



本期看点
城乡融合发展

一栋栋拔地而起的农民新居、一个个崭新多元的消费场景、一片片硕果累累的粮田、一项项日趋完善的公共服务配套……近年来，成都先后开展了全国统筹城乡综合配套改革试验、建设国家城乡融合发展试验区等工作，为推动城乡融合高质量发展打下了良好基础。在新的发展形势下，城乡融合，融什么？怎么融？成都“大城市带大农村”特征明显，如何走出一条超大城市城乡融合高质量发展新路？城乡融合发展过程中，如何提升农民主体性？本期《理论周刊》聚焦“城乡融合”话题，约请专家进行深入阐释。

城乡融合发展中如何提升农民主体性

王元聪 刘雁鸣

习近平总书记在关于“三农”工作的讲话中多次提及“农民主体性”。党的二十大报告指出，要坚持农业农村优先发展，坚持城乡融合发展，并要求“发挥农民主体作用，调动农民参与的积极性、主动性、创造性”。

结合中央精神和四川省推进城乡融合发展“重点在县城、难点在乡村”的实际，要走出具有成都特色的城乡融合发展现代化新道路，关键在于“坚持农民主体地位，尊重群众意愿和首创精神”。基于农民主体性与城乡融合发展的关联性与耦合度，成都在以县城空间单元为重要突破口协调推进乡村振兴战略和新型城镇化战略中，要坚持政府主导与农民主体、制度赋权与技术赋能、物质提升与精神塑造“三个相统一”。

政府主导+农民主体

改革开放以来，我国城乡关系经历了从城乡分隔到城乡统筹、从城乡一体化到城乡融合发展的嬗变。在此期间，成都结合自身实际推动城乡发展规划理念经历了一系列变迁，“城乡二元结构”在一定程度上有改善和松动，但城乡二元结构体制矛盾仍突出，仍面临城乡要素单向流动、城乡“数字鸿沟”扩大等问题。

一方面，政府作为城乡融合实践的制度供给主体，对构建促进城乡规划布局、要素配置、产业发展、基础设施、公共服务、生态保护等相互融合和协同发展的体制机制与政策体系发挥着引领作用。在新的发展形势下，需要发挥政府的主导作用，以问题为导向，总结提炼过往城乡发展实践中的经验推动理论创新，以更加全面、辩证、长远的智慧做好顶层设计，增强城乡融合发展诸多政策之间的系统性、整体性、协调性、联动性。

另一方面，进一步提升农民在城乡融合

制度赋权+技术赋能

农民主体性的发挥受其参与意愿及其参与能力的影响。通过制度赋权与技术赋能相结合，提高农民参与机会与参与能力，从而推动城乡融合发展。

完善农民参与城乡融合发展政策与制度，提升农民参与乡村治理的话语权。既有的基层治理实践中存在严重的“代理角色”错位问题，存在重视上级文件的“自上而下”的单向下达和执行，而对农民的诉求和利益关注度弱化现象，这在一定程度上掣肘了农民参与乡村发展的积极性。为增强农民的主体性以激发农村发展活力，必须以制度政策保障农民表达利益诉求的多元化渠道，打通农民自下而上的反馈枢纽，在“自上而下”与“自下而上”相结合中缩小城乡发展差距。具体而言，既要坚持“问计于民”，在基层治理规则制定、考核评价与监督管理等环节应赋予农民更多的话语权，又要完善村民议事会等农村社会组织，以增加农民对政策的反向影响力，进而强化农民话语权的主体意识。

利用新技术赋能增强农民素质，提高农民参与乡村建设能力。当前乡村治理程序的复杂性导致农民参与乡村建设的主体缺位。如村委会选举若遇农忙季节，农民

物质提升+精神塑造

乡村与城市的发展差距不仅体现在物质基础上的不平衡，也体现在精神生活的不充分。现代化农业生产理念薄弱，会制约农民在城乡融合发展中的参与意愿与发展能力。基于“大城市带大农村”特征，成都城乡融合以片区规划引领乡村现代化，通过放大中心镇、中心村发展的辐射带动效益，实现了公共资源精准投放和市场要素高效配置，驱动了成都周边乡村空间形态、功能布局、生活内涵的系统性变革。这些变化虽然增加了部分农民物质上的获得感与幸福感，但对于农民传统观念的改造效果略显不足。在城乡融合新发展阶段下，距离中心镇村较远的农村，因地理位置偏远而难以获得城市的“辐射效益”，面临物质与精神的双重匮乏。因此，成都未来增加农民在城乡融合发展中的积极性与主动性，不仅要着重关注农村物质基础的发展，也要注重对农民精神观念的更新再造。

利用外部“输血”，加大对农村的物质供给力度。在教育、医疗、政策等供给上给予更大支持，完善相关公共服务配套设施。打造发展层次相异的村庄利益共同体，发挥“强村”带动“弱村”的传帮带效用。农村在一定程度上补足发展短板，能够提升农民对乡村发展的信心，相应能更加主动参与到乡村发展中。

加强对农民的宣介和教育，增强主体性意识。从现状看，由于视野、认知和知识等局限，不少农民对中央政策并不知晓甚至从未了解。因此，通过打造政策宣传“播种机”与村庄发展典型“推广器”，使党的政策能够真正抵达基层治理的“神经末梢”，增强农民主体性。

同时，尤其要注意创新宣传形式，在保证政策内核精神的前提下以“大众化”语言取代“理论化”表述，以农民喜闻乐见、耳熟能详的方式进行宣传与教育。比如，可利用四川的优秀传统文化——“川剧”表演，用川剧的形式将党的政策或者典型村庄发展案例进行再创作，通过“川剧”下乡或利用新媒体进行宣传与传播，这在丰富农民日常生活的时候，也能够增进农民对国家发展政策的了解，在潜移默化中改造其精神观念，增强其参与积极性与主动性。

（作者：王元聪，四川大学马克思主义学院副教授、硕士生导师，四川大学农村发展研究中心研究员；刘雁鸣，四川大学马克思主义学院研究助理，四川大学农村发展研究中心研究人员）



走出一条超大城市城乡融合高质量发展的新路

- 在内涵化上下功夫 聚焦“两新”“三高”使命任务，着眼实现“五个振兴”，优化城乡资源配置，加快三次产业农商文旅体多业态融合发展，注重挖掘特色文化IP，积极探索组团式人才下乡服务等路径，加快实现工农互促、城乡互补、协调发展、共同繁荣。
- 在绿色化上下功夫 坚持生态立村、生态致富，深入实施川西林盘保护修复、农村人居环境提升等工程，探索生态价值转化新路子，让绿色成为城乡融合最鲜明的底色。
- 在市场化上下功夫 坚持有效市场和有为政府相结合，在守住底线的前提下，持续深化农村承包地、宅基地、集体经营性建设用地“三类地”改革和户籍制度、金融惠农服务等重点领域改革，探索破解“人、钱、地”瓶颈的新办法新路子。
- 在数字化上下功夫 加强城乡数字基础设施建设，完善党建引领乡村振兴“微网实格”治理体系，创新拓展智慧蓉城“三农”应用场景，坚决避免城乡之间形成“数字鸿沟”、出现新的二元结构。
- 在法治化上下功夫 用好新时代“枫桥经验”和“浦江经验”，突出抓好乡村普法风险防范和矛盾纠纷化解等工作，着力完善基层公共法律服务体系，创新推广积分制、清单制等务实管用的治理方式，高标准推进平安法治乡村建设，确保乡村社会和美安宁。

资料来源

成都日报

统筹新型城镇化和乡村全面振兴

中共成都市委政研室课题组

城乡融合发展是现代化的重要标志。省委高度重视城乡融合发展，将其纳入现代化四川建设总体布局进行系统谋划，省委十二届四次全会就“以县城为重要切入点扎实推进城乡融合发展”作出安排部署。成都推动城乡融合高质量发展，工作有基础、现实有需求、群众有期盼，理应走在前列的奋进姿态积极探索，率先走出一条把握时代大势、服务国家全局、符合发展规律、体现成都特色的超大城市城乡融合高质量发展新路子。

战略思维→城乡融合谋深谋实

从重大意义看，推动城乡融合高质量发展关乎全局、关乎长远、关乎民生。当前，我国城乡二元结构依然明显，全面建设现代化国家最艰巨最繁重的任务仍然在农村，我们不能一面有繁荣的城市，一面却是落后甚至衰落的乡村，正确处理好工农关系、城乡关系，在一定程度上决定着现代化的成败。改革开放以来，高歌猛进的城市化进程，带来了空间承载难以继等现实难题，传统的产业规模集聚和开发区建设模式边际效益递减，推动实现城市可持续发展必须更加注重通

过制度设计和政策引导，全面提升乡村经济和人口承载能力。推动城乡融合发展，有利于促进城乡要素自由流动和公共资源合理配置，充分释放农村产权权能和资源要素价值，进一步缩小城乡差距、区域差距、收入差距，提高发展的平衡性、协调性、包容性。

从发展基础看，推动城乡融合高质量发展其时已至、其势已成、其兴可待。近年来，成都先后开展了全国统筹城乡综合配套改革试验、建设国家城乡融合发展试验区等工作，相继形成农业共营制、农村集体

科学方法→城乡融合提速提效

处理好系统谋划与重点突破的关系。牢固树立城乡一盘棋理念，注重改革关联性、发展协同性、政策集成性。以县城为重要突破口，聚焦提升能级、拓展空间、优化品质、壮大产业等方面，提升县城产业承载能力和人口聚集能力。坚持农业农村优先发展，聚焦产业发展、人居环境、农民增收等短板弱项集中攻坚，加快建设宜居宜业和美乡村。围绕建设国家城乡融合发展试验区，在农村土地制度改革等五个方面率先突破，加快建立城乡融合发展体制机制和政策体系。

处理好目标导向与问题导向的关系。衔接“十四五”规划和2035年

基本实现现代化，积极稳妥把握改革步骤、建设时序和发展节奏。围绕破解超大城市城乡融合高质量发展的体制性障碍、机制性梗阻和政策性问题，有针对性地制定工作措施和解决办法，确保精准施策、靶向发力。围绕“兴产业、活要素、优服务、强治理”，统筹推进城乡规划布局、要素配置、产业发展、基础设施、公共服务、生态保护等相互融合和协同发展，加快构建县乡村功能衔接互补格局。

处理好面向引导与因地制宜的关系。深入研究城乡融合发展的重大要求、科学内涵和客观规律，找到发挥比较优势的具体路径和科学方

实干精神→城乡融合见行见效

“大城市带大农村”是成都发展的重要特征，要着眼城乡融合、共同富裕，努力构建城乡发展一体化新格局。千方百计做强县城，支持郊区新城承接中心城区非核心功能疏解，布局建设一批规模适度、特色突出的工业集中区、商业集聚区，打造人口就近就近城镇化的核心承载地。千方百计做优中心镇，谋划打造一批特色突出的工业重镇、农业大镇、文旅名镇、商贸强镇，更好分担县城功能、联结城乡优势资源。千方百计做美乡村，分类打造一批特色功能村，单点成线建设23条美丽乡村特色风貌精品线路，连片成面打造宜居宜业和美乡村示范带。

在挖潜力、提质效上用功着力。深化建圈强链，按链式配套关系细分城乡产业协作环节，绘制城乡产业融合发展全景图谱，优化资金、技术、管理等生产要素配置，形成产业融合、主体共生的产业生态；突出功能拓展，加快发展县城商业综合体、专业市场、特色商业街，推动更多冷链仓储、乡村物

流、精深加工向中心镇布局，促进乡村农业与休闲旅游、文化创意、养生养老等深度融合；深化固本开新，完善县镇村商贸节点、商业网络、物流体系，支持全国性农产品集散中心拓展价格形成、科技交流、对外贸易等功能，鼓励农村地区发展社交电商、直播电商和网络新零售等销售模式。

在兴人才、聚合力上用功着力。拓宽视野引才聚才，建立人才入乡促进机制，引导专业技术人才、产业实用人才等返乡下乡创业；搭合铺路育才育才，创设乡村首席运营师制度，大力实施高素质农民培育计划，突出抓好农业生产人才、农村二三产业发展人才、乡村公共服务人才和农业科技人才等实用人才培养；创优生态爱才留才，加快建设、完善常态化的人才服务保障机制，构建市、区（市）县两级人才目录配套体系，妥善解决好异地安居、家属就业、子女入学、医疗保健等领域急难愁盼问题，使人才有用武之地、无后顾之忧。

土地和房屋确权登记等一批改革成果，为推动城乡融合高质量发展打下了良好基础。同时，成都作为全国11个国家城乡融合发展试验区之一，肩负着率先建立城乡融合发展体制机制和政策体系的重大使命；《成渝地区双城经济圈建设规划纲要》要求我们以缩小城乡区域发展差距为目标，协同打造城乡融合发展样板区，必须勇挑重担、率先探索，努力形成更多可复制、可推广的制度成果和实践经验。

从现实作用看，推动城乡融合高质量发展是特色所在、优势所在、潜力所在。成都平原沃野千里，造就了田在城中、城田相融的最美底色，农

业大地艺术景观不断涌现，岷江水润、茂林修竹、美田弥望的田园印象加快形成，现代都市与大美乡村相得益彰、农耕文明与城市文明交相辉映的新型城乡形态逐步呈现。但当前成都还有427万农村常住人口，进城未落户的农业转移人口有近300万，全市农村基础设施和公共服务还存在不平衡不充分的问题，丘陵山区道路、水利等基础设施还不完善，医疗、养老、教育、文化等公共服务供给总量不足、品质不高问题仍然突出。但差距就是潜力，也是努力方向，只要朝着正确的方向一锤接着一锤敲，就一定能够实现城市让生活更美好、乡村让人们更向往。

法，加快完善组织保障体系、政策创新体系、项目推进体系、监测评价体系。注重体现区域特色、阶段特征和乡土味道，充分考虑不同地区发展基础和乡村差异，因地制宜、分类指导、精准施策，标准可以有高有低，进度可以有先有后，不追求整齐划一，更要防止千篇一律，构建形成各展其长、各美其美的城乡融合发展新格局。

在增底蕴、扬新风上用功着力。突出“文脉涵养”，强化历史文化名镇名村、传统村落保护利用，加快建设一批蜀锦蜀绣、川剧艺术等乡村非遗传习所和传统工艺集聚区，重现川西平原人文风情与乡愁记忆；突出“文明引领”，广泛践行社会主义核心价值观，扎实开展群众性精神文明创建活动，让耕读传家、邻里守望、诚信重礼等乡风民风焕发新气象；突出“文化创造”，深化农商文旅体融合发展，推进“一县一品牌、一镇一亮点、一村一特色”建设，探索“林盘+”“绿道+”“公园+”“园区+”等运营模式创新；统筹城乡重大公共文化设施和文化项目建设，促进农村文化服务提质增效。

在塑形态、优格局上用功着力。牢固树立和践行绿水青山就是金山银山的理念，系统治理山水林田湖草，建立万园相连、布局均衡、功能完善、全龄友好的全域公园体系，提升生态系统质量和稳定性。科学划定场镇单元、村级单元、特别地区单元，加快编制34个和美乡村重点片区规划，推动先行村、重点村“多规合一”实用性规划应编尽编；

度。遵循商业化逻辑，定期发布城乡融合机会清单，以重大项目集群建设为抓手加大项目包装策划，形成兼顾公共性和经济性的市场化投资建设模式。

处理好改革创新与守住底线的关系。把改革作为关键一招，扭住畅通市场循环、统一政策制度、统筹规划布局、增强价值链接等关键，充分发挥基层和群众首创精神，鼓励各地积极探索创新，实现以改革办法突破发展瓶颈、以发展成效巩固改革成果，既破旧立新又守正创新。牢牢把住处理好农民和土地关系这条主线，守住土地所有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损的底线，守住生态保护红线，守住乡村文化根脉，确保城乡融合发展整体稳健。

在保安全、促善治上用功着力。坚持党建引领，大力选培“乡村治理头雁”，常态化整顿软弱涣散村（社区）党组织，健全强村带弱村、社区带农村党组织结对帮扶机制，以高质量基层党建引领提升乡村治理效能；强化智慧赋能，推动智慧蓉城建设向基层延伸，全面推广应用“微网实格”社会治理平台，丰富完善城乡场景建设规划、管理、推广，为促进城乡融合发展插上数字化的“翅膀”；守牢安全底线，坚持和发展新时代“枫桥经验”，常态化推进扫黑除恶，依法严厉打击违法犯罪行为，积极防范化解地质灾害、危化品、自建房等领域风险隐患，提升城乡安全韧性水平。

（课题组成员：郑鉴洋、白飞、刘青松、唐松）