

# 美丽乡村建设：现状与对策

王卫星

(国务院 农村综合改革领导小组办公室, 北京 100820)

**摘要** 美丽乡村建设既是美丽中国建设的基础和前提,也是推进生态文明建设和提升社会主义新农村建设的新工程、新载体。近年来,部分省份均在积极探索本地特色的美丽乡村建设模式,取得了可喜成绩,但也存在一些问题。比如认识不够,思想不统一;参与部门多,组织协调难度较大;重建设轻规划的现象比较突出,项目建设规划和标准缺失;政府唱独角戏,市场机制和社会力量的作用发挥不够;“软件”建设不同步等。因此,推进美丽乡村建设就需要处理好政府主导与农民主体之间的关系、政府与市场及社会的关系、一事一议财政奖补与美丽乡村建设、统一标准与尊重差异、美丽乡村“硬件”建设与“软件”建设等几个方面的关系,把美丽乡村建设成为农民自身感到幸福的家园。

**关键词** 美丽乡村建设;新农村建设;生态文明建设

美丽乡村是中国共产党第十六届五中全会提出的建设社会主义新农村的重大历史任务时提出的。“美丽乡村”不只是外在美,更要美在发展。要不断壮大集体经济、增加村财收入,进而更好地为民办实事,带领农民致富,推动“美丽乡村”建设向更高层级迈进,真正成为惠民利民之举。党的十八大第一次提出了“美丽中国”的全新概念,强调必须树立尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念,明确提出了包括生态文明建设在内的“五位一体”社会主义建设总布局。贫穷落后中的山清水秀不是美丽中国,强大富裕而环境污染同样不是美丽中国。只有实现经济、政治、文化、社会、生态的和谐发展、持续发展,才能真正实现美丽中国的建设目标。然而,要实现美丽中国的目标,美丽乡村建设是不可或缺的重要部分。在 2013 年中央一号文件中,第一次提出了要建设“美丽乡村”的奋斗目标,进一步加强农村生态建设、环境保护和综合整治工作。事实上,农村地域和农村人口占了中国的绝大部分,因此,要实现十八大提出的美丽中国的奋斗目标,就必须加快美丽乡村建设的步伐。加快农村地区基础设施建设,加大环境治理和保护力度,营造良好的生态环境,大力加大农村地区经济收入,

促进农业增效、农民增收。统筹做好城乡协调发展、同步发展,切实提高广大农村地区群众的幸福感和满意度。

建设生态文明,是关系人民福祉、关乎民族未来的长远大计。要把生态文明建设放在突出位置,融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设各方面和全过程,努力建设美丽中国,实现中华民族永续发展。建设美丽中国重点和难点在乡村,因此美丽乡村建设既是美丽中国建设的基础和前提,也是推进生态文明建设和提升社会主义新农村建设的新工程、新载体。为贯彻落实党的十八大精神,在总结浙江省美丽乡村建设经验基础上,中央财政依托一事一议财政奖补政策平台启动了美丽乡村建设试点,选择浙江、贵州、安徽、福建、广西、重庆、海南等 7 省市作为首批重点推进省份。近期,通过调研和召开座谈会了解到美丽乡村建设试点工作正有序展开,但也面临一些困难和问题,需要进一步总结经验,完善政策。

## 一、美丽乡村建设取得新进展

早在 2008 年,浙江省安吉县结合省委“千村示范、万村整治”的“千万工程”,在全县实施以

收稿日期 2013-08-11

基金项目 教育部哲学社会科学重大攻关项目“新时期我国农村综合改革研究”(12JZD023)

“双十村示范、双百村整治”为内容的“两双工程”的基础上,立足县情提出“中国美丽乡村建设”,计划用10年左右时间,把安吉建设成为“村村优美、家家创业、处处和谐、人人幸福”的现代化新农村样板,构建全国新农村建设的“安吉模式”,被一些学者誉为“社会主义新农村建设实践和创新的典范”<sup>①</sup>。2010年6月,浙江省全面推广安吉经验,把美丽乡村建设升级为省级战略决策。浙江省农业和农村工作办公室为此专门制订了《浙江省美丽乡村建设行动计划(2011—2015年)》,力争到2015年全省70%县(市、区)达到美丽乡村建设要求,60%以上乡镇整体实施美丽乡村建设。近年来,浙江美丽乡村建设成绩斐然,成为全国美丽乡村建设的排头兵。如今,安徽、广东、江苏、贵州等省也在积极探索本地特色的美丽乡村建设模式。

2013年7月,财政部采取一事一议奖补方式在全国启动美丽乡村建设试点<sup>②</sup>,进一步推进了美丽乡村建设进程。7个重点推进省份积极启动试点前期准备工作,统筹美丽乡村建设与一事一议财政奖补工作,认真谋划试点方案,各级财政预计投入30亿元,确定在130个县(市、区)、295个乡镇开展美丽乡村建设试点,占7省县、乡数的比重分别为25.7%、3.7%,1146个美丽乡村正在有序建设之中。

一是加强组织领导,明确牵头部门。浙江、安徽、广西等省区都将美丽乡村建设作为“一把手”工程,试点县市成立了主要领导任组长,相关部门共同参与的美丽乡村建设领导小组及办事机构。福建省将美丽乡村建设纳入干部考核和对乡村目标管理考评,作为评价党政领导班子政绩和干部选拔任用的重要依据。

二是加大投入整合力度,引导社会资金多元投入。7省份积极调整支出结构,统筹存量、盘活增量,努力增加美丽乡村建设试点专项预算安排。安徽省从2013年起,省本级每年安排10亿元美丽乡村建设专项资金,要求每年市级安排不少于5000万元、县级不少于1000万元,主要用于中心村建设和其他自然村治理。福建省在各级投入3.28亿元试点资金的基础上,又追加4亿元美丽乡村建设资金。贵州省对专项资金连续两年结转的无条件转向支持美丽乡村建设,今年已整合农业产业化发展资金、生态移民建设补助、农民健身工程补助、农民文化家园补助等1.75亿元用于美丽乡村建设。重庆市整合农村公益性基础

设施补助、农村文化建设补助、村卫生室医疗设备及网络维护补助等资金专项用于美丽乡村建设项目的运行管护。福建省永春县投入5000万元,推行“金佛手—美丽乡村贷”,撬动信贷资金近3亿元。安徽省7个市设立了美好乡村建设投融资公司,融资12.3亿元。宣城市、铜陵市引导各类企业投入资金1亿多元。

三是因地制宜,探索美丽乡村建设模式。从试点情况看,主要包括四种类型:(1)聚集发展型。对明确作为中心村的,完善水、电、路、气、房和公共服务等配套建设。浙江省永嘉县将楠溪江沿岸的岩头镇等3个乡镇15个村进行整体规划,将地域相近、人缘相亲、经济相融的村庄成片组团,引导农民向中心村和新社区适度集中,建立新型农村社区管理机制。(2)旧村改造型。通过村内、道路硬化、路灯亮化、绿化美化、休闲场地等设施建设,促进村庄整体建筑、布局与当地自然景观协调。(3)古村保护型。对自然和文化遗产保留完好、原有古村落景观特征明显,保护开发价值较高的古村落,以保护性修缮为主。安徽省黄山区在对永丰、饶村、郭村等几处古村落的传统街巷格局与形态、地貌遗迹、古文化遗址、古建筑、石刻等文化遗存进行重点调查的基础上,积极完善村庄道路、水系、基础设施和配套设施,按照修旧如旧的原则,提升村庄人居品味。(4)景区园区带动型。贵州省安顺市西秀区围绕建设屯堡维护及田园风光旅游乡村,在七眼桥镇本寨村、大西桥镇鲍屯村发展旅游业,加快推进景区沿线创建点的巩固提升,把景区沿线打造成文明秀美的人文景观通道。安徽省当涂县依托现代农业示范区建设,建设了松塘社区,探索出一条“旧宅变新房、村庄变社区、村民变居民、农民变工人”的美丽乡村建设之路。

四是注重规划实效,探索美丽乡村建设标准化体系。浙江省尝试以村级为主体编制试点规划,切实尊重村级组织和村民的主体地位,将规划费用补助下达到村,在政府引导、专家论证的基础上,美丽乡村建设规划由村民会议决策,避免出现“规划连村支书都看不懂”的问题。安吉县采取“专家设计、公开征询、群众讨论”的办法,将全县行政村进行差异化规划,今年10月25日该县通过了全国首个美丽乡村标准化示范区验收。重庆市通过梳理市级涉农项目建设情况,明确了87项建设管护标准,并计划用1年左右时间建成标准体系,为美丽乡村建设标准化提供借鉴。海

南省以澄迈县为基础制定全省美丽乡村建设试点标准。

五是加强制度建设,促进规范管理。安徽省制订了《财政支持美好乡村建设专项资金使用管理办法》、《财政引导社会资金参与美好乡村建设的意见》和《整合涉农资金支持美好乡村建设的意见》,省财政厅还会同有关部门,对部门掌握的可整合资金,拟定了20项具体办法,初步构建了“资金分配规范、适用范围清晰、管理监督严格、职责效能统一”的管理制度体系。重庆市修订了一事一议财政奖补项目资金管理办法,专门制订了美丽乡村试点资金管理办法和申报文本。福建省明确美丽乡村建设试点资金严格遵守一事一议财政奖补相关规定,实行专户专账管理,并通过信息监管系统实现实时在线监控。

## 二、当前美丽乡村建设存在的主要问题

通过对首批试点省份的实地调研和座谈分析,目前的美丽乡村建设还面临一些困难和问题,需要引起各级政府重视并在实践中积极探索解决这些问题的方法和路径。

一是认识不够,思想不统一。由于对美丽乡村建设认识不够,不同层级政府和不同职能部门在具体实施或参与美丽乡村建设时所表现出的积极性和行动力必然不同,难以形成建设合力,达成整体联动、资源整合、社会共同参与的建设格局。

对于美丽乡村建设,不能仅仅停留在“搞搞清洁卫生,改善农村环境”的低层次认识上,更不能形成错误观念,认为它只是给农村“涂脂抹粉”、展示给外人看的。而应该提升到推进生态文明建设、加快社会主义新农村建设、促进城乡一体化发展的高度,重新认识美丽乡村建设。开展美丽乡村建设,是贯彻落实十八大精神、实现全面建成小康社会目标的需要;是推进生态文明建设、实现永续发展的需要;是强化农业基础、推进农业现代化的需要;是优化公共资源配置、推动城乡发展一体化的需要。诚如习近平总书记所言,“即使将来城镇化达到70%以上,还有四五亿人在农村。农村绝不能成为荒芜的农村、留守的农村、记忆中的故园。城镇化要发展,农业现代化和新农村建设也要发展,同步发展才能相得益彰,要推进城乡一体化发展”<sup>③</sup>。建设美丽乡村是亿万农民的中国梦。作为落实生态文明建设的重要举措和在农村地区建设美丽中国的具体行动,

没有美丽乡村就没有美丽中国。可以说,开展美丽乡村建设,符合国家总体构想,符合我国城乡社会发展规律,符合我国农业农村实际,符合广大民众期盼,意义极为重大。

二是参与部门多,组织协调难度较大。美丽乡村建设是一项系统工程,需要各级政府、各个相关部门以及社会力量的积极参与。但是,在具体实施中由于缺乏统一的组织协调机构,美丽乡村建设往往缺乏顶层设计和统一的政策指导。

浙江安吉县美丽乡村建设行动早,探索积累了一套比较成熟的经验,值得其它地方借鉴学习。安吉县在美丽乡村建设中,明确了不同政府层级之间的职责定位,理顺各自责权关系。既避免不同层级之间的职权交叉,造成政府管理的错位和越位,影响工作的开展,又避免权责出现“真空”,造成政府管理的缺位,导致某些事项无人负责。县级政府主要负责美丽乡村总体规划、指标体系和相关制度办法的建设、对美丽乡村建设的指导考核等工作;乡级政府负责整乡的统筹协调,指导建制村开展美丽乡村建设,并在资金、技术上给予支持,对村与村之间的衔接区域统一规划设计并开展建设;建制村是美丽乡村建设的主体,由其负责美丽乡村的规划、建设等相关工作。同时,理顺部门之间的横向关系,对各部门的责任和任务进行量化细分。安吉县根据美丽乡村建设规划和任务,建立了美丽乡村考核指标和验收办法,将一项项指标落实到每一部门,由部门制定指标内容和标准,并对该项建设负总责,同时参与由美丽乡村建设办公室组织的考核验收,有效破解了“九龙治水水不治”的困局。

三是重建设轻规划的现象比较突出,项目建设规划和标准缺失。一些地方在美丽乡村建设试点中,注重硬件设施建设的多,但不注重美丽乡村建设的总体规划和长期行动计划的科学制订,导致同质化建设严重、特色化建设不足,短期行为多、长远设计少,以及视野狭隘,缺乏全域一体的建设理念。

安吉县等地之所以美丽乡村建设效果显著,与其重视规划引领建设不无关系。总结其实践经验,做好美丽乡村建设规划,需要注意以下几点:首先,美丽乡村建设规划做到统筹兼顾、城乡一体。编制美丽乡村规划要坚持“绿色、人文、智慧、集约”的规划理念,综合考虑农村山水肌理、发展现状、人文历史和旅游开发等因素,结合城乡总体规划、产业发展规划、土地利用规划、基

基础设施规划和环境保护规划,做到“城乡一套图、整体一盘棋”。其次,做到规划因地制宜。譬如,安吉县在编制《中国美丽乡村建设总体规划》和《乡村风貌营造技术导则》时,按照“四美”标准(尊重自然美、侧重现代美、注重个性美、构建整体美),要求各乡镇、村根据各自特点,编制镇域规划,开展村庄风貌设计,着力体现一村一业、一村一品、一村一景,按照宜工则工、宜农则农、宜游则游、宜居则居、宜文则文的原则将建制村分类规划,将全县的建制村划分为工业特色村、高效农业村、休闲产业村、综合发展村和城市化建设村五类。第三,尊重群众意愿。安吉县美丽乡村建设规划设计,按照“专家设计、公开征询、群众讨论”的办法,经过“五议两公开”程序(即村党支部提议、村两委商议、党员大会审议、村民代表会议决议、群众公开评议,书面决议公开、执行结果公开),确保村庄规划设计科学合理,达到群众满意。第四,注重规划的可操作性。为了把规划蓝图落地变成美好现实,就必须把规划内容分解成定性定量的具体内容,转化成年度行动计划,细化为具体的实施项目。第五,配套制订美丽乡村建设标准体系。为了更好地落实和执行美丽乡村建设规划,还必须研究制订美丽乡村建设标准体系。通过标准体系的配套实施,确保美丽乡村建设的质量和效益。

四是政府唱独角戏,市场机制和社会力量的作用发挥不够。许多地方在进行美丽乡村建设时,没有积极探索如何引入市场机制、发挥社会力量作用,而是采取传统的行政动员、运动式方法,尽管一些设施(如垃圾处理、生活污水处理设施等)一时高标准建成了,却难以维持长期运转,缺乏长效机制。

尤其是,政府主导有余、农民参与不足的现象比较普遍,农民主体地位和主体作用没有充分发挥。以致部分农民群众认为,美丽乡村建设是政府的事,养成“等靠要”思想。这就难免会出现美丽乡村建设“上热下冷”、“外热内冷”的现象,甚至出现“干部热情高,农民冷眼瞧,农民不满意,干部不落好”的情况,其主要症结就在于农民群众的积极性没有充分调动起来,农民群众的主体作用没有发挥出来。所以,美丽乡村建设必须明确为了谁、依靠谁的问题,要充分尊重广大农民的意愿,切实把决策权交给农民,让农民在美丽乡村建设中当主人、做主体、唱主角。在20世纪的二三十年代,我国曾有一大批知识分

子来到农村,进行乡村建设实验,但当时的乡村建设之所以没有显著长效,一个主要原因便是没有注重调动起广大农民的积极性,乡村建设的主体发生了错位——建设主体不是生于斯长于斯的农民群众而是城里来的社会精英,不可避免地形成“乡村运动、乡村不动”的悖论。

五是农村产权制度改革、乡村社会治理机制改革等“软件”建设不同步,美丽乡村建设局限于物质建设和生态环境建设狭小范畴。美丽乡村建设不是“做盆景”、“搞形象”,更不是“涂脂抹粉”。美丽乡村,不仅要有令人惊艳的“形象美”,让人一见钟情;更要有“内在美”,让人日久生情。不能停留于外在形态上,更需要通过内涵建设来体现乡村特色;不能简单地停留在农耕文化保护上,而是要放在统筹城乡、推进城乡现代化的历史大进程之中。

美丽乡村建设不能局限于硬件设施的建设、公共文化服务的改善、生态环境的优化这样一些物质和技术层面,还要深入到体制机制层面,着力在农村产权制度改革、乡村社会治理机制创新上积极探索,真正融入到农村经济建设、政治建设、文化建设、社会建设各方面和全过程,最终建成具有中国特色社会主义的新农村。

### 三、美丽乡村建设要妥善处理好几个关系

总而言之,美丽乡村建设涵盖了农村生产、生活、生态等方方面面的内容,运用一事一议财政奖补政策平台推动美丽乡村建设,应按照以人为本、尊重农民主体地位,规划引导、突出地域特色,试点先行、重点突破,多元投入、整合资源,以县为主、统筹推进,改革创新、完善制度机制的原则要求,妥善处理好几个方面的关系。

一是处理好政府主导与农民主体之间的关系。村庄不仅是农民的居住地,也是农民生产生活的重要场所,农民是美丽乡村的主人。建设美丽乡村,政府是主导,农民是主体,村里的事要由农民说了算,政府的主要作用是编规划、给资金、建机制、搞服务,不能包办代替,不能千篇一律,不能强迫命令,更不能加重农民负担。要探索建立政府引导、专家论证、村民民主议事、上下结合的美丽乡村建设决策机制。

美丽乡村建设不是给外人看的,而是要让农民群众得实惠,给农民造福。美丽乡村建设不是“涂脂抹粉”。不能仅仅成为城里人到乡村旅游休闲的快乐“驿站”,而是建成广大农民群众赖以生

存发展、创造幸福生活的美好家园。美丽乡村建设的最终目的是让生活在本地的农民提升幸福指数。评价美丽乡村建设的根本标准是增进农民民生福祉,让农民真正享受美丽乡村建设成果;推进生态文明建设和提升社会主义新农村建设。因此,从规划、建设到管理、经营,自始至终都要建立农民民主参与机制,从而保障政府规划建设的美丽乡村和农民心目中想要的美丽乡村相统一,而不是政府的一厢情愿,更不能沦为显现政绩的形象工程。通过一定的群众参与机制,切实让农民成为美丽乡村建设的主体,真正拥有知情权、参与权、决策权、监督权,真正共享美丽乡村建设的成果<sup>①</sup>。

二是处理好政府与市场、社会的关系。美丽乡村建设投入大,不能靠政府用重金打造“盆景”,不能靠财政资金大包大揽,否则不可持续,也无法复制推广。要发挥市场配置资源的基础性作用,以财政奖补资金为引导,鼓励吸引工商资本、银行信贷、民间资本和社会力量参与美丽乡村建设,解决投入需求与可能的矛盾。

建立有效的引导激励机制,鼓励社会力量通过结对帮扶、捐资捐助和智力支持等多种方式参与农村人居环境改善和美丽乡村建设,形成“农民筹资筹劳、政府财政奖补、部门投入整合、集体经济补充、社会捐赠赞助”的多元化投入格局。

对美丽乡村建设中的一些具体项目(譬如乡村垃圾的收集、运输和处理)的实施,要积极探索通过政府购买的方式,交由企业或市场去运作,形成长效运行机制。村庄内部的公共服务设施的维护和运行,也须积极发挥村民自治和社会组织的作用,大力培育和发展乡村社会组织,探索农民自我组织、自我维护、自我管理的社会民主治理机制,最终形成“政府引导、市场运作、社会参与”的美丽乡村建设新格局。

三是处理好一事一议财政奖补与美丽乡村建设的关系。并不是所有的乡村都能建成美丽乡村。美丽乡村要建,更多村庄的基本生产生活条件和人居环境也亟需改善。要结合农村建设的规律,把一事一议财政奖补资金的基数部分用于改善农民的基本生产生活条件和人居环境,而将增量重点用于美丽乡村建设,两者并行不悖。要以普惠保基本,以特惠保重点,妥善解决好重点投入与普遍受益、面子与里子、锦上添花与雪中送炭的关系。

对于美丽乡村建设给予的一事一议奖补资金,也主要用于对美丽乡村建设中的制度创新的激励,而不是用于一般性的硬件设施的建设;同时,要运用好一事一议奖补资金,引导和撬动社会资本的投入。

四是处理好统一标准和尊重差异的关系。我国地域广大,发展不平衡,各地情况千差万别,必须因地制宜,尊重差异,保持特色。在此基础上,对规划编制、资金项目规范管理、建设标准等应有一些一般性的统一要求,源头上规范,嵌入式管理,防止各行其是,五花八门。牢固树立规划先行、无规划不建设的理念,健全美丽乡村建设规划和标准体系,逐步将标准化工作嵌入美丽乡村建设全过程。

美丽乡村建设除了做好标准化、均等化的基本性公共服务以外,还要在乡村特色上做文章,切实把一些具有特色的古村落保护好,把乡村非遗项目传承好,把优秀的乡村文化发扬广大,而不是简单地用同质化的建设标准裁剪、改造乡村。

五是处理好牵头部门与其他部门之间的关系。美丽乡村建设是各级各部门的共同责任,越多部门参与对工作开展越有利,要在党委政府领导下相关部门各司其职,各尽其责,有为才有位。在推动美丽乡村建设时,整合相关部门的资源,形成建设合力,把各种分散在各个部门中的惠农资金统一整合到美丽乡村建设平台上,使之发挥最优效益。

六是处理好美丽乡村“硬件”建设与“软件”建设的关系。美丽乡村既包括村容村貌整洁之美、基础设施完备之美、公共服务便利之美、生产发展生活宽裕之美,也包括管理创新之美。在完善村庄基础设施、增强服务功能的同时,要努力深化农村改革,创新农村公共服务运行维护机制、政府购买服务机制、新型社区治理机制和农村产权交易流转机制等。在美丽乡村建设中同步推进相关改革,进一步破解城乡二元结构,释放农村发展活力与潜力,营造与美丽乡村相适应的软环境,把美丽乡村建设成为农民幸福家园。

#### 注释

①翁鸣:《社会主义新农村建设实践和创新的典范——“湖州·中国美丽乡村建设(湖州模式)研讨会”综述》,《中国农村经济》2011年第2期。

②财政部:《关于发挥一事一议财政奖补作用推动美丽乡村建设试点的通知》,中央政府门户网站(<http://www.gov.cn>)

www.gov.cn/gzdt/2013-07/10/content\_2444166.htm),  
2013年7月1日。

③习近平:《农村绝不能成为荒芜的农村》,新华网([http://news.xinhuanet.com/politics/2013-07/22/c\\_116642856.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2013-07/22/c_116642856.htm)),2013年7月22日。

④吴理财、吴孔凡:《美丽乡村建设四种模式及比较》,  
《华中农业大学学报(社会科学版)》2014年第1期。

责任编辑 王敬尧

## On the Construction of Beautiful Countryside : Current Situation and Countermeasures

Wang Weixing

(Office of Countryside Comprehensive Reform, the State Council, Beijing 100820)

**Abstract :** The construction of beautiful countryside is not only the basis and premise of beautiful China construction, but also the new project and new carrier of boosting the construction of ecological civilization and promoting the new socialist countryside construction. In recent years, some provinces are actively exploring the modes of building beautiful countryside with local features, and have achieved gratifying results. However, there are still some problems, i. e., different governments cannot reach consensus due to lack of awareness; it is difficult to organize and coordinate rural construction because of too much departments involved; it is obvious that some regions put too much attention on constructing than on planning, which makes the lack of project planning and project standards; governments have controlled too much while market mechanisms and social forces have played weak roles; the building of software is out of sync with others, and so on. Therefore, we should deal with all kinds of relationships, especially, the relationship between governments and farmers, the relationship between governments and market-society, the relationship between the government award and subsidy system and beautiful countryside construction. We should also unify construction standards and respect the diversity, what's more, hardware construction should go hand in hand with software construction in order to build the countryside into the homes where farmers can live a happy life.

**Key words :** beautiful countryside construction; new countryside construction; the construction of ecological civilization