

更高举起改革开放旗帜

完善城乡融合发展体制机制

袁红英

城乡融合发展是中国式现代化的必然要求。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》对“完善城乡融合发展体制机制”作出部署,要求“必须统筹新型工业化、新型城镇化和乡村全面振兴,全面提高城乡规划、建设、治理融合水平,促进城乡要素平等交换、双向流动,缩小城乡差别,促进城乡共同繁荣发展”。我国正处在破除城乡二元结构、健全城乡融合发展体制机制的窗口期,必须进一步全面深化改革,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,不断为中国式现代化注入强劲动力。

城乡共同繁荣发展意义重大

我国有14亿多人口,近5亿在乡村。处理好工农关系、城乡关系,是中国式现代化进程中的必答题。促进城乡共同繁荣发展,意义重大。

进一步全面深化改革的必然要求。推动全面深化改革向广度和深度进军,必须奔着问题去、盯着问题改,坚决破除妨碍推进中国式现代化的思想观念和体制机制弊端,着力破解深层次体制机制障碍和结构性矛盾。改革开放特别是党的十八大以来,我国统筹城乡发展取得积极进展,城乡发展的协调性、均衡性明显增强,但城乡要素流动不顺畅、公共资源配置不合理等问题依然突出,影响城乡融合发展的体制机制障碍尚未根本消除。进一步全面深化改革,必须将完善城乡融合发展体制机制作为一项紧迫任务,围绕重点领域和关键环节,对相关体制机制进行系统性重塑、整体性重构,破解城乡融合发展的痛点、堵点和难点问题。

适应社会主要矛盾变化的必然要求。我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾,这是关系全局的历史性变化。当前,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,与工业化、城镇化快速推进相比,农业农村发展步伐还有待加快,农业基础还不稳固,“一条腿长、一条腿短”问题比较突出,城乡居民收入的绝对差距仍然不小,农民增收难度较大。着力破解社会主要矛盾,要把缩小城乡差距、地区差距、收入差距作为重点,把工业和农业、城市和乡村作为一个整体统筹谋划,破除妨碍城乡要素平等交换、双向流动的体制障碍,加快实现城乡居民基本权益平等化、城乡公共服务均等化,城乡

居民收入均衡化、城乡要素配置合理化、城乡产业发展融合化。

加快形成新型工农城乡关系的必然要求。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。开启城乡融合发展和现代化建设新局面,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,必然要求强化以工补农、以城带乡,以务实的改革举措打破体制机制壁垒,进一步改变城乡公共资源配置不均衡、要素流动不顺畅的情况,着力破除户籍、土地、资本、公共服务等方面的体制机制制约,畅通城乡经济循环,推动资源要素在城乡之间平等交换和优化配置。

把握推动城乡融合实践要求

完善城乡融合发展体制机制,促进城乡共同繁荣发展,需科学把握推动城乡融合的实践要求。

坚持以人民为中心。继续把改革推向前进,是坚持以人民为中心、让现代化建设成果更多更公平惠及全体人民的必然要求。完善城乡融合发展体制机制,需着力解决群众最关心最现实最直接的利益问题,尊重人民主体地位和首创精神,做到改革为了人民、改革依靠人民、改革成果由人民共享,把群众满意不满意、答应不答应作为检验工作成效的根本标准,不断增强人民群众特别是广大农民的获得感、幸福感、安全感。

坚持系统观念。系统观念是具有基础性的思想和工作方法。随着新型城镇化战略、乡村振兴战略深入推进,城乡人口结构、社会结构、产业结构发生深刻变化,城乡融合发展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。完善城乡融合发展体制机制,需坚持以全局观念和系统思维谋划推进,加强各项改革举措的协调配套,推动各领域各方面改革举措同向发力、形成合力,增强整体效能,把加强改革系统集成、推动改革落地见效摆在更加突出位置,防止和克服各行其是、相互掣肘的现象,促进户籍、土地、基础设施、公共服务等各领域改革举措在政策取向上相互配合、在实施过程中相互促进、在改革成效上相得益彰。

促进共同富裕。实现全体人民共同富裕是中国式现代化的本质要求,也是城乡融合发展的目标追求。扎实推进共同富裕,最艰巨最繁重的任务仍然在农村,关键是逐步缩小城乡居民收入和生活水平差距。完善

城乡融合发展是中国式现代化的必然要求。必须统筹新型工业化、新型城镇化和乡村全面振兴,全面提高城乡规划、建设、治理融合水平,促进城乡要素平等交换、双向流动,缩小城乡差别,促进城乡共同繁荣发展。

——《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》

城乡融合发展体制机制,需将城市和乡村有机结合起来,一体谋划、一并推进,消除城乡经济发展差距较大、基本公共服务水平不均衡、发展机会不均等问题。

顺应发展新趋势。新一轮科技革命和产业变革深入发展,各领域数字化、绿色化发展态势明显,推动城乡共同繁荣发展需顺应大势,塑造发展新动能新优势。一方面,以互联网、物联网、大数据、区块链等为代表的数字技术促使城乡发展产生一系列根本性、结构性、趋势性变化,正在成为推进城乡融合发展的重要驱动力,需在推动区域数字协同发展、大力推进数字乡村建设、强化数字素养提升和就业保障、促进社会服务普惠供给上下功夫。另一方面,用好乡村绿色发展优势,在促进城乡融合过程中健全绿色低碳发展机制,发展绿色低碳产业,支持企业应用数字技术、绿色技术实施改造升级,健全绿色消费激励机制,促进绿色低碳循环发展经济体系建设。

找准完善体制机制主攻方向

完善城乡融合发展体制机制是破除我国城乡二元结构、拓展高质量发展空间的关键举措。进一步全面深化改革,促进城乡共同繁荣发展,需坚持统筹推进与重点突破相结合,找准主攻方向。

一是促进城乡要素平等交换、双向流动。这实质上是要求土地、劳动力、资本、技术、数据等要素按照市场供求关系在城乡间自由流动,推动农业部门和非农部门生产率趋同,实现城乡资源要素高效配置。当前,资源要素正由从乡到城单向流动为主逐步转向城乡双向流动,需进一步强化以工补农、以城带乡,完善乡村振兴投入机制,破除制约城乡要素双向流动的体制机制障碍,统筹新型工业化、新型城镇化和乡村全面振兴,以更有力的政策举措引导人才、资金、技术、信息等要素向农业农村流动。

二是促进城乡产业协同发展。城乡融合发展的过程,也是城乡产业协同发展的过程。城乡产业协同发展实质上是城乡根据

自身的资源禀赋特点,通过要素平等交换、双向流动,促进城乡产业生产、交换、分配、消费等各个环节互动关联,加强城乡产业链、价值链、创新链的关联性和耦合性,实现城乡资源优势互补、城乡产业互促促进。当前,我国城镇化转向质量主导的内涵式发展,城乡产业边界渐趋模糊,需重点培育现代农业产业园、优势特色产业集群、田园综合体等城乡产业协同发展平台载体,推动城乡要素跨界配置和产业有机融合。

三是促进城乡基本公共服务普惠共享。城乡基本公共服务是由政府主导、保障城乡居民生存和发展基本需要、与经济社会发展水平相适应的公共服务。推动城乡基本公共服务均等化,让农村逐步具备现代化生活条件,是推动城乡融合的题中之义。需增强基本公共服务均衡性和可及性,把人民群众最关心最现实最现实的需要与基本公共服务资源的优先供给有机联系起来,引导和鼓励各类社会资本投入农村基础设施建设,逐步建立全域覆盖、普惠共享、城乡一体的基础设施服务网络,建立健全有利于城乡基本公共服务普惠共享的体制机制,推动公共服务向农村延伸、社会事业向农村覆盖。

四是把县城作为重要切入点。县城是城乡联系最紧密的地区,最有条件实现城乡融合发展,要把县城作为重要切入点,发挥县城连接城市、服务乡村作用,提升县城综合承载能力,率先在县域内破除城乡二元结构。需发挥好县城连接城市的特殊优势,构建以县城为枢纽、以小城镇为节点的县城经济体系,促进县城经济高质量发展。把县乡村作为一个整体统筹谋划,促进城乡在规划布局、产业发展、公共服务、生态保护等方面相互融合和共同发展,实现县乡村功能衔接互补、资源要素优化配置。在健全推进新型城镇化体制机制中,全面提高县域城乡规划、建设、治理的融合水平,促进县率先实现城乡共同繁荣发展。

(作者系山东省委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)

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》提出“城乡融合发展是中国式现代化的必然要求”,对“完善城乡融合发展体制机制”作出全面部署。其中,能否在更深层次打通城乡要素流动的梗阻,促进城乡要素平等交换、双向流动,实现要素资源全域、全环节的顺畅流动和高效配置,成为新时代促进城乡共同繁荣发展的关键。

促进城乡要素平等交换、双向流动,是拓展现代化发展空间、推动高质量发展的迫切需要。从宏观层面看,推动各类要素在城乡间合理流动和高效集聚,能有效畅通国民经济循环,激发全社会内生动力和创新活力,是统筹新型城镇化和乡村全面振兴、推动城乡融合和区域协调发展的重要抓手,有助于形成工农互促、城乡互补、协调发展、共同繁荣的新型工农城乡关系。同时,推动城乡要素顺畅流动、合理配置,还能更好推动全国统一大市场建设,发挥我国超大规模市场优势,进而形成更大规模的发展增量。

党的十八大以来,我国在统筹城乡发展、推进新型城镇化方面取得了显著进展,城乡面貌发生了翻天覆地的变化,但城乡二元结构还没有根本改变,仍存在城乡要素流动不顺畅、公共资源配置不合理等问题。当前,我国正处在破除城乡二元结构、健全城乡融合发展体制机制的窗口期,加快畅通城乡要素流动的重要性日益凸显。必须进一步全面深化改革,完善城乡融合发展体制机制,增强改革的系统性、整体性、协同性,牢牢抓住畅通城乡要素流动这个“牛鼻子”,促进各类要素更多向乡村流动,加快破除城乡二元结构,从根本上改变乡村人才、土地、资金等要素过多流向城市的格局。

一是完善要素市场制度和规则,推动生产要素畅通流动、各类资源高效配置、市场潜力充分释放。在持续深化要素市场化配置改革上下功夫,完善主要由市场供求关系决定要素价格机制,健全劳动、资本、土地、知识、技术、管理、数据等生产要素由市场评价贡献、按贡献决定报酬的机制。推动各要素领域改革举措同向发力、形成合力,增强改革整体效能。探索建立更加稳定的利益联结机制,让广大农民共享农村改革和发展成果。

二是加快构建城乡统一的建设用地市场,赋予农民更加充分的土地财产权益。以全域土地综合整治为抓手,深化土地制度改革。盘活闲置土地资源,允许农户合法拥有的住房通过出租、入股、合作等方式盘活利用;有序推进农村集体经营性建设用地入市改革,在明晰产权主体、扩大入市范围、完善收益分配机制等方面加大改革力度;稳步推进农村宅基地制度改革试点,继续探索宅基地“三权分置”有效实现形式;深化征地制度改革,提高农民在土地城市化增值中的收益比例。

三是加快农业转移人口市民化,有序引导城市各类专业技术人才下乡服务。一方面,把农业转移人口市民化作为新型城镇化首要任务。以进城农民工及其随迁家属为重点,兼顾城市间流动人口,解决好农业转移人口最关心的稳定就业、子女教育、住房保障、社会保险等问题,完善农业转移人口市民化激励政策,健全进城落户农民农村权益维护政策。重点关注城镇化进程中的劳动力问题,健全完善与人口增长、经济发展态势相适应的调控政策,完善“人、地、钱”挂钩机制,统筹推进深化户籍制度改革和健全常住地提供基本公共服务制度。多措并举,让农业转移人口愿进城、能进城、留得住、融得进。同时,充分尊重农民意愿,保障好进城落户农民合法土地权益,探索经验做法,为具备条件的进城落户农民依法自愿有偿退出“三权”提供更有力的保障,确保农民在城乡之间可进可退。另一方面,加大乡村人力资本开发力度,进一步优化乡村人口和社会结构。实施乡村振兴人才支持计划,引导新农人、新乡贤、工商企业家和城市银发人才下乡服务,推动科技特派员、产业顾问组服务走深走实。探索建立农村集体经济组织成员加入机制,适度拓宽入股途径,赋予新成员一定的权利。

四是加大金融对农业农村的支持力度,加快构建支持乡村振兴的多元化投融资机制。兼顾效率与公平,统筹乡村基础设施和公共服务布局,加快建立工商资本联农带农机制。完善财政转移支付体系,健全财政资金协同支农长效机制;建立健全促进农村储蓄更多转化为农村投资的有效机制,提升农村数字普惠金融发展水平;加快发展面向新型农业经营主体的金融服务,进一步强化农业保险在保障粮食安全中的作用;深入推进农村信用体系建设,引导撬动更多社会资本投资农业农村。

五是充分发挥数字技术对城乡要素合理配置的赋能作用,努力弥合城乡数字鸿沟。深入实施数字乡村发展行动,推动数字化应用场景研发推广,加快农业农村大数据应用,推进智慧农业发展。完善农村数字基础设施,积极推动城乡信息基础设施互联互通和同步规划建设;加快产业数字化发展,以农村电商为抓手大力发展农村数字产业;优化农村数字环境,聚焦人力资本开发、数字化应用等出台有针对性的支持政策。

六是夯实数字信息、冷链物流、快递服务“三大支撑”,加快补齐农村现代物流短板。畅通城乡农产品物流体系,持续完善农产品流通骨干网络,布局一批城郊大仓基地和产地冷链集配中心,推动冷链物流服务网络向乡村下沉,打通工业品下乡“最后一公里”和农产品出村进城“最先一公里”。

(作者系中国宏观经济研究院经济体制与管理研究所研究员)

本版编辑 梁笑语 美编 高妍
来稿邮箱 jjrbl@sina.com

促进小农户和现代农业发展有机衔接

苑 鹏

没有农业农村现代化,就没有整个国家现代化。坚持农业农村优先发展,加快农业农村现代化,是当前和今后一个时期的重要任务。党的二十届三中全会提出“要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,深化土地制度改革”,为以进一步全面深化改革补上农业农村短板、建设农业强国,指明了方向路径。当前,小农户依然是我国农业生产的基本组织形式。这既决定了农业农村在国家发展大局中的重要意义,又决定了小农户的现代化对实现农业农村现代化的重要意义。将小农户引入现代农业发展轨道,促进小农户和现代农业发展有机衔接,是紧紧围绕推进中国式现代化进一步全面深化改革的题中应有之义。

把握“大国小农”国情农情

“大国小农”是我国的基本国情农情。“大”主要体现在我国人口规模巨大,农业人口规模和农产品供需规模也大;“小”主要体现在农业经营规模较小,小农户数量众多。“大国小农”的国情农情是历史的延续。在几千年历史长河中,我国逐步发展出了以精耕细作、自给自足为特征的小农经济,小规模农业滋养了一代又一代人,孕育出灿烂的中华民族农耕文明。以小农户为主的家庭经营是我国农业经营的主要形式,也是农业发展必须长期面对的现实。第三次农业普查数据显示,全国小农户数量占农业经营主体的98%以上,小农户的从业人员占全部农业从业人员的90%,小农户经营耕地面积占总耕地面积的70%。无论是拓展农业农村现代化道路,还是谋划和推进“三农”工作,都必须从这一国情农情出发。

放眼世界,那些已经实现农业现代化、建成农业强国的发达国家,农业生产经营普

遍以专业化、规模化、企业化的家庭农场为主体。就国际经验看,专业化、集约化、组织化、社会化的产业组织体系是发展现代农业的重要基础。但我国小农户普遍存在生产规模不经济、难以深度融入社会化分工体系、生产经营短期行为突出、竞争力较弱等问题。改变“小”“散”“乱”“弱”的状况,全面实现小农户的现代化转型,还需经历一个较长的历史过程。

现阶段锚定建设农业强国目标推动工作,依然要立足“大国小农”的基本国情农情,立足我国人多地少的资源禀赋、农耕文明的历史底蕴以及人与自然和谐共生的时代要求,坚持不懈深化农村综合改革,加速推进体制机制创新,走出一条反映中国国情、体现中国特色的农业强国之路。

多路径促小农户转型

在我国农业农村现代化进程中,小农户是至关重要的一部分,其生产能力和生活水平的提高,对整个农业农村的发展影响巨大。“小农”模式下如何建成农业强国,在实践层面还少先例。将小农户引入现代农业发展轨道,需进一步探索适合我国实际的发展路径。在实践中,以下几种路径值得关注。

一是小农户独立实现专业化发展。随着经济体制改革不断深化,市场在资源配置中的决定性作用日益增强,一些对市场变化敏感、具有企业家精神的农户开展专业化生产,逐步实现适度规模经营,率先从传统的兼业农户转型升级为专业大户、家庭农场。截至2024年3月底,纳入全国家庭农场名录系统的家庭农场近400万个。这些农业经营主体已经转型为现代农户。

二是小农户开展合作与联合。大量小规模兼业农户在保持家庭承包经营的基础上,按照自愿、互利的原则联合起来,以各类

农民专业合作社和新型农村集体经济组织为载体,参与市场竞争,发展现代农业,快速向专业农户转型。截至2024年3月底,全国依法登记的农民专业合作社达219.7万家,农民专业合作社依法自愿组建联合社1.5万家,有50.2万家新型农业经营主体注册了商标或通过了农产品质量认证。

三是龙头企业带动小农户转型发展。以农业产业化经营为典型代表,龙头企业通过“公司+农户”“公司+农民专业合作社+农户”等方式,延长产业链,保障供应链,完善利益链,将小农户纳入现代农业产业体系。农户按照与龙头企业的合同订单开展生产,并按照合同条款获取相对稳定的固定报酬,本质上已经实现了转型发展。

四是融入新型农业社会化服务体系。近年来,以深化社会化分工为导向的服务规模化经营迅猛发展,各类新型农业社会化服务主体参与发展现代农业,为农户提供从种到收乃至加工、销售等全程农业生产托管服务。一些大企业向农业综合服务商转型,为小农户提供农业生产的全程标准化技术方案以及农资、农机、信贷、保险等农业综合服务。融入新型农业社会化服务体系的小农户基本具备发展现代农业的条件。

引入现代农业发展轨道

我国建设现代农业的方向是发展多种形式适度规模经营,培育新型农业经营主体。基于小农户家庭经营的农业基本盘,促进小农户和现代农业发展有机衔接,必须正确处理发展适度规模经营和扶持小农户的关系,在鼓励发展多种形式适度规模经营的同时,完善针对小农户的扶持政策,把小农户引入现代农业发展轨道。

巩固和完善农村基本经营制度。小农户是家庭承包经营的基本单元。以家庭承

包经营为基础、统分结合的双层经营体制,是我国农村的基本经营制度,需要长期坚持并不断完善。下一阶段,需有序推进第二轮土地承包到期后再延长三十年试点,深化承包地所有权、承包权、经营权分置改革,发展农业适度规模经营,完善农业经营体系,促进农民合作经营,同时健全便捷高效的农业社会化服务体系。进一步激发农村基本经营制度的内在活力,夯实现代农业经营体系的根基。

完善强农惠农富农支持制度。我国农业基础较为薄弱,农村发展仍然滞后,坚持农业农村优先发展离不开人力投入、物力配置、财力保障。需重点推动优化农业补贴政策体系,发展多层次农业保险,从价格、补贴、保险等方面强化农业支持保护政策,提高政策精准性和有效性;加快健全种粮农民收益保障机制,推动粮食等重要农产品价格保持在合理水平,保障粮食等重要农产品稳定安全供给;引导金融机构把更多金融资源配置到农村经济社会发展的重点领域和薄弱环节。

深化土地制度改革。人多地少是我国的基本国情,需深化土地制度改革,扎实搞好确权,稳步推进赋权,有序实现活权,赋予农民更加充分的财产权益。改革完善耕地占补平衡制度,完善高标准农田建设、验收、管护机制,允许农户合法拥有的住房通过出租、入股、合作等方式盘活利用,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。

此外,还需在进一步全面深化改革中统筹推进扶持小农户和培育新型农业经营主体,强化企业家精神,鼓励社会化服务组织发展,形成服务小农户的社会化综合服务网络,推动小农户全面参与到现代化大分工中来。

(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、农村发展研究所研究员)