

智库圆桌(第57期·总176期)

# 绘就和美乡村新画卷

乡村建设是实施乡村振兴战略的重要任务,也是国家现代化建设的重要内容。党的十八大以来,随着农村人居环境整治深入推进,各地乡村面貌发生巨大变化。2013年“美丽乡村”创建活动启动,党的十九届五中全会提出实施乡村建设行动,党的二十大报告首次提出“建设宜居宜业和美乡村”。本期特邀专家围绕相关问题进行研讨。

## 乡村建设不断提质升级

我国乡村建设经历了怎样的发展历程?



张海鹏(中国社会科学院办公厅副主任、中国农村发展学会副会长):早在上世纪20年代至40年代,我国就开始了乡村建设的理论和实践探索,而以国家力量推动乡村建设则是在新中国成立后。迄今为止,乡村建设经历了萌芽起步、初步探索、快速发展和深入推进四个阶段。

新中国成立至改革开放前是萌芽起步阶段。在重工业优先发展战略下,乡村发展的基础条件薄弱,但通过一定的体制机制建设,也使乡村面貌发生了变化。初步搭建起服务农业生产和农民生活的公共服务体系,在全国范围内开展大规模农田水利建设,农田灌溉面积增加至6.7亿亩。

改革开放至20世纪末是初步探索阶段。家庭联产承包责任制极大调动了农民生产积极性,激发出发展乡村、建设乡村的热情。农民住房条件显著改善,人均住房面积从1978年的8.1平方米提高到1998年的23.7平方米。1998年党的十五届三中全会通过《关于农业和农村工作若干重大问题的决定》,提出到2010年建设有中国特色社会主义新农村的奋斗目标。国家加大对农业的投资力度,相继实施农村电网改造、村村通、乡乡通等工程,极大推进了安全饮水、道路、供电等农村基础设施建设。

与家庭联产承包责任制改革相适应,乡村治理也取得积极进展。1982年新宪法明确“城市和农村按居民居住地区设立的居民委员会或者村民委员会是基层群众性自治组织”,建立村民委员会的试点工作在全国范围内开展。1998年村民委员会组织法正式颁布实施,为全面推进村民自治提供了法律保障。截至1998年底,共确定村

民自治示范县(市、区)488个,示范乡镇10754个,示范村20.7万个,占村委会总数的25%，“乡政村治”治理格局基本形成。

进入21世纪,我国初步具备工业反哺农业的条件,乡村建设进入快速发展阶段。2000年开始逐步推行农村税费改革,财政对“三农”投入力度进一步加大,乡村建设进入新阶段。2003年中央财政“三农”投入是1998年的2.2倍,2003年至2012年,财政投入年均增长21%。

随着财政对“三农”投入的增加,一系列强化农村公共服务供给的政策措施陆续出台。党的十六届五中全会提出建设社会主义新农村的重大历史任务,并明确了“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的总体要求。党的十七大报告进一步提出“统筹城乡发展,推进社会主义新农村建设”,把农村建设纳入国家建设全局之中。建设社会主义新农村成效显著,农村基础设施和公共服务水平、农民生产生活条件和人居环境明显提升。截至2012年,通公路的建制村占全国建制村总数的99.55%,开展互联网业务的行政村占87.9%,农村自来水普及率达65%,卫生厕所普及率达72%,生活垃圾无害化处理率为29.4%。

党的十八大以来,乡村建设深入推进。新农村建设的显著改善了村庄面貌,但乡村建设仍然落后于整个国家发展的需要,村庄布局、基础设施、生态环境保护、村庄治理等方面还有很大改善空间。党中央把乡村建设摆在更加突出的位置,作出一系列重大部署。2013年中央一号文件首次提出“努力建设美丽乡村”奋斗目标,2015年中央一号文件提出“中国要强,农业必须强”“中国要富,农民必须富”“中国要美,农村必须美”目标,并发布《美丽乡村建设指南》。建设美丽乡村更加注重生态环境保护,在实践上实现

了对社会主义新农村建设的升华。

2017年,党的十九大报告提出实施乡村振兴战略,这是对农村发展战略的再提升,成为全面推进乡村建设的行动纲领。党的十九届五中全会提出实施乡村建设行动,2021年、2022年中央一号文件作出具体部署。《乡村建设行动实施方案》进一步明确了乡村建设建什么、怎么建、建成什么样,搭建起乡村建设政策的“四梁八柱”。国家对“三农”的投入持续增加,乡村建设标准和水平显著提高,农村基础设施提档升级,人居环境整治取得积极成效,精神文明建设进一步加强,乡村治理方式逐渐多元化。截至2022年,全国农村自来水普及率达87%,农村地区互联网普及率超60%,生活污水治理率达31%以上,村级综合性文化服务中心覆盖率达96%,累计创建全国乡村治理示范乡镇199个、示范村1992个,积分制、清单制、数字化等治理方式全面推广。

党的二十大报告首次提出“建设宜居宜业和美乡村”,2023年中央一号文件作出具体部署。面对新时代新征程新任务,要把农民对美好生活的需要与建设农业强国、全面推进乡村振兴、实施乡村建设行动统筹起来,立足城乡融合发展新格局,顺应乡村人口流动变化新趋势,优化村镇布局规划,统筹乡村基础设施和公共服务体系建设,突出实效改进乡村治理,推动建设美丽宜人、业兴人和的社会主义新农村。



农村重点领域基础设施建设情况如何?

韩杨(国务院发展研究中心农村经济研究部研究室主任):农村基础设施作为农村公共产品的重要组成部分,在改善农村生产、生活、生态等方面发挥着重要作用。从2013年中央一号文件提出“努力建设美丽乡村”到2023年中央一号文件提出“建设宜居宜业和美乡村”,十年间,我国乡村建设持续推进。

在农业生产领域,高标准农田、水利灌溉等公共基础设施建设持续推进,截至2022年底,全国已累计建成10亿亩高标准农田,占耕地面积的52%,稳定保障1万亿斤以上粮食产能;农田有效灌溉面积10.37亿亩,占耕地面积的54%,现有大中型灌区7000多处,有效灌溉面积5.2亿亩,占耕地面积的27%,生产的粮食约占全国粮食总量的50%,农业生产水平不断提高,为稳定粮食产量、保障粮食安全奠定了基础。

在农民生活领域,公路、电力、通信、供水、互联网等公共基础设施逐步完善,为农民过上现代生活提供了便利条件。从交通与物流建设来看,我国农村公路硬化率达90.2%,基本实现了具备条件的所有乡镇和建制村通硬化路,95%以上的农村公路达到四级及以上标准。电力方面,农村电网基础设施持续改善,供电服务水平进一步提高,电网供电可靠率99.8%,农业农村电气化率35.2%,用电条件显著改善。网络基础设施方面,农村宽带接入用户1.76亿户,农村地区互联网普及率为61.9%,5G网络实现了重点乡镇和部分重点行政村全覆盖。农村自来水普及率87%,供水保障水平显著



农村基础设施建设步伐加快

提升。在农村生态领域,垃圾处置、污水处理率逐步提高,农村人居环境明显改善。农村生活垃圾进行收运处理的自然村比例超90%,生活污水治理水平提升,95%以上的村庄开展了清洁行动,村容村貌明显改善,卫生厕所普及率超73%。

尽管农村基础设施建设取得明显成效,但与城市相比,与“宜居宜业和美乡村”目标相比,仍存在短板和薄弱环节。数据显示,2013年至2022年我国乡村常住人口从6.3亿人降至4.9亿人,村委会从58.9万个降至48.9万个。当前和今后一个时期,在协同推进以人为核心的新型城镇化战略和乡村振兴战略的背景下,我国乡村人口仍将持续流向城镇,伴随乡村常住人口减少,村庄数量也在减少。

乡村集生产、生活、生态等功能于一体,科学合理规划布局乡村基础设施建设,既要考虑基本实现农业现代化目标的需要,也要避免资源闲置与浪费,建议着重关注以下几个方面。

农业生产领域,关注水利灌溉和宜机化农田基础设施建设不足问题。有些地区节水灌溉基础设施不足,部分灌区支渠到农田“最后一公里”尚未打通;有些地区农田机耕路建设还不完善。

农民生活领域,关注路、网、水等公共基础设施建设及维护的薄弱环节。少数地区村庄内主干道狭窄,人口密集村消防通道建设和交通安全防护设施需加强;农村偏远地区网络基础设施建设不足,需提高接入互联网能力;农村供水工程建设运行和管护尚不健全,水质有待提高。

农村生态领域,关注清洁能源、生活垃圾和污水处理等公共基础设施存在的短板。农村生活用能清洁化水平不高,需统筹多种能源清洁化利用协同发展;有些地区农业废弃物和生活垃圾缺乏统筹处置,垃圾分类转运和处理比例不高,污水处理和利用和管护的长效机制尚不健全。

## 千村未来万村共富全域和美

促进经济发展,打造村民共同富裕。建设宜居宜业和美乡村,产业兴旺是基础。安居乐业密不可分,只有经济充分发展特别是推动乡村建设与发展相融合,才能提供有吸引力的就业机会,留住年轻人,带动更多农民实现就近就地就近创业就业。河北省灵寿县作为山区县、老区县和曾经的国家扶贫开发工作重点县,村民收入主要来源是种植和养殖。随着农村人居环境质量和水平不断提升,交通基础设施持续改善,该县大力推进休闲农业和乡村旅游发展,不断加大了对食用菌、葡萄、猕猴桃等特色农业扶持力度,打造集休闲、观光、采摘为一体的以农促旅、以旅兴农模式,推动乡村旅游快速发展。乡村旅游成为当地农民增收致富的主导产业,进一步推动了和美乡村建设。

健全体制机制,确保任务落地见实效。建设宜居宜业和美乡村是一项系统工程,需要多部门、多层次协调联动,各地需从实际出发,凝聚推进乡村建设的强大合力,以责任落实推动政策落地。江苏省以农村人居环境整治三年行动为基础,全面构建统筹协调、分类施策、奖惩并举的工作体系,充分发挥省农村人居环境整治联席会议统筹协调作用,不断健全多部门协同联合、多领域协同发力、多环节协作配合的工作体系。通过制定《江苏省生态宜居美丽乡村示范建设评价实施办法》,编印示范建设评价指标计分细则,逐年提高农村人居环境相关指标在乡村振兴工作考核中的权重。

加强宣传引导,推动全民参与发力。建设宜居宜业和美乡村,需要激发农民积极性、主动性、创造性,让其成为参与者、建设者和受益者,实现全民参与、共建共享。在全国推广的“爱故乡·村歌计划”,是创新宣传引导方式的一次实践探索。在村歌创作过程中,不仅吸引了新老村民、乡村干部共同讨论,还通过网络渠道吸引在外工作生活的村民、社会人士以及专业音乐人员等更多人群关注,从而以村歌为媒介,形成了多元主体共同参与的共治共享共建新局面。

建设宜居宜业和美乡村是一项长期任务,各地在学习借鉴相关好做法好经验的同时,要不断探索规律,改进完善方式方法,努力将农村打造成农民就地过上现代生活的幸福家园。

一是既积极作为,又量力而为。综合考虑推进速度、财力承受度和农民接受度等,一件事情接着一件事情办,一年接着一年干,不搞大拆大建和重复建设,科学把握建设的节奏和力度。二是既形成一批可复制可推广的共性经验,又因地制宜,尊重差异性。在总结经验的基础上,进一步挖掘本村的历史文化、风土人情、传统习俗、美食小吃等,提升和美乡村建设的文化品位,彰显地方特色和韵味。三是既要塑形,又要铸魂。在重视经济发展、改善农村人居环境的同时,更加注重精神文明建设。创新农村精神文明建设的抓手、平台和载体,大力弘扬社会主义核心价值观,不断推动优秀乡村文化创造性转化、创新性发展。

### 截至2022年末



建设宜居宜业和美乡村,各地进行了哪些有益尝试?

卜靖(中国宏观经济研究院研究员):近年来,各地把建设宜居宜业和美乡村作为实施乡村振兴战略的重要抓手,统筹资源要素,汇聚各方力量,逐步探索形成一批典型经验做法。

坚持规划先行,实现一张蓝图绘到底。建设宜居宜业和美乡村是一篇大文章,必须有效发挥科学规划的战略引领作用,滴水穿石,久久为功。2003年,时任浙江省委书记的习近平同志在广泛深入调查研究基础上,立足浙江省情农情和发展阶段特征,作出了实施“千村示范、万村整治”工程(“千万工程”)的战略决策,在浙江近4万个村庄中选取1万个左右的行政村进行全面整治,把其中1000个左右的中心村建设成全面小康示范村。20年来,“千万工程”持续发力,层层递进。村庄整治范围从最初的“千村示范、万村整治”,推广到全省所有行政村;整治内容从以村庄环境综合整治为重点,扩展到以美丽乡村建设为重点,再到现在进入以推进和美乡村建设为主线的“千村未来、万村共富、全域和美”阶段。

## 农村基本公共服务提标扩面

在农村公共服务和乡村治理方面,取得了怎样的成效?



张灿强(农业农村部农村经济研究中心乡村治理与社会文化研究室主任、研究员):农村教育、医疗、养老等基本公共服务是满足广大农民群众美好生活需要的重要因素,是全面推进乡村振兴的重要方面。实施乡村建设行动,要在推进城乡基本公共服务均等化上持续发力,注重加强普惠性、兜底性、基础性民生建设。

近年来,我国农村基本公共服务提标扩面,推动改革发展成果更多惠及农民群众。县域义务教育基本均衡发展全面实现,全国99.8%的义务教育学校(含教学点)办学条件达到基本要求,中小学(含教学点)联网率达100%,切实保障了进城务工人员随迁子女平等接受义务教育。覆盖城乡的基层医疗卫生服务体系基本建成,截至2022年末,全国建有乡镇卫生院3.4万个,村卫生室58.8万个,乡村两级医疗机构和人员“空白点”基本消除,建成县域医疗共同体近4000个,县域内就诊率达94%,基本实现“大病不出县”。养老服务能力进一步提升,全国农村敬老院超过1.7万家,养老床位178.8万张,互助性社区养老服务设施超13万个,城乡居民基础养老金标准持续提高。

随着经济社会发展,人民对美好生活的向往是多方面的,而且更追求质量。但由于农村基本公共服务领域尚存较大差距,优质医疗资源大部分集中在城市尤其是大城市,农村办学质量参差不齐,农民养老保障水平较低,区域间公共服务发展不均衡,多元投入保障机制尚不健全。

未来要瞄准“农村基本具备现代生活条件”的目标,加快提升基本公共服务水平。一是强化县域统筹,增强县城综合服务功能。推进县城公共服务向乡村覆盖,加快建设紧密型县域医疗卫生共同体,发展城乡教育联合体,深化义务教育教师“县管校聘”管理改革,健全县乡村衔接的三级养老服务网络,发展乡村普惠型养老服务和互助性养老。二是加强投入保障。加大财政支持力度,探索银行、保险、担保、基金、企业合作模式,引导社会力量参与,拓宽农村基本公共服务供给融资渠道,提升供给质量。三是健全发展机制。优化县域统筹推进机制,完善优质公共服务资源辐射乡村的配套政策,构建政府主导、市场、社会、农户多方参与的供给机制,满足多元化差异化需求,按需配置、精准发力。

乡村治,百姓安,国家稳。乡村治理是国家治理的基石,不仅关系着农业农村改革发展,也关乎党在农村

的执政基础。近年来,党组织领导的自治、法治、德治相结合的乡村治理体系不断健全,文明乡风、良好家风、淳朴民风加快培育。农村基层党组织不断建强,自2020年10月开始的全国村两委集中换届全部完成,49.1万个村班子完成新老交替,村班子结构特别是带头人队伍实现整体优化,村党组织书记平均年龄为45.4岁、下降3.9岁,大专以上学历占46.4%、提高19.9个百分点。村级重大事项决策“四议两公开”全面落实,村级议事协商广泛开展,民主决策机制进一步健全。截至2022年末,全国60万个村(社区)配备了法律顾问,常态化开展扫黑除恶专项斗争。深入推广新时代“枫桥经验”,构建矛盾纠纷多元化解机制,全国共有村民调解委员会49.2万个,乡镇人民调解委员会3.1万个。全国村级综合性文化服务中心覆盖率达96%,2636个县(市、区)建成图书馆总分馆制,2672个县(市、区)建成文化馆总分馆制。设立“中国农民丰收节”,广泛开展文化下乡活动,极大丰富了农民群众的精神文化生活。

党的十八大以来,我国乡村治理成效显著,但也面临重视程度不够、县乡村三级治理体系功能发挥不充分、治理方式创新不足、后备人才缺乏等问题,一定程度上制约了农村各项事业发展。

统筹乡村发展、乡村治理和乡村建设,要突出实效改进乡村治理。第一,突出组织建设,夯实基层基础。要建强基层党组织,强化县级党委抓乡促村职责,选优配强村两委成员特别是村党组织书记,发挥抓党建促乡村振兴作用。第二,突出以文化人,加强精神文明建设。用农民群众听得懂、易接受的方式,把党的创新理论传播到农村千家万户。发挥传统美德、乡规民约、家风家训的治理功能,塑造淳朴文明的乡村社会新风气。支持农民自发组织体现农耕农趣农味的文化体育活动,推进移风易俗。第三,突出平安稳定,把基层问题解决在基层。深入推进平安乡村建设,开展农村风险隐患排查和专项治理。加强法治乡村建设,保障村民参与乡村治理的权利,维护其合法权益。第四,突出改革创新,健全“三治”结合体制机制。引导推动各级党委和政府加强组织领导,系统谋划形成治理合力。因地制宜,创新推广积分制、清单制、数字化、网格化、接诉即办等务实管用

的治理方式,不断提升乡村治理效能。

