

着力推进城乡融合发展的几点思考

□□ 李军

前不久中央农村工作会议在京召开，习近平总书记对三农工作作出重要指示强调，坚持农业农村优先发展，坚持城乡融合发展，把责任扛在肩上、抓在手上，结合实际创造性开展工作，有力有效推进乡村全面振兴，以加快农业农村现代化更好推进中国式现代化建设。推进城乡融合发展与推进乡村全面振兴互补共促，是以高质量发展推进中国式现代化的重要目标和途径。

推进城乡融合发展是经济社会高质量发展的关键所在和实现共同富裕的重要举措。当前我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾，而“不平衡不充分”的突出表现是城乡发展不平衡、农村发展不充分。新时代如何统筹城乡发展依旧是一个重大的历史性课题。城市与乡村是一个有机整体，城乡发展也不是非此即彼的关系。城乡融合将城市和乡村视为密切联系的整体，促进城乡生产要素双向自由流动，优化公共资源合理配置，是“城乡产业发展融合化、城乡公共服务均等化、城乡居民收入均衡化、城乡居民基本权益平等化、城乡要素配置合理化”的融合发展。

当前，我国城乡发展差距依然显著。2022年，中国常住人口城镇化率达到65.2%，较1949年提高了54.6个百分点，我们用几十年的时间走过了发达国家上百年的城镇化进程。但也要看到，虽然城乡发展差距不断缩小，农村发展落后的局面有所改善，但是这种差距的

缩小和改善更多表现为从“无”到“有”的数量改变，结构和质量差距依然明显。

一是城乡之间收入消费水平、基础设施、公共服务供给等仍存在显著差距。2022年，中国城乡居民可支配收入比达到2.45，较二十年前下降0.58，较十年前下降0.43，差距缩小缓慢。与此同时，城市内部和农村内部的收入差距在持续扩大。2022年全国居民基尼系数为0.467，较二十年前仅下降了0.012；城乡居民高收入组家庭和低收入组家庭的人均可支配收入比分别为6.32和9.17，分别较十年前提高了0.5和1.8。此外，2022年农村居民恩格尔系数为33.0%，较城镇居民高3.5个百分点，该差距与十年前相比仅下降了0.4个百分点。农村基础设施建设和公共服务供给水平不断提高，但仍与城市存在较大差距。截至2023年6月，我国农村网民规模达3.01亿人，仅占网民整体数量的27.9%；农村地区互联网普及率为60.5%，较城镇低24.6个百分点。

二是城乡资源要素自由流动不够畅通，农村生态问题持续突出。在部分地区，城市对生产要素具有较强的“虹吸效应”，对农村的要素输出和扩散作用较弱。虽然近年来城市资源逐渐流向农村，城乡要素流动的协调性有所增强，但资源流动不对等、互补功能弱、配置结构不合理、配置效率低等问题仍然存在。例如，人口从农村流向城市是主流发展态势，但流动人口的市民化进程缓慢，农村城镇化滞后于土地城镇化。根据第七次人口普查数据，中国城乡间人户分离的流动人口数高达4.9亿人，

与2010年第六次全国人口普查相比增加了88.52%。此外，城乡土地要素的优化配置不够完善，大城市发展不堪重负与中小城镇发展遭遇瓶颈并存，城市土地供应不足与农村土地利用不充分并存。

加快推进城乡融合发展是乡村全面振兴的重要路径之一。新型城镇化发展到一定程度，有利于推进农业农村现代化，城乡融合与乡村振兴是互促共生的关系。

其逻辑在于，第一，城乡融合发展是实现乡村振兴的必由之路。城乡融合发展不仅是城市自身发展的过程，也是乡村弥补自身发展短板的过程，而在此过程中要素的自由流动是核心。一方面，当前农村发展基础薄弱，还存在农业兼业化、农民老龄化等问题，实现乡村全面振兴，必须进一步打通城乡壁垒，推动各类资源要素在城乡间自由流动互通，使城市的人才、资本等各类资源流入乡村，让城乡融合发展成为乡村振兴的“加速器”。另一方面，城乡融合发展会带来经济结构的调整升级、劳动生产效率的提高。通过城市高质量产业转移和城乡产业融合发展，助力乡村一产做强、二产做优、三产做活，实现乡村产业振兴，进而促进农民农村共同富裕。

第二，实施乡村振兴战略是实现城乡融合发展的必然选择。无论是“统筹城乡发展”还是“城乡发展一体化”，其本质还是以城市为中心的发展模式，而农业的定位往往是服务城市发展。乡村振兴战略打破以城市为本位的发展思路，要求真正调动乡村发展的内生动

走出一条具有首都特点的产业振兴之路

□□ 张光连 郭轲

产业振兴是乡村振兴的重中之重，对于乡村全面振兴、形成城乡融合发展新格局具有十分重要的意义。立足北京的城市定位，要把乡村振兴作为整个经济社会发展的重要部分来谋划推动，围绕完善城乡要素流动体制机制和保障政策体系，促进城乡功能互促、优势互补，推进一二三产融合发展，构建具有首都特点的乡村产业发展体系，畅通城乡要素流动，激发乡村内生动力，助力走出一条具有首都特点的乡村振兴之路。

农业农村仍然是北京市现代化建设的薄弱环节。北京市农业农村发展目标是在2035年，乡村振兴取得决定性进展，农业高质量发展、乡村宜居宜业、农民富裕富足，率先基本实现农业农村现代化。由此，整个农业农村规划设计、政策制定、项目实施等都要围绕这个总目标来推动，以新时代首都发展为统领，坚持大城市带动大京郊、大京郊服务大城市，加快推进农业农村现代化，为加快建设农业强国作出北京贡献。

处理好具有首都特点的城乡关系

在新时代率先基本实现农业农村现代化进程中，如何处理好具有首都特点的城乡关系，走好“大城市带动大京郊、大京郊服务大城市”的城乡融合发展之路，是事关现代化水平高不高、实力强不强、结构优不优的关键所在。当前，北京城乡收入分配差距仍然较大，城乡区域发展不平衡问题依然突出，城市的“强”和乡村的“弱”对比依然明显，还有许多制约城乡要素合理流动的卡点、堵点亟待破解。需要站在首都高质量发展的全局，深刻把握和处理好城乡的关系，通过完善城乡要素流动体制机制和保障政策体系，促进城乡功能互促、优势互补。

为此，要建立健全城乡人、地、钱等要素平等交换、双向流动的政策保障体系。当前，北京大量优质资源进入乡村的渠道尚未完全打通，农村实用型人才和发展资金短缺问题仍不同程度存在，乡村产业空心化问题依旧突出。为促进要素更多向乡村流动，助力农业农村持续发展，必须打破城乡间的体制阻隔和制度藩篱，建立健全城乡人、地、钱等要素平等交换、双向流动的政策体系。以土地、空间整治利用为载体，统筹推进人才、资金、科技等要素配置改革，让支撑产业发展的要素下得去、留得住。完善城市人才下乡激励机制，强化土地增值收益“取之于农、用之于农”的保障落地，深入推进集体建设用地入市。要以更加符合实际、切实可行的乡村规划体系助力城乡要素合理流动。不能用城市

规划的标准来制定乡村规划，要体现乡村规划的差异性、规划程序的民主性，规划引领要素流动助力产业发展的精准性、稳定性、权威性。坚持问题导向，发挥各涉农区和专业部门的规划自主权、话语权，加大多元主体在乡村规划编制上的参与度。探索责任规划师“下沉乡村”制度，引导懂乡村、爱乡村的规划人才到乡村，更好服务于乡村规划从编制到落地实施全过程。

同时，还要积极推动土地综合整治工作，唤醒“沉睡的资源”。土地资源是乡村产业的重要载体。北京市的工业大院拆迁、生产空间腾退，除了进行留白增绿和土地复垦，部分用以补齐公共服务短板外，还有不少土地资源、生产空间处于“闲置待二次开发”状态，且零散化、细碎化问题也较为突出。部分闲置宅基地开发利用程度不高等情况也较为明显，农村建设用地利用率低效问题尚未得到根本性解决。要深入学习运用浙江“千万工程”经验，以土地综合整治做好腾退空间再利用文章。对乡村闲置集体建设用地、闲置宅基地、村庄空闲地、道路改线废弃地、已撤销邮政所等公共服务配套用地及“四荒地”等进行综合整治，盘活建设用地，重点用于乡村新产业新业态和返乡入乡创新创业。进一步对农村生态、农业、建设空间进行全域优化布局，鼓励“飞地抱团发展”跨区域合作模式，实现资源优势互补，提升要素利用效率。

推进三产融合发展，构建乡村产业发展体系

推进三产融合，促进乡村产业协调发展，是实现农村可持续发展的客观要求，也是增加农民收入、加快推进农业农村现代化的重要途径。尊重乡村产业发展规律，发挥农民主体地位，统筹政策集成、资金融合、协同发展。找准制度堵点、痛点，深化改革创新、纾困破题，打造推动产业高质量发展的乡村“软环境”和“硬实力”，让乡村产业为北京市经济社会发展增光添彩，也让农民分享更多增值收益。

为此，要以“优”和“精”为着力点推动乡村一产发展。在推动农业全产业链条纵向深度融合的同时，与农产品加工、乡村旅游、电商物流等二三产业融合，实现产业链横向扩面。产前环节提高数字化应用水平，加强市场预测与供需分析研判。产中环节提升专业化服务水平。产后环节，在加工、仓储、流通中心用地需求上给予一定的政策支持，在五环外选取适宜区域加快布局加工、仓储、流通中心，作为京津冀乃至华北地区农产品流通中心。腾退的集体建设用地，重点用于保障农村三产融合发展。建立数字化物流信息平台 and 产业

交易平台，提升生产、收购、物流、仓储、销售等流程的效率和透明度，降低交易成本。以“特”和“强”为着力点适度发展乡村二产。在减量发展背景下，以资源环境承载力科学测算为依据，在一些农村地区要给予二产一定的发展空间。禁限目录修订要统筹考虑乡村二产发展需求，还要辅之以正面清单、鼓励清单。强调生态环保标准管理，综合经济社会发展需要。同时，打造北京特色农产品，并促进地域品牌规模化发展，通过品牌打造、附加值提升等，延长产业链，提升价值链。以“精”和“活”为着力点大力发展乡村三产。乡村旅游和农业观光休闲业逐步成为领跑北京市农业的新兴产业。但分散经营的情况比较突出，规模小、布局散、链条短，品种、品质、品牌水平都还比较低，同质化比较严重。将农村地区作为城市三产发展的重要载体和拓展空间，利用“互联网+”等新技术手段，促进现代产业要素跨界配置、交叉融合，加快培育发展乡村新产业新业态新模式。主动适应城乡居民消费需求，顺应产业发展规律，立足当地特色资源，拓展乡村多种功能，向广度深度进军，推动乡村产业发展壮大。

从四个维度协同发力，处理好五种关系

乡村的融合发展，产业的高质量发展要以改革集成创新的思路来推动，要从四个维度协同发力、处理好五种关系，实现城乡融合发展与乡村产业振兴协调联动推进。

从“四个维度”协同发力，从空间拓展性、产业互动性、城市功能互补性、要素流动性四个维度协同发力。建设用地、产业用地适度向农村地区倾斜，优化布局，以空间换产业。乡村产业与城市产业联动发展，城市功能向农村地区延伸、转移。提升农村地区基础设施、公共服务水平，将新市镇规划发展作为乡村振兴战略落地的重要载体，构建集人居环境、产业发展等功能于一体的新市镇发展格局，以长期稳定政策引导资金、人才等资源向农村地区流动。

处理好“城”与“乡”的关系。拓展乡村发展空间，培育新的经济增长点。要以富民强村为目标，为人才、资金、科技等关键要素落户农村创造条件，在乡村建设行动中植入产业发展规划布局以及项目储备清单，构建“基础设施补短板+公共服务促提升+产业项目储备+专项改革集成创新”的乡村建设格局。

处理好保护与发展的关系。探索建立郊区特别是生态涵养区生态补偿制度，通过测算资源环境承载力、国土空间开发适宜性，实现科学有序发展。在保护与发展

和自主创新性，农村不再是传统意义上以单一农业生产为主的劳动者聚居区，而是产业多样化且劳动力职业多样化的多功能社区，能够满足并进一步激发城乡居民需求，提高全社会的福利水平。乡村振兴战略的实施是促进城乡融合发展的重要契机，在乡村与城市之间构建了可以产生共鸣的平台，是实现以工促农、以城带乡，引领带动工农互促、城乡互补双向融合转变的必然选择。

因此，推进乡村全面振兴、推进农业农村现代化不能就乡村论乡村，必须走城乡融合发展之路，而城乡融合发展也是乡村全面振兴的需要，应协调推进城乡融合发展和乡村全面振兴，构建开放的资源要素市场和对流机制。以推进乡村全面振兴为契机，增强农村吸引要素和留住要素的能力，持续发挥市场在资源配置中的决定性作用。推动农村人口和城市人才的双向流动，创造良好的乡村创业环境，为农村居民的持续增收创造条件。推进智慧农业发展，建立现代化农业体系，促进农村三产融合发展，建设宜居宜业和美乡村，以绿色发展理念加速城乡产业融合发展，助力乡村高质量发展；积极推动乡村文化转型升级，实现物质生活与精神文化的全面融合。深化城乡户籍制度改革，加速农村转移人口市民化、城乡基本公共服务均等化、城乡基础设施一体化等，统筹城乡规划，构建完善有利于城乡融合发展的体制机制。

（作者系中国农业大学经济管理学院教授、副院长，中国农业大学国家农业农村发展研究院研究员）

□□

汪洋

中导入生态工业、农业、服务业，更大力度统筹好生态保护、经济高质量发展与农民可持续增收的关系。将生态环境资源、历史文化底蕴和山水田园风光有机结合，打造形成完整的农业生态休闲旅游路线。

处理好投入与产出的关系。对于财政支农的投入总量、使用结构、投入产出比，做到“底数清”，形成“一本账”。提高政策精准度与财政资金效率。加大对涉农资金绩效监管，提升财政支农的精准性和引领性，着力解决农业科技对农业生产贡献率低的问题。加大数字化在乡村产业发展中的应用力度，利用大数据平台对乡村产业发展进行监测，收集价格、销量、市场流向等大数据。健全农村金融服务体系，助力金融资源下沉乡村，不断完善政策性农业保险的精准性、覆盖面。

处理好政府与市场的关系，实现政府资金、社会资金、农民资金的联动。乡村振兴需要政策资金、金融资本、社会资金、农民投入的共同参与。政府引导，以普惠性、基础性、兜底性民生建设为重点，下力气补齐农村基础设施和公共服务短板，为社会资金等多元惠农资金下乡提供良好环境。提升技术装备和数字化赋能水平，提高农户参与市场的机会与能力。在品种、品质和品牌上做文章，发展适应北京市民生活消费需求的订单农业、重要特色农产品特供等形式的农业，提升京郊农产品的品牌竞争力。以乡村运营的理念来发展农村，以组织化创新推动多元主体联动，实现共赢。

处理好市、区、乡镇各级政府和专业部门之间的责权关系。对不同地区和不同发展阶段的乡村特色产业，各级政府、专业部门与市场作用的侧重点也应有所差异。应制定鼓励引导工商资本参与乡村产业发展的指导意见，引导社会资本投向农村实体经济建设和农户干不了、干不好的领域。区分和分配好市、区、乡镇、村权，做到权责统一。坚持农村基本经营制度，充分调动基层积极性和创造性，维护好自主经营权。政府部门主要围绕引导、协调与支持，通过设计激励相容的政策体系，促进产业链、价值链、供应链和生态链的良性运作，为乡村产业营造良好发展环境。各相关部门要加强协调，制定政策时统筹协同发力。

（作者单位：北京市农村经济研究中心）



更多三农评论，敬请关注农民日报社评论部微信公众号：重农评。

□□

徐本禹

习近平总书记日前对三农工作作出重要指示强调，推进中国式现代化，必须坚持不懈夯实农业基础，推进乡村全面振兴。中国式现代化离不开乡村全面振兴。在推进乡村全面振兴的征程上，需要我们进一步增强贯彻新发展理念的思想自觉、政治自觉和行动自觉，完整准确全面贯彻新发展理念。

培养开放思维，做到内外结合。只有不断改革创新，才能充分激发乡村发展活力，解决好乡村全面振兴重点抓什么、怎么抓出成效等问题。要始终把党建引领这个根本，提升基层党组织的凝聚力、战斗力。要以完善产权制度和要素市场化配置为重点，创新体制机制，进一步激活主体、激活要素、激活市场，发展壮大村级集体经济。要聚焦产业发展的短板和薄弱环节，进行技术、管理、模式等多维度创新。要创新乡村治理体系，更加注重自治、法治、德治的有机结合，让群众当主角。在充分激发本地区各参与主体积极性、主动性的同时，还要培养开放思维，做到跳出乡村看乡村、谋乡村，跳出一城看一城、谋一城；注重资源整合，引导外部企业参与到乡村发展中来；推动品种培优、品质提升、品牌打造和标准化生产，让更多农产品走出去。此外，还要进一步鼓励资金、技术、人才等要素向乡村流动，持续优化营商环境，使市场主体既能走进乡村，也能走出乡村。

坚持生态优先，实现绿色发展。良好生态环境是农村的优势和宝贵资源。要处理好保护与利用的关系，探索生态优势转化为经济社会发展优势、生态资源转化为生态资本的有效路径。要统筹山水林田湖草沙系统治理，加强农业面源污染防治等农村突出环境问题综合治理，坚决守住生态保护红线、环境质量底线。要建立市场化、多元化生态补偿机制，增加农业生态产品和服务供给，让农民享受更多生态红利。与此同时，要将绿色发展的理念融入农民的日常生活中，培养农民绿色生活方式和生活习惯，做好“两头”文章，即在源头上注重资源保护和节约，在末端注重实现废弃物的资源化、减量化。在推进绿色发展的过程中，还要进一步优化完善绿色发展的政策和制度体系，发挥好政策的牵引作用、制度的保障作用，通过擦亮绿色发展底色，实现农民富、生态美的有机统一。

坚持统筹融合，注重共建共享。推进乡村振兴应体现协调性。注重推进乡村振兴与推进新型城镇化相结合，进一步完善城乡布局结构，发挥城镇对乡村的带动作用；推动城乡统一规划，让城镇、乡村各具特色，交相呼应。要牢牢守住保障国家粮食安全和不发生规模性返贫两条底线，突出重点和关键，增强内生动力。在推进乡村全面振兴过程中，应在充分调研论证的基础上，坚持因地制宜，科学把握乡村之间的差异性和发展走势分化的特点，做好顶层设计，以点带面，分类推进，同时选树不同类型的典型，发挥示范引领作用。推进乡村全面振兴应彰显成果共享。通过推进乡村全面振兴，持续缩小城乡发展差距，让低收入人群共享发展成果，确保在现代化进程中不掉队、赶上来。持续探索一二三产业融合发展的有效路径，建立市场主体与农民间更为紧密的利益联结机制，让农民更多分享全产业链增值收益。在促进农民持续增收的同时，还要持续加强农村精神文明建设，广泛开展新时代文明实践实践活动，丰富农民的精神文化生活，让农民既“富口袋”，也“富脑袋”。

奋力开创推进乡村全面振兴新局面，需要我们始终把新发展理念牢记于心、落实于行，加快推进农业农村现代化，促进农业高质高效、乡村宜居宜业、农民富裕富足。

（作者系共青团湖北省委副书记）

征稿启事

各位读者，本版长期面向社会征稿，欢迎各界人士针对三农时事热点踊跃来稿论，稿件请勿一稿多投。来稿请发：nmrbpinglun@163.com

发挥驻村干部作用需重视六方面

□□ 汪洋

学习运用“千万工程”经验，推进“四下基层”作风走深走实，是新时代新征程推进乡村全面振兴的重要路径。目前，全国各地都在选派干部赴基层一线驻村工作，将干部培养与乡村振兴同频共振，努力打造“专业上专多能，视野上点面兼顾，工作上破解多难”的三农干部队伍，不断提升做好新时代三农工作的能力水平。但农村工作具有复杂性、艰巨性，有的驻村干部会出现一时难以适应基层需求、满足群众愿望的情况。对此，应结合实际从以下几方面进行改善。

以党建引领健全村级组织体系。当前，部分乡村受区位条件和资源禀赋限制，村“两委”班子成员面临青黄不接问题，迫切需要通过本土人才培养和外部人才引进，打造一批“一懂两爱”的干部队伍，健全村党组织领导的村级组织体系。要处理好外来人才与本地人才之间的关系，以党建为纽带，从机制上抓落实，在推动上寻方法。要主动辩证地看问题，学会换位思考，从群众利益出发，客观公正地解问题，找准思路对策，坚守为民服务初心，同时引导群众主动参与乡村发展建设，形成齐心协力。

办好群众有感可及的实事。农村经济社会发展涉及治理多个方面和领域，干部进村工作要以问题为导向，既要与村“两委”班子一起理解各项政策内涵，又要带领群众找到增收致富路径，更要克服个人的语言关、摸清村庄情况，掌握村民的内心情盼，找准村庄发展方向，把工作做深做实，多往平常百姓家、田间地头跑，与群众拉近距离，办好群众有感可及的实事。在具体工作中还要处理好长远规划与短期目标的关系，列出乡村发展的难点、痛点清单，学会将心比心、赢得群众尊重、信任。

找到适合本地发展的特色路径。当前乡村建设、乡村运营等各种模式层出不穷，如何从规划建设再到运营？如何实现从“输血”到“造血”再到“活血”？需要学会分析思考，找准村庄现存问题，拉长

短板，将所驻村的资源优势真正转化为经济优势，将优秀经验为我所用，避免盲目复制。要处理好群体与个体的关系，对涉及群众切身利益的事情，要耐心热情帮助解决。要充分发挥自身特长，整合各方面资源优势，探索出适合本村发展的致富

通过协调对接做好资源整合。要以目标为导向，紧紧围绕大农业观、大食物观的要求，依托科技和改革两大动力源，通过带资源、带资金、带项目，送政策到一线、送技术到田间、送服务到门口等方式，做优“土特产”文章。要根据条块职责积极做好协调对接，确保将好事办实、实事办好、难事办成，防止挫伤农民的积极性。要建立联农带农利益机制，协调好种养大户、合作社等各类经营主体与农户之间的关系，构建梯次分明、分工协作、和谐有序的工作体系，让广大农民在改革中分享更多成果。

运用好数字技术工具。要以数字赋能为抓手，全面嵌入数字化改革成果，主动聚焦就业创业、群众需求等“关键小事”，探索制定适合本村的实施方案和任务清单，实现数据资源使用效益的最大化，做到“平台一张网、问题不遗漏”。要打破部门与部门之间的数据壁垒，处理“好看”与“好用”关系，推动大数据库联动、统一平台共享，真正实现数据从被动管、从存到用，从用向好转变，去繁求简、去粗存精，让群众用得省心。

建立驻村干部有效管理机制。要以人为本，组织人事部门和主管部门要关心驻村干部的个人生活和成长进步，派出单位和乡镇（街道）要关注驻村干部的思想政治状况，让他们无后顾之忧，安心工作。驻派人员要定期或不定期向主管部门和本单位汇报工作情况，反映解决群众诉求，与农户、村“两委”班子、乡镇（街道）派出单位形成良性互动氛围。要敢于直面矛盾，善于运用政策，发挥群众智慧，做到小事不出村，矛盾不上交，坚持和发展新时代“枫桥经验”。

（作者单位：浙江省杭州市农业农村局）