

学习贯彻党的二十届三中全会精神

完善体制机制 促进城乡共同繁荣发展

■中国城市报记者 邢 灿

城乡融合发展是破除城乡二元结构、拓展高质量发展空间、实现全体人民共同富裕的关键抓手，是推进中国式现代化的题中应有之义。

党的十八大以来，一系列有利于城乡融合发展的重大改革举措相继推出，我国新型城镇化取得重大进展，农业转移人口市民化成效显著，城乡要素自由流动程度稳步提升，城乡发展协调性、平衡性明显增强。

然而，城乡收入差距有待缩小，城乡要素自由流动尚存壁垒，公共服务尚未实现均等化……这些困难和挑战，深刻影响着城乡融合发展进程。破题求解，还要继续用足用好改革这个关键一招。

近日发布的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》（以下简称《决定》），对完善城乡融合发展体制机制作出部署，提出健全推进新型城镇化体制机制，巩固和完善农村基本经营制度，完善强农惠农富农支持制度，深化土地制度改革。

《决定》强调，城乡融合发展是中国式现代化的必然要求。必须统筹新型工业化、新型城镇化和乡村全面振兴，全面提高城乡规划、建设、治理融合水平，促进城乡要素平等交换、双向流动，缩小城乡差别，促进城乡共同繁荣发展。

统筹新型工业化、新型城镇化和乡村全面振兴

农业农村部农村经济研究中心乡村发展与城乡关系研究室主任何安华告诉中国城市报记者，《决定》提出“必须统筹新型工业化、新型城镇化和乡村全面振兴”，这为新时期走好城乡融合发展之路，加快构建工农互促、城乡互补、协调发展、共同繁荣的新型工农城乡关系提供了科学指导。

“城镇化与工业化是现代化的两大引擎。从工业化到新型工业化，从城镇化到新型城镇化，从农业现代化到乡村全面振兴，内容持续迭代更新，统筹战略不断丰富，顺应了我国新时代新阶段新征程的发展需要。”何安华说。

何安华分析，通过新型工业化带动新型城镇化，发挥工农互促作用，推动乡村全面振兴。坚持走中国特色新型城镇化道路，为新型工业化提供场域、劳动力等发展空间，通过城乡功能、产业等多个领域的互补，助力乡村全面振兴。推进乡村全面振兴，乡村能够为新型工业化、新型城镇化提供要



安徽省芜湖市南陵县家发镇坚持生态优先、绿色发展，深入学习运用浙江“千万工程”经验，实施乡村CEO团队运营乡村的新模式，通过乡村运营的方式发展现代农业产业，带动当地集体经济发展，实现农民增收，助力乡村全面振兴。图为家发镇联三村瓜果种植基地内，乡村CEO正通过电商直播销售圣女果等瓜果。

素支撑，消费市场的潜力才会不断释放。

“概括而言，新型工业化、新型城镇化和乡村全面振兴是城乡融合发展的三维支撑，既统一于城乡融合发展又相互作用相互影响。”何安华说。

清华大学中国新型城镇化研究院执行副院长尹稚在接受中国城市报记者采访时表示，2023年底召开的中央经济工作会议强调“统筹新型城镇化和乡村全面振兴”，《决定》进一步强调“必须统筹新型工业化、新型城镇化和乡村全面振兴”，这体现了对新形势下工农城乡关系的深刻理解，遵循了工业产业空间布局客观规律。

尹稚认为，新型工业化以创新为根本动力，创新源、市场以及相关人才培育均集中在城市。随着工业清洁生产水平的提高、数字化技术的广泛应用，工业产业空间布局不再局限于城市，而是逐步向城市外围或交通走廊沿线扩散，形成溢出效应。作为连接城市和农村的枢纽，县城将在新型工业化进程中扮演重要角色，承担起产业链中下游以及专业化、精细化生产重任。这不仅为县城注入了新的发展活力，也为广大农村地区开辟了多元化、非农产业发展新机遇。

“上世纪八九十年代，乡村工业异军突起、发展迅猛。然而，由于布局过于分散、生产方式粗放、生态资源消耗大、环境污染等一系列问题，这些乡村工业被政策引导入园、入区、进城。”尹稚表示，得益于基础设施的日益完善、工业清洁生产水平的不断提高以及数字化技术的广泛应用，新型工业化与乡村全面振兴如今迎来了协同推进的历史机遇，为实现城乡融合、经

济多元化发展创造了条件。

促进城乡要素平等交换、双向流动

在受访专家看来，推动城乡融合发展，关键在于改变农村要素单向流出格局，打通城乡要素市场化配置体制机制障碍，推动城乡要素平等交换、双向流动。

“在工业化、城镇化进程中，我们一度依托农业大国的优势，靠农产品价格‘剪刀差’为工业化积累资本，靠农业土地和城市土地的价格‘剪刀差’为城镇化积累资本。”尹稚说。

“以上模式在特定的历史阶段里发挥了一定的积极作用。然而，随着中国快速城市化阶段趋近尾声，这种基于价格‘剪刀差’的城乡要素转移方式已难以持续。”尹稚表示。

在尹稚看来，为保障农业生产的积极性和农村地区的可持续发展，有必要且有能力针对价格“剪刀差”问题进行政策调整，建立更加合理的定价机制，确保城乡要素之间的交易更加平等。

双向流动是当前社会发展的必然趋势，特别是在城市与乡村的关系中。这种流动以人为核心，促进了主要生产力要素的双向迁移。城市文明和科技扩散到乡村，对于乡村发展至关重要。

现代农民工返乡创业现象也体现了城乡双向流动的重要性。尹稚援引相关研究介绍，在城市拥有较长工作经验，且在城市工业体系中担任中层管理职务的农民工，返乡创业成功率更高。他们可以将城市积累的先进工业理念、管理经验及高效生产流程带回乡

村，利用乡村成本优势组织生产活动，成为连接城乡经济的重要桥梁。

何安华认为，推进城乡融合发展，关键在于促进城乡要素平等交换、双向流动，要打破农村资源要素向城市单向流动的格局，着力破除“人、地、钱、技、数”等生产要素流向农村的制度壁垒，更好地激发农业农村发展活力。

“促进城乡要素平等交换、双向流动，应以完善产权制度和要素市场化配置为重点，推动城乡要素同权和要素市场完备。”何安华认为，要素平等交换的前提是要素的权能完善，要为生产要素的所有者、使用者还权赋能，按照要素的贡献获得对价报酬，例如农民工进城务工要与城镇户籍劳动力“同工同酬同权”，城乡土地入市要“同地同价同权”。

何安华提醒，城乡要素双向流动终究是市场起决定性作用的，要充分应用信息化数字化技术，加快构建全国统一大市场，尤其是推动农村产权流转交易市场规范化建设，为城乡各类要素交易搭建平台。

中国区域经济学会副会长、中国社会科学院工业经济研究所研究员陈耀在接受中国城市报记者采访时表示，城乡要素平等交换与双向流动是融合发展不可或缺的一环，但实现这一目标需长期努力，要妥善处理与农村基本经营制度的关系。

加速农业转移人口市民化

推进城乡融合发展，要牢牢把握以人为本的重要原则，把农业转移人口市民化摆在更加突出的位置。

“在新型城镇化的上半场，国家重点解决的是农村已经转移的剩余劳动力如何进城的问题。目前除个别超大城市外，绝大部分城市已经实现零门槛落户。”尹稚认为，如何确保进城后的新市民能够留得住、过得好，并快速融入城市市民社会，是当下亟待解决的重点问题。

“新市民作为非户籍人口，在保障性住房待遇资格方面仍面临诸多不确定性；随迁子女理论上已经拥有在城市接受教育的机会，但所能接受到的教育质量与户籍学生存在差距，教育连续性和稳定性相对较差。”尹稚举例说。

陈耀表达了相似的观点：“随着农村转移人口加速融入城市成为常住人口，他们面临的一大挑战是如何与城市户籍人口同等享受基本公共服务，如教育、医疗和社会保障等。超大城市在这一问题上的表现尤为突出。”

为破解这一难题，尹稚呼吁深化新型城镇化体制机制改革。他表示，这个过程可能不会一蹴而就，需要代际积累。从国际经验规律看，一个农村剩余劳动力作为新市民进城后，到完全能融入城市市民社会且具备在城市社会里实现阶层跃升的能力，需要1至1.5代人的努力。

对于上述难题，陈耀认为，应对户籍制度和公共服务提供机制进行深刻调整。核心在于推行由常住地登记户口提供基本公共服务制度，即无论户籍所在何处，只要在某地长期居住并登记，即可享受与当地户籍人口相同的基本公共服务。

《决定》强调，推行由常住地登记户口提供基本公共服务制度，推动符合条件的农业转移人口社会保险、住房保障、随迁子女义务教育等享有同迁入地户籍人口同等权利，加快农业转移人口市民化。

此外，《决定》还强调，保障进城落户农民合法土地权益，依法维护进城落户农民的土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权，探索建立自愿有偿退出的办法。

农业农村部党组书记韩俊在国务院新闻办公室7月24日举行的“推动高质量发展”系列主题新闻发布会上特别指出，现行政策是允许探索农民这“三权”自愿有偿退出办法的，但是一定要稳慎进行。

韩俊说，以宅基地使用权的退出为例，总的政策基调是，出台这方面的有关政策一定要稳妥审慎，不能刮风。花个几万元就彻底买断了，对农民的长远利益未必就是划算的，这方面一定要给农民留个后路，一定要为农民的长远利益着想。