

# 基于新发展理念构建城乡融合发展新格局: 重点问题与关键举措

刘同山, 高跃婷\*

(云南农业大学 新农村发展研究院, 云南 昆明 650201)



**摘要** 城乡融合发展是践行创新、协调、绿色、开放、共享新发展理念的内在要求。当前,中国城乡融合发展已经具备较好的现实基础,却也面临着城乡要素自由流动体制机制障碍尚未完全消除、城乡发展不平衡不协调现象较为明显、发展理念与认知存在偏差、产业支撑能力不强以及共享共荣机制有待完善等突出问题。完善城乡融合发展体制机制,构建城乡融合发展新格局,需要贯彻落实党的二十届三中全会精神,以新发展理念为引领,统筹推进新型工业化、新型城镇化和乡村全面振兴,切实提高城镇发展质量、补齐农业农村发展短板、消除城乡融合发展障碍,加快要素市场化改革、推进空间差异化布局、深化环境生态化治理、引导产业融合化发展和强化公共服务均等化供给。

**关键词** 城乡融合发展; 新型城镇化; 乡村全面振兴; 新发展理念

**中图分类号**: F323 **文献标识码**: A **文章编号**: 1008-3456(2024)06-0037-14

**DOI 编码**: 10.13300/j.cnki.hnwkxb.2024.06.004

党的二十届三中全会指出,城乡融合发展是中国式现代化的必然要求。城乡融合发展是关系中国式现代化建设全局的一项重大任务,也是贯彻新发展理念和构建新发展格局的重要举措。工业化和城镇化作为经济社会发展进程中的两大结构性变化,为城乡融合发展提供了基础支撑和内在动力。关于工业化和城镇化,西蒙·库兹涅茨在《各国的经济增长:总产值和生产结构》中指出,伴随现代经济的增长,经济结构会从农业生产为主转向制造业和服务业为主,人口则从农村地区向城镇地区转移。改革开放后,中国基于“大国大城”的路径选择<sup>[1]</sup>,采取城市偏向的发展战略,通过确立完善社会主义市场经济体制,加快工业化和城镇化进程,创造了“中国奇迹”。但是,伴随着工业化和城镇化的持续推进,特别是随着大城市的不断扩张,城乡发展不平衡、农村发展不充分问题日益凸显,且成为新时代中国社会主要矛盾的集中体现。

应该看到,“大国大城”的发展模式,越来越不利于中国城乡融合发展和共同繁荣<sup>[2]</sup>。当前中国的城乡发展面临空间重构、要素流动、产业布局和成果共享等多重困境。土地城市化快于人口城市化,人口城市化快于农业转移人口市民化<sup>[3]</sup>，“乡村病”与“城市病”并存,农业农村成为中国式现代化的短板。民族要复兴,乡村必振兴。党的十八大以来,城乡发展不平衡问题受到党中央高度重视。2014年,中共中央、国务院印发《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》,明确指出新型城镇化是解决“三农”问题的重要途径。2015年,党的十八届五中全会首次提出,要切实贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念,并强调要推动城乡协调发展,健全城乡发展一体化体制机制。此后,党中央、国务院多次对城乡融合发展做出部署。2024年7月,党的二十届三中全会审议通过的《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》(以下简称《决定》),将“完善城乡融合发展体制机制”作

收稿日期: 2024-05-30

基金项目: 国家社会科学基金项目“农业土地规模化与服务规模化路径比较及其优化协调研究(23BJY154)”; 农业农村部2024年度软科学课题“县域城乡融合发展引领乡村振兴的体制机制研究”(RKX2024004); 国家社会科学基金重大项目“完善城乡融合发展体制机制研究”(2024MZD019)。

\*为通讯作者。

为重要内容,并在多个方面明晰了推动城乡融合发展的改革举措。中国城乡融合发展迈进新的历史阶段。

近年来,不少学者关注到城乡融合发展对于推进中国式现代化的重要性,并围绕城乡融合发展的概念内涵、理论逻辑和推进路径等开展了广泛研究。从概念内涵来看,城乡融合发展是包含经济、政治、社会、文化、生态在内的一项系统工程<sup>[4]</sup>。城乡融合发展不追求乡村与城市的同质化,而是关注如何在全国统一大市场框架下发挥城乡各自比较优势,以多元发展和多维功能来满足城乡居民美好生活需要<sup>[5]</sup>。从理论逻辑来看,马克思和恩格斯的城乡融合发展理论为中国推进城乡融合发展提供了重要理论指导。马克思和恩格斯认为,城乡融合是指“把城市和农村生活方式的优点结合起来,避免二者的片面性和缺点”<sup>[6]</sup>。从推进路径来看,新时代城乡融合发展应以完善城乡要素双向流通机制、优化城乡产业空间布局、强化城乡基础设施公共服务均等化供给以及推动工农业发展方式绿色转型等为重点,坚持整体性与渐进性、统筹性与创新性、层次性与开放性的辩证统一<sup>[7]</sup>。同时,要着眼于城乡功能不可替代性,坚持双向发力,引导城乡互嵌式联动,实现空间、产业、要素等的全方位融合<sup>[8]</sup>。在党中央强调“以县域为重要切入点推进城乡融合发展”后,一些学者开始探讨县域在城乡融合发展中的作用。主流观点认为,县域是城乡融合发展的关键支撑,在统筹推进新型城镇化和乡村全面振兴方面具有重要作用<sup>[9]</sup>。县域城乡融合发展的速度和县乡村功能的互补程度,将直接影响中国式现代化进程<sup>[10]</sup>。

综上所述,学界对于什么是城乡融合发展、为什么要推进城乡融合发展以及如何推进城乡融合发展的讨论已经比较深入,这为进一步开展相关研究提供了重要参考。不过,与新发展理念下构建城乡融合发展新格局的现实要求相比,已有研究仍存在几点有待深化和拓展之处。第一,现有文献未能厘清新发展理念与城乡融合发展的辩证关系,新发展理念下城乡融合发展的关键内涵尚不清晰。第二,基于新发展理念构建城乡融合发展新格局具备怎样的现实基础、面临哪些重点问题仍有待梳理。第三,关于新发展理念下如何推进城乡融合发展的系统性研究尚付阙如。鉴于此,本文聚焦“加快构建城乡融合发展新格局”这一主题,首先梳理新发展理念与城乡融合发展的辩证关系和关键内涵,然后系统阐释加快构建城乡融合发展新格局的现实基础及面临的重点问题,最后提出新发展理念下加快构建城乡融合发展新格局的关键举措。

## 一、新发展理念下的城乡融合发展:辩证关系与关键内涵

### 1. 新发展理念与城乡融合发展的辩证关系

贯彻新发展理念是新时代中国发展壮大的必由之路,城乡融合发展则是一项根本性和全局性的战略任务,二者辩证统一于中国式现代化建设的伟大实践,并集中表现为整体推进与重点突破、价值引领与路径选择的关系。

一方面,新发展理念与城乡融合发展蕴含着整体推进与重点突破的辩证关系。新发展理念包含创新、协调、绿色、开放和共享五个维度。其中,创新主要关注发展动力问题,协调主要关注发展平衡问题,绿色主要关注人与自然和谐问题,开放主要关注内外(城乡)联动问题,共享则主要关注社会公平问题。新发展理念紧扣中国经济社会的阶段性特征和趋势性变化,是针对中国经济社会发展面临的新形势、新机遇和新挑战提出的战略指引和治本之策,其核心目标在于解决新时代中国社会主要矛盾,具有全局性和整体性。城乡融合发展是城乡关系演进的必然结果,是推进中国式现代化建设的必然要求,其核心目标在于通过体制机制创新和政策体系调整消除城乡二元结构,破解城乡发展不平衡、农村发展不充分问题,具有局部性和特殊性。新时代中国社会主要矛盾在城乡关系上集中体现为城镇发展速度快于农村,农业农村现代化步伐滞后于国家现代化的总体步伐。新发展理念为构建新型工农城乡关系、破解城乡发展不平衡难题提供了纲领性原则。

另一方面,新发展理念与城乡融合发展蕴含着价值引领与路径选择的辩证关系。新发展理念是中国式现代化建设的指导思想,具有很强的战略性、纲领性和引领性,对于新时代中国经济社会发展

具有重要指导意义<sup>[11]</sup>。城乡融合发展作为中国经济社会发展的一个子系统,内在包含改革创新、协调集约、绿色低碳、城乡互动和成果共享等要求。前者聚焦价值理念层面,具有思想引领性;后者关注城乡关系问题,具有实践针对性。前者为后者设定了具体目标、提供了总体思路,也明确了方法论。因此,推进城乡融合发展需要坚持新发展理念的价值引领,以顺应中国式现代化建设的总基调。反过来看,推进城乡融合发展也是全面贯彻落实新发展理念的重要抓手,新发展理念的落实需要借助城乡融合发展战略来实现。

## 2. 新发展理念下城乡融合发展的关键内涵

新的发展阶段、新的战略任务和特殊的国情农情,决定了推进城乡融合发展必须坚持新发展理念,同时也为城乡融合发展注入新内涵。

第一,新型城镇化和乡村振兴是推进城乡融合发展的重要途径。新型城镇化和乡村振兴在内部呈现出趋近的目标和手段,在外部则呈现出互促和协同的发展趋势,二者共同构成城乡融合发展的关键路径。从中央政策看,2018年,中共中央、国务院印发的《乡村振兴战略规划(2018—2022年)》首次提出“坚持乡村振兴和新型城镇化双轮驱动”。2019年,《关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》(以下简称意见)再次提出“以协调推进乡村振兴战略和新型城镇化战略为抓手,……,加快推进农业农村现代化”。2024年中央一号文件将统筹新型城镇化和乡村全面振兴作为推进城乡融合发展的重要途径。党的二十届三中全会《决定》则进一步强调,“必须统筹新型工业化、新型城镇化和乡村全面振兴,……,促进城乡共同繁荣发展”。从逻辑维度看,新型城镇化和乡村振兴是推进中国式现代化建设的两大战略支柱,城乡融合发展则是两者的结合点<sup>[12]</sup>。城乡融合发展源于新型城镇化与乡村振兴的互动实践,新型城镇化与乡村振兴的有效协同,离不开城乡融合发展所构造的制度环境<sup>[13]</sup>。从空间维度看,城市和乡村是城乡连续体上的点<sup>[14]</sup>,二者难以隔离开来,中国城乡发展的未来图景必然是现代化乡村与现代化城镇交织交融。总之,只有统筹好新型城镇化和乡村全面振兴,才能顺应中国式现代化建设新要求,更好地满足人民对美好生活的期盼。

第二,城乡融合发展是增强国内大循环内需主动力的关键支撑。中国经济发展已经进入新常态,发挥国内超大规模市场优势、增强国内大循环内需主动力,是构建新发展格局、适应高质量发展的必然选择,而城乡融合发展是建设全国统一大市场、增强内需主动力的关键所在<sup>[15]</sup>。习近平总书记指出,“畅通工农城乡循环,是畅通国内经济大循环、增强我国经济韧性和战略纵深的重要方面”<sup>[16]</sup>。2021年中央一号文件也强调,“构建新发展格局,潜力后劲在‘三农’,迫切需要扩大农村需求,畅通城乡经济循环”。具体来看,城乡融合发展有助于促进城乡要素和产品交换,推动国内超大规模市场潜力向有效需求转化。一方面,城乡融合发展可通过资源配置效应、生产效率效应和知识溢出效应促进城乡居民增收,从而刺激居民消费需求;另一方面,城乡融合发展能通过基础设施和公共服务匹配、产业布局 and 产业结构优化,拉动城乡投资需求<sup>[17]</sup>。消费需求和投资需求的双重驱动,能够有效畅通城乡经济循环通道,增强国内大循环内生动力。

第三,县域是城乡融合发展的重要切入点。城乡融合发展是一项复杂的系统工程,推进城乡融合发展需要找准切入点和着力点,尤其需要以恰当的地域空间为单位分类有序推进<sup>[18]</sup>。习近平总书记强调,“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……”<sup>[19]</sup>。从区位特征看,县域作为统筹城市与乡村的空间单元,既拥有县城的综合承载能力,又拥有广阔的农村发展腹地。县域综合性经济体系相对完备,既满足新型城镇化和乡村振兴的双重发展需求,又具备以工促农、以城带乡的基础条件。从治理特征看,县一级处于国家治理和基层治理的交汇处,拥有相对完备的政治功能和治理体系,兼具政策制定和资源统筹能力,能够对上贯彻党的路线方针政策,对下能够服务广大人民群众,具有“承上启下”的独特优势。同时,县一级在推动乡村基层治理体系创新、优化乡村民主治理机制方面发挥着引领作用,是国家推进治理体系和治理能力现代化的重要突破口。总之,将县域作为城乡融合发展的重要切入点,符合中国的基本国情农情和城



乡关系演进趋势,有利于充分发挥其在新型城镇化和乡村振兴中的独特作用,促进城镇系统和乡村系统双向互动和良性循环。

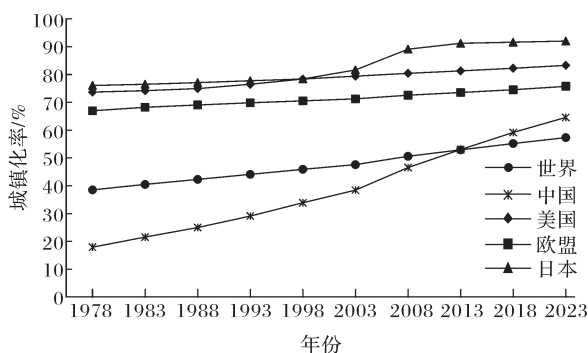
## 二、加快构建城乡融合发展新格局的现实基础

改革开放以来,工业化城镇化快速发展,既为城乡居民收入和消费的稳步增长创造了基本条件,也为城乡基础设施和公共服务均等化供给提供了内在动力。特别是党的十八大以来,国家聚焦城乡发展不平衡、农村发展不充分问题,加快推动城乡关系调整转型,加强对县城和乡村的发展支持,为城乡融合发展奠定了稳固基础。

### 1. 工业化城镇化发展水平稳步提升

改革开放后,国家通过放松户籍管制,允许人口流动和自由择业,使生产力得到极大解放,推动工业化和城镇化水平稳步提升,并为城乡经济互动和融合发展提供前提条件。在工业化发展方面,中国工业总产值从1978年的1745亿元增长至2023年的482589亿元<sup>①</sup>,名义增长近276倍。2010年,中国超越美国成为全球第一制造业大国。到2023年,中国制造业增加值占全球比重接近30%,连续14年居世界首位<sup>②</sup>。与此同时,中国服务业蓬勃发展,其总产值占GDP的比重已经过半并有进一步提升的趋势,标志着中国已迈入后工业化阶段。

在城镇化发展方面,改革开放以来中国常住人口和户籍人口城镇化率增长迅速。国家统计局数据显示,2023年,常住人口城镇化率达到66.2%,比2022年增长0.9个百分点,而户籍人口城镇化率达到47.9%,比2022年提高1.1个百分点<sup>③</sup>。户籍人口城镇化率增速超过常住人口城镇化率增速,表明户籍制度改革的成效正在逐步显现。从国际比较来看,改革开放以来,中国的城镇化率增速远超世界平均水平(见图1)。世界银行数据显示,1978年全球城镇化率为38.5%,2023年达到57.3%,年均增长约0.4个百分点,增速仅为中国的1/3左右;早在2013年,中国城镇化率达到53.0%,超过全球城镇化率(52.9%)<sup>④</sup>。此外,中国与欧盟、美国、日本等主要发达经济体的城镇化率差距也在迅速缩小。



注:因统计口径不同,世界银行公布的中国历年城镇化率与中国官方公布的历年城镇化率有一定差异。

图1 1978—2023年世界主要经济体城镇化率增长趋势

### 2. 城乡居民收入消费水平持续提高

工业化和城镇化在为城乡经济互动注入强劲动力的同时,催生大量新产业、创造大量就业机会,推动城乡居民收入和消费水平不断提高,同时为城乡基础设施和公共服务均等化供给提出内在需求。从宏观层面看,2023年中国经济总量达到126万亿元,人均GDP接近9万元,按照当年人民币兑美元平均汇率计算约合12690美元。根据世界银行的划分标准,中国已基本跨入高收入国家行列。从微观层面看,1978年全国居民人均可支配收入为171元,2013年为18310元,到2023年已经达到39218元(见表1),扣除价格因素比1978年实际增长30多倍<sup>⑤</sup>。同时,近年农村居民收入增速持续高

① 数据来源于国家统计局网站,《中华人民共和国2023年国民经济和社会发展统计公报》, [https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202402/t20240228\\_1947915.html](https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202402/t20240228_1947915.html)。

② 数据来源于中国政府网,《我国制造业增加值占全球比重约30%,连续14年位居全球首位——制造业强起来步伐持续加快》, [https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202402/content\\_6933130.htm](https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202402/content_6933130.htm)。

③ 数据来源于中国政府网,《国务院新闻办就2023年国民经济运行情况举行发布会》, [https://www.gov.cn/zhengce/202401/content\\_6926623.htm](https://www.gov.cn/zhengce/202401/content_6926623.htm)。

④ 数据来源于世界银行,《人口估计和预测》, <https://datacatalog.worldbank.org/search/dataset/0037655/Population-Estimates-and-Projections>。

⑤ 数据由作者根据历年居民消费价格指数和人均可支配收入实际增长率计算得到。

于城镇居民,城乡居民收入相对差距从2013年的2.81倍下降至2023年的2.39倍。

表1 2013—2023年中国城乡居民收入和消费统计结果											元
年份项目	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
全国居民收入	18310	20167	21966	23821	25973	28228	30733	32189	35128	36883	39218
城镇居民收入	26467	28843	31194	33616	36396	39250	42359	43834	47412	49283	51821
农村居民收入	9429	10488	11421	12363	13432	14617	16201	17131	18931	20133	21691
绝对差距	17038	18355	19773	21253	22964	24633	26338	26703	28481	29150	30130
相对差距(倍)	2.81	2.75	2.73	2.72	2.71	2.69	2.64	2.56	2.50	2.45	2.39
全国居民消费	13220	14491	15712	17111	18322	19853	21559	21210	24100	24538	26796
城镇居民消费	18488	19968	21392	23079	24445	26112	28063	27007	30307	30391	32994
农村居民消费	7485	8383	9223	10130	10955	12124	13328	13713	15916	16632	18175
绝对差距	11003	11585	12169	12949	13490	13988	14735	13294	14391	13759	14819
相对差距(倍)	2.47	2.38	2.32	2.28	2.23	2.15	2.11	1.97	1.90	1.83	1.82

就消费而言,随着收入水平不断提高,城乡居民的消费能力日益增强,生活品质得到大幅改善。全国居民恩格尔系数由1978年的63.9%下降至2023年的29.8%<sup>①</sup>。同时,2021年镇区和乡村消费品零售额分别达到10.8万亿元和5.9万亿元,自2013年以来年均分别增长10.4%和9.8%,均高于城区增速<sup>②</sup>。2013年城镇与农村居民人均消费支出分别为18488元和7485元,城乡差距为2.47倍;到2023年,分别增长至32994元和18175元,城乡差距降至1.82倍(见表1)。此外,城乡居民消费结构不断升级,交通出行、文化娱乐等消费快速增长,发展型享受型消费日益提升。数据显示,2023年城乡居民人均服务性消费支出达12114元,占总消费支出的比重达45.2%<sup>③</sup>。

3. 县域经济多元化发展初见成效

县域是城乡融合发展的重要切入点,县域经济多元化发展有助于在县域内率先破除城乡二元结构,进而实现城乡资源要素互补共进、畅通流动。党的十八大以来,各级政府通过实施脱贫攻坚和乡村振兴战略,向欠发达县域特别是乡村输入大量财政资源,为县域经济多元化发展提供了重要支撑。数据显示,脱贫攻坚期间,中央、省市县财政累计投入专项扶贫资金近1.6万亿元<sup>④</sup>。脱贫攻坚顺利完成后,国家接续推进巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接,持续优化乡村政策支持。例如,规定中央财政衔接推进乡村振兴补助资金要重点支持产业基础设施建设和全产业链开发。数据显示,中央财政衔接推进乡村振兴补助资金用于产业发展的比重从2021年的53%提高到2023年的超过60%<sup>⑤</sup>。当前,不少县域已经初步构建起以现代农业为基础、新产业新业态为补充的多元化县域经济。截至2022年6月,832个脱贫县每个县已初步培育2~3个优势突出、带动能力强的主导产业<sup>⑥</sup>。与此同时,数字技术与实体经济深度融合为县域商业创新发展提供了新动能<sup>[20]</sup>。《数字经济时代县域商业发展报告(2023)》显示,2022年各地改造县城综合商贸服务中心983个、乡镇商贸中心3941个,建设县级物流配送中心506个、乡镇快递物流站点650个;全国农村网商达1730.3万家,农村网络零售额近2.2万亿元。

① 数据来源于国家统计局网站,《中华人民共和国2023年国民经济和社会发展统计公报》,https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202402/t20240228\_1947915.html.

② 数据来源于国家统计局网站,《消费市场提质扩容 流通方式创新发展——党的十八大以来经济社会发展成就系列报告之七》,https://www.stats.gov.cn/xgk/jd/sjjd2020/202209/t20220922\_1888593.html.

③ 数据来源于中国政府网,《中华人民共和国2023年国民经济和社会发展统计公报》,https://www.gov.cn/lianbo/bumen/202402/content\_6934935.htm.

④ 国务院发展研究中心、世界银行:《中国减贫四十年:驱动力量、借鉴意义和未来政策方向》,中国发展出版社,2022.

⑤ 数据来源于光明网,《守底线、推就业、抓发展!我国巩固拓展脱贫攻坚成果取得扎实成效》,https://baijiahao.baidu.com/s? id=1791556379463502617&wfr=spider&for=pc.

⑥ 数据来源于中国政府网,《国务院新闻办就2022年上半年农业农村经济运行情况举行发布会》,https://www.gov.cn/xinwen/2022-07/20/content\_5701889.htm.

从县域人口和就业趋势来看,2022年在本地农民工达12372万人,占农民工总人数的41.9%,比2013年增长了3.7个百分点<sup>①</sup>。截至2022年底,全国返乡入乡创业人员数量累计达到1220万人<sup>②</sup>;全国县级以上农业龙头企业超过9万家,其中国家级农业龙头企业1959家<sup>③</sup>,这些企业带动了大量新型经营主体及小农户发展和就业。此外,中国目前已经建成120个全国休闲农业重点县,2022年乡村休闲旅游营业收入超过7000亿元,从业人数超过1100万,带动近900万农户发展<sup>④</sup>。上述数据表明,县域的就业吸纳能力、创业环境、农业生产条件和产业基础正在逐步改善。

#### 4. 城乡融合发展体制机制初步建立

按照《意见》的部署,2022年要初步建立城乡融合发展的体制机制。近几年来,中央和地方坚决贯彻落实《意见》要求,持续加大户籍制度、土地制度、公共服务体系等领域的改革力度。2021年出台的《中华人民共和国乡村振兴促进法》第七章以“城乡融合”为主题,专门论述了如何通过法律来保障城乡融合发展的顺利推进。总的来看,当前城乡融合发展体制机制已经初步建立并在逐步完善。

在户籍制度改革上,农业转移人口市民化取得重要进展,城区常住人口300万以下城市基本取消落户限制。《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》提出“逐步缩小户籍人口城镇化率与常住人口城镇化率之间的差距”。2016年,国务院办公厅印发《推动1亿非户籍人口在城市落户方案》,强调推进农业转移人口举家进城落户。近年来,“人钱挂钩、钱随人走”的政策框架逐步完善。数据显示,中央财政下达农业转移人口市民化奖励资金从2016年的100亿元提高到2023年的400亿元<sup>⑤</sup>。从地方层面看,31个省(自治区、直辖市)已陆续出台户籍制度改革实施意见或方案,并进一步制定落户优惠政策、降低落户门槛。目前,已有超过1亿农业转移人口在城镇落户,另有1亿多未落户常住人口领到居住证<sup>⑥</sup>。可见,农业转移人口市民化的户籍通道已经基本畅通。

在土地制度改革上,党的十八大以来,国家先后推进农村承包地、宅基地“三权分置”改革,稳步开展集体经营性建设用地入市制度和征地制度改革,适时启动“两权”抵押试点和探索承包地自愿有偿退出机制。以承包地为例,承包地“三权分置”改革推动土地经营权有序流转,有效激发了新型农业经营主体的发展活力。数据显示,2021年承包地经营权流转比例达35.4%,其中近一半流转给了新型经营主体<sup>⑦</sup>;截至2023年10月,纳入全国家庭农场名录的家庭农场接近400万个,依法登记的农民合作社达221.6万家,超过107万个组织开展农业社会化服务<sup>⑧</sup>,为加快构建现代农业经营体系奠定了基础。此外,“人地挂钩、以人定地”的政策框架逐步完善,农业转移人口落户数量成为国家制定土地利用计划、安排各地建设用地指标的重要依据。随着土地制度改革不断深化,农村“三权”维护和退出、“人地钱挂钩”等农业转移人口市民化配套政策体系基本成形<sup>[21]</sup>。

在公共服务体系上,全民覆盖、普惠共享、城乡一体的基本公共服务体系加快完善。在社会保险制度方面,全国统一的城乡居民基本养老保险制度和医疗保险制度基本建立,个人缴费、政府补贴、

① 数据来源于国家统计局网站,《2022年农民工监测调查报告》, [https://www.stats.gov.cn/xxgk/sjfb/zxfb2020/202304/t20230428\\_1939125.html](https://www.stats.gov.cn/xxgk/sjfb/zxfb2020/202304/t20230428_1939125.html)。

② 资料来源于光明网,《截至2022年底,全国返乡入乡创业人员数量累计达1220万人》, <https://m.gmw.cn/baijia/2023-02/17/36372410.html>。

③ 数据来源于农民日报,《2022中国新型农业经营主体发展分析报告(一)》, <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1753598676683961137&wfr=spider&for=pc>。

④ 数据来源于农业农村部官网,《中国建成120个休闲农业重点县 乡村休闲游带动近900万农户发展》, [http://www.moa.gov.cn/xw/qg/202307/t20230731\\_6433207.htm](http://www.moa.gov.cn/xw/qg/202307/t20230731_6433207.htm)。

⑤ 数据来源于财政部官网,《财政部关于下达2023年中央对地方农业转移人口市民化奖励资金预算的通知》, [https://yss.mof.gov.cn/ybxyzf/jhxzyf/202305/t20230508\\_3883148.htm](https://yss.mof.gov.cn/ybxyzf/jhxzyf/202305/t20230508_3883148.htm)。

⑥ 数据来源于中国政府网,《城镇化率44.38%:我国提前完成1亿人口落户目标》, [https://www.gov.cn/xinwen/2020-10/07/content\\_5549654.htm](https://www.gov.cn/xinwen/2020-10/07/content_5549654.htm)。

⑦ 数据来源于《中国农村政策与改革统计年报》,中国农业出版社,2022。

⑧ 数据来源于中国政府网,《新型农业经营主体保持良好发展势头》, [https://www.gov.cn/lianbo/bumen/202312/content\\_6921803.htm](https://www.gov.cn/lianbo/bumen/202312/content_6921803.htm)。



集体补助相结合的资金筹集渠道基本形成。2023年参加城乡居民基本医疗保险的人数超过9.6亿,参加城乡居民基本养老保险的人数超过5.4亿,其中城乡居民基本医疗保险人均财政补助标准达到640元<sup>①</sup>。在教育资源配置方面,城乡教育资源均衡配置机制初步建立,进城务工人员随迁子女教育继续改善。2022年农民工3~5岁随迁儿童入园率达到91.1%,义务教育阶段随迁儿童在校率达到99.8%<sup>②</sup>。在医疗卫生服务体系方面,农村医疗人才队伍不断优化,软硬件设施不断改善,综合服务能力不断提升。截至2020年,全国村卫生室人员达144.2万人,乡镇卫生院床位达139万张,全国已建成县域医共体4000个,县域内就诊率达到94%<sup>③</sup>。

### 三、新发展理念下构建城乡融合发展新格局的重点问题

党的二十大报告指出,“问题是时代的声音,回答并指导解决问题是理论的根本任务”。在厘清现实基础的基础上,分析城乡融合发展仍然面临的问题和困境,可以为构建更加完善、成熟的城乡融合发展体制机制和政策体系提供改革思路。

#### 1. 城乡要素流动体制机制障碍尚未完全消除

正如习近平总书记所说,“城乡要素合理流动机制还存在缺陷,无论是进城还是下乡,渠道还没有完全打通,要素还存在不平等交换”<sup>[22]</sup>。当前,农村产权结构仍然相对封闭,农村要素市场发育相对滞后,部分要素特别是土地无法得到合理的价值表达,城乡之间要素双向流动和共享机制尚未完全建立。农村市场化建设滞后不仅阻塞了城市要素下乡和农村资源盘活的通道,而且阻碍了全国统一大市场的形成<sup>[23]</sup>,特别是户籍制度、土地制度改革进展缓慢,极大地约束了城乡要素融合。

在户籍制度方面,虽然大部分城市已取消落户限制,但是人口超过300万特别是超过500万的大城市、特大城市仍然存在落户门槛,城市户籍与农村户籍在身份、待遇上的差别明显。由户籍制度导致的城乡劳动力就业机会和工资收入差异普遍存在。与此同时,城镇居民下乡返乡的制度性通道仍然停留在政策文件中,各地的实践探索趋于审慎稳健、进展缓慢。例如,国家发展改革委印发的《2019年新型城镇化建设重点任务》提出,“允许农村集体经济组织探索人才加入机制”。但在实践中,仅有少数相对发达地区的村庄探索制定外来人才加入机制,且由于程序复杂、权益有限,难以有效吸引人才加入。

在土地制度方面,农村宅基地“三权分置”实践缺乏活力、集体经营性建设用地入市探索进展缓慢、土地征收补偿机制和增值收益农民分享机制仍不健全,农民的土地权益难以转化为经济效益。土地制度改革滞后制约了农村土地的合理流动和高效配置,不仅影响了农村产业优化布局、转型升级和创新发展,还阻碍了农业转移人口市民化和市民下乡。例如,就宅基地而言,由于非本集体成员获取农村宅基地存在严格的法律限制,因而农村宅基地对城镇人口和社会资本的吸引力有限<sup>[24]</sup>。总体而言,集体产权天然封闭性带来的制度约束,不仅形成了现代要素进入农村的制度阻隔,还构筑了村庄资源难以高效利用的制度壁垒。

#### 2. 城乡发展不平衡不协调现象较为突出

空间上的“非均衡性”是世界经济发展中的一个普遍特征<sup>[25]</sup>。特别是在中国长期的城乡分割体制下,伴随着工业化和城镇化的快速扩张,经济社会发展空间失衡现象日益凸显。新时代以来,中国社会主要矛盾的新变化要求我们重新审视和解决经济社会发展不平衡不充分问题,而城乡发展不平衡、农村发展不充分是这一问题的核心。

一方面,城乡人口与资源分布不平衡不协调问题突出。第七次全国人口普查数据显示,当前中

① 数据来源于中国政府网,《2023年继续提高居民医保筹资标准至1020元》, [https://www.gov.cn/lianbo/bumen/202307/content\\_6895388.htm](https://www.gov.cn/lianbo/bumen/202307/content_6895388.htm)。

② 数据来源于国家统计局网站,《2022年农民工监测调查报告》[https://www.stats.gov.cn/xxgk/sjfb/zxfb2020/202304/t20230428\\_1939125.html](https://www.stats.gov.cn/xxgk/sjfb/zxfb2020/202304/t20230428_1939125.html)。

③ 数据来源于《中国农村社会事业发展报告(2021)》,中国农业出版社,2021。

国流动人口近 3.8 亿,其中农民工总量近 3 亿<sup>①</sup>,大量流动人口向沿海一线城市、省会城市集聚。部分地区人口压力较大,而一些地区则面临“空心化”困境。与此同时,第三次全国国土调查数据显示,中国城市用地 522.2 万公顷,建制镇用地约 512.9 万公顷,而村庄用地接近 2193.6 万公顷<sup>②</sup>。与之相对应的是,中国城镇(包括县城和县级市)常住人口已经超过 9 亿,其中县城(包括县级市)常住人口仅为 2.5 亿左右,乡村人口则不到 5 亿。此外,国家统计局数据显示,2022 年中国第一产业就业人数占全国的比重为 22.9%,第一产业增加值占 GDP 的比重为 7.3%<sup>③</sup>,农业劳动生产率仅为非农产业的 1/4 左右<sup>④</sup>。可见,中国人口与资源“空间错配”问题不容忽视。

另一方面,城乡居民收入和消费差距仍然较大。尽管农民收入呈持续增长态势,但对标共同富裕目标,城乡居民收入差距仍然偏高。近 20 年来中国整体基尼系数一直高于国际 0.4 的警戒线<sup>[17]</sup>。虽然近年来城乡居民人均可支配收入相对差距逐渐缩小,但与西方发达国家甚至部分发展中国家(如印度)相比仍处于高位。而且,城乡居民绝对收入差距长期处于扩大趋势。2013 年城镇居民人均可支配收入与农村居民之差为 18059 元,至 2023 年这一差值已增长到 30130 元(见表 1)。此外,城镇和农村内部收入差距同样不容乐观。2022 年城镇居民 20% 高收入组与 20% 低收入组人均可支配收入之比为 6.3,而农村居民这一比值高达 9.2<sup>⑤</sup>。从消费来看,2022 年农村常住人口占全国总人口的 34.8%,但农村消费品零售额仅占全国的 13.5%。总体而言,城乡发展不平衡不协调,导致农村内部需求被抑制,也使城市居民对农村产品和服务的消费需求得不到满足。

### 3. 发展理念与认知存在偏差

发展理念和认知是发展实践的先导。发展理念和认知是否符合国情农情、顺应时代要求、遵从民心民意,从根本上决定着经济社会发展成效。然而,目前政府和学界对于如何实施好城乡融合发展战略仍然存在一些理念和认知上的偏差,主要体现在三个方面。

一是对农民身份和价值认同存在偏差。农民是中国经济社会发展的重要贡献者,但长期以来的城乡分割体制,使社会各界以户籍为区分在农民与市民之间形成一种明确的分类标准和符号边界。特别地,作为中国城乡关系转型背景下的特殊群体,进城农民工成为典型的“双重边缘人”和“城市的过客”,他们往往处于“进退两难”的身份认同困境<sup>[26]</sup>。《2022 年农民工监测调查报告》显示,进城农民工对所在城市的归属感与适应度偏低,仅 45.7% 的农民工认为自己是“本地人”。在价值认同上,政府和学界常将农民视为弱势群体。从这一预设观念出发,各级政府在推进城乡融合发展时,试图不断强化对农民的引导、投入和保障,却忽视了农民主体性建构,反而抑制了城乡融合发展活力。

二是城乡分割的发展观念仍然存在。尽管学界就城乡融合发展已经基本达成共识,但部分学者在具体谋划城乡融合发展路径时仍然延续“城乡二分范式”。例如,部分学者坚持城市偏向的发展战略,认为只要不断提高城镇化水平,让大部分农民转移到城镇,城乡发展问题就能得到解决<sup>[14]</sup>。这种错误认识造成一种对中国城乡发展未来的幻想,认为当前困境是工业化城镇化进程中的必然阶段,随着工业化和城镇化水平的进一步提高,这一困境将自然破解<sup>[27]</sup>。与之相反,也有一些学者坚持充满浪漫主义情怀的“乡村主义”,并由此衍生出“反城市化”的发展思维。他们强调保护农村免受城市扩张的侵袭,并试图用理想化的乡村形象来塑造城镇<sup>[14]</sup>。然而,“乡村主义”放大了乡村生活的美好和恬静,却忽略了乡村的贫困和发展问题。事实上,不论是从西方发达国家的发展经验来看,还是从中国的实践探索来看,完全依赖城镇化或完全依赖乡村振兴,均不能有效解决城乡发展面临的困境。

三是绿色发展理念尚未深入人心。坚持绿色发展理念,加快发展方式绿色转型,是贯彻习近平

① 数据来源于国家统计局,《第七次全国人口普查主要数据》,https://www.stats.gov.cn/sj/pcsj/rkpc/d7c/.

② 数据来源于中国政府网,《第三次全国国土调查主要数据公报》,https://www.gov.cn/xinwen/2021-08/26/content\_5633490.htm.

③ 数据来源于国家统计局官网,《中华人民共和国 2022 年国民经济和社会发展统计公报》,https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202302/t20230228\_1919011.html.

④ 数据来源于中国政府网,《习近平:加快建设农业强国 推进农业农村现代化》,http://www.byau.edu.cn/2023/0315/c906a102878/page.htm.

⑤ 数据来源于国家统计局网站,《2023 中国统计年鉴》,https://www.stats.gov.cn/sj/nds/2023/indexch.htm.



生态文明思想的内在要求,也是推动城乡融合发展必须坚持的基本原则之一。然而,当前不少地方政府、企业和村民缺乏对乡村生态价值的认识。一方面,乡村生态文化受到工业化城镇化冲击,功利主义和经济利益导致部分村民生态保护意识淡漠,缺乏参与乡村生态振兴的主动性和积极性。另一方面,某些基层干部或企业难以抵御粗放型生产方式带来的晋升激励或短期利益诱惑,忽视了经济合理性和环保可行性,导致乡村工业化给生态环境造成严重威胁,乡村生态呈现出功能缺失的式微状态。此外,由于生态产品价值实现机制不完善,农村丰富的生态资源难以转化为生态资产和经济效益,不少群众对生态财富“视而不见”。

#### 4. 产业支撑能力不强

产业振兴是乡村振兴的重中之重,也是新型城镇化的内在动力和基础支撑。而当前支撑城乡融合发展的产业基础特别是县域产业基础仍不扎实,产业布局不合理、转型升级缓慢且科技创新能力弱等问题明显。同时,农业天然存在比较效益低、生产周期长、自然风险大等问题,导致乡村高素质人口大量流向工业和城市<sup>[28]</sup>,影响了乡村产业的发展潜力。

尽管县域城乡融合发展始终坚持贯彻产业振兴这条主线,但多数县域仍然缺乏可持续的产业基础。不少县域主导产业优势不明显,特色产业发展缓慢,乡村产业链条较短,一产向后延伸不充分、二产连接两头不紧密。一些县域行业准入“门槛”较低,热衷于引进一些见效快、科技含量低、同质化程度较高的初级加工产业,难以形成市场竞争力。一些县域盲目建设乡村工业园区、开发区、新城区,期望以此实现产业集聚和多元发展,但常导致产业失焦和资源配置失效。此外,县域产业发展往往高度依赖财政支持,而各级政府投入县域的资金往往以“条条”的形式下达,因缺乏统筹机制而难以形成规模效益,加之上下级政府以及不同部门之间事权与财权划分不清晰,进一步降低了资金使用效率。

从产业布局来看,许多县域产业布局与人口规模、资源禀赋、市场需求和城镇化进程不匹配。一方面,不少县域城乡产业缺乏有机衔接,农业与工业发展分离、协作低效。另一方面,不少县域产城融合程度偏低,“有城无产”“有城无人”问题突出。例如,部分县域片面追求城镇面积扩张,忽视产业导入和转型升级,导致就业机会不足,难以吸引人口集聚,造成“有城无产”“有城无人”。同时,尽管乡村全面振兴推动了城市居民对农村产品和服务的需求,但大部分农村缺乏面向城市居民的产品和服务,导致城市居民下乡消费的选择有限,黏性不强。此外,中国经济高质量发展对县域产业配套设施提出更高要求。但当前县域产业平台公共配套设施仍存在不少短板,物流设施网络不健全,标准化、信息化程度低,难以支撑现代产业发展。

在农业产业方面,尽管近年来中国新型农业经营主体蓬勃发展,但许多经营主体规模偏小、能力有限,难以有效参与农业多功能开发以及产业融合发展。同时,由于农产品加工和流通体系不完善,乡村非农产业面向城市居民的产品以附加值低的初级农产品为主,农民难以分享产业链增值收益。虽然城乡融合发展强调创新利益联结机制,在企业、新型农业经营主体与小农户之间建立多维度、广范围的产业利益共同体,但由于城乡不同主体之间存在资本实力不对等、市场信息不对称、利益目标不一致等问题,导致乡村产业发展过程中矛盾频发,农民利益受损、市场主体信心受挫的情况时有发生。

#### 5. 共享机制有待完善

共享是检验城乡融合发展成效的重要标准。乡村振兴背景下,各级政府对农村的投入力度不断增大,农民生产生活条件日益改善,但城乡发展成果共享机制仍不健全。与“基本具备现代生活条件”的要求相比,农村基础设施建设和公共服务供给的短板明显,城乡居民享受到的基础设施、公共服务范围和质量仍然存在较大差异。

从基础设施建设来看,一方面,城乡差距仍然较大。数据显示,2022年城市、县城和村庄的供水普及率分别为99.4%、98.0%和86.0%,燃气普及率分别为98.1%、91.4%和39.9%,污水处理率分别

为98.1%、91.4%和31.0%<sup>①</sup>,城市和县城明显高于村庄。同时,农村通信基础设施普及率也明显低于城镇。2022年,中国互联网普及率达75.6%,其中城镇地区互联网普及率为83.1%,农村地区则仅为61.9%<sup>②</sup>。另一方面,农民从政府财政投资的基础设施项目中获益有限。农村基础设施财政资金沿用城市的管理办法,具有严格的竞争程序、招投标流程和资质门槛。虽然各地鼓励农民合作社、集体经济组织等农村市场主体参与基础设施项目建设,但大部分农村市场主体实力不足,难以与城市市场主体竞争,导致农民从中获益的机会较少。

从公共服务供给来看,农村与城市在资源布局、供给能力和服务质量上存在明显差距。例如,在养老保障方面,农村养老保障较城市存在形式单一、给付水平低的问题。2022年数据显示,城镇职工养老保险人均支出水平为3606元/月,而城乡居民基本养老保险仅为205元/月,两者之比接近18倍<sup>③</sup>。在医疗保障方面,中国虽然已基本实现基本医疗保险全覆盖,但农村居民大多仅有城乡居民基本医疗保险,且由于个人缴费标准增长太快(2023年已达380元),导致不少农村居民放弃缴纳。《2022年全国医疗保障事业发展统计公报》显示,2022年城镇职工医疗保险人均支出为4206元/年,而城乡居民基本医疗保险仅为951元/年,后者不足前者的1/4。此外,在公共卫生方面,2022年城市和农村每千人口医疗机构床位数分别为76.6张和62.5张<sup>④</sup>,每千人口卫生技术人员数分别为10.2人和6.6人<sup>⑤</sup>。在低保标准方面,2022年城市低保标准为752.3元/人/月,农村低保标准仅为582.1元/人/月。

#### 四、基于新发展理念构建城乡融合发展新格局的关键举措

党的二十届三中全会《决定》从“健全推进新型城镇化体制机制”“巩固和完善农村基本经营制度”“完善强农惠农富农支持制度”和“深化土地制度改革”四个方面,对城乡融合发展作出了重要部署。根据《决定》的改革思路,缩小城乡差别,促进城乡融合发展和共同繁荣,可以从提升城镇发展质量、补齐农业农村短板和消除城乡融合发展障碍等3个方面来认识。第一,借助产业升级、人口集聚及农业转移人口市民化、大城市和小城镇的合理规划布局、高效的城市治理体系和土地管理制度(如新增城镇建设用地配置指标与常住人口增加相协调),创新城乡融合发展中城镇一侧的牵引力和容纳力。第二,通过稳定农村土地承包关系、创新农业经营与服务体系、完善乡村振兴投入机制、发展新型农村集体经济、健全种粮农民收益保障及粮食主产区利益补偿机制、推进农村集体经营性建设用地入市与农户合法拥有住房盘活利用等,强化农业农村创新发展的能力和动力。第三,通过壮大县域富民产业、培育乡村新产业新业态,深化赋予特大镇同人口和经济规模相适应的经济社会管理权改革,健全土地增收收益分配机制,改善农业转移人口进城后的社保、住房和子女教育,探索建立进城落户农民依法自愿有偿退出农村土地承包权、宅基地使用权和集体收益分配权的办法等,消除各类资源要素城乡双向流动的体制机制障碍。

未来一个时期,完善城乡融合发展体制机制,构建城乡融合发展新格局,必须准确全面贯彻落实新发展理念,围绕党的二十届三中全会《决定》部署的几个方面,以县域为重要切入点,统筹新型工业化、新型城镇化和乡村全面振兴,做好以下五个方面的工作。

##### 1. 坚持创新驱动:加快要素市场化改革

创新是引领发展的第一动力。构建城乡融合发展新格局,关键在于创新体制机制,破除妨碍城乡要素自由流动的体制机制壁垒,特别是要摒弃城市偏向的发展观念,促进各类要素根据发展需要

① 数据来源于《2023中国统计年鉴》。

② 数据来源于国家统计局官网,《中华人民共和国2022年国民经济和社会发展统计公报》, [https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202302/t20230228\\_1919011.html](https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202302/t20230228_1919011.html)。

③ 数据来源于人力资源和社会保障部官网,《2022年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》, [http://www.mohrss.gov.cn/xgk2020/fdzdgknr/ghjt/tj/ndtj/202306/t20230620\\_501761.html](http://www.mohrss.gov.cn/xgk2020/fdzdgknr/ghjt/tj/ndtj/202306/t20230620_501761.html)。

④ 数据来源于国家统计局, <https://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>。

⑤ 数据来源于《2023年中国统计年鉴》。

向乡村流动。未来的重点在于加强改革的联动性和协同性,通过对户籍制度、土地制度等各方面进行综合创新,打造公平高效的要素市场环境。

一是继续推进户籍制度改革创新。一方面,探索下乡市民村民化体制机制,建立农村集体经济组织人才加入机制。剥离“户籍—权利—福利”的一体性捆绑,将农村居民的财产权利(集体成员权)与公民权利脱钩,确保新村民享有与户籍村民同等的公民权利,让返乡下乡市民真正融入乡村。另一方面,进一步破除农业转移人口市民化障碍,健全常住地提供基本公共服务制度和社会保障制度,完善多元化住房保障体系,加快农业转移人口市民化。建立城乡均等的公共就业创业服务机制,促进农民工与城镇职工平等就业。此外,要避免城镇盲目扩张,将新型城镇化发展重心从“物”转向“人”,把推动农业转移人口市民化与转移支付、要素配置等挂钩。

二是持续深化土地制度改革创新。要持续推进农村土地征收、集体经营性建设用地入市和承包地、宅基地“三权分置”改革,优化农村土地产权结构,强化土地抵押、入股、退出等权能。以实现城乡土地权能平等为目标,建立与城乡融合发展相衔接的土地管理制度,盘活存量土地,提高土地配置精准性和利用效率。以建立城乡统一的建设用地市场为目标,推动集体经营性建设用地入市指标化,建立全国性的指标交易平台,允许建设用地指标跨城乡、跨省域交易,实现土地资源空间布局优化。合理划定公益性用地范围,规范土地征占用程序、提高补偿标准,健全土地增值收益分配机制,确保农民公平分享土地增值收益,并解决好被征地农民的长远生计问题。要完善农村承包地所有权、承包权、经营权分置制度,完善土地流转价格形成机制,壮大“农业法人”队伍,强化农地细碎化治理和规模经营管理服务<sup>[29]</sup>,推动构建现代农业经营体系;加快推进农村宅基地“三权分置”改革,适度放活使用权,激活宅基地和农民住房的经济价值。

三是强化投融资机制改革创新。要建立多元可持续的县域城乡融合发展投融资机制,改革政府主导项目投资、大企业主导项目建设的发展模式,增强县级政府项目资金统筹权限,降低农村市场主体参与项目建设的门槛,拓宽村集体和农民在项目建设中的获益渠道。针对公益性、经营性等不同项目属性,分类制定项目投融资和建设方案,做好可行性及成本效益分析、健全监督约束机制、优化多元主体参与机制、强化绩效评估、前瞻性规划项目建成后管护方案。政府可采取财政补贴的方式,鼓励农民合作社、集体经济组织和农民等通过投工投劳投资等方式参与项目建设,使村集体和农民共享项目建设收益。允许农户合法拥有住房以出租、入股或合作等方式,与外部的各类主体实现联合合作,在培育乡村新产业新业态的同时增加农民财产性收入。

## 2. 坚持协调推进:推进空间差异化布局

协调是持续健康发展的内在要求。协调推进不等于同步推进,不要求城乡发展一致,而是强调不同县乡村能够因地制宜发挥比较优势,实现差异化、互补式发展。未来城乡融合发展的基本方向应当是在要素双向流动和高效集聚中走向差异化,因而关键在于科学把握不同县域的功能定位和比较优势,做好县乡村空间差异化布局。

从县域层面来看,应基于区位条件和资源禀赋实行差异化分工。应该看到,经济和人口向大城市及周边集聚的趋势并未改变,而且不同县域的产业基础、资源禀赋以及人口发展趋势差异较大。因此,推进城乡融合发展应当综合考虑各类因素,实行差异化的功能定位,发挥好县城连接城市、服务乡村的作用。具体而言,对于大城市周边县城,重点在于主动融入大城市发展,吸引和承接大城市人口、要素、产业和功能来推进自身发展;对于专业功能县城,重点在于充分挖掘优势资源,培育主导产业,提高产业发展质量和农业转移人口就业吸纳能力,推动“产”与“城”融合;对于农产品主产区县,重点在于加快构建现代农业经营体系,发展新型农业经营主体和社会化服务主体,推动新型农业经营主体扶持政策同带动农户增收挂钩,并注重延伸农业产业链条,通过发展农产品加工和农业社会化服务等实现农业“接二连三”;对于重点生态功能县城,重点在于加强生态文明建设,发展绿色低碳产业,强化财政转移支持,推动超载人口转移,加强生态修复保护,筑牢生态安全屏障;对于人口流失县城,重点在于结合城镇发展和人口流动态势,严控建设用地增量,高效调配存量,调整公共服务资源配置,引导人口适度集中或合理转移。



从县域内部来看,应提高村庄和乡镇尤其是特大镇的规划编制质量,整体优化镇村空间布局。要坚持差异化的镇村分类和发展理念,综合考虑人口流动、资源特色、产业基础等因素对镇村进行科学分类。例如,乡镇可按照工业主导型、文旅主导型、农产品加工主导型等进行功能定位;村庄可按照集聚提升类、城郊融合类、特色保护类、搬迁撤并类等进行科学分类。同时,要加强县域统筹,学习运用“千万工程”理念、方法和机制,结合县乡国土空间规划编制,明确重点发展村镇和特大镇,有序推进“迁村并点”,推动构建多中心、多节点的村镇体系,引导产业、人口适度集聚,形成“县城—中心乡镇—中心村”三级城乡融合发展格局。

### 3. 坚持绿色引领:深化环境生态化治理

绿色是永续发展的必要条件。绿色发展是新发展理念的重要组成部分,推动城乡经济社会绿色转型是城乡融合高质量发展的内在要求,不仅体现了中国在全球生态环境治理中的责任与担当,也体现了中国人民对美好生活的向往与追求。加快形成城乡融合发展新格局,要以习近平生态文明思想和“两山”理论为指导,以满足人民对优美生态环境的需要为出发点和落脚点,将低碳、环保理念融入城乡经济社会发展之中,形成生态与文明共进的城乡融合发展新局面。

一方面,要以生态协同共治为重点,强化城乡生态网络共建,优化生态环境治理体系。要健全城乡一体绿色治理机制,协调相关者利益关系,推进城乡生态环境协同治理。聚焦经济社会发展重点领域,强化绿色低碳技术应用,推进产业结构、能源结构、城乡建设绿色转型,发展新质生产力,构建绿色低碳发展空间,形成绿色生产生活方式。加快碳排放权、矿业权等市场建设,深入推进排污权交易试点,建立生态环境损害评估与赔偿机制,构建生态破坏者赔偿、受益者支付、保护者受益的管理机制。加强城乡人居环境整治,接续实施农村人居环境整治提升行动,重点推进城乡生活垃圾和污水处理等环境基础设施建设。完善城乡环境管护机制,调动城乡居民参与主动性积极性,降低人居环境整治成本。发掘乡村生态资源优势,有效协调城乡环境利益,推动城乡环境资源功能等价交换,促进乡村生态产品价值实现,推动城乡生态资源互惠共享。

另一方面,要大力推进农业绿色转型,形成多元协同的农业绿色发展新格局。要坚持政府引导、市场主导、农民主体,构建“政府—市场—农民”协力推进农业绿色发展的高效机制。鼓励小农户、各类新型农业经营主体开展多种形式联合与合作,发展适合农业绿色生产的适度规模经营。加强农业面源污染综合治理,引导新型农业经营主体带动小农户发展绿色种养,支持集体经济组织和社会化服务组织提供全程化绿色技术服务。强化绿色技术集成创新和应用推广,推动农业生产智能化、集约化与绿色化改造,推进农业绿色科技创新与农村经营体制创新有效衔接。加大公共财政对农业绿色发展支持力度,完善以绿色生态为导向的农业补贴制度。

### 4. 坚持开放互动:引导产业融合化发展

开放是国家繁荣发展的必由之路。通过产业融合发展激活国内大循环,有助于为城乡融合发展提供更广阔的空间和更持续的动力。要将城乡融合发展战略与扩大内需战略相结合,重点挖掘县城和乡村的市场潜力,推动县域小循环与国内大循环相互嵌套,在激活城乡融合发展新动能的同时,推动构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局。

城乡融合发展视角下,开放互动的重点在于开放村庄,以市场化手段实现村庄资源要素的高效配置。要统筹利用建设用地资源,对农村宅基地复垦、村庄合并等节约出来的建设用地指标,优先用于乡村产业园区建设和产业发展。以乡镇为单位,通过联合与合作的方式规划乡村产业园区,培育地方特色产业集群,以产业集聚吸引要素集聚。要发挥县城既临近农产品产地、又临近城市消费者优势,拓展农业多元功能,盘活利用好农户合法拥有的农村住房,吸引社会资本,发展休闲农业、观光农业和绿色有机农业,通过产业链条串联城乡,推动一产往后延、二产两头连、三产走高端,提升城乡循环动力。此外,要加快完善县域物流和商贸体系,建设联结城乡的冷链物流、电商平台、农贸市场网络,发展物流中心和专业市场,带动农产品进城和工业品下乡,推进城乡经济一体化发展。

产业布局要主动融入“双循环”格局,以产业融合催生新供给和新需求。从国内来看,要适应经济社会发展规律,发掘人口结构转换引致的消费规模效应、收入水平提升引发的消费结构效应和乡

村建设引发的投资规模效应。以“人”“产”“城”的协调发展促进县域市场需求潜力向有效的消费需求与投资需求转化,以有效需求促进有效供给。依托县城辐射能力,拓宽产业由城市向农村转移路径,推动县域产业布局与农村优势资源深度融合,激发各类新型经营主体培育新产业新业态,壮大县域富民产业。从国际来看,要打造面向全球的开放型城乡融合发展新格局。新型城镇化和乡村振兴作为促进内需的重要手段,应坚持全球视野,形成开放型城乡融合发展模式。要鼓励有条件的地区打造面向全球的城乡融合发展共同体,发展高层次开放型经济。可探索设立城乡融合对外开放试验区,积极参与全球经济分工,从全球经济循环中探寻产业发展新空间。

#### 5. 坚持共享共荣:强化服务均等化供给

共享是中国特色社会主义的本质要求。习近平总书记指出,“落实共享发展是一门大学问,要做好从顶层设计到‘最后一公里’落地的工作,在实践中不断取得新成效”<sup>[30]</sup>。加快形成城乡融合发展新格局,要以实现城乡居民美好生活需要为归宿,加快健全城乡基础设施和公共服务普惠共享机制。

首先,要遵循城乡发展规律,优化城乡基础设施和公共服务布局,特别是要提高县域综合承载力<sup>[31]</sup>。相比于西方发达国家,中国的城镇化水平还相对较低,农村人口向城镇转移、农村人口老龄化、部分村庄空心化将继续伴随新型城镇化和乡村振兴进程。推进基础设施和公共服务均等化供给,并不意味着同等供给,而是要根据人口变化趋势前瞻性地考虑公共资源配置与布局。一方面,要加快改革与户籍相关联的基础设施和公共服务供给机制,中央省市向县域的财政转移支付要更多地与人口流动方向一致,坚决落实基础设施和公共服务按常住人口规模配置,实现“户籍身份惠及化”向“市民权益普惠化”转变。另一方面,在人口持续流出的地区,要有序推动镇村合并、精简机构,降低基础设施和公共服务供给成本、提高供给效率。

其次,要充分发挥市场、村集体和农民在公共服务供给中的主体作用。一方面,要加快农村公共服务市场体系建设,通过市场力量提供各类非基本公共服务,让非基本公共服务逐步实现付费可享有、价格可承受、质量有保障。另一方面,要建立健全村庄内生型公共服务供给机制,以新型农村集体经济发展赋能村庄公共服务供给。中国特殊的国情和农情决定了单纯依靠政府或市场,短期内难以实现村庄公共服务的充分而有效供给。因此,要在发展壮大新型农村集体经济、提高集体经济组织经营收益的基础上,健全政府和村集体的村庄公共服务供给成本分摊机制,以集体经济收益合理支持村庄公共服务供给。此外,要强化农民主体作用,提升农民在村庄公益活动、公共设施管理、人居环境管护中的参与积极性。

### 参 考 文 献

- [1] 陆铭. 大国大城:当代中国的统一、发展与平衡[M]. 上海:上海人民出版社,2016.
- [2] 刘威,梅晶哲. 城乡融合发展:西方理论局限与中国实践嵌入[J]. 社会科学战线,2022(12):220-232.
- [3] 周文,赵方,杨飞,等. 土地流转、户籍制度改革与中国城市化:理论与模拟[J]. 经济研究,2017,52(6):183-197.
- [4] 高帆. 中国式现代化的内在逻辑:一个基于城乡融合发展的考察[J]. 复旦学报(社会科学版),2023,65(5):1-12.
- [5] 金成武. 中国城乡融合发展与理论融合——兼谈当代发展经济学理论的批判借鉴[J]. 经济研究,2019,54(8):183-197.
- [6] 马克思,恩格斯. 马克思恩格斯文集(第1卷)[M]. 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局,译. 北京:人民出版社,2009.
- [7] 文丰安. 中国式现代化视域下城乡融合发展的逻辑演进与实践路径[J]. 学习与探索,2023(7):70-79.
- [8] 黄承伟. 新征程上乡村振兴前沿问题研究[J]. 华中农业大学学报(社会科学版),2023(5):1-10.
- [9] 孔祥智,谢东东. 城乡融合发展面面观:来自县域的报告[J]. 河北学刊,2022,42(2):129-139.
- [10] 陈锡文. 当前推进乡村振兴应注意的几个关键问题[J]. 农业经济问题,2024(1):4-8.
- [11] 张兴祥,洪永森. 习近平关于新发展阶段、新发展理念、新发展格局的重要论述及其原创性贡献[J]. 经济社会体制比较,2022(5):1-8.
- [12] 王立胜,朱鹏华. 以县城为重要载体的城镇化建设的内涵、挑战与路径[J]. 中央财经大学学报,2023(6):3-11.
- [13] 袁方成. 县城城乡融合发展的整体框架及推进路径[J]. 人民论坛,2024(2):44-49.
- [14] 刘守英,龙婷玉. 城乡融合理论:阶段、特征与启示[J]. 经济学动态,2022(3):21-34.
- [15] 郭冬梅,陈斌开,吴楠. 城乡融合的收入和福利效应研究——基于要素配置的视角[J]. 管理世界,2023,39(11):22-46.

- [16] 习近平. 加快建设农业强国推进农业农村现代化[J]. 求是, 2023(6): 4-17.
- [17] 李兰冰, 高雪莲, 黄玖立. “十四五”时期中国新型城镇化发展重大问题展望[J]. 管理世界, 2020, 36(11): 7-22.
- [18] 黄振华. 县域、县城与乡村振兴[J]. 理论与改革, 2022(4): 156-165, 168.
- [19] 习近平. 坚持把解决好“三农”问题作为全党工作重中之重举全党全社会之力推动乡村振兴. 求是, 2022, 7(1): 0.
- [20] 胡卫卫, 张迪, 龚兴媛. 城乡融合发展中数字治理共同体的三重逻辑与建构路径[J]. 华中农业大学学报(社会科学版), 2023(2): 112-120.
- [21] 宋洪远, 江帆. 土地制度安排与城镇化进程——基于中国与拉美国家的比较分析[J]. 华中农业大学学报(社会科学版), 2022(3): 1-9.
- [22] 中共中央党史和文献研究院. 习近平关于“三农”工作论述摘编[M]. 北京: 中央文献出版社, 2019.
- [23] 李江涛, 熊柴, 蔡继明. 开启城乡土地产权同权化和资源配置市场化改革新里程[J]. 管理世界, 2020, 36(6): 93-105, 247.
- [24] 周静. 农村闲置宅基地盘活利用的意愿、障碍及其改革重点分析[J]. 华中农业大学学报(社会科学版), 2022(6): 145-154.
- [25] 陆铭. 建设用地使用权跨区域再配置: 中国经济增长的新动力[J]. 世界经济, 2011, 34(1): 107-125.
- [26] 卢晖临, 潘毅. 当代中国第二代农民工的身份认同、情感与集体行动[J]. 社会, 2014, 34(4): 1-24.
- [27] 毛丹, 王萍. 英语学术界的乡村转型研究[J]. 社会学研究, 2014, 29(1): 194-216, 245.
- [28] 刘同山, 韩国莹. 要素盘活: 乡村振兴的内在要求[J]. 华南师范大学学报(社会科学版), 2021(5): 123-136, 207.
- [29] 刘同山, 钱龙. 发达国家农地细碎化治理的经验与启示——以德国、法国、荷兰和日本为例[J]. 中州学刊, 2023(7): 58-66.
- [30] 习近平. 深入理解新发展理念[J]. 北京: 求是, 2019(10): 4-16.
- [31] 余封亮, 郑冬芳. 乡村振兴高质量发展推动中国式现代化的逻辑理路[J]. 学术探索, 2024(5): 30-36.

## Establishment of a New Pattern of Integrated Urban-rural Development Based on New Development Philosophy: Key Issues and Measures

LIU Tongshan, GAO Yueting

**Abstract** Integrated urban-rural development is an core requirement for implementing the new development philosophy centered on innovation, coordination, greenness, openness, and shared prosperity. While China has made significant progress in this area, yet there are still some notable challenges, including unresolved institutional barriers hindering the free flow of resources between urban and rural areas, pronounced imbalances and lack of coordination in urban-rural development, misaligned development concepts and perceptions, inadequate industrial support capabilities, and the need for improved mechanisms to promote shared prosperity. To promote integrated urban-rural development and foster a new development paradigm of urban-rural integration, it is necessary to implement the guiding principles of the Third Plenary Session of the 20th Central Committee of the Communist Party of China with the new development philosophy as the guiding framework.. This involves coordinated advancement in new industrialization, new urbanization, and comprehensive rural revitalization. Key strategies include enhancing the quality of urban and rural development effectively, addressing the shortcomings in agricultural and rural development, removing the barriers hindering integrated urban-rural development, accelerating the market-oriented reform of elements, promoting spatially differentiated planning, strengthening environmental governance, fostering industrial integration, and ensuring equitable access to public services.

**Key words** integrated urban-rural development; new urbanization; all-round rural revitalization; new development philosophy

(责任编辑: 金会平)