

乡村振兴战略勾画发展新蓝图

城乡命运共同体如何打造

本报记者 彭训文 叶 子

乡村振兴，基层党组织要带好头

张一琪

今年，许多省份的农村村民委员会将进行换届。在全党全国掀起学习贯彻中共十九大精神热潮的背景下，本次换届显得更加意义重大。习近平总书记在十九大报告中提出，实施乡村振兴战略。农业农村农民问题是关系国计民生的根本性问题，解决好“三农”问题一直是全党工作的重中之重。其中，村

委会、村党支部等的建设尤为重要。首先，要充分发挥基层党组织的带头作用。“火车跑得快，全靠车头带”，在实现乡村振兴的过程中，基层党组织是“指挥所”更是“先锋队”，既要贯彻党和国家关于乡村发展的政策传达给村民，让他们了解党和国家的乡村振兴计划和战略，又要成为具体的行动者和实践者，发挥先锋模范作用和战斗堡垒作用，带领村民脱贫致富。例如，贵州省安顺市平坝区塘约村一直以来都是贫困村。2014年的一场洪灾过后，村里的生产生活都出现了困难。这时，塘约村党总支站了出来，通过贷款等方式发展生产，带领村民埋头苦干。短短3年，塘约村的面貌发生了巨大变化，人均年收入超过1万元，成为远近闻名的小康村、示范村。可见，在乡村振兴过程中，打造一个有力量、能战斗的基层党组织十分关键。

其次，要充分调动村民在建设美丽乡村中的积极性。路线、方针和政策的贯彻实施，必须依靠每一个村民实实在在地参与和行动。只有发动村民，激发他们建设自己家园的热情，乡村振兴战略才能落到实处。

到2020年，中国要实现所有贫困乡村摆脱绝对贫困。这是一个艰巨的任务，也是一个必须完成的任务。中共十九大报告要求，要注重将扶贫与扶志、扶智相结合。扶志，就是扶志气；扶智，是扶智力。在脱贫攻坚和奔小康的路上，村民首先要做到有志气，同时还要有智力。只有做到这两点，才能真正找到脱贫致富的路子，激发出干事创业的热情和积极性，更好地实现乡村振兴，建设美丽乡村。

需要注意的是，在乡村振兴战略实施中，还应该坚持实事求是，按照当地实际情况制定相应的发展策略。在实际工作中，一些地方经常会出现对中央精神领会不到位，制定措施不符合当地实际的情况，某些乡村负责人经常不搞实际调查就盲目上项目，结果造成资源浪费。如今，党中央提出了乡村振兴战略，而且在农村发展方面有很多新的精神，要使战略和精神真正得到落实，就要求每个乡村的村委会、村党总支等做好实际调研工作，了解当地真实情况，结合中央方针政策因地制宜地制定符合本地实际的发展战略，让中央政策和精神能真正生根发芽，推动当地农村发展，实现乡村振兴。

全面小康，一个也不能少。这是习总书记在基层考察时做出的重要承诺。乡村振兴战略的实施，意味着将来会有越来越多的政策惠及乡村，惠及农民。生活在中华大地的广大农民赶上了好时代，一定会用实际行动实现自身富裕，把中国乡村建设得更美丽。

【他山之石】

日本：农协组织护农民

日本通过小农地权、农协组织与政府保护3个层面的有机结合，构建了具有日本特色的“三位一体”农业制度结构。

日本的农协，全称为农业协同组织，是根据1947年日本颁布施行的《农业协同组合法》建立的农民互助合作组织。它作为农民合作的民间纽带，将分散的小农地权组合并流动起来，以“小规模所有、大规模经营”的方式促进效率提高、增加农业收入。具体来说，日本农协有5个方面的职能，分别是农业政策实施、生产及购销服务、金融服务、技术教育培训以及社会服务。日本99%以上的农民都加入了农协。

在城乡融合及一体化发展上，日本没有走单一的城镇化道路，而是使农村融入并成为现代社会的有机部分。这主要依靠重视农村教育、体制上保护农民自由流动、基础设施上方便城乡资源流通和信息流通上促进城乡同步发展，使得城乡之间不存在明显的发展差距，只有比较优势上的不同，彼此吸引，良性互动。农村发展产业所需的钱由财政补贴和工业反哺，而农村剩余劳动力则靠城市吸纳。

韩国：“新村运动”促发展

韩国政府自1970年开始发起了“新村运动”，并设计实施了一系列的开发项目，如政府向全国所有3.3万个行政村和居民区无偿提供水泥，用于建房、修路等基础设施建设。“新村运动”在短短几年时间里改变了农村破旧落后的面貌，让农民尝到了甜头，后来逐步演变为农民自发的运动。

到上世纪70年代末，全国各地以行政村为单位自发组成了开发委员会主导“新村运动”。运动的内容包括农民自发修筑乡村公路、整治村庄环境、兴办文化事业等。农民成为乡村振兴的主体和脱贫致富的主力。

此外，乡村振兴厅是韩国农业发展一个重要的机构。根据《乡村振兴法》，韩国的农业科学研究、技术推广和科技培训由农林水产食品部下属组织乡村振兴厅全面负责。

韩国乡村振兴厅在工作中，吸收了欧美、日本农业科研、教育和技术推广紧密结合的特点和优势，从立项制定科研计划到经费划拨、实施推广，都与科技成果紧密结合，克服了资源与经费分散、重复的弊端，增强了各项政策对农村基层和农民的针对性、实效性。通过制度创新实现农科教相结合，为韩国农业发展发挥了巨大的技术支持和行业引导作用。

(本报记者 叶 子整理)

秋风习习、夕阳灿灿，一条崭新的乡间水泥路蜿蜒地嵌在中国西南如细浪般的群山间，向远方延伸。上周末，与工人们填完又一段路基，贵州省黔东南州兴义市洛万乡秧木村第一书记左正文骑着摩托车赶回乡里。他仍记得3年前第一次下村时的情景：漫天大雨让他的摩托车几次陷入泥坑，到达村里时已是满身“黄泥汤”。这段大约40公里的由村到乡的路，长年“晴天一身灰，雨天一身泥”，成了村民心头长久的痛。如今，这条小路马上就要贯通了。

“乡村振兴战略提出土地承包到期后再延长30年，给农民吃了一颗‘定心丸’。”左正文说，路通了，人心稳，他带领群众脱贫的信心更足了。

中共十九大报告提出，实施乡村振兴战略。其中，坚持农业农村优先发展、完善承包地“三权”分置制度、保持土地承包关系稳定并长久不变等举措，为秧木村等广大乡村振兴指明了方向。未来，乡村振兴战略蓝图如何变为现实？城乡融合的命运共同体如何打造？记者采访了多名专家学者。

1

进城农民的土地承包权咋确定？ 土地承包关系要适应新时代

左正文工作的秧木村，山高林深、村民散居，交通不便。当地政府对村里的精准扶贫户实施易地扶贫搬迁政策，在兴义市城区规划了搬迁房。农民搬迁进城后，林地、责任地、宅基地产权都不变，只需拆除宅基地上的旧房，退耕还林或林地，还能继续享受原有的种粮补贴、退耕还林补贴。

原以为这样的好政策村民会举双手赞成，但实际却不是这样。左正文带着工作队到村里宣传了很多次，村民们都不愿意搬迁。“后来我才明白，大家一是因为安土重迁，另一个原因就是土地问题。守着土地，吃什么可以自己种。但搬迁进城后，吃什么都得掏钱买，农民担心今后回不了农村。”

十九大提出“第二轮土地承包到期再延长30年”后，左正文挨家挨户宣讲，“大家心里踏实多了”。同时，当地政府还帮助每户进城农民解决一个人的就业问题，保证他们“搬得出”“留得住”。对于不愿意搬迁的农户，左正文帮助他们申请了每户5万元的危房改造免息贷款。

中共十八大以来，已经有8000多万农业转移人口在城里落户。农民进城后，原来的土地承包权怎么办？左正文说：“农民对土地的依赖性特别强，这是他们的命根子，特别是对于年纪比较大的农民而言。”

根据2003年颁布的《农村土地承包法》，“承包期内，承包方全家迁入设区的市，转为非农业户口的，应当将承包的耕地和草地交回发包方”。2014年，国务院印发的《关于进一步推进户籍制度改革的意见》提出，“现阶段，不得以退出土地承包经营权、宅基地使用权、集体收益分配权作为农民进城落户的条件”。

这种纠葛目前有了新的解决办法。10月31日，在12届全国人大常委会第30次会议上，全国人大农业与农村委员会副主任委员刘振伟作了关于农村土地承包法修正案草案的说明。草案删除了现行法律中关于承包方全家迁入设区的市、转为非农业户口的，应将承包地交回发包方的规定，顺应了新时代变迁。

刘振伟说，鉴于城乡人口结构变革是一个较长的历史过程，现阶段农民进城务工、落户情况也十分复杂，草案规定，维护进城务工农民的土地承包权经

营权，不得以退出土地承包权作为农民进城落户的条件。“是否保留土地承包经营权，由农民选择而不得代替农民选择。”

“中国的农村土地集体所有制其实是一种保障制度，而长久不变的土地承包可以形成稳定的产权关系，已经类似于私有产权，可以将经济激励效益最大化。”国家发展和改革委员会城市与小城镇改革发展中心政策研究院副院长范毅对记者表示，与西方土地产权私有不同，中国农村土地产权为集体所有，“通过土地承包关系保障农民的承包地权和宅基地权，对维持社会稳定、降低‘三农’发展成本作用很大”。

范毅表示，“我的理解是，农民进城后，无论落不落户，迁徙到哪里，土地承包权都应该保持不变”。

目前，农业部正积极推进农村土地承包经营权确权登记颁证试点工作，全国完成确权面积10.8亿亩，约占全国第二轮家庭承包集体耕地面积的80%。“要根本解决问题，必须从培育新型经营主体角度出发，让农民的土地承包权充分与市场、金融结合，这需要进一步健全土地经营权流转市场和相关制度设计。”范毅说。

2

城乡关系将发生哪些根本性转变？ 城乡融合要真正融在一起

十九大报告提出，建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系。

中国社会科学院农村发展研究所所长魏后凯在接受记者采访时表示，城乡融合发展的提法更符合新时代要求，“以前都是农村资源向城市流动，现在一些城市资本、技术、人才也开始流入农村。未来，城乡之间应相互支撑、共同发展、互动共赢。”

“这意味着中国城乡关系发生了根本性的转变。”范毅认为，新中国成立初期形成的城乡二元结构，导致城乡间长期存在剪刀差现象（农产品价格低和工业产品价格高），农村为城市发展做了很大牺牲。“与‘城乡统筹’‘城乡一体化’等提法明显不同，城乡融合发展意味着中国开始把城市和乡村作为平等的发展主体，有助于激发乡村内生增长动力和活力。”

乡村一定比城市差吗？其实不然。在中国的悠久历史中，人才、资本等资源在城乡自由流动的情况并不少见，诸多古代文人“衣锦还乡”的故事即显示了乡村的吸引力。如今在欧美发达国家，一些环境优美的乡村成为现代生活的标志，生活品质也远高于城市。

中国由于国情所限，即使在城镇化成熟后，农村人口也有4亿左右。很多乡村目前存在基础设施供给不足、生活条件落后等问题，特别是传统文化在迅速消失。

“从历史大趋势看，人口从农村流向城市是无法阻断的。”范毅表示，改革开放前，中国的农村人口比重超过80%，因此梁漱溟、费孝通等学者上世纪从中国的乡土性出发开展乡村建设，乡村文化则表现为乡土文化和农耕文明的结合。2016年，中国城镇人口占总人口比重（城镇化率）达57.35%，城乡关系已经发生重大变化。

“城市和农村是命运共同体。”中央农村工作领导小组办公室主任韩俊表示，城镇化和乡村振兴不矛盾，城市和农村的发展从来都是互相促进、互相联系的。

那么，当中国开始进入城市社会，城乡融合如何实现？韩俊认为，今后的发展目标是敢于打破一切阻碍城乡融合发展的体制机制和政策障碍。

中国农业大学管理学院农业经济系教授冯开文对记者表示，当前亟待解决的问题是，打破城乡分割观念，从全局视角进行制度的顶层设计，在全国范围内进行劳动力、资本、技术等要素的优化配置，为乡村振兴打造新的经济体、新动能和新格局。这是城乡融合的关键。

数据显示，2016年，全国各类新型农业经营主体达到280万个。范毅认为，这远远不够。“如今，小农户和大市场之间的矛盾越来越突出，需要农村经济组织在‘统’的方面和适应市场需要方面下功夫。”他建议，可以通过集体经济组织、农业合作组织、农业产业化龙头企业等，把分散的农户组织起来，建立农业生产新型组织方式，增强农民应对市场风险、适应大市场需要的能力。

“乡村要体现出特有的文化特质。”范毅表示，需要将乡村传统的民俗文化、农耕文明等发掘出来，作为一种传承基因，使乡村的比较优势体现出来，以及来避免与城市同质化，体现出自身吸引力。



图为工作人员在江苏省海安经济技术开发区园艺园内培管花卉。向中林摄（人民视觉）

3

乡村振兴和脱贫攻坚咋对接？ 让振兴战略在乡村落地生根

“我们秧木村的振兴，就从修通小康路开始。”左正文表示，乡村振兴战略抓住了脱贫攻坚、全面建成小康社会的薄弱环节。他下定决心，带领大伙在今年底前将水泥路修到村里。“只要水、电、路、通信通了，我们的农产品就能拉得出来，卖得出去。”

如今，左正文正在对村里懂知识的青年、致富带头人、种养大户、返乡农民工等进行劳动技能培训，带领大家发展精品水果、早熟蔬菜、牛羊猪饲养等种养业。“乡村振兴战略提出，要培养造就一支懂农业、爱农村、爱农民的‘三农’工作队伍。我们秧木村也要培育一支懂农业技术、愿意带领乡亲们致富的工作队。”未来，他准备引进有种植经验的企业进村，带领农民发展休闲农业、乡村旅游。

乡村振兴战略面向广大农村，脱贫攻坚则主要针对农村贫困地区。在左正文看来，两者是相辅相成、有机统一的，“实施好乡村振兴战略更有利于脱贫攻坚”。

范毅对此十分认同。他去年到一个贫困村挂职调研，发现当地在进行精准

扶贫时，对家庭进行分户，比如把年龄大的老人和住在一起的子女分成两户，失去劳动能力的老人就成了贫困户。“单盯着这样的贫困户是没有出路的，因为很多老人已经丧失了劳动能力，无论怎么想办法也脱不了贫，只能是政策兜底。乡村振兴战略实施后，可以实现整个村庄和地区发展，水涨船高，脱贫的难度也能大幅降低。”

多位专家学者认为，乡村振兴战略是需要长期实施的重大战略决策，因此相关政策设计必须从长远考虑。

冯开文认为，乡村振兴需从3个方面发力。一是制度安排，如探索土地承包制度、集体产权制度等更有效的实现方式；二是加强农村基层治理建设的基础工作，在乡村自治基础上，体现德治的柔性 and 法治的刚性，健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系；三是发展农村现代产业，促进一二三产业融合发展，培育新的经济增长点。

“乡村振兴，关键在人。”韩俊认为，乡村振兴战略的每个方面都需要进一步明确任务，都要进行相应的制度创新。只有把每一项工作做实了，才能真正调动起农民的积极性、主动性、创造性，让乡村振兴战略落地生根，给亿万农民带来利益和福祉。

产业兴旺
2016年，全国各类新型农业经营主体达到**280万**
全国休闲农业和乡村旅游带动**672万**户农民受益

生态宜居
截至2016年底，全国农村生活垃圾处理率上升至**60%**左右；处理污水的行政村比例达到**22%**

乡风文明
截至目前，“三馆一站”公共文化服务设施全部免费开放
全国县级及以上的文明村和乡镇的占比分别为**28%**和**56%**

治理有效
2016年新当选的村党组织书记中，致富带头人占**54%**
全国在岗大学生村官总数**0.3万**人

生活富裕
2016年农村居民人均可支配收入突破**1.2万元**
农村居民恩格尔系数从2012年的**37.5%**下降至2016年的**37.2%**

制图：彭训文