

# 内蒙古农牧民参与乡村建设意愿的实现路径与促进策略

董洪杰

内蒙古师范大学心理学院, 内蒙古 呼和浩特

收稿日期: 2026年4月23日; 录用日期: 2026年5月22日; 发布日期: 2026年6月3日

## 摘要

农牧民参与乡村建设是激发内蒙古乡村建设内生动力、确保建设成果可持续的根本保证, 其制约因素包括个体与家庭、社区与组织、政策与制度等多个方面。基于此, 研究提出“内生性、组织化、制度化与智慧化”的实现路径, 以及“优化顶层设计、创新参与机制、培育社会资本、发展多元产业”的促进策略。研究强调构建包容激励的乡村建设参与环境, 实现政府、市场、社会与农牧民的协同共建, 从而激发农牧民参与乡村建设的内生动力, 为探索因地制宜的乡村建设道路提供理论支撑与实践指引。

## 关键词

农牧民, 乡村建设, 参与乡村建设意愿, 促进策略

## The Realization Paths and Promotion Strategies for the Willingness of Inner Mongolia's Farmers and Herders to Participate in Rural Construction

Hongjie Dong

School of Psychology, Inner Mongolia Normal University, Hohhot Inner Mongolia

Received: April 23, 2026; accepted: May 22, 2026; published: June 3, 2026

## Abstract

The participation of farmers and herdsmen in rural construction is the fundamental guarantee for

stimulating the internal driving force of rural construction in Inner Mongolia and ensuring the sustainability of construction achievements. The restrictive factors include multiple aspects such as individuals and families, communities and organizations, policies and systems. Based on this, the research proposes the realization path of “endogenous, organized, institutionalized and intelligent”, as well as the promotion strategy of “optimizing top-level design, innovating participation mechanisms, cultivating social capital and developing diversified industries”. The research emphasizes the establishment of an inclusive and motivating participation environment for rural construction, achieving collaborative construction among the government, the market, society and farmers and herdsmen, thereby stimulating the intrinsic motivation of farmers and herdsmen to participate in rural construction and providing theoretical support and practical guidance for exploring a rural construction path that suits local conditions.

## Keywords

Farmers and Herdsmen, Rural Construction, Willingness to Participate in Rural Construction, Promotion Strategies

Copyright © 2026 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 引言

进入 21 世纪第三个十年, 全面推进乡村振兴成为实现中华民族伟大复兴的一项重大任务。在此背景下, 中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《乡村建设行动实施方案》(以下简称《方案》), 明确将乡村建设摆在社会主义现代化建设的重要位置[1]。该《方案》不仅是对乡村基础设施和公共服务体系的系统性完善, 更深刻地提出乡村建设是“为农民而建”, 必须坚持问需于民、问计于民, 将农民满意度作为衡量标准[2]。这一顶层设计标志着我国乡村建设理念的重大转型, 即从过去以政府为主导的“自上而下”模式, 转向构建“自下而上”与“自上而下”相结合、多元主体协同共治的现代化治理格局。内蒙古出台的《内蒙古关于实施乡村振兴战略的意见》也明确提出要“让农牧民最大程度地成为积极参与的主体”[3]。

尽管国家层面和内蒙古自治区地方政府都较为重视并强调农牧民在乡村建设中的主体地位, 但在实践中“政府热、农民冷”的参与困境仍然在不同程度上存在。农牧民参与乡村建设意愿描述了农牧民在理性判断和情感体验的基础上, 对于参与乡村建设各项公共事务所形成的主观心理倾向和行为意向。部分地区的乡村建设仍存在项目规划与农牧民的真实需求脱节, 导致乡村建设行动陷入农民主体缺场的困境[4]。这种被动参与不仅降低了乡村建设项目的实施效率和可持续性, 还会无形中挫伤农牧民参与乡村建设的积极性与主动性。

综上所述, 如何有效激发并继续农牧民参与乡村建设的主体意识和参与意愿, 是将内蒙古乡村建设政策蓝图转变为农村牧区和美丽乡村图景的关键议题。由此, 下文将深入剖析影响内蒙古农牧民参与乡村建设意愿的制约因素, 然后进一步探索构建提升农牧民参与意愿的实施路径与促进策略。

## 2. 内蒙古农牧民参与乡村建设的制约因素

内蒙古的乡村建设经历了从“输血”到“造血”的深刻转变。“十个全覆盖”工程(2014~2017年)从初期政府主导到后期逐渐探索尊重民意的实践路径, 丰富了农牧民参与乡村建设的经验[5]。尽管实践层面涌现出诸多创新, 但内蒙古农牧民参与乡村建设的意愿和效能仍面临多重制约。现有文献鲜有直接研

究农牧民参与乡村建设的意愿，而对乡村公共事务参与的影响因素已有深入探讨，据此可归纳为个体与家庭、社区与组织、政策与制度三个层面。

### 2.1. 个体与家庭层面：内生动力与能力双重不足

首先，人力资本与社会资本的“双重”匮乏是根本制约。一方面，内蒙古部分农村牧区，特别是牧区和偏远农区的人口“空心化”现象严重，难以适应现代农业和乡村建设对高素质劳动力的需求。调查显示，农牧民整体的金融知识、能力直接影响到他们对产业项目、股份合作等现代经济模式的认知和参与能力[6]。另一方面，市场化与城镇化的双重冲击，瓦解了农村牧区以宗族、地缘为纽带的传统社会资本，而新型组织化社会资本的缺位[7]，进一步制约了农牧民参与乡村建设的广度与深度。

其次，经济理性与风险规避的“双重”约束是直接障碍。在乡村建设中，许多项目的直接经济回报不明显，又需要农牧民投入时间、劳动和资金(如自筹部分)，这导致其参与意愿不强。特别是对于纯牧户或以传统农业为主的农户，他们的生计本就脆弱，对任何可能影响其稳定收入的决策都极为审慎。一项针对内蒙古盐碱地治理的研究表明，在缺乏有效激励和风险保障的情况下，农牧民倾向于规避参与可能带来的经济风险[8]。此外，对政府政策稳定性和项目后期效益的怀疑，也强化了他们的风险规避心态。

### 2.2. 社区与组织层面：集体行动与利益联结的双重困境

首先，乡村空心化与基层组织弱化并存，导致乡村建设的集体行动能力下降。内蒙古乡村的空心化与老龄化使得乡村建设缺乏有效的中坚力量[9]，村庄内部找不出能够组织、动员和带领群众推动乡村建设的可靠人选。此外，部分地区的嘎查“两委”班子组织力薄弱，存在路径依赖式的“等靠要”倾向，而且欠缺群众动员、资源整合与市场对接能力，最终导致农牧民参与乡村建设的无序化与低效化。

其次，利益联结机制松散化与参与渠道形式化并存，削弱了农牧民参与的持续性。许多盟市的农牧民与市场主体关系，多停留于订单收购、土地流转租金等初级形式的脆弱利益联结[10]，潜在地挫伤了农牧民长期参与的积极性。此外，政策文本与实践之间存在明显落差。尽管政策文件虽明确保障农民知情权、参与权、表达权、监督权，但一些地方农牧民的参与仍局限于项目开工前的动员程序，在规划、实施、监督、验收等全周期环节中实质性参与渠道和话语权缺位。

### 2.3. 政策与制度层面：顶层设计与基层执行的双重挑战

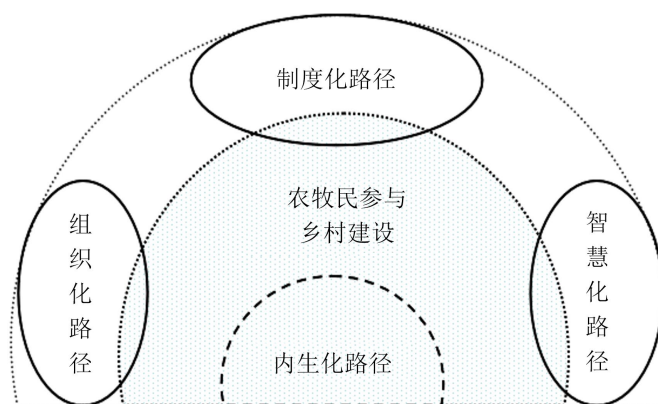
首先，政策普适性与地方特殊性之间的矛盾。国家出台的乡村建设政策具有普适性，但在内蒙古这样地域辽阔、农牧交错、生态类型复杂的地区，政策往往会遭遇“水土不服”的问题。例如，水冲式厕所建设在缺水或高寒地区既不实用，也增加了农牧民的经济负担。在产业发展上，在人地关系紧张的地区鼓励农牧土地流转，会直接影响当地农牧民的基本生计保障[11]。政策设计与地方实际的脱节，使得政策在执行层面遭遇阻力，农牧民的参与意愿也打了折扣。

其次，动员模式与参与诉求之间的张力。尽管国家层面反复强调“自下而上、村民自治”，但在乡村建设的实际工作中，部分地方政府和基层干部仍然习惯于“替民做主”的管控思维，经常出现包揽强制的现象，违背了乡村建设“为农民而建”的初衷。当农牧民的意见和需求得不到尊重和回应，他们参与乡村建设的热情和主动性就会被抑制。

最后，要素保障碎片化与长效机制缺失。乡村建设需要资金、土地、人才等等多方面的要素投入，但目前多元化的社会投入机制还没有形成，导致许多村庄“有钱建、没钱管”。此外，许多项目由于重建轻管，缺乏后续的运营和维护方案，不仅浪费了乡村建设的资源，也严重损害了农牧民的持续参与信心。

### 3. 内蒙古农牧民参与乡村建设意愿的实现路径

在厘清内蒙古农牧民参与乡村建设意愿的制约因素后,需进一步探讨将意愿转化为有效行动的路径。具体可以提炼为从激发内生动力到优化外部环境的四类路径:内生性、组织化、制度化与智慧化,这些相互关联共同构成了农牧民参与乡村建设意愿的实现路径(见图1)。



**Figure 1.** The realization path of farmers and herders' willingness to participate in rural construction in Inner Mongolia  
**图 1.** 内蒙古农牧民参与乡村建设意愿的实现路径

#### 3.1. 内生性路径：协同联动与主体性建构

内生性路径旨在激活农牧民参与乡村建设的内生动力,让他们从被动的项目接受者转变为主动的家园建设者。科右中旗西日道卜嘎查“五维发力”模式坚持“百姓的事百姓商量着办”[12],通过协商机制赋予农牧民话语权,将乡村建设任务内化为集体意志。

具体来说,内生性路径的实现需要从以下几个方面着力:首先,搭建多样化的协商平台。除了传统的村民(代表)大会,还应设立村民议事会、听证会、恳谈会等制度化协商方式,邀请不同利益相关方的农牧民代表广泛参与,及时讨论和协商乡村建设的关键环节。其次,推行“参与式”预算和规划。将村庄的建设预算和规划方案接受村民监督和评议,让农牧民直接能够参与决定资金投向与规划方案,从根本上激发他们在乡村建设中的主人翁意识。最后,培育乡村的内部带头人。农村社区的精英是连接内外资源的关键桥梁。政府和社会组织应有意识地培育退休干部、致富能手、新乡贤等这些能扎根当地的带头人,为他们参与乡村事务、动员群众创造条件,从而引领带动更多农牧民参与乡村建设。

#### 3.2. 组织化路径：利益联结与集体行动

分散小农的局限性决定了农牧民难以有效参与乡村建设。组织化路径以利益联结机制为核心,将农牧民组织为风险共担、利益共享的共同体,从而促成乡村建设的集体行动。

组织化建设赋能的关键在于扶持和培育农民专业合作社、行业协会、志愿者服务队等各类农民自组织,将分散的农民组织起来提高参与效率。研究表明,农民专业合作社是组织农民参与乡村建设的重要载体[13]。此外,鼓励电信运营商、互联网企业等开发适配农村牧区的数字技术与解决方案[14],总结推广典型应用模式,以点带面有效提升农村牧区乡村建设的组织化水平。

#### 3.3. 制度化路径：赋权增能与参与保障

参与意愿的实现有赖于制度化保障。制度化路径以法律政策形式明确农牧民在乡村建设中的权责,

规范参与程序，构建“自下而上、村民自治”的实施机制，为其赋权增能。

首先，知情监督权保障。村庄应建立和完善村民代表会议、监事会等制度化的知情监督机制，让农民能够对村庄的重大事项、财务收支等进行有效监督，产生作为乡村建设一员的“控制感”。其次，建立项目公示与听证制度。乡村建设的投资项目应在事前、事中、事后全过程公示，围绕关键问题召开听证会，充分听取农牧民意见。这既是保障其知情权的需要，也是赢得信任、争取支持的重要手段。乡村建设为农牧民而建，须尊重其意愿，维护其切身利益。最后，创新基层矛盾调解和监督机制。乡村建设过程中不可避免地会产生各种矛盾和纠纷。建立由村干部、乡贤等组成的多元化调解委员会，能够及时化解矛盾，避免矛盾激化。

### 3.4. 智慧化路径：数字赋智与渠道拓展

随着信息技术的飞速发展和普及，数字化、智能化为提升乡村治理能力和激发农牧民参与提供了全新的路径和可能。智慧化路径的核心是利用大数据、物联网、移动互联网等数字技术，拓宽农牧民参与乡村建设的广度和深度。

首先，建设智慧村庄线上平台。通过开发手机 APP 或微信公众号等应用建设智慧村庄线上平台，用于发布村庄动态、通知公告、项目进展等信息，让农牧民能够及时了解乡村建设事项。同时借助在线议事、民意征集、建言献策等方式，为农牧民提供表达诉求和参与决策的便捷渠道。其次，推动乡村服务管理数字化。利用物联网技术对农田、草场、水利等基础设施进行智能化改造，用于村庄资源的实时监控和精准管理。这些技术的使用能够通过数字乡村建设让农牧民在享受到技术便利的同时，在乡村建设中更愿意投入热情。最后，创新乡村电商发展的产业参与。数字技术正在深刻影响农牧民的生产生活方式和决策行为[15]。通过直播带货、电商平台等可以拓宽农牧产品的销售渠道，还能够带动农村牧区的产业升级与人才成长，进而增强农牧民参与乡村建设的意愿。

## 4. 促进内蒙古农牧民参与乡村建设的策略建议

为促成上述的实现路径有效展开，还需要辅以有效的制度设计和程序安排来保障农牧民参与，且在社会资本培育、多元产业发展等方面设置相应的策略安排，从而有效保障内蒙古农牧民参与乡村建设的内在动力。

### 4.1. 优化顶层设计，构建“上下”结合的政策体系

内蒙古始终遵循生态优先、产业配套的乡村建设政策设计，其首要任务在于激活农牧民的主体性参与。为此，需要构建“自下而上”的需求表达、决策形成与“自上而下”的资源支持、监督评估相结合的良性互动政策体系。首先，改革建设项目生成和决策机制。各级政府和涉农部门在规划和立项的出发点要从“我能提供什么”转变为“群众需要什么”，将项目选择的决策权交给基层和农牧民。积极运用“以奖代补”“先建后补”等激励方式，将资金分配与村民的参与程度和建设成效挂钩，从源头上调动农牧民的积极性。其次，建立科学的参与式评估体系。对乡村建设项目的评估，不应仅仅关注工程进度和硬件指标，更要引入以“居民满意”为核心的第三方评估机制，将农牧民的参与感、责任感、成就感等居民评价要素纳入衡量项目成败的标准。最后，加强跨部门与跨层级政策协同。农牧民的参与意愿受到生产、生活、生态等多个方面政策的综合影响。因此加强农业农村、林草、生态、文旅等各部门之间的政策协同，可为农牧民参与乡村建设创造稳定可期的政策环境。

### 4.2. 创新参与机制，构建制度化的多元参与渠道

针对内蒙古农村牧区人口居住分散、趋于老龄化，以及偏远村庄人口急剧外流的现实，亟需创新并

健全多元化参与机制，构建符合村庄发展实际的差异化农牧民参与机制。首先，探索分类施策的参与路径。根据村庄的区位条件、产业基础和人口变化趋势，优先支持产业稳定、环境优美且具备持续发展潜力的村庄建设，引导农牧区人口向中心村镇集聚。可推行“强弱联建”“多村联建”等模式，结合城乡建设用地增减挂钩政策与全域土地综合整治实施复垦或生态修复，并在此过程中切实保障农牧民的土地承包权、宅基地使用权及集体收益分配权等核心权益。其次，推广“积分制”等激励性参与手段。科右中旗西日道卜嘎查的实践证明，“积分制”是一种非常有效的调动群众参与积极性的手段[12]。通过将农牧民参与公共事务、维护环境卫生、遵守村规民约等行为量化为积分，并给予相应的精神或物质奖励，从而有效激发群众向上向善、不甘落后的内生动力。最后，培育和支持专业性社会组织。积极引导和扶持农牧民合作社、行业协会、志愿服务队等社会组织的发展，并为其参与乡村建设搭建平台、提供支持。这些组织能够将分散的农牧民有效地组织起来，代表其利益与政府、企业等进行沟通协商，成为承接乡村治理功能的重要载体。

### 4.3. 培育社会资本，增强乡村建设的协作能力

目前的内蒙古农村牧区从业人员面临结构性困境：文化素质偏低、年龄老化断层、专业人才匮乏，提升农牧民参与乡村建设意愿亟需培育积极稳健的农村社会资本。首先，实施农村牧区新型人才培育工程。制定出台并落实推进乡村建设要素流动的政策措施，着力培育新型职业农牧民与农牧业经营主体，将其打造为示范引领、组织协调的核心载体与联结节点，进而激活分散农牧户中潜藏的信任资源，提升乡村建设的整体协同效能。其次，创造乡村社会交往的空间平台。在村庄规划和建设中，应因地制宜考虑设置村民活动中心、文化广场、图书阅览室等公共空间，并定期组织群众性文体活动、技术培训和节庆集会，并通过举办丰富多彩的乡村文化活动积极宣传和褒奖邻里互助、诚信友爱、热心公益的文明乡风，以期搭建促进居民交流、增进邻里感情、提升社会参与的重要载体。

### 4.4. 发展多元产业，夯实农牧民参与的物质基础

立足“三农三牧”与生态屏障的双重定位，内蒙古农村牧区的经济收入状况是影响农牧民参与乡村建设事务的重要因素。通过发展乡村产业、增加农牧民收入，可为其参与乡村建设提供根本支撑。首先，因地制宜，构建多元化的乡村产业体系。内蒙古地域辽阔，不同地区的资源禀赋、产业基础和条件差异巨大。必须坚持“宜农则农、宜牧则牧、宜林则林、宜游则游、宜工则工”的原则，构建多元化的乡村产业体系。其次，做强区域公共品牌，提升产品附加值。研究已经证实，区域公共品牌的发展能够显著促进农牧民增收[16]。政府应集中资源，支持和引导地方培育具有鲜明地域特色和良好市场声誉的农畜产品品牌，通过品牌溢价将产业链的增值收益更多地留给农牧民。最后，完善利益联结机制，让农牧民分享产业发展的红利。鼓励和引导龙头企业、合作社等新型经营主体与农牧民建立紧密的利益联结关系，通过订单农业、保底分红、吸纳就业等多种方式，让农牧民深度参与到产业发展全链条中，从而夯实其持续参与的物质基础。

## 5. 结语

本研究报告围绕“内蒙古农牧民参与乡村建设意愿的实现路径与促进策略”这一核心议题，进行了现状剖析、路径构建与策略设计，得出以下核心结论：

第一，内蒙古农牧民在乡村建设中的参与意愿会受到多重因素交织作用的影响。个体与家庭层面的能力与动力不足、社区与组织层面的利益联结松散，以及政策与制度层面的设计与执行偏差，是当前制约农牧民参与乡村建设意愿的主要因素。这些因素之间相互关联，共同塑造了“政府热、农民冷”的乡村建设参与困境。

第二,破解农牧民参与困境的关键在于构建促成“内生驱动”的乡村建设环境。本研究提出内生性、组织化、制度化与智慧化的四类路径,以激发农牧民内生动力为切入点,同时辅以外环境优化为支撑,实现内外协同推动农牧民持续投身乡村建设。

第三,提升农牧民参与乡村建设意愿取决于多元主体的协同共建。本研究提出四个维度的策略建议构成了较为完备的制度保障。这些策略的切实落地,有赖于构建政府、市场、社会组织与农牧民多元主体协同参与、共建共享的建设格局,进而推动乡村建设的规划蓝图转化为农牧民自觉实践的美好生活图景。

总而言之,提升内蒙古农牧民在乡村建设中的参与意愿,是一项具有长期性、复杂性和艰巨任务。本研究仅对此进行了初步的框架性探讨,更深层次的规律和更有效的路径依然有待学界和业界的持续努力和深入实践。唯有真正让农牧民成为乡村建设的主体,北疆大地的乡村发展才能在未来更加充满活力、更加和谐美好。

## 基金项目

本文受到内蒙古自治区哲学社会科学规划项目“内蒙古乡村建设中农牧民参与意愿的实现路径与促进策略研究”(项目编号:2023NDC209)的资助。

## 参考文献

- [1] 乡村建设行动实施方案[EB/OL]. [https://www.gov.cn/zhengce/2022-05/23/content\\_5691881.htm](https://www.gov.cn/zhengce/2022-05/23/content_5691881.htm), 2026-04-20.
- [2] 侯同佳. 乡村建设行动中的农民主体性参与: 实践困境与优化策略[J]. 华中农业大学学报(社会科学版), 2024(5): 122-133.
- [3] 内蒙古关于实施乡村振兴战略的意见 内蒙古自治区党委自治区人民政府 关于实施乡村振兴战略的意见[EB/OL]. [https://www.moa.gov.cn/ztl/xczx/yj/201811/t20181128\\_6163891.htm](https://www.moa.gov.cn/ztl/xczx/yj/201811/t20181128_6163891.htm), 2026-04-20.
- [4] 吴春宝. 新时代乡村建设行动中的农民主体性功能及其实现[J]. 长白学刊, 2022(1): 124-131.
- [5] 夏建民. 幸福来到家门口——聚焦内蒙古农村牧区“十个全覆盖”工程[J]. 中国财政, 2016(8): 68-69.
- [6] 乌云花, 永梅, 温青超, 等. 农牧民的金融素养测评及影响因素研究——基于内蒙古农村牧区的调研[J]. 农业现代化研究, 2022, 43(2): 240-248.
- [7] 胡那苏图, 崔月琴. 组织化振兴: 农村社会组织参与乡村治理路径分析——以内蒙古东部脱贫县 A 镇三村为例[J]. 理论月刊, 2020(5): 111-121.
- [8] 付同刚, 蒋莞艳, 刘鹏, 等. 内蒙古河套灌区盐碱地治理中农户参与意识及其影响因素[J]. 中国生态农业学报, 2021, 29(4): 625-632.
- [9] 汤明媚. 内蒙古建设宜居宜业和美乡村的实践路径研究[J]. 新西部, 2024(6): 140-143.
- [10] 袁明空. “企业+牧户”利益联结机制对牧民增收的影响研究——基于内蒙古五一种畜场的调查数据[J]. 畜牧产业, 2026(1): 43-48.
- [11] 崔新蕾, 吴丽娜. 农牧交错区土地流转意愿研究——基于农户和牧户层面对比[J]. 农业现代化研究, 2018, 39(4): 626-634.
- [12] 内蒙古自治区科右中旗西日道卜嘎查: “多维发力”共建和美乡村[EB/OL]. [https://nmt.nmg.gov.cn/villageDevelopment/DPxueyong/zdgdzt\\_xueyong/202502/t20250207\\_2662730.html](https://nmt.nmg.gov.cn/villageDevelopment/DPxueyong/zdgdzt_xueyong/202502/t20250207_2662730.html), 2026-04-20.
- [13] 纪永金, 肖瑶, 陈瑜. 农民专业合作社组织农民参与乡村建设的意义、原则与方法[J]. 中国农民合作社, 2023(3): 38-41.
- [14] 魏磊. 内蒙古农牧业高质量发展的路径选择——数字乡村建设的研究视角[J]. 山西财经大学学报, 2025, 47(S2): 141-143.
- [15] Xue, C., Yong, M., Du, F., Feng, Z., Han, J. and Lin, H. (2025) Impact of Digital Technology on Herders' Grassland Leasing-In Decisions in Inner Mongolia, China. *PLOS ONE*, **20**, e0331914. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0331914>
- [16] Xie, W., Gai, Z., Lin, H., Lin, H. and Arshad, M.U. (2026) The Study on the Impact of Regional Public Brand of Agricultural and Animal Products on Farmers and Herdsmen Sustainable Income. *Frontiers in Sustainable Food Systems*, **10**, Article ID: 1777962. <https://doi.org/10.3389/fsufs.2026.1777962>