

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

BZ24ZC035

学 科 分 类

社会学

课 题 名 称

推动城乡融合发展研究
——以巴中市巴州区为例

项 目 负 责 人

唐华林

项 目 参 与 人

陶世群 袁铭涛

负责人所在单位

中共巴中市巴州区委党校

联 系 电 话

0827-5220799

巴中市社会科学界联合会 制

推动城乡融合发展研究

——以巴中市巴州区为例

党的十九大首次提出“城乡融合发展”，标志着中国进入了城乡融合发展新时期；党的二十大进一步提出，要坚持城乡融合发展……扎实推进全体人民共同富裕。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》指出，城乡融合发展是中国式现代化的必然要求，必须把握重点任务，从体制机制上统筹新型工业化、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，缩小城乡差距，促进城乡共同繁荣发展。近年来，巴州区坚定以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入学习贯彻党的二十大和习近平总书记来川视察重要指示精神，认真贯彻落实省委省政府、市委市政府的决策部署，坚持把“三区同建”作为城乡融合发展的重要总抓手，坚持统筹谋划一体推进，构建城乡融合发展新格局，为巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接、破除城乡二元结构和高质量发展提供了坚实保障。

一、城乡融合发展重大时代背景

习近平总书记指出全面建设社会主义现代化国家，扎实促进共同富裕，最艰巨最繁重的任务仍然在农村；强调要加快推动城

乡融合发展，建立健全城乡一体融合发展的体制机制和政策体系，推动区域协调发展；要求率先在县域内破除城乡二元结构。

四川省委十二届五次全会提出以“四化同步、城乡融合、五区共兴”工作总抓手，坚持“抓好两端、畅通中间”工作思路，强调以县域为重要切入点，对扎实推进城乡融合发展进行了重大部署。

巴中市委五届八次全会深化拓展主题教育成果，以壮大县域经济实力为目标，对加快加快城乡融合和推进县域高质量发展进行了专题安排，力争城乡面貌和城乡实力发生整体性蝶变。

以上这些重要指示精神、决策部署，为巴州走好新时代更高水平城乡融合发展之路指明了前进方向、提供了根本遵循。为此，巴州区必须勇于担当、真抓实干，在贯彻落实党中央和省委市委决策部署中带好头。

二、国内外城乡融合发展的实践经验

德国通过实施城乡等值化发展战略，成功实现了城乡经济、社会、环境的协调发展。德国政府注重空间规划，通过制定科学合理的城乡发展规划，确保城乡资源的均衡配置。同时，德国通过土地整治和农业结构调整，提高农业生产效率，增强农村地区的经济活力。此外，德国还注重农村公共服务的提升，通过加大财政投入，完善农村基础设施和公共服务设施，提高农村居民的生活品质。德国的经验表明，城乡等值化发展是实现城乡融合的有效途径，需要政府、市场和社会三方面的共同努力。

日本在推进城乡融合发展的过程中，采取了以城促乡、以工补农的策略。政府通过出台一系列优惠政策，鼓励城市企业向农村地区转移，带动农村经济发展。同时，日本还注重农业现代化建设，通过引进先进技术和设备，提高农业生产效率和质量。此外，日本政府还通过完善农村社会保障制度，提高农村居民的生活保障水平。这些措施的实施，有效缩小了城乡差距，推动了城乡融合发展。

浙江省在推进城乡融合发展的过程中，积极探索城乡一体化发展的新路径。浙江省注重规划引领，通过制定科学合理的城乡规划体系，实现城乡发展的有机衔接。同时，浙江省还注重产业联动，通过发展现代农业、乡村旅游等特色产业，推动农村经济发展。此外，浙江省还注重公共服务均等化，通过加大财政投入力度，完善农村公共服务体系，提高农村居民的生活品质。这些措施的实施，有效推动了浙江省城乡融合发展。

三、巴州区城乡融合发展典型案例

（一）改善乡村治理，提升乡风文明

雨后的巴州区化成镇赵家湾村，10余名老年人正在日间照料中心看书写字；隔壁房间，七八名小朋友正在拼搭积木。

赵家湾村是化成水库移民重点安置村，在过去，社区管理一直是困扰当地的一大难题。村里加快建设新型社区、配套建设基础设施和公共服务机构。“我们开展美丽村庄清洁行动，整村推进厕所革命，并修建了便民服务站、日间照料中心、文化卫生室

等公共设施。”化成镇有关负责人表示，如今民房变民宿、庭院变花园，村民们的日子更舒坦了。

“乡风文明建设是我们村努力的重要方向。通过走访村民、召开村民代表大会等，村里制定了符合发展实际的村规民约。”大和乡界牌村有关负责人介绍。

文明新风也吹到了宕梁街道办事处。街道办事处有关负责人介绍，完善新型社区治理机制，实施“网格管理”，推行“党支部+村民说事会”，形成共建共治共享格局。

改善乡村治理，提升乡风文明，巴州区不断探索，成立宣讲团，以宣传法律法规、讲解惠民政策、倡导文明新风等为主要内容，说身边人、讲身边事。

（二）园区富民是基础，联农带农机制全

曾口镇秧田沟村 **1760** 亩地，除保证了 **900** 余亩粮油种植外，从 **2016** 年到 **2021** 年，利用另外的 **800** 余亩地发展起水果、苗木花卉、禽畜养殖、水产养殖，以及田园采摘、水上游乐、餐饮民宿等产业，形成了一个曾口镇天舟田园综合体，年产值 **6000** 万元以上。

园区有业主 **18** 家，共解决本村固定用工 **70** 余人，年人均工资 **3** 万元左右，还解决了常年临时性务工 **200** 余人，村民依托产业园，年工资性收入高达 **500** 余万元。“不仅如此，通过资产出租或入股等方式，村集体经济年收入达 **30** 余万元。”秧田沟村有关负责人介绍说。

在实施产业项目过程中，推行“国有企业/业主+集体经济+农户”等联农带农模式，在产业兴旺的前提下，形成利益共享。已建的**28**个村，农民人均纯收入达到**1.96**万元，比全区平均值高**15.3%**；村集体经济收入平均达**14**万元，比全区平均高**3**万多元。

（三）村民变居民，人与环境融合生活有新意

冬日温暖的阳光洒在郁郁苍苍的巴州区永宁寺镇山村，一栋栋统规统建的白色小楼房显得格外亮眼。**56**岁的龙台村居民何某背着几个月大的孙子正在门前晒太阳，她的智能手机里传出一曲曲流行音乐。

近年来，巴州区党委、政府实施“巴山新居”工程，村民何某一家告别山里老宅，搬到龙台村聚居点，融入新的居住环境，开始新的乡村生活。“现在家里都安装了无线网络，和亲戚通话都通过视频！平时没事就听听音乐，安逸得很，而且要啥有啥，很方便。”何某说。

“聚居点的水、电、天然气、网络等都是和镇上联网的，现在的村民都变成了居民，日常生活基本上和城里人一样方便。”龙台村有关负责人说，“而且还有自留地等，方便居民种菜、养猪、养家禽。”

“从村民到居民，不仅仅是‘村’和‘居’一字之别，要让百姓的生活生产习惯、社会交往习惯发生改变，要让城乡之间生活环境、社会福利等差距进一步缩小，让百姓真正享受到改革创

新带来的红利。”水宁寺镇有关负责人说。

四、巴州区城乡融合发展的实践成效

城乡融合发展是中国式现代化的重要标志。2023年，巴州区积极探索发展新路径，通过空间融合、产业融合、要素融合，产业结构持续优化、内生动力不断增强、民生福祉稳步提升，绘就了共同繁荣的城乡发展新图景。

（一）持续提升城镇品质，增强群众幸福感获得感

巴州区持续提升城市规划水平、加大城市建设投资、强化城市运营理念。城镇面貌有机更新，中轴景观线南龛段项目已对公众开放，巴城记忆文创产业园春节期间开园迎客，巴河巴城段生态修复工程、张家河湿地公园建设如火如荼。人居环境持续改善，改造老旧小区85个、小巷11条，增设电梯120部。建成中心城区排水管网地理信息系统，新改建西城片区、后河片区等雨污水管网26.3公里，城镇生活污水处理率达95%。建成垃圾分类主题公园1个、示范小区35个，城镇生活垃圾无害化处理率达100%。城乡路网不断优化，南坝滨河路全面贯通，莲山湖大道和环湖路等城市干道建设加快推进，龙泉至李家碛市政道路、天星湖—苏山坪—体育馆环线道路完成提标改造，整治南池东路、八角楼街等城市道路10条，建成三号桥人行天桥、杨家坝公交首末站等。

（二）加快推动农业现代化，助力乡村全面振兴

推进“政经分离”改革，全面运行农村集体资产监管服务平

台，全区农村集体经济收入预计全年可达**4400**多万元，在去年翻番的基础上可实现再增长**50%**目标，培育收入**100**万元以上的村**2**个、**50**万元以上的村（社区）**8**个，巴州区清泉村获评**2023**年度全省新型农村集体经济发展典型案例。启动建设巴河沿线万亩现代农业产业带，持续建设高标准农田，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，全区村集体经济总收入实现**4900**万元、同比增长**73%**。基础设施提档升级，城乡供水一体化加快建设，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、城市“灯下黑”等道路**260**公里，完成农村道路安防工程**70**公里。实施**5**个村生活污水治理。对基础设施弱、公共服务配套差的“灯下黑”巴城周边**68**个村（社区）和**20**个“边远掉角”村安排项目**230**个，全面提升农村公共服务水平。

（三）积极回应群众诉求，扎实办好民生实事

全区深入开展“群众诉求大起底”，打捞群众诉求**10903**件，办结**10467**件，办结率**96%**，“民生答卷”有温度、更有厚度。加强民生保障和困难群众救助，持续做好农民工工资支付、征地拆迁群众安置保障等工作，深入实施安居工程，加大政策性岗位供给。开工建设棚改住房**900**套、保障性租赁住房

1300 套（间），城镇新增就业 6000 余人，城镇调查失业率控制在 5.5% 以内。全面做好低保、低收入家庭、残疾人、孤儿、困境儿童等特殊困难群体的兜底、救助和帮扶工作。城乡居民低保标准分别提高 8.8%、11%，发放救助救济资金近 2 亿元。另外为扎实推进义务教育优质均衡发展，办好人民满意教育，实现“城乡互助，结对共建，携手并肩，共同进步”的目标，全区深化“区管校聘”管理改革，培育壮大高素质专业化教师队伍；坚持“五育”并举，持续巩固“双减”成效；持续优化校点布局，教育园区（一期）加快建设，完成区七小、枣林小学改（扩）建，白云台实验学校、鼎山小学分校投入使用，新增学位 5830 个，还建成了两批城乡融合教育高质量发展共同体。

五、巴州区城乡融合发展存在的问题

（一）县域经济发展动能不足

巴州区总体上在市内经济发展全局中走在前列，但与全国、全省的其他同类县区纵比、横比差距较大，以城带乡能力尚显不足。其中工业产业和固定资产投资是较明显的短板，巴州区 2024 年上半年规模以上工业增加值累计增加 6.2%，利润总额同比增长 11.6%，固定资产投资项目数 42 个，已入库计划投资总额 14.53 亿元，这几项直观反映工业和投资形势的数据在同期全市各县区中均排名靠后。目前全区城镇人口近 42.4 万人，城镇化率为 65.91%，低于同期全国平均 0.97%，中心城区的人口吸引力较弱，城市功能品质有待提升；区内场镇存在较多短板，交

通等基础设施和生活服务设施不完善，便民服务等各项功能不齐，场镇集群效应不明显，吸附能力不足。在当前经济形势下，巴州区既要坚定完成推进振兴发展、缩小与同类县区差距的目标任务，又面临着工业化水平滞后、城镇化迎来风口的双重挑战。

（二）农业产业发展层次较低

产业融合是促进城乡融合发展的关键问题，也是乡村振兴战略的重要内容。巴州区农村产业融合不足，仍存在浅层次融合问题，如部分乡镇及投资商，简单地将发达地区的乡村旅游模式引入本地，导致区内大部分“农文旅”项目仍停留在将要素简单组合的阶段。在第一产业上，以原料供应为主，粮食油料、中药材、牛羊、鸡鸭鱼禽等农林牧渔产品经农户私人或集体经济组织种养殖成功后直接售卖给中间商，原料收购价较低因而所获利润有限；作为基本原材料供给加工厂，产业链条未向前延伸。在第二产业上，加工环节薄弱，农产品深加工及副产物利用不足，农副产品经过清洗、筛选、包装等环节后直接售卖，未开发多样化的产品，商品类型较单一，附加值低。在第三产业上，服务能力有限，产业融合层次低，农户与文旅开发企业联结不紧密。如巴州区将休闲农业和乡村旅游业作为重要的发展方向之一，但除少数几个重点打造的休旅综合体之外，大部分地区长期以来还停留在观光层面和私人“农家乐”模式，缺乏深度开发。

（三）城乡要素双向流动受阻

当下，资源要素主要是由乡村大量输出到城市，资源流动总

体失衡，以及城乡要素权利不对等、收益分配不公平，导致农业农村发展活力与后劲不足。首先，从人口和劳动力流动来看。巴州区城镇化率近年来不断升高，乡村青壮年劳动力进城依然是大趋势，青年人口中有学历、技能和劳动能力的普遍选择进城寻求工作机会甚至是安家落户，不仅流出多而且回流少，造成农村人力资本不足。乡村人力资本出现结构性断层，留守的老人、儿童等没有足够的能力支撑起农村和农业现代化发展。其次，从土地流动来看。在大量农村转移人口进城后，人地分离、人户分离现象普遍存在，进而引发的乡村“三权”维护、自愿有偿退出等需求逐渐凸显，一些农田、集体性建设用地、宅基地闲置而未得到及时有效利用。再者，从资金流动来看。充裕的资金投入是农业现代化建设的基础性条件，农村产权抵押融资的总体规模不大，农村宅基地、自建房屋、土地和农作物等都无法直接在银行等金融机构抵押获得贷款，农村经营主体获得贷款资金难度较大。

六、巴州区城乡融合发展对策建议

习近平总书记明确强调，如果在现代化过程中把农村四亿多人落下，到头来一边是繁荣的城市，一边是凋敝的农村，这不符合我们党的执政宗旨，也不符合社会主义的本质要求。因此，基于前期考察、剖析困境等方面的调研，提出巴州区城乡融合发展几点建议。

（一）深入贯彻新发展理念，夯实城乡融合发展载体

新发展理念直面经济社会发展中的深层次矛盾和突出性问

题，有助于实现跨越式发展。因此，必须坚定不移贯彻新发展理念，着力破解城乡融合发展面临的痛点难点问题，进一步丰富城乡融合发展载体。

一是开展“精修细补”行动。坚持增量管控与存量更新并重，科学编制中心城区更新总体规划，增强主城区对人口和产业吸纳集聚能力。统筹老旧小区、老旧厂区、老旧街区、城中村“三区一村”改造利用。实施精修细补工程，推进城市有机更新，开展街区和道路升级改造，南坝滨河建成通车，有效缓解南坝区块交通拥堵；高水平建设莲山湖新区和蜀道巴中现代物流园两个新的增长极；老丝厂改建巴城记忆文创产业园，集聚多类产业，发挥文创商业、艺术展览、休闲生活等功能，打造新型城市会客厅。并且力争**2027**年实现城区绿化覆盖率**35%**以上，继续加强完整社区建设，推进“一老一小”适老化和适儿化改造，打造“**15**分钟社区生活圈”。

二是实施“扩面提质”战略。突出全域统筹、功能错位、连片发展，完善**5**个乡镇片区国土空间总体规划。加强中心镇和副中心镇建设，引导人口、资源、产业和要素向中心镇集聚，推动中心镇与周边一般乡镇道路互通互联、公共服务设施统筹配置、产业连片成带集群发展，增强中心镇对周边乡镇辐射带动力。集中打造“精致集镇”，在**10**个特色小镇的基础上分类建设城市型和乡村型特色小镇，发掘各自的特色资源，如山水风光、名胜古迹、文化遗产等，发展主导特色产业以带动其他业态发展，实现经济社会环境协调可持续，产业文化生态融合发展。

三是推进和美乡村建设。学习运用浙江“千万工

程”经验，深化农村“三区同建”实践成果，支持有条件的行政村因地制宜编制村庄规划。借鉴巾字村“全国文明村镇”的先进经验，坚持以产业为核心，加强乡村治理，优化人居环境，推进乡风文明建设。以**676**个聚居点为抓手，开展村庄清洁行动，力争到**2025**年各聚居点生活垃圾和污水收集处理设施覆盖率达**100%**。加强农房、道路建设质量监管和村居风貌提升，打造青瓦白墙的巴山新居，建设川东北特色农居和美丽乡村，努力实现推窗见绿、开门即景。

（二）推动经济高质量发展，筑牢城乡融合发展支撑

高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务。习近平总书记强调：“没有高质量发展，就谈不上社会主义现代化。”要把经济发展这块“蛋糕”做得更大，这样既可以为城乡融合发展提供重要的物质基础，也可以为城乡共建共享打牢经济发展根基。

一是促进农业提质增效。围绕北部茶旅、中部道地药材、南部粮油“三线”布局，持续推进现代农业园区建设，加快建设城周高产粮油示范片。实施巴山肉牛增量扩链计划，推动品牌化、全产业链发展，年存出栏达**10**万头。实施道地药材种植基地提质增效工程，加强枳壳等大单品种植、加工、产品研发。持续巩固农户承包耕地撂荒治理成果，坚决遏制耕地“非农化”、防止“非粮化”。加强农业社会化服务体系建设，提升专业化、信息化、市场化水平。

二是加快工业振兴崛起。围绕食品医药、智能制造、能源化工、家居建材“重点产业”，精研小微领域，聚力

延链、补链、强链，深化东西部协作、革命老区重点城市对口合作和省直部门结对帮扶，加快建设西部先进材料基地、生物医药产业和智能制造产业基地，力争到**2025**年，四大“重点产业”产值占工业总产值**65%**以上。持续完善工业园区标准化厂房、环保、公共服务等基础设施建设和生活配套，高效营运园区政务事务服务中心，高标准建设巴中曾口—金堂化工园区，打造更高质量的企业孵化基地。**三是推动商贸扩容升级。**优化升级一批特色街区、夜间经济集聚区，强化城区综合商业服务能力。支持乡镇升级改造大中型商超、集贸市场等，拓展餐饮、休闲、娱乐等消费新业态。加强邮政、供销等资源协作，推动村级站点设施共建、服务共享，提升农村商业网点便民服务水平。有序发展建筑和房地产业，盘活存量商业地产。推动城市商圈从单一功能向混合功能转变，促进楼宇经济、文化创意、休闲旅游等现代服务业发展。全力创建省级服务业高质量发展示范区、县域商业建设行动激励县。**四是实现文旅突破成势。**大力发展城市近郊乡村旅游，加快建设城市休闲和城郊文旅康养引领区。依托“四龕八山”等生态资源和人文底蕴，传承弘扬中医药文化，开发文旅康养特色产品。丰富观光体验、旅居康养等业态体系，加快推进巴城记忆文创产业园、巴山夜语智慧文旅融合、天马山森林康养旅游酒店等“旅游+”“+旅游”产业项目。完善康养基地、度假区、特色景区基础设施和公共服务配套，提升文创作品、旅游演艺等文旅产品供给质量。主动融入全市旅游联盟，协同推进川陕苏区和

将帅故里红色游、大巴山生态康养旅游。

（三）完善相关体制机制，构筑城乡融合发展保障

体制机制好比城乡融合发展的“总开关”，体制顺，机制活，则城乡兴。推进城乡融合发展，必须加快建立健全相关体制机制，以完善的城乡融合发展体制机制作为坚实后盾，有效促进中国式现代化建设。一是持续推进扩权赋能。扎实推进全国第二批农村改革试验区重点任务，探索适度放活农村宅基地使用权机制，抓好农村产权流转交易规范化试点。配合做好市与区分税制管理体制和国有土地使用权出让收入分享机制改革。完善市与区重点项目管理和自然资源保护利用协调联动机制，落实项目投入与利益分享相匹配的制度措施。按程序依法承接省市赋予的县级相应管理权限，有序承接县级直接上报省级审批事项。深化乡镇管理体制改革，统筹党政机构和事业单位设置，加强派驻机构保障和权责监督。在总编制不增加的前提下，持续优化机构编制资源配置，根据工作需要，统筹使用人员力量。二是加快盘活城乡资源要素。深化户籍制度改革，推动城镇稳定就业和生活的农业转移人口有序落户，城镇基本公共服务对转移人口全覆盖。依法保障进城落户农民的农村土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权，支持引导其依法自愿有偿转让权益。深入实施“百千万引才工程”，注重高素质农民培育和优秀农民工回引，鼓励更多人才到乡村创业兴业。持续推动镇村公有资产清查整顿，提升资产使用质效。加强产业园区、城市建设和乡村振兴用地保障，清理盘活闲置低

效用地，促进土地资源高效配置、集约节约利用。三是健全多元投入机制。坚持“政府引导、市场运作、金融助力、社会参与”并举，完善政府引导机制，统筹资金保障农村基础设施、特色产业、基本公共服务等城乡融合发展领域重点项目，配套设立城乡融合发展基金。完善金融支持机制，健全政府性融资担保体系，鼓励金融机构适当下放授信审批权限，积极争取政策性金融机构支持，加大中长期低利率信贷资金投入。建设乡村信用体系，引导金融机构对符合条件的农业产业化龙头企业、农民合作社、家庭农场给予重点扶持。综合运用产业基金、国有企业、担保机构等载体，引导更多社会资金、金融资本支持城乡融合发展。