

激活乡村要素 推动城乡融合

——近期乡村改革发展新动向

张惠强



“三农”工作要在尽力而为与量力而行之间进行合理平衡，切忌让福利主义、民粹主义情绪所绑架，要积极引导社会各界形成合理预期，实事求是解决“三农”领域存在的现实问题

近日，中共中央、国务院公开发布《关于坚持农业农村优先发展做好“三农”工作的若干意见》（以下简称《意见》），这是新世纪以来连续发出的第16个中央“一号文件”，为做好新时期“三农”工作提供了重要遵循。立足发展新形势，对标改革硬任务，《意见》提出了全面工作部署，其中在“三农”工作定位、农村环境整治、土地制度改革、资金筹措模式、基层组织建设等方面提出新要求，本文旨在通过梳理这些内容并理解政策背后的主要考量，为地方落实文件精神提供参考。

复杂形势下的“三农”工作新定位

2018年以来，由于中美贸易摩擦、全球经济放缓等影响，不确定不稳定因素有所增加，我国外部环境发生深刻变化，经济运行稳中有变、下行压力持续加大，在这样的背景下，做好“三农”工作具有特殊的重要性。

当前，我国经济社会发展最大的不平衡，是城乡发展不平衡；最大的发展不充分，是农村发展不充分。衡量城乡发展格局的一个综合性指标，是城乡居民收入差距。改革开放以来，这一差距经历了先降后升的过程，2009年达到3.33:1的历史最高点，此后开始下降。值得注意的是，2014-2018年，城乡收入比仅仅从2.75下降到2.69，降幅相比前几年大为缩小，而且部分地区不降反升。考虑到这些年涉农财政投入

不断增加，农民的收入渠道不断拓展，但城乡共荣的发展格局并未形成，这对国民经济持续健康发展构成很大的挑战。

“三农”领域既是短腿短板，又是压舱石、稳定器，做好“三农”工作，能够为有效应对各种风险挑战赢得主动。习近平总书记在省部级主要领导干部坚持底线思维着力防范化解重大风险专题研讨班开班式上发表重要讲话，强调提高防控能力，着力防范化解重大风险，保持经济持续健康发展和社会大局稳定。在这个意义上看，需要把“三农”工作提高到保持经济持续健康发展和社会大局稳定、如期实现全面建成小康社会第一个百年奋斗目标的战略保障的高度上来。

《意见》提出，要对标全面建成小康社会“三农”工作必须完成的硬任务，确保顺利完成到2020年承诺的农村改革发展目标任务。打赢脱贫攻坚战、完成农村人居环境整治三年行动目标任务、保障国家粮食安全、实现农民人均收入比2010年翻一番等，都是“三农”领域必须要完成的硬任务。在强调咬定目标、落实任务的同时，《意见》明确提出，在脱贫攻坚方面，要防止盲目拔高标准、吊高胃口。诚然，当前农业农村发展中需要加大投入的领域很多，但要在尽力而为与量力而行之间进行合理平衡。切忌让福利主义、民粹主义情绪所绑架，要积极引导社会各界形成合理预期，实事求是解决“三农”领域存在的现实问题。

在支持乡村发展方面，《意见》强调，要调整改进“黄箱”政策，扩大“绿箱”政策使用范围。这是适应世贸组织规则做出的政策改善，表明政府为应对新形势做出了更加开放的决策，降低带来贸易扭曲的农业支持补贴，促使中国农业在更加平等规范的市场环境中参与竞争，这从长远来看对农业发展和农民利益保护是有益处的。

深入实施农村人居环境整治

城乡基础设施和公共服务差距，在城镇化进程中越拉越大。因此，改善农村人居环境，建设美丽宜居乡村，是实施乡村振兴战略的一项重要任务。

2018年5月18日，习近平总书记在全国生态环境保护大会上的讲话指出，要把解决突出生态环境问题作为民生优先领域，农村环境问题已成为民心之痛、民生之患，严重影响人民群众生产生活，老百姓意见大、怨言多，甚至成为诱发社会不稳定的重要因素，必须下大气力解决好这些问题。农村环境直接影响米袋子、菜篮子、水缸子、城镇后花园。要调整农业投入结构，减少化肥农药使用量，增加有机肥使用比重，完善废旧地膜回收处理制度。要持续开展农村人居环境整治行动，实现全国行政村环境整治全覆盖，基本解决农村的垃圾、污水、厕所问题，打造美丽乡村，为老百姓留住鸟语花香田园风光。

《意见》提出，深入学习推广浙江“千村示范、万村整治”工程经验（简称“千万工程”），全面推开以农村垃圾污水治理、厕所革命和村容村貌提升为重点的农村人居环境整治。自2003年以来，浙江省紧紧围绕“千村示范、万村整治”工程确定的核心目标，通过上下联动、部门协力，形成乡村全域环境综合治理的一整套经验。值得注意的是，这是浙江在长达15年时间内因时、因地、因势探索形成的，可供不同资源禀赋、不同发展阶段和不同财力条件的地区参考借鉴。2018年9月26日，“千万工程”荣获联合国最高环保荣誉——“地球卫士奖”。截至2017年底，浙江已累计有2.7万个左右建制村完成了村庄整治建设，占全省建制村总数的97%左右；生活垃圾集中收集有效处理建制村全覆盖，11475个村实施生活垃圾分类处理，占建制村总数的41%；90%的村实现生活污水有效治理（村农户受益率80%以上），全省74%农户的厕所污水、厨房污水和洗涤污水得到了治理。

2018年底，中央农办、农业农村部等18个部门研究制定了《农村人居环境整治村庄清洁行动方案》，

将于 2019 年起在全国范围内集中组织开展农村人居环境整治村庄清洁行动，并提出六个方面的重点任务，即推进农村生活垃圾治理、开展厕所粪污治理、梯次推进农村生活污水治理、提升村容村貌、加强村庄规划管理、完善建设和管护机制。人居环境改善，不仅有利于农村居民生活质量提高，还可以与特色产业、休闲农业、乡村旅游等有机结合，实现农村产业融合发展与人居环境改善互促互进，引导社会资本有序下乡，激活乡村沉睡资源。

分类推进农村土地制度改革

城乡二元土地制度，是当前我国农村发展面临的重大制度障碍之一。农村土地制度改革，涉及的主体、包含的利益关系十分复杂。2015 年 2 月，全国人大常委会授权在 33 个地区开展农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点。最初，一个试点地区只开展一项试点，其中集体经营性建设用地入市和宅基地制度改革试点各 15 个，土地征收制度改革试点 3 个，之后经过两度调整，三项改革试点扩展到所有试点地区。值得注意的是，试点地区在改革探索中可以暂时调整实施《土地管理法》《城市房地产管理法》等有关法律规定，改革探索的成果也跟法律修订工作结合起来。

《意见》提出，在修改相关法律的基础上，完善配套制度，全面推开农村土地征收制度改革和农村集体经营性建设用地入市改革，加快建立城乡统一的建设用地市场。稳慎推进农村宅基地制度改革，拓展改革试点，丰富试点内容，完善制度设计。优先满足“三农”发展要素配置，坚决破除妨碍城乡要素自由流动、平等交换的体制机制壁垒，改变农村要素单向流出格局，推动资源要素向农村流动。

农村集体经营性建设用地入市的全面推开，将为农村注入巨大的发展活力。根据 2018 年 12 月 23 日国务院向全国人大提交的关于改革进展总结报告，试点地区集体经营性建设用地已入市地块 1 万余宗，面积 9 万余亩，总价款约 257 亿元，收取调节金 28.6 亿元，办理集体经营性建设用地抵押贷款 228 宗、38.6 亿元。入市改革带来多方面的成效，推动了城乡统一的建设用地市场建设，增强了农村产业发展用地保障能力，增加了农民土地财产收入。以浙江德清为例，已入市集体经营性建设用地 183 宗、1347 亩，农村集体经济组织和农民获得净收益 2.7 亿元，惠及农民 18 万余人，覆盖面达 65%。

与集体经营性建设用地入市相比较，宅基地制度改革则相对审慎稳步。目前关于宅基地属性的认识还不一致，概括起来是两大类观点，即宅基地作为福利保障还是财产。在现行的法律规定中，宅基地流转不能超过集体经济组织范围，这也就大大地限制其价值实现。2018 年中央 1 号文件（《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》）提出，探索宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”，落实宅基地集体所有权，保障宅基地农户资格权和农民房屋财产权，适度放活宅基地和农民房屋使用权。目前，一些试点地区探索了宅基地“三权分置”模式，但并未形成比较成熟的制度经验，而且对三项权利的性质界定认识还不一致。因此，宅基地制度改革的推广和修法还要再推迟。



创新多元化投融资机制

落实乡村振兴战略规划，推动农业农村优先发展，需要投入大量资金。2019 年 1 月 12 日，中央农村工作领导小组办公室副主任，农业农村部党组副书记、副部长韩俊在“清华三农论坛 2019”上表示，落实乡村振兴战略规划今后 5 年的重点任务，大约需要投资 7 万亿元以上。在经济下行压力加大、新旧动能转换的关键期，我国财政收入增速趋缓，财政支出额度不断增加，如何保障农业农村发展投入是个关键问题。

资金投入需要与人口和经济活动的流动聚集趋势相匹配，才能最大限度发挥投资效率。2018 年我国常住人口城镇化率为 59.58%，户籍人口城镇化率只有 43.37%，远低于发达国家近 80% 的平均水平。按照目前的发展趋势，未来 10-15 年，我国仍处在城镇化快速发展阶段，城镇化率年均提高 1 个百分点左右，每年约 1400 万人口从农村转入城镇，由此派生出的基础设施和公共服务需求将由城镇地区加以解决。

对于农村地区的投入，可以区分为财政投入、社会资本投资以及金融支持三大块。在确保公共财政更大力度向“三农”倾斜的同时，还需要做好三项工作：一是推动财政资金整合。当前“三农”工作分属大量部门，工作方式“九龙治水”及财政资金“撒胡椒面”的情况常见，要围绕脱贫攻坚、人居环境整治、高标准农田建设、山水林田湖草系统治理等重点领域和薄弱环节建设，推进财政资金整合，建立涉农资金统筹整合长效机制，达致力出一孔的成效。二是发行政府债券，包括用于投资公益性项目的一般债券以及项目融资和收益自平衡的专项债券。三是提高土地出让收益用于农业农村比例，扎实开展新增耕地指标和城乡建设用地增减挂钩节余指标跨省域调剂使用，调剂收益全部用于巩固脱贫攻坚成果和支持乡村振兴。

在引导和撬动社会资本投向乡村事业方面，浙江的经验值得在全国范围内推广。2003-2017 年，各级各部门投入乡村全域环境综合治理的资金超过 1800 亿元，由此带动的社会资本投资超过万亿元。2016 年，浙江省农业发展投资基金投资 1.5 亿元，与省旅游集团、杭州银行、南方建筑设计院等单位联合发起设立初期规模 20 亿元的浙江省古村落（传统村落）保护利用基金，通过市场化运作，开发保护活化省内古村落。该基金是全国首只专项用于传统村落活态保护与历史文化遗产利用的基金，旨在更好地保护、传承和利用浙江传统村落建筑风貌、人文环境和自然生态。

在金融支持方面，2019 年 1 月 29 日，中国人民银行、银保监会等 5 部门联合发布《关于金融服务乡村振兴的指导意见》，在金融服务组织体系、金融重点支持领域、金融产品和服务方式创新、多渠道资金供给体系、金融基础设施建设等方面做出明确而详细的部署。近年来，我国农村金融发展迅速，央行多次

定向降准支持服务“三农”的商业银行。截至 2018 年底，主要农村金融机构（农村信用社、农村合作银行、农村商业银行）人民币贷款余额达 169822 亿元，占全部金融机构人民币各项贷款余额的 12.46%。然而，由于农村产权抵押受《担保法》《物权法》等法律法规的制约，目前开展抵押贷款仍然还有障碍，需要尽快启动相关法律法规修订，切实扩大贷款抵押物范围。

高度重视基层组织建设

基层党组织及村干部对乡村振兴和农业农村优先发展至关重要，是党的农村工作的重要基础，直接联系和面对广大农村群众，基层党组织执政能力的强弱关系到农村改革、发展和稳定大局，也关系到乡村振兴能否实现。党的十九大报告明确提出，加强农村基层基础工作，健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系，培养造就一支懂农业、爱农村、爱农民的“三农”工作队伍。2018 年 3 月 8 日，习近平总书记参加十三届全国人大一次会议山东代表团审议时提出“五个振兴”重要论断，即乡村产业振兴、乡村人才振兴、乡村文化振兴、乡村生态振兴、乡村组织振兴。其中，人才振兴和组织振兴与基层组织建设直接相关。《意见》则专门用一章内容来部署相关工作，发挥农村党支部战斗堡垒作用，全面加强农村基层组织建设。

近年来，随着城镇化快速推进，农村人口总体上持续流出，基层社区结构也随之发生巨大变化，基层组织与乡村治理面临着新的挑战。对于人口净流出的乡村，村里青壮年劳动力少，老龄化现象突出，一些村党组织软弱涣散，集体经济薄弱，这使得党的强农惠农富农政策难以得到有效的贯彻落实，加剧了人口和经济资源外流，从而导致恶性循环。对于沿海发达地区的乡村，村集体经济发达，但对村党组织和村干部缺乏必要的监管，导致“小官巨贪”，造成恶劣的社会影响。以深圳为例，据《廉洁深圳》提供的数据，全市共 1046 家社区股份合作公司，资产总额达 1588.9 亿元。股份公司掌握的集体土地资源，面积达 384 平方公里，约占深圳辖区面积的 19%。十八大至 2016 年底，深圳立案查处社区公司董事长 70 人。

火车跑得快、全靠车头带。乡村发展关键靠能人，老乡跟着能人走，通过“强带弱、富帮穷”实现共同富裕，这是许多发展得好的乡村的共同特点。首先，要选拔培养有战斗力的村干部，《意见》提出，要实施村党组织带头人整体优化提升行动，配齐配强班子。第二，要对优秀的村干部创造成长空间，《意见》明确，健全从优秀村党组织书记中选拔乡镇领导干部、考录乡镇公务员、招聘乡镇事业编制人员的常态化机制。第三，除了村干部外，农村人才紧缺的领域还有很多，比如农业专业人才、新型职业农民和农村乡土人才等，通过招引、培养、下派等方式加强乡村人才队伍建设。