借鉴国际经验 推动乡村振兴

编者的话：

德国的城市化起步较早，在其城市化的不同发展阶段，乡村地区面临的问题和挑战有较大差异，德国采取的应对措施也在不断调整完善，取得了良好的乡村振兴效果。法国和英国是工业化、城镇化和农业现代化先行国家，目前农业经营已经实现了专业化，乡村发展较为成功。他山之石，可以攻玉。这三个国家在乡村发展政策方面进行了一系列有益探索，其经验和教训对我国更好实施乡村振兴战略、推动乡村实现“农业强、农村美、农民富”具有一定借鉴意义。

德国：问题导向 动态施策 系统推进

□ 叶兴庆 程 郁 于晓华

德国城市化起步较早，在其城市化的不同发展阶段，乡村地区面临的问题和挑战有较大差异，其采取的应对措施也在不断调整。

早在1850年至1855年间，德国的城市化率就超过了30%，进入城市化快速发展阶段；1890年至1895年间，其城市化率超过了50%，进入以城市为中心的发展阶段；1955年至1960年间，其城市化率超过了70%，进入后城市化时期。1871年统一之前，德国大小城邦林立，加之后来国家空间规划和区域政策有意识地引导工业企业向小城市和镇布局，这使德国城市化呈现出一个突出特征——城市的分布和规模结构非常均衡，以小城市和镇为非农人口的主要承载空间。大部分城市和镇以都市圈的形式联结在一起，既在空间上分散布局，又在经济上紧密相连。

尽管如此，德国进入城市化快速发展阶段后，同样面临乡村发展的挑战。在城市化率30%至50%的发展阶段，农村人口大量流入城市，大片乡村土地荒废，乡村景观和生态环境遭受工业化城市化的破坏。在城市化率50%至70%的发展阶段，人口和就业向城市的集中导致乡村人口进一步减少，乡村“空心化”更加严重，村庄衰落趋势更加明显。在城市化率超过70%以后，无计划的“返乡运动”，导致农村地区建筑密度增大、交通拥挤杂乱、土地开发过度、土地使用矛盾加剧，工业化思维的建设改造破坏了农村原有的村落形态和自然风貌。新世纪以来，由于人口老龄化以及乡村公共服务的“规模不经济”，德国乡村仍然难以避免人口衰减、经济活力下降等问题，德国面临人口“再城市化”、乡村“再振兴”的新挑战。

在不同发展阶段，德国应对乡村发展挑战的做法有较大差异。值得注意的是，在城市化率接近和超过70%以后，德国推动乡村振兴的做法更加全面系统。

一是以产业的“逆城市化”增加乡村就业机会。第二次世界大战结束后，大规模重建使城市成为经济和生活的中心，加之农业机械化使大量劳动力从农业中解放出来，乡村人口大量减少，乡村发展缺乏生机活力。针对这种情况，德国出台法律，推动小规模农户退出后的土地流转集中、发展农业规模经营，推动完善乡村基础设施、提高乡村生活水平。通过完善产业基础设施和功能区布局规划，强化小城市和镇的产业配套与服务功能，增强其对大企业的吸引力，让“在小城市和镇工作、回乡村居住”成为理想的工作生活方式，形成了产业和人口的“逆城市化”发展趋势。德国排名前100名的大企业中，只有3个将总部放在首都柏林，很多大企业的总部设在小镇上。这在很大程度上带动了乡村的现代化，促进了城乡的均衡协调发展。乡村条件的改善，加之土地和税收优惠政策的推动，使一些大企业积极向乡村腹地转移。例如，20世纪70年代初，位于巴伐利亚州的宝马公司将主要生产基地转移到距离慕尼黑120公里之外的一个小镇，为周边乡村地区提供了25000多个就业机会。

二是以“村庄更新”提升乡村生活品质。经历了工业化驱动的“逆城镇化”阶段后，德国乡村人口结构已由传统的农业人口为主转变为非农业人口为主。把这些人留在乡村，除了就业外，还需要增强乡村绿色生态环境和特色风貌对他们的吸引力。德国出台了一系列法律法规，通过补贴、贷款、担保等方式支持乡村基础设施建设，保护乡村景观和自然环境，使乡村更加美丽宜居。经过逐步演变，村庄更新计划已成为“整合性乡村地区发展框架”，旨在以整体推进的方式确保农村能够享受同等的生活条件、交通条件、就业机会。村庄更新计划包括基础设施的改善、农业和就业发展、生态和环境优化、社会和文化保护四方面目标。德国实践表明，一个村庄的改造一般要经过10年至15年的时间才能完成。

三是以创新发展推动乡村“再振兴”。通过实施村庄更新项目，德国大部分乡村形成了特色风貌和生态宜人的生活环境。但由于乡村人口老龄化和人口数量的减少，使得基本生活服务因缺乏市场规模而供应不足，生活便利性下降又导致人口进一步从乡村流出。特别是医疗服务的不充分使越来越多的老年人卖掉乡村住房到城市居住，现代生活服务设施和就业机会的不足使年轻人越来越难以留在乡村。面对如何保持乡村活力这个新问题，德国又出现了乡村“再振兴”的需求。2014年，德国联邦农业与食品部提出了新的农村发展计划，其目标是支持农村创新发展，让农村成为有吸引力、生活宜居、活力充沛的地区。该项目包括四大板块：未来导向的创新战略样本和示范项目、乡村提升项目、“活力村庄”和“我们的村庄有未来”的竞赛奖励、让乡村能够获得创新资源并支持乡村发展领域的研究创新。

启示：做活中小城镇“新节点” 抓牢土地整治“牛鼻子”

中德两国发展阶段不同，在农村土地所有制、乡村治理结构、城乡关系等重大制度安排等方面都有很大差异，但两国都具有深厚的农耕文化传统，都很重视城市化进程中的乡村发展问题。从德国促进乡村振兴的做法中，我们可以得到一些启示。

第一，均衡的城市化和生产力布局更有利于乡村地区发展。德国走出了一条以小城市和镇为主的城市化道路，通过空间规划和区域政策，引导工业向小城市和镇布局，为“在乡村生活、在城镇就业”的人口迁移模式的发展提供了机会，带动了乡村地区的发展。我国于1996年迈过30%的城镇化率，进入城镇化快速发展阶段，但城镇化进程中各类资源明显向大城市集中，“大中小城市和小城镇协调发展”的预期结果并未出现。特别是以东南沿海地区和大中城市为主、农民大跨度转移就业的人口迁移模式，对乡村腹地的带动效果较差。今后应更好考虑在基础设施投资、医疗和教育资源布局、土地指标分配等方面为中西部地区县城和小城镇发展创造条件。把小城市和镇这个节点做活，为城乡融合发展提供有效支点。

第二，土地整治是促进乡村振兴的重要平台。德国在城市化进程中始终重视乡村土地整治，将其作为解决乡村发展问题的重要切入点，在不同发展阶段赋予其不同功能。德国的经验表明，随着城市化的发展，乡村土地利用的结构、布局、功能都会发生急剧变化，单纯靠土地市场难以适应这种急剧变化，需要政府以法律、规划、建设项目等方式介入。应赋予我国农村土地整治更完整的功能，将其作为实施乡村振兴战略的重要平台，推动土地整治与农业规模经营、乡村旅游、基础设施建设、景观和环境保护等相结合。

第三，不同发展阶段乡村发展滞后的内在逻辑不同，促进乡村振兴的策略也需相应调整。德国作为工业化的先行者，经历了城市化的完整过程，其在不同发展阶段面临的乡村发展问题不同，应对策略也有较大差异。我国目前仍处在城镇化快速发展阶段，应坚定不移地推进以人为核心的新型城镇化，继续降低乡村人口总量和占比。但从现在开始，就要注意改善乡村人口结构，让乡村能够留住和吸引一批年轻人，以增强乡村生机和活力。

第四，促进乡村振兴需要营造社会氛围。德国不仅通过颁布一系列法律法规、实施村庄更新计划和欧盟“引领项目”等投资建设活动来促进乡村振兴，而且注重为乡村振兴营造良好氛围，比如积极开展全国性的竞赛等。近年来，我国一些地方自发开展了美丽乡村、星级农家乐等评比，农业农村部也推动开展了“中国农民丰收节”活动。应借鉴德国经验，对这些活动进行统筹谋划，围绕现阶段乡村振兴的核心内容设计赛事内容和规则，提高活动的质量效益和影响力。

（作者单位：国务院发展研究中心农村经济研究部、德国哥廷根大学农业经济系）

法英：推动农业经营专业化与城乡互补

□ 秦中春 周群力

通过对法国南部和英国北部的乡村生活以及现代农业发展情况进行实地考察，我们发现，法国和英国的农业经营已经实现专业化，乡村发展已成功转型，乡村居民很多但其中农民很少，已经不存在传统意义上的农民，新一代农民收入至少处于当地中等或以上水平，城乡发展已相互融合。法国和英国乡村发展变化的趋势、促进乡村转型发展的一些做法，对我国更好实施乡村振兴战略有重要启示和借鉴意义。

法国英国乡村和农业的转型发展从上个世纪就已经发生，两国在乡村发展政策和体制方面进行了一系列改革。

一是实行农业经营专业化，培育现代化新型农民队伍。据法国国家科研中心的研究，上个世纪中叶后，法国乡村和农业发展发生了一个重大变化：在一代人的时间内，法国传统农民就走向了终结，这些农民曾是一个以千年计的传统农耕文明的代表。与此同时，一些从事商品农业生产的新型农民出现，为市场提供了充裕食品，推动了乡村社会的惊人变化，实现了家庭和经营的分离，使多种兼营活动蓬勃发展，新型农民积极参与合作、信贷和互助组织建设，这些农民是现代化高效率的商品农业的劳动者，他们的数量仅为二战前后传统农民的三分之一。值得注意的是，在法国乡村发展进程中相关政策规定：凡是在法国从事农业生产经营的人，不管是用自有土地经营，还是租赁别人的土地经营，都需要注册办理公司经营证，要交税、办理保险、获得欧盟补贴等，凡是没有注册为公司的是不能从事农业经营活动的。这个政策的实施相当于对农民的从业资格进行了严格规范，并在此基础上进行管理服务和提供补贴，推进了农业经营专业化、传统农民的分化和新型农民的职业化，最终建立和形成了一支现代化的少而精的新型农民队伍。

二是支持农业科研推广，建设稳定的科技支撑体系。科研支撑和人才培养是现代农业的基础，是解决资源要素瓶颈约束的重要途径。与工业化和城镇化的科技不同，农业科研及推广对自然条件依赖性大，需要开展定点对比试验，需要长期不断积累。英国洛桑农业研究中心从1843年就开始进行小麦生产科学试验，并长期进行定点对比试验，取得并积累了完整的试验数据，为英国乃至世界农业科研提供了基础支撑。英国土地的土壤条件较差，但由于其农业技术发达、土地开发科学，土地多已成为熟化地，农作物产量、农业劳动生产率都很高，每年以占全部从业劳动力约1%的农业劳动力就能生产全部所需的60%的农产品。英国对农业科研和新技术、新成果的普及和推广高度重视并不断加强，农民素质不断提高，这成为促进其农业发展的重要因素。

三是参加欧盟共同农业政策，建立统一市场和监管补贴体系。欧盟共同农业政策对法国和英国农业的发展影响很大。这项政策最初的目的是为了推进欧洲重建、解决食品供应短缺问题、实现农产品自给。这项政策自1960年6月底提出，从1962年开始正式实施，至今已有50多年，其具体内容不断随时代发展而变化。两国参加这一政策体系后，农产品在价格上较为有利，农业劳动生产率较高的农场主享有竞争优势，乡村发展的多样性、多功能性、现代化和自然环境的保护得到增强，并建立了有效运转的生产监测、市场管理和补贴体系，农业管理更加规范并逐渐趋同。

四是推进城乡功能互补，将生态宜居开发为乡村发展的比较优势。法国和英国在工业化、城市化进程中，不仅重视现代农业的发展，而且重视发挥乡村的多功能性，推进城乡功能互补。目前两国的乡村已经实现生态宜居，吸引了大量人口到乡村居住和旅游、度假等。住在乡村的人口不以农民为主，有市民、农民、游客等各类人口，特别是有很多收入水平较高、灵活就业的人口和中老年人口等。大量的非农业人口居住在乡村，不仅优化了城乡发展格局，而且优化了乡村人口结构，提高了乡村经济社会发展水平。

五是加强对土地发展权的管控，促进乡村长期健康稳定发展。土地使用制度对乡村发展非常重要，它的一个重要内容是对土地发展权的界定和管理。法国和英国的土地既有个人所有制，也有公共所有制，但政府在公共管理上一律严格且平等要求。特别是通过对土地发展权进行深入界定和合理规范，按照规划和法律等进行严格管控，保证社会公众利益不受私人发展侵犯，实现了人与人之间在土地利用上的利益平衡。

六是改革市县行政关系，推进城乡公共服务均等化。法国和英国城乡发展已经融为一体，一个重要原因是，乡村区域的行政管理和城镇区域的行政管理，两者地位平级，公共管理服务方式和内容趋同，这个变化从上世纪就已经开始发生。

启示：加强“长板” 综合开发 有序发展

从法国和英国的乡村发展历程看，乡村建设得好，同样可以成为新的经济增长点，但这必须在乡村发展中引入新的模式，把综合开发乡村的比较优势作为重要目标。两国的实践表明，靠在乡村单纯发展农业以及向农民提供补贴的传统模式，难以实现既定目标。毕竟，农业部门能提供的就业机会不到10%。

还要看到，乡村的概念是以人口密度等指标来界定的，乡村产业的发展远不限于农业，乡村有“绿色地区”也有“棕色地区”（比如小城镇）。发达国家有大量人口在乡村生活，这些人口是乡村居民，但他们的生活方式是城市化的。因此，这些国家在政策设计上，不是一提到乡村发展就聚焦于补贴农民，包括实行产业倾斜政策和收入直接补贴政策等，这种模式的政策效果是十分有限的，因为补贴后农民经营的内容可能还是原来的，农业结构和发展模式没有变化，导致城乡差距仍然存在甚至继续扩大。

可见，促进乡村发展转型需要考虑促进跨产业跨行业发展，培育积聚人口和服务的小型城镇及“棕色地区”，开发投资乡村特色比较优势。要用投资和创新的理念指导乡村发展，重视开发有增长潜力的产业或环节，推进乡村结构性改革。需要提醒的是，乡村投资是非常复杂的事情，关键要有人和机构去乡村做大量的基础性和服务性工作。

与此同时，振兴乡村要更加重视有序发展。当前，我国实施乡村振兴战略的任务紧迫，但乡村建设发展涉及面广，需要的投资大，面临多种矛盾，农业发展方式转变也面临一些困难，必须从长计议，有序推进，这就需要把提高政策设计的科学性、合理性和连续性作为重要标准。

在法英两国的实践中，最重要的机制是重视发挥地方基层政府作用，引入长期规划和土地发展权管控。在法国和英国的乡村发展中，人口结构和农业地位的变化很大，但通过加强规划引领和实行严格的土地发展权管控等，乡村布局、结构、基础设施和古建筑等都实现了发展的稳定性和连续性，保障了乡村生态宜居。应该看到，乡村发展是个“慢变量”，在谋划上既等不得，也急不得，要在政策措施方面有百年大计甚至千年大计的准备。要对乡村现代化和后现代化进行统筹考虑，对城乡发展进行统筹融合，有序推动乡村结构调整和发展方式转变。要长期持续重视农业科研推广，积极稳妥推进土地制度改革，着力解决已经进入乡村发展创业的各类人员特别是新农民和新居民所面临的各种现实问题，建立有效解决问题的渠道和机制。

（作者单位：国务院发展研究中心农村经济研究部）

撷英

上海社会科学院 权 衡——

推动长三角制造业率先实现高质量发展

从当下全球制造业发展趋势来看，数字化、网络化、智能化、个性化、本地化、绿色化、平台化等基本特征明显。在这一背景下，我国制造业转型升级、实现高质量发展面临重大机遇。长三角地区的市场化、国际化、法制化、现代化水平相对较高，有率先发展新型工业化的先发优势和实现高质量发展的基础和条件。更好推动这一进程，需解决好以下几个关键性问题：

第一，着力提高长三角地区制造业的全要素生产率。推进高质量发展需要解决的第一个问题就是效率问题，效率的核心问题就是全要素生产率。以劳动生产率为例，相较于美国五大湖城市群5.3万美元/劳动力、英国伦敦城市群8.5万美元/劳动力、荷兰兰斯塔德城市群10.5万美元/劳动力的劳动生产率而言，长三角地区目前只有2.2万美元/劳动力，这个差距较大。

第二，着力提高长三角地区人均GDP和经济能级。长三角地区经济规模总量大，但是人均量低，长三角地区产业经济能级不高，亟待进一步提升能级和经济密度。

第三，着力提高长三角地区的创新能力和水平。根据全球竞争力报告2016年至2017年的数据，与世界五大城市群所在国家的创新水平相比，在知识产权保护、政府行政效率、基础设施、高等教育、金融市场发展等方面，长三角地区还有很大的提升与增长空间。

第四，着力提升长三角地区核心城市综合竞争力。无论是人口密度还是人均GDP，长三角城市群核心城市——上海与世界城市群的核心城市或者首位城市相比，差距较为明显，其经济活力的世界排名也低于其他核心城市。上海要建成全球城市，既要打造好城市的综合竞争力，又要拥有城市的核心竞争力。

第五，加强创新驱动，推动长三角制造业转型升级。要率先推动互联网、大数据、人工智能和实体经济深度融合，在中高端消费、创新引领、绿色低碳、共享经济、现代供应链、人力资本服务等领域培育新增长点、形成新动能。长三角地区的制造业要率先积极顺应时代发展潮流，推动数字化、平台化、智能化、绿色化发展。

还要看到，目前我国土地、能源、通讯、物流、融资成本等依然较高，着力降低制造业的发展成本，也是必要之举。

中国人民大学社会学理论与方法研究中心 胡溢轩——

积极开辟新途径 促进公众参与环境治理

随着社会环境意识与主体意识的不断提升，越来越多的人参与到环境治理的全过程中。但公众参与环境治理仍面临“应然”与“实然”之间的矛盾，只有充分调动政府与社会的主动性、积极性与创造性，才能推动公众由“被动参与”转向“主动参与”。

第一，建立完善的环境参与制度体系，全方位保障公众参与环境治理。对于个体而言，充分的权利意识有助于提升其环境责任意识和参与意识。需充分利用现代信息技术，促进信息公开、社会监督和反馈机制的常态化和规范化，形成一个完善的体制机制网络。例如，针对环境问题的取证存在一定困难，单单依靠个人的力量难以实现有效监督。而环境公益诉讼制度的建立，不仅能鼓励公众利用司法手段维护自己的环境权益，还能给污染企业施加法律压力，避免行政监管困境。

第二，建立和完善参与环境治理的奖励制度，切实激发和规范公众的参与行为。经济层面的奖励往往是促使公众参与环境治理最直接和最有效的途径，各地应当根据实际情况，采取经济补贴等措施激发公众参与热情。例如，政府可以与一些企业、社会组织合作，设立与具体环境治理领域相关的活动奖项。同时也应建立相关的约束制度，明确规定环境治理参与的基本程序与流程，规范公众参与环境治理的途径、手段和方式。只有切实尊重公众的参与权利，才能有效激发公众参与的积极性。

第三，充分发挥环保组织的功能，营造积极参与的社会氛围。鼓励和支持环保组织的发展，推动其成为公众参与的有效载体。通过立法的形式充分保障环保组织在推动公众参与环境治理方面发挥积极作用。社会各界可以通过公益捐款与技术支撑等方式，为环保组织的发展提供必要的资金与技术支撑。

第四，增强公众参与环境治理的素养与能力，强化责任感与参与感。参与环境治理往往是综合素质的体现，需要有良好的环境素养与能力。公众应努力掌握与环境保护相关的知识体系，丰富参与环境治理的技能；通过实际行动投身环境治理，强化对环境治理的认同。当公众认同自己的环境治理主体身份时，他们的日常生活方式往往也会相应地发生变化。

此外，通过参与环境治理实践，公众可形成一定的环境体验与感受，有助于其提升参与环境治理的主体意识，从而促进参与环境治理的行动、言语和心态的健康化。

（肖 伟）

本版编辑 栾笑语