

准确理解和把握乡村建设行动

□ 闻新国

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。中央办公厅、国务院办公厅印发的《乡村建设行动实施方案》，明确了乡村建设的重要意义、总体要求和重点任务。乡村建设行动的“建设”含义是广泛的，既涉及乡村生产生活和人居环境等方面的硬件建设，也包括乡村公共服务保障等方面的软件建设。“行动”意义也是独特的，主要体现在各类机制和相关支持政策的落实落细落地方面。全国各地在全面准确理解乡村建设行动的内涵外延的基础上，需结合当地实际探索符合城乡互动规律的乡村建设路径。

乡村建设行动要处理好的几个关系

乡村建设行动的多重关系既体现了城乡互动发展和乡村内在发展规律，也体现了价值取向、规律指向、需求导向相结合的原则，是乡村建设行动的重要遵循。

城乡资源配置关系。乡村建设的内在目标，是补齐乡村短板，增进农民福祉，提升乡村价值功能。乡村建设行动的场域发生在乡村，实质是政府投资和公共产品供给向乡村的延伸。在此背景下，城乡一般基础设施和公共服务均等化是乡村建设的基本前提，要素资源在城乡间自由流动合理配置则是前置要件。因此，乡村振兴和乡村建设的关键在城乡融合，城乡两端协调发力。乡村建设行动也是通过城乡良性循环反馈机制的形成，充分发挥新型城镇化和非农产业发展的引领带动作用，促进城市价值外溢与乡村价值同步提升，巩固乡村“基本盘”和“基本盘”地位。

公共资源与社会资本的关系。在公共领域，乡村建设的主导方式和主体力量是政府财政投入。广义而言，乡村产业振兴是乡村建设的基础和核心内容，社会资本参与生产领域的乡村建设活动，其基础性作用也是显而易见的。社会资本入乡，乡村有需求，资本有动力，发挥作用有空间。一方面，社会资本触角延伸到农业生产经营各环节，形成资本与农民之间的价值连接和利益共享关系。另一方面，通过“万企帮万村”活动，企业家带资本、资本带各类要素的方式投入乡村建设之中，形成鱼水交融的农商关系。同时，社会资本还可通过慈善活动捐款参与乡村公益建

设，或者在公共领域与社会发生关系的交界面上参与乡村建设政府采购活动，以混和合作模式共同推进乡村建设。总之，社会资本投资是对公共资源投入乡村建设的必要补充，某些方面可以起到穿针引线的重要作用。

当前与未来的关系。乡村建设重在当前，而真正的落脚点在未来。一方面，变动社会中的乡村建设有很多是慢变量，不可一蹴而就，城乡关系结构与乡村内在结构变化决定乡村建设的方向和重点。另一方面，需要综合考虑农村人口去留、未来人地关系结构变化等重要变量，在城乡禀赋结构关系的独特变化中，走中国特色渐进演化的乡村建设之路。

普惠性、基础性与兜底性的关系。各级各部门要集中力量，做好普惠性、基础性、兜底性民生建设，不断提高公共服务建设能力和共享水平。在乡村建设行动中，考虑到乡村区域稀疏状况的变化趋势，需要疏密有度推进乡村基础设施建设。一是在现代要素入乡与乡村融合的关系中，体现乡村建设全面系统性、阶段层次性、地域差异性。二是乡村建设要尊重自然规律和文化惯例，注重城乡文化要素差异性，体现绿色、低碳、自然特点。三是避免用城市建设思维规划乡村建设，在理念上要处理好面子和里子的关系、形式与内涵的关系、绿色发展与传统村落的关系，让传统村落的美，留住乡愁乡恋乡景。

乡村建设行动的重点路径

乡村建设要按照巩固、提升、扩展的路径加以推进，巩固前期与乡村建设相关的基础设施项目及公共服务均等化成果，按新的需求标准进行功能提升，同时按乡村建设新需求扩展其建设范围，提高建设标准和建设绩效。

在城乡融合发展的大框架下规划乡村建设行动。在乡村建设行动方案中，需要提高“多规合一”的科学性和前瞻性水平。规划中，不仅要关注城乡经济版图圈层关系以及城乡人地密度比例关系的合理化，注意各类乡村建设项目的统合关系，还要确定乡村建设的重点区域，注重耕地红线保护与建设规划调整中的城乡空间布局。同时，在城乡空间规划的基础上，确定镇村发展规划和村庄小规划，重点是做好农村集体经营性建设用地改革、农村宅基地改革和宅基地确权登记等基础工作，分类归并调控

利用镇村内集体建设用地指标，解决好乡村建设行动中的用地问题。此外，还要处理好城乡大规划和乡村小规划的全域网络关系，协调设计乡村土地规划与综合建设规划，在规划的层面避免重复性建设，避免无效投资。

结合区域特点构建乡村建设的梯次网络。乡村建设不仅是村庄的建设，还包括县乡两级层次的基础设施建设与联通。一是形成上至集镇下达自然村庄的网络建设体系，以及县乡村梯级架构关系。二是要抓好乡村建设中的特色乡镇龙头建设，落脚点是具有乡村特色的自然村落，从乡村治理和乡村基础网络层面上抓好行政村级层次的相关建设。

在治理与互动中找准重点方向推进及优化乡村建设。乡村环境治理与优化提升、乡村基础设施建设和乡村生产条件改善仍然是乡村建设的重要方面。主要在美丽乡村、水电路网气等基础设施方面进行巩固升级，并向数字乡村、文化建设和设施农业方面扩展延伸。一是将硬件建设的范围扩大至原始村庄之中，重点是基本农田生产条件的改造，主要是高标准农田建设，围绕新型经营主体，积极推进设施农业建设，将农村路网电网水网向新型经营主体规模经营区域延伸。二是数字乡村建设和乡村人才队伍建设均要列入乡村建设的大类之中加以推进。三是围绕新型经营主体和新型经营模式的新需求，提高基础设施通达率，同时促进和完善基于产权变革的治理互动机制。



政策与治理



乡村全面振兴要抓好四个着力点

□ 张立群

乡村振兴战略，是“十四五”时期我国经济社会发展的重要目标和任务之一，对于从全面建成小康社会向全面建设社会主义现代化国家的顺利转变具有重要意义。据农业农村部近期有关资料显示，2021年农村居民人均可支配收入18931元，较2012年翻了一番多，农民生产生活水平上了一个大台阶。同时，农业农村有效投资不断扩大，第一产业固定资产投资14275亿元，比上年增长9.1%，推进乡村全面振兴在“三农”重要领域和关键环节取得了突破性进展。广大农民对美好生活的向往总体上已从“有没有”向“好不好”转变，对获得公平发展机会、共享发展成果、提升生活品质抱有更高期待，推进乡村全面振兴面临的任务更加繁重、挑战更加艰巨。

抓好“产”的着力点，推动高质量发展。积极推动规模化经营，引导品牌化营销，促进乡村特色资源与城市多样化需求匹配衔接，以实现乡村产业与现代农业市场的有效对接。一方面，加快农林牧副渔等乡村产业优化升级，持续调优农村产业结构，大力发展生态有机农业，拓展休闲农业，培育和打造乡村特色农产品、手工艺品、物质和非物质文化产品，不断增强乡村产业内生发展能力。另一方面，大力培育、支持和发展一批地方性涉农企业，促进产业融合，扩大农业等特色产业产值占总产值比重和非农产值占总产值比重，提升非农产业从业人员占总劳动力比重。同时，依

托数字乡村建设，推进乡村互联网络等基础设施改造提质，大力推进“直播带货”“线上销售”等乡村产业多业态发展，通过电商平台、物流运输等提高农产品商品率，进一步拓展乡村数字经济发展空间，有力推进乡村产业可持续、高质量发展，进而促进农民纯收入提高，实现共同富裕。

抓好“人”的着力点，以城乡双向开放理念推动城乡融合发展。“十四五”规划纲要明确提出，健全城乡融合发展机制，推动城乡要素平等交换、双向流动，增强农业农村发展活力。传统农业回报相对较低，农业比较效益下降，要推进乡村全面振兴，就要继续推动城镇化，通过城乡各要素之间的互动融合，盘活乡村人口总量，不断增加收入，努力向中等收入群体迈进。一是建立乡村人口资源库，参与乡村全面振兴的积极性、参与度，形成推进乡村全面振兴的强大合力，充分发挥其在乡村全面振兴中的重大作用。二是建设一支精干的村级干部队伍，培养和发展一批懂经营、会管理、爱乡村的乡村带头人、致富能手，重点引进和安排涉农高校等大学毕业生到村任职，发挥其特长、专业优势，为乡村发展作出贡献。三是加大乡村专职教师、卫生等专业技术人员配比力度，选派科技特派员、驻乡村农技人员、网络技术员、新媒体人员参与乡村建设，在一线建立基地，提高农业科技应用水平和创新成果转化率，提升乡村现代化水平。

抓好“魂”的着力点，营造良好乡风。振兴乡村，要以文化铸魂。有了灵魂的乡村，便有了生机和活力。有了青山绿水和乡愁就有了希望和未来。乡村振兴既要加快发展满足村民精神文化需求的基础设施建设，又要发展有利于夯实乡村经济基础的文化产业。一是促进乡村传统文化和文化产业有效融合。乡村应该因地制宜，找准自身文化定位，充分利用诸如名人故里、红色文化、历史古迹、传统手作、非物质文化遗产等资源优势，立足本土资源，打造特色乡土品牌，发展“文旅”融合产业。同时，还需要保留众多体现我国农耕智慧的古老农业生态体系，促进经济发展与生态环保的和谐与平衡。二是夯实乡村法治文化建设基础。必须以形成优良乡村法治文化为前提条件，确保制度的权威性，不让制度高开低走、沦为“稻草人”，需要通过丰富多样的法治文化活动，形成学法、遵法、尚法的浓厚氛围，为乡村文化建设提供制度保障。三是夯实乡村文化载体。国家公共文化资源和资金应重点流向乡村，需要积极引导和促进社会资本投入村镇，为乡村建设文化基础设施，为村民乐享公共文化服务提供条件，为乡村文化发展提供坚实的支撑。

抓好“美”的着力点，推动绿色发展。加快传统农业的绿色化改造和绿色转型，汲取生态产业经验，以发展视角解决农村脏乱差问题。环境整治方案要充分衔接未来人口规模以及山水林田湖

草沙等生态要素，避免重复建设和资源错配。一是做好人居环境整治，以庭院住房洁净为重点，开展“居所整洁”“庭院清洁”评比活动。以农村垃圾、污水处理和村容村貌提质升级为主攻方向，重视“垃圾分类”“厕所改造”“家畜卫生”。二是严格落实“河长制”“林长制”等，严查重处污水废气排放，禁止秸秆焚烧，开展农业面源污染治理，以耕地和农田土壤污染防治为重点，减少农药化肥使用量，实施土壤环境安全保障工程，提升国土资源治理实效，促进土壤环境质量持续稳定改善。三是统筹自然环境、人工环境和社会环境建设。保护好绿水青山和田园风光，不仅需要保留住独特的乡村风貌和乡土味道，还要多从农民角度考虑，多听农民呼声，提升农民参与农村环境治理的积极性与主动性。

民族要复兴，乡村必振兴。推进乡村全面振兴是一项伟大的系统工程，必须坚持党的集中统一领导下，发挥制度优势，把保障好、维护好农民合法权益作为乡村振兴的出发点和落脚点，坚持为农民而建、为农民而兴，尊重农民意愿、坚持因地制宜，确保乡村振兴在法治轨道上有序推进、行稳致远。



一个成熟的品牌可以同时降低消费者的选择成本、企业的营销成本、政府的监管成本和社会的监督成本。一方面，消费者对食品的质量安全意识不断提高，对优质农产品的市场需求不断加大，这使地方创立地域优质农产品公用品牌的热情高涨；另一方面，政府和市场主体对区域公用品牌“重创建，轻维护”，对其认知不够、预案不足，个别“搭便车者”破坏品牌信誉的事件一经曝光，就会“殃及池鱼”，酿成严重后果。要化解农产品区域公用品牌的“殃及池鱼”现象，应从以下几个方面着手。

以全过程标准化生产为抓手，加快产业转型升级。以农产品质量安全为核心，实施品牌产业全产业链标准化生产，有效提升农产品质量安全和产业综合效益，这是破解区域品牌“殃及池鱼”的根本措施。首先，要完善生产全过程标准体系。根据国家标准和行业标准的制定要求，推进“无标建标、缺标补标、有标改进”，制定和健全与产业发展相适应的生产技术标准、产品质量标准和工艺技术规范等；其次，健全标准化生产管理制度。落实地方政府和监管部门职责，开展培训并严格执行相关标准，倒逼产业转型升级；再次，加强全过程质量溯源体系建设。强化源头管理，加快智慧农业信息平台建设，以农产品质量安全全程可追溯为目标，做到“来源可查、去向可追、责任可究”。

以创新监管措施为抓手，提升政府监管效能。地方政府为了扶持支柱产业和区域公用品牌，在产业和品牌做大做强过程中，给予生产主体特殊呵护，同时也无意识地放松了监管，给不良企业留下可乘之机。从今年中央广播电视总台“3·15晚会”曝光“土坑酸菜”的镜头可以看到，企业为出口产品专建现代化生产线，质量安全把控相当严格，因为这里可能是监管部门经常造访的地方。随着产业和品牌的市场影响力越来越大，常规化的跟踪检查、突击检查、抽样检测等措施已很难达成有效监管，必须进行监管方式方法的创新，这是破解区域品牌“连坐效应”的保证措施。首先，构建县乡村三级农产品质量安全“智慧监管”模式。以生产责任主体和产品市场流向管理为核心，借助物联网、云计算、区块链等现代化信息技术手段，与企业建设的溯源系统相链接，建设覆盖全域的农产品智慧监管平台。其次，健全农产品质量安全事件的预防与应急体系。本着早发现、早预警、早监控、早处置的原则，加大对风险因素的发现识别和防控力度，加强对各类市场信息的动态监测预警，因时因势配置监管资源，开展针对性监管。完善农产品质量安全突发事件应急机制，出台应急预案，规范应急流程，保护产业健康发展。再次，设置奖惩措施，进行监督管理。针对农产品家庭作坊式生产“小而散”的特点，发挥区域熟人社会相互监督、“无缝”监督的全覆盖式监督效能，使市场主体之间形成责任机制，共同打击行业违法违规行为。比如以村（社区）、乡镇（街道）或基层治理网格化单元为区域范围，同一区域的生产主体互相监督，根据市场反馈进行处罚或奖励。

以完善品牌使用制度为抓手，降低品牌“殃及池鱼”风险。区域公用品牌代表着区域内特色农产品的知名度和美誉度，往往与区域形象互为背书。区域政府主导了区域公用品牌的创建，更要严格把控品牌的使用，维护品牌的信誉。目前，“授权使用”是农产品区域公用品牌管理的常用做法，不少地方出台了《区域公用品牌使用管理办法》和相关制度。但是，现实操作中还存在一些漏洞和不足之处，需要进一步完善品牌使用许可制度，这是破解区域品牌“殃及

如何化解公用品牌『殃及池鱼』现象

□ 来亚红

池鱼”现象的有效举措。首先，要完善区域公用品牌的授权使用制度，包括明确品牌使用者的准入条件、使用品牌的具体要求、品牌使用者的义务和行为规范、品牌管理的部门分工与职责等。其次，建立违规生产主体“黑名单”制度。对违反品牌使用规范的组织和个人，在严厉惩处的同时，依据情节与项目审批、征信、保险等挂钩实施多重处罚，大幅提高违法违规成本，降低“殃及池鱼”发生的可能性。再次，探索区域公用品牌的所有权、管理运营权和使用权三权分置制度。政府将区域公用品牌授权给国有企业运营和管理，也可以吸引社会资本与国企共同组建混合所有制企业进行品牌的运营和维护，弥补区域公用品牌产权主体缺位的先天缺陷，加强对品牌的精准管护。

以主动接受社会监督为抓手，加强市场主体自律。“土坑酸菜”事件曝光后持续发酵，市场反馈迅猛而无情，当地各方深刻感受到了“切肤之痛”。这种媒体曝光的事后监督给当地支柱产业短期内造成很大困扰，但也不失为一种以社会监督倒逼市场主体加强自律的“休克”疗法，是破解区域品牌“殃及池鱼”的必要举措。首先，公用品牌使用者加快建立向全社会公开产品质量承诺和生产品控的互动式媒体平台，常态化接受社会监督，并利用平台做好品牌舆情的调研、引导和反馈。其次，构建品牌相关市场主体质量安全信用自我管理机制。品牌使用主体要把应对外部监督的“他律”转变为自我约束、自我监督的“自律”，并通过各种监督渠道向消费者发声亮牌。再次，一旦出现品牌危机，公用品牌使用者联合组织要通过各种传播渠道及时响应、真诚面对，提高社会对事件的真实认知，降低失实信息的影响，修复品牌形象，最大限度降低无辜受株连者的损失。

