习近平经济思想研究征文

深化新时代城乡融合发展规律性认识

彭建强

> 振兴乡村，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。
>
> 要把县域作为城乡融合发展的重要切入点，推进空间布局、产业发展、基础设施等县域统筹，把城乡关系摆布好处理好，一体设计、一并推进。
>
> ——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

推进城乡融合发展是破解新时代社会主要矛盾、解决发展不平衡不充分问题的有力抓手，也是习近平经济思想的重要内容。城乡关系是贯穿于现代化发展全过程的基本关系，城乡空间是构成现代化建设的两个主要空间载体，城乡两大社会系统的互动以及功能互补推动现代化建设不断向前迈进。习近平总书记强调："在现代化进程中，如何处理好工农关系、城乡关系，在一定程度上决定着现代化的成败。"伴随经济社会快速发展，我国城乡关系深刻调整、加速重构，逐步从分治走向融合。实践表明，推动城乡融合发展体现城乡关系深度演进的规律性特征，是破除城乡二元结构、推动高质量发展、实现全体人民共同富裕的重大举措，也是推进中国式现代化的必然要求。

体现城乡关系演进规律性特征

城乡融合发展是城乡关系发展演变的必然趋势，符合生产力与生产关系变革的历史必然。我国在现代化进程中表现出的"城的比重上升，乡的比重下降""城乡将长期共生并存"等现象，是客观规律的体现。新时代以来，党中央从全局和战略高度把握和处理工农城乡关系，与时俱进推动城乡双向奔赴、共同繁荣。党的十八大报告提出"推动城乡发展一体化"，党的十八届三中全会要求"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"；党的十九大报告提出"建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系"，党的十九届五中全会提出"推动形成工农互促、城乡互补、协调发展、共同繁荣的新型工农城乡关系"；党的二十大报告提出"坚持城乡融合发展"，党的二十届三中、四中全会分别对"完善城乡融合发展体制机制""促进城乡融合发展"作出部署。随着一系列战略部署不断深化，我国城乡关系发生深刻变化，城乡融合成为中国式现代化进程中城乡发展的主题主线。

城乡发展不平衡、农村发展不充分，是我国社会主要矛盾在城乡关系和城乡发展方面的集中体现。同快速推进的工业化、城镇化相比，我国农业农村发展步伐还跟不上，"一条腿长、一条腿短"问题比较突出，农业比较效益低下，农村基础设施和公共服务落后于城市，城乡居民收入和生活水平差距依然较大。从世界各国现代化历史看，有的国家通过工业化、城镇化的长期发展和带动，实现了城乡均衡协调发展，完成了现代化进程；有的国家没有处理好工农关系、城乡关系，城乡发展严重失衡，陷入"中等收入陷阱"。我国是传统农耕文明厚重的农业大国，"三农"问题、城乡关系错综复杂，必须从根本上破除城乡二元结构，走城乡融合发展之路，推动城乡联动、城乡互促、城乡一体发展。

还要看到，畅通工农城乡循环，是畅通国内经济大循环、增强我国经济发展韧性和战略纵深的重要一环。只有实现了城乡、区域协调发展，国内大循环的空间才能更广阔、成色才能更足。我国幅员辽阔、人口众多，大部分国土面积在农村，近5亿人口生活在农村。乡村是巨大的消费市场、要素市场，几亿农民整体迈入现代化，会释放巨大的创造动能和消费潜能，为经济社会发展注入强大动力。建设全国统一大市场，构建新发展格局，实现高质量发展，都必须统筹新型工业化、新型城镇化和乡村全面振兴，畅通工农城乡循环，推动城乡要素平等交换、双向流动，激发城乡融合发展动力，释放乡村内需市场发展潜力，发挥超大规模市场优势，为中国式现代化行稳致远提供支撑。

聚焦融合发展关键着力点

城乡融合是城与乡的双向互动，既是"城融乡"，也是"乡融城"。从城市一端看，重点是吸纳农业农村转移人口，以现代工业和城市承载更多人口实现现代化。从乡村一端看，重点是以现代工业和城镇文明辐射乡村，把县乡村作为整体单元一体发展，让广大乡村人口就地就近实现现代化。在实践中，推进城乡融合发展应聚焦两个关键点。

一方面，围绕"人的城镇化"这一核心要求推进新型城镇化。

城镇化是现代化的必由之路，主要表现为城镇规模扩张和人口向城镇集中。我国现代化发展过程也是农村富余劳动力和农村人口向城镇转移的过程。基于我国国情和城乡二元结构特征，人口转移既有在城镇落户、完全融入城镇的户籍人口城镇化，也有不转移农村户籍、仅进城务工生活的流动人口城镇化。2023年末我国常住人口城镇化率约为66.2%，提前完成了"十四五"规划纲要中常住人口城镇化率提高到65%的目标。与此同时，2023年底我国户籍人口城镇化率为48.3%，与常住人口城镇化率相差约17.9个百分点。由于一些地方的城乡公共服务配置政策还受户籍限制，大量转移人口尚未彻底融入城镇，还不能完全享有市民同等待遇，这也成为提升城镇化质量的关键突破口。根据国家统计局发布的"十四五"以来社会民生统计报告，2024年，44.5%的进城农民工认为自己是本地人，38.2%参加过所在社区组织的活动。农民工的城市融入和城市归属感有待提升。

当前，我国城镇化正从快速增长期转向稳定发展期，城市发展正从大规模增量扩张阶段转向以存量提质增效为主的阶段。新型城镇化更加注重以人为本、促进人的全面发展，核心要求是提升"人的城镇化"质量，关键任务是加快推进农业转移人口市民化，需在深化户籍制度改革、提高公共服务水平、促进稳定就业上下功夫。

另一方面，以县域为重要切入点扎实推进城乡融合发展。

我国作为人口大国和农业大国，即使基本实现城镇化，仍将有4亿左右的人口生活在农村。他们的生产就业、生活水平、文明程度，直接关系到中国式现代化的成色。而且，我国的城镇化也有别于发达国家的城市化，大中小城市和小城镇协调发展是我国城镇化的重要特征。农业转移人口不可能都转移到大中小城市，相当一部分人口会在县域内实现就近城镇化。建设农业强国和实现乡村全面振兴，也不能就农业论农业、就乡村论乡村，还要强化以工补农、以城带乡，实现工农城乡全面融合、共同繁荣。县域是兼具城乡双重属性的基本载体和复合区域单元，是城乡关系形态交织互动的前沿。要把县域作为城乡融合发展的重要切入点，推进空间布局、产业发展、基础设施等县域统筹，一体设计、一并推进，率先在县域范围内实现城乡一体化。

推进县域城乡融合发展，要重点发挥县城带动作用，强化县域经济支撑作用。增强县城综合承载能力，打造梯次联动、多元共生的城镇空间体系。着力发展各具特色的县域经济，优化县域产业结构和空间布局，构建以县城为枢纽、以小城镇为节点、以三次产业融合为基础的县域经济体系。率先在县域内破除城乡二元结构，一体推进城镇和乡村规划、建设和治理，把县域建设成为城乡融合发展先行区。

完善城乡融合发展体制机制

城乡融合发展是一场深刻的系统性变革，要着力破除城乡二元结构，深化城乡关系重点领域和关键环节改革，进一步完善城乡融合发展体制机制和政策体系。

促进城乡资源要素有序流动。当前，乡村人才、土地、资金等要素过多流向城市的格局尚未根本改变，要强化政策引导，加快完善要素市场化配置体制机制，促进更多资源要素流入农村。建立城乡统一的要素市场，搭建区域性或全国性交易平台，促进现代科技、社会资本进村入乡。建立多层次、广覆盖、可持续的现代农村金融服务体系，创新农村金融产品，积极发展农村普惠金融，健全多层次农业保险体系，引导和规范农业农村领域社会投资。构建城乡统一的建设用地市场，有序推进农村集体经营性建设用地入市改革，健全土地增值收益分配机制。壮大乡村人才队伍，加大乡村本土人才培养，有序引导城市各类专业技术人才下乡服务。加强数据赋能，完善数据基础制度，建设农业大数据中心，整合人口、土地、产业等信息，构建城乡数据共享平台。

推动公共资源均衡配置。按照支持农业农村优先发展的要求，健全城乡公共资源均衡配置机制，推动公共资源向农业农村倾斜。加大财政支持力度，优先保障农业农村领域一般公共预算投入，加大中央预算内投资、超长期特别国债和地方政府专项债券对农业农村领域重大项目建设的支持力度。坚持尽力而为、量力而行，健全农村基础设施建设多元投入保障机制，建立城乡基础设施一体化规划、建设、管护机制，推进城镇基础设施网络向乡村延伸覆盖，逐步实现城乡互联互通、并网运行。坚持扩面和提标并举，健全全民覆盖、普惠共享、城乡一体的基本公共服务体系，促进基本公共服务优质资源向农村覆盖，推进城乡基本公共服务均衡可及、优质共享。

进一步深化农村改革。新形势下深化农村改革，主线仍然是处理好农民和土地的关系。有序推进第二轮土地承包到期后再延长30年试点，深化承包地所有权、承包权、经营权分置改革，健全土地流转价格形成机制，发展农业适度规模经营。建立健全以农户家庭经营为基础、合作与联合为纽带、社会化服务为支撑的立体式复合型现代农业经营体系，促进农民合作经营。鼓励小农户以土地经营权等入股新型农业经营主体，探索建立更加稳定的利益联结机制。巩固提升农村集体产权制度改革成果，发展新型农村集体经济，构建产权明晰、分配合理的运行机制，赋予农民更加充分的财产权益。

（作者系河北省中国特色社会主义理论体系研究中心研究员、河北省社会科学院副院长）

确保发展新质生产力取得重大突破

赵江林

发展新质生产力是推动高质量发展的内在要求和重要着力点。党的二十届四中全会审议通过的"十五五"规划建议将"高质量发展取得显著成效"作为"十五五"时期经济社会发展的主要目标之一，提出"发展新质生产力、构建新发展格局、建设现代化经济体系取得重大突破"，为抢抓新一轮科技革命和产业变革历史机遇提供了指引。

新质生产力是创新起主导作用，具有高技术、高效能、高质量特征的先进生产力质态。确保在发展新质生产力上取得重大突破，直接关系着经济社会发展的质量和效益，关系着我国在全球政治经济格局中的地位和发展空间。

这是实现全要素生产率大幅提升的关键。全要素生产率是观察一国经济发展质量的重要指标，反映的是经济活动效率的整体状况，通常被作为比较各国经济发展情况的重要参考依据。从世界范围看，无论是产业结构变迁，还是国家间竞争比较优势转换，无不是全要素生产率变化的结果。新质生产力以全要素生产率大幅提升为核心标志，确保在发展新质生产力上取得重大突破，将为提高全要素生产率提供强劲推动力、支撑力。

这是抢占新一轮科技革命先机的关键。回望历史，由技术革命性突破推动的生产力发展，成为人类经济社会发展的主要推动力和世界政治经济秩序调整的关键力量。从第一次产业革命中蒸汽机的发明应用，到第二次产业革命使人类社会步入电气化时代，再到第三次产业革命掀起信息化浪潮，都源于科学技术的颠覆性创新，都是生产力取得重大突破的体现。当前，新一轮科技革命和产业变革持续深化，大国竞争以及博弈更显著地表现为生产力的竞争。美国提出再工业化、德国推进"工业4.0"战略，这些国家都在试图掌握原创性、关键性、颠覆性技术的主导权。可以说，谁在新质生产力发展过程中率先取得重大突破，谁就能在未来的国际竞争中赢得战略主动。

这也是确保基本实现社会主义现代化取得决定性进展的关键。我国经济进入高质量发展阶段，无论是推动经济发展方式转变，还是构建新发展格局、推进和拓展中国式现代化，都需要在保证合理增长速度和规模的基础上，强调发展的质量和效益。发展新质生产力，正是大幅提升我国发展质量和经济实力的突破口。

当前，我国已具备多种有利因素，有能力、有条件实现新质生产力发展的重大突破。

从要素角度看，我国拥有大量高素质劳动者和企业家的人才优势。人是生产力中最活跃的要素。企业间竞争、国家间竞争更多依赖于智力资源的丰富程度，拥有知识型劳动者的规模和质量往往决定企业乃至国家参与国际竞争的广度和深度。从前几次产业革命的情况来看，英国、美国等是拥有世界上科技人才数量最多的几个国家，也是率先取得重大科技创新成果的国家。经过多年积累，我国已成为全球规模最宏大、门类最齐全的人才资源大国，研发人员全时当量稳居世界首位。这为加强原创性、颠覆性科技创新，实现更多技术革命性突破，提供了支撑。

从载体角度看，我国拥有产业体系配套完整优势。科技进步不是凭空发生的，重大科技创新必须依托于雄厚的产业基础和广泛的生产实践。有研究表明，脱离制造业根基的研发难以拥有持久的生命力。这也是世界一些发达经济体着力推动再工业化的原因之一。在理念上，我国强调，不论经济发展到什么时候，实体经济都是我国经济发展、我们在国际经济竞争中赢得主动的根基。在实践中，我国制造业增加值占全球比重已接近30%，总体规模连续15年保持全球第一；全球504种主要工业产品中，我国大多数产品产量居第一位。完整产业体系优势为新质生产力发展取得重大突破奠定重要基础。

从市场角度看，我国拥有超大规模市场优势。市场规模足够大、质量足够高，市场运转平稳有序，才能为新质生产力提供丰沃的发展土壤。我国拥有14亿多人口、庞大的中等收入群体，蕴含着巨大消费潜力，"十四五"时期商品消费规模全球第二。这些都是经济增长的主要驱动力，也能有力推动孕育和承载新质生产力的产业发展。我国"灯塔工厂"数量世界第一，数字经济规模连续多年稳居世界第二。当前，全国统一大市场建设正纵深推进，必将进一步推动各类先进优质生产要素向发展新质生产力顺畅流动，实现生产要素创新性配置、产业深度转型升级，并推动新质生产力发展取得重大突破。

历史和现实一再证明，具有强大和持续创新能力的国家才能真正掌握竞争和发展的主动权。科技创新和产业创新是发展新质生产力的基本路径，必须在推动科技创新和产业创新深度融合上下功夫，激发创新创造活力。

一是聚焦科技创新，实现高水平科技自立自强。面对大国竞争和博弈日益加剧的形势，必须把实现科技自立自强放在能不能生存和发展的高度加以认识。强化国家战略科技力量，有组织地推进战略导向的原创性、基础性研究；提高关键领域自主创新能力，在加强基础研究、提高自主创新特别是原始创新能力上持续用力，在突破关键核心技术上努力攻关，确保重要产业链供应链自主安全可控。

二是聚焦产业创新，以发展战略性新兴产业、前瞻布局未来产业为发力点。新一轮科技革命不同于以往，更具颠覆性、超前性和不确定性。着力发展新质生产力，既不能畏首畏尾，也不能盲从盲信，而是要加强超前研判、精准研判，瞄准未来科技和产业发展制高点，加快新一代信息技术、人工智能、量子科技、生物科技、新能源、新材料等领域发展，率先形成具有国际竞争力的产业优势。

三是聚焦科技创新和产业创新深度融合，将科技创新成果应用到具体产业和产业链上。科技创新与产业创新是相辅相成、相互促进、相互成就的关系。科技创新是产业创新的源头，是新产业发展壮大的起点；产业创新为科技创新提供应用场景和市场空间。必须深化二者融合，一体推进科技创新和产业创新，既要将科技成果转化为现实生产力，催生新产业、推动产业深度转型升级，又要通过产业发展为科技成果提供转化载体、为技术迭代提供充分机会。

四是聚焦制度创新，形成与新质生产力相适应的新型生产关系。新质生产力正在改变传统的资源要素配置方式，深刻影响产业结构和社会分工，催生新的商业模式和就业形态，特别是知识、信息、技术等无形资源正在成为推动经济社会发展的新动力，迫切要求深化制度创新，构建起与之相适应的新型生产关系。既要为新质生产力发展创造必要条件，又要加强新领域新赛道的制度供给，统筹推进教育科技人才一体发展，建立未来产业投入增长机制，为发展新质生产力取得重大突破提供基础性、战略性、稳定性支撑。

（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、欧洲研究所副所长）

聚焦 周礼

城镇化是现代化的必由之路。党的十八大以来，我国城镇化水平稳步提高，全国常住人口城镇化率从2012年的53.1%提高到2024年的67%，正从快速增长期转向稳定发展期。党的二十届四中全会审议通过的"十五五"规划建议提出，"分类推进以县城为重要载体的城镇化建设，提升产业支撑能力和公共服务水平"。这为"十五五"时期聚焦县城以及县域精准有力推进新型城镇化建设指明了方向路径。

县城具有连接城市、带动乡村的重要作用，县域是以县城为中心、乡镇为纽带、农村为腹地的地域单元。县城以及县域在构建新型城乡关系中起着至关重要的作用。有数据显示，我国县域占全国国土面积约90%，人口占全国52%，贡献了全国经济总规模的近40%。推进以县城为重要载体的城镇化建设，以县域为基本单元推进城乡融合发展，能有效促进县乡村功能衔接互补、资源要素优化配置，进一步加快城乡一体化发展进程。

目前，我国县城及县级市城区常住人口总量在2.5亿人左右，但是，县域的城镇化建设还相对滞后，在居民收入、基础设施、公共服务、生活水平等方面，城乡差距还比较大，这种差距在县域的体现尤为集中。县城以及县域成为深入实施新型城镇化战略、推动城镇化建设高质量发展的薄弱环节。深入推进以人为本的新型城镇化，迫切需要提升县城的综合承载能力，打通城乡要素平等交换、双向流动的制度性通道，着力发挥县城对县域经济以及县域城镇化的辐射带动作用。

现实地看，县城作为城镇化建设的重要载体，还存在不少短板弱项。

一是县城承载能力较弱，地域分化明显。我国县城建设总体上较为滞后，大多数县城的综合承载能力相对较弱，主要表现为人口集聚力、产业支撑力以及公共服务有效供给等方面还不强，普遍存在"小马拉大车"的现象。同时，由于各个县城在资源环境、区位条件、产业基础等方面存在差异，进一步导致县城综合承载能力存在显著的空间不平衡。

二是县城作用发挥不足，缺乏对乡村发展的有效带动。我国城乡差距较为突出，一个重要原因就在于县城对乡村发展的辐射带动作用未能充分发挥。多年来，县城注重加快自身发展，推动人才、资金等资源要素向县城集中，客观上对乡村产生"虹吸效应"，乡村发展所需的资源要素不断流失，扩大了城乡发展差距。

三是县城作为连接城乡的枢纽节点，要素配置能力不强。由于存在一些体制机制障碍，目前城市与乡村、区域与区域之间要素流动仍存在诸多堵点卡点，在很大程度上影响了县城作为城乡关键枢纽、县域作为区域基本单元的要素配置功能的发挥，降低了生产要素跨城乡、跨区域有序流动以及优化配置的效率，阻碍了城乡融合和区域协调发展进程。

面对这些现实问题，既要深入分析不同地域县城面临的发展难题，又要科学研判不同资源禀赋县城的发展路径，因地制宜、因类施策，分类推进以县城为重要载体的城镇化建设。

对于大城市周边县城而言，可发挥"近城连乡"优势，坚持服务大城市和辐射带动乡村并重。积极融入邻近大城市，主动承接大城市的功能疏解转移，加强快速交通连接，加快发展成为与大城市通勤便捷、功能互补、产业配套的卫星县城。加快城镇基础设施和公共服务持续向乡村延伸覆盖，促进县域产业合理布局，拓展要素流动渠道，提升对区域特别是乡村的辐射带动能力。

对于专业功能县城而言，可坚持专业化与综合化相结合。重在因"县"制宜，进一步发挥资源、交通、区位等方面的优势，巩固提升专业功能，发展特色经济和支柱产业，提高就业吸纳能力，打造先进制造、商贸流通、文化旅游等专业功能县城。积极开展城市更新和特色功能建设，增强服务功能，推动更多"小而美、小而专"的县城不断涌现。

对于农产品主产区县城而言，可围绕保障重要农产品供给的安全稳定目标，做好"粮头食尾""农头工尾"增值文章。坚持以强化涉农产业服务能力建设为着力点，提升县城综合服务水平，有效服务"三农"和支持乡村全面振兴。大力推动产业集聚集群发展，强化数字技术赋能农村三次产业融合发展，延伸涉农产业链条，打造农业产业链闭环和特色地标性农产品集散网络，做优做强农产品加工业和农业生产性服务业，更多吸纳县域内农业转移人口。同时，扩宽乡村资源市场化配置渠道，促进城乡资源要素有序流动。

对于重点生态功能区县城而言，需为保护和修复生态环境、筑牢生态安全屏障提供支撑。增强公共服务供给能力，加快提升县城宜居宜业水平，推动位于重点生态功能区内的县城逐步有序承接生态地区超载人口转移。持续加强生态环境保护和修复，完善财政转移支付制度，创新生态产品价值实现方式和生态保护补偿机制，发展适宜产业和清洁能源。

对于人口流失县城而言，可遵循城镇化发展规律、顺应人口流动变化趋势转型发展。严控城镇建设用地增量、盘活存量，促进人口和公共服务资源适度集中，加强民生保障和救助扶助，有序引导人口向邻近的经济发展优势区域转移，着力增强空间统筹力，支持有条件的资源枯竭县城培育接续替代产业。

（作者系南京师范大学长三角新金融研究院研究员、全国政协丝路规划研究中心专家委员）

本版编辑 栾笑语 美 编 高 妍