

咨 询 报 告



中 国 农 业 科 学 院
中国农科院
中国农业发展战略研究院

第 69 期

2021 年 5 月 25 日

当前实施乡村建设行动面临的短板弱项与对策建议

摘要：实施乡村建设行动是党的十九届五中全会作出的重大部署，是全面推进乡村振兴、加快农业农村现代化的重要抓手。当前乡村建设存在村庄规划编制滞后、城乡基础设施和公共服务水平差距明显、忽视农民主体地位、盲目大拆大建等突出问题。“十四五”时期大力实施乡村建设行动，必须对准短板弱项，从加快推进村庄建设规划、促进县域资源统筹配置与功能整体提升、着力提升公共基础设施和人居环境整治、重视农民主体地位、提高政治站位与思想认识等方面精准发力、科学谋划。

党的十九届五中全会首次提出“实施乡村建设行动”，明确要求“把乡村建设摆在社会主义现代化建设的重要位置”。这既是落实乡村全面振兴、推进农业农村现代化的重大任务，也是释放农村内需潜力、畅通城乡联动的国内经济大循环的迫切需要。当前乡村建设存在村庄规划编制滞后、城乡基础设施和公共服务水平差距明显、忽视农民主体地位、盲目大拆大建等突出问题。“十四五”时期大力实施乡村建设行动，必须对准短板弱项精准发力、科学推进，进一步提升乡村建设实效。

一、找准当前乡村建设中突出的短板弱项

“十三五”时期，乡村建设全面提速，农村生产生活条件明显改善，乡村面貌发生较大变化，城乡发展差距扩大趋势得到有效遏制。然而，当前乡村建设仍存在一些短板弱项，还不能适应全面实施乡村振兴战略、推进现代化国家建设的需要。

（一）村庄规划短板突出，乡村建设缺乏蓝图

规划缺失是乡村建设的一个突出短板和堵点。规划是建设的蓝图，乡村建设不以科学规划为引领，必然会导致同质化、重复性、低水平建设，最终损害农民利益。目前全国仅有不足半数的村庄编制了村庄规划，不少地方由于缺少规划引导，村庄无序建设，有新房没新村、有新村没新貌；还有一些村庄规划脱离农村实际，对乡村差异化的基础条件、历史文化和发展需求缺乏全面认识，编制的规划“千篇一律”，无法落地实施或实施效果不理想，造成了大量资金和人力成本的浪费。

（二）城乡基础设施和公共服务差距依然明显，人居环境整治有待提升

当前城乡发展不平衡集中表现在基础设施和公共服务差距较

大，严重影响农村民生质量。以往基础设施建设大多只到具备条件的行政村，村庄内部“最后一公里”基础设施存在弱项，全国近一半的村庄内道路没有实现硬化。农村5亿多常住人口享受的教育、就业、医疗、养老等公共服务质量，与城镇居民还有较大差距。农村厕所、生活垃圾处理和污水治理等，也是人居环境建设的痛点难点所在。目前，30%以上的农户还没有使用卫生厕所，70%以上的农村生活污水尚未得到有效处理，并且干旱、寒冷地区不太适合水冲厕所，出现改厕与治污脱节的问题。

(三) 忽视农民主体地位，项目建设有效供需不匹配

一些地方在推进乡村建设时注重年度任务落实，往往采取“政府大包干”的做法，忽视了农民的主体地位。村干部面临“时间紧、任务重、群众发动难”的问题，而留村农户组织化程度低、参与程度不高，“干部在干，群众在看”的情况并不鲜见，未真正形成公共事务治理的“集体行动”。不少项目建设者以自己的好恶代替农民需要，导致建设供给与发展需求的匹配度不高，出现“建的无用、建了不用、建后难用”的困局，影响农民群众满意度与积极性。

(四) “一刀切”式大拆大建，搞得“村不像村”

乡村具有完全不可替代的生态、经济、社会和文化价值，城乡融合发展并不是一个同质性的过程，不能把乡村建成城市，而是把乡村建得更像乡村。实践中，个别地方忽略了实际的经济条件和生活环境等因素，机械照搬城镇建设，超越发展阶段，不切实际地撤并村庄搞大社区，违背农民意愿强制农民上楼；对于有历史文化价值的传统村落，忽视了特色风貌留存、乡土文化传承以及自然山水保护，盲目地大拆大建，“一个模子套到底、一个

样子盖到头”，搞得“村不像村”。

二、科学谋划乡村建设行动的对策建议

实施乡村建设行动是一项长期而艰巨的任务，需要立足各地实际，遵循城乡发展建设规律，着眼长远谋定而后动，对准自身短板弱项精准发力、科学推进，进一步夯实乡村振兴基础。

第一，“谋定而后动”，遵循城乡发展建设规律，加强乡村传统风貌保护，分类依序提升村庄功能。乡村建设要坚持规划先行、精准施策，尊重城乡功能差异的客观现实，优化城镇村庄功能布局，实现大中小城市、特色小镇和村庄合理梯次发展。**空间上**，统筹县域城镇和村庄规划建设，有条件的地方应全域全要素编制村庄规划。统筹规划村庄农田保护、产业集聚、生活居住与生态环境等空间结构，合理确定村庄建设规模和风貌特色，加强对古村落、古民居的保护与利用，注重保留不同地域、民族的传统建筑与民居特色，打造各具特色的田园风光。**时序上**，按照今后一个时期不同村庄发展态势，通盘考虑地理区位、土地利用、资源禀赋、产业结构、居民点布局、生态保护和历史文化遗产等农村实际情况，确定乡村在城乡一体化发展中的功能定位。优先编制集聚提升类等发展基础好、建设需求量大的村庄，率先推动村庄产业转型与升级，带动村庄复兴。

第二，“郡县治，天下安”，以县域城镇为重点搭建城乡链接的支点，构建“县城+乡镇+村庄”功能衔接互补的发展格局。一是赋予县级政府更多资源整合使用的自主权，加快小城镇发展。充分发挥县域城镇建设的龙头牵引作用，推进空间布局、产业发展、基础设施等县域统筹，提升县城和中心城镇的就业支撑能力和人口承载能力，拓展农民就地就近就业创业空间，推动农

民工就地市民化。**二是**规划建设一批重点镇，把乡镇建成服务农民的区域中心。以乡镇为公共服务中心，确保农村居民对医疗、卫生、教育等公共服务的可及性，辐射带动提升周边农村的公共服务水平。**三是**加强地处偏远、乡镇服务辐射不及地区的村级公共服务设施和机构建设，分级分层解决不同需求与问题，促进县域内资源统筹配置与功能整体提升。

第三，着力推进公共基础设施往村覆盖、往户延伸，促进乡村数字化转型发展，同时持续提升乡村宜居水平。一方面，重点完善农村交通运输、农田水利、农村饮水、乡村物流、宽带网络等传统基础设施，要向自然村（组）覆盖、往户延伸，全面改善村庄的水电路气房讯等条件，推动实现城乡居民生活基本设施大体相当。另一方面，推进农村5G、物联网等“新基建”，发挥智慧农业，建立农业农村大数据体系，推动新一代信息技术与农业生产经营深度融合，加强数字技术在乡村治理、公共服务等领域的全面应用。同时，因地制宜开展厕所革命、生活污水治理、生活垃圾治理、村容村貌整体提升等重点任务，实施河湖水系综合整治，让自然生态得以修复，持续提升乡村宜居水平。

第四，重视农民主体地位，积极调动社会各界力量，同时把乡村建设负面清单摆在前面。乡村建设是为农民而建，必须尊重农民主体地位，适应农民生产生活要求，维护农民切身利益。**一要**全面提高常住农民的科学文化素养，大力发展农民职业教育，培育新型职业农民。**二要**优化人才返乡创业政策支持体系，打通城乡人才培养交流通道，吸引各类人才投身乡村建设。**三要**鼓励社会组织、志愿者队伍、民营企业等社会力量参与乡村建设行动，选择项目村、分配财政资金时可向引入社会力量成效明显的

村倾斜，允许社会组织采取“半公益半盈利”方式，调动其积极性。但需要注意的是，在多方力量参与建设过程中，要把可能出现的各种问题想在前面，制定出乡村建设的负面清单，尤其是可能违背农民意愿的情形。

第五，坚持农业农村优先发展总方针，提高政治站位和思想认识，既要看效率，又要讲公平。实施乡村建设行动难免存在不同学派之间关于“公平和效率”问题的争论。有必要通过舆论引导等方式进一步提高政治站位、统一思想认识，明确现阶段要解决城乡发展不平衡、乡村发展不充分的社会矛盾，必须牢固树立农业农村优先发展的政策导向，要用中国特色的政治经济学去理解乡村建设行动，要兼顾公平和效率。

供稿人：曲 颂 韩昕儒 周 慧 王国刚 胡向东

（中国农业科学院农业经济与发展研究所

中央农办 农业农村部乡村振兴软科学研究基地

中国农业科学院战略研究中心）

(欢迎引用、摘编、全文刊载, 请注明出处, 尊重著作者知识产权。)

责任编辑: 梅旭荣

通讯地址: 北京市海淀区中关村南大街 12 号

联系电话: 82106717

中国农业科学院战略研究中心

电子信箱: icads@caas.cn

邮 编: 100081

本期印数: 70 份

中国农业科学院战略研究中心 印发