

“十四五”时期西南边疆地区 乡村振兴战略措施探究 ——以云南省曲靖市马龙区为例

董美玉 李瑞光¹

(云南民族大学, 云南 昆明 650000)

【摘要】:近年来,云南省曲靖市马龙区认真贯彻落实国家乡村振兴战略取得了显著成效,全区乡村不断呈现出产业兴旺、生态宜居、乡风文明、农民收入不断增长的良好局面,但仍面临着一些困难和发展瓶颈。为了针对“十四五”时期西南边疆地区有效组织实施乡村振兴战略提出具有针对性和可操作性的对策建议,以曲靖市马龙区为例,结合国家乡村振兴战略及曲靖市马龙区发展实际,研究了“十四五”时期曲靖市马龙区乡村振兴战略对策,分析认为“十四五”时期曲靖市马龙区可以在巩固脱贫攻坚与乡村振兴战略有效衔接、促进产业基础、推动城乡融合发展、保障财政投入、加强基层组织和人才培养等方面多方发力,有效实施乡村振兴战略,促进乡村地区可持续、跨越式发展。

【关键词】:乡村振兴战略 困难和问题 对策措施

【中图分类号】F320 **【文献标识码】**A

实施乡村振兴战略是党和国家对“三农”工作作出的重大决策部署。十九大报告中,习近平总书记首次提出了乡村振兴战略,2021年中央一号文件《中共中央国务院关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见》明确了全面推进乡村振兴的伟大部署。由此可见,乡村振兴战略是“十四五”时期农村地区促进经济社会发展的重大任务,是加快推进农业农村现代化的重要举措,也是实现农民对美好生活向往的必然要求。

1 乡村振兴战略的重大意义

1.1 是实现第二个百年奋斗目标的现实需要

“十三五”时期,我国已经全面打赢脱贫攻坚战,全面建成了小康社会,顺利完成了第一个百年奋斗目标。“十四五”时期是新时代中国特色社会主义实现全面建成社会主义现代化第二个百年目标的起步阶段,更加需要通过实施乡村振兴战略,积极挖掘和充分发挥农村地区的发展潜力和后劲,以促进农村农业现代化发展,补齐农业农村发展短板^[1]。西南边疆地区农村农业发

¹**作者简介:**董美玉(1987-),女,朝鲜族,吉林和龙人,助理研究员,硕士,研究方向:农村区域发展;李瑞光(1979-),男,山东肥城人,副研究员,博士,研究方向:产业经济与区域发展。

基金项目:2020年云南省教育厅科学研究基金项目:《“后扶贫时代”的乡村振兴战略研究——以曲靖市马龙区为例》(项目编号:2020J0317);2020年度云南省哲学社会科学创新团队科研项目:《云南省参与“双循环”新格局构建对策研究》(立项编号:2018cx03)

展较为落后，乡村振兴战略的有效实施，将极大地促进西南边疆农村地区发展，为“三农”工作发展注入强大动力，也为第二个百年目标的实现奠定坚实的基础。

1.2 是促进农业经济体系健康发展的重要路径

农业是国民经济发展的基础产业，农村经济也是现代经济体系的重要组成部分。实施乡村振兴战略，提倡农村地区要深入推进国家农业供给侧结构性改革，构建和完善农业产业、生产和经营体系现代化，提高农业科技水平，完善农业管理方式，这对高原特色农业现代化发展及农业产业转型升级带来较大促进作用，也会极大地促进农村地区农业经济体系的现代化高质量发展^[2]。

1.3 是打响“森林乡村”资源品牌的重大任务

构建良好生态环境是最普惠的民生福祉，也是人民对美好生活的追求。实施乡村振兴战略，有利于牢固树立和实践“绿水青山就是金山银山”理念，以绿色发展引领生态振兴，大力开展造林绿化，持续增强森林资源保护力度，不断提高森林质量，切实维护生态安全，努力建设“天更蓝、地更绿、水更清”的森林乡村、天然氧吧，促进人与自然和谐共生，实现生产美、生态美、生活美的有机统一，不断增强全区农业生态产品生产和供给能力^[3]。

1.4 是实现治理能力与治理体系现代化的必要保障

社会治理的基础在基层，薄弱环节在乡村，实施乡村振兴战略，有利于加快形成自治、法治、德治相结合的新型乡村治理体系，创新乡村社会治理方式，促进农村基层政权和群众自治组织建设，提高基层管理水平和农民文明素质，不断增强农村社会的繁荣稳定^[4]。

2 曲靖市马龙区发展现状

马龙区隶属于云南省曲靖市，下辖 5 个街道、2 个镇、3 个乡，面积 1751km²，截至 2019 年末，全市常住人口为 617.77 万人。党的十八大以来，全区上下认真贯彻落实党中央和云南省委曲靖市委关于“三农”工作的决策部署，以解决农村、农业和农民问题为根本目标，举全区之力，狠抓落实，“三农”工作取得了新进展，为全区经济社会发展提供了有力支撑。

2.1 农业综合能力持续增强

积极推动农业向高质量迈进，农业产业稳步发展。2018 年，全区实现农业总产值 186162 万元，比上年增长 6.4%。其中种植业产值 85025 万元、林业产值 6278 万元、牧业产值 87431 万元、渔业产值 3432 万元、农林牧渔服务业产值 3996 万元。有机农业纵深发展，16 家经营主体获得有机转换认证，29 个产品获评“三品一标”；成功引进温氏集团、茅台集团等国内 500 强企业，以乡村休闲农业与旅游为主的乡村服务业快速发展^[5]。

2.2 生态环境得到显著提升

经过 20 年坚持不懈地实施退耕还林等国土绿化工程，2018 年森林覆盖率达 43.93%，累计治理水土流失面积 339.44km²；中心城区空气质量优良率 98%，大气、水、土壤等资源污染得到有效防治；严格落实河长制，河湖库渠河长制实现全覆盖，马龙河出境断面水质保持 III 类标准；中心城区污水处理率、城市生活垃圾无害化处理率均达 100%，乡镇(街道)镇区生活污水处理设施覆盖率达 60%；农村畜禽养殖粪污通过还田、还林等途径基本得到资源化利用，建立了一批集中养殖和规模养殖小区，初步形成产业化与生态化相辅相成的可持续发展模式。

2.3 乡村治理能力稳步提高

坚持以基层党组织建设为核心，调动社会各方资源，健全和完善乡村社会治理体系。按照“六有”标准，在全区开展活动阵地规范化建设，建成了 402 个村民小组活动场所，覆盖 454 个党支部、516 个村民小组。农村基层组织和民主法治建设不断加强，村民自治制度不断完善，自治、法治、德治相结合的乡村治理体系不断健全，党群干群关系更加融洽，全区民族团结进步示范带动作用凸显，党在农村的执政基础和执政能力得到进一步夯实，有效治理能力不断增强。

2.4 农民生活条件持续改善

近年来，马龙区扎实推进农村危房改造、移民搬迁等项目，全区农村住房条件持续改善。2018 年农村常住居民人均可支配收入比上年增长 9.1%，提高到 11300 元。积极推进建制镇“一水两污”、城乡“四治三改一拆一增”和农村“七改三清”工作，改造农村无害化卫生厕所共计 1580 个。通信、广电网络覆盖所有乡镇(街道)，广播电视实现村村通。公路条件逐步改善，建制村公路硬化率、班车通达率和乡镇(街道)通班车率 100%达标。坚持将新增财力和财政支出投向民生领域，教育、医疗、社保、社会福利等城乡基本公共服务供给能力和均等化、可及化水平不断提高。

2.5 脱贫攻坚取得全面胜利

一直以来，全区坚持精准扶贫、精准脱贫基本方略，全面落实产业、教育、就业、社会保障等民生工程，围绕“有劳动能力的建档立卡贫困户至少有 1 个以上产业增收项目覆盖”目标，全力推进脱贫攻坚。创新增收方式，以“三联三争”为抓手，通过入股分红与积分考核等模式与贫困户建立稳定利益联结机制，全面完善区、乡扶贫开发投资公司和村级专业合作社“三级平台”实体化运行机制。截至 2020 年，所有贫困乡、贫困村、贫困人口完成脱贫摘帽，实现了与全国同步建成全面小康社会的奋斗目标。

3 面临的困难和问题

虽然全区乡村建设取得较大进展，但是必须清醒地看到与国内先进地区相比、与全省相比、与中心城区相比，全区乡村发展仍面临一系列困难和问题。

3.1 产业发展基础薄弱

从马龙区现状来看，经济总量不大，产业结构不优，且支撑发展的产业大项目、大企业少。特别是，乡村一二三产业发展不平衡不充分，产业结构单一，主要以种植养殖业为主，二三产业基础相对薄弱。虽然全区苹果、肉牛、烤烟等高原特色农业发展势头较好，但是仍然面临着一些问题：在产业布局和结构方面，第一产业内特色产业向后延伸不充分，多以原料供应为主；农业产业化和组织化程度较低，基本处于小而散的发展阶段，总体规模均不大；农业与第二、第三产业融合度不高，农产品与精深加工业、生活服务业之间的融合能力较弱^[6]。

3.2 城乡发展仍不均衡

近年来，马龙区农村生存生活条件有大幅改善，但仍然存在城乡发展不平衡、不充分，农村基础设施相对薄弱、动力不足等问题。与城镇地区相比，农村生产生活设施条件差仍是短板：在生产设施方面，农村水利灌溉仍存在水利系统不健全、灌溉成本高的问题，严重制约了农村产业发展；在生活设施方面，乡村的水、电、气、路等基础设施，以及教育、医疗、社会保障等公共服务水平有待提升，农村生产生活环境问题比较突出，乡村发展整体水平仍需提高。

3.3 融资机制尚不健全

目前，马龙乡村振兴存在的重要问题是资金不足，特别是产业发展和民生保障方面。虽然马龙区委、区政府一直加快推进金融信贷改革，鼓励银企合作，杜绝随意断贷抽贷，着力解决企业融资难、融资贵问题，然而，近年来，马龙财政收支矛盾异常突出，刚性支出大幅增加，保工资保运转保民生与促发展的压力前所未有。乡村振兴战略实施融资方面，仍然存在融资机制不健全，融资渠道不宽，金融机构融资手续繁杂等问题；财政资金以外的社会资本投入机制不健全。

3.4 基层组织和人才建设滞后

与大多农村地区相似，马龙区也存在农村基层组织不健全、基层组织力量薄弱的问题，工作人员普遍年龄较大、学历不高，导致基层乡村班子执行能力较弱，严重制约了农村地区经济社会发展和基层组织服务地方和农民的工作效率。从技术人才方面来看，农村现代化的发展与需要匹配的专业技术型人才已经形成严重的差距，尤其缺乏在基层推广新技术的专业人才。另外，人才激励机制不健全，对年轻人的吸引程度不高，影响了农村人才队伍的稳定性和年轻化，严重制约着乡村人才队伍建设。

3.5 区域同质性发展加剧

为实现新常态下经济社会新发展，全国、全省各地纷纷采取各种对策措施，提升科技、产业、人才等方面的竞争力，增强经济发展能力。与周边陆良、麒麟、沾益等地区在蔬菜、烤烟、畜牧等特色经作、观光农业、康体旅游等特色产业方面同质化竞争加剧，如何打响产品品牌、打造区位优势、扩大市场影响、提高竞争能力面临严峻挑战。

4 “十四五”时期乡村振兴战略的对策措施

乡村振兴战略是今后较长一段时间我国“三农”工作的重心和总抓手。近年来，虽然在乡村振兴战略实施方面已取得了较好成效，然而“十四五”时期，曲靖市马龙区在实施乡村振兴进程中仍然任重而道远。

4.1 加强脱贫和乡村振兴有效衔接

在“十四五”时期，将脱贫攻坚政策与乡村振兴政策做到有效衔接是实施乡村振兴战略的首要任务，要通过乡村振兴更加巩固和提升脱贫攻坚取得的成效，包括产业发展基础、农民生活改善及生产生活环境的改善等，要继续将工作重心放到如何推动全区经济社会发展和人民生活改善当中。首先，加强各项规划的有效衔接，做好巩固脱贫成果规划与乡村振兴战略规划或实施方案的衔接，以及与各专项和行业规划的衔接，将全区的土地利用、生态环境改善、产业发展等规划全盘考虑，统筹协调各项政策的制定及项目规划与实施，做到统筹规划与统一，避免重复与矛盾的部分。其次，建立健全返贫防范机制，防止过去绝对脱贫贫困户重新返贫，建立相对贫困人口的可持续发展机制，为相对贫困人群的就业创业、公共服务、产业发展等建设持续投入，确保脱贫攻坚成效的巩固^[7]。

4.2 打好产业振兴基础

发展产业是实施乡村振兴战略的重中之重。一方面，要根据马龙区发展基础和实际，主动培育和壮大优势主导产业，积极拓展和提高农业产业链和价值链，加快产业现代化建设步伐，提高产业的综合效益。特别要将产业兴旺与农业现代化、工业化和城镇化结合起来，做好产业规划，大力发展苹果、肉牛、蔬菜、中药材、花卉等高原特色农业，促进果蔬、肉牛、中药材等农产品初加工、精深加工及综合利用加工协调并进，打造一批特色乡村旅游小镇和景点，加大马龙区产业品牌效应，努力带动农民提高收入实现致富。另一方面，想方设法提高产业扶贫带动能力。在农村地区，特别是相对贫困地区，按照产业振兴的要求，不断加大农民的就业扶持力度，开展多方位的职业技能培训，积极开拓农民与新型经营主体的合作模式，有效提高产业振兴的质量和

效益。

4.3 统筹协调城乡融合发展

以加强新型城镇化为抓手，大力推动城市与乡村融合发展，促进城市、县城、小城镇、乡村形成协同发展的局面。一是积极开展体制各项改革，在全面落实国家各项惠农政策的前提下，及时完善和健全农村土地政策，稳定土地承包经营制度，尽可能促进农民受益的最大化，支持土地承包经营权有序流转。二是完善农村民生保障体系，加大财政对农村地区的投入，统筹协调发展农村地区教育、卫生、文化等各项民生事业，努力提高农民的幸福感和满意度。三是不断完善农村水、电、路、网等基础设施，以“美丽乡村”建设为抓手，积极整治农村人居环境脏乱差现象，不断优化农村人居环境。

4.4 健全多元投入保障机制

加大乡村振兴建设资金投入，努力构建多元化投融资体系，积极引导和调动社会资源加入到对乡村振兴建设的投入。一是保障财政优先投入乡村振兴，坚持把农业农村作为财政保障和预算安排的优先领域，持续加大投入力度，确保乡村振兴战略的顺利实施。二是积极引导和鼓励社会资本投向乡村振兴，建立健全社会资本投入机制，完善投入与产出利益分享机制，进一步规范、引导和鼓励社会资本参与到乡村振兴项目实施当中，形成一个公共财政与社会资本共同投入的良好循环。三是提高金融资本对乡村振兴的支持力度，鼓励和支持各类金融机构通过贷款贴息、以奖代补等方式参与到乡村振兴建设中，完善相应的鼓励政策和资金保障体系，使“三农”工作能够得到金融体系的全面服务。

4.5 加强基层组织和人才队伍建设

以基层党组织和领头人建设为重点，强化马龙乡村振兴人才队伍支撑。一是加强农村基层党组织建设。建立健全基层党组织选拔任用、履职考核等管理模式，选用高素质党组织工作人员，全面落实村党组织书记县级备案管理和村组干部任职资格联审制度。建立村干部岗位补贴长效机制、基本报酬正常增长机制，完善绩效补贴制度，严格落实医疗、工伤、养老保障制度。二是强化乡村振兴人才支撑。以培养新型农业经营主体带头人和农村致富带头人为目标，在全区范围内，分类型、分层次地开展新型职业农民和农村专业人才技术培育，例如苗族蜡染刺绣、彝族火草褂、泡缸酒特色技艺培训，以及乡村旅游、农家乐等特色产业培训，大幅提升乡村人才队伍综合能力。

参考文献:

[1]彭贞贞, 马骥. 新时代乡村振兴与脱贫攻坚的关系分析[J]. 现代化农业, 2020, (4): 47-49.

[2]尉成辉. 实现脱贫攻坚与乡村振兴有机衔接[J]. 河南农业, 2020, (2): 01.

[3]柏先红, 刘思扬. “乡村振兴之路”调研报告[J]. 调研世界, 2019, (6): 03-07.

[4]新华社. 中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见(摘编)[J]. 农业工程技术, 2018, 38(8): 01-02.

[5]曲靖统计年鉴[M]. 2018.

[6]程利, 董慧秀. 实施“乡村振兴战略”的曲靖实践探索[J]. 曲靖师范学院学报, 2020, (4): 42-47.

[7]何杨波, 赵芳, 纳梦月. 新起来亮起来乐起来——曲靖民族地区乡村振兴“三部曲”[J]. 今日民族, 2018, (7): 01.