全球视角下的乡村振兴思考

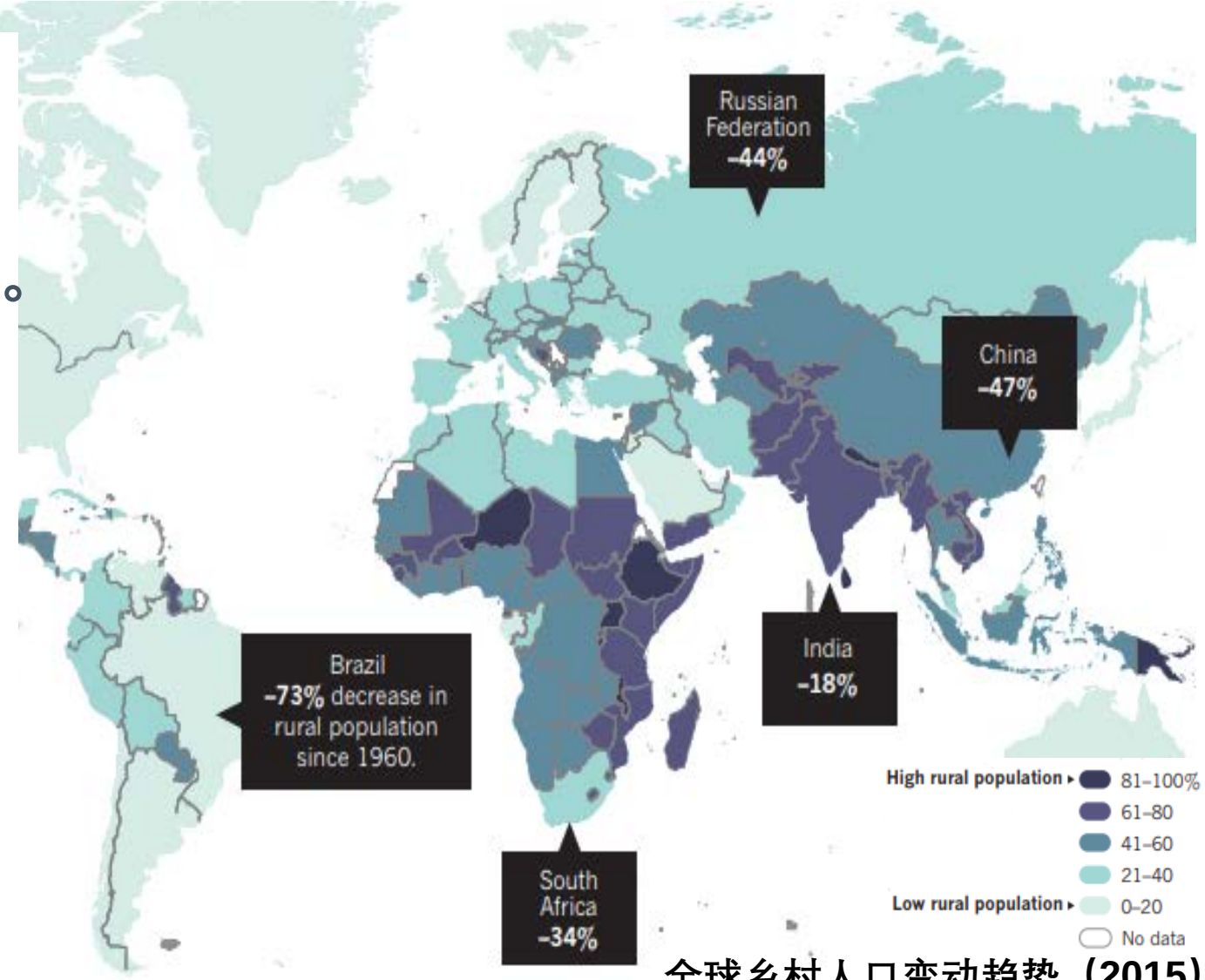
陈志钢

浙江大学讲席教授, 中国农村发展研究院国际院长
国际食物政策研究所(IFPRI)资深研究员

2019.12.02

全球经济增长乏力

- **受逆全球化冲击，贸易保护主义抬头、全球治理弱化，全球经济活动在 2019 年上半年依旧疲软，增长仅有 2.6%（World Bank，2019）。**
- **城市化是世界上绝大多数国家刺激经济增长、改善人民生活水平的发展路径，乡村在各国的发展政策中普遍被忽视、发展滞后，在冲击中将更加脆弱 (Liu 和 Li，2017) 。**
- **乡村振兴可以成为乡村和城市经济增长的共同引擎，将日益成为全球性的重要议题。**



全球乡村人口变动趋势（2015）

来源: Liu & Li, 2017. Revitalize the world’s countryside. *Nature*, 548(7667): 275-277.

美国乡村发展经验：保持城乡联系

- **背景:** 乡村经济部门资本密集度日益增强，就业机会减少和技能不匹配等问题凸显
- 采用城乡一体化发展策略和城乡共生型区域发展模式，促进小城镇发展，保持农村与城镇的联系
- 2017 年，美国政府成立了农业和农村繁荣跨部门工作组 (Interagency Task Force on Agriculture and Rural Prosperity)，主要在电子网络、生活品质、劳动力水平、技术创新和乡村经济 这五个领域促进乡村发展，其中电子网络联系并促进其他四个领域。
- 农业科教：始终重视农业科教，形成了教育、研究和推广“三位一体”的体系

来源: IFPRI, 2019；陈志钢等，2019.

欧盟乡村发展经验：提供乡村发展支持

欧盟共同农业政策 (CAP): **将**农业补贴转变为对乡村地区发展的支持

- **从**产品/**价格支持**转向对农民的收入支持和直接补贴 (CAP**第一支柱**)，**主要包括**：
  - **鼓励**农民生产高质量农产品
  - **支持**农民按照欧盟标准生产
  - 对采用高标准动物福利的农民实行补贴
  - **以及增加**对青年人进入农业的投资补贴
- **成立**专项基金支持农村地区发展 (CAP**第二支柱**)
- **新的更具**针对性和公平性的乡村发展措施和计划

➢ **在共同**农业政策的基础上，各成员国也将单一的农业支持转变为对乡村发展的支持，基于各国健**全的**农业法律体系，结合 “**自上而下**” **和**赋予乡村居民足够话语权的“**自下而上**”**的路径促**进乡村发**展**。

来源: IFPRI, 2019；陈志钢等，2019.

法国乡村发展经验：均衡化发展目标

- **背景**：
  - 二战后城市化高速发展，以巴黎为代表的大城市与其他地区差距迅速扩大，乡村青壮年劳动力大量外流；
  - 乡村地区基础设施落后、产业单一、农业生产以小农为主要的生产经营单位、土地碎片化等问题突出。
- **以“均衡化”为目标**：采取了城乡均衡、产业均衡、人与自然均衡等策略，渐进、综合地开发乡村；
- **通过《农业指导法》及其补充法案**：
  - 强调由中央政府引领的乡村发展，鼓励人们创业和发展现有产业、多功能农业，在保护家庭农场的同时鼓励农场兼并
  - 公共服务：被视作保证乡村经济吸引力、生活质量和广泛平等机会的关键因素；通过法律加强投入；
  - 环境保护：通过专门计划（Natura 2000）以及扩展土地利用规划系统来保护一些特定或脆弱的区域；
  - 乡村治理：近 20 年来以法律的形式明确了地方公共部门干预乡村发展的权力，同时更注重调动乡村地区微观层面的自主性，激发乡村发展的内生动力。

来源: IFPRI, 2019；陈志钢等，2019.

德国乡村发展经验：城乡等值化目标

- **背景：**
  - 德国乡村地区在二战后首先出现了严峻的人口危机；
  - 60 年代后“逆城市化”对乡村基础设施和公共服务等提出了更高要求；
  - 90 年代以来，乡村地区人口流动、人口结构变化、国际移民、区域发展不平衡长期带来挑战。
- **城乡关系：设立促进城乡等值化发展的目标；**
- **生活环境：进行土地整理和村庄更新，改善乡村生活条件；**
- **产业发展：发展多功能农业和乡村，创造非农领域稳定就业；**
- **乡村治理：“自下而上”的乡村发展规划方式**
  - 以“乡村地区发展联合行动”(LEADERS)项目为代表，突破了部门和层级的限制，由不同部门、机构的利益相关者共同形成了地方行动小组(LAG)，构建起政府和社会资本合作的平台，一方面形成了不同利益相关者关于乡村发展的价值认同，另一方面也反映了各个层面的发展诉求。

来源: IFPRI, 2019；陈志钢等，2019.

日本乡村发展经验：改善生活条件

- **背景**：城乡收入差距过大、农业人口快速向非农产业转移、进口农产品冲击加剧、政府税收减少、生态环境恶化等
- **由政府主导**：
  - 实施大量基础设施项目和进行直接补贴
  - 乡村治理：与合作组织、非政府组织以及农协（由农户、社区、私人部门等组成）共同参与
  - 产业发展：致力于拓展乡村的多功能性，**“一村一品”和六次**产业化推动产业融合和城乡融合
  - 环境保护：发展环境保全型农业，一方面强调与科学技术成果相结合，走资源可持续利用之路；另一方面更强调重视传统农业生产技术的特点，发挥农业自身具有的多样性和循环功能
  - **社会安全**网络和服务：采用强制性的社会长期护理保险，基于老年人的身体和精神状态为老年人提供服务 **(Muramatsu & Akiyama, 2011)**

来源: IFPRI, 2019；陈志钢等，2019.

泰国乡村发展实践：加强地方能力建设

- **发展营养敏感型农业：**
  - 将营养纳入国家农业发展战略规划，推广校园午餐计划和校园牛奶计划，同时推广村级营养改善计划
- **一村一品 (OTOP)：**
  - 政府积极倡导推广地方产品，为贫困户提供多样化收入来源
- **乡村治理：**
  - 不同于“自上而下”和“自下而上”的路径，泰国政府将决策权下放到地方，通过建立社区工作者评审体系(Community Worker Accreditation Scheme)，加强地方政府及其他社会组织领导者的能力建设，由有能力的个人或组织主导当地促进农业和乡村可持续发展的自治(Kelly 等，2012)
- **社会服务：**
  - 通过“村镇保健志愿者” 等活动，持续支持农村社区和脆弱群体

来源: IFPRI, 2019；陈志钢等，2019.

中国乡村发展实践：乡村振兴战略

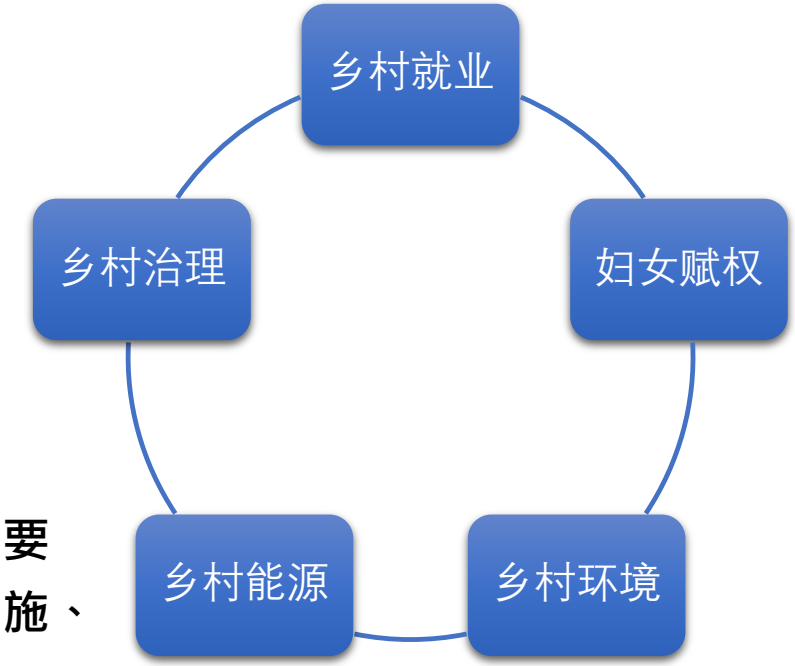
- 中国成为中高收入国家，经济结构转型进入关键阶段，但社会不平等程度严重
- 在城乡二元结构下，城乡之间不平等现象迅速凸显，乡村衰落逐步成为经济和社会发展的结构性问题
- “中等收入陷阱”: 健康、营养与教育公共投资的不足阻碍了低收入居民人力资本积累， 使其难以应对科技进步与经济的快速发展，面临低收入、失业等问题的困扰。不平等现象容易激化社会矛盾，拖累经济增长

- 在国家战略层面提出乡村振兴
  - 十九大提出乡村振兴战略，“产业兴旺、 生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”总要求
  - 机构改革将农业部改组为农业农村部，统筹实施乡村振兴战略
- 在地方层面探索落实乡村振兴战略
- 总结和推广自身在乡村振兴过程中的经验和教训，可以帮助世界上其他国家应对乡村发展的挑战，使中国在全球治理中更好地发挥作用（陈志钢等，2019）。

来源: IFPRI, 2019；陈志钢等，2019.

城乡融合经济 (IFPRI，2019)

- 迫切需要转变当前偏重于城市的政策取向，进而采取一种将乡村经济构建为城市经济平等伙伴的发展模式，即“城乡融合经济”(*Rurbanomics*)
- 城乡融合经济发展模式关注并解决一个关键问题是：
  - 如何通过赋权乡村及其人口，实现乡村地区乃至整体经济的包容性和可持续发展？
- 要解决这个问题，需要至少五类基石：
  - 就业: 增加乡村地区非农就业机会，提高农村居民非农就业能力
  - 赋权: 乡村振兴需要全体社会成员共同参与、普遍获益，包括妇女
  - 环境: 乡村提供生态系统服务的功能至关重要
  - 能源: 获取能源和技术（如ICT技术）有助于减少贫困和加强城乡联系
  - 治理: 适当、可预测的法律法规；适当的农村组织结构；问责制度等



- 要转化城乡二元结构、建立城乡融合经济、促进经济社会整体发展，还需要各级政府协调一致，政府、市场和公民社会共同参与，兼顾农业、基础设施、教育和营养健康等众多部门。

来源: IFPRI, 2019；陈志钢等，2019.

对中国乡村振兴的启示

- 实现乡村振兴、城乡融合发展最根本的途径就是将乡村经济构建为城市经济的平等发展伙伴，解决城乡二元经济结构造成的发展不均衡的结构性问题。
- 乡村振兴的长期发展过程中，需要强调全球视角
  - 更好的认识和把握影响中国乡村发展的全球性趋势
  - 积极参与农业和乡村发展的相关国际标准制定
  - 总结全球与中国在乡村振兴过程中的经验，更好的参与全球治理
- 具体实践要特别关注四个方面
  - 更多的关注和反映农村及其居民的需求
  - 要发展地方产业，促进地方产业融入到国家多元化产业体系中，强化经济基础的可持续性
  - 在国家和全球变革的过程中主动寻找并扩大地方发展的机遇
  - 要赋予地方社区和政府权力，通过跨级别、跨部门的合作促进乡村振兴

来源: 陈志钢等，2019.