

· 内部资料，免费交流 ·

江西发展参考

2018 年第 14 期（总第 69 期）

准印证号：（赣）0000368

南昌大学江西发展研究院 主办

2018 年 8 月 25 日

□江西省实施乡村振兴战略需要破解的瓶颈问题与五大着力点

摘要：习近平总书记指出，实施乡村振兴战略，要坚持农业农村优先发展，坚持农民主体地位，坚持乡村全面振兴，坚持城乡融合发展，要因地制宜，循序渐进。江西实施乡村振兴战略，要发挥好自身特色，针对存在的瓶颈问题，借鉴好国内外乡村振兴的成功经验，走一条特色的乡村振兴之路。本文通过对国外乡村发展成功经验的解读，结合对江西实施乡村振兴战略需要破解的瓶颈问题的剖析，指出了江西省乡村振兴战略实施的五大着力点。

请将各级领导批示及有关方面的意见反馈本刊编辑部

江西省实施乡村振兴战略需要破解的瓶颈问题与五大着力点

□ 王圣云 罗颖

一、国外实施乡村振兴的成功经验

（一）日本重视发挥地域特色，科学规划“一村一品”振兴乡村经济

在日本工业化、城市化发展加速，城乡之间差距不断扩大的背景下，为扭转大分县农村人才短缺、资本外流、产业萎缩的局面，提高农村地区活力、振兴地域经济，日本大分县前知事平松守彦于1979年发起“一村一品”。观光资源匮乏如兵库县多可町八千代区，充分利用了靠近京都、大阪、神户几个大城市近郊的优越地理位置，以“创造文化氛围浓郁的美丽山村”为目标，激活山间沟谷等闲置农地，于1993年设立住宿型“八千代市民农园”，2002年又设立了自由区划住宿型“大家市民农园”，后再设立了“大和市民农园”。可见，日本乡村发展规划统筹了地域特色产品、生产经营技术水平、未来发展方向等方面，并与农产品的市场开发策略紧密结合，使其综合性规划设计满足当地生产和市场的要求。

（二）法国建立“市镇联合体”，推动乡村经济集约和组团发展

法国乡村长期以来一直处于一种“陈旧的、地方的、个体的”状态，直至上世纪 60 至 70 年代乡村危机背景下乡村整治的概念才出现。由于大多数法国乡村市镇规模过小、财力有限，以市镇为单位的乡村规划存在不集约、实施困难等问题。为有力推动市镇发展，兴建和维护公共基础设施，多个市镇基于共同的发展意愿联合起来，建立市镇联合体，作为介于市镇和省之间的行政范围。值得注意的是，市镇联合体的建立完全基于实际发展的需要，不受行政边界的制约，其组织灵活性和实用性对推动区域范围内的城乡统筹发展起到了实质性作用。

（三）德国重视村落风貌保护和公众参与，重视“乡村更新”科学规划

1976 年，德国首次将村庄更新写入《土地整理法》，并试图保持村庄的地方特色和独特优势。到了 20 世纪 90 年代，村庄更新融入了更多的科学生态发展元素，乡村的文化价值、休闲价值和生态价值被提升到和经济价值等同的重要地位，实现了村庄的可持续发展。从德国乡村更新的战略优势和实施方法来看，农村地区的更新发展与规划实施秩序和实施方法紧密相连，建立城乡等值理念、完善法规体系、严谨规划方法、鼓励公民参与、改善基础设施、调整产业结构、保护村落风貌无疑成为德国乡村更新的全新系统。此外，德国村庄更新规划方案要反复与公众讨论多次，吸收公众的建议反馈，最后由专职人员对意见进行归类 and 评判，融入建设方案，这使得乡村建设成果更加符合农民需要。

（四）美国重视乡村基础设施配套，推动乡村旅游发展

20世纪80年代开始,伴随着美国大都市化迅猛发展及产业结构升级,乡村传统的资源型经济(特别是伐木和采矿等掠夺型经济)日益萎缩,新兴产业步履维艰,乡村社会失业率与日俱增。为此,从县、州一直到联邦的各级政府,对乡村发展都出台了一系列规划和扶持政策,为乡村地区发展和乡村经济结构转型提供了契机。如20世纪60年代,美国政府开始进行“生态村”建设。20世纪70年代初,美国的乡村旅游开始迅速崛起,并逐渐成为带动乡村经济发展的有力武器。此外,美国联邦政府投资建设连接乡村间的公路;地方政府筹建垃圾处理厂、污水处理厂、供水厂等;开发商负责乡镇社区内的交通、水电、通信等配套生活设施的建设。美国还通过发展农业规模经营,鼓励农民发展农业以外的经济,加大对农民的直接经济补贴,为农村发展和缩小城乡差距提供了保障。

(五) 韩国重视乡村公共服务设施建设,推进“新村运动”夯实基础设施

首先,韩国政府致力于建设乡村公路、桥梁、新农村会馆以及其他公共服务设施。建设中,韩国政府为项目实施免费提供钢筋和水泥。先建设哪些项目,也是由当地农民根据当地生产生活情况自己决定。而后政府对乡村进行分类,对于基础设施相对薄弱的村庄,重点培养人们的“自立”精神,并继续支持村庄提高基础设施的建设水平;对于农业发展潜力大的村庄,倡导“自助”意识,重点是疏通河道、改良土壤,提高农业生产的基本装备水平;对于发展基础比较好的村庄,重点是协助其产业,如农副业、种植业、畜牧业等的发展,政府鼓励并支持农民采用机械化等先进生产技术手段,

组织集体耕作，以及修建更加完善的生活福利设施。最后发展成为完全由民众参与的民间社会运动。

二、江西实施乡村振兴战略需要破解的瓶颈问题

（一）乡村人口源源不断流向城市，农村“空心化”问题严峻

2012年江西省常住人口、户籍人口占总人口比例分别为47.5%、27.1%。2017年分别为54.6%、37.44%，同时有效解决了510.3万被征地农业人口改登户籍问题，为47万余名无户口人员办理了落户，全省共有41.6万名进城务工人员随迁子女在流入地接受义务教育。“十三五”期间，江西的户籍人口城镇化率将达到40%，会实现约630万左右农业转移人口和其他常住人口在城镇落户，到2020年实现常住人口城镇化率达到60%。城镇化是社会发展的必然趋势，但简单套用单向城镇化模式对待乡村，就会促进其衰败，瓦解其应该具有的社会功能。江西长期以城市发展为中心的城镇化政策导向，导致了乡村人才、资金、资源与信息向城市的单向度集中，各类资源，如教育、卫生等公共产品过度向城市倾斜，城市像一个无形的“抽水机”，把乡村的各类优质资源源源不断地抽送到城市，直接导致的是乡村价值失位，乡村文化被漠视，乡村独有的社会结构被消解，加速了乡村的凋敝，农村“空心化”问题严峻。

（二）乡村小学规模日益缩小，乡村教育文化呈衰落趋势

据统计，2012年江西省乡村小学共有8082所，至2017年锐减为5461所，5年来乡村小学规模缩小近1/3。乡村学校不仅是乡村的教育机构，也是传统文化传承的重要载体。一方面，乡村学校是传统文化得以传承的重要空间，乡村对学校教育发挥着潜移默化

的影响。另一方面，乡村学校同时也是重要的乡村文化和社会整合组织。由于江西省内乡村衰败导致乡村儿童数量减少，难以撑起一所像样的学校，这是撤点并校的初衷。然而乡村学校撤并，使学校与乡村距离越来越远。撤点并校不仅影响了乡村文化的传承，也隔断了乡村与学校的联系，甚至成为江西乡村文化衰败和人气减弱的症结所在。

（三）农村土地流转规模扩大，但对其的管制与金融支撑制度有待完善

目前，全省农村土地承包经营权确权登记颁证面积达 3691 万亩，农村土地流转面积 1260 万亩，林权流转 2572 万亩。大规模土地流转的背后隐藏着由于流转的自发性和随意性引发的纠纷问题也在增加。造成纠纷的原因有三：一是随着国家一些系列惠农政策的实施，流转的一方受利益驱动单方面撕毁合同。二是村社集体组织当初为了完成税费上交任务，未经撂荒农户书面同意，将其承包地转包第三方，撂荒农户现要求收回。三是存在土地流转无人监管，部分租赁土地的业主拖欠租赁费问题。此外，金融支持制度缺失也影响了土地规模经营的发展。现实中金融业对农民的支持品种较少，以土地承包经营权为载体的抵押贷款较为欠缺，农民因缺乏有效担保而无法满足融资需求的情况较为普遍。

（四）乡村基础设施建设滞后，农家院落逐步消失使得乡村旅游发展失去了载体

2016 年末，在江西乡镇地域范围内，有火车站的乡镇占 7.3%，有码头的占 5.0%，有高速公路出入口的占 25.2%；4.7%的村通天然

气。25.2%的村有电子商务配送站点。可见江西乡村基础设施建设相对滞后，交通、电力、生活配套等设施不够完善，公共服务设施欠缺，难以满足农民群众需要。此外，江西城乡环卫一体化建设起步较晚，2016年末，30.6%的户使用经过净化处理的自来水，73.5%的户使用水冲式卫生厕所，一些地方脏乱差现象仍比较突出。其根本原因在于江西乡村基础建设缺乏科学规划，财政资金投入仍存在较大缺口；相关规定无论是在数量还是精度上都存在明显不足，导致江西乡村基础设施建设规划普遍存在“缺位”与“错位”的问题。

农家院落是乡村社会的一个缩影，具有如生产价值、生活价值、生态价值、教化价值等特殊价值。乡村的整体价值就是建立在农家院落基础之上的。从江西省住建厅获悉，其强化农村建房指导服务，通过制订村规民约、与建房户签订协议、采取经济手段等措施，落实“建筑面积不超过350平方米、建筑层数不超过3层”的设计要求。然而多数农民被集中起来住楼房，农具没地方存放，农业难以为继；农家院落没有了，庭院经济也难以发展，想搞乡村旅游、农家乐、田园综合体，都失去了基本的条件。农家院落瓦解了，乡村就不成其为乡村。可以说，对农家院落价值与功能的不理解及对其认识的缺陷，已经成为影响乡村振兴的障碍之一。

三、江西实施乡村振兴战略的五大着力点

（一）开展乡村文化旅游资源普查，科学编制我省乡村振兴规划

实施乡村振兴战略必须以乡村振兴规划为引领，江西省首先要开展全省乡村文化旅游资源的普查，在此基础上编制江西省乡村振

兴战略规划，按照产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的总要求，制定到 2020 年、2050 年江西省乡村振兴的时序安排和路线图，确定江西省乡村振兴的发展重点和主要任务。一要重视发挥地域特色，根据我省扶持村级集体经济-助推美丽乡村建设试点工作，科学规划试点乡镇“一村一品”振兴乡村经济。二要挖掘村落古朴风貌保护，也要重视在乡村更新中融入科学生态元素，提升乡村的文化价值、休闲价值和生态价值，挖掘江西旅游资源优势，以乡村旅游发展带动乡村经济振兴。三要在乡村振兴规划中要重视公众参与，倾听群众声音，吸收公众的建议反馈，最后由规划编制人员有选择性地将群众意见吸纳融入规划之中，使规划更亲民、更民主、更接地气。

（二）创新乡村多元治理方式，建立“乡镇联合体”新模式

一要聚焦体制创新，优化组织架构，重构基层权力运行体系，实现治理体制多元（如监委会、理事会、议事会、政经分离）。探索自治、法治、德治三位一体，探路三治合一，倡导建立新家训新家风；二是寓管理于服务，凸显治理的多元功能（如公共服务站、政府购买服务），改进乡村善治；三是借力外智，充实乡村精英人才队伍，形成治理主体多元（如新乡贤、大学生村官、第一书记）；四是在一些发展较好的乡镇可以建立“乡镇联合体”，不受行政边界的制约，组团发展，做大做强做出特色，尤其是可以将各乡镇特色和优势打包发展，组合发展，可以灵活组织乡村旅游文化资源，推动乡村整体振兴。

（三）开展乡村环境整治，打造生态宜居的乡村人居环境

一要坚决打好江西乡村环境污染整治攻坚战，对禁养区的畜禽养殖场实施关闭，全覆盖的配置乡村生活垃圾收储设备，基本实现乡村生活垃圾集中处理全覆盖。二要堵、疏结合，大力发展循环效益农业。为村民上专业的辅导课，推广绿色农业，教育村民科学施肥，把畜禽粪便的污染收集处理发展有机农业。三要推进厕所革命。政府要安排专项拨款，加强乡村厕所改造，推进人畜分离，防止疾病发生。四要积极组织和号召村民在各方面提高环保意识，社区活动中要多多宣传环保思想，通过广告、报纸、海报、黑板报等众多方式宣传，做到人人参与。

（四）加快推进实施“光纤入户”工程，提高乡村的网络化水平

一要以建设“广覆盖、高速度、重服务、惠三农”小康讯为目标，以完善农村信息基础设施条件和提升农村地区网络服务质量为重点，实施“光纤入户”工程。加快推进光纤网络由行政村向自然村延伸覆盖，推进下一代广播电视网（NGB）和有线、无线、卫星一体化建设，打造天地一体、互联互通、宽带交互、智能协调、可管可控、覆盖全市城乡的广播电视融合传输网体系。二要实施“互联网+现代农业”行动计划。推进信息技术与农民生产生活、农村公共服务、农村社会管理的深度融合。力争到2020年，实现100%行政村通光纤网络，20户以上自然村实现100%通宽带，农村家庭用户宽带实现50兆以上灵活选择。

（五）进一步深化农村医疗卫生和教育改革，提高农村公共服务品质

一要把医疗卫生工作重心下移、医疗卫生资源下沉，为村民提供安全有效、方便价廉的医疗卫生服务。要支持社会办医，出台强硬监督机制，确保农村医疗卫生不坑农。积极探索中西医疗结合，支持民间医生获得从医资格。进一步完善农村医疗改革，实行城乡一体均等化医疗卫生服务，开设医疗扶贫下乡活动，引导村民预防重大疾病，养成健康生活的良好习惯。二要推动农村义务教育均衡优质发展，促进乡村文化繁荣。十九大报告指出，“文化是一个国家、一个民族的灵魂。没有高度的文化自信，没有文化的繁荣兴盛，就没有中华民族伟大复兴。”繁荣乡村文化，首先要高度重视农村义务教育，推动农村义务教育均衡优质发展，分配好贫困地区办学所需资金，解决好教师资源配置不均衡、优质教育资源总量不足、分布不均等问题。同时要调动农民的主观能动性，鼓励农民积极参与进来，配套建好农村书屋、农村文化广场，培养农村文化艺人，组建农村传统文化工作队，引导村民忙时从农，闲时从艺，丰富群众性文体活动，结合传统节日和农闲时间，举办农民乐于参与、老少均能参加趣味性、劳动性、民风性文体活动，加快乡风文明建设。

作者简介:

王圣云, 南昌大学中国中部经济社会发展研究中心 副研究员、
博士

罗 颖, 南昌大学经济管理学院、硕士生

编委会主任: 喻晓社

编委会副主任: 邓晓华 黄细嘉

编委会成员: 王德保 卢忠萍 刘耀彬 宋三平 肖 萍 杨柱才 钟贞山
胡伯项 胡松柏 傅 春 廖晓明(以姓氏笔划序)

主编: 钟贞山; **执行主编:** 王玉帅; **编辑:** 侯丹丹 樊茜

江西省连续性内部资料性出版物 准印证号: (赣)0000368 承印单位: 南昌大学昌大印刷厂

邮 箱: jxfzck@ncu.edu.cn; 电话: 0791-83968323, 83968321; 传真: 0791-83968322

联系人: 曾巧 王玉帅

地 址: 南昌市红谷滩新区学府大道 999 号南昌大学江西发展研究院 邮编: 330031

本刊发送: 省委、省人大、省政府、省政协、省军区领导; 根据其内容发送各相关
部委办厅局、各设区市、各县(市、区)主要领导; 校领导及校内相关单位

本期印 600 份