

中国农村研究:乡村振兴(笔谈)

王晓毅 于建嵘 陈文胜 刘 强 吴理财 邓 磊

编者按 中国农村改革发展至实施乡村振兴战略的新阶段,聚焦城乡融合发展,是对“统筹城乡发展”、“城乡发展一体化”的战略升级与更新,对既往的农村研究来说,需要理念认识与操作逻辑的同步更新与升级。如何开拓研究视野、摆脱思想桎梏、避免路径依赖,是当前认识乡村振兴的关键所在。本次笔谈特邀农村研究领域的鸿儒硕学对乡村振兴各抒己见:王晓毅研究员将乡村生活的重建视为乡村振兴的手段与目的,通过制度、文化、产业、社会服务多方面的重建来塑造人们想留下、能留下的具有生活气息的乡村。于建嵘教授强调在乡村振兴中县级政府为乡村提供公共服务、争取政策和发展资源、构建有文化认同的共同体等方面起到至关重要的作用。陈文胜研究员则强调乡村振兴需要遵循市场规律,保障下乡要素的市场权利,构建现代乡村制度框架和治理结构,发挥市场对乡村振兴的积极推动作用。刘强处长指出乡村振兴必须通过提高农民收入、完善农地法制、健全村级公共产品供给机制来夯实“三农”基础。吴理财教授主张乡村振兴应该着力于乡村的社会建设,打造乡村社会共同体,铸造有公共性、人情味的乡村之魂。邓磊教授认为人的振兴是西部民族地区乡村振兴的核心,要通过政策优惠、产业发展、生态建设来聚集对乡村振兴有推动力的人,以增强乡村的发展活力。总而言之,乡村振兴需要通过发挥市场在资源配置中的决定性作用实现产业振兴、农民增收,通过更好发挥政府作用实现有效的制度供给与公共服务供给,通过重建乡村社会提升乡村的凝聚力与吸引力,最终打造有前景的农业、安居乐业的农村,使农民成为有尊严的职业。只有乡村的人振兴,乡村才能振兴。正确认识乡村振兴,唯有秉轴持钧,才能恰中肯綮,故特组织本次笔谈,研精覃思,采摭群言,以飨读者。

关键词 乡村生活; 聚集人口; 乡村社会建设; 乡村共同体; 市场逻辑; 制度供给; 县级政府

重建乡村生活 实现乡村振兴

王晓毅(中国社会科学院社会学研究所研究员)

从 20 世纪 90 年代开始,中国城市化水平就在不断提高,与之相应的是农村大量人口外流,农村出现空心化,农业劳动力出现女性化、老龄化,而农村居民逐渐被留守老人、留守妇女和留守儿童等名词代替。在一些地方,因为农村学校的撤并,甚至农村连老人、妇女和儿童也一并转移到城市中,农村只剩下为数不多的人,这些人有些可能因为年事

已高,有些则可能因为残疾,使乡村生活已经无法正常延续。中共十九大提出实施乡村振兴战略,正是要扭转这种态势。重建乡村生活是乡村振兴的核心。乡村振兴不同于农村振兴,乡村与农村不同之处在于乡村是有人生活的地方,强调的是人,而农村则强调的是农,没有了农民,农业和农村也许仍然存在,但是没有了人,乡村肯定不存在了。所

以乡村振兴的目标在于使乡村重新成为有人生活的空间。

一、乡村何以衰落

乡村的衰落不仅仅发生在中国,在全球各地都普遍存在乡村衰落的现象,尽管西方发达国家和发展中国家呈现出不同的特点。西方国家在历经高速工业化和城市化以后,农场规模不断扩大,农村人口不断减少,原有的乡村社区不复存在,农业的规模化和专业化是导致乡村衰落的重要原因。东亚地区在迅速工业化和城市化过程中,政府在不断推动乡村地区发展,但是老龄化、空心化的现象也普遍存在。而在一些发展中国家,由于小农户的不断破产,越来越多的乡村人口不得不进入城市寻找生存机会,乡村的发展严重滞后于城市发展。乡村之所以衰落,从马克思的观点看,其原因在于城乡的产业分工,或者说是农业经济的脱嵌,乡村也不再是人们生活的场所,甚至连多样的产业也逐渐消失,作为生活空间的乡村被单纯的农业生产空间所替代。

传统意义上的乡村是人们生活的场所,产业发展服务于乡村居民的生活。乡村的首要产业是农业,但是在农业之外有许多服务于当地人生活的产业,如农村的匠人为乡村居民提供了生活所需要的各种工具,乡村知识分子则提供了教育和教化的功能,老人或精英则维持了乡村秩序。即便是农业也主要是为了满足乡村居民的需求。因为村民的需求是多样化的,因此农业也具有多样性。农民选择的作物品种首先要满足当地自然条件,如旱作区域的小麦、水田的稻谷和山地的薯类作物。其次是规避风险的需求,村民会选在在不同的地块种植不同的作物以规避经常发生的旱涝灾害。再次,农民要考虑家庭的需求,从而种植多种作物以满足生活的不同需求,比如要种植蔬菜、粮食,甚至粮食也要有不同的品种以满足不同的需求。

为了维持乡村的社会生活,乡村形成了自己的文化、制度和社会关系。由于乡村生活与自然有着密不可分的关系,因而乡村文化中对自然往往充满敬畏之心,人们祭祀土地、龙王、山神,并由此形成了乡村共享的价值。在乡村中有着各种各样正式和非正式的制度,形成各地不同的乡规民约,这些乡规民约成为乡村生活的准则和规范,维持着乡村的社会运行。事实上,大量乡规民约的制定都是为了解决乡村社会生活的问题,维持乡村的社会秩序。在乡村社会生活中,有着各种不同的组织、社

会网络维持乡村的稳定,比如基于亲属网络的社会关系在日常生活中发挥了重要的支持作用,甚至在乡村中,金融服务的提供也大部分是通过熟人之间组建各种“呈会”“合会”或“台会”来解决的。

但是工业革命以后,特别是二战以后城市的发展带来了城乡的分工,乡村被赋予了农业生产的责任,所有非农的产业都被转移进入城市,随着人口的流动,乡村也不再是村民生活的空间,而成为了农业车间,以生产农产品为目标。当乡村成为单纯的农业生产空间以后,乡村不足以吸引人,由此导致人口外流,并最终导致乡村的衰落。

首先,农业产出的低效益造成了城乡的收入差距。随着城乡的分工,乡村的其他产业逐渐消失,比如工匠的产品被工业化的产品所替代,工匠没有了生存空间;文化产业转移到城市,乡村居民成为文化的消费者而不再是文化的生产者。由于其他产业在乡村消失,村民只能单纯依靠农业生产,这个时候乡村遭遇了巨大困难。农业是依靠自然资源的自然生长过程,农产品生产周期长,产出量较低,不可能像流水线一样大批量生产,在与城市工业生产相互竞争中,无疑处于劣势地位。不管是在发达国家或在发展中国家,农业都不足以维持村民的生活,发达国家的农业依靠政府提供大量补贴,在不发达国家,大部分农民生存在贫困线之下。

其次,发达国家的工业化农业造成了机器排挤人力。当乡村成为农业车间,农业生产的逻辑也被工业生产的逻辑所替代,为了提高生产效率,农业开始了专业化、规模化和机械化。农业生产不再是为了满足乡村居民生存需要,因此原来多样化的农业被单一作物种植所替代,而单一作物种植为规模化经营创造了条件。规模化生产需要机械化的保障,机械替代人力的过程在西方国家普遍发生。所有这些都进一步减少了农业生产所需要的人力。农场规模的进一步扩大和乡村人口的减少,即使是在发达国家也还在继续进行。

第三,随着人口的减少,乡村的生活空间瓦解。随着越来越多的人口流向城市,特别是流向中心城市,大量乡村的房屋被废弃,道路损毁、学校关闭、商店倒闭。乡村的文化、社会组织 and 规范也很难再发挥作用。城市吸引人的不仅仅是能够提供就业机会,更多的是作为生活空间和消费空间,进入城市意味着现代的生活,而留在乡村则是封闭、传统和落后的生活。

从20世纪80年代开始,中国用了40年时间迅速提高了城市化水平,也遭遇了农村衰落的过

程。在农村改革以后,农民的生产积极性得到迅速提高,作为生活空间的农村得到改善。农村的道路、用电得到普遍改善,农村住房更新换代,即使有大量农民外出打工,但是其生活的重心仍然是在乡村。但是在后 20 年期间,越来越多的农民的生活重心已经转移到城镇,全家外出的现象越来越普遍,被废弃的房屋和被抛荒的土地越来越多,村庄空心化的速度不断加快。有些学者曾希望“农民年轻时候在城市打工,年老了回家种地”的社会分工越来越难以维持。农村人口外流是一个加速度的过程,人口越少,留在乡村生活越困难,就会更加向往城市生活。

当农村仅仅被作为农业生产的空间,其衰落是必然的,单纯依靠发展农业产业发展也不足以实现乡村的振兴。尽管对于现在中国农村的人口数量有不同的理解,但是我们应该看到,农村人口的外流仍然会不断加速。如果说在前 20 年,农民因为经验和技能不足面临着外出打工的困难,我们的政策支持了农民外出务工,但是在后 20 年,农民可能面临的更多困难是如何留在乡村,大多数进入劳动力年龄的农民甚至不知道如何留在乡村,不仅因为农村不能提供就业机会,也因为农村已经没有了社会生活。

二、乡村振兴与乡村生活重建

乡村振兴的核心是人的问题,或者说与人的城市化相对应,也存在一个人的乡村化问题。中共十九大提出乡村振兴战略,并提出“五个振兴”的策略,所有这些振兴都是建立乡村生活重建的基础上。乡村生活空间的重建既是乡村振兴的手段,也是乡村振兴的目的,因此人的乡村化是乡村振兴的必然选择。

乡村生活的重建首先需要建立人口的双向流动机制。在农村改革以前,为了减少城市压力,中国采取了严格的户籍制度,阻止农村人口向城市流动;从 20 世纪 80 年代,农村人口开始大量进入城市,但是因为户籍的限制,他们并没有完全融入城市,往往被作为城市的流动人口对待。近年来各地纷纷出台一些政策,打破户籍的限制,鼓励农村人口进入城市落户,城市化正呈现加速度发展的趋势,但是这种流动一直是单向的,是农村向城市的流动。在乡村振兴的背景下,实现城乡人口的双向流动就变得特别重要。近年来一些地方出台了一些政策,鼓励外出务工的农民回乡创业,一些地方利用农民废弃的宅基地,吸引城镇居民到乡村生

活,这些措施对于扭转人口的单向流动发挥了积极作用。实现城乡人口双向流动既需要鼓励农村人口回乡创业,也要打破城市人口向乡村流动的障碍。由于土地制度、住房制度和乡土社会的制约,城镇人口向乡村流动还存在诸多障碍,即使一些希望到乡村生活的城镇人口也很难在乡村扎根、与乡村融合在一起,因此乡村生活空间的重建需要打破乡土社会的封闭性,让更多的人可以生活在乡村。

其次要完善乡村的社会服务。乡村人口的大量外流,除了经济原因,如缺少就业岗位和收入低,还有很重要的原因是乡村的社会服务不足。在一些地方,正是因为学校向城镇集中导致最后想留在村内的人也放弃了农村。尽管近年来大部分农村地区的基础设施和社会服务都得到了明显改善,但是在不同地区也还存在一些短板,比如卫生问题、医疗问题、饮用水问题等等,这些短板造成乡村生活的困难。村庄社会服务不足有着多方面原因,政府投入不足也与乡村公共服务的成本高有密切关系。国家对城市基础设施的投入要远远高于农村地区,而农村地区因为分散居中和人密度小,同样水平的基础设施需要更多的资金投入。这导致农村基础设施和公共服务水平与城市有很大差距,当富裕起来的农民纷纷搬到城市居住的时候,农村的公共服务水平的提高就会更加困难。社会服务和乡村人口相互制约,要打破低水平的社会服务和人口减少的恶性循环,就需要提高乡村的公共服务水平,从而使乡村成为吸引人的居住空间。

第三,保持乡土特色。要使乡村成为吸引人的居住空间,就要营造与城市不同的生活环境。贫困的乡村不能吸引人,同样城市化的乡村也很难吸引人,生活空间的重建要有乡土特征。改善乡村的基础设施和提高公共服务并非是将乡村城市化,更不是将乡村建设成低端的城镇。现在一些地方为了有更多的农村建设用地被利用,用简易的楼房代替农民的院落和平房,使乡村生活失去乡村的特色。尽管在短时期可以获得农村建设用地的收益,甚至通过增减挂钩增加财政收入,但是长期来看,因为农民上楼使乡村与城市雷同,失去吸引力的乡村生活必然会增加重建乡村生活的困难。事实上,现在一些地方的农民上楼工作已经遇到了困难,随着农村人口减少,一些新建的乡村楼房开始大量空置。同样,现在一些发展高大上民宿的乡村也很难持续发展,因为高端民宿并没有带来真正的乡村生活,短期停留的只是一些游客。乡村生活的特点在于其乡土性,乡土性首先体现在人与自然的关系到上,

乡土社会要让人有机会更亲近自然,亲近土地,自然构成乡村生活的一部分;其次,乡土性也体现在密切的人际关系中。在乡土社会中,社会成员是相互依存的,尽管重建乡村生活空间并非完全建立在熟人社会基础上,但是乡村生活要使乡村居民有更多的互动和密切的关系。

第四,产业振兴不仅要满足外部市场需求,也需要满足当地居民需求。市场的逻辑是专业化生产,包括一村一品、一乡一品,通过资本的运作,将农业生产与市场密切地联系起来。但是对于乡村居民来说,也需要地方市场满足其生活的多种需求,目前一些乡村市场逐渐被外来廉价商品所占据,当地的产品和服务越来越少,这种现象的广泛存在,削弱了作为生活空间的乡村。在重建乡村生活空间中,地方性的产品生产、产品交换也需要建立起来,特别是需要促进地方市场的重新活跃。乡村不仅要通过服务城市获得收入,而且需要自我服务。

三、乡村生活重建的实践问题

重建乡村生活不仅仅是一个理论问题,更是一个实践问题。在乡村生活重建过程中,首先需要破除阻碍乡村生活建设的制度因素,其次要探索不同的建设模式。

首先是乡村布局问题。随着社会经济发展,乡村的布局也会相应发生变化,交通、通讯的发展一方面把分散生活的乡村居民联系起来,改善了边远山区的乡村生活;同时也促进了人口的相对集中。在乡村振兴的过程中,乡村的布局会发生相应的变化,但是这种变化应该以提高乡村的宜居性为首要条件,通过空间布局的改善,使乡村生活更加丰富多彩,更具有吸引力。乡村布局不仅需要政府规划,也需要长期的发展过程,在长期发展过程中,形成中心城市对周边乡村的辐射和服务。各地的地

理、文化不同,乡村布局会呈现不同的特色,在乡村规划方面既要有超前性,规划引领未来乡村布局,同时也留下弹性,给未来的发展提供必要的空间。

其次是地方文化问题。许多乡村文化完全被外来文化所占领,本土文化的生存空间越来越小,许多本土知识不能被流传,本土的仪式濒于灭亡。乡村生活的意义是建立在乡村文化基础上的,如果没有乡村文化,就会失去乡村生活的意义。现在一些地方通过编辑乡土教材、进行口述史研究、编纂地方志、举办地方文化活动等方式在挽救本土文化,这些活动具有重要意义。地方政府可以通过一些有效的方式,对地方文化进行整理,并通过地方文化的传承增加乡村的社会认同,提高乡村的凝聚力。文化活动不仅仅是为经济唱戏来搭台,文化活动本身就是乡村振兴的组成部分。

在乡村生活的重建过程中,外来人口的问题也是一个值得关注的问题。在一些乡村地区,一些外来人口已经以各种方式已经进入了乡村生活,如何使这些乡村外来人口成为乡村居民并融入乡村生活,是一个值得谨慎对待的政策问题。乡村生活的重建有赖于打破原有乡村的封闭系统,促进城乡的双向流动,但是农村集体的形式又天然具有排斥外来人口的属性,本村人与外来人之间权利、义务的不平衡很容易引起矛盾和冲突。在乡村生活空间的重建过程中,需要探索新的组织形式促进乡村对外来人口的接纳和融合。

中国的乡村振兴要应对来自两个方面的压力,一方面,中国已经开始遭遇了西方发达国家在工业化和城市化过程中所面临的乡村衰落的问题,另一面我们还同许多发展中国家一样,面临着农村贫困问题,这使得我们的乡村振兴任务更加艰巨,更需要各地的创新经验,因地制宜,采取多种方式,将农村建设成宜居之地。

县级政府在乡村振兴中的作用

于建嵘(中国社会科学院农村发展研究所 教授)

中共“十九大报告”提出乡村振兴战略,指出:必须始终把解决好“三农”问题作为全党工作的重

中之重。回顾历史,我国的改革开放首先从农村获得突破。改革开放以来,农村改革经历了一个较长

的历史进程,前期主要是调整农村经济体制、重建基层治理。就农村经济体制而言,在小岗村“大包干”创举的基础上,1982年确立家庭联产承包责任制,乡镇企业蓬勃发展,计划经济体制开始逐步向商品经济体制、市场经济体制转变;就基层治理而言,在废除“政社合一”的人民公社体制之后,恢复重建基层政权组织,到1998年正式颁布《中华人民共和国村民委员会组织法》,赋予村民自治以合法性地位,最终形成“乡政村治”体制。

农村改革后期开始关注城乡关系。2002年通过《农村土地承包法》,将农民的土地承包经营权明确为财产权利。之后,“三农”问题逐步被确立为党政工作的“重中之重”,以工补农、以城带乡、多予少取、统筹城乡等成为改革重点。2006年取消了沿袭数千年的农业税,直补农民、强农惠农的政策体系初步形成。2014年正式取消城乡二元户籍制度。中共“十六大”、“十七大”、“十八大”均提出要“统筹城乡发展”,直到“十九大”提出“乡村振兴”发展战略,聚焦“城乡融合发展”,强调“建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系”。

就政策文本来看,从“农村改革”、“城乡发展”到“乡村振兴”,一个明显的变化是“乡村”取代了“农村”,政策话语的转变传递出改革理念的优化、改革重心的调整等丰富信息。在中国几千年文明史中,我国对农村的称谓一直就是乡村。乡村是一个携带着中华民族五千年文明基因,且集生活与生产、社会与文化、历史与政治多元要素为一体的人类文明体。近代以来,基于现代经济学的“三次产业”分类理论,才把乡村人为定义为农村。农村是专门从事农业产业(自然经济和第一产业)为主要的经济单元,在现代经济系统中的主要功能是为城市生产粮食。这样来看,“乡村振兴”作为顶层设计最新确定的政策话语,表明未来的乡村振兴实践不会再延续以往政策的单一目标指向,而要向政治、经济、文化等多元目标发展,作为国家代理者和政策实施者的县级政府,无疑将在其中发挥主导作用。

一、权力下乡及其功能化运作

近现代以来,我国农村社会的发展变迁一直都伴随着国家权力的不断渗透,这既是现代国家对乡土社会的整合过程,也是“现代国家建构的重要任务”。“乡政村治”实际意味着“国家行政权力和乡村自治权力相分离”,国家权力只下沉至乡镇一级,村庄内部事务不再由国家权力支配,但由于村民自治很大程度上是一种“政策性结果”,国家权力在农

村社会仍具有较大的影响力。目前的“乡政”已经在事实上沦为县级政府的派出机构,而村民自治也在具体实践中衍生出种种问题,这主要是因为乡镇政府“权小、责大、能弱”,只能将行政责任向下延伸给村民自治组织,导致后者行政化。村财乡管、乡镇政府对村干部权威地位的认可与保护以及乡镇政府在公共资源上对村民自治组织的诱致性控制,以及村庄层面的家族势力左右乡村选举、贿选问题普遍存在、乡村社会互助关系解构、选举出的村干部不作为、乱作为等,显示出农村社会内生秩序能力的严重不足,提出了通过适当方式强化农村基层组织能力和输入外来资源以维持农村基础秩序的要求。这就使得以县政权力为代表的国家权力介入乡村场域具有一定合理性,并需要在维持“乡政村治”、保障乡村社会基本秩序的同时,进一步明确权力下乡目标、捋顺权力运作体制。

事实一再证明,国家权力一旦以支配者自居,逾越了制度边界,便会成为侵蚀村民自治的力量,进而影响对农村社会的整合。虽然改革开放以来国家在一定程度上放松了对经济社会事务的管制,但权力的全能主义特征仍然是一脉相承的,突出表现在权力对各种资源的占有和控制,以及建立在资源占有与控制之上的行政对社会的动员与管控之上,这种情况在处于国家与社会联接之处的县域更为显著。从历史发展上看,县级权力实践形式的实质内容就是对绝大部分社会经济资源的所有权和强制性的行政管理权力的结合,亦即凭借对行政权与财产所有权合二为一的权力形式来实现对社会的统治、控制和管理。这在某种程度上使得县级政府作为一个独立的利益整体,其“经济人”的角色逐渐压倒它作为“公共事务管理者”、“公共物品提供者”的角色。鉴于此,作为国家权力的主要代表,在新一轮乡村振兴实践中,县级政府需要重新审视并摆正自己的角色,明确权力的公共性和政府的“公共事务管理者”、“公共物品提供者”的角色,将为乡村社会提供更多公共服务作为权力下乡的主要目标。

而鉴于目前县政权力运行所面临的困境,在进行乡村振兴的中观规划和具体政策的制定时,还应该对县级政府下乡的权力的具体运行进行明确规制。事实上,县政权力的运行困境凸显了县级政府“权”、“责”、“能”的失衡:权力与责任脱节,能力无法匹配责任。由于县政权力在乡村振兴中的主导作用,而其全能主义运行倾向容易对乡村社会造成损害,有必要按照乡村治理需要引导其进行功能化

运作：以责任界定权力应该发挥的功能，以功能的发挥限制权力的范围，提高权力的能力以履行责任。具体而言，县政权力运行突出表现在履行维护社会秩序、提供公共服务、保障农民权利等责任上，分别体现出对县政权力的强制能力、分配能力和规范能力的需要，为此，就要在各个责任之下界定权力范围、明确其所应发挥的功能，并完善权力的运行程序，提高权力运行的透明度，同时增强相应权力的能力，从而限制权力滥用、规范权力运行，以应对外界环境变化，抵抗公共突发危机，防止公共服务和公共产品供给被利益所裹挟，避免某些治理盲区被各种体制外的权威操控，切实保障农民的包括经济权利和自治权利在内的各种切身利益。

二、资源下乡及其可持续效应

乡村要实现振兴，急需获取各种资源，尤其是从政府获取有利于自身发展的政策资源并建立健全相关制度体制，从而彻底改变目前城乡资源配置不合理的状况。在改革开放前后的很长一段时间里，农业产值都在国民经济结构中占据着绝对比重，甚至可以说农村、农业和农民以巨大的牺牲贡献于国民经济发展。1949年以后，由于种种原因，我国选择了工业优先发展战略，而工业化的原始积累只能依赖传统的农业部门，于是，国家通过农业税、工农产品价格剪刀差等途径强制性地把农业剩余转移到工业部门。统购统销制度和工农产品的不等价交换，对于维持城市职工的低工资和工业企业的高税利，进而对于加速国家的工业化起到了历史性作用，却造成了农业缓慢发展，甚至停滞，牺牲了农民的利益。这种工业对农业的剥夺以及城市对农村的剥夺，转换到工业反哺农业、城市带动农村，最迟是在2004年或2005年。近年来，随着我国城市化进程的加速，又产生一种新型的剥夺形式，即土地价格“剪刀差”。政府通过征地将农村集体土地变换为城市国有土地，然后将土地使用权出让给城市土地使用者，在这一过程中，土地征收时支付的补偿价格明显偏低，但是土地在被征收为国有土地出让时却获得很高的出让金。从根本上讲，土地价格“剪刀差”来自于国家对农村集体土地所有权收益的剥夺。这种土地价格的剪刀差，已经成为新时期“以乡养城”的主要形式，是当前农民利益流失最严重的渠道之一。

上述城市对农村、工业对农业的资源剥夺，固然出于对当时经济社会发展战略与策略的综合研判与决断，但其背后必然还有政府对城乡关系、工

农关系的偏颇理解的思维惯性。按照工业经济思维，小农经济是中国迈向农业现代化的最大障碍，把小规模的小农经济改造为大规模现代农业，在过去很长一个时期内都被认为是农业现代化发展的必然趋势。与此相适应，长期以来，在传统的城乡统筹思维框架中，城市与乡村存在着一种不平等的关系，一直是城市高高在上统筹乡村，以致于按照这种城乡不平等的思维，中国的城市化过程基本演化为城市替代乡村的过程。然而，我们看到，改革开放正是从农业经营体制改革得以破局，20世纪90年代最早进入市场的企业，是中国农村创造的乡镇企业，中国乡镇企业创造的财富首次占据了我国GDP总值的半壁江山。当前我国农业发展的外部环境、内部条件发生了很大变化，逼迫我们重新思考城乡关系、工农关系，而农村改革的成功实践和历史经验也要求我们重新认识农业和农村，从而在乡村振兴中摆正农业和乡村的位置，建立健全以城带乡、以工促农的新型城乡关系、工农关系。

四十年改革开放下来，我国经济体量翻了几番，城市积累了巨额财富，与此相对的是，农业经济占国民经济的比重越来越小，农村社会日益凋敝。城市的发展壮大毫无疑问得益于政府政策资源的大量、高度倾斜，目前城市也拥有农村和农业发展所必须的各种资源，这正是“乡村振兴”发展战略聚焦“城乡融合发展”的意义所在，也启示我们乡村振兴的一条捷径就是向政府争取政策资源、改变目前对乡村振兴不利的城乡资源配置模式。作为最接近农村和农业的县级政府，应在“建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系”之中发挥主导作用，做好资源下乡工作。这里的“资源”主要是政策与制度资源，其次是发展资源，如城市资本、成熟的产业模式等等，应注重其长期效应，满足农村农业发展的可持续要求。首先，在盘活制度存量方面，应致力于消除各种制度门槛，实现城乡同等对待，其中主要是：努力破解城乡二元结构，健全“三公（城乡公共服务均等、公共产品共享、公共保障均衡）”制度，尤其要在户籍制度、社会保障制度、住房制度、就业制度、教育制度等方面逐步消除城乡待遇保障的歧视性和差异化；继续完善承包地的“三权（所有权、承包权、经营权）”分置制度和宅基地的“三权（所有权、资格权、使用权）”分置制度改革，探讨农地与国有土地“同权同价”和农地流转制度改革；等等。然后，在增加制度供给方面，应致力于强化以城带乡力度、深化城乡融合程度，其中主要是：在加大工业反哺农业、城市反哺乡村的基础上，注

重“输血”与“造血”机制并重,探讨城市资本下乡制度;以“创新经营模式”为重,围绕市场导向,改变传统“小农”经营模式,积极培育家庭农场、合作社、社会化服务组织等新型农业经营主体,倡导适度规模化和公司化经营方式,促进小农户和现代农业有机衔接,构建现代农业经营体系;以农村一二三产业之间相互渗透、交叉重组为重点,优化整合生产要素,实现产业延伸和农业功能拓展;等等。

三、文化下乡及其认受性构建

改革开放以来,尤其是近些年来,乡村社会的还有一个显著现象是,伴随农村社会凋敝、农业经营困顿,农民社群及农民个体也显现出精神迷途和价值危机的迹象。1949年至改革开放,随着国家权力不断下沉到乡村,农村社会政治、经济、文化受到国家的全面监控,农民被严格的户籍制度固守在土地上,城乡人口流动陷入停滞状态,彼时农民生活虽然艰苦,但农村社会尚能维持表面的秩序。改革开放之后,乡村社会的政治经济体制发生了重大变化,带动了农民生活的全面变革,人们逐渐摆脱家族和地域的限制,在更为广阔的地域空间和人际关系范围内寻求合作,乡村传统的差序格局被打破,农民生活水平得到很大提高,越来越多的农民走出农村,其主体意识、平等意识、权利意识不断觉醒。乡村社会的这种生活变迁,应属于近现代以来中国社会转型的一部分,而从根本上说,应是中华传统乡土文明与以西方现代化为中心叙事的现代文明发生接触的结果。在乡村社会发生变迁、农民生活方式发生转变的同时,由于传统价值被搁置、扭曲乃至抛弃,加之政治环境盛行经济主义,农民又有着极为迫切的生计需求,使得功利主义文化、消费主义文化大行其道,乡村社会面临前所未有的价值危机。

除此之外,在精神迷途侵扰农民个体的同时,农民社群也面临分崩离析的态势。由于农村社会结构、利益格局急剧变迁,村庄共同体正逐渐被解构,遭遇前所未有的共同体之困:村内的凝聚力不足、农民对农村的归属感减弱和村庄共同体衰落。主要表现为农民社群成员的离散化,这主要是土地流转将更多的农民从土地的捆绑中解放出来,他们或候鸟般地往返于城乡间或彻底离土离乡在城市扎根,只有少数农民常年留在农村生活,这部分农民大致分为三种:一是贫弱型,即因身体、年龄等方面原因无法从事高强度的生产劳作,难以在城市就

业;二是留守型,即虽然有机会在城市谋生,但为照顾家庭成员如老人、未成年子女不得不留在农村;三是谋利型,即在理性分析后认为与城市打工收入相比,利用好现有农村资源可以获得更高的收益,如部分村干部或种养殖大户。土地流转在导致农民社群离散化的同时,也使村民可支配的土地长期、大幅减少,这些留守农民拥有大把的闲暇无所适从,“男的喝、女的赌”愈演愈烈,村庄内公共空间弥漫着一股怨愤,进一步加剧了农民社群的价值危机。

化解这种价值危机,应着力于重建农民社群和村庄共同体,在增强农民身份认同、共同体认同和文化主体性的同时,通过各种途径构建社群文化,增强村庄共同体的内聚力。在这方面,由于村庄内生性已经基本丧失,因此,需要以县政权力为代表的国家权力介入,充当价值引导者,为村庄重建创造条件、准备基础。在村庄共同体重建之中,首先,农民群众主人翁的地位不容动摇和错位,需要激活农民的乡村振兴主体地位,积极地创造有利条件,给农民群众赋权、放权,以政府的名义确认其文化主体性。其次,积极培育农村社会组织,构建“政府引导——农村社会自组织——农民”多主体协同共治的农村社会管理新模式,切实增进农民社群的共同体认同。最后,需要加强文化下乡工作。目前的文化下乡工作做得不够,资金投入与产品供给不足,文化设施缺乏,运行机制不规范,以致于难以发挥县级政府在配置文化资源上的主导作用。为此,就必须创新文化下乡的体制机制,以充分发挥县级政府在文化下乡中的主导作用。

不可忽视的是,目前乡村文化场域充斥着各种消极文化,比如封建迷信活动,各种邪教快速传播,而乡村优秀文化传承主体断裂,面临城市文化的挑战等诸多危机。纾解乡村价值危机的国家努力大多成效不大,分析其原因,主要是下乡文化不能得到农民的认可,文化产品缺乏认受性。由于农民在农村文化中发挥着主体作用,下乡文化产品和农村文化的传承与创新应该依据农民的需要来确定,而最后乡村文化的丰富发展也终究是为农民服务的,因此,在振兴乡村文化的新的实践中,应以文化产品的认受性为首要标准。这种认受性应植根于乡村社会,而源于血缘关系及熟人社会、以亲情关系为维系纽带的乡村,其所特有的敦厚、本分、好客重情的亲情特质,已成为一种中国农民所特有的思维方式,文化产品的认受性构建必须以此为根基。

乡村振兴的资本、土地与制度逻辑

陈文胜(湖南省社会科学院研究员)

习近平总书记在庆祝改革开放 40 周年大会上指出,十一届三中全会实现新中国成立以来党的历史上具有深远意义的伟大转折,开启了改革开放和社会主义现代化的伟大征程。可以说,十一届三中全会开启的中国市场化改革是关乎中华民族命运的一次重大历史抉择。那么,今天中国又一次处于历史转折关头,而乡村振兴的路径选择是决定中国全面现代化成败的关键一步。乡村振兴战略作为推进中国全面现代化的经济社会发展战略之一,遵循经济发展规律是其必然的逻辑。

一、农村改革的基本经验

改革开放让一个传统的农业大国创造了人类史上前所未有的现代化奇迹,可以用三个“美国人口规模”来评判其伟大成就和未来的历史任务:超过美国人口规模的三亿多农民在 40 年之间变成了市民;在 2017 年具有相当于美国人口规模的近三亿农民工在城镇就业;即使在 2050 年城镇化率达到 70% 仍然还有超过美国人口规模的四亿多人口在乡村。而其中最成功的经验是什么?正是由于改革开放把产生于西方发达国家的现代市场经济制度与东方农业大国的社会主义制度结合起来,使中国社会主义现代化跨越了横亘在社会主义与资本主义之间的一道历史鸿沟,破解了社会主义制度能不能与市场经济相结合的重大历史难题,实现了从高度集中的计划经济体制向充满生机活力的社会主义市场经济体制的历史转变,从而为中国社会主义现代化提供了最有效率的经济体制。这不仅是中国共产党的首创,也是人类社会发史上绝无仅有的创举,更是对中国现代化进程产生着决定影响的制度变革。

根据农业经济学家舒尔茨的观点,对处于传统农业发展状态的发展中国家而言,国民经济增长不可或缺的一步就是改造传统农业,提高农民的收入,使之成为工业化、城镇化的内在动力。在改革开放前,国民经济处于崩溃边缘,政府根本就没有集

中力量办大事的财力。因此,没有钱就不断给政策,打破“大锅饭”分配方式的改革首先从农村开始。十一届三中全会以来,以推进市场化改革为重点,放松对农民出售自己产品的限制,放松对农民自由择业的限制,放松对农村投资的限制,使经济要素流动冲破了计划经济时代形成的城乡二元体制坚冰,使中国最贫穷的群体——农民、最落后的地区——农村最先发展起来,作为那个时代风云人物的万元户都是来自农村的农民。不仅成功地解决了全中国人的温饱问题,而且使七八亿人口摆脱了贫困。

在今天的中国,谁也无法否认必须遵循经济发展规律,其中最根本的就是要遵循市场规律。邓小平的伟大就在于突破了在计划和市场关系问题上固有观念及其思维定势,在理论上纠正了把计划经济和市场经济视为区分社会主义制度和资本主义制度标志的错误倾向,在实践上纠正了发展目标脱离国情国力、违背经济发展规律的“大跃进”运动,全面改进了党对经济工作的领导,回归到经济社会发展的常态。因为经济社会发展是一个自然而然的历史进程,不能人为地改变发展规律、人为地超越发展阶段。

在实施乡村振兴战略中,面对城乡发展不平衡、乡村发展不充分的重大矛盾,实现“产业兴旺”、发展经济,让乡村“生活富裕”就成为乡村振兴的现实选择。而如何从根本上破解当前不少农村基层工作存在“千斤拨四两”的发展难题,回顾农村 40 年改革的历程,没有什么比市场化的改革更能够“四两拨千斤”地激发农村的内在活力,更能够提高农业效益、增加农民收入,从而更加有效地提高农民的生活水平。因此,乡村要实现振兴,就必须遵循市场经济的发展逻辑,其中资本逻辑、土地逻辑、制度逻辑是现实途径。

二、乡村振兴的资本逻辑

习近平在十八届三中全会指出,经济体制改革是全面深化改革的重点,核心问题是处理好政府和

市场的关系,使市场在资源配置中起决定性作用和更好地发挥政府作用。如何发挥市场作用,之前是“基础性作用”,十八届三中全会明确要求发挥“决定性作用”。而如何发挥政府作用,就成为处理好政府和市场关系的关键所在。毋庸置疑,乡村发展必然需要政府在财政投入和资源配置上的优先安排。但如何向乡村投资,不能是长官意志的行政行为,必须是资本逻辑的市场导向。

林毅夫在世界银行担任副行长时发现,在二次世界大战以后,世界银行给发展中国家提供的援助高达3万多亿美元,为什么发展中国家没有发展起来?为什么发展中国家的贫困还是解决不了?同样,中国改革开放前农民每年都有扶贫款、救济粮却不能改变贫困状况,周其仁认为是匪夷所思的逻辑所致:“一手紧闭机会之门,一手扶贫救济帮困。”而中国改革开放之所以成功,是因为政府在全国范围内大力投入公路、铁路、电力等基础设施建设,使之成为不断加快工业化、城镇化进程的有效资本带动产业发展的支撑,也使得贫困人口能够更好地接触市场进入产业发展中,也就提供了更好的脱贫致富机会。

舒尔茨在《改造传统农业》中认为,传统农业中的农民行为是理性的,以其经验对可用资源进行了最优配置,对经济上的有利刺激也会做出积极且及时的反应。但效率并不等于效益,农民之所以贫穷,是因为在多数贫穷国家中缺乏足够的能让农民作出反应的经济和技术机会。舒尔茨进一步指出,“一旦有了投资机会和有效的鼓励,农民将把黄沙变成黄金。”十一届三中全会的改革让农民获得了致富的市场机会,“弱势群体”的农民就成为了首先富起来的“万元户”。而农村改革的滞后,导致长期以来政府直接干预农产品价格,直接决定农业产业项目,直接投资农业产业发展,不仅扭曲了市场价格和供求关系,影响了市场机制的作用发挥,推动了国内产量增加导致农产品库存挤压,形成了国内外农产品价格倒挂,刺激粮食进口量大增;而且还造成了政府主体、农民客体的乡村发展现状,出现了不少“政府忙着干、农民站着看”的怪象。过去在新农村建设中,一些地方政府直接砸钱建设不少的示范村,进行了大力度的产业结构调整,却造成农民亏本的多,资源浪费的多,带来产业兴旺、生活富裕的繁荣乡村不多。

为什么农村会出现这种现象?虽然城市的基础设施建设也是政府投入,但城市的基础设施建设与产业是联动发展的,产业发展带动资本进入哪

里,基础设施建设就投入到哪里,整个基础设施建设的政府投入资本化了,形成了有效的市场和有为的政府,才能创造更多的社会财富和更好的经济效益。如果乡村振兴是由政府盲目地大规模地“砸钱”,像大庆那样一些现代化城市都在衰退,日本的乡村都出现了“鬼屋”导致政府免费发放乡村房屋,那么,不要说会带来什么样的经济发展效应,会不会在中国乡村形成一个又一个“鬼村”?这是值得认真思考的问题。因为中国仍然处于社会主义初级阶段,受经济发展水平和财政收入的局限,目前还无法做到公平优先,只有在市场经济的效益导向下加快生产力的发展,才能不断实现公平。

李嘉图曾经提出过一个著名的市场经济分配定律:在市场经济中,利润既不与劳动付出成正比,也不与效益成正比,而是与资本成正比。也就是说,多劳并不多得,农业社会的乡村劳动力就最多;高产也并不多得,农产品每次高产或多产就会造成过剩卖难;多资才能多得,城市正是拥有雄厚的资金才带来财富的几何增长。这说明了什么?说明了在中国工业化、城镇化进程中,乡村的贫穷不是物质的贫穷而是货币的贫穷,资源没有资本化,再勤劳的劳动也不能致富。所以,资本进不去的地方就是不能带来财富和繁荣的地方,就是资金和人才流失的地方。在过去农村的基层实践中,派大学生村官也好,派工作队也好,都未能从根本上改变这个发展的必然趋势。

中央一号文件提出必须重塑城乡关系,走城乡融合发展之路,关键是要加快清除阻碍城市要素下乡的各种障碍。可以说,没有乡村各种要素进城就没有城市的繁荣,同样,没有城市各种要素下乡就无法实现乡村的真正振兴。因为城市之所以繁荣,就是因为包括资本在内的农村各种要素不断进城;而乡村之所以衰落,就是因为包括资本在内的城市各种要素不能下乡。

三、乡村振兴的土地逻辑

土地制度是一个国家经济社会发展最基本的制度,处理好农民和土地的关系是乡村振兴的重要命题。土地不仅是亿万农民的安身立命之本,更是释放中国乡村进一步发展能量的钥匙。在当前中国快速工业化和城市化进程中,政府与农民的利益博弈集中体现在农地非农化所带来的巨大利益上,原有农地制度所没有解决的问题在乡村振兴中日益凸现出来。

土地是财富之母,劳动是财富之父。改革开放

后推进的市场机制配置人力资源产生了震惊世界的人口红利,爆发了中国前所未有的发展活力。农村劳动力的收入大幅上升,工资性收入逐渐成为农民收入增长的主体部分。而农村土地的财富效应却没有体现,原因是多方面的,其中一个重要原因就是由于制度设计人为地限制了市场机制对乡村土地的优化配置作用,土地作为最重要要素的市场价值被扭曲了,使稀缺的土地资源在市场经济条件下无法成为加快乡村发展最具活力的要素,无法资本化而不断升值以实现乡村资源的利益最大化,无法就位于天然的“财富之母”。而且由此产生了连锁反应:造成资本等现代要素缺乏进入乡村的积极性,使乡村资金供应严重不足,要素成本如劳动力、科技成本反高于工业和城市,成为当前乡村发展内在动力不足的核心症结。

农村改革成功的经验就是在土地和农民关系上的松动,让农民获得了经营自主权和收益权,才激活了乡村发展的巨大活力。按照十八届三中全会的要求发挥市场在资源配置中的决定性作用,就意味着乡村各种资源要素都要进入市场,作为乡村最稀缺的土地资源无疑要通过市场机制实现应有的价值与优化配置。那么,政府要从对乡村土地资源要素市场的过多控制干预中退出来,建立逐步摆脱行政对乡村土地资源配置的新体制模式,使土地成为乡村振兴的推动力,从而把土地资源作为杠杆,发挥其它资源要素如劳动力、科技、资金对乡村振兴的积极作用。这样才能既有利于解决土地要素优化配置的问题,提高土地有效利用率、产出率和生产率;又有利于促进乡村劳动力转移到非农就业,加快土地规模经营。因此,以市场配置资源为取向,推动土地产权的流动,实现土地资源由资产向资本的转变,是推进乡村振兴的必然选择。

正如习近平所指出的,处理好农民和土地关系是农村改革的主线。从十一届三中全会到十八届三中全会,农村土地制度实现了所有权、承包权、经营权的三权分置制度变迁,这实质上是在推进以市场配置资源为取向的制度变革,是对十一届三中全会以来改革的进一步向前推进。在坚持农村土地集体所有的前提下,颁发权属证书,前所未有地明确了农地的物权归属,使农地的物权具有了法律化的保护,从而为农地产权的市场流转奠定了坚实的基础,是继林权改革颁发林权证书之后又一个农村改革的制度创新,也是依法治国在农村改革上的深入推进。

在实施乡村振兴战略中,清除要素下乡的各种

障碍,必须以市场配置土地资源为突破,使集体和农民的资源变为资产以实现价值增值,推动农民增收,并带动人才、资金下乡,产生的效应要比国家财政的投入更有效率也更有作用。现在各种要素为什么不下乡,主要原因就是土地的权能不清晰、不明确,难以资本化,也就难以与各种要素进行优化配置。同时,各种市场主体也不清楚什么样的资源要素能够进行优化配置,乡村最稀缺的土地资源发挥不了有效作用。

如何在实践中解决这样的难题,长沙县浔龙河特色小镇有一个非常值得推广的做法。一是确权。将全村每一寸土地包括荒地,以及土地上所有的附着物包括每一棵树,明确到具体的村民小组、或农民、或村集体;耕地、林地土地经营权确权到户,土地承包权确权到户,林木所有权确权到户,宅基地使用权确权到户,使所有权、承包权非常清晰,并明确集体收益分红权按每个村民小组所占有的股份比例进行分红。从而通过土地确权让农民的土地资源变为资产,为市场的优化配置创造条件。二是赋能。就是赋予土地资源的市场配置价格能力,制定了整套资产交易方案,把全村所有的土地包括荒地,以及土地上所有的附着物包括每一棵树,明确流转的年限及相应价格;并进行生态空间、生活空间、生产空间的规划布局,赋予生态空间的土地生态价值,使所有的土地价值都能体现出来。从而形成了土地经营权流转、宅基地置换的市场交易清单,推动农民的资产价值变为资本,实现乡村资源资产化后的资本化。正是激活活乡村“沉睡”的土地资源,浔龙河村吸引了“下乡”的工商资本已经超过12亿元,在“资本下乡”的催化作用下,村民年人均纯收入达到近3万元,比2009年增长6倍多,仅仅几年时间就实现了从贫困村向富裕村的历史跨越。

因此,其中最为关键的是确权赋能,使土地及土地上各种要素的权属清晰,以保障农民的核心利益;赋予土地价值的市场实现能力,以推动乡村资源的资产化并进而资本化甚至证券化,实现以现代经济的发展方式引领乡村传统产业变革。

四、乡村振兴的制度逻辑

中国传统的乡土社会是费孝通所称的“熟人社会”,社会关系建立在亲缘、血缘和地缘基础之上的身份认同,形成较为密切的情感与道义的联系,因而人际交往的目的不是追求经济理性,而是维系一种稳定的熟人社会关系和固定的社会结构,“身份信任”是其作为农业社会的人际关系最突出的特

征。改革开放以来,随着社会分工的不断细化,商品经济成为了整个中国社会的主要经济形态。市场经济的最大优势,就是跨越地理范围与生活范围,实现了陌生人之间的经济交易,从而打破了农业社会的封闭性和稳定性,越来越多的陌生人进入到乡村的熟人社会。于是,每个人都要面对一个商品社会,面对“一个被陌生人统治的世界”。

在费孝通看来,“陌生人所组成的现代社会是无法用乡土社会的习俗来应付的”,乡土社会的礼治秩序就不足以应对愈加复杂的乡村利益纠纷和社会矛盾,只有制度约束力才是不可或缺的前提条件。因此,如何能够在陌生人之间建立成本最低的交往方式,人们不约而同找到了契约制度这样一个新的社会权威力量。因而在市场经济的现代社会,契约制度是把相互陌生的人紧密地联结到一起的粘合剂,每一个人都极大地依附着制度。从这个意义上说,契约制度意味着社会公共秩序的存在,所有市场经济的社会都生存在契约制度之下。

因此,市场经济必然是契约经济、制度社会,乡村振兴的市场逻辑就必然是制度逻辑。在推进农业农村现代化进程中,乡村发展不是一个封闭的体系,而是一个开放的体系,需要现代性的各种要素进入乡村。尽管中国乡村社会已经全面卷入市场经济浪潮之中,但由于处于社会大转型时代,一方面,熟人社会秩序无疑已经不复存在,另一方面,与市场经济相适应的现代经济制度秩序还未完全建立。没有有效的现代经济制度作为保障,各种市场要素缺乏安全感就会望而生畏不敢下乡。在市场经济下,乡村振兴首先不是钱的问题,也不是人才的问题,最大的瓶颈就是制度的问题。

在长沙县浔龙河特色小镇的调研发现,乡村振兴离不开政府的政策保障。浔龙河特色小镇的各

项改革探索都得到了地方政府的大力支持,不少改革的试点就落户在此,因而在政策上给各市场主体吃下了定心丸。特别是地方政府根据浔龙河产业发展的需要,对公共服务和基础设施建设的财政投入给予了优先保障。在乡村的微观制度上进行了最具创新意义的是,建立了“全体村民公投”——村民全体投票决定村集体事务的民主决策机制。即是由村民通过直接投票的方式,对相关事项表达同意、反对或弃权的明确态度进行表决,然后根据表决结果达成决策的一种公共契约制度。如在确权工作和资产交易方案实施之前,对是否要开展城乡一体化试点建设小城镇进行民主决策,投票支持率97.2%;对村民集中居住及选房选址方案进行民主决策,投票支持率98.14%;对村民土地流转事项进行民主决策,投票支持率100%。不仅让农民意愿得到充分表达,而且把所有的投票结果和会议表决结果都让参与成员签字存档备查,产生的合法性和合理性上升为村庄社会的权威性,重构了在价值与利益相统一基础上的村庄社会共同体。可在一些地方,村规民约都是乡镇政府代为制订或几个村干部关起门来制订,无须村民的同意和授权,要么就只能挂在墙壁上、写在纸上,要么就造成与群众的尖锐对立,使村庄处于原子化和无序化状态。

2018年中央一号文件提出要实现乡村治理体系和治理能力现代化,关键是怎样才能够构建乡村社会价值与利益的命运共同体。在乡村振兴的市场逻辑中,宏观层面而言,必须破除城乡二元结构,在城乡平等发展中建立城乡融合发展的体制机制与政策体系,确保下乡资本等要素的市场权利安全。微观层面而言,迫切需要用现代经济的契约制度来整合与规范乡村的制度体系,从而形成市场利益共享的现代乡村制度框架和治理结构。

乡村振兴必需解决三个基本问题

刘 强(农业农村部离退休干部局局长)

2017年10月,党的十九大报告作出“实施乡村振兴战略”重大部署。这是完全出乎绝大多数普通人的意外,大家不容易想到下一阶段应该实施乡村振兴战略了。其实,这对于中共高层来说则应完

全合乎客观逻辑。到2020年,将达到脱贫攻坚的预定目标,实现全面建成小康社会;在脱贫和小康的基础上,乡村振兴就是自然而然的要求,既是客观发展的需要,也是执政兴国的需要。显然,不应

在全面建成小康社会之后才部署实施乡村振兴战略，而应在之前的某个合适时点宣布实施，这个合适时点，莫过于党的十九大。脱贫攻坚、乡村振兴，两大重大战略从而实现“无缝衔接”。这是我对乡村振兴战略的最初感受。那么，什么是乡村振兴呢？如何才能实现乡村振兴？乡村振兴是个美好的图景，但是中国“三农”问题积重难返，乡村振兴谈何容易？9亿农民之众，差不多是美国全部人口的3倍；户均仅仅七八亩地，如此狭小的土地规模，极大地制约了农户的农业收入水平。在这样非同寻常、极为特殊的客观条件下，农民一家一户如何养家糊口、发家致富是摆在面前的十分现实的难题。好在，城镇提供的就业机会、就业收入，在较大程度上掩盖了这一窘境。那么，实现乡村振兴，其根本的评价指标应是什么？我认为，应是农民的人均收入。常言道，“就业是民生之本”，其实说的还不够深刻明了，应该说“收入是民生之本”。“小康不小康，关键看老乡”，同样，“振兴不振兴，关键看老乡”。农民的钱袋子鼓不鼓，是判断是否小康、是否振兴的根本标准。所以，乡村振兴最根本、最核心的评价指标是农民收入水平，这可谓“农民之基”。即总体而言，必需要解决好农民问题，才有可能实现乡村振兴。这是中央提出实施乡村振兴战略后的总体感受。一年多以来，结合我的日常工作和研究兴趣，我又逐步认识到一些实际问题，尤其是对于两个方面的问题有了较多具体感受。一是，要进一步完善农地政策和法制，这可谓“农业之基”；二是，要建立健全村级公共产品供给体制，这可谓“农村之基”。总之，就我个人的主要关注点而言，实施乡村振兴战略，必需解决上述三个方面的基本问题，即农民问题、土地问题和公益问题，笔者就此分别谈一些认识。

一、必须治理“穷根儿”，奠定农民收入之基

我国农村扶贫进入攻坚期，党中央审时度势、高瞻远瞩，提出并部署实施乡村振兴战略。扶贫的目标是脱贫，振兴的目标是富裕，两大战略无缝衔接，为我国农村发展绘就了蓝图。

今年初，中国农业大学李小云教授曾发文指出，扶贫能让穷人致富吗？他在云南勐腊河边村扶贫已经有三年多，他感到有些困惑。笔者认为，我们扶贫的目标是为了脱贫，目前脱贫已处于攻坚期，是最后的也是最关键的一场硬仗，必须打赢，必须如期实现脱贫，实现农村全面小康；下一步走向富裕，不是扶贫能够解决的，必须实施乡村振兴战

略，逐步实现农民富裕，实现农村现代化。无论是脱贫还是富裕，都是与“贫”作斗争，即“治贫”，治贫大致分为脱贫、富裕两个历史阶段。

治贫既要治标，更要治本。从近年脱贫的实践看，一般重在治标。比如，李小云教授在河边村设计实施的“瑶族妈妈”客房，增加了农民就业机会，增加了工资收入，对于脱贫是有明显效果的。但是走向富裕，仅有“瑶族妈妈”客房还不够，因为“瑶族妈妈”客房并不能治理农民的“穷根儿”。走向富裕，必须治本，必须治“穷根儿”。

那么，我国农民的“穷根儿”是什么？这一点必须刨根问底弄清楚。所谓穷，就是收入低。从农民收入结构看，主要有农业经营收入、工资性收入、财产性收入、转移支付收入四个部分。其中，农业经营收入是农民收入之本，农民的收入应以农业经营收入为主，这是天经地义的。近几年，我国农民的工资性收入已经高于农业经营收入，其含义是什么？一是农民普遍处于兼业状态，二是农业经营收入匮乏。这毫不奇怪，因为我国的基本农情是农民过多，而使人地矛盾高度紧张。农村集体土地约19亿亩，由2.29亿户农户（约9亿农民）承包经营，户均承包耕地面积仅有8亩左右。可以说，这是超小型的家庭农场，国人甚至羞于称之为家庭农场。如此小规模的家庭土地面积，显然是一个“卡脖子”的制约因素，决定了农户农业经营收入的极大局限性。人均土地资源过少，这是农民贫困的主要客观因素。笔者认为，这也是我国“三农”问题的根源所在。美国、加拿大、巴西、俄罗斯、澳大利亚等国家都没有所谓的“三农”问题，因为这些国家的农民数量不多，所以农民人均土地资源较多。

有的同志说，不对啊，我们的城市化率已经50%多了，没有9亿农民了。这是概念的偏差。据2016年的统计数据，我国农村承包土地的农户数量是2.29亿户，有9亿多人口。我国有20亿亩耕地，其中农垦约有1亿亩，其他19亿亩基本是集体土地，承包给农户使用。也就是说，9亿多农民承包了大约19亿亩耕地。这9亿多人口是不是农民？他有耕地，在本质上就是农民，尽管他可能去城市打工了，但是身上仍有农民的“标签”。

我国要解决“三农”问题，要推进乡村振兴，必须逐步解决农民人均土地资源太少的问题，这是“治本”之道，是绕不过去的坎儿。耕地面积是基本固定不变的，那就得逐步减少农民数量。应把“减少农户数量、增加户均面积”作为我国农业家庭经营的根本目标、长远战略。只有着眼于这个目标、

坚持住这个战略,才有可能逐步破解“农业人口过多、户均面积过小”的困局。

2002年的《农村土地承包法》第二十六条明确规定,“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。承包方不交回的,发包方可以收回承包的耕地和草地。”这一条款是合理的、科学的,此类情况下退出承包地是应当的,有利于逐步减少农业人口、增加户均承包耕地面积。但是,后来的有关文件又提出了不同的意见。而且,近期的农村土地承包法修订草案也要修改这一条。笔者认为,这是“捡芝麻,丢西瓜”,是历史的倒退,在此呼吁正视这个问题!我国必须实施减少农业人口战略,要把逐步减少农业人口作为根本性的、长远性的发展战略,这是逐步扩大户均承包土地规模的必由之路。要坚持和落实“全家迁入设区的市退出承包地”的法律规定,切忌开历史的倒车。

进城农民市民化,其实现成本不应由其承包地来买单。全家迁入设区的市,转为非农业户口,丧失了集体经济组织成员资格,理应退出其承包地。健康有序的城市化,应依靠城市的“拉力”来实现,而不应依赖于农村土地的“推力”。我国农村土地有9亿承包人口,承包人口过多。农村土地所具有的经济功能、经济效益,应由农村的农业人口来分享,而不应由“全家迁入设区的市”的进城人口来分享,这应是一条基本原则。从长远看,要实现户均承包耕地面积的适度扩大,逐步提高农民的农业收入水平,必须坚持和践行这一基本原则。

二、必需完善农地法制,筑牢农业发展之基

党的十九大作出重大论断,“经过长期努力,中国特色社会主义进入了新时代,这是我国发展新的历史方位。”农村土地制度,是保障农业农村经济发展的基础性制度,一直以来存在诸多热点问题,备受各级政府和广大专家学者关注。进入新时代,如何回应热点问题,进一步完善创新农地制度,实现农地制度科学化、法制化,是新形势下的新任务新要求,也是乡村振兴的必然要求。

近年,笔者越来越有一个深刻的认识,农村土地的政策与法制,必须融合经济学与法学两门学科,而不能再是两张皮。随着农地政策法制化的要求越来越迫切,法学有成为显学的趋势,这也是客观规律。一方面,调研农地制度的经济学者应当懂得基本的法学知识,当然最好能够成为法学专家,从法学理论的视角深化农村土地经济问题研究;另

一方面,法学专家应当多一些田野调查,接地气、察民情,从而实现法学与实践相结合。经济学与法学密切融合,必能大大推动农地制度的法制化进程,也有益于国家整个经济体制的现代化。笔者认为,把经济学与法学融合应用于农地制度、农地法制,陈小君教授的团队堪称楷模,无论田野调查还是法理研究,都非常深入扎实,而所取得的成效亦有目共睹。

按照产权理论,农村土地作为不动产,其最根本的权利是所有权和使用权。其中,所有权是物权,使用权既可能是用益物权,也可能是债权。笔者对所有权、使用权作一些必要的分析。

我国农村土地实行公有制,即集体所有制。笔者常常感到,对于农村土地集体所有制,目前普遍存在一些模糊认识。农村土地集体所有制的实质是什么?笔者关注和研究这个问题大概有15年了。现在可以坚定地认为,农村土地集体所有制并不是完全意义上的所有制,而仅仅是名义上的所有制。换言之,农村土地集体所有制的实质是国家所有制,农村集体经济组织所享有的主要是土地的使用权,而集体对土地的使用权又实行承包制,分解承包给本集体的农户实际使用。为什么得出这样的结论?这是因为,所有权的基本特征是享有处分权和收益权,而农村集体经济组织对于土地并无处分权,也没有完整的收益权。比如,征地就是最为显著的例证。农地转为非农使用,其权限不在农村集体经济组织,而在人民政府;征地收益的分配,大头儿不在农村集体经济组织,而在人民政府。因此,农村集体经济组织对于土地的所有权,仅是名义上的,这是确信无疑的。我国农村土地集体所有制的实质是集体仅享有土地的使用权等部分权利,并不享有完整的土地所有权权利。或者说,农村集体经济组织所享有的土地权利是“准所有权”。

如上分析,农村集体经济组织所享有的土地权利主要是使用权,而国家又通过政策和法律规定了使用权的实现形式,即承包到户使用。这进一步表明,集体的土地所有权大多是名义上的。那么,农户得到的土地使用权是什么性质呢?一些专家学者认为,自实行家庭承包制以来,对于农户的土地承包经营权,一直存在物权与债权之争。笔者不赞同这一判断。回顾我国法律关于土地承包经营权的保护方式,可以看出,一直以来是把其作为物权进行保护的。比如,1986年的《民法通则》,第五章为“民事权利”,其中第一节为“财产所有权和与财产所有权有关的财产权”,第二节为“债权”,“土地的承包经营权”列于第一节中,可见《民法通则》是

把土地承包经营权作为物权进行保护的,而不是作为债权,尽管土地承包经营权也具有债权的一些特征;1993年修改后的《经济合同法》第二条规定:“本法适用于平等民事主体的法人、其他经济组织、个体工商户、农村承包经营户相互之间,为实现一定经济目的,明确相互权利义务关系而订立的合同”,可见《经济合同法》未把农村土地承包经营权(农村集体经济组织与承包农户之间)纳入适用范围,这也表明农村土地承包经营权不是《经济合同法》所调整的债权关系;1999年《合同法》仍未把农村土地承包经营权纳入适用范围,再次表明土地承包经营权不是《合同法》所调整的债权关系;2002年的《农村土地承包法》,尽管没有明确规定土地承包经营权为物权,但是土地承包经营权的物权性质已比较清晰;2007年《物权法》则明确将土地承包经营权规定为一种用益物权。由上述法律历程看到,我国法律对于农村土地承包经营权的物权性保护是渐进的,而不是一蹴而就。也正因如此,《物权法》颁布实施后,并没有对农村土地承包经营权带来立竿见影的影响,对其影响是长远性的。

这里,笔者认为也有必要谈一下对当前成为热点的“三权分置”的认识。正如经济学界、法学界对于“三权分置”存在的一些理论分歧,笔者认为,“三权分置”是客观发生的经济现象,但却不能上升为法律规范。这是因为,土地的所有权、使用权属于不动产权范畴,而农民(农户)对土地的承包权并不属于产权范畴,承包权体现的是集体经济组织的成员权、农民对集体土地的承包请求权。也就是说,“所有权、使用权”与“承包权”,是两类不同性质的权利。从经济学的角度看,“所有权、使用权”与“承包权”客观上确实存在分离的现象;但是,从法学的角度看,“所有权、使用权”与“承包权”的性质不同,法律规范也必然不同。

而且,需要指出的是,《农村土地承包法》是2002年制定颁布的,当时正处于农村税费改革期间。大家知道,在农村税费改革之前,农户的承包地需要交纳农业税、三提五统等农业税费,这正体现了“承包”的含义;但是,在农村税费改革之后,农户使用的土地不再缴纳农业税、三提五统等农业税费,在事实上已经不存在“承包”。因此,从这个方面看,目前的《农村土地承包法》名称早已不合时宜,应当更名为“农村土地使用法”,或者其他适宜的名称。

三、必需改革公益体制,健全农村建设之基

近几年,中央开展农村人居环境整治工作,而

且工作力度逐步加大。这说明了两点:一是近些年农村人居环境问题凸显,对农业农村发展形成了新的挑战;二是中央已把农村人居环境整治工作提上重要日程,下决心解决这个关乎农村发展的基础性问题。需要思考的是,农村人居环境何以成为问题?何以到了需要中央来抓的严重程度?捋清楚产生问题的根本原因,才能对症下药,才能药到病除。

总体看,农村人居环境属于农村公共产品,农村人居环境问题是农村公共事务问题。讨论农村公共产品,需要区分两类不同性质的公共产品。对于跨行政村的公共产品,属于纯公共产品,应由公共财政承担供给成本;对于村内户外的公共产品,一般认为是准公共产品,应按照“受益者付费”的方式解决供给成本问题。

应当说,农村人居环境既包括纯公共产品,如跨行政村的道路等设施,也包括准公共产品,如村内的通组路、巷道、垃圾收集等事务。笔者认为,目前的农村人居环境问题,主要是准公共产品问题。可以说,本世纪以来,公共财政对于农村纯公共产品供给是努力尽责的,交通、医疗、教育等各方面均有所发展,农民群众总体比较满意。目前,对于农村准公共产品,主要通过村民一事一议筹资筹劳与财政奖补的投融资方式解决。从近年来看,“一事一议”总体效果不够好,难以充分解决农村准公共产品的有效供给问题。据多方面测算,全国农村每年需要“一事一议”项目建设资金约3000亿元,以解决村内户外的道路硬化、环境卫生、灯光照明、田间设施等公共产品供给问题。实际上,近年全国农村每年完成的“一事一议”项目总投资仅约1300亿元,建设资金缺口达55%以上。由于“一事一议”项目总投入远远不足,一般只能先用于道路硬化等农民群众最为急需的项目,对于垃圾污水治理等问题往往难以顾及,有的村庄由于缺乏公共资金,十几年不能清理整治垃圾,造成垃圾围村现象。因此,农村人居环境问题,主要是农村准公共产品供给不足造成的。从长远计,解决农村人居环境问题,必须对症下药,从农村准公共产品供给体制机制方面着手。

那么,“一事一议”项目建设资金为什么缺口如此之大?“一事一议”项目建设,是为了解决村内户外准公共产品供给问题,应坚持“民办公助”原则。当前,“一事一议”项目资金的主要构成是筹资筹劳、集体投入、捐资赞助、财政奖补。其中,财政奖补占项目总投资的比例应小于50%。但是,据调研,在实际工作中,许多地方的财政奖补比例突破

了50%，有的甚至高达90%左右，“民办公助”异化为“民助公办”，远远背离了准公共产品“受益者付费”的原则，受益者享受到利益，却没有付出必要的费用。也就是说，受益者“付费”出现了明显“空白”状态，致使“一事一议”制度的作用没有发挥出来。这个问题亟需引起重视，尽快健全完善“一事一议”管理制度。

在这个方面，城市小区的人居环境治理经验值得借鉴。在城市小区，居民一般需要缴纳两项费用，一是物业管理费，这项费用包含小区内的垃圾收集费、环境卫生费；二是垃圾处理费，是小区内垃圾收集后转交市政部门处理、填埋的费用，由小区物业管理部代收后转缴地方政府。可见，城市小区的公益事业是“民办”，并没有“公助”。国家对农村的村内户外公益事业实行“民办公助”，是对农村发展的扶持政策，基层在实际操作中不应异化为“民助公办”。只有坚持“民办公助”基本取向，落实“受益者付费”基本原则，完善“一事一议”筹资筹劳与财政奖补制度，才能搞好农村人居环境建设。

这里，从制度沿革与改革的视角，我们再做一些必要的探究。应当看到，不同于各级政府供给纯公共产品的体制，国家对于村级准公共产品供给的制度设计，不是通过村级税收来解决，而是通过村级收费(含筹劳)来解决。村级收费(含筹劳)，农村税费改革之前是指“三项提留和两工”，税费改革之后是指“一事一议筹资筹劳”。“三提两工”是强制性制度，必须缴纳，而“筹资筹劳”是民主性制度，自愿缴纳。笔者认为，需要强调两点：第一，农村税费改革的目的是为减轻农民负担，甚至于取消农民负担(比如农业税)，而一事一议制度是为了控制农民负担，并不是旨在取消农民负担。第二，一事一议制度的功能，首先是建设村级公益事业，这是“本”，其次是控制农民负担，这是“末”，本末不可

倒置。

近年，在村民一事一议筹资筹劳管理工作中，对于筹资筹劳政策及标准，遇到一些疑义甚至争论，既有来自基层干部群众的声，也有来自机关一些干部的声音。笔者对此感触良多，村民一事一议筹资筹劳管理亟需提高思想认识。必需认识到，村民一事一议筹资筹劳是对集体公益事业应尽的义务，是村级公共产品建设成本的重要组成部分。农村社区的村民一事一议筹资筹劳，如同城市社区的市民缴纳专项维修资金、物业管理费，是居民对社区集体必需尽到的义务，属于合理负担；合理负担并非越低越好，应当根据居民经济承受能力和公益事业建设需要而定。从村级公益事业投融资体制机制看，必需争取多方给力，积极构建“群众筹资筹劳，集体经济支持，社会捐资赞助，财政奖励补助”的多元化投入保障机制。只有千方百计多渠道“化缘”，才能尽量满足农民群众的实际建设需求，促进农村社区“强筋壮骨”，为乡村振兴提供基础保障。

借鉴城市小区物业管理等成功治理经验，推进农村集中居住小区逐步实行物业化管理，是村级公共产品供给体制改革的大方向。《中共中央国务院关于加强和完善城乡社区治理的意见》(2017年)指出：有条件的地方应规范农村社区物业管理，研究制定物业管理费管理办法；探索在农村社区选聘物业服务企业，提供社区物业服务。这为农村小区公共产品供给体制改革指明了方向，具备条件的农村社区应适时推行物业管理费制度，逐步建立健全村级公共产品供给体制。需要指出的是，城市小区物业费是依据业主的房屋建筑面积收取的；而农村小区的房屋一般没有产权证，没有明确的建筑面积标识，但是宅基地有使用权证书，宅基地面积在使用权证书上均有标明，可以考虑依据业主的宅基地面积收取物业费。

实施乡村振兴战略 社会建设应先行

吴理财(华中师范大学湖北经济与社会发展研究院教授)

作的重要遵循。乡村振兴战略的有效实施，不仅需要国家的制度、政策和资源的供给，更需要乡村社会自身主动承接和积极配合。这一战略是否能够

乡村振兴战略，是今后一个时期做好“三农”工

“落地”“生根发芽”并“结出硕果”，关键在于乡村社会自身有没有与之相对接的社会基础。

然而，当今中国乡村正在经历着一场急剧的社会变革，个体化是这场变革一项最深刻的内容。个体化不是中国社会独有的变革，而是现代化的一个后果。在中国乡村现代化进程之中，也出现了个体化变革。阎云翔在其著作《中国社会的个体化》中谈到，“去传统化、脱嵌、通过书写自己的人生来创造属于自己的生活，以及无法抗拒的更加独立和个人主义的压力，所有这些西欧个体化特征也同样发生在中国的个体身上”。改革开放以后，随着家庭联产承包责任制的普遍推行以及城乡之间人口的自由流动，原来将农民束缚在土地上的制度藩篱逐渐被拆除，一个个农民从高度集中的、整齐划一的、无所不包的总体性社会中脱嵌出来，并且越来越多的个人从家庭、家族、村落、集体和阶级等结构中解脱出来，由集体的“社员”变成高度离散的自由“村民”。

一开始，这些个体化的农民为自身的“解放”而欢欣鼓舞，因为他们从高度集中的总体性社会体制中脱身出来，允许他们跨越城乡二元结构的制度鸿沟而自由流动，成为一个自由之身。随后，他们才发现，伴随着这种自由的还有不可预知的风险和个人难以抵御的各种侵害，需要自由之身独自去面对或承受。相对于过去，这些个体农民无疑地拥有了更多的自由或自主性，但吊诡的是，这些自由、自主性又具有一定的自反性，也就是说这些日益自主、自由的个体，不得不去独自面对各种社会风险，对所面临的问题（无论是个人的还是社会的）承担全部责任，发展出一个自反性的自我。身处个体化变革中的中国农民，越来越多的人成为“为自己而活”和“靠自己而活”的原子化个体。

“为自己而活”，主张的是个体的权利和利益，同时，他也因此而逐渐失去“集体性”，对村社公共事务不再热心、关心，公共参与日渐衰减，以致公共事务陷入了“越是集体的越少有人关注”的自利经济学陷阱之中。对于他们而言，个体或家庭的利益远远超过了公共利益。

乡村社会个体化的一个直接后果，便是乡村“公共人”的急剧衰落。所谓“公共人”，简单来说就是具有公共精神的人。公共精神是一个共同体或社会的灵魂。一个社会的公共精神越发达、越充分，这个社会的环境和氛围就越好，每个社会成员所享有的社会资源和公共福利就越多。然而，随着乡村社会日益个体化，各种旧的公共生活日渐式

微，与之相应的伦理道德、集体意识也不断流失，而新的公共精神却没有及时建立起来，于是衍生出大量阎云翔所称的“无公德的个体”——他们只强调个人的权利，却无视应有的义务与责任。这些无公德的个体，不会关注公共的利益，更不会投身公共事务治理和公益事业建设之中；这些个体，极难形成有效的合作，他们只想着搭便车、坐享其成，遑论通过彼此合作去生产乡村必要的公共物品。在这种情势下，没有公共精神支撑的个体化乡村，其公共事业的建设和发展不可能再依靠乡村合作，而只能依赖政府主导和市场运作。

很显然，缺乏乡村合作和自我生产，单靠行政和市场机制去供给公共物品，无论是其生产成本还是运行成本都将成倍地增加，生产和供给公共物品的绩效常常不尽人意。虽然近些年国家逐年加大对农村公共事业的投入，但是，农村公共事业并未同步得到显著改善。譬如，原本可以由乡村人民合作修建的村庄道路，一旦改由国家投资兴建的时候，不但修路的企业要从中牟利，即便当地受益的农民首先考虑的是占用他家的土地要求更多的补偿，甚至漫天要价，根本不会考虑这项公益事业给自己带来的长远福利，且不论它会增进整个乡村的公共福祉，好像它是与己无关的事那样。

事实上，这些“为自己而活”的个体，往往也只能“靠自己而活”。一旦乡村社会传统的互惠合作机制被消解，社会联结和社会团结被破坏，而新的社会安全网络、社会保障制度又没有完全建立起来，这些被市场浪潮所裹挟、被社会风险所包围的“为自己而活”的个体农民，就不得不独自去面对不可控的市场变化和难以预测的社会风险。

很显然，这样的乡村社会是不可能承接乡村振兴战略的。个体化乡村，不可能实现乡村振兴。为此，实施乡村振兴战略必须着力社会建设。

二

如果说乡村振兴是一座美好大厦，那么社会建设就是支撑它的基础。当前，乡村社会建设的关键，是把原子化的个体农民重新联结起来，让他们再次嵌入社会。

联结农民可以有多种方式，有经济合作的方式，有政治组织的方式，有社会建设的方式。

当前，农村最主要的经济合作方式，就是农民组成各种专业合作社。合作社原本作为一种经济合作组织，具有降低交易成本、减少中间环节、获得规模经济等优势，分散的农民藉此可以有效地与市

场连接起来，并在一定程度上抵御市场的风险。这种经济合作之所以可能是因为利益的纽带，它的成败往往也源于利益的纠葛纷争。然而在现实中，大量的农民专业合作社要么是农村“富人/能人的俱乐部”，普通的农民常常被排斥在外；要么是农村基层干部套取国家政策优惠、乡村精英投机牟利的工具，以致“伪合作社”争夺国家有限的资源挤压真合作社的发展；要么是下乡资本逐利的“羊皮”包装，最终深受其害的依然是弱小、分散的个体化小农。除了合作社，还有“企业+农户”和“种植大户+农户”等经济合作方式，这些经济合作方式由于双方地位的严重不对等而难以避免“企业剥夺农户”“大户吃小农”的现象。显而易见，经济合作对于联结农民的作用十分有限，在一些农村地区甚至会起着相反的作用，加剧了农村精英与普通农民之间的疏离乃至对立。

对于当下乡村而言，政治组织的方式主要包括体制性组织的再造和非体制性组织的重构。对于体制性组织而言，关键是加强党的农村基层组织的建设，党的基层组织是党在社会基层组织中的战斗堡垒，是党的全部工作和战斗力的基础。然而，目前在部分农村，还存在着基层组织软弱涣散问题。许多村级党组织没有凝聚力、战斗力，难以发挥引领作用。一些优秀的年轻农民往往被人为地排斥在党组织之外，许多村的党员大多是年老体弱的农民，甚至其中一些党员还靠政府扶贫救济！部分村的党组织长期被某个家族甚至某一个家庭、某一人所把持，在组织内往往是极少数人说了算。针对这一情况，就必须创新农村基层党组织建设，发挥党员先锋模范作用。其一，大力推行村际党建模式。根据地域相近、统筹协调原则，实行多村共建一个基层党总支，由党总支负责多村协调发展。对于党建工作开展相对滞后（尤其是长期不发展新党员、党员结构不优化）的村庄，可以由总支部协调，实行党员干部跨村交流任职，促进村级党建工作开展；其二，实行村内支部建设。譬如，对于在村的社会组织、经济合作社、企业建立支部，对于从事传统农业的农民党员单独建立支部。在这些支部的基础上建立村级党支部。这样做，可以破解村级组织难以发展新党员的问题。鼓励各支部之间开展党建竞赛活动，比一比各自在村庄经济社会发展上的贡献，充分释放农村党员和农村基层党组织的活力和能动性、创新性，开创农村基层党建工作的新局面；其三，要将农村精英中的先进分子及时吸纳到党组织中来，将名望高、德行好的“村

医”“村教”等“新乡贤”推选到村“两委”组织中。

同时，要恢复重建农村各种群团组织。群团组织，既是党直接领导的组织，也是群众自己的组织。然而，改革开放以后，在许多农村，一方面是群团组织“机关化、行政化、贵族化、娱乐化”趋向严重，逐渐偏离了群团组织的本质属性；另一方面是农村群团组织基层基础薄弱、吸引力凝聚力减弱，一些地方基层群团组织形同虚设，严重脱离了人民群众，甚至销声匿迹，毫无作为。因此，农村群团组织建设的建设要深入到广大人民群众中去，扎根基层，切实解决好代表谁、联系谁、服务谁的问题，增强群团组织的吸引力影响力。把乡村先进分子吸纳到党和群团组织中来，把各种乡村社会组织吸引到党和群团组织周围。

除了注重体制性组织的建设，也应积极培育、发展各种社会性组织和草根组织。譬如，大力扶持农村老年协会、妇女组织、广场舞队、地方戏团体、各种志愿者队伍、以及扶贫助残等各种公益社会组织等，发挥其自我组织、自我治理、自我服务和自我发展的功能。同时，积极引导和规范各种血缘性、地缘性、业缘性组织，发挥它们的社会团结、互惠合作的正功能。与此同时，还须积极拓展农民、乡村精英和乡村社会组织有序参与乡村治理的有效渠道，建立和健全乡村基层民主参与机制。通过民主参与、民主治理，促进乡村社会建设。

三

梁淑溟先生曾经说过，中国的乡村建设，“政治问题实为总关键。摺开政治问题，而谈建设，求进步（经济建设，国防建设，乃至任何建设），无非瞎撞。……而不知政治问题系于整个社会构造问题，摺开整个社会构造问题去想办法，完全是无根的，不但不能应急，恐怕更耽误事”。“整个社会构造问题是一根本问题，既深且远，仿佛非危迫眉睫的中国所能谈”。

我个人赞同梁先生的观点。当下中国乡村振兴的根本问题，乃是乡村社会构造问题。很显然，乡村振兴中的“乡村”，不是一个行政的概念，也不是一个（物理）空间的概念，更不是一个产业的概念，而是一个社会的概念。把乡村简单地视为一个行政的概念，就会认为通过政府的推动、行政的干预、行政资源的配置就能实现乡村振兴；把乡村简单地视为一个物理空间的概念，就会认为采取某种“先进的”模式去改造或者某种“美学价值”去新建一个“美丽的新农村”，这样的乡村只是被人改造或

型塑的切没有灵魂的“物件”而已，它主要展示给乡村之外的人去观赏，而忽视了在地人民的需求和期待；把乡村简单地视为一个产业的概念，而不去着力进行社会建设，实施乡村振兴战略极有可能沦为—场地方政府推动的经济发展行为，从而衍生更多的社会问题，往昔的农村建设和农村发展有太多类似的经验教训。总之，如果不能将乡村视为一个社会的概念，并从社会构造着手，将乡村作为一个社会共同体进行建设，即便在经济上用尽全力，也将事倍功半，甚至徒劳无功。

在这个意义上而言，农村“社区”建设是乡村振兴的基础工程。农村社区既是农村社会服务管理的基本单元，更是乡村社会的重要组成部分。每一个农村社区就是一个农村社会生活共同体，便是一个小微的乡村社会。我们所说的“社区”，不仅是一个基层治理的单元，而是滕尼斯意义上的“共同体”，就像英国社会学家齐格蒙特·鲍曼在他的专著《共同体》中所阐述的那样，“首先，[这个]共同体是一个‘温馨’的地方，一个温暖而又舒适的场所。它就象是一个家(roof)，在它的下面，可以遮风避雨；它又象是一个壁炉，在严寒的日子里，靠近它，可以暖和我们的手”。“其次，在共同体中，我们能够互相依靠对方。如果我们跌倒了，其他人会帮助我们重新站立起来”。这样的社会生活共同体，才是农村社区可欲建设的！

我国一些地方目前也在大力进行农村社区建设，然而，其中不少地方政府所积极推行的农村社区建设却偏离了它的本质含义，沦为新一轮“造村”运动，其根本目的是为了获取更多的农村土地资源。实则以农村社区建设之名，而行土地开发之实。在这个过程中，粗暴地把农民“赶上楼”。这样的农村社区建设，不但不能建设一个紧密的农村社会生活共同体，相反地却致命地摧毁了既有的农村社会生活共同体；这样的农村社区建设，仍然延续着从乡村抽取资源、服务于城镇、服务于工业的发展逻辑，以牺牲乡村人民利益、加快乡村衰败为代价。无疑地，它背离了乡村振兴战略的根本目的。农村社区建设，必须与其所在的乡村生产生活方式相一致，脱离了所在地乡村人民的生产生活需求的农村社区建设，必然遭致乡村人民的反感、抵触乃至抗议。

当然，农村社区建设也不是简单地“换行政村的牌子”，而是着力于农民社会生活共同体意识的营造。一定的认同和归属感是共同体的特征，也是其赖以存在的基础。增强社区认同感和社区共同

行动力，使农民能够体面地、有尊严地生活在自己社区里，让农民“望得见山、看得见水、记得住乡愁”，把社区建设成为农民幸福生活的家园。

乡村振兴的前提和基础，是加强乡村社会自身的建设，真正发挥乡村人民的主体性作用，切实激发乡村社会的活力和行动力。如果乡村振兴战略的实施仅仅依靠政府单方面推动，只会消解乡村社会的活力，削弱其行动力；如果放任市场经济力量全面渗透乡村社会，则只会加速乡村社会的瓦解。在大力进行乡村社会建设的同时，必须给乡村社会“赋权增能”，不但要让乡村社会充满活力，还要让乡村社会有行动力，恢复和提升乡村公共物品的合作供给和自我生产能力，培育和改善乡村社会自我治理能力，最终实现政府治理和社会调节、居民自治的良性互动。

四

习近平总书记强调，乡村振兴，既要塑形也要铸魂。社会建设的根本，在于“铸魂”。这个“魂”，便是公共性。没有公共性的社会，是“空心”的社会；没有公共性的社会，是不能生产“乡愁”的社会；没有公共性的社会，更是没有人情味的社会。

我们注意到，改革开放以来与乡村个体化相携而行、交感叠加的，是乡村社会的“空心化”。这里的“空心化”不单是指农村人口的“空心化”，更主要的是指农村社会结构本身的“空心化”以及农村社会“灵魂”的丢失。所谓农村人口的“空心化”，乃由农村青壮年劳动力大量外出务工所致。第一代农民工往往以兼业、近距离打工为主，并且大多是夫妻一人外出务工、一人留守在家，其生活重心依然在农村。一旦上了一定年纪，他们基本上都返乡继续从事农业。然而，与第一代农民工相比较，如今的第二代农民工和“农二代”则以外出务工为主业，甚至成为一种固定的职业，他们基本上是夫妻一起乃至举家常年在外出务工，其中不少人不再返乡，而是选择留在城市、异乡，成为“新市民”。即便不得不回乡，也要在自己家乡的县城、城镇购置新房，不再从事农业。这些新一代农民工和“农二代”的生活方式及其价值理念是城市化取向的，他们拼命地逃离农村，从而造成大量乡村几近废弃、土地荒芜，并直接导致乡村社会日益“空心化”乃至衰败。而更为令人忧虑的是，许多“农二代”已从内心深处瞧不起那个曾经养育自己的乡村家园了，对他们而言“乡村”乃是落后的代名词，城市俨然是他们追求美好生活的“梦”。他们甚至不惜贱卖土地，吸光父母

的积蓄也想着在城里安家落户。在此,当然不能简单地指责、批评这些“农二代”,其背后必然蕴含着更深层次的社会原因。

另一方面,我们也看到,改革开放以来尽管农民普遍地富裕起来了,农村的基础设施也有了很大改善,农村各项社会事业有了巨大发展,但是农村的精神文明并未得到同步发展。随着乡村社会日益个体化,乡村人际关系日渐疏离、乡村公共舆论愈发弱化、伦理道德逐渐式微、公共精神不断衰落。

在许多农村,赌博之风依然盛行,“黄”“毒”也大肆侵入原本淳朴的乡村;在不少农村,地痞流氓、黑恶势力危害乡里;在部分农村,地下宗教、邪教盛行,乡村失去其“本真性”。丧失“本真性”、没有“灵魂”的乡村,即便建设得再好,也不是我们希冀振兴的乡村。我们所要建设和振兴的乡村,是一个守望相助、互惠合作、温情脉脉的乡村——一个温暖、温情、温馨的家园!因此,在大力进行乡村社会建设的过程中,尤其要注重乡村“铸魂”工程建设。

西部民族地区乡村振兴的核心是人

邓 磊(湖北民族大学教授)

40年改革开放,我国农村有了长足的发展,但相对于城市的发展落后了,出现了农村发展的不充分、不平衡。怎样解决这个问题?党的十九大报告提出“实施乡村振兴战略”。乡村振兴为的是我国的乡村更美丽、乡村的人民更幸福。要实现美丽幸福的乡村梦,需要乡村的建设者不懈的努力。西部民族地区农村经济发展相对落后,几十年来,农民们在追求美好生活的选择中不断逃离乡村,出现了大量的“空心村”。“空心村”不是乡村振兴的美丽画卷,而是乡村振兴的重大障碍。乡村没了人,乡村为谁而振兴?乡村没了人,乡村靠谁而振兴?因此,西部民族地区乡村振兴的核心是人的振兴。

变迁:人口流动导致乡村“空心化”

改革开放40年,西部民族地区的乡村变迁最典型的特征就是人口流动导致乡村“空心化”。这种“空心化”体现在三个方面:一是人口的“空心化”。一方面,乡村实际居住人口数量衰减,与40年前相比,很多乡村实际居住人口只有原来的一半,甚至不足原来的一半,有的村庄处于消失的边缘;另一方面,乡村实际居住人口素质衰退,现在居住在乡村的多为不能外出的老弱病残人员,青壮年劳力极少。二是产业的“空心化”。一方面,缺乏效益好的支柱产业,无法让村民依靠支柱产业发家致富;另一方面,由于劳动力的流失,导致有限的土地大量抛荒。三是村级经济“空心化”。在实行生产责任制后,村集体原有的生产资料全部分给了农

户,村级经济没有了来源。在实行农业税之前,村集体靠“三提五统”收费,还可以截留一些费用为村集体所用;实行费改税之后,尤其是国家免除农业税之后,村集体的收入更是一无所有。乡村的“空心化”核心是人的“空心化”,青壮年外出务工、富人迁入城镇、能人离开故土,导致了乡村人的“空心化”。

2017年西部民族八省区生产总值与人口统计

省区	国内生产总值 (亿元)	第一产业增加值 (亿元)	总人口 (万人)	乡村人口 (万人)
西藏	1310.63	78.21	337.15	233
新疆	10920.09	1691.63	2444.67	1373.9
青海	2642.8	238.41	598.38	280.84
云南	16531.34	3808.84	4800.5	2559.1
贵州	13540.83	2020.78	3580	1932.48
广西	20396.25	2896.27	4885	2481
宁夏	3453.93	261.07	681.79	286.46
内蒙	16103.17	1642.52	2528.6	960.4
总计	84899.04	12637.73	19856.09	10107.18

以上数据来源于西部八省区2017年统计公报。

摆脱贫穷的出路:外出务工。西部民族地区乡村多处于贫困地区,这些地区的贫困多为喀斯特式贫困和高山峡谷式贫困。这两种贫困的典型特征是:耕地少且不易耕作、交通不便且不易改善。改变这些地方贫穷落后的面貌不是人们简单的努力就可以的,真是要有愚公移山的精神才能实现。我

们不能要求每一个人都是愚公,但追求美好生活是每一个人的权利。2017年我国西部民族八省区农村人口达10107.18万,而第一产业增加值只有12637.73亿元,如果农村人口都在农村就业的话,其贫困程度不可想象。为了摆脱贫困,西部民族地区乡村的绝大多数年轻人背井离乡,加入到农民工这个队伍,走南闯北,谋求生计。而留在农村的老人也不再以农业收入为主要生计,而是以子女的打工收入为主要来源。以恩施州为例,2017年第一产业增加值只有160亿,而农民的打工收入却达到372亿。打工经济改善了村民生活,但同时也带来了乡村的“空心化”。在西部乡村漂亮的村庄比比皆是,但村庄里却人烟稀少,偶见几人劳作,不是老者就是儿童,缺乏生机。

政策引导的结果:迁入城镇。西部民族地区城市化率普遍较低,2017年西部八省区除了内蒙古达到62%超过全国平均水平58.52%外,其余省区均未达到全国平均水平,最低的西藏只有30.9%。为了加速城镇化进程,全国除了一线城市外,大多数城市都放宽了农民进城的门槛,尤其是西部地区的中小城市已无门槛,只要能在城市买得起房就可进城。一些城市甚至出台鼓励农村人口进城的措施,如在城市买房的农村人口其子女可以在住房所在划片区域内接受义务教育。为了改善子女受教育的环境,许多农民不惜重金在城市买下房子,他们在子女进城读书时也进了城,一边在城市里工作,一边照料子女读书。城市比农村挣钱容易,有的在城市一个月的收入比在农村一年挣得还多,这些人逐渐就放弃了家乡的土地,成为了市民。然而,由于农村土地所有权、承包权、经营权三权分离,进了城的农民承包权仍然存在,加之在国家免除农业税后农民对土地的承包权无需付出任何成本,农民可以随意抛荒,因为抛荒不会给他带来任何利益损失。因政策许可,进城的农民虽不再耕种承包的土地,但他们也不愿放弃对土地的承包权,因为若有一天承包地被征用,承包人可获得一笔不菲的收入。村集体作为土地的所有者,对于抛荒的土地却无权处置,只能任由土地荒芜。

人心向上的选择:离开故土。人往高处走,水往低处流,这是人心向上的必然结果。无论乡村多么美丽、空气多么新鲜,在基本公共服务还没有达到均等化的时代,人们总是认为城市比乡村好。西部民族地区乡村与城市相比,公共服务水平差距更大。医药人才缺乏,医疗条件差,有的乡镇甚至连一个具有执业医师资格的医生都没有,医疗卫生保

障水平低;基础教育落后,办学条件差,师资力量薄弱,文化发展滞后;基础设施差,交通不便,吃水靠天,供电不足,连手机信号也像民族地区的经济一样贫困,人们的生活环境质量不高。这些差距,靠民族地区的财力相当长时期内还无法解决。为了改变自身的生存环境,民族地区乡村的人们在不懈的努力,他们努力的方式不是扎根乡村来改变乡村面貌,而是千方百计通过各种方式逃离乡村。很多民族地区的青年才俊发奋读书,他们发奋的目的是为了离开乡村,他们在功成名就后再也不愿回到故土。一些民族地区乡村出来的大学生甚至愿意蜗居城市,也不愿回乡去工作。一些务工人员城镇有了稳定的收入后,为了下一代的发展,他们也会选择在城市买房,不再回乡。这些从民族地区乡村走出来的人,他们是乡村里的能人,他们的流失对于乡村建设是一个巨大的损失。

现实:人力资源缺乏导致 乡村振兴无能为力

乡村振兴缺乏领导力。实现乡村振兴,要依靠党的领导。村作为基层自治组织,村“两委”的领导力直接决定乡村振兴的成败。西部民族地区乡村由于能人离土进城、青壮年外出务工,村“两委”班子普遍存在老化、弱化、后继无人的问题。多数村的书记、主任年龄在50岁以上,部分村的书记、主任年龄甚至在60岁以上,村“两委”委员年龄也普遍偏大。有的村不仅村“两委”委员年龄老化,甚至连党员年龄都老化,没有年轻党员,这不仅是当前脱贫攻坚的障碍,更是领导乡村振兴后继无人的问题。西部民族地区乡村尤其是贫困乡村的村“两委”干部普遍素质偏弱,缺乏领导村民发展产业的能力和向外获取资源的能力,他们只能做一些上传下达的工作,工作缺乏创新性和前瞻性,缺乏领导力,难以担当起乡村振兴的重任。为了实现2020年全面脱贫,西部民族地区省(区)、州(盟)、县(旗)、乡(镇)四级分别向贫困村派驻工作组(尖刀班),派驻单位的主要领导任第一书记,以此加强村级领导力量。扶贫队伍可以说是精英荟萃、能力超强,他们有宽广的视野、较高的文化素养和较强的资源获取能力,而这样具有领导力的队伍仅仅能解决一个脱贫的问题。当扶贫队伍完成任务撤退以后,仅凭现有村“两委”的力量能完成比脱贫任务艰巨得多的乡村振兴吗?

发展产业缺乏生产力。产业发展水平取决于生产力发展水平。生产力主要包括劳动者、生产工

具和劳动对象,其中劳动者是决定因素。西部民族地区产业发展关键要解决三个问题:干什么?怎么干?谁来干?干什么是产业发展方向的选择,是劳动对象的选择,这种选择正确与否取决于人;怎么干是产业发展措施的选择,是生产工具的选择,这种选择正确与否也取决于人;谁来干是产业发展执行力的选择,是劳动者的选择,这种选择直接以人为对象。制约西部民族地区乡村产业发展的根本因素是人。一是缺引路人。在产业发展上政府试图当好引路人,宏观规划,强制推行,这是民族地区农业产业发展的惯用方法。但是,这种方法成功的少、失败的多,因为决策者考虑的是政绩而不是效益,往往出现第一任领导发展柑橘,第二任领导种植药材,第三任领导植树造林,很少有一任接一任干下去的,甚至出现上任领导种、下任领导挖的现象,这发展的不是产业,伤的是民心。没有真正的投资主体从效益的角度考虑农村产业发展。二是缺现代职业农民。现代农业是以科技为支撑的农业,是懂得农学、生物工程、人工智能等技术、了解农业市场行情的人干的,而不是土里刨食的传统农民能胜任的。然而,现在西部民族地区县(市)一级选拔一个学农学的领导干部都难,农业技术员大多是20世纪80年代的大中专毕业生,现代职业农民更是凤毛麟角。三是缺青壮年劳力。农业产业发展需要有知识的青壮年劳力,多年的务工经济已摧毁了农村原有的劳动力结构体系,出现了青壮年奇缺的状态。

产品销售缺乏购买力。“绿水青山就是金山银山”。西部民族地区多为喀斯特地貌和高原峡谷,也有高原、戈壁和沙漠,正是这样特殊的地理条件导致了民族地区的贫穷落后。然而,大自然的鬼斧神工在这样的地貌上创造了许多杰作,留下了秀美的风景。西部民族地区最大的资源优势是什么?就是独特的美景、清新的空气和沉淀了几千年的民族文化。美景、清新的空气和民族文化不能像其它产品一样运送到世界各地售卖,只有当世界各地的人来到西部民族地区分享才能成为商品、变成财富,否则,它只能是制约民族地区发展的穷山恶水、戈壁荒漠。西部民族地区地域广袤、人烟稀少,基础设施条件差,丰富的旅游资源没有得到很好地开发利用,康养产业发展也没有得到重视,缺乏人气,没有人气也就没有购买力。一个好的旅游景点就是一个无烟工厂,它将带动吃住行游购娱一条龙消费,除了能带来旅游业的收入外,也将带动民族地区其它产业的发展。西部民族地区的资源可以打造无数这样的无烟工厂,但由于区位优势,这些

旅游资源相对于消费者来说消费严重不足。康养产业也才处于起步阶段,以民间自发散在的民宿为主,缺乏战略规划和资本投入,难以大规模地吸引外来人口,美景、清新的空气和民族文化暂时还难普遍成为商品,绿水青山变成金山银山尚需时日。

治理:聚集人口是乡村振兴第一要务

西部民族地区40年乡村变迁导致了人口衰减、“空心村”大量涌现,这是实施乡村振兴战略中我们不得不直面的问题。回避这个问题,我们会迷失方向,找不到正确的方法,面对乡村振兴的任务和目标无能为力。乡村振兴内容丰富,指标体系覆盖面宽,工作千头万绪,但对于西部民族地区来说聚集人口是第一要务。有宽敞的马路、漂亮的民居、优美的环境,没有人,有价值吗?有了人,我们的乡村振兴才有价值!乡村振兴需要大批的乡村建设者,没有人,能实现吗?有了人,我们的乡村振兴才有希望。乡村振兴与城镇化在人口流动上看似一对逆流动,但不是简单的逆流动,不是一对矛盾,而是人口向更适应于自己生活和发展的方向流动,是社会更加和谐发展的需要。乡村振兴聚集人口不是要所有流出的人口再从城市回到乡下,而是要聚集对乡村振兴有推动力的人,增强乡村的发展活力。西部民族地区实施乡村振兴战略聚集人口要引能干人、留年轻人、聚有钱人。

出台优惠政策引能干人。西部民族地区乡村振兴没有强有力的领导和产业发展的领头人不行,必须下大力气引进这样的能干人。村党支部既是乡村振兴的政治核心,也是战斗堡垒,村党支部的建设事关乡村振兴的成败。要选好村“两委”班子,尤其是党支部书记和村主任。鉴于西部民族地区村“两委”的现状,国家要出台政策引导能力强的人到村任职,改善村“两委”班子结构,如坚持县市以上机关派驻第一书记制度,选择机关事业单位优秀党员干部到村中担任党支部第一书记;选拔乡镇优秀党员公务员担任村党支部书记,乡镇科级干部提拔优先从村党支部书记考察,鼓励乡镇干部到村任职;推行新乡贤制度,鼓励退休的科级以上党员领导干部或具有中级以上专业技术职称的党员到村任党支部书记;加大大学生村官选拔力度,做到村村都有大学生村官;建立本土人才回引制度,在外务工人员、复员退伍军人、本土本土大学毕业生中选择一批能力强的人作为村“两委”干部回引培养。产业发展要走“公司+农户”的路子,引进有投资实力、有销售渠道的人办公司,依托公司因地制宜

宜发展产业,要改进行政干预发展产业的办法,用利益引导的机制让农民选择发展产业;要出台优惠政策,引进新型农业经营主体,改变农业分散化经营的现状,实现集约化、规模化经营。

发展支柱产业留年轻人。外出务工是年轻人憧憬未来的选择,既有农村人对城市的向往,也有苦于生计的无奈。年轻人在城市虽然比农村容易挣钱,但也并非想象中的幸福。农村外出务工人员学历不高、缺乏专业技术,大多干的苦活、脏活、累活;他们很少能进入机关事业单位,大多在民营企业、私人业主手下工作,欠薪事件时有发生,缺乏安全感;他们背井离乡,没有亲人的关怀,也不能照顾家庭,活得很累。一项民族地区的农村外出务工人员生活状况调研结果显示,若在家乡和在城市同样的劳动挣同样多的钱的话,86%的人选择在家乡工作。农村的产业凋敝无法满足人们的挣钱愿望,他们才不得不背井离乡,外出寻找生计。年轻人外出务工,带来的不仅是乡村人口的“空心化”,同时更加剧了产业的“空心化”,乡村一天天走向衰落。年轻人是优质的劳动力资源,农村要发展支柱产业,离开了优质的劳动力资源不行;没有支柱产业,又留不住优质的劳动力资源。乡村振兴必须产业兴旺,要通过产业发展让更多的年轻人在家门口就可以就业,让他们改善自己生活的同时改变家乡面貌,让他们的幸福指数与乡村振兴的评价指数同时提升。到那时,人口衰落、产业空心的图景将一去不复返,取而代之的是环境优美、产业发达、人丁兴旺的社会主义现代化新农村。

打造生态环境聚有钱人。民族地区乡村的美景、清新空气和民族文化要转化为资源优势,必须

大力发展旅游产业和康养产业,要靠有消费能力的人来消费这些资源。民族地区乡村发展旅游产业和康养产业,必须改善条件,改变生活方式,建设具有文化、体育、卫生保障的优美生态环境。要加强基础设施建设,加强乡村振兴的统筹规划,拓宽硬化乡村道路,优化网络信息环境,开展农村垃圾治理,治理农村生活污水,进行厕所革命,搞好乡村水环境治理,美化绿化净化乡村环境,建设宜居宜业的美丽乡村。要改善医疗卫生条件,能够保障病有所医。要大力发展民族文化体育事业,建设文化体育设施,让城市居民在农村也能享受城市的文化体育条件,让优秀的民族文化成为旅游产业新的经济增长点。美丽的乡村建设好后,将吸引大批的城市人口到乡村置业、节假日休闲旅游,解决乡村人口就业,带来丰硕的经济收益。以利川苏马荡为例,一个人口不足500人的土家村落,凭借地处鄂渝交界的区位优势和高海拔绿色生态家园的特色打造生态旅游和康养产业,实现了把美景和清新空气卖成钱的愿景,已有7万多套住房被武汉、重庆等城市人口购置,夏季常住人口达到25万,高峰期达到28万。每到夏季,人潮涌动,过去的一个贫困村已成为城市居民夏季疗养的胜地。仅2018年夏季,苏马荡吸引了256.4万游客度假旅游,为周边农户提供就业岗位1万多个,创造经济收入51289.2万元。乡村振兴没有城市人的参与难以实现,乡村振兴不是乡村人独享的幸福,而是城市人口和乡村人口共享幸福的中国梦。

责任编辑 王敬尧

乡村振兴:理念依托、规则确立与技术路径

——第三届中国县域治理高层论坛综述

黄祥祥 朱雅妮

(华中师范大学 政治与国际关系学院,湖北 武汉 430079)

摘要 乡村视域下的治理概念蕴含着国情的独特性,应在价值性的引导下体现其工具属性,而乡村可从空间、社会等多重角度理解,并且其差异性决定了多元化的规划与评价标准;乡村振兴的规则确立要站在国家整体战略高度,明确城乡融合的发展方向,把握农民主体作用,避免政府错位、越位、缺位;乡村振兴的最终落地则需要发挥政府制度供给作用,扶持基层党组织、集体经济组织、村委会和新型农村精英等内部主体,深化土地制度改革,通过政府、社会、市场多维治理打赢脱贫攻坚战,重建宜居共治的乡村公共社会。

关键词 乡村振兴;治理;脱贫攻坚;城乡融合发展

2018年9月,国务院印发《乡村振兴战略规划(2018—2022年)》,指出“乡村兴则国家兴,乡村衰则国家衰”。这说明,实施乡村振兴战略,是解决新时代我国社会主要矛盾、实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴中国梦的必然要求。如何从宏观理念、中观规则与微观技术层面认识乡村振兴,是成功实施乡村振兴的首要任务。在此之际,由《华中师范大学学报》编辑部主办,华中师范大学中国县域发展研究中心承办,华中师范大学政治与国际关系学院、《湖北民族大学学报》编辑部协办的“第三届中国县域治理高层论坛”于2018年12月1日在武汉召开,围绕“乡村振兴的理念、规则与技术”主题,聚焦于乡村振兴过程中的治理理念,梳理治理逻辑和规则,分享实践经验和操作技术。来自全国高校、科研机构、政府及期刊界的百余位代表参加了本次论坛。会议以“县域治理与乡村振兴”为主题设置了大会报告,以“乡村振兴:脱贫攻坚与治理逻辑”和“乡村振兴:操作技术与地方经验”为主题分别设置了两个分论坛,专家报告与评议结合,从不同学科视角和实践经验进行深入探讨,确立了县域治理的基本理念,明晰了乡村振兴的规则逻辑,探索了实操技术的发展空间,为乡村振兴战略顺利实施提供了可行参照。

一、乡村振兴中的理念依托

理念确立是开展实践的前提。乡村振兴的基础和重点是县域层面的乡村治理,但当前快速城镇化进程打破了县域原有的界限,加上一些基层政府“运动式”的工作方式,引发了治理的理念混乱。对此,与会专家们表示应该重申乡村振兴中的理念和原则,项继权教授指出,就“治理”本身来讲,重点不在于“治”而在于“理”,“理”意味着理顺关系,同样意味着明晰它的道理。可见,树立正确的理念对乡村振兴的实施有巨大的指导作用。

(一)治理的概念厘定与价值性考量

概念厘定是学术研究的基点。基于此,多位与会专家从不同角度阐述了治理的概念,并从多个角度分析了与乡村振兴高度关联的治理理念。当前我国的基层治理是带有中国特色的综合概念,金太军教授区分了治理在中国和西方的两种语境,指出不能对西方治理概念进行生搬硬套,也不能在使用中随意添加重复概念造成理论误区。我国的乡村治理是国家治理的一部分,它需要服从和服务于国家。刘义强教授对乡村治理作了详细的历史梳理,他认为传统的乡村治理是种郡县空虚的治理模式,政权体系与基层社会连接不紧密,治理有效与否依赖于中央政权的压力强度;近代以来政权下乡形成

收稿日期 2018-12-10

基金项目 教育部哲学社会科学重大课题攻关项目“推进农业供给侧结构性改革的理论与战略研究”(17JZD017)

了榨取型治理机制,导致农村的治理机制弱化和城乡二元分离;改革开放后乡村治理形成了维稳维持型模式,并未解决农业农村发展的问题;新时期的乡村治理开始转向发展型治理。

治理不仅具有工具性,更应该具有价值性,应该体现着社会主义核心价值观的人文关怀。项继权教授认为,治理包含多重价值,如多元参与、协同共治、民主、法治、公平、正义等,不能把这些价值抽离出来而仅仅当做一个工具技术的概念,研究和实践中应更多地关注到改革的方向性和价值性,治理需要考虑到改革的方向感、干部的安全感、老百姓的获得感。肖唐镖教授同样认为应重视治理的价值属性,并批评了当前一种对治理的认识误区——“技术型治理”,即以追求治理技术的精细为最高原则,放弃治理基本框架及其制度理念的修正和完善。因此,应该把治理能力、技术的现代化更好地安置在治理体系现代化的框架下,而不应该产生技术依赖和技术崇拜,使“术”压倒“道”。

(二)乡村的多重面向和差异化解

与学界对治理的多元化理解类似,乡村也被视为一种具有多重面向和差异性的聚落。传统的乡村较为稳定和常态,但随着城镇化步伐加快,乡村从稳定走向急剧变动,经历了大规模的碎裂和重组。张小劲教授将这一趋势分为两类,一类是以政府行政命令为主的结构化拆分合并,涉及县改市、县改区、行政村合并等;另一类是外部环境变化引起的自发的、零散型渗透,是随着经济交往频繁、交通通信便捷化、居民生活圈扩大造成的相互渗透。因此,在这种情况下,县域可以有空间、制度等多重概念,乡村也可以有多重空间。刘伦文教授进一步指出,从空间理论理解,乡村是三重空间,包括物理空间、社会空间和文化空间。这意味着乡村不仅是生产之地,更是农民的生活之地,农民需要维系社会交往、形成文化层面的凝聚力。吴理财教授把乡村社区视为一个社会概念,认为它既是农村服务管理的基本单元,更是乡村社会的重要组成部分。

重新认识乡村,不仅要从整体化、抽象化的视角去看待乡村的社会空间和文化承载空间,更要认识到多种因素造成各地乡村实际情况的千差万别,正视这些差距和差异,才能更好地认识乡村。吴开松教授指出,我国各地农村的资源禀赋、地理环境、发展基础、农民素质、历史文化是千差万别的,不能千篇一律的趋同化认识。周平、刘伦文、马光选等教授结合各自的研究领域,分别举例描述了边疆地

区、武陵山区民族地区和云南迪庆藏族自治州的乡村所具有的独特性,并指出由于城镇化发展空间和务农发展空间有限,很多偏远地区的农村都呈现凋敝衰败的状态,社会空心化、社会结构不完整、文化传承断裂等情况较为普遍。

基于乡村的多重面向与差异化,必须兼顾各地实际情况,有针对性地制定发展计划。吴开松教授认为,应该根据乡村之间的差异性,分类规划、梯度推进,通过市场和政府的作用,以工促农、以城带乡,促进城乡融合,推动农业现代化。另一方面,乡村的差异化也意味着乡村建设的评价标准是多元的。罗静教授从公共服务规划的角度引入了两个评价概念——可达性与均等化:乡村公共服务主要涉及教育、医疗和文化,可达性指学生上学、病人看病、居民看公共书籍的距离远近;均等化指从规划角度来看,上述资源的分配是否有盲区和薄弱环节。于建嵘教授根据调研时的直观感受表示,走遍全国各地,发现农村的水、电、路(甚至厕所)的环境发生了很大变化,因此改变乡村环境最重要。

二、乡村振兴的规则确立

规则确立是开展实践的基本要求和有力保障。乡村的差异性决定了乡村振兴的不同方略,但任何举措都需要在既定规则框架下开展,才能达到预设目标。以乡村振兴战略促进城乡融合发展,需要确立乡村振兴的规则框架,把握意义、明确方向、认清主体、避免误区,才能实现基于乡村振兴的城乡融合发展。

(一)把握乡村振兴的历史方位和发展方向

城镇化的快速推进消融了乡村的吸引力,使乡村出现较城市的相对性落后,且差距不断扩大。喻阳总编认为,乡村是国家全面发展这个整体中的短板,而乡村振兴在实现国家强盛、民族振兴、推动人类历史文化进步方面具有基础地位。

从国家和社会治理的整体角度出发,乡村振兴本质上是对乡村社会的重构,把农村从当前分割化、碎片化的状态进行整合,激发其活力,恢复乡村社会的生产力、凝聚力、吸引力和稳定性。这种重构不能遵循传统农业的观点和方法,乡村振兴必须要走新路。周平教授指出,人们容易希望回到过去,因为过去为我们积累了太多的理论资源,但是回到过去是不可能的,反而造成过度的路径依赖。在对未来设计时,要总结过去,也要看到未来,一定要看到历史已经发生根本性的改变。在中国从传统文明转向现代文明,进而走向世界这个大背景

下,适应历史大势,从实际出发,从理论上突破,创造新的体制机制,才是乡村振兴正确的认识方法。

乡村振兴战略是在建设经济体系现代化下建立起来的,是实现后的一个步骤,从“三农”角度理解乡村振兴,可能抓住了主要矛盾的主要方面,但更需要从国家层面把握乡村振兴战略的总体设想,即乡村振兴是更高的、整体布局的城乡融合发展。周平教授指出,乡村振兴包括边疆的乡村,只有边疆整体发展,边疆乡村才能振兴,因此要在边疆地区培育能够促进当地社会经济发展、推动农村发展的“类城市化”要素,没有这些要素,就无法激活城乡融合发展的机制。贺东航教授认为,要通过乡村振兴战略加强区域统筹,整合涉农建设类项目,优先建设道路、水利等外部性较强的跨村工程,提升基础设施建设对当地经济发展的整体效应。刘强处长表示,乡村振兴最重要的目标就是提高农民收入水平;此外,要完善农地政策和法治,此为“农业之基”;健全村级公共产品供给体系,此为“农村之基”。刘义强教授指出,乡村振兴重点在于推动乡村主体产业升级、组织升级和要素流动与优化组合,激发乡村活力,最终实现城乡融合发展,缩小城乡差距。

(二)识别乡村振兴的主体作用与实践误区

发展农业生产力,建设生态宜居美丽乡村,本质上都是为了提高农民收入,改善农民生活环境,让广大农民有更多获得感和幸福感。因此,乡村振兴应该以人为本,人的兴衰直接影响着农村和农业的兴衰。王晓毅研究员认为,乡村振兴战略的提出,其潜在含义是当前乡村处于衰落状态,这一衰落是以“人”的流出为主要表现的,乡村的人越来越少,有知识的劳动力越来越少。邓磊教授同样指出,改革开放40年,西部民族地区乡村变迁的最明显特征是人口快速流动导致乡村空心化,不仅是人口空心化,还有产业空心化、村级经济空心化,进而导致在乡村振兴过程中,村级组织缺乏引导力、产业发展缺乏生产力、产品市场缺乏购买力,而这一切的原因归结为三个字就是“没有人”。

农民是乡村振兴的主体,乡村振兴的目的是农民,最具备发展智慧的也是农民,要尊重农民的首创精神和选择权利。赵树凯研究员通过梳理农业制度改革中有关包产到户和雇工问题的历史经验,指出要尊重农民、尊重实践、尊重生活,乡村振兴不能面向领导、立足文件,而是要立足乡村、面向农民、尊重农民。周平教授指出,通过赵树凯对历史史实的梳理,我们发现农村的改革不是理论家设计

出来的,也不是政策圈设计出来的,而是农民的首创干出来的,先有农民首创,进而解放思想,最后才以政策的形式加以确立。贺东航教授认为,如果农民主体没有积极性,乡村就难以振兴,应该调动农民和基层大胆实践、创新的积极性。

乡村振兴同样离不开政府的组织引导和制度供给,但政府存在的错位、越位、缺位现象严重影响了乡村振兴战略的实施。因此,应加强主管部门领导和专家的农业实践经验和知识,否则在制定政策时只能凭官员的直观感受,左右摇摆;政策制定流于“文字游戏”,只顾用词考究、吸引眼球。黄旭东主编批评了基层政府严重的形式主义作风,“一人干、三人看、六人做档案”,很多基层官员都是在应付上级检查,真正落实到农民的很少。吴思红教授指出,政府“运动式”的实施乡村振兴只会带来乡村结构性分化,使富村越富,穷村越穷。贺东航教授指出,政府应避免简单理解乡村振兴的产业发展模式,避免一刀切地进行集中规模化经营,避免劳民伤财。马光选结合云南省德清县迪庆州的精准扶贫经验表示,在一些具有特色文化基础、自然条件恶劣、明显不具备城市化条件的地区,地方政府不应该一刀切地以城市化作为乡村振兴的标准。吴理财教授指出,无论是政治覆盖、行政吸纳,还是政府主导,都会消解乡村社会的活力,削弱其行动力,所以乡村振兴只靠政府支撑终会失败。

三、乡村振兴的技术路径

实践赋予理念与规则以价值性,理念依托与规则确立都是为了乡村振兴的最终落地。基于此,与会专家们重点围绕乡村振兴具体实施路径、实践经验、操作技术作了精彩的分享。结合以人为本的价值取向,王晓毅提出构建一种城乡双向流动机制,使想留在农村的人能留下来,想下乡的城里人也能下乡,实现真正的城乡融合和流动。邓磊教授则提出了“乡村引人之策”,即优惠政策引能人,支柱产业留年轻人,生态环境聚有钱人。总体上,专家们对技术路径的探讨从发挥政府作用、扶持内部主体、改革土地制度、乡村脱贫攻坚和重建公共社会五个方面展开。

(一)发挥政府作用

乡村振兴的实践离不开政府的制度供给,基层政府更是关乎乡村振兴能否落地的关键角色。贺东航教授认为,县级政府是落实和执行环节的重中之重,因而,发挥好政府在乡村振兴中的政策引导作用,有利于引导更多要素向乡村流动。于建嵘根

据调研经验,强调了县级政府在乡村振兴中的重要作用,包括资源投入、组织资源、派工作队、负责村干部补贴等,这些都为乡村带来了变化。因此,研究县级政权进入乡村社会的新方式具有非常大的价值。刘伦文教授分享了他对武陵山区特色村寨建设的观察,他认为政府在这一过程中起到了非常大的作用,当地政府将村寨空间作为政治工具进行了特色村寨的空间再造,将文化作为空间生产策略,增加了社区发展的独特性和象征经济资本,既有了政绩,也树立了为民办事的公众形象。但他也表示,地方政府在乡村建设中要找准自身定位,不是管得越多越好。项继权教授进一步指出,县级基层政府自身的转型是重点,也是难点,因为基层政府是乡村治理体系中的重要组成部分,但是“治理有效、构建新型的乡村治理体系”本身就是乡村振兴的目标。基层政府既不能失位,也不能越位,通过制度供给支持和培育农民主体和多种组织的力量,形成治理合力,才能实现乡村治理的有效性。

(二)扶持内部主体

政府是乡村振兴的“外力”,必须通过“外力”扶持内部主体,强化基层党组织、集体组织、自治组织、新型农村精英等内部主体的力量,是实施乡村振兴的着力点。但当前内部主体的力量较为薄弱,作为党在社会基层组织中的战斗堡垒,基层党组织是实施乡村振兴战略的“主心骨”,若基层党组织虚弱涣散,乡村振兴就举步维艰。宋亚平研究员认为,当前农村衰败的直接原因是农村基层党组织的功能在“虚化”、领导班子在“弱化”、党员群众在“退化”。改变农村面貌要先从发挥党的引领作用开始,吴开松教授和徐昌洪处长都重点强调基层党组织的重要作用,乡村振兴要加强党的领导、发挥党的作用,应该选优配强村两委组织班子,充分发挥村两委的作用,它们是乡村组织的核心,也是乡村振兴的重要力量。贺东航教授认为,要以组织振兴促进乡村振兴,形成领导有力、运转有序、治理有效的乡村治理机制。

作为我国农村社会最主要的组织形式,集体经济组织的衰弱与缺位尤为明显。刘强处长基于现实和法律政策之间的差异,分析了村集体衰弱的原因,指出当前村集体经济组织对于土地的所有权并不完整,所有权的基本特征是享有处分权和收益权,而农村集体经济组织对于土地并无处分权,也无完整的收益权。郭雪剑副区长指出,当前的集体组织较为封闭,能力弱化、老龄化、人口流失越来越严重,导致村集体所有权的权能虚化,而农村土地

集体所有是政策底线,一定要维护农民集体对土地发包、调整、监督、收回等各项权能,支持农村集体经济依法享有农村宅基地,尤其是农村闲置宅基地的管理权、规划权、分配权、收益权和收回权。因此,落实集体所有权权能是发展壮大农村集体经济的基础,而后者又是乡村振兴的突破口。

村委会是村民自治的组织形式,但宋亚平研究员表示,当前绝大多数村支部与村委会是两块牌子一套人马,基层党组织的弱化也同样使村委会虚化。徐昌洪处长结合近年来组织村两委换届选举的工作经历表示,软弱涣散的村委会占了全湖北省的20%左右,村民的组织化体系不高,村委会的自治能力非常有限,自治的权力、范围越来越小。对此,徐昌洪建议,首先要完善相应的配套组织,如村委会的下属委员会和村民小组、村务监督委员会,妇联、青年团等群团组织,社会组织和农村集体经济组织等,将村民有效组织起来;其次要健全各组织之间的联动机制,分清权责、合理分工、形成合力,不能各自为政;最后要加强乡村干部队伍建设。总之,要培育多种乡村组织的共同参与能力,共同参与乡村治理,以村民自治促进乡村治理创新。

在村民自治的实践探索中,新型农村精英的重要性越来越突出。王景玉教授认为乡村振兴重点在于培育主体意识,要着力打造农村新型精英群体。吴晓燕教授围绕新乡贤与自治的互促关系进行了发言,她认为新乡贤是对传统儒家德治的继承与重塑,在各领域取得一定成就、有志于服务农村发展的精英群体,通过为乡村社会建设出谋划策,就有机会被村民举荐为新乡贤。新乡贤能够参与乡村治理,更主要的作用是通过发展乡村经济带领农民奔小康。新乡贤既是一定区域内经济和精神的激励,又能完善参与治理的方式,使法治、自治、德治相结合。

(三)改革土地制度

涉农制度改革一直以来广受关注,其中最主要的就是农村土地制度改革。陈文胜研究员认为,当前土地的确权赋能没有解释清楚,产权太不清晰,导致资本不敢进入。郭雪剑在会议报告中指出,制度改革,尤其是农村土地制度改革是乡村振兴的源动力。宋亚平同样认为,当前土地制度的滞后影响了土地有效流转。农村土地制度是改革的“根”,要激发乡村的活力,首先需要解决的就是土地制度滞后、流转不畅、规则不明的问题。

土地流转当前最大的难点在于如何在农民自愿的前提下实现政府和农民都满意的状态,这就要

求流转过程要充分尊重农民选择权和收益权。在分论坛上,安明友教授分享了他们在宅基地流转机制方面做的探索,他提出了“农户宅基地及庭院建设用地指标收储制度”,即在自愿前提下,农民以户为单位申请宅基地复垦,复垦后的耕地还归农户,指标归政府;建立省级指标收储公司,将收储上来的零散的土地指标进行汇合,形成大规模的土地指标,可以将这些指标出售给需要土地使用指标的政府;最终形成类似欧美的、散落在农村田野里的农户。安明友认为,这一创新制度的优点在于能够整合现有资源、促进经济发展,能通过土地复垦增加土地供给,能通过农户迁出促进土地资源集中,还符合国家“城乡建设用地指标增减挂钩政策”。在这一宅基地退出机制下,被收储农户满意,所在村的其他农户满意,而且政府的财政负担可控,是“多赢”的机制创新,值得大范围推广。

(四)乡村脱贫攻坚

贫困严重制约乡村发展,脱贫攻坚是乡村振兴战略的首要任务。李春根教授从自然环境、制度因素和个体因素三个方面解析贫困地区的致贫机理,在自然环境方面,包括贫乏的自然资源、偏远落后的地理位置和脆弱的生态;在制度方面,包括制度选择导致的制度性贫困、政策执行的偏差、因地制宜扶贫政策的忽略以及文化贫困导致的顽固性贫困;在个体因素方面,包括人力资本的不足、可行能力的不足和内生动力的不足。因此,要坚持深度贫困治理格局,提高贫困综合治理水平,打造多维贫困治理工具,涉及公共基础设施、公共服务体系、产业、生态、文化等方面。可以看出,乡村振兴应该在尊重具体差异的基础上,整体布局,以区域整体带动各个农村,实现共振,同时从多个角度进行贫困治理,才能实现城乡融合发展。贺东航指出,脱贫攻坚一要通过乡村产业振兴推动产业扶贫,二要加

大贫困乡村道路、水利、教育、卫生等基础设施建设力度,三要完善农村社会保障体系,铸就返贫防线,实现脱贫效果的可持续性发展。陈文胜则认为,改革开放给我们最成功的经验就是摆脱贫困要依靠市场的力量,脱贫攻坚需要培养市场逻辑,实现政府的资本投入与有效市场并重、与产业联动。

(五)重建公共社会

乡村公共社会的重构也是与会专家关注的重点。王晓毅认为,乡村应该是让人们生活的地方,乡村振兴首先要重建乡村空间。吴理财表示,重建乡村公共社会就是构建农村社会生活共同体,它应该是舒适又温馨的场所,人们在其中能互相帮助、共同进步,因此,要着力营造农民社会生活共同体意识,即一定的认同感和归属感。重建公共社会就是要营造和谐宜居的新家园,改善人居环境,打造公共服务空间和休闲娱乐空间,从而增加居民幸福感和安全感。

重建公共社会涉及到优化公共产品供给和培养参与精神。刘强认为当前村内户外公共产品的供给问题较大,应完善“一事一议”筹资筹劳与财政奖补制度,构建“群众筹资筹劳,集体经济支持,社会捐资赞助,财政奖励补助”的多元化投入保障机制,尽量满足农民群众的实际建设需求,促进农村“强筋壮骨”,为乡村振兴提供基础保障。杨桓则聚焦城乡结合部社区,指出公共社会重构首先要打破阶层空间区隔,促进外来人口融入;其次,要构建社区的公共性,即人人参与公共事务、人人共治共建共享的状态;最后,要塑造新时期的社区精神,从心理、文化层面培育积极向上的心态,推动乡土文化和城市文明的融合。

责任编辑 王敬尧