生态宜居视角下我国乡村建设政策文本量化分析*

郭兴兴1,2

(1. 西安建筑科技大学管理学院,陕西西安 710055; 2. 新时代陕西人居环境与美好生活共建共享重点研究基地,西安 710055)

摘 要 生态宜居是乡村振兴的目标之一。文章基于生态宜居视角,建立1949—2019年我国4858条生态宜居乡村建设政策文本库,剖析其数量与结构分布、类型与部门、阶段性内容,从生态环境、基础设施、经济、公共服务和乡村文化传承等5维度构成的生态宜居视角推演我国乡村建设历史进程以及乡村振兴战略五大目标形成过程,为制定并实施生态宜居乡村建设政策提供参考。

关键词 乡村建设 生态宜居 乡村振兴 政策文本分析

广大农村在我国持续城市化进程中做出了巨大牺牲,尤其体现在劳动力资源与土地资源两方面,农村"空心化"现象愈发严重,广大农村面临凋零、凋落和凋敝的危险,乡村振兴迫在眉睫。70年来我国摸索出一条中国特色社会主义乡村发展道路,以"产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕"为目标将我国乡村向农业强、农村美、农民富方向推进。2018年"中央一号文件"指出,乡村振兴,生态宜居是关键。文章剖析1949—2019年我国生态宜居乡村建设政策,为后期政策精准制定和实施提供有效的经济意义。

1 文献综述

1.1 乡村建设政策研究

目前国内外学者对乡村建设政策的研究可分为两方面:一是分别从乡村土地改革[1,2]、乡村教育[3,4]、乡村产业[5-7]、乡村反贫困[8,9]、乡村基础设施与公共服务等视角下[10,11]等单一视角剖析乡村建设政策,为乡村建设提供政策建议。二是为解决三农问题对乡村建设政策进行综合研究[12,13]。

1.2 生态宜居乡村建设研究

目前学者对生态宜居乡村建设的研究可分为 三方面:一是生态乡村建设研究:岳晓鹏等分析 生态村发展背景及影响因素,提出生态友好农村 发展策略^[14,15]。二是宜居乡村建设研究:李军红等 构建空间宜居性评价指标体系,对空间宜居性定量研究^[16,17]。三是生态宜居乡村建设研究:孔祥智等提出提升村民参与意识促进生态宜居美丽乡村建设^[18,19];李松睿等以103个林盘为样本建立川西林盘生态宜居评价体系^[20]。

该文基于生态宜居视角对乡村建设政策进行 系统梳理,明晰乡村建设历史演进与乡村振兴战 略目标形成,为我国生态宜居乡村建设提供政策 建议。

2 生态宜居乡村建设政策统计分析

该文选取政府网站公布的乡村建设政策文件,以"乡村""农村"为关键词搜集整理1949—2019年国家发布的乡村建设政策各计212条和4828条,建立乡村建设政策库。综合《乡村振兴战略2018—2022》以及相关学者研究[18],从生态环境、基础设施、经济、公共服务和乡村文化传承五方面构成的生态宜居视角筛选整理政策文本,分析不同阶段乡村建设政策。

2.1 生态宜居乡村建设政策的数量与结构

2.1.1 数量

基于上述五方面内涵生态宜居视角整理的 1949—2019年4 858个国家生态宜居乡村建设政策 文件。如图1,生态宜居乡村建设政策逐年增加。 1949年初期政策很少,1965—1972年政策数量达

收稿日期: 2020-08-18

作者简介: 郭兴兴 (1996—), 女,陕西西安人,硕士。研究方向:绿色宜居村镇建设管理。Email:gxx9601@163.com

^{*}资助项目:"十三五"国家重点研发计划课题"绿色宜居村镇工程管理与监督模式研究"(2018YFD1100202)

到低谷。以1980年为界,之后政策开始逐年递增,2004年之后政策增长迅速。2004—2012年是1949年以来生态宜居乡村建设政策井喷时期,2018年政策发布最多,《乡村振兴战略规划(2018—2022年)》提出产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕五大目标,其中生态宜居是对基础设施建设完善、人居环境改善、生态环境好转以及城乡基本公共服务均等化的高度概括,也是该文确定五方面内涵生态宜居视角的主要依据。。

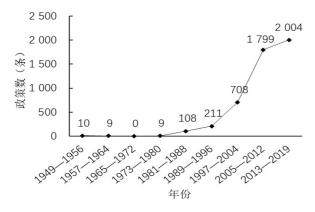


图1 1949—2019年生态宜居乡村建设政策数量

2.1.2 结构

基于上述五方面内涵生态宜居视角将政策文件分类,统计结果如图 2。5类政策均逐年递增,其中经济发展类政策遥遥领先其他 4类,说明经济

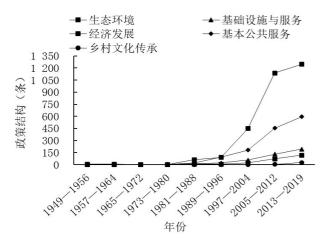


图 2 1949—2019年生态宜居乡村建设政策结构

建设长期处于乡村建设首要地位。文化传承类政策从2005年开始出现且数量一直最少,但也逐年增长,说明国家对乡村文化传承的关注虽晚但日趋频繁。

2.2 生态宜居乡村建设政策阶段性任务

借鉴杨玉珍四以及近现代史前沿°学者的观点,将我国农村发展战略划分为6个阶段,依次是1949—1977年农村大集体计划生产战略,1978—1988年粮食产量战略,1989—1997年农业和乡镇企业并举战略,1998—2003年农业结构调整、减负增收和小城镇战略,2004—2012年三农统筹和城乡统筹、新农村发展战略,2013年至今习近平新时代中国特色社会主义思想及乡村振兴战略。按照我国农村发展战略不同阶段划分1949年以来生态宜居乡村建设政策,分析不同阶段生态宜居乡村建设。

- (1) 农村大集体时期计划生产战略。如图 3 (a),政策主要关键词为"农村""农业""统一生产",次要关键词为"粮食""合作社"等,这反映了人民公社在国家计划指导下,因地制宜管理和组织农村农业生产现状。此阶段的政策发布部门主要是国务院。
- (2)粮食产量战略。如图3(b),政策主要关键词为"农村""农业""经济"等,"集体经济"为核心语义,这体现了农民以家庭为单位,向集体经济组织(村、组)承包土地等生产资料和生产任务的农业生产责任制形式。"文化""水利""卫生""能源"新的关键词说明乡村建设开始关注基础设施、公共服务与生态环境,政策内容趋向多元化。政策发布部门包括国务院、各级政府部门、工商行政部门等,乡村建设政策目标与内容更科学完善。
- (3)农业和乡镇企业并举战略。如图3(c), "集体经济组织"与此阶段农业和乡镇企业并举战 略吻合。"基金""养老保险""社会养老"等新关 键词说明我国乡村建设政策开始关注城乡基本公 共服务均等化。政策发布部门包括国务院、民政 部、银行以及各基层组织,政策发布民主化元素 增多。

①乡村振兴战略百度百科

②中国农村发展历史逻辑研究 http://www.sohu.com/a/251291121_501364

- (4)农业结构调整、减负增收和小城镇战略。如图3(d),"承包""经营生产""改革"与此阶段实施《土地承包法》,使承包制度法制化、流通体制改革和政府指导调整农业结构以及强调减负增收,实施税费改革相符。政策发布部门多样,主要包括农业部(已撤销)、金融机构和基层群众组织。
- (5) 三农统筹和城乡统筹、新农村发展战略。如图 3 (e),关键词包括"农村""新农村""卫生""农村义务教育""安全""农村公路"等,说明此阶段政策关注点不仅在农民温饱,还包括道路、卫生等基础设施与教育、医疗、安全等城乡基本公共服务均等化,不仅涵盖农民衣食住行基本需要,也逐渐重视城乡均等化公共服务。发布部门包括国务院、教育部、财政部、银监会等,其中金融机构较多也是经济发展类政策长期占据国家乡村建设重要地位的体现。
- (6) 习近平新时代中国特色社会主义思想及 乡村振兴战略。如图 3 (f), "农村""农民""农业"为核心关键词,"生产""产业""创新""科技"等为次要关键词,"乡村振兴"为新的关键词。政策发布部门更加多样。

2.3 生态官居乡村建设政策参与部门

乡村建设是一项复杂且长期的工作,需要社会各方主体共同参与。不同阶段的目标任务有所不同,其政策设计的参与部门和数量也有所不同。如图4,1949年初期我国乡村建设政策发布部门很少,1965—1972年是低谷期。1973年为分界点,之后政策参与部门逐年增加,截止2019年我国乡村建设政策参与部门已达99个。

如图 5, 政策不是由单一部门制定和发布, 而是多部门相互协调, 共同发布。3个部门以上的政策占 1.48%, 政策制定和发布参与部门最多达 18

个;如表1,生态宜居乡村建设政策参与部门中出现200次及以上的部门有7个,其中中国银行业监督管理委员会、农业农村部出现500次以上。1949—2019年我国生态宜居乡村建设政策参与部门及机构共计172个,涵盖生态环境、基础设施、经济、基本公共服务和乡村文化传承等生态宜居乡村建设各个部门及机构。

3 结论与政策建议

3.1 结论

通过建立生态宜居乡村建设政策库,系统分 析政策样本数量与结构分布、类型与部门、阶段 性内容,得出以下结论。

- (1) 各阶段生态宜居乡村建设政策目标与国家农村发展战略目标保持高度一致。"统一生产""合作社""集体经济""乡镇企业""农业生产""承包""改革""农村农业""新农村""振兴""创新"等语义分析结果与6个阶段农村发展战略目标互相印证。
- (2) 乡村建设政策 70年历史演进体现了乡村 振兴五大目标的形成。1949年以来乡村建设政策 关键词从单一的生产到能源、水利、卫生、社会 养老、农村义务教育、安全、科技创新、文化等 涵盖生态环境、基础设施、经济、基本公共服务 和乡村文化传承五个方面的内容,政策目标 70年 历史演进体现了产业兴旺、生态宜居、乡风文明、 治理有效、生活富裕五大目标的形成过程。
- (3) 生态宜居乡村建设政策演进是"发展才是硬道理"的深刻体现。不同战略阶段"生产""产业"等经济发展类政策始终占据村建设政策首要地位,深刻体现了国家对农村经济发展的高度关注。
- (4) 生态宜居乡村建设政策制定发布和实施 部门持续增多,政策力度不断加大。我国生态宜

表 1 1949—2019 年生态宜居乡村建设政策涉及部门频次统计

部门	频次	部门	频次
中国银行业监督管理委员会	1 155	国家发展和改革委员会(含原国家发展计划委员会、原国家计划委员会)	200
农业农村部	725	民政部	171
中国外汇交易中心暨全国银行间同业拆借中心	441	卫生部(已撤销)	164
农业部(已撤销)	399	中国人民银行	140
财政部	388	国务院办公厅	130
教育部	251	国家中医药管理局	101

注: 只列出频次100次以上部门

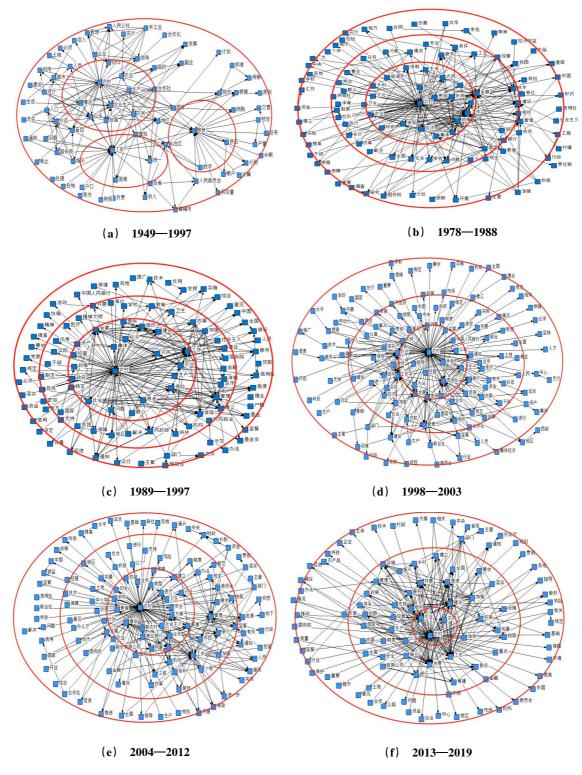


图3 1949—2019年政策文本语义动态变化

居乡村建设政策涉及部门从1949年初期的3个增加到目前的99个,政策制定和实施主体多元化持续增强政策执行力度。

3.2 政策建议

- 3.2.1 明确政府部门职能,完善政策内容
 - (1) 乡村发展政策制定与发布涉及的职能部

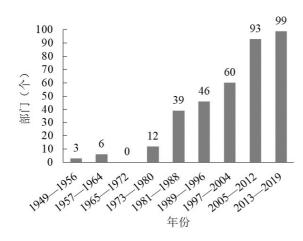


图4 1949—2019年生态宜居乡村建设政策涉及部门

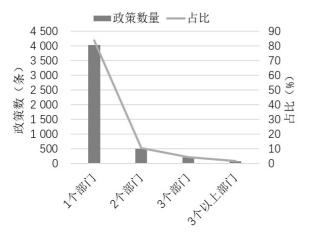


图 5 1949—2019 年跨部门发布生态宜居乡村建设 政策统计

门繁多,各部门关注重点与利益点不同,且在乡村发展具体管理机制上各部门并未统一,部门间存在管理盲区。因此应明确政府各个部门的具体职能,确保各个部门既能够独立完成各自的工作又能做好部门间的衔接工作,消除管理盲区。

- (2) 政策主导着乡村发展的方向。政策制定与发布前要进行充分调研,了解不同区域不同资源类型不同发展模式下的乡村发展实际状况以及存在的短板、面临的困境,因地制宜制定从上而下的针对不同发展阶段、不同资源类型、不同发展模式的乡村发展政策。
- 3.2.2 加强公众参与,强化村民自治
- (1) 乡村建设涉及广大农民切身利益,离不 开广大农民的参与和支持。生态宜居乡村建设政 策的制定、发布与实施应充分考虑调动农民的积 极性、主动性与创造性,通过政策制定前充分调 研原住村民实际需求、参考相关专家建议及意见、 开展社会多方主体参与的政策专题讨论等具体措 施提高村民以及社会公众参与度。
- (2)农民是乡村建设与发展的内生动力,是乡村可持续发展重要主体。组织乡村振兴、美丽乡村建设、脱贫攻坚等专题培训,及时普及国家乡村发展的政策建设目标与发展要求,强化村民自治意识,建立村民自治主导、社会公众支持、国家政策引领的乡村建设机制。
- 3.2.3 始终坚持乡村经济建设、发展乡村产业
- (1) 发展始终都是硬道理,乡村经济建设是消除贫困、改善民生、实现乡村振兴的基础,要拓宽乡村产业扶持资金来源,继续加大乡村振兴产业的资金投入,打造乡村"自主造血"可持续发展支撑。
- (2)通过"乡村人才引进"政策吸引能人返 乡,建设乡村本土企业。引进更多高科技人才为 乡村建设与发展注入活力,提高乡村建设基层管 理人员素质,探索乡村创新发展的道路,为乡村 可持续发展提供更多的可能性。

参考文献

- [1] 严金明, 迪力沙提, 夏方舟. 乡村振兴战略实施与宅基地"三权分置"改革的深化. 改革, 2019 (1): 5-18.
- [2] 于林可.影响农村土地"三权分置"的要素与路径选择浅谈.现代农业研究, 2019 (7): 22-24.
- [3] 薛晓阳.乡村教育与乡村建设的政策隔离及问题——以农村教育的文化责任和乡村义务为起点.清华大学教育研究,2018,39 (2):52-59.
- [4] 孙涛, 邬志辉. 高等教育服务农村社会的政策支持及其反思. 高等教育研究, 2018, 39 (2): 17-21.
- [5] 李玉新,吕群超.乡村旅游产业政策演进与优化路径——基于国家层面政策文本分析.现代经济探讨,2018 (10):118-124.
- [6] Hudečková H, Ševčíková A. The renewal of the rural cultural heritage of the Czech Republic with the support of regional policy. Agricultural Economics Czech, 2007, 53 (11); 505-512.
- [7] 程海,何云峰,樊军亮,等.山西农谷建设进展及其政策结构优化研究.农业科研经济管理,2021 (4):40-47.
- [8] 梁土坤. 反贫困政策、家庭结构与家庭消费能力——基于六省城乡低收入家庭调查微观数据的实证分析. 贵州社会科学, 2019

(6): 158-168.

- [9] 王超,刘俊霞.中国反贫困工作40年历史演进——基于1979—2018中国反贫困政策的量化分析.中国农村经济,2018 (12):2-18.
- [10] 田祥宇,景香君.农村基础设施投资公平性研究现状与展望——基于政策保障机制的视角.经济问题,2019(4):85-91.
- [11] Luo R, Zhang L, Huang J, et al. Elections, fiscal reform and public goods provision in rural China. Journal of Comparative Economics, 2007, 35 (3): 583-611.
- [12] 项继权,周长友. "新三农"问题的演变与政策选择.中国农村经济,2017(10):13-25.
- [13] 芦千文,姜长云.欧盟农业农村政策的演变及其对中国实施乡村振兴战略的启示.中国农村经济,2018 (10):119-135.
- [14] 岳晓鹏,常猛,王舒扬.美国生态村发展演变研究及对我国的启示.西安建筑科技大学学报(自然科学版),2016,48(6):895-900.
- [15] Siracusa G, La Rosa A D, Palma P, et al. New frontiers for sustainability: emergy evaluation of an eco-village. Environment, development and sustainability, 2008, 10 (6): 845-855.
- [16] 李军红. 农村宜居指标体系设计研究. 调研世界, 2013 (4): 55-58.
- [17] 黄安,许月卿,刘超,等. 基于土地利用多功能性的县域乡村生活空间宜居性评价. 农业工程学报, 2018, 34 (8): 252-261, 304.
- [18] 孔祥智,卢洋啸.建设生态宜居美丽乡村的五大模式及对策建议——来自5省20村调研的启示.经济纵横,2019(1):19-28.
- [19] 曹桢, 顾展豪. 乡村振兴背景下农村生态宜居建设探讨——基于浙江的调查研究. 中国青年社会科学, 2019, 38 (4): 100-107.
- [20] 李松睿,曹迎. "乡村振兴"视角下生态宜居评价及其对农村经济转型发展的启发——以川西林盘四川都江堰精华灌区为例.农村经济,2019(6):66-74.
- [21] 杨玉珍,黄少安.乡村振兴战略与我国农村发展战略的衔接及其连续性.农业经济问题,2019 (6):77-85.

QUANTITATIVE ANALYSIS OF RURAL CONSTRUCTION POLICY TEXTS IN CHINA FROM THE PERSPECTIVE OF ECOLOGICAL LIVABILITY*

Guo Xingxing^{1,2}

(1. School of Management, Xi'an University of Architecture and Technology, Xi'an 710055 Shaanxi; 2. Shaanxi Human Settlement Environment and Better Life Co-construction and Sharing Key Research Base in the New Era, Xi'an 710055, Shaanxi)

Abstract Ecological livability is one of the goals of rural revitalization. Based on the perspective of ecological livability, this research established a text library of 4 858 ecologically livable rural construction policies in my country from 1949 to 2019, and analyzed their quantity and structure distribution, types and departments, and stage content. From the perspective of ecological livability composed of five dimensions: ecological environment, infrastructure, economy, public service and rural cultural inheritance, this paper deduced the historical process of China's rural construction and the formation process of the five objectives of rural revitalization strategy, so as to provide reference for the formulation and implementation of ecological livable rural construction policies.

Keywords rural construction; ecological livability; rural revitalization; policy text analysis