

# 乡村振兴与新型城镇化的深度融合思考

张琛<sup>1</sup> 孔祥智<sup>2</sup>

(1.中国社会科学院,北京 100006;2.中国人民大学,北京 100872)

〔摘要〕乡村振兴与新型城镇化二者是互利共生的命运共同体,二者的深度融合是构建新型工农关系的题中应有之义。乡村振兴离不开新型城镇化的发展,当前农村劳动力素质整体不高、土地资源存在错配状况以及农村资金净流出且存量不足,亟需注入优质城市要素以激发乡村活力。新型城镇化的发展也离不开乡村振兴,乡村振兴为新型城镇化挖掘了新的人口红利、土地红利和资本红利。未来,乡村振兴与新型城镇化的深度融合要坚持以科学规划为引领,处理好“四对关系”,重点是破除要素自由流动的体制机制障碍,实现城乡基本公共服务的均等化,以小城镇为着力点构建新型工农关系。

〔关键词〕乡村振兴,新型城镇化,城乡融合,新型工农关系

〔中图分类号〕F323 〔文献标识码〕A 〔文章编号〕1004-4175(2021)01-0092-09

作为决胜全面建成小康社会七大重大战略部署之一,党的十九大报告提出实施乡村振兴战略。实施乡村振兴战略要根据“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的总要求,在习近平新时代中国特色社会主义思想的引领下,按照“三步走”的目标任务,最终在本世纪中叶实现乡村全面振兴的战略目标。乡村实现振兴离不开新型城镇化的带动,新型城镇化的发展也离不开乡村的振兴。党的十九届五中全会提出要“全面实施乡村振兴战略,强化以工补农、以城带乡,推动形成工农互促、城乡互补、协调发展、共同繁荣的新型工农城乡关系”。《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》也对城乡融合发展提出

了明确要求,即“健全城乡融合发展机制,推动城乡要素平等交换、双向流动,增强农业农村发展活力”。基于此,本文分析了乡村振兴与新型城镇化深度融合的原因,重点探讨了乡村振兴与新型城镇化深度融合背后的逻辑,指出了二者深度融合的实现路径,并据此提出相应的政策建议。

## 一、为何要实现乡村振兴与新型城镇化的深度融合

党的十九大报告指出,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。城乡之间发展的不平衡是新时代我国社会主要矛盾的一个重要方面。其实,“乡”与“城”二者是难以割裂的,是“你

〔收稿日期〕2020-09-19

〔基金项目〕研究阐释党的十九大精神国家社会科学基金专项课题“实现小农户和现代农业发展有机衔接研究”(18VJSJ062),主持人孔祥智。

〔作者简介〕张琛(1993-),男,安徽蚌埠人,中国社会科学院人口与劳动经济研究所助理研究员、管理学博士。

孔祥智(1963-),男,山东郯城人,中国人民大学农业与农村发展学院二级教授、博士生导师、经济学博士,中国合作社研究院院长。

中有我、我中有你”的融合体,城乡融合发展事关国家现代化建设的成败。实现乡村振兴与新型城镇化的深度融合,建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系,推动形成工农互促、城乡互补、协调发展、共同繁荣的新型工农城乡关系,为回答在新时期建立什么样的具有中国特色社会主义的新型城乡关系、怎样建立具有中国特色社会主义的新型城乡关系指明了方向。

### (一) 顺应了经济发展的客观规律

经济发展的客观规律是我国经济迈入新常态,要从原先的追求经济增长速度和数量,向追求经济增长的质量与效益转变。纵观西方发达国家的历史,结构转型意味着农业部门的份额下降,工业部门和服务业部门的份额上升。乡村振兴与新型城镇化的深度融合,正是顺应了我国经济结构转型的发展。

当前我国正处于结构转型时期,从图1可以得出,改革开放以来三次产业增加值的变动呈现出明显的分化趋势。其中,第一产业增加值份额呈现先上升后快速下降的趋势。第一产业增加值份额从1978年的27.7%增加到1982年的32.8%后,便呈现出逐年下降的趋势。2019年第一产业增加值占国内生产总值的比例仅为7.1%。第二产业增加值份额呈现出波动中小幅下降的趋势。第二产业增加值份额从1978年的47.7%下降到2019年的39%。与此同时,第三产业增加值份额呈现出明显的上升趋势。从1978年的24.6%增长到2019年的53.9%。自2012年起,第三产业增加值份额超过第二产业增加值份额,成为国民经济中第一大产业。改革开放以来,三次产业贡献率

也呈现出与三次产业增加值相同变动的趋势,即第一产业和第二产业对国内生产总值的贡献率总体上呈现下降趋势,2019年第一产业和第二产业对国内生产总值的贡献率分别为3.8%和36.8%。第三产业对国内生产总值的贡献率呈现快速上升趋势,2019年第三产业对国内生产总值的贡献率高达59.4%。以上经验事实表明,我国正处于结构转型的关键时期。结构转型的核心是要实现高质量发展,乡村振兴与新型城镇化的深度融合是高质量发展的题中应有之义。一方面,党的十九大报告指出,要实施乡村振兴战略,目标是实现乡村产业、生态、治理、生活的全面振兴。农业农村一直是建设社会主义现代化强国的突出“短板”,也是决定中国经济结构平稳转型的重大“变量”。实现农业农村现代化,才能实现国家现代化,才能如期实现“两个一百年”的奋斗目标。依托产业兴旺提升农业竞争力,让人民群众享受到乡村产业发展带来的经济红利。依托生态宜居实现乡村生态环境的改善,让人民群众看得见绿水青山,享受美丽乡村带来的生态红利。依托乡风文明改善农民精神风貌,让人民群众享受到乡村文化内涵带来的人文红利。依托治理实现自治、法治和德治有机结合,让人民群众享受到乡村安定和谐带来的民生红利。实现农村居民的生活富裕既是乡村振兴战略的根本,又是检验“三农”工作的试金石,更是实现共同富裕的根本要求。另一方面,大量进入城市后的农业转移人口,具有基本住房、子女上学、医疗等基本生活需求,带动了与此相关的产业,增加了消费需求。《国家新型城镇化规划(2014-2020年)》明确了新

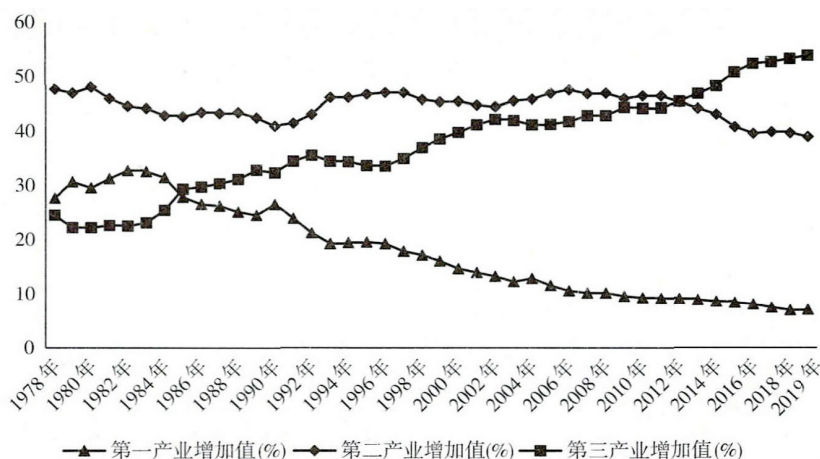


图1 改革开放以来三次产业增加值变动情况

型城镇化主要指标,具体包括城镇化水平、基本公共服务、基础设施和资源环境四大方面。其中,基本公共服务涉及农民工随迁子女接受义务教育、农民工职业技能培训、城镇常住人口养老保险、医疗保险、住房等内容。城镇基本公共服务的供给衍生了许多新兴行业,带动了第三产业的发展;基础设施涉及城市公共供水、污水处理、生活垃圾无害化处理、家庭宽带接入能力和社区综合服务设施等内容。基础设施的建设带动了第二产业(如建筑业、制造业)和第三产业(如互联网行业等)的发展。因此,实现乡村振兴与新型城镇化的深度融合,既是乡村提质增效、向乡村要效益的重要方式,又是实现经济稳定增长、向城市要增长“红利”的关键所在,顺应了中国经济结构转型的客观规律。

## (二)消除乡村发展的不充分和城乡发展的不平衡

乡村振兴与新型城镇化的深度融合是解决乡村发展不充分和城乡发展不平衡的重大战略布局,顺应了广大人民的新期待。发展最不平衡是城乡发展不平衡,最不充分是乡村发展不充分,是我国社会主要矛盾的重要表现,严重制约了农业农村现代化的实现。补齐“三农”这一社会主义现代化建设的突出“短板”,解决乡村发展不充分和城乡发展不平衡的问题,既需要实现乡村全面振兴,又需要新型城镇化的拉动。党的十八大以来,虽然我国农业农村发展取得了历史性成就,现代农业发展迈向了新阶段,但乡村发展仍面临着诸多发展短板,存在着农业发展不充分、农村发展不充分和农民发展不充分的三大问题。

一是农业发展的不充分。首先,当前中国农业的发展仍然是小规模经营为主,规模经营仍不充分。尤其是近些年劳动力、土地租金成本的不断攀升,市场上不断涌现出“弃耕抛荒”的规模经营主体。根据第三次全国农业普查数据,截至2016年底,全国共有20743万农业经营户,其中小农户占农业经营户比重高达98.1%;小农户经营耕地面积占总耕地面积的70%,经营耕地10亩以下的农户有2.1亿户<sup>[1]</sup>。其次,中国农业的绿色化发展之路任重道远。虽然化肥折纯使用量近年来呈现下降趋势,从2015年的峰值6022.6万吨下降到2019年的5403.6万吨,但是单位面

积化肥使用量仍远高于世界平均水平,2019年每公顷化肥折纯使用量仍高达325.7公斤,远高于世界平均水平。有学者实证研究表明,当前农户施肥中氮元素存在着施用过量的行为<sup>[2]</sup>。与化肥使用量相似,农药使用量虽有所减少,从2013年的峰值180.77万吨下降到2019年的145.6万吨,但是单位面积的农药使用量仍远高于发达国家。此外,化肥、农药的包装物因缺乏合理地回收,加剧了当前农村面源污染。我国畜禽养殖废弃物产生量大,资源化利用率低,废弃物随意丢弃对环境造成严重污染。最后,中国农业的数字化仍有很大的上升空间。当前手机已成为农业生产的“新农具”,精准农业带来高效便捷,大数据、物联网、云计算和人工智能技术未来将应用于农业农村,但我国农业数字化发展空间巨大,网络基础设施亟待健全。

二是农村发展的不充分。首先,村庄“空心化”日益严重。随着城镇化进程的加快,越来越多的青壮年劳动力离开农村,许多村庄因人口流失走向凋敝,“空心村”数量急剧攀升。有学者的测算结果表明,2016年人口净流出行政村数量占比为79.01%,空心化率不低于5%的空心村比例为57.50%,人口空心化率为23.98%<sup>[3]</sup>。其次,村庄规划存在不合理。村庄规划要顺应村庄发展规律和演变趋势,要充分依据村庄的类型和发展实际,分类推进村庄建设。村庄规划不能千篇一律,更不能好高骛远。一些地区的村庄规划编制存在认知不足的问题,导致规划编制不接地气,难以实施。一些地区的村庄规划过于注重“喊口号”,缺乏清晰的路线图和任务书。最后,村庄公共服务较为滞后。当前农村的教育、卫生、医疗、公共文化服务水平亟待提升,尤其是许多农村地区的教学水平有待提升,教师数量紧缺;乡镇卫生院、村卫生室设施条件落后,医务人员水平参差不齐;农村养老服务机构数量少,服务质量不高;农村公共文化设施建设普遍比较落后,文化产品的供给数量少且难以“接地气”等。

三是农民发展的不充分。首先,农民增收不充分。千方百计增加农民收入一直是“三农”政策的基本出发点。当前农民收入主要依靠家庭经营性收入和工资性收入,财产性收入和转移性收入占比较低,同时工资性收入面临着极大的不确定



性,受到宏观经济形势以及自身就业技能的影响,例如突发的新冠肺炎疫情严重影响了农民收入。有学者研究表明,受制于新冠肺炎疫情的影响,2020年农民工人均工资收入名义增长速度可能将下降1.45至2.46个百分点<sup>[4]</sup>。其次,农民权益保障不充分。农民作为社会主义现代化建设的主体,其权益难以得到稳定保障。农民权益不仅包括政治权益,也包括经济权益和社会权益。然而,当前农民的政治权益普遍得不到有效保障,农村基层民主选举中时常出现权责不一致的现象。虽然土地确权工作已经全面完成,但是农民仍然存在着经济权益保护“缺位”的问题。农民的社会权益包括教育权、就业权、社会保障权、社会尊重权等,遗憾的是,当前农民群体仍难以享受到与城市居民相同的社会保障,难以得到社会的普遍尊重。最后,农民的自身能力较低。根据2016年第三次农业普查数据的资料显示,初中文化及以下程度的农业生产经营人员占比为91.7%,远低于我国城镇居民受教育水平。农民因自身人力资本水平低下,影响着其在劳动力市场上的绩效,直观反映出的是就业类型和就业权益难以得到保障。

此外,城乡发展在基本公共服务均等化、基础设施互联互通方面存在着较大的差距,迫切需要通过实现乡村振兴与新型城镇化的深度融合。因此,实现乡村振兴与新型城镇化的深度融合,既顺应了5.5亿乡村常住人口的期待,又满足了2.36亿城乡流动人口的诉求,能够让经济发展的改革红利惠及人民群众,提升人民群众的获得感,逐步消除乡村发展的不充分和城乡发展的不平衡。

### (三) 顺应了人口流动的趋势

随着经济社会的发展,人口流动已成为当前世界主要经济体发展过程中的共同现象。新型城镇化的核心是以人为本,是“人的城镇化”。鉴于国家统计局自2008年起公布了每年的农民工数量,表1给出了2008年以来城镇化水平以及流动人口与农民工规模的变化情况。

总的来看,我国城镇化水平与人口流动二者之间呈现出明显的正向趋势。我国城镇化水平从2008年的46.99%增加到2019年的60.60%,农民工数量也呈现出逐年上升的趋势,从2008年的

表1 城镇化水平、流动人口和农民工数量的变化

年份	城镇化水平 (%)	流动人口规模 (亿)	农民工数量 (万)
2008	46.99	—	22542
2009	48.34	1.80	22978
2010	49.95	2.21	24223
2011	51.27	2.30	25278
2012	52.57	2.36	26261
2013	53.70	2.45	26894
2014	54.77	2.53	27395
2015	56.10	2.47	27747
2016	57.35	2.45	28171
2017	58.52	2.44	28652
2018	59.58	2.41	28836
2019	60.60	2.36	29077

资料来源:历年《国民经济和社会发展统计公报》

22542万人增加到2019年近3亿人。这一时期,我国流动人口总体上则呈现出先上升后下降的趋势。从2015年开始,流动人口出现了负增长,2019年流动人口数量为2.36亿人,是近五年来最低数量。流动人口数量的减少,可在一定程度上反映出城乡二元结构的优化和新型城镇化的质量提升。

一方面,新型城镇化的发展产生了新的就业需求,对乡村人口流动产生了“拉力”。农村人口向城镇有序转移的动力,很大程度上取决于城镇化发展过程中产生了新的就业岗位。尤其是当前大量农村劳动力从农村向城市转移,农户呈现出明显的分化态势,越来越多的农户由纯农户向非农户演变<sup>[5]</sup>。从客观上看,新型城镇化的发展需要增加新的就业岗位。根据历年《农民工监测调查报告》的数据显示,当前农民工的就业部门主要是第二产业中的制造业和建筑业。随着城市房地产行业的兴起,建筑行业吸纳了大量农业劳动力就业。

另一方面,农业产业内部结构变化推动着农村劳动力向城镇转移。改革开放以来,中国农业

的发展路径是以劳动力要素为最核心的变量,其他要素以劳动力价格的变动为中心<sup>[6]</sup>。首先,“机械换人”释放了农村大量劳动力。我国农业机械化呈现出快速发展趋势,耕种收综合机械化水平不断提升,“机器换人”的过程不断加深,经测算表明,1998~2012年农业机械化对劳动力转移的贡献度为21.59%<sup>[7]</sup>。其次,土地集中经营释放了一部分农业劳动力。实现农业现代化的重要路径是规模经营,规模经营的最直接表现形式是土地集中。以土地流转、土地托管为标志的土地集中也释放了一部分农村劳动力。

## 二、乡村振兴与新型城镇化深度融合的内在意蕴

乡村振兴与新型城镇化均是我国经济迈向新常态下事关现代化事业成败的重大战略。乡村振兴离不开新型城镇化的建设,新型城镇化建设也离不开乡村振兴的支持。近年来,我国工农关系进入“既予又活”的新阶段,城乡之间人口、要素

流动、产业融合日益频繁。可以说,乡村振兴与新型城镇化二者之间是互利共生的命运共同体。

### (一)乡村振兴的动力机制需要注入优质城市要素

长期以来,要素由“乡”到“城”的单向流动,造成了乡村生产要素的数量匮乏和质量低下。

首先,作为乡村振兴主体的农户受教育程度普遍偏低。笔者根据全国农村固定观察点数据的测算结果表明,2003~2016年农户的受教育程度普遍不高(见表2)。男性劳动力中,虽然近年来受教育程度在小学及以下的比例有所降低,但是初中文化程度的比例呈现出逐年上升的趋势。女性劳动力中,学历为小学及以下和初中占到九成以上。无论是男性劳动力还是女性劳动力,具有高中以上学历的数量普遍较低。整体上看,农村人力资本仍处于较低水平。

其次,农村土地要素的配置存在资源错配的状况。当前,部分地区出现了土地撂荒的现象。有

表2 全国农村固定观察点农户受教育程度情况 (单位:%)

年份	男性				女性			
	小学及以下	初中	高中	高中以上	小学及以下	初中	高中	高中以上
2003	44.57	47.64	7.18	0.61	62.60	33.96	3.21	0.24
2004	45.65	46.24	7.39	0.72	63.50	32.94	3.31	0.26
2005	44.25	47.53	7.44	0.78	62.53	33.63	3.53	0.31
2006	44.02	47.37	7.83	0.79	61.98	34.05	3.66	0.32
2007	42.37	48.80	8.02	0.82	60.51	35.41	3.62	0.46
2008	42.25	48.66	8.14	0.95	60.12	35.80	3.66	0.42
2009	41.39	49.22	8.39	0.99	58.42	36.95	4.00	0.62
2010	41.12	49.52	8.34	1.02	58.34	36.93	4.03	0.70
2011	40.08	50.32	8.42	1.17	57.37	38.13	3.80	0.70
2012	38.21	51.84	8.62	1.32	55.68	39.41	4.05	0.86
2013	38.44	51.63	8.58	1.36	55.85	39.36	4.00	0.79
2014	37.97	51.64	8.83	1.56	55.07	39.79	4.13	1.01
2015	37.19	52.40	8.88	1.53	54.43	40.41	4.18	0.97
2016	35.46	53.69	9.19	1.66	52.89	41.63	4.45	1.02

注:笔者根据全国农村固定观察点的数据计算。

调查表明,78.3%的村庄出现耕地撂荒的现象,西部山区和非农就业越方便的地区土地撂荒的比例越高<sup>[8]</sup>。虽然早在1984年的中央一号文件中就指出,要“鼓励土地逐步向种田能手集中”。然而当前土地流转比例并没有呈现出快速增长的趋势,农业规模化经营户仅占农业经营户的比例不足2%<sup>[9]</sup>。土地要素并没有实现有经营能力的农户种植更多土地的最优要素配置情况。为此,笔者根据全国农村固定观察点微观农户数据,通过参数校准的方式测算了当前我国农村土地要素的配置情况。土地要素边际产出的离散程度从2004年的0.768增加到2015年的0.891,说明当前农户土地要素的扭曲配置程度在不断增加。

最后,农村资金要素呈现出净外流趋势且存量不足。周振等(2015)测算表明,1978~2012年通过财政、金融机构以及工农产品价格剪刀差的方式,农村地区向城市地区大约净流入资金26.66万亿元<sup>[10]</sup>。从2004年开始,随着农业补贴政策和价格支持政策的相继出台,国家支持“三农”工作的力度逐渐加大。然而,以农村资产、资源、资金为代表的农村“三资”存量仍严重不足。彭超、张琛(2019)根据2018年全国农村固定观察点村级数据的测算结果发现,当前全国农村集体经济组织的收入主要依赖于财政扶持,平均资产为939.13万元,村集体经济组织的平均资产负债率为61.6%,盈利能力普遍不高。发展壮大农村集体经济亟需通过造血的方式积累“家底”,拓宽农村集体经济组织收入<sup>[11]</sup>。

如何破解乡村要素数量不足且质量低下的“低水平陷阱”的困境呢?为乡村注入优质城市要素是乡村振兴的重要动力机制。具体来说,需要以破除城乡二元体制机制弊端为出发点,以完善产权制度和要素市场化配置为重点,重点打通人、地、钱等关键环节的城乡要素流动不畅难题。人才方面需要鼓励支持人才下乡,解决当前农村人才素质低下的问题。土地方面鼓励支持集体建设用地跨区域流动,解决当前农村土地要素错配的问题。资本方面要在防范风险的前提下鼓励支持工商资本进入农业农村,解决当前农村资金外流和农村集体经济“造血”内生动力不足的问题。2020年9月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《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》,要求到“十四五”期末,地方土地出让收益用于农业农村比例达到50%以上。地方土地出让收入用于农业农村,为资金要素进入农业农村开辟了新路径。

(二)新型城镇化的高质量发展离不开乡村振兴的支撑

乡村振兴战略为新型城镇化挖掘了新的人口红利、土地红利和资本红利,通过要素流动、产业结构调整 and 城乡统一布局推动了新型城镇化的发展。

首先,乡村振兴战略为新型城镇化的发展开发了新一轮“人口红利”。新型城镇化的核心是人,新型城镇化的发展更离不开高素质人才的有效供给。当前我国城市劳动力市场的劳动力供给与需求的不匹配矛盾日益突出,劳动年龄人口自2013年到达顶点后开始减少,城市制造业、服务业劳动力成本的上升压缩了利润空间,第一次“人口红利”逐渐褪去。与此同时,近年来城市劳动力参与率的降低也客观上要求农村劳动力进入城市就业市场。2010~2015年,我国16~65岁人口的劳动参与率下降了4.7个百分点<sup>[12]</sup>。劳动参与率的下降意味着劳动力市场劳动供给具有稀缺性,亟需挖掘劳动供给的潜力。令人欣慰的是,农村劳动力已成为城镇就业的重要组成部分。有学者测算结果表明,从1997年至2017年农村外出进入城市就业的劳动力占居城市全部就业人员的三分之一以上<sup>[13]</sup>。乡村人才振兴为新型城镇化开发新一轮“人口红利”提供了机遇。新一轮“人口红利”的开发重在人口质量的开发,逐步实现从原先的“人口红利”向“人才红利”转变。乡村振兴战略的实施通过职业技能培训等措施,极大地提升了农村转移劳动力的素质,有助于增强城市劳动力市场的供给质量,提升劳动参与率。乡村振兴战略正是开发新一轮“人口红利”、跳出“中等收入陷阱”的重要制度创新。

其次,乡村振兴战略为新型城镇化的发展挖掘了“土地红利”。乡村振兴战略通过深化农村土地制度改革,尤其是通过逐步打通“三块地”制度,破解城乡供给不匹配矛盾,将会为新型城镇化的发展提供“土地红利”。2019年5月,《中共中央国务院印发关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》明确指出:“按照国家统



一部署,在符合国土空间规划、用途管制和依法取得前提下,允许农村集体经营性建设用地入市,允许就地入市或异地调整入市;允许村集体在农民自愿前提下,依法把有偿收回的闲置宅基地、废弃的集体公益性建设用地转变为集体经营性建设用地入市。”2020年4月,《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》以及国家发展改革委关于印发《2020年新型城镇化建设和城乡融合发展重点任务》的通知均进一步明确指出了“出台农村集体经营性建设用地入市的指导意见”。农村集体经营性建设用地入市优化了城乡土地要素的配置,解决了城市土地资源紧缺的问题,有利于消除城市规模扩张与农村集体土地之间的矛盾,为新型城镇化的发展提供土地要素。未来,随着农村集体经营性建设用地入市的不断推进,农村土地制度的深化改革将进一步激发新型城镇化的经济活力。

最后,乡村振兴战略为新型城镇化的发展挖掘了“资本红利”。当前,城市工资上涨速度快于劳动生产率的增速,意味着单位劳动力成本在不断上升,制造业的比较优势在逐步减弱,最直接的表现是2007年以来制造业平均利润率长期维持在2%~3%的低利润率水平。

乡村振兴战略产生的新产业新业态,如特色小镇、田园综合体、观光农业、体验农业、创意农业、智慧农业等,既是对原先产业链的延伸,又是对原先价值链的扩展,具有较高的投资收益率。城乡资本边际收益率的差异推动着部分原先在城市从事二产、三产的企业进入农业农村从事新产业新业态,既实现了农村一二三产业的深度融合,又实现了城市制造业的转型升级,为新型城镇化的发展提供了“资本红利”。此外,乡村振兴战略的整体布局也有助于推进城乡统一规划,有效解决新型城镇化发展进程中城镇空间分布不合理、产业布局与资源承载力不匹配的难题,是新型城镇化建设的重点和难点。实现城乡统一规划,有助于实现城乡之间的产业发展互补互促、基础设施互联互通、公共服务均等共享的良好局面。乡村振兴战略总要求中的产业兴旺、生活富裕和生态宜居分别对应着生产、生活、生态,为实现城市生产、生活、生态三者有机统一提供了基础。乡村和城市实现生产、生活、生态的良性发

展,也从侧面反映了新型城镇化的建设质量,是真正白银投入到新型城镇化建设的现实写照。

### 三、乡村振兴与新型城镇化深度融合的实现路径

党的十九届五中全会既对乡村振兴战略提出了新要求,即全面推进乡村振兴;又强调了新型城镇化是推进以人为核心的新型城镇化。城乡关系从“城乡融合发展”转向了“新型工农关系”,加速了“乡土中国”向“城乡中国”的转变,旨在破除工农不平等的陈旧观念,着力形塑城乡平等发展理念。形成工农互促、城乡互补、协调发展、共同繁荣的新型工农城乡关系意味着乡村振兴与新型城镇化将深度融合。实现乡村振兴与新型城镇化的深度融合,要坚持规划引领,处理好“四对关系”,重点是破除要素自由流动的体制机制障碍、实现城乡基本公共服务均等化和以小城镇作为新型工农关系的着力点,目标是构建新型工农关系。

#### (一)以科学规划为行动引领

实现乡村振兴与新型城镇化的深度融合要牢牢树立“城乡一盘棋”的发展理念,按照党的十九届五中全会精神,加快形成工农互促、城乡互补、协调发展、共同繁荣的新型工农城乡关系,统筹谋划、科学施策、分类推进,要以城乡融合高质量发展为目标,坚持规划为引领。乡村振兴和新型城镇化都是一项系统工程,既是人、财、物的有机结合,又是人才、资源和战略的统一。2018年3月,习近平总书记在参加十三届全国人大一次会议山东代表团审议时指出“推动乡村振兴健康有序进行,要规划先行、精准施策”。现代化经济体系作为一个有机整体,乡村振兴与新型城镇化正是现代化经济体系的“车之双轮”。乡村振兴与新型城镇化二者深度融合需要双轮驱动、统筹谋划,坚持科学规划引领是构建新型工农关系的制度保障,是城乡高质量发展的重要前提。抓住科学规划,就是抓住了乡村振兴和新型城镇化的“牛鼻子”。科学规划是要充分考虑到不同地区乡村振兴和新型城镇化二者之间的逻辑关系,通过调查研究了解实情,充分发挥规划的系统性、整体性与协调性,通过规划实现各要素的有机统一和相互协作,防止出现各要素碎片化的现象,为构建新型工农关系提供驱动力。乡村振兴战略规划要与新型城镇化战略规划相契合,乡村振兴战

略的发展目标要与新型城镇化的发展目标相契合,乡村振兴战略的任务书、时间表、路线图要对标新型城镇化的任务书、时间表、路线图。依托规划,优化城乡空间布局,树牢“绿水青山就是金山银山”的理念,促进生产、生活、生态协调发展,既激发城乡产业融合、结构升级、价值延伸产生的新动能,实现产业发展的城乡互补互促,也实现生产、生活、生态“三生融合”,提升人民群众生活的幸福感。依托规划,贯彻共享发展理念,重点补齐基础设施建设城乡不平衡“短板”,重点统筹规划城乡道路、供水、供电、互联网、垃圾、污水等基础设施建设,既要严控城市污染下乡,也要严防乡村污染入城,实现基础设施建设的城乡互联互通。

### (二) 处理好“四对关系”

实现乡村振兴与新型城镇化的深度融合需要处理好以下“四对关系”。一是处理好城镇与乡村的关系,遵循优先发展农业农村原则。2019年中央“一号文件”将“坚持农业农村优先发展”确定为当前“三农”工作的总方针,是面临现阶段中国城乡关系演变而提出的重大理论方针,为处理好城乡关系存在的各类问题提供根本指引。因此,推进乡村振兴与新型城镇化深度融合,关键在乡村。二是处理好政府与市场的关系,遵循市场在资源配置中起决定性作用的原则。在实现乡村振兴与新型城镇化深度融合的过程中,在充分发挥政府在基础设施等领域主导作用的基础上,推动市场主导作用的实现。为城乡关系营造良好的市场氛围,为破除城乡要素自由流动的体制机制障碍创造充满活力的市场环境。三是处理好城乡人口布局的关系,遵循人口流动自然规律的原则。长期以来,农村人口外流情况十分严重,乡村人口的“空心化”问题十分突出。这既削弱了乡村经济发展活力,又不利于乡村振兴的长远发展。虽然近年来返乡创新创业队伍规模日益扩大,但是仍无法明显扭转乡村人口净外流的大趋势。未来,实现乡村振兴与新型城镇化深度融合,要充分遵循人口流动的自然规律,更大程度保障人口自由流动的权利,立足不同村庄的发展实际,分类推进村庄差异化规划建设,分类分步开展“空心村”治理。四是处理好长期与短期的关系,以党和国家的目标导向为融合原则。第一阶段的目标是2035年基本实现社会主义现代化。党的十九

大报告指出,“从二〇二〇年到二〇三五年,在全面建成小康社会的基础上,再奋斗十五年,基本实现社会主义现代化”。在基本实现社会主义现代化之际,城乡区域发展差距和居民生活水平差距显著缩小,基本公共服务均等化基本实现。第二阶段的目标是到本世纪中叶,城乡融合发展体制机制成熟定型,城乡全面融合,乡村全面振兴,实现全体人民共同富裕。因此,推进乡村振兴与新型城镇化深度融合,需要在特定历史阶段从城乡区域发展、居民生活水平、基本公共服务之间的差距和人民生活幸福感有无得到明显提升等方面对融合成效进行科学合理的评价,处理好长期和短期二者之间的关系。

### (三) 破除要素城乡自由流动的体制机制障碍

实现乡村振兴与新型城镇化的深度融合要破除要素自由流动的体制机制障碍。乡村振兴战略需要注入城市优质要素,新型城镇化的高质量发展也需要乡村振兴提供要素支持。为此,应进一步加快推进城乡要素的双向流动,加快实现城乡要素的融合共生,着力破除“人、地、钱”要素城乡自由流动的体制机制障碍,是工农互促、城乡互补、协调发展、共同繁荣的题中应有之义。一是有序推进农业转移人口市民化。推进农业转移人口市民化要以农业转移人口生活质量为依据,确保农业转移人口“进得来、留得住、离得开”。要坚持以人为本的理念,深化户籍制度改革,围绕“人的城镇化”实现由“乡”到“城”的转变。按照创新、协调、绿色、开放、共享发展理念为引领,优化基本公共服务资源配置方式,建立健全结构合理、均衡配置的基本公共服务体系,促进有能力在城镇稳定就业和生活的常住人口有序实现市民化,稳步实现城镇常住人口和流动人口基本公共服务全覆盖,以基本公共服务均等化实现工农互促、城乡互补、协调发展。逐步建立城乡一体化失业保险制度促进城乡居民就近就地享受公共就业创业服务。完善城镇人口就业失业登记管理制度,加强对失业人员的职业技能培训。逐步完善农民工随迁子女教育、医疗、养老等制度。二是深入推进农村土地制度改革。在严守耕地红线和落实农村土地所有权、承包权、经营权的“三权分置”的基础上,深化改革宅基地、设施农用地和农村集体经营性建设用地,以盘活存量资源、提高



流动性为切入点,在探索农村宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”的基础上重点研究部署农村闲置宅基地转变为农村集体经营性建设用地的政策,从国家层面出台相关实施办法。健全城乡统一的建设用地市场,落实城乡建设用地增减挂钩跨区交易机制,扩大农村集体建设用地跨区域流动的范围,重点保障农村集体经营性建设用地以同地同权同价的方式入市。“坚持取之于地,主要用之于农”的原则,逐步提高土地出让收入用于农业农村的比例,落实地方土地出让收益到“十四五”末用于农业农村比例不少于50%的目标。三是在防范风险的前提下鼓励支持工商资本进入农业农村。工商资本进入农业农村的基本前提是保证土地性质不转变,防止可能出现的“非农化”倾向。建立资格审查、动态监管、事后追责的“三位一体”风险防范体系,确保工商资本进入农业农村不出现系统性风险。针对符合准入要求的工商资本,要为其提供人才支撑、信贷优惠、用地扶持、基础设施配套等多元化服务体系。

#### (四)实现城乡基本公共服务均等化

新中国成立以来,我国农业农村发展逐步实现了从机会不平等向机会平等的转变<sup>[14]</sup>,而乡村振兴与新型城镇化深度融合的重要标志是基本公共服务均等化,其背后的含义就是实现机会均等。城乡基本公共服务均等化是包容性增长的重要内容,反映的是城市和乡村居民享受公共服务的机会平等,重点是解决公共服务体系“碎片化”问题。实现城乡基本公共服务均等化,既要实现保障基本民生需求的公共服务均等化,又要实现与民生生活紧密的公共服务均等化。一是要逐步实现城乡公共教育服务的均等化。城乡公共教育服务均等化的核心是解决教育资源配置的空间不平衡。坚持教育的公益性和公平性,保障城乡居民受教育的平等权利,加大财政对教育的投入,优化师资队伍,重点加强乡村教师队伍建设和保障低收入家庭、农民工子女平等接受义务教育。二是要逐步实现城乡就业机会的均等化。大力发展农村加工业、农产品物流业、乡村旅游业,拓宽就业容量。积极扶持民营企业,营造良好营商环境,完善社会服务体系,加强指导和监督,规范企业用工行为,支持和鼓励劳资双方建立长期稳定的劳动关系,增加劳动就业岗位。加

强技能培训、支持创业就业。提供全程创业指导服务,创新财政税收机制,减轻创业负担。三是要逐步实现城乡社会保障服务的均等化。加快完善覆盖全民的社会保障体系建设,针对居民养老、医疗健康等民生关切的社会保障领域,要以统筹城乡为出发点、以可持续性为落脚点、以全国统筹为核心,优化基本养老保险制度和基本医疗保险制度设计。完善城市低收入群体和农村居民的社会救助工作,健全保障服务体系。四是要逐步实现城乡基础设施服务的均等化。基础设施是民生工程,影响着千家万户。城乡基础设施服务均等化的短板在农村,乡村基础设施提档升级是落实“新基建”战略的重要内容。实现城乡基础设施服务均等化,需要按照政府主导、市场运作的模式,构建城乡一体化规划机制、城乡一体化建设机制和城乡一体化管护机制,落实“建管一体”的基本要求,努力缩小城乡基础设施的差距。

#### (五)以小城镇作为新型工农关系的着力点

要充分发挥小城镇近城近乡的区位优势、进入门槛低的制度优势、要素衔接的平台优势,增强城乡融合发展的后劲。小城镇既有助于实现城市人才、资本、技术等要素下沉农业农村,又有助于全面推动乡村产业振兴、乡村人才振兴、乡村文化振兴、乡村生态振兴和乡村组织振兴。发挥小城镇城乡融合发展的纽带作用,有助于城乡关系最终实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持续发展目标。构建新型工农关系,需要以小城镇生产、生活、生态协调发展为抓手,重点提升小城镇聚集人口、吸纳就业、产业集聚的功能。一是引导小城镇人口合理分布。未来城与城之间、乡与乡之间的竞争,核心是人口的竞争。人口的聚集,会带来消费需求的增加。小城镇的人口布局需要科学确定合理规模,提高人口要素配置效率,既要防止部分小城镇因人口大规模流入产生的“城市病”问题,又要解决部分地区人口大规模流出产生的“空心村”问题。二是增强小城镇就业吸纳能力。截至2018年底,当前全国共有小城镇21297个。倘若每个小城镇都能够实现吸纳流动人口1000人以上,将会解决至少2000万流动人口的就业。因此,要加大对小城镇劳动密集型企业的扶持力度,在用地指标、人才待遇、金融担保等方面提供全方位的政策支持。(下转第120页)

[4] 苏国勋. 理性化及其限制[M]. 上海: 上海人民出版社, 1988.

[5] 金观涛. 探索现代社会的起源[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2011.

[6] 梅利曼. 大陆法系[M]. 顾培东, 禄正平, 译. 北京: 法律出版社, 2004.

[7] 哈罗德·J. 伯尔曼. 法律与革命——西方传统法律传统的形成(第一卷)[M]. 贺卫方, 等译. 北京: 法律出版社, 2008.

[8] 刘艳芳. 中国古代调解制度解析[J]. 安徽大学学报, 2006(02): 76-83.

[9] 赵晓耕. 观念与制度——中国传统文化下的法律变迁[M]. 湘潭: 湘潭大学出版社, 2011.

[10] 季卫东. 法律程序的意义[M]. 北京: 中国法制出版社, 2004.

[11] 齐伟. 司法公共理性: 司法公正的内在生成机制[J]. 河北法学, 2006(07): 149-157.

[12] 林端. 儒家伦理与法律文化[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2002.

[13] 丹宁勋爵. 法律的未来[M]. 刘庸安, 张文镇, 译. 北京: 法律出版社, 2004.

[14] 迈克尔·D. 贝勒斯. 法律的原则——一个规范的分析[M]. 张文显, 等译. 北京: 中国大百科全书出版社, 1996.

[15] 谢晖, 陈金钊. 法律: 诠释与应用[M]. 上海: 上海译文出版社, 2002.

[16] 马克·范·胡克. 法律的沟通之维[M]. 孙国东, 译. 北京: 法律出版社, 2008.

[17] 本杰明·卡多佐. 司法过程的性质[M]. 苏力, 译. 北京: 商务印书馆, 1998.

[18] 赵菁, 张胜利, 廖健太. 论文化认同的实质与核心[J]. 兰州学刊, 2013(06): 184-189.

[19] 刘建军. 论人生信仰的确立、保持与危机[J]. 淄博学院学报, 1999(03): 35-38.

[20] 罗伯特·C. 波斯特. 宪法的法律权威之形成: 文化、法院与法[C]//冯川, 译. 哈佛法律评论宪法学精粹. 北京: 法律出版社, 2005.

[21] 陈煜. 试论法治信仰[J]. 延安大学学报, 2001(01): 23-25.

[22] 汪庆华. 政治中的司法——中国行政诉讼的法律社会学考察[M]. 北京: 清华大学出版社, 2011.

[23] 尤伊克, 西尔贝. 法律的公共空间——日常生活中的故事[M]. 陆益龙, 译. 北京: 商务印书馆, 2005.

[24] 麦高伟. 英国刑事司法程序[M]. 姚永吉, 等译. 北京: 法律出版社, 2003.

[25] 张泽涛. 美国“法庭之友”制度研究[J]. 中国法学, 2003(01): 174-176.

责任编辑 杨在平

(上接第100页) 三是强化小城镇产业集聚能力。有条件的小城镇可通过形成区域性主导产业的方式强化产业市场集聚能力, 推动产业升级。加强小城镇基础设施建设, 发挥特色小镇及特色资源集聚的优势, 推进产业深度融合。

#### 参考文献:

[1] 新闻办就《关于促进小农户和现代农业发展有机衔接的意见》情况举行发布会[EB/OL]. [http://www.gov.cn/xinwen/2019-03/01/content\\_5369578.htm#2](http://www.gov.cn/xinwen/2019-03/01/content_5369578.htm#2).

[2] 张云华, 彭超, 张琛. 氮元素施用与农户粮食生产效率: 来自全国农村固定观察点数据的证据[J]. 管理世界, 2019(04): 109-119.

[3] 李玉红, 王皓. 中国人口空心村与实心村空间分布——来自第三次农业普查行政村抽样的证据[J]. 中国农村经济, 2020(04): 124-144.

[4] 叶兴庆, 程郁, 周群力, 殷浩栋. 新冠肺炎疫情对2020年农业农村发展的影响评估与应对建议[J]. 农业经济问题, 2020(03): 4-10.

[5] 张琛, 彭超, 孔祥智. 农户分化的演化逻辑、历史演变与未来展望[J]. 改革, 2019(02): 5-16.

[6] 孔祥智, 张琛, 张效榕. 要素禀赋变化与农业资本有机构成提高——对1978年以来中国农业发展路径的解释[J]. 管理世界, 2018(10): 147-160.

[7] 周振, 马庆超, 孔祥智. 农业机械化对农村劳动力转移贡献的量化研究[J]. 农业技术经济, 2016(02): 52-62.

[8] 李升发, 李秀彬, 辛良杰, 等. 中国山区耕地撂荒程度及空间分布——基于全国山区抽样调查结果[J]. 资源科学, 2017(10): 1801-1811.

[9] 第三次全国农业普查主要数据公报(第二号)[EB/OL]. <http://www.stats.gov.cn/tjsj/tjgb/>.

[10] 周振, 伍振军, 孔祥智. 中国农村资金净流出的机理、规模与趋势: 1978~2012年[J]. 管理世界, 2015(01): 63-74.

[11] 彭超, 张琛. 农村集体经济组织“家底”基线调查及启示[J]. 农村金融研究, 2019(08): 51-55.

[12] 都阳, 贾朋. 劳动供给与经济增长[J]. 劳动经济研究, 2018(03): 3-21.

[13] 蔡昉. 农村改革对高速增长经济的贡献[J]. 东岳论丛, 2019(01): 5-12.

责任编辑 于晓媛