

乡村振兴战略勾画发展新蓝图

城乡命运共同体如何打造

秋风习习、夕阳灿灿，一条崭新的乡间水泥路逶迤地嵌在中国西南如细浪般的群山间，向远方延伸。上周末，与工人们填完又一段路基，贵州省黔西南州兴义市洛万乡秧木村第一书记左正文骑上摩托车赶回乡里。他仍记得 3 年前第一次下村时的情景：漫天大雨让他的摩托车几次陷入泥坑，到达村里时已是满身“黄泥汤”。这段大约 40 公里的由村到乡的路，长年“晴天一身灰，雨天一身泥”，成了村民心头长久的痛。如今，这条小康路马上就要贯通了。

“乡村振兴战略提出土地承包到期后再延长 30 年，给农民吃了一颗‘定心丸’。”左正文说，路通了，人心稳，他带领群众脱贫的信心更足了。

中共十九大报告提出，实施乡村振兴战略。其中，坚持农业农村优先发展、完善承包地“三权”分置制度、保持土地承包关系稳定并长久不变等举措，为秧木村等广大乡村振兴指明了方向。未来，乡村振兴战略蓝图如何变为现实？城乡融合的命运共同体如何打造？记者采访了多名专家学者。

A 进城农民的土地承包权咋确定？ 土地承包关系要适应新时代

左正文工作的秧木村，山高林深，村民散居，交通不便。当地政府对村里的精准扶贫户实施易地扶贫搬迁政策，在兴义市城区规划了搬迁房。农民搬迁进城后，林地、责任地、宅基地产权都不变，只需拆除宅基地上的旧房，退成耕地或林地，还能继续享受原有的种粮补贴、退耕还林补贴。

原以为这样的好政策村民会举双手赞成，但实际却不是这样。左正文带着工作队到村里宣传了很多次，村民们都不愿意搬迁。“后来我才明白，大家一是因为安土重迁，另一个原因就是土地问题。守着土地，吃什么可以自己种。但搬迁进城后，吃什么都得掏钱买，农民担心今后回不了农村。”

十九大提出“第二轮土地承包到期再延长 30 年”后，左正文挨家挨户宣讲，“大家心里踏实多了”。同时，当地政府还帮助每户进城农民解决一个人的就业问题，保证他们“搬得出”“留得住”。对于不愿意搬迁的农户，左正文帮助他们申请了每户 5 万元的危房改造免息贷款。

中共十八大以来，已经有 8000 多万农业转移人口在城里落户。农民进城后，原来的土地承包权怎么办？左正文说：“农民对土地的依赖性特别强，这是他们的命根子，特别是对于年纪比较大的农民而言。”

根据 2003 年颁布的《农村土地承包法》，“承包期内，承包方全家迁入设区的市，转为非农业户口的，应当将承包的耕地和草地交回发包方”。2014 年，国务院印发的《关于进一步推进户籍制度改革的意见》提出，“现阶段，不得以退出土地承包经营权、宅基地使用权、集体收益分配权作为农民进城落户的条件”。

这种纠葛目前有了新的解决办法。10 月 31 日，在 12 届全国人大常委会第 30 次会议上，全国人大农业与农村委员会副主任委员刘振伟作了关于农村土地承包法修正案草案的说明。草案删除了现行法律中关于承包方全家迁入设区的市、转为非农业户口的，应将承包地交回发包方的规定，顺应了新时代变迁。

刘振伟说，鉴于城乡人口结构变革是一个较长的历史过程，现阶段农民进城务工、落户情况也十分复杂，草案规定，维护进城务工农民的土地承包权经营权，不得以退出土地承包权作为农民进城落户的条件。“是否保留土地承包经营权，由农民选择而不代替农民选择。”

“中国的农村土地集体所有制其实是一种保障制度，而长久不变的土地承包可以形成稳定的产权关系，已经类似于私有产权，可以将经济激励效益最大化。”国家发展和改革委员会城市与小城镇改革发展中心政策研究院副院长范毅对记者表示，与西方土地产权私有不同，中国农村土地产权为集体所有，“通过土地承包关系保障农民的承包地权和宅基地权，对维持社会稳定、降低‘三农’发展成本作用很大”。

范毅表示，“我的理解是，农民进城后，无论落不落户，迁徙到哪里，土地承包权都应该维持不变。”

目前，农业部正积极推进农村土地承包经营权确权登记颁证试点工作，全国完成确权面积 10.8 亿亩，约占全国第二轮家庭承包集体耕地面积的 80%。“要根本解决问题，必须从培育新型经营主体角度出发，让农民的土地承包权充分与市场、金融结合，这需要进一步健全土地经营权流转市场和相关制度设计。”范毅说。

B 城乡关系将发生哪些根本性转变？ 城乡融合要真正融在一起

十九大报告提出，建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系。

中国社会科学院农村发展研究所所长魏后凯在接受记者采访时表示，城乡融合发展的提法更符合新时代要求，“以前都是农村资源向城市流动，现在一些城市资本、技术、人才也开始流入农村。未来，城乡之间应相互支撑、共同发展、互动共荣。”

“这意味着中国城乡关系发生了根本性的转变。”范毅认为，新中国成立初期形成的城乡二元结构，导致城乡间长期存在剪刀差现象（农业产品价低和工业产品价高），农村为城市发展做了很大牺牲。“与‘城乡统筹’‘城乡一体化’等提法明显不同，城乡融合发展意味着中国开始把城市和乡村作为平等的发展主体，有助于激发乡村内生增长动力和活力。”

中国由于国情所限，即使在城镇化成熟后，农村人口也有 4 亿左右。很多乡村目前存在基础设施供给不足、生活条件落后等问题，特别是传统文化在迅速消失。

“从历史大趋势看，人口从农村流向城市是无法阻断的。”范毅表示，改革开放前，中国的农村人口比重超

过 80%，2016 年，中国城镇人口占总人口比重（城镇化率）达 57.35%，城乡关系已经发生重大变化。

“城市和农村是命运共同体。”中央农村工作领导小组办公室主任韩俊表示，城镇化和乡村振兴不矛盾，城市和农村的发展从来都是互相促进、互相联系的。

那么，当中国开始进入城市社会，城乡融合如何实现？韩俊认为，今后的发展目标是要敢于打破一切阻碍城乡融合发展的体制机制和政策障碍。

中国农业大学经济与管理学院农业经济系教授冯开文对记者表示，当前亟待解决的问题是，打破城乡分割观念，从全局视角进行制度的顶层设计，在全国范围内进行劳动力、资本、技术等要素的优化配置，为乡村振兴打造新的经济体、新动能和新格局。这是城乡融合的关键。

“乡村要体现出特有的文化特质。”范毅表示，需要将乡村传统的风俗文化、农耕文明等发掘出来，作为一种传承基因，使乡村的比较优势体现出来，以及来避免与城市同质化，体现出自身吸引力。

C 乡村振兴和脱贫攻坚咋对接？ 让振兴战略在乡村落地生根

乡村振兴战略面向广大农村，脱贫攻坚则主要针对农村贫困地区。在左正文看来，两者是相辅相成、有机统一的，“实施好乡村振兴战略更有利于脱贫攻坚”。

范毅对此十分认同。他去年到一个贫困村挂职调研，发现当地在进行精准扶贫时，对家庭进行分户，比如把年龄大的老人和住在一起的子女分成两户，失去劳动能力的老人就成了贫困户。“单盯着这样的贫困户是没有出路的，因为很多老人已经丧失了劳动能力，无论怎么想办法也脱不了贫，只能是政策兜底。乡村振兴战略实施后，可以实现整个村庄和地区发展，水涨船高，脱贫的难度也能大幅降低。”

多位专家学者认为，乡村振兴战略是需要长期实施的重大战略决策，因此相关政策设计必须从长远

考虑。

冯开文认为，乡村振兴需从 3 个方面发力。一是制度安排，如探索土地承包制度、集体产权制度等更有效的实现方式；二是加强农村基层治理建设的基础工作，在乡村自治基础上，体现德治的柔性 and 法治的刚性，健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系；三是发展农村现代产业，促进一二三产业融合发展，培育新的经济增长点。

“乡村振兴，关键在人。”韩俊认为，乡村振兴战略的每个方面都需要进一步明确任务，都要进行相应的制度创新。只有把每一项工作做实了，才能真正调动起农民的积极性、主动性、创造性，让乡村振兴战略落地生根，给亿万农民带来利益和福祉。

据人民网