

· 乡村振兴与共同富裕 ·

# 乡村振兴中韧性发展的经济—社会政策与共同富裕效应

王思斌

**【内容摘要】** 乡村振兴是新发展格局构建的重要组成部分，乡村在多大程度上振兴，对构建新发展格局产生多大影响，要看能在多大程度上缩小业已形成的城乡过大差距，改变农村的弱势化、边缘化状态，以及提升农村农民参与乡村振兴的意愿和能力。由于简单的、一般化的“经济—社会政策支持”难以解决那些已经和仍在边缘化的中西部农村的振兴问题，要实现其振兴，必须有韧性地介入，实施有韧性的政策和培植农村的韧力。在此背景下，中西部农村的振兴发展特别需要韧性发展的经济—社会政策。因为它是以乡村振兴为本、促进乡村韧性发展的政策，旨在促进乡村经济发展、提振乡村人气和改善社会生活。它同时还是政策群，包括县域经济的振兴发展，农村公共服务和社会服务的发展，以及其整合发展，进而促进乡村的共同富裕。

**【关键词】** 乡村振兴 韧性发展 经济—社会政策 共同富裕 政策群

**【作者】** 王思斌，北京大学社会学系教授、北京大学—香港理工大学中国社会工作研究中心研究员。（北京 100084）

①这方面的政策性或学术性的研究众多。如韩长赋：《乡村振兴，决胜全面小康的重大部署》，《人民日报》2017年11月16日，第2版；党国英：《乡村振兴战略的现实依据与实现路径》，《社会发展研究》2018年第1期等。

构建新发展格局，推动高质量发展已经成为当前和今后一个时期国家发展战略的重要组成部分。没有乡村全面振兴，就不可能建构起与我国当前发展任务和长远发展目标相适应的新发展格局。然而，乡村全面振兴又具有明显的艰巨性和复杂性，如何科学有效地推进乡村振兴，促进新发展格局构建是值得认真研究的问题。自党的十九大提出“实施乡村振兴战略”以来，经济学、政治学、社会学等领域的专家学者围绕“建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系”开展了广泛研究。<sup>①</sup>这些研究主要是从农村经济发展、城乡经济体系、城乡融合发展以及城乡关系等角度展开，非常富有启发性。但是，上述研究仍有未及或值得加强之处，其中一个要点即，研究乡村振兴要以“三农”为本位，以最迫切需要解决的、现实的乡村问题为着眼点，要通过具体的政策干预帮



微信公众号

助那些处于边缘地位或正处于边缘化的乡村扭转发展困局，回应党中央实现共同富裕的战略部署。

为此，本文主要聚焦脱贫地区和大量不发达的中西部农村地区，这些地区的乡村振兴首先要解决的经济问题，也是社会问题，其中关键是要解决农村的活力问题。为了说明这些问题的连带性和解决问题的政策的综合性，本文将使用“韧性发展的经济—社会政策”的概念，从经济、社会、文化相融合的角度，对不发达的中西部农村的全面振兴问题与共同富裕效应加以分析。

## 重新理解新格局建构中乡村全面振兴的战略意义

### （一）新发展阶段中新发展格局的构建与共同富裕

面对国内外发展环境发生的深刻而复杂的变化，党的十九届五中全会作出加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局的重大战略决策，为“十四五”乃至我国今后中长期经济社会发展确定了基调、指明了方向。习近平总书记指出，我国已经进入新发展阶段，必须贯彻新发展理念，加快构建新发展格局。进入新发展阶段，即开启社会主义现代化新征程，明确了我国发展的历史方位；贯彻以创新、协调、绿色、开放、共享为内容的新发展理念，明确了我国现代化建设的指导原则；构建新发展格局，则明确了我国经济现代化的路径选择。<sup>①</sup>

新发展阶段、新发展理念、新发展格局是相互联系的。新发展阶段明确了我国发展的历史方位，也指明了近期和中长期的发展目标；新发展格局是在新发展阶段内构建的，相对来说显得更加迫切，因为它是达到中长期目标的现实基础；新发展理念是贯穿始终的，它是构建新发展格局、实现新发展阶段的近期、中期和长期目标的行动原则和手段。全面建设社会主义现代化强国的新阶段包含不同的时段，“十四五”时期、从现在起到2035年、从2035年到本世纪中叶，都是基本明确的发展阶段。在把握新发展阶段，贯彻新发展理念，构建新发展格局，推动“十四五”时期高质量发展的谋划和实践中，党中央对实现共同富裕给予了高度关注。习近平总书记强调，“促进共同富裕，最艰巨最繁重的任务仍然在农村”。<sup>②</sup>可以说，在新发展阶段，实现农民相对富裕和共同富裕是一项重要任务，而乡村全面振兴则是促进新格局构建和实现农民共同富裕的重要战略选择。

### （二）新发展格局中乡村全面振兴的挑战与作用

在全面建设社会主义现代化强国的启动期，对乡村全面振兴的战略意义作更全面深入的理解十分必要。因为农村特别是中西部农村是新发展格局构建中的短板，而真正构建起新发展格局需要农村的全面振兴。

#### 1. 短板：中西部边缘农村在新发展格局中面临的挑战

作为传统农业大国，农业在推动我国经济发展、维护社会稳定方面发挥着重要作用。新中国成立以来，以农立国不但支持了国家工业化建设，依靠“户籍制度”等也维持了社会稳定。在国家经济和社会发展遇到较大困难时，具有发展空间和一定发展能力的农村还起到缓解压力、增强发展韧性的作用。<sup>③</sup>改革开放以来，我国农村发展取得了显著成绩。以家庭联产承包责任制为代表的农村改革解放了农村劳动力，初步解决了我国农村的贫困问题。特别是1990年代的“八七扶贫攻坚计划”和党的十八大以来实施的“脱贫攻坚战”，使我国农村摆脱了绝对贫困，农村居民的物质生活水平得到明显提高。在构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局的背景下，更要把发展农业农村置于优先地位，促进乡村振兴，解决“三农”问题，以更

① 习近平：《把握新发展阶段，贯彻新发展理念，构建新发展格局》，《求是》2021年第9期。

② 习近平：《扎实推动共同富裕》，《求是》2021年第20期。

③ 王思斌：《社会韧性与经济韧性的关系及建构》，《探索与争鸣》2016年第3期。



好地发挥农村的“压舱石”作用，使其潜力后劲得到有效发挥，有力地支持城乡一体化经济体系的持续健康发展。在社会结构方面，农村总体上呈现了自下而上的流动。但是，改革开放以来农村也存在着明显的分化，不少农村的发展遇到一些系统性问题，突出表现为“三农”问题没有得到根本性、实质性解决，城乡之间发展不平衡问题依然严重。在业已形成的以城市为中心的经济体系中，农村特别是中西部农村的边缘化程度反而在一定程度上加深，脱贫地区、相对贫困地区以及中西部一般农村，面临着难以较快持续发展的新困境。受国际经济政治格局不确定性及城乡发展不平衡性的影响，中西部边缘农村的“空心化”仍在加剧。农村虽然整体上具有较大发展潜力，但这种潜力还不能尽快转变为应对现实挑战的能力。

可见，中西部农村的欠发达状况还不能适应全面建设社会主义现代化强国的新要求，在构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局中显得比较被动。

## 2. 主场：乡村振兴在共同富裕中的作用

由于“三农”问题十分复杂、欠账较多，加之我国正处于以市场化和城市化为牵引、以竞争为主导的经济全球化的进程中，农村特别是中西部不发达农村与城市的协同发展能力较弱，乡村振兴势必是一项艰巨、复杂的战略工程。就当前我国经济社会形势而言，脱贫攻坚的成功带来了难得的、不可错过的实现乡村振兴的机会。实施韧性发展的经济—社会政策，激发乡村发展潜力，增强乡村经济社会发展水平，提高乡村解决自身社会问题的能力，促进城乡融合发展，是应对现实问题和构建新发展格局的重要选择。

与此同时，乡村振兴更是实现共同富裕的基本措施和路径。“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的乡村振兴总要求，可以看作实现农村共同富裕的另一种表达。当然，由于基础不同、条件不同，广大农村特别是中西部农村的共同富裕，与城市和发达地区的共同富裕不可同日而语。农村共同富裕是指，在各方共同努力下，农村居民的经济、社会、文化生活得到改善并达到相对富足，这是现有基础上的持续健康发展，也是纵向比较的相对富裕状态。从既靠自己努力，又互相帮助、先富带后富的角度看，农村共同富裕还是城乡之间、农村内部有差别，但又走向共同富裕的一个实现共进性富裕的过程。在这一进程中，乡村振兴是实现共同富裕的主要场域。因为只有农村的产业振兴，才能使农民的经济生活有更加坚实的基础，并对城乡经济的协调发展作出持续贡献；有了人才振兴、组织振兴、文化振兴，农民才会增强对农村的家园意识，农民在经济、社会和精神生活上才会更加富足，农村也才能够增强活力。在中西部一些农村已深度边缘化的情况下，要实现乡村全面振兴，只靠能力较弱的农村居民的努力是难以奏效的，必须有政府的政策支持，增强农村的发展韧性。

## 乡村振兴中韧性发展的经济—社会政策的主要特征指向

### （一）乡村振兴首先是“以乡村经济社会发展为本”的振兴

相对于城市经济发展而言，乡村振兴可以看成是一个大口径的乡村发展行动。从我国的城乡经济体系或经济社会发展的生态系统现状看，最迫切需要实施乡村振兴的是中西部地区的农村，特别是已走出绝对贫困、尚不富裕的广大中西部农村。中共中央、国务院印发的《乡村振兴战略规划（2018—2022年）》提出，分类推进乡村振兴。其中，现有规模较大的中心村和其他仍将存续的一般村庄占乡村类型的大多数，是乡村振兴的重点。对这类农村要激活产业、优化环境、提

振人气、增添活力，鼓励发挥其自身比较优势，促进产业发展。<sup>①</sup>

需要指出的是，对这些乡村来说，发展经济与提升人气同样重要，二者密不可分。没有发展态势较好的经济就留不住人，同样，没有具有创业意识且热爱农村的乡村建设者，农村经济和产业也发展不起来。因此，这些乡村的振兴最重要的是产业和人才（人气）的振兴，是当地经济社会活动（生活）的振兴。这种振兴以乡村的经济社会健康发展为本，而不只是将其作为城市经济体系发展的支持性工具；乡村经济社会活动（生活）活跃起来了，那么，它参与城乡经济体系发展也成为自然而然的过程。具有这一思维十分重要，因为只有这样，我们才会按照“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的要求，把农村当作家园来建设。否则，就会像以往那样，把乡村当作城市经济发展的优质资源“提取库”。新发展格局需要乡村振兴，而乡村振兴的基本要义一定是乡村本身的振兴，由此才可能对新发展格局的构建真正作出贡献。

毋庸讳言，当前我们强调乡村振兴的紧迫性，既与农村经济社会发展明显滞后于城市、城乡发展不平衡的现实相关，也与国际经济政治格局的不确定性密切相关。对长期以来处于发展劣势、资源外流的农村来说，进行振兴绝非一朝一夕之事。但是，从乡村振兴的艰巨性、紧迫性来看，必须从当下入手，对那些相对贫困的乡村实施“振兴术”，抑制其衰退，促进其发展，最终实现城乡的共同富裕。

## （二）为何需要韧性发展的经济—社会政策

对于作为振兴重点的大量中西部农村来说，要将振兴之责完全加之于这些农村是不现实的。一方面，这些乡村经济社会发展迟滞。长期以来，“城乡二元结构”的积累使其发展能力孱弱，从而决定农村的这种“落后”是本质性的。另一方面，当前以城市为中心的经济体系仍以其强大的“内旋力”对农村优势资源产生强大吸附力。也就是说，要促进中西部农村尽快振兴，有赖于政府推行比较有力的农村发展政策。当然，在乡村振兴中要实施像脱贫攻坚那样的经济社会政策也是不现实的。虽然中央对于抑制脱贫地区的返贫，以及推进其与乡村振兴的衔接提出了四个“不摘”，但也表明要逐步实现由集中资源支持向全面推进乡村振兴平稳过渡的决心。

对于大量不发达、不富裕、内在能力较弱的农村，既要依靠农民的坚韧奋斗，更要有精准的经济—社会政策扶持。我们可称其为“韧性发展的经济—社会政策”，这是笔者在研究相对贫困地区和欠发达农村的发展时尝试提出的概念，其基本含义是经济政策与社会政策（或经济目标与社会目标）连在一起的政策。<sup>②</sup>它的表现形式是多样的，至少包括两种基本形式：既是具有明显社会发展、社会救助、社会支持含义的经济政策，又是能直接或间接产生经济效果的社会政策（或公共政策）。

前者如向农民让利的家庭联产承包责任制，向农民提供低息（贴息）贷款的开发政策，取消农业税，大规模实施的脱贫攻坚政策等。这些政策都有直接的经济目标，但又包含明确的社会救助、帮扶贫困的社会含义。它们直接提高了农民的收入，改善了农村居民的生活，兼有经济和社会的性质，部分解决了本应由社会政策解决的问题，是一种经济—社会联动的政策。<sup>③</sup>后者是直接或间接产生经济效果和生产能力的社会政策（或公共政策），如向农民免费提供有关生产技术、促进就业的知识技能培训，预防和医治地方病以帮助农民增强体质、提升参与劳动能力、减少医药开支，等等。这种政策主要面向中低收入群体，具有帮助当事人改善经济状况、提高社会参与能力和增强社会福利的效能。这里所说的经济—社会政策与学者们所说的“发展型社会政策”、<sup>④</sup>“生产型社会政策”、<sup>⑤</sup>“生产性社会政策”<sup>⑥</sup>有一些共通之处，但也有差异。总之，经济—社会政策的概念是基于反贫困、解决不发达的问题而提出的。

①《乡村振兴战略规划（2018—2022年）》，北京：人民出版社，2018年。

②王思斌：《后脱贫攻坚中贫困群体经济—社会韧性的建构》，《重庆工商大学学报》（社会科学版）2020年第1期。

③王思斌：《市场—社会转型中我国社会政策的制度性发展》，《澳门理工大学报》2016年第1期。

④安东尼·哈尔、詹姆斯·梅志里：《发展型社会政策》，罗敏译，北京：社会科学文献出版社，2006年，第2—11页。

⑤林卡、赵怀娟：《论生产型社会政策和发展型社会政策的差异和蕴意》，《社会保障研究》2009年第1期。

⑥郑永强、高鉴国：《生产性社会政策的历史脉络和现实走向》，《南通大学学报》（社会科学版）2010年第5期。



①王思斌：《社会韧性、经济韧性的关系及建构》，《探索与争鸣》2016年第3期。

“经济韧性”是近些年中央用来说明我国经济发展遭遇较大困难时使用的概念，指我国经济具有经得住外在压力、挺得过多种困难、有较强发展能力的特征。笔者2016年在《探索与争鸣》发文，针对性地提出“社会韧性”的说法，认为社会韧性是社会的结构性、各部分之间的连接性，是维系社会结构和社会发展的力量。社会的韧性通过社会信心、人们的生存方式、社会关系等方面支持着经济的韧性发展，经济韧性在很大程度上是由社会韧性支撑的。<sup>①</sup>“韧性发展的经济—社会政策”就是指能促进农村韧性发展的经济—社会政策，也即能促进不发达、不富裕、相对贫困、低收入农村经济发展，顶得住经济下行压力的政策，是通过利益转让和扶持等手段，促进乡村经济社会生活正常运行和发展的政策，也是能增强农民自我发展能力的政策。它不仅能促进农村的发展，而且能促进农民的韧性发展。当然，这种韧性发展可以带来较快发展，但不一定就是快速发展，还有可能是低速发展，但它是基于内生动力的、以乡村为本的可持续发展。

### （三）韧性发展的经济—社会政策的基本特征

其一，它是经济效益和社会效益兼顾的政策。对不发达、能力弱的中西部农村来说，发展经济是第一需要，只有经济发展了，社会发展才有坚实的基础，农村人才才能留下来。因此，政府应该制定有利于这些农村地区发展的经济政策，而不能只靠市场发挥作用。同时，这些优惠政策应该对农村社会发展发挥积极促进作用，所以还是经济和社会两种效益兼顾的政策。例如，脱贫攻坚中的扶贫政策、新发展阶段减少相对贫困的开发政策都属于此类。

其二，它是立足当地、促进当地经济社会发展并有助于构建高质量城乡社会经济体系的政策。既然是乡村振兴的政策，就应该使乡村成为政策的最直接和最大的受益者。政策的制定和实施首先要能促进农村的经济社会发展，这是政策之本。农村只有发展起来了，才能真正具有参与国内大循环的能力，进而有力促进我国城乡经济体系的持续健康发展。

其三，它是挖掘农村内在潜力、提升农村内在发展能力的政策。纯粹的市场化政策有利于强者而不利弱者，在市场化进程中，农村的优势资源一度几乎被“抽空”就是明证。以乡村振兴为本的“韧性发展的经济—社会政策”首先要求保护农村，但更重要的是激发农村内在潜力，提升农村发展能力，固本强基。需要说明的是，这并不是要排斥市场竞争，而是要通过合适的机制增强农民和农村的发展能力。

其四，它是自身可持续发展的政策。乡村振兴不是一时之振作，也不是某一点的闪亮，而是基于乡村自身能力的、有韧性的、可持续发展的政策。这种政策一定不是某些官员为了政绩的“创新”之举，而是基于农村实际和发展规律的长效之策。“一张蓝图绘到底”和根据环境变化作适当调整，是韧性发展政策的显著特征。

其五，它可能是一项政策，也可能是由多项政策、多层面政策组成的“政策群”。政府出台的政策通常具有部门特征，即往往从本部门的工作出发，总体效果估计不足。有效促进乡村振兴的政策在总方向上应该是一致的，政策之间是相互支持的，功能是整合的。在多种政策的功能指向不同时，也要注意它们之间的衔接、过渡和补空，避免顾此失彼。在农村社会建设中，关键要处理好经济—社会政策与公共政策、社会政策的互补、互促关系，其有助于增强政策功能之间的互补性和韧性。

其六，它是既重视近期效果，又关注中长期效应的政策。对于中西部不发达、能力弱的农村来说，要振兴必须有明显的积极效果，以增进各方参与的信心并继续投入，所以要特别注重政策的产出和效率，取得农村居民看得见、感受得到的发展成果，增强其获得感。同时，要注意政策的长期效应，使农民有持续的获得感。

总而言之,要扭转乡村的弱势局面,实现乡村发展能力的实质性跃升,需要“韧性发展的经济—社会政策”,从而真正增强农村的生存力、发展力、持续力和竞争力。这里需要补充的是,强调“韧性发展的经济—社会政策”,并不意味着不重视文化、生态等发展要素的作用。只是因为对大多数中西部农村而言,经济不发达、社会松散的矛盾往往更突出、更直接,这些问题的解决因此更具迫切性。还需澄清的是,这里使用“韧性发展的经济—社会政策”的概念,而非“经济—社会政策支持”的概念,还源自中西部农村遇到的“振兴困境”。也就是说,简单的、一般化的“经济—社会政策支持”难以解决那些已经和正在边缘化的农村的振兴问题,要实现其振兴,必须有韧性地介入,包括实施有韧性的政策和培植农村的韧力。如前所述,像免收农业税这样的经济—社会政策,虽然也会使农民受益,但其政策效果正在衰减;对农民的科技培训也遍地开花,但是“大喇叭广播”式的“信息传递”,还不如农民私下的信息沟通更有效;一些公共设施建设占用农田给了农民补偿,但是很少吸收他们参与项目建设而获得长期收益,这些项目由于是临时“嵌入式”的,很难带动当地经济和社会的可持续发展。由此,我们应该形成一种共识:要实现乡村振兴,就应该实施能使农民持续受益、能力增强的经济—社会政策或项目。而韧性发展的经济—社会政策不但能增加农民的收入,还能增强他们的经济参与机会和乡村振兴的主体意识,增强他们的获得感和归属感。近期效益和长期效果并重,正是韧性发展的经济—社会政策的优势之所在。从共同富裕的愿景来看,实施韧性发展的经济—社会政策,也一定会进一步激发中西部农民的勤劳本质和村庄共同体精神,实现农民生活富裕富足、农村社会和谐和睦。

## 乡村振兴中韧性发展的经济—社会政策的重点领域与场域

### (一) 从城乡严重不平衡发展格局走向相对平衡的发展格局

现代经济体系是以城市为中心的工业、知识、金融经济体系,城市是整个经济发展的引擎,市场化、城市化道路是符合发展逻辑的。改革开放以来,特别是进入 21 世纪以来,我国市场化、城市化进程明显加快,拉动了国家经济发展,但也“意外地”产生中西部农村低度发展甚至衰败的现象,造成了严重的城乡发展不平衡。这种不平衡在一个相对稳定、有持续发展前景的经济体系中可能问题不大,因为在比较稳定的全球化、市场化格局下,城市可以持续地拉动农村发展。问题主要出在全球化、市场化的不确定性上,出在市场化、城市化的不公正方面。不公正的市场化推促快速城市化,使城市并非公正地吸纳农村的优势资源而导致农村低发展甚至衰落;而低发展甚至衰落的农村由于无法承担起城市通畅和有效循环的功能,进而制约整个经济的发展,甚至影响到经济和社会的安全。因此,要建立安全发展的内循环发展格局,必须切实改变重城轻乡、重工商轻农业的政策,改变市场化、城市化中的不公正,真正有效地实现以工补农、以城带乡、振兴乡村,使城乡相对平衡地发展。唯有如此,才可能真正使“三农”成为国家经济社会发展的“压舱石”。实际上,当经济社会政策从偏重城市向城乡相对平衡回归时,中西部不发达的农村也就会得到较好的发展机会,其自身发展也就增强了韧性。

### (二) 以中西部县域经济的振兴发展为先锋

中西部农村的全面振兴亟须东部城市经济向西部转移,也需要中西部因地制宜地发展有自己特色的经济。东部城市经济向西部转移,不但可以降低产品的成本,而且也是企业承担社会责任的体现。在完全自由的市场经济下,企业逐利而居,难以向不发达地区转移。而中国有能力的企



① 费孝通：《小城镇大问题》，《费孝通文集（第九卷）》，北京：群言出版社，1999年，第220—221页。

② 杨团：《此集体非彼集体——在社区性、综合性乡村合作组织探索》，黄宗智主编：《中国乡村研究》（第14辑），福州：福建教育出版社，2018年，第394—424页。

③ 伊桑·米勒（Ethan Miller）：《团结经济：主要概念和问题》，罗晓旭、刘亚译，《开放时代》2012年第6期。

④ 张和清、闫红红：《乡村振兴背景下社区经济的乡村减贫实务模式研究——以西南少数民族村落反贫困社会工作项目为例》，《社会工作》2020年第6期。

⑤ 钱宁、王肖静：《主体性赋权策略下的少数民族地区妇女扶贫研究——以云南省三个苗族村寨为例》，《社会工作》2020年第2期。

业特别是国有企业，有责任支持中西部地区，其意义有三：一是支持中西部发展，二是为自己培养新消费群体和发展腹地，三是承担社会责任。

发展县域经济有利于吸纳中西部农村劳动力在本地就业，使他们既能取得一定收入，发展家乡经济，又能避免因与家人分离带来的“留守”之忧，是最能促进乡村全面振兴的举措。这里既需要政府向中西部倾斜的政策，也需要各方面专家的理论支持。关于发展县域经济、乡镇经济，以费孝通为代表的社会学家在改革开放初曾大力倡导和推动，并提出通过发展乡镇（村）企业，促进农村城市化（城镇化）的发展。他明确指出，乡镇（村）企业是带有村镇居民共同获利优点的产业，是一种社区经济，兼有经济和社会两种功能，<sup>①</sup>发达地区的发展事实以及后来的“新集体主义”也证明了这一点。遗憾的是，这些做法几乎被后来经济效益至上的思潮和政策完全冲垮了。实际上，中西部农村的产业振兴不能只考虑经济效益，还要考虑社会效益或农村的“生活共同体”效应，这样才能兼顾乡村的“全面振兴”。

在中西部农村地区发展经济项目，兼顾社会效益的方式还有多种：比如，发展多种形式的新型集体经济，既发展经济，也增强集体力；进行乡村公共设施建设，既促进农民增收，也可以培养合作精神；发展社区合作经济、<sup>②</sup>团结经济、<sup>③</sup>社区经济，<sup>④</sup>通过综合赋权增强村民的主体性，<sup>⑤</sup>在增加收入的过程中加强成员之间的社会联系，进而增进其对乡村生活共同体的贡献等。在乡村振兴中，政府出台政策将经济机会向中西部转移，促进农村多种类型集体经济的发展，把利益更多地留在中西部农村，就是在增强那里的发展活力与耐力，也是在增强农村共同富裕的实现能力。

### （三）发展以乡村振兴为本的经济—社会政策促进共同富裕

如前所述，要使深度边缘化的农村走向城乡相对平衡发展，就需要韧性发展的经济—社会政策，因为这是一个以农村经济发展为中心，以农村社会建设为基础的政策群，是一个包括农村产业发展、就业、人才、教育、卫生、文化、环境等方面的政策集群。按照马克思经济社会生活具有整体性的基本观点，乡村振兴也必须是整体性的。与之相对应，促进乡村全面振兴的经济—社会政策群也应该是整体性的，功能整合的经济—社会政策群更有成效，也更具发展韧性。由于篇幅原因，本文不可能阐述这一政策群的各个方面，仅对直接关系乡村振兴、共同富裕的产业转型升级与增加稳定的就业、公共服务与发展能力、社会服务与乡村活力等三对关系作重点分析。

#### 1. 处理好产业转型升级与促进就业的关系

无论是引领经济社会发展，还是参与国际竞争，发展高科技都是十分重要的。而在发展高科技、转换经济结构、提升竞争能力的过程中，也要特别注意就业问题。就业是最大的民生，稳定的就业不仅意味着中低收入群体家庭生活的维继，而且是社会安定的保障。

现在我国的劳动力市场领域同时存在着两种极端现象：一方面，许多高科技产业雇不到合适的人才，一些企业在转型升级中裁员；另一方面，许多中西部农村存在着大量剩余劳动力，他们难以得合适的、相对稳定的就业机会。这里就出现了明显的劳动力需求与供给不匹配的问题。问题的解决不能用压低和抑制科技创新的方法，而应该出台政策使企业减少裁员。

长远来看，就是要提高劳动力素质，形成由高到低的完整产业链，吸纳非高端劳动者。在这方面，制定相关政策，促使城市经济向农村扩散，发展县域经济，提高农村经济发展水平，是消除上述“两极化现象”，实现城乡相对平衡发展，构建健康的内循环系统的重要选择。与此同时，我们也不能阻止农村劳动力的外出务工，因为在当前城乡差距明显的情况下，农村劳动力进城务工经商毕竟收入高、来钱快；但我们必然注意和尽量减少农村劳动力长期外出务工经商给农村带

来的“空心化”“三留守”“老龄化”等负面影响。

实施韧性发展的经济—社会政策就要求全面考虑就业政策、家庭政策与农村发展政策的关联性，综合考虑这些政策的效应，尽量减少其对农民和农村发展的不利影响。这里尤其需要增强就业相关领域的公共服务和社会服务，在政策支持下增强农民和农村应对负面影响的能力。中共中央、国务院在《关于支持浙江高质量发展建设共同富裕示范区的意见》中特别指出辛勤劳动和相互帮助、公共服务普及普惠对于实现共同富裕的必要性。实施韧性发展的经济—社会政策，强化就业服务及其相关公共服务和社会服务，就是助力中西部边缘农村农民从事有合理报酬的劳动、增加收入、增强抵御经济社会风险能力的重要支持条件。

## 2. 处理好农村公共服务与发展能力的关系

公共服务是一个广阔的领域，它与人们基本权利的获得、生活品质的提高直接相关。长期以来，我国农村的公共服务明显落后于城市，这是“城乡二元结构”的重要表现。面对发展中的问题，党的十九大强调，增进民生福祉是发展的根本目的，要在幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶上不断取得新进展。这充分表明中央高度关注民生、积极推进公共服务的政策取向。

与此同时，由于历史和现实的原因，广大农村特别是中西部农村的公共服务大大落后于城市，成为明显的短板。而公共服务的落后和缺乏进一步阻碍了中西部农村居民身体素质、科学文化素质的提高，对其参与现代化的市场经济活动带来明显的负面影响。在乡村振兴中，提高农村居民的多种素质是乡村振兴之本。政府应该落实相关承诺，办好九年义务教育，办好中西部农村中学，办好中高等职业教育。尤其是应该面对市场需要和经济社会发展需要，加强对农村青年的技术培训，提升农村的人力资本。要办好农村的公共卫生事业，支持办好乡镇卫生院和村卫生室，防治地方病，增强农村居民健康，减少因病致贫现象。这些都是从社会政策的层面在支持乡村振兴。

在农村公共服务设施和生活服务设施的建设中，特别要避免一些地方官员不负责任的劳民伤财现象的发生，要通过公共服务切实增强农村居民的获得感，凝聚积极的振兴力量。针对农村发展短板的制度化的公共政策的有效实施，一定能给中西部农村带来新的发展希望，这些政策是增强农村自身发展能力、实现乡村振兴的必要“催化剂”，也是增强农村抗逆力和发展韧性的重要组成部分。脱贫攻坚结束后，在西部地区脱贫县集中支持一批乡村振兴重点帮扶县，增强其巩固脱贫成果及内生发展的能力，就是要增强它们的发展韧性，这一点十分关键。从党中央所提出的、具有时代特征和中国特色的共同富裕的丰富内涵看，强化公共服务，实现“七个有所”，也是达成共同富裕的重要内容和措施。

## 3. 处理好农村社会服务与活化生活的关系

社会服务是落实社会政策的行动，是帮助困弱群体改善基本生活、促进社会和谐的活动。虽然并非所有的社会服务都能产生明显的经济效益，但是社会服务能产生社会功能是毋庸置疑的。最基本的社会服务能改善贫弱群体的生活质量，增强乡村的社会资本和向心力，促进村庄的“人气”和发展活力，给乡村发展带来新希望。因此，与公共服务一样，乡村社会服务的发展也明显有助于乡村振兴。在社会服务领域，专业队伍的作用不可忽视，其中，社会工作者在服务贫困群体、留守儿童和留守老人、失独老人和残障人士方面发挥着重要作用。近些年来，中央要求积极发展农村社会工作，并在“十四五”期间实现乡镇社会工作服务站全覆盖，这也可以积极推进农村社会服务的发展，并在乡村振兴中发挥独到作用。鉴于中西部边缘农村问题的复杂性，在社会工作



① 杨团：《此集体非彼集体——为社区性、综合性乡村合作组织探路》，黄宗智主编：《中国乡村研究》（第14辑），福州：福建教育出版社，2018年，第394—424页。

服务中也要注意将宏观政策与微观干预相结合，尊重农村居民的自主性。<sup>①</sup>相对于乡村全面振兴的任务，我国的农村社会政策与社会服务目前还比较薄弱，亟待得到更快发展。

乡村社会生活的再活跃、“人气”的再上升、相互关怀的社区，以及对未来发展的向往与期望，是乡村振兴的社会文化基础，也是中西部欠发达农村韧性发展的深厚基础。有研究者不无担心，现在的农村年轻进城务工者决意留在城市生活，恐怕是他们与农村的某种告别。乡村振兴尤其要避免年轻一代与农村“割断脐带”，韧性发展的经济—社会政策应该强化各方与农村的联系。换言之，支持乡村振兴的经济政策、经济—社会政策、公共政策和社会政策以及文化政策等一定不是相互独立的，其实施活动都落实于乡村居民的经济社会生活领域并相互交织。在乡村振兴中，要用系统的思维看待各类政策之间的关系，使它们整合起来，协同发挥积极作用，这也是政策群或整合的经济—社会政策的思想。

乡村振兴的首要目标一定是农村居民的生活富裕，是他们在物质上、精神上、社会关系上和社会生活上的富足充实和对未来生活的乐观自信。在社会政策和社会服务的支持下，通过个人努力和互相帮助，解决困难群体的难题，鼓励和促进离村农民和根在农村的城市居民“记住乡愁”、支持农村，使乡村再度活跃起来，也是实现农村富裕、城乡共同富裕的一个令人期待的前景。同时，我们必须清醒地认识到，韧性发展的经济—社会政策在中西部农村地区的普遍实施和发挥作用还有一些困难，这里既有城乡发展不平衡带来的结构性影响，比如，相关政府部门关心主责、主业而忽视克服行政壁垒弊端，也有农村优势资源衰减产生的下滑效应的影响，还有农村公共资源和社会资源相对缺乏以及农村地区政策系统实施能力孱弱等问题。这既说明乡村全面振兴和共同富裕的艰巨性，也说明韧性发展的经济—社会政策的必要性和紧迫性。乡村振兴和共同富裕都是整体性的，因而更加需要韧性发展的经济—社会政策群予以支持。从优先次序的角度看，强化农民增收和促进就业的经济政策，推动农村人才振兴、“人气兴旺”的公共政策和社会政策，切实加强乡镇政府和村“两委”的组织建设和能力建设等，都十分关键。

概而言之，本文从乡村振兴促进新发展格局构建的角度，分析了韧性发展的经济—社会政策对农村振兴和促进农村共同富裕的可能作用。新发展格局的构建是迫切的，能够满足国内大循环要求的乡村全面振兴的任务是艰巨的，可能需要较长时间。乡村在多大程度上振兴，乡村振兴对构建新发展格局产生多大影响，要看能在多大程度上缩小业已形成的城乡过大差距，改变农村的弱势化、边缘化状态，以及提升农村农民参与乡村振兴的意愿和能力。在经济增长速度放缓、国际形势不确定性增加、市场化竞争并未减弱的大背景下，实现乡村全面振兴，需要政府的惠民政策，需要激发农村居民的奋斗精神，需要韧性发展的经济—社会政策和更有效力、相互整合的政策群，以真正有效地促进乡村振兴和共同富裕。只有将“五个振兴”结合起来，认真实施韧性发展的经济—社会政策，加强公共服务和社会服务，切实做好“七个有所”，才可能逐渐改变处于边缘甚至有些还在衰落中的中西部农村的面貌，使其振作起来、持续发展，在现有基础上实现相对富裕，并在现代经济体系建设中生成跟进能力，最终实现城乡的共进性富裕。实施强有力的、有效的韧性发展的经济—社会政策，才能实现城乡的相对平衡发展，进而促进我国经济社会的持续健康安全发展，走出一条中国特色的农村现代化之路，构建好新发展格局，使我国全面建设社会主义现代化强国的宏伟事业取得新的实质性进展。

编辑 李梅 校对 赵秋月

under the rule of law in China in the next five years on the basis of continuing the pursuit of the overall government goal of the construction of government under the rule of law in China for many years.

**Keywords:** overall government; rule of law government; administrative system reform; “Implementation Outline for the Construction of Government under the Rule of Law (2021-2025)”

### **People’s Court in the Construction of Law-based Government: Problems and Repositioning**

**Zhang Zhiyuan**

**Abstract:** The role of the people’s court in the construction of a high-quality government ruled by law in the new development stage is not only related to the development of the administrative trial system, but also affects the process of the construction of a law-based government. It is a major topic in the practice of comprehensively ruling the country according to law. As a supervisor of the construction of a law-based government, the people’s court should guard the bottom line of administration according to law and fulfill the original mission of the administrative litigation system. As a supporter of the construction of a law-based government, the people’s court should serve the work of the political center and expand the governance effect of the administrative litigation system. As a promoter of the construction of a law-based government, the people’s court should promote the cultivation of leading cadres’ thinking of the rule of law and strengthen the political function of the administrative litigation system.

**Keywords:** construction of law-based government; people’s court; supervisor; supporter; promoter

### **The Essentials and Approaches to Promote the “Five Legalizations”**

——Concurrently with the Integrative Framework of Administrative Prescribed Principles

**Yang Dengfeng**

**Abstract:** “Promoting the legalization of institutions, functions, authorities, procedures, and responsibilities” (referred to as “Five Legalizations”) can be understood from two levels: First, through legislation, the five aspects are specifically and clearly stipulated in law to ensure that there are laws to abide by. The second is to make the five aspects follow the statutory principles, and the implementation of related actions must be based on the law. Of the two levels, the second one needs to be emphasized most. It raises the administrative statutory principle to an unprecedented extent and constructs a complete system of administrative statutory principles. The meanings and problems faced by the “five legalizations” in five aspects are not the same, so it is necessary to strengthen theoretical research in the scope and degree of legalization.

**Keywords:** legalization of government institutions; legalization of government functions; legalization of government authorities; legalization of administrative procedures; legalization of government responsibilities.

### **The Economic-Social Policy and Common Prosperity Effect of Resilient Development in Rural Revitalization**

**Wang Sibin**

**Abstract:** Rural Revitalization is an important part of the construction of the new development pattern. The extent to which Rural Revitalization will have an impact on the construction of a new development pattern dominated by the domestic large cycle depends on the extent to which it can narrow the formed excessive gap between urban and rural areas, change the vulnerable and marginalized state of rural areas, and enhance the willingness and ability of rural farmers to participate in Rural Revitalization. Because the simple and general “economic-social policy support” is difficult to realize the revitalization of the marginalized rural areas in the central and western regions, we must implement resilient policies and cultivate rural resilience. In this context, the revitalization and development of rural areas in the central and western regions especially needs the economic-social policies of resilient development.

**Keywords:** rural revitalization; resilience development; economic-social policy; common prosperity; policy group

### **“Turning the Outside into the Inside” and “Based on Speciality”: The Methodological Construction of Rural Collective Economic Organization Governance**

**Fang Shaokun & Song Tianqi**

**Abstract:** There are many dilemmas in the internal governance of rural collective economic organizations, mainly including the formalization of governance institutions, charter formalism, the contradiction between marketization and collectivization in the direction of governance, and the contradiction between the governance of member shareholders and the absence of governance of non-member shareholders. The reasons for such dilemmas mainly lie in the negative externalities of the reform of the rural collective property rights system and the conceptual deviations in the design of the special legal person system.

**Keywords:** rural collective economic organization; formalization of governance institution and formalization of Charter; two contradictions; turning the outside into the inside; based on speciality