

## 学习贯彻中央经济工作会议精神

## 探索符合国情的城乡融合发展道路

张红宇



同比增长4.1% 对经济增长的贡献率为5.9%

2023年末 我国城镇常住人口达 93267万人 比2022年增加1196万人

乡村常住人口 47700万人 比2022年减少1404万人

常住人口城镇化率为  
66.16%

比2022年提高0.94个百分点

数据来源：国家统计局

贴息等方式，鼓励企业、社会组织投资农村产业、基础设施建设等领域。

## 着力解决深层矛盾问题

在制定目标、规划路径、设计政策的过程中，要把握当前城乡融合发展面临的新形势，着力解决存在的结构性、体制性、机制性矛盾和问题。

一是健全城乡融合发展体制机制。要致力于突破长期以来的城乡二元结构，避免城乡割裂、要素单向流动，进一步深化户籍制度改革，加强教育、医疗、养老、住房等领域投入，进一步消除城乡要素双向流动的障碍。使市场在资源配置中起决定性作用、更好发挥政府作用。建立健全有利于城乡间要素双向流动、要素市场化配置的体制机制，实现城乡资源交互、产业融合发展，以城市发展带动和促进乡村发展，以工业发展带动和促进农业发展。

二是强化县域内城乡融合发展。县域经济是国民经济的重要组成部分，县城不仅是推进以人为核心的新型城镇化的重要载体，而且是推动城乡融合发展的重要枢纽和依托。要把县城作为一个整体，统筹规划布局基础设施建设和公共服务供给和人居环境治理。以县城为载体大力发展第三产业，吸引农村居民向县城迁移流动。通过创设产业园，促进民营经济，探索灵活就业机制，增加县城对在县域农村居民的吸引力，实现非农劳动力就地就近就业创业。通过县域经济发展推动市域经济发展，进而推动省域范围实现城乡融合。

三是率先实现农民工群体城镇化。推进新型城镇化建设，需以人的城镇化为核心。更好推动农民工群体城镇化，需以系统观念继续推进分工分业。多措并举为农村富余劳动力外出就业提供保障，深化户籍制度改革，解决好进城农民工随迁子女教育等一系列问题，让更多农村居民进城安家落户、稳定就业，成为中等收入群体的重要来源。要积极扩大乡村就业创业空间，大力发展特色产业、乡村旅游和农村服务业，引导新生代农民工从事新产业、新业态，深入实施返乡创业能力提升行动、乡村就业创业促进行动。促进新业态发展，通过乡村经济社会的数字化转型、多元化发展，提供更多就业岗位，创新农村劳动力就业领域和方式。降低就业成本，提高就业效率，推动农业转移人口就地就近城镇化。

四是深化改革激活城乡要素市场。实现

城乡融合发展是破除城乡二元结构、拓展高质量发展空间、实现全体人民共同富裕的关键抓手，是推进中国式现代化的题中应有之义。中央经济工作会议将推动城乡融合、区域协调发展作为推动高质量发展的重点工作，提出“要把推进新型城镇化和乡村全面振兴有机结合起来，促进各类要素双向流动，推动以县城为重要载体的新型城镇化建设，形成城乡融合发展新格局”。新时代新征程，需科学研判我国发展的趋势特征，探索符合中国国情、体现中国特色的城乡融合发展道路，为推进中国式现代化建设提供有力支撑。

## 夯实城乡融合发展基础

进入新世纪特别是党的十八大以来，我国围绕农业、农村、农民实际需求出台一系列强农惠农政策，为城乡融合发展创造了良好局面。下一阶段，需不断巩固和拓展已经取得的成果，推动城乡融合发展。

要进一步推动农业、农村、农民的全面发展。继续坚持不懈抓好“三农”工作，牢牢守住确保国家粮食安全、确保不发生规模性返贫底线。一是要提升农业发展水平，保障粮食等重要农产品稳定安全供给，探索建立粮食产销区省际横向利益补偿机制，改革完善耕地占补平衡制度，提高高标准农田建设投入标准，树立大农业观、大食物观，把农业建成现代化大产业。二是提升农民收入水平，巩固拓展脱贫攻坚成果，实施农民增收促进行动，发展农产品加工业、观光旅游休闲等新兴产业新业态，拓展农业多重功能，挖掘乡村多元价值，以县城为中心大力发展非农产业，促进农村富余劳动力就地就近就业。三是提升乡村建设、乡村治理水平，统筹推进城乡一体规划布局，优化村庄布局、产业结构、公共服务配置，深入实施农村人居环境整治提升行动，推进农村基础设施补短板，大力推进数字乡村建设，建设宜居宜业和美乡村。

要持续推动城市赋能乡村振兴。关键是要打通城乡要素双向流动的制度化通道，畅通城乡经济循环。在推动城市要素下乡的同时，把农业转移人口市民化摆在突出位置，让农民真正能够进城安居乐业，推进以人为核心的新型城镇化。一是深化认识。充分认识新型城镇化发展的巨大潜力和重大意义，充分认识城市和乡村是相互依存、相互融合、互促共荣的整体，充分认识城市繁荣需要乡村在资源、产品、劳动力方面的支撑，乡村振兴也离不开城市的带动和支持。二是推动科技进步。推广现代农业技术，重点加强生物技术、装备技术、数字技术、绿色技术在农业生产中的应用，提高农业生产效率，引入现代农业技术和管理方法，提高农产品质量和产量，降低生产成本，助力农民增收。三是提升人力资本。根据城乡融合发展需求，营造良好的政策环境，有针对性地培养引领型、实用型、管理型等各类人才，引导城乡人才双向流动，鼓励人才返乡入乡就业创业。注重突出农民的主体地位，加强农村人才培养，提高农村劳动力的综合素质和就业能力。四是加大投入力度。加大财政投入，支持农村基础设施建设，使农村基本具备现代生活条件。引导社会资本参与农村发展，拓宽融资渠道，形成良性的利益分配机制。通过政策扶持、贷款

支持

中央经济工作会议强调“统筹新型城镇化和乡村全面振兴”，并对坚持不懈抓好“三农”工作提出一系列要求。当前，农业农村仍然是我国现代化建设的短板，锚定农业农村强国目标做好“三农”工作，要把推进乡村全面振兴作为新时代新征程“三农”工作的总抓手，特别是要立足发展实际，多做打基础、利长远的事情，找准乡村振兴的切入点。

乡村振兴，关键在人。人才振兴是乡村振兴的基础，强化乡村振兴人才支撑是推进乡村全面振兴的题中应有之义。当前，一些农村发展乏力，关键在人才，缺乏发展引路人、产业带头人、政策明白人。一些地方不断加大引才力度，但在帮助人才解决职业发展、社会保障等后顾之忧方面还存在短板。推进乡村人才振兴，必须坚持把乡村人才资本开发放在首要位置，吸引各类人才在乡村振兴中建功立业。一方面要育好用好乡土人才，全面提升农民素质素养，突出抓好家庭农场经营者、农民合作社带头人培育；另一方面要引进一批人才，有序引导大学毕业生到乡、能人回乡、农民工返乡、企业家入乡，创造机会、畅通渠道、营造环境，推动专业人才服务乡村。其中，吸引更多青年人返乡入乡参与乡村振兴，是强化乡村振兴人才支撑的重要内容，也是推动各类资源要素下沉乡村、带动新兴产业新业态发展的重要举措。

近年来，返乡入乡创新创业呈现良性发展态势。据农业农村部数据，从2012年到2022年底，返乡入乡创业人员累计达到1220万人。据《“十四五”农业农村人才队伍建设发展规划》提出的发展目标，到2025年，返乡入乡创业人员超过1500万人，其中农村创业带头人100万人。

同时，吸引更多人才参与乡村振兴也面临一些制约因素。具体到青年群体，在返乡入乡创业的认识、能力等方面还存在短板弱项。部分青年对返乡入乡创业缺乏充分准备与深刻理解，对乡情、政策等缺乏客观判断。部分返乡入乡青年对于不同创业阶段、不同产业类型、不同产业链条环境中创新创业相应的能力需求缺乏充分准备，对市场运行缺乏准确评估。就外部条件看，一方面，目前城乡在收入水平、公共服务水平等方面的差距依然存在，乡村地区对人才的吸引力有限，城市对于农村富余劳动力的吸引依然强劲，大量乡土人才流向城市，乡村人才供给规模受限。另一方面，一些地方对青年返乡入乡创业缺乏健全的政策扶持、服务配套与实操指导，难以以返乡入乡创业青年提供更多精准化、系统化的服务。此外，社会对于青年职业发展的认知仍受传统观念影响，返乡入乡创业的职业路径尚未得到广泛理解与认可。这些因素都制约着青年返乡入乡创业的可持续发展。对此，需采取务实有效举措，从政策实施、服务保障、实践推进等方面着手，补短板、强弱项，形成合力，构建有利于青年返乡入乡创业持续发展的环境和条件，吸引更多

城乡融合，需着力提高农业现代化水平，使农业和工业有大体均衡的劳动生产效率。就激活土地要素而言，要把握农村土地所有权、承包权、经营权“三权分置”政策，稳定承包权，放活经营权，在严防耕地“非农化”特别是“非粮化”的前提下，优化土地经营制度，提高土地产出效率。就经营方式而言，随着大量农村居民向城市迁移和大量农村富余劳动力向非农产业转移，大力发展家庭农场、农民合作社、农业企业和各种社会化服务组织，进一步深化小农户与现代农业发展有机衔接，将是未来农业特别是粮食生产规模化、专业化的必然选择。

五是营造良好发展环境。各地需明确目标、创新方式方法，着力形成资源配置引导、产业引擎驱动、基层治理支撑和服务供给有效的城乡融合发展环境。需推动城乡发展一体规划，以县域为整体，统筹规划全域覆盖、城乡一体的基础设施和公共服务设施，实现统一建设、统一管护、统一服务，为城乡居民共建发展成果提供保障。需制定明确的时间表、路线图，明确农村居民收入增长目标和城乡收入差距缩小目标，在实现高质量发展过程中，建议将缩小城乡收入差距作为战略性目标和约束性要求，以10年或15年为量化、细化、设目标、明要求、探路径，确保长期目标有约束性，年度目标有弹性。需优化政策组合，统筹使用补贴政策和价格支持政策，有针对性地出台具有地区差异性的农业补贴政策，新增补贴向粮食主产区、脱贫地区和边远地区倾斜，充分发挥财政转移支付对缩小农民内部收入差距的引导作用。加大对农业基础设施建设的重资产投入，鼓励社会资本投入农业，按照国家促进民营经济发展的要求，增强工商资本投入农业农村的信心，大力扶持智慧农业、数字经济等新兴产业、新业态发展。

（作者系中国农业风险管理研究会会长）

党的十八大以来，党中央高度重视“三农”工作，开展脱贫攻坚，实施乡村振兴战略，部署加快建设农业强国，取得一系列成就。我们已如期完成新时代脱贫攻坚目标任务，但脱贫地区防止返贫的任务还很重，必须做好巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接各项工作。同时，“三农”工作重心已经实现历史性转移，人力投入、物力配置、财力保障都要转移到乡村振兴上来，总的要求仍然是全面推进产业、人才、文化、生态、组织“五个振兴”。

近年来，我们党对乡村振兴的全面领导不断加强，推动乡村振兴的制度框架和政策体系基本形成、不断健全，规划体系、工作体系和考核机制持续完善。党的二十大报告对全面推进乡村振兴作出重要部署，提出“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”，为全面推进乡村振兴指明了方向。新时代新征程，要把重点放在全面推进乡村振兴上，多做打基础、利长远的事情，特别是在产业发展、乡村建设、乡村治理等方面，集中资源、加快突破。对此，需充分发挥金融的重要作用，建立完善多层次、广覆盖、可持续的现代农村金融服务体系，增强金融服务能力，助力全面推进乡村振兴。未来一个时期，高标准农田、设施农业等方面的建设需求巨大，需在加大财政支持力度、调动社会资本参与积极性的同时，注意挖掘和释放金融支持乡村振兴的潜力，重点提升金融支持乡村振兴的效力效能。

一方面，应坚持深化乡村金融供给侧结构性改革。通过加快农村信用社改革化险，推动村镇银行结构性重组，拓展政策性银行功能，发挥多层次资本市场支农作用。通过用好再贷款再贴现、差别化存款准备金、差异化金融监管和考核评估等政策，推动金融机构增加乡村振兴相关领域贷款投放等，不断优化供给政策。用好金融科技，降低信息不对称，加强农业信用信息共享，引导信贷担保业务向农业农村领域倾斜，发挥全国农业信贷担保体系作用，降低供给成本。打通金融服务“三农”各个环节，推动农村金融机构回归本源。

另一方面，应加强乡村金融供给侧结构性改革。在农业产业体系上，通过农牧结合、三产融合等途径发展供应链金融。在农业生产体系上，朝着绿色低碳、数字化、智能化方向发展。在农业经营体系上，朝着规模化、社会化方向发展。为此，需深化农村改革，继续把住处理好农民和土地关系这条主线，把强化集体所有制根基、保障和实现农民集体成员权利同激活资源要素统一起来，搞好农村集体资源资产的权力和利益分配，让广大农民在深化改革中分享更多成果。改善农村信用环境，加快农业生产经营信息库建设，全面推进产业、人才、文化、生态、组织“五个振兴”，用信用体系建设于乡村治理和推进乡风文明之中。

（作者系国务院发展研究中心农村经济研究部部长、研究员）

## 强化乡村振兴人才支撑

马玉卿

青年为乡村振兴贡献力量。

一是加强政策集成，营造良好环境。加强不同地区、不同层级、不同部门的政策完善和组织协同，对青年返乡入乡创业的发展方向路径等进行总体把握、合理引导。营造良好创业环境和营商环境，加大对青年人才住房、社保、子女教育等方面的保障力度，为青年返乡入乡创业提供基础配套、公共服务、生产生活、法律保障等方面的支持。聚焦青年在返乡入乡创业中面临的融资、用地等方面的突出困难，进一步完善相关政策措施，创新金融产品和服务，加大对返乡入乡创业企业的金融支持。同时，加大政策宣传，加强针对返乡入乡创业青年用足用好活政策的精准辅导，推动优惠政策直达快享。

二是优化服务保障，完善配套功能。鼓励各地根据返乡入乡青年创业特点和需求，完善农村青年创业服务体系，发挥社会组织的积极作用，加强资源整合与信息分享，为返乡入乡创业青年和企业提供有针对性的管理咨询、创业指导、资源对接、市场开拓等系统性支持和服务。搭建农村青年创业服务平台，支持和引导地方建设一批青年“双创”服务基地、创业孵化基地、小型微型企业创业创

新示范基地、众创空间等创业服务平台。加强对青年创业人才的服务，做好人才服务站、专家服务基地等人才服务平台建设，为青年人才提供政策咨询、项目申报、融资对接等服务。推动配套行业集聚协同发展，引导其提供与青年创业需求相匹配的产品和服务。

三是强化主体培育，增强创业动力。对有意愿有热情返乡入乡创业的青年进行精准化、全过程、立体式的创业培育，提升青年创业人才的规模与素质。鼓励各地统筹谋划、整合青年创业人才培养资源，针对青年重点创业领域提供针对性指导，推进教育培训资源共建共享、优势互补。创新培训方式，为创业青年提供线上线下相结合的精品培训课程。围绕地区乡村产业发展特点和青年创业发展需求，支持部分返乡创业试点地区建设一批创业实训基地，引导有条件的职业院校、科研院所、企业等深化校企合作并建设产教融合实训基地，为返乡入乡创业青年提供职业技能培训基础平台。通过一系列有效措施，增强返乡入乡青年群体创业动力和创业能力，为推进乡村全面振兴提供有力人才支撑。

（作者系共青团中央中国特色社会主义理论体系研究中心特约研究员）

本版编辑 梁笑语 史书一 美编 王子莹 来稿邮箱 jrbll@sina.com

高

叶兴庆