



# 2019金城峰会 兰州大学管理学院系列研究报告

## 2019金城峰会 兰州大学管理学院系列研究报告

本系列研究报告是兰州大学管理学院依托学科优势倾力打造的服务甘肃经济社会发展的研究成果。

2019年度《甘肃十大绿色生态产业与黄河流域高质量发展系列报告》具体内容如下：

1. 《基于政务信息公开的甘肃省州市政府绩效评价报告：2019》
2. 《甘肃省地方政府财政预算治理能力评价报告》
3. 《甘肃省绿色发展指数报告》
4. 《西部地区县级政府治理能力状况报告——基于政府履行法定职能的调查分析》
5. 《新时代甘肃文化旅游产业创新发展研究》
6. 《甘肃省基层公共文化服务自主供给研究》
7. 《“一带一路”甘肃枢纽制高点建设研究报告》
8. 《甘肃中小房地产企业的绿色发展之路：管理问题、转型出路与战略对策》
9. 《甘肃农村基层治理研究》

主办单位：兰州大学

承办单位：兰州大学管理学院 兰州大学企业创新研究中心

协办单位：兰州大学中国政府绩效管理研究中心 甘肃大地湾文化传播有限公司

地址：甘肃省兰州市天水南路222号兰州大学管理学院

电话（传真）：0931-8910402

电子邮箱：glxy@lzu.edu.cn

互互联网址：http://ms.lzu.edu.cn

# 甘肃农村基层 治理研究

兰州大学管理学院  
2019年12月



## 兰州大学管理学院简介

兰州大学管理学院学科的历史可以追溯到1939年国立甘肃学院时期设立的银行会计专修班。2004年2月，学校批准成立兰州大学管理学院。学院专业设置涵盖了公共管理、工商管理2个一级学科。现有公共管理博士学位授权一级学科和工商管理博士学位授权一级学科，自主设置了政府绩效管理博士学位授权二级学科；有公共管理博士后科研流动站；公共管理、工商管理是甘肃省重点学科和甘肃省优势学科。在第四轮学科评估中，公共管理获评B+档（学科前10%~20%），工商管理获评B档（学科前20%~30%）。有工商管理硕士(MBA, 含高级管理人员工商管理硕士(EMBA)和国际工商管理硕士(IMBA))、公共管理硕士(MPA)、会计硕士(MPAcc)专业学位授权类型，MBA教育已形成了自身的优势和特点，成为中国最具影响力和品牌效应的MBA项目之一。在诺贝尔经济学奖获得者蒙代尔教授领导的《世界经理人》杂志评选中连续11年进入“中国最具影响力MBA排行榜”前10名。MPA项目在全国第二批MPA试办院校的教学合格评估中位居第3名。学院设有甘肃省管理学基础科学研究与教学本科生人才培养基地，有行政管理、会计学(含ACCA方向班)、市场营销、人力资源管理、信息管理与信息系统等5个本科专业，其中行政管理专业为教育部高等学校特色专业建设点，人力资源管理专业是甘肃省高等学校特色专业。

根据综合、交叉、弹性、开放的原则，学院成立了战略与组织管理研究所、危机信息管理研究所、运营与财务管理研究所、服务管理研究所、可持续发展与环境管理研究所；兰州大学中国政府绩效管理研究中心是中国行政管理学会与兰州大学共建的研究基地，是甘肃省高校人文社会科学重点研究基地，中心也入选了中国智库索引(CTTI)来源智库，中心已建设成为集中国政府绩效评价、学术研究、人才培养和咨询服务为一体的多功能学术机构。现有兰州大学企业创新研究中心、兰州大学应急管理研究中心、兰州大学绿色管理研究中心、兰州大学医院管理研究中心、兰州大学华夏文化资源数据开发与管理研究中心、兰州大学管理科学研究院(深圳)等6个校级研究机构。

建院以来，兰州大学管理学院积极吸引高层次人才来学院工作，现已建成一支专职与兼职、固定与流动相结合的知识结构、年龄结构、学历结构和学缘结构合理的教师队伍，为建设一流学院奠定了师资基础。

兰州大学管理学院秉承兰州大学“做西部文章，创一流大学”的办学理念，通过“人才强院、国际化和学院文化促进发展”三大战略的组织实施，正在快速向“高度开放、研究支持、国内一流、国际知名的综合型管理学院”的目标迈进。

兰州大学管理学院院训是“学习管理就是学习成功”。

## 金城峰会简介

“金城峰会”由兰州大学管理学院发起，是专注并探讨甘肃省经济发展和企业成长的高端交流平台，旨在促进大学、企业、政府和社会各界的积极合作，汇集各方智，探讨甘肃发展的重大问题。

峰会每年确定一个主题，于12月中旬举办，由企业家、政府官员、著名学者、社会名流、商会领袖共同参与，并根据需要不定期地设置分论坛，邀请相关领域高端人才就某一主题进行探讨交流。同时，为了进一步提升服务地方经济社会发展的水平和能力，为甘肃发展提供智力支持，兰州大学管理学院将在深入分析甘肃经济社会发展现状及未来基础上发布年度系列研究报告。

“金城峰会”已举办五届，成为甘肃省集政府、企业、大学、社会于一体的“高端平台、高端智慧、高端成果、引领潮流、把握未来”的年度盛会和服务甘肃经济社会发展的品牌项目。

2019年“金城峰会”主题确定为“甘肃十大绿色生态产业与黄河流域高质量发展”。峰会将深入探讨甘肃十大绿色生态产业与黄河流域高质量发展的相关议题，为打造美丽中国建设和绿色发展的“甘肃样本”建言献策，帮助甘肃加快绿色发展崛起进程，为黄河流域生态环境保护、综合治理做出应有的贡献。



兰州大学管理学院



2019金城峰会



扫描阅读金城峰会系列报告

# 2019 金城峰会

## 兰州大学管理学院系列研究报告

# 甘肃农村基层 治理研究

项目负责人：王向东

项目组成员：沈孝强、王康龙

联系人：王向东

联系电话：0931-8910402

电子邮箱：wangxiangdong@lzu.edu.cn

地址：甘肃省兰州市天水南路 222 号兰州大学管理学院

声明：本系列研究报告版权归兰州大学管理学院所有。未获得兰州大学管理学院书面授权，任何人不得对本系列研究报告进行任何形式的发布、复制。本系列报告基于兰州大学管理学院项目研究团队认为可信的公开资料，但我们对这些信息的准确性和完整性均不作任何保证，也不承担任何外部机构或个人因使用本系列研究报告而产生的任何责任。



## 摘要

治国安邦重在基层，基层治理是国家治理的根基所在。基层治理重在农村，难在农村。农村基层治理是国家治理体系的重要组成部分和乡村振兴战略的重要内容。甘肃省地处我国西北欠发达地区，农村问题更为突出，做好农村基层治理工作尤为重要。为全面把握全省农村基层治理的现实状况、存在问题和改进方向，本研究报告针对甘肃农村基层治理，分治理基础（现实状况）、治理对象（突出问题）、治理举措、治理困境和治理改进五个部分展开探讨。特别地，本研究报告以明晰现状和梳理问题为重点。本研究报告一方面注重站在基层的角度、从乡镇和村一级来探讨农村治理，另一方面也强调站在全省的角度、跳出农村基层来研究农村基层。

本研究报告将甘肃省农村基层面临的问题总结梳理为经济发展问题、社会发展问题和生态环境问题三大方面共 28 项，其中经济发展问题包括规模不大、效率不高、效益不好、收入不好、结构不优、基础设施薄弱、劳动力富余多、劳动力素质低、发展不平衡、发展动力不足、权利不明晰、市场不完善 12 项，社会发展问题包括贫困面广度深、城镇化进程慢、居住点多分散、公共设施落后、村庄空心化、人口老龄化、教育持续萎缩、社会风气不良、基层组织不牢、干部作风不优 10 项，生态环境问题包括干旱缺水、水土流失、土地荒漠化和沙化、土地粗放利用、环境污染、环境脏乱差 6 项。本研究报告深入分析了甘肃农村基层治理的困境，包括行政化与民主化、政治性与经济性、计划性与市场性、运动式与常规式、人治化与法治化五大深层次矛盾，以及社会原子化、政权悬浮化、发展内卷化、政策碎片化、激励压力化五大关键性问题。在此基础上，本研究报告提出了优化治理策略、完善治理体系、提高治理能力、健全治理制度四大方面共 11 项对策建议。其中，优化治理策略包括把握正确方向、确立正确理念、分清主次手段 3 项，完善治理体系包括深化理论认识、推动扬长补短、搭建治理平台 3 项，提高治理能力包括提高基层组织治理能力、提高村干部治理能力、提高村民参与能力 3 项，健全治理制度包括筑牢农村基层治理制度基础、推进农村基层治理制度建设 2 项。



# 目 录

前言 .....	1
第一章 甘肃农村基层治理的现实基础 .....	3
一、区域概况 .....	3
(一) 行政区划 .....	3
(二) 人口状况 .....	4
(三) 土地利用 .....	5
二、农业经济 .....	7
(一) 农业产值 .....	8
(二) 农作物种植 .....	9
(三) 农业新经济 .....	10
三、农民生活 .....	11
(一) 就业情况 .....	11
(二) 收支状况 .....	14
(三) 生活条件 .....	19
四、集体经济 .....	20
五、发展支撑 .....	21
(一) 生产条件 .....	21
(二) 经营主体 .....	23
(三) 公共设施 .....	24
第二章 甘肃农村基层治理的基本对象 .....	27
一、经济发展问题 .....	27
(一) 规模不大 .....	27
(二) 效率不高 .....	28
(三) 效益不好 .....	29
(四) 收入不好 .....	31
(五) 结构不优 .....	32
(六) 基础设施薄弱 .....	35

(七) 劳动力富余多 .....	36
(八) 劳动力素质低 .....	37
(九) 发展不平衡 .....	38
(十) 发展动力不足 .....	39
(十一) 权利不明晰 .....	40
(十二) 市场不完善 .....	41
二、社会发展问题 .....	42
(一) 贫困面广度深 .....	42
(二) 城镇化进程慢 .....	43
(三) 居住点多分散 .....	45
(四) 公共设施落后 .....	46
(五) 村庄空心化 .....	46
(六) 人口老龄化 .....	46
(七) 教育持续萎缩 .....	48
(八) 社会风气不良 .....	48
(九) 基层组织不牢 .....	49
(十) 干部作风不优 .....	50
三、生态环境问题 .....	50
(一) 干旱缺水 .....	50
(二) 水土流失 .....	51
(三) 土地荒漠化和沙化 .....	52
(四) 土地粗放利用 .....	52
(五) 环境污染 .....	54
(六) 环境脏乱差 .....	54
<b>第三章 甘肃农村基层治理的主要举措 .....</b>	<b>55</b>
一、经济发展举措 .....	55
(一) 现代农业发展 .....	55
(二) 新型经济发展 .....	57
(三) 生产条件改善 .....	58

(四) 农业生产结构调整 .....	60
(五) 经营主体成长 .....	61
(六) 集体经济发展 .....	62
(七) 劳动力就业 .....	64
(八) 产权制度完善 .....	66
(九) 要素市场建设 .....	67
(十) 居民收入增加 .....	68
二、社会发展举措 .....	68
(一) 扶贫脱贫 .....	68
(二) 新型城镇化 .....	71
(三) 公共设施改善 .....	72
(四) 移风易俗 .....	73
(五) 基层组织建设 .....	74
三、生态环保举措 .....	75
(一) 人居环境改善 .....	75
(二) 环境污染防治 .....	77
<b>第四章 甘肃农村基层治理的实践困境 .....</b>	<b>79</b>
一、深层次矛盾 .....	79
(一) 行政化与民主化 .....	79
(二) 政治性与经济性 .....	82
(三) 计划性与市场性 .....	83
(四) 运动式与常规式 .....	84
(五) 人治化与法治化 .....	85
二、关键性问题 .....	86
(一) 社会原子化 .....	86
(二) 政权悬浮化 .....	87
(三) 发展内卷化 .....	88
(四) 政策碎片化 .....	89
(五) 激励压力化 .....	89

<b>第五章 甘肃农村基层治理的改进思路</b> .....	<b>91</b>
一、优化治理策略 .....	91
(一) 把握正确方向 .....	<b>91</b>
(二) 确立正确理念 .....	<b>91</b>
(三) 分清主次手段 .....	<b>92</b>
二、完善治理体系 .....	93
(一) 深化理论认识 .....	<b>93</b>
(二) 推动扬长补短 .....	<b>94</b>
(三) 搭建治理平台 .....	<b>94</b>
三、提高治理能力 .....	94
(一) 提高基层组织治理能力 .....	<b>94</b>
(二) 提高村干部治理能力 .....	<b>95</b>
(三) 提高村民参与能力 .....	<b>95</b>
四、健全治理制度 .....	96
(一) 筑牢农村基层治理制度基础 .....	<b>96</b>
(二) 推进农村基层治理制度建设 .....	<b>97</b>
<b>主要参考文献</b> .....	<b>99</b>

## 前言<sup>①</sup>

治国安邦重在基层，基层治理是国家治理的根基所在。基层治理重在农村，难在农村。农村基层治理是国家治理体系的重要组成部分和乡村振兴战略的重要内容。党中央和国务院高度重视农村基层治理。2017年10月，中共十九大将“治理有效”作为实施乡村振兴战略的总要求之一。2019年3月，习近平总书记在全国两会期间参加河南代表团审议时强调“要夯实乡村治理这个根基”。2019年6月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于加强和改进乡村治理的指导意见》，指出“实现乡村有效治理是乡村振兴的重要内容”，强调“坚持把夯实基层基础作为固本之策”。

甘肃省地处我国西北欠发达地区，存在的农业、农村和农民问题更为突出，实施乡村振兴战略任务更为艰巨，做好农村基层治理工作尤为重要。为全面把握全省农村基层治理的现实状况、存在问题和改进方向，受中共甘肃省委政策研究室委托开展甘肃农村基层治理研究。本研究报告针对甘肃农村基层治理，分治理基础（现实状况）、治理对象（突出问题）、治理举措、治理困境和治理改进五个部分展开探讨。根据委托要求，本研究报告以明晰现状和梳理问题为重点。

需指出的是，所谓基层，是指各种组织中的最低一层。基层跟群众的联系最直接和最紧密，但基层也总是处于上级组织管控之下，深受上级组织的影响。本研究报告所说的农村基层，主要是指县级以上直接面向农民群众的乡镇和村一级。本研究报告一方面注重站在基层的角度、从乡镇和村一级来探讨农村治理，另一方面也强调站在全省的角度、跳出农村基层来研究农村基层。

<sup>①</sup> 本研究是受中共甘肃省委政研室委托而开展，并获得了中共甘肃省委政研室颁发的2019年度智库课题研究优秀成果奖。



## 第一章 甘肃农村基层治理的现实基础

甘肃农村基层的各方面现实状况，构成甘肃农村基层治理的现实基础。本章着重通过数据资料来概要展现和描述甘肃农村基层治理的现实基础。

### 一、区域概况

#### (一) 行政区划

甘肃省，简称甘或陇，地处中国西北地区，黄土高原、内蒙古高原和青藏高原交汇地带。东接陕西省，南邻四川省，西连青海省、新疆维吾尔自治区，北靠内蒙古自治区、宁夏回族自治区，西北端与蒙古人民共和国接壤。甘肃地域狭长，自西北向东南延伸，大部分属于黄河流域。全省共下辖 14 个地级政区，即 12 个地级市、2 个自治州；下辖 86 个县级政区，即 17 个市辖区、4 个县级市、58 个县、7 个自治县。

据甘肃发展年鉴，截至 2017 年底，全省 14 个市州和 86 个县市区共设置了 1355 个乡级政区，包括 126 个街道、816 个镇、413 个乡（含 32 个民族乡）。这 1355 个乡级政区之下，共设置了 1.61 万个村民委员会<sup>①</sup>，以及 9.72 万个村民小组。全省农村基层行政区划情况，详见表 1-1。

表 1-1 甘肃省农村基层行政区划

单位：个

地级	乡镇级				街道	村民委员会	村民小组
	合计	镇	乡	#民族乡			
甘肃省	1229	816	413	32	126	16134	97242
兰州市	61	47	14		54	754	4274
嘉峪关市	3	3			1	17	117
金昌市	12	11	1		6	138	1082
白银市	69	53	16	1	9	702	4549
天水市	113	101	12		10	2491	11454
武威市	93	72	21		9	1127	8307

<sup>①</sup> 另据全省第三次全国农业普查成果数据，至 2016 年末，全省共有 1233 个乡镇，其中乡 546 个，镇 687 个；16395 个村，其中 16068 个行政村，327 个涉农居委会；8.56 万个自然村；4538 个 2006 年以后新建的农村居民定居点。

地级	乡镇级				街道	村民委员会	村民小组
	合计	镇	乡	#民族乡			
张掖市	60	48	12	4	5	837	5714
平凉市	102	60	42	9	3	1470	9120
酒泉市	68	48	20	6	8	438	2425
庆阳市	116	63	53	1	3	1261	9216
定西市	119	87	32		3	1887	12848
陇南市	195	120	75	4	4	3201	14093
临夏州	123	58	65	4	7	1149	11089
甘南州	95	45	50	3	4	662	2954

## （二）人口状况

据甘肃发展年鉴，2017年全省常住人口数为2625.71万人，其中农村常住人口1407.64万人，占比53.61%，农村常住人口占比高出全国平均水平（41.48%）12.13个百分点。按户籍口径统计，2017年全省有农村户籍人口2073.92万人，高出农村常住人口666.28万人，亦即全省有多达666.28万农村两栖人口，这其中大多数都是进城务工的农民工。

全省各市州农村人口情况，详见表1-2。其中，兰州市、嘉峪关市、金昌市、酒泉市农村常住人口占比较低、均小于40%，其余10个市州农村常住人口占比都相对较高、均大于50%，特别是定西市、陇南市、临夏州、甘南州的都高于65%；嘉峪关市、金昌市、甘南州和酒泉市的两栖人口较少、均小于20万，其余10个市州的农村两栖人口都相对较多、均大于30万人，特别是天水市、庆阳市、定西市、陇南市的都超过了70万人。

表1-2 甘肃省2017年各市州农村人口情况

市州	常住人口数	城镇常住人口	农村常住人口	常住人口城镇化率	单位：万人、%		
					农村常住人口占比	农村户籍人口	农村两栖人口
甘肃省	2625.71	1218.07	1407.64	46.39	53.61	2073.92	666.28
兰州市	372.96	302.17	70.79	81.02	18.98	123.45	52.66
嘉峪关市	24.98	23.34	1.64	93.43	6.57	2.14	0.50
金昌市	46.92	32.89	14.03	70.10	29.90	23.70	9.67
白银市	172.93	85.29	87.64	49.32	50.68	132.82	45.18

市州	常住人口数	城镇常住人口	农村常住人口	常住人口城镇化率	农村常住人口占比	农村户籍人口	农村两栖人口
天水市	333.98	134.06	199.92	40.14	59.86	306.22	106.30
武威市	182.53	72.51	110.02	39.72	60.28	149.11	39.09
张掖市	122.93	56.25	66.68	45.76	54.24	101.39	34.71
平凉市	211.28	83.92	127.36	39.72	60.28	194.32	66.96
酒泉市	112.36	67.72	44.64	60.27	39.73	64.13	19.49
庆阳市	225.66	83.49	142.17	37.00	63.00	229.46	87.29
定西市	280.84	96.41	184.43	34.33	65.67	263.54	79.11
陇南市	262.31	85.20	177.11	32.48	67.52	248.89	71.78
临夏州	204.41	70.46	133.95	34.47	65.53	177.46	43.51
甘南州	71.62	24.36	47.26	34.01	65.99	57.28	10.02

### (三) 土地利用

据甘肃省 2016 年土地利用现状变更调查，全省 2016 年土地总面积 4258.89 万公顷（约 42.59 万平方公里，含宁夏回族自治区飞地 5322.53 公顷），详见表 1-3。

表 1-3 甘肃省 2016 年各州市农村土地利用情况

地类 (公顷)	甘肃省	兰州	嘉峪关	金昌	白银	天水	武威	张掖	平凉	酒泉	庆阳	定西	陇南	临夏	甘南
耕地	小计	537.24	28.15	0.69	11.11	51.80	44.35	31.23	40.18	26.01	69.30	80.77	55.61	27.15	13.23
	#水浇地	132.57	8.63	0.69	11.10	11.63	30.64	28.92	1.83	26.01	0.44	4.23	1.06	4.42	0.27
园地	#旱地	404.05	19.51	0.00	0.01	39.82	13.71	2.19	38.35	0.00	68.85	76.55	54.42	22.73	12.97
	小计	25.64	0.91	0.29	0.06	1.01	0.78	0.72	4.20	0.86	2.13	0.12	7.34	1.06	0.14
林地	#果园	15.43	0.85	0.02	0.06	0.59	0.73	0.39	4.19	0.59	2.11	0.10	0.94	0.27	0.05
	小计	609.81	10.55	0.11	10.86	10.73	37.05	37.17	42.01	11.69	76.83	38.95	157.47	7.83	104.39
草地	#有林地	370.47	4.96	0.05	0.70	4.98	8.01	15.41	27.25	0.99	59.89	13.10	125.25	2.91	62.03
	#灌木林地	151.39	3.19	0.02	9.82	0.96	26.89	17.97	5.82	9.73	1.89	5.96	18.62	2.46	36.94
草地	小计	1418.65	75.95	0.76	14.69	100.67	98.53	200.38	9.97	442.25	102.53	51.60	37.49	24.79	232.51
	#天然牧草地	584.79	3.68	0.09	11.83	0.03	58.85	52.44	1.05	145.02	55.80	4.31	3.19	2.69	232.10
镇村用地	#人工牧草地	7.18	0.00	0.00	0.01	0.45	0.26	0.41	0.18	0.96	3.13	1.17	0.05	0.37	0.10
	建制镇	8.61	1.27	0.02	0.31	0.71	0.83	0.43	0.60	0.91	0.61	0.92	0.55	0.69	0.24
水域及水利设施用地	村庄	52.85	3.08	0.08	0.96	3.97	4.89	2.79	5.73	2.47	9.17	6.53	4.19	2.96	1.13
	水域	63.98	0.81	0.10	0.62	0.85	1.77	13.37	1.11	33.35	1.03	1.91	2.34	2.00	3.09
交通运输用地	水利设施用地	10.79	0.41	0.06	0.83	1.00	2.02	2.67	0.04	2.82	0.03	0.25	0.21	0.12	0.04
	公路用地	6.84	0.66	0.07	0.19	0.37	0.63	0.51	0.39	1.15	0.67	0.62	0.46	0.31	0.38
其他土地	农村道路	17.91	1.07	0.05	0.43	1.59	1.92	2.00	1.09	2.25	1.47	1.99	1.51	0.75	0.59
	设施农用地	4.29	0.21	0.12	0.21	0.27	1.11	0.97	0.11	0.73	0.10	0.14	0.05	0.13	0.04
其他土地	田坎	56.51	2.99	0.01	0.09	4.72	1.70	0.58	5.39	0.42	6.52	11.21	10.10	3.18	2.29
	盐碱地	29.22	0.03	0.03	1.11	0.27	4.05	11.00	0.00	12.74	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
其他土地	沙地	209.14	0.00	0.00	0.85	0.43	105.76	13.98	0.00	87.89	0.00	0.00	0.00	0.00	0.21

注：部分与农村相关性不大的地类没有列出。

其中，全省耕地 537.24 万公顷（8058.6 万亩），占 12.61%；园地 25.64 万公顷（384.6 万亩），占 0.60%；林地 609.81 万公顷（9147.2 万亩），占 14.32%；草地 1418.65 万公顷（21279.7 万亩），占 33.31%；镇村用地 61.46 万公顷（921.9 万亩），占 1.44%；交通运输用地 26.47 万公顷（397.1 万亩），占 0.62%；水域 63.98 万公顷（959.7 万亩），占 1.50%；水利设施用地 10.79 万公顷（161.8 万亩），占 0.25%。分市州来看，耕地最多的是定西市 80.77 万公顷，牧草地最多的是甘南州 232.20 万公顷，村庄最多的是庆阳市 9.17 万公顷。

平均而言（根据同期农村常住人口计算），全省人均耕地 5.58 亩、人均园地 0.27 亩、人均牧草地 6.15 亩、人均村庄 366.11 平方米。其中，人均耕地最多的是金昌市 11.48 亩、是全省人平的 2.06 倍，人均园地最多的是嘉峪关市 2.70 亩、是全省人平的 10.14 倍，人均牧草地最多的是甘南州 72.13 亩、是全省人平的 11.73 倍，人均村庄最多的是金昌市 661.16 平方米、是全省人平的 1.81 倍，详见表 1-4。

表 1-4 甘肃省 2016 年各市州农村人均用地情况

市州	人均耕地（亩）	人均园地（亩）	人均牧草地（亩）	人均村庄（平方米）
甘肃省	5.58	0.27	6.15	366.11
兰州市	6.00	0.19	0.78	437.69
嘉峪关市	6.43	2.70	0.84	496.89
金昌市	11.48	0.06	12.23	661.16
白银市	8.69	0.17	0.08	444.02
天水市	3.85	0.44	0.24	235.98
武威市	5.87	0.10	7.82	431.48
张掖市	6.82	0.16	11.55	406.47
平凉市	4.61	0.48	0.14	438.04
酒泉市	8.43	0.28	47.33	533.94
庆阳市	7.13	0.22	6.06	629.16
定西市	6.38	0.01	0.43	343.70
陇南市	4.61	0.61	0.27	231.44
临夏州	2.99	0.12	0.34	217.14
甘南州	4.11	0.04	72.13	234.00

## 二、农业经济

## （一）农业产值

据甘肃发展年鉴，2010年以来，全省第一产业增加值、农林牧渔业总产值和农林牧渔业增加值均持续增长，详见图 1-1。其中，2017年，全省实现第一产业增加值 859.75 亿元，全年实现农林牧渔业总产值 1559.64 亿元、增加值 896.00 亿元，农林牧渔业增加值占总产值的比重为 57.45%。

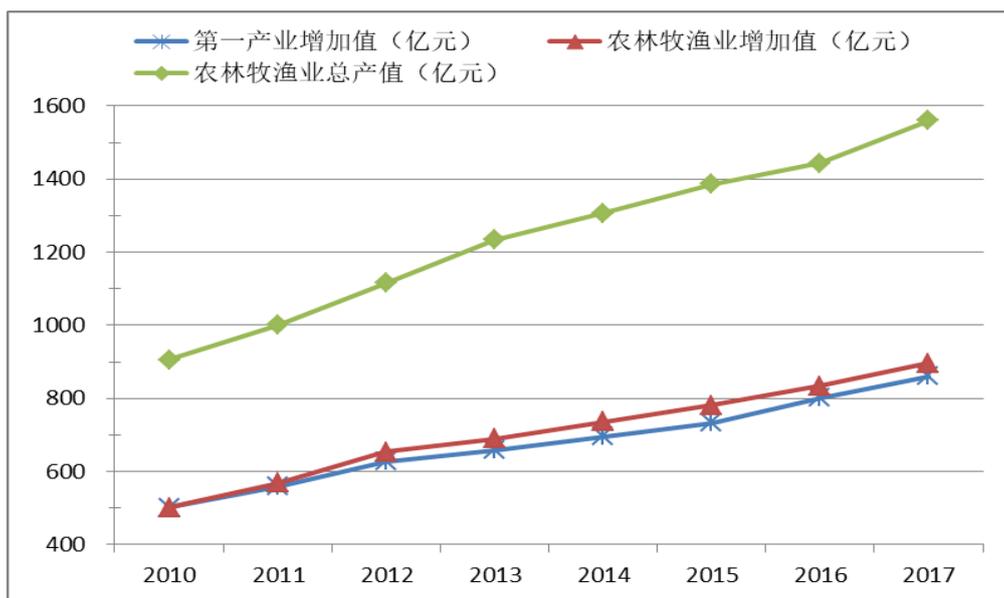


图 1-1 甘肃省 2010-2017 年农业总产值和增加值情况

分市州来看，2017 年第一产业增加值和农林牧渔业增加值最大的都是武威市，分别达到 102.76 亿元、105.47 亿元；农业（种植业）增加值最大的是天水市，达到 76.55 亿元；林业增加值最大的是陇南市，达到 5.04 亿元；牧业增加值最大的是武威市，达到 40.02 亿元；人均第一产业增加值最大的是嘉峪关市，达到 27927 元。详见表 1-5<sup>①</sup>。

<sup>①</sup> 其中，第一产业增加值=农林牧渔业增加值-农林牧渔服务业增加值；人均第一产业增加值按农村常住人口口径计算，即第一产业增加值/农村常住人口。另若按比例计算，第一产业增加值占地区生产总值比例最高的是武威市、达到 23.87%（比全省均值 11.52%高 12.35 个百分点），农业增加值占农林牧渔业增加值比例最高的天水市、达到 88.06%（比全省均值 71.66%高 16.40 个百分点），农林牧渔服务业增加值占农林牧渔业增加值比例最高的酒泉市、达到 12.49%（比全省均值 4.05%高 8.44 个百分点）。

表 1-5 甘肃省各市州 2017 年农业发展情况

地区	GDP (亿元)		农林牧渔业增加值 (亿元)						人均第一产业增加值 (元)
	合计	#第一产业	合计	农业	林业	牧业	渔业	农林牧渔服务业	
甘肃省	7459.90	859.75	896.00	642.11	14.60	201.54	1.50	36.25	6108
兰州市	2500.80	38.35	40.28	28.77	0.51	9.00	0.07	1.93	8683
嘉峪关市	209.87	3.57	3.58	2.98	0.00	0.60	0.00	0.01	27927
金昌市	221.49	16.52	18.18	12.87	0.26	3.39	0.00	1.65	14718
白银市	450.52	62.91	65.18	39.72	0.78	22.34	0.08	2.27	7290
天水市	598.95	86.00	86.93	76.55	1.37	7.97	0.11	0.94	5137
武威市	430.44	102.76	105.27	60.44	2.29	40.02	0.01	2.51	10249
张掖市	376.96	73.14	80.27	48.82	1.17	23.05	0.10	7.13	15171
平凉市	354.66	72.34	73.29	58.25	0.79	13.23	0.06	0.95	8402
酒泉市	551.77	64.76	74.01	47.00	2.48	15.10	0.18	9.24	20291
庆阳市	585.50	56.31	57.97	43.41	1.08	11.74	0.09	1.66	6186
定西市	327.31	60.53	62.01	49.31	0.51	10.68	0.04	1.47	4346
陇南市	342.72	61.32	62.68	48.20	5.04	8.00	0.07	1.36	4227
临夏州	232.23	30.89	33.07	19.03	0.80	10.96	0.10	2.18	2903
甘南州	141.42	33.19	35.32	4.70	2.55	25.94	0.00	2.13	6422

## (二) 农作物种植

据甘肃发展年鉴，2017 年，全省粮食播种面积为 2647.16 千公顷（包括小麦 766.47 千公顷、玉米 1040.97 千公顷、薯类 565.31 千公顷），油菜播种面积 346.48 千公顷，蔬菜播种面积 337.04 千公顷；粮食产量为 1105.90 万吨（包括小麦 269.72 万吨、玉米 576.67 万吨、薯类 191.43 万吨），油菜产量为 77.35 万吨，蔬菜产量为 1212.31 万吨。

各市州 2017 年主要农作物播种面积和产量，详见表 1-6。其中，粮食播种面积最高的是庆阳市，达到 405.12 千公顷；粮食产量最高的是张掖市，达到 140.79 万吨。

表 1-6 甘肃省各市州 2017 年主要农作物播种面积和产量

地区	农作物播种面积（千公顷）						农作物产量（万吨）					
	粮食	#小麦	#玉米	#薯类	油料	蔬菜	粮食	#小麦	#玉米	#薯类	油料	蔬菜
甘肃省	2647.16	766.47	1040.97	565.31	346.48	337.04	1105.9	269.72	576.67	191.43	77.35	1212.31
兰州市	82.62	24.31	27.25	22.33	10.41	51.10	30.04	8.47	12.27	6.78	1.67	159.11
嘉峪关市	2.51	0.66	1.48	0.15	0.41	1.51	1.86	0.43	1.27	0.10	0.18	13.75
金昌市	61.51	22.90	27.21	6.98	5.37	8.69	41.76	13.50	21.33	5.18	1.84	44.17
白银市	257.28	48.10	107.81	66.32	18.21	16.02	91.40	15.29	49.58	19.25	2.93	112.23
天水市	311.87	131.11	90.82	79.25	64.85	51.90	117.29	40.07	49.95	25.19	12.07	176.02
武威市	156.21	31.34	89.23	21.30	25.32	44.43	102.07	18.95	66.72	12.62	10.33	234.11
张掖市	214.59	36.05	122.68	20.31	30.82	18.17	140.79	22.23	90.92	13.53	8.47	92.33
平凉市	296.34	111.93	93.54	70.49	32.87	19.60	102.54	34.07	44.47	19.26	6.67	43.85
酒泉市	68.29	19.99	46.44	0.44	26.14	26.23	47.70	12.73	34.28	0.30	5.69	118.82
庆阳市	405.12	146.54	181.56	25.09	44.20	27.96	128.09	43.05	67.91	6.95	7.81	35.26
定西市	382.45	73.58	101.80	156.77	25.85	19.94	130.12	19.37	48.93	50.43	5.71	38.01
陇南市	225.98	87.18	63.87	56.62	31.52	32.13	80.33	29.35	30.90	16.37	5.24	73.45
临夏州	118.95	21.34	69.84	24.76	13.11	12.25	66.68	7.98	47.43	10.50	5.69	34.65
甘南州	38.18	7.60	4.08	8.22	10.70	1.02	10.40	2.05	1.40	2.27	1.89	1.76

### （三）农业新经济

全省农产品加工、戈壁农业、乡村旅游、农村电商、创意农业等农业新经济也取得了积极的发展。

农产品加工方面，2017 年全省各类农产品加工企业发展到 2300 多家，农产品加工能力 2500 多万吨，农产品加工率达到 52.5%，加工领域由以粮食加工为主向中药材、马铃薯淀粉以及地方性特色农产品加工等方面扩展，加工产品由初级为主向精深加工延伸。

戈壁农业方面，河西走廊地区发展戈壁农业已经初见成效，仅酒泉市非耕地日光温室就达到 9000 多座、受益农户人数达到 5.6 万余人，人均年均纯收入 2.7

万元、比传统日光温室高 18%。

乡村旅游方面，全省乡村旅游已经得到了长足的发展，并探索出了景区带动型、康养休闲型等乡村旅游发展模式，旅游收入不断增加。2017 年全省乡村旅游接待游客突破 7036 万人次，同比增长 31%；实现总收入 127.5 亿元，同比增长 37.6%，旅游人数和旅游收入均保持了 30% 以上的增长。

农村电商方面，全省截至 2017 年底已建成 75 个县级电商服务中心、1159 个乡镇电商服务站、5360 个行政村电商服务点，全省电子商务交易额达 2760 亿元。

创意农业方面，全省已形成了一批创意农业品牌产品，典型代表有兰州高原夏菜、富硒农产品、百合、玫瑰饮品等。

### 三、农民生活

#### （一）就业情况

据甘肃发展年鉴，2017 年全省有经济活动人口 1563.49 万人，就业人员 1553.84 万人（常住人口统计口径）。按产业分，第一产业就业人员 852.44 万人，占比 54.86%；按城乡分，农村就业人员 936.48 万人，占比 60.27%；平均每户常住人口 3.7 人，平均每户整半劳动力 2.36 人，每一农村劳动力负担人数（含本人）为 1.59 人。

2017 年，全省有农村从业人员 1131.37 万人（户籍人口统计口径）。按国民经济行业分，农林牧渔业 656.37 万人，工业 51.38 万人，建筑业 118.81 万人，批发零售贸易业 36.80 万人，交通运输仓储和邮政业 30.60 万人，其他非农行业 237.40 万人。分市州来看，天水市从业人员总数、农林牧渔业从业人员数均为最多，分别达到 167.44 万人和 96.47 万人；嘉峪关市从业人员总数、农林牧渔业从业人员数均为最少，分别仅为 1.27 万人和 0.79 万人；农林牧渔业从业人员占比最高的是甘南州，达到 72.18%，占比最低的是兰州市，仅为 51.36%。2017 年各市州农村从业人员情况，详见表 1-7。

表 1-7 甘肃省 2017 年各市州农村就业人员情况

单位：万人、%

地区	总计	农林牧渔业	工业	建筑业	批发零售贸易	交通运输仓储和邮政业	其他非农行业	农林牧渔业占比
甘肃省	1131.37	656.37	51.38	118.81	36.80	30.60	237.40	58.02
兰州市	70.40	36.16	6.04	5.38	3.02	4.09	15.71	51.36
嘉峪关市	1.27	0.79	0.13	0.06	0.04	0.07	0.19	62.14
金昌市	13.83	7.80	0.90	1.38	0.47	0.59	2.69	56.42
白银市	70.45	49.15	2.57	5.27	1.87	1.79	9.81	69.76
天水市	167.44	96.47	7.25	20.75	4.61	3.36	35.01	57.62
武威市	84.08	47.49	4.88	8.72	3.94	2.85	16.21	56.48
张掖市	61.21	33.10	2.48	8.99	2.15	2.03	12.46	54.07
平凉市	103.59	54.16	4.92	12.58	3.28	3.23	25.41	52.29
酒泉市	36.58	21.09	1.72	3.34	1.65	1.31	7.48	57.64
庆阳市	117.55	66.81	5.79	9.78	4.29	2.89	28.00	56.83
定西市	145.30	93.22	4.72	16.45	3.96	2.41	24.53	64.16
陇南市	133.55	74.59	4.23	12.66	3.15	2.36	36.56	55.85
临夏州	94.68	52.85	5.14	11.62	3.60	2.90	18.56	55.83
甘南州	31.43	22.69	0.62	1.84	0.77	0.73	4.80	72.18

分县市区看，从业人员总数最多的是凉州区，达到 42.97 万人，最少的是阿克塞县，仅有 0.18 万人。其中，农林牧渔业从业人员数最多的是秦安县，达到 20.27 万人，最少的是阿克塞县，仅有 0.13 万人；农林牧渔业从业人员占比最高的是玛曲县，达到 92.67%，占比最低的是安宁区，仅为 12.75%。2017 年各县市区农村从业人员情况，详见表 1-8。

表 1-8 甘肃省 2017 年各县市区农村就业人员情况

单位：万人

地区	乡村从业 人员	#农林牧 渔业	地区	乡村从业 人员	#农林牧 渔业	地区	乡村从业 人员	#农林牧 渔业
甘肃省	<b>1131.37</b>	<b>656.37</b>	张掖市	<b>61.21</b>	<b>33.10</b>	通渭县	22.75	13.70
兰州市	<b>70.40</b>	<b>36.16</b>	甘州区	21.89	11.87	陇西县	24.70	15.47
城关区	2.07	0.68	肃南县	1.43	1.01	渭源县	17.69	12.71
七里河区	4.98	2.96	民乐县	13.05	8.60	临洮县	25.62	16.57
西固区	4.39	1.76	临泽县	7.38	3.60	漳县	9.70	4.46
安宁区	2.16	0.28	高台县	8.26	4.06	岷县	24.15	17.06
红古区	3.10	1.85	山丹县	9.20	3.96	陇南市	<b>133.55</b>	<b>74.59</b>
永登县	20.24	10.35	平凉市	<b>103.59</b>	<b>54.16</b>	武都区	26.31	11.00
皋兰县	6.28	3.44	崆峒区	18.35	9.17	成县	11.85	6.36
榆中县	20.48	11.70	泾川县	15.77	8.69	文县	12.16	6.96
兰州新区	6.71	3.14	灵台县	11.51	6.33	宕昌县	15.44	9.61
嘉峪关市	<b>1.27</b>	<b>0.79</b>	崇信县	5.14	2.41	康县	10.21	7.04
金昌市	<b>13.83</b>	<b>7.80</b>	华亭县	7.32	3.04	西和县	20.87	12.87
金川区	2.91	1.68	庄浪县	23.15	11.57	礼县	24.17	14.69
永昌县	10.92	6.12	静宁县	22.35	12.95	徽县	10.33	4.70
白银市	<b>70.45</b>	<b>49.15</b>	酒泉市	<b>36.58</b>	<b>21.09</b>	两当县	2.21	1.37
白银区	3.47	1.58	肃州区	12.40	6.58	临夏州	<b>94.68</b>	<b>52.85</b>
平川区	5.11	3.25	金塔县	6.34	3.71	临夏市	4.62	1.80
靖远县	23.26	17.28	瓜州县	5.97	4.06	临夏县	18.12	7.61
会宁县	28.01	19.91	肃北县	0.31	0.24	康乐县	13.46	9.64
景泰县	10.60	7.13	阿克塞县	0.18	0.13	永靖县	9.54	5.58
天水市	<b>167.44</b>	<b>96.47</b>	玉门市	5.85	3.45	广河县	11.81	7.97
秦州区	23.87	12.74	敦煌市	5.53	2.92	和政县	11.01	3.62
麦积区	24.09	13.22	庆阳市	<b>117.55</b>	<b>66.81</b>	东乡县	13.75	9.02
清水县	15.78	10.31	西峰区	13.73	7.43	积石山县	12.36	7.62
秦安县	31.06	20.27	庆城县	12.47	8.06	甘南州	<b>31.43</b>	<b>22.69</b>
甘谷县	30.25	15.74	环县	17.60	8.66	合作市	2.09	1.76
武山县	23.74	13.07	华池县	6.31	5.07	临潭县	7.73	5.52
张家川县	18.65	11.14	合水县	8.11	5.08	卓尼县	5.33	4.34
武威市	<b>84.08</b>	<b>47.49</b>	正宁县	11.61	6.79	舟曲县	6.50	3.17
凉州区	42.97	19.94	宁县	26.64	14.46	迭部县	2.00	1.37
民勤县	11.29	8.13	镇原县	21.08	11.25	玛曲县	2.21	2.05
古浪县	20.43	13.48	定西市	<b>145.30</b>	<b>93.22</b>	碌曲县	1.61	1.45
天祝县	9.39	5.94	安定区	20.70	13.26	夏河县	3.97	3.03

## （二）收支状况

据甘肃发展年鉴，2017年，全省农村居民人均可支配收入8076元（比上年增加619元），其中工资性收入2275元、经营净收入3556元、财产净收入142元、转移净收入2102元，分别占比28.17%、44.03%、1.76%、26.03%。2017年，全省农村居民人均总支出12902元，其中消费支出8030元（比上年增加543元，食品烟酒支出2438元、恩格尔系数30.36%），生产经营费用支出2147元，财产性支出24元，转移性支出235元，配置资产929元，非经常性转移支出924元，借贷性支出540元。

表 1-9 甘肃省 2017 年各县市区农村居民收入和消费情况

地区	农村居民人均可支配收入(元)					农村居民人均消费支出(元)								恩格尔系数(%)	
	合计	工资性收入	经营性收入	财产净收入	转移净收入	合计	食品烟酒	衣着	居住	生活用品及服务	交通通讯	教育文化娱乐	医疗保健		其他用品和服务
甘肃省	8076	2275	3556	142	2102	8030	2438	508	1562	485	1016	994	891	137	30.36
兰州市	11305	5475	4006	174	1650	9442	2980	669	2043	489	944	1242	923	153	31.56
城关区	22442	12973	204	5187	4078	21544	6545	1636	6271	1409	1819	2090	1427	348	30.38
七里河区	16904	8419	7166	238	1081	9562	3194	712	1659	611	1311	598	1258	219	33.40
西固区	16823	10181	4020	187	2434	17194	5323	1718	4644	719	1699	1675	1126	289	30.96
安宁区															
红古区	17540	7701	7917	232	1690	12786	3623	785	3780	1003	1236	1121	984	255	28.33
永登县	9716	3865	3354	70	2426	9206	2788	655	1981	447	1011	1299	908	117	30.28
皋兰县	9843	4781	4421	60	581	7326	2584	496	1343	371	602	1038	710	183	35.28
榆中县	9534	4968	3234	37	1296	8323	2660	530	1690	393	723	1361	851	115	31.96
嘉峪关市	17796	9284	7458	919	135	13255	4040	1008	2437	434	2526	1851	736	222	30.48
金昌市	13291	4481	6692	1131	988	10192	2631	883	1828	509	1800	1328	961	252	25.82
金川区	16732	5882	7901	2668	281	13208	2683	1091	3154	1196	2432	1267	831	554	20.31
永昌县	12376	4109	6370	722	1176	9389	2617	827	1475	326	1632	1345	996	171	27.88
白银市	8263	3309	3872	90	992	6361	2387	453	1200	359	638	792	408	123	37.52
白银区	13199	2724	10204	143	128	9298	3113	995	1760	415	1313	1030	250	421	33.48
平川区	8868	3980	3598	49	1241	6472	2196	477	1408	317	750	782	473	69	33.93
靖远县	8782	3188	4824	112	658	6269	2034	596	1427	429	530	694	362	197	32.45
会宁县	6806	3295	2260	88	1162	5946	2658	236	901	283	538	843	442	46	44.70
景泰县	9755	3393	4821	46	1495	7190	2549	568	1195	410	1047	878	429	113	35.45
天水市	7065	2122	2482	134	2327	7765	2438	464	1763	545	804	779	866	107	31.39
秦州区	8161	3055	2274	268	2567	9014	2928	636	2175	508	968	988	726	85	32.48
麦积区	7057	2886	1771	333	2056	8216	2347	424	2087	459	1232	686	849	132	28.57

地区	农村居民人均可支配收入(元)					农村居民人均消费支出(元)								恩格尔系数(%)	
	合计	工资性收入	经营性收入	财产净收入	转移净收入	合计	食品烟酒	衣着	居住	生活用品及服务	交通通讯	教育文化娱乐	医疗保健		其他用品和服务
清水县	6438	1122	1918	101	3297	6935	2083	417	1397	592	656	863	709	217	30.04
秦安县	7168	1079	3595	166	2328	9918	3001	422	1865	564	950	965	2021	131	30.26
甘谷县	7037	2503	2516	82	1936	8138	2619	507	2073	717	713	832	577	102	32.18
武山县	7320	2133	2632	35	2520	5958	2055	443	1067	366	578	726	674	49	34.49
张家川县	6354	1419	2140	12	2784	4382	1442	363	909	256	544	254	568	46	32.91
<b>武威市</b>	<b>10596</b>	<b>3058</b>	<b>6004</b>	<b>167</b>	<b>1368</b>	<b>8200</b>	<b>2887</b>	<b>459</b>	<b>1292</b>	<b>350</b>	<b>1173</b>	<b>1239</b>	<b>682</b>	<b>120</b>	<b>35.20</b>
凉州区	13005	3838	7076	255	1836	8862	3204	452	1423	282	1250	1380	802	68	36.15
民勤县	12177	2334	8537	75	1231	11404	3675	587	1253	567	2046	1872	1031	372	32.23
古浪县	6341	2297	3399	103	541	5257	1891	405	1277	352	528	488	278	38	35.97
天祝县	6932	2384	3081	43	1423	7081	2551	412	738	309	972	1407	533	158	36.03
<b>张掖市</b>	<b>12612</b>	<b>4514</b>	<b>6756</b>	<b>299</b>	<b>1044</b>	<b>11215</b>	<b>3592</b>	<b>844</b>	<b>1782</b>	<b>692</b>	<b>1477</b>	<b>1537</b>	<b>1105</b>	<b>186</b>	<b>32.03</b>
甘州区	13192	4388	7474	151	1179	11709	3499	912	1872	687	1733	1428	1415	163	29.88
肃南县	15672	2976	9742	281	2672	17474	5384	1376	3023	939	3047	2542	1019	144	30.81
民乐县	10824	3854	5300	585	1085	10641	3408	834	2047	613	1202	1653	783	101	32.02
临泽县	13413	3434	8484	455	1040	11821	3628	776	2294	917	1518	1478	1105	105	30.69
高台县	12667	5849	5793	232	793	10521	3707	793	1209	540	1033	1911	1048	281	35.23
山丹县	12244	5357	6068	205	613	9752	3472	699	1195	736	1392	1020	922	316	35.60
<b>平凉市</b>	<b>7611</b>	<b>2952</b>	<b>2827</b>	<b>66</b>	<b>1766</b>	<b>7518</b>	<b>2092</b>	<b>446</b>	<b>1488</b>	<b>486</b>	<b>950</b>	<b>870</b>	<b>1059</b>	<b>127</b>	<b>27.82</b>
崆峒区	9623	3460	3296	92	2776	7758	1885	504	1639	400	899	769	1537	125	24.29
泾川县	8803	2909	3462	-18	2449	10694	2487	545	2519	844	1435	1127	1532	203	23.26
灵台县	7605	4350	1647	57	1551	6211	1357	274	1123	355	530	739	1787	47	21.85
崇信县	7288	2651	3019	372	1245	6643	1927	514	1218	421	759	796	860	148	29.01
华亭县	8289	4139	2231	-3	1922	7478	2113	395	1959	306	1125	792	737	53	28.25
庄浪县	6242	3132	2141	138	830	5720	1988	465	1026	388	557	630	541	125	34.76
静宁县	7027	1295	3787	-21	1966	8526	2582	432	1441	589	1391	1180	759	153	30.28
<b>酒泉市</b>	<b>15764</b>	<b>3888</b>	<b>10219</b>	<b>299</b>	<b>1357</b>	<b>11790</b>	<b>3720</b>	<b>746</b>	<b>1838</b>	<b>771</b>	<b>1806</b>	<b>1491</b>	<b>1139</b>	<b>280</b>	<b>31.55</b>

地区	农村居民人均可支配收入(元)					农村居民人均消费支出(元)								恩格尔系数(%)	
	合计	工资性收入	经营性收入	财产净收入	转移净收入	合计	食品烟酒	衣着	居住	生活用品及服务	交通通讯	教育文化娱乐	医疗保健		其他用品和服务
肃州区	15310	4000	9751	408	1151	12430	4126	753	1953	860	1571	1538	1398	231	33.19
金塔县	15779	4393	9803	237	1346	11848	3617	807	1352	562	2395	1745	1169	201	30.53
瓜州县	15433	2542	11069	175	1647	12490	3799	687	2334	969	1715	1439	1095	452	30.42
肃北县	23297	1542	6737	217	14801	21335	8005	1239	2702	1366	2949	2840	403	1832	37.52
阿克塞县	24870	4343	13272	224	7031	19653	8135	1007	4644	862	1704	2279	811	210	41.40
玉门市	15625	4114	10482	382	647	9747	3043	624	1548	753	1704	1233	729	113	31.22
敦煌市	16583	4667	10673	241	1002	10679	3208	805	1808	579	1638	1262	1078	301	30.04
<b>庆阳市</b>	<b>8116</b>	<b>2745</b>	<b>3260</b>	<b>183</b>	<b>1928</b>	<b>7647</b>	<b>2682</b>	<b>549</b>	<b>1438</b>	<b>443</b>	<b>976</b>	<b>727</b>	<b>714</b>	<b>118</b>	<b>35.07</b>
西峰区	9161	4362	3207	703	889	10970	4116	882	1968	642	1353	837	968	204	37.52
庆城县	7857	3075	2980	157	1645	8197	2552	540	1297	463	1570	598	1076	101	31.13
环县	7708	2352	3261	217	1879	6549	2318	447	1291	350	909	764	405	66	35.40
华池县	7818	3347	3053	59	1359	5708	2151	404	874	265	852	498	538	126	37.67
合水县	7991	2925	3453	45	1568	7827	2695	535	1852	465	988	446	737	109	34.43
正宁县	8888	2338	4710	219	1621	5906	2049	4241	4251	4261	4271	4285	4311	4321	34.69
宁县	7986	2103	2824	45	3013	7683	2779	674	1337	447	795	750	771	130	36.17
镇原县	7816	2544	3064	65	2142	7699	2590	414	1628	424	862	915	733	134	33.64
<b>定西市</b>	<b>6855</b>	<b>1779</b>	<b>3175</b>	<b>141</b>	<b>1759</b>	<b>6870</b>	<b>2523</b>	<b>437</b>	<b>1339</b>	<b>437</b>	<b>730</b>	<b>783</b>	<b>524</b>	<b>97</b>	<b>36.73</b>
安定区	7123	1364	2910	164	2685	7950	2533	335	1580	434	1034	1309	587	138	31.86
通渭县	6197	1208	2286	11	2693	7179	2833	382	1138	407	728	932	627	132	39.46
陇西县	7560	2887	3173	183	1316	7518	2426	390	1847	512	846	661	673	164	32.27
渭源县	6815	958	3600	378	1879	7275	2736	515	1317	491	829	747	518	123	37.61
临洮县	7198	1826	4469	51	853	6465	2363	377	1187	372	701	890	514	61	36.55
漳县	6491	1709	2336	39	2406	7095	2619	515	1170	420	655	891	768	58	36.91
岷县	6457	2196	2541	162	1559	5548	2309	558	1218	443	453	343	201	23	41.62
<b>陇南市</b>	<b>6386</b>	<b>2681</b>	<b>2278</b>	<b>145</b>	<b>1282</b>	<b>6194</b>	<b>2185</b>	<b>528</b>	<b>1172</b>	<b>431</b>	<b>716</b>	<b>498</b>	<b>571</b>	<b>94</b>	<b>35.27</b>
武都区	6682	3001	2886	32	764	7250	2525	752	1441	529	709	768	426	100	34.82

地区	农村居民人均可支配收入(元)					农村居民人均消费支出(元)								恩格尔系数(%)	
	合计	工资性收入	经营性收入	财产净收入	转移净收入	合计	食品烟酒	衣着	居住	生活用品及服务	交通通讯	教育文化娱乐	医疗保健		其他用品和服务
成县	7641	4310	2248	139	945	7697	2353	705	1199	551	966	764	1004	154	30.58
文县	5840	2334	2075	39	1391	5844	2299	334	1361	371	719	217	378	167	39.34
宕昌县	5732	2700	2071	181	781	3886	1696	285	801	290	443	116	242	13	43.65
康县	5927	2585	1863	390	1089	7668	2458	535	1457	354	890	542	1332	99	32.05
西和县	5888	2469	1637	116	1666	4915	1788	385	949	275	551	373	496	98	36.38
礼县	5960	1354	2053	69	2484	5940	2205	436	1116	394	686	534	481	87	37.13
徽县	7718	3398	3376	459	485	7151	2251	716	1159	694	1011	512	732	77	31.47
两当县	5940	2415	1517	79	1930	5042	1772	585	1065	463	647	127	341	41	35.15
临夏州	<b>6203</b>	<b>1822</b>	<b>2549</b>	<b>106</b>	<b>1726</b>	<b>5673</b>	<b>1897</b>	<b>470</b>	<b>1267</b>	<b>500</b>	<b>591</b>	<b>275</b>	<b>605</b>	<b>65</b>	<b>33.45</b>
临夏市	12316	6284	4037	731	1264	10203	2900	951	1918	576	1597	863	1197	200	28.43
临夏县	6510	2417	2565	150	1378	6558	2316	556	1565	475	676	296	618	57	35.32
康乐县	6360	1012	3208	97	2043	6250	1787	498	1493	496	621	263	1051	43	28.59
永靖县	6152	1817	2614	59	1662	6263	2142	431	1518	389	784	576	343	79	34.21
广河县	6785	1640	2872	45	2228	5334	1836	572	1110	517	602	141	510	46	34.41
和政县	5883	1914	2192	109	1668	5267	1673	493	1079	766	665	200	363	28	31.76
东乡县	4908	1083	2196	29	1599	4079	1359	296	969	464	237	118	596	41	33.32
积石山县	5239	1563	1719	66	1891	4525	1779	311	797	461	384	231	423	139	39.31
甘南州	<b>6998</b>	<b>2897</b>	<b>3000</b>	<b>80</b>	<b>1020</b>	<b>5390</b>	<b>2236</b>	<b>426</b>	<b>1341</b>	<b>329</b>	<b>530</b>	<b>232</b>	<b>183</b>	<b>113</b>	<b>41.49</b>
合作市	7203	4627	2038	5	533	5882	2506	551	1379	319	619	198	213	96	42.61
临潭县	6619	3574	1771	11	1263	6539	2767	564	2070	477	468	78	93	21	42.31
卓尼县	6831	1833	4712	23	263	4775	2143	414	1067	291	376	197	163	123	44.89
舟曲县	6742	4461	1582	22	677	4042	1371	229	1187	118	467	440	202	28	33.92
迭部县	6640	2925	2802	79	835	5407	2405	315	1565	259	338	126	263	136	44.48
玛曲县	8410	72	5595	26	2717	7110	3041	709	577	648	1098	304	288	445	42.77
碌曲县	8273	1135	4784	621	1732	5145	2218	368	472	514	767	447	264	97	43.10
夏河县	7035	1850	3632	340	1213	5493	2330	422	1509	343	536	106	118	128	42.42

2017年，全省各市州和县市区的农村居民人均可支配收入和人均消费支出情况，详见表 1-9。其中，农村居民人均可支配收入，最高的市州是嘉峪关市（17796 元）、最低的市州是临夏州（6203 元），最高的县市区是阿克塞县（24870 元）、最低的县市区是东乡县（4908 元）；农村居民人均消费支出，最高的市州是嘉峪关市（13255 元）、最低的市州是甘南州（5390 元），最高的县市区是城关区（21544 元）、最低的县市区是宕昌县（3886 元）；农村居民恩格尔系数，最高的是市州是甘南州（41.49%）、最低的市州是金昌市（25.82%），最高的县市区是迭部县（44.48%）、最低的县市区是金川区（20.31%）。

### （三）生活条件

据甘肃统计年鉴，2017 年全省农村每百户有家用汽车 14.0 辆，摩托车 79.7 辆，电冰箱 71.17 台，洗衣机 92.1 台，热水器 26.4 台（其中太阳能热水器 23.1 台），彩色电视机 109 台，家用计算机 16.8 台，移动电话 268.7 部（其中接入互联网的移动电话有 112.5 部）。近三年，全省农村每百户家用汽车、电冰箱、洗衣机、热水器、空调、家用计算机、移动电话等的消费数量在稳步增加，而摩托车、照相机、固定电话等的消费数量在稳步减少，详见表 1-10。

表 1-10 甘肃省农村居民每百户耐用消费品拥有量

指标	2015 年	2016 年	2017 年
家用汽车（辆）	10.0	13.5	14.0
摩托车（台）	88.6	83.8	79.7
电冰箱（台）	55.3	67.8	71.1
洗衣机（台）	86.0	91.4	92.1
热水器（台）	20.3	24.4	26.4
空调（台）	0.7	0.8	0.9
彩色电视机（台）	109.0	109.6	109.0
照相机（架）	2.5	1.8	1.4
家用计算机（台）	14.2	15.9	16.8
中高档乐器（件）	0.5	0.4	0.6
固定电话（部）	26.4	22.7	19.0
移动电话（部）	244.6	263.8	268.7

此外，据甘肃统计年鉴，2017 年全省农村居民人均住房面积 31.40 平方米，分别比 2016 和 2015 年的 30.36、29.30 平方米增加了 1.04、2.10 平方米；已通电

村 16117 个，占全省总数的 99.89%。另据甘肃省第三次全国农业普查，截至 2016 年末，全省有 99.8% 的农户拥有自己的住房，68.0% 的农户使用经过净化处理的自来水，4.9% 的农户使用水冲式卫生厕所。

#### 四、集体经济

据统计，2017 年全省 16115 个村，集体经济经营收入总量达到 4.41 亿元，村均经营收入 2.74 万元。其中，无集体经济经营收益的村为 7325 个，占比 45.45%；有集体经济经营收益的村有 8790 个、占比 54.55%，这包括经营收益 5 万元以下的村 6722 个、占比 41.71%，经营收益为 5-10 万元的村 1203 个、占比 7.47%，以及经营收益在 10-50 万元、50-100 万元、100 万元以上的村分别有 756 个、79 个和 30 个，分别占比为 4.69%、0.49%、0.19%。

从村集体经济收益分组变化看，近几年全省村集体经济发展明显好转，2015 年之后无经营收益的村数量在持续下降、有经营收益的村数量在持续增加，详见图 1-2。其中，2017 年相对于 2016 年，全省无集体经济经营收益的村减少 2036 个，经营收益 5 万元以下的村增加 2344 个，经营收益为 5-10 万元、10-50 万元、50-100 万元的村分别增加 233 个、302 个、13 个。

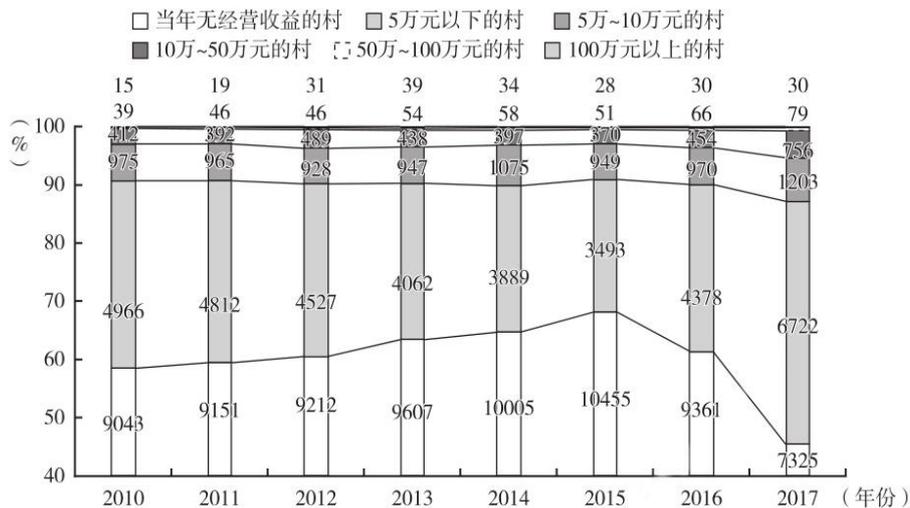


图 1-2 甘肃省 2010-2017 年村集体经济经营收益分组变化

从村集体经营收入总量变化来看，情况却不容乐观，自 2013 年以来在持续下滑，2017 年比上年减少 0.35 亿元，详见图 1-3。

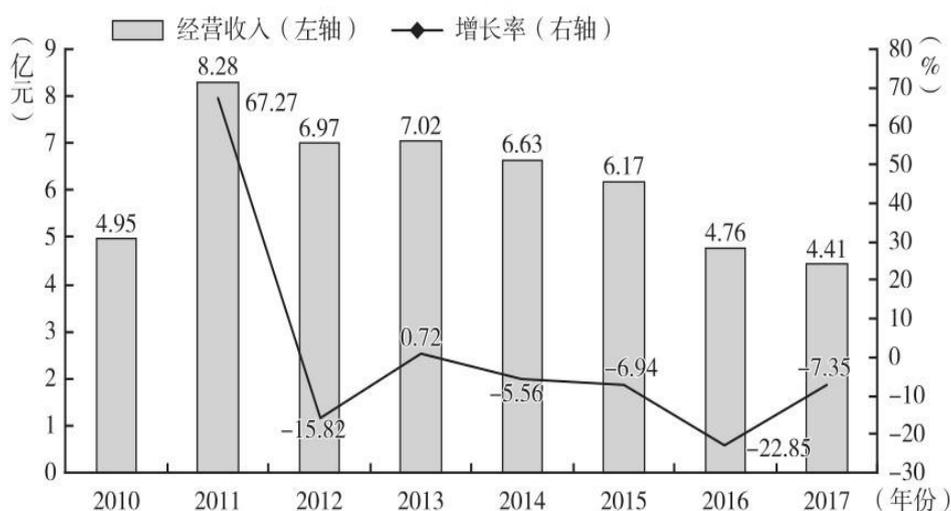


图 1-3 甘肃省 2010-2017 年村集体经济经营收入总量变化

另据统计，2017 年全省农村平均获得政府补助 8.31 万元，扣除管理费用（含干部报酬和报刊费）后村均补助收益为 2.58 万元，再考虑经营收益 2.74 万元、村均其他收益为-0.87 万元（收小于支），合计村均收入为 4.45 万元。2017 年末，全省平均每村拥有集体资产 104.45 万元，集体债权 83.05 万元，集体负债 21.40 万元；如按村集体的户籍人口平均计算，人均拥有的集体资产为 1195.86 元，集体债权为 950.81 元，集体负债为 245.05 元。

## 五、发展支撑

### （一）生产条件

据甘肃发展年鉴，2017 年，全省农业机械总动力达到 2018.59 万千瓦，农业机械原值 169.02 亿元、净值 118.27 亿元，拖拉机达到 81.90 万台，拖拉机配套农具 180.67 万部，农用排灌柴油机 2.79 万台，联合收割机 1.02 万台，机动脱粒机 28.12 万台，机动喷雾机 5.53 万部。2017 年，全省农业机耕水平达到 79.5%，机播水平达到 42.48%；有效灌溉面积达到 1192.89 千公顷、水平梯田面积 2098.80 公顷，分别占耕地总面积的 33.50%、58.95%。全省农业生产条件，详见表 1-11。

表 1-11 甘肃省农业生产条件情况

指标	2010 年	2015 年	2016 年	2017 年
<b>农业机械拥有量</b>				
农业机械总动力合计（万千瓦）	1977.55	2684.95	1903.90	2018.59
#柴油发动机动力	1579.07	2182.11	1381.47	1468.85
#汽油发动机动力	24.21	38.98	45.57	40.83
#电动机动力	360.07	462.94	475.89	507.92
农业机械原值（亿元）	124.15	223.85	147.30	169.02
农业机械净值（亿元）	87.84	150.49	102.61	118.27
农用大中型拖拉机（台）	73174	160342	175222	188709
小型拖拉机（台）	460716	613248	629023	630285
大中型拖拉机配套农具（万部）	20.23	35.64	38.54	41.70
小型拖拉机配套农具（万部）	92.08	127.96	136.97	138.97
农用排灌柴油机（台）		26074	27671	27856
联合收割机（台）	3632	8110	9559	10193
机动脱粒机（台）	134419	255225	271506	281193
机动喷雾机（部）	34911	48085	51274	55321
<b>农业机械化</b>				
机耕水平（%）	50.96	72.80	76.50	79.05
机播水平（%）	30.11	38.23	39.75	42.48
<b>农业水利化</b>				
有效灌溉面积（千公顷）	1098.88	1165.59	1178.44	1192.89
占耕地面积（%）	31.45	32.80	33.12	33.50
水平梯田面积（千公顷）	1840.61	2063.50	2088.65	2098.80
占耕地面积（%）	52.68	58.07	58.71	58.95
条田面积（千公顷）	859.31	314.60	316.40	315.03
<b>农业电气化</b>				
农村生产用电（万千瓦时）	275651	332599	329640	334144
乡村办水电站（个）	304	365	366	371
乡村办水电站装机容量（万千瓦）		115.9	127.5	149.1
<b>农业化学化</b>				
农用化肥施用量（实物量）（万吨）	292.92	321.02	313.70	311.07
农用化肥施用量（折纯量）（万吨）	85.26	97.92	87.10	84.49
#氮肥	37.93	40.55	34.78	34.08
#磷肥	16.56	19.13	16.95	15.58
#钾肥	6.09	8.87	8.18	7.63
#复合肥	24.68	29.37	27.19	27.20
农用塑料薄膜使用量（万吨）	12.37	18.37	19.78	17.22

据统计，2017年，全省农机化作业服务组织达到4112个、农机合作社达到1843个；主要农作物的耕种收综合机械化率达到53.89%；机耕、机播、机收面积分别达到332.76、182.47、136.49万公顷，其中小麦、玉米、马铃薯机械化率分别达到了83.3%、56.7%、43.15%。2013-2017五年来，全省农业机耕率、机播率、机收率和综合机械化率逐年提高，详见图1-4。

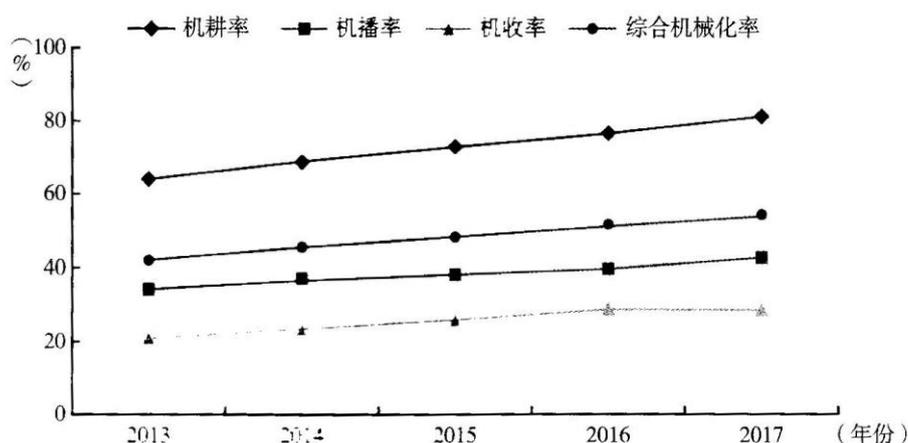


图 1-4 甘肃省 2013-2017 年农业机械化情况

此外，2017年，全省“一村一品”专业村镇发展到800个，其中专业乡镇70个、占全省乡镇总数的5.70%，专业村730个、占全省行政村总数的4.59%。2017年，全省“三品一标”农产品累计达到1759个，“三品一标”农产品产量比重达到50%以上；主要农作物良种覆盖率达到90%以上、统供率80%以上（玉米、杂交油菜和蔬菜种子良种覆盖率与统供率达到100%），农业灌溉水利用率达到55%，农药利用率达到37%，化肥利用率达到37.8%，农作物秸秆综合利用率达到82%，废旧农膜回收处理利用率达到80.1%，畜禽养殖废弃物资源化利用率达到68%，农业科技进步贡献率达到55.5%。

## （二）经营主体

据统计，2017年全省农户总数510.9万，纯农户、农业兼业户、非农户、非农业兼业户的数量分别为408.20万、60.50万、22.10万、20.10万，占全部农户数的比重分别为79.90%、12.04%、3.93%、4.33%。全省不同类型农户比重及数量变化，见图1-5。该图说明，全省农业经营者（农户）的兼业化趋势已开始下降，脱离农业的农户不断增加，纯农户的比重下降。

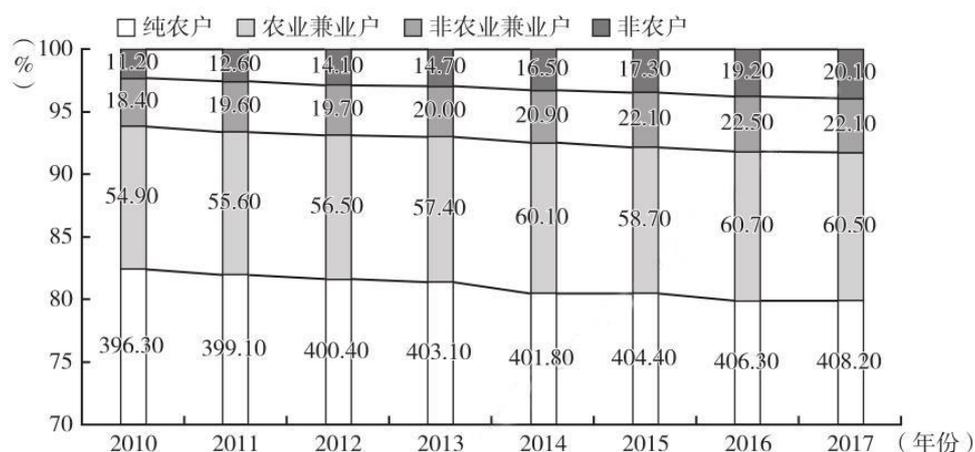


图 1-5 甘肃省 2010-2017 年不同类型农户比重及数量变化

2017 年，全省农业产业化经营组织 8515 个，其中龙头企业带动型 2227 个、合作组织带动型 5595 个、专业市场带动型（年交易额大于 2000 万元）195 个，协会、联盟等其它形式带动型 498 个。全省农业产业化组织中，从事种植业的 4527 个、占比 53.17%，从事畜牧业的 3055 个、占比 35.88%，从事林业的 310 个、占比 3.64%，从事水产业的 75 个、占比 0.89%，从事其它产业的 548 个、占比 6.44%。2227 个农业产业化龙头企业中，国家重点龙头企业 27 家、省重点龙头企业 421 家；建有专门质检机构的省级以上农业产业化龙头企业有 227 家，通过 ISO9000、HACCP、GAP 等质量体系认证的 246 家，获得生以上名牌产品或著名驰名商标的 180 家，获得“三品一标”认证的 132 家。

另据甘肃省第三次全国农业普查，截至 2016 年末，全省共有 3.95 万个农业经营单位；在工商部门注册的农民专业合作社总数 7.57 万个，其中以农业生产经营或服务为主的农民专业合作社 2.35 万个；444.51 万农业经营户，其中规模农业经营户 3.58 万。全省共有 875.48 万农业生产经营人员。

### （三）公共设施

据甘肃省第三次全国农业普查，截至 2016 年末，全省有火车站的乡镇占 7.3%，有高速公路出入口的乡镇占 15.6%；99.9%的村通公路，100%的村通电，2.3%的村通天然气，30.4%的村有电子商务配送站点。2016 年末，全省有 95.7%的乡镇集中或部分集中供水，87.3%的乡镇生活垃圾集中或部分集中处理；43.4%的村生活垃圾集中处理或部分集中处理，6.5%的村生活污水集中处理或部分集中

处理，25.2%的村完成或部分完成改厕。

截至2016年末，全省99.2%的乡镇有图书馆、文化站，13.8%的乡镇有剧场、影剧院，8.0%的乡镇有体育场馆，74.9%的乡镇有公园及休闲健身广场，47.3%的村有体育健身场所；97.4%的乡镇有幼儿园、托儿所，98.6%的乡镇有小学，35.7%的村有幼儿园、托儿所；99.8%的乡镇有医疗卫生机构，99.1%的乡镇有执业（助理）医师，34.0%的乡镇有社会福利收养性单位，90.6%的村有卫生室。



## 第二章 甘肃农村基层治理的基本对象

甘肃农村基层实际存在的一系列突出问题，构成甘肃农村基层治理的基本对象。本章通过数据资料来概要展现这些作为治理对象的突出问题。

### 一、经济发展问题

#### （一）规模不大

##### 1.农业生产规模整体偏小

统计表明，2017 年全省实现第一产业增加值 859.75 亿元，仅是省级行政区第一产业增加值第一名山东省 4832.71 亿元的 17.79%，仅占全国第一产业增加值 65467.60 亿元的 1.31%。

从主要农产品产量来看，以肉类产量为例，2017 年全省肉类总产量仅 99.1 万吨、在 31 个省级政区中仅位居倒数第 9、仅占全国肉类总产量的 1.15%，其中牛羊肉产量 43.8 万吨、在 31 个省级政区中仅居第 9、仅占全国牛羊肉类总产量的 3.96%。

##### 2.农户经营规模普遍不大

目前，除少数国有农场和少数农业合作组织外，全省大部分地区的农业经营规模都很小。据统计，2017 年全省有 320.3 万农户经营耕地在 10 亩以下（占比 62.72%）、145.3 万农户经营耕地在 10-30 亩（占比 28.45%）、26.1 万农户经营耕地在 30-50 亩（占比 5.11%）、4.5 万农户经营耕地在 50-100 亩（占比 0.88%），经营耕地 100 亩以上的农户仅有 2.0 万户（占比 0.39%），且有多达 12.5 万农户未经营耕地（占比 2.45%）。从近几年看，经营耕地 10-100 亩的农户数量在稳步增加，但增加速度较慢；经营耕地 100 亩以上的在 2016 年之前持续增加，但到 2017 年则出现了下降态势。

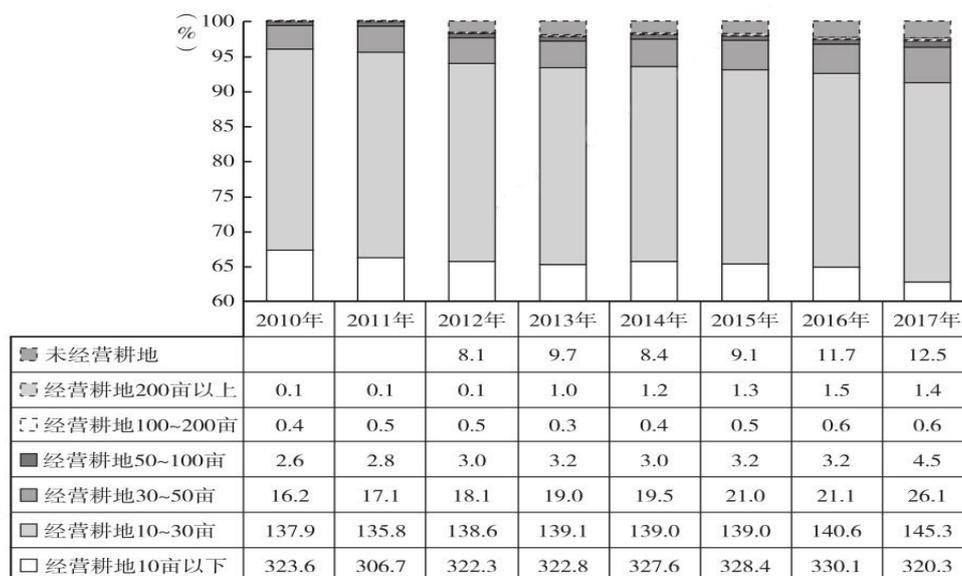


图 2-1 甘肃省农户经营规模分组及其变化

### 3. 农业经营单位数量较少

据第三次全国农业普查，全省 2016 年末共有 3.95 万个农业经营单位，只占全国总数 204 万个的 1.94%；在工商部门注册的农民合作社总数 7.57 万个，只占全国总数 179 万个的 4.23%，其中以农业生产经营或服务为主的农民合作社 2.35 万个，只占全国总数 91 万个的 2.58%；有 444.51 万农业经营户、只占全国总数 20743 万户的 2.14%，其中规模农业经营户 3.58 万，只占全国总数 398 万户的 0.90%；共有 875.48 万农业生产经营人员，只占全国总数 31422 万的 2.79%。需指出的，全省规模农业经营户占全部农业经营户的比例也偏低、仅有 0.81%，而全国均值是 1.92%。

#### （二）效率不高

##### 1. 人均农业产值不高

如前所述，2017 年全省第一产业增加值是山东省的 17.79%、仅占全国的 1.31%。但是，2017 年全省农村常住人口（1408 万人）是山东省的 35.69%、占到了全国的 2.44%。全省人均第一产业增加值仅分别是山东省的 49.85%、是全国均值的 53.69%。

##### 2. 农产品单产不高

据甘肃发展年鉴和中国农村统计年鉴，2017 年，全省粮食、谷物、棉花的

单产分别为 4178 千克/公顷、4551 千克/公顷、1649 千克/公顷，分别比全国均值低出了 1429 千克/公顷、1554 千克/公顷、120 千克/公顷。

表 2-1 甘肃省 2017 年主要农产品单产

单位：千克/公顷

单产	粮食	谷物	棉花	油菜籽	甜菜
全国	5607	6105	1769	1995	53843
甘肃省	4178	4551	1649	2205	62178
兰州市	3636	4020		1437	
嘉峪关市	7401	7919			38053
金昌市	6790	6528	1631	3248	51143
白银市	3553	3938	1358	2646	
天水市	3761	4027		1875	33166
武威市	6534	6931	1885	2806	61069
张掖市	6561	6661	2040	2138	60650
平凉市	3445	3760		2214	
酒泉市	6986	7056	1720	2729	64951
庆阳市	3162	3275		2175	
定西市	3414	3774		2446	39610
陇南市	3555	3970		1776	18489
临夏州	5606	6068		4464	22758
甘南州	2723	2798		1775	36393

### 3. 农业机械化水平不高

尽管近年来全省农业机械化水平在逐步提高，但至 2017 年，全省主要农作物的耕种收综合机械化率仍只有 53.89%，不仅远低于全国 2017 年超过 66% 的农作物耕种收综合机械化水平，而且离《甘肃省“十三五”农业现代化规划》和《甘肃省乡村振兴战略实施规划（2018-2022 年）》所确定的 2020 年达到 60% 的既定目标仍有较大差距。

#### （三）效益不好

##### 1. 农业增加值率不高

据甘肃发展年鉴和中国农村统计年鉴，2017 年全省农林牧渔业增加值率为 57.45%、低于全国均值（59.14%）1.69 个百分点。其中，种植业、林业和农林

牧渔服务业增加值率分别为 60.09%、46.24%、24.43%，分别低于全国均值 4.37、19.09、23.40 个百分点。需特别指出的，农业生产性服务业对于农业现代化而言意义重大、是现代农业的标志，然而全省农林牧渔服务业不仅规模小而且增加值率很低，这与发展需求和要求很不相称。

表 2-2 甘肃省 2017 年农业增加值率

地区	农林牧渔业增加值率 (%)					
	合计	种植业	林业	牧业	渔业	农林牧渔服务业
全国	59.14	64.46	65.33	49.06	60.59	47.83
甘肃省	57.45	60.09	46.24	65.23	71.71	24.43
兰州市	59.73	63.11	37.09	69.33	81.31	26.00
嘉峪关市	61.51	64.99	1.83	49.78	47.56	26.00
金昌市	51.83	54.45	58.70	73.59	13.34	26.00
白银市	58.77	57.50	35.47	72.51	74.63	26.00
天水市	59.76	60.79	56.38	59.50	88.42	26.00
武威市	58.18	52.53	42.33	78.81	84.96	26.00
张掖市	58.30	66.13	61.90	67.01	66.47	26.00
平凉市	61.46	62.93	32.75	64.49	72.87	26.00
酒泉市	52.40	60.73	60.35	63.41	51.35	26.00
庆阳市	58.75	61.53	30.62	64.85	69.04	26.00
定西市	59.34	59.76	33.77	72.27	89.74	26.00
陇南市	59.43	59.36	65.78	70.96	89.21	26.00
临夏州	57.15	58.00	43.45	74.47	86.64	26.00
甘南州	71.90	69.82	77.38	83.97	61.44	26.00

## 2. 农产品加工转换率不高

农产品加工业具有行业覆盖面宽、产业关联度高、带动农民就业增收作用强等特征。发展农产品加工业好处多多，有利于提高农业综合效益、提高农民收入、促进农村产业融合。然而全省农产品加工转换率相对不高，2017 年全省农产品加工转换率仅为 52.5%（2016 年为 51.5%），按计划全省主要农产品加工转化率到 2020 年达到 55%。然而，全国 2016 年底农产品加工转换率已达到 65%，既定目标是到 2020 年实现农产品加工转化率达到 68%。

## 3. 村级集体经济收益低

据统计，全省集体经济空壳村在顶峰时期（2015 年）达到 10455 个，占比高达 68.13%。近几年经过大力发展，全省集体经济“空壳村”数量在快速减少，

但存留数量仍然很多，且非“空壳村”的集体经营收益也普遍不高。

据统计，截至 2017 年底，全省仍有多达 7325 个村集体经济“空壳村”，无任何集体经济收益，占比达到 45.5%；村集体经济收益 10 万元以上的仅有 865 个，占比仅为 5.37%。另据统计，截至 2017 年底，在全省 7262 个贫困村中，仍有多达 3594 个集体经济“空壳村”，占比达到 49.49%。

#### （四）收入不好

##### 1. 农民人均可支配收入低

2017 年，全省农村居民人均可支配收入为 8076.1 元，在全国 31 个省级政区中位居倒数第一，是全国均值 13432.4 元的 60.12%（约 3/5），是浙江省农村居民人均可支配收入 24955.8 元的 32.36%（不足 1/3）。更为严重的是，2013-2017 五年来全省农村居民人均可支配收入在全国 31 个省级政区中一直都是倒数第一，已陷入了严重的困境之中。

表 2-3 全国各地区农村居民人均可支配收入

单位：元、%

地区	2013 年	2014 年	2015 年	2016 年	2017 年	2017 年 增加额	2017 年 增长率
全国	9429.6	10488.9	11421.7	12363.4	13432.4	1069.0	8.65
北京	17101.2	18867.3	20568.7	22309.5	24240.5	1931.0	8.66
天津	15352.6	17014.2	18481.6	20075.6	21753.7	1678.0	8.36
河北	9187.7	10186.1	11050.5	11919.4	12880.9	961.6	8.07
山西	7949.5	8809.4	9453.9	10082.5	10787.5	705.1	6.99
内蒙古	8984.9	9976.3	10775.9	11609.0	12584.3	975.3	8.40
辽宁	10161.2	11191.5	12056.9	12880.7	13746.8	866.1	6.72
吉林	9780.7	10780.1	11326.2	12122.9	12950.4	827.5	6.83
黑龙江	9369	10453.2	11095.2	11831.9	12664.8	833.0	7.04
上海	19208.3	21191.6	23205.2	25520.4	27825	2304.6	9.03
江苏	13521.3	14958.4	16256.7	17605.6	19158	1552.4	8.82
浙江	17493.9	19373.3	21125	22866.1	24955.8	2089.7	9.14
安徽	8850.0	9916.4	10820.7	11720.5	12758.2	1037.8	8.85
福建	11404.8	12650.2	13792.7	14999.2	16334.8	1335.6	8.90
江西	9088.8	10116.6	11139.1	12137.7	13241.8	1104.1	9.10

地区	2013年	2014年	2015年	2016年	2017年	2017年 增加额	2017年 增长率
山东	10686.9	11882.3	12930.4	13954.1	15117.5	1163.5	8.34
河南	8969.1	9966.1	10852.9	11696.7	12719.2	1022.4	8.74
湖北	9691.8	10849.1	11843.9	12725.0	13812.1	1087.1	8.54
湖南	9028.6	10060.2	10992.5	11930.4	12935.8	1005.4	8.43
广东	11067.8	12245.6	13360.4	14512.2	15779.7	1267.6	8.73
广西	7793.1	8683.2	9466.6	10359.5	11325.5	966.0	9.32
海南	8801.7	9912.6	10857.6	11842.9	12901.8	1058.9	8.94
重庆	8492.5	9489.8	10504.7	11548.8	12637.9	1089.1	9.43
四川	8380.7	9347.7	10247.4	11203.1	12226.9	1023.8	9.14
贵州	5897.8	6671.2	7386.9	8090.3	8869.1	778.8	9.63
云南	6723.6	7456.1	8242.1	9019.8	9862.2	842.4	9.34
西藏	6553.4	7359.2	8243.7	9093.8	10330.2	1236.4	13.60
陕西	7092.2	7932.2	8688.9	9396.4	10264.5	868.1	9.24
<b>甘肃</b>	<b>5588.8</b>	<b>6276.6</b>	<b>6936.2</b>	<b>7456.9</b>	<b>8076.1</b>	<b>619.2</b>	<b>8.30</b>
青海	6461.6	7282.7	7933.4	8664.4	9462.3	797.9	9.21
宁夏	7598.7	8410	9118.7	9851.6	10737.9	886.3	9.00
新疆	7846.6	8723.8	9425.1	10183.2	11045.3	862.1	8.47

## 2.农民可支配收入增长慢

2017年,全省农村居民人均可支配收入增加额为619.2元,在31个省级政区中位居倒数第一,是全国增加额均值1069元的57.92%(不足3/5),是浙江省增加额2089.7元的29.63%(不足3成)。从增长率看,2017年全省农村居民人均可支配收入增加率为8.30%,在31个省级政区中位居倒数第六(仅高于东北三省以及山西和河北),低于全国增长率均值(8.68%),分别比西藏增长率(13.60%)、贵州增长率(9.63%)低5.30和1.33个百分点。近五年,全省农村居民人均可支配收入与全国平均水平和先进地区的差距在越拉越大,与全国平均的差距由2013年的3840.8元拉大到2017年的5356.3元,与浙江省的差距由2013年的11905.1元扩大到2017年的16879.7元。

### (五) 结构不优

#### 1.农业生产结构不优

据甘肃发展年鉴，2017 年全省农林牧渔业（大农业）增加值中，种植业（农业）、林业、牧业、渔业、农林牧渔服务业增加值比重分别为 71.66%、1.63%、22.49%、0.17%、4.05%，而同期全国种植业（农业）、林业、牧业、渔业、农林牧渔服务业增加值比重分别为 57.88%、5.03%、22.28%、10.85%、3.96%。考虑到资源禀赋状况（如耕地、林地、草地、水域等资源数量及其占比），全省种植业占比过高以及林业、牧业和渔业占比过低问题突出<sup>①</sup>。考虑到农业现代化和三产融合发展的趋势要求，全省农林牧渔服务业的比重也有待进一步提高。此外，种植业内部生产结构也相对不良，据统计 2017 年全省种植业粮经饲的比例为 65.2：32.4：2.4（2016 年 66.2：31.2：2.6），粮食作物占比相对过高，经济作物占比仍有较大提升空间，饲料作物的占比则严重不足（相比上年还下降了 0.2 个百分点）。

表 2-4 甘肃省 2017 年农业生产结构

地区	种植业 (%)	林业 (%)	牧业 (%)	渔业 (%)	农林牧渔服务业 (%)
全国	57.88	5.03	22.28	10.85	3.96
甘肃省	71.66	1.63	22.49	0.17	4.05
兰州市	71.43	1.26	22.35	0.19	4.78
嘉峪关市	83.11	0.01	16.67	0.00	0.21
金昌市	70.81	1.45	18.63	0.02	9.10
白银市	60.94	1.19	34.27	0.12	3.48
天水市	88.06	1.57	9.17	0.12	1.08
武威市	57.42	2.18	38.01	0.01	2.39
张掖市	60.82	1.46	28.72	0.12	8.88
平凉市	79.48	1.08	18.06	0.08	1.30
酒泉市	63.51	3.35	20.40	0.25	12.49
庆阳市	74.87	1.86	20.25	0.16	2.86
定西市	79.52	0.82	17.23	0.06	2.38
陇南市	76.89	8.04	12.77	0.12	2.18
临夏州	57.54	2.42	33.14	0.31	6.59
甘南州	13.32	7.21	73.42	0.01	6.04

<sup>①</sup> 横向比较看，甘肃省种植业的比重在全国 31 个省级政区中是最高的，比排名第二的黑龙江（70.74%）还高出 0.92 个百分点；自身比较看，甘肃省林地、草地、水域的比重分别为 14.32%、33.31%、1.50%，而林业、牧业、渔业的占比分别仅有 1.63%、22.49%和 0.17%。

## 2.农民可支配收入结构不优

据中国统计年鉴,2017年全省农村居民可支配收入中,工资性收入为2275.4元、占比28.17%,经营净收入为3556.2元、占比44.03%,财产净收入为142.3元、占比1.76%,转移净收入为2102.2元、占比26.03%;2017年全国农村居民可支配收入中,工资性收入为5498.4元、占比40.93%,经营净收入为5027.8元、占比37.43%,财产净收入为303.0元、占比2.26%,转移净收入为2603.2元、占比19.38%。相比全国平均而言,全省农村居民可支配收入的工资性收入和财产净收入占比过低,经营净收入和转移净收入占比过高。若与浙江、江苏、广东等相比,全省农村居民可支配收入结构不优这一问题更加凸显。另需指出的是,从增收贡献看,2017年全省农村居民人均经营性净收入、转移净收入贡献率比上年均有所提高,经营净收入的贡献率由上年的45.4%提高到47.6%、转移净收入由上年的25.7%提高到26.0%,进一步加重了经营净收入和转移净收入占比过高问题;工资性收入贡献率下降,由上年的28.8%下降到24.3%,工资性收入占比过低问题进一步恶化。

表 2-5 全国 2017 年农村居民人均可支配收入及其来源

地区	可支配收入水平(元)					可支配收入结构(%)			
	小计	工资性收入	经营净收入	财产净收入	转移净收入	工资性收入	经营净收入	财产净收入	转移净收入
全国	13432.4	5498.4	5027.8	303.0	2603.2	40.93	37.43	2.26	19.38
北京	24240.5	18222.8	2140.4	1570.5	2306.8	75.18	8.83	6.48	9.52
天津	21753.7	13138.7	5561.9	1007.6	2045.4	60.40	25.57	4.63	9.40
河北	12880.9	6840.9	4227.9	274.2	1537.9	53.11	32.82	2.13	11.94
山西	10787.5	5462.4	2824.0	163.9	2337.2	50.64	26.18	1.52	21.67
内蒙古	12584.3	2649.3	6384.6	514.8	3035.6	21.05	50.73	4.09	24.12
辽宁	13746.8	5423.1	5819.1	296.9	2207.7	39.45	42.33	2.16	16.06
吉林	12950.4	3018.3	7399.8	289.1	2243.2	23.31	57.14	2.23	17.32
黑龙江	12664.8	2840.3	6692.8	553.0	2578.6	22.43	52.85	4.37	20.36
上海	27825.0	20289.2	1372.8	862.4	5300.7	72.92	4.93	3.10	19.05
江苏	19158.0	9513.0	5619.4	680.3	3345.3	49.66	29.33	3.55	17.46

地区	可支配收入水平（元）					可支配收入结构（%）			
	小计	工资性收入	经营净收入	财产净收入	转移净收入	工资性收入	经营净收入	财产净收入	转移净收入
浙江	24955.8	15457.1	6112.2	717.8	2668.6	61.94	24.49	2.88	10.69
安徽	12758.2	4624.0	5026.2	218.9	2889.1	36.24	39.40	1.72	22.64
福建	16334.8	7415.9	6275.8	290.0	2353.0	45.40	38.42	1.78	14.41
江西	13241.8	5609.2	4868.8	214.2	2549.6	42.36	36.77	1.62	19.25
山东	15117.5	6068.9	6729.7	390.8	1928.2	40.14	44.52	2.59	12.75
河南	12719.2	4770.4	4747.2	199.5	3002.1	37.51	37.32	1.57	23.60
湖北	13812.1	4389.6	5963.9	165.8	3292.8	31.78	43.18	1.20	23.84
湖南	12935.8	5340.8	4368.9	148.2	3077.9	41.29	33.77	1.15	23.79
广东	15779.7	7854.6	4118.6	414.8	3391.7	49.78	26.10	2.63	21.49
广西	11325.5	3242.4	5103.1	185.1	2794.9	28.63	45.06	1.63	24.68
海南	12901.8	5167.5	5576.3	185.9	1972.0	40.05	43.22	1.44	15.28
重庆	12637.9	4394.5	4491.4	308.0	3444.0	34.77	35.54	2.44	27.25
四川	12226.9	4016.1	4821.4	322.5	3066.9	32.85	39.43	2.64	25.08
贵州	8869.1	3635.7	3285.2	92.0	1856.2	40.99	37.04	1.04	20.93
云南	9862.2	2794.9	5412.5	176.5	1478.2	28.34	54.88	1.79	14.99
西藏	10330.2	2428.1	5735.4	175.0	1991.6	23.50	55.52	1.69	19.28
陕西	10264.5	4271.5	3241.5	185.1	2566.3	41.61	31.58	1.80	25.00
<b>甘肃</b>	<b>8076.1</b>	<b>2275.4</b>	<b>3556.2</b>	<b>142.3</b>	<b>2102.2</b>	<b>28.17</b>	<b>44.03</b>	<b>1.76</b>	<b>26.03</b>
青海	9462.3	2704.1	3763.6	326.4	2668.2	28.58	39.77	3.45	28.20
宁夏	10737.9	4224.0	4252.0	323.8	1938.0	39.34	39.60	3.02	18.05
新疆	11045.3	2796.5	6037.0	232.9	1979.0	25.32	54.66	2.11	17.92

### （六）基础设施薄弱

调查发现，全省农业生产基础设施薄弱的问题比较突出。目前，全省的设施农业、高标准农田以及农田水利建设总体滞后，而且缺乏维护、闲置未用等问题突出，支撑现代农业发展的基础不牢固，后劲不足。

特别是，全省 70% 的耕地为中低产田，土壤肥力水平整体偏低，日光温室、

标准化圈舍等高效种养设施发展不足，农田水利基础设施薄弱，缺水、缺路、缺仓储加工设施现象仍然存在，农业防灾减灾能力弱。

## （七）劳动力富余多

### 1.需转移就业富余劳动力总量大

全省农村经济相对落后，吸纳劳动力数量有限，存在大量的农村富余劳动力。从农村户籍和常住人口之差角度看，2017年全省农村户籍人口（2073.92万人）高出农村常住人口（1407.67万人）666.28万人，应该说这其中大多数都属于农村富余劳动力（大部分应该已转移就业）。从农村人口总数与就业人员数之差来看，全省户籍统计口径算农村人口总数与农村从业人员（1131.37万人）之差为942.55万人，全省常住统计口径算农村人口总数与农村从业人员（936.48万人）之差为471.19万人，这其中应该说至少一半是属于农村富余劳动力（且尚需要转移就业）。两方面估算结合可知，全省需要转移的农村富余劳动力数量很大。

### 2.未转移就业富余劳动力数量大

据统计公报，2017年（至11月底）全省共输转城乡富余劳动力529.5万人（同比仅增长0.4%），其中省外输转195.6万人、省内输转333.9万人。然而，若按农村人口总数与就业人员数之差的60%是需要转移就业的进行粗略估算（按40%扣除儿童、老人等无劳动能力人员），则全省仍有多达280万至565万的农村富余劳动力尚需要转移就业<sup>①</sup>。随着农村富余劳动力转移就业工作的推进，剩下尚未能就业的大多数是属于劳动素质低、输转难度大的人员，进一步输转就业难度大。

### 3.富余劳动力转移就业收入不高

2017年（至11月底），全省共输转富余劳动力劳务收入为1022.7亿元，人均劳务收入仅1.93万元。另据甘肃发展年鉴，2017年全省输转建档立卡的贫困劳动力63.7万人，创劳务收入109.5亿元，人均劳务收入仅1.72万元。考虑到已输转的多为有知识和有技能的青壮年劳动力、每位劳动力普遍具有较高的劳动负担系数，全省农村富余劳动力转移就业收入相对不高，对于带动农村居民增收的贡献仍有待进一步提升。

<sup>①</sup> 据平凉市2018年初调查，全市农村劳动力转移就业总量为44.9万人，转移就业率仅41.74%，由此也可从一个方面说明此处尚需转移就业富余劳动力数量大。

## （八）劳动力素质低

### 1.劳动力年龄偏大

从年龄结构来看，全省农业从业人员的年龄普遍较高。调查发现，全省大部分农村劳动力年龄在 45 岁以上，青年人口从事农业的很少，农业已基本失去了对新一代劳动力的吸引力。

### 2.劳动力能力不足

目前全省农村从业人员受教育程度较低，系统接受农业职业教育的农村劳动力很少，普遍缺乏农业科技知识，掌握和应用新理念、新技术、新品种的能力弱，创新能力和创业精神不足，不能很好地适应现代农业发展的需求和趋势。抽样调查统计表明，全省农村人口平均受教育年限为 7.11 年、在全国 31 个省级政区中位居倒数第四，其中未上过学的为 14.27%、在全国 31 个省级政区中位居第三，受小学教育程度的为 41.18%、在全国 31 个省级政区中位居第五。

表 2-6 全国 2017 年农村人口受教育程度抽样调查

地区	受教育程度 (%)					平均受教育年限 (年)
	未上过学	小学	初中	高中	大专及以上学历	
全国	8.17	34.61	42.72	11.03	3.47	7.80
北京	3.71	16.90	43.58	21.79	14.06	9.80
天津	5.96	24.74	51.14	12.25	5.91	8.50
河北	5.80	29.32	51.49	10.74	2.65	8.11
山西	3.45	24.28	52.90	14.59	4.78	8.73
内蒙古	10.14	33.92	39.82	11.91	4.18	7.72
辽宁	3.81	32.58	50.98	10.03	2.59	8.16
吉林	6.38	34.70	50.51	6.38	2.03	7.72
黑龙江	5.08	35.58	51.55	5.83	1.96	7.79
上海	6.97	23.60	50.17	14.15	5.16	8.45
江苏	10.67	28.91	41.09	12.95	6.37	8.01
浙江	9.04	35.55	36.65	12.73	6.03	7.92
安徽	10.76	34.82	42.21	8.93	3.28	7.49
福建	9.51	39.54	37.87	9.08	4.00	7.51
江西	6.38	37.86	40.37	12.06	3.33	7.89
山东	9.01	31.87	45.80	10.58	2.73	7.74
河南	7.03	30.37	49.21	10.96	2.43	7.95
湖北	9.02	35.36	41.61	10.94	3.07	7.67

地区	受教育程度 (%)					平均受教育年限 (年)
	未上过学	小学	初中	高中	大专及以上	
湖南	5.07	32.34	41.35	17.87	3.37	8.35
广东	5.93	31.49	42.28	16.76	3.54	8.27
广西	5.19	35.14	48.24	9.46	1.98	7.90
海南	5.64	24.70	51.61	11.34	6.71	8.56
重庆	6.35	48.18	33.74	9.00	2.73	7.44
四川	10.51	41.94	35.31	9.08	3.16	7.29
贵州	13.32	40.19	34.40	8.61	3.48	7.10
云南	10.79	44.46	34.26	7.68	2.81	7.12
西藏	38.80	38.22	16.39	3.71	2.84	4.67
陕西	9.32	31.07	44.57	11.09	3.94	7.84
<b>甘肃</b>	<b>14.27</b>	<b>41.18</b>	<b>30.28</b>	<b>9.13</b>	<b>5.13</b>	<b>7.11</b>
青海	14.41	48.90	25.72	7.18	3.85	6.73
宁夏	12.85	37.38	36.97	8.90	3.86	7.26
新疆	5.40	39.34	41.00	10.11	4.17	7.93

注：平均受教育年限按小学 6 年、初中 9 年、高中 12 年、大专及以上 16 年加权平均得到。

### 3. 青壮年劳动力转移流出

农村大量有知识、有技能的青壮年劳动力流出农村<sup>①</sup>，对农村劳动力素质带来了两方面不良影响：一是导致留守农耕的劳动力素质和种田质量下降，有的地方甚至出现抛荒弃耕现象；二是导致农村老年人口比例明显上升，加快了农村人口的老龄化，也使农村部分地区出现了劳动力短缺的问题，同时使得流出地农村常住人口文化程度明显下降。

### 4. 农技推广人员素质偏低

据《甘肃农业现代化发展研究报告（2019）》，调查表明（15 个乡镇农技推广人员问卷调查），全省农村基层农技推广人员普遍年龄较大、学历偏低，大专以下学历占比达到 95.29%，其中初中及以下占比 44.7%、中专占比 29.41%、高中占比 21.18%。这直接影响全省农技推广的质量。

## （九）发展不平衡

### 1. 第一产业增加值不平衡

<sup>①</sup> 据平凉市 2018 年初调查，全市农村劳动力转移就业总量 44.9 万人，其中 16-25 岁青年占 13.6%、26-55 岁精壮劳动力占 75.76%，初中学历占 40.96%、高中学历占 18.53%、大专及以上学历占 9.32%，有技术特长者占 43.61%，均显著好于平均情况。

2017年，全省14个市州中，嘉峪关市、酒泉市的人均第一产业增加值都超过了2.0万元，分别达到27927元和20291元；临夏州、陇南市和定西市的人均第一产业增加值都不足0.5万元，分别仅有2903元、4227元和4346元；最低的临夏州仅占最高的嘉峪关市的人均第一产业增加值的10.39%。

## 2. 村级集体经济收益不平衡

2017年，全省14个市州中，张掖、天水、平凉、白银、兰州、定西、庆阳和陇南8个市有经营收益村的占比超过50%，其中，张掖、天水、平凉、白银、兰州、定西和庆阳7个市有经营收益村的比重高于全省平均水平（54.55%）。张掖市有经营收益村的比重最高，达到72.22%；其次是天水市和平凉市，分别为69.93%和66.33%；临夏州有经营收益村的比重最低，只有19.76%，比最高的张掖市低52.46个百分点；武威市和金昌市经营收益村的比重分别为34.10%和35.51%，比张掖市分别低38.11和36.71个百分点。

## 3. 农村居民可支配收入不平衡

2017年，全省14个市州中，嘉峪关市和酒泉市农村居民人均可支配收入都超过了1.5万元，分别达到17796元和15764元；临夏州、陇南市、定西市、甘南州、天水市的农村居民人均可支配收入均不足0.75万元，分别只有6203元、6386元、6855元、6998元和7065元；最低的临夏州仅占最高的嘉峪关市的农村居民人均可支配收入的34.86%（略高于1/3）。2017年，全省86个县市区中，阿克塞县、肃北县和城关区的农村居民人均可支配收入超过了2.0万元，分别达到了24870元、23297元和22442元；东乡县、积石山县、宕昌县、文县、和政县、西和县、康县、两当县、礼县9个县（3个属于临夏州、6个属于陇南市）的农村居民人均可支配收入都不足0.6万元，分别仅有4908元、5239元、5732元、5840元、5883元、5888元、5927元、5940元、5960元；最低的东乡县仅占最高的阿克塞县的农村居民人均可支配收入的19.73%（不足两成）。

# （十）发展动力不足

## 1. 固定资产投资力度不足

据甘肃发展年鉴，2017年全省实现固定资产投资5696.35亿元、比上年下降40.3%，其中第一产业固定资产投资381.98亿元、同比下降43.7%，第一产业固定资产投资不仅出现了严重下降而且下降幅度也高于二次和三次产业固定资产

投资。同时，第一产业固定资产投资占全部固定资产投资的比重仅有 6.71%，比 2017 年全省第一产业增加值（859.75 亿元）占地区生产总值（7459.90 亿元）的比重 11.52% 低出了 4.81 个百分点。

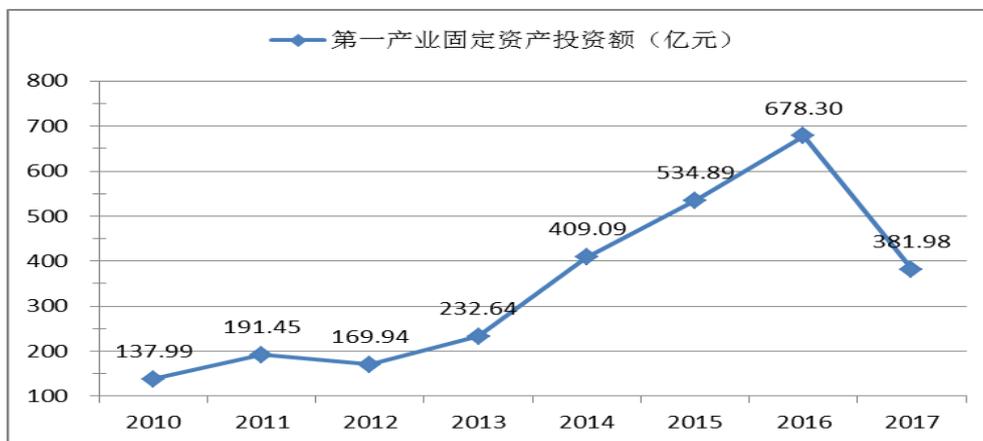


图 2-2 甘肃省 2010-2017 年第一产业固定资产投资

## 2. 科技研发和推广体系不健全

一方面，全省农业科技人员数量少，农业科技创新型人才普遍缺乏，特别是高学历高层次人才短缺，据统计 2015 年全省农业专业技术人员数量仅为 3435 人，仅占全省所有行业专业技术人员总数 73127 人的 4.7%。另一方面，由于管理体制存在诸多问题，农业科技研发推广的衔接互动关系不够密切，激励机制不够完善，农业科技人员的创新及服务热情没能得到充分激励。这制约着农业科技发挥更大的作用，2017 年全省农业科技进步贡献率为 55.5%，比全国 2017 年农业科技进步贡献率 57.5% 低了 2 个百分点。

### （十一）权利不明晰

#### 1. 集体土地产权不明晰

农村集体土地制度经过长期演化，形成了一种既相对固化又动态变化的复杂权利关系，出现了土地所有者权责模糊、土地所有者和土地使用者关系错乱、土地使用者和土地经营者关系不明确等诸多问题，使得农村土地资源实现有效流转和配置的交易成本较高，难以形成合理的经营规模，利用效率和效益普遍不高，制约着现代农业和农村经济的发展与扩张。

#### 2. 公共设施产权不明晰

公共设施建设权责不明确，导致供给主体发生缺位和错位。一是相关部门在

农村公共设施的供给方面产生缺位现象，各部门不仅有“重管理、轻服务”的通病而且过分关注于利益和权责关系的划分，致使在实际工作中常常因利益或权责关系冲突而相互争执，在完善农村公共设施工作上相互推脱。二是乡镇政府在供给过程中错位，由于上级政府的缺位，乡镇政府承担着与其财力极不相当的职能，负担沉重，同时由于乡镇政府职能过宽，机构过多，行政性支出较大而公共性支出处于萎缩状态。

公共设施养护责权不明晰，导致养护责任不落实，农村公共设施缺乏后续维护管理成为一个普遍现象，从而致使大量的公共设施损坏严重。加之由于农村基层组织的管理功能普遍薄弱，常出现有人建设、有人使用，却没有人管理的情况。

## （十二）市场不完善

### 1.农产品流通市场不完善

一是农产品流通环节多，目前大部分的农产品由农村销往城市，遵循“生产基地-经纪人-批发市场-零售商-市民”的路径，这样的流通模式中间商比较多，增加了流通环节，不利于保持农产品的生鲜性。增加了流通成本，进一步推高了农产品最终的零售价格。二是物流基础设施不完善，农产品物流基础设施普遍落后，物流设施简陋、冷链物流发展缓慢、物流网络未建立起来等现象普遍，严重阻碍了农产品流通。

### 2.农村土地市场不完善

由于多方面原因，我国农村土地市场很不完善，市场机制配置土地资源的功能未能很好地发挥。一方面，我国尚未能形成统一的城乡建设用地市场，农村集体建设用地市场发育迟缓，农村经营性建设用地入市交易、农村宅基地退出流转等的障碍多多；另一方面，尽管农村农用地确权登记发证、流转交易市场建设等工作已取得很大进步，但农村农用地交易流转仍然受产权落实未到位、缺少交易标准和规则、缺少完善的市场制度（如土地抵押、评估、收益等配套制度不完善）等因素制约而困难重重。全省作为欠发达地区，农村土地市场建设在全国处于落后地位，农村土地市场不完善的问题更为突出。

### 3.农村金融市场不完善

农村金融一直是我国也是甘肃金融体系中的薄弱环节。经济发展水平滞后、

金融业务发展起步晚、金融基础设施薄弱等因素，使得包括甘肃在内的我国大部分农村依然存在金融网点覆盖率低、社会化金融服务缺位、信贷投入严重不足等诸多现实问题，严重影响着农村经济的健康发展。特别地，受集体土地产权不清晰等因素的不良影响，农村居民缺乏有效的抵押担保物品，导致农村金融市场的信贷风险较高，相关联的农业金融、农业保险等发育不良，尚不足以有效满足现代农业发展对融资和风险管控的基本要求。

## 二、社会发展问题

### （一）贫困面广度深

#### 1. 贫困区域广

甘肃受历史、自然、地理等因素影响，贫困区域广、面积大，在全国都是典型。全省 86 个县（市、区）中，有 58 个列入国家六盘山、秦巴山和藏区“三大片区”，还有 17 个属于插花型贫困县（市、区），合计共有 75 个贫困县（市、区），贫困县（市、区）占比高达 87.21%。经过近几年努力，截至 2018 年底，累计已有 36 个实现脱贫摘帽（其中 2017 年脱贫摘帽 18 个、2018 年脱贫摘帽 18 个），但仍还有 39 个贫困县（市、区），仍占到了全部县级政区的 45.35%。

#### 2. 贫困人口多

甘肃是全国打赢脱贫攻坚战最困难的省份。1980 年代初，全省农村贫困人口达 1254 万，贫困发生率达 75%。2013 年，共识别认定建档立卡贫困人口 552 万人、建档立卡贫困村 6220 个。经过几年努力，截至 2018 年底，全省累计减贫 581 万人，但贫困人口仍有 111 万人，贫困发生率仍还 5.6%，且剩余贫困人口都是坚中之坚、难中之难。另还需注意的是，这只是现行贫困标准下的绝对贫困数据，若采用相对贫困标准，全省贫困人口会更多。

#### 3. 贫困程度深

2017 年，全省贫困地区农民人均可支配收入 7194 元，仅为全国平均水平的 50% 左右，特别是贫困人口中老弱病残就有 104 万、占比高达 55.1%。特别地，国家重点扶持的深度贫困地区“两州一县”（临夏州、甘南州和天祝县）和省确定的 18 个深度贫困县、40 个深度贫困乡镇、3720 个深度贫困村，是全省的贫中之贫、困中之困，贫困发生率均值高于 15%，贫困人口占到全省的 60% 以上。

#### 4.脱贫难度大

全省贫困问题突出，特别是深度贫困地区，大多地处偏远、条件恶劣、交通不便，经济薄弱、生态脆弱、基础设施匮乏、社会发展滞后等多种致贫因素和区域特征交织叠加，导致脱贫攻坚难度大。特别地，贫困地区劳动力受教育程度偏低，据统计，2017年全省贫困地区劳动力中，未上过学的比重为12.7%，小学文化程度占36.4%，初中文化程度占38.1%，高中文化程度占9.1%，大专及以上学历文化程度的占3.7%。

### （二）城镇化进程慢

#### 1.城镇化水平较低

2017年，全省常住人口数2625.71万人，其中城镇人口1218.07万人，常住人口城镇化率仅为46.39%，在全国31个省级政区中位居倒数第三，仅高于贵州和西藏，比第一名上海市87.70%低41.31个百分点，比全国平均水平58.52%低12.13个百分点。全省各市州中，除兰州市、嘉峪关市、金昌市、酒泉市的常住人口城镇化率相对较高、均大于60%之外，其余10个市州的常住人口城镇化率都相对较低、均小于50%，特别是定西、陇南、临夏、甘南的常住人口城镇化率还都不足35%。

表 2-7 全国各地区 2010-2017 年常住人口城镇化率

地区	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	年均提高
全国	49.95	51.27	52.57	53.73	54.77	56.10	57.35	58.52	1.22
北京	85.96	86.20	86.20	86.30	86.35	86.50	86.50	86.50	0.08
天津	79.55	80.50	81.55	82.01	82.27	82.64	82.93	82.93	0.48
河北	44.50	45.60	46.80	48.12	49.33	51.33	53.32	55.01	1.50
山西	48.05	49.68	51.26	52.56	53.79	55.03	56.21	57.34	1.33
内蒙古	55.50	56.62	57.74	58.71	59.51	60.30	61.19	62.02	0.93
辽宁	62.10	64.05	65.65	66.45	67.05	67.35	67.37	67.49	0.77
吉林	53.35	53.40	53.70	54.20	54.81	55.31	55.97	56.65	0.47
黑龙江	55.66	56.50	56.90	57.40	58.01	58.80	59.20	59.40	0.53
上海	89.30	89.30	89.30	89.60	89.60	87.60	87.90	87.70	-0.23
江苏	60.58	61.90	63.00	64.11	65.21	66.52	67.72	68.76	1.17
浙江	61.62	62.30	63.20	64.00	64.87	65.80	67.00	68.00	0.91

地区	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	年均提高
安徽	43.01	44.80	46.50	47.86	49.15	50.50	51.99	53.49	1.50
福建	57.10	58.10	59.60	60.77	61.80	62.60	63.60	64.80	1.10
江西	44.06	45.70	47.51	48.87	50.22	51.62	53.10	54.60	1.51
山东	49.70	50.95	52.43	53.75	55.01	57.01	59.02	60.58	1.55
河南	38.50	40.57	42.43	43.80	45.20	46.85	48.50	50.16	1.67
湖北	49.70	51.83	53.50	54.51	55.67	56.85	58.10	59.30	1.37
湖南	43.30	45.10	46.65	47.96	49.28	50.89	52.75	54.62	1.62
广东	66.18	66.50	67.40	67.76	68.00	68.71	69.20	69.85	0.52
广西	40.00	41.80	43.53	44.81	46.01	47.06	48.08	49.21	1.32
海南	49.80	50.50	51.60	52.74	53.76	55.12	56.78	58.04	1.18
重庆	53.02	55.02	56.98	58.34	59.60	60.94	62.60	64.08	1.58
四川	40.18	41.83	43.53	44.90	46.30	47.69	49.21	50.79	1.52
贵州	33.81	34.96	36.41	37.83	40.01	42.01	44.15	46.02	1.74
云南	34.70	36.80	39.31	40.48	41.73	43.33	45.03	46.69	1.71
西藏	22.67	22.71	22.75	23.71	25.75	27.74	29.56	30.89	1.17
陕西	45.76	47.30	50.02	51.31	52.57	53.92	55.34	56.79	1.58
<b>甘肃</b>	<b>36.12</b>	<b>37.15</b>	<b>38.75</b>	<b>40.13</b>	<b>41.68</b>	<b>43.19</b>	<b>44.69</b>	<b>46.39</b>	<b>1.47</b>
青海	44.72	46.22	47.44	48.51	49.78	50.30	51.63	53.07	1.19
宁夏	47.90	49.82	50.67	52.01	53.61	55.23	56.29	57.98	1.44
新疆	43.01	43.54	43.98	44.47	46.07	47.23	48.35	49.38	0.91

## 2.城镇化质量不高

推进以人为核心的新型城镇化是新时代党中央作出的重大战略决策。然而,全省 2017 年户籍人口城镇化率仅有 25.15%、与常住人口城镇化率相差 21.24 个百分点,若以农村常住人口和户籍人口之差计算,甘肃目前还有 666.28 万的两栖人口,这些人口往返于城乡之间,虽计入了常住人口城镇化率,却未能实现在城镇稳定生活。

## 3.城镇化速度不够快

全省城镇化年均提高 1.47 个百分点,在全部 31 个省级政区之中位居第 12 位,但若与类似城镇化进程的 4 个省份(2010 年城镇化率在 30%-40%之间的河南、广西、贵州、云南)相比仅高于广西,若同周边省份(陕西、宁夏、新疆、青海、四川)相比则慢于陕西和四川。照目前速度,若要赶上广东、江苏和浙江

目前 68%-70%的城镇化水平，还需要约 15 年时间。

### （三）居住点多分散

#### 1.村庄分布分散

全省整体上地广，大部分乡村点状分布，村庄之间以及村庄到城镇的距离远，增大了建设和发展成本。特别是有不少村庄分布在边远山区、高寒地区、干旱地区，生态环境脆弱、气候条件恶劣、道路交通不便、基础设施匮乏、经济发展薄弱、社会事业滞后等问题相交织。

#### 2.村庄人口规模小

全省整体上人稀，村民居住分散，村庄人口规模小、密度低问题突出，不利于实现规模效益。据统计，即使是在村庄面积普遍相对较大的情况下，全省 14 个市州村均户籍人口都在 1900 人以下，村均常住人口都在 1250 人以下。村庄人口密度较高的白银市、庆阳市、金昌市和临夏州，村均户籍人口只有 1500-1900 人，村均常住人口只有 1000-1250 人；而村庄人口密度较低的陇南市、甘南州，村均户籍人口分别仅有 777.54 人和 865.29 人，村均常住人口分别仅有 553.30 和 713.90 人。另据统计，2017 年全国户籍人口数量前 1000 名乡镇，全省仅有 6 个（靖远县乌兰镇、秦安县兴国镇、甘谷县大像山镇和新兴镇、陇西县巩昌镇、临洮县洮阳镇），占比才 0.6%。

表 2-8 甘肃省各市州 2017 年村庄平均人口

地区	户籍口径（个、户）				常住口径（个）	
	村均人口	组均人口	村均户数	组均户数	村均人口	组均人口
甘肃省	1285.44	213.27	310.57	51.53	872.47	144.76
兰州市	1637.22	288.83	443.52	78.24	938.86	165.63
嘉峪关市	1259.82	183.05	342.18	49.72	964.71	140.17
金昌市	1717.42	219.04	506.19	64.56	1016.67	129.67
白银市	1892.09	291.99	492.09	75.94	1248.43	192.66
天水市	1229.30	267.35	270.14	58.75	802.57	174.54
武威市	1323.05	179.50	321.74	43.65	976.22	132.44
张掖市	1211.39	177.45	344.02	50.39	796.65	116.70
平凉市	1321.89	213.07	312.67	50.40	866.39	139.65
酒泉市	1464.26	264.47	397.70	71.83	1019.18	184.08
庆阳市	1819.68	248.98	441.73	60.44	1127.44	154.26

地区	户籍口径（个、户）				常住口径（个）	
	村均人口	组均人口	村均户数	组均户数	村均人口	组均人口
定西市	1396.63	205.12	335.38	49.26	977.37	143.55
陇南市	777.54	176.61	189.96	43.15	553.30	125.67
临夏州	1544.47	160.03	326.67	33.85	1165.80	120.80
甘南州	865.29	193.91	188.15	42.16	713.90	159.99

#### （四）公共设施落后

##### 1.生活基础设施欠账多

全省作为欠发达地区，长期以来农村公路、供水、供电、垃圾处理、污水处理等方面的基础设施历史欠账太多，尽管经过新农村建设、美丽乡村建设等已有一些改观，但离人民的需求和乡村振兴的要求以及与发达地区农村相比仍然存在较大的差距，还有很大的空间和潜力。

##### 2.公共服务设施严重滞后

全省农村教育、医疗、文化、体育、养老、商贸、物流等方面的公共服务设施非常欠缺、公共服务水平很低（在全国居于落后地位），尽管也已经建设了不少的中小学、幼儿园、卫生室、文化广场、乡村舞台、农家书屋、综合性文化服务中心、体育健身设施、电子商务服务点等，但在覆盖范围、维护运行、服务质量等方面都还有很大的提升空间。

#### （五）村庄空心化

随着城镇化的持续推进、农村人口的持续流出，加之城乡二元户籍制度和土地制度等的束缚，村庄空心化的问题日益凸显，包括人口分布、土地利用、公共服务、组织运行、科技应用、产业发展、文化活动等的空心化。与此相伴随，农户空巢化（空巢老人、留守儿童）、耕地荒芜化、宅基地空置化、组织软化、治理空洞化、经济丧失活力、技艺失去传承等问题滋生而来。这已成为一个全国比较普遍的现象，全省这一问题也正日益严重。

#### （六）人口老龄化

农村人口老龄化是个全国性普遍问题。抽样调查表明，2017年，全国农村人口65岁及以上的达到13.22%、老年抚养比达到19.62%，全省农村人口65岁及以上的为11.01%、老年抚养比15.74%，虽都低于全国平均水平、在31个省级

政区中并不算高，但也都远超出了人口老龄化界限。

表 2-9 全国 2017 年农村人口年龄构成抽样调查

地区	年龄构成 (%)			抚养比 (%)		
	0-14 岁	15-64 岁	65 岁及以上	总计	少儿抚养比	老年抚养比
全国	19.39	67.39	13.22	48.39	28.77	19.62
北京	11.89	73.98	14.12	35.18	16.09	19.09
天津	15.59	71.35	13.06	40.17	21.86	18.31
河北	19.95	67.66	12.39	47.81	29.49	18.31
山西	15.32	73.21	11.48	36.60	20.92	15.68
内蒙古	12.62	73.40	13.97	36.24	17.20	19.04
辽宁	10.89	73.70	15.42	35.70	14.77	20.93
吉林	13.97	72.49	13.53	37.95	19.28	18.67
黑龙江	11.46	76.04	12.49	31.50	15.08	16.43
上海	6.92	74.04	19.02	35.01	9.33	25.68
江苏	14.44	67.36	18.20	48.46	21.44	27.02
浙江	12.06	71.04	16.91	40.77	16.97	23.80
安徽	22.36	63.60	14.04	57.24	35.16	22.08
福建	20.17	66.42	13.41	50.56	30.37	20.19
江西	23.30	66.46	10.24	50.46	35.05	15.41
山东	18.41	65.40	16.19	52.92	28.16	24.76
河南	23.81	63.98	12.20	56.29	37.22	19.07
湖北	19.24	66.75	14.00	49.80	28.83	20.98
湖南	20.97	64.88	14.15	54.14	32.33	21.81
广东	21.79	67.55	10.66	48.03	32.26	15.77
广西	24.55	64.59	10.86	54.82	38.01	16.81
海南	21.41	70.21	8.37	42.43	30.50	11.92
重庆	19.34	60.85	19.82	64.35	31.78	32.57
四川	17.61	65.74	16.65	52.11	26.79	25.32
贵州	23.29	65.61	11.10	52.41	35.49	16.92
云南	20.91	70.52	8.57	41.82	29.66	12.16
西藏	26.67	67.32	5.99	48.56	39.66	8.90
陕西	16.70	69.60	13.70	43.67	23.99	19.68
<b>甘肃</b>	<b>19.05</b>	<b>69.94</b>	<b>11.01</b>	<b>42.97</b>	<b>27.23</b>	<b>15.74</b>
青海	22.64	69.72	7.62	43.41	32.49	10.92
宁夏	21.93	68.42	9.63	46.14	32.07	14.07
新疆	27.77	66.29	5.95	50.86	41.89	8.97

特别地，考虑到全省大多数青壮年劳动力转移流出，留守劳动力中的中老年比例大（有调查表明留守务农人员多在 45 岁以上），真实情况的农村老龄化程度

很可能远高于人口抽样调查所显示的程度。而且，未来随着全省城镇化的快速推进，将会有更多有知识、有文化的农村年轻人不断向城镇迁移，农村人口老龄化的现象会更加严重。

## **（七）教育持续萎缩**

### **1.生源减少和师资弱化**

随着农村人口的持续流出，农村生源和学生数量逐年减少，农村办学规模逐渐缩减，很多义务教育阶段的小学、初中都面临没有学生可招的困境，一个年级只有学生 2-3 人的现象时有发生，甚至部分年级出现学生断层的现象。与此同时，由于农村生活条件的落后、学校基础建设不完善、教师待遇也相对低，许多老师也不愿意去农村教书，农村教师队伍老龄化、教学知识退化、教学方法老化、师资人才流失等问题日益凸显，农村教师数量和教学质量出现下滑，形成了恶性循环。

### **2.学生进城读书热潮兴起**

由于城乡教育质量差异较大（教学硬件设施、教师教学水平及学校教学管理上形成了强烈的反差）、家长对子女教育的关注度和重视程度普遍提高（选择优质教育资源的倾向愈发强烈）、城区大量扩建改建新建学校并取消各种收费、农村学校布局调整和撤点并校、家长受盲目攀比等诸多方面因素共同作用，全省农村学生进城读书已兴起成为一种热潮。这给全省城乡教育带来了深刻的不良影响，一方面加剧了城区学校教育资源供需矛盾、加大了城区学校教育管理和安全监管压力与日俱增，另一方面加剧了农村学校生源和师资流失、弱化了农村家长的孩子监管力度、加大了农村家庭的教育支出。

## **（八）社会风气不良**

### **1.高价彩礼问题严重**

甘肃不少农村地区，动辄几十万的高价彩礼现象普遍，婚嫁彩礼名目日趋繁多，“三金”、“见面礼”、“24 色礼”、“水席礼”等不一而足，“甘肃农村彩礼”已成为一个社会各界关注的热门话题。天水秦安 10 至 20 万、张家川 20 至 30 万，平凉泾川 13 至 20 万，庆阳 15 至 20 万……一度上过央视、凤凰网、新浪网、人民网、新华网等媒体，也还出现在省委书记的留言板上。农村高价彩礼一方面影响

恋爱双方的感情和婚姻关系的稳定性，因婚致贫成为农村部分家庭返贫的一个主要原因；另一方面，高价彩礼还容易引发恶性事件，不利于农村和谐稳定和树立文明的婚俗观念。

## 2.薄养厚葬问题突出

甘肃农村各地，薄养厚葬问题很是突出、甚至愈演愈烈，丧葬时大操大办、祭祀用品越来越奢侈。在甘肃很多农村，丧葬费用少则几万，多则数十万。老人活着的时候不好好赡养甚至不闻不问，却在老人去世后大办丧事、大摆酒席，甚至头周二祭三周年每一次都置办的隆重。“薄养厚葬”反映出一些人道德意识浅薄。一些人认为，“薄养”就是简单的养，每天都得付出，别人看不见；而“厚葬”是一次性的，外人可以看见。相反，“厚养”却需要时间、物质与耐心的付出，战线拉的长。

## 3.不良社会风气蔓延

近年来，农村物质财富得到了大幅增加，但这并没有带来农村精神财富的大幅提高，反而一些社会不良风气滋生蔓延开来。在甘肃各地农村，攀比炫富、滥办酒席、“等靠要”、懒汉行为、家庭暴力、拒绝赡养老人以及迷信、赌博等不良社会风气有时常出现。

### （九）基层组织不牢

#### 1.农村基层组织软弱涣散现象较为普遍

当前甘肃农村基层组织（村“两委”）较为普遍地存在人员配备不全不强、凝聚力和战斗力不强、吸引力和威信不足、组织动员力弱、不团结和搞内耗、致富带富能力差、改革服务意识不强、管理混乱无序、不够民主化、党务村务财务公开不规范、党支部运行不规范、未按期换届、拉票贿选等问题，严重影响农村基层政权的稳固。

#### 2.村民自治存在不规范和监督难问题

村民自治的竞争性选举，虽然解决了村干部成为基层政权“代理人”的问题，但却也造成了对村干部疏于监管、小官贪腐现象严重等问题。同时，由于存在地方宗族、派系、灰黑势力等固有力量，村民选举不规范；再加上甘肃大部分农村资源不多，农民参与选举积极性不高，一些村庄村民选举流于形式，而且由于村干部普遍缺乏监督，民主决策、民主管理和民主监督难以得到落实，村民自治甚

至沦为村干部自治。

### 3.“村霸”把持侵蚀农村基层组织现象值得关注

近年来，伴随国家对“三农”领域支持投入力度逐步加大，村庄公共资源的利益蛋糕越来越大，甘肃不少农村出现了“村霸”（宗族宗教和黑恶势力）把持侵蚀基层组织的现象。他们当中，有的亲自出马、赤膊上阵，有的则培植党羽干扰渗透，目标所指均是将“乡村公器”变为“囊中私物”。一旦“村霸”带上了村官的帽子，很多非法勾当便可打着合法旗号“正大光明”地付诸实施，村民抵御侵害、寻求救济的难度更大、成本更高。“村霸”把持基层组织，不仅是阻碍乡村振兴战略顺利实施的巨大障碍，也成为侵害村民利益、影响农村稳定的最大祸根，而且也在一定程度上折射出某些地方近年来农村基层治理在机制建设和创新探索等方面存在病灶与缺陷。

#### （十）干部作风不优

##### 1.村干部不称职不尽职问题较为普遍

当前农村工作中目光短视、形式主义、官僚主义、弄虚作假、急躁和厌战情绪等现象仍不同程度存在，群众意见强烈。村干部对乡村的发展没有清晰的定位和规划，只注重解决当前眼前问题；部分村干部对上级出台的政策理解不到位或是简单应付了事，造成宣传和执行阶段问题众多；信息公开不及时，服务管理过程不透明，因为信息不对称而出现欺上瞒下的问题；处理事务缺乏民主，未能充分听取村民意见建议。

##### 2.村干部违规违纪现象较为多发

一是农村补助救助领域违规违纪现象较为普遍，违规办理、违规领取、违规使用低保资金问题经常发生，虚报套取或违规挪用农户危房改造补助资金、虚报退耕还林面积套取国家补助资金等现象也时有出现，造成补助救助资金发给了不该发的人而没发给最急需的人。二是农村扶贫领域违规违纪现象较为常见，少数地方基层干部在贫困户识别和帮扶过程中仍然存在优亲厚友、贪污挪用、截留私分、虚报冒领、强占掠夺等不正之风和腐败问题。

## 三、生态环境问题

#### （一）干旱缺水

### 1.降雨量少

甘肃省属温带季风气候，大部分地区干旱少雨。据甘肃发展年鉴，2017 年全省平均降水量仅 451.6 毫米，但这已是较常年同期偏多 12%、近 3 年最多<sup>①</sup>。分地区来看，酒泉市、嘉峪关市、张掖市北部和武威市北部降水量都在 200 毫米以下，祁连山区、白银市和兰州市降水量在 200-400 毫米，全省仅甘南州南部、陇南市大部和庆阳市东部的降水量稍多、为 600-1050 毫米，省内其余大部地方的降雨量都在 400-600 毫米。

### 2.水资源量少

据中国统计年鉴，全省 2017 年水资源量为 238.9 亿立方米，仅占全国 28761.2 亿立方米的 0.83%；人均水资源量仅 912.5 立方米/人，仅是全国人均水资源量 2074.5 立方米/人的 43.99%。另据统计，全省耕地亩均水资源占有量仅约为全国平均水平的 1/4。

### 3.灌溉条件差

据甘肃省 2016 年土地利用现状变更调查，全省现有耕地 537.24 万公顷，其中旱地 404.05 万公顷、占比高达 75.21%，水田和水浇地仅 133.19 万公顷、占比仅 24.79%。特别是在河东地区，旱地分布多，无法灌溉的问题较为普遍，农作物的播种、生长、收获都受制于降雨。另据统计，全省 2017 年农业灌溉水利用率只有 55%，还有很大进步提升空间。

### 4.受旱成灾面积大

据甘肃发展年鉴，仅 2017 年，甘肃农业受旱面积高达 304.04 千公顷（4560.6 万亩）、成灾面积 158.57 千公顷（2378.55 万亩），其中作物受旱面积 1276.28 万亩、受灾面积 695.12 万亩，全年因旱造成 28.22 万人、17.73 万头畜出现饮水困难。

## （二）水土流失

### 1.水土流失范围广

据甘肃发展年鉴，2017 年全省水土流失总面积达到 2812.88 万公顷（约 28.13 万平方公里），占全省土地总面积 4258.89 万公顷的 66.05%。

<sup>①</sup>尽管降雨量有所增多，但却分布不均匀。2017 年 1、7 和 9 月降水量较常年同期偏少 2-4 成，其中 11 月和 12 月降水量偏少 9 成左右，为 1999 年以来最少，极易造成干旱；2 月和 8 月降水量较常年同期偏多 5-8 成，3 月和 10 月降水量偏多 8-9 成左右，分别为近 57 年和近 10 年最多，又极易引发洪涝灾害。

## 2.已治理面积小

据甘肃发展年鉴，截至 2017 年底，累计已治理面积仅 858.05 万公顷（包含小流域治理面积 239.37 万公顷），只占全部水土流失面积的 30.50%。

## 3.人为因素加剧

另需指出的是，由于管理不力、利益驱使等原因，甘肃不少农村地区土地乱垦、树木滥伐、沙石乱采等问题较为严重，进一步造成和加剧了水土流失问题。

### （三）土地荒漠化和沙化

#### 1.土地荒漠化和沙化面积大

据 2015 年完成的第五次荒漠化和沙化监测结果，全省荒漠化土地面积 1950.20 万公顷、占全省土地总面积的 45.79%，其中干旱区、半干旱区、亚湿润干旱区荒漠化土地面积分别为 1018.20 万公顷、669.58 万公顷和 262.41 万公顷；沙化土地面积 1217.02 万公顷、占全省土地总面积的 25.56%，包括流动沙地（丘）面积 185.36 万公顷、半固定沙地（丘）面积 133.76 万公顷、固定沙地（丘）面积 174.88 万公顷、露沙地面积 4.39 万公顷、沙化耕地面积 5.55 万公顷、戈壁面积 695.41 万公顷等。此外，由于过度利用或水资源匮乏等因素，全省还具有明显沙化趋势的土地面积 177.55 万公顷。

#### 2.土地荒漠化和沙化程度高

尽管由于人为治理、气候暖湿化等因素，全省土地荒漠化和沙化程度有减轻趋势，但是整体严重的态势未能根本改变。据 2015 年完成的第五次荒漠化和沙化监测结果，全省荒漠化土地中，轻度荒漠化土地面积 325.82 万公顷、占 16.7%，中度荒漠化土地面积 657.72 万公顷、占 33.7%，重度荒漠化土地面积 303.28 万公顷、占 15.6%，极重度荒漠化土地面积 663.38 万公顷、占 34.0%。全省沙化土地中，轻度沙化土地面积 64.53 万公顷、占 5.3%，中度沙化土地面积 198.14 万公顷、占 16.3%，重度沙化土地面积 255.07 万公顷、占 21.0%，极重度沙化土地面积 699.30 万公顷、占 57.4%。

### （四）土地粗放利用

#### 1.农用地粗放利用

据甘肃省 2016 年土地利用现状变更调查，全省耕地中有灌溉保障的水田和

水浇地仅占 24.79%，无灌溉设施的旱地占比高达 75.21%，旱地占比在全国 31 个省级政区中排第四，仅低于东北三省；草地中牧草地仅占 41.73%，高达 58.27% 的是荒草地，牧草地中人工牧草地仅占 1.21%，剩余高达 98.79% 都是天然牧草地；集约程度高的园地和设施农用地面积过少，分别只有 25.64 和 4.29 万公顷，仅占全省土地总面积的 0.60% 和 0.10%。另据统计，全省 2017 年耕地复种指数仅有 0.70，均远低于全国均值 1.23；粮食单产仅有 4.18 吨/公顷，也低于全国均值 5.61 吨/公顷，特别是陇中陇东地区，粮食单产更低。

表 2-10 各市州 2017 年耕地利用情况

地区	耕地面积 (万公顷)	农作物播种面积 (千公顷)	耕地复种 指数	粮食播种面积 (千公顷)	粮食产量 (万吨)	粮食单产 (吨/公顷)
全国	13492	166332	1.23	117989	66161	5.61
甘肃省	537.24	3739.27	0.70	2647.16	1105.90	4.18
兰州市	28.15	167.10	0.59	82.62	30.04	3.64
嘉峪关市	0.69	7.02	1.02	2.51	1.86	7.40
金昌市	11.11	81.57	0.73	61.51	41.76	6.79
白银市	51.8	347.31	0.67	257.28	91.40	3.55
天水市	53.23	444.04	0.83	311.87	117.29	3.76
武威市	44.35	259.09	0.58	156.21	102.07	6.53
张掖市	31.23	290.94	0.93	214.59	140.79	6.56
平凉市	40.18	354.83	0.88	296.34	102.54	3.46
酒泉市	26.01	189.02	0.73	68.29	47.70	6.99
庆阳市	69.3	496.89	0.72	405.12	128.09	3.16
定西市	80.77	502.58	0.62	382.45	130.12	3.40
陇南市	55.61	329.42	0.59	225.98	80.33	3.55
临夏州	27.15	148.75	0.55	118.95	66.68	5.61
甘南州	13.23	63.48	0.48	38.18	10.40	2.72

注：耕地面积源于土地利用现状变更调查，为 2016 年底数据；播种面积和产量数据源于统计年鉴，为 2017 年数据；复种指数由农作物播种面积除以耕地面积进行推算。

## 2. 村庄建设用地粗放利用

调查表明，全省村庄面积高达 52.85 万公顷，是城镇用地面积（15.93 万公顷）的 3.32 倍，人均村庄面积更是达到了 366.11 平方米，远超出国家有关村庄集约用地标准。

## （五）环境污染

近年来，甘肃省农村随着种植业、养殖业、加工业的发展，点源、面源污染问题日益凸显，尤其是种植业的化肥和农药污染、废弃农膜污染，养殖业的污水粪料和废弃物污染，加工业的污水残渣污染等量大面广。特别地，长期以来，农民在用肥和用药及农业废弃物（秸秆、尾菜、废旧农膜等）处理方面缺乏必要的知识和能力，与“资源节约型，环境友好型”生态农业和绿色发展要求差距很大。

据统计，全省 2017 年农药利用率仅 37%、化肥利用率仅 37.8%，地膜回收处理利用率和畜禽养殖废弃物资源化利用率也不高、分别为 80.1%和 68%，全省有大量农药化肥流失渗漏、大量农业废弃物未被合理处理，造成农田土壤污染和村庄环境污染，进而给食品安全、人体健康等带来威胁。

## （六）环境脏乱差

### 1.以垃圾为代表的村庄环境卫生问题严重

走进一些农村，尤其是偏远山区农村，路头巷尾和田间地头随处可见废弃塑料农膜、农药瓶、饮料瓶、杂草秸秆、包装物、废弃建材、医疗垃圾……路边、河边、村边、田边、塘边、屋边“六边”成为垃圾主要倾倒地点。晴天气味难闻，刮风天塑料袋满天飞，雨天垃圾随雨水冲进池塘河流乃至饮用水源。据调研，全省农村地区的垃圾排放量与全国人均排放量基本相当。每人每天产生的垃圾量约 1 公斤，每年仅农村生活垃圾的排放量就超过 3 亿吨，且正在以 8%-10%的速度快速增长。同时，生活污水随意排放的问题也很突出。“垃圾靠风刮，污水靠蒸发，家里现代化，屋外脏乱差”已成为部分农村生活环境的写照。

### 2.以厕所为代表的家庭环境卫生问题突出

受外部环境、生活习惯、旧习观念等多方面因素的不良影响，农村居民家庭环境“脏乱差”问题很是突出，厕所苍蝇蚊子乱飞、庭院杂物无序堆放、鸡鸭羊圈随意搭建、卫生长期不打扫等现象较为普遍。特别是随着近些年来新农村建设、美丽乡村建设、农村人居环境整治等的开展，村庄道路不断硬化、环境不断美化，村民住房条件不断改善，在此衬托下农村居家环境卫生问题日益凸显。

## 第三章 甘肃农村基层治理的主要举措

为解决农村基层治理中的各种突出问题，甘肃省近年来制定了一系列政策，实施了一系列行动，在较大程度上减缓了问题、促进了发展。

### 一、经济发展举措

近年来，甘肃省遵循国家政策要求，突出农业农村经济发展关键环节，突出统筹、谋划、引导，着力强化政策扶持措施，出台了关于加快农民合作社发展、培育发展家庭农场、现代农业发展行动计划、“十百千万”工程、农业适度规模经营、农村土地确权颁证、农村集体产权制度改革、返乡下乡人员创业创新、推进农村一二三产业融合、促进农产品加工业发展、促进农民持续增收、培育壮大特色农业产业、家庭农场培育计划等一系列政策措施，有力地推动了农业农村经济发展，为全省脱贫攻坚、农业现代化和乡村振兴提供了有力支撑。

#### （一）现代农业发展

##### 1.理清现代农业发展思路

2013年，甘肃提出在全省大力实施“365”现代农业发展行动计划，即着力打造三个国家级示范区（即国家级旱作农业、高效节水农业和草原畜牧业可持续发展示范区），壮大和提升六大特色优势产业（即草食畜牧业、设施蔬菜、优质林果三大主导产业，以及马铃薯、中药材、现代种业和酿酒原料三大特色产业），强化五大支撑（即农业设施装备和科技创新、农村基础设施建设、新型农业生产经营主体培育、农民职业技能培训、政策支持和保护）。2019年，甘肃总结实践经验，将全省现代农业发展思路调整明确为着力发展具有甘肃特色的“现代丝路寒旱农业”，亦即抢抓“一带一路”建设机遇，充分发挥独特优势（农耕文化底蕴深厚、与丝路沿线国家和地区农业交往历史悠久、通道枢纽功能明显等），充分集成现代技术（设施化、机械化、智能化、数字化等），充分挖掘资源潜力，着力构建五大体系（优势产业、生产组织、产销对接、风险防范、服务保障），努力走出一条具有“现代”方向引领、“丝路”时空定位、“寒旱”内在特质的新时代农业发展路子。

## 2.构建特色优势产业体系

甘肃坚持“大特色”与“小品种”一起抓，落实“牛羊菜果薯药”六大特色产业实施意见和三年行动计划，大力发展特色产业，着力提升优势产业集中度。充分发挥区域特色优势，大力发展旱作农业、高效节水农业、设施农业、特色农业，打造“一带五区”，即以高原夏菜、瓜果、养殖业及奶产品为主的沿黄农业带，以现代制种、非耕地设施蔬菜、酿酒原料生产为主的河西灌溉农业区，以优质苹果、白瓜子、黄花菜、小杂粮等为主的陇东雨养农业区，以中药材、马铃薯等为主的中部旱作农业区，以苹果、花椒、油橄榄、食用菌等为主的陇南及天水南部山地特色农业区，以藏牛羊、藏药等为主的甘南高寒牧区。2017年，全省特色优势产业面积达到3312.9万亩，占农作物播种面积一半以上，提供了约三分之二的农民家庭经营收入；蔬菜、水果、马铃薯、中药材面积分别新增48万亩、31万亩、57万亩和15万亩，食用菌、黄花菜、白瓜子、百合、优质小杂粮等地方特色产品发展势头良好；蔬菜种植面积达到505.6万亩，逐渐已成为全国重要的高原夏菜基地、西菜东调基地；中药材种植面积和产量达435.75万亩、115.45万吨，产业链不断延伸；玉米制种面积162万亩，约占全国的一半，产量占全国总产量的40%左右；马铃薯种植面积108.3万亩，产量稳定在1200万吨左右；草食畜牧业以50个牛羊产业大县和3个市州全产业链试点建设为重点，走上了农牧互补的循环发展路子，牛、羊饲养量分别达到742.2万头、3598.5万只。

## 3.建立产业扶贫体系

甘肃结合脱贫攻坚，深入推进产业扶贫，着力构建以“牛羊菜果薯药”六大特色产业为主导，以“五小”产业为补充的产业扶贫体系。2018年1月，甘肃省长办公会议审议通过全省“牛羊菜果薯药”六大特色产业精准脱贫三年行动工作方案，随后省农牧厅组织召开全省六大特色产业精准扶贫三年行动实施方案编制对接视频会议，强调各市州和县区一定要同步开展实施方案编制，尽快衔接，环环相扣，要求方案一定要做精、做细、做实，绝不能搞纸上谈兵、空中楼阁，不接地气、不切实际、只提口号，绝不能成一种摆设、成为形式主义的东西。2018年2月，甘肃省人民政府办公厅印发《甘肃省培育壮大特色农业产业助推脱贫攻坚实施意见》（甘政办发[2018]20号），部署安排以“牛羊菜果薯药”六大特色农业产业为重点，深入实施产业扶贫行动，培育壮大特色农业，要求市州政府相应制

定到乡到村方案，每个贫困村发展一个以上特色农业产业或产品，制定到村到组到户产业扶贫方案。2019年3月，甘肃省人民政府办公厅印发《关于支持贫困户发展“五小”产业的指导意见》，强调对按照“项目到户、扶持到人，一村多样、一户一项目”的要求，积极支持有意愿的贫困户发展“短平快”增收的小庭院、小家禽、小手工、小买卖、小作坊等“五小”产业；要求贫困县要将发展“五小”产业纳入“一户一策”精准脱贫计划，要逐村逐户开展调查摸底，以市场为导向，因户因人施策，制定扶持“五小”产业发展办法，明确扶持范围、对象、标准；规定各地、各有关部门要围绕抓重点、补短板、强弱项，全力做好政策扶持、技术指导和管理服务等工作；明确不在以上范围的其他小产业，只要有利于贫困户增加收入，都可享受同等扶持政策。

#### 4.推动农村一二三产业融合发展

近年来，甘肃积极开展实施农村一二三产业融合发展推进行动。2018年7月，甘肃省农牧厅制定印发《甘肃省关于实施农村一二三产业融合发展推进行动工作方案》，提出了要以农民分享产业链增值收益为核心，以延长产业链、提升价值链、完善利益链为关键，加强农业与加工流通、休闲旅游、文化体育、科技教育、健康养生和电子商务等产业深度融合，形成多业态打造、多主体参与、多机制联结、多要素发力、多模式推进的农村产业融合发展体系。特别强调支持返乡下乡人员创新创业促进农村一二三产业融合发展的重大意义，早在2017年2月，甘肃省人民政府办公厅就已印发《关于支持返乡下乡人员创新创业促进农村一二三产业融合发展的实施意见》，强调鼓励和引导返乡下乡人员按照全产业链、全价值链的现代产业组织方式开展创新创业，推进农村一二三产业融合发展。

### （二）新型经济发展

甘肃积极培育农村新产业、新业态、新模式，特别是农产品加工业、农村电商、休闲观光农业、戈壁农业等持续快速发展，成为农村经济发展的新动能。

#### 1.农产品加工业发展

甘肃通过实施农产品产地初加工设施补助、龙头企业贴息扶持等政策，不断提高农产品加工装备、加工能力、技术与管理水平，扶持发展果蔬保鲜库，发展马铃薯、苹果、蔬菜贮藏和烘干设施，扶持建成各类加工企业，推动全省农产品加工转化率不断提高（2017年达到52.5%，较上年提高1个百分点）。

## 2.农村电子商务发展

甘肃积极推动县、乡、村三级电子商务服务体系建设，抓好宽带网络建设、快递物流支撑、网店规模壮大、网络品牌培育、金融服务支撑、试点示范引领等工作，实施国家电子商务进农村综合示范项目、电商扶贫试点和省级电子商务示范工程，加强与阿里巴巴、京东、苏宁等国内大平台在农村电商方面的合作，截至 2017 年底，全省已建成 75 个县级电商服务中心、1159 个乡级电商服务站和 5297 个村级电商服务点。特别地，积极推进农村电子商务精准扶贫，截止 2017 年底，全省已实现电子商务县级服务中心全覆盖，乡镇电商服务站覆盖 70% 的贫困乡，村庄电子商务服务点覆盖 50% 的贫困村。

## 3.休闲观光农业发展

甘肃积极促进休闲观光农业发展，实施休闲农业和乡村旅游提升工程，积极开展休闲农业与乡村旅游示范县、示范点和特色旅游村镇创建，引导发展以“吃农家饭、住农家院、摘农家果、干农家活”为主要内容的农（牧）家乐，在深度贫困县集中扶持 500 个贫困村发展乡村旅游、加快 206 个乡村旅游示范村建设，2017 年全省各类休闲观光农业经营主体达到 10468 家、总资产 563.1 亿元、接待人数 3493.9 万人次、实现收入 30.3 亿元，休闲观光农业已逐渐发展成为拓展农村就业空间、增加农民收入的新业态。

## 4.戈壁农业发展

注重做好河西地区可开发的 1500 万亩戈壁、沙漠、盐碱地和废弃地等资源的文章，大力发展戈壁设施生态农业，坚持“政府引导、企业建设、项目支撑、市场运作”的运行机制，采取“公司+合作社+基地+农户”的经营模式，努力将河西走廊广阔的戈壁滩逐步打造成面向西北乃至中亚、南亚和中东欧的“菜篮子”生产供应基地，据统计仅 2017 年就引导建成戈壁农业 1.36 万亩、正在建设 2.06 万亩。

### （三）生产条件改善

#### 1.推进现代农业园区和示范基地建设

大力实施“十百千万”工程，计划在全省范围内创建 100 个左右现代农业示范区（园），其中示范区 30 个左右、示范园 70 个左右，创建 1000 个优势特色产业生产示范基地，其中种植类基地 600 个、养殖类基地 400 个。至 2017 年底，累

计建成现代农业示范园（区）104个，覆盖了全省80%以上的县（市、区），带动就业人数190万人，示范园（区）农业增加值占全省农业增加值的46%，逐步形成了以区域性示范区为引领、以特色示范园为支撑的全省现代农业发展新格局。

## 2.推进农业机械化

积极开展主要农作物全程机械化示范，至2017年底，全省已建立玉米、马铃薯、中药材、林果、蔬菜、牧草等主要农作物生产全程机械化示范点203个，示范面积达到7000公顷、辐射带动面积4万多公顷。积极推进先进适用农机具集成创新，构建良种良法配套、农机农艺融合的现代农业生产体系。2017年全省农机总动力达到2832.3万千瓦，农机化作业服务组织达到4112个，农机合作社达到1843个，农机经营总收入、经营纯收入分别达到110.8亿元、42.4亿元（分别增长25.3%、30.1%），主要农作物耕种收综合机械化率达到53%，农业生产方式迈向机械化主导时代。

## 3.加快农业科技推广应用

研发和集成推广以全膜双垄沟播、垄膜沟灌、农作物秸秆饲料化利用、保护性耕作等为代表的旱作农业、高效节水农业、特色农业和生态循环农业等关键技术，逐步健全完善马铃薯、现代制种、中药材、畜牧等产业技术体系，至2017年12月累计推广全膜双垄沟播技术约6000万亩，高效节水技术约4000万亩，主要农作物良种覆盖率达到95%以上，牛、羊、猪、鸡良种化程度分别达到73%、74%、92%、97%，农业科技进步贡献率达到56%。

## 4.完善农产品质量安全管理

近年来，甘肃积极推进农产品标准化建设，基本建成覆盖农产品产前、产中、产后质量安全标准体系。启动农产品质量安全县创建，全面建设省、市、县、乡农产品质量安全信息追溯平台，农产品质量安全执法监管、检验检测、标准化生产、品牌认证和体系队伍建设等取得重大进展，基本建成17个市级、107个县级、719个乡镇监管机构追溯信息平台 and 331个农畜产品生产经营主体追溯示范点，已有1200多家监管机构、3000多名监管人员、4870多家生产经营主体、3800多家农资经营门店、40多家屠宰场纳入平台管理。

## 5.加强农田基本建设

近年来，甘肃加快推进高标准农田建设、农田水利基础设施配套建设，实施耕地质量保护和提升行动、高效节水灌溉工程，通过田、土、水、路、林、电、技、管等配套建设，形成高产稳产、旱涝保收、高效节水、具有绿色生产能力的农田。计划到 2020 年，全省建成集中连片、旱涝保收的高标准农田 1520 万亩，力争建成 2100 万亩；全省高效节水灌溉面积累计达到 1000 万亩以上，占有效灌溉面积的比例达到 50% 以上。其中，2019 年计划完成高标准农田 220 万亩、高效节水灌溉 128 万亩建设任务，项目涉及 75 个县（市、区）、兰州新区和 7 个国有农场，安排投入国家和省级财政资金 25.52 亿元。

#### **（四）农业生产结构调整**

甘肃结合自身实际，推动农业生产结构调整，坚持以市场需求为导向，以“调优、调高、调精”为方向，以“稳粮、优经、扩饲”为路径，制定实施一系列农业生产结构调整政策措施。

##### **1.保障粮食作物生产**

在保障粮食生产基础上，适度调减小麦、玉米等粮食作物种植面积。同时，深入实施马铃薯主粮化战略。全省粮食生产得到有力保障，粮食播种面积稳定在 4100 万亩以上（2017 年 4173.8 万亩，持续稳定在 4100 万亩以上），粮食产量稳定在 1100 万吨以上（2017 年 1128.3 万亩，已连续六年超过 1100 万吨）。

##### **2.扩大经济作物生产**

突出发展特色优势经济作物，在适宜区扩大蔬菜、水果、中药材、牧草等种植面积，加快草食畜牧业、蔬菜、优质林果和马铃薯、陇药、现代制种等产业转型升级，形成结构合理、多点支撑的特色产业体系。全省经济作物生产规模快速扩张，经济作物种植比例逐年扩大，2017 年扩大到 32.4%，比上年上升 1.2 个百分点。

##### **3.推动草牧业发展**

积极开展草牧业、粮改饲、种养结合、秸秆饲料化利用，推进粮草兼顾、农牧结合、草畜配套、循环发展的草牧产业体系建设；大力支持草食畜牧业发展，加大牛羊养殖比重；落实和完善粮改饲补贴、粮豆轮作补助政策，积极发展木本粮油、林下经济等。特别地，积极推进粮改饲，全省 2017 年组织 22 个县开展了“粮改饲”试点，改种优质饲草 61.3 万亩，计划 2020 年粮改饲面积达到 800 万亩。

## （五）经营主体成长

近年来，甘肃省重视各类农业经营主体的成长发展，特别是注重大力培育农业企业、家庭农场、农业合作社等新型农业经营主体，先后制定实施一系列支持性政策措施。全省培育新型农业经营主体成效明显，新型农业经营主体数量越来越多、规模越来越大、作用越来越显著。

### 1. 培育扶持家庭农场发展

2014年9月，甘肃省人民政府办公厅制定印发《关于培育发展家庭农场的指导意见》（甘政办发[2014]170号），启动家庭农场培育发展工作，明确到2018年全省力争培育发展家庭农场20000家左右（其中省级示范性家庭农场3000家），家庭农场经营面积占全省规模经营面积的比重达到20%以上。2015年5月，甘肃省人民政府办公厅制定下发《扶持10000个示范性家庭农场和农民专业合作社实施方案》（即“十百千万”工程中的“万”），提出到2018年在全省重点培育3000个示范性家庭农场。在政策支持下，全省家庭农场发展迅速，至2017年底，全省共有各类家庭农场8230个（是2013年2458家的3.35倍），其中示范性家庭农场1952家（2013年为3家）、拥有注册商标的家庭农场达到136家（2013年为14家）、通过农产品质量认证的家庭农场29家（2013年为14家）。

在上述基础上，2019年11月，中共甘肃省委农村工作领导小组办公室等11部门联合印发《关于家庭农场培育计划的实施意见》，明确提出实施家庭农场培育计划，按照“发展一批、规范一批、提升一批、推介一批”的思路，加快培育出一大批规模适度、生产集约、管理先进、效益明显的家庭农场，并部署安排开展示范家庭农场创建和家庭农场示范县创建活动。

### 2. 引导加快农民合作社发展

2014年7月，甘肃省人民政府制定印发《关于进一步加快农民合作社发展的意见》（甘政发[2014]75号），提出从产、加、销、服务等各个环节，引导扶持农民发展合作社，明确到2020年全省入社农户达到总农户数的60%以上，各级示范社达到10000家以上。2015年5月，甘肃省人民政府办公厅制定下发《扶持10000个示范性家庭农场和农民专业合作社实施方案》（即“十百千万”工程中的“万”），明确到2018年在全省重点培育7000个示范性农民合作社（含1000个农机专业合作社）。在政策支持下，全省农业合作社数量快速增加，至2017年底，

工商登记注册农民合作社总数达 8.48 万家（2013 年为 2.94 万家）、示范性合作社 7003 家（2013 年为 2219 家），合作社总数居全国第 11 位，合作社成员农户 155.54 万户，带动非成员农户 212.83 万户，合计达到 368.77 万户，占全省总农户数的 72.20%。

在上述基础上，2019 年 2 月，中共甘肃省委、甘肃省人民政府《关于坚持农业农村优先发展做好全省“三农”工作的实施意见》明确提出，要实施农民专业合作社能力提升工程，组织开展壮大万家合作社行动计划、合作社带头人万人培训计划、合作社辅导员培训计划。

### 3. 培育扶持农业产业化龙头企业

2012 年 11 月，甘肃省人民政府印发《关于进一步扶持农业产业化龙头企业发展的实施意见》，强调支持培育农业产业化龙头企业的重要意义，要求各地各有关部门把支持龙头企业发展列入重要议事日程，提出到 2015 年全省农业产业化龙头企业数达到 3000 个以上。2015 年 5 月，甘肃省人民政府办公厅制定下发《培育提升 10 大农业产业化龙头企业实施方案》（即“十百千万”工程中的“十”），明确到 2018 年集中培育 10 个以上经济实力强、科技含量高、发展潜力大、带动能力强的行业领军企业并力争 5 个在主板上市、5 个以上在新三板上市。截止 2017 年底，全省农业产业化龙头企业达到 3104 个，其中国家级重点龙头企业 27 家，省级重点龙头企业 421 家，市州重点龙头企业 1187 家，县重点龙头企业 592 家，带动农户增收 81.3 亿元（2013 年为 60 亿元）。

在上述基础上，2018 年 7 月，甘肃省人民政府办公厅制定印发《关于扶持全省贫困地区龙头企业发展的意见》，部署安排培育壮大一批、引进一批和组建一批龙头企业。2018 年，全省采取轻资产引进、混合型自建的办法，引进北京德青源、陕西海升、广药集团、福建圣农等一批大型龙头企业，贫困地区新增龙头企业 291 家，累计达到 1781 家。2019 年 2 月，中共甘肃省委、甘肃省人民政府《关于坚持农业农村优先发展做好全省“三农”工作的实施意见》强调，要坚持“外引”和“自建”相结合，推广“庄浪模式”、“宕昌模式”以及其他多种龙头带动模式，积极引进和培育农业龙头企业。

## （六）集体经济发展

### 1. 推进农村“三变”改革

全面推进农村“三变”改革，盘活农村闲置资源资产，发展壮大村集体经济。2017年6月，启动全省农村“三变”改革试点工作，组织全省58个贫困县区主要领导到贵州省六盘水市考察学习；2017年9月，召开全省农村“三变”改革推进工作会，要求第一年每个市州至少选1-2个县区先行推进、第二年原则上全面推开、第三年完善巩固；2017年10月，甘肃举办全省农办系统学习农村“三变”改革专题培训会，对14个市州、86个县区农办主任进行专题培训；2017年12月，中共甘肃省委甘肃省人民政府制定印发《关于推进农村资源变资产资金变股金农民变股东改革的指导意见》，明确把“三变”改革作为壮大村级集体经济的突破口，明确到2020年全省每个村都有集体经济经营收入；2017年12月，在庄浪县召开全省创新扶贫产业组织形式推动农村“三变”改革现场交流会；2018年7月，在榆中县召开全省农村“三变”改革现场推进会。截止2019年2月，全省参与“三变”改革的93.13万户农户已获得入股分红收入6.21亿元。其中，41.66万户贫困户获益4.01亿元，户均达到963.75元。同时，参与“三变”改革的龙头企业共投入资金60.28亿元，带动了28.1万户农户发展特色优势产业，有力推动了全省村级集体经济增长。

## 2.大力消除村级集体经济“空壳村”

开展贫困村村级集体经济示范建设。2017年，选择100个贫困村开展村级集体经济示范建设，每村安排财政扶贫资金50万元，争取中央党费300万元、列支省管党费9000万元支持深度贫困县发展村级集体经济。

大力消除贫困村村级集体经济“空壳村”。2018年7月，甘肃省人民政府办公厅制定印发《关于全面消除贫困村村级集体经济“空壳村”的意见》，部署安排探索创新村级集体经济发展的方式方法和有效途径，全方位推进消除贫困村村级集体经济“空壳村”工作，明确提出到2018年底全省7262个贫困村中的3594个村级集体经济“空壳村”都有村级集体经济收入，基本消除贫困村村级集体经济“空壳村”，到2020年全省贫困村村级集体经济年收入力争达到2万元以上；强调进一步积极推进农村“三变”改革，探索建立“企业+村集体+合作社+农户”“村集体+合作社+农户”等多种合作模式发展集体经济。截止2018年底，全省3594个贫困村村级集体经济“空壳村”已全部消除。

## （七）劳动力就业

### 1.推动富余劳动力输转就业

近年来，甘肃强化劳务工作服务“一带一路”战略和精准扶贫战略的功能，以促进农民稳步增收为主线，以稳定劳务输转数量、提升技能培训质量、壮大农民工返乡创业群体为重点，推动全省劳务经济平稳发展；持续增加劳务品牌培训项目人数，提高农民工技能培训补助标准，扩大项目培训工种范围；扶持壮大劳务中介机构、劳务经纪人、劳务带头人队伍，逐步完善以劳务协会（劳务联合办公室）为纽带，包含公共服务机构、劳务派遣公司、劳务中介机构、用工企业、劳务经纪人队伍的劳务经济市场化体系。2017年，全年输转富余劳动力529.5万人，完成年目标的105.9%，创劳务收入1028.7亿元，完成年计划的106.1%。建立了东西部劳务协作精准对接机制，甘肃省与天津市以及定西、陇南、甘南、临夏两市两州与天津、青岛、福州、厦门分别签订了对口帮扶劳务合作协议，通过订单、订岗、定向稳定输转1.1万人。

### 2.推动返乡人员创新创业

近年来，甘肃省返乡创业试点工作加速推进，2016和2017年先后三批17个县（区）（首批4个、第二批6个、第三批7个）被列入国家实施的第一批、第二批农民工等人员返乡创业试点，甘肃还自主开展创建省级返乡创业示范县、每年1000万元支持示范县建设，立足县域整合一批返乡创业孵化基地和返乡创业园区，借助阿里巴巴“千县万村”项目拓宽省内特色农产品网上销售渠道。2017年2月，甘肃省人民政府办公厅制定印发《关于支持返乡下乡人员创新创业促进农村一二三产业融合发展的实施意见》，部署要求各市州政府、省政府有关部门把支持返乡下乡人员创新创业列入重要议事日程抓紧抓好抓出成效；提出实施农民工等人员返乡创业培训五年行动计划和新型职业农民培育工程、农村青年创业致富“领头雁”计划、贫困村创业致富带头人培训工程，开展农村电子商务人才培训和农村妇女创业创新培训；明确鼓励各类培训资源参与返乡下乡人员培训，发挥好驻贫困村“第一书记”和驻村帮扶工作队的作用帮助开展返乡下乡人员培训，建立各类专家对口联系制度对返乡下乡人员及时开展技术指导和跟踪服务。截至2019年4月初，全省返乡创业试点地区返乡创业人员约8.5万人，带动就业近26万人，创办市场主体约6.6万户，创业人数和创办市场主体数增幅均超10%。

### 3.推进贫困人口就业脱贫

扎实推进精准扶贫劳动力培训和转移就业脱贫工作，突出建档立卡的贫困劳动力，聚焦深度贫困地区，积极构建省外输转与省内就地就近转移相衔接，培训鉴定、输转维权为一体的劳动力转移就业机制，努力帮助贫困家庭劳动力实现稳定就业、技能脱贫。2017年，全省开展精准扶贫劳动力培训42.85万人，其中建档立卡贫困劳动力25.3万人，共开展农村创业和技能带头人示范培训4.67万人，其中建档立卡劳动力2.69万人，输转建档立卡贫困劳动力63.7万人，基本实现应转尽转，创劳务收入109.5亿元。

实施“雨露计划”，紧盯全省建档立卡贫困家庭新成长劳动力，坚持就业创业导向，提供政策资金支持，扶持农村贫困家庭新成长劳动力接受职业教育，较好地发挥了“雨露计划”助推精准扶贫的作用，2017年全省完成“雨露计划”培训92087人次，累计发放补助1.12亿元，基本实现了对有培训意愿的建档立卡户和特殊困难家庭的全覆盖。

设置生态护林员等乡村公益性岗位。2016年12月，甘肃省林业厅等三部门联合印发《甘肃省建档立卡贫困人口生态护林员选聘实施细则（试行）》，强调开展建档立卡贫困人口生态护林员选聘工作。2017年，全省安排建档立卡贫困人口生态护林员2.63万人。2018年7月，甘肃省政府办公厅制定印发《脱贫攻坚就业扶贫三年行动计划》，提出2018-2020年，在全省深度贫困地区开发7万个乡村公益性岗位，通过乡村公益性岗位等就业扶贫方式取得的工资性收入支撑和带动贫困人口脱贫。截止2018年9月，全省15900多个行政村全部设置了公益性岗位、达到100%，共设置公益性岗位105614个、选聘的岗位人员达到100%，岗位有卫生保洁员、道路养护员、巡河护水员、养老服务员、治安及设施管护员等，岗位通过申请、审核、考察、评定、公示等环节，主要由建档立卡贫困户、失地农民、农村零转移就业家庭中有劳动能力人员担任。2019年4月，公布《甘肃省2019年乡村振兴公益性岗位实施方案》，提出2019年在全省建档立卡贫困人口中选聘生态护林员4万名，精准带动4万户建档立卡贫困家庭脱贫，在全省3720个深度贫困村和“两州一县”其他村新开发1万个乡村公益性岗位。截止2019年6月底，甘肃省2019年计划的乡村振兴公益性岗位选聘目标任务已全部完成，已选聘生态护林员4.07万名、年补助7000-8000元，新开发12259个公益性岗位

人员已全部完成培训并安排上岗、每人每月补助 500 元。

## **（八）产权制度完善**

### **1.推动农村土地确权登记颁证**

自从农业部开始开展土地承包经营权确权登记颁证试点工作以来，2012 年金川区被列为第一批全国试点县，2013 年临夏县、宁县、麦积区、红古区 4 个县区被列为第二批全国试点县。2015 年，2015 年 3 月，《甘肃省农村土地承包经营权确权登记颁证工作方案》（甘政办发[2015]27 号）决定将土地承包经营权确权登记颁证试点工作在全省全覆盖，在临夏县、金川区、金塔县 3 个县整县推进试点，肃州区等 28 个县（市、区）整乡试点，其余 55 个县（市、区）各选 1 个村进行整村试点。近年来，甘肃在基本完成所有乡镇村权属调查和登记颁证工作的基础上，做好农村土地承包经营权确权登记颁证收尾工作，确保农村土地承包经营权证书发放到户。此外，全省积极推动农村宅基地和集体建设用地确权登记颁证工作，2016 年 9 月底已全面完成农村集体土地地籍测量和权属调查工作，在此基础上推进房地一体宅基地确权登记颁证工作，已明确提出 2020 年底前全面完成。

### **2.加快推进农村土地制度改革**

2018 年 2 月，甘肃省委办公厅、省政府办公厅印发《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的实施意见》，拉开了全省农村土地“三权分置”的改革大幕。2019 年 2 月，中共甘肃省委甘肃省人民政府制定印发《关于坚持农业农村优先发展做好甘肃省“三农”工作的实施意见》，进一步要求完善“三权分置”办法，落实集体所有权、稳定农户承包权、放活土地经营权，同时明确进一步深化陇西县改革试点，适时推进农村土地征收制度改革和农村集体经营性建设用地入市改革，加快建立城乡统一的建设用地市场，稳慎推进农村宅基地制度改革。

### **3.深入推进农村集体产权制度改革**

2017 年 5 月，中共甘肃省委、甘肃省人民政府制定印发《关于稳步推进农村集体产权制度改革的实施意见》，启动了全省农村集体产权制度改革工作，部署安排开展集体资产清产核资、开展集体经营性资产股份合作制改革，明确提出用 3 年左右时间基本完成农村集体资产清产核资工作，用 5 年时间做好农村集体经营性资产股份合作制改革任务。2017 年 6 月，甘肃省农牧厅印发关于贯彻落实

实《中共甘肃省委甘肃省人民政府关于稳步推进农村集体产权制度改革的实施意见》的通知，要求各级农业部门认真贯彻落实、深刻领会改革精神，全面开展集体资产清产核资工作，坚持试点先行、稳妥推进农村经营性资产股份合作制改革。

## （九）要素市场建设

### 1.推进农村产权交易市场建设

近年来，全省积极推进农村产权流转交易体系建设。2014年，在陇西县开展了农村土地流转公开交易市场建设试点，在凉州区、敦煌市、山丹县、麦积区等4县市区开展了农村土地承包经营权入股试点。2015年8月，甘肃省人民政府办公厅制定印发《关于引导农村产权流转交易市场健康发展的实施意见》，要求2015年每个市州至少选择1个县建立农村产权流转交易市场，提出到2017年全省有需求有条件的县市区都要建立起农村产权流转交易市场，形成功能完备、运行规范、流转顺畅、监管有力的农村产权流转市场交易体系。截至2017年12月，全省已共建立农村产权流转交易市场29个，累计完成交易量12418宗13亿元；全省土地流转面积达到1198.2万亩，流转率达到24.6%，较2012年提高13.8个百分点。

### 2.推进农村金融服务市场建设

着力降低农村融资成本，基本实现建制村金融便民服务网点全覆盖。积极创新农村金融服务，探索实行草食畜牧业和设施蔬菜产业发展贴息贷款，仅2017年省级财政贴息近20亿元、撬动社会资本投入近400亿元；积极争取中央财政资金拓宽甘肃保费补贴险种，扩大农业保险险种和覆盖面，累计提供农业风险保障近700亿元，承担社会风险保障128.5亿元，参保农户153.8万户；注资10亿元筹备成立了甘肃农业信贷担保公司，建立了政银担合作框架。积极开展农村金融综合服务室（“农金室”）建设，2019年2月，甘肃省人民政府办公厅印发《关于推进甘肃省农村金融综合服务室建设运行的实施意见》，全面加快农村金融综合服务室（“农金室”）建设步伐，打通农村金融服务“最后一公里”，进一步提升农村基础金融服务能力和水平。按照“一村一室、集中统一、综合服务”的原则和因地制宜、“多村一室”的建设模式，全省可建应建农金室15788个。截至2019年3月，逾1.5万个农村金融综合服务室全部建成运行，1049个乡镇设立了农金站、占全省乡镇数量的85%。

## （十）居民收入增加

近年来，甘肃着力在四方面下功夫促进农民增收：一是在挖掘家庭经营增收潜力上下功夫，推进农业的专业化、规模化、标准化、集约化，拉长产业链条，让农民分享加工、营销方面的收益，同时大力发展休闲农业、乡村旅游、电子商务等新兴业态，让产业融合发展成为农民增收的重要支撑；二在提升工资性收入上下功夫，鼓励支持一些曾经进城务工的人员和大中专毕业生，返乡就近来就业创业，带动更多的农民一起致富；三是拓宽财产性收入，推动“资源变股权，资金变股金，农民变股东”，让土地、林权和农业设施等资源变成增加农民收入的活资产；四是在落实转移性收入上下功夫，切实把国家的强农惠农富农政策真正落实到农户。2017年2月20日，甘肃省人民政府办公厅发布《关于落实和完善支农政策促进农民持续增收的实施意见》，提出以拓展新渠道、挖掘新潜力、培育新动能为重点，着力挖掘经营性收入增长潜力，稳住工资性收入增长势头，释放财产性收入增长红利，拓展转移性收入增长空间，确保农民收入持续较快增长。

2017年，全省农村居民人均可支配收入8076.1元，比上年增长8.3%，增速比上年提高0.8个百分点，高于城镇居民收入增速0.2个百分点。其中，工资性收入、经营净收入、财产净收入和转移净收入分别增长7.1%、9.0%、10.8%和8.2%。四项收入全面增长，经营性收入增长贡献率最大。从结构上看，全省农村居民经营净收入占可支配收入比重最大，达到44.0%，对可支配收入增长的贡献率达到47.6%，拉动可支配收入增长4.0个百分点。工资性收入增长拉动可支配收入增长2.0个百分点，转移净收入增长拉动可支配收入增长2.1个百分点。另据统计，2018年全省建档立卡贫困人口人均可支配收入由上年的4800元增加到5390元，增长12.3%。

## 二、社会发展举措

### （一）扶贫脱贫

近年来，甘肃省紧盯“两不愁三保障”目标和深度贫困地区，全面夯实精准帮扶、产业扶贫、各方责任、基层队伍、工作作风“五个基础”，举全省之力打好精准脱贫攻坚战，取得显著成效。2017年，全年减少贫困人口67万人，贫困人口由2016年底的256万人减少到189万人，贫困发生率由12.97%下降至9.6%，

有6个片区县、13个插花县申请摘帽退出。截止2018年底，全省累计减贫581万人，贫困人口减少到111万人，贫困发生率下降到5.6%，有36个实现脱贫摘帽、3476个村退出贫困序列，现行标准下农村贫困发生率下降到5.6%。

### 1.完善扶贫脱贫政策措施

建立了一套完整的扶贫脱贫政策体系。严把精准识别、脱贫核查、数据比对三道关口，健全完善识贫定贫校贫机制，不断夯实脱贫攻坚基础。制定《甘肃省贫困退出验收办法》，按照“十不算”、“十不脱”的标准要求，严把退出时序、退出标准、退出程序、核查比对、评估检查等贫困退出“五个关口”，印发贫困县摘帽退出指导时序和减贫人口指导计划。靠实市县乡村四级在脱贫验收中的责任，构建起了层层负责的脱贫验收责任体系。严格落实脱贫攻坚责任，靠实了横向到边、纵向到底、条块结合、省级领导统筹的责任体系。聚焦“两州一县”、18个深度贫困县、40个深度贫困乡镇和3720个深度贫困村，印发《甘肃省深度贫困地区脱贫攻坚实施方案》，编制了“两州一县”脱贫攻坚《实施方案》，协调推进产业扶贫、技能提升培训、教育扶贫、健康扶贫、安居扶贫等“十大行动”。做到“户户有帮扶”，印发《关于调整加强甘肃省脱贫攻坚帮扶工作力量的意见》、《关于进一步加强脱贫攻坚驻村帮扶工作管理的若干意见》，全省9588个帮扶单位、22.28万名帮扶干部，结对帮扶6222个贫困村、58.78万户贫困户。全面推行“一户一策”，40多万干部进村入户，帮助65万户261万贫困人口制定精准脱贫计划。

### 2.持续加大财政扶贫资金投入

2017年，全省安排财政专项扶贫资金90.65亿元，其中中央下达71.83亿元，省级配套18.82亿元；中央和省级财政专项扶贫资金到县资金中92.8%用于58个片区县，其中“两州一县”占到24%；统筹省级部分资金3.45亿元，安排23个深度贫困县各1500万元；稳步推进世行项目，完成投资7906万元，其中世行贷款4652万元。2018年，全省安排财政专项扶贫资金173.3亿元，其中省级46.2亿元，增长145%；投入深度贫困地区财政专项扶贫资金106.9亿元，占全省的61.7%；东部协作4市支持我省帮扶财政资金19.78亿元，是上年的近4倍；33家中央单位投入帮扶资金3.91亿元，实施帮扶项目293个，帮助引进项目118个、投资39.76亿元。

### 3.不断推进各行业扶贫

教育扶贫。2017年，按照“一户一对策”“一人一办法”，对所有建档立卡贫困家庭义务教育适龄学生精准建档、动态监测，实现全省2017年拟脱贫人口中义务教育适龄人口无一人辍学的目标。2018年，全省贫困地区学前三年毛入学率达到87%，九年义务教育巩固率达到93%，建立五级联动控辍保学机制，劝返建档立卡义务教育阶段学生9352人，劝返率达到99.93%；

医疗扶贫。2017年，提高建档立卡贫困人口基本医保报销比例，在2016年提高5%的基础上，2017年对全部参合对象再提高5%，将贫困人口大病保险起付线由5000元降低至3000元，并对全省患有50种大病的贫困户建立台账，集中救治5.3万人次、占应救治的81%。2018年，99.8%的贫困村建起了村卫生室，贫困人口合规住院医疗费用报销比例达到85%以上。

危房改造扶贫。2017年，10.8万户年度危改计划全部竣工，基本消除农村D级危房；2018年，完成农村危房改造7.9万户。

易地搬迁扶贫。2017年，实施易地扶贫搬迁23.8万人，其中建档立卡贫困人口18万人，已开工建设住房4.94万套，竣工2.55万套，搬迁入住6.42万人。2018年，实施建档立卡贫困人口易地扶贫搬迁15.9万人。

社保扶贫。2017年，制定出台《甘肃省贫困残疾人脱贫攻坚行动计划》，将全省农村低保指导标准提高到3500元，农村低保一、二类对象年补助水平分别提高到3500元、3300元，农村特困救助供养人员集中、分散供养年保障标准分别提高到6020元、4855元以上。

水电扶贫。2018年，建成农村饮水安全巩固提升集中供水工程839处、分散工程9026处，受益人口382万人，农村自来水普及率达到88%；贫困地区自然村通动力电实现全覆盖，98%以上的行政村开通光纤宽带。

### 4.大力推进社会扶贫

深化东西协作。2017年，与东部协作省（市）开展业务主管部门、行业部门、县区三个层面的交流互访2257人次，同扶贫协作地区召开联席会议82次；天津市16个区与全省25个贫困县全部签订了对口帮扶框架协议，58个贫困县市区与东部发达地区39个区市县确立了“携手奔小康”结对关系；天津市共安排帮扶资金1.95亿元，其中东西部扶贫协作资金1.24亿元、援助藏区资金7052万

元，厦门市安排临夏州东西协作资金 1.65 亿元，青岛市区安排陇南市东西协作资金 9600 万元，福州市安排定西市东西协作资金 1.15 亿元。

深化定点帮扶。2017 年，出台《关于进一步做好中央定点扶贫对接服务工作的实施意见》，一年来中央国家机关共赴定点扶贫县考察和调研 1356 人次，33 家中央单位全年投入帮扶资金 2.92 亿元，实施帮扶项目 274 个，引进各类资金 29.53 亿元，引进项目 92 个，使 5.54 万建档立卡贫困人口直接受益，帮助 2 万多人脱贫。

积极开展“千企帮千村”精准扶贫行动。2017 年，动员全省 1201 户企业与 1413 个贫困村建立结对帮扶关系，实施帮扶项目 2597 个，投入资金 14.91 亿元，帮扶贫困人口 23.1 万人，帮助 9685 人稳定脱贫。

## （二）新型城镇化

近年来，甘肃省稳步推进新型城镇化工作。2014 年 5 月，甘肃省人民政府印发《关于做好新型城镇化试点工作的指导意见》，决定从 2014 年到 2016 年底，利用 3 年时间，在全省 15 个县（市）和 30 个建制镇开展新型城镇化试点工作，其中 2014 年打好基础全面推进、2015 年分类指导初见成效、2016 年交流提升考核评比。同月，甘肃省人民政府印发《甘肃省新型城镇化规划（2014-2020 年）》，提出到 2020 年，努力实现 350 万左右农业转移人口在城镇落户；明确以城镇产业发展和就业转移为支撑，着力做好全省当前正处于半城镇化状态的 130 万农村转移人口及随迁家属的落户工作。2015 年，全省又先后制定实施了《贯彻落实国家新型城镇化指导意见加快推进“三个 1 亿人”城镇化的实施意见》《落实甘肃省新型城镇化规划（2014-2020 年）主要目标和重点任务的分工方案》和《2015 年甘肃省推进新型城镇化工作重点》等一系列政策文件。2016 年 12 月，甘肃省人民政府制定下发《甘肃省人民政府关于实施支持农业转移人口市民化若干财政政策的通知》，提出了农业转移人口市民化的 12 大政策，包括保障农业转移人口子女平等享有受教育权利、实施统一的城乡居民基本医疗保险和救助制度、实施统一的城乡居民基本养老保险制度、建立健全城乡社会保障体系、加大对农业转移人口就业的支持力度、将进城落户农民纳入城镇住房保障体系、建立农业转移人口市民化奖励机制、均衡性转移支付适当考虑为持有居住证人口提供基本公共服务增支因素、县级

基本财力保障机制考虑持有居住证人口因素、支持提升城市功能增强城市承载能力、建立进城落户农民“三权”维护和自愿有偿退出机制、加大对农业转移人口市民化的财政支持力度并建立动态调整机制。

### （三）公共设施改善

#### 1. 积极推进农村公共设施建设

积极实施农村畅通工程、安全饮水工程、危旧房改造、农电线路改造、乡村舞台建设、农家书屋建设等项目，农村路、水、电、房等基础设施得到大幅提升。2018年起，联合国家开发银行甘肃省分行、省农村信用社、甘肃银行、兰州银行4家金融机构，3年安排贷款1000亿元，专门用于农村基础设施和公共服务设施建设。农村基础设施建设不断加强，至2018年底，全省建制村通硬化路、自然村通动力电、D级危房改造基本完成，农村自来水普及率达到86%。2018年12月，甘肃省人民政府办公厅印发《关于贯彻国务院部署保持基础设施领域补短板力度的实施方案》，明确深入实施以工代赈，以工代赈资金重点向“两州一县”和18个省定深度贫困县倾斜，大力推广自建、自管、自营等以工代赈方式；强调紧盯“两不愁、三保障”，全力推进水、电、路、气、邮、广播电视等基础设施建设，夯实脱贫攻坚基础；要求着力推进集中连片特困地区通建制村硬化路、乡村旅游公路等农村扶贫公路项目建设，继续实施好新一轮农村电网改造升级工程、重点做好贫困地区和藏区等少数民族地区农网建设。

#### 2. 推行村级公益性设施共管共享

2018年6月以来，甘肃在全国率先开展和全面推行村级公益性设施共管共享。2018年6月6日，省委省政府召开全省农村村级公益性设施共管共享工作启动的省市县乡四级视频会，安排部署和启动实施农村村级公益性设施共管共享工作。随后，制定下发了《甘肃省农村村级公益性设施共管共享工作管理办法（试行）》，规定以行政村为单位组建村级公益性设施共管共享理事会，设立理事长、副理事长各1名、理事一般不少于5人，每届任期3-5年；以行政村为单位设置公益性岗位，省定3720个深度贫困村及“两州一县”1482个其他村按《2018年开发乡村振兴公益性岗位实施细则》执行，全省其他行政村每个村设置4-6个岗位，公益性岗位人员主要职责是管护村组道路、村内巷道、产业路、给排水设施、绿化带、村级阵地、文化广场、乡村舞台、农家书屋、健身器械、路灯、公厕、垃

圾池（箱）等村级公益性设施。2019年2月，中共甘肃省委甘肃省人民政府制定印发《关于坚持农业农村优先发展做好全省“三农”工作的实施意见》，明确全面落实开展农村村级公益性设施共管共享的部署要求，健全完善村庄基础设施建管长效机制，要求全省所有行政村要组建村级公益性设施共管共享理事会、设立管护基金、开发公益性岗位，强调建立健全分级负责、高效运行、督导有力的村级公益性设施共管共享工作考核机制，做到管护有制度、维护有资金、看护有人员，让农民群众重管护、用得上、长受益。

#### （四）移风易俗

近年来，甘肃省针对社会不良习气，积极推进移风易俗工作。早在2015年，庆阳市等就针对农村婚嫁彩礼动辄十万多元、个别甚至二三十万元的现象，在全市农村开展“抵制天价彩礼、倡导移风易俗、树立文明乡风”活动，引导农民群众改变相互攀比、铺张浪费、迷恋旧俗等不文明风气。2017年5月7日，由团甘肃陇南市委、团青岛市委联合主办，首届移风易俗大型集体婚礼在礼县、西和县分别举行，以“向高价彩礼说不”为主题，引导全社会特别是广大农村青年树立婚嫁新风。2017年6月，甘肃省委宣传部和省社科联组织启动，在全省范围内启动实施“精神扶贫工程”，引导践行社会主义核心价值观，倡导农村移风易俗，开展文化科技卫生“三下乡”、送图书送作品等活动。2018年6月，甘肃省委办公厅、省政府办公厅制定印发《甘肃省治理高价彩礼推动移风易俗的指导意见》，要求各级党委政府、各部门各单位广泛深入开展治理高价彩礼、推动移风易俗专项行动，努力形成文明婚嫁新风尚；强调以县（市、区）为基本治理单元，将婚嫁彩礼“限高”作为治理工作的突破口和着力点，明确规定县域内婚嫁彩礼、礼金、酒宴等最高限额并逐步加严；明令党员干部等“关键少数”要积极引导家庭成员、直系亲属自觉抵制高价彩礼、反对陈规陋习，禁止党员干部等“关键少数”干涉婚姻自由、索要高价彩礼、大操大办、炫富比阔、铺张浪费等行为；鼓励发动群众全民参与制定村规民约，把反对高价彩礼、反对婚丧事大操大办、反对铺张浪费行为等作为重要内容。2018年7月10日，全省治理高价彩礼推动移风易俗视频会议现场在兰州召开，安排部署全省治理高价彩礼推动移风易俗工作，庆阳市、平凉市、白银市、临夏州分管领导介绍

当地经验做法<sup>①</sup>。2019年6月，甘肃省民政厅等7部门联合出台《关于做好村规民约和居民公约工作的实施意见》，指出到2020年全省所有村要普遍制定或修订形成务实管用的村规民约；明确村规民约一般应包括规范日常行为、维护公共秩序、保障群众权益、调解群众纠纷、引导民风民俗等五个方面内容；强调村规民约要针对滥办酒席、天价彩礼、薄养厚葬、攀比炫富、铺张浪费、“等靠要”、懒汉行为、家庭暴力、拒绝赡养老人、侵犯妇女合法权益以及涉黑涉恶、“黄赌毒”等突出问题进行抵制和约束。

## （五）基层组织建设

### 1.开展软弱涣散基层党组织整顿活动

近年来，甘肃不少地区积极开展软弱涣散基层党组织整顿活动，把整顿软弱涣散基层党组织作为夯实基层战斗堡垒和“不忘初心、牢记使命”主题教育的重要内容，把准基层党组织软弱涣散集中整顿的“脉搏”，瞄准“短板”和“硬伤”，聚焦软弱涣散党组织整顿“重点、难点、要点、基点”，推行“一村一策”工作机制，做到精准确定整顿对象、精准甄别存在问题、精准制定整顿措施、精准巩固整顿成效，立足治“软”调书记配班子、治“弱”抓培训创载体、治“散”抓运行立规范、治“乱”建制度严管理，确保软弱涣散党组织整顿提升有目标、整改落实有方向、转化提升有成效。特别地，甘肃把整顿软弱涣散基层党组织同扫黑除恶专项斗争紧密结合起来，坚持边打边治边建，努力把基层党组织建设好、作用发挥好，为铲除黑恶势力滋生土壤，营造公平公正、和谐安定的社会环境提供坚强组织保证。2018年，甘肃省组织部门对排摸出的2032个软弱涣散农村党组织进行了集中整顿，整顿村班子1051个，调整撤换村党组织书记507人，对涉黑涉恶的8名村党组织书记依法免去职务，移交司法机关处理；对全省10.17万名村“两委”成员进行了资格联审，清理涉刑、涉黑、涉恶、违纪违法及有前科劣迹等不符合任职资格的村“两委”成员266名。2019年12月3日，甘肃省委组织部发布甘肃省2019年公开选聘行政村专职党组织书记公告，指出为了

<sup>①</sup>庆阳市，宁县焦村镇任村明确规定，彩礼控制到10万元左右，宴席控制在20桌以内，饭菜标准在350元以下，礼金在50元以内，群众可以免费使用本村红白礼仪大厅。平凉市，指导各村修订《村规民约》，组建红白理事会964个，占全市行政村和社区总数的63%，其中建市级“移风易俗示范村”50个。白银市，加强职业婚介机构管理，法严厉打击职业婚介机构和从业人员哄抬彩礼，索要高额佣金和买卖婚姻等违法行为，鼓励新人举办集体婚礼、旅行婚礼等新式婚礼，引导形成婚事简办的新婚俗；临夏州，坚持以党员示范引领移风易俗，充分发挥党员干部、“两代表一委员”和行使公权力人员的“关键少数”作用。

全面加强农村基层党组织建设，切实解决贫困地区村党组织书记文化程度低、工作能力弱、选拔任用难和一些村党组织软弱涣散等问题，决定在全省开展行政村党组织书记专职化试点工作，公开选聘一批综合素质好、热爱农村工作的优秀大学毕业生，入编为乡镇事业干部，专职担任软弱涣散村和无合适党组织书记人选村的党组织书记。

## 2.推进村党组织书记和村委会主任“一肩挑”

近年来，甘肃不少地区深入推进村党组织书记和村委会主任“一肩挑”工作，由此切实加强农村基层党组织建设，进一步提升村级组织力，优化村干部队伍。临夏市制定印发《村党组织书记村委会主任“一肩挑”工作实施方案》，从重大意义、工作依据、工作目标、工作原则、工作方式、实施步骤等多方面对“一肩挑”工作提出明确要求、做出部署安排。会宁县坚持把推行村党组织书记和村委会主任“一肩挑”作为党支部建设标准化的重要内容，通过严把关口选对人、多管齐下活用人、建章立制管好人的思路，扎实推进“一肩挑”工作，不断加强基层“领头雁”队伍建设，截至2019年11月，全县284个村已实行“一肩挑”的124个村，其中贫困村48个、软弱涣散村13个；全县124个“一肩挑”人员中，平均年龄42.5岁，高中及以上学历91人，占比达到73.4%，其中大专及以上学历45人，到村任职时间均在4年以上，整体上呈现年龄结构轻、文化水平高、工作经验丰富的特点。酒泉市采取“四个一批”方式，即严格联审把关清理劝退一批、出台政策意见转任安置一批、集中摸底排查调整撤换一批、公开选拔招聘培养储备一批，稳妥有序推进村党组织书记和村委会主任“一肩挑”，截至2019年11月，该市共清理村“两委”成员252人（其中村党组织书记19人、村委会主任37人）、调整撤换不胜任不尽职村党组织书记12人、公开选拔招聘100名村党组织书记后备干部，314个村顺利实现了“一肩挑”，占村总数的72.18%。

## 三、生态环保举措

### （一）人居环境改善

2013年以来，甘肃省积极推动农村人居环境改善。2013年12月，借鉴浙江省村庄建设“千村美丽、万村整洁”模式并结合全省村庄建设基础薄弱的现

状，制定颁布《中共甘肃省委甘肃省人民政府关于改善农村人居环境的行动计划》，推出“千村美丽、万村整洁、水路房全覆盖”模式，分三个层次进行建设。第一个层次，行政村实现道路、饮水安全、危房改造为重点的基础设施建设；第二个层次，万村整洁工程治理，包括脏乱差治理、人畜分离、垃圾污水处理、村庄绿化为重点的环境治理，环境整洁重点村优先选择近城、近景区、近交通干线的村庄；第三个层次，开展“千村美丽”示范工程建设，考核标准包括公共服务、村容村貌、田园风光、生活水平四项内容。2016年2月，甘肃省委、省政府制定出台《关于落实发展新理念加快推进农业现代化与全国一道实现全面小康目标的意见》，确定全省每年新建200个省级美丽乡村示范村和1500个以上的环境整洁村，要求2016年全面完成陈年生活垃圾清理，当年全省村庄垃圾收集点、收集车辆覆盖率和村庄生活垃圾彻底治理率均达到60%以上。2017年9月，甘肃省人大常委会制定颁布《甘肃省农村生活垃圾管理条例》，要求加强和规范农村生活垃圾管理，保护和改善农村人居环境。截止2017年底，全省共建成“万村整洁”村7209个、各级美丽乡村示范村2147个，农村人居环境显著改善。

在上述基础上，甘肃省进一步安排推进全省全域无垃圾行动，启动实施农村人居环境整治三年行动。2017年8月，甘肃省政府办公厅制定印发《甘肃省全域无垃圾三年专项治理行动方案（2017-2020年）》，明确各市州2017年12月底前全面完成城乡陈年垃圾清理，2018年12月底前村庄建立起或集中或分散的污水处理系统，2019年6月底前全省所有乡镇垃圾转运场（站）、村庄垃圾收集点、收集车辆、无害化处理设施覆盖率达到100%，2020年底前做到视野之内（村镇周边、交通沿线、景区周围）无垃圾。2018年6月，甘肃省委办公厅、省政府办公厅制定出台《甘肃省农村人居环境整治三年行动实施方案》，部署安排从2018年始，开展农村人居环境整治三年行动，以农村垃圾、污水处理和村容村貌提升为主攻方向，加快补齐农村人居环境突出短板；要求通过三年努力，实现全省乡镇生活垃圾收集转运处理设施100%全覆盖，90%以上的村庄生活垃圾得到有效治理，乡镇、建制村公厕覆盖率达到100%，农村卫生厕所普及率达到70%。2019年1月，甘肃在兰州召开省委农村工作会议暨深入学习浙江“千万工程”经验全面扎实推进农村人居环境整治工作会议，

部署安排深入学习浙江“千村示范、万村整治”工程经验，强调全力抓好农村厕所革命、农村垃圾革命和农村风貌革命“三大革命”；抓好农村厕所革命，力争2019年改建户用卫生厕所50万户以上、到2020年全省农村户用卫生厕所普及率达到50%左右；抓好农村垃圾革命，到2020年全省乡镇生活垃圾收集转运处理设施基本实现全覆盖，90%以上的村庄生活垃圾得到有效治理；抓好农村风貌革命，扎实推进村庄清洁行动，到2020年实现村庄内垃圾不乱堆乱放、污水不乱泼乱倒，粪污收集处理，杂物堆放整齐，房前屋后干净整洁，村庄环境干净整洁有序。

## （二）环境污染防治

扎实开展农业面源污染治理，不断推进生态循环农业。近年来，甘肃加大农业面源污染治理力度，开展农业节肥节药行动，实现化肥农药使用量负增长；开展有机肥替代化肥试点，鼓励开发有机肥，增加施用农家肥，推广使用生物农药、高效低毒低残留农药；积极发展生态循环农业，有效推进畜禽粪污、秸秆、废旧农膜、尾菜等农业废弃物资源化利用。2017年，甘肃省严格实施农药化肥零增长行动，加大绿色防控技术推广应用，减少农药投入172.2吨，减少化肥投入23.05万吨，废旧农膜回收利用率达到80.1%，尾菜处理利用率达到39.5%；落实休耕20万亩，建成各类沼气工程523处，畜禽养殖废弃物资源化利用率达到68%以上，秸秆综合利用率达到82.2%。

部署安排农业农村污染全面治理，提出明确目标任务要求。2019年1月，甘肃省委农村工作会议要求在面源污染防治方面，推进农村生活污水治理专项行动，先试点后推开，到2020年全面推广试点经验；推进废旧农膜回收利用与尾菜处理利用专项行动，强化农膜源头防控，完善回收利用网络体系，全面提升回收利用水平，深入推进尾菜处理利用；推进农村畜禽粪污资源化利用专项行动，树立一批整县推进畜禽粪污资源化利用示范点，加快建立畜禽养殖废弃物资源化利用市场机制，试点开展畜禽粪污处理全产业链建设。2019年6月，制定印发《甘肃省农业农村污染治理实施方案》，强调打好农业农村污染治理攻坚战，提出“一保两治三减四提升”目标任务，深入推进农业投入品减量化、生产清洁化、废弃物资源化、产业模式生态化。计划到2020年，全省乡镇生活垃圾收集转运处理设施实现100%全覆盖，乡镇及周边地区90%以上的

村庄生活垃圾得到清运处理，偏远村庄及深度贫困村 80%的村庄生活垃圾得到清运处理；规模养殖场粪污处理设施装备配套率 $\geq 95\%$ ，畜禽粪污综合利用率 $\geq 75\%$ ；主要农作物化肥农药使用量实现负增长，化肥、农药利用率均达到 40%以上，测土配方施肥技术覆盖率达到 90%以上；主要农作物绿色防控覆盖率达到 30%以上，主要农作物病虫害专业化统防统治覆盖率达到 40%以上，秸秆综合利用率达到 85%以上，农膜回收率达到 80%以上，农田灌溉水有效利用系数达到 0.57 以上。

## 第四章 甘肃农村基层治理的实践困境

尽管甘肃近年来不断加强农村基层治理，然而甘肃农村基层治理实践中仍面临一系列深层次矛盾与问题，由此产生一系列的治理困境。需指出的是，这些矛盾和问题由来已久，其所带来的治理困境在全国也具有普遍性，但在甘肃尤为突出。

### 一、深层次矛盾

#### （一）行政化与民主化

##### 1.农村基层行政化与民主化矛盾的由来

传统中国的农村社会一直存在很强的自治性。秦汉以前实施分封制，“王权不下乡”；秦汉之后实行郡县制，“皇权至于县政”。千百年来，中国农村主要存在的是以宗族为代表的非正式权力，正式权力的影响作用有限。1949年新中国成立后，国家通过土地改革、废除六法全书、贯彻婚姻法运动以及“整党”等活动巩固政权和加强统治，将国家权力渗透至农村基层社会；1958年人民公社化运动之后，实施“政社合一”体制，农村受到高度行政集权化控制，国家全面垄断农村社会的生产、资金、物资、机会、权力和威望等，加上意识形态的强化和阶级斗争的威慑，农村社会自治性几近全部丧失。1978年改革开放以后，特别是随着1982年家庭联产承包责任制，1984年人民公社制度彻底解体、全面实行政社分开和建立乡镇政府，1988年《村民委员会组织法》实施，国家行政权力逐渐上收，农村社会自治权逐渐恢复。2006年开始，一方面全面取消农业税，国家行政权力被进一步大幅削弱，国家对农村社会的动员和管理能力随之急剧下降，农村社会自治权进一步发展壮大；另一方面开始扎实推进新农村建设，实施以工促农和以城带乡，出台了一系列强农惠农富农政策措施，国家行政权力又逐渐开始向农村渗透。由此，行政权与自治权两者之间的冲突与矛盾开始凸显。

##### 2.农村基层民主化的持续发展

1978年12月，邓小平在中共党十三届三中全会主题报告上就强调指出：“当

前这个时期特别需要强调民主。因为在过去相当长的一个时间内，民主集中制没有真正实行，离开民主讲集中，民主太少”。之后，随着农村家庭联产承包责任制的逐渐确立推广以及“政社合一”人民公社体制的逐渐解体消亡，以村民自治为主要内容的民主化进程启航前行。村民自治发端的标志性事件是，1980年广西宜州市和罗城县第一批村民委员会的产生，其中1980年2月5日广西宜州市合寨大队（现合寨村）村民自发投票选举产生了中国第一个村民委员会。村民委员会这一新的基层组织形式出现后，立即得到党中央的高度重视和支持。1982年12月发布执行的《宪法》，充分肯定了加强民主的原则精神，并明确规定：“城市和农村居民居住地区设立的居民委员会或者村民委员会是基层群众性自治组织。居民委员会、村民委员会的主任、副主任和委员由居民选举”。1987年11月，《村民委员会组织法（试行）》经全国人大常委会审议通过发布，自1988年6月开始实施，该法明确规定“村民委员会是村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织”，村民自治随之在全国广泛推行，并进入制度化运作时期，成为了在我国农村基层实行直接民主的一项基本政治制度。1998年11月、2010年10月和2018年12月，全国人大常委会先后三次审议通过对《村民委员会组织法》进行修正，以民主选举、民主决策、民主管理和民主监督为核心内容的村民自治在全国各地落地生根、开花结果。

在国家推行农村基层民主的背景下，1998年12月，甘肃省人大常委会审议通过《甘肃省村民委员会选举办法》；2000年5月，甘肃省人大常委会审议通过《甘肃省实施〈中华人民共和国村民委员会组织法〉办法》；2013年5月和2019年7月，甘肃省人大常委会先后两次审议修订《甘肃省实施〈中华人民共和国村民委员会组织法〉办法》和《甘肃省村民委员会选举办法》。目前，甘肃全省经选举产生设置了1.61万个村民委员会，村民自治已在全省各地普遍实施。

### 3.农村基层行政化的不断变化

新中国成立后，国家行政权力为巩固政权需要而渗透进农村社会。人民公社化之后，国家行政权力对农村社会的控制达到顶峰。改革开放之后，伴随家庭联产承包责任制的确立推广以及人民公社体制的解体消亡，国家行政权力逐渐从农村社会退出。2004年开始逐步取消农业税，2006年全面取消农业税，国家行政权力在农村的延伸降到了低谷。然而，2005年10月，中共党十六届五中全会做

出了建设社会主义新农村的决策部署，提出了“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的具体要求。2006年开始，全国自上而下扎实推进新农村建设，实施以工促农和以城带乡，出台了一系列强农惠农富农政策措施，国家行政权力又逐渐开始向农村渗透。

2012年11月，党的十八大提出建设“美丽中国”的任务目标。2013年中央1号文件提出要推进农村生态文明建设，努力建设美丽乡村。随后，国家多部委积极部署安排<sup>①</sup>，全国各地全面拉开美丽乡村建设热潮。美丽乡村建设热潮下，一系列新的支农惠农富农政策措施相继出台实施。2013年11月，习近平总书记在湖南湘西考察时首次提出“精准扶贫”思想理念。2014年12月，中央经济工作会议要求实现精准脱贫。2015年11月，习近平总书记在中央扶贫开发工作会议上明确提出，“脱贫攻坚战的冲锋号已经吹响。立下愚公移山志，咬定目标、苦干实干，坚决打赢脱贫攻坚战，确保到2020年所有贫困地区和贫困人口一道迈入全面小康社会”。2017年10月，习近平总书记在中共党的十九大主题报告中指出“必须始终把解决好“三农”问题作为全党工作的重中之重，实施乡村振兴战略”，“坚决打赢脱贫攻坚战。要动员全党全国全社会力量，坚持精准扶贫、精准脱贫”。2018年1月，国务院公布2018年中央一号文件，即《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》。2018年6月，中共中央、国务院发布《关于打赢脱贫攻坚战三年行动的指导意见》，强调坚持精准扶贫精准脱贫基本方略，坚持中央统筹、省负总责、市县抓落实的工作机制，坚持大扶贫工作格局。2018年9月，中共中央、国务院印发《乡村振兴战略规划（2018-2022年）》，要求各地区各部门结合实际认真贯彻落实。随之，精准脱贫作为决胜全面建成小康社会三大攻坚战之一、乡村振兴战略作为新时代“三农”工作总抓手在全国各地全面实施开来，一系列支农惠农强农富农的政策密集出台。由此，在全面取消农业税之后，2006年以来，伴随着全国自上而下开展的新农村建设、美丽乡村建设、精准扶贫和脱贫攻坚、乡村振兴战略实施等，农村行政化以一系列“三农”政策实施落地为载体而逐渐强化，并呈现出愈演愈烈之势。

当前，一些行政意味很浓的现象较为普遍地出现，如强行规定村委会“两委

<sup>①</sup> 农业部办公厅于2013年2月发布《关于开展“美丽乡村”创建活动的意见》（农办科[2013]10号），明确从2013年起组织开展“美丽乡村”创建活动。财政部2013年7月发布《关于发挥一事一议财政奖补作用，推动美丽乡村建设试点的通知》（财农改[2013]3号），决定将美丽乡村建设作为一事一议财政奖补工作的主攻方向，启动美丽乡村建设试点。

班子”“一肩挑”的比例要达到 80%，乡镇政府对村“两委”干部下放行政性事务并实行年终考核，村“两委班子”成员实行“坐班制”。这些的做法，在很大程度上是“去自治”的举措，结果上看会严重消减村民自治。

#### 4.农村基层行政化与民主化矛盾的影响

行政化和民主化是农村治理的两种基本路径，在农村治理实践中都发挥着不可或缺的作用。民主化是农村作为自治场所、农民实施自我管理的应有之义，而行政化是应对农村和农民普遍自我发展能力普遍不足的现实需要。然而，这两者之间却存在一定的内在矛盾，从而为农村基层治理带来多方面挑战。特别是，当前农村行政化下沉趋势日益凸显，与农村社会的自治活力构成了一定的紧张关系，乃至构成了对“村民自治”的“对冲之势”，从而对培育农村自治组织活力、壮大基层民主的社会基础、养成理性健康的公民文化等都产生不可忽视的抑制作用和负面效应；村委会行政化倾向，由农村群众自治组织变成乡镇基层政府的延伸与附属物，导致一方面由于村委会并不具有行政组织的性质和地位，也就没有行政组织的权威，在完成行政任务时并不得得心应手，另一方面村委会名义上的自治而实际上的行政化又使它得不到村民的信任和支持。

### （二）政治性与经济性

#### 1.农村基层组织政治性与经济性矛盾的由来

农村集体经济组织，产生于 1950 年代初的农业合作化运动，是我国《宪法》、《土地管理法》所规定的农村土地的所有者。农村集体经济组织既不同于企业法人，又不同于社会团体，也不同于行政机关，自有其独特的政治性质和法律性质。在人民公社化以前，中国农村实行的是乡社分立的管理体制，乡是基层政权，合作社是农业经济组织。而在人民公社化时期，实行“政社合一”体制，人民公社既是行政组织同时又是经济组织，一个牌子履行两种完全不同的职能。1982 年 4 月，全国人大发布《宪法修正案草案》决议，中共中央、国务院发出《关于实施〈宪法修改草案〉中规定农村人民公社政社分开问题的通知》；1983 年 10 月，中共中央、国务院发布《关于实行政社分开建立乡政府的通知》，要求各地在 1984 年底以前大体上完成建立乡政府的工作。农村人民公社体制由此逐渐解体消亡。然而，二十多年的人民公社体制运行，深深埋下了政治性与经济性冲突矛盾的种子，至今影响犹存。“政社合一”，往往注重

以政代社，忽视合作社对其成员的经济责任。在人民公社时期，公社代行乡政府职能，由于人民公社与生产大队、生产队的经济关系，从而衍生出人民公社、生产大队、生产队之间的准行政关系，逐级服从上级的行政命令，甚至于衍生出上级对下级的资产拥有、调配关系。

## 2.当前农村基层组织的“政经不分”问题

《村民委员会组织法》以及《甘肃省实施〈中华人民共和国村民委员会组织法〉办法》都明确规定了村民委员会是基层自治组织，要求村民委员会应当尊重并支持集体经济组织依法独立进行经济活动的自主权。《中国共产党农村基层组织工作条例》规定以村为基本单元设置党组织，明确村党组织是党在农村的基层组织。村民委员会作为村民自治组织和村党委作为党基层组织，政治性都是其根本性质，而农村集体经济组织的根本性质是经济性，但现实中村“两委”往往代行村集体经济组织职能，客观上造成了农村基层组织“政经不分”的状态。在全省不少农村地区，集体经济组织在经营活动中被村党支部和村民委员会架空，村集体经济组织中的高层重要职位都是由村两委班子交叉任职，村党支部和村民委员会成为了村级集体经济的运营者，人力、财力和各类生产资源都由它们统一支配使用，参加合作社的村民只是在生产的过程中充当劳力和合作生产的角色，不能参与到村级集体经济组织的管理与发展中去。这导致“政企不分”，不利于保障农户作为股民的参与权、管理权，可能使股东大会、董事会、监事会的组织架构只流于形式而不能产生实际效用。同时在村级集体经济由村干部起主导和推动作用时，由于监事会也是由村干部兼职组成，使得在集体经济组织中村“两委”即成为运动员也成为裁判员，无法充分发挥监事会的监督作用。此外，农村集体经济组织承担了社会管理、公共支出、福利事业等集体资产经营管理以外非经济职能的问题也很突出，是另外一种的“政经部分”，不利于村集体经济组织的长远发展。

### （三）计划性与市场性

#### 1.农村资源配置计划性与市场性矛盾的由来

建国以后，我国作为社会主义国家，加之受苏联体制的影响，长期实施高度集中的计划经济，在农村尤甚。代表性的是长期实行“一大二公”的人民公社体制、粮食统购统销的农产品流通政策、控制人口流动的户籍管理制度。改革开放以后，

农村逐渐也开始实行市场经济,解体了人民公社体制,取消了粮食统购统销政策,逐步放开了农产品价格,逐步放松了人口流动控制,并开始鼓励乡镇企业发展,推进农村土地流转,支持培育新型农业经营主体,农村市场经济也逐渐发展起来。在之前计划经济和随后市场经济的发展洗礼下,农村资源配置中既有计划因素、又有市场因素,两者共存,然而计划的指令性和市场的自主性两者间本就有内在的冲突,如若分工协调不当(而这实践中普遍存在),矛盾也就在此过程中孕育而生。

## 2.当前农村资源配置中计划性与市场性的矛盾

2013年11月,中共党的十八届三中全会上通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,作出了“使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用”的定位,理清了市场与政府在资源配置中的地位作用问题。在发展不平衡不充分的农业农村领域,尤其要重视政府和市场的分工与协同,必须坚持市场化的方向,发挥市场在农业资源要素配置中的决定性作用,使亿万农民成为乡村振兴的主要参与者和受益者,同时要通过政府的“有形之手”对市场失灵和外部性较大的领域进行校正和补充。然而,当前市场在农村资源配置中的决定性作用远未能充分发挥出来,农村土地、金融、人才等要素市场的发育还很不完善,而在推行新农村建设、美丽乡村建设、精准扶贫和脱贫攻坚、乡村振兴战略以及实施一系列支农惠农强农政策的背景下,政府在农村资源配置中发挥了超乎寻常的作用。由于分工协调不足,市场性与计划性之间的矛盾在农村地区表现的非常突出。

### (四) 运动式与常规式

#### 1.农村治理运动式与常规式矛盾的产生

农村农业问题千头万绪,既需要常规长效机制,也需要运动式治理。在治理中,常规机制与运动机制相互矛盾又相辅相成。如若常规机制不能正常发挥作用,特别是在组织失败背景下,采取运动型治理机制就有了必要性。然而运动式治理的突出特点是(暂时)打断、叫停官僚体制中各就其位、按部就班的常规运作过程,意在替代、突破或整治原有的官僚体制及其常规机制,代以自上而下、政治动员的方式来调动资源、集中各方力量和注意力来完成某一特定任务。这些运动式治理的行为常常由自上而下的指令启动,甚至来自上级领导的主观意志。这种

治理方式可以在非常短的时间内，造成轰轰烈烈的巨大声势，打破条条块块的分割，调动方方面面的力量，并且能够取得几乎是立竿见影的效果。然而，运动式治理方式以“时间短、见效快”著称，但是它也明显缺乏必要的持久性。但是，缺了运动式治理也不行，常规治理机制虽有持久性、长效性的优点，但却也存在波澜不惊、行动迟缓、见效太慢等问题。

## 2.当前农村治理中运动式与常规式的矛盾

当前在甘肃农村基层，运动式治理实质上成为了主流形式，常规式治理退居了次要地位。运动式治理时间短、见效快，受到上下各级管理者的青睐，各类短期性的活动、行动、工程、项目等充斥于当前甘肃农村治理的方方面面。从脱贫攻坚到乡村振兴的各项繁重任务，层层加码式的“运动式治理”，到了乡镇政府，然后再“下卸”加压到村干部的头上。常规式治理虽然持久长效，但却难出政绩、难快见效，长效性的政策、制度、体制、机制、改革、创新等在当前甘肃农村治理中的存在感和影响力却相对较弱。以垃圾处理举例说，如果单纯依靠运动式治理，垃圾问题虽能短期见效但却难以根本解决，建立一套城乡一体的垃圾一体化处理体系才是根本之道。同理，现代农业发展、村集体经济发展、劳动力就业、扶贫脱贫、移风易俗、人居环境改善、环境污染防治等等，均是如此，均需要运动式治理与常规式治理相结合，而且应以常规式治理为基础和主体、注重建设长效机制和健全制度体系，以运动式治理为辅助、重在解决非常规的突出性问题。

## （五）人治化与法治化

### 1.农村人治化与法治化矛盾的由来

长期以来，我国和甘肃各地农村治理实际实行的都是人治为主的模式，这种模式已经成为农村治理现代化的重要制约。人治在农村治理中从不缺失，而法治在农村治理中却是个相对新的课题。法治建设的根基在基层、薄弱区域在乡村。在当前全面依法治国的新的时代背景下，法治须居于农村治理的核心和基础地位，法治化是农村治理须长期坚持的方向，必须在农村治理模式上实现从人治到法治的变革。以法治保障乡村有效治理，是夯实农村基层基础的固本良策。然而在农村从人治到法治转变过程中，不可避免地会出现人治与法治的冲突和矛盾。

## 2.当前农村中的人治化与法治化矛盾

当前全国和甘肃各地农村治理中,时常出现诸“能人治村”之类的模式,这种模式不仅普遍存在甚至还往往成为一种成功经验被效仿或推广(如近年来庆阳市大力实施“能人治村、好人治村”战略,积极选拔管理型“好人”和致富型“能人”担任党支部书记),这反映了农村基层治理未能真正步入法治轨道。“能人治村”是依靠能人的智慧、胆识、口才、人脉等,走的是“人治”之路,强调的是个人才能,而不是依靠的制度和规范。这进一步加剧干部群众法治观念淡漠问题,“信访不信法”“宗族治村”等现象频现,农村社会法治根基不牢。

在当前农村治理实践中,“法治为形、人治为实”现象实乃较为普遍。这具体表现在:一是村民自治实施效果不尽如人意,村民自治的核心是实现村级民主治理,包括民主选举、民主决策、民主管理和民主监督等内容,但实际上不少地区农民参与选举积极性不高,一些村庄村民选举流于形式,村干部也普遍缺乏监督,民主决策、民主管理和民主监督难以得到落实,村民自治甚至沦为村干部自治。二是涉农法律政策实施容易“变通”,我国和甘肃各地农村法律人才紧缺、农村干部法律知识匮乏,而农村治理需求又复杂多变,刚性的法律政策很难执行,法律实施事实上演变为政策执行,行政意志一定程度上决定了法律实践状态。三是私人性治理方式兴起,在农村治理中基层政权缺乏调动村干部辅助行政工作的制度安排,村干部也缺乏开展群众工作的手段,因此乡村干部不得不采用私人关系开展工作,在农村治理中讲人情、讲关系。四是不讲原则、只讲策略,依法治理的核心是规则之治,在农村治理中坚守法律底线,在法律许可的范围内对具体的社会治理事务进行自由裁量,因此坚持原则是基础、讲究策略是手段,然而不少地方的农村治理出于短期目标,奉行“搞定就是稳定、摆平就是水平、无事就是本事、妥协就是和谐”,常常唯目标而不讲究过程和手段,背离了法治原则,如在征地拆迁、社会保障、扶贫脱贫、人居环境改善等工作过程中常常出现各种违法违规操作。

## 二、关键性问题

### (一) 社会原子化

#### 1.农村社会原子化的出现

传统农村基本上是一个“稳固的乡村共同体”，是一个“知根知底的熟人社会”。改革开放以来，伴随着家庭承包责任制的推行、人民公社体制的解体、农业税费的全面取消、新型城镇化的快速推进、村庄的逐渐空心化等一系列变化，极大地“撕裂”和“解构”了传统的“乡村共同体”，农民从“团结性”走向“分散性”，农民个人之间、农民和村集体之间的联系逐渐弱化，农村社会呈现出去组织化、去合作化和去邻里化的特征倾向，农民越来越“个体化”，农村社会越来越“原子化”。

## 2.农村社会原子化的危害

归结起来，个人主义与功利主义是农村社会原子化的根源，农村社会原子化反过来又加速了个人主义和功利主义的泛滥，导致个人与集体、个人与国家、集体与国家之间的距离变远，乃至出现社会规范失效、公共道德缺失等社会危机。这在当前甘肃农村，表现得越来越突出，产生了一系列不良影响。例如，甘肃不少农村，农民道德观念表现得越来越个人主义和功利主义，合作性、组织性和集体主义则趋于消解，这侵蚀了村民自治、村集体经济发展等农村基层治理的根基。

### （二）政权悬浮化

#### 1.农村基层政权悬浮化的产生

1980年代，伴随家庭联产承包责任制的确立推广以及人民公社体制的解体消亡，国家行政权力逐渐从农村社会退出。到1990年代中期，上级政府加强垂直化管理，县乡权力不断被切割。在财政分配格局中，地市级挤压县级，县级挤压乡镇，基层政府所要承担的责任很多却没有相匹配的财政支持。在政府权力的配置方面，越来越多的部门被上级垂直管理，抽空了作为基层政府的乡镇所具有的管理职权，致使乡镇政权开始成为“悬浮型”政权。乡镇政府普遍面临着上下不讨好的双重困境，一方面权轻责重地位使其因无法满足农民的需求或诉求而与农民产生紧张关系，另一方面干部服务意识淡薄、消极怠政、避责趋利等行为进一步加剧了农民对乡镇政府职能缺位的不满。2006年之后，随着农业税的全面取消，农村治理格局进一步发生了变化，基层政权不再从农民手中汲取资源，国家通过制度设计直接把资源转移支付给农民，致使基层政权更加“悬浮”于农村。税费改革之后，乡镇作为基层政权组织，由“汲取型”

转变为“悬浮型”政权，面临着更为严重的财政资源匮乏和基础性权力弱小的困境，乡镇“空壳化”和治理能力弱化现象普遍。此外，能人治村、富人治村等模式的普遍推行，村级治理主体脱嵌于村庄社会、治理方式行政化、治理资源外生性等特征，形塑了悬浮型村级治理的新样态，进一步加剧了农村基层政权悬浮化。

## 2.农村基层政权悬浮化的危害

农村基层政权悬浮化在事实上削弱了对乡村社会进行动员与监控的能力，从而最终影响到国家权力向乡村社会的渗透。农村基层政权悬浮化进一步加剧了农民个体与村庄集体乃至基层政权的疏离，除了土地在名义上仍属集体以外，农民与村集体几乎没有其它的实质性联系。在此不良影响下，村庄的公共事务乏人问津，甚至无人参与，农村公益事业建设少有人关心、热心。农民跟基层政府的联系也更加稀疏，由于农民与基层政府之间缺乏应有的制度性关联，农村基层政府身陷“悬浮性治理”困境之中。

### （三）发展内卷化

#### 1.农村发展内卷化的基本涵义

“内卷化”是指一个系统在外扩张受约束的条件下，内部走向越来越精细化、而整体却停滞不前或无法转化升级的现象，简单说就是自我锁死在低水平状态上。在我国，“内卷化”现象在农村发展领域最为常见，“内卷化”被常用来分析农业经济、农村扶贫、农村教育等方面的问题。

#### 2.农村发展内卷化的主要体现

农村发展内卷化主要体现在三个方面：一是国家出台的各种制度政策在遭遇复杂多元的农村基层社会后，内部设置愈来愈复杂、低效使制度政策实践陷入停滞，以至于同制度政策设计者的初衷相比，制度政策实践效果出现实质性倒退；二是国家资源下乡过程中，精英俘获的普遍存在导致资源利用效率低下，资源下乡的公共利益诉求并没有得到满足，国家资源输入反而不断侵蚀地方社会公共利益；三是国家和农民关系互动过程中，由于制度政策实践出现的偏差以及资源下乡中出现的精英俘获和低效率利用等问题，国家与农民关系的良性发展被限制，基层政权的合法性不升反降。需指出的是，当前农村项目制的普遍实施，各类资源依托项目入村，加大了精英俘获概率，加剧了农村发展

内卷化的风险。

特别地，农村扶贫的内卷化现象非常突出。农村扶贫的内卷化是指：在国家扶贫资源不断增加的情况下，农村扶贫工作的整个内部系统变得更加精细化和复杂化，但却难以完全实现从“救济式”向“开发式”转变进而达到可持续发展的减贫目标，反而陷入到难有实质性发展的刚性结构之中。

#### **（四）政策碎片化**

##### **1.农村政策碎片化的由来**

农村政策碎片化是农村政策系统的零散状态，具体表现为政策目标、政策资源、政策要求与政策执行的内部碎片化以及部门政策、地方政策、部门与地方政策、先前与后续政策之间的关系碎片化。农村政策的碎片化，主要源于以权力分工、分层为基础的科层制（亦即建立在高度分工和专业化基础之上的官僚制）。科层制强调分工，分工从两个维度展开：一是依职能进行分工，形成组织的各职能部门，即通常所说的“条条”；二是依地域进行分工，形成不同的行政区域，即所谓的“块块”。由此导致政府职、权、责的一种分割状态，具体表现为部门内部不同业务间分割、政府内部不同部门间分割、同级政府不同管辖区域之间的分割。这一问题越到农村基层越突出，所谓“上面千条线、下面一根针”，上级政府部门的各种政策最后都得经过基层来传达落实。

##### **2.当前农村政策碎片化的体现与危害**

当前农村政策碎片化体现在多个领域，诸如农村最低生活保障、养老保障、医疗保障、农业保险等社会保障政策的碎片化，农村耕地、林地、草地、宅基地、集体经营性建设用地、水利设施、房屋等财产权利政策的碎片化，农村种植业、畜牧业、林业、工业、商业、服务业等产业发展政策的碎片化。农村政策碎片化具有很大的危害性，以社会保障政策碎片化为例，这不利于社会公平公正、不利于农村人口流动、不利于推进新型城镇化、不利于提高社保资金使用效率、不利于控制社保财政支出风险、不利于统一长效社会保障制度建设等等。

#### **（五）激励压力化**

##### **1.农村干部激励压力化的产生**

农村基层本是以自治和自我管理为主，农村干部本应以内在的积极性和主动性为主来开展工作。然而在农村不断行政化、农村各项繁重任务不断增加等的情况下，层层落实责任、层层传导压力的口号与做法在农村泛滥开来。“上面千条线、下面一根针”，层层压力最终落实到农村干部头上。由此，压力型体制在农村基层也落地生根，农村干部总是迫于压力和处于压力下而完成上级政府布置的各项任务和各项指标。

## **2.农村干部激励压力化的危害**

一定的压力传导有助于落实责任，有利于推动一些重要问题和难题的有效解决，但过多的压力传导则会有害无益，这既会导致上级压下级层层加码、农村基层干部压力山大，也会大大抑制而难以激发农村干部工作的积极性、主动性和创造性，还会引致农村干部工作唯上级是从、脱离群众、脱离实际、逃避责任、行为粗暴等问题的普遍出现。

## 第五章 甘肃农村基层治理的改进思路

针对目前所存在的农村基层治理困境，提出改进农村基层治理的基本思路。

### 一、优化治理策略

#### （一）把握正确方向

##### 1.以推进治理体系和治理能力现代化为根本追求

党的十八届三中全会提出“我国全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化”，党的十九届四中全会指出“坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化，是全党的一项重大战略任务”。由此，治理体系和治理能力现代化已成为我国全面深化改革的总目标、成为全党的重大战略任务，理应也应成为农村基层治理所应坚持和追求的治理方向。

##### 2.以形成“三治结合”治理格局为基本任务

党的十九大报告强调：“加强农村基层基础工作，健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系。”2018年中央一号文件要求：“必须把夯实基层基础作为固本之策，建立健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的现代乡村社会治理体制，坚持自治、法治、德治相结合，确保乡村社会充满活力、和谐有序。”2018年9月《乡村振兴战略规划（2018-2022年）》强调：“坚持自治为基、法治为本、德治为先，健全和创新村党组织领导的充满活力的村民自治机制，强化法律权威地位，以德治滋养法治、涵养自治，让德治贯穿乡村治理全过程”。据此，“三治结合”已成为党中央和国务院关于现代农村治理的基本方略。相应地，推进和形成“三治结合”治理格局应成为各地农村基层治理的基本任务。

#### （二）确立正确理念

##### 1.树立总体性治理理念

要反思和避免科层制和“条条块块”管理体制的弊端，针对传统农村治理的“碎片化”现象，强调和树立总体性治理（整体性治理）理念。所谓总体性治理，就是以公共需求为导向，以协调、整合和责任为机制，对各种碎片化的治理举措

进行有机统筹，不断“从分散走向集中，从部分走向整体，从破碎走向整合”。总体性治理意味着制度设计与建设的系统性、整体性、全面性、协同性，这不仅要靠地方政府尤其乡镇政府及政府各部门的合作，还需要农村、社会及市场的全面参与。

## 2.坚持精细化治理理念

不同乡村之间因区位、规模、社会结构、发展水平、历史文化等因素的差异，不应该也不可能存在一个统一的治理模式。农村基层治理不能一刀切，要能够识别和区分农村基层千变万化的不同情况，强调针对不同情况的精细化治理。每个乡村在推行治理创新的过程中，不能简单复制和生搬硬套，而应以人民为中心，突出需求导向、问题导向、效果导向。在理念上，强调精打细算、精益求精、一丝不苟和追求卓越等。在过程上，强调从本地实际情况出发，关注个体和局部的需要，尊重个性和差异性，包容他者和异质性。

## 3.坚持多主体治理理念

多元主体的共同参与是治理的本来含义。农村基层治理应坚持多元化的立场，强调乡镇政府、村党委、村委会、村集体经济组织、农民专业合作社、农业大户、一般农户、贫困农户、驻村帮扶队伍、乡贤、宗族、富人、能人、农业企业等各类主体的广泛参与，运用多元化手段，整合多方利益，协调差异、分歧以及冲突，实现多元主体的协同共治。

### （三）分清主次手段

#### 1.坚持以市场为主、计划为辅

切实在农村落实“使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用”的定位要求。要推进农村市场的培育和发展，形成和强化市场在农村资源配置中的决定性作用。要调整优化各类政府计划手段的使用，把政府计划建立在市场发挥作用的基础之上，避免政府计划削弱或背离市场的作用。

#### 2.坚持以自治为主、行政为辅

切实坚持以自治为基，不断强化村民自治的基础地位，持续推进农村基层民主自治建设。要在继续推进民主选举制度化和规范化的基础上，加强民主决策、民主管理和民主监督的制度化和规范化建设，形成村民自治的完善制度保障，促使民主自治的规范运行。要调整优化各类行政化措施，弱化农村行政化的趋势，

力避农村行政化对于村民自治的冲击与消解。

### 3. 坚持以法治为主、德治为辅

法治是现代社会的的基本框架，农村也不应例外，尽管农村是以“德治”为传统。农村基层治理，必须坚持以法治为纲要，以德治为补充。要在农村贯彻落实全面依法治国要求，要增强农村基层干部的法治观念，要增强农民的法治意识，持续推动按规范办事、按规矩行事、按规则干事。“法”代表正式制度，“德”代表非正式制度，“德”是法的一个重要来源，“法”是“德”的升华与凝练。必须持续推进农村正式制度建设，把良善可行的非正式制度转化为正式制度，以正式制度支撑引领农村基层治理，把农村基层治理建立在正式制度基础之上，让法治化的理念原则措施在农村基层落地生根、开花结果。同时，也不应忘却“德治”对“法治”的辅助和支持作用，重视发挥道德教化作用，做到“明大德、守公德、严私德”。

### 4. 坚持以常规式为主、运动式为辅

要通过改革创新，建立持久性、长效性的常规式治理体制机制。引导推动农村基层形成现代化的治理体系和治理能力，支撑农村基层实施和开展常规式的治理，发挥常规式治理持久性、长效性的长处优势。推动农村基层治理以运动式为主转向常规式为主，努力将农村基层的运动式治理融入糅合进常规式的治理体系框架之中，做到在发挥运动式治理优势的同时不冲击不阻断常规式治理体制机制的有效运行。

## 二、完善治理体系

### （一）深化理论认识

加强理论研究，深化对农村治理体系本身的理论认识。从治理领域说，农村治理体系应包括农村经济、农村政治、农村文化、农村社会、农村生态和农村党建等各领域；从治理要素来说，农村治理体系应包括治理主体、治理客体、治理内容、治理手段、治理措施等。从治理过程来说，农村治理体系应包括总体规划、实施方案、行动计划、工程项目、监测评估等。从治理方式来说，农村治理体系应包括党的领导、村民自治、法治、德治等。从治理主体来说，农村治理体系应该包括乡镇政府、村党组织、村委会、村集体经济组织、农民专业合作社、村民、驻村帮扶干部、农业企业、村社会组织等。

## （二）推动扬长补短

应结合全省农村治理现状，从治理领域、治理构成、治理过程、治理方式、治理主体等角度对照农村治理体系的各个部分或环节，发扬长处，补足短板。先知长知短，才能做到扬长补短。坚持以问题为导向，做好扬长补短这篇大文章，一方面大力发扬长处、巩固特色优势、扩大治理成效，另一方面突出问题导向、紧抓薄弱环节、从迫切处寻求突破。

## （三）搭建治理平台

### 1.搭建综合性服务平台

搭建综合性服务平台，提供高质量服务。在乡镇设立综合性服务中心，在村庄设立综合性服务点，全面推行市县级公共服务、公共管理、公共安全等方面的人财物资源向乡村延伸、下沉，为农民在家门口提供高质量的教育、医疗、文化等服务。

### 2.搭建村民自我管理平台

搭建各类自我管理平台，推进村民自治落到实处。诸如：建立面对面说事平台（如村民说事制度），推行“有事敞开说，有事要商议，有事马上办，好坏大家评”的“说、议、办、评”；建立纠纷调解平台（如村民调解委员会），调解处理各种村民矛盾和邻里纠纷，并可聘请专门法律人士（村庄法律顾问）进行咨询指导；建立村规民约监管平台（如聘请义务监管员），监督村规民约实施落实，发扬优秀传统文化，推进移风易俗、净化风气。此外，也可引导建立红白理事会、道德评议会、老年人协会等群众自治组织。

## 三、提高治理能力

### （一）提高基层组织治理能力

#### 1.提高基层党组织领导能力

以党的领导统揽农村治理全局，强化农村基层党组织的领导作用。要以提升农村基层党组织领导能力为核心，以农村基层党组织建设为主线，健全以党组织为核心的组织体系，发挥农村基层党组织的战斗堡垒作用，切实发挥好党支部在农村治理中的领导者、行动者、示范者、整合者角色。

## 2.提高基层自治组织自治能力

要进一步完善农村民主选举、民主决策、民主管理和民主监督制度，要建立农民自我管理的组织和工作体系，充分尊重农民群众的主体地位，真正让农民群众自己当家作主。进一步推进村民委员会规范化运行，建立健全村民议事会、村民理事会、村民监事会等自治载体，强化村务公开，凸显村民在农村治理中的主体地位，吸引和动员以村民为主的多元主体参与民主协商与决策，切实提高自治能力。

## 3.提高基层经济社会组织参与能力

加强农村基层经济组织（如农民合作社、农业企业等）、社会组织（如志愿服务组织、群众互助组织、公益服务组织、村民社群组织等）等的建设和培育，积极搭建各类经济社会组织有效参与农村治理的平台和渠道，让每一类组织都能发挥应有的功能和作用，提高基层经济和社会组织参与治理的能力。

### （二）提高村干部治理能力

#### 1.提高村干部的综合素质

加强村干部培训，提升村干部素质。实施乡村“班长”工程，对乡村党支部书记、村委会主任等乡村发展带头人进行全方位的综合素质培训，制定科学合理的激励机制，真正将村级党政领导班子打造成一支“有思路、有想法、有能力、有情怀”的基层实干家队伍。尤其是，加强村干部法律知识培训，提高村干部法治素养，带头做法治的宣传员和践行者；提高村干部道德素质，引导村干部心系村民、以德服人，要求村干部做到吃苦在前、享受在后、严格自律、秉公办事。

#### 2.提高村干部的服务能力

提高村干部服务群众的工作能力。组织开展经验交流和参观学习，帮助村干部开阔眼界、转变观念。实施村干部“一人一技”工程，选派专业技术人员组成专家服务组，指导每名村干部掌握一门实用技术，辅之以经验交流、观摩考察等方式，提升村干部带领群众致富能力。实施村干部为民办实事工程，引导广大村干部转换角色定位，主动服务群众。

### （三）提高村民参与能力

#### 1.提高农民自我发展和主动参与能力

农村治理能力现代化的关键，是具有现代观念和能力的农民。要大力培育新型农民，加强农民培训工作，采取邀请专家学者给农民授课、通过网络给农民上课、调动乡村精英为广大农民授课、支持农民走出去到学校授受培训、挑选优秀农民尤其是青年农民到大学接受再教育、自创农民大学利用农闲和晚上给村民补课、让普通农民登台讲解或相互交流等措施，促使农民不断开阔视野、丰富知识、改变观念，在此过程中持续提高农民自我发展和主动参与能力。

## **2.提高乡贤宗族和能人富人参与能力**

建立乡贤宗族和能人富人参与的平台和规范，加强与乡贤宗族、能人富人的联系互动，充分发挥乡贤宗族、能人富人等的积极作用，让乡贤宗族、能人富人等成为农村治理和发展的中坚力量。深入挖掘乡贤宗族文化，充分重视和用好乡贤宗族人才，发挥乡贤宗族的威望、威信来推动乡村移风易俗、倡导树立文明乡风、引导遵守村规民约。大力弘扬致富创业文化，广泛团结各类能人富人，引导更多根在农村、情系家乡的在外成功人士，以资源返乡、技术返乡、智力返乡、资金返乡等方式，积极投身乡村建设，推动故乡再造。

## **四、健全治理制度**

### **（一）筑牢农村基层治理制度基础**

#### **1.全面深入推进农村制度改革**

对标党中央和国务院关于推进治理现代化和实施乡村振兴战略的任务和要求，以土地制度改革为核心和牵引，全面深入推进农村各项改革。包括农村耕地、林地、草地、宅基地等的“三权分置”改革，农村集体经营性建设用地入市改革，小型水利工程产权制度改革，农村集体产权制度改革，以及农村“三变”改革等。直面农村基层治理的制度性障碍，加强各项农村制度改革的统筹性和协同性，注重城乡一体化、破除城乡二元制，建立城乡统一的市场、推进城乡融合发展。

#### **2.推进农村基层组织的“政经分开”**

作为治理主体的农村各类基层组织需要正确面对和妥善处理政治性与经济性的矛盾问题，需要坚持和推进“政经分开”。农村基层各类经济组织（村集体经济组织、农民专业合作社等），需要按照市场经济规律运行，只有跟农村政治组织（村委会、村党委等）分开，剥离经济以外的职能，农村经济才能得到更好发

展；与此相对应，农村政治组织只有将经济职能剥离以后，才能更专业化、精细化，给村民提供更优质的服务。

## **（二）推进农村基层治理制度建设**

### **1.编制农村基层制度建设指南**

目前甘肃各地农村基层制度建设处于严重滞后状态。这主要表现在：第一，不能及时回应国家和省相关制度，跟不上国家和本省制度制定的步伐；第二，与国家和本省制度呈现上下一般粗的状况，不能根据本地实际进行调整；第三，不能发挥基层自主性进行制度创新，更难以走在国家和省前面，进行前瞻性制度创造；第四，制度缺乏系统性、规范性、具体性和实用性，难以适应农村基层实际，尤其是无法弥补实践中的漏洞。针对此，要研究制定农村基层制度建设指南，列明农村基层制度建设的框架体系、主要内容和备选方案，为农村基层制度建设提供“一篮子”的参考和指导。

### **2.建立农村基层治理规划制度**

坚持以规划为引领和统筹，以规划服务和促进农村基层治理，克服农村基层治理的无序性、盲目性和碎片化。借助国土空间规划和“十四五”规划编制的契机，把农村基层治理作为五年发展规划和国土空间规划的重要内容，在市县级规划编制中一同研究制定农村治理总体方案，在乡镇和村庄规划编制中研究制定农村基层治理实施方案，借此将各项农村治理措施依托规划进行整合与协同，指导未来农村基层治理工作，并借助于规划实施监督评估制度，开展农村基层治理常规化监督评估。

### **3.建立农村基层治理权责清单**

梳理农村基层治理的各项权责（权力+责任），建立农村基层治理权责清单制度，包括乡镇权责清单和村庄权责清单，并通过广泛宣传让各级干部群众知晓熟悉。借助于权责清单，促使基层干部规范用权、主动履职，减少基层权力寻租和小微腐败，提高基层工作的规范性和透明性，落实群众对公共事务的参与权、知情权、决策权和监督权，推进农村基层民主管理、民主决策与民主监督。



## 主要参考文献

- [1] 甘肃发展年鉴编委会,《甘肃发展年鉴(2018)》,中国统计出版社,2018-12.
- [2] 国家统计局甘肃调查总队,《甘肃调查年鉴(2018)》,中国统计出版社,2018-07.
- [3] 国家统计局,《中国统计年鉴(2018)》,中国统计出版社,2018-10.
- [4] 魏胜文、乔德华、张东伟,《甘肃农业科技绿皮书:甘肃农业现代化发展研究报告(2019)》,社会科学文献出版社,2019-04.
- [5] 朱智文、陈波、王建兵,《甘肃蓝皮书:甘肃县域和农村发展报告(2019)》,社会科学文献出版社,2019-01.
- [6] 李振东、潘从银、贾琼,《甘肃省村级集体经济发展情况研究》,农村金融研究,2019年第5期.
- [7] 高云虹、赵硕,《基于供给侧结构性改革的甘肃省农业结构调整研究》,开发研究,2018年第2期.
- [8] 丁志刚、王杰,《中国乡村治理70年:历史演进与逻辑理路》,中国农村观察,2019年第4期.
- [9] 朱新山,《中国乡村治理体系现代化研究》,毛泽东邓小平理论研究,2018年第4期.
- [10] 李亚东,《新时代“三治结合”乡村治理体系研究回顾与期待》,学术交流,2018年第12期.
- [11] 李祖佩,《乡村治理领域中的“内卷化”问题省思》,中国农村观察,2017年第6期.
- [12] 罗兴佐,《村级治理的行政化倾向与改革的民主化路径》,华东师范大学学报(哲学社会科学版),2016年第1期.
- [13] 周雪光,《运动型治理机制:中国国家治理的制度逻辑再思考》,开放时代,2012年第9期.
- [14] 朱战辉,《富人治村与悬浮型村级治理——基于浙东山村的考察》,中共浙江省委党校学报,2017年第4期.
- [15] 江国华、项坤,《从人治到法治——乡村治理模式之变革》,江汉大学学报(社会科学版),2007年第4期.
- [16] 周飞舟:《从汲取型政权到“悬浮型”政权——税费改革对国家与农民关系之影响》,《社会学研究》,2006年第3期.
- [17] 陆益龙、王枫萍,《乡村治理中乡镇政府的双重困境及其成因——甘肃省C镇的个案经验》,西北师大学报(社会科学版),2017年第9期.
- [18] 郎友兴,《走向总体性治理:村政的现状与乡村治理的走向》,华中师范大学学报(人文社会科学版),2015年第2期.
- [19] 欧阳静,《村级组织的官僚化及其逻辑》,南京农业大学学报(社会科学版),2010年第4期.
- [20] 张玉强,《政策“碎片化”:表现、原因与对策研究》,中共贵州省委党校学报,2014年第5期.