

# 推进以县城为载体的新型城镇化

□□ 万凌霄

中央经济工作会议指出,“要把推进新型城镇化和乡村全面振兴有机结合起来,促进各类要素双向流动,推动以县城为重要载体的新型城镇化建设,形成城乡融合发展新格局。”县城作为连接城乡的中间环节,是推进工业化和城镇化的重要空间载体。目前,中国内地共有县城1800多个,占我国国土面积的90%左右,贡献了超1/3的GDP,在推动经济社会高质量发展、破解城乡二元结构、畅通城乡二元经济循环等方面起着关键作用。

## 推进以县城为载体的新型城镇化具有重要现实意义

改革开放以来,伴随着户籍制度、农村经济体制、土地制度等改革深化,我国城镇化进入快速发展阶段,县城对产业及人口的集聚能力不断增强,在城镇体系中的作用日益凸显。但总体看,我国县城数量庞大,各地情况千差万别,发展不平衡、不充分问题依然突出,空间、人口、经济规模差距较大。县城既是新型城镇化的发展重点,也是发展难点。加快推进以县城为载体的新型城镇化是构建城乡融合发展新格局的必然选择,对社会主义现代化国家建设全局具有重大现实意义。

能够拓展消费空间、挖掘内需潜力,积极构建和融入新发展格局。扩大内需的关键在提升消费,人则是消费的核心要素。我国县城聚集着一半的人口,消费潜力巨大。近年来,农民工就近就业和返乡创业趋势明显,2022年在本地就业的农民工达12372万人,同比增长2.4%,县城逐渐成为农业转移人口的理想承载地。随着县城人口集聚能力的增强,不仅能够活跃县域经济,还能够激发农业转移人口在教育、文化、体育等方面的消费需求,改善农村居民消费结构,势必为扩大内需、

释放消费潜能提供有力支撑,从而全面提高经济发展质量。

能够统筹新型城镇化和乡村全面振兴,走好城乡融合发展之路。县城是连接城市、服务乡村的基本单元,具有承上启下的重要作用。我国大部分农村位于县城范围内,县城则是县城的经济、政治以及文化中心,对农村具有极强的辐射带动作用。同时,随着大城市产业结构逐步由劳动密集型产业向数字经济、现代服务业等资本密集型产业转型升级,就业创造能力明显减弱,厂商以及生产要素向县城集聚,县城成为兼具城市与农村特征、促进城乡融合发展的重要突破口。因此,加快推进以县城为载体的新型城镇化,能够推动县城成为链接大城市和小城镇的枢纽,破除城乡二元分割的体制机制,从而促进城乡优势互补、合理分工、协调发展和共同繁荣。

能够更加注重以人为本,不断满足人民群众日益增长的美好生活需要。以人为本是新型城镇化的核心要义。目前,我国超2亿人居住在县城或县级市城区。农民工由以往“单枪匹马”进城逐渐转变为举家进城,在县城购房、就医、随迁子女就学的需求日益增加。县城既是公共服务和人口的集聚地,也是保障民生福祉、创造高品质生活的空间载体。然而,在城镇化体系中,大中城市空间结构以及品质不断优化,县城基础设施建设以及教育、医疗、文化、体育等公共服务水平还低于全国城市平均水平。加快推进以县城为载体的新型城镇化,能够提升县城发展质量,推动优质教育、医疗、养老等资源向县城集聚,从而保障和改善民生,让更多居民享有安全健康、较高品质的城市生活,不断实现人民对美好生活的向往。

## 以县城为重要载体的新型城镇化建设的实践路径

加快推进以县城为载体的新型城镇化,要将县城作为城乡融合发展的重要支

点,将县城优势、特点、资源统筹起来,更加注重以人为本,从产业发展、公共服务、体制机制等多方面协同发力,提升县城产业承载能力和人口集聚能力,打造宜居宜业、各具特色的县城。

围绕强化人口集聚功能,推进农业转移人口市民化。人口流出是制约县城发展的瓶颈所在。长期存在的“城市偏好”以及户籍制度限制致使农业转移人口与县城居民无法享受同等公共服务。要将农民增收与县城经济增长有机结合起来,保障好农业转移人口在城市与农村的各项权益,确保农业转移人口融得进城市、回得去乡村。一方面,深入推进户籍制度改革,确保外地与本地农业转移人口进城落户标准统一,逐步推进居住证与身份证功能衔接,探索紧缺优质公共服务梯度供给制度,拓展居住证持有人可享有的基本公共服务范围。另一方面,保障进城落户农民土地等合法权益,健全农村“三权”确权登记颁证管理体系,因地制宜采取一次性支付补偿、分批多次补偿等多元化补偿方式,支持进城落户农民依法自愿有偿转让农村土地承包经营权、宅基地使用权、集体收益分配权。

围绕提升产业支撑能力,持续夯实县城产业根基。产业是县城发展的根基,产业兴,则县城兴。要明确产业发展方向和路径,推动产业发展与城镇化的良性互动、互促共进,实现产业、人口集聚。一方面,明确产业发展路径。我国县城众多、各具特色,要根据县城发展的客观条件,统筹内部产业培育与外部产业转移,充分发挥市场在产业培育方面的作用,推动“人、地、钱”等生产要素向县城合理流动,形成多元化产业发展路径。另一方面,培育壮大特色优势产业。县城产业发展不能盲目跟风,要围绕优势产业、区位优势、要素集聚等方面来搭建产业平台,补齐原材料、基础工艺技术等短板,不断完善产业配套设施,提升商贸物流服务整体水

平,打造“人无我有、人有我优”的特色产业,避免“千篇一律”,推动县城产业结构转型升级。

围绕增强综合承载能力,强化县城公共服务供给。推进县城为载体的新型城镇化关键在于,通过对接大中城市资源,辐射带动乡村发展,形成“县城—乡镇—村”功能衔接互补、梯次发展格局。要充分发挥县城对乡村的带动作用,按照县城常住人口规模配置,推动医疗、教育、养老等公共服务提标扩面;同时,加快推进县域医疗共同体、教育共同体发展,推动城乡教育一体化改革,努力实现城乡公共服务均等化。此外,还要顺应产业升级、人口流动、空间演进趋势,营造宜居环境,优化内部空间结构和功能布局,推动县城更新、老旧小区改造、提升交通、网络等基础设施水平,提升县城生产生活生态空间供给能力。

围绕激发县城发展活力,集成推动体制机制改革。我国多数县城资源统筹能力有限、管理权限小,需持续推动体制机制改革,为畅通要素流动、提升县城治理能力提供有力支撑。一是建立高效集约用地机制。土地是新型城镇化建设的关键要素,要围绕产业发展现实需求,推动土地要素差别化配置,统筹新增建设用地计划指标和城乡建设用地增减挂钩指标,稳妥推进农村集体建设用地入市,保障土地向重点区域、重点产业、重点项目倾斜。二是完善多元投融资机制。持续加大财政转移支付力度,鼓励金融机构加大对县城建设的信贷支持力度,积极引导社会资本参与城市建设运营。三是创新县城数字化治理机制。充分发挥数据要素在县城治理中的作用,提升县城数字基础设施建设水平,拓展数字技术在县城治理中的应用场景,实现基层治理精细化、品质化、人性化。

(单位:重庆社会科学院)

□□

高芸

打造农业品牌是培育乡村产业、促进农业高质量发展的有效手段。在当前国内外市场竞争加剧的背景下,品牌建设是产业兴农、质量兴农、绿色兴农的具体实践,对进一步贯通产销、提升农业质量效益和竞争力,扎实推进建设农业强国目标具有重要战略意义。

我国农业品牌建设起步较晚,从自发形成发展到目标创建,其对农产品标准化生产、质量安全监管、强化农产品地理标志和商标保护等重点工作的推动作用显著,受到了中央和地方政府的高度重视,在2019年至今的中央一号文件中,均对农产品品牌建设进行了相关部署。在当前各级政府培育农业品牌热情高、经验较少的情况下,需厘清以下几个重要问题。

首先,政府在品牌建设工作上的重点是扶持农产品区域公用品牌。不同于企业通过申请审查后注册的商标品牌,区域公用品牌是一个“区域品牌伞”的概念,即以“产地名+产品(品类名)”形式构成的集体商标或证明商标品牌类型的农产品品牌。以农产品区域公用品牌推动特色产品生产标准化、传承并发扬人文文化和工艺,惠及区域内农户、合作社、农业企业、物流和销售企业并促进形成农业产业集群。

其次,政府在品牌建设中发挥统筹、协调和规划作用,做好税收、金融、产业等服务,要维护市场公平秩序和良好营商环境,把重点工作放在品牌建设机制和体制创新上。对于生产技术、资源环境、产业升级等企业和行业协会无法解决的基础性、共性和技术性问题的,可以通过多主体联合研发,政府牵头行业协会协调内部利益的方式解决,形成多主体协作建设机制。同时,应重视一些非市场主体,如科研机构在技术和人才支撑方面对品牌建设的长效作用。

品牌建设是一个长期过程,在研判品牌建设发展阶段的基础上,应找准重点工作方向。在品牌建设初期,应明确品牌定位及品牌核心企业。对于因品种、生产方式或工艺,导致产能不足、资源受限,难以维持竞争优势的特色农产品,可重点把农产品品质特点、人文历史特征的挖掘开发和质量标准等基础工作做实做好,制定与其产量、竞争优势相匹配的营销策略和市场定位。

在品牌发展期,政府要深入行业协会、科研院所和规模企业,深度调研产业发展形势、市场结构和品牌定位,研判品牌发展压力。工商部门要加强市场监管,避免不切实际地追求品牌高溢价,及时预警产销变化带来的市场波动。

在品牌成熟期,品牌维护和创新压力增加,可通过第三方开展质量监管,充分利用产品溯源、先进的管理理念和技术、适当的市场营销策略和科技创新,重点开展针对市场变化和消费升级的品质监管和产品创新,建立特有资源保护和绿色发展机制以及适应市场变化的技术迭代升级机制。

(作者单位:中国农业科学院农业经济与发展研究所)

# 打造农业品牌需厘清几个问题

## 农业综合行政执法队伍能力建设面临的考验与对策

□□

田培仁 吴燕 张华

近年来,随着农业综合行政执法改革的深入推进,农业综合行政执法队伍的能力素质水平成为关注焦点。笔者团队深入江苏省南京市、苏州市、无锡市等地,以执法队伍能力建设为方向进行调研。调研期间,笔者团队向江苏全省13个直辖市及所属县(市、区)农业综合行政执法机构人员发放调查问卷2000份,收回1726份。在调研基础上,综合梳理当前执法队伍能力建设面临的新情况、新考验,并就如何应对新情况新考验、提升队伍能力素质进行分析思考,提出对策建议。

农业综合行政执法改革推进以来,江苏省积极督促指导各地推进改革,执法队伍能力素质水平显著提升。与此同时,农业执法面临的内外环境也发生一系列变化,农业综合行政执法队伍能力建设面临着内外多重考验。

一是法治维权的考验。随着农村法治进程的加快,农民法治意识、维权意识增强,要求打击坑农害农行为、依法查处假冒伪劣农产品投入品的呼声越来越高。农业综合行政执法机构要把回应这些呼声作为发挥职能作用的重点,这考验着执法队伍的执法能力。

二是执法风险的考验。少数农资生产企业 and 农资经营户责任意识、诚信意识淡薄,依然存在主观逃避执法检查的情况。另外,随着电子商务的发展,网络销售侵权、假冒伪劣农资产品的现象增多。而且,网络销售主体身份不明确、交易行为更加隐蔽、生产流通跨区域,这些不仅对农业产业安全和农产品质量安全构成威胁,也对传统执法检查提出挑战。三是标准认同不一的考验。从执法活动看,不同主体对执法公正的标准不尽相同。需要执法人员在执法工作中,努力做到宽严相济、法理相融。四是职责任务的考验。从法律法规赋予的职责看,执法队伍执法领域多,执法对象量大面广。“法定职责必须为”为执法履职划定了底线,需要在执法到位上下功夫。

新考验反映了新时期农业综合行政执法工作的趋势特点。应对新考验,与时俱进做好执法工作,是做好新形势下农业综合行政执法工作的关键。

着力提升做好新形势下群众工作的能力。一是增进同农民群众的感情。把服务三农、服务生产经营主体、服务消费者始终作为执法的出发点,在执法服务中筑牢执法为民的思想根基。二是取得农民群众信任。充分发挥执法职能,为农民群众创造秩序优良、公平正义的市场环境,增强农民群众的安全感和获得感。三是提高执法

形象。严格遵守工作纪律、着装佩戴、队容风纪、执法程序规范等要求,落实向社会承诺事项,树立农业执法机构良好形象。

着力提升维护农村社会公平正义的能力。一是依法打击违法行为。紧盯春耕备耕、“三夏”生产等重要时段,围绕品种权保护、农产品质量安全、动植物检疫等重点领域加大执法力度。加强对互联网农资的执法监管,督促电商平台切实履行责任,建立健全合规经营者名录。对媒体曝光、投诉举报、日常巡查等发现的线上线下违法违规行为,依法依规严肃处理。二是严格规范公正文明执法。严格落实执法公示、全过程记录、重大执法决定法制审核等制度,提高执法透明度 and 公信力。三是严格落实执法事项。厘清执法权责边界,按照农业综合行政执法事项指导目录,对执法事项实行清单管理。加强专业训练,提升执法人员专业能力。

着力提升新媒体时代社会沟通和舆论引导能力。为农业执法工作创造良好稳定的舆论环境,一方面,面对群众“随手拍”“随时拍”的执法监督,要怀着尊重、开放的心态,通过规范执法,有礼有节地合理化引导,维护执法尊严。另一方面,在建立完备的信息发布制度的同时,有效利用新媒体接受农民群众的咨询、举报,进行良好互动。同时对热点事件、焦点问题应及时发布官方信息,防范虚假信息传播造成不良社会影响。

着力提升信息化手段运用能力。一是重视省级农业执法信息系统的规划、建设、应用。加快建设省内互联互通的综合执法信息系统和省级指挥调度平台,充分利用遥感、大数据等现代化信息手段,实现网上办案、案件数据网上整合归集,重大大案件实时、同步、联动指挥调度,提升执法效能。二是积极构建全覆盖的信息执法监管网络。对重点农资生产经营主体,实现动态监管,在线监控,全程留痕、信息可追溯,使执法监管逐步走向精准化、实时化、痕迹化。

着力提升清正廉洁能力。在行使执法权过程中,执法人员面临的考验多,更要让权力在阳光下运行。应严格落实党风廉政建设责任制,促进执法队伍清廉、执法透明。要抓住群众反映强烈的突出问题,围绕易滋生腐败的重点领域和关键环节,强化廉政风险防控。重点整治行政处罚、行政检查、行政强制等农业综合行政执法过程中存在的违法违规行为和不正当之风。

(作者单位:江苏省农业农村厅农业综合行政执法监督局)

# 以“七个统筹”推进城乡提升工程

□□

胡立左

2023年以来,浙江省温州市顺应新型城镇化和乡村振兴发展态势,全面实施县城承载力提升和深化“千村示范、万村整治”工程(以下简称“城乡提升工程”),坚持统筹城乡方法论和工作实践,加快推进城乡空间重构,城乡关系重塑,城乡机理重建,积极打造农民农村共同富裕城市样板。

统筹城乡规划布局。把城市和农村作为一个有机整体统筹规划,充分发挥县城这一重要节点的聚集辐射功能效应,构建以县城(特小镇)为中心,30个中心镇为节点,500个中心村为腹地的“135”城乡融合发展空间体系。推动乐清市、瑞安市、永嘉县与温州中心城区有机衔接打造协同型县城,加快平阳县、苍南县、龙港市一体化发展打造鳌江流域联动型县城,引导文成县、泰顺县打造“小县城大”生态功能型县。完善乡镇功能定位,形成紧凑、多极、网络化城镇空间,因地制宜推动“集聚建设、整治提升、城郊融合、特色保护、搬迁撤并”等五种类型村庄发展。

统筹城乡产业发展。健全“以工促农、工农互补”发展机制,优化城乡产业功能布局,加快产业融合发展,推动经济开发区、特

色小镇、科创园区、山海协作飞地合作区、现代农业园区等平台能级升级,培育具有核心竞争力的产业集群,带动农业转移人口就近就业。深挖乡村“土特产”多元价值,大力发展预制菜等“六个一”特色产业,实施“农业+”行动,开展点亮乡村行动,培育乡村赛事、民宿休闲、农事体验、节庆旅游等新业态经济,打造城乡联动的产业集群,带动农民在地经济发展持续增收。

统筹城乡生态保护。把生态建设放在突出位置,实施重要生态系统保护和修复重大工程,深化“五水共治”碧水行动和健康土壤行动,探索秸秆“五化”利用模式,完善农业面源污染治理体系,打造全域“无废城市”。推广苍南县海洋渔业碳汇交易、瑞安市林业碳汇交易模式,探索建立常态化生态系统生产总值(GEP)核算和考核制度,拓宽“两山”转化通道。以新时代“千万工程”引领乡村“三基三主”建设,联动推进美丽城镇、美丽乡村村、美丽河湖、美丽田园、美丽田园等系列创建,健全农村人居环境整治提升长效管理机制。努力实现人与自然和谐共生。

统筹城乡运行支撑。以“强城行动”为契机,大力推进以县城(特小镇)市政交通设施、防洪排涝设施、防灾减灾能力、老化管网

改造、数字化改造等为重点的基础设施建设,在实现有机更新的同时向乡村延伸,强化城乡运行发展支撑。实施“兴村行动”,优化提升“四好农村路”,提高城乡公交一体化率,提升改造农村供水薄弱环节,加强农村燃气供气规范化建设,推动城乡供水供气等同质同服务,实施乡村新基建工程,打造基本具备现代化生活条件的农村。

统筹城乡民生保障。建立与常住人口变化相协调的基本公共服务供给机制,突出“一老一小一特”,全面实施公共服务“七优享”工程,联动推进育共体、教共体、医共体、医养联合体建设,扩大优质资源共享。深化低收入家庭综合帮扶集成改革,联动推进“共富工坊”建设,“同心共富”工程、“医保纾困”行动等惠及困难群体工作,兜住兜准兜牢民生底线。强化就业帮扶政策保障,健全公共就业服务体系,加强农业转移人口培训,开展零就业家庭帮扶行动,合理开发公益性岗位,扩大就业援助范围,确保有劳动力的低收入农户家庭至少1人就业。

统筹城乡基层治理。坚持党建引领,全面实施城乡社区“头雁领航”等六大行动,深化“共享社·幸福里”建设,做强“瓯江红”党建品牌,不断提升基层党组织的凝聚力和战斗力。健全“四治融合”城乡基层治理体系,

迭代升级“一中心四平台一网格”,深化“微权力·监督”工程,推进清廉村居和民主法治村创建。坚持“五议两公开”制度,优化“智慧村社”全域治理网络平台,完善推广红色议事厅、村民议事日等务实管用的治理方式,“共富工坊”建设,“同心共富”工程,“医保纾困”行动等惠及困难群体工作,兜住兜准兜牢民生底线。强化就业帮扶政策保障,健全公共就业服务体系,加强农业转移人口培训,开展零就业家庭帮扶行动,合理开发公益性岗位,扩大就业援助范围,确保有劳动力的低收入农户家庭至少1人就业。

统筹城乡民生保障。建立与常住人口变化相协调的基本公共服务供给机制,突出“一老一小一特”,全面实施公共服务“七优享”工程,联动推进育共体、教共体、医共体、医养联合体建设,扩大优质资源共享。深化低收入家庭综合帮扶集成改革,联动推进“共富工坊”建设,“同心共富”工程、“医保纾困”行动等惠及困难群体工作,兜住兜准兜牢民生底线。强化就业帮扶政策保障,健全公共就业服务体系,加强农业转移人口培训,开展零就业家庭帮扶行动,合理开发公益性岗位,扩大就业援助范围,确保有劳动力的低收入农户家庭至少1人就业。

(作者系浙江省温州市委农办主任、温州市农业农村局局长)

# “四良”配套 提升粮食综合生产能力

□□

刘洪梅

建设好高标准农田,要加大良种、良机、良法推广力度,在精耕细作上下功夫,进一步把粮食单产和品质提上去,把中国特色农业现代化之路走稳走扎实。近年来,江西省上犹县紧紧围绕良田良种良机良法“四良”配套,努力实现“四个转变”,持续提升粮食综合生产能力。

在培育良种上,做好“高产保质”文章,实现从“单一”到“链条”的转变。科技创新是发展新质生产力的核心要素。上犹县过去去制种产业单一、加工链条短、利润空间较小。近年来,上犹县紧盯种业这个农业“芯片”,联合江西农业大学、吉安市农业科学院开展了水稻新品种试验示范,依托上犹县富硒富营养生态优势,筛选了16个适宜本土气候、土壤环境的优质水稻新品种并大力推广,全县良种覆盖率达98%以上。投资建设1800亩智慧稻田制种物联网示范基地,布设

墒情、苗情、虫情、灾情“四情”监测设备及附属设施,配齐种子智能化加工设备,全部接入数字农业指挥调度中心和综合展示展销平台,实时掌握田间水质溶氧量、pH值、氮磷钾含量,提升现代种业优良种子单粒加工生产能力。实现亩产稻种200公斤以上,发芽率95%以上,年产值600万元以上,不仅有效弥补了上犹县制种企业空白,还加速推动形成了“育繁推”一体化、“产供销”一条龙的高端种业生产体系。

在建设良田上,做足“适度规模”文章,建立耕地资源集约化机制,实现“小田”到“大田”的转变。发展适度规模经营是现代农业的方向。上犹县把规模化经营作为提升粮食生产能力的必由之路,针对全县土地分散、田块零碎、阡陌纵横的实际,一方面加大田网、渠网、路网配套设施建设力度,提高耕地质量,农田灌溉水有效利用系数、田间道路通达率,探索“返租倒包”模式推进土地流转,提高耕地集约化程度;另一方面,大力培育引进种养大户、农民合作社、龙头企业等新型农业经营主体,推广“合作社(企业)+基地+农户”共建发展模式,完善利益联结机制,推动农业规模化生产经营。通过打破过去农户“零耕碎种”模式,有效解决了小块农田抛荒、撂荒

的问题,便于农田招引粮企和种粮大户规模集中种植,实现“小田”变“大田”。2023年全县集中规模流转土地9.6万亩,占全县耕地面积的73%,粮食种植面积达到23.91万亩,同比增加有效耕种面积2%以上。

在推广良机上,做优“智慧赋能”文章,建立农事服务数字化机制,实现“低能”到“高效”的转变。大力推进农业机械化、智能化,给农业现代化插上科技的翅膀。上犹县大力推进粮食生产机械化,以北斗农机信息智能管理系统(“北斗+农机作业”)为核心,依托综合农事服务中心平台、国有粮库,在全县构建了一套服务项目作业监管、企业远程监管、在线作业订单、线上培训、农机供应等为一体的农机信息化体系,提供耕、种、防、收、烘各环节全流程服务。同时,下足功夫做实人才培育,农机新技术、新装备推广应用,2023年落实中央财政农机购置补贴资金449.193万元,新增农机具587台(套),发放跨区作业证21本,培训农机手130人。很大程度上摆脱了过去小农种植、机械化作业难度大、运输施展不开、种粮用工成本高、农民种粮积极性不高等困境,最大限度地将农机具要素、人才要素、技术要素整合在一个服务平台上,一站式解决生产过程中需要

的服务和面临的困难。实现水稻综合机械化率82.32%,主要农作物综合机械化率75.66%,劳动生产率提高20%以上,逐步形成农业机械化与信息化相结合,信息化与规模化相促进的现代农业发展格局。

在钻研良法上,做实“单产提升”文章,建立栽培管理精细化机制,实现“稳产”到“高产”的转变。上犹县加强测土配方施肥、有机养分替代、喷施叶面肥等化肥减量增效技术集成应用,推动测土配方施肥技术进村入户到田。抢抓对口支援和中国社科院定点帮扶机遇,引进企业发展智慧农业,“两山一区”乡村振兴科教联盟在上犹县试点推进“五个一”工程,推进农田管理数字化转型。利用数字农业指挥调度中心平台,对农田生产进行全过程监管,结合品种、气候、土壤等因素制定最佳种植计划、灌溉策略等,如上述县“稻—稻—油”轮作区试种点就结合当年秋冬播种移栽时少雨、春季开花结实时阴雨天气较多等气候表现,及时修订种植计划,提前开好“三沟”防止田间积水,后期抓住有利天气做好病虫害防治,实现油菜亩产180.46公斤,在2023年全国油菜高产竞赛中取得佳绩。

(作者系江西省上犹县委书记)

