

# 乡村振兴需要统筹城乡融合发展

李文\*

**【摘要】**实施乡村振兴战略要着眼于新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展，建立城市和乡村人、财、物双向多层次交流的机制。城乡一体化基本的公共品包括路、水、气、环保、电网、物流、信息、广播电视等基础设施的互联互通，也包括就业、教育、医疗、住房、社会保障体系的统一，以及农村人居环境的整体改善。落实乡村振兴战略要做好城乡融合发展，做到以城带乡、整体推进、城乡一体、均衡发展。

**【关键词】**乡村振兴战略 城乡统筹 融合发展

DOI:10.16775/j.cnki.10-1285/d.2018.08.016

乡村振兴战略是党的十九大提出的一项重大决策部署，经2017年中央农村工作会议研究讨论，在2018年的中央一号文件中给出了完整具体的时间表、路线图，事关重大，在2018年年初的两会讨论和新近的推进会已经转换为各级政府的具体行动，层层传导，层层压实。可鉴于以往推动新农村建设的经验教训，或许文件的落实在“层层传导”中会出问题，一些基层干部或许会把这段好经给念歪了。

**社会主义新农村建设的历史经验。**2005年10月，党的十六届五中全会提出了推进社会主义新农村建设的重大历史任务，随后，次年的中央“一号文件”对推进新农村建设作出全面部署，各级党委、政府对相关精神立即作

了传达，全国上下很快掀起建设社会主义新农村的热潮。但是，2006年底笔者应邀前往某省的一个市里向基层干部宣讲新农村建设的精 神，宣讲结束后与当地干部交流时吃惊地发现，在这场宣讲会之前当地基层干部理解的新农村建设的内容极其有限，“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的总体要求只记住了“村容整洁”一条，而且这个“村容整洁”的落实也就是布置打扫了一下村里的卫生而已。这件事给我的震撼非同寻常，它使我认识到千万不能过高地估计基层干部的素质，深切体会到重大决策出台后相应地做认真细致的宣传动员工作的重要性。这还不是过去我们常说的“政策不出中南海”的问题，而是政策的内容经逐级传达后到了基层就所剩无

\* 李文，中国社会科学院当代中国研究所研究员。

几了，基层干部或者了解不多，或者理解有偏差又得不到及时纠正。近十几年来，新农村建设各地进展参差不齐，效果差强人意，农业基础薄弱、农村发展滞后、城乡差距较大的局面仍未根本改变，原因值得深思。

此次出台乡村振兴战略与十多年前出台建设社会主义新农村战略决策相类似，同样是党代会先提出意见，当年年底的中央农村工作会议进行顶层设计，然后在第二年年年初以中央“一号文件”的形式作出全面安排和具体部署，后续的宣传未见更加有针对性的具体安排，有了以往的前车之鉴，笔者难免产生实际落实效果大打折扣的忧虑。

各地的工作重心都在抓美丽乡村建设。笔者的担忧并不是空穴来风。日前有报道称，北京、江苏、浙江等多个地区日前陆续召开2018年农村工作会议，围绕本地实施乡村振兴战略作出全面部署。其中，推进乡村生态环境保护和治理、加快美丽乡村建设，成为各地今年“三农”工作的重中之重。这似乎又与当年贯彻新农村建设精神时的做法如出一辙了<sup>①</sup>。

**乡村振兴战略内涵丰富，是一项系统工程。**党的十六届五中全会提出推进社会主义新农村建设，是基于我国总体上进入以工促农、以城带乡的发展阶段，在初步具备了加大力度扶持“三农”的能力和条件下，把握机遇所作出的战略安排；党的十九大提出乡村振兴战略，是新时代社会主要矛盾发生转变、全面建成小康社会进入攻坚阶段，是解决发展不平衡不充分问题的必然要求，二者虽然有继承和发展的关系，但从背景上看，显然今天的中国已经在解决许多过去长期想解决而没有解决的难题。过去是想以工促农、以城带乡，如今是真正具备了推动城乡一体化发展的能力。

从内容上看，建设社会主义新农村提出的总体要求是“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”，乡村振兴战略提出的总体要求是“产业兴旺、生态宜居、乡风

文明、治理有效、生活富裕”，几字之差，反映出的要求更高、覆盖面更全，既注重物质的一面，更强调精神的一面，而后者也正是基层干部实际工作中最容易忽视的一面，尤其是“乡风文明”。

以往的“三农”工作对农业发展和农民增收强调较多，对农村建设相对有所忽视，导致在粮食等主要农产品连年增产、农民收入持续增长的同时，农村人居环境相对落后的局面未有根本改变，农村社区治理和精神文明建设滑坡现象不同程度地存在。时至今日，如果说农业现代化水平低、可持续增产能力不足、农产品供给还存在许多结构性问题的话，农村的发展水平更是与现代化的要求相去甚远，是全面建成小康社会最大的短板。正如2017年中央农村工作会议指出的，如期实现第一个百年奋斗目标并向第二个百年奋斗目标迈进，最艰巨最繁重的任务在农村，最广泛最深厚的基础在农村，最大的潜力和后劲也在农村。如此说来，我们有必要在经常强调的新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展的“四化同步”中增加些内容，变“农业现代化”为“农业和农村现代化”。

**贯彻乡村振兴战略要做好统筹城乡这篇大文章。**说到“农村现代化”，基层干部不少人会眼前立即浮现出连排的楼房、宽阔的马路等场景。笔者在基层调查中发现，这些年的新农村建设最大的成就体现在人居环境改善方面，尤其是那些原本居住在生态环境极其恶劣地方的贫困人口赶上了生态移民的好政策，依靠政府的投入搬进了整齐漂亮的新居。可是问题在于，当下的新农村建设大多没有城乡一体通盘考虑，伴随新型城镇化和农业现代化的推进，农村居民点势必将经历一个重新整合的过程，不仅居住在乡下的人口会大量减少，而且农村居民点同样会大量减少，那么建起来的新农村是否有可持续性就不会是当地政府的一厢情愿了。如果政府出资新建的居民点很少有人居住

或者只有少量老年人居住,那么用不了多少年就荒废掉了。政府好心办事,却有可能造成极大的浪费。当下的中国,伴随城镇化的快速推进和农村劳动力的大规模的产业转移,“三农”问题的演进有如下三个必然趋势:一是农村耕地的流转和适度规模经营是必然趋势;二是撤村并乡、对农村居民点展开治理是必然趋势;三是培养新型农民是必然趋势<sup>①</sup>。事实也确实如此。2015年,我国的村委会数量是58.0856万个,比2000年减少了15.3859万个,年均减少3万多个。随着城镇化的发展,将来全国大部分人口都会搬到城里居住。

与新型城镇化发展通盘考虑的新农村建设,着眼点不在于简单的盖楼修路,而在于建立起一整套城市和乡村人、财、物双向多层次交流的机制,而不是现在农村青壮年劳动力向城镇的单向流动。也就是说,要实现基本公共品城镇和乡村全覆盖、均等化,这些基本的公共品既包括路、水、气、环保、电网、物流、信息、广播电视等基础设施的互联互通,也包括就业、教育、医疗、住房、社会保障体系的完善和统一,然后才是农村人居环境的整体改善。当然还要有城乡产业融合、产城景融合,等等。所以,落实乡村振兴战略要规划在先,要一张蓝图绘到底,做好统筹城乡这篇大文章,尽可能做到以城带乡、整体推进、城乡一体、均衡发展。2013年7月,习近平总书记在湖北考察时强调,实现城乡一体化,建设美丽乡村,是要给乡亲们造福,不要把钱花在不必要的事情上,比如说“涂脂抹粉”,房子外面刷层白灰,一白遮百丑。不能大拆大建,特别是古村落要保护好。即使将来城镇化达到70%以上,还有四五亿人在农村。农村绝不能成为荒芜的农村、留守的农村、记忆中的故园。城镇化要发展,农业现代化和新农村建设也要发展,同步发展才能相得益彰,要推进城乡一体化发展。2015年4月,习近平总书记在中共中央政治局第二十二次集体学习时强调:要把工业和农业、城市和乡村作为一个整体统筹谋划,促进城乡在规

划布局、要素配置、产业发展、公共服务、生态保护等方面相互融合和共同发展。着力点是建立城乡融合的体制机制,形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农城乡关系,目标是逐步实现城乡居民基本权益平等化、城乡公共服务均等化、城乡收入均衡化、城乡要素配置合理化,以及城乡产业发展融合化。2018年的中央一号文件也强调,建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系,统筹推进农村各方面建设,这是贯彻乡村振兴战略的指导思想,也是确保新农村健康发展的关键所在。5月31日,中央政治局在审议《乡村振兴战略规划(2018-2022年)》时也强调指出,各地区各部门要树立城乡融合、一体设计、多规合一理念,抓紧编制乡村振兴地方规划和专项规划或方案,做到乡村振兴事事有规可循、层层有人负责。

总之,贯彻落实乡村振兴战略是一项系统工程,对各级干部特别是基层干部提出了很高的要求,宣传工作要深入、要细致、要讲清政策,要加强队伍建设,要强化规划引领,既要避免一刀切,也要防止工作中的盲动性。习近平总书记日前对实施乡村振兴战略作出重要指示,强调“要坚持乡村全面振兴,抓重点、补短板、强弱项,实现乡村产业振兴、人才振兴、文化振兴、生态振兴、组织振兴,推动农业全面升级、农村全面进步、农民全面发展。”<sup>②</sup>这一指示进一步提示我们,乡村振兴需要全面振兴,要统筹谋划,科学推进。治理观察

① 《多地打响乡村振兴战略“第一枪” 美丽乡村建设成重要抓手》,《经济参考报》,2018年4月10日。

② 李文:《中国“三农”问题的演进与乡村社会治理创新》,《宁夏社会科学》2018年第2期。

③ 习近平:《把实施乡村振兴战略摆在优先位置 让乡村振兴成为全党全社会的共同行动》,新华网,2018年7月5日, [http://www.xinhuanet.com/2018-07/05/c\\_129907937.htm](http://www.xinhuanet.com/2018-07/05/c_129907937.htm)。

(责任编辑:杨婷)