打造乡村振兴齐鲁样板 特别报道

编者按：实现中国式现代化，必须加快推进乡村全面振兴。今年的中央一号文件提出，要千方百计推动农业增效益、农村增活力、农民增收入，为推进中国式现代化提供基础支撑。山东是农业大省、粮食大省。习近平总书记对山东“三农”工作一直十分关心并寄予厚望，赋予山东打造乡村振兴齐鲁样板的重大使命；去年5月，总书记再次到山东考察，明确要求我们在全面推进乡村振兴上再加力。在第八个中国农民丰收节到来之际，大众日报推出特别报道，邀请专家围绕进一步打造乡村振兴齐鲁样板作出解读分析。

如何破解乡村运营的四大难题

□ 张琦 王一凡

乡村运营是学习运用“千万工程”经验的创新实践，也是激发乡村全面振兴长效动力，助力实现共同富裕目标的有效路径之一。党的二十届三中全会提出，“学习运用‘千万工程’经验，健全推动乡村全面振兴的长效机制”，这也是近两年中央一号文件就今后一个时期做好“三农”工作作出的重要决策部署。积极探索符合本地实际的乡村运营方式，对于实现乡村发展建设投入与产出的良性循环，提高乡村全面振兴可持续发展动力和长效机制具有重要意义。

深层内涵与多元价值

乡村运营并非“乡村建设”或“产业招商”这两者的简单叠加，而是在坚持农村土地集体所有、农民主体地位的前提下，通过引入市场化专业运营主体，对乡村资源资产进行整体统筹、有效盘活、多维开发，最终实现乡村功能互补衔接、资源要素优化配置。如果说“乡村建设”是为乡村“搭骨架”，“产业招商”是为乡村“引活水”，那么“乡村运营”就是让乡村“活起来”的“造血系统”，其价值主要体现在以下几个维度。

第一，乡村运营是践行“千万工程”经验的实践载体。浙江“千万工程”实施二十余年，从最初的农村人居环境整治，到如今的“共同富裕”“打造”，其核心逻辑正是从“建设”向“运营”的延伸。乡村运营通过统筹生态、产业、文化资源，将村庄环境整治与村庄建设、品牌创建、文化内涵挖掘等充分结合

起来，让“千万工程”的生态效益、社会效益转化为可持续的经济效益。

第二，乡村运营是激发乡村内生动力、激活乡村全面振兴的关键路径。长期以来，乡村发展建设存在“政府大包大揽”的惯性，政府投入资金建设基础设施，引入企业来发展产业，但村民往往处于“被动接受”的角色，缺乏参与感与归属感，导致许多项目“政府干、群众看”，难以形成长效动力。不同于传统发展建设模式，乡村运营通过机制创新，引入市场力量，凝聚村民共识，让村民从“被动接受乡村建设”转变为“主动参与乡村经营”，有效激发了乡村振兴的内生动力。

第三，乡村运营能够有效破解乡村发展建设同质化困局。“千村一面”是传统乡村发展建设中较为普遍的现象，一些地方忽视自身资源禀赋，盲目模仿照搬，从而陷入同质化竞争困局。相比于传统模式，乡村运营以“差异化”为基本特征，立足各个村落的自然禀赋、文化基因和产业基础等特点，打造“一村一特色”的差异化主题发展模式，让本土资源产生多元收益，最终形成适合自身特征的独特乡村发展路径。

乡村运营实践的成功经验

乡村运营不仅可以让村庄更美，还能让农民更富。作为“千万工程”的发源地，浙江在乡村运营领域探索积累了许多成功经验，为全国其他地区提供了可借鉴、可推广的示范，其成功

●核心观点：乡村运营是学习运用“千万工程”经验的创新实践。

乡村运营并非“乡村建设”或“产业招商”这两者的简单叠加。如果说“乡村建设”是为乡村“搭骨架”，“产业招商”是为乡村“引活水”，那么“乡村运营”就是让乡村“活起来”的“造血系统”

之道在于构建了制度、路径、主体、要素等多维度的支撑体系，为乡村持续健康运营提供了全方位保障。

一是建立标准规则为乡村运营保驾护航。乡村运营的规范化，离不开清晰的规则体系。浙江的实践表明，“定规则、搭平台、强监管”。浙江临安在2021年发布了全国首部乡村运营地方标准，从运营主体资质、运营要求、运营支持、运营考核等方面作出明确规范，既为运营主体提供了“操作指南”，也为政府监管、村民监督提供了“标尺”。这种“政府定规则，市场做运营”的模式，避免了“一放就乱、一管就死”的困境，确保乡村运营在有序轨道上稳步推进。

二是因地制宜科学谋划发展路径。“不搞一刀切，宜农则农，宜旅则旅，宜文则文”，是浙江乡村运营的一条重要原则。浙江各地根据不同村落的资源禀赋，探索出多样化的运营模式，让每个乡村都能找到适合自身发展的道路。比如，安吉县立足以竹为媒，通过引入专业化运营团队，近年来，着力打造“竹海IP”，在全域范围内大力发展林地露营、林下采摘、竹林研

学、竹文创等新业态，打造“千家乡宿”“百村万帐”“乡村咖啡馆”“音乐节”等沉浸式乡村文旅矩阵，通过多方参与、互利共赢的模式，既保护了生态资源，又实现了文旅协同发展。

三是主体协同凝聚乡村振兴合力。乡村可持续运营离不开多方主体的协作力量。以浙江临安为代表的县、镇、村三级联动，县率全省乃至全国之先探索“村庄经营”模式，形成了“村集体出资源、市场出运营、政府出规则、能人出智慧、村民出力量、改革出动力”的乡村振兴、共同富裕共同体，有效破解了乡村运营“招商难、造血难、引才难、增收难”四大难题。

四是以要素保障破解发展瓶颈。乡村运营离不开“人、地、钱、技”等核心要素支撑，需要通过创新要素保障机制，为乡村持久稳定运营“输血供氧”。比如，浙江通过合作、跨区组团发展，探索区域联动、资源共享、优势互补、整体提升的一体化格局，实现了资源要素优化配置、乡村产业整体布局、基础设施互联互通，为破解乡村运营面临的要素制约、资源分散与设

施服务不均等难题提供了有效参考。

把比较优势转化为运营优势

乡村运营不存在“放之四海皆准”的固定模式，不同地区在资源禀赋、区位条件、乡土文化方面存在差异，因此，在乡村运营实践中，需要学好用好“千万工程”蕴含的理念、方法和机制，因地制宜，实事求是，把自身的比较优势转化为运营优势，形成具有本土特色的可持续发展建设路径。

一是强化政府引导，实现有为政府与有效市场协同发力。乡村运营是一项系统性工程，需要政府与市场各司其职、协同配合。比如，省级层面聚焦“规划设计”，制定一套乡村运营的通用标准、考核办法和扶持政策，培育一批跨区域的龙头企业主体，打造一批具有代表性和影响力的乡村运营IP；县级层面可以依据现实条件和需求，成立乡村运营工作专班，整合农业、文旅、自然资源、金融监管等部门职能，根据县域内不同村落的特点，分类指导运营方向，同时，优化办事审批程序，推行“一网通办”，提高项目落地效率。此外，政府还要发挥财政金融“四两拨千斤”的作用，通过设立专项基金，提供贷款贴息等方式，引导社会资本有序参与乡村运营。

二是锚定“特色化”乡村运营内核，做好乡村特色文章。“人无我有、人有我优”是乡村运营的核心竞争力。乡村运营的关键在于“找准定位、做精特色”，深入挖掘自身的独特基因，避免

陷入同质化竞争。比如，拥有优质农产品的乡村，可以围绕农产品做足文章，对于像“寿光蔬菜”这样有一定规模和知名度的产业品牌，通过专业化运营打造从“种植到加工、从品牌到营销”的全产业链，进一步提升品牌价值；临近城市的乡村，可以聚焦“都市农业+休闲”，打造“城市后花园”，发展特色采摘园、亲子农场、周末民宿等业态；具有红色文化、非遗的乡村，可以通过“文化IP+体验”模式，开发红色研学、非遗工坊等项目，让文化资源转化为经济价值。

三是注重农民参与，完善利益联结共享机制。共同富裕是乡村运营的最终目标，而完善的利益联结共享机制是实现这一目标的重要保障。各地可根据实际探索多种利益分配模式，让农民真正参与运营决策、过程监督和利益分配，确保农民在乡村运营中“有收益、有保障、有成长”。比如，推行股份合作制，村集体以资源入股，村民以土地或资金入股，运营企业以资本、技术入股，收益按股分红；实行“保底收益+绩效分红”，为村民和村集体设置保底收益，再根据运营效益进行二次分红；通过“务工增收+技能提升”，运营企业优先聘用本地村民，同时开展技能培训，让村民从“体力劳动者”转变为“专业从业者”，最终实现乡村运营成果真正惠及广大村民。

（作者分别系北京师范大学中国乡村振兴与发展研究中心主任、教授；北京师范大学中国乡村振兴与发展研究中心博士生）

从“单村独斗”到“片区协同” 培育壮大乡村“新农人”

□ 王新志

面对乡村“数量多、规模小、实力弱”的结构性困境，山东创新性地将片区作为基本单元探索乡村振兴新路径，构建了“组织共建、产业共兴、治理共促、服务共享”的四维联动机制，形成了推进乡村全面振兴的有效组织方式、工作机制和要素集聚模式，为全国乡村转型提供了“片区振兴”的山东方案。

创新实践

重构乡村振兴单元：从“单村独斗”到“片区协同”。山东乡村整体呈现“小散弱”的特征，行政村数量达5.5万个（全国首位），但村均人口（672人）、村均耕地（1775亩）均低于全国平均水平。叠加乡村人口持续外流、农村空心化、老龄化等多重挑战，传统以单村为单元的发展模式已经难以以为继。面对困境，山东创新突破村级行政单元限制，依据地理相邻性、资源关联性、产业互补性原则，因村因地制宜划片，有序规划布局，重构乡村振兴的基本单元空间。目前全省梯次建设片区1959个，覆盖行政村近2万个，占全省行政村近40%，推动发展单元从“原子型”单村向“板块型”片区跃迁，农民从“单村村民”扩展为“片区共同体成员”，村集体从“独立经营主体”升级为“片区协作单元”。

资源配置的机制创新：从“分散投入”到“集中高效”。传统乡村资源配置模式呈现显著的“原子化”特征：全省5.5万个行政村作为独立单元承接资源，形成“撒胡椒面”式格局，导致财政资金、土地要素、人力资本等资源陷入“碎片化”困境，严重制约乡村振兴的整体效能。山东通过制度创新，将公共服务设施的覆盖范围精准匹配片区人口规模，使财政资金的集聚效应、土地资源的规模效应、人力资本的溢出效应得以充分释放，实现资源配置效率与服务效率的再平衡。如青岛自2022年启动建设第一批10个市级乡村振兴片区，共实施项目224个，市级财政累计投入5.3亿元，带动区镇及社会资本超过10亿元，村均增收17.4万元，成功实现从“分散投入效率损耗”向“集中配置协同增益”的转换。

产业生态的系统重构：从“同质竞争”到“差异互补”。传统以行政村为单元的产业组织，易导致乡村产业分散化、同质化，引发相邻村庄内卷式竞争，单村产业被锁定在低附加值环节等。对此，山东通过片区化产业协同发展（如建立产业联盟、强村带弱村、村企共建等机制），打破传统乡村产业分散、孤立的发展状态，推动村庄间从非合作均衡转向合作博弈，促进技术、人才、信息等共享共用，发展精深加工、品牌营销、电商物流等，打造“产加销”一体化的全产业链条，形成共生共赢的发展生态。淄博源泉镇猕猴桃产业基地是江北最大的猕猴桃种植基地，

2020年将分散在12个村的猕猴桃产业进行整合，成立片区党委领办合作社，提供片区内猕猴桃生产、技术服务、统购统销等一条龙服务，推动产业向价值链中高端迈进，显著提升产业整体竞争力。

治理效能的范式转换：从“小单元治理”到“大协同治理”。传统行政村“小单元治理”面临治理资源分散与服务供给碎片化的双重挑战，治理主体相对单一（主要依赖村“两委”）、社会组织、企业、村民等多元主体作用未能充分发挥。对此，山东以片区为空间单元，将多个行政村纳入统一治理框架，一体化推进村民自治、环境整治、矛盾调处等基层治理，形成多村联动的治理共同体，推动乡村从单一功能治理向复合功能治理转变。如荣成市荫子镇聚祥片区建立党组织联席会议制度，每月至少召开1次联席会议，调度片区重点工作推进和重点任务落实情况，创新建立“四议一报批两公开”议事决策制度，确保片区科学议事、民主决策，片区资源整合能力和公共服务供给效率显著提升。

问题挑战

规划设计不足，制度创新生态尚未形成。规划统筹不足，省级指导文件多聚焦原则性要求，缺乏对片区功能分区、产业协同路径等一体化规划指引，致使部分基层政府对片区化需长期、有序推进的认识不足，片区化推进有些急功近利。政策协同不足，财政、土地、产业等片区扶持政策未能形成集成效应，呈现部门化、碎片化倾向。部分片区缺乏常设且具有实质统筹权限的片区级治理机构，导致协调成本高、决策效率低，政策穿透力弱。

产业培育结构性失衡，重环境轻产业倾向明显。一是重环境轻产业，部分片区片面追求景观提升，房屋外立面改造等视觉工程，而对冷链物流、仓储加工、电商服务等产业投入不足，形成“环境硬件超前，产业软件滞后”格局。二是产业同质化低端化，部分片区存在产业链条短、附加值低、同质化竞争、品牌影响力弱、抗风险能力差等问题，未能充分挖掘非遗、地理标志产品等地域特色资源，将其转化为产业发展的核心竞争力。

利益联结机制不健全，片区面临资源整合与共享障碍。一是片区“整合”有余，“融合”不足，片区际资源共享、收益分配、风险共担机制缺位，尚未形成市场化要素融合与价值共创模式；虽然在基础设施建设、产业布局上实现初步整合，但村庄文化、生态、治理等没有形成有机整体。二是农民主体地位虚化，在片区决策和利益分配中常处于被动地位，片区与农民的利益联结多停留于订单收购、土地流转等初级层面，紧密型股份合作、二次返利等联结模式推广不足，小农户难以有

效融入片区产业链和价值链。

路径优化

围绕“怎么建”，完善顶层制度设计，构建片区化发展创新生态。一是强化制度设计，建议出台省级片区化推进乡村振兴发展规划，明确国土空间、产业布局、生态保护等规划，明确片区功能定位、产业协同路径及要素流动机制，破解“点状突破”与“全域联动”的结构性矛盾，根据产业发展绩效、要素流动效率等数据，对低效协同片区进行重组或跨越整合，推动资源配置与功能定位精准适配。二是建立跨部门政策协同机制。积极开展省级乡村振兴政策集成试点，整合财政、农业农村、自然资源等部门政策工具。在土地管理领域，创新“弹性供地+指标调剂”制度，探索片区内部建设用地指标跨村流转；在产业政策上，设立片区产业链培育基金。

围绕“建什么”，重构片区产业发展逻辑，培育可持续增长动能。一是深化片区资源要素整合。科学编制片区产业发展规划，高质量完成片区内清产核资工作，通过数字化手段精准核算村集体资产、债务及权益边界，积极推动资源资产化、资金股份化、农民股东化改革（三变改革），联动推进特色产业培育、集体经济壮大、宅基地盘活利用，集体经营性建设用地入市等改革，通过产权交易、股权合作等方式激活闲置土地、沉淀资金、人力资本等资源。二是壮大片区主导产业。建立“建管运”一体化机制，吸引国有企业、社会资本、“乡村CEO”等专业运营团队，组建党组织领办合作社联合社或共富公司，搭建片区产业发展平台载体。通过入股、联营、物业出租等方式，将片区发展融入农业优势特色产业集群、产业园区等，加快培育现代种养、加工流通、物流配送、电子商务、休闲旅游、健康养生等主导产业。

围绕“如何管”，完善利益联结，构建片区共富治理新机制。一是构建片区利益共享共同体。制定“乡村振兴片区收益分配管理办法”，探索建立“片区财务+村级财务”分账制，明确片区与村集体按合理比例进行分成，为片区基础设施建设和民生服务、产业协同发展提供资金保障，推动片区向“发展共同体”“利益共同体”深度融合。二是强化农民主体地位与收益共享。健全决策参与机制，通过村民代表大会、线上意见征集等方式，确保农民在发展决策、产业发展、土地流转等重大事项的知情权与话语权；健全利益共享机制，引导农民以实物、货币、土地经营权等参与片区建设；健全集体资产增值收益分配制度，村集体参与片区建设获得的收入，要按比例用于村民分红，形成“农民全程参与决策、多元渠道共享收益”的治理闭环。（作者系山东社科院农村发展所所长、研究员）

培育乡村新质生产力是推动乡村振兴的需要，其中的重要着力点在于全方位提升劳动者能力素质，推动农业劳动者从传统“体力型”“经验型”向懂技术、善经营、会管理的新型职业劳动者转变，从而为农业农村发展提供更具创新思维、更富实践能动性的人才力量，更加有效释放乡村发展活力。

激活“新农人”创新潜能

作为数字经济时代的新兴群体，“新农人”依托互联网平台与数字工具，以市场需求为导向，推动农业生产、经营及流通全链条体系创新，他们通常具备“农村出生、城市教育、乡村创业”的多元经历，不仅掌握数字创新技能，拥有现代经营管理思维和系统化知识储备，还兼具较为强烈的社会责任感，已成为新型农业经营主体的核心力量。

培育“新农人”赋能新质生产力发展的逻辑体系主要表现为：“新农人”在实践中运用先进技术，培育农业品牌，打造农村电商、乡村旅游等新业态，直接提升农业经济效益。在此过程中，“新农人”与农民构建起深度协同的“新农人+小农户”的联农带农机制：通过发展新兴产业为农民提供就业岗位，依托先进农机开展社会化服务扩大技术辐射范围，借助数字营销推动地域特色农产品实现品牌增值，多维度拓宽了小农户的增收致富渠道，进而带动农业生产系统实现整体跃升。

今年5月，《山东省人民政府关于推动全省乡村富民产业高质量发展的实施意见》指出，开展“寻找乡村振兴合伙人”行动，实施乡村产业振兴带头人培育“头雁”项目，加强基层组织建设，开展党组织书记业务培训，大力培养乡村富民产业带头人。随着政策帮扶行动增多、惠民惠企措施日益丰富，各地农村掀起了“新农人”发展热潮。

呼唤“新农人”投身一线

在快速城镇化叠加农村人口老龄化、空心化的当下，如何解决农村人才结构性短缺和农村人口素质整体偏低的问题，促进农民现代化转型与农村高质量发展，已成为当前“三农”工作的重中之重。

《2024年全国高素质农民发展报告》显示，49.86%的高素质农民为进城务工人员、退役军人、大专及以上学历毕业生等新生力量。但是，高素质农民培育体系不够健全，培育举措精准性不足、农民职业教育普遍缺乏经费支持、不同区域差距比较明显等一系列问题也亟待解决。

目前，山东部分涉农区县在农业生产中虽融入一些先进技术和装备，但整体现代化水平不高，多数产品以

本地销售为主，存在产业链短、深加工弱、规模经营及劳动生产率偏低、产出效益不佳等问题。在此情况下，农村青壮年因务农与在外务工收入差距大，多选择长年外出打工谋生。在不少农村，大学生及以上学历人才返乡创业数量偏少，青壮年劳动力留农务农的内生积极性普遍不足。此外，在土地家庭联产承包责任制下，一些村干部认为土地已分户，种植与受益属于农户私事，缺乏产业发展的组织引导，导致农户各自为战，竞争力弱。农村党员存在明显老龄化问题，多数在五六十岁以上，面对急难险重任务时，往往力不从心。

面对“引人难、留人难、用人难”的症结，只有彻底破解“产业振兴难”和“经济待遇低”的现实困境，培育一支由“原乡人”“归乡人”和“新乡人”共同组成的高素质“新农人”队伍，才能为乡村新质生产力发展注入强劲动能。

壮大“新农人”人才梯队

农业新质生产力催生更高的劳动者技能需求，与之相契合的不再是依赖简单重复劳动的传统劳动者，而是能够娴熟运用新质生产资料的应用型人才。

第一，坚持高标准严要求，育强头雁队伍。村庄发展好不好，村民富不富，关键要看基层党支部强不强。在高标准、严要求选拔村“两委”成员的基础上，健全村干部收入和晋升措施，全面打通城乡人才双向流动通道，让实干者有奔头，确保村干部既能“选得出”，更能“留得住”。同时，选优派强具有专业能力素养的党员干部下沉农村开展帮扶工作，细化选派标准，实现人岗相适，对经济发展滞后的村庄，可选派懂经济善经营的“骨干”，对党组织软弱涣散的村庄，可选派抓党建强堡垒的“专家”，确保选派干部沉下身子认真履职，全身心投入驻村工作。

第二，优化创业就业环境，孵化致富能手。发展壮大村级集体经济是强农业、美农村、富农民的重要举措。一方面，盘活土地资源，整合连片集中田，用好支农资金，完善利益补偿机制，动员村内企业家、合作社、种养大户注入资本进行集约化农业生产，推进“小田变大田”土地适度规模经营，让重农抓粮有回报，见实效。如宁阳县辛庄镇将全村150户、782块零碎分散的承包地化零为整，铲除田埂后整合为7块连片大田，帮助村集体直接增收33.2万元。为通过土地流转实现增收致富提供了可复制可推广的鲜活样板。另一方面，大力支持农村集体领办、创办、入股农民专业合作社、土地股份合作社等新型合作组织，引导村集体以村项目资金，可经营性资产入股，农户以自有养殖设备、劳务、闲置房屋、土地承包经营权折资入股，与项

目投资者共同参与集体资产股份制管理，按合同约定获得收益分红，实现利益共享、风险共担。以临沭县为例，当地以党支部领办合作社为纽带，与金丰公社开展合作，通过“双社联合”模式，让村民既能享有每亩土地每年800元的保底收益，还能获得约200元的额外分红，带来实实在在的增收。村集体还要积极配合相关部门开展招商引资，以技术入股，优先入股、股份激励、收益提成等形式增强人才返乡下乡动力，并协助提供土地流转、厂房建设、招工务工、纠纷调解等方面的服务。

第三，筑牢产业支撑根基，增量乡土专家。发展农业新质生产力不仅要根据现实需求“适地而为”，还要依据地域特色“借势而起”，这就要求各地结合资源禀赋、产业基础、项目建设进度想问题、作决策、办事情，对不同类型农村提供相适应的配套支持政策，推动农业与科技、文化、教育、旅游、康养、新能源等领域深度融合，打造“农业+”“新产业”，培养素质能力与乡村新质生产力高度匹配的骨干力量。应全力推进美丽乡村建设，切实改善农村人居环境，积极搭建项目对接平台，鼓励有返乡创业意愿的人才在本地种养殖合作社、农产品精深加工、智慧农业、体验农业等方面大显身手。区县要充分发挥分散在乡镇、农村的致富能手、种养大户和“土专家”“田秀才”等乡土人才资源，分门别类构建乡土人才信息库。创新人才培育和传帮带机制，通过组织现场示范、结对培养、以师带徒等方式，使他们及时传授知识、技术、经验，形成“培育一批、带动一片”的良性循环。

第四，激活数字经济引擎，培育电商人才。在乡村数字经济赛道上，人才正成为引领新质生产力发展的“关键变量”。一方面，相关职能部门和涉农企业需紧抓直播电商蓬勃兴起契机，深化与电商主体的合作，以“线上引流+线下推广”模式布局账号矩阵，综合运用主流媒体专题报道、交通设施精准投放、展会现场产销对接、网红达人直播带货等多样化手段，打造农业品牌系列IP，全方位推介本地绿色农产品，像烟台苹果、临朐蜜桃等特色产品的网络销量明显增长就是生动写照。寿光一批彩椒种植户也在电商平台助力下缓解了滞销困境。在另一方面，摸排筛选有潜力有意向的农村返乡青年、种养大户及合作社带头人，邀请电商行业协会、职业院校专家开展实操培训，培养一批“会营销、会剪辑、会引流”的“新农人”。在此基础上，推动电商直播与特色产业深度融合，引导村民把手机变成“新农具”、直播转成“新农活”，通过系列活动孵化农村电商“新农人”新主体，助力山东好物实现“流量出圈”。

【作者系山东省委党校（山东行政学院）经济学教研部副教授】