
江苏省三大区域乡村振兴的路径 选择研究¹

杨雪英^{1a}, 秦清芝^{1b}, 江效斌²

(1. 江苏海洋大学 a. 党委宣传部; b. 马克思主义学院, 江苏 连云港 222005;

2. 连云港市扶贫工作室, 江苏 连云港 222002)

【摘要】江苏作为东部沿海经济发达省份, 在大力实施乡村振兴战略方面取得了显著成效。但就苏南、苏中和苏北三大区域来说, 由于各自发展程度、区位优势等方面不同, 导致制约三大区域乡村振兴的因素也存在明显差异, 针对苏南、苏中和苏北三大不同区域实际, 在实施乡村振兴过程中要做到分类施策和选择不同振兴路径。

【关键词】江苏省; 美丽乡村; 乡村振兴; 振兴路径; 乡村建设

【中图分类号】F320.3 **【文献标识码】**A **【文章编号】**2096-8256(2020)05-0111-07

改革开放以来, 江苏省的农业农村发展取得了巨大成就, 但在推进乡村振兴大背景下, 由于苏南、苏中和苏北三大区域在经济社会发展水平、产业基础、人才队伍、区位优势等方面存在明显差距, 导致实施乡村振兴战略任务的制约因素也有明显区域差异, 因此, 全省三大区域的乡村振兴也应采取不同路径。

一、江苏省实施乡村振兴现状

十九大报告提出“实施乡村振兴战略”, 对乡村振兴作了重要部署, 为我国农业农村现代化描绘了宏伟而美好蓝图。从“社会主义新农村建设”到“乡村振兴战略”, 是在以往乡村发展建设理论基础上的战略升级, 标志着我国新时代对城乡关系的重大调整。从“新农村建设”“美丽乡村”到“乡村振兴”, 这一战备思维的根本转变, 反映出党中央对农村发展的再定位, 对于我们未来乡村建设具有深远影响。

江苏作为东部沿海经济发达省份, 近年来, 以组织实施现代农业提质增效、农民收入新增万元、美丽宜居乡村建设、乡风文明提升、万村善治推进、乡镇功能提升、农村基础设施和公共服务建设、脱贫致富奔小康、农村改革创新、农村基层党建创新提质十项乡村振兴重点工程为抓手, 加大政策扶持力度, 扎实推进农业农村现代农业建设; 加大改革创新力度, 增强农村发展活力; 积极推动城乡一体化发展, 城镇化率稳步提升, 农村民生不断改善, 农业农村取得重大成就, 为乡村振兴战略实施奠定了坚实基础。

¹收稿日期: 2020-03-25; 修订日期: 2020-05-26

基金项目: 江苏省高校哲学社会科学研究重点项目(2018SJD114); 连云港市社科基金项目(19LKT2054)

作者简介: 杨雪英(1963-), 女, 江苏无锡人, 江苏海洋大学党委宣传部部长, 教授, 主要研究方向为区域经济发展。

但从目前江苏乡村振兴实践来看,还存在着一些突出问题,全省发展不平衡不充分问题在乡村尤其在苏北地区最为突出,农业农村基础差、底子薄、发展滞后的状况尚未根本改变,经济社会发展中最明显的短板仍然在“三农”(1)。存在的突出问题主要表现为:结合三大区域独特资源优势实施差异化的产业定位不够精准,县域经济同质化发展和恶性竞争严重;农业生产经营规模化、专业化水平和产业质量效益不高、竞争力不强的问题依然突出;乡村经营渠道不多,就业渠道相对较窄;农业龙头企业、家庭农场等新型农业经营主体培育不够,多数经营主体以家族式经营方式为主,企业发展活力不足,科技创新能力比较弱,农产品精深加工能力不强,缺乏有全国影响力的大品牌,支撑和带动能力不强;农村人才不足,有文化、懂技术、会经营的新型职业农民数量偏少;农村一二三产业融合发展深度不够,休闲农业、乡村旅游、农产品电商等还处于培育阶段;基础设施和公共服务相对薄弱;农民持续增收的任务艰巨,城乡居民收入的绝对差距仍然较大。

这些是江苏乡村振兴战略实施过程中存在的突出矛盾和明显短板。如何加快实现农业农村现代化,实现乡村振兴,成为摆在江苏“三农”发展面前的重要课题。“实施乡村振兴战略”重在加快推进,江苏对三大区域时序进行规划,梯次推进乡村振兴。为了研究这一战略在江苏推进路径,课题组将乡村振兴和精准扶贫工作结合起来进行研究,前期研究成果已经对苏南、苏中和苏北三大区域乡村振兴的制约因素及区域差异性进行了深入探讨,在此基础上,结合江苏实际,提出三大区域实施乡村振兴进行分类施策的选择路径。

二、江苏省推进乡村振兴战略的路径选择

苏南、苏中和苏北三大区域差异大,不仅经济发展基础差异明显,交通区位、资源禀赋、生态环境等发展要素也各不相同,结合江苏三大区域差异和乡村发展实际,必须实行统筹规划、分类施策推进乡村振兴战略。

(一) 苏南地区乡村振兴战略路径选择

苏南地区利用自身区位优势和政策优势,加快推动区域工业化、城市化进程,成为江苏最发达地区。苏南农村地区深受工业化、城市化的影响,传统农村经济结构、生产方式也发生了深刻改变。苏南地区的乡村振兴应该从以下几方面推进。

一是以“城乡融合”引领乡村城镇化。苏南地区作为江苏乃至全国工业化和城镇化高速发展的地区,2018年的城镇化率已近80%,基本与目前德国的水平相当。但苏南地区的城市和小城镇仍处于快速发展中,使得乡村空间和农业空间不断被挤压。而且,随着城镇化的深入推进和乡村居民对更美好生活需求的提升,还会有大量农村人口流入城镇,部分村庄的消失是不可避免的。但如今的苏南乡村是农业、工业、服务业和旅游业等各种产业融合的经济结构,作为人口净流入的苏南地区,会有大量外来人口选择在乡村地区租居,尤其是苏州和无锡两地,乡村地区外来人口占乡村常住人口的比例已超过30%,因此,苏南地区应走一条城乡一体、以城带村、以村促城,集约高效、低碳生态、和谐优美的乡村城镇化发展道路。

二是以一二三产业融合为支撑提高综合效益。苏南地区对已列入江苏省农村一二三产业融合发展的先导示范区,要加大改革创新力度,运用市场机制和激励措施,打破要素瓶颈制约和体制机制障碍,进一步激发融合活力。同时,积极发挥苏南地区的财政优势,对参与融合发展的重点骨干农业新型经营主体加大财政金融支持力度。苏南地区要致力于农业多功能性拓展,立足生态休闲、旅游观光和文化遗产等领域,实现农业与文化、旅游、教育、健康、环保等产业的有机统一。产业融合发展过程中,农业龙头企业承担着连接小农户与大市场的作用,支持龙头企业充分发挥示范引领作用,引导企业积极开展跨行业、跨所有制、跨区域的兼并、联合和重组,不断壮大实力和规模。注重创新分工合作模式,采取“公司+农户”“合作社+农户”“公司+合作社+农户”“公司+合作社+基地+农户”等生产经营模式;引导新型农业经营主体集群集聚发展,建设形成一批“一村一品”“一乡一业”等特色优势产业和乡村旅游示范点。

三是以乡村绿色发展为引领优化农村人居环境。苏南地区要防止由于工业和科技的过度介入在农业和农村出现“反生态”现象,要以生态优先、绿色发展为导向,处理好产业发展与生态保护的关系。乡村产业要实行生态化发展,对现有的零散、低

效、污染的乡村产业进行转型升级和改造，发展绿色、低耗、高效产业。要针对目前还存在的生态指标达标任务较重、环境处置能力不足、制度体系还不健全、问题整改仍不到位、环境质量没有根本性好转等问题，突破瓶颈制约难点，针对治水、治气、治土、治固废的难点问题，提高污染治理水平；要提高绿色农业比重，推进农药化肥减量增效，促进农业废弃物无害化处理、资源化利用；加强农业面源污染防治，打好农业农村污染防治攻坚战；严格畜禽禁养区管理，加强农村人居环境整治，聚焦垃圾污水处理、厕所革命、村容村貌提升等重点环节，加强农村人居环境整治，建设绿色村庄和清洁村庄。

四是以乡村善治为抓手推进乡村治理体系和治理能力现代化。要加强农村基层党组织建设，持续深化农村基层党建“强核心，班子建设走在前”、“强素质，队伍建设走在前”、“强基础，作风建设走在前”、“强根本，制度建设走在前”、“强载体，文化建设走在前”、“强效果，发挥作用走在前”的“六强六在前”创建活动。加强农村基层党组织带头人队伍建设，着力解决农村基层党组织弱化、虚化问题。实施“雁阵”工程，选优配强农村基层党组织带头人队伍，可以考虑从大学生村官、致富带富能手、优秀复退军人、村教村医中培养选拔村党组织带头人；定期举办示范培训班，对村党组织书记、村委会主任进行岗位素质和专业素质专题培训，全面提高农村干部整体素质，提高农村基层干部执政能力；推动村干部职业化管理，建立报酬有保障、工作有考核、退出有标准的职业化管理制度。另一方面，要健全乡村治理体系，以党的领导统揽全局，创新村民自治的有效实现形式，推动社会治理和服务重心向基层下移，丰富基层民主协商的实现形式，积极推广网格化综合治理模式。

（二）苏中地区乡村振兴战略路径选择

苏中地区与经济发达的苏南地区隔江相望，临近经济发达的长三角地区，有良好的区位条件和乡村发展的基础条件，但与苏南相比，苏中地区的乡村发展水平有待进一步提升，实施乡村振兴战略应该从以下几个方面推进。

一是要提高农业综合竞争力。提升苏中地区的农业竞争力，关键是要提高农业发展中的科技含量，通过增加苏中地区的农业科技人员数量，提高农业劳动者素质，使科技竞争力成为决定地区农业竞争力的核心和关键性因素，提高良种培育、大棚设施栽培新技术，及绿色食品、有机农产品、无公害农产品生产的科技支撑，使农业科技贡献率提高到70%以上，利用高新技术对农业生产要素进行全面改造，推动农业集约化经营；加快农业结构调整和优化的步伐，培育和做大优质粮油、特色蔬菜、生态林业、畜禽养殖、特种水产、茧丝绸等有竞争力的区域特色优势产业，形成具有强大竞争力的特色产业体系。

二是要缩小城乡公共服务差距。针对苏中地区城乡医疗卫生资源和服务能力差距较大、文体服务及各类教育和福利设施建设水平较低的现状，要大力提升苏中地区农村公共服务水平，优化公共服务供给。落实基层基本公共服务配置标准，推动城乡公共服务资源配置布局优化、公平可及，不断增加教育、文体、卫生等基本公共服务供给。同时，要积极鼓励社会力量参与，扩大公共服务有效供给，推动非基本公共服务市场化、多元化、优质化。健全农村社会保障体系，推动农村社保扩面提标，稳步提高与经济发展相匹配的社会保障待遇标准。全面实行城乡居民医疗保险整合并轨，让城乡居民更加公平地享有基本医疗保障权益。

三是要全力促进农民增收致富。坚持积极的就业政策，以新生代农民工为重点，实施职业技能提升计划，全面实施就业技能培训补贴，通过落实职业技能培训获证奖补政策，鼓励社会力量参与开展农村劳动力培训，提高农业劳动力就业技能，提升农业劳动力转移比重，实现更高质量的就业；激发农民创业致富活力，打造一批农民创业园、创业孵化园等农村创业基地，引导进城务工的年轻人回乡创业，尤其是要积极扶持乡村能人成为创业致富能手，壮大致富带头人队伍，从而带动更多的人一起致富；增加农民财产性收入，继续深化“承包地、宅基地、集体资产改革”，落实农民对农村土地资源的土地财产权利，使城市的资本、技术、管理等先进要素与农村的要素更紧密结合，促进土地要素市场更加开放流动，大幅提高农民的财产性收入；大力发展特色产业富民，打造“一镇一业”“一村一品”式的特色高效农业，积极探索休闲农业富民，大力推进特色田园乡村建设行动，打造强村富民新载体。

（三）苏北地区乡村振兴战略路径选择

苏北地区是江苏欠发达地区，经济发展长期相对落后，尤其乡村地区经济发展水平低，贫困人口占全省的 94%，城乡发展不平衡、不充分的矛盾最为突出，乡村振兴困难重重，苏北地区的乡村振兴应该从以下几个方面推进。

一是以改善农村人居环境为突破口。正如江苏省委书记娄勤俭在省委十三届四次全会上所说：“苏北可能成为全国农村住房条件最差的地方”，因此，苏北地区的乡村振兴重点首先以改善住房条件为突破口。要按照“强富美高”新江苏建设的要求，重点推进宅基地自愿有偿退出、土地制度改革和集中居住。集中居住要高起点、高标准、高质量，系统规划要体现高水平，在充分尊重农民意愿前提下，有序引导并规划建设一批新型农村社区，确保集中居住后群众的住房条件、人居环境、公共服务和文明程度有显著提升，真正让农民过上与时代同步的现代城镇生活。

二是以高效农业规模化生产为抓手。没有发达的现代高效农业产业，就不是真正的乡村振兴。要大力支持苏北发展优势特色产业，建设一批以“一村一品”“一镇一业”为特征的规模化、集约化、标准化生产基地。要培育新型经营主体，鼓励农户流转土地，将分散化的土地集中到家庭农场、专业合作社等新型农业经营主体手中，以这些新型规模化经营主体为龙头，以农机社会化服务为支撑，带动农业组织化和规模化生产。结合区域特点、产业基础，重点围绕蔬菜园艺、规模畜禽、特色水产、优质粮油、花卉苗木等特色农业，鼓励和引导产业园区、合作社组织、农业企业及专业大户大力实施品牌战略，进行高效规模农业结构调整，打造富有影响力和竞争力的产品和品牌。积极探索“互联网+”与农业农村的深度融合，通过大数据分析安排生产经营，推动农业信息化管理，实现精准农业，降低成本，提高质量。

三是以补齐乡村基础设施建设短板为重点。苏北农村地区的交通、水利、信息等基础设施瓶颈制约突出，是乡村振兴的最大短板。政府投资要向基础设施建设领域倾斜，扶贫资金要安排专项资金用于基础设施建设，要加快公路、硬化路建设，实现村村通公路；进一步推进用气饮水安全、电网优化、乡村物流、信息宽带等方面的普惠发展，加快消除“盲点”；全面开展以脏乱差治理、人畜分离、垃圾污水处理、村容村貌提升为重点的环境突出问题整治，推进改厕、改圈和治弃、治污、治理乱搭乱建工作；治理农业污染，重点加强非规模化畜禽养殖、农膜和农药包装废弃物和农作物秸秆的回收利用等环保基础设施建设，使苏北农村能跟得上发展、留得住乡愁、看得见未来。

四是以助推贫困地区脱贫致富为目标。全省贫困人口 94%以上集中在苏北，省级扶贫开发重点片区和最贫穷的四个县都在苏北。因此，通过提升整体发展水平解决相对贫困问题成为实施乡村振兴的首要目标。首先要通过抓发展促增收，推进产业扶贫行动。根据各镇村资源禀赋和人才劳动力情况，按照构建现代农业产业体系要求，发展特色种养业、农业服务业、乡村旅游业、农村电子商务等，推动“输血式”扶贫向“造血式”扶贫转变。其次要着力增加农民工资性收入。大力推进农民工培训工程，提高贫困人群职业技能，推动贫困农民转移就业。第三要紧扣“创业”加快“致富”。通过政策支持和引导，降低返乡创业门槛，加大基层创业孵化器建设，从而推动贫困人口、返乡农民工、返乡大学生和返乡退伍军人等群体创新创业，提高创业成功率⁽²⁾。第四要多渠道增加农民财产性收入，拓宽农民财产投资增值渠道。第五要解决好致贫返贫的突出问题和关键环节。目前，苏北地区贫困人口 67%以上是因病因残因老致贫，对此，要通过提高贫困人口基本医疗保险和大病保险的保障水平和完善养老服务体系，解决好因病因残因老致贫返贫问题。

五是以突出培养村党组织带头人为关键。苏北地区严重制约农村经济发展的主要因素是农村有文化有水平的青壮年劳动力大量流失，导致缺乏党组织带头人，使农村逐渐丧失经济发展潜力。因此，培养村党组织带头人是苏北地区乡村振兴的关键。要以贫困村、薄弱村、软弱涣散村为重点，以确实能够发挥“领头雁”作用的人才选配为村党组织带头人。可以从乡镇优秀干部中选派一批村党组织带头人；也可以从大学毕业生中培养一批，实现大学生村干部全覆盖；还可以通过继续教育和职业培训，从综合组织能力强的现任村干部中提高一批。通过这三个途径，不断增强村党组织带头人队伍活力，达到培育一批能人、繁荣一地经济，带富一方百姓的效果。

三、江苏省推进乡村振兴战略应重视的几个问题

党的十九大提出“实施乡村振兴战略”后，江苏省大力推进乡村振兴战略，抓好农民增收致富，改善农村人居环境，加快补齐农村基础设施和公共服务短板，激发农村发展活力，增强广大农民的获得感、幸福感、安全感等方面迈出了新的步伐。但苏南、苏中、苏北三大区域经济发展不平衡，乡村地域差异明显，在结合三大区域实际制定符合区域特点的乡村振兴战略的基础上，必须确立以下保障措施，使三大区域的乡村振兴得以顺利推进和实施。

（一）必须重视三大区域乡村发展的差异性

尽管江苏是我国经济发达的地区之一，但苏南、苏中、苏北三大区域尤其是苏北和苏南乡村发展程度差异较大，因此，要坚持统筹规划、分类推进、因地制宜，在推进农村整体布局、特色产业发展、生态环境建设保护、资源要素配置、乡村治理创新上进行理性选择。江苏到2030年全部实现农业农村现代化目标，比全国2035年实现这一目标提早5年。在省域层面，全省确立了2020年、2022年两个时间节点梯次推进乡村振兴。时间节点一：到2020年，乡村振兴取得实质性进展，建立健全乡村振兴工作机制，制度框架和政策体系初步形成。时间节点二：到2022年，乡村振兴制度框架和政策体系基本健全，城乡融合发展体制机制基本建立，江苏农业现代化水平全面提升，乡村振兴取得明显进展。这个阶段的推进时序是：2022年，苏南地区和苏中有条件的地区率先基本实现农业农村现代化；2025年苏中地区和苏北有条件的地区基本实现农业农村现代化；2030年全省基本实现农业农村现代化^[3]。

（二）必须重视进一步拓宽乡村建设发展主体

乡村振兴战略实施的重要主体既有乡村力量，也有城镇力量；既有党政力量，也有市场力量，还有社会力量；既有国内各界的力量，也有国外支持的力量。乡村建设的主体是农民，要坚持农民主体地位，激活乡村振兴的主导力量，发挥广大农民在乡村建设中的主观能动作用；作为一项系统工程，要充分发挥各级党政力量的组织优势、资金保障、人才调度、资源协调和统筹作用，把全体党员的思想、行动、力量和智慧凝聚起来，不断激发广大党员建设美丽家园的内生动力；要发挥企业在投资管理服务方面的重要作用，产业兴旺是乡村振兴的重点，企业是市场最重要的主体，也是让市场起决定性作用的关键力量，让市场在资源配置中起决定性作用；要动员和组织全社会力量参与乡村振兴工作，引导和支持党政干部、专家学者、专业技能人才等下乡服务乡村振兴事业，发挥工会、共青团、妇联、科协等群团组织和各民主党派、工商联、无党派人士的优势，让振兴乡村成为全社会共同行动。

（三）必须深化农村改革，激发农村发展新活力

改革是适应经济发展新常态、破解“三农”发展难题的根本出路。一要深化农村土地征收制度、农村集体经营性建设用地制度、农村宅基地制度“三块地”的改革，对农村土地利用中各个社会群体的权益关系进行制度调整，通过改革，不仅仅调整当前存量权益，更是通过改革来盘活沉睡资产，带来权益增量，使权利、责任和利益进一步相匹配。二要加快创新农业经营体系，通过创新农业经营管理方式，提高农业全要素生产率和农业生产水平，解决农业小生产与大市场不协调的矛盾，推进农业供给侧结构性改革，推动各类农业生产要素有机重组和优化配置，提高农业生产效率和比较效益，促进农民增加收入。三要深化农村集体产权制度改革，抓好股份合作制改革，盘活农村集体资产，不断发展壮大农村集体经济。四要通过改革建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系，打破乡村要素单向流入城市的格局，打通城乡要素“壁垒”，引导更多的资金、人才、技术、管理等要素向乡村流动。五要推进农村金融体制改革，创新农村金融产品和服务模式，创新投融资平台和融资方式，提供多种多样的金融产品。六要加强和创新乡村治理机制，加强农村基层党组织建设，加快建立健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系，走乡村善治之路。

（四）必须实施最严格的生态环境保护制度

江苏人多地少、环境承载能力较弱，针对农村生态环境基础设施欠账较多，环境治理和生态建设的体制机制不健全等问题，

遵循习近平总书记“良好生态环境是农村最大优势和宝贵财富，要让良好生态成为乡村振兴的支撑点”“只有实行最严格的制度、最严密的法治，才能为生态文明建设提供可靠保障”的指示，坚持问题导向，大力抓好大气、水、土壤污染防治工作，加快补齐生态环境短板。要建立健全资源生态环境管理制度，建立健全自然资源资产产权制度、国土空间开发保护制度、资源有偿使用和生态补偿制度及环境治理体系。要完善经济社会发展考核评价体系，把资源消耗、环境损害、生态效益等体现生态文明建设状况的指标，纳入经济社会发展评价体系，使之成为推进生态文明建设的重要导向和约束。要建立责任追究制度，完善领导干部目标责任考核制度，对生态环境造成损害和破坏必须追究责任。

（五）必须加大省级财政对推进乡村振兴的扶持力度

江苏 GDP 总量连续多年在全国省份中排名前列，要想在推进“乡村振兴战略”进程中走在全国前列，省财政必须拿出更多的资金推进这一战略，把农业农村作为财政支出的优先保障领域，健全财政支农投入稳定增长机制，明确和强化各级政府“三农”投入责任，公共财政更大力度向“三农”倾斜，加大对乡村振兴重点领域和薄弱环节支持力度，尤其要重视苏中、苏北地区农村基础设施建设和人居环境整治方面的投入。全面落实中央调整完善土地出让收入使用管理规定，提高对农业农村的投入比例，让农民群众合理分享土地增值收益。落实涉农税费减免政策，引导金融和社会资本加大乡村振兴投入

只有这样，江苏农村才能走出一条在导向上更好地体现新的发展理念，在指标设置上体现“强富美高”新要求，在推进进度上更好地体现快于全国，适合自身发展的省内区域差异梯次推进、绿色创新高质量发展、城乡协调发展、乡村美丽宜居、农民生活富裕、乡村治理完善的具有江苏特点的乡村振兴路子；完成习近平总书记强调的江苏要“带好头、领好向”“率先实现农业现代化”“走好乡村振兴路”等的指示任务，使江苏的乡村振兴真正走在前列。

参考文献：

[1]中共江苏省委员会.江苏省乡村振兴战略实施规划(2018—2022年)[EB/OL],(2019-02-01)[2020-0216].http://www.zgjssw.gov.cn/fabuting/shengweijian/201902/1201902016053968_shtml.

[2]李义良,余仁,高占,等.乡村振兴战略背景下江苏返乡创业扶持政策研究[J].江苏海洋大学学报(人文社会科学版),2020(3):114-123.

[3]江苏省发展改革委.江苏省划定农业农村现代化时间表[J].江苏农村经济,2019(1):4-5.

[4]周跃辉.实施乡村振兴战略的背景和方针[EB/OL].(2018-05-30)[2020-03-10],<http://cpc.people.com.cn/n1/2018/0530/c223633-30024024.html>.

[5]杨新荣,唐靖廷,杨勇军,等.乡村振兴战略的推进路径研究——以广东省为例[J].农业经济问题,2018(6):108-116.