

# 新时代乡村振兴与新型城镇化 战略的协调推进

◇ 丁 静

综观世界发达国家,大多遵循“工业优先发展—工业反哺农业—工农融合发展”的发展路径,折射出城乡关系“平衡—不平衡—平衡”的变动趋势。乡村振兴与新型城镇化战略融合高度契合了现代化进程中工农关系、城乡关系的演变规律。

基于发展本质的认知,乡村振兴与新型城镇化战略在本质上具有一致性,都是为了满足人民日益增长的美好生活需要。两大战略具有相同的主体,新型城镇化以人口城镇化为核心,这里的“人口”主要指农业人口;乡村振兴是农村农业农民的振兴。以人为核心是链接两大战略的根本桥梁,也是两大战略相一致的本质所在。

乡村振兴与新型城镇化战略虽然在本质上具有一致性,但也存在可能的冲突,主要是发展目标的冲突,表现在乡村发展与城镇发展之争;优先次序的冲突,表现在乡村优先发展与城市优先发展之争;资源要素的冲突,表现在资金、技术、人才、土地等要素流向之争。这些冲突的存在会加剧城乡分离。促进两大战略协调发展,必须预防和消除这些可能存在的冲突,科学制定发展规划,创新两大战略协调发展的体制机制和政策体系。

## 一、科学规划,实现两大战略发展目标的协调

乡村振兴与新型城镇化战略协调推进,旨在实现城乡由不平衡发展向平衡发展的转化。这一转化涉及城乡人口迁移、国土空间布局、产业结构调整、基础设施提供、公共服务供给、生态环境保护等经济社会发展的各个领域,要求总体规划注重宏观、微观层面相结合。

### (一)注重战略规划的系统性、整体性、协同性

作为国家战略,乡村振兴与新型城镇化战略协调是关系全局性、长远性、前瞻性的国家总布局,关系到我国是否能从根本上解决城乡差别、城乡平衡发展的问题,是一项漫长而艰巨的工作。为此必须加强宏观思考,牢固树立“全国一盘棋”的大局观,

科学规划总体方案、路线图、时间表,注重规划的系统性、整体性、协同性的总体要求。注重系统性,就是加强系统谋划,对总体目标要有清晰的认知与定位,城市与乡村作为社会系统构成的两大板块,以城市与乡村为核心要素的新型城镇化战略和乡村振兴战略是维系社会平衡发展的两级,重此轻彼都会导致社会失衡,城乡平衡发展是两大战略协调发展的终极目标和价值取向。系统性决定了整体性,将城市与乡村作为一个整体纳入现代化建设的全过程,根本上改变乡村长期从属于城市的现状,明确乡村在全面建成小康社会和现代化建设中的主体地位、在城乡关系中的平等地位。政策设计上要改变传统城镇化的单一布局,科学预测人口发展趋势,按照主体功能定位,统筹城乡发展空间,防止城乡在生产、生活、生态等布局上的“两张皮”现象。按照人口资源环境相均衡、经济社会生态效益相统一的原则,通盘考虑城乡规划,注重城乡优势互补、协调发展,形成科学合理的城市化格局、农业发展格局、生态安全格局。

### (二)坚持抓重点、补短板、强弱项的战略思路

发展规划强调系统性、整体性、协同性,同时也强调抓重点、补短板、强弱项,这是全局与局部相统一、治标与治本相结合、渐进与突破相配合的战略规划要求。我国城乡发展不平衡,必须立足全局,在“重点、短板、弱项”上下功夫,才能为城乡平衡发展打下坚实基础。乡村振兴与新型城镇化战略本质上一致,但各有侧重。新型城镇化的核心是人的城镇化,追求户籍人口城镇化率的提高,着重解决亿万农业转移人口的“半市民化”问题,实现外来人口与城镇居民享有均等的公共服务,重点在于创新公共服务供给机制,关键在于补齐城镇化高质量发展的制度短板,构建和谐平等的市民社会,这是新时代公平正义的基本遵循。强弱项主要是在提升农业转移人口就业质量、提高工资性收入、增强市

民化能力等方面拿出切实有效的具体措施。乡村振兴战略追求实现农业农村现代化,着重解决城乡发展不均衡问题。产业兴旺是重点,是农民生活富裕的物质基础,重点解决目前农村产业单一和乏力问题,推进农业农村为基础的产业融合。补齐农村教育事业短板,农民贫、农业弱、农村落后关键在农村教育相对薄弱。重点谋划学前教育普及、基础教育夯实、职业教育加强的农村教育体系构建,以及基础设施和公共卫生服务等弱项建设,提高农业生产能力和农民生活品质。

(三)正视地区差异,凸显特色优势,形成和而不同的城乡发展格局

我国地域广阔,人口结构、资源禀赋、文化积淀等各不相同。应在总体规划、目标任务、时间节点统一安排下,通盘考虑城镇和乡村发展,发挥城乡各自优势,形成田园乡村与现代城镇各具特色、优势互补的城乡发展格局,产生最大的社会效益。秉持这一基本原则,各地区要立足自身优势、突显本土特色,编制地方发展规划。我国城镇化的先行先试,已积累了不少经验,乡村规划应吸收城市规划方面的专家参与,但不能简单照搬城镇规划,更不能搞一个模子套到底。要科学把握乡村的差异性,因村制宜,精准施策,打造各具特色的现代版“富春山居图”。城镇规划要在大中小城市协同发展、城市群优化布局上着力,加强全面质量管理、监测评估和完善提高,继续发挥新型城镇化的引领作用,将“城市让人类生活更美好”的蓝图变为现实。

## 二、坚持农业农村优先发展的原则

在实现城乡不平衡发展向城乡平衡发展转化的伟大实践中,必须把脉“不平衡”的关键节点。当前我国农业农村基础差、底子薄、发展滞后的状况尚未根本改变,实现城乡平衡发展,必须坚持农业农村优先发展的原则。

### (一)调整城乡发展布局,农业农村优先发展

城乡平衡发展作为乡村振兴与新型城镇化战略协调发展的总目标、总任务,必须解决工业化城镇化“一条腿长”、“三农”发展“一条腿短”的问题。扭转“一长”“一短”的发展趋势,必须树立“农业农村优先发展”思维,将城市优先发展转换到乡村优先发展上来,这也是现代化发展必然经历的过程。农业农村优先发展要求“在干部配备上优先考虑,在要素配置上优先满足,在资金投入上优先保障,

在公共服务上优先安排,加快补齐农业农村短板”,需要打破城乡之间的体制壁垒,构建城乡融合发展机制,明确农业农村发展的主体是千千万万的农民,关键是优先提升农民发展能力,这是乡村振兴战略的支撑力量,也是增强农民获得感、幸福感、安全感的根本保障。设计优先发展的路线图和时间表,优先支持就业与职业技能培训,探索新型职业农民制度,为农业农村现代化提供合格农民,为美丽乡村培养合格居民。

### (二)正确处理政府与市场的关系

进入新时代,践行创新、协调、绿色、开放、共享等新发展理念,推进我国社会生产力水平总体跃升,必须坚持农业农村优先发展,深化经济体制改革,其核心问题是处理好政府与市场的关系。农业农村优先发展不可能复制“工业城市优先发展”的制度安排。进入新时代,国际国内环境的变化,社会主要矛盾的转化,政府在资源配置中的决定性作用要让位于市场,让市场在所有能发挥作用的领域都充分发挥作用,推动资源配置效率最大化,让市场主体有施展拳脚的更大空间和舞台。在发展的优先次序转变过程中,农业农村弱势地位明显,市场机制难以充分发挥作用,也存在失灵问题,需要更好发挥政府作用,深化行政体制改革,切实转变政府职能,创新“互联网+政务服务”模式,健全宏观调控体系,加快建设统一开放、竞争有序的市场体系和公平开放透明的市场规则,真正做到该管的事一定要管好、管到位,该放的权一定要放足、放到位,坚决克服政府职能错位、越位、缺位现象。“有形之手”和“无形之手”相结合,激发各类要素的潜能和各类主体的活力,不断为农业农村发展注入新动能。

### (三)积极推进新型城镇化发展

现代化发展规律表明,城镇化水平是国家发达程度的标志性指标之一,任何一个国家都不可能在较低的城镇化水平上实现现代化。因此,城镇化仍然应该作为经济增长和结构变化的重要引擎。经济结构战略性调整,必须以改善需求结构、优化产业结构、布局区域协调发展、推进城镇化为重点,以扩大内需为战略基点。城镇化是拉动内需的主要途径,是带动农村经济发展的重要引擎,还是解决就业的根本路径。就业是民生之本,当前和今后一个时期,我国就业总量压力不减、结构性矛盾凸显,新的影响因素还在增加,必须把就业摆在更加突出

位置。促就业、稳就业的巨大空间在城镇化,城镇化既保障城镇劳动力就业,也为农业现代化不断创造的富余劳动力留出就业空间。

### 三、创新体制机制,实现城乡之间资源要素的协调流动

乡村振兴与新型城镇化战略协调发展的核心和关键是资源要素的双向流动、自由流动。要素由限制流动转向自由流动、单向流动转向双向流动,是实现城乡分割向城乡融合转化的根本标志。转化的现实困境在于,中国仍然存在城乡二元结构,阻隔着要素自由流动。必须攻克体制机制上的顽瘴痼疾,突破利益固化的藩篱,创新要素自由流动的体制机制,激发要素活力,为两大战略协调发展注入活力。

#### (一)推进城乡社会结构向一元化转化

二元社会结构在我国的长期运行,固化着城乡利益失衡的格局,固定着乡村的从属地位,阻隔着城乡协调发展。实现农村从属地位向平等地位的转换,必须打通城乡二元社会结构,探索关键制度改革,实现城乡二元制度向一元制度转化。核心问题是赋予城市户籍与农村户籍相同的含金量,赋予城乡居民均等公共服务。深化农村土地制度改革,探索创新土地流转和征地制度改革,因地制宜地推进农户宅基地和农房产权制度改革,建立健全农村承包地有偿转让和退出机制,鼓励农户土地规模经营,为农业现代化创造条件;统筹城乡社会保障制度,织牢社会安全网;创新教育培训制度,加快发展现代职业教育,加快培养乡村振兴与新型城镇化发展急需的各类技术技能人才,为两大战略协调发展创造前提条件。

#### (二)创新支农惠农机制,吸引要素流向农村

进入新世纪以来,我国政府高度重视城乡差距问题,相继出台了一系列统筹城乡发展的政策措施,不断明晰“以城带乡、以工促农”的发展思路,明确提出“城市反哺农村、工业反哺农业”、“多予、少取、放活”等举措支持农村发展,对于缩小城乡差距发挥了积极作用。但受农村客观条件约束及资本“趋利避害”的经济理性制约,决定了生产要素由农村单向流入城市的惯性难以改变。城市拥有资金、技术、人才等要素资源优势,但受土地、劳动力、生态环境等制约;农村拥有土地、劳动力、生态环境等

要素资源优势,但受资金、技术、人才等制约。实现城乡资源要素优势互补,必须完善要素双向流动机制,改变要素“乡→城”单向流动为“乡·城”双向流动。立足目前农业农村弱势地位明显的格局,补齐农业农村资金、技术、人才等关键资源要素短板,应充分发挥政府作用,着力构建多元化可持续的乡村振兴战略财政投入保障机制,公共财政更大力度向“三农”倾斜,加强乡村基础设施建设和公共服务供给,为资本下乡、劳动力返乡搭建平台,让资源要素“下得去”。重点支持发展小城镇,充分发挥小城镇连接城乡的枢纽功能,让资源要素“留得住”。

#### (三)创新利益调节机制,激发资源要素活力

市场主体都是理性经济人,追求利益最大化是调动其主动性、能动性的“金钥匙”。实现乡村振兴与新型城镇化战略协调发展,需要创新利益调节机制,激活城乡资源要素效能,激发各类市场主体新活力。激发农村资源要素活力,首要的是把农民更多分享增值收益作为基本出发点。土地是农业农村最重要的载体和资源,被视为农民的命脉,但土地产权不清、统得过死,土地又成为农民手中沉睡的资本。激发土地要素活力,就要确权赋能,以“三权分置”为抓手,创新土地流转机制,确保农户土地流转收益;深化征地制度改革,提高农民在征地增值收益中的分配比例;创新农户宅基地和农房产权制度改革,让农村闲置宅基地和农房“活起来”;创新农村集体产权制度改革,充分调动广大农民的积极性。激发城市资源要素活力,应以城乡产业融合发展为纽带,统一谋划城乡产业对接互补、协调发展,为城市剩余资本寻找出路;完善涉农股份合作制企业利润分配机制,明确资本参与利润分配比例上限,对农户土地经营权入股部分采取特殊保护,探索实行农民负盈不负亏的分配机制,维护小农户权益,克服工商资本下乡与民争利的矛盾,形成城乡产业要素的共生关系;提升以城带乡能力,培育乡村振兴的内生动力,形成城乡发展能力共享的命运共同体,促进城乡共同发展、共同繁荣。

作者简介:丁静,信阳师范学院马克思主义学院副教授。

(摘自《社会主义研究》2019年第5期)