

面向实施的县域乡村振兴战略规划编制探索

——以贵港市覃塘区乡村振兴战略规划（2018-2022）为例

夏捷

华蓝设计（集团）有限公司

摘要：县域乡村振兴战略规划是落实上一层次宏观规划的重要环节，其编制具有编制时间短、覆盖范围小、规划目标明确的特点，对实施及可操作性要求高。编制好县域乡村振兴战略规划要把握好几个方面的重难点：一是调研时间长，内容细；二是规划可实施，易落实；三是指标须明确，合实际；四是内容要全面，显特色。本文以贵港市覃塘区乡村振兴战略规划（2018-2022）为例，结合编制实际，研究覃塘区乡村振兴建设中存在的问题，并通过战略规划的编制通过产业升级转型、基础设施合理建设合理安排、重点项目建设策划等，探讨县域实现乡村振兴的途径。

关键词：乡村振兴；县域；产业布局；实施

一、引言

党的十九大报告首次提出实施乡村振兴战略，强调农业农村农民问题是关系国计民生的根本性问题，2018年中共中央一号文件《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》详细部署乡村振兴战略，要求按照“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的总要求，全面加强农村经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态建设。2018年9月，中共中央、国务院印发了《乡村振兴战略规划（2018-2022年）》。如何开展并实施乡村振兴战略成为各级政府及学界面临的迫切任务；省级、市级、县级乡村振兴战略规划相继出台，学术界积极探讨乡村振兴战略的历史背景、理论基础、基本原则、实现途径、规划编制等问题。

县级行政区是我国行政权力相对完整、社会经济体系相对完善的地域单元，是各种规划、计划编制与实施的重要主体，也必然是乡村振兴规划编制与实施不可或缺的重要行政单元^[1]。县域乡村振兴规划时间短、范围小、目标明确，需要“自上而下”与“自下而上”相结合，如何分解上级宏观战略的任务，编制面向实施的县域乡村振兴规划，关系乡村振兴战略实施的进展与成效。

二、面向实施的乡村战略规划编制重点与难点分析

（一）规划编制重点

（1）合理安排调研计划，符合规划精细编制要求

县域乡村振兴涉及具体项目的落实，在调研阶段需要投入较长的时间对各村屯的情况进行全面了解。通过与县级相关部门开展座谈会，对研究的县域范围内的乡镇和行政村甄选，在每个乡镇选择代表本乡镇发展较好、一般、较差的行政村展开调研。通过访谈交流，对调研对象的产业发展、基础设施、公共服务设施、村容村貌、风土人情、传统文化、基层治理等方面的现状进行全面了解；通过实地走访，对各方面现状进行更深入的了解，走访农民创业家，了解农业转型基础，寻找转型发展的支点。

（2）探索规划实施性，确保规划易落实

县域乡村振兴规划不是单一的空间规划或建设规划，而是人口、产业、生态、空间、基础设施和公共设施、风貌特色和实施建议等各元素高度关联、相互协调的城乡统筹规划^[7]。县域乡村振兴要求在县域范围内，通常是在五年时间的时间内要把国家、省、市的战略规划落到实处，要明确看到实施成效，具有时效性和近期性，是县级政府具体的行动指导，必须具有可实施性。因

此，编制县域乡村振兴规划要突出近期的思考和行动，制定具体的行动指导和可实施的规划内容。

（3）明确规划指标，符合乡村振兴发展实际

县域乡村振兴规划的目标与指标的确定，应围绕国家及省、市乡村振兴战略重大部署，根据国家及省、市乡村振兴战略拟定的主要指标，着眼县域乡村发展状况，认真分析所处的阶段，根据当前经济与社会发展水平等各方面状况，贯彻落实约束性指标，结合覃塘实际调整制定预期性指标。

（4）细化规划内容，兼具全面性与特色性

比较分析国家、省、市的战略规划文件，从实际县域实际出发，根据不同地区、不同民族的实际状况，构建具有特色的县域乡村振兴规划编制框架。抓住重点，确定编制的主体部分；引导项目落地，根据确定的具体目标任务，对应编制重大行动专栏，保证实施；制定近期实施计划，根据项目建设的优先程度，逐年编制乡村振兴项目库，把规划建设方案落实到具体的项目中。

（二）规划编制难点

（1）“自上而下”与“自下而上”的结合

乡村振兴作为中央对乡村提出的新要求、新展望，各地各级政府对于“乡村振兴”的理解各不相同，如何找准自身定位，如何发动群众参与乡村振兴、强化主体意识，达到“自上而下”和“自下而上”的有机结合，是当前工作的难点。由自上而下设计政策，认真学习上级文件精神，进行“覃塘”解读；通过自下而上分析现状，梳理问题，充分了解群众需求，激发群众的内生动力，让村民参与到编制中来。做到上下结合，首先梳理区域现状，其次着重对问题进行分析，最后有针对性的编制项目库，把政策措施真正落到实处。

（2）政策导向和技术导向的统一

当前乡村振兴规划编制项目大多是以政府部门为主导，而编制单位一般是技术部门、专家学者，由于角色不同，在工作中出现意见相左的情况。首先，在前期的资料收集上，关于乡村现状存在的问题，在政府部门和群众的反馈出现各执一词的情况下，如何去伪存真，精准把握现状问题；其次，在编制内容上，侧重点是政策性内容还是实用性措施；最后，在成果的呈现上，是一个战略性规划还是一个行动计划。县域乡村振兴规划编制的过程中，以上三个方面如何取得平衡，成为编制的难点之一。

三、贵港市覃塘区乡村振兴规划编制实例分析

（一）覃塘区基本情况分析

贵港市覃塘区属于经济发展水平一般、资源特色不明显、基础设施不完善、公共服务水平一般的县级农业地区，这也是我国大量县级行政单元的基本现状。

（1）产业发展处于起步阶段，总体产业发展水平不高

覃塘区农业基础较好，围绕现代特色农业示范园区及村级示范点的创建形成富硒水稻、莲藕、茶叶、桑蚕、甘蔗、食用菌等特色优势农产品，但转型存在困难；工业基础薄弱，发展速度较快，结合工业园区的建设，形成化工、建材、新能源汽车、农林产品加工等各类产业园，但规模较小；旅游业发展起步较晚，开发力度不够，旅游产业规模小，产品单一，缺乏特色。

（2）生态环境和乡村建设有一定基础，但生态意识有待加强

覃塘区当前最突出的农村环境问题是生猪粪污的处理,覃塘区是生猪养殖大县,急需找到经济高效的粪污处理方式以支撑养殖业的可持续发展。其次是水源地的保护,在近期通过开在饮用水水源地安全隐患大排查,清除了水源保护区(禁养区)内的违规养殖场所,当前的难点在于调减速生桉人工林,控制其对水源的污染。通过“美丽乡村”行动,生活垃圾处理取得成效,但生活污水还未能有效处理。生态环境保护重视程度不高,一是政府对投入较少;二是村民的生态意识不强。

(3) 文体设施覆盖率高,但轻管理无维护

覃塘区农村公共服务设施建设较完善,各类文化设施约500个,各类体育设施约1270个,文艺队、体育队500支以上。文化设施方面,乡镇文化站综合楼覆盖率100%,村级公共服务覆盖率达到93%,农家书屋151个,各类文化场地220多个,各类体育设施约1270个,乡村文体活动丰富多彩。由于建设布点缺乏规划,以及缺少资金进行管理、维护,致使很多文体设施成为摆设,没有发挥应有作用。

(4) 民生工程有序建设,但建设水平还需提高

覃塘区民生工程投入较多,2016年,各项民生支出14.5亿元,占全区财政支出的81.5%。教育方面,全区共有幼儿园192所,小学133所,初中21所,高中3所,九年义务教育巩固率达到97.24%,还创办了壮汉双语学校;医疗方面,全区共有各级各类医疗机构481所,其中医院5个、基层医疗卫生机构462个,专业公共卫生机构14个,实现了政府办公立医疗机构区、乡(镇)、行政村全覆盖;养老方面,各类养老机构136家,总床位1864张,占全区老年人口的2.26%。

(二) 覃塘区乡村振兴面临的问题

(1) 基础设施水平相对较差,建设任务重

与发达地区相比,覃塘区的农业农村基础设施建设水平还不高。综观辖区农村的基础设施的建设,道路方面已实现村村通水泥路,需要提高道路的安全和通行能力;饮水方面,存在供水不足和水质不达标的情况;用电方面,农村电网基本覆盖所有村屯,但生产用电还是零基础;电信方面,基本实现数字广播电视户户通,需要进行信息系统建设;还未用上天然气。农业基础设施需要建设的工程量较大。总体而言,现状基础设施建设水平与乡村振兴的指标要求差距较大,如何在现有的资金条件下最大限度的完善基础设施,任重而道远。

(2) 产业基础弱,转型升级难度较大

当前农业生产效率不高,造成农村资源浪费。首先,种养殖业规模较小,基本是以家庭为单位;其次,资源特色不明显,水稻、莲藕、茶叶、桑蚕、甘蔗、食用菌等优势农产品竞争力不足;最后,由于农民整体素质较低,影响了农民从事新型产业的能力,从而影响到农村整体的发展[8]。为了发展农村经济、促进农村现代化的发展,实现乡村的振兴,促进农村地区产业转型升级是重要手段。

(3) 融资途径少,资金投入占比不高

覃塘区乡村振兴五年发展实施项目需要的资金是两百多亿,当前仅靠扶贫专项和“一事一议”专项资金的拨款,能建设的项目少之又少;金融机构方面,覃塘区资本市场发展羸弱,社会资本参与热情不足;农户方面,一是经济发展水平的制约,农户能用来投资的资金不多,二是缺乏市场化运作理念和投资结果的不确定性,造成农户的自身投资欲望较低。

(三) 覃塘区乡村振兴战略编制探索

(1) 明确覃塘目标,争创“三区”

覃塘区乡村振兴的目标是打造贵港市“特色农业创新区”、“生态宜居展示区”和“共治共享引领区”。结合覃塘区实际,

落实广西壮族自治区和贵港市的乡村振兴战略规划要求,制定覃塘区2018年至2022年乡村振兴需达成的29项指标,其中约束性指标3项,预期性指标26项。由于覃塘区的富硒基地和具备条件的建制村硬化路比例已经达标,因此将这两项指标替换成区(县)级现代特色农业示范区和“双高”糖料蔗种植面积,一方面打造区(县)级现代特色农业示范区是覃塘发展现代特色农业的主要举措,另一方面广西是全国主要的糖料蔗产地,覃塘作为广西重要的糖料蔗种植基地,必须保证糖料蔗的种植面积。

(2) 构建“一心引领,两轴串联、五点带动”的空间结构布局

构建“城区—重点镇—一般镇—中心村—基层村”五级城乡居民点体系,形成“一心引领,两轴串联、五点带动,城乡融合、全面振兴”的城乡发展新格局。加快提升覃塘城区综合发展水平,打造优美宜居宜业环境,不断增强综合承载能力,建设人口城镇化的重要平台。加快发展特色鲜明、产城融合、充满魅力的重点镇和特色小镇。完善对其他乡镇镇区建设,通过以镇带村、以村促镇方式,推动镇(乡)村联动发展,成为农村转移人口就地城镇化的重要载体。持续建设美丽宜居乡村,发展特色产业,传承乡村文化,满足人民群众日益增长的美好生活需求。推进覃塘综合产业中心区(甘化园区、林业生态循环经济(核心)示范区、装备制造园区)、覃塘工业园东龙分园、黄练工业集中区建设,聚力发展第二产业,实现乡村地区就地就业,提升农民的经济收入。

(3) 乡村产业在空间的落地和建设指引

乡村产业的发展是乡村的关键,以往很多的产业规划没有在空中落地,无法指引具体建设。产业的研究与规划落地,形成两张皮。首先对产业进行镇域空间规划,其次用产业项目将其落到具体的空间实处。比如樟木镇农业重点发展“双高”糖料蔗基地和富硒百香果,旅游业结合特色农业示范区重点发展乡村休闲旅游,为满足这个发展目标,安排建设的项目有樟木镇罗柴村百香果特色产业园建设,樟木镇百香果果浆加工厂,樟木镇元金村沃柑基地建设等。

(4) 项目安排满足村民需求并直接指导乡村建设

根据乡村产业规划、生态环境建设、基础设施建设、乡村文化建设、民生保障建设、治理体系建设等领域的具体目标任务,进一步进行数据上的细化,对应编制了14个重大行动专栏,例如在产业方面,特色农产品莲藕、桑蚕、茶叶等具体到规模和产量。结合乡村振兴规划目标,分析项目建设的轻重缓急,逐年编制2018-2022年项目库,把急需建成的项目优先安排建设,其中,产业发展类167项、基础设施类2982项、公共服务类454项。通过编制项目库的方式把规划建设方案落实到具体的空间上。

四、结语

编制乡村振兴规划是县级行政单元落实乡村振兴战略的重要手段,是指导新时代“三农”工作、实施乡村振兴战略的顶层设计。本文针对经济发展水平一般、资源特色不明显、基础设施不完善、公共服务水平一般的县级农业地区,探索接地气的乡村规划理念,做村民有用的规划,以期指导乡村发展,并可落实具体建设。

参考文献

- [1] 杜国明,于佳兴,刘美.县域乡村振兴规划编制的理论基础与实践[J].农业经济与管理,2018(05):11-19.
- [2] 罗怡.“乡村振兴”背景下县域村庄发展评价及建设规划分类研究[D].江西师范大学,2018.
- [3] 程娟.产业转型升级背景下农民创业教育问题及解决策略探究[D].西南大学,2016.