



本期看点
城乡融合发展

党的二十大报告指出,坚持城乡融合发展是新时代新征程构建新发展格局、推动高质量发展和促进共同富裕的必然选择。城乡融合发展是乡村未来发展的基本方向,而良好的城乡空间结构是城乡融合的基本条件。融合不是要消除城乡空间的功能型差异,也不是空间的均质发展,而是要确立一种新型城乡空间发展策略和空间秩序,实现城乡空间功能互补与和谐发展。

超大特大城市由于其拥有一般城市不能比拟的文化引力、产业体系、市场容量和重点平台等,已经成为引领区域经济社会发展的核心。成都是典型的“大城市带大农村”“大都市带大郊区”,如何从全局和战略高度把握处理工农关系、城乡关系?如何充分发挥有为政府和有效市场的作用?如何以县域为基本单元推进城乡融合发展?本期《理论周刊》邀请专家围绕“超大城市城乡融合高质量发展”这一主题进行阐释。

超大城市城乡融合高质量发展的规律与趋势

贾晋 高远卓

城乡融合发展是新时代的一篇文章。在现代化进程中,如何处理工农关系、城乡关系,在一定程度上决定着现代化的成败。加快推进成都市县域经济建设,进一步提升县域功能,有助于畅通要素和消费品下乡渠道,带动更多农产品进城,激发县内乡村发展活力,为城乡融合发展提供有力支撑,从而走出一条超大城市城乡融合高质量发展的新路。

成都市作为西部地区人口超过2100万的超大城市,乡村区域占市域面积的91%,具有“大城市带大农村”的鲜明特点。作为超大城市,成都市的城乡关系与全国其他地方相比既具有共性的一面,也有独具特色的一面。应该说,随着改革开放的不断深入、经济社会的不断发展,超大城市的城乡关系已经开始显露出一些不可逆转的变化,甚至可能演变成未来城乡发展的基本趋势。

县域成为超大城市城乡融合发展的重要空间载体

改革开放以来,基于“让一部分人、一部分地区先富起来,以带动和帮助落后的地区”的理念,我国选择了以中心城市为导向的城市化非均衡发展路径,成为推进经济增长的核心思路,造就了经济增长的“中国奇迹”。其中,超大城市的扩张成为经济增长的“重要引擎”。国家统计局的数据显示,1990年—2021年,中国名义GDP增长了61倍,人均名义GDP增长了49倍,城镇和农村居民的人均名义可支配收入分别增长了31倍和28倍,这组数据表明,依靠超大城市的“极化—扩散”效应以及“涓滴效应”未能带动中国城乡的融合发展,尚未有

效实现城乡共同富裕。因此,加快推进中国的城乡融合发展,必须寻求“大国大城”之外的全新发展思路和实践模式。

长久以来的城乡分割、对立的历史形态突出了县域在城乡融合发展过程中所具有的天然优势和独特价值。县域是我国经济社会活动的重要载体,既是连接农村和超大城市的桥梁,也是推进超大城市城乡融合发展以实现乡村振兴的关键主战场。一方面,县域作为城乡衔接地带,其特殊的区位优势可以依托大城市资本优势,承接城市产业转移,融入城市产业链和价值链,创造就业机会,释

放农民近距离非农转移的发展权利,并吸纳向往低密度人口生活的城市居民;另一方面,县域既邻近农产品产地,又邻近城市消费群体,是畅通农产品的市场之门,能够利用县城工商业基础发展农产品加工业和服务业。同时,在县域发展空间内,既有城市经济形式,又有集体村域经济、家庭经济发展空间。

以县域为基本单元推进城乡融合发展,可以在一定程度上避免超大城市发展带来的虹吸效应,缓解城市发展承载的压力,并能更好地直接对接乡镇、村庄,为城乡进一步融合提供有效的缓冲空间。

城镇化进程放缓成为超大城市结构变化的新趋势

城镇化进程放缓是城市化发展的一个新阶段。它表现为在人口和各类要素向超大城市中心城区流动的同时,也出现了人口和各类要素由中心城区向城郊外围流动的情况。也就是在工业化后期,开始出现了一部分发展要素在中心城市或城市中心以外集聚的现象。以成都市为例,截至2021年,成都市通过实施“优秀农民工定向回引培养工程”,累计吸引外出人员返乡创业2.3万余人。这类人群中,既存在从外省到都市圈乡村的人口流动,也存在都市圈内从城镇到乡村的人口流动。从本次成都都市圈调

研情况看,还存在候鸟式流动人口,即生活在乡村、工作在城市,工作在城市,周末节假日到乡村休闲的人群也在逐渐增多。

发达地区超大城市城镇化进程放缓的原因在于:一是经济结构的变化引起生产布局区位因素的变化。由于以技术密集为标志的新兴工业迅速发展,工业发展对生产区位的要求与过去工业化时期的传统工业部门不同,开始向中心城市以外的地区进行扩散,生产布局的变化引起了人口分布的变化;二是经济活动的集聚与分散规律的作用。城市的过度集中使集聚不经济因素滋生,使大城市城区人口过

于密集、就业困难、环境恶化、地价房租昂贵、生活质量下降;三是生活水平和阶层结构的变化。面对“城市病”的困扰,部分中产阶级率先主动选择向城市郊区或周边中小城市搬迁,寻求干净、宽敞和安逸的居住生活环境;四是政府区域政策的驱动。随着城市瘦身健体、提升质量,并更加注重城市内涵发展、差异发展和城乡融合发展,进而形成多中心、组团式、网络化的功能体系。这一体系的形成离不开公共服务的配套。而得益于雄厚的经济实力和较为完善的设施基础,制度并轨、标准统一、普惠共享城乡公共服务供给也会率先在超大城市实现。

制度并轨、普惠共享成为城乡公共服务供给新特征

伴随着城市能级提升,教育、医疗卫生、文化服务、体育健康等公共服务以及承载这些公共服务的水电路气讯等基础设施不断优化,并逐渐覆盖至乡村居民。稳步推进基本公共服务常住人口全覆盖,实现城镇居民和农村居民享受同等权益,已成为超大城市的一致行动。过去一段时间,成都市实施了一系列行动,促进城乡公共服务均等化普惠化,建立基本公共服务清单管理和动态调整制度,农村教育、医疗、社保等“七有两保障”九大类25小类、104项基本公共服务实现城乡标准统一、制度并轨,在推进城

乡基本公共服务均等化方面,走在了全国前列。

超大城市稳步推进城乡基本公共服务均等化的逻辑在于:一方面,农村基础设施和公共服务现代化是农业农村现代化的重要内容。长期以来,我国农村基础设施建设和公共服务供给与城市相比,数量和质量方面存在较大差距。与全面实现农业农村现代化要求相比,供给与现代农村发展需求不匹配,难以满足农民对美好生活的需求,亟待推进城乡基础设施统一规划和统一建管护,基本公共服务标准统一和制度并轨。另一

方面,随着经济和人口向都市圈集聚,超大城市开发建设逐渐从单中心向多中心进行转型升级。为解决资源承载力过高、人口密度过大、交通拥堵严重、房价处于高位等问题,超大城市转变开发建设方式,推动城市瘦身健体、提升质量,并更加注重城市内涵发展、差异发展和城乡融合发展,进而形成多中心、组团式、网络化的功能体系。这一体系的形成离不开公共服务的配套。而得益于雄厚的经济实力和较为完善的设施基础,制度并轨、标准统一、普惠共享城乡公共服务供给也会率先在超大城市实现。

城乡产业融合催生的新业态将拥抱更大市场空间

近年来,随着中国加大力度对经济结构进行调整,新旧动能加速转换,各种新产业新业态也不断涌现。具体到农业板块,随着“互联网+”“绿色+”“文旅+”等深度渗透和融入农业农村产业发展的各个领域和环节,农业农村将面临前所未有的市场机遇。一方面,随着收入和消费水平的提高,人们对农产品以量为主的消费需求转向为品质化、多样化和特色化的取向。品质消费、绿色消费、体验消费、时尚消费、网红消费等逐渐成为农业农村产业经济的新增长点。另一方面,随着中国基础设施的日新月异、信息化水平的提高,农业产业与世界级商务引擎相结合,将迸发出巨大的

能量。在以上需求端和供给端的共同作用下,农村新产业新业态将开辟一片新的广阔市场。

这一现象背后的理论在于,早期的农业生产组织形式以农户为主。由分工理论可知,随着需求增长、供给增加、分工细化和技术提升,农业产业链按照由里向外的顺序逐渐进行延伸和扩张。最初,本地农业依托当地的资源禀赋,通过初级分工,在农村区域以短链或断链的形态进行整合,培育出具有较大规模和较高水平的农产品生产基地,再以此形成区域优势涉农主导产业。在这个阶段,农产品的生产端与消费端的空间距离较近,农产品的交易和交换的距离半

径较小。随着主导产业规模和质量提高,分工逐渐深化,涉农产业链开始在城乡之间进行延伸,并逐渐形成城乡协同发展的涉农产业集群。在这个阶段,农产品的生产端与消费端的距离开始增加,农产品的交易和交换半径开始扩大。伴随着以大生产、大市场、大流通、大品牌为特征的现代农业格局生成,产业链的长度和宽度都出现了更大范围的延伸,产业分工进一步分化为农业生产、加工、销售、研发、服务等环节,并形成了完善的组织链、物流链、信息链。在这一阶段,各环节主体的空间距离进一步增加,空间布局呈现区域化乃至国际化的态势。

重心下移、共治共享推动城乡基层社会治理新格局

近年来,围绕城乡社区治理,多方参与、重心下移、共治共享,已成为超特大城市的探索方向。例如,成都市近期出台了《支持城乡社区合伙人参与社区发展治理工作的指导意见》,明确了社区合伙人的主体形式,列举了社区合伙人的典型合伙场景,并明确支持社区合伙人参与社区发展治理的合作机制。通过民主协商有效解决乱搭乱建、旧楼加装电梯、无障碍设施改造等热点问题。

超大城市稳步推进共治共享的城乡基层社会治理新格局的逻辑在于:超大城市具有人口多、流量大、功能密,城乡

各社区主体多元化、利益诉求多样化,社区治理格局复杂多变等特征,给基层城乡治理带来了新的挑战。特别是由于城乡社区房屋类型、居住形态和居民诉求的多样化,不同形态社区的居民认同、动员模式、利益机制和参与方式都不同,因此一刀切的社区治理方式不能解决相关问题,需要采取有针对性、有区别的社区治理方式。目前,在城乡基层社会治理实践中,由于城乡整体性社会治理信息共享平台不完善或未能实现有效互联互通,各职能部门缺乏有效的协调联动机制,导致社会治理难以

实现智慧化共治。政府部门各个业务系统客观存在信息孤岛现象,信息系统重复建设的问题比较突出,各部门之间的诸多信息往往不能共享,难以做到协同共治。社区多方参与、重心下移、共治共享的治理方式,正是通过对社区类型的划分,选择适合社区形态和特点的相应治理方式,实现科学和有效的治理,是解决超大城市城乡社区治理难题的有效路径。

(作者:贾晋,西南财经大学中国西部经济研究院副院长;高远卓,西南财经大学博士后)



避免城与乡简单复制与物理嫁接

刘礼

随着交通条件的便利、科创能力的提升、市场主体的壮大、配套设施的完善,超大特大城市对高端资源要素的吸引力越来越强,对区域发展产生十分积极的影响,成为引领区域发展的核心,也更有利于实施以城带乡、以工促农,推进城乡融合发展。成都具有“大城市带大农村”显著特点。2019年,成都西部片区获批国家城乡融合发展试验区。2022年1月,国务院正式批复同意成都建设践行新发展理念的公园城市示范区。2023年12月27日,成都市委十四届四次全会提出,要从全局和战略高度把握处理工农关系、城乡关系,加快推进超大城市城乡融合高质量发展,不折不扣推动党中央和省委各项决策部署在成都落地落实。建议从以下五个方面把握好路径、方法。

一是要完整、准确、全面贯彻新发展理念。完整、准确、全面贯彻新发展理念,是推进超大城市高质量发展的根本遵循,城乡融合是实现超大城市高质量发展的根本路径。要全面贯彻、运用、实践好新发展理念,让创新成为第一动力,通过制度性的改革创新,破除阻碍公共资源均衡配置、生产要素自由流动的体制机制障碍;让协调成为内生特点,采取有效措施促进区域优势互补与协调发展,自觉主动解决地区差距、城乡差距、收入差距等问题;让绿色成为普遍形态,塑造宜农则农、宜工则工、宜商则商的城乡区域发展新格局;让开放成为必由之路,建设国际化、中国味儿、成都范儿的现代城市与大美乡村;让共享成为根本目的,统筹新型城镇化建设与乡村全面振兴,让农村发展在城乡融合中迸发活力,让城乡居民同等享有改革发展的丰硕成果。

二是要坚持有效市场和有为政府相结合,充分把握超大城市推进城乡融合发展的特点。推动城乡融合发展,需要有为政府加大投入,弥补城乡之间在基础设施、公共服务配套、社会保障等方面的巨大差距,激活有效市场,实现生产要素在城乡之间自由流动。首先,在资源整合和要素配置上要深度融入新发展格局。成都既是成都都市圈的中心城市,又是成渝地区双城经济圈的极核城市。成都的发展,既要努力推动构建国内大市场、建设宜居宜业公园城市示范区,又要擅于整合国际国内两种资源、放眼国际国内两个市场。因此,成都的城乡融合发展必然是具有国际视野的、充分融入新发展格局的。其次,在融合发展路径上要加快推动“三个做优做强”。成都市“大都市带大郊区”的特点,既体现了内部发展水平的区域差异,又表现出区域联动发展的潜在动能。因此,成都应强化城市功能导向,创新城乡规划建设,科学编制城市国土空间规划,调整优化生产生活生态空间比例,着力做优做强中心城区、城市新区和郊区

新城(卫星城),推动城市内涵发展、区域差异发展、城乡融合发展。第三,在融合发展方法上要注重乡村营商引才环境建设。为了增强招商引资和招才引智竞争力,近年来,各级政府对营商环境、人才政策都非常重视,改善和提升幅度也较大。但是,在社会资本进入乡村的正面负面清单、项目投资审核办理程序、公共配套标准及乡村人才支持政策等方面,存在一些明显短板,下一步需要加快探索形成模式和标准体系。

三是坚持“三农”问题导向,在关键性改革和改革的关键环节上动真碰硬。实现城乡融合高质量发展,核心在于通过改革创新有效破解“三农”问题。持续推进改革,要强化领导和协调推进机制,强化决策指挥功能,推动改革目标、事项等形成具体台账、清单分解下达,加强督查、考核。要持续深化重点领域改革。用活、用足国家城乡融合发展试验区政策,深化农村承包地、宅基地、集体经营性建设用地“三块地”改革;持续推进户籍制度改革,促进社会保障和公共服务均衡布局;推进金融惠农服务改革,改善农村金融基础设施和金融生态;持续推动乡村资源资本化、农村金融数字化绿色化。要在生态价值转化和数字化上下功夫。创新生态产品价值实现模式,在生态产品可持续经营开发、绿色金融等方面先行先试。加强城乡数字基础设施建设,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。

四是要坚持城乡各具特色,各美其美,美美与共。城乡一体化不是城乡“一样化”,在城乡融合发展过程中要避免城市与乡村的简单复制与物理嫁接。在规划建设上要实现城市与乡村功能互补。紧扣“城乡融合”编制完善片区发展规划,以提升可及性和有效性为重点推动城市基础设施及公共服务配套向农村延伸。继续加大川西林盘保护修护

力度,推动新型建筑工业化技术在乡村建设中广泛应用。在产业上要实现城市与乡村供需双赢。引导和支持城市人才、技术、资本下乡,推动都市现代农业延链补链、聚链成圈发展。引进培育加工型领军企业,就地就近开展农产品精深加工。推动构建以农商文旅体融合发展为核心的都市现代农业生态圈,加快形成以乡村绿道为纽带,特色小镇、川西林盘、精品民宿互为支撑的旅游目的地和消费场景、生活空间和商业形态,推动实现乡村生态价值转化。在治理上要实现城市与乡村文明共融。发挥城与乡各自优势和文化遗产,通过组织共建、活动共办、人员交流等形式推动城市文明与乡村文化互促共融,实现法治德治自治深度融合。

五是要坚持党的领导,充分发挥群众主体作用。城乡融合发展,党的组织引领和群众主体作用发挥缺一不可。要强化党的组织建设和政治引领。健全基层党组织议事决策制度,严格执行“三会一课”制度,优化完善以村(居)民议事会为核心的全过程民主实现机制。要完善党建引领城乡一体的“微网实格”治理体系。借鉴城市网格体系建设经验,因地制宜、科学划分乡村网格。加强乡村“微网实格”党组织体系建设,常态化构建一支专兼结合、平急转换、多元参与的乡村网格力量。在“智慧蓉城”体系中构建完善“微网实格”社会治理平台,提升群众获得感、幸福感、安全感。要推动多元共治激发基层活力。支持更多专业社会组织、社工人才进入乡村,推动城乡社区发展治理共融。实施“双百双千”工程,遴选100家专业化、枢纽型社会组织和100家社会企业与城乡社区特别是农村社区开展结对共建,带动更多专业社工人才参与乡村振兴;每年培训培育1000名以上持证社工,培训培育1000家以上社区社会组织和企业,推动基层实现多元共治。

(作者:四川乐游统筹城乡改革发展研究中心首席专家)