

乡村振兴战略下农村公共产品供给模式创新研究

李超文

华北水利水电大学 河南 郑州 450046

【摘要】：农村公共产品是指主要服务于农村地域和农业人口，具有非排他性或非竞争性，或两者兼具的产品与服务。与一般公共产品相比，农村公共产品具有其特殊性。在受益范围上，具有较强的地域性和社区性，往往与特定的乡村地理空间和社群关系紧密相连。随着乡村振兴战略的全面实施，农村公共产品供给作为乡村建设的关键支撑，其模式创新成为推动农业农村现代化、满足农民美好生活需要的重要路径。农村水电路气信等基础设施显著改善，义务教育、基本医疗、社会保障等基本公共服务水平稳步提升，农村人居环境整治取得显著成效，为乡村振兴奠定了初步基础。本文立足乡村振兴的时代背景，探讨了农村公共产品供给模式创新的方向与策略，为推动乡村全面振兴提供有益参考

【关键词】：乡村振兴；农村公共产品；供给模式；创新；协同治理

DOI:10.12417/2982-3846.25.04.003

引言

乡村振兴战略是新时代做好“三农”工作的总抓手，其目标是实现产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕。在这一宏大背景下，农村公共产品的有效供给，不仅是改善农村生产生活条件、缩小城乡发展差距的基础工程，更是激活乡村内生动力、促进乡村全面振兴的关键环节。本研究旨在通过对农村公共产品供给现状的审视与反思，结合乡村振兴战略的战略导向，系统探讨供给模式创新的理论逻辑、实践路径与制度保障，以期为提升农村公共产品供给效能、推动乡村全面振兴提供有益参考。

1 农村公共产品供给的理论内涵与现实审视

1.1 农村公共产品的核心内涵与基本特征

农村公共产品是指主要服务于农村地域和农业人口，具有非排他性或非竞争性，或两者兼具的产品与服务。与一般公共产品相比，农村公共产品具有其特殊性。首先，在受益范围上，具有较强的地域性和社区性，往往与特定的乡村地理空间和社群关系紧密相连。其次，在需求表达上，由于农民居住分散、组织化程度相对较低，需求信息传导机制容易不畅，导致供给与需求错位。再者，在供给成本上，由于农村地广人稀，基础设施建设和公共服务覆盖的单位成本较高，规模效应不易形成。最后，在内容构成上，既包括道路、水利、通讯等“硬”设施，也包括教育、医疗、文化、养老等“软”服务，以及乡村治理、生态保护等制度性公共品，构成了一个复杂多元的体系。

1.2 我国农村公共产品供给的历史演进与主要成就

回顾新中国成立以来农村公共产品供给的历程，大致经历了几个阶段：人民公社时期的集体统筹供给、改革开放后至税费改革前的“乡统筹、村提留”制度下的供给、农村税费改革后以财政转移支付为主的政府主导供给，以及当前在乡村振兴战略引领下探索多元协同供给的新阶段。尤其是党的十八大以来，国家持续加大“三农”投入，农村水电路气信等基础设施显著改善，义务教育、基本医疗、社会保障等基本公共服务水平稳步提升，农村人居环境整治取得显著成效，为乡村振兴奠定了初步基础。

1.3 当前农村公共产品供给面临的现实困境与深层矛盾

尽管成就显著，但当前农村公共产品供给仍面临一系列严峻挑战。其一，供给总量相对不足。与城市相比，农村人均享有的公共资源仍有较大差距，尤其是在高质量教育、医疗、文化服务等方面短板突出。其二，供给结构失衡。部分地区存在重“硬件”轻“软件”、重建设轻管护、重普惠轻特需的倾向，与农民多元化、个性化的需求匹配度不高。其三，供给效率有待提升。自上而下的决策机制有时导致项目脱离实际，资源使用分散，重复建设与资源浪费现象并存，供给的精准性和有效性不足。其四，供给可持续性面临考验。过分依赖上级财政转移支付，基层政府和村级组织自身供给能力薄弱，长效管护机制不健全，许多设施存在“有人建、没人管”的问题。其五，多元主体参与不足。市场力量、社会组织、农民自身在供给中的潜力尚未得到充分激发，政府“独角戏”的局面尚未根本改变。

2 乡村振兴战略对农村公共产品供给提出的新要求

2.1 产业兴旺要求强化生产性公共产品供给

产业兴旺是乡村振兴的重点。实现产业兴旺，不仅需要政策引导和市场驱动，更离不开高质量生产性公共产品的支撑。这包括完善的农田水利设施、高标准农田、农业科技推广与服务网络、农产品冷链物流体系、市场信息平台、农村电商基础设施、乡村创业创新服务平台等。创新的供给模式必须能够有效汇聚资源，为乡村产业发展提供坚实的物质技术基础和便捷高效的营商环境，降低农业生产成本和交易费用，提升农业竞争力和抗风险能力。

2.2 生态宜居要求突出环境治理与设施服务的绿色化、人性化

生态宜居是乡村振兴的关键。这要求农村公共产品供给更加注重环境保护和人居环境改善。供给内容需从传统的污染治理扩展到山水林田湖草沙系统保护与修复，从基础环卫设施建设延伸到乡村风貌整体提升、绿色建筑推广、清洁能源普及等。供给过程需贯彻绿色发展理念，注重资源节约和环境保护。同时，生活性公共服务设施（如供水、污水处理、厕所、养老托幼设施等）的供给需更加人性化、便利化，贴近农民实际生活需求，提升居住舒适度。

2.3 乡风文明要求文化服务与价值引领并重

乡风文明是乡村振兴的保障。这要求公共文化产品和服务供给不仅要“送下去”，更要“种下去”、“活起来”。需要创新供给模式，保护和活化利用乡村文化遗产，建设具有乡土特色的文化场馆和活动空间，支持农民自发开展健康向上的文化活动。供给内容需注重弘扬社会主义核心价值观，传承优秀乡土文化，培育文明乡风、良好家风、淳朴民风，抵制陈规陋习，为乡村社会注入积极向上的精神力量。

2.4 治理有效要求供给过程与乡村治理体系深度融合

治理有效是乡村振兴的基础。农村公共产品的供给过程本身就是乡村治理的重要实践场域。创新的供给模式应当成为促进治理有效的载体。这意味着供给决策要更加民主、透明，充分吸纳农民意见；供给实施要鼓励农民参与投工投劳、监督管理；供给成效评价要让农民有更多发言权。通过公共产品供给这一纽带，可以锻炼农民组织能力，规范村级事务运行，强化基层党组织的引领作用，构建自治、法治、德治相结合的乡村治理体系。

2.5 生活富裕要求基本公共服务均等化与品质化同步推进

生活富裕是乡村振兴的根本目的。其核心在于持续增进农民福祉。这要求农村公共产品供给不仅要推动城乡基本公共服务均等化，补齐民生短板，保障基本民生需求，还要顺应农民

对美好生活的期待，逐步推动公共服务从“有”向“优”升级。在教育、医疗、养老、社会保障等领域，需要探索提供更多元、更优质、更便捷的服务选项，让农民能够共享改革发展成果，切实提升生活质量。

3 农村公共产品供给模式创新的主要方向与实践探索

3.1 推动主体协同化：构建“政府主导、多元参与”的共建格局

创新供给模式，首先要打破政府单一供给的路径依赖，构建起政府、市场企业、社会组织、村集体和农民等多方力量共同参与的协同供给网络。政府角色应从“直接生产者”和“唯一供给者”向“规划者”、“引导者”、“购买者”、“监督者”转变，主要负责制定标准、规划布局、财政保障和监管评估。要通过政策激励、购买服务、PPP（政府与社会资本合作）模式、特许经营等方式，积极引导和规范国有企业、民营企业、社会资本进入农村公共产品领域，特别是在具有一定经营性的基础设施和公共服务项目中发挥重要作用。大力培育和发展涉农社会组织、志愿服务团体、专业合作社等，鼓励其承接社区服务、环境治理、文化传承等公益项目。核心是要强化村集体组织和农民的主体地位，通过“一事一议”、以工代赈、村民自建等方式，激发其参与供给的内生动力，实现“我的家园我建设、我管理”。

3.2 促进资源整合化：探索“平台统筹、跨界融合”的优化路径

针对当前供给资源分散、交叉重复的问题，创新模式需着力于资源的整合与优化配置。在县域层面，可以探索建立农村公共资源统筹平台或乡村振兴投资运营平台，整合涉农资金、项目、土地、数据等各类资源，进行统一规划、打包投放、集中实施，提高资源使用整体效益。推动公共产品供给与乡村产业发展、乡村旅游、数字乡村建设等跨界融合。例如，将乡村道路建设与旅游线路开发结合，将文化活动中心与电商服务站、村史馆等功能复合，实现“一个场所、多种功能”，提升设施的综合利用率。鼓励相邻村庄打破行政界限，在供水、污水处理、垃圾清运、医疗卫生服务等领域探索区域共建共享、联管联护，实现规模效应。

3.3 赋能技术数字化：打造“智慧互联、精准高效”的供给新形态

数字技术的快速发展为农村公共产品供给模式创新提供了强大引擎。应大力推进数字乡村建设，以信息网络设施为基础，以数据资源为核心，赋能供给全过程。利用物联网、大数据、人工智能等技术，可以对农村基础设施（如水利设施、桥

梁道路)进行智能监测和预警性维护。通过移动互联网、线上平台,可以更便捷地收集和分析农民需求,实现“订单式”、“菜单式”的精准供给。大力发展“互联网+教育”、“互联网+医疗”,推动优质教育资源、医疗资源向乡村延伸覆盖,缓解人才短缺困境。建立农村公共产品信息化管理平台,实现项目申报、审批、建设、管护、评价的全流程在线管理和透明化监督,提升管理效能。

3.4 实现机制长效化:健全“建管并重、可持续运营”的制度保障

确保农村公共产品“建得好、用得住、长受益”,必须从机制上解决可持续性问题。要改变“重建设、轻管护”的倾向,在项目规划设计阶段就同步考虑后期运营管护的方案、资金和责任人。建立健全分类管护机制:对非经营性设施,明确县乡政府、村集体的管护责任,可通过设置公益岗位、委托专业机构等方式落实;对准经营性设施,探索使用者付费、政府适当补贴、市场化运营相结合的模式。创新资金筹措机制,在保障财政投入稳定增长的同时,积极拓展资金来源,如设立乡村公益基金、吸引社会捐赠、探索生态产品价值实现机制反哺公共服务等。完善农民参与和监督机制,保障其在项目选择、质量监督、效果评价中的知情权、参与权、表达权和监督权,使公共产品真正符合农民需要。

4 推进农村公共产品供给模式创新的对策建议与保障措施

首先,国家层面应加强系统谋划,将农村公共产品供给模式创新纳入乡村振兴战略实施的整体布局中。研究制定鼓励和引导社会资本、社会组织参与农村公共产品供给的专项指导意见或法律法规,明确各方的权利、责任和利益边界。优化财政支农支出结构,更多采用以奖代补、先建后补、政府购买服务

等市场化方式引导资源投入。完善金融服务政策,鼓励开发性、政策性金融机构创新信贷产品,支持农村公共基础设施建设运营。

其次,乡镇政府和村级组织是农村公共产品供给的“最后一公里”执行者和重要参与者。必须着力提升其组织动员能力、资源整合能力和服务管理能力。加强对基层干部的培训,转变其观念和工作方法。深化农村集体产权制度改革,发展壮大新型农村集体经济,增强村集体通过自我积累提供社区内公共产品和服务的能力。大力培育新型职业农民和农村各类人才,提高农民的组织化程度和协商议事能力,使其成为公共产品供给的积极参与者、建设者和受益者。

最后,我国地域辽阔,各地乡村情况千差万别,供给模式创新不可能一刀切。应鼓励各地在遵循基本规律和原则的前提下,结合本地资源禀赋、经济发展水平、社会文化特点进行大胆探索和多样化实践。及时总结提炼各地在政府与社会资本合作、村民自建自管、数字化赋能、资源跨界整合等方面的成功经验和有效做法,通过案例集、现场会、培训交流等多种形式进行宣传推广,发挥典型示范的引领带动作用,形成相互学习、竞相创新的良好氛围。

5 结语

乡村振兴战略的实施为农村发展带来了历史性机遇,也对农村公共产品供给提出了前所未有的更高要求。面对传统供给模式的诸多困境,创新已成为必然选择和紧迫任务。展望未来,随着乡村振兴战略的深入推进和相关领域改革的持续深化,一个更加公平、更有效率、更可持续、更具活力的农村公共产品供给体系必将逐步建立起来,不仅能为广大农民创造更加美好的生活,也将为夯实农业农村现代化基础、实现中华民族的伟大复兴提供坚实支撑。

参考文献:

- [1] 郭瑶.农村集体经济组织供给集体公共产品职能的法律表达及实现[J].福建农林大学学报(哲学社会科学版),2025,28(02):101-112.
- [2] 徐婷,武星月,杨华艳,等.农村公共产品供应问题及现状分析——以贵州省农村为例[J].农业产业化,2025,(02):126-129.
- [3] 兰勇.中国农村公共产品供给存在的问题及优化策略[J].农村经济与科技,2025,36(01):193-195+217.
- [4] 杨青贵,郭瑶.农村集体经济组织供给集体公共产品的再分配功能及其实现进路[J].农业经济问题,2024,(12):51-61.
- [5] 曲延春.农业强国目标下的农村公共产品供给:作用机理与困境突破[J].理论学刊,2024,(06):132-140.