

“三农”决策要参

2023 年第 2 期（总第 418 期）

清华大学 中国农村研究院

2023 年 2 月 28 日

丘陵地区乡村振兴的现状评价与策略选择 ——基于四川省金堂县 39 个村（社区）2032 户 农户的问卷分析*

内容摘要：丘陵地区是推进乡村振兴的薄弱区域。通过对丘陵地区的代表——金堂县开展基线调查，发现丘陵地区实施乡村振兴战略面临着经营组织化程度低、生产性设施供给不足、“人地钱”保障存在缺口、农村集体经济制度建设及政策支持滞后、乡村人居环境建设仍显滞后、基层治理能力相对不足等问题，应实施提升乡村产业经营组织化程度、补齐农业生产性设施短板、强化乡村振兴关键性要素保障、促进农村集体经济创新性发展、推进美丽宜居乡村建设、完善乡村治理体系等策略。

关键词：丘陵地区 乡村振兴 小农户 集体经济 宅基地

*本文为清华大学中国农村研究院 2022 年度重点研究课题“加强乡村治理体系建设研究”（课题编号：CIRS2022-5）的阶段性成果。

相比平原和山区，丘陵地区土地细碎、资源分散、要素流出等问题更为突出，农村“空心化”及整体衰退更加明显，是实施乡村振兴的薄弱区域。金堂县位于成都平原东部边缘，是四川省的丘陵农业大县和传统劳务输出大县，面临着丘陵地区乡村振兴的共性问题 and 矛盾。因此，对金堂县的县情农情进行细致调查，有助于“管中窥豹”，为丘陵地区乡村振兴提供更具针对性的政策建议。为此，四川省社会科学院课题组于2021年年底对金堂县开展乡村振兴基线调查。本次调查选取金堂县竹篙、赵家、官仓3个镇（街道）的全部39个村（社区），以问卷形式分别对39位村（社区）干部和2032户农户展开入户调研，形成如下分析报告。

一、调查发现与主要判断

根据实地调查和问卷分析，形成以下八个方面的调查发现以及基本判断。

1. 农村人口老龄化日趋加重，农业劳动力供给不足更为突出地表现为劳动力结构性矛盾。由于人口代际更替和青壮年劳动力外流，金堂县已全面进入老龄社会，面临着日益凸显的农业经营老龄化问题，劳动力供给的结构性矛盾十分严峻，主要表现在两个方面。一是年龄结构失衡。青年人基本与农业生产脱离，实际务农的劳动力平均年龄达到56.7岁，农业经营“后继无人”问题凸显。二是专业结构失衡。数量有限的职业农民多集中在种养殖生产环节等领域，具备全产业链经营和乡村旅游发展等专业能力的人才严重短缺。

2. 耕地资源的集中利用与分散经营并存，有效促进小农户融入

现代农业的任务仍然艰巨。39个村(社区)现有耕地总面积中42.0%实现了流转，但分散经营仍然为农业主要经营形态。阻碍小农户融入现代农业的主要问题有两个。一是农业经营组织化程度偏低。参与农民合作社的农户比例仅为14.1%，多数农户与新型经营主体之间缺乏股份分红以及技术、渠道、品牌共享等紧密利益联结机制。二是扶持保障力度相对不足。调查发现，愿意发展成为家庭农场的小农户对支持政策、农业保险、技术培训等需求较为强烈，但是对小农户的农业支持政策仍然相对薄弱。

3. 提升耕地利用效率需要重点突破，完善农业生产性设施和社会化服务体系是关键性选择。土地流转供需失衡的矛盾较为突出，在拥有承包地且未全部流转农户中，858户(占比52.5%)希望将自家承包地全部流转，但缺乏土地流入需求方。重要原因是生产设施建设滞后、社会化服务发育不充分，导致转入土地后实行规模化的经营主体难以获得理想收益。调查发现，59.0%的村(社区)认为本村(社区)农田水利仍需大幅改善，25.6%的农户认为农业社会化服务需要完善。同时，社会化服务多为农资供应、产品销售等产前产后环节，机耕机收、托管代管等生产环节的服务供给不足。因此，提升耕地利用效率需重点加大农业生产性设施建设力度，同步健全覆盖产前产中产后全链条的社会化服务体系。

4. 区域性特色农业产业进入提质增效关键期，延伸产业链条和加强产业联合的需求十分紧迫。多达84.6%的村(社区)认为，品牌营销、附加值低、加工仓储等产业链环节存在缺陷是乡村产业振

兴面临的主要困难。因此，一方面，需推进产业链纵向一体化。补齐加工、品牌、营销等产业链条中的薄弱环节。另一方面，需加强产业联合。促进小农户、家庭农场、农民合作社、龙头企业等之间的横向联合，探索产业化联合体、农民合作社联合社、集体经济联营体等合作载体。

5. 农民合作社和社会资本逐步成为驱动乡村产业振兴的重要新兴力量，强化两者之间的有机衔接成为重要任务。从村（社区）问卷调查来看，乡村振兴的主要依靠力量由高到低分别为政策支持、招商引资、基层党组织、集体经济组织或农民合作社等，分别占 39 个村（社区）的 31.8%、21.5%、16.8%、13.1%，这意味着虽然外来投资主体、基层党组织等传统的推动乡村发展的力量依然在乡村振兴中发挥着十分重要的作用，但集体经济组织和农民合作社等新兴力量的重要性也日益凸显。未来需要进一步促进集体经济、农民合作社与社会资本等建立深度合作链接，增强发展实力，从而牵引小农户融入现代农业轨道，分享乡村产业价值链增值收益。

6. 农户宅基地有偿退出意愿呈现结构性差异，宅基地制度改革应当稳慎推进和注重分类施策。79.9%的农户愿意有偿腾退宅基地，就地住房补偿是主要补偿需求。从腾退意愿来看，一是年龄越大，有偿腾退意愿越强；二是拥有城镇商品房的农户有偿腾退意愿高于没有城镇商品房的农户。从补偿需求来看，年龄越大，越希望获得住房补偿；年龄越小，越青睐货币、社保及就业等补偿方式。因此，在农村宅基地制度改革中引导农户有偿退出宅基地，需要注重通过

改善居住条件这一方式的激励作用，还要提供差异化的补偿方案，避免“一刀切”推进。

7. 不同类型农户的农村宅基地使用权和住房财产权抵押融资意愿差异较大，改革推进必须注重精准瞄准目标群体。年龄越大，对农村宅基地使用权和住房财产权抵押融资的接受程度越低，拥有城镇商品房农户的产权抵押融资意愿显著高于没有购置城镇商品房农户。值得关注的是，专业大户、家庭农场等对农村宅基地使用权和住房财产权抵押融资的接受程度明显更高。因此，推进农村宅基地使用权和住房财产权抵押融资需要精确瞄准规模化经营农户等适宜性群体，强化政策供给的适配性。

8. 新型农村集体经济发展进入重要成长机遇期，明确功能定位和加强多元合作应是重点方向。新要素新主体不断进入和新业态新模式不断成长，为金堂县农村集体经济突破单一化的物业租赁和资源流转的发展形态，拓展经营型、联营型、服务型等发展模式提供了良好机遇。但同时，金堂县新型农村集体经济发展需要以明确功能定位为基点，做实村集体作为集体资源资产的所有权主体地位。另外，通过加强多元合作，支持和鼓励多个村集体打造集体经济联营体，鼓励村集体与农民合作社、家庭农场、龙头企业等建立资产租赁入股、委托经营、服务配套等合作机制，实现借势发展。

二、金堂县实施乡村振兴战略需要重点关注六大冲突

基于数据分析和实地调查，金堂县在推进乡村振兴中需重点关注以下六大问题。

（一）农村产业融合发展趋势与经营组织化仍需提升之间的冲突

推进农村一二三产业融合发展是金堂县基于自身区位条件、生态本底和农业产业基础等优势促进乡村产业振兴的重要选择。但农村产业融合要以经营组织化为前提，通过多元主体协作避免同质化竞争，并整合资源要素。但调查发现，金堂县农业经营组织化程度仍需提升：一是农民合作经济组织发育不充分和农村集体经济组织的缺位。仅有 11.9%的农户参加农民合作经济组织，部分农户甚至不知农民合作社的含义、要求与功能。因实力薄弱，多数村集体在整合资源、组织统筹等方面作用发挥有限。二是新型经营主体之间缺乏有效合作链接。产业联盟、产业化联合体、农民合作社联合社等新型组织形式探索较少，已有的产业联盟存在主体间链接不够、组织粘合程度不高等问题。

（二）特色产业提质升级要求与生产性设施供给不足之间的冲突

果蔬、食用菌、油橄榄等特色农业的提质升级需要实现标准化生产和改造分散化小农经营模式，这需要配置完善的生产性设施，以便于开展统一的生产作业，促进更稳定和有效率的规模经营。但金堂县农业生产性设施建设相对滞后。从村（居）民问卷来看，农户对水利设施的满意度整体偏低，部分农户认为本村（社区）农田水利设施需要完善。村（社区）问卷也表明，高标准农田仅占耕地总面积的 23.4%，此外，因在高标准农田建设过程中缺乏多部门协

同的统筹协调机制，存在标准不一、部分项目建设标准低等问题。

（三）系统性发展要素需求增加与“人地钱”保障亟待加强之间的冲突

金堂县农村“空心化”问题更加突出，乡村衰退更为明显，特别需要充足的人才队伍和资金投入，还需要集约高效的土地资源配_置。但调查表明，要素需求增加与要素保障之间的冲突日益加剧。一是人才短缺问题较为突出。65岁以上老年人占比达到17.2%，人才结构性短缺问题突出，会经营、能管理、懂市场的复合型人才较少。二是土地资源配_置效率需要提高。858户农户承包地经营权流转的需求尚未得到满足，占仍拥有承包地农户的52.2%，这说明承包地利用效率有待提高。^①仅有4.6%的闲置宅基地被盘活利用，闲置宅基地和集体建设用地分布较为零散，与项目布局和产业需求之间存在空间结构性矛盾。三是农村金融保障力度需进一步加强。从村（居）民问卷调查来看，仅有2.1%的农户获得过农业生产经营融资贷款。农村宅基地使用权和住房财产权抵押贷款缺乏实质性突破。

（四）新型农村集体经济发展潜力增长与制度建设及政策支持滞后之间的冲突

调查发现，多达87.2%的村集体存在闲置资源资产，且村集体内部的资源资产价值不断显化，农村集体经济突破困局、实现增收跃升的潜力不断增强。但金堂县农村集体经济发展面临两大突出问

^①除不拥有承包地的80户、承包地已全部流转的308户外，仍拥有承包地的农户共有1644户。

题。一是制度建设滞后。部分闲置资源资产尚未确权，流转盘活受限。一些村集体尚未建立规范的管理制度，体现在村集体经济净收益与村（社区）“两委”公务运行经费混淆使用。二是政策支持力度相对滞后。38.5%的村（社区）认为发展农村集体经济首要困难是缺少资金，25.6%的村（社区）虽有发展意愿但缺乏具体思路。

（五）多元生态需求增长与乡村环境建设仍显滞后之间的冲突

农户对宜居环境的需求不断增长，农商文旅体融合发展也需要以优美生态作为景观基础，总体上，城乡居民对生态服务的需求呈现增长态势。但金堂县乡村环境建设仍显滞后，一是农村人居环境整治工作仍需深入。村（社区）公共空间的垃圾处理设施、公用厕所等尚需完善。部分农户尚未安装无害化卫生厕所、污水管道等设施。二是农村人居环境长效管护机制需要健全。因社区保障资金拨付不及时和额度低、村集体经济实力薄弱等，部分村开展环境管护的资金不足。一些村的卫生保洁、垃圾处置等常态化管理制度尚未建立，村容村貌维持缺乏相应的责任主体。

（六）开放性增长导致基层治理难度加大与治理能力相对不足之间的冲突

新农人、新业主、新乡贤等不断进入乡村，导致乡村人员结构多元化、利益格局复杂化以及需求多样化。同时，农村居民不断集中居住，原有的基于熟人社会的邻里信任纽带相应弱化，社会治安、邻里冲突等新问题凸显，社会治理难度加大。但同时，基层治理能力还相对不足。一是村（社区）建制调整的后续改革需要深化。在

39 个村（社区）中，76.9%的村（社区）认为存在事务过多问题，74.4%的村（社区）认为存在待遇偏低等问题。因上级安排、痕迹化管理要求的填表造册、网络 APP 注册、信息录入等工作大幅增加，带来不必要的工作负担。二是村（社区）资金保障能力需要提升。82.1%的村（社区）认为社区保障资金利用存在兑付不及时问题，59.0%的村（社区）认为程序复杂，从而影响了村级公共服务供给能力的提升。三是“一核多元”治理体系需要进一步优化。村民参与村级公共事务的意愿较弱，多达 14.6%的农户不知道本村（社区）是否有村规民约和院落公约。社会组织在乡村治理中的作用尚未得到农户的广泛认可，对社会组织的满意度较低。

三、金堂县高质量推进乡村振兴应当实施六大突破

（一）全面提升乡村产业经营组织化程度

一是加快培育家庭农场和农民合作社。瞄准愿意发展为家庭农场的农户，加大设施项目、农业保险、技术培训等的政策支持力度。推进农民合作社分类提升，规范合作社内部管理，增强其实体化运营能力。加大面向农户的合作社相关知识的宣传力度。二是促进多元经营主体更高层次合作。支持家庭农场共同发展产业联盟，鼓励农民合作社共同发起成立联合社。支持整合多元主体共建农业产业化联合体，探索设立内部担保基金、业务互惠、订单合作和生产服务等利益联结手段。

（二）加快补齐农业生产性设施短板

一是加大农田水利设施建设力度。适应机械化操作要求，加快

生产便道、调形平整等建设。扩大高标准农田覆盖面，健全多部门联动的建设统筹机制，统一建设标准，提升项目实施质量。二是加大农业产业链设施建设力度。适应农产品电商发展、农业向加工营销等环节拓展的现实需求，重点加强配套的农产品商品化处理、仓储物流、初加工等设施建设。

（三）重点强化乡村振兴关键性要素保障

一是加强乡村人才队伍建设。健全培训后的技术服务、政策支持等延伸服务，实现“培训链”与“发展链”的双链融合。建立人才资源数字信息库，编制专业人才需求结构图，实施精准引才育才。二是加大土地要素保障力度。发挥村集体、农民合作社在农村土地承包经营权流转中的居间协调功能，促进耕地适度规模集中经营。推进农村宅基地集中式“三权分置”改革，增强村集体对整体化利用闲散农村集体建设用地资源的能力。三是强化农村金融供给。支持金融机构重点瞄准发展型农户和新型经营主体的融资需求，开发农村宅基地使用权和住房财产权抵押贷款产品。

（四）全力促进农村集体经济创新性发展

一是健全管理制度。健全财务预决算管理、收益分配、资金管理等管理制度，推行村两委和集体经济组织账务分设。二是创新发展模式。探索多村抱团的农村集体经济联营制和“飞地经济”模式，整合农民闲散资金、土地资源和社会资本等，汇聚发展合力。三是完善政策支持体系。完善财政、金融、税收、土地等支持政策。当前，迫切需要帮助村组干部提振发展信心和明晰发展思路，推进行

业部门、国有企业与村（社区）建立定点帮扶制度，为集体经济发展注入智力资源。

（五）纵深性推进美丽宜居乡村建设

一是继续推进宜居环境设施建设。继续开展村容村貌提升改造活动，加大公厕、垃圾处理设施等建设力度，扩大污水处理、无害化卫生厕所等户用设施的覆盖面。二是强化农村人居环境长效管护机制。鼓励村民自筹，促进村集体注资，强化环境整治管护资金保障。建立村集体、村民和社会力量共同参与的农村人居环境管理机制，推行农村环境卫生网格化管理和农户保洁自治模式。

（六）进一步完善乡村治理体系

一是深入推进村（社区）减负增效。适当压缩村（社区）一级不必要的填表造册等无效工作，推动村（社区）干部将工作重心向主责主业聚焦。推动人财物和责权利对称下沉，合理提高村（社区）干部待遇。二是统筹基层治理多方资源。健全村（社区）居民自治机制，推进村规民约细化实化具体化，激发群众参与热情。培育、孵化和引进社会组织，通过购买服务引导社会组织提供养老、托幼等急需的服务。

四川省社会科学院课题组

郭晓鸣 丁延武 张耀文 王璐 钟祖俊 徐静思 王正源 执笔



清华大学 中国农村研究院

地址：北京·清华大学公共管理学院 612 室（邮编 100084）

电话：86-10-6277 3526

传真：86-10-6279 6949

电子邮箱：cirs@mail.tsinghua.edu.cn

网址：<http://www.cirs.tsinghua.edu.cn>



欢迎关注清华大学

中国农村研究院官方微信

刊号：TH-T-1021

（使用本文需征得清华大学中国农村研究院同意）