

完善城乡融合发展体制机制

城与乡,是人类生产生活的两大空间形态。全面建设社会主义现代化国家,既要建设繁华的城市,也要建设繁荣的农村。党的十八大以来,在全面深化改革的推动下,我国城乡差距逐步缩小,城乡融合程度不断加深。党的二十届三中全会对完善城乡融合发展体制机制作出重要部署,2024年中央经济工作会议将“统筹推进新型城镇化和乡村全面振兴,促进城乡融合发展”作为经济工作的一项重点任务。如何找准着力点,构建城乡融合发展新格局?本期特邀专家围绕相关问题进行研讨。

加快城乡要素市场一体化进程

要素合理高效流动,是城乡融合的关键。近年来,我国推动城乡要素平等交换、双向流动,整体进展如何?



司伟(中国农业大学经济管理学院院长):城乡关系作为一种社会经济结构,是因城市和乡村功能差异和互补而形成的相互依存、互促共荣的发展格局。然而,从乡村发展现实来看,城乡发展不平衡问题长期存在。党的二十届三中全会提出,城乡融合发展是中国式现代化的必然要求。城乡要素双向流动、平等交换是城乡融合的基础,近年来,通过深化要素配置市场化改革,城市与乡村之间、农业与非农部门之间要素流动更加顺畅,城乡要素市场一体化程度不断提高。

一是户籍制度改革不断深化。城镇落户通道逐步拓宽,返乡创业人数持续增加。各省纷纷出台户籍改革方案并取得显著成效,“十三五”期间1亿多农业转移人口自愿有序实现了市民化;农村劳动力转移规模扩大,截至2023年末,在城镇居住的进城农民工12816万人。农业转移人口市民化加快推进,城区常住人口300万以下城市的落户限制基本取消,截至2024年末,我国常住人口城镇化率达67%。一些地方探索城市人才入乡激励机制,2012年至2023年返乡入乡创业人员累计达1320万人。

二是土地市场化改革稳步推进。农村土地制度改革稳妥有序推进,试点集体经营性建设用地入市流转,构建城乡统一的建设用地市场,盘活农村闲置农房和宅基地,赋予农民更加充分的财产权益。自然资源部数据显示,2023年,全国350个县(市、区、旗)共试点完成农村集体经营性建设用地入市719宗,成交金额185.2亿元。

三是农业农村优先发展投入保障机制持续完善。中央预算内投资、地方政府专项债券支持力度不断加大,土地出让收入用于农业农村

村的比例稳步提高。2012年至2023年,国家财政用于农林水事务的支出从1.2万亿元增至2.4万亿元,全国涉农贷款余额从17.6万亿元增至56.6万亿元。

四是现代流通体系逐步健全。县域商业体系加快建立,乡村物流网络、数字化建设水平稳步提升,截至2023年末,累计建成1200多个县级公共寄递配送中心、28.9万个村级寄递物流综合服务站、19万个村邮站。2023年,全国农村网络零售额达2.5万亿元,农产品网络零售额5870.3亿元。

五是产业融合发展水平进一步提升。城乡产业布局优化、优势互补、关联紧密,打造了一批产业融合发展平台,截至目前,各地建设优势特色产业集群220个、国家现代农业产业园350个。2023年,农产品加工转化率达74%,农产品加工产值与农业总产值的比值为2.59:1。随着产业链延伸、价值链提升、农业功能拓展,农业与文化、旅游、康养等产业加快融合,休闲农业、农村电商等新产业、新业态、新模式层出不穷,一二三产业融合呈现新局面。

我国城乡融合发展成效显著,但仍面临农村资源要素激活不充分、公共资源配置不均衡等问题。具体来看,城乡人口双向有序流动机制尚不健全,居住证制度与基本公共服务挂钩机制还不顺畅,户籍人口城镇化率低于常住人口城镇化率;城乡二元土地制度破解难,不能有效满足城乡融合发展的土地需求;农村金融市场发育较为滞后,融资难、融资贵等问题依然存在;闲置宅基地、废弃的集体公益性建设用地转变为集体经营性建设用地入市仍存在一些堵点和难点,农村集体资产配置效率有待提升。

如何统筹推动城乡融合向更大规模、更深层次、更高水平迈进,是新发展阶段亟待解决的一个重大课题。城乡融合通过要素自由流动优化资源配置,进而实现分工分业和城乡经济社会协调发展,其核心在于通过创新体制机制,从根本上破除城乡分割的体制弊端,既打

开城门,也开放乡村,建立统一的商品市场与要素市场,高效配置劳动、资本、土地和技术等要素,促进城乡要素从单向流动转向平等交换、双向自由流动。

首先,健全农业转移人口市民化配套政策措施。推动财政转移支付与农业转移人口市民化挂钩,完善中央财政农业转移人口市民化奖励资金制度,鼓励人口净流入省份建立健全省对下农业转移人口市民化奖励机制;完善奖补政策,建立省、市级财政资金对吸纳落户人数较多县(市、区)的投资补助机制,加大预算内投资支持力度;在县域内按照常住人口规模统筹公共资源配置,合理调整人口流入流出地区教师、医生等编制定额和基本公共服务设施布局。

其次,进一步深化户籍制度改革。剥离户籍的附加福利,让户籍真正回归人口登记管理功能。持续拓宽农业转移人口在城市落户通道,提升城市开放度、包容性;城市落户政策要对租房购房者同等对待,允许租房常住人口在公共户口落户;探索实施农民居住地登记备案制度,不改变户口性质,不影响农村权益,消除其进城的后顾之忧。

再次,持续深化农村土地制度改革。完善承包地“三权分置”制度,探索承包权依法自愿有偿退出机制,强化对土地经营权的赋能和平等保护;加强探索宅基地自愿有偿退出机制,考虑允许依法取得的宅基地在较大范围内向符合条件的农村集体经济组织成员家庭转让;完善农村集体建设用地制度,运用市场机制盘活乡村存量土地和低效用地。

最后,建立社会资本投资农业农村规范引导机制。明确社会资本作为农业农村发展的协助者、参与者的基本定位,为资本下乡提供基础设施、融资、用地、人才招聘等配套政策支持,引导其投向短板弱项和关键环节;建立城乡统一的产权流转交易市场,健全产权价值评估、交易流转机制,推动产权顺畅流转,促进要素融合发展。

农村居民收入增速快于城镇

2024年人均可支配收入比上年增长

城镇居民 增长4.6%

农村居民 增长6.6%

数据来源:国家统计局

发挥县域独特优势汇聚强大动能

城乡融合,重点在县域。在城乡融合发展进程中,县域发挥了怎样的龙头带动作用?



刘合光(中国农业科学院农业经济与发展研究所研究员):党的十八大以来,我国城乡差距逐步缩小,城乡融合程度不断加深。城乡发展进入新阶段,县域作为重大突破口,成为推动城乡融合发展的重要支撑。

为什么说“城乡融合,重点在县域”?

首先,县域在城乡融合发展中占据重要位置。县域是推进城乡融合发展的腹地,我国县域国土面积占全国90%左右,人口比重超50%,在县域实现城乡融合发展,涉及空间广、人口多。县域作为国民经济的基本单元,是城乡资源要素流动和配置的枢纽,县域治理是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要一环,搞活县域经济,将有效促进城乡融合发展。

其次,县域是推进城乡融合发展的低成本区域。物体总是沿着阻力最小的路径前进,社会发展同样沿着阻力最小的路径进发。从经济实力看,大中城市具有吸纳农业人口的潜力,但是农民落户大中城市成本较高,而县城可以较低成本吸纳农民并提供有效公共产品供给,在推进城乡融合发展过程中具有较好的经济性。

再次,县域为城乡融合发展提供了关键的文化场域。在县域生活的广大人民群众具有强大的文化认同和紧密的情感链接,县城是他们浸润其中的家园。以县域为切入点,可以充分发挥文化传承优势,在文化融合协同中坚持城乡一体,更好推进城乡经济社会融合发展。

在城乡融合发展进程中,县域的龙头带动作用体现在以下方面。

一是优化资源配置。通过实施“千万工程”,浙江省累计吸引超过3000亿元社会资本投入乡村,带动近百万农民就业。浙江经验充分证明,县城成为城市资源向乡村辐射的前沿阵地。作为传统劳务输出大省的湖北,面对县(市)人口流动出现转折性变化,在返乡人口多于外出务工人员、县城人口快速增长的情况下,推动就地城镇化,开展城镇和产业“双集中”试点,形成了“人口集中、产业集聚、功能集成、要素集约”的发展态势,资源配置进一步优化,有力促进了城乡融合发展。

二是统筹基础设施建设与公共服务供给。浙江

省推动“千万工程”持续深化,在城乡基础设施建设方面有新突破,农村等级公路比例达100%,率先基本实现城乡同质饮水,5G网络实现重点行政村全覆盖。湖北省嘉鱼县在扩大公共服务供给方面表现突出,该县精准掌握群众返乡进城意愿和需求,制定出台17项综合性民生政策,优化服务供给,对标地级市标准,推进紧密型教联体、医共体、养联体,让农村群众享受到大城市品质的公共服务。

三是统筹城乡基层治理。以县域为突破口推进城乡治理一体化,便于构建区域联动、上下协同、全面覆盖、精细管理的共建共治共享的城乡基层治理格局。以浙江省嘉兴市为例,该市深入推进数字化基层治理,以一块智慧大屏让消防、安防等数据信息实时展现,同时建立“立方众治”平台,矛盾处理、小区管理、垃圾分类等都纳入平台,并融合多元主体实现共治共享,有效提高了社区治理的精准性。

四是夯实产业基础支撑。城乡融合发展,产业是支撑。湖北省积极发展县域富民产业,着力做好“土特产”文章、发展精深加工、促进农旅融合,持续强化农业品牌培育,围绕重点农业产业链出台了“虾十条”“米九条”“茶十条”等优势产业政策,目前全省85个涉农县市区均有1个至2个主推区域品牌,为城乡融合发展夯实了产业基础支撑。

推动县域在城乡融合发展中释放更强大动能,一方面,要引入增量主体、注入合作发展的新生力量。可考虑把东西部合作经验创新性运用于统筹推进县城城乡融合发展;采取“千校兴镇”“万企兴万村”“科技小院”等方式,把有实力的科技主体和教育主体引入县城;以建立“强村公司”和“强镇公司”的方式,激活县域沉睡的资源 and 资产。另一方面,要加强规划布局。科学预判城乡人口变动趋势、尊重城乡经济社会发展规律,提高规划的科学性和全局协同性,通盘考虑土地利用、产业发展、居民点建设等任务;坚持城乡一体,提升村庄规划编制和城镇建设规划的协调性;统筹规划和优化城乡产业发展、基础设施和公共服务布局。此外,需进一步完善体制机制,为县域城乡融合发展赋能。构建开放创新的发展机制,通过开发新要素、推进要素优化组合,强化体制机制改革,为城乡融合发展增活力、添动力;构建合作共赢的发展机制,在教育、医疗卫生、养老保障等方面推动形成城乡发展共同体;构建绿色协调的发展机制,以资源节约、环境友好的方式推进城乡建设,拓宽城乡发展空间,塑造要素有序自由流动、基本公共服务均等化、资源环境可承载的城乡融合发展新格局。



2019年,国家发展改革委等部门确定11个国家城乡融合发展试验区,各试验区深入探索、先行先试,形成了哪些可推广的典型经验?

高鸣(农业农村部农村经济研究中心研究员):国家城乡融合发展试验区先行先试,主要聚焦于建立城乡有序流动的人口迁徙制度、搭建城乡产业协同发展平台、健全农民持续增收体制机制等11项重点任务,积极探索具有可复制、可推广价值的典型经验。近年来,各试验区围绕重点任务,坚持农业农村优先发展,守正创新、先立后破,深入探索城乡融合发展体制机制改革,取得显著成效,改革试验区的示范带动效应得到充分释放。

试验区内人口流动更加合理有序,土地、资金、技术等要素在城乡之间双向自由流动的制度化通道基本打通,经济增速保持在较快区间,资源利用效率、要素配置效率持续提升。试验区内城乡产业发展更加协同,农民持续增收的体制机制不断优化,城乡居民之间收入、生活水平差距逐步缩小,为促进农民农村共同富裕提供了重要支撑。

党的二十届三中全会和2024年中央经济工作会议对城乡融合发展作出重要部署,凸显了重塑城乡关系的重要性、紧迫性。总结推广国家城乡融合发展试验区的典型经验,有利于在更大范围内释放改

革效应,为构建城乡融合发展新格局提供支撑。

城乡关系是城市与乡村之间要素配置、功能耦合以及利益结构的状态,是经济社会发展中最重要关系之一。新中国成立以来,我国城乡关系发展经历了一个从分割到融合的过程。改革开放前,适应计划经济逐步建立起城乡二元体制。改革开放后,随着工业化城镇化快速发展,城乡二元体制逐渐被打破,城乡关系不断调整变化。改革开放至20世纪末,我国主要依靠向农民赋权和推动市场化改革的方式推动城乡关系重塑,城乡一体化程度快速提高。21世纪初,基于城乡发展的现实,我国对城乡关系作出重大调整,进入统筹发展的新阶段。进入新时代,我把解决好“三农”问题置于重要地位,加大统筹城乡发展力度,协调推进新型城镇化和乡村振兴战略,不断完善城乡融合发展体制机制,推动构建更加和谐美好的新型城乡关系。

塑造新型城乡关系,需加快完善城乡融合发展体制机制。新型城乡关系的形成不是一蹴而就的,而是在深刻把握现代化建设和城乡发展规律、顺应城乡关系变化趋势的基础上,循序渐进推进城乡融合发展的过程。党的十八大提出“推动城乡发展一体化”,要求“形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农、城乡关系”,这是首次明确提出新型城乡关系的概念。党的十九大提出实施乡村振兴战略,强调“建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系”,坚持以工补农、以城带乡、工农互惠、城乡互补、协调发展、共同繁荣的新型工农城乡关系加快形成。党的二十届三中全会对完善城乡融合发展体制机制作出相关部署,一以贯之地体现了对城乡发展规律的深刻把握,对构建新型城乡关系思路的不断升华。

随着城乡融合发展深入推进,城乡关系更趋协调,城乡差距持续缩小。户籍制度改革全面深化,放宽了城乡融合发展的制度条件,农村流动人口在城市享受公共服务的范围和程度显著提高;城乡基本公共服务在制度上实现并轨,并向质量均衡和水平均等方向迈进,同时城乡基础设施互联互通、一体化方向迈进;城乡要素双向流动机制得到完善,城市反哺农村的资金支持机制不断健全,城乡统一的建设用地市场加快构建;县域的城乡融合纽带作用不断增强;

双向奔赴塑造新型城乡关系

对于推进城乡融合发展来说,新型城镇化和乡村振兴如鸟之两翼、车之两轮,只有将两者有机结合起来,比翼齐飞,才能更好实现融合发展。近年来,我国新型城镇化建设和乡村振兴都取得了长足进展,城市和乡村以及城乡关系发生深刻变化,这为城乡融合发展提供了更多机遇,也带来一些挑战。就城市端而言,我国常住人口城镇化率已达67%,城镇化仍在持续推进,但速度放缓,这一程度上会对以城带乡形成压力。与此同时,我国户籍人口城镇化率长期低于常住人口城镇化率,约2.5亿多农业转移人口处于“半市民化”状态,反映出户籍制度等方面改革相对滞后,加之张海曦市吸纳新增就业能力下降,增加了农业转移人口市民化的难度。再看农村端,由于欠账过多、基础薄弱,补短板任务依然艰巨繁重。农村人口老龄化、村庄空心化问题突出,农村要素单向流出格局尚未发生根本性改变,仍然面临资金、技术和人才短缺问题;村庄发展缺乏产业支撑,农民收入持续增长难度加大;乡村基础设施和基本公共服务设施历史欠账较多。总的来看,推动城乡融合发展,还面临诸多痛点、堵点。

进一步推动城乡融合发展,要坚持问题导向和目标导向,不断完善体制机制,推动城与乡深度融合、美美与共。一是统筹新型工业化、新型城镇化和乡村全面振兴,持续深化体制机制改革,循序渐进推动城乡共同发展。二是率先在县域内破除城乡二元结构,以县域为重要切入点,因地制宜发展特色产业,打造有竞争力的县域现代化产业体系,完善联农带农机制,实现强县富民。三是多措并举推进城乡要素自由流动,包括深化户籍制度改革,加快农民工市民化进程;深化金融体制改革,创新乡村振兴投融资机制,推动优质金融服务下沉县乡村;深化土地制度改革,加快构建城乡统一的建设用地市场等。四是以提升乡村建设水平为重点,不断提高农村基本公共服务水平,推动城镇基础设施向乡村延伸,加强农村生态环境治理。

(作者系中国社会科学院农村发展研究所副所长)

充分挖掘地方特色、强化产业协同、健全利益联动机制,以城乡产业协同发展引领乡村经济多元化发展。

三是促进城乡基础设施一体化发展、基本公共服务均等化供给,深入探索有利于公共资源高效合理配置的体制机制。各试验区坚持把公共基础设施建设的重点放在乡村,开展城乡基础设施统一规划建设和管护;推动公共服务、社会事业向农村延伸覆盖,推进城乡基本公共服务实现标准统一和提升。江西省鹰潭市统筹推进城乡基础设施布局,全面构建城乡供水、污水处理、公路交通、电商物流、垃圾处理“五张网”;通过整乡或整村组建物业中心、聘请物业公司等方式,为农民提供卫生保洁、农机租赁、农具停放、水电安装等优质便捷的服务,实现“物业进乡村”全覆盖。实践证明,推动城乡融合发展见实效,需聚焦基础设施和公共服务等农民群众最关心、最直接、最现实的利益问题,抓好办成一批重点实事,着力提高其获得感、幸福感、安全感。

四是拓宽增收致富渠道,加快形成有利于农民收入持续增长的体制机制。各试验区不断强化现代农民职业技能培训,完善农民工输出地与输入地的劳务对接机制,确保农民工与城镇职工享有平等的就业权利,深化农村集体产权制度改革,多措并举促进农民增收致富。江苏宁锡常接合片区以推动高质量充分就业提高工资性收入,以支持多元化创业提高经营性收入,以完善强农惠农富农支持制度提高转移性收入,以深化产权制度改革提高财产性收入,2023年试验片区内5区(市)的农民收入均值达37884元,比2019年提高35.57%,是全国城乡收入差距最小的地区之一。实践证明,构建城乡融合发展新格局,要坚持以人民为中心的发展思想,实现好、维护好、发展好广大农民群众的根本利益,千方百计拓宽农民增收致富渠道,促进农民农村共同富裕。