

“三农”决策要参

2018年第7期（总第225期）

清华大学 中国农村研究院

2018年5月15日

山东博山探索乡村振兴路径的 成效、问题与建议

内容摘要：为探究县域落实乡村振兴战略的具体探索和做法，我们赴山东博山开展了调研。调研发现，博山以接一跨二连三、接一连二、接一连二连三的产业融合发展和集体产权制度改革为抓手，促进产业兴旺和农村经济发展，带来了乡村发展水平的整体性提升。调研同时发现，博山已具备实现乡村全面振兴的政治保障、组织保障、资源丰富和模式多样等优势，但也存在工作机制联动性不强、产业发展基础薄弱、民生问题突出、治理任务艰巨等难题。为此，我们建议：强化领导责任，健全工作机制，增强工作推进的整体性、关联性、系统性；强化规划引领，注重村庄分型和长短结合，分类分段地推进工作；选定带动载体，搭建发展平台，选准工作抓手，谋划实现路径；汲取各类资源，借鉴成功经验，补齐发展短板。

关键词：乡村振兴 实现路径 建议 博山

实施乡村振兴战略，是党的十九大作出的重大决策部署。县域如何落实乡村振兴战略，是一个亟待研讨的课题。作为全国乡村状况平均水平的代表，山东省淄博市博山区以产业融合发展和集体产权制度改革为抓手推进乡村实现全面振兴的路径探索，对其他县域落实乡村振兴战略具有启示意义。

一、探索乡村振兴实现路径

博山立足产业融合发展和集体产权制度改革，促进产业兴旺和农村经济发展，进而推动乡村发展水平的整体性提升，是县域落实乡村振兴战略的一条可取路径。

（一）以产业融合发展为抓手带动乡村振兴

一是“接一跨二连三”的产业融合模式，带动农业提质增效、农民增收致富和农村环境改善。源泉镇挖掘自然生态优势，开发特色猕猴桃种植并拓展功能链，通过“农业经济组织+产业协会+农户”模式，带动 80%的农户种植猕猴桃 1.5 万亩，区域品牌效应明显，产品供不应求，其中，采摘占 70%，线上和线下销售分别占 10%和 20%。2017 年，全镇猕猴桃产业实现人均增收 2.6 万元，带动 900 多户贫困户脱贫。博山镇上瓦泉村研发种植富硒有机草莓，开拓四季采摘与休闲观光农业，拓展了增效增收空间。2009—2017 年，村人均收入由不足 2000 元增加到近 2 万元，村集体经济收入由 2.8 万元增加到 260 余万元。经济发展推动道路硬化、垃圾清理、房屋拆旧建新、健身广场建设等，人居环境显著改善。

二是“接一连二”的产业融合模式，带动农户致富、贫困户脱

贫。池上镇山珍园食品科技有限公司依托当地土地和劳动力资源优势，以“产业协会+龙头企业+合作社+农户”的模式，聚焦桔梗种植、加工、储运和出口。一方面，联合企业抱团，通过“五个统一”的标准化和规范化发展，将“池上桔梗”打造成国际知名品牌。目前，全镇桔梗出口量占全国总出口量的 90%、韩国总进口量的 95%，年出口创汇达 3000 万美元。另一方面，带动农户和贫困户多途径增收。每年每户种植桔梗实现纯收入 5000 元/亩；50 岁以上劳动力参加粗加工，按每斤 0.7 元计价；30~50 岁劳动力参加精加工，获得收入 3000 元/月。带动 18 个乡村、768 户贫困户、1444 人实现脱贫。

三是“接一连二连三”的产业融合模式，带动乡村全面振兴。

池上镇中郝峪村以美丽乡村建设为统领，着力于村容村貌整治、生态修复、特色挖掘、村规民约完善和合作社建设，推动农产品生产、加工和餐饮、康养、医疗、体验等服务业的有机结合，集中发展休闲农业和乡村旅游；同时推进集体资产股份制改革，鼓励村民以土地、房屋、山林、资金和劳动力入股，创新出“公司运作+单体承包（项目）+全体村民入股”的运营模式，实现了产业兴旺和农民富裕。2017 年，实现乡村旅游综合收入 2800 余万元。2003—2017 年，村民人均收入由不足 2000 元增加到 3.8 万元，远远高于山东省农村居民人均可支配收入 15118 元的水平；村集体经济收入由 2200 元增加到 370 万元；中郝峪村先后被评为首批“中国乡村旅游模范村”“全国休闲农业与乡村旅游示范点”。该模式被称为“郝峪模式”，向山东其他地区、河南、河北、内蒙古输出。休闲农业和乡村旅游的发

展带来了村庄的全面振兴：2017年“村两委”委员选举得票率分别达到100%和99.8%；山更青、水更绿，农民吃上“生态饭”；村民一言一行尽显淳朴民风、文明乡风；大量农民工和有较高文化素养的年轻人回乡创业，一个自我发展推进乡村振兴的局面已经形成。

（二）以集体产权制度改革为抓手带动乡村振兴

域城镇南域城社区推进集体资产股份制改革，于2014年正式挂牌运营经济股份合作社，明晰产权关系，盘活集体资产，资源变资产、资产变股份、村民变股东，实现集体资产保值增值、村民增收致富、民生水平改善和治理效率提高。2014—2017年，村集体资产增值5670万元，增幅达56.6%。村集体收入四年累计超过1.3亿元，实现净利润4905.6万元。股份合作社对成员身份实施动态管理，每年按资产收益率的5%左右对全体股民进行收益分配，改制后户均年收益约达5000元，四年连续分红金额累计达995万元，年人均分红1750元。社区内老人、儿童、因病致残者均可获得额外补助：男满60岁、女满55岁每月可分别获得310元、300元生活补助；6岁以下儿童每月可获100元生活补助，3~6岁儿童每年报销幼儿园学费5800元；因病致残者每月可获120元生活补助，同时享受新农合二次报销。村集体股份制改革还提高了农民参与乡村治理的意识和意愿，保障了居民的知情、参与、监督和决策权，提高了治理效率。

二、优劣势分析

（一）政治和组织保障优势明显

一是充分发挥党管农村工作的优势，成立乡村振兴战略工作领

导小组。领导小组由区委书记牵头，统一领导区直相关部门和乡镇政府开展工作。农业局、农开办、商务局等围绕“产业兴旺”开展产业融合发展、集体产权制度改革、农村电子商务、农业走出去等工作。环保局、住建局、农业局等围绕“生态宜居”开展美丽乡村建设、城乡环卫一体化、户户通道路建设、清洁能源供暖等工作。文化出版局、文明办等围绕“乡风文明”开展乡贤文化建设、移风易俗、乡村记忆工程等工作。组织部、民政局、综治办等围绕“治理有效”开展村改居、基层党组织和领导班子建设、“第一书记”、网格化管理等工作。财政局、发改局、农业局、扶贫办、民政局等围绕“生活富裕”统筹推进城乡基本公共服务均等化和脱贫攻坚工作。

二是开展规划编制前期调研准备工作。目前已形成北部发展都市农业、西部发展观光农业、东南部发展特色休闲农业的农业发展格局。已形成四条休闲农业带动第一产业的发展路线，源泉一池上线（沿线 26 个村庄），石马—博山线（沿线 18 个村庄），地质生态旅游线（沿线 8 个村庄），古村落乡愁旅游线（沿线 13 个村庄）。已经形成“一村一规划一建设工作”的乡村振兴战略实施思路。已优先安排 65.8 亿元投资，投资覆盖 18 个乡村振兴重大项目，其中，文化旅游 55.6 亿元（占比 84.5%），现代农业 6.2 亿元（占比 9.4%），社会民生 1.6 亿元，健康养老 1.6 亿元，城建基础设施 0.8 亿元。

（二）可启用的振兴元素丰富

一是可挖掘的资源要素丰富。博山的山、水、林、泉、石等生态资源，孝文化、红色文化、工匠文化、历史文化等文化资源，是

吸引资本和项目进村的重要元素。以此打造生态、文化、康养等旅游品牌，推进生态城镇、特色小镇建设，打造国家级、省级传统古村落，是推进乡村振兴的重要切入点。池上镇的鲁山国家森林公园，石马镇的五阳湖国家湿地公园，八陡镇的青石关村、福山村省级传统古村落，博山镇的陶瓷日用玻璃特色小镇、草莓采摘、杏花节等节会活动，都是当地的典型案例。**二是可借鉴的成功模式多样。**目前博山已具有经济振兴的成功模式，部分模式已成功对外输出。山珍园、“郝峪模式”、博山镇上瓦泉村“采摘+旅游”、域城镇农村集体产权改革模式等，为落实乡村振兴战略提供了借鉴路径。

（三）多个层面存在短板因素

一是工作机制联动性有待强化。乡村振兴的合力尚未形成，各职能部门各自为战的惯性存在。如村改居涉及国土、规划、住建、农业等部门，缺乏统一领导，村改居后政策落实有待加强。**二是农业产业发展基础不强。**较全国水平，博山质量兴农、品牌强农的实践水平不高，带动能力强的新型经营主体数量不足，新产业新业态发展模式同质。特色农业规模小，产业深加工水平不高且链条不长，休闲农业功能链拓展不够，项目示范带动能力弱。乡村旅游连片发展与一村一品存在潜在的功能定位冲突，生态旅游资源未实现景区化管理利用。**三是农民民生问题突出。**利益链接机制不健全，新型经营主体对小农户的带动力不强，农民在地增收途径相对欠缺。农村环卫基础设施滞后，分散式畜禽养殖污染处理难，农村“气代煤、电代煤”等清洁供暖难普及，村内道路“户户通”工程资金紧张。

四是农村治理任务艰巨。人口老龄化、村庄空心化、家庭离散化态势仍然趋强，不乏“墙上村规”“纸上民约”的情况，良好家风、淳朴民风重树难，农村赡养老人问题显化，文明乡风的培育仍有难度。

三、思考与建议

（一）强化领导责任，夯实政治保证和组织支撑

一是强化党的领导，确保农业农村工作优先推进。在党委领导的乡村振兴战略工作领导小组带领下，确保农业农村工作在干部配备、要素配置、资金投入、公共服务上优先保障。切忌“说起来重要、干起来次要、忙起来不要”的工作态度。**二是建立健全工作机制，增强工作推进的整体性、关联性、协同性，形成工作合力。**各相关职能部门要明确分工，夯实责任，发挥优势，协同配合，相互支撑，有序、有效地联动，在强化资源要素支持和制度供给的工作推进中形成发展合力。切忌各个职能部门九龙治水，要搞好“大合唱”，确保乡村振兴工作一盘棋。建立乡村振兴实绩考核制度、激励机制和问责机制，确保工作任务落地生根。

（二）强化规划引领，分类分段地推进工作

一是编制县域规划和专项规划。编制要以即将出台的《乡村振兴战略规划（2018—2022）》为指引，借鉴地方成功经验，结合区域自身发展现状、需求和目标，充分重视农民意愿和农民主体作用，科学把握乡村差异性和发展走势分化特征，根据资源禀赋条件、村庄治权与产权关系、乡村振兴抓手选择等，对村庄进行科学分类并开展优劣势和机会风险分析，做到分类指导、精准施策，确保规划

的前瞻性、指导性、可操作性。**二是工作推进注重长短结合。**对应国家层面设置，短期内，推进路径上以农村经济发展为抓手，在资源要素挖掘和部门联动协作的工作推进中同步推向“五位一体”的全面振兴。长期内，从领导体系、战略规划、制度设计、组织保障、政策供给等宏观层面谋划全局，从产业发展、乡村布局、要素配置、土地利用、基础设施、公共服务、农民参与等中微观层面谋划实事，扎实推进，久久为功，力争同步或提前实现中央提出的中长期目标。

（三）注重因地制宜，谋划实现路径

一是选定带动载体，发挥辐射作用。坚持产业强县兴村理念，选择乡镇为产业发展载体，多维度推进乡村振兴。乡镇是上连县、下带村的联结点，是产业融合发展的补短板，是城乡融合发展的最佳契合点，能够有效聚合政策、资金、要素等资源，成为乡村振兴的实践者、组织者和引领者。**二是搭建发展平台，集聚要素资源。**以农村基层党组织为核心，以集体经济组织、农民合作组织、新型农业经营主体等为主体，发挥他们的整合力量，搭建发展平台，吸引智力、资本、技术、管理等现代要素入村，统筹解决人、地、钱的难题。**三是选准工作抓手，统筹谋划推进。**坚持农业、农村、农民的“三农融合”，科学选择乡村振兴的抓手，如产业融合发展、集体产权制度改革、美丽乡村建设等，统筹推进全面振兴。

（四）汲取各类资源，补齐发展短板

一是深刻领会中央部署，积极对接和争取政策资源。密切关注各级各部门的相关制度安排和政策供给，积极搭建平台，争取和吸

引各类资源，强化人、地、钱的要素支持。注重懂农业、爱农村、爱农民的“三农”工作队伍建设，在培育和吸引上下功夫，强化乡村振兴的人才支撑。二是引入现代理念，创新发展方式。针对短板所在，量身定制发展方式。推行绿色生产方式，提升农产品质量安全。以市场化、信息化、科技化、特色化为支撑，着力打造区域品牌、公共品牌，实现优质优价，走好绿色兴农、质量兴农、品牌强农之路。坚持市场需求导向，以多元化、个性化、差异化为基准，发展新产业新业态新模式，走好产业融合发展之路。三是借鉴成功经验，着力排除发展障碍。强化农业农村基础设施建设，改善农村人居环境。借鉴“三治融合”方式，有效发挥村规民约和新乡贤在乡村治理中的积极作用。对接百姓需求，建设农村文化礼堂，让老百姓就近享受丰富多彩的文化大餐，弘扬传统道德文化，推广家训，培养良好家风。有效发挥科技支撑作用，把乡愁、生态、环境变成产品、生产力和财富，切切实实将生态环境变成生态经济，将绿水青山变成金山银山。着力于产业融合发展，创新利益联结模式，通过土地流转、订单合同、土地托管、互助服务、股份合作等，将小农户纳入现代农业发展轨道，拓宽农民增收途径。

农业农村部管理干部学院 刘红岩

中共中央党校科学社会主义教研部 王晓莉

清华大学中国农村研究院 臧良震

清华大学中国农村研究院 胡凌啸



清华大学 中国农村研究院

地址：北京·清华大学公共管理学院 612 室（邮编 100084）

电话：86-10-6277 3526

传真：86-10-6279 6949

电子邮箱：cirs@mail.tsinghua.edu.cn

网址：<http://www.cirs.tsinghua.edu.cn>



欢迎关注清华大学

中国农村研究院官方微信

刊号：TH-T-1021

（使用本文需征得清华大学中国农村研究院同意）