乡村振兴

周黎安

北京大学光华管理学院

主要内容

- 如何理解乡村振兴战略?
- 乡村振兴难在何处?
- 如何实现乡村振兴?
- 从政经互动的视角看乡村振兴：理论与案例

乡村之于中国：创造奇迹的地方

- 农耕文化和乡土社会孕育了悠久而深厚的中华文明；近百年来中国农村是创造人间奇迹的地方
  - 毛泽东与共产党人在农村发现了革命的种子，找到了革命的朋友，找到了“星星之火，可以燎原”的地方，提出“农村包围城市”的革命战略
  - 新中国计划经济时期，在农民收入极低的情况下，通过农村教育扩张、“赤脚医生”制度，以低成本、广覆盖构建了高效的全国基础教育和公共卫生体系，使中国的初中入学率、婴儿死亡率和预期寿命指标达到了中等收入国家的水平，受到国际机构的高度赞扬和推荐
  - 中国的改革开放始于农村，在1979年某个夜晚，安徽小岗村18位农民摁手印签署的一纸“生死契约”掀开了分田到户的改革大幕，终结了人民公社制度
  - 1980-1990年代“异军突起”的乡镇企业一度贡献了中国GDP的三分之一，工业产值的二分之一，创造了发展中国家农村工业化的典范

乡村之于中国：现代化的负重者

- 计划经济时期，中国重化工业化所依赖的巨额资金积累相当一部分来自农业剩余，通过“剪刀差”的隐蔽方式转移到城市和工业部门
  - “统购统销”与人民公社制度使农民生活在低效率、低收入的状态之中

- 数亿农民工的辛勤劳动支撑了享誉全球的“中国制造”、“世界工厂”和经济奇迹，而每当中国经济遇上重大冲击（如2008年全球金融危机、2003年非典、2020-2022的新冠疫情），数千万农民工返回老家，城市得以避免大规模的“失业潮”冲击，中国创造的“两个奇迹”的坚强后盾

- 上世纪九十年代中后期凸显的“三农问题”引起社会高度关注，导致随后的农村税费改革、2006年农业税取消，农村从以前的资源汲取和输出型逐步转变为资源输入型，大量资金和项目下乡
  - 新农村建设、精准扶贫、乡村振兴、和美乡村，但城乡二元格局仍在

工业化和城市化视角下的农村和农业

- 刘易斯（1954）的“二元经济”理论仍然是我们思考经济发展和现代化过程**最简洁、最深刻的基准理论**

- 经济发展和现代化就是从二元经济向一元经济过渡，二元经济是**传统部门（以传统农业、小农经济/家庭生产、剩余劳动力为特征）与现代部门（生产率较高的工业聚集于城市部门）**并存
  - 经济发展就是一个工业化和城市化的结构性变化过程，即产业比重的变化以及农村剩余劳动力向工业和城市的转移过程
  - 经济发展是一个从低生产率活动向高生产率活动转型的过程，工业和城市对应的是更高效率的产业和空间活动形式
  - 在农村剩余劳动力消失之前，城市工业部门的扩张不会带来工资水平的上升，而后续的扩张必然是以工资上升为特征

从乡土中国到城乡中国，再到城市中国？

- 传统工业化、城市化和现代化理论都预言了生产要素从农村向城市的单向运动（资金、劳动力、土地、原材料），农村基本属于被消灭的对象，中国过去四十年见证了农村“空心化”和衰败过程

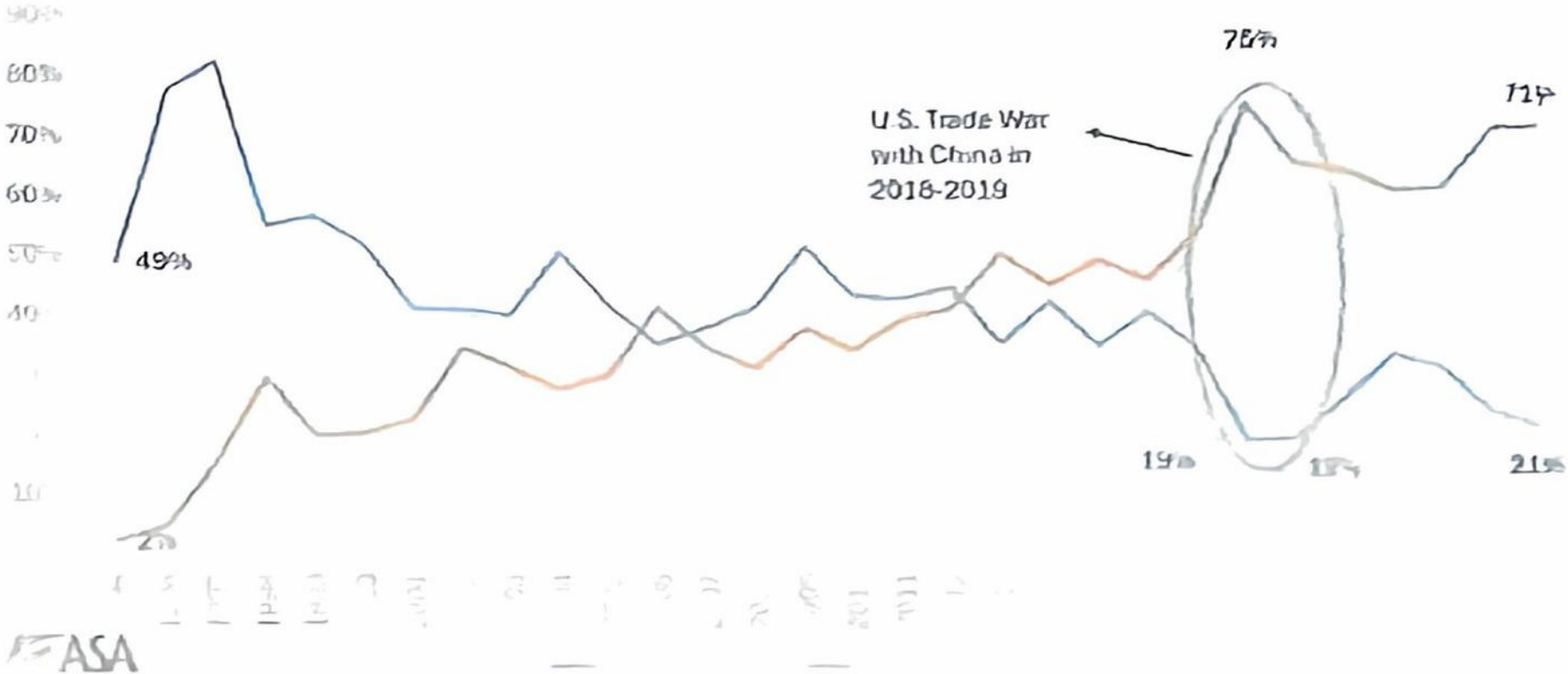
- 改革开放之初，中国80%人口在农村，农业贡献了30%的GDP，现在农业对GDP的贡献低于10%，农村常住人口只占30%

- 中国从乡土中国到城乡中国，是否会继续走向城市中国，以至于农村在中国经济的战略定位趋于边缘化？农村、农业、农民在中国式现代化的进程中会走向怎样的发展格局？与人们形成的现代化认知有何系统的差异？国家对于中国农村、农业和农民的战略定位是什么？

农业农村之于中国的战略定位：食物安全

- 我国占世界9%的耕地、6%的淡水资源，却解决了世界约20%人口的吃饭问题，中国人的饭碗牢牢端在自己的手中
  - 2024年我国人均粮食占有量超过500公斤，高于人均400公斤的国际粮食安全标准线；小麦、水稻自给率超过100%，玉米自给率达到95%以上，实现谷物基本自给、口粮绝对安全
    - 按照国际公认的人均400公斤粮食安全线，中国至少要保障6.4亿吨粮食，2021年全球粮食出口总量为2.06亿吨，2023年为4.68亿吨
  - 果菜茶肉蛋鱼等产量稳居世界第一，较好满足人民群众日益升级的消费需求
- 但是，我国饲料、食用植物油、糖料、牛肉、奶类等，对国际市场的依赖程度还很高，中国人的高品质生活高度依赖进口
  - 我国大豆产量2028.5万吨，进口9108万吨（全球出口量16837万吨），对外依存度高达80%以上，食用植物油进口648万吨，对外依存度70%
  - 食糖产量为1040万吨，消费量为1540万吨，自给率不足70%
  - 猪肉羊肉自给率95%左右，牛肉每年进口量200多万吨，自给率75%
  - 牛奶自给率只有60%

U.S. vs. Brazil
Share of Chinese Soybean Imports



乡村振兴与产业发展

- 党的十九大正式提出乡村振兴战略，作为国家七大发展战略之一
- 乡村振兴战略的总要求：“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”
- 2022年中央正式下发文件，全面推进乡村振兴，要求“五级书记抓乡村振兴”，全面落实乡村振兴责任制。健全乡村振兴考核机制

土地承包与农地碎片化

- 联产承包责任制在全国普及之后，人民公社体制解体，农民又回到了家庭生产的方式
  - 农村土地是集体所有制，农户拥有承包地的经营权，承包权长期稳定
  - 相对集体化时期，农民劳动积极性高涨，但是只是解决了温饱问题
  - 集体经济解体之后，水利灌溉、教育、公共卫生等基础设施退化

- 农民收入持续增长的源泉何在？“三农问题”出路何在？
  - 承包地分配为了保持公平，地块好坏搭配，导致一个家庭的承包地非常分散，有地区（如陕西、湖北）平均一户7-9块，多则26块（绺绺田），耕作成本高；土地碎片化限制了规模经营和机械化耕作
  - 分散的小农难以连结大市场，相对成本高，附加值低，种地不赚钱
  - 农村耕地“抛荒”现象严重，青壮年劳动力几乎全部外出打工

农村集体建设用地

- 中国目前推行的是城乡二元分隔的土地制度，城市土地归国有，农村土地归集体所有。任何农村土地要改变用途，从农用地变成非农用地，必须通过国家征用才能转变
  - 城乡二元土地制度对用途管制极其严格，限制了农地流转和直接入市，也导致征地过度、补偿标准低、城市土地紧缺与闲置浪费并存等问题

- 《土地管理法》修正草案对原有的土地管理制度做出了一些重大改进，比如缩小征地范围、规范征收程序、采用“区片综合地价”确定土地补偿费和安置费，城市规划确定为工业、商业等经营性用途的农村集体建设用地可以直接入市
  - 修正草案没有明确涉及远郊区的农村经营性集体建设用地如何入市，没有涉及规划中住宅用途的集体建设用地的直接入市
  - 农村集体经营性用在农村土地占比，据统计，发达地区经营型集体建设用地占10%，不发达地区只有5%

乡村振兴面临的主要挑战

- 村庄“空心化”：青壮年劳动力外出打工，只有老人和儿童留守，农村老龄化问题和养老问题已经成为农村最为突出的问题
- 村集体“空壳化”：80年代分田到户使得村庄集体资产所剩无几，目前许多村庄集体经济零收入，村干部缺乏必要的权威和号召力，乡村缺乏凝聚力
- 村庄内部关系“疏远化”：曾经的“熟人社会”“乡亲社会”趋于瓦解，青壮年人一年回一次家，人际关系、邻里关系淡薄，农村解决纠纷的渠道不再是村干部调解，而是打官司；村民之间、村民与村干部之间、村民与外来资本之间的信任关系较低，且依次递减
- 依靠工业化和城市化自动带动乡村发展的思路没有奏效，中国基于自己的国情必须要有独立、系统的国家层面的乡村振兴战略

谁是乡村振兴的主体?

- **各级政府**：2006年国家取消农业税以来，各级政府和部门给与农村的各类资金和政策支持日益增多，从基础设施到村居环境到产业振兴，“项目下乡”成为主导，但问题是农民被动接受，参与度低，“干部做，农民看”

- **村集体**：一般是具有经营头脑和奉献精神的村书记带来全村人民发展特色产业增收致富，如江苏的“华西村”和四川的“战旗村”，这种情况不占多数

- **农民**：一部分农民成立专业合作社，通过内部协作与市场对接，但其收益只惠及合作社成员，国家鼓励发展专业合作社，数量多，实质运作的少

- **社会资本**：一般是“公司+农户”的模式，外来公司租用农民土地或其它资源，农民享受土地租金和可能的劳务收入，公司和农民之间可能起纠纷

中国特色的农业现代化和乡村振兴之路

- 没有农业现代化和农业强国，中国的现代化就是不全面的
  - 中国发展最大的不平衡是城乡之间不平衡，最大的不充分是农村发展不充分；
  - 全面建设社会主义现代化国家，最艰巨最繁重的任务仍然在农村

- 中国式现代化当中最具中国特色的是农业现代化
  - 中国人多、地少、缺水，但又只能立足于自身解决粮食安全问题，从中国国情、农情出发，走中国特色的农业现代化之路
  - 大国小农的基本格局：小农户数量占农业经营主体的98%，这决定了中国以小农为主的家庭经营方式，依托现代化的服务体系联结小农户（家庭农场、村集体、合作社、公司+农户）
  - 农村土地集体所有制：7亿农村户籍人口拥有宅基地和承包地，可以保证基本收入和居住条件，应对巨大经济波动；承包地的集体所有制也决定了国家可以引导农民按照国家的战略和政策需要进行农业生产
  - 农村基层党组织：53万村委会和基层党组织是国家政策得以落实组织保障

农村土地制度改革：榆阳模式

- 榆阳以农村集体产权改革为抓手，激活农村各类生产要素，实现农业的产业化和“三产融合”
  - 改革始于榆阳区赵家峁村（省级贫困村），2013年村支书想发展乡村旅游和特色农业，但苦于农户宅基地闲置、耕地分散而无法集中规划使用
  - 农民宁愿闲置也不愿意出租或流转，交易成本高

- 赵家峁模式：股份经济合作（区别以前的人民公社、生产大队等）
  - “确权确股不确经营地块”：入股的 5300 亩流转土地的经营者，由原先的上百个家庭变成 1 个经营主体
  - 清产核资和认股到人：将耕地、集体资产、自筹资金作价组成股份经济合作社的资产，确认集体经济组织成员身份（股民），股份具体到人
  - 以土地股和人口股为主，强调资金股不能突破40%，创新推出“4+1”股权模式：土地股、人口股、劳龄股、旧房产股+资金股

农村宅基地改革

- 2015年中央启动农村宅基地制度改革试点，2018年中央正式提出“三权分置”改革的新思路，各试点地区积极探索；2020年推动第二轮改革试点
  - 落实宅基地集体所有权，保障宅基地农户资格权和农民房屋财产权，适度放活宅基地和农民房屋使用权

- 当前改革的主要尝试：
  - “房地一体”宅基地确权登记颁证，对于违规超标部分不予赋权，并进行相应处理
  - 探索多元化的住房保障机制（如异地置换、集中居住，城市稳定住房，农村保障性公寓等），突破宅基地使用权“集体内部流转”的约束
  - 有偿退出环节，探索货币补偿、住房补偿、就业服务补偿、公共服务补偿、集体建设用地入市等相结合的综合补偿机制，支持多元退出模式
  - 流转环节，聚焦闲置和废弃的宅基地，保证宅基地使用权满足乡村规划和用途管制前提下尝试转让、出租、入股、抵押担保、合作建设等权益

“公司+农户”：以温氏集团为例

- 温氏集团作为国内畜牧业龙头企业，过去四十年创造了千亿资产的奇迹，其成功的一大秘诀是模式创新的成功，在国内开创“公司+农户”模式，以轻资产方式迅速复制推广，一举奠定国内领先定位

- “公司+农户”成功之处在于兼顾多方利益，互利共赢，在此基础上实现各尽所能，优势互补
  - 农民：低门槛、低风险，利用闲置廉价资源（劳动力、土地、设施）致富
  - 公司：轻资产运行，专注技术创新、营销、供应链、模式推广与迭代
  - 政府：农民增收、脱贫攻坚、乡村振兴、产业发展、菜篮子工程

- “组织农民”：温氏利用现代管理和科学技术改造传统小农经济，提供带动广大农民进入农业现代化的便捷通道（农民的专业化和职业化）

人才下乡机制创新：背景

- 习总书记指出：“人才振兴是乡村振兴的基础”，“打造一支强大的乡村振兴人才队伍，在乡村形成人才、土地、资金、产业汇聚的良性循环”

- 目前以人才振兴带动乡村产业振兴的渠道主要有两种：一是依靠乡村能人（通常是德才兼备的村书记）带领全村村民通过兴办特色产业或高附加值农业致富；二是吸引大学生、退伍军人或农民工返乡自主创业

- 这两种渠道的人才供给对乡村振兴发挥了重要作用，但各有其局限，例如能否有乡村能人起带领作用对于大多数村庄来说都是可遇不可求的，而鼓励各类人才返乡参加乡村建设则更多依赖于返乡人员的家乡情结，其供给量也相对有限

乡村CEO的基层探索

- 近年来，在浙江、广东、云南、重庆等地的基层政府积极探索聘请“乡村CEO”的计划，引入懂农村、善经营、会管理的专业人才或团队参与乡村经营和建设，取得良好效果

- 乡村CEO吸引了来自不同地区、具有一定职场或创业经历的年轻人，主要职责是乡村的产业经营、招商引资、和美乡村建设等管理工作，通过与村两委、村集体合作助力乡村振兴

- 政府对乡村CEO的工作进行年度考核，支付市场化薪酬（如底薪+绩效奖励）

乡村CEO：案例一

- 安徽人刘松2020年受聘成为浙江杭州余杭区永安村强村公司CEO，18万底薪+业绩提成，将一个落后的稻米村打造成一个稻米及衍生品牌推动的富裕村

- 在刘松团队的运营下，永安村强村公司2023年营业额达到2000万元，村集体经营性收入由2019年73万元提升至2023年的550万元，村民的土地流转收益从每亩800元提升至每亩1700元，村民人均年收入由4.2万元提升至6.3万元

- 永安村成为杭州，乃至整个浙江乡村运营最成功的案例，刘松也成为“传说中的乡村CEO第一人”





乡村CEO带来了什么新东西?

- 招聘“乡村CEO”突破了聚焦本土性人才自主返乡的传统思路，开辟了鼓励人才下乡的市场化渠道和赋能机制，为人才振兴助力乡村振兴提供了重要抓手

- 乡村CEO制度有助于激活村集体经济组织活力，同时实现经济管理与非经济管理功能的适度分离，村庄治理与乡村经营的分离，“让专业的人做专业的事”，改善村社治理结构，壮大村级集体经济，为巩固拓展脱贫攻坚成果和乡村振兴注入内生发展动力

- 有望在全国形成一个跨地区的专门服务乡村的职业经理人市场，既扩大年轻人的就业渠道，创造新型职业群体，又引导和鼓励各类城市人才下乡，促进人才等优质生产要素由单向聚集于城市转向城乡双向流动，推动城乡融合发展

农村电商的兴起与影响：以淘宝村为例

- 2009年全国发现3个淘宝村，截止2022年全国共发现7780个淘宝村，2429个淘宝镇，网店实现交易额1万多亿元，带动就业超过1千万
- 淘宝村是由村民草根创业，吸引大量大学生、返乡农民工、退伍军人，为妇女、老人、残疾人创造就业致富机会
- 2020年，全国约20%的淘宝村分布在贫困县，其中119个分布在国家级贫困县，近800个淘宝村分布在省级贫困县

“沙集三剑客”

- 过去十多年，江苏省睢宁县沙集镇依靠电商平台发生深刻变化

- 2006年被誉为“沙集三剑客”的孙寒、陈雷、夏凯开始电商创业，在网上销售简易家具，物美价廉的复制家具销路很火，由此带动了全村人跟进
  - 2018年睢宁共有92个淘宝村，所有乡镇都是淘宝镇

- 2018年睢宁电子商务交易额达286亿元，带动就业20万人，电商增收占农民人均收入增收的50%；2022年电商交易额达460亿元，电商家居网络销售额超308亿元，全县网商超3.5万人，网店数超4.5万家

更多淘宝村传奇

- 江苏省宿迁沭阳传统的“花木之乡”，2021年有104个淘宝村，4个淘宝镇，吸引近27万人返乡创业（70%是大学生和年轻人）
- 山东菏泽曹县原为省级贫困县，2021年全县168个淘宝村，电商销售额突破281亿元，35万人参与电商销售，打造儿童演出服饰等特色产业
- 河北肃宁借助电商平台形成“文化衫”生产和“裘皮制品”销售基地；浙江武义县楼王村“下山脱贫”，通过电商发家致富



淘宝村销售额最高的10大商品

1. 服装
2. 家具
3. 鞋
4. 家电
5. 灯具
6. 汽车用品
7. 玩具
8. 五金工具
9. 箱包皮具
10. 餐具

淘宝村：“小村庄，大故事”

- 借助互联网、电商平台、移动支付和现代物流发展起来的“农村工业化”和乡村振兴：工业化+信息化+现代服务业

- 区域内高度专业化分工、产业链集聚：设计、研发、金融、加工、营销、物流等“一条龙”整合，专业服务商配合，主导产业驱动

- 草根企业家（返乡农民、大学生、退伍军人等）与有为政府的密切配合和“双轮驱动”

追问“淘宝村”现象

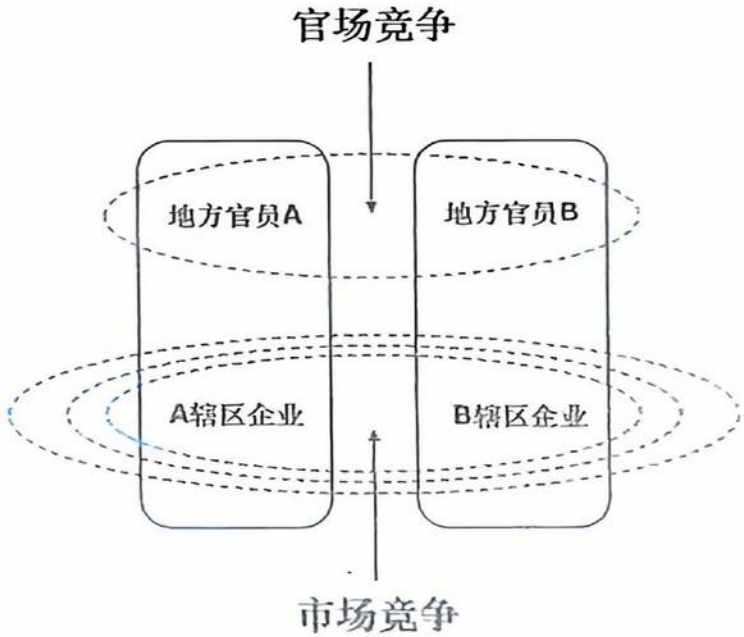
- “淘宝村”不管创造多少淘宝销售额仍然是处于农村或城乡结合部，集中在发达地区的“经济低洼处”和中西部地区，20%是贫困县，“三边缘”（边缘地区、边缘人群、边缘产品）

- 为什么这些不算是发达的地区在相对短的时间里能够实现产业形态上“三产融合”和空间配置上的区域专业化和产业链集聚？

淘宝村成功奥秘：市场驱动下的政企协同

- “淘宝村”成功故事的典型路径：草根企业家（创客）在淘宝平台发现市场需求，迅速组织生产，引发同村或邻近村民的模仿；规模扩大之后纵向分工形成产业集群，引发发展瓶颈，地方政府迅速跟进，提供人力培训、物流、设计、产业园招商和集聚等服务，“缺什么补什么”，淘宝村规模不断扩大；如此形成政企协同的良性循环和持续升级

- 这个政企互动模式的核心要素：1）市场驱动；2）以草根企业家和乡贤为主体，带动村民致富；3）地方政府赋能“做加法”，做大创业和产业平台；4）政企优势互补，协同创新演化


官场竞争
地方官员A
地方官员B
A辖区企业
B辖区企业
市场竞争

“官场+市场”视角下的乡村振兴

- 从多层级锦标赛体制看，锦标赛激励只能直接传递到区县和乡镇，**而村书记与村主任无法纳入晋升竞争体系之中，多层级锦标赛竞争在城乡之间出现断点**，这是乡村发展在中国政经体制所面临的特殊挑战

- 为什么说县域是城乡融合和乡村振兴的重要切入点和战略支撑点？不仅是因为县域连结城市与乡村，便于整合城市优质要素、促进城乡融合，还因为**县级政府是传递锦标赛激励的关键节点**

- 乡村振兴责任制：中央统筹、省负总责、市县抓落实的工作领导机制以及**五级书记抓乡村振兴的工作机制**
  - 省、市、县、乡镇、村党支部书记

“官场+市场”视野下的“乡村CEO”

- 中国的村庄不是一个纯粹的行政组织，也不是一个纯粹的经济组织，它是“政、经、社”三位一体的组织
  - 行政性：作为国家治理的行政末梢和政权基础，承担行政性功能（宣传、维稳等）
  - 经济性：集体经济组织行使土地集体所有权，为成员创造收入和改善生活
  - 社区性：村民之间的邻里关系、互助、自治，满足村民对集体公共产品的需求

- 计划经济时期的人民公社体制是“政、经、社合一”，土地等生产资料集体化，农民成为消极听从组织安排的生产者，社队负责收入分配和公共服务；

- 农村改革的分田到户使得政经社相分离，土地包干到户，“政”的功能还在，集体经济功能严重弱化，“社”的功能被逐渐削弱（熟人社会陌生化）

“乡村CEO”的定位与职能

- 乡村CEO开辟了乡村振兴新思路，其核心是在村党支部领导下，借助和整合政府的各类项目资金、村庄的多元化资源、社会第三方的资本，实现资金、资源和资本的创造性重新组合，推动乡村的内生发展，政经社协同进步

- 乡村CEO作为“双料企业家”：对接政府、对接市场的双面创新精神，核心功能是“三资整合，双面创新”
  - 乡村CEO之间既可以形成相互竞争，也可以联村整合，抱团式发展

- 在村庄内部，既有村庄治理负责人，又有村庄经营负责人，行政功能和经营功能既适度分离，又相互配合，书记作为准官员，乡村CEO作为市场力量代表，两者直接衔接在一起，形成良好内部合作，优势互补，推动乡村

乡村CEO与乡村内生发展动力

- 中国的村庄 作为“政、经、社”三位一体的组织如何破局？目前中国的乡村发展主要依靠外部力量推动，或是政府项目下乡、资金下乡，或是社会资本介入（公司+农户），村民只是被动介入，乡村发展缺乏内生动力，更缺乏农民的主体性，造成了当前比较普遍的村庄“空心化”、村集体“空壳化”、村民“疏远化”等问题

- 乡村CEO经营村庄，借助村集体经济，创造紧密的联农带农的利益连结机制，有助于增强村民对村干部的信任感，对于村集体的向心力、凝聚力

- 村集体壮大之后也可以为村庄提供更好的基础设施和社区功能，为村民提供就业和财产性收入，为乡村弱势群体提供更好的增收机会和公共服务，“政经社”三者创新激活，相互促进，真正实现“共建、共享、共富”的目标

温氏模式与共同富裕

- 温氏模式强调“齐创共享”的合伙文化不仅妥善处理公司股东、员工和农户的关系，还包括了政府、客户在内的各方利益相关人（stakeholders）

- 温氏集团连结了近5万农户，为上下游等相关产业创造18万人就业，而农户大多是农村年龄偏大的弱势群体，加入温氏获得20-30万的年收入
  - 助力各级政府最关心的目标：农民增收、精准扶贫、乡村振兴、产业振兴、环境保护、美丽乡村

- 温氏文化内含的“大同梦”其实就是最广泛的利益相关人的互利共赢，共同富裕

公司+农户的升级版：“政企村”模式

- 最近温氏集团与云浮市密切合作，着力打造“政企村”新型合作模式
  - 原来的“公司+农户”模式主要与农户合作，地方政府和村集体直接介入较少
  - “政银企村”和“政银企村户”两种形式

- “政企村”模式旨在借助“公司+农户”引入更多利益相关方——地方政府、银行、村集体，撬动多方力量，开辟发展村级集体经济和共同富裕的新模式
  - 地方政府：统筹各类涉农资金，提供规划指导
  - 银行：提供助农低息贷款
  - 村级集体：土地整理流转、关系协调

- 温氏提供模式、技术、管理和风险兜底，为壮大村级集体经济和农民致富贡献力量，为乡村振兴战略提供更加强有力支撑

更多内容。。。。

参见我的论著：

1. 《转型中的地方政府：官员激励与治理》（第二版），格致出版社、上海人民出版社，2017年

2. 《“官场+市场”与中国增长故事》，《社会》2018年第2期

3. 《地区增长联盟与中国特色的政商关系》，《社会》2021年第6期

4. 《大一统的制度密码：行政发包制与国家治理》，格致出版社、上海人民出版社，2026年