



“三农”问题是关系国计民生的根本性问题，在我国快速发展的新型城镇化过程中，城镇化的急速推进引起乡村社会结构的变化乃至乡村经济、环境等方面的剧烈变化，如何破解乡村发展的难题，已经影响到我们社会主义现代化顺利实现。为此，必须从国家战略的高度看待我国乡村振兴，具体实施可从以下五个方面入手。

完善乡村组织

党的十一届三中全会以来，随着人民公社的解体，乡镇政权的建立，我国逐步建立和形成了“乡政村治”的乡村治理结构。但是，随着农村经济社会形势的新发展，尤其是农业经营方式的转变、城乡一体化进程的加快推进等因素，需要重塑乡村治理结构以适应乡村社会的可持续发展。

加强乡村党组织建设。一个时期以来，农村基层党组织弱化的问题，农村党员先锋模范作用发挥不够的问题，还没有根本解决，这严重影响了我们党的执政根基。为此，必须以实施乡村振兴战略为契机，发展和壮大农村党组织，充分发挥其在乡村振兴中的核心作用。

切实转变乡镇政府职能。乡镇政府要转变管治思维，以全新的治理理念构建治理体系，真正把重心放到为乡村提供公共服务上来。理想的状态是，乡镇政府作为国家基层政权机关，在涉及全乡镇的公共服务、公益事业中发挥组织协调作用，帮助农村组织协调解决在工作中遇到的各种阻力和困难，在物质等方面提供援助，但不得干预依法属于村民自治范围的事项。

完善现行的村民委员会等群众组织。要在近些年各地实践创新的基础上，进一步加快创新步伐。建议提倡村党组织成员通过民主程序依法进入村民选举委员会，提倡村党组织书记和村委会主任“一肩挑”，提倡村党组

实施乡村振兴战略是新时代解决我国“三农”问题的重大战略举措。习近平总书记在党的十九大报告中指出：“农业农村农民问题是关系国计民生的根本性问题，必须始终把解决好‘三农’问题作为全党工作重中之重。要坚持农业农村优先发展，按照产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的总要求，建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系，加快推进农业农村现代化。”

实施乡村振兴战略的五大着力点

□ 袁金辉

织成员和村委会成员交叉任职。同时，充分发挥村民自治章程、村规民约以及村务监督等在村民自治中的作用，使他们成为农村法治建设和协商民主建设的重要载体。

鼓励和提高农民的组织化程度。要实现乡村治理善治的目标，就必须把农民动员起来、组织起来，使他们以组织的形式参与乡村公共事务的治理。为此，要鼓励农民自愿结合组成各种社会组织和合作经济组织，使之成为乡村振兴过程中农民利益的代言人、公共服务的提供者、乡村治理的参与者、利益协调的当事人。

壮大乡村产业

产业是农村各项事业可持续发展的基础，实施乡村振兴必须发展和壮大乡村产业。

因地制宜发展农村优势特色产业。我国各地农村地区的自然条件、经济状况、农村产业发展存在较大差异，因此发展乡村产业必须坚持因地制宜的原则，根据不同地区特点选择优势产业和特色产业，形成优势互补、各具特色、良性循环的农村产业结构的新格局。特别是贫困农村地区，要结合精准扶贫精准脱贫，立足

当地资源优势，发展特色种养业、农产品加工业和乡村旅游、电子商务等农村服务业。

推进农村一二三产业融合发展。农村产业融合是拓宽农民增收渠道、构建现代农业产业体系的重要举措，是加快转变农业发展方式、探索中国特色农业现代化道路的必然要求。要牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，主动适应经济发展新常态，以市场需求为导向，以新型城镇化为依托，推进农业供给侧结构性改革，着力构建农业与二三产业交叉融合的现代产业体系，形成城乡一体化的农村发展新格局，促进农业增效、农民增收和农村繁荣，为乡村振兴和全面建成小康社会提供重要支撑。

巩固和完善农村基本经营制度。深化农村土地制度改革，完善农村承包地、承包权和经营权“三权”分置制度。同时，保持土地承包关系稳定并长久不变，以保持政策的稳定性和延续性，有利于稳定农业投资预期，促进农村产业发展。

深化农村集体产权制度改革。多数经济发展比较好的农村，集体经济往往也比较好。比如，贵州塘约道路的成功在很大程度上就是得益于通过产业结构调整，壮大了集体经济，推动老百姓抱团取暖，形成了“村社

合一”的新发展模式。

复兴乡村文化

随着中国城镇化步伐的加快，在农民大量进城、农村土地被大片征用、第一产业从业比例迅速降低的现实境况下，亟待通过重构乡村文化，即通过发展农业现代化，提高农民文化自觉意识，以及在文化创新中凸显乡村文化个性。

完善建设乡村文化基础设施。继续加大投入，推进乡镇文化站、农村文化广场、农家书屋、农民体育健身工程、广播电视户户通等一系列惠民工程的建设，同时也不断加强其他农村文化供给，比如举办农民书画展、摄影展、文艺汇演、体育赛事以及乡村地区节庆活动等，为农民群众搭建展示自我的平台。

重塑乡村社会规范。伦理、道德、村规民约、风俗习惯是乡村治理的重要载体，也是乡村文化建设的重要手段。当下乡村仪式文化缺场、乡风民俗衰落都是乡村文化建设短板的重要体现，农村文化建设工作普遍存在重视体育娱乐而忽视文化道德建设的问题。为此，要直面中国乡村社会和乡村文化发展的现实，强化乡村

社会规范。

大力培育乡村文化建设的主体。鼓励农民返乡创业，吸引城市居民选择乡村居住，尤其是文化教育行业人士选择乡居生活，可以催生新型乡贤文化，激活传统乡村文化中的活性因子。

改善乡村人居环境

近些年来，我国农村经济社会发展迅猛，乡村面貌发生了天翻地覆的变化，农民生活水平日益改善，但农村环境问题日益突出，成为乡村振兴的重要阻碍。为此，需要通过多种途径改善农村人居环境。

发展绿色农业和绿色养殖。通过调整农村产业结构，依靠科技进步和技术创新来改变乡村落后的生产生活方式。

改善农民居住环境。垃圾是不卫生、不文明的标志，也是农村环境脏乱差最突出的表现。要改善农民居住环境，加快农村环卫设施建设。此外，要加大环保宣传力度，不断提高村民的环保意识和环保知识；同时还要建立一个乡村环境保护的长效管理机制，使乡村生态环境保护走上一个规范化、制度化的道路。

以动态指数化调整社会救助标准

最低生活保障标准决定着对贫困群体的救助给力度，是国家对公民基本生活权益的保障底线，也是政府执政理念的根本体现。建立起能够科学界定覆盖范围、稳态提高补助水平、考量财政承受能力的指数化调整机制，为决胜全面建成小康社会提供坚实保障。

□ 崔 群

随着顶层制度设计与地方创新实践的不断推进，低保标准已开始由原先的主观判断转向有理有据的客观测定，为最低生活保障管理的定量化夯实了基础。但是，低保增长幅度与宏观经济指标的变化趋势相比仍较为滞后，调整方式在科学性、规范性和精确性等方面仍有探索空间。为此，应借鉴国际通行的参考指数和地方已有的经验积累，明确消费及收入因素等联动指标，建立起能够科学界定覆盖范围、稳态提高补助水平、考量财政承受能力的指数化调整机制，为决胜全面建成小康社会提供坚实保障。

与食品价格指数挂钩，保障贫困者的最低购买力不降低。价格是时间的函数且变动频繁，变动的幅度直接对应货币购买力变化幅度，影响到居民的基本生活需求。2012年，国务院出台《关于进一步加强和改进最低生活保障工作的实施意见》，其中，由于数据的可获得性强和操作方便，将低保标准与总消费价格指数(CPI)挂钩最为常见。但是CPI综合指数是对整个区域范围内居民消费情况的加权平均，无法全面反映各收入阶层的真实生活成本和价格感受，且鉴于我国CPI权重的设置问题，该指数能否真实反映物价变动水平仍有待考量。目前，我国居民消费支出包括食品、衣着、家庭设备及用品、医疗保健、交通和通信工具、娱乐教育文化用品、居住、服务项目8大类43小类，而来自食品价格的波动因素是影响居民消费支出波动最主要的力量。加之食品是

低收入家庭日常消费支出的主要部分，食品价格指数相比CPI能更好的保障低收入阶层的生活水平。有鉴于此，低保标准调整幅度应至少等于食品价格指数变动幅度。

与社会平均工资和平均消费净增长率挂钩，实现贫困者对经济发展成果的分享。与价格指数挂钩只能保持最低生活保障标准的购买力不变，解决的是“饱肚子”的问题，但不能满足低保者所需要的最低水平的衣着、居住、医疗、教育等服务需求。除了减少社会贫困，将改革成就惠及全民、让贫困者也有“获得感”，也是低保调整的基本原则。生活水平是一个内容较为宽泛的概念，包括了居民的实际收入水平、消费水平和消费结构、劳动的社会条件和生产条件、卫生保健和教育普及程度等指标。能够具体衡量生活水平变化的指标有：与收入相关的人均可支配收入、社会平均工资、人均工资性收入等，与消费相关的消费支出等。鉴于这些数据均具有可获得性优势，指标的选取可参考地方政府的政策偏好以及对参数的熟悉程度，也可通过定量测算的结果加以比较。因此低保标准应随社会平均工资和平均消费的增长进行指数化调整。

与最低工资挂钩，增强有劳动能力受助者的就业激励。按照“分类低保”的方针，对完全无劳动能力的低保对象，低保以其“兜底”功能承担起“社会最后一道安全网”；对于有劳动能力的低保对象，低保是过渡性的救助方式而非长期福利。因此，如何维持救助与就业之间、福利与发展之

间的动态平衡，是亟待解决的问题。目前，低保的潜在负功能已初现端倪：首先，社会救助制度的综合性使得低保资格含有附带利益，如针对低保户的医疗、教育和住房救助等，低保的“身份化”可能引发福利依赖。其次，我国目前实行的最低生活保障制度是一种差额补贴制度，其操作方案是差额补贴额=最低生活保障线-实际收入额，这一制度设计本身就难以调动就业积极性。再次，低保制度的目标是为了“保障生存”和“减少贫困”，如果保障水平过高，则可能会出现制度的逆向激励，使得受助家庭的再就业行为减弱。要避免低保制度中弱化受助者劳动激励的因素，实现应保尽保、应退尽退的动态管理，需将最低工资作为低保标准调整的重要参照之一。

发放价格补贴，赋予社会救助应对短期变化的及时性。将低保标准与食品价格指数、社会平均工资与消费水平以及最低工资的增长相挂钩，每年进行指数化的动态调整，是一种与社会同步增长的常态化机制，符合低保标准稳步提高的总体趋势。但是，如果消费价格指数在短期内有较大幅度波动，定期调整的方式无法保障最低生活保障标准的实际购买力，这就需要反应更迅速、调整更便捷、应对更及时的价格补贴。当前学界针对保障标准调整机制的形式，已基本达成按年度定期调整为主、辅之以临时价格补贴机制的共识。对于补贴的触发机制，国家发改委等于2016年在新建的社会救助和保障标准与物价上涨挂钩联动机制设计中，规定的临界值为“居民消费价格指数(CPI)单月同比涨幅达到3.5%”。对于补贴的测算方法，各地普遍采用的是价格临时补贴标准=本地城乡低保标准×居民消费价格指数单月同比涨幅或者月度居民消费价格指数中食品价格同比涨幅。因此，除年度调整以外，地方政府应利用其对本地经济变化的敏感性，按照当单月平均消费品价格指数增长≥3.5%时提供临时价格补贴，按月测算、按月发放。

城乡接合部社会治理面临的新问题

城乡接合部过渡性特征，要求城乡接合部社会管理很多时候要实施交叉管理，实现兼顾城市、乡村发展特征的综合治理。但大量二元结构问题存在，使社会管理出现大量“谁都能管”，但“谁都管不住”的情况。例如，居民与村民混居，使治安管理存在村委会和居委会两套系统，“你来我往”重复治理现象比较普遍，一定程度上制约了综合治理效率。再如，商业用地与集体土地并存，很容易出现街道征地但不管土地，乡镇管土地但不征地等矛盾。一些地方征地拆迁困难，甚至引发一些集体抗争事件，大多都是由土地管理中的交叉问题引起。

城乡接合部社会群体的异质性特征，需要城乡接合部的社会治理既要有政府组织引导，又要有公众的积极参与，建立起齐抓共管的治理体系。但是就当前情况看，由于城乡接合部人员素质参差不齐、责任和权利意识不高，再加上区域、结构和人员的不稳定性，导致以自治为主体、公众参与的治理体系很难建立起来。

城乡接合部的利益诉求多元化特征，要求城乡接合部社会治理要最大限度地整合各方利益，精准消除矛盾冲突，确保城乡接合部的社会发展大局稳定。但就当前情况看，城乡接合部依然是现实中的矛盾集中区、上访多发区。例如，无论是城市保障房建设还是房地产开发商，其服务对象均未涵盖城乡接合部的流动人口，而且以廉租房为主的城镇住房保障体系又严格地将“户籍”列为享受廉租房的必备条件，导致城乡接合部流动人口无法像城镇居民一样享受住房保障，住房、医疗卫生、子女教育等问题也十分突出。

城乡接合部的社会关系复杂化特征，要求城乡接合部社会治理必须以建立和谐的人际关系、社会关系为核心，

城乡接合部社会治理工作创新

完善社会治理政策支撑体系。首先，抓住农村改革的重大机遇，明晰集体资产与农民之间的股权关系，对农民土地承包经营权、宅基地使用权进行确权，疏通集体财产和农民资产进入市场的政策渠道，减少或避免乡变城、村改居过程中由经济问题引发社会问题。其次，抓住户籍制度这个城乡统筹的“牛鼻子”，在不能实现“全域性”农转非的情况下，可探索建立城乡一体化示范区，先行先试率先打破农业与非农业户口的户籍界限，进而带动社保、医保、教育等各个领域的改革。再次，加大城乡接合部基础设施、社会事业、民生项目的投入，探索省市投入为主、市区共建的模式，解决城乡接合部社会服务一体共享问题。

构建齐抓共管社会治理格局。致力于“政府管理”向“社会治理”转变，一方面，把群众共同参与作为最根本的措施之一，拓展公众参与社区治理的渠道。例如，把退休干部、青年志愿者、老年志愿者等纳入网格化管理队伍之中，让更多的群众参与到社会治理中去。另一方面，要发挥好基层党组织和党员的引领和带头作用，创新流动党员参与到社区党支部组织活动的途径，并以此带动更多流动人口参与社区治理；政府管理部门则要鼓励居民成立合法的社会组织或平台，如社区的微信群、QQ群等，积极开展宣传教育，提高居民维护合法权益的意识。

创新社会利益矛盾调处机制。针对原住民村民群体，要重点关注其在资产改制、土地征用、房屋拆迁、撤村并居中的利益变化和分配问题，最大限度地保证其利益稳定和最大化，从根本上铲除利益矛盾产生的隐患；针对外来迁居群体，要研究并严格执行相关民生政策，快捷办理诸如户籍迁移、医疗养老保险接续、孩子入学转学等后续事务，确保

建设乡村振兴队伍

乡村振兴需要乡村人来实施，其素质的高低、能力的强弱、态度的积极与否直接关系到乡村振兴战略的效果。

培育新时代的新型农民。农民是农村建设的真正实践者和受益者，农民科技文化素质的高低直接关系到农村经济社会的发展，并最终决定乡村振兴的成败。因此必须大力培养有文化、懂技术、会经营的新型农民，提高农民的思想道德素质、科技文化水平和生产技能；同时，应通过多种手段提升农民的文化水平和民主意识，调动他们参与乡村振兴的积极性，在参与中培养农民的参与意识和合作精神，使其成为名副其实的乡村振兴主体。

加强乡村干部队伍建设。乡村是我们党执政大厦的地基，乡村干部是地基中的钢筋，位子不高但责任很大。习近平总书记的这句话，深刻阐述了乡村干部在我国农村经济发展和社会建设中的重要作用和重大责任。一方面，要加强村组干部建设，特别是村级党组织主要负责人的培养和选拔；另一方面，要加强对驻村干部、大学生村官、乡村技术员等人员的培养和管理，充分发挥他们的优势和特长。

发挥乡村人才在乡村振兴中的作用。要调动农村经济能人、大学生、退伍军人等乡村人才参与乡村振兴战略。作为村庄人才，他们身上具有一般农民所不具有的特殊的品质和能力，这种品质和能力使他们有可能成为农村有号召力和影响力的人，甚至成为村民中的核心人物，因此要充分发挥他们在乡村振兴中的独特作用。

社会聚焦

□ 万银锋

城乡接合部社会治理怎样创新

该群体能早日住下来、稳得住，减少社会矛盾的“激发点”。对于流动人口群体，要探索建立公安、劳动、社保、人事、街道社区联动的登记制度，创新当前“以证管人”“以房管人”的人口管理政策，改“居住证”管理制度为“居住证”管理制度。

营建城乡文化兼容的人际关系。一方面，努力促进城乡文化的共存共享，保护好淳朴的农村文化因子，以弥补城市文化中的不足。例如，农村处理红白喜事中的共同关注、全村参与的传统农村文化服务总量，推动城乡文化的一体共享。此外，重视和加强居民“后城市化”教育，提高公众文化素质和政治觉悟，引导其遵守城市文明规则和习惯，形成自觉参与社会治理的动力。