

乡村全面振兴规划：破除城乡壁垒“路线图”

相关政策

2025 年中央一号文件提出，统筹县域城乡规划布局，顺应人口变化趋势，推动乡村全面振兴与新型城镇化有机结合，发挥县乡国土空间规划的空间统筹和要素保障作用，促进城乡产业发展、基础设施、公共服务一体化。中共中央、国务院印发的《乡村全面振兴规划（2024—2027 年）》（以下简称《规划》），对实施乡村振兴战略作出新一轮的阶段性部署，为有力有效推进乡村全面振兴绘就了美好蓝图、制定了行动路线。

新一轮农业转移人口市民化行动实施

中央一号文件指出，健全农业转移人口市民化机制。而在《规划》中，则更具体地提出，“实施新一轮农业转移人口市民化行动”。中国农业大学教授、国家现代农业产业技术体系产业经济首席科学家韩一军说，这说明，城乡融合发展到了关键时刻，在推动乡村全面振兴中发挥着极其独特的作用。从农业国家转型为现代化国家，过去数十年中，工农城乡关系一直是国家治理的重点。从新中国成立后，农业支持工业，乡村支持城市，到本世纪初这种关系出现反转，开始构建以工补农、以城带乡，十八大之后进一步创新提出工农互惠、城乡一体。

党的二十大进一步提出，城乡融合发展是中国式现代化的必然要求，必须统筹新型工业化、新型城镇化和乡村全面振兴，全面提高城乡规划、建设、治理融合水平，促进城乡要素平等交换、双向流动，缩小城

乡差别，促进城乡共同繁荣发展。应该说，新的《规划》既是对党的二十大和二十届三中全会精神的具体贯彻落实，也是对推进我国城乡深度融合的谋篇布局，是时间表，也是路线图，城乡关系又有了新的定位。《规划》提出的“实施新一轮农业转移人口市民化行动”，可以看作是城乡持续融合的重要举措。韩一军介绍，包括规划中提出的完善“人地钱挂钩”政策，推动城镇基本公共服务覆盖全部常住人口等，都是农业转移人口市民化的途径，事实上，2024 年城镇化率已达到 67%，我国的城镇化已经到了中后期，尽管未来还会有大量农业人口进入城镇，但同时，在一些大城市，已经出现了城市老年人口向乡村流动的逆城市化现象。

破除城乡二元结构 县域成为突破点

中央一号文件提出，“顺应人口变化趋势，推动乡村全面振兴与新型城镇化有机结合”。《规划》进一步明确指出，

“率先在县域内破除城乡二元结构，一体推进城镇和乡村规划、建设和治理，推动城乡基本公共服务均等化。”这也是我国首次提出在县域内破除城乡二元结构。

“在中国，县域是非常重要的行政单元，也是非常特殊的经济区域。”韩一军介绍，“2013 年到 2023 年之间，县域的国民生产总值大约占全国 GDP 的一半，县域占全国 90% 的国土面积、52% 以上的人口，县城还是城乡之间的连接点、纽带中枢，天然具有城乡融合发展优势。”

如何在县域内破除二元结构？韩一军说，“规划中首次提出优化城乡发展格局、提出在县域内破除城乡二元结构，这就意味着，未来要在县域内部率先实施更多融合发展的政策措施，比如土地、资金、人才、管理以及数据等各种要素更加畅通流动。”

公共服务的差异，是社会关注的焦点，也是消除城乡差距的重要领域。基础设施和公共服务，都是农业农村现代化的重要部分，这些年来，我国的乡村水电路气网等硬件设施建

设取得了明显成效，绝大部分地方，实现了硬化路入户，自来水、天然气也越来越向乡村普及。这方面的建设仍在持续，未来乡村的生活和居住环境也更优越。在公共服务方面，农民更加关注教育、医疗、养老等内容，规划提出的破除城乡二元结构，意味着需要给农村的教育、医疗和养老等领域持续加大投入，城乡公共服务的均等化呈加快趋势。

乡村六大产业 有五类需要城乡融合

针对县域发展，多个中央一号文件中都曾特别提及。今年的中央一号文件中，也仍然提出要着力壮大县域富民产业。

目前，全国县域经济的规模达到 60 万亿元左右，我国农业产业及其相关产业，大约占 GDP 的 16.24%，其中大部分布局在县域。与此同时，县域还是消费潜力巨大的市场，2023 年，中国县域社会消费品零售总额占比 46.3%。有预测显示，到 2030 年，中国有 66% 的个人消费增量都将来自县域。

2019 年发布的《国务院关于促进乡村产业振兴的指导意见》中，将乡村产业归纳为现代种养业、乡土特色产业、农产品加工流通业、乡村休闲旅游业、乡村新型服务业、乡村信息产业六大类。这六大类产业，除了第一个种养业之外，其余五类的发展，本质上都需要进一步破除县域内的二元结构，这也是今年的中央一号文件和《规划》共同强调的。比如中央一号文件提出，“开展以县域为统筹单元、以乡镇为基本实施单元的全域土地综合整治”。《规划》中则提出，“构建城乡统一的建设用地市场”。举例来说，发展农产品加工业，最大的难题可能就是用地，在城乡二元结构下，很难解决，但通过统

一的要素市场，就有可能解决这个问题。

县域的未来 城乡融合的图景

2018 年，我国出台首个《国家乡村振兴战略规划（2018—2022 年）》，而前不久印发的《乡村全面振兴规划（2024—2027 年）》，是我国的第二个乡村振兴规划。要理解今年的中央一号文件，就要放在乡村全面振兴规划的大背景下深刻领会。

和第一个规划相比，此次发布的规划更加具体和明确，比如提出了 2027 和 2035 两个年度目标，到 2027 年，乡村振兴战略提出已经 10 年，所以规划提出要取得突破性进展，2035 年的阶段中，实现农业农村现代化是重中之重。

而要实现这一目标，县域的发展无疑是最重要的部分。从产业发展的角度看，乡村产业仍面临着许多挑战，比如人才，乡村现代产业需要更多专业的人才，从哪里来？要从城市来。在过去，城乡之间的差别，使得乡村的吸引力不足，而乡村产业的发展程度，也不足以吸引足够的人才。除了人才，还有资金、市场。韩一军说，从资金上来说，需要吸引更多社会力量加入，也必然要求城乡融合进一步推进、二元壁垒进一步破除。

随着产业、文化、人才、组织、生态五大振兴的不断推进，乡村的活力会一点点回来，这个活力的根基，基于产业发展，而产业的发展，必然会进一步加快城乡融合的进程。我相信，未来乡村会越来越美，基础设施会越来越完善，公共服务会越来越丰富，必将吸引越来越多的城里人，去乡村创新创业，这样我国城乡深度融合的目标也就实现了。

（来源：《新京报》）

延伸

把乡村全面振兴的美好蓝图变为现实

新时代的山乡巨变，每天都在发生，是中国式现代化不断向前推进的生动写照。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央坚持农业农村优先发展的总方针，坚持把实施乡村振兴战略作为“三农”工作的总抓手，先后制定出台《中华人民共和国乡村振兴促进法》《乡村振兴责任制实施办法》等，乡村振兴的制度框架和政策体系初步健全。各地区各部门健全工作机制、完善扶持政策、加大工作力度，广大干部群众齐心协力、砥砺奋进，乡村振兴实现良好开局。我国粮食产量实现新的突破，农民收入保持较快增

长，脱贫攻坚成果巩固拓展，乡村产业发展水平、乡村建设水平、乡村治理水平不断提升，广大乡村面貌焕然一新。新时代的农村天地广阔，农业大有可为，农民更有奔头。

要看到，农业农村仍然是我国现代化建设的短板。推进中国式现代化，要加快推进乡村振兴，做到规划先行、精准施策。《规划》科学制定到 2027 年、2035 年的主要目标，细化实化今后一个时期推进乡村全面振兴的工作重点和政策措施，具有极强的前瞻性、针对性、系统性。有力有效推进乡村全面振兴，要锚定建设农业强国目标，学习运用“千万工程”经验，

健全推动乡村全面振兴长效机制，以确保国家粮食安全、农村人口不发生规模性返贫致贫为底线，巩固拓展脱贫攻坚成果，以提升乡村产业发展水平、乡村建设水平、乡村治理水平为重点，强化科技和改革双轮驱动，强化农民增收举措。要优化城乡发展格局，分类有序推进乡村全面振兴；加快现代农业建设，全方位夯实粮食安全根基；推动乡村产业高质量发展，促进农民收入增长；大力培养乡村人才，吸引各类人才投身乡村全面振兴；繁荣乡村文化，培育新时代文明实践乡风；深入推进乡村生态文明建设，加快发展方式绿色转

型；建设宜居宜业和美乡村，增进农民福祉；深化农业农村改革，激发农村发展活力；加强农村基层组织建设，推进乡村治理现代化。

“非知之难，行之惟难。”推进乡村全面振兴是一项长期而艰巨的任务，要切实贯彻落实《规划》，在具体工作中把握好《规划》强调的“八个坚持”和“三个统筹”，确保方向正确、方法科学、方案落地见效。要坚持和加强党对“三农”工作的全面领导，坚持农业农村优先发展，坚持城乡融合发展，坚持农民主体地位，坚持因地制宜、分类施策，坚持人与自然和谐共生，坚持深化改革创新，坚持循

序渐进、久久为功。要统筹不同区域，统筹新型工业化、新型城镇化和乡村全面振兴，统筹推进农村经济、政治、文化、社会、生态文明和党的建设，实现乡村全面提升。

蓝图已经绘就，号角已经吹响。乡村振兴，关键在人、关键在干。新时代新征程上，只要我们按规律行事、按规划落实，进一步深化农村改革，充分调动亿万农民的积极性、主动性、创造性，一的事情接着一件事情办，一年接着一年干，积小胜为大成，就一定能把乡村全面振兴的美好蓝图变为现实！

（来源：求是网）