

# 如何建设宜居宜业的美丽乡村

本期嘉宾

国务院参事室原副主任  
中国人民大学农业与农村发展学院副院长  
中央党校经济学教研部副教授  
南京农业大学金善宝农业现代化发展研究院研究员  
中国建筑材料流通协会会长  
北京帝海集团总裁

蒋明麟  
郑风田  
汪彬  
朱娅  
秦占学  
李小明

主持人

经济日报社编委、中国经济趋势研究院院长

孙世芳

## 从建设到管护,仍有不少薄弱环节

**主持人:**党的十八大以来,乡村基础设施和公共服务建设、人居环境、信息化建设等都有明显改善。然而,放在全面建设社会主义现代化国家大背景下,乡村振兴仍然任重道远。当前,乡村建设主要存在哪些短板?

**蒋明麟:**乡村建设要高度重视农房建设和环境整治。农房建设方面,一些地方对农村危房和抗震等级不足的农房进行改造加固问题重视不够;部分农民集中居住区和中心村的规划和配套建设不合理,造成农民生产生活不便;此外,现有农房和新建农房在建筑节能方面重视不够,农房建筑能耗高,同时由于农村能源结构调整较慢,污染物排放量较大,生态环境受到影响。

环境整治方面,部分地区在生活污水处理、生活垃圾处置方面仍缺乏有效措施。生活污水未经处理或只经过简单沉淀就直接排

到自然河流或池塘,是否达标缺乏必要的管理和检测,影响地表水和地下水的水质。生活垃圾仍未达到分类处置、回收利用的要求,有些地区虽然制定了“村收集、镇集中、县处置”的措施,但基层经常因缺乏必要的运营经费,致使执行效果大打折扣。

**汪彬:**基础设施覆盖面不够广和整体规划不足问题值得关注。基础设施覆盖面不够广、不够均衡,与乡村人民对美好生活的诉求不相适应。比如,乡村的厕所配置不均衡。尽管各地都在搞厕所革命,但是改造重点放在县城、旅游景区,一些地区甚至搞面子工程,比拼厕所的豪华程度,造价十几万元的厕所屡见不鲜。而行政村、自然村的现代化公共厕所数量不足,有些地区光拆早厕,不建新厕,有些乡村没有安排人力和物力加以保障,新厕建好后的管理、维护、卫生保洁成了问题。乡村道路硬化

存在不足。乡间小道、机耕路的硬化率要提高,随着汽车普及,拓宽通村路、建设乡村停车场也势在必行。村庄的亮化工程不足。行政村、自然村的道路灯光覆盖率不够,影响村民的出行安全。

乡村基础设施建设缺乏整体、长远规划。以南方丘陵地区为例,传统的乡村集聚力点通常比较集中,老旧房的采光、朝向很不理想,通村公共道路拥挤、狭窄,许多村民对于住房和交通改善需求很迫切。未来,中国的乡村是何种面貌?是否符合新时代农民的需求?我们在当下就应该对于这些问题进行深入思考,不断明晰乡村定位,完善规划。

**李小明:**乡村建设过程中,“重建设、轻管护”问题比较突出。近年来,农村水电路网等基础设施逐步完善,但其管护一直严重缺位。管护主体不明、标准不清、经费不足等直接影响农村建设项目长期有效运行。以路网建设为例,随着交通基础设施建设不断推进,路网结构趋于合理,但是由于对养护重视程度不够,交通设施普遍损耗严重,造成浪费。

田间道路硬化、村内道路硬化、行政村到自然村道路硬化,远高于北方村庄。这种差别可能是由于村庄形态不同造成的。我国南方村庄是行政村由多个自然村组成的分散型小村庄,北方则是行政村与自然村一体的集聚型大村庄,因此南方对行政村与自然村之间道路硬化需求更强。

不同村庄类型的需求各有侧重。特色保护类村庄和城郊融合类村庄对生活垃圾整治需求较强,撤并搬迁类村庄对生活废水排放需求较强,集聚提升类村庄对道路硬化需求较强。

基础设施的外部性效应,吸引社会资本参与。

当前,乡村基础设施建设已有一定基础,未来要力求精准,弥补短板。建议重点做好农村地区的水、电、气、路、网络等基础设施补短板工程,加强村级客运站、文化体育和公共照明等服务设施建设。充分运用新一代信息技术,推动农村千兆光网、5G、移动物联网与城市同步规划建设,建设数字乡村。

**秦占学:**让数字经济为乡村建设赋能。通过物联网等技术对农村建材家居产品生产、流通、加工、销售的全产业链环节进行智慧监管,落实在产品质量安全日常监管、检验检测、追溯预警、应急管理上的应用。

同时,充分开发农村居民消费潜力,让农村消费者“能消费”“愿消费”“敢消费”“便消费”,以消费需求带动乡村建设。促进乡村产业振兴,增加就业,提高居民收入,保障能消费;通过提供优质产品供给和政策补贴,让居民愿消费;通过诚信体系建设,提升产品质量,让其敢消费;提升乡村地区数字、网络建设覆盖率,通过渠道下沉,加快完善末端配送服务网点建设,让农村居民享受便捷、现代、高效的消费体验。

等问题,大多因为缺乏科学规划的引领。因此,迫切需要大量既具备专业知识又熟悉农村情况的乡村规划师、设计师、建筑师,以及掌握传统建筑建造技术的建筑工匠等人才。目前,我国乡村规划师制度逐步探索建立,成都于2010年率先建立乡村规划师制度,明确每个乡镇配备一名乡村规划师,现已实现全域乡村规划师全覆盖。2019年,自然资源部出台有关文件,提出建立驻村、驻镇规划师制度。但总体而言,乡村规划建设人才匮乏。应进一步完善乡村规划师制度,鼓励引导规划设计机构下乡;对熟悉乡村的规划师、建筑师、设计师及团队服务乡村建设,在个人所得税等方面给予减免;建立传统建筑工匠保护和师承机制,有效培育年轻人才。

加大人才保障力度要坚持培养与引进相结合,引才与引智相结合,健全向农村基层倾斜的人才激励机制,建立城市人才定期服务乡村机制,激发人才创新创业创造活力,打造一支引得进、留得住、用得好的乡村建设生力军,为实施乡村建设行动提供智力支撑。

“十四五”规划和2035年远景目标纲要提出,把乡村建设摆在社会主义现代化建设的重要位置,优化生产生活生态空间,持续改善村容村貌和人居环境,建设美丽宜居乡村。

目前,乡村建设存在哪些短板?农民对乡村建设有哪些期盼?如何把乡村建设好?中经趋势研究院对125个村庄开展调研,并邀请专家进行探讨,以期更好地推进乡村建设,实现山青水绿,宜居宜业。

## 一线调查

当前我国乡村建设状况如何?为了更好地服务我国乡村振兴战略全面实施,经济日报社对16个省份的125个村庄的乡村建设情况开展调查。数据显示,当前我国乡村基础设施建设和公共服务日趋完善,村民基本生活保障得到极大改善,村民参与乡村建设的热情高,为我国实现从脱贫攻坚向乡村振兴平稳过渡打下坚实基础。

调查发现,我国村庄的基础设施建设日趋完善,公共服务整体情况较好。道路交通、路灯、公共厕所、卫生医疗、农业用水、教育设施等都得到了关注和支持。以道路交通为例,村庄交通通达率有所提高,调查村庄的主干道路宽度平均为5.59米,村内硬化道路占全村道路总长度的比重平均为59.9%;村内通客运班车或公交车数量平均5辆,有90.4%的受访者认为与过去相比,近5年来村里公共交通越来越便利。公共服务供给水平也得到了一定的加强,居民获得医疗、养老、金融、就业等服务更加便利。

村民基本生活保障得到有效改善。通过对村民生活情况分析发现,近年来村民的基本生活保障、住房及宅基地、人居环境均得到改善。调查数据显示,当前村民饮水、用电、做饭、取暖等基本生活保障情况较好,调查样本中有88.8%的村庄用水充足;全村用电照明户户数占村庄总户数的比例平均为84.5%;村民家庭做饭主要使用的燃料中,71.0%的村庄使用煤气;全村通宽带网络(家中能够联网)的户数所占比例平均为54.6%。总体来说,近年来村庄在村民基本生活保障方面得到了极大改善,但仍有进步空间。

住房及宅基地使用方面的调查数据显示,当前村庄的人均宅基地面积为59.03平方米,93.6%的村庄住房和宅基地面积可满足村民正常生活需要,16.8%的农户在村庄拥有2套住房。但存在宅基地闲置浪费现象,部分住宅闲置时间较长,其中5.3%的房屋长期无人居住。此外,53.6%的村庄中村民具有出租闲置宅基地意愿,34.4%的村庄中村民愿意出卖闲置宅基地,出租意愿高于出卖意愿。

乡村规划较为细致且村民的参与程度较高。对乡村规划情况分析发现,部分村庄在进行乡村规划时较为详细,村民对村庄规划的参与程度比较高,村民更关心生活改善类问题。调查数据显示,乡村规划基本情况方面,67.2%的村庄目前有乡村规划。村民普遍认为乡村规划需要上层政府帮助,大部分受访者认为目前村庄的整体情况还有较大的进步空间。

在村民参与村庄规划方面,64%的村庄制定村庄规划过程中有村民参与,主要采取公示规划方案、规划人员对村民进行现场讲解、召开村民代表大会、对规划方案进行民主投票等方式保证村民参与。在乡村规划中较多的村民更关心生活情况改善、基础设施和公共服务、乡村环境改善等与村民生活生产更为密切的问题。

### ——村民对乡村建设的期盼——



## 让农民有更多获得感、幸福感、安全感

**主持人:**乡村建设的主体是农民,乡村建设是为了农民,要注重加强普惠性、基础性、民生建设。当前,农民对乡村建设有哪些期盼?

**郑风田:**我们通过开展实地调查发现,当前,道路硬化和就业创业是农民最急需的基础设施和公共服务。具体来看,村民最急需的前三项基础设施分别是田间道路硬化、公

共交通和村内道路硬化,其次为行政村到自然村道路硬化、养老院、路灯、图书馆等。公共服务方面,村民对就业创业培训最为期盼,医疗卫生和公共教育次之,社会保险、住房保障、文化体育方面也有所需求。

农民的需求存在地域差异。南方村庄对道路硬化的需求更强,调查显示,南方村庄最急需的前三项基础设施(或公共服务)依次为

## 找抓手、补短板,因地制宜精准发力

**主持人:**下一步乡村建设要充分考虑村民需求,着重解决突出问题。请为乡村建设出谋划策,提出一些具体建议。

**蒋明麟:**要把解决农村农房建设和农村环境整治纳入基本建设的总体安排之中。为做好农房建设,建议重点抓好以下几项工作。一要加强农房建设的质量管理,把农房建设纳入国家建筑工程质量体系和建筑工程监管体系之中,尤其注重对农村危房和抗震系数不达标的农房进行全面排查,做出改建加固工作的计划安排,并在国家财政资金上给予重点倾斜。二要在保障安全的前提下提升农房建造水平,重视农房建筑节能工作,提倡安装使用节能门窗,同时大力促进建筑设计和建筑建造企业,开发适合不同气候条件的装配式农房建筑,并积极推广应用。

做好农村环境整治,重点要抓好以下工作。建议在指导思想加强农村环境治理的主动性,变“事后治污”为“事前防污”,并据此

制定切实可行的措施。建议加大对农村环境污染治理的投入力度,严格保障资金的调配、使用和监督。建议把环境保护工作延伸到广大农村农户,加强污染源源头管理和处置,因地制宜制定污水和生活垃圾的收集、装运及处置办法。建议做好监督管理工作,设置环境卫生管理员岗位,负责污水排放和生活垃圾收集管理监督工作。建议做好环境保护宣传工作,鼓励广大农民共同建设美丽家园。

**汪彬:**乡村规划、乡村建设、基础设施维护都需要财力作为支撑,建议通过以下三种途径保障稳定的资金投入。一是加大财政资金倾斜,设置农村现代化和基础设施补短板等专项资金。二是利用金融工具和手段,通过政策性银行为乡村建设提供金额大、利率低、周期长的稳定贷款,通过发行地方政府债券补充建设资金。三是通过政府引导撬动民间投融资。比如,探索乡村公共设施建设与乡村旅游产业发展相衔接,充分发挥乡村基

## “一张蓝图绘到底”

**主持人:**乡村建设要坚持规划引领,强化统筹布局,凝聚各方力量。下一步乡村建设应当如何做好规划?

**汪彬:**要在明确总目标和总路径的基础上,科学统筹生态、农业、居住等功能空间,明确各类空间的管理边界。编制县级国土空间规划,做好乡镇、行政村、自然村的村庄总体布局分类工作。坚持“农业现代化与农村现代化一体设计、一并推进”原则,树立“城乡融合、一体设计、多规合一”的理念,启动实施农业农村现代化规划,编制实用性村庄规划方案,力争实现村庄规划全覆盖。

**秦占学:**乡村规划要突出乡村特色、地域特色、民族特色,把特色村镇建设放在乡村振兴战略大局中去谋划和部署。找准镇镇定位,在村镇保护、文化传承、产业支撑、突出特色上下更大功夫,形成特色资源保护与村镇发展的良性互促机制。

**李小明:**乡村建设规划要坚持先建机制、后建工程。围绕“共谋共建共管共评共享”理念制定相关工作机制。推行政府

组织领导、村委会和村民发挥主体作用,规划编制人员负责技术指导的乡村建设规划编制机制。此外,探索建立符合农村实际的规划审批程序。加快完善村庄建设规划审批机制,进一步缩短审批时间,避免机械套用城市规划审批程序。

同时,建议对城乡基础设施进行统一规划、统一建设和统一管护。统一规划是以市县域为整体,统筹设计城市路网和水、电、讯、污水垃圾处理等设施。统一建设是健全分级分类投入机制,政府主要抓道路、水利等公益性设施,市场主要着力于供电、电信和物流等经营性设施。统一管护是区分公益性设施和经营性设施,由产权所有者建立管护制度,落实管护责任、保障设施长期发挥效益。

**朱娅:**科学编制、执行乡村规划是乡村建设的重点和难点,实施乡村规划需要专业人才。一段时期以来,在乡村建设中出现了贪大求洋、大撤大并、大拆大建、照搬城镇、千村一面