

# 新型城镇化与乡村振兴协同发展的路径选择 与地方经验

## ——全国新型城镇化与乡村振兴高峰论坛暨第十七届全国社科 农经协作网络大会会议综述

王金华 谢琼

2021年10月16日，由中国社会科学院农村发展研究所、中国社会科学院城乡发展一体化智库、湖北省社会科学院、十堰市人民政府共同举办的“全国新型城镇化与乡村振兴高峰论坛暨第十七届全国社科农经协作网络大会”在湖北省十堰市郧阳区召开。中国社会科学院、中央有关部委、地方社科院、有关高校、湖北有关省直机关的领导、专家学者和企业家160余人齐聚南水北调核心水源区，以新型城镇化与乡村振兴为主题进行深入探讨和交流，深切回应当前社会普遍关切的热点、难点问题。

全国政协委员、中国能源研究会副理事长陈进行，全国人大农业与农村委员会委员、中国社会科学院农村发展研究所所长魏后凯，中国农业风险管理研究会副会长、中国城镇化促进会副会长范爱国，中国社会科学院生态文明研究所党委书记杨开忠，中国政法大学光明新闻与传播学院院长沈卫星，国家行政学院教授许正中，华南农业大学国家农业制度与发展研究院院长罗必良先后作了《发挥央企在乡村振兴战略中的主力军作用》《对2035年基本实现城镇化的战略思考》《继续携手小康社会高质量发展征程》《以都市圈化引领城乡融合发展》《乡村振兴关键在于结构现代化》《以县域城镇化推进乡村振兴》的主题报告。大会共收到会议论文39篇。现将与会专家和会议论文的主要观点予以综述。

### 一、新型城镇化与乡村振兴协同发展的路径选择

自党的十九大提出实施乡村振兴战略以来，新型城镇化与乡村振兴的关系受到社会各界的广泛关注。学界普遍认为，实施乡村振兴战略与推进新型城镇化战略不是对立的关系，两者在本质上具有内在的一致性，是你中有我、我中有你，相互补充、相互促进的关系。当前，要解决城乡发展不平衡、农村发展不充分的问题，必须坚持新型城镇化与乡村振兴“双轮驱动”，协同推进新型城镇化和乡村振兴战略，才能实现城乡共荣。

### （一）构建城乡、区域协调发展新格局

推动新型城镇化与乡村振兴协同发展，需要在推进城乡、区域协调发展战略、拓展城乡发展空间上做文章。杨开忠认为，都市圈化是城乡融合、区域协调发展的空间形态。大力培育发展现代化中小都市圈，既是当前城乡融合发展的客观趋势，也是中小城市和乡村振兴的必由之路。要切实发挥都市圈的支撑引领作用，有效促进城乡、区域协调发展。魏后凯提出，应以全面提升质量、推进一体化和增强可持续性为重点，在充分发挥各区域优势基础上，加快推进世界级、国家级、区域级三级城市群建设，持续优化都市圈空间结构，形成分级分类、多中心的增长极网络，促进大中小城市和小城镇协调发展，不断提高城镇可持续发展能力，通过走高质量城镇化之路，提高城镇对乡村的承载力。

### （二）构建多层次多领域多类型城乡发展共同体

城市与乡村是一个相互依存、相互融合、互促共荣的生命共同体。魏后凯认为，现阶段要推进城乡融合发展，一个重要途径就是要打造多层次、多领域、多类型的城乡发展共同体。城乡发展共同体具有形成的共生基础，城市是引领、辐射和带动乡村发展的发动机，乡村则是支撑城市发展的重要依托和土壤。构建城乡发展共同体，是城乡生命共同体的重要载体，也是促进城乡融合发展的重要形式，而县（市）则是打造城乡发展共同体的最佳理想单元。当前，构建城乡发展共同体，要重点构建城乡产业共同体、城乡教育共同体、城乡医疗共同体、城乡文化共同体、城乡生态共同体。

### （三）构建城乡要素平等交换双向流动机制

张忠家提出，要最大限度地激发各种资源要素的活力，围绕土地、劳动力、资本、技术、数据等要素领域，找准改革突破口，通过提高要素配置效率，健全要素市场运行机制，推进人、地、钱等核心资源要素在城乡之间自由流动、平等交换和均衡配置，增强农村发展的内生动力，加快形成城乡互补、共同繁荣的新型城乡关系，使城乡从相互封闭走向相互开放，由“单向流动”向“双向对流”转变。范爱国提出，要发挥市场在资源配置中的决定性作用，并更好地结合政府作用共同推进城乡要素自由流动、平等交换。

### （四）构建有利于城乡融合发展的政策体系

推动新型城镇化和乡村振兴协同发展，需要构建有利于城乡融合发展长期性、系统性和综合性的政策体系作为重要支撑和保障。郑新立认为，应按照“五化”理念，即“城乡居民基本权益平等化、城乡公共服务均等化、城乡居民收入均衡化、城乡要素配置合理化和城乡产业发展融合化”来建立健全城乡融合发展的体制机制和政策体系。魏后凯提出，要长短结合、标本兼治，加快农业转移人口市民化，推动实现市民化与城镇化同步。在治标方面，要加快推进户籍制度改革，除个别超大城市外，要全部放开户籍限制。在治本方面，要加快基本公共服务均等化，全面维护进城农民的各项权益。范爱国认为，要从顶层设计上对城镇化和乡村振兴进行统一规划，促进城乡融合发展和均等化发展。谢琼认为，新型城镇化与乡村振兴战略的目标相契合，深化农村土地制度改革是推进我国新型城镇化和乡村振兴的必然要求，应抓住农村承包地“三权分置”、宅基地管理制度改革与“三权分置”、集体经营性建设用地的入市探索等农村土地制度改革的关键环节，为新型城镇化和乡村振兴协同发展提供坚实的土地制度保障。

## 二、新型城镇化背景下县域经济加快发展的路径选择

“郡县治，天下安”。县域经济作为融城乡于一体的综合性经济体系，是“乡头城尾”，是我国推进工业化和城镇化的重要空间，是城镇体系的重要一环，也是城乡融合发展的关键纽带和重要载体。与会专家学者从强烈的现实关怀出发一致认为，当前县域经济发展严重不足，普遍面临经济总量偏小、产业层次不高、市场主体不足、发展不平衡等问题，亟需补短板强弱项，加快推进以县城为重要载体的城镇化建设。罗必良提出，中国以大城市偏向为主的城镇化发展模式并未一致性地改善居民的福利水平，城镇化水平和城乡居民幸福感之间呈现一种倒U型关系，即中国的“大城市偏好”在城镇化水平达到一定程度之后，居民幸福感反而会下降。因此，国家提出的“以县城为重要载体的城镇化建设”政策恰逢其时。

### （一）以就近就地城镇化拉动县域经济发展壮大

根据国家“十四五”规划，到2025年，我国常住人口城镇化率要达到65%的目标要求，未来人口将继续向城市集中。其中，农村居民向县城集中的趋势将越来越明显，由此县域经济的发展也将变得越来越重要，加快推进县城城镇化补短板、强弱项迫在眉睫。国家发展改革委及时印发《2021年新型城镇化和城乡融合发展重点任务》的通知，明确将推进县城补短板强弱项作为促进大中小城市和小城镇协调发展的重点建设任务。城镇化的顺利进行，最大难题在于就业，要实现农民更多更好地就地就近就业。与会专家学者一致认同，未来五年，推进以县城为重要载体的就近就地城镇化将会是城镇化的重要方向，要把农村人口就近就地城镇化和发展县域经济统筹考虑。罗必良认为，县城和乡村紧密相连，县域经济的发展不仅可以避免农民非农就业的长距离迁移，而且就近就业既可以兼顾到农村家庭老人小孩的照顾，甚至可以兼顾非农打工和农业经营。梁启东提出，要因地制宜，把就地就近城镇化作为带动县域经济发展的重要路径选择，实现城镇化与产业化“双轮驱动”和“产城互动”。

### （二）把特色小镇建设作为推进县域经济发展的重要窗口

县域经济的发展在一定程度上依赖增长极的带动，特色小镇就是县域经济发展的重要增长极。大量数据和案例表明，作为新型城镇化持续推进的新突破口，特色小镇已经成为未来中国大部分小城镇的主要发展方向，是县域经济发展的战略新高地。周明钧认为，特色小镇作为推进县域经济发展的重要窗口，是推进新型城镇化的媒介和桥梁，是促进乡村振兴的重要平台和有效载体。新形势下，必须从工农关系、城乡关系、产城关系的视角，围绕乡村振兴“二十字”总要求<sup>①</sup>推动特色小镇建设。郑新立提出，发展特色小镇是城镇化的一个重要方面，要借鉴德国和美国依托一个企业、一所大学、一个研究所就可以建设一个特色小镇的经验。罗必良提出，要充分发挥以县城为代表的小城镇的作用，发展县域经济、打造小城镇产业集群，做大做优县城，形成县城、乡镇与村庄的联动，同时把握好“城—镇—村”振兴架构和“产—园—人”推进线索，构建增长极驱动、园区化驱动和产业链驱动三大驱动机制。曹明霞以江苏苏北地区的新型城镇化发展为例，认为发展以县城为重要载体的城镇化，

<sup>①</sup> 产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕。

需确立不同区域小城镇的发展定位。

### 三、乡村振兴背景下农业农村高质量发展的路径选择

党的十九大提出的乡村振兴战略是包括产业、人才、文化、生态、组织五个方面的全面振兴。要实现乡村振兴的宏伟目标，必须将坚持农业农村高质量发展作为贯彻乡村振兴工作全局的主题。

#### （一）着眼落实安全责任，持续增强粮食安全保障能力

习近平总书记强调，“确保国家粮食安全，把中国人的饭碗牢牢端在自己手中。”确保国家粮食安全是实施乡村振兴战略的首要任务。乡村振兴背景下推进农业高质量发展，不能与保障粮食安全对立起来，而是要建立在“保供固安全”的基础之上。孔令刚和蒋晓岚提出，要坚持把保障国家粮食安全作为发展现代农业的首要任务。新时期我国粮食安全所处的环境发生了深刻变化，针对粮食生产污染日趋严重、粮食对外依存度高、主要粮食进口国过于集中、粮食进口品种结构失衡等诸多问题，杨锦琦提出，应以国内粮食市场为主，优化粮食品种结构，提高土地利用率，稳步提高粮食综合生产能力，完善污染防治体系，进一步确保粮食安全基础稳固。针对种粮主体耕地利用行为呈现“非农化”现象严重、“非粮化”趋势加剧、“撂荒性”行为增加、“机械化”水平提高的趋势，虞洪建议，应在加强耕地用途管制、规范耕地流转行为、统筹利用撂荒耕地和支持耕地保护行为四个方面发力，提高基础性的粮食安全保障能力。保障国家粮食安全，全国各地农业大省都肩负着重任。侯荣娜建议，把国家和辽宁“十四五”规划中关于粮食安全战略要求落地生根，确保粮食产能只增不减；依法加强耕地保护，全面落实“耕地非粮化”相关政策法规；大力加强农田基础水利设施建设的投入，建立辽宁农业自然灾害损失救助制度。张谋贵和许红提出，要加大对安徽省粮食生产社会化服务的支持力度，强化对粮食加工龙头企业的要素支撑，推进粮食加工产业链向纵深发展，加强粮食相关基础设施建设，提高粮食存储管理水平。

#### （二）着眼提升产业质效，推动农业产业化加快发展

产业兴旺是乡村振兴的首要任务，农业产业化是产业兴旺的核心。乡村振兴背景下农业高质量发展应着眼于产业发展质量和效益双提升，推动农业产业化加快发展。

1.明晰园区内农企利益联结机制。王建兵、柴喜梅通过研究发现，现代农业产业园在积极探索农业产业化整个过程以及提高当地农户营收中作用突出，提出明晰园区内龙头企业和农户间的利益联结机制是深入开展农业产业化营运的关键。

2.构建产业总部经济运行机制。许玉明、郭又菡主张构建以产业垂直细分的供应链和垂直闭环运行的产业总部经济运行机制，通过精准对接农业细分产业供应链的机制与政策创新需求，降低市场性配置制度成本，从而促进农业产业现代化发展。

3.加大对有机农业产业化的支持。朱羚、吴若凝和李志萌从先进国家的成功经验和启示出发，提出应在促进有机农业产业化方面加强支持。现阶段，主要应在完善法规政策支持、加强有机产品认证监管和诚信体系建设、加大有机农业科技支撑和推广运用、以绿色发展理念推进引导生产和消费和以市场需求促进有机产品价值实现等方面下功夫。

4. 大力推进农村产业融合发展。产业融合是实现农业高质量发展的关键。通过推进农业内部融合、延伸农业产业链、拓展农业多种功能，有利于推动农业产业优化升级。赵然芬和穆兴增着眼于推动河北农村产业融合发展，提出要围绕“农业农村现代化”和“高质量”发展目标，聚焦关键环节和重点领域，在“全面统筹推进，夯实融合发展坚实基础；培壮经营主体，锻强融合发展强劲动力；聚力模式创新，构筑融合发展土地保障；提能政府服务，建强融合发展资金支撑；发力引才育才，厚植融合发展人才扶持”等五个方面加大补短板、强弱项、锻优势力度。

5. 建设高效生态农业的产业体系。许正中认为，乡村振兴关键在于结构现代化，要建设高效生态农业的产业体系。通过构建四个三元互动机制<sup>①</sup>支撑农业产业化全产业链发展，从而实现产业集聚发展、土地集约使用、人口集中创业“三个集成”以及人们身份切换、治理模式切换“两个切换”。

6. 以数字经济赋能农业转型发展。数字经济是全球未来的发展方向。乡村振兴背景下为农业插上数字的翅膀必将成为农业高质量发展的重要推动力。刘永春基于城口集体经济经营管理运行体系和城口农业主导产业，提出建立城口农村集体资产数字管理云平台+城口农业产业数字供应链管理云平台+城口农业数字金融服务云平台。许玉明、郭又菡基于现代农业经济管理学和农业供应链数字互联视角，以成渝地区双城经济圈蚕桑特色产业集群为对象，开展现代农业供应链数字互联管理工程顶层设计及应用实践研究，提出农业供应链数字互联可以完成现代生产与现代服务的融合，可以形成区域农业产业生态数据化链接和产业经济一体化运转。

### （三）着眼补齐发展短板，大力实施乡村建设行动

实施乡村建设行动是乡村振兴的重要内容。乡村振兴背景下农村高质量发展，应从构建农业农村发展新格局的高度，大力实施乡村建设行动，加快补齐农村基础设施和公共服务短板。

1. 提升三个水平，构建五大体系。于法稳通过大量调研发现，城乡基础设施和基本公共服务建设的地位不平等、投入不均衡，乡村人才能力与设施水平不匹配、提升型基础设施和基本公共服务建设不充分、乡村基础设施和基本公共服务的长效机制不完善等问题依然突出。基于此，实施乡村建设行动应着力提升三个水平，即乡村传统基础设施水平、基本公共服务能力水平以及农村人居环境整治水平，着力构建五大体系，即乡村建设行动的组织支撑体系、人才支撑体系、资金保障体系、机制保障体系和政策保障体系。

2. 补齐农村公共文化服务短板。沈卫星提出，乡村振兴不振兴，要看乡风文明不文明。乡村振兴要与乡风文明建设紧密结合。王金华以湖北省为例，提出要从加快构建城乡融合发展的公共文化服务体系、增强农民对公共文化服务需求的有效表达、建立健全农村文化发展多元投入保障格局、创新优化农村公共文化服务有效供给模式、完善农村公共文化服务多元主体供给机制五个方面补齐农村公共文化服务短板。

3. 大力推进数字乡村建设。作为建设数字中国的重要内容，数字乡村建设是乡村振兴的战略方向、

<sup>①</sup> 产业、人员和土地三元互动不断拉长加粗产业链；创业园、安居园和培训园三元互动保障各方利益；城市化、工业化和农业现代化三元互动改变社会结构；社会包容、市场活力和政府治理三元互动保障稳定转型。

农村产业发展的重要支撑、推动农业农村现代化发展的重要途径。于法稳建议，适当超前布局与数字乡村相适应的基础设施，包括加快网络基础设施建设、提升光纤宽带渗透率和接入能力、推进网络应用平台建设以及建立数字设备长效管护机制。邓小海和王红霞提出，数字乡村是推动乡村旅游提质增效的有效手段和融合发展的有效载体，要加强智慧乡村旅游基础设施建设，强化智慧乡村旅游发展人才队伍建设，加强智慧乡村旅游发展环境营造，优化智慧乡村旅游发展顶层设计。

#### （四）着眼做好有效衔接，着力巩固拓展脱贫攻坚成果

打赢脱贫攻坚战、全面建成小康社会后，要接续推进巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接。尹成杰指出，巩固拓展脱贫攻坚成果是“有效衔接”的基础，缩小脱贫地区与非贫困地区的发展差距是“有效衔接”的重要任务。

1.做好体制、机制和政策上的有效衔接。尹成杰提出，要从规划安排、乡村建设行动、政策扶持、产业发展、农村人才培养、应对风险挑战、乡村治理、组织领导八个方面搞好有效衔接。李文庆、师东晖和宋春玲以宁夏为例，通过调查研究提出，要做好“五个衔接”，即组织体系的有效衔接、体制机制的有效衔接、产业发展的有效衔接、乡村文明的有效衔接和基础设施的有效衔接。

2.做好以乡村振兴巩固拓展脱贫致富成果的地方示范。赵锦春以江苏省为例，通过调研发现，当前户均收入水平较低、转移性收入依赖性较高、低收入农户和村集体收入差距逐步扩大仍制约着江苏脱贫致富成果的巩固与拓展，建议围绕乡村振兴五大战略目标，从提升扶贫产业质效、改善乡村居住环境、实现城乡要素流动、完善基层贫困治理、稳步提升农民收入水平等方面，创建以乡村振兴巩固拓展脱贫致富成果的江苏示范。

3.做好产业扶贫与产业振兴的有效衔接。产业扶贫与产业振兴的有效衔接，是推动巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的关键。田媛媛、虞洪通过研究提出以下建议：要优化产业扶贫与产业振兴有效衔接顶层设计，做好机制体制的衔接；拓展产业链，培育三产融合的发展模式；提升主体自身发展能力，完善带动机制；处理好政府和市场的关系，以促进产业扶贫与产业振兴更好衔接。

4.做好巩固脱贫攻坚成果同推动绿色发展的政策衔接。鉴于贫困地区多集中分布在山区、丘陵区和高原区，且有很大一部分地区处于生态涵养主体功能区，魏宣利以河北省10个深度贫困县为例，提出要发挥持续巩固脱贫攻坚成果同推动绿色发展政策衔接叠加优势，以生态作为核心资源和比较优势，带动城乡空间、公共服务、生活方面与其融合嬗变，实现以生态推动区域分工协作、县域经济发展水平提升的创造性实践。王露瑶、张宜红则从生态补偿减贫的国际经验及对我国巩固拓展脱贫成果的启示出发，认为生态补偿脱贫地区巩固拓展脱贫攻坚成果，需更加关注“无资源”“无能力”低收入人口，建立多层次、多元化的补偿机制，强化管理监督体系，优化产业布局等，以期实现生态文明水平提升与巩固拓展生态补偿脱贫成果的双重目标。陈进行和邹振宇两位来自国企的企业家将视角进一步聚焦，提出构建现代乡村能源电力体系、实现绿色低碳发展，是我国实现农业农村现代化的一个重要方向，能源电力等央企应在乡村振兴战略实施中发挥主力军作用。

#### 四、新型城镇化与乡村振兴协同发展的地方经验——郟阳实践

作为会议主办地，郟阳区委副书记、代区长梅华同志在会上介绍了郟阳区推进新型城镇化与乡村振兴的典型经验。他指出，郟阳区作为地处鄂豫陕三省边沿、湖北省西北部、十堰市北部和西部、汉江上游、南水北调中线工程核心水源区和秦巴山片区的边陲县城，近年来，以推进新型城镇化和实施乡村振兴战略为抓手，因地制宜推动农业人口有序转移、城市扩容提质、产城融合互动、城乡统筹发展，初步形成农工旅互动、点线面结合、区乡村共进的新型城镇化格局，实现了全区脱贫摘帽、经济转型升级、城乡宜居宜业多赢发展，郟阳区先后荣获“全省县域经济发展进位先进县”“南水北调中线工程丹江口水库移民搬迁安置工作特别贡献奖”等44项殊荣，在全省发挥了重要示范作用。

郟阳区之所以能够取得以上显著成绩，其基本经验有三点：一是全域规划、城乡一体。突破了只重局部，不重视整体的传统，结合本地实际，因地制宜，把城乡作为一个有机整体进行统筹规划，通过优化城市组团，编制实施“一江两湖四区六镇”城市发展战略规划和城镇体系以及产业、城建、交通等专项规划，构建了覆盖城乡、层次清晰、目标明确、管理有序的规划体系。二是产业融合、联动发展。突破原有的产业局限，着眼于形成统筹城乡产业发展的新格局，从资源特色和长远发展出发，不断优化产业布局，加快“一城两区三园四线”建设，大力实施“双百工程”，振兴镇域经济，促进城乡产业融合发展、协调发展，为城乡一体化发展奠定了坚实的产业基础。三是双轮驱动、互促共荣。突破了只重视引导农民进城，提高城市化水平的单一模式，抢抓南水北调中线工程和脱贫攻坚机遇，争取国家政策资金90多亿元，同步推进新型城镇化和美丽乡村建设，既抓中心城区和中心镇建设，又抓农村新社区建设和美丽乡村建设，高标准建成南水北调移民新村61个、易地扶贫搬迁集中安置点354个、省级生态乡镇10个、生态村67个、美丽庭院1万户，探索了六种美丽乡村建设新模式，9.2万人进城、进园、进镇，城乡面貌发生明显变化。

总的来看，郟阳区取得的成绩，是对习近平总书记关于推进新型城镇化、脱贫攻坚和乡村振兴的重要论述在实践中充分运用的生动展现。

（作者单位：湖北省社会科学院）

（责任编辑：丁佳）