

第1落点·研究新情况解决新问题

健全推动乡村全面振兴长效机制,山东如何率先破题积累经验——

乡村振兴,从“输血”向“造血”转型

□ 张锦华 陈希

文章导读

“十五五”规划纲要提出,坚持农业农村优先发展,坚持城乡融合发展,健全推动乡村全面振兴长效机制,大力发展现代农业,推动农村基本具备现代生活条件,持续巩固拓展脱贫攻坚成果,缩小城乡发展差距,加快建设农业强国。“十五五”时期是基本实现社会主义现代化夯实基础、全面发力的关键时期,也是加快补齐农业农村领域突出短板、推进乡村全面振兴、建设农业强国的关键时期。对山东而言,作为农业大省、经济大省和人口大省,扛牢“走在前、挑大梁”使命担当,必须在健全推动乡村全面振兴长效机制、打造更高水平乡村振兴齐鲁样板上率先破题、积累经验。



扫码看“第1落点”专题

新起点:转向健全长效机制

“十四五”以来,山东乡村振兴取得明显成效:“吨半粮”创建扩面提质,粮食等重要农产品综合生产能力稳中有升;乡村建设行动扎实推进,片区化推进乡村振兴经验在全国推广;农村产业融合发展不断深化,农业农村现代化迈出坚实步伐;统筹推进新型城镇化和乡村全面振兴,常住人口城镇化率超过67%,全国百强城市13个,千亿县(市、区)达到33个,片区化打造乡村振兴齐鲁样板成势。

当前,山东乡村振兴已由全面铺开的起步阶段迈入提质增效的深化阶段,主要矛盾正在发生深刻转变。“十五五”时期,在巩固已有成果的基础上,乡村振兴的着力点进一步转向健全长效机制,打造乡村振兴齐鲁样板也进入更加注重制度化、常态化、可持续化的新阶段,要科学谋划重点任务和实现路径,推动乡村全面振兴不断夯实基础,提升效能,增强后劲。

新问题:面临三方面约束

当前,山东在农业现代化的要素匹配、乡村产业的质量效益以及乡村建设的可持续性等方面存在约束。

农业现代化面临新的要素匹配问题。“十四五”期间,山东城镇化率突破67.5%,统筹新型城镇化和乡村全面振兴取得扎实成效。但随着城镇化持续推进和农业现代化加快推进,山东农业现代化转型面临的突出矛盾由要素投入不足转向人、地、技等关键要素的结构性匹配失衡。一方面,农村劳动力持续向城镇转移,农业经营主体老龄化趋势加深,与农业规模化、机械化、智能化发展要求之间的矛盾日益凸显;另一方面,数字农业、智慧育种等现代化技术加快下沉,但农村人力资本积累、基础设施条件和服务支撑体系相对滞后,技术供给与应用条件存在明显落差,技术红利难以被普通农民有效获取,现代农业的包容性和普惠性问题不容忽视。

乡村产业发展面临质量效益瓶颈。当前山东城乡居民收入比已收窄至2.12,农林牧渔业总产值稳居全国首位,乡村旅游、土特产开发,产业集群等富民产业不断发展,乡村产业振兴取得积极成效。但山东农业总产值领先的光环之下,质量效益不高的深层矛盾亦不容忽视。从产业形态看,部分地方乡村产业发展仍主要依赖政策扶持、项目拉动和外部资源导入,内生发展动力和竞争力不强,同质化竞争,品牌溢价不高,产业链条较短,融合层次不深等问题仍然存在,“大而不强”的结构性短板尚未根本破解;从利益联结看,农民多停留在产业链的初级环节,从加工、流通、品牌等产业链增值中获益有限。

乡村建设面临可持续性挑战。近年来,山东片区化推进乡村振兴成效明显,农村面貌显著改善,乡村建设取得积极进展。但随着乡村振兴纵深推进,乡村振兴的重心应由项目投入转向长效运营,从外部输血转向内生造血,但目前与之相适应的体制机制尚未健全。从村庄发展看,集体经济两极分化问题日益突出,强村愈强、弱村愈弱的马太效应持续强化,部分集体经济薄弱的村庄缺乏稳定的自我发展能力;从设施管护看,“重建设、轻管护”问题普遍存在,大量乡村基础设施和公共服务设施建成后缺乏管护主体与管护资金,长效运营机制尚不健全;从服务保障看,农村基本公共服务均等化水平仍有待提升,教育、医疗、养老等公共服务供给不足,与农

民需求之间尚存差距。

新路径:把握四个关键点

“十五五”时期,山东需要把握四个关键点。

坚持有效市场与有为政府的有机结合。进入“十五五”时期,乡村全面振兴迈向更加注重系统集成,协同推进和长期效能的新阶段,这对资源配置方式和政策协同水平提出了更高要求。究其根本,乡村振兴并非单一产业发展和短期项目建设问题,而是兼具公共品供给、外部性治理和长周期投入特征的系统工程。无论是乡村基础设施建设,基本公共服务改善还是乡村生态环境治理,都具有较强的非排他性、外部性和长期性,单靠市场机制难以实现资源最优配置,也难以形成稳定、可持续的投入激励。山东具备产业基础完善、县域经济活跃、市场化程度高等优势,但同时也面临着区域差异明显、农村公共服务供给不平衡、基础设施管护压力大等现实问题。因此,必须注重发挥政府在规划引导、政策协同和公共资源配置中的作用,通过政府有效引导和市场高效配置协同发力,加快构建与山东省乡村全面振兴目标相适应的政策体系与投入机制。

“十五五”规划纲要提出,要健全农业农村优先发展的体制机制和政策体系,构建财政优先保障、金融重点倾斜、社会积极参与的多元投入格局,确保乡村振兴投入力度不断增强。对山东而言,“十五五”期间应注意避免“锦上添花式”资金投入和同质化项目扩张,把更多资源投向打基础、补短板、利长远的重点领域:一是围绕粮食安全和重要农产品稳产保供,持续加强高标准农田、农业节水灌溉、仓储物流等农业生产性基础设施建设;二是围绕乡村人才振兴,重点建立与农业现代化大产业相匹配的人才培育机制,加大数字农业、农产品精深加工、农村电商等领域技能人才培养力度,完善科技特派员、涉农高校专家服务基层长效机制,推动人才链与产业链精准对接;三是围绕城乡融合和农民生活水平提升,补齐农村道路、供水、污水处理、养老服务、数字基础设施等短板,提升农村基本公共服务均等化水平;四是围绕乡村产业发展,强化冷链、电商、加工、品牌等配套支撑,提升公共服务平台对产业发展的托举能力;五是围绕部分地方“重建设、轻管护”的突出问题,健全乡村基础设施和公共服务设施长效管护运营机制,理顺责任分工,经费保障和运行维护机制,真正推动山东乡村全面振兴由阶段性推进迈向制度化、常态化发展。

始终坚持农民主体地位。农民是乡村全面振兴的主体,山东省作为农业大省、人口大省,乡村全面振兴涉及主体多、覆盖范围广、区域差异大,更应把坚持农民主体地位摆在更加突出的位置。当前,山东省乡村振兴在产业发展、乡村建设、资源盘活等方面均取得明显进展,但仍须高度警惕和规避农民主体地位落实不到位问题,避免影响农民参与乡村振兴的积极性和获得感。

“十五五”时期,山东必须把坚持农民主体地位贯穿到制度设计和实践推进全过程。一方面,要切实保障农民在土地承包、宅基地使用、集体收益分配等方面的合法权益;另一方面,要健全农民参与机制,利益联结机制和成果共享机制,让农民在乡村振兴中享有更多知情权、参与权、表达权、监督权。尤其是在集体经营性建设用地入市、集体资产运营等产权改革中,要处理好集体增值收益如何分配、普通成员如何受益、长期权益如何保障等关键问题,防止农民利益被虚化、弱化。同时,推

进村民自治组织规范化建设,支持农民群众多渠道参与村级议事协商,切实增强乡村自我发展、自我积累、自我提升能力,让农民真正成为乡村全面振兴的参与者、建设者和受益者,不断增强山东乡村振兴的内生动力。

把质量提升和效率变革作为重要抓手。“十五五”规划纲要明确指出,要提升农业综合生产能力和质量效益,坚持产量产能、生产生态、增产增收一起抓,进一步提高强农惠农富农政策效能。这表明,推动乡村全面振兴不能仅停留于追求表面的数字增长,需要更加注重发展质量、综合效益和内生能力提升。

在质量变革方面,山东“十五五”时期要立足农业种类丰富、县域经济活跃优势,统筹发展科技农业、绿色农业、质量农业、品牌农业,加快推动农业向现代化大产业迈进。同时,注重提高新型农业经营主体发展质量,促进家庭农场、农民合作社、龙头企业等各类主体规范发展,推动小农户与现代农业发展有机衔接,夯实农业农村现代化的微观基础。在效率变革方面,要把提升农业政策效能摆在更加突出的位置,强化强农惠农富农政策的精准性,提升财政支农政策效能和资金效益,防止政策资源分散使用,低效投入和短期化运行,切实把政策投入转化为发展实效。此外,进一步畅通城乡要素双向流动,推动人才、资本、技术等现代要素更多向乡村配置;继续深化农业农村改革,稳步推进第二轮土地承包到期后再延长30年试点,加强农村产权交易市场规范化建设,促进农村资源资产价值实现,不断增强乡村市场发展活力,千方百计促进农民增收。

着力增强内生动力与发展可持续性。从“输血”转向“造血”,是健全推动乡村全面振兴长效机制的核心所在。从实践来看,乡村产业能否具备稳定收益能力和持续竞争力,关键在于是否立足本地资源禀赋,产业基础和市场条件,形成因地制宜、差异化发展的产业路径。脱离资源环境承载能力和市场需求盲目上项目,容易导致产业链条偏短,抗风险能力不强,可持续经营水平不高,既难以形成稳定收益,也会造成资源错配和低效投入。山东农业产业体系多元,胶东沿海、鲁中山区、鲁西平原等地区在资源禀赋、区位条件和产业优势上差异明显,这决定了山东推进乡村产业振兴不能简单套用一种模式,必须更加注重分类施策,因地制宜,坚持分类有序、片区化推进乡村振兴。

“十五五”规划纲要指出,要发展各具特色的县域经济,推动农村一二三产业深度融合,因地制宜培育农业强县、工业大县、旅游名县,推动兴县、强县、富民一体发展。因此,山东省在推进乡村产业振兴过程中,要统筹考虑资源禀赋、区位条件、生态环境、文化传统和市场需求,宜粮则粮、宜农则农、宜工则工、宜商则商、宜旅则旅,推动形成体现地方特色、契合市场规律、具有长期竞争力的产业发展格局。同时,注重延伸产业链,提升价值链,完善联结机制和运营机制,推动乡村产业由分散、粗放、短期运行走向集约、融合、可持续发展,真正使乡村产业成为带动农民增收、推动乡村可持续发展的坚实支撑。

站在新的发展起点上,山东要坚定扛牢“走在前、挑大梁”使命担当,在优化要素配置,提升产业质量,健全管护机制,激发农民主体作用等方面持续发力,不断增强乡村振兴的制度韧性,产业活力和发展后劲,在全国乡村振兴大局中更好地发挥农业大省的引领作用。

(作者分别系上海财经大学讲席教授、城乡发展研究院院长,上海财经大学公共管理学院博士)

以法治与文化之力夯实民族团结进步根基

□ 王成 齐舒瑜

2026年3月12日,十四届全国人大四次会议表决通过了《中华人民共和国民族团结进步促进法》(以下简称“民族团结进步促进法”)。这部法律创新性将中华文化的根基作用贯穿于构筑共有精神家园,促进交往交流交融,推动共同繁荣发展的全过程,体现出以法治思维和法治方式推进中华民族共同体建设的战略定力,充分发挥中华文化在民族团结进步促进法中的重要作用,对于新时代推动中华民族成为认同度更高、凝聚力更强的命运共同体,具有重大的理论价值和现实意义。

中华文化是各民族共同创造的文化瑰宝,是民族团结进步促进法的精神沃土。实现中华文化与法治建设双向赋能,同频共振,必将增强中华民族凝聚力,推进铸牢中华民族共同体意识在法治护航中行稳致远。

以中华文化增进文化认同,为法治注入内生动力。中华文化内蕴的“共同性”,天然能够激发各民族潜意识的文化认同,形塑各民族共同的价值观,促使各民族将法治精神内化于心。一方面,要深度挖掘中华文化中的思想智慧,阐释“天下为公”“和而不同”“厚德载物”等思想的深刻内涵,激励各族群众在包容多样中凝聚共识,让中华文化认同入心入脑。另一方面,要精准探索中华文化与法律所追求的公平正义之间的高度契合点,让法治在中华文化指引下,始终追求实质正义、人民福祉,始终服务于中华民族共同体建设的大局,使法治成为各族群众内心认同的价值遵循,主动践行维护国家统一和民族团结的实践要求。

以共享文化符号促进中华文化可触可及,为法治提供价值支撑。树立和突出各民族共有共享的中华文化符号和中华民族形象,使抽象的文化认同转化为可感知的日常体验,是强化法律信仰,提升法治实践的深层精神基础。一方面,加强对共享中华文化符号的历史挖掘与现代表达,将各民族共有的历史文化记忆有效固化与传递,升华为中华民族共同使用、普遍认同的文化标识。另一方面,制定共享文化符号融入城乡规划建设、公共文化服务的制度机制,将共享文化符号纳入立法规划,执法保护、司法运用的全过程,更加紧密联结各族群众的日常生活和精神世界。

以中华文化推进铸牢中华民族共同体意识教育,为法治搭建关键桥梁。教育能够从根本上培育法治的文化土壤,是法治得以确立的重要环节。坚持以“礼法兼治”教育,揭示道德教化与法律规范的相辅相成关系,让普法宣传从单向灌输变为文化共鸣;坚持以“和合共生”教育,引导各族群众理解中华民族“多元一体”格局,使各族群众养成增进共同性、尊重差异性的行为习惯,让法治的公平正义既有力度,更有温度;坚持以“家国一体”教育,涵养爱国主义精神,使各族群众在情感认同中理解法治维护国家利益、公共利益的重要性。

民族团结进步促进法创新性单列“促进交往交流交融”为章节,致力于依托法治保障,充分将中华文化融入各民族交往交流交融的每个环节,促进各民族像石榴籽一样紧紧抱在一起。

以中华文化推动互嵌式社区环境建设,为法治治理强效赋能。实现各民族在空间、文化、经济、社会、心理等方面的全方位嵌入,需要将文化的柔性力量与法律的刚性治理相结合。比如,借鉴传统“和合”文化的思想精髓,打造空间互嵌、精神交融,法治保障并重的互嵌式社区环境。具体而言,秉持空间和融,形塑各民族相互嵌入的居住格局,形成“和乐融融”的居住氛围;强调文化互融,以文化互得、文体活动、文化交融促进各民族团结融合,构筑共有精神家园;推动社会和融,坚持共建共治共享理念,将法律规范转化为社区治理效能。

以中华文化浸润青少年跨流域交流活动,为法治实践提供载体。民族团结进步促进法首次以国家法律形式,对青少年跨区域交流活动作出明确规定,这将政策倡导上升为法律义务,有助于法治精神在代际传承中生生不息。要坚持国家通用语言文字的推广、使用和强化,敦促各民族青少年在法律保障下,加强交流、达成认知、增进友谊。要坚持以法治创新青少年跨流域交流活动的形式,开展中华文化研学课程等多彩活动,讲好中华民族共同体故事,让各族青少年成长为担当民族复兴大任的时代新人。

以中华文化增强各民族文化交流互鉴,为法治精神根植沃土。增强各民族文化交流互鉴,是满足新时代各民族精神文化需求的必然要求。要以法律搭台,构建文化互学互鉴平台,依托博物馆、非遗传承基地等公共文化阵地,打造各民族优秀传统文化的集中展示窗口;要以制度赋能,切实完善文化管理、文化产权、文化产业保护等制度,营造良好的文化创新和创造环境,推出展示中华民族文脉、展现各民族优秀传统文化的新时代文艺作品。

民族团结进步促进法专章规定“推动共同繁荣发展”,进一步夯实构筑中华民族共有精神家园的物质基础。“十五五”时期,我们要聚焦各民族共同团结进步、共同繁荣发展精准发力,让中华文化资源转化为致富之源,实现文化繁荣与共同富裕同频共振。

以中华文化引领文旅融合,为法治夯实发展基础。文旅产业是推动民族地区高质量发展的重要抓手,要聚焦文化赋能与文旅产业发展的双向良性互动,以法律理顺区域协调发展机制,进一步规范东西部协作的制度逻辑和实践路径,让东部地区的先进经验、客源市场与民族地区的民族风情、壮美山水有机结合,灵活运用5D体验、实景演出等新兴数字方式,活化各民族的历史文化遗产,把民族地区的文化优势升级为经济优势,让发展红利在法治轨道上公平惠及各族群众。

以中华文化助推边境经济繁荣发展,为法治奠定物质保障。通过立法推进边境经济繁荣发展,有助于兴边富民、稳边固边战略落地生效,更好补齐区域协调发展的短板。支持边境贸易,鼓励跨境经济合作区,因地制宜“口岸经济”“落地经济”“文旅经济”转型,深化互利共赢,促进民心相通;支持边境小康村产业发展,探索边境跨境电商直播、跨境文化走廊、跨境劳务合作等创新形式,让边境各族群众实现增收致富。

以中华文化培育时代新风新貌,为法治营造社会氛围。唯有实现物质文明与精神文明的协调发展,人的全面发展与社会进步的有机统一,才能真正实现共同繁荣发展。一方面,要充分发挥社会主义核心价值观对思想道德建设的引领作用,深化爱国主义、社会主义、法治教育,促使各族群众衷心认同社会主义意识形态。另一方面,坚持以文化“两创”激活传统习俗的时代价值,弘扬尊老爱幼、崇德向善、尊法守法的中华传统美德,让法治融入日用而不觉的生活实践中枝繁叶茂。(作者分别系山东大学政治学与公共管理学院教授、山东大学国家治理研究院研究员,山东大学政治学与公共管理学院博士研究生)

理论在具

探索山区片区化推进乡村振兴的新路径

□ 张涛

文章导读

“分类有序、片区化推进乡村振兴”已被正式写入“十五五”规划纲要。回看片区化推进乡村振兴,从基层探索到国家行动的跃进过程,山东是全国较早开展探索的省份,沂源更是山东最早探索的县域之一。打造乡村振兴齐鲁样板,是习近平总书记赋予山东的重大使命。正是着眼国家和山东所需、发展所向和自身所能,沂源深入运用“千万工程”经验,早在2018年就启动11个示范片区建设,努力在山东打造乡村振兴齐鲁样板路上先行,为全面推进乡村振兴贡献县域经验。多年来,沂源坚持“抓村连片、示范带动”思路,持续深化片区化战略,扎实推进44个示范片区建设,覆盖51.6%的村,走出了一条以片区化建设支撑山区农业县乡村振兴的特色路径。

基于现实作出战略选择,率先探路

沂源在全省率先坚持以片区化为抓手,全力推进国家乡村振兴示范县创建工作,绝非偶然选择,而是基于当地特殊县情、乡村振兴现实困境等情况作出的战略选择。以下几点情况,是沂源因地制宜走上片区化建设之路的重要原因。

农村面积大,但资源散、实力弱。沂源是典型的山区农业县,辖区面积1636平方公里,山地丘陵面积占比99.3%,农村占98%,多数村户规模偏小,基础薄弱,资源分散,形不成规模效应。拿果品销售来说,80%—90%靠“坐等上门收”和“估堆卖通货”等传统手段,“小生产与大市场”矛盾突出,削弱了议价权和市场竞争。

农村人口多,但老龄化严重。沂源57万人口,农民占63%,60周岁以上农村老年人更是占农村总人口的33.7%。拿果农年龄来说,50岁以上的超过60%,60岁以上的占到将近一半。面对这样的年龄结构,不难判断,地种不了,种不好的问题就在眼前。

农业占GDP比重高,但发展模式落后。农业占全县生产总值的13.4%,占比远高于全国、全省、全市平均。但占比高,并不意味着含新量、含金量高。可以看到,沂源农业产业链条短,以初加工为主,深加工企业数量少,果蔬等精深转化率不到10%,产品附加值低,价值转化渠道不宽,产品处于微笑曲线的低端。

这些情况既决定了,沂源县域高质量发展,最艰巨、最繁重的任务在农村,又意味着,推进乡村振兴迫切需要各村村“攥指成拳”,搭建起资源要素的聚合平台,统筹平台,承载“五个振兴”系统性落地。

而片区建设,目的就是为了解整合资源、统筹布局,让资源在更大范围内优化配置。这无疑破解沂源乡村振兴诸多现实问题的有效路径。可以说,在全省率先探索片区化推进乡村振兴,是沂源主动扛牢政治责任,充分把握当地实际,顺应百姓对美好生活的期盼作出的科学决策。

明确一个总抓手,牵住“牛鼻子”

片区化推进乡村振兴,不能眉毛胡子一把抓,而是要从实际出发,找准重点方向,重点工作,以重点突破牵引带动片区化建设。

片区化推进乡村振兴,最终目的是让农民过上好日子。沂源是农业大县、林果大县,但农村“老龄化、空心

化、细碎化”加剧,农业劳动力缺口逐步扩大。“谁来种地”“怎样把地种好”“如何养老”等问题,成为关乎群众幸福生活的关键因素。沂源全面推进乡村振兴亟待破解的紧迫课题。因此,在充分调研的基础上,沂源谋划了“为农民种地、为农民养老”这一总抓手。

谁来种地?如何种地?沂源充分发挥党支部领办合作社带动作用,构建“党支部+合作社+农户”、共富公司等利益联结机制,有序推动资源要素整合,让“小田变大田”,通过保底分红、入股参股等方式推动农民增收致富。比方,饮水思源,沂源乡村振兴示范片区,通过流转土地,打造酥梨、苹果等6个千亩示范园,引入外地农业企业,提供专业技术力量;委托县国投集团统一购销生产资料降低成本;采取“返包托管、定价回购、公司销售”的模式,将各方主体捆绑成利益共同体。这些模式既让农民唱“主角”,又增加了农民的收入。目前,片区村均集体收入超过30万元,村民人均收入3.2万元。

谁来养老?如何养老?为了让农村老年人吃上热乎乎的营养餐,沂源利用农业发展成果反哺民生,通过整合政府、国企、村集体等多方资源,全域建设398处集助餐、助浴、助医、助购等于一体的“沂源红”民生综合体和服点,日均服务老人1.4万余人。为了破解农村老年人精神空虚问题,沂源全覆盖组建“沂源红”先锋志愿服务队520余支,通过组织引领、干部带头、党员示范,调动激发广大群众投身乡村治理,以善治打造和美乡村。

沂源聚焦“为农民种地”,不断探索新模式新机制,整合各类资源要素,带动了产业发展和农民增收,进而破题“为农民养老”,正实现“种地一养老”的良性循环。

按照规律办事,稳步推进

片区化,是解锁乡村全面振兴的金钥匙,但不是一把万能钥匙。实事求是,按照规律办事,是万千乡村蝶变背后的关键密码。沂源遵循乡村演变规律和产业发展规律,注重把握了以下几点。

一是坚持规划先行,做到全县一盘棋。“决策失误是最大的无底洞”“规划失误是最大的浪费”,城(镇)是人的载体,也是工商业的载体,只有“强城”,才能赋能,农村是农民生产生活的家园,也是乡村振兴的主战场,只有“兴村”,才能提质。推进县城高质量发展,不能“一边是繁荣的城市,一边是凋敝的农村”,加快融合发展,才能同步迈向现代化。沂源坚持从实际出发,聚焦破解城乡二元化主要矛盾,围绕缩小镇办、城乡、收入“三大差

(作者系中共沂源县委书记)

