

# 中部地区新型城镇化与乡村振兴战略的协同推进机制与政策

◇王新涛

## 一、我国中部地区协同推进新型城镇化与乡村振兴战略的战略意义

中部地区面临不平衡不充分的问题,主要表现为城乡收入不平衡、地区发展不平衡。协同推进新型城镇化和乡村振兴战略,是从根本上解决我国中部地区发展不平衡、不协调的问题的必由之路。

(一)协同推进新型城镇化与乡村振兴战略是解决“三农”问题的根本路径

我国中部地区的山西、河南、安徽、江西、湖北、湖南六省份作为国家重要的粮食主产区,肩负着保障国家粮食安全的重任。以农作物播种总面积和粮食作物播种总面积为例,2017年中部六省合计分别占到全国的29.4%和29.7%,其中河南省就占到全国的8.7%和9.3%;中部六省的农林牧渔业总产值占到全国的25%。中部地区农村居民可支配收入为12 805.8元,低于全国平均水平626.6元,低于东部地区平均水平4 016.3元。如果约占全国三分之一的中部地区“三农”问题解决不好,就无从解决好全国“三农”问题。中部地区协同推进新型城镇化和乡村振兴战略,将加快人口从农村转移到城市,从农业转移到二三产业,为农业现代化提供空间,为农民增收开创渠道,从而从根本上解决“三农”问题。

(二)协同推进新型城镇化与乡村振兴战略是放大城镇化效应的必然选择

城镇化进程不是简单的人口比例增加和城市面积扩张,而是一个让广大农民平等参与现代化、共同分享现代化成果的进程,更重要的是实现产业结构、就业方式、人居环境、社会保障等由“乡”到“城”的重要转变。分析表明,城镇化率每提高1个百分点,就

能拉动GDP增长1.5个百分点;每增加1个城镇人口,可带动10万元以上固定资产投资,带动3倍于农民的消费支出。加快推进新型城镇化,不仅能消除城乡差距,而且能带来投资的大幅增长和消费的快速增长,同时给城市发展提供多层次的人力资源,而这些正是中国经济具有强大增长韧性和巨大回旋余地的根源所在。当前,我国东中西部和东北地区城镇化发展极不平衡,中部地区常住人口城镇化率尚且低于全国平均水平。2017年,我国常住人口城镇化为58.5%,同期中部六省常住人口城镇化率为54.3%,低于全国平均水平4.2个百分点。可以说,城镇化发展滞后已经成为中部地区经济社会发展的最大症结所在。

(三)协同推进新型城镇化与乡村振兴战略是顺应城乡关系演变发展的客观要求

改革开放以来,我国新型城镇化进程不断加快,城镇发展水平不断提高,但城乡居民收入差距不断拉大,城乡之间的差距更加明显。为此,国家开始加大对农村的扶持力度,实施工业反哺农业、城市反哺农村,以工促农、以城带乡的政策,力求逐步缩小城乡发展差距。但是,从政策的出发点和立足点上看,以工促农、以城带乡的城乡关系框架的重点仍然是城市,农村始终被置于城市的从属地位,农村只能处于被动接收城市发展的带动和辐射,其内生动力并没有得到充分的激发,特别是城乡二元结构没有根本破除,城乡发展差距拉大趋势没有根本性扭转。协同推进新型城镇化和乡村振兴战略,就是要把乡村和城市作为同等重要的发展动力,对城乡关系进行全新定义,在城乡融合发展中实现乡村振兴。

## 二、重构中部地区新型城镇化与乡村振兴战略互动机制

中部地区所处的发展阶段,决定了中部地区必须着眼于坚持城乡融合发展,重新构建新型城镇化与乡村振兴的协调机制,统筹推进新型城镇化与乡村振兴战略协同实施,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。

### (一)构建新型城镇化支持乡村振兴机制

构建新型城镇化支持乡村产业振兴机制。乡村振兴的核心和最根本的问题是产业振兴。乡村产业的核心是农业,必须发展现代农业,实现新型工业化、信息化、城镇化和农业现代化同步发展,实现一二三产业深度融合发展。当前,中部地区省份是我国重要的粮食生产大省,但是从全国的角度来看,中部地区虽然粮食产量高,但是商品化率低;虽然粮食品种多,但是优质品牌少;虽然农业从业人员比重高,但是人均占有资源低,由此农业生产效率不仅低于二三产业,而且低于农业发达的省份。这就要求中部地区必须树立“今日的城市经济业态,就是明天的农村经济业态”的发展理念,用工业的理念发展农业,以城市经济发展模式推进农村经济转型升级,加快以城镇化带动农村产业业态升级。

构建新型城镇化支持乡村要素自由流动机制。城乡要素双向流动的障碍、资本人才下乡的阻碍通常在于中小城镇发展滞后,服务体系、支撑能力、生活环境难以满足资本和人才的需求,缺乏合适的要素自由流动“中转站”。在新型城镇化过程中,中小城市的综合承载能力不断增强,公共服务供给能力持续提高,日益成为城乡要素自由流动的有效空间载体,通过吸引城乡资本、人才、文化、生态等资源要素在此聚集、交换和融合,带动乡村产业发展,激发乡村发展活力。

构建新型城镇化支持农村提高现代化文明机制。乡村振兴战略不仅要求农村地区基础设施、公共服务、生态环境、产业结构、精神文明水平不断提高,更重要的是,要将农民塑造成“懂技术、会经营、懂管理”的现代新型农民。但是农业、农村和农民的现代化都离不开新型城镇化,新型城镇化一方面通过非农产业就业中接受技能培训、开阔眼界,提升

农民现代化程度,另一方面通过向农业农村注入技术装备、服务设施等现代元素,为农业农村的现代化提供重要支撑。

### (二)构建乡村振兴助推新型城镇化机制

构建乡村振兴助推农业转移人口市民化机制。中部地区城镇化发展滞后,农民大量依附在自己的“一亩三分地上”,严重阻碍了农业的规模化、产业化和市场化进程。实施乡村振兴战略,通过加大对乡村的倾斜,一方面通过提高农业机械化 and 农机装备水平,改善农业农村的生产条件,有效减少单位土地上人力投入,使农民从第一产业生产中解放出来;另一方面通过农业生产效率的提高,增加农业单位产出,增加农民收益,提高农民收入,让农民能够有进城定居的资金积累。

构建乡村振兴助推新型城镇化的生态保障机制。良好生态环境是农村最大优势和宝贵财富。农业不仅是人类的衣食之源,更是人与自然和谐相处的重要环节,具备为新型城镇化提供生态系统产品和提供生态系统支持的功能。但是,由于人多地少、农业生产效率低下等原因,往往将削弱农业的生态功能。实施乡村振兴战略,是社会主义生态文明观在农村的具体化、实践化。在实施乡村振兴战略过程中,要按照生态宜居的要求,坚持绿水青山就是金山银山的发展理念,构建起农村的生态文明系统。

## 三、我国中部地区新型城镇化与乡村振兴战略协同推进的政策体系

协同推进新型城镇化和乡村振兴战略,对我国中部地区意义重大。要推动新型城镇化与乡村振兴战略互动协调机制充分发挥作用,必须构建起新型城镇化与乡村振兴战略协同推进的政策体系。

### (一)精准反哺政策

从2004年开始,中央连续发布以“农业、农村、农民”为主题的中央一号文件。其中,一号文件的核心内容之一就是如何缓解城乡发展差距越拉越大,城乡居民生活水平越拉越大的问题。为了解决这一难题,国家确立了“以城带乡、以工促农”的总体思路,采取诸多措施加大工业对农业、城市对农村的支持力度;另一方面,围绕提高农业、农村、农民的内生发展动力,确立了“多予、少取、放活”的指导方针,期

待能够提高农业的产业化、市场化、规模化水平,增加农民收入,改善农村的生产生活条件,促进农村各项事业的繁荣发展。但是,由于农业自身的生产特点所限,比较效益较低,以及长期以来我国形成的城乡二元结构,城乡发展差距拉大、乡村发展活力不足等问题并未得到根本性解决。随着中国特色社会主义进入新时代,要树立新的城乡融合发展理念,首先要明确“振兴什么”。这是实施精准反哺政策的出发点。其次要明确“谁来振兴”。这是实施精准反哺政策的关键点。再次要明确“怎样振兴”,这是实施精准反哺政策的着力点。

#### (二) 公共服务政策

协调推进新型城镇化和实施乡村振兴战略,就要围绕城乡公共服务均等化的发展目标,首先是推动教育资源在城乡之间的协调布局,财政拨款、设备添置、师资力量有重点、有规划、有步骤的向农村地区倾斜,积极推动优质教师资源在城乡的合理流动。其次是推动医疗资源在城乡之间的协调布局。再次是建立城乡统一的社会保障体系。

#### (三) 土地产权政策

处理好农民和土地的关系,是实施乡村振兴战略的主线。目前,协调推进新型城镇化和实施乡村振兴战略所关联的土地政策问题,最突出就是城乡建设用地属于同地不同权、同地不同价问题。因此,要实现新型城镇化和乡村振兴战略的协调推进,就要让农村的土地“活”起来。首先是农村集体经营性建设用地。在符合规划和用途管制前提下,允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股,实行与国有土地同等入市、同权同价。其次是农村宅基地。完善宅基地权益保障和取得方式,完善进城落户农民在本集体经济组织内部自愿有偿退出或转让宅基地机制。

#### (四) 人才流动政策

由于城市就业机会多,收入水平高,基础设施完善,优质公共服务资源多等因素影响,中部地区推进新型城镇化的过程,不仅是资金等生产要素单一从农村流向城市的过程,也是人力资源单一从农村流向城市的过程。协同推进新型城镇化和实施乡村振兴战略,最重要的形成城市对农村的人才反哺机制,破解人力资源单向流动的难题。首先,要吸引农村流出的人才回乡创业。特别是建立有效的激励机制,支持鼓励具有故土情结、家乡情怀的成功人士返乡创业,带动就业。其次,积极推动城市居民走进农村。鼓励和引导城市居民长期租用农村空闲农房和农地资源创业,激发农村发展活力。再次,发挥政府宏观调控作用。准确了解农民实际需求,准确了解农村发展所缺的关键人才,择优选派优秀干部和人才下乡支持农村发展。

#### (五) 共建共享政策

和东部沿海发达地区相比,中部地区协调推进新型城镇化与实施乡村振兴战略面临的一个困境,就是城市基础设施欠账较多和农村基础设施欠账多并存。因此,协调推进新型城镇化和实施乡村振兴战略,在基础设施方面要坚持共建共享政策。一方面,要明确城乡共建共享的基础设施体系,既包括道路、供水、供气、环保、电网、物流等生产性基础设施,又包括村内道路建设、自来水供给、污水处理、河道治理、垃圾收集处理、路灯亮化、公共交通、有线电视等生活性基础设施。另一方面,像城市一样建立健全农村基础设施运营管护机制,确保农村建成的基础设施可持续发挥作用。

作者简介:王新涛,河南省社会科学院副研究员。

(摘自《长江技术经济》(季刊)2019年第4期)