

巴中市哲学社会科学规划项目

(2024 年度)

项 目 类 别 自筹项目

立 项 编 号 BZ24ZC087

学 科 分 类 马克思主义理论

课 题 名 称 巴中市城乡融合发展研究

项 目 负 责 人 杨建霞

项 目 参 与 人 孙杰、段承阳、何佳丽

负责人所在单位 四川文理学院

联 系 电 话 18781708991

巴中市社会科学界联合会 制

巴中市城乡融合发展研究

摘要：党的二十大报告指出，“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。”为新发展阶段乡村振兴工作指明了重点方向，提供了根本遵循。解决农村发展不充分和城乡发展不平衡问题，是乡村振兴的题中应有之义。伴随新一轮科技革命与产业变革不断深化，数字经济方兴未艾，正在对社会经济活动的各领域、各部门、各种关系产生积极的“赋能”作用。基于此，本文以巴中市为例，在探究巴中市城乡融合发展现实困境的基础上，利用数字经济赋能城乡融合发展的方式，提出数字经济赋能巴中市城乡融合发展的实现路径，助力巴中市在数字经济时代下城乡融合发展取得新突破。

关键词：数字经济；城乡融合发展；生产要素；基础公共设施；基本公共服务

巴中作为农业大市，一直以“农业农村优先地位、推进城乡一体发展”为重心。2016年，巴中市政府提出“三区同建”理念，积极探索城乡融合发展新路。通过多年的实践，在城乡都取得了明显的阶段成效。2022年，巴中市委农村工作领导小组办公室、市发展和改革委员会、市农业农村局印发《巴中市县域内城乡融合发展改革试点工作方案》（以下简称《方案》），正式启动巴中市县域内城乡融合发展改革试点工作，通过2年的实践，也取得了明显成效。但通过研究发现，在利用数字经济赋能巴中市城乡融合发展的方面，还存在很多现实难题，亟待解决。

一、数字经济赋能巴中市城乡融合发展的现实困境

目前，巴中市数字经济在与城乡融合发展的有效衔接中面临不充分、不平衡的问题。不充分体现为数字经济对于“人、地、钱”等生产要素的投入与流动促进作用不充分，不平衡体现为数字经济对于基础公共设施和基本公共服务资源在城乡间的分配结果不平衡。

（一）数字经济赋能生产要素双向流动过程衔接不畅

1. 乡村数字人才缺失，缺少配套机制

近年来，受制于城乡之间的自然资源与条件禀赋差异，劳动力要素始终保持着从乡村向城市的单向流动趋势。更多的人力资本与劳动力资源帮助城市获得更好的发展机遇，也直接导致乡村获得了更差的发展动力，进一步拉大了城乡之间的发展差距，抑制了城乡融合发展。当前，巴中市乡村人口老龄化现象比较严重，呈现出明显的教育水平低、数字素养低的特征，既影响数字经济赋能乡村产业发展，也影响城乡融合进程。数字经济对于城乡融合发展的赋能作用需要多层次的复合人才结构，当前农民作为数字经济赋能城乡融合发展的劳动力要素主要构成，数字技术与数字知识水平严重不足。农业职业经理人作为数字经济赋能农业的核心带头人，数量供给与经理人质量明显不足；乡村企业家作为乡村企业的带动人，孵化渠道与培养机制存在缺失；乡村教师与乡村医生等作为乡村基本公共服务的主要组成，供给数量与数字化技能水平有待提高。此外，乡村劳动力要素数字化的培育、激励与吸引过程也面临诸多

瓶颈。一方面，乡村人口数量长期净流出，乡村本地劳动力数量持续下降。留守的人员中，老人、妇女、儿童占绝大部分，其自身数字化素养不高，吸收数字化新知识、新技能的能力较弱。以巴中市乡村常住人口为代表，乡村人口从2019年的188.03万人下降至2023年的135.34万人，人口流失现象严重。乡村60岁以上、65岁以上的老年人比例占当地全体居民的比例均高于城镇地区15%以上，老龄化现象严重。另一方面，乡村地区具有数字技能的高素质人才缺失严重。受发展水平、薪资条件、基本公共服务等因素的不平衡、不充分发展制约，乡村在吸引人才、留住人才及培养自有人才方面长期落后于城市地区，造成人才要素的单向流动。具有高素质、数字化技能的农民往往会选择在城市发展，很少回到乡村。同时，长期以来乡村对高科技人才的引进，重视引进过程、轻视培育过程。乡村引进来的人才往往来自外地城市，对乡村的归属感较低，而乡村本地人才虽然有发展家乡、回报乡村的意愿，却因为乡村对人才的管理机制不到位、激励机制不完善等问题的存在而难以留住人才，造成数字化人才的流失，不利于城乡融合的发展。

2. 土地资源数字化管理困难，不利于数字经济与土地要素发挥协同作用

第一，土地资源在乡村存在数字登记、确权等管理问题。土地的数字化登记档案、确权档案是重要的民生档案，对于农民土地权益的维护和乡村数字化基层治理具有重要意义。一方面由于土地资源较为庞杂，

收集整理过程耗时耗力，需要地方政府具备一定经济基础，经济较不发达地区难以进行。另一方面，土地要素在数字经济中发挥作用需要与人才要素、资本要素和基本公共服务共同协作。缺失数字化人才和数字乡村政务处理平台的建设不完善同样限制了土地数字化管理工作的推进，影响土地确权与土地资本化。

第二，乡村土地数字平台尚未形成规模，无法实施数字化管理土地数据。目前，巴中市还未有可以收集整理的土地数字平台，难以及时对土地数字资源加以监管和利用，影响土地的市场化进程，容易形成土地非农化、非粮化和过度资本化问题，限制了土地要素在数字经济赋能城乡融合发展中的重要作用。

3.乡村产业结构单一，抑制数字经济与资本要素互促互进

从资本要素角度分析，主要是由于当前数字经济在赋能城乡融合发展中的资金投入主要依赖地方政府投入，对社会资本的撬动与应用严重不足，缺乏资金流动主动性，乡村产业仍以传统农业为主。无法将乡村自身的环境优势、资源优势发挥出来，难以形成与城市之间的产业协同效应，以数字经济赋能的现代农业偏少，无法提升乡村产业附加值。当前，巴中市粮食作物播种面积 515.24 万亩，比上年下降 0.9%。其中，小春粮食播种面积 141.85 万亩，增长 0.4%；大春粮食播种面积 373.39 万亩，下降 1.4%。

（二）乡村数字基础设施供给不足

巴中市乡村地区长期以来经济发展缓慢、资本要素难以下乡、财政转移与人均收入水平持续偏低，并且由于乡村居民对于数字化基础设施的接受程度低、接受能力差等多方面问题，导致支撑数字经济赋能城乡融合发展的数字化基础设施投入严重不足，进一步导致难以发挥公共服务的数字化普及能力，更导致了各类生产要素难以在乡村发挥作用，阻碍城乡融合发展。

（三）乡村基本公共服务数字化重构受阻

1.乡村教育基础薄弱，数字经济赋能难以发挥作用

首先，与城市相比，巴中市乡村基础教育的数字化进程仍然落后，乡村基础教育的数字化水平仍然较低。巴中市政府虽然帮助乡村中小学建设并更新了如多媒体教室、校园网络等各类数字化基础教学设施，但乡村教师目前仍然更多的使用传统“黑板+粉笔”的手写教学模式，并未能合理地利用数字化教学资源，距离乡村教育的真正数字化仍有显著差距。同时，在现有“中考+高考”的选拔学生教育体制下，乡村教师的教学重点仍然停留在“语、数、外”等基础学科，难以开展音乐、体育、美术等自然学科的素质教育，更难以将数字资源与自然学科相融合，导致乡村学生的学生素养与城市相比差距仍然很大，造成了乡村数字化教育公共服务的不均等化发展。

其次，乡村师资力量构成不合理，乡村教育数字化人才缺失。数字化教育在乡村基础教学中的妥善应用离不开乡村教师对数字技术的掌

握。从现实情况来看，乡村教师的组成由于受到地区偏远、待遇低等因素制约，乡村教师队伍的组成结构不合理，年龄普遍偏大，数字知识与数字技能掌握情况较差。既无法吸引城市里具有数字技能的年轻教师加入，也不能在现有情况下为乡村基础教育的数字化水平提升贡献力量，阻碍了乡村基础教育数字化改革进程。同时，乡村教师自身的数字素养不足导致只能在日常教学过程中，使用类似 PPT、视频资料等简单多媒体设备，无法深度利用数字经济带来的城乡之间教育资源整合优势以及远程教育带来的便捷优势来实现乡村基础教育的数字化改革。

2.乡村医疗资源缺失，数字经济难以深度赋能

首先，数字化医疗基础设施不足，乡村数字化医疗体系建设仍有较大空间。乡村地区的医院数字化建设并不顺利，城乡之间的医疗资源分配不均衡、乡村专业医务人员缺失、公共卫生人员缺少、医疗设备不足以及数字化基础设施建设不完善等问题导致了乡村医院数字化建设进展始终缓慢。乡村脱贫人口和边缘易返贫人口由于经济基础薄弱，一旦发生重大疾病很容易造成因病返贫情况，因此提高医疗数字化进度，完善乡村医疗数字化体系显得尤为重要。

其次，乡村医疗数字化理念普及程度不足。乡村医疗的数字化在技术上完善并不困难，但如何让村民接受数字医疗，使用数字化服务成为乡村医疗数字化的后续难题。这既需要提高各级村政府对于数字化医疗在村民群体中的宣传和普及程度，也需要切实提高数字化医疗质量，让

村民感受到数字化医疗的真实性和便捷性。

3.农民数字素养较低，数字经济赋能文化难以为继

乡村文化的形成来源于长期以来小农经济的传统生产方式，而这种固定的生产方式导致了农民安于现状、难以接受新观点的陈旧思想观念，对数字经济及相关技术始终保持排斥心理，不愿了解数字技术为生产生活方式带来的改变，城乡之间的数字差距正在从基础差距转变为使用差距。

二、数字经济赋能巴中市城乡融合发展的实现路径

（一）打通城乡生产要素双向流动通道

1.以数字经济促进城乡间人才要素双向流动

第一，以数字技术打破城乡之间二元户籍制度，建立城乡人才信息数据库，在线监测城乡之间人才流动情况，持续引入掌握数字技术、拥有数字农业科技技能的新农人加入农业发展队伍中，发挥数字经济在线优势，增强与城市人才的线上交流，增强第一书记作用，鼓励大学生回乡返乡。

第二，建立并完善城乡人才数字信息平台，构建人才数据支撑体系。建设数字化城乡人才信息平台是培养、引进和科学使用城乡人才的基础，借助数字平台和现代数字信息技术，充分利用大数据优势，建设城乡人才数据平台，既可以准确掌握城乡人才现状与流动情况，对进城人员和下乡人员做到精准管理和精准使用，培养和引进乡村稀缺人才，也能解

决城乡人才供需矛盾与信息不对称问题，提高城乡融合发展人才资源配置效率，为巴中市城乡融合发展提供可靠数据支撑。

2.以数字经济保障城乡间土地要素流转安全

第一，数字赋能数字农业，提升乡村生产力。

一是加速建设城乡一体化农业数据系统，为数字农业发展提供基础支撑。从市级和县级 层面来看，结合国家与省级规划，构建真正应用于农业发展的大数据平台，既做到向上汇报农业数据各项指标，也能向下链接各乡村数据信息，统一分析整理乡村数据。二是充分发挥数字经济赋能农业数据共享功能，在生产、分配、交换、消费各环节做好数据共享工作，主动公开数据供各级市场主体使用。明确各单位使用数据界限，对包含私人信息的数据做好保密工作，对可公开数据及时公开，帮助市场主体从多渠道获得数据资料。在农业数据平台建设过程中，与相关数字 企业签订协议，将数据安全、数据接口标准等安全问题纳入合同文本之中，明确职责确保数据安全。

第二，完善数字普惠金融介入机制，保障土地流转安全。

土地流转作为一项长期动态工程，达到优化配置和稳定状态需要依托社会资本与数字普惠金融机构的合理介入。一方面，数字普惠金融能够帮助农民更方便获取土地流转相关资金，有效提升土地流转效率，加速乡村土地集成化、数字化、统一化的数字化管理进程；另一方面，数字普惠金融的合理介入通过有效提升乡村地区农民金融素养、缓解城乡

信息不对称、增加城乡间社会资本流动效率等三种方式间接助力土地流转，帮助农户增加收入，促进城乡融合。

3.以数字经济提升城乡间资本要素流动效率

资本要素是数字经济赋能城乡融合发展的推动力。以数字经济打通资本要素的信息壁垒，发挥不同金融机构特点，整合资本下乡的市场化进程。在数字经济赋能城乡产业融合的过程中根据巴中市不同乡村特点与发展背景，以资金为引导，以支农资金作为乡村产业发展主要力量，以政府担保和保险为杠杆，以数据要素为信息传递工具，形成从投资到担保的融合发展模式，构建数字经济赋能城乡融合发展资本数字化发展模式。遵循“政府+市场”并行发展的体系架构，通过政府宏观调控，通过市场发挥资本要素配置作用，遵循市场经济基本规律解决城乡融合发展中的资本要素各类问题。

4.以数字要素促进乡村数字化改革进程

第一，通过数字要素帮助农业生产制定精准化决策。通过数据要素的赋能效应，推进农业生产、分配、交换、消费环节的标准化进程。积极应用农业物联网、人工智能、5G等数字技术为农业的数字化改造提供标准化流程规范，督促小农户在农业生产过程中由于主观性生产导致的不确定性问题，使农业生产有规则可依据、有流程可遵循。

第二，发挥数据要素传播特性，提升农民数字素养。提高农民网络应用能力，科学设置数字农业培训课程。针对数字农业的实际应用过程，

提高农民对于数字农业使用能力，同时，为农民提供直播带货、网络电商等相关线上农业的实践机会，帮助农民主动使用各类数字化工具获取市场信息，促进农产品在城乡之间的双向流动。

（二）提升乡村基础公共设施建设水平

1.提升传统乡村基础设施建设改造水平

第一，建设基础设施数字化联通机制，推动传统基建数字化转型。加强乡村数字化基础设施数字化改造，适度谋划建设新型设施，推动乡村地区公路、铁路、农业生产、农产品加工、冷链物流等基础设施的智能化、数字化转型，加快实施快递进村工程，筑牢数字经济赋能城乡融合发展基础。

第二，推动乡村治理数字化转型，提升信息服务供给有效性。首先，在数字化政务方面，引导乡村政府重视乡村日常治理过程中对于数字治理服务的需求。通过加强村政府与村民之间的数字化连接和信息互通机制，构建“有为政府——稳定社会”的数字化动态模式，促进政府为乡村提供持续稳定的数字化常态服务。在数据开放共享方面，加大村民间数字技术普及力度，帮助村民接受将数字技术应用于乡村日常治理。通过互联网对于信息的快速传递能力，帮助村民更便捷地获取村庄治理数字化信息，带领村民融入进数字化治理建设的过程，主动提出乡村治理数字化改革各项意见，推动乡村治理数字化稳定健康发展。在城乡间数据的整体协同方面，以整体协同、城乡统一的理念推动乡村治理的结构

优化治理目标。加速推进构建城乡“一体化数字政务平台”、为乡村居民提供与城市联通的“一张网服务”、努力解决“最后一公里”问题。

2.完善乡村数字经济新基建建设

结合乡村自身发展需要，建设泛在互联网一体化基础设施。加速推进乡村中心地区、乡镇主要地区、城乡接壤地区等重点区域的 5G 网络覆盖，提升政务处理、乡村医疗、乡村教育等乡村生产生活重点应用场景智慧应用的 5G 建设速度，打造基于 5G 网络的数字经济赋能城乡融合发展应用示范区与产业创新基地。同时，综合运用 5G、大数据、NB-IOT（窄带物联网）等多种数据接入技术，实现固定设备与移动设备结合、宽带与窄带结合的物联网接入服务能力。并持续扩充物联网应用场景，实现政务系统、农业系统、物流系统、交通路网、教育医疗养老服务系统等多领域、全场景的数字化覆盖。

（三）加快基本公共服务数字化改革

1. 推动乡村教育数字化改革

第一，遵守乡村教育发展的内在要求，发展城乡均等化教育治理理念。在数字经济时代下的乡村教育数字化改革不能将城市固有的教育现代化理念生搬硬套进乡村教育治理体系之中，也不能通过复制城市的教育现代化模式来缩小城乡之间的教育差距。数字经济时代下乡村教育改革的 basic 脉络应当在坚持乡村教育理念的基础之上，定位于乡村学生的实际需要，提倡城乡融合、数字与文字的融合式发展理念，以教育治

理现代化为参考，找出契合乡村教育数字化改革的新道路。

第二，跳脱出“技术内卷”的思维定式，寻求多元化治理主体间的协调合作模式。从教师与数字技术专家的角度来看，乡村教育数字化改革作为一项没有参考依据的探索性改革过程，难免在实践过程中遇到各类难题与各级主体的实际诉求，需要在政府、社会和学校的基础上积极研讨、随时改进，使数字经济赋能乡村教育回归乡村教育本源，取得数字经济赋能的应用成果。

2.建立乡村医疗数字化体系

第一，以数字技术为依靠赋能乡村数字医疗。首先，通过大数据与5G网络结合的方式实现医疗服务数字化，承接医院与乡村之间的远程通讯需求，提升医院内部信息传输速率，减少患者院内诊疗流程，提高就诊效率，提升医院综合服务水平。其次，数字经济赋能乡村医疗远程化发展，促进城乡医疗打破地域阻隔，实现城乡医疗资源远程连接，通过数字医疗平台实现城乡医疗资源均等化分布，减少医生等待患者就诊时间和增加乡村患者多方就诊可能性。最后，数字经济赋能乡村医疗智能化，通过物联网与5G技术相结合实现医疗资源智能化服务，通过AI医疗技术帮助患者获得更智能化、精准化的诊疗过程，减少医疗事故发生。

第二，以数字平台为依托，构建城乡医联体平台。构建数字医联体综合平台，提供数据互通保障。以数字经济为核心内涵，通过互联网与

大数据结合的方式将传统医联体中碎片化的政府信息、核心医院信息和基础医疗服务机构信息进行统一整合与开发，建立起联通医联体各方的数据共享平台中心。纵向贯通所在区域内的各级政府、各级医院，横向打通城乡医疗信息堵点，构建数字化、智能化、紧密化的综合医疗数据平台。平台内将各级主体的海量医疗信息进行整合，将原始信息进行清洗与开发，为医联体管理系统和应用系统提供准确可靠的医疗数据。

3. 增强乡村文化数字化传播

第一，完善乡村文化传播基础设施建设。首先要从城乡融合发展整体角度出发，保障落后地区与贫困地区的文化传播数字化基础设施建设，加大乡村地区文化、信息、通讯设施建设。通过各级政府财政转移，帮助乡村地区减少建设各类数字化基础设施的初期投入成本，推动个人电脑、智能手机、高速宽带等数字设备的下乡服务，保障乡村拥有基础的文化共享手段与稳定的信息接收渠道。其次，建设乡村文化传播数字化平台，持续更新文化内容，提高乡村文化传播力与影响力。整合乡村地区数字资源与文化资源，将文化传播发展辐射到各类产业与文化生活等多领域。

第二，提升乡村主体文化传播数字化升级意识与能力。首先，通过线上与线下结合的方式开展相关培训活动，在课程设计方面结合乡村区域特点，引入本地掌握地方语言的培训人才，减弱农民对于未知知识的抗拒心理和语言障碍。建立微信、抖音、快手等直播平台的在线课程，

帮助农民快速掌握乡村文化，解决乡村文明在传播过程中的各类问题，方便具有数字技能和数字素养较高的农民帮助其他数字素养较低的农民掌握数字技能。其次，通过数字文化平台解决乡村分散性问题。将政府、企业与农民个体加入同一数字平台，参与数字乡村文化平台的运营与维护环节，集聚小农户的分散经营，实现通过数字文化平台将农村与市场接轨，避免出现乡村主体在文化传播过程中逐渐边缘化问题。最后，鼓励农民积极使用数字化工具，将数字技能转化为现实收益。积极鼓励并帮助农民将乡土文明与日常生活拍摄并上传到不同平台，通过线上平台获取网络上对乡村文化与乡土文明感兴趣的受众群体并以此积累粉丝数量，在拥有一定数量的粉丝群体后进行直播带货和推广乡村旅游等特色乡村产品。同时，将特色乡村产品与各类线上平台积极合作，打造乡村旅游、绿色康养系列文化概念，与去哪儿网等旅游平台合作并推广，培训农民打造精品旅游项目，增强服务意识。