

## 深入学习宣传贯彻党的二十大精神

## 以城乡融合破解不平衡不充分问题

袁红英

实现现代化是人类文明发展与进步的显著标志,是近代以来世界各国孜孜以求的共同目标。党的二十大报告提出,“未来五年是全面建设社会主义现代化国家开局起步的关键时期”“全面建设社会主义现代化国家,最艰巨最繁重的任务仍然在农村”,要求“坚持农业农村优先发展,坚持城乡融合发展,畅通城乡要素流动”,为破解城乡发展不平衡、农村发展不充分等问题指明了方向。对于我国来说,没有农业农村现代化,就没有整个国家现代化。新时代新征程,必须高质量推动城乡融合发展,持续激发发展的内生动力。

## 深刻认识内在逻辑

从人类社会发展的一般规律看,工农城乡关系是基本的经济社会关系,是世界上任何国家在现代化进程中都无法回避的问题。以习近平同志为核心的党中央从全面建设社会主义现代化国家的高度,认识和把握工农城乡关系的发展逻辑和基本规律,提出要推动形成工农互促、城乡互补、协调发展、共同繁荣的新型工农城乡关系,坚持城乡融合发展。

从理论维度看,我们说的城乡融合是多层次、多领域、全方位的融合。坚持城乡融合发展是建设社会主义现代化国家的题中应有之义。一方面,中国式现代化进程中的城乡融合发展具有世界各国城乡融合发展的共同特征。在现代化过程中,社会生产力和生产关系的变革推动城市和乡村的功能、地位发生动态变化,工农城乡关系随之不断调整。习近平总书记2018年9月21日在十九届中央政治局第八次集体学习时的讲话中指出:“在现代化进程中,城的比重上升,乡的比重下降,是客观规律,但在我国拥有近14亿人口的国情下,不管工业化、城镇化进展到哪一步,农业都要发展,乡村都不会消亡,城乡将长期共生并存,这也是客观规律。”另一方面,中国式现代化进程中的城乡融合发展有基于自己国情的中国特色。中国式现代化是人口规模巨大的现代化,我国14亿多人人口整体迈进现代社会,规模超过现有发达国家人口的总和。目前,我国仍有5亿多人居住在农村,推进城乡融合发展不是一件轻轻松松的事情。可见,中国式现代化进程中的城乡融合发展,需在遵循城乡关系演变规律的基础上,把工业与农业、城市与乡村、城镇居民与农村居民的发展作为一个整体来统筹推进。

从历史维度看,坚持城乡融合发展对一国的现代化事业具有全局性意义。城乡关系是影响一国现代化进程的重要因素。在新中国成立后相当长的一个时期,我国形成了城乡二元结构,城乡发展差距不断拉大。改革开放以来,我国不断调整发展思路,力图打破城乡分割的二元体制,持续探索构建新型工农城乡关系。新世纪以来,我国城乡发展政策经历了“城乡统筹—城乡一体化

共同富裕是中国特色社会主义的本质要求,也是一个长期的历史过程。党的二十大报告将“实现全体人民共同富裕”列入中国式现代化的本质要求,并对扎实推进共同富裕作出一系列重要部署。未来五年是全面建设社会主义现代化国家开局起步的关键时期,着力推动人的全面发展、全体人民共同富裕取得更为明显的实质性进展,需科学把握一系列辩证关系。

一是把握好坚持和加强党的全面领导与发挥人民群众主体作用的关系。

办好中国的事情,关键在党。党是最高政治领导力量,在国家建设中发挥着总揽全局、协调各方的领导核心作用,是扎实推动共同富裕的根本保证。百年以来,我们党团结带领人民创造了新民主主义革命的伟大成就、社会主义革命和建设的伟大成就、改革开放和社会主义现代化建设的伟大成就、新时代中国特色社会主义的伟大成就,战胜一系列重大风险挑战,实现了小康这个中华民族的千年梦想,历史性地解决了绝对贫困问题,推动我国迈上全面建设社会主义现代化国家新征程。新征程上,必须坚持和加强党的全面领导,提高党把方向、谋大局、定政策、促改革的能力和定力,为实现共同富裕提供领导核心、思想保证、组织优势和社会基础。

人民群众既是推动共同富裕的参与者,也是实现共同富裕的受益者,必须充分发挥人民群众在扎实推动共同富裕过程中的主体作用,不断激发其内生动力。要鼓励勤劳创新致富,把人民对美好生活的向往转化为推进共同富裕的内生动力,坚持在发展中保障和改善民生,把推动高质量发展放在首位,为人民提高受教育程度、增强发展能力创造更加普惠公平的条件,提升全社会人力资本和专业技能,提高就业创业能力,增强致富本领。同时,要防止社会阶层固化,畅通向上流动通道,给更多人创造致富机会,形成人人参与的发展环境。

二是把握好坚持总体目标与实现阶段

——城乡融合”的演进过程,体现了党中央对城乡发展规律的深刻洞察和对我国国情农情的科学精准把握,实现了从城乡统筹向城乡融合发展的转变,开辟了一条具有中国特色的城乡融合发展道路。

从实践维度看,坚持城乡融合发展是解决城乡发展不平衡、农村发展不充分的重要途径。我国发展最大的不平衡是城乡发展不平衡,最大的不充分是农村发展不充分。长期以来,城乡发展差距较大是更好建设社会主义现代化国家的重要制约因素。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央在统筹城乡发展、推进新型城镇化方面采取了一系列重要举措,积极调整工农关系、城乡关系,着力打破城乡二元结构的制度藩篱。党的十八届三中全会通过《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,提出健全城乡发展一体化体制机制;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;党的二十大报告则“着力推进城乡融合和区域协调发展”等作出一系列重要部署。这些都为推动形成工农互促、城乡互补、协调发展、共同繁荣的新型工农城乡关系指明了方向。

## 科学研判发展趋势

习近平总书记2020年12月28日在中央农村工作会议上指出,今后15年是破除城乡二元结构、健全城乡融合发展体制机制的窗口期。推动城乡融合发展,需科学研判未来城乡关系发展的重大结构性、趋势性变化。

从人口结构看,乡村人口占比将持续下降。党的十八大以来,在经济全球化、城镇化、工业化和信息化等力量叠加推动下,乡村地域系统与城镇地域系统之间的物质流、信息流持续交换,农村劳动力向城镇加速转移。2021年末我国常住人口城镇化率为64.72%,比2012年末提高11.62个百分点。同时,随着农村青壮年劳动力持续减少,农村地区老龄化问题将会凸显。未来我国农村人口方面的变化将对全面推进乡村振兴、建设农业强国等形成挑战。对此,需充分考虑城乡人口结构变化趋势,统筹推进农业转移人口市民化、城乡公共资源配置均衡化、城乡基本公共服务均等化。

从产业结构看,农业“两个比重”将持续下降。国际经验表明,随着工业化、城镇化持续推进,农业增加值占GDP比重和农业就业人数占全社会就业人数的比重下降是必然趋势。总体上看,我国农业农村现代化进程符合世界农业农村现代化的一般规律。有数据显示,预计到2035年,我国农业增加值占比将下降至5%以下,农业劳动力占就业人员比重将下降至10%左右。需要注意的是,这些并不意味着农业发展陷入停滞,与之相反,随着数字技术全方位全链条重塑农业各领域各环节,新产业新业态新模式将蓬勃发展,农产品加工业和农业生产性服务业将

## 把握推动共同富裕的辩证关系

郭绍均

性目标的关系。

共同富裕是一个长远目标,需要一个过程,不可能一蹴而就,对其长期性、艰巨性、复杂性要有充分估计,办好这件事,等不得,也急不得。还要看到,全体人民共同富裕是一个总体概念,不是所有人都同时富裕,也不是所有地区同时达到一个富裕水准,也不可能齐头并进。

一方面,要科学把握实现共同富裕总体目标的全局性、战略性、长期性特征。我们要有耐心,脚踏实地地一件事一件事办好,提高实效,鼓励各地因地制宜探索有效路径,总结经验,逐步推开。另一方面,要深入研究不同阶段的目标,分阶段促进共同富裕。到“十四五”时期末,全体人民共同富裕迈出坚实步伐,居民收入 and 实际消费水平差距逐步缩小。到2035年,全体人民共同富裕取得更为明显的实质性进展,基本公共服务实现均等化。到本世纪中叶,全体人民共同富裕基本实现,居民收入 and 实际消费水平差距缩小到合理区间。这些目标是内在衔接、逐级递进、高度协同的,每个阶段目标完成的时间和质量都直接关系到总体目标完成的时间和质量。对此,需锚定总体目标,夯实阶段性目标,踔厉奋发、稳步推进。

三是把握好物质富足和精神富有的关系。物质贫困不是社会主义,精神贫乏也不是社会主义。物质富足、精神富有是社会主义现代化的根本要求。我们说的共同富裕,是人民群众物质生活和精神生活都富裕。

发展是硬道理,是解决一切问题的“总钥匙”。扎实推动共同富裕的前提和基础是发展,必须牢牢扭住经济建设这个中心,不

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

成为带动农业发展的重要力量。在农业国际竞争力、科技创新能力、可持续发展能力等方面,我国将全面缩小与世界农业强国的差距,而且在一些重要领域还将处于领先地位、发挥引领作用。同时,直接从事农业生产的人数大幅减少,但为农业服务的人数将大量增加。进一步推进城乡融合发展,要系统考量和精准把握乡村产业结构、就业结构变化的整体趋势。

从空间结构看,城乡空间体系面临重构。一方面,随着农村人口向城镇转移,深化农村土地制度改革、保障进城落户农民合法土地权益、鼓励依法自愿有偿转让等,将是未来一个时期的重要工作。另一方面,随着数字信息技术和交通网络快速发展,城市、郊区与乡村将逐渐融为一体。进一步推进城乡融合发展,要以数字化网络化持续推动城乡空间融合,提高城乡文化、教育、医疗、养老等公共服务资源的数字化网络化供给水平,更好顺应城乡空间体系重构趋势。

## 精准把握主攻方向

新时代新征程,坚持城乡融合发展,必须立足推进中国式现代化的现实需要,深刻认识工农城乡关系发展规律,精准把握主攻方向。

在制度设计上需强化政策集成。党的十八大以来,我国出台了一系列促进城乡融合发展、缩小城乡差距的政策,取得了显著成效。但同时也要看到,一些政策的条块分割、单兵突进特征突出,存在配套不足、协同不强等问题,导致一些政策关联性、互动性不强,精准性、实效性弱化。随着乡村地域的生活功能、生产功能、生态功能和文化功能发生变化,城乡融合发展所面临的问题更为复杂,对各项改革举措之间的关联性、耦合性要求更高。坚持城乡融合发展,要更加注重政策协同配套,增强政策的灵活性、协调性、实效性,推动各项举措在实施过程中相互配合、相互促进、相得益彰。

在发展动力上需强化数字赋能。互联网、大数据、云计算、人工智能、区块链等技术加速创新,日益融入经济社会发展各领域

全过程,数字经济发展速度之快、辐射范围之广、影响程度之深前所未有。坚持城乡融合发展,也要用好数字技术的强大力量。要坚持数字乡村与新型智慧城市一体设计、协同实施,推动城乡信息基础设施互联互通、产业生态相互促进、公共服务共建共用。要加快农村基础设施数字化改造升级,有序推进农村信息服务站点的整合共享;强化数字公共服务供给,统筹推进智慧教育、智慧医疗、智慧体育、智慧养老等建设;加快数字技术与传统产业深度融合,发展基于互联网的产业新模式,推动制造、旅游、养老、商贸等产业的数字化转型。

在要素配置上需强化双向流动。要高质量推进以人为核心的新型城镇化,健全农业转移人口市民化配套政策体系,高水平打造乡村振兴人才队伍,创新乡村人才工作体制机制,吸引更多城市人才到乡村创新创业;要深化农村土地制度改革,赋予农民更加充分的财产权益,保障进城落户农民合法土地权益;要建立“三农”财政投入稳定增长机制,加大财政支持农业农村发展力度,着力优化城乡金融资源配置,持续提高金融服务城乡融合发展的能力与水平;等等。

在融合空间上需强化县域发展。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。要优化县域空间结构,发挥县城连接城市、服务乡村的作用,增强对乡村的辐射带动能力,以规划一体化促进城乡空间融合,统筹城乡产业、基础设施、公共服务、资源能源、生态环境等布局,构建以县城为中心、以乡镇为节点、以农村为腹地的城乡融合发展空间体系。要促进城乡产业协同发展,依托现代农业产业园、特色小镇、田园综合体等城乡融合发展平台载体,推动城乡产业多重业态协调发展,支持一批区位优势和产业基础良好、资源环境承载力较强、集聚人口规模较大的县城发展,建议开展以县城为主体的城乡融合发展试验区建设。

(作者系山东省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,山东社会科学院党委书记、院长)

县一级处在承上启下的关键环节,是发展经济、保障民生、维护稳定、促进国家长治久安的重要基础。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视县域经济社会发展。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,把城乡关系摆布好处理好,一体设计、一并推进。”

县域经济作为国民经济的基本单元,在国民经济体系中占据重要地位。县域经济能否实现高质量发展,直接关系到我国经济高质量发展的成效。县域是我国城镇体系的重要组成部分。截至2021年年底,我国城镇常住人口为9.1亿人。县城及县级市城区人口占全国城镇常住人口的近30%,县及县级市数量占县级以上行政区划数量的约65%。推进县城建设,有利于引导农业转移人口就近城镇化,完善大中小城市和小城镇协调发展的城镇化空间布局。县城是城乡融合发展的重要支撑。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。特别是要坚持工业反哺农业、城市支持农村和多予少取活方方针,以推动县域经济高质量发展为抓手,促进城乡公共资源均衡配置,不断缩小城乡发展差距。县城建设是扩大内需的重要引擎。当前,县城人均市政公用设施固定资产投资为地级及以上城市城区的1/2左右,人均消费支出为地级及以上城市城区的2/3左右。推进县城建设有利于扩大当期有效投资和居民消费,开拓新的巨大投资消费市场。

当前,我国县域经济发展面临一些困难和挑战。县城产业基础相对薄弱。与大中城市相比,县城产业整体发展层次较低,东部和中西部地区县城发展不平衡。东部地区的县城依托区位优势,形成了现代产业集群。中西部地区的许多县城依然表现出“农业大县、工业小县、财政穷县”等特征。从全国来看,县城产业整体竞争力还不够强,农业产业化程度不高,产业特色不鲜明,工业科技水平相对偏低,企业总体规模偏小,第三产业整体发展相对滞后。县城城镇化水平相对较低。改革开放以来,我国县城城镇化水平不断提升,但总体上看依然水平偏低,且东西部差距明显。东部地区县城产业基础较好,充足的就业岗位有利于农业转移人口就地城镇化,工业化与城镇化发展相对协调;中西部地区除少数地方外,大部分县城经济相对薄弱,产业不发达,县城公共服务设施、市政设施等基础设施建设不足,吸纳农业转移人口就业的能力有限,城镇化内生动力不足。县城信息化发展相对滞后。近年来,县城信息化建设步伐加快,但是农业农村信息化水平依然较低,基础设施薄弱等问题依然突出。主要表现为:农业生产信息化水平低,信息基础设施建设滞后,面向农业生产的5G网络、遥感卫星、物联网等信息基础设施难以满足农业现代化发展的要求;农业信息化建设的配套制度与法律法规尚不健全,人才队伍建设还不完善。

党的二十大报告提出,高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务。着力推进城乡融合和区域协调发展,是构建新发展格局、推动高质量发展的必然要求。我们需高度重视县域经济的重要地位和作用,朝着推动县域经济高质量发展的方向切实发力。

一是坚持创新驱动,激发动力。提升县域科技创新能力,是推动县域经济加快转型升级、破解县域经济社会发展深层次矛盾问题的有效途径,需积极探索适应县域发展实际的科技创新路径。要以国家创新型县(市)创建为抓手,推动县域经济加快从“要素驱动”向“创新驱动”转变,明确主导产业和突破方向,做大做强优势产业,做专做精特色产业,推动“传统制造”向“智能制造”转变,发展新业态新模式;要加快培育县域创新主体,采取务实举措培育高新企业,关注大学生、专业技术人员、新型职业农民等各类创新创业主体的需求,打造低成本、便利化、开放式的创新平台。

二是加强协同联动,形成合力。在推进县域经济高质量发展的过程中,要重视区域协同,不仅要处理好城乡关系,还要处理好县域之间的关系。要充分利用自身区位优势、比较优势和功能定位,积极融入中心城市、都市圈和城市群的发展;主动融入发展大局,将自身发展与新型城镇化建设和全面推进乡村振兴结合起来;加快构建分工合理、协作紧密的现代化产业体系 and 城市功能体系,实现资源共享、市场互通、优势互补、联动发展;强化统筹谋划和顶层设计,建立健全城乡要素平等交换、双向流动的政策体系。

三是发挥特色优势,挖掘潜力。要立足县域资源环境特点、区位条件、功能定位、经济基础,找准地方特色和和市场对接着力点,发挥特色优势。大城市周边县域应凭借独特的区位优势,积极融入邻近大城市建设发展,主动承接人口、产业、功能,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。具有专业功能的县域应发挥资源禀赋、交通条件、人文历史等优势,积极培育提升先进制造、商贸流通、文化旅游等专门功能。农产品主产区县域可根据功能定位和特色产业,有针对性地发展特色农产品加工业以及第三产业。位于重点生态功能区内的县域应进一步丰富高质量发展和高标准生态保护的创新实践,发挥生态资源优势,积极探索生态产品价值实现、生态补偿等机制,发展适宜产业和清洁能源,为保护修复生态环境、筑牢生态安全屏障提供支持。

(作者系湖北省中国特色社会主义理论体系研究中心省社科院分中心研究员)