

探索城乡高质量融合发展的创新路径

作者简介

张蔚文

浙江大学公共管理学院教授

核心提示

当前人、地、钱等要素在城乡间流动不够畅通，成为城乡融合发展面临的最大挑战。促进城乡高质量融合发展，应通过加速以特色产业为支柱的就地就近城镇化进程、赋予农民更加充分的土地财产权益、发挥县级财政资金撬动作用、积极引入工商资本等创新举措，推进乡村全面振兴，为全面推进中国式现代化奠定坚实基础。

加速以特色产业为支柱的就地就近城镇化进程

城市和乡村互促互进、共生共存，能否处理好城乡关系，关乎中国式现代化建设全局。统筹新型城镇化和乡村全面振兴，将成为推进以人为核心的新型城镇化建设的重要主题。从城乡融合发展的角度来看，我国的新型城镇化建设仍是未尽议题，应通过加速以特色产业为支柱的就地就近城镇化进程，推进城乡融合发展，为全面推进中国式现代化奠定坚实基础。

一是加快城乡产业融合速度，梯次推进县乡村联动发展。以县城为核心区域，强化县城对乡村产业布局的统筹，

在县城重点发展比较优势明显、带动农业农村能力强、就业吸纳能力强的农产品加工业、农业生产性服务业和乡村旅游服务业，让产业链、供应链和价值链更多地延伸和下沉到乡村。支持有条件的县城打造“小精尖”特色产业，专注于发展具有区域品牌效应和国际化竞争力的特定产品。如山东曹县找准服装产业切口，深耕以马面裙为主的汉服生产销售，并抢抓互联网红利布局直播电商，在细分市场上形成了较强的品牌影响力。借鉴制造业和服务业项目招商经验，创新涉

农产业项目服务体系，比照工业和服务业项目给予招商引资支持配套和财税优惠政策；适度提高对特色优势产业的财政转移支付。抢抓数字经济发展机遇，在推动信息基础设施向乡村延伸覆盖的基础上，加强农业科技、电子商务等新型农业技能培训，通过培育即时配送、直播电商等新业态，吸引外出年轻人回流。

二是加快就地就近城镇化，使农村人口“流得出，回得来”。一方面，根据省、市城镇化的总体规划，合理预测各县（市）的人口城镇化目标，引导

县域公共资源按常住人口规模进行配置，统筹考虑县域常住人口的存量与增量，合理确定教育、医疗和养老等公共服务设施需求，提高公共服务设施建设标准，并适当预留一定弹性空间，推动县域内农业转移人口举家落户县城，推进“城乡双栖”和“工农兼业”的就地就近城镇化。另一方面，放宽“非转农”户口回迁限制，积极鼓励城市居民回县城、回乡村创业就业和养老，并对回乡创业人群、专业技术人才等放开土地承包、宅基地使用等相关权益，从而推动各类人才以“城乡两

栖”“半工半耕”方式参与县域经济发展。例如四川省成都市郫都区建立了“新村民”引进机制，按照“资源资产吸引人才、共建共享激活力”思路，围绕弥补产业发展、村级治理、公共服务等短板，制定人才需求目录，重点引进乡村旅游、卫生教育、文化艺术等多类紧缺人才。郫都区以农村宅基地、承包地等“三权分置”为基础，通过出租、入股等形式充分整合低效农用地、闲置宅基地、荒滩地和水面等资产资源，明确“新村民”可依法承接土地经营权、享受同等公共服务。

赋予农民更加充分的土地财产权益

一是创新农村集体经济组织成员资格认证办法，促进农村集体经济组织成员权与农村户籍脱钩。农村集体经济组织成员资格认定是农村土地制度改革的基础性工作。《中共中央 国务院关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》（2016年）明确提出：“统筹考虑户籍关系、农村土地承包关系、对集体积累的贡献等因素，协调平衡各方利益，做好农村集体经济组织成员身份确认工作，解决成员边界不清的问题。”但目前，农村集体经济组织成员资格的具体认定程序和规则尚不明确，村集体在资格确认上具有较大的自由裁量

权。应探索农村集体经济组织成员资格与户籍脱钩的可行性，在农村土地承包经营权确权、集体经济组织成员资格认定的前提下，使“三块地”相关权益维护以权证为基础而不再与户籍关联。

二是完善农村土地征收征用制度。现行的农用地征用制度仍存在征收机制不健全、补偿方式不到位、被征地农民权益保障机制不完善等问题。为此，应明确建立农村土地征收中“公共利益”的认定程序。在此基础上，完善土地征收补偿方式和对被征地农民的社会保障制度。各地区应确立清晰的政策，因地制宜调整征地补偿安置标准，由集体经济组织负责向退出农村土地的农民提供补偿，城市政府负责提供农民进入城市落户后的社会保障，包括但不限于医疗保险、养老保险、教育和住房保障等，确保他们能够在城市生活中得到基本的“市民化”支持。

三是积极探索农村闲置宅基地合理流转使用。在农民自愿退出其宅基地使用权的情形下，村集体组织应有权优先回收这些土地。回收后，村集体可以采取出租、入股、合作等方式盘活利用，也可以将这些土地整合后转变为集体经济建设用地，探索家庭作坊、乡村旅游、民宿、康养基地等新产业新业态，以促进农村集体经济的发展。对于仍保留集体经济组织成员资格但宅基地出现闲置的农民，应允许他们自主决定通过市场机制出租或转让给其他有需要的集体经济组织成员，并允许宅基地使用权的转让和出租群体逐步扩大至拥有集体经济组织身份的个体，如入乡创业的城市居民等。

四是建立健全集体经营性建设用地市场体系。参考浙江省农村“三块地”改革试点经验，搭建市、县两级的城乡建设用地交易平台，一定程度上实现了农村集体经营性建设用地与国有建设用地“同权”“同价”；区县一级设立土地整

积极引导更多资金参与乡村全面振兴

一是加强县级财政管理，确保县级财政资金精准使用。强化就业增长、居民收入提升的考核激励，提高县城为农业转移人口提供均等化公共服务的积极性。加强对县级政府债务的监控和管理，建立健全债务预警和化解机制，避免因过度负债影响县域经济的长期稳定发展。紧

密对接国家发展战略和政策导向，统筹利用中央预算内投资、中央转移支付、地方政府专项债券、优质社会资金等各类资金支持县域内农村经济发展。一方面，充分发挥基层创新作用，在资金补贴、产业扶持、重点公共服务等方面，积极争取国家部委支持；另一方面，加强县级财政预算管理，通过数字化手段提升财政透明度，严格控制非必要支出，优先保障教育、卫生、基础设施等关键领域的投入。

二是构建多样化投融资体系，激发民间资金活力。县级、乡镇政府对民营经济实施资源倾斜，重点扶持小微民营企业，建立健全包括信用担保、信息服

务、技术创新、知识产权保护等在内的民营企业服务体系，解决民营企业融资瓶颈问题，使民营经济成为推动乡村全面振兴的主力军。完善金融机构服务体系，鼓励金融机构设立专项贷款、投资基金等，并引导县域、乡镇金融机构将吸收的存款主要用于当地，重点支持乡村产业发

展和乡村建设，形成资金的“内循环”。在推动城市资金下乡、积极引导工商资金参与乡村全面振兴的同时，加强对资金的全过程监管，尤其是严格土地用途管理。

（摘编自“人民网”）