

WORLD AGRICULTURE

世界农业

- ★ 中国人文社会科学期刊 AMI 综合评价核心期刊
- ★ 中文社会科学引文索引(CSSCI)扩展版来源期刊
- ★ 中国农林核心期刊
- ★ 国家新闻出版广电总局第一批认定学术期刊
- ★ 中国知网(CNKI)数据库全文收录

主管单位 中华人民共和国农业农村部
主办单位 中国农业出版社有限公司
指导单位 农业农村部国际合作司
协办单位 农业农村部对外经济合作中心
农业农村部农业贸易促进中心
(中国国际贸易促进会农业行业分会)
农业农村部国际交流服务中心
中华人民共和国常驻联合国粮农机构代表处
中国人民大学农业与农村发展学院

刊名题字：吴作人
1979 年创刊
月 刊



世界农业编辑部
微信公众号

总字第 540 期
2024 年第 04 期

世界农业 编辑委员会

主 任 马有祥

副 主 任 (按姓氏笔画为序)

广德福 马洪涛 朱信凯 刘天金 杜志雄 何秀荣 张陆彪 顾卫兵 隋鹏飞

委 员 (按姓氏笔画为序)

王林萍 韦正林 仇焕广 孔祥智 叶兴庆 司 伟 吕 杰 朱 晶 朱满德 刘 辉
刘均勇 李先德 李翠霞 杨敏丽 吴本健 宋洪远 张林秀 张海森 张越杰 陈昭玖
陈盛伟 苑 荣 苑 鹏 罗小锋 罗必良 金 轲 金文成 周应恒 赵帮宏 赵敏娟
胡冰川 柯文武 姜长云 袁龙江 聂凤英 栾敬东 高 强 黄庆华 黄季焜 程国强
蓝红星 樊胜根 潘伟光

主 编 刘天金

副 主 编 苑 荣 张丽四

执行主编 贾 彬

责任编辑 卫晋津 张雪娇 李 辉

编 辑 吴洪钟 汪子涵 陈 璠 程 燕

SHIJIE NONGYE

出 版 单 位 中国农业出版社有限公司

印 刷 单 位 中农印务有限公司

国内总发行 北京市报刊发行局

国外总发行 中国出版对外贸易总公司

(北京 782 信箱)

订 购 处 全国各地邮局

地 址 北京市朝阳区麦子店街 18 号楼

邮 编 100125

出 版 日 期 每月 10 日

电 话 (010)59194435/988/990

投 稿 网 址 <http://sjny.cbpt.cnki.net>

官 方 网 址 <http://www.ccap.com.cn/yd/zdqk>

定 价 28.00 元

广告发布登记:

京朝工商广登字 20190016 号

ISSN 1002 - 4433

CN 11-1097/S

◆凡是同意被本刊发表的文章,视为作者同意本刊将其文章的复制权、发行权、汇编权以及信息网络传播权转授给第三方。特此声明。

◆本刊所登作品受版权保护,未经许可,不得转载、摘编。

| | |
|--|--------------------------|
| 提升乡村建设水平：现实基础、关键问题与对策建议 | 宋洪远 (5) |
| 深入推进数字乡村建设的趋势研判和路径优化 | 高 鸣 杜志雄 (17) |
| 西部地区推进乡村建设的现实困难与思路举措 | 朱满德 程国强 (27) |
| “双碳”目标下的乡村生态建设：现实基础、主要问题与实现路径 | 何 可 张俊飏 (38) |
| 粮食产后服务体系建设的国际经验与启示 | 李天祥 朱 晶 (50) |
| 乡村治理秩序重构：机理与现代化方向 | 耿鹏鹏 罗必良 (61) |
| 绿色金融支持和美乡村建设的机制与路径研究 | 李明贤 徐豫湘 (72) |
| 生态系统服务价值实现的国际经验与启示 | 冯晓龙 仇焕广 (83) |
| 乡村建设促进农村共同富裕的理论逻辑、现实基础与政策保障 | 汪 为 万广华 (94) |
| 乡村教育建设的现实困境与优化路径 | 周晓时 李谷成 (103) |
| 其他 | |
| 国际农产品市场价格与贸易形势月报 (第 29 期) | 农业农村部农业贸易预警救济专家委员会 (113) |
| 国际粮农动态：常驻联合国粮农机构大使广德福调研考察意大利肉羊产业发展等 4 则 | (118) |
| 2024 年 3 月世界农产品供需形势预测简报 | 赵可轩 (122) |
| 农业贸易百问：知否？传奇胡椒的前世今生 | 任 慧 (126) |
| 日本基因编辑食品研发最新动向和启示 | 洪志杰 (128) |
| 柬埔寨农业发展情况调查报告 | 农业农村部对外经济合作中心调研组 (132) |
| 赴智利开展生物降解地膜技术交流有关情况的报告 | 吴 勇 许纪元 熊红利 等 (136) |
| 基于国际比较视角探寻农业支持政策演变的趋势与规律 ——《国际农业支持政策比较研究》书评 | 李先德 (139) |

| | |
|--|-----------------------------------|
| Improving the Level of Rural Construction: Realistic Foundation, Key Issues, and Countermeasures | SONG Hongyuan (5) |
| Trend Analysis and Path Optimization of Deepening the Construction of Digital Countryside | GAO Ming, DU Zhixiong (17) |
| The Challenges and Recommendations for Promoting Rural Construction in Western China | ZHU Mande, CHENG Guoqiang (27) |
| Rural Ecological Construction under the Goals of Carbon Peaking and Carbon Neutrality: Realistic Basis, Main Problems and Implementation Paths | HE Ke, ZHANG Junbiao (38) |
| Drawing on International Experience to Improve China's Grain Post-harvest Service System | LI Tianxiang, ZHU Jing (50) |
| Reconstruction of Rural Governance Order: Mechanism and Modernization Direction | GENG Pengpeng, LUO Biliang (61) |
| Mechanism and Path Research on Green Finance Support for the Construction of Harmonious and Beautiful Countryside | LI Mingxian, XU Yuxiang (72) |
| International Experience and Inspiration in Realizing the Value of Ecosystem Services | FENG Xiaolong, QIU Huanguang (83) |
| The Theoretical Logic, Practical Basis, and Policy Guarantee of Promoting Rural Common Prosperity through Rural Construction | WANG Wei, WAN Guanghua (94) |
| The Realistic Challenges and Optimization Pathways of Rural Education Construction | ZHOU Xiaoshi, LI Gucheng (103) |

提升乡村建设水平： 现实基础、关键问题与对策建议

◆ 宋洪远

(华中农业大学乡村振兴研究院 武汉 430070)

摘要：提升乡村建设水平，是全面推进乡村振兴的关键抓手，是加快农业农村现代化的必然选择。党的十八大以来，村庄实用规划加速普及、基础设施短板不断补齐、基本公共服务水平逐步提高、农村人居环境明显改善，为新阶段提升乡村建设水平奠定了坚实基础。与此同时，村庄规划实用性前瞻性不够、农村基础设施建设存在弱项、农村公共服务基础有待巩固、乡村建设资金投入保障不强、乡村建设参与主体动力不足，仍是当前和今后一个时期推进乡村建设面临的主要问题。新时代新征程，提升乡村建设水平，要完整准确全面贯彻新发展理念，坚持政府引导与农民参与、建管并重与强化监督相结合，加强农村基础设施建设和农村公共服务体系建设，强化农村资金投入保障和补齐乡村建设质量标准短板，组织带动农民积极参与乡村建设。

关键词：乡村建设；乡村振兴；基础设施；公共服务

DOI: 10.13856/j.cn11-1097/s.2024.04.001

1 引言

乡村是国家的根脉，是具有自然、社会、经济特征，兼具多重功能的地域综合体^[1]。提升乡村建设水平，对促进城乡融合发展、全面推进乡村振兴、加快农业农村现代化具有重要意义^[2-3]。习近平总书记多次强调，“建设什么样的乡村、怎样建设乡村，是摆在我们面前的一个重要课题”^①。“建设宜居宜业和美乡村是农业强国的应有之义”^②，要“遵循城乡发展建设规律”，“以实施乡村建设行动为抓手，改善农村人居环境，建设宜居宜业美丽乡村”^③。2023年的中央农村工作会议明确提出，要提升乡村建设水平，推进乡村全面振兴不断取得实质性进展、阶段性成果。党的十九大以来，国家先后印发《乡村振兴战略规划（2018—2022年）》《乡村建设行动实施方案》《乡村振兴责任制实施办法》《农民参与乡村建设指南（试行）》等相关文件和规划，为提升乡村建设水平、全面推进乡村振兴提供了制度框架和政策支撑。

围绕如何提升乡村建设水平这一主题，已有研究从驱动因素、问题挑战、实现路径等方面展开了一系列研究^[4-6]，认为推进乡村建设是一个动态调整、总结与创造的过程^[7]。从驱动因素看，社会主体的共同参与

收稿日期：2023-11-22。

基金项目：清华大学中国农村研究院研究课题“中国式农业农村现代化实现路径研究”（CIRS2023-2）。

作者简介：宋洪远（1959—），男，河南周口人，研究员，研究方向为农业经济理论与政策，E-mail: jing1202@sohu.com。

① 资料来源：共产党员网，<https://www.12371.cn/2022/03/31/ART11648714506421324.shtml>。

② 资料来源：中国政府网，https://www.gov.cn/xinwen/2023-03/15/content_5746861.htm。

③ 资料来源：中华人民共和国农业农村部，http://www.moa.gov.cn/ztl/xjpygsngzzyys/zyll/202105/t20210524_6368271.htm。

和村庄共同体的良性互动构成乡村建设的外在和内在动力机制^[8]。作为推进乡村建设的重要力量,农村基层党组织通过强化组织领导力推动农民积极参与乡村建设,进而激发乡村内生发展动力^[9]。从问题挑战看,农民主体缺位、发展要素支撑薄弱、结构性失衡特征明显、协同治理动力机制不足等因素,在很大程度上制约了乡村建设的稳步发展^[5,10-12]。从实现路径看,对标全面推进乡村振兴、加快建设农业强国战略目标,要尊重乡村发展客观规律,通过健全农民成果共享机制、创新带头人培育政策、强化整体规划布局、拓宽资金来源渠道、推进村社嵌入乡村建设项目、发展壮大新型农村集体经济等方式,高水平推进乡村建设^[13-16]。

要提升乡村建设水平,已有文献虽为深化研究提供了基础和条件,但仍存在以下问题和不足:一是对提升乡村建设水平的实践价值、现实基础和重点难点的分析还有待加强;二是对提升乡村建设水平的基本思路、重点任务和对策措施的研究还有待深化。有鉴于此,本文在对提升乡村建设水平实践价值和现实基础进行总结分析的基础上,针对当前乡村建设中的重点难点和面临的问题挑战,提出提升乡村建设水平的基本思路、重点任务和对策措施。

2 提升乡村建设水平的实践价值

2.1 全面推进乡村振兴的关键抓手

乡村建设是乡村振兴的重要内容,提升乡村建设水平是全面推进乡村振兴的关键抓手。从产业振兴方面看,推进农业和乡村产业高质量发展,实现乡村产业振兴,需要通过推进乡村建设,不断改善交通、电力、通信等基础设施,健全农村电商平台和物流体系建设,提升农村地区的整体发展环境,拓宽农产品销售渠道和范围,强化乡村发展的体系支撑。从人才振兴方面看,推进乡村建设能够加强农村教育、培训和人才培养,提高农民的素质和技能水平;通过完善农村“硬件”和“软件”条件,能够满足人才的多样化需求,提高乡村的承载力,进而吸引更多高素质人才参与乡村振兴。从文化振兴方面看,要弘扬和传承乡村优秀传统文化,提升乡村社会文明程度,需要通过乡村建设来展现乡村的历史记忆、乡土特色、文化特质,通过保护和利用传统村落和特色民居,突出乡村风貌和地域特点,打造富有乡风乡韵、乡景乡味的美丽乡村。从生态振兴方面看,打造宜居宜业的生态美丽乡村,需要通过推进农村人居环境综合整治,加强农村卫生厕所、生活垃圾和污水处理等设施建设,保护和恢复乡村生态环境,提高乡村生态效益,提升乡村绿色发展水平。从组织振兴方面看,乡村建设通过引导和支持乡村产业发展,能够增强乡村经济的可持续发展能力,进而为乡村组织振兴提供坚实的物质基础和经济支撑;通过加强基础设施建设、提高公共服务水平、改善人居环境等方式,能够提高农村居民的获得感、幸福感和安全感,有利于提高乡村治理的效率和水平,进而增强乡村组织的凝聚力和向心力。

2.2 加快农业农村现代化的必然选择

乡村建设涉及基础设施、公共服务、人居环境、治理效能等众多方面。提升乡村建设水平,有利于提高农业生产质量和效率、改善乡村整体面貌、提升农民生活品质,补齐农业农村发展短板,进而加快农业农村现代化。具体而言,在推进乡村建设的过程中,一方面,加强现代化农业基础设施建设,能够为现代农业生产经营提供必要条件,为农业科技创新和应用提供有利平台,为深化农业供给侧结构性改革、推进农业和乡村产业高质量发展提供有力支持,推进农业现代化;另一方面,提升乡村建设水平,优化乡村的自然、人文、社会环境,强化乡村新产业新业态的发展基础,能够为农村居民提供更加舒适便利的生活条件、更加多样化的就业创业机会,有利于拓宽农民增收致富渠道,让广大农村居民过上现代文明生活,推进农村现代化。此外,推进乡村建设行动还有助于培养农民现代化意识,提高农民现代化素质,增强农民现代化能力,塑造农民现代化形象,推动农民思想道德观念、科学文化素养、价值取向、行为方式加快转型,促进农民物质生活和精神生活都富裕,推进农民现代化。

3 提升乡村建设水平的现实基础

3.1 村庄实用规划加速普及

作为国土空间规划体系中乡村地区的详细规划,村庄规划是法定规划,是开展各项乡村建设活动的法定依据。据农业农村部调查统计,2021年全国有村庄规划的村共有38.20万个,占比达到75.17%,比2019年提高了11.69个百分点^[17]。目前,全国大部分的行政村都已有村庄建设规划,这为提升乡村建设水平奠定了坚实基础。

3.2 基础设施短板不断补齐

3.2.1 农村道路数量与质量全面提升

党的十八大以来,农村道路建设持续推进,“四好农村路”(建好、管好、护好、运营好农村公路)助力广大农民脱贫致富奔小康。

交通运输部的调查数据显示,2022年全国农村公路里程达到453.14万千米,比2012年增长了23.19%(图1)。在农村道路数量持续增长的同时,道路质量也不断提升。国家统计局的调查数据显示,2021年全国有87.3%的村通公共交通,99.1%的村进村主要道路路面为水泥或柏油,97.4%的村村内主要道路路面为水泥或柏油^①。农业农村部的调查数据显示,2021年全国村庄内主要道路实现全部硬化的村有43.80万个,占比为

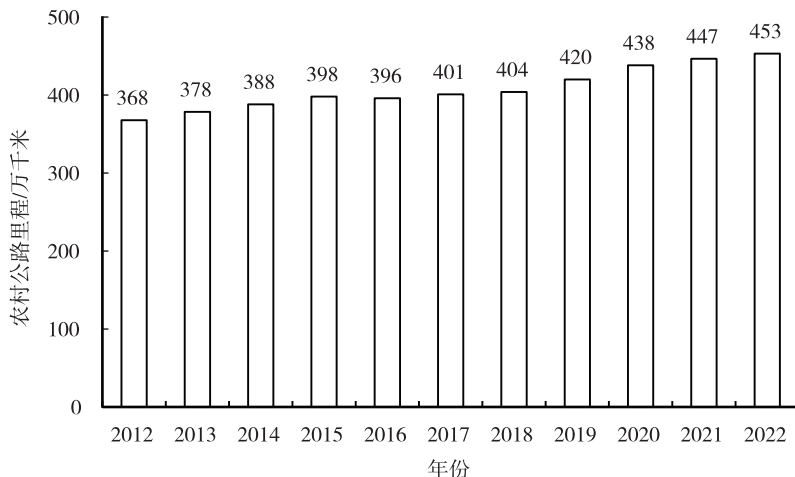


图1 2012—2022年中国农村公路建设情况

数据来源:历年《交通运输行业发展统计公报》。

86.19%,比2019年提高了10.31个百分点;分区域看,2021年东部地区村庄内主要道路全部硬化的村占86.25%,中部地区占88.22%,西部地区占89.13%,东北地区占61.65%^[17],农村道路建设的数量质量正在持续提升。

3.2.2 农民饮水用水更加便捷安全

水是农业生产的命脉,是农民的基本生存条件,是重要的农业生态环境资源。从乡级供水情况看,2022年全国乡一级的供水普及率达到84.70%、集中供水的乡数量占比达到92.25%,分别比2012年提高了18个百分点、15.85个百分点。从村级供水情况看,2022年全国村级供水普及率达到86.02%、集中供水的行政村数量占比达到84.85%,分别比2012年提高28.25个百分点和27.45个百分点(表1)。从农户家庭供水情况看,2021年获取饮用水无困难的比重为97.6%,比2013年提高12.0个百分点;有管道供水入户的比重为92.7%,比2013年提高29.4个百分点^②。

① 资料来源:国家统计局官网《农业发展成就显著 乡村美丽宜居宜业——党的十八大以来经济社会发展成就系列报告之二》, http://www.stats.gov.cn/sj/sjjd/202302/t20230202_1896672.html。

② 资料来源:国家统计局官网《居民收入水平较快增长 生活质量取得显著提高——党的十八大以来经济社会发展成就系列报告之十九》, http://www.stats.gov.cn/xgkj/jd/sjjd2020/202210/t20221011_1889192.html。

表 1 2012 年与 2022 年乡村供水情况

单位: %

| 年份 | 乡 | | 行政村 | |
|------|-------|------------|-------|--------------|
| | 供水普及率 | 集中供水的乡数量占比 | 供水普及率 | 集中供水的行政村数量占比 |
| 2012 | 66.70 | 76.40 | 57.77 | 57.40 |
| 2022 | 84.70 | 92.25 | 86.02 | 84.85 |

资料来源: 2012 年、2022 年《中国城乡建设统计年鉴》。

从饮水安全的情况看,“十二五”期间,国家共安排农村饮水安全建设资金 1 215 亿元,地方多渠道落实配套资金 600 多亿元,农村供水保证程度和水质合格率均有大幅提高。“十三五”期间,贫困人口饮水安全问题得到全面解决。2021 年,农村居民中有安全饮用水的农户占比为 97.0%,比 2013 年提高 22.3 个百分点,农民饮水用水的便利程度和安全程度均有大幅度提升。

3.2.3 农村用电用能水平持续提高

党的十八大以来,国家高度重视农村能源发展,通过合理开发利用贫困地区的能源资源、实施精准扶贫等措施,充分发挥了能源在扶贫脱贫中的重要作用,明显改善了农村用电用能条件与水平,有效减少了农村环境污染。

当前,农村地区的用电条件有了极大改善,农村供电能力和服务水平明显提升,基本实现稳定可靠的供电服务全覆盖。到 2020 年,农村平均停电时间下降至 15 小时左右,比 2015 年减少了 70%;综合电压合格率达到 99.7%,比 2015 年提升 4.74 个百分点;户均配电容量达到 2.7 千伏安,比 2015 年增长 61.67%^①。与此同时,农村用能方式发生深刻变革,秸秆和薪柴使用量持续减少,各类清洁能源的使用量持续提高。2022 年全国农村的燃气普及率为 39.93%,比 2012 年提高 20.17 个百分点,加快构建现代农村能源体系取得明显进展。

3.2.4 农民居住条件与环境明显改善

党的十八大以来,国家大力实施农村危房改造,全国建档立卡贫困户全部实现住房安全有保障,农民的住房条件和居住环境明显改善。“十三五”期间,为实现贫困人口住房安全有保障的目标任务,对全国 2 340 多万户建档立卡贫困户的住房安全情况进行逐户核验,并指导各地及时妥善解决核验发现的问题。

2022 年全国农村居民的人均居住支出达到 3 503 元,比 2012 年(1 381 元)增长 153.66%,许多农村居民家庭告别低矮破旧、设施简陋的住房,居住条件明显改善。2022 年全国乡一级居民的人均住宅建筑面积达到 36.5 米²,比 2012 年增加 19.67%;村一级居民的人均住宅建筑面积达到 34.9 米²,比 2012 年增长 7.38%(图 2)。2021 年农村居民居住在钢筋混凝土或砖混材料结构住房的户比重为 77.6%,比 2013 年提高 21.9 个百分点。

随着农民住房条件的持续改善,农村居民的居住环境也有了明显改观。特别是

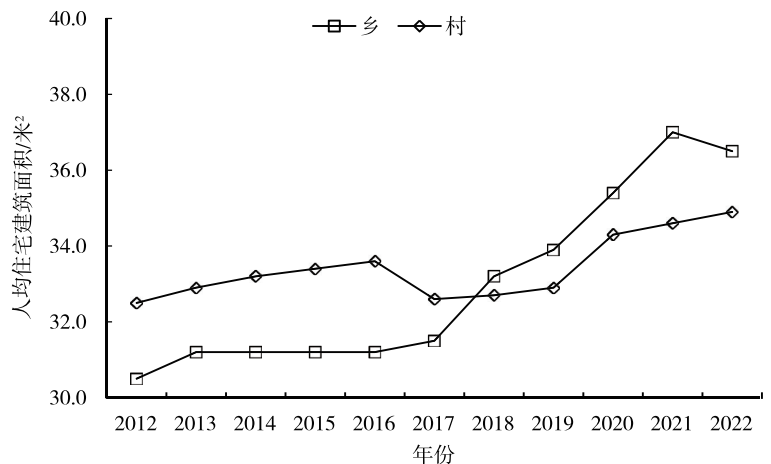


图 2 2012—2022 年农民人均住宅建筑面积

资料来源:《中国城乡建设统计年鉴 2022》。

^① 资料来源: 人民网《国家能源局: 农村用电条件大幅提升 用能方式深刻变革》, <http://energy.people.com.cn/n1/2020/1019/c71661-31897726.html>。

2018年农村人居环境整治三年行动实施以来,农村长期存在的脏乱差局面得到扭转,村庄环境基本实现干净整洁有序。住房和城乡建设部的调查数据显示,2020年农户使用卫生厕所比例为68%,农村生活垃圾进行收运处理的行政村比例超过90%,农村生活污水治理率达到25.5%^①。

3.3 基本公共服务水平逐步提高

3.3.1 乡村教育体系建设不断加强

党的十八大以来,特别是“十三五”期间,国家统筹推进县域内城乡义务教育一体化改革发展,各地持续增强政府对义务教育的主体责任,创新乡村教师的补充机制,持续实施对乡村教师的生活补助政策,深入实施农村义务教育学生营养改善计划,扎实推动城乡义务教育的一体化发展,补齐农村义务教育的短板。到2022年,全国31个省(自治区、直辖市)的2895个县全部实现县域义务教育基本均衡发展,“乡村弱”这一义务教育长期面临的现实难题得到有力解决。对于乡村高中而言,2021年全国乡村共有普通高中学校数803所,共有班数2.10万个,分别比2012年增长11.84%、31.25%;普通高中在校生人数98.90万人,专任教师7.60万人,分别比2012年增长18.59%、35.71%(表2)。全国乡村教育体系建设正在不断加强。

表2 2012—2021年乡村普通高中发展情况

| 指标 | 2012年 | 2015年 | 2020年 | 2021年 |
|---------|-------|-------|-------|-------|
| 学校数/所 | 718 | 668 | 777 | 803 |
| 班数/万个 | 1.60 | 1.50 | 1.90 | 2.10 |
| 毕业生数/万人 | 26.40 | 24.70 | 24.90 | 24.80 |
| 招生数/万人 | 29.20 | 27.00 | 34.60 | 37.50 |
| 在校生数/万人 | 83.40 | 77.00 | 90.50 | 98.90 |
| 专任教师/万人 | 5.60 | 5.50 | 7.00 | 7.60 |

资料来源:《中国农村统计年鉴2022》。

3.3.2 医疗卫生体系建设显著增强

党的十八大以来,国家加快推进乡村卫生服务一体化管理,不断规范与提升乡镇卫生院的医疗服务水平。2022年,全国共有3.4万个乡镇卫生院,卫生人员153.1万人;共有58.8万个村卫生室,在村卫生室工作的人员共有136.7万人^②。2022年,农村每万人拥有卫生技术人员数、执业(助理)医师数、注册护士数分别为66人、25人、28人,分别比2012年增长94.12%、78.57%、154.55%,城乡之间卫生技术人员的配置差距逐渐缩小(表3)。从每万人医疗机构床位数来看,2022年农村每万人医疗机构床位数有62.52张,比2012年增长101.03%;同期,每万人医疗机构床位数的城乡之比从2.21:1下降至1.23:1。城乡医疗卫生体系建设的均等化程度明显提高。

表3 2012—2022年城乡卫生技术人员与医疗机构床位数变化

| 年份 | 每万人拥有卫生技术人员数/人 | | 每万人拥有执业(助理)医师数/人 | | 每万人拥有注册护士数/人 | | 每万人医疗机构床位数/张 | |
|------|----------------|----|------------------|----|--------------|----|--------------|-------|
| | 城市 | 农村 | 城市 | 农村 | 城市 | 农村 | 城市 | 农村 |
| 2012 | 85 | 34 | 32 | 14 | 36 | 11 | 68.80 | 31.10 |
| 2013 | 92 | 36 | 34 | 15 | 40 | 12 | 73.60 | 33.50 |
| 2014 | 97 | 38 | 35 | 15 | 43 | 13 | 78.37 | 35.40 |

① 资料来源:中国政府网《中国的全面小康》白皮书, https://www.gov.cn/zhengce/2021-09/28/content_5639778.htm。

② 资料来源:国家卫生健康委官网《2022年我国卫生健康事业发展统计公报》, <http://www.nhc.gov.cn/guihuaxxs/s3585u/202309/6707c48f2a2b420fbfb739c393fcca92.shtml>。

(续)

| 年份 | 每万人拥有 卫生技术人员数/人 | | 每万人拥有执业 (助理) 医师数/人 | | 每万人拥有 注册护士数/人 | | 每万人医疗机构 床位数/张 | |
|------|--------------------|----|-----------------------|----|------------------|----|------------------|-------|
| | 城市 | 农村 | 城市 | 农村 | 城市 | 农村 | 城市 | 农村 |
| 2015 | 102 | 39 | 37 | 16 | 46 | 14 | 82.70 | 37.10 |
| 2016 | 104 | 41 | 38 | 16 | 48 | 15 | 84.13 | 39.09 |
| 2017 | 109 | 43 | 40 | 17 | 50 | 16 | 87.54 | 41.87 |
| 2018 | 109 | 46 | 40 | 18 | 51 | 18 | 87.00 | 45.60 |
| 2019 | 111 | 50 | 41 | 20 | 52 | 20 | 87.81 | 48.09 |
| 2020 | 115 | 52 | 43 | 21 | 54 | 21 | 88.10 | 49.50 |
| 2021 | 99 | 63 | 37 | 24 | 46 | 26 | 74.73 | 60.09 |
| 2022 | 102 | 66 | 38 | 25 | 47 | 28 | 76.61 | 62.52 |

资料来源：国家统计局官网。

随着国家医疗改革的深入推进，城乡居民医保制度整合稳步推进，基本医疗保障能力显著提高。城乡居民医保的人均补助标准逐年提高，2021年达到580元/人。医保住院待遇水平保持稳定，政策范围内基金支付比例稳定在70%左右，有效降低了农民的医疗负担。

3.3.3 社会服务保障体系建设进程持续加快

党的十八大以来，村级综合服务能力显著提升，农村最低生活保障能力明显增强，低保标准稳步提高。2021年，全国有村级服务站的村共39.18万个，村级服务站覆盖率77.09%；东部、中部、西部地区村级服务站的覆盖率均超过70%，东北地区为54.75%^[17]。2021年，全国农村最低生活保障平均标准为每人每年6362元，是2012年的3.08倍；全国农村最低生活保障对象3474.5万人，其中60周岁及以上老年人的占比为36.98%；全国农村特困人员救助供养437.3万人，其中60周岁及以上老年人的占比为80.77%^①。农村社会服务与保障体系的建设进程持续加快。

4 扎实推进乡村建设的重点难点

4.1 村庄规划实用性、前瞻性不够

村庄规划是乡村建设的基础和前提。党的十八大以来，国家先后印发《关于统筹推进村庄规划工作的意见》《关于加强村庄规划促进乡村振兴的通知》《关于进一步做好村庄规划的意见》等一系列相关政策文件，指导各地统筹城镇和村庄空间和功能布局，因地制宜编制村庄规划。从现实情况看，各类村庄规划不断编制实施，并且取得一定的作用效果，但对标提升乡村建设水平的目标要求，村庄规划工作仍存在一些重点和难点问题，具体表现为以下几个方面。

一是部分村庄规划编制不实用。在村庄规划编制过程中，一些地方忽视乡村的历史文化和风土人情，简单照搬城市的规划思路，复制粘贴城市的建设模式，导致“城乡一面”，削弱了乡村的文化特色和精神内涵。部分地区对当地实际情况和农民需求缺乏了解，“一个模子套到底”导致“千村一面”，抑制了农民参与乡村规划和建设的积极性。

二是部分村庄规划缺乏前瞻性。乡村是农民生活的家园，村庄规划需要适应农村人口变化趋势和城乡一体化发展要求。但是部分地区忽视农村空心化、农民老龄化问题，盲目扩大村庄规划范围和建设规模，造成资源浪费和村庄债务增加。由于对县域统筹理解不足、把握不准，一些地区村庄规划浮于表面，难以实施，

① 资料来源：中国政府网《2021年度国家老龄事业发展公报》，https://www.gov.cn/xinwen/2022-10/26/content_5721786.htm。

导致规划无法发挥县、乡、村衔接互补发展的优势。

4.2 农村基础设施建设存在短板弱项

农村基础设施是乡村建设的重要内容。近年来,党和国家不断加大对农村基础设施建设的投入力度,推动农村公共基础设施不断改善。但与农业农村发展需求和农民对美好生活的需要相比,农村基础设施还存在短板弱项,制约农业农村现代化和城乡融合发展的进程。

一是农村公共基础设施往村覆盖、往户延伸任务艰巨。农村地域面积广,农村居住密度相对城市更加分散,农村公共基础设施建设难度大、成本高,经历了从无到有、覆盖到村的长期过程;进一步推动基础设施进村(组)入户,更好发挥基础设施的功能作用是乡村建设的重中之重。当前,全国已实现具备条件的乡镇和建制村全部通硬化路,基本形成遍布农村、连通城乡的公路网络,但通自然村(组)路仍是短板,受资金投入不足、自然条件较差、专业设备缺乏等因素影响,一些地区村内道路没有硬化、单行居多、等级不高。具备条件的建制村全部通客车,但由于缺乏科学合理的规划,站点布局不合理、运营间隔时间长等问题普遍存在;部分地区由于运营资金不足,农村公交大面积停运,影响农民出行。此外,一些地方铺设了供水和排污主管网,但尚未连接入户,导致主管网铺而不用、使用率低^①。

二是农产品仓储保鲜冷链设施亟待完善。完善城乡冷链物流设施是贯通一二三产业的关键环节,是实现农业增值增效的重要措施。但由于技术水平相对较低,运营管理规范化程度不高,农产品仓储保鲜冷链设施建设仍然是构建高效农产品产地流通体系的薄弱环节。数据显示,截至2021年末,全国农产品收获后的预冷率不足10%,远低于发达国家的60%~80%^[18];蔬菜水果类农产品产后损失率高达20%~30%,远高于发达国家的1%~5%^②;农产品流通成本约占总成本的40%,其中鲜活产品及果蔬产品占60%以上,而发达国家物流成本一般控制在10%左右^③。农产品仓储保鲜冷链设施建设与发达国家存在较大差距。

三是农村基础设施缺乏长效管护机制。地方政府重视设施建设,将工程项目实施作为短期政绩,对长效管护重视不够,农村基础设施缺乏有效管护,导致运行效率低、修复成本高。

4.3 农村公共服务基础有待巩固

公共服务关系民生和民心。近年来,党中央围绕加强农村教育、乡村医疗、社会保障等公共服务持续发力,基本解决了农村基本公共服务供给“有没有”的问题。提升乡村建设水平,要进一步提高农村基本公共服务标准,逐步补齐城乡基本公共服务均等化的短板。

一是农村教育服务基础比较薄弱。由于乡村学校难以提供与城市学校同等水平的教育环境和条件,很多年轻教师不愿意到乡村任教,导致与城市相比乡村教师老龄化问题较为突出。数据显示,2021年乡村55岁以上教师占比为8.8%,比城区高出5.5个百分点,尤其在一些未实施“特岗计划”的县,29岁以下年轻教师占比不足10%,而55岁以上教师占比高达33.8%^④。区域内专任教师配置不均衡问题较为突出,乡村小学专任教师配置不足,初中专任教师则存在相对超员的情况。

二是农村医疗卫生服务基础有待增强。一方面,乡村卫生人才存在明显缺口。数据显示,2022年,全国共有58.77万个村卫生室,但执业(助理)医师数仅为50.2万个;持乡村医生证的人员和卫生员数量为

① 资料来源:中华人民共和国国家发展和改革委员会, https://www.ndrc.gov.cn/wsdwhfz/202204/t20220419_1322386.html。

② 资料来源:中华人民共和国农业农村部, http://www.jgs.moa.gov.cn/fxpg/202202/t20220225_6389723.htm。

③ 资料来源:中国政府网, https://www.gov.cn/xinwen/2022-07/29/content_5703341.htm。

④ 资料来源:共产党员网, https://m.12371.gov.cn/content/2022-12/26/content_427820.html。

66.5 万人, 较上年减少 3.2 万人^①。另一方面, 城乡医疗卫生资源存在明显差距。2022 年, 农村每万人拥有卫生技术人员数为 66 人, 比城市少 36 人; 农村每万人医疗机构床位数为 62.52 张, 比城市少 14.09 张^②。

三是农村养老服务能力亟待提升。农村养老服务设施数量不足, 覆盖范围不广, 服务供给存在较大缺口, 专业化、标准化的管理和服务严重缺乏。农村养老服务效益不明显, 缺乏良好的制度环境和有效的政策支持, 导致创新发展动力不足。

四是农村社会保障体系还不健全。农村社会保障水平较低, 城乡社会保障水平差距较大, 社会保障系统在城乡、区域及不同群体之间缺乏统筹协调, 基础信息难以实现及时共享, 导致部分群体“漏保”“脱保”“断保”, 无法有效享受社会保障。

4.4 乡村建设资金投入保障不强

乡村建设需要大量“真金白银”投入。2022 年印发的《乡村建设行动实施方案》明确提出, 要通过加强财政投入、创新金融服务、引导社会参与等方式强化乡村建设要素支撑。但从当前的实际情况看, 乡村建设资金投入保障仍存在较大堵点, 迫切需要健全多元投入保障机制, 为扎实推进乡村建设提供有力支撑。

一是财政资金支持乡村建设明显不足。党的十八大以来, 中央财政用于农林水事务的支出总体呈增长态势, 但其占一般公共预算支出的比重则呈现波动下降的趋势; 涉农资金“九龙治水”问题未得到根本性改变, 项目碎片化问题较为突出, 一定程度上降低了财政资金的使用效率。

二是乡村建设金融服务供需矛盾突出。由于农村地区的金融环境相对较差, 农村居民的金融需求相对简单, 传统金融机构服务乡村意愿不强, 农村金融服务组织重存款轻贷款, 县域存贷比长期保持较低水平, 农村资金外流较为严重。金融支农主要以财政补贴、贷款贴息、风险补偿等方式为主, 对财政金融联合支持乡村建设、金融科技赋能乡村建设等服务创新的探索不足。

三是社会资本参与乡村建设效率不高。部分社会资本对农村缺乏了解, 对农业投资和经营复杂性认识不足, 经营主体“亏钱跑路”时有发生; 一些地区乡村建设缺乏科学规划实施管理, 盲目引入社会资本, 加剧了同质化竞争, 降低了投资效率。

4.5 乡村建设参与主体动力不足

乡村建设是一项艰巨的系统性工程, 需要农民、村集体、政府和市场主体共同发力, 要理顺不同主体之间的关系, 明确不同主体功能定位, 破解不同主体面临的问题和挑战, 提升乡村建设水平。

从农民的角度看, 农民是实施乡村建设行动的主力军, 没有农民的认同和积极参与, 乡村建设只会裹足不前。当前, 村民参与乡村建设存在以下问题: 一是农民参与乡村建设的动力不足, 部分农民“等靠要”思想严重, 对村庄规划建设缺乏主人翁意识, “政府干、农民看”等现象比较普遍; 二是农民受教育程度普遍较低, 缺乏村庄规划、建设、管理等专业知识, 乡村本土实用技术人才严重不足。

从村集体的角度看, 村集体在推进乡村建设过程中发挥着组织动员、协商决策、建设实施、管护维护等作用。但当前村集体组织管理水平不高、组织动员能力较差、集体经济基础支撑不强等问题较为突出, 一定程度上限制了其在乡村建设中组织协调作用的发挥。

从政府的角度看, 政府是乡村建设的关键投入主体, 也是乡村建设规划和实施的组织主体。从当前的情况看, 政府在推进乡村建设的过程中存在一些问题, 具体表现为以下两个方面: 一是部分地区经济发展水平

^① 资料来源: 国家卫生健康委官网《2022 年我国卫生健康事业发展统计公报》, <http://www.nhc.gov.cn/guihuaxxs/s3585u/202309/6707c48f2a2b420fbfb739c393fcca92.shtml>。

^② 资料来源: 国家统计局, <https://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>。

低,资金、人才、技术等资源相对缺乏,难以满足乡村建设的发展需求;二是规划不科学、建设不规范、管护不到位等问题普遍存在,导致乡村建设效果不理想,甚至造成一定的资源浪费问题。

从市场的角度看,市场主体是推进乡村建设的重要力量,在健全农村基础设施和公共服务体系建设、促进农业农村高质量发展等方面发挥巨大的推动作用。但当前市场主体参与乡村建设还面临一些难点问题,如市场的规范化、透明度还有待提高,尤其是民营企业等主体在市场准入、市场监管、市场竞争、市场信用等方面还存在较大障碍,一定程度上抑制了市场主体参与乡村建设的积极性和主动性。

5 提升乡村建设水平的实现路径

乡村建设事关农民生活质量,全面推进乡村振兴要把乡村建设摆在社会主义现代化建设的重要位置。在分析乡村建设实践价值、现实基础以及问题挑战的基础上,需要回答如何进一步提升乡村建设水平的问题,明确其基本思路和重点任务。

5.1 提升乡村建设水平的基本思路

5.1.1 贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念

贯彻创新发展理念,在传承保护传统村落民居和优秀乡土文化的基础上,突出地域特色和乡村特点,打造各具特色的现代化新农村。贯彻协调发展理念,乡村建设要适应地方经济发展水平,同当地文化和风土人情相协调,合理确定公共基础设施配置和基本公共服务标准。贯彻绿色发展理念,推行绿色规划、绿色设计、绿色建筑,实现乡村建设与自然生态环境有机融合。贯彻开放发展理念,学习借鉴浙江“千万工程”样板经验;鼓励社会资本和相关企业有序参与乡村建设。贯彻共享发展理念,推动城乡要素合理流动,把乡村建设纳入城乡协调发展大格局中。

5.1.2 稳步走好“政府引导-农民参与”的协同发展之路

党的二十大报告指出,要发展全过程人民民主,保障人民当家作主。提升乡村建设水平,要积极开展宣传活动,让农民充分了解村庄建设的相关政策和发展定位,掌握参与乡村建设的路径和方法,使农民内生动力得到充分激发。落实民事民议、民事民办、民事民管的要求,及时公开乡村建设重要事项的决议和实施结果,充分保障农民的知情权、参与权、监督权,使农民民主权利得到充分体现。同时,广泛依靠农民,教育引导农民,鼓励了解农村实际、具备相关能力的村民和在外同乡在参与乡村建设中起模范带头作用,使农民主体作用得到充分发挥。

5.1.3 坚持项目建管并重,健全规划实施监督考核机制

健全建管用相结合的长效机制,是防止重建轻管、重建轻用的有效手段。要建立健全建设项目管护公示制度,按产权归属落实管护责任,合理确定管护主体;通过与农户签订协议书、组织受益者认领等多种形式,引导农民参与管护,实现村庄建设和管护同步推进。乡村建设是实施乡村振兴战略的重要任务,要将乡村建设行动实施情况作为乡村振兴督查考核的重要内容,通过交叉考核、第三方评估等方式,确保乡村建设项目质量和实际效果,保证乡村建设项目长期稳定发挥效用。加强对村庄规划的监督检查,建立村庄规划定期检查评估制度,严格执行经批准的村庄规划。鼓励引导地方探索村民自治监督机制,强化村民对规划实施的全程监督,避免村庄规划流于形式。

5.2 提升乡村建设水平的重点任务

5.2.1 加强农村基础设施建设

农村基础设施建设,是农村经济社会发展的重要支撑。要按照党的二十大报告提出的基本要求,统筹乡村基础设施布局,建设宜居宜业和美乡村。

一是加强农村交通物流网络建设。要构建便捷高效的农村公路骨干路网、普惠公平的农村公路基础网络，完善适用多元的农村公路养护运行机制，发展便民多元的农村客运服务体系及畅通集约的农村物流服务体系。

二是加强农业农村水利设施建设。在巩固拓展农村供水成果的基础上，分类推进农村供水发展；以粮食主产区为重点，推进现代化大型灌区建设，实施灌区续建配套与现代化改造。

三是实施乡村清洁能源建设工程。坚持政府主导、电网支撑、各方参与，推动提升农村电气化水平；因地制宜，大力推广太阳能、风能、生物质能和地热能供暖。

四是实施农房质量安全提升工程。重点推进农村低收入群体等重点对象危房改造和地震高烈度设防地区农房抗震改造，逐步建立健全农村低收入群体住房安全保障长效机制。

五是加快推进数字乡村建设。在推进乡村信息基础设施优化升级的同时，积极推动乡村传统基础设施数字化改造升级。

5.2.2 加强农村公共服务体系建设

构建农村公共服务体系是推进乡村振兴和农村居民高质量生活的需要。针对教育、医疗、卫生、养老等公共服务质量不高的问题，要顺应农民群众对美好生活的向往，积极推进普惠性、基础性、兜底性民生建设。

在教育方面，要增加农村普惠性学前教育供给，保留并办好必要的乡村小规模学校，在县城和中心镇新建改扩建普通高中和中等职业学校，不断加强乡村教师队伍建设。

在医疗方面，要在提升村卫生室、乡镇卫生院和县级医院的医疗服务和健康管理水平的基础上，多途径培养培训乡村卫生健康工作人员，壮大乡村卫生健康人才队伍。

在养老方面，通过健全县、乡、村衔接的三级养老服务网络，构建乡镇牵头，村委会、老年人协会、低龄健康老年人、农村留守妇女及党员、志愿者等广泛参与的农村互助养老服务格局，不断加强农村养老服务供给。

加强农村公共服务体系建设，要继续开展农村地区普惠性、基础性、兜底性服务能力建设，通过实施村级综合服务设施提升工程，提升农村地区民政公共服务水平、加强农村社会工作人才队伍建设、提升村级综合服务能力。

5.2.3 强化农村资金投入保障

乡村建设是促进乡村振兴战略落地见效的重要举措，必须加大“真金白银”的投入。面对大规模、长时期的乡村建设投入需求，要增加财政支农的基础性作用，继续把农业农村作为一般公共预算优先保障领域。中央预算内投资进一步向农业农村倾斜支持，新增教育、文化、医疗卫生等社会事业经费要向农村倾斜。重视、挖掘金融服务体系在推进乡村建设中的作用，健全适合农业农村特点的农村金融体系，把更多金融资源配置到农村经济社会发展的重点领域和薄弱环节。同时，要聚焦乡村建设的重点领域、关键环节，引导社会资本稳妥有序投入。根据各地农业农村实际发展情况，因地制宜创新投融资模式，推动资源整合、投资结构优化、投资效能提升，稳妥有序投入农业农村，支持乡村建设。

5.2.4 补齐乡村建设质量标准短板

标准化对于国家改进治理体系、提升治理能力具有基础性和引领性作用。2021年国务院印发的《“十四五”推进农业农村现代化规划》明确提出，强化乡村建设质量标准，提升农业标准化水平，实施乡村建设行动，建设宜居宜业乡村。

一是要推进乡村基础设施标准建设。加快研究制定农村公路建设、村庄改造、农村房屋设计、农村供水工程建设，以及快递、农产品产地市场、冷链物流等乡村新兴服务业标准；加强数字乡村标准体系建设，研制美丽宜居村庄创建示范标准。

二是要加快人居环境通用标准制定。加强农村厕所、粪污处理、垃圾处置、污水处理等专用标准制定或修订，系统推进农村水系、村庄节水、村庄绿化、村庄公共照明、农村公共空间、村庄保洁等标准制定，引

导村容村貌提升。

三是要强化乡村公共服务标准支撑。以就业、社会保障、教育、卫生、文化体育服务等为重点，强化国家基本公共服务标准在乡村实施应用；以警务、消防、安全生产、应急救援等为重点，开展农村安全防范、应急管理领域标准制修订工作。

5.2.5 组织带动农民参与乡村建设

习近平总书记指出，要广泛依靠农民、教育引导农民、组织带动农民，激发广大农民群众积极性、主动性、创造性，投身乡村振兴，建设美好家园。组织带动农民参与乡村建设，首先要激发农民参与意愿，要通过宣传发动、教育引导等方式，鼓励农民在思想上和行动上积极参与乡村建设。完善基层党组织引领带动机制，凡涉及村庄规划、建设、管护等乡村建设重要事项，应当经由村“两委”商议、党员大会审议、村民会议或村民代表会议决议，并及时公开决议和实施结果。完善村民委员会、村务监督委员会、村集体经济组织推动落实机制，由村民委员会组织农民充分讨论、参与决策、投身建设和管护，村务监督委员会组织农民监督资金使用、项目建设、政策落实，农村集体经济组织可结合实际组织成员承担建设、管护责任。完善村民议事会、村民理事会、村民监事会等协商推进机制，落实民事民议、民事民办、民事民管要求，充分保障农民的知情权、参与权、监督权。围绕组织、人才、投入、监督、宣传等方面，还应强化政策保障和要素支撑，筑牢农民参与乡村建设的坚实后盾。

6 研究结论与政策建议

提升乡村建设水平是全面推进乡村振兴的关键抓手，是加快农业农村现代化的必然选择。党的十八大以来，特别是党的十九大提出实施乡村振兴战略以来，村庄实用规划加速普及、基础设施短板不断补齐、基本公共服务水平逐步提高、农村人居环境明显改善，为新阶段提升乡村建设水平奠定了坚实基础。与此同时，村庄规划实用性前瞻性不够、农村基础设施建设存在短板弱项、农村公共服务基础有待巩固、乡村建设资金投入保障不强、乡村建设参与主体动力不足，仍是当前和今后一个时期提升乡村建设水平的重点和难点。新时代新征程提升乡村建设水平，要完整准确全面贯彻新发展理念，坚持政府引导与农民参与、建管并重与强化监督相结合，加强农村基础设施建设和农村公共服务体系建设，强化农村资金投入保障和补齐乡村建设质量标准短板，组织带动农民积极参与乡村建设。为进一步提升乡村建设水平，本文提出以下政策建议。

一是在乡村建设中要处理好短期与长期的关系。在短期内，立足农民在生产生活中的迫切需要，针对当前乡村在基础设施与公共服务等方面存在的短板弱项，重点推进路水电网房等领域的普惠性、基础性、兜底性民生建设，持续整治提升农村人居环境，逐步使农村具备基本现代生活条件。在长期内，对标到2035年乡村振兴取得决定性进展，到2050年乡村全面振兴的目标要求，实施乡村建设行动还应把握高质量发展要求，科学合理有序开展各类建设活动，防止超越发展阶段进行融资、拆建与开发。

二是在乡村建设中要处理好规划与调整的关系。村庄规划是开展各项乡村建设活动的法定依据，一方面，提升乡村建设水平要做到“有规可依”，要继续积极有序推进村庄规划编制，提高村庄规划的覆盖率，并确保村庄规划充分发挥指导约束作用；另一方面，提升乡村建设水平还应在村庄规划中有适度的“战略留白”“发展余地”，为战略发展留机遇，为长远发展留弹性，为转型升级留契机，为后期根据形势变化依法依规调整规划留出合理空间。

参考文献

[1] 冉璐. 论中国式现代化的空间辩证法：从乡村与现代化的内在关系谈起[J]. 毛泽东邓小平理论研究, 2023(3): 29-37, 107.

- [2] 吕捷, 赵丽茹. 中国式现代化语境下的“宜居宜业和美乡村”建设 [J]. 学习与探索, 2023 (8): 132-140.
- [3] 刘传磊, 张俊娜, 靳启伟, 等. 村社嵌入乡村建设项目的实现路径与机制构建 [J]. 中国农村观察, 2023 (5): 66-80.
- [4] 唐任伍. 乡村建设的历史逻辑、价值内涵和未来图景 [J]. 人民论坛·学术前沿, 2022 (15): 18-31.
- [5] 刘艳红, 吕鹏. 数字乡村建设的目标、成效与挑战 [J]. 经济与管理, 2022, 36 (6): 25-33.
- [6] 王春光. 乡村建设与全面小康社会的实践逻辑 [J]. 中国社会科学, 2020 (10): 26-47, 204-205.
- [7] 潘家恩, 吴丹, 罗士轩, 等. 自我保护与乡土重建: 中国乡村建设的源起与内涵 [J]. 中共中央党校(国家行政学院)学报, 2020, 24 (1): 120-129.
- [8] 崔腾飞. 美丽乡村建设同质化: 现象分析、驱动机制与转向策略 [J]. 贵州社会科学, 2022 (12): 145-152.
- [9] 杨润峰, 王一鸣, 仝志辉, 等. 基层党组织何以推进乡村建设: 基于组织领导力视角的川底村党支部案例分析 [J]. 中国农村观察, 2023 (3): 142-161.
- [10] 卢丛丛. 行政替代自治: 乡村振兴背景下乡村建设的实践困境 [J]. 地方治理研究, 2022 (2): 41-52, 79.
- [11] 高强, 周丽. 协同治理视阈下乡村建设实践样态解析: 基于江苏常熟“千村美居”工程的案例观察 [J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2022, 22 (6): 22-33.
- [12] 曹阳春, 宁凌. 乡村振兴战略背景下的农村公共交通建设: 基于公共经济学的视角 [J]. 世界农业, 2019 (1): 49-54, 123.
- [13] 刘建生, 郝柯锦. 共同富裕目标下和美乡村建设机制与路径研究 [J]. 南昌大学学报(人文社会科学版), 2023, 54 (4): 91-99.
- [14] 黄家亮. 赋利赋权赋能: 农民参与乡村建设的动力再造 [J]. 江苏社会科学, 2023 (2): 97-104.
- [15] 张新文, 杜永康. 集体经济引领乡村共同富裕的实践样态、经验透视与创新路径: 基于江苏“共同富裕百村实践”的乡村建设经验 [J]. 经济学家, 2022 (6): 88-97.
- [16] 刘传磊, 张俊娜, 靳启伟, 等. 村社嵌入乡村建设项目的实现路径与机制构建 [J]. 中国农村观察, 2023 (5): 66-80.
- [17] 农业农村部合作经济指导司. 中国农村合作经济统计年报(2021年) [M]. 北京: 中国农业出版社, 2022: 103.
- [18] 施春风. 中华人民共和国乡村振兴促进法解读 [M]. 北京: 中国法制出版社, 2022: 220.

Improving the Level of Rural Construction: Realistic Foundation, Key Issues, and Countermeasures

SONG Hongyuan

Abstract: Improving the level of rural construction is the key to comprehensively promoting rural revitalization and an inevitable choice to accelerate agricultural and rural modernization. Since the 18th National Congress of the Communist Party of China, the accelerated popularization of practical planning in villages, the continuous improvement of rural infrastructure construction and basic public service levels, and the significant improvement of rural living environment have laid a solid foundation for promoting rural construction in the new stage. At the same time, the lack of practicality and foresight in village planning, the weak points in rural infrastructure construction, the need to consolidate the foundation of rural public services, the weak guarantee of rural construction fund investment, and the insufficient motivation of rural construction participation are still the main problems faced by the current and future period of promoting rural construction. To improving the level of rural construction in the new era and new journey, we need to fully and accurately implement the new development concept, adhere to the combination of government guidance and farmers' participation, equal emphasis on construction and management and strengthened supervision, strengthen the construction of rural infrastructure and rural public service system, strengthen the guarantee of rural capital investment and fill the quality standards of rural construction, and organize and drive farmers to actively participate in rural construction.

Keywords: Rural Construction; Rural Revitalization; Infrastructure; Public Service

深入推进数字乡村建设的趋势研判和路径优化

◆ 高 鸣^{1,2} 杜志雄²

(1. 农业农村部农村经济研究中心 北京 100810;

2. 中国社会科学院农村发展研究所 北京 100732)

摘要: 深入推进数字乡村建设是全面推进乡村振兴战略的重要内容, 是世界各国乡村发展的主要方向。澳大利亚、美国、德国、韩国等典型发达国家的实践表明, 当前和今后一个时期开展数字乡村建设的国际趋势与发展路径包括: 依照数字乡村专项规划建立健全相关体制机制, 依据城乡区域融合发展理念开展基础设施建设, 依托数字素养技能培训打造乡村数字人才队伍, 依据农民的实际生产生活需求推动数字化转型, 依靠协调政府市场关系取得数字乡村建设实效。针对当前中国在数字乡村建设中面临的现实问题, 结合国外开展数字乡村建设的重要趋势, 本文提出重视基层建设规划、健全信息服务体系、注重培养数字人才、加速提高农业农村数字化水平、构建多元投入保障机制的政策建议。

关键词: 数字乡村建设; 农业农村数字化; 发展趋势; 路径优化

DOI: 10.13856/j.cn11-1097/s.2024.04.002

1 引言

2023年中央农村工作会议提出, “提升乡村建设水平” “扎实有序推进乡村建设”。当今时代, 物联网、大数据、人工智能等数字技术正快速发展, 并与经济社会的各个方面加速融合。数字经济时代, 深入推进数字乡村建设是全面推进乡村振兴的具体任务, 也是建设数字中国的重要内容。数字乡村建设包含乡村数字基础设施建设、农民数字素养技能提升、农业产业和乡村社会的数字化转型等内涵与要求, 旨在通过数字化手段转变农民的生产生活方式, 推动农业提质增效、改善农村生活条件、提高农民收入水平。

2018年中央一号文件在对实施乡村振兴战略的部署安排中首次提出, “实施数字乡村战略, 做好整体规划设计……弥合城乡数字鸿沟”。2019年, 中共中央办公厅、国务院办公厅印发《数字乡村发展战略纲要》, 明确提出了数字乡村建设的战略目标与重点任务等。2020年以来, 国家部署开展数字乡村试点工作, 制定实施了《数字农业农村发展规划(2019—2025年)》《数字乡村发展行动计划(2022—2025年)》等多项战略规划, 围绕数字基础设施、智慧农业、乡村数字治理等领域制定实施多项政策。近年来, 中国数字乡村建设不断取得新进展, 在基础设施上, 截至2021年底全国行政村通宽带比例达到100%, 累计建成并投入使用的5G

收稿日期: 2023-11-29。

基金项目: 国家社会科学基金项目“农村集体经济促进共同富裕的路径选择与政策优化研究”(22BJY218)。

作者简介: 高鸣(1989—), 男, 湖南汉寿人, 博士, 研究员, 研究方向为农业经济理论与政策, E-mail: gaoming@agri.gov.cn; 杜志雄(1963—), 男, 安徽铜陵人, 博士, 研究员, 研究方向为新型农业经营主体、中国农业农村现代化。

基站达到 196.8 万座，基本实现农村网络基础设施全覆盖；在农业产业与乡村社会的数字化转型上，数据显示，中国农业生产信息化率达到 25.4%，涉农政务服务事项综合在线办事率达到 68.2%^①，不少领域已经走在世界前列。

放眼世界，主要发达国家无不高度重视发展数字经济，并注重促进数字技术与农业农村的融合发展。欧洲、北美洲、亚洲等地区的发达国家也在推动农业农村的数字化转型上采取了一系列政策措施，开展了形式多样的实践探索，带动农民生产生活水平实现较大提升。在此背景下，值得深入探究和回答的是，主要发达国家在开展数字乡村建设上采取了哪些政策实践和前沿探索？这些实践探索反映了何种国际趋势和发展路径？基于以上发展趋势，针对中国数字乡村建设中面临的主要问题与挑战，未来应如何进行重点优化完善？完整准确回答以上问题，对探寻新时期高质量推动数字乡村建设的具体路径，助力全面推进乡村振兴、加快建设农业强国具有重要的现实价值。

随着数字技术的发展和数字经济的崛起，越来越多的文献围绕数字乡村建设这一主题进行了分析研究，为本文探究未来数字乡村建设的演进趋势与政策启示奠定了理论基础。当前，相关文献的研究主要聚焦在以下方面：第一，聚焦数字乡村建设对于全面推进乡村振兴、加快建设农业强国的作用与意义，部分研究从提高要素配置效率、提升公共服务水平、促进城乡融合发展等方面揭示了其中的作用机理^[1-4]；第二，部分研究侧重于分析中国数字乡村建设的现实基础，特别是面临的主要问题与挑战，强调未来还需破解基础设施、人才支撑、法律法规等多方面的制约瓶颈，并提出有针对性的政策建议^[5-7]。

已有研究围绕深入推进数字乡村建设这一主题进行了一定的分析讨论，但对国外开展数字乡村建设、推动农业农村数字化转型等有关议题的研究还需进一步深入，未能充分将国外开展数字乡村建设的实践探索、主要趋势、发展路径与国内数字乡村建设面临的现实基础相结合，所提出政策启示的针对性和实用性有待加强。对此，本文选择澳大利亚、美国、德国与韩国四个典型的发达国家，重点分析其开展数字乡村建设的实践探索，研判国际上数字乡村建设的主要趋势与发展路径。结合中国数字乡村建设的现实基础，特别是针对其面临的主要问题与挑战，提出当前和今后一个时期深入推进数字乡村建设的路径优化策略，以期为中国深入推进数字乡村建设并不断取得高质量成效提供思路。

2 典型发达国家开展数字乡村建设的实践探索

深入推进数字乡村建设，要在补齐农村各类数字基础设施短板与提升农民数字素养技能的基础上，加速农业产业与乡村社会的数字化转型，推动农业提质增效、改善农村生活条件、提高农民收入水平。当今时代，世界主要发达国家无不重视数字乡村建设，其中以澳大利亚、美国、德国和韩国的实践探索尤为典型。上述国家分别是其所在洲际范围内的典型发达国家，并在农业农村数字化转型上走在前列。

2.1 澳大利亚开展数字乡村建设的政策实践

澳大利亚在开展数字乡村建设的实践过程中，高度重视顶层设计的作用，制定了一系列有针对性、精细化的战略规划（表 1）。早在 2004 年，为充分发挥信息化、互联网对于经济增长的带动作用，澳大利亚制定实施了发展信息经济的战略框架，确定了增强信息能力、构建数字化服务基础、打造数字化平台、鼓励信息创造共享这四个优先发展方向。2009 年，澳大利亚推出《国家宽带网络计划》，由政府和市场共同出资，拟建立覆盖全国农村地区的现代化光纤电信网络，提供高速互联网接入服务。2013 年，澳大利亚制定实施《国家云计算战略》和《公共服务大数据战略》，旨在加强数字基础设施建设和提升数字运算能力。在对数字基础设施进行规划布局的基础上，澳大利亚还高度重视发展数字经济，2021 年制定实施首个《数字经济战略》，

① 资料来源：中国政府网，《中国数字乡村发展报告（2022 年）》，http://www.cac.gov.cn/2023-03/01/c_1679309718486615.htm。

后于当年制定实施《2030 年数字经济战略》。

表 1 澳大利亚开展数字乡村建设的相关支持政策

| 年份 | 政策文件 | 主要内容 |
|------|--|--|
| 2004 | 《信息化时代的机遇和挑战：2004—2006 年澳大利亚走向信息经济的战略框架》 | 确定了增强信息能力、构建数字化服务基础、打造数字化平台、鼓励信息创造共享这四个优先发展方向 |
| 2009 | 《国家宽带网络计划》 | 以网速为 1Gbps 的光纤网络连接全澳 93% 的住宅、学校、医院和公司，偏远地区通过卫星等方式的连接速率达到 12Mbps 以上 |
| 2013 | 《国家云计算战略》 | 致力于破解采用云服务的所有障碍，力争在澳大利亚境内实现云计算利益最大化 |
| 2013 | 《公共服务大数据战略》 | 推动公共行业运用大数据分析进行改革，制定更好的公共政策，保护公民隐私 |
| 2017 | 《澳大利亚农业科学十年规划（2017—2026）》 | 确定了包括农业智能技术、大数据分析等在内的 6 个研究领域 |
| 2023 | 《农业数字基础战略》 | 明确规划了数字技术在农林牧渔业的具体发展路径 |

近年来，为促进数字技术、数字经济与农业农村的深度融合发展，澳大利亚制定实施了多项有针对性的发展战略规划。2017 年，澳大利亚出台《澳大利亚农业科学十年规划（2017—2026）》，特别强调要加快数字农业技术研发创新。2023 年，澳大利亚制定实施《农业数字基础战略》，明确提出“到 2030 年，建设成为数字农业的成熟使用者、开发者和出口商”的发展目标，为在农林牧渔业推广应用各类数字技术奠定了基础，为推动本国的农业数字化转型提供了具体路径。

为进一步完善农村地区的数字基础设施建设，提高农村地区的生产力、基本公共服务的可得性与公平性，近年来澳大利亚制定实施的一项关键举措是“更好的连通性计划”（Better Connectivity Plan）^①。该计划的核心建设内容包括：提高农村地区的数字基础设施覆盖率，提高公共通信设施的韧性；将各类数字基础设施与农场相联结，使当地农民能够在农业产业中有条件运用大数据、物联网等前沿数字技术与服务，在乡村生活中有条件运用在线政务、远程教育医疗等公共服务，在更大程度上提高农民的生产生活水平。实施该计划以来，2020—2022 年，澳大利亚的数字包容性指数从 67.5 提高至 73.2^②。这反映了当地一系列互联网服务的价格下降、数字技术的可负担性提高，以及农村与其他地区之间、农民与其他主体之间的数字鸿沟正在缩小。

2.2 美国开展数字乡村建设的政策实践

自 20 世纪 90 年代以来，美国政府先后制定了《联邦农业完善和改革法》等法规政策，每年拨款 15 亿美元，大力推动农业农村信息化建设。与其他国家相比，美国农业农村的数字化转型起步更早、进程更快。早在 21 世纪初，美国已经实现“3S”技术、智能机械系统和计算机网络系统在大农场中的综合应用；到 2015 年，80% 以上的农场已经采用了精准农业、GPS 自动导航等较为前沿的数字技术与装备设施^[8]。

基于先进的数字技术与健全的基础设施，美国通过构建完整规范的高质量信息化服务体系，进一步推动本国农业农村数字化转型取得了明显成效。信息化服务体系是利用现代信息技术手段，在农业生产、经营、管理等各个环节，在农村教育、医疗、养老等多个领域提供信息支持和服务的一种系统化组织形式。农业农村信息化服务体系通过整合相关数据、信息和资源，建立信息化平台，能够为农民提供农业产业和农村生活等多个领域的信息服务。美国的农业农村信息化以政府为主导，具体由农业部下属的国家农业统计局、农业市场服务局、经济研究局等五个主要的信息机构组成。该体系涵盖了统计分析、市场研究、气象信息、市场

① 资料来源：澳大利亚基础设施、运输、区域发展、通信和艺术部官网，<https://www.infrastructure.gov.au/media-communications-arts/better-connectivity-plan-regional-and-rural-australia>。

② 对于“数字包容性指数”指标的详细说明可参见 <https://www.digitalinclusionindex.org.au/dashboard/National.aspx>。

营销等具体服务,通过建立一系列与农业农村密切相关的数据库系统,形成了完善的以卫星网、互联网、物联网为支撑的信息服务网络,实现了数字技术、数据要素与农业产业的深度融合发展。

与此同时,美国积极推动数字技术与教育、医疗、养老等基本公共服务融合发展。近年来,美国农业部制定了若干政策措施,在远程教育、医疗、就业服务等方面多措并举,通过财政资金撬动市场投资,形成政府与市场机制的合力,推动农村生活领域的数字化转型取得了重要成效。在乡村教育方面,面向乡村青少年提供个性化数字化的课程服务、定制教育服务等;在乡村医疗方面,针对农村和其他偏远地区,重点发展远程医疗,推广应用远程医疗保健等服务,这对推动美国农村地区的经济增长、提高农民的生活质量发挥了重要作用^[9]。

2.3 德国开展数字乡村建设的政策实践

在欧洲,德国是互联网用户最多的国家。德国联邦网络局的数据显示,德国经常上网的网民数量约有6 660万人,占人口总数的80%;固网宽带用户数量达到3 690万户,家庭覆盖率达90%;96%的地区覆盖4G网络,仅有0.36%地区无移动网络覆盖^①。

在数字基础设施建设上,德国政府秉持无边界的“整合性发展”理念来进行具体布局。“整合性发展”指在基础设施建设中突破固有的行政边界,利用区域基础设施及资源,实现节约建设成本并发挥共同优势,以此化解传统理念下乡村数字基础设施建设面临的主要问题^[10]。传统的中心地理论依照人口和等级的不同,均等化地在各级中心地分配基础设施和公共服务资源,通过中心地的发展来辐射带动相关地区的发展。这种发展模式在财政力量较弱或发展基础较差的地区可能会产生阻碍经济发展的负面作用,特别是在高度共享化的信息基础设施建设上,容易造成资源浪费。

“整合性发展”的基础设施建设理念在2004年德国政府颁布的《农业结构和海岸地区保护议程》中得到了明确规定,随后在2007年颁布的《莱比锡宪章》中明确了其发展策略。从2015年开始,德国政府组织企业、科研机构、社会组织等多元主体,对数字乡村发展过程中的资源进行整合,构建了超越行政边界的数字乡村建设发展模式。基于“整合性发展”的新理念,德国在各类数字基础设施建设过程中有效缓解了政府投资支出的压力,使得各区域的数字基础设施、农业资源要素得到了更加充分有效的利用,提高了互利互惠水平。

近年来,为提高各类数字基础设施的运行效率,切实解决农民在生产生活中面临的主要问题与挑战,德国制定《农业数字政策未来计划》,拨出6 000万欧元用于农业部门的数字化转型。具体而言,德国重点通过实施两类支持计划推动农业农村数字化转型。一是自2017年以来,德国联邦食品和农业部借助“土地·数字化”支持计划(Land. Digital)资助60多个自下而上的示范项目,具体包括“经济与劳工”“志愿服务”“流动”“教育”“健康”“本地服务”和“资讯及通讯平台”7个具体领域,在各地试验和传播实用数字理念,支持农业农村的数字化转型^②。二是实施“智慧·农村·地区”试点项目(Smarter. Land. Regionen),重点支持以农业为主的地区制定本地的数字化战略及针对生产生活具体问题的数字化解决方案。该项目首批支持7个地区用4年时间实施数字化转型和其他数字化服务建设,每个示范区开发一种数字产品,涉及健康卫生、文化教育等领域,截至2022年8月示范区已扩大到20个^③。在此基础上,德国政府还通过构建数字平台将上述服务进行整合,以此提高这些数字化解决方案的可复制性和可推广性,有效推动了各类数字基础设施、数字技术在德国农业农村的推广应用。

① 资料来源,商务部官网,“走出去”公共服务平台, <http://fec.mofcom.gov.cn/article/gbdqzn/>。

② 资料来源:德国联邦食品和农业部(BMEL)官网, https://www.bmel.de/EN/topics/rural-regions/digitalisation-rural-areas/digitalisation-rural-areas_node.html。

③ 资料来源:德国联邦食品和农业部(BMEL)官网 https://www.bmel.de/DE/themen/laendliche-regionen/digitales/smarter-landregionen/smarter-landregionen_node.html。

2.4 韩国开展数字乡村建设的政策实践

2001年,韩国启动名为“信息化村”的数字乡村建设计划,并于2002年确定了首批20多个“信息化村”示范地区。成为“信息化村”示范地区需要具备两个核心条件:一是该乡村拥有特色产品或特色资源;二是地方政府积极支持信息化建设,当地农民具有较高的文化水平。“信息化村”示范地区的具体建设内容包括建设高速网络基础设施并实现宽带进村入户,建立乡村信息中心,为农户配备电脑并对其开展电脑操作和上网培训,确立管理运营体制机制。在资金来源上,“信息化村”示范地区建设经费的60%~70%由中央财政负责,30%~40%由地方财政承担,农民无需承担额外的成本。

韩国政府意识到,提升农民数字素养与技能是推动农业农村数字化转型的重要途径。2016年,韩国政府颁布了《推进农林畜产食品信息化的有关规定》,明确提出要以提升农民数字素养与技能作为数字乡村建设的目标之一,强调要打造包括政府在内的公共机构和教育机构等多元主体共同参与、各司其职的数字培训教育网络。其中,韩国政府主要负责制定法律法规、下达教育计划;国家农业部门负责制定面向农民的数字教育框架,地方农业部门根据当地情况制定可供执行的具体方案;公共机构负责在教育过程中提供专业的知识与信息服务并开展辅助和指导;教育机构负责具体的分工与执行工作,负责培养数字素养培训师并面向农民开展数字素养与技能的培训教育。

除提升农民的基本素质与技能之外,近年来,韩国不断提升对于数字化人才的重视程度,旨在进一步培养数字化尖端人才,助力农业农村数字化转型。2022年,韩国制定实施《数字化人才培养综合方案》,提出到2026年要累计培养100万名各类数字化人才。具体而言,一方面,该计划重在加强人才在学历教育全过程的数字化能力;另一方面,该计划为顺应农业等产业数字化转型需求,充分发挥市场主体作用,积极推进以民间为中心的政企合作人才培养模式。

3 开展数字乡村建设的国际趋势分析

基于以上典型发达国家开展数字乡村建设的实践探索不难看出,各国推进农业农村信息化、数字化转型的做法和路径存在差异,但普遍强调了健全顶层设计、完善基础设施、打造培训体系、赋能生产生活、协调政市关系等内容。综合来看,当前和今后一个时期,开展数字乡村建设的国际趋势可以总结概括为以下方面。

3.1 依照数字乡村专项规划建立健全相关体制机制

数字乡村建设涉及多个领域和部门的资源支持,涉及不同的技术、平台和服务,需要进行有效的系统集成。制定数字乡村的战略规划和顶层设计能够明确数字乡村建设的总体目标和发展方向,这有助于各级政府、相关部门和利益相关者在实施过程中形成统一的认识和行动,实现互联互通与协同工作,避免信息孤岛化和碎片化发展,避免重复建设和资源浪费。

主要发达国家的实践表明,依照数字乡村专项规划建立健全相关体制机制,是当前和今后一个时期开展数字乡村建设的国际趋势之一。无论是澳大利亚、美国、德国还是韩国都出台了多项法律法规和发展规划,为深入推进数字乡村建设提供了强有力的政策支持。这些战略规划的制定实施,强调了农业等弱质产业、乡村等偏远地区在国家经济社会数字化转型中的重要性,能够提供统一的目标和方向,形成资源协调、系统集成和产业引导的系统布局,有利于激励社会资本投入、鼓励创新科技应用,提高建设效率和成效,确保数字乡村建设的整体效益最大化。

3.2 依据城乡区域融合发展理念开展基础设施建设

数字乡村建设需要良好的基础设施作为支撑,通信网络、电力供应、物联网设备等基础设施共同构成

了农业农村数字化转型的物质条件。但数字基础设施建设的投资体量巨大，如信号基站、光缆等数字基础设施又具有高度的共享性特征，如果在每个地区均等地进行投资建设，无疑会出现设施覆盖范围重复和资源浪费的情况，地方财政也会面临较大压力。国际上，在近年来的数字乡村建设实践中，以德国为代表的部分发达国家遵循了城乡区域融合的“整合性发展”建设理念，在数字基础设施建设中突破了固有的行政区划边界，统筹规划考虑了城乡之间、区域之间的各项数字基础设施，更大程度上实现了协调均衡发展。

实践证明，遵循城乡区域融合的“整合性发展”理念开展各类数字基础设施建设，不仅能减少建设资金投入，还能够促进城乡之间、区域之间的协调发展，有助于打破信息孤岛，缓解数字鸿沟等现实问题，这同样是当前和今后一个时期深入推进数字乡村建设并取得高质量成效的国际趋势和发展路径。

3.3 依托数字素养技能培训打造乡村数字人才队伍

农业农村数字化转型需要有完善的基础设施，也离不开高质量的数字人才队伍，提升农民数字素养与技能的重要意义已经得到了各国的普遍认可。特别是在人口加速老龄化的背景下，农业农村的人口老龄化程度更深、速度更快，一定程度上阻碍了各类数字技术与设施装备的推广应用，减缓了农业农村的数字化转型进程。在此背景下，通过面向农民开展数字素养技能培训，能够提升农民掌握运用物联网、大数据、人工智能等各类数字技术的能力，推动数字乡村建设取得更大成效。

主要发达国家的政策实践与前沿探索表明，提升农民的数字素养与技能，既是推广应用数字技术与推动农业农村数字化转型的重要环节，也是深入推进数字乡村建设的国际趋势之一。面向农民开展多种形式的数字素养与技能培训，打造多层次的乡村数字人才队伍，有助于更加充分地发挥各类数字技术的潜在作用，为农业农村的数字化转型与高质量发展提供内生动力。

3.4 依据农民的实际生产生活需求推动数字化转型

开展数字乡村建设，基础设施建设与素养技能培训是有效的方式与途径，最终目的是要运用各类数字技术来辅助农民解决在实际生产生活中面临的具体问题。若在数字乡村建设中忽视了农民的实际需求，只注重开展基础设施建设，各类数字技术与设施装备将最终成为“摆设”，无益于有效提升农民的生产生活福祉。

各国开展数字乡村建设的政策实践和前沿探索表明，农民的实际生产生活需求是数字化转型的出发点和基础，只有深入了解和满足农民的需求，才能确保数字化转型具有实用性和可行性，这同样是深入推进数字乡村建设并取得实效需要遵循的重要逻辑。开展数字乡村建设，既要面向农业产业，聚焦资源环境约束、劳动力老龄化、农业收益下降等现实问题，提供有针对性的数字化解决方案；又要面向乡村生活，聚焦教育、医疗、养老等基本公共服务供给不平衡不充分的客观情况，创新公共服务的有效供给方式，提高农民的生活品质和幸福指数。

3.5 依靠协调政府市场关系取得数字乡村建设实效

数字乡村建设需要大量的投资和资源支持，但农业的比较收益偏低，农村往往地处偏远位置，人口密度较低，完全市场条件下难以吸引社会资本投资建设数字乡村，凸显了协调政府与市场关系的重要性。对此，政府可以通过提供优惠政策、激励措施等方式，引导市场主体增加对数字乡村建设的投入。同时，数字乡村建设涉及大量的数据和信息，政府需要加强对各类数据的保护和信息安全的监管，保护个人隐私和数据安全。德国在推进数字乡村建设的实践中，政府重在制定实施项目试点政策，具体的实践探索和数字化转型方案制定由各类市场主体参与完成；韩国在面向农民开展的数字素养与技能提升行动中，也同样离不开政府与各类市场主体的分工协作。

主要发达国家的实践表明，当前和今后一个时期，深入推进数字乡村建设不断取得新成效，要充分依靠政府与市场关系的协调发展。其中，政府要重点发挥引导和规范市场行为的作用，优化资源配置和投资环境，促进创新和产业发展，保障农民权益和信息安全；各类市场主体在具体实施数字乡村建设的过程中，也应与农民之间构建紧密的利益联结机制，推动数字乡村建设实现更高水平的发展。

4 新时期中国深入推进数字乡村建设的现实基础

近年来，中国数字乡村建设的政策体系逐渐完善，农业农村数字化转型取得明显进展。但中国地域辽阔、农村人口众多，并且正处于现代化进程中的并联式发展阶段，数字乡村建设还存在不少短板与弱项，还面临一些问题与挑战需要解决。

4.1 中央及省级政策体系逐步完善，但县乡两级的部署安排较少

自2018年中央一号文件首次明确提出“实施数字乡村战略”以来，国家有关部门围绕数字乡村建设制定实施了一系列政策措施，数字乡村建设的顶层设计逐步完善。与此同时，各地积极响应，因地制宜制定实施了开展数字乡村建设的一系列具体部署安排。例如，江苏省、浙江省、广东省都明确提出了本省数字乡村建设的总体要求、重点任务、保障措施等。相比中央与省一级，区县一级与农业产业、乡村社会的距离更近，更需要在深入推进数字乡村建设上做好部署安排、明确工作抓手。但现实的情况是，除开展数字乡村试点建设的部分区县之外，多数区县针对数字乡村建设的专项部署安排还相对较少，乡一级更多是“散抓”农业产业、乡村治理等具体领域的数字化转型^[11]，缺少更为全局性、宏观性的总体布局和把握。

4.2 全国数字基础设施建设加快推进，但不少农村仍有短板弱项

数字基础设施建设是推动农业农村数字化转型的前提，是数字乡村建设中的首要目标任务。根据《全球数字经济发展指数报告（TIMG2023）》，2013—2021年，中国数字基础设施指数的国际排名从第18名上升至第3名，仅次于美国和新加坡^[12]。但值得注意的是，中国的数字基础设施建设存在总量丰富、人均不足的明显特征。特别是，中国不少农村地区的数字基础设施还比较薄弱，更多关注于“接通”层面，乡村光纤网络、移动通信网络的覆盖范围和质量水平还有较大的提升空间，阻碍了数字乡村建设的高质量发展。除上述数字乡村建设的通用性基础设施之外，对于各类专用性的数字基础设施，一些农村地区的建设力度还有待增强^[13]。特别是在部分偏远地区，产业基础薄弱和地方财力不足等原因也导致当地的现代物流、智能仓储等数字基础设施布局缺失或滞后，无法将当地丰富的特色资源充分转化为产业优势与增长动能，不利于推动当地农业农村的高质量发展。

4.3 城乡“数字鸿沟”持续缩小，但乡村数字人才队伍建设不足

近年来，全国数字基础设施建设进程加快，以互联网普及率衡量的城乡“数字鸿沟”正在缩小。数据显示，2022年中国农村地区的互联网普及率达到61.9%，比“十三五”末提高了30.3个百分点，比2012年提高了37.7个百分点；2022年，城乡之间的互联网普及率差距为21.2个百分点，与“十三五”末、2012年相比均有明显下降（图1），表明城乡之间的“数字鸿沟”正在缩小。

深入推进数字乡村建设不断取得高质量成效，不仅需要提高农村互联网普及率，更要充分发挥乡村中各类数字人才的引领带动作用。中国农业生产经营面临的劳动力老龄化问题突出，不少农业劳动力对于新知识、新技术的学习接受程度较低^[14]，在生产经营决策中往往依靠的是长期务农经验，而非客观数据。数字乡村建设涵盖农业生物技术、气候信息等多个领域，涉及信息采集、处理分析等多个环节，但当前中国既懂农业技术、又懂信息技术的专业人才数量还整体较少^[15]。此外，不少村干部的年龄较大、数字素养偏低，难以

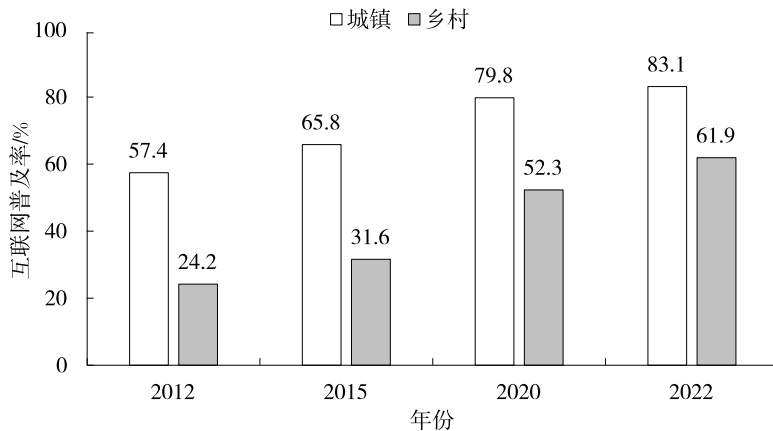


图1 城乡互联网普及率变化

数据来源：中国互联网信息中心，历次《中国互联网络发展状况统计报告》。

完全满足农业农村数字化转型的发展要求。数据显示，在已经普及电子化政务的村庄中，有超过一半的受访村干部表示自身的数字素养与技能有待提高^①，这也在一定程度上制约了数字乡村建设的高质量发展。

4.4 数字设施与技术同农业产业、乡村社会的融合程度有待提高

从农业产业的数字化程度来看，《全球数字经济白皮书（2022年）》的数据显示，英国第一产业中数字经济的渗透率最高，超过30%，德国、韩国、新西兰、法国等13个国家第一产业中数字经济的渗透率高于47个国家平均水平。中国第一产业中数字经济的渗透率为10.5%，远低于第二产业（24.0%）、第三产业（44.7%）中数字经济的渗透率。从国际比较的视角来看，尽管中国第一产业中数字经济渗透率高于主要国家平均水平，但与英国、德国等发达国家相比仍有较大的提升空间^②。从乡村治理与乡村公共服务等方面的数字化程度来看，调查显示，只有不到一半（47.93%）的村庄实现了村庄事务的电子化办理，这一比例在东部、中部、西部地区分别为59.81%、48.0%、42.81%^③。

如前文所述，开展数字乡村建设的最终目的是要运用各类数字技术来辅助农民解决在实际生产生活中面临的问题。未来，深入推进数字乡村建设并不断取得更大成效，还应在继续坚持建设各类数字设施的基础上，推广应用各类数字技术与平台，注重提高农业产业、乡村社会的数字化水平。

5 深入推进数字乡村建设的路径优化策略

澳大利亚、美国、德国、韩国等典型发达国家的政策实践与前沿探索表明，当前和今后一个时期开展数字乡村建设的国际趋势与发展路径包括：依照数字乡村专项规划建立健全相关体制机制、依据城乡区域融合发展理念开展基础设施建设、依托数字素养技能培训打造乡村数字人才队伍、依据农民的实际生产生活需求推动数字化转型、依靠协调政府市场关系取得数字乡村建设实效。针对当前中国在推进数字乡村建设中面临的短板弱项，结合开展数字乡村建设的主要国际趋势，本文提出深入推进数字乡村建设取得高质量成效的政策建议如下。

^① 资料来源：光明网，《为乡村振兴插上“数字翅膀”》，https://epaper.gmw.cn/gmrb/html/2023-09/21/nw.D110000gmrb_20230921_1-07.htm。

^② 资料来源：中国信息通信研究院官网，《全球数字经济白皮书（2022年）》，http://www.caict.ac.cn/kxyj/qwfb/bps/202212/t20221207_412453.htm。

^③ 资料来源：光明网，《为乡村振兴插上“数字翅膀”》，https://epaper.gmw.cn/gmrb/html/2023-09/21/nw.D110000gmrb_20230921_1-07.htm。

5.1 完善政策法规体系，重视基层建设规划

针对当前中国数字乡村建设中县、乡两级部署安排较少的现实问题，结合发达国家规划部署数字乡村建设的政策实践与前沿探索，未来在深入推进数字乡村建设的过程中，要坚持完善数字乡村建设的有关政策法规体系等顶层设计，并重点加强对基层的引导，支持各地的区县制定与数字乡村建设相配套的发展规划。

5.2 提升基础设施质量，健全信息服务体系

数字基础设施和信息服务体系建设是推进农业农村数字化转型的基本保障。针对当前中国农村数字基础设施建设中存在的短板弱项，结合典型发达国家开展数字乡村建设的主要趋势，当前和今后一个时期应重点做好以下方面。一是持续开展数字乡村建设试点工程，为所在区域乃至全国范围内的数字乡村建设探索可以有效借鉴推广的经验与模式；二是在数字基础设施建设中遵循城乡区域融合发展理念，特别是在不同省份、城市、区县的交界之处做好规划，既要避免上述地区形成“数字空白”，又要避免重复投入导致资源浪费。

5.3 加快数字素养提升，注重数字人才培养

针对中国乡村数字人才队伍建设不足的现实问题，结合发达国家开展数字素养技能培训的实践探索和主要趋势，未来要加快农民数字素养与技能提升，特别是要面向家庭农场、农民合作社负责人等主体开展有针对性的教育培训。一是做好顶层设计，制定科学的农业数字人才培养计划，完善农民数字素养培育体系；二是要鼓励支持各类公共机构做好教育培训服务，学校、科研院所等公共机构组织专家，开办线上、线下等多种形式的农民数字能力培训课程。

5.4 全方位推进数字乡村建设，加速提高农业农村的数字化水平

针对中国农业产业与乡村社会数字化水平有待提高的现实问题，结合发达国家的实践探索和主要趋势，当前和今后一个时期还应在坚持推进数字基础设施建设与数字素养技能培育的基础上，将物联网、大数据、人工智能等信息技术与农业农村的生产生活进一步融合。2023年中央一号文件强调，“深入实施数字乡村发展行动，推动数字化应用场景研发推广”。未来，深入推进数字乡村建设不断取得高质量成效，还应聚焦农业产业、乡村社会发展中面临的突出问题，加速提高农业农村的数字化水平。

5.5 协同发挥有为政府和有效市场作用，构建多元投入保障机制

面对大规模、长时期的数字乡村建设投入需求，资金投入保障是重中之重，这就需要充分协同发挥有为政府和有效市场作用，健全投入资金保障制度，加快形成财政、金融与社会资金相协同的多元投入格局^[16]。具体而言，未来要坚持把财政投入作为数字乡村建设中的首要资金来源，同时也要注重发挥财政资金的杠杆撬动作用。针对金融资金投入，关键是要重视并挖掘金融服务体系作用，增加面向农业农村数字基础设施建设贷款投放力度，探索金融支持数字乡村建设的有效模式。对于社会资金投入，关键是要支持有实力的社会资本因地制宜、稳妥有序探索区域性数字乡村建设的整体开发模式。

参考文献

- [1] 曾亿武，宋逸香，林夏珍，等. 中国数字乡村建设若干问题刍议 [J]. 中国农村经济，2021 (4): 21-35.
- [2] 杜志雄. 农业农村现代化：内涵辨析、问题挑战与实现路径 [J]. 南京农业大学学报 (社会科学版)，2021 (5): 1-10.
- [3] 高鸣，种聪. 依靠科技和改革双轮驱动加快建设农业强国：现实基础与战略构想 [J]. 改革，2023 (1): 118-127.
- [4] 刘灵辉，张迎新，毕洋铭. 数字乡村助力乡村振兴：内在机制与实证检验 [J]. 世界农业，2022 (8): 51-65.

- [5] 殷浩栋, 霍鹏, 汪三贵. 农业农村数字化转型: 现实表征、影响机理与推进策略 [J]. 改革, 2020 (12): 48-56.
- [6] 朱红根, 陈晖. 中国数字乡村发展的水平测度、时空演变及推进路径 [J]. 农业经济问题, 2023 (3): 21-33.
- [7] 李丽莉, 曾亿武, 郭红东. 数字乡村建设: 底层逻辑、实践误区与优化路径 [J]. 中国农村经济, 2023 (1): 77-92.
- [8] 钟文晶, 罗必良, 谢琳. 数字农业发展的国际经验及其启示 [J]. 改革, 2021 (5): 64-75.
- [9] 梅燕, 鹿雨慧, 毛丹灵. 典型发达国家数字乡村发展模式总结与比较分析 [J]. 经济社会体制比较, 2021 (3): 58-68.
- [10] 李依浓, 李洋. “整合性发展”框架内的乡村数字化实践: 以德国北威州东威斯特法伦利普地区为例 [J]. 国际城市规划, 2021 (4): 126-136.
- [11] 高鸣, 魏佳朔, 雷泽. 推进乡村建设行动应注意的几个问题 [J]. 农村经营管理, 2022 (9): 19-20.
- [12] 王喆, 陈胤默, 张明. 测度全球数字经济发展: 基于 TIMG 指数的特征事实 [J]. 金融评论, 2021 (6): 40-56.
- [13] 温涛, 陈一明. 数字经济与农业农村经济融合发展: 实践模式、现实障碍与突破路径 [J]. 农业经济问题, 2020 (7): 118-129.
- [14] 魏佳朔, 高鸣. 农业劳动力老龄化如何影响小麦全要素生产率增长 [J]. 中国农村经济, 2023 (2): 109-128.
- [15] 殷浩栋, 霍鹏, 肖荣美, 等. 智慧农业发展的底层逻辑、现实约束与突破路径 [J]. 改革, 2021 (11): 95-103.
- [16] 杜志雄, 高鸣. 新阶段深化农村改革的关键问题和路径选择 [J]. 农业经济问题, 2023 (9): 4-18.

Trend Analysis and Path Optimization of Deepening the Construction of Digital Countryside

GAO Ming DU Zhixiong

Abstract: In-depth promotion of the construction of digital countryside is an important part of the overall promotion of rural revitalization strategy, and is the main direction of rural development in the world. The practice of typical developed countries such as Australia, the United States, Germany, and South Korea shows that the international trend and development path for digital rural construction are as follows. The first is to establish and improve relevant systems and mechanisms in accordance with the special plan for digital countryside, the second is to carry out infrastructure construction according to the concept of integrated development of urban and rural areas, the third is to rely on digital literacy skills training to build a rural digital talent team, the fourth is to promote digital transformation according to the actual production and life needs of farmers, and the fifth is to coordinate the relationship between the government and the market. In view of the current practical problems faced by China in the construction of digital countryside, combined with the main trend of foreign countries, this paper puts forward policy suggestions on attaching importance to the grassroots construction planning, improving the information service system, focusing on the training of digital talents, accelerating the improvement of the digitalization level of agriculture and rural areas, and building a multi-input guarantee mechanism.

Keywords: Digital Village Construction; Digitalization of Agriculture and Rural Areas; Development Trends; Path Optimization

(责任编辑 李 辉 卫晋津)

西部地区推进乡村建设的现实困难与思路举措

◆ 朱满德¹ 程国强²

- (1. 贵州大学经济学院/马克思主义经济学发展和应用研究中心 贵阳 550025;
2. 中国人民大学农业与农村发展学院 北京 100872)

摘要: 乡村建设是实施乡村振兴战略的重要任务。现阶段乡村建设的最大短板在西部地区,最大难点也在西部地区。与东部、中部地区相比,西部地区乡村建设面临基础设施建设尚不健全、补齐乡村基础设施短板任务重,公共服务能力明显不足、推进城乡基本公共服务均等化难度高,产业基础相对薄弱、实现脱贫产业健康发展挑战多,人居环境整治提升地域差异性、农民主体性和操作实效性重视不够,以及乡村要素持续外流和公共财力投入有限等一系列突出难题。今后一个时期,应遵循城乡发展规律和乡村建设规律,立足西部实际和农民现实需要,给予西部地区乡村建设特殊且有效的帮扶措施,学习应用“千万工程”经验,稳步提升西部乡村基础设施完备度、公共服务便利度、特色产业持续性、人居环境舒适度和农民群众幸福感,不断夯实中国特色农业强国和社会主义现代化强国建设基础。

关键词: 乡村建设; 乡村基础设施; 基本公共服务能力; 乡村特色产业; 农村人居环境

DOI: 10.13856/j.cn11-1097/s.2024.04.003

1 引言

乡村建设是实施乡村振兴战略的重要任务,是推进农业农村现代化的重要内容,也是建设宜居宜业和美乡村的重要抓手。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”^[1]。随后国家出台《乡村建设行动实施方案》,以及连续多年的中央一号文件均对乡村建设行动进行全面系统部署,同时国家各部委也纷纷出台专项行动方案。

乡村建设涉及领域广泛、包含内容丰富,涵盖乡村基础设施建设、基本公共服务能力提升、人居环境整治改善、基层组织和精神文明建设等方面^[2]。从已有研究文献看,一是基于乡村振兴视域探究乡村建设和发展问题,如乡村的产业发展、基层治理、文化建设、城乡融合等^[3];二是探究数字乡村、美丽乡村、和美乡村建设问题,尤其以数字乡村建设的文献最为丰富^[4];三是探究乡村建设的理论依据、历史沿革和百年探

收稿日期: 2023-12-14。

基金项目: 贵州省哲学社会科学规划重点项目“贵州乡村产业振兴接续产业扶贫的实现路径与政策保障研究”(21GZZD07), 国家特支计划青年人才项目“脱贫地区乡村特色产业振兴路径与帮扶机制研究”, 贵州省哲学社会科学创新团队建设“贵州省脱贫地区乡村特色产业发展促进共同富裕的主要难点和突破路径研究”。

作者简介: 朱满德(1983—), 男, 安徽庐江人, 博士, 教授, 研究方向为农业经济与政策, E-mail: mdzhu@gzu.edu.cn; 程国强(1963—), 男, 湖北仙桃人, 教授, 博士生导师, 研究方向为农业经济与政策。

索^[5-6]、当下实践、现实困难、路径选择^[7-9]，以及城乡基本公共服务均等化、农村人居环境整治等具体问题和热点难点问题。从全国各地实践看，现阶段乡村建设的最大短板在西部地区，最大难点也在西部地区^①。对于率先发展的东部地区，城乡融合发展体制机制和政策体系不断建立健全，城乡一体化发展进程不断加快。其中，长三角地区城乡和区域一体化发展达到较高水平，浙江开启高质量发展建设共同富裕示范区，这些地区的乡村建设已经取得重大进展，高质量推进乡村建设提档升级也具有经济、社会、文化等强有力的支撑，因此可以按部就班部署实施。然而，对于后发的西部地区，尤其是刚完成脱贫攻坚的地区，乡村建设仍面临基础设施不健全、公共服务水平不高、脱贫产业健康发展挑战多、人居环境整治难度大、公共财力投入有限等特殊情况和突出困难，乡村建设基础更薄弱、任务更艰巨、难度更高，即便是学习东部地区的成功经验也将面临诸多挑战和约束，亟须给予特殊重视和系统谋划，这是现阶段被社会各界所忽视的。2023年12月，中央农村工作会议提出“学习运用‘千万工程’经验推进乡村全面振兴”，要求在提升乡村产业发展水平、乡村建设水平、乡村治理水平等方面，因地制宜、分类施策，循序渐进、久久为功。基于这一背景，本文尝试剖析当前西部地区乡村建设中存在的特殊困难和现实挑战，并针对性提出西部地区乡村建设的思路、重点及其建议，以期更好运用“千万工程”经验贯穿西部地区乡村建设各领域和各方面。只有西部地区乡村建设扎实推进，乡村基础设施完备度、公共服务便利度、特色产业可持续性、人居环境舒适度、农民群众幸福感等得到显著提升，与东部地区乡村建设的差距持续缩小，“农业强、农村美、农民富”的特色农业强国和社会主义现代化强国建设目标才能够全面实现。

2 西部地区乡村建设的已有基础与现实困难

从党的十八大到2020年全面建成小康社会，党和国家把脱贫攻坚摆在治国理政的突出位置，聚焦深度贫困地区和特殊贫困群体，系统实施精准脱贫基本方略，西部贫困地区的乡村公共基础设施得到显著改善，乡村基础教育、医疗卫生、社会保障、人居环境等基本公共服务也有明显改观，奠定了西部地区乡村建设和乡村振兴的基础。但是，与东部地区和中部地区相比，与广大农民群众对美好生活需要相比，西部地区乡村建设无论在“硬件”条件方面，还是在“软件”能力方面都还有较大差距，宜居宜业和美乡村建设的质量水平还需要进一步提升。

2.1 城乡二元特征依旧突出，补齐乡村基础设施建设短板任务重

脱贫攻坚时期，国家把基础设施建设作为脱贫攻坚的基础工程，集中力量、加大投入，补齐贫困地区基础设施短板、破除贫困地区发展瓶颈，西部地区贫困乡村路水电气网等基础设施持续改善，乡村整体面貌发生翻天覆地的变化。国家脱贫攻坚普查显示，国家贫困县所辖1.2万个乡镇、17万个行政村中，通有硬化路、动力电、通信信号、宽带互联网、广播电视及有村级综合服务设施的行政村均超过99%^②，西部贫困乡村的基础设施得到普遍性改善且成效可能最为显著。但当前西部乡村仍需要正视如下问题。

第一，对于地处脱贫地区的非贫困村，由于基础设施建设历史欠账多、脱贫攻坚期间再度被忽视，补齐生产生活等重点领域基础设施短板形势更加紧迫、任务更加艰巨。过去一个时期，政府紧紧围绕脱贫攻坚重大历史任务，大量资源集中投向贫困乡村尤其是深度贫困乡村的基础设施建设和脱贫产业发展，一定程度上忽视了对于贫困地区非贫困村的基础设施投资和建设，这也导致相当一部分非贫困村的交通、信息网络、文

① 东部地区包括北京、天津、河北、辽宁、上海、江苏、浙江、福建、山东、广东、海南，中部地区包括山西、吉林、黑龙江、安徽、江西、河南、湖北、湖南，西部地区包括内蒙古、广西、重庆、四川、贵州、云南、西藏、陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆。

② 数据来自中国政府网：党的十八大以来经济社会发展成就系列报告——脱贫攻坚战取得全面胜利脱贫地区农民生活持续改善，www.gov.cn/xinwen/2022-10/11/content_5717712.htm。国家级贫困县832个，其中西部地区568个，占68.3%；中部地区214个，占25.7%；东部地区50个，占6%。

化体育等公共基础设施,以及电子商务、仓储物流、集散市场等产业基础设施的改善提升尤为缓慢,使其建设水平落后于同区域经过改善的贫困村。对现实乡村的实地调研和现场考察表明,这类乡村数量多、范围广,基础设施建设往村覆盖、往户延伸存在明显的薄弱环节。非贫困地区的部分乡村也是如此。由于绝大部分乡村基础设施建设成本高、所需投资大、回报率低,缺乏必要的引导和激励,社会资本不愿意投入,若乡村振兴的工作重心和资源配置随之转向非基础设施建设领域,这些乡村补齐基础设施“硬件”短板将会面对更多困难和更大挑战。

第二,对于已经脱贫的贫困村,基础设施建成后的运营管护、改善提升等依然有较多困难。这部分乡村过去之所以贫困,既有自然、区位、生态原因,也有历史、文化原因,还有制度因素。尽管它们已经摆脱了绝对贫困,但其自然禀赋、发展条件、思想观念可能并未有全面彻底的改变,而且已有的各项基础设施建设主要是依靠各级各部门集中投入的大量扶贫资源,还存在产权归属、管护投入、运营权限、收益分配等“悬而未决”的体制机制问题,如果没有外部资源投入和机制创新,后续的建设维护、健康运营和改造提升都可能面临挑战。如果过去各类基础设施建设质量标准不高,或者未充分考虑管护长效机制和管护资金投入,或者使用过程不注重管理维护,基础设施陈旧老化、破坏损毁问题将伴随时间的推移而日益突出。这已经在部分大中型易地扶贫搬迁安置区开始显现。因此,补齐基础设施建后的运营管护短板当下尤为迫切,要尽力避免走先破坏后修缮的老路。

第三,无论是脱贫攻坚期间已有大幅改善的,或是未曾有明显改善的,西部乡村生产生活基础设施与同区域的城市相比、与东部的乡村相比差距依然巨大,乡村基础设施建设不充分问题依然突出,供给数量偏少、质量不高,难以应对今后西部乡村经济社会高质量发展的严峻挑战。以乡村道路为例,尽管西部农村公路里程数高于东部和中部,但考虑国土面积差异后的农村公路密度则远低于东部和中部。2020年,西部地区农村公路网密度的平均水平为每百平方千米26千米^①,只相当于中部地区平均水平的31%、东部地区平均水平的25%;对比每百平方千米的农村公路里程数,东部仅辽宁、福建、河北低于100千米,但都超过75千米,而西部只有重庆和贵州超过75千米,其中幅员辽阔的青海、西藏、新疆交通密度网位居末位;而且西部地区高速公路和高等级公路密度偏低,等外公路里程占到全国等外公路里程的64%。

2.2 乡村公共服务能力明显不足,推进城乡基本公共服务均等化任重道远

西部地区乡村教育、医疗、养老等基本公共服务设施和服务能力因脱贫攻坚而有显著改善。国家脱贫攻坚普查结果显示,到2020年底,贫困地区中98.5%的乡镇有小学、70.3%的乡镇有初中,所有县都有初中;98.9%的行政村有图书室或文化站;96.3%的行政村设置或联合设置卫生室、95.3%的行政村卫生室服务能力达标,所有行政村均实现基本医疗有保障标准,但西部地区可能会低于平均水平。现阶段最大、最主要的矛盾是,与“硬件”条件匹配的“软件”能力短板依旧突出,改善难度大,基本公共服务均等化、便利度、质量水平与农民美好生活需要相比还有较大差距。

第一,乡村基本公共服务专业人员队伍不稳、能力水平不高,这在西部地区乡村教育、医疗、养老等领域普遍性存在。对贵州、宁夏、四川的调研访谈表明,在乡村义务教育领域,一是乡村专任教师专业素养和综合能力仍然不高,与城区专任教师能力和水平的差距还在继续拉大;二是信息、音乐、美术等素质教育类乡村教师较匮乏,授课资源和环境、专业能力和水平等存在明显短板,甚至是“有设备却无人能教”;三是乡村专任教师流动大,经验丰富的高水平教师不断流向镇区城区。西部地区城乡教育资源不平衡、乡村教育发展不充分的问题尤为突出,难以满足新发展阶段乡村教育高质量发展、学生德智体美劳全面发展的现实需要,西北牧区这类问题更加突出。在乡村医疗卫生领域,一是医学类教育耗时长、投资大,本科学历教育后

^① 农村公路里程是县道、乡道、村道三者之和,农村公路网密度使用农村公路里程与国土面积比率表示。此处平均数是各区域农村公路里程之和与区域国土面积之和的比率,而非各省份平均数的简单平均。数据来自《中国交通统计年鉴》。

进入医疗岗位需要接受 3 年住院医师规范化培训（硕士和博士学位需要 2 年），长时和高昂的人力资本投资让高学历高技能人才对在农村基层医疗机构就业“望而却步”；二是基层医疗机构条件有限、现代化医疗设备缺乏、与医学学历教育和规范化培训衔接有裂缝、医疗人员成长机会少空间小，促使高层次人才向城区、向高等级医疗机构优先配置。这些是西部地区农村基层反映较为强烈的现实问题，但在东部城乡一体化程度较高地区可能并不构成问题。

第二，西部地区乡村基本公共服务完备度和便利度有明显改善，但推进城乡基本公共服务均等化依旧任重道远。目前，西部地区乡村基本公共服务向村户延伸覆盖，初步解决了“有没有”的问题，但城乡间、区域间、人群间差距明显，要解决“好不好”“优不优”的问题难度较大。与东部、中部的集中聚居有所不同，西北地区因幅员辽阔、人口稀少而居住分散，牧区还存在季节性迁徙问题，西南地区多丘陵山区，因自然条件、历史、民族等原因而散居深山之中，因此推进城乡基本公共服务均等化面临目标任务与成本效率的“两难”困境。尤其是城乡基本公共服务均等化对现代化设施设备、对高素质人员队伍等要求高，对于各类资源要素投入的需求是“无底洞”，既耗费大，也不利于发挥公共服务的聚集经济、规模经济和范围经济效益^[10]，这是西部地区城乡基本公共服务均等化必须考量的现实。当前，中国处于重大社会变革期，乡村老龄化快速发展、家庭功能不断弱化，叠加西部地区农村劳动力大量外出务工，空巢、留守、独居等带来的社会问题和对于基本公共服务的需求，给西部乡村基本公共服务的供给结构、资源布局和服务成本等带来重大考验。例如，针对“一老一小”的公共服务供给明显不足，包括学前教育、养老服务，以及优质的义务教育和医疗服务，一方面，农民群众“舍近求远”，以较高代价寻求优质的公共服务；另一方面，乡村基本公共服务利用效率低，供给成本高，对农民实际需求的支撑有限。

2.3 乡村产业基础相对薄弱，推动脱贫产业健康发展挑战严峻

没有产业的乡村，吸引不了资源要素，也难聚人气、难留住人，乡村建设就会成为“空中楼阁”。对西部地区而言，当前乡村建设的首要任务就是抓实抓好乡村特色产业，做好“土特产”这篇大文章，避免建成“空心村”，这是亟待破解的重点难点问题。

产业扶贫是稳定脱贫的根本之策，推动脱贫产业持续健康发展则是当前巩固脱贫成果和推进乡村建设的关键之举。脱贫攻坚期间，全国 832 个贫困县已累计实施产业扶贫项目超过 100 万个，建成各类产业基地超过 30 万个，每个贫困县都形成了 2~3 个特色鲜明、带贫面广的扶贫主导产业^[11]。其中，西部地区立足特色资源发展乡村特色产业，推动茶叶、中药材、花卉、食用菌、畜牧、乡村旅游等特色经济快速发展，为彻底撕掉绝对贫困标签做出重大贡献，奠定了乡村产业振兴的基础。

但不应忽视，脱贫攻坚是西部地区这些乡村特色产业实现“超常规发展”的关键因素。为确保如期完成脱贫攻坚任务，各级政府动用各种力量、集中各类资源加快特色产业发展进程。但是“三农”工作重心已经实现历史性转移，与全力打赢精准扶贫战时期相比，资源投入可能减少，扶持政策将适时退出或是改革优化^[12]，西部地区乡村特色产业的持续健康发展和提质增效将面临严峻挑战。

第一，特色产业泛化和产业特色淡化，以及特色产业同质化发展和规模化扩张，可能使特色农产品供需出现区域性和结构性过剩矛盾。与东部、中部地区相比，西部地区具有独特的农业自然、生态、气候、文化资源，乡村特色产业就成为主攻方向。但西南地区内部、西北地区内部的资源禀赋相似度较高，因此这些地区的扶贫特色产业选择又极为雷同。例如，四川的贫困地区特色产业提升工程、广西的农业产业扶贫三年行动、重庆的生态农业扶贫行动，以及云南的高原特色现代农业、贵州的山地特色高效农业，其特色种植业无一例外都是选择茶叶、中药材、食用菌、精品水果、蔬菜。由于各省份特色产业趋同，且都不遗余力地扩大规模，进而引起供给的结构性过剩等问题。以茶产业为例，国家统计局数据显示，2010—2022 年，全国茶园面积增加 146 万公顷，增长 76%；产量增加 188 万吨，翻了一番有余。其中，西南地区的云南、贵州、四川 3 省茶园面积由 75 万公顷增加 141 万公顷，占全国增量的 45%，产量由 43 万吨增加到 119 万吨，占增量的

40%。根据《2022年中国茶叶产销形势报告》，2022年中国茶叶内销与出口合计278万吨，意味着当年茶叶产销过剩约有56万吨，过剩规模呈连年增长态势。2021年全国茶园开采率82%，尚有60万公顷未开采，待新增茶园进入开采期和丰产期，茶叶产能过剩可能更加突出，同质竞争将更为激烈。

第二，重种养、轻加工销售，农产品出来面临销售难问题^[13]。围绕产业扶贫，各地各级政府都制定系统帮扶措施、安排产业项目、投入大量资金、培育新型主体、建设生产基地，但重心主要在种养环节，对于产后加工、营销等环节关注得不够细致深入，当种养产品集中规模上市时，价格下滑、销售难问题凸现。各级政府也通过各类帮扶机制推动扶贫农产品进学校、进机关、进企业、进医院、进社区，一定程度上缓解了卖难问题。但期间部分地区部分扶贫农产品的价格偏离市场价格，甚至可能大幅高于同类同质产品，这也让产销对接有关帮扶措施面临新挑战。帮扶型产销对接行为究竟出于帮扶的考核压力，还是出于市场的产销动力，以及这种产销对接模式的可持续性都需深入观察。例如，部分国有企业通过自有平台、电商小程序等帮助贫困地区和对接帮扶地区销售扶贫农产品，但由于价格偏高而销售不佳，为此企业自己购置部分扶贫农产品作为员工福利进行发放。进学校、进机关、进医院的扶贫农产品也有类似问题。这类事实及后续影响不能选择性忽视，更应持续关注和高度重视。如果不再有对脱贫地区接续帮扶的政治考核压力，这种产销对接帮扶机制的可持续性将会面对重大挑战。

第三，西部乡村特色产业发展的路径依赖较为严重、市场化水平不足，对产业链供应链价值链统筹谋划不够，一定程度影响了特色产业的持续健康发展和提质增效。西部地区乡村特色产业快速发展得益于行之有效的脱贫攻坚制度体系、政策体系和工作体系，以及对于投入品、资金、技术、产销对接等系统支持，由此带来对政策支持等过度依赖问题，产业主体的能动性、创新性、市场化明显不足。例如，相当一部分的特色产业基地和乡村旅游资源是利用扶贫项目资金和政府投融资平台信贷资金进行建设的，建成后仍由投融资平台或者是组建二级机构进行经营管理，受产业选择、区位条件、经营能力、管理水平等影响，亏损经营乃至放弃经营、资产闲置或低效使用、偿债压力等问题逐步暴露，如何盘活闲置低效资产、推动乡村特色产业健康发展就成为摆在面前的重要大事。

2.4 乡村人居环境整治的实效性有待提升，整治提升过程的地域差异性和农民主体性亟须重视

乡村人居环境整治提升是乡村建设的重要内容。从新农村建设、脱贫攻坚到乡村振兴，通过持续不懈地努力，脱贫乡村的村容村貌和人居环境已有大幅改善，过去的非贫困乡村则成为现阶段乡村人居环境的短板弱项。

第一，西部乡村区域差异大，经济、社会、人文、生态、民族等问题交织，村容村貌和人居环境整治所面对的问题复杂多样，系统性改善提升乡村人居环境任务重、难度大。西部地区横跨“秦岭-淮河线”的南北自然分界线和“瑗瑗-腾冲线”（胡焕庸线）的东西人文地理分界线，既有农区也有牧区和农牧交错带，既有湿润区也有干旱半干旱区，自然地理、环境生态、人文特色等地域差异性和多样性，增加了农村厕所革命、生活污水处理、生活垃圾治理等的复杂性，采用单一、普适的模式可能会面临水土不服问题。目前，西部乡村的村容村貌和人居环境整治行动在一定程度上忽视了这种复杂性，往往是“千村一面”、“千村一案”、单一模式突进，推进难度大、矛盾多、实效性一般。尤其是西北地区缺水严重、牧区居住相对分散，农村改厕和垃圾处理等问题亟待妥善解决，人居环境改善的实际成效亟待提升。

第二，乡村人居环境整治过程中突出行政力量的推动作用，一定程度忽视了农民群众的主体性和能动性。现阶段，乡村人居环境整治提升主要依靠政府的规划、建设和投资，是一种自上而下、由外而内的行动，这种推进方式虽然具有独特的优势并取得一定成绩，但也有明显的局限性^[8]。例如，政府主导的规划建设方案可能与当地实际和农民需求相脱节，农民成为被动参与者或旁观者，集体参与度较低，能动性普遍不足，实施代价和交易成本过高、满意度却不高，容易激化矛盾、可持续性较差。而且，由于政府主导、以财

政投入为主,乡村人居环境整治将面临督察多、考核严、问责重等行政压力。为规避行政问责,基层政府更加倾向采取行政包办方式,多数通过招标第三方机构实施人居环境整治项目建设或者提供环境公共产品服务。西部地区的农户厕所改造、乡村保洁、生活垃圾和污水治理等普遍采用政府购买市场化服务的服务外包方式^[14]。问题在于,一是外包方提供的环境公共产品及服务侧重于从供给成本、实施便利度、监督考核等角度考虑,忽视了农民长期以来的生产生活习惯和对农民的宣传教育及组织动员,引发了不少矛盾;二是容易助长基层政府和市场主体的寻租行为;三是缺乏政府对建设或服务过程性结果性监督,存在建设中偷工减料、服务频次低和质量不佳、可持续较差等风险。

2.5 乡村要素外流仍在继续,反哺乡村建设的资金投入不足

资源要素向高效率地区、高效率部门流动是市场配置资源的重要机制。由于长期形成的城乡二元结构特征和区际发展水平差距,西部乡村的资源要素不断流向城市、流向东部地区,如西部各省份每年净流出数以百万计或千万计的农村劳动力,为东部长三角、珠三角的产业发展和城市建设等贡献力量,乡村资金也在通过农户储蓄、银行信贷等途径持续不断流向城市和非农产业。

伴随农业部门劳动节约型技术推广应用和劳动生产率大幅提升,农村劳动力总体仍是相对过剩,农业劳动力供需结构性矛盾日益显现,推进西部农村劳动力向城市和非农部门转移仍是今后一个时期的重要任务。但同时也需要关注西部乡村人力资本外流的“由乡村投资、由城市受益”问题,背后隐含着对乡村劳动力和乡村资本的多重汲取。规模仍在持续扩大的农村大学生群体,由乡村投资教育、毕业留在城市就业,即投资成本由乡村负担、收益由城市俘获,且大学生城市就业后购置住房仍在继续汲取极其有限的乡村资本剩余,如何扭转要素单向流动格局、促进要素城乡合理流动是亟待破解的难题。

与东部地区相比,西部地区乡村建设基础仍然薄弱,加上幅员相对辽阔,所需投资巨大,但同时经济发展水平相对滞后、财力极其有限,实际投入乡村建设的资金和资源远不能满足高质量、均衡性推进乡村建设的需要。例如,国家统计局数据显示,2022年西藏、青海、宁夏的一般公共预算收入都不足500亿元,甘肃仅908亿元,广西、贵州、云南、新疆也不足2000亿元,其公共预算收入用于维持政府基本运营可能都有困难,甚至还需要依赖于中央的转移性支付,而且部分西部省份政府负债重、还债压力大,加大对乡村建设的财政投入支持面临巨大压力,根本无力持续稳定增加地方性专项财政投入。

3 推进西部地区乡村建设的主要思路:协调处理好几组重要关系

西部地区乡村建设既有当下普适的共性特点,也有独具特色的地域特征;既有当前各地共同的难处,也有因经济社会和发展阶段差异形成的特殊困难。今后一个时期,高质量推进西部地区乡村建设需要协调处理好如下关系。

一要协调处理好乡村产业发展、人居环境整治和公共服务能力提升的关系。新时代的乡村建设是建成宜居宜业和美乡村,要让乡村立得业、适宜居、留住人。其中,发展乡村产业、实现产业兴旺是解决农村一切问题的前提,否则农民大量外出就业,“宜居”却无法居其所,防止“有村无民”“空心村”的建设浪费。但与东部相比,推进西部乡村特色产业健康发展困难更多、挑战更大。改善村容村貌和人居环境是乡村“宜居”和“农村美”的硬条件,系统提升乡村公共服务能力是软环境,二者不可偏废,是西部乡村建设不可或缺的内容。为此必须系统化推进乡村产业发展、人居环境改善和公共服务能力提升。

二要协调处理好政府与农民、政府与市场的关系。新时代的乡村建设是为农民而建、乡村振兴是为农民而兴,因此尊重农民意愿、依靠农民力量、为了农民利益是根本遵循^[15]。西部地区乡村建设要立足实际和农民需求,切实避免脱离农民意愿的“政绩工程”、去农民化的“包办工程”,应充分激发农民参与乡村建设的主动性、积极性和创造性,有效发挥政府、企业、村“两委”、村民等多元主体作用。这就要求在思想、理

念、行动上实现“真转变”“真落实”。在乡村产业发展、基础设施建设、公共服务供给等领域，要妥善处理政府与市场的关系。充分发挥市场配置资源的决定性作用是必须坚守的基本准则。产业发展需要尊重市场规律、坚持市场导向，解决好产后加工流通销售问题，系统谋划好产业链、供应链、价值链、利益链问题；基础设施建设和公共服务供给等也要借力市场，通过市场化机制激发多元市场主体的积极参与和协同发力。政府需要着力改善营商环境和政务服务，并以适当方式予以扶持帮助，同时避免大包大揽和过度干预。

三要协调处理好乡村建设、运营与管护的关系。过去的实践表明，乡村公共基础设施或产业基础设施“重建设、轻运营”，建而不用、建后用不好，导致资产闲置或低效使用；“重建设、轻管护”，过度使用或是较少使用，也都容易出现破坏毁损问题。因此，要科学布局乡村公共基础设施和产业基础设施等建设，引入市场主体，做好市场化运营，建立长效管护机制，高效、可持续利用乡村建设相关成果，最大程度发挥实际效用。

四要协调处理好系统推进、重点突破、循序渐进的关系。乡村建设涉及产业兴旺、生态宜居、治理有效等各领域各方面，因此需全面统筹、系统推进^[16]。乡村建设所需资源众多、投入巨大，需要充分考虑财力可持续和农民可接受、与发展阶段相匹配和与当地实际相适应，因此需循序渐进和重点突破。现阶段应着力抓好普惠性、基础性、兜底性民生建设，集中有限的资源优先建设促进生产、方便生活、利于生态的“三生”融合类项目，加快补齐薄弱地区和关键领域的乡村建设短板弱项。

4 扎实推进西部地区乡村建设的相关举措与建议

农村现代化是中国式现代化的内在要求和必要条件，建设宜居宜业和美乡村是西部地区实现“农业强、农村美、农民富”乡村振兴目标的应有之义。今后一个时期，西部地区乡村建设应遵循城乡发展规律和乡村建设规律，立足地方实际和农民现实需要，因地制宜、稳扎稳打、久久为功，实现乡村由表及里、形神兼备的全面提升。

4.1 加快补齐薄弱地区和关键领域的乡村公共基础设施短板

补齐乡村基础设施短板，缩小城乡间、区域间基础设施差距，是西部地区宜居宜业和美乡村建设的重要内容。其长期目标是实现城乡公共基础设施均等化和一体化，现阶段的主要任务应着力如下方面。

第一，统筹乡村振兴各类资源和项目，及时加大对脱贫攻坚期间被再度忽视的非贫困乡村基础设施建设。要坚持短期长期并重、数量质量并重、建设管护并重，高质量、适度超期规划和建设，系统改善提升路水电气网信等基础设施条件，补齐西部基础薄弱地区的乡村产业基础设施和公共服务设施短板。更加注重公共基础设施布局的研究和优化，提升建设质量、提高利用效率效益。根据农民生产生活需要，协同推进薄弱地区乡村资源路、产业路、旅游路和村内道路建设，促进城乡交通互联互通；合理布局电商、物流、交易市场等乡村产业基础设施建设；适度超前建设数字乡村等新型基建项目，逐步推进乡村基础设施数字化转型，促进生产-生活-生态“三生”空间优化和质量提升。

第二，加快建立乡村公共基础设施管护长效机制。可采取清单制方式，明确乡村公共基础设施产权归属、管护主体、管护责任、管护方式、管护经费投入及来源保障等^[17]，按照城乡一体化管护原则推动城市公共基础设施管护向乡村覆盖延伸。同时，加强规制建设与管护监督，创新体制机制，引导社会参与，稳步推进西部乡村新建公共基础设施和脱贫地区已建公共基础设施的有效管护和可持续利用。例如，制定乡村公共基础设施管护标准和规范、考核评价，将考核结果与管护经费拨付挂钩；适时引入市场机制，鼓励企业、社会组织、集体经济、村民等积极参与公共基础设施的运营和管护，探索村民自治、社会监督和政府考核相结合的管护机制，提高运营管护的质量和效率^[18]。

4.2 稳步推进城乡基本公共服务均等化

城乡基本公共服务均等化是西部地区乡村建设的突出难点，且短期内无法一蹴而就，因此既要积极有为、稳步推进，也要保有时间的耐心。现阶段，西部地区乡村建设主要对照国家基本公共服务标准，努力做好乡村基本公共服务内容不缺项、目标人群全覆盖、标准不高攀、投入有保障、服务可持续。

第一，强化乡村基本公共服务供给的县乡村统筹。实践经验表明，省域市域太大，乡镇和村范围又太小，在县域范围内推进公共服务均等化的操作性更强，风险更为可控，成本相对更低^[17]。要注重县城基本公共服务体系不断完善和能力持续提升，并推动向基层延伸、向乡村覆盖、向边远地区和低收入群体倾斜，着力解决关乎民生民心的问题。在学前教育 and 义务教育方面，应结合人口结构特征和城镇化趋势，优化公办学校学位供给，合理有序扩大城区镇区优质公办学位供给，在师资队伍、教学装备、经费保障等办学“软”条件继续推进标准化建设。在医疗卫生方面，可以试行定期派出乡镇卫生院、村卫生室的医师护士到县级或更高等级医疗机构进行脱产学习和轮训，多途径培养培训乡村医疗卫生人员队伍，逐步改善乡村卫生服务水平，不断提升县域内应对重大疫情或突发公共卫生事件的应急处置能力。在养老方面，统筹存量和增量的关系，增加乡镇、村级敬老院或社会福利机构等养老服务功能，支持县级养老服务机构建设改造，鼓励就近养老和互助式养老，通过发展职业教育和专业技能培训培养专业化的养老服务人员队伍。在确保乡村基本公共服务不缺项、全覆盖、可获得的基础上，系统提升公共服务供给质量和获取便捷度。

第二，在城乡基本公共服务标准统一和制度并轨过程中，需妥善处理部分农民群众感知的“非均衡”问题。当前城乡收入差异并未消除，在城乡医保并轨后医保费用实现统一标准，每年都在增长的医保费用对低收入农民群体影响较大。但城乡医疗资源配置并未因并轨而趋于均衡，乡村就近就医的医疗设施条件与城市相差依然较大。而且，医保统筹层次不高，部分农民跨区域务工，难以享受医疗待遇或者待遇打折扣。这些都影响了农民群众对标准统一和制度并轨的实际感知。为此，一方面，针对最低生活保障边缘群体等部分特殊低收入群体，考虑其人均可支配收入和政府财力，可给予适当补助，减轻这类刚性支出的压力；另一方面，力争在更高层级实行统筹，这也意味着在更高水平上实现城乡基本公共服务均等化，提升农民群众获得感、幸福感、安全感。

4.3 接续推动乡村特色产业的持续健康发展

产业振兴是乡村振兴的重中之重。西部地区要着力做好乡村“土特产”文章，做大做强富民特色产业，这是建设“宜业”乡村的重要载体。当前西部地区乡村产业振兴的首要任务是接续推进脱贫地区乡村特色产业的持续健康发展，进一步巩固拓展脱贫成果，切实防范因脱贫产业不可持续而引发的返贫风险。

第一，坚持因地制宜、因势利导，引导和支持西部脱贫地区做好“土特产”文章，发展好乡村特色产业。做好“土”字文章，即基于一方水土、开发乡土资源；在“特”字上做好文章，就是要突出地域特点、体现当地风情，打造消费者认可、具有独特竞争优势的产品；在“产”字上做好文章，就是建成产业、形成集群，全产业链升级、全价值链提升^[19]。这为西部乡村特色产业发展提供了根本遵循。而且，西部地区脱贫攻坚中的产业扶贫已经奠定了乡村特色产业发展基础。当前需要高度重视日益严格的土地用途管制，及其对脱贫地区乡村特色产业发展的深远影响。对新建的乡村特色产业，必须严守土地用途管制基本准则；对于已建的乡村特色产业，应通过特殊支持、例外安排，或给予“退林还耕”等纠偏的弹性时间表，避免“一刀切”而损害农民的基本利益、损伤发展乡村特色产业的积极性。

第二，系统谋划乡村特色产业的产业链、价值链、供应链、利益链问题，推动由依靠政府支持转向依靠市场引领，多措并举促进西部乡村特色产业的持续健康发展和提质增效。

在产业链延伸的纵向方面，可立足产业和产地实际，因地制宜发展特色农产品加工、保鲜储藏、物流销售等，特别要补齐农产品营销这一短板；横向方面，注重开发乡土产业新功能、乡村生态新价值，发展生态

观光、教育体验、休闲度假等，促进乡村一二三产业深度融合发展。过往成功和失败案例都表明，必须立足实际、尊重规律、适应本土化改造，要持续培育乡村特色产业的创新驱动动力，防止对已有模式和成功案例的照搬照抄。

在价值链提升方面，应立足西部“特色”优势，逐步推动由农产品价格竞争转向差异化竞争和功能性竞争，最大程度彰显农产品特色化、优质化和功能化，通过链条延伸、产业融合、业态创新、品牌建设等多维度系统性促进产业价值增值与转化实现。

在供应链建设方面，应加强和完善市场化导向的产销对接机制，重点解决好特色产业规模化量产后的加工销售问题。要充分利用好脱贫过渡期帮扶政策和东西协作机制，坚持以优质优价产品换取东部先行地区优质市场和帮扶机构市场，占领市场后要采取有效措施切实稳住渠道，防止市场“得而复失”。

在利益链构建方面，应注重构建紧密型长效利益联结机制，切实发挥乡村特色产业联农、带农、益农作用，共享产业链价值链建设成果。结合乡村产业特点，鼓励“企业+基地+农户”“企业+集体经济”“企业+合作社”“集体经济+农户”“合作社+农户”等发展模式，对集体经济、合作社等经营主体予以适当支持，同时要注重农民发展产业和创业能力的培养提升，防范资本代替农民、项目实施完成后利益联结就回到项目实施前等风险。

4.4 因地制宜实施体现农民主体性的乡村人居环境整治提升行动

中共中央办公厅、国务院办公厅先后印发《农村人居环境整治三年行动方案》《农村人居环境整治提升五年行动方案（2021—2025年）》，已经对农村厕所革命、生活污水和生活垃圾治理、村容村貌整治提升等进行全面系统的部署。现阶段农村人居环境整治提升乃至乡村建设需要立足当地实际和农民现实需求，秉承“自下而上、村民自治、农民参与”的原则，确保乡村建设尊重农民、依靠农民、为了农民。

乡村村容村貌和人居环境整治提升的关键在于：一是要充分考虑地域差异，因地制宜，不搞“一刀切”。例如，农村改厕技术和模式的选择，宜水则水、宜旱则旱，能入院的就入院，有条件的可入室，要立足当地实际，尊重农民意愿。积极改造和新建农村公共厕所、乡村旅游厕所，尤其是西北缺水地区公共厕所及其卫生问题。配套解决好农村厕所粪污处理和资源化利用问题。二是要符合农村特点和农民习惯，动员农民集体参与。既要有效发挥党建引领、政府主导的作用，更要充分地发挥农民主体性和参与性、多元主体共建的作用。要激发农民参与的主动性、积极性和创造性，特别要强调乡村精英的积极参与，变外部动力为农民群体性的内生动力^[20]。要发挥好村“两委”的宣传教育和督促监督作用，倡导文明健康、绿色环保的生活方式，引导农民移风易俗、做好垃圾分类、逐步养成文明习惯。引导和支持集体经济组织、合作社、农民等全程参与人居环境相关规划、建设、运营和管理，承接本地人居环境改善和后续管护工作。三是要妥善处理村庄规划问题。要把村庄规划摆在重要位置，但也要统筹考虑基层乡镇、行政村的规划资金来源问题。要借助外部大脑的智慧，也要引入“土专家”和农民的参与；要注重保留乡村特色风貌和乡土味道，各美其美，严格规范村庄撤并，切实防止盲目大拆大建；要高度重视土地属性和用途管制。要有效防范村庄规划成为基层的巨大负担，避免变成“纸上画画”“汇报话话”却无法落地的形式主义。要采取有效举措为农民赋利、向农村赋权、给农民赋能，激活乡村建设的内生动力。

4.5 加大对西部地区乡村建设的政策支持

西部地区乡村建设短板多、任务重，所需投入巨大，同时因脱贫攻坚实践和探索形成的新成果、新事物，需要中央给予财政投入支持和政策改革创新试点支持。一是中央预算内乡村建设投资可以适度向西部薄弱地区倾斜，根据实际需要合理增加西部地区乡村建设的以工代赈项目。二是针对中央、省级“三农”和乡村振兴领域的各类各项资金和项目，可以允许在一定领域和范围进行统筹整合。三是在农村宅基地、建设用地的整治盘活利用方面，建议选择部分地区作改革试点探索，优先保障乡村建设行动重点工程民生工程的合

理用地需求。四是在乡村人才培养和使用方面,结合乡村建设和乡村振兴实际需要,在职业教育等领域给予西部相关院校特殊培养政策。通过政策引导和支持,鼓励高素质人才扎根乡村,服务“三农”和乡村振兴。在更高层次统筹加大乡村建设相关的科技研发、联合攻关、集成示范、推广应用等力度。

参考文献

- [1] 国务院. 中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议 [N]. 经济日报, 2020-11-04 (6).
- [2] 新华社. 中共中央办公厅 国务院办公厅印发《乡村建设行动实施方案》[J]. 中华人民共和国国务院公报, 2022 (16): 5-11.
- [3] 彭亮, 高维新. 新时代中国乡村振兴的研究进展、热点及展望: 基于 CiteSpace 的文献计量分析 [J]. 世界农业, 2020 (5): 76-84.
- [4] 豆书龙, 周静, 董慧妹. 新世纪以来中国数字乡村研究的发展脉络和展望 [J]. 西北农林科技大学学报 (社会科学版), 2024 (1): 49-61.
- [5] 王晓莉. 中国百年乡村建设的历史沿革与有效性初探 [J]. 行政管理改革, 2021 (4): 59-68.
- [6] 周立. 乡村建设百年探索与崭新图景 [J]. 人民论坛·学术前沿, 2022 (15): 55-61.
- [7] 王景新. 乡村建设的历史类型、现实模式和未来发展 [J]. 中国农村观察, 2006 (3): 46-53, 59.
- [8] 卢丛丛. 行政替代自治: 乡村振兴背景下乡村建设的实践困境 [J]. 地方治理研究, 2022 (2): 41-52.
- [9] 萧子扬. 迈向 2035 的乡村建设行动: 何谓、为何与何为: 基于百年乡村建设连续统的视角 [J]. 农林经济管理学报, 2021 (1): 1-9.
- [10] 姜长云. 共同富裕导向下的乡村振兴: 发展、建设与治理 [J]. 行政管理改革, 2022 (10): 13-22.
- [11] 国务院新闻办公室. 人类减贫的中国实践 [M]. 北京: 人民出版社, 2021.
- [12] 李辉. 巩固拓展脱贫攻坚成果的产业帮扶类型与成效: 以鄂西南少数民族自治州脱贫村产业帮扶为例 [J]. 南京农业大学学报 (社会科学版), 2022 (6): 34-46.
- [13] 董瑞昶, 汪力斌. 从产业扶贫到产业振兴: 政策转向与实践困境: 基于 D 村脱贫产业的考察 [J]. 山西农业大学学报 (社会科学版), 2022 (6): 92-99.
- [14] 石欣欣, 胡纹, 孙远赫. 可持续的乡村建设与村庄公共品供给: 困境、原因与制度优化 [J]. 城市规划, 2021 (10): 45-58.
- [15] 向德平, 张坤. “乡村建设学派”的理论与实践及对乡村振兴的启示 [J]. 中国农业大学学报 (社会科学版), 2023 (3): 138-151.
- [16] 何慧丽, 王思贤. 六位一体: 新时期“实施乡村建设行动”的系统性阐释 [J]. 中国农业大学学报 (社会科学版), 2022 (1): 46-61.
- [17] 张红宇, 周二翠. 宜居宜业和美乡村建设: 现实基础与实现路径 [J]. 中国农村经济, 2023 (9): 36-47.
- [18] 黄祖辉, 傅琳琳. 我国乡村建设的关键与浙江“千万工程”启示 [J]. 华中农业大学学报 (社会科学版), 2021 (3): 4-9.
- [19] 习近平. 加快建设农业强国 推进农业农村现代化 [J]. 求是, 2023 (6): 4-17.
- [20] 黄家亮. 赋利赋权赋能: 农民参与乡村建设的动力再造 [J]. 江苏社会科学, 2023 (2): 97-104.

The Challenges and Recommendations for Promoting Rural Construction in Western China

ZHU Mande CHENG Guoqiang

Abstract: Rural construction is a crucial task of the rural revitalization strategy in China. Nowadays, rural construction in Western China is the biggest shortcoming and the most difficult task. Compare with Eastern and Central China, rural construction in Western China is still faced a series of outstanding problems, such as imperfect rural public infrastructure and heavy task for supplementing infrastructure shortcomings, insufficient rural public service capacity and high difficulty for promoting equalization of basic public services, weak rural industrial foundation and many challenges for achieving the healthy development of poverty alleviation

industries, continuous outflow of rural elements and limited public financial investment, as well as ignoring rural regional difference, farmers' subjectivity, and measures' effectiveness in rural environment. Adhering to regularity of urban-rural development and rural construction, it's necessary to learn the experience of "Zhejiang's Green Rural Revival Program", which based on the characteristics of western region and needs of the peasants. It requires to improve the completeness of rural infrastructure, enhance convenience of rural public services, sustainability of characteristic industries, and comfort of settlements environment and happiness of farmers. It also needs special and effective assistance measures to support rural construction in Western China, to construction a powerful agricultural country with Chinese characteristics and a powerful socialist modernization country.

Keywords: Rural Construction; Rural Infrastructure; Public Service Capacity; Rural Characteristic Industries; Rural Living Environment

(责任编辑 李 辉 张雪娇)