高鸣，宋嘉豪．乡村建设的关键问题与实现进路——基于浙江“千万工程”的经验启示［J］．山西农业大学学报（社会科学版），2024，23（3）：32-41.
GAO Ming，SONG Jiahao. The key issues and implementation approaches of rural construction in China——inspiration from the experience of "China′s Zhejiang′s Green Rural Revival Programme"［J］. Journal of Shanxi Agricultural University（Social Science Edition），2024，23（3）：32-41.
DOI：10.13842/j.cnki.issn1671-816X.2024.03.002

乡村建设的关键问题与实现进路

——基于浙江“千万工程”的经验启示

高鸣[1]，宋嘉豪[2,3]
（1.农业农村部 农村经济研究中心，北京 100810；2.四川农业大学 管理学院，四川 成都 611130；3.四川农业大学 国家粮食安全与天府粮仓重点实验室，四川 成都 611130）

摘　要：乡村建设是实施乡村振兴战略的重要任务。改革开放以来，乡村建设历经探索阶段、发展阶段与成熟阶段，取得了显著成效。但农村新型基础设施短板明显；城乡、区域间基本公共服务水平差距显著；人居环境与美丽乡村仍有距离；生态文明建设还任重道远。在梳理总结浙江“千万工程”实践探索与典型经验的基础上，提出其对乡村建设实现进路的启示：一是促进多元主体协同参与，合力推进乡村建设；二是加强塑形铸魂总体谋划，分类推进乡村建设；三是坚持因地制宜彰显特色，统筹推进乡村建设。

关键词：浙江“千万工程”；乡村建设；因地制宜；城乡融合
中图分类号：F327　　**文献标识码：**A　　文章编号：1671-816X（2024）03-0032-10

一、问题的提出

“千村示范、万村整治”工程（以下简称“千万工程”）是浙江省为推动乡村发展而实行的一项重大决策。“千万工程”取得了明显成效，为中国乡村建设提供了实践载体和参照样本。2024年中央一号文件提出，要以学习运用“千万工程”经验为引领，提升乡村建设水平、提升乡村治理水平，绘就宜居宜业和美乡村新画卷①。新阶段新征程上推进乡村建设，要借鉴浙江“千万工程”的宝贵经验，学习运用“千万工程”蕴含的发展理念、工作方法和推进机制，不断提升乡村建设水平，有力有效推进乡村全面振兴。

改革开放以来，广大乡村在基础设施、公共服务、人居环境与文化生活等方面发生了翻天覆地的变化，尤其是进入21世纪以来，乡村建设更是取得显著进展[1]。但需要注意的是，我国乡村建设仍存在区域不平衡和发展不充分等现实问题。党和政府历来高度重视乡村建设。党的二十大报告指出，要统筹乡村基础设施建设和公共服务布局，建设宜居宜业和美乡村②。2023年中央一号文件强调，要扎实推进乡村发展、乡村建设、乡村治理等重点工作，加快建设农业强国，

① 资料来源：中华人民共和国中央人民政府：中共中央 国务院关于学习运用“千村示范、万村整治”工程经验有力有效推进乡村全面振兴的意见[EB/OL].（2024-02-03）[2024-02-03]. https://www.gov.cn/zhengce/202402/content_6929934.htm.

② 资料来源：中华人民共和国中央人民政府：习近平：高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[EB/OL].（2022-10-25）[2024-02-03]. https://www.gov.cn/zhuanti/zggcddescqgdbdh/sybgqw.htm.

收稿日期：2024-01-07　　**修回日期：**2024-03-07
基金项目：国家社会科学基金项目“农村老年人数字失能现象成因与应对策略研究”（23CSH056）
作者简介：高鸣，研究方向：粮食安全与农业农村发展。

建设宜居宜业和美乡村[①]。乡村建设是国家现代化建设的重要内容，更是补齐农业农村发展短板弱项和加快实现中国式农业农村现代化的重要抓手[2]。如何提升乡村建设水平，在乡村建设过程中进一步解决乡村发展不充分、城乡发展不均衡的现实矛盾，成为亟待回答的时代命题。

围绕“乡村建设”主题，学界进行了一定研究。就乡村建设的内涵演进而言，已有研究认为“乡村建设”一词较早出现于19世纪70年代的爱尔兰，并伴随世界性乡村建设运动蔓延开来[3]。随着20世纪20年代末30年代初我国乡村建设运动的兴起与发展，相关概念也由以居正为代表所阐释的“乡村建设”具体事务治理的传统内涵，演化为梁漱溟等构建的以乡村建设“不是建设旁的，是建设一个新的社会组织构造”为核心的理论内涵体系[4-5]。新中国成立后，国家高度重视乡村建设。党的十八大以来，乡村建设更是被置于社会主义现代化建设的重要位置，并从建设社会主义新农村到宜居宜业和美乡村进一步被赋予时代内涵[2]。就乡村建设参与主体而言，已有研究普遍认为农民作为乡村主体，在乡村建设中发挥着主体作用，应成为乡村发展、建设、治理的参与者和受益者[6-7]；也有研究指出乡村建设主体具有多元性，参与乡村建设的主体除了村内成员外，还应囊括社会、经济和政治等领域的外部主体，例如企业组织、社会团体等，应积极引导多元社会力量参与乡村建设[8]。就乡村建设主要内容而言，有研究指出乡村建设主要包括农村基础设施建设与乡村规划等方面[9]；也有研究认为乡村建设包含内容应当更加广泛，涵盖了编制村庄规划、强化乡村基础设施建设、改善农村人居环境以及提升基本公共服务能力等诸多内容[2]。就乡村建设问题挑战而言，有研究认为乡村建设中还存在各级目标不一致、建设规划标准不统一、市场机制作用不足和社会力量参与不够等问题[10]；也有研究指出乡村建设可持续发展困难、长效管护面临挑战、公共空间治理难度较大[2]。就乡村建设推进路径而言，有研究认为乡村建设的重点任务是统筹乡村基础设施和公共服务布局，完善中国特色乡村治理体系，传承发展农村优秀传统文化，加快县域城乡融合发展；也有研究指出乡村建设要从构建组织保障、多元投入保障、考核及责任制等机制制度方面发力[11-12]。

不难看出，学界围绕“乡村建设”主题从内涵演进、参与主体、建设内容、问题挑战、推进路径等方面展开了系统研究，相关主题理论体系初步形成，前人的研究为本文的理论奠定了基础，但鲜有从政策体系与实践路径角度探索乡村建设的可行性。一方面，已有研究多是从某一阶段、一定视角展开乡村建设探究，缺乏统筹发展阶段与历史方位的系统性讨论。另一方面，“千万工程”不仅深刻改变了浙江农村的面貌，还为全国的乡村建设提供了成功经验和实践范例。“千万工程”蕴含的发展理念、工作方法和推进机制是重要的认识论、方法论与实践论，其对乡村建设的经验启示有待进一步梳理、总结。鉴于此，本文将梳理乡村建设的内涵特征与现实基础，总结浙江“千万工程”的实践探索与经验启示，在此基础上，进一步探究乡村建设的实现进路，以期为全国层面上提升乡村建设水平提供理论支撑与决策参考。

二、乡村建设的时代内涵与实践逻辑

（一）乡村建设的时代内涵

乡村振兴战略的实施与农业强国的建设离不开乡村建设的基础保障。在推进中国式现代化进程中，乡村建设行动建什么、怎么建，成为时代命题的必答题。乡村建设涉及物质文明和精神文明各个领域，涵盖了农村基础设施、农村公共服务、农村人居环境、农村生态文明等内容，是全方位、多层次的。从“社会主义新农村”到“美丽乡村”再到“宜居宜业和美乡村”，显现了党和国家对乡村建设一以贯之的高度重视，是对乡村建设内涵和目标的进一步丰富和拓展，是对乡村建设规律认识的不断深化和升华，更是致力于乡村由表及里、形神兼备的全方位提升和进步[13]。中国式现代化背景下，乡村建设既表现在乡村“人”与“物”的现代化，还体现在公共服务等能力水平的现代化[14]。

① 资料来源：中华人民共和国中央人民政府：中共中央 国务院关于做好2023年全面推进乡村振兴重点工作的意见[EB/OL].(2023-02-13)[2024-02-03]. https://www.gov.cn/zhengce/2023－02/13/content_5741370.htm.

“宜居宜业和美乡村”是新阶段新征程上我国推进乡村建设的美好愿景，乡村建设被赋予新的时代内涵。“宜居宜业和美乡村”涵盖“宜居”“宜业”“和美”三个方面的核心内涵。其中，“宜居”是指农村要逐步基本具备现代生活条件，这不仅是对基础生活条件的高质量诉求，更是对中国式现代化“人与自然和谐共生”这一本质要求的重要回应。要想建成“宜居”乡村，就要瞄准2035年国家发展总体目标，有力有效推进农村基本生活设施逐步完善、基本公共服务公平可及、乡村环境生态宜居。“宜业”不仅是保障“农民富”的重要前提，更是实现中国式现代化“共同富裕”特征的重要途径。乡村是否“宜业”主要体现在三个方面：第一，能否创造更多适宜农民就地就近就业的机会；第二，能否实现农民增收渠道更加多元；第三，能否推动农村营商创业环境显著改善[15]。“和”与“美”相互交融是我国乡村建设的应有之义，更是对中国式现代化“物质与精神文明相协调”特征的积极实践[16]。乡村“和美”的核心目标是要保持积极向上的文明风尚与安定祥和的社会环境[14]，主要表现为：一是乡村治理效能显著加强，二是乡风文明程度明显提升，三是农村社会保持稳定安宁。

（二）乡村建设的实践逻辑

乡村建设并非一蹴而就，而是一个循序渐进的过程。乡村建设实践得到相关理论指导，反之也推动了乡村建设理论发展，两者互相交织、相互促进。乡村建设实践进程是对乡村建设规律认识的不断深化和升华。为奠定后续研究的理论与实践基础，本部分将统筹发展阶段与历史方位，梳理改革开放以来我国乡村建设发展历程，探寻乡村建设的实践逻辑。

1. 探索阶段（1978－2002）

改革开放以来，得益于家庭联产承包责任制等系列农村改革措施的推动，农民生产的热情和效率被极大激发，为乡村基础设施和房屋建设夯实了经济基础。1982年中央成立了乡村建设管理局，主要职能便是指导、协调农村房屋建设工作。为推进乡村建设有章可循、有规可依，国务院及其下设部门相继出台《村庄和集镇规划建设管理条例》《村镇规划编制办法》等系列法规文件。1998年，“广播电视村村通”工程建设开始实施①，各地开始掀起农村基础设施建设热潮。

2. 发展阶段（2003－2011）

2003年以来，全国范围乡村建设高速发展，以浙江“千万工程”为例的地方乡村建设实践稳步推进。2005年，党的十六届五中全会明确将乡村建设放在国家发展的重要位置，原建设部出台的《关于村庄整治工作的指导意见》明确村庄整治是社会主义新农村建设的核心内容之一②。为进一步推进乡村建设有法可依，2008年《中华人民共和国城市规划法》开始施行，有效遏制了乡村违法违规无序建设的现象③。这一时期农村公共服务取得显著进展，新型农村合作医疗于2003年起开始推行，新型农村社会养老保险于2009年起开展试点。截至2011年9月底，全国2646个县（市、区）开展了新型农村合作医疗工作，新型农村合作医疗参合率97.5%，受益8.4亿人次，全国列入国家新型农村社会养老保险试点地区参保人数3.26亿人④。

3. 成熟阶段（2012年至今）

党的十八大以来，乡村建设有序推进，日趋成熟。2013年中央一号文件首次提出建设“美丽乡村”，2015年作为国家标准的《美丽乡村建设指南》开始实施⑤。2017年，党的十九大报告提出我国生态文明建设目标，以“生态宜居”替代“村容整洁”，明确提出开展农村人居环境整治行

① 资料来源：中华人民共和国中央人民政府：经典中国·辉煌60年：“广播电视村村通”通到哪里[EB/OL].(2009-09-09)[2024-02-03]. https://www.gov.cn/jrzg/2009-09/09/content_1412519.htm.

② 资料来源：中华人民共和国中央人民政府：建设部提出《关于村庄整治工作的指导意见》[EB/OL].(2005-10-12)[2024-02-26]. https://www.gov.cn/gzdt/2005－10/12/content_76554.htm.

③ 资料来源：全国人民代表大会：中华人民共和国城乡规划法[EB/OL].(2019-05-07)[2024-02-26]. http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/xinwen/2019-05/07/content_2086836.htm.

④ 数据来源：中华人民共和国中央人民政府.国家统计局：中华人民共和国2011年国民经济和社会发展统计公报[EB/OL].(2012-02-22)[2024-02-03]. https://www.gov.cn/gzdt/2012-02/22/content_2073982.htm.

⑤ 资料来源：人民政协网：《美丽乡村建设指南》国家标准将于6月1日实施[EB/OL].(2015-05-27)[2024-02-26]. https://www.rmzxb.com.cn/c/2015-05-27/507046.shtml.

动。2018年，《农村人居环境整治三年行动方案》等政策文件相继出台。截至2020年底，三年行动方案目标任务全面完成：农村环境整治方面，全国95%以上的村庄开展了清洁行动，农村生活垃圾进行收运处理的自然村比例超过90%，农村卫生厕所普及率达68%以上。农村基础设施方面，全国具备条件的乡镇、建制村100%通硬化路、100%通客车；各地区立足实际打造了5万多个不同类型的美丽宜居村庄①。2022年，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《乡村建设行动实施方案》。2024年中央一号文件提出以学习运用“千万工程”经验为引领，提升乡村建设水平、提升乡村治理水平，绘就宜居宜业和美乡村新画卷。在相关战略、规划的科学谋划、系统部署下，在“千万工程”经验的引领下，乡村建设实践趋向成熟。

纵观改革开放以来我国乡村建设发展历程，不难发现，我国乡村建设逐步走向制度化，完备化，精细化。第一，从条例、办法到法律、法规，我国乡村建设的法律保障与制度保障体系逐步建立健全，确保了乡村建设得以顺利推进。第二，乡村建设由改革开放伊始的乡村基础设施和房屋建设逐步拓展至基础设施、基本公共服务、人居环境等诸多内容，建设内容范围日渐完善。第三，随着乡村建设的持续推进与农民群众需求的日益增长，乡村建设内容从追求数量到兼顾质量与数量，逐步趋向精细化。

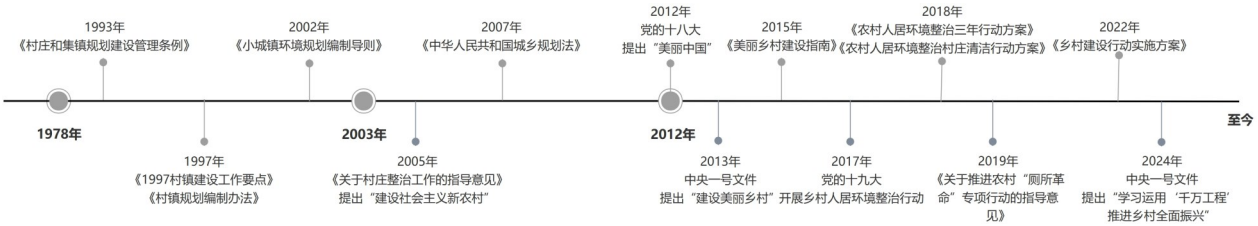


图1 我国乡村建设的实践探索

三、乡村建设的关键任务与现实困境

（一）乡村建设的关键任务

1. 统筹城乡基础设施规划，扎实推进农村基础设施现代化建设

“宜居”“宜业”是乡村建设的时代要求，农村基础设施现代化是乡村宜居宜业的必要条件，也是提升农民群众“三感”的基础支撑。要立足当前，着眼长远，统筹城乡基础设施规划，扎实推进农村交通、灌溉、供电、供水和数字等生产、生活设施的建设和升级，农村住房和公共服务设施的改善，逐步实现农村基础设施现代化建设，稳步提高农村居民的生产效率与生活质量[17]。

2. 提升农村服务数量、质量，稳步推进基本公共服务均等化

提升农村基本公共服务供给的数量、质量、公平性与可及性是新时代乡村建设的关键任务之一。第一，要加快补齐农村基本公共服务短板。结合各地实际与农民群众需求，填平补齐社会保障、教育、医疗、养老、托育等方面基本公共服务短板。加强社区服务和支持机制，增强乡村社区凝聚力。第二，稳步推进基本公共服务均等化。通过优化配置城乡公共服务资源，推动县乡村公共服务分级、协同、互补，适应农村人口结构和社会形态变化。第三，巩固拓展脱贫攻坚成果。健全防范化解返贫致贫风险长效机制与农村社会保障制度，坚持公平、效率并重，促进包容性增长。

3. 深入践行“两山理论”，持续改善农村人居环境

良好生态环境是农民群众生活发展的重要保障，也是乡村最大优势与宝贵财富，乡村建设要不懈改善农村人居环境与生态环境。第一，结合各地实际情况与农民群众需求，开展生产生活污水和垃圾治理，推进农村改厕，建立健全长效管

① 资料来源：中华人民共和国中央人民政府：截至去年底全国农村卫生厕所普及率近七成——全面提升农村人居环境质量[EB/OL].(2021-12-07)[2024-02-03]. https://www.gov.cn/xinwen/2021-12/07/content_5658025.htm.

护机制，努力推进乡村环境生态宜居。第二，把握各地差异和特点，把挖掘原生态村居风貌和引入现代元素结合起来，提升村庄风貌。第三，加强农村生态文明建设，坚持生态引领全域提升，将“两山理论”践行于农林牧渔等各个行业。

（二）乡村建设的现实困境

1. 农村基础设施建设日渐完善，但新型基础设施短板明显

乡村是否“宜居”的关键在于能否基本具备现代生活条件。当前乡村基础设施建设与配套服务水平得以提升，但与基本具备现代生活条件的要求相比仍有不小的差距[14]。以农村道路、供水为代表的传统公共工程与公共设施建设日益完备，但养护不足问题严重、区域差距明显。《2022年城乡建设统计年鉴》数据显示，全国村庄平均供水普及率86.02%，各省份中村庄供水普及率最高的为江苏省（98.36%），最低的为湖南省（68.10%），区域差异较大。以5G网络、数据中心等为代表的新型基础设施还不健全，与城市相比短板明显。以5G网络为例，截止2021年底，我国5G网络实现地级市城区全覆盖、县城城区98%的覆盖率，但乡镇镇区的覆盖率仅为80%①，农村区域更低。因此，还需要紧紧围绕农村基本具备现代生活条件这一目标进一步提升。

2. 农村基本公共服务水平稳步提升，但城乡、区域间差距显著

伴随着乡村建设的持续推进，农村基本公共服务体系逐步建立。但当前，农村地区以教育服务、文化服务、医疗卫生服务、社会保障服务和信息化服务为主的基本公共服务仍存在服务能力不强、服务范围不广以及缺乏管理等系列问题，城乡间、区域间基本公共服务供给差距明显，全民覆盖、普惠共享、城乡一体的基本公共服务体系亟待健全[18]。以医疗卫生机构床位数为例，《2023年中国统计年鉴》数据显示，2022年城乡每千人口医疗卫生机构床位分别为7.66与6.25张；仅农村地区而言，各省份间每千人口医疗卫生机构床位差异较大，最多的是四川省（7.53张），最少的是西藏自治区（3.56张）②。

3. 人居环境有所改善，但与美丽乡村仍有距离

随着人居环境专项整治的持续推进，农村地区“脏乱差”局面得以扭转，村庄环境、农民群众环境卫生观念均得到有效改善。但是当前农村人居环境与美丽乡村仍有差距。生活污水和生活垃圾处理、村容美化、厕所改造等人居环境整治工程仍存在盲区，未能做到整村推进、统筹治理。人居环境整治水平参差不齐、群众参与积极性不高等问题仍然突出。以卫生厕所普及为例，截止2021年底，东部地区、中西部城市近郊区等有基础、有条件的地区农村卫生厕所普及率超90%，而全国农村卫生厕所普及率仅为70%③。

4. 农村生态环境持续好转，但生态文明建设还任重道远

得益于生态环境领域改革与乡村建设持续推进，农村生态环境持续好转。但当前农村生态文明建设仍处在压力叠加的关键时期。农业面源污染，农药化肥用量大、利用率低；森林火灾多发频发，水源保护区涵养林建设不足；重大动物疫病防控体系不健全，牧区超载过牧；养殖水环境持续恶化等问题依然存在，农林牧渔业距绿色发展仍有距离。以农药为例，2022年我国农药利用率为41.8%，较2020年提高1.2个百分点，与发达国家普遍50%以上的农药利用率存在差距④。

四、浙江“千万工程”实践探索与经验启示

（一）浙江“千万工程”的演化历程

浙江“千万工程”从农村环境整治入手，由点及面、迭代升级，持之以恒、锲而不舍，造就

① 数据来源：中华人民共和国中央人民政府：中小城市“新基建”提速[EB/OL].(2022-03-02)[2024-02-07].https://www.gov.cn/xinwen/2022-03/02/content_5676387.htm.

② 注：《2023年中国统计年鉴》中该项内容未包括香港、澳门特别行政区和台湾省数据，同时上海市、北京市和天津市数据缺失。

③ 数据来源：中华人民共和国中央人民政府：全国农村卫生厕所普及率超过70% [EB/OL].(2022-06-28)[2024-02-03]. https://www.gov.cn/xinwen/2022－06/28/content_5698070.htm.

④ 资料来源：中华人民共和国农业农村部.农民日报：种植业高质量发展成效显著[EB/OL].(2022-12-26)[2024-02-24]. http://www.moa.gov.cn/ztzl/zyncgzh2022/pd2022/202212/t20221226_6417613.htm

了万千美丽乡村，造福了万千农民群众①。

表1为浙江“千万工程”的演化历程和重要时间节点的目标任务、主要内容、代表性文件及其阶段成效。“千万工程”从“千村示范、万村整治”“千村精品、万村美丽”到“千村未来、万村共富”的演化历程，是从示范引领、深化提升到迭代升级的实践探索，创造了农业农村现代化与乡村建设的实践范例。“千万工程”从旨在整治农村人居环境、改变农民生活习惯的初衷，逐渐拓展到破解城乡二元结构问题、探索农业农村现代化等诸多方面，找寻出一套扎实稳妥推进乡村建设、有力有效推进乡村全面振兴的理念方法。为实现中国式现代化乡村建设提供了更多浙江实践，也为全球环境治理及营造和谐宜居的美丽人类家园提供了中国方案。

（二）浙江“千万工程”的经验启示

20年来，“千万工程”循序渐进、久久为功，不断深化对乡村建设、乡村治理和城乡融合发展规律的认识，为新时代全面乡村建设提供了典型示范与实践经验。本部分在梳理“千万工程”演化历程的基础上，进一步总结实践典型经验，探索理论创新。

1. 坚持一张蓝图绘到底，久久为功

从演化历程看，“千万工程”将农村环境整治作为蓝图底色，从农村环境整治入手，由点及面，拓展至农村生产、生活、生态环境诸多方面，从“千村示范、万村整治”“千村精品、万村美丽”到“千村未来、万村共富”，迭代升级、层层递进。二十年来紧盯“千万工程”目标不动摇，久久为功、持续发力，保持工作连续性和政策稳定性。乡村全面振兴，规划必须先行。“千万工程”这一蓝图的绘制遵循“规划先行，谋定后动”的理念，尊重乡村间发展差异和自身发展规律。在做好现有村庄的摸底工作，客观分析每个村庄的现状和潜力的基础上，分级分期推进。将中心村建设规划等各级各类规划统筹协调，合力构成“1+4”县域美丽乡村建设规划体系，强化规划刚性约束和执行力，保障了规划的落地性、特色性、科学性和动态性。

2. 坚持以人民为中心，共建共享

“千万工程”始终秉持以人民为中心的发展思想，从农民群众期盼中找准工作的出发点和落脚点。“千万工程”伊始便是以解决农民群众反映强烈的环境脏乱差问题为出发点。为对接农民群众日益增长的文化需要，“千万工程”又将农村群众精神文化需求作为新的导向，2013年浙江省开始以“文化礼堂、精神家园”为主题的农村文化礼堂建设工作，到2016年累计建成农村文化礼堂6500多个。二十年来，“千万工程”坚持把群众所思所盼作为出发点，以人民对美好生活的向往为导向，在实施过程中始终将增进人民福祉作为落脚点。这也决定了“千万工程”需要以人民为中心，坚持农民主体地位，尊重农民群众的需求与意愿，丰富和拓展农民群众参与方式、渠道，让农民群众在乡村建设中“说上话”“出上力”“做上主”，实现共建共享。以浦江县上河村、安吉县余村等为例，浙江省部分村庄早先人居环境较差的原因主要是石灰岩等矿石资源盲目开采与产业无序经营。“千万工程”实施后，环境整治使得人居环境、生态环境得到有效改善的同时，并没有影响农村居民就业、减少居民收入。相反，农民群众实现共建共享，浙江省农村居民人均可支配收入连续38年稳居全国第一，从2003年的5431元提升到2022年的37 565元②。

3. 坚持系统观念，统筹推进

整体性是系统思维方式的基本特征。“千万工程”坚持整体性思维、系统观念，始终做好两个统筹。第一，坚持统筹城乡融合发展。我国接续推行了统筹城乡发展、城乡一体化和新型城镇化等城乡战略，旨在破解“三农”问题、缩小城乡差距，但总体成效仍不显著，部分矛盾、问题仍在加剧[19]。“千万工程”把城市和农村作为整体通盘考量，不断推动城市基础设施向农村延伸、公共服务向农村覆盖、资源要素向农村流动。“千万工程”以城乡融合发展的政策体系为支撑，开展“两进两回”行动、农创客培育工程

① 资料来源：中华人民共和国中央人民政府.农业农村部办公厅：农业农村部办公厅关于深入学习浙江“千万工程”经验的通知[EB/OL].(2023-05-26)[2024-02-03]. https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202305/content_6883507.htm.

② 数据来源：中国人民政治协商会议全国委员会：人民政协报：“千万工程”探索中国式乡村现代化新路.[EB/OL].(2023-09-06)[2024-02-03]. http://www.cppcc.gov.cn/zxww/2023/09/06/ARTI1693971166532253.shtml.

表1 浙江省“千万工程”演化历程

整体阶段	具体划分	时间节点	目标任务	主要内容	阶段成效	政策文件
“千村示范、万村整治”示范引领	起步示范引领阶段	2003—2007年	全面整治一万个左右的建制村，建设其中一千个左右的中心村为全面小康示范村。	以村庄规划为龙头，以农村生产、生活、生态三大环境改善为重点。	到2007年末浙江省共推进整治10 303个建制村，建成1181个示范村。	《中共浙江省委办公厅、浙江省人民政府办公厅关于实施“千村示范、万村整治”工程的通知》（浙委办［2003］26号）
	整体深入推进阶段	2008—2010年	全省村庄整治建设全面全方位铺开。	深入实施第二轮“千万工程”，整治覆盖全省范围，内容涵盖农业非点源污染、农村基础设施等。	浙江省所有行政村的既定任务全部完成，乡村人居环境提档升级。	《关于深入实施“千村示范、万村整治”工程的意见》（浙委办〔2008〕18号）
“千村精品、万村美丽”深化提升	美丽乡村建设阶段	2011—2015年	力争在2015年覆盖全省70%左右县（市、区），整乡整镇美丽乡村建设范围达到60%以上。	以“四美三宜两园”为核心，实施生态环境提升、生态人居建设、生态文化培育以及生态经济推进。	完成培育6个美丽乡村示范县、300个特色精品村等建设内容。	《浙江美丽乡村建设行动计划（2011—2015年）》《关于加强历史文化村落保护利用的若干意见》
	美丽乡村升级阶段	2016—2020年	到2020年，建成A级景区村庄数量达到一万个，其中3A级景区村庄达到一千个。到2022年底，新时代美丽乡村标准达标率超过90%。全面建成“诗画浙江”、中国最佳旅游目的地。	全力打造美丽乡村升级版，推进万村景区化建设与“千村3A景区、万村A级景区”“新千万工程”。把绿水青山的美丽乡村作为全域旅游的重点区域。	2018年9月，浙江“千万工程”荣获联合国“地球卫士奖”。到2020年底，浙江省共创成A级景区村10083个，其中3A级1597个，村庄景区化总体覆盖率达49.4%。	《浙江省深化建设美丽乡村建设行动计划（2016—2020年）》《全面实施乡村振兴战略高水平推进农业农村现代化行动计划（2018—2022年）》
“千村未来、万村共富”迭代升级	提档换代深化阶段	2021年至今	到2027年，基本建成乡村振兴样板区，建成示范村1000个以上，和美乡村建成率90%以上，城乡居民收入倍差缩小到1.85，常住人口城镇化率达到76%以上。到2035年，全面建成乡村振兴样板区，高水平实现农业农村现代化。	开展党建联建引领、城乡一体规划、全域土地整治等多项改革，打破“就村论村”“就镇论镇”的区域资源限制。		《浙江深化千万工程建新时代美丽乡村行动计划（2021—2025）》《关于开展未来乡村建设的指导意见》《关于坚持和深化新时代“千万工程”全面打造乡村振兴浙江样板的实施意见》

等系列举措，借助乡贤、农创客、返乡青年、新农人等新载体，实质性加速科技、资金、人才资源要素流向农村[20]。“千万工程”在逐步推动城乡基础设施一体化、基本公共服务均等化同时，进一步缩小了城乡差距。以城乡收入差距为例，浙江省城乡居民收入比连续十年缩减，由2003年的2.43减至2022年的1.90。第二，坚持统筹乡村各领域协调发展。“千万工程”统筹、协调、兼顾基础设施建设、生态环境、基本公共服务、产业发展、社会治理等多方面内容，在生产、生活、生态多目标平衡中寻求最优解。在“千村未来、万村共富”建设中，统筹兼顾“美丽乡村＋数字乡村＋共富乡村＋人文乡村＋善治乡村”的同时，也根据实际情况分缓急、抓重心，突出

重点。

4. 坚持因地制宜、分类施策

“千万工程”立足于浙江地形多样、农村区域差异大、经济社会发展不平衡等客观实际，从省情、农情出发，区分发达地区和欠发达地区、城郊村庄和传统农区。统筹考虑地方发展水平、农民接受程度、财政承受能力等现实情况，开展村庄环境整治、基础设施建设等系列乡村建设行动。尊重规律，恪守因地制宜、分类施策的发展理念，分批展开、分类推进，不搞整齐划一，允许标准有高与低。例如，在“千村未来、万村共富”推进过程中，嘉兴市结合全域县（市、区）的优势特色，分别制定未来乡村建设方案：南湖区充分发挥毗邻南湖的独特区位优势，以“醉美南湖·未来嘉乡”为主题，推动未来乡村建设；海宁市围绕“蚕桑花海潮涌”乡村特色，以“潮乡海宁·未来嘉乡”为主题，推动未来乡村建设；桐乡市借助“古镇风雅寻根”历史文化遗存丰富的独有优势，以“风雅桐乡·未来嘉乡”为主题，推动未来乡村建设①。

5. 坚持党建引领、强基固本

浙江“千万工程”能够二十年来一以贯之，关键在于构建了党政主导、各方协同、分级负责的责任机制。第一，坚持党政主导。“千万工程”要求领导责任由党政 “一把手”承担，层层抓落实。各级均成立“千万工程”领导小组，实现党委领导、政府负责、职能部门实施、多方共同参与。第二，坚持党建引领。“千万工程”大抓基层党组织建设，充分发挥了村党支部书记、村委会主任在产业发展、项目投资等方面的带动作用[2]。第三，引导各方参与。通过体制机制创新，调动企业组织、社会团体等各方积极性，尊重市场资源配置地位，引导企业组织、社会团体等利用技术、资金、管理等方面的优势参与村庄环境整治、基础设施建设等系列工程，同时创新村企共富新模式。

五、乡村建设的实现进路

“千万工程”不仅深刻改变了浙江省农村面貌，还为全国乡村建设提供了成功经验和实践范例。“千万工程”经验是认识论、方法论更是实践论，深刻引领着乡村建设理论、实践发展。本部分将在浙江“千万工程”实践探索与经验启示基础上，进一步探析其对乡村建设实现进路的启示。

（一）促进多元主体协同参与，合力推进乡村建设

乡村建设应在党政主导的前提下，促进以农民为主体的多元协同参与。一是充分发挥党政主导作用，确保到位有为。坚持实行党政“一把手”亲自抓、层层抓落实的分级负责和党政领导干部包联制度；积极发挥政府引领作用，政府通过制定发展规划和政策，为乡村建设提供战略引导和政策支持，通过项目和资金实现乡村建设基础性保障，并进一步发挥撬动和引领作用[9]。二是坚持农民主体地位，激活内生动力。借鉴“千万工程”实践经验与精髓要义，在乡村建设过程中坚持农民主体地位，始终以农民群众的需求与意愿为出发点，为乡村建设提供源源不断的活力、动力。丰富和拓展农民群众参与方式、渠道，让其在乡村建设中“说上话”“出上力”“做上主”。三是引导多方主体参与，实现高效协同。除了政府和农民群众外，乡村建设还需要社会团体、企业组织等群体出力献策。要积极引导多方参与，实现协作意愿、共同目标和信息沟通的高效、一致，发挥各参与主体优势，整合资金、技术等各类资源，合力推进乡村建设行稳致远。

（二）加强塑形铸魂总体谋划，分类推进乡村建设

乡村建设涵盖内容多、涉及领域广、持续时间长。首先，乡村建设行动是一项持续时间长、涵盖内容多的综合性工作，要想规范、有序、一以贯之地推进，就需要学习“千万工程”一张蓝图绘到底，一茬接着一茬干的工作方法。在充分调查研究的基础上，制定具有全局性、前瞻性、战略性的乡村建设行动纲领。在行动纲领的指导下，因时制宜开展具体举措，保持工作连续性和政策稳定性。其次，在做好顶层设计、总体谋划的同时，要坚持分类推进，注重整体推进与重点

① 资料来源：中共嘉兴市委 嘉兴市人民政府：嘉兴市人民政府办公室关于推进嘉兴市全域未来乡村建设的实施意见 . [EB/OL].(2022-11-14)[2024-02-03]. https://www. jiaxing. gov. cn/art/2022/11/14/art_1229700362_77.html?eqid=c108805800006ab100000004646b22fa.

突出。在分类推进过程中，要抓重点，始终以群众需求为出发点，以现实情况与阶段特征为抓手，采取有重点、有侧重的具体举措。农民群众的核心诉求是解决环境脏乱差，那乡村建设的核心内容就不能是精神文明建设、产业发展等。

（三）坚持因地制宜彰显特色，统筹推进乡村建设

我国幅员辽阔，区域差异显著，各地风俗人情不一，资源禀赋不同，乡村建设路径与进度也各不相同。在乡村建设过程中要遵循唯物辩证法中共性和个性相结合的原则，谨防“一刀切”和“切一刀”。各地乡村建设不能照抄照搬，更不能脱离本地发展实际情况[21]。要学习运用“千万工程”经验，因地制宜推动乡村建设，杜绝“千村一面”、追风雷同，做到尊重差异、体现特色。一是因地制宜编制乡村建设规划。乡村建设规划要充分考虑当地的资源禀赋、风俗人情、地理区位、产业发展、财政能力等现实状况，增强乡村规划引领效能，确保规划、建设一盘棋。二是因地制宜开展村庄环境整治。根据各地乡村现实情况，有侧重、补短板式的提升农村人居环境整治质量，要从群众最急需、最关心的农村交通、环境卫生、生活污水垃圾、绿化、亮化等治理重点入手，完善农民参与和长效管护机制。三是因地制宜提升基础设施和基本公共服务水平。各地要紧紧围绕逐步使农村基本具备现代生活条件这一目标，坚持普及普惠原则，结合农民需要与本地实际情况，扎实推动城乡基础设施一体化和基本公共服务均等化，引领带动乡村产业提档升级[22]。在统筹推进乡村建设过程中，城市和乡村要各美其美、协调发展，加快形成新型工农城乡关系，扎实推进县域城乡融合发展[23-24]。

六、结语

从“社会主义新农村”“美丽乡村”到“宜居宜业和美乡村”，是致力于乡村由表及里、形神兼备的全方位提升和进步，更是对乡村建设规律认识的不断深化和升华。本文首先揭示了乡村建设的理论内涵，从探索阶段、发展阶段与成熟阶段三个阶段梳理了乡村建设的发展历程，并归纳了乡村建设的关键任务。从现实情况看，当前农村基础设施建设日渐完善，但新型基础设施短板明显；农村基本公共服务水平稳步提升，但城乡、区域间差距显著；人居环境有所改善，但与美丽乡村仍有距离；农村生态环境持续好转，但生态文明建设还任重道远。

“千万工程”不仅深刻改变了浙江省农村的面貌，还为全国的乡村建设提供了成功经验和实践范例。从“千村示范、万村整治”“千村精品、万村美丽”到“千村未来、万村共富”的演化历程，深刻诠释了坚持一张蓝图绘到底，久久为功；坚持以人民为中心，共建共享；坚持系统观念，统筹推进；坚持因地制宜、分类施策；坚持党建引领、强基固本等发展理念、工作方法和推进机制。在梳理总结浙江“千万工程”实践探索与典型经验的基础上，进一步提出其对乡村建设实现进路的启示：一是促进多元主体协同参与，合力推进乡村建设；二是加强塑形铸魂总体谋划，分类推进乡村建设；三是坚持因地制宜彰显特色，统筹推进乡村建设。

参 考 文 献

[1] 高强，周丽. 协同治理视阈下乡村建设实践样态解析——基于江苏常熟“千村美居”工程的案例观察[J]. 南京农业大学学报(社会科学版)，2022，22(6)：22-33.

[2] 黄祖辉，傅琳琳. 我国乡村建设的关键与浙江“千万工程”启示[J]. 华中农业大学学报：社会科学版，2021（3)：1-9.

[3] 宣朝庆. 近代乡村危机的制度反应[J]. 人文杂志，2014（2)：76-85.

[4] 中国文化书院学术委员会. 梁漱溟全集(第五卷)2版[M]. 济南：山东人民出版社，2005：222.

[5] 刘雪松，徐畅. 循名责实：民国时期“乡村建设”概念之演进[J]. 福建论坛(人文社会科学版)，2023(12)：156-167.

[6] 李东平，田北海. 社会资本视域下回流农民的乡村建设参与及其影响机制[J]. 华中农业大学学报：社会科学版，2023（6)：129-140.

[7] 豆书龙，朱晴和，李越. 农民视角的宜居宜业和美乡村[J]. 中国农业大学学报：社会科学版，2024，41(1)：172-197.

[8] 魏家星，瞿忠琼，余逍. 多元主体的感知与行为逻辑：基于美丽乡村建设过程中规划认知的实证[J]. 南京农业大学学报(社会科学版)，2017，17（6)：27-37，162-163.

[9] 王春光. 乡村建设与多元共享利益共同体的建构[J].

人民论坛·学术前沿，2022（15）：48-54.
[10] 王卫星．美丽乡村建设：现状与对策[J]．华中师范大学学报(人文社会科学版)，2014，53（1）：1-6.
[11] 杨春华．扎实推进宜居宜业和美乡村建设[J]．红旗文稿，2023（3）：26-29.
[12] 任大鹏．乡村建设的保障制度构建[J]．人民论坛·学术前沿，2022（15）：69-77.
[13] 张红宇，周二翠．宜居宜业和美乡村建设:现实基础与实现路径[J]．中国农村经济，2023（9）：36-47.
[14] 胡春华．建设宜居宜业和美乡村[N]．人民日报，2022-11-15(6).
[15] 蒋茜．建设“宜居宜业和美乡村”的理论逻辑与现实路径[J]．行政管理改革，2023（8）：24-33.
[16] 吕捷，赵丽茹．中国式现代化语境下的“宜居宜业和美乡村”建设[J]．学习与探索，2023（8）：132-140.
[17] 施远涛．共同富裕视角下数字乡村建设的内在逻辑与实现路径——以浙江省实践为例[J]．山西农业大学学报(社会科学版)，2022，21（5）：64-72.
[18] 韩增林，李彬，张坤领．中国城乡基本公共服务均等化及其空间格局分析[J]．地理研究，2015，34（11）：2035-2048.
[19] 刘彦随．中国新时代城乡融合与乡村振兴[J]．地理学报，2018，73（4）：637-650.
[20] 唐京华，陈宏彩．中国式现代化视域下乡村振兴的逻辑与路径——以浙江“千万工程”为例[J]．中国行政管理，2023，39（7）：6-13.
[21] 高鸣，郑兆峰．宜居宜业和美乡村建设的理论逻辑与实践进路——基于浙江“千万工程”的经验与启示[J]．中州学刊，2024（1）：14-22.
[22] 高鸣，魏佳朔．促进农民农村共同富裕：历史方位和实现路径[J]．中国软科学，2022（8）：45-57.
[23] 蓝红星，王婷昱，施帝斌．中国农业农村现代化：生成逻辑、内涵特征与推进方略[J]．改革，2023（7）：105-115.
[24] 黄承伟．新征程上全面推进乡村振兴的理论指引、战略重点与关键路径[J]．山西农业大学学报：社会科学版，2024，23（1）：1-11.

The key issues and implementation approaches of rural construction in China——inspiration from the experience of "China´s Zhejiang´s Green Rural Revival Programme"

GAO Ming[1]，SONG Jiahao[2,3]

（1. *Research Center for Rural Economy*，*Ministry of Agriculture and Rural Affairs*，*Beijing* 100810，*China*；2. *College of Management*，*Sichuan Agricultural University*，*Chengdu* 611130，*China*；3. *Key Laboratory of Food Security and Tianfu Granary*，*Sichuan Agricultural University*，*Chengdu* 611130，*China*）

Abstract：Rural construction is an important task in implementing the strategy of rural revitalization. Since the reform and opening up，China′s rural construction has gone through the stages of exploration，development，and maturity，and has achieved significant results. However，the shortcomings of the new infrastructure are obvious；There are significant difference in the level of basic public services between urban and rural areas and between regions. There is still a distance between the living environment and the beautiful countryside；There is still a long way to go in the construction of ecological civilization. Based on summarizing the practical exploration and typical experience of "Zhejiang ’s Green Rural Revival Programme"，this paper put forward its inspiration for the implementation path of rural construction in China：firstly，promote the collaborative participation of multiple stakeholders and work together to promote rural construction；secondly，strengthen the overall planning of shaping the appearance and casting the soul，and promote rural construction by classification；thirdly，adhere to adapting measures to local conditions and highlight our unique features to coordinate the promotion of rural construction.

Keywords：China′s Zhejiang′s Green Rural Revival Programme；Rural construction；Adaptation to local condition；Urban-rural integration

（编辑：赫雪侠）