



# 推进城乡融合发展，“十五五”要这么干

学习贯彻党的二十届四中全会精神

中青报·中青网记者 魏 婉

城乡融合发展是中国式现代化的必然要求，“十五五”时期既是实现这一目标的重要阶段，更是城乡融合深化的关键期。

党的二十届四中全会明确把解决好“三农”问题作为全党工作重中之重，促进城乡融合发展，加快建设农业强国。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十一个五年规划的建议》（以下简称《建议》）作出“深入推进以人为本的新型城镇化”等系列部署，为“十五五”时期我国城镇化高质量发展指明了方向。

中国宏观经济研究院原副院长马晓河接受中青报·中青网记者采访时指出，从“十四五”时期提出“加快农业转移人口市民化”，到“十五五”时期强调“科学有序推进农业转移人口市民化”，这一系列新提法、新要求的措辞更加精准、稳妥，表明我国城乡融合发展已进入制度更完善、路径更清晰的新阶段，必将在进一步全面深化改革中迎来新机遇。

## 抓住县域这个“牛鼻子”

“分类推进以县城为重要载体的城镇化建设”“推动县域基础设施一体化规划建设管护”“协同推进县域国土空间治理”“发展各具特色的县域经济”……《建议》中，以县域为核心单元的系统性部署，释放出县域发展已成为城乡融合“牛鼻子”的明确信号。

赛迪顾问公司发布的榜单显示，2024年我国年度地区生产总值（GDP）

从“十四五”时期提出“加快农业转移人口市民化”，到“十五五”时期强调“科学有序推进农业转移人口市民化”，这一系列新提法、新要求，表明我国城乡融合发展已进入制度更完善、路径更清晰的新阶段，必将在进一步全面深化改革中迎来新机遇。

“十五五”期间，城乡融合战略的深化实施，不是简单的资源输送，而是致力于在更高层次上重塑区域发展格局与社会结构，为不同背景的年轻群体带来一系列可知可感的、实质性的变革。

突破1000亿元人民币的县级行政区已达62个。这些“千亿县”以全国1.3%的陆地总面积，贡献了全国7.8%的GDP。“县域作为连接城市与乡村的天然纽带，在城乡融合进程中起到不可替代的重要作用。”马晓河说。

马晓河表示，县域经济被置于更加突出的战略位置，与经济社会发展阶段的演进密切相关：我国人均GDP水平正进一步向发达的高收入经济体迈进，未来城市资本拥挤会对农村产生溢出效应，城乡二元结构将经历深刻变革，县域既承载着农业转移人口市民化的现实需求，也肩负着激活农村土地、劳动力等要素潜能的使命。

“以县域为单位推进城乡融合发展，体现了党中央的执政智慧。”中国人民大学农业与农村发展学院教授孔祥智认为，县域尺度适中、治理单元完整，在一个县域内统筹推进城乡产业、居民就业、医疗卫生、用水用电等方面的一体化建设，不仅具有现实可行性，而且实施难度相对较小，是推动城乡融合发展的理想切入点。

比如，“十四五”以来，中央接续出台了一批有力度、有温度的民生政策，使城乡基本公共服务均等化水平得到显著提升，在全国2199个县（市、区）开展了紧密型县域医共体建设，95%以上的村卫生室纳入医保，农民群众在家门口就医更加方便，还能直接报销。

不过，马晓河分析指出，当前县域

经济发展仍面临县域发展差距显著、县域内部城乡差距突出、基础设施支撑能力不足等挑战。孔祥智特别强调，尽管以“一县一业”为特征的县域产业结构初步形成，但多数县域产业层次低、竞争力弱、同质化严重，导致市场供需失衡，因此亟待打造县域高质量主导产业。

在陕西省周至县，一颗猕猴桃就“链”动全县：全县猕猴桃种植面积43.2万亩（占据全球七分之一），年产鲜果59万吨，综合产值突破90亿元，32万群众融入产业链条，重点果区人均年收入突破2万元。从2680座贮藏库、26家深加工企业，到100多个一线城市品牌直营店、382家电商，周至“链”出品牌、加工、物流、电商一体化的县域经济新生态。

马晓河提醒，一体化发展不能搞成一样化发展，发展县域经济应锁定实体经济，着力培育壮大以农业为基础、二三产业深度融合的产业根基，防止“脱实向虚”。

## 缩小城乡差距，不依赖城市“输血”

数据显示，“十四五”时期，我国农民收入保持了较快增长，2024年农村居民人均可支配收入达到23119元，城乡居民收入的倍差是逐步缩小的。但不可否认的是，“农村居民人均可支配收入仅为城镇居民的42%左右，而理想状态为

70%—90%。”孔祥智说。

农村“空心化”现象也不乐观。截至2024年年底，全国农民工总量接近3亿人，且从1985年至今年的40年里，全国自然村数量减少约150万个，行政村数量减少近50万个。孔祥智指出，我国虽初步建立了城乡融合发展的体制机制，城市落户限制正在逐步消除，农村居民生活条件逐步改善，但城乡差距仍然很大，城乡融合的任务依然艰巨。

在这种背景下，如何缩小区域差距、城乡差别？如何才能不造成有限资金的浪费？孔祥智强调：“城乡融合发展的发展出路，在于提升乡村自身的内生发展能力，而非依赖城市的‘输血式’帮扶。”他建议顺应人口流动和结构变化趋势，推动乡村全面振兴与新型城镇化有机衔接、协同共进，真正实现城乡双向赋能、融合发展。

“农业农村现代化关系中国式现代化全局和成色，是需要优先补上的最大短板。”在中共中央10月24日举办的新闻发布会上，中央财办分管日常工作的副主任、中央农办主任韩文秀介绍和解读党的二十届四中全会精神时表示，“十五五”期间，要促进城乡融合发展，提升农业综合生产能力与质量效益，推进宜居宜业和美丽乡村建设，提高强农惠农富农政策效能。

其中，在“提高强农惠农富农政策效能”举措中，《建议》强调要推动城乡要素双向流动，激励各类人才下乡服务和创业就业。对此，金善宝农业现代化

发展研究院研究员、南京农业大学经济管理学院教授仇童伟认为，关键在于兜牢基层“三保”（保基本民生、保工资、保运转底线），支持基层政府着力解决好就业、分配、教育、医疗、住房、养老、托幼等民生问题。

马晓河提出，人才、土地、资金、技术是四大关键要素，必须打破制度壁垒，畅通要素流动。他建议，以数字化、智能化改造和绿色化转型为抓手，通过技术创新与产业升级，全面提升全要素生产率，为城乡融合注入新动能。

金善宝农业现代化发展研究院研究员、南京农业大学经济管理学院教授严斌剑则认为，产业兴旺是重中之重。《建议》在“提升农业综合生产能力和质量效益”举措中，强调要“把农业建成现代化大产业”。他表示，将农业建成现代化大产业，能够创造更多就业机会，吸引各类人才返乡入乡，显著提升农业经营效益和农民收入水平，还能有效带动相关工业品下乡、农产品上行，畅通城乡经济循环，从而为乡村全面振兴提供坚实的物质基础，为实现全体人民共同富裕奠定坚实基础。

## 让政策红利可知可感

2019年发布的《中共中央 国务院关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》提出，到2035年，城乡融合发展体制机制更加完善。具体指：

城镇化进入成熟期，城乡发展差距和居民生活水平差距显著缩小。城乡有序流动的人口迁徙制度基本建立，城乡统一建设用地市场全面形成，城乡普惠金融服务体系全面建成，基本公共服务均等化基本实现，乡村治理体系更加完善，农业农村现代化基本实现。

这一目标任务并非抽象蓝图，而是亿万民众可感可及的现实变革。在山东省嘉祥县，“新农人”张庆贵的合作社便

是生动缩影。过去，农业社会化服务仅覆盖耕、种、管、收环节，烘干设备不足让丰收面临霉变风险；如今，随着城乡基础设施互联互通，硬化路通到田埂，升级后的农村电网支撑着烘干塔24小时运转，5G网络让物联网监测系统实时传输土壤墒情数据，城里的农业专家还能远程指导生产。现在张庆贵的合作社里，11名员工中有7名是30岁左右的本地青年，“以前村里年轻人都往城里跑，现在看到农业有奔头，纷纷回来就创业了。”

“十五五”期间，城乡融合战略的深化实施将促使上述目标加速落地。“这不是简单的资源输送，而是致力于在更高层次上重塑区域发展格局与社会结构，为不同背景的年轻群体带来一系列可知可感的、实质性的变革。”中国农业科学院农业经济与发展研究所副研究员钱震说。

钱震提到，在医疗与社会保障层面，城乡融合旨在实现民生福祉由“基本就医”到“就近享有优质资源”的跨越：优质医疗资源下沉，在县域内即可获得城市专家的治疗方案；一体化的健康档案系统将支持提供更为个性化的慢病管理与预防干预服务；医保异地结算畅通，让看病报销无需长途奔波。

而在就业与发展机会层面，城乡融合将驱动就业质量由“数量保障”向“品质提升”转变，核心是实现优质岗位的梯度优化布局：对返乡创业青年来说，县域园区功能现代化、服务专业化，为创业项目提供高水平的专业支撑；对县域就业青年来说，城市科研机构、高新技术企业下沉，岗位提质扩容，实现优质岗位平衡；对年轻农民工来说，培训互认、技能对接，体系将拓宽职业发展路径，让其在家门口也能端稳“技术饭碗”。

此外，《建议》特别明确，要发挥区域协调发展战略、区域重大战略、主体功能区战略、新型城镇化战略叠加效应。马晓河指出，这“四大战略”不是简单相加，而是“1+1+1+1>4”的系统集成。以粤港澳大湾区为例，该区域同时承载新型城镇化、区域重大战略等多重定位，战略叠加效应显著，为县域经济发展提供了独特机遇。他强调，尤其要关注四大战略的交汇叠加区，这些区域既是政策资源的富集地，也是城乡融合的关键节点区域。

**本报讯**（中青报·中青网记者朱彩云）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十一个五年规划的建议》（以下简称“十五五”规划建议）提出“五个以”“两个推动”“一个确保”的要求，即：坚持以经济建设为中心，以推动高质量发展为主题，以改革创新为根本动力，以满足人民日益增长的美好生活需要为根本目的，以全面从严治党为根本保障，推动经济实现质的有效提升和量的合理增长，推动人的全面发展、全体人民共同富裕迈出坚实步伐，确保基本实现社会主义现代化取得决定性进展。

10月30日，中央财经委员会办公室原副主任杨伟民在中国国际经济交流中心举办的第190期“经济每月谈”活动上表示，“两个推动”是根据问题导向解决当前经济社会发展中的问题的迫切需要，“两个推动”也是相辅相成、相互促进的。

“十五五”规划建议提出了12个战略任务，基本上都是围绕着“两个推动”、“一个确保”展开的”。杨伟民分析，要么是直接或间接的如何保持经济增长在合理区间，即GDP从何而来，要么就是直接或间接地推动人的全面发展和共同富裕。

他结合12个战略任务举例说，第一个任务“建设现代化产业体系，巩固壮大实体经济根基”和第二个任务“加快高水平科技自立自强，引领发展新质生产力”是从供给侧角度看GDP从哪儿来。第三个任务“建设强大国内市场，加快构建新发展格局”是从需求侧看GDP从何而来。第九个任务“加大保障和改善民生力度，扎实推进全体人民共同富裕”是直接推动人的全面发展和共同富裕的任务。

在杨伟民看来，“十五五”规划建议突出“人的全面发展、全体人民共同富裕”，他注意到，此次建议在“十五五”规划建议中，将“坚持人民至上”放在“坚持高质量发展”之前，在主要目标中提到“居民消费水平明显提高”，还新提出“推动形成橄榄型分配格局”。

“我们现在的收入分配结构还是一个金字塔型的、低收入群体占大多数的收入分配格局。”杨伟民表示，此次建议相应提出了一些新举措，比如首次明确提出“提高民生类政府投资比重”“加强人力资源开发和人的全面发展投资”，他认为，“实施城乡居民增收计划”将是未来施策亮点。

## 图片新闻



11月2日，浙江力晟玻璃科技有限公司的特种玻璃生产车间，自动化生产线高速运转，工人正在赶制客户订单，全力冲刺四季度。

视觉中国供图



10月28日，甘肃省庆阳市环县毛井镇风电场，成排的光伏发电板和风力发电机组遥相呼应，与晚霞相映成景，景美如画。

视觉中国供图

## “十五五”时期 更多绿电将点亮千家万户

具体将如何施策？日前，在国家能源局举行的新闻发布会上，国家能源局发展规划司副司长邢翼腾特别提到要充分激发各类“灵活性资源”潜力。所谓灵活性资源，就是指能够增加能源供需系统柔性、弹性、灵活性，服务于用能系统动态供需平衡的资源，如储能、具有蓄水能力的水电、虚拟电厂等。邢翼腾说，这有助于促进新能源消纳、提升系统安全运行水平，是加快建设新型能源体系的必然要求。

邢翼腾介绍，“十五五”时期，国家能源局将从加强供需协同和政策供给两个方面重点推进相关工作。一方面，大力提升能源系统灵活调节能力，比如要充分挖掘火电灵活调节能力，推动新一代煤电升级，改造提升机组调节能力；围绕不同应用场景，鼓励多种新型储能技术路线有序发展；有序推进车联网互动规模化应用试点建设，加快推进虚拟电厂规模化发展。

另一方面，还要持续加大能源领域体制机制改革和政策供给，不断激发能源市场的动力和活力；进一步破除可调节资源等各类市场主体发展的体制机制障碍，提升新型电力系统韧性和安全水平。

“‘十五五’时期是开局起步、攻坚克难的关键五年，要在继续大力发

展、做大总量的基础上，加快推动新能源‘立起来’‘靠得住’，实现更大规模更高质量平稳发展。”国家能源局综合司副司长张星告诉记者，接下来，国家能源局将重点做好五方面工作，即进一步扩大新能源供给、积极推动新能源集约化发展、拓展新能源非电利用途径、全面提升新能源消费水平、完善适应高比例新能源的市场和价格机制。

具体来看，张星提到，要统筹就地消纳和外送通道建设，加快推进“沙戈荒”新能源基地建设，积极推动风光一体化基地规划建设，加大海上风电开发力度，推动分布式新能源多场景多元开发；还要加快研究出台促进新能源集约化发展的政策文件，统筹推进新能源与传统产业协同优化升级，推动新能源与算力、绿氢等战略性新兴产业融合互促发展。

构建新型电力系统是加快建设新型能源体系的关键支撑。2024年7月，国家能源局印发《加快构建新型电力系统行动方案（2024-2027年）》，明确通过实施九大行动任务，提升电网对清洁能源的接纳、配置和调控能力。此后，有关部门围绕配电网高质量发展、电力系统调节能力优化、新一代煤电升级、虚

拟电厂发展等专项行动制定了实施方案或指导意见，组织开展新型电力系统建设试点。目前，九大行动已全面展开。

“下一步，我们将加快推进新型电力系统建设，不断提升新型电力系统对高比例新能源的适应性。”国家能源局电力司副司长谭洪江说。其中一项重要任务，就是以新型电力系统建设为主题，谋篇布局“十五五”电力发展，统筹源网荷储各侧，科学规划实施一批重大战略任务、重大工程项目、重大改革措施。此外，国家能源局还将研究制定促进新能源消纳和调控政策措施，更好保障新能源高效消纳利用。

如今，“十四五”规划纲要提出的能源综合生产能力及非化石能源占比等主要指标将如期完成，14亿多人的能源安全得到有效保障，绿色低碳发展举世瞩目，我国成为世界能源转型的重要推动者。

畅想未来，5年后的中国会是什么样？关于新能源体系建设，国家发展改革委主任郑栅洁提到了一个颇具浪漫主义色彩的目标。他说：“到‘十五五’时期末，新增用电需求绝大部分由新增清洁能源发电量满足。让更多绿电穿越山海、点亮万家灯火。”

## 专家：“十五五”规划建议突出“人的全面发展”