

更高举起改革开放旗帜

## 重塑城乡关系推进融合发展

蒲实

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》)对完善城乡融合发展体制机制作出重要部署,强调“城乡融合发展是中国式现代化的必然要求”。近年来,党中央坚持把解决好“三农”问题作为全党工作重中之重,不断加大强农惠农富农政策力度,农业基础地位得到显著加强,农村社会事业得到明显改善,统筹城乡发展、城乡关系调整取得重大进展。同时还要看到,城乡发展不平衡不协调的矛盾依然较为突出。新时代新征程,深入推进城乡融合发展的意义更加凸显、要求更加紧迫,必须更加注重系统集成,更加注重突出重点,更加注重改革实效,着力破除城乡二元结构,抓紧完善体制机制,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。

## 系统集成促进融合

推进城乡融合发展,需坚持系统观念、全局观念,注重整体谋划和一体推进,在不断增强系统性、整体性、协同性中促进城乡共同繁荣发展。

**加强顶层设计。**城乡融合发展涉及城乡两个地理空间、多种要素,需加强顶层设计,从全局角度进行战略谋划和部署,协调城乡融合各项工作。特别是要把城乡发展作为一个整体,做好全域规划。以发展规划为引领,以空间规划为基础,以专项规划为支撑,统筹生产、生活和生态空间布局,增强城镇对农村的辐射带动作用,集约、高效、有序开展城乡建设活动。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,破除城乡分割的体制弊端,加快打通城乡要素平等交换、双向流动的制度化通道。

**坚持统筹联动。**按照因地制宜、分类施策、各有侧重、突出特色的思路,统筹城乡规划建设、经济发展和社会治理,并与区域协调发展战略、区域重大战略、主体功能区战略等协调联动,把推进新型城镇化和乡村全面振兴有机结合起来。通盘谋划城乡融合发展,加快构建优势互补、高质量发展的区域经济格局,加强“硬联通”“软衔接”“深融合”,着力破除户籍、土地、公共服务等方面的体制机制制约,为城乡融合发展提供重要支撑。

**提升治理效能。**城乡治理融合是城乡间治理要素相互补位、相互促进的过程。提升城乡融合发展的治理效能旨在打通体制机制

阻碍,为城乡间要素交换、产业互补、人口流动提供保障。应充分利用城乡治理要素的共通性,健全融合发展的治理体系。在充分调动村民参与乡村治理主动性积极性的基础上,因地制宜借鉴吸收城市的治理方式、技术手段,不断提升乡村治理能力和水平,推动实现城乡治理提质增效。

## 突出重点强化融合

推进城乡融合发展,应坚持两点论和重点论辩证统一。有效解决城乡融合发展过程中的突出矛盾和问题,既要抓住主要矛盾和矛盾的主要方面,从关键领域和薄弱环节入手,又要看全局、看趋势、看长远,防止顾此失彼。

**推进规划融合联动。**发挥好规划融合联动对城乡融合发展的先导作用,统筹推进城乡规划布局和建设管理,推动城乡在要素配置、产业发展、安全标准、公共服务、生态保护等方面相互融合和协同发展,实现城乡产业融合共兴、人才融合互动、文化融合繁荣,加快形成符合城乡发展实际、具有融合特点的城乡一体规划。构建中心城区、城市新区、郊区新城、乡村社区等发展规划体系,促进现代都市与大美乡村融合发展。

**推进功能融合提质。**城乡综合承载能力是指城市的资源禀赋、生态环境、基础设施和公共服务等对人口及经济社会活动的承载能力,包括资源环境承载能力、经济承载能力、基础设施承载能力和社会承载能力等。推动城乡功能互补融合,在更广阔的空间领域实现土地、劳动力、资金等生产要素的优化配置。充分发挥城市的集聚和辐射带动作用,壮大县域富民产业,促进县乡村功能衔接互补,强化乡镇联城带村的节点功能,不断提高城乡综合承载能力。

**推进创新融合赋能。**在城乡融合发展过程中,不断创新融合发展体制机制和手段路径,有利于激活城乡发展资源要素,赋能城乡经济社会发展。促进技术资源要素向农村聚集,畅通农业科技成果转移转化通道,构建多元化农技推广服务体系,推动科技成果在农业生产实践中转化为现实生产力。激发农村土地资源要素活力,坚持“良田粮用”,防止耕地“非粮化”,促进城乡人口流动与土地资源优化配置有机结合。加快推动各类惠农政策集成,促进基层便民服务标准化、规范化、便利化。构建村集体、农户和企业等多方共赢的利益联结机制,拓宽农户增收渠道。

**推进治理融合聚力。**汇聚多方治理力量,根据城乡发展实际探索提高城乡治理融

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》

合水平。强化基层党组织的政治功能和组织功能,以党建为引领,推动多元主体共同参与基层治理。健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的城乡基层治理体系,完善共建共治共享的社会治理制度。运用现代信息技术赋能城乡治理,不断提升城乡社区治理服务智能化水平,推动智慧城市建设向基层延伸。

## 务实举措保障融合

完善城乡融合发展体制机制,是补上农业农村短板、建设农业强国的现实选择,是拓展现代化发展空间、推动高质量发展的迫切需要,是满足人民对美好生活的向往、促进共同富裕的内在要求。推进城乡融合发展,应坚持目标导向和结果导向,采取更加务实的措施办法,确保改革有力有效推进,使城乡要素流动渠道更加畅通、基本公共服务资源配置更加均衡、基础设施一体化发展迈出新步伐,持续缩小城乡发展差距和居民生活水平差距,推动城乡融合发展见实效。

**城乡要素流动更加顺畅高效。**通过继续推进改革,不断完善要素市场制度和规则,破除制约城乡要素流动的体制机制障碍,进一步畅通城乡经济循环,促进城市人才、资金、技术等要素下乡,推动更多优质资源有效配置到乡村振兴重点领域和薄弱环节。以县域为重要切入点加快城乡融合发展,发挥县城连接城市、服务乡村作用,促进县城基础设施和公共服务向乡村延伸覆盖,推进空间布局、产业发展、基础设施等县域统筹,持续深化城乡经济联系与分工协作。同时,以农产品进城、工业品下乡带动城乡各类要素流动,持续拓展城乡融合发展新空间。

**城乡基本公共服务均等化持续推进。**《决定》提出,“在发展中保障和改善民生是中国式现代化的重大任务”。完善基本公共服务制度体系,推进城乡基本公共服务均等

化,是不断解决人民群众最关心最直接最现实利益问题的关键之举。要提升基本公共卫生服务均等化水平,加强县域医疗卫生共同体建设,加强县乡村医疗服务协同联动,为人民群众提供安全有效方便价廉的公共卫生和基本医疗服务。推进基本公共教育服务均等化,优化教育经费支出结构,促进城乡义务教育均衡发展,进一步推进县域内义务教育优质均衡。加强普惠性、兜底性、基础性民生建设,不断缩小城乡和区域间的基本公共服务差距,实现好、维护好、发展好最广大人民群众的根本利益。

**城乡基础设施一体化水平显著提升。**完善现代化基础设施建设体制机制,缩小城乡基础设施差距,对推动乡村全面振兴、解决好“三农”问题、实现城乡融合发展具有重要作用。要加快建设设施完善、服务功能齐全、发展协调有序的城乡基础设施,进一步推动城乡均衡发展和资源共享。推动城乡各类基础设施不断完善、基础设施保障能力和服务水平进一步提升,统筹推进城乡基础设施一体化,确保覆盖城乡全域、满足城乡居民需要。

**产业协同发展体系加快建立。**《决定》提出,“构建产业升级、人口集聚、城镇发展良性互动机制”。要通过城镇产业升级、壮大县域特色产业和培育乡村新业态,构建城乡产业融合发展体系,把乡村产业纳入城乡产业体系大格局中,推动城乡产业协同发展。合理引导社会资本投资农业农村,不断培育壮大新型农业生产经营主体,推动农业农村资源深度开发和产业链拓展延伸。推进智慧农业发展,建立现代化农业生产体系,促进农村一二三产业深度融合,提升农村产业发展水平。推进城市与农村产业优势互补,实现生态环境保护和产业高质量发展的双赢。

【作者系中央党校(国家行政学院)习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心研究员、科研部副主任】

要顺应城乡融合发展大趋势,破除妨碍城乡要素平等交换、双向流动的体制壁垒,促进发展要素、各类服务更多下乡,率先在县域内破除城乡二元结构。

——习近平总书记2022年12月23日  
在中央农村工作会议上的讲话

发展新质生产力是推动高质量发展的内在要求和重要着力点。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“健全推动经济高质量发展体制机制”提出明确要求,强调“健全因地制宜发展新质生产力体制机制”。农业是基础性产业,农业现代化的关键在科技进步和创新。探索发展农业新质生产力,加强先进适用技术研发和成果转化推广,培养更多知农爱农新型人才,提升农业科技产业体系整体效能,对于加快建设农业强国、全面推进乡村振兴,具有重要意义。培育和发农业新质生产力是一个系统工程,健全推动科技创新的体制机制是基础和前提,抓好教育、科技、人才工作是重点。

我国农业科技整体迈进了世界第一方阵,但农业科技贡献率同世界先进水平相比还有不小的差距。加快补上短板弱项,必须聚焦重点领域,整合各级各类优势科研资源,打造农业科技创新平台。农业科技创新周期相对较长,需给予长期稳定的支持,不断完善相关政策制度体系,各地还应在充分考量区域位置、资源禀赋等实际情况的基础上,因地制宜探索构建适合本地区农业新质生产力发展的体制机制,确保农业科技成果转化为实现生产力。

提高教育质量对提升科技创新能力能够产生连锁反应。应优化公共教育服务供给,推进教育数字化,创新教育内容和形式,夯实发展新质生产力的人才基础。提升乡村基础教育整体质量,加强乡村教师培训,提升乡村教师能力素质。重视基础学科教育,不断扩大优质教育资源覆盖面,在源头端提升农业新质生产力人才储备。发挥高等教育的龙头作用,锚定农业农村现代化需求,瞄准世界农业科技前沿,优化调整学科、科研布局。发展面向乡村振兴的职业教育,加快构建职普融通、产教融合的职业教育体系。开展针对农业农村一线科技人员的教育培训,加强农业农村领域人工智能、大数据、区块链等技术的普及。

信息技术的快速发展,尤其是数字化、网络化和智能化技术的广泛应用,为农业新质生产力的培育提供了重要条件。应充分利用数字技术助力农业农村发展,促进数字经济与农业深度融合,加快传统农业转型升级。持续优化数字乡村发展环境,推进乡村数字基础设施建设,大力发展智慧农业,加强农业关键领域技术创新,不断催生农业高新技术,进一步推动科技与产业融合发展。开展前瞻性、基础性研究,提高成果转化效能。提升数字化治理水平,搭建数字乡村信息服务平台,探索拓宽数字技术在教育、医疗、文化、乡村建设等领域的应用场景。

人是生产力中最活跃的因素,创新驱动实质上是人才驱动。培育农业新质生产力要牢牢抓住人才队伍建设这一关键,不断扩大乡村振兴各领域、各层次的人才规模,稳步提升乡村人才素质,持续优化乡村人才结构,为推进乡村全面振兴、加快农业农村现代化提供有力的人才支撑。加强拔尖创新人才培养,聚焦关键领域,培养具有扎实理论基础、创新思维以及交叉学科背景的复合型人才,加强我国农业领域的原创性、颠覆性科技创新。构建高素质农民教育培训体系,大力提升农业劳动者素质,使其能够将新技术运用于农业生产中。实施乡村振兴人才支持计划,在加大乡村本土人才培养的同时,有序引导城市各类专业技术人才下乡服务,完善评价激励机制和保障措施,打好“引才、育才、用才”组合拳。

(作者系北京市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、中央民族大学管理学院院长)

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

## 多维度统筹提高城乡融合水平

燕连福

习近平总书记指出,“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”。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,“全面提高城乡规划、建设、治理融合水平”。随着经济实力和综合国力显著增强,我国已具备支撑城乡发展一体化物质技术条件。接下来,需进一步加强体制机制建设,不断打通城乡规划、建设、治理融合发展的堵点,多维度提高城乡融合水平,统筹新型工业化、新型城镇化和乡村全面振兴,让现代化建设成果更多更公平惠及全体人民。

## 推动城乡规划互联互通

习近平总书记指出,“要打破城乡分割的规划格局,建立城乡一体化、县域一盘棋的规划管理和实施体制”。全面提高城乡规划融合水平,需通盘考虑城乡发展规划编制,注重城乡规划的互联互通,一体设计、多规合一,切实解决规划上城乡脱节的问题。

一是遵循客观规律,重视规划的前瞻性。推动城乡一体规划,需正确认识城乡发展规律。在现代化进程中,准确把握“城的比重上升,乡的比重下降”“城乡将长期共生并存”的客观规律,进行前瞻性规划,打通

城市与乡村规划之间的“经脉”。在此基础上,不断创新规划理念、改进规划方法,把以人为本、尊重自然、传承历史、绿色低碳等理念融入规划全过程,增强规划的严肃性和连续性,实现一张蓝图干到底。

二是坚持因地制宜,明确规划的约束性。我国城市和乡村众多,各地经济、社会、自然、人文差异较大,不少地区存在“十里不同风,百里不同俗”的情况。因此,城乡规划不能搞“一刀切”,需科学把握各地差异和特点,避免规划千篇一律、改造大拆大建。要坚持从市情和乡情出发,尊重城市的现状、历史沿革,尊重乡村的自然地形地貌,保留特有的民居风貌、农业景观、乡土文化,打造各具特色的现代版“富春山居图”。

三是推动一体设计,强化规划的指导性。把城乡发展作为一个整体,强化规划的引领作用,统筹推进城乡规划建设。一方面,注重提升城市群一体化发展和都市圈同城化发展水平,促进大中小城市和小城镇协调发展。另一方面,注重保留乡村原始风貌,体现乡村特色,提升乡村建设规划管理水平,建设美丽乡村。通过推动城乡空间一体规划、功能配套一体布局、重点片区一体推进,着力呈现美丽城市和美丽乡村相互融合的美好画卷。

四是促进精准施策,提升规划的可操作

性。城乡规划要从实际出发,尊重发展规律,让规划真正落地见效,防止规划成了“纸上画画,墙上挂挂”的摆设。因此,在规划编制过程中需加大配套政策和保障措施支持力度,在规划实施中应协调多方利益、整合多方资源,调动各部门参与规划的积极性。

## 实现城乡建设共建共享

习近平总书记强调,我们全面建设社会主义现代化国家,既要建设繁华的城市,也要建设繁荣的农村,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。推进城乡融合发展,需促进城乡在规划布局、要素配置、产业发展、公共服务、生态保护等方面相互融合和共同发展,增强城市对农村的反哺能力、带动能力。

城乡二元结构是城乡融合发展的主要障碍之一,制约城乡要素平等交换和收益合理分配,妨碍农业综合效益和竞争力提高。疏通城乡建设堵点,破除妨碍城乡要素平等交换、双向流动的体制壁垒,需求先在县域内破除城乡二元结构,促进发展要素、各类服务更多下乡,推动城乡公共资源均衡配置,为农村发展注入新的动力。

现阶段,城乡差距最直观的是基础设施和公共服务差距大。拓展城乡建设广度,需将公共基础设施建设的重点放在农村,完善农村基础设施建设机制,推进城乡基础设施互联互通、共建共享,创新农村基础设施和公共服务设施决策、投入、建设、运行管护机制。优化村庄布局、产业结构、公共服务配置,加快道路、农田水利设施建设,深入实施农村人居环境整治提升行动,推动农村基础设施建设提档升级。加快推动公共服务下乡,逐步健全全民覆盖、普惠共享、城乡一体的基本公共服务体系。

完善城乡融合发展体制机制,健全多元

投入保障机制,对于提升城乡建设效能具有重要意义。要继续把改革推向前进,推动人才、土地、资本等要素在城乡间平等交换、双向流动,激发城乡融合发展的内生动力。

## 促进城乡治理同向同频

全面提高城乡治理融合水平,需在治理理念、治理机制、治理资源等方面发力,不断促进城乡治理同向同频。

从治理理念看,城镇和乡村是互促互进、共生共存的,需遵循城乡治理的客观规律,着力消除体制性和政策性障碍,走出城乡共赢的善治之路。

从治理机制看,推进城乡治理融合,应注重以城带乡、以乡促城、优势互补、共同提高,形成促进城乡协调发展的治理机制、合作机制,汇聚城乡共治的合力。充分发挥基层党组织的领导作用,创新城乡社区治理,搭建良性互动平台,促进多元主体共同参与。

从治理资源看,科技创新能够有效提升治理效能。一方面,强化城乡治理之“技”。依托大数据等信息技术支撑,发挥信息化对城乡治理的助力作用,加快智能化技术在乡村的应用,以网络的互联互通串联起城乡生产生活各领域,实现基层治理的精准化、全域化。另一方面,汇集城乡治理之“智”。围绕人民群众美好生活需求构建产业服务、民生服务、治理服务等各种功能交互融合的基层治理大数据平台,通过拓展公众参与渠道、准确采集分析信息等,实现对多元利益和各方诉求的统筹整合,全面提高城乡治理融合水平。

(作者系陕西省中国特色社会主义理论体系研究中心特约研究员、西安交通大学马克思主义学院院长)

优化县域产业结构和空间布局,构建以县城为枢纽、以小城镇为节点的县域经济体系,扩大县域就业容量。统筹县域城乡基础设施规划建设管护,推进城乡学校共同体、紧密型县域医共体建设。

——《中共中央国务院关于学习运用“千村示范、万村整治”工程经验有力有效推进乡村全面振兴的意见》