

# 创新资讯

CHUANGXINZIXUN

2020年第8期(总第58期)

2020年8月26日

刊号 CN41-0846/(G)

黄河科技大学报特刊

主办 中国(河南)创新发展研究院

河南新经济研究院

●新探索 ●新经验 ●新观点 ●新建议

## ●本期导读

- 高校智库型学术共同体建设路径研究 ..... 于善甫 1  
基于中原城市群背景下的郑州国家中心城市建设问题研究 ..... 郭军峰 7  
中国乡村建设百年演进的当代启示 ..... 高 昕 18

## 高校智库型学术共同体建设路径研究

中国(河南)创新发展研究院院长助理、副教授 于善甫

随着高校智库型学术共同体的发展壮大,其作为服务国家治理体系和经济社会发展的重要力量,越来越受到人们的关注,研究高校智库型学术共同体建设具有较强的理论价值和现实意义。要深入探讨学术共同体的发展演变及内涵特征,理清我国高校智库型学术共同体发展中存在的问题,结合新时代对学术共同体的新要求及学术共同体发展趋势,探索新时代高校智库型学术共同体的建设路径。要通过构建新型智库治理体系、规范学术评价、科学设定管理权限、合理分配学术资源、夯实服务社会发展的目标、注重品牌建设等措施,加强高校智库型学术共同体建设。

### 1. 学术共同体的发展演变及内涵特征

1887年,德国社会学家斐迪南·滕尼斯首次提出共同体的概念,他认为共同体是建立在特定情感、制约及相关思想基础上的社会团体,是拥有共同思想理念的现实共同体。20世纪,英国科学家、哲学家波兰尼(M. Polanyi)在《科

学的自治》一文中首次使用科学共同体一词。学术共同体是在科学共同体的基础上引申而来的，其内涵已超越科学共同体，但实际上学术共同体的存在由来已久，从以苏格拉底、亚里士多德等为代表的古希腊雅典学派，到以孔子、孟子等为代表的中国儒家学派，均具有学术共同体的显著特征，从某种意义上都可以称为学术共同体。但到目前为止，学术共同体在学术界并没有公认的界定，人们对学术共同体的认识也不尽相同。

## 1.1 学术共同体的发展演变

### 1.1.1 国内的发展演变

学术共同体在国内的雏形可以追溯到春秋战国时期，孔圣人当年带领师徒3000余人齐聚一堂，他们有共同的思想追求，遵循一定的学术规范，可以看作学术共同体在我国发展的早期形态。在那个时代，我国学术共同体规模空前，对后世影响巨大，形成了“诸子百家”竞相争鸣之态势，影响中华民族文明传承的诸多思想体系在那个时代逐渐形成。之后，秉承相同或相近的学术主张及师脉传承，各个学派在争鸣与创新中迭代发展，在相互砥砺与吸收包容中前行。到了近代，学者们在西方文明的影响下，学科、专业分工越来越细，具有相同学术观念和兴趣爱好的学者开始聚在一起，现代版的学术共同体正式形成。他们通过开展各种学术研讨会、成果发布会，组建各类联盟，发起创办学术期刊等方式规范学术研究和学术评价，逐步成为推动学术发展的重要力量。

### 1.1.2 国外的发展演变

同我国一样，国外的学术共同体可以追溯到2000多年前的古希腊雅典学派，当时以苏格拉底、亚里士多德等为代表的学者团体，因为学术而聚在一起，形成了国外早期学术共同体的雏形。据柏拉图《会饮篇》记载，在战争期间，一些人仍会聚在一起畅谈他们的渴求，话题涉及政治、知识与自然。伴随着西方文明的发展，学者们依托修道院、学院、大学等聚在一起进行对话与交谈，孕育着西方文明的发展。

### 1.1.3 新时代对学术共同体的新要求

随着新科技革命催生的新技术日益广泛地应用，在给人类社会带来前所未有的发展机遇的同时，各类风险挑战也随之而来。新兴市场与传统市场的博弈在各个方面进行角逐，世界格局也在风起云涌中渐渐变化，如何构建新的人类命运共同体在考验着全世界的智慧。作为思想最活跃的学术共同体，为人类命运共同体的建设出谋划策，既是本职工作，更是历史责任。特别是高校智库型学术共同体，一定要顺应新时代新要求，从传统学术研究中解脱出来，借助学

术共同体实现多领域、跨学科研究，要坚持应用导向、创新思维和国际视野，不忘初心和使命，提升研究能力与水平，落实好总书记提出的“把学问写进群众心坎里”的要求，推动学术健康发展。

## 1.2 学术共同体的内涵特征

学术共同体源于科学共同体的引申发展，二者有诸多相似之处，有些学者把学术共同体与科学共同体混为一谈，认为学术共同体就是科学共同体。学术共同体的概念被提出后，学者们认识并不一致，像各级社会科学院这样的事业单位，像在民政部门注册的学会类、智库类社会团体等到底算不算学术共同体，并没有一个统一的公认的说法。笔者认为，不能简单地把一个单位或群体是否研究学术、是否从事与学术研究相关的工作作为判断学术共同体的依据，学术共同体与某个单位的性质或是否正式注册无关，而应根据其内涵特征来判断，具有以下内涵特征的社会组织，均可以称之为学术共同体。

### 1.2.1 学术共同体的内涵

国外对学术共同体的研究最具代表性的是波兰尼 (M.Polanyi) 和库恩，他们认为，共同的研究范式、共同的价值追求、共同的理想信念是学术共同体区别一般社会组织和社会群体的典型标志，在共同体内，一些具有专长的人因一些共同的因素聚在一起，探索共同的目标。在国内，中国科学院院士韩启德在2009年9月的一次演讲中提到，学术共同体就是一群志同道合的学者，遵循共同的道德规范，在学术研究中彼此尊重、相互影响，共同推进学术规范和学术评价的学者群体。笔者查阅大量资料发现，一些学者对学术共同体的认识受国外早期科学共同体的概念影响较深，特别是对研究范式和自我认同两个标志崇拜有加，这也无可厚非，毕竟学术共同体是在科学共同体的基础上引申而来的，但我们更应该看到，社会科学研究和自然科学研究的区别，社会科学研究有时很难也不可能有一致的范式，我们更应该从学者的价值取向、兴趣目标、行为规范等方面去认识学术共同体。

### 1.2.2 学术共同体的特征

一是规范的组织架构和运作体制机制。学术共同体可以是一个“正式”单位，也可以是一个社会团体，还可以是一个非正式注册的松散群体，但不论以何种组织形式存在，要想有序开展学术活动，提高决策、运营水平，都必须建立在良好的制度安排和运作体制机制上。二是有影响力的学术活动和产品。学术共同体要想得到社会的认可，一方面要有品牌意识，要以社会需求为导向，找准目标客户，有针对性地开发产品；另一方面要组织高层次的学术活动，通过学

术活动聚集人才，扩大自身影响力，促进学术规范发展。三是有权威的学术带头人。学术共同体如何聚集人才，权威的学术带头人是关键。一般来说，学术带头人越具有权威，其聚集能力也会越强，其所在的学术共同体影响力也会越大。四是坚持学术原创和学术自律。学术原创和学术自律是学术共同体立足之本，在这个物欲横飞的时代，学者们能否“不忘初心，牢记使命”是其学术生涯的根基。五是共享开放与融合发展。既然学术共同体是由一群具有共同目标追求和共同价值取向的专业技术人员组成的群体，共享、融合与开放就是其应具备的基本特征，只有这样才有利于学者们交流，才能碰撞出思想的火花，才利于学科创新发展。

## 2. 新时代高校智库型学术共同体面临的挑战及不足

目前，我国高校智库型学术共同体建设虽然取得了长足发展，高校内部各种科研院所林立，表面上看一片繁荣之象，但细究下来会发现，高校智库型学术共同体还存在管理不规范不科学、学术评价权力化、学术运作机制不顺等诸多亟待解决的问题。

### 2.1 高校智库型学术共同体管理不科学不规范

高校智库型学术共同体在管理上存在的问题体现在多个方面。首先，相当多的高校智库型学术共同体只是在成立时挂个牌，没有真正开展工作，形同虚设。其次，学术共同体行政化思维严重，部分研究人员将学术共同体的行政级别看得很重。第三，部分高校智库型学术共同体定位不明确，没有清晰的建设目标，思想上自我封闭，学术研究自娱自乐，脱离社会需求等情况较为突出，这些问题直接影响着高校内部学术共同体的建设与健康发展。

### 2.2 在学术评价上权力化导向严重

学术评价对学术研究具有极强的导向作用，它决定着各种资源的分配原则，对于学术评价，学术管理部门和学界的诉求并不相同。从管理部门的角度看，评价越简单越好，追求简单、适用、便于规范操作，通过量化进行排名是其常用方法。而学界更看重学术研究内容层面的评价，更看重评价结果背后的过程。现行的学术评价体系由此分为两类，一类是主要甚至专为行政权力部门服务的评价，该评价体系主要借助量化工具而进行；另一类是学术界自身的评价。就学术界自身的评价来说，也存在定量评价与定性评价之争。学界的评价又称为“同行评议”，多从内容层面对评价对象进行直接分析和判断。定性评价的前提是评审专家的专业性和自律性要过硬，在当今的学术环境下，定性评价已声名

狼藉，以“科学”和“客观”标榜的定量评价借机受到行政管理部门的高度重视和认可，专业评价机构取代学界评价成为主流，掌握了资源分配的主导权，具备了凌驾于学术之上的权力，从长远来看不利于学术共同体的健康发展。

### 2.3行政力量介入过多

目前高校智库型学术共同体大多依托于高校内部的院系建立，在运作过程中往往出现院系行政权力过多地介入学术研究，学术权力的独立性没有保障，这不但不利于高校智库类学术共同体学术生态环境的塑造，且具有阻碍作用。这种状况也在一定程度上表明：大部分高校智库型学术共同体内部权力结构是失衡的。院系行政力量大多掌握资源分配权和考核权，这种权力往往左右学术权力的有效发挥，导致学术权力偏离学术本质。

### 2.4学术权威占有过多的学术资源

在高校智库型学术共同体中，学术权威往往把持较多的学术资源，拥有较多的学术自主权，处于学术的中心地位，这是学术发展和学术积累的结果，有其客观性。现实中学术资源具有稀缺性，若学术权威占有过多的学术资源，就不利于年轻学者融入学术圈。不论是项目申报还是论文发表，权威专家都占有绝对的优势，现行的制度设计虽然有所考虑，设有青年类项目，但远远满足不了青年学者的需要。特别是在核心期刊论文发表上，一些杂志社把学者的单位和头衔看得很重，人为设置门槛，不给青年学者及一般单位机会，导致强者更强，弱者看不到希望。

## 3. 高校智库型学术共同体的发展路径

针对高校智库类学术共同体发展中存在的问题，要认真分析梳理形成的原因，本着有利于学术规范和学术共同体生态体系建设的原则，从构建现代治理体系、服务社会、学科建设、人才培养、国际视野等角度，理出高校智库类学术共同体的发展路径。

### 3.1构建新型智库治理体系

从教育部印发《中国特色新型高校智库建设推进计划》，到习近平总书记在党的十九大报告中强调要加强中国特色新型智库建设，高校智库型学术共同体逐步成为服务国家治理体系和经济社会发展的重要力量。新时代高校智库型学术共同体要从发展定位、组织形式、运作机制、研究范式等多个方面着力，在组织管理、成果管理、资金管理、项目运作等方面创新突破。首先，要保证用人自主权，有专门的、稳定的人才队伍，设置兼职人员比例限制，建立高效

灵活的用人制度。其次，要有自己的成果发布平台（或媒介），既可以通过内刊、期刊、皮书等自建平台发布，也可以通过成果发布会、研讨会、各类媒体或与政府之间的交流通道发布。第三，要建立多元化筹资渠道，构建财政预算+社会捐赠+学术共同体自筹+学校兜底的模式。第四，加强项目运作管理，加强监督、考核、审计、应用推广等环节的管理。

### 3.2 规范学术评价

公平公正的学术评价有利于高校智库型学术共同体的良性发展，科学的学术评价导向是学术共同体努力和发展的方向。进入新时代，要重新设计建立一套科学的高校智库型学术共同体的评价体系，全面、客观地开展学术评价，打破以论文论英雄的旧体系，注重应用成果的成效和影响力。在学术评价过程中，注重政府、企业、行业和学术共同体的广泛参与，构建全方位的学术评价体系。建立长效评价体系，注重定性与定量的综合运用，短期与长期成效的科学观测。

### 3.3 合理分配学术资源

政府管理部门决定着资源和经费的走向，在学术共同体建设中，各种资源的配置形式是核心和关键。目前，政府通过经费与资源的分配参与控制学术活动，而学者则通过与政府或政府指定的专家拉关系而获取经费和资源，由此导致学术研究乱象丛生。如何打破这一“怪像”，逐渐建立、健全相关学术制度和规范，合理分配学术资源，要从制度设计、学术自律、社会监督等多个方面努力。在制度设计时就要防止政府行政权力对学术权力的过度干预，确保学术研究的相对自主；要加强学术自律建设，提高智库型学术共同体管理水平，坚持中国特色社会主义思想理论指导；注重学术资源向青年学者倾向，帮助青年学者成长。

### 3.4 夯实服务社会发展的目标

服务经济社会发展是时代对智库型学术共同体的基本要求，高校智库型学术共同体要面向社会实际开展研究工作，坚持理论与实际相结合的根本原则，杜绝名利诱惑，心无旁骛、神清气静地钻研理论。一方面，要紧紧围绕国家、区域或行业的战略问题、现实问题开展有针对性的研究，形成新的政策思路，成为政策思想的“发源地”；另一方面，要形成有效的对策建议，为国家、地方或行业的决策提供选择方案和操作路径。学术共同体通过精准、高效、全方位的优质服务，彰显学术研究在经济社会中的重要作用，构建学术共同体与政府、企业及其他相关方的健康互利的合作机制。

### 3.5 注重品牌建设

高校智库型学术共同体一定要注重品牌建设，要通过顶层设计有针对性地

塑造品牌,通过打造品牌提升学术共同体的影响力。首先,针对特定领域持续关注,深入研究,推出一系列的学术成果,树立在这个领域的权威性。其次,注重成果推广应用,通过与媒体及政府合作,学会借力使力,及时回应政府及社会关切,多角度全方位宣传研究成果,提升学术共同体的影响力。第三,强化学术研究水平和能力建设,夯实学术研究基础,多出精品,提升自身学术影响力。最后,加强国内外学术交流,一方面构建丰富自己的学术交流平台,另一方面主动参与同行提供的学术交流机会,在学术交流中主动发声,提升影响力。

#### 4. 结语

高校智库型学术共同体是我国新型智库的主要力量,由南京大学中国智库研究与评价中心发布的《2019CTTI来源智库报告》显示,在CTTI收录的848家智库中,高校智库共有572家,占比达到67%。党的十九届四中全会提出要加强国家治理体系和治理能力现代化建设,这为新时代高校智库型学术共同体快速发展提供了绝好的发展机遇。高校智库型学术共同体要充分认清自身在发展中还存在的问题,与时俱进、创新求变。高校智库学术共同体除承担着智库研究的任务外,还承担着人才培养的职责,要创新体制机制,打通跨学科研究与跨学科理论教学之间的壁垒,为社会培养亟需的复合型人才。在未来发展中还要重视和实现三个转变:一是研究范式要由纯理论研究向应用对策研究转变;二是思维方式要由习惯于从概念出发向问题导向转变;三是表达方式要由纯学术化表达向学术化与大众化表达并重甚至以大众化表达为主转变。

## 基于中原城市群背景下的 郑州国家中心城市建设问题研究

中国(河南)创新发展研究院产业发展研究部部长、副教授 郭军峰

国家中心城市这一概念首次出现在2005年住建部编制的《全国城镇体系规划》中,是指处于城镇体系最高位置的城镇层级,在全国政治、经济、文化、对外交流等多方面具备引领、辐射、集散功能的城市。2010年,建设部发布的《全国城镇体系规划纲要2010—2020年》明确提出建设北京、天津、上海、广州、重庆五大国家中心城市;2016年5月,国家发改委和住房和城乡建设部联合印发《成渝城市群发展规划》,首次提出成都建设国家中心城市的目标;2016年

12月，国家发改委印发的《促进中部地区崛起“十三五”规划》中明确提出支持武汉、郑州建设国家中心城市。到目前为止，我国明确支持建设九个国家中心城市。

### 一、郑州国家中心城市与中原城市群协同发展的重要性

自2016年12月，国家《促进中部地区崛起“十三五”规划》提出支持郑州建设国家中心城市以来，河南省、郑州市高度重视，纷纷出台相关规划、方案和行动纲要支持郑州国家中心城市建设。但总体来看，国家制定的围绕中心城市发展规划、政策不仅就中心城市自身发展提出了目标，还在中心城市与城市群协同发展方面提出了明确要求（表1）。根据国务院《关于建立更加有效的区域协调发展新机制的意见》精神，北京和天津、上海、重庆和成都、武汉、郑州等分别作为京津冀、长三角、成渝、长江中游、中原等城市群的中心城市和经济中心，要分别带动相关板块融合发展。

表1 国家中心城市与城市群

城市	时间	城市群	批复规划	城市与城市群协同发展目标导向
北京、上海、天津、重庆、广州	2007	京津冀、长三角、珠三角、成渝城市群	《全国城镇体系规划（2006—2020年）》	以国家中心城市为城镇体系核心，在国家空间结构上起到“以点代轴，以轴促面”作用
成都	2016	成渝城市群	《成渝城市群发展规划》	建立城市群协同发展模式，通过成都、重庆等国家中心城市的辐射引领作用，实现城市群一体化发展
郑州、武汉	2016	中原城市群、长江中游城市群	《促进中部地区崛起“十三五”规划》	支持武汉、郑州建设国家中心城市，以国家中心城市为依托，以城市群为主形态，加快城市群一体化进程
西安	2018	关中平原城市群	《关中平原城市群发展规划》	健全城市群协同发展模式，以国家中心城市为载体，推动城市群一体化发展进程

郑州建设国家中心城市是基于国家空间战略整体规划制定的发展目标，目的是以中心城市为引领，实现城市与城市群协同发展的重要战略部署。2017年1月22日，国家发改委出台了《关于支持郑州建设国家中心城市的指导意见》，要求郑州国家中心城市建设要在引领中原城市群一体化发展、支撑中部崛起和服务全国发展大局中作出更大贡献。可见，郑州国家中心城市的建设从一开始就被赋予了实现城市与城市群协同发展的重要战略使命，肩负以自身发展引领带动中原城市群发展的重大责任。

## 二、郑州国家中心城市建设存在的问题

对标国家中心城市的功能定位，立足郑州国家中心城市的使命与任务，相较于其他国家中心城市的发展，郑州在经济实力、产业支撑、科研教育实力、国际化发展、辐射带动作用等方面差距明显，还存在亟须弥补的短板。

### （一）经济首位度不高

GDP是衡量一个国家或地区综合实力和水平的重要指标。一般情况下城市经济规模越大，对周边区域的科技、文化、投资、物流等多个领域的影响越大，对区域经济增长的拉动越强。2016—2018年，郑州在河南的经济首位度分别为20.2%、20.6%、21.1%，尽管比重有所上升，但远低于其他5个中心城市（北京、上海、天津、重庆四个直辖市除外，见图1），在中部六省中排名最后，与省会城市理想首位度25%~30%有较大的差距，这意味着在带动经济发展的力度上，郑州可能后劲不足。作为一个国家中心城市，郑州应该承担更多的经济增长辐射带动的功能，必须加快发展步伐，壮大经济总量。

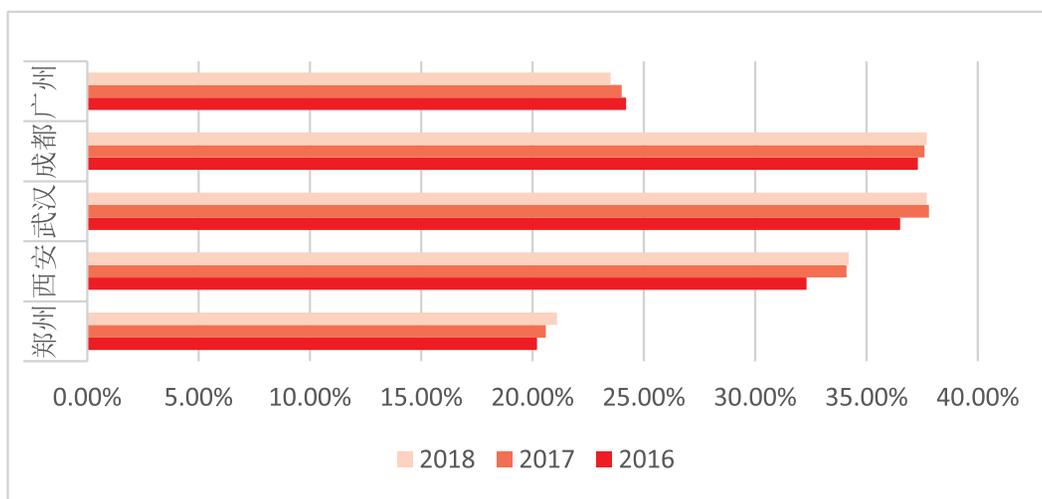


图1 2016—2018年经济首位度比较

## （二）经济发展体量小

近年来，郑州抢抓战略机遇实施创新发展，加快制造业转型升级，促进服务业结构优化，提高对外开放水平，经济发展总量快速增长，2018年郑州市经济发展水平再上新台阶，成功跻身万亿俱乐部。但作为国家中心城市、中原城市群核心城市，郑州的经济发展体量明显不足。2018年郑州市GDP为10143亿元，在9个国家中心城市中，仅高于西安（8349.86亿元），相当于武汉68%、成都66%、天津54%、重庆50%、广州44%、北京33%和上海31%，在全国地市级以上城市排名第16位。2018年郑州市人均GDP为10.3万元，在九个国家中心城市中排名第六位，低于周边省会长沙、济南，略高于合肥、西安和太原。

人口和土地是支撑经济增长的重要资源要素。近年来郑州常住人口增速保持在1.2%~1.6%，已经成为全国人口密度最大的6个城市之一。但与北京、上海、天津、广州、重庆、成都、武汉七个国家中心城市相比，人口总量依然较小，差距明显。2018年郑州市总人口1013.6万人，略多于西安（961万），与另7个国家中心城市中人口总量最少的成都相比，少了将近600万人。郑州占河南省总人口的比重为9.3%，远低于国家中心城市中的其他4个省会长沙、济南、武汉、成都，在全国省会城市排名中也处于末位，与省会城市、中心城市的人口一般应该占全省人口的20%左右这个比例相差甚远。郑州市域面积7507平方公里，约占成都的一半，占河南总面积4.5%左右，占比较低。经济总量、人口总量和土地面积较小，已经成为制约郑州建设国家中心城市、增强辐射带动力的重要因素。因此，郑州要结合原有资源禀赋和发展优势，加快改革创新步伐，优化产业结构，吸引优质资金和人才要素，增强综合经济实力。

## （三）区域辐射带动作用发挥不足

郑州的中心腹地优势是国家在布局国家中心城市时所考虑的重要因素。郑州的发展腹地，可以依次扩展为河南全省、中部地区、中原城市群和“一带一路”国外区域。但因为现阶段，郑州经济体量小、城市范围窄、人口总数少、第二产业竞争力弱、高端服务业缺乏等因素，使得经济、产业、人口的外溢无法顺利进行，区域辐射带动作用发挥不足，这是郑州建设国家中心城市过程中必须清醒认识并且尽快有效解决的问题。

从中原城市群整体发展水平来看，当前郑州一方面要理清核心功能，重点发展高端产业和生产性服务业，从广阔腹地集聚发展所需的高端生产要素，另一方面又需把非核心功能疏散出去，辐射带动经济腹地的发展，为自身的转型升级和高端化发展提供空间。郑州应结合自身地位优势、交通优势、城市发展

规模优势、资产投入规模优势，增强向西北方向的辐射能力，进一步引领中原城市群发展，促进东中西部地区协调发展。

#### **（四）产业竞争力不强**

郑州市工业门类齐全，但产业发展层次总体较低，传统资源型产业占工业的比重仍在 40% 左右，大型龙头企业较少。2018 年郑州市三次产业比重为 1.4 : 43.9 : 54.7，三次产业增加值分别为 147.1 亿元、4450.7 亿元、5545.5 亿元，与其他 8 个国家中心城市第三产业增加值对比，仅高于西安。郑州第三产业占 GDP 比重为 54.7%，略高于重庆、成都、武汉，远低于上海(69.9%)、广州(71.8%)、北京(81%)。发展较快的城市中第三产业在整个经济总量中占比约为 70%，这说明郑州产业结构有待进一步优化和调整。2018 年，郑州金融业增加值占 GDP 比重 11.3%，以信息传输、软件和信息技术服务业、科学研究和技术服务业为代表的其他服务业增加值占 GDP 比重 19.3%。而我国发达城市高成长服务业占 GDP 的比重在 40% 以上，世界一流城市这一比重达 60% ~ 70%，这与国家赋予郑州国家中心城市建设的使命不匹配，郑州第三产业的发展任重道远。

#### **（五）科教创新基础能力薄弱**

科教创新基础和能力薄弱是郑州国家中心城市建设的必须解决的短板，表现为高层次人才培养能力薄弱、科研经费投入不足。首先，重点院校和高层次科研机构少。和其他 8 个国家中心城市相比，郑州科教资源严重落后。2019 年教育部公布的数据显示，郑州高校的数量（66 所）在 9 个国家中心城市排名末位，远低于北京（116 所）、武汉（90 所）。在重点高校的拥有量上差距更加明显，武汉双一流大学建设高校 7 所、世界一流大学建设高校 2 所，西安双一流大学建设高校 7 所、世界一流大学建设高校 2 所，郑州仅有双一流大学建设高校 1 所。郑州优质教育资源的缺乏不仅导致人才培养的数量少、科研基础力量薄弱，而且使得郑州吸引外部人才、技术、资本等先进生产要素的能力也相对不足，不利于传统产业的升级改造和高端产业的集聚。同时，郑州国家级企业技术中心、国家级工程研究中心、国家级产业基地的数量、科技创新型企业数量，与其他国家中心城市相比差距也较大。截至 2019 年年底，郑州拥有国家级工程技术研究中心 6 个，国家级企业技术中心 22 个；武汉拥有国家级工程技术研究中心 28 个，国家重点实验室 22 个，国家工程实验室 4 个，2 个国家制造业创新中心。国家科技进步奖获奖数、科技成果转化数量和高新技术产值明显低于其他城市。其次，科技创新投入不足。2018 年除郑州外，其他 8 个国家中心

城市研发经费投入强度均超过全国平均水平 2.19%，郑州的研发经费投入强度低于洛阳的 2.14%，和武汉全社会研发投入强度 3.2%、西安的 4.91% 相比，差距愈发明显，不利于郑州产业升级和经济转型发展。

### （六）国际化程度较低

区位和历史的限制使得郑州在国际交往、国际影响力方面，还需亟待改进提升。首先，国际化意识不强。受传统文化、农业文化的影响，郑州部分政府部门、企业和市民的国际化意识不强，缺乏开放包容的思想和认知，融入国际社会的能力有限。其次，国际机构、跨国公司数量较少，引入发展的时间短，还未建立健全的能与国际化接轨的市场经济体制、营商环境和法律法规制度，适应开放型经济的法律、金融、财务、管理、语言、文化等专业型和综合性人才较少。再次，在政治、经济、文化、社会交往方面参与的广度和深度不够。和其他国家中心城市相比，郑州没有领事馆和外籍人员子女学校，缔结国际友好城市的数量仅为武汉的二分之一，主办或承办的国际学术活动、会议、赛事、文化演出等活动的次数、规模、层次、水平等还有不小差距，利用外资的规模和入境旅游人数也远远低于成都、西安和武汉。第四，缺乏涉外服务平台。涉外服务能力是评定城市国际化程度的重要指标，很大程度上影响着城市国际化水平，彰显该地区经济社会活力的高低。随着郑州对外开放的日益扩大，来郑投资兴业的企业不断增加，对郑州的涉外服务能力提出了更高的要求，迫切需要高端平台型项目来集聚涉外服务资源，承载涉外服务，为郑州对外开放提供支撑和条件。上海的“德国中心”、重庆的“涉外商务区”、杭州的“欧美中心”均依托服务功能的集成，成为当地对外交流的重要窗口。因此郑州要建设好“卢森堡中心”等项目，在基础设施和服务内涵外延上下功夫，使其成为吸引国际投资、赛事活动的重要名片。

### （七）综合枢纽和国际物流建设发展缓慢

郑州区位居中，交通优势明显，从铁路时代到航空、高铁时代，郑州一以贯之承载着国内重要的交通枢纽地位。国际综合枢纽是郑州国家中心城市建设的重要目标，也是国家战略赋予郑州的重要使命。近年来，郑州加快构建以国际航空、高速铁路和高速公路为主体，“三网融合、四港联动、多式联运”的现代化综合交通体系，加强国家电力、信息、管道主枢纽建设，提升服务能级和全球城市网络节点地位，综合枢纽优势更加凸显。但郑州国家中心城市的综合枢纽建设除了在航空、高铁、高速公路方面加大基础设施和配套服务建设的同时，还要不断巩固和抢占货运铁路枢纽、轨道交通、通讯枢纽建设。借助商

品集装箱铁路枢纽，形成仓储、物流、货运中心；借助轨道交通，一方面满足市民出行需要，拉大城市架构，另一方面加速郑州大都市圈的形成，增强郑州的辐射力和影响力；借助通讯枢纽建设，形成云计算中心，大力发展大数据、人工智能等功能，抢占数字时代的战略制高点，保持枢纽的持续竞争力。

目前郑州在国际物流通道建设方面成效显著，初步建立起便捷高效的国际物流通关体系，但在国际物流服务体系、国际物流信息体系和国际物流商贸体系建设方面还存在“一站式”体系不完善、物流总部基地建设缓慢、物流公共信息平台 and 综合服务平台信息化一体化水平低、企业市场化水平不高、营商环境有待优化等问题。面对竞争激烈的国内外市场，郑州的综合枢纽和国际物流建设还需不断巩固已有优势，做强竞争软实力，加快与当地产业的融合，延伸产业链上下游，形成独特的竞争优势。

### 三、进一步加强郑州国家中心城市建设增强辐射力的对策

根据国家发改委出台的《关于支持郑州建设国家中心城市的指导意见》、河南省政府下发的《关于支持郑州建设国家中心城市的若干意见》和郑州市政府公布的《郑州建设国家中心城市行动纲要（2017—2035）》，结合国家中心城市必须具有的综合服务、产业集群、物流枢纽、开放高地和人文凝聚功能，针对目前郑州国家中心城市建设存在的问题，还需在建枢纽、强功能、聚产业、深内涵等方面持续发力。

#### （一）发挥区位优势，打造现代交通物流体系

##### 1. 优化多式联运组织模式，完善提升物流枢纽功能

在公铁联运快速发展的基础上，探索多样化的多式联运组织模式，并进一步完善和提升物流枢纽功能。一是探索铁水联运的发展，深化多式联运区域合作。为加快铁水联运的发展，应积极联动周边“水港”城市周口，挖掘铁水联运的资源优势。郑州与周口通过铁水联运，可将京杭运河通道与中欧国际铁路连接起来，促进周口港衔接郑州中欧班列，让内陆无水港实现家门口的铁水联运。二是探索空公铁联运的发展。加快新郑国际机场高铁专用线项目建设，使航空与高铁物流实现直通作业。探索公路物流高效连接空港模式，推动公路短驳与航空联运常态化运行，提升区域性航空枢纽中心的集疏运能力。三是完善提升物流枢纽基础建设，实现“四港”平台的互联互通。加快推进航空港建设和国内外航线的扩张，持续引进国际国内知名航空货运企业在郑州建立总部基地或区域中心，联合大型航空集团，发展和壮大本地航空公司，打造成规模的

河南航空总部公司，进一步提升和稳固河南的航空运输优势，增强航空线路终端配送的集疏能力。

## 2. 培育多式联运市场主体，丰富多式联运辅助产业

一要组建省级多式联运联盟，引导和培育多式联运市场主体。联合省内多式联运企业、研究机构、专业协会组建多式联运联盟，建立联盟内企业定期交流制度，及时总结推广各示范工程的建设经验，发挥联盟优势，带动更多企业参与到多式联运发展中来，推动和扶持联盟成员向多式联运经营人身份转变。二要培育联运辅助产业，丰富多式联运服务产品。大力发展国际货运代理、报关报检、金融保险、融资租赁、电子支付等现代物流服务业。鼓励本土相关企业积极探索和转型发展，积极引进国内外知名多式联运企业在郑州建立总部基地、营运中心和区域分拨中心，积极引进和培育多式联运专业技术人才，适当放松对运输业的市场管制，不断激发企业和产业活力。

## （二）深化改革开放，构筑内陆开放高地

### 1. 持续优化政务服务水平

一是进一步优化审批服务。为使企业投资经营更加便利、更加快捷、实现“经营零等待”，郑州要持续深化“证照分离”改革，优化审批服务，破解“准入不准营”问题，下放审批权限，压减审批要件和环节，延长或取消许可证件的有效期限。二是增强“互联网+政务服务”能力。加快完善以企业和市场真实需求为导向、信息科技技术为支撑的“互联网+政务服务”平台建设，全面承接好国家省级下放或者委托实施的经济社会管理权限。按照“一网通办”前提下“最多跑一次”改革的要求，深入推进标准化审批，制定并公布准确完备、简明易懂的办事指南，规范自由裁量权，消除隐性门槛。以市场主体满意度为目标，创新网上告知、公示、咨询、查询、反馈等在线服务方式，打造政务网大数据信息平台，持续推进政府数字化转型。三是建立健全事中事后监管的新型监管机制。加强以信用监管为核心的事中事后监管体系，打通政府部门之间的数据通道，推动事中事后综合监管平台和审批平台对接，发挥大数据监管在提升政府服务效率和精准方面的功能，全面推进“双随机、一公开”监管、跨部门联合监管和“互联网+监管”，制定监管清单，明确各行业、领域、市场的监管重点内容，研究制定新业态、新技术、新模式包容审慎监管模式和标准规范，对高风险行业和领域实行重点监管。

### 2. 以跨境电商为突破口带动四路协同

一要尽快在E贸易核心功能区内构建跨境电商产业生态。跨境电商是涉及

产业链条最长的贸易方式，是物流链、金融链、制造链、创新链、文化链、贸易链、数据链和综合服务链，但是无论从国家间，还是政府层面都缺乏整体的系统性的产业规划，缺少顶层设计。二要打造服务于跨境电商的专属综合服务平台。一方面，该服务平台应采取跨境电子商务人民币结算模式，在跨境经贸的信息沟通、货币结算、贸易通关、资金融通等各方面便利河南进出口企业的发展，具有宣传推广、信息发布、合同撮合、订单生成、在线报关报检、跨境人民币结算申报、国际收支申报、出口退税和信用担保等功能。另一方面，该服务平台的建立不应过多考虑是否盈利，而在于吸引更多的生产、物流、支付等企业使用该平台，提高在平台市场的占有率，进而获取更多的数据流量和资源，顺应数字化贸易趋势，占据数字贸易市场的一席之地。要加强跨境电商的系统创新，建立综合配套支撑体系。目前郑州跨境电商虽然走在全国前列，不断先行先试进行了一系列创新，如郑州 1210 监管模式、跨境电商零售进口正面监管模式等，亮点较多，但这些创新多集中在海关监管领域，碎片化问题严重，在有关跨境电商的制度、营商环境、资金链、产业链、物流链、人才等方面还未出现大的突破，无法构建起畅通有活力的循环系统。因此在今后的发展中，郑州跨境电商要在集成化、系统化创新方面加大力度，创新海关、税收和进出口检验检疫机制，保持持续的竞争优势。

### 3. 不断提高中欧班列（郑州）运营质量

一要筑牢自身基础，提高服务效能。在货源组织方面，一方面要加大对省外货源的揽收，另一方面要对接省内的外贸物流货代企业，充分挖掘省内的优势产业和特色产品，助力企业“走出去”。在港口服务方面，除了需完善基础设施等硬件外，还要运用云计算、大数据、区块链等技术，搭建统一的跨境服务平台，实现国际铁路联运数据共享，形成交货—运输—监管—提货全链条闭环，“一单到底”。在线路布局方面，国外加快开发欧洲新的国际铁路通道和国际铁海联运通道，国内考虑提高河南和省外主要货源地之间的货运网络连通度，提高开行频次。二要创新发展方式，增强综合竞争力。中欧班列（郑州）结合河南的口岸经济，根据特定的货物品类定制专属班列，如肉类进口、汽车整车平行进口、进境粮食、进口药品等，可以部分解决返程货源不足的问题。主动对接“新郑综合保税区”“经开综合保税区”“河南自贸区”等特殊海关监管区域产业，和这些区域内的产业园区、加工区建立常态化合作机制，开设专属通道，在进出口货物运输方面提供便利。三要建立国际多式联运综合服务信息平台，先行先试。目前，中欧班列（郑州）已成为中欧班列中信息化程度最高的“数

字班列”。但中欧班列(郑州)的发展不仅面临和海运、空运的外部竞争,还面临着国内60余条中欧班列线路之间的竞争,创新发展和提升数字化服务水平将是中欧班列构筑核心竞争力、实现高质量持续发展的关键。中欧班列(郑州)可以在前期信息化发展的基础上,整合订舱信息平台、箱管信息系统、公路物流系统功能,率先构建多语种版本的国际多式联运综合服务信息平台,切实解决沿线国家客户间的语言障碍,满足客户实时获取货物物流信息的需求,提高运输效率,占据先发优势,为构建全国范围内统一的中欧国际多式联运综合服务信息平台先行先试,形成更多可复制可推广的经验。

#### 4. 高质量建设双向开放大平台

河南自贸试验区(郑州片区)是新时期开放型经济发展的重要平台,构建了双向开放的有效通道。成立三年来,制度创新成果丰硕,投资贸易便利化水平提升,营商环境进一步优化,市场主体规模质量不断提高,产业集聚效果初显。但还需在以下方面重点突破:第一坚持市场化、国际化导向。正确处理政府与市场关系,转变优化政府职能,理顺行政管理体制,建立健全符合国际惯例的口岸监管体系;第二分工协作,突出特色。郑州片区要充分考虑自身优势和条件,功能定位明确,要实现自由贸易区与周边地区的合理分工协作,形成辐射带动力强的区域经济增长极;第三适当情况下申请河南自贸区(郑州片区)的扩容方案,把郑州航空港经济综合实验区核心区域纳入自贸区范围,形成有效合力。

### (三) 补齐产业短板,提升综合经济实力

#### 1. 壮大先进制造业集群

构建有力参与全球竞争的制造业产业经济体系,把先进制造业发展放在更加突出的位置,壮大先进制造业集群。发挥汽车制造、装备制造、电子信息、新材料等四大战略支撑产业集群优势,提升智能终端、应用电子、新能源及网联汽车研发生产基地、通用航空装备、节能环保装备等产业全球竞争力。重点培育新一代信息技术、智能制造装备、生物及医药三大新兴产业集群,瞄准技术前沿,聚焦核心领域,建设一批国家级产业基地。以郑东新区智慧岛和郑州高新区大数据应用产业园为依托,加速完善大数据产业生态体系,促进国家大数据综试区建设。加快制造业与互联网融合发展,积极推进智能制造示范工程、服务型制造示范工程、协同制造示范工程、个性化定制示范工程等各类试点示范建设,培育形成具有特色优势的先进制造业发展模式。

#### 2. 提升现代服务业发展水平

加大金融业服务实体经济的力度和效率,积极培育绿色金融、供应链金融、

物流金融、离岸金融、航空金融等特色金融，集聚完善各类金融配套服务机构，不断推进金融制度、金融产品、发展方式的创新。围绕对外开放平台建设，大力发展转口贸易、离岸贸易、高端消费、保税展示销售、进口商品直销等服务业。全面推进会展业专业化、市场化、品牌化、智慧化运营，培育一批高规格的综合龙头展会和专业品牌展会。全面推进生产性服务业法律、信息咨询、运输物流、知识产权等行业的发展，完善养老、教育、医疗、旅游等生活性服务业，不断提升企业单位和市民的满意度。

### **3. 加快新经济培育发展**

积极推进以“互联网+”为主线的新技术、新产业、新模式、新业态发展，大力发展平台经济、体验经济、社交经济，加快互联网在制造业、服务业、农业等领域的应用，鼓励扶持企业利用互联网开展研发、生产、服务和商业模式创新，实现跨界融合。促进互联网服务业的发展，重点在电子商务、移动支付、网络平台等领域，形成有特色的互联网产品及服务。瞄准信息网络、生命科学、人工智能等前沿领域，积极布局，占据未来产业竞争的有利地位。

## **（四）丰富城市发展内涵，建设国际化现代都市**

### **1. 构筑开放式创新高地**

一要推进全国重要科教中心建设，弥补创新人才的不足。在积极支持河南省内高校“双一流”建设的同时，重视引进国家级科研院所的分支机构和国内外高水平大学的分校，鼓励合作办学，迅速提升郑州教育的先进性和国际化。构建更加灵活、开放的人才培养、吸引、使用机制。加大科学技术研发投入，制定企业科研投入奖励办法，完善科研成果评价方案，提升科研成果转移转化平台运行效果，促进产学研一体化结合发展。二要完善创新创业平台。加快国家专利审查协作河南中心、国家技术转移郑州中心、郑州国家互联网骨干直联点、国家超级计算郑州中心、智能建筑物联网技术与应用服务国家地方联合工程研究中心、国家知识产权创意产业试点园区等平台建设。吸引国内外知名企业在郑州建立研发总部或区域中心，鼓励本地企业通过技术、资本等方式融入全球创新链。

### **2. 重视城市文化传承创新**

发掘郑州历史文化名城的丰富资源，强化历史文物文化保护；坚持传统文化创造性转化和创新性发展，形成“一主多元”文化创新发展；加快塑造郑州文化形象，积极推进华夏历史文明传承创新示范区建设，实施生态保遗工程，建设一批具有郑州特色的文化地标。拓宽传播渠道，提升文化传播能力；加强与“一带一路”沿线国家文化交流合作，积极筹办大型国际盛会，提升国际文

化交流能力，树立郑州国际化形象，不断提高郑州在国际上的影响力。

### 3.加快生态文明建设

以生态文明建设引领城市发展模式转变。统筹考虑人口资源环境承载能力，优化生态功能布局，稳步推进市域森林、湿地、流域、农田和城市生态系统建设。着力发展绿色经济，推进资源节约集约利用，大力发展循环经济和低碳经济。加强生态环境保护，严格落实大气污染防治，加大水污染、土壤污染防治力度。完善生态制度体系，集约利用水、土地等自然资源，开源节流提高综合承载能力，营造宜居宜业的美好环境。

### 4.优化空间格局引领大都市区建设

一体化布局以郑州为中心的“1+4+7”大都市区空间。按照功能疏解、交通高效衔接、资源配置优化、产城融合等理念，把国家中心城市的功能定位与城市总体规划布局有机衔接。将中心城区的功能疏解、优化、重组与外围地区的功能承接、提升有机结合，有序推进郑州中心城区产业转移，带动人口转移，缓解资源压力。以快速便捷的立体交通为纽带，加快城区一体化，加强要素流动，推动城市功能整合和产业布局优化，实现郑州与周边区域产业错位、优势互补、合力最大。进一步加强区域战略合作示范平台建设，综合运用基础共建、财税分享等多种形式，探索合作共建新模式。加快推进新市镇和新农村建设，创新城乡统筹、区域联动，推动城乡一体化发展。

## 中国乡村建设百年演进的当代启示

中国（河南）创新发展研究院农业农村研究部部长、副教授 高 昕

实施乡村振兴战略是新时代我国“三农”发展的全面布局和长远规划。乡村振兴虽然是一个现实问题，但从根本上说则是一个历史问题。全面梳理百年来我国乡村建设的历史轨迹及其时代价值，把乡村振兴战略置于百年来的历史维度中予以考量，其实质是基于“三农”孕生与演变的历史长河以及“三农”多图式发展的历史事实而生成的对新时代“三农”发展路径的新认识，它不仅连接过去与未来，也将“三农”发展过程标注上独特的时代印记。

### 一、中国乡村建设百年演进历程与特征

乡村作为一种特殊空间载体，承载着中华民族数千年农耕文明，构成了维

系数千年中华农业社会稳定与发展的基础。不论时序更迭、朝代轮换，中国乡村都以其强烈的内生性模式，延续着固有的传统与价值。不同时期乡村建设的主题、路径、成效各有差异，共同构成了百年来中国乡村发展的历史画卷。

### （一）民国时期的乡村建设实验运动（1911—1949年）

20 世纪初期，中国尚处在一个内忧外患、社会动荡的社会巨变时期，西方列强入侵、封建势力压榨、军阀势力割据导致中国乡村凋敝、民不聊生。以梁漱溟、晏阳初、黄炎培、陶行知、卢作孚等为代表的一批仁人志士，满怀报国热情，掀起了一场声势浩大的乡村建设实验运动。这场以知识分子为主导的乡村建设实验运动覆盖了中国大部分地区，持续了十几年时间。在 20 世纪 30 年代的高潮时期，全国从事各种乡村建设的团体组织接近 700 个，先后建立各种实验区 1000 多处，其中的典型模式有梁漱溟的邹平模式、陶行知的晓庄模式、晏阳初的定县模式、黄炎培的昆山模式以及卢作孚的北碚模式。这些乡村建设模式虽然立场观点、方法路径不尽相同，但其初衷都是想通过乡村建设以实现民族再造、国家振兴的目的。梁漱溟认为“乡村建设，实非建设乡村，而意在建设整个中国社会之建设”，在建设的路径和策略上，他们都高度重视教育、人才、文化、道德、传统、产业、自治等内容和方法的作用。晓庄模式以改造乡村教育为路径，通过创办乡村学校、乡村医院、中心茶园、信用合作社、农业科技馆，举办农民娱乐会、联村运动会、农民演讲会等繁荣乡村发展；邹平模式通过兴办乡学村学、传播农业科技知识、推广优良品种、发展乡村合作事业、建立乡村自卫组织等提高农业生产、乡村生活水平；定县模式以生计、文艺、卫生和公民“四大教育”为突破口，在乡村实施政治、教育、经济、自卫、卫生和礼俗六大建设，以期改变乡村面貌，重塑民族精神。

20 世纪 30 年代这场声势浩大的乡村建设运动虽然受制于当时社会背景的局限，并没有从根本上改变旧中国落后封闭的乡村面貌，但这场基于现存国家制度和秩序条件下的乡村现代化改良自觉，已经触及中国乡村现代化建设的诸多领域，民主化治理、市场化经营、大众化文化等概念在这场运动中得到了宣传和倡导。这为此后的乡村建设探索积累了丰富的思想基础和实践经验，其重视教育作用、注重整体发展的理念迄今依然闪烁着时代光芒。

除社会精英主导的“乡村建设运动”之外，这一时期国民党政府推行的“乡村复兴运动”及中国共产党进行的“乡村革命运动”则从另外的视角丰富着中国乡村建设实践。南京国民政府为维护统治需要，试图通过整合乡村资源，重构乡村社会来实现乡村的有序发展和国家对乡村的有效控制，但“良心政治”

与“耕者无田”的冲突最终导致这场运动以失败而告终。与此不同，新生的中国共产党则把农村作为革命的根据地，把农民作为革命的核心力量，通过土地制度改革、惩治不法地主、实行减租减息、发展农业生产、开展劳动互助等探索“农村包围城市”的革命道路。

20世纪上半叶不同社会派别和政党组织都已经深刻意识到中国乡村的衰败和危机，并对乡村建设进行了多角度的探索。这些探索的认识基础、政策主张、成效结果虽然不尽相同，但都毫无例外地把乡村建设作为中国发展的关键，强调政治、经济、社会、文化、组织、技术等整体的发展进步。尤其重要的是，这一时期的乡村建设实践已经充分认识到土地制度之于乡村发展的重要价值。梁漱溟甚至提出“使耕者有其田，固已给予农业上有说不尽的好处”。国民党政府也试图进行土地改革实现乡村复兴，中国共产党则把在革命根据地开展的以土地革命为核心的一系列运动作为乡村建设的探索。

## （二）建国初期的乡村社会主义改造（1949—1978年）

1949年，新中国的成立为中国乡村发展开辟了崭新时代。在中国共产党的领导下，中国开启了社会主义乡村建设新征程。1950年到1953年中国共产党在广大农村地区开展了空前的土地改革运动，废除了封建土地所有制，恢复和发展农业生产，短短三年时间，全国性土地改革基本完成，“使全国3亿多无地、少地的农民无偿地获得了7亿亩的土地和其他生产资料”。土地改革虽然实现了“耕者有其田”的理想，但生产方式依然延续着小农经济。为进一步解放农村的生产力，伴随着土地改革及乡村政治革命的完成，党中央制订了过渡时期的总路线和总任务，开始进行农业社会主义改造，并提出“建设社会主义新农村”的目标。自1953年开始，中国进入了农村社会主义改造时期，农业合作化运动迅速在全国范围内掀起高潮。到1956年底，进入高级社的农户已超过全国农户的87.8%，农村地区广泛建立起了集体所有制。1958年，中央政治局通过《关于在农村建立人民公社问题的决议》，把再次农村集体化运动推向人民公社运动的高潮中，截至1958年11月，全国99.1%的农户进入人民公社，人民公社化覆盖了全国。此后，始于1966年的十年“文革”浩劫严重阻碍了中国乡村建设步伐，并对中国乡村造成了灾难性的破坏。

新中国成立初期的乡村社会主义改造，以土地改革为中心，通过生产关系的调整与变革，对几千年来的乡村社会经济基础、政治制度进行了全面解构，力图建立全新的社会主义乡村社会生产、生活与交往方式。土地所有制从封建地主所有制转变为农民私有所有制，再到集体所有制，乡村社会组织从“一盘

散沙”到集体生产经营。其中最为显著的特点是集体化改造。集体化的框架内，农村土地等生产资料、生活资料全部交由集体，农村的生产、生活完全以集体化的方式进行。这场规模空前的乡村社会主义改造运动以政治权力、行政力量为动力，土地改革、合作化运动和人民公社运动，几乎波及了中国乡村每一个角落、每一个领域，乡村组织、乡村治理、乡村经济、乡村设施、乡村文化、乡村教育悉数被纳入这一运动中。这场近似于“乌托邦”式的社会主义乡村改造运动是一种“表达性事实”，而非“客观性事实”。在实现“共产主义”理想与落后生产力现实的冲突对抗中，客观规律战胜了理想愿望，此一时期中国乡村建设几乎陷入停滞，乡村贫困落后的面貌并没有发生大的变化。1958—1978年，农村人均收入只有60元，农村贫困发生率高达33%。更为严重的是，在工业优先发展战略主导下，一系列制度性安排加剧了工业化和城市发展对乡村资源的剥夺，乡村承担了巨大的制度成本，并延伸至改革开放之后的若干年。另一方面，从历史的角度看，这场乡村社会主义改造运动也在一定程度奠定了未来乡村的发展基础。集体化改造将乡村有机组织起来，为国家政权提供了组织基础，乡村提供的产品、劳动力为工业化发展提供了持续的动力，依靠集体力量兴建的农田水利大大改善了农业生产条件，农业机械化、水利化、良种化等提高了粮食产量，此外乡村教育、医疗等基本制度的建立都为改革开放后乡村建设打下了良好的基础。

### （三）改革开放初期乡村发展实践探索（1978—2002年）

党的十一届三中全会的召开，标志着我国乡村建设迈入新的历史阶段，以集体化改造为主的乡村建设转向以家庭联产承包为主要特征的道路。发端于安徽小岗村的“大包干”不仅开启了新一轮乡村建设的伟大实践，也开启了中国改革开放的新征程。农村家庭联产承包责任制彻底改变了“一大二公”的集体化生产经营体制，不仅有效解决了生产关系的束缚，也进一步解放了农业生产力。在土地产权制度上，实行所有权与经营权的“两权分离”，土地所有权依然归属集体，土地经营权则分包至农户；在经营方式上，把农户自主经营与集体组织统一经营相结合，实行“双层经营”；在组织结构上，实行政社分开，政经分开，乡村分治，彻底废止人民公社体制，建立“乡政村治”社会政治模式；在产业发展上，鼓励农村一、二、三产业全面发展，调整农村产业结构，扶持专业经营户、发展多种经营、转移农村剩余劳动力等。在农产品流通领域，积极探索市场经济体制改革，实行合同订购和市场收购“双轨制”，出台粮食收购最低价保护政策，全面放开农产品生产与流通环节。此外，这一时期还大力

发展乡镇企业，1992年，分布在行政村和自然村的上万家乡镇企业，就地吸纳了超过1亿的农村就业人口。

1992年之后，随着我国社会主义市场经济体制的确立，农村产业发展、经营体制、流通体制、金融体制、医疗保障、乡村治理等逐步迈入市场化轨道。1998年党的十五届三中全会提出“建设有中国特色社会主义新农村”的奋斗目标，随后，围绕建设新农村，家庭承包经营和村民委员会组织上升为国家法律的高度，农产品购销体制、农村新型合作医疗体制、农村税费制度改革进一步深化，中国乡村建设继续朝着法治化、市场化、一体化方向迈进。

20世纪80年代初到21世纪初期，以经济建设为中心的农村社会改革，实现了乡村建设由单纯依靠行政主导向依靠政府调控与市场驱动相结合的转换，乡村建设以农村经济繁荣为重心，着力破除制约农业生产力发展的机制体制障碍，建立和完善农村社会主义市场经济体制、确立农户的市场主体地位，构建与生产力解放和发展相适应的生产关系。这一时期的乡村建设大大解放和发展了农村生产力，为乡村发展带来了历史性巨变，农业生产能力大幅提升，主要农产品供给能力大大增强，农村温饱问题基本解决，局部小康社会初步实现。但在城乡二元体制的束缚下，城乡发展差距加大，乡村建设受到市场与资源的双重约束，乡村发展的结构性矛盾和农民增收乏力等问题日益凸显，这对乡村建设提出了新的挑战。

#### （四）新世纪以来的新农村建设之路（2002年至今）

进入21世纪以后，伴随着综合国力的提升，中国乡村建设全面升级。2003年，中国人均GDP已经超过1000美元，总体进入了工业反哺农业、城市带动乡村的阶段。面对城乡差距的加大的挑战，中国乡村建设进入了以新农村建设为目标，以农村经济社会综合改革为动力，以工业反哺农业、城市支持农村为方针，以加快调整城乡关系，促进城乡统筹发展为路径的时代，乡村建设的深度和广度不断延伸拓展。2003年，党的十六届三中全会提出，统筹城乡发展，加快城乡一体化进程，建立城乡平等和谐、协同发展和共同繁荣的新型城乡关系。2005年，党的十六届五中全会把“建设有中国特色社会主义新农村的”奋斗目标进一步明确为“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”具体要求。此后，围绕“社会主义新农村建设”，中国乡村建设的重心逐步向提高农民收入水平，改善农村生产生活条件的民生建设转变，一系列支农、惠农政策措施落地生根。为加大农业扶持力度促进农民增收，先后实行了种粮直补制度、粮食最低收购价格制度、农产品收储制度、保护耕地制度等，2006

年在全国范围全面取消农业税，2007 年对农村义务教育减免学费、课本费等。为改善农村生产生活条件，不断加大乡村道路、电力、燃气、通讯、自来水等方面的资金投入，截止到 2012 年底，我国农村公路总里程达到 363.4 万公里，乡镇和建制村公路通达率接近 100%，农网供电可靠率超过 99.4%。在农村医疗卫生事业发展中，加快推进新型农村合作医疗制度，大幅度提高补贴补助标准，构建城乡一体的社会保障制度，

新世纪以来的新农村建设是基于城乡二元结构下的社会发展矛盾，围绕城乡一体化发展这一主题，重塑了农业、农村、农民在中国经济社会发展中的地位，构建了“工业反哺农业，城市支持农村”的制度框架。不仅注重改善农村生产生活条件，也关注农村社会文化建设；不仅注重政府的主导作用，也关注农民的主体地位；不仅保障农民物质利益，也关注农民的政治权利，不仅关注农村自身发展，也关注整体社会协调。在路径选择上，这一时期乡村发展把重心从单一经济发展转向更为广阔的领域，提出了政治、经济、社会、文化、生态一体化发展的理念，在发展机制上，突出了市场作用与政府调控的协同。因此，这一时期的乡村发展是一个综合动力驱动，全方位发展的历程。

## 二、中国乡村建设百年演进的当代启示

百余年来，中国的乡村建设演变作为加快乡村经济社会转型、推动中国现代化建设进程，实现中华民族伟大复兴的伟大实践，在各自的历史时期都对中国经济社会发展产生了深远的影响。不同时期中国乡村建设的目标、路径、模式、动力以及成效虽然各有差异，但其中所包含的诸多合理主张理念、观点思路都为我们今天实施乡村振兴战略提供了必要的历史实践样本和积极的借鉴启示。

### （一）注重乡村的本位价值

“求中国国家之新生命必于其农村求之；必农村之有新生命而后中国国家乃有新生命焉。”中国乡村建设的百年历程深刻反映了乡村建设之于中国社会发展的价值。无论是“农村立国”倡导者章士钊，还是“村治”派代表米迪刚、王鸿一，抑或是“乡村建设”代表人物梁漱溟、晏阳初，都将乡村建设作为治国兴邦的根本。米迪刚、王鸿一等人“欲改良社会，以谋多数人民福利，须从农村着手”的主张，梁漱溟“新中国建设是以乡村为本位的社会”的判断以及晏阳初的“改造中国，就应从该改造农村，建设农村做起”的见解无不显示着乡村的本位价值。中国共产党在革命和建设过程中，逐步探索出一条“农村包围城市”的革命路线，并在新中国成立后，把农村发展作为执政兴国的根本，先后提出

了“农轻重为序”的发展方针，“改革首先从农村开始”的发展定位，“建设社会主义新农村”的政策体系以及“全党工作重中之重”的战略定位等。在具体实践中，则以农村为根本，以农业为基础，首先在农村完成社会主义改造、在农村推行家庭联产承包责任制，在农村发展乡镇企业。党的十八大以来，中国共产党更把农业农村农民问题作为关系国计民生的根本性问题，坚持农业农村优先发展。习近平总书记提出的“中国要强，农业必须强；中国要美，农村必须美；中国要富，农民必须富”的重要论断充分彰显出乡村发展在当代中国的重要地位和作用。

注重乡村的本位价值，要求我们不仅要在思想理念上形成共识，更需要具体实践中一以贯之，尤其是各级地方政府要树立正确的政绩观和发展观，把重视农业发展、农村繁荣、农民富裕落实到施政方略中，落实在改革发展中、落实在绩效考核中，落实到目标任务中。当代中国乡村振兴不仅关系农业、农村、农民问题，也关系工业化、城镇化、信息化发展，关系到共同富裕、全面小康、民族复兴。随着经济社会转型发展，农业GDP份额降低，农业比较效益下降，但这并不意味着乡村地位的改变和农业前途的渺茫，国际经验和经济理论都表明：这一时期正是乡村振兴和农业发展的机遇期和战略期。因此，各级地方政府应围绕农业做文章、围绕乡村谋发展、围绕农民增收，充分挖掘乡村的政治价值、经济价值、社会价值、文化价值、生态价值，把乡村振兴作为实现区域经济结构转型升级的重大契机，在实施乡村振兴战略中优化发展结构、配置发展动能，以乡村振兴拓展发展空间，实现经济高速增长向高质量发展转变。

## （二）坚持农民的主体地位

从20世纪初期的乡村改良运动到建国初期的土地革命，从集体化生产经营到家庭联产承包责任制，从城乡一体化发展到社会主义新农村建设，中国乡村建设百年来的实践无不以农民为主体，坚持发展依靠农民、发展为了农民。1937年，晏阳初在定县开展乡村建设实验时就提出“乡村问题的解决，天然要靠乡村里的人为主力”。并提出平民教育应“从文字方面以提高民智，从生产方面以裕民生”的为民主张。中国共产党领导的社会主义乡村建设更是“以合乎最广大人民群众的最大利益，为最广大人民群众所拥护为最高标准”。建国之初，毛泽东就提出“中国的主要人口是农民，革命靠了农民的援助才取得胜利，国家工业化又要靠农民的援助才能成功”，并开展以满足农民“耕者有其田”为目的的土地革命。改革开放后，邓小平提出“农民没有积极性，国家就发展不起来”的思想，在这一思想的指导下，由农民首创的家庭联产承包责任制开

启了中国乡村建设的新篇章。新世纪以来，围绕乡村发展，中央多次提出“要尊重和保障农户生产经营的主体地位”“尊重农民首创精神”“尊重农民意愿”“充分发挥亿万农民主体作用和首创精神”等政策主张。在中国特色社会主义新时代的征程中，习近平总书记多次强调“农村要发展，根本要依靠亿万农民”“小康不小康，关键看老乡”等农民主体观点。

坚持农民的主体地位，实施乡村振兴战略，要尊重农民意愿，依赖农民智慧，维护农民利益。一是要尊重农民的发展意愿。不同区域乡村的地理分布、自然条件、经济基础互有差异，农民的发展愿望、发展诉求也存在层次的差异性和需求的多样性，因此在实施乡村振兴战略中，要充分尊重当地农民的意愿，分层次、有重点、讲实效地坚持循序渐进，坚持重点突破，坚持多样发展。二是要依赖农民的聪明才智。人民是历史的创造者，也是乡村振兴的主体力量，要切实发挥农民的首创精神和聪明才智，加大农民的教育培训力度，提升农民和新型农业经营主体的素质与技能，推进农村劳动力向乡村人力资本转变。三是要维护农民切身利益。发展依赖农民，发展更为农民。实施乡村振兴战略要进一步理顺国家、集体与农民的关系，进一步优化农地产权的权能结构，进一步拓展农民增收的渠道。

### （三）发挥政府的主导作用

在 20 世纪二三十年代，以救亡为目标的乡村建设实验运动就认识到“单纯利用乡村固有的力量来建设乡村”是不可能的，要“强有力的政府，来行四大教育”“得到现有当局之合作”是乡村建设成功的必要条件。改革开放以来的乡村建设实践也表明：政府始终是推动中国乡村发展的主导力量。从家庭联产承包责任制到农业新型经营主体的培育，从城乡一体化发展到社会主义新农村建设，中国乡村的每一次巨变，都透射着政府主导痕迹。新世纪以来，我国连续多年出台中央一号文件推动农村发展的事实也充分证明了这一点。与西方国家乡村发展道路不同，我国的乡村建设事实上是一种政府主导下的市场化取向之路，政府调控成为驱动乡村发展的重要力量，以政府为主导的市场取向型乡村发展道路既弥补了市场体制的不足，也克服了计划体制的弊端，既适应了中国农业发展的实际，也遵循了农业发展的规律，是符合中国国情的发展道路和选择。

农业的基础性、农村的落后性、农民的脆弱性决定着乡村发展单纯以市场机制极易被单纯追求资本收益的市场体制的负外部性所伤害，从而阻止乡村发展的进程。因此，实施乡村振兴战略必须充分发挥政府的主导作用，这种主导

作用不仅体现在以政府为主导加大农村发展要素的投入力度，为乡村振兴提供外部条件，还在于依靠政府力量，营造有序高效的市场环境和机制，培育乡村振兴的内生力量。一方面，要围绕乡村振兴的短板，加大农村基础设施建设，改善农村生产生活条件，构建城乡融合的交通、住房、医疗、卫生、教育、就业、信息体系，打破城乡之间的地理界限与空间壁垒，重构城乡空间格局，进一步优化乡村居民分布、乡村基础设施、乡村公共服务以及乡村信息流通顶层设计。另一方面，要加快破除原有城乡关系的惯性思维和固有框架，建立和完善以促进满足农民就业和增收为核心的经济社会发展政策制度体系，促进城乡之间要素和资本的双向流动，进一步完善乡村的耕地、集体建设用地、农民宅基地以及农村劳动力等资源向资本转换的机制体制，吸引城市要素和资本向乡村转移。

#### （四）推动制度的根本变革

一部中国改革史也是一部制度变迁史，改革开放以来，制度变迁对中国经济社会发展的贡献超过45%。乡村建设实质是围绕乡村经济社会繁荣提供一系列有效制度供给以及社会基础建设和公共产品的供给。上世纪二三十年代，由知识分子所主张的乡村建设运动大都以教育改革、文化创造、思想改造为出发点，意图在不触动现行的社会体制的情况下进行社会改良，但事实证明“我们是走上了一个站在政府一边改造农民，而不是站在农民一边来改造政府的道路”，“这样，则我们与农民处于对立的地位”。这既没有实现“改造中国”之使命，也没有实现乡村再造的愿望。中国共产党在革命的实践中，紧紧抓住农村土地制度改革这一根本，打土豪、分田地、有步骤地消灭封建剥削土地制度，建立“耕者有其田”的土地制度。新中国成立后，在社会主义制度的政治体制框架下，中国共产党领导全国人民彻底废除封建地主土地所有制，实行农民土地所有制、集体土地所有制。改革开放初期，围绕农村经营制度，实行家庭联产承包责任制，激发农民活力，理顺生产关系、发展农村生产力。

制度变革既是推动乡村发展的内生力量，也是乡村发展的目标任务。2018年中央一号文件提出，实施乡村振兴战略，必须把制度建设贯穿其中。这是基于百年中国乡村发展经验的借鉴和当代中国乡村振兴需求的回应。实施乡村振兴战略显然不能局限于仅仅从宏观经济运行的层面进行片面的解析，而必须从制度安排的层面和制度创新的维度去探寻合理的答案。在制度创新的价值取向上，既要重视效率的提升，也应关注公平的实现。建国之前的小农户时期，我国乡村发展制度表现为“有效率缺公平”，改革开放前的人民公社时期，我

国乡村发展制度表现为“强公平弱效率”，改革开放后的家庭联产承包责任制时期我国乡村制度表现为“强效率弱公平”。当代乡村振兴战略的制度创新的价值取向应是公平与效率的有机统一，把农村产业发展作为基础，提升农村经济社会发展水平，凸显发展成果的共享性和公平性。在制度创新的路径方式上，有效协同政府主导的强制性变迁与农民主体的诱致性变迁的合力，合理确定政府、企业、农民等制度创新主体的利益分享与成本分担的范围边界、比例额度、实现方式、保障措施等，激发各类乡村制度创新主体的内生动力。在制度创新的原则上，把握好均衡性原则，坚持乡村振兴制度供给与制度需求之间的均衡发展；把握好动态性原则，坚持乡村振兴制度创新与乡村综合发展的动态适应；把握好系统性原则，坚持政治、经济、社会、文化、生态等制度的协同；把握好科学性原则，坚持尊重乡村发展自身规律及制度变迁的内在规律的统一。

#### **（五）注重乡村的整体发展**

中国乡村建设不仅仅是产业发展、治理有序，还包含着文化繁荣、技术进步乃至生态文明、精神重塑，乡村建设事实上是集政治、经济、社会、文化与生态于一体整体发展。在 20 世纪 30 年代的乡村建设实验中，无论是梁漱溟的“整个中国社会之建设”，还是晏阳初的“六大整体建设”，抑或是陶行知的“教育就是社会改造”，其共同的指向都是为了社会的整体改造。因此，尽管这些实验在路径选择和侧重领域上有所差异，但都把乡村建设作为一个整体进行系统规划。革命战争年代，中国共产党在革命根据地通过开展土地革命、兴办农民教育、改革社会陋习、改善卫生条件等对农村的经济、政治、文化、教育、卫生等进行整体革命。建国后的农村社会主义改造运动，更是把乡村社会治理、经济基础、设施条件、文化教育等一并纳入。新世纪以来，新农村建设提出了“生产发展、生活富裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的要求，从经济、政治、文化和社会等方面促进农村发展。

实施乡村振兴战略要按照产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的总要求，统筹协调乡村的政治、经济、文化、社会、生态和党的建设。以整体推进带动局部发展，以局部突破牵动整体发展。把产业发展作为实施乡村振兴战略的基石，加大科技投入力度，提升农业综合生产能力，完善农业经营体制，激活农村产业发展活力。把生态建设作为实施乡村振兴战略的前提，完善农村基础设施、转变农业生产方式、倡导文明生活方式、确立生态文明理念。把乡风文明作为实施乡村振兴战略的灵魂，优先改善农村文化教育、医疗卫生条件，为乡村建设源源不断注入物质要素和精神动力，提升农民精神风貌，

增强农民的吸引力，培育文明乡风、良好家风、淳朴民风，实现乡风文明与时俱进。把治理有效作为实施乡村振兴战略的核心，建立健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的现代乡村社会治理体制，健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系，确保乡村社会充满活力、和谐有序。把生活富裕作为实施乡村振兴战略的目标。以农民生活水平提高、城乡居民共同富裕为价值导向，构建城乡资源要素双向自由平等交换的机制体制，通过产业带动、就业拉动、资源互换等提高农民收入，缩小城乡差距。

乡村振兴战略是对百年中国乡村发展的历史超越和当代中国“三农”发展的现实回应。把乡村振兴战略置于历史长河中，考量其当代价值、路径及对策，既是理论研究的内在要求，也是乡村振兴实践的客观需求。



扫码关注微信公众号

主编：喻新安      本期编审：周建光 蒋 睿

报送：省委、省人大、省政府、省政协、省军区领导。

赠阅：各省辖市、直管县（市）、县（市、区），省直有关部门，有关高校、企业。

地址：郑州市紫荆山南路666号黄河科技学院图书馆三楼      邮编：450000

电话（传真）：0371-68787369

电子邮箱：zhcfjy@126.com