

主编按语：党的二十大是在全党全国各族人民迈上全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军的关键时刻召开的一次十分重要的大会，具有重大而深远的政治意义、历史意义、战略意义和世界意义。党的二十大报告深刻阐释了新时代坚持和发展中国特色社会主义的一系列重大理论和实践问题，描绘了全面建设社会主义现代化国家、全面推进中华民族伟大复兴的宏伟蓝图，重点部署了今后5年的战略任务和重大举措。其中，在经济建设方面，围绕加快构建新发展格局、着力推动高质量发展作出了“全面推进乡村振兴”的战略部署。为了全面学习、宣传、贯彻党的二十大精神，从本期开始，本刊设置“党的二十大精神·全面推进乡村振兴”专栏，陆续刊发专家学者系统解读、深入阐释党的二十大关于全面推进乡村振兴重大部署的理论文章，以飨读者。

## 坚持城乡融合，推动县域经济高质量发展

杜志雄

党的二十大报告从“加快构建新发展格局，着力推动高质量发展”的战略高度，再次对推进乡村振兴作出了深刻论述和全面部署，其中突出强调了要“坚持城乡融合发展，畅通城乡要素流动”。县域是推进新型城镇化战略和乡村振兴战略从而整体推进中国式农业农村现代化的具体场域和载体。县域经济高质量发展必须要在城乡融合的理念下来推进。

### 一、城乡融合发展是全面推进乡村振兴的根本原则和机制

习近平总书记在《论“三农”工作》中提出，“我们全面建设社会主义现代化国家，既要建设繁华的城市，也要建设繁荣的农村”“推动城乡融合见实效。振兴乡村不能就乡村论乡村，还要强化以工补农、以城带乡，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。”他还进一步具体指出，“要把县域作为城乡融合发展的重要切入点，推动空间布局、产业发展、基础设施等县域统筹，把城乡关系摆布好处理好，一体设计、一并推进”。党的二十大报告更加明确地提出，要“推进以县城为重要载体的城镇化建设”，“坚持城乡融合发展，畅通城乡要素流动”，还将城乡融合发展与“农业农村优先发展”并列为两大推进乡村振兴、促进高质量发展的原则要求。

乡村振兴战略和新型城镇化战略是实现中国式现代化建设目标的两大重要战略支柱。这两大战略的结合点在于城乡融合发展。这两大战略的推进思路如何、出发点和落脚点是什么直接决定了我国城乡关系的走向。

由此可见，城乡融合发展与乡村全面振兴是实现农业农村现代化的“一体两翼”。县域经济发展当然更要在城乡融合发展的理念指导下进行。

作者简介：杜志雄，中国社会科学院农村发展研究所党委书记、二级研究员，博士生导师，国家级人才称号获得者。兼任农业农村部农村社会事业专家委员会委员、国家食物与营养咨询委员会委员、中国农业经济学会副会长、中国农村发展学会副会长、中国县镇经济交流促进会会长等。

## 二、县域空间是城乡融合的具体场景，要通过城乡融合促进县域经济高质量发展

### （一）县域经济发展对于经济增长至关重要

城乡融合，作为一种发展原则和机制，是抽象的。但从将这个原则和机制落实到实际行动中，它又是具体的，要在一个具体的、现实可操作的空间上推动城乡融合，这个空间就是“县域”，就是要在“县域”这个空间上探讨城乡融合和推进乡村振兴战略实施问题。

党的十八大以来，在我国新型城镇化建设、乡村振兴战略等重大决策实施和推进过程中，县域都是一个重要的和基本的单元。根据民政部2021年5月发布的《2020年12月中华人民共和国县级以上行政区划代码》和全国行政区划调整情况，截至2021年4月，我国县级行政区共有1870个。县域GDP呈稳定增长趋势，我国县域GDP也由330705.4亿元增加至381153.8亿元，占全国GDP比重已超过三分之一。其中，东部、中部、西部及东北地区GDP占比分别为40.6%、30.3%、24.7%和4.4%。县域财政实力也在不断增强，2016~2019年，我国县域一般公共预算收入由22116.5亿元增加至24602.5亿元，对全国一般公共预算收入的贡献率保持在12%~14%。按地区来看，东部地区县域财政实力最为雄厚。2019年，东部、中部、西部及东北地区县域一般公共预算收入分别占全国县域一般公共预算收入的43.6%、30.1%、21.8%和4.4%。可见，在我国县域经济发展对于经济增长至关重要。

### （二）县域经济发展需要从城乡融合的发展原则和机制下进行谋划和推动

县域经济在未来中国经济构建双循环新格局和实现共同富裕目标上的地位和作用还将不断增强。

从供给与需求的角度来看，县域经济衔接农村与城市市场，是实现双循环的重要载体。县域范围零售商品总额占全国比重已超过50%，且人口规模庞大。2019年，我国县域户籍人口数量为89745.1万人，占全国户籍人口总数的63.9%，发展县域经济无疑成为拉动消费的主要阵地。

从城乡融合的角度来看，县城上联城市，下接乡村，是乡城市与乡村的交会点和要素交换的中转站，而发展县域经济能够加快各类要素向县域流动和集中，从而在链接城市、服务乡村，进而构建城乡经济共同体中发挥重要作用。

从实现共同富裕的角度来看，由于我国幅员辽阔，多数地区的县域经济发展还处于较低水平，但超过2/3的人口生活在县域之内，因而扎实推动共同富裕需要以县域经济的发展为支撑。近年来，党和国家持续关注县域与县域经济问题，并相继出台了多个有关县域经济发展的重要法律与政策，如《乡村振兴促进法》《关于支持浙江高质量发展建设共同富裕示范区的意见》《关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》《关于加快建设全国统一大市场的意见》以及2021年和2022年的中央一号文件等，相关政策体系不断完善，政策合力正在加速形成。

对于县域经济发展，2021年可能是具有里程碑意义的一年。这一年的中央一号文件再一次高度重视县域经济发展。关于县域经济发展的一系列的重要政策措施、战略安排都在2021年的中央一号文件里边有提到，比如，以县域来打造农业全产业链，把产业链的重要环节放在县城，要把县城建设成为县域综合服务中心等等。2021年一号文件重视县城和重要建制镇的发展，这在某种意义上还可以认为是对中国城市化战略、城市化道路的一次重新优化。

## 三、要通过城乡融合破解县域经济高质量发展的难题

尽管县域经济发展的重要性不断提升，但县域经济高质量发展仍存在一些关键难题：

（1）面向乡村的服务体系，包括产业发展服务体系不够完善，县城还难以充分发挥综合服务功能，导致其与乡村联结不够紧密；

(2)存在一定程度上的农民被排除在县域经济发展的重大项目之外、农民获利难的情况。另外,共同富裕导向型的县域产业发展特征不明显;

(3)县域产业结构、产业层次、主体规模、技术水平等还较落后和欠缺,多数县域经济和产业的拳头产品缺乏、品牌影响力不足,以及竞争力薄弱;

(4)城乡要素双向流动格局还远未形成。城乡要素主要是指的人、地、钱,现在主要还是处在乡村资源被虹吸到城市的状况。这种状况在扭转,但是扭转仍然处于进程当中,扭转的成效还有待时间的检验。在城乡融合发展理念的指导下,形成真正的城乡要素双向流动格局,特别是在破除城市资源流动到乡村的体制机制约束上下功夫。

(5)由于基础设施建设、公共服务质量、资源有效利用方面缺乏长效机制保障等问题的存在,导致县域经济对农村剩余劳动力和城市回流劳动力的承载空间和吸纳手段还有限,县域经济的新产业和新业态发育发展还不充分。

这些关键难题的破解过程也就是城乡融合发展的机制真正形成的过程,也是城乡融合赋能贤愚发展的过程。

#### 四、要通过城乡融合的体制机制赋能和促进县域经济高质量发展

习近平总书记指出,“要把县域作为城乡融合发展的重要切入点,推动空间布局、产业发展、基础设施等县域统筹,把城乡关系摆布好处理好,一体设计、一并推进”。解决上述实现县域经济高质量发展亟待解决的难题,需要有新思路新作为。整体上看,推进县域经济高质量发展必须尊重大国经济和县域经济发展的客观规律。在着力构建以内循环为主,实现对内搞活对外开放的双循环新发展格局过程中,县域经济发展应将满足当地人口美好生活需要和对高品质幸福生活追求作为出发点和落脚点;要在对县域、城镇和乡村空间进行科学规划和调整基础上,依据人口和城镇分布进行生产力的优化布局。

从推进县域经济发展的具体手段和措施看,要在城乡融合、产城同等基本原则和取向上发力;

一是顺应消费结构升级和消费需求分化趋势。打破固有产业结构,注意推进乡村产业适地适度发展和因地制宜、精准施策,挖掘本地优势产业主体和产业链节点,要通过包括农业在内的所有产业的创意发展,拓展新产业丰富新业态,推动县域一二三产业融合发展。

二是在合理布局乡镇区域服务中心、村级服务站的基础上,对接引入城市优质服务资源。通过整合优化各类服务资源,构建和完善县域综合服务体系,不断提升县域综合服务水平和能力。这里的“服务”既是指为产业和经济发展的服务,也包括向县域居民特别是农村居民提供的教育医疗养老等亟需的公共服务。

三是统筹推进县域内基础设施建设、强化公共服务供给。促进公共服务不断向乡村延伸覆盖,探索县域基础设施和公共服务多元化运营机制,改善县域经济发展环境;

四是不断优化投资环境,制定适宜政策,引导各类人才,包括县籍人才进入和回流县域实现创新创业创造条件。要高度重视“城归”农民工的返乡创新创业,助其解决创业融资难、基建配套难、局级技能人才难、稳定用工难等基本难题。

五是强化县级资源整合与使用权,加快推动县域与城乡之间资源要素的双向流动,并立足县域特色资源优势,以绿色产业作为县域经济发展方向,构建可持续的绿色发展模式,将资源优势转化为县域经济发展优势。

六是引导不同类型产业组织公平竞争、优势互补。在乡村振兴的过程当中,包括在脱贫攻坚产业扶贫过程中,总是伴随有产品同质化和大量的产品过剩现象。这当然是由一系列的因素导致的。但

是,缺乏一个有效运转的产业组织来预测、规划和引导产品供给数量、合理布局产业规模,可能是其中一个主要的原因。从国外的经验来看,产业组织对于协调产品数量与价格、保障生产者收益的功能巨大。

七是强化县域产业发展的底线思维。推动乡村产业发展更好地带动农民共同富裕这是县域经济发展的根本目的。守住确保粮食安全、防范规模性返贫两条底线、规避和防范发展风险,这也是县域经济发展过程中必须坚守的基本原则。

八是高度重视农业在经济发展和乡村振兴中的功能作用,采取有效措施促进农业农村经济多元化、综合化和融合化。这其中尤其要重视创意农业发展的无限潜力。创意农业还是农业,还是以动物(生产蛋白质)、植物(生产能量)以及动植物(交换)生产为核心和主导的农业。但创意农业又不是传统意义上的面朝黄土背朝天的农业,它是加入了现代化的发展新要素(数据、信息、艺术、文化)、经营新理念(专业化产生效率融合化增加效益)、生产新手段(智能农机、电商平台、第三方物流,等等)、管理新方法(远程监控系统,一方面通过智能化解决适量投入降低成本问题、另一方面部分地解决委托代理中的劳动监督难题)的农业。创意农业是提升农业价值、发挥多种农业功能促进传统产业现代化的重要路径。

(本文系中宣部文化名家暨“四个一批”人才自主选题资助项目‘中国特色农业农村现代化研究’的阶段性成果。)

## 推进农业高质量发展, 以农业强省支撑农业强国建设

郭翔宇

党的二十大报告指出,高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务。实现高质量发展,是中国式现代化的本质要求。在“三农”工作方面,党的二十大报告总结了新时代10年的成就,分析了面临的形势,对今后一个时期“三农”工作作出了重要部署,第一次提出了加快农业强国的目标任务。全面建设社会主义现代化国家、高质量发展与农业强国建设之间存在着内在的逻辑关系。

### 一、全面建成社会主义现代化强国,必须加快建设农业强国

党的十九大报告首次提出了“社会主义现代化强国”的概念,对新时代中国特色社会主义发展,作出从全面建成小康社会到基本实现现代化、再从基本实现现代化到全面建成社会主义现代化强国分两个阶段的战略安排。在此基础上,党的二十大报告进一步对2035年和本世纪中叶的发展目标作出宏观展望,强调到本世纪中叶建成的社会主义现代化强国要在综合国力和国际影响力上处于领先地位,并细化了实现这一奋斗目标的步骤和路径,重点部署了今后5年的战略任务和重大举措

为了支撑和加快建成社会主义现代化强国,党的二十大报告在“到2035年我国发展的总体目标”中

---

作者简介:郭翔宇,东北农业大学经济管理学院教授、博士生导师,黑龙江省高端智库现代农业发展研究中心主任、首席专家,世界生产力科学院院士,兼任中国农业经济学会副会长、中国合作经济学会副会长。