

• 重大主题专栏 • 研究阐释党的二十届四中全会精神

加快农业农村现代化，扎实推进乡村全面振兴 ——权威专家研究阐释党的二十届四中全会精神

编者按：习近平总书记在党的二十届四中全会上的重要讲话和本次大会审议通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》，为把握发展大势、找准历史方位、明确发展路径提供了根本遵循和行动指南。为深入学习贯彻党的二十届四中全会精神，引导学术界加强和深化对相关领域的研究，本刊编辑部从 2025 年第 12 期起设置“研究阐释党的二十届四中全会精神”重大主题专栏。在这一期，本刊邀请五位“三农”领域权威专家进行研究阐释。

科学理解和把握分类有序、片区化推进乡村振兴

魏后凯

党的二十届四中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》（以下简称《建议》）指出：“学习运用‘千万工程’经验，因地制宜完善乡村建设实施机制，分类有序、片区化推进乡村振兴，逐步提高农村基础设施完备度、公共服务便利度、人居环境舒适度。”^①这是中央文件首次明确提出“分类有序、片区化推进乡村振兴”，其核心要义就是要坚持系统思维，把分类有序推进和片区化推进结合起来，扎实有效推进乡村全面振兴。这种复合型的推进方式是对近年来中国乡村振兴实践创新的经验总结和理论提炼，充分体现了传承和创新的有机统一，为“十五五”乃至今后较长一段时间扎实推进乡村全面振兴指明了方向。总体上讲，分类有序、片区化推进乡村振兴，既是统筹推进乡村全面振兴的基本策略，也是一种体现系统思维、统筹兼顾的方法论，具有丰富的科学内涵。具体可以从以下三个方面来理解和把握。

一、分类有序推进乡村振兴

分类有序推进是乡村振兴实践中的一种常用推进方式，是指按照对象的不同类型，实行差别化策略，分阶段分梯次持续推进。早在 2018 年，中央“一号文件”就明确提出“分类有序推进乡村振兴”的思

^①参见《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》，《人民日报》2025 年 10 月 29 日 1 版、2 版。

想，并针对具备条件的村庄、自然历史文化资源丰富的村庄和生存条件恶劣、生态环境脆弱的村庄这三类村庄提出差别化要求。随后发布的《乡村振兴战略规划（2018—2022年）》进一步深化了这种“分类有序推进乡村振兴”思想，明确了乡村振兴的发展目标和阶段，并将村庄分为集聚提升类、城郊融合类、特色保护类、搬迁撤并类四种类型，实行分类推进。2024年发布的《乡村全面振兴规划（2024—2027年）》又强调要细化村庄分类标准，分类有序推进乡村全面振兴，并在原有四类村庄的基础上新增了一类“短期内难以判断的村庄”。该规划不仅明确了乡村振兴的阶段性目标，还体现了分梯次推进的战略安排，提出到2027年东部发达地区、中西部具备条件的大中城市郊区乡村率先基本实现农业农村现代化。党的二十届四中全会通过的《建议》提出要“分类有序、片区化推进乡村振兴”，传承并创新发展了这种分类有序推进的思想。事实上，近年来在推进乡村振兴的一些具体实践中，如农村厕所革命、耕地“非粮化”整改等，也采用了这种分类有序推进的方式。

分类有序推进乡村振兴包含了分类推进和有序推进两方面的含义。分类推进就是承认并尊重不同村庄的差异性，按照村庄的不同类型，明确其功能定位和发展导向，实行差异化的推进策略和政策。村庄类型划分是实行分类推进的基础和前提。村庄分类不同，其推进策略也不尽相同。有序推进就是强调科学规划和循序渐进，把握好主次、时序和节奏，分阶段分梯次持续推进。这种分类有序推进方式，遵循了分类指导、因地因时制宜的原则，既有利于体现中央的总体要求和发展导向，又可以契合不同类型村庄的发展实际。

切实做好分类有序推进乡村振兴，需要把握好以下四个关键点。一是扎实细化“十五五”规划要求。“十五五”时期是承前启后的关键时期，需要对标2035年目标做好指标衔接和细化，进一步守牢保障粮食安全底线，持续巩固拓展脱贫攻坚成果，统筹推进乡村产业发展、乡村建设运营、乡村治理等重点任务，优先补齐“农村基本具备现代生活条件”短板，既要鼓励有条件的地区率先基本实现农业农村现代化，又要加大对欠发达地区的分层分类帮扶力度，在更高水平、更高层次扎实推进乡村全面振兴。二是因地制宜细化村庄分类。尽管国家层面规划已经对村庄类型进行了划分，但各地区的情况千差万别，各地需要根据自身情况对村庄类型进行细化和科学划分，而不能简单照搬国家层面的划分方法。三是制定不同类型村庄的发展指引。针对不同类型的村庄，要在深入调查研究的基础上，明确其功能定位、发展导向、建设重点和治理策略，实行差异化的政策。这有利于提高政策的精准性和整体效能。四是保持战略定力和历史耐心。随着城镇化的推进，未来乡村常住人口将逐步减少，村庄空心化将进一步凸显，村庄数量也将随之减少。为避免乡村建设中的投资浪费，同时确保所有村民都能享受到均等化的基本公共服务，对于那些短期内难以判断其类型的村庄，要留出足够的时间进行观察和论证，切实保障好留守村民的基本民生需要。

二、片区化推进乡村振兴

在原有分类有序推进的基础上，党的二十届四中全会通过的《建议》又增加了“片区化推进”的内容。浙江“千万工程”的一个重要经验，就是以党建联盟为引领，采取先带后、大带小、强带弱等联建方式，通过组织联建、规划衔接、资源共享、产业联动、治理共商等，推进乡村片区化、组团式

发展，实现乡村共同富裕（魏后凯等，2024）。围绕深入学习“千村示范、万村整治”工程经验，近年来，上海、江苏、山东、河南等省份开展了片区化推进乡村振兴的积极探索，取得了阶段性的显著成效。所谓片区化推进，就是按照地域相邻、禀赋相似、产业相联、文化相近等原则，将乡村划分为若干个片区，以片区为单元进行统筹规划、建设、运营和治理，组团式整体推进乡村振兴。片区化推进本身并不是合村并村，但它突破了村庄的行政边界，通过经济和组织方式实现村庄联合发展，使推进乡村振兴的地域单元由过去的单个村庄扩展到相邻多村连片的片区，不仅有利于提升统筹的层次，而且能够形成多村抱团效应。可以说，片区化推进是各地学习运用“千村示范、万村整治”工程蕴含的发展理念、工作方法和推进机制的生动实践。

单个村庄因规模小、资源散、人才缺，“小散弱”问题突出，其发展受到诸多局限。采取片区化推进方式，可以破解单村发展的瓶颈约束和天然局限，产生多方面的综合效应。一是资源整合效应。单个村庄的地域范围有限，各种资源呈现碎片化特征，难以得到充分高效利用。片区化组团式发展有利于整合片区内村庄资源，实行统筹开发利用和整体运营，从而形成资源整合效应，提升乡村资源配置效率和品牌价值，推动乡村运营从单村运营转向片区化运营。二是产业集聚效应。产业关联和项目带动是组建片区的重要依据。实行片区化推进，有利于片区内各村庄产业协同发展并按照产业关联形成产业集聚和产业集群，从而破解当前乡村产业发展面临的同质化竞争难题，增强乡村产业韧性和抗风险能力，为农民就地就近高质量充分就业创造条件。三是服务规模效应。随着乡村常住人口的减少，村庄空心化问题日益凸显，单个村庄的基础设施建设和公共服务供给都面临规模不足的问题。实行片区化推进以后，在片区内统筹规划基础设施建设和公共服务供给，既可以避免单村推进中的低水平重复建设问题，还可以降低建设和运营成本。可以认为，片区化推进是积极应对村庄空心化、优化农村基础设施和公共服务配置的有效途径。四是联村共富效应。片区化推进本质上是一种联村发展模式，通过联建共享和帮扶协作，可以有效破解村庄分化，促进村庄共同富裕。

应该看到，片区化推进乡村振兴是一种组织方式和推进体制机制的深刻变革。在过去的乡村规划中，一些地区根据发展的需要，曾经把乡村划分为不同的片区，但这些片区只是规划上的功能区或者规划区，并不涉及组织方式和推进体制机制的变革。在新形势下，扎实做好片区化推进乡村振兴，需要因地制宜、统筹规划，加强顶层设计，注重组织方式和推进体制机制创新，以制度创新激发乡村振兴内生活力。一是合理确定片区规模。片区的划分要科学，片区的规模要合理，应与地方政府财力、乡村发展水平、发展条件 and 需求等相适应。从各地实践看，规模适度的片区通常为5~20个村庄（熊融和郭雪婷，2025）。例如，苏州市启动规划建设50个乡村振兴示范片区，覆盖901个行政村，平均每个片区18个村庄。一般地讲，片区规模太小难以发挥规模效应，而片区规模太大则难以形成内聚力，影响乡村振兴推进实施效果。片区组建需要考虑地理毗邻性、禀赋相似性、产业关联性、文化同源性、生态共生性等因素，决不能盲目求大、搞“拉郎配”，把一些缺乏关联的村庄简单地拼凑在一起。二是采取多元化推进模式。中国乡村地域广阔，各地因区情农情不同，在推进乡村全面振兴的过程中，需要从自身实际出发，因地制宜探索多元化的片区化推进模式，如党建联盟型、强村带动型、产业集聚型、园区带动型、服务统筹型等。三是建立片区统筹长效机制。片区化推进作为一种推进机

制，需要在片区层面统一规划，对片区产业发展、基础设施建设、人居环境整治、公共服务供给、社会治理等统筹谋划，尤其要明确片区功能定位，确定其产业发展方向，推动各片区实现错位发展，避免低水平同质化竞争。这无疑有助于打破单村推进下统筹层次较低、力度不足的局限。四是完善利益分配和联结机制。片区化推进是否有效并具有可持续性，关键在于能否建立科学合理的利益分配和联结机制。过去在推进乡村振兴实践中，更多强调的是建立联农带农机制。片区化推进，不仅要联农带农，还应在联农带村方面发挥重要作用，尤其要发挥新型经营主体和产业园区在其中的重要作用。因此，在片区化推进乡村振兴中，还需要建立有效的跨村协调和利益分配机制以及联农带村长效机制。

三、把分类有序推进和片区化推进结合起来

分类有序推进与片区化推进相互联系、相互补充、相互促进，应在推进乡村全面振兴过程中将两种推进方式结合起来，锚定两个阶段发展目标，同向发力，形成合力效应。分类有序、片区化推进乡村振兴是系统思维方法在推进乡村全面振兴中的科学运用，充分体现了乡村全面振兴“一盘棋”的思想。在这“一盘棋”网格中，若把分类有序推进看作纵向的，而把片区化推进看作横向的，二者的结合将形成一个纵横交错、有机耦合、良性互动的乡村振兴推进体系。这一体系为新时期扎实有效推进乡村全面振兴提供了重要支撑。其中，分类有序推进体现了对村庄类型特征的重视，有利于实行分类指导，避免“一刀切”，确保施策的科学性和精准性；片区化推进体现了对村庄区域特征的重视，有利于整合片区资源，形成抱团和共富效应，提高资源配置效率，避免“撒胡椒面”式的低效投入。二者结合可以实现优势互补，避免各自的局限性，共同构成一个科学、系统、高效的乡村振兴复合推进方式。例如，在分类有序推进方式下，不同类型村庄被赋予不同的功能定位和发展政策，这样村庄会因类型不同而发展机会不同，有的村庄会获得更多的机会和资源，而有的村庄发展机会将受到一定抑制，由此可能会加剧村庄之间的分化。过去在乡村建设中，有的地区过多强调“扶强”和锦上添花，集中大量资源打造少数“样板村”“明星村”，而忽视其示范带动作用 and 扶持薄弱村发展，事实上助推了村庄分化。很明显，采取片区化推进方式能弥补这一缺陷，通过村庄联合发展来促进共同富裕。从某种程度上讲，分类有序、片区化推进乡村振兴也体现了分类分区的思想。由于中国乡村区域差异大、村庄类型多样，推进乡村全面振兴应坚持因地制宜、分类指导原则，既要体现分类，又要体现分区，对不同类型村庄、不同片区精准施策，以增强政策精准性、提高政策整体效能。在片区规划建设中，应将分类推进思想融入其中，强化片区之间以及片区内不同类型村庄之间的功能互补和合理分工。

参考文献

- 1.魏后凯、年猛、王瑜，2024：《迈向全域共富的浙江探索》，北京：中国社会科学出版社，第185页。
- 2.熊融、郭雪婷，2025：《乡村振兴片区化协同发展的创新探索——以苏州大新镇示范片区为例》，《农村经济与科技》第17期，第152-155页。

（作者单位：中国社会科学院农村发展研究所）

健全科学有序推进农业转移人口市民化政策体系

赵长保

推进农业转移人口市民化，既是城乡融合发展的内在要求，也是新型城镇化的首要任务和推进乡村全面振兴的重要举措。党的二十届三中全会强调健全推进新型城镇化体制机制，并提出加快农业转移人口市民化。中央城市工作会议指出，分类推进以县城为重要载体的城镇化建设，继续推进农业转移人口市民化。2025年1月印发的《乡村全面振兴规划（2024—2027年）》重申实施新一轮农业转移人口市民化行动。2025年4月印发的《加快建设农业强国规划（2024—2035年）》强调健全农业转移人口市民化配套政策体系。党中央的一系列重要部署，为推进农业转移人口市民化指明了方向。党的二十届四中全会进一步提出“科学有序推进农业转移人口市民化”，对完善推进农业转移人口市民化政策提出了新的要求。要把“科学有序”落到实处，必须从统筹新型工业化、新型城镇化和乡村全面振兴全局着眼，健全有关政策体系。

一、农业转移人口市民化取得显著进展

城镇化是经济社会整体变迁的过程，是推动现代经济增长的强大引擎。世界现代化历程表明，工业化和城镇化关系密切，工业化是城镇化的基本动力，城镇化是工业化的促进力量。工业化和城镇化的交互作用，推动着经济的发展和社会的进步。农业转移人口市民化问题与中国的工业化和城镇化相伴而生。改革开放特别是进入21世纪以来，中国工业化快速推进，大量农村人口从农业中转移出来。但是，受限于户籍制度，进城农业转移人口难以享受与城镇居民同等的教育、医疗等权益，成为规模庞大的“半城镇化”群体，造成工业化、城镇化不同步，日益严重地影响着中国经济社会发展。

21世纪初，沿海地区出现“用工荒”，预示着中国劳动力供求关系发生深刻变化，解决农业转移人口“半城镇化”问题日益迫切。2008年，面对国际金融危机的冲击，党中央提出“把扩大内需作为保增长的根本途径”^①，强调“要把解决符合条件的农业转移人口逐步在城镇就业和落户作为推进城镇化的重要任务，放宽中小城市和城镇户籍限制”^②，农业转移人口市民化成为重要的政策方向。

党的十八大以来，中央采取了一系列推进农业转移人口市民化的重要举措：设定目标，到2020年，推动约1亿农业转移人口在城镇落户，完成约1亿人居住的城镇棚户区和城中村改造，引导约1亿人在中西部地区实现就近城镇化^③；统一城乡户口登记制度，实行居住证制度；推进住房保障等重

^①参见《中央经济工作会议闭幕 胡锦涛温家宝作重要讲话》，http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/szyw/200812/10/t20081210_17636908.shtml。

^②参见《中央经济工作会议在京召开 胡锦涛、温家宝作重要讲话》，http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/szyw/200912/07/t20091207_20572136.shtml。

^③参见《2014年政府工作报告》，https://www.gov.cn/guowuyuan/2014-03/14/content_2638989.htm。

点难点领域改革，提高常住地基本公共服务保障水平，提高农业转移人口的就业率和生活水平；建立“人地钱”挂钩机制（财政转移支付、城镇新增建设用地指标、基础设施建设投资等与市民化规模挂钩），以制度改革合理分配农业转移人口市民化的成本；维护进城农民的土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权等在农村的合法权益，提高他们的落户积极性。

推进农业转移人口市民化政策的实施取得显著成效。一方面，落户城市的渠道进一步畅通。常住人口在 500 万以下的城市落户限制基本被取消，大部分超大、特大城市的落户门槛降低。2019—2024 年，全国有 5000 万农业转移人口进城落户^①，常住人口城镇化率由 62.71% 提高到 67.00%^②，在城镇居住的进城农民工超过 1.3 亿人^③。另一方面，城镇基本公共服务加快向非户籍常住人口覆盖。进城务工人员随迁子女在公办学校就读或享受政府购买学位的比例达 97%^④。城乡居民基本养老保险、基本医疗保险实现了省级统筹。分层分类、城乡统筹的中国特色社会主义救助体系基本形成。覆盖城乡居民的基本医疗卫生制度已经建立，县域医疗共同体建设深入开展。

未来一段时间，中国城镇化势头依然较强，城镇常住人口仍将保持增长。根据有关测算，2035 年中国城镇化率将达到 75%~80%^⑤。由此来看，农业转移人口市民化仍是推进新型城镇化的首要任务。

二、农业转移人口市民化应科学有序

从制约因素看，未来一段时间，农业转移人口市民化的阻碍主要来自四个方面。

1. 年龄结构趋于老化。国家统计局监测调查数据显示，农民工群体趋于老化。2008—2024 年，50 岁以上农民工比例从 11.4% 上升至 31.6%，农民工平均年龄从 34 岁快速提高至 43.2 岁^⑥。另根据第七次人口普查数据来计算，在农村人口中，60 岁及以上的人口占 23.8%；在乡村就业人口中，60 岁及以上的人口占 16.5%^⑦。预测显示，到 2035 年，中国农村 60 岁及以上老年人口比例将超过城镇地区 18.34 个百分点^⑧。老龄化加深，意味着越来越多的农业转移人口属于被赡养人口，能够成为城镇有效劳动

^①资料来源：《我国 2019 年以来 5000 万农业转移人口进城落户》，https://www.moa.gov.cn/ztzl/ymksn/xhsbd/202405/t20240527_6456180.htm。

^②资料来源：国家统计局网站，https://data.stats.gov.cn/files/html/vchart/vchart_001/vchart_001.html。

^③资料来源：《2024 年农民工监测调查报告》，https://www.stats.gov.cn/zfwck/sjfb/202504/t20250430_1959523.html。

^④资料来源：《国务院新闻办举行“高质量完成‘十四五’规划”系列主题发布会》，https://www.gov.cn/lianbo/fabu/202507/content_7031379.htm。

^⑤资料来源：《社科院报告预计中国城镇化率峰值将出现在 75%至 80%》，<https://www.chinanews.com.cn/cj/2021/12-30/9641017.shtml>。

^⑥资料来源：2008 年数据来自《2012 年全国农民工监测调查报告》，https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202302/t20230203_1898305.html；2024 年数据来自《2024 年农民工监测调查报告》，https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202504/t20250430_1959523.html。

^⑦资料来源：《中国人口普查年鉴 2020》，<https://www.stats.gov.cn/sj/pcsj/rkpc/7rp/zk/indexch.htm>。

^⑧资料来源：《积极应对乡村“变老”》，<https://lw.xinhuanet.com/20250813/b7948fcfd68f4a868a0e04c1056766d7/c.html>。

供给的人口越来越少。

2.技能素质偏低。人力资本与技能短板是农业转移人口就业的关键障碍。第七次人口普查结果显示，农村15岁及以上人口的平均受教育年限仅为7.6年，而全国就业人员、新增劳动力的平均受教育年限分别为10.4年、13.8年^①。目前的农村劳动力中，仅30岁以下劳动力的人力资本水平能勉强达到就业人员的平均水平。农业转移人口的人力资本与技能素养难以达到城镇非农就业部门的基本要求。

3.就业结构降级。从短期看，新技术革命会带来“就业破坏”效应，并主要体现在传统行业中。人口普查数据显示，2000年、2010年和2020年制造业就业人口占非农就业人口的比重分别为35.0%、32.6%和22.7%，2010—2020年大幅下降约10个百分点^②。受制于人力资本与技能约束，农业转移人口更倾向于从生产率较高的制造业部门转移到生产率更低的生活性服务业。城镇产业结构的“升级”趋势与农民工就业结构的“降级”趋向，增大了农业转移人口市民化的难度。

4.制度约束尚存。超大、特大城市吸引力大，农业转移人口的落户意愿强烈，但落户门槛高，普通农民工“想落户落不下”；中小城市户籍已经放开，但产业支撑不足、优质岗位有限，农业转移人口“能落户不想落”。并且，部分公共服务成本较高、供需缺口较大，进城务工人员在住房保障、社会保险等方面享有的基本公共服务与户籍人口仍有差距。此外，农业转移人口市民化成本分担机制仍需完善。据有关研究，以农业转移人口全生命周期为计算口径，北京、上海、深圳的人均市民化财政成本分别达68万元/人、61万元/人、75万元/人（张启春、冀红梅，2021）。尽管中央财政已经予以支持，但地方政府的相关支出压力依然较大。

鉴于以上制约，今后一个时期推进农业转移人口市民化必须把科学有序的要求落到实处，着重处理好三个关系。一是“量”和“质”的关系。2024年，全国户籍人口城镇化率低于常住人口城镇化率18个百分点。户籍人口城镇化率的提高主要来自区划调整，农民工进城落户的贡献较小。当前，中国城镇化正从快速增长期转向稳定发展期，城镇化率增幅已从“十二五”时期的5.50%、“十三五”时期的5.05%下降到2021—2024年的2.28%^②。为此，推进农业转移人口市民化，不能仅关注吸引新的农业人口进城，更应着力促进他们加快融入城市，与城镇户籍人口真正享受同等权利。二是“稳”和“进”的关系。农业转移人口市民化是大势所趋，农村劳动力在城乡间流动是中国长期都会存在的现象。“进”就是要完善城乡融合发展体制机制，提高农业转移人口在常住地的社会融入程度。“稳”就是要保持历史耐心，依法维护进城落户农民的在村权益；农民在城里还没有彻底扎根之前，不要急着断了他们在农村的后路，要让他们在城乡之间可进可退、进退有据。三是“城”和“乡”的关系。城与乡是互融共促的两大空间载体，不能截然分开。统筹推进新型城镇化和乡村全面振兴，需要城乡同步发力。随着乡村振兴战略的深入实施，城乡人才、资本等要素自由流动的条件将更加成熟。随着农村人口整体年龄的不断增长，未来可转移农业人口在本地寻求就业的可能性增大。为此，推进城镇化，不仅要进一步打开“城门”，解决好“市民化”问题，也要放开“乡门”，让难以融入城镇的人

^①资料来源：作者根据第五次、第六次和第七次人口普查数据计算得到。

^②资料来源：作者根据国家统计局年度数据（<https://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>）计算。

口在乡村就业，助力解决好“农业转移人口”问题。

三、健全农业转移人口市民化政策体系

科学有序推进农业转移人口市民化，应以城乡融合发展为出发点，立足统筹推进新型工业化、新型城镇化和乡村全面振兴，重点从三个方面发力，进一步完善政策体系。一是以人为本，完善农业转移人口市民化机制；二是深化改革，推动城乡要素双向流动；三是聚焦县域，推动城乡产业高质量融合发展。城乡协同，打好推进农村劳动力就近就地就业和农业转移人口市民化的政策“组合拳”。

1.提升农业转移人口融入能力。推进城乡就业公平制度建设，推动就业管理与服务向农业转移人口倾斜。健全农村劳动力转移就业服务体系，提升转移就业农村劳动力的技能素养、权益维护等就业能力，健全劳务输入、输出省份间在用工需求、劳动权益保障等方面的协调对接机制。完善城乡一体的就业培训体系，健全终身职业技能培训制度，整合不同渠道的公共资源，面向农业转移人口开展各类技能培训，将农村转移劳动力吸纳到城镇教育和技能培训体系。

2.降低农业转移人口融入门槛。健全全国统一、公开透明的户籍管理政务服务体系，推进居住证与身份证的功能有效衔接，保障居住证持有人能在更广泛领域获得公共服务与社会福利。此外，需探索为进城落户农民提供土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权的依法自愿、有偿的退出渠道与办法。

3.提高农业转移人口社会融入质量。健全农业转移人口市民化成本分摊机制，提高中央财政统筹能力，完善“人地钱”挂钩机制。全面落实“推动相关公共服务随人走”，“推行由常住地登记户口提供基本公共服务制度”，更好地实现城镇基本公共服务普惠、精准、有效地覆盖常住人口。建立适应农业转移人口特点的住房保障体系，落实流动人口随迁子女在居住地享受义务教育政策，降低随迁子女入学门槛。加快城乡一体的社会保障制度建设，鼓励流动人口参加常住地社会保险，推动城乡居民社会保险向常住流动人口开放。完善社会救助制度，加强农业转移人口生活保障，警惕农业转移人口带来“新城市贫困”问题。完善社区治理，创新平台载体，及时化解城镇户籍人口与农业转移人口的矛盾纠纷，促进相互接纳和认同。

4.拓展农业转移人口发展空间。鼓励县域承接大中城市产业疏解转移，引导城市资金、技术、人才向县域流动，发展富民产业。支持各地依托资源禀赋和产业基础，发展特色种养、特色食品、特色手工等产业，做好“土特产”文章。做优乡村休闲旅游产业，繁荣乡村文化体育产业，引导城镇居民下乡消费。健全创业支持政策，推动农民工返乡创业和城镇各类人才入乡创业。充分挖掘农业多功能性，以纵向延伸生产环节和横向拓展新业态来带动农村产业融合发展，为农民创造更多就地就近就业岗位。

参考文献

1.张启春、冀红梅，2021：《农业转移人口对流入地财政影响的成本—收益研究——基于个体生命周期的财政净现值测算》，《大连理工大学学报（社会科学版）》第4期，第37-46页。

（作者单位：农业农村部农村经济研究中心）

深入领会“十五五”时期加快农业现代化的总体思路

叶兴庆

党的二十届四中全会审议通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》（以下简称《建议》）中强调，“十五五”时期要“推动事关中国式现代化全局的战略任务取得重大突破”^①。《建议》在部署“加快农业农村现代化，扎实推进乡村全面振兴”专章中开宗明义地强调，“农业农村现代化关系中国式现代化全局和成色”。准确把握《建议》中上述重大论断的逻辑关系，必须立足“十五五”时期的历史方位和阶段性特征，深化对《建议》中关于加快农业现代化目标、思路和举措的理解。

一、锚定“把农业建成现代化大产业”的目标

党的二十大报告提出了到2035年基本实现农业现代化的阶段性目标，作出了加快建设农业强国的战略部署。2023年中央“一号文件”进一步要求：“要立足国情农情，体现中国特色，建设供给保障强、科技装备强、经营体系强、产业韧性强、竞争能力强的农业强国。”^②在此基础上，《建议》提出“把农业建成现代化大产业”，使“十五五”时期加快农业现代化、建设农业强国的目标更具现实针对性，也更加充分地体现了农业自身的产业特征。

把农业建成现代化大产业，就是要立足资源禀赋和发展阶段，遵循现代产业成长规律，促进农业区域化布局、规模化生产、产业化经营，拓展农业的内涵和边界，在发展农产品生产的基础上做足做活“粮头食尾”“畜头肉尾”“农头工尾”文章，促进农业延长产业链、提升价值链，在国内外市场竞争中全方位提升农业质量效益和竞争力。在“十五五”时期，锚定这一目标推进农业现代化建设，是应对第一产业增加值在国内生产总值中占比下降可能带来忽视农业等挑战、巩固提升农业在国民经济中的基础地位的迫切需要，是建设现代化产业体系、巩固壮大实体经济根基的重大举措，是应对外部风险挑战、发挥农业“压舱石”作用的必然要求。

二、坚持产量产能、生产生态、增产增收一起抓

《建议》在部署提升农业综合生产能力和质量效益时，明确要求“坚持产量产能、生产生态、增

^①参见《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》，《人民日报》2025年10月29日1版、2版。下文对《建议》中内容的引用均为这一资料来源。

^②参见《中共中央 国务院关于抓好2023年全面推进乡村振兴重点工作的意见》，https://www.gov.cn/zhengce/2023-02/13/content_5741370.htm。

产增收一起抓”（以下简称“三个一起抓”）。这是站在近年来中国粮食和重要农产品生产取得重大成就的高起点，针对推动粮食等重要农产品价格保持在合理水平面临较大难度、农业生产面临的资源环境约束趋紧、农业在农民收入增长中的贡献度下降等突出问题，从“十五五”时期中国人口总量和结构变化、农产品需求走势和应对气候变化等阶段性特征出发，作出的重大部署。“三个一起抓”科学回答了新的时代条件下如何发展农业的问题，既是发展观，也是方法论。

坚持产量产能一起抓，就是要在确保实现粮食等重要农产品年度产量底线目标的基础上，更加注重生产能力的持续增强，以产量预期目标引领产能建设步伐，以产能稳步提高保障产量预期目标实现。

“十四五”时期，中国农业生产取得重大成就，粮食产量稳定在 1.3 万亿斤以上，2024 年首次突破 1.4 万亿斤，油料、棉花、糖料、肉蛋奶、水产品等重要农产品生产稳步发展。需要注意的是，具体产品、具体年度的产量取决于价格、气候等多种因素，往往具有较大不确定性；实现农产品供求平衡，也往往需要年度间产量有增有减。这要求人们切实转变观念，对年度间农产品产量在一定幅度内的波动提高容忍度。对产能而言，只能加强不能削弱。要继续实施“藏粮于地、藏粮于技”战略，加强耕地保护和能力建设，深入推进以种业和高端农机装备为重点的农业科技创新，充分利用非耕地资源拓展食物来源。

坚持生产生态一起抓，就是要在继续提升农业综合生产能力的同时，更加注重加强农业生态环境建设，通过扩大农业优质产能为退出农业边际产能创造条件，通过改善生态环境夯实农业优质产能根基。农业是自然再生产与经济再生产相交织的产业，既高度依赖生态环境，也会对生态环境带来较大影响。应该看到，过去较长时期内，一些地方滥开滥垦不适宜耕种的草地和陡坡地等边际土地、超采地下水以扩大耕地灌溉面积、在大田和大棚作物生产中超量施用化肥和农药、随意排放未经处理的畜禽粪污、占用具有重要生态功能的沿海滩涂和河湖水面等湿地发展水产养殖，虽然提高了一时一地的农产品产量，但也付出了较大的生态环境代价，是不可持续的。在“十五五”时期乃至更长时期内，需要加大力度对这些具有破坏性的生产行为进行整治，有序退出不健康、不可持续的农业边际产能，适时扩大资源节约、环境友好的农业优质产能。

坚持增产增收一起抓，就是要在继续促进农业发展的同时，更加注重促进农民增收，通过发展农业生产支撑农民务农收入增长，通过增加务农收入调动农民发展农业生产的积极性。过去多年的实践表明，由于多数农产品具有供给弹性大于需求弹性的特征，在供不应求时增产可以实现增收，在供大于求甚至供求基本平衡时增产往往意味着减收。虽然中国大部分农产品消费尚未达峰，但随着人口总量减少和老龄化程度提高，尤其是随着农产品进口压力加大，“十五五”时期需要综合施策才能形成农业增产与农民增收相互支撑的良性循环局面。第一，需要强化价格、补贴、保险等政策支持和协同，完善农产品贸易与生产协调机制，发挥好储备和进出口调节作用，促进生产、消费、贸易和储备的综合平衡。第二，需要加大力度优化农业生产结构，发展优质农产品生产，通过优质优价让等量农产品带来更多收入。第三，发展多种形式农业适度规模经营，让更少的人种更多的地，把务农收入增长建立在农业劳动生产率提高的基础上。第四，把促进农民增收作为落实《建议》部署、实施城乡居民增

收计划的重中之重，从提高农业效益、增加非农就业、用活农户和集体各类资源资产、扩大公共财政对农民的转移支付力度等方面采取针对性措施。

产量产能、生产生态、增产增收是一个有机整体，要深刻领会《建议》强调“三个一起抓”的精髓要义。既要促进这三者的深度融合，也要促进产量与产能、生产与生态、增产与增收各自的辩证统一。对产量与产能而言，既不能画等号，也不能割裂开来，产量需要以产能为基础，产能最终要靠产量来体现。对生产与生态而言，既要看到对立的一面，也要看到共生的另一面，促进农业生产与生态保护建设有机融合。就增产与增收而言，既要避免放大其对立性，不应过度采用以减产促增收的消极措施，也要避免低估两者统一的艰巨性而坐等增产与增收兼得局面的到来。

三、统筹发展科技农业、绿色农业、质量农业、品牌农业

《建议》在部署提升农业综合生产能力和质量效益时强调，“统筹发展科技农业、绿色农业、质量农业、品牌农业”（以下简称“四个农业”）。这既是顺应科技革命时代潮流的必经之路，也是应对气候变化挑战的重要选择，更是答好促进农业高质量发展时代课题的系统谋划。统筹发展“四个农业”，是立足中国国情对农业现代化内涵的丰富和拓展，既具有学理价值，也具有实践意义。

发展科技农业，就是要发挥科技进步对加快农业现代化的支撑作用，着力提高农业科技含量和全要素生产率。2024年底，中国农业科技进步贡献率已达到63.2%，农作物耕种收综合机械化率超过75%，农作物的良种覆盖率超过96%^①。与全球农业强国已经达到的水平和中国农业强国建设的目标相比，中国农业的科技含量还有很大提升空间。发展科技农业，关键是要发展农业科技，推动农业科技创新与农业产业创新深度融合，不断催生农业新质生产力。要针对实现农业高质量发展迫切需要突破的关键核心技术，统筹组织实施重大农业科技攻关，发挥好科研人员、科研机构和农业科技企业的积极性。需要注意的是，发展农业新质生产力必须遵循因地制宜原则，从农业中传统产业占大头的实际出发，现阶段主要围绕提质升级，促进现有农业科技成果集成应用，将其尽快转化为现实生产力，这是目前各地普遍可以做的事情。发展农业领域战略性新兴产业和未来产业，需要具备一定的禀赋条件，既要前瞻性布局，也要循序渐进，充分考虑现实可行性。

发展绿色农业，就是要发挥绿色发展理念对加快农业现代化的引领作用，着力提高农业可持续发展能力和农产品质量安全水平。党的十八届五中全会提出创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念以来，国家在推动化肥农药减量、农产品产地环境治理、农业绿色发展先行区创建等方面采取了许多措施，农业绿色发展取得积极进展。2024年，中国农膜回收处置率达到85%，秸秆综合利用率达到88%以上，畜禽粪污综合利用率达到79.4%；“十四五”时期，农产品质量安全例行监测合格率稳定在97.5%以上^①。应在此基础上接续推进农业全面绿色转型。围绕提高农业发展“含绿量”，加大力度推进化肥和农药减量、农用薄膜回收、畜禽粪污资源化利用、地下水超采区和重金属污染耕地治理。

^①资料来源：《国新办举行新闻发布会 介绍“十四五”时期农业农村发展成就》，https://www.moa.gov.cn/hd/zbft_news/sswnyncfcj/wzzb/。

围绕提高农产品“含绿量”，要推进农药减施增效，实施科学用药增效行动；要推进饲料兽药使用减量增效，实施兽用抗菌药使用减量化行动、严格执行处方药和休药期制度，加强水产养殖规范用药科普宣传、推进水产养殖用药减量^①。围绕调动农户和新型农业经营主体发展绿色农业的积极性，加快探索建立农业生态产品价值实现机制，加大财政纵向和横向补偿力度，探索农产品绿色溢价有效途径。

发展质量农业，就是要发挥质量意识对加快农业现代化的保障作用，着力提高农业发展质量和农产品质量。相对于过去那种主要靠增加投入品使用量以提升农产品产量的粗放型、外延式数量农业而言，质量农业更注重生产效率、经营效益和产品品质，以土地产出率、资源利用率和劳动生产率提高为核心标志，属于集约型、内涵式农业。中国主要农作物单产水平已有很大提升，稻谷和小麦单产处于全球领先地位，灌溉用水、化肥和农药有效利用率在逐步提高，农业劳动生产率随农业富余劳动力转移和农业机械化程度的增加而快速提高。2024年，全国绿色、有机、名特优新和地理标志农产品总数超过8.6万个^②。要以此为新的起点，促进质量强国和农业强国建设深度融合，把质量农业发展引向深入。一方面，要在大面积提升粮油作物单产、发展节水灌溉、推进水肥一体化、提高饲料转化效率、发展全程全面机械化等方面采取更有力的举措，促进农业提质增效；另一方面，要按照食用安全、营养丰富、风味浓郁要求，着力提高农产品内在品质，以优质、多样农产品支撑人民生活品质不断提高。

发展品牌农业，就是要发挥品牌对加快农业现代化的助推作用，着力提高农产品品牌对供给侧的引导力和对需求侧的黏合力。在传统农业时代，人们主要靠经验积累和口口相传获得对某地、某种农产品的认知，这种认知形成速度慢、传播半径短。现代农业是充分竞争的农业，生产者需要使自己生产的农产品在更大市场上获得消费者认可，消费者也需要从市场上日益丰富的农产品中做出快速、合意的购买选择。这是农产品品牌得以出现并逐步扩大覆盖面的底层逻辑。近年来，中国农产品品牌的培育发展取得较大进展，但仍存在内在品质支撑不足、市场影响力不高等突出问题。要锚定品牌强农目标，加快做强做优做大农产品品牌，一体推进品种培优、品质提升、品牌打造和标准化生产，以品牌引领农业资源配置、扩大农产品消费、促进农产品供需适配。

“四个农业”高度关联、互为支撑，要深刻领会《建议》强调“统筹发展”的精髓要义。科技农业是“四个农业”的关键支撑，绿色农业是“四个农业”的鲜明底色，质量农业是“四个农业”的本质要求，品牌农业是“四个农业”的价值彰显。在加快农业现代化、建设农业强国的进程中，要一体推进“四个农业”，强化协同、形成合力。

（作者单位：国务院发展研究中心农村经济研究部）

^①参见《农业农村部关于加快农业发展全面绿色转型促进乡村生态振兴的指导意见》（农规发〔2024〕27号），https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202412/content_6995343.htm。

^②资料来源：《国新办举行新闻发布会 介绍“十四五”时期农业农村发展成就》，https://www.moa.gov.cn/hd/zbft_news/sswnyncfcj/wzzb/。

着力提高强农惠农富农政策效能*

程国强

党的二十届四中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》，强调要“提高强农惠农富农政策效能”。这是党中央着眼“十五五”时期加快农业农村现代化、扎实推进乡村全面振兴作出的重大决策部署，必将为“推动农业农村农民与国家同步基本实现现代化”^①、以加快农业农村现代化更好推进中国式现代化建设提供强有力的制度保障和政策支撑。

一、深刻认识提高强农惠农富农政策效能的重大意义

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央坚持把解决好“三农”问题作为全党工作的重中之重，坚持农业农村优先发展，推进城乡融合发展，围绕保障粮食等重要农产品稳定安全供给、促进农民持续增收、提升农村基础设施和公共服务水平等方面，出台了一系列强农惠农富农政策，支持力度越来越大，覆盖面越来越广，制度体系越来越成熟，有力推动“三农”发展取得历史性成就。特别是“十四五”时期，强农惠农富农政策体系持续完善的成效明显：粮食安全根基更加牢固，2024年粮食产量迈上1.4万亿斤新台阶；农民收入实现稳步增长，持续高于城镇居民收入增幅，县域富民产业带动作用明显；农业现代化取得新进展，农作物耕种收综合机械化率进一步提升，农业科技进步贡献率持续增长，高标准农田建设扎实推进；农业绿色发展成效显现，农村人居环境显著改善；乡村治理体系不断完善，农民获得感持续增强。

但是，强农惠农富农政策在实施中存在一些亟待解决的问题，如：政策协同性有待增强，部分支持政策在目标设定、对象识别、执行节奏上统筹不够，协同发力机制不健全；政策精准性仍需提升，部分补贴政策与实际生产绩效挂钩不紧密；政策绩效评估机制不健全，动态调整优化不及时。立足新时代“三农”工作战略全局，加快农业农村现代化，必须不断加大强农惠农富农政策支持力度，更加注重提高政策效能、更高水平激发政策红利。当前，亟须增强政策的精准性、有效性和协同性，确保政策供给与发展需求精准对接，各项举措协同发力、互补高效，全面提升政策资源配置效率和实施效能。

首先，提高强农惠农富农政策效能，是提高种粮积极性、筑牢粮食安全根基的战略需求。在国内资源环境约束趋紧的形势下，中国粮食产量在历史性突破1.4万亿斤后，面临持续提高农民种粮积极性、巩固稳产保供能力的重大挑战。提高政策效能，是健全种粮农民收益保障机制、提高种粮积极性的根本途径。通过完善粮食最低收购价政策，进一步增强种粮保本兜底功能，能够切实稳定农民生产

*[资助项目] 国家社会科学基金重大项目“新形势下中国农产品国际供应链保障战略研究”（编号：24&ZD061）。

^①参见刘国中，2025：《加快农业农村现代化（学习贯彻党的二十届四中全会精神）》，《人民日报》11月06日6版。

预期；通过优化补贴政策设计，确保政策红利精准直达实际种粮主体，将进一步激发粮食生产积极性；通过健全农业保险体系，扩大完全成本保险和种植收入保险覆盖面，将有效降低生产风险。这些政策工具的系统集成和协同发力，将形成保障种粮收益、提升生产效能的政策合力，为把中国人的饭碗牢牢端在自己手中提供坚实保障。其次，提高强农惠农富农政策效能，是推动农业农村高质量发展的关键支撑。“十五五”时期，农业农村发展面临从量的扩张向质的提升的历史性转变。这就要求必须牢牢把握高质量发展这一首要任务，加快构建现代农业产业体系、生产体系和经营体系。提高政策效能，是优化资源配置效率、培育农业发展新动能的核心举措。通过完善农业补贴政策，引导生产要素向绿色农业、智慧农业等新兴领域集聚，有效促进农业生产方式转型；通过创新金融服务机制，破解新型经营主体融资瓶颈，为农业科技创新注入强劲动力；通过健全产业扶持政策，推动农村一二三产业深度融合，拓展农业多元价值功能。这些政策的精准发力和系统集成，将形成推动农业质量变革、效率变革、动力变革的政策合力，为加快农业农村现代化进程提供持续动力。最后，提高强农惠农富农政策效能，是推进国家治理体系和治理能力现代化的根本要求。政策效能是衡量治理能力现代化水平的重要标尺。当前的强农惠农富农政策，在精准性、指向性和实效性方面仍有提升空间，部分政策的边际效应递减，且在实施中存在协同配套不足、评估机制不健全等问题，制约了政策效果的充分发挥。提高政策效能，是提升治理水平的核心路径。完善政策决策机制，推动有效市场与有为政府更好结合，增强政策设计的科学性和前瞻性；构建从政策设计、实施到评估、优化的全流程管理体系，推动政策设计更加科学合理、实施机制更加高效顺畅，形成系统集成、协同高效、成熟定型的强农惠农富农政策体系，为加快实现农业农村现代化提供更加有力的政策保障。

二、准确把握提高强农惠农富农政策效能的基本路径

提高强农惠农富农政策效能是一项系统工程，需要坚持系统思维、问题导向和目标导向相统一，在完善政策框架、优化实施机制、创新管理方式等方面协同发力。要着力破解政策资源配置效率不高、政策措施协同不足、政策落地见效不畅等紧迫问题，特别要注重处理好政府与市场的关系，推动有效市场和有为政府更好结合、同向发力。要建立健全科学规范、运行有效的政策管理体系，全面提升政策的精准性、有效性和可持续性，为加快农业农村现代化提供更加有力的制度保障。

第一，健全多元化投入机制，优化政策资源配置。完善多元化投入机制，构建财政优先保障、金融重点倾斜、社会积极参与的多元投入格局，是提高强农惠农富农政策效能的基础支撑。要坚持将农业农村作为一般公共预算优先保障领域，持续加大投入力度，着力优化支出结构，将资金精准投向粮食安全、农业科技创新、乡村产业发展等重点领域。要创新财政资金使用方式，积极推行以奖代补、先建后补等激励机制。借鉴地方实践经验，探索建立“多个渠道进水、一个池子蓄水、一个龙头放水”的资金整合机制，有效提升财政资金的规模效应和使用效益。要创新农村金融服务，健全社会资本投资引导机制，通过财政引导和政策激励，吸引更多社会资本投资农业农村，破解乡村振兴资金瓶颈。要完善农村信用体系，优化农业信贷服务，创新金融产品和服务。健全农村产权抵押融资机制，激活农村“沉睡资产”。完善农业信贷担保体系，扩大政策性担保覆盖面，切实降低新型农业经营主体的

融资成本，既要“增量扩面”，又要“提质降本”，真正让农民贷得到、贷得起、用得好。要有序引导社会资本参与农村基础设施建设和乡村产业发展，建立健全紧密有效的利益联结机制，确保农民能够合理分享产业链增值收益，实现合作共赢、共同发展。

第二，加强政策协同集成，提升政策体系整体效能。提高强农惠农富农政策效能，既要强化各项政策的目标、工具、力度、时机的适配性与契合度，增强政策的针对性和有效性，也要打好政策“组合拳”，形成协同合力、提升整体效能。要强化价格、补贴、保险等政策工具的功能互补、协同配合。稳定完善粮食最低收购价政策，保持政策弹性空间，既稳定农民收益预期，又有效反映市场供求关系。优化农业补贴政策，推动补贴从普惠性向功能性转变，确保补贴资金精准直达实际种粮主体，真正用于粮食生产关键环节。推动农业保险扩面、增品、提标，降低农业生产风险。要实现农产品贸易与生产相协调，健全保供稳价调控机制，推动粮食等重要农产品价格保持在合理水平，维护好农民利益。完善农产品进出口调控政策，加强国内市场与国际市场的有效衔接。健全市场监测预警体系，及时掌握供需变化，为政策调整提供科学依据。健全主产区利益补偿机制，实施粮食产销区省际横向利益补偿。完善产粮大县奖励政策，降低主产区财政负担，让主产区抓粮不吃亏、有积极性。建立粮食产销区长期稳定的合作关系，促进粮食资源合理流动和优化配置，促进产销区利益平衡、协同发展。

第三，创新政策管理方式，提高政策实施精准性和有效性。提升强农惠农富农政策效能，必须建立健全覆盖政策全过程的现代管理体系，运用现代技术手段提升政策管理能力。要健全科学决策机制，充分运用大数据分析、实地调研、专家论证等方式，精准把握农业农村发展的实际需求和突出问题。建立政策制定的多部门会商机制，确保各项政策在出台前经过充分协调，避免政策冲突或重复。完善政策试点示范机制，通过小范围试验、阶段性评估、经验总结推广等步骤，确保政策的可行性和有效性。要大力推进数字化赋能，加快建设全国统一的农业农村基础信息平台，整合农户基本信息、土地确权数据、生产经营记录等核心要素，为精准识别政策对象提供强有力的技术支撑。推广卫星遥感、物联网、区块链等现代技术在粮食收储、补贴发放、农业保险理赔等实践中的应用，实现政策执行的精准投放和全程可追溯。简化政策落实流程，推行“一窗受理、一站服务”模式，切实降低政策执行成本和农民办事成本。要建立健全政策实施绩效监测评估体系。引入第三方评估机制，定期对政策实施效果进行客观评估，重点关注政策目标的实现程度和农民群众的实际获得感。建立以农民满意度为核心的政策评价指标体系，将评估结果作为政策调整优化的重要依据。完善政策动态调整机制，对实施效果不佳的政策及时进行修订或终止，确保政策始终与加快农业农村现代化的需求相匹配、同步。

第四，建立健全城乡融合体制机制，构建强农惠农富农政策长效机制。建立健全城乡要素平等交换、双向流动的体制体系，是提升政策效能的根本之策。当前，要素从乡村向城市单向流动的格局尚未根本扭转，亟须破除体制机制障碍，促进人才、土地、资金等要素在城乡间优化配置，为农业农村现代化注入持久动力。要坚持引育并重、双向流动。健全人才入乡激励机制，完善科研人员、高校毕业生、退役军人等群体返乡入乡创业支持政策，在创业补贴、融资服务、项目申报等方面提供精准扶持。实施高素质农民培育计划，加强家庭农场、农民合作社等新型农业经营主体带头人培训，提升经营管理能力。建立城乡人才交流合作机制，推动城市专业技术人才向农村流动，形成人才双向流动的

良性循环。深化农村土地制度改革，探索农户合法拥有的住房以出租、入股、合作等方式盘活利用的有效实现形式。完善农村集体经营性建设用地入市制度，建立兼顾国家、集体和农民利益的土地增值收益分配机制。推广“小田并大田”等实践创新方式，促进土地适度规模经营，提升土地利用效率。健全城乡公共服务均衡配置机制，推动更多公共服务向基层下沉、向农村覆盖、向边远地区和生活困难群众倾斜。发展新型农村集体经济，完善利益联结机制，让农民更多分享产业增值收益。

（作者单位：中国人民大学农村与农业发展学院）

创造乡村优质生活空间，推进以人为本的乡村振兴*

王亚华

农业农村现代化关系中国式现代化的全局和底色。党的二十届四中全会提出，推进宜居宜业和美乡村建设，要“加快补齐农村现代生活条件短板，创造乡村优质生活空间”^①。现代生活条件的改善，不仅关乎农民的福祉，也是衡量中国式现代化水平的重要标志。以补齐现代生活条件短板为抓手，创造乡村优质生活空间，体现了乡村建设既要看重“基础设施完善”，也要重视“生活品质提升”，还反映了乡村振兴注重“以人为本”的理念。加快推进农业农村现代化，实现农业强、农村美、农民富的愿景，追求以人民为中心的农村“生活现代化”是应有之义。

一、把握创造乡村优质生活空间的内涵

创造乡村优质生活空间，是学习运用“千村示范、万村整治”工程经验、扎实推进乡村全面振兴的重要部署。浙江“千万工程”经历了从早期的“千村示范、万村整治”，到“千村精品、万村美丽”，再到当前“千村未来、万村共富”的演进（罗建章和周立，2024）。从全国层面看，中国乡村建设的目标，从“建设社会主义新农村”时期聚焦“村容整洁”，逐步升级到党的十九大提出的“生态宜居”，再拓展至党的二十大提出的融合现代生活条件与产业支撑的“宜居宜业和美乡村建设”，“让农村基本具备现代生活条件”。党的二十届四中全会提出“补齐农村现代生活条件短板”，强调“创造乡村优质生活空间”，这赋予了乡村建设转向以人为本、系统提升乡村生活品质的新内涵。“十五五”时期，中国乡村建设将由“补短板、强基础”向“提品质、促融合”转变，转向以生活现代化为导向、以人为本的乡村振兴阶段。

创造乡村优质生活空间，既是推进城乡公共服务均等化的重要抓手，也是以城乡深度融合提升农民

*[资助项目] 国家社会科学基金重大项目“建设宜居宜业和美乡村的基本内涵和重点任务研究”（编号：23ZDA047）。

^①参见《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》，《人民日报》2025年10月29日1版、2版。

生活品质、实现共同富裕的现实路径。当前城乡融合的瓶颈不在于城市扩张不足，而在于农村生活质量提升滞后。产业兴，则百业兴。乡村振兴战略实施以来，乡村建设着眼于“产业兴旺”，以产业培育、基础设施完善为重点。面向“十五五”时期，“创造乡村优质生活空间”强调要在统筹生产发展与生活改善的基础上，把逐步提升农村基础设施完备度、公共服务便利度、人居环境舒适度作为宜居宜业和美乡村建设的核心任务。“创造优质乡村生活空间”体现了以人民为中心的发展思想，契合乡村多功能性理论与“三生空间”融合理念，强调乡村既是产业兴旺的场所，也是乡风文明的家园和生活富裕的重要载体。所谓“优质”，不仅指物质空间的宜居宜业，也指生产方式的绿色化、生活方式的现代化和生态系统的可持续性。创造优质乡村生活空间，能加快推动乡村从单一生产空间向集生产、生活、生态于一体的多功能复合空间转型，让农村既能保障国家粮食安全，又能提供生态产品和文化体验，推动农业农村现代化从满足基础供给的“物的现代化”向具备生活品质的“人的现代化”方向发展。

“十四五”时期，乡村建设不断走深走实，建设成效显著。官方数据^①显示，农村人居环境持续改善，卫生厕所普及率达到76%，90%以上的行政村生活垃圾得到收运处理，生活污水治理率超过了45%；基础设施水平稳步提升，农村公路总里程超过464万千米，农村自来水普及率达到94%，行政村5G通达率超过90%；公共服务水平不断提高，95%以上的村卫生室纳入医保，累计建设农村互助性养老服务设施超过14万个、农村敬老院超过1.6万家。但也应看到，在保障便捷、舒适、安全、现代生活所必需的基础设施完备度、公共服务便利度、人居环境舒适度等方面，农村与城市相比仍存在明显差距。“十五五”时期，建设宜居宜业和美乡村，客观上要求加快补齐农村现代生活条件短板。

二、加快补齐农村现代生活条件短板是关键任务

如果将创造乡村优质生活空间作为目标，加快补齐农村现代生活条件短板就是关键任务。只有补齐农村现代生活条件短板，构筑起乡村现代生活的底座，才能使乡村真正成为人们愿意长期生活的优选空间，实现乡村宜居；由此，将促进人口回流支撑农业生产的效率提升、乡村产业的集聚培育和城乡要素的有序流动，实现乡村宜业；进一步，通过补齐短板来夯实公共服务和人居环境的底线，推动乡风文明、生态宜居与生活品质的整体提升，建设以人为本的和美乡村。因此，补齐农村现代生活条件短板，既是创造优质生活空间的前提，也是实现宜居宜业和美乡村的关键路径。

中国未来的乡村建设需要顺应城乡人口变动趋势和乡村聚落发展规律。2024年中国常住人口城镇化率达到67%，但乡村户籍人口仍有7.6亿人；全国行政村数量约为47.5万个，自然村235.4万个^②。从1985年至今的40年中，中国自然村数量减少约150万个，行政村数量减少近50万个^③。同时，抽

^①资料来源：《国新办举行新闻发布会 介绍“十四五”时期农业农村发展成就》，http://hzjjs.moa.gov.cn/zcjd/202509/t20250918_6477475.htm。

^②资料来源：中华人民共和国住房和城乡建设部，2025：《中国城乡建设统计年鉴2024》，北京：中国城市出版社。

^③资料来源：《国务院新闻办就进一步深化农村改革，扎实推进乡村全面振兴有关情况举行发布会》，https://www.gov.cn/lianbo/fabu/202502/content_7005589.htm。

样调查发现，空心村占全部村庄的比例很高，“十村九空”问题不容忽视（魏后凯和吴广昊，2024）。可以预见，在某些农村地区，如果人口密度过低，就难以支撑公共服务、基础设施与生活空间质量的提升；反之，如果能形成较高的人口聚集密度，就更有条件建设品质化的生活空间。未来推进乡村建设，一方面，人口的适度集中和村庄的分类优化，为建设集约高效、服务完善的优质生活空间创造了条件；另一方面，优质生活空间又是吸引青年回流、促进家庭定居、实现人口稳定的关键因素。“十五五”时期，必须以人口与空间的动态匹配为导向，构建以县域为单元的差异化生活空间体系，通过“人口因空间聚、空间因生活优”的良性循环，实现乡村常住人口与优质生活空间的共生共促。

创造乡村优质生活空间，要在保留乡村特色的基础上提质升级，不能以城市化标准改造乡村。从欧美、日韩等国家的乡村发展经验来看，在城市化加速与农村人口外流的背景下，关于“乡村生活空间”的政策理念，普遍经历了从“农业生产空间”向“综合生活空间”的转型（王亚华和王博，2023）。一是生活空间治理制度化，从部门性工程转向综合性政策体系；二是公共服务普惠化，以教育、医疗、交通、文化为核心的生活基础设施成为政策关注重点；三是社区参与和生态导向并重，通过制度激励与空间设计实现生活品质与生态安全的双重提升。

在迈向中等发达国家行列的过程中，必须妥善处理工农城乡关系和缩小不同区域的乡村发展差距。党的二十届四中全会提出“创造乡村优质生活空间”，体现了在统筹新型工业化、新型城镇化和乡村全面振兴背景下的政策导向，其深层次含义在于将生活空间建设纳入农业农村现代化的顶层设计，推动乡村建设从“补短板”转向“提品质”、从“基础改善”转向“系统提升”。

三、持续探索创造乡村优质生活空间的路径举措

创造乡村优质生活空间，是“十五五”时期建设宜居宜业和美乡村、推进乡村全面振兴的重要抓手，建议从坚持分类施策原则、强化以人民为中心的价值追求、明确优质生活空间的建设内容和健全乡村建设实施机制四个方面探索路径举措。

创造乡村优质生活空间，需要顺应人口集聚规律和分类施策。立足乡村资源禀赋、区位条件和人口规模，科学推进村庄分类与布局优化。强化集聚提升类村庄的主导产业与数字基础设施，推动城郊融合类村庄尽早实现城乡一体化建设，优化特色保护类村庄的公共环境和特色产业布局，审慎推进搬迁撤并类村庄的整合优化。通过详细规划与精细管理，在尊重农民意愿的前提下，审慎、有序地推进“空心村”和生产生活条件较差、人口流失或发展特色不明显的村庄合并，引导人口和资源向发展条件好的中心镇、中心村集中，形成要素集约、功能互补、协同融合的乡村发展新格局，探索以县域为单元、乡镇为支点、村庄为抓手的乡村集聚发展模式。中国乡村未来可能出现类似“县域微都市圈”的集聚形态，乡村人口不断向每平方千米400人以上的中心村集聚。这些中心村的“生活—产业—生态”的复合空间功能更加凸显，中国乡村总体上越来越呈现“大分散、小集聚”的空间分布特征。未来乡村建设要顺应人口与要素的集聚趋势，加快构建乡村优质生活空间。

创造乡村优质生活空间，需要以满足人民日益增长的美好生活需要为出发点。把推进以人为本的乡村振兴作为根本追求，把补齐农村现代生活条件短板作为现实切口，把宜居宜业和美乡村建设的可

感可及、可持续见效作为最终检验标准。要充分运用因地制宜、循序渐进、久久为功的“千村示范、万村整治”工程经验，推进以人为本的乡村振兴：一是在县域统筹的框架下完善城乡多规合一和村庄分类施策机制，把乡村建设从项目分散推进转向制度化、体系化供给，更好满足农民对现代生活的整体需求；二是在政府主导基础上健全多元主体协同参与机制，让农民在规划、建设和治理全过程中有更实质的参与感和获得感；三是建立建设与管护并重的长效机制，健全资金整合、运营维护和责任落实制度，使基础设施和公共服务实现可持续、高水平运行，与推进宜居宜业和美乡村建设的总体要求相衔接、同向发力。

创造乡村优质生活空间，需要以基础性和普惠性为导向明确建设内容。“十五五”时期，乡村优质生活空间应包括三个层次：一是“村村通”农村基础设施建设，包括完善道路交通、水电气网、通信网络和物流体系，提升乡村基础设施现代化水平；二是“户户有”农村基本公共服务，包括健全教育、医疗、养老、文化、体育等服务体系，构建城乡一体的基本公共服务网；三是“人人享”农村人居环境改善，深入实施农村人居环境整治提升行动，推进厕所革命、垃圾污水治理与村容村貌提升，打造望得见山、看得见水、记得住乡愁的优质生活空间。

创造乡村优质生活空间，需要健全乡村建设的实施机制。要用制度保障统筹优化村镇布局，推动县域基础设施一体化规划建设管护，实现“建设持续、品质提升、主体参与”，将生活空间建设成为新型乡村治理的重要载体。第一，统筹优化村镇布局。要在尊重自然地理格局和人口分布规律的基础上，科学划定村庄类型和功能分区，逐步形成以中心镇、中心村为支撑的城乡空间网络。第二，推动县域基础设施一体化规划、建设和管护。这能避免乡村基础设施“条块分割、建管脱节”。需要以县域为载体进行统一规划、统一建设、统一运维，提高资源配置效率和公共服务可及性。第三，协同推进县域国土空间治理和全域土地综合整治。这是实现城乡空间资源优化配置与生态安全格局重塑的重要抓手，既为产业发展、生态修复提供空间保障，也为人居环境提升创造条件。第四，持续整治提升农村人居环境。应从一次性整治向常态化维护转变，把厕所革命、垃圾污水治理等具体事项作为检验工作成效的窗口，让农村人居环境整治真正见效、长效、惠民。

参考文献

- 1.罗建章、周立，2024：《强人强村：选优配强促进强村富民的实践逻辑——来自浙江“千万工程”乡村人才队伍建设的案例分析》，《中国农村经济》第6期，第94-116页。
- 2.王亚华、王博，2023：《建设宜居宜业和美乡村 推进中国式农业农村现代化》，《中国报道》第6期，第36-38页。
- 3.魏后凯、吴广昊，2024：《中国村庄分化的成因与破解路径》，《中共中央党校（国家行政学院）学报》第6期，第91-103页。

（作者单位：清华大学中国农村研究院；

清华大学公共管理学院）

（责任编辑：陈秋红）