

城乡一体化：农村基础设施发展演变与战略选择

石自忠, 刘洁, 常倩, 胡向东*

(中国农业科学院 农业经济与发展研究所, 北京 100081)

摘要: 新中国成立以来, 中国农村基础设施建设历经发展初期、快速发展期、城乡一体化发展期三个阶段, 先后重点满足农村居民基础性需求、发展性需求和提升性需求, 农村基础设施和农村人居环境不断得到改善, 城乡基础设施一体化持续向纵深推进。但是, 当前农村基础设施建设短板弱项仍然突出, 要素支撑力度有待提升、公众参与度尚需提高, 城乡基础设施一体化体制机制亟待完善。加快推进农村基础设施建设, 必须以城乡基础设施一体化为主攻方向, 破除制度围城和机制障碍, 统一规划、建设和管护, 处理好城市和农村、政府和市场、当前和长远、公平和效率等关系, 推动城乡基础设施有差异无差距的一体化格局全面形成, 确保农村居民获得与城市居民大体相当的公共基础设施和服务。

关键词: 农村基础设施; 城乡基础设施一体化; 城乡一体化; 农村人居环境

中图分类号: F323

文献标志码: A

文章编号: 1009-2013(2023)03-0025-10

Urban-rural integration: historical evolution and strategic choice of rural infrastructure

SHI Zizhong, LIU Jie, CHANG Qian, HU Xiangdong*

(Institute of Agricultural Economics and Development, Chinese Academy of Agricultural Sciences,
Beijing 100081, China)

Abstract: Since the establishment of People's Republic of China, the rural infrastructure in China has gone through three stages: the early development stage, the rapid development stage, and the urban-rural integration stage, with the focus successively on meeting the basic needs, development needs and upgrading needs of rural residents. Rural infrastructure and living environment have been continuously improved and the integration of urban and rural infrastructure has been further deepened. At present, however, the shortcomings and weaknesses of rural infrastructure are still evident, the power of factor support needs to be strengthened, the public participation needs to be promoted, and the institutional mechanism for urban and rural infrastructure integration needs to be improved. In order to accelerate the development of rural infrastructure, it is necessary to take the integration of urban and rural infrastructure as the main direction, break down the institutional walls and barriers, unify planning, construction and management, handle the relationship between urban and rural areas, government and market, current situation and long-term development, equity and efficiency, etc., and promote the full integration of rural and urban infrastructure with differences but without gaps, so as to ensure that the rural residents have almost equal access to public infrastructure and its services as the urban residents.

Keywords: rural infrastructure; urban-rural infrastructure integration; urban-rural integration; rural living environment

一、问题的提出

党的二十大报告明确提出, “坚持城乡融合发展, 畅通城乡要素流动” “到二〇三五年, …… , 农村基本具备现代生活条件”。近年来, 党中央坚持把

收稿日期: 2023-03-12

基金项目: 国家发展改革委课题“城乡基础设施一体化问题研究”; 中国农业科学院科技创新工程项目(10-IAED-01-2023)

作者简介: 石自忠(1989—), 男, 湖南古丈人, 博士, 副研究员, 主要研究方向为农业经济理论与政策。*为通信作者。

解决好“三农”问题作为全党工作的重中之重, 实施系列政策举措加快推动农村基础设施补短板强弱项, 农村基础设施和农村人居环境不断得到改善。农村是近五亿农民常住的家园, 但是, 与农村基本具备现代生活条件目标及农村居民现实需求相比, 农村基础设施及基本公共服务仍存在不小差距, 与城市基础设施及服务相比差距更大。当前, 我国已进入全面建设社会主义现代化国家、向第二个百年奋斗目标进军的新发展阶段, 社会主要矛盾也已转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充

分的发展之间的矛盾,农村居民需要更高质量的基础设施及基本公共服务供给。特别是,在城乡融合发展的宏观背景下,加快破除妨碍城乡要素自由流动与平等交换的体制机制壁垒,推进基础设施在内的各领域城乡一体化成为历史必然和重要选择。当然,城乡一体化包括发展规划、产业布局、基础设施、公共服务、劳动就业、社会管理、要素供给等各领域的一体化。单就城乡基础设施一体化而言,其源于城乡一体化,是城乡一体化的应有之义和核心内容,且在所有内容中具有基础性关键性地位。立足新发展阶段,对标对表中国式现代化和社会主义现代化强国目标任务,农业农村现代化必须以城乡一体化发展理念为统领,以城乡基础设施一体化为主攻方向,持续推进农村基础设施补短板强弱项,确保农村居民享受得到与城市居民大体相当的基础设施及服务。

就农村基础设施建设而言,现有研究从理论与实践、宏观与微观等多个视角,重点探讨了其发展现状,剖析存在的问题和面临的环境条件,研究提出推动农村基础设施建设的重点任务和改革举措^[1-4]。虽然农村基础设施建设整体向好,水平不断提升,但地区差异依然明显、不平衡问题持续存在^[5-7]。更多研究从农村基础设施建设的作用效果进行了系统剖析,认为其对农业生产效率提升、农业经济增长等具有积极作用,有利于推动农业实现高质量发展^[8-11];也有助于促进非农就业,推进新型城镇化和缓解人口老龄化问题^[12]。当然,农村基础设施建设还可为乡村振兴奠定基础,是产业兴旺的先行资本、生态宜居的必要条件和生活富裕的重要保障^[13];可促进农民增收、缩小城乡收入差距,改善农村内部收入不平等问题,助力脱贫攻坚和包容性增长^[14-17]。就城乡基础设施一体化而言,既有研究更多在探讨城乡基础设施及服务存在的差距和推动基础设施城乡接轨的政策举措与意见建议^[18-20]。

既有研究对农村基础设施建设进行了多方面探讨,形成了大量富有真知灼见和重要参考价值的成果,但针对城乡基础设施一体化问题的研究相对较少且不够系统。基于此,本研究拟在把握农村基础设施发展历程及成效的基础上,发掘现存问题和挑战,提出加快补齐农村基础设施短板、推进城乡基础设施一体化的战略思路和政策建议。

二、农村基础设施发展历程及成效

新中国成立以来,我国农村基础设施建设历经建设初期(1949—1978年)、快速发展期(1979—2007年)和城乡一体化发展期(2008年至今),分别重点满足农村居民基础性需求、发展性需求和提升性需求。建设初期和快速发展期划分依据在于改革开放,快速发展期和城乡一体化发展期的划分依据则在于2008年中央一号文件明确提出并加快推动城乡基础设施向一体化发展。

(一)农村基础设施建设初期(1949—1978年)

新中国成立初期,在刚刚经历过战争情况下,我国经济社会发展基础十分薄弱,国家开始制定实施五年计划,旨在建立社会主义工业化初步基础。在此背景下,城市工业建设占用了大量公共财政投入,经济发展以城市经济为重,农村基础设施没有得到相应发展,建设水平较低且缺乏系统性,城市基础设施建设则得到快速发展。据统计,1949年我国拥有城市道路11129公里,道路面积8432万平方米,供气管道1039公里,供水管道1987公里,排水管道6035公里;在政策驱动下,城市基础设施建设稳步推进,1978年已拥有城市道路26966公里,道路面积22539万平方米,供气管道19556公里,供水管道35984公里,道路交通、供暖供气等基础设施建设得到大幅提升^[21]。与城市相比,新中国成立初期农村地区基础设施及相应公共服务明显不足。1958年,我国开始发展人民公社,在人民公社和生产大跃进推动下,农村基础设施得到很大程度改观。在农村地区,除公路、大型水利设施等跨区域公共基础设施由省、县政府提供外,其他基础设施几乎完全由公社及其下属队承担。许多人民公社积极创办公共食堂、幼儿园、敬老院等集体福利事业,在提高农村居民生产生活水平方面做出积极探索并发挥重要作用^[22]。

1949—1978年可以说是我国农村基础设施建设起步期,建设重点更多在于满足农村居民基础性需求。虽然城市和农村基础设施建设均得到不同程度发展,但受历史条件约束,国家采取优先发展城市及工业的战略举措,农村资源很大一部分也用于支撑城市和工业发展。该时期,农村基础设施普遍存在数量少、质量不高、后期维护差等特点,农村基础设施与城市存在巨大差异。优先发展城市,这

是国家迫不得已的历史选择，也与当时我国经济社会发展基础和战略导向密切相关，符合经济社会发展实际与现实逻辑。

（二）农村基础设施快速发展期（1979—2007年）

改革开放之后，农村开始实行家庭联产承包责任制，农民生产积极性得到极大提高，生产力快速发展，农村基础设施建设迎来新的历史发展机遇。1979年《中共中央关于加快农业发展若干问题的决定》提出，国家要继续兴建一批大型水利骨干工程，地方要以搞好中、小工程和配套工程为主，实行大、中、小相结合；要努力建设联结城市、县镇和农村的公路，在一九八五年基本做到县县、社社通汽车。1982—1986年中央连续五年发布一号文件，对农业农村改革发展作出部署，为农村基础设施建设奠定了重要制度保障。例如，1982年要求抓紧做好农村房屋建设规划，制订土地利用和农村建设总体规划，把山水田林路治理与生产生活等设施建设和农村小城镇建设全面规划好；1983年提出要积极推动大型水利、电力、公路、电信、储运等基础设施发展；1984年强调要依靠国家、集体、个人等多种力量，创新集资方式方法，推动商品流通冷库、仓库、交通、通信等基础设施建设；1985年明确要继续实行民工建勤、民办公助等办法修建公路，积极兴办交通事业。1992年起，我国社会主义市场经济体制开始确立，市场机制为农村基础设施建设注入新活力。在此期间，国家大规模开展农村电网改造工程，村村通公路、村村通电话、村村通宽带、村村通有线电视等系列“村村通”工程全面展开，农村生产生活条件得到明显改善。此后，国家持续强调、大力支持农村基础设施建设，特别是2004—2007年中央一号文件连续提出要加强农村基础设施建设、推动农村人居环境改善，并创新完善管理体制和运营机制等。

1979—2007年可以说是农村基础设施建设的快速发展期，建设重点更多在于满足农村居民发展性需求。该时期，随着经济体制改革深入推进，经济社会快速发展，党中央、国务院高度重视农业农村农民问题，逐步把农村基础设施建设和农村人居环境改善提升至新的历史高度，并在城乡一体化进程中突出强调了基础设施一体化，推动农村基础设施建设取得明显成效。截至2007年，乡村用水普及

率达到44.7%，集中供水行政村占比达到43.2%，通公交车或客运班车行政村占比达到49%，主要道路硬化行政村占比达到57%，对生活污水进行处理行政村占比为2.6%，有生活垃圾收集点行政村占比达到26.8%，对生活垃圾进行处理的行政村占比为10.1%^[23]。虽然农村基础设施建设取得诸多成效，但与城镇基础设施条件相比仍存在较大差距，农村基础设施短板弱项依旧较多，补短板任务依然艰巨，特别是在数字信息网络设施、清洁能源设施、人文科技服务软设施等领域表现尤为明显。总体来看，该时期农村基础设施建设距离实现城乡一体化、消除二元结构目标还存在较大差距。

（三）城乡基础设施一体化发展期（2008年至今）

虽然城乡一体化等概念在我国提出较早，但将城乡基础设施一体化写入中央一号文件等还是在2008年。党的十七大提出，要建立以工促农、以城带乡长效机制，推动形成城乡经济社会发展一体化新格局，并强调加大农村基础设施建设。2008年中央一号文件明确提出，要探索建立促进城乡一体化发展体制机制，努力形成城乡基础设施等一体化新格局，逐步实现城乡基础设施共建共享。此后，历年中央一号文件均突出农村基础设施建设和农村人居环境整治的重要作用。例如，2010年中央一号文件强调要强化农村水电路气房建设并改善农村人居环境；2011年中央一号文件更是将水利发展提升至新的战略高度。需要关注的是，党的十八大以来，国家在持续强化农村基础设施建设、推进城乡基础设施一体化的同时，更加重视农村人居环境整治和美丽宜居乡村建设。例如，2014年中央一号文件提出要强化道路、饮水、信息等基础设施建设，并以垃圾、污水治理为重点开展村庄人居环境整治。同年，国务院办公厅印发《关于改善农村人居环境的指导意见》，提出通过规划先行、突出重点、完善机制，持续推进农村人居环境改善。2015—2017年中央一号文件均明确提出，要提升农村基础设施，开展农村人居环境整治，推进美丽宜居乡村建设。2017年，党的十九大提出要实施乡村振兴战略，给农村基础设施建设带来前所未有的历史机遇。2018年中央一号文件提出继续将基础设施建设重点放在农村，并实施农村人居环境整治三年行动计划。2019年，《中共中央国务院关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体

系的意见》明确提出,要建立健全城乡基础设施一体化体制机制,推动实现城乡基础设施的“三个统一”。特别需要关注的是,2021年《中华人民共和国乡村振兴促进法》颁布实施,国家首次将农村基础设施建设、统筹规划建设管护城乡基础设施等以法律形式确定下来。

总体来看,2008年以来国家从新的战略高度提出和推动城乡基础设施一体化,我国农村基础设施建设和城乡基础设施一体化步入新的历史阶段,建设重点更多在于满足农村居民提升性需求。截至2021年,农村人口饮水保障水平得到巩固提升,农村集中供水率达到89%、自来水普及率达到84%;新一轮农村电网改造升级提前完成,农村用电条件明显改善,供电可靠率超过99.8%,城乡电力差距明显缩小;农村清洁取暖稳妥推进;具备条件的建制村基本实现通硬化路、通客车,农村“出行难”问题得到有效解决;全国行政村通光纤和通4G比例双双超过99%,光纤到达率和4G覆盖率已基本实现城乡无差别;全国建制村“村村通邮”任务提前完成,快递网点基本实现乡镇全覆盖;农村人居环境整治成效明显,农村卫生厕所普及率超过70%,生活垃圾收运处置体系覆盖90%以上行政村^[24-26]。广大农村更加宜居宜业,农民生活更加便利便捷,农村与城市基础设施差距进一步缩小,城乡基础设施一体化步入快速发展通道。虽然该时期我国农村基础设施建设加快推进,城乡基础设施一体化初见成效,但城乡差距依然存在,一体化进程尚处初级阶段,未来农村基础设施补短板任务依旧艰巨,仍需多措并举、持续推进、久久为功。

三、农村基础设施建设面临的问题

在政策和市场双轮驱动下,我国农村基础设施建设取得明显成效,水电路等建设持续强化,乡村物流和宽带网络加快发展,人居环境不断改善,在全面推进乡村振兴、加快农业农村现代化进程中发挥重要作用。但也应清醒认识到,当前农村基础设施建设短板弱项仍然突出,农村基础设施建设要素支撑力度有待提升、公众参与度尚需提高,城乡基础设施一体化体制机制亟待完善。

(一) 农村基础设施建设短板弱项仍然突出

一是农村水电路气等基础设施需巩固提升。虽

然农村基础设施在数量和质量上都有明显提升,但不平衡不充分矛盾仍较突出,无法满足“农业强、农村美、农民富”的现实需求,与乡村振兴战略要求、农业农村现代化目标任务及不断满足农村居民对美好生活向往相比,还存在较大差距。例如,交通基础设施建设方面,全国四级以下农村公路占比超过80%,简易铺装或未铺装路面的农村公路占比超过30%,部分桥涵边坡防护设施也存在欠缺;供水和能源基础设施建设方面,农村供水和燃气普及率远不及城市,“2+26”重点城市清洁取暖率达到72%,其中城市地区达到96%、县城和城乡接合部达到75%、农村地区仅为43%^[27],农村地区仍以传统煤炭或秸秆取暖为主,城乡差异较为明显。二是农村人居环境整治需接续推进。一方面,农村人居环境软实力亟待加强。近年来,为加快推进农村人居环境整治,国家实施系列政策举措,使农村“脏乱差”局面得到根本好转。但部分地区基层组织作用发挥不够、村规民约尚未健全、村民文化素质不高,农村环境保护和治理整体意识未能完全形成,环境治理良好氛围没有得到全面构建,村民主体作用没有得到充分发挥,农村人居环境质量水平与城市相比还存在不小差距(表1)。另一方面,农村人居环境整治市场化作用不够,主要依靠政府财政资金投入,“等靠要”问题比较突出,社会力量参与农村人居环境整治积极性还不够,社会资本参与力度与现实需求还存在较大差距。迫切需要依靠市场“看不见的手”发挥作用,推动农村人居环境整治实现可持续发展。总体来看,当前我国农村人居环境问题短板依然突出,尚无法满足农业农村现代化要求和农民群众对美好生活向往的需求。

表1 2021年城乡基础设施条件比较

指标	城市	县城	建制镇	乡	村庄
供水普及率(%)	99.38	97.42	90.27	84.16	85.33
燃气普及率(%)	98.04	90.32	58.93	33.63	38.19
人均公园绿地面积(平方米)	14.87	14.01	2.69	1.69	—
绿地率(%)	38.70	34.38	10.88	8.63	—
污水处理率(%)	97.89	96.11	61.95	26.97	—
污水处理厂集中处理率(%)	96.24	95.63	52.68	17.02	—
生活垃圾处理率(%)	99.97	99.68	91.12	81.78	—
生活垃圾无害化处理率(%)	99.88	98.47	75.84	56.60	—

数据来源:2021年《中国城乡建设统计年鉴》。

（二）农村基础设施建设要素支撑力度有待提升

一是资金投入仍需加大。当前，我国农村基础设施建设投资主体较为单一，主要依靠各级地方政府财政支持，社会资本参与程度较低。2006年我国农村实行税费改革后，各级政府收入下滑，政府在基础设施投资方面的压力持续加大，而各地区经济社会发展水平又存在较大差异，地方政府财政能力参差不齐、差距悬殊，资金投入力度不足直接造成区域发展特别是基础设施建设不均衡等问题。例如，与东部发达地区相比，中西部地区经济社会发展水平相对较低，政府财政实力薄弱，在基础设施建设方面可提供的财力极为有限，致使中西部地区基础设施特别是农村基础设施建设水平严重滞后于东部沿海地区^[18]。而且，农村基础设施要想发挥长期作用，必须投入大量资金进行管护；管护资金落实不到位，就会导致基础设施质量下降，难以发挥长期效用。二是科技支撑尚待加强。现代科技在农业农村领域的推广应用是破解城乡二元结构、推进农业农村现代化的有效途径，但在信息技术、电子商务等快速发展背景下，“数字鸿沟”已成为当前城乡基础设施差距的新表现。统计数据显示，2021年6月城乡互联网普及率分别为78.3%和59.2%，仍相差近20个百分点^[28]，且农村居民对现代科技的接受应用能力不强、提升空间巨大。与此同时，虽然农村物流基础设施建设和农村电商产业发展取得明显进展，但与城镇相比短板弱项依然突出，农村居民就近“寄快递、取快递”还难以很好实现，城乡电商物流一体化进程尚需加快布局。三是优质劳动力基础薄弱。补齐农村基础设施短板、推进城乡基础设施一体化，一支高素质的数量充足、结构合理的劳动力队伍不可或缺。当前，我国农村劳动力数量总体充足，但质量普遍不高，多为小学和初中文化水平，农村居民家庭户主大学本科及以上水平占比仅为0.3%^[29]。加上城乡劳动力自由流动体制机制尚未健全，目前多表现为农村劳动力“进城”，人才返乡下乡渠道仍需加快疏通、力度仍待进一步加强。单纯依靠现有劳动力基础很难支撑起农村基础设施补短板、城乡基础设施一体化。

（三）农村基础设施建设公众参与度尚需提高

目前，国内农村基础设施建设公众参与度不高。农村基础设施建设主要是为满足农村居民生产生

活需求，提高农村居民生活质量水平，而基础设施要想建好管好用好，必须在发挥好政府“看得见的手”作用的基础上，充分调动村民等社会主体积极性，着力提升公众参与度。但现实中，我国农村居民在基础设施建设和管护方面参与程度较低。一方面，大部分基础设施由自上而下决策决定建设，农民很难有机会参与规划，使得项目建设可能与农民实际需求产生偏差，从而产生“事不关己高高挂起”心理，更不会考虑后期管护问题。另一方面，农村集体参与基础设施建设管护的机制不健全，也是农村居民无法有效参与管护的重要原因之一。众所周知，村干部是村庄事务的“领头人”，虽然由村民选出，但在执行决策时，往往更多从国家政策角度出发，以执行上级政府委派任务为主，与村民之间没有形成良好互动关系，基层组织作用没有得到充分发挥。当然，农村居民受教育程度不高、文化水平较低，对充分行使个人权利、参与公共事务的意识淡薄，往往表现为“多一事不如少一事”，也在一定程度上影响其参与项目建设管护的积极性。

发达国家农村基础设施建设的公众参与方法值得借鉴。法国高度重视财政支持在农村基础设施建设中的重要支撑作用，通过中央与地方政府共同出资建立乡村基础建设基金，鼓励专业人才参与乡村建设^[30]；美国依托合作社机制夯实农村基础设施建设基础，如通过创立农电合作社推进农村电力基础设施建设^[31]；韩国充分发挥农民在农村基础设施建设中的主体作用，建立合理激励制度推进新村运动取得了显著成效^[32]。总的来看，多元化的参与机制是可供借鉴可参考的经验做法。由此可见，在强化农村基础设施建设和推进城乡基础设施一体化进程中，必须充分依托政府、市场等各方力量，发挥多元主体参与的综合作用，特别是要调动农村居民参与积极性。

（四）城乡基础设施一体化体制机制亟待完善

一是城乡基础设施一体化理念尚未完全形成。从发达国家看，无论是美国推行的城乡共生发展理念^[33]，还是英国提出的田园城市理念^[34]，或是日本实施“以城养乡”的城乡关系理念^[35]，均在一定程度上表明，从发展理念和顶层设计上逐渐模糊或淡化城市与乡村边界是推进城乡基础设施一体化的重要出路之一。须知，如果永远将城镇和乡村作为

两个对立的逻辑概念去探讨城乡基础设施一体化,就难以跳出传统逻辑框架去思考 and 解决现有差距和问题,也不利于破除现有体制障碍和制度壁垒。但目前来看,城乡割裂的传统观念、体制障碍和制度壁垒一直存在且根深蒂固,无益于城乡基础设施一体化的加快推进,亟需从发展理念和顶层设计上加快破除。二是城乡基础设施一体化体制机制仍不健全。虽然农村基础设施在规划建设等方面取得积极进展,但同一体化要求相比还有一定距离。城乡之间、乡村之间、区域之间还存在较大差距,特别是在落后山区,农村房屋修建、道路建设等还缺乏系统整体规划,亟需依托体制机制完善,进一步夯实统一规划建设基础。此外,城乡一体基础设施管护的长效机制尚未健全,重建设轻管护、管护资金筹措难等问题长期存在,致使城乡统一管护要求落实落地面临难题,影响基础设施长期有效运行。以乡村道路建设运营为例,部分前期建成的公路由于标准较低、抗灾能力较弱、安全设施不到位、养护投入不足等,已出现“油返砂”现象,工程长期效益无法得到充分发挥,亟须在基础设施统一管护机制建设上下大功夫。

四、农村基础设施发展思路及需关注的四大关系

基于农村基础设施发展历程与现实成效,聚焦

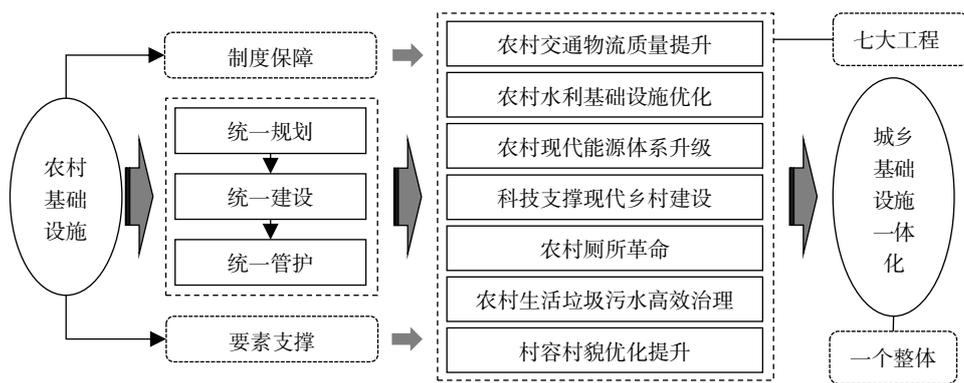


图1 城乡基础设施一体化发展思路

总的来看,城乡基础设施一体化是城乡一体化的题中应有之义,也是城乡一体化的核心内容,且在所有内容中具有基础性关键性地位。结合城乡一体化定义,城乡基础设施一体化的内涵要求可用“一个整体”“三个统一”“两个方面”来概括。具体地,城乡基础设施一体化是在基础设施发展战略

农村基础设施建设面临的挑战和短板制约,应进一步明确农村基础设施建设的主要矛盾和矛盾的主要方面,加快转变发展思路,以城乡一体化理念全方位补齐农村基础设施短板弱项,处理好一体化进程中的几大关系,确保农村基础设施建设朝着一体化方向加快迈进。

(一) 农村基础设施发展思路与目标

1. 发展思路

加快推进农村基础设施建设,必须准确把握新发展阶段新形势新特点新要求,牢固树立和深入贯彻新发展理念,以城乡基础设施一体化为主攻方向和根本目标,聚焦交通、水利、能源、物流、信息、人居环境等核心任务,实施农村交通物流质量提升、农村水利基础设施优化、农村现代能源体系升级、科技支撑现代乡村建设、农村厕所革命、农村生活垃圾污水高效治理、村容村貌优化提升等重大工程,强化制度保障,提升要素支撑,统一规划、统一建设、统一管护,坚决破除城乡基础设施一体化制度围城和机制障碍,全面提升农村基础设施和人居环境总体质量水平,推动形成工农互促、城乡互补、协调发展、共同繁荣的新型工农城乡关系,加快实现城乡基础设施高质量一体化发展(图1),确保城乡基础设施有差异无差距的一体化格局全面形成,农村居民获得与城市居民大体相当的公共基础设施及服务。

上把城市和农村视为一个整体,通过城乡基础设施统一规划、统一建设、统一管护,推动城乡基础设施实现共建共享和互联互通,城乡基础设施水平差距逐渐消失并最终融为一体。需要说明的是,基础设施建设运营主要包含规划、建设和管护三个阶段,因此城乡基础设施一体化也可从一体化规划、一体

化建设和一体化管护三个层面来看。一体化规划是促进城乡基础设施有效衔接和互联互通的前提，是指在一定区域范围内将城市和农村作为一个整体，统筹规划布局城乡各项基础设施，做到城乡水、电、路、气、信息、人居环境等基础设施统筹规划设计。一体化建设是从数量和质量两方面实现城乡基础设施有效供给的现实路径，是指在明确农村基础设施属性定位基础上，协调各级政府、企业、农民等多元主体共同参与，构建事权清晰、权责一致、中央支持、省级统筹、市县负责的城乡基础设施建设机制，弥合城乡基础设施发展差距。一体化管护是城乡基础设施长期发挥作用的基本保障，是指在明晰基础设施产权归属基础上，由产权所有者建立管护制度，落实管护责任，促进基础设施专业化运营和市场化管护，确保城乡基础设施管护责任明确、运行高效、经费有保障、长期可持续。

2. 发展目标

城乡基础设施一体化的本质是确保城乡基础设施有差异无差距，目标是推动农村居民可获得与城市居民大体相当的公共设施及服务，最终实现全国范围内基础设施建设运营无“制度之隔、城乡之分”。具体地，到 2025 年，城乡基础设施一体化体制机制逐步完善。农村交通、物流、水利、能源、信息等基础设施质量提升取得明显进展，农村集中供水率、自来水普及率进一步提高，快递网点实现乡镇全覆盖，行政村通光纤和 4G 网络比例达到 100%，农村道路、电网建设成果实现巩固提升。农村人居环境显著改善，宜居宜业和美乡村建设取得新进展；全国农村卫生厕所普及率稳步提升，农村生活垃圾收运处置体系基本实现全覆盖。农村基础设施建设和人居环境整治梯次推进取得新成效，基础设施和人居环境的城乡差距、区域差距逐步缩小。到 2035 年，城乡基础设施一体化体制机制基本健全。农村交通、物流、水利、能源、信息等基础设施总体质量水平全面提升，短板弱项基本补齐，建设成果得到新一轮巩固拓展。农村人居环境得到根本好转，宜居宜业和美乡村基本实现，农村厕所革命、生活垃圾污水治理、村容村貌提升等攻坚战取得全面胜利。基础设施和人居环境城乡差距、区域差距进一步缩小，城乡基础设施一体化格局初步形成。到 21 世纪中叶，农村基础设施建设和农村人居环境整治取得全面胜利，城乡基础

设施有差异无差距的一体化格局全面形成，农村居民获得与城市居民大体相当的公共基础设施及服务。

(二) 推进城乡基础设施一体化需处理好四大关系

1. 城市和农村之间的关系

城乡之间地理条件、资源禀赋、产业经济、功能定位等都有差异，根据比较优势理论，农村发展与城市发展有所差别是必然的，也符合经济社会发展的基本规律。但是，城乡之间甚至不同乡村之间在经济、社会、文化等各方面存在巨大差距，就不符合城乡协调发展和城乡居民共同富裕的经济社会发展目标。因此，城乡一体化发展最终应是实现城乡有差异无差距的发展。具体到基础设施建设上，即体现为城乡基础设施可能会有所差异，但服务水平应是相当的。在具有共性的基础设施建设方面，农村可采用与城市同样的标准体系，而在具有个性的基础设施上，需根据实际需求因地制宜规划建设。同时，必须聚焦城乡基础设施一体化进程中面临的突出矛盾，在制度设计上充分考虑城市优势与农村劣势，坚持以城带乡，确保更多资源向农村流动，夯实农村基础设施建设要素支撑基础，加快补上基础设施建设短板。

2. 政府和市场之间的关系

加快推进城乡基础设施一体化必须充分发挥好政府“看得见的手”和市场“看不见的手”的综合效用，确保“一个都不能少”。其中，在基础设施建设运营中引入市场主体参与、发挥市场机制作用具有必然性和必要性。一方面，由于基础设施建设运营需要投入大量资金，单纯依靠政府投资可能面临资金投入不足等问题，使得基础设施建设仅能满足基本公共需求，难以满足经济社会发展对足量、高质基础设施建设的需求。另一方面，与市场相比，政府在基础设施建设运营中难以提供高效的激励来保障基础设施建设及其效益的充分发挥，尤其是在基础设施管护方面，持续性的资金投入和运行监管难度较大，必须依靠市场力量推动基础设施建设管护实现可持续发展。因此，在具体实践中就必须区分好哪些是可盈利的基础设施，应更多交由市场主体来承担；哪些是纯公益性的基础设施，必须由政府来保障。

3. 当前和长远之间的关系

城乡基础设施一体化的目标是实现城乡基础设施数量和质量的总体相当,为农业农村现代化发展提供实质性便利,使农村居民获得实质性利益。因此,在补齐农村基础设施短板、推进城乡基础设施一体化进程中,绝不能脱离实际情况,一味贪多求快,贪大求全,不考虑现实约束,搞形式主义和形象工程。基础设施建设是一个浩大工程,持续时间长,资金需求量大,往往与地区经济社会发展水平密切相关,不同地区差异较大,有些地区基础设施较为完善,有些地区基础设施欠账偏多。需要适应地区发展阶段,区分当前和长远,做好科学评估和方案设计,合理设定阶段性发展目标,逐步改善基础设施现状。此外,考虑到基础设施建成后使用时间一般较长,因此在具体规划时,要有一定前瞻性,适当考虑区域未来发展需求。

4. 公平和效率之间的关系

公平和效率是一对矛盾。推动城乡基础设施一体化,也要处理好公平和效率的关系问题。通过为农村居民提供与城市互联互通、水平大致相当的基础设施,为农业农村提供更为公平的发展条件,突出体现公平性原则。但是,农村地区地理条件复杂,生产生活区域分散,致使基础设施建设难度较大、成本较高。如果将城市基础设施建设的理念和模式直接在农村套用,或者直接照抄照搬一些农村地区好的做法,都可能产生“水土不服”等问题,降低建设和运营效率,造成不必要的资源浪费,也即产生供给效率的损失。因此,在加快农村基础设施补短板和推进城乡基础设施一体化进程中,需充分考虑各地农村现实条件和需求,加大基础设施供给方式、建设模式等创新,着力提升农村基础设施供给效益和效率,推动城乡基础设施一体化在动态博弈中真正实现效率与公平的科学合理组合。

五、推进城乡基础设施一体化的战略选择

补齐农村基础设施短板、推进城乡基础设施一体化,必须立足基本国情、体现中国特色,全面贯彻党的二十大精神,运用好马克思主义中国化时代化的世界观和方法论,持续创新城乡基础设施一体化理论,坚持走好城乡基础设施一体化道路,聚焦制度保障、短板弱项、要素支撑、多元参与等

方面,持续发力,并启动实施一批重大行动和工程。

(一) 强化城乡基础设施一体化制度保障

一是推进法治建设。聚焦城乡基础设施一体化关键领域和薄弱环节,全面贯彻乡村促进法等已有法律法规,及时启动制定城乡基础设施一体化相关条例。通过不断健全法律法规,坚定城乡基础设施有差异无差距的一体化发展理念,重构城乡要素自由流动机制和平等交换法则,全面夯实城乡基础设施规划、建设、管护一体化稳定连续的制度和政策保障基础,让一体化理念深入人心。二是健全管理制度。在推进城乡基础设施一体化进程中,须统筹考虑并处理好城市与乡村、政府与市场、企业与农民等多重关系,片面强调某个关系或某一方面都无法实现真正意义上的一体化。须从顶层设计和发展理念上消除城乡二元本位,从管理上摒弃城乡固有差异和制度壁垒,彻底破除城乡基础设施割裂的制度围城和观念框架,整合力量集中办大事急事难事,推动城乡基础设施建设一体谋划、一体部署、一体落实,实现城乡基础设施有差异无差距。同时,进一步明确各层级、各部门职责,精确把握城乡基础设施一体化关键任务和主要矛盾,在统一领导下更好夯实统一规划、统一建设、统一管护基础。三是完善监管机制。建立健全多层次城乡基础设施一体化评估考核机制,制定科学评估考核办法,将考核成绩与奖惩内容挂钩,压紧压实考评责任。重点突出让多方参与考核,更多发挥农村“老百姓”作用,推动实现“出题人在政府、改卷人在第三方、标准答案在老百姓”的考核制度。完善新时代村规民约,建立奖惩制度,开展定期评估,引导农村居民加强自我管理和监督,提升农村居民主人翁意识。

(二) 加快补齐农村基础设施短板弱项

一是推进农村基础设施补短板。深入推进农村交通物流体制机制改革,分类梯次加快推进公共交通线路和物流向农村延伸,重点支持物流龙头企业加大对农村地区布局,确保农村居民享受到与城镇居民在交通物流方面大体相当的便利程度。瞄准城市水电、能源等基础设施建设水平,进一步巩固提升农村基础设施建设成果,重点实施农村水利基础设施优化、农村现代能源体系升级等工程项目,推动农村实现规模化供水、新一轮电网改造、绿色可再生能源利用等,不断提高农村饮水安全和绿色能

源供给保障水平；强化农业农村科技战略布局，实施科技支撑现代乡村建设行动，加快智能智慧等先进科学技术向农业领域和农村地区普及，让农村居民更好成为科技进步的受益者，助力解决城乡“数字鸿沟”等问题。二是强化农村人居环境整治。深入推进农村“厕所革命”，因地制宜探索推广符合不同地区的厕所粪污治理新技术新模式，加快推动粪污治理与绿色农业发展紧密结合，提升资源化利用效率和无害化处理水平。建立健全多元化生活垃圾收运处置和污水治理体系，创新市场体制机制，重点鼓励依靠市场力量推进农村生活垃圾分类及资源化利用。在尊重乡村原始风貌、开展科学合理规划的基础上，全面开展村庄清洁行动，以提升乡村“内涵”“颜值”为根本目标，以龙头企业、合作社、农户等经营主体为核心力量，建立健全社会参与村容村貌优化提升机制，共同打造宜居宜业和美乡村。

（三）提升城乡基础设施一体化要素支撑

一是加大资金投入。积极探索创新资金使用方式，加快建立健全“政府引导、市场主导”多元化投入格局，夯实城乡基础设施一体化资金保障基础。创新财政资金投入机制，强化财政资金投入力度，提高资金投入精准性和导向性，财政支持重点用于瞄准和攻克城乡基础设施一体化现存突出短板弱项。发挥公共财政资金撬动效应，引导社会资本更多投入城乡基础设施一体化建设领域，激活内生发展动力、提升内在造血能力，切实提高财政和社会资本使用效率。推动金融保险机构持续加大资本和金融支持力度，为各类经营主体参与城乡基础设施一体化提供保障。鼓励新型经营主体加大对农村基础设施建设和农村人居环境整治的投入力度。二是提升科技支撑。聚焦关键领域和薄弱环节，畅通科技供给与需求连接渠道，确保科技供需实现有效衔接。继续加大科技创新政策供给，持续健全科技创新及成果转化体系；积极引导高等院校、科研院所、龙头企业等科研主体，强化对农村基础设施和农村人居环境领域科技创新与应用的广度和深度，通过产学研深度融合，确保先进技术、实用装备等尽快转化为现实生产力。创新科技激励与利益分配机制，让更多科技人才扎根农村基础设施建设和农村人居环境整治领域。三是强化人才基础。建立健全农村基础设施建设领域人才培养制度，重

点培育有志于长期从事农村基础设施行业的新型农民，提升规划、建设、运营、维护等技术水平。破除城乡人才自由流动制度壁垒，打通人才双向流动渠道，完善高素质人才引育制度，设立城乡基础设施一体化人才引育专项资金，支持鼓励人才下乡返乡投身城乡基础设施一体化建设事业。

（四）夯实城乡基础设施一体化多元参与基础

一是明确各方责任。推进城乡基础设施一体化，不能把所有责任都让政府“一肩挑”，也不能把所有任务都让农村“一方干”。必须在明晰农村基础设施性质和属性基础上，聚焦公共物品、准公共物品、私人物品等，处理好城市与农村、政府与市场等关系。充分发挥各方作用，推进城乡基础设施建设实现资源互换和优势互补。政府在履行好规则制定者角色基础上，把更多权力下放给市场，充分激发市场主体活力，让市场“看不见的手”发挥主导作用，在减轻政府财政投入等压力的同时，确保农村基础设施建设、运营、管护等具有可持续性。城乡基础设施一体化进程中，必须深化以工补农、以城带乡，充分发挥城市在城乡基础设施建设中的“火车头”作用。支持创新基层组织参与方式，通过发展集体经济等模式，充分发挥农村基层组织推动作用。二是强化主体培育。依托美丽乡村、特色村寨等发展，推动城乡基础设施建设与新产业、新业态、新模式紧密结合，以乡村产业融合等多种方式推动城乡基础设施一体化。为社会资本创造更多盈利空间，积极吸收龙头企业等优势经营主体，发挥其在城乡基础设施一体化建设、运营、管护进程中的主导作用。大力支持农民专业合作社进入农村基础设施建设特别是农村人居环境整治领域，鼓励其按市场化机制更多地承担基础设施建设和管护任务。充分尊重农民主体地位，突出农民等传统经营主体在城乡基础设施一体化进程中的重要作用，让农民更多分享城乡基础设施一体化成果。加快构建城乡基础设施一体化建设、运营、管护紧密利益联结机制，创新“政府+企业+农民”“政府+合作社+农民”等运营模式，充分发挥各类经营主体合力。

参考文献：

- [1] 余佳. 我国农村基础设施：政府、社区与市场供给——基于公共品供给的理论分析[J]. 农业经济问题, 2006(10): 21-24, 79.

- [2] 马晓河,刘振中.“十二五”时期农业农村基础设施建设战略研究[J].农业经济问题,2011,32(5):4-9,110.
- [3] “农村基础设施建设与农民收入研究”课题组.中国农村基础设施现状:皖省例证与政策选择[J].改革,2012(5):5-23.
- [4] 李灯华,许世卫.农业农村新型基础设施建设现状及展望[J].中国科技论坛,2022(2):170-177.
- [5] 李志军,刘海燕,刘继生.中国农村基础设施建设投入不平衡性研究[J].地理科学,2010,30(6):839-846.
- [6] 何翔.农村基础设施投资公平性与脱贫攻坚成果巩固关系研究——基于2010—2019年省级面板数据的实证分析[J].宏观经济研究,2021(3):160-175.
- [7] 许庆,刘进,熊长江.中国农村基础设施发展水平、区域差异及分布动态演进[J].数量经济技术经济研究,2022,39(2):103-120.
- [8] 吴清华,冯中朝,何红英.农村基础设施对农业生产率的影响:基于要素投入的视角[J].系统工程理论与实践,2015,35(12):3164-3170.
- [9] 卓乐,曾福生.农村基础设施对粮食全要素生产率的影响[J].农业技术经济,2018(11):92-101.
- [10] 张亦弛,代瑞熙.农村基础设施对农业经济增长的影响——基于全国省级面板数据的实证分析[J].农业技术经济,2018(3):90-99.
- [11] 郭楚月,曾福生.农村基础设施影响农业高质量发展的机理与效应分析[J].农业现代化研究,2021,42(6):1017-1025.
- [12] 骆永民,骆熙,汪卢俊.农村基础设施、工农业劳动生产率差距与非农就业[J].管理世界,2020,36(12):91-121.
- [13] 曾福生,蔡保忠.农村基础设施是实现乡村振兴战略的基础[J].农业经济问题,2018(7):88-95.
- [14] 骆永民,樊丽明.中国农村基础设施增收效应的空间特征——基于空间相关性和空间异质性的实证研究[J].管理世界,2012(5):71-87.
- [15] 张勋,万广华.中国的农村基础设施促进了包容性增长吗?[J].经济研究,2016,51(10):82-96.
- [16] 张亦然.基础设施减贫效应研究——基于农村公路的考察[J].经济理论与经济管理,2021,41(2):28-39.
- [17] 刘辉,吴子琦.贫困地区农村基础设施的农民增收效率分析——以湖南省为例[J].湖南农业大学学报(社会科学版),2021,22(1):40-47.
- [18] 盛广耀.中国城乡基础设施与公共服务的差异和提升[J].区域经济评论,2020(4):52-59.
- [19] 胡向东,石自忠.激活要素推进乡村振兴的战略思考[J].经济纵横,2022(8):50-57.
- [20] 伍国勇,庞国光,汤钧惠,等.中国乡村数字经济发展水平的测度、区域差异及时空演变[J].湖南农业大学学报(社会科学版),2022,23(4):15-27.
- [21] 骆永民.城乡基础设施均等化供给研究[D].济南:山东大学,2009.
- [22] 王翠云.人民公社化时期农村敬老院研究综述[J].党史文苑,2016(12):74-76.
- [23] 住房和城乡建设部综合财务司.中国城乡建设统计年鉴(2007年)[M].北京:中国建筑工业出版社,2008.
- [24] 国家发展改革委.国家发展改革委新闻发布会介绍《乡村振兴战略规划(2018—2022年)》实施进展情况[EB/OL].(2022-09-27).<https://www.ndrc.gov.cn/xwdt/wszb/jsxczxlghsjzqk/>.
- [25] 国家发展改革委.国家发展改革委新闻发布会介绍重大基础设施建设有关情况[EB/OL].(2022-09-23).<https://www.ndrc.gov.cn/xwdt/wszb/jsjessjcygqk/?code=&state=123>.
- [26] 农业农村部信息中心.中国数字乡村发展报告(2022年)[EB/OL].(2023-03-01).<http://www.gov.cn/xinwen/2023-03/01/5743969/files/5807a90751b1448ba977f02e7a80b14c.pdf>.
- [27] 国新网.国新办举行新中国成立70周年能源发展成就发布会[EB/OL].(2019-09-20).<http://www.scio.gov.cn/xwfbh/xwfbh/wqfbh/39595/41802/wz41804/Document/1664927/1664927.htm>.
- [28] 中国互联网络信息中心.第48次中国互联网络发展状况统计报告[EB/OL].(2021-09-15).https://www.cnnic.cn/NMediaFile/old_attach/P020210915523670981527.pdf.
- [29] 国家统计局农村社会经济调查司.中国农村统计年鉴(2022年)[M].北京:中国统计出版社,2022.
- [30] 李芬芬,戴博.法国乡村建设特点与成效[N].中国社会科学报,2020-11-02.
- [31] 姚飞.美国农村电气化及其运作模式[J].江苏电机工程,1998(1):50-57.
- [32] 韩道铤,田杨.韩国新村运动带动乡村振兴及经验启示[J].南京农业大学学报(社会科学版),2019,19(4):20-27,156.
- [33] 胡月,田志宏.如何实现乡村的振兴?——基于美国乡村发展政策演变的经验借鉴[J].中国农村经济,2019(3):128-144.
- [34] 刘亦师.田园城市思想、实践之反思与批判(1901—1961)[J].城市规划学刊,2021(2):110-118.
- [35] 徐素.日本的城乡发展演进、乡村治理状况及借鉴意义[J].上海城市规划,2018(1):63-71.

责任编辑:李东辉