

从脱贫攻坚到乡村振兴，规划衔接着力点在哪里？

“从脱贫攻坚到乡村振兴，是一项复杂的系统工程，规划衔接是“第一道工序”。

一个村庄的规划什么样？

在湖南湘西十八洞村村民杨正邦看来，是自家年久失修的房屋焕然一新，配套设施一应俱全。在村支书施金通眼里，是在规划指导下，村容开始变得整洁、村民生活便捷、村庄一步一景，彰显特色。在驻村干部麻辉煌的印象中，是十八洞村逐渐发展起来的特色产业。

以“精准扶贫”击败贫困的十八洞村，如今正在探索以精准的村庄规划，接续乡村振兴。从2018年7月至今，湘西州自然资源和规划局、花垣县自然资源和规划局与技术团队在这里展开了“多规合一”的实用性村庄规划实践。

“从脱贫攻坚到乡村振兴，必须坚持规划先行。”清华大学中国农村研究院副院长张红宇认为，做好规划衔接，关键是以县域为空间进行统一规划，坚持城乡融合发展，破除体制机制弊端，解决好城乡发展不平衡、农业农村发展不充分的问题。

在多位受访专家和基层干部看来，科学制定乡村振兴规划，重点要抓好产业发展规划衔接、公共设施和服务规划衔接、劳动力发展规划衔接。做好顶层设计，既尽力而为，也要量力而行，结合乡村实际，因地制宜、分类施策。



这是2019年10月29日拍摄的湖南省花垣县十八洞村

一体谋划 县为单元

“十八洞村建立了湖南省首个驻村规划师制度，形成了一套乡村精准规划模式。”十八洞村驻村规划师尹怡诚介绍，精准规划下，十八洞村环境美了、产业旺了、老百姓的精气神也更足了。

“规划是建设的蓝图，乡村建设必须坚持规划引领、有序推进。”张红宇说，从脱贫攻坚到乡村振兴首先要绘制“村美、人和、业兴”的乡村规划图纸。

我国城乡发展不平衡不协调问题依然突出，农业农村现代化仍然是“四化同步”的短板。“乡村振兴就要从城乡融合发展切入破题。”中国人民大学中国扶贫研究院院长汪三贵说，做好乡村振兴规划的关键，首先是要抓住县域。

“县，是连接、打通城与乡的关键区域节点。”张红宇说，县域在实现城乡融合的过程中，可以发挥承上启下的作用。在编制乡村振兴规划时，要统筹县城城镇和村庄规划建设，促进县域内整体提升和均衡发展。既要充分运用城市的资本、物质、技术、信息、人才等优势带动农村发展，引导城市资源优先向农村投入、聚集；也要因地制宜地利用乡村建设补齐城市短板，在诸如乡村风貌、乡土文化、休闲娱乐等领域激活农村的独特吸引力，吸引城市居民到乡村消费，并把乡村的优质农产品在城市销售，从而带动乡村产业振兴。

“制定规划时，要充分考虑乡镇规划与城镇规划的衔接。”安徽省安州市政协副主席、霍邱县委书记刘胜说，制定规划可综合考虑县、镇、村人口规模，以及未来农村村庄的撤并等各种因素。

“从城乡贯通做起，突出城乡共建、成果共享，以城乡建设的一体布局加快城乡贯通。”河南省西华县委书记林鸿嘉说，未来推动县城基础设施、公共服务、现代文明向农村延伸、覆盖、辐射，推进中心镇党的建设、发展改革、人居环境整治等各方面资源、资金、项目集中投放、集约使用，探索建立土地政策撬动型等推进模式，真正让城镇和乡村相互贯通。

做好乡村振兴规划的第二个关键点，是要多规合一、一体谋划。

“过去，一个地区在做发展规划时，城市与农村是分割开的，乡村发展规划往往滞后于城市。”张红宇说，乡村振兴阶段，既不能再让城市跑得快、乡村跟不上，也不能就乡村谈乡村、单兵突进。

多位受访专家建议，要做好城乡战略融合，统筹形成城乡有效分工、合理配置、产业互补的态势。“无论是产业分工互补，还是交通发展布局、公共设施、公共服务供给，都需要城乡一体统筹推进。”张红宇说，同时，规划还要长短结合，既考虑短期内解决乡村建设短板和痛点，也要布局长远，久久为功。

“因地制宜，尊重乡村发展规律。”这是多位受访眼中的乡村振兴规划编制的第三个关键。

汪三贵说，制定乡村振兴规划，要综合考虑土地利用、产业发展、居民点布局、生态保护和历史文化传承等因素，适应村庄发展演变规律，科学布局乡村生产生活生态空间，分类推进村庄建设。

“发展与保护要结合起来。”在张红宇看来，乡村建设要坚持从实际出发，充分尊重农民意愿，既要聚焦乡村发展，也要保护传统村落和乡村风貌，防止盲目大拆大建，留住乡土味道。

“规划编制要经得起历史验证，只有规划精准了，乡村现代化发展和精细化治理才有可能精准推进，这是脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的关键枢纽。”参与了十八洞村村庄规划编制与实践的湖南大学设计研究院副总规划师尹怡诚这样说。

产业规划 瞄准长远

依托以猕猴桃为主的种植业，以土鸡、蜜蜂为主的养殖业，利用生态文化等资源发展起来的旅游业……十八洞村土地资源稀缺且分布碎片化，但拥有良好的自然生态环境，有丰富的文化资源和遗产。如何在有限资源条件下做好产业规划的大文章？经过精准把脉、靶向设计，规划团队依托自身禀赋条件，为十八洞村精准遴选了有机农业、绿色加工业、乡村旅游等主导产业，引进城中企业合作开发生产山泉水，村集体每年保底分红50万元。

产业发展是否长远，关键看规划的方向准不准。

目前，不少脱贫县将在脱贫攻坚中起作用的扶贫产业，与乡村发展规划有机结合。但过去，有的地方发展产业，还是急就章，没有根据当地乡村的资源禀赋和现有生产基础科学选择产业项目。

要将扶贫产业转化为支撑振兴可持续发展的产业项目，规划引领就显得尤为重要。

结合受访专家和基层一线干部群众采访，记者梳理，乡村产业规划一是在“特”上下功夫。要结合当地资源禀赋和市场需求，挖掘优势特色产业，形成“一乡一业”“一村一品”的产业发展格局。

“乡村产业发展基础薄弱，只有找准独特优势，避免同质化竞争，才能增强产业与产品的核心竞争力。”汪三贵说，对于刚刚脱贫的地区，要在继续实施产业扶贫政策的基础上，有前瞻性地做好产业布局规划，注重扶贫产业向“振兴产业”转型，在提升产业的质量、效益、竞争力上方面做文章，创造机会让各类要素与当地企业对接、产品与市场对接。

二是学会弯道超车，把互联网技术、应用创新纳入产业发展规划中，促进农村三产深度融合，科学构建现代农业产业体系、生产体系和经营体系。

三是将产业规划纳入城乡融合大局一体设计。江苏省宿迁市城乡统筹试验区党工委书记袁大勇说，当地乡村振兴的主要抓手就是城乡统筹、以城带乡：80%脱贫人口集中到镇区，融入产业中；实现耕地全部流转，引入多家企业搞现代化高效农业，达到80%土地的规模化经营；通过建设工业园区，解决80%以上的进镇农民就业。

补齐短板让乡村更宜居

去年，新冠肺炎疫情期间，多地农产品曾一度滞销，但电商网络带货给不少农民解了燃眉之急。截至2020年12月，我国城镇地区互联网普及率为79.8%，但受山区地形、设施密度、配置高低等影响，农村地区互联网普及率仅为55.9%，且网络速度和网络质量不高，未来仍有改善潜力。

完善的基础设施、便利的生活条件、与城市接轨的公共服务，将是乡村振兴、聚拢人气的硬件要求。

以往规划中，在用地、用电、用水等各个方面，有些地方存在重城轻乡，对农村地区投入不足。“基础设施建设决不能落下农村。”张红宇说，规划衔接不仅要推动建立健全城乡资源要素平等交换体制机制，还要推动水、电、路、气、房、网等基础设施向农村延伸、向农村倾斜。

2002年，黑龙江省桦南县、汤原县被确定为中国移动的帮扶对象。此后19年中，中国移动发挥在信息基础设施建设方面的优势，不断加大扶贫力度，在桦南县和汤原县已累计投入扶贫资金超过1.6亿元，开展建设各类项目160余个。中国移动黑龙江公司总经理李强说，下一步将持续完善农村及偏远地区网络覆盖，促进脱贫攻坚与乡

村振兴有效衔接。

安徽省亳州市涡阳县委书记黄恺说，脱贫摘帽后，涡阳县基础设施实现了“水电路网田卫交”全覆盖。比如，新(改)建“四好农村路”3678公里，农村公路总里程达6000公里。在皖北地区率先实现一元公交城乡全覆盖，群众“出门水泥路、抬脚上公交”的愿景正在变成现实。

未来，在乡村建设行动中，需要从规划层面，对用水、用电、通路、使用燃气等清洁能源、建设高标准房屋等传统基础设施建设提挡升级，逐渐形成布局合理、城乡一体的基础设施体系，为宜居乡村打下基础。

广西壮族自治区河池市大化瑶族自治县县委书记杨龙文说，乡村风貌提升是实施乡村振兴战略的重要抓手，但县里在规划编制、村庄基础设施建设、特色景观提升等方面仍存在资金缺口。

“建议未来或可提升土地出让收益用于农业农村的比例。”张红宇说，加快乡村振兴，要从基础设施规划设计入手，缩小城乡差距。

实现村里村外人才双循环

乡村振兴离不开人才。未来15年，上亿农村劳动力可能转移到城镇和都市圈，成为我国经济发展最为强大、最可持续的动力引擎。同时，城市中的有识之士也可能回乡创业。持续畅通劳动力流动渠道，搭建横向流动桥梁、纵向发展阶梯，是人才规划的关键。

“营造良好的金融、就业、创业环境，能吸引外出的农村青年才俊回归乡村，让农村不再空巢”。河北省邯郸市涉县农业农村局高级农技师贺献林说，同时，还需积极引进外部优秀人才到农村投资兴业，实现村里村外人才双循环。

“带着新品种、新技术的科学家和科技人员，是农村急需的人。”农业农村部农村经济研究中心副主任陈洁说，在人才规划设计上，两类人才是重点，一是从城回村、合作社领办人等本乡本土人才，二是外来科技人才、管理人才，可在制定奖励机制、更新人才评价标准时做出适当调整。

城乡差距大，很大程度体现在教育、卫生等公共服务上，在脱贫攻坚阶段，硬件不足的问题基本得到了解决，相应人才不足仍待解决。

记者在中部地区某村采访时，看到卫生室硬件达标提升全部到位，但村医老龄化严重，年轻人不愿接班。目前该村所在县的村医中，有30多位超过65岁，一些村卫生室只有乡镇卫生院下派的医务人员。该县20多个乡镇卫生院医护人员缺口达200多人。

“可考虑村医乡管、乡医县管。”汪三贵说，城乡公共服务同样应该一体化设计，将城乡资源要素平等交换，并向农村倾斜。

2019年，江西鹰潭贵溪市成为全国第一批探索紧密型医共体及江西省县域综合医改试点县市。将乡镇医院转变为县域龙头医院分院，实行编制周转池和“县招县聘乡用”，将村医转变为乡镇卫生院聘用职工……这些办法让村级医疗机构人员队伍得到了补充，或可借鉴。

另一方面，多位受访专家说，目前，有的地方农民进城的门槛依然较高。

“除北上广深等超大城市外，大多数城市不应该有高门槛，要让农民进得了、留得下。”张红宇说，下一步，创造条件让农村劳动力要素畅通无阻地流向城市，有意愿的、有能力的在城市就近就业。同时，继续围绕深化农村改革做文章，探索宅基地所有权、资格权、使用权分置实现形式，让农村进城劳动力没有后顾之忧，也可为城乡一体化发展蓄积人才动力。

据新华社