
黔南州实施乡村振兴行动计划

路径与制度创新研究

吴雪¹

(凯里学院 经济与管理学院, 贵州 凯里 556011)

【摘要】: 乡村振兴战略是新时代党和政府为破解农村发展困境,提升乡村经济发展水平的重要战略,在我国特色社会主义事业建设中具有非常重要的作用。基于此,以黔南州为研究对象,分析了黔南州在实施乡村振兴战略中存在的不足,从加强顶层设计、立足企业主体、普及职业教育、加强文化开发四个角度勾勒了黔南州乡村振兴战略的规划实施路径,从创新基层治理、创新人才战略、创新融资模式等方面提出了制度创新的内容。

【关键词】: 黔南州 乡村振兴 制度创新

【中图分类号】 F320 **【文献标识码】** A

“三农”问题是困扰我国经济发展的重要问题,也是全面建成小康社会所必须着力克服的问题。新世纪以来,党中央对“三农”工作的投入力度不断加大,并在不同时期出台了許多政策。2017年,习近平总书记在党的十九大报告中明确提出“实施乡村振兴战略”,乡村振兴也因此成为新时代“三农”工作的总抓手。相比于农业产业化、农村信息化、美丽乡村、特色小镇等提法,乡村振兴更具系统性,涵盖了乡村发展的各个层面,对破除城乡经济发展二元结构,提升乡村经济发展水平有着非常重要的指导作用。目前,乡村振兴战略正在全国范围内深入开展、实施,黔南州作为经济基础较薄弱的少数民族自治地区,已经在乡村振兴战略的带动下取得了一定的成绩。但相比于乡村振兴的目标而言,仍然有很长一段路要走。

1 黔南州乡村振兴战略的成绩与难点

1.1 黔南州乡村振兴战略的成绩

乡村振兴战略提出以来,在各级政府以及对口帮扶部门的支持下,黔南州取得了一定的成绩,首先,旅游效益初步显现。作为旅游资源密集的地区,黔南州不仅有着得天独厚的自然资源,境内山脉起伏,地貌多样,且有着丰富的人文旅游景点,尤其是少数民族景观,这为乡村振兴战略下黔南州全域旅游的发展创造了良好的条件。2018年,黔南州接待国内外游客逾750万人次,其中入境过夜游客1.47万人次、增长37.9%;其次,扶贫效果显著。精准扶贫是乡村振兴的重要环节,2018年,黔南州农村贫困人口减少21.15万人,远远超出了预期的计划目标,农村贫困发生率与农民返贫率双双降低,瓮安、龙里按国家标准退出贫困县,脱贫攻坚取得了战略性的成果;最后,产业发展初具规模。不少乡村已经构建了以旅游产业为核心,涵盖文化创意产业、娱乐休闲业的产业链,农村就业条件大为改善。

¹**基金项目:** 贵州省教育厅高校人文社科青年项目:贵州省民族地区实施乡村振兴行动计划路径与制度创新研究(2019qn017)。2019年度凯里学院引进(自主培养)博士专项课题(BS201805)。

作者简介: 吴雪(1981—),女,重庆人,副教授,博士,研究方向:产业经济学。

1.2 黔南州乡村振兴战略的不足

受主客观各种因素的限制，黔南州在实施乡村战略的过程中也暴露了一些不足，首先，尚未形成由点到面的覆盖机制。乡村振兴是一项系统性工程，作为经济欠发达地区，黔南州有数个国家级贫困县和一个深度贫困县，亟待振兴的乡村数量巨大，但当前已经取得成效的乡村并不多，且以自然资源密集的乡村为主，换言之，黔南州乡村振兴战略的实施刚迈出了第一步，后续工作极为繁重；其次，乡村振兴存在片面化的现象。不可否认，乡村振兴是以产业振兴为核心，以经济发展为硬指标，但乡村振兴的实质应该是全面振兴，具体而言，便是党中央提出的“五位一体”的建设，但当前黔南州在乡村文化建设、乡村生态保护等层面存在欠缺，乡村振兴的实质性目标并没有达成；最后，乡村振兴的外部条件有待优化。乡村振兴战略的实施离不开良好的外部环境，黔南州在基础设施建设、政策导向等层面仍存在若干不足之处，弱化了乡村振兴的动力与效能。

2 黔南州实施乡村振兴行动计划的路径

2.1 加强顶层设计，完善发展规划

乡村振兴在新时期我国社会经济发展中有着非常重要的地位，不仅是破除城乡发展二元化结构，缩小城乡经济发展差距的重要方式，也是充分利用乡村优势资源，推行新型城镇化的有效手段。黔南州作为经济欠发达地区，乡村经济底子较差，存在组织化程度不高、产业化水平低、外部环境差等问题，因此，更要深刻地认识到乡村振兴战略所带来的发展契机，依托顶层设计来明确乡村振兴的发展方向，逐步扭转当前乡村发展中所暴露出来的小、散、乱的现象，构建健康、全面、可持续的发展路径。首先，优化总体布局，黔南州要从乡村振兴的发展目标出发，在战略层面布局乡村产业的发展规划，以特色产业的建设以及产业链的打造来赋予乡村发展新动能。其次，凸显区位优势。黔南州地形地貌丰富，涵盖高中山、中山、低中山、低山、丘陵和盆地六大类型，自然生态资源丰富，凸显区位优势是消除黔南州内部同质竞争，凝聚黔南州整体竞争力的有效方式。黔南州要结合各乡村的条件，进行合理的规划与布局，比如，苗族村寨、布依族村寨可以重点发展民族旅游事业。最后，优化外部环境。乡村振兴既需要乡村的内生动力，也需要良好的外部环境。特别是在当前乡村经济基础普遍薄弱，区域竞争力不高的大背景下，黔南州更要从财税优惠、产业扶持、金融支持、管理创新等层面予以帮助，比如设置专门的乡村产业发展机构，以完善的规划提升乡村发展的效能。

2.2 立足企业主体，提升发展动能

在黔南州乡村振兴战略实施中，企业是最为重要的主体。企业既是推动乡村发展与变革的中坚力量，也是乡村产业化建设的关键。因而，立足企业主体，提升企业的发展动能就成为黔南州实施乡村振兴行动计划路径的客观需要。对此，需要从以下几点出发，首先，加强调研工作。乡村振兴战略的提出，对企业而言，既是一种机遇，也是一个挑战。乡村拥有巨大的发展潜力与广阔的发展前景，企业融入到乡村振兴中能够获得新的增长点，同时，乡村也存在经济基础薄弱、劳动力素质偏低等问题，盲目投资很可能导致亏损，企业投资前需要加强市场调研的工作，就以贫困调研为例，贫困现象的发生总有一定的原因，比如区域整体贫苦大都是因为自然环境恶劣或者公共基础设施建设薄弱，而个别贫困现象的发生则和因病返贫等因素相关，企业要从宏观把握与微观分析相结合的角度，充分掌握乡村贫困的现状，从而在项目实施中做到有的放矢；其次，坚持创新驱动发展战略。历经四十年的改革开放，我国已经步入创新驱动发展的新阶段。面对乡村振兴中出现的重复投资、同质竞争的问题，企业要坚持创新导向的发展理念，以全域旅游为核心，从产业融合的视角出发，推动旅游产业与第一、二产业的融合，比如打造观光农田、开发旅游工艺品等，借助产业融合来延伸产业链条，提高旅游产业的附加值，确保企业经济效益的同时，提升村民的收入水平。

2.3 普及职业教育，提高发展潜力

对黔南州此类经济基础薄弱、发展水平不高的地区而言，乡村振兴与脱贫攻坚有着密切的关系，一方面，乡村贫困人口多、

扶贫压力大，乡村振兴必须事先解决好村民贫困的问题，另一方面，扶贫项目的实施对乡村振兴也能起到推动与发展的作用。随着我国扶贫工作的不断深入，扶贫的重点也从传统的“输血式”扶贫向“造血式”扶贫转变，提升贫困地区内部发展的动能是扶贫的主要任务。对此，职业教育在精准扶贫目标的实现中有着突出的价值。习近平主席在 2017 年新年贺词中指出“扶贫先扶智”，黔南州要将职业教育的普及作为当前推行精准扶贫工作、实施乡村振兴战略的要点，充分发挥好各类职业院校在乡村振兴中的辅助作用与配套价值。比如，在各级政府的有力领导下，黔南州有关乡村振兴的项目日益增多，参与到乡村振兴大潮中的企业数量也在增加。黔南州职业院校可以与各企业建立密切的合作关系，以校企联合育人的模式让学生轮流参与到扶贫项目的建设。与村民相比，职业院校学生多有一技之长，文化基础与专业技能相比于一般的员工，尤其是从贫困地区招收的员工要高出许多，能够在工作中起到普及职业教育的作用，且学生参与到扶贫项目中，自身也得到了发展。又如，黔南州政府要积极开展村民职业技能培训工作，合理引导职业院校师生到各村蹲点培训，让村民就近接受职业技能培训，提升村民的素质，提高黔南州的经济发展潜力。

2.4 加强文化开发，传承民族文化

黔南州是我国 30 个少数民族自治州之一，境内居住着 42 个少数民族，少数民族人口在总人口中占比 60%，其中三都水族自治县更是我国唯一的水族自治县，少数民族文化资源极为丰富。各少数民族在长期的发展中形成了独特的民族文化。民族区域自治制度高度重视民族文化的保护、传承与发展。如民族自治地区的自治机关坚持使用民族语言和汉语，保障少数民族人民使用民族语言文字的权利，在教育层面，更大力发展少数民族教育。乡村振兴是一项系统性工程，文化振兴是乡村振兴的基本内容，因此，加强文化开发，传承民族文化就成为黔南州实施乡村振兴行动计划路径的客观需要。不仅如此，文化开发对精准扶贫同样有着重要的作用，黔南州在乡村文化产业的开发中需要以提升乡村自主发展动力为目标，以产业化发展而关键，重点发挥好类非物质文化遗产在“乡村振兴”中的作用。以苗族为例，苗族群众大都能歌善舞，舞蹈资源密集。在群众文化需求不断增长的今天，我国表演市场获得了巨大的发展。苗族舞蹈具有强烈的原生态审美价值，表演市场广阔，黔南州可以借助组建专业的表演团体，打造现代化的表演舞台来推动苗族舞蹈的产业化发展。文化产业与旅游产业具有很大的融合性，文化产业的开发对旅游产业的深度发展有推动作用，黔南州可以借鉴广西桂林文旅融合的发展经验，将民族文化的开发与全域旅游融合起来，提升乡村发展质量。

3 黔南州实施乡村振兴战略的制度创新

3.1 创新基层治理，优化治理水平

基层治理水平是影响乡村振兴战略实施效果的重要因素，黔南州在继续完善基层民主政治制度，强化第一书记以及三农工作队等主体责任时，要从以下两点出发，创新基层治理的方式，首先，推行网格化管理。随着乡村振兴战略的全面开展，黔南州乡村治理中出现了许多难点，特别是各类项目的不断落地、投产，治理问题呈现出高发态势，如违章建设、渣土乱倾倒、随意破坏人行道等。黔南州要将网格化管理的思想引入乡村治理中。网格化管理是近年来城市治理中出现的一种新模式，对乡村治理同样有着重要的应用价值，特别是在乡村信息化建设水平不断提升的今天，网格化管理已经成为助力乡村振兴的有效手段。黔南州在全面继承既有的基层管理模式基础上，对管理模式、管理方法进行全新的变革，从而为乡村治理创新提供思路与经验。黔南州可以对乡村进行网格化划分，将广袤的乡村划分为网格，推行网格区域化管理，以精细化管理来克服乡村治理中的问题。其次，完善议事协调机制。乡村治理千头万绪，许多内容超出了村委会甚至乡镇政府的权限范围。为了发挥各部门在乡村治理中的作用，黔南州要加速联合协调机制的建设，从乡村治理中的重点、难点、繁点出发，突破既有条块状管理的局限性，以联合协调机制来提升乡村治理的力度。

3.2 创新人才战略，厚植人才基础

无论在乡村振兴战略的实施中，亦或在精准扶贫工作的深入开展中，人才都是第一要素，因此，黔南州必须将人才战略的

实施作为当前的重点，从当前高素质人才欠缺的实际情况出发，创新人才战略。首先，重视乡村人才的内部培训。在人才培育中，黔南州要从当前人才结构出发，重点加强紧缺人才的培育工作，合理引导各项资源向紧缺人才培育流动，同时，要求企业立足于岗位要求的变化，加强创新型、学习型人才的培育，使员工从简单的劳动者转为在劳动实践中的发展者，不断发掘员工的潜能，打造契合现代产业发展的高素质人力资源队伍；其次，注重教育事业的作用。黔南州拥有黔南民族职业技术学院、黔南民族幼儿师范高等专科学校、黔南民族医学高等专科学校等五所高校和若干中等职业技术学院，各类学校要做好本土优秀人才的培养工作，厚植人力基础，从乡村振兴战略实施的需要出发，创新人才培养体制，加强人才培养机制的改革与完善，从重构课程体系、深化创新创业教育以及推动校企合作等角度着手采取更有效的措施；最后，重视优秀人才的引入工作。黔南州要正视当前乡村振兴战略实施中人才不足的困境，通过“引得来，留得住，用得好”的人才引入机制的构建，充分发挥好国内外人才在黔南州乡村振兴战略实施中的作用。

3.3 创新融资模式，破解资金困境

资金是建设的根本保障，资金不足或筹措渠道不畅，均会对乡村振兴形成制约，甚至导致烂尾工程，严重影响乡村振兴的经济效益与社会效益。乡村振兴单个项目虽然耗资不多，但从整体的角度来看，乡村振兴具有周期长、工程量大、资金投入高等特点，尤其是基础设施的建设，更是如此。黔南州经济发展水平偏低，单独依靠地方政府财政资金不可能为乡村振兴的开发建设筹集足够的资金，为了有效解决资金不足与基础设施建设资金需求之间的矛盾，亟需创新融资模式。PPP是当前公共基础设施建设中比较流行的筹资方式，其能吸引社会资本参与到公共基础设施的建设中，有效降低政府的资金压力。自2015年开始，我国政府在公共服务领域、公共基础设施领域力推PPP模式，根据财政部PPP中心统计，截至2017年9月底，全国PPP入库项目14220个，累计投资额17.8万亿。已经有学者在探索PPP模式在乡村振兴中的应用，并提出了多种模式，如“PPP+美丽乡村”、“PPP+农业信息化”、“PPP+产业升级”、“PPP+绿色生态园”等。黔南州要突破传统观念的束缚，以平等公平为原则与社会资本签署协议，在其中对责任分担与具体权利作出确切说明，根据社会资本所提供的公共服务测评结果向其支付对应的费用，以确保社会资本的应得收益。PPP模式在乡村振兴中的应用可以有效解决政府作为公共服务的提供者在人员编制、运营经验中的问题，提高公共产品和公共服务的质量和效率。

4 结语

乡村振兴战略的提出为黔南州乡村经济发展指明了方向，成为黔南州克服城乡经济二元化，提升农民收入水平与生活品质的重要战略。在乡村振兴战略的带动下，黔南州取得了一定的发展成绩，但同时也存在着不少的缺陷，黔南州要从行动计划路径的制定与实施以及制度创新两个角度采取有效的对策，提升乡村振兴战略的实施效果。

参考文献：

- [1]于法稳. 新型城镇化背景下农村生态治理的对策研究[J]. 城市与环境研究, 2017(02):34-39.
- [2]张学军, 李举锋. 美丽乡村建设视角下农村生态环境现状与对策[J]. 农村经济与科技, 2015, 26(03):37-39.
- [3]李志强, 张灵灵, 刘亚兰. 乡村振兴中的生态困境问题解析及破解路径[J]. 山西农业大学学报, 2018(09):12-17.
- [4]雷德雨. 创新民族文化开发与乡村振兴有效路径——乡村重构视角下的贵州省黔南州洪江村研究[J]. 特区经济, 2019(08):33-34.
- [5]金洁霞, 王国灿. 乡村振兴与建设美丽乡村[J]. 浙江经济, 2018(26):28-29.

-
- [6]王红霞. 贵州乡村产业振兴研究[J]. 理论与当代, 2018(07):13-15.
- [7]汪恭礼. 乡村振兴战略背景下的农村产业融合发展建议[J]. 中国财政, 2018(06):61-62.
- [8]梁伟军. 新农村建设旅游农业发展的“三农”效应实证分析——来自全国五省(市)农户的调查[J]. 农村经济, 2010(4):55-57.
- [9]梁伟军. 产业融合视角下的中国农业与相关产业融合发展研究[J]. 科学经济社会, 2011(04):12-18.