

巴中市哲学社会科学规划项目

(2024 年度)

项 目 类 别 一般课题

立 项 编 号 BZ24YB049

学 科 分 类 马列·科社

课 题 名 称 加快推进巴中县域城乡融合发展的逻辑
进路与实践路径研究

项 目 负 责 人 杨玲玲

项 目 参 与 人 刘明辉; 卢飞

负责人所在单位 四川农业大学马克思主义学院

联 系 电 话 18030786347

巴中市社会科学界联合会 制

城乡关系是影响经济社会发展的重要因素。改革开放 40 多年来，我国城乡经济与社会发展取得了举世瞩目的成就，但城乡发展不平衡、乡村发展不充分的问题依然突出，而城乡融合发展是破除传统城乡二元分治窠臼的重要举措，更是构建新型工农城乡关系的重要支撑。

2017 年党的十九大报告首次明确提出“城乡融合”的概念，标志着中国城乡关系进入融合发展的新阶段^[1]。党的十九届五中全会进一步强调，“全面实施乡村振兴战略，强化以工补农、以城带乡，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”，^[2]党的二十大也指出要坚持城乡融合发展，畅通城乡要素流动^[3]。在当前城乡差距较大的情况下，城乡如何融合才能实现党的十九大报告提出的战略目标？答案需从县域层面探寻。2021 年中央一号文件《中共中央国务院关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见》提出“加快县域内城乡融合发展”“把县域作为城乡融合发展的重要切入点”^[4]。2022 年中央农村工作会议上习近平总书记强调：“要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”^[5]。县域作为连接城市和乡村的重要层级，是打破城乡二元结构、实现高质量城乡融合的重要载体和关键场域，2024 中央一号文件更明确提出要“促进县域城乡融合发展”^[6]。可见，城乡融合发展是国家经济社会发展的重要战略举措，国家从大政方针上充分强调了县域在城乡融合发展中的重要地位。聚焦到地方，四川省委十二届四次全会提出：要以县域为重要切入点扎实推进城乡融合发展，^[7]指引了新时代县域经济的发展方向，巴中市委五届七次全会指出县域作为城乡关系的重要结合点，其发展质量直接影响城乡融合发展进程^[8]。因此，只有以县域为基本单元推进巴中市城乡融合发展，加快推进巴中市县域城乡融合高质量发展，培育巴中市县域经济发展的新的增长点，才能推动巴中市县域进一步工业化、城镇化，从而培育巴中市县域经济发展的新的增长点，不断拓宽农民增收渠道，全面推进农业农村现代化，最终谱写中国式现代化巴中实践新篇章。

一、文献综述

（一）关于城乡融合发展的研究梳理

城乡融合发展是学界经久不衰的热点议题。当前学界关于城乡融合发展的研究主要集中于以下四方面：一是城乡融合发展的理论溯源和内涵阐释。以马克思城乡关系演化论揭示了城乡融合是中国城乡关系演变新的阶段和必然趋势（刘先江，2013；范根平，2021；周慧等，2023）。城乡融合发展是包括经济、政治、社会、文化、生态在内的系统工程，城乡关系演变、空间转型、功能联系等视角探索城乡融合理论内涵和发展机理（龙花楼等，2021；高帆，2023），指出新时代城乡融合发展的核心要义是统筹处理好工农城乡关系，在全面融合、共同繁荣的新型工农城乡关系基础上实现城乡共富（何仁伟，2018；韩文龙等，2020）。二是城乡融合发展的演进规律和政策支持。学者们分析了中国成立以来我国各个时期有关城乡发展政策的演进路径，指出我国城乡关系总体经历了从城乡二元发展、城乡协调发展、城乡统筹发展、到城乡一体化发展、再到城乡融合发展的演进过程，国家政策既随着城乡关系演变而变化也在重要节点时期给予城乡关系转型的指引和支持（方创琳，2022；黄俊尧，2022）。三是城乡融合发展的水平指标评价。学界对城乡融合评价指标选取呈现多维化、多属性化特征（周德等，2021），高波等（2019）从经济、社会、生活、生态等维度，王大超等（2022）从人口素质、土地政策、产业结构和地方财政测度城乡融合发展水平和驱动机制。四是城乡融合发展的现实阻碍和实践路径。学者们基于城乡差距悬殊的现实表征，指出城乡融合发展仍面临城乡生产要素流动不畅、乡村现代产业体系薄弱、城乡发展投入差距大且乡村服务能力水平低、农村人居环境落后且城乡基础设施不完备、农民参与乡村建设的认识与能力不足等问题，其原因可追溯至城乡二元体制机制障碍及其导致的衍生弊端仍未消除。因此，学界多从夯实制度保障、完善农村产业体系、实现城乡服务均等化、完善乡村基层治理等层面探讨城乡融合的实践路径（许彩玲等，2019；姚毓春，2021；孙方，2023，文丰安，2023）。可见，已有关于城乡融合发展的研究已较为丰富，从理论和实践两个层面清晰地呈现出我国城乡融合的理论流变与实践图景。

（二）关于县域城乡融合发展的相关研究梳理

学界就县域是城乡融合发展的基本切入点业已达成共识（王春光，2020；冯永泰，2023），当前学者们主要从四方面对县域城乡融合发展进行探讨：一是县域在城乡融合发展中的战略定位和功能价值。从重要切入点、核心空间承载、联动关键枢纽、相对比较优势（夏柱智，2023；龙华楼等，2023；袁方成等，2023；马光川等，2023）等进行阐释。二是县域城乡融合发展的水平测度。从尺度、数据、指标和方法四个维度进行简要评述（赵伟佚等，2023；贺立龙等，2023）。三是县域城乡融合发展的驱动机制。从战略协同、要素流动、产业发展、空间治理等方面揭示县域城乡融合的内在机制及其运行机理（袁方成，2024；孔祥智等，2022）。四是县域城乡融合发展的推进路径。主要在城乡融合发展的路径分析框架下，从要素市场、产业融合、设施建设、空间治理等方面进行探究（左停等，2022；石建勋等，2022）。

（三）文献述评

综观前述，当前研究不断深入探析新型城乡关系，已有较多关于城乡融合的成果，但多集中于国家、区域和省级乃至市级等相对宏观和整体层面探讨城乡融合，较少从县域层面结合具体地方分析城乡融合发展，在一定程度上忽视了县域这一重要层级。而城乡融合本质上是一个推进城市与农村协调发展、融合贯通的动态过程，县域因其作为连接城市与农村的重要节点而在促进城乡融合方面具有得天独厚的优势，是乡村振兴和城乡融合的重要突破口和切入点，然而目前大多数学者赞同县域对构建城乡关系具有独特作用，但对于为何以县域为切入点的城乡融合发展问题中的内在逻辑缺乏深入、系统的解答与阐释。本文试图立足于巴中发展视角，从学理上论证加快推进巴中县域城乡融合发展的内在逻辑，分析其现状发展和现实难题，并指出其实践走向。

二、加快推进巴中县域城乡融合发展的内在逻辑

（一）城乡融合是实现县域高质量发展的关键路径

1.理论依据：马克思主义关于城乡关系的理论成果

城乡关系是人类社会的一种基本关系，马克思、恩格斯揭示了城乡关系从分离到融合演进的一般规律。马克思认为随着阶级和社会分工的出现，使“个人屈从于分工、屈从于他被迫从事的某种活动的最鲜明的反映，这种屈从把一部分人变为受局限的城市动物，把另一部分人变为受局限的乡村动物，并且每天都重新产生二者利益之间的对立”^[9]，城乡关系逐渐走向分离和对立，但其根源还是在于生产力的发展水平还不够高。马克思在1847年《哲学的贫困》中指出：“城乡关系一改变，整个社会也跟着改变”，^[10]在《政治经济学批判（1857—1858年手稿）》中指出：“亚细亚的历史是城市和乡村的一种无差别的统一”，^[11]这表明在马克思看来在社会历史规律的作用下，城乡关系将必然从分离、对立走向融合，这是一种不可抵挡的历史趋势，但不是自然而然就能迎来这种关系的转变。对此，马克思、恩格斯主张废除资本主义私有制、实现生产关系变革，在此基础上彻底消灭私有制和阶级剥削，使农业和工业相结合、城市和乡村的对立逐步消失，实现城乡生活方式各有优势、工农生产方式相互补充，把城市和乡村生活方式的优点结合起来，避免两者片面性和缺点，构建真正的城乡共同体即“自由人联合体”。

马克思城乡发展理论将城乡作为一个整体，从其观点出发，城乡融合发展的顺利实现，要充分结合工业与农业，城市与乡村，并将城乡生产力合理布局。县域作为沟通城乡的桥梁，能够引导农村生产要素向城镇转化，形成“农村—县城—城市”的动态流动过程，加快实现县域内经济、空间、文化、社会、生态、产业的融合，为城乡融合提供合理过渡和承载空间。可见，推进县域城乡融合发展具有坚实的理论基础，遵循了马克思主义城乡关系理论的基本观点，是实现乡村振兴的重要路径和手段。

2.思想溯源：中国共产党关于城乡关系的理论成果

新中国成立以来，历届中央领导集体不断推进马克思主义城乡关系理论中国化，围绕如何处理城乡关系，创造性提出城乡兼顾论、城乡互促论、城乡统筹论、城乡一体化论等具有民族性时代性实践性特征的科学论断。针对新中国成立后的城乡关系问题，毛泽东曾指出，“城乡必须兼顾，必须使城市工作和乡村工作，使工人和农民，使工业和农业，紧密地联系起来。决不可以丢掉乡村，仅顾城市，如果这样

想，那是完全错误的”^[12]。改革开放初期我国农业基础十分薄弱、农村发展严重滞后，邓小平提出，“要解决好城市与农村的关系问题”，^[13]在看到农村改革带来新变化、城市和农村相互促进时指出，“农业和工业，农村和城市，就是这样相互影响、相互促进”^[14]。江泽民强调，“农业、农村和农民问题，始终是一个关系我们党和国家全局的根本性问题”，^[15]在党的十六大上首次提出统筹城乡社会经济发展，确立“多予、少取、放活”总方针。胡锦涛强调，坚持统筹兼顾的原则，统筹城乡发展，在党的十七大上明确提出要形成城乡经济社会发展一体化新格局。习近平总书记则在党的二十大报告中指出“着力推进城乡融合和区域协调发展”、“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”，为加快构建以城乡融合为主要特征的新型城乡关系提出了目标、规划了路线图、指明了方向。

对城乡融合发展的理解是一个根植于特定历史阶段和发展水平下渐进深化的过程。新中国成立以来，党和国家持续探索城乡关系发展模式和路径。改革开放前，我国城乡关系基本处于城乡割裂状态；改革开放后，党中央作出了破解城乡二元结构的系列战略部署，从“两个趋向”的重要论断提出，到城乡统筹、城乡一体化，再到城乡融合；政策导向从以农养工、农工结合到以工促农、以城带乡，再到工农互促、城乡互补；具体措施从取消统购统销发展城乡集贸市场，到乡镇企业异军突起，再到壮大县域经济等，这些方针政策，均注重发挥县域在城乡融合发展中的战略地位。随着全面推进乡村振兴进入具体施工阶段，推进城乡融合发展，县域这个特殊的单元被赋予更加重要的地位。历史证明，城乡融合发展是一个聚焦县域，工农城乡关系不断演进、持续调整的过程。

新中国成立 70 多年来中国城乡发展的伟大实践表明：其一，要坚持以人为本的科学发展观。要把满足城乡居民的物质文化需要和有利于城乡居民自由全面发展，作为推动城乡经济社会发展的根本出发点和最终归宿。其二，妥善解决“三农”问题是促进城乡和谐发展的落脚点，也是实现民族复兴伟大梦想的历史任务。其中，农民的发展和进步任务最为艰巨也最为关键，是能否克服农业弱质性、带动农村经济发展的关键所在。其三，坚持深化改革和制度创新。中国特色社会主义城乡发展道路在制度的反思、改革和创新中不断自我完善，体现了“党性”与“人民性”相

统一的制度优势。

3.现实逻辑：城乡融合是县域高质量发展的重要保障

新时代县域实现高质量发展必须深入推进城乡融合发展，打造新型工农城乡关系，促进城乡社会、经济、文化等领域全面融合，进而推进城乡要素资源双向流动、城乡基本公共服务均等化以及城乡差距持续缩小，这也是实现县域由不平衡不充分发展向高质量发展阶段转轨的基础保障。从推进县域特别是县域经济高质量发展的具体手段和措施看，要在城乡融合、产城同体等基本原则和取向上发力；

第一，促进农业现代化发展。农业现代化发展既是乡村振兴的总目标和总要求，也是衡量新时代县域经济高质量的标志之一，农业现代化的过程就是传统农业向现代农业转变的动态演进过程，是提升农业产业层次、提高农业生产效率、提高农业科技水平的重要方式。这一过程离不开现代工业技术以及信息化技术的支撑和带动，通过现代工业以及信息产业与农业的深度融合，进一步推进农业现代化发展，实现城乡产业融合，进而促进县域经济向更高水平发展。

第二，顺应消费结构升级和消费需求分化趋势。打破固有产业结构，注意推进乡村产业适地适度发展和因地制宜、精准施策，挖掘本地优势产业主体和产业链节点，要通过包括农业在内的所有产业的创意发展，拓展新产业丰富新业态，推动县域一二三产业融合发展。

第三，在合理布局乡镇区域服务中心、村级服务站的基础上，对接引入城市优质服务资源。通过整合优化各类服务资源，构建和完善县域综合服务体系，不断提升县域综合服务水平和能力。这里的“服务”既是指为产业和经济发展的服务，也包括向县域居民特别是农村居民提供的教育医疗养老等亟需的公共服务。

第四，统筹推进县域内基础设施建设、强化公共服务供给。促进公共服务不断向乡村延伸覆盖，探索县域基础设施和公共服务多元化运营机制，改善县域经济发展环境；

第五，不断优化投资环境，制定适宜政策，引导各类人才，包括县籍人才进入和回流县域实现创新创业创造条件。要高度重视“城归”农民工的返乡创新创业，助

其解决创业融资难、基建配套难、局级技能人才难、稳定用工难等基本难题。

第六，强化县级资源整合与使用权，加快推动县域与城乡之间资源要素的双向流动，并立足县域特色资源优势，以绿色产业作为县域经济发展方向，构建可持续发展的绿色发展模式，将资源优势转化为县域经济发展优势。

第七，引导不同类型产业组织公平竞争、优势互补。在乡村振兴的过程当中，包括在脱贫攻坚产业扶贫过程中，总是伴随有产品同质化和大量的产品过剩现象。这当然是由一系列的因素导致的。但是，缺乏一个有效运转的产业组织来预测、规划和引导产品供给数量、合理布局产业规模，可能是其中一个主要的原因。从国外的经验来看，产业组织对于协调产品数量与价格、保障生产者收益的功能巨

第八，强化县域产业发展的底线思维。推动乡村产业发展更好地带动农民共同富裕这是县域经济发展的根本目的。守住确保粮食安全、防范规模性返贫两条底线、规避和防范发展风险，这也是县域经济发展过程中必须坚守的基本原则。

第九，高度重视农业在经济发展和乡村振兴中的功能作用，采取有效措施促进农业农村经济多元化、综合化和融合化。这其中尤其要重视创意农业发展的无限潜力。创意农业还是农业，还是以动物（生产蛋白质）、植物（生产能量）以及动植物（交换）生产为核心和主导的农业。但创意农业又不是传统意义上的面朝黄土背朝天的农业，它是加入了现代化的发展新要素（数据、信息、艺术、文化）、经营新理念（专业化产生效率融合化增加效益）、生产新手段（智能农机、电商平台、第三方物流，等等）、管理新方法（远程监控系统，一方面通过智能化解决适量投入降低成本问题、另一方面部分地解决委托代理中的劳动监督难题）的农业。创意农业是提升农业价值、发挥多种农业功能促进传统产业现代化的重要路径。

第十，加快农民市民化进程。只有推进农民市民化进程，才能促进城乡公平发展，实现以人民为中心的新型城镇化发展，从而推进县域社会融合发展，进而重塑新的城乡关系。

因此，城乡融合发展是新时代县域实现高质量发展的重要保障。

（二）以县域为载体是推进城乡融合的应有之义

县域作为城与乡的过渡、衔接、交汇、转换与交融的节点所具备的功能及其独特优势，亦是其能够成为城乡融合发展关键主战场和乡村振兴战略实施空间载体的现实依据，因此，城乡融合发展内蕴了要以县域为重要切入点。

第一，从地理空间看，县域作为特殊地域类型，是城乡融合发展的核心空间承载。县城是是国家治理的重要地域空间，城镇地区和乡村地区的汇通地带，社会结构性互动频繁、城乡联系密切，具有链接城乡空间过渡、衔接、交汇、转换与交融的天然禀赋和统筹城乡资源要素的空间优势，是城乡融合发展的先行区与突破口。从要素交换效率和配置成本来看，县域与城乡之间的空间距离较短，能够降低城市地域系统与乡村地域系统要素交互的时间成本和交易成本，成为城乡互动最为频繁和密切的地域空间单元。从城乡发展差距看，其巨大发展鸿沟使得县域可以成为城市资本、技术等要素下乡的通道以及农业剩余人口市民化转移的重要场域，要激活县域地域空间，充分发挥县域空间的节点功能，完善城镇空间体系，建构优化城乡地域功能的空间肌理，畅通城乡发展要素流通机制以及价值增值与显化机制，充分发挥空间效应，实现城乡地域功能优化的同时缩小城乡发展差距，实现城乡等值化发展。

第二，从经济功能看，县域是相对独立的经济综合体，县城是农产品的第一级市场（产地市场），为城乡产业融合和乡村产业振兴提供了优良条件。在一个县域范围内，既有以广大乡村地区为依托的农业，又有以城市工业部门和服务部门为依托的二、三产业，这些业态之间不仅构成了完整的产业链条，而且为要素双向流动和经济良性循环奠定了基础。县域是我国经济社会发展的重要基石和关键支柱，对国家发展全局起着举足轻重的作用。县域的人口和经济占据全国半壁江山，贡献了超过 50% 的新增城镇人口和超过 30% 的 GDP 增量。据民政部的统计数据，截至 2022 年底，我国县级行政区数量达到 2843 个；《中国县域工业经济发展报告（2023 年）》显示，我国县域经济规模已突破 40 万亿元大关，达 46.5 万亿元。因此，县域构成了国家经济的一个“亚核心区”，这个“亚核心区”能够有效地服务城市、支援农村，在县域范围内，可以真正实现“以工补农、以城带乡”，从而弥合城乡二元差距，促进城乡融合发展。

第三，从行政治理看，县作为国家治理的基本单元，是我国两千多年以来最稳定、最基本的行政层级，自古以来就有“郡县治，天下安”的观念，“县积而郡，郡积而天下，郡县治，天下无不治”。我国的行政体制架构中，县处于承上启下的重要位置，上承省市、下统乡镇，具备较强的统筹协调能力，是行政体系的互动节点。同时作为国家行政体系的末端环节，县是联结城乡关系、整合城乡资源、统筹工农关系的重要切入口，是实现区域经济规模化的最小单位，具有乡镇不具备的统筹城乡资源要素的组织优势与能力优势。具体而言，县域具备独立的决策权和执行权，拥有较充分的自主行政能力，对其所拥有和管辖的人力、财力、物力能够自由调配，具有相对独立的财税权力，县级政府有能力在县域范围内按照城乡发展的现实状况配置公共资源，有效解决城乡居民的公共服务难题，破解农村转移人口在大城大村之间流动所面临的供给困境，为城乡融合发展提供有力支撑。

第四，从人文优势看，县域作为区域内经济社会与文化的共同体，具有统筹城乡资源要素的人文优势。县域是“基层市场”，是“扩大了熟人社会”，是“文化共同体”，县域内的民众在日常生活、语言、文化、风俗习惯上同源同根。一方面，县域具有社会连通性。一般而论，县域包括县城、乡镇、村庄（社区）等空间单元，被看作是“制度与人情、政府与社区、集体与个人、公共领域与私人领域等浑然一体的行政区划范畴、政治范畴、社会范畴和亲缘范畴交叉融合的地方社会”，天然地具有“城”和“乡”的双重属性，是“扩大的熟人社会”，是推动城乡融合发展最适宜的社会空间场域。另一方面，县域具有文化共通性。在长期的历史演进中，县早已不仅仅是一种行政建制和经济单元，而是形成了独特的文化共同体。每个县都有其独特的饮食习惯、礼节礼仪、行为方式、民风民情与方言，县域民众通常具有很强的县域认同和县域意识，甚至来自相邻两县的人彼此听不懂对方的方言、不适应对方的生活习惯。以县域为重要组织单元，有利于发挥县域文化的内聚性与感召力，吸引更多县域人才投身本地乡村振兴。

第五，从发展趋势看，以县域为主体的城镇化是中国今后城市化的基本趋势和走向。新中国成立以来特别是改革开放以来，由于发展工业经济和外向型经济的客观需要，中国形成了以特大城市和大城市为主的城市化模式。截至 2021 年，全国 500

万人以上城市的人口占全国总人口的 55.6%(5),这些大城市在吸纳劳动力方面发挥了重要作用。但随着经济发展进入新常态,这一趋势正在发生变化。一方面,城市的规模是有限的,城市规模过大会导致交通拥堵、环境污染等一系列“城市病”。近年来,一些大城市不断疏解其非核心功能,一定程度上阻碍了农民工进城步伐。从发达国家城乡发展变迁的经验来看,大城市郊区和小城镇也是城市化过程中人口集聚的重要地域空间;另一方面,伴随着经济发展与产业结构调整,大城市对农村剩余劳动力的吸纳能力越来越弱,农民工向中西部地区和中小城市回流的态势日益增强。在此背景下,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》,提出要“以县域为基本单元推进城乡融合发展,发挥县城连接城市、服务乡村作用,增强对乡村的辐射带动能力”,将以县域为代表的中小城市作为新时期农村居民城镇化的“主战场”,这些中小城市通过承接大城市和发达地区的产业转移,发展劳动密集型和资源密集型产业,推动农村劳动力就地城镇化、就近非农化和市民化,为新时代城镇化增添动力。

总的来说,县城作为城市和乡村、工业和农业、国家和社会的联结点,以其为载体推动城乡融合和乡村振兴,较之于其上的省市和其下的乡镇更具稳定性和发展优势。因此,必须“做大”县城,构建以县城为核心的城乡融合新发展载体。

(三) 以县域为载体对推进城乡融合的作用机理

县域的结构特点、空间特质和功能优势决定了县域具有率先破除城乡二元结构的现实性和可能性。具体而言,以县域为载体对推进城乡融合的主要作用在四方面:

1.促进乡村产业振兴

县城是乡村产业振兴的核心龙头。农业现代化所依赖的农业规模化经营、延长农业产业链条、农业科技支撑、农产品高效流通等,需要以县城为载体加快农业劳动力转移,做强农产品加工业和农业生产性服务业,架起科技信息等现代要素向乡村产业流动的桥梁,畅通农产品进城、工业品下乡的通道,唯有这样才能从根本上形成农民增收与地方财政增收的有效机制。县域不仅有助于健全农民收入持续增长的体制机制,能够促进农民就地就近创业就业,县域经济的外溢效应能够缩小城乡差距、区域差距,让进城农民更加“市民化”;还能助力健全乡村经济多元化发展的

体制机制。新技术变革赋能县域城乡进一步融合，促进传统农业生产数字化转型，依托县城智慧平台发展乡村旅游、休闲农业、乡村文化、现代农业等新型多元产业形态。

县城是城乡产业对接融合的衔接平台。首先，县城向上承接大中城市疏解产业与产业链的协同延伸，优化区域分工。依托与大中城市产业的协作及与本地特色产业的协同，县城既可以在区域格局中“扮演”好自己独特的角色，在空间上融入都市圈、优化区域分工，也可以在县域内形成增长极，提高产业竞争力、区域辐射力。县城是县域的工业集聚地、消费集中地、商品集散地，是把工业产业链的上游与农业产业链的下游串联起来的关键界面。在县域范围内通过发挥县级政府整合功能和行政功能，将城市经济结构优势和乡村要素结构优势相互结合，降低生产成本与交易成本，形成县域产业发展的实际比较优势。推进城乡产业融合需要以县城作为城乡产业协同生产、协同服务的产业集聚平台、资源交易平台、产品流通平台，促进城乡经济互动融合。其次，县城向下带动县域产业一体化发展，可以优化产业布局。县城具有在县域层面整合资源和集聚要素的功能，可以通过建设有特色、有规模的产业集群，发展商业、生产性服务业等措施，引领构建“县—镇—村”分工合理的产业空间布局，促进农民就地就近就业创业，从而形成从大中城市，到县城再到乡村的共同完整的“发展生态体系”，促进区域内资源要素的优化配置，提高区域发展的系统性、整体性、协同性，从而为区域高质量发展提供有力支撑。

2.提振乡村建设质量

县域是乡村建设的力量支撑。首先推进乡村建设行动是全面推进乡村振兴的重点任务，需要依赖县城的人才优势，在乡村规划、建设、服务等各领域提供人才智力支撑，需要发挥县城作为交通、能源、网络等的核心节点作用，为乡村建设提供优质产品、技术、服务网络，形成对乡村基础设施与公共服务的有力支撑。县城是县域最大的城，没有工商业繁荣的县城，以工补农、以城带乡就可能是一句空话。其次，县域是新型城镇化的战略载体。城镇化在空间结构上表现为城镇的功能辐射与延伸，推进县域城镇化，无疑需要发挥县城的龙头作用，推进城乡经济的聚集和扩散，形成对产城融合的带动效应，加快农业人口城镇化的进程。首先，县城为城镇

化的推进提供拓展空间。在中国城镇化进程中，县域一直是城镇化的短板，县城人口比重增速长期低于全国城镇化率的增速。随着大中城市对城镇化拉动功能的衰减，数量庞大的县城日益成为城镇化进一步拓展的空间。其次，县城为区域城镇化的协调发展提供重要“调节器”。在大城市主导的城镇化进程中，部分中心城市“一城独大”，导致周边县域人口和产业被虹吸，区域空间结构与资源配置失衡，不平衡不充分发展的矛盾突出。因此，需要发挥县城的节点支撑作用，促进大中小城市错位协调发展，推动区域资源优化配置与均衡发展。再次，县城为增进民生福祉提供有力支撑。县城是农业转移人口就近城镇化的主要载体，承担着为更多的人提供更高品质生活空间的重任，在改善县域民生中发挥着重要支撑作用。

3.加速要素双向流通

以县域为载体可以实现城乡要素双向流通。县域是促进城乡要素良性互动的交流平台。县城是城乡要素交流的枢纽，向上承接大中城市要素向乡村的溢出，向下承担引导乡村要素向城市集聚的责任。因此，要破除城镇化过程中形成的城乡之间要素单向流动的问题，就需要以县城为平台，搭建城乡要素流动的载体和桥梁，畅通城乡要素双向流动的通道。首先，打开畅通城乡土地要素双向流动之门，加快农村“三块地”制度改革，撬动盘活农地、宅基地和集体建设用地的资产价值属性。完善农村承包地“三权分置”制度，保障农民承包权，进一步放活经营权；探索宅基地“三权分置”的有效实现形式，鼓励依法依规盘活利用闲置宅基地和闲置房屋，通过村庄资源盘活拓展增加农民财产性收益；推进集体经营性建设用地入市，实现城乡土地同权同价。其次，打开畅通城乡资金要素双向流动之门。包括：加大财政资金向农村地区的偏移和投入力度，利用财政资金为乡村“输血”；完善乡村金融服务体系，鼓励社会资本积极参与，利用金融资金、社会资本为乡村“造血”；推动农村资源变资产、资金变股金，利用集体资本为乡村“活血”。再次，打开畅通城乡人力资本要素双向流动之门。发展是第一要务，人才是第一资源，要让精英人才到乡村的舞台上大施拳脚，让农民企业家队伍在农村壮大发展，鼓励外部企业家进入农村，有效盘活农村土地与资产。最后，打开激活农村生态人文资源开发之门。农业不仅具有生产功能，更具有生态、人文和服务等多维功能，要构建有效交易平

台，释放农村生态、人文资产的价值红利。

4.提升公共服务水平

推进城乡公共服务均等化，关键是要强化县城为乡村服务的能力，让城市的教育、医疗、文化、就业等方面优质资源向乡镇、村庄辐射延伸，打造优质县域公共服务平台。首先，县域有助于健全城乡基础设施一体化发展的体制机制。在县域内能够低成本、快速地统筹规划城乡道路、水电、网络等基础设施一体化建设，推动软硬件设施向乡村延伸，合理制定城乡公共设施统一管护的运行机制。其次，县域有助于健全城乡基本公共服务普惠共享的体制机制。在教育方面，以县城公共教育资源带动乡村义务教育发展，通过外溢效应促进教育资源向乡村倾斜，完善乡村教育服务体系，建立县域教育共同体。在医疗卫生方面，完善乡村医疗卫生服务体系，建立县域医共体。最后，要以县域城乡服务全方位供给为手段加快服务均等化供给，实现城乡服务价值融通，同时依托技术手段和信息技术逐步建立城乡居民公共服务需求库，根据居民服务需求动态监测、合理调整供需结构。

总而言之，县域作为城乡融合的基础承载和关键节点，以县域为载体对推进城乡融合是发挥和整合城市与村庄各自比较优势并保障农民福利最大化的可行路径，也是实现新时代城乡高质量融合发展的必由路径。

三、加快推进巴中县域城乡融合发展的现状考察

本文将立足国家层面、省级层面和市级三级层面的政策历史演进视角，通过分析当前阶段中推进县域发展、城乡融合的阶段性和成果，为后续加速推进巴中县域城乡融合发展提供现实理论条件。

（一）城乡融合和县域发展的政策演进

1.国家层面对城乡融合和县域发展的政策演进

21 世纪以来，我国城乡关系政策经历了从城乡统筹到城乡一体、城乡融合再到以县域为主阵地的城乡融合的演变。县域在行政上、经济上有其突出的特点和功能，因而在联动城乡发展上也有独特的作用和意义。而国家层面则提出了系列缩小城乡差距、促进县域内城乡发展的相关政策及文件，为县域内城乡融合发展奠定了政治

基础和支撑力量。

党的十六大提出“发展农产品加工业，壮大县域经济”，党的十六届三中全会进一步强调“要大力发展县域经济”。2016年出台的《国务院关于统筹推进县域内城乡义务教育一体化改革发展的若干意见》和《中华人民共和国国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要》等均对县域建设及县域经济发展作出重要指示。

2017年，国务院办公厅印发《关于县域创新驱动发展的若干意见》，支持县域开展以科技创新为核心的全面创新，将实施创新驱动发展战略作为打造发展新引擎、培育发展新动能的重要举措。

2019年，《中共中央国务院关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》发布，将协调推进乡村振兴战略和新型城镇化战略作为实现城乡融合发展的重要抓手，《2019年新型城镇化建设重点任务》重点就县域内城乡教育差距和基础设施一体化建设作出重要部署。

2020年12月28日，习近平在中央农村工作会议上的讲话中明确提到“把县域作为城乡融合发展的重要切入点”，强调县域在全面建成小康社会、全面深化改革进程中发挥重要作用，发展县域经济是解决我国主要社会矛盾的根本之策，要赋予县级更多资源整合使用的自主权，强化县城综合服务能力，从战略层面指明了推进县域城乡融合发展与乡村振兴的目标和方向。

2021年中央一号文件首次提出“加快县域内城乡融合发展”“推进以县城为重要载体的城镇化建设”，并明确要把县域作为城乡融合发展的重要切入点，强化统筹谋划和顶层设计，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。随后，国家发展改革委颁布的《2021年新型城镇化和城乡融合发展重点任务》中提到“以县域为基本单元推进城乡融合发展”，并以11个国家城乡融合发展试验区作为突破口。2021年施行的《中华人民共和国乡村振兴促进法》也将“城乡融合”作为主要章节之一，并在第五十条专门提出“加快县域城乡融合发展”，为各级各部门推进相关工作提供了坚实的法律保障。

2022年，中共中央办公厅、国务院办公厅先后印发《关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》和《乡村建设行动实施方案》，提出到2025年以县城为重

要载体的城镇化建设取得重要进展的发展目标，要求以县城为基本单元推进城乡融合发展，进一步明确县域城乡融合发展与乡村振兴的目标要求、重点任务和基本路径。国家发展改革委发布《2022 年新型城镇化和城乡融合发展重点任务》再次强调“推进以县城为重要载体的城镇化建设。支持一批具有良好区位优势和产业基础、资源环境承载能力较强、集聚人口经济条件较好的县城发展”。同年的中央一号文件也将城乡融合发展的切入点和重要支点定位在县域，并从县域内产业体系、商业体系、农民工市民化、基础设施布局、公共服务统筹、数字化建设等诸多方面，对以县域为中心的城乡融合发展路径作出政策设计。

2023 年中央一号文件《中共中央国务院关于做好 2023 年全面推进乡村振兴重点工作的意见》在县域城乡规划、农民工市民化、公共资源配置等方面提出要求，明确以县域为切入点推动城乡融合发展。其中，“县域”一词被提及 13 次，内容包括“全面推进县域商业体系建设”“培育壮大县域富民产业”“推进县域城乡融合发展”“统筹县域城乡规划建设”等，充分强调了县域在城乡融合发展中的重要地位。相关政策文件的陆续发布为推进县域内城乡融合发展指明了基本方向、营造了制度环境。

2024 年中央一号《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》提出要促进县域城乡融合发展，提升县城综合承载能力和治理能力，促进县乡村功能衔接互补、资源要素优化配置。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。

总的看，十八大以来，党和国家越来越重视县域在实现城乡融合发展上的独特价值和功能，县域在城乡融合发展中的重要作用得到高度的肯定，成为重要切入点、基本单元和重要载体，并力图将这一政策认知转化为具体实践。

2.四川省对城乡融合和县域发展的政策演进

自 2007 年成都市被批准设立全国统筹城乡综合配套改革试验区以来，四川积极推进成都国家级统筹城乡综合配套改革试验区和自贡市、德阳市、广元市等省级试验区建设，形成了国家级、省级、市级梯度竞相推进统筹城乡综合配套改革的基本格局，取得了一批可复制、可推广的经验，实现了高起点基础上的多维度、高水平、长

效性的互动融合发展。

2011年9月，四川省第十一届人民代表大会常务委员会第25次会议通过了《四川省城乡规划条例》，用城乡规划引领城乡融合。全省按照“全域、全程、全面小康”和城乡融合发展的要求，将新村建设与新型城镇化建设有机结合，加快县域新村建设总体规划编制和新村规划设计，构建合理的镇（乡）、村体系和村落空间布局。全省城镇体系框架逐步形成，城镇化发展水平明显提高，为全省实施点多极支撑发展战略奠定了良好基础。

2016年11月，四川省人民政府办公厅印发《关于推进农村一二三产业融合发展的实施意见》，促进了三次产业协调发展。

2017年2月，四川省人民政府办公厅印发《四川省“十三五”基本公共服务均等化规划的通知》，就基本公共教育、基本劳动就业、基本社会保险、基本社会服务等领域系统谋划实施。

2020年4月，四川省人力资源社会保障厅、财政厅印发《四川省完善城乡居民基本养老保险制度的实施方案》，建立了四川省城乡居民基本养老保险待遇确定和基础养老金正常调整机制。自此，城乡发展新格局初步建立。四川省城镇基础设施与公共服务设施更加完善，城镇特色更加彰显，形成了具有四川特点的现代产业体系和现代城镇体系。

2023年四川省委十二届四次全会明确提出“要以县域为重要切入点扎实推进城乡融合发展”。会议强调要以县域为重要突破口，从提升县城综合承载能力和服务功能、乡村建设、要素流动、公共资源优化、基层治理和强化组织保障等方面着手，努力走出具有四川特色的城乡融合发展新路子。

2024年四川省委、省政府出台的[《关于推动新时代县域经济高质量发展的意见》]进一步强调发展壮大县域经济是推动四川现代化建设的重点任务，县域经济是区域协调发展的底部基础，支持有条件的县域率先发展，加快形成强县引领、竞相争先、协同共进的县域经济高质量发展新格局，推动新时代县域经济高质量发展，并接续在壮大产业集群、提升县城发展能级、加快补齐传统基础设施短板等方面，出台一系列细化举措，提高就地就近城镇化的质量和水平。

3.巴中市对城乡融合和县域发展的政策演进

2022年5月巴中市委出台的《巴中市县域内城乡融合发展改革试点工作方案》提出，到2025年，力争在城乡融合发展体制机制创新上取得突破，生产要素双向自由流动的制度性通道基本打通，城乡建设规划体系更加科学，城乡公共基础设施更加配套，城乡基本公共服务更加完善，农村资源资产价值更加凸显，农民持续增收体制机制更加健全，县域内城乡发展差距和居民生活水平差距明显缩小，形成一批可复制可推广的典型经验，标志我市县域内城乡融合发展改革试点工作正式启动。

2023年巴中市委五届七次全会指出县域作为城乡关系的重要结合点，其发展质量直接影响城乡融合发展进程。全会还提出推进县域高质量发展目标：到2027年，全面摆脱县域欠发达地位，县域主导产业支撑带动能力显著提高，以县城为重要载体的城镇化建设取得重要进展，生态环境质量持续改善，城乡居民人均可支配收入增速高于全省平均水平，共同富裕迈出坚实步伐。到2035年，县域综合实力和整体竞争力更加明显，经济总量和居民人均可支配收入迈上更高台阶，城乡融合发展更加协调，基础设施更加完善，公共服务更加优质，共同富裕取得重大进展，与全国全省同步基本实现社会主义现代化。同年，还出台了《巴中市农村“三区同建”实施方案（2023—2027年）》以及《关于深入推进“三区同建”促进城乡融合发展的意见》，明确提出到2027年，全市新建巴山田园综合体55个，培育建设国家级现代农业园区1个等，便把产业园区、田园景区、新型社区“三区同建”作为城乡融合发展的重要抓手，高质量推进城乡融合发展，全力建设宜居宜业和美乡村，走出一条符合秦巴山区、革命老区实际推动乡村全面振兴发展的新路子。

次年出台的《巴中市2024年“三农”重点工作推进方案》也进一步强调在城乡融合上，要扎实开展县域内城乡融合发展改革整市试点。比如推动恩阳区“提升中心镇辐射带动能力、加快农业转移人口市民化、推进城乡基础设施一体化”省级改革试点；推动巴州区“深化农村承包地‘三权分置’改革、健全农村产权抵押担保融资机制、完善乡村人才引育留用机制”市级改革试点；推动南江县“推进农村闲置宅基地和农村存量建设用地盘活利用、优化县乡村三级治理体系、推进县乡村治理数字化”市级改革试点；推动通江县“加快构建现代乡村产业体系、健全城乡‘一

老一小’服务体系、建设更高水平的平安法治乡村”市级改革试点；推动平昌县“促进不同类型县城特色化差异化发展、建立健全城乡教育医疗资源配置机制、健全城乡公共文化服务体系”市级改革试点。

（一）城乡融合和县域发展的阶段性成果

2016年，巴中市委市政府因时因势提出“三区同建”，即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”，并把“三区同建”作为促进城乡融合的重要方略、主要路径、重点抓手，促进“产、村（城）、景、文、人”深度融合发展，有力促进了县域高质量发展和乡村振兴，具体来说：

1. 大力发展产业园区县域经济

巴中以产业园区为载体，有力促进了县域经济发展。在《巴中市现代农业园区总体规划》方案下，按照以工促农、因地制宜的思路，巴中各县（区）坚持产业链条同构，递进培育创建现代农业产业基地或核心示范区，做足“土特产”文章，走上农业产业化发展之路，解决群众可持续增收问题。比如在恩阳区建立芦笋农业园区，让芦笋种植规模化；巴州区在朱垭村建立枳壳产业园，建成以枳壳为主导品种的中药材现代农业园区1.8万亩，解决群众增收问题，并启动建设巴河沿线万亩现代农业产业带，升级管护省五星级现代农业园区，建成高标准农田4.6万亩，耕地保有量稳定在62万亩以上，粮食播种面积91万亩、总产量34.5万吨。稳定生猪保供，生猪存栏34万头、出栏57万头，入列全国生猪调出大县（区）。培育省级农民专业合作社示范社2家、市级龙头企业3家。全区村集体经济总收入实现4900万元、同比增长73%；在通江区建立银耳（食用菌）现代农业园区，以通江银耳、羊肚菌为主导产业，采用“稻+菌”轮作模式，让多家省级龙头企业、省级及以上示范合作社等产业载体汇集，预计2023年园区综合产值32亿元。

同时，巴中市还围绕“1+3”主导产业、县（区）“1+1”产业布局和“2+1”种养业优势大品种计划，巴山肉牛、南江黄羊饲养量均增长8%以上，改造低产低效茶园3万亩。持续推进农业生产供应链、精深加工链、品牌价值链“三链同构”。建立完善以粮油为主、特产为辅、农牧并重、种养循环、因地制宜、分类培育、梯次

培育的园区创建体系。对规模小、品质差、效益低的现代农（林）业园区，实施产业转向、技能提升、规模扩容等，提升园区能级、扩大园区产能，集群化建设一批加工聚集型、龙头带动型、股份合作型、复合发展型产业园区。并推进新时代更高水平“天府粮仓”巴中片区建设，新（改）建高标准农田 27.7 万亩，粮食总产量稳定在 195 万吨以上，出栏生猪 330 万头以上，标准化种植商品蔬菜 1 万亩以上。

为了不断壮大经营主体，我市还坚持外引、内育相结合，壮大一批发展实力强、带动作用大的龙头企业入园引导发展。发展一批管理规范、群众信任、效益突出的农民合作社发展园区主导产业；引导支持集体经济组织以集体资产量化入股等形式参与园区建设；支持有创业实践经验的科技人员、返乡农民工、乡贤能人等入园创办实体。同时，创新“企业+集体经济组织+农户”“企业+农民合作社+农户”等利益联结机制，带动农户分享各环节增值收益。还积极开展科技特派员、服务队进园区，围绕产业发展开展在线、在地服务，并加强科研合作，引导产业技术团队、科技创新联盟、高新技术企业在园区设立试验站（基地），推动新品种新技术新装备在园区转化应用。综合运用大数据、物联网、遥感技术、移动互联网等，建设智能化、数字化农业园区，增强科技赋能园区发展。

2.大力发展产业园区县域经济

巴中打造产业园区、田园景区、新型社区“三区同建”重点乡村，目前，已累计建成巴山田园综合体 86 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。而通过环境改造、产业帮扶、组织重构、精神塑造四大愿景，实现了“园村相依、景村相生、产村相融”的宜居宜业和美乡村，提升了群众获得感、幸福感。

一方面，促进农旅深度融合，建设经济宜业富裕乡村。近年来，巴中以全域旅游视角谋划乡村振兴发展，依托田园风光、自然风情、产业特色资源，在现代农业产业园区建设中巧妙融入观光农业、休闲农业、创意农业，优化配置景点设施，建设景观公园、走廊步道，布局景点观赏、体验设施，并丰富发展休闲观光、农耕体验、生态采摘等新型业态，拓展延伸农业体验、观光功能，构建田园诗意美丽景致。还进一步运用现代科技手段，挖掘地域文化、历史文化、红军文化和巴人民俗文化底

蕴，保护修缮历史遗址、文化遗迹，推进天府旅游名县、名镇、名村等创建活动。并且积极打造生态康养、药旅融合‘秦巴生态康养带’，形成以短途游、近郊游、亲子游为主的乡村旅游精品路线，引导农民发展主题民宿等，把产业园区打造成为田园景区，为乡村可持续发展注入了新鲜血液，使当地村民实现多渠道增收致富，构建经济宜业富裕乡村。

另一方面，改善农村人居环境，建设生态宜居美丽乡村。巴中市始终守好生态本底，建立健全环境保护监督机制，巩固提升蓝天、碧水、净土“三大保卫战”实效，建设天更蓝、地更绿、水更清、空气更新鲜的美丽家园。深入实施“两减两增一提高”，切实加强农村面源污染治理，建立土壤污染负面清单。坚持“因地制宜、分类推进，应治尽治、利用为先”原则和以“用”为主的治理思路，配套建设农业园区、田园景区管网设施，规范收集处理农村生产生活污水，实现应收尽收、应治尽治。并持续开展农村人居环境整治提升行动，推动《巴中市乡村清洁条例》立法，推广落实“户分类、村收集、乡镇转运、市县处理”生活垃圾收运处置机制，规范设置垃圾中转站。全面开展厕污共治，加强农村改厕与生活污水治理的有效衔接，因地制宜推进厕所粪污和生活污水分散处理、集中处理或纳入城镇污水管网统一处理，配套完善资源化利用等设施设备，全市行政村（含涉农社区）生活污水正逐步得到有效治理，打造一批“秀美聚居点”，加强农村聚居点管理，推进农村生活污水“千村示范”项目，实施农村“厕所革命”整村推进，不断改善农村人居环境。

3.着力提供公共服务供给水平

近年来，在基础设施建设上，巴中市不断加强干线公路通、通组路、偏远山区道路改造和集中聚居点环线路建设，解决通而不畅、出行不便、流通受阻等问题，启动天马山至安家坝、枣林场镇至阴灵山、鼎山寸垭至龙背美丽幸福乡村路建设，力争 G245 巴城至三江段年底前形成通车能力，加快 S222 鼎山至凤溪、S303 鼎山至大罗道路建设，完成鼎山、大罗、凤溪场镇过境道路黑化，竣工 X066 清江至白庙道路，建成乡镇第二生命救援通道 2 条，提质改造 30 户以上较大人口规模自然村道路 90 公里，实施农村道路安防工程 70 公里；持续推进农村供水工程建设，深化农业水价综合改革，满足农村居民生产生活用水安全。加强农村社区电网升级改造和 4G、5G

基站建设。加强社区教育、文化、卫生和“一老一小”等公共服务设施配套建设，积极提升农村风貌建设及农房和村庄规范化管理水平，打造现代化宜居新村。修建了党群服务中心、便民服务站、日间照料中心、文化卫生室等公共服务设施，不断推进城乡供水一体化、农村公路“新三通”建设，新（改）建农村公路 800 公里，培育宜居宜业和美乡村 50 个。

在社区治理上，不断完善社区服务功能，构建新型社区、配套建设基础设施和公共服务机构。巴中市还创新设置区域带动型、产业融合型、跨界协作型基层党组织，推进组织联建、产业联育、资源共享、治理共促。修订完善村（社）规民约，开展道德评议活动，推进移风易俗、破除陈规陋习，引导群众建设新家园、发展新业态、培育新环境、树立新风尚；建立服务事项、办理时限和服务阵容等公开公示制度；鼓励支持园区经营主体、社区服务人员在社区开设园区农产品、地方小吃、农村非遗产品、特色手工艺品等专卖店、体验店，促进社区居民就近就地创业就业。

而在 2023 年一年巴州区就加快推进城乡供水一体化建设，提升改造集中供水工程 69 处，户表改造 8000 余户。完成农村“厕所革命”整村推进示范村 17 个，新（改）建农村户厕 4570 户。新（改）建美丽幸福乡村路、撤并建制村农村公路、城市“灯下黑”等道路 260 公里，完成农村道路安防工程 70 公里。并持续推进城市更新，改造老旧小区 113 个，加装电梯 150 部，改造燃气管道 638 公里、供水管道 43 公里、排水管道 138 公里。同时，加强城镇生活污水和城乡生活垃圾治理，建设固废产业园，提质增效生活垃圾分类和处置。完善“一网统管”“一网通办”“一网同享”运行机制，提高城市管理智慧化水平，打造秀美巴中。

四、加快推进巴中县域城乡融合发展的现实难题

城乡融合的本质是促进城市和乡村居民共同发展，满足人们对美好生活的需求，实现共同富裕。但目前以县域为切入点推进城乡融合发展的动力不足，主要存在以下问题：

（一）城乡要素融合不顺畅

促进各类生产要素在城乡间双向自由流动和平等交换，是城乡融合的前提与基础。当前，村庄和乡镇的“人”“地”“钱”等各类资源要素基本还是单向流出，县域总体上处于“失血”“贫血”状态。首先，人力资源向大中城市流动，县域对人才的吸引力较弱。一方面，非农就业岗位多集中在大中城市，其所提供的收入、待遇也优于县域，在城市就业能够得到更好的资源和晋升平台，高层次人才更愿意选择留在城市而不会考虑往县域流动，这使得县域人口长期处在净流出的状态；另一方面，与城市相比，县域发展基础和提供公共服务的能力较为薄弱，对技能型专业人才吸引力不够。其次，土地管理制度与市场规律不匹配，造成土地流转不顺畅，农民权益保障不足。在农村承包地方面，农地经营权在流转过程中需要经历多项程序，导致流转效率偏低；在宅基地方面，当前针对农村宅基地所有权、资格权、使用权的改革错综复杂，容易造成农民在宅基地使用上的矛盾；在集体经营性建设用地方面，主要表现为入市难、利用效率低下、集体收益分配不均等难题。再次，资金链在县域范围内流通缓慢，资金使用效率低下。虽然县域拥有完整的财政体系，但是财政收入来源少、体量小，能够用于城乡建设的资金不足，县域金融发展水平较低，导致金融产品和金融体系匹配度较差，缺少良好的城乡金融互动环境。最后，县域整体科技水平较低，科创环境薄弱，科研人员不足，将科技手段转化为实际发展动力的能力较弱，这既造成县域本身科技水平低下，又无法吸引新技术从城市流向县域。

（二）城乡结构融合不深入

当前，经济、社会、文化、生态在城乡之间的融合发展仍存在较多阻碍。在城乡经济融合方面，主要表现为县域产业发展基础薄弱，承接城市产业转移的能力不足。县域内产业类型较少，产业发展所需的硬环境和软环境不健全，尤其是以小农经济为主体的乡村经济在面对外部风险和挑战时十分脆弱。此外，第二产业、第三产业在新农村建设中还处于初期阶段，第一产业仍然占据主导地位，乡村工业和服务业的基础功能缺失。在推动城乡产业融合时，由于县域整体动力不足，导致城乡产业融合不深入。在城乡社会融合方面，城市和农村在公共资源配置上存在明显的

不均衡，农村基本公共服务普遍存在覆盖面不全、标准偏低的问题，教学设施落后、学生流失严重、教师资源紧缺、医疗卫生环境差，各类教学和医疗卫生资源无论在数量上还是质量上都远远落后于城市。此外，基本公共服务供给模式存在明显短板，亟需利用新型科技手段创新城乡基本公共服务供给模式，提高供给效率。在城乡文化融合方面，作为最贴近广大农业人口的场域，县域在弘扬优秀传统文化与发展潮流文化时出现了不平衡的问题。乡村传统文化进入城市的路径尚未疏通，以何种载体传播乡村传统文化尚未明确，在现代文明背景下乡村传统文化如何更新发展面临极大的挑战。在城乡生态融合方面，缺乏整体治理思维，尚未制定并有效实施城乡生态一体化规划，生态补偿机制还未健全。由于生态保护成本高昂，乡村基层财政承担的压力较大，再加上农民的生态保护意识相对淡薄，城乡之间还未形成生态互补机制，城乡生态融合面临多重挑战。

（三）城乡体制机制融合不健全

建立健全城乡融合发展的体制机制和政策体系，是推进城乡融合的制度保障。当前推进城乡融合发展存在阻碍，根本原因还是在于城乡二元结构带来的体制机制壁垒。首先，由于城乡发展政策不均衡，形成了城乡分割的管理体制，要素、经济、社会、文化资源在城乡间难以顺畅互通。例如，严格的户籍制度和行政区划管理政策限制了人口要素的自由流通，土地制度的滞后导致农业转移人口难以“退出”土地权益，城乡资金体系不协调，等等。其次，当前覆盖城乡的基本公共服务制度体系尚不健全。城乡之间缺乏关于基本公共服务标准化、一体化、精准化的机制安排，基本公共服务向农村延伸覆盖未得到有效落实，乡村尚未建立健全对接教育、医疗、文化、社保、治理等工作的体制机制。最后，城乡基础设施一体化发展的体制机制不健全。由于长期以来国家对城乡发展的定位不同，在资金投入、融资渠道等方面存在明显的偏向性，城市和乡村呈现两极化的基础设施发展形态，农村基础设施不仅数量少、质量差，而且基本的管护措施不到位，造成城乡基础设施一体化发展的体制机制无法与现实需要相适应。

五、加快推进巴中县域城乡融合发展的实践路径

本研究通过优化县域产业布局，促进城乡经济融合，提升县域基础设施和公共服务水平，促进城乡社会融合，通过开拓县域发展空间，促进城乡空间融合，通过创新县域要素市场化改革方式，促进城乡要素融合的对策建议。通过以上发展路径可以加强城乡间的交流互动，提升农村产业的价值链，开拓县域发展空间，缩小城市和农村居民在生活水平、消费水平等方面的差距，从而实现通过发展县域经济来促进城乡融合。

（一）优化县域产业布局

1.因地制宜完善县域三产布局

由于我国各地区县域的发展情况有一定差距，所以完善三产布局要以县域间各自已经形成的产业布局为基础，通过各县域有差别的三产布局体系，优化县域的产业布局。依据县区经济与农村经济发展的相对关系，可以将我国县域发展情况大体分为三种：一是县区经济和农村经济双强型的县域，该类型县域大部分集中在我国东南沿海发达地区，其已经形成基本完善的产业布局体系，为进一步推动发展升级，可以适宜引进高新技术型企业，衔接当地企业联合合作，向接轨大城市方向发展；二是县区经济和农村经济一强一弱型的县域，不管市县镇经济强还是农村经济强，优化其产业布局的重点应放在延伸相关产业的链条，形成集群化产业布局，通过三产融合发展推进县域经济发展；三是县区经济和农村经济双弱型的县域，其经济基础薄弱，发展的主要重心应放在提升农业的质量效益上，以农业现代化发展为突破口，整合县域内产业要素，提高要素利用率，完善农村物流体系建设，打通农产品销路，通过建设农业创新基地平台，延长全产业链，创造更多非农就业岗位，以农业产业化发展带动县域经济全面发展。

2.培植县域特色支柱性产业

县域经济发展壮大有效且可行的途径是依托当地特色支柱性产业的发展，延伸产业链，构成功能完备的产业集群，让县域经济发展水平持续提高，为人口就地城镇化提供岗位支撑，加快城乡间的要素流动，从而加快城乡要素融合速度，推进城乡融合进程。特色支柱性产业的发展壮大是吸引与其相关联产业落户当地发展的重要

前提，只有培育壮大当地特有的支柱性产业，才能在稳步发展好传统产业的基础上，形成庞大的支柱产业群，为县域经济跨越式发展提供强大的内生动力，为城乡间资本、人口、土地等要素的交流互动提供动力支持。

3.大力支持农业新兴产业发展

新兴产业，是指与新的科研成果有关或是由于新技术的兴起而产生的行业 and 部门。近代以来，电子、信息技术蓬勃发展并广泛应用于众多领域，县域经济的发展要抓住新兴产业迅猛发展的契机，将新技术与农业生产紧密结合起来，推动电子、信息等新兴技术在农业生产中的发挥效能。当前以此种形式助推农业产业发展的典型案例就是淘宝村，淘宝村特指村内拥有活跃网店的户数占比达到十分之一以上且网店的年交易额达到 1000 万元以上的村，随着电子商务发展方兴未艾，江浙以及广东等地的农村逐渐发展了一些淘宝村。在 2013 年阿里公布过我国 20 个淘宝村，而第二年淘宝村数量就增多了将近 10 倍，随着淘宝村数量的增加，首批淘宝镇应运而生，淘宝镇特指拥有三个及以上淘宝村的乡镇街道。2020 年淘宝村和淘宝镇年交易额已破万亿，不仅成为农民脱贫致富的有效途径，也成为吸引人才返乡就业创业的亮点，事实证明只要农村有发展机遇，同样也可以吸引要素流向农村，扭转要素一直单向流向城市的局面。又如我国部分县域，借助短视频、直播带货等新兴业态，转型升级当地特色产业，并带动产业链内其他产业发展，给年轻人创造了更多本地就业岗位，发挥其在县域经济发展中的“主人翁”作用。培植农业新兴产业不仅能够通过科技创新优化农业产业结构，还能够提高农业产业的机械化和信息化水平，促使更加多元化的经营主体在农村扎根，借助农业新兴产业发展农产品深加工，创新休闲农业的发展方式，拓宽农业创收路径。同时，持续推进互联网、物联网、大数据等信息化技术在农业社会化服务中的应用，推进“互联网+农机作业”，确保农业新兴产业有持续的动力做支撑。充分利用国家农业支持政策，通过推进农业新兴产业与传统产业的循环互动，推进与新兴产业有关的一二三产业循环互动，支持农业新兴产业建设。以培育发展新兴产业为抓手，可以极大的促进第一产业与二三的融合发展，推动城乡空间上的交流互动，以及资本、人口等要素的流通速度，加快城乡融合发展的进程。

（二）提升县域基础设施及公共服务水平

1.根据生命周期加强县域基础设施与公共服务建设

县域经济发展势必需要城区的扩张建设与之相匹配，从而带来了县域常住人口增多的情形，县域基础设施建设水平关系到城市的承载能力以及市民的幸福感，当前县域基础设施建设不足以承载经济发展所带来的变化，必须加强县域内基础设施与公共服务建设，根据人类生命各个阶段的所需建设基础设施与公共服务，以提升城乡居民幸福感。首先，要完善符合生命周期所需的基础设施和公共服务的统筹规划建设机制，制定符合城乡人口结构、社会需求新变化的规划。其次，要制定相应的基础设施监管维护机制，创新监管模式。由于基础设施属于公共产品，为确保其长效利用，必须建设相配套的监管维护机制，在监管模式上，对于农村地区基础设施的管护，可以设定村民监督管理委员会，让村民参与到公共设施的维护当中，建立村民互相监督的管护机制，形成多元化管护格局，同时委派专业人员定期巡查维护工作，出现相关问题及时维修，提高解决问题的时效性。通过加强县域基础设施建设和公共服务，提高就近城镇化人口的稳定性，形成县域经济内在的经济循环动力，促进城乡融合发展。

2.完善县域交通路网建设

交通路网的建设可以打通城乡融合发展的中梗阻，县域经济的发展离不开完善的交通路网规划，因此，需要加强县域交通路网建设，增加县城区与农村的连接道路，增强县域地区与城市的交流互动，利用大城市的辐射作用带动县域经济发展。

第一，提高县城区交通网密度，城市间交通连接线建设，增加县城区交通网连接乡村的道路数量，缩短城乡间的交通运输时间。完善的交通路网建设不仅可以增强县域与区域中心城市和城市群之间的互动合作，也可以增强路网向农村地区延伸，为农村与大城市间的交流拓宽渠道，提升城乡间人口要素流动速度。第二，跟进农村公路的“最后一公里”建设，在完善城区交通路网规划的同时也考虑到偏远地区乡村的公路建设问题，通过多元主体参与投资建设支持乡村交通类工程项目的建设，激发偏远地区农村的经济活力

（三）开拓县域发展空间

面对当前我国大部分县域经济发展缓慢的情况，需要以多元化发展策略为抓手，开拓县域的发展空间。通过建设县域经济内外循环机制，促进县域形成全要素产业链，带动三产业融合发展，为人口就地城镇化提供岗位支持。通过打造县域经济发展服务平台，加速推进城乡间融合发展的进程，促使县域形成良好的内外循环发展格局；利用互联网开拓县域发展渠道，宣传乡村特色小镇建设，以绿色生态为导向，发展与生态文明建设相结合的绿色县域经济，促使城市与乡村形成高质量融合的发展态势。

1.推动县域经济发展形成内外循环新格局

县域经济发展对内要形成以内需为推动力的内部经济循环格局，对外要形成衔接大城市、全国乃至全球的外部经济循环格局，打造县内县外双循环相互促进的内外循环发展格局，是打破县域经济发展缓慢僵局的有效方式。

县域经济发展以县城为中心，其经济主体包含国有中小企业、乡镇企业、个体经营户等，内部连接乡镇通向农村，外部连接省市通向全国。推动县域经济内循环发展要注重培育内生动力，通过加强县域内基础设施建设、完善公共服务建设，加快完善中小学校及职业培训学校建设，打造技术人才培养基地，抓住当前社会上技术型人才缺口的机遇，吸引人口要素集聚，做好人才返乡支持政策，确保留住人才，增强县域发展动能，刺激县域内部需求；抓住城镇居民开始追求的田园式生活的发展机遇，加强县域内医疗康养的规划建设，生态环境建设，打造宜居县城，培育县域内生态旅游业发展，缩短城乡在空间、生活条件、思想观念上的差距，为经济内部循环提供持续动力。

推动县域经济发展外循环，要注重县域产业的供给侧改革，生产出能够满足当前居民的物质文化需求的产品来对接外部市场。长期以来，县域地区由于信息、运输、技术等方面的短板，其产业发展层次较低，不符合外部市场需要，难以拓宽产品销路。要打通县域经济发展与外部的循环通道，除了要加强道路交通网建设，还要利用新媒体平台、短视频、直播带货等与时俱进的营销方式，让农村地区优质的农产品有途径走出闭塞的片地区，走进大众的视野，打通外部循环渠道。通过形成内外

循环的新格局带动县域经济发展，推动城乡融合进程。

2.建设县域经济发展服务平台

我国有 1300 多个县域经济体，目前县域经济的发展潜能尚未被全部开发出来，对城乡融合发展的促进作用有限，建设针对县域经济发展的服务平台可以促进信息的高效流动，让各类有意向县域内企业投资的主体有迹可循。通过建设企业服务平台，以简政放权为抓手，改进县域内的营商环境，创造便捷渠道提供给各类市场投资主体。通过建设品牌培植服务平台，引导产业向高层次迈进，增强县域内企业的品牌意识，打通利用品牌推广产品的营销渠道，增加产品的附加价值带来的收益，这将成为县域经济发展走向更大舞台的有利支撑。通过建设公平竞争平台，强化县域市场监管，对恶性竞争、假冒伪劣等不遵循市场规律的行为严加监督，并注重企业商标权的保护，营造公平有序的竞争环境，促进县域经济优质健康的发展。

3.利用互联网加强特色小镇宣传建设

县域内第三产业的发展离不开有效的宣传渠道做支撑，目前很多县域内的特色小镇建设气势旺盛，其附有的文化价值可以带动文旅产业的发展，带动农业产业的多元化发展，但是目前的宣传力度不够，特色小镇的潜能没有全部发挥出来。特色小镇建设是一个综合性项目，它把乡村价值、历史文化、自然风光和休闲农业结合在一起，是促进城乡融合发展的重要手段。互联网可以让原本散落在世界各地的人们联系在一起，让世界变成地球村，要充分挖掘互联网应用于县域建设的可行途径，利用好互联网的宣传功能，让更多人看到县域地区优美的自然景色，营造闲适放松的生活氛围，让田园旅游产业迸发出更大的能量，拓展城乡产业融合的发展空间。

（四）创新县域要素市场化改革方式

当前我国仍存在城乡要素双向流动有梗阻，城乡要素交换不平等的问题，在县域范围内这些问题更加凸显，面对这些老生常谈的问题，必须创新要素市场化改革的方式，创新政策制度安排，以县域为试点，打通阻碍要素在城乡间双向流动的梗阻，在此基础上进一步思考如何高效利用“返乡”“入乡”的资源要素，增强农村产业的“造血”功能，推进城乡高质量融合。

1.健全县域人口要素流动机制

改革开放以来，我国人口要素流动的大趋势始终是由农村向城市单方面输送人才，随着近几年县域经济的不断发展，县域就业、创业机会的增多，部分乡村人才返乡创业现象越来越多，人口要素趋于双向流动趋势，要抓住人才要素回流的机遇，健全人才返乡激励机制，给予返乡创业人才更多政策上支持，制作返乡人才创业成功图鉴，吸引更多人才走向乡村。同时，健全人口就近城镇化落实机制，让有意从农村转移的人口在县域范围落户，开放转移农村居民的医疗康养以及教育资源的共享程度，发挥其在县域经济建设中的乡贤功能，促进县域经济高质量发展。

第一，创新振兴乡村的人才吸纳机制，利用新媒体宣传相关激励政策。新媒体的发展速度和新闻传播速度都是非常迅猛的，它让世界变的更加紧密，让信息延伸到每一个角落，利用新媒体运营，宣传人才返乡激励政策，让乡村的发展机遇人尽皆知，促使有能力、有理想、有志建设家乡的人才能流向乡村并扎根乡村，发挥其在乡村建设中的引导能力，挖掘农村优质资源要素的附加价值，为乡村发展注入动能。要进一步完善人才入乡激励机制，确保政策措施的落实，大力支持专业型人才返乡创业，为乡村发展储备人才，针对不同类型的返乡人才制定不同的鼓励政策，建设乡村发展人才培育机制，鼓励有能力的人才要素走向乡村，为乡村发展带来活力，带动县域经济发展，打破阻碍人口要素流通的壁垒，加快推动城乡融合发展。

第二，建立农业转移人口就近城镇化的激励政策。就近城镇化是确保农业搬迁人口适应城市生活的最低成本方案，除了落户以外，农村人口在生活、文化方面的市民化过程更加复杂，就近城镇化能够为人口的转移提供新思路，一方面搬迁至原农村所在的县域城区，文化差异并不大，县域本来就是农村人口娱乐消费的主要去处，因此避免了市民化过程中的文化冲突。另一方面，县域也是转移人口的原户籍所在地，在医疗、教育、公共服务等方面的市民化过程会更加简便。同时，要完善县域内与农业转移人口落户相配套的公共服务设施和基础设施建设，包括提升城市交通承载力、优化城市管理、提升公共服务供给水平等方面的建设^④，保证城市扩建的郊区与主城区之间互联互通，从而确保县域有足够的承载能力承接农业人口转移。其次，要在县域范围内创造更多的就业机会，消除农民进城落户的保障顾虑，使其具备在县城区内的生活能力，更好地与城市接轨，逐渐融入城市的发展当中，推动

乡村过剩人口向城市转移的速度，推进城乡融合。

2.创新县域特色金融发展模式

金融发展是县域经济发展的关键环节，构建适合县域发展情况的金融发展模式是保障县域经济稳定发展、持续增长的重要基础，因此，亟需创新金融发展模式，为县域经济发展促进城乡融合做重要支撑。

第一，县域企业与农户相比于大城市的企业与居民缺少高质量的资产和抵押品，使得其可获得的信贷资源有限，大部分县域金融市场中的信贷资金来源于政府政策，因此，县域经济发展迫切需要扩大针对县域内企业与农户的金融市场容量，创新金融基础支撑体系以及金融发展模式，以县域为试点支持类似于农村资金互助社这种新型的并适合农村发展情况的模式发展，拓宽县域金融市场容量，为县域经济发展提供长效动能。第二，要创新适合县域经济发展的金融产品设计方案。通过大力支持金融机构针对县域产业及农业发展方面的金融产品创新，支持金融企业设计出更多符合地区发展情况的金融产品并推广，创新资本投资县域渠道，提升县域金融服务水平，逐步构建出县域经济发展的风险分担机制，逐渐发挥出金融机构融通资金的优势以及金融市场在县域经济发展过程中的引擎功能，逐步承担起保护县域内产业发展的重任，为县域经济发展添砖加瓦。

3.以县域为试点深化土地制度改革

土地制度改革是县域经济推动城乡融合的关键步骤。当前我国农村土地资源仍有很大一部分未得到充分的利用与盘活，人口城镇化率逐渐提高，农村居民转移到城区定居后，很多土地资源便出现了闲置的情形。因此，要找到进一步改革土地制度的突破口，县域作为与农村联系最紧密的综合行政区域，以县域为试点推进土地制度变革。在全国设立试点县，试点县域内允许闲置土地通过入股、租赁等新的盘活形式参与到生产建设中，同时确保农民享有合法的收益权以及土地的财产权，用完善的制度做保障使农民愿意参与到制度改革的过程当中。在试点县内建设与土地交易相关的数字平台，促进土地要素交易的数字化管理与公开化监管，制定相应的政策保障机制，确保土地交易的规范化。提高土地要素在县域内的综合利用水平，为推进城乡土地要素交易进一步平等化提供了新思路。

主要参考文献:

[1] 中国共产党第十九届中央委员会第五次全体会议公报
[EB/OL].https://www.gov.cn/xinwen/2020-10/29/content_5555877.htm,2023-10-29.

[2]习近平.高举中国特色社会主义伟大旗帜为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[M].北京:人民出版社,2022.

[3]中共中央国务院关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见
[EB/OL].http://www.gov.cn/zhengce/2021-02/21/content_5588098.htm,2023-02-21.

[4]习近平.加快建设农业强国推进农业农村现代化[J].求是, 2023,(6).

[5]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 [J/OL]. 中华人民共和国中央人民政府 .
https://www.gov.cn/gongbao/2024/issue_11186/202402/content_6934551.html.

[6]中国共产党四川省第十二届委员会第四次全体会议公报
[EB/OL].https://www.gov.cn/xinwen/2020-10/29/content_5555877.htm,2023-10-29.

[7]中国共产党巴中市第五届委员会第七次全体会议公报
[EB/OL].<https://www.cnbz.gov.cn/xxgk/bzyw/13380896.html>

[8]《马克思恩格斯选集》第一卷,第104页,北京:人民出版社,1995年版。

[9]《马克思恩格斯选集》第一卷,第157页,北京:人民出版社,1995年版。

[10]《马克思恩格斯文集》(第8卷),北京:人民出版社,2009年,第131页。

[11]《建党以来重要文献选编(1921~1949)》第二十六册,第160页,北京:中央文献出版社,2011年版

[12]《邓小平文选》第一卷,第324页,北京:人民出版社,1994年版。

[13]全面建成小康社会重要文献选编(上),第261页,北京:人民出版社,新华出版社,2022年版。

[14]《江泽民论有中国特色社会主义(专题摘编)》,第119页,北京:中央文献出版社,2002年版。

