

陕西乡村振兴研究报告

文 / 于宁锴 江小容

2024年，陕西深入贯彻落实党的二十届三中全会精神和习近平总书记历次来陕考察重要讲话重要指示精神，以学习运用“千万工程”经验为引领，扎实推进乡村全面振兴，粮食和重要农产品供给保障能力持续增强，脱贫成果有效巩固，乡村产业发展基础更加夯实，乡村治理效能再提升，宜居宜业和美乡村底色更加鲜亮。面对粮食“紧平衡”压力和城乡融合度不深、脱贫地区内生动力不足、农村改革有待深化等诸多挑战，下一步，陕西应践行大食物观构建粮食安全新格局，凝人心聚人气激活乡村振兴内生动力，利用技术赋能推进城乡深度融合，深化农村改革为乡村全面振兴蓄势赋能。

2024年是实施“十四五”规划的关键一年，陕西深入贯彻落实党的二十届三中全会和二十届二中、三中全会精神以及习近平总书记历次来陕考察重要讲话重要指示精神，以学习运用“千万工程”经验为引领，扎实推进农业强省“七个提升工程”。陕西省委、省政府发布《关于学习运用“千村示范、万村整治”工程经验有力有效推进乡村全面振兴的实施意见》（简称“省委一号文件”），进一步明确了乡村振兴的目标和路径，提出了稳面积、提单产、防灾害的具体措施，粮食总产、单产均创历史新高，产业发展、基础设施建设、乡村治理等全面提升。2024年，陕西农村居民人均可支配收入18199元，同比增长7.1%，增速位于全国第4位，城乡收入比为2.57:1，较2023年同期缩小0.06，人民生活更加和美，脱贫成果持续巩固，陕西在乡村振兴道路上迈出坚实步伐。

主要措施及取得成效

（一）抓产销保供给，粮食和重要农产品供给保障能力持续增强

一是稳面积提单产，粮食生产实现“二十一连丰”。严格落实粮食安全党政同责，深入实施“两藏”战略，加强耕地质量提升和用途管控，稳面积、提质量、防风险、增效益，保障粮食安全和重要农产品稳定供给。2024年全省粮食总产量1352.29万吨，较2023年增加28.63万吨，增长2.16%。其中，夏粮产量467.43万吨，较2023年增加3.70万吨，增长0.80%；秋粮产量884.86万吨，较2023年增加24.93万吨，增长2.90%。主要粮食作物中，小麦单产历史性突破300公斤，玉米单产351.73公斤，创历史新高。二是持续推动农商互联，水果零售额持续增长。2024年“双11”期间，陕西水果网络零售额28.11亿元，同比增长18.29%。2024年9月和11月，成功举办第十七届中国·陕西（洛川）国际苹果博览会和农产品全国产销对接（铜川站）活动，吸引来自全国的大型批发市场和电商平台采购商参加。三是积极支持特色农产品开发，稻蟹养殖等特色农产品生产快速发展。例如，陕西榆林市横山区积极发展稻蟹综合养殖，不仅提高了土地

和水资源的利用率，还减少了化肥、农药的使用，提高了螃蟹和水稻的品质，实现“一田两用、一地双收”。

（二）守底线接续做好乡村振兴，脱贫成果有效巩固

牢牢守住不发生规模性返贫的底线，保持政策强度和帮扶力度不减，巩固拓展脱贫攻坚成果衔接乡村振兴成效显著。2024年，陕西提前下达中省财政衔接推进乡村振兴补助资金105.32亿元，重点用于支持欠发达地区产业基础设施建设和全产业链开发。^[1]产业帮扶方面，大力培育农业产业化龙头企业和农民专业合作社，带动19.89万户脱贫户增收。就业帮扶方面，2014个就业帮扶车间吸纳2.32万名脱贫劳动力就业，21.9万人在乡村公益性岗位实现就地就业，8.2万脱贫劳动力完成订单式、定岗式、定向式就业培训，脱贫人口就业能力和收入水平稳步提升。创业帮扶方面，出台一系列支持返乡创业就业的政策，累计创建各级各类创业孵化基地528个，培育农民专业合作社6.7万家、家庭农场10万个。同时加大技能传承人、创业带头人、致富领路人培育力度，通过实施“双百双千”培育工程，认定省级乡村工匠名师44名，其中有12人入选国家乡村工匠名师。^[2]

（三）固强补弱推进全产业链建设，乡村产业发展基础更加夯实

一是持续拓展农业产业链条，促进特色产业发展。优化调整苹果、猕猴桃等8条特色现代农业重点产业链，综合产值超6480亿元；新增12个国家级产业园和产业集群等融合载体，深



第十七届中国·陕西（洛川）国际苹果博览会

化部省共建延安苹果等工作机制，进一步推动特色产业发展。^[3]积极开展果品宣传推介、水果进景区活动，果业竞争优势进一步凸显，初步构建起链条齐全、业态丰富的全产业链条，陕牌苹果、猕猴桃、特色水果持续走俏市场，为实现陕西乡村振兴和农业强省目标不断赋能增效。二是加快培育新产业新业态，农民增收渠道不断拓宽。例如，陕北榆林市神木头道河村的集体大棚草莓种植，以及陕南商洛市镇安县渔坪村冷水鱼养殖等，都是利用地理、资源优势发展特色产业，壮大集体经济、带动群众致富的典型案列。三是持续强化科技赋能，农业生产效率不断提升。2024年，陕西全力改善农业科技装备设施条件，聚力11项农业关键核心技术攻关，实施种业振兴五大行动，新增1家国家级育繁推一体化种业企业，成功培育出含油量66%的油菜种质资源和11个国审小麦新品种，主要农作物耕种收综合机械化水平达到73.1%。

（四）以“千万工程”经验为引领，宜居宜业和美乡村建设加快

一是强化政策支持保障体系。2023年11月，陕西省委、省政府印发《学习运用浙江“千万工程”经验加快建设彰显三秦风韵的宜居宜业和美乡村行动方案（2023-2027年）》（以下简称《五年行动方案》），明确到2027年建设2000个以上示范村的目标任务。同时，陕西对照省委一号文件和《五年行动方案》，依托“两办”印发的粮食安全保障、特色现代农业发展、乡村建设行动、乡村振兴重点帮扶镇村发展4个指导性文件，以20多个省级部门跟进制定的行业落实措施为支撑，构建起“1+4+N”政策框架体系。二是着力整治提升农村人居环境。省农业农村厅

等3部门联合发起“清洁乡村、净美家园”村庄清洁行动，富平等20个县（市、区）荣获“全国村庄清洁行动先进县”称号。高质量完成28.7万座户厕改造任务，生活污水有效治理行政村和生活垃圾收运处理自然村分别达44.8%和93.79%。三是大力推进城镇基础设施向农村延伸、公共服务向农村覆盖。陕西所有行政村通硬化路，农村自来水普及率97.7%，行政村5G网络通达率98.3%，村级寄递物流综合服务站覆盖率79%。农村社区综合服务设施覆盖率76%，实现基础运转的农村幸福院达到8982家；83个县（市、区）开展紧密型县域医疗卫生共同体建设，纳入医保定点村卫生室1.7万余家。^[4]

（五）持续推进矛盾纠纷调解和移风易俗，乡村治理效能再提升

一是建强法治文化阵地。累计培养乡村“法律明白人”15.4万人，全省1318个乡镇实现矛盾纠纷多元化解“一站式”平台（街道）全覆盖。二是强化示范引领。累计创建乡村治理体系建设示范县16个、示范镇村258个，县级以上文明乡镇、文明村分别占91%和67%。三是持续推进农村移风易俗。紧盯高额彩礼、大操大办、厚葬薄养、铺张浪费等重点突出问题，深入开展农村移风易俗专项治理，同时发挥村规民约的激励约束功能，推动新时代文明实践向村庄延伸。截至目前，47%的村使用积分制、68%的村运用清单制、79%的村实行网格化管理，农村新婚礼、红白宴席标准与两年前相比均有下降，农民群众经济负担和人情负担得到减轻。为了更加科学、精准监测掌握各地农村移风易俗重点领域突出问题治理进度进展，2024年12月，省农业农村厅印发通知，提出在全省建立50个农村移风易俗重点领域突出问题专项治理村级跟踪观察点，此举将进一步推动我省文明乡风、良好家风、淳朴民风的形成。

面临的主要挑战

（一）粮食综合产能有待提升，供需面临“紧平衡”压力

陕西是粮食紧平衡省份。从全国来看，陕西粮食总产量和单产面积产量在全国排名较为靠后；从全省来看，粮食总产量高、增长较快的市（区）主要分布在关中地区，陕北地区粮食单位面积产量一直低于全省平均水平，要彻底改变“紧平衡”的现状压力还很大。原因在于，陕西粮食生产面临的一些瓶颈问题，在短期内很难改变。一是水资源短缺问题突出。陕西人均水资源占有量仅为全国平均水平的四分之一，且自然降水在时间和空间上

的分布极不平衡。二是耕地质量等级不高。陕西尤其是陕北地区，耕地质量等级远低于全国，突出表现在耕地中的旱地占比较高，对农业现代化水平的提升构成一定影响。三是农机装备问题急需破解。在农机购置补贴政策的支持下，全省农业机械化得到快速发展。然而，玉米机械化收获发展仍比较慢，水稻、油菜、马铃薯等作物的生产机械化水平也相对滞后；陕北、陕南地区农业机械化进展缓慢，发展水平明显低于关中地区。另外，新机具购置方面，由于一次性投资金额较大、资金回收期长，小农户、新型农业经营主体等购买积极性不高，致使一些关键、薄弱的农业生产环节机械推广普及慢，不利于农业综合生产能力的提升。

（二）脱贫地区内生动力有待增强，发展能力有待提升

一是农作物受自然灾害影响较为严重，脱贫地区农民群众生计受到影响。2024年陕西10市57县3019个行政村不同程度受灾，除人员和房屋受损外，农作物也受到严重影响。据陕西省防汛抗旱总指挥部办公室的数据显示，陕西农作物受灾面积达6.5千公顷（9.75万亩），其中成灾面积3.31千公顷（4.96万亩），绝收面积655.47公顷（9832.05亩），经济发展相对滞后的脱贫地区影响尤为明显。二是畜牧业市场低迷，帮扶地区养殖产业发展受到影响。自2023年以来，畜牧业生产全面增长，肉蛋奶消费需求得到有效保障，但畜产品价格，除生猪价格反弹外，活羊、肉牛等的价格总体呈下滑趋势，养殖盈利不及预期，影

响了以养殖为重要帮扶产业的脱贫县（区）发展。三是就业压力加大，脱贫地区群众稳定就业面临挑战。陕西26个国家和省级重点帮扶县脱贫人口数量大，其中11个集中在陕南3市，这些地区的自然条件对产业发展限制较大，在全社会就业压力加大的情况下，脱贫地区群众稳定就业面临更大挑战。总的来看，目前脱贫地区产业基础还不够牢固，市场竞争力、抗风险能力和产业效益均有待提高。

（三）区域城乡发展不平衡问题突出，融合度有待全面提升

2024年，陕西城乡居民收入比为2.57:1，表明城乡发展仍然存在较明显差距。一是区域发展不平衡不充分问题仍然存在。因历史、地理因素和政策导向的不同，陕南、陕北、关中地区发展存在明显差异，关中地区经济总量和增速均领先于其他地市，陕北地区因能源资源丰富发展较快，陕南地区无论是基础设施还是经济活力都相对滞后。二是城乡融合发展仍有待进一步深化。首先，产业融合发展存在明显短板。目前，乡村工业无论是产业规模还是科技含量，均远远滞后于城市工业。例如，相当数量农产品的生产营销，仍以原材料销售为主，产品附加值远不如工业产品；特色农产品的商标，加入地名可增加其产品辨识度，但也正因含有地名往往难以注册。其次，城乡资源要素的流动仍需加强。以教育为例，城市优质资源虹吸相当数量农村学生进城入学，城乡教育资源供需矛盾依然存在。再以人才为例，农村青壮年劳动力仍在源源不断流入城市，农村老龄

化、空心化问题很难在短期内得到有效改善。再次，农村基础设施质量和基本公共服务水平仍需提升。近年来，农村水、电、路、气、通信、物流等基础设施建设取得显著成效，但要真正实现城乡一体化，还需要一些时间。另外，农村人居环境管护工作、数字化基础设施的谋划布局、自然灾害预警等应急设施的数字化等，均有待进一步完善。

（四）农村改革面临诸多挑战，制度创新和实践探索仍待推进

深化农村改革是推进乡村振兴战略的关键举措，涉及土地制度改革、农村集体产权制度改革、农业经营体系创新、农村金融改革以及乡村治理体系和治理能力现代化等多个方面。就目前而言，陕西进一步深化农村改革还面临以下挑战：一是农村宅基地制度改革、集体经营性建设用地入市等还处于试点阶段，集体股权抵押、担保、退出、继承等权能探索还不够，农村各类产权的交易方式还不够灵活。二是农村土地承包制改革任务仍然艰巨。2024年，农村土地承包制改革进入新的里程碑。政府工作报告明确提出，将在今年启动第二轮土地承包到期后再延长30年的整省试点。陕西是农业大省，小农户家庭经营是陕西农业经营的基本形态。随着试点工作的逐步推开，各种风险挑战和战略机遇将并存，不确定难预料的因素也将增多。三是金融支农政策和多元投入保障机制仍不完善。深化农



榆阳区赵家峁村土地流转分红

村改革需要涉农领域的配套改革及时跟进，但目前陕西的土地出让收入、农业保险等多元投入机制还不健全，不能满足农业农村发展和农民生产生活所需，贷款难、贷款贵、抵押物少等问题还没有从根本上得到解决，社会资本参与乡村振兴的积极性仍有待提高。

下一步对策建议

（一）践行大食物观，构建粮食安全新格局

“大食物观”与过去的“粮食观”相对应，将粮食概念从狭义的谷物扩展至一切可使用的食物范畴。^[5]在大食物观视域下，食物的供给方式、获取途径和开发领域都不再局限于农业农村领域，强调要提高各类资源的利用效率和生产潜力。就农业农村领域而言，不仅要向主粮要食物，也要向“副”食要食物；不仅要保障主粮安全，还要考虑农林牧副渔业均衡发展。陕西应牢牢树立并深入践行大食物观，做好以下几方面工作。

一是树立粮食生产核心底线意识。粮食安全是食物安全的基础，应抓住南水北调西线工程规划实施的难得机遇，在榆林延安两市加快建设“陕北粮仓”，助力陕西粮食产能实现产销平衡。同时加大对油菜主产区、蔬菜产区作物品种改良和技术升级的扶持力度，深挖良种、良法、良机、良制的增产潜力，不断提高产品产量和品质。完善高标准农田建设验收管护机制，确保耕地产能可持续。应科学编制县域高标准农田建设年度计划，搭建资金整合平台，加强农业农村高技能人才队伍建设，不断健全和完善管护制度，让更多低产田变丰收田，夯实粮食安全的根基。二是树立胸怀全局的整体意识。在保护好农业农村生态环境的前提下，从耕地资源向整个国土资源拓展，统筹“粮”“经”“饲”等，粮畜匹配、按地定畜、种草节粮，实现食物生产与绿色发展相融合。三是树立面向未来的发展意识。推广应用生物技术、农业节水灌溉技术等，提高农业生态效益、经济效益和社会效益。加快生态厚植增效技术、生物质营养液提升耕地质量技术、四位一体集雨补灌技术和秦岭益生菌等的研究和推广应用，促进陕西农业降本、提质、增效，实现绿色可持续发展。

（二）凝人心聚人气，激活乡村振兴内生动力

强组织凝人心，为乡村全面振兴夯基蓄力。一是持续强化农村基层党组织建设。充分发挥农村党支部的战斗堡垒作用，把党支部与当地产业、市场等结合起来，探索党支部联建、联盟等

多种形式，实现抱团发展。加强党员的教育管理，不断增强党员干部组织群众、整合资源、治理乡村的能力和水平，特别是要增强党员干部的应急管理意识和水平，以应对“三农”领域出现的新情况新问题。推选政治立场坚定、作风正派、办事公道、综合素质高、致富能力强者优先担任党支部书记，发挥好驻村第一书记和工作队的作用，对上做好政策衔接、对下做好群众工作，真正实现强村富民惠农。二是最大化发挥统一战线服务高质量发展的动能优势。积极探索“统战+”工作模式，通过“统战+外在能人”“统战+产业发展”“统战+志愿服务”“统战+基层治理”等，全方位整合涉农领域各类资源，凝聚人心合力推动乡村全面发展。

汇人才聚人气，激活乡村振兴“源动力”。一是培育聚人气的好产业。繁荣乡村经济，以产业的兴旺带动人气的聚集。结合自身优势发展特色产业，利用“互联网+”搭建销售平台，帮助特色产品走出乡村。二是打造聚人气的好环境。开展农村人居环境整治，常态化、制度化提升村容村貌，让村庄焕发新颜；对农村基础设施建设采取专业化、市场化的建设、运行和管护模式，采取以奖代补、先建后补等多种方式，吸引社会资本投入。鼓励群众积极投工投劳，开展屋前屋后和公共空间环境整治。三是弘扬聚人气的好风尚。坚持因地制宜、因时制宜、精准施策，结合乡村特点，涵养优秀乡村文化，以此吸引人、留住人。四是构建聚人气的好机制。不断优化人才引育留体制机制，

积极引入农技推广、畜牧兽医、农村卫生、商贸物流、农村法治、建设规划等各类专业技术人才，大力培育本乡本土人才，激发各类人才干事创业的激情与活力，助力不同专业、不同职业的人才在乡村振兴中实现自我价值。五是创造聚人气的好生活。千方百计拓宽农民增收致富渠道，满足群众对美好生活的向往，让乡村成为人人向往的美好家园。^[6]

（三）加快技术赋能，推动城乡深度融合发展

促进城乡产业跨界融合升级。利用技术手段和数字平台，整合陕西丰富的农业、文化和旅游资源，通过农文旅跨界融合，推动传统农耕文化与现代乡村建设之间形成共鸣，实现农业文化资源、乡村社会结构变迁和农业农村现代化目标的协同发展。深化互联网、大数据、人工智能等新技术在农业生产领域的应用，特别是推动数字技术在农村一二三产业融合领域的普及应用，提高乡村产业发展水平，为产业跨界融合提供技术支撑。鼓励涉农企业主动寻求跨界合作，以提供种类更丰富、更具竞争力的产品和服务。政府出台相关政策，鼓励和支持跨界合作，不断优化城乡产业跨界融合的政策环境。

推动城乡公共服务融合发展。教育方面，将教育信息化作为加快教育现代化和城乡教育统筹发展的切入口，着力破解城乡教育一体化发展困局。打破城乡管理多重界限，优化教育资源配置，构建城乡中小学发展共同体，建设一批群众“家门口”的好学校，让农村孩子在家门口就能上好学。医疗方面，全面推进紧密型县域医疗卫生共同体建设，建立城乡一体的医学检验中心、影像诊断中心、心电远程诊断中心等，实现医共体内资源共享、检查检验结果互认。社会保障方面，培育“互联网+养老”等多样化场景，通过互联网集成城市优质医疗资源，为农村地区开展远程医疗咨询和技术指导服务，及时发现并处理健康问题。充分利用农村闲置校园校舍等资源，以农村“一老一小”服务为重点，构建功能全面、分布科学、资源集聚的村级“一老一小”服务体系，让农村老弱群体享受到一站式便捷服务。加快不同类型社会保障制度的并轨整合，缩小城乡、地区之间的服务差距。

构建城乡共建共治共享新格局。依托数字技术，提升城乡社会治理一体化水平，实现城乡之间的信息、管理和服务实时共享，让治理过程更加透明，提升治理效能。^[7]依据国家部署，结合本地实际，优化“三治融合”法律法规体系，细化“三治融合”方案，确保其能够与城乡发展良好协调，满足新时代的治理需求。利用信息技术搭建城乡高效治理网络平台，加快“一网通办”建设，畅通民意收集渠道，提高辅助决策效率，提升治理工作的针对性、实用性。利用好数字化治理平台，精准聚焦治理工作的难点、堵点，为群众参与自治提供线上途径，激发群众参与基层治理的热情。深入挖掘陕南陕北关中地区传统农耕文化、民俗文化，引导农村社会形成向善向上的道德新风尚，以文明新风铸乡村振兴之“魂”。

（四）深化农村改革，为乡村振兴蓄势赋能

以充分保障农民利益为根本，统筹推进农村“三块地”改革。严格落实各项法律政策要求，始终维护好、实现好、发展好广大农民的根本利益。一是完善土地征收补偿制度。严格按照新修订的《土地管理法》第四十八条有关规定，综合考虑土地的原用途、资源条件、产值、区位、供求关系以及人口、经济社会发展水平等因素，科学合理制定区片综合地价，至少每三年调整或者重新公布一次，切实保障被征地农民原有生活水平不降低、长远生计有保障。二是激发农村集体建设用地入市改革内生动力。建立健全集体经营性建设用地入市制度，明确入市范围、上市交易规则，健全服务监管制度，实现同权同价、流转顺畅、收益共享。三是优化农村宅基地配置。建立健全宅基地“依法公平取得、稳妥有序利用、自愿有偿退出”制度，积极推行“面积固定、法定无偿、超占有偿、节约有奖”等方式，鼓励更多村民参与到土地制度改革中来。^[8]

以盘活资源激活要素为突破，巩固提升农村集体产权制度改革成果。探索农村集体资源资产权利分置和权能完善的实现形式，做好农村集体产权制度改革“后半篇”文章。一是强化农村集体“三资”监管。认真研究案例、总结经验，建立集体资产全链条全过程监督管理体系，健全农村集体资产监管长效机制。^[9]出台关于进一步促进农村集体经济高质量发展的相关政策措施，从完善扶持体制机制、

创新区（县）级农村资源要素统筹路径、释放存量集体资金、推动转型升级、促进收益分配等方面，优化发展农村集体经济的顶层设计，巩固提升农村集体产权制度改革成果。二是规范和强化农村集体经济合同管理。持续做好集体经济合同清理规范专项行动，坚持依法依规、群众主体、循序渐进原则，建立健全工作机制，将更多土地增值收益留给农民、留在农村，为发展壮大农村集体经济奠定坚实基础。

以实现小农户与现代农业发展有机衔接为目标，持续推进农业经营制度改革。一是突出抓好家庭农场和农民专业合作社两类新型农业经营主体，着力增强其服务带动小农户增收致富的能力。二是推动农业社会化服务高质量发展。重点围绕陕西粮食和重要农产品生产，聚焦小农户和农业生产关键薄弱环节，开展代耕代种、代管代收、代储代销、技术集成等服务，不断拓宽服务领域、创新服务模式，以服务现代化推进农业发展现代化。支持因地制宜发展单环节、多环节、全程式托管服务，以多元化服务满足小农户多样化需求，引领带动更多小农户融入现代农业发展大格局。激活农村集体经济组织“统”的功能，发挥好统筹开发集体资源要素、统一经营管理、组织协调等作用，为小农户提供劳动介绍、土地流转、生产托管等居间服务，让小农户融入大产业、牵手大市场，促进集体增收、农民致富，为乡村振兴增添动力。

注释

资料来源：若无特殊说明，本文数据均为作者根据陕西省委农办调研资料和陕西省统计局网站资料整理所得。

参考文献

- [1] 苏怡：《陕西提前下达2024年财政衔接推进乡村振兴补助资金105.32亿元》，《陕西日报》，2024-01-06（01）。
- [2] 刘印：《陕西：开发式帮扶促进脱贫人口增收》，《陕西日报》，2024-12-25（01）。
- [3] 吴莎莎：《“七个提升工程”助力陕西乡村振兴取得阶段性成效》，《陕西日报》，2024-03-25（01）。
- [4] 陈宏江、琚鹏飞、王佳伟：《城乡“一盘棋”携手共奋进》，《陕西日报》，2024-12-30（07）。
- [5] 王立兵：《深入理解践行大食物观》，《经济日报》，2024-04-17（11）。
- [6] 王克修：《乡村振兴需要“聚人气”（新论）》，《人民日报》，2022-09-26（05）。
- [7] 颜廷武：《数字技术赋能城乡融合发展》，《经济日报》，2025-01-08（10）。
- [8] 甘文秀：《乡村振兴战略背景下农村土地制度改革的探索与思考》，《西部学刊》，2024（2）：18-21页。
- [9] 江文胜：《强化农村改革创新为推进乡村全面振兴增动力添活力》，《农村工作通讯》，2024（5）：22-23页。

作者简介

于宁锺 陕西省社会科学院农村发展研究所所长、研究员，研究方向为农业经济学和农村发展

江小容 陕西省社会科学院农村发展研究所助理研究员，研究方向为农村社会发展