

附件 1:

巴中市哲学社会科学规划项目
(2024 年度)

项 目 类 别 自 筹 课 题

立 项 编 号 BZ24ZC111

学 科 分 类

课 题 名 称 构建城乡融合发展的动力机制探索与实践

项 目 负 责 人 谯 倩

项 目 参 与 人 刘 江 温 攀

负责人所在单位 中共巴中市恩阳区党校

联 系 电 话 13808273500

巴中市社会科学界联合会 制

构建城乡融合发展的动力机制探索与实践

摘要：马克思指出，“城乡关系的面貌一改变，整个社会的面貌也跟着改变”。习近平总书记指出：“在现代化进城中，如何处理好工农关系、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》，明确提出“完善城乡融合发展体制机制”。促进城乡融合发展是篇大文章，工作从什么地方入手破题，习近平总书记给出了答案，那就是把县域作为重要切入点。县域一头连接大城市，一头覆盖大农村，一直是国家治理体系和区域经济发展的基本单元。从县域入手打破城乡分割格局、实现融合发展，成本更低、步子更稳，也更具现实可行性。本文旨在立足巴中实际，通过梳理“工业化发展阶段、县域城镇化率、县级人均财力、城乡居民收入倍差”等指标，分析巴中城乡融合的现实情况，探索构建可持续的动力机制。

关键词：城乡融合；县域经济；动力机制

城乡融合发展是中国式现代化的必然要求。习近平总书记指出：“在现代化进城中，如何处理好工农关系、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》，明确

提出“完善城乡融合发展体制机制”。可以说，城乡融合是一项迫在眉睫的关系中国式现代化的重要任务，又是一个由来已久且十分漫长的历史过程。需要只争朝夕，又要保持历史耐心。特别是面对四川既有大城市、又有大农村，城乡差距和区域差距交织叠加，城乡二元结构十分明显的现实和巴中城乡融合发展尚处于低水平状态。省委十二届四、五次全会和市委五届七、八次全会也分别作出部署，提出以县域高质量发展推动城乡融合发展。当前，如何抓住窗口期，正确处理好工农关系、城乡关系，一定程度上直接决定着四川现代化、巴中现代化建设成效。因此，十分有必要在贯彻落实过程中立足当下、着眼长远，加快构建生生不息的又富有时代特点的动力机制，确保城乡融合有力有序有效推进。本文旨在通过立足巴中城乡融合发展实际，系统梳理“工业化发展阶段、县域城镇化率、县级人均财力、城乡居民收入倍差”等指标，分析巴中城乡融合的现实情况，构建推动可持续的动力机制。

一、巴中城乡融合的历史脉络

巴中建地设市以来，坚持把城乡一体发展，创造了很多走在全国全省前列的经验模式。成立地区之初，创造了以“五改三建”（即改水、改路、改灶、改厕、改圈，建池、建园、建家）的文明新村为载体、以池园经济（井、池、园、机配套，种、养、加、运结合）和劳务积累为特色、以农村基层组织建设为保障的“巴中经验”全国闻名。进入新世纪以后，国家以“县为单位、整合资金、整村推进、连片开发”的扶贫开发新模式在我市通江县试点实施，标志着国家

扶贫开发理念和思路的转型和升级，也标志着国家整体实力大幅提升，以城带乡、以工哺农能力更加强大。进入“十二五”以后，又探索出“巴山新居+特色农业+乡村旅游”模式，围绕业兴、家富、人和、村美，开启城乡一体化发展新路径，巴山新居和藏区新居、彝家新寨、乌蒙新村成为全省幸福美丽新村建设的区域性品牌。精准扶贫开始后，全市又大胆探索，叠加实施增减挂钩、土地整理、地灾避险搬迁等政策盘活土地资源，先后承办全国土地政策支持扶贫开发及易地扶贫搬迁培训班、全国易地扶贫搬迁现场会。进入“十三五”以后，全市认真学习借鉴两地“千村示范、万村整治”经验做法，统筹考虑巴中市情特征和发展基础，在城市实行产业园区、旅游景区、城市新区“三区同建”，在农村实行产业园区、田园景区、新型社区“三区同建”，积极探索城乡融合发展新路，取得了阶段成效。在农村，累计建成巴山田园综合体 85 个，带动建成国家级现代农业园区 1 个、国家级农业科技园区 1 个、省星级园区 5 个，创建以乡村旅游为核心的国家 4A 级旅游景区 10 个，助力 49.9 万贫困群众高质量脱贫摘帽。在城市，成功创建国家森林城市、国家卫生城市、中国气候养生之都、全国最美生态宜居典范城市等国家级的靓丽名片，巴中经开区成为全国少有工业园区内拥有 4A 级景区的开发区。在整个市域范畴，巴中成为全省唯一市级国家生态文明建设示范区，也是全省唯一所辖县区均为省级全域旅游示范区的市州。五届八次全会以来，市委坚持把城乡融合作为一个整体来谋划，以县域经济发展为统筹，整合资源、集成能力，高质量建

设全国革命老区振兴发展示范市，巩固提升国家生态文明建设示范区，集成创建国家经济技术开发区，创新布局农业高新技术产业园区，做优做强文旅融合发展区，加快建设开放合作典范地、人才创新集聚地、品质生活宜居地。这些实践探索和发展成效推动了巴中城乡形态优化重构、发展面貌蝶变，走出了一条破解城乡二元结构、促进融合发展的有效路径。

二、当前现状与不足

虽然取得了一定成效，但从现实看，促进高质量发展加快城乡融合，巴中的情况更复杂、任务更艰巨、责任更重大。

（一）县域整体有所发展，经济水平仍然滞后。巴中自 1993 年建地设区以来，31 年来，在党中央和省委省政府的坚强领导、历届地委行署和市委市政府的大力推动、老区人民的团结奋斗下，巴中发展日新月异、沧桑巨变。地区生产总值从建地时的 26.84 亿元增加至 2023 年的 780.28 亿元、增长了 29 倍，一般公共预算收入从 1.4 亿元增加至 2022 年的 56.07 亿元、增长了 40 倍，城乡居民可支配收入分别从 1695 元、499 元增长到 40783 元、16967 元，分别是 24 倍、34 倍，成效有目共睹，成绩值得肯定。但与省内先发地区相比，全市县域底子薄、基础差、发展不平衡不充分问题仍然突出，“四类地区”巴中占了三类，39 个欠发达县域巴中占了 4 个，是除“三州”之外最多的市州。包括未纳入欠发达县域支持范围的巴州区，其 2023 年人均 GDP 仅为全省平均水平的 47%、比 39 个欠发达县域平均水平还低 6.7 个百分点。

（二）城镇化率有所改善，常住人口流失严重。我市 2023 年常住人口数量为 265 万人，比上年度减少 3.69 万人，人口数量连续 5 年下降。2023 年常住人口城镇化率为 47.5%，近 5 年来呈现持续增长态势，但仍未达到规划目标值，低于全国同期城镇化率低 17 个百分点，也低于四川省同期平均水平（59.49%），且差距有进一步拉大趋势。特别是城镇规模普遍较小，乡镇镇区常住人口大多不足 2 万人，2 万—3 万的只有 6 个（清江镇、玉山镇、渔溪镇、涪阳镇、正直镇、驷马镇），3 万—5 万的仅有铁佛镇，其中 5 万以上仅有长赤镇。全省 200 个百强中心镇只有 3 个（沙溪镇、柳林镇、化成镇）。

（三）工业经济逐渐起步，以工带农还不突出。近年来，市委市政府果断把工作重心全面转移到产业培育振兴上，先后提出敢于抓工业善于抓工业、工业兴市制造强市战略。特别是今年以来，市委明确提出坚持整合资源、集成能力，坚定推进生态工业兴市、先进制造强市，1-6 月，全市 GDP 同比增长 6.4%左右，高全省 0.4 个百分点，规上工业增加值同比增长 13.7%，比上年同期高 16.7 个百分点，增速居市州第 5 位，新登记市场主体 14437 户、增长 22.65%、增速居市州第 1 位。但以工业化思维改造传统农业，以规模化集成做强优势品种的深度力度还不够。如近年来，全市肉牛产业得到较好发展，但招引企业雅拉德荣因成立时间短、还未在行业内产生强力的带动作用，已有的老廖家风味牛肉、尹家牛肉等一些牛肉商品，规模化不足，在全国市场中品牌知名度并不高、

外销比例低,全市还没有 1 家真正意义上有竞争力的肉牛类龙头企业。

三、对策建议

推进城乡融合发展必须统筹考虑城市和农村的共同发展,共同构建驱动机制,一体化推进城乡融合发展。

一要构建产业驱动机制。产业驱动是城乡融合的根本动力。没有产业作支撑,城乡融合就是无源之水、无本之木。与东部发达地区相比,巴中城乡最大差别在产业、最大差距也在产业,这关系着城乡融合的物质基础。省委全会《决定》也明确提出“支持各县(市、区)立足资源禀赋和产业基础,培育壮大特色优势产业”,还要“培育一批工业强县和制造业先进县”。要聚焦《巴中市产业高质量发展规划(2024-2035)》,围绕“5+2+3”产业体系与 18 个细分赛道全景图,完善产业链“四图三库”,集中资源、集成要素推进产业集聚发展。要按照“生产标准化、经营规模化、资源产业化”发展思路,积极培育生物育种赛道,大力发展特色食用菌赛道,做好良种选育和推广,创建一批农业产业强镇和特色农产品优势区,全面提升现代农业质量效益和竞争力。要以产业园区为核心载体,做足“土特产”文章,突出基地提升、精深加工、品牌引领,延伸上下游产业链条,拓展左右岸周边产品,推动一二三产业融合,不断提升产业发展综合效益。

二要系统构建要素流动机制。西方发达国家往往也农业发达、城乡协调。比较来看,我国的农村资本积累、技术水平、人才供给

等普遍不足，而这些恰恰是城乡融合发展的关键。要把破解要素单向流向城市作为主抓手，大力构建农村产权价值有效显化和市场化定价机制，提高全市城乡要素协同配置效率，以顺应现代农业要素密集化的趋势。要以全国农村综合改革试验区建设、全省县域内城乡融合发展改革试点、农村集体经营性建设用地入市试点等为契机，推进农村产权流转交易入市改革，建好“1+5+N”农村产权交易平台体系（1个市级中心、5个县区级中心和N个乡村服务站点），把农村土地经营权、林权、“四荒地”使用权、集体经营性资产等纳入产权交易市场公开交易，推动资源资本有效对接。要建立全市统一的农村闲置房地基本信息数据库，采取“群众自主开发一批、租赁流转一批、入股和联营一批”方式，利用闲置农房发展休闲农业、乡村旅游、农村电商等新业态，盘活闲置宅基地。

三要全面构建政府推动机制。比较而言，发达地区的城乡融合产业驱动力强一些，欠发达地区则可能需要行政推动更多一些。因此，政府更应该在放权赋能、顶层设计和路径指引三个方面加大力度。放权赋能方面。要赋予县级更多资源整合使用的自主权、扩大农用地委托审批权限，以此来进一步破解城乡二元结构，唤醒基层的主体意识，广泛激发活力动力。同时要强化赋能，统筹整合产业发展、基础建设、社会资本等资金，推进路、水、电、气、通信等互联互通，推动文化活动中心、体育健身场所等设施共建共享，配套卫生院、便民代办点等服务机构，推进城乡居民居住社区化、生活市民化、文明城镇化。顶层设计方面，既要鼓励人们撸起袖子加

油干，也要明确负面清单不乱来，围绕国家法律法规这个大前提和群众增收这个大核心建立评价标尺，防止政府职能越位缺位导致市场行为扭曲，不能“富了老板、忘了老乡、乱了农村，浪费了社会财富”。在路径指引方面，市内各地自然禀赋不同，发展差异较大，工作难以齐步走，应该立足条件的差别性、鼓励实践的多样性、寻求融合的丰富性。比如平昌县

结语

推进城乡融合是一篇贯穿中国式现代化全过程的大文章。巴中既有城乡融合发展的典型经验，也有城乡二元结构不均衡、公共服务保障不均等现实问题。党的二十届三中全会召开，为进一步推进城乡融合发展指明了道路，在新形势下，必要把握时代大势准确识变求变，抢抓新质生产力战略机遇，以县域经济发展为突破点，真正形成产业驱动、要素流动、政府推动的城乡融合推进机制。同时，重点把握四点原则：**一是必须遵循规律、把准方向。**顺应新型城镇化发展趋势和乡村演变规律，准确把握城乡融合发展正确方向，突出以工促农、以城带乡，推动规划布局、要素配置、产业发展、基础设施、生态保护、公共服务等相互融合，实现城乡协同发展。**二是必须因地制宜、分类施策。**综合考虑各地产业、交通、文化、基础设施等因素，按照宜农则农、宜工则工、宜游则游原则，科学制定不同地区的具体目标、建设重点、推进措施；新建的中心村、聚居点要凸显川北民居特色，依山就势、天然自成，不搞大拆大建、整齐划一，不搞生搬硬套、千村一律。**三是必须循序渐进、量力而**

行。坚持数量服从质量、进度服从实效，适宜集中成片改造或建设的地方可以先行启动，不能超越发展阶段搞大融资、大建设，不能不讲实际效益集中打造“盆景”。四是必须政府主导、群众主体。在做好规划、理顺机制的前提下，充分发挥群众主体作用，群众应该做、可以做的尽量交给群众做，政府重点做群众干不了、干不好的事，不能大包大揽。

数据来源说明

本文数据主要来源于三个方面：一是实地调研。2024年5月至8月，本课题组成员通过走访各县区，特别是农业产业园区和相关村（社区）负责人访谈，取得第一手资料，加以分析、综合、归纳，从而为全市城乡融合发展提供一个较为全面系统的认识。二是文件资料。查阅省委全会、市委全会《决定》，整理市委、市政府主要领导讲话，收集市委、市政府及市农业农村局、市统计局、市史志办等部门政策性文件、内参报告、统计数据以此作为论据。三是媒体报刊。一方面引用借鉴人民日报、四川日报、巴中日报等媒体报刊或各地政府网站的重要论述、报刊书籍了解学习城乡融合相关理论知识。