
乡村振兴视域下实施乡村建设行动的研究

范利利

乡村建设是全面推进乡村振兴重点工作的重要方面，今年中央一号文件将乡村建设和乡村发展、乡村治理列入乡村全面振兴三大重点内容。从“十四五”规划《建议》首次提出实施乡村建设行动，到今年中共中央办公厅、国务院办公厅重磅出台的《乡村建设行动实施方案》，显著表明乡村建设在社会主义现代化建设中占据的重要地位，乡村建设是实施乡村振兴战略的具体实践，有力回应新时代农村经济社会发展的现实困境，事关全社会经济发展全局。

一、新阶段实施乡村建设行动的重要意义

（一）实施乡村建设行动是推进乡村振兴战略的紧迫任务

“十四五”规划《建议》中提到“实施乡村建设行动，把乡村建设摆在社会主义现代化建设的重要位置。”这是继党的十九大报告提出“实施乡村振兴战略”后，在新的历史阶段提出的具体行动任务。乡村建设行动使实施乡村振兴战略理念、实践更加符合“三农”发展的阶段性要求，也为坚定走好中国特色乡村振兴道路指明方向，是乡村振兴“2020年取得重要进展”与“2035年取得决定性进展”目标任务的有效衔接。

（二）实施乡村建设行动是补齐农村现代化短板的重要抓手

实施乡村振兴战略以来，农村社会发生翻天覆地变化，“五级书记”领头乡村发展，全社会聚力决胜脱贫攻坚，乡村振兴蓝图正在逐步描绘。而当前城乡发展不平衡、城乡居民收入具有较大差距、城乡资源要素流通不畅等仍然是国家经济社会发展中面临的突出问题。实施乡村建设行动明确指出农村基础设施、环境、人才建设等方面内容，每一项建设都将有助于补齐农村现代化短板，都与促进乡村全面振兴直接相关。

（三）实施乡村建设行动是促进城乡融合发展的重要契机

实施乡村建设行动是乡村全面振兴的内涵式深层发展和外延式具体实践。一方面从“三农”本身发展而言，农业农村农民理应更好适应融入现代化发展要求，促进乡村产业、组织、人才、文化、生态更好全面提升。另一方面从“三农”发展的重要作用 and 深刻影响来讲，农村地区地域广阔，发展潜力巨大，实施乡村建设行动提供有利契机，有助于乡村打好坚实基础，促进城乡资源、要素、市场流通，促进新型城镇化、农村现代化同步发展，促进城乡更好互促互补，加快融合，一体发展。

（四）实施乡村建设行动是遵循乡村发展规律的必然选择

乡村是一个乡愁、乡音美好愿景的家园，乡村具有悠久的农耕文明，顺应自然，天人合一，乡村具有特有的民风民俗、自然的人际关系、可贵的生存经验、积累的地方共识等。新时期乡村建设行动的提出与实施，有力回应城乡、工农二元重叠，乡村凋敝、乡土文化、特色资源丢失等现象。新时期乡村建设行动试图借鉴中国近代乡村建设开拓者梁漱溟、张謇等“村落主义”乡村建设中优秀思想，传承优秀历史经验，将乡村建设行动更好回归、遵循乡村发展规律，使乡村发展在新时代更好显现民族优秀传统文化特色。

二、新阶段实施乡村建设行动的个案分析

2021 年江苏南通在全市范围大力培育乡村振兴示范村、先进村，海门是南通重要区（县）组成，15 个村入选第一批市级示范村、先进村培育，为认真贯彻落实中央、省、市委部署实施乡村建设行动的具体举措，海门结合地方实际，提出了“滚动培育示范村、先进村，整体提升一般村、帮扶改造薄弱村”的目标任务，呈现了地方基层实施乡村建设行动的生动案例。

（一）取得成效

1. 乡村振兴示范典型积极打造

海门积极决策部署实施乡村振兴示范建设行动，着力构建乡村振兴示范建设行动“2+3+N”政策体系，积极打造“全省乡村振兴示范区”，按照“抓两头、促中间”全域振兴的思路，“一轴三沿”布局，突出“两镇”先行，分层推进、分类施策，滚动培育示范村、先进村。15 个南通市级示范村、先进村完成“多规合一”实用性村庄规划，年度 129 个建设项目开工 109 个，开工率 84.5%。

2. 农村人居环境大力整治提升

海门持续加大农村人居环境整治力度，整治工作受到省政府通报奖励，作为南通唯一的县（市、区）获评“全国村庄清洁行动先进县”，全省仅 4 家。全区建成省级特色田园乡村 2 个，建成市级美丽宜居乡村 12 个。全区累计完成农村改厕 10.25 万座，农村无害化卫生户厕普及率达 72.24%。全区 14 条二级河道和 64 条三级河道的整治率分别达到 85.7%、96. %。

3. 农村改革发展把握有利契机

近年来，海门先后被列为第二批全国农村集体产权制度改革经验交流典型单位和国家级乡村治理体系建设试点、国家级“互联网”农产品出村进城工程试点。成功入选全省新一轮农村改革试验区、承担构建土地流转风险防范机制和培育发展家庭农场机制试点、省级生态循环农业试点村建设试点。在有序推进农村公共空间治理方面，海门街道振邦、常乐颐生、余东富民入围市级试点。

4. 城乡公共服务注重均衡发展

海门在城乡公共服务供给方面坚持不断完善规划布局，扎实推进重点工程建设，基本完成适应城市化进程的教育布局优化调整，城乡办学条件得到极大改善，健全城乡一体的现代化教育体系。全区新建、改造多家基层医疗卫生机构，构建以城乡为基础的医联体，医疗技术水平显著提升。不断提升居民文化基础设施，文化中心图书馆投入运行、基层综合性文化中心建成率全省第一。

（二）现存问题

1. 村庄规划方面：整体统筹欠缺

从整体推进来看，市级示范村、先进村，多个区、镇级试点乡村有序实施规划，一般村、薄弱村还没有提升到村庄规划层面定位布局。从设计理念来看，实施规划的村能从实际出发，但相对缺乏从城乡、镇村两端统筹规划土地利用、产业集聚、生态涵养、人口转移等方面的内容。

2. 资源要素方面：相应保障不足

土地要素上，部分村级项目用地指标难以解决，存在用地限制、程序繁琐复杂等问题，给村部建设带来阻力。资金要素上，市级示范村、先进村以奖补资金推动项目建设仍面临部分压力。人力要素上，区、镇对市级示范村、先进村建设高度重视，成立乡村振兴专班组蹲点村部，在政策解读、征地拆迁等方面给予具体指导，一般村、薄弱村的建设人力要素支持明显不足。

3. 建设着力点方面：提升空间较大

一是基础设施现代化水平有待提高。

市级示范村、先进村基础设施建设基础较好，水系、路网、党群服务中心等根据需求提档升级，多数村还是以水系、路网等基础性整治工作为主。“平安乡村”“数字乡村”“智慧乡村”等以现代信息技术支撑的建设有待提升。

二是人居环境整治长效举措有待健全。

人居环境整治工作有赖于前期投入较大的人力、财力。河道水系、道路绿化等整治具有周期性，定期反复，人力消耗比较大，开展生态河道建设、水环境治理工程等可持续整治投入成本较高。

三是公共服务群众满意度有待提升。

村卫生室硬件环境有了较大改善，村医水平参差不齐，村民对村卫生室的信任度并不高；村民对户外活动广场、村民公园等场地利用、活动开展有期待；养老院以私人承办为主，农村托班服务暂缺，条件许可家庭选择在城区入学，农家书屋等现有资源利用率不高。

4. 乡村经济方面：活力有待激发

一是产业发展缺乏联动性。

表现在城乡产业之间、乡村一二三产之间融合度还不强。比如海门三星镇家纺产业对地方经济贡献较大，然个体户家庭作坊式生产现象较多，镇（区）和村级产业联动发展有待更好利用。

二是村营收入壮大困境多。

村级集体经济发展壮大的主要困境在于：一是村级支出压力大。二是资源性收入潜力不大。以土地资源、物业出租等收益的可持续收入占比小。三是村集体经济差异大。以 2020 年为例，海门全区村营收入达 2.6 亿元，村均村营收入为 108.74 万元，最高 503.49 万元，最低 50.22 万元。

三是农民稳定增收途径少。

2021 年海门农村居民人均可支配收入 3.23 万元，海门村民收入来源单一，其中经营性收入以种植业、养殖业产品为主，纯收入低；外出务工是农民工资性收入的主要来源，限于有一技之长和壮体力的人群；农民财产性收入普遍比较低，经济实力较好的村有部分土地流转租金，房屋出租金、红利收入。

（三）推进建议

1. 高端合作，因地制宜综合规划

一是高标准规划。

海门要以乡村建设为契机，推进镇（区）、村庄总体规划，提升广度、拓宽维度，优化调整产业空间布局，科学确定农业发展区、生态保护区，统筹兼顾生产、生活、生态功能，注重挖掘本地文化资源，展示地方文脉底蕴，突出地方特色品质。

二是高水准设计。

海门常乐镇柳西半街以张謇文化为特色，正绽放高水平的古镇设计风采，海门传统村落王沙镇、特色古镇余东镇等，挖掘开发的空间大有存在，利用好自身资源的基础上，抬高起点、提高水准，积极争取高端资源合作。

2. 分布有序，协调推进强化保障

一是组织保障。

乡村建设行动是一项具有很强综合性的行动，需要各个部门在实施过程中发挥各自作用，协调联动凝聚力量，形成乡村建设行动的合力。

二是资金和土地保障。

资金上明确农业农村项目奖补资金优先保障，设置专项资金，通过区、镇补助，村级自筹，以及引导和鼓励社会资金参与乡村建设。土地上优先保障市级示范村、先进村项目用地需要，鼓励村里进行土地整理，包括闲置土地归并、零散土地集中，溢出耕地再利用等，保障乡村建设。

3. 提档升级，稳步提升现代化水平

一是智慧化提升农业现代化水平。

海门可在农业基础好的镇（区），先行探索建立智慧、智能型的农业规模化生产基地，建设现代智慧农业示范基地。

二是精细化提升乡村治理现代化水平。

海门在基层网格化管理的基础上，以区、镇力量推进整合监控室、应急指挥室、网格议事站等为功能的综合平台建设。

三是稳步提升农民高品质生活。

建立农民驿站，提供电商、快递、超市、银行、法律咨询等自助性和专人化的服务；提升村医务室和村医水平，满足村民日常健康养疗需求；建立农村居家养老、幼托中心，为“空巢”老人、学前幼儿等提供照料服务等。

4. 互促共融，激发乡村发展活力

一是农业基础上，村级联合实现产业高质量。

海门悦来镇已经整合友爱、启文等多个村资源实施高标准农田项目，进一步实现农业高质量、跨越式发展，区、镇加大统领力度，在培育、生产、经营等环节多个村一体联合，抱团式、集群化发展。

二是农村产业上，城乡联动一体化深度融合。

海门加快农村工业企业、作坊产业等向工业园区集中、配套产业转移，在农村旅游、物流、电商等服务业方面结合镇、村实际集聚发展。

三是集体经济上，守正创新拓宽发展壮大路径。

更好开发利用闲置土地、水面等自然生态和红色遗迹、名人故居等历史文化资源；利用集体资产购置物业实现保值增值；推进新型农业经营主体转型升级提升规模化经营；推动农村产业高级化发展等，“造血”村集体经济，提高农民工资性、财产性收入，以村集体经济增收带动农村居民共富。

三、新阶段实施乡村建设行动的三点思考

（一）正确处理政府、农民、社会参与主体的关系

实施乡村建设行动是政府为核心，多元主体积极参与的格局。地方政府承担着乡村建设的主导责任，在坚持农业农村优先发展方针的基础上，认真贯彻落实各级有关工作精神要求，加强机构设置和力量配备，切实发挥好决策参谋、统筹协调、政策指导、推动落实、督导检查等主体职能。乡村建设鼓励引导更多市场主体、社会资本参与，探索推进以市场为主体、企业化运营的乡村建设模式，组建专业运营管理团队，承接农业农村重大产业项目、基础设施项目等。乡村建设发挥农民主体意识，提升农民科技文化素质，促进农民更好融合现代化，提升乡村治理体系和治理能力现代化，深化农民自治，引导农民更好投入农业农村生产、经营、管理等乡村建设中。

（二）正确处理短期、中期、长期发展阶段的关系

乡村建设行动的提出是基于大力实施乡村振兴战略的具体实践，是清晰认识农业农村现代化在中国特色社会主义现代化建设大局中的重要地位。实施乡村建设行动的内涵明确指向乡村长期发展存在的短板和薄弱环节。地方实施乡村建设行动，决策部署、思路统筹、规划编制理应立足地方实际，分布有序补齐短板，提升农业农村现代化水平。短期，补齐乡村基础设施、公共服务和生态环境等方面的不足；中期，提高农村公共服务水平，公共空间治理、长效管护机制构建等；长期，促进乡村振兴与新型城镇化协调发展，实现城乡真正融合。

（三）正确处理经济、社会、生态价值效益的关系

乡村建设行动致力提高农业生产、经营现代科技含量，提升农村人居环境，激发农村改革创新，推进现代乡村治理效能等，是农村经济、社会、生态价值效益的集中凸显。地方要坚持以乡村产业兴旺为主抓手和突破口，深入特色产业增效工程、农业品牌创优工程、农业科技赋能工程、农村三产融合工程等，打好乡村振兴产业经济基础。推进乡村人才培养工程、乡村治理效能提升工程为基层组织建设、精神文化提升等乡村社会事业发展建立制度体系，积蓄持续推进力量。深入推进农村改厕、河道整治、环保基础设施建设等美丽宜居乡村建设工程，真抓实干实现乡村生态宜居。