

学习贯彻中央经济工作会议精神

## 构建城乡融合发展新格局

杜志雄 邵亮亮



中央经济工作会议明确提出,要“统筹新型城镇化和乡村全面振兴”“形成城乡融合发展新格局”。这在全面建设社会主义现代化国家新征程上构建新型城乡关系指明了战略方向和实践路径。把推进新型城镇化和乡村全面振兴有机结合起来,加快构建城乡融合发展新格局,实现城市和乡村互补互促、共同繁荣,是深入实施新型城镇化和乡村振兴两大战略的必然要求。在具体实践中,统筹新型城镇化和乡村全面振兴,要把县域作为空间支点,促进城乡在经济、社会、文化等各个方面深度融合。

## 深刻领会内涵要义

新型城镇化战略和乡村振兴战略是实现中国式现代化目标的重要支柱,准确理解新型城镇化和乡村全面振兴的内涵要义,对更好地推动城乡融合发展、推进中国式现代化具有重要意义。

**新型城镇化是牵引力量。**在现代化进程中,如何处理工农关系、城乡关系,在一定程度上决定着现代化的成败。城镇化是经济社会发展的必然趋势,是生产力发展的必然结果。现代化的过程总是伴随着城镇人口比例的不断增长。改革开放特别是党的十八大以来,我国城镇化发展取得了巨大成就,城镇常住人口由1978年的1.72亿人增加到2023年的超9.3亿人,同期城镇化率由17.92%增加到66.16%。但不容忽视的是,目前我国仍有4亿多乡村人口,且城镇化水平与欧美发达国家相比仍有不小差距,推进新型城镇化依然具有巨大潜力空间。深入推进以人为核心的新型城镇化,既有利于拉动消费和投资、持续释放内需潜力、推动构建新发展格局,也有利于改善民生、促进社会公平正义,是推进中国式现代化的重要路径。要牢牢把握以人为本的重要原则,充分发挥城市的集聚功能、辐射功能和引擎功能,把农业转移人口市民化摆在突出位置,进一步深化户籍制度改革,更好推进新型城镇化战略实施。

**乡村全面振兴是关键支撑。**习近平总书记强调,“推进中国式现代化,必须全面推进乡村振兴,解决好城乡区域发展不平衡问题”。城乡融合发展亦离不开乡村振兴。推进乡村全面振兴,是从全局和战略高度来把握和处理工农关系、城乡关系,这既是全面建设社会主义现代化国家的重大历史任务,也是新时代“三农”工作的总抓手。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。目前,我国城乡之间发展不平衡和农业农村现代化发展不充分问题依然存在。例如,城乡收入差距仍然较大,同时,尽管城乡在教育、医疗、社保、养老等基本公共服务方面都实现了“有”,但公共服务质量仍亟待提升,尚未实现均等化,劳动力特别是人才仍然是以从乡村到城市单向流动为主。这些问题的解决都需要推动乡村全面振兴,通过统筹各方力量,强化协作配合,找到最大公约数,画好最大同心圆,让现代化建设成果更多更公平惠及全体农民,实现全体人民共同富裕。

## 统筹推进两大战略

推进新型城镇化和乡村全面振兴都是长期的历史任务,需要深刻把握两大战略统筹推进的现实依据和内在机制,系统设计、协调推进。

**其一,重塑城乡关系、走城乡融合发展之路要求统筹推进两大战略。**城镇化与乡村振兴二者是相互促进、相互融合的,彼此不可分割。城镇化是城乡协调发展的过程,不能以农业萎缩、乡村凋敝为代价;乡村振兴也不能忽略城镇化的带动作用,不能不计成本地以所有村庄振兴为目标,应该充分考虑并主动适应乡村人口变化趋势。如果说新型城镇化是推动农村人口进入城市实现现代化的话,乡村振兴就是将留在和流入农村的人口在乡村乡镇县城就近就地实现现代化,就地过上现代文明生活。新型城镇化和乡村全面振兴二者的目标一致,只是在作用方式和方向上有所不同,完全可以也应该协调推进、融合发展。

**其二,实现经济高质量发展要求统筹推进两大战略。**高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务。中央经济工作会议要求,必须把坚持高质量发展作为新时代的硬道理。高质量发展,是协调成为内生特点的发展。城乡发展不平衡、不协调,是区域、产业发展不平衡的重要原因,是高质量发展的痛点和难点。例如,作为乡村核心产业的农业与作为城市核心产业的工业、服务业相比,劳动生产率存在显著差距。实践证明,不顾乡村发展的城镇化和只着眼于自身发展的乡村振兴都无法实现高质量发展。围绕稳增长和高质量发展,大力实施扩大内需战略,需要把城乡协调发展摆在一个更加突出的位置,统筹推进新型城镇化和乡村全面振兴。

## 中央经济工作会议提出——

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。

**其三,全国统一大市场建设要求统筹推进两大战略。**统一大市场首先是没有城乡分割的市场,土地、劳动力、资本等要素市场的建设应该摒弃传统落后观念,不能在推动新型城镇化和乡村全面振兴过程中各自设计一个只有利于自身目标的要素市场,而应该将两大战略的目标统一到城乡融合发展上,将政策设计统筹起来,推动工作协调起来。更重要的是,要优化城乡融合发展的环境,形成内在的、自发的统筹推动机制。

## 聚焦重点协同发力

统筹新型城镇化和乡村全面振兴既是一项复杂的系统工程,也是一项长期任务,既要根据二者的目标任务各自突破,又要找到结合点,集中发力,一体推进以人为核心的新型城镇化战略和以农业农村现代化为总目标的乡村振兴战略,构建城乡融合发展新格局。

**一是找准县城这个统筹两大战略的切入点。**县城范围内的县城和中心镇是城镇体系的重要组成部分,是大城市和乡村之间的过渡地带,更是联接广大乡村地区的中小城市,天然地是统筹新型城镇化和乡村全面振兴的实施空间单元。习近平总书记指出,要把县城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。统筹新型城镇化和乡村全面振兴,重点任务在县城。要顺应县城人口流动变化趋势,根据不同地区的特点,从实际出发,科学把握功能定位,分类引导县城发展方向,培育壮大县域经济,赋予县级更多的资源整合使用权,强化县乡村公共资源和公共服务的统筹力度;因地制宜补齐县城短板弱项,推进县城基础设施向乡村延伸,推进县城公共服务向乡村覆盖,提升县城带动乡村发展的能力。

**二是瞄准农业转移人口市民化这一重要抓手。**农业转移人口市民化是统筹推进新型城镇化和乡村全面振兴的重点任务,也是首要迫切任务。要围绕实施新一轮农业转移人口市民化行动,持续深化户籍制度改革,健全常住地提供基本公共服务制度,加强农民工就业服务和技能培训,加快推动城市公共服务向常住人口覆盖,逐步让农业转移人口在城镇进得来、住得下、融得进、能就业、可创业。全面落实城区常住人口300万以下城市取消落户限制要求,确保新落户人口与城市居民享有同等公共服务,更好满足农业转移人口就业安家需求。保护进城落户农民在农村的合法权益,依法保障他们的农村土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权,健全农户“三权”市场化退出机制和配套政策。

**三是抓住城乡要素双向流动这个核心任务。**城乡要素双向流动既是实现城乡融合发展的关键措施,又是城乡融合发展的重要目标。要建立健全城乡统一要素市场,破除妨碍城乡要素平等交换、双向流动的制度和壁垒,促进发展要素、各类服务更多下乡。继续深化农村土地制度改革,建立城乡一体化建设用地市场,稳步推进农村宅基地制度改革。健全城乡统一的劳动力市场,保障城乡劳动者平等就业权利,健全城市人才下乡激励机制,促进城乡人力资源双向流动。健全财政投入保障机制,稳步提高土地出让收入用于农业农村比例。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。建立健全工商资本下乡促进机制,有序扩大农业农村投资。建立健全科技成果转化机制,推动城市科技成果在农村落地转化,促进乡村“土专家”的科技成果得到更好推广。

(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)

仓廪实,天下安。习近平总书记强调:“保障粮食和重要农产品稳定安全供给始终是建设农业强国的头等大事。”中央经济工作会议对确保粮食安全作了重要部署。保障粮食和重要农产品供给稳定,是做好“三农”工作的关键任务。我们要锚定建设农业强国目标,既抓物质基础,强化藏粮于地、藏粮于技,也抓机制保障,做到产能提升、结构优化、韧性增强、收益保障、责任压实,全方位夯实粮食安全根基。

无农不稳,无粮则乱。粮食安全是农业强国的本质要求和重要特征。农业强国必须具有强大的粮食生产能力,能够全天候保持自身充足稳定的粮食安全供应;具有发达的农业科技能力,能够实现粮食的稳产高产以满足不断增长的粮食需要;具有健全的农业产业体系,能够保障农业产业链供应链稳定运转;具有健康的生态系统,能够保证农业可持续发展;具有强大的国际竞争力,能够影响全球粮食价格和贸易方式。生产能力、科技能力、产业体系、生态系统、国际竞争力等要素共同发挥作用,将决定一个国家的粮食安全水平,也奠定一个国家走向农业强国的基础。

对于中国特色农业强国建设来说,粮食安全是关系经济社会发展和社会稳定的全局性重大战略问题,是国家安全的重要基础。首先,粮食安全是经济发展的基础,粮食安全是经济发展的根本保障。对于中国这样的人口大国来说,保持自身粮食安全具有独特重要性。没有粮食安全,就没有国家稳定,更谈不上建设农业强国。稳固了中国的粮食安全底板,也将为世界的粮食安全稳定作出重大贡献。其次,粮食安全是农业可持续发展的根本前提。建设农业强国,不仅要求实现粮食稳定供给,更要实现农业可持续发展。粮食安全在强调长期稳定供应的同时,兼顾生态保护和资源可持续利用,体现出资源环境的可承载性和农业要素利用的可延续性。此外,粮食安全是维护国家安全的重要支撑。保持粮食供应的稳定性和可靠性,可以减少外部不确定性因素的冲击,确保国家政策制定和实施的自主性。建设农业强国需要减少粮食生产领域的外部依赖,通过确保粮食自给自足来掌握粮食安全主动权,进而掌控经济社会发展大局,维护国家安全与发展利益。

党的十八大以来,我国粮食安全保障能力显著增强,“中国粮食、中国饭碗”成色更足。但也要清醒认识到,保障粮食安全是一个永恒课题,任何时候这根弦都不能松。在资源环境约束趋紧、科技创新能力不足、国际形势复杂多变等因素影响下,我国粮食安全面临着巨大挑战。例如,耕地“非农化”“非粮化”问题依然突出,耕地撂荒现象较多;目前我国在核心种源、高性能农机装备等领域距离世界先进水平有较大差距,特别是种子产业的“卡脖子”问题尚未解决,农业科技实力薄弱制约粮食生产能力;国际粮食市场出现较大波动,加之受极端气候、能源价格波动等因素影响,全球粮食产业链供应链“断链”风险增大,我国粮食进口渠道、粮食生产总量和农作物种植结构处于不稳定状态;等等。

保障粮食安全是一个永恒的课题,关键在于落实藏粮于地、藏粮于技战略,要害是种子和耕地。防范和化解当前粮食安全所面临的挑战,亟需抓牢要害,稳固安全底板,扎实推进农业强国建设。

**坚持实施藏粮于地,确保粮食安全的物质基础。**一方面,要保护耕地数量稳定粮食总量。健全种粮农民收益保障机制和主产区利益补偿机制,实行最严格的耕地保护制度,严格耕地占补平衡管理,严格控制耕地转为其他农用地,加大撂荒耕地利用力度,加强对破坏耕地行为整治。另一方面,要提升耕地质量促产量增长。加强高标准农田和水利基础设施建设,实施国家黑土地保护工程,加快推进盐碱地等耕地后备资源综合开发利用。

**加快推进藏粮于技,提高粮食安全的创新能力。**深入实施种业振兴行动,加强农业种质资源保护利用,加快种源等关键核心技术攻关,推进生物育种新技术应用,确保重要农产品种源自主可控。提升农业机械装备研发应用水平,提高农业劳动生产率。重点扶持种业企业等农业科技创新主体,整合优势资源支持农业科技创新平台建设,提升农业科技创新水平。推动绿色技术进步与应用,实现农业可持续发展。

**严格落实党政同责,强化粮食安全的制度保障。**全面落实粮食安全党政同责,严格落实粮食安全责任制考核,强调“主产区、主销区、产销平衡区要饭碗一起端、责任一起扛”。各级党委和政府要主动扛起耕地保护和粮食安全的政治责任,继续落实“菜篮子”“米袋子”责任制。严格省级党委和政府耕地保护和粮食安全责任制考核,把耕地保有量和永久基本农田保护目标任务作为刚性指标,出现问题要及时问责、终身追责,确保粮食生产的根基。

**积极开展国际合作,化解粮食安全的外部风险。**统筹用好国内国际两个市场、两种资源,拓展多元化粮食进口渠道,掌握进口口的稳定性和主动权。依托“一带一路”建设,深化与其他国家在贸易、投资、技术等多领域的合作,提高全球粮食生产能力。主动参与全球粮食安全治理,推进落实国际粮食安全合作倡议,积极参与国际标准的制定,推动形成更加公平合理的粮食国际贸易规则,努力提升在国际粮食市场上的话语权与主动权,防范化解外部风险冲击,保障国内粮食安全。

(作者系南昌大学副校长、江西省中国特色社会主义理论体系研究中心特约研究员)

保

陈始发

## 高效统筹新型城镇化和乡村全面振兴

涂圣伟

城乡关系本质上是一种相互依存关系,但在不同时空条件和社会发展阶段,城乡关系呈现出的形态特征不同,从而决定了处理二者关系的内容和方式也会有所不同。中央经济工作会议提出,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。统筹新型城镇化和乡村全面振兴,这是顺应我国社会主要矛盾变化、新时代要求和城乡发展规律,在更宽领域、更深层次、更高水平推动城乡融合发展的战略举措,是在中国式现代化进程中加快破除城乡二元结构作出的全局性安排。

## 认识二者内在统一性

处理好城乡关系在我国现代化进程中始终具有全局性影响。我国现代化建设的推进过程,也是城乡关系调整和重塑的过程,带来了整个社会生产力的发展和文明进步。

过去数十年,我国城镇化进程超过了世界发展史上任何时代任何国家,然而,我们过去长期走过的城镇化道路,是一条速度型、规模扩张型的城镇化道路,是一个农村人口大量向城市转移、农村资源要素大规模向城市流动进而实现城市规模不断扩张的过程。这种粗放建设、大规模空间扩张的城镇化模式,建立在城乡公共资源配置不均、要素交换不平等、利益分配不合理的基础上,因而必然与乡村发展存在内在冲突,造成的结果是农业农村发展活力和动力不足。城乡这种竞争的、互斥的关系显然是难以持续的。

新型城镇化不同于传统城镇化,是以人为本的城镇化,具有集约化、包容性特征;同样,乡村全面振兴则是乡村整体功能的塑造提升。新型城镇化与乡村全面振兴具有理念统一性、目标互促性和过程互动性。一方面,新型城镇化为解决“三农”问题提供了重要途径。在超小规模经营、资源紧约束条件下推进农业现代化,提升乡村建设水平,促进农民

工资性收入增长,都需要发挥新型城镇化有效转移农业人口、吸纳就业、辐射乡村的作用。另一方面,保持经济社会稳定运行,提高城镇化质量,需要深化农村综合改革,充分发挥乡村作为消费市场和要素市场的重要作用。

中央经济工作会议提出,要把推进新型城镇化和乡村全面振兴有机结合起来。“有机结合”是城乡关系在更宽领域、更深层次的统筹。统筹新型城镇化和乡村全面振兴,既不同于过去的统筹城乡发展,也不同于城乡发展一体化,三者尽管在目标取向上有共同之处,但在基本内涵、核心要义上却有所不同。统筹城乡发展和城乡发展一体化都强调通过调整城乡二元结构下的制度和政策,来强化城乡之间的联系,解决“城市有、农村没有”或城乡资源配置不均等问题。统筹新型城镇化和乡村全面振兴,更加强调尊重城乡功能差异和彰显各自特色,促进城乡之间构建起共生关系或者发展共同体,进而推动城乡关系在生产力和更高层次上实现新提升。

## 从三个维度把握目标导向

统筹新型城镇化和乡村全面振兴,是基于城乡人口结构、经济结构、社会结构整体性变迁,对城乡空间布局、公共资源配置、产业发展、社会治理等进行系统构建的过程,可以从三个维度来把握其目标导向。

**实现城乡人口的双向流动与社会融合。**人的自由全面发展是现代化的最终目标,也是城乡关系发展的指向和归宿。统筹新型城镇化和乡村全面振兴,实质上是在统筹城乡之间人口的有序流动、均衡分布和融合发展。过去,大量农业人口向城市转移,但很难平等享受城镇基本公共服务,也难以有效融入城市社会;同时,城市人才下乡也面临诸多困难,很难留在农村。因此,统筹好“人”的问题,对推进新型城镇化和乡村全面振兴都至为关键,也需要城镇和乡村双向发力,让能进城愿进城的,更快更好融入城市;让愿意下乡的,扎根农村、施展所能。

**畅通城乡经济循环。**城乡关系很大程度上是一种经济关系。统筹新型城镇化和乡村全面振兴,本质上要求打破体制机制壁垒造成的孤立发展格局,重构城乡间的要素流动和物质交换,使资源要素能够在城乡之间平等交换和优化配置,各类生产部门能以更合理的方式、更加高级的形态组织起来,生产、分配、流通、消费各环节衔接畅通,实现城乡要素对流、产业耦合和供需适配,进而使城乡二元经济结构由二元归于一体化发展,畅通城乡经济循环,推动农业农村发展更好融入国民经济循环体系。

**形成共建共治共享的城乡治理格局。**这里的城乡治理是一个包括城乡基础设施建设、公共服务供给、社会治理、生态环境保护等在内,旨在提高城乡居民生活质量和福利的广义概念。统筹新型城镇化和乡村全面振兴,要加快消除制度性、历史性因素造成的城乡公共资源配置、公共服务享有、基本权益保障等方面的差距,推动实现城乡在工作条件、收入水平、居住环境、社会待遇等方面等价,使城乡各类人群无论居住在城镇还是乡村,都能公平地享受公共资源和社会福利,全面参与政治、经济、社会和文化生活。

## 找准高效统筹着力点

统筹新型城镇化和乡村全面振兴,要立足城乡各自优势功能,发挥好制度创新、市场建设和技术赋能的协同效应,切实增强城乡发展的平衡性、协调性和包容性。

**统筹城乡重点领域改革。**推进新型城镇化和乡村全面振兴有机结合起来,必须系统谋划城乡融合发展领域的体制机制改革,强化城乡改革的整体性、协调性,加快破除城乡二元结构。在诸多改革事项中,关键在于通过深化要素市场化配置改革,理顺人地关系逻辑,探索建立城乡人口流动与土地权益流转匹配机制。结合第二轮土地承包到期后再延长30年试点等工作,加快探索进城落户农民农村“三权”有偿退出方式,提高农业转移人口市民化质量,为农村土地规模经营腾出空间。

同时,完善下乡群体合理用地保障机制,切实解决好农村一二三产业融合“用地难”问题。

**统筹城乡市场体系建设。**推进新型城镇化和乡村全面振兴有机结合起来,实质上是一个优化城乡资源要素配置的过程。目前我国城乡市场分割、乡村市场化建设相对滞后,难以适应城乡资源优化配置的要求。为此,要加快乡村市场化建设进程,把乡村融入统一大市场建设,健全城乡统一的土地和劳动力市场。完善农村产权流转交易市场体系、交易规则和监管机制,提升农村产权流转交易发展质量。健全县域商业体系,统筹推进县乡村商业网点空间布局,畅通工业品下乡和农产品进城双向流通渠道。加强标准化规范化建设、数字化转型、业态模式创新等,提升农产品市场功能。

**统筹城乡公共资源配置。**公共资源是社会基础性资源,是城乡社会发展的重要保障。推动城乡公共资源优化配置,既要强调公平,推动更多的优质资源向乡村配置,强化基础设施和公共事业县乡村统筹,缩小城乡基础设施和公共服务差距;同时也要注重效率,适应城乡人口结构、发展形态变化,增强公共资源与人口分布的空间适应性,避免造成公共资源浪费。特别是要推动公共资源由按城市行政等级配置向按实际服务管理人口规模配置转变,赋予县级更多资源整合使用的自主权,强化县域发展能力,引导农业转移人口就近城镇化。

**统筹县域产城人发展。**县城是城乡融合发展的关键纽带,是推动新型城镇化与乡村全面振兴有机结合起来的重要载体。要充分考虑到县域人口流动变化趋势、资源环境承载能力等,统筹县城生产、生活、生态、安全需要,推动县城产业配套设施提质增效,市政公用设施提档升级、公共服务设施提标扩面、环境基础设施提级扩能,培育县域特色支柱产业,提升县城综合承载能力和辐射带动能力,促进县域经济规模与资源环境容量、人口规模与经济规模、公共服务能力与人口规模相匹配。

(作者系中国宏观经济研究院产业经济与技术经济研究所研究员)