

乡村振兴背景下农村发展规划实施效果评价

宁克兵 田 丽

宁河区农村社会事业发展服务中心 天津 301500

摘 要：乡村振兴战略是新时代“三农”工作的总抓手，农村发展规划作为落实乡村振兴战略的行动指南，其科学编制与有效实施直接关系乡村发展成效。当前规划实施中存在落地难、执行偏差大、评估机制缺等问题，亟需建立科学的实施效果评价体系。本文构建涵盖经济发展、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕五个维度的评价指标体系，运用层次分析法与模糊综合评价模型，以中部某县为案例进行实证分析，识别规划实施薄弱环节，提出优化规划编制、强化过程管控、完善评估机制等对策建议，为提升农村发展规划实施效果提供参考。

关键词：乡村振兴；农村发展规划；实施效果；评价体系；层次分析法

引言：乡村振兴战略实施以来，各地编制了大量农村发展规划，投入了大量资源推动规划落地。但在实践中，规划实施效果参差不齐，“规划规划、墙上挂挂”的现象时有发生。一些规划编制与实施脱节，缺乏有效的监督评估机制，导致规划目标难以实现。科学评价农村发展规划实施效果，识别影响实施效果的关键因素，对于优化规划编制、提升实施效能具有重要意义。

1 农村发展规划实施效果评价的理论基础

1.1 核心概念界定

农村发展规划是指以县域或镇域为单元，对一定时期内农村经济社会发展、空间布局、基础设施、公共服务、生态保护等方面进行的综合性、前瞻性部署安排，是落实乡村振兴战略的具象化行动方案。规划实施效果是指规划方案在实际执行过程中所取得的实际成效与预定目标之间的吻合程度，涵盖过程性效果与结果性效果两个层面。过程性效果关注规划执行的规范性和进度安排，结果性效果关注规划目标的实现度和群众满意度。规划实施效果评价则是运用科学方法和指标体系，对规划执行过程与结果进行系统评估的活动，旨在诊断问题、总结经验、优化调整^[1]。

1.2 评价的理论基础

农村发展规划实施效果评价涉及多学科理论支撑。公共政策评估理论为规划评价提供了方法论基础，该理论强调政策评估应贯穿政策全过程，包括事前评估、过程评估和结果评估三个层次。目标导向评价模型以规划设定的目标为评价基准，通过比较实际产出与目标值的差距判断实施效果，操作性强但可能忽视非预期效果。利益相关者理论指出，规划实施涉及政府、村集体、村

民、企业等多方主体，评价应充分吸纳各方意见，特别是目标群体的满意度。可持续发展理论强调规划实施应兼顾经济、社会、生态三重效益，避免片面追求经济增长而牺牲环境。这些理论相互补充，共同构成规划实施效果评价的方法论框架。

2 评价指标体系构建与评价方法设计

2.1 指标选取依据与原则

评价指标选取以《乡村振兴战略规划（2018-2022年）》和各地农村发展规划的共性目标为依据，紧扣“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”二十字总要求。指标选取遵循四项原则：一是代表性，指标应能反映规划实施的核心成效；二是可测性，指标值应可通过统计资料或调查获得；三是独立性，指标间相关性不宜过高；四是可比性，指标应能支持横向和纵向比较。在指标筛选过程中，综合运用理论分析法和专家咨询法，初步筛选后经两轮专家反馈最终确定指标体系。

2.2 评价指标体系构建

构建包含目标层、准则层、指标层三个层级的递阶层次结构。目标层为农村发展规划实施效果综合指数。准则层设五个维度：经济发展维度反映产业增长、结构优化、农民增收情况，选取人均GDP增长率、二三产业占比、农民人均可支配收入等指标。生态宜居维度反映人居环境改善和生态保护成效，选取生活垃圾处理率、生活污水治理率、卫生厕所普及率、村庄绿化覆盖率等指标。乡风文明维度反映文化建设和文明程度提升，选取村级综合文化服务中心覆盖率、文明村镇占比、平均受教育年限等指标。治理有效维度反映基层组织建设和治理能力提升，选取村党组

织书记“一肩挑”比例、矛盾纠纷调解成功率、村务公开达标率等指标。生活富裕维度反映农民生活品质改善,选取自来水普及率、每千人医疗卫生床位数、城乡居民基本养老保险参保率等指标。

2.3 评价方法选择与模型构建

采用层次分析法与模糊综合评价法相结合的评价模型,层次分析法用于确定各指标权重:首先构造判断矩阵,由专家对同一层次指标两两比较重要性程度;其次计算特征向量得到权重值;最后进行一致性检验,确保判断矩阵的合理性。模糊综合评价法用于处理评价中的不确定性和模糊性问题:第一步确定评价等级(优、良、中、差四级);第二步构建隶属度函数,将各指标实测值转化为对各级评价等级的隶属度;第三步进行模糊合成运算,从指标层向上逐层计算,最终得到综合评价价值。综合评价价值介于 0-100 之间,其中 90 分以上为“优”,75-89 分为“良”,60-74 分为“中”,60 分以下为“差”。该组合模型既发挥层次分析法确定权重的客观性,又发挥模糊评价处理不确定性的优势。

2.4 数据来源与处理

评价数据来源于三类渠道:一是统计年鉴和部门统计数据,包括县级统计年鉴、农业统计年报、环境统计年报等,主要用于经济、生态类指标;二是专项调查数据,对规划实施情况进行问卷调查和实地走访,获取满意度类指标;三是部门工作台账,从农业农村、生态环境、住建、文旅等部门收集规划实施的过程性资料。数据预处理包括:对缺失值采用插值法或同类均值替代;对异常值进行核实修正;对各指标数据进行无量纲化处理,消除量纲和数量级差异,使不同指标具有可比性。经处理后的数据进入综合评价模型进行计算^[2]。

3 实证分析——以中部某县为例

3.1 研究区域概况

选取中部地区某县作为研究案例。该县总面积约 1200 平方公里,辖 8 镇 5 乡,户籍人口约 52 万人,其中农业人口约 38 万人。该县于 2019 年编制了乡村振兴战略实施方案(2020-2025 年),涵盖产业发展、人居环境整治、乡风文明建设、乡村治理提升、民生福祉改善五大类共 45 项重点任务。经过四年实施,大部分任务已取得阶段性进展,但不同领域、不同区域之间存在明显差异。选取该县作为案例具有一定的代表性:一是其属于典型的中部农业县,发展水平在全国县域中处于中等水平;二是规划编制较为规范,实施过程资料相对完整;三是数据可获得性较好,便于开展实证分析。

3.2 数据收集与处理

数据收集工作于 2024 年 6 月至 8 月开展。统计资料方面,收集了该县 2020-2023 年统计年鉴、国民经济和社会发展统计公报、环境质量报告书等资料。问卷调查方面,采取分层随机抽样方法,在全县 13 个乡镇各抽取 2-3 个行政村,每村发放问卷 20-30 份,共发放问卷 650 份,回收有效问卷 612 份,有效回收率 94.2%。问卷内容包括村民对村庄环境、基础设施、公共服务、村务管理等方面的满意度评价。部门访谈方面,走访了农业农村局、生态环境分局、住建局、文旅局等 8 个部门,收集规划实施的过程性资料和工作总结。经数据预处理后,20 个指标均获得有效数据,进入综合评价环节^[3]。

3.3 评价结果与分析

运用层次分析法计算各指标权重,一致性检验结果均小于 0.1,表明判断矩阵通过一致性检验。计算得到五个维度的权重分别为:经济发展 0.28,生态宜居 0.25,生活富裕 0.20,治理有效 0.15,乡风文明 0.12,经济发展和生态宜居权重最高,与乡村振兴“产业兴旺、生态宜居”优先要求一致。模糊综合评价结果显示,该县规划实施效果综合评分为 76.8 分,评价等级为“良”。各维度得分分别为:经济发展 82.5 分(良),生态宜居 78.3 分(良),生活富裕 73.6 分(中),治理有效 71.2 分(中),乡风文明 69.5 分(中)。经济发展维度得分最高,反映出该县在产业培育、农民增收方面取得较好成效。生态宜居维度得分次之,农村人居环境整治三年行动取得阶段性成果。生活富裕、治理有效、乡风文明三个维度得分偏低,是规划实施的薄弱环节。

3.4 主要问题识别

基于评价结果和实地调研,识别出规划实施存在四方面主要问题。一是部分规划目标设置偏高,脱离基层实际。调研发现,个别村庄的污水治理目标设定为全覆盖,但该县多数村庄居住分散,管网建设成本高,难以按期完成。二是部门协同不足,规划实施碎片化。农业农村、生态环境、住建等部门各自推进本领域项目,缺乏有效统筹,存在资源分散、重复建设现象。三是群众参与度不高,农民主体作用发挥不足。问卷调查显示,仅 32% 的受访村民知晓本村发展规划,参与规划实施的村民不足 15%。四是跟踪评估机制缺失,动态调整不及时。规划编制后缺乏中期评估和动态调整,部分与实际情况不符的内容未能及时修订,影响了规划实施的针对性和有效性。这些问题在中部地区县域具有普遍性。

4 提升农村发展规划实施效果的对策建议

4.1 优化规划编制, 增强规划科学性

规划编制应从四方面提升科学性。一是合理设置目标, 坚持尽力而为、量力而行原则, 目标既要体现发展要求, 又要与地方财力、人力、物力相匹配, 避免盲目追求高指标。二是强化多规合一, 将发展规划、国土空间规划、生态保护规划等统筹衔接, 形成“一张蓝图”, 减少规划间的矛盾和冲突。三是充分吸纳民意, 编制过程中应广泛听取村民意见, 通过村民会议、入户访谈、问卷调查等方式, 使规划真正反映农民需求。四是预留弹性空间, 采用“留白”机制, 为未来发展变化保留调整余地。科学规划是有效实施的前提, 应在编制环节就为后续实施打好基础^[4]。

4.2 强化过程管控, 提升规划执行力

建立规划实施台账制度, 将规划任务分解为年度工作计划, 明确责任部门、责任人和时间节点, 实行挂图作战、销号管理。健全部门协同机制, 成立规划实施协调小组, 定期召开联席会议, 统筹项目安排和资金使用, 形成工作合力。加强实施能力建设, 针对基层干部开展规划实施专题培训, 提升其政策理解力、项目组织力和群众工作力。完善过程监督机制, 发挥人大监督、政协监督、群众监督、舆论监督作用, 定期公开规划实施进展, 接受社会各界监督。强化过程管控能够及时发现和纠正偏差, 保障规划按预定轨道推进。

4.3 完善评估机制, 推动规划动态调整

建立“年度监测+中期评估+终期总结”的规划评估制度。年度监测侧重关键指标的动态跟踪, 编制规划实施年度报告, 及时掌握进展情况。中期评估在规划执行至中期时开展, 系统评价规划实施效果, 识别存在问题和风险, 提出调整建议。终期总结在规划期满时进行, 全面总结规划实施成效和经验教训, 为下一轮规划编制提供参考。评估工作可引入第三方机构, 保证评估的独立性和专业性。根据评估结果对规划进行动态调整, 对无法实现的目标任务及时修订, 对新出现的重大问题及时补充纳入规划安排。评估结果还应与干部考核挂钩, 将规划实施成效纳入领导班子和领导干部年度考核内容。

4.4 激发群众参与, 增强规划实施合力

农民群众是乡村振兴的建设主体和受益主体, 应充分调动其参与规划实施的积极性。健全参与机制, 完善村民会议、村民代表会议、村务监督委员会等制度, 保障村民在规划实施中的知情权、参与权、表达权和监督权。创新参与方式, 推行“一事一议”、以奖代补、投工投劳等模式, 让村民在参与中获得实惠。培育参与能力, 加强对农民的技能培训和组织引导, 提高其参与规划实施的能力和水平^[5]。发挥典型示范, 选树一批积极参与规划实施的先进村庄和先进个人, 总结推广其经验做法。营造参与氛围, 通过村规民约、红黑榜、积分制等方式, 引导村民形成“自己的家园自己建、自己的家园自己管”的意识, 形成人人参与、共建共享的良好局面。

结束语

农村发展规划实施效果评价是检验乡村振兴战略落地成效的重要工具。本文构建了涵盖经济发展、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕五个维度的评价指标体系, 建立了层次分析法与模糊综合评价法相结合的评价模型, 并以中部某县为案例进行了实证分析。科学有效的评价体系与持续优化的实施机制协同发力, 方能推动农村发展规划从“蓝图”走向“实景”, 真正实现乡村振兴的美好愿景。

参考文献

- [1] 林秀君. 乡村振兴背景下农村人力资源开发困境及优化路径 [J]. 绥化学院学报, 2025, 45(9): 31-33.
- [2] 西光连. 乡村振兴背景下农村经济发展路径研究 [J]. 中国集体经济, 2024(9): 13-16.
- [3] 马慧. 乡村振兴背景下农村人居环境整治探析 [J]. 农村实用技术, 2023(1): 63-65.
- [4] 童书元. 乡村振兴背景下农村集体经济发展的困境与对策研究 [J]. 产业与科技论坛, 2024, 23(14): 14-16.
- [5] 张晓敏, 龚芳, 曹亦兵. 农业农村发展规划目标指标评估系统的设计与应用 [J]. 数字技术与应用, 2023, 41(6): 185-187.