

乡村振兴战略实施过程中的 14 个问题

吴维海^{1,2}, 吴秋寒²

(1.国家发改委国际合作中心, 北京 100038; 2.国合华夏城市规划研究院, 北京 100038)

乡村振兴战略是党的十九大报告确定的重大战略, 党中央、国务院高度重视, 并以 2018 年中央 1 号文颁布了乡村振兴战略实施意见, 为各地区乡村振兴指明了方向。各级党委、政府围绕国家总体部署, 积极探索和推进各具特色的乡村振兴战略新思路、新模式, 已经成为当前的首要任务。然而, 据对全国部分地区乡村振兴实践调研发现, 少数地方在乡村振兴工作中存在认识不到位、产业同质化、盲目跟风、一刀切, 以及忽视乡村生态建设等诸多问题和偏差。如果不适时研究并采取相应的预防与纠正措施, 将会极大地影响地方乡村振兴战略的实施效果。

一、乡村振兴战略实施中存在的主要问题及原因

据对全国部分地区乡村振兴的调研发现, 各地在乡村振兴战略实施过程中主要存在 14 个突出的问题或偏差:

一是规划不到位。少数地方尚未编制乡村振兴战略规划及行动计划; 一些地方尽管有了乡村振兴战略规划, 但是, 规划目标不清晰, 统筹性不够, 不同规划之间脱节或冲突; 规划缺乏全局性和前瞻性, 往往把乡村振兴战略规划看作是年度计划或者某个部门的事; 乡村振兴战略规划代表性不强, 缺少农村合作组织和村级代表等参与, 规划操作性和引领性不强。主要原因是: 相关领导和职能部门对乡村振兴战略规划的政策领会不到位, 编制部门的

专业水平不高, 部门各自为政且协调困难, 经济工作脱离群众, 规划编制方法存在缺陷等。

二是思想重视不够。少数地方党委、政府主要领导对乡村振兴战略规划重视不够, 认为规划可有可无; 规划内容与对应政策文件差距较大, 甚至大打折扣, “四个优先”等实际执行流于形式; 一些党政领导或职能部门没有真正将乡村振兴战略纳入日常工作中, 存在规划制定与具体实施“两张皮”现象。主要原因是: 少数领导干部对乡村振兴战略的认识不足, 业绩考核指标不合理, 乡村投资回报率偏低, 农业税收贡献少, 乡村振兴项目耗时长且见效慢等。

三是资源投入严重不足。一些地方对乡村振兴的资源投入少, 偏爱或者习惯于将资金、人才、土地等资源投入城市基础设施或工业园项目, 存在重城市、轻乡村的现象; 金融机构、工商资本等对农业投入的积极性不高, 总体规模不大。主要原因是: 各部门对乡村振兴工作存在偏见或偏差, 农村农业整体投资收益较低, 乡村投资机制和营商环境待改善等。

四是振兴模式不清晰。不少地方乡村振兴的措施停留在传统农业种养殖领域, 对于生态有机产业、产品精深加工、高端涉农产业、海洋和水产养殖、国际产能输出等研究和开发利用不够, 乡村振兴的模式不清晰等。主要原因是: 对乡村振兴的政策把握不深刻, 乡村振兴新动能培育不够, 乡村经济的技术研发和创新投入少, 相关专业人才匮乏等。

五是等靠要思想存在。有些地市、县区和村镇

收稿日期: 2018-08-31

作者简介: 吴维海, 男, 国家发改委国际合作中心研究员, 国合华夏城市规划研究院执行院长, 中国人民大学管理学博士, 主要从事政府规划、产业开发、企业战略、金融创新等研究。吴秋寒, 女, 国合华夏城市规划研究院副研究员, 主要从事政府规划、乡村振兴等研究。

在落实乡村振兴战略时，由于财力不足等导致基础设施和公共服务投资能力弱，存在坐、等、要和过度依赖国家和省级财政投资的倾向，或者干脆无所作为，易使乡村振兴战略成为“墙上挂挂”的空头文件，重大项目无法落地。主要原因是：基层财力有限，少数干部存在畏难、懒政行为，工作主动性和创新能力差等。

六是基础设施欠账多。与城市比较，很多乡村道路、管网、厕所、通讯、教育、医疗和文化等基础设施建设水平较低，公共服务的城乡差距较大。主要原因是：农业农村基建投资回报率低且投资严重不足，农业农村覆盖面积较广且资金缺口较大等。

七是农民利益保护不足。少数地方在村庄拆迁、土地转让、住宅补偿等过程中，缺少保护农民权益的积极性和主动性，政策文件存在损害农民利益、与民争利等现象，背离了乡村振兴的初衷。同时，工商资本下乡模式和机制也容易出现损害农民利益的倾向。主要原因是：政府土地财政惯性，忽视农民利益，乡村振兴的营商环境有待改善等。

八是产业支撑政策少。农作物种植、牧畜业和水产养殖等存在成本与售价倒挂现象，短期内无法通过技术提升改变这一被动局面。各地缺少必要且充分的政府补贴，加大了粮食稳产和农民增收的难度，行业缺少国际竞争力等。主要原因是：农业市场国际化，国内农产品成本高，缺乏竞争力；国家补贴政策相对少，农业产业低回报且单靠农民自身难以获得合理利润等。

九是产业同质化现象。一些地方的乡村振兴实践存在产业同质化、一刀切，同一区域内的各县市区等往往从局部出发，盲目跟风，重复性进行项目开发和建设，如大规模投资特色小镇、设施农业或者田园综合体。产业布局的同质化和盲目跟风，易导致市场供求失衡，产品过剩，重大投资失败，农民就业和增收的目标也就无法实现。主要原因是：行政决策主观性强，容易干扰市场规律；供求信息不透明、不完善且信息不对称；投资决策不科学等。

十是人才开发不够。乡村振兴缺少专业人才、管理人才、科技人才和金融人才等；农村青年人净

流出多，村庄空壳化；新型职业农民数量较少且质量不高，内部培训与外部引进压力大。主要原因是：农业农村的人才培养投入过少，大量农民工进城，农业新技术、新知识变化较快，农业培训公共服务不足且培训方式严重滞后等。

十一是农业融资和工商资本下乡难。小农户、家庭农场、涉农项目等向银行借款、通过投资机构融资的难度大、成本高，门槛严格，无法满足小农户、农业合作社和农业产业转型发展的较高需求。同时，工商资本下乡的政策受限、渠道匮乏，商业模式不清晰，难以保障工商资本的持续投资和建设项目的可持续。主要原因是：国家层面缺少农业金融扶持政策，金融机构过度趋利，农业金融的信贷等融资条件过于苛刻，金融创新不够，工商资本的政策机制和开发模式有待拓宽等。

十二是乡村治理和传统文化挖掘不够。村基层党组织瘫痪，乡村宗族主义、帮派主义和微腐败等严重，一些村集体资产薄弱甚至空白；村传统文化挖掘与传承不够，乡村内聚力、吸引力较差。主要原因是：村党建工作薄弱，村两委的监督不利，村资产缺少必要管理，致富带头人和能人少，传统文化重视和投入不足等。

十三是核心关键技术和模式创新不足。乡村振兴实践中缺少普惠性公共服务及核心技术的研发（如现有农村旱厕改造技术、蔬菜育种技术等不够成熟），模式不清晰（如土壤改良、土地经营权转让等），制约了资源要素的合理高效流动。主要原因是：科技研发投入不足，关键技术成功较少，改革创新力度有待加大等。

十四是乡村振兴考核弱化。一些地区党政领导重视城市、忽视乡村，重视工业、忽视农业，重视 GDP 考核、忽视乡村振兴考核；或者，乡村振兴考核指标缺失，考核制度不全、不严，存在城乡考核“一手软、一手硬”现象，难以实现乡村振兴“四个优先”和政策引导等。主要原因是：党政干部业绩考核体系存在缺陷，少数领导干部政治意识不强，对国家乡村振兴战略的政策执行阳奉阴违，缺少以农民为中心的意识和格局等。

二、避免乡村振兴战略实施过程中出现偏差的政策建议

乡村振兴是一项艰巨而光荣的任务。农民富裕，农村秀美、农业兴旺，需要长期而持续的艰苦努力，久久为功，方得始终。各级党委、政府要增强政治站位，顾大局，识大体，牢固树立看齐意识，采取问题导向，因地制宜地研究并实施相关政策与建议。

（一）对党中央、国务院及国家部委的政策建议

加大党政、部际之间的跨部门协调和政策融合。以习近平同志新时代中国特色社会主义思想为指针，以党的十九大报告为引领，以乡村振兴战略为主线，健全完善党中央、国务院和各部委的组织领导机制，强化各级党委、政府内部和相互之间的工作协调、政策融合和信息共享，逐步形成乡村振兴的战略共识和合力，高效率、高质量地推动乡村振兴战略的全面落地。

加大国家财政、税收和金融向乡村振兴领域倾斜。研究评估和出台支持乡村振兴的货币、财政、税收和金融政策，充分利用货币政策工具，引导货币发行和汇率政策，扶持和促进乡村振兴战略的全面实施。探索并解决地市、县区、乡镇等各级财政资金严重不足，无力投资乡村振兴重点项目的尴尬现状，评估、优化和积极改进乡村振兴重大项目规定各地市、县区和乡镇必须给与一定比例财政资金投资的政策，为地方乡村振兴项目的财政压力主动“松绑”。鼓励和引导银行、投资机构、券商、基金等加大乡村振兴领域和重点项目的资金支持，同时，降低乡村振兴项目特别是涉农金融的准入门槛，通过财政贴息，信贷保险、窗口指导等，显著增加乡村振兴的财政补贴、专项资金和信贷投入等。

实施干部考核晋升优先政策。加强对各级党委、政府乡村振兴核心指标和业绩考核。优先选拔和重用乡村振兴业绩突出的党政干部。对工作不力、不作为和懒政的，给与降职乃至撤职处分。出台乡村振兴的人才优先激励制度，鼓励和引导人才要素向乡村合理流动，促进乡村振兴战略目标的顺利实现。

（二）对地方党委、政府的政策建议

健全完善各级党委乡村振兴的主体责任和领导机制。深刻领会和全面落实习近平同志及 2018 年中央 1 号文件关于乡村振兴的重要指示精神，切实发挥各级乡村振兴工作领导小组的决策、引领和监督作用，夯实省、市、县、乡四级书记在乡村振兴领域的主体责任，做好乡村振兴的党政分工和业绩考核，在各个层面、各个领域形成真抓实干和协同作战的局面。

全面实施乡村振兴的“四个优先”政策。统一各级党委、政府的认识，全面落实乡村振兴战略的“四个优先”：在干部配备上优先考虑、在要素配置上优先满足、在公共财政收入上优先保障和在公共服务上优先安排，尽快减少城乡基础设施和公共服务水平的差距，减少城乡居民收入差距，实现城乡均衡、协调发展。全面落实政府行政服务体制改革，实行负面清单管理，加大政务信用体系建设，积极推动商业信用和金融信用建设，全面提升服务实体经济的效率和质量，为乡村振兴和工商资本下乡营造良好的政商环境。

加大区域金融政策和重大项目的协调扶持。抓住乡村振兴的“牛鼻子”，以金融扶持政策为突破口，以财政资金倾斜为引导，以重大跨区域乡村振兴项目为抓手，因地制宜，统筹兼顾，确定各省市的重大示范项目和重点金融支持领域，出台区域性金融优惠政策、财政补贴和转移支付政策，以及重大项目的产业基金、乡村振兴专项基金的优先倾斜政策等，扶持大项目、大产业和大平台，通过示范试点和产业带动、技术外溢，提升乡村振兴的发展质量和效率。

持续推进城乡公共服务均衡发展。增强大局观念和战略思维，主动转变发展观，将乡村振兴作为各级党委、政府的首要任务，主动作为，大胆创新，主动破除等靠要的懒政思维，加大乡村基础设施、公共服务的本级财政和金融投资，积极争取上级政策与资金支持，切实加大省级、市级和县区财政的投资比例，通过强制性提高财政的投资比重，减少

城乡基础设施和公共服务的差距,推动公共服务均衡化和城乡居民的共同富裕。

研究实施维护农民利益的政策。坚持农民利益为中心,完善保护农民利益的土地所有权和土地承包流转权等改革,注重主动矫正、监督和纠偏各地区在乡村振兴重大活动中可能侵犯农民利益的典型案件和重大决策事项,特别是在农村宅基地拆迁、土地流转的股权和承包费用等方面,完善有关制度办法,确保农民在改革与发展中分享红利,进而缩小城乡收入差距。对农业、农村和农民开展生产经营活动、医疗、就业、教育、养老、培训和扶贫等方面出台优惠政策,给予重点扶持和帮促。

狠抓乡村治理和乡村文化建设。突出基层党组织领导核心地位,加强基层党组织制度和作风建设,全面推行村党组织书记履职管理,建立村级小微权力清单,落实坐班值班、岗位目标责任制等制度。建立健全村干部经济责任审计、任期述职、责任追究等制度,积极探索让群众参与决策和治理的方法,实现政府治理和社会调节、村民自治的良性互动。坚持物质文明和精神文明一起抓,广泛开展争当身边好人、争做文明家庭、争创文明村镇,评选好公婆、好媳妇、好子女活动,培育文明乡风、良好家风、淳朴民风,促进文化兴盛,提振农村精气神,推动农村焕发文明新气象。深度挖掘优秀传统文化基因,实施传统乡村文化挖掘行动,共建共享乡村文化带来的成果。

强化优化乡村振兴的业绩考核。修订完善对各地市、县区党政干部的业绩考核制度和指标体系,将乡村振兴工作纳入各级党委、政府主要领导干部的业绩考核,与其离任审计、干部晋升紧密挂钩。对于乡村振兴指标考核不达标的,干部晋升时一票否决。对与乡村振兴业绩突出的,可以择优破格提拔重用。制定年度计划,明确实施路线、施工图和时间表,规划建设一批重大工程项目,引领和带动乡村振兴。加大县域层面对乡村空间、资源、设施和建设统筹力度,强化规划实施管控。建立推进乡村振兴战略实绩考核制度,将考核结果作为选拔任

用领导干部的重要依据。从 2018 年起,每年组织对实施乡村振兴战略进行观摩点评,纳入本地区经济社会发展考核。将实施乡村振兴战略纳入党委、政府有关部门、下级单位的绩效考核。建立乡村振兴重大决策和监督考评信息管理系统,实行菜单式管理、项目化推进,对计划实施、任务落实、建设成效等实行统一督查、全面问效。建立规划实施第三方中期评估和评价机制,确保乡村振兴有序、高质量推进。

(三) 对金融机构和涉农组织的政策建议

完善金融扶持和营商环境。积极推动农业金融创新,创新金融服务渠道和机制,大力拓宽“走出去”融资渠道,鼓励“走出去”企业综合运用贷款、股权融资等多种渠道融资,创新运用银团贷款、并购贷款、项目融资、出口信贷、发行债券等多种方式,不断优化外汇管理,满足农业生产和涉农企业的生产经营融资需求。积极搭建农业国际双向投资促进平台,允许银行和具备相关资质的支付机构开展跨境支付合作,探索建立区域金融监管协调机制及风险监测评估机制,提高金融服务农业经济的能力和水平。

夯实提升农业科技振兴的翅膀。立足企业科技研发的比较优势,因地制宜地实施创新驱动战略,聚焦特色农作物设施的轻简化、机械化、自动化控制等技术,建设国家级、行业级、社团级、企业级技术标准创新基地。持续推动“互联网+农业”技术创新,加快生态农业技术发展,打造科技转化服务链,加速农业由要素投入向创新驱动转变,打造农业科技振兴的金翅膀。

整合创新产业振兴的新模式。适应国家战略和市场需求,学习借鉴先进地区经验,立足区域综合优势,积极整合和聚集要素资源,持续探索和打造生态有机农业、休闲旅游产业、农产品精深加工、精密高端制造、农业跨境电商、土地托管、科技研发服务、国际会展论坛等高端涉农服务业,积极培育和打造农业新动能,构建乡村振兴的新模式、新业态,实现乡村振兴的产业兴旺战略目标。