

# 统筹乡村基础设施和公共服务布局 绘就和美乡村新画卷

——十四届全国政协第二十一双周协商座谈会发言摘登（二）

全国政协委员、中国中医科学院望京医院党委书记李浩：

## 加强乡村卫生健康服务 筑牢乡村振兴健康基础

乡村医疗卫生机构承担着农民群众的基本医疗和基本公共卫生服务任务，提升乡村医疗服务水平对改善群众生活质量、促进农村地区可持续发展、全面推进乡村振兴具有重要意义，也是乡村振兴战略的内在要求。近年来，我国深化医药卫生体制改革，积极推进分级诊疗制度建设，推动医疗服务重心下移和资源下沉，乡村医疗服务能力明显提升，“小病在基层、大病到医院”的就医格局正在逐步建立。但当前乡村公共卫生服务依旧存在诸多短板，发展不平衡不充分问题依然突出。

一是乡村医疗资源配置不均衡。不同地区差异较大，设施简陋、硬件落后、布局不合理等问题仍较突出，制约了医疗业务发展。而扩张较快的头部医疗机构，对患病群众产生虹吸效应，群众对乡村医疗机构信任度不高，制约了分级诊疗制度实施。二是乡村医疗卫生人才队伍建设薄弱，人才短缺问题突出。乡村医疗卫生人才引进不、稳不住；乡村医卫人员结构不合理，年龄结构差异性较大，整体学历、技术能力、资质持证率均偏低。三是农村人口老龄化、空心化较城市更为凸显。一些地区的农村老年人缺乏医疗资源，无法得到及时有效治疗和照护。

全国政协委员、湖南省政协副主席、民盟湖南省委主委何寄华：

## 优化乡村教育服务 助力乡村全面振兴

随着出生人口减少和城镇化持续推进，乡村教育面临着生源不足、师资薄弱、校舍闲置等问题。以湖南为例，全省学龄人口由乡村到城市流动趋势延续，乡村教育富余比例扩大。

乡村教育是乡村全面振兴的基石，建议优化乡村教育服务布局，助力乡村全面振兴——

科学规划，优化乡村教育资源布局。一是制定规划。坚持省市指导、县区主导，调研本地各学段生源总量和城乡分布变化，“一县一策”适度超前编制城乡教育资源布局规划。二是优化调整。支持公办幼儿园开展托育服务，科学合理调整城乡中小学校布局。三是提质改造。改善乡村学校办学条件，建强一批适度规模的九年一贯制标准化寄宿制学校。

因地制宜，打造区域教育共同体。一是建立教育共同体。打破区划局限，将优质学校和薄弱学校（含教学点）结成教育共同体，推动资源共享、教研共建、文化共生，实现帮扶全覆盖，全面提升乡村学校整体水平。二是统筹师资配备。建立区域

为此，建议：

加大对城乡医疗资源的集中统筹分配力度。加大财政筹措力度，加快乡村医疗机构的标准化建设，完善乡村医疗设备配置，满足乡村医疗卫生服务基本需求。继续引导省内外三级医院优质医疗资源下沉共享，着力改善服务供给质量。加强县域医共体建设体制的具体落实举措，建立健全乡村医疗卫生服务体系。

加强乡村医疗卫生人才队伍建设。进一步研究待遇保障、健全培养路径、拓展激励机制和职业晋升发展空间等举措，让乡村医生真正感受职业发展的前景。通过落实乡村医疗卫生机构用人自主权和人才引进政策，为人员引进创造条件。推进“县聘乡用”“乡聘村用”制度的完善与落实，确保人才留在当地用在当地。实施乡村医疗卫生技术人员素质提升工程，切实提高乡村卫生技术人员服务水平。

全面部署老年人医疗服务和健康管理服务，加强农村老年人慢病防治与管理能力。提升乡医、村医的慢病管理能力和老年多病并存的风险评估能力。建立健康评估—慢病管理体系，由乡村医疗卫生机构做好慢病、失智失能患者的健康跟踪管理，定期进行风险评估、健康指导，提高农村老年人医疗服务的可及性和可持续性。

全国政协委员、民建湖北省委会副主委、华中科技大学教授韩民春：

## 优化乡村基层公共文化空间布局

各地建设百姓舞台、文化礼堂、乡村记忆馆、村史馆等基层公共文化空间，丰富了乡村文化活动，提升了人民群众幸福感。今年，农业农村部办公厅和中国文联办公厅印发了《“大地流彩——全国乡村文化振兴在行动”工作方案》进行具体部署。但实践中还存在两个方面问题：一是总体规划欠缺。体现在布点不优、定位不准。文化场馆呈现出新居民区多、老居民区少的特点，加之规划不科学、交通不便，影响了使用效率和体验。二是发展后劲不足。体现在运维投入不够、人才难留。基层公共文化空间建设资金多为专项债券，后续运营投入依靠地方政府财政补贴，资金缺口较大，文化人才流失严重，缺乏可持续性。

为此，建议：

注重顶层设计与资源配置相结合。首先，在充分调研基层群众文化需求基础上，制定科学合理的基础公共文化空间建设规划。统筹考虑各地区的人口分布、经济发展、文化资源等因素，合理确定公共文化空间的数量、类型、规模、功能，打造特色品牌，提升文化地标的知名度、影响力，提升归属感。其次，充分利用现有的公共文化空间资源，进行优化配置，避免重复建设。在规划阶段要运用运营前置思

全国政协委员、对外经济贸易大学保险学院副院长孙洁：

## 提升乡村服务基础设施 优化农村养老服务供给

第七次全国人口普查显示，2020年我国农村60周岁及以上老年人口规模达1.21亿，占农村总人口的23.81%，农村老年人的养老服务需求与日俱增。我国传统的农村养老方式主要是依靠家庭或者集体养老，而随着家庭人口结构的转变以及劳动人口从农村向城市的转移，农村养老方式亟待作出改变。

现阶段农村养老服务主要存在以下问题：一是人员配备与专业化培训不足。当前，农村养老服务往往局限于提供老年人基本生活照料，却忽视了老年人对身心健康的专业性和个性化服务需求，缺乏必要的灵活性和个性化。同时由于信息不对称，服务供需双方难以有效对接。二是服务设施与供给地域不均衡。乡村振兴战略优化了农村养老服务的整体框架，但偏远地区受限于经济发展水平和基础设施建设投入不足，养老服务的供给远远不能满足当地老年人的需求。三是失能老人的护理需求无法得到有效满足。在城镇化水平不断提高的背景下，大量青壮年劳动力进入城市，大量留守老人在失去生活自理能力后，难以得到有效照护。

为此，建议：

加强基础设施建设，开展适老化改造，缩小城乡养老服务差异。加强交通设施适老化建

设，重视规划设计和运营的关系，以项目的底层逻辑来推演项目的顶层设计，充分考虑项目未来的投资回报周期和可持续经营，实现“文旅文商学艺”融合发展。

注重财政投入保障与激活社会力量相结合。首先，确保财政专项资金投入力度，保证基层公共文化空间的正常运营和可持续发展。省级层面要出台相应政策，助强扶弱。对文化特色强、运营潜力大、辐射影响广的点位给予重点支持，引导支持相对落后的地方找准定位加快发展。其次，拓宽资金来源。鼓励和引导社会资本、经营主体、民间组织参与基层公共文化空间建设运营，运用好税收优惠、奖励补贴政策。激发社会力量投入基层公共文化事业的积极性、主动性。探索和创新基层公共文化空间的运营收入模式，通过开展赞助合作、开发文化产品等方式，增加基层公共文化空间的自身收入来源。第三，建立文化活动的用人机制。根据基层需要，专职与兼职相结合，定向培养和引进一批专业文化人才，培育文化领头人和管理人员，提升运营管理的专业化水平。完善基层文化空间运营人员的招聘、培训和考核体系，提高业务能力，建立、完善乡村公共文化从业人员的激励机制。

■ 部委回应

国家发展和改革委员会党组成员、副主任刘苏社：

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央坚持把基础设施建设的重点放到农村，持续改善农村生产生活条件，宜居宜业和美乡村建设加快推进，亿万农民的获得感、幸福感、安全感不断提升。国家发展改革委会同各相关部门，深入贯彻落实党中央、国务院决策部署，持续提升乡村基础设施和公共服务水平。

加强顶层设计和统筹谋划。编制实施《乡村振兴战略规划（2018—2022年）》《“十四五”推进农业农村现代化规划》及农村公路、供水、教育、医疗等专项规划，分行业分领域细化落实相关目标任务。推动出台《关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》，推进以县城为重要载体的新型城镇化建设，统筹城乡基础设施规划、建设、管护，分类有序推进村庄建设。研究编制全面推进乡村振兴规划，对未来一段时期乡村基础设施和公共服务等进行统筹部署。

加快补齐乡村基础设施短板。扎实开展“四好农村路”建设，大力推进农村供水工程建设，深入实施农村电网巩固提升工程，加强数字乡村建设，开展农村人居环境整治。到2023年底，全国农村公路总里程达到460万公里，农村自来水普及率达到90%，农村电网供电可靠率达到99.9%，农村宽带接入用户数超过1.9亿，农村卫生厕所普及率超过73%，农村生活垃圾进行收运处置的行政村比例稳定在90%以上。

持续提升乡村公共服务能力。增加农村普惠性教育资源供给，农村义务教育阶段本科以上学历专任教师比例超过76%。推进医疗卫生资源县域统筹，县乡村三级医疗卫生服务网络不断完善。健全农村养老服务体系，基本养老服务清单实现省级全覆盖。织密扎牢社会保障网，农村低收入人口和脱贫人口参加基本医疗保险比例稳定在99%以上。

建立健全保障机制。出台《关于深化农村公共基础设施管护体制改革的指导意见》，明晰管护责任，健全管护标准，努力提升管护水平。制定《乡村建设项目库建设指引（试行）》，强化乡村建设项目统筹管理，统筹新型城镇化与乡村振兴同乡村全面振兴有效衔接考核评估，对工作成效明显的地方给予激励支持。

下一步，国家发展改革委将坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，按照党中央、国务院决策部署，统筹推进新型城镇化和乡村全面振兴，一体推进城镇和村庄规划建设，持续加大投入力度，推动乡村基础设施提档升级和公共服务提标扩面，建立健全长效管护机制，确保农村公共基础设施长期发挥效益。

对有关问题的回应：

关于加大统筹力度，推进乡村建设补短板强弱项。一是加强政策统筹推进。统筹新型城镇化和乡村全面振兴，推进以县城为重要载体的新型城镇化建设，推动市政基础设施和公共服务向乡村延伸覆盖；有力有效推进乡村全面振兴，大力实施乡村建设行动，加快提高乡村基础设施和公共服务水平。二是分类有序推进村庄建设。聚焦未来将长久存续、人口集中的村庄，按照基本具备现代生活条件标准，建设生活污水和垃圾处理、村内道路等基础设施，建设宜居宜业和美乡村。

关于多措并举提升乡村物流服务能力和服务水平。一是强化乡村物流体系建设。统筹谋划城乡物流基础设施建设，推动县乡村三级物流服务体系构建，加快完善农村物流节点网络。二是支持物流设施设备更新改造。大力推进交通运输大规模设备更新行动，支持城乡物流设施提质增效和智能化改造等项目建设。三是强化专业技能培训。鼓励引导返乡创业就业人员投身乡村物流发展建设，支持地方组织开展实用性技能培训，提高乡村物流从业人员专业化水平。

关于适应学龄人口总量和结构变化趋势，优化乡村教育资源配置。一是优化义务教育资源配置。指导地方实施初、高中纵向集团化办学，加强九年一贯制学校内部配置灵活性，撤并空壳学校，办好必要的小规模学校。二是支持普通高中建设。实施教育强国基础设施建设工程，在人口流入地、教育薄弱县支持普通高中建设，让更多乡村孩子能在城镇就读高中。三是提高公共教育保障水平。细化完善基本公共教育服务与常住人口挂钩、与服务半径挂钩的制度安排，适时调整国家基本公共服务标准，进一步缩小城乡、区域、校际、群体差距。

关于加强系统谋划，统筹乡村基础设施和公共服务布局。一是加强区域协调联动。牵头实施区域重大战略，指导重点区域制定实施交通、供水等领域一体化发展专项规划，促进基础设施互联互通和公共服务共建共享，在更大范围内实现资源优化配置。二是推进城乡融合发展。实施新一轮农业转移人口市民化行动，一体推进城镇和村庄规划建设，推动城乡基本公共服务均等化。三是有序推进乡村建设。综合考虑城乡经济社会发展和人口流动趋势，因地制宜确定乡村建设的整体布局、阶段任务和推进时序，避免重复建设和过度超前建设。

浙江省嘉兴市政协党组书记、主席陈利众：

## 统筹乡村基础设施和公共服务布局 让城乡居民共享现代文明

2004年3月，时任浙江省委书记的习近平同志来嘉兴调研城乡统筹工作时指出，推进城乡一体化是个系统工程，要整合资源，完善布局。20年来，嘉兴矢志不渝沿着习近平总书记指引的方向和路径，把乡村基础设施和公共服务布局作为统筹城乡发展的大事来抓，重点突破、整体推进，乡村面貌发生精彩蝶变。以一体化规划引领布局，率先出台全国首个市域城乡一体化规划，构建形成覆盖每一户农户的交通、教育、医疗、就业等8大领域“15分钟公共服务圈”。以系统化改革优化布局，设计推出村镇建设、社会保障、户籍制度等10项联动改革，率先建立城乡居民养老保险制度、人均待遇水平全国领先。以多元化投入加速布局，深入实施“千万工程”，办成“城乡供水一体化”“农村文化礼堂全覆盖”等政府民生实事480多件，让农村居民过上“城里人”的生活。

当前，农村居民需求更加多样化多层次多方面。结合嘉兴实践，提三点建议：

注重区域协同，在更大范围内统筹布局。高度关注长三角等区域一体化发展加

速趋势，推动城市群中的高能级城市牵手周边城市，以毗邻区域为切入点，大力推行交通、环保、供水等重大基础设施统筹布局，深入推进教育、医疗、文化和基层治理等公共服务资源共建共享，实现区域间功能布局深度融合、公共服务优势互补。

注重城乡联动，在更深层次上统筹布局。更加重视城乡资源整合，完善“以城带乡”机制，持续推动城市优质资源向农村延伸覆盖，广泛推行教医共体、医共体等模式，积极推广名师名医下乡等做法，迭代复制强村富民改革经验，进一步增强农村内生动力，提升农村公共服务供给能力。

注重远近结合，更高效地统筹布局。立足当前、着眼长远，根据以县城为重要载体的城镇化、人口区域性流动及老龄化趋势，以县城、中心镇和有条件的中心村为重点，梯次布局基础设施和公共服务，不重复建设，不过度配置，并推广“云诊室”“安心养”等数实融合应用场景，让更多优质服务惠及农村居民。



7月12日，十四届全国政协第二十一双周协商座谈会在北京召开。图为双周协商座谈会会场。本报记者 姜贵东 摄