

加快乡村振兴与新型城镇化融合发展研究

摘 要：实施乡村振兴战略，促进城乡融合发展是党的十九大提出的战略性目标，也是我市未来经济社会发展的主要任务。本文结合巴中实际，根据巴中城乡发展现状，深入分析影响我市城乡融合发展的阻碍和政策束缚，提出促进全市城乡融合发展的实施路径和具体举措。

关键词：乡村振兴，新型城镇化，融合发展

课题负责人：郑洲，巴中市自然资源和规划学会办公室主任，国土资源工程师。

党的十九大报告提出实施乡村振兴战略，促进城乡融合发展的战略目标，明确了新时代乡村发展的思路，是城乡发展的重大战略性转变。城乡融合发展是将城市和乡村放在同等地位，改变了过去以城市发展为主、外延扩张城镇化的战略，逐步走向城市和乡村共同发展、统一发展的策略。为促进我市城乡融合发展，现结合巴中实际，就推进全市城乡融合发展作如下探讨。

一、乡村振兴与新型城镇化融合发展对我市的重要意义

（一）是解决我市“农民工”问题的必然途径。近些年，由于国家偏向城市发展政策的长期运行，“见物不见人”的城镇化

思维，使得“土地城镇化”取代“人的城镇化”，国内的二元经济结构演化为二元社会结构，催生了我国特有的社会群体——农民工。据不完全统计，我市每年有 110 多万农民外出务工，在异地处于“半市民化”状态，但是这些农业转移人口，不能在教育、就业、医疗、养老、住房等方面享受城镇居民的均等待遇，难以融入就业所在城市生活。而市内农村中的“空心村”，老人、妇女、儿童“三留守”群体却成为严重的社会问题。我们只有通过创新体制机制，实施乡村振兴与新型城镇化战略融合，一方面大力实施乡村振兴战略，回引外出务工人员，创造更多就业岗位，促进乡村产业兴旺，为广大“农民工”就地就近城镇化创造条件；另一方面提高城镇化质量，实现城镇常住人口基本公共服务均等化，让进城农业人口均等享有城镇发展成果，才能真正解决上百万农民工的“半市民化”问题。

（二）是解决我市农业现代化滞后的基本途径。改革开放以来，我市城镇化发展较快，而乡村衰退的趋势却日益凸显。据调查，我市乡村功能大幅萎缩，空壳村与日俱增，村里基本都是老弱病残留守人员，农业基础设施荒废严重，农业产业兴旺难，与城市差距越来越大，城乡发展不平衡严重影响我市社会协调发展。同时，由于我市从事农业的劳动力比重大，2019 年农业从业人口比重高达 67.1%，而农业产值占 GDP 的比重仅为 36.9%，因此通

过工业化、城镇化的进一步发展，是解决我市农业现代化滞后的基本途径，是补齐我市农业农村发展短板的引擎。

（三）是我市城乡关系第三次飞跃发展的催化剂。国内城乡发展分三个不同阶段。第一阶段是党的十六大提出城乡统筹发展，这一阶段主题是解决城乡收入差距加大、城乡之间发展不平衡、城乡居民享受公共服务不均等等问题。在这一阶段建立了农村社保体系，但没有从根本上改变城乡发展不平衡的状况。第二阶段是党的十八届三中全会提出健全城乡发展一体化的体制机制，其核心策略是通过以城带乡推动农村，缩小城乡差距。但政策重心依然侧重于城市，把农村放在城市的从属地位。第三阶段是党的十九大提出城乡融合发展的战略，其核心策略是把乡村作为与城市具有同等地位的有机整体，充分考虑乡村的产业、生态资源、文化背景等条件，发挥乡村内在的优势，建立科学合理、长期持续的内生增长机制。城乡融合是在城乡统筹、城乡一体化后，确立的全新城乡关系，是一种思路的根本转变，必将带来我市城乡融合发展质的飞跃。

二、我市乡村振兴与新型城镇化融合发展的壁垒

（一）破除城乡空间融合壁垒。城乡空间融合是为了城乡经济社会组织化程度的提高，增强城乡之间在空间上的联系，优化城乡空间布局，达到城市和乡村相互融合、协调发展的城乡空间

形态。我市城乡空间融合的关键是编制完善好城乡融合发展总体规划，立足融合发展中涉及的城乡人口迁移、国土空间布局、产业结构调整、基础设施提供、城乡交通体系、公共服务供给、生态环境保护等经济社会发展的各个领域，树立发展大局观，科学规划总体方案、路线图、时间表，通盘考虑城乡规划，注重城乡优势互补、协调发展，形成科学合理的城市化格局、农业发展格局、生态安全格局。

（二）破除资源要素对流壁垒。我市城乡融合发展必须破除城乡资源流动障碍，建立健全城乡资源要素双向流动的机制。首先土地要素应结合新修订的《土地管理法》和土地制度改革，逐步打破土地的二元制结构，进一步落实农村承包地的三权分置制度，深化土地制度改革使农村土地参与到城市的开发建设中。其次，劳动力要素，探索取消限制城乡人口自由迁徙，相互对流的二元制户籍制度。保证城乡人口拥有同等权利，这是城乡融合发展中必不可少的重要条件。最后，在资金要素方面，为了保障农村经济发展所需的大量资金投入，应废止我市现行乡财县管的体制，赋予乡镇独立的财政管理权限，在财政收入分配和支出责任上重新划分。建立金融机构的激励机制，吸引金融资本、社会资本流入乡村，扭转乡村资本市场当前入不敷出的现状。

（三）破除城乡产业布局壁垒。城乡产业一体化是城乡融合

发展的一个重要体现。城乡产业一体化是指按照城乡经济发展应遵循的客观规律，对城乡产业进行统筹规划、合理布局，实现城乡产业相互融合、协调发展。我市应立足于城乡各自的资源优势进行深度合作，谋求协同发展。城市具有带动和辐射作用强的优势，在城乡产业链中更有利于拓展科技含量高、技术密集型领域，进一步延伸城市产业链条，从而提供更多更优的就业岗位。农村地区可以根据自然资源的优势将现代农业、旅游观光、都市农业作为未来主要发展空间，重点开展农产品深加工，为重点镇、特色小镇、中心镇及中心城市工业企业提供配套的加工产业。

三、我市乡村振兴与新型城镇化融合发展的实施路径

（一）科学编制城乡融合发展规划。坚持以人民为中心的理念，立足乡镇行政区划调整改革，加强四级城镇体系和“美丽巴中、宜居乡村”建设，结合市委“六大突破”战略举措，按照《中央农办 农业农村部 自然资源部 国家发展改革委 财政部关于统筹推进村庄规划工作的意见》（农规发〔2019〕1号）和《四川省乡村振兴战略规划（2018—2022年）》有关要求，加快编制城乡融合发展总体规划，且重心落在乡村振兴上，注重集镇建设短板。在明确集聚提升类、城郊融合类、特色保护类、搬迁撤并类的分类基础上，有针对性、有特色地编制城乡融合发展规划。统筹谋划城乡发展定位、主导产业选择、空间布局、生态保护、

建设安排等，统筹安排农业生产、乡村建设、产业发展、公共服务、基础设施、环境保育、文化传承等各项事业用地规模，为实施乡村振兴和城乡融合发展绘好蓝图，设计好路线图。

（二）创新要素流向农村机制。我国明确提出“城市反哺农村、工业反哺农业”“多予、少取、放活”等举措支持农村发展。但受农村客观条件约束及资本“趋利避害”的制约，决定了生产要素由农村单向流入城市的惯性难以改变。城市拥有资金、技术、人才等要素资源优势，但受土地、劳动力、生态环境等制约；农村拥有土地、劳动力、生态环境等要素资源优势，但受资金、技术、人才等制约。实现城乡资源要素优势互补，必须建立完善要素双向流动机制，充分发挥政府有形之手作用，构建多元化可持续发展的乡村振兴战略财政投入保障机制，让公共财政更大力度向“三农”倾斜，加强乡村基础设施建设和公共服务供给，为资本下乡、劳动力返乡搭建平台，让资源要素“下得去”。重点支持发展小城镇，充分发挥小城镇连接城乡的枢纽功能，让资源要素“留得住”，增强农民获得感、幸福感和安全感，这是解决我市“三农”问题的必由之路。

（三）盘活土地资源促进农民增收。激发农村资源活力，首要的是把农民更多分享增值收益作为出发点。土地是农业农村最重要的载体和资源，被视为农民的命脉，但土地产权不清、统得

过死，成为农民手中沉睡的资本。激发土地要素活力，要确权赋能，以所有权、承包权、经营权“三权分置”为抓手，创新土地流转机制，确保农户土地流转收益；深化征地制度改革，提高农民在征地增值收益中的分配比例，健全被征地农民保障体系；积极探索集体经营性建设用地入市，壮大农村集体经济；创新农户宅基地和农房产权制度改革，通过出租、出卖、有偿退出等方式，让农村闲置宅基地和农房“活起来”；创新农村集体产权制度改革，充分调动广大农民的积极性。完善涉农股份合作制企业利润分配机制，明确资本参与利润分配比例上限，对农户土地经营权入股部分采取特殊保护，探索实行农民负盈不负亏的分配机制，维护小农户权益，克服工商资本下乡与民争利的矛盾。

（四）积极推进农村一二三产业协调发展。随着城乡之间资源要素的合理流通，城乡之间产业会更加分化，一些技术含量低、劳动密集型的产业将逐步退出城市而不断向农村转移。应根据我市农村的资源优势多布局就地取材的资源型产品开发、技术含量低的农业产品初级加工和一些劳动密集型产业，从而降低产品成本、为农民增加就业机会，促进农村经济发展。突出发展我市“茶叶、核桃、道地药材、生态养殖”四大特色农业产业，做优“巴山民宿”品牌，加快建成成渝地区“休闲度假后花园”。充分发挥“绿色、生态、富硒、有机”优势，深化农业供给侧结构性改革

革，大力推进特色农业规模化、市场化、标准化、品牌化发展。加快完善农村生产设施，提高科技水平，制定优惠政策，进一步扶持、鼓励农村新型经营主体的发展，延长农村产业链，深化农村一二三产业融合，尽早实现城乡共同发展、共同繁荣。

参考文献

- [1] 陈婧，城乡融合是城乡协调发展的核心 [N] 中国经济时报，2016-1；
- [2] 丁静，新时代乡村振兴与新型城镇化的战略融合及协调推进，社会主义研究，2019-5；
- [3] 张天佐，加快构建城乡融合发展体制机制 [N] 农民日报，2017-11；
- [4] 何红，城乡融合发展的核心内容与路径分析，农业经济，2018-2。

撰稿：郑洲 刘子仁 郭铖 王人生

巴中市自然资源和规划学会

2020 年 10 月 28 日