

以城乡融合促进共同富裕的战略思考

郭晓鸣 丁延武

【摘要】我国迈上全面建设社会主义现代化国家新征程,党中央把促进全体人民共同富裕摆在了更加重要的位置。坚持走全体人民共同富裕之路,必须在经济社会发展过程中逐步消除制约共同富裕目标实现的各类不充分不平衡因素,通过城乡深度融合发展破除各种壁垒成为实现共同富裕目标的重要着力点。进入21世纪以来,我国围绕城乡融合发展开展了一系列卓有成效的改革探索,为新阶段共同富裕目标的实现奠定了坚实基础,但仍然面临城乡发展不平衡矛盾尖锐、农业农村生产条件改善相对滞后、城乡要素流动壁垒尚需进一步破除、农村民生保障短板制约突出、城乡融合体制机制急需改革突破等现实挑战。因此,应以城乡融合促进共同富裕为路径选择,推进城乡空间融合,构建共同富裕格局;加速城乡产业融合,夯实共同富裕基石;畅通城乡要素融合,激发共同富裕动能;完善城乡治理融合,提升共同富裕品质;创新城乡制度融合,形成共同富裕合力;以城乡融合促进共同富裕的机制构建。

【关键词】城乡融合;共同富裕;农业农村;要素流动

【作者简介】郭晓鸣,四川省社会科学院研究员;丁延武,四川省社会科学院副研究员(成都 610072)。

【原文出处】《经济纵横》(长春),2023.3.8~16

我国已经历史性地解决了绝对贫困问题,完成全面建成小康社会的历史任务。在全面建设社会主义现代化国家新征程中,党中央把促进全体人民共同富裕摆在了更加重要的位置。党的十九届五中全会明确把“人的全面发展、全体人民共同富裕取得更为明显的实质性进展”^[1]作为2035年基本实现社会主义现代化的目标之一。习近平总书记强调:“共同富裕是社会主义的本质要求,是人民群众的共同期盼。我们推动经济社会发展,归根结底是要实现全体人民共同富裕。”^[2]党的二十大报告将全体人民共同富裕作为中国式现代化五大特征和本质要求之一。因此,在新的历史阶段逐步实现全体人民共同富裕,具有重大的现实意义和时代价值。坚持走全体人民共同富裕之路,必须在经济社会发展进程中逐步消除制约共同富裕目标实现的各类不平衡不充分因素,其中通过城乡深度融合发展破除各种壁垒成为实现共同富裕目标的重要着力点。因此,党的

二十大报告强调坚持城乡融合,畅通城乡要素流动。^[3]进入21世纪以来,我国围绕城乡融合发展开展了一系列卓有成效的改革探索,为新发展阶段共同富裕目标的实现奠定了坚实基础,但仍然面临较为严峻的挑战和体制机制制约。应通过实现路径和发展机制创新,开创以推动城乡融合发展促进共同富裕的新局面。

一、以城乡融合促进共同富裕的理论阐释

在新的历史条件下推动共同富裕,首先必须破解城乡发展过程中的不平衡不充分难题,把主动有效解决地区差距、城乡差距、收入差距作为全面建设社会主义现代化国家的重大战略举措。而从理论上深刻厘清城乡融合发展与共同富裕之间的逻辑关系,是探索以城乡融合促进共同富裕的前提。

(一)城乡发展差距是共同富裕的最大制约因素

我国脱贫攻坚取得决定性胜利,全面建成小康社会后,开启实现第二个百年奋斗目标的新征程,在

实现共同富裕目标的过程中需要着重解决发展的不平衡不充分问题。

当前,在多种发展不平衡不充分因素中,最典型且具代表性的是城乡差距。城乡差距既是地域差别、工农行业差别和居民收入差别多种诱因共同作用的结果,也是多种发展不平衡不充分因素相互交织、动态变化的集中体现,^[4]因此成为新发展阶段制约我国全体人民共同富裕目标实现的关键因素。近年来,我国城乡居民收入差距呈现逐步缩小态势,城乡居民人均可支配收入比从2011年的3.13:1稳步下降到2021年的2.5:1。^[5]虽然同期农村居民的收入增长速度快于城市居民,但从绝对值看,城乡居民收入差距依然较大。而且需要引起高度重视的是,我国城乡居民收入结构呈现内部群体分化特征。根据国家统计和相关调查数据显示,2021年全国居民低收入组人均可支配收入为8333元,中间收入组人均可支配收入为29053元,高收入组人均可支配收入为85836元,^[6]高收入组人均可支配收入分别是中收入组和低收入组的2.95倍和10.3倍;2021年全国城镇非私营单位就业人员年平均工资为106837元,^[7]月均工资收入为8903元;而同期农民工月均收入为4432元,^[8]仅为全国城镇非私营单位就业人员平均工资水平的一半;此外,城乡之间在就业、教育、社保、医疗、住房、养老、扶幼等方面也存在较大差距。因此,城乡发展差距和居民生活水平差距是制约共同富裕目标实现的重要因素,有效缩小相关差距仍任重道远。

(二)共同富裕是城乡融合发展的必然遵循

新发展阶段对扎实推动全体人民共同富裕提出了更为具体、更为务实的新要求。首先,共同富裕需要“城乡协同共富”。共同富裕的主体是全体人民,城乡居民是有机的共同体,只有城乡生产力协同发展,形成人人参与、人人尽力的社会氛围,才能共享高质量经济社会发展成果,实现“城乡协同共富”。其次,共同富裕需要“城乡有序共富”。共同富裕是一个不断发展的过程,既要遵循规律、奋力争取,避免整齐划一的平均主义,又要立足实际、循序渐进,

分区域、分阶段有序促进共同富裕。最后,共同富裕需要“城乡多维共富”。共同富裕既包括城乡人居环境的宜居宜业宜游,也包括城乡社会服务的普及普惠;既是城乡居民物质生活的改善,也是城乡居民思想文化的富足。^[9]因此,共同富裕是城市和乡村共同的发展目标,是城乡融合发展的必然遵循。只有通过城乡空间共生、产业共促、社会共联和文明共识的结合,才能实现人的全面发展和全体人民共同富裕。

(三)城乡融合发展是实现共同富裕的重要路径

新中国成立以来,伴随社会主义工业化发展、建立家庭联产承包责任制、促进城市经济体制改革、加快新型城镇化建设、实施乡村振兴战略等顶层设计,我国农业机械化和工业信息化水平不断提升,在持续推进城镇化和工业化进程的同时,也促使城乡经济发展和社会生活的全面转型,为实现共同富裕奠定了良好基础。从城乡关系角度看,我国城乡关系大体经历了从“以乡促城”到“以城带乡”再到“城乡统筹”几个阶段,目前已发展至“城乡融合”阶段。由于各地区城乡禀赋和发展水平存在差异,实践中各地也探索出具有区域和地方特色的多样化发展模式,以打破城乡分割状态、推动城乡融合发展。在全面建成小康社会的基础上扎实推动共同富裕,必须破解城乡发展过程中的不平衡不充分难题,通过实施乡村振兴战略和构建城乡融合发展的体制机制,彻底破除已逐步松动的城乡二元结构,助力农民持续增收,全面推进城乡公共服务均等化,形成城乡共荣、工农互促的城乡关系新格局。

(四)城乡融合发展是实现共同富裕的关键动力

城乡关系是城乡之间相互作用、相互影响、相互制约的互动与联系,随特定社会经济制度变革而不断嬗变。改革开放以来,我国有效促进了工业化、城镇化快速发展,但也出现了农村空心化、农业边缘化、农民老龄化等问题。当前,我国正处于高质量发展的关键时期,城乡发展不平衡与农村发展不充分是最为突出的结构性矛盾。2018年中央一号文件明确提出,形成“工农互促、城乡互补、全面融合、共同繁荣的新型工农城乡关系”。^[10]党的十九大提出,

“实施乡村振兴战略”，“要坚持农业农村优先发展”，“建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系。”^[11] 2019年4月，《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》印发，为新时代我国城乡关系优化提供了新的路径指引。^[12]新时代的城乡融合发展旨在打破旧的城乡边界，通过消除城乡隔离的制度藩篱，整合城乡社会空间，打破城乡经济、生态、文化等方面的束缚；通过乡村振兴保障农产品供给，提高生态系统服务功能；通过新型城镇化促进城乡劳动力要素双向流动，提升乡村土地经营效率，为农业农村现代化筑牢根基。因此，通过新型城镇化与乡村振兴的战略耦合，构建城乡融合发展新局面，是我国实现高质量发展和共同富裕的关键动力所在。

二、以城乡融合促进共同富裕面临的现实挑战

促进共同富裕，最艰巨最繁重的任务仍然在农村。虽然近年来我国城乡发展差距呈现不断缩小的趋势，但农村落后于城市的发展格局尚未发生根本改变，“三农”问题依然是制约农村实现共同富裕的最主要因素。

（一）城乡发展不平衡矛盾仍然突出

当前，我国社会主要矛盾已经转变为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分发展之间的矛盾，其中城乡发展不平衡问题尤为突出。首先，城乡发展差距缩小进程缓慢。尽管我国城乡发展差距呈现稳步缩小态势，但缩小进程仍相对缓慢。主要原因在于，农民持续增收缺乏新的支撑和动力，经营性收入增长趋缓，村集体经济带动能力不足，农民财产性收入增长乏力。此外，农村家庭对教育、人力资本投入不足及基本公共服务的城乡差别也给缩小城乡差距造成较大困难。其次，农村低收入人口占比较高。随着近年来农村经济的快速发展，农村内部的贫富差距问题也逐渐凸显，如何解决低收入人口的收入可持续问题成为农民农村实现共同富裕的难点。当前，农村65岁及以上老龄人口比例不断提高，老年抚养比呈持续上升趋势。虽然农村绝对贫困人口已彻底消除，但仍然存在较大比重的相对贫困人

口，而且已脱贫家庭收入构成中来自政府补贴的转移性收入占比较高，脱贫人口仍存在返贫风险高、内生动力不足等突出问题。最后，产业融合发展体系缺乏。当前，我国农业生产体系仍以小农户经营为主，规模化经营主体占比偏低。农业发展不充分和农业现代化水平偏低的重要原因之一是缺乏功能完善的城乡融合产业体系，无法促进农业生产体系和经营体系的现代化转型，并导致农产品供求的结构性矛盾较为突出，农产品总量不断增加但品质普遍不高，且电子商务配送占比较低，难以满足城乡居民对高品质农产品的需求，致使农产品附加值偏低。

（二）农业农村生产条件改善相对滞后

缩小城乡发展差距需要改善提升农业农村内部的配套生产条件。但整体而言，目前我国农业农村不仅生产性基础设施仍然较为落后，而且存在人力资本流失、人口老龄化日趋严重等问题，这已成为推动城乡融合促进共同富裕面临的重要难题。首先，生产性基础设施较为落后。虽然近年来我国农村生产性基础设施投入的绝对值增加迅猛，但是相对比例仍然较低，很多农村地区在农田水利、电网升级、危房改造、道路硬化、仓储物流、网络通信等基础设施建设方面还远远滞后于城市。生产性基础设施配置效率低导致一些地区“靠天吃饭”的农业生产状态尚未得到根本改变，而已投入的生产性基础设施还存在质量偏低、维护成本高、使用效率低等问题。其次，农村人力资本流失严重。我国农业农村生产发展所需人力资本相对匮乏，高素质人才紧缺、青壮年劳动力流失问题较为突出，导致农业生产不仅面临日趋严峻的老龄化问题，而且农业经营人员的文化结构普遍偏低。人力资本流失和人口老龄化会对农业技术的推广应用造成不利影响，进而成为制约城乡共同富裕的重要因素。最后，城乡数字鸿沟有待弥合。城乡之间在信息基础设施接入程度、电子资源获取机会、信息通信设备支付能力、数字信息应用意识和使用能力等方面的差异导致城乡数字鸿沟明显，不仅制约农业农村数字化转型和农业生产水平提升，而且不利于促进城乡融合发展。

(三)城乡要素流动壁垒尚需进一步破除

改革开放以来,虽然我国的市场化程度不断提高,但要素市场化改革推进相对缓慢,土地、劳动、资本等生产要素城乡自由流动和平等交换机制尚不健全,致使农村长期沉淀的要素资源未能得到充分利用。^[13]因此,有效破除城乡要素流动的各种制度壁垒,将为推进城乡实现共同富裕形成制度性通道。首先,城乡土地要素交易还存在制度壁垒。近年来,我国围绕农村“三块地”的改革试点工作取得较为明显的进展,但整体来看,城乡土地不同的配置方式仍是导致城乡差距的重要因素,农村土地和房屋与城市居民住房在转让、抵押等多项财产权益的实现上仍然存在明显差异,导致农村大量的闲置宅基地、闲置房屋和废弃集体经营性建设用地等“沉睡”资源尚未充分盘活。农村最丰富的资源是土地,农民最大的财产也是土地,只有充分激活农村土地要素市场,才能加快农村、农业和农民的发展步伐,并为城乡共同富裕提供持久动力。其次,劳动力要素流动还存在隐形壁垒。尽管改革开放以来农村居民流向城市的数量越来越多,进而带来我国城镇化水平的快速提升,但由于长期以来户籍制度与城市公共服务供给的绑定,农村劳动力的自由流动实际上仍然面临就业、社保、教育、医疗等隐形壁垒。这导致大量农村流动劳动力进城后生存发展能力不足,仍然被动地游走在城乡之间,严重影响农业现代化发展和新型城镇化建设进程。最后,资本要素下乡尚待破题。发展现代农业需要较大的经营规模和先进的物质装备,因此必然需要更多的资本投入,但是长期资金由农村向城市的单向流动趋势导致农村资本要素稀缺、农村资金供求失衡问题突出。究其原因,除了农业本身具有周期长、高风险、低收益的基本特征外,更重要的在于体制机制上仍面临诸多制约,例如城乡分割的金融管理体制、农村产权流转的不确定性等,严重抑制了资本向农村和农业流动。但还需要引起高度重视的是,城市资本下乡在为农业领域带来资金支持的同时,如果缺乏有效管控也可能加剧土地非农化、非粮化趋势,进而过度挤压农民农业

的发展空间。

(四)农村民生保障短板仍显突出

我国在农村民生方面历史欠账较多,农村基本公共服务有效供给相对不足,农村民生领域短板已成为实现城乡共同富裕的重要障碍。首先,农村生活性基础设施供给不足。虽然近年来农村基本公共服务供给的数量不断提高,但城乡之间的差距依然很大,尤其部分山区和偏远农村的用电、用气、垃圾处理、公路、桥梁等基础设施建设不足。在部分“空心化”问题严重的农村,居民居住分散导致供给成本上升,难以形成规模化的公共基础设施供给,影响当地居民的正常生活需求。其次,农村公共服务供给有效性较低。长期以来,农村居民在医疗、养老、教育等领域存在供给不足和质量不高问题,基本医疗和养老保障尚未达到构造“社会安全网”的水平,^[14]特别是在偏远农村地区,农村居民的基本公共服务水平较低。最后,农村生态环境改善任务依然艰巨。随着生态文明和“两山”理念的深入贯彻实施,我国农村生态环境得到了较大程度改善,但是部分乡村生态建设存在盆景化和低质化现象,且仍有很多地区的“脏乱差”问题还未根本解决。同时,农村生态产品价值实现面临基础制度建设滞后、生态产品经营开发模式拓展不足、生态补偿方式创新不足等问题,生态产品度量难、交易难、变现难、抵押难等瓶颈还未实现根本性突破。

(五)城乡融合体制机制仍待改革突破

推动城乡融合发展促进共同富裕的关键动力是体制机制的改革创新。尽管我国在统筹城乡改革发展方面进行了卓有成效的探索并取得了重要进展,但整体而言,当前城乡融合发展的体制机制仍需持续深化改革。首先,城乡空间优化存在制度瓶颈。改革开放以来,我国的快速工业化和城镇化主要走的是“以土地换资金、以空间换增长”的外延式扩张道路,虽然取得了较大成效,但低成本取得土地的粗放开发方式导致土地资源消耗过快且产出率偏低,各类建设与非建设空间均呈碎片化分布特征,再加上统一规划尤其是乡村规划相对滞后,致使碎片化

的城市空间、农村空间布局成为制约城乡融合发展的重要瓶颈。其次,以城带乡体制机制建设不足。城乡融合发展必须坚持以城带乡的基本战略取向,但我国当前仍面临城镇化治理水平不高和带动能力不足的双重挑战。一方面,在各地城市的快速扩张过程中,交通拥堵、环境污染、城市内涝等“城市病”问题日益突出,城市管理效率和治理能力亟待提升。另一方面,区域合作机制缺失导致新的区域增长极难以有效形成,城市群和区域中心城市的辐射带动能力有限,影响以城带乡效应的有效发挥。最后,乡村治理能力有待提升。乡村治理能力的有效提升是推进城乡共同富裕的关键环节。一方面,部分地方仍然习惯于简单化地运用行政手段进行乡村治理,导致行政管理边界模糊和行政效能偏低等问题,而且治理体系不健全和治理能力不足进一步增加了乡村社会建设成本。另一方面,农村“空心化”问题导致村干部整体素质偏低,一定程度上制约村民自治的有效发挥。由于村民参与公共事务动力不足,导致农村公共决策的制定与实施难以形成有效的良性互动,影响城乡融合发展相关政策举措的落地效果。

三、以城乡融合促进共同富裕的路径选择

以推动城乡融合为重点促进共同富裕,根本目的是让城市和农村这两个差异性地域空间发展为交错相融、功能互补、利益协调、和谐共生的地域共同体。^[15]在新发展阶段推动城乡融合走向深入,进而促进共同富裕,关键在于抓住导致城乡分割、阻碍城乡要素双向流动和统一市场形成的主要因素,着力破解城乡要素配置不合理、城乡基本公共服务供给不充分、农村经济发展模式单一、农民收入增长态势不稳定等突出问题。从整体看,推动城乡融合发展促进共同富裕,必须立足新型城镇化和乡村振兴两大基本战略,深入推进城乡融合体制机制改革,全面激活乡村社会的内生动力,实现高质量的城乡融合发展和共同富裕。

(一)推进城乡空间融合,构建共同富裕格局

空间融合即城乡空间功能和结构的融合,能够

促进城乡地域的区位关系、数量关系、规模关系、功能关系更加科学优化,实现城乡空间功能优势融合互补。推进城乡融合发展除了要关注农村的经济功能之外,还应充分重视农村承担的生态供给功能、文化传承功能和社会稳定功能,这些功能的有效发挥对于实现共同富裕同样具有举足轻重的作用。因此,应当通过推进城乡空间融合,构建共同富裕的协同格局。一方面,重点建设一批辐射带动能力强的城市群、都市圈,充分发挥城市群、都市圈城市要素集聚的新型空间载体作用,依托其强大的辐射带动功能,为广大乡村提供生产、生活所需的多样化产品与服务;另一方面,以山水林田湖草沙为景观基础,全面提升乡村的农产品供给、生态服务供给、乡村文化供给等功能。要通过城乡物质、信息、能量的双向互动,实现城市发展生态化和农村空间综合化的连续性和统一性,全面支撑和带动城乡共同富裕进程。

(二)加速城乡产业融合,夯实共同富裕基石

产业融合是立足于城乡各自优势,推动城乡产业互补互促,以夯实城乡共同富裕的物质基础。在城乡产业链中,城市应重点拓展技术密集型、资金密集型领域,农村应重点推进“农业+”发展,注重与农产品深加工、生态旅游、电子商务等深度融合。同时,农村作为生态产品的主要供给者,应健全生态产品供需对接、生态资源权益交易等多种开发机制,促进生态产品价值实现。同时,推动多要素、多产业跨界融合,以休闲农业、农村电商等新产业新业态为引领,助推农业全面发展,筑牢城乡融合的产业基础。创新全产业链发展、农业产业链延伸发展等模式,依托现代科技手段和装备彻底改造传统农业面貌,有效导入城市现代要素,延长乡村产业链条,拓展农业的利润空间,挖掘农产品的潜在附加值,提升农业在产业链价值链上的位置。优化产业空间布局,在城市与乡村之间构筑要素互通、环境共享、长期稳定的良性互动联系,利用城市产业集聚产生的扩散效应,激活乡村产业的内生动力,实现城乡融合发展,进而促进共同富裕。

(三)畅通城乡要素融合,激发共同富裕动能

城乡要素融合的本质是以市场机制为核心,实现“人—地—钱”全要素自由流动,尽可能在广阔的制度空间和物质空间内充分调动土地、技术、资金、劳动力等各类要素,全面提升城乡发展效能,通过全方位创建城乡要素聚合机制,有效强化城乡共同富裕的内生动力。首先,对于土地要素,应形成城乡统一的土地市场,加快农村“三块地”改革,促进土地要素充分高效地参与产业发展和乡村建设。其次,消除城乡人口流动限制,既要合理保护和妥善处理进城农民的基本权益,还要合理引导城市人才下乡,推动更多专业人才服务乡村振兴。最后,在强化财政和金融支持的基础上,加快建立资本下乡的约束和激励机制,以规范的制度建设保障提升下乡资本投资收益,吸引社会资本有序流入乡村。

(四)完善城乡治理融合,提升共同富裕品质

城乡治理融合的核心是通过社会福利的再调节,实现城乡公共服务均等化和治理结构优化,通过城乡治理方式的深刻变革,为全面提升共同富裕品质奠定重要基础。在城乡开放度不断提升的背景下,各种发展要素源源不断地跨越城乡边界,催生出全新的社会经济空间,各类制度和政策在新空间的重构中又反作用于社会秩序和生产关系,形成促进城乡治理结构更趋完善的积极因素,而城乡治理的深度融合则对持续提升共同富裕的品质具有重要作用。一方面,动态调整优化农村社会治理方式,将乡村的本土非正式制度与市场化条件下的现代正式制度有机结合,形成多样化、更具弹性和效率的现代农村治理方式。另一方面,依托城乡治理融合形成新的制度基础,重点推进城乡医疗、教育、文化、社保等公共服务的普惠共享,使城乡居民享有平等发展机会。

(五)创新城乡制度融合,形成共同富裕合力

制度融合是破除城乡之间制度壁垒的关键,以制度融合推动城乡融合、以改革赋能乡村发展是实现共同富裕的关键保障。首先,构建城乡“产权同等”的融合制度。深入推进土地、人才等城乡要素制

度变革,通过产权细分、产权明晰、产权赋能等扩展微观主体的经济选择权,通过产权保护、产权流动、产权实现等完善产权制度体系,实现城乡要素的自由流动和高效配置,充分释放资源性资产增加农民财产性收入的功能作用。其次,构建城乡“权益等值”的融合制度。把握城乡空间交错、居住交错、人口交错的发展趋势和规律,加快构建城乡发展机会与公共服务共享等融合制度,使城乡居民能够享受同等的公共服务权益。针对不同地区因发展水平不同导致的公共产品供给能力差异,通过中央和省级财政再分配,加快形成普惠性的城乡基本公共服务供给制度。最后,构建城乡“共同参与”的融合制度。在强调国家顶层设计的基础上,通过完善市场主体、社会组织和自治组织的制度供给,充分激活市场主体和城乡居民的参与性与创造力,使城乡融合发展成为全体城乡居民真实获益的过程。^[16]通过创新城乡融合制度供给,持续增强广大城乡居民的获得感和幸福感,使城乡居民能够平等参与改革发展进程,形成协同推进城乡融合和实现共同富裕的格局。

四、以城乡融合促进共同富裕的机制构建

立足我国城乡融合发展的时代背景和现实基础,全方位聚焦以人为核心的共同富裕目标,必须瞄准阻碍实现共同富裕的最薄弱环节和严峻挑战,以改革创新为根本动力,全面构建推动城乡融合发展促进共同富裕的重要机制。

(一)构建以空间规划为指引的分类推进机制

城乡地域空间的系统性决定了生产、生活、生态空间并非孤立存在,是紧密关联和相互作用的整体,因此,应当通过优化空间规划与用途管制体系,建立分区分类型的城乡融合推进机制。一是以乡村所在中心城市为依托,构建城乡一体、“多规合一”的规划体系,形成“中心强、县域特、城镇精、乡村美”的梯度地域结构。^[17]二是根据各地区的资源禀赋和发展水平等基础条件,分区、分类、分期选择差异化的以城带乡发展模式,重塑既联动互促又各具特色的地域空间系统。三是将空间规划和用途管制体系与自然

资源产权制度及农村地区的农用地、农村集体经营性建设用地、宅基地制度改革相衔接,统筹安排农田保护、生态涵养、城镇建设、村落分布等空间布局,鼓励有条件的地区因地制宜编制全覆盖的村庄空间建设规划。

(二)构建产权价值显化的利益分享机制

以土地为主的农村资源的大量闲置和低效率利用,是推进城乡融合和实现共同富裕必须率先突破的关键难点。应以农村土地制度改革为突破口,以农村产权价值有效显化为基础,建立农民利益分享机制。一是落实第二轮土地承包到期后再延长30年政策,不断完善农村承包地“三权分置”制度,在依法保护集体所有权和农户承包权的前提下,保护好、发展好农民的土地权益。二是稳慎推进农村宅基地制度改革,完善农村闲置宅基地和闲置农房收储机制,鼓励农村集体经济组织及其成员以多元化方式盘活利用闲置宅基地和闲置房屋。三是进一步完善集体经营性建设用地入市制度,有序推进农村集体经营性建设用地就地入市或异地调整入市,支持村集体在农民自愿的前提下依法将有偿收回的闲置宅基地、废弃集体公益性建设用地转变为集体经营性建设用地入市,有效提升村集体的发展和带动能力。四是完善土地增值收益分配机制。建立健全兼顾国家、集体、农民的土地增值收益分配机制和长效调节机制,明晰土地增值收益分配的权利边界,优化土地增值收益的市场化形成机制,探索多元化的土地增值收益分配方式,确保农民享有广泛的参与权利和监督权利,切实保障农民公平分享土地增值收益。

(三)构建公共资源激活的赋能支撑机制

在城市资源和发展条件优于乡村的现实条件下,进一步强化城市赋能农村发展至关重要。应通过城市发展要素的整合性输入,推进乡村要素配置的高质化和高效化。一是把农业农村作为财政支出的优先保障领域,在公共财政预算中确保“三农”投入的合理增长,不断完善涉农资金统筹整合长效机制,同时调整土地出让收入使用范围,提高农业农村

投入比例。二是大力推动城乡基本公共服务均等化,建立城乡一体、水平同等的医疗和教育体系,推进乡村农田水利、公共交通、文化教育等领域快速发展,着力推动社会保障政策在县域或市域范围内实现统一。三是优化现有城乡要素流通渠道,推动人才、技术、资金、信息等要素持续注入和赋能乡村,通过城乡协同促进区域经济整体的良性发展。

(四)构建农民主体参与的共建共享机制

农民是城乡融合发展和实现共同富裕最重要的利益主体,理应成为要素融合、产业融合、基础设施和公共服务融合的主要参与者和利益分享者。因此,应全方位构建农民自主参与机制。一是基于社区治理共同体视角,探索建立以基层党组织为领导、以基层群众性自治组织和村务监督机构为基础、以其他经济社会组织为纽带和补充的社区组织体系,推动多元主体参与共治,构建联系紧密、价值共享的新型社区治理体系。二是加强村级组织规范化制度化建设,健全村级议事协商制度,以完善的制度规范为依托,充分发挥农民群众参与社区治理的主体作用。三是尊重农民主体地位,在基础设施、公共服务、农村住房、机耕道、“五小”水利工程等生产生活设施建设方面,鼓励农民群众全程参与项目选择、项目实施和项目管护,调动农民参与的积极性,提高乡村建设项目效率和效果。

(五)构建集体行动强化的合作互助机制

在农村仍以小农户为主和集体行动能力相对薄弱的背景下,逐步实现城乡之间技术、资金、生产资料、劳动力等社会经济要素的顺畅交流和有效盘活农村内部的大量闲置资源,需要推动集体经济再成长和农民合作社质量提升,进而有效提升小农户的集体行动能力。对此,一方面,应探索创新农村集体经济发展的多元路径,鼓励集体经济组织与农业企业、合作社、家庭农场等经营主体深度结合,通过自主经营、租赁经营、入股经营、合作经营等形式,融入农产品加工、休闲农业、乡村旅游等产业发展。同时,引导集体经济组织积极参与农业生产性服务供给,以及农业基础设施项目建设和后续管护服务。

另一方面,应大力推进合作社质量提升工程,积极探索土地经营权入股农业产业化经营的有效实现机制,规范农民合作社管理制度,提升合作社经营能力,完善“合作社+农户”的利益联结机制,通过合作互助强化集体行动能力,带动农民持续增收,促进小农户有效融入现代农业。

(六)构建生态价值实现的利益升级机制

农村的综合功能与承载能力是推动城乡融合发展和实现共同富裕的重要基础,因此,应牢固树立“绿水青山就是金山银山”的理念,建立政府主导、企业和社会各界参与、市场化运作、可持续的城乡生态产品价值实现机制。一是积极推广农业生态循环技术,加大污染治理力度,切实保护农村生态环境。二是开展生态产品价值核算,并通过政府采购生态产品、生产者对自然资源的约束性有偿使用、消费者对生态环境附加值付费等途径,形成更多运用经济杠杆推进生态保护和环境治理的市场运行机制。三是完善自然资源价格形成机制。确立以生态环境要素为标的的等价交换机制,建立自然资源政府公示价格体系,推进自然资源资产抵押融资,以多元化手段增强市场活力。

(七)构建社会资本融入的创利增利机制

有效激励社会资本进入是城乡融合和共同富裕实现重要突破的关键之一。应在充分发挥宏观财政和金融政策优化配置资源的导向作用基础上,不断完善城乡融合的市场环境,激活社会资本的下乡动力。一是完善农村金融服务体系。推动农村信用社回归本源,鼓励中小银行和地方银行创新金融产品,加大开发性和政策性金融支持力度,依法有序开展农村集体经营性建设用地使用权、农民房屋财产权、集体林权抵押融资,以及承包地经营权、集体资产股权等担保融资,鼓励保险企业推出适应现代农业发展需要的保险产品,完善农村金融风险防范处置机制。二是完善社会资本下乡促进机制。完善融资贷款和配套设施建设补助政策,鼓励工商资本投资适合产业化、规模化、集约化经营的农业领域。完善社会资本投资农业农村相关政策指引,支持社会资本

依法依规拓展业务,探索在政府引导下工商资本与农村集体经济新的合作共赢模式。三是健全社会资本联农带农有效激励机制。强化社会资本的责任意识,引导社会资本与农民建立紧密的利益联结机制,鼓励社会资本帮助小农户节本增效、对接市场、抵御风险、拓展增收空间等,创新合作制、股份制、订单农业等多种利益联结模式,健全完善“带得准”“带得稳”“带得久”的长效机制。

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].[2020-10-29]. 中国政府网, http://www.gov.cn/xinwen/2020-10/29/content_5555877.htm.
- [2]习近平:关于《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》的说明[EB/OL].[2020-11-03]. 中国政府网, http://www.gov.cn/xinwen/2020-11/03/content_5556997.htm.
- [3]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[N]. 人民日报,2022-10-26.
- [4]岳文泽,钟鹏宇,甄延临,等.从城乡统筹走向城乡融合:缘起与实践[J]. 苏州大学学报(哲学社会科学版),2021(4): 52-61.
- [5]居民收入水平较快增长 生活质量取得显著提高——党的十八大以来经济社会发展成就系列报告之十九[EB/OL].[2022-10-11]. 国家统计局, http://www.stats.gov.cn/xxgk/jd/sjjd2020/202210/t20221011_1889192.html.
- [6]中华人民共和国2021年国民经济和社会发展统计公报[EB/OL].[2022-02-28]. 国家统计局, http://www.stats.gov.cn/xxgk/sjfb/zxfb2020/202202/t20220228_1827971.html.
- [7]2021年城镇非私营单位就业人员年平均工资106837元[EB/OL].[2022-05-20]. 国家统计局, http://www.stats.gov.cn/xxgk/sjfb/zxfb2020/202205/t20220520_1857635.html.
- [8]2021年农民工监测调查报告[EB/OL].[2022-04-29]. 国家统计局, http://www.stats.gov.cn/xxgk/sjfb/zxfb2020/202204/t20220429_1830139.html.
- [9]叶超,罗荣.迈向共同富裕,为什么说城乡共治是一条重要路径?[EB/OL].[2022-10-15]. 上观新闻网, <https://www.shobserver.com/statics/res/html/web/newsDetail.html?id=413991&sid=67>.

[10]中共中央 国务院关于实施乡村振兴战略的意见[EB/OL].[2018-02-05]. 农业农村部网站, http://www.moa.gov.cn/ztzl/yhwj2018/zxgz/201802/t20180205_6136444.htm.

[11]习近平:决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[EB/OL].[2017-10-27]. 中国政府网, http://www.gov.cn/zhuanti/2017-10/27/content_5234876.htm.

[12]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[EB/OL].[2019-05-05]. 中国政府网, http://www.gov.cn/zhengce/2019-05/05/content_5388880.htm.

[13]郭晓鸣,高杰.深化农村改革:态势研判、矛盾分析与政策突破——以四川省为例[J].农村经济,2017(2):8-13.

[14]李实,陈基平,滕阳川.共同富裕路上的乡村振兴:问题、挑战与建议[J].兰州大学学报(社会科学版),2021(3):37-46.

[15]谢天成.乡村振兴与新型城镇化融合发展机理及对策[J].当代经济管理,2021(3):43-48.

[16]郭晓鸣,丁延武,王蔷.以城乡融合发展促进共同富裕的实现路径[N].四川日报,2022-04-26.

[17]丁延武,王蔷,骆希.构建激励相容的城乡融合发展机制[N].学习时报,2021-12-15.

Strategic Thinking on Promoting Common Prosperity through Urban-rural Integration

Guo Xiaoming Ding Yanwu

Abstract: China is embarking on a new journey of building a modern socialist country in an all-round way, and the Party Central Committee has placed the promotion of common prosperity of all the people in a more important position. To adhere to the road of common prosperity for all people, we must gradually eliminate all kinds of insufficient and unbalanced factors that restrict the realization of the goal of common prosperity in the process of economic and social development, and breaking down various barriers through the deep integration of urban and rural development is the top priority to achieve the goal of common prosperity. Since entering the 21st century, China has carried out a series of fruitful reforms and explorations around the integrated development of urban and rural areas, laying a solid foundation for the realization of the goal of common prosperity in the new stage, but it still faces practical challenges such as sharp contradictions in urban and rural development, relatively lagging improvement of agricultural and rural production conditions, barriers to the flow of urban and rural factors that need to be further broken, outstanding constraints on the shortcomings of rural people's livelihood security, and urgent reform and breakthroughs in urban and rural integration systems and mechanisms. Therefore, we should take urban-rural integration to promote common prosperity as the path choice, promote urban-rural spatial integration, and build a common prosperity pattern. We should also accelerate the integration of urban and rural industries and consolidate the cornerstone of common prosperity; smooth the integration of urban and rural factors and stimulate the momentum of common prosperity; improve the integration of urban and rural governance and improve the quality of common prosperity; innovate the integration of urban and rural systems to form a joint force for common prosperity; and build a mechanism to promote common prosperity through urban and rural integration.

Key words: urban-rural integration; common prosperity; agriculture and rural areas; factor flow