

【专题：统筹推进县域城乡融合发展】

统筹推进县域城乡融合发展： 理论内涵、实践路径与政策建议

朱玉春 胡乃元 马鹏超 苏丫秋

【摘要】推进城乡与区域协调、均衡发展是全面建设社会主义现代化国家的核心目标之一。面对中国城乡发展中长期存在的生产要素流动失序、公共资源配置失衡、空间格局分布失调等问题,本文提出城乡融合发展的理论内涵是实现城乡经济共生、居民福祉均等、发展耦合联动,而县域作为联结城镇与乡村的关键环节和相对独立的经济综合体,是新时期城镇化与城乡融合发展的基本单元和主要载体。在此基础上,本文统筹考虑“要素—资源—空间”三个维度,从生产要素双向流动、公共资源普惠共享、空间格局协调优化三个方面构建了推进县域城乡融合发展的实践路径,并结合理论分析提出了相关政策建议,以期为促进县域城乡融合发展提供理论支撑和决策参考。

【关键词】县域城乡融合;城乡关系;生产要素;公共资源;空间格局

【作者简介】朱玉春,胡乃元(通讯作者),马鹏超,苏丫秋,西北农林科技大学经济管理学院(杨凌 712100)。

【原文出处】《农业经济问题》(京),2024.2.98~108

【基金项目】国家社会科学基金重大项目“统筹推进县域城乡融合发展的理论框架与实践路径研究”(编号:22&ZD113);清华大学中国农村研究院博士论文奖学金项目“数字技术嵌入对村级河长政策执行力的影响研究”(编号:202216)。

一、引言

新中国成立特别是改革开放以来,中国工业化、城市化取得历史性成就,创造了举世瞩目的“经济奇迹”。与此同时,城乡间经济社会发展差距也逐步扩大,由此产生了乡村空心化、生产要素非农化、生态环境退化等诸多现实问题(刘彦随,2018)。事实上,从发达国家的历史经验来看,各类资源要素在城市和工业部门的集聚是经济发展的必由之路,但与此同时,经济社会发展更应该是一个“在集聚中走向平衡”的过程,也即虽然人口和经济活动不断向城市集聚,但城乡间的人均差距却不断缩小(陆铭等,2008,2021),最终实现城乡共荣。然而,中国的现实状况却并非如此,长期以来以城市为中心的发展导向加剧了城市对乡村资源要素的“虹吸效应”,而城市的资源要素却难以流向乡村,导致城乡

发展有“集聚”而无“平衡”。具体来看,尽管2022年中国常住人口城镇化率已达到65.22%,但城乡居民人均收入比仍高达2.45^①,远未达到城镇化进程中“城乡人均GDP和人均可支配收入渐趋平衡”的目标。不仅如此,在公共基础设施建设及其空间布局方面,城乡之间也严重失衡,多数农村路网、电网、通信网不仅质量水平落后于城市,而且城乡一体化程度、连通程度也有待提高,相当多的乡镇农村还缺乏污水管道、垃圾转运、物流配送等设施(金三林等,2022)。此外,在教育、医疗、社保等基本公共服务方面,农村同样与城市存在明显差距。譬如,2021年,农村每千人医疗卫生机构床位数比城市少1.46张^②,义务教育阶段农村生均教育经费只有城市的77%^③,农村居民养老金的替代率只有城市职工的27%^④,人均低保标准只有城市的74%^⑤。

这些典型事实表明,中国城乡经济社会发展总体上仍呈现出不断加剧的失衡格局(茅锐等,2022),城乡二元结构下的工业化、城市化不仅难以解决城乡发展不平衡和农村发展不充分这一结构性矛盾(刘守英等,2022),反而可能加剧城乡分割和农村衰败。在此背景下,如何重新认识并调整城乡关系、推动城乡融合发展成为关乎中国经济高质量发展的关键问题。

进入21世纪以来,面对城乡发展失衡的现实难题,党和政府出台了一系列政策措施促进城乡统筹和一体化发展,为城乡均衡奠定了坚实基础。随着中国特色社会主义进入新时代,党中央、国务院对城乡关系和乡村发展问题愈发重视,并做出了推动城乡融合发展的重大决策部署(见图1)。习近平总书记在2017年的中央农村工作会议上指出,“在现代化进程中,如何处理好工农关系、城乡关系,在一定程度上决定着现代化的成败”。2018年中央“一号文件”也明确提出,坚持城乡融合发展,加快形成工农互促、城乡互补、全面融合、共同繁荣的新型工农城乡关系。2019年发布的《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》中明确提出,到2035年,城乡融合发展体制机制更加完善,到21世纪中叶,城乡融合发展体制机

制成熟定型。党的二十大报告强调,要“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。加快建设农业强国,扎实推动乡村产业、人才、文化、生态、组织振兴”。可见,统筹推进城乡融合,已经成为中国经济社会高质量发展的关键所在和实现全体人民共同富裕的重要举措。当前,中国城乡经济社会发展正处于关键转型时期,在生产要素流动、公共资源配置、空间格局协调等方面还面临诸多突出问题和现实约束,如何统筹推动城乡融合向更大规模、更深层次、更高水平迈进,是新发展阶段亟待解决的一个重大课题。县域作为城市与乡村的过渡地带,是推进工业化和城镇化的重要空间,也是统筹推进城乡融合的关键纽带和主要载体。正因如此,习近平总书记在2020年中央农村工作会议上强调,“要把县域作为城乡融合发展的重要切入点,推进产业发展、空间布局、基础设施等县域统筹,一体设计、一并推进”。2023年中央“一号文件”也明确指出要“推进县域城乡融合发展,健全城乡融合发展体制机制和政策体系”。以县城为中心,小城镇为纽带,广大农村为腹地,统筹推进生产要素双向流动、产业配套设施提质增效、公用设施提档升级、公共服务设施调标扩面、环境基础设施提级扩能,既有利于为7亿左右县域城乡居民提供

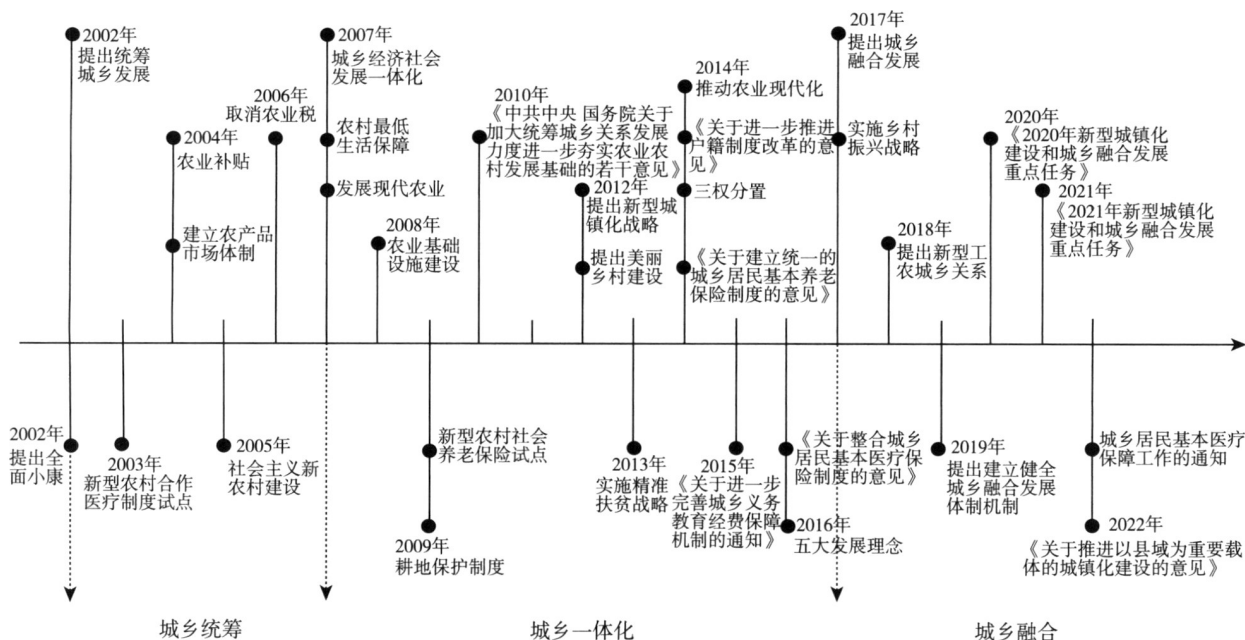


图1 21世纪以来中国城乡政策的演进脉络

高品质生活空间、提升居民福祉,又有利于优化中国城乡空间格局,推动城镇发展与乡村振兴耦合联动,更有利于增强县域综合承载能力,提升县域经济发展质量。

综上所述,统筹推进县域城乡融合是新时代城乡关系的新突破、新定位,是中国共产党站在两个一百年历史交汇期缓解并消除城乡发展不平衡、农村发展不充分问题的目标指引。那么,城乡融合的理论内涵与现实基础是什么?以县域为载体推进城乡融合的内在逻辑何在?新时代背景下,如何统筹推进城乡生产要素、公共资源以及空间布局融合发展?对上述问题的探究和回答,对于实现城镇高质量发展和乡村全面振兴、解决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具有重要的理论与现实意义。

二、城乡融合发展的理论内涵与现实基础

(一)城乡融合发展的理论内涵

城乡融合是在城乡发展不平衡、农村发展不充分的背景下提出的,其本质要求是实现城乡均衡发展、等值发展、协调发展,避免乡村成为城市发展的附属品。因此,如何统筹把握“发展”与“均衡”二者间的关系是理解城乡融合内涵的关键。在社会主义市场经济条件下,“发展”要求生产要素向资本回报率高的地方集聚,而“均衡”则要求充分发挥政府的“再分配”功能,从而增进全体人民的福祉,无论是“发展”还是“均衡”,都要在城乡间的协调互动中实现。因此,城乡融合的核心问题是:如何在经济和人口向少数优势地区集聚的趋势下,实现城乡间在人均意义上的平衡发展(陆铭等,2022),这一核心问题事实上体现出三个方面的理论内涵。

首先,城乡各自不同的经济功能体现了双方共生发展的关系。城市起源于乡村、发展于乡村,城市和乡村天然存在着普遍的依存和互动关系。因此,无论是马克思、恩格斯的“城乡一体论”还是刘易斯的“城乡二元论”,都体现出了城乡间以要素互动为基础的互利共生的经济关系。一方面,乡村为城市发展提供劳动力、土地、森林矿产、初级农产品等基本资源要素;另一方面,城市为乡村建设提供资本、工业品、农业生产资料、金融保险等多元化服务。乡

村与城市互为需求和供给,形成了产品和要素资源的互动交流(吴振方等,2021),构成了城乡产业融合、功能融合的基础。因此,城乡融合意味着乡村与城市之间不再存在优劣之分,而仅仅是在经济分工上存在差异,促进城乡更高水平的经济共生是城乡融合的核心内涵之一。

其次,城乡融合的本质要求是实现城乡居民福祉均等。习近平总书记指出,全面深化改革必须以促进社会公平正义,增进人民福祉为出发点和落脚点。城乡融合的核心目标之一就是要破除以往城乡在社会保障、公共服务、公共基础设施等方面存在的种种体制机制障碍,进而推动城乡均衡发展。客观地说,在市场经济条件下,生产要素向回报率更高的地方流动,因此经济发展过程必然伴随着城乡差距的扩大。而要促进城乡居民福祉均等,就必须发挥政府“看得见的手”的作用,推动公共资源普惠共享,优先解决好城乡居民生活条件的均等化问题(洪银兴,2008),逐步完善农村基础设施和公共服务,缩小城乡在教育、医疗、通信等方面的差距,最终实现城乡居民福祉均等的目标。

最后,城乡融合是在城乡发展耦合联动的过程中实现的。城市和乡村是空间镶嵌、结构互补、功能耦合、相互作用的复杂地域系统(张富刚等,2008)。城乡融合发展并非同质化发展,而应是依据比较优势原则,按照城乡地域分异特征,明晰二者主体功能,优化城乡格局,从而实现经济社会整体发展效益最优(陈磊等,2022)。在此基础上,城乡之间的边界虽然越来越模糊,呈现出一种连续变化的状态,但功能清晰、要素融合、发展互补(孔祥智等,2018)。这就要求进一步协调优化城乡空间格局,在产业发展、土地利用、环境保护、基础设施和社会事业发展方面做好规划(韩文龙,2019),逐步形成功能层级分明、互联互通、集约高效的发展格局(何仁伟,2018)。这不仅有利于城乡间生产要素的双向流动,同时还能实现公共资源配置的规模经济。

综上所述,城乡融合体现了城乡之间相互作用、彼此制约、普遍联系的互动关系,是城乡关系诸要素的合作共存,城乡融合的核心内涵就是实现城乡间“经济共生发展、居民福祉均等、发展耦合

联动”(见图2),包含着城镇高质量发展与乡村全面振兴两大命题。

(二)城乡融合发展的现实基础

城乡融合是经济社会发展到一定阶段的产物,是建立在一定的经济、物质和制度基础之上的,随着中国特色社会主义进入新时代,中国独特的制度优势、历史背景以及现实条件为推动城乡融合提供了坚实的基础。

其一,中国特色社会主义制度优势为城乡融合提供了根本保障。从经济制度来看,中国特色社会主义市场经济制度使有效市场和有为政府有机结合(林毅夫,2017),为保障资源要素在城乡间的双向流动、弱化单一市场经济体制下城市对乡村的“虹吸”效应创造了条件,有利于城乡关系和谐健康发展。从产权制度来看,中国特色的产权制度为农村发展、农民增收奠定了基础。以土地集体所有为根基,以家庭承包为基础、统分结合的双层经营制度既保证了全体村民的财产权益,又为乡村产业发展提供了有利条件。从政治制度来看,中国特色的政治制度是城乡协调健康发展的基石(陆铭等,2022)。长期以

来,在城乡和区域发展中,中央政府的协调机制发挥了重要作用,新农村建设、精准扶贫、乡村振兴等一系列战略的实施极大地缓解了城乡发展的失衡,对全社会共享发展成果具有重要意义。其二,中国城镇化和工业化进程的特殊性为城乡融合发展提供了社会基础。受特定的制度安排和历史文化的影响,农民在城镇化和工业化过程中往往是“离土不离乡”,并未彻底从乡村“拔根”,与乡村还保留着社会、经济和文化上的联系,这为城乡融合和乡村振兴中人口和资源向乡村的流动奠定了社会基础(王晓毅等,2022)。此外,在改革开放初期,乡镇企业异军突起,为缩小城乡发展差距发挥了重要作用,虽然随着市场竞争的加剧,乡镇企业逐渐没落(钟宁桦,2011),但这段历史为乡村产业发展保留了“基因”,为乡村产业兴旺和一二三产业融合发展提供了经验积累。其三,小康社会的全面建成为城乡融合提供了物质基础。改革开放特别是党的十八大以来,随着新农村建设、精准扶贫、乡村振兴战略等一系列政策的实施,中国彻底消除了绝对贫困,全面建成了小康社会,这为城乡融合发展奠定了雄厚的物质基础,同时

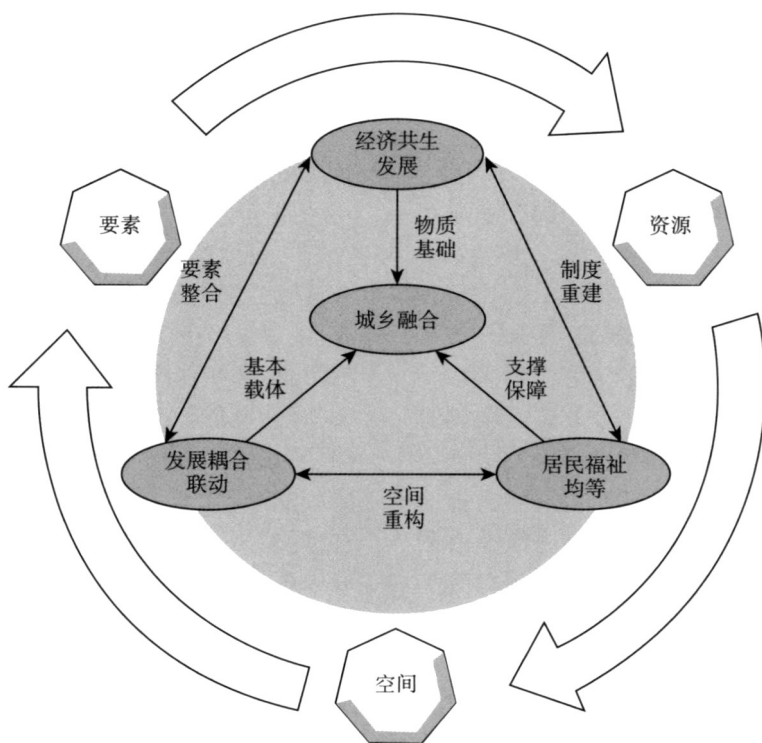


图2 城乡融合发展的理论内涵

也为共同富裕的实现积累了丰富的经验。

三、以县域为载体推进城乡融合发展的内在逻辑

“郡县治,天下安”,作为国家治理的基本单元,县域既是城乡融合发展的主战场,也是乡村振兴战略实施的空间载体,在中国式现代化过程中发挥着重要作用。

(一)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%^⑥,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(杨传开,2019)。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。

(二)县域是相对独立的经济综合体,是中国城镇格局的重要组成部分

县域经济是以县城为中心,乡镇为纽带,广大农村为腹地的区域经济(辜胜阻等,2008)。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。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。此外,县作为国家治理体系的基本单元,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(李小云等,2022),为城乡融合发展提供有力支撑。

(三)县域是“乡头城尾”,是联结城镇和乡村的关键环节

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点(杨发祥等,2022),是实现区域经济规模化的最小单位。县域城镇与乡村之间的发展存在关联性,“城乡关系”是县域社会的标志性内容(谭明方,2022)。因此,以县域为主要载体的城乡融合不仅有利于推动城乡生产要素双向流动,优化城乡空间功能布局,而且能够增进民众福祉,改善农村居民的教育、医疗、社保、住房等需求,因此其既是农村居民落户城市的主要选择,也是农民工返乡创业的主要选择。此外,由于县城具有与乡村空间距离较近、生活成本相对较低等特点,使得县域城乡融合呈现出“城乡两栖”“工农兼业”“城乡通勤”的特点(刘航等,2021),这不仅满足了农村居民的需求,也有利于提升城市居民的生活水平。截至2021年,在全国2.9亿农民工中,县域内约有1.67亿人,占比超过50%^⑦,相当部分的农民工工作生活在县域城镇,就近城镇化态势明显。因此,县域是最有利于率先破除城乡二元结构、构建城乡融合发展机制的实践单元。

四、统筹推进县域城乡融合发展的实践路径

如前所述,城乡融合要求实现城乡经济共生发展、居民福祉均等、发展耦合联动,但现实中城乡生产要素流动失序、公共资源配置失衡、空间格局分布失调是破除城乡二元结构、促进协同发展的最大阻碍。基于此,本文构建了以“要素—资源—空间”为

展资金供给,通过普惠金融、财政资金引导等形式,激发金融资本和社会资本参与城乡融合的动力(陈一明等,2023),并借力工商资本支持农村休闲旅游、特色农业、农产品加工等新业态的发展。同时,要大力发展农村集体经济,推进农村集体产权制度改革,盘活荒地、林地、池塘、灌溉系统等资源(王博等,2022),实现资源变资产、资金变股金、农民变股东,为农村发展提供内生动力。

推动城乡生产要素双向流动的核心在于充分发挥有效市场和有为政府两种手段。一方面,要坚持城乡要素市场一体化的基本方向(王向阳等,2020),通过发挥市场在资源配置中的决定性作用,使要素流向那些回报率最高的区域和行业,从而提高资源配置效率;另一方面,基于平衡发展和可持续发展的目标,充分发挥政府在资源配置中的优化和调控作用,降低市场交易中的不确定性和交易成本,引导资源要素向相对弱势的乡村地区流动,特别是那些与农业相关的经营周期长、获利慢但关系国计民生的产业,需要政府的重点补贴和扶持。值得注意的是,在制度改革和创新过程中,不仅要破除城乡在要素自由流动方面的种种障碍,也要探索破除城市资源要素下乡的种种制度障碍,通过集体产权股份合作制改革、宅基地“三权分置”改革等一系列制度创新,畅通工商资本下乡的渠道,破除农村集体资产的封闭性,发展壮大新型农村集体经济,真正盘活各类资源要素,使其市场价值得以实现。

(二)以公共资源普惠共享推动县域城乡居民福祉均等

要素自由流动的必然结果是资源在城市等经济发展优势地区集聚,而乡村则将不可避免地陷入“要素外流—经济下滑—要素外流”的恶性循环,因此,在推动要素双向流动的基础上,还要针对乡村发展进行有效的财政转移支付(陆铭等,2019),合理配置公共资源,促进经济社会发展在“集聚中走向平衡”,实现城乡居民福祉均等化。

在实践中,由于广大县级政府特别是中西部县级政府财政力量十分有限,因此公共资源的配置不能“摊大饼”,既要实现普惠共享,也要避免主次不分,盲目建设。要区分县城、中心镇和一般乡村的

建设思路,做到重点建设和基础建设相结合,在资源约束的条件下实现城乡居民福祉相对均等化。一方面,在县城和中心镇,要在充分估计城镇化趋势的基础上,加大公共基础设施、教育、医疗、社保、养老、文体、防疫等方面的资源供给,为农业转移人口提供与城镇居民平等的基本公共服务,实现基本公共服务从“户籍人口身份惠及化”向“常住人口权益普惠化”的转变(高强等,2022),不断提高县城和中心镇的人口承载力。同时,要推动教育资源、医疗资源、养老资源的适度集聚和共建共享,在发挥规模效益的同时便利城乡居民的生活需求。另一方面,在一般乡村,要因地制宜,根据人口流动、地理位置、建设基础等方面的情况,通过以城带乡一体化提升乡村基础设施和公共服务水平。推动公共基础设施向农村延伸,保障农村用水、能源、信息、交通、物流等基本需求,提高农村公共物品自主供给和治理能力,既要保证村民生产生活公共服务的便利性和可及性,也要避免重复建设和过度建设(严红,2022)。要精准识别老弱残幼等生活困难群体,将其纳入低保、五保等社会保障体系,不断提高社会保障的覆盖度和有效度。此外,要推进城乡社会整体性治理,借鉴城市社区的治理经验和治理技术,立足乡村特殊社会场域,通过派驻“第一书记”“大学生村官”等措施提高村干部公共领导力,健全治理制度,充分运用数字技术等新兴工具,探索并推广“积分制”等治理手段,使自治与法治、德治紧密结合,提高农村基层组织的治理能力和治理水平。

(三)以空间格局协调优化带动县域城乡发展耦合联动

城乡融合发展的要义在于在强化城乡地域系统极化作用的基础上充分发挥扩散效应,在“城乡有别”中明确城乡价值和功能定位(刘威等,2022),构筑城乡命运共同体,形成城乡发展的立体空间和网络结构(刘彦随,2018),实现资源要素重组、核心功能互补。县域作为城乡融合与乡村振兴的空间载体,在生产、生活、生态等方面的布局上还存在着诸多不协调、不合理之处,导致“城市发展农村纳污、城市发财农村发病”的非耦合发展局面。因此,在城乡融合和乡村振兴过程中,有必要开展县域城乡空间

格局协调优化评价,通过优化城乡空间网络体系,保障空间有序高效开发。在此基础上,合理布局城乡产业空间、生活空间、生态空间,推动城乡发展实现耦合联动。

其一,在产业空间布局上,一方面要明确县域在所在省市的功能定位,不断调整优化产业布局,实现与区域内其他城市的协同发展;另一方面要立足县域内不同乡镇和村庄的地理区位、经济质量、资源禀赋、生态环境等条件,以县城、重点镇(村)为关键空间节点,集中乡村地域系统资源、人口、产业、资金和技术等关键要素,支撑产业融合与乡村居业协同发展(刘彦随等,2022)。并结合产业链发展需要,把工业与农业、城市与乡村、城镇居民与农村村民作为一个整体,统一、合理规划和布局相关产业,因地制宜建设产业园区、经济开发区、物流中心和区域专业服务中心,提升县域内产业和人口集聚度(金三林等,2022),以空间衔接促进产业融合,以产业融合促进城乡融合。实现县域内城乡功能的协调耦合,形成城市和农村各司其职、协同发展的新格局。其二,在生活空间布局上,要按照乡村和村庄发展需求,以提升农民生活质量为目的,在尊重农民意愿的基础上,适度推进农民集中居住,加强中心镇建设,促进乡村“镇”兴。推动城乡公共服务供给一体化、基础设施配套一体化,搭建起联系城乡资源要素互联互通的空间组织体系,通过合理规划和建设,统筹推进城乡道路、学校、医院、养老院、信息通信、供水供电供气、物流、消防、防灾减灾等公共基础设施和新型基础设施,实现城乡基础设施均衡配置。其三,在生态空间布局上,要在环境承载力评估的基础上,推动生态空间治理,细分生态空间划分方案,合理安排城乡农田保护、生态涵养、村落分布等空间格局(孙绍勇等,2022)。在资源环境承载力较弱的地区,要积极开展生态环境修复,建立健全重要生态保护制度和生态保护补偿机制;要加强乡村生态保护和环境治理,发展绿色低碳农业,依法整治污染企业,有序淘汰落后产能;要结合县域实际状况,统筹开展山水林田湖草沙保护和修复工作,打造蓝绿生态空间,推进县域生态环境、人居环境质量整体改善。

五、政策建议

(一)明确县域功能定位,激发内生动力

中国地域辽阔,区域之间发展差异巨大,不同县域在地理位置、资源禀赋、发展基础、产业结构等方面千差万别。因此,县域城乡融合发展没有“万灵药”,需要在明确县域功能定位的基础上,因地制宜、分类施策,激活县域发展的内生动力。第一,对东部发达县区或大城市周边县区,要积极承接大城市人口转移和产业转移,提高要素配置、结构优化与配套功能等方面与大城市的互补性,实现就地城镇化。第二,对具有特色资源和产业基础的县区,要发挥其比较优势,不断突出特色差异,着力推动产业集聚和产业升级,通过延长产业链条、提高农业附加值、促进农民就地就业实现以城带乡、以工补农。同时,要加快产业载体平台建设,通过提高土地利用效益,完善水电路气网等基础设施、物流电商等配套服务,提升园区承载能力等措施,打造一批辐射范围广、服务能力强的产业园区,为县域特色产业发展提供有力支撑。第三,对以生态保育为核心功能的县区,要加大财政支持力度,引导生态敏感区超载人口向县城和中心镇转移(刘彦随等,2022),促进生态价值转化,推动生态保护与产业结构相协调。第四,对人口外流程度较高的县区,要以建立健全现代公共服务体系为核心,不断完善基础性社会保障,促进人口向县城和中心镇转移,同时,要通过农田水利、道路交通等基础设施建设,为农业规模化经营创造条件。

(二)破除体制机制壁垒,促进城乡共荣

现阶段,在城乡生产要素双向流动、公共资源普惠共享、空间格局协调优化方面仍存在着诸多体制机制壁垒,实现城乡融合的首要任务就是推动制度创新,率先在县域内破除城乡二元结构。首先,在生产要素双向流动方面,要深化户籍制度改革,健全农业转移人口市民化机制,消除劳动力在城乡间自由流动的障碍;推动土地要素市场化配置改革,借鉴重庆地票制度和成都指标交易的经验,不断完善城乡建设用地同权同价制度;建立现代化的财政支农制度和乡村金融服务体系,引导工商资本有序下乡;特别是要进一步深化农村集体产权制度改革,加快明

晰农村各类集体资产的产权归属,赋予农民相应的资产权利,借鉴陕西省袁家村等村庄发展集体经济的经验,化解农村本身的内生性制度约束,盘活农村集体资产,在保障农民合法权益的基础上建立到户权能的退出机制(王瑜等,2021)。其次,在公共资源普惠共享方面,基本公共服务均等化的本质是公共财政问题(项继权,2008),因此要充分发挥财政引领作用,扭转公共资源配置不均衡的局面。通过逐步改善公共投入“重城镇、轻乡村”的局面,打破户籍“捆绑”的福利体系,借鉴北京等发达地区统一城乡社会保障体系的经验,推动建设城乡一体的基本公共服务;重视公众对基本公共服务的实际需求,建立切实可行的公众参与机制,不断改革公共服务由政府单一供给的模式,建立以政府为主导的多元主体动态协同的混合供给机制,从而弥补政府与市场提供公共服务的双重缺陷(范柏乃等,2021;胡乃元等,2022),促进城乡教育、医疗、文化、社保、治理等方面走向标准统一、制度并轨。最后,在空间格局方面,要改革国土空间用途管制体系,促进建设用地指标与产业发展、人口集聚度相协调,保障空间有序高效开发;通过明确县域内不同乡镇、村庄的主体功能,实现生产空间、生活空间、生态空间的协调分布;推动城乡道路信息通信、供水供电供气、物流等公共基础设施实现互联互通和公共服务机构多中心、网络化布局,形成点、线、面相结合的立体空间格局,为城乡融合提供空间支撑。

(三)建立多元保障机制,优化发展环境

对中国这样一个发展中的大国而言,统筹推进新时代县域城乡融合发展与乡村振兴不可能一蹴而就,需要一个历史过程来实现。因此,建立健全城乡融合的保障机制,优化城乡融合的制度环境对于这一目标的实现具有重要意义。在当下和今后一段时间内,需要不断从制度、资金、组织、法律等方面探索建立多元保障体系。第一,在制度保障方面,要加快建立以县为基础的制度体系,通过深化“省直管县”和“扩权强县”等改革措施,制定省级行政许可事项目录和市县划转事项目录,完善市县行政审批服务的运行机制,扩展县一级对经济与社会发展的管理权限,提高县级政府发展的主动性和能

动性,充分激发县域发展的活力。第二,在资金保障方面,要完善转移制度设计,中央、省、市各级财政要增加对县一级的财力支持,保障基本公共服务财政投入不低于国家财政总支出增长速度,同时县级财政要调整支出结构,确保民生类基本公共服务支出稳定增长(范柏乃等,2021)。此外,要建立健全农业支持保护体系和实施乡村振兴战略财政投入保障制度,推动支持城乡融合发展的相关平台和载体建设,撬动社会资本投入。第三,在组织保障方面,由于城乡融合发展涉及多部门、多层级的工作,因此要加强党对城乡融合工作的领导,建立县级党委政府牵头抓总、相关部门协调配合、社会力量广泛参与的推进机制,强化各部门、各地区分工协作,统筹推进人事、土地、财政、金融等方面工作,同时要特别强化基层乡镇、社区(村)党组织建设,发挥基层党支部的战斗堡垒作用,为政策有效落实奠定组织基础。第四,在法律保障方面,要建立健全城乡融合与乡村振兴的法律体系,通过《乡村振兴促进法》《集体经济组织法》等法律的制定与实施,稳定社会预期,确保相关政策能够在广大县域内落地生根、长期施行。

(四)完善考核激励措施,提高政策效能

改革开放以来,中国经济的长期高速增长很大程度上得益于有效的激励机制,但在长期“为增长而竞争”的激励机制下,地方政府重点关注城市发展和经济“硬性”指标发展,往往忽视了诸如乡村发展、公共服务等领域。因此,在新时代背景下,要改革长期以来“以GDP论英雄”的政绩考核模式,着眼于长远发展、均衡发展的目标,不断完善官员在选拔、任用、晋升等方面的考核机制,将城乡融合与乡村振兴的实现程度作为重要标准纳入官员晋升考核中,引导区域间良性竞争,有效激发各级官员干事创业激情,强化干部责任担当、主动作为,扭转地方政府基本公共服务“趋利化”的供给倾向,使政府职能真正从“经济增长型”向“民生改善型”转变。在这一过程中,要特别重视城市和农村基层社区干部在政策落实、公共服务、联系群众等方面的基础性作用,通过改革社区干部管理考核体系,优化包村干部、第一书记、大学生村官等制度安排,激发基层干部服务于城乡融

合的内生动力。此外,要完善多层次、多主体、全方位的监督机制,建立健全各主体广泛参与的内部与外部相结合的监督机制,促使各级政府和官员真正将公众现实需求和民生福祉作为施政之本。

注释:

①国家统计局.中华人民共和国2022年国民经济和社会发展统计公报, <http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202302/t202302271918980.html>。

②国家统计局.中国统计年鉴.中国统计出版社,2021。

③教育部发展规划司.中国教育统计年鉴.人民教育出版社,2021。

④人力资源和社会保障部.2021年人力资源和社会保障事业发展统计公报, <http://www.gov.cn/xinwen/2022-06/07/5694419/files/92476f85ea1748f3816775658bbd554f.pdf>。

⑤民政部.2021年民政事业发展统计公报, <https://images3.mca.gov.cn/www2017/file/202208/2021mzsyfztjgb.pdf>。

⑥吉林日报.中国城市人口大数据:91市超500万人, <https://www.cailianxinwen.com/app/news/shareNewsDetail?newsid=272891>。

⑦国家统计局.2021年农民工监测调查报告, http://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202302/t20230203_1901452.html。

参考文献:

[1]陈磊,姜海,田双清.县域城乡融合发展与农村土地制度改革:理论逻辑与实现路径.中国土地科学,2022(9):20~28。

[2]陈一明,温涛.数字普惠金融能促进乡村产业发展吗——基于空间计量模型的分析.农业技术经济,2023(1):32~44。

[3]范柏乃,唐磊蕾.基本公共服务均等化运行机制、政策效应与制度重构.软科学,2021(8):1~6。

[4]高强,程长明,曾恒源.以县城为载体推进新型城镇化建设:逻辑理路与发展进路.新疆师范大学学报(哲学社会科学版),2022(6):61~71+2。

[5]辜胜阻,李华,易善策.依托县城发展农村城镇化与县域经济.人口研究,2008(3):26~30。

[6]韩文龙.以城乡融合发展推进农业农村现代化.红旗文稿,2019(1):24~26。

[7]何仁伟.城乡融合与乡村振兴:理论探讨、机理阐释与实现路径.地理研究,2018(11):2127~2140。

[8]洪银兴.城乡差距和城乡统筹发展的优先次序.当代经济研究,2008(1):38~43+72。

[9]胡乃元,苏丫秋,朱玉春.河长制背景下村域河流治理的多中心格局何以形塑——基于汉江流域S村的案例考察.农业经济问题,2022(3):60~72。

[10]金三林,张海阳,孙昊,陈炫汐.大力推动县域城镇化进程助力大中小城市和小城镇协调发展.农业经济问题,2022(10):53~59。

[11]孔祥智,张效榕.从城乡一体化到乡村振兴——十八大以来中国城乡关系演变的路径及发展趋势.教学与研究,2018(8):5~14。

[12]李小龙,马阳.中国现代化语境下乡村振兴的实现路径.理论与改革,2022(4):136~144。

[13]林毅夫.中国经验:经济发展和转型中有效市场与有为政府缺一不可.行政管理改革,2017(10):12~14。

[14]刘航,张娟.新时期县域城镇化的特征、困境与对策探讨.小城镇建设,2021(5):81~86+103。

[15]刘守英,龙婷玉.城乡融合理论:阶段、特征与启示.经济学动态,2022(3):21~34。

[16]刘威,徐明琨.“城乡”作为一个治理单元:城乡共治的理论争辩与中国实践.学习与探索,2022(11):49~59。

[17]刘彦随,杨忍,林元城.中国县域城镇化格局演化与优化路径.地理学报,2022(12):2937~2953。

[18]刘彦随.中国新时代城乡融合与乡村振兴.地理学报,2018(4):637~650。

[19]陆铭,陈钊.大国治理.上海人民出版社,2021。

[20]陆铭,陈钊.在集聚中走向平衡:城乡和区域协调发展的“第三条道路”.世界经济,2008(8):57~61。

[21]陆铭,李鹏飞,钟辉勇.发展与平衡的新时代——新中国70年的空间政治经济学.管理世界,2019(10):11~23+63+219。

[22]陆铭,李鹏飞.城乡和区域协调发展.经济研究,2022(8):16~25。

[23]茅锐,林显一.在乡村振兴中促进城乡融合发展——来自主要发达国家的经验启示.国际经济评论,2022(1):155~173+8。

[24]孙绍勇,周伟.城乡经济共同体建构的理论审视、逻辑透析与实践进路.经济学家,2022(9):69~77。

[25]谭明方.县域社会“高质量发展”问题的理论探析——基于社会学的视角.社会科学研究,2022(6):66~82.

[26]王博,王亚华.县域乡村振兴与共同富裕:内在逻辑、驱动机制和路径.农业经济问题,2022(12):73~81.

[27]王向阳,谭静,申学锋.城乡资源要素双向流动的理论框架与政策思考.农业经济问题,2020(10):61~67.

[28]王晓毅,阿妮尔.全球视野下的中国特色乡村振兴:制度优势与行动路径.社会学研究,2022(5):1~18+226.

[29]王瑜,林晓莉.城乡要素关系与农村集体产权制度改革.中国延安干部学院学报,2021(5):94~103.

[30]吴振方,李萍.畅通城乡经济循环:生成逻辑、现实梗阻与实现路径.农村经济,2021(10):18~26.

[31]项继权.基本公共服务均等化:政策目标与制度保障.华中师范大学学报(人文社会科学版),2008(1):2~9.

[32]严红.从悬浮到适应:县域公共品供给的制度变迁与情境实践.农业经济问题,2022(11):106~116.

[33]杨传开.县域就地城镇化基础与路径研究.华东师范大学学报(哲学社会科学版),2019(4):114~122+187~188.

[34]杨发祥,郭科.县域视角下乡村振兴的理论框架及行动方略.西北农林科技大学学报(社会科学版),2022(5):31~41.

[35]张富刚,刘彦随.中国区域农村发展动力机制及其发展模式.地理学报,2008(2):115~122.

[36]钟宁桦.农村工业化还能走多远.经济研究,2011(1):18~27+56.

Coordinated Promotion of Integrated Urban-Rural Development at County Level: Theoretical Connotation, Practical Path and Policy Suggestions

Zhu Yuchun Hu Naiyuan Ma Pengchao Su Yaqiu

Abstract: Promoting coordinated and balanced development between urban and rural areas is one of the core goals of comprehensively building a socialist modernization country. In the face of the long-term problems of unbalanced flow of production factors, unbalanced allocation of public resources, and unbalanced distribution of spatial pattern in China's urban and rural development, this study proposes that the theoretical connotation of urban-rural integration is to realize symbiotic economic development, equal well-being of residents, and coupled linkage of development between urban and rural areas. As a key link connecting urban-rural areas and a relatively independent economic complex, the counties are the basic units and main carriers of urbanization and integrated urban-rural development in the new era. On these basis, considering the three dimensions of "factor-resource-space" overall, the paper constructs a practical path to comprehensively promote county urban-rural integration and rural vitalization from the three aspects of two-way flow of production factors, inclusive sharing of public resources, and coordinated optimization of spatial pattern, and put forward relevant policy suggestions based on theoretical analysis. In order to provide theoretical support and decision-making reference for promoting integrated urban-rural development at county level.

Key words: urban-rural integration at county level; urban-rural relationship; factors of production; public resources; spatial pattern