

基本具备现代生活条件导向的 “十五五”乡村建设

苏红键 李艳 袁泉

摘要：推动农村基本具备现代生活条件是国家现代化建设的重要内容。“十四五”期间，乡村建设全面推进，农村基础设施完备度、公共服务便利度、人居环境舒适度显著提升。当前乡村建设的短板弱项主要体现在村庄规划建设实用性有待提高、基础设施尚存薄弱环节、公共服务体系有待优化、人居环境建设有待攻坚、文明建设和文化建设有待加强等方面。“十五五”期间，要围绕乡村建设重点领域，以人为本、因地制宜、系统协同、兼顾效率，逐步推进实现“规划建设实用度高、基础设施完备度高、公共服务便利度高、人居环境舒适度高、乡风民风文明度高”的乡村建设目标，为农村基本具备现代生活条件奠定坚实基础。

关键词：乡村建设；乡村振兴；公共服务；现代生活条件

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。党的二十届四中全会强调，“推进宜居宜业和美乡村建设”，“推动农村基本具备现代生活条件”。近年来，乡村建设全面推进，农村基础设施完备度、公共服务便利度、人居环境舒适度显著提升。现有研究虽在农业农村现代化框架下探讨了乡村建设问题^[1]，但关于乡村建设的系统研究仍较为有限^[2-4]。在此背景下，本文结合公开的统计数据、实地调研以及2024年中国乡村振兴综合调查（以下简称“CRRS2024”），分析近年来乡村建设取得的成效以及存在的短板弱项。锚定2035年农村基本具备现代生活条件目标，“十五五”期间，要立足乡村建设基础，针对尚存的短板弱项，

以人为本、因地制宜、系统协同、兼顾效率推进乡村建设，为推动全体人民共同富裕、推进中国式现代化作出积极贡献。

一、乡村建设取得的成效

这里从乡村规划建设、基础设施建设、公共服务配套、人居环境整治、乡风文明建设和文化建设等方面，总结近年来特别是“十四五”期间乡村建设取得的成效。

（一）乡村规划建设稳步推进

在乡村规划建设方面，乡村规划体系逐步健全，各地在实践中探索分类推进村庄建设模式。

第一，乡村规划体系逐步健全。村庄规划是促进乡村振兴战略在村级层面有效落地的先导。

基金项目：研究阐释党的二十大精神国家社会科学基金重大项目“加快建设农业强国的主要目标、重点任务与对策研究”（23ZDA045）。

作者简介：苏红键，中国社会科学院农村发展研究所农村信息化与城镇化研究室主任、研究员；李艳，中国社会科学院农村发展研究所助理研究员；袁泉，中国社会科学院大学博士研究生。感谢中国社会科学院农村发展研究所李玟、胡晓燕对本研究的支持。

自2019年5月《自然资源部办公厅关于加强村庄规划促进乡村振兴的通知》发布实施以来,村庄规划管理体系在实践中不断完善。2025年中央“一号文件”强调提高村庄规划编制质量和实效,不得要求村庄规划编制全覆盖,对不需要编制的村庄可在县乡国土空间规划中管控引导或出台“通则式”管理规定。2025年4月,自然资源部办公厅发布《关于乡村地区“通则式”规划技术管理规定编制要求的通知》。按照顶层设计的要求,各地立足发展基础,逐步建立起以解决实际问题为导向的村庄规划体系。

第二,各地分类推进村庄建设。大国特征决定了各地地域环境、资源禀赋和经济社会基础存在显著差异。顶层设计将村庄分类为集聚提升类、城郊融合类、特色保护类、搬迁撤并类等。各地结合自身情况出台了村庄分类方案,为乡村空间优化和分类建设奠定了基础。在乡村建设过程中,部分地区率先制定了不同的分类推进措施,比如,河北省配套制定《河北省宜居宜业和美乡村建设参考标准(2024)》和《河北省宜居宜业和美乡村建设指引(2024)》,将全省农村分为干净整洁村、美丽宜居村、和美共富村,分别明确建设内容和发展重点,分层分类、因地制宜建设和美乡村。

(二)乡村基础设施提档升级

乡村基础设施建设全面推进,农村生产生活条件显著改善,为农业农村现代化奠定了坚实基础。

第一,农村公路外通内联网络基本形成,出行条件明显改善。截至2024年底,全国农村公路总里程达464.37万公里,乡镇通三级及以上公路比例提升至89.5%,较大人口规模自然村(组)通硬化路比例达94.6%,建制村通硬化路率达100%，“晴天一身土、雨天一身泥”的出行状况全面改善。同时,农村客运服务持续优化,具备条件的乡镇和建制村通客车率均达100%,基本实现“村村通客车、半数通公交”。

第二,农村集中供水覆盖面持续扩大,智慧化管护水平显著提升。农村供水“3+1”标准化建设与管护模式全面推进,截至2024年底累计建成农村供水工程2.3万处,提升1.1亿农村人口供水保障水平;全国农村自来水普及率达94%,规模化供水工程覆盖人口比例达65%,千人以上集中供水工程均配备净化和消毒设施,供水安全基础不断夯实。同时,智慧化管护体系加快构建,全国已建成300余处小水电集控中心,4000余座小水电站完成智能化改造并纳入集约化管理,北京、浙江等9省(区、市)建成省级农村智慧供水平台。

第三,农村能源供给加速向清洁化、电气化转型,供电可靠性持续提升。在政策引导与可再生能源规模化发展的推动下,农村能源体系正由单一供电保障向多元化、清洁化、智能化方向升级,清洁取暖、电气化生活及生产用能日益普及。2024年,农村用户平均供电可靠率达99.915%。依托农村电网巩固提升工程,配电网薄弱环节加快改造,设备更新与配变增容持续推进。各地着力提升分布式新能源接入和消纳能力,示范效应逐步显现。如首批农村能源革命试点县广西宾阳县,通过推广太阳能路灯、优化电网布局,实现供电能力翻番,为智能配电网在农村地区的推广应用提供了示范。

第四,信息基础设施持续提速扩面,县乡村寄递末端加速下沉并实现提质增效。随着数字乡村战略的深入实施,截至2025年6月,农村地区互联网普及率达69.2%,较2017年提升33.8个百分点;行政村实现100%通宽带、90%以上通5G,基本形成“县县通千兆、乡乡通5G、村村通宽带”的网络格局。同时,县乡村三级物流体系不断完善,寄递服务网络覆盖更广、频次更高。截至2024年底,全国累计建成村级寄递物流综合服务站42.67万处,邮政服务覆盖9.98万条农村投递线路,农村地区平均每周投递6次,70%的建制村实现每周5次及以上投递,投递汽车化率达

66%;9个省份的3357个边境自然村基本实现每周至少3次投递,“最后一公里”服务深度和效能显著提升。

(三)乡村公共服务全面提质

乡村教育、医疗、养老等公共服务体系持续完善,服务可及性和均等化水平显著增强。

第一,乡村教育资源持续优化,师资队伍素质稳步提升。各地通过实施城乡结对帮扶、教育一体化改革、骨干教师与校长轮岗交流机制,以及推广远程同步课堂,有效促进优质教育资源向农村延伸。通过因地制宜建设区域性中心学校和寄宿制学校,集中配置教育资源,提升农村学生就学条件,优化育人环境。同时,乡村教师队伍结构不断改善,专业能力持续增强。截至2024年底,全国乡村义务教育阶段专任教师达181.77万人,其中本科及以上学历教师占76.23%,中高级职称教师占比达55.82%;乡村小学教师本科及以上学历占比达66.91%,为农村教育质量提升提供了坚实师资支撑。

第二,乡村医疗服务体系持续强化,服务可及性与质量显著提升。医疗基础设施明显改善,CRRS2024数据显示,截至2023年底,92%的村庄设有村卫生室,88%的村卫生室完成标准化建设,诊疗环境和功能布局不断优化。人员队伍专业化水平稳步提高,村卫生室平均配备2名卫生人员,90%以上具备执业(助理)医师资格。服务内容覆盖基本医疗和公共卫生,如药品服务、公共卫生管理、输液治疗、应急处置等,实现“小病不出村、常见病不出乡”。

第三,乡村养老服务体系日趋完善,多元化运营格局初步形成。截至2024年6月,全国农村敬老院约1.6万个,床位168.1万张;农村互助养老服务设施达14.5万个,初步构建起覆盖广泛的养老服务设施网络。CRRS2024数据显示,在正常运营的村级养老服务设施中,运营主体以村委会为主(占71.15%),社会养老机构(17.31%)、个体经营者(9.62%)及其他主体共同参与,多元

共治格局逐步显现。服务功能持续拓展,涵盖文化娱乐、助餐配餐、日间照料、紧急救助和康复护理等。关爱机制逐步健全,87.14%的村庄对独居老人开展定期探访,平均探访周期约为55天,兜底保障能力稳步提升。

(四)农村人居环境不断改善

农村人居环境不断改善,农村生活污水处理、农村生活垃圾处理、农村改厕、村容村貌改善等取得较大进展。

第一,农村生活污水处理率快速提升。随着《农村人居环境整治三年行动方案》《农村人居环境整治提升五年行动方案(2021—2025年)》的全面推进实施,农村生活污水治理(管控)率从2020年的25.5%提高至2024年的45%,提前实现“十四五”时期的建设目标。CRRS2024数据显示,农村生活污水约30%进入城市污水管网,约25%排到自建污水井、沼气池或采用其他方式处理,约45%为直接排放。

第二,农村生活垃圾收运处置体系接近全覆盖。在2020年农村人居环境整治三年行动方案收官时,全国农村生活垃圾收运处置体系覆盖率就已超过90%。多个省市数据显示,进行生活垃圾收运处理的行政村比例大多已达到90%以上,不少地区实现全覆盖。CRRS2024数据显示,在5824个样本农户中,生活垃圾由村里统一收集的比重约为95%。

第三,农村厕所革命稳步推进。农村人居环境整治行动开展以来,农村厕所革命取得积极进展。农村卫生厕所普及率从2020年的68%提高至2025年的76%以上,成效显著。CRRS2024数据显示,2023年样本农户中修建无害化卫生厕所的比例为77%,与农业农村部发布的数据接近。

第四,农民住房安全和村容村貌整体提升。通过2018年以来我国先后实施的两轮农村人居环境整治行动,村庄整体风貌从“脏乱差”向“整洁”“美丽”转变。各地对农村黑臭水体开展重

点治理和常态化排查,较大面积农村黑臭水体基本清零。在“三清一改”(清垃圾、清塘沟、清畜禽粪污,改变影响农村人居环境的不良习惯)基础上,行动后期更注重品质提升和风貌引导,大量村庄开展了绿化美化工程,因地制宜建设了“小花园、小菜园、小公园”,有效利用了闲置空地。通过拆除残垣断壁、规范杂物堆放、整治线缆“蜘蛛网”,村庄公共空间整体变得开阔有序。在住建部门常规消除不安全住房的基础上,农村住房“安全有保障”进一步加强,全面改善了农村低收入群体的居住条件。

(五)乡风文明建设成效显著

乡风文明建设在全国范围内取得显著进展,各地把培育和践行社会主义核心价值观作为基础任务,把移风易俗、文明实践和志愿服务作为重要抓手,有力推动了农村社会风尚的转变和提升。

第一,社会主义核心价值观引领作用不断强化。截至2025年5月,全国共建成60余万家新时代文明实践中心(所、站)^[5],基本形成县、乡、村三级全覆盖、纵横联动的宣传网络。依托这一体系,基层党组织发挥带动作用,推动干部带头讲、群众主动讲,土专家、田秀才组成的农民宣讲团广泛涌现,推动理论传播从单向灌输转向互动共建。2022年以来,全国依托文明实践平台累计开展志愿服务和理论宣讲活动超400万场次。在价值引领向社会规范的转化方面,2025年第七届全国文明村镇评选中共评出3316个村镇,社会主义核心价值观在乡村治理和群众行为中广泛嵌入。

第二,邻里互助氛围浓厚,纠纷解决机制日益多元化。农户之间的互帮互助延续了传统习惯,构成维系社区信任和凝聚力的重要纽带。根据CRRS2024数据,全国范围内90%以上的受访农户在过去一年中参与了某种形式的邻里互助,总体呈现“东北农事互助高,中西部礼俗互助高”的特征。此外,乡村纠纷解决机制日渐多元

化。乡村纠纷主要集中在邻里纠纷、土地纠纷、家庭纠纷等。农户不再依赖单一的家族调解,而是逐渐形成多元化的解决路径。农村治理体系已经从过去依赖家族长辈和熟人网络的“单一型自治”转向“自治、法治、德治”相结合的多元共治模式。

第三,移风易俗专项行动成效显著。2022年《开展高价彩礼、大操大办等农村移风易俗重点领域突出问题专项治理工作方案》实施以来,农业农村部在17个省(区、市)设置了33个村级移风易俗跟踪观察点,全国妇联在全国确定了64个移风易俗工作试点,民政部则分两批次设立了32个婚俗改革实验区。在试点地区,高价彩礼得到有效遏制,殡葬领域移风易俗稳步推进,部分地区厚养薄葬的新风尚正在形成。据农业农村部数据,到2024年全国已有43.9万个行政村完成村规民约的修订^[6],其中绝大多数村庄已把婚丧嫁娶中的高额礼金、大操大办、铺张浪费等内容纳入规范范围。一些地方还通过积分制、文明家庭评比等方式鼓励群众践行节俭办事,使节俭操办逐渐成为乡村社会共识。

(六)乡村文化建设不断加强

乡村文化建设呈现体系化、网络化、创新化的发展态势,文化设施网络更加健全,优质文化产品供给日益丰富,传统文化保护与非遗传承机制不断完善。

第一,乡村公共文化基础设施建设成效显著,县镇村三级文化设施体系加快完善。在县级层面,绝大多数县(市、区)已建成标准化的公共文化馆、图书馆和博物馆;在乡镇层面,全国90%以上的乡镇建成综合文化站;在村级层面,综合性文化服务中心建设加快推进,农家书屋、文体广场、活动室等资源得到有效整合,全国超过95%的行政村建有综合性文化服务中心。与此同时,国家积极推动“互联网+公共文化服务”发展,建成国家数字文化馆、数字图书馆等线上平台,并在部分地区试点“云书房”“数字农家书

屋”等应用,实现资源跨地域共享。

第二,乡村文化内容供给日益丰富,创新活力持续释放。依托“文化进万家”“农家书屋工程”等重点项目,基层文化活动体系持续健全,公共文化服务正在由“从无到有”向“从有到优”转型。送戏下乡、文化惠民演出等活动常态化,大部分乡镇实现每年有戏看、全年有活动,公共文化产品的可达性和均衡性显著提升。在此基础上,各地积极引入符合乡村生活方式和本地特色的新内容,比如传统文化的再创造、文化活动的多样化等,使公共文化产品更贴近农村居民的精神需求。

第三,乡村文化遗产保护和传承体系建设不断深化。一方面,物质文化遗产保护力度显著提升。截至2024年,全国共有历史文化名镇312个、名村487个,列入中国传统村落名录的村庄达8155个,保护传统建筑约55.6万栋^[7]。各地通过修复民居、建设村史馆和非遗展示空间,实现历史文化资源的活化利用。贵州、广西、云南等地还将民族与红色文化资源结合,推动文化遗产由“看得见”转向“用得上”,增强了文化空间的教育和社会功能。另一方面,非物质文化遗产保护机制持续完善。截至2023年底,全国共有1557项国家级非遗代表性项目,涵盖古乐、传统工艺、民间节俗等十大类文化形态。围绕这些项目,国家级传承人超过3000人,在省、市、县传承体系带动下向村落延伸,推动非遗保护从静态保存走向生活化传承和活态利用。2023年中央财政安排非遗专项资金12亿元,建设2300余处传承基地,培训乡村青年与手工艺从业者3万余人,全国1100多个传统村落开展非遗活化项目,传统技艺在乡村空间中不断焕发新的生命力。

二、当前乡村建设的短板弱项

结合数据分析和实地调研,分析当前乡村建设各领域存在的短板弱项以及面临的困境。

(一)村庄规划建设实用性有待提高

第一,村庄规划实效性和前瞻性不足。一是

村庄规划实效性不强。部分村庄规划主要由政府和设计单位主导,导致规划不符合村庄实际和村民需求。一些地区存在规划土地性质与实际功能不符现象,如鱼塘被芦苇覆盖、宅基地房屋拆除后未及时新建的土地,在国土空间规划中均被划定为耕地,无法按照规划建设。二是村庄规划前瞻性不足。部分地区在编制乡村建设规划时忽略了农村人口变化趋势,导致配套项目闲置浪费;部分地区在管网施工中缺乏统筹,挖开路面后因资金不足长期未能修复,加剧了道路破损与老化。

第二,乡村建设的参与机制、投入机制、管护机制和监督机制等长效机制尚未完全建立。一是村民参与机制不健全。农民主体作用未充分发挥,多地乡村建设通常是“政府在做,村民在看”,农民积极性尚未被完全调动。二是多元化投入机制尚未建立。乡村建设过度依赖上级拨款,往往导致后期运维资金缺口较大。三是乡村基础设施管理和维护机制不健全。许多项目在规划建设初期对后期运营维护的成本、责任主体缺乏充分考虑和安排,部分地区村庄边沟、路肩、村庄内部道路等基础设施亟须进行养护、维修甚至重建。四是监督考核机制不完善。对项目建设全过程尤其是后期成效的监督评估机制不健全,即使乡村建设项目失败或闲置,也缺乏有效的问责和追究机制。

(二)乡村基础设施尚存薄弱环节

第一,乡村基础设施技术标准偏低,从“有”向“优”的提质升级仍面临系统性挑战。一方面,存量设施“标准不高”。早期建设的道路、桥梁等标准偏低,如道路多为3.5米及以下窄幅路面,难以适应现代农业运输与居民品质生活需求。另一方面,关键领域“不充分”。很多村庄内部道路因缺乏资金支持而建管不足,硬化率较低;宽带网络入户率与应用深度不足、网络质量仍待提升,2024年全国农村宽带接入用户占比为29.8%,清洁能源、冷链物流与数字基础设施等

新型设施覆盖能力仍需提升。

第二,区域发展不均衡,短板地区基础设施建设难度大。地区差异叠加自然条件约束,使经济基础薄弱、地理条件复杂的乡村地区在基础设施建设中易陷入“高成本、低密度、弱需求”的结构性困境,增加建设门槛和长效管护难度。东部发达地区已从“有没有”的基础覆盖阶段迈向“好不好”的提质升级阶段,而中西部特别是偏远地区仍需集中有限财力“补空白”。平原地区工程建设相对简单、成本可控,但在地形复杂的山区,不仅材料运输难、单位造价高,而且农户居住分散,供水、排污等管网设施难以集中布局。

第三,乡村基础设施长效管护机制滞后,面临权责不清、任务加重、资金短缺等多重制约。其一,管护责任边界模糊,建管衔接缺乏制度性安排,跨部门协同与绩效考核机制缺位,多数村庄尚未建立具有可操作性的管护标准和制度体系,日常管理依赖“公益岗+外包”等粗放模式。其二,早期建设的基础设施逐步进入集中老化期,维修养护需求显著增加,同时随着新建设施持续扩容,管护范围不断扩大,整体运维压力持续上升。其三,管护经费来源单一,80%来源于政府资金,缺乏充足稳定及可持续的资金筹措机制,导致维护不到位,影响设施长期运行效能,制约服务功能的持续发挥。

(三)乡村公共服务体系有待优化

第一,教育城镇化加速推进,乡村教育资源布局面临困境。优质师资持续向城镇集聚,区域间办学条件不均衡加剧。CRRS2024 数据显示,近 40%的农户认为教学质量有待提升,约 20%反映教学设施亟须改善。伴随生源减少,大量村小因规模收缩被撤并或转为寄宿制,增加了低龄学生的就学成本和心理负担。资源集中与生源外流相互强化,迫使部分家庭为子女教育进城定居以获取优质教育资源,显著抬高了生活和教育综合成本。

第二,乡村医疗服务能力仍显薄弱,难以有

效满足多层次就医需求。一方面,部分乡镇卫生院设备陈旧、检查手段有限,常见病、慢性病规范化管理能力不足,药品保障水平偏低,村卫生室和乡镇卫生院普遍缺乏标准化诊疗流程、急诊急救能力及远程医疗支持,难以有效承担分级诊疗体系中“首诊在基层”的核心功能。另一方面,医保支付与信息系统衔接不畅,尽管村卫生室医保定点覆盖持续推进,但系统运行不稳定、信息对接不畅、结算流程烦琐等问题突出,影响医保即时结算,降低了居民在基层就医的便利性和获得感。

第三,乡村养老服务体系发展滞后,应对人口老龄化的能力亟待提升。随着农村老龄化的加速,居家养老的普遍意愿与养老服务供给不足的矛盾日益凸显。一方面,居家养老仍是主流选择,CRRS2024 数据显示,约 85%的农户希望在家中养老,但伴随强烈现实焦虑,有一半左右的农户担忧缺乏稳定收入、医疗负担重及无人照料。另一方面,支撑居家养老的公共服务设施覆盖不足,72%的村庄尚未设立日间照料中心、老年食堂等服务载体,具备服务功能且正常运行的村庄仅占不到 1/4。

(四)农村人居环境建设有待攻坚

第一,农村污水处理率偏低,是农村人居环境整治中的短板。根据《中国城乡建设统计年鉴(2023)》,2023 年县域污水处理率约 98%,但农村生活污水处理率仅为 40%。CRRS2024 数据显示,农村生活污水处理方式中直接排放比重接近 45%,东部地区直排比重较低(25%),东北地区较高(62%),中西部地区占比约 50%。很多地区的厕所污水未与生活污水统筹规划处理,还会导致厕所污水污染。

第二,农户的垃圾分类意识和行动力不强。垃圾分类在北京、上海等经济发达地区已广泛推行,但在广大农村地区的农民普遍缺乏垃圾分类意识。CRRS2024 数据显示,对生活垃圾进行分类处置的农户比例为50%。

第三,农村改厕的区域差距明显。CRRS2024数据显示,不同区域农村无害化卫生厕所推进不平衡,东北地区相对滞后,东部地区修建无害化卫生厕所的比例高达94%,中部地区为80%,西部地区为73%,东北地区仅41%。这与现有改厕技术模式与东北地区冬季寒冷不适配、东北地区人口流失严重等有关。

第四,农房质量和村容村貌提升行动需要保持。根据《中国城乡建设统计年鉴(2023)》,2023年我国村庄住宅中混合结构以上建筑面积占比约80%,少量农村居民仍然住在年代已久的土坯和砖木结构的住房中。村容村貌问题方面,一些村庄由于日常管理缺位,村民乱搭乱建、乱堆乱放问题容易反弹。

(五)乡风文明建设与文化建设有待加强

第一,文明实践中心功能有待加强。一方面,文明实践阵地常态化运行机制尚未建立。大量实践站在完成建设任务后,缺乏后续运营力量与稳定支持机制,出现“有场地、无内容”“有牌子、无活动”的现象。部分乡镇实践所几乎常年无活动,成为空心阵地。另一方面,文明实践内容供给同质,组织能力不足。一些地区文明实践活动普遍存在同质化严重、形式主义倾向突出的问题。

第二,移风易俗难以深入推进。尽管专项行动持续推进,但农村人情压力仍未根本缓解。农民普遍将人情支出视为维系社会关系与体面的必要行为,婚丧礼俗仍显繁重。部分地区治理方式仍较粗放,缺乏与乡土文化、家庭观念的结合,难以深入群众生活。本应发挥约束作用的村规民约,在实践中普遍存在模板化、执行弱、群众参与度低等问题,移风易俗的社会基础仍显薄弱。

第三,公共文化设施使用效能不足。各地在推进农家书屋、综合文化服务中心、文体广场等建设时,普遍存在“重建设、轻运营”的问题。部分村级文化场所长期闲置,仅在节假日或检查节点短期启用;部分设施缺乏管理和内容更新,利用率低下。整体上,乡村文化空间建设仍偏重

形态达标,与群众多样化文化需求之间存在明显错位。

第四,乡村文化遗产有待进一步活化。各类历史建筑、非遗项目和民族村寨分属不同部门管理,缺乏统一统筹和责任衔接,导致资源分散、利用低效。地方活化多依赖项目资金,缺乏稳定投入,部分村落挂牌后陷入停滞^[8]。基层缺乏文保与展示人才,修缮维护和灾害防护能力不足,使文化遗产难以从“被保护”转向“能利用”。

三、“十五五”时期乡村建设的思路和目标

(一)乡村建设思路

“十五五”期间,应坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,认真贯彻落实习近平总书记关于“三农”工作的重要论述,完整准确全面贯彻新发展理念,锚定建设农业强国目标,学习运用“千万工程”经验,服务乡村全面振兴战略,以村庄规划建设、基础设施建设、公共服务配套、人居环境整治、文明文化建设为重点,以和美乡村、数字乡村、适老型村庄、健康村庄、善治村庄、文化名村等为抓手,逐步实现“规划建设实用度高、基础设施完备度高、公共服务便利度高、人居环境舒适度高、乡风民风文明度高”的乡村建设目标,为农村基本具备现代生活条件奠定扎实基础,为推动全体人民共同富裕、推进中国式现代化作出积极贡献(见图1,下页)。

第一,以人为本,顺应趋势推进乡村建设。以增进农村居民福祉、促进全体人民共同富裕为目标,根据村庄人口规模和发展趋势、人口老龄化特征和趋势、农民分化特征和趋势,推进乡村建设。一是顺应人口数量变化趋势,根据村庄人口规模及其增长、稳定、衰减特征,结合村庄空心化程度、人口结构特征和需求,推进村庄基础设施建设和基本公共服务配套。二是顺应人口老龄化趋势,根据村庄人口老龄化状况,积极推进适老型村庄建设和村庄适老化改造。三是顺应农民分化趋势,根据农民就业分化、农户分化、居



图1 乡村建设推进思路

住分化、用地分化等特征,立足各地各类农民生产生活特征和需求,推进全域土地综合整治和村庄规划建设。

第二,因地制宜,探索创新乡村建设模式。不同地形特征、不同类型、不同特色的村庄,发展基础和目标不同,需要因村制宜探索乡村建设模式。一是根据村庄地形推进乡村建设。平原地区与山区丘陵地区的乡村建设存在明显不同的特征,需要兼顾公平和效率,采用不同的乡村建设模式,比如山区丘陵地区可实施院落建设模式。二是根据村庄类型推进乡村建设。立足集聚提升类村庄、城郊融合类村庄、特色保护类村庄、搬迁撤并类村庄等不同特征和发展目标,采用不同的乡村建设模式,比如河北乡村建设对不同类型村庄区分了干净整洁、美丽宜居、和美共富的发展目标和建设内容。三是根据村庄特色推进乡村建设。对于历史文化、红色文化、民族文化深厚

以及旅游资源丰富的村庄等,推进文化名镇名村建设。

第三,系统协同,在三大体系中推进乡村建设。一是在“城乡统筹”体系中推进乡村建设。促进水电路气网、教育医疗养老设施、文化服务设施的县域城乡统筹建设,避免“就村建村”和碎片化投入,建立完善城乡基础设施网络与公共服务共同体。二是在“规建运治”体系中推进乡村建设。推进乡村规划建设运营治理一体化,以高质量规划引领高质量建设,在禀赋条件较好、建设水平较高的乡村积极开展乡村运营,以乡村治理现代化促进平安村庄、善治村庄建设。三是在“建管运维”体系中推进乡村建设。推进乡村建设管理运营维护一体化,在乡村建设项目规划阶段明确设施的管护主体、责任、方式和经费来源,根据各地实际情况分类实施由村集体经济组织直接参与或主导管护的运营模式,建立稳定、多元的

管护经费筹措机制。

第四,兼顾效率,避免投资建设低效浪费。一要避免不必要的村庄规划。提高村庄规划编制质量和实效,不得要求村庄规划编制全覆盖,对不需要编制的可在县乡国土空间规划中管控引导或出台“通则式”管理规定。二要避免不必要的形象工程。乡村建设要以人为本、因地制宜,避免形象工程,减少运营需求不足的“规定动作”投入,比如一些地区的农村书屋、老年食堂等。三要避免不可持续的乡村建设运营。不是所有的村庄都适合开展乡村运营,需要综合考虑区位交通、资源禀赋、市场规模等特征,避免投资浪费。四要避免不符合本地特征的新建改建。乡村建设要尊重农民意愿、契合地方特征、汲取地方智慧,避免以统一建设标准和模式推进乡村建设。

(二)乡村建设目标

依据乡村建设顶层设计,结合指标的可获得性,构建乡村建设目标体系。基于“十四五”时期乡村建设的现状和成效,展望“十五五”时期发展趋势,到2030年,实现“规划建设实用度高、基础设施完备度高、公共服务便利度高、人居环境舒适度高、乡风民风文明度高”的乡村建设目标。

一是规划建设实用度高。以人为本、因地制宜、分类有序推进村庄规划建设,村庄规划、“通则式”规划管理、片区化组团规划体系不断完善和质量不断提高,全域土地综合整治覆盖面不断提升,因地制宜推进乡村规划建设治理运营一体化,村庄规划建设实用度明显提高。

二是基础设施完备度高。因地制宜推进乡村基础设施建设补短板强弱项,“四好农村路”持续高质量建设,村村通全面实现、户户通稳步提升,自来水普及率和饮用水水质稳步提升,农村能源革命继续试点推进,北方地区取暖的清洁能源使用与高成本的矛盾得到破解,电信普遍服务基本实现全覆盖,数字乡村建设稳步推进,商贸物流服务基本实现全覆盖。

三是公共服务便利度高。以人为本促进乡村公共服务优质均衡发展。乡村小规模学校和寄宿制学校教育质量不断提高,普惠性幼儿园覆盖率不断提高,养老服务设施覆盖率全面提高,适老型村庄建设稳步推进,紧密型县域医共体覆盖面不断提高,健康村庄建设稳步推进,村级综合服务设施的功能和覆盖率不断提高。

四是人居环境舒适度高。农村危房改造和农房抗震改造工作稳步推进,农村住房质量不断提高,厕改与生活污水治理(管控)联动推进,卫生厕所普及率和生活污水治理(管控)率稳步提升,生活垃圾进行收运处理、开展村容村貌提升行动基本实现行政村全覆盖。

五是乡风民风文明度高。新时代文明实践中心实现全覆盖、功能不断落实,各类公共文化设施实现全覆盖,平安村庄建设、善治村庄建设全面推进,文化名村建设行动、乡村博物馆建设因地制宜稳步推进,农村居民精神生活富裕水平加快提升,乡村物质文明和精神文明相协调。

乡村建设目标体系和指标如表1(下页)所示,主要考虑以下三方面相结合。

一是单一性指标与综合性指标相结合。在目标体系设计和指标选择中,根据指标的性质,一部分指标是单一性的,也是容易量化的,如自来水普及率、水质达标率等。同时,本指标体系兼顾简洁性和信息量,采用了一部分综合性指标,以定性描述为主,包括两类:一类是包含较多单一指标且其中的各个单一指标差别较小的情况,如各类基本公共文化设施覆盖率等;另一类是较难用单一性指标衡量但容易描述的情况,如村容村貌提升行动、健康村庄建设、善治村庄建设等。

二是预测型指标与导向性指标相结合。在对2030年目标指标的设计中,一部分指标是根据趋势预测判断,如行政村数量、教育城镇化率等;一部分指标是对乡村建设提出的目标要求,既考虑现实基础,又体现发展导向,包括正向指标和控制指标。

表 1 “十五五”时期乡村建设目标体系

五个维度	具体内容	指标	单位	2024 年	2030 年	备注
规划建设 实用度高	村庄数量	行政村数量	万个	47	44	预测型
	村庄分类	重点建设村庄比重	%	40		导向型 异质性
		稳步提升村庄比重	%	50		
		搬迁撤并村庄比重	%	10		
	村庄规划	编制规划比重	%	50		
		“通则式”规划比重	%	50		
		片区化组团规划		开展试点推进		
		全域土地综合整治		因地制宜推进		
	乡村运营	乡村运营的村庄比重	%	40		
基础设施 完备度高	道路交通	四好农村路		持续高质量推进		导向型 异质性
		较大人口规模自然村(组)通硬化路比例	%	95	98 以上	
		户户通道路硬化率	%	因地制宜推进		
		建制村通公交率	%	51	55 以上	
	供水	自来水普及率	%	94	95 以上	导向型
		饮用水水质达标率	%	99 以上		
		农村供水县域统管覆盖率	%	90 以上		
	能源	农村能源革命		继续试点推进		导向型
		北方地区清洁取暖率	%	83	90 以上	
	数字化	电信普遍服务覆盖率	%	100	100	导向型
		数字乡村建设		因地制宜推进		
	商贸物流	商贸物流服务覆盖率	%	—	99 以上	导向型
公共服务 便利度高	教育	教育城镇化率	%	85	90	预测型
		寄宿制学校建设水平		不断提升		导向型
		普惠性幼儿园覆盖率	%	90	95 以上	
	养老	养老服务设施覆盖率	%	60 以上	70 以上	导向型
		适老型村庄比重	%	—	50 以上	异质性
	医疗	紧密型县域医共体覆盖率	%	90	95 以上	导向型
		健康村庄建设比重	%	—	90 以上	
	党群服务	村级综合服务设施覆盖率	%	80	90 以上	导向型
人居环境 舒适度高	住房	农村危房改造和农房抗震改造工作		全面动态推进		导向型
	改厕	卫生厕所普及率	%	75	80	
	污水处理	生活污水治理(管控)率	%	45	60	
	生活垃圾处理	对生活垃圾进行收运处理的行政村占比	%	90	95	
	村容村貌	开展村容村貌提升行动的村庄比重	%	95	98 以上	

(转下页)

(续上页)

五个维度	具体内容	指标	单位	2024 年	2030 年	备注
乡风民风 文明度高	精神文明	新时代文明实践中心覆盖率	%	—	100	导向型
	文化服务	各类公共文化设施覆盖率	%	—	100	
	乡村治理	平安村庄建设	%	—	100	
		善治村庄建设	%	—	100	
	文化传承	文化名村建设行动		因地制宜建设		导向型
		乡村博物馆		因地制宜建设		异质性

三是同质性指标与异质性指标相结合。一些基础性普惠性的指标对各地要求一致,如水质达标率、村级综合服务站覆盖率等;一些与区位特征、地形特征、禀赋特征相关的指标,则表现出明显的地区异质性,如编制规划村庄比重、各类村庄结构等;还有一些预测型指标,因各地发展基础的不同而呈现差异。

四、“十五五”时期乡村建设的重点任务

(一)分类有序推进村庄规划建设

加强村庄规划建设管理,明确不同类型村庄建设重点和时序,分类有序推进村庄建设。

第一,完善村庄规划建设管理体系。一是建立村庄精准识别和动态管理体系,明晰村庄分类评估认定标准和程序,打造村庄信息管理平台,定期监测评估村庄发展状况,建立分类动态调整机制。二是强化规划统筹,推动县域层面以片区为单位统筹编制实用性村庄规划,经评估不需要编制村庄规划的村庄适用“通则式”管理规定。三是完善村民参与机制,保障村民在规划调研、方案制定、决策审批、监督实施等环节的实质性参与。

第二,因地制宜分类有序推进乡村建设。分类推进集聚提升类村庄、城郊融合类村庄、特色保护类村庄、搬迁撤并类村庄以及其他类型村庄建设。因地制宜设计不同的建设目标,立足村庄发展基础分类建设干净整洁村、美丽宜居村、和美共富村。考虑山区丘陵地区乡村建设的难度较大,应以院落建设模式推进此类地区乡村建

设,通过在分散居住的乡村建设相对集中的院落、兼顾散居农户户属设施改造,提高乡村建设效率。

(二)建立现代化乡村基础设施体系

推动乡村基础设施提质增效,必须坚持系统观念,一手抓存量设施的提档升级和长效管护,一手抓城乡一体化和新型基础设施的前瞻布局。

第一,推动城乡基础设施一体化规划和建设。将乡村基础设施全面纳入县域乃至市域的统一规划、建设和管理体系。一是县域统筹、多规合一。将水、电、路、气、通信及环卫等纳入县域“一盘棋”统一规划布局,避免“就村建村”和碎片化投入,构建互联互通的骨架网络 and 关键节点体系。二是网络延伸与互联互通。系统推进城乡供水一体化、电网与配网智能化改造、燃气管网有序延伸,完善光纤与 5G 进乡入村,优化城乡公交体系。三是标准统一与共建共享。按照平原、丘陵山区、边远地区分类分级设定公共交通、污水管网、规模化供水等基础设施可达与服务标准,既对标国家基准又兼顾地方实际,鼓励共建共享水厂、变电站、中转站、冷链节点等区域性设施,提高利用效率。

第二,提档升级与补齐存量设施短板。聚焦存量设施短板弱项,推进农村道路、供水保障等基础设施提档升级。一方面,要实施品质化提升,全面改造老旧设施。持续推进农村公路安全生命防护工程和路面提质改造,对老旧水利设施进行现代化升级。另一方面,要推行精准化、差异化规划布局。在山区侧重通组道路、防灾构造物和

分散式供水;在人口老龄化较高地区,推进适老型基础设施建设;在远村低密地区,优先保障基本连通与服务半径,避免低效重复建设。

第三,强化乡村新型基础设施布局,为乡村产业升级和现代化发展提供新动能。一是持续提升农村地区的网络连接能力。加快推动5G网络和千兆光网向更广泛的行政村乃至自然村延伸覆盖。二是着力完善支撑现代农业与农村电商发展的物流体系。加快推进农村快递物流站点和冷链物流设施建设,优化农产品出村进城和工业品下乡进村的“最后一公里”。三是构建数字化的乡村综合服务平台。搭建集电商、文旅、数字农业、智慧治理于一体的综合性服务平台,促进数据要素与线下基础设施协同运行。四是加速推进智能化升级,以科技赋能管理。在交通、供水、能源等关键领域广泛应用现代信息技术,提升基础设施的运行效率和管理水平。

第四,提升乡村基础设施长效管护能力。一方面,坚持“建管一体”原则,因地制宜创新管护模式。在项目规划设计阶段,同步明确设施的管护主体、责任、方式和经费来源,根据各地实际情况探索多元化的运营模式。另一方面,建立稳定、多元的管护经费筹措机制。改变对单一财政输血的依赖,形成“县级财政投入、乡镇财政配套、村集体经济补充、社会力量捐赠、使用者适度付费”的多方共担格局。发展壮大村集体经济,为基础设施的长效管护提供可持续资金保障。

(三)促进城乡公共服务优质均衡

优化乡村教育资源配置,推进健康乡村建设,加快适老型村庄建设,全面提升乡村公共服务质量,促进城乡公共服务优质均衡发展。

第一,优化乡村教育资源配置。一是推进县域义务教育优质均衡发展。以县为单位统一县域城乡学校建设标准、教师配置、经费保障和教学质量要求,推进教育共同体建设。二是提升寄宿制学校办学质量。改善宿舍、食堂、厕所、洗浴等生活设施条件,按标准配齐生活教师、心理辅

导员和安保人员,健全日常管理与关爱机制。三是推动小规模学校协同发展。对确需保留的小规模学校,通过教育共同体“一校带多点”方式由中心校统一管理,共享课程、师资和数字资源。

第二,完善城乡诊疗体系,推进健康乡村建设。一方面,要完善城乡诊疗体系。整合县级医院、乡镇卫生院、村卫生室资源,组建由县级医院牵头、覆盖县域内各级医疗机构的紧密型医共体;推动优质资源下沉,提升乡镇卫生院全科、急诊等诊疗能力;健全分级诊疗与双向转诊机制。另一方面,要积极推进健康乡村建设。在完善乡村医疗卫生服务的同时,推广健康生活方式,加强控制重大疾病危害和主要健康危险因素,促进乡村居民健康水平持续提升。

第三,加快推进适老型村庄建设,为老年人打造安全、便利、有尊严的生活环境。一方面,要建设完善适老型设施体系。构建县镇村三级养老服务网络,因村制宜单村建设或组团建设集餐饮、医疗、娱乐、便民服务等于一体的多功能老年活动中心,重视防滑扶手、休憩点等适老化细节设施建设。另一方面,要以助餐、助医、助娱、助洁为核心优化适老型服务体系。灵活采用堂食、配送等方式优化助餐服务,采用村医巡诊+家庭医生+远程诊疗等方式推进医养结合,丰富老年精神文化生活,帮助老年人做好个人清洁、居家环境卫生等。

(四)因地制宜推进人居环境建设攻坚

从补齐农村生活污水处理短板、提高农村生活垃圾分类及处理效能、分区分类攻坚改厕难题、加快推进农房改造与提升村容村貌等方面深化农村人居环境整治,推进宜居宜业和美乡村建设。

第一,补齐农村生活污水处理短板。对于城郊融合类村庄,推动城镇污水管网向近郊村庄延伸,侧重农村生活污水城乡一体化处理。对于人口相对集中的集聚提升类村庄、特色保护类村庄,采用集中处理为主的常规治理模式。对于居

住分散地区,如东北地区、山区丘陵地区等,优先推广运行费用低、管护简便的污水治理技术,鼓励推广生态处理技术。

第二,提高农村生活垃圾分类及处理效能。一方面,要增强农村居民生活垃圾分类意识。加强宣传引导,推广“绿色积分”等治理模式,激发农村居民内生动力。另一方面,要持续推进农村生活垃圾处理率的提升。对人口相对集中的村庄,完善“户分类、村收集、镇转运、县处理”模式或参照城镇模式处理。对于人口居住分散型的村庄,因地制宜推动处理模式创新。在不利于集中收集处置生活垃圾的农村地区,采用小型化、分散化的无害化处理方式。

第三,分区分类攻坚改厕难题。依据农村气候条件、地质特点、聚居形态,科学选择改厕技术模式。结合东北地区人口流失严重、冬季极端寒冷易导致设施冻损等问题,创新更适应严寒条件、经济实用的技术和模式。加强农村改厕与生活污水治理衔接。

第四,加快推进农房改造与提升村容村貌。稳步推进可能存在安全隐患的住房修缮改造。对于需要搬迁的村庄,按照搬迁方案推进拆旧或改造、复垦等工作,规避潜在泥石流、地震等灾害易发区。稳步推进村容村貌提升行动,深化实施乡村清洁工程,包括村民房前屋后的清洁和利用、黑臭水体彻底清零等。

(五)全面加强文明村庄文化村庄建设

通过乡风文明建设、村庄文化建设、特色文化保护和传承等,加强文明村庄和文化村庄建设。

第一,充分发挥新时代文明实践中心的精神文明建设功能。一是健全县镇村三级统筹的运行机制,明确乡镇主体责任,鼓励有条件的村级组织设立兼职管理员,推动实践活动定期开展。二是探索“项目制+菜单化”管理方式,围绕移风易俗、文化传承等主题设计实践内容,提升活动供需匹配度。三是建立实践成效的绩效评估体系,引入第三方评估或群众满意度调查方

式,实现从“有没有”向“好不好”的转变。四是推动文明实践活动线上线下融合发展,扩大活动覆盖面和参与度。

第二,全面推进乡村治理现代化,探索创新移风易俗路径。一方面,要引导村规民约从禁止型向倡导型转变,推动将理性婚嫁、节俭办事、孝老爱亲等正向价值融入村民日常生活,通过文明积分制,鼓励群众自我约束、自我规范。另一方面,要发挥红白理事会、村民议事会等群众性组织在具体事务中的实质性作用,在规范流程、减少攀比方面形成广泛共识。

第三,推动乡村文化服务设施的共建共享。一是鼓励社会资本、文创机构、乡贤组织等参与乡村文化服务设施建设,打造集文化、服务、休闲于一体的乡村生活文化共同体。二是推动文化设施与农民日常生活相融合,将文化服务嵌入村民集市、广场舞、农事节庆等真实场景,打破展演观看的单一模式,增强文化空间的吸引力和黏性。三是建立农民参与文化事务的日常机制,如村级文化议事会、活动共创工作坊等。四是探索文化活动众筹、村民自管等机制,推动文化从他律灌输向内生成转变,提升乡村文化发展的可持续性。

第四,完善乡村文化遗产活化利用机制。健全跨部门协调机制,整合历史建筑、非遗项目、民族村寨、红色遗址等资源,推动建立统一认定、分级管理、动态更新的文化遗产管理平台。探索设立乡村文化遗产保护专项资金与多元投入机制,支持传统村落文化空间的常态运营、适度改造和社区共管。鼓励地方建立文化管护员队伍,提升基层保护和防灾能力。推动非遗、农业文化遗产等项目与乡村农文旅产业融合,实现文化价值向发展动力的有效转化。

第五,拓展乡村文明文化建设的数字场景。一是鼓励村干部、青年志愿者等参与内容创作,围绕传统节庆、乡村故事、优秀家风、孝亲敬老等主题,推出数字内容,实现文化自信和社会教化

的双向提升^[9]。二是积极提升农民数字素养,提升农民对网络信息的筛选能力和理性表达能力,推动形成线上文明互动、线下礼尚往来的良性循环生态,为乡风文明注入可持续的数字支撑力。三是推动文化设施与数字化融合,探索沉浸式文化站点、线上文化地图等创新形式,拓展文化服务边界。四是强化农村网络空间治理能力,防范低俗内容、网络暴力、网红炫富等不良风气对乡风文明的破坏。*Reform*

参考文献

- [1] 宋洪远,江帆.推进和拓展农业农村现代化:“十四五”回顾与“十五五”展望[J].改革,2025(7):23-40.
- [2] 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.
- [3] 高强,孙健.乡村建设、人口结构与村庄变迁——兼论如何实施乡村建设行动[J].改革,2024(1):121-132.
- [4] 宋洪远,苏玉同.着力推进乡村建设:关键问题与实践进路[J].中国农业大学学报(社会科学版),2025(2):53-64.
- [5] 张贺,何思琦.文化强国建设谱写时代华章[N].人民日报,2025-05-25(1).
- [6] 何思琦.新式婚俗树立乡村新风尚[N].人民日报,2024-05-01(6).
- [7] 廖睿灵.全国认定历史建筑 6.72 万处[N].人民日报(海外版),2024-08-26(3).
- [8] 匡卉,郑欣.乡村文化建设中的非遗战略及其传播现象[J].中国农村观察,2021(1):40-50.
- [9] 唐兴军,李定国.文化嵌入:新时代乡风文明建设的价值取向与现实路径[J].求实,2019(2):86-96.

Rural Construction During the 15th Five-Year Plan Period Toward Ensuring a Modern Standard of Living

SU Hong-jian LI Yan YUAN Quan

Abstract: Ensuring a modern standard of living in rural areas is an important part of China's modernization. During the 14th Five-Year Plan period, rural construction has been comprehensively advanced, and the completeness of rural infrastructure, the convenience of public services, and the comfort of the living environment have significantly improved. Current shortcomings in rural construction are mainly reflected in the inadequate practicality of village planning and construction, persistent weaknesses in infrastructure, the need for further optimization of public service systems, continuing challenges in improving the living environment, and insufficient efforts in cultural and civic development. During the 15th Five-Year Plan period, efforts should focus on key areas of rural construction, adhering to a people-oriented approach, adapting modes to local conditions, achieving systematic coordination, and taking efficiency into account, and gradually promote the realization of the rural construction goal of "high practicality in planning and construction, high completeness in infrastructure, high convenience in public services, high comfort in the living environment, and high civilization in rural customs and folkways", laying a solid foundation for ensuring a modern standard of living in rural areas.

Key words: rural construction; rural revitalization; public services; modern standard of living