

当代经济管理
Contemporary Economic Management
ISSN 1673-0461, CN 13-1356/F

《当代经济管理》网络首发论文

题目：以“千万工程”牵引城乡融合发展：理论逻辑、运作机制与实践路径
作者：谢昕莹，王小林
收稿日期：2025-09-08
网络首发日期：2025-10-11
引用格式：谢昕莹，王小林. 以“千万工程”牵引城乡融合发展：理论逻辑、运作机制与实践路径[J/OL]. 当代经济管理.
<https://link.cnki.net/urlid/13.1356.F.20251011.0954.002>



网络首发：在编辑部工作流程中，稿件从录用到出版要经历录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿等阶段。录用定稿指内容已经确定，且通过同行评议、主编终审同意刊用的稿件。排版定稿指录用定稿按照期刊特定版式（包括网络呈现版式）排版后的稿件，可暂不确定出版年、卷、期和页码。整期汇编定稿指出版年、卷、期、页码均已确定的印刷或数字出版的整期汇编稿件。录用定稿网络首发稿件内容必须符合《出版管理条例》和《期刊出版管理规定》的有关规定；学术研究成果具有创新性、科学性和先进性，符合编辑部对刊文的录用要求，不存在学术不端行为及其他侵权行为；稿件内容应基本符合国家有关书刊编辑、出版的技术标准，正确使用和统一规范语言文字、符号、数字、外文字母、法定计量单位及地图标注等。为确保录用定稿网络首发的严肃性，录用定稿一经发布，不得修改论文题目、作者、机构名称和学术内容，只可基于编辑规范进行少量文字的修改。

出版确认：纸质期刊编辑部通过与《中国学术期刊（光盘版）》电子杂志社有限公司签约，在《中国学术期刊（网络版）》出版传播平台上创办与纸质期刊内容一致的网络版，以单篇或整期出版形式，在印刷出版之前刊发论文的录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿。因为《中国学术期刊（网络版）》是国家新闻出版广电总局批准的网络连续型出版物（ISSN 2096-4188，CN 11-6037/Z），所以签约期刊的网络版上网络首发论文视为正式出版。

以“千万工程”牵引城乡融合发展：理论逻辑、运作机制与实践路径

谢昕莹, 王小林

(复旦大学, 上海 200433)

[摘要] 历经二十余载的探索,“千万工程”不仅创造了乡村振兴的浙江样本,更成为了可供全国各地示范推广的发展路径。当前学界对“千万工程”的研究已从经验总结转向观点阐发、理论提炼,但仍缺乏对“千万工程”与城乡融合发展间关系的深入探讨。本文通过构建“价值—资源—结构—功能”理论框架,从理论逻辑、运作机制、实践路径三个维度探讨如何通过“千万工程”牵引城乡融合发展。研究发现,以“千万工程”牵引城乡融合发展在价值同构、资源协同、结构互嵌、功能聚合方面具有深刻的理论逻辑。当前亟需构建党政领导、资源整合、群众参与、数智赋能的长效机制,持续推进“强县城”“兴乡村”“促融合”,以期为各地深入学习运用“千万工程”经验、推进城乡融合发展的实践提供理论支撑和有益参考。

[关键词] 千万工程; 城乡融合发展; 新型城镇化; 乡村全面振兴

[中图分类号] F327; D633

[文献标识码] A

一、引言

城镇和乡村是互促互进、共生共存的。能否处理好城乡关系,关乎社会主义现代化建设全局^[1]。改革开放以来高速推进的城镇化进程中,受城市偏向政策等因素影响,城乡融合发展的制度体系未能有效构建,乡村发展面临结构性矛盾,突出表现为农业农村现代化滞后。随着改革开放的全面深入推进,城乡经济社会发展迫切要求城乡关系由偏向向融合转变^[2]。在全面深化改革的推动下,中国城乡关系经历了由城乡统筹到城乡一体化再到城乡融合发展的深刻转变。在转变历程中,城乡要素双向流动的渠道得以畅通,乡村和城市成为互动共生的有机整体,农业农村被置于优先发展地位,且更加注重改革探索的系统集成推进^[3]。在促进城乡融合发展的过程中,城乡基层治理的融合则能够直接促进乡村社会内部经济、社会、生态环境、文化等方面协同振兴,从而进一步促进乡村全面振兴。因此可以说城乡融合发展是实施乡村振兴战略的必由之路,是中国式现代化的必然要求^[4-6]。

2017年党的十九大报告明确提出要实施乡村振兴战略,建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系,为新时代城乡发展擘画了清晰蓝图^①。2024年中央一号文件明确指出要学习运用“千万工程”经验蕴含的发展理念、工作方法和推进机制,把推进乡村全面振兴作为新时代新征程“三农”工作的总抓手^②。历经二十余载的探索,“千万工程”不仅创造了乡村振兴的浙江样本,更成为了可供全国各地示范推广的发展路径。通过回顾“千万工程”的发展脉络可发现其演进历程呈现出如下特征:在价值理念上,实现了从环境整治到民生改善再到共同富裕的升华;在动力机制上,实现了由政府主导向市场社会多元主体共治的转变;在技术路径上,经历了物理改造、系统升级到数智赋能的迭代^[7-8]。这种螺旋式上升的过程,本质是中国处理城乡关系的实践创新,为全球城乡治理提供了渐进改革、系统集成、协同高效、数智赋能的中国方案:通过

收稿日期: 2025-09-08

基金项目: 国家自然科学基金重点项目“脱贫地区持续发展的内生动力及政策研究”(72034007)。

作者简介: 谢昕莹(1999-),女,福建泉州人,复旦大学国际关系与公共事务学院、六次产业研究院公共管理专业博士研究生,研究方向为乡村振兴与城乡治理、公共服务与公共政策;王小林(1969-),男,内蒙古察右中旗人,本文通讯作者,复旦大学六次产业研究院、国际关系与公共事务学院二级教授、博士生导师,研究方向为乡村振兴与贫困治理、产业经济与数智治理。

“千万工程”改善基础设施、公共服务、生态环境, 能够打通城乡间的壁垒、增强城乡间的连接, 实现城乡要素的自由双向流动, 从而进一步助推城乡融合发展。本文的创新之处在于通过构建“价值—资源—结构—功能”理论框架, 系统探讨以“千万工程”牵引城乡融合发展的理论逻辑、运作机制与实践路径, 以期城乡融合发展提供理论支撑与实践经验, 进而推动城乡融合发展不断走深走实。

二、文献综述

“千万工程”是“千村示范、万村整治”工程的简称, 是习近平总书记在浙江工作期间亲自谋划、部署、推动的一项重大决策。该工程从农村环境整治入手, 通过由点及面、迭代升级的方式, 全面提升乡村产业、乡村建设和乡村治理水平, 推进乡村全面振兴。浙江省自 2003 年启动“千万工程”以来, 经历了以乡村环境综合整治为重点的“千村示范、万村整治”、以美丽乡村建设为重点的“千村精品、万村美丽”^[9]、以城乡和美与全域共富为重点的“千村未来、万村共富”三个发展阶段。这三个阶段分别处于我国城乡统筹发展、城乡一体化发展、城乡融合发展时期。千万工程这一“抓手”通过不断迭代升级助推了城乡关系的发展^③。

近年来, “千万工程”引起了学界的广泛关注。当前学界对“千万工程”的研究主要聚焦在其深远意义、发展理念、工作方法、推进机制、实践路径方面。学者们充分肯定了“千万工程”在改善农村人居环境、激活和发挥集体经济优势促进共同富裕、增强基本公共服务可及性、提升乡村治理效能等方面的重要作用^[9-12]。“千万工程”是乡村建设和发展的创新模式、发展理念深刻变革的实践, 也是乡村振兴战略的重要理论和实践来源, 是破解城乡二元结构、全面推进乡村振兴、建设美丽中国的科学路径^[13-15]。“千万工程”的发展理念包含人民观、生态观、发展观和系统论、矛盾论、实践论^[8]; 工作方法包括领导重视与群众参与相结合、规划先行与动态优化相结合、示范引领与整体推进相结合^[7], 坚持守正创新、问题导向^[16]; 推进机制包括党全面领导的组织领导机制、以人民为中心的协调落实机制、常态灵活的监督考核机制^[17]。然而, 学习“千万工程”经验不能简单复制, 需在深刻理解其核心理念的基础上结合区域自身条件和发展阶段探索实践路径^[18]。要将“千万工程”经验视作长期战略工作, 持之以恒; 广泛动员群众, 激发内生动力; 党政合一, 压实地方责任; 引入市场激励, 推动有效市场和有为政府相结合; 建立乡村振兴人才储备制度, 加强人才能力提升培训^[19-21]。

而当前学界对城乡融合发展的研究主要聚焦于其理论内涵、发展模式和实现路径等方面。

“城乡融合”是马克思和恩格斯在批判吸收古典经济学家关于城乡分工差别、空想社会主义者关于城乡无差别理想社会等论述基础上提出的重要城乡关系思想。城乡融合发展是中国共产党在城乡关系理论创新方面的最新成果^[22]。其主要内涵是将城乡视作一个有机整体, 推动城乡资源要素自由畅通、产业联系紧密、功能互补互促, 促进城乡生产生活方式与生态环境向一体化方向协调发展^[23], 其本质在于通过城乡开放与融合, 构建共建共享共荣的城乡生命共同体^[24]。中国城乡融合发展是一个涵盖经济、社会、生态与文化等多领域的复合性概念, 具有包括安全、公平等在内的超越单一经济增长的多维目标^[25]。城乡融合以实现人的自由全面发展为核心价值追求^[26], 能够增强城乡之间的联系与互补性: 城市在生产与生活方面具有显著优势, 而乡村则在生态功能方面具有突出作用^[27]; 通过城乡良性互动, 有助于推动乡风文明建设与乡村治理有效^[28]。当前中国城乡融合发展水平呈现“东部高、中西部低”的显著区域差异, 发展类型可划分为高水平协调型、中水平不平衡型和低水平滞后型三类^[29]。以城—镇—村三级共推、产业—空间—制度多维协同为特征的城乡融合发展模式, 已在全域多维统筹与经济效应方面取得显著成效, 但未来仍需加强对生态效应的关注^[30]。城乡融合发展模式的创新仍是一场未尽的实验, 城进乡退、乡村空心化与老龄化等结构性难题亟待破解, 未来应着力推进由任务驱动向市民诉求驱动的模式转型^[31]。应注重推进城乡融合发展过程中的价值共创^[32], 充分挖掘城乡优势与特色资源, 并借助技术与制度手段发挥其比较优势, 从而实现高水平的城乡融合^[33]。应健全城乡

空间布局一体化、要素双向流动、产业协同发展、公共资源合理配置的长效体制机制^[34], 优化城乡利益分配格局^[35], 进一步关注城乡融合发展中的结构因素, 如城市规模、空间结构与产业结构等, 充分发挥城市群多中心性对缩小城乡收入差距的积极作用^[36], 破解由中国土地制度及工业化发展模式导致的“五化不同步”问题^[37]。应通过强化乡村集体资源整合与要素配置的平台功能, 深化城乡融合改革^[38], 推动城乡要素流动, 促进乡村“城市型要素”的形成与“农业+生态+非农业”功能的演变, 从而重塑城乡格局, 实现深层次的城乡融合^[39]。

通过回顾既有文献可以发现, 学界对“千万工程”的研究已从经验总结转向观点阐发与理论提炼, 关于城乡融合发展的研究也日益深化, 且呈现出经济学、管理学、社会学、地理学等多学科交叉的鲜明特征。其中, 价值、资源、结构与功能是探讨城乡融合发展的重要维度, 未来研究仍需围绕这些核心维度展开系统分析, 提炼兼具学理化与普适性的理论解释。目前, 关于“千万工程”与城乡融合发展间关系的研究仍相对薄弱, 尤其是对以“千万工程”牵引城乡融合发展的深层逻辑与实现路径尚需进一步理论建构与深入剖析。鉴于此, 本文试图在文献回顾的基础上构建“价值—资源—结构—功能”理论框架, 系统探讨以“千万工程”牵引城乡融合发展的理论逻辑与运作机制, 并进一步提出具有可操作性的实践路径, 以期为各地深入学习运用“千万工程”经验、推进城乡融合发展的实践提供理论支撑与有益参考。

三、以“千万工程”牵引城乡融合发展的理论逻辑

基于上述文献回顾, 本文在帕森斯结构功能主义理论“结构—功能”核心分析范式的基础上, 进一步拓展了价值与资源两个关键维度, 提炼了价值、资源、结构、功能四个维度作为理论框架的组成部分。帕森斯结构功能主义强调社会系统需通过“适应、目标达成、整合、潜在模式维持”四大功能的协同实现稳定运行^[40]。而本文所构建的四维框架, 既是对这一理论的本土化适配, 也是对城乡融合发展这一特定场域治理逻辑的深化解构。价值维度是研究的伦理基础, 对应帕森斯 AGIL 模型中的“潜在模式维持”功能。通过超越传统城市中心主义的工具理性, 将生态福祉、民生普惠、文化认同等纳入发展共识, 从而为城乡融合的路径选择与目标设定提供根本性的价值确证; 资源维度关注城乡融合发展的关键支撑, 与帕森斯 AGIL 模型中的“适应”功能相契合, 聚焦自然资源与生产要素等的配置优化, 旨在破解城乡要素错配与割裂的现实矛盾, 为城乡融合发展奠定物质基础; 结构维度则关联帕森斯 AGIL 模型中的“整合”功能, 解码物理空间改造触发的经济社会结构变迁, 关注治理系统的动态调适, 剖析城乡产业联动、公共服务均等化及生态系统共建的深层逻辑, 推动城乡关系形态重塑; 功能维度则对应帕森斯 AGIL 模型中的“目标达成”功能, 强调通过城乡异质功能系统的非线性耦合强化城乡互动的功能性联结, 实现城乡整体功能涌现, 激活内生发展动力。四维分析框架能够从不同视角解释以“千万工程”牵引城乡融合发展中价值导向、要素配置、多元结构与系统功能等复合问题, 为持续深化推进以“千万工程”牵引城乡融合发展提供科学的理论支撑与方法论指导。本文的理论框架如图 1 所示。

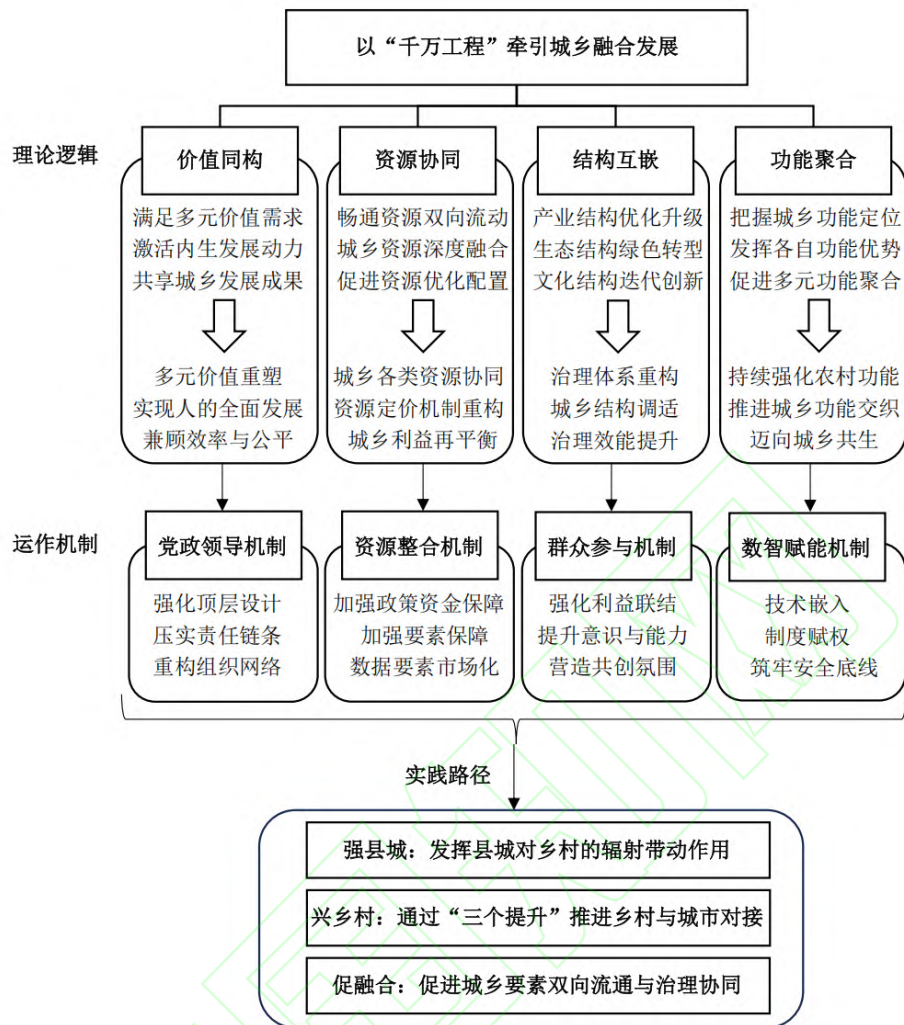


图1 以“千万工程”牵引城乡融合发展理论分析框架

（一）价值同构：不断满足美好生活需要，共享发展成果

城乡间长期存在的二元结构导致资源分配不均与发展机会不平等的问题日益突出。城乡融合发展则旨在打破这一结构性壁垒，推动城乡居民在经济参与、社会权益保障以及文化资源获取等多方面实现权利、机会与资源的平等化。“千万工程”作为推动乡村全面振兴的重要抓手，与城乡融合发展在价值理念上呈现出深度的同构性。其根源在于城市居民对乡村空间、自然生态、地理环境与人文资源等多元价值的共同需求，与乡村自身的内在发展诉求形成共振，共同指向城乡居民对美好生活需要的共同追求。

“千万工程”始终秉持以人民为中心的发展思想，将农民群众置于农村发展的主体性地位，以提升群众生活品质为根本目的，全方位开展村庄整治工作。在乡村建设方面，扎实推进基础设施建设，大规模实施道路修缮、水电改造等工程，让农村交通更便捷、生活更便利；同时大力提升公共服务水平，通过完善教育和医疗设施、丰富文化活动等方式，使农民在物质生活水平提高的同时，精神文化生活也愈发多彩。传统城镇化模式往往将农民视为被动接受者，而“千万工程”则在村庄规划、产业选择等关键环节引入村民议事会、乡贤参事会等协商机制，推动农民转变为治理主体，使其能够平等参与发展进程，共享经济社会发展成果，从而增强了农民的获得感、幸福感与安全感，促进了价值共创的实现。此外，“千万工程”在规划与设计充分考虑城乡居民的共同需求，打破了传统乡村建设仅主要依靠农民自身力量的局限，推动形成了城乡协同、价值共享的基层治理共同体。

因此,“千万工程”推动了城乡多元价值重塑,将人的全面发展置于空间资源配置、公共服务供给以及治理体系优化的核心位置,体现了社会发展进程中对公平与效率的双重考量,是推进城乡融合发展、实现共同富裕的“龙头工程”。

(二) 资源协同: 优化配置, 促进深度融合

当前城乡融合发展面临的核心矛盾在于资源要素的错配与壁垒,而“千万工程”通过系统性制度创新,构建了城乡资源双向流动与高效配置的通道,实现了城乡资源的优化配置与互补。传统城乡关系具有“资源单向抽离”的特征: 劳动力、资本等要素受城市虹吸效应外流,而土地、生态等乡村资源因产权模糊难以资本化。“千万工程”则为城乡资源的耦合搭建了平台,通过改善农村的发展环境,吸引城市的资金、技术和人才下乡,与农村的土地、劳动力等资源相结合,实现了城乡资源的优势互补与高效利用。这一逻辑的有效性,在国际上亦有印证。例如,韩国为应对乡村衰落而推行的“归农归村”政策,正是通过提供归乡津贴、专业培训、创业辅导等成功引导城市居民,尤其是有知识储备、专业技能或退休人士携带其人力资本、发展理念和城市经回乡居住和创业^[41]。这些回归者不仅带来了新的劳动力,还带来了城市的生活理念、消费习惯、专业技能和社会网络等资源,极大地丰富了乡村的治理能力、创新能力和发展活力,成为驱动乡村内生发展的重要引擎。

第一,“千万工程”以生态环境整治为切入点,重构城乡生态资源协同网络。通过山水林田湖草综合治理、生态产品价值实现机制等将乡村生态资源优势转化为经济价值,在构建起城市生态安全屏障的同时也吸引城市资本下乡发展生态旅游、康养产业,形成良性循环。第二,土地资源的协同配置是以“千万工程”牵引城乡融合发展的关键着力点。通过农村土地制度改革使乡村闲置宅基地、集体建设用地等资源得以盘活,为城市资本下乡提供载体;城市资本的注入又带动乡村产业发展与基础设施建设,实现土地资源的高效利用。例如,在土地要素领域,“千万工程”通过乡村整治提升农村建设用地的集约利用程度,并探索集体非农用地入市交易。这充分释放了农村土地价值,形成了“以地促融”的资源再配置模式。第三,“千万工程”通过古村落保护、建设非遗工坊、打造农文旅融合品牌等措施激活乡村传统文化基因,同时促进城乡文化资源在创意设计、生产制造、传播推广等环节的协同联动,实现了城乡文化价值的双向增值。第四,“千万工程”创新金融支持机制,引导城市金融资源流向乡村,通过设立金融支农产品、提供乡村振兴中长期信贷支持等方式发展普惠金融,为乡村产业发展与生态建设提供资金保障。第五,“千万工程”通过数字技术重构城乡资源流动的方向性与交互性,推动数据要素的跨域循环增值。例如,浙江“浙农码”系统归集农产品生产全流程数据,使农产品生产实时可追溯,推动产品溢价率提升至30%以上^④;德清县“两山银行”创建湿地碳汇交易平台进行碳汇收储,湿地所在村集体每年可增加500万元碳汇收储收入^⑤。除了技术赋能,城市创新平台与创客群体的支持也为城乡资源深度融合提供了有利条件。既提升了乡村数字化治理水平,也为城市数字经济拓展了新的增长空间。

而更深层次的资源耦合逻辑体现在资源定价机制的重构。传统城乡资源交换因信息不对称常导致“剪刀差”现象,“千万工程”则通过制度创新使乡村资源价值获得市场化表达。例如浙江省绍兴市试点农业“标准地”改革,将产业方向、能耗、环境准入标准等指标纳入土地出让评价体系,吸引城市工商资本投资智慧农业,形成“以城带乡”的产业链延伸。这种资源配置模式的创新,不仅提升了要素使用效率,更通过增值收益共享机制(如村集体持股、农民分红等)实现了城乡利益的再平衡,为城乡融合发展注入了可持续动力。

(三) 结构互嵌: 协同共进, 形成一体格局

城乡空间结构的优化重组是融合发展的物质载体。城乡融合发展要求打破城乡二元结构,在产业发展、基础设施建设、公共服务供给、生态环境保护等方面实现城乡协同共进,促进城乡产业结构、生态结构、文化结构、治理结构适配。“千万工程”通过全面推进县乡村三级系统性治理,实现了城乡结构网络化、功能复合化的协同演进,推动了农村结构优化升级,为城乡

融合发展奠定了坚实基础。

在产业结构方面,“千万工程”引导农村从传统的农业生产向一二三产业融合发展转变,培育了农村电商、乡村旅游、农产品深加工等新兴业态,提高了农业产业的附加值和竞争力。农村产业结构的调整与城市产业形成了互补关系,促进了城乡产业的协同发展。在生态结构方面,“千万工程”通过村庄规划和建设优化农村居民点布局,重构乡村生产、生活、商业、交流空间,通过农村基础设施配套建设与提升、建筑风貌改造与风格统一、村景美化、夜景亮化等多措并举推进人居环境整治,促进农村人口的合理集聚与空间的集约利用;依托“千万工程”开展的乡村污水治理、垃圾分类、生态修复等行动,重塑了青山绿水的生态基底,构建了城市生态安全屏障与重要生态涵养区。“千万工程”一方面通过生态补偿机制(如浙江省流域水质考核奖惩)、全域土地综合整治等政策工具,将城市资金、环保技术引入乡村生态修复;另一方面依托乡村生态屏障功能为城市提供田园风光、森林湿地等城市居民休闲康养的“后花园”,使城乡生态要素突破物理边界双向流动,实现城乡生态结构的有机衔接。在文化结构方面,“千万工程”通过激活乡村文化基因、重构城乡文化互动模式,推动文化要素的双向渗透:一方面,城市公共服务下沉乡村,依托文化创意、数字技术优势赋能非遗活化、乡村记忆工程建设,使传统民俗转化为可被城市消费的文化IP;另一方面,乡村承载的城市文化需求(如研学旅行、休闲康养等)倒逼城乡文化服务供给升级,形成城乡文化合作生产机制。通过文化符号转译、文化权利共享、文化活动互动丰富了城乡居民精神生活,进一步消解城乡文化隔阂,促进城乡文化认同。

而更深层次的结构互嵌逻辑体现在治理体系的重构。作为统筹城乡的基础工程,“千万工程”依托以党建为统领的自治、法治、德治、智治“四治融合”乡村治理机制得以推进。这与城乡融合发展所需的多元共治逻辑相通。例如,“枫桥经验”的发源地绍兴市诸暨市枫源村迭代升级“三上三下三公开”民主决策机制,率先建成村级社会治理中心,大力培育“乡村治理、溯本枫源”红色研学品牌,连续18年保持“零上访”“零刑事案件”记录^⑥。“千万工程”将城市治理的“网格化”“数字化”经验向乡村延伸,同时保留乡村自治经验与传统,形成“现代技术+传统组织”的复合治理结构。这样的结构调适不仅有利于显著提升治理效能,更通过权力配置的再平衡(如赋予村级组织更多资源调配权等)增强了乡村发展的内生动力,使城乡结构嵌合从物理空间整合升维至制度体系协同。

(四) 功能聚合: 优势互补, 迈向城乡共生

城乡融合发展强调发挥城乡各自功能优势,实现功能互补,促进和谐共生。城乡功能互补性的本质在于通过专业化分工实现整体效益最大化。城市作为创新策源地和市场枢纽,具备强大的经济辐射、科技创新与高端服务功能,能为农村发展提供资金、技术、人才、市场信息等全方位支持;乡村的生态屏障、文化传承和农产品供给功能则能够满足城市居民生活品质需求,丰富城市居民精神世界。

城乡资源禀赋的异质性为功能聚合提供了天然基础。首先,产业功能聚合是城乡融合发展的核心支撑。“千万工程”始终坚持环境治理同产业振兴有效衔接,通过推进高效生态农业、产业转型升级、新业态培育等举措使农村产业形态与结构实现重大调整,促进城乡产业协同发展。其次,公共服务功能聚合是实现城乡居民生活品质均等化的关键环节。“千万工程”启动以来,浙江省先后实施了农村远程教育工程、城乡医疗共同体建设、城乡社会保障一体化等一系列公共服务均等化举措,通过建立城乡统一的公共服务标准、资源共享机制与财政投入保障体系,推动教育、医疗、文化等优质公共服务资源向农村下沉。而乡村的生态宜居环境、传统文化资源也为城市居民提供了健康养老、文化体验等多元公共服务功能,实现了城乡公共服务功能的双向增益。

“千万工程”能够精准把握城乡功能定位,通过生态产品价值实现机制、文化创意产业开发、农村土地制度改革等路径使乡村资源得以资本化、市场化并与城市要素双向流通,促进农

村多元功能的彰显, 突破传统城乡功能的同质化竞争, 激活城乡资源互补潜力。例如, 浙江省舟山市嵊泗县依托乡村的自然景观与传统村落资源, 引入城市旅游规划设计和运营管理经验、客源市场等, 催生海岛渔村民宿集群、海钓产业等特色业态, 既盘活了乡村闲置资源, 又为城市居民提供了高品质的休闲消费场景, 实现城乡资源优势向功能互补效益的转化。因此, 通过“千万工程”持续拓展强化农村功能并与城市功能相互交织, 能够促进城市带动农村进步、农村反哺城市发展, 形成紧密共生的城乡关系, 从而进一步促进城乡可持续发展。

四、以“千万工程”牵引城乡融合发展的运作机制

基于“价值—资源—结构—功能”理论框架与前述理论逻辑, 当前亟需构建以“千万工程”牵引城乡融合发展的运作机制, 包含党政领导机制、资源整合机制、群众参与机制、数智赋能机制(如图1所示)。

在价值维度, 作为系统性工程的“千万工程”与城乡融合发展在公平、共享、可持续发展等理念上的契合性呼吁发展过程中需超越短期利益与局部诉求, 确立长期稳定的价值导向。习近平同志在浙江工作期间亲自抓“千万工程”的部署落实工作, 要求各级党政主要负责人切实履行“千万工程”领导职责^⑦。因此, 首先要建立党政领导机制。党政领导扮演价值引领者与倡导者和制度设计者的角色, 通过强大的组织与协调能力将价值目标转化为可操作的制度安排, 为其他机制运行划定价值边界。在资源维度, 资源协同理论逻辑关注不同主体间资源的优化配置与共享互补, 指向要素禀赋差异向系统演化势能的转化。因此, 亟需构建资源整合机制。资源整合并非简单要素叠加, 而是通过制度创新与市场引导重构要素配置规则, 推动要素跨区域、跨领域重组, 实现要素配置效率的帕累托改进。在结构维度, 结构互嵌逻辑旨在促进城乡在产业、生态、文化、治理结构上的相互嵌合, 而群众参与机制正是实现这一目标的关键载体。人民群众作为城乡发展的主体, 通过参与城乡建设、治理和决策过程, 能够将自身需求和智慧融入到城乡发展中, 使乡村结构调适更契合实际发展需求、城乡间的联系更紧密, 进一步促进城乡社会结构的深度融合。在功能维度, 功能聚合逻辑追求城乡经济、社会、生态、文化功能的协同增效, 数智赋能机制则为这一目标提供技术支撑, 将功能聚合的抽象目标转化为可量化、可监控的场景应用, 实现功能的升级与优化。

党政领导机制作为根本机制, 为其他三个机制提供方向引领、政策支持与制度保障, 确保各机制都围绕城乡融合发展的目标进行; 资源整合机制为其他三个机制提供了重要的物质保障, 加快要素配置与动能转化; 群众参与机制是关键与实践载体与决策依据, 是其他三个机制的动力源泉, 确保惠民生、暖民心、顺民意; 数智赋能机制则通过数据支持、平台增能、技术创新等手段优化资源配置效率、促进党政领导与群众参与效能提升。四个机制相互依存、相互促进, 共同构成以“千万工程”牵引城乡融合发展的运作机制, 推动理论逻辑在实践中持续转化为治理效能。

(一) 党政领导: 引领基层治理与基层政权建设

一是强化顶层设计, 构建党政统筹的领导体系。走城乡融合发展之路, 要从全局和战略的高度把握和处理城乡关系^[42]。城乡融合发展涉及规划布局、产业发展、公共服务、生态保护等多领域的协同, 需通过党政引领发挥政治引领基层治理的动能, 打破城乡二元结构壁垒。可探索以“千万工程”为载体建立“省级统筹-市县主责-乡镇落实”的三级联动机制。省级层面应制定城乡融合发展总体规划, 明确总体目标、阶段性目标与细分任务清单, 循序渐进推进城乡融合发展; 市县党委、政府应结合区域实际发展水平细化以“千万工程”牵引城乡融合发展的实施方案, 整合农业农村、财政、发改、住建等部门资源合力推进。例如, 浙江省成立了“千万工程”工作协调小组, 由省委副书记任组长, 省委省政府主要领导每年参与现场工作会并部署工作, 通过建立省市县三级工作专班、“一把手”负总责的方式统筹推进“千万工程”, 为全国各地谋划城乡融合发展提供了可复制可推广的经验。

二是压实责任链条, 健全考核评价机制。基层治理的关键在于责任到人、任务到岗。未来需探索将“千万工程”考核的八大重要指标(村庄规划编制、垃圾治理、污水治理、厕所革命、村容村貌提升、农业生产废弃物治理、基础设施建设、公共服务提升)纳入城乡融合发展评价体系 and 基层绩效考核体系。并强化低收入人口、欠发达地区等的统计监测。一方面, 推行“一线工作法”, 要求党政主要领导定期深入乡村调研, 现场解决难点问题, 避免“面子工程”等形式主义; 另一方面, 严格落实项目责任制, 将城乡基础设施互联互通、城乡基本公共服务均等化等任务分解到具体部门和责任人, 明确完成时限与质量标准, 形成责任闭环。例如, 广东省推行“百千万工程”, 除了本省内县级横向结对帮扶外, 还积极推动由省直机关及有关单位对省外重点县的纵向组团式帮扶, 党政领导班子成员带头包村, 推动资源下沉, 有效破解了城乡发展不平衡的问题。同时, 可引入第三方评估与群众满意度调查机制并针对考核结果定期总结。对成效显著的地区给予表彰奖励, 对推进不力的地区进行约谈问责, 推动“千万工程”牵引城乡融合发展实践从“盆景”走向“风景”。

三是通过政治势能传导, 重构组织网络。建立党政领导机制还能够通过政治势能的垂直传导与水平整合, 破解城乡融合发展实践中地方选择性执行与象征性治理问题: 纵向上从省、市到县、乡、村的各级党政领导通过会议部署、调研督导、责任落实等方式, 确保政策精神层层传递与落实, 避免政策在传导过程中出现衰减或偏差, 实现政治势能向发展动能的有效转化; 横向上打破部门分割与条块壁垒, 整合农业农村、自然资源、生态环境、财政、交通等多部门力量, 形成跨部门、跨区域的协同联动机制。通过制度弹性重构组织网络的连接密度与协作强度, 促进政策协同, 激活内生发展动力。

(二) 资源整合: 强化要素保障与市场化配置

一是加强政策与资金保障。一方面, 要健全城乡一体的产权制度、要素市场化配置与公共资源均衡化配置机制, 深化土地制度、收入分配制度、基本公共服务均等化改革, 健全新型城乡融合体制机制, 从制度上为促进城乡要素平等交换、双向流动提供充分保障。另一方面, 要优化财政投入机制、创新财政资金整合模式, 可探索以市场化方式设立省级城乡融合发展专项基金, 加强产业基金、省级财政和政府专项债券对“千万工程”项目的保障与支持力度; 引导金融机构强化农业转移人口、小农户、农创客等群体金融服务, 通过政府购买服务等方式支持社会资本参与城乡融合发展建设项目; 完善金融支持政策工具箱, 通过税收减免、抵扣、贷款、奖励、补助金、贴息等方式吸引金融资本和社会力量参与, 推动金融渠道、数据、产品、场景、队伍、宣传、政策“下乡”, 形成互利互惠的联结机制, 打通金融服务“千万工程”的“最后一公里”。

二是加强用地、用林、用能、用水、排放指标等要素保障。每年规划新增建设用地计划指标保障重点产业发展, 盘活存量建设用地重点用于“千万工程”产业项目; 探索建立生态产品价值实现机制, 推行生态环境导向的开发(EOD)模式, 实现生态效益和经济效益双丰收; 实施农村电网改造升级工程, 对乡村振兴重点项目实施能耗单列管理, 优先保障新能源项目用地; 推广滴灌、水肥一体化等节水技术, 推进农业水价综合改革, 强化水资源刚性约束; 完善排放指标配置机制, 建立城乡统一的排污权交易市场, 试点跨区域排污权交易, 对承接产业转移的县域给予排放指标倾斜, 切实推动节能减排。

三是推进数据要素市场化。要建立健全数据产权、流通交易、收益分配、安全治理制度。探索建立数据资源分类分级确权机制, 对公共数据、企业数据和个人数据进行权属界定, 明确数据采集、存储、加工等环节的权利义务关系。推进农业农村基础数据、生态环境监测数据等公共数据资源有序开放共享, 为城乡产业协同发展提供有力支撑。加快建设区域性数据交易中心并建立配套服务体系, 重点推动城乡间物流、金融、医疗、教育等领域的跨域数据融合应用。如将城市消费数据与农村生产数据对接, 可精准指导农产品供应链优化, 促进“以销定产”。要合理分配数据收益, 探索数据资产入股、收益分成等模式反哺城乡融合发展建设; 设立数据要

素收益专项基金, 用于支持城乡数字化人才培育和数字基础设施一体化建设; 探索建立城乡统一的数据安全风险评估体系, 实施动态监测, 确保数据要素在促进城乡融合发展过程中实现价值释放与风险可控的平衡。

(三) 群众参与: 赋权“共创”与激活内生发展动力

一是建立利益联结机制。城乡融合发展的关键在于构建“风险共担、利益共享”的联结机制。首先要完善利益分配制度。在推进“千万工程”的过程中, 可探索“三权分置+要素入股”的产权设计, 允许农户将土地承包权、宅基地使用权等作为资产入股村集体合作社, 通过折股量化实现资源变资产。针对低收入群体, 应设立保障性收益条款对其实行保底分红; 建立动态调整机制, 确保利益分配向劳动贡献者倾斜。还应创新人才加入机制, 进一步推进农村对城市市民的开放^[43], 例如浙江省安吉县建立了“企业+村集体+农民”的利益联结机制, 用于系统经营乡村资源, 鼓励村民以资源资产入股的方式增加财产性收入, 并对低收入群体实行不低于其他股东 1.5 倍的分红政策; 同时, 通过“余村全球合伙人”计划吸引全球创新创业人才参与现代农业和村文旅产业的发展, 共同参与乡村经营^⑧。这一模式既强化了村集体的统筹协调能力, 又有效激发了农户参与热情, 有效探索了城乡差距缩小、推动共同富裕的具体实践。

二是提升群众参与意识与能力。要进一步健全民主决策程序, 拓宽民主参与渠道, 完善民主协商议事平台, 引导人民群众上报问题、提出城乡治理的意见建议。通过提高宣传力度、加强教育与培训, 增强人民群众对基层事务的认识、提高参与热情, 使其明白参与自治的重要意义, 丰富人民群众的自治知识和技能, 提升决策能力和管理技能, 确保自治活动的有效开展; 强化激励机制, 对积极参与基层事务治理的群众给予一定的物质或精神激励, 比如推行“积分制”“道德积分银行”等, 将群众参与公共服务、文明建设等行为量化积分; 借助信息技术手段创新基层群众自治参与方式, 如通过手机 App、微博、微信公众号、视频号等网络平台发布“千万工程”项目、基层事务等相关信息, 畅通人民群众参与基层自治渠道。

三是营造群众“共创”氛围。在推进城乡融合发展的过程中还要积极培育“情感共同体”与“文化共同体”。可以通过“记忆工程”如古村落修复、组建“乡愁讲解团”、文化寻根活动等重塑文化认同, 增强群众归属感; 创新公共参与载体, 举办并推广“乡村创客大赛”“微改造创意策划大赛”等系列活动, 吸引群众提交方案并将其转化为落地项目; 构建社会协同网络, 培育并鼓励社会组织定期开展环境整治、产业帮扶等志愿服务或社会实践活动。此外, 还要进一步强化内外部监督机制。发挥城乡内部事务监督委员会以及外部政府部门如纪委监委等的作用, 安排不定期检查与走访, 排除权力干扰, 督促基层党组织按章办事、规范运行。

(四) 数智赋能: 嵌入数字技术与驱动数智化转型

一是运用数字技术嵌入驱动城乡治理数智化转型。数智赋能是促进城乡融合发展的新动能。要进一步深化大数据、云计算、人工智能、区块链等智能化技术在县域经济发展、城乡治理、公共服务等领域的融合应用, 依托数字技术汇集治理信息、提供对话协商平台、匹配对接治理资源、集成联动执法力量、全过程留痕开展反馈评议^[44]。未来可以整合地理信息、产业布局、人口流动等多源数据, 探索将“城市大脑”与“乡村大脑”数据并网整合和统一运营, 实现行政管理、社会服务、农业信息化等多功能集成。例如浙江省德清县五四村基于“城市大脑”打造乡村治理数字化平台, 构建数字乡村业务应用、应用支撑、数据资源和基础设施四大体系, 覆盖乡村规划、经营、环境、服务、治理五大领域, 擘画了“一图感知五四”的未来乡村新图景^⑨。在数字化的加持下, 2023 年五四村村民人均年收入达到了 6 万元^⑩。进一步补齐乡村数字化基础设施短板, 为乡村地区建立稳定高效的数字网络基础设施, 确保乡村地区能够无障碍接入数字服务; 在推进城乡数智化转型的过程中还应充分考虑地方文化特色和社会需求, 避免数智化转型对传统文化的破坏, 要根据不同地区的实际情况分类制定差异化的数智化方案、梯次推进治理数智化转型。例如, 经济基础较好、基础设施较完善的乡村, 可探索以数字化助推农业现代化^[45], 重点推进智慧农业、电子商务、智慧旅游等治理场景的数字化应用。通过数字技

术的深度嵌入, 使城乡治理转向“数据驱动”, 为城乡融合发展提供精准支撑。

二是通过制度赋权构建包容普惠的城乡数智生态。在顶层设计上, 一方面要通过制定有关规定, 赋予人民群众更多关于数据使用和共享的决策权, 增强他们在数字平台上的代表性和话语权; 另一方面要健全组织体系, 将党组织延伸到乡村最小单元如楼道等, 形成党组织、微网格团队、志愿者多方力量的协同联动^[46], 着手建立并不断健全人民群众在城乡数智化转型中的参与机制、激励机制、跨部门和跨区域多元主体的协作机制以及监督与评估机制, 确保各主体在数字治理中的行为符合公共利益, 防止数据滥用与权力寻租。还要探索建立数字素养培育长效机制, 推行“新农人”数字能力认证考核, 对通过考核的农户给予电商流量扶持、证书、补贴等激励; 探索建立“数字贡献账户”, 对农户提供的生产数据、环境数据等确权定价; 建立城乡数字产品适应性改造标准, 完善政务 App 适老化设计, 提高人民群众对数字技术的接受度, 保障特殊群体数字权利。

三是加强城乡融合发展中的数据安全与隐私保护。建立城乡统一的数据分类分级标准, 构建全链条数据安全保障体系; 创新隐私计算技术应用, 通过区块链技术等实现敏感数据本地化处理、加密存储与独立通道传输; 完善数据安全事件应急机制, 各级政务云平台应定期开展“数字防汛”演练, 熟悉有关事件处置流程, 强化应急响应能力; 建立数据安全“吹哨人”制度, 对举报违法数据交易的行为给予高额奖励; 加强群众数据安全意识教育, 推广安全的数据管理实践。多措并举切实守住城乡融合发展的安全底线。

五、以“千万工程”牵引城乡融合发展的实践路径

理论分析的终极目标在于回应实践需求、破解现实难题。当前城乡融合发展仍存在要素流动壁垒、公共服务差距较大、产业协同不足等亟待解决的现实问题。因此下面从实践层面探讨以“千万工程”牵引城乡融合发展的具体路径, 以期为各地有关的实践探索提供可复制、可推广的经验。

(一) 强县城: 发挥县城对乡村的辐射带动作用

2022年5月, 中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》中明确提出: 县城是我国城乡融合发展的关键支撑, 要推进以县城为重要载体的城镇化建设^⑩。县城作为城乡交汇点、城乡要素双向流动中承上启下的关键枢纽, 推进其建设发展一方面能有效承接中心城市非核心功能疏解, 与邻近城市衔接配合, 缓解城市人口压力与资源环境承载矛盾; 另一方面能形成农村转移人口市民化的“缓冲带”, 吸纳农村富余劳动力, 辐射带动乡村振兴。推进以县城为重要载体的新型城镇化, 是完善城乡融合发展体制机制的必然要求, 更是促进城乡经济增长与社会和谐稳定的关键举措。

一是科学把握功能定位, 围绕县城特色选择发展模式。《关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》中明确规划了县城分类发展的方向。县城应基于其经济基础、产业特点、自然资源禀赋、比较优势等因素选择适合自身的发展路径: 大城市周边县城应以“发展成为与邻近大城市通勤便捷、功能互补、产业配套的卫星县城”为目标, 积极吸纳源自大城市市场、资金、交通、技术等方面的资源, 承接大城市的部分功能与产业, 培育具有县城特色的数字产业生态; 专业功能县城应发挥优势培育如先进制造、商贸流通、文化旅游等特色经济、支柱产业与产业集群, 打造“一县一业”, 通过开发文创产品、文化演出、研学旅行、影视传播等打造独特的文旅消费增长点; 农产品主产区县城应着力推动现代农业生产数字化转型, 可通过土地整理策略(如土地工程改善、供给或转换等)来强化农业生产^[47], 加大对农业生产性服务业、农产品精深加工业发展的支持力度, 充分发挥现代数字技术和数字化营销新模式对农业产业链的赋能提升作用, 提升产业融合程度; 重点生态功能区县城要注重生态环境保护与修复、生态产品与服务供给, 发展适宜产业和清洁能源, 促进县城可持续发展; 人口流失县城应挖掘特色接替产业, 通过积极承接产业转移、统筹公共服务资源集中化、培育新业态等方式提升人居环境吸引力,

破解发展难题。

二是加强基础设施建设, 提升县城综合承载能力。特别是要把加强脱贫地区基础设施建设当作乡村建设的重中之重^[48]。依托“千万工程”项目推动县城交通、水利、能源、数字化等基础设施向乡村延伸。加快建设县城与周边城市高效、便捷的交通网络, 使县城能更好地融入区域交通大格局, 吸引外部资源流入, 为城乡融合发展注入活力。要遵循紧凑集约发展原则, 依据县城人口规模与增长趋势、产业发展定位, 科学划定各类功能分区用地边界。优化土地利用结构, 通过盘活存量土地、合理开发新区等方式保障居民住房需求。预留充足的公共绿地、广场等开敞空间用地, 提升县城宜居品质。结合居民生活圈与交通枢纽精细化布局商业用地, 打造便捷的商业服务体系, 促进消费升级, 激活县城经济发展动力。推进城市有机更新, 完善县城功能配套, 全方位提升县城综合承载能力以支撑城乡融合发展。

三是完善治理体系, 促进县乡村功能衔接互补。以县城为载体的新型城镇化的本质是农民和农村的城镇化^[49], 要持续推进以人为核心的新型城镇化, 加快推进农业转移人口市民化^[50], 逐步实现包容性城镇化^[51]。着力提高县城辐射带动乡村能力, 整合教育、医疗、养老、文化体育、社会福利等公共服务资源调配权限, 通过远程医疗、在线教育等手段推动县城优质公共服务向乡村延伸, 缩小城乡公共服务差距, 增进民生福祉。推进巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接, 对重点县开展多维度常态化帮扶的同时还要注重培育其内生发展动力, 实现分层分类精准治理^[32]。

(二) 兴乡村: 通过“三个提升”推进乡村与城市对接

2025年中央一号文件《中共中央 国务院关于进一步深化农村改革 扎实推进乡村全面振兴的意见》强调要着力提升乡村产业发展水平、乡村建设水平、乡村治理水平, 通过“三个提升”推进乡村全面振兴^⑩。推进乡村全面振兴和实现城乡融合发展在发展主题、受益主体等方面具有内在一致性, 二者在战略目标上同频共振——根本目的是加快农业农村现代化以更好推进中国式现代化^[52]。

一是推进乡村产业兴旺, 激发乡村经济活力。各地在推进“千万工程”时应深入调研本地资源禀赋, 精准定位特色产业发展方向因地制宜培育乡村新产业、新业态, 形成优势特色产业集群。例如边远山区可探索发展现代农业、农产品加工、森林康养、生态旅游, 培育农业新质生产力; 海岛县可依托海洋资源, 发展海水养殖、海产品加工及滨海旅游。要建立健全城乡统一的要素和资源市场、市场化经营机制, 支持农村集体经济组织与市场主体合作经营, 盘活乡村资源; 加大先进技术引进与应用推广力度, 设立乡村产业振兴专项基金优先支持冷链物流、数字基建等短板领域; 推动“飞地经济”模式, 鼓励城市园区与乡村共建“产业飞地”, 实现技术共享与收益分成。

二是提升乡村建设水平, 打造宜居宜业乡村。推进乡村道路交通、水利、能源、通信等基础设施建设改造; 深入实施农村人居环境整治提升行动, 推进农村厕所革命、污水治理和垃圾分类, 推广生态化处理技术; 推广绿色节能建筑, 改造危旧房, 保留乡土建筑特色, 避免“千村一面”; 补齐县域基本公共服务短板^[53], 完善农村公共服务体系, 进一步优化基本公共服务供给; 推进农业绿色低碳转型, 探索多元化生态保护补偿方式, 建立农业生态补偿机制和耕地保护机制^[54], 一体化推进生态环境保护与修复。

三是促进乡村治理有效, 构建和谐美丽乡村。强化党建引领作用, 加强村干部队伍建设, 选优配强领导班子, 组织党员、干部下沉参与基层治理、有效服务群众; 开展综合性乡村振兴战略实绩考核, 强化激励与约束机制以形成推进乡村全面振兴的部门合力^[55]; 强化传统文化保护、文化遗产挖掘与活化利用, 丰富文化活动形式, 结合地方文化特色打造村超、村晚等群众性文体活动品牌, 繁荣发展乡村文化; 坚持和完善新时代“枫桥经验”, 加强法治乡村建设; 破除高价彩礼、厚葬薄养等陈规陋习, 持续推进移风易俗, 营造良好的道德风尚, 培育文明乡风。

(三) 促融合: 促进城乡要素双向流通与治理协同

一是推动城乡空间结构优化与系统治理。当前统筹城乡融合发展的关键是优化区域分工与产业布局^[56]。要规划推进“县城—中心镇—一般乡村”发展轴建设, 增强县城承载能力, 建强中心镇, 联片重点村, 明确功能分工, 依托发展轴串珠成链、连线成片。要进一步强化空间治理韧性。在物理空间层面, 基于区域功能定位与发展需求合理布局城乡功能分区, 促进城乡功能互补, 避免功能重叠与无序竞争, 提升城乡空间发展的协同性。在数字空间层面, 借助现代信息技术手段开发城乡空间治理数字孪生系统, 集成资源承载力评估、人口动态监测、灾害预警等模块数据, 实现城乡开发边界的弹性调整与空间准入的精准匹配。

二是缩小城乡居民收入差距。绝对贫困全面消除后, 脱贫地区面临如何优化农村低收入人口常态化帮扶的现实问题。应探索建立农村防止返贫致贫机制和“以人民为中心”的低收入人口与欠发达地区分层分类帮扶机制。在农村低收入人口常态化帮扶中, 应坚持开发帮扶与保障帮扶“双轮”驱动, 不断提高农村低收入人口收入水平, 促进教育、健康等人力资本积累。在欠发达地区常态化帮扶中, 应从利贫性经济增长、包容性社会发展、生态环境价值实现、文化创造性转化四个方面着手帮扶, 着力提升欠发达地区的内生发展动力^[32]。

三是畅通要素自由双向流动通道。要进一步破除制度性障碍, 构建要素流动政策支持体系。进一步深化农村集体经营性建设用地入市改革, 完善土地征用制度、农村社区股份合作制, 在兼顾耕地保护与农民住房基本权益保障^[57]的同时探索宅基地多元化使用、流转、收益方式, 让农民获得更多的财产性收益。深化户籍制度改革, 取消针对农村居民进城落户设置的不合理门槛, 逐步拓宽城镇准入条件, 消除人口双向流动的户籍障碍。着力推动城乡社保体系的深度融合与衔接, 完善流动人口社保关系转移接续政策, 保障城乡居民在社保权益上的公平对等, 加速城乡人口深度融合进程。建立城乡人才柔性流动机制, 鼓励城市人才通过兼职、顾问、项目合作、技术入股等方式到农村开展技术指导、创业服务等活动。对到农村服务的城市人才, 在职称评定、科研项目申报、评优评先等方面给予政策倾斜。同时, 组织农村优秀人才到城市企业、高校、科研机构等学习进修, 提升其综合素质与技能水平, 促进城乡人才双向交流互动。

六、结语

二十余年来, “千万工程”经历了由“千村示范、万村整治”到“千村精品、万村美丽”再到“千村未来、万村共富”的演进历程。“千万工程”从全局高度统筹城乡发展, 加速了城乡一体化进程, 助力浙江省成为全国城乡居民收入差距最小、城乡区域最协调的省份之一。可以说, “千万工程”实施与推广, 对促进我国从农业支持工业、农村支持城市向工业反哺农业、城市带动乡村的历史性转变, 具有至关重要的作用。研究发现, 以“千万工程”牵引城乡融合发展的理论逻辑包括价值同构、资源协同、结构互嵌、功能聚合。在价值层面, 遵循不断满足美好生活需要的价值导向, 使全体人民共享发展成果; 在资源层面, 着力促进资源的优化配置和城乡资源的深度融合; 在结构层面, 推进城乡治理体系重构, 促进城乡结构的协同演进与一体化发展; 在功能层面, 精准把握城乡多元功能定位, 强调城乡优势互补, 迈向城乡共生。而当前亟需构建党政领导、资源整合、群众参与、数智赋能的长效机制。通过党政领导引领基层治理与基层政权建设、整合资源强化要素保障与市场化配置、赋权人民群众“共创”基层事务与激活内生发展动力、嵌入数字技术与驱动数智化转型, 持续推进“强县城”“兴乡村”“促融合”, 使“千万工程”牵引城乡融合发展的作用得以充分发挥, 助力城乡高质量可持续发展。

在当前全国各地深入学习运用“千万工程”经验的时代背景下, 未来“千万工程”政策与实践将呈现以下发展趋势: 第一, 政策将更加法规化、精细化。各地将以《浙江省“千万工程”条例》为蓝本, 加速构建契合地方实际的制度体系, 明确权责边界与实施细则; 第二, 融合“千万工程”所秉持的统筹兼顾、分类施策、扬长补短、共建共享、求实创新等核心理念, 以缩小收入差距、城乡差距和地区差距“三大差距”为政策导向, 立足各地比较优势与资源禀赋, 综合运用供给型、需求型和环境型政策工具精准赋能“千万工程”建设, 推动乡村有机更新、风

貌提升、行政村间比学赶超与争优创先, 实现和美乡村片区化、组团式、带状型发展; 第三, 强化帮扶共同体建设和山海协作, 通过东西部结对帮扶、欠发达地区分层分类精准治理等方式, 推动经验共享与资源互补, 促进先富带后富, 逐步迈向“全域共富”, 让广大人民群众切实共享共同富裕的发展成果; 第四, 紧扣“强城”“兴村”和“融合”三大方向, 持续发挥对城乡融合发展的牵引作用。不断强化城市对农村的辐射带动功能, 以及农村对城市的促进作用, 深化以城带乡、以工促农、城乡一体化融合发展的新型城乡关系。同时, 通过体制机制持续创新, 推动城乡要素双向流动, 促进城乡全面深度融合, 最终形成城乡和美的发展共同体。

[注 释]

- ① 《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利》, https://www.gov.cn/zhuant/2017-10/27/content_5234876.htm。
- ② 《中共中央 国务院关于学习运用“千村示范、万村整治”工程经验有力有效推进乡村全面振兴的意见》, https://www.gov.cn/zhengce/202402/content_6929934.htm。
- ③ 资料来源:《之江大地上的“三变三美”——浙江“千村示范、万村整治”工程实施二十周年记》, https://epaper.gmw.cn/gmrb/html/2023-06/25/nw.D110000gmrb_20230625_1-04.htm。
- ④ 资料来源:《浙江推进“浙农码”赋能“土特产”全覆盖》, http://www.scs.moa.gov.cn/gzdt/202503/t20250321_6472098.htm。
- ⑤ 资料来源:《创新湿地碳汇生态补偿模式, 拓展生态价值转化路径》, <http://www.deqing.gov.cn/hzgov/front/s134/zfxgk/gtfy/gztj/20220617/i3212672.html>。
- ⑥ 资料来源:《浙江: 推进乡村全面振兴主打“六个聚焦”“六个新”》, <http://www.chinadevelopment.com.cn/fgw/2024/11/1921184.shtml>。
- ⑦ 资料来源:《“千万工程”绘就宜居宜业和美乡村新图景(深学笃行阐释习近平经济思想)》, <http://theory.people.com.cn/n1/2025/0320/c40531-40442689.html>。
- ⑧ 资料来源:《安吉: 开启全域乡村经营新视野》, https://m2.zjol.com.cn/mzjol/szb/zjrb.html?link_text=content_3599914.htm&theDate=2022-11-09。
- ⑨ 资料来源:《数字乡村建设典型报道|| 德清县五四村: 一张数字图 智慧治乡村》, https://cs.zjol.com.cn/jms/202207/t20220716_24529945.shtml。
- ⑩ 资料来源:《德清五四村亮相 2024 年世界互联网大会》, http://www.deqing.gov.cn/art/2024/11/20/art_1229212604_59079740.html。
- ⑪ 《关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》, https://www.gov.cn/zhengce/2022-05/06/content_5688895.htm。
- ⑫ 《中共中央 国务院关于进一步深化农村改革 扎实推进乡村全面振兴的意见》, https://www.gov.cn/gongbao/2025/issue_11906/202503/content_7011166.html。

[参考文献]

- [1] 中共中央文献编辑委员会. 习近平著作选读[M]. 北京: 人民出版社, 2013.
- [2] 王颂吉, 魏后凯. 城乡融合发展视角下的乡村振兴战略: 提出背景与内在逻辑[J]. 农村经济, 2019(1): 1-7.
- [3] 张克俊, 杜婵. 从城乡统筹、城乡一体化到城乡融合发展: 继承与升华[J]. 农村经济, 2019(11): 19-26.
- [4] 谭明方. 城乡融合发展促进实施乡村振兴战略的内在机理研究[J]. 学海, 2020(4): 99-106.
- [5] 何仁伟. 城乡融合与乡村振兴: 理论探讨、机理阐释与实现路径[J]. 地理研究, 2018, 37(11): 2127-2140.
- [6] 魏后凯, 刘金凤, 年猛. 面向中国式现代化的城乡融合发展: 障碍、目标与长效机制[J]. 财贸经济, 2025, 46(1): 18-29.
- [7] 黄祖辉, 傅琳琳. “千万工程”推进乡村全面振兴的实践逻辑与经验启示[J]. 改革, 2025(2): 1-20.
- [8] 严金明, 蔡大伟, 夏方舟. 以“千万工程”推进乡村全面振兴: 发展理念、工作方法和推进机制[J]. 中国人民大学学报, 2024, 38(5): 72-84.
- [9] 武前波, 俞霞颖, 陈前虎. 新时期浙江省乡村建设的发展历程及其政策供给[J]. 城市规划学刊, 2017(6): 76-86.
- [10] 赵永丽, 左停. “千万工程”增强乡村基本公共服务可及性的经验与启示[J]. 农林经济管理学报, 2024, 23(5): 587-594.
- [11] 王阳. 共同富裕的空间分层与推进乡村振兴的系统逻辑——基于浙江“千万工程”实践中的农村综合改革经验[J]. 探索, 2025(1): 125-138.
- [12] 崔华滨, 杨新宇. “千万工程”经验助力新时代乡村治理的内在逻辑与优化路径[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2024, 24(2): 27-37.

- [13] 唐京华,陈宏彩.中国式现代化视域下乡村振兴的逻辑与路径——以浙江“千万工程”为例[J].中国行政管理,2023(7):6-13.
- [14] 黄祖辉,傅琳琳.我国乡村建设的关键与浙江“千万工程”启示[J].华中农业大学学报(社会科学版),2021(3):4-9.
- [15] 王小林,张晓颖.全面推进乡村振兴的理论与实践[M].上海:上海人民出版社,2025.
- [16] 张博.“千万工程”经验案例蕴含的时代特征、发展理念、推进机制和工作方法[J].马克思主义与现实,2024(4):60-66.
- [17] 高鸣,周子铭.“千万工程”经验赋能乡村产业发展的理论逻辑、现实基础与行动路径[J].南京农业大学学报(社会科学版),2024,24(2):1-15.
- [18] 逯浩,李海涛,温铁军.生态共富与乡村振兴:浙江省“千万工程”的实践与启示[J].济南大学学报(社会科学版),2025,35(1):30-39.
- [19] 高鸣,郑兆峰.宜居宜业和美乡村建设的理论逻辑与实践进路——基于浙江“千万工程”的经验与启示[J].中州学刊,2024(2):14-22.
- [20] 李军,张晏齐.“千万工程”经验助推乡村建设的历史逻辑与实践路径[J].南京农业大学学报(社会科学版),2024,24(2):16-26.
- [21] 罗建章,周立.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[J].中国农村经济,2024(6):94-116.
- [22] 张红宇.城乡融合发展的理论透视与实践绩效[J].改革,2025(5):1-12.
- [23] 许彩玲,李建建.城乡融合发展的科学内涵与实现路径——基于马克思主义城乡关系理论的思考[J].经济学家,2019(1):96-103.
- [24] 魏后凯.深刻把握城乡融合发展的本质内涵[J].中国农村经济,2020(6):5-8.
- [25] 高帆,张天帷.中国城乡融合发展的国际比较、本土特征及路径选择[J].学术月刊,2024,56(5):44-57.
- [26] 韩文龙,吴丰华.新时代城乡融合发展的理论内涵与实现路径[J].马克思主义与现实,2020(2):166-173.
- [27] ZHAN L Y, WANG S J, XIE S X, et al. Spatial path to achieve urban-rural integration development?Analytical framework for coupling the linkage and coordination of urban-rural system functions[J]. Habitat international, 2023, 142:1-15.
- [28] 周立.以城乡融合发展促进乡风文明建设[J].国家治理,2021(16):18-22.
- [29] YANG Y Y, BAO W K, WANG Y S, et al. Measurement of urban-rural integration level and its spatial differentiation in China in the new century[J].Habitat international, 2021,117:1-14.
- [30] 贺艳华,谭惠敏,康富美.大都市边缘区城乡融合发展模式及效应评价——以长沙市望城区为例[J].经济地理,2022,42(5):156-164.
- [31] 余敏江,方耀威.市民诉求驱动的城乡融合发展模式创新——以浙江省湖州市“共富班车”实践为例[J].南昌大学学报(人文社会科学版),2024,55(4):105-114.
- [32] 谢昕莹,王小林.乡村振兴重点帮扶县内生发展动力:框架构建、政策特征与提升路径——基于“目标—工具”视角的政策文本分析[J].西南大学学报(社会科学版),2025,51(2):84-97.
- [33] PAN W, WANG J, LI Y R, et al. Spatial pattern of urban-rural integration in China and the impact of geography[J]. Geography and sustainability, 2023,4: 404-413.
- [34] 朱鹏华,李鹏.中国式现代化建设中的城乡融合发展:现实约束与推进方略[J].改革,2025(7):125-140.
- [35] 熊玲.中国式现代化进程下城乡融合发展——评价体系与动态测度[J].经济问题,2024(3):98-105.
- [36] ZHANG D Y, KONG Q X, SHEN M. Does polycentric spatial structure narrow the urban-rural income gap?——Evidence from six urban clusters in China[J].China economic review, 2023,80: 1-16.
- [37] 李康.中国城乡融合发展的历史演进、逻辑理路与实现路径[J].北京社会科学,2025(5):39-53.
- [38] 贾晋.小城厢、大城乡:城乡融合改革实践与理论反思——基于江苏省太仓市城厢镇的研究[J].理论与改革,2024(6):120-135.
- [39] 张强,霍露萍,祝炜.城乡融合发展、逆城镇化趋势与乡村功能演变——来自大城市郊区城乡关系变化的观察[J].经济纵横,2020(9):63-69.
- [40] 刘涛,李秋璇.社会政策的概念、范式与理论框架——兼论社会政策的历史渊源[J].社会政策研究,2024(1):3-24.
- [41] 崔桂莲,田杨,武玉青.治愈农业、归农归村与乡土饮食:韩国乡村振兴路径及启示[J].世界农业,2020,(11):81-90.
- [42] 高国力.坚持城乡融合发展 推进乡村全面振兴[N].光明日报,2025-01-24(10).
- [43] 叶兴庆.以提高乡村振兴的包容性促进农民农村共同富裕[J].中国农村经济,2022(2):2-14.
- [44] 周立,程梦瑶,郑霖豪.数字赋能如何促进整全治理——基于浙江衢州“县乡一体、条抓块统”机构改革的案例分析[J].中国行政管理,2023,39(8):100-108.
- [45] 王小林.以数字化助推农业现代化[J].劳动经济研究,2022,10(6):11-15.
- [46] 周立,程梦瑶,郑霖豪.循数善治:数字技术如何赋能基层治理?——基于浙江衢州“邻礼通·三民工程”的案例分析[J].甘肃行政

学院学报,2024(3):14-23.

- [47] JIANG Y F, LONG H L, TANG Y T, et al.Deciphering how promoting land consolidation for village revitalization in rural China: a comparison study[J]. Journal of rural studies, 2024, 110: 1-15.
- [48] 程国强,马晓琛,肖雪灵.推进巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的战略思考与政策选择[J].华中农业大学学报(社会科学版),2022(6):1-9.
- [49] 罗必良,耿鹏鹏.理解县域内的城乡融合发展[J].南京农业大学学报(社会科学版),2023,23(1):16-28.
- [50] 杜志雄,高鸣.新阶段深化农村改革的关键问题和路径选择[J].农业经济问题,2023(9):4-18.
- [51] ZHU J M, ZHU M W, XIAO Y. Urbanization for rural development: spatial paradigm shifts toward inclusive urban-rural integrated development in China[J].Journal of rural studies, 2019,71: 94-103.
- [52] 黄承伟.城乡融合发展视野下推进乡村全面振兴的改革路径[J].新视野,2024(6):34-45.
- [53] 史婵,奚哲伟,王小林.革命老区振兴发展实践与基本公共服务短板分析[J].中国农村经济,2023(7):164-185.
- [54] LIU Y S, ZHOU Y.Reflections on China's food security and land use policy under rapid urbanization[J].Land use policy, 2021, 109: 1-14.
- [55] 林万龙.有效推进乡村全面振兴的几个问题[J].农业经济问题,2024(7):13-19.
- [56] 谢富胜,匡晓璐.学习运用“千万工程”经验 推动乡村全面振兴不断取得新进展[N].光明日报,2024-10-29(6).
- [57] ZHOU Y, Li X H, Liu Y S, Cultivated land protection and rational use in China[J].Land use policy, 2021, 106: 1-14.