

全面落实乡村振兴战略 需扎实稳妥推进乡村建设

□ 黄季焜



乡村建设事关农民切身利益、农业现代化和农村长远发展，全面落实乡村振兴战略需扎实推进乡村建设。2022年中央一号文件更加强调乡村建设要扎实推进，对乡村建设实施机制、农村人居环境整治提升、重点领域基础设施建设、数字乡村建设、基本公共服务县域统筹等作出具体部署。

健全乡村建设实施机制

扎实稳妥推进乡村建设必须有健全的实施机制。只有实施更加适合本地实际需求的乡村建设项目，并充分发挥农民和村庄在乡村建设中的积极性和能动性，乡村建设才能事半功倍。因此，健全的实施机制是有效推进农村人居环境整治、农村基础设施建设、数字乡村建设和基本公共服务供给的重要保障；只有建立健全乡村建设实施机制，才能确保乡村建设为农民而建的要求、确保乡村建设的建设成效和有序推进。

为扎实稳妥推进乡村建设，2022年一号文件特别强调乡村建设的实施机制。与以往中央一号文件相比，今年更加关注农民需求，特

别强调“乡村振兴为农民而兴、乡村建设为农民而建的要求”，明确提出“自下而上、村民自治、农民参与”的实施机制。在实施上，特别指出要“加快推进有条件有需求的村庄编制村庄规划”，并明确提出“启动乡村建设行动实施方案”“防范村级债务风险”“推进村庄小型建设项目建议审批”“明晰乡村建设项目产权，以县域为单位组织编制村庄公共基础设施管护责任清单”等具体措施。在保护传统村落方面，提出今年重点是实施“拯救老屋行动”。

虽然近年来各地乡村建设都取得了显著进展，但我们发现不少建设项目与农民的迫切需求还存在较大的差异。根据北京大学中国农业政策研究中心于2022年1月在5省169个行政村1768户农户的调查（简称北大调研），农民对本村最迫切需要建设的前5个项目依次为道路交通、养老、医疗卫生、教育和饮用水，但2019—2021年实际实施的项目，除道路交通外（占村庄乡村建设总经费的46%），其他项目同农民需求相差甚远。即使道路交通建设项目总体上与农民需求意愿排序一致，但农民

最希望的前3项建设项目依次为通村公路、通村公交站点和组内道路，这与实际的建设项目也存在较大差异。当然，不同地区的农民需求也存在很大差异。

为落实“乡村振兴为农民而兴、乡村建设为农民而建”的总体要求，乡村建设项目需因地制宜，要与当地农民的迫切需求有机结合起来。因此，充分考虑农民实际需求，充分发挥农民积极性，秉承“自下而上、村民自治、农民参与”的原则，科学规划短期和中长期适合各村庄的乡村建设进展极其重要。这要求各地政府在乡村建设项目规划和实施上，改变以往“从上到下”的运行机制，总结推广农民群众参与乡村建设项目的有效做法。

接续实施农村人居环境整治提升五年行动

建设美丽宜居乡村是全面推进乡村振兴的重要任务之一，事关广大农民根本福祉，是缩小城乡差距、实现城乡融合的重要举措。但由于农村基本公共服务供给有限，优先用于与生产生活密切相关的基础设

设施建设，长期以来人居环境基础设施供给不足。虽然近年来加大了投入力度，农村人居环境也在不断改善，但农村人居环境整体上仍处于较低水平。

加强农村人居环境整治，是近几年中央政策的着力方向之一。继2018年《农村人居环境整治三年行动方案》后，2021年一号文件提出“实施农村人居环境整治提升五年行动”，继续关注农村厕所、污水、黑臭水体、生活垃圾、村庄清洁和绿色行动几方面；在此基础上，2022年中央一号文件明确指出“接续实施农村人居环境整治提升五年行动”，明确了今年的工作重点：在改厕方面，重点强调“从农民实际需求出发”；在污水处理方面，“优先治理人口集中村庄”；在生活垃圾方面，强调“生活垃圾源头分类减量，推进就地利用处理”；在村庄清洁美化方面，“深入实施村庄清洁行动和绿化美化行动”。

从北大调研看，虽然近年来农村人居环境整治提升行动效果显著、人居环境整体上得到明显改观，但仍存在部分整治不充分、区域差异大等现实问题。至2021年底，有90%的农户使用了卫生厕所，95%农户集中处理了生活垃圾，基本形成“村收集—乡镇转运—县处理”的模式，村容村貌有明显改善。但区域差异较大，有些地区农村厕所不符合农民需求，粪污资源化利用程度低，村容村貌治理过程中仍存在“重面子、轻里子”的情况。大多数地区仍存在生活垃圾源头分类尚未建立，生活污水治理进行缓慢，黑臭水体治理难度大等问题。

为接续落实农村人居环境整治提升五年行动，需要因地制宜推广

满足当地自然条件和农民需求的人居环境设施。在厕所方面，要根据实际情况“宜水则水、宜旱则旱”，整改现存问题；在污水方面，有条件有需求的地区要纳入城市污水管网或自建污水管网设施，不适宜集中处理的推行小型化生态化治理方案；在垃圾方面，推进生活垃圾源头分类减量；在黑臭水体治理方面，要明确治理目标；在村庄清洁绿化方面，要真正从农民需求出发，发挥村民自治能力，将清洁绿化美化落到实处。

扎实开展重点领域农村基础设施建设

完善的农村基础设施是促进乡村振兴和农业农村现代化的必要条件。加强农村基础设施建设是农业农村发展的有力支撑、是缩小城乡差距实现共同富裕的重要举措。习近平总书记特别强调，“要把公共基础设施建设的重点放在农村，推进城乡基础设施共建共享、互联互通，推动农村基础设施建设提档升级”。2021年一号文件已明确将农村道路畅通工程、农村供水保障工程、乡村清洁能源建设工程、数字乡村建设发展工程和村级综合服务设施提升工程作为“十四五”时期补齐农村基础设施短板的突破口。

2022年中央一号文件特别强调要“扎实开展重点领域农村基础设施建设”。提出的重点领域更加具体、要求和措施更加具体。例如，除继续强调较大人口规模自然村（组）硬化路以外，还明确提出“有序推进乡镇通三级及以上等级公路”建设，“实施农村公路安全生命防护工程和危桥改造”和“扎实开展农村公路管理养护体制改革试点，稳步推进农村公路路况自动化检测”。同时，特别提

出要“配套完善净化消毒设施设备”，继续强调“深入实施农村电网巩固提升工程”并新增“推进农村光伏”建设；提出“实施农房质量安全提升工程”并“加强对用作经营的农村自建房安全隐患整治”。

虽然近期我国农村基础设施建设得到快速发展，但还有不少需要补短板的重点领域，同时地区间差异很大。北大调研显示，到2022年1月，到乡级公路距离在1公里以内的村的占比已达80%，农户自来水普及率近70%，农户对生活用水水质的满意度达87%；但部分西部村庄和山区村庄的发展水平较低，还存在很大的短板。在生活能源方面，仅有25%的农户将电力作为最主要的炊事能源。此外，46%的农户住房建于2000年以前，部分省份高达60%以上，因此农房质量安全提升是当务之急。

扎实推进农村基础设施建设需要因地制宜、突出重点。要立足各地的现有基础，尊重农民意愿，确定适合各地的农村基础设施建设的重点领域和优先序，尤其在道路、供水、能源和农房等方面，要将好事办实、将实事办好。与此同时，在建设和维护上要有创新思路，建立健全农村基础设施建设和管护的体制机制保障。

大力推进数字乡村建设

以数字技术驱动乡村生产方式、生活方式和治理方式变革，对提升农业农村生产力、优化城乡与区域要素流动和配置，推动农业高质高效发展，促进乡村治理能力和治理体系现代化均具有重要意义。乡村的数字基础设施、经济数字化、治理数字化和生活数字化是当前数字乡村建设的重要内容。要充分发挥数

字技术促进农业农村现代化的作用，数字乡村发展必须以市场需求为导向，补足乡村经济数字化发展短板，提高农民数字素养与技能，加快乡村治理与公共服务数字化转型。

为此，今年中央一号文件专门以整段篇幅提出“大力推进数字乡村建设”。文件强调“着眼解决实际问题，拓展农业农村大数据应用场景”，确立了以市场需求为导向的建设方向。继续强调“推进智慧农业发展，促进信息技术与农机农艺融合应用”以弥补经济数字化发展的短板。首次提出“实施‘数商兴农’工程，促进农副产品直播带货规范健康发展”，并强调“加快实施‘快递进村’工程”和“推动互联网+政务服务”向乡村延伸覆盖。与此同时，文件还特别指出“加强农民数字素养与技能培训”。为探索数字乡村建设的规范标准及评估体系，文件首次提出“加快推动数字乡村标准化建设，研究制定发展评价指标体系，持续开展数字乡村试点”。

推进数字乡村建设要关注发展鸿沟和如何使农民成为受益主体。北京大学新农村发展研究院联合阿里研究院编制的《县域数字乡村指数（2020）》研究报告显示，我国县域数字乡村已有较好发展基础，尽管受到新冠疫情冲击，2020年继续保持稳步增长（6%）；但研究也指出，要高度重视区域差异和发展鸿沟问题，特别是乡村经济数字化区域平衡发展问题。北大调研也证实，乡村数字基础设施得以不断完善，99.9%的受访村庄实现了4G网络全覆盖，23%建有电商服务站，35%实现快递进村，37%建有一站式服务平台且提供线上服务；但在农民层面，数字技术惠民程度还有待显著

提高，到2021年底只有不到1%的农民在网上销售农产品。《数字农业农村发展规划（2019-2025年）》提出，农产品网络零售额在农产品总交易额占比要从2018年的9.8%提高到2025年的15%。

为此，在大力推进数字乡村建设上，需要坚持突出重点和补足短板并重，需要特别关注农民从数字乡村建设上获益。数字乡村建设要分阶段地有序推进，要采取更具包容性和公平性的区域发展策略，要充分发挥政府公共职能与市场配置资源作用。要把农民作为数字乡村建设的重要主体，让更多的农民、特别是低收入农民参加到‘数商兴农’工程，通过培训等措施，提高他们在“电商大饼”中的占比；在农产品流通新业态发展过程中，要有创新的体制机制让广大农民从农产品供应链上中游增值中获得更多利益。

加强基本公共服务县域统筹

加强基本公共服务是政府的重要职能，是保障全体公民生存和发展的基本需要，同时基本公共服务提高与经济社会发展水平紧密相关。在目前我国城乡基本公共服务差距较大的情况下，加强农村基本公共服务建设极其重要。但基本公共服务发展需要一定的过程，现阶段强调县域内统筹是非常务实可行的。

去年中央一号文件分别部署了“提升农村基本公共服务水平”和“加快县域城乡融合发展”这两大任务，今年中央一号文件将其整合提升为“加强基本公共服务县域统筹”，充分考虑了阻碍我国城乡融合的双重户籍约束和财政分权体制掣肘的现实问题。文件继续强调“医疗卫生”领域的补短板问题；同时，更加关

注“一老一少”领域的公共服务问题，特别强调“实施新一轮学前教育行动计划”和“敬老院”等公共服务供给；与此同时，首次提出“推动基本公共服务供给由注重机构行政区域覆盖向注重常住人口服务覆盖转变”，凸显了“十四五”期间由“空间城镇化”向“人的城镇化”转变的趋势；继续强调“扎实推进城乡学校共同体建设”，并提出“实施村级综合服务设施提升工程”。

虽然近年来农村基本公共服务投入逐年持续增长，在基础教育、医疗卫生、综合服务等方面要实现城乡均等化还任重道远。例如，北大调研显示，有小学和幼儿园的样本村分别只有54%和43%，但有公立幼儿园的样本村仅占28%；虽然医疗卫生基础设施得到很快发展，村诊所覆盖面已达到96%，但也有16%的样本村没有标准化集体诊所；老年活动中心等养老设施缺乏，仅20%的样本村有养老院。

为解决农村基本公共服务供给不充分和不平衡问题，在现阶段从县域层面统筹发展极其重要。要构建从覆盖“行政区域”转变为覆盖“常住人口”的公共服务均等化体系；要进一步合理规划，瞄准农民需求加强基本公共服务均等化进展。在目前我国城乡基本公共服务差距过大的情况下，加强农村基本公共服务建设极其重要；在加强基本公共服务县域统筹背景下，中央、省（市）和地区政府要特别关注和加大对欠发达县的基本公共服务建设投入的支持力度。❀

（作者系中央农办、农业农村部乡村振兴专家咨询委员会委员，北京大学新农村发展研究院院长，江西农业大学乡村振兴战略研究院院长）