

# 关于统筹新型城镇化和乡村全面振兴的思考

姜长云<sup>1</sup>, 杨易<sup>2</sup>

(1.中国宏观经济研究院 产业经济与技术经济研究所, 北京 100038; 2.中国农业大学 经济管理学院, 北京 100083)

**摘要:** 本文分析了新时代新征程统筹新型城镇化和乡村全面振兴的必要性, 探讨了统筹新型城镇化和乡村全面振兴面临的问题和挑战, 进而提出了统筹新型城镇化和乡村全面振兴的指导思想、基本原则和主要目标。在此基础上, 提出了统筹新型城镇化和乡村全面振兴的战略思路与对策建议, 即要注意发挥规划引领作用, 并增强县城、中心镇、特色小镇等的磁力效应; 要坚持农业农村优先发展方针, 加强对推进乡村全面振兴的政策支持; 要全面深化农业农村改革, 并强化改革对发展的赋能效应; 要深化新型城镇化乃至宏观层面的相关制度创新。

**关键词:** 新型城镇化; 乡村全面振兴; 城乡融合; 农业农村发展

中图分类号: F323; F299.2 文献标识码: A 文章编号: 1009-2013(2024)04-0001-09

## Reflections on coordinating new-type urbanization and comprehensive rural revitalization

JIANG Changyun<sup>1</sup>, YANG Yi<sup>2</sup>

(1. Institute of Industrial and Technological Economics, China Academy of Macroeconomic Research, Beijing 100038, China; 2. College of Economics and Management, China Agricultural University, Beijing 100083, China)

**Abstract:** This paper analyzes the necessity of coordinating new-type urbanization and comprehensive rural revitalization in the new era and on the new journey. It is discussed how to understand the issues and challenges faced in coordinating new-type urbanization and comprehensive rural revitalization. Consequently, we propose the guiding ideology, basic principles, and main objectives for this coordination. On this basis, strategic thinking and policy recommendations are proposed to coordinate new-type urbanization and comprehensive rural revitalization, which include emphasizing the leading role of planning, and enhancing the magnet effects of county towns, central towns, and characteristic towns; adhering to prioritizing the development of agriculture and rural areas, and strengthening policy support for promoting comprehensive rural revitalization; comprehensively deepening agricultural and rural reform, and reinforcing the enabling effects of the reform on the development; advancing institutional innovations related to new-type urbanization and even at the macro level.

**Keywords:** new-type urbanization; comprehensive rural revitalization; urban-rural integration; agriculture and rural areas development

2023年12月召开的中央经济工作会议明确提出了“统筹新型城镇化和乡村全面振兴”的要求, 并将“推动城乡融合、区域协调发展”作为2024年推动高质量发展的九项重点任务之一, 明确要求“要把推进新型城镇化和乡村全面振兴有机结合起来, 促进各类要素双向流动, 推动以县城为重要

载体的新型城镇化建设, 形成城乡融合发展新格局”。这是以习近平同志为核心的党中央从全面建设社会主义现代化国家的战略要求和推动经济回升向好、促进高质量发展的现实需要出发作出的重大决策, 对于新时代新征程构建新型工农城乡关系具有重要指导意义。

收稿日期: 2024-06-18

基金项目: 农业农村部政策与改革司委托课题“健全乡村振兴推进机制研究”(05210100)

作者简介: 姜长云(1964—), 男, 安徽庐江人, 中国宏观经济研究院产业经济与技术经济研究所二级研究员, 主要研究领域为农业农村发展、产业融合发展、服务业发展。

### 一、新时代新征程统筹新型城镇化和乡村全面振兴的必要性

新时代新征程统筹新型城镇化和乡村全面振兴, 是强国建设、民族复兴伟业的战略要求, 对于

当前推动经济回升向好、促进高质量发展也有重要的现实意义。推进新型城镇化和推进乡村全面振兴,都是推进中国式现代化必须高度重视的重要战略问题,必须统筹兼顾,促进二者相得益彰,不可有所偏废。统筹新型城镇化和乡村全面振兴,有利于引导城乡经济社会结构转型,推动形成破除城乡二元结构的合力,进而促进城乡循环,推动构建新发展格局、加快实现高质量发展,并增进民生福祉,特别是农村居民和农业转移人口的民生福祉。

推进新型城镇化和推进乡村全面振兴,既有相依相促的一面,也有相互矛盾和制约的一面。从推进新型城镇化和推进乡村全面振兴相依相促的一面来看,推进新型城镇化有利于重塑国民经济和社会发展的“火车头”,是解决农业、农村、农民问题的重要途径,也会为国民经济和社会的持续稳定健康发展提供持续动力源。如果没有农业农村的现代化,国家现代化就是不完整的,也是难以持续的。推进乡村全面振兴,提升农民的物质文化生活水平、就业创业能力和精神风貌,不仅有利于扩大内需,还可以通过农业转移人口市民化,为新型城镇化的推进提供高素质“新市民”和非农就业劳动力,从而提高新型城镇化质量。从推进新型城镇化和推进乡村全面振兴相互矛盾和制约的一面来看,在推进新型城镇化方面用力过猛,对推进乡村全面振兴用力不足,都容易导致农业农村优质资源过度向城镇流失,加剧农业农村的萧条衰败。对推进新型城镇化用力不足,很可能导致国民经济和社会发展的动力不足,影响经济社会运行质量和效率的提升,侵蚀推动高质量发展、可持续发展的根基。

统筹新型城镇化和乡村全面振兴,有利于提升城乡投资、就业和经济增长质量,优化城乡生产力空间布局;有利于协同推进城乡产业发展和基础设施、公共服务、生态建设以及环境保护等,并在城乡之间形成和而不同、各展其长、融合互补、协调协同的发展格局,带动城乡就业增收空间的开拓和城乡之间相互联系、相互作用的增强;有利于推动全国统一大市场建设,更好发挥超大规模国内市场的优势和内需潜力,推动构建城乡之间资源要素双向流动、平等交换格局,牢牢把握未来发展的主动权。

## 二、统筹新型城镇化和乡村全面振兴面临的问题和挑战

2023年12月中央经济工作会议召开后,关于统筹新型城镇化和乡村全面振兴的研究迅速涌现<sup>[1-5]</sup>。但是,相对而言,探讨统筹新型城镇化和乡村全面振兴面临问题和困难的研究成果仍然比较少见。袁红英从四个方面揭示了统筹新型城镇化和乡村全面振兴面临的关键问题,即统筹解决农业转移人口市民化与人才入乡返乡就业创业问题,统筹解决城镇建设规模扩张与加强耕地保护问题,统筹解决资金需求加大与多元投入不足问题,统筹解决城乡居民持续增收与绝对收入差距扩大问题<sup>[6]</sup>。郭占恒基于对浙江的研究发现,虽然浙江统筹新型城镇化和乡村全面振兴在总体上走在全国前列,但仍有一些发展和提升空间,如连片空心村较多、农村闲置资产较多、部分地区农业较弱,甚至在一些较为发达的地区仍然存在少数农村面貌落后的问题<sup>[7]</sup>。综合国内学术界之前关于新型城镇化或乡村振兴的研究,可将当前统筹新型城镇化和乡村全面振兴面临的问题概括为以下几个方面:1)城镇或城镇化发展方式转变滞后,大城市、城市群、都市圈对农业转移人口市民化和乡村振兴的引领辐射带动作用亟待提升;2)以县城为重要载体的城镇化建设滞后,影响县域城乡融合发展的深化及对农村劳动力就地就近转移就业承载能力的提升;3)农村人口老龄化、村庄空心化和县域城镇体系、县乡村规划体系调整滞后问题凸显,增加了统筹新型城镇化和乡村全面振兴的难度;4)城乡收入差距较大,城乡基础设施和公共服务差距更大;5)统筹城乡的制度创新滞后,宏观层面的改革和制度创新也亟待深化。除此之外,面向未来,统筹新型城镇化和乡村全面振兴还面临以下严峻挑战。

### (一)收缩型城市问题日趋突出,影响城市品质和辐射带动能力的提升

近年来,随着城乡经济社会转型的推进,特别是经济和人口向大城市、特大城市加快集中,许多城市发展方式转变正在加快推进,部分新型城市迅速崛起。但是,与此同时,部分地区收缩型城市问题也在迅速凸显,尤其是许多中小城市和县城出现人口流失、产业衰退、就业减少,城市空间、基础设施和公共服务能力闲置,并引发相关经济社会问

题<sup>[8]</sup>。至于有些中小城市和县城服务业发展不足、生活品质下降、城市活力不彰,甚至老龄化问题加剧,往往更是收缩型城市发展的必然结果。吴康利用 2007—2016 年 10 年间数据研究发现,在全国 660 个样本城市中,2016 年有 80 个(占比 12.1%)收缩型城市,其中地级市 24 个、县级市 56 个<sup>[9]</sup>。董庆前和李治宇的研究发现,2013—2018 年在东北地区 86 个城市中,有 54 个(占比 62.8%)城市出现常住人口规模缩减<sup>[10]</sup>。近年来,全国人口总量见顶回落,加之发展环境的不稳定性、不确定性加大,部分区域主导产业增速放缓甚至面临转型困境,导致收缩型城市问题更为突出。由于缺乏常住人口数据,我们根据城市市辖区户籍人口数据计算,从 2019 年到 2022 年,在全国 297 个地级以上城市中,除 8 个城市数据缺失外,有 75 个(占比 25.3%)城市出现户籍人口减少<sup>②</sup>。从 2020 年到 2022 年,在全国 1481 个县城中,有 535 个(占比 36.1%)县城出现户籍人口减少<sup>③</sup>。近年来,我国部分地区的城市收缩还表现为空间膨胀与人口收缩并存,甚至出现“中心丰满、外围空洞”现象,部分中小城市的城市收缩情况更重。

收缩型城市问题凸显,往往导致传统的增量规划思维越来越不适应统筹新型城镇化和乡村全面振兴的需求,甚至影响城市和城市化高质量发展及其对乡村辐射带动能力的提升。虽然当前就全国总体而言,经济回升向好态势在进一步巩固,但在全国不同地区之间,经济回升向好的态势往往不是平均分配的。部分地区推动经济回升向好面临的难度加大,加之发展环境特别是国际环境的不稳定性、不确定性增加,导致收缩型城市问题更加突出。类似问题今后还有可能不断加重。何况,从国际经验来看,资源枯竭、产业变迁、在区域城镇和交通网络中的地位下降,以及大城市对周边地区虹吸效应强化,都容易形成新的城市收缩问题。收缩型城市问题凸显,不仅影响城市甚至城市群、都市圈功能品质的提升,也会影响其对乡村全面振兴辐射带动作用的发挥。

(二) 半市民化人口融入城市难度加大,发展环境的复杂性、不稳定性、不确定性加大将会进一步增加农民工融入城市的成本和风险

自 20 世纪 90 年代以来,我国在总体上进入快速城镇化过程。1995 年我国城镇化率为 29.0%,2018 年为 61.5%,1996—2018 年城镇化率年均递增 1.41

个百分点。但是,近年来我国城镇化增速放缓,导致推进农业转移人口市民化或促进农业转移人口融入城市的难度明显加大。2023 年城镇化率为 66.2%,2019—2023 年 5 年间城镇化率年均递增 0.94 个百分点,较 1996—2018 年年均增长率降低 0.47 个百分点。近年来,在城镇化率继续提高的同时,年末在城镇居住的进城农民工人数却呈现波动下降的态势。2019 年年末在城镇居住的进城农民工为 13500 万人,与上年基本持平;2020 年、2021 年、2022 年、2023 年年末在城镇居住的进城农民工分别为 13101 万人、13309 万人、13256 万人和 12816 万人。外出农民工增速出现较大波动,特别是跨省流动的农民工规模呈现萎缩态势(表 1)。

表 1 近年来我国外出农民工及其结构变化 万人

年份	外出 农民工	其中		年末在城镇居住 的进城农民工
		跨省流动	省内流动	
2018	17 266	7 594	9 672	
2019	17 425	7 508	9 917	13 500
2020	16 959	7 052	9 907	13 101
2021	17 172	7 130	10 042	13 309
2022	17 190	7 061	10 129	13 256
2023	17 658	6 751	10 907	12 816

注:根据国家统计局网站历年农民工监测调查报告整理。

更重要的是,经历了长期快速城市化过程积淀的大量半市民化人口进一步市民化越深入,融入城市越彻底,对深化相关改革和制度创新的要求就越高。2023 年,我国外出农民工 17658 万人,年末在城镇居住的进城农民工 12816 万人,除少数已经完成市民化过程外,大多属于半市民化人口。近年来发展环境的不稳定性、不确定性增加,特别是部分地区经济增长放缓,民营经济和中小微企业发展难度增加,甚至出现区域主导产业萎缩,就业难度增加、收入增长放缓、有效工作时间减少,很容易推高农业转移人口或进城农民工融入城市的成本和风险。

(三) 城乡经济社会结构转型仍在持续深化,增加了统筹新型城镇化和乡村全面振兴的难度

改革开放以来,尤其是进入 21 世纪以来,我国经济社会持续健康发展的过程,同时也是不断推进城乡经济社会结构转型的过程。面向未来,我国城乡经济社会结构仍处于不断的分化转型之中,由此导致城乡形态和空间分布格局仍在不断调整变

化之中,人户分离人口大量增加<sup>④</sup>,增加了统筹新型城镇化和乡村全面振兴面临的挑战。以加强农村基础设施和公共服务能力建设为例,促进城市基础设施和公共服务向农村延伸是重要方向。但是,随着乡村分化的深化,不同地区、不同群体对农村基础设施和公共服务的需求也在加速分化;而在许多地方,加强农村基础设施和公共服务供给仍继续沿袭传统的惯性思维,对这种需求分化趋势反应迟滞,甚至熟视无睹,很容易导致农村基础设施和公共服务能力建设缺乏前瞻性,加剧农村基础设施和公共服务能力建设中投入不足与投入过度并存的现象。如有些乡村地区,随着乡村空心化的深化,基础设施和公共服务应以满足基本需求为主,不宜作为加强农村基础设施和公共服务能力建设的重点;而有些城郊村或强村强镇,随着村庄实心化的发展,常住人口规模明显大于户籍人口,应注意引导优质化、规模化的基础设施和公共服务向此倾斜布局。否则,很可能加剧农户和农村经营主体生产、生活的不便。

随着乡村分化的持续深化,不仅乡村人口和劳动力老弱化、部分村庄空心化问题凸显,农户、农业微观经营主体的分化和新农人、新型农业经营主体的成长,农业和乡村产业的专业化、规模化、特色化、服务化和集聚集群集约化也会不断深化,农村人口和经济布局走向集中化更是大势所趋。与此同时,部分城郊村和少数强村强镇,经济繁荣带来了外来人口和就业的大量增加,加剧其乡村空心化问题,进而导致现有基础设施和公共服务能力越来越不堪重负。此外,还有越来越多的乡村居民由农产品生产者转变为商品农产品消费者,甚至下乡参与乡村振兴的城市人口也可能不断增加。对相关利益群体在基础设施和公共服务方面的需求差异把握不足,或缺乏前瞻研判,往往会导致农村基础设施和公共服务供给缺乏精准性和靶向性,影响其高质量发展和农村居民的可及性。

### 三、统筹新型城镇化和乡村全面振兴的指导思想、基本原则和主要目标

基于前述分析,统筹新型城镇化和乡村全面振兴,应该面向全面建设社会主义现代化国家和推进中国式现代化的战略需求,面向推进经济回升向好

和促进高质量发展的现实需要,着力化解前述问题和严峻挑战。为此,统筹新型城镇化和乡村全面振兴,应从城乡规划布局、资源和要素配置、产业发展、基础设施、公共服务、生态建设和环境保护融合协同等方面加强统筹协调,综合发力,将建立低收入人口、欠发达地区常态化帮扶机制作为底线要求,并将强化城乡社会治理作为机制保障。魏后凯提出,在统筹资源配置方面,要考虑城镇化背景下城乡人口变化趋势,树立城乡平等理念,按常住人口配置公共资源,促进城乡基本公共服务均等化<sup>[1]</sup>。笔者认为,树立城乡平等发展理念主要体现为农村发展和城镇发展、农民发展和市民发展都是经济社会发展不可或缺的内容,都是发展的目标和归宿,在此方面是平等的,不宜将农村发展、农民发展视作实现城镇发展、市民发展的手段或权宜之计。鉴于当前城乡差距的客观存在,特别是支撑同样的生活水准在城镇需要的收入水平往往明显高于农村,统筹新型城镇化和乡村全面振兴,应该兼顾未来目标与当前可能,按照立足当前、着眼长远原则,分阶段、有步骤地实现全体人民共同富裕的目标<sup>⑤</sup>,逐步实现城乡收入差距的合理化。在此方面需要注意欲速则不达,千万不要把缩小城乡差距和实现城乡差距合理化简单等同于实现城乡收入一样化,更不要试图在短期内完全消除城乡收入差距<sup>⑥[11]</sup>。

魏后凯提出,统筹新型城镇化和乡村全面振兴,主要是由中央和地方各级政府来承担统筹任务,市、县两级政府也是重要的统筹主体,县域是统筹新型城镇化和乡村全面振兴的主阵地<sup>[1]</sup>。鉴于县级政府层面可选择出台的政策空间不是很大,更多是处于执行层次,因此,统筹新型城镇化和乡村全面振兴的宏观主体应该是中央和省级政府,负责制定战略规划、明确目标导向和重点任务,出台相关体制机制和政策支持体系;而(地)市级政府特别是县级政府是统筹新型城镇化和乡村全面振兴的执行主体,主要负责探索具体道路和实践模式,解决统筹新型城镇化和乡村全面振兴面临的“最后一公里”问题。县城是链接城乡的重要枢纽、引领乡村发展的龙头,县域是城乡二元结构最为薄弱的地方,推进城乡融合发展以县域为突破口,容易在当前阶段不断取得实效,坚定未来推进城乡融合发展的决心,并拉动破除城乡二元结构的深层次改

革。因此,应将县域作为统筹新型城镇化和乡村全面振兴的战略基点,将推进以县城为重要载体的城镇化建设,作为推进城乡融合发展的重要突破口。

### (一) 指导思想

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,全面贯彻党的二十大和二十届二中全会精神,坚持以中国式现代化为指导,按照贯彻新发展理念、构建新发展格局、推动高质量发展的要求,坚持有效市场和有为政府更好结合,以推动城乡融合、互补协同发展为导向,以完善产权制度和要素市场化配置为重点,以增进民生福祉和推动城乡居民共享高品质生活为目标,进一步全面深化改革,着力破除深层次体制机制障碍和结构性矛盾,推动新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展,加快构建有利于推进新型城镇化和乡村全面振兴有机结合的体制机制和政策体系,促进城乡要素双向自由流动、平等交换和公共资源优化配置,加快构建以人为本,以中心城市优化提升为引领,以城市群、都市圈或区域城镇体系网络化发展为依托,以县城为重要载体和战略支点,带动乡村全面振兴的城乡发展格局,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,为推进强国建设、民族复兴伟业持续注入强大动力。

### (二) 基本原则

#### 1. 政府引导,市场主导

牢固树立城乡一盘棋理念,增强战略思维和系统思维,坚持目标导向和问题导向相结合,围绕推进强国建设、民族复兴伟业,加强统筹谋划和顶层设计,更好发挥政府作用。科学研判城乡人口变化趋势,统筹优化城乡国土空间开发格局,强化国土空间规划对城乡空间布局的统筹作用。强化规划引领和对未来发展的包容性,推动构建城乡规划布局、要素配置、产业发展、基础设施、公共服务、生态保护融合协同的体制机制。充分发挥市场在资源配置中的决定性作用。推动城乡一体、全国统一大市场建设,鼓励企业和行业组织发挥主体作用,激发社会力量参与城乡发展的积极性、主动性、创造性。

#### 2. 以人为本,注重实效

坚持以人民为中心的发展思想,立足当前、着眼长远,从城乡居民最关心、最直接、最现实的利益问题入手,从化解影响高质量发展和人民群众急

难愁盼的突出问题发力,找准推进体制机制改革和政策创新的突破口。凝聚社会共识,培育发展合力,激发不同利益相关者广泛参与的积极性、主动性和创造性。多做一些人民群众可感可及的实事,多做一些有利于推进中国式现代化的大事,不断增强城乡居民的获得感、幸福感、安全感。坚持以推动人的全面发展为导向,推进以人为核心的新型城镇化,增强农业转移人口市民化能力和农民就地就近就业创业能力,拓展城乡居民共商共建共享发展机会。

#### 3. 融合协同,网络链接

着力推进城乡融合、数字经济与实体经济融合、文化与城乡发展融合,加快培育以中心城市或城市群、都市圈品质化提升为引领,网络发展、梯次带动、竞合有序、优势互补、相融相长的城乡空间关系。促进大中小城市、小城镇协调发展和城乡融合发展,推动城市群、都市圈内部中心城市—节点城市—县城—中心镇—乡村之间形成梯度发展、网络联动、互补协同格局,推动产业融合带动城乡融合协同发展。严格落实国土空间管控边界,严守耕地和永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界“三条控制线”。在此前提下,鼓励依托重大基础设施通道,打造产业发展廊道和城市群、都市圈发展轴;鼓励城乡共建生态廊道和生态网络;推动区域城镇体系极核化、组群化、网络化发展,增强对乡村全面振兴的辐射带动能力。

#### 4. 创新驱动,改革引领

坚持守正创新,优化创新生态,发展新质生产力,推动产业链、供应链、创新链深度融合,激发社会活力和创造力。加强党的领导,创新社会治理,推动多元共治,增强社会韧性和可持续发展能力。持续深化改革攻坚,强化改革的系统性、整体性和协同性。以推动产业提质增效升级和城乡产业差异化、特色化、协同化发展为重点,完善体制机制,加强创新创业载体、平台和服务体系建设,发挥产业发展对城乡要素双向流动、平等交换的磁力效应。坚守底线,强化农村改革创新,完善农村产权制度和要素市场化配置,健全乡村全面振兴的体制机制,激发农业农村发展活力。推动农业农村优先发展落实落地,健全乡村全面振兴投入保障机制,破除人才、资源、要素流动的城乡壁垒,激发社会资本和多元主体增加投入的积极性。

### 5. 精明发展, 彰显品质

统筹推进生态优化、节约集约、绿色低碳循环发展, 建设宜居宜业和美城乡。加快城市发展方式转变, 用足城市存量空间, 推进城市有机更新, 引导城市高效集约紧凑式发展, 协同推进城市空间结构优化和品质提升, 打造宜居、创新、智慧、绿色、人文、韧性城市。引导中心城市、城市群、都市圈加快品质化发展, 提升梯级节点城市功能和辐射带动力。顺应人口、经济和交通格局演变趋势, 积极稳妥推进新生城市培育, 提升城市活力和辐射带动力。推动收缩型城市摒弃惯性的增量规划思维, 严控增量、盘活存量, 在加快瘦身强体中实现差异化、特色化、品质化发展。推动乡村产业、人才、文化、生态、组织振兴相得益彰, 提升乡村生产功能, 激发乡村生活、生态、文化、美学和安全价值, 推动城乡各美其美、和而不同。

### 6. 因地制宜, 重点突破

尊重不同地区资源禀赋、发展阶段和发展要求的差异性, 坚持试点先行, 由点及面, 分类推进新型城镇化和乡村振兴有机结合。以县城为枢纽, 提升县域城镇体系网络功能, 增强其对优化乡村发展布局、分类推进村庄发展的带动功能。瞄准重点领域、关键环节, 推进改革重点突破。把县域作为推动城乡融合发展的重点、县城作为推动城乡融合发展的战略支点, 统筹推进县乡村空间布局优化和功能衔接, 支持县城城镇化补短板强弱项, 加快基础设施、公共服务、产业配套提级提能; 支持中心镇增强节点功能, 建成推进乡村全面振兴的区域服务中心。

#### (三) 主要目标

到 2035 年, 基本形成统筹新型城镇化和乡村全面振兴的体制机制和政策体系, 基本实现新型工业化、信息化、城镇化和农业现代化; 城乡居民生活更加美好, 城乡居民收入迈上新台阶, 城乡发展差距和居民生活水平差距显著缩小; 人力资本水平和人的全面发展能力显著提升, 城乡基础设施联通性显著增强, 城乡基本公共服务均等化基本实现; 优化城乡生产、生活、生态空间取得突破性进展, 基本形成疏密有致、分工协作、功能完善、优势互补的城乡国土空间开发关系, 基本实现国土空间治理体系和治理能力现代化。以中心城市为引领, 以

城市群、都市圈或区域城镇体系网络化发展为依托, 以县城为重要载体和战略支点, 带动乡村全面振兴的城乡发展格局基本形成, 农村基本具备现代生活条件, 城乡融合发展新格局基本实现。

## 四、统筹新型城镇化和乡村全面振兴的战略思路与对策建议

### (一) 注意发挥规划引领作用, 并增强县城、中心镇、特色小镇等的磁力效应

促进各类要素在城乡之间双向流动、平等交换, 前提是加强城乡统一的大市场建设, 通过高效规范和公平竞争的国内统一市场, 清理、废除妨碍全国统一市场和公平竞争的规定及做法。但是, 仅此还是远远不够的。考虑到城乡之间在基础设施、公共服务、居民素质、产业素质、经营主体竞争力等方面的巨大反差, 单纯依靠市场力量, 很难根本改变资源、要素主要向城市单向流动的状况。因此, 要注意更好地发挥政府作用, 推动农业农村优先发展方针落实落地, 并在政策和公共资源配置上优先考虑农业农村发展要求, 适当加强对农业农村发展的倾斜支持。当然, 坚持农业农村优先发展, 应同建设高标准市场体系、强化公平竞争审查制度刚性约束并行不悖。按照国务院 2024 年 6 月 6 日公布的《公平竞争审查条例》, 起草单位起草的政策措施, 应当按规定开展公平竞争审查; 但是, 若具有或可能具有排除、限制竞争效果, 如符合维护国家安全和利益, 促进科技进步和增强国家自主创新能力, 实现节约能源、保护环境、救灾救助等社会公共利益等情形之一, 且没有对公平竞争影响更小的替代方案, 并能够确定合理的实施期限或者终止条件的, 可以出台<sup>⑦</sup>。今后对农业农村发展的倾斜支持, 应以符合《公平竞争审查条例》这些例外情形的规定为底线要求。在此前提下, 鉴于长期以来以规划引领经济社会发展是我们党治国理政的重要方式, 促进各类要素在城乡之间双向流动、平等交换, 还应注意发挥规划引领作用, 以县城为枢纽打造中心镇、中心村等县域城乡融合发展的战略支点, 培育县域经济发展新增长极等, 增强其吸引资源要素向农业农村流动的磁力效应, 进而通过县城、中心镇、特色小镇、中心村辐射带动农业农村发展, 造福广大农村居民。

统筹新型城镇化和乡村全面振兴，要牢固树立全国一盘棋的意识，注意发挥国家发展规划的战略导向作用和国土空间规划在国家规划体系中的基础作用<sup>⑧</sup>，结合引导公共资源配置方向、规范市场主体行为和推动形成以国土空间规划为基础、以统一用途管制为手段的国土空间开发保护制度等，引导优化城乡生产、生活、生态空间，推动形成生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀，安全和谐、富有竞争力和可持续发展的国土空间格局。要通盘考虑土地利用、产业发展、居民点布局、人居环境整治、生态保护、防灾减灾和历史文化传承，推动城乡一体化规划设计<sup>[3]</sup>，并通过政策和公共资源配置的调整予以引导。在此基础上，要科学研判我国城镇化和城乡格局的演变趋势，结合优化城镇化格局、农业生产格局、生态保护格局，将以县城为枢纽包括中心镇、特色小镇、中心村在内的县域城乡融合发展战略支点，作为推动基础设施城乡联通、城市公共服务向县域和农村延伸的重点，引导较为优质的基础设施、公共服务向县城、中心镇、中心村优先布局，并引导县域各类产业园区、创业园区和优势特色产业集群向县城或中心镇、特色小镇集中，以县城或中心镇为中心，打造便捷生活圈、优质就业圈、完善服务圈、繁荣商业圈、体验旅游圈。结合实施强县富民兴企工程，鼓励将县城、中心镇打造成县域产业发展的综合服务中心。推动农产品加工业、涉农服务业向县城或中心镇集中，培育富有特色和竞争力的涉农产业集群。鼓励通过“总部经济+基地”“城市加工商贸+乡村生产”和发展定制农业等方式，带动农业转型升级和优势特色产业链建设。

### （二）坚持农业农村优先发展方针，加强对推进乡村全面振兴的政策支持

要在完善粮食安全和重要农产品有效供给保障机制的前提下，坚持质量兴农、绿色兴农、品牌强农和服务强农方向，深入实施产业兴乡工程、农文旅深度融合工程、县域优势特色产业链提升工程，结合优化县域营商环境，多管齐下发展壮大乡村产业，促进县域经济多样化、综合化、融合化发展，夯实推进乡村全面振兴的产业根基。坚持需求导向、因地制宜原则，扎实推进农村基础设施补短板，扎实推进农村供水水质专项提升行动、“四好

农村路”建设行动、数字农业数字乡村建设工程。要优化农村公共教育和养老服务供给，按照分布式思维，因地制宜地推进区域性养老服务中心、区域中心学校建设，办好必要的乡村小规模学校。要坚持山水林田湖草沙一体化保护和系统治理的理念，严守耕地和永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界“三条控制线”，落实环境质量底线、资源利用上线、生态环境准入清单等要求，加强城乡生态建设和环境保护。要牢固树立“绿水青山就是金山银山”理念，深入实施农村人居环境整治提升行动、农村空心村治理工程、农村面源污染综合整治工程、农村生态系统保护修复工程，持续推动农村生态文明建设。要深入实施农村移风易俗行动、平安乡村建设工程，鼓励繁荣发展乡村文化，提升农民精气神。结合推进农业农村生产生活方式的绿色转型，将增强乡村文化软实力同提升乡村生态环境质量结合起来，将提升乡村生活品质同增强对城市人口下乡的吸引力结合起来。

### （三）全面深化农业农村改革，并强化改革对发展的赋能效应

在此背景下，加强对统筹新型城镇化和乡村全面振兴的投入支持是重要的，但更为重要的是深化体制机制改革和政策创新，完善新型城镇化和乡村全面振兴的制度环境。当前就总体而言，农业农村发展是国民经济发展的短板弱项。鉴此，统筹新型城镇化和乡村全面振兴，要把深化农业农村改革和加强对推进乡村全面振兴的政策支持放在突出位置。要通过全面深化农业农村改革，强化推进乡村全面振兴的体制机制，为根本改变新型城镇化和乡村全面振兴“一条腿长、一条腿短”的局面创造条件。要积极稳慎推进农村宅基地制度改革试点深化扩面，探索宅基地所有权、资格权、使用权三权分置有效实现形式，鼓励通过放活宅基地和农房使用权，探索吸引城市人口下乡的路径。在坚决守住土地公有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损 3 条底线的前提下，支持农民按照自愿有偿原则退出宅基地，支持探索宅基地流转、退出的市场定价机制，严控和规范村庄撤并搬迁，鼓励县城、中心镇、中心村等优化基础设施和公共服务的方式，吸引农村居民退出和流转宅基地。借鉴城市积分落户方式，支持下乡就业创业的城市居民有条件获得

集体经济成员权。建议顺应农业强国建设需求,鼓励通过试点等方式,探索实行老年农民退休计划,通过提高基础养老金标准等方式,鼓励老年农民自愿退出承包地,并将养老金提高幅度同老年农民退出承包地规模和农民基本生活需求挂钩<sup>[12]</sup>。要注意增强农村改革的集成性、系统性和协同性,避免各项改革互相掣肘。

要按照推进高质量发展要求,注意推进深化改革举措与推进发展举措有机结合,培育深化改革的赋能作用。如发展县域经济、建设宜居宜业和美乡村,要求推动农产品加工业、农村流通业转型升级和农业农村服务业发展壮大。结合加强政策倾斜,鼓励发挥以城带乡作用,创新推进城乡学校共同体、县域医疗卫生共同体建设。要实施农村就业创业能力提升工程、乡村产业带头人培育工程和县域产业集群提升工程,加强乡村产业发展带头人、载体、平台和服务体系建设。要分类推进乡村发展,将加强农村基础设施和公共服务的重点放在集聚提升类村庄;在城郊融合类村庄,重点推进城乡产业融合发展、城市基础设施和公共服务向乡村延伸;在特色保护类村庄,统筹推进自然历史、人文等特色资源保护、利用和开发,打造既能持续彰显中华优秀传统文化又能实现特色资源保护与村庄发展良性循环的空间载体。推动搬迁撤并类村庄恢复田园风光和自然景观,鼓励空心村优化村内布局、人居环境和乡村风貌。这些发展举措都需要在农村用地、供能、金融、财政等制度创新上加快突破,才能更好地落地见效。否则,容易成为空谈。

#### (四) 深化新型城镇化乃至宏观层面的相关制度创新

统筹新型城镇化和乡村全面振兴,深化新型城镇化相关制度创新同样关键。要集成推广农业转移人口市民化成本分摊机制,推进城镇基本公共服务常住人口全覆盖。要结合实施农民转移人口市民化深化工程,鼓励在城镇稳定就业和生活的农业转移人口举家进城落户,鼓励建立城市教育、医疗、住房、养老服务供给惠及农民工家庭保障机制,鼓励具备条件的中小城市和县城将城镇常住人口全部纳入城市住房保障政策支持范围。要坚持就业优先导向,鼓励以创业带动就业,健全覆盖全部常住人口的就业创业促进机制和政策支持体系,提升农业

转移人口人力资本水平和人的全面发展能力,鼓励引导企业和社会组织帮助低收入人口拓展就业创业和增收机会,增强就业创业和增收能力。在维护进城落户农民工合法权益的基础上,鼓励在城市已获稳定就业和住所的进城农民工自愿有偿转让农村土地承包权、宅基地使用权和集体收益分配权。鼓励探索“城中村”改造促进机制,推进快速城市化地区“乡村产业园”、农民工集中聚居区改造升级工程。在加强对各地经验总结集成的基础上,鼓励创新支持农业转移人口市民化的财政与金融政策、城乡建设用地增减挂钩政策。支持建立完善城市群、都市圈产业协同发展机制和横向生态补偿机制。要在支持新型城市建设和新生城市培育的同时,鼓励探索收缩型城市瘦身强体之道。鼓励收缩型城市找准收缩的原因,防止人口外流、产业外迁与城市收缩形成循环累积因果关系<sup>[8]</sup>。通过支持试点或推进改革试验等方式,支持收缩型城市探索通过精明收缩实行城市转型的道路和模式,优先支持其加强对城镇低效利用土地和闲置厂房设施的综合治理,推进绿色、生态修复和文旅、景观利用,打造宜居宜业宜游的人文生态环境系统;鼓励运用特色人文资源,活化闲置存量空间,培育发展接续产业,增强城市魅力和活力;推动部分城市边缘地区退出城镇空间,转化为生态空间或农业空间。

随着城乡融合发展的深化,城乡制度创新的联动性日益增强。统筹新型城镇化和乡村全面振兴,日益需要跳出乡村看乡村、跳出城市看城市。因此,深化宏观层面的制度创新日趋紧迫,农业农村或城市内部的制度创新,也日益需要宏观层面的制度创新跟进和呼应。要推动公共资源配置由按(城市)行政等级配置向按实际服务管理人口规模配置<sup>[4]</sup>。拓展乡村振兴融资渠道,需要进一步重视民营经济和社会资本的重要作用,鼓励在乡村以创业带动就业,建议对县域小微企业、农民工返乡创业、农产品加工业、农村服务业、劳动密集型产业、资源型加工业降低税率;对脱贫地区等欠发达地区进一步降低税率,并将其纳入对低收入人口和欠发达地区的常态化帮扶举措。21世纪初,起于福建、兴于浙江并迅速推广到全国的科技特派员制度,对于引导各类人才下乡参与乡村振兴发挥了重要作用,建议进一步提高配套制度的灵活性,以增强对外部环境



复杂性、严峻性、不确定性上升的柔性适应能力,进一步激发科技特派员支持乡村振兴的活力和创造力。随着新一轮科技革命和产业变革的深化,数字技术在统筹新型城镇化和乡村全面振兴中的作用迅速凸显。要同等优先地支持在县城、中心镇、特色小镇布局新型数字基础设施建设,鼓励面向乡村居民和劳动力加强数字能力培训,鼓励农村居民和下乡市民利用数字技术开展创新创业。

#### 注释:

- ① 学术界对城市收缩的定义并非完全一致。如有人用人口规模界定城市收缩标准;有人提出收缩型城市还表现出厂房闲置、资产废弃、场地荒凉等老工业区问题;还有人提出城市收缩并非空间物理性衰减,而是区域经济增长过程中内城人口缩减与城市空间蔓延相结合,有限人口活动置于广阔的空间之中<sup>[8]</sup>。
- ② 数据来源于国家统计局:《中国城市统计年鉴2020》和《中国城市统计年鉴2023》,中国统计出版社。
- ③ 数据来源于国家统计局:《中国县城建设统计年鉴2020》和《中国县城建设统计年鉴2022》,中国统计出版社。
- ④ 人户分离人口即居住地与户口登记地所在的乡镇街道不一致,且离开户口登记地半年以上的人口;人户分离人口中扣除市辖区内人户分离人口,即为流动人口。在2020年进行的第七次全国人口普查中,全国人户分离人口达到49276.25万人,其中市辖区内人户分离人口11694.57万人、流动人口37581.68万人;较2010年进行的第六次全国人口普查分别增加23137.64万人、7698.63万人和15439.01万人,分别增长了88.5%、192.7%和69.7%。参见国务院第七次全国人口普查领导小组办公室编“2020年第七次全国人口普查主要数据”,<https://www.stats.gov.cn/sj/pcsj/rkpc/d7c/202111/P020211126523667366751.pdf>。
- ⑤ 如在未来5~10年,在制定低收入人口收入标准时,应该考虑城乡消费水平特别是生活必需品支出、使用基础设施和公共服务的成本和可及性等差距,允许城乡之间在低收入人口收入标准上有所差距。
- ⑥ 习近平总书记曾经提出,要“分阶段促进共同富裕”“到2035年,全体人民共同富裕取得更为明显的实质性进展,基本公共服务实现均等化。到本世纪中叶,全体人民共同富裕基本实现,居民收入和实际消费水平差距缩小到合理区间”<sup>[11]</sup>。在工业化、城镇化过程中,城乡收入差距的适度存在,工业化、城镇化才有动力。推进城乡收入差距合理化旨在解决城乡收入差距过大问题,不

等于要完全消除城乡收入差距。

- ⑦ 参见《公平竞争审查条例》,中国政府网,[https://www.gov.cn/zhengce/content/202406/content\\_6957049.htm](https://www.gov.cn/zhengce/content/202406/content_6957049.htm)。
- ⑧ 《中共中央 国务院关于统一规划体系更好发挥国家发展规划战略导向作用的意见》明确建立以国家发展规划为统领,以空间规划为基础,以专项规划、区域规划为支撑,由国家、省、市县各级规划共同组成的国家规划体系。《中共中央 国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》强调,“建立国土空间规划体系并监督实施,将主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划等空间规划融合为统一的国土空间规划,实现‘多规合一’,强化国土空间规划对各专项规划的指导约束作用”。

#### 参考文献:

- [1] 魏后凯. 准确把握统筹新型城镇化和乡村全面振兴的科学内涵[J/OL]. 中国农村经济, 2024(1): 2-5 [2024-06-17]. <https://doi.org/10.20077/j.cnki.11-1262/f.2024.01.012>.
- [2] 彭建强. 统筹新型城镇化和乡村全面振兴[N]. 经济日报, 2024-04-18(10).
- [3] 陈学斌. 统筹新型城镇化和乡村全面振兴[N]. 人民日报, 2024-04-23(9).
- [4] 涂圣伟. 高效统筹新型城镇化和乡村全面振兴[J]. 理论导报, 2024(3): 50-52.
- [5] 郭冬梅, 吴雨恒. 新型城镇化与乡村全面振兴有机结合:内在机理与政策展望[J]. 中州学刊, 2024(2): 30-38.
- [6] 袁红英. 论统筹新型城镇化和乡村全面振兴[J]. 中共中央党校(国家行政学院)学报, 2024, 28(1): 33-40.
- [7] 郭占恒. 统筹新型城镇化和乡村全面振兴的思考与建议[J]. 浙江经济, 2024(1): 26-27.
- [8] 庄佳, 陈友华. 人口负增长、城市收缩与国家抉择[J]. 人口与发展, 2023, 29(6): 31-42, 58.
- [9] 刘长杰. 收缩型城市:以“瘦身强体”替代“增量规划”[J]. 中国发展观察, 2020(Z5): 64-66, 106.
- [10] 董庆前, 李治宇. 人口变化带来的收缩型城市问题如何破解[J]. 人民论坛, 2020(28): 74-75.
- [11] 习近平. 扎实推动共同富裕[J]. 求是, 2021(20): 4-8.
- [12] 姜长云. 农业新质生产力:内涵特征、发展重点、面临制约和政策建议[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2024, 24(3): 1-17.

责任编辑:李东辉