《乡村振兴战略规划(2018—2022年)》近日印发，专家学者解读规划要点

夯实乡村繁荣的三大基础

经济日报·中国经济网记者 乔金亮

中共中央、国务院印发的《乡村振兴战略规划(2018—2022年)》，对实施乡村振兴战略第一个5年工作做出具体部署。其中，针对如何推动促进乡村繁荣的3大基础建设——促进乡村产业发展、加强乡村基础设施和生态环境建设、补齐乡村基本公共服务短板，业内专家提出建议

近日，中共中央、国务院印发《乡村振兴战略规划(2018—2022年)》，对实施乡村振兴战略第一个5年工作做出具体部署。实施乡村振兴战略，必须促进乡村产业发展，加强乡村基础设施和生态环境建设，补齐乡村基本公共服务短板。乡村繁荣的3大基础应如何夯实？对此，记者采访了多位专家。

保持农村经济的旺盛活力

“产业振兴是乡村振兴最重要的经济基础，直接关系农业发展、农民增收，关系农村劳动力就业创业，是实现乡村振兴的主抓手。”农业农村部农村经济研究中心主任宋洪远说，乡村产业振兴是与乡村发展有关的所有产业共同振兴，既包括农业的振兴，也包括乡村二三产业的振兴，既包括农村传统产业的发展，也包括农村新产业新业态的发展，还包括农村一二三产业的融合发展。乡村产业振兴强调以农业供给侧结构性改革、培育农村发展新动能为主线，更好地实现农业增产、农村增值、农民增收，实现城乡融合均衡发展。

近年来，我国乡村产业发展态势良好，农产品加工业年产值超20万亿元，休闲农业和乡村旅游年营业收入7000亿元以上，农业生产性服务业年经营收入达2000亿元以上。当前，农村新产业新业态蓬勃发展，许多工商企业到农村投资兴业，大批农民、退役军人、大学生返乡下乡创业创新，为农村繁荣发展注入了新动能。宋洪远认为，乡村产业振兴既是农村产业规模和效益的大幅度增长，更是农村产业增长模式的转换。今后既要打造农村优势特色产业载体，也要激活农业生产经营主体。

农村优势特色产业是产业兴旺的重要载体。要根据地区资源禀赋、区位优势、产业发展基础，建设区域特色明显、示范带动作用强的特色产业。一方面，加快优势特色产业竞争力提升，推进农业生产标准化，切实提高土地产出率、劳动生产率、资源利用率，大力提高农产品品质、优化产品结构。另一方面，全面提升优势特色产业综合效益，实施品牌化经营战略，提升产业发展层次，延伸产业链条，提高产品附加值；积极拓展农业农村多功能性，实现农业生产与农耕文化、农产品加工、休闲旅游等有效衔接。

农业生产经营主体是产业振兴的重要主体。要充分发挥农业龙头企业、合作社的引领示范作用，为农业企业家营造健康成长环境。“把对新型经营主体的政策扶持力度与其带动小农户的数量挂钩，发展直接面向小农户的农业生产性服务业，鼓励小农户开展多种形式的联合与合作。引导龙头企业与合作社、小农户建立紧密的利益联结机制，带动小农户分享农业产业链的增值收益。”宋洪远强调。

兼顾农村现代化的软硬件

经过多年发展，我国农村道路、水、电、气、网等公共基础设施建设不断加强，农民的生活条件大幅改善；农村基本医疗保险、基本养老、公共卫生、基础教育等公共服务框架基本形成，初步实现了农村公共服务“从无到有、从少到多”的转变。但是，跟全面实现农业农村现代化要求比，农村基础设施供给与现代农业发展需求不匹配，公共服务供给还不能满足农民的美好生活需要。由于城乡二元结构，基础设施和公共服务供给在城乡之间还存在着不小的差距，农村的落后与城市的繁华形成鲜明对比。

“《规划》着眼乡村产业发展新需求，侧重针对生产性基础设施提出了4大挖潜任务，包括改善农村交通物流设施条件、加强农村水利基础设施网络建设、构建农村现代能源体系以及夯实乡村信息化基础。”中国宏观经济研究院研究员马晓河说，一直以来，4大基础设施建设都是城市地区经济高速发展和向现代化迈进的关键支撑，今后，这些基础设施在农村地区的逐渐铺开势必产生更大的边际效应。其中，交通物流设施是乡村产业“引进来”和“走出去”的动脉系统，农田水利基础设施网络是农业高产高效的源头保障，农村现代能源体系是乡村产业集聚发展的动力支撑，信息化基础设施是乡村产业迈向智能化的关键纽带。

《规划》着眼社会主要矛盾的变化，侧重解决农民生活性公共服务问题，提出公共服务主抓5个重点、5类群体，供给方向更加清晰，服务群体更具针对性。马晓河认为，农村公共服务5大内容以解决突出民生问题为中心，释放了两个重要信号，一个是按照现代公共服务体系的要求，对农村教育、医疗、社保等公共服务提出了高质量供给的要求，另一个是按照城乡公共服务均等化的要求，强调城乡教育、医疗、社保、养老等服务资源共享互联，抓住了实现城乡公共服务一体化的“牛鼻子”。

“目前，有相当部分的农业农村基础设施和公共服务并不是根据市场需求提供的，而是根据各级部门的意愿和能力来决定。农民对生产生活基础设施和公共服务的需要还不能完全反映在供给决策中。”马晓河建议，今后，农业农村基础设施建设和公共服务要更加注重农民的主体需求、乡村产业发展的需求，提高农民参与决策的积极性，提升基础设施和公共服务供给的民主化、科学化水平，让基础设施和公共服务供给在农业农村现代化中发挥更大效用。

让农村环境远离“脏乱差”

“农村人居环境短板突出表现在生活污水乱排、生活垃圾乱放以及厕所问题”，中国社科院生态环境经济研究中心主任于法稳调研发现，农村人居环境中生活污水、生活垃圾处理缺乏规范化和标准化，而且区域适应性较差。他说，农村生活污水排放总量大，收集困难，处理率低，“污水靠蒸发”现象依然没有从根本上解决，只有20%的行政村对生活污水进行了处理。农村生活垃圾产生量大，资源化利用比例低，全国还有近1/4的村生活垃圾没有得到收集和处理。

农村人居环境为何成为短板？一方面，农村人居环境整治资金投入严重不足。尽管国家财政对“三农”投入较大，但直接用于农村人居环境整治的资金投入严重不足。2016年，国家投入村庄建设资金为8320.6亿元，其中市政公用设施投资仅占25.5%，用于污水处理设施、垃圾处理设施投入比例分别为1.2%、1.3%。资金投入的不足直接导致了广大农村人居环境整治设施的严重缺失，很多地方还处于空白状态。

另一方面，农村人居环境整治设施的运营机制缺失。近些年，农村陆续配备了垃圾桶、垃圾箱及中转站、运输车等设施，但由于缺乏有效的运营与管护机制，既没有运营组织，也缺乏管护经费，导致了设施的闲置。同时，过去农村人居环境整治工作分布在不同部门，彼此之间缺乏相互协调和共同推进的机制。此外，农村居民受传统生活习惯的影响，对人居环境整治的必要性认识不足，对政府推动人居环境整治行为不能充分理解，参与意识不足。

于法稳建议，要根据村庄不同区位、不同类型、不同人居环境的现状，确定农村人居环境整治的重点，明确综合整治的时间表。充分考虑农村人居环境整治所需的模式、硬件设施、运营机制等各种要素，对所需的资金规模进行科学核算。同时，加强理念、技术与模式的创新，全面树立一体化处理理念，特别是在推进“厕所革命”时，应提倡农村改厕与生活污水一体化处理理念。加快农村人居环境整治领域已有技术的推广应用，根据规划所划分的区域，研发农村人居环境整治所需要的技术，根据山区、丘陵、平原地区的不同地貌特征，以及城镇郊区、边远地区不同的条件选择单户、联户、集中的处理模式。

10月4日，江西省靖安县高湖镇山口村农民在采收吊瓜。国庆长假期间，江西省靖安县各地农民抢抓晴好天气，在田间地头忙碌劳作，乡野里呈现出一派喜人的丰收景象。 徐仲庭摄

专家观点

解决钱从哪里来——

创新乡村振兴投入机制

□ 叶兴庆

实施乡村振兴战略需要真金白银。解决乡村振兴钱从哪里来的问题，必须以改革创新的思路，激活市场、激活要素、激活主体，在发挥农民主体作用、调动农民自身投入积极性的基础上，加快形成财政优先保障、金融重点倾斜、社会积极参与的多元投入格局。

创新财政支持机制

按照农业农村优先发展的原则，加快建立健全实施乡村振兴战略的财政投入保障制度，公共财政应更大力度向乡村倾斜，确保财政投入与乡村振兴目标任务相匹配。应在“整合”“撬动”和“开源”方面加快改革创新步伐：

“整合”，就是要发挥乡村振兴规划的统筹引领作用，把各类涉农资金尽可能打捆使用，形成合力。应从源头抓起，在中央和省级层面清理、整合、规范涉农专项转移支付项目。只有实行“自上而下”的整合，真正把涉农资金安排使用的话语权交给地方，才能切实提高涉农资金规模效益。

“撬动”，就是要通过担保、贴息、以奖代补等方式，发挥财政资金的杠杆作用，促进金融和社会资本更多地投向乡村振兴。创新财政支农机制，一个重要举措是财政支持建立农业信贷担保体系。目前，全国农业信贷担保体系初步建成，进一步释放这项创新的红利，必须牢记“重点支持粮食适度规模经营”，推动省级农业信贷担保机构向市县延伸，让家庭农场、农民专业合作社等粮食适度规模经营者“够得着”。

“开源”，就是要在公共财政资金之外，拓宽其他政府性资金筹集渠道。在规范地方政府举债融资行为、防止借乡村振兴之名违法违规变相举债的前提下，支持地方政府发行一般债券用于支持乡村振兴、脱贫攻坚领域的公益性项目。稳步推进地方政府专项债券管理改革，鼓励地方政府试点发行项目融资和收益自平衡的专项债券，支持符合条件、有一定收益的乡村公益性项目建设。创新城市化过程中土地增值收益用于支持乡村振兴的通道。

创新金融服务机制

农村贷款难、贷款贵，既与作为需求端的农村缺乏有效抵押物、良好的信用环境等有关，更与作为供给端的金融机构不能根据农业农村的特点提供金融产品和服务等有关。疏通金融服务乡村振兴的“肠梗阻”，必须坚持问题导向，从需求和供给两端推进体制机制创新。

从需求端看，一是深化农村集体产权制度改革，分类有序提高集体产权的流动性。应加快修订物权法、担保法、土地管理法等现行法律，尽快研究制定农村集体经济组织法，充实农村集体产权权能。二是加强新型经营主体规范化管理。鼓励和引导家庭农场、农民专业合作社等新型农业经营主体，提高经营管理水平，健全财务账簿，增强经营信息的透明度。三是加强农村信用环境建设。

从供给端看，一是创新农村金融机构的激励约束机制。抓紧出台金融服务乡村振兴的指导意见。落实涉农贷款增量奖励政策，对涉农业务达到一定比例的金融机构实行差别化监管和考核办法，推动农村金融机构回归本源。二是创新农村金融产品和服务。发挥龙头企业对产业链上游农户的增信作用，积极发展供应链、产业链金融。发挥村组干部、新乡贤等对周边农户的增信作用，积极发展农户信用贷款。把发展普惠金融的重点放到乡村。三是创新农村金融市场准入机制。完善村镇银行准入条件，提高其县域和乡镇覆盖率。扩大在农民合作社内部开展信用合作试点。

创新社会资本参与机制

社会资本的进入，不仅可以弥补政府和农民投入的不足，而且可以带来先进的理念、管理和技术。在乡村振兴中用好社会资本这支重要力量，发挥其正能量，防范可能带来的风险，关键在创新体制机制。

一要创新社会资本参与乡村振兴的准入机制。清除阻碍要素下乡的各种障碍，凡是法律没有明文禁止的领域，社会资本都可以参与。加快制定鼓励引导工商资本参与乡村振兴的指导意见，落实和完善融资贷款、配套设施建设补助、税费减免、用地等扶持政策。应注重引导社会资本投向农村集体经济组织和农户干不了、干不好的领域。例如，应引导社会资本到农村发展适合企业化经营的现代种养业、农业服务业、农产品加工业，引领农业供给侧结构性改革和转型升级。

二要创新社会资本与农民的利益联结机制。应通过产业链的合理分工带动农民发展现代农业，社会资本集中在农产品加工、农业服务业等环节，种养环节尽量由农户承担，走“公司+农户”“公司+家庭农场”的道路。应通过资源变资产、资金变股金、农民变股东的“三变”改革，带动农民和农村集体经济组织发展乡村休闲旅游养老等产业和农村三产融合发展项目，或者与农村集体经济组织联办乡村旅游企业，或者配合农村集体经济组织以出租、合作等方式盘活利用空闲农房及宅基地，或者参与农村集体经济组织以入股、联营等方式使用通过村庄整治、宅基地整理等节约的建设用地。由于目前农村产权市场不成熟，农民和农村集体经济组织拥有的各类资产特别是资源性资产缺乏合理的定价机制，难以充分估值，因而不宜长时间、大面积、一次性作价转让给社会资本，而应从长计议，主要以入股、联营等方式与社会资本合作，形成长期、稳定的收益分享机制。

（作者为国务院发展研究中心农村经济研究部部长、研究员）

借鉴国际经验 助力乡村振兴

——访北京大学中国农业政策研究中心主任黄季焜

本报记者 吉蕾蕾

如今，乡村振兴战略深入人心、落地生根，乡村振兴事业也在全国各地如火如荼地开展。不少地方希望借此机会实现赶超发展，但实施乡村振兴战略不仅需要激情，更需要科学的长远规划和可行的实施方案。纵观世界各国乡村发展过程，虽然不同国家各有特色，但也呈现一些共性和规律，而这些国际经验对我国实施乡村振兴战略具有重要的借鉴价值。

记者：国外农村转型发展过程中有何路径与规律？

黄季焜：乡村发展必须遵循结构转型和农村转型的路径与规律。具体来看，结构转型主要是指从农业向工业和服务业转变的过程；农村转型主要是以提高农业生产力来促进农业多样化、商业化、非农就业和可持续发展的转变过程。

以经济合作与发展组织(OECD)为代表推动的农村转型，被誉为经典的(或传统的)、成功的农村转型，其结构转型和农村转型同时并进，相辅相成、相互促进，缺一不可。此外，农村转型基本上都要按其发展路径而经历若干发展阶段。在这一过程中，结构转型和农村转型越快的国家或地区，一般情况下农村发展、农民增收和农村减贫的速度也越快。在转型过程中，提升社区和农民的发展能力并为他们提供发展机会，是成功实现快速、包容的农村转型的关键。

记者：乡村转型发展过程中城乡人口空间有何变化？

黄季焜：从世界各国的乡村发展情况来看，资源禀赋不同的国家，在工业化发展和乡村转型的不同阶段，城乡人口的空间变动特征会有所差异。OECD各发达国家都经历了漫长的工业化过程，在这个过程中，农村人口占比也相应经过了漫长的下降过程。从工业化初期以农村人口为主，到工业化中后期当农业GDP和农业就业占比分别低于10%和20%之后，农村人口占比一般都下降到30%左右；在后工业化时期，农业GDP和农业就业占比趋同并低于5%，农村人口占比降到20%左右并趋于稳定。

记者：乡村发展过程中如何看待各主体之间的作用？

黄季焜：经历乡村发展较成功的国家，在乡村发展过程中都重视充分发挥政府、社区和农民各自优势和作用。其中，政府主要通过立法和制定相关激励政策为乡村发展提供强有力的制度保障和政策支持。在许多早期就实现工业化的发达国家，虽然城乡有自然条件和地理位置等差异，但城乡居民在政治、经济和生活等方面的权利没有明显差异。在乡村发展过程中，政府是教育、卫生、交通和社会保障等公共物品和服务的主要供给者。

国外乡村建设的成功案例表明：通过村庄合并，规划科学、功能齐全、环境优美、管理完善的村落社区，使农村居民与城市居民享有同等的基本生活条件和公共服务，不仅有利于社区自身的空间结构和要素资源利用，还有利于农业的集约化经营和现代化发展。

“农创客”成乡村振兴新动力

杭州丘丘谷电子商务有限公司员工在讨论农产品网络销售情况。近年来，浙江省建德市为许多在农村创业创新的“农创客”提供了实现梦想的空间。

新华社记者 谭 进摄

执行主编 王薇薇 责任编辑 秦文竹

联系邮箱 jjrbcs@163.com