

中国式现代化进程中城乡融合发展的目标和实现路径探析

文 丰 安¹ 冉 微²

(1. 重庆大学 马克思主义学院, 重庆 400030; 2. 重庆师范大学 马克思主义学院, 重庆 401331)

摘 要:实现中国式现代化,必须加快推进城乡融合发展。城市与乡村作为人类社会生产与生活的两大空间形态,其发展的水平与质量对中国式现代化的目标进度与质量成色有着重要影响。在中国式现代化进程中,迫切需要将城市与乡村看作一个整体,科学谋划城乡融合发展的推进目标,主要为:城乡要素自由流动、城乡公共服务均等化、城乡产业融合发展、城乡空间布局优化等,并在这些目标的指引下,正视某些现实梗阻。当前,我国城乡要素的流动仍有待畅通,城乡公共服务差异有待缩小,城乡产业融合水平有待提高,城乡空间布局有待优化。为此,要不断畅通城乡发展的要素流动,推进城乡公共服务均等化发展,提高城乡产业融合水平,以县域为单元优化城乡空间布局,以缩小城乡发展差距,绘就美美与共的城乡建设新画卷,为中国式现代化注入强劲动力。

关键词:中国式现代化;城乡融合发展;城乡公共服务均等化

中图分类号:F323

文献标识码:A

文章编号:1673-0429(2025)02-0013-11

DOI:10.19742/j.cnki.50-1164/C.250202

一、问题提出与学术研究进展

“没有农业农村的现代化,就没有整个国家的现代化。”^[1]城乡融合发展是中国式一体化发展的必然要求,是中国式现代化建设的重要战略突破,是新时代新征程加快农业农村现代化、不断满足人民对美好生活向往的应有之义。推进城乡融合发展的最终目标是要使城乡居民生活水平实现一致化。但从当前我国社会的发展状况来看,城乡发展不平衡与乡村发展不充分仍是社会发展中的突出方面,农业农村现代化仍是中国式现代化进程中的短板,如何进一步全面推进乡村振兴战略,推进城乡融合发展,是实现内涵丰富、系统宏大的中国式现代化的一项重要工作。党的二十届三中全会把握现代化进程中城乡融合发展的普遍规律,融合中国式现代化的基本特征与鲜明特质,在深刻洞察我国城乡关系动态演进的基础上^[2],鲜明提出“城乡融合发展是中国式现代化的必然要求”^[3],“必须统筹新型工业化、新型城镇化和乡村全面振兴”等重要论断;2024年12月,相继召开的中央经济工作会议和中央农村工作会议分别指出,要将“统筹推进新型城镇化和乡村全面振兴,促进城乡融合发展”作为2025年经济工作的一

收稿日期:2025-03-12

作者简介:文丰安(1973—),男,重庆酉阳人,重庆大学马克思主义学院特聘教授,博士生导师,重庆市中国特色社会主义理论研究中心特约研究员,主要研究方向:政治经济学。

项重点任务^[4];要继续推动乡村全面振兴与新型城镇化有机结合^[5]。这些重要论断明确了城乡融合发展在中国式现代化进程中的重要作用,为开辟中国式现代化城乡新篇章助力推进中华民族伟大复兴指引了方向。

城乡融合发展是中国式现代化的应有之义,目前学界围绕中国式现代化视域下的城乡融合发展研究已取得多层次、多样化的成果,通过对知网相关文献的整理,可总结为以下几个方面:

一是关于中国式现代化指引城乡融合发展的内在逻辑研究。当前我国正向第二个百年奋斗目标迈进,以乡村共同富裕作为阶段性发展目标指引,是实现中国式现代化的必然路径和历史选择^[7],中国式现代化对城乡融合发展提出了新要求,城乡平衡发展、缩小城乡差距,成为当前我国现代化建设需特别关注的重要问题^[8],中国式现代化的丰富内涵也为新型城乡关系的转变与构建提供了指引^[9]。二是面向中国式现代化的城乡融合发展的目标研究。目前学界关于目标的研究主要呈现两个方面的内容,一方面是基于党的二十届三中全会提出的推进新型城镇化、乡村振兴和新型工业化进行宏观的目标研究^[10];另一方面是基于新形势,根据中国式现代化的目标,制定相应的机制,以尽快形成城乡互融互促互副共生的发展体系^[11]。三是中国式现代化视域下城乡融合发展的困境研究。要实现内涵丰富的中国式现代化,必须正视城乡融合发展过程中的障碍因素。有学者基于县域这个重要单元,从空间失衡、经济低效、社会壁垒、体制机制障碍等方面分析了中国式现代化背景下县域城乡融合发展的困境^[12]。新型智慧城市和数字乡村不仅是数字城乡融合的目标任务,更是数字中国建设的空间载体,当前,我国城乡融合积累了不少经验,但在以数字技术推进城乡融合发展的过程中仍面临着一些困境^[13]。要实现全体人民共同富裕的中国式现代化,也必须关注到民族地区的特殊性,学者认为民族地区面临着产业困境、县域作用辐射不强、旅游资源转化度不高、数字技术赋能作用不强等制约因素,阻碍了民族地区城乡一体化的发展^[14]。四是中国式现代化视域下城乡融合发展的路径研究。有效助推城乡融合发展,必须全面深化改革,创新有利于城乡融合发展新的体制机制^[15],坚持贯彻新发展理念,将巩固脱贫攻坚成果与乡村振兴联系起来^[16],积极推进新型城镇化模式转换、利用数字技术赋能推进农村新业态发展、改革农村集体经营性建设用地入市规则、以公共服务体制机制改革推动城乡融合发展、推进城乡教育一体化^[17],以此实现城乡居民生活水平一致化的目标。

综上,学界围绕中国式现代化视域下的城乡融合发展相关研究已取得了较为丰富的研究成果,为本文的写作奠定了坚实的研究基础。但通过对这些文献的整理与逻辑梳理,发现目前学界以中国式现代化视域下城乡融合发展困境与路径为切入口进行问题研究的视角较多,但对目标方面的研究还有待深入,这为本文的研究与写作提供了一个窗口。基于此,本文将结合党的二十届三中全会提出的全面深化改革总目标下城乡融合发展的举措,对中国式现代化进程中城乡融合发展的具体目标进行估量,进而对推动城乡融合发展的现实困境与实现路径进行探析,助力以城乡的高质量融合发展推进经济社会的高质量发展,为中国式现代化注入强劲动能。

二、中国式现代化进程中城乡融合发展的目标

城乡融合发展是解决城乡发展不平衡问题、破解我国社会主要矛盾的必然要求。党的二十届三中全会在明确全面深化改革总目标基础上,提出城乡融合发展的总体目标,即“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”^[2]。基于以上两个目标,下文主要对中国式现代化背景下城乡融合发展的具体目标进行阐述。

(一) 城乡要素自由流动

一是要实现人才要素互动。人才是乡村与城镇发展的重要动力,在中国式现代化视域之下,我国未来要积极构建“引才返乡+人才下沉”双轨机制,进一步放宽户籍制度限制,健全农业转移人口市民化配套政策体系,建立城乡人才共享数据库,推动技能培训跨区域衔接,实现城乡人才双向流动、互动。二是要推动土地要素活化。当前我国土地的市场化水平还较低,特别是乡村的土地流转受集体所有限制,未来要深化农村土地制度改革,探索集体经营性建设用地入市路径,推进城乡土地要素一体化改革,加快建立城乡统一的建设用地市场,推动城乡土地要素同权和市场完备。三是推进资本要素赋能。要持续优化乡村营商环境,构建城乡政策支持体系,推动资本要素下乡;要优化资本要素配置,建立健全资本监管机制,使资本高效、公平地服务于城乡经济发展;要推进城乡资本要素市场一体化,构建覆盖县、乡、村三级的普惠金融服务网络。

(二) 城乡公共服务均等化

一是完善乡村教育与医疗服务,缩小城乡公共服务差距。未来我国乡村教育要推进城乡义务教育一体化优质均衡发展,完善乡村教育的设施与资源,满足乡村适龄学子对优质教育的需求,要持续完善与提高乡村医疗服务水平,扩大居民医保在乡村医疗诊所的辐射范围,推进优质医疗服务下沉。二是完善乡村基础设施。资料显示,“十四五”以来,我国水、电、路、信等基础设施覆盖面连通度不断提升^[18]。在未来,我们不仅要注重提质增效,还需持续优化乡村基础设施的建设、着力提升公共服务的便利程度以及人居环境舒适程度,为村民创造更加宜居和美的生活空间。三是完善乡村社会保障制度,推进城乡社保统筹。未来要促进覆盖全民的城乡统一的社会保障体系更加完善,不同行业之间的保障服务差距不断缩小,城乡统一的居民基本养老保险、基本医疗保险和大病保险制度进一步链接,城乡统筹的最低生活保障等社会救助制度以及县域公共就业服务更加完备。四是缩小收入差距。据统计,2024 年全国居民人均可支配收入为 41 314 元,其中城镇居民人均可支配收入 54 188 元,比上年名义增长 4.6%,农村居民人均可支配收入 23 119 元,比上年名义增长 6.6%^[19]。尽管乡村居民的收入呈增长趋势,但城乡收入差距仍客观存在着。未来我国要通过多样化手段,拓宽乡村居民收入渠道,持续缩小城乡收入差距与消费水平差异。

(三) 城乡产业融合发展

一是要建立健全乡村一二三产业融合发展体系。“十四五”以来,我国乡村产业集聚发展,农业产业链、价值链持续延伸^[18]。未来要继续延伸完善乡村产业链,增强乡村数字化动能,盘活乡村可发展动力资源,强化乡村一二三产业之间的联系,提高乡村产业发展水平;要持续构建城乡联动的产业集群,完善城乡产业融合的支撑体系,进一步强化城乡产业协同发展,优化政策环境,为乡村多功能产业发展营造良好环境。二是强化县域经济的辐射作用。要持续强化县城综合承载能力,特别是对农民就近城镇化和城乡要素跨界融合的支撑作用。要加快构建以县城为枢纽,以小城镇为节点的县域经济体系,以县城为重要单元进行城乡产业融合发展规划。

(四) 城乡空间布局优化

一是要统筹城乡空间规划。未来我国要科学进行“多规合一”实用性的城乡融合发展规划与设计,不断优化城乡功能布局,强化县域单元,完善空间结构,提升城乡基础设施互联互通水平,不断补齐城乡设施短板,建立健全城乡基础设施共管共护共享机制。二是要推进城乡治理一体化。要持续提升乡村治理能力,不断打造一批城乡共治共享模范。要持续提升城乡生态环境保护与自然资源利用能力,坚持以新发展理念为指导推进城乡一体化治理。三是分类推进城乡治理体系的改革。对于城中村、城郊村

以及经济发达村,要健全基层党政组织,以党组织来引领空间融合,使城乡治理体系融合。要推广乡村政经分开改革,产业政策直接瞄准专业农户,社会政策直接瞄准农村居民,土地产权及集体经济事务交由集体经济组织负责,实现乡村经济活动和社会治理的专门化、专业化。

三、中国式现代化进程中城乡融合发展的现实难题

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视城乡发展。“十四五”以来,城乡融合发展取得积极成效,城乡工作迈上新台阶。2025年是“十四五”规划的收官之年,也是“十五五”规划的即将起始之年,在这样的时间节点之下,我们更应总结成效,正视不足,继续推进城乡的高质量融合发展。

(一)城乡要素流动不畅

1. 人口要素流动有待激活

其一,人口流动呈现乡村向城镇的单向流动趋势。根据《2023年农民工监测调查报告》显示,2023年我国农民工总量为29753万人,其中外出农民工17658万人,比上年增加468万人,增长2.7%^[20]。经济社会的发展使人民生活水平的大幅提升,城镇先天与后天的发展优势吸引劳动力与人才向城镇乃至大城市涌入,而与城、镇相比,乡村基础设施、就业机会、创业环境以及政策支持体系等相对薄弱,城镇人才与劳动力向乡村流动的意愿较低。其二,农业转移人口市民化程度较低。一方面户籍制度的利益矛盾冲突影响着人口户籍变迁的意愿。一直以来,乡村都是党和国家牵挂的地方,重视乡村的社会保障,部分村民考虑到农业户口的保障性因素,诸如农村土地与宅基地权益,仍保留着自己的农业户口身份,不愿对户口身份进行更新,农业转移人口落户意愿较低。此外,部分大城市落户门槛较高、落户难等问题也较为突出,尽管近年来户籍制度改革不断推进,大中小城市落户门槛不断降低,但选择性落户偏向以及落户通道不畅问题依旧存在,在实践中放开落户门槛的政策推进并不顺利^[21]。

2. 城乡土地要素流动不畅

土地要素的自由流动是城乡融合发展的基石,但城市和乡村之间,土地所有权的归属、使用权的分配以及流转机制等方面存在着显著的差异,制约着乡村土地要素的市场化流动^[22]。一方面,城镇建设用地不足而乡村闲置土地有待盘活之间的矛盾。随着乡村劳动力不断涌入城镇,乡村老龄化、空心化现象不断突出,对土地的使用渠道单一,导致越来越多的土地闲置。建筑是衡量城镇化的一个重要因素,随着更多的建筑群拔地而起,城镇建设用地不足,不得不向乡村征用、购买土地。另一方面,随着城市功能的转变,一些产业面临着向乡村转移、城镇规划涉及对乡村土地的使用等情况,由于我国城乡的土地要素市场化流转机制不同,以及乡村缺乏科学合理的土地流转管理制度,在城乡融合发展过程中,在对乡村土地购买征用时,村民由于不具有实际的处置权以及集体土地征收程序较为复杂,易出现土地流转利益纠纷,增加城乡土地要素市场化流转的难度。

3. 城乡资本要素流动不畅

主要表现为农业农村发展的资金来源与渠道较少。农业农村的发展资金大多来源于政府的财政支持以及外来投资,城乡经济发展的先天差异以及乡村金融市场不完善,导致资本投资更多向城镇流入,且乡村各类产业、基础设施薄弱,乡村投资的收益较低,社会资本下乡的积极性不高。尽管乡村振兴战略的实施推进了政府的财政投入与政策支持,但相对于乡村庞大的发展需求而言,财政支持仍较为有限,与此同时,在乡村缺乏专门的财政资金监督部门,乡村振兴财政资金使用仍存在被滥用、资金使用不明的现象。

(二)城乡公共服务差异有待缩小

1. 城乡基本公共服务差距

从教育方面来看,乡村教育存在师资队伍不足和教学设施落后、理念有待更新的情况,一方面,随着生活水平的提高,乡村学校逐渐向城镇搬迁,越来越多的适龄孩子被送往城镇学习,乡村处于教育阶段的孩子数量不断减少,一些乡村教师也逐渐进入城镇学校工作,乡村的师资队伍不足;同时随着数字化的发展,数字教育、多媒体教学、多功能教室不断普及,一些乡村学校由于财政支持有限以及大部分的教师年纪较长、年轻教师不愿意下基层工作等因素限制,在对数字化设备的引进、应用以及教学方式等方面存在不足。此外,许多城镇的入学资格不断与住房挂钩,诸如需要户主在学校所在地居住满固定年限后才能获得受教育资格,这些公共服务的不均等化既不利于农业转移人口的受教育资格保障,也不利于农业转移人口市民化的推进。从医疗服务方面来看,一方面,部分乡村缺乏固定的医疗诊所与驻村医生,村民购买基本的防治药物出行较远;另一方面,与城镇的医疗诊所、大型医院比起来,乡村的医疗设备设施还较为落后,提供的诊疗服务有限,医疗保障覆盖范围较小,对数字技术提供的线上医疗服务使用还有待提升完善。

2. 城乡基础设施建设差异

从交通设施来看,城镇的交通设施发达,道路条件优越,形成了涵盖多种交通方式的四通八达的运输网。同时人工智能与城镇交通的结合度不断提高,优化了实时公交、电子地图、出行路线规划等数字服务,现有乡村虽提供了公交车服务,但从班次上来看,还不能满足村民的需要,从通行地点来看,公交车的运行路线还有待优化,村民步行的“最后一公里”问题还有待解决。从生活设施来看,我国现有乡村自来水普及率达90%,规模化供水工程已覆盖60%农村人口^[18],但一些乡村由于自然地理条件较差以及居住率较低,设施搭建与维修成本较高,会出现供水不足等问题,还有部分村民考虑到自来水水费等问题,对自来水的使用率较低,仍以使用自然井水为主。此外,互联网已成为当今全国人民之间联系的重要中介,智能手机、无线网络、电脑等数字设备进入寻常百姓家,但从网络信号、互联网使用以及对智能设备的开发利用来看,城乡之间仍存在一定差距。

3. 城乡社会保障服务差异

从保障范围来看,城镇社会保障体系较为完善,社会保险的项目也较为完备,涵盖了养老、医疗、工伤等多个种类,同时城镇保障对象还有社会福利等部分,而乡村的社保制度还不完善,保障范围较窄,仅限于新农合医保与新型农村社保两种。从参保对象来看,城镇的参保对象主要是单位就业的职工,由工作单位缴纳,而乡村的社保主要由自己缴纳、政府补贴或补助,费用较低,到达一定年龄了才开始享有社会保障。从保障水平来看,城镇的社保制度设计的保障项目齐全,保障水平较高,乡村所提供的基本养老和医保待遇相对较低,养老保险一般要到60岁时才可领取,参保人去世后,社保也随之暂停。根据《2023年民政事业发展统计公报》统计,截至2023年底,全国城市低保平均保障标准785.9元/人·月,而乡村低保平均保障资金为621.3元/人·月^[23]。

4. 城乡收入与消费水平差异

从收入来看,据统计,2024年全国居民人均可支配收入为41314元,城镇居民人均可支配收入为54188元,比上年名义增长4.6%,农村居民人均可支配收入为23119元,比上年名义增长6.6%^[19],农村居民人均可支配收入虽有一定增长,但与全国人均、城镇居民人均相比,都还有一定的差距,这也深刻反映了城乡融合发展必须正视的问题。城镇先天各类基础深厚,交通发达,工作前景广阔,特别是数字技术的加持更为诸多行业提供了强大动力,而乡村在未被开发利用之前,尽管农业基础雄厚,但后天的工业、服务业加持难以在较短时间内与城镇持平。从消费水平来看,2024年我国社会消费品零售总额为487895亿

元,其中城镇消费品零售额为421 166亿元,增长3.4%;乡村消费品零售额为66 729亿元,增长4.3%,乡村的消费额仅约占城镇的15.8%;从消费类型来看,网上零售额为155 225亿元,比上年增长3.5%,全年居民消费价格比上年上涨0.2%,全国居民人均服务性消费支出增长7.4%^[19]。可以看出,随着居民收入水平的提高,消费水平不断提高,消费需求变得多样化,特别是互联网平台带动的线上购物多样化尤为明显,但从消费的水平与规模来看,乡村还远不及城镇。

(三)城乡产业融合水平亟待提高

1. 城乡产业联系不够紧密

一方面,长期以来,我国城乡产业二元结构分割明显,我国城镇长期以发展二三产业为主,乡村以发展第一产业以及衍生出的加工制造业为主,城乡长期不同的发展模式固化并形成一道天然屏障,使城乡产业之间的联系不够密切。另一方面,随着国家政策的扶持力度加大,城镇一些劳动力型、资源型工业开始向乡村搬迁,为乡村劳动力创造了岗位,也建立起了城乡产业联系的桥梁。新质生产力不断与实体经济相结合,为城镇多元化产业带来了巨大的动能,催生出了很多新业态,数字技术与城镇各行业的联系不断加强,并成为城镇一种重要的经济模式,但从现有乡村产业以及与数字技术的结合来看,结合度还不够高,还停留在数字技术的基础功能阶段,产业形态的差距也影响着城乡产业之间的联系程度。

2. 乡村一二三产业融合发展体系有待健全

在城乡融合发展过程中,城乡产业链条的健全对促进城乡产业融合发展有着重要意义,而要构建城乡的产业链条,必须加快建立乡村一二三产业融合发展体系^[24],但乡村还面临着很多制约性因素。一方面,乡村“老龄化”“空心化”现象日益突出,乡村劳动力较为缺乏,这不利于工业与服务业在乡村的建立与发展。另一方面,乡村要素资源配置不足,诸如土地制度壁垒限制着农村土地的非农用途、政府财政资金支持有限、人才不足、数字基础设施较为落后等,这些都会影响城乡产业融合层次。此外,乡村产业发展不充分、农业农村现代化水平较低,乡村地区缺乏强劲的产业支撑与技术赋能,农产品的附加值较低,尽管“十四五”以来,我国乡村地区的物流体系基本建成,但很多乡村在电子商务、乡村旅游等新兴产业的发展上仍较为落后,产业也仍以种植业、养殖业为主,不利于也难以与城市产业形成有效的对接与融合。

(四)城乡空间布局有待优化

1. 城乡空间规划缺乏联动性

在很长一段时间,我国实行城乡差异化治理,城市与乡村是两个分别独立的单元,随着经济社会的发展,并没有促成城乡之间的空间割裂减小,产生这种现象的一个重要原因就是城市与乡村的空间规划缺乏联动与协调,重城镇化,轻乡村发展。与此同时,城乡空间规划往往由不同的政府部门负责,如城市规划部门负责城市区域的规划,农业农村部门负责乡村区域的规划,这种部门分割、部门协作不通畅以及缺乏完整的法规政策体系来指导和规范城乡空间规划的联动,导致城乡规划缺乏统一性和协调性。

2. 城乡治理差异化

在城镇,城镇化与现代化特征明显,治理范围较广,治理主体较为多元,包括政府、企业、社区等,呈现“一核多元”的治理模式。乡村治理较为集中,主要以行政村为单位,由村委会主任等负责管理,且乡村多为熟人社会、半熟人社会,乡村的治理较为容易。从目标上来看,城镇的治理目标在侧重于经济发展和城市扩张、效益基础上,加强生态环境的治理,乡村的治理强调乡村全面振兴。总之,城镇与乡村在治理上既有着治理方式与模式的不同,又有着分开治理的差异,这种长期的城乡分别治理与治理的差异化都不利于城乡空间的融合发展。

四、中国式现代化进程中城乡融合发展的实践进路

乡村振兴和新型城镇化是互促互进的,乡村振兴需要城乡资源、要素的流动互通,新型城镇化的发展需要乡村的各类支持。统筹新型城镇化和乡村振兴,推进城乡融合发展是一项长期任务,必须聚焦解决中国式现代化背景下城乡融合发展现实困境,探究行之有效的实践路径。

(一)畅通城乡融合发展要素流动

1. 完善人口流动体制机制

一方面,要完善人才流动机制。首先,要有力推进城乡的融合发展,统筹新型城镇化和乡村振兴战略,大力发展乡村经济,创造出更多就业岗位,吸引劳动力回流;其次,要完善吸引人才来乡的政策制度,特别是福利政策制度,要积极鼓励乡村青年、劳动力回乡发展;最后,可积极建立城乡人才交流合作机制,通过项目合作、院校实习等方式,加强城乡人才之间的联系,为乡村发展注入活力。另一方面,要深化户籍制度改革。2024年7月国务院印发《深入实施以人为本的新型城镇化战略五年行动计划》,文件指出,要放开放宽除个别超大城市外的落户限制,推行以经常居住地登记户口制度,并在城区常住人口300万以下的城市取消落户限制要求,全面放宽城区常住人口300万至500万城市落户条件,完善城区常住人口500万以上超大特大城市积分落户政策,鼓励取消年度落户名额限制,消除城乡户籍差异^[25],为户籍制度改革明确了方向。户籍制度改革要不断打破城乡户籍的壁垒,实现城乡居民在就业、教育、医疗、养老等公共服务领域的平等权利,降低城市落户门槛;同时,要积极鼓励农业转移人口在城市落户,保障农村转移人口在农村的合法公共权益,特别是农村宅基地、土地所有权等权益,并优化户籍变更、乡村权益转移等相关政策,诸如通过转移的形式归类到各类权证上,将这些权益以一种“数字权利”的形式进行交换,以推进农业转移人口身份变更,同时也使权益得到保障。

2. 推动农村土地要素市场化改革

推动农村土地要素市场化改革是推进城乡空间融合发展的重要途径,也是盘活乡村闲置土地、增加村民财产性收入的一种有效途径。一方面,要建立城乡统一的建设用地市场,推进集体经营性建设用地入市等举措,诸如村集体或农民进城落户、非集体经济组织成员继承以及在宅基地使用权人丧失成员资格等场合,也可以将富余闲置的宅基地转换为有偿、有期限的集体经营性建设用地^[26],既最大化地实现了土地的功能和价值,又推进一批乡村土地有效进入市场。另一方面,要优化土地资源配置,推进土地流转,盘活存量建设用地,提高土地的使用效率,诸如可引导村民将闲置土地流转给专业的合作社或乡村企业,既推进农业的现代化,又增加村民的收入。此外,要完善乡村土地要素市场运行机制,建立土地流转标准和规范,完善土地价格体系,加强对乡村土地流转市场的监督,遏止土地流转中的违法违规行为,切实保障村民合法权益。

3. 建立城乡统一资本市场

一方面,要通过政策积极引导资本乡村流动。政府可出台相关政策,明确鼓励社会资本投资的重点领域,并通过税收优惠、财政补贴等形式降低社会资本投资的风险与门槛,为社会资本投资提供明确的方向指引与有力的政策支持;另一方面,要创新乡村投资、融资的模式,优化乡村投资环境。在此过程中,要充分发挥政府作用,并通过政府层面与社会资本建立合作,增强社会资本对投资的信心。此外,政府要不断强化对乡村基础设施建设的资金投入,提高乡村公共服务水平,致力于为村民创造更好的生活环境与发展条件,吸引外来投资。此外,要加强对乡村资本的监管与服务。一是对政府乡村振兴财政支持的监管,确保乡村振兴资金用到实处,防止贪污滥用;二是加大对社会资本的监管,明确资本流入途

径、流入项目,使资本流动符合乡村全面振兴的需要。

(二)推进城乡公共服务均等化

1. 健全城乡基本公共服务均等化体制机制

推进城乡融合发展,缩小城乡发展差距,必须推进城乡基本公共服务建设。其一,要重视、提高乡村的教育质量与数量,一方面,要重视乡村学校的建设与教育质量,完善乡村学校的教育设施特别是现代化教育设备与数字设施、健全乡村教育的教师队伍,推进城镇学校、师范院校等与乡村学校的交流合作,为乡村的教育注入新活力;另一方面,要加大对乡村学校贫困学生的保障与监管力度,帮助贫困学生完成义务教育,助推成长成才;此外,要保障农业转移人口与外来人口的受教育权利,不断减少或取消入学资格与住房挂钩,并不断满足城乡居民受教育的需求,特别要加强学校的修建与优质教育的保障。其二,要完善乡村的基本医疗服务建设。一方面,要完善乡村的医疗诊所建设,推进“一村一医”疗诊所,满足村民基本医疗需求;另一方面,要提高乡镇医院医疗服务水平,政府要加大对乡村医院的扶持,加大乡镇先进医疗设备与数字设备的引进力度,更好地满足村民基本疾病的就诊服务需求,弥补重病患者及困难群体的医疗供给短板。此外,要完善乡镇诊所医保服务,扩大医保保障的医疗诊所合作范围,减轻村民看病治病的压力与费用。

2. 统筹城乡基础设施建设

推进城乡融合发展,缩小城乡发展差距,必须统筹城乡基础设施建设。其一,要健全乡村交通设施建设机制。交通设施是居民出行的必要条件,必须重视乡镇的交通建设,一方面,要按标准规划、修建乡村的公路,明确建设主体,落实维护责任;另一方面,要加大对乡村、乡镇、城乡公共交通工具的投放以及交通工具路线的规划,满足乡村出行工具的基本需求,解决村民通行的“最后一公里”问题;最后要加大人工智能、数字技术在乡村交通领域的使用,特别是实时公交信息、线上支付等数字功能的运用,为村民出行提供便利。其二,要完善乡村供水设施建设。要推进乡村自来水搭建与全覆盖,加大对乡村自来水供给的监督、维修与升级,及时关注乡村村民用水状况,并给予一定的补助扶持,保障村民水资源充足。其三,要健全乡村供电、自然灾害监测等基础设施。要完善乡村的供电与防范自然灾害基础设施建设,并通过数字技术与人工监管相结合的方式不断优化基础设施的日常监管途径,为村民生活提供便利。其四,要推动乡村数智化改造,加大乡村数智基础设施建设,提高宽带、互联网等在乡村的普及率与使用率;要推动传统基础设施的数智化,诸如智慧农业、智慧家居的应用。其五,要加快乡村村民休闲娱乐场所的修建,诸如村民活动室、阅读室、篮球场、健身设施等的修建,满足并保障村民日益增长的美好生活需要,丰富村民的精神文化需求。

3. 统筹推进城乡社会保障

建立城乡区域间公平的社会保障是促进城乡要素平等交换、双向流动,缩小城乡区域差别,促进共同富裕的重要条件。我国城乡区域间的社会保障机制已基本建立,亟待解决的是缩小保障差距。一方面,要丰富乡村社会保障服务类型,目前乡村养老保障主要推行的是50岁开始缴纳固定金额,60岁开始享受养老金服务模式,部分家庭收入较高的村民选择缴纳高额的社会保险,到一定年龄后享受高额的养老金。政府要加大对乡村社会普遍保障的财政支持,各类保险公司、银行等机构可积极研发普惠的养老产品,丰富社会保障类目,优化村民养老保险服务。另一方面,要通过宣传普及,积极鼓励、动员乡村居民购买社会保障产品,扩大乡村社会保障范围,此外,村委会、乡村振兴工作人员要加大对乡村社保适龄人口的看护监管,对无力缴纳社会保险的困难家庭给予一定的支持,提供社保、低保等帮助,使社会保障真正普惠乡村居民。

4. 健全农民收入增长的体制机制

收入是消费的重要前提,只有收入水平提高了,消费水平才会不断提升。一是要健全农民工的工资收入持续增长机制。坚持劳动收入增长与国家经济增长同步,要加大对小微企业、私营、民营企业等的税收优惠与扶持,为城乡居民创造更多的就业岗位。二是要健全农民的经营性收入持续增长机制。要加大对数字经济时代乡村振兴的主体——“新农人”的培训,特别是对智能设备、互联网平台的使用,提高农民的就业技能与竞争力,帮助农民工拓宽经营渠道与正规盈利途径,同时干部要带头消费,积极与乡村建立振兴合作点,通过正规途径帮助农民分销产品。三是要加大对农民工的社会保障,各工作单位要积极营造公平、和谐的工作环境,积极为农民工提供基本的食宿帮助,同时相关部门要加强对农民工的劳动权益保障,特别是劳动工资的发放、工伤的赔偿等。四是加大对农民自主创业的扶持与帮助,诸如大型养殖场、种植场、直播电商等,提供启动资金、技术、市场、平台等的支持,完善强农惠农富农政策措施体系。

(三) 提高城乡产业融合水平

1. 完善县域城乡产业融合发展体制机制

县域经济是国民经济的基本单元,县域是推进城乡融合发展的重要场域,提高城乡产业融合发展水平,可以县域为单元逐渐推进。一是要激发县域经济发展活力,发展壮大县域内的优势企业,打造县域特色产业集群梯队,增强县域经济发展内生动力^[27]。二是要推进一批县域产业向乡村发展。鼓励和支持劳动密集型、资源加工型等适宜在农村发展的产业向小城镇和乡村转移,带动当地就业,促进农民增收。同时,要充分挖掘和利用各地乡村丰富的文化资源、乡土文化以及独特的自然风貌,因地制宜发展生态旅游、休闲农业、古建筑群等旅游业,完善乡村一二三产业,扩大乡村产业基础,更好地与县域产业融合发展。三是要完善县域产业融合发展的政策体系,延伸产业链,诸如对搬迁至乡村的产业给与土地租金、税收、建筑材料等方面的优惠与支持,带动更多产业到乡村发展。同时,要充分将数字技术运用于县域内的各产业,通过数字技术延伸产业链,为“下游”乡村产业提供可合作的机会,带动乡村产业的发展。

2. 因地制宜推动构建乡村一二三产业

乡村这样一个特殊单元要实现一二三产业的有机构建,必须科学规划、因地制宜,与县域产业积极合作。一是要深入实施乡村全面振兴战略,推进乡村经济、政治、文化、社会、生态等方面的实质性发展,在此基础上要谋划在乡村“空心化”、老龄化背景下增强人才动力问题。一方面,要出台相关政策,鼓励乡村外出人员以及高校优秀毕业生回乡发展,完善人才引进政策,积极与院校、科研机构等建立人才合作,为产业发展建立提供良好的基础;另一方面,要加大对乡村“新农人”的培训,通过宣讲、集体与线上培训相结合的形式,宣讲相关政策、传授现代技能与技术操作,激发乡村内部动能。二是要充分挖掘乡村的特色资源,诸如特色农产品、农作物、历史遗产、古建筑等,依托这些资源建立相关加工制造业、生态旅游等。三是要充分利用数字技术、社交媒体等互联网手段积极宣传、打造本村的特色与品牌,增进乡村发展动能,利用互联网平台创作优质内容,扩大乡村的知名度,推广乡村特色文化与资源,为第三产业的发展打下坚实基础。四是政府要强化政策支持,加大财政支持力度,保障乡村合理用地供给,提供金融与投资支持,打造一批产业融合发展先行区、示范区、产业园区,发挥其示范引领作用。

(四) 以县域为单位优化城乡空间布局

1. 推进城乡科学规划一体化建设

推进城乡科学规划一体化建设,就是要将城市与乡村的发展规划联动起来,成为一个整体。以县域为单元统筹城乡发展规划,必须密切城镇与乡村的联系,诸如交通、产业联系等。其一,要加强顶层制度设计与规划体系完善,明确城乡发展的定位与目标,进而规划实施路径,要根据县级国土资源、空间的规

划编制,结合实际制定乡镇国土空间规划、村庄布局规划。其二,要完善连接城乡交通的基础设施,对国道、县道以及高速公路等进行维护与升级,优化乡村的数字交通功能;要推进城乡融合发展,建立连接城镇与乡村的“商圈”聚集场所,并在此开设连接城乡居民的活动与节日,通过密切城乡居民之间的流动与联系,为城乡融合发展提供基础与动力。

2. 推进城乡治理一体化

其一,要推动城乡治理协同,将城市先进的治理方式、技术手段以及治理网格延伸到乡村,加强城乡各地负责人之间的交流、协作与学习,共享优秀、先进的地方治理经验。其二,要调动城乡自我管理、自我监督的积极性,调动城乡居民积极参与到城乡治理建设中来,并建立群众意见反馈机制,积极倾听人民群众反馈意见。其三,要充分利用物联网、遥感技术等先进数字技术搭建县域城乡数字治理平台,及时对县域内各项工作进行监管,并通过线上的形式直接统筹城镇与乡村的治理,提升县域内乡村社会治理的效率与水平。

[参 考 文 献]

- [1] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[N]. 人民日报,2022-10-26(1).
- [2] 于颖. 城乡融合发展是中国式现代化的必然要求[N]. 文汇报,2025-01-05(5).
- [3] 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[N]. 人民日报,2024-07-22(1).
- [4] 中央经济工作会议在北京举行[N]. 人民日报,2024-12-13(1).
- [5] 中央农村工作会议在京召开[N]. 人民日报,2024-12-19(1).
- [6] 国家统计局. 中华人民共和国 2024 年国民经济和社会发展统计公报[N]. 人民日报,2025-03-01(5).
- [7] 文丰安,陈明月. 中国式现代化进程中乡村共同富裕研究[J]. 重庆大学学报(社会科学版),2024(02):245-259.
- [8] 林聚任. 以高质量城乡融合发展推进中国式现代化[J]. 人民论坛·学术前沿,2024(21):30-36.
- [9] 高帆. 城乡融合发展是中国式现代化的必然要求[J]. 人民论坛,2024(18):13-18.
- [10] 张云华. 城乡融合发展的出发点、着力点与总目标[J]. 中国发展观察,2024(08):33-36.
- [11] 魏后凯,刘金凤,年猛. 面向中国式现代化的城乡融合发展:障碍、目标与长效机制[J]. 财贸经济,2025(01):18-29.
- [12] 李博,贺子娟,曹兵妥. 中国式现代化背景下的县域城乡融合:实践逻辑、发展困境与推进路径[J]. 西安建筑科技大学学报(社会科学版),2025(01):49-59.
- [13] 梁金星,陈修颖. 中国式现代化视域下数字城乡融合发展的困境检视与创新路径[J]. 农业经济,2024(09):109-111.
- [14] 余吉玲,切排. 中国式现代化进程中民族地区城乡融合发展的困境及实践路径[J]. 民族学论丛,2024(02):91-100.
- [15] 王春光. 通过全面深化改革促进城乡融合发展[J]. 人民论坛·学术前沿,2024(21):5-12.
- [16] 范根平. 中国式现代化视域下城乡融合发展的理与路[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版),2024,(04):27-36.
- [17] 宋才发,杨志恒,王孟欣,等. 中国式现代化背景下城乡融合发展的理论与政策研究[J]. 河北大学学报(哲学社会科学版),2025(02):1-27.
- [18] 国家发展和改革委员会. “十四五”以来城乡融合发展取得积极成效[EB/OL]. (2023-12-06)[2025-02-08]. https://www.ndrc.gov.cn/xwdt/ztl/xxczhjs/ghzc/202312/t20231206_1362491.html.
- [19] 国家统计局. 2024 年经济运行稳中有进 主要发展目标顺利实现[EB/OL]. (2025-01-17)[2025-02-08]. https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202501/t20250117_1958332.html.
- [20] 2023 年农民工监测调查报告[N]. 中国信息报,2024-05-06(2).
- [21] 陈晨. 新时代农业转移人口市民化的实现路径[J]. 中南民族大学学报(人文社会科学版),2023(05):89-95+184-185.
- [22] 笪晓军,姜安印,杨志良,等. 以县城为载体促进县域城乡融合发展:逻辑、困境及路径[J]. 城市发展研究,2024(10):39-44.