

乡村振兴战略下小城镇三农服务问题与对策研究

申一搏 王知语

河北大学管理学院

DOI:10.12238/ej.v8i2.2308

[摘要] 解决好发展不平衡不充分问题,重点难点在“三农”,乡村治理工作迫切需要补齐农业农村短板弱项,推动城乡协调发展。壮大“三农”经济,很大程度上要依靠小城镇的建设来促进农业优质高效、乡村宜居宜业、农民富裕富足。但就目前来看,小城镇发展以及服务农村农民方面还存在带动农民就业增收能力不足、小城镇公共服务及人居环境宜居水平不高、综合治理能力不强等问题,基于以上问题本文提出强化政策激励作用、强化发展要素保障、推进小城镇特色化发展和创新和完善体制机制等措施,为解决小城镇三农问题提供借鉴和参考。

[关键词] “三农”; 乡村振兴; 农业经济

中图分类号: F323.6 **文献标识码:** A

Research on the Issues and Countermeasures of Three Rural Services in Small Towns under the Rural Revitalization Strategy

Yibo Shen Zhiyu Wang

School of Management, Hebei University

[Abstract] To solve the problem of unbalanced and insufficient development, the key and difficult points lie in agriculture, rural areas, and farmers. Rural governance work urgently needs to fill in the gaps and weaknesses in agriculture and rural areas, and promote coordinated urban-rural development. Strengthening the economy of agriculture, rural areas and farmers largely relies on the construction of small towns to promote high-quality and efficient agriculture, livable and business friendly rural areas, and prosperous farmers. However, at present, there are still problems in the development of small towns and the service to rural farmers, such as insufficient ability to drive farmers' employment and income increase, low level of public services and livable environment in small towns, and weak comprehensive governance ability. Based on these problems, this article proposed measures to strengthen policy incentives, enhance the guarantee of development factors, promoted characteristic development and innovation of small towns, and improve institutional mechanisms, providing reference and guidance for solving the three rural issues in small towns.

[Key words] agriculture; rural revitalization; agricultural economy

引言

随着城镇化进程进一步深入,全国超过66%人口已常住于城镇地区,流动人口规模逐步趋于稳定。特别是自2017年以来,流动人口规模呈现逐年下降趋势。2023年,全国户籍人口城镇化率为66.16%,于此同时,我国进入城市问题多发期和爆发期,进入城镇的农民得不到保障,城乡矛盾得不到调整,城乡差距持续扩大。交通拥堵、环境污染、征地纠纷、数字代沟、入学难、看病难等城市建设和发展问题爆发、多发,缺乏有效治理手段。原有的城镇化政策应对不足,新型城镇化政策逐步完善,城镇化发展方式由规模扩张转向以提升质量为主的转型发展新阶段。

1 小城镇三农服务存在问题

1.1 小城镇带动农民就业增收能力不足

小城镇“连城带乡”,是我国城镇体系中最基础的组成部分,也是大中小城市健康发展的重要支撑和补充,兴镇必须兴业。目前,我国产业主要集中在县级及以上城市,小城镇的产业带动能力较弱。

1.1.1 对“农村一二三产业融合”带动作用尚未形成

农村一二三产业融合方面,目前农产品产业链在我国尚处于初级短链模式,农产品产业链的前向、后向、侧向延伸方面存在着产业链环节分布松散,后向延伸稳定性差,侧向、前向延伸不足等问题。小城镇没有充分利用自身优势起到对农业、农村、农民发展的带动作用:产业前后延伸不充分,后向供应标准化、规

模化程度低,前向多以供应原料为主,农产品精深加工不足,副产物综合利用程度低,从产地到工厂到餐桌的链条不健全。产业横向并购能力弱,小城镇缺乏较大规模的农产品加工企业,无法充分发挥规模经济作用。

1.1.2 就业机会不足削弱了农民增收能力

乡镇农村群众收入依赖于农作物生产,就业结构单一,农民家庭经营收入增长长期受到农产品价格“天花板”和生产成本“地板”的双重挤压,工资性收入遭受经济增速下滑、企业用工需求减少的不利影响。加之小城镇能够提供的就业机会本身较少,较县城及以上城市的工资也较低,乡镇居民打工地点也集中在县级以上城市,很多群众也是为了孩子就学方便才就近就业。人才不足、人才流失是乡镇发展的较大制约因素,乡村普遍存在的人才“招不来”“留不住”“上不去”等现状,大学及以上毕业的人才,基本上都去大中城市发展,很少有来乡镇就业的,即使有回乡的也多数留在了本地县级以上城市中,致使乡镇人才流失愈发严重。

1.2 小城镇公共服务供给水平不高

优质公共服务资源更多的集中大中城市与县城,乡镇公共服务水平与县城、城市存在较大差距,既体现在教育、医疗、养老、托育等设施配置方面,也体现在人才短缺方面。

1.2.1 学前教育和义务教育相对薄弱

当前“书包上的城镇化”、“教育城镇化”现象特别明显,农村人口出生率下降、农村人口越过小城镇向县城和地级市集聚、群众对优质教育资源需求的激增等现象突出,大量的农村中小学消失。受乡镇经济发展水平和历史条件的制约,城乡教育资源配置不够合理,人才虹吸效应弱,教育发展存在短板,距离教育优质均衡发展尚有一定差距。具体表现为:乡镇学校不同程度地存在布局不优、办学条件相对较差、学校生源逐渐萎缩、教学质量相对不高等困难和问题,教育资源从乡村、镇区、城区依次紧张。中小学校教师学科结构、性别结构、年龄结构不优的矛盾仍然存在,职业学校专业教师特别是“双师型”教师仍显不足,小学和幼儿园教师性别结构明显失调,代课老师现象普遍存在。

1.2.2 医疗卫生资源配置标准不高

目前乡镇在医疗卫生资源方面存在对基层医疗卫生事业重视程度低、基层医疗卫生资源配置不平衡、基层骨干技术人才不足且流失严重的问题,基层医疗服务仍保持在“小病就地治,大病转移治”的工作思路,无法满足群众对高质量医疗服务的需求。在基层医疗卫生事业重视程度方面。较多的乡镇重经济建设轻视卫生健康事业发展,把基层医疗卫生服务体系建设当作卫生部门的事,在思想认识、发展观念上不够重视,缺乏长远的发展规划、投入机制和保障措施,限制了基层医疗卫生服务体系的建设和医疗体制的改革。在基层医疗卫生资源配置方面。先进的医疗仪器设备和高级医护人员主要集中在市区医院,部分乡镇卫生院连一些必备的常规性医疗设备都未能配置到位,有的虽已配备,但陈旧老化,无法满足群众对基本卫生服务的需求。

1.3 小城镇人居环境宜居性不高

1.3.1 环境建设有待进一步加强

2021年我国镇均环卫专用车辆设备仅6.47台,镇均公厕所仅6.90所,每万人均7.82个,镇均排水管道10.05公里。乡镇的排水管道密度、污水处理率、污水处理厂集中处理率、生活垃圾处理率、无害化处理率较城市还有很大的差距。同时,我国城镇用水普及率仅达到89%,仍然有11%的城镇居民用不上合格的自来水,而县级及以上城市居民达到98.78%,小城镇远远落后于高层级城镇。

1.3.2 规划综合管控水平不高

私搭乱建在城镇管理中一直是“老大难”问题。镇区的规划管理较城市起步晚,管理人员少,管理力度较弱,私搭乱建现象屡见不鲜,治理难度相对城市治理要大得多。有的居民为了扩大自家的面积,把阳台开通变成商店,把窗前空地搭上盖子变成车库等,不仅破坏了小区的环境,也带来了一些安全隐患。

1.4 小城镇综合治理能力不强

乡村治理是国家治理的基石,没有乡村的有效治理,就没有乡村的全面振兴。作为乡村治理中心,当前小城镇的社会治理能力距离县级及以上城市还有一定的差距。

1.4.1 基层治理技术手段落后

目前基层治理手段逐步信息化、数字化,但数字技术的应用需要专业人员维护和相应财政支持,这无疑会加重基层政府负担。部分乡镇即使利用了大数据、云计算和人工智能等新一代信息技术,也存在数据的分析、决策能力与基层治理需求不匹配,没有发挥数据应有作用的问题。让数据多跑路、让农民少跑腿,为农民群众提供便捷服务,还有很大的发展空间。

1.4.2 基层治理工作队伍相对缺乏

近几年,大中城市的街道办人员都是经过笔试、面试、体检、政审等环节择优录取,综合素质较高,待遇也较好。而乡镇工作却难于留住优秀人才。乡镇干部存在“一大三低”(年龄偏大、学历偏低、能力偏低、群众公认度偏低)问题,后备力量匮乏、培养缺失、选人用人难的情况。有的后备干部培养停留在纸上,能够得到组织信赖、群众认可的后备干部较少。财政对乡镇支持不足也导致乡镇的许多工作难以开展,尤其是中西部乡村地区,村民居住分散、民族习性不同、物流运输成本高等原因,社区服务需要支付更高的金钱和时间成本,治理村庄环境、完善公共服务、开展社区活动的人力资源也不足,往往需要外包或者招募志愿者来协同工作。

2 应对小城市三农问题措施

2.1 强化政策激励作用

2.1.1 启动服务农民示范镇创建工作

按照分区、分类原则,充分考虑东中西部小城镇发展阶段的差异性、重点战略区域小城镇区位条件的差异性、以及不同类别小城镇的资源禀赋差异性,在全国范围内选取100—200个小城镇作为示范试点,加强小城镇发展顶层设计,强化政策扶持,创新体制机制,搞好督促指导。尤其是聚焦小城镇在基础设施建

设、产业集聚发展、公共服务保障体系、智慧农业等领域存在的突出短板、弱项,科学设计建设目标和推进路径,合理选择创建模式,有效提升小城镇基础设施和公共服务设施建设水平、产业支撑能力、环境卫生水平,全面完善小城镇服务区域农民的功能。

2.1.2 整合国家层面有关小城镇政策

聚焦国家层面有关规划、政策文件中关于小城镇的政策导向和表述,聚焦国家领导人系列讲话关于城镇发展的重要指示,加大政策整合和集成创新力度,形成有利于小城镇发展的政策合力。聚焦国家发展改革委、住建部、农业农村部等有关部委出台的有关城镇化、乡村振兴、城乡融合以及国家重点战略区域规划、有关文件,进一步明确小城镇定位、发展方向和有关政策导向。

2.2 强化发展要素保障

2.2.1 构建多元可持续小城镇建设投融资机制

成立国家层面小城镇建设专项基金。由住建部牵头,积极推动成立国家层面的小城镇建设专项基金,探索分行业、分类别整合上级补助资金,作为项目建设基金撬动银行贷款和社会资本投入项目建设。允许小城镇对农业农村、交通、水利、棚户区改造、保障性住房、生态移民搬迁、专项帮扶发展等各类财政资金进行整合,适当统筹捆绑使用,集中支持小城镇重点项目建设。

2.2.2 赋予小城镇更加灵活的土地利用政策

新增建设用地指标适度向小城镇倾斜。对于发展潜力大、吸纳人口多的重点镇,要建立城镇建设用地增加规模同吸纳农业转移人口落户数量挂钩机制,合理确定城镇建设用地增加规模,保障农村转移进城落户人员的用地需求,保障农业设施、农业加工工业园区、休闲旅游设施等用地需要。

2.3 创新和完善体制机制

2.3.1 持续深化“扩权强镇”改革

推进“扩权强镇”改革,依法赋予或行政委托部分小城镇县级经济社会管理权限。通过委托或直接交办等方式,将县级公共服务权限下放到乡镇,明确下放权限内容、办理时限和责任主体,增强镇对公共服务的统筹协调能力。将行政管理权限纳入便民服务中心,明确办事依据、办事程序和办结时限,推动网络办事服务,减少办事环节和流程,做到群众最多“跑一次”。对示范镇

进行扩权试点,以下放事权、扩大财权、改革人事权及强化用地指标保障为重点。

2.3.2 持续深化土地制度改革

以示范镇为突破口,探索推进农村集体经营性建设用地入市制度,开展就地入市、异地调整入市以及租赁、出让等方式的入市探索和实践;探索开展土地征收制度改革,围绕“程序规范、补偿合理、保障多元”的试点要求,探索被征地农民多元保障机制、土地征收补偿与集体经营性建设用地入市增值收益大体平衡途径;实施宅基地改革试点,通过建立宅基地及地上房屋的退出补偿机制和宅基地的有偿使用,实现资源的有效配置和要素的空间流动。

3 结语

小城镇三农服务问题,作为乡村振兴战略实施中的关键一环,其复杂性和紧迫性不容忽视。本文通过分析小城镇在就业增收能力、公共服务水平、人居环境以及综合治理能力等方面存在的问题,提出了一系列针对性强的对策建议。小城镇三农服务问题,不仅关乎农民的切身利益,更关系到整个社会的和谐稳定和长远发展。因此,加强小城镇三农服务,不仅是对农民负责,更是对国家未来负责。小城镇三农服务问题的解决,是一项长期而艰巨的任务,但只要我们齐心协力、共同努力,就一定能够推动小城镇三农服务的持续改善和发展,为乡村振兴战略的实施贡献更大的力量。

[参考文献]

- [1]陈锡文.当前农业农村的若干重要问题[J].中国农村经济,2023(08):2-17.
- [2]温雪.推进农村电商发展缩小城乡消费差距[J].学习与实践,2024(08):79-92.
- [3]谢天成.乡村振兴与新型城镇化融合发展机理及对策[J].当代经济管理,2021(03):43-48.
- [4]陈亚军.《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》确定的目标任务顺利完成[J].宏观经济管理,2021(11):4-08.

作者简介:

申一搏(2002--),男,汉族,河北人,研究生在读,研究方向:区域经济。

王知语(2001--),女,汉族,河北人,研究生在读,研究方向:财务会计、管理会计。