

推动城乡融合发展赋能县域经济

姚毓春

郡县治则天下安。县域作为连接城市与乡村的关键枢纽，是破解城乡发展不平衡难题、畅通工农城乡循环的经济单元。习近平总书记指出，“顺应人口流动趋势，推动城乡融合发展，促进城乡产业发展、基础设施、公共服务一体化”“更好发挥县城连接城市、带动乡村作用，率先在县域内实现城乡融合发展”“要着力构建城乡融合发展新格局”。一系列重要论述为加快形成新型工农城乡关系、推动县域经济提质增效提供了根本遵循。

“十五五”规划纲要对“坚持城乡融合发展”作出重要部署。新征程上，更好回答重塑工农城乡关系这一时代课题，必须坚持以习近平经济思想为指引，把握理论、历史、现实三重逻辑，直面空间统筹、产业联动、要素流动、收入分配、公共服务等领域存在的制度梗阻，以城乡功能协同、产业融合、要素互动等方面机制建设为抓手，坚决破除城乡二元结构，推动城乡从分割走向融合。特别是要通过体制机制创新推动县域经济实现质的有效提升和量的合理增长，把县域的枢纽优势转化为实实在在的发展动能，不断缩小城乡差距，实现兴业、强县、富民一体发展。

从多重逻辑理解战略意义

“十五五”时期是我国工农城乡关系实现系统性重塑的重要窗口期。县城是畅通工农城乡循环、承接城市外溢功能、释放乡村资源价值的关键载体。以创新城乡融合发展体制机制赋能县域经济高质量发展，对于打通城乡经济循环堵点、释放县域发展潜能、夯实中国式现代化基础具有重大意义，需从理论逻辑、历史逻辑、现实逻辑等多重层面加以理解。

从理论逻辑看，体制机制创新能有效破除城乡二元结构，更好释放县域的枢纽和载体价值。县域经济发展的短板，表面上体现为产业能级不高、基础设施薄弱、经济总量不足等，但其深层次根源还是在于长期存在的城乡二元结构。城乡之间规划衔接不足、要素双向流动不畅、资源配置厚城薄乡，造成城市资源难以下沉、乡村资源价值难以变现，县域“城尾乡头”的枢纽优势难以充分转化为竞争优势。

必须看到，城乡融合的本质在于打破城乡之间的制度藩篱，实现城乡权利平等、要素等价交换、功能优势互补。长期以来，城乡二元结构固化了资源配置格局，制约了全域协同发展效能的释放。立足城乡发展规律，只有从制度层面破除壁垒、重塑关系，才能充分激活县城衔接城乡、贯通工农的独特功能，破解县域发展内生动力长期不足的难题。以机制创新打通城乡壁垒，重点在于把制度改革作为县域高质量发展的关键抓手，不再简单依赖外部“输血”，而是通过形成新型工农城乡关系，把城乡各自比较优势转化为县域综合竞争优势，实现城市发展红利向乡村传导、乡村资源价值向城市释放，构建城乡互利共赢的理论范式，为县域经济内生增长夯实理论根基。

从历史逻辑看，创新体制机制旨在增强制度驱动的作用，有效推动县域发展模式迭代升级。

很长一个时期内，我国县域经济增长整体上处于要素驱动阶段。就政策导向而言，更多体现为以工促农、以城带乡，主要依靠城市发展带动周边县域经济增长，对县域自身“造血”能力关注不足，一旦外部要素红利趋弱，县域就容易出现产业空心化、增长动力衰减等问题。就资源要素而言，更多呈现为自然地由乡向城单向流动的特征，很多由城向乡的资源要素流动体现为政策性的项目投放、资金扶持等外部输入方式，难以从根源上理顺工农城乡之间的利益关系。

进入新时代，我国社会主要矛盾发生变化，对城乡发展的理解和要求转向城乡并重、城乡融合，以制度驱动县域经济发展的需要日益凸显。随着脱贫攻坚战取得全面胜利、乡村全面振兴持续推进，县域的基础设施条件得到大幅改善，对进一步发展的制约主要表现为体制机制上的障碍。对此，必须转向利益格局调整和制度体系重构，通过完善城乡融合发展的体制机制来激活县域内生动力，推动县域经济发展模式升级。

从现实逻辑看，以体制机制创新推动县域经济高质量发展能更好对接“十五五”时期战略任务，回应时代发展需求。“十五五”时期，我国城乡关系调整将持续深化，县域作为承上启下的经济地理单元，其发展质量直接影响区域发展的整体成色与共同富裕的推进进度，这些都对县域发展提出了更高的现实要求。如果体制机制改革滞后，乡村的生态、文化、土地资源难以有效转化为现实生产力，既制约县域自身提质，也不利于释放国内超大规模市场潜力，亦难以适配“十五五”时期坚持扩大内需、优化区域经济布局、坚持城乡融合发展的战略目标。

还要看到，扎实推进共同富裕，重点难点在县城，薄弱环节在乡村。缩小城乡发展差距，不能只依靠整体经济增长的“涓滴效应”，还必须关注以制度创新打通融合发展的富民通道。“十五五”规划纲要明确提出，“发展各具特色的县域经济，推动农村一二三产业深度融合，因地制宜培育农业强县、工业大县、旅游名县，推动兴业、强县、富民一体发展”。这就要求必须把改革着力点放在体制机制层面，破解城乡发展不平衡不充分的突出矛盾，充分释放县域枢纽功能，补足发展短板。

靶向分析深层次原因

“十五五”时期，推动城乡融合发展特别是以此赋能县域经济的内涵、导向、模式、路径都发生了变化。准确把握新的时代特征和实践要求，梳理当前存在的现实堵点，才能找准改革着力点，为进一步创新体制机制提供思路。

首先要看到，以城乡融合发展赋能县域经济，面临一系列新的要求。

一是发展内涵提质，主要表现为从基础设施补短板转向制度体系重塑。过去一个时期，县城建设的重点集中在道路、水利、通信等硬件建设上，着力解决“有没有”的问题。经过多年建设，绝大多数县域基础设施框架基本成型，硬件约束

显著缓解。当前，县域经济发展面临的主要矛盾逐步转向制度规则层面，需重点解决制度供给“好不好、够不够”的问题，统筹规划、要素、产业、民生领域制度改革，推动城乡融合转向制度体系的整体重塑。

二是发展路径转换，主要表现为从同质化扩张转向特色化差异化提质增效。过去，部分县城片面追求经济增长规模扩张，盲目上马同类产业项目，出现低水平重复建设。面向未来，则要注重发展各具特色的县域经济，立足资源禀赋，宜工则工、宜农则农、宜商则商、宜游则游，走差异化特色化发展路径，把比较优势转化为县域竞争优势。

三是发展目标升级，主要表现为从单一强调经济增长转向兴业、强县、富民一体发展。过去评价县域发展更多聚焦GDP以及财政收入等经济指标，未来考量县域经济的发展质量不仅要经济总量增长，而且需要统筹产业兴旺、县域综合实力提升、群众增收、民生改善等多重目标，让发展成果更多更公平惠及城乡居民，把强县和富民统一起来，实现发展质量、民生福祉同步提升。

还要看到，就县域内部而言，当前依然存在一些瓶颈制约，主要表现在以下几个方面。空间统筹碎片化，部分县城城乡规划体系割裂，县城、乡镇、村庄规划衔接不足，县城建设、产业园区布局、乡村建设分头推进，生产生活生态空间统筹不够，县域国土空间整体效能未能充分发挥。产业融合不足，城市产业与县域产业链衔接松散，很多县城产业停留在初级农产品生产、简单加工环节，产业链条短，附加值偏低。要素流动壁垒依然较高，对人才下乡激励保障不足，县域引才留才难度大，资本下乡存在准入、权益保障等方面的顾虑，金融服务适配县域以及乡村发展的产品供给不足，城市科创成果在县域转化的渠道不畅，这些都导致城市优质要素“下不去”，乡村沉睡资源“活不了”。城乡收益分配不均衡，部分产业项目虽然落地县城，但增值收益更多流向外部，本地农户、村集体分享收益渠道有限，农民财产性收入增长受限，群众多元增收格局尚未完全形成。公共服务供给不平衡，教育、医疗、养老等方面的优质公共资源主要集中在县城，乡镇、农村基本公共服务供给质量不高，县域内部公共资源统筹配置不足，部分公共服务依然与户籍挂钩。

归根结底，这些现实问题都是原有体制机制与新的发展目标要求不适应的问题。一是长期以来形成的城乡二元结构依然存在。土地、户籍、公共服务等领域制度设计仍然是城乡分设，要素配置、权利保障城乡标准不统一，直接造成城乡要素交换不平等，要素资源双向流动受制约，这是诸多矛盾的总根源。二是县域统筹治理机制相对滞后。县级层面统筹城乡的治理权责有待理顺，部分规划、土地、财政事权与县级统筹需求不完全匹配。跨乡镇统筹、城乡一体化推进的制度工具不足，容易出现各个乡镇各自为战，难以实现全域国土空间、公共资源以及产业一体化统筹配置。三是差异化改革激励不足。不同类型县域资源禀赋差异较大，农

业县、工业县、生态县等发展诉求不同，但改革政策的差异化适配不足，分类的考核和激励机制也不完善。部分改革试点成果转化推广不够，适合不同类型县城的改革工具箱有待丰富，难以充分释放各县域的比较优势。四是普惠机制尚未形成闭环。现有制度体系更加侧重重产业落地、项目建设，对于增值收益分配、集体经济壮大、群众利益保障的闭环设计不足。联农带农更多依靠经营主体的自发行行为，产业发展成果向富民传导的链条存在断点，存在“产业有增长、百姓少增收”现象。

关键是完善体制机制

在推动城乡融合发展的进程中更好发挥县域作用，并以此赋能县域经济发展，需坚持问题导向，改革破局，围绕空间、产业、要素、收入、服务等维度构建更加完善的城乡融合发展体制机制和政策体系。在打通城乡融合发展堵点的同时，精准破解县域发展痛点难点，系统性激活县域发展内生动力。

一是创新城乡功能协同机制，优化县域国土空间布局。针对县域城乡空间分割、布局碎片化、功能协同不足等短板，要以全域空间功能协同为牵引，健全县域国土空间统一规划制度，整合县城、乡镇、村庄全域发展空间，构建“一张蓝图”统筹发展的格局，杜绝分散建设、重复投入。同步推进城乡基础设施统一规划、一体建设、长效管护，打通城乡交通、物流、数字、水利基础设施断点，强化县城对乡镇、乡村的辐射带动作用。立足不同县域主体功能定位，差异化布局产业、生态、生活空间，扎实推进全域土地综合整治，盘活县域低效闲置资源，优化城乡功能分工与空间布局，注重强化中心镇节点纽带作用，发挥其衔接县城和广大乡村的过渡功能，推动形成层级清晰、梯次联动的县域空间形态。

二是创新城乡产业融合发展机制，筑牢县域经济产业基础。针对城乡产业脱节、县域产业低端同质化以及产业链价值链偏弱等问题，需依托城乡产业融合机制创新夯实县域产业支撑，构建中心城市与县城错位互补、协同联动的产业分工体系，使县域主动承接城市优质产业、技术、品牌等资源外溢，立足县域资源禀赋培育特色主导产业，探索差异化发展路径。要推进农村一二三产业融合发展，延伸农产品精深加工、乡村文旅、农村电商等产业链条，提升产业附加值与集群化发展水平。同时，健全刚性的联农带农机制，将富民成效与产业扶持、项目落地有效绑定，推动村集体、小农户深度融入县域产业链。强化县域产业平台载体建设，依托产业园区、农业强镇集聚各类资源，避免产业布局碎片化，实现产业提质、业态升级、富民增收一体推进，构建现代化产业体系。

三是创新城乡要素双向流动机制，激活县域经济内生动能。深化农村土地制度改革，进一步完善农村集体经营性建设用地入市、盘活利用农村闲置宅基地相关机制。构建城乡人才双向流

动、引育并举的保障激励机制，吸引城市人才下乡、培育乡土人才，补足县域人才短板。优化财政、金融、社会资本协同投入机制，创新适配县域的金融产品，规范引导社会资本有序下乡，搭建县域科创成果转化平台，健全科技服务下沉机制，推动科技创新赋能县域产业升级。同时，还需同步完善各类要素下乡的风险防控与权益保障机制，全方位提升县域资源配置效率。

四是创新城乡居民收入增长机制，厚植县域共同富裕基础。面对城乡收入差距较大、群众增收渠道单一、产业惠民不足等问题，构建多元联动的城乡居民增收机制，依托县域特色产业发展完善集体和农户参与产业分红相关制度，盘活乡村闲置资源壮大集体经济，让群众共享产业增值红利。需健全县域就业增收保障体系，优化公共就业服务与职业技能培训，大力开发本地就业岗位，支持返乡创业、就地就近就业，稳定群众工资性收入。深化农村集体产权制度改革，畅通农村产权流转交易渠道，探索生态产品价值实现机制，拓宽农民财产性、经营性收入来源。注重兼顾不同群体增收诉求，重点关注农村低收入群体，完善帮扶配套措施，构建多维度、可持续的富民增收体系。

五是创新城乡公共服务共享机制，增强县域综合发展能力。当前，城乡二元结构依然存在，乡村民生短板突出、设施管护薄弱，对此，需以城乡公共服务共建共享为抓手，统筹县域教育、医疗、养老、文化等公共资源一体化布局，推动县域优质公共服务资源向乡镇、乡村延伸，深化城乡公共服务对口帮扶机制，全域提升基层民生服务供给质量。全面落实常住地提供基本公共服务制度，打破户籍壁垒，保障农业转移人口平等享受城镇基本公共服务，有序推进市民化进程，健全城乡公共服务设施长效管护、多元保障机制。还要兼顾服务供给的普惠性与适配性，结合县域人口流动变化动态调整资源配置规模，持续缩小城乡公共服务差距，全面提升县城综合承载能力和县域经济社会发展韧性。

（作者系吉林省中国特色社会主义理论体系研究中心研究员、吉林大学党委副书记）

乡村振兴，不能就乡村论乡村，还是要强化以工补农、以城带乡，加快形成工农互促、城乡互补、协调发展、共同繁荣的新型工农城乡关系。

——习近平总书记2020年12月28日
在中央农村工作会议上的讲话

坚持协调发展，促进城乡融合和区域联动。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，优化县域基础设施布局 and 公共资源配置，合理补齐农村现代生活条件短板，培育壮大乡村特色产业，推动县域经济高质量发展。

——习近平总书记2025年12月10日
在中央经济工作会议上的讲话

找准新型能源体系建设着力点

包晓斌

2025年煤炭和石油消费量占能源消费总量的比例分别约为51.4%和17.8%，还面临能源利用效率较低、利用技术相对滞后等一系列挑战，主要体现在以下几个方面。

一是能源结构尚不平衡。我国能源具有缺油、少气、相对富煤的资源禀赋特征，这在很大程度上决定了长期以来以煤炭为主体能源的生产和消费结构。尽管化石能源总消费量呈下降态势，但是总占比仍高于70%。今后一个时期，化石能源在我国能源消费结构中的主体地位不会改变。

二是能源利用效率较低。我国单位国内生产总值能耗与发达国家相比依然偏高，同时能源综合利用效率较低，余热资源利用率整体上低于40%。能源浪费问题长期没有得到解决，在能源开采、运输、加工、转换、使用等环节，既有各种“显性”能源损失和浪费现象，也有不少“隐性”问题存在。

三是能源利用技术水平有待提升。整体上看，我国能源科技水平还不够高。传统能源清洁高效利用技术相对滞后，煤化工产业低碳化发展的关键核心技术、碳捕集利用与封存技术、煤炭气化和煤制油技术等有待突破。可再生能源发电本体消纳不足，外送通道不畅，蓄能储能设施不完善。新能源开发利用面临技术瓶颈，风电、光伏、氢能、生物能源的稳定性和储能技术存在难题。推动能源转型的绿色低碳能源技术创新有待加强，部分核心装备、工艺和材料仍受制约。

四是新能源与传统能源协同机制尚不健全。能源资源生产区与消费区不平衡，各能源类型和行业条块分割。部分能源产业化程度较低，

能源转型成本较高。新能源规模化发展面临挑战，风能和太阳能发电具有波动性，生物质发电总装机容量依然不高。传统电力系统在规划建设、调度运行等方面已不能适应新能源大规模发展要求。

伴随经济社会发展，我国能源需求在中长期都将保持增长态势，能源保供压力亦将进一步加大，迫切需要立足我国能源资源禀赋，深入推进能源革命，探索能源转型发展路径。既注重传统能源与新能源的优化组合、协同发展，又推动新能源和可再生能源有序替代高碳化石能源，促进能源结构调整向自主可控转变，提升能源系统韧性，全面增强能源安全保障能力。

优化能源结构和配置。改善能源供给结构，合理调配电、油、气、热、氢、煤等能源，增加清洁能源供给比例。高质量发展风电和太阳能发电，有序推进水电、核电重大工程建设，统筹推进风电光伏基地建设，因地制宜发展生物质能、地热能等其他可再生能源。着力构建新型电力系统，发挥全国统一电力市场配置资源作用，推动电网主动适应大规模集中式新能源和量大面广的分布式能源发展。

加强重点行业和领域节能降碳。推动化石能源与非化石能源在供应和使用全产业链条上的协同，增强能源产业链供应链韧性，保障主体能源自主供应。加强煤炭节能降碳技术创新，增加清洁低碳能源投资。支持钢铁、化工、电力和热力等能源密集型行业转型，对现有高能耗设施设备进行升级改造，淘汰低效落后产能。推广新电网技术，开展智能电网建设，扩大绿电应用，建立市场化电力交易体制。稳步提升风电、光伏发

电等可再生能源的消费比重，推动能源清洁低碳高效利用。

推动能源产供储销体系建设。科学处理区域能源需求与供给的关系，统筹能源产供储销环节，加大能源科技创新力度，保障能源安全稳定供应。加强电网、油气管网等基础设施建设，特别是电力和油气跨省区输送通道建设，注重能源、通信和交通等领域基础设施的融合。适当扩大原油、成品油、天然气等能源储备规模，健全能源储备体系，提高石油、天然气和煤炭等储备能力。加大油气资源勘探开发和增储上产力度，构建包括地方政府、石油企业、供气企业、管道运输企业、城镇燃气企业等多层次的产供储销体系。

完善能源综合管理政策。加强能源管理配套政策体系建设，优化新能源领域产业政策，通过税收减免、财政补贴、定向贷款、利率优惠等财政和金融政策，引导开发新型能源，支持能源企业转型。优化能源资源空间布局，推动高载能产业向可再生能源资源丰富的地区转移，构建低碳产业集群，促进新能源就近转化或高附加值的产品，创新“新能源+”的产业发展新模式。加强能源行业监管，建立信息共享的长效监管机制，维护能源市场公平交易。推进能源安全监测预警能力建设，针对油气资源开采、石油加工、能源储备、物流运输、电力供应等关键环节，分行业制定相应应急预案。建立智慧能源网络，加强能源数字化建设，推动信息技术与绿色低碳能源产业深度融合。

（作者系中国社会科学院习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心特约研究员、农村发展研究所研究员）

