

【城市经济研究】

乡村振兴与新型城镇化耦合协调发展研究*

张合林 申政永

摘要:新时代推动乡村振兴与新型城镇化的战略耦合及协调发展,对中国城乡融合发展和现代化建设具有重要的理论与现实意义。为此,在对乡村振兴与新型城镇化耦合协调发展现状及存在问题进行分析的基础上,应积极探索乡村振兴与新型城镇化耦合协调发展的路径,构建乡村振兴与新型城镇化耦合协调发展的实现机制,如城乡要素资源双向流动机制、城乡产业融合发展机制、城乡公共服务均衡配置机制、城乡空间融合发展机制和城乡生态环境协同治理机制等。

关键词:乡村振兴;新型城镇化;耦合协调发展;路径;机制

中图分类号:F320.3 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766(2021)04-0135-10 **收稿日期:**2020-12-18

***基金项目:**河南省高等学校重点科研项目(软科学研究计划)“河南乡村振兴与新型城镇化耦合发展研究”(20A790023)。

作者简介:张合林,男,郑州大学商学院河南省二级教授,城乡一体化发展研究中心主任,区域经济学博士,博士生导师(郑州 450001)。

申政永,男,华夏幸福基业股份有限公司首席咨询师,经济学硕士(郑州 450003)。

一、引言

党的十八大以来,中国在推进新型城镇化和统筹城乡发展方面取得了巨大成就,但是在发展过程中仍然存在一些问题,农业农村现代化水平远滞后于城镇化水平。城市强大的极化效应使大量的劳动力、资金、土地等资源从农村流向城市,在一定程度上导致了乡村发展的落后。在中国社会主义现代化建设中,必须加快农业农村现代化进程,改善农民的生活水平,让农民体会到和城镇居民同样的幸福感。现阶段,中国的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,而这种不平衡不充分突出反映在农业和乡村发展的滞后上。习近平总书记在党的十九大报告中提出乡村振兴战略,旨在提升农业综合生产力,提高农业供给质量体系,缩小城乡差距,实现城乡耦合发展、平衡发展。2019年5月,《中共

中央 国务院关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》指出,以协调推进乡村振兴战略和新型城镇化战略为抓手,以缩小城乡发展差距和居民生活水平差距为目标,以完善产权制度和要素市场化配置为重点,坚决破除城乡二元体制机制弊端,加快形成工农互促、城乡互补、全面融合、共同繁荣的新型工农城乡关系。新发展阶段,乡村振兴与新型城镇化战略并重,探索实现两大战略的耦合及协调发展意义重大。

城镇和乡村是国民经济两个密不可分的基本经济单元,二者的关系不是分割的,而是互相联动、相辅相成的。城乡融合发展作为社会生产力发展的必然趋势早在20世纪就已经引起世界各国的关注和重视,城乡融合作为未来城乡关系的协调发展模式已在世界范围内得到广泛认同。推进乡村振兴和新型城镇化建设的共同目标是促进城乡融合发展,进而实现国家现代化。乡村振兴与新型城镇化耦合协调发展是重大理论、认识、理念、方法和道

路问题。以人的城镇化为核心、提高质量为导向的新型城镇化,是现代化建设的关键举措和重要途径,全面实施乡村振兴是全面建设社会主义现代化的重大历史任务,是新时代“三农”工作的总抓手。坚持新型城镇化与乡村振兴一起抓,两个轮子一起转,坚持乡村振兴和新型城镇化双轮驱动,推动乡村振兴与新型城镇化的战略耦合及协调发展,对中国城乡融合发展、形成新型工农城乡关系和建设现代化强国具有重要的理论与现实意义,从这个意义上说,坚持推动乡村振兴与新型城镇化耦合协调发展,将决定中国现代化的走向和未来。

二、乡村振兴与新型城镇化耦合协调发展 现状分析

中国乡村振兴与新型城镇化耦合协调发展现状主要表现在城乡经济、社会和生态耦合协调发展等方面。城乡经济耦合协调发展包括城乡产业发展、居民收支、政府财政收支、要素流动等;社会耦合协调发展包括城乡基础设施建设、公共服务供给、基层治理等;生态耦合协调发展包括城乡生态环境及人居环境建设等。

1. 经济耦合协调发展状况

在城乡产业发展方面。2019年,中国国内生产总值达到98.65万亿元,第一、二、三产业生产总值分别为70473.6亿元、380670.6亿元、535371.0亿元,三次产业结构为7.1:38.6:54.3^①。服务业成为拉动经济增长的第一动力,第三产业对经济增长的贡献率达到63.5%。但是,三次产业的劳动生产率依旧存在较大差距,第一、二、三产业劳动生产率分别为36239元/人、181256元/人、145484元/人,中国二元对比系数^②偏低,表明城乡二元结构仍比较明显。

在城乡居民收支方面。2019年,全国城镇居民人均可支配收入为42359元,农村人均可支配收入为16021元,较上年均有大幅提升,城乡居民收入比由2007年的3.3缩减至2019年的2.6,城乡居民收入差距相较于前些年有所缩小,但依然处于较高水平,尽管农民收入水平不断提高,但仍只相当于全国城镇居民收入的37.8%,扣除必要的生产性支出,可供农民实际消费的可支配收入更低。

在政府财政收支方面。中国财政实力不断提升,为乡村振兴与新型城镇化耦合协调发展奠定了

物质基础,2019年,国家财政总收入为190390.1亿元,比上年增长3.8%;国家财政总支出为238858.4亿元,比上年增长8.1%。但是,财政支出在城乡分配上仍有偏斜。根据2019年全国一般公共预算支出相关数据,农业、林业、水利支出为22862.8亿元,占全国一般公共预算支出的9.6%。并且除农业、林业、水利、南水北调和扶贫等财政支出外,国家财政支出中农业综合开发和农村综合改革支出仅为288.8亿元和1644.3亿元,仅占前述总支出的0.12%和0.69%^③。

在城乡要素流动方面。中国城镇化进程不断加快,城乡要素流动加速,城乡联系逐步加强。但是,从城乡和工农固定资产投资看,2019年,全国固定资产投资为551478亿元,其中,第二产业投资为163070亿元,比上年增长3.2%;第三产业投资为375775亿元,比上年增长6.6%。第一产业投资为12633亿元(占当年固定资产投资总额的2.29%),比上年仅增长0.6%,增长率最低且呈放缓态势。此外,2019年农林牧渔行业的投资增速仅为1.4%,表明资本仍然集中于城镇而非农村,主要在城镇寻找增值机会。与此同时,农村地区的资金仍在持续大量外流,截至2019年年底,中国全部金融机构本外币各项贷款余额为158.6万亿元,但是本外币涉农贷款余额仅为35.19万亿元^④,表明大量资金没有用到农村地区的发展当中,而是转移到他处寻找增值机会,获取增值收益。农村地区的人才仍持续外流,缺乏人才引领的农村地区“造血”能力差,内生动力不足。

2. 社会耦合协调发展状况

在城乡基础设施建设方面。截至2019年年底,全国村庄内道路长度全年新增113882.8千米,全年更新改造101909.4千米,全年硬化道路1634591.4千米。城市建成区面积为60312.5平方千米,全国铁路营业里程为13.99万千米、公路里程为501.25万千米、高速等级公路里程达14.96万千米^⑤。在城市加快建设的同时,更加注重城市综合性能的提升,努力打造环境优美的海绵型城市,人居环境明显改善。但是城乡基础设施建设依然不足,城市边界逐渐外延,建成区排水管道密度逐渐下降,城市基础设施建设的速度赶不上城市拓展的速度。截至2019年年底,全国集中供水乡的个数为8544个,虽然已经占全部乡总数的90.15%,但仍然存在没有

集中供水的乡。部分地区存在行政村建设没有经过合法村庄规划,相当数量的行政村没有开设综合服务站,没有设立电子商务配送点等,农村基础设施建设明显滞后。

在城乡公共服务供给方面。全国持续推进以人为本的新型城镇化建设,进一步深化户籍制度改革,通过推行居住证制度,扩大基本公共服务的覆盖面,使农业转移人口能够享受到与城市居民相当的医疗、教育、福利资源。推进农村居民与城镇居民平等享受城乡居民医疗保险待遇,城乡居民参保率达到95%以上^⑥,基本实现全民医保。持续提升医疗卫生和文化教育等公共服务能力,丰富农村居民的文化生活,提高农村居民的整体素质。在全国设立县级以上文明村,在行政村中设立综合性文化服务中心,组织农民开展业余文化活动。截至2019年年底,农村居民的教育文化娱乐支出为1481.8元/人,占农村居民消费总支出的11.1%,比重较上年持续上升,设立乡镇文化站40747个^⑦,表明乡村更加注重教育和丰富精神生活,农村具有较高文化程度的劳动力数量呈现上升趋势。城乡社会保障体系逐步健全,教育水平有所提高,体育、文化等城乡社会事业加快发展,为乡村振兴与新型城镇化耦合发展提供了保障。

在基层治理方面。行政村村干部普遍存在年龄偏大、文化程度偏低的现象,大专以上学历占比不到5%,高中学历占比不到20%,初中以及初中以下的学历占大多数,严重缺乏年轻化、知识化的村干部。同时,由于城乡基层公务员岗位待遇和晋升体系差距较大,应聘城镇公务员的人数远多于乡村,“农二代”中的大学生也倾向进入城镇公务员体制,导致乡村基层组织人才不足,无法充分支撑带动乡村发展。基层各个治理主体中,主要发挥作用的是乡镇政府和村委会,民间组织和普通村民对基层治理的参与程度不高,作用较少。“选调生”“挂职干部”在农村发挥了较好的作用,“乡贤能人”在引领农村发展和参与基层治理方面表现优秀,但数量较少。在基层治理中,治安管理和基础设施建设得到民众较高的评价,但是在农技服务的供给上仍存在较大缺口,农村专业技术人才不足和地方政府财政收入偏低是阻碍其发展的重要因素,乡村干部的留用、晋升机制不完善导致公务员工作积极性不高,配套资源投入不足以及配套措施的不完善,较

大程度上影响了基层政策执行的效果。

3.生态耦合协调发展状况

城乡环境统筹治理力度进一步加大,农村在生态环境保护方面的意识有所提高。2019年,全国化肥施用折纯量和农药施用实物量分别为5403.6万吨和139.17万吨,均有大幅下降。此外,生活垃圾集中处理、生活污水集中处理,大力推行的厕所革命和农村户用厕改造,使农村使用卫生厕所的户数显著增加。2019年,全国对生活污水进行集中处理的乡有3156个,占全国乡总数的33.30%,农村自来水普及率达到83.2%^⑧。全国城市生活垃圾清运和处理工作稳步推进,2019年,生活垃圾清运总量为24206.2万吨,无公害处理厂共计1183座,城市生活垃圾无公害处理能力为869875吨/日,城市生活垃圾无公害处理量为24012.8万吨,城镇生活垃圾无害化处理率为99.2%。与此同时,城市建设突飞猛进,城市环境更加优美,生态保护明显加强。2019年,全国城市公园数量为18038个,比上年增长7.79%;全国公园占地面积为50.24万公顷,比上年增长1.66%;人均公园绿地面积为14.36平方米,比上年增长17.13%。2019年,全国城市绿化覆盖面积为228.5万公顷,绿化覆盖率为41.5%,比2014年增加46.5万公顷,绿化覆盖率提高1.3个百分点,城乡生态耦合发展态势趋好。

三、乡村振兴与新型城镇化耦合协调发展存在的问题

乡村振兴与新型城镇化耦合协调发展中存在的问题主要表现在城乡要素配置失衡,城乡产业发展不平衡、城乡经济发展差距较大,城乡基本公共服务不均等、乡村基础设施不完善,土地利用效率较低、城乡空间布局不合理等方面。

1.城乡要素配置失衡

由于城市的集聚效应及资本、劳动力等因素的逐利性,使得农村的劳动力、资金、土地等生产要素大量向城市转移,带动了城市的快速发展,而农村地区则没有得到明显发展,城乡差距不断拉大,农村区域发展滞后已经影响经济社会的全面发展。如人才方面,根据国家统计局住户收支与生活状况调查,全国农村居民家庭户主文化程度普遍偏低,主要集中在小学和初中文化程度,2019年分别占全

部农村居民家庭户主的32.5%和50.8%，而大学本科专科及以上文化程度的户主仅占2%，全国农村缺乏高文化水平居民已经成为普遍问题^③。除此之外，大量青年劳动力及人才流向城市，多数学生在大学毕业后留在城市生活，还有一部分年轻人进城务工或者创业，成为离土不回村的“农二代”，农村宅基地及房屋闲置现象比较严重。

2. 城乡产业发展不平衡，城乡经济发展差距较大

在长期的城镇化进程中，农村产业发展落后，农业现代化水平较低。不少农村地区缺乏产业支撑，传统农业尚未实现机械化、规模化经营，农业生产效率低；农村地区的资源利用意识不强，传统的古村落和文化习俗不能让其价值得到充分发挥，乡村旅游产业难以体现特色，也缺乏资金支持；经济发展落后与大量人口外流现象较为突出。农村产业融合存在产业链纵向延伸不长、生产技术落后、农产品深加工程度不高，农业产业链横向扩展不足，多数农村对当地农业功能连接广度不够，缺乏农业与休闲、旅游、教育、文化、健康养老等产业的深度融合。土地、资金、技术、人才等要素不足成为制约农村产业发展的重要因素，产业融合主体带动能力较弱，部分新型经营主体结构单一、管理粗放，经营能力不强，产业融合能力差。部分农村经营主体缺乏创新能力，同时，基础政府对农村产业融合的重视程度不够，不能很好地匹配市场需求。此外，由于城乡第一、二、三产业融合度较低，农产品本身附加值较低，农村居民从事农业生产收入甚微。大部分青壮年劳动力进城务工，但由于其整体文化水平和技能较低，致使进城务工人员只能从事较为简单的体力劳动，收获的劳动报酬较少，且就业难度较大。农民工法律意识淡薄，再加上劳务市场监管机制不完善，许多用工方并未与农民工签订劳务合同，农民工无法获得医疗保险、失业保险、工伤保险等基本保障性待遇。

3. 城乡基本公共服务不均等，乡村基础设施不完善

改革开放以来，全国公共服务供给取得了显著进展，但农村基本公共服务、社会保障体系不完善等问题还比较严峻，农村居民及农业转移人口未能享受到和城镇居民均等的教育、就业、医疗、文化、体育等公共服务。在教育方面，城乡教育资源配置

不均衡问题较大，优质的教育资源大部分集中在城市，农村教育资源短缺，农村教育经费投入不足。在医疗卫生方面，2019年，全国卫生人员总数为1292.83万人，而乡村医生和卫生员数为84.23万人，仅占6.52%；全国医疗卫生机构床位总数为880.70万张，乡镇卫生院床位数为136.99万张，仅占15.55%，农村每千人拥有的乡镇卫生院床位数为1.48张，不足全国平均水平的25%^④。虽然农村居民新农合作医疗保险覆盖率大幅提高，但其保障作用仍低于城市。在养老等社会保障方面，依旧存在城乡不均衡，农民社会保障水平偏低等问题，农村居民的养老参保意愿不高，且由于老龄化问题，农民参保年龄高，参保级别低，每月可领取的养老金数额较少，养老更多还是依靠土地和家人。此外，农村交通、通信、水电等基础设施建设不足，农田水利条件较差，制约了农业产业化发展，也影响了城市对农村发展的带动以及资本等要素向农村的转移。比如，2019年，城市宽带接入用户为31450.53万户，而农村宽带接入用户为13477.33万户，后者仅占互联网宽带接入用户总数的30%。在污水处理上，对生活污水进行集中处理的乡仅有3156个，仅占乡总数的33.30%^⑤，而城镇污水处理率已经达到95.1%。在自来水普及上，农村自来水普及率为83.2%，而城市基本已经实现全覆盖。在生活用电方面，农村电网检修效率较低，部分地区线路老化，存在安全隐患且供电可靠性较低。目前，电商行业在城镇地区得到了很好的发展，但是部分农村还没实现互联网覆盖，制约了农村产业的发展。

4. 土地利用效率较低，城乡空间布局不合理

20世纪90年代以来，中国土地城镇化大大快于人口城镇化^⑥，城乡建设用地利用效率较低，城市空间结构不合理等问题突出。农村承包地及宅基地流转不顺畅，随着青壮年劳动力的流出，农村多剩下老人、妇女和儿童，致使大量耕地生产效率低下，甚至出现土地撂荒现象，同时“空心村”大量出现，农村宅基地闲置浪费严重。据中国科学院统计测算，中国“空心村”土地整治增地潜力近1.14亿亩，随着新型城镇化的持续推进，可达到1.49亿亩。城乡规划体系尚未完善，1.3万个村庄的建设没有经过规划，出现住房布局不合理、耕地大量占用、居民生活便利程度低等问题。

四、乡村振兴与新型城镇化耦合协调发展的 路径选择

城乡间交易效率的差异是城乡二元结构形成的主要原因,如果城乡间的交易效率能够实现较高水平的提升,城乡收入差距将会进一步缩小。提高城乡交易效率首先要消除城乡市场中的界限,建立城乡统一市场,完善要素市场化配置,推动城乡要素市场一体化发展,注重产品市场的一体化建设。由于中国农业生产体系比较薄弱,产业融合程度不高,因此应注重打造城乡产业间优势互补、共同支撑的产业发展格局,通过建立现代农业产业体系,促进第一、二、三产业高效融合,推动乡村“产业兴旺”。实现乡村振兴与新型城镇化耦合协调发展,基础设施建设将发挥重要作用,同时也要注意通过完善公共服务供给体系提升城乡居民生活质量,使城乡居民享受到均等化的公共服务,让农村居民享有等同于城镇居民的获得感与幸福感。中国幅员辽阔,各地区的自然条件和资源禀赋存在较大差异,乡村振兴发展和新型城镇化发展有较大的差距。因此,必须因地制宜,统筹利用城乡空间,其中生态宜居是乡村振兴战略的内在要求,也是新型城镇化战略的基本特征之一,推动中国乡村振兴与新型城镇化的耦合协调发展,应加强生态环境保护,建设宜居城乡。

1. 建立城乡统一市场,实现要素市场化配置

在市场导向的城乡发展过程中,充分发挥政府为市场机制发挥作用提供制度和政策空间的作用。政府通过对约束个体、企业和社会组织参与城乡发展的障碍性制度进行改革和创新,使其能够根据自身的利益需求和发展能力,在市场原则的约束下,自主地选择参与方式。通过建立城乡统一的要素市场,充分发挥市场机制在要素流动中的作用,促进城乡间各种要素资源按照市场价值规律进行配置,政府在市场运行过程中从社会整体利益出发,及时弥补“市场失灵”,为要素流动创造顺畅的交互空间,促进城乡要素双向流动,提高城乡交易效率。加快健全土地要素市场,着力构建城乡统一建设用地市场,完善相关配套设施,盘活城乡存量建设用地,对低效利用的土地在市场机制的作用下进行使用权调整,引导劳动力合理有序流动,推进

资本要素市场化配置。一方面,调整地区落户政策,继续大力推行人才引进政策,营造良好的就业环境,提高人才的待遇水平,加强对失业者的帮扶,消除地域、性别歧视,使城乡劳动者享受平等待遇,优化营商环境,适度放宽市场准入限制,推动金融业发展,建立高效、便捷的金融服务体系,提高城市对人才、资金的吸引力,为产业发展提供支持。另一方面,加大城市在人才、资金、科技等方面对农村的支持力度,通过完善农村基础设施,建立良好的市场环境,为资本、技术、劳动力下乡创造条件,充分体现各种要素的价值,使其落地生根,为乡村振兴战略的推进提供动力;改革农村金融体系,运用城市相对完善的金融服务支持农村基础设施、农业产业建设。

2. 建立现代农业产业体系,实现第一、二、三产业高效融合

通过构建现代农业产业体系、生产体系、经营体系等多种形式适度规模经营,培育新型农业经营主体,健全农业社会化服务体系,实现经营主体和现代农业生产体系有机结合。土地流转、集中、规模经营是构建现代农业产业体系过程的必经之路,但实现土地规模经营还需要一定的条件和时间。新型城镇化的实现能够优化农村资源配置,改变农村生产关系,推动农村生产力发展,促进乡村振兴与新型城镇化耦合协调发展。通过完善市场机制,充分体现农产品的价值,使农业生产获得合理的增值收益。此外,在健全农业社会化服务体系上,一方面,可以通过土地确权登记颁证等形式为农地流转中的各个主体提供法律保障,规避纠纷;另一方面,可以通过完善各类的农业社会化服务,为经营主体提供现代农业技术、经济服务,为其生产提供便利条件。

实现第一、二、三产业的融合,需要进一步延伸农业产业链,同时拓展农业的多功能性,将其与现代服务业、金融业、制造业相结合。一是从农产品加工、流通、销售等环节入手,拓展农业产业链,深度挖掘农业产业价值。通过设立农村农产品加工企业,推动农产品初加工、精细加工和综合生产协调发展,建立农产品直销店,借助网络进行农产品销售,加强供需对接,发挥农业合作社及基层组织的作用,发展产销衔接,实现农业生产、加工和农产品销售的一体化发展,将农产品的增值环节更多地

保留在农村,充分发挥地方龙头农产品加工企业的带动作用,发展地方产业集群,将其作为农业产业链延伸的重要主体,设立大规模、高质量、绿色环保的农产品生产基地,提高农产品的附加值,更加注重经营收入在企业与农户间的合理分配。通过政策支持和科技创新提高地方企业在市场中的竞争力,打造地方知名品牌,通过品牌效应,扩大产品影响力,进而延伸农业产业链的覆盖范围。二是顺应城镇居民的消费升级趋势,充分挖掘农业的生态价值、观光价值,实施休闲农业和乡村旅游精品工程。通过发挥农业农村在生态涵养、健康养老、文化教育、休闲旅游的多功能性,充分挖掘农业农村的价值,弘扬乡村文化,推动乡村各种资源整合,实现多元化增值,为农村实现第一、二、三产业融合发展提供契机。三是促使城市工业链条向农村延伸,将工业生产中的一般加工环节、零部件和原材料生产环节放在农村,在降低企业成本的同时,增加农民就业机会。通过产业深度融合,实现乡村振兴进程中“产业兴旺”与新型城镇化建设的相结合。

3.加强城乡基础设施配套建设,完善城乡公共服务供给

通过交通网络覆盖面的扩大、通信设备的现代化、供水送电体系等基础设施的完善,城乡基础设施互联互通,使城镇的极化效应和扩散效应得以有效发挥。一是建立城乡综合交通运输网络,加快城乡之间公路、铁路、水运等建设,完善交通相关设施,便捷的交通是连接城镇和乡村的基础条件,建设完善的交通基础设施,可极大地缩短城镇与周边乡村的空间和时间距离,充分发挥城市对乡村的辐射带动作用,使城乡要素的商品流动更加便捷高效,为实现空间融合发展奠定基础。二是完善城乡供水、供电体系,加强农村水利基础设施建设。中国人均水资源拥有量低,地区差异大,供需矛盾日益加深,必须提高节水供水能力,科学有序地开展大中型灌区、水库等水利设施建设,完善城乡供水体系,推动节水设施改造,为城乡居民的饮水安全提供保障。水利是农业的命脉,可以通过构建大中小微相结合、骨干和田间相衔接、节水效率高的农地灌溉网络,健全基层水利服务体系,保障农业生产。与此同时,可以提高电信网络的覆盖率,建设现代化的通信网络,推进城乡实现信息化,加强城乡互动,提高城乡的科技应用能力,为城乡信息交

流提供顺畅的渠道,也为实现数字乡村战略、智慧农业等重大工程奠定基础,使远程教育、远程医疗、电子商务等服务更好地惠及农村和农民。

在完善城乡公共服务供给方面。一是完善城乡公共卫生体系,补齐农村教育短板,及时更新城乡地区基础医疗、教育设施,加大农村地区医疗、教育人才团队建设,着力推进基本养老保险和基本医疗保险全覆盖,推进低保制度统筹城乡发展,强化对城乡困难人员及特殊人群的照顾与帮扶。二是促进城乡公共服务供给主体多元化,公共服务供给的主体首要是政府,政府要发挥主要作用,同时也要创新供给主体,实现供给主体多元化,形成政府领导,多方参与的公共服务供给格局。三是完善农民利益表达机制,在进行城乡基础设施建设及完善公共服务供给时,充分考虑农民诉求,让农民的声音得到充分表达与尊重。四是优化公共财政支出结构,扩大基层公益事业支出比例,增加对农村公共服务体系建设支出比重,尤其是要注重公平原则,加大对乡村振兴综合发展水平较低的中西部地区的支持力度,完善转移支付体系,加强监督,严查贪污腐败,确保资金用在实处,充分发挥转移支付资金在城乡公共服务均等化供给中的作用。

4.因地制宜、统筹城乡空间

一是依照地区特点完善规划体系,在充分理解乡村振兴战略规划和新型城镇化战略规划的基础上,按照城乡“整体定位、功能侧重、有机融合、同样美好”的理念,统一编制城乡发展规划,在编制规划时要通盘考虑城乡发展中产业发展、基础设施、公共服务、要素资源、生态环境等因素,对地区内各城镇和乡村进行整体功能定位。二是充分发挥城市群、特大城市和大城市对周边乡村地区的带动作用。对于区位优良的乡村,可以采取就地城镇化的方式,使农民享受与城市居民基本相同的公共服务和社会保障,提高农民的生活品质;对于比较偏远、环境恶劣的乡村,在充分尊重农民的意愿下,进行整体搬迁、合并、置换;对于有地方特色、存在浓厚民俗文化的村镇,可以根据地方特色建立特色鲜明、充满魅力的小镇和小城镇。三是统筹布局城乡发展空间,优化各市及县城的空间结构,完善城区规模结构和管辖范围,提高存量土地利用效率,利用多种方法、结合社会力量加快旧城改造项目和新

区开发建设进程,完善环境卫生设施、市政公用设施、公共服务设施条件,进一步提高城市的承载力。与此同时,发挥各地比较优势,划定粮食生产功能区和重要农产品生产保护区,创建特色农产品优势区,促进主要农产品向优势区域集中;将乡村生产逐步融入区域性产业链和生产网络,引导服务业向县城和乡镇的产业集聚区、生产园区集中。

5.加强生态环境保护,建设宜居城乡

深入实施可持续发展战略,完善生态文明领域统筹协调机制,构建生态文明体系,促进城乡经济社会发展实现全面绿色转型,推动绿色发展,促进人与自然和谐共生,建设宜居城乡。实施城乡环境统筹发展,充分认识和发挥法律法规对生态环境的保障作用,通过完善法律体系,为城乡环境治理提供法律保障,严格执法,明确法律执行中的主体、程序和客体,做到公正执法。根据各地情况,科学地确定政府职责和权利,从整体上对城乡生态环境进行统筹,优化城乡产业布局,打破现行城乡环境分割治理模式。通过制定并施行绿色税收和税收优惠政策,对有利于提升城乡生态环境的企业减免一定的税收,对破坏城乡环境的企业适当增加税收,让高污染、低效能企业尽快退出“历史舞台”;实施生态环境系统保护和修复的重大工程,开展大范围土地绿化,推进污染地区生态修复工作;加强对城乡居民环保意识的培育,树立人与自然和谐共处的理念;逐步推进农村生活污水、生活垃圾无害化处理;鼓励发展绿色生产,通过改良育种技术及生产模式,减少对农药、化肥的使用量;加强城乡公共空间的卫生管理工作;引导社会主体参与生态环境修复,在经营主体完成一定规模修复工程及符合土地使用条件的情况下,允许其利用部分土地进行旅游、养老、体育等产业的经营;允许农村集体依托地区自然资源开展相关经营,加强经营过程管理,严防生态环境破坏。

五、乡村振兴与新型城镇化耦合协调发展的实现机制

构建乡村振兴与新型城镇化耦合协调发展的实现机制,包括城乡要素资源双向流动机制、城乡产业融合发展机制、城乡公共服务均衡配置机制、城乡空间融合发展机制和城乡生态环境协同治理

机制等。

1.完善城乡要素资源双向流动机制

《中共中央 国务院关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》指出,坚决破除妨碍城乡要素自由流动和平等交换的体制机制壁垒,促进各类要素更多地向乡村流动,在乡村形成人才、土地、资金、产业、信息汇聚的良性循环,为乡村振兴注入新动能。近年来,中国新型城镇化进程持续推进,与此同时也产生了巨大的回流效应,劳动力、资本和技术等生产要素在回报率差异的影响下出现从落后地区向发达地区流入的现象。实现乡村振兴与新型城镇化的耦合协调发展,必须要完善要素双向流动的机制,充分发挥市场机制在要素流动中的决定性作用,优化城乡要素顺畅流动的政策环境,引导扩散效应的发挥,引导生产要素向农村地区流动,实现由单向流动向双向流动的转变。一是建立完善的人口管理制度。一方面,健全农业人口转移市民化制度,深化户籍制度改革,逐步放开城市落户限制,完善就业制度,建立公平的就业环境,打破户籍、性别等因素在就业中的限制,鼓励农业剩余劳动力转移市民化,提高中小城市的承载力和吸引力,增强财政支持农业剩余人口转移力度。另一方面,建立人才下乡激励机制,制定财政、金融、社保政策吸引各种人才回到农村进行建设,建立城乡人才合作交流机制,鼓励城镇教科文卫组织的工作人员定期服务乡村,加强基层人才到城镇学习,完善农村人才引入及留用机制。二是完善农村基本经营制度,全面深化农村土地制度改革。推进征地制度改革,建立健全科学的征地管理机制和有效的监督机制,严格限定征地范围,规范政府征地程序,建立健全合理的征地补偿机制、土地增值收益分配机制和多元的保障机制,充分保护被征地农民的权益,注重被征地农民社会保障体系的完善。通过建立城乡统一建设用地市场的价格调控机制和市场主体平等进入、市场客体公平交易机制,促进农村集体建设用地与城市建设用地实现“同地、同权、同价”,在土地交易过程中充分发挥市场机制的作用,逐步完善城乡建设用地增减挂钩政策,健全城乡建设用地规划体系和交易机制,有效扼制滥用稀缺土地资源行为。稳定农村土地承包关系,落实承包地“三权分置”改革政策,促进承包地有序流转,严格落实永久基本农田制度,严格控制未利用

地开垦,落实和完善耕地占补平衡制度,建立土地规范流转管理体系,实现土地与农村产业和农业科技的高效匹配,切实提高土地经营效率和效益,在壮大集体经济实力的同时,稳步提高农户收入。稳妥推进农村宅基地“三权分置”改革,提高土地利用效率,实现农民土地财产权益,激活农村发展的内在动力。三是完善财政投入保障机制和金融服务体系,建立资本和技术向乡村流动的引导机制。加强对农村地区的建设力度,坚持农业农村优先发展理念,增加对农业和财政支持力度,建立重要农产品利益补偿机制,完善农村基础设施建设,通过财政投入和政策支持,引导更多城镇资本流向乡村。加强农村地区社会保障体系建设,切实提高农村公共服务水平和效率。建立健全农业信贷担保体系,完善乡村金融服务,加强农村信用环境建设,建立支持农村第一、二、三产业融合发展的长效金融服务机制,扩大农业保险的覆盖面,完善农村金融风险防范机制。按照“取之于农、主要用之于农”的要求,调整土地出让收益城乡分配格局,稳步提高土地出让收入用于农业农村比例。

2. 构建城乡产业融合发展机制

一是完善城乡产业发展规划体系。在尊重发展规律和各地区禀赋差异的基础上,探索乡村产业发展模式,打破体制机制带来的阻碍,在市场准入、金融服务、产业用地供给、基础设施供给等方面积极推进机制和制度创新,为城乡产业融合发展提供保障。二是完善政府引导机制,构建产业融合引导体系。在产业融合发展过程中,积极发挥政府的引导作用,深度挖掘农村地区的内在发展潜力,支持农村地区发展现代农业,建立健全农业补贴政策体系;健全行政管理体系,建立现代农业生产经营体系,完善相关保障。三是加速推动农产品生态化、规模化经营,建立农业技术的创新和应用体系。大力发展智慧农业,将农业生产与现代信息技术相结合,逐步提升农产品生产质量和效率,加强农产品生产、加工、销售一体化体系建设,延伸产业链,提升价值链。发展绿色农业,建立精准补贴和节水奖励机制,鼓励绿色、集约生产,积极探索绿色农产品的价值实现机制,通过城乡生产与消费的有机衔接,提高城镇居民生活质量,增加农村居民收入。完善企业与农民的利益联结机制,引导农民以土地经营权入股、闲置资金入股等形式入股企业,实现

土地变股份、资金变股金,拓宽农民增收渠道,同时建立农户与企业间合理的收益分配机制,让农民更多地分享增值收益。四是建立创新创业激励机制。鼓励新一代有知识、有才干的农民子弟在农村创新创业,适度放宽创业过程中用水、用地标准,激发各类人才返乡创业的积极性。五是建立健全农村新兴产业发展的长效支持体系。建立乡村文化保护利用机制,深度发掘乡村独特的文化元素,整合利用地方和民族传承下来的文化资源,发展独具特色、风格各异的地方文化产业,发展乡村地区观光农业、休闲度假、养老等产业,从而形成以城带乡、以工促农的良好态势,实现城乡双向互动、协调发展。

3. 建立城乡公共服务均衡配置机制

城乡公共服务体系主要包括教育、医疗、社会保障、社会治理等方面,增加农村公共服务供给,主要从这几个方面着手。一是建立城乡教育资源均衡配置机制。优先发展农村教育事业,建立以城带乡、整体推进、城乡一体、均衡发展的义务教育发展机制。统筹规划城乡教育资源,加大对农村教育的支持力度,通过完善乡村教师选拔机制,逐步提升待遇,推动职称评定等向乡村教师倾斜,吸引教育资源走向农村。加强城乡学校的基础设施建设,运用新技术,扩大信息传播范围,增强信息传播深度,完善教育信息化发展机制,进而实现城乡优质教育资源共享。二是完善城乡医疗服务供给体系。改善乡镇卫生院和村卫生室医疗条件,建立城镇医疗人才下乡激励机制,组织优秀的卫生人员定期定点支援农村,增强基层医务人员工作岗位的吸引力,加强乡村医疗卫生人才队伍建设。逐步完善分级诊疗制度,实行差别化医保支付政策,一方面推动提高农村居民基本医疗卫生知识,帮助农民养成良好的生活习惯,降低患病率;另一方面从医疗卫生体系入手,让农民病有所医,病得好医,提高城乡居民的整体生活质量。三是健全城乡统一的社会保障机制。完善城乡居民基本养老保险、医疗保险制度,建立基本养老保险金发放与货币购买力相匹配的调整机制,适度提高城乡居民养老保险金标准。统筹城乡社会救助体系,实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接,实施对城乡特困人员、残疾人群等低收入人群的救助,加强低保评定体系的监督工作,动态调整低保发放标准。四是完善城乡

基层治理制度。健全基层公务员和选调生的选拔体系,鼓励有知识、有才干、有魄力的高校毕业生到农村任职,调整城乡基层组织的领导班子,打破因循守旧的基层管理体制,将现代化的管理方法有效地运用到基层治理中。构建社区居民、农村居民参与社区、农村事务的管理制度,建立健全党组织领导的自治、德治、法治相结合的城乡基层治理体系,发挥群众参与治理的主体作用,通畅居民参与治理的渠道,保障城乡居民的知情权、参与权。

4. 建立城乡空间融合发展机制

建立城乡统一规划机制,健全城乡统筹规划制度。厘清层级政府间的权责关系,在各级政府间建立联动机制,以往的规划制度采用城市与乡村分别规划,城乡空间管理系统内部上下联动性不强,但是在城乡一体化发展的背景下,城乡关系日益密切,原有的规划制度已经不再适用。要以新发展理念为引领加强城乡统一规划的研究、编制和实施,建立城乡空间融合发展机制,对城乡发展进行统筹谋划,注重增强城乡空间协调性、关联性和整体性。一是合理统一、规划布局城乡之间的交通干线,将城市和乡村紧密地连接在一起,实现城乡互联互通。以便利的交通条件加快要素流动速度,增强农村地区对资金、人才和技术等要素的吸引力,促进第一、二、三产业的高效融合,在城乡之间实现优势互补、共同繁荣。二是探索宅基地所有权、资格权、使用权的“三权分置”改革,落实宅基地集体所有权,保障宅基地农户资格权和农民房屋财产权,适度放活宅基地和农民房屋使用权,建立健全宅基地退出激励机制及宅基地有偿使用机制,盘活农村闲置宅基地和闲置房屋,加强乡村地区规划,逐步扩大基础设施的覆盖面。三是按照“多规合一”的要求,以国土空间规划为统领,科学编制市县发展规划,统筹安排城乡空间布局,优化城乡空间结构体系,充分考虑城乡演变规律、分布状况、功能定位及发展前景,城镇仍要以第二、三产业为重心,着重发展第三产业,充分发挥小城镇的纽带作用,促进城镇空间的集约利用,乡村地区以第一产业为主,同时要注重第一、二、三产业的融合。在科学合理规划的基础上,对全国各地、各种形态的乡村进行重新定位,对村镇的去留、整治、规模等情况进行充分考察和论证,因地制宜,为进一步提升城市的承载力、吸引力和加强农村生态宜居建设提供制度保障。

5. 建立城乡生态环境协同治理机制

生态环境耦合是乡村振兴与新型城镇化耦合发展的重要方面。通过构建城乡生态环境协同治理机制,完善城乡一体化生态环境保护体系,实现工农业污染防治并重,进而形成从规划、治理到监督考核的一体化的生态环境保护新格局。健全城乡规划体系,适当扩大城市绿地、公园等基础设施面积,完善农村空间布局规划,限制对林地和耕地的非法占用。健全科技创新激励机制,通过科技创新推动产业结构优化升级,减少生产废物排放,实现以科技推动生态环境保护。健全城乡环境长效整治机制和科学管理体系,探索农村生活污水、生活垃圾付费处理制度,建立政府和居民共同投入机制。建立生态环境补偿机制,包括提高标准、健全法规、开通渠道,从而构建规范合理、有效可行的生态补偿体系,改善城乡生态环境,维护生态系统的服务功能,提高城乡居民对生活环境的满意度。此外,还应进一步健全自然资源有偿使用制度,探索生态资源价值评估方法,合理确定生态资源价值,为生态补偿提供相应的资金来源;健全重要生态系统保护制度,落实管护责任;建立城乡居民环保意识培育机制,提升居民整体素质,实现人与自然和谐共存;完善生态监管和定期调查制度,健全政务考核体系,建立绿色GDP考核机制,实现经济建设与环境保护两手抓。

注释

①文中数据除另有注明外,均来源于《中国统计年鉴(2020)》、国家统计局官方网站 <https://data.stats.gov.cn/>或作者根据其数据计算而得。②二元对比系数与二元经济结构系数成倒数关系,是二元经济结构中第一产业比较劳动生产率与第二、三产业比较劳动生产率的比值,也即农业部门与非农业部门的比较劳动生产率的比率,反映了两部门之间劳动生产率的差异。对于发达国家来说,二元对比系数通常为0.52—0.86;对于发展中国家来说,二元对比系数通常为0.31—0.45。二元对比系数越小,则二元结构越明显,2019年中国的二元对比系数为0.23,表明城乡二元结构仍比较明显。③数据来源于《中国农村统计年鉴(2020)》或作者根据《中国农村统计年鉴(2020)》数据计算而得。④2019年涉农贷款相关数据来源于中国人民银行官方网站 <http://www.pbc.gov.cn/>发布的数据。⑤数据来源于《中国城乡建设统计年鉴(2020)》。⑥数据来源于《中国劳动统计年鉴(2020)》和《中国卫生健康统计年鉴(2020)》。⑦数据来源于中华人民共和国自然资源部官方网站 <http://www.mnr.gov.cn/>

cn/发布的数据或作者根据相关数据计算而得。

参考文献

- [1]陈锡文.从农村改革四十年看乡村振兴战略的提出[J].农村经营管理,2018(5).
- [2]中共中央国务院关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见[R].中华人民共和国国务院公报,2019(14).
- [3]王承哲,王建国,等.以高质量城镇化推动河南经济高质量发展[M].北京:社会科学文献出版社,2019.
- [4]郑永扣,樊红敏.河南社会治理发展报告(2019)[M].北京:社会科学文献出版社,2019.
- [5]张海朋,何仁伟,李江苏.脱钩视角下河南省城乡人口与建设用地的耦合协调研究[J].地理与地理信息科学,2020(2).
- [6]杨亚楠,陈利根,龙开胜.中西部地区农村宅基地闲置的影响因素分析——基于河南、甘肃的实证研究[J].经济体制改革,2014(2).
- [7]安虎森.新区域经济学[M].大连:东北财经大学出版社,2015.
- [8]中共中央 国务院关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见[N].人民日报,2020-04-10.
- [9]韩长赋.中国农村土地制度改革[J].农村工作通讯,2018(23—24).
- [10]周凯,雒海潮,刘荣增.城乡统筹环境保护的问题与对策[J].河南科技学院学报(自然科学版),2012(4).
- [11]车冰清,陆玉麒,王毅.江苏省城乡空间融合的形态演化研究[J].长江流域资源与环境,2017(7).
- [12]孙久文,施晓丽,肖春梅.城乡协调的制约因素及实现途径[J].兰州学刊,2011(7).
- [13]全华信.城乡融合发展实现路径探析[J].农家参谋,2018(12).
- [14]中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议[N].人民日报,2020-11-04.
- [15]刘合光.乡村振兴战略的关键点、发展路径与风险规避[J].新疆师范大学学报(哲学社会科学版),2018(3).
- [16]中办国办印发.关于调整完善土地出让收入使用范围优先支持乡村振兴的意见[N].人民日报,2020-09-24.
- [17]郝锐.城乡生态环境一体化:水平评价与实现路径[D].西安:西北大学,2019.

Research on the Coupling and Coordinative Development of Rural Revitalization and New-type Urbanization

Zhang Helin Shen Zhengyong

Abstract: In the new era, it is of great theoretical and practical significance for the integrated development and modernization of urban and rural areas in China to promote the strategic coupling and coordinated development of rural revitalization and new-type urbanization. Based on the analysis of the current situation and existing problems of the coupling and the coordinated development of rural revitalization and new-type urbanization, this paper puts forward the path choice of the coupling and coordinated development of rural revitalization and new-type urbanization, and constructs the mechanism of the coupling and coordinated development of rural revitalization and new-type urbanization, which includes the mechanism of two-way flow of urban and rural factors of resources, the mechanism of integrated development of urban and rural industries, the mechanism of balanced allocation of urban and rural public services, the mechanism of integrated development of urban and rural space, and the mechanism of coordinated governance of urban and rural ecological environment, etc.

Key Words: Rural Revitalization; New-type Urbanization; Coupling Coordinated Development; Path; Mechanism

(责任编辑:齐 双)