

# 目 录

## contents

**编者按：**2月25日，“国家乡村振兴局”

牌子在北京市朝阳区太阳宫北街1号挂出，替代存在了34年的“国务院扶贫开发领导小组办公室”。同一天，国家主席习近平在全国脱贫攻坚总结表彰大会上宣告，中国脱贫攻坚战取得了全面胜利。

一摘与一挂之间，体现了脱贫攻坚与乡村振兴的有机衔接。此前，中共国家乡村振兴局党组曾在《求是》杂志上刊文《人类减贫史上的伟大奇迹》，文中写道，脱贫摘帽不是终点，而是新生活、新奋斗的起点。脱贫攻坚目标任务完成后，“三农”工作重心将实现向全面推进乡村振兴的历史性转移。

民族要复兴，乡村必须振兴。今年是建党100周年，是“十四五”规划开局之年，也是全面推进“乡村振兴”元年。习近平总书记强调，我们正处在向第二个百年目标迈进的关口，巩固和拓展脱贫攻坚成果，全面推进乡村振兴，加快农业农村现代化是需要全党高度重视的一个关系大局的重大问题。

4月29日，《乡村振兴促进法》由中华人民共和国第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议通过，公布后自2021年6月1日起施行。我国乡村振兴从此进入有法可依的新阶段，也将开创我国依法全面实施乡村振兴战略的新时代。

本期推出“乡村如何振兴”专题，有针对性选取相关文章，以《乡村振兴促进法》的通过为切入点，从乡村振兴“怎么看、怎么干”探讨乡村振兴的实质与内涵。希望能为盐城市相关政府部门提供一些有意义的参考、思索和方向。其他栏目的文章也祈盼引起您阅读的兴趣。

### 本期专题 · 乡村如何振兴

- 02 这件大事，总书记扭住不放
- 04 权威解读《乡村振兴促进法》
- 07 促进乡村振兴 农民何权？政府何责？
- 13 如何下好乡村振兴“一盘棋”？
- 15 刘合光：城乡融合发展与乡村振兴相辅相成

### 深度观察

- 18 中国人口14.1亿背后，值得关注的是什么？

### 悦读时光

- 封三 多地设“办不成事”窗口，能解决啥

主 管：盐城市文化广电和旅游局

主 办：盐城市图书馆

刊头书法：臧 科

主 编：黄兴港

副 主 编：张安红

责 编：祁 杰

地 址：盐城市城南新区府西路6号

邮 编：224005

电 话：0515-69971581 18762528568

邮 箱：1015873743@qq.com

网 址：www.yctsg.cn

设计制作：盐城微数字文化传播有限公司

印刷单位：盐城银河印刷有限公司

印刷日期：2021年5月14日

印 数：8800-9000

# 这件大事，总书记扭住不放



5月12日，习近平总书记在河南省南阳市考察，特地考察了当地依托月季、艾草等资源优势发展特色产业情况。

- 5月，河南，月季、艾草；
- 4月，广西，葡萄、螺蛳粉；
- 3月，福建，茶、沙县小吃；
- 2月，贵州，苗绣、蜡染……

今年以来，习近平总书记的考察足迹，留下一串特色鲜明的“产业”印记。

当前，我国正处在脱贫攻坚和乡村振兴两大战略的衔接期。随着“三农”工作重心转向

全面推进乡村振兴，习近平总书记地方考察调研重点，也从“访贫问苦”转变为“谋划振兴”。

## ——有效衔接。

犹记得，柞水木耳炒云州黄花、德胜马铃薯配宁夏安格斯牛肉……网友们把习近平总书记这几年调研过的农副产品，制作成一张“小康菜谱”，提炼出产业扶贫的中国经验。



产业扶贫的先行探索，夯实了农村的物质基础，为乡村振兴积累了宝贵经验。

对摆脱贫困的县，从脱贫之日起设立5年过渡期。过渡期内要保持主要帮扶政策总体稳定。实现这一目标，就必须保证产业帮扶不能“脱链”。

习近平总书记在去年12月召开的中央农村工作会议上强调，对脱贫地区产业帮扶还要继续，补上技术、设施、营销等短板，促进产业提档升级。

从总书记近几次考察调研安排，不难看出，“技术含量”很高。

在福建星村镇燕子窠生态茶园，总书记强调，要统筹做好茶文化、茶产业、茶科技这篇大文章。在桂北乡村，总书记谈到，学习掌握科学技术，用知识托起乡村振兴。

巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔

接，做好产业衔接至关重要。补齐短板、激发活力，让走出贫困的地区得到持续发展，便是产业扶贫到产业振兴的应有之义。

#### ——起步优先。

五年看头年，起步很关键。

今年是“十四五”开局之年，也是全面推进乡村振兴的开局之年。

习近平总书记强调，从世界百年未有之大变局看，稳住农业基本盘、守好“三农”基础是应变局、开新局的“压舱石”。

今年全国两会期间，有专家在接受采访时表示，2021年的乡村振兴，最重要的关键点在于，促进农业稳定发展和农民增收。一方面保证粮食安全，一方面缩小城乡居民收入差距，为乡村振兴的“起跑”与“提速”打下坚实基础。

产业振兴便是农业发展、农民增收的重要驱动力。抓产业，就把住了关键点。

乡村振兴是一篇气势恢宏的大文章，“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”，这二十个字的总要求，反映了乡村振兴战略的丰富内涵，不仅需要统筹安排，也要有序推进。

“聚焦阶段任务，找准突破口，排出优先序”。

起步之年，频繁考察调研产业振兴，探索产业发展脉络，谋划产业发展下一程，体现了习近平总书记抓住“牛鼻子”，以重点突破、带动全局的治国理政科学思维方法。

#### ——城乡融合。

刚刚公布的第七次全国人口普查数据显示，与2010年相比，我国城镇人口增加23642万人，乡村人口减少16436万人。

过去十年，我国城镇化进程不断加快，与此同时，我们也要深刻认识到，仍有5亿多中国人扎根乡村——不管工业化、城镇化进展到哪一步，城乡将长期共生并存。

“在现代化进程中，如何处理工农关系、城乡关系，在一定程度上决定着现代化的成败”“我们应该通过振兴乡村，开启城乡融合发展和现代化建设新局面”……在总书记看

来，实施乡村振兴战略，关乎乡村几亿人携手迈入现代化。

此次人口普查，国家统计局相关负责人表示，部分乡村户籍人口在城镇落户的意愿下降，特别是乡村振兴包括脱贫攻坚取得成就以后，有一部分人还愿意留在乡村。

不管是要求新农村建设“注意乡土味道，保留乡村风貌，留得住青山绿水，记得住乡愁”，还是强调“乡村振兴也需要有生力军”“城镇化进程中农村也不能衰落”“‘城镇化’和‘逆城镇化’要相得益彰”，习近平总书记“要把乡村振兴战略这篇大文章做好，必须走城乡融合发展之路”的要求，鲜明而坚定。

振兴农业产业，增加农民收入，立足以人为本的新型城镇化，使农村富余劳动力成为涌动的活水，将为乡村振兴和农业现代化创造有利条件。

#### ——因地制宜。

3月，习近平总书记在福建考察时指出，乡村要振兴，因地制宜选择富民产业是关键。

因地制宜，贯穿乡村振兴全过程。

“橘生淮南则为橘，生于淮北则为枳。”幅员辽阔的中国农村，产业区域性特征和结构性特色与生俱来。

江苏镇江世业镇的草莓、湘西的柚子、黑龙江伊春的蓝莓……总书记考察调研的农作物种类各异，却因在适宜环境中滋养，生机无限。

“在农业上，‘靠山吃山唱山歌，靠海吃海念海经’”。1988年，时任福建宁德地委书记的习近平在闽东九县调查时，写下了这样的心得。

发展产业要符合乡土农情，因地制宜，才能让土地真正地孕育丰收和富裕。

“实施乡村振兴战略，首先要按规律办事。”

“科学把握乡村的差异性，因村制宜，精准施策，打造各具特色的现代版‘富春山居图’。”

健康发展、各美其美，各色产业的勃兴、起势，点亮中国乡村振兴的璀璨前程。

(2021-05-13 新华社)



# 《乡村振兴促进法》

4月29日，乡村振兴促进法由中华人民共和国第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议通过，公布后自2021年6月1日起施行。会后，全国人大常委会法制工作委员会和农业农村部有关部门负责人就乡村振兴促进法回答记者提问，对乡村振兴促进法给予详细解析。

**问：如何理解制定出台乡村振兴促进法的重要意义？**

全国人大常委会法制工作委员会经济法室主任王瑞贺：

实施乡村振兴战略，是新时代做好三农工作的总抓手。制定乡村振兴促进法，是贯彻落实党中央决策部署，保障乡村振兴战略全面实施的重要举措；是立足新发展阶段，推动实现“两个一百年”奋斗目标的重要支撑；是充分总结三农法治实践，完善和发展中国特色三农法律体系的重要成果。

制定出台乡村振兴促进法，为全面实施乡村振兴战略提供有力法治保障，对促进农业全面升级、农村全面进步、农民全面发展，全面建设社会主义现代化国家，实现中华民族伟大复兴中国梦，具有重要意义。

**问：能否介绍一下乡村振兴促进法的主要特色及其亮点？**

全国人大常委会法制工作委员会经济法室

主任王瑞贺：

首先，坚持走中国特色社会主义乡村振兴道路。将坚持中国共产党的领导，贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念，走中国特色社会主义乡村振兴道路，促进共同富裕作为全面实施乡村振兴战略的指导思想。

坚持乡村全面振兴。统筹推进农村经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设和党的建设，整体部署促进乡村产业振兴、人才振兴、文化振兴、生态振兴、组织振兴的制度举措。坚持农业农村优先发展。按照干部配备优先考虑、要素配置优先满足、资金投入优先保障、公共服务优先安排的要求，建立健全实施乡村振兴战略的组织保障、资金投入、政策支持等制度政策体系。

坚持农民主体地位。将维护农民主体地位、尊重农民意愿、保障农民合法权益摆在突出位置、贯穿法律始终，真正使农民成为乡村振兴的参与者、支持者和受益者。坚持城乡融合发展。顺应农业农村发展要求和城乡关系变化趋势，协同推进乡村振兴战略和新型城镇化战略的实施，促进城乡要素有序流动、平等交换和公共资源均衡配置，坚持以工补农、以城带乡，推动形成工农互促、城乡互补、协调发展、共同繁荣的新型工农城乡关系。

**问：乡村振兴促进法在坚持农民主体地位**

方面有哪些规定和体现？

全国人大常委会法制工作委员会经济法室主任王瑞贺：

实施乡村振兴战略是一篇大文章，要充分尊重农民意愿，调动农民积极性、主动性、创造性。在实施乡村振兴战略应遵循的基本原则中，强调要坚持农民主体地位，保障农民民主权利和其他合法权益，维护农民根本利益。

在促进产业发展和农民增收方面，规定了发展壮大集体经济、促进乡村产业发展的一系列举措，要求各级人民政府建立健全有利于农民收入稳定增长的机制，保障成员从集体经营收入中获得收益分配的权利。

在乡村治理方面，完善农村基层群众自治制度，健全村民委员会民主决策机制和村务公开制度，完善乡村治理体系，建设充满活力、和谐有序的善治乡村。在公共服务方面，提出实现基本公共服务均等化的明确要求，从传承和发展乡村优秀传统文化，加强基础教育和公共卫生服务保障，培养高素质农民，统筹规划、建设公共基础设施，发展农村社会事业等各方面提出具体举措。

在社会保障方面，完善城乡统筹的社会保障制度，确保城乡居民基本养老保险待遇随经济社会发展逐步提高；加强对农村留守儿童、妇女和老年人以及残疾人、困境儿童的关爱服务；保障进城落户农民和农民工的合法权益。在乡村建设方面，加强农村住房建设管理和服务，严格禁止违法占用耕地建房；严格规范村庄撤并，严禁违背农民意愿、违反法定程序撤并村庄；加强乡村生态保护和修复，采取措施加强农业面源污染治理，持续改善农村人居环境。

问：民以食为天，粮食安全是“国之大者”，必须牢牢把住粮食安全主动权，请问乡村振兴促进法对此作出哪些规定？

农业农村部法规司司长王乐君：

首先，将国家粮食安全战略纳入法治保障。乡村振兴促进法明确，国家实施以我为主、立足国内、确保产能、适度进口、科技支撑的粮食安全战略。坚持藏粮于地、藏粮于技，采取措施不断提高粮食综合生产能力，建设国家粮食安全产业带，确保谷物基本自给、口粮绝对安全。

其次，为解决“两个要害”提供法律支撑。保障粮食安全，要害是耕地和种子。法律规定国家严格保护耕地，严格控制耕地转为林地、园地等其他类型农用地，要求各省（区、市）应当采取措施确保耕地总量不减少、质量有提高；规定国家实行永久基本农田保护制度。同时，法律明确，国家加强农业种质资源保护利用和种质资源库建设，支持育种基础性、前沿性和应用技术研究，实施农作物和畜禽等良种培育、育种关键技术攻关，推进生物种业科技创新等。

再次，强化“三保”，实现粮食和重要农产品有效供给。“三保”就是保数量、保多样、保质量。法律规定，国家实行重要农产品保障战略，采取措施优化农业生产布局，推进农业结构调整，发展优势特色产业，保障粮食和重要农产品有效供给和质量安全，并专门明确，分品种明确保障目标，构建科学合理、安全高效的重要农产品供给保障体系。

第四，大力发展“三品一标”，推进农业高质量发展。2020年年底的中央农村工作会议要求，深入推进农业供给侧结构性改革，推动品种培优、品质提升、品牌打造和标准化生产，也就是新“三品一标”。乡村振兴促进法对推进“三品一标”，提升农产品的质量效益和竞争力作出明确规定，同时还对农业投入品使用作出限制要求，规定不得违反农产品质量安全标准和规定超范围、超剂量使用。

**问：乡村建设行动是全面推进乡村振兴的重要抓手，请问乡村振兴促进法对此作出哪些方面的规定？**

**农业农村部法规司司长王乐君：**

乡村建设行动既是实施乡村振兴战略的重要任务，也是国家现代化建设的重要内容。乡村振兴促进法主要从四个方面作出规定：

规划引领。明确要坚持因地制宜、规划先行、循序渐进，顺应村庄发展规律，安排村庄布局，依法编制村庄规划，分类有序推进村庄建设。同时，针对个别地方合村并居中损害农民利益的现象，规定要严格规范村庄撤并，严禁违背农民意愿、违反法定程序撤并村庄。

建强硬件。要求地方政府统筹规划、建设、管护城乡道路、垃圾污水处理、消防减灾等公共基础设施和新型基础设施，推动城乡基础设施互联互通；建立政府、村级组织、企业、农民各方参与的共建共管共享机制，综合整治农村水系，治理农村垃圾和污水，推广卫生厕所，持续改善农村人居环境。

抓好软件。要求发展农村社会事业，促进公共教育、医疗卫生、社会保障等资源向农村倾斜；健全乡村便民服务体系，培育服务机构与服务类社会组织；完善城乡统筹的社会保障制度，支持乡村提高社会保障管理服务水平，同时还要提高农村特困人员供养等社会救助水平，支持发展农村普惠型养老服务和互助型养老等。

保护传统村落。法律要求，地方政府应当加强对历史文化名城名镇名村、传统村落和乡村风貌、少数民族特色村寨的保护，开展保护状况监测和评估，采取措施防御和减轻火灾、洪水、地震等灾害，鼓励农村住房设计体现地域、民族和乡土特色等。

**问：法律的生命在于实施，请问乡村振兴促进法出台后，农业农村部门将如何推动其落**

**地实施？**

**农业农村部法规司司长王乐君：**

农业农村部将认真履行法定职责，切实做好法律的贯彻落实，为全面推进乡村振兴提供法治保障。

加强学习宣传，强化法治思维。农业农村部将积极做好法律的宣传实施、辅导解读工作，指导和帮助各地农业农村部门和广大农村干部群众、各类主体准确理解把握法律相关规定。乡村振兴促进法以法律的形式确定每年农历秋分日为中国农民丰收节，农业农村部将以法律公布实施为契机，通过中国农民丰收节系列活动，加大宣传力度，在全社会营造依法推进乡村全面振兴的良好氛围。

强化制度配套，落细落实任务。农业农村部将依照法律规定的职能职责，结合制定农业农村发展“十四五”规划，加强政策顶层设计，建立健全配套制度。同时积极配合立法机关修订粮食安全保障法、农产品质量安全法、植物新品种保护条例等法律、行政法规，研究制定农村集体经济组织法。指导地方加快有关农业方面的特色立法，因地制宜配套制定乡村振兴方面的地方性法规、规章，将法律确定的重要原则和制度要求等转化为可操作、能考核、能落地的制度措施。

加强统筹协调，形成促进合力。乡村振兴促进法明确国家建立健全乡村振兴工作机制。各级政府应当建立乡村振兴考核评价制度、工作年度报告制度和监督检查制度，推动建立客观反映乡村振兴进展的指标和统计体系。同时，法律赋予农业农村部统筹协调、宏观指导和监督检查全国乡村振兴促进工作的法定职责，为此，各级农业农村部门要做好与有关部门的协作配合，建立健全上下贯通、各司其职、一抓到底的乡村振兴工作体系。

(2021-05-06 农民日报)

# 促进乡村振兴 农民何权？政府何责？

《乡村振兴促进法》是我国第一部直接以“乡村振兴”命名的法律，也是一部全面指导和促进乡村振兴的法律。

2021年4月29日，《中华人民共和国乡村振兴促进法》由第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十八次审议通过，该法自2021年6月1日起施行。

《乡村振兴促进法》是我国第一部直接以“乡村振兴”命名的法律，也是一部全面指导和促进乡村振兴的法律。在未来，它将如何促进乡村振兴，如何规范乡村振兴战略中的种种现象和行为？新京报邀请了中国农业大学教授、农业与农村法制研究中心主任任大鹏，讲述《乡村振兴促进法》起草前后的故事，辨析《乡村振兴促进法》中备受关注的焦点问题。

**1问：《乡村振兴促进法》是一部什么样的法？**

**新京报：**《乡村振兴促进法》中的“促进”该怎样理解？

**任大鹏：**法律从调整的方法区分，有主体法、行为法、促进法等不同类型，《乡村振兴促进法》属于典型的促进法，因而更多是规定国家、各级人民政府及有关部门，围绕乡村振兴战略应当履行的职责进行规范。

**新京报：**怎样看出促进的主要对象是政府及有关部门？

**任大鹏：**这部法律中，“国家”一词出现了52次，“政府”一词出现了77次，“各级人民政府”一词出现了35次，“部门”一词出现了13次。据此可以看出，本法的重心就

是规范各级人民政府及有关部门，在实施乡村振兴战略中的行为，和应当承担的责任。从法律意义上讲，这既是政府及有关部门的权利，也是其应当承担的义务，政府应当履行的义务没有履行的，也是违法行为。

**新京报：**如果没有履行义务，是否要承担相应的法律责任？

**任大鹏：**《乡村振兴促进法》除了为政府及有关部门设定职责外，还专章规定了监督检查制度，从考核评价、评估、报告、检查、监督等方面明确了责任追究体系，以确保政府及相关部门依法履行职责，使本法规定的主要制度得以全面贯彻实施。

**2问：《乡村振兴促进法》促进哪些事务？**

**新京报：**这是第一部直接冠以乡村振兴的法律，与其他涉及农业农村相关的法律有何不同？

**任大鹏：**到目前为止，我国已经颁布了近30部与农业农村密切相关的法律，这些法律，通常是对农业农村发展、尤其是农业产业发展的某一方面制定相关的制度规范，缺乏农业农村全面发展的总体性保障制度。

党的十九大报告提出实施乡村振兴战略，各部门、各地方、各相关机构都以极大的热情投入到了乡村振兴实践中，通过立法方式促进乡村振兴战略实施，既是党中央的要求，也是实践的迫切需要。

《乡村振兴促进法》是关于乡村振兴的全国性、系统性的法律保障。根据党中央提出实施乡村振兴战略的总体要求和目标，围绕乡村

振兴的法律制度需求,《乡村振兴促进法》确立了重要的法律原则和具体制度。在本法第一条规定的立法目的中,特别强调了三个全面,即促进农业全面升级、农村全面进步、农民全面发展,体现了党中央近年来关于实施乡村振兴战略的重要指导思想。

**新京报:具体来说,《乡村振兴促进法》将促进哪些方面的事务?**

**任大鹏:**第一,法律规定的促进对象,不仅涉及传统的种植业、养殖业,还包括支持特色农业、休闲农业、现代农产品加工业、乡村手工业、绿色建材、红色旅游、乡村旅游、康养和乡村物流、电子商务等农业新产业、新业态的发展。第二,法律规定的促进对象,不仅是农村基础设施的改善,还包括了农村社会生活和人居环境改善,第三,法律规定的促进对象,不仅是农民收入的增长,还涵盖了农民的教育、医疗、科技、文化等需求。

法律确立的制度内容,既涵盖到乡村产业发展,也包括了人才支撑、乡村文化繁荣、乡村生态文明建设、乡村组织建设,也包括了城乡融合发展。

法律规定的制度措施,既包括明确各级政府的职责和监督检查,也有具体的扶持手段。这些规定,对于稳定有力和可持续促进乡村振兴,提供了一揽子的制度规范,是实施乡村振兴战略的最重要的制度保障。

**3问:《乡村振兴促进法》是怎样写成的?**

**新京报:**据了解,在这部法律的起草过程中,您也参与了多次讨论,在讨论中,有没有分歧较大、讨论比较激烈的内容?

**任大鹏:**在这部法律的起草过程中,社会各方面高度关注,不少学者也通过不同方式发表了很多观点,有些观点之间的分歧确实还很大。例如,在本法的起草过程中,大量机构、部门和学术团体,都召开过各种类型的研讨会,在研讨过程中,大家对这部法律的定位和法律调控方法理解不一致,经常争论得面红耳赤。不少人针对立法机关公布的征求意见稿提出了尖锐的批评,认为这部法律草案中的内容过于

笼统、宽泛,很多内容在政策文件中已经有了表述,立法者并没有将政策精神精准转化成法律语言,导致法律可操作性不够。再如,有学者认为乡村振兴的主体是农民,因此促进乡村振兴,应当更多规定农民享有的权利,充分体现农民在乡村振兴中的主体地位,但草案却更多规定的是政府的权利。当然,对此也有学者持相对的观点,认为既然是促进法,本来就是明确各级政府及有关部门的职责,明确具体的促进措施,从促进法的属性看,没有必要为各类主体设定具体的权利义务。

**新京报:**在此前,乡村更多是一个通俗的说法,《乡村振兴促进法》中明确了乡村的定义,这意味着,它将成为一个法律名词,这个定义是怎样确定的?

**任大鹏:**“乡村”定义的诞生,确实经历了很多讨论甚至争论。草案第二稿的表述是“本法所称乡村,是指城市建成区以外具有自然、社会、经济特征和生产、生活、生态、文化等多重功能的地域综合体,包括乡(民族乡、镇)、村(含行政村、自然村)等。”在讨论中,对这一表述有3种不同意见,有人认为不需要确立乡村的法定概念;有人认为规定为地域综合体就可以了,不需要列举;还有人认为行政村的表述不够规范,因为村并不是行政组织,也不具有行政管理职能。最终,在充分讨论之后,颁布的法律中对乡村的定义表述为“本法所称乡村,是指城市建成区以外具有自然、社会、经济特征和生产、生活、生态、文化等多重功能的地域综合体,包括乡镇和村庄等。”

我认为,立法过程要体现严谨性和规范性,同时也需要体现科学性和民主性,大家从不同角度对法律草案进行争论,恰恰说明各界对这部法律的高度关注和期待,正是由于起草过程中的广泛争论,才可以确保法律的制度设计更加能够符合乡村振兴战略实施的制度保障的需求。

**4问:哪些问题是讨论的焦点?**

**新京报:**除了类似乡村定义这样的争论外,有没有一些比较大的领域,是立法过程中关注



较多、争议也较多的？最后又是怎样达成一致的？

任大鹏：法律规定的内容，是广泛吸收各方面意见包括专家学者意见确定的。在法律起草过程中，专家学者们从各自学科的角度对法律草案提出了很多意见，有些意见被吸收，还有一些意见存在偏颇或与法律的总体制度设计目标不一致，因而没有被吸收。据我了解，专家们在立法过程中，争论的焦点问题有不少，如本法与《农业法》等法律的关系，再如农村土地制度、尤其是农村集体建设用地改革成果如何在法律中得以体现？还有进城落户的农民的土地权益保护、农民在乡村振兴中的主体性以及乡村振兴的扶持措施等。

关于农村集体建设用地的管理问题，在修改后的《土地管理法》中已经有了明确规定，本法只需要做出原则性规定，具体内容可以引致到《土地管理法》中。与《土地管理法》第六十三条规定的集体经营性建设用地入市的制度比较，本法更强调了集体经营性建设用地可以依法通过出让、出租等方式交由单位或者个人使用，优先用于发展集体所有制经济和乡村产业。

关于进城落户的农民土地权益保护，《农村土地承包法》中规定了不得以退出土地承包经营权为进城落户条件，本法第五十五条第二款规定，更是明确了除土地承包经营权外，也不得以退出土地承包经营权、宅基地使用权、集体收益分配权等作为农民进城落户的条件。为体现农业农村优先发展原则，本法对于土地使用权出让收入的重点使用范围，还做了具体规定。

关于对乡村振兴的扶持措施，学者们期望的是建立乡村振兴的科学的支撑保障制度体系，防止地方政府基于地方领导的理解不同而重复建设或者做花样文章，不能体现对实施乡村振兴战略薄弱环节的有效支持或者脱离农民的实际需求。针对这一问题，本法第八章专门规定了扶持措施，从财政资金投入保障、资金整合使用、土地使用权出让收入的重点用途、

专项资金基金、融资担保机制、涉农企业融资机制、金融服务体系、保险服务体系和土地政策倾斜等多方面提出了系统的支撑保障措施。

新京报：农民是乡村振兴的主体，新法在这方面有何保障措施？

任大鹏：关于农民主体地位的问题，在立法过程中也是学者们普遍关注的问题。乡村振兴，实施主体和受益主体都是农民，因此各项决策须以保障农民利益为出发点和最终目标，但在征求意见的法律草案中更多规定的是各级政府，有学者认为没有充分体现农民的主体性。事实上，法律关于农民为主体的原则一直是强调的。

在本法第四条规定的实施乡村振兴的原则中，特别规定了第二项原则，即坚持农民主体地位，充分尊重农民意愿，保障农民民主权利和其他合法权益，调动农民的积极性、主动性、创造性，维护农民根本利益。

除原则规定外，其他制度中也有大量关于农民为主体的规定，例如，第十二条第一款规定，农村集体产权制度改革须确保农民收益；第二款规定，农村一二三产融合发展应当坚持农民为主体；第二十一条规定，建立农民收入稳定增长的机制，第二十三条提出，供销社要加强与农民的利益联结；第三十条规定，要丰富农民的文化体育生活；第三十七条规定，农村环境综合整治的共建共管共享机制建立，需要有农民参与；第五十一条规定，村庄撤并等乡村布局调整必须尊重农民意愿；第五十四条规定，农民的社会保障制度；第五十七条规定，进城务工农民的权益保护等等。

5问：《乡村振兴促进法》有何亮点？

新京报：在您看来，新颁布的《乡村振兴促进法》，哪些部分最值得期待和肯定？

任大鹏：第一个方面，关于乡村振兴中坚持党的领导，有一系列的规定，法律的第三条、第四条、第四十一条、第四十二条分别对乡村振兴中党的自身建设、党在实施乡村振兴战略中的领导地位、乡村社会治理体系中党委的领导地位和农村基层党组织建设等方面都做了明

确规定。一般来讲，关于党的自身建设问题，主要由《中国共产党农村基层组织工作条例》等党内法规来规定，但实施乡村振兴战略，不仅仅是各级政府的责任，也是党的中心工作之一，党中央多次提出五级书记抓乡村振兴，但如何在促进乡村振兴的过程中强化党的领导地位和组织、制度保障，本法中做出了相应规定。

第二个方面，关于乡村振兴中的土地制度问题，在本法中有很多创新。农村土地问题既关系到乡村的产业发展，也关系到构建城乡一体的土地制度，以此维护农村集体经济组织和农民利益，还关系到农村事业公共事业的发展。长期以来，农村土地尤其是农村集体建设用地制度不完善，严重影响到乡村一二三产融合，本法中对此有很多详细的规定，如第六十七条第一款要求，依法采取措施盘活农村存量建设用地，激活农村土地资源，完善农村新增建设用地保障机制，满足乡村产业、公共服务设施和农民住宅用地合理需求。第六十七条第二款明确规定，县级以上地方人民政府应当保障乡村产业用地，建设用地指标应当向乡村发展倾斜。土地所有权人可以依法通过出让、出租等方式将集体经营性建设用地交由单位或者个人使用，优先用于发展集体所有制经济和乡村产业。

第三方面，是关于新型农业经营主体培育的政策，尤其是关于农民合作社发展的政策如何稳定的问题。在过去，部分合作社内部运行机制的不规范、空壳社现象的广泛存在，一些媒体和社会公众对合作社的“污名化”评价，都制约到合作社的发展。《乡村振兴促进法》肯定了农民合作社作为新型农业经营主体的重要地位和作用，对农民合作社的发展提出了方向性、原则性和规范性要求。该法的颁布实施，意味着农民专业合作社的发展会有更为宽松的政策环境。在促进农民合作社发展方面，《乡村振兴促进法》有3个方面的具体要求，一是第十七条规定的，鼓励农民专业合作社发挥在农业技术推广中的作用；二是第二十一条第三款规定的，国家支持农民专业合作社等主体，

以多种方式与农民建立紧密型利益联结机制，让农民共享全产业链增值收益；三是第四十六条第二款规定的，县级以上地方人民政府应当支持发展农民专业合作社等多种经营主体，健全农业农村社会化服务体系。其中，与农民建立紧密型利益联结机制是对合作社发展的根本目标，而技术推广、社会化服务是实现这一目标的重要措施。

**6问：乡村振兴中，政府有哪些义务和责任？**

**新京报：对于政府行为，《乡村振兴促进法》有哪些规定？**

**任大鹏：**本法是明确政府在乡村振兴战略实施中的职责的法律，也是规定政府义务与责任的法律，因此法律中规定了大量防止政府及其部门滥用权利的制度。

法律全文中“政府应当”的表述出现了51次，都是为政府设定的法定义务。这些义务涵盖了维护农民权益、保护耕地和保障粮食安全、引导新型农业产业发展、完善农民返乡就业扶持政策、建立农民收入稳定增长机制、统筹农村教育和医疗工作、组织开展新时代文明实践、健全完善农村公共文化体育实施运行机制、保护农业文化遗产、农业面源污染防治、国土综合整治和生态修复、改善农村人居环境、农村住房管理和服务、构建简约高效的农村基层管理体制、指导支持村民自治、支持农民合作社和集体经济组织发展、加强群团组织和执法队伍建设、优化乡村发展布局、统筹乡村公共基础设施、促进城乡产业协同发展以及建立和落实乡村振兴扶持各项措施等等。

另外，针对实践中个别地方政府滥用权利损害农民利益的现象，法律也做出了严格的实体性限制和程序性限制。例如，一些地方强行推进乡村撤并逼农民上楼等现象，社会反响强烈。针对这一问题，法律第五十一条明确规定，严格规范村庄撤并，严禁违背农民意愿、违反法定程序撤并村庄。个别地方要求农民进城落户必须交回其承包的土地或者退回宅基地，为农民进城落户设定了不合理的门槛，违背了农

民意愿，损害了农民的财产权利，为此，法律第五十五条第二款明确规定不得以农民退出承包地、宅基地等作为进城落户条件。

**新京报：如何约束和监督政府行为，如果政府不履行义务，或履行不积极，是否要承担法律责任？**

**任大鹏：**这一问题应当从几个层次理解。首先，法律规定的各级政府职责，都具有强制性，监督检查制度就是法律强制性和约束力的重要体现；其次，本法中规定了相应的考核评价制度、评估制度、报告制度、监督制度和追责制度，是对政府及其有关部门的行为进行约束的重要手段，法律规定应当履行的义务有关部门没有履行的，需要承担相应的行政责任。另外，本法是关于实施乡村振兴战略的促进法，主体内容是明确政府及其部门促进乡村振兴的支持对象、支持范围、支持手段、支持措施等制度，在责任制度的设定上不同于民法中的民事责任，也不同于其他行政法中的行政责任，而是通过党的领导地位、行政管理体制的层级约束、人民代表大会的监督约束等保障法律的实施。

**7问：村庄撤并还会泛滥吗？**

**新京报：**《乡村振兴促进法》规定，严格规范村庄撤并，严禁违背农民意愿、违反法定程序撤并村庄。如何理解这一条款？有学者提出，如果不违反法定程序，但违背农民意愿，是否就可以进行撤并呢？

**任大鹏：**一段时间以来，村庄撤并现象确实引起了社会的高度关注。问题的焦点并不是该不该撤并，而是撤并引发对农民利益的现实侵害和潜在风险。

村庄格局的形成是一个复杂的过程，调整村庄布局也有其现实需求。一方面，随着农村人口结构变化，部分村庄出现空心化现象，一些自然村人口过于稀少，村民居住过于分散，道路、饮水、天然气等公共服务成本过高，影响到村民的生活质量提高；其次，过小的村庄单元增大了行政管理成本，受地方财力限制，村干部津贴难以提高，影响到村干部为村民提

供服务的积极性；再次，以村庄为单位的公共基础设施和公益服务设施利用率过低。诸如此类，这些问题都需要通过调整村庄布局，完善村庄功能等方式实现。

但是，调整村庄布局，并不意味着只能通过村庄撤并的方式开展，更不应通过强制农民退出宅基地、逼迫农民上楼的方式进行。过去之所以出现强行撤并的问题，主要是一些地方政府在实施村庄撤并中，更多看重的是腾退出的建设用地指标，通过建设用地出让等方式增加地方政府的财政收入，这一过程对农民利益构成严重侵害。

为此，法律第五十一条规定，县级人民政府和乡镇人民政府应当优化本行政区域内乡村发展布局，按照尊重农民意愿、方便群众生产生活、保持乡村功能和特色的原则，因地制宜安排村庄布局，依法编制村庄规划，分类有序推进村庄建设，规范村庄撤并，严禁违背农民意愿、违反法定程序撤并村庄。确实需要通过撤并方式调整村庄布局的，必须同时符合两个条件，一是符合农民意愿，二是符合法定程序。

**8问：产权改革如何推进？**

**新京报：**《乡村振兴促进法》提到，要“完善农村集体产权制度”，当前我国农村集体产权比较普遍的问题出在哪里？如何完善？

**任大鹏：**经过此前多年的实践，我国的农村集体产权制度改革已经取得明显成效，《乡村振兴促进法》充分肯定了产权制度改革的方向，并提出了进一步推进农村集体产权制度改革的法律措施。法律第十二条第一款规定，国家完善农村集体产权制度，增强农村集体所有制经济发展活力，促进集体资产保值增值，确保农民受益。

具体的层面，农村集体产权制度改革，主要包括六个方面的内容。一是开展集体资产清产核资，二是明确集体资产所有权，三是强化农村集体资产财务管理，四是有序推进经营性资产股份合作制改革，五是集体经济组织成员身份的界定，六是引导农村产权规范流转和交易。其中，集体经济组织成员身份的界定，集

体资产的保值增值的方式以及股份合作制改革形成的收益，如何公平惠及到农村集体经济组织的成员，是比较复杂的问题。

从实践看，各个地方对于集体经济组织成员身份界定的模式多种多样，多数地方在实现集体经济发展壮大时，更多采取的是将集体资产在折股量化的基础上委托经营，收益分配的规则和方式也很不一致。是否必要以及如何建立成员身份界定的统一标准，如何拓宽集体经济实现路径，如何构建集体成员公平分享集体收益的法律机制，这些问题，需要在改革进程中深入探讨。

当前，我国立法机关正在制定《农村集体经济组织法》，上述问题将会在该法中做出明确规定。

#### 9问：城乡公共服务如何均等化？

**新京报：**《乡村振兴促进法》规定，要“推进城乡基本公共服务均等化”。城乡空间特点不同，城市集中居中，各种公共服务可以集中供给，乡村居住比较分散，提供同样的公共服务，成本可能比城市高很多，怎样看待这个问题？

**任大鹏：**均等化，是对城乡居民共享基本公共服务的原则和方向性要求。在城乡基本公共服务均等化方面，通过多年改革已经在很多方面取得了重要成果，例如，在义务教育领域，2016年5月20日，中央深改组审议通过了《关于统筹推进城乡义务教育一体化改革发展的若干意见》，提出了十个方面的改革和发展举措。从现在看，义务教育领域的公共服务均等化目标已经基本实现。

再如，在城乡居民基本养老保险方面，国务院2016年1月12日发布《国务院关于整合城乡居民基本医疗保险制度的意见》，相关部门也陆续制定了相关的措施。

总体上看，由于历史原因和区位条件制约，农村地区是基本公共服务的短板，尽快弥补短板是实现城乡融合发展目标的客观要求。法律第五十条规定，逐步健全全民覆盖、普惠共享、城乡一体的基本公共服务体系。这一规定的意

义一是明确了基本公共服务均等化的方向和目标，二是强调逐步健全，需要根据各地的经济社会条件努力完善，而不是不切实际地一刀切。

#### 10问：《乡村振兴促进法》还有哪些空白？

**新京报：**在《乡村振兴促进法》出台前，您对它有何期待，公布后，这些期待实现了吗？

**任大鹏：**对这部法律的制定，我期待能够重点解决以下几个方面的问题：一是解决城乡之间、区域之间、产业之间的发展差距问题；二是能够突出对相对贫困地区和弱势群体的倾斜政策；三是能够兼顾乡村振兴中的多元目标；四是严格限定政府行为防止政府及其部门滥用权利损害农民利益；五是做好本法与其他有关法律的法律的衔接；六是相关措施要更好体现可操作性。

从颁布的法律看，对于以上方面的内容在法律中都有相关规定，但有些方面还不充分、不够具体。

例如，根据我们在四川、贵州等地的调查，一些地方的村庄公共服务和公益事业发展的用地严重不足，部分村的党群服务中心，包括农村基层党组织和村委会等办公场所，所用的土地，是通过流转农民的承包土地建设的，从土地权属、土地的规划用途等方面都存在法律风险。法律第六十七条规定了“县级以上地方人民政府应当推进节约集约用地，提高土地使用效率，依法采取措施盘活农村存量建设用地，激活农村土地资源，完善农村新增建设用地保障机制，满足乡村产业、公共服务设施和农民住宅用地合理需求。”但是通过调整国土空间规划方式满足，还是通过集体建设用地内部置换解决？抑或是通过有关部门登记认可解决？法律规定并不具体。

再如，在养殖业、乡村休闲农业发展过程中，一些地方在环境政策和土地政策的落实过程中，超越法律行政法规的边界，对相关产业的发展限制过严，严重损害了农民的权益，因此，我期望能够在本法中，对地方政府的行为做出限制，明确地方政府及有关部门，在政策实施过程中，不得超越法律和行政法规规定的

权限和边界，关于这一方面，在颁布的法律中也缺乏明确规定。



任大鹏：中国农业大学人文与发展学院教授，中国农业大学农业与农村法制研究中心主任，中国农业经济法研究会副会长兼学术工作委员会主任，中国农村合作经济管理学会常务理事。

(2021-05-05 新京报)

## 如何下好乡村振兴“一盘棋”？

40多年前，中国以农村改革为起点书写改革开放的宏伟篇章；40多年后，中国再次在乡村振兴战略的引领下站上城乡融合发展和现代化建设的新舞台。

2020年以来，为落实乡村振兴战略，从产业扶贫到产业振兴，大量政策、举措层出不穷。需要注意的是，在推进产业发展的具体进程中，地方政府如何科学设立规划？既要发挥政府的引领作用，又要充分调动农民的参与积极性，其间关系又该如何平衡？

5月8日，在“2021中国品牌日系列活动——乡村振兴与农业品牌建设论坛”上，半月谈杂志社党委委员、副总编辑孙爱东，北京大学贫困地区发展研究院院长、教授雷明，上海市农业科学院农业科技信息所副所长、研究员张莉侠，上海财经大学三农研究院副院长、教授张锦华，上海市乡村振兴研究中心监测评价部部长章慧齐聚一堂，从“产业振兴引领乡村振兴”谈起，共探乡村发展的可行路径。

“产业振兴引领乡村振兴”圆桌对话现场

地方政府如何科学设立规划？



“实现乡村振兴目标，要和整体的发展战略目标有机结合在一起。”雷明指出，从整体战略目标看，2020年国内已经取得了脱贫攻坚的伟大胜利，为乡村振兴奠定了坚实基础，下一步，需围绕短期2030年全球可持续发展目标，做好绿色乡村振兴工作；围绕中期2035年中国建成现代化国家的目标，做好农业的现代化工作；围绕长期2050年全面建成乡村振兴的目标，做好产业发展和品牌建设等工作。

张锦华同样表示，乡村振兴不可能一蹴而就，是一项长期工程，对有的地方来说，重点

是巩固扶贫成果；而对像上海这样的城市来说，关键则是要做出社会主义新农村的示范。因此，在规划过程中，地方首先要注意从自身情况出发，不超越自己的发展阶段；其次则是尊重基层首创精神，从各地乡村振兴面临的短板和约束出发，制订出具体的目标、路线图、时间表，以保证行稳致远。

张莉侠坦言，乡村振兴的落脚点是共同富裕、农民富裕，地方政府从政策制定到项目执行，要从下而上地进行科学考核，多从农民角度反馈产业发展信息，看是否给农民带来了切实的利益、实惠，让他们产生获得感至关重要。

章慧条分缕析地指出，在目标设定上，地方政府最重要的是因地制宜，分层分类；在具体规划上，要考虑全面，回归关注农业本身的发展问题，着力提高其质量效益和竞争力；在最终考核上，不唯结果导向，而是对乡村振兴全过程的推进情况进行动态的跟踪检测。

“只有结合自己的实际情况，充分考虑农民的自身需求，定下的目标才是符合实际的。”章慧强调，在目标设立过程中，尤其要防止可能出现的不良倾向，切忌盲目贪大求全，要设定可考量的具体目标。

#### 如何调动农民的参与积极性？

雷明认为，产业振兴过程中，在发挥出政府的引领作用的同时，调动好农民的积极性，关键要“用好三只手”——一是政府的手，二是市场的手，三是自我发展的手。

“现在要实现乡村振兴，有为的政府，有效的市场，还有有责任、有知有质的主体对象，三者都非常重要。”雷明表示，在县域发展过程中，政府作用极大，乡村振兴是一个大的话题，不能就乡村振兴谈乡村振兴，必须融入到县域综合的顶层设计中。

此外，雷明指出，发挥好市场作用，用好“看不见的手”，带动贫困主体，把农户有机

嵌入到整个产业链和价值链之中，充分享受市场红利具有重要意义；同时，不断通过宣传、动员以及相关培训，对贫困主体进行赋能，建立有效的利益连接机制，使农村贫困主体从自然的小农人顺利转变为市场人，再变成社会人，也蔚为关键。

在张锦华看来，把农民融入到乡村振兴的伟大工程中，核心就是融入到产业链、价值链里面，这是解决问题的根本之道。

“农民为何不能融入到乡村振兴的大潮中？这里面有很多原因，其中一个就是现在农业，特别是乡村生产、生活方式面临的外部环境发生了巨大变化，在工业化和城市化进程下，农业的生产端和消费端也产生蝶变，因此使得一些农民掉队了。”

张锦华建议，主动把农民吸引到价值链和产业链里，可以借鉴荷兰经验。“荷兰是世界上第二大农产品出口国，但是它的面积只有我们四川这么大，这个国家很重要的经验是农工商综合体的模式，把很多公司与农户工商资本和小农户结合。”

张莉侠表示，提升农民的参与度，一是提高农民收入，让农民在物质上产生利益连接，在精神上产生获得感；二是通过政策引导，增强农村发展活力，吸引部分青年人回流乡村创业，使乡村变得更有活力，更具影响力，从而共同打造乡村振兴。

章慧总结，在当前的乡村振兴进程中，“政府在干，农民在看”的现象仍较为突出，解决这一问题可从“四个带动”入手：一是从产业带动，让农民增收；二是从生态带动，让农民参与农村建设的长效管理；三是从治理带动，以积分换物的制度吸引农民投身建设；四是从文化带动，用更多方式解决好农民的养老问题，让其无后顾之忧。

（2021-05-09 半月谈）

# 刘合光：城乡融合发展 与乡村振兴相辅相成

城市与乡村是现代化建设的两个重要领域，理解城乡融合发展和乡村振兴的逻辑关系，是我们开展相关工作、推进建设社会主义现代化国家伟大事业的前提和基础。中国农业科学院农业经济与发展研究所研究员刘合光在《国家治理》周刊撰文，深入分析城乡融合发展与乡村振兴的特性、共性与联系。

乡村振兴是党的十九大报告提出的重大战略之一，也是当前全党“三农”工作重心发生历史性转变后的战略重点。城乡融合发展是中国城乡发展的重要主题、核心内容和目标。从理论上说，厘清二者关系，是我们对城乡发展、农业农村现代化展开逻辑推理与分析、构建相关理论命题的基础。从现实角度来讲，理解二者的逻辑关系，是我们开展相关工作、推进建设社会主义现代化国家伟大事业的前提。

## 城乡融合发展与乡村振兴概念的异同

城乡融合发展与乡村振兴是两个不同的概念。城乡融合发展是指城市区域和乡村区域互融互促的一种发展状态，或城乡由分割或对立走向“一体化”的发展进程。乡村振兴是指乡村重新恢复活力、实现繁荣兴旺的一种发展状态，或者乡村从落后衰败的发展状态进入繁荣兴旺状态的进程。从上述界定来看，二者有所不同。从外延来看，城乡融合发展涉及的内容比乡村振兴宽泛，前者涉及城市区域和乡村区域的发展，后者更注重乡村的繁荣发展。此外，二者有两个基本的共同点：首先，二者均描述了一种状态或一种进程；其次，从提出两个概念的政策背景来看，二者都是促进城乡发展的战略/政策修饰定语，均是特定的区域发展战略/政策，均指向特定区域发展的理想状态和

发展目标。

## 城乡融合发展与乡村振兴的相辅相成关系——乡村振兴离不开城乡融合发展

当前中国城乡关系发展从“乡土中国”阶段转入“城乡中国”阶段，城乡融合发展是建设社会主义现代化国家的重要任务。乡村振兴离不开城乡融合发展，本质上是由这个时代背景决定的。一个人不能拔着自己的头发离开地球，同样融入在这个背景中的乡村振兴不能因自身的重要性而脱离城乡融合发展。

乡村振兴离不开城乡融合发展，原因还在于乡村振兴战略的实施要以构建城乡融合发展的体制机制为前提条件。党的十九大提出实施乡村振兴战略，要建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系，加快推进农业农村现代化。在这里可以看到，构建城乡融合发展的体制机制是实施乡村振兴战略的前提条件。或者说，城乡融合发展可以为乡村振兴创造战略发展条件、提供发展路径和发展动能。2017年12月中央农村工作会议指出，走中国特色社会主义乡村振兴道路，必须重塑城乡关系，走城乡融合发展之路。从动力角度看，重塑城乡融合关系，实现城乡发展要素、产业、市场及人力资源等的新型融合，有利于拓展乡村发展空间，从而为乡村振兴提供新动能。

## ——城乡融合发展离不开乡村振兴

党的十九大指出，中国特色社会主义进入新时代，我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。而这个矛盾的集中表现是城乡发展不平衡、乡村发展不充分，乡村是我国社会发展的短板，更是城乡融合发展的突出短板。

乡村振兴战略以农业农村现代化发展为优先目标，致力于补齐这一关键短板。从这个意义上来说，城乡融合发展离不开乡村振兴。城乡融合发展，不仅包括城镇的发展、乡村的发展，更包括二者间互融互促式的发展。因此，没有乡村的发展，没有乡村的振兴，就不是完整的城乡融合发展；离开乡村振兴，“瘸腿”的城乡融合发展就不是党和国家以及人民所希望的城乡融合发展。

### ——城乡融合发展与乡村振兴的包含关系

首先，城乡融合发展涵盖了乡村振兴。从概念范畴来说，城乡融合发展，包括城镇和乡村的发展，乡村振兴是乡村的振兴，前者范畴涵盖后者。应当深刻认识到，在城乡融合发展思想中，城镇和乡村是互促互进、共生共存的。2017年12月习近平总书记在中央经济工作会议上指出，健全城乡融合发展体制机制，要顺应城乡融合发展大趋势，坚持新型城镇化和乡村振兴两手抓，清除阻碍要素下乡各种障碍，吸引资本、技术、人才等要素更多向乡村流动，为乡村振兴注入新动能。可见，乡村振兴是城乡融合发展“两手抓”中的一手。因此，从范畴来看，城乡融合发展占主要地位，乡村振兴居辅助地位。

其次，乡村振兴的目的是构建城乡融合发展新格局、推进城乡融合高质量发展。乡村振兴服务于城乡融合发展，城乡融合发展是其目的，在这种意义下可以将乡村振兴归于手段层面。正如习近平总书记指出的，“40年前，我们通过农村改革拉开了改革开放大幕。40年后的今天，我们应该通过振兴乡村，开启城乡融合发展和现代化建设新局面”。这一重要论述清楚地论证了城乡融合发展和乡村振兴的主从关系、目标和手段的关系。因此，从目的手段关系来看，城乡融合发展占主要地位，乡村振兴则包含其中。

### 城乡融合发展与乡村振兴在上一层级系统中的定位

站在同一个层级看，我们可以判定城乡融合发展和乡村振兴的主辅关系；站在更高层级，

我们可以进一步判别二者在上位层级系统中的定位和作用。

在经济社会发展全局中，城乡融合发展和乡村振兴都是全面建设社会主义现代化国家的战略举措，二者均服务于全面建设社会主义现代化国家目标。在民族复兴的中国梦中，国家富强，既包括城镇的繁荣，又包括乡村的振兴。通过城乡融合发展和实施乡村振兴战略，我们将逐步实现包括城乡共同繁荣在内的现代化国家目标。

以我国社会主要矛盾转变来说，城乡融合发展和乡村振兴均是解决人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾的重要战略举措。二者均服务于化解主要矛盾这一目的。城乡发展不平衡、发展不充分，需要通过城乡融合发展来解决；城乡人民日益增长的美好生活需要，必须通过城乡融合发展来得到满足。城乡发展不平衡、不充分集中体现为乡村发展滞后、乡村处于短板位置，必须通过城乡融合发展，特别是通过实施乡村振兴战略加以破解。这就要求把乡村振兴作为新时期全党全国“三农”工作的重心，在城乡融合发展新格局中，以乡村振兴为统领，全力推进各项“三农”工作，助推乡村发展新局面，焕发乡村发展新活力。

### 城乡融合发展与乡村振兴内含的共同发展路径

#### ——改革是城乡融合发展和乡村振兴的共同发展路径

改革是推动城乡高质量发展的关键。只有改革才能打破城乡分割、农业农村衰败和发展停滞的格局，破除阻滞农业农村发展的障碍因素。

推进城乡融合发展，需要改革不利于城乡融合发展的旧有体制机制：要改革不利于城乡要素畅通自由流动、平等交换的制度，重点改革户籍制度、土地利用制度、资本流通等制度，进一步促进城乡人口、人才、土地使用权、资本、技术等要素的双向流通；要改革造成城乡产业发展差距较大的产业制度，打破大城市先



进制造业、现代服务业与乡村传统农业的布局失衡局面，构建城乡业态互融发展且信息化现代化水平齐头并进的发展新格局；要改革城乡基本公共服务不均等的政策体系，推动公共服务向农村延伸、社会事业向农村覆盖，加快推进城乡基本公共服务的标准化、均等化。

实施乡村振兴战略，要改革不利于乡村振兴的旧有体制机制；要创新农业农村发展思路，从城乡统筹发展格局中推进农业农村发展，把先进的外部要素、技术、经验、机制等更大范围地引进到农业农村；健全农业农村发展机制，改善目前农民在农业发展和乡村治理过程中的组织程度发育不足的状况；消除农业农村发展的关键障碍因素，通过改革打破农业农村发展的瓶颈，改革掉农村背负的沉重社会保障事业负担，化解农业农村发展的细碎化问题等等。

#### ——创新是城乡融合发展和乡村振兴的共同发展路径

城乡融合发展和乡村振兴都是发展状态或者发展的进程。从某种意义上讲，发展是一连串的创新。通过一连串的创新，可以为城乡融合发展和乡村振兴装上超强马力的引擎。工业革命以来，世界经济社会迅猛发展的主要动力是创新。正是因为有了创新，近十年世界经济社会的发展速度远远超越过去百年乃至数千年

的发展速度。在中国大地上推进城乡融合发展和实施乡村振兴战略，同样要用创新去启动新的前进引擎，开创城乡发展的新天地。

推进城乡融合发展，以创新为路径，主要是要推进思路创新。要用共建共治共享的理念，促进城乡经济、社会、文化、生态和基础设施等方面的全面融合；要树立“以人民为中心”的理念，让城乡居民共同参与城乡融合式的社会治理，共享城乡融合发展的成果；要推进科技创新，要促进利于城乡融合的科技新成果产出和应用，向科技创新要生产率，把现代智慧产业科技融入城乡发展进程，不断缩小城乡科技差距。

推进乡村振兴，以创新为路径，主要包括农村产业经营领域创新、农村建设领域创新、农民生活领域创新。农村产业经营领域创新，就是要用创新技术和手段发展农村产业，增强农业农村发展的经济动力。农村建设领域的创新，就是运用新技术手段提升农村建设、管理和治理水平，增强农村社会发展活力。农民生活领域的创新，就是要运用现代技术手段和成果改善农民生活品质，增强农业农村发展的消费动力和生活动能。

(2021-05-10 国家治理周刊)

(上接第20页)

均GDP就上去了，人均就更富了。这完全反了。实证研究的结论正好相反，生育率更低的地区，其人均GDP的长期增长率反而更低。比如，现在中国的东北地区这些年经济不太景气，从1980年到2019年，东北占全国人口比例从9.01%降至7.71%，而东北人均GDP则从1980年的比全国高39%，变为2019年的比全国低34.1%。也就是说，人口相对减少了，人均GDP却更低了。

三联生活周刊：中国人口也面临着老龄化的问题，比如在东北就很明显。本次公布的数据显示，我国60岁及以上人口超2.6亿，占总人口18.70%，老龄化程度进一步加深。但

你一直强调“少子化”才是最大的危机。为什么？

黄文政：老龄化其实是“少子化的”一个结果。就是因为孩子少了，老年人才相对多了，如果小孩足够多的话，老龄化的问题就没有这么糟糕。

所以真正我觉得更大的危机是人口的崩塌。老龄化对整个社会人口的影响，可能也就是占到总人口的20%、30%，但长远看来，人口的“少子化”萎缩是没有底的，可能是5倍、10倍的影响。如果整个社会、国家要有延缓性，就至少要把生育率提高到更替水平。

(2021-05-13 三联生活周刊)

# 中国人口 14.1 亿背后， 值得关注的是什么？

5月11日，中国公布了第七次人口普查数据，全国人口共141178万人，年平均增长率为0.53%。数据表明，我国人口十年来继续保持低速增长态势，比2000年至2010年的年平均增长率0.57%下降0.04个百分点。

近年来，有关中国人口少子化、老龄化的问题引发持续关注。本刊专访了中国与全球化智库特邀高级研究员、“人口与未来”网站联合创始人黄文政。黄文政表示，普查人口总数达到14亿与之前官方每年公布的出生人口数基本吻合。这验证了过去十年的实际生育率没有抽样调查显示的那么低，但也已经非常低了。总人口满14亿人之后，尤其需要关注的点是，近年的数据显示出生人口在大幅下滑，从2016年的1786万降到2019年1465万，而2020年进一步下降为1200万人。按这个趋势，中国人口将很快引来人口负增长“拐点”。

**三联生活周刊：根据最新公布的第七次人口普查结果，中国人口总量为141178万人。你怎么看这一数字？**

**黄文政：**普查人口总数达到14亿与之前官方每年公布的出生人口数基本吻合。这验证了过去十年的实际生育率没有抽样调查显示的那么低，但也已经非常低了。从对经济社会的实际影响来说，总人口数据是超过还是不到14亿其实并没有特别大的意义。比如之前有猜测，总人口只有13.8亿，现在发现是14.1亿，这并不表示突然冒出3000万人来，而是这些人本来就生活在我们中间，只是我们把总数算少了。

**三联生活周刊：**除了总人口这个数据之外，

你认为本次第七次人口普查数据中，还有哪些点值得关注？

**黄文政：**我比较担心的是，人口总数超过14亿了，会淡化人们对超低生育率的感受，从而让很多人认识不到大力鼓励生育率的紧迫性。

因为此前从各地零星公布的2020年出生数据来看，2020年出生人口降幅大约在15%左右。如果2019年出生的1465万是可信的，这意味着2020年出生人口很有可能不到1300万。“七普”公布实际数据也表明，2020年的出生人口仅为1200万，2020年我国育龄妇女总和生育率为1.3，是处于非常低的生育水平。这些才是值得我们尤其关注的。

**三联生活周刊：**与总人口14.1亿相比，为何出生人口、总和生育率这些数据更值得关注？

**黄文政：**因为我们之前根据这些数据预判过，中国人口负增长的“拐点”大概会在2023-2025年之间出现。不过，这些判断都是基于2010年的“六普”人口结构数据以及近年的出生人口数据，而且也没有考虑到新冠疫情的影响。

根据国家统计局数据，2019年中国出生人口为1465万人，死亡人口为998万人。中国的出生人口自2016年开始是逐年递减的，分别是1786万人、1723万人、1523万人、1465万人，到2020年是1200万。由于二孩生育堆积效应趋于结束以及育龄妇女人数减少等原因，这个下降趋势将会持续，而死亡人口则逐年上升。因此，中国人口大概率在“十四五”

期间进入负增长。

这个在各大城市非常明显。在这次数据公布之前，我们统计过2020年各大主要城市的出生人口，很多地方出生人口都在减少。以北京为例，2020年北京市户籍人口出生总数为10.04万人，与2019年相比下降约24.3%，而死亡人口为9.76万人，户籍人口自然增长率逼近0。还有广州、温州、合肥等地，与2019年同期相比，下降幅度在9%至32.6%之间。结合二孩堆积减弱、育龄妇女人数减少等因素，2020年全国出生人口比2019年有较大幅度下降本身就是没有悬念的。

此外，疫情发生可能会导致一个短期的生育低潮以及随后的补偿期，这有可能使这个拐点提前，并导致拐点在几年的时间里拉锯式地摆动。就是这一年下降，下一年又小幅上升，之后又下降。但长远来说，中国人口将进入负增长，出生人口塌陷。

**三联生活周刊：为什么说这将是一种“塌陷”？**

**黄文政：**因为首先，当下育龄女性的数量在快速萎缩，育龄女性就是潜在的母亲数量。近年来中国育龄妇女数量平均每年减少500万左右。例如，在2019年，15-49岁育龄妇女人数比2018年减少500多万人，其中，20-29岁生育旺盛期育龄妇女人数减少600多万人。这个萎缩可以从近年新婚人数每年减少7%-8%上得到佐证。目前22岁到35岁的女性是生育主力，在未来10年，这一育龄高峰年龄段的女性也将锐减30%以上。

其次，新一代人的生育意愿更低。现在很多年轻人不愿结婚，结了婚也是丁克，这种现象越来越普遍。这背后的原因有育龄妇女受教育水平的提升，以及房价、养育孩子的成本过高等，都导致了女性可能推迟生育时间，甚至是减少生育数量。如果无法大幅提升生育率，这种下滑将非常明显。

**三联生活周刊：生育意愿下降的确在这些年特别明显。另一方面，“全面二孩”的政策就没有起到效果吗？**

**黄文政：**“全面二孩”政策起到了一定效果，但它有明显的堆积效应，在这些年已经在慢慢地释放出来，导致效果也在逐步减弱。从2016年起，每年的出生人口中，二孩占比很高，2017年二孩占出生人口比重达到51%，首次超过一孩，到2019年，二孩数量已经连续三年占据出生人口数量的一半左右。

但是，各种生育意愿的调查也显示，生育了一孩的家庭愿意生二孩的比例还不到50%，这意味着在年龄结构和生育状态逐渐趋于稳定后，以后二孩的数量只会有一孩的一半，也就是说目前所生的二孩中，有一半是暂时性的堆积。如果不是二孩放开的话，这几年的数据就会不如现在，所以“全面二孩”的效果还是很大。

**三联生活周刊：本次公布的数据还显示，我国育龄妇女总和生育率为1.3左右，已经是很低的生育水平。这意味什么？**

**黄文政：**这个1.3的生育率还是有“二孩”的效应在里面。扣除二孩政策的堆积效应之后，我们估计自然生育率大概只有1.1。如果自然生育率（也就是扣除堆积反弹之后）一直在1.1左右的水平，远低于2.1的更替水平，那么出生人口在一代人时间，也就是25到30年的时间里可能会减少一半，也就是说三代人时间会减少7/8。这种趋势不改变的话，完全可以称之为坍塌。

实际上，现在整个东亚的生育率都很低，都面临这样的问题。不止是韩国，中国香港、中国台湾、新加坡都很低，日本稍微好一点，大约在1.4左右。

但我一直觉得，中国大陆未来问题或许比他们更严重，为什么？因为我们很多人已经把“只生一个”当成是一个正常的、默认的选择了——你要有强烈的理由，才会去生育二孩。之前卫健委曾做过一个全国生育状态调查，发现生完一孩之后愿意生二孩的人，可能只有20%-30%。而在日本这些国家，生过一孩的人大概有80%会生二孩，有40%甚至生三孩。

这样导致了我们的整个养育模式变得非常

“鸡娃”。大家都不想自己仅有的这一个孩子输在起跑线上，所以从某种意义上也推高了单个孩子的养育成本，养育模式变得非常奢侈，整个社会也逐步偏向一种“内卷”化，这些都反过来又进一步地让年轻人不敢生育。

**三联生活周刊：本次“七普”人口数据公布之后，你怎么判断中国人口在未来10年甚至更远的走向？**

**黄文政：**中国未来的人口会很快进入负增长“拐点”。但如果是根据过去几次人口普查的数据，那么未来10年人口下降的幅度会趋缓，可能会进入一个平台期。

第一，这几年育龄女性的数量降得非常快，在未来10-15年，这些潜在母亲的数量基本上会趋于稳定，甚至可能还会略有增长。

第二，现在一孩的生育率非常低，这其中部分可能是生育推迟的结果。比如很多育龄女性受过了良好的高等教育、进入大城市工作，就会把婚期、生育推迟，这在人口学上叫“进度效应”，所以之后的生育率可能会有一点小小的反弹。但值得注意的是，“进度效应”对生育率也有巨大影响的，很多人推迟之后，就会选择更少生育，比如原来打算生两个、三个的，推迟后最多只生一个了。所以，中国出生人口在未来10年会呈现下跌状态，但其中有可能有一些政策因素之外的波动。

我们知道，一对夫妇平均至少要生两个孩子，这个社会的人口才能达到“更替水平”，即维持基本的人口平衡，确保孩子数量与其父辈持平。但根据中国的出生性别比和女性存活率，中国的更替水平要求生育率达到2.2左右，即平均每个女性要生育2.2个孩子才能维持人口不衰减。

**三联生活周刊：从政策角度，我们应该做哪些调整？**

**黄文政：**首先应该尽快全面放开生育。我们认为第七次人口普查数据公布之后，今年应该就可以全面放开了，但仅仅全面放开可能也无法逆转这个下降趋势。因为正如刚才所说，中国愿意生三孩的人本身就非常少。并且即使

是能生的、愿意生的人，可能他们就早就生了，除了个别地区和行业，现在基本上也不会处罚了。所以即使全面放开，能增加的出生人口也是有限的。

因此，我们不只要全面放开，还要鼓励生育。全面放开是为了后面尽快地、大力地鼓励生育。推出鼓励生育的措施，很多国家都在做。比如，大规模兴建普惠的幼儿园、托儿所，将小学到高中的学制缩短到10年；把养老金与所生小孩数量挂钩，甚至是把所生孩子数量与购房时的土地出让金挂钩，作为激励机制等等。

鼓励生育真的不是简单说说而已，要花很大的力气去做，这个具体取决于政策高度了。如果政策提升到比经济短期发展更重要、关乎国家未来的角度，跟环保、扶贫等政策相提并论，肯定还是有办法的，办法总是比困难多。我们要花非常大的力气，才再进一步提高到更替水平。这个是高度，取决于政策的选择，取决于我们要认识到这个问题有多严重。

**三联生活周刊：但也有一些声音说，中国人口少一点岂不是更好？是否有必要保持那么大的规模？**

**黄文政：**这是一个错误的观点。过去我们一直习惯把人口当成负担，认为国家少点人口会更富裕，但其实人口的规模效益是非常巨大的，我们还没有充分的意识到。中国国力的增长、独树一帜的中国发展模式，很多都是基于中国庞大的人口基数。为什么会没有被充分认识到？这里面有很多因素，我们之前一直是农业国家，看见欧美是发达的工业国家，一度还发展得比我们好，所以可能就觉得是不是我们人口少点更好。这种对比其实是没多大意义，因为没有控制其他变量。

人口众多、市场广大，大量人口的聚集效应就催生了很多近年来科学技术的发展和快速迭代，还有各种方便快捷、成本低廉的服务，我们每个人都在享受这些。只是我们平时没有意识到，我们都在享受着中国14亿人规模带来的各种各样的好处和创新。

过去一些人会觉得，中国人口少了，人

(下接第17页)