

# 东西部协作赋能乡村振兴的经验与思路

## ——以京蒙协作中的W县为例

王家豪<sup>1</sup>, 郭玉东<sup>2</sup>

<sup>1</sup>内蒙古大学公共管理学院, 内蒙古 呼和浩特

<sup>2</sup>内蒙古大学党政办公室, 内蒙古 呼和浩特

收稿日期: 2024年10月12日; 录用日期: 2024年12月13日; 发布日期: 2024年12月24日

### 摘要

东西部协作是中国特色社会主义区域协调发展战略的重大理论创新之一, 这一举措摒弃了西方现代化的弊端, 彰显了中国式现代化的显著优势。中国式现代化具有鲜明的综合性、系统性和整体性, 在此基础上研究东西部协作赋能乡村振兴, 已超越传统意义上东部对西部的单向支援模式, 转向东西部之间的优势互补, 实现“1+1>n”的共赢发展。通过对京蒙协作中的W县进行调研, 发现东西部协作赋能乡村振兴是以共同富裕为价值导向, 以现代化产业体系为物质支撑, 以府际合作为制度保障的, W县在京蒙协作战略支援下发生巨大变化, 但协作过程中出现了行政区划掣肘致使协作机制难畅通, 需求对接错位延缓协作产业发展进程, 政策温室保护引发农户高风险经营的问题, 针对上述问题, 本文提出破除行政区划壁垒, 构建长效协作机制; 加快供需精准对接, 夯实产业振兴基础; 完善农业保险体系, 拓展协作市场的解决措施, 以期W县更好实现协作赋能乡村振兴提供下一步振兴思路。

### 关键词

东西部协作, 京蒙协作, 乡村振兴, 思路, 经验

# Experience and Thinking on East-West Cooperation Empowering Rural Revitalization

## —Taking W County in Beijing-Inner Mongolia Cooperation as an Example

Jiahao Wang<sup>1</sup>, Yudong Guo<sup>2</sup>

<sup>1</sup>School of Public Management, Inner Mongolia University, Hohhot Inner Mongolia

<sup>2</sup>Party and Government Office, Inner Mongolia University, Hohhot Inner Mongolia

## Abstract

The cooperation between the east and the west is one of the major theoretical innovations of the coordinated development strategy of the socialist region with Chinese characteristics. This move has abandoned the drawbacks of western modernization and highlighted the significant advantages of Chinese path to modernization. The Chinese path to modernization has distinctive comprehensiveness, systematicness and integrity. On this basis, the research on the cooperation between the east and the west to enable rural revitalization has gone beyond the traditional one-way support model of the east to the west, turned to the complementary advantages between the east and the west, and achieved a win-win development of “1 + 1 > n”. Through research on W County in the cooperation between Beijing and Mongolia, it was found that the empowerment of rural revitalization through cooperation between the east and the west is guided by the value of common prosperity, supported by a modern industrial system, and guaranteed by intergovernmental cooperation. W County has undergone significant changes under the strategic support of Beijing Mongolia cooperation, but there have been administrative constraints in the cooperation process, which have made it difficult for the cooperation mechanism to be smooth. The mismatch of demand docking has slowed down the development process of the cooperation industry, and policy greenhouse protection has caused high-risk operations for farmers. In response to these issues, this article proposes solutions: breaking down administrative division barriers to establish long-term collaboration mechanisms; accelerating precise demand-supply alignment to solidify the foundation for industrial revitalization; and improving the agricultural insurance system to expand cooperative markets. These solutions aim to provide a next-step revitalization strategy for W County to better achieve collaboration-enabled rural revitalization.

## Keywords

Collaboration between the East and the West, Beijing-Mongolia Collaboration, Rural Revitalization, Thinking, Experience

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 引言

乡村振兴是党中央遵循客观发展规律,为推进美丽乡村建设固本培元的重大战略决策,也是全面建设社会主义现代化强国,向共同富裕目标迈进的必由之路。作为中国跨区域协作的重要政策载体。新时代新征程,实现乡村振兴有普遍性,也有特殊性。在中国式现代化进程中研究东西部协作赋能乡村振兴,对实现我国农业农村现代化新形态,推动东西两地乡村全面振兴具有重要现实意义。

## 2. 东西部协作赋能乡村振兴的内在特质

### 2.1. 以共同富裕为价值导向的共享发展模式

习近平总书记指出,“共同富裕是社会主义的本质要求,是中国式现代化的重要特征”[1]。共同富裕的实质是实现全体人民物质富足和精神富有的有机统一,实现共同富裕的重要着力点是要解决发展不

平衡不充分的问题[2]。在中国式现代化进程中, 促进区域协调健康发展是解决“三农”问题, 实现乡村振兴最为有效的途径。以东西部协作赋能乡村振兴, 就是以共同富裕为出发点和落脚点, 凝聚起双方政府政策平台基础上的政治、经济和文化合力, 从而科学统筹实现全体人民共同富裕。新时代东西部协作不再是传统意义上的结对帮扶关系, 而是一种优势互补的协作共赢关系, 是中国共产党带领全国各族人民在实践中探索出的实现区域共同富裕的政治经济密钥。在向第二个百年奋斗目标迈进中, 东西部协作助力乡村振兴被赋予更加重要的历史使命, 既要关注东部的农村, 也要关注西部的农村, 通过优势资源要素流动, 产业结构转型升级来不断增强人民群众的获得感幸福感安全感, 最终实现共同富裕。

## 2.2. 以现代化产业体系为物质支撑的融合共建模式

党的二十届三中全会提出, “当前和今后一个时期是以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴伟业的关键时期。”[3]站在新的历史起点上, 加快建设和完善现代化产业体系对促进中国式现代化具有全局性意义。东西部协作赋能乡村振兴, 是在遵循已有行政责任机制的基础上依托两地优势产业, 实现互惠互利。从物质基础维度来看, 就是要依靠现有产业体系发展, 并在发展中不断完善现代化产业体系, 通过资源共享、技术交流、人才互派等方式解决发展不平衡问题, 形成创新联动、融合互补的区域发展格局[4]。东部地区和西部地区在长期发展过程中形成了各自鲜明的比较优势, 两地产业体系间存在着巨大的互补潜力, 依托东西部协作, 东部的产业和西部的产业能够实现有效对接, 在延伸产业链、供应链、价值链的基础上完善产业体系, 为两地乡村振兴提供支持。

## 2.3. 以府际合作为制度保障的协同联动模式

我国国家制度和治理体系具有“坚持全国一盘棋, 调动社会各方积极性, 集中力量办大事”的显著优势, 东西部协作是其典型体现[5]。将东西部协作战略嵌入东部农村和西部农村乡村振兴, 就是要立足全国一盘棋和国家经济社会发展大局, 实现农村经济增收和农民收入提高的中心目标。东西部协作能够加强中央、地方和基层政府的有效联动, 在其中三方逐步建立起一种委托代理关系, 即权威主导下的非均衡主体间定向合作的过程。随着东西部协作的发展与完善, 中央政府与地方政府、地方政府和地方政府间的关系网愈加复杂, 这就需要在坚持国家统筹的基础上优化地方政府间府际关系, 实现协同共治。实际上从东西部扶贫协作到东西部协作, 东部和西部政府在府际关系处理上已经取得明显成效, 双方利益分配机制更加明晰[6], 在协调发展理念指引下突破传统政治锦标赛竞争, 代之以府际协同共治, 在政府职责横向协作与纵向统筹的基础上通过拓展协作领域, 深化协作维度, 破除协作障碍等方式完成中央政府的政治任务, 实现东部地区和西部地区乡村全面振兴。

# 3. 京蒙协作下 W 县乡村前后对比

## 3.1. 东西部扶贫协作探索与发展阶段

1996 年 7 月 6 日, 国务院扶贫开发领导小组发布《关于组织经济较发达地区与经济欠发达地区开展扶贫协作的报告》, 正式确立了包括北京市、内蒙古自治区、上海市、云南省在内的多个省份间东西部扶贫协作关系。这一探索与发展阶段的東西部扶贫协作呈现“输血式”扶贫特点, 以东西两地政府支持为动力, 以解决西部地区贫困问题为目标, 在推动西部落后地区经济社会发展, 实现西部农村少数民族地区人口收入增加, 优化教育、医疗和生态环境等方面取得显著成效。2019 年 4 月 18 日, W 县正式退出国家级贫困旗县序列。在向全面建成小康社会目标迈进中 W 县与 M 区建立了长期对口支援帮扶关系, 陆续出台《W 县精准脱贫后 2018~2020 年巩固提升方案》《M 区人民政府 W 县人民政府全面深化京蒙扶贫协作 2019 年行动协议》等政策文件, 形成了省级政府主导, 市县政府负责, 分管企事业单位带头,

群众参与的支援帮扶模式,在劳务对派、人才交流、资源共享、教育帮扶和医疗合作等方面成效显著,在M区的帮助下,W县立足自身优势,创立了燕麦产业园、中草药加工厂、马铃薯产业园区等多个京蒙协作产业项目,带动就业的同时极大地增强了县域经济实力。截止2020年年末,W县当前国内生产总值51.2亿元,如期完成了脱贫攻坚任务。

### 3.2. 全面乡村振兴战略开启至今

2021年7月1日,习近平总书记在庆祝中国共产党成立100周年大会上庄严宣告:“经过全党全国各族人民持续奋斗,我们实现了第一个百年奋斗目标,在中华大地上全面建成了小康社会,历史性地解决了绝对贫困问题,正在意气风发向着全面建成社会主义现代化强国的第二个百年奋斗目标迈进。”[7]为巩固脱贫成果,激发致富动力,W县建立健全防返贫致贫长效机制,与M区共同制定《W县实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接实施方案》《W县高质量推进2023年度京蒙协作工作实施方案》《W县2024年深化京蒙协作助力巩固拓展脱贫攻坚成果推进乡村振兴战略实施方案》等。通过培育产业类项目,扶持龙头企业品牌建设,加快构建和完善“两麦一薯一羊”产业布局等举措,实现乡村特色产业提质增效。东西部协作战略下W县产业更强,收入更多,发展质量更高,人民群众更满意,取得了2023年度京蒙协作资金绩效考核评价排名全自治区第一的成绩。相较于东西部扶贫协作,W县与M区更加注重优势互补、资源共享、友好合作、互利共赢,在加快推进西部地区农村发展的同时兼顾东部地区农村发展,依托东西部协作战略真正实现“1+1>n”的发展目标,推动乡村全面振兴。

## 4. W县京蒙协作赋能乡村振兴中存在的问题

### 4.1. 行政区划掣肘致使协作机制难畅通

从东西部扶贫协作到东西部协作已有二十余年之久,在这期间东部地区和西部地区协同治理取得很大成效[8],但我国行政区划壁垒对东西部协作的影响依然存在,东西两地地方和基层政府拥有的资源和要素在行政区经济下难以有效交流和互通。加之协作双方政府缺乏对整体利益的考虑,将协作项目视为完成政治锦标赛任务的中心环节,由此带来东西部协作互助式发展动力不足,最终影响协作赋能乡村振兴。作为京蒙协作的组成个体,W县和M区首先要保障各自行政区域内的经济发展,两地经济发展水平不同决定了它们在协作中的期望也有所不同,M区为降低协作项目投资成本,更倾向于将双方协作领域定位于经验交流、人才互派、技术移植等方面,以此换取西部地区丰富的能源资源和劳动力资源[9]。反观W县则希望在协作中获得更多实质性产业援助,出现这种现象的原因在于在行政区划壁垒下,东部地区和西部地区协作缺乏融合发展思维和一体化制度创新,在极具规范性的行政体制框架下突破行政区域经济的过程会造成“非等价交换”和“利己”型合作。长此以往,不仅会使W县形成心理落差,降低协作积极性,还会使协作缺乏总体的发展目标和长远规划。

### 4.2. 需求对接错位延缓协作产业发展进程

产业现代化是中国式现代化的重要组成部分,推动产业发展是实现东部地区和西部地区乡村全面振兴的主要路径。W县是传统农业大县,农业基础稳固,在京蒙协作中,M区的帮扶工作大都是围绕农业展开的,但W县乡村全面振兴所需绝非仅仅是农业发展,由此引发M区更加热衷于开展农业领域协作,即用更少的要素投入完成考核任务,其通过协作给予W县的各类资源也并非W县发展所需。长期的倾斜式偏好型协作帮扶导致W县出现产业结构失衡问题,基础薄弱的现代化工业和高新技术产业因缺乏可持续资金技术人才要素支持,难以突破发展瓶颈,背离东西部协作促进一、二、三产业融合发展,优化产业布局的内在要求。



### 4.3. 政策温室保护引发农户高风险经营

“三农”问题历来是党和国家工作重心。习近平总书记在 2023 年中央农村工作会议上强调,“强国必先强农,农强方能国强。没有农业强国就没有整个现代化强国。”[10] W 县绝大部分农户仍处于传统小农生产经营模式,主营的马铃薯种植和茶叶采摘由 M 区提供技术和设备支持,农户处于协作关系底层,农产品最终流向京蒙协作定点消费帮扶单位。如此一来农民无需考虑产品销路,收入更加稳定。但农民受到政策保护,缺乏与市场的交流,一旦“政策保护围栏”消失,其产品就会被质优价廉的替代品所取代。这就导致农产品滞销可能性提高,使农户陷入“种植-亏损-再种植-再亏损”的循环怪圈。如何在政策扶持的基础上保持农户的市场竞争力,将小农户融入大市场,发展规模化农业,提高现代化农业水平,是东西部协作助力乡村振兴面临的问题和挑战。

## 5. 东西部协作赋能乡村振兴下一步工作思路

### 5.1. 破除行政区划壁垒, 构建长效协作机制

东西部协作健康发展的关键点在于是否有稳定的政策支持和体制机制保障。协作双方相互掣肘的根源在于受行政区划壁垒影响东部地区和西部地区难以有效共商、共建和共享经济发展。针对 W 县在京蒙协作中存在的问题,为实现东西部协作更好赋能乡村振兴,有必要从东西部协作这一战略决策本身入手。一是优化协同治理机制[11]。东西两地高层联席会议应严格遵循党中央战略部署,结合东西部协作绩效评价指标体系,通过立法和政府文件等形式破除协作过程中的行政区划壁垒,从源头上保障双方高质量完成协作任务。二是畅通沟通联动机制。地方政府和基层政府是东西部协作战略实施过程中的重要责任主体,要通过互派挂职干部,深入实地调研的手段来了解协作两地地方政府和基层政府的真实需求,在沟通中寻找东西部协作赋能乡村振兴新的发力点。三是完善考核评价机制。以东西部协作主要目标为导向,对协作方式、协作内容和协作成效进行整体化具体化规定,灵活引进第三方机构对专业性协作项目进行考核,用结果导向倒逼东部地区和西部地区打破行政区划壁垒,实现共享发展和协调发展。

### 5.2. 加快供需精准对接, 夯实产业振兴基础

乡村要振兴,产业必先行,W 县和 M 区京蒙协作领域涉及劳务合作、资源共享、产业发展、市场融合等方面,现阶段双方协作中供需耦合问题尚未解决,长此以往会造成对振兴侧重点定位不清,进而影响 W 县乃至 M 区可持续发展。因此要了解协作双方真实需求,找准乡村振兴发力点,推进供需有效对接[12]。一是建立发展需求信息平台。东部地区和西部地区在现代化发展中所需各有不同,特别是不同农村在乡村振兴进程所需也不同,W 县要想实现所供成所需,就要畅通需求信息传送与反馈渠道,完善“省市县基层”四级政府信息衔接机制,做好发出需求信息的基础一步。二是压实供需责任主体。供需鸿沟难以有效弥合,供给方与需求方都负有责任,要以产业振兴为目标,以立法和出台政策文件为手段,明晰协作双方具体责任,确保双方高质量完成供需对接任务。三是优化资源配置。西部地区有丰富的资源能源,东部地区有先进的技术和管理经验,通过对资源的优化配置,可以合理分配生产能力,避免已有资源浪费,从源头为供需精准对接和产业振兴做好保障[13]。

### 5.3. 完善农业保险体系, 拓展协作市场

一个完整的健全的农业保险体系在保障农村居民收入和生活方面发挥着巨大作用,对实现乡村振兴伟大战略目标有着非凡的意义。W 县农户及其农产品在政策保护下存在经营风险,为更好实现东西部协作赋能乡村振兴,需要双方加强区域间协作治理,不断完善农业保险体系,在此基础上拓展更深层次的协作市场。首先,在完善农业保险体系过程中,应结合 W 县农村农作物种植情况,合理确定在农作物减

产时保险的赔付起点和赔付比例等。借助协作政策平台, 加大两地政府财政支持, 从而提升农户的信心和生产积极性。推进乡村全面振兴和农业现代化发展, 一方面要完善农业保险体系, 另一方面要拓展协作市场, 二者是并列关系, 只有实现农业保险体系和协作市场拓展的有效互嵌和衔接, 才能保障农民切身利益不受损害, 为鼓励农户摆脱政策保护, 真正走出去奠定基础, 从而有力有效推进乡村全面振兴。

## 基金项目

内蒙古自治区社会科学基金 2024 年度常规项目“以铸牢中华民族共同体意识为主线促进全方位建设模范自治区研究”(2024AY07)。

## 参考文献

- [1] 习近平主持召开中央财经委员会第十次会议强调 在高质量发展中促进共同富裕 统筹做好重大金融风险防范化解工作[N]. 人民日报, 2021-08-18(001).
- [2] 李博, 张家阳. 国家-地方-社会: 共同富裕目标下的区域发展新格局探析——以苏陕协作为例[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2023, 23(6): 64-76.
- [3] 中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定[N]. 人民日报, 2024-07-22(001).
- [4] 邹璠, 周力. 均衡视角下东西部协作与县域经济高质量发展——以脱贫攻坚时期结对帮扶为例[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2023, 23(6): 77-90.
- [5] 谢治菊, 陈香凝. 东西部协作的制度逻辑、实践经验与时代价值[J]. 学术研究, 2023(8): 61-69.
- [6] 金冉, 王小林. 区域协作促进共同富裕的治理框架、运行机制与行动模式——福建省山海协作案例研[J]. 公共管理学报, 2023, 20(4): 93-106+172-173.
- [7] 习近平. 在庆祝中国共产党成立 100 周年大会上的讲话[N]. 人民日报, 2021-07-02(002).
- [8] 左停, 刘文婧, 于乐荣. 乡村振兴目标下东西部协作的再定位与发展创新[J]. 华中农业大学学报(社会科学版), 2022(5): 11-20.
- [9] 阮睿, 孙榕, 高秋男, 等. 如何行政发包——以省级政府目标驱动下的地方政府科技支出为例[J]. 财贸经济, 2023, 44(11): 5-20.
- [10] 中央农村工作会议在京召开习近平对“三农”工作作出重要指示[N]. 人民日报, 2023-12-21(001).
- [11] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告(2022 年 10 月 16 日)[M]. 北京: 人民出版社, 2022.
- [12] 孙绍勇, 周伟. 多元共生: 乡村经济振兴的业态发展与结构优化[J]. 理论学刊, 2023(2): 24-34.
- [13] 丁忠毅, 李梦婕. 迈向共同富裕的跨域协作治理: 东西部协作的政治经济学阐释[J]. 经济问题探索, 2023(1): 60-72.