

# 在城乡融合发展中全面推进乡村振兴： 核心任务、突出问题与关键举措

李莹<sup>1,2</sup>

(1.中国社会科学院大学 应用经济学院,北京 102488;  
2.中国社会科学院 数量经济与技术经济研究所,北京 100732)

**摘要:**全面推进乡村振兴是解决城乡发展不平衡不充分问题的重要举措,是贯彻落实新发展理念的生动画体现。首先,梳理中国城乡关系的走向以及“三农”工作总抓手的转变,总结归纳在城乡融合发展中全面推进乡村振兴的实践逻辑。其次,针对在城乡融合发展中全面推进乡村振兴需要完成“农业强、农村美、农民富”的三大核心任务。再次,研究发现:中国正面临农村经济发展相对落后、生态环境短板挑战较大、城乡要素双向流动不畅、公共资源配置均等化程度不高、城乡收入失衡局面尚待扭转以及县域经济综合承载力不足等突出问题。最后,从加速农业现代化转型、加强乡村治理、打破城乡制度性约束、加大农村公共资源投入力度、多渠道增加农民收入以及推动县域经济高质量发展等角度提出相应的政策建议。

**关键词:**城乡融合;乡村振兴;协调发展;不平衡不充分

**中图分类号:**F320

**文献标识码:**A

**文章编号:**1007-905X(2024)06-0085-08

## 一、引言

城乡关系是经济社会最基本的关系。城镇与农村之间发展矛盾的变化规律具体体现在城乡关系的发展演变上,对经济社会存在全局性与总体性的影响<sup>[1]</sup>。我国长期偏向城市的经济社会政策导致城乡的二元结构,城乡发展不平衡与农村发展不充分不断加剧城乡分割与农村衰败<sup>[2]</sup>。在此现实挑战下,党的十八大以来,中国共产党带领人民开启了全面认识城乡关系、促进城乡融合发展的新阶段,推进城乡协调、均衡发展成为全面建设社会主义现代化国家的核心目标之一,同时对推进乡村振兴发

挥重要作用。

我国于2020年年底顺利实现脱贫攻坚,为全面实施乡村振兴战略奠定了物质基础。党的二十大报告对“全面推进乡村振兴”进行了系统部署,提出了以建立健全城乡融合发展的体制机制和政策体系,为乡村振兴提供了制度保障。城乡二元结构是我国全面推进乡村振兴面临的历史挑战,对此党的二十大报告强调:“全面建设社会主义现代化国家,最艰巨最繁重的任务仍然在农村。坚持农业农村优先发展,坚持城乡融合发展,畅通城乡要素流动。”城乡融合发展既表征当前城乡关系的一个新

收稿日期:2024-03-19

基金项目:中国社会科学院青启计划“中等收入群体提质扩容研究”(2024QQJH125);中国社会科学院经济大数据与政策评估实验室项目(2024SYZH004)

作者简介:李莹,女,经济学博士,中国社会科学院数量经济与技术经济研究所副研究员,中国社会科学院大学应用经济学院硕士生导师,主要从事收入分配、城乡关系研究。

发展阶段,又是解决城乡问题、全面推进乡村振兴的重要手段。城乡融合发展为全面推进乡村振兴提供了跳出“就农村谈农村”的思维范式,为全面推进乡村振兴提供了持久内生动力,走出了一条中国特色社会主义乡村振兴道路。

现有文献分别对城乡融合与乡村振兴的理论内涵、现实基础、实现路径等进行了充分讨论<sup>[3-5]</sup>。当前城乡融合成为大势所趋,但文献中关于城乡融合发展对全面推进乡村振兴的引领作用等相关讨论还很欠缺。乡村振兴要在城乡融合发展的大背景下进行统筹谋划。本文在以往研究基础上,着重探讨中国在重新塑造城乡融合发展关系的全新背景下,以“城”与“乡”的互动逻辑视角,系统梳理全面推进乡村振兴的核心任务,深入剖析全面推进乡村振兴战略需要解决的突出问题,进而提出针对性的关键举措,以期不断深化对全面推进乡村振兴的认识。

## 二、在城乡融合发展中全面推进乡村振兴的实践逻辑

城乡融合发展阶段,“三农”工作总抓手从脱贫攻坚转向全面实施乡村振兴。民族要复兴,乡村必振兴。党的十九大报告首次明确提出“实施乡村振兴战略”,并将其作为新时代“三农”工作的总抓手,突出农业、农村和农民的优先发展,将“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”作为实践要求。《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》明确:到2020年,乡村振兴取得重要进展,制度框架和政策体系基本形成;到2035年,乡村振兴取得决定性进展,农业农村现代化基本实现;到2050年,乡村全面振兴,农业强、农村美、农民富全面实现。经过5年努力,乡村振兴的制度框架与政策体系基本形成<sup>[6]</sup>。党的二十大提出,“全面推进乡村振兴”是实现中国式现代化的重要内容,并作出新的战略部署,反映了全国“三农”工作的任务重点从脱贫攻坚转移到全面推进乡村振兴。

全面推进乡村振兴是一个长期的系统性过程,具有丰富的科学内涵:一是振兴领域全面,要求产业、人才、文化、生态和组织的全面升级与发展;二是振兴地域范围全面,区别于脱贫攻坚仅面向农村贫困地区与贫困人口,全面推进乡村振兴要求全国各地都要切实在人员投入、资金投入等方面将农业、农村、农民放在优先位置;三是涉及的政策全

面,自2018年党中央对实施乡村战略进行全面部署以来,中央“一号文件”多次涉及相关领域,制定各项规划、行动方案与相关政策,推动乡村振兴有效实施。

城镇与农村是人类生产生活的两大空间载体,而城乡关系在乡村振兴中处于核心地位并发挥重要作用<sup>[7]</sup>。城乡融合发展既表征当前城乡关系的一个新发展阶段,又是实现乡村振兴战略的重要手段。在城乡融合发展中全面推进乡村振兴,要着力实现农村与城市两个空间的平等发展。

破除城乡融合发展的体制机制障碍是全面推进乡村振兴的大前提。我国城乡二元结构下的城乡失衡与农村发展不充分是社会不平衡不充分的集中体现之一。它既影响城镇的健康发展,又阻碍农村劳动生产率的提升。这既有社会发展进程中城乡要素价格、边际报酬差异构成的城乡要素流动的客观基础,也有偏向城市政策的历史原因。习近平总书记在2020年中央农村工作会议上提出:“今后15年是破除城乡二元结构、健全城乡融合发展体制机制的窗口期。”重塑新型城乡关系,建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系,改变以往偏向城市的发展战略,助力农村发展,通过改善资源要素的配置、组织形式和经营方式的再造等,在目标上既要实现城乡间的平衡发展,也要破除农村内部发展不充分的问题。

城乡融合发展是全面推进乡村振兴的“加速器”。全面推进乡村振兴需要在充分把握基本国情与农情、顺应城乡发展普遍规律的基础上,以城乡融合发展重塑乡村系统。城乡融合发展框架要求“跳出”农村来发展农村,把城乡问题放到整个经济社会发展全局的战略高度综合考虑施策,挖掘和释放城乡共同发展的潜能。推动城乡融合发展,不仅要消除城镇化发展对农村的虹吸效应,还要反过来借助城市的力量,推动城乡要素资源的双向流通,推动城乡基础设施的联通,推动城乡经济发展的互通,推动城乡基本公共服务均衡配置,为乡村振兴注入新的动力活力,真正促进城市与农村双向互动、互为依存。

## 三、在城乡融合发展中全面推进乡村振兴的核心任务

全面推进乡村振兴要坚持农业农村优先发展。按照中央的规划部署,到2050年,乡村全面振兴,全面实现农业强、农村美、农民富。其中,农业

强是基础,是将14亿人的“饭碗牢牢端在自己手中”的保障;农村美是重点,是人与自然和谐共处的具体体现;农民富是关键,是检验所有农村工作的重要尺度。

(一)农业强:加快建设农业强国,夯实粮食安全根基

党的二十大对农业农村工作作出科学部署,首次提出加快建设农业强国的新目标。概括地讲:未来5年全面推进乡村振兴,到2035年基本实现农业农村现代化,2050年全面实现农业农村现代化并建成农业强国。当前我国面临农业大而不强的明显短板,城乡融合发展将城市和农村作为整体来统筹谋划,可以有效增强国内重要农产品的供给保障能力和培育农业创新能力、可持续发展能力,为农业强国提供内源性动力,同时也将发挥农村多重功能价值,激发农村的人气活力。

农业强国是社会主义现代化强国的根基,全方位夯实粮食安全的根基是重中之重。全球气候变暖叠加国际地缘冲突等挑战,复杂的世界粮食安全形势导致中国粮食产业链、供应链风险扩大。一方面,虽然我国口粮安全有充分保障,但是口粮之外的饲料和工业转化用粮消费持续增加,造成国内大豆、玉米等粮食出现缺口,同时粮食价格的攀升对国内稳产保供造成的不确定性增加;另一方面,在居民收入水平提高与消费升级背景下,我国面临食物单一供给与食物多元化需求的有效匹配不足等挑战。推进人口规模巨大的现代化,必须建立现代化农业,通过推进农业由增产导向转向提质导向来保障粮食安全和重要农产品的有效供给。

(二)农村美:推进乡村建设,实现宜居宜业和美乡村

乡村建设是实施乡村振兴战略的重要任务,党的二十大报告首次提出“建设宜居宜业和美乡村”的新目标。这是对“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的社会主义新农村建设总要求和“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的乡村振兴战略总要求的继承发展。当前,我国农村的基础设施和公共服务体系还存在突出短板。2022年中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《乡村建设行动实施方案》要求:到2025年,乡村建设取得实质性进展,农村人居环境持续改善,农村公共基础设施往村覆盖、往户延伸取得积极进

展,农村基本公共服务水平稳步提升,农村精神文明建设显著加强,农民获得感、幸福感、安全感进一步增强。实现宜居宜业和美乡村,要推动乡村由表及里的全面提升,以提升农村现代生活条件,让乡村更“宜居”,以产业兴旺建设“宜业”乡村。

(三)农民富:巩固脱贫成果,扎实推进共同富裕

全面推动乡村振兴的底线任务是巩固拓展脱贫攻坚成果。2020年,中央经济工作会议首次提出“规模性返贫”概念,要求坚决防止发生规模性返贫现象。2020年,国务院提出巩固脱贫攻坚成果相关意见:脱贫攻坚目标任务完成后,设立5年过渡期。到2025年,脱贫攻坚成果巩固拓展,乡村振兴全面推进。到2035年,脱贫地区经济实力显著增强,乡村振兴取得重大进展。2021年、2022年中央“一号文件”连续提出要牢牢守住不发生规模性返贫这条底线。

多渠道增收致富,推进共同富裕。共同富裕的对象是全体人民,而当前富裕水平相对低的群体主要集中在农村,因此实现共同富裕的短板在农村。习近平总书记强调:“坚持把增加农民收入作为‘三农’工作的中心任务,千方百计拓宽农民增收致富渠道。”把共同富裕的本质要求嵌入乡村振兴的重大决策部署中,激发农民内生发展动力,让其具备持续增收能力,为农民农村实现共同富裕提供物质保障,是提升农民获得感、幸福感和安全感的最有效方式。

#### 四、在城乡融合发展中全面推进乡村振兴面临的突出问题

虽然城乡关系在实践中逐步从分割走向融合,但是当前“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”尚未完全形成,围绕“农业强、农村美、农民富”的核心任务,经济发展模式、生态环境建设、城乡二元分割制度、公共资源配置、收入增长模式以及县域经济承载性等维度在全面推进乡村振兴过程中仍然存在突出问题。

(一)农村经济发展相对落后,城乡经济发展协调度有待提高

农村现代化调整滞后,农业生产经营质量和效率依然偏低限制了农业产业链的延长和城乡产业之间深层次的融合。发达经济体农业的产值份额与农业就业份额一般收敛于2%左右,我国农业产值份额与就业份额仍处于较高水平,并且农业就业

份额的下降远远滞后于农业产值份额的下降。1952—2022年间,我国农业产值份额从51%降至7.3%,与发达经济体的结构趋同;农业就业份额从83.5%降至24.1%,不仅比高收入国家高出20个百分点以上,还远远滞后于本国农业产值份额的下降,导致农村仍存在大量的剩余劳动力,阻碍了经济增长与农民收入的提升。农业现代化的根本标志是农业生产率的提高,而我国当前第一产业劳均增加值仅为第二产业的一半左右,并且与高收入国家的4万美元也有很大差距<sup>[8]</sup>。技术进步是农业现代化的主要推动力,我国受制于农业科技经费投入水平不高,成果转化率偏低的影响<sup>[9]</sup>,农业领域科技发展滞后,集中表现为农业全要素生产率水平不高,对农业产业链的延长和城乡产业的融合形成掣肘。

资源约束增加,农业生产的可持续发展受到更多挑战。一方面,资源紧缺制约我国农产品供给保障。我国用世界9%的耕地面积、7%的水资源,养活了世界近1/5的人口,农业发展取得巨大成就。另一方面,我国一直面临人多资源少的突出矛盾:一是耕地数量少、耕地质量差影响粮食安全,耕地负荷巨大,地力透支较为严重。国务院第三次全国国土调查领导小组办公室2021年公布的人均耕地面积约1.37亩,不足世界人均水平的40%。二是农业用水量大、利用效率低。中华人民共和国水利部发布的2022年《中国水资源公报》显示:2022年,全国降水量和水资源量比多年平均值偏少,且水资源时空分布不均。农业用水量占用水总量的63%,用水占比呈现上升趋势,农田灌溉水有效利用系数相比国际先进水平差距较大<sup>[10]</sup>。三是从事农业生产活动的劳动力资源老龄化程度加深,受教育水平偏低,影响农业生产力和生产效率。

(二)农村生态环境挑战增加,城乡生态环境差距不断拉大

农业生产与城市产业向乡村的转移导致农村生态环境压力增大,挑战和美丽乡村建设。农村环境治理起步较晚,重视程度也不够,面临更严峻的生态环境挑战。一方面,农业生产中大量使用的农药、塑料薄膜等,没有经过处理直接排入环境,超过了环境的自净能力。虽然自2015年以来,农业农村部组织开展化肥农药使用量零增长行动,化肥农药持续减量,农业面源污染得到有效遏制。但是由于

我国长期施用农用化学投入品,导致农业面源污染问题仍然突出,农业农村污染治理仍然是生态环境保护的突出短板,农业领域生态环境亟待改善。另一方面,长期以来,在城市化与工业化进程中,城市高污染、低效益的产业有向农村转移的趋势,从而将生态环境压力转嫁到农村,加重了农村生态环境负荷<sup>[11]</sup>。

(三)制度性约束尚未完全破除,城乡要素双向流动不畅

城乡要素双向流动、平等交换的制度壁垒尚未完全破除,具体表现为资金、技术、人才等生产要素更多地单向度流动涌向城市,带动城市的发展与繁荣,但双向流动机制尚未健全,城乡资源配置的不协调导致全面推进乡村振兴缺乏要素支撑。

户籍制度改革长期滞后于城镇化进程,人口的城乡双向流动不够通畅。虽然自2013年以来,国家开始推进以人为核心的新型城镇化,正式启动了新一轮户籍制度改革,不断完善不同城市的落户政策,但城乡之间仍然存在户籍制度造成的市场分割。一方面,当前农业转移人口市民化进展不及预期。户籍制度与教育、医疗等挂钩,进城农民不能完全享有与城镇居民相同的各种社会保障,形成“半拉子”城镇化;农业转移人口进城落户意愿下降,同时伴随农民土地权利意识增强、城市市民权益隐性门槛仍未根除等因素,在2018—2022年,户籍人口城镇化率增速缓慢,与常住人口城镇化率的差距在18个百分点左右。“十四五”期间需进一步缩小二者的差距。另一方面,乡村振兴需要相匹配的人才作为支撑,而农村人才的数量、质量和分布状况仍是制约各地乡村振兴发展的重要因素,大量老人、妇女、儿童留守农村,出现了村庄空心化、农民老龄化程度加剧的现象;积极投身农村发展的城镇居民则对与公共服务紧密关联的户籍制度有所顾虑,阻碍了城乡人力资源的优化配置。

城乡统一的土地市场还未建立,农村居民财产权益难以充分体现。近年乡村产业、农村基础设施建设用地等需求不断增加与农村集体建设用地得不到有效利用之间的矛盾凸显。农村在土地流动方面利益尚未充分体现,主要表现在农村建设用地同等入市、同权同价还未实现。随着城镇化快速推进,农村宅基地和住宅闲置浪费问题日益突出。农业农村部抽样调查数据显示:2019年全国农村宅

基地闲置率为18.1%。农村闲置土地资源利用率不高与宅基地制度未对非集体经济组织成员使用完全放开之间的供需矛盾凸显,农民的财产权益受到很大制约。

(四)公共资源配置均等化程度不高,城乡二元结构制约明显

农村基础设施是农业现代化的重要基础,是农村经济社会发展的重要支撑,也是扩大农村有效投资、畅通城乡经济循环的着力点。相比城市,薄弱的农村基础设施成为阻碍全面推进乡村振兴的瓶颈。由于自然地理条件限制、历史文化发展约束等,特别是在部分偏远或纯农业地区的农村,水、路、电、燃气、公共交通、污水垃圾处理以及网络信息化等公共基础设施与现代化基础设施建设薄弱,给农村居民生产生活带来诸多不便,也成为全面推进乡村振兴的阻力。

城乡间基本公共服务水平差距十分明显。近年,尽管各地各部门在努力缩小基本公共服务的城乡差距,但城乡差距依然存在,体现为两个方面<sup>[12]</sup>:一是城“优”乡“差”。在长期偏向城市的政策下,农村公共服务的历史欠账很多。优质的教育、医疗卫生和养老服务等资源主要集中在城镇地区,为农村居民提供的优质资源较少。二是城“多”乡“缺”。虽然农村已经建立起基本的养老和医疗保险制度,但保障水平不高。以新型农村社会养老保险为例,由政府支付的基础养老金从2009年试点启动时设定的标准为每人每月55元涨至2020年的93元,与养老需求相差甚远;工伤保险和生育保险制度在农村地区已经建立并基本完善,但职业伤害保障和生育津贴等项目尚未覆盖农村居民。

(五)农村居民收入增速放缓,城乡收入失衡局面尚待扭转

虽然城乡居民相对收入差距持续缩小,但整体水平依然较高,城乡收入绝对差距仍在加大。我国城乡居民收入比在2007年达到3.33,此后得益于“以工补农、以城带乡”的政策以及近年来的脱贫攻坚、乡村振兴的推进,城乡相对差距缩小,2022年的城乡居民收入比首次降至2.5以下(2.45)。根据发达国家城乡收入差距变迁的经验,在工业化进程中,基本经历“城乡收入差距扩大—城乡收入差距缩小—城乡居民收入水平相当”的发展过程,最后可能出现城乡收入反向扩大的转变。以美日韩为

例,日本在20世纪70年代最早实现城乡居民收入持平状态,美国和韩国则在21世纪初实现<sup>[13]</sup>。对照国际经验,我国城乡收入差距在世界范围内都是偏高的。从城乡绝对收入差距来看,这种差距仍在持续扩大,2012年城镇人均收入水平比农村高16648元,到2022年扩大到29150元。

农村居民收入增速放缓,农村内部收入差距不断扩大,收入结构单一。农村低收入群体由于抗风险能力较差、收入不可持续性偏高,依然存在返贫风险。随着农业与农村经济进入新阶段,支撑农民增收的传统动能减弱,农民收入增速也逐渐放缓,2022年农村居民人均可支配收入实际增速回落至4.2%。以高收入组人均可支配收入与低收入组人均可支配收入的比值来表征农村内部收入差距,2000—2020年间,该比值从6.47升至8.23,并且始终高于城镇居民内部收入差距;从农村居民人均可支配收入均值与中位数的偏离程度看,二者的比值从2015年的1.11增长到2023年的1.14,偏离程度的增大也表示收入差距的扩大。从收入结构来看,工资性收入与经营性收入是当前农村居民的两大主要收入来源,占到可支配收入的3/4以上。政府各项支农惠农政策对农民增收产生了显著效果,近些年,农村居民的转移性收入数额及其所占比例均有显著提高,2020年的转移净收入占比达到21.37%,但是随着脱贫攻坚任务的顺利完成,部分优惠政策的退出,该指标在2021年降至20.80%;农村居民财产性收入处于较低水平,2021年财产性净收入仍不足500元,在可支配收入中仅占到2.48%,财产权益还未充分体现<sup>①</sup>。

(六)县域经济综合承载力不足,连接城市、辐射农村的作用发挥不充分

县域是中国经济社会的基本单元,县域经济的发展使农业农村的发展跟城市化、工业化的发展能够更好地结合,刺激乡村振兴。我国县域辽阔,数量达到了2800余个,涵盖了大量人口和村镇。县域经济是连接城市经济和农村经济的桥梁,也是农村稳定与发展的关键所在,但是县域经济发展整体相对落后:2020年,数据显示县域人均GDP为全国平均水平的68%,县域第二产业增加值占全国总量的5.4%,第三产业增加值占全国总量的4.1%<sup>[14]</sup>。县域之间的发展不平衡性问题突出,从经济百强县的入围可以看到,江苏、浙江与山东县域经济发展水平

较高,而中西部地区县域经济发展缓慢。

县城作为县域经济的关键节点,在推动国家治理上需要发挥承上启下的作用。在理想状态下,以县城为主要载体接受大中城市的辐射带动和产业转移,促进农业转移人口就地市民化。但现实是县城在产业承载力上不足,很难提供充足的就业机会。在燃气普及率、污水处理率、供水普及率等城市基础设施建设以及教育、医疗、社会保障等公共服务方面均低于全国城市平均水平。上述原因导致县城对流动人口尤其是年轻一代流动人口的吸引力不足,无法承接回流的农民工群体,对盘活农村资源、打开广大农村消费市场的能力也就有限,进而在发展活力上进一步减弱<sup>[15]</sup>。

### 五、在城乡融合发展中全面推进乡村振兴的关键举措

#### (一)加速农业现代化转型,提升农业生产效率

在城乡融合发展中全面推进乡村振兴,加快推进农业现代化转型,提高农业生产效率,唤醒农村自我发展的内生动力是根本。一方面强化科技赋农,促进农业生产提质增效,推动农业可持续发展。一要提升农业科技创新水平。给予农业科技创新长期稳定的资金支持,加快农业关键核心技术攻关,提升种子研发、农机装备以及绿色投入品等关键领域核心技术的自主可控能力。二要促进农业科技成果集成与转化应用。农业企业在生产一线更能敏锐地了解市场需求,鼓励科研院所联手农业企业助力科技成果转化,构建“产、学、研、用”一体化模式,以市场为导向研发农业科技,提高农业科技成果转化,改善农业科研与农业生产脱节状况。另一方面,大力推动数字技术赋能农业生产。大数据、物联网、区块链等数字技术嵌入农业生产与经营体系,可以显著提升农业生产与经营的智能化、信息化和自动化水平,有利于提高农业生产率、资源利用率和产业竞争力,进而提升农产品供给力,提高农业抗风险能力和产业利润率。

#### (二)加强乡村治理,改善人居环境

农村人居环境关系到农民的生产生活,也事关城乡间的良性互动循环。浙江省的“千村示范、万村整治”工程(以下称“千万工程”)深刻改变了浙江农村的面貌,绘就了现代版“富春山居图”。“千万工程”是促进各类要素更多地向农村有序流动,促进城乡融合发展的重要方式,也是全面推进乡村振

兴、建设美丽中国的实践源头。借鉴“千万工程”经验,加大环境整治资金投入,积极开展村庄清洁和绿化美化行动,科学、合理、全局统筹农村基础设施布局,推进村庄道路、庭院、环村绿化和公共绿地建设,提升村容村貌;鼓励村民积极参与农村人居环境规划、建设、运行、管理的全过程,构建农村人居环境村民自治机制,支持村民参与人居环境整治的常态化工作。

#### (三)破除制度性约束,促进城乡间生产要素双向流动

人才是城乡融合发展与全民推进乡村振兴过程中最活跃、创新能力最强的要素。一是加快农业转移人口市民化,打破户籍制度的限制,既要建立健全常住地的基本公共服务与社会保障制度,也要保障进城落户农民获得合法权益,让农民真正享受与市民同等的公共服务与社会保障权益。二是积极吸引人才下乡,进一步健全干部常态化驻村工作机制,拓宽人才服务乡村的领域,创新工作载体,比如聘请专业人才来经营管理农村集体资产,吸引各类人才源源不断地下沉,构建“靠产业吸引人才,靠人才带起产业”的正向循环,为乡村振兴提供强大人才支撑。三是学习和运用新型农业技术,立足乡村本土培养“爱农业、懂技术、善经营”的新型职业农民,促进新型职业农民队伍不断壮大。土地是农村的资源优势,需要深化农村土地制度改革,充分利用农村现有土地资源等条件,吸引各种要素向农村流动,调动社会各界参与乡村振兴的积极性。四是建立财政优先保障、金融重点倾斜、社会积极参与、带动各类生产要素集聚配置的农村财政政策体系。充分发挥资本市场对乡村振兴的引导作用,支持涉农主体拓宽资本市场融资渠道,带动产业融合发展。五是搭建金融服务平台,挖掘培育优质农业企业,更好地发挥龙头企业的示范引领作用,带动行业提质增效。

#### (四)加大农村公共资源投入力度,提升城乡配置均衡性

第一,在城乡公共服务方面,要带动全体人民共同享有。坚持政府主导原则,融入社会力量,吸纳个人资源,形成政府、社会和个人有机结合的基本公共服务供给体系。不断完善公共服务资源向农村下沉的分配机制,结合农村人口、经济与自然环境特点,因地制宜提升养老、教育、医疗等方面的

公共服务质量。最终缩小城乡公共服务差距,实现全体社会成员平等共享基本公共服务资源的良好局面。第二,在社会保障体系方面,要加快实现城乡统筹,带动农村弱势群体共同发展,保障城乡居民发展的机会均等。城乡统筹并非要求城乡社会保障项目和类型的完全一致,而是追求城乡居民在社会保障上享受平等的权利,尤其是社会保险的城乡统筹,应充分考虑社会保障的公平性、适应性和持续性,统筹社会保险的筹资比例和待遇标准;提高医疗保险、失业保险与工伤保险的统筹层次,由市级统筹推进为省级统筹;着力缩小基本养老保险、基本医疗保险等项目的城乡待遇差距,补齐农民群体的保障短板。

(五)多渠道增加农民收入,持续缩小城乡收入差距

多渠道增加农民收入,使农民收入更快更稳定地增长是缩小城乡收入差距的着力点。一是持续巩固拓展脱贫攻坚成果。提高低收入人群识别认定的精准度,建立健全防返贫监测机制,对脱贫农户进行更加细致的分类,比如根据脱贫农户潜在返贫风险大小区分脱贫不稳定户、边缘易致贫户、突发严重困难户,针对不同类型的脱贫农户,根据致贫风险类型与家庭成员劳动能力及发展需求,构建“赋能+兜底保障”相结合的帮扶措施,增强脱贫地区内生发展动力,同时强化政策支持,促进低收入农民的转移性收入增长。二是拓宽农民就业渠道,通过政府购买服务等方式,为有就业需求的农村居民提供就业指导,使其增强就业技能,提升人力资本,适应数字化时代的就业需求,从而促进农民工工资性收入较快增长。三是通过化零为整的方法,实现撂荒耕地规模经营,同时发展农产品加工业和特色农业,通过提高农产品的附加值等来提高农民经营性收入。四是赋予农民更加充分的财产权益,唤醒“沉睡”的土地资源。既要完善农村闲置宅基地盘活利用政策,探索宅基地自愿有偿退出机制,还要推进建立健全城乡统一的建设用地市场,探索兼顾国家、集体与农民自利的土地增收调节机制与分配机制,充分保障农民权益。

(六)推动县域经济高质量发展,促进城乡融合与乡村振兴

以县域为核心,优化生产力布局,需要率先在县域内破除城乡二元结构:一是要给予县域更大的

自主选择权和资源配置权,依据县域产业、人口实际情况,调整设置县域内乡村振兴的具体目标和实现形式,针对大城市周边县域、专业功能县域、农产品主产区县域、重点生态功能区县域、人口流失县域等的不同特点分类施策。二是推进县域“城—镇—村”产业融合,大力发展县域一、二、三特色优势产业,以差异化分工布局提升产业竞争力,创造更多本地就业空间,充分吸纳农业转移人口,推动本地就业与就地城镇化进程。三是推动“城—镇—村”空间融合,在县域内着力推动以县城和中心镇为中心,辐射集镇和中心村的“城镇圈”建设,优化公共资源配置和要素投入,着力推动实现县域乡村整体性振兴和县域居民生活、生产、生态条件的全面提升。

注释:

①数据来源:作者根据《中国统计年鉴》与2022年统计公报整理计算。

参考文献:

- [1]唐华俊,吴永常,陈学渊.中国式农业农村现代化:演进特征、问题挑战与政策建议[J].农业经济问题,2023(4):4-13.
- [2]朱玉春,胡乃元,马鹏超,等.统筹推进县域城乡融合发展:理论内涵、实践路径与政策建议[J].农业经济问题,2024(2):1-11.
- [3]张克俊,杜婵.从城乡统筹、城乡一体化到城乡融合发展:继承与升华[J].农村经济,2019(11):19-26.
- [4]黄祖辉,胡伟斌.全面推进乡村振兴的十大重点[J].农业经济问题,2022(7):15-24.
- [5]燕连福,毛丽霞.全面推进乡村振兴的主要任务、现实挑战与实践路径[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2023(4):9-19.
- [6]魏后凯,叶兴庆,杜志雄,等.加快构建新发展格局,着力推动农业高质量发展:权威专家深度解读党的二十大精神[J].中国农业经济,2022(12):2-34.
- [7]王留鑫,赵一夫.基于城乡融合视角的乡村振兴实现路径[J].宁夏社会科学,2022(1):97-102.
- [8]刘守英.实现农业现代化:共同性与独特性[N].光明日报,2023-04-18(11).
- [9]李万君,包玉泽,颜廷武,等.依靠农业科技引领支撑乡村振兴[J].宏观经济管理,2022(9):69-75.

- [10]何可,李凡略,张俊飏,等.长江经济带农业绿色发展水平及区域差异分析[J].华中农业大学学报,2021(3):43-51.
- [11]王桂芹,郑颜悦.我国城乡融合存在的问题及对策[J].江淮论坛,2020(5):18-24.
- [12]李实,杨一心.面向共同富裕的基本公共服务均等化:行动逻辑与路径选择[J].中国工业经济,2022(2):27-41.
- [13]茶洪旺,明崧磊.缩小城乡居民收入差距的国际经验比较与启示[J].中州学刊,2012(6):30-35.
- [14]王立胜,朱鹏华.以县城为重要载体的城镇化建设的内涵、挑战与路径[J].中央财经大学学报,2023(6):3-11.
- [15]左停,赵泽宇.共同富裕视域下县城新型城镇化:叙事逻辑、主要挑战与推进理路[J].新疆师范大学学报(哲学社会科学版),2022(6):84-97.

编辑 王秀芳  
冯 宁

## Comprehensively Promoting Rural Revitalization with Urban-Rural Integrated Development: Key Tasks, Outstanding Problems and Key Initiatives

*Li Ying*

**Abstract:** The comprehensive promotion of rural revitalization with urban-rural integrated development is an important measure to solve the problem of insufficient and imbalance development, and a vivid reflection of the implementation of the new development concept. This paper first reviews the trend of China's urban-rural relations and the change of the general focus of "agriculture, rural areas and farmers" work, summarizes the practical logic of comprehensively promoting rural revitalization in the integrated development of urban and rural areas. Secondly, in view of the three core tasks of comprehensively promoting rural revitalization in the integrated development of urban and rural areas, strong agriculture, beautiful rural areas and rich farmers, this research finds that China is facing the outstanding problems of relative backward of rural economic development, increasing challenges of ecological and environmental shortcomings, poor two-way flow of urban and rural factors, uneven allocation of public resources, continuous imbalance of urban and rural income under the slowdown of rural income growth, and insufficient comprehensive carrying capacity of county economy. Finally, corresponding policy recommendations are proposed from the perspectives of accelerating agricultural modernization transformation, strengthening rural governance, breaking institutional constraints between urban and rural areas, increasing investment in rural public resources, increasing resident income through multiple channels, and promoting high-quality development of county economy.

**Key words:** Urban-Rural Integrated Development; Rural Revitalization; Coordinated Development; Insufficient and Imbalance Development