

# 我国乡村公共服务治理现代化战略研究

马晨<sup>1,2</sup>, 李瑾<sup>1,2</sup>, 赵春江<sup>1,2</sup>, 张骞<sup>1,2</sup>, 孙宁<sup>1,2</sup>, 宋太春<sup>1,2</sup>, 冯献<sup>1,2</sup>, 曹冰雪<sup>1,2</sup>

(1. 北京市农林科学院信息技术研究中心, 北京 100097; 2. 国家农业信息化工程技术研究中心, 北京 100097)

**摘要:** 乡村公共服务治理现代化作为我国乡村治理的重要内容, 是补齐农村基本公共服务短板、提高公共服务质量的需要, 也是保障和改善民生、实现乡村振兴的重要基础。本文基于我国 22 个省份乡村公共服务治理情况的调研, 梳理了乡村公共服务治理的历史演进与制度变迁, 剖析了乡村公共服务治理现代化面临的主要问题, 提出了面向 2050 年的乡村公共服务治理现代化的战略目标、发展路线图和重点任务。研究发现, 当前乡村公共服务治理在公共教育、医疗卫生、社会保障、就业培训、公共文化体育服务等方面仍存在问题, 亟需深入推进乡村公共服务治理现代化; 后续的重点任务为: 构建城乡协同的基础设施体系, 促进乡村教育治理现代化, 改善乡村文体基础设施建设, 优化乡村公共卫生服务体系, 提升乡村社会保障体系。为了巩固脱贫攻坚成果、切实提升乡村公共服务治理的现代化水平, 应明确乡村公共服务重点治理对象与供给清单, 加快推进乡村公共服务治理的智能化、数字化建设, 推进乡村公共服务治理多元主体协同共治。

**关键词:** 公共服务治理; 农村现代化; 乡村治理; 多元共治; 协同发展

**中图分类号:** S-1   **文献标识码:** A

## Modernization of Public Service Governance in Rural Areas of China

Ma Chen<sup>1,2</sup>, Li Jin<sup>1,2</sup>, Zhao Chunjiang<sup>1,2</sup>, Zhang Qian<sup>1,2</sup>, Sun Ning<sup>1,2</sup>,  
Song Taichun<sup>1,2</sup>, Feng Xian<sup>1,2</sup>, Cao Bingxue<sup>1,2</sup>

(1. Research Center of Information Technology, Beijing Academy of Agriculture and Forestry Sciences, Beijing 100097, China;

2. National Engineering Research Center for Information Technology in Agriculture, Beijing 100097, China)

**Abstract:** The modernization of public service governance in rural areas is a crucial component for rural governance in China; it promotes the quality of public services and provides a foundation for improving people's livelihood and realizing rural revitalization. Based on an investigation regarding rural public service governance in 22 provinces (cities and autonomous regions) in China, we summarize the historical evolution and institutional changes of the public service governance in rural areas, analyze the major challenges faced during the modernization of rural public service governance in China, and propose the strategic objectives, development roadmap, and key tasks for 2050. Multiple problems remain in terms of public education, health care, social security, employment training, and public cultural and sports services. Therefore, the key tasks in the future include: (1) building a coordinated infrastructure system between urban and rural areas, (2) modernizing the governance of rural education, (3) improving rural cultural and sports infrastructure, (4) optimizing the public health service system, and (5) improving the social security system in rural areas.

**收稿日期:** 2021-12-27; **修回日期:** 2022-02-21

**通讯作者:** 李瑾, 北京农业信息技术研究中心研究员, 研究方向为农业农村信息化; E-mail: lij@nercita.org.cn

**资助项目:** 中国工程院咨询项目“乡村治理现代化发展战略研究”(2019-ZD-35)

**本刊网址:** www.engineering.org.cn/ch/journal/sscae

To further modernize rural public service governance in China, we suggest that the key governance objects and the supply list of rural public services should be clarified, the intelligent and digital transformation of governance should be accelerated, and collaborative governance by multiple subjects should be encouraged.

**Keywords:** public service governance; rural modernization; rural governance; co-governance; coordinated development

## 一、前言

随着我国城镇化的不断推进与农村综合改革的逐步深入,乡村治理发生了深刻变化。在全球现代化治理的浪潮下,提升乡村公共服务现代化水平成为我国乡村治理的重要环节之一。发达国家和地区在乡村公共服务治理方面的起步较早,取得了显著成效。美国先后颁布实施了“美国乡村发展战略计划:1997—2002年”“乡村社区促进计划(RCAP)”“联邦医疗信息化战略规划(2011—2015年)”“美国国家创新战略”等,采取发放贷款、给予补助金等措施来加强基本公共服务建设,提高信息技术对农村公共服务的支持水平。欧盟2002年提出了“发展宽带网计划”并设立宽带能力办公室,提供有关宽带发展建议,助力农村地区的宽带设施建设。日本2001年起相继制定了“e-Japan战略”“u-Japan战略”“i-Japan战略2015”“社会5.0战略”等,加快建设网络基础设施,促进电子政府及电子自治体建设,推动社会公共服务治理深化发展。我国高度重视乡村公共服务建设,2003年以来出台了一系列政策来促进乡村公共服务能力供给,如十九大报告中对乡村振兴战略作出重大部署,要求以加快推进农业农村现代化为目标,推进乡村公共服务治理体系的建设现代化;《关于加强和改进乡村治理的指导意见》(2019年)提出了乡村公共服务治理现代化的顶层设计,具体部署了乡镇农村服务中心建设工作,为乡村义务教育、医疗卫生、社会保险、劳动就业、文化体育等基本公共服务提供了发展指导。

构建完善的现代化乡村公共服务供给体系,补齐农村基本公共服务短板,提高公共服务质量,既是保障和改善民生的基本要求,也是实现乡村治理现代化的重要内容之一。学者已就乡村治理现代化的概念内涵[1,2]、作用机制[3,4]、实践困境[5,6]以及乡村公共服务的基本制度[7,8]、供需关系[9,10]、治理模式[11,12]等进行了深入探讨。

但整体上乡村治理现代化的思考较多,乡村公共服务治理现代化的研究较少;在教育、医疗、文化等乡村公共服务某一方面的研究较多,综合性开展乡村公共服务的现状、需求与发展路径研究较少。为此,本文所研究的乡村公共服务治理现代化将聚焦公共教育、医疗卫生、社会保障、就业培训、公共文化五大领域,以基层政府、农村居民、乡村精英、社会组织、企业组织为主要治理主体,以标准化、精细化、信息化、均等化、法治化、包容性为主要治理方式;旨在通过组织现代化、制度现代化、手段现代化、理念现代化等路径,创新乡村公共服务治理模式,全面提升乡村公共服务保障水平。同时在梳理乡村公共服务治理历史演进与制度变迁的基础上,结合实际考察与问卷调研数据,力求剖析乡村公共服务治理现代化发展的现状与需求,提出推进乡村公共服务治理现代化的发展目标和重点任务,以期对相关学术研究和管理决策提供基础参考。

## 二、我国推进乡村公共服务治理现代化面临的主要问题

伴随着农村社会经济政策及社会经济发展水平的变化,我国农村公共服务治理可以划分为集体供给(1949—1977年),基层政府推进(1978—1991年),公共服务体系建立(1992—2005年),公共服务制度建立(2006—2016年),公共服务标准化、均等化建设(2017年以来)等发展阶段。我国乡村公共服务治理呈现由低覆盖、低成本、低水平的国家统一集体供给逐步向全覆盖、可及化、均等化的国家基本公共服务治理转变,治理主体由严重依赖政府逐步转向政府、村民、社会组织等多元主体共治;治理内容由教育、养老、医疗等基本领域需求向文化、社会保障等更高层次领域拓展;治理手段由传统人为管理向“人民+党政+法制+科技”的现代化治理方式转变;服务体系由城乡分割、城乡不均向统一、均

等化、标准化的公共服务体系转变。2020年，本研究团队对全国22个省（市、自治区）的乡村公共服务治理情况进行了问卷调研与实地考察；根据1160份回收问卷进行的分析及测算表明，我国乡村公共服务治理现代化的整体实现程度仅为50.96%，各地差异显著，如上海市的公共服务治理现代化实现程度是西藏自治区的2.5倍，东部地区（63.05%）高于中部地区（45.84%）、西部地区（49.42%）。当前，我国乡村公共服务治理聚焦于公共教育、医疗卫生、社会保障、就业培训、

公共文化五大领域，辨别出来的问题见表1。

### （一）城乡公共教育资源分布不均

目前，我国城乡之间在师资力量、教学设施、教学内容与手段等方面的教育资源存在明显差距。一是城乡师资力量储备悬殊，在被调研区域内，农村地区本科以上学历的教师占比较城市约低15.17个百分点，农村小学专任教师中尚有11%仍是高中及以下学历，农村地区的英语、音乐等专职教师数量严重不足。二是农村教学设施建设有待提升，农村地

表1 乡村公共服务治理存在的主要问题

| 细分领域       | 存在的治理问题                  | 问卷调查结果/% |
|------------|--------------------------|----------|
| 乡村公共教育服务治理 | 师资力量薄弱，英语、音乐等专职教师严重不足    | 60.61    |
|            | 与城市教育水平相差太大              | 45.45    |
|            | 学生学到的知识面窄                | 36.36    |
|            | 农村教育经费短缺                 | 33.33    |
|            | 教育教学设施缺乏、落后              | 27.27    |
|            | 教学手段落后                   | 12.12    |
|            | 没有问题                     | 12.12    |
| 乡村公共医疗服务治理 | 医疗器械等设施设备陈旧              | 38.50    |
|            | 医疗费用太高，看病贵               | 48.10    |
|            | 医生水平太差                   | 29.00    |
|            | 服务态度太差                   | 19.00    |
|            | 离家太远，看病难                 | 19.50    |
|            | 药物缺乏                     | 15.60    |
| 乡村社会保障服务治理 | 不清楚                      | 16.10    |
|            | 没有老人活动场所，精神生活缺乏          | 55.60    |
|            | 养老金未及时发放                 | 14.90    |
|            | 没有养老金                    | 16.00    |
|            | 没有养老院                    | 27.00    |
| 乡村就业培训服务治理 | 养老金发放金额太少，不足以承担重病医疗等大额支出 | 55.10    |
|            | 提供的工作机会少                 | 44.70    |
|            | 服务内容太少                   | 30.00    |
|            | 培训针对性不强                  | 39.50    |
|            | 服务态度不好                   | 15.31    |
|            | 老百姓不了解                   | 48.20    |
|            | 参加培训不方便                  | 24.30    |
| 其他         | 3.10                     |          |
| 乡村公共文化服务治理 | 提供的服务内容太少                | 57.04    |
|            | 文化服务场所和设施缺乏              | 51.93    |
|            | 服务人员不足                   | 34.26    |
|            | 获取服务不方便                  | 30.62    |
|            | 其他                       | 2.74     |

区小学的图书拥有量、计算机拥有量、运动场地面积均远低于城市。三是农村教学内容与教学手段普遍滞后，农村地区存在授课方式单一、教学手段落后等情况，缺乏对学生素质能力、个性发展、兴趣拓展等方面的关注，不利于学生素质的全面发展。因此，需要进一步加大农村中小学教育基础设施、以优质教师为代表的人力资源投入力度，均衡义务教育资源配置，多渠道扩充普惠性学前教育资源，着力补齐落后地区在素质教育、职业教育、高等教育上的短板；推进第五代移动通信技术（5G）与乡村教育的深度融合，推广远程在线课堂、人工智能课堂等线上授课方式，以农村与城市优质教育资源共享等形式提高农村基本公共教育质量。

### （二）农村医疗卫生服务供给不足

我国在城乡医疗资源配置、农村医疗服务水平与优质服务获取手段方面仍然存在较大差距，影响着医疗卫生服务供给的公平与效率。一是城乡医疗卫生资源配置不均衡。截至 2020 年，我国农村每千人的医疗卫生机构床位数为 4.56 张，每千人的医疗卫生技术人员数、执业（助理）医师数、注册护士数分别为 4.63 人、1.82 人、1.8 人，均为城市的 50% 左右 [13]。二是农村居民医疗卫生服务水平相对较差，“看病难”问题依然存在。根据调研数据，认为农村医疗卫生服务费用高的占比为 48.1%、医疗器械等设施设备陈旧的占比为 38.5%、医生水平差的占比为 29%。三是通过信息化手段获取优质服务的能力尚显不足。调查数据显示，绝大部分村民（81.3%）仍然选择去医院现场挂号，仅有 26.6% 的村民选择用手机应用程序、微信公众号预约挂号，19.7% 的村民通过网站预约挂号；乡镇医院实行网络预约就诊的比例仅为 27.3%，开展远程医疗的比例仅为 15.2%。因此，需要深化医疗改革，优化医疗卫生资源配置，加大农村地区医疗卫生投入，扩大乡镇卫生院、农村卫生室布点以及农村卫生人员配置，持续提升农村医疗卫生机构服务能力；加强推广信息化医疗服务手段，提高网上预约就诊等服务在农村居民中的普及率；提高农村医疗信息和档案的电子化、数据化水平，推动医疗云、移动医疗应用程序等的研发应用，为发展农村远程医疗、提高服务可及性提供基础支撑。

### （三）农村社会保险制度尚不完备

当前，农村社会保险服务在农民工保险、村民医疗、养老保险等方面还存在一定的制度供给不足。一是农村养老保险服务范围有待扩大。在农村剩余劳动力转移的背景下，我国农村家庭规模缩小、空巢家庭比例上升、劳动力老龄化等问题逐渐显现，建立完善的农村养老保险体系已迫在眉睫。调研数据显示，目前仍有 34% 的村民尚未参加城乡基本养老保险，农村养老保险的提升空间还很大。二是农村医疗保险保障水平相对较低。仍有部分村民尚未参加城乡基本医疗保险，农村老年群体常见的心脑血管疾病等慢性病治疗以及部分进口药、医疗器械尚未纳入医疗保险报销范围，农村“因病致贫”“因病返贫”现象较为突出。三是农民工社会保险还存在制度缺陷。农民工工伤保险严重不足，医疗保险基本处于缺失状态，失业保险受到诸多限制；社保缴费要求过于严格，而农民工经常更换工作行业与地点，很难将个人社保进行转移。因此，需要完善农村居民养老、医疗保险制度以及农民工社会保险体系，探索建立差异化的社保征缴制度、社会保险关系转移接续政策，拓宽农村保险制度的覆盖面；建设全国统一协同的社会保险系统平台，加强系统的异地结算效率、“一站式”结算服务等，为实现城乡间、地区间一体化社会保险提供平台支持。

### （四）农村劳动就业服务体系缺乏

我国农村劳动就业服务体系在服务水平、培训内容、校企合作等方面仍存在突出问题。一是劳动就业培训机构服务水平有待提高。现有农村劳动就业培训机构普遍存在职能模糊不清、资金保障缺乏、基础设施不完善、高水平师资队伍缺乏、教师知识结构老化等现象，制约了新型职业农民与普通农民培育工作的深入。二是就业培训内容有待创新。调查数据显示，有 30% 的村民反映就业培训服务的内容太少，有 39.5% 的村民反映培训的针对性不强，表明培训内容难以满足农村居民不断增长的劳动就业需求。三是校企合作需要进一步扩展。农村劳动就业培训与企业等用人单位合作脱节，缺乏实践操作训练且能够提供的就业机会有限。因此，需要瞄准农村劳动就业市场需求，在扩大劳动力就业培训范围的基础上，提升农民职业技能培训

的针对性，实现按需培训；革新农村劳动就业服务模式，将农民职业培训与职业推荐相结合，与制造业等大量用工企业密切合作，提升实践操作能力并拓宽就业渠道。

### （五）农村文化体育服务较为匮乏

尽管近年来国家财政加大了对农村公共文化体育的投入力度，但农村公共文化体育在基础设施建设、人才队伍建设、服务内容匹配、传统文化挖掘等方面仍面临诸多问题。一是农村公共文化体育基础设施建设与利用不足。调查数据显示，51.93%的村民认为，当地缺乏公共文化服务设施与场所，已建成的农家书屋、文化活动广场、活动室等设施利用率不到50%。二是农村文体服务人员队伍缺乏。农村普遍存在文体专业人员不足的问题，如2019年全国共有农村文化站33530个，每个农村文化站平均拥有专业技术人员不足1人（单个城市文化馆平均拥有专业技术人员12人）<sup>[14]</sup>。三是农村文体服务内容供需不匹配。农村文化体育设施产品较为单一，文化体育服务内容偏少，村民参与文体活动的积极性不高。四是传统文化资源挖掘与传承能力有待提升。我国乡土文化资源系统性的顶层设计缺失，农村特色文化传承保护力度有待加强，而农村特色文化资源有较大的挖掘潜力和市场空间。调查数据显示，18.44%村民认为本村的传统美德、文化资源没有得到传承与发展。整体来看，应继续在农村地区增设体育健身设施与文化活动场所，合理拓展数字图书馆、博物馆等文化服务设施，缓解农村文化体育设施不足的问题；以市场化方式吸引社会力量参与建设，增加农村文化体育服务供给；采取多种方式鼓励和引导农民参与，满足农村居民日益增长的文化需求；深挖乡村优秀文化资源，推进乡村优秀文化资源的数字化工程，发挥凝聚人心、淳化民风的重要作用。

## 三、我国乡村公共服务治理现代化的发展目标与路线图

### （一）发展目标

合理补齐农村公共服务短板、加快实现城乡基本公共服务均等化，既是实现巩固拓展脱贫攻坚成

果同乡村振兴有效衔接的重要内容，也是实现乡村有效治理的基础保障。未来在全面推进乡村振兴进程中，乡村公共服务治理现代化应围绕国家“高质量发展”“高品质民生”战略目标要求，以高效能治理为主要形式，以满足农村居民普惠性、基础性、兜底性公共服务基本需求为底线，以大数据、人工智能、超级计算等前沿技术为支撑，以标准引领、普遍均等、城乡统筹、社会共治为目标；从产品供给、技术供给、制度供给等多个层面着手，推动乡村公共服务从“有”向“优”、从“少”向“多”转变，促使城乡公共服务由二元供给逐渐向一体化、均等化迈进，最终全方位提升乡村公共服务治理能力现代化水平，让农民群体的获得感、幸福感、安全感更加充实、更有保障、更可持续。

至2025年，乡村公共服务治理现代化取得明显成效，乡村公共服务治理的制度框架、体制机制、标准体系基本建成；至2035年，基本实现乡村公共服务治理现代化，形成城乡融合、普惠共享、数字化支撑的乡村公共服务治理格局；至2050年，全面实现乡村公共服务治理现代化，极大改善农村居民获得感、幸福感、安全感。

### （二）发展路线图

我国乡村公共服务治理现代化发展路线图如图1所示。

#### 1. 第一阶段（至2025年）

以媒体融合为切入点，推进乡村智慧广播电视服务体系建设，加快农村广播电视业与大数据、5G、4K/8K超高清、人工智能、虚拟现实等信息技术的深度融合。重点突破乡村智慧教育培训关键技术，为乡村公共教育资源平台建设提供多媒体融合支撑；积极攻关大数据融汇治理、大数据深度学习、大数据分析等关键核心技术，构建乡村公共服务大数据库、便携式智能监测和服务终端，提高城市优质公共服务资源下沉、共享和服务能力；集成开发城乡一体的公共服务资源共享服务平台，促进城乡公共服务资源的共建共享。

#### 2. 第二阶段（至2035年）

以推动乡村公共服务治理智能化、数字化转型为切入点，重点攻克乡村居民医养健康服务、乡村公共数字文化服务、乡村智慧司法服务等关

键技术，研发精准匹配预测模型与便携式服务智能监测终端，形成公共数字服务技术标准与规范；构建健康乡村空间地理大数据平台，推动宜居宜业乡村社区建设、乡村重点人群健康管理监测，加速公共服务网络化发展；研发公共服务智能机器人，促进农业机器人标准化、产业化发展，提供方便、安全、个性化的服务。

### 3. 第三阶段（至 2050 年）

以实现乡村公共服务治理智慧化为切入点，全面建成以信息化科技为支撑，“标准引领、普遍均等、城乡统筹、社会共治”的乡村公共服务治理体系。重点发展乡村便民服务能力提升关键技术，推广应用乡村公共服务领域人机互动服务，保障乡村公共服务治理的高效可控；研发基于分布式资源共享和服务协同的科技服务平台、乡村公共服务可信管理系统，充分实现多领域、多主体、多场景的个性化服务。

## 四、推进乡村公共服务治理现代化的重点任务

### （一）补齐乡村基础设施短板，构建城乡协同的基础设施体系

一是加强乡村基础设施建设的科学规划与布局。把握乡村振兴战略实施机遇期和“十四五”规划建设基础设施提升关键期，继续将公共基础设施建设的重心放在农村地区，合理加大投入力度。以乡村建设行动为契机，因地制宜、统筹规划城乡的道路、供水、供电、信息、广播电视、防洪、垃圾、污水等基础设施建设，促进城乡基础设施的融合布局与互联互通。二是推进乡村新型基础设施建设。提升农村地区宽带网络和第四代移动通信网络覆盖度，推进农村电网改造升级和信息进村入户工程建设，逐步探索开展 5G 网络建设，不断提升乡村基础设施的数字化和信息化水平。建设县域乡村治理大数据中心，完善乡

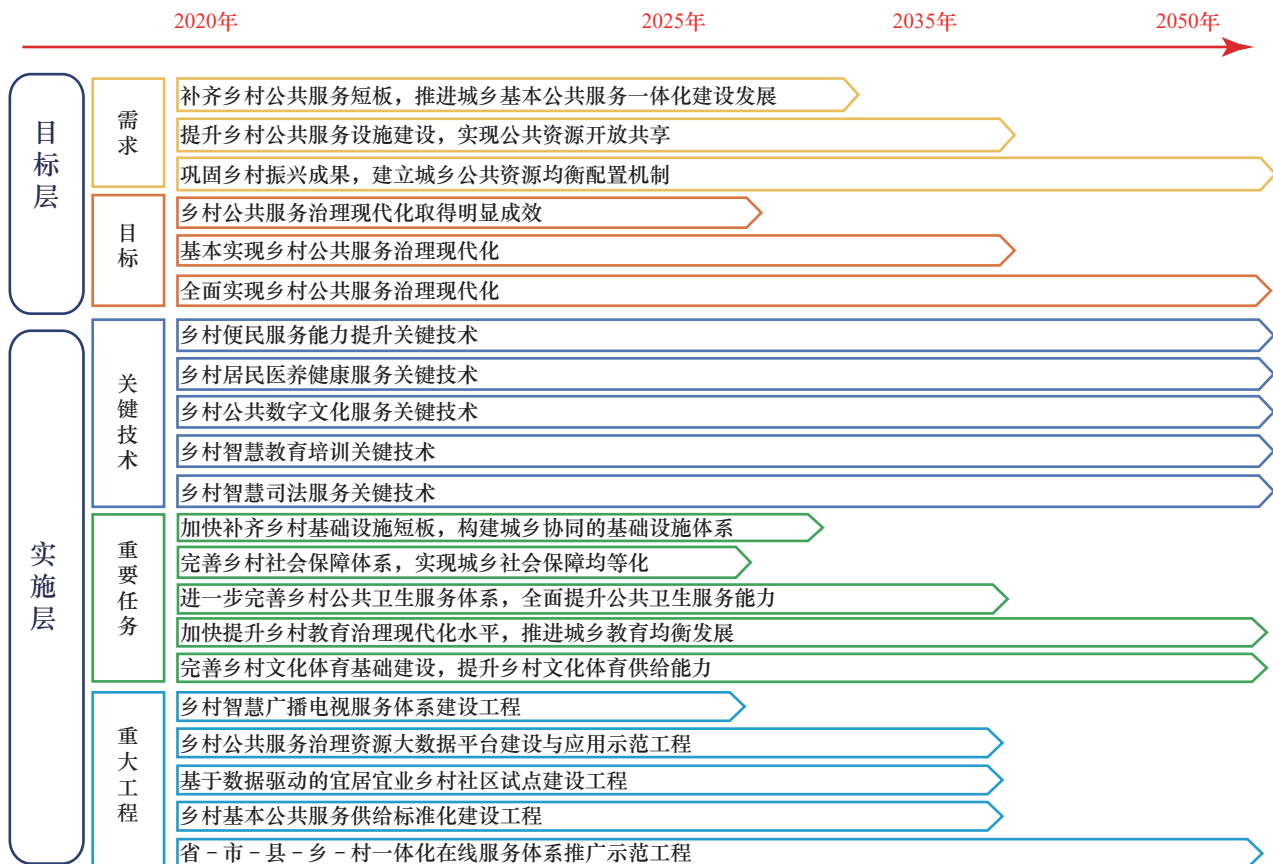


图 1 乡村公共服务治理现代化发展路线图

村公共服务领域的数据共享机制，推动乡村公共治理重心由“自上而下”的政务服务管理向多主体协同的公共服务治理转移。三是补齐乡村的交通、水利、能源等基础设施短板。有序提升规模较大自然村内的道路硬化率，改善城乡道路互联互通水平，构建与城市群、都市圈接轨的高速交通路网，释放乡镇综合开发、综合管廊、多功能基建的存量空间；积极实施乡村水利基础设施建设，推行农村供水保障工程，在具备条件的地区实行城乡供水一体化；提升农村清洁能源建设水平，推进燃气下乡并加强煤炭清洁化利用。

### （二）提升乡村教育治理现代化水平，推进城乡教育均衡发展

一是坚持城乡统筹，加快城乡公共教育的标准统一和制度并轨。实施县域内城乡义务教育一体化改革发展，统筹城乡教育资源配置，逐步建立全民覆盖、普惠共享、城乡一体的教育基本公共服务体系。结合各地自然地理和人文地理基础，合理布局乡镇寄宿制学校、乡村小规模学校，改善乡村办学条件，多措并举打造高素质乡村教师队伍，筑牢乡村教育发展支撑基础。二是推动乡村职业教育、成人教育、网络教育的发展。持续完善全国教育信息化基础设施，将数字技术和信息化技术嵌入到农民职业教育、成人教育，发挥网络教育优势；以乡村发展的实际需要为出发点，调整办学模式和专业设置，面向农民就业与创业需求，突出针对性和前沿性；深化校企合作、推动产业融合，发挥职业教育、成人教育的专业性及导向性优势，聚焦新产业、新态势和新模式，针对性开展定向培训、定岗培训、专项技能培训，培育数字化和信息化方面的技术型农村人才。三是深化农村教育治理体系改革。加大农村义务教育资金投入和支持力度，建立合理的教育财政体制和教育财政转移支付制度；形成农村教育高质量发展师资能力建设支持体系，注重教师素质培养，保障农村教师培训经费；深化义务教育治理结构改革，完善乡村义务教育发展的评估标准和机制，在全国范围推行乡村小规模办学管理模式，实现农村教育资源高效、公平配置，全面提高乡村教育治理能力。

### （三）完善乡村文体基础设施建设，提升乡村文化体育供给能力

一是完善乡村基本文化体育设施建设。统筹推进城乡公共文化体育设施建设，继续开展农村文化广场、农村娱乐体育设施等基本文化体育基础设施建设，重视广播电视传媒、县级融媒体中心在推动乡村公共文化体育发展方面的重要作用；以县为单位、以村为中心，积极推动图书馆、文化馆的总分馆制建设，实现公共文化资源的县域联动共享，提升公共文化服务效能。二是加强乡村公共数字文化体育服务建设。搭建“一站式”公共文化体育数字服务平台，完善农村基本公共文化体育服务体系，推进公共数字文化体育服务“进村入户”；面向农民群体，基于数字化平台开展云上展览、云端课堂、在线体验等线上文化活动，提高数字公共文化资源供给能力，构建乡村公共文化服务数字化新模式。三是拓展乡村文化体育服务内涵，增加有效供给。建立以需求为导向的乡村公共文化体育治理机制，畅通农民对乡村文化体育需求的表达渠道，精准实施公共文化体育产品和设施的供给；利用农村文化体育资源（如祠堂、戏台等公共空间），结合不同地域农村文化特点，借助本土非遗技艺开展公共文化体育活动，促进农村公共文化体育服务更加贴近农民需求。四是加强乡村文化体育人才队伍建设。推动文化体育管理、业务两个层面的队伍构建，形成高素质的乡村公共文化体育服务队伍，建立相应的人才培养和保障激励机制；吸引更多高校毕业生加入基层公共文化体育服务队伍，加强基层文化队伍培训，挖掘本土文化体育人才，加大相关人才的培育和政策资金扶持力度，培养根植于乡村的文艺社团、文化体育志愿者、非遗传承人等。

### （四）完善乡村公共卫生服务体系，提升乡村公共卫生服务能力

一是缩小城乡医疗卫生服务差距，实现基本公共卫生服务的均等化。以需求为导向，加快优质医疗资源扩容和区域均衡布局，引导城市优质医疗卫生资源向农村流动，增加农村医疗卫生公共服务供给；科学评估公立医院建设和管理绩效，推进药品及医疗耗材的集中采购改革，加强县域紧密型医疗共同体建设，构建分级诊疗、合理诊治、有序就医

的新秩序体系，促进城乡医疗服务项目和相关标准的有效衔接；制定农村医养结合发展的中长期规划，完善医养结合相关服务规范和管理标准，加强信息化管理，推行智慧医养。二是加强乡村医疗卫生人才队伍建设。适度扩充乡村医疗卫生人才规模，适当放宽艰苦边远地区县级及地区基层医疗卫生机构的招聘条件；加强乡村全科医生的培养工作，深入开展全科医生特岗计划、农村地区定向医学生培养，推动乡村医生向执业（助理）医师转变，采取城市高层次医护人才派驻、巡诊等方式加强城乡之间的医疗经验交流；完善乡村基层卫生健康人才激励机制，优化乡镇医疗卫生机构岗位设置，落实职称晋升和倾斜政策，让高水平人才进得来、留得住。三是推动“互联网+”医疗的广泛应用。在农村地区推广“互联网+”医疗服务，建立乡村网络医疗服务管理和考核标准，充分发挥互联网、大数据、供应链等技术在社会资源配置中的优化与集成作用；在农村地区规范引入互联网医疗企业，搭建远程医疗信息系统，开展远程会诊、影像诊断等诊疗服务，支持实现农村地区高质量就医；向基层医护人员提供远程培训，为推行分级诊疗提供数据支撑，促进优质医疗资源下沉，提升乡村医疗卫生治理现代化能力。

#### （五）完善乡村社会保障体系，实现城乡社会保障均等化

一是建立健全城乡统一的社会保障体系。加强顶层设计，优化资源配置，缩小城乡之间社会保障水平差距，完善全国统一的基本医疗养老保险制度、养老保险制度；因地制宜，综合地域经济社会发展水平、城乡居民人均收入状况等因素，机动调整基础养老金标准，推动乡村最低生活保障、大病医疗、社会救助等制度体系建设和技术服务产品研发。聚焦扶贫成果巩固，培养脱贫内生动力，通过实施分层次的社会保障计划来巩固脱贫成果，推动构建全覆盖、均等化的全国统一社会保障体系。二是着力发挥现代信息技术在乡村社会保障体系建设中的作用。推动“互联网+”人力资源和社会保障在乡村地区的推广应用，整合现有乡村社会保障信息资源，简化社会保障信息管理系统的流程，构建基于大数据、云计算、物联网的统一社

会信息平台，进而整合各部门的原始数据，实现社会保障数据的互联和共享；挖掘和分析数字技术在乡村社会保障体系建设中的重要价值，建立灵敏的社会保障预警机制。三是建立多元化的农村养老服务模式。打破传统养老模式，创新保障方式，多部门协同联动并不断加大投入，探索公建民营、民办公助等多元主体参与的养老方式保障机制；探索农村养老服务发展新路径，形成以农村中心敬老院、社会组织、专业社工相结合的农村多元养老服务供应体系；探索并推广农村居家养老、社区养老等新型养老服务模式，建设“互联网+”养老信息服务平台，满足农村老年人的多样化养老需求，建立更有效、更有针对性的农村养老服务体系。

## 五、对策建议

### （一）明确乡村公共服务重点治理对象与供给清单

一是补齐基本公共服务短板，提升乡村公共服务可及性。加大农村基础教育及特殊教育、医疗卫生、文化体育等方面的资源与设施投入力度，加强对留守儿童、妇女、残疾人和老人的关心爱护，提升农村兜底性社会保障和农村社区服务水平，尽快实现农村基本公共服务的可及化。二是论证制定乡村基本公共服务供给清单及标准，逐步实现乡村公共服务治理的制度化、规范化。推进城乡区域基本公共服务制度统一，围绕教育、劳动力就业创业、社会保险、社会服务、医疗卫生、住房保障、文化体育、残疾人服务，制定面向农村的基本公共服务供给清单，形成农村基本公共服务指导标准体系并据此开展标准实施成效的监测预警。三是组织开展乡村公共服务治理水平的例行评估与自律监督。加强农村公共服务的社会监督和行业自律，建立农村基本公共服务效果评估指标体系；围绕治理手段、公众参与、服务满意度，组织开展乡村公共服务治理水平的年度评估，对评估不合格的公共服务机构、从业人员、管理部门采取相应的问责措施。

### （二）加快乡村公共服务治理智能化、数字化建设

一是建立乡村基本公共服务信息档案，促进信息联动与数据共享。全面梳理乡村基本公共服务事



项,建立包含教育、医疗、社保、就业、文化等在内的乡村基本公共服务信息档案,采集、整理、录入基本公共服务相关信息与数据;与公安、民政、医疗、教育等部门沟通协作,加强信息联动与数据共享,显著简化优化基层公共服务流程。二是推动5G、卫星遥感、媒体融合等技术在乡村基本公共服务中的应用示范。推进信息技术的乡村基本公共服务治理应用,深化5G、物联网、卫星遥感、北斗导航、人工智能、媒体融合等技术的应用示范与推广,形成资源配置高效、信息普惠共享、城乡融合发展的基础设施与基本公共服务体系。三是建立基本公共服务信息共享平台,优化基本公共服务资源配置。以互联网、移动终端为载体,以农村教育、医疗、就业、社会保障、文化等基本公共服务领域为核心,形成城乡基本公共服务信息共享统一平台;编制各部门的数据资源目录和数据开放清单,建立各部门数据资源共建、共享、共用的长效机制,推进城乡基本公共服务均等化、可及性。

### (三) 推进乡村公共服务治理的多元主体协同共治

一是转变基层政府职能,重塑基层政府现代化治理体系。基层政府积极发挥乡村公共服务治理现代化“引导者”“监督者”作用,落实乡村公共服务治理中长期发展规划、乡村公共服务治理绩效考核评估体系与标准。二是引导村民、企业、社会组织积极参与,提高多元主体的协同共治水平。运用现代化手段,拓宽村民参与自治渠道,依托“村级事务阳光工程”,构建“网上村委会”等村民公共事务参与平台及移动终端,支持有条件的地区建立乡村舆情大数据平台,推动村民实时在线参事议事、意见表达;加强乡村公共文化交流与共享,提升乡村优秀传统文化的辐射能力,增强村民归属感与获得感,更好调动村民参与乡村公共服务治理的积极性和创造性。三是推动乡村公共服务组织赋权增能,增强乡村社会组织承接公共服务的能力。完善社会组织参与乡村公共服务治理的体制机制,承认其在乡村公共服务治理中的主体地位;构建社会力量参与乡村公共服务治理的平台和渠道,支持社会资本参与乡村治理相关的新基建建设、数字资源采集、治理平台开发维护等业务,丰富完善乡村公共服务数字化

治理的市场化运行机制。

### 参考文献

- [1] 李三辉. 乡村治理现代化: 基本内涵、发展困境与推进路径 [J]. 中州学刊, 2021 (3): 75-81.  
Li S H. The modernization of rural governance: basic connotation, development dilemma and promotion path [J]. Academic Journal of Zhongzhou, 2021 (3): 75-81.
- [2] 马桂萍, 赵晶晶. 习近平关于乡村治理论述的科学内涵 [J]. 科学社会主义, 2020 (1): 50-57.  
Ma G P, Zhao J J. The scientific connotation of Xi Jinping's discussion on rural governance [J]. Scientific Socialism, 2020 (1): 50-57.
- [3] 韩喜平, 王思然. 新中国成立以来农村社区治理的模式演进与现代化转型 [J]. 江淮论坛, 2021 (3): 83-89.  
Han X P, Wang S R. The model evolution and modernization transformation of rural community governance since the founding of new China [J]. Jiang-Huai Tribune, 2021 (3): 83-89.
- [4] 文雷, 王欣乐. 国家治理现代化视域下乡村智慧治理体系构建与实现路径 [J]. 陕西师范大学学报(哲学社会科学版), 2021, 50(2): 72-81.  
Wen L, Wang X L. The construction and realization of a rural smart governance system from the perspective of national governance modernization [J]. Journal of Shaanxi Normal University(Philosophy and Social Sciences Edition), 2021, 50(2): 72-81.
- [5] 褚明浩, 刘建平. 乡镇一线治理: 乡村治理现代化的实践路径 [J]. 中国行政管理, 2021 (4): 52-58.  
Chu M H, Liu J P. Township front-line governance: The practical path of rural governance modernization [J]. Chinese Public Administration, 2021 (4): 52-58.
- [6] 黄博. 数字赋能: 大数据赋能乡村治理现代化的三维审视 [J]. 河海大学学报(哲学社会科学版), 2021, 23(6): 28-36.  
Huang B. Digital empowerment: A three-dimensional review of the modernization of rural governance empowered by big data [J]. Journal of Hohai University(Philosophy and Social Sciences), 2021, 23(6): 28-36.
- [7] 范柏乃, 唐磊蕾. 基本公共服务均等化运行机制、政策效应与制度重构 [J]. 软科学, 2021, 35(8): 1-6.  
Fan B N, Tang L L. Equalization of basic public services operating mechanism, policy effect, institutional reconstruction [J]. Soft Science, 2021, 35(8): 1-6.
- [8] 康健. 基本公共服务制度体系显著优势及其转化为治理效能的实现路径 [J]. 东北大学学报(社会科学版), 2021, 23(3): 55-61.  
Kang J. Practical way of transforming the institutional advantages of basic public service system into its governance efficacy [J]. Journal of Northeastern University(Social Science), 2021, 23(3): 55-61.
- [9] 慕良泽, 曲建波. 农村公共文化建设中政府与农民供需关系研究 [J]. 广西大学学报(哲学社会科学版), 2021, 43(1): 97-105.  
Mu L Z, Qu J B. Research on the supply and demand relationship between government and farmers in the construction of rural public culture [J]. Journal of Guangxi University(Philosophy and

- Social Sciences), 2021, 43(1): 97–105.
- [10] 淳于淼冷, 李春燕, 兰庆庆. 新公共治理视角下公共文化服务供需关系的三重建构 [J]. 图书情报工作, 2019, 63(3): 38–44.  
Chunyu M L, Li C Y, Lan Q Q. The triple construction of supply and demand relationship of public cultural service based on the perspective of new public governance [J]. Library and Information Service, 2019, 63(3): 38–44.
- [11] 李红娟, 董彦彬. 中国农村基层社会治理研究 [J]. 宏观经济研究, 2021 (3): 146–159.  
Li H J, Dong Y B. Research on rural grass-roots social governance in China [J]. Macroeconomics, 2021 (3): 146–159.
- [12] 孙健, 朱章芳. 欠发达县域社会治理多元主体良性关系构建 [J]. 甘肃社会科学, 2020 (2): 151–156.  
Sun J, Zhu Z F. Construction of benign relationship between multiple subjects of social governance in underdeveloped counties [J]. Gansu Social Sciences, 2020 (2): 151–156.
- [13] 国家卫生健康委员会. 2021中国卫生健康统计年鉴 [M]. 北京: 中国协和医科大学出版社, 2021.  
National Health Commission of the People's Republic of China. 2021 China health statistical yearbook [M]. Beijing: Peking Union Medical College Press, 2021.
- [14] 中华人民共和国文化和旅游部. 中国文化文物和旅游统计年鉴 2020 [M]. 北京: 国家图书馆出版社, 2020.  
Ministry of Culture and Tourism of the People's Republic of China. China cultural relics and tourism statistical yearbook 2020 [M]. Beijing: National Library of China Publishing House, 2020.