

乡村振兴与新型城镇化协同推进的实践路径研究

■ 马伟亮

摘要：乡村振兴与新型城镇化是新时代破解社会主要矛盾，全面推动经济社会发展和建设社会主义现代化强国的重大战略。新时代，协同推进乡村振兴与新型城镇化的战略部署，需从理论方针、结构模式和体制机制三大层面入手，宏观把握两大战略推进的指导方针，着力打造“和而不同”的结构布局，建立健全城乡融合发展体制机制，推动城乡关系从异化分离到全面融合，开拓乡村振兴与新型城镇化协同推进的新局面。

关键词：乡村振兴 新型城镇化 协同推进 实践路径

乡村振兴战略与新型城镇化有其各自的本质与特征，但二者内在目标、思维、路径的协同性，又使我们可以把二者协同起来进行规划、部署，为实现现代化强国构建统一的战略路线。总的来说，两大战略协同发展的实践路径可以从把握理论方针、创新结构模式和健全体制机制这三大层面入手。

一、理论方针层面：宏观把握两大战略推进的指导方针

（一）全局上科学规划、统筹推进

乡村振兴战略与新型城镇化战略作为国家层面的战略，是我们党和国家针对现实矛盾的统一谋划，需要全局规划、整体推进。首先，把握好顶层设计与基层探索的关系。乡村振兴与新型城镇化的推进是互补而非互斥的，但如果两者的关系不能处理好，政策就会互斥。因此，在政策的制定上需兼顾两大战略的

互融性、共通性，从城乡实际出发，尊重基层的首创精神，因地制宜、精准施策。其次，把握好全局推进和局部突破的关系。一方面，乡村振兴战略与新型城镇化关注的领域分别集中在乡村和城镇，乡村构成“稳定级”，城市构成“发展极”，二者统一构成一个完整的社会系统，这个系统的有序、良性、稳定运行才能推动现代化的全面实现。因此，在人口结构调整布局、区域布局规划、公共服务设施的建设上等，由于要推动人口、土地、资金等要素的互动交流，就要求把城乡统筹起来看待，制定协调统一的阶段性目标和行动路线。另一方面，乡村振兴战略与新型城镇化战略均是现阶段所应把握的重点任务，但在实现阶段性目标和实践领域上有主次之分，2020年12月召开的中央农村工作会议上，习近平总书记强调：“全面推进乡村振兴……举全党全社会之力推进乡村振兴。”2021年进入到新的百年奋斗目标之后，面临着巩固脱贫攻坚成果的紧迫问题，为

此，“十四五”规划中着重指出：“优先发展农业农村，全面推进乡村振兴。”总之，现阶段，农业农村落后的客观实际、振兴基础不断夯实的现实背景以及实现中华民族伟大复兴中国梦的时代要求就使得我们需着重补齐农业产业基础薄弱和乡村服务、设施落后等短板，提高农业产业经济实力和农民生活质量，紧抓乡村振兴的这个重点任务，着重突破。但也要注意在推进新型城镇化的过程中，着重补齐农业转移人口市民化的这个短板，创新公共服务供给机制，构建和谐平等的市民社会。

（二）积极发挥市场的决定性作用

过去，我国的城镇化进程在政府主导下获得飞速发展。从1978年到2020年，城镇化率从17.92%攀升至63.89%，城市数量由193个增加到687个，二三产业增加值从2660.2亿元增至938232.1亿元。但是，自进入本世纪，政府主导下的城镇化中“城市病”问题日益凸显，人地、人与资源

环境的矛盾日益加剧，城乡区域之间的差距也日益扩大，导致利益结构失衡。要解决诸多问题，势必要改变以前政府主导城镇化和乡村发展的局面，发挥市场在资源配置中的决定性作用。具体来看，首先，市场的特点就是成本低、效益优先。马克思强调，“市场不承认任何别的权威，只承认竞争的权威。”对于市场来说应通过价格机制、竞争机制、供求关系等机制充分发挥出市场在资源配置中的决定性作用，打破城乡二元结构，促进城乡之间劳动力、资金、土地等要素的充分流动，逐渐放宽户籍限制，保证劳动力要素的合理配置，根据市场中资金的流向来优化财政体制，盘活农村剩余土地资源，促进土地资源的自由配置和农用地的规模化经营，以市场需求为导向推动农村的产业发展和供给侧结构性改革。其次，市场作为资源配置的手段，有其自身的边界和局限，“重市场、轻政府”的自由主义固然要不得，政府作为宏观调控的角色，要加强顶层设计和政策体制的制定，避免资本的盲目扩张和要素的无序流动，发挥政府在城乡要素分配中的公共服务型职能。

(三) 坚持农业农村优先发展原则

坚持农业农村优先发展是基于现阶段我国城乡发展不平衡，农村发展不充分的现实矛盾；是基于历史上我国城乡、工农关系演变的客观规律；是基于现阶段实现城乡融合、建设社会主义现代化强国的战略目标。推动农业农村优先发展，关键是要深刻理解乡村振兴战略的五大要求，“在干部配备上优先考虑，在要素配置上优先满足，在资金投入上优先保障，在公共服务上优先安排”，大力推进农业现代化步伐，实施农村建设行动并深化农村改革，切实提高农村居民的民生水平。与此同时，我们还应通过新型城镇化的建设形成与乡村振兴的联动效应，为农业农村的发展注入新动能，促进农业高质高效、乡村宜居宜业、农民富裕富足。

二、结构模式层面：打造城乡“和而不同”的结构布局

(一) 改变传统城乡结构，推动城乡二元结构向一元结构转变

从城乡分离到城乡一体化是现代城市化发展的客观历史规律。长期以来，我国经济社会也经历了城乡分离的异化结构，乡村从属城市，农业从属工业，乡村与城市的发展形成了较大的鸿

沟。现阶段，要实现城乡二元结构向一元结构转变的格局，关键在于制度改革。在户籍制度改革方面，面对户籍改革双向流动的难题，一方面，改革完善农村权益退出机制，放宽大中城市户籍限制，健全农业转移人口落户制度；另一方面，不断提高农业人口户籍的吸引力，推动返乡人群资格权的认定与开放，为返乡人口落户农村提供制度保障；在土地制度改革方面，创新土地流转和征地制度，强化农业耕地保护制度，促进农村宅基地的改革，加大对城市用地的宏观调控，建立城镇用地规模结构调控制度，在推进集体经营性土地入市过程中保证城乡土地管理的精细化和集约化；在社保制度改革方面，逐步缩小城乡之间社保福利差异，针对城乡不同的地域差异，合理化增减社保各领域要素投入，去除不合理的制度隔阂和人为化的制度障碍，统筹构建城乡平衡的社保体系；在行政管理体制方面，设置适合中国的市制制度，同时理顺涉农财政、金融制度，提升各级政府的行政效能，挖掘城镇和乡村发展活力，持续优化城乡结构。总之，实现城乡结构的一元化转变，需要国家政策向乡村地区的倾斜，推动城乡融合制度的加速改革，重新确立

马克思：《资本论》（第1卷），北京：人民出版社，1972年，第394页。

[中华人民共和国乡村振兴促进法·人民网，2021-05-20，<http://politics.people.com.cn/n1/2021/0520/c1001-32108134.html>]

城乡、工农的均衡关系和平等地位。

(二) 遵循城乡结构特征, 推动形成各具特色的城乡发展格局

我国自古以来幅员辽阔, 民族众多, 自然地理环境的地域分异造就了丰富多彩的人文环境, 这些差异很大一部分表现在城市和乡村的差异之上。实现城乡的融合发展和现代化, 在路径的实施上绝不是僵化刻板的, 乡村的发展不能简单照搬城镇的发展经验或模式, 而是要“坚持因地制宜、规划先行、循序渐进, 顺应村庄发展规律”, 依据城乡内部各异的自然、人文特征环境, 重新科学设定总体发展规划和目标, 精准施策, 坚决反对形式主义和“一刀切”的懒政行为, 同时, 在遵循城乡特征, 建设各具特色的城乡发展格局过程中, 要发挥各地区比较优势, 促进生产力布局优化, 将某个地区的先进要素或某几个地区的特色要素作为突破点和新的引领点, 集聚形成片状的发展结构, 打造“和而不同”的现代化城乡区域发展新格局。

三、体制机制层面 : 建立健全城乡融合发展体制机制

(一) 构建协同治理体系,

推动城乡治理体系的联动统一发展

乡村振兴战略中强调“健全党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的现代乡村社会治理体制和自治、法治、德治相结合的乡村社会治理体系”, 新型城镇化强调“创新社会治理体制, 加强党委领导, 发挥政府主导作用, 鼓励和支持社会各方面参与, 实现政府治理和社会自我调节、居民自治良性互动。”实现两大战略联动, 关键和核心是要促进城乡的融合, 而城乡融合必然要多维制度的联动, 把乡村治理体系和城镇的社会治理体制统一起来, 从顶层设计的多主体维度到具体落实的多领域维度。在顶层设计上, 确定党委、政府、社会、公众等主体的主次地位和功能作用, 实现各主体之间的互动共治, 健全城乡融合发展的现代领导体制。在具体落实上, 聚焦于空间、经济、社会三个方面, 构建城乡协同治理体系, 在空间层面, 针对城镇、城乡结合部、农村等不同区域, 优化资源的流动配置, 将城镇部分职能向基层地区下沉, 改造原有老城镇, 健全城乡接合部地域职能, 全面振兴乡村, 通过将县城作为基本公共服务供给中心, 将

乡镇作为特色产业聚集中心, 将美丽乡村作为产业链、价值链起点, 建立城乡共治的空间体系; 在经济层面, 适时适地打破城乡的经济隔阂, 完善现代经济体系, 使城乡各个环节、层面、领域之间的经济活动互联成一个有机整体, 实现经济事业的共建, 经济问题的共治, 经济成果的共享, 健全农业、工业互补互促的现代化治理体系; 在社会层面, 建立公共资源和设施互联互通的政策体系, 完善城乡的人才建设和社会组织、居民自治制度, 提升基层社区的服务水平, 构建城乡统一协调的社会民生保障制度和现代治理体系。

(二) 创新利益协调机制, 推动城乡之间的资源要素双向流动

乡村振兴战略与新型城镇化的协同推进, 联动点就在于构建城乡资源要素双向流动的利益协调机制。推动乡向城农业资源, 土地、劳动力、生态环境等要素的流动, 城向乡工业资源, 资金、科技、人才、公共服务等要素的流动。一方面, 要攻克传统体制机制的弊端, 创新资源要素自由流动体制机制; 另一方面, 要打破固有的利益格局, 创造稳定有序的社会环境系统。但就目前农村发展不充分和城乡发展不

中华人民共和国乡村振兴促进法. 人民网, 2021-05-20, <http://politics.people.com.cn/n1/2021/0520/c1001-32108134.html>

乡村振兴战略规划(2018—2022年)[N]. 人民日报, 2018-09-27(01).

《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》[M]. 北京: 人民出版社, 2014: 54.



平衡的事实,迫切需要健全支农惠农机制。其中最重要的就是大力构建支持乡村振兴战略建设的财政投入保障机制,不断健全农村基础设施和提升公共服务水平。吸引城市各项要素的流入,尤其是鼓励各类社会资本下乡,积极推动城乡产业深度融合,统筹发展城乡产业,构建现代化农业和工业体系。同时,城市要立足地区优势合理利用农村资源,缓解城市发展中的困境问题,优化城市布局和产业结构,建设城镇发展的新形态。总之,实现城乡利益均衡和资源要素自由双向流动,必须发挥市场的集聚和扩散功能,把市场资源最优化地分配给各主体,实现利益享用的最大化。但政府作为宏观调控的管控者,应打破既有的利益固化格局,创建公平正义的社会环境。应创新利益协调机制,使农村地区能有平台和

机会接受城市的先进资本和剩余产能。城市能更加顺畅地接受农村劳动力、生态等资源,真正实现城乡资源要素共享和利益分配均衡的局面。■

参考文献:

[1] 习近平. 习近平谈治国理政: 第三卷 [M]. 外文出版社, 2020.

[2] 习近平. 在中央城镇化工作会议上的讲话 [N]. 人民日报, 2013-12-15(第1版).

[3] 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 [N]. 人民日报, 2019-05-06(第1版).

[4] 习近平. 习近平在中央农村工作会议上讲话 [N]. 人民日报, 2020-12-30(第1版).

[5] 中共中央国务院关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见 [N]. 人民日报, 2021-02-22(第1版).

[6] 国家新型城镇化规划 (2014—

2020年)[M]. 北京: 人民出版社, 2014: 54.

[7] 中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见 [N]. 人民日报, 2018.2.5(第1版).

[8] 习近平. 中共中央国务院印发《乡村振兴战略规划(2018—2022年)》[N]. 人民日报, 2018-09-27(第1版).

[9] 朱建江. 习近平新时代中国特色社会主义思想研究 [J]. 上海经济研究, 2018,(11).

[10] 卓玛草. 新时代乡村振兴与新型城镇化融合发展的理论依据与实现路径 [J]. 经济学家, 2019,(1).

[11] 丁静. 新时代乡村振兴与新型城镇化的战略融合及协调推进 [J]. 社会主义研究, 2019,(5).

(作者单位: 长安大学马克思主义学院)

责任编辑: 康伟