新时代乡村振兴战略的着力点

兰传海

乡村兴则国家兴，乡村衰则国家衰。2017年习近平总书记在党的十九大报告中首次提出实施乡村振兴战略，将乡村振兴战略提升到国家战略高度，并随后写入党章，成为新时代“三农”工作的总抓手。2026年是“十五五”开局之年，深入探寻新时代乡村振兴战略的着力点与实践路径，既是新时代接续奋斗的历史命题，也是加快推进农业农村现代化的关键之举。

一、着力强化党的组织领导

党的领导是实现乡村振兴战略的根本政治保证。必须坚持党总揽全局、协调各方，强化党组织的领导核心作用，提高领导能力和水平，为实现乡村振兴提供坚强保证。领导体制上，实行党委统一领导，政府负责、党委农村工作部门统筹协调的工作机制，落实省市县乡村五级党组织抓乡村振兴的责任体系。

在中央层面，坚持党中央对“三农”工作的集中统一领导，发挥顶层设计、战略引领和制度供给的指挥部作用。中央农村工作领导小组负责牵头抓总、统筹协调，定期研究乡村振兴重大政策、重大改革和重大工程，制定出台管方向、管长远的政策法规，确保乡村振兴始终沿着正确政治方向前进。在省级层面，作为一线总指挥，省委对本省乡村振兴工作负总责，结合国家战略制定本省时间表、路线图和任务书。建立省级领导干部乡村振兴联系点制度，统筹调配省内资源，协调解决跨区域重大问题，同时健全考核督查机制，将乡村振兴实绩作为干部选拔任用、评先奖优的重要参考，确保党中央决策部署在本省落地生根。在市级层面，发挥“上下衔接、区域协调”的枢纽作用。市委承担辖区内乡村振兴的统筹调度职责，结合本市实际细化省级规划，优化县域产业布局和公共资源配置，协调好城市反哺农村、工业支持农业的城乡融合政策。同时，定期对县级乡村振兴工作开展督导评估，帮助解决县级层面难以突破的体制性、机制性障碍，确保辖区内各县（市、区）协同推进、均衡发展。在县级层面，作为乡村振兴前线指挥部，县委书记是乡村振兴的前线总指挥，承担主体责任。县级党委负责制定具体实施方案，整合各类涉农资金和项目资源，统筹推进乡村产业发展、乡村建设、乡村治理等重点任务。建立县领导包乡联村制度，实行挂图作战、清单管理，把上级部署转化为可操作、可考核的具体举措，确保乡村振兴各项任务精准落实到乡镇和村组。在乡镇层面，作为前线作战部，乡镇党委承担直接落实责任。乡镇党委书记是乡村振兴的突击队长，负责将县级部署细化到村、落实到户，统筹做好辖区内产业发展、人居环境整治、公共服务供给、矛盾纠纷化解等具体工作。建立乡镇干部联村包户制度，实行“网格化+清单式”管理，确保政策执行不走样、项目落地不拖延、群众诉求有回应，真正打通政策落实的“最后一公里”。在村级层面，作为乡村振兴的根基和末梢，村党组织是党在农村的桥头堡。村党支部书记是乡村振兴的“领头雁”，带领村“两委”班子落实各项惠农政策，组织动员群众参与乡村建设、发展集体经济、推动移风易俗、维护社会稳定。健全村级议事协商机制，推行“四议两公开”制度，发挥党员先锋模范作用。及时公开村级党务、村务、财务情况，公布惠农政策落实、土地征用以及土地流转、集体经营性建设用地入市、资金使用和项目建设等情况。

此外，乡村振兴还需广泛动员社会力量参与，包括中央定点帮扶单位、东西部协作双方、工会共青团妇联等群团组织、各民主党派、工商联和无党派人士、驻军的定点帮扶、企事业单位和社会组织等，形成推进乡村振兴战略的强大合力。

二、着力突出乡村振兴的规划引领作用

规划的作用和意义在于提供有效的手段和方法，帮助我们有目的地、系统地思考和安排未来的发展。它既是主动塑造未来的战略选择，也是实现经济社会高质量、可持续发展的根本方法论，最终将发展潜力转化为实实在在的民生福祉和综合效益。

国家层面主要负责决策部署、大政方针以及宏观性规划。从2018年《乡村振兴战略规划（2018—2022年）》出台，到2025年《乡村全面振兴规划（2024－2027年）》印发，党中央对乡村振兴的部署经历了顶层设计到全面施工的深化演进。省级层面主要负责功

能布局，指导性规划。跳出“就村论村”的局限，根据省域内地理资源禀赋、主体功能区定位和城镇化演进规律，统筹划定生态保护引领区、高效农业集聚区、城乡融合先行区和特色文化彰显区。通过明确各分区的主体功能，引导人口、产业和公共资源在不同空间尺度上合理流动，避免“千村一面”和同质化竞争，确保乡村发展在宏观上不越位、不缺位、不错位。市级层面主要负责统筹性规划和操作性规划。在省级确定的四大功能区框架下，结合本市地形地貌、产业基础和城镇发展轴带，进一步划定重点发展片区、弹性发展区域和生态保育单元，形成市域乡村振兴“一本账”“一张图”。要明确每个片区的主导产业方向、人口变迁趋势和开发强度上限，为县级编制详细规划提供刚性约束和坐标参考，确保省级战略意图不走样、不衰减。县级层面主要负责实施性规划。按照上级对县城的规划原则要求，结合本县实际细化分解，制定实施方案。强化县域空间用途管制，科学划定生态、农业、城镇等空间和永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界等控制线。通盘考虑县城、乡镇和村级发展，细化产业发展、基础设施、公共服务、资源能源、生态环境保护等主要布局，形成现代城镇与田园乡村各具特色、交相辉映的城乡发展形态。科学合理撤乡并镇、合村并组，方便村民生产生活。分类推进乡村发展，根据不同村庄的发展现状、区位条件、资源禀赋等，按照集聚提升、融入城镇、特色保护、搬迁撤并的思路，分类有序推进，不搞“一刀切”。统筹规划农村水、电、气、道路、邮政、宽带、垃圾污水处理、厨厕改建等。乡（镇）村层面是乡村振兴战略规划从纸面走向地面的“最后一公里”，核心任务是承接县级总体规划，结合本乡镇自然条件、产业基础、人文风貌和资源禀赋，编制多规合一的实用性村庄规划。突出一镇一业、一村一品的特色导向，明确主导产业培育方向、集镇功能提升重点、公共服务设施配置标准及人居环境整治时序，形成镇村一体、错位互补的发展蓝图。

三、着力推进城乡融合发展

城乡融合发展是推进乡村振兴战略的重要路径。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视城乡融合发展，提出要把乡村振兴战略这篇大文章做好，必须走城乡融合发展之路，统筹推进以县城为重要载体的城镇化建设和乡村全面振兴，推动县域经济高质量发展等一系列论断，这些重要论述为促进城乡融合发展提供了根本遵循。

（一）推进以县城为重要载体的新型城镇化

一是完善基础设施体系。基础设施好比城市的“血管”和“神经”，血脉畅通、神经通达，城市的肌体才能健康有活力。要加快高速公路、高铁、机场、码头、水利工程等重大基础设施建设，推进跨江通道、跨省界路和桥、环线路网、立体交通建设，完善城市公共停车场、能源、通信、环保、供排水、老旧小区改造、防洪排涝、防灾减灾等市政设施。通过城乡基础设施互联互通、共建共享，让城市的资源要素“下得去”、乡村的优质产品“上得来”，以基础设施一体化撬动城乡融合发展，为乡村产业兴旺、生态宜居和生活富裕奠定坚实的硬件基础。二是完善农业转移人口市民化机制。全面落实取消县城落户限制政策，确保稳定就业生活的外来人口与本地农业转移人口落户一视同仁。确保新落户人口与城镇居民享有同等公共服务，保障农民工等非户籍人口均等享有教育、医疗、住房保障等基本公共服务。以新生代农民工为重点推动社会保险参保扩面，全面落实企业为农民工缴纳社会保险费的责任，合理引导灵活就业农民工按规定参加基本医疗保险和城镇职工养老保险。依法保障进城落户农民的农村土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权，支持其自愿有偿转让上述权益，退出的农村资源通过村集体统一收储、入股合作等方式，用于发展农产品加工、仓储物流、乡村民宿等新业态，为乡村产业振兴提供土地和资金支撑。

（二）增强县域经济支撑能力

一是做强经济园区平台。产业园区是经济增长的主阵地、创新创业的主战场、开放合作的主平台。要基于县域资源禀赋确立主导产业，通过绘制产业链图谱，实施精准招商，引进链主企业并带动上下游配套，打造“人无我有、人有我优”的特色产业集群，形成园区核心竞争力。同时，坚持“两条腿走路”，统筹推进传统产业转型升级与新兴产业培育壮大，以园区提质增效引领县域经济结构优化。在此基础上，推动园区产业链向乡村延伸，引导园区农产品加工、仓储物流、包装印刷等配套环节下沉至乡镇和中心村，建设产地初加工中心、冷链集配站点和共富工坊，让农民就近参与产业链分工，实现“家门口就业、田头间增收”。二是推动农村产业深度融合。把握城乡发展格局发生重要变化的机遇，培育农业农村新产业新业态，打造农村产业融合发展新载体新模式，让农村一二三产业在融合发展中同步升级、同步受益。把农业生产与农产品加工结合起来，延伸产业链条，实施“补链、延链、强链、优链”

行动，梯次培育一批具有高发展潜力、高品牌影响力和高附加值特征的中小企业特色产业集群，把农业的增值收益更多地留在农村、留给农民。根据文化旅游资源禀赋，培育文化体验、休闲度假、特色民宿、养生养老等产业。着力构建现代农业产业体系、生产体系、经营体系、建设“产业兴旺”的现代乡村。

（三）完善“三农”利益联结机制

一是鼓励农民以土地、林权、资金、劳动、技术、产品为纽带，开展多种形式的合作与联合，依法组建农民专业合作社及联合社，强化农民作为市场主体的平等地位。引导农村集体经济组织挖掘集体土地、房屋、设施等资源和资产潜力，依法通过股份制、合作制、股份合作制、租赁等形式，积极参与产城乡融合发展。二是创新收益分享模式。推广“订单收购 + 分红”“土地流转 + 优先雇用 + 社会保障”“农民入股 + 保底收益 + 持股分红”等多种利益联结方式，让农户分享加工、销售环节收益。鼓励农业产业化龙头企业通过设立风险资金、为农户提供信贷担保，领办或参办农民合作组织等多种形式，与农民建立稳定的订单和契约关系。让农民不仅是土地的提供者，更是产业链的参与者和红利的分享者，切实增强乡村内生发展动力，为提升乡村经济注入新活力。

（四）壮大新型农业经营主体

一是落实财政、税收、信贷、保险等支持政策。通过财政直接补贴来降低经营主体的前期投入与日常运营成本，让合作社、家庭农场等主体能够轻装上阵，将有限资金投入技术升级和品牌建设中。推动金融机构推出针对新型经营主体的信用贷、生产设施抵押贷等专属信贷产品，破解“融资难、无抵押”的困境，并扩大政策性农业保险的覆盖品种和保额。引导资本、技术、人才等要素向乡村汇聚，让农业成为有奔头的产业，让农民在产业链增值中分享更多红利，为乡村全面振兴提供坚实的资金保障和风险屏障。二是健全土地流转服务，稳定经营基础。深化农村集体产权制度改革，支持新型农业经营主体与农村集体经济组织开展合作，促进承包土地依法有序向新型农业经营主体流转，保障土地经营权基本稳定。同时，联合地方政府、村集体依托互联网技术搭建线上线下一体化的开放性土地流转平台，建立农村产权交易平台，加强土地经营权流转和规模经营的管理服务。要引导流转后的土地向优质高效农业集中，推动小农户与现代农业有机衔接，让土地“流”出活力、“转”出效益，为乡村产业兴旺和农民持续增收筑牢根基。

（五）发展新型农村集体经济

一是深入推进农村集体产权制度改革，推动资源变资产、资金变股金、农民变股东，发展多种形式的股份合作。要全面清产核资，摸清集体家底，将未承包到户的资源性资产和经营性资产量化到集体经济组织成员，赋予农民明晰的股权。在此基础上，积极探索股份合作的有效实现形式：既可以由村集体经济组织自主经营，发展特色种养、农产品加工等产业；也可以将集体资产入股或委托给龙头企业、农民合作社等市场主体统一运营，按股获取分红收益。二是完善农民对集体资产股份的占有、收益、有偿退出及抵押、担保、继承等权能和管理办法。要规范集体收益分配制度，确保集体资产产生的经营利润按股公平分红，让农民年年有“红利进账”。建立股权内部流转和退出机制，允许股权在集体经济组织内部依法依规转让或由继承人继承，但需设定严格的程序和限制条件，防止外部资本侵占导致股权流失。制定完善的股权管理办法，对股东确认、股权登记、变更调整等环节实施动态管理，充分保障农民对集体资产股份的各项合法权益。让集体经济在阳光下运行、在规范中壮大，让农民真正成为集体资产的“主人”和收益的“主角”，为乡村产业振兴、人才振兴和组织振兴提供坚实有力的制度支撑。

四、着力建设生态宜居的美丽乡村

良好生态环境是农村的最大优势和宝贵财富，是乡村振兴的内在要求和有力支撑。要牢固树立和践行绿水青山就是金山银山的理念，坚持尊重自然、顺应自然、保护自然，统筹山水林田湖草系统治理，加快转变生产生活方式，推动乡村生态振兴。

一是推进农业绿色发展。以生态环境友好和资源永续利用为导向，推动形成农业绿色生产方式，实现投入品减量化、生产清洁化、产业模式生态化，提高农业可持续发展能力，为乡村产业兴旺提供绿色底色。二是改善农村人居环境。以建设美丽宜居村庄为导向，以农村垃圾、污水、厕所治理和村容村貌提升为主攻方向，开展农村人居环境整治提升行动，全面提升农村人居环境质量。三是加强乡村生态保护与修复。健全重要生态系统保护制度，完善天然林和公益林保护制度，严格执行草原禁牧和草畜平衡制度，推进河湖饮用水源保护区划定工作，严格落实自然保护区、风景名胜区、地质遗迹等各类保护地保护制度。四是健全生态保护补偿机制。加大

重点生态功能区转移支付力度，建立生态保护补偿金投入机制。落实草原生态保护补助奖励政策，建立长江流域重点水域禁捕补偿制度。推动市场化多元化生态补偿，建立健全用水权、排污权、碳排放交易制度，形成森林、草原、湿地等生态修复工程参与碳汇交易的有效途径，探索实物补偿、服务补偿、对口支援、干部支持、共建园区、飞地经济等方式，提高补偿的针对性。大力发展生态旅游、生态种养等产业，打造乡村生态产业链，将生态资源转化为特色产品、将生态优势转化为市场价值，让农民在守护绿水青山中持续增收致富，真正走出一条生态保护与乡村振兴互促共进、相得益彰的可持续发展之路。□

作者单位：四川省社会科学院区域经济所

新型城镇化背景下农村土地节约利用路径探析

唐　椰

摘　要：新型城镇化进程中，城乡人口与要素的双向流动加剧了农村土地利用的结构性矛盾。农村土地资源的节约利用，是守住耕地保护底线、优化城乡土地配置、保障农民财产权益的重要抓手。本文结合新型城镇化现实背景，梳理当前农村土地节约利用面临的三类突出问题，从存量盘活、布局优化、机制完善三个维度提出针对性路径，为农村土地资源高效可持续利用提供实践参考。

关键词：新型城镇化；农村土地；节约集约利用；宅基地盘活

一、引　言

新型城镇化是推动我国城乡融合发展的核心动力，其推进过程深刻改变着城乡土地的利用格局。随着农村人口持续向城镇转移，农村地区人口空心化与土地闲置化的趋势同步显现，土地利用效率偏低、资源配置错位等问题逐步凸显。一方面，城镇化有序推进需要合理的建设用地空间支撑；另一方面，农村大量低效、闲置的土地资源未能得到有效盘活，城乡土地供需的结构性矛盾日益突出。在此背景下，推动农村土地资源节约利用，既是守住耕地红线、保障粮食安全的必然要求，也是优化城乡要素配置、拓展城镇化发展空间的重要举措，对激活农村土地资产、带动乡村发展具有现实意义。

二、新型城镇化背景下农村土地节约利用的现实问题

1.宅基地闲置现象普遍，权益保障机制不够健全

宅基地是农村建设用地的核心组成部分，也是当前闲置问题最为集中的用地类型。随着农村人口持续向城镇转移，人口流出地区的村庄闲置宅基地数量逐年增长，不少偏远空心村不仅房屋空置比例高，还存在大量坍塌废弃、长期无人管护的地块，土地资源浪费情况较为突出。除闲置规模扩大外，宅基地资格权与使用权的边界界定尚不清晰，跨区域流转的统一规则尚未完全建立，部分地区农户退出补偿标准不透明、盘活收益分配机制不合理，既挫伤了农户参与盘活的积极性，也存在集体资产流失的潜在风险。

2.耕地碎片化制约利用效率，日常管控存在薄弱环节

耕地碎片化与经营分散化是制约农村土地利用效率提升的核心堵点。我国农户户均耕地规模偏小，地块零散分布的格局推高了农业生产的人力与时间成本，也阻碍了机械化作业与规模化经营的全面推广。与此同时，耕地保护的日常管控仍存在短板，农村地区违规占用耕地建房、挖塘养鱼等现象时有发生，偏远地块撂荒、耕地质量养护不到位等问题也未能得到有效遏制，耕地利用的经济与生态综合效益难以充分释放。

3.集体建设用地布局零散，配套监管体系建设滞后

当前农村集体建设用地普遍存在布局零散、利用粗放的问题，废弃乡镇企业用地、闲置公共设施用地等低效地块分散在村落各处，难以形成产业集聚的规模效应。尽管集体经营性建设用地入市已在多地推开试点，但配套的监管机制建设相对滞后，部分地区入市主体权责划分不够清晰、交易流程不够规范，土地增值收益分配的公开性与合理性不足，农民群体