乡村振兴应重视 激活农村内生动力 ——基于江阴的实证研究

邵燕

一、江阴乡村的基本样态

江阴是苏南模式的典型代表之一，其乡村经过农村工业化、就地城镇化的助推，基本实现了“民富村强”的新常态：住着村里送的别墅，吃着村里发的“口粮”领着村企赚的工资，拿着村里发的“分红”……随着工业化和城镇化加速推进，江阴村级经济不断壮大。2018年，全市252个行政村资产总额达294.39亿元，比上年增长9.9%；净资产228.77亿元，村均净资产达9078万元；全市行政村村级收入达35.23亿元，村均收入达1398万元。在村级集体经济的支撑下，江阴乡村的基本样态发生了显著变化。

（一）土地利用高：土地开发强度较大，实现集约发展

江阴土地资源严重紧缺，加之，城区建成面积扩张，各类工业园区建设或扩建，导致土地资源日益紧张。据相关资料统计，江阴的人均耕地面积（按户籍人口计算）从0.79亩减少到0.64亩，土地利用的特点是开发强度高，高于江苏省平均水平7.3个百分点。土地开发强度已经逼近或超过国际标准，基本无地可用。在无地可用的现实压力下，江阴通三集中”或置换土地等多种模式来盘活土地资源，提高土地利用效率，实现集约发展。

（二）地理空间齐：乡村规划合理布局，村容整洁有序20世纪90年代，富裕的江阴农民大兴土木、分散建房，缺地的现实让农民难以走向外扩张之路。为实现经济可持续发展，提高农村生活质量，江阴探索实施“三集中”战略。一些镇村对农村自建房进行事前规划、严格控制农民自建房审批程序，逐步引导农民集中居住。同时科学规划，向农村延伸城市规划和管理理念，推进重大专项规划向农村延伸，逐步合理完善农村空间布局。

（三）吸纳人口多：留住本地乡村人口，吸引外来人口

经过40余年的发展，江阴走出了一条“离土不离乡、进厂不进城”的就地城镇化之路，既留住本地乡村农民，又吸纳来外地人口。新桥镇65岁以下的农民都从事劳动工作，50岁以下的农民大多为当地海澜集团、阳光集团等企业的正式职工，既有可观的工资性收入，又有丰厚的股金分红。江阴一些镇村，外来人口数量超过了本地户籍人口，成为当地产业的主要劳动力。

（四）“软”环境优：基层组织夯实，农村发展可持续

在“镇向城集聚、村向镇集聚、居民向城镇集聚”的发展趋势下，江阴不断夯实基层党组织和自治组织，逐步形成网格化的基层组织体系、扁平化的基层治理体系。积极夯实农村基层党组织建设，形成街道党（工）委——社区党支部（党总支、党委）——片区党支部——楼院党小组四级网格化的党组织新架构。依托扁平化管理，提升各项决策指令的执行力，有效提升基层党组织服务群众、解决问题、化解矛盾的工作效能，基本形成“一平台、三机制”的扁平化管理基本架构。为留住乡村发展人才，江阴参照市管干部的培

养要求,完善行政村干部考察、选拔和考核制度,拓宽选人渠道,真正把“靠得住、有本事”的优秀人才选拔进村干部队伍。按照“年轻化、知识化、职业化”的要求,从原行政村、居委会干部中留用一批,还从镇、街道机关中选派一批综合素质好、会做群众工作的年轻干部担任村(社区)书记,优化了干部的年龄和知识结构。

二、江阴乡村振兴的有力条件

经过农村工业化和就地城镇化的发展,江阴村庄形态、主导产业发生极大变化,颠覆了“农民真辛苦、农村真落后、农业真危险”的传统“三农”形象,成功塑造了“农民富裕化、农村城镇化、农业产业化、管理精细化”的良好典范,具备了率先实现乡村振兴的基本条件。

(一)发展优势:经济实力雄厚

江阴是改革开放以来中国经济社会发展的成功典范之一。2018年,江阴地区生产总值超3806亿元,人均GDP超过23万元,一般公共预算收入254亿元,实现全国县域经济和综合发展“十六连冠”、蝉联中国工业百强县(市)第一。江阴有超过17万家市场主体,其中5家企业进入“中国服务业企业500强”、12家企业位列“中国民营企业500强”、17家企业进入“中国制造业企业500强”,是中国单位面积产出最多、综合实力最雄厚的地区之一,为乡村振兴的实现提供了坚实的物质基础。

(二)模式优势:就地城镇化

自20世纪80年代,江阴利用市场机制配置农村各种要素,兴办乡镇企业,工业向乡村扩散,开启了农村工业化和就地城镇化的进程。从80年代的乡镇企业到90年代的工业园区,工业逐步向乡村扩散,将近80%的村庄非农产业比重超过85%。产业非农化,解决了农民就业增收、劳动力就业转移等农村发展的一系列问题。20世纪90年代,江阴紧抓住市场化机遇进行改制,民营经济得到迅速发展,改制时置换资金为当地小城镇建设积累了雄厚的资金,新桥镇企业转制时给镇政府近10亿转制资金,为新桥镇发展提供资金支撑。

(三)政策优势:政策向农村倾斜

政策是农村繁荣发展的支撑,江阴根据时代发展和自身优势,以政策为引导,不断提升乡村振兴的内生动力。自20世纪80年代起,江阴就形成“工业反哺农业”的制度传统。乡镇企业繁荣发展积累了丰厚资金,县级政府在农村集体经济组织框架内,集中使用乡村工业上缴的管理费或按一定比例提取企业利润,采取“以工投农、以工办农、以工扶农、以工带农、以工富农、以工促农、以工补农”等多种形式反哺农业和农村,将资金、资源向农村倾斜,进而带动农村经济发展。其二,土地政策许可的前提下,加快土地承包经营权合理流转,促进土地集约化、规模化经营,促进现代农业的发展,将腾出的土地优先用于村级集体经济发展,有效提升了土地利用效率。其三,完善各类惠农政策。对江阴而言,尽管农业所占比例十分有限,但仍将农业作为一个“大问题”来对待,不断充实和完善各类惠农政策,从制度上保障了农村发展。

三、乡村振兴的实现之道

强大的内生性力量可以吸引、留住、壮大农村的各种资源、人才、要素等,助推乡村振兴的战略目标尽快实现。

(一)提升产业化水平

江阴注重通过提升产业化水平留住产业、人才、资源、资本。一是不断提升农业现代化水平。农业机械化发展迅速,发展水平与发达国家持平,农业规模化生产和产业化经营发展迅速,经营方式由传统的分散式的小农经营发展为规模化、现代化的经营方式。

二是因地制宜,发展特色产业。各地结合自身资源禀赋,形成“一镇一品”“一村一品”的特色产业布局。三是提升产业聚集效应,形成产业集聚效应。产业聚集是城镇化的核心要义,可以加速提升农村产业的非农化水平。新桥镇是产业非农化的典范,通过企业向园区集中,产业发展的规划布局、功能配套、产出效率、资源利用水平等大幅提升,产业集聚、企业集群的发展格局逐步形成。

(二)注重城乡协调

江阴历来十分注重城乡协调发展,通过“三化”带“三农”全面推进农村经济、政治、文化、社会、党建“五大建设”。一是逐步提升“三农”投入力度,以江阴市为例,市级财政不断加大对“三农”的投入力度。“十三五”时期累计“三资投农”近70亿元,对农村社会保障的投入逐年提升,被征地农民养老补助金、新农合人均筹资、居民最低生活保障标准均有较大幅度的提高。二是规划建设上城乡一盘棋。将发展规划、城市空间布局规划和土地利用规划有效衔接起来,特别是按照市级总体规划,统一布局镇村发展规划、重大专项规划等,从总体上对农村居住点进行规划建设,将村域的规划纳入县域规划。在全市规划发展纲要的指导下,统筹规划每个村、每个点的空间布局,统筹协调每一项工作、每一时段的重点,确保乡村建设有条不紊地推进。严格审批重建房屋,拆除或搬迁破旧村落,通过村庄环境整治等活动对村容村貌进行改造,从源头上确保了村庄布局的优化、合理。三是管理上将城市管理的理念和方法延伸至农村,从根本上扭转了“重城轻乡”格局。坚持把城市作为一个家庭来管理,作为一部作品来打造,不断提升城市和乡村的精细化管理水平。加快推进城市管理重心向乡镇、街道、社区下移,积极推进政府职能部门的功能向农村延伸,比较典型的是把城管的“触角”伸到农村。目前,江阴11个镇街园等实现了“一支队伍管执法”,改变了以往“管城的不管乡,管工的不管农”的领导体制,改变了城乡分割、条块分割的工作状况,形成了城市工作、农村工作相互对接、良性互动的新格局。

(三)加大制度创新

江阴形成了“工业反哺农业”的良好制度基础。从上个世纪的80年代到90年代中期,乡镇工业的迅猛发展,实现了农村劳动力的非农就业,并且将一系列行之有效的举措加以制度化、规范化,构建城乡经济社会发展一体化的长效机制。特别是在制订“保民生、促发展”等重大政策上进行城乡统筹考虑,在以下几个方面推进制度创新:其一,推进就业制度创新。建立了公正的就业选择机制,使人力资源通过市场实现优化配置。形成了城乡一体化的人力资源市场体系,将统一的人才市场网络延伸到农村,以适应乡村工业化和城镇化发展中对人才的需求。其二,推进教育和培训制度创新。加大对农村教育的财政投入,向城乡基础教育均衡化方向发展,全面提高了农村人口受教育的水平和素质,以增强农村劳动力就业的竞争力。全市主要劳动年龄人口平均受教育年限提高到12.5年,新增劳动力平均受教育年限达15.5年,从业人员继续教育年参与率达64.7%。其三,推进土地制度创新。探索建立符合城乡一体化发展的土地制度,使土地资源的流动更加符合城乡发展融合要求,既防止了城乡土地分割的不清晰状况,又防止乡村土地过快转化为商业用途。综合发挥城乡土地作用,在更高层次上合理利用土地资源,整体提升城乡土地价值。

(四)培育治理主体

农村建设关键在党、关键在人、关键是要有一套好的村级领导班子。通过提高村干部队伍的综合素质,努力培养和造就了一支与社会主义新农村建设相适应的新型干部队伍,为农村治理提供了坚强的组织保障。根据新形势和新任务,对村级书记的选拔不断提出新的标准,要求村书记成为“四种人”即发展的带头人、群众的贴心人、党的路线方针政策的执行人、廉洁奉公的清白人;要求村干部必须具备“五种本领”即解放思想攻坚克难的本领、发扬民主集中民意的本领、总揽全局和协调各方利益的本领、大胆创新与勇于实践的本领、求真务实与狠抓落实的本领。通过持续不断、卓有成效的班子建设,江阴243个村级基层组织好的和比较好的达到100%,100%的村级班子群众满意和比较满意的达到100%,为农村治理提供了强有力的组织保障。在乡村振兴过程中,最终还是需要依靠农民力量,江阴十分注重尊重农民的主人翁地位,注重提升农民自身发展能力和组织管理能力,充分调动农民的积极性,积极引导农民主动参与农村发展。(作者单位:中共江阴市委党校)