

# 乡村振兴视域下城乡融合发展的逻辑与路径

◇赵 早

## 一、乡村振兴视域下城乡融合发展的内涵特征

城乡关系是指城乡之间在经济、政治、文化、社会、生态文明建设等诸多方面存在的互动共生关系。我国城乡关系的发展大致可以被划分为城乡二元结构阶段、城乡统筹发展阶段,以及乡村振兴与城乡融合发展三个阶段。现阶段我国城乡融合发展的主要内涵和特征可以归纳为以下五个方面。

第一,城乡融合发展意味着城乡空间的有机融合。改革开放以来,城乡之间分割的界限越来越模糊,逐步形成“城中有乡、乡中有城”的城乡空间交错新格局。在此基础上,城乡融合发展将以一种全新的方式,即通过要素流动、产业链重构、功能互补将城市与乡村、中心与边缘连接起来。需要强调的是,这一过程不是消灭乡村,不是将乡村变成城市,而是通过空间的融合实现资源和生产要素的整合以及城乡一体化发展。

第二,城乡融合发展意味着城乡的共同发展。在融合发展过程中,城乡之间的对立逐渐被打破,形成优势互补关系,在互相吸收对方的优点、规避自身不足的过程中实现共同发展。从这个意义上说,城乡融合发展就是通过建设现代化的城市和现代化的乡村实现现代化强国的目标。

第三,城乡融合发展意味着生产要素双向流动性和配置效率的提升。当前,城乡要素市场已成为我国城乡融合发展最薄弱的环节。城乡融合发展若要实现并成为经济增长的新动能,关键是要打通要素从城市向乡村流动的各种障碍,激活城乡要素的双向流动性和配置效率的提高。

第四,城乡融合发展意味着一二三产业交叉渗透、融合发展。强调一二三产融合发展的目的就在于打破二元经济背景下城乡产业布局,在促进农业

现代化发展的基础上,通过科技和组织创新实现农业产业链的延伸、提升和重组再造,以提高乡村产业的劳动生产效率,实现城乡产业协调发展。需要注意的是,三次产业的融合发展是城乡融合发展的核心与基础,它的实现以生产要素的自主有序流动为前提;同时,它的发展又在更大的范围内实现了生产要素的优化配置。

第五,城乡融合发展意味着基本公共服务均等化程度的提高。城乡融合发展的价值理念是实现“城乡等值”,即无论生活在城市还是乡村,人们享受到的公共服务应该是一样的,也就是要实现城乡公共服务的均等化。基本公共服务均等化既是乡村居民基本权利的保障,也是乡村和城市公平竞争、融合发展的前提条件。

综上所述,本文所研究的城乡融合发展是通过深化体制机制改革,将城市和乡村、工业与农业作为一个整体纳入现代化建设的全过程,实现生产要素在城乡之间自由流动、生产力在城乡之间合理布局、公共资源在城乡之间均衡配置,达到城乡互促共生、共同繁荣的发展模式。

## 二、乡村振兴视域下城乡融合发展的困境和实现逻辑

### (一)乡村振兴视域下城乡融合发展面临的困境

首先,城乡要素市场的二元性始终是制约我国城乡融合发展的主要障碍,也是牵动城乡两个地理空间和工农业现代化发展的关键性问题。当前,我国生产要素市场的城乡二元性现状特征依然明显。一是劳动力在城乡间自由流动的制度门槛仍然较高。二是城乡金融市场存在严重的藩篱,金融资源配置不合理。三是城乡二元土地制度导致城乡土地权能长期不平等,农村土地的利用效率低下,农村、农民无法同等分享城

镇化发展带来的好处,从而加剧了城乡发展的不平衡。

其次,融合模式的多样化和复杂化是城乡融合发展面临的重大挑战。一是具体的实现方法则会因差距产生原因的不同而不同。二是城乡融合发展实现模式的多样化还体现在乡村的分化上。三是从城乡融合的微观视角——产业融合来看,也具有融合发展模式多样化、复杂化的特点。

### (二)乡村振兴视域下城乡融合发展的实现逻辑

首先,城乡融合发展应当遵循市场逻辑。中国城乡关系能够走出割裂状态、逐步实现协调发展,以要素市场化配置改革提高城乡要素配置效率是其实现的前提条件。因此,中国城乡融合的发展应立足于市场逻辑,也就是通过深化经济体制改革形成一系列的制度安排和行动机制,更充分地发挥市场配置资源功能,提高生产要素市场化配置效率。

其次,在遵循市场逻辑的前提下,还应当思考如何更好地发挥政府的作用。市场资源配置功能的发挥本身就要以政府完善产权制度、维护公平有序竞争为条件。因此,城乡融合发展需要进一步发挥政府的经济职能,但要以市场在资源配置中起决定性作用为前提。

### 三、以要素市场化配置改革推动城乡融合发展

城乡融合发展就是在基本公共服务均等化的基础上,通过市场竞争机制实现生产要素从低质低效向高质高效领域流动,激发城乡市场活力,实现城乡全面融合、共同繁荣。

#### (一)推进土地要素市场化配置,建立健全城乡统一建设用地市场

土地制度改革是打通城乡要素流动障碍的突破口。改革土地制度,首先,要因地制宜地做好统一的国土空间规划,加快落实《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》,推动多规合一,实现城乡规划、土地利用规划有机融合。按照区域经济发展特点,结合市县、乡镇级国土空间规划编制,科学有序统筹安排村落分布、耕地保护、产业聚集、人居环境改善、生态保护等空间布局,划定城镇开发边界、永久基本农田等空间管控边界。其次,要进一步完善土地征收制度和补偿机制。新《中华人民共和国土地管理法》首次对土地征收的公共利益范围进

行明确界定,缩小征地范围,规范了土地征收程序,限制了政府滥用征地权。在保障被征地农民“原有生活水平不降低、长远生计有保障”的补偿原则下,土地补偿费用由原来的年产值倍数法改为片区综合地价,并在原有的土地补偿费、安置补助费等补偿费用的基础上,增加农民住宅补偿费用和社会保障费用,充分保障农民的土地财产权益。在土地增值收益分配过程中,坚持共享理念,兼顾国家、集体、个人利益,既要提高农民分配比例,保障农民收入,也要提高土地增值收益中用于农业农村发展的比例,支持乡村振兴。相关的法律规定已经明确了土地征收和补偿的基本原则和基础制度,但其落实还应加快出台大量的配套细则,要求各地结合当地经济社会发展水平,制定具体的征收和补偿标准,以确保新办法落地实施。再次,要破除集体经营性建设用地入市法律障碍,在符合规划、土地用途管制以及依法登记的前提下,在本集体经济组织三分之二成员同意的条件下,允许农村集体经营性建设用地通过出让、出租等方式进入市场进行交易流转,交由本集体经济组织外的个人或组织直接使用,土地使用权还可以抵押或相互转让。下一步要尽快制定农村集体建设性用地入市的指导意见和实施细则,规范进入土地市场的具体程序。最后,继续深化农村宅基地三权分置改革。在总结试点经验的基础上,扩大宅基地有偿退出的范围,适度放活农民房屋的使用权,并通过完善城乡建设用地增减挂钩政策,为城乡融合发展提供土地保障。

#### (二)深化户籍制度改革,引导城乡劳动力要素畅通有序流动

城乡融合发展要求进一步深化户籍制度改革,全面取消附着于户籍上的福利与权利的不平等,建立城镇教育、就业创业、医疗卫生等基本公共服务与常住人口挂钩机制,推动公共资源按常住人口规模配置,实现制度设计一元化,城乡居民基本公共服务一体化。

在加快户籍制度改革、推动农村剩余劳动力转移的同时,还要关注的是,乡村振兴战略的实施和城乡融合的发展需要更多知农爱农、扎根乡村的人才。为此,首先,要增加对农业农村人才教育培训的投资力

度,通过整合涉农院校、农业科研院所以及农业产业龙头企业等各类资源,构建规范的新型职业农民和其他农业类人才的教育培训体系,增加乡村高素质人才供给;其次,要加大乡村基础教育资源配置的力度,改善乡村学校办学条件,让乡村适龄人群得到更好的教育;再次,在加强人才培养的基础之上,增加乡村人才供给还要建设统一规范的城乡劳动力市场,畅通城乡劳动力流动渠道,推动人才下乡。当前应加快构建人才发展的平台,破除阻碍城乡劳动力流动的体制机制障碍,为企业家、技术人员、退役军人、高校毕业生到乡村干事创业提供便利,并通过人才流动带动资本、技术等优质要素流向农村,促进乡村振兴。

(三)完善农村金融服务体系,增加农村金融服务的有效供给

一方面,在优先保障农业农村资金需求的总方针下,继续加大中央和地方财政对乡村振兴的投入力度;还要充分发挥财政资金“四两拨千斤”的杠杆作用,撬动更多社会资金投入乡村振兴。另一方面,乡村发展所需要的资金不能仅限于规模有限的财政支持,更重要的是通过加快推进农村金融市场化改革,增加农村金融服务的有效供给。为此,首先要从制度上阻止金融机构继续成为乡村资金流出的主要渠道,建立县域银行业金融机构服务乡村振兴的激励约束机制,保障其存款主要用于农业农村发展。同时,加快金融产品创新,增加农村金融服务的有效供给。当前,金融机构所提供的涉农金融产品基本是由城市金融产品转化而来,难以适应乡村振兴对金融产品和服务的需求。为此,金融机构必须深入研究乡村新业态、新要素、新型农业经营主体的金融需求特征,创新农村金融服务模式和产品体系,才能更好地支持乡村振兴和城乡融合的发展。此外,增加农村金融服务的有效供给还需要借助于发达的农村金融体系。在完善农村金融市场准入机制的前提下,合理引入其他金融机构,构建由政策性银行、商业银行、保险公司、证券公司等金融机构组成的多层次、广覆盖的农村金融服务体系,提供多元化金融产品,满足乡村多样化、多层次的金融需求。

(四)推动农业科技进步,加快发展技术要素市场  
技术是农业现代化发展的重要推动力量,但技术

短缺是我国乡村振兴和城乡融合发展面临的重要难题。当前我们迫切需要通过改革加快农业技术的进步和扩散。一方面,要深化科技体制改革,通过大量培养农业科技型人才、加强基础前沿研究、核心关键技术攻关,提升农业技术创新能力,引领我国农业技术发展实现整体跃升;另一方面,更为关键的是,要加快发展技术要素市场,推动农业技术的转化与扩散。近年,我国农业科技发展速度较快,但技术转化率低、扩散速度慢。为此,一要激活技术产权激励机制,建立健全农业科研成果产权保护制度,深化农业科技成果使用权、处置权和收益权改革,赋予科研人员科技成果所有权,完善农业科技成果市场评价机制。二要激活中介服务活力,支持农业产业化龙头企业和其他新型农业经营主体与高校、科研院所合作建立技术研发中心、产业研究院,以产学研合作的形式推动农业科技下乡,实现农业技术的转化与扩散,提高农业生产的内在价值和生产效率。

(五)完善政府调节与监督,健全城乡要素市场运行机制

为了营造良好的改革环境,首先,要大规模地减少政府对生产要素的直接配置,继续深化“放管服”改革,强化竞争政策的基础地位,打破行政性垄断、防止市场垄断,清理妨碍城乡统一要素市场和公平竞争的各种规定和措施;其次,要营造良好的改革环境还需要不断提升政府服务能力,做到放活与管好有机结合,通过制定公平、开放、透明的市场规则,保障城乡市场主体平等获取生产要素;再次,以要素市场化配置推动城乡融合发展有困难也有风险,为了防止城乡融合发展过程中出现乡村环境的破坏、文化的衰落、耕地的减少,以及农民的基本利益受损,需要加强统一高效的政府监管,守住防好农村土地公有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损的三条土地制度改革底线,严守生态保护红线以及筑牢乡村文化根基,重视和防范城乡融合发展中的各类风险。

作者简介:赵早,中共河南省委党校经济学教研部讲师、经济学博士。

(摘自《学习论坛》2020年第8期)