

改革论坛

乡村产业发展的内涵、路径与举措

【核心提示】“十四五”时期,我国三农工作重心由脱贫攻坚转向全面推进乡村振兴。发展乡村产业是乡村振兴的首要任务,是乡村全面振兴的物质基础,由此成为各地政府尤其是县乡基层政府面临的主要任务。国务院印发《关于促进乡村产业振兴的指导意见》(以下简称《指导意见》),在阐述乡村产业内涵外延的基础上,提出了乡村产业发展的目标任务、发展路径和支持政策。推进乡村产业发展,要在准确理解《指导意见》的基础上,从我国经济发展阶段转变的视角更加深刻认识乡村产业的内涵外延和发展机理,真正把握其发展的着力点和关键举措,从而推动乡村产业的高质量发展。

□张照新

立足三大视角，把握乡村产业发展的内涵与本质

《指导意见》提出,乡村产业体系是立足乡村资源禀赋而构建的,根植于县域,以农业农村资源为依托,以农民为主体,以农村一二三产业融合发展为路径,地域特色鲜明、创新创业活跃、业态类型丰富、利益联结紧密,是提升农业、繁荣农村、富裕农民的产业。这一界定对乡村产业的发展基础和发展场景给出了比较精准阐述。但要看到,不同时代,由于社会经济结构的差异,乡村的功能地位不同,乡村产业的内涵、构成与特征也必然有很大变化。“十四五”时期推动乡村产业发展,需要从我国发展阶段转变的大背景下,从城乡居民消费需求、新技术变革以及社会经济发展理念转变的视角认识和把握乡村产业发展的本质及发展。

从乡村多元价值视角：

认识乡村产业体系的内涵与外延

随着改革开放以来我国40多年的高速发展,我国人均GDP已经超过1万美元,进入上中等收入国家行列,城乡居民收入大幅度提高,其对美好生活的追求不仅表现为要求吃得好,吃得健康安全,还更加注重环境宜居,更加注重体验和精神愉悦,由此乡村价值也从主要提供食品保障扩展到生态涵养、休闲体验、文化传承等,形成了乡村的四大功能。乡村价值的多元化,也推动了乡村产业的扩展,由此形成了新的乡村产业体系。在食品保障功能方面,消费者对健康、安全、便捷、多样的饮食需求驱动着传统农业向现代种养业转变,发展农产品加工和流通,构建从田头到餐桌的供应链体系。在生态涵养方面,对于生态环境的治理和修复,则会推动绿色产业、循环经济的发展,优良的生态环境也会形成各种各样的生态产品和生态服务。碳达峰、碳中和的要求,则会推动乡村碳减排相关行业的发展。

在休闲体验方面,消费者对观光旅游、度假休闲、养生养老的需求井喷,激发各类资本踊跃投资乡村休闲旅游和康养业,使其成为乡村产业领域最为引人注目的行业。在文化传承方面,对于传统文化的重视,带来各种非物质文化遗产的关注和各种古村名镇、民俗村落保护,也成为乡村产业的重要补充。《指导意见》明确提出包括现代种养业、乡土特色产业、农产品加工流通业、乡村休闲旅游业、乡村新型服务业、乡村信息产业等乡村产业发展的六大重点,充分体现了乡村的四大功能。

从资源开发视角：

把握乡村产业的发展路径

乡村产业发展实质上是乡村各种资源的开发利用,乡村产业发展路径就是乡村各种资源的开发利用方式。构建乡村产业体系,必须立足于乡村各种资源要素,但是又必须跳出传统的资源要素利用方式,引入现代理念、现代元素,推动乡村资源要素的再发掘、再配

置、再开发,带来各种新产业、新业态和新模式,形成农业农村发展的新动能。

一是乡村传统资源的再配置。传统农村土地资源和劳动力资源主要是从满足农业生产的角度进行配置的,尤其是农村土地资源主要是用来满足农业生产和农民生活,少量用于集体经济的发展。由此形成了农村的三块地:农用地、宅基地和集体建设用地。乡村功能的多元化,要求对农村土地资源进行重新优化配置,其中重点就是通过对农民进城后出现的大量闲置宅基地进行盘活利用,发展乡村旅游、休闲体验和康养等新产业新业态,实现乡村的多元价值。

二是乡村资源禀赋再发掘。乡村的功能由单纯的食品保障拓展到生态涵养、休闲体验、文化传承,乡村的资源也将由过去的水土气象、地理区位、交通条件扩展到生态环境、民俗民风、传统文化、历史遗迹等,形成大资源观。乡村产业的发展,不仅是对自然资源的开发利用,也可以对人文社会资源进行开发,通过对各类资源的立体式的开发,形成丰富多彩的产业体系。

三是乡村传统资源与现代要素的再融合。乡村产业体系发展,是对现代城乡居民生活需求的顺应。只有引入现代的理念、科技和元素,乡村产业发展才能实现与市场需求的匹配。如发展乡村休闲产业,就需要引入现代服务业的先进理念,引入城市的生活方式,才能让消费者真正有更加舒适的体验。浙江德清莫干山的“洋家乐”正是引入了国外先进的生活艺术,才打造了高端的乡村休闲产业;发展乡村观光旅游,则需要引入现代艺术和美学元素,才能让产品给消费者更多的精神化享受。因此,发展乡村产业,要在立足市场需求的基础上,把乡村传统资源与各种现代要素相结合,才能最大限度地发掘乡村资源价值。

从立足主体视角：

认识乡村产业发展机理

依托本地特色资源勾画本地乡村产业体系的宏大愿景,成为各地规划和构建乡村产业的目标,并为此投入巨量的人力、财力,但却往往收效甚微,甚至还可能一地鸡毛,出现一批烂摊子工程,造成资源的巨大浪费。其根源在于乡村产业发展不是由单纯理论模型的构建,而是在众多乡村主体实践中通过不断试错、不断筛选,并通过互动适应而实现的演进和迭代过程,是在不断完善和发展中形成自身的产业体系。要推动乡村产业持续健康发展,必须要深刻理解其发展的过程性和动态性,把握其发展机理。

一是乡村产业发展是资源配置方式的试错过程。每种资源要素组合方式多种多样,而经营主体在发展过程中,要通过试错和经验积累,寻找和选择更佳资源配置方式,从而不断优化对资源要素的配置。

二是乡村产业发展是众多经营主体的筛选过程。不同的经营主体经营管理能力有差别,有些能

够更好适应市场,实现盈利,有些难以应对市场变化,则会被淘汰。正是得益于越来越多的优秀经营主体被筛选出来,成为产业的中间力量,产业竞争力才能不断增强。因此,乡村产业发展过程,也是众多经营主体筛选的过程。在实践中,要尽量避免对市场主体进行区别对待,让各主体公平竞争,让市场筛选机制作用有效发挥,增强乡村产业的发展活力。

三是乡村产业发展是各环节的互动与协调过程。乡村产业,尤其是农产品生产,包括生产、加工、流通诸环节,产业的扩张需要各个环节之间的协作协同。如生产基地规模的扩大,将会推动产后加工流通能力的扩张。否则,单纯原料基地的扩张,农产品将出现卖难问题。而如果单纯产后加工流通的发展,而原料基地不发展,产业也难以持续发展。因此,在推动乡村产业发展过程,要循序渐进,不能热衷于宏大的产业规划和构想,盲目冒进。

四是产业发展是一个生产供给端与市场需求端互动与适应的过程。一个新产业的发展,意味着新的产品进入市场,逐步被市场接纳和吸收。比如一个乡村旅游景点的打造后,需要逐步获得消费者认可,同时消费者的认可也会促进旅游景点的发展,两者是一个互动的过程。如中国去年进口大豆超过1亿吨,占到了国际大豆贸易量的60%以上。之所以全球大豆生产和贸易能满足中国巨大的市场需求,正是从上个世纪90年代中期后,中国市场需求与世界大豆生产、贸易在互动中不断适应,从而实现全球大豆生产与中国巨量进口之间的平衡。

深刻理解乡村产业发展机理,尊重乡村产业发展的自身规律,要具有历史的耐心和定力,久久为功,不能急于求成,更不能盲目下指标、定任务、搞速成班。否则不仅难以实现持续发展,反而适得其反,给产业发展带来重大损害。

完善体制机制和政策体系，激发乡村产业发展的内在活力

乡村产业发展的本质就是乡村资源要素优化配置和集聚融合。加快城乡体制改革,打通城乡要素流动的双向通道,促进城乡融合发展,成为推动乡村产业振兴的必由之路。当前,我国农业农村改革还远未到位,城乡二元体制尚未根除,促进乡村发展的法治环境还不健全,农业农村支持政策也不尽完善,成为制约乡村产业发展的瓶颈。因此,需要深化城乡发展的体制改革,健全法律法规,完善乡村产业支持政策,为乡村产业发展创造更好的市场环境。

深化土地制度改革，促进要素优化配置

改革开放以来,农村正是通过从家庭承包经营、农产品购销市场化到破除城乡分割体制改革,让农村资源尤其是劳动力要素配置范围不断扩大,由此推动了农业农村的持续发展。但是农村改革仍未到位,城乡之间要素流动的梗阻依

然没有完全根除,特别是农村土地制度、农村集体产权制度改革还未完成,城市的资本、人才和技术进入农业农村还存在很多体制机制障碍,制约了农村资源的充分开发和利用。应按照构建新型城乡关系的要求,在深化城镇体制改革让进城农民能够在城市安家落户的基础上,进一步深化农村土地制度、集体产权制度等改革,真正打通城市到乡村的要素通道。

一是加快农村集体经营性建设用地入市政策的落实落地。据估算全国农村集体建设用地总量4200多万亩。通过推动集体经营性建设用地入市,不仅可以为乡村产业发展提供空间,还将使得这些资产可用于抵押担保,从而缓解乡村企业广泛存在的融资难问题。

二是稳步推进农村宅基地三权分置改革。随着三权分置改革落实到位,农地资源优化配置机制逐步健全。未来,宅基地的盘活利用成为乡村产业发展的最大空间,也成为农村土地制度改革的重点。应借鉴农地“增人不增地、减人不减地”的成功经验,赋予农民对宅基地长期而有保障的用益物权,逐步取消农村宅基地无偿配给制度。允许社会资本长期租赁农村宅基地,发展新产业新业态。逐步放开宅基地转让的范围,赋予宅基地使用权的抵押担保权。

优化支持政策，创造公平公正的市场环境

我国把三农作为全党工作的重中之重,明确把农业农村优先发展作为乡村振兴的总方针。随着乡村振兴战略的全面推进,各类强农惠农政策不断完善,为乡村产业发展提供了强有力的支撑。但当前乡村产业支持政策存在总量不足、结构不合理、机制不完善等问题,不但降低了政策效能,而且可能扰乱产业的正常发展。未来乡村产业支持政策应在增加总量的基础上,重点通过领域调整和机制优化两个性,为推动支持政策更加竞争性,为各类经营主体创造更加公平公正的竞争环境。

一是把基础设施建设和公共服务提供作为支持的主要方式。产业发展是一个市场自发过程,市场主体遵循其产业自身的规律。政府对生产环节直接给予支持,往往会打破产业内在的发展机制,影响市场机制发挥作用,甚至会出现部分企业行为套取政府支持政策,从而扰乱产业自身发展。在各地的实践中,因为政府支持而导致产业陷入出现大幅波动的例子不胜枚举。因此,乡村产业的支持政策应当主要以完善基础设施条件、提升公共服务水平为主,尽量减少对项目支持、财政奖补等直接支持政策。

二是采取普惠式支持政策。由于资金的限制,我国对乡村产业的支持政策大多都是竞争性支持方式,在众多经营主体中选择少数典型支持打造示范,不仅项目本身缺乏可复制可推广的价值,而且带来市场主体之间的不公平竞争。因此,应在尽量减少对产业发展直接支持的基础上,对必要的产业支持项目,应借鉴农机具购置补贴的

经验,即对符合条件的所有主体给予普惠性支持,为产业发展创造更加公平公正的竞争环境。

三是补齐“软环境”短板。乡村产业发展既需要水、电、路、气、网络通讯等“硬件”基础设施,更需要政策、规划、人才、科技以及相关公共服务的“软件”条件的支撑。但是在各地的实践中,各地往往更重视“硬条件”建设,而对于“软环境”的打造重视不够,导致软件条件成为乡村产业发展支撑的短板和弱项,这也是很多地方乡村产业难以发展起来的重要原因。各地应硬件软件兼顾,从四个方面补齐“软环境”的短板。首先是制定乡村产业发展的系统性规划和空间布局,尽管绝大部分地区都制定乡村振兴规划,但乡村产业发展往往比较笼统,或者仅仅局限少数几个主导产业,缺乏乡村产业发展的系统性规划和布局安排;其次是实施乡村产业发展人才队伍培养行动,目前很多地方的农村实用人才培养、高素质农民队伍培训,往往局限于少数的领头人,缺乏系统性的乡村产业人才队伍培养计划和行动;再次是健全乡村产业发展的公共服务平台,为企业质量技术创新、金融保险和数据信息等方面提供指导和服务。

四是强化质量安全监管,打击假冒伪劣,优化市场环境。

完善法律法规，为乡村产业提供法制保障

法律制度是市场规则体系的重要组成部分,是市场主体的基本行为规范。党的十九大以来,随着乡村振兴战略的提出,相关法律法规修订加快推进,特别是《中华人民共和国乡村振兴促进法》颁布实施,为乡村产业发展创造了更加稳定的市场环境。但乡村发展的法律制度体系还不够健全,农村宅基地、农村集体经济组织等领域还缺少相关的法律法规,一些现有法律滞后于实践的发展,尤其是部分法律规定原则性较强,基层执法部门自由裁量权过大,给市场主体带来很大的不确定性,成为制约乡村产业发展的重要因素。应进一步加快相关立法和修法进程,完善乡村产业发展的市场规则体系。

一是补齐乡村发展的法律空白。目前农村宅基地管理、农村经营性建设用地入市以及农村集体经济组织等方面相关法律法规还不健全,应抓紧研究相关法律法规,完善农村资源要素配置的法律规范。

二是修订滞后的法律法规。遵循长期稳定和可预期的原则,修订现有法律法规。乡村产业发展,尤其是农业和乡村旅游业,投资大,回收期长,这就要求资源要素产权能够长期稳定,相关法律应允许农村各类资源长期流转。同时,细化各项法律规范,强化可操作性,减少执法部门的自由裁量权,让法律规范更加可预期,有利于降低经营主体面临的不确定性,为乡村产业发展提供更加有保障的法制环境。

(作者系农业农村部农研中心研究员,本文来源于社会价值投资联盟CASVI公众号,编者有删节。)