

破解革命老区实施乡村振兴的战略难题

——四明山革命老区全面奔小康的实践探索

农贵新 傅叶挺

摘要：习近平总书记给宁波余姚市梁弄镇横坎头村全体党员的回信是对以梁弄镇为代表的四明山革命老区全面奔小康所取得成绩的充分肯定。十几年来，梁弄镇坚持充分发挥基层党组织战斗堡垒作用、党政领导保驾护航作用、依托红色和绿色资源这三大制胜法宝，实现全国革命老区全面奔小康样板镇的目标。按照习近平总书记回信精神，下一步革命老区实施乡村振兴战略要借鉴梁弄的成功经验，紧抓人丁不旺、资源效益不高、内生动力不足等三大矛盾，高举共同富裕、“两山”先行、精准帮扶等三面红旗，全面破解革命老区实施乡村振兴的战略难题。

关键词：回信精神；革命老区；乡村振兴战略

作者：农贵新，宁波市政府发展研究中心研究一处处长、副研究员、硕士；傅叶挺，宁波市政府发展研究中心研究一处硕士。（浙江宁波 315066）

习近平总书记给宁波余姚市梁弄镇横坎头村全体党员的回信，充分体现了总书记对革命老区人民群众的关怀，也是充分肯定了以梁弄镇为代表的四明山革命老区全面奔小康的成绩。革命老区大多地处偏远山区的农村地区，交通不便，实施乡村振兴战略面临诸多挑战。如何破解革命老区实施乡村振兴战略的难题？根据四明山革命老区的实践经验以及发展实际，我们提出以下几点建议。

一、坚持三大制胜法宝

2003年习近平同志在四明山革命老区调研时，作出了“要把梁弄建设成为全国革命老区全面奔小康样板镇”的重要指示。十多年来，梁弄镇在各级领导的帮助和指导下，全镇人民弘扬红色革命精神，积极投身乡村建设大潮中，相继获得全国重点镇、全国文明镇、全国特色小镇等荣誉称号，农村居民人均可支配收入等指标位居全国革命老区前列。梁弄镇的多年实践中，总结出了乡村建设制胜的三大法宝，即基层党组织的战斗堡垒、党政领导的保驾护航、绿色发展的经济基础。当前实施乡村振兴战略，应坚持这三大制胜法宝。

基层党组织的战斗堡垒。无论是革命年代，还是建设年代，人始终是决定性因素，把人组织起来，把人调动起来，才能创造出人间奇迹。梁弄镇的经验就是建立一支领导班子过硬、动员能力强大、传承红色精神的基层党组织，使之成为引领新农村建设、创新创业、农民致富的战斗堡垒。一是推进“领头雁”工程，将革命老区村党组织书记分为示范型、潜力型、普通型、后进型四类，有针对性地通过培训，提升基层党组织书记的能力，发挥基层党组织书记的带动示范作用。二是丰富党员组织活动，制定出台了《关于进一步规范基层党组织“党员组织生活日”的实施意见》，积极开展专题学习、谈心谈话、志愿服务等活动，建立浙东抗日根据地旧址、四明山革命烈士纪念碑等活动基地，扩大党员组织生活平台。三是打通党群关系最后一公里，针对党员干部进村入户走访受时间地域限制，各村庄将基层党建与“互联网+”结合起来，通过民生民情信息网、微信公众号、QQ群等网络平台，方便群众快速直接反映问题、提出意见建议，同时还创建了党员提案制、板凳工作法等，充分发挥党员的桥梁纽带作用。

党政领导的保驾护航。振兴乡村是一项复杂的系统工程，仅仅依靠现有的内在动力难以推进，必须依靠强大的外在推动力才能加快发展。如何借用外在推动力？梁弄镇的经验是，坚持党和政府的正确领导，为乡村建设提供坚强后盾。一是加大政策帮扶，宁波、余姚两级政府根据革命老区不同时期发展需要，出台了《宁波市下山移民实行办法》、《关于推进相对欠发达地区跨越式发展的若干意见》等政策，这些政策成为梁弄镇跨越发展的重要支撑。二是加强统筹谋划，在规划引领方面，把扶持欠发达地区跨越式发展作为统筹区域发展的重大任务，出台了四明山区域发展总体规划以及产业、旅游等专项规划的“1+6”规划体系；在工作层面，建立了市抓统筹、区县（市）负总责、乡镇抓落实，建立规划到村、帮扶到户、责任到人的工作机制。三是加强基础设施建设。要想富，先修路。交通难是革命老区普遍面临的发展瓶颈，梁弄镇在畅通对外通道之后，才能实现突破性发展。长久以来，梁弄镇进出余姚只有 S213 省道盘山公路，翻山越岭、路途遥远制约了梁弄镇发展。2003 年宁波市委、市政府投资建设了余梁公路，盘山慢道成了快速通道，梁弄镇从此进入了快速发展大通道，目前已成为国内最大的室外照明灯具生产基地，吸引了百岁山天然矿泉水、四明湖开元山庄等一批企业来投资。

绿色发展的经济基础。发展才是硬道理，经济发展了，农民富了，政府财力充足了，环境更优美了，革命老区说话的底气才硬，才有更大的话语权。梁弄镇的经验是，依托红色和绿色资源，发展绿色经济。一是发展教育培训等高端服务业，梁弄镇先后引进了台湾健峰培训城、浙江省委党校四明山分校、四明湖国际会议中心、中小学生素质教育实践基地等，2016 年中国机器人峰会永久落户梁弄，去年浙江四明山干部学院挂牌。二是发展红色与休闲旅游，通过修缮红色旧址、新建游客中心、建设配套设施、开展红色主题教育，红色旅游产业不断壮大，建成了四明湖开元山庄、红枫山庄等，建立了 60 余个品种的水果采摘基地以及漂流、健身步道、特色街区、民宿等旅游服务项目，目前年接待游客达到 50 余万人次。三是发展生态工业，上世纪末梁弄镇就建设了以灯具制造为主的两个工业功能区和三个村级工业集聚点，近年来梁弄镇围绕工业生态化和生态工业做足文章，如不断加大灯具环保治理投入，投资巨资建设灯具城，引进浙江百岁山食品饮料有限公司，该公司去年已纳税超 5200 万元，成为了全镇重要的税收来源。

二、紧抓三个主要矛盾

革命老区实施乡村振兴战略，需要解决的问题很多，只有紧紧抓住发展中的主要矛盾，并着力解决这些矛盾，其他矛盾才能迎刃而解，才能实现乡村振兴目标。当前革命老区实施乡村振兴战略面临的主要是人丁不旺、效益不高、内生动力不足等三大矛盾，只要解决好这三个主要矛盾，其他问题就能迎刃而解。

人丁不旺的矛盾。振兴乡村的关键是人，需要有一定的人口数量和较高素质的劳动力来支撑，人口外流和人口老龄化是革命老区实施乡村振兴战略面临的第一道难关。一是革命老区人口持续外流。城镇化、城市化的持续推进，革命老区与全国各地一样，普遍面临着农村年轻人口进城，人口外流趋势明显，地处山区的革命老区尤其明显，一些地区的传统村落已演变为空心村。根据四明山革命老区有关乡镇的调研数据显示，许多乡镇的常住人口远低于户籍人口。而绝大多数进城务工人员是农村的青壮年劳动力和素质较高的人口，他们的离开不仅造成了有些农田的弃耕抛荒，而且不利于乡村建设发展。二是革命老区人口老龄化形势严峻。在偏远的革命老区，青壮年人口的迁移远大于老年人口，对革命老区的人口结构产生巨大冲击，老龄化形势严峻。同时，留在乡村的老年人总体文化素质不高，劳动技能有限，制约了农业发展。解决革命老区人丁不旺的矛盾，主要药方是发展绿色产业、引导城镇人口和资本下乡，促进城乡均衡发展。

效益不高的矛盾。革命老区的优势资源，是地处青山绿水之间的土地资源，以及红色革命的文化资源，发挥好这两种资源效益，才能有效促进乡村振兴，但从发展现状看，这两种资源效益并不高。一是农用地资源效益较低。革命老区大多处于偏远山地丘陵地带，农业机械化、科技化推广和应用程度不高，农业水利基础设施建设普遍滞后，土地经营权流转市场滞后，且普遍存在流转时间偏短、流转规模偏小、规模经营不稳等问题，制约了农村土地规模经营效益。二是建设用地效益不高。许多老区的农村宅基地、集体经营建设用地没有得到有效流转，甚至有许多宅基地、集体经营用地空置，宝贵的土地建设用土地资源不能充分发挥作用。三是红色文化资源效益不高，不少革命老区红色资源丰富，但不能有效转化为经济效益，造成不少红色文化资源的闲置和浪费。解决革命老区效益不高的矛盾，主要药方是允许建设用地指标及使用权的跨区域流转，发展飞地经济；鼓

励城市资本下乡跟土地资源、红色资源建立经济合作关系。

内生动力不足的矛盾。内生动力是革命老区振兴乡村的关键要素，外在推动力能够发挥作用，也是通过内生动力来实现。革命老区内生动力不足，制约了振兴乡村的速度和力度。这主要表现为：一是乡镇财力不支，革命老区乡镇一级，经济相对落后，财政收入来源少，政府财力难以应对振兴乡村的刚性支出，如教育、卫生、基础设施建设等不可或缺的投入，乡镇财政负担较大，难以高强度、持续性建设乡村。二是村级实力不足，革命老区村级集体经济普遍较弱，经营性收入少，转移性收入不多，造成不少村集体经济自身难保，不能有效促进乡村建设。三是企业能力不强，革命老区农村地区落户企业偏少，且普遍存在企业规模小、能力弱、水平低，难以支撑乡村发展建设。解决内生动力不足的矛盾，主要药方是加大财政转移支付力度，扶持村级集体经济，建立村企结对帮扶机制，通过外在推力的增加来激活内生动力。

三、高举三面红旗

在革命年代，革命老区高举着土地革命旗帜，举着自力更生、艰苦奋斗旗帜，在全国起着引领带动作用。在实施乡村振兴战略中，我们应该高举共同富裕旗帜、“两山”先行旗帜和精准帮扶旗帜，将革命老区打造成乡村振兴的红旗标杆。

共同富裕旗帜。即高举邓小平同志提出“先富帮后富，最终实现共同富裕”理论的伟大旗帜，在先富帮后富方面走在全国前列。一是城乡共富，以城乡融合为导向，以健康养生、休闲疗养、学习培训基地建设等为载体，推进城市的人才、资本、技术、信息等资源向农村集聚，形成工业反哺农业，城市支持农村的基本态势，最终实现城乡共富。二是区域共富，以区域结对入手，以建立异地经济开发区、异地经济综合体、异地农业产业基地等为载体，先发地区与革命老区结对发展，将先发地区的先进管理、先进技术和资本，与革命老区的优势资源有机结合起来，促进先发地区与革命老区的共同富裕。三是居民共富，以构建先富帮后富平台为导向，以经济合作社、农村创新创业平台、互助帮扶平台等为载体，为先富居民帮助后富居民创造条件，畅通先富帮后富的多种渠道，以增强后富者的自我造血功能。

“两山”先行旗帜。绿水青山就是金山银山，不仅仅是一个理论创新，更是一场实践创新，革命老区应该有责任、有担当、有使命，成为践行“两山”理论的先行者，为全国树立榜样。绿水青山就是金山银山，其核心是两者的转化与互动，即绿水青山转化为金山银山，绿水青山与金山银山能够互动共进。绿水青山资源丰富的革命老区，应建立一个在全国可推广复制的转化机制和互动机制，力促成为全国的典范。一是两山转化机制，建立绿水青山的生产力转化机制，引导社会资本与绿水青山资源有机结合，重点是建立革命老区宅基地、林地、水域、耕地等土地资源的有效流转机制，如建立成片连线土地的统一、长效流转制度和平台，为国内外资本进驻提供便利；发展特色生态农业、水资源加工、医疗养老、休闲体验、旅游度假等产业，以有效发挥绿水青山资源的经济效益。二是两山互动机制，建立绿水青山与金山银山的相互促进机制，让绿水青山更绿、金山银山更多，这个机制的重点是利益共享机制和生态补偿机制，利益共享机制主要解决资本者与资源者达成共识——让绿水青山更绿，两者才能获得更多收益；生态补偿机制，主要是确保生态创造者获得应有的经济效益补偿，确保农民建设青山绿水过程中提高生活水平，让他们更乐于保护和维护好生态环境。

精准帮扶旗帜。近年来，精准扶贫已成为我国重点工作，其要义是贵在精准、重在精准。在四明山革命老区等地区，虽然已消灭了绝对贫困，但相对贫困帮扶尚任重道远，革命老区应在精准帮扶方面走在前列，树立典范和榜样，为全国正在推行的精准扶贫、精准帮扶提供经验借鉴。一是数字化帮扶，利用现代网络技术、物联网技术、大数据技术、云计算技术等，为需要帮扶的家庭和居民建立档案，为政府帮扶、企业帮扶，民间帮扶等提供精准数据，以实现全程化、全覆盖的精准帮扶。二是整合性帮扶，加大帮扶资金整合力度，创新规划引导统筹、重点项目主导统筹、奖补资金引领统筹的方式，改革帮扶资金管理体制，实现帮扶资金的基层整合，提高资金使用的针对性和效果。三是专业化帮扶，打造一支高效专业的帮扶队伍，尤其是村党支部为核心的帮扶队伍，发挥村书记队伍的领头雁作用，同时，引导在外的乡贤能人定期回村参与精准帮扶。

四、打好三个改革攻坚战

因各地农村发展阶段不同，实施乡村振兴战略，战略重点要各有侧重。就四明山革命老区而言，已经跨越了交通设施、环境整治、便民服务、消灭绝对贫困、村集体经济股份化改革等门槛，进入了新的发展阶段，改革也进入深水区，实现乡村振兴战略，重点是打好资源资本化、股份合作经济深化、城乡融合发展等三大改革攻坚战。

资源资本化改革攻坚战。把革命老区土地资源、红色文化资源转化为发展资本，为乡村振兴提供强大的发展资金，为农民增收致富提供坚强的后盾。资源资本化改革，是资源市场化（流转）的深化延伸，将土地资源、红色文化资源在流转中实现资本化经营，成为土地指标进城、资本下乡、人口下乡的重要工具，是解决发展中主要矛盾的重要突破口。改革取向之一，以建设用地指标异地置换变现资本，如浙江平湖市，2015 年启动建设“54 村联建”项目，54 个村通过复垦农村存量建设用地，将土地指标落到平湖经济技术开发区，用于建设 5 万平方米标准厂房，发展飞地租赁经济。改革取向之二，以资源量化入股企业经营变现资本，主要是将土地资源、红色文化资源入股经营企业，如利用绿水青山资源，引进城市资本，共建医疗养老基地，使之成为许多城市居民定期或不定期养老居所，既解决人口不旺问题，又促成资源的资本化运作。改革取向之三，以资源入股企业共建开发区变现资本，对于具有一定规模的土地资源或红色资源，可以通过招商方式，引进开发区管理平台企业，以共建方式，实现成片开发经营，如苏州的新加坡工业园区。

村股份合作经济深化改革攻坚战。近年来，四明山革命老区已经实现村集体经济股份化改革的全覆盖，但村股份合作经济还面临着许多问题，其中最主要的是，它尚未成为农民共同富裕的载体，尚未成为乡村振兴的强力支撑。解决这些问题，必须深化村股份合作经济改革。改革取向之一，推进股份合作市场化，重点是厘清股份与合作的关系，厘清经营资本股份与土地股份关系，建立健全股份市场化流动机制，尤其是对于完全融入城市、城镇的股份经济合作社，要加快推进市场化改革，通过清算或实施公司化，促进股份合作社转型发展。改革取向之二，推进股份合作集团化，重点是将村股份合作的单一经营，向抱团式集团化经营转化，如探索“经济弱村+经济强村”的股份联合模式，或片区内多个村股份合作经济通过重组，建立联合式股份合作经济等。改革取向之三，推进股份合作经济混合化，重点是将村股份合作经济与当地民营企业、外资企业等合作共建混合企业，村股份合作经济以入股形式，参与新型企业的建设与经营管理。

城乡融合发展改革攻坚战。经过几十年发展，四明山革命老区城市融合已进入新的发展阶段，新阶段面临许多新问题，只有深化改革才能解决这些发展中的问题。改革取向之一，是推进城镇与乡村建设融合发展，在振兴乡村背景中，城镇化建设要突出城镇与乡村的一体化，既重视城镇建成区发展，又重视乡村建设，把两者融为一体，实现公共服务、公共卫生、公共教育等的均衡配置。改革取向之二，是推进城乡产业融合发展，重点是打造农旅文综合体，促进红色旅游与特色产业联动发展，打造一批以“舌尖上的美味”“体验中的乐趣”“记忆里的乡愁”为支撑，集食宿、观光、休闲、体验、科普、教育为一体的农旅文综合体。改革取向之三，是推进城乡资本与人口等资源的双向流动，重点是建立资本与人口等资源下乡机制，吸引城市资本参与乡村建设，包括农业、住房、旅游、商业等项目建设，激发城市居民到农村休假、居住、旅游。