

# 扎实推进乡村建设行动

党的十八大以来,我国乡村建设取得实质性进展,农村人居环境持续改善,农村公共基础设施往村覆盖、往户延伸获得积极成效,农村基本公共服务水平稳步提升,农村精神文明建设不断深化,农民获得感、幸福感、安全感进一步增强。2024年中央一号文件提出,要提升乡村建设水平。本期特邀专家围绕相关问题进行研讨。

## 坚持从实际出发为农民而建

近年来,围绕乡村建设出台了哪些政策措施?如何理解乡村建设的总体要求和政策重点?



李军(中国农业大学经济管理学院副院长):乡村建设是实施乡村振兴战略的重要任务,也是建设现代化国家的重要内容。党的十九届五中全会提出实施乡村建设行动,强调把乡村建设摆在社会主义现代化建设的重要位置。2021年、2022年中央一号文件都对实施乡村建设行动作出了具体部署。2022年5月,中办、国办印发《乡村建设行动实施方案》,列出了包括乡村基础设施、人居环境、公共服务、基层组织、精神文明等在内的12条乡村建设重点任务,为进一步提升乡村宜居宜业水平指明方向。2023年中央一号文件从村庄规划建设、人居环境整治、基础设施建设、基本公共服务4个方面对扎实推进宜居宜业和美乡村建设提出具体要求。今年印发的中央一号文件要求全国以学习运用“千村示范、万村整治”工程经验为引领,提升乡村建设水平,加快建设宜居宜业和美乡村。

实施乡村建设行动,必须坚持数量服从质量、进度服从实效,求好不求快,以普惠性、基础性、兜底性民生建设为重点,既尽力而为又量力而行,逐步使农村基本具备现代生活条件。

在理念上,坚持乡村建设是为农民而建。充分尊重农民意愿,保障农民物质利益和民主权利,广泛依靠农民、教育引导农民、组织带动

农民搞建设,发挥政府在规划引导、政策支持、组织保障等方面的作用,不搞大包大揽、强迫命令、不代替农民选择,严禁随意撤并村庄搞大社区、违背农民意愿大拆大建。

在目标上,坚持从实际出发,同地方经济发展水平相适应,同当地文化和风土人情相协调。结合农民群众实际需要,分区分类明确目标任务,合理确定公共基础设施配置和基本公共服务标准,不搞齐步走、一刀切。

在推进上,坚持遵循城乡发展建设规律。合理安排村庄建设时序,把保障和改善民生建立在财力可持续和农民可承受的基础之上,防止超越发展阶段搞大融资、大拆建、大开发。

在方式上,坚持充分体现农村特点,保留具有本土特色和乡土气息的乡村风貌。尽可能在原有村庄形态上改善居民生活条件,防止机械照搬城镇建设模式。推行绿色规划、绿色设计、绿色建设,实现乡村建设与自然生态环境有机融合。

乡村建设是一项需要久久为功的长期事业。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央坚持把公共基础设施建设重点放在农村,持续改善农村生产生活条件,农村人居环境整治三年行动如期完成,村庄基础设施显著改善,乡村面貌发生巨大变化,农村同步实现全面建成小康社会。同时,我国农村基础设施和公共服务体系还不健全,往村覆盖、往户延伸还存在薄弱环节,与农民群众日益增长的美好生活需要相比还有差距。

在乡村建设过程中仍需围绕政策重

点持续发力,立足改善农村生产生活条件的根本目标,聚焦乡村建设重点任务,坚持一张蓝图绘到底,协同实施农村道路畅通工程等重大工程,保障乡村建设中的“人、地、钱”要素。特别是需及时总结推广“千村示范、万村整治”工程在乡村建设中的好经验好做法,发挥示范带动作用。

一是适应乡村人口变化趋势,优化村庄布局、产业结构、公共服务配置。随着新型城镇化深入推进,大批农村人口向城市转移,造成部分乡村空心化,以户籍人口数量为前提进行乡村建设可能会造成资源错配和浪费。因此,乡村建设行动必须考虑人口变化趋势,尤其是在推动农村基础设施建设和公共服务投入时统筹考虑长期人口变动情况,避免无效投入。

二是重点做好乡村建设成果的长效管护机制。乡村建设不仅需要短期内的投入,更需要长久维护。下一步,各地应借鉴浙江“千村示范、万村整治”工程在人居环境长效管护中的良好经验,积极探索如何将人居环境改善融入农民生产生活之中,推动农村人居环境由“一时美”迈向“持久美”。

三是统筹好新型城镇化和乡村全面振兴,把县城作为城乡融合发展的重要切入点。着力补齐公共基础设施和公共服务短板,建成城乡一体的基本公共服务体系,促进生产要素在城乡顺畅流动,实现生产要素的平等交换和合理流动。

## 提高农村公共服务标准和水平

各地围绕农村公共服务体系建设进行了哪些探索?



芦千文(中国社会科学院农村发展研究所副研究员):党的十八大以来,我国持续加大农村公共服务基础设施建设投入,推动基本公共服务资源普惠共享,各地以县域城乡融合发展为切入点,因地制宜探索教育、医疗、养老等农村公共服务供给的可持续运营机制,农村公共服务标准和水平显著提高。

农村教育服务方面,以推进城乡教育一体化为重点,改善乡镇寄宿制学校办学条件,保留办好必要的乡村小规模学校,就近捆绑、局部均衡、整体推进,推动城区优质学校和农村中小学结对办学形成教育共同体,加快缩小县域内城乡教育差距。江西省瑞金市探索建设城乡学校共同体,提升农村学校规范化、制度化、精细化管理水平,目前已组建35个城乡学校共同体覆盖176所乡村学校。湖北省启动城乡学校共同体建设,黄冈市按照以城带乡、以强带弱、大小结合、远近搭配思路建设融合型城乡学校共同体。截至2023年底,将1081所公办初中、小学、幼儿园整体重组,统筹设置了167个教育共同体,实现人财物管理和教学一体化,覆盖辖区内所有公办中小学和幼儿园。截至目前,全国共有1.5万个城乡学校共同体,共享县域优质教育资源,让农村学生就近享受优质教育。

农村医疗服务方面,全面推进紧密型县域医共体建设,不断健全适应乡村特点、优质高效的乡村医疗服务体系。从2019年开始,国家卫生健康委启动紧密型县域医共体建设试点工作,通过整合优化医疗卫生资源,形成责任、管理、服务、利益共同体,建立以机构为支撑、社区为平台、居家为基础的连续性医疗服务体系。山西省整合县域内公立医疗卫生机构,组建医疗集团,实现117个县(市、区)全覆盖,进一步提升基层医疗卫生服务能力、效率和活力。四川省泸州市组建3个医共体,形成10分钟村级、20分钟镇

级、30分钟县级医疗服务圈。为解决医疗服务“最后一公里”难题,各地聚焦推动村医职业化、专业化,推广“医疗下乡”“县管乡用、乡聘村用”,提高工资福利待遇,落实社会保障政策,加强职业技能培训。山东省临沂市戴湾镇依托医共体,采取“网格化”模式选配乡村医生,由镇卫生院统一备案管理、定期培训、考核评价、选派调剂,实现了村医队伍业务能力和待遇水平大幅提升。

农村养老服务方面,不断加大乡镇和村级养老设施建设,探索多元化投资主体、多渠道资金来源的养老服务供给机制。一方面,采取公建民营方式委托养老服务公司或乡镇医疗机构运营,建设区域养老服务网络。江苏省溧阳市竹箠镇日间照料中心由镇政府投资建设、养老服务公司运营,为当地及周边老人提供助餐、助浴、娱乐、科普等服务。山东省桓台县田庄镇中心卫生院,将镇老年公寓改建成康养中心,提供护理、照料、居住、配餐、急救等医养结合养老服务,可满足全镇养老服务需求。另一方面,由村集体或引入养老服务公司运营,采取互助服务、志愿服务与市场服务相结合的方式,提供低成本高福利的居家养老服务。河南省尉氏县葛庄村幸福院由专业养老服务公司改造提升后,可为村民提供就餐、休闲、护理、便民等居家养老服务。

近年来,我国农村公共服务体系建设取得显著成效,教育、医疗、养老等公共服务设施实现了立体化覆盖。但总体来看,公共服务设施布局仍存在不均衡问题。未来,需聚焦提升农村公共服务可及性和便利性,以新型城镇化为切入点,适应人口变化趋势,优化机构布局和体系配置,基于县域构建城乡教育、医疗资源的共建共治共享机制,实现公共服务资源双向流动,提高利用效率和供给质量。持续加强基础设施建设投入力度和公共服务财政保障强度,建设县乡村衔接配套的公共服务网络,分类探索综合配套、专业规范、集约高效、广泛参与、持续运营的公共服务供给机制,健全基层服务机构,建强一线服务队伍,从而增强农村居民获得感、幸福感和安全感。

### 2023年前11个月

全国农村公路建设总投资 超4555亿元

新建农村公路里程 超16万公里

新增通三级及以上公路乡镇 327个

新增通硬化路较大人口规模自然村(组)

2.2万个

### 2023年累计建成

1267个 县级公共物流配送中心

28.9万个 村级寄递物流综合服务站

19万个 村邮站

全国 3461个 抵边自然村全部实现通邮

数据来源:交通运输部、国家邮政局

## 补齐农村人居环境基础设施短板

目前,农村人居环境整治和基础设施建设成效如何?



金书秦(农业农村部农村经济研究中心副主任):党的十八大以来,特别是乡村振兴战略实施以来,党中央、国务院高度重视农村人居环境整治和基础设施建设,连续部署实施《农村人居环境整治三年行动方案》和《农村人居环境整治提升五年行动方案(2021—2025年)》。目前,农村人居环境整治三年行动目标任务如期完成,农民获得感、幸福感、安全感不断提升。

农村人居环境得到明显改善。2023年,全国农村卫生厕所普及率超73%,农村生活污水治理(管控)率超40%,90%以上行政村生活垃圾得到收运处理。同时,不断推进农业绿色转型,减少化肥农药使用,2023年主要农作物病虫害绿色防控面积覆盖率为54.1%,畜禽粪污和秸秆综合利用率分别超78%和88%,农业生产中环境污染问题得到明显改善。累计建设5万多个具有地方特色的美丽乡村,绝大多数村庄实现干净整洁有序,村容村貌焕然一新,农村生产生活条件持续改善。

农村基础设施建设水平不断提高。2023年全国开工建设农村供水工程2.3万处,提升1.1亿农村人口供水保障水平,农村自来水普及率达90%,规模化供水工程覆盖农村人口比例为60%。具备条件的乡镇和建制村全部通硬化路、通客车、通邮路。2023年前11个月,全国农村公路建设总投资超4555亿元,新建农村公路里程超16万公里,新增通三级及以上公路乡镇327个,新增通硬化路较大人口规模自然村(组)2.2万个。2023年累计建成1267个县级公共物流配送中心、28.9万个村级寄递物流综合服务站和19万个村邮站,全国3461个抵边自然村全部实现通邮。农村光纤宽带网络和移动基站实现行政村全覆盖。固定互联网宽带接入服务持续在农村地区加快普及,截至2023年底,

全国农村宽带用户总数达1.92亿户,全年净增1557万户。

此外,各地扎实推进美丽乡村建设,积累了不少典型经验。通过示范引领,逐步使农村基本具备现代生活条件。2013年,住建部开始推进美丽宜居小镇、美丽宜居村庄示范创建。2022年发布的《关于开展美丽宜居村庄创建示范工作的通知》提出,“十四五”期间争取创建示范美丽宜居村庄1500个左右,以探索经验做法、打造示范样本为抓手,带动整体提升。同年,启动“百县千乡万村”乡村振兴示范创建工作,要求分级创建一批乡村振兴示范县、示范乡镇、示范村,引领乡村振兴全面展开。目前已确定河南省兰考县、北京市平谷区等200个单位为国家乡村振兴示范县,并力争用5年左右时间,开展创建工作的国家乡村振兴示范县基本覆盖全国各省市(地、州、盟)。值得一提的是,浙江省持续深化推进“千村工程”,从“千村示范、万村整治”到“千村精品、万村美丽”,再到“千村未来、万村共富”,深刻改变乡村面貌,造就了万千美丽乡村,具有参考和借鉴意义。

农村基础设施建设水平提升深刻改变了乡村面貌,让农村居民拥有可感可及的获得感。但是村内道路硬化、自来水稳定供给、充电设施配套等方面仍存在不足。可根据各地实际,以农村基本具备现代生活条件为目标,以农民需求为导向,因地制宜、分类施策,稳步提升建设水平。一方面,乡村建设要同区域气候条件和地形地貌相匹配,同地方经济社会发展能力和水平相适应,同当地文化和风土人情相协调。聚焦农民所需,引导农民全过程参与基础设施建设项目和后续管护运维。另一方面,按照集聚提升、城郊融合、特色保护和搬迁撤并等村庄分类,根据需要编制村庄规划,优化县域公共资源布局,加快形成县乡村功能衔接互补的建管格局,稳步有序推进乡村建设。

## 促进县域城乡融合发展

在推动县乡村功能衔接互补、资源要素优化配置方面,有哪些好的经验和做法?



王秀东(中国农业科学院战略研究中心副主任、农业经济与发展研究所研究员):县域连接城乡,是统筹新型城镇化和乡村全面振兴的战略支点,是全面推动城乡融合发展的重要切入点。近年来,我国持续推动县域城乡融合发展,农业转移人口市民化进程进一步加快,农民到县城就业居住更加普遍;城市产业布局向县域转移,乡镇成为重要承接地,有效支撑农业转移人口就业;农村基础设施和人居环境持续改善,基本公共服务不断向乡村延伸;城乡居民收入差距有所减小,农村居民生活品质稳步提升。为推动县域城乡融合发展,各地积极进行实践探索,促进县乡村功能衔接互补、资源要素优化配置。

一是强化县域国土空间规划,统筹空间布局。为适应乡村人口变化趋势和承接城市产业,各地积极统筹城镇、乡村及产业园区空间布局,增强乡村规划引领效能,分类编制村庄规划,加强村庄规划编制实效性、可操作性,既保障基本民生需求,又避免新建村庄因人口外迁而造成浪费。江苏省苏州市吴江区打造“多中心、组团式、网络化、集约型”的空间格局,统筹推进城乡空间融合,并在全域优化镇村布局,编制“多规合一”实用性村庄规划。

二是深化户籍制度改革,促进城乡人力资源有序流动。为缓解农业农村发展人才不足问题,各地以县城为载体推进城镇化,提升县城综合承载能力和治理能力,吸引各类人才参与乡村振兴。山东省诸城市全面放开落户限制,探索构建以“政策性落户为主体,引进人才落户为有效补充”的落户政策。2018年以来,共引进各类人才超2.1万人,其中为涉农企业招引9500多人。

三是优化城乡产业布局,加快县域一二三产业融合发展步伐。城市产业逐步向县域及小城镇转移的趋势逐步显现,农产品加工业、生产及生活性服务业等向县域及城镇集聚趋势更加明显,一些扎根乡镇、城乡联动的特色产业逐渐形成,县域正从产业配套承接地转型为产业经济发展主阵地。四川省郫都区构建“县城+产业功能区+特色小镇+新型社区和林盘聚落”空间格局,促进农商文旅体融合发展,农村人居环境整治、小城镇建设等有机结合,打造以镇为核心功能节点的产业集群。

四是深化农村集体产权制度改革,推进农村土地要素市场化配置。为引导资源要素向乡村流动,优化农村土地资源要素配置,各地积极探索农村土地要素市场化配置改革,进一步放活农村耕地和宅基地使用权。盘活利用闲置宅基地和闲置农房,可提高农民财产性收入。在农民自愿前提下,依法把有偿收回的闲置宅基地、废弃的集体公益性建设用地等转变为集体经营性建设用地入市,从而提

高村集体经济收入。江苏省宜兴市深化农村集体经营性建设用地入市改革,通过长租短约、村账镇管、先租后让等方法明确土地租赁范围、租期年限、租金标准和收缴方式,激活农村各类资源要素,保障农民合法权益,促进农民持续增收致富。

五是深入实施农村人居环境整治提升行动,基本公共服务逐步向农村倾斜。在农村人居环境整治提升等工作的推进下,基础设施建设向县域、中心镇等延伸,城乡交通、供水、信息通信网络、物流体系建设等加快进村入户、提档升级,逐步实现城乡一体化发展。教育文化、医疗卫生、社会保障等基本公共服务向乡村延伸,社会事业逐步向农村覆盖,推进城乡基本公共服务标准统一、制度并轨,城乡居民生活品质差距逐步缩小。

整体来看,我国县域城乡融合发展取得积极进展,但质量还不够高,县域人力资源较为稀缺,城乡融合投资不足,城乡要素流动不畅等问题依然存在。未来需顺应城乡融合发展大趋势,破除妨碍城乡要素平等交换、双向流动的制度和壁垒,促进发展要素、各类服务更多下乡,率先在县域内破除城乡二元结构。可从以下几个方面着力推动县域城乡融合发展:以县域单元作为重要切入点,赋予县级更多资源整合使用的自主权,打造县域资源整合平台,促进县镇村三级治理功能互补、衔接联动,强化县城综合服务能力;构建城乡一体化建设和发展规划,梯度配置县乡村各类公共资源,畅通城乡资源要素流动,在县域逐步打破城乡界限;优化县域产业布局,发展城乡关联产业,提升县城综合承载能力和治理能力。