

乡村“两山”转化的协同机制探析

——以浙江省为例

宁晶

2005年，时任浙江省委书记的习近平同志在安吉县余村提出“绿水青山就是金山银山”的科学论断。随着“绿水青山就是金山银山”写入党的十九大报告和新修订的《中国共产党章程》，“两山”理念已正式成为中国共产党的重要执政理念，为新时代推进生态文明建设指明了方向。推动“两山”理念落地见效，必然要求探索和完善“绿水青山”与“金山银山”之间的转化机制。2020年3月，习近平总书记再次来到余村考察，强调“要在保护好生态前提下，积极发展多种经营，把生态效益更好转化为经济效益、社会效益”。浙江省作为“两山”理念诞生地，在自然生态保护、人居环境改善、发展“美丽经济”等方面持续发力，“两山”转化卓有成效。笔者认为，浙江绿色发展的一个基本经验，就是在基层相关主体之间建立起“两山”转化协同作战的有效机制。

一、“两山”转化牵引力：发挥县域绿色发展能动性

上世纪九十年代开始，浙江省委、省政府先后出台《关于扩大13个县（市）部分经济管理权限的通知》（浙政发[1992]169号）等一系列文件，开展多轮“强县扩权”“扩权强县”行动，显著激发了经济社会活力。但随着都市区与城市群逐渐成为城市化主要空间单元，产业转型升级所急需的人才、技术等高端资源持续往中心城市集聚，传统意义上的县域经济模式遭遇瓶颈。

在此背景下，推动绿色发展尤其是“两山”转化日渐成为县级党委政府发挥能动性的重点领域。首先，行政效能上具备基本条件。“两山”理念指引下的绿色发展，对乡村生态资源存在天然依赖，而在我国治理体系中，县一级是承上启下的关键环节，与“上面千条线，下面一根针”、职能基本局限于执行的乡镇不同，能够借助国土空间和产业发展规划、生态保护与绿色产业扶持等政策工具把绿色发展真正做实，是统筹乡村生态资源保护利用的基层枢纽。其次，多维度利好因素集中发力。党的十八大以来，随着生态文明建设纳入“五位一体”，山水林田湖草生态修复与合理利用得到前所未有的重视，唯GDP主义被更加科学的官员考核评价体系所替代。而随着乡村振兴上升为国家战略，国家在乡村绿色发展领域的财政转移支付、配套扶持计划等公共资源投入显著增加，紧随政策风向标的社会力量也更为积极地参与进来。此外，体制机制障碍逐步消除。全面深化改革热潮中，统一开放、竞争有序的要素市场化配置改革加快向乡村地区延伸，随着农村土地确权登记和流转、集体经营性建设用地入市等从改革试点走向全面推广，基层党委政府推进“两山”转化的要素资源配置空间显著拓宽。

浙江省各县市在前期重视生态、善用生态的良好工作基础上，统筹推进经济发展与生态资源保护利用，续写县域发展新篇章。一是持续深化绿色发展内涵。如磐安县自2003年以来，从生态富县、生态立县到“五大愿景、五个磐安”，持之以恒深化绿色发展内涵，相应谋划推出“养生磐安”“沪上人家”“共享农屋”等发展工程，“两山”转化的突破点从泛泛的山水观光逐渐聚焦到特大城市特定群体的休闲养生之上。二是用足用好上级相关扶持政策。如松阳县抓住中国传统村落保护利用、浙江“大花园”和“四条诗路”建设等政策机遇，积极筹备和申报，获得数以亿计的上级财政专项支持，为数十个村落争取到绿色发展启动资金，叠加本县配套支持措施，打造出一批绿色发展精品村。三是积极探索绿色发展新路径。“两山”转化是践行“两山”理念过程中最富有创造性的环节，只有敢于创新、善于创新，才能避开同质化低效竞争困境。如安吉县积极探索跨区域组团发展新模式，打造出“五村联创”（孝丰镇）、“二十村组团发展”（天子湖镇）等一批联动发展成功案例；开化县在全国较早提出建设全域国家公园，进而围绕“三区三园”“好地方”目标，不断强化本地绿色发展特色。

二、“两山”转化承载力：确保乡村内外同频共振

从实践看，县乡党委政府常规性、事务性的决策部署在乡村相对容易执行，而发展性、创造性的思路举措能否落地生效，很大程度上受制于乡村自身的承接能力。因此，乡村美丽经济的发展要以村庄内部肌理健全、能够实现内外同频共振为前提，具体可以用“传送—支撑”的二元结构进行分析。

（一）传送环节：充分发挥乡村带头人作用

在“两山”转化协同机制中，乡村带头人扮演十分重要的传送纽带角色，向上承接党委政府的体制性指令，同时以局内人的身份负责团结带领广大群众谋划和推动绿色发展。想要扮演好这个角色，乡村带头人除了党性修养、奉献精神、良好品行等条件外，还要在掌握和运用绿色发展理念方面力争学深学透、先行先试，特别要能够灵敏捕捉绿色发展前沿机遇并与本村自然生态资源相联系。如2013年中央“一号文件”首次提出“家庭农场”概念后，安吉县递铺街道鲁家村的带头人随即想到利用该村近万亩低丘缓坡资源进行实践：村支部牵头成立专业公司，集中流转八千余亩农用地，推动建设一系列特色家庭农场并发展乡村旅游，成为全国首个家庭农场集聚区、全国首批15个田园综合体示范点之一。短短五年时间，鲁家村集体经济年收入从1.8万元增至286万元，农民人均纯收入由1.9万元增至3.3万元，真正通过发展美丽经济实现乡村蜕变。

乡村带头人不能只是盆景式个案，要形成不断发展壮大的队伍，才能作为“两山”转化基层协同体系的一维。为此，一是畅通遴选渠道。把拓宽乡村选人用人视野、加强制度化常态化培养列为农村工作重点。如浙江省借助“农村头雁工程”等载体，把优选村党组织书记的来源扩大到农村致富带头人、乡土人才、新乡贤、务工经商返乡人员、退役士兵、优秀大学生村官等众多群体，为发现、培养和使用优秀带头人提供源头保障。二是形成协同合力。要合理把握体制性力量直接介入的领域、时机和幅度，切实加强党在基层的领导、严格落实相关政策，改善乡村带头人干事创业的环境。浙江省主导制定了“三改一拆”“五水共治”等一揽子政策，作为美丽乡村建设“基本动作”要求所有乡村配合落实；谋划推出“万村景区化”等附带具体支持政策的重大工程、探索推行村主职干部“党政一肩挑”、开展乡村带头人“金牛奖”评选等一系列举措，支持鼓励乡村带头人干事创业。三是加强规范管理。浙江省率先探索出村级监督委员会、领导干部“下访”取代群众上访等创新举措，为解决乡村利益纠纷、规制村级“微权力”运行等提供了制度保障。

（二）支撑环节：夯实“两山”转化的群众基础

新形势下，自然资源想要借助“两山”转化得到有效保护利用，往往要以规模连片整合为基础，因此农户的支持配合至关重要。为此，需要夯实群众基础，打通从理念、政策到人心、实践的渠道。一要切实保障群众合法权益。激发群众转变观念、支持配合的最有效方法，就是让群众能看到、得到实实在在的效益。宏观上，“两山”转化能为乡村创造更多就业创业机会，提高群众收入、维持乡村活力，无疑群众都是获益者。自“两山”理念在安吉县诞生并成为该县主导发展思路以来，该县农村居民人均年收入增长将近四倍，正是这种实打实的获得感让绿色发展理念“飞入寻常百姓家”。微观上还要注重优化利益分配机制，避免群众由于“不患寡而患不均”而拒绝配合。二要讲究基层工作方式方法。笔者在浙江基层走访时发现，乡村群众在具备一定物质生活条件后，利益诉求已不全是经济理性衡量，而有可能是宁可放弃潜在的经济利益也要“争一口气”，把解决不相关的旧矛盾作为支持发展美丽经济的前提。这就需要跳出纯粹经济计算，开展有针对性的说服工作。例如，有的村组织召开乡风议事会，摆事实、讲道理、听评议，达到舆论说服的效果。三要重视乡村人力资源开发。通过制定实施有针对性的培养培训计划，不断壮大农林专技人才、工商经营人才、服务行业人才、新型职业农民等人力资源队伍，让更多乡村群众能够深度参与“两山”转化的基层协同实践，确保重大项目能落地、能运转。

三、“两山”转化激发力：借助市场力量做大做强

党的十八届三中全会提出，要让市场在资源配置中起决定性作用。当前，农村要素资源市场化配置是全面深化改革的重要

内容之一，党中央、国务院《关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见》《关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》等重磅文件均对此作了部署。市场的独特优势决定了“两山”转化离不开它的力量。首先，市场具备要素优势。激发乡村地区发展活力所需要的资本、技术、数据等要素，已经深深植入于市场经济之中，对于浙江这样的民营经济大省而言，离开市场更是难言发展。其次，市场具备信息优势。只有在市场体系中，才能准确把握目标消费群体美好生活需要、国内外消费潮流等前沿信息，从而借助对自然和农林资源进行产品化开发和包装、流程化标准化服务、指标化监测和提升等方面的技能，形成适销对路的产品体系。此外，市场具备理念优势。乡土社会更多保留了传统文化因素，如能借助市场的力量有机引入改革创新、开放包容、尊重个性等价值理念，必将加快实现与现代商业社会在文化与秩序方面的深度融合，从而为“两山”转化提供社会支撑。

实践中，除了那些具备稀缺性、独特性自然资源禀赋的地方，不少乡村在借助市场力量方面“心有余而力不足”。为此，浙江积极实施“两进两回”（科技进乡村、资金进乡村、青年回农村、乡贤回农村）等专项扶持计划，努力破解乡村要素制约等市场化难题。全省各地结合自身实际，积极探索突围之道。一是党委政府统筹做好招引工作。注重加强美丽乡村资源和项目的整体规划、策划、包装与招商推介，同时发挥“数字经济”大省优势，实施数字赋能乡村计划，如领导干部带头通过直播为美丽乡村“吆喝”。二是充分发挥国资国企作用。如义乌市除了积极动员社会资本参与发展美丽经济外，还全面发动小商品集团等重点国企结对帮扶重点乡村发展，形成“八企十线”工作格局，有效推进乡村“两山”转化走向深入。三是大力发展集体经济。如宁波市鄞州区湾底村的集体经济从两家作坊式五金小厂起家，逐步发展成涵盖工业制造、现代农业、乡村旅游、文创园区、文化教育等业态的集团化公司，2018年村集体净资产9.8亿元。四是鼓励支持乡村创业。积极调动乡贤返乡创业热情，把浙商回归的工作触角延伸到乡村基层；谋划搭建农创园等发展平台，主动对接科研机构建设产学研基地，培养农创客、新农人等创新创业群体。五是促进实现联动发展。如横店是全球规模最大的影视拍摄基地、浙江影视文化产业的重要支柱，近年来磐安县等周边县市主动承接横店溢出效应，逐步发展形成数十个影视外景拍摄基地，与横店以古代宫廷为主的拍摄场景形成互补；有关方面进而在该区域规划打造融合发展示范区，规范竞争秩序、实现区域效益最大化。