

## 安徽省农村公共基础设施建设的供给研究〔\*〕

○ 胡文静

(中共安徽省直工委党校 马列教研室, 安徽 合肥 230001)

〔摘要〕十九大提出的乡村振兴战略和近日中共安徽省委、安徽省政府印发的《安徽省乡村振兴战略规划(2018—2022年)》都明确指出:要积极推进乡村产业振兴,必须“加强农村基础设施建设”,“增加农村公共服务供给”。调研发现,安徽省农村“空巢化”“泛老龄化”严重,多数地市的农村公共基础设施建设的供给匮乏,年久失修、监管不全、不到位,很难适应新型农业、农村、农民的现实要求,为确保农民增收这条“底线”,农村公共基础设施建设供给只有因地制宜补“短板”,才能探索出一条城乡公共基础设施建设供给机制健全、高质量发展的可行性路径。

〔关键词〕生产性公共基础设施;供给;农业生产经营人员;制度性供给

DOI:10.3969/j.issn.1002-1698.2018.10.015

十九大提出的乡村振兴战略是以习近平同志为核心的党中央从农业农村农民的特点出发,为我们深化农村基础设施的供给侧改革指明了方向。必须厚植农业农村农民,用新发展理念来化解当前农村公共基础设施建设供给匮乏的顽疾,走质量兴农之路。农村公共基础设施是指政府向农业农村农民提供的生产、生活方面的公共产品或服务,并保证其能顺利进行扩大再生产的各种物质、技术条件的总和。它包括农业生产性基础设施和农民生活性基础设施。生产性基础设施是指水利、电力、交通、网络等以及生态环保等农村公共基础设施;生活性基础设施是指农村中小学、医、卫、计生、农保及人居环境等设施。我们的研究侧重

---

作者简介:胡文静,中共安徽省直工委党校马列教研室副教授,研究方向:马克思主义基本理论、农村社会学。

〔\*〕本文系 2018 年安徽省全省党校系统立项的重点课题。

于农村生产性基础设施。重中之重就是补足安徽农村公共基础设施建设的短板,“提质增效”,促进一二三产融合、城乡融合发展。只有增强农民“获得感”,守住农民增收“底线”,才能夯实安徽乡村振兴的基础。

所谓建设供给是指由政府提供给农业农村农民的生产生活设施建设必需的物质资源、资金以及各项基础设施建设的数量、质量的总和。近年来,安徽各地农村公共基础设施建设的供给项目、开工数量都在快速增长,这体现了各级政府对《安徽省乡村振兴战略规划(2018—2022年)》的贯彻落实。目前已有不少学者通过研究借鉴发达国家的农村公共服务、公共基础设施的理论、实践和经验,或是通过研究国外农村公共服务供给规则、框架以及供给的主体、结构等来探讨安徽的农村基础设施建设的供给对策。我们认为:一是缺乏创新,尤其是对政府主导的农村公共基础设施建设供给与农民增收关系的研究不足;二是因为国情不同,很难借鉴他国成功经验。因此,从2017年10月到2018年初,笔者在合肥肥东县、庐江县,六安裕安区,阜阳颍东区等地进行了实地调研,在16个地市开展抽样调查,针对存在的问题,拟对安徽深化农村公共基础设施建设的供给机制改革提供建议。

### 一、目前安徽农村公共基础设施建设的供给状况

2017年末,安徽农村公共基础设施建设快马加鞭,极大地促进了农业农村农民的生产生活。2018年5月全省高速公路网总里程已达4673公里,<sup>[1]</sup>新桥和九华山机场已建成使用,2013年通航的池州九华山机场仅用了四年时间,2017年就完成旅客吞吐量47.5万人次,全省增速第一。<sup>[2]</sup>全省铁路运营里程已达4223公里,其中高速铁路1403公里,居全国第3位、中部第1位。<sup>[3]</sup>目前,安徽“十三五规划”的农村水电增效扩容改造工程进展顺利,已有30座水电站完成改造任务并投入试运行,河流生态改造,正在装配生态流量泄放监测监控设施。全省农村已完成近3000座病险水库加固,河长制从“有名”到“有实”。农村互联网已进入千家万户,正在推动传统农业转型升级。可以说,安徽“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的乡村振兴成果丰硕,国家、省、市、县(区)政府对农村公共基础设施的供给建设功不可没。我们实地调查了肥东、庐江、六安裕安区、阜阳颍东区等地,入户采访解析农村公共设施供给多寡与农民收入增长关系。下表是2017年末至2018年初实地调研的农民实际有效户数。

表1 在安徽农村的部分乡镇(区)数和入户采访的农户统计

市县 (区)	肥东县 (八斗乡)	庐江县 (城郊)	阜阳城郊 (颍东区)	六安城郊 (裕安、金安区)
乡镇或农村数	10	6	10	14
农户数	54	40	50	56

从生产性基础设施来看,安徽省农村电网已经全覆盖,农村道路、电力设施状况较好,但农田水利设施较落后,节水灌溉设施普及率低,化肥使用率超高,地

下水使用率较高。比如,农户在土地灌溉中,有 132 位受访户选择“漫灌”,占比 66%;调查中发现:在受访村庄中,有 11 个村庄从没进行过中低产田改造,占比 27.5%;有 29 个村庄曾进行过中低产田改造等项目,占比 72.5%。在我们调查的有效农户 200 户家庭中,只有 68 户常用绿肥或农家肥来提升地力,占比 34%;有 39 户用纯化肥来提高地力,占比 19.5%;两种肥料混合使用的有 93 户,占 46.5%。可见,目前农村耕地的地力改造覆盖率有提升,但化肥的使用率仍然较高,不利于农村土地绿色可持续发展;多数自然村吃水靠打井;凡是生产性基础设施建设较差的村,农民收入也较低。比如六安大别山区和阜阳部分区县乡村,经济发展徘徊不前,农村基础设施建设与农民收入增长的关系是明显的弱相关<sup>[4]</sup>或关系不大。<sup>[5]</sup>

从生活性基础设施来看,在安徽经济发达的乡村,比如肥东店埠、长临河镇,公共基础设施供给较好,公路、电、自来水已经“村村通”“户户通”,农村公共基础设施建设供给与农民收入增长关系是明显的正相关。2017 年初,安徽农村人口供水达 5620.52 万人,其中 4175.32 万人集中式供水,供水形式主要为农村自来水;1455.20 万人为分散式供水即通过手压井、引泉水、塘坝等方式取水,农民的居住条件已有很大改善。但仍有部分农村,如皖西南大别山区的边远乡镇,山高路陡,只能用自然山泉水,村庄的自来水覆盖率很低;皖北地区,比如阜阳城郊的部分村庄的生活饮用水主要来自砖井、压井,虽然已有部分乡镇居民用上了自来水,但它也是来自农民地下打井取水,井水硬度高,只比地表水水质稍好一点。我们实地入户访问发现,部分农户认为个别村庄的癌症等疾病集中爆发主要是饮水不安全所致。令人欣喜的是,大部分农村乡镇的网络设施已初具规模,多数中心村也建了网络设施。但调查发现:在皖北阜阳(颍东区)、临泉等地的城郊农村污染严重,个别农村社区有名无实。2018 年 3 月 5 日省统计局公布:安徽的农业生产经营人员数量(从事农业生产经营活动累计 30 天以上的人员数)在减少,但文化素质在提高。全省 1254 个乡镇和 16326 个村的基础设施建设和基本公共服务调查(详见下页表 2、3、4)。2017 年末,在乡镇地域范围内有火车站的乡镇占全部乡镇的 8.3%,有码头的占 15.7%,有高速公路出入口的占 21.5%,95.5%的村通公路,73.83%的村主要道路有路灯。100%的村通电通电话,89.5%的村安装了有线电视,87.65%的村通宽带互联网,但只有 24.71%的村通天然气,64.1%的村有电子商务配送站点。<sup>[6]</sup>研究发现,当村庄所在地是城乡接合部时,能源、交通、水利、水、电、气、网络等农村公共基础设施供给最好,农户的人均收入最高;当村庄处于乡政府或镇政府所在地或平原地带,农村的公共基础设施供给较好,农户的人均收入也会高点;当村庄所在的地势是丘陵、山地、土地贫瘠或库区时,政府对农村基础设施的供给投入也较少,农户获益或收入就较低,说明了政府对农村基础设施的供给多寡与农户个人收入关联度较大。也就是说,农村经济发展、农民人均收入与政府对农村基础设施的供给、投入存在着明显的正相关。<sup>[7]</sup>安徽农业对国内生产总值增长的贡献相当程度上取决于各级政

府和社会各界对农村社会公共基础设施的供给多寡以及供给质量。

表 2 安徽省农村基本能源和通讯设施建设供给情况 单位:%

指标	各地市、县(区)的农村(%)
通电的村庄	100.00
通天然气的村庄	24.71
通电话的村庄	100.00
安装了有线电视的村庄	89.50
通宽带互联网的村庄	87.65
道路有路灯的村庄	73.83
有电子商务配送点的村庄	64.10

表 3 安徽省农村各乡镇、村卫生、生活垃圾处理设施建设 单位:%

指标	各地市、县(区)的农村(%)
集中或部分集中供水的乡镇	98.70
生活垃圾集中或部分集中处理的乡镇	98.31
生活垃圾集中或部分集中处理的村庄	91.52
生活污水集中或部分集中处理的村庄	18.46
完成或部分完成改厕的村庄	68.89

表 4 安徽省各乡镇、村基础文化、教育设施建设 单位:%

指标	各地市、县(区)的农村(%)
有幼儿园、托儿所的乡镇	99.71
有小学的乡镇	98.31
有图书室、文化馆的乡镇	98.02
有剧场、影剧院的乡镇	13.46
有体育场馆的乡镇	30.89
有公园及休闲广场的乡镇	82.70
有幼儿园、托儿所的村庄	36.02
有体育场地的村庄	47.51
有农民业余文化组织的村庄	34.10

## 二、安徽农村公共基础设施建设供给的现存问题及未来发展态势

在新时代,农村公共基础设施建设的供给应成为提高农村公共服务水平、促进农民增收的重要保障。虽然自 2017 年以来,安徽农村公共基础设施的建设供给已快速发展,但仍然落后于安徽农业农村农民的现实需求。

### (一)现存的农村公共基础设施建设的供给问题及分析

1.供给主体普遍单一化,缺联动机制。一是改革开放以来,政府一直都是农村公共基础设施的主要供给者,农民看在眼里,记在心里,个别农户就打起了“小算盘”,不积极配合还讨价还价,导致在修建农村公共基础设施过程中的供给力量单薄,缺乏执行力;二是一些村级党组织软弱涣散,没充分发挥“一事一议”作

用,特别是村书记缺少担当精神;三是皖西南一些贫困农村农民收入低,生活艰难,也不愿按人头“凑份子”来协助乡政府修建公共基础设施。四是有的村委会(比如阜阳临泉有个贫困村)想通过公共基础设施建“非遗博物馆”,发展文旅小镇,但是心有余而力不足。据调查,安徽多数村集体普遍存在“四缺”(一缺资金、二缺项目、三缺人才、四缺规划),即使有项目支持,政府所能提供的资金供给也少得可怜。另外,一些边远山区农村虽然风景好,但公共基础设施投资风险大,资金回报率低,还带有公益性,多数企业不愿投,致使多地农村基础设施的供给资金“肠梗阻”。

2.政府决策供给机制偏离农民需求。我们在调研中发现,公共基础设施建设项目基本都是乡政府申报。众所周知,有项目就有利益,动利益比动灵魂都难。部分农村基层组织出于政绩或自身利益考虑,理所当然地会把公共基础设施建设安排在乡镇所在地,而边远农村真正有需要的农民却享受不到基础设施的供给,农民真实需求难以体现。有些公共基础设施项目供给没有农民参与,没有反映农民愿望,所以,项目推进难度大。

3.项目供给缺乏规划设计。我们调查发现,有些乡镇申请到政府的项目配套资金后,不注重农村公共基础设施建设的规划设计,比如在六安山区,就有少数农民随意建房占地,畜牧圈舍可与农民的住房相连且排列无序。个别地区农村在公共基础设施建设方面没有科学、合理的布局,没有根据项目建设的内容、规模和农民的实际需求等制定详细的计划、预算,一些项目建设往往不根据当地农民实际需要盲目建设,另有部分项目资金监管不到位。农村公共基础设施建设不但缺钱、缺项目,还缺乏科学合理的规划设计。

4.乡镇协调能力不强,资金短缺与盲目建设并存。比如,一些村村通工程、饮水工程必须要多村的联合才能完工。但是,就有乡镇领导只看眼前利益,不顾长远利益,就想着“多吃多占”抢政府资金。部分乡镇不顾农民需要,盲目建设或“摊大饼”形成农村公共基础设施的“半拉子”工程,有的荒草一地被农民当成了“养猪场”,项目后期管理不到位,产权不明确。我们调查发现,一些农村公共基础设施项目完工后没有按要求结算、决算审计,部分项目的尾款难以支付,有些项目已经搁置多年,不少乡镇、村的债务负担沉重。

5.乡镇领导“重建设、轻管护,重眼前、轻规划,重硬件、轻软件”思想严重,尤其缺乏生态环保的现代农业设施供给和高质量发展农业现代化的思路、理念,这些都严重地影响着安徽农村的公共基础设施建设的供给质量。各地有不少农村公共基础设施处于无人监管境地,年久失修、破败不堪。除了自然损耗外,村级组织监管不力,管护没责任到人是主要原因。特别是皖西南、皖北一些贫困地区的乡村公路、水渠、桥梁、电网、病险水库等毁坏严重,个别地方是“年年建、年年修、年年坏”。

长期以来,安徽都是农业大省,但却不是农业强省。不少地方基层组织对农村公共基础设施建设抱有“重建设、轻管护,重眼前、轻规划,重硬件、轻软件”的

错误思想,对规章制度只是“嘴上说说”,不落实处。再加上农村公共基础设施建设供给自身的“先天不足”——缺少科学、合理的规划设计,政府的财政资金“捉襟见肘”,社会资本和民间资本又不愿参与,一旦遇到自然灾害或人为损坏,农村公共基础设施建设将会受到重大损失。这既浪费了各级政府大量的人力、物力和财力,也严重影响了安徽乡村振兴的脚步。我们急需立足省情,因地制宜,建立健全农村公共基础设施建设供给的监管体制机制。

## (二)安徽农村公共基础设施建设供给未来的发展态势

十九大以来,随着中央农村土地“三权分置”改革方案的落实,安徽农村土地改革和农村“三变”即农村资源变资产、资金变股金、农民变股东的迅速推进,在皖中、皖东、皖南经济实力较强、思想较活跃的农村,农民的主体意识迅速提升,省、市、县(区)政府对农村公共基础设施建设的投入也在年年增长,追求高效农业的新型职业农民的创新、创业的热情迸发,对农村公共基础设施建设的需求也是“一浪高过一浪”,安徽各地农村涌现出多种新型的基础设施供给模式。比如,“抬石头”众筹、自愿供给等,自愿供给是其中的主要方式。所谓自愿供给,是指在政府、社会各界、资本市场之外的“第四方”供给模式,这在当下的农村社会,也是客观存在的现实(见表5)。在农村基层组织财力不足、“拆东墙补西墙”的情况下,如果单靠有限的财政基金、社会资本、民间资本或资本市场的资金来建设农村基础设施的话,是很难有效地满足安徽一些贫困山村和边远落后农村对公共基础设施建设的迫切要求。对皖西南和皖北一些县(区)来说,农民的自愿供给就是农村基础设施建设的重要支撑。

表5 安徽农村公共基础设施主要供给方式的优点、缺点

类型	优点	缺点或局限
政府主导的供给	1.有政府的相关政策支持 2.有政府财力保障	1.基础设施数量与质量难保障 2.缺少农民真实诉求且监管难到位
市场介入的契约供给	1.减轻了政府负担 2.活跃市场资源的竞争	1.投机者会“有机可乘” 2.短期内市场供求或不平衡
社会组织的公益供给	1.减轻了地方政府负担 2.弥补了市场资源的欠缺	1.资金力量较弱小且难持续 2.社会组织的供给范围较单一
农民为辅的自愿供给	1.减轻了基层政府的财政压力 2.弥补政府、社会、市场的欠缺	1.农民自发的经济力量弱小、松散 2.贫困农村农民的自愿供给亟待提升

我们在六安(裕安区)、霍邱县等皖西南大别山区的调查发现:通过社会各界、私人资本以及农民的自愿供给来解决农村的公共基础设施建设急需的资金,各地都有自己的成功做法,也有很强的灵活性。<sup>[8]</sup>当然,调查也发现,有些没固定资金来源的非盈利性组织,对农村公共基础设施建设的供给薄弱,常常“虎头蛇尾”,持续投入和维护运营困难。农民自愿性供给常常迟缓且缺斤短两。应该

说,部分经济落后的地区,农民都有向政府“伸手要”的惰性思维,个别农民不出钱也不愿出力,压根就没有自我服务与自愿供给的意识,即使是明知有利、有益,也无动于衷。

农村的公共基础设施建设的供给模式并非只有上述几种。众所周知,安徽最大的发展不平衡不充分就表现在城乡公共基础设施建设的供给方面。为了落实《安徽省乡村振兴战略规划(2018—2022年)》,安徽各地农村的公共基础设施的供给模式必须多元化、广渠道,因地制宜,尽量发挥政府主导供给、市场资源供给和社会、农民自愿供给等多种模式的优点,取长补短,综合考量城乡融合发展的新格局,要以促进农民增收为“底线”,尊重农民意愿,把各地农村基础设施建设供给项目与当地农民的实际需要相结合,建立、强化“制度性供给”机制,积极寻求城乡公共基础设施建设供给的“最大公约数”,以城带乡,力促安徽农村公共基础设施建设供给的数量、质量、效益的快速提升。

### 三、提升安徽农村公共基础设施建设供给数量、质量、效益的可行性路径

提升安徽农村公共基础设施建设的供给数量、质量、效益,既离不开乡村振兴战略的贯彻落实,也离不开公共基础设施建设的供给体制机制的改革创新。因此,我们在践行安徽乡村振兴战略的过程中,既要不断摸索农村公共基础设施供给模式的多元化、差异化,又要结合安徽落实乡村振兴战略的现实需要,增强农民的“获得感”,深化城乡公共基础设施供给机制的改革,突破农村基础设施供给“瓶颈”,强化“制度性供给”,补足供给短板,促进城乡融合。

#### (一)健全农村“制度性供给”机制,落实城乡公共基础设施的均等化

安徽是欠发达省份,各地农村情况复杂,千差万别,只有强化农村的“制度性供给”,才能实现城乡公共基础设施和公共服务的均等化,这是“一二三产业融合”发展、城乡融合发展的立足点。如果撇开农村基础设施的制度性供给和公共服务设施均等化,城乡融合发展就是“纸上谈兵”。2018年的“一号文件”已明确提出推进城乡公共基础设施建设体制机制创新,强化乡村振兴的“制度性供给”,强化政府主管部门在实施乡村振兴战略时的投入保障机制,明确公共财政应更大力度向农业农村农民“倾斜”,要改革供给制度,精准到位。比如,改进现行的农村耕地占补平衡的办法,健全适合农业农村特点的农村公共基础设施建设的供给体系;强化制度创新,提升基础设施建设供给的质量、水平,大刀阔斧地改革创新。一要破除安徽城乡公共基础设施供给体制机制的二元分割,全面落实城市居住证的“制度红利”,让有能力、有条件的农民工能共享市民待遇。二要下决心缩小城乡公共基础设施建设的财政供给“剪刀差”,提高政府供给的质量及供给项目分配不公、不平衡问题。三要解决部分农村的自来水、电、气、路、网络建设不达标以及医疗、卫生、养老等生产、生活性公共基础设施的供给不足问题。四要加大政府财政资金向皖西南、皖北等贫困农村倾斜,把基础设施建设供给纳入政府预算。创新公共基础设施建设的供给模式,以满足生态农业、绿色农业、

旅游农业、文化休闲农业等农村多业态融合发展的旺盛需求。

(二)要明确各级政府主管部门的主体责任,落实监管责任要精准到人

在落实乡村振兴的大背景下,安徽现有的城乡公共基础设施建设供给的数量、质量、效率和水平与现代农业农村农民的现实需求差距较大,存在的“短板”较多,尤其是各级政府主管部门的主体责任常“落实不到人”或虚位以待。目前,农村公共基础设施供给制度仍旧执行“政府分级负责制”,基层政府主管部门在具体项目的运行中存在着项目供给资金“错位”或“拨不到位”的问题。比如,农村公共基础设施建设供给的事权与财权“错位”问题频发;一些地市、区(乡镇)政府财政有限,难保其供给的质量、效率和水平。在山高路远、农民收入较低的皖西南或皖北的贫困农村,一些本该由政府承担的农业生产急需的水、路、桥等较大的公共基础设施建设供给,其数量、质量、发挥的效益多不尽如人意。不少地方的基层组织只好“两手抓”,即一手伸向政府,向上级部门要补贴、配套资金;一手伸向农民,通过众筹、贷款或自发集资来兴建农村基础设施,给当地基层组织和农民带来了很大的负担。因此,我们建议,要落实安徽的乡村振兴战略,各级政府必须要转变观念,“自我革命”,深化农村公共基础设施建设的供给侧结构性改革,明确农村公共基础设施建设供给的主体责任,一级一级抓落实,严格监管,精准到人。一要积极宣传国家、省、市、县各级政府的供给政策,因地制宜,科学规划布局,引导农村公共基础设施项目资金的投向精准,保障农村产业兴旺、一二三产业融合发展以及农民生产生活的基本需要。在新时代,各级政府主管部门应该注重农村公共基础设施供给的科学规划、项目决策、建设运营和监管工作。二要创建以政府供给、市场供给、公益团体供给、民间资本或私人资本广泛参与的责任主体多元化、资金宽领域、监理全过程的供给新模式。我们建议,可以不拘一格引入公平竞争的供给激励机制,鼓励社会各界和民间组织自有资金广泛参与农村的公共基础设施建设。应把适合市场配置的城乡公共基础设施建设资源还给市场,让市场、农业产业园、合作社、新型职业农民与政府主管部门一起来承担农村公共基础设施的建设,实行共建、共享、风险共担的主体责任,让市场来化解目前存在的供给主体单一、资金短缺、质量效率低、供给项目少、供给不平衡、缺乏整体规划等诸多短板。未来的农村公共基础设施建设供给应走向以市场为主导,政府应“退居二线”,由“直接生产者”向“监督管理者”或“政策保障者”转变。三要建立健全农民自下而上的民情诉求与政府回应机制。要完善农村基层组织的“一事一议”决策机制,积极收集农民的需求信息,实现决策公开、透明。以农民满意为标准,对农村公共基础设施和服务项目实施建立有效的监督、绩效、考评制度。

(三)因地制宜地建设农村公共基础设施,提高政府投资的有效性、精准性

40年的农村改革的经验告诉我们,农村的公共基础设施建设,必须要因地制宜,要提高政府投资的有效性、精准性,必须要解决好“投什么”“谁来投”“怎么投”的问题。“投什么”,关键是要有质量、有效益。要紧紧围绕有效需求,进行有



效供给。不搞重复建设,不增过剩产能,既要有效、精准,又要因地制宜。依据省情,我们应在生态观光、文旅、互联网+电商、现代特色农业上下功夫。“谁来投”,关键是要创新投融资机制。当前,政府投入增速在下滑,必须发挥民间资本充裕的优势,鼓励、引导社会资本参与农村基础设施建设。“怎么投”,关键是要深化城乡公共基础设施建设的投融资体制改革。各级政府要简政放权,积极推行政府投资的“负面清单”“责任清单”,让企业能够看单点菜、按图索骥。努力让基础设施建设信息“多跑路”,让企业的投资运营“少跑路”。我们建议:一是要根据乡村振兴战略要求,把政府投资及财政支出重点放在贫困落后的农村,以公共基础设施建设为支点,助推脱贫攻坚“一个也不能少”。二是政府资金投放重点要逐步退出“三农”的竞争性领域,转向农村公共基础设施建设和公共服务供给。三是规范涉农企业已承担的公共基础设施建设,把部分资金用于农村慈善或贫困农民生产生活救助的“兜底”上。因为农村基础设施建设的供给质量的提升可直接反映到农业生产条件改善、农民增收以及生活质量的提升方面,增强农民的“获得感”。

#### (四)快速推进农村公共基础设施的“最前一公里”和“最后一公里”建设

在补足基础设施“四大短板”的同时,还要解决安徽农村水利、道路、自来水、电力等农村公共基础设施建设的“最前一公里”和“最后一公里”问题。政府必须加大投入、整改。一是继续农田水利的设施建设。到2020年,要完成大中小型灌区、小型水源田间干支渠的重点建设,要使安徽全省农田有效灌溉面积提到80%以上,实现4671万亩高标准农田旱涝保收、稳产高产、生态良好。二是要保护农业耕地资源,根据“十三五”规划,安徽将全面推进耕地数量、质量、生态“三位一体”,全省耕地保有量要保持在8751万亩以上。2017年初已全面完成16个设区市城市周边和65个县(区)政府所在地周边永久基本农田划定工作。按照《十三五时期安徽省土地利用总体规划表》要求:全面推进永久基本农田的划定工作,16个地市的土地资源状况必须上图入库、落地到户。2017年末,安徽农村的土地确权工作已基本完成。三是力争到2020年底,安徽“村村通”工程资金补助政策全部落实到位,实现“村村通,庄庄通”,行政村公路水泥硬化,真正实现高等级公路在农村“广覆盖”。经济发达地区的农村还应该逐步实现与城乡公交线路的对接。四要对经济落后的农村饮水安全问题进行整改,力争到“十三五”末,解决安徽农村贫困地区上百万居民的用水、用电安全问题。2017年5月,安徽各地已开展了农村垃圾、污水、厕所专项整治“三大革命”,力争到2020年,全省农村垃圾得到有效治理,生活垃圾无害化处理率达到70%以上,规模化畜禽养殖场(小区)配套建设粪污处理设施比例力争达到80%,农作物秸秆综合利用率达到90%,让所有乡镇政府驻地和美丽乡村中心村的生活污水治理设施全覆盖。五是要科学规划,继续加大对农村电网的投入,按时保质完成农网改造升级。

#### (五)健全农村公共教育、卫生等公共服务设施建设供给的制度性保障机制

政府对农村公共基础设施建设的供给还应包括农村义务教育设施、镇村卫生医疗设施、农村信息化服务平台等“软硬件”设施的供给。乡村振兴的重要一环是乡村人才的振兴,政府必须要健全农村公共教育、医疗、卫生、养老等设施建设供给的制度性保障机制。一是要全面落实农村高中、中等职业教育的免费政策,把农村义务教育经费纳入省级预算安排。到今年底,经济发达的地区要率先实现城乡中小学教师“同工同酬”,力争到2020年底,实现全省城乡中小学教师“一个也不能少”地同工同酬;鼓励大学毕业生到皖西南、皖北等边远、贫困地区农村任教。二是到“十三五”末,安徽要坚决打赢脱贫攻坚仗,要因地制宜,创新供给制度,脱贫、扶智、扶志联动,在经济实力强的城市要率先实现农民工子女免费高中教育,并纳入城市教育总体规划。三要提升新农合补助标准,逐步实现新农合与城居保“并轨”,到2020年,实现安徽城乡医保真正“一体化”。四要提高各市、县(区)乡镇医生、护士的工资收入,加大培训力度,鼓励医护人员利用互联网参加社区服务。政府部门要简政放权,加快实现城乡医护技术人员同工同酬、多劳多得。五要加强农村生产、生活、生态、文化建设,激发农村的新动能。围绕有基础、有潜力的特色农村,把成熟的农村公共基础设施供给延伸到农村社区,加快农村公共卫生、垃圾及污水处理设施建设的供给,让农户人人参与、齐抓共管。六要优先建设一批“一二三产业”深度融合、“农业、文化、旅游”三位一体的特色村镇,健全农村公共基础设施建设供给制度性保障机制,以“点”带“面”,精准发力,才能保障安徽乡村振兴全面落实。

### 注释:

- [1]《安徽高速路网总里程达4673公里》,安徽新闻,中安在线,2018年5月30日。
- [2]《2018年前5月九华山机场吞吐量达20.7万人次》,安徽新闻,安徽网,2018年6月20日。
- [3]范克龙:《安徽交通再提速 高铁运营里程已居全国第三》,《安徽商报》2018年10月11日。
- [4]马晓河、刘振中等:《中国农村基础设施现状:皖省例证与政策选择》,《改革》2012年第5期。
- [5]刘振中等:《安徽省农村公共设施建设体制改革效应分析》,《农村经济问题》2014年第8期。
- [6]安徽省第三次全国农业普查领导小组办公室、安徽省统计局:《安徽省第三次全国农业普查主要数据公报(第三号) 农村基础设施建设和基本社会服务》,安徽新闻,2018年1月31日。
- [7]徐淑红:《农村基础设施投资效率研究》,郑州:黄河水利出版社,2010年,第178—185页。
- [8]马晓河、刘振中、黄蓓:《还权与民:农村公共建设管理体制改革的方——安徽省水库移民后扶项目实行村民自主建设机制的调查报告》,《宏观经济研究》2011年第10期。

〔责任编辑:陶婷婷〕