



中国延安干部学院学报

Journal of China Executive Leadership Academy Yan'an

ISSN 1674-0351, CN 61-1456/C

《中国延安干部学院学报》网络首发论文

题目： 城乡共富的浙江探索与战略路径选择
作者： 王瑜
DOI： 10.16223/j.cnki.cn61-1456/c.20230703.001
收稿日期： 2023-01-02
网络首发日期： 2023-07-03
引用格式： 王瑜. 城乡共富的浙江探索与战略路径选择[J/OL]. 中国延安干部学院学报.
<https://doi.org/10.16223/j.cnki.cn61-1456/c.20230703.001>



网络首发：在编辑部工作流程中，稿件从录用到出版要经历录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿等阶段。录用定稿指内容已经确定，且通过同行评议、主编终审同意刊用的稿件。排版定稿指录用定稿按照期刊特定版式（包括网络呈现版式）排版后的稿件，可暂不确定出版年、卷、期和页码。整期汇编定稿指出版年、卷、期、页码均已确定的印刷或数字出版的整期汇编稿件。录用定稿网络首发稿件内容必须符合《出版管理条例》和《期刊出版管理规定》的有关规定；学术研究成果具有创新性、科学性和先进性，符合编辑部对刊文的录用要求，不存在学术不端行为及其他侵权行为；稿件内容应基本符合国家有关书刊编辑、出版的技术标准，正确使用和统一规范语言文字、符号、数字、外文字母、法定计量单位及地图标注等。为确保录用定稿网络首发的严肃性，录用定稿一经发布，不得修改论文题目、作者、机构名称和学术内容，只可基于编辑规范进行少量文字的修改。

出版确认：纸质期刊编辑部通过与《中国学术期刊（光盘版）》电子杂志社有限公司签约，在《中国学术期刊（网络版）》出版传播平台上创办与纸质期刊内容一致的网络版，以单篇或整期出版形式，在印刷出版之前刊发论文的录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿。因为《中国学术期刊（网络版）》是国家新闻出版广电总局批准的网络连续型出版物（ISSN 2096-4188，CN 11-6037/Z），所以签约期刊的网络版上网络首发论文视为正式出版。

城乡共富的浙江探索与战略路径选择

王瑜

(中国社会科学院农村发展研究所, 北京东城 100720)

【摘要】城乡共富是共同富裕的内在要求。浙江作为共同富裕示范区,在探索城乡协调发展路径方面积累了丰富的经验,呈现出较高水平的城乡居民收入均衡化、城乡基本公共服务均等化、城乡居民生活质量等值化等格局特征。浙江全面打造城乡协调发展引领区基础良好、目标明确,下一步可着力加强关键领域的先行先试,前瞻布局省域城乡发展空间“新蓝图”,加快畅通省域城乡协调发展“要素流”,着力构建省域城乡融合发展“共生链”,全面提升城乡居民生活质量“等值化”,聚力探索实现城乡区域协调发展的路径,创新打造全方位、多层次的城乡协调发展样板,充分发挥示范引领作用。

【关键词】城乡协调发展;共同富裕;浙江经验;发展路径

【中图分类号】F327 **【文献标志码】**A **【文章编号】**1674-0351(2023)01-0000-00

中国式现代化是全体人民共同富裕的现代化,城乡共富是中国式现代化和共同富裕的内在要求。现阶段,我国发展不平衡不充分问题仍然突出,城乡区域发展和收入分配差距较大,当务之急是要高水平构建城乡区域协调发展格局。城市与乡村是相互依存、相互融合、互促共荣的生命共同体,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^[1]。尊重城乡之间的功能互补和相互依存性质,全面促进城乡协调发展,是实现城乡融合与一体化、解决中国城乡发展不平衡问题的必然选择。城乡融合发展的关键是农业生产与工业生产的投资收益率趋同、人均收入趋同^[2]。这个过程不是自发产生的,而是需要城乡趋同的制度建设,来保障要素、产品、信息等充分流动,实现配置效率。从发达国家经验来看,法国以土地集中和产业再分布实现“均衡化”发展,德国以“城乡等值化”开展主动改革,美国以完善制度和服务体系推进“城乡共生型”发展,日本以组织化设计和体制化运作形成农业振兴体系^[3]。这些经验针对性地解决了具体国情下的主要矛盾,其做法可资借鉴。在中国情境下,促进城

【收稿日期】2023-01-02

【作者简介】王瑜,中国社会科学院农村发展研究所助理研究员,中国社科院城乡关系研究室副主任。

【基金项目】“浙江省高质量发展建设共同富裕示范区研究”(2021YJHZ001)。

【注】感谢中国社会科学院农村发展研究所魏后凯研究员对本文的指导和建议。文责自负。

乡协调发展的过程就是在互补、互促、互利和互融中形成城乡生命共同体，实现城乡居民收入均衡化、基本公共服务均等化、居民生活质量等值化，这既是实现全体人民共同富裕的内在要求，也是构建新发展格局、推动高质量发展的重要基础。2021年，中共中央、国务院提出支持浙江高质量发展建设共同富裕示范区，将“城乡区域协调发展引领区”作为浙江高质量发展建设共同富裕示范区的关键战略定位之一。本文着重分析浙江省在探索解决城乡差距问题方面的现有成效、探索经验、短板弱项，并在此基础上提出浙江全面打造城乡协调发展引领区的思路与举措。

一、浙江城乡协调发展格局特征

近年来，浙江坚持以城带乡、以工促农、城乡一体，在统筹城乡发展、重塑新型城乡关系方面成效显著，居民收入分配格局持续优化，基本公共服务水平不断提高，居民生活质量稳步提升，城乡发展协调性明显增强，呈现出较高水平的城乡居民收入均衡化、城乡基本公共服务均等化、城乡居民生活质量等值化的格局特征。

（一）城乡居民收入均衡化

浙江城乡居民收入倍差呈现出持续缩小态势，这与多年来富有浙江特色的发展道路有关。如民营经济相对发达，“创业富民”氛围浓厚；制度层面不断创新，人才、资金等要素流动畅通，就业增收渠道畅通；财政支农惠农力度大，低收入农户收入较快增长；新型城镇化深入推进，2021年城镇化率达到72.7%。在城乡统筹发展格局下，浙江省农村居民收入增速高于城镇居民，低收入农户收入增速快于全省农户，城乡居民收入倍差持续缩小，城乡居民收入均衡化水平位于全国前列。

第一，浙江省的城乡居民收入均衡化是平均水平较高条件下的城乡收入收敛。2021年，浙江省居民人均可支配收入为57541元，居全国第3位、省区第1位，是全国唯一一个所有设区市的人均可支配收入均超过全国平均水平的省份。在居民人均可支配收入的较高水平条件下，浙江省农村居民收入增速高于城镇居民（参见表1）。2021年，浙江省农村居民人均可支配收入为35247元，连续37年位居全国省区第一，与2020年相比名义增长10.4%，扣除价格因素实际增长8.9%。从收入结构来看，2021年，农村居民在工资性收入、经营性收入、财

产性收入和转移性收入这四个收入支柱的同比增长速度都高于城镇居民，表现出城乡收入在内部结构上的全方位收敛趋势。

表 1 2021 年浙江省居民人均收支主要指标

指标	全省居民		城镇常住居民		农村常住居民	
	绝对数 (元)	比上年增长 (%)	绝对数 (元)	比上年增长 (%)	绝对数 (元)	比上年增长 (%)
人均可支配收入	57541	9.8	68487	9.2	35247	10.4
工资性收入	32821	9.2	38421	8.6	21434	9.9
经营性收入	9294	11.8	9671	11.5	8527	12.2
财产性收入	6905	12.5	9765	11.6	1082	13.9
转移性收入	8520	8.0	10639	7.4	4205	8.6
人均生活消费支出	36668	17.2	42193	16.6	25415	17.9

资料来源：根据 2021 年浙江省国民经济和社会发展统计公报数据整理。

第二，浙江省城乡居民收入均衡化的主要表现是城乡居民收入倍差的持续缩小。2020 年，浙江省城乡居民收入比为 1.96，实现自 1993 年以来首次降至 2 以内。2021 年，浙江省城乡居民收入倍差由 2020 年的 1.96 倍缩小到 2021 年度的 1.94 倍，远低于全国 2.50 的平均水平，连续 9 年保持缩小态势，呈现出城乡收入相对差距持续缩小的趋势。2021 年，杭州、宁波、绍兴、舟山和嘉兴的居民人均可支配收入超过 6 万元，且城乡居民人均可支配收入比已降至 1.75 : 1 以内。山区 26 县居民城乡收入比仅高于天津、黑龙江、浙江水平，远低于全国平均水平，协调特征不断显现。

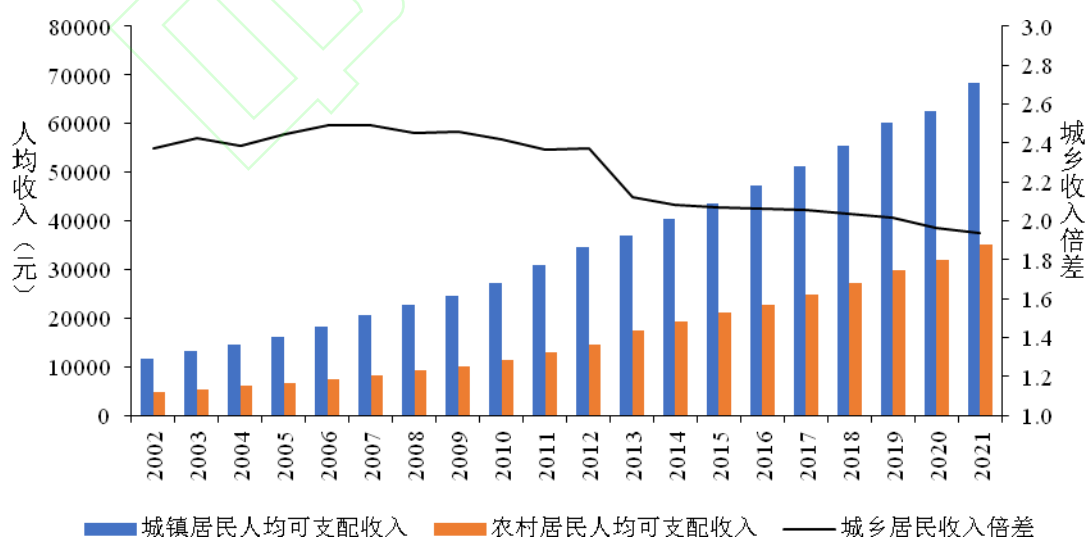


图 12 2002—2021 年浙江城乡居民人均可支配收入及倍差

资料来源：根据《浙江统计年鉴 2022》整理。

第三，低收入农户收入增长有力支撑了跨越城乡的橄榄型社会结构雏形。2021年，浙江省家庭年可支配收入10万元至50万元群体（三口之家）比例达到72.4%，20万元至60万元群体比例达到30.6%，以中等收入群体为主体的橄榄型社会结构已初具雏形。近年来，浙江省低收入农户收入增速快于全省农户，这为构建跨越城乡的橄榄型社会结构奠定了坚实基础。2015年浙江率先消除低收入农户家庭人均纯收入4600元以下贫困现象，2016年低收入农户人均可支配收入突破万元大关，2020年增至14365元，年家庭人均可支配收入8000元以下情况全面清零。2021年，低收入农户人均可支配收入达到16491元，年人均可支配收入增长14.8%，高出全省农民收入增速4.4个百分点，年家庭人均可支配收入9000元以下现象全面消除，远高于全国平均水平，为浙江推动率先基本形成以中等收入群体为主体的橄榄型社会结构提供了强韧的底部支撑。

（二）城乡基本公共服务均等化

城乡基本公共服务均等化既是城乡居民福祉平等与机会均等的保障，也是城乡居民共享改革发展成果的体现。推动城乡基本公共服务均等化，缩小城乡发展差距和居民生活水平差距，是促进共同富裕的重要议程。2021年，浙江基本公共服务均等化实现度超98%，城乡教育、医疗卫生、基本生活保障等方面的均等化水平走在全国前列。

第一，城乡义务教育优质均衡水平明显提升。2020年底，浙江省实现了乡镇公办中心幼儿园全覆盖，义务教育入学率为99.99%，义务教育标准化学校达标率为98.6%，义务教育学校校际差异系数控制在0.3以内。“互联网+义务教育”中小学校结对帮扶实现乡村小规模学校受援全覆盖。城乡一体化义务教育保障机制加快建立，率先在全国各省区中基本普及从学前三年到高中段的15年教育。从2021年推进城乡义务教育共同体建设以来，城乡教育共同体（下称“教共体”）结对帮扶落地见效，2021年底，浙江省城乡教共体结对学校累计达3685家，实现乡村学校教共体全覆盖和城镇公办学校80%覆盖率，在县域城乡教育共同体基础上，2022年，又进一步组成跨地区城乡教共体结对学校，进一步提升跨地区的城乡义务教育优质均衡水平。

第二，城乡医疗公平性、可及性和效率明显改善。通过推进城市优质医疗资源下沉、开展分级诊疗推进合理有序就医、加强医联体以及县域医共体建设和数

字医共同体建设，城市三甲医院优质医疗资源向县级医院下沉和覆盖。2021 年浙江全省 72 个县（市、区）1160 家卫生院、200 家县级医院组建成 162 家医共体；99.7%的乡镇卫生院开设夜门急诊，98.2%开展门诊小手术，72.8%的提供住院服务。在国家紧密型县域医共体建设试点成效监测评价中，浙江省考核成绩位列全国第一位。

第三，社会救助城乡同标化，构筑公平保障的基底。浙江省社会救助保障标准不断提高，并实现城乡同标。全省最低生活保障人均标准从 2012 年的农村每人每月 350 元、城镇每人每月 447 元，提高到 2022 年 6 月城乡同标每人每月 949 元，同时，全省 15.2 万人纳入低保边缘救助，50 个县（市、区）低保边缘救助标准提高至低保标准的 2 倍。最低生活保障和低保边缘救助的城乡同标，有力保障了城乡居民生活的底线公平。

（三）城乡居民生活质量等值化

城乡共富不是耕地变厂房、农村变城市的单向更替，而是功能互补条件下的城乡等值化。城乡等值化是城乡一体化的重要标志，也是统筹城乡发展、实现城乡一体化的重要途径^[4]。其中，提高生活质量是社会发展的核心目标之一，实现城乡居民生活质量等值化，是乡村振兴和城乡融合发展的重要目标，也是城乡协调发展的重要体现。近年来，在公共设施条件均衡化条件下，城乡居民生活质量等值化程度达到较高水平。

第一，城乡基础设施条件均衡化，从生活便利性、服务可及性等方面支撑城乡居民生活质量等值化。2020 年，浙江省通公路的村占比超 99.9%，具备条件 200 人以上自然村公路通达率达到 100%，农村公路优良中等路比例超 85%，村内主要道路为水泥和柏油路面的比重为 99.0%；客运班车“村村通”成果持续巩固，行政村通客车全覆盖。城乡供水一体化和区域供水规模化有效推进，农村饮用水达标人口覆盖率超 95%，水质达标 92%以上，基本实现城乡居民同质饮水。2020 年，浙江省农业农村信息化发展总体水平达 66.7%，远超全国 37.9%和东部地区 41%的发展水平，居全国各省区市首位；农业生产信息化水平达 41.6%，高于全国平均水平 19.1 个百分点，位居全国第二。新型基础设施方面，2021 年底，浙江省加快乡村宽带、5G 基站、农产品冷链物流设施等建设，全省行政村实现 4G 和光纤全覆盖，重点乡镇实现 5G 全覆盖，城乡间数字基础差距不断缩小。主要

基础设施实现行政村全覆盖和城乡间互联互通，支撑了城乡间生活便利程度大体相当。

第二，农村人居风貌持续提升，从生活品质、居住体验等方面支撑城乡居民生活质量等值化。2021年，浙江省实现生活垃圾集中收集处理行政村全覆盖，农村生活垃圾分类处理行政村覆盖率达96%，生活垃圾“零填埋”。推动农村生活污水处理设施标准化运维，实现规划保留村生活污水治理全覆盖。农村改厕扩面提升，成千上万的普通农户家庭用上了冲水马桶，实现全省无害化卫生厕所普及率99.5%，建有公共厕所的行政村比例达99.9%。城乡人居体验差距逐步缩小，乡村人居环境品质走在全国前列。

表2 2021年度浙江省城乡协调推进一览表

序号	指标	2021年	全国（省区）排名情况
1	城乡居民人均可支配收入（元）	57541	全国第三，省区第一
2	城镇常住居民人均可支配收入（元）	68487	连续21年居省区第一
3	农村居民人均可支配收入（元）	35247	增速连续15年快于城镇居民
4	城乡居民收入差距倍差	1.94	连续9年呈缩小态势
5	农村居民人均消费支出（元）	36668	省区第一
6	中国美丽休闲乡村（个）	12	并列第一
7	户籍人口城镇化率（%）	54.9	第四
8	常住人口城镇化率（%）	72.7	第三
9	城镇新增就业（万人）	122.4	占全国近1/10

资料来源：国家统计局浙江调查总队、浙江省人社保厅。

二、浙江推进城乡协调发展的有益探索

从浙江实践来说，推进城乡协调发展的探索具有多元路径互补、共同发力的特征。改革开放以来，浙江经济社会发展走在全国前列，其中一条至关重要的经验是较早转变发展理念、转向统筹城乡发展的实践。进入21世纪尤其是党的十八大以来，浙江践行统筹城乡发展的理念，在推进城乡融合发展、缩小城乡差距方面进行了积极探索，持续推进城乡区域协调发展。

（一）坚持规划先行优化城乡布局

改革开放以来，浙江省自下而上的工业化、城镇化模式在推动经济社会发展的同时，也较早凸显了城乡脱节、城市规划错位打架等现象。习近平主政浙

江期间，推动省域城乡统筹，一张蓝图绘到底。多年来，浙江坚持以习近平总书记关于统筹城乡发展的重要论述为指导，持续引领优化城乡布局。

第一，以城镇体系规划统筹省域城乡空间发展。2006 年开始，浙江省在全国率先开展并完成新一轮省域城镇体系规划编制。《浙江省城镇体系规划（2010—2020）》提出了“三群四区七核五级网络化”^①的省域城镇空间结构和“47624”^②的城镇等级规模体系，为优化全省城镇空间布局、合理配置空间资源、促进地区可持续发展并指导城乡规划和建设管理提供了依据。

第二，以城乡规划方案和城乡规划条例构建城乡规划体系。2005 年，浙江省出台《浙江省统筹城乡发展、推进城乡一体化纲要》，明确提出统筹城乡发展、推进城乡一体化工作的指导思想、主要任务和战略举措。浙江省在全国率先开展城乡全覆盖的县（市）域总体规划编制实施工作，在国内率先建立县（市）域总体规划与土地利用总体规划“两规”衔接协调机制，2006 年制定实施《关于进一步加强城乡规划工作的意见》^③《关于加快推进县市域总体规划编制工作的若干意见》^④，创新性地构建城乡全覆盖的空间规划管治体系，到 2018 年底，县（市）域总体规划编制工作全面完成。2010 年，浙江省制定施行城乡规划《浙江省城乡规划条例》^⑤，加强城乡规划管理，协调城乡空间布局。通过多轮小城市培育试点和中心镇、中心村培育工程，浙江省持续调整城乡土地利用结构和空间布局，提升空间集聚性和合理性，统筹城乡发展。

第三，适应新发展阶段要求，科学推进新型城镇化发展。2021 年，浙江省出台《浙江省新型城镇化发展“十四五”规划》，坚持统筹布局与城乡融合并举，将全省作为一个整体、城乡作为一个有机生命体，强调城市与乡村的整体性，统筹推进新型城镇化和乡村振兴战略，以体制改革和试点突破为总策略，高水平重塑城乡关系，促进资源要素在城乡之间的优化配置和自由流动，推动城镇化由以往的城乡不平衡发展向城乡融合发展转变。

（二）统筹城乡风貌建设全域共美

城乡风貌是承载城市人口、产业和功能的重要支撑，也是百姓获得感和幸福感的重要来源。浙江在推进城乡协调发展的过程中，把城乡风貌整治提升工作作为增进民生福祉的重要内容，深化环境综合整治，尊重规律、循序渐进推进美丽城镇和美丽乡村建设，高质量推进城乡风貌提升，为城乡协调发展提供环境和功

能支撑。

第一，持续深化“千万工程”、推进美丽乡村未来乡村建设，从农村发力促进城乡协调发展。2003年，时任中共浙江省委书记的习近平同志在深入调研、准确把握浙江“三农”工作和城乡关系阶段性特征基础上，亲自部署推动了“千村示范、万村整治”工程（从全省选择1万个左右行政村进行全面整治，把其中1000个左右中心村建成全面小康示范村，简称“千万工程”），将“千万工程”定位为推动农村全面小康建设的基础工程、统筹城乡发展的龙头工程、优化农村环境的生态工程、造福农民群众的民心工程。“千万工程”深刻改变了浙江农村，2018年，浙江“千村示范、万村整治”工程被联合国环境规划署授予最高环保荣誉——“地球卫士奖”，截至2021年底，浙江省已建成15841个新时代美丽乡村达标村，无害化卫生厕所普及率达到99%，96%的行政村实现乡村生活垃圾分类处理。“千万工程”不仅给浙江农村带来了环境革命、生态革命，也带来了农业发展方式革命、农民生活方式革命。2018年，浙江省提出在新起点上全力打造“千万工程”升级版，把浙江全省建成大花园，并强调要突出城乡融合，坚持规划引领、区域协调、陆海联动。2022年以来，浙江已初步构建起未来乡村建设的目标体系、工作体系、政策体系和评价体系，以“千村未来、万村共富、全域和美”深化“千万工程”建设新时代美丽乡村。

第二，通过统筹推进城乡风貌，进一步促进城乡人居环境协调和提升。浙江率先出台《新时代美丽乡村建设规范》省级地方标准，全面打造新时代美丽乡村，2021年，创建美丽乡村示范县11个、美丽乡村示范乡镇110个、特色精品村315个；新时代美丽乡村达标村5512个，全省50%以上行政村建成新时代美丽乡村。通过一体化实施专项整治农村垃圾、污水、厕所革命，全域化、标准化推进新时代美丽乡村建设，浙江人居环境持续改善。从2021年下半年开始，浙江全面启动实施城乡风貌整治提升行动，制定出台《浙江省城乡风貌整治提升行动实施方案》，陆续出台《浙江省城乡风貌样板区建设评价办法（试行）》《浙江省县域风貌技术指引——乡村风貌典型问题篇（一）》等技术文件。通过联动整合城乡风貌、未来社区、未来乡村和美丽城镇建设等工作，共推共管机制逐步完善。以湖州市德清县为例，绿色生态旅游发展县域风貌样板区与未来乡村联动建设，通过“整合生态空间、打破行政边界、绣花式布景、统筹设施供给、差异联动发展”，

德清形成富有自身特色的城乡风貌整治提升路径。

（三）改革推动城乡要素双向流动

城乡要素双向流动是城乡协调发展的关键基础和重要表现。在城乡产业发展与城乡居民消费需求转型的格局下，浙江各级政府遵循城乡融合发展的必然规律和内在逻辑，积极推进户籍制度改革、土地市场化配置综合改革、“两进两回”（科技进乡村、资金进乡村、青年回农村、乡贤回农村）等政策措施，加快促进城乡要素双向流动，充分展现了政府和市场相互匹配下的市场活力。

第一，通过深化户籍制度改革，推进农业转移人口市民化，优化自由流动环境，支撑人力资源的流动性和市场化配置。制定施行《浙江省推动落实常住地提供基本公共服务制度有序推进农业转移人口市民化实施方案》，加快推进基本公共服务均等化，制定实施《浙江省新市民量化积分管理指导意见》，构建“省级共性+地方个性”积分管理体系，进一步调整完善杭州市积分落户政策。创新突破新型居住证制度，在全国率先实现居住证申领、生成、使用的全流程数字化，在绍兴市上虞区、温州市鹿城区、平阳县、龙港市等地区试点开展居住证转换办理和便捷互认，提高跨区域流动便利度。在地市实践方面，嘉兴全面放宽城区、城镇落户限制，统一城乡户口登记制度，积极推广浙江省电子居住证，推动外来农业转移人口根据其居住年限、贡献大小及地方承载能力实行差异化公共服务保障；台州全面实施户籍制度改革，基本实现农业转移人口到城镇落户零门槛，新型居住证制度实现全市覆盖；丽水全面放开城镇落户限制，在全省率先实现社保财务系统市级统一。

第二，通过土地综合整治和土地市场化配置综合改革，促进土地资源要素市场化配置，提升土地资源使用的功能配置和集约效益。建成全省统一的土地二级市场交易平台，推进国家农村宅基地制度改革试点、农村集体经营性建设用地入市试点。深化“亩均论英雄”改革，深入推进“亩产效益”综合评价和资源要素市场化配置。深入推进国土空间治理行动，推进“全国国土资源节约集约模范示范省”创建，建立完善存量建设用地盘活与新增建设用地计划分配挂钩机制。推进乡村全域土地综合整治与生态修复工作，推进废弃矿山生态修复工作。全面落实“人地”挂钩政策，支持各地优先安排基础设施、公共服务、公益事业等项目建设用地。2021年，全省盘活存量建设用地17.27万亩，完成低效用地再开发

16.66 万亩。

第三，创新“两进两回”机制，畅通人才、科技、资金等下乡通道。浙江实施“两进两回”行动，以“两进两回”行动为引领，推动了一系列相关行动工程，畅通资源要素下乡机制，有力地支持了返乡下乡人员创业创新，促进了农村一二三产业融合发展。印发《浙江省扩大农业农村有效投资高水平推进农业农村现代化“补短板”建设行动》，扩大农业农村系统性、有计划的投资。完善乡村人才培养体系，支持新型农业经营主体发展，支持返乡青年竞聘乡村振兴职业经理人，推动村庄经营和村级集体经济发展。滚动实施“三年万名基层卫生人才招聘行动”，稳定乡村卫生健康人才队伍建设。实施十万农创客培育工程，通过组织体系、人才政策、资金扶持、创业平台建设等方面，力争从2021年到2025年的五年内实现培育10万名“农创客”的目标。到2021年底，浙江省乡村人才队伍总量突破200万人，其中累计培育农创客20358人，平均每名农创客带动18名农民就业。加大金融支农合力，印发《关于金融支持新型农业经营主体发展的意见》等文件，指导金融机构做好全面推进乡村振兴金融保障，由26家金融机构成立浙江金融服务农业农村共同富裕联合体，搭建金融机构与农业经营主体之间的高效平台。

第四，围绕要素资源配置机制，推动强村富民改革。在创新深化集体市场经济改革和股份制改革，联动农村经营性建设用地入市改革的基础上，浙江立足优化资源配置提升发展动能，探索形成了发展壮大集体经济、强村富民的多种机制。创新“强村公司”机制，激活集体三资，顺势导入国有资本、市场资源，截至2021年底，浙江省共成立强村公司1347家，2021年总利润16.85亿元，村均分配收益14.21万元。创新“飞地”抱团机制，把村级扶持资金、帮扶资金和宅基地复垦、腾退“低小散”的建设用地指标等资源，集中配置到条件相对优越的“飞地”，联合建设可持续发展项目，实现固定返利或股份分红，实施“飞地”抱团项目1055个，村级集体经济年回报19.62亿元，村均15.38万元。创新“片区组团”机制，引导集体经济组织通过组团、联盟、联合等模式，参与市场经营活动，实现先富带后富，涌现出淳安县“大下姜”乡村振兴联合体、安吉县余村“1+1+4”“两山”示范片区等一批片区组团共富典型。2021年，98.8%的行政村集体经济总收入达到20万元且经营性收入10万元以上。

（四）强化互补做强城乡产业链条

产业协同是城乡协调发展的内生动力根基。通过农村改革激活城乡产业链、构建城乡产业协同发展平台、推动“村庄经营”，浙江农业全产业链不断延伸，一二三产业融合发展，为城乡协调发展注入强劲活力。

第一，注重农村改革，强化城乡共富链条对农民的带动。以标准地改革为牵引，浙江加快推进承包地地连片流转、农业规模集约经营和农业项目有效投资，通过强化农业生产服务体系建设，培育农业产业化联合体、产业集群、农村产业融合发展示范园等发展体，做强跨越城乡的现代农业全产业链。2021年农民土地租金股金收入达到90亿元。以农业标准地改革组合农业“双强”行动，布局高质量建设100条产值超10亿元农业全产业链，带动农民更好创业就业。以宅基地改革为牵引，统筹推进乡村建设与乡村经营，吸引工商资本导入新产业新业态，实施乡村产业“十业万亿”培育工程，实现更多农民在“家门口”增收致富。实施“1+5”农村宅基地制度改革国家试点，2021年盘活农房8万宗，实现总价值100亿元；完善集体股权收益分配机制，集体股份分红达到110亿元，加速增加农民财产性收入。

第二，注重“村庄经营”，将村庄作为城乡产业链、价值链起点，推动乡村资源的城乡共享。杭州市临安区、嘉兴市桐乡县等地的“村庄经营”模式，经历了自发探索、改革试点、全域推广等发展阶段，摸索出了村集体性质公司运行管理机制，已经形成可复制可推广的系统模式。村庄经营以村集体经济组织等为主导，以村庄的人、财、物、地、技、产、景、文等“三农资源”为产权边界，通过统筹整合村庄资源资产，进行多元市场主体参与条件下的开发经营，实现村庄价值发现、产业升级、资源共享，从而为农村集体经济发展找到一条有效的增收途径，实现强村富民。

第三，注重构建城乡产业协同发展平台，搭建城乡产业链条。浙江各地探索以村庄为载体、推动都市圈产业要素融入乡村，城市产业向乡村区域纵深发展的互补共赢生态，构建适应乡村空间形态的新产业、新业态、新模式，打造出了乡村连接长三角大都市资源要素的产业廊道。例如龙港依托于以印刷业为代表的特色产业高质量发展，积极搭建城乡产业协同发展平台，以小微园建设为抓手，涵盖印刷包装、塑料制品等传统支柱产业。2020年以来，龙港有6个小微园相继

投产,通过小微园等城乡产业协同发展平台的构建,积极推动城乡产业融合发展。

(五) 促进公共资源城乡均衡配置

推动城乡经济收敛和发展协调不能单纯靠自由市场的作用,而需要公共政策的干预和引导。公共资源配置是公共政策发挥引导作用的关键途径,提升城乡公共资源配置的均衡性,不仅可以直接改善农村居民的生活福祉,也是增加农村投资、促进城乡要素流动的重要支撑。浙江省通过推动城乡标准统一、创新资源共享模式等方式,持续提升公共资源的城乡均衡性。

第一,在建设和发展标准上,通过推动同质同标,探索出公共资源城乡均衡配置的重要路径。通过教育标准化保障城乡义务教育设施的均衡配置。2011年,浙江省出台义务教育标准化学校基准标准,2016年以来实行教育设施设备城乡一元化配置,截至2021年7月,浙江全省义务教育标准化学校达标率已达98.04%,校际差异系数控制在0.3以内,实现城乡之间、学校之间“硬件”的均衡配置。一些地区在探索基础设施建设同规同网、公共服务城乡同质同标方面形成重要探索。龙港市按照市级标准、市民待遇,全力推动“全域城市化、农村社区化、就地市民化、服务均等化”,基本实现基础设施建设同规同网、公共服务同城同待遇。

第二,在公共服务资源配置上,通过制度改革和服务共享创新,保持公共资源配置的动态均衡性。一方面,浙江制定《“钱随人走”制度改革总体方案》,以《浙江省基本公共服务标准》明确的11类公共服务领域、95项公共服务项目为基础,结合各类基本公共服务的提供主体、服务内容、服务对象等属性,确定了纳入“钱随人走”制度改革的范围清单,通过“钱随人走”制度改革,优化了以“人”为中心的公共资源投入机制。二是创新教共体、医共体等优质公共服务资源共享机制。通过创新融合型“教共体”、共建型“教共体”、协作型“教共体”等优质教育资源共享机制,浙江义务教育城乡教育共同体结对学校已覆盖省内全部乡村学校。其中,嘉兴市全面推进城乡教共体建设,城区优质学校与乡村学校结对形成义务教育办学共同体,实现以强带弱、共同发展,形成促进城乡义务教育公平的嘉兴经验。通过全面推进县域医共体建设,按照“三三三”^⑥总体思路建设紧密型医共体,医疗服务资源实现下沉和共享。

第三,推动城乡救助标准统一,促进救助资源的公平配置。浙江通过构建面

向低保、低保边缘和特困人群等弱势群体的集成化、标准化、清单化服务制度，形成了“全面覆盖、精准响应、政策集成”的大救助模式，通过“浙有众扶”应用实时监测全省 52 万余个困难家庭，实现“申请、核对、认定、救助”闭环服务、动态管理，全省 9 个市实现救助标准市域统一。推动 20%以上县（市、区）建成“助联体”，发展智慧救助，促进救助资源城乡统筹。

三、浙江城乡协调发展面临的主要问题

浙江省在推进城乡协调发展方面取得了重要进展，但对照发达经济体的经验，对标国家所需、群众所盼和未来所向的共同富裕示范区建设目标，仍然存在一些短板弱项。城乡居民收入绝对差距扩大，且收入倍差幅度远远高于发达经济体，城乡居民收入均衡化还任重道远。相较于经济社会发展水平，农村产权制度改革、户籍制度改革等改革滞后，农村集体产权制度改革动力不足，集体经营普遍较弱，与城乡高质量协调发展的目标不相称。医疗、养老服务领域存在明显短板，难以不断提升的就医质量需求和老龄化“城乡倒置”形势下的养老需求结构。非户籍人口的同城不同待遇问题尚未有效解决，形成城乡协调中的地域排斥。农村专业人才缺乏制约产业、基本公共服务等多方面的城乡协调发展。

（一）城乡收入差距大幅高于发达经济体

与高收入经济体相比，浙江缩小城乡收入差距还任重道远。从国际经验来看，许多发达经济体的城乡居民收入水平已经大体接近，有的农村居民收入已经超过城镇居民。据国际劳工统计数据，发达经济体城乡居民收入倍差一般小于 1.6，日本自 20 世纪 70 年代中期以来城乡居民人均可支配收入之比已经降至 1.0 以下，而进入 21 世纪以来，美国农场家庭平均收入一直超过全国家庭收入的平均水平，荷兰、丹麦、法国等欧洲发达国家的农民平均收入也高于全国平均水平^[5]。与发达经济体相比，浙江城乡收入差距缩小的任务还很重。城乡居民收入倍差的缩小与城市现代化、农业农村现代化融合发展水平密切相关。2021 年，浙江的人口城镇化率为 72.7%，列广东、江苏之后，居全国前列，但与国际横向比较，离高收入经济体的 81.5%的比例还有较大距离，更远低于法国（81.2%）、美国（82.9%）、英国（84.2%）、澳大利亚（86.4%）、日本（91.9%）等国家^⑦。从农业发展水平来看，高收入经济体的农业多为规模化或集约化经营，农业产出效率高，农业从业人员回报高。根据世界银行数据库最新数据，2019 年，高收入经济体

的劳均农业增加值达到 4 万美元（以 2015 年不变美元计）^⑧。而当前浙江农村地区专业技能人才相对缺乏，从事农业生产的人员受教育水平较低，根据浙江省第三次农业普查数据，大部分从事农业生产的人员学历为小学、初中，2020 年，浙江省的农业劳动生产率仅为 4.1 万元（现价人民币）。在“七山一水二分田”的资源约束条件下，如何大幅提升人力资本水平、提高农业增加值和农业资源回报率，是浙江缩小城乡收入差距的重要挑战。

城乡居民收入倍差呈现出较强的浙东北与浙西南的不平衡性，浙西南的五个地市城乡居民收入倍差明显高于浙东北六地市，而浙西南的经济发展相对滞后于浙东北，这意味着浙西南地区面临区域发展与城乡协调的双重挑战。近 20 年中，各市城乡居民收入倍差整体上呈下降趋势，其中，宁波、温州、嘉兴、湖州、衢州、丽水 6 市城乡居民收入倍差逐年下降，杭州、绍兴、金华、舟山和台州 5 市先升后降。尽管多数市的城乡居民收入倍差低于全省平均水平，但位于浙江南部和西部的温州、金华、衢州、台州、丽水五市的收入倍差明显高于其他地市，其中丽水和金华，2020 年的城乡居民收入倍差高于全省平均(1.96)，分别为 2.05 和 2.03。南部和西部地市分布着山区 26 县，尤其是丽水地区所辖 9 县（市、区）全部属于山区 26 县，经济发展相对滞后，面临加快发展和缩小城乡差距的双重压力。

与此同时，尽管浙江省城乡居民人均可支配收入的倍差持续缩小，但绝对差距呈持续扩大趋势，2019 年城乡收入绝对差距首次突破 3 万元，2021 年扩大到 33239.4 元。城乡收入绝对差距的扩大与历史因素、收入基数、发展阶段有关，同时也呈现出城乡二元结构的顽固性。部分地区城乡居民收入绝对差距超过 3 万元，各地城乡居民收入绝对差距呈现持续扩大态势。2020 年，省内城乡居民收入绝对差距最高的市是金华，达 31180 元，温州、台州城乡居民收入绝对差距也都超过 3 万元，杭州则接近 3 万元。在城乡协调发展不仅需要缩小城乡居民收入倍差，也面临着抑制城乡收入绝对差距幅度扩大的挑战。

表 3 2000—2020 年浙江 11 市城乡居民收入差距

年份\地区	杭州	宁波	温州	嘉兴	湖州	绍兴	金华	衢州	舟山	台州	丽水
城乡居民收入倍差											
2000 年	2.15	2.26	3.05	2.10	2.14	1.98	2.66	2.90	2.10	2.15	3.57
2005 年	2.17	2.23	2.89	2.02	2.11	2.27	2.79	2.68	2.16	2.60	3.60
2010 年	2.21	2.10	2.39	1.91	1.94	2.21	2.45	2.64	1.84	2.41	3.23

2015年	1.88	1.81	2.07	1.70	1.73	1.82	2.13	1.97	1.73	2.04	2.19
2020年	1.77	1.74	1.96	1.61	1.66	1.72	2.03	1.88	1.63	1.94	2.05

城乡居民收入绝对差距

2000年	5172	5883	8100	4881	4617	4663	5759	4977	4658	4929	5733
2005年	8946	9584	12960	8182	8087	9812	9871	8156	8334	10705	9274
2010年	15953	15716	15834	13122	12441	16513	14828	13541	11977	15905	14556
2015年	22597	21383	22791	18661	17828	21099	22896	16328	18942	22041	17875
2020年	29966	28876	31053	24323	24499	27998	31180	23010	24606	30410	24895

资料来源：根据各年度《浙江统计年鉴》数据整理，
<http://tjj.zj.gov.cn/col/col1525563/index.html>

（二）改革滞后仍是资源有效配置的藩篱

城乡资源要素流动的藩篱仍未完全拆除。受诸多客观因素限制，农村集体资产股权尚具有较强的封闭性，农村产权交易服务及配套机制建设滞后，农村产权交易规模偏小，农村资源价值还得不到有效体现，资源变资产、资金变股金、农民变股东“三变”机制尚未真正建立。一些地方虽十多年前就开展了农村集体产权制度改革，但是十多年后依然停滞在初期的少量做法。此外，农村宅基地有偿使用和自愿有偿推出机制还有待进一步探索，集体经营性建设用地入市过程中仍存在政府和村集体等多方参与增值而收益分配比例划分无明确规定、集体经营性建设用地不能直接入市需被征为国有土地后才能交易等问题。

与浙江经济社会发展的水平相比，浙江的农业转移人口市民化相对滞缓，农业转移人口落户城镇意愿偏低。“十三五”期间，浙江省落户城镇的近500万农业转移人口中，大部分是因为城乡属性调整、城中村改造、移民搬迁等客观因素落户，而通过购房、投靠亲属等寻求主动落户的人占比不足40%。一方面，农业转移人口即便进城务工，但仍担忧扎根城镇能力不足，另一方面又对失去农村“三权”心存顾虑，这些既反映出当前农业转移人口社会保护支持不足，也反映出农村产权制度改革还相当滞后。

农村集体产权制度改革动力不足，集体经营干劲不高，农民富、集体弱的现象比较突出。充分发挥农村集体所有制的优势，既是社会主义制度的本质要求，也是中国农业农村农民发展到现阶段的迫切要求，更是实现城乡协调发展的重要途径。但由于历史、地理环境以及资源禀赋等原因，村集体经济发展动力不足是普遍性问题，村集体经济收入除上级财政补助外，其他收入来源较少。尽管2021年浙江98.8%的行政村集体经济总收入达到20万元且经营性收入在10万元以上，但是除典型的集体经济强村外，大部分村集体收入相对不足，乡镇财政相对

困难，村级开支很高，不少村庄光环境卫生等方面年支出就需要到十几万甚至几十万，主要依靠上级政府转移支付才有能力开展日常的活动。

（三）医疗和养老服务领域短板问题突出

尽管近年来浙江持续推动了医疗领域的共同体建设，但不同层级医疗资源调配问题依然明显，还不能适应人民群众的就医需求结构。伴随着收入水平的提升，群众对就医条件、医生水平更加看重，但基层医院诊疗水平、医院管理、人才梯队建设等方面存在明显不足，未能有效支撑“基层首诊、双向转诊、急慢分治、上下联动”的分级诊疗格局，致使“趋高性”就医现象突出，导致省级医院仍承担了大量常见病、多发病的诊治工作，医生疲于应付低水平的重复性劳动，而县级以下基层医疗资源利用率不高。在硬件设施方面，农村医疗网点基础设施落后，城乡医疗条件分布不均，部分基层卫生服务机构业务用房“瓶颈”问题仍未得到有效解决。基层医护人员专业素质不高，主要表现为农村卫生技术人员存在学历低、职称低、技术低等“三低”现象。

同时，近年来浙江老龄化程度快速加深，农村老龄化程度远高于城镇，但城乡养老服务短缺、且配置不均衡，明显滞后于当前的老龄化形势。随着人口结构转型以及青壮年前往城镇学习或打工，乡村的人口老龄化程度高于城镇的幅度进一步扩大。根据浙江省第七次人口普查数据，2020年，乡村60岁及以上人口的比重达到28.27%，比城镇高13.26个百分点，城乡老龄化程度差异幅度比2010年扩大8.94个百分点；乡村65岁及以上人口的比重为20.9%，比城镇高10.58个百分点，城乡老龄化程度差异幅度比2010年扩大3.98个百分点。但从养老服务来看，养老服务机构布局滞后、供给单一、专业养老护理员缺乏，整体养老服务水平不强，城乡居民所享受的养老服务水平差距较大。11个地市持证养老护理员总体上面临数量短缺、专业能力不强等困境，部分地市的养老机构数量偏少，衢州、绍兴等养老服务领域规范化、专业化水平较低。面对日益严峻的人口老龄化，养老服务短板已经凸显。

表4 2020年浙江省老龄人口的城乡构成

	城镇		乡村	
	人数（万人）	比重（%）	人数（万人）	比重（%）
60岁及以上人口	699.24	15.01	508.03	28.27

65岁及以上人口	481.09	10.32	375.55	20.9
----------	--------	-------	--------	------

资料来源：浙江省第七次人口普查数据。

（四）非户籍人口面临同城不同待遇困境

在浙的省外流动人口基本公共服务待遇问题，依然是浙江城乡基本公共服务均等化的未解困局。2021年浙江省常住人口数量达6540万人，增量72万人，超过广东、江苏等省份。根据浙江省第七次人口普查数据，2020年，浙江省流动人口为2555.745万人，较2010年增长了37.27%。其中，省外流入人口为1618.6454万人，省外流动人口占浙江省流动人口的63.3%，这表明农村劳动力加速转移和经济快速发展促进了流动人口大量增加，浙江作为沿海发达省份，吸引了大量省外人口来浙江就业创业和生活。但是快速增长的人口规模对教育、医疗、养老等公共服务带来巨大需求，城镇基本公共服务供给不足问题仍然存在。目前中央财政资金、建设用地、教师医生编制等要素仍与人口落户数量相挂钩，浙江省在财政资金方面虽有所突破，但根本性制度未能转变，导致公共要素资源与实际人口承载量不匹配，出现“小马拉大车”现象。大量流动人口无法享受基本公共服务的同城待遇，这意味着在某种程度上，浙江城乡基本公共服务均等化是排斥省外流动人口的均等化，这是城乡协调发展必须加快破解的问题。

（五）乡村人才卡脖子制约城乡协调发展

相对于城镇特别是大城市，农村公共服务便利性相对不高，就业机会较少，“人往高处流”的流动性是整体经济活力所在，但也同样带来普遍的农村人口空心化、农村专业人才缺乏问题。从人才结构看，浙江省农村实用人才年龄偏大，2018年数据显示，浙江省农村实用人才中50岁以上占比达37.5%，40—50岁占比为35.5%，农村实用人才学历偏低，94.22%的人学历为中专及以下。浙江省政府出台了一系列政策，给予外来人才资金、政策福利，搭建人才平台，但基层在引进机制、人才激励等配套措施方面的落实存在一定的困难，造成人才引不来、留不住。乡村人才尤其是青年人和高素质人才紧缺，据第三次农业普查结果显示，全省农业生产经营人员中55岁及以上的占54%，35岁及以下的占比不到5%，大专及以上的占比仅为1.2%。人才卡脖子严重制约乡村振兴和城乡协调发展，在推进城镇化建设的同时如何兼顾农村发展，如何培育、引进和留住服务乡村的专业人才是重难点问题。

四、全面打造城乡协调发展引领区的思路与举措

对标国家对浙江打造城乡协调发展引领区的战略定位，立足城乡协调发展目标和形势，浙江需提升城乡统筹层次，坚持以改革首创精神为动力，以规划引领、要素支撑、机制创新，全面推进市域乃至省域城乡协调发展。在推进省域城乡协调发展的进程中，以城乡发展空间的前瞻布局为引领，构建要素自由流动、资源有效配置、产业融合发展的机制支撑，从设施一体、服务共享、收入均衡等方面全面推进城乡生活质量等值化，升级打造城乡协调发展新样板。

（一）前瞻布局省域城乡发展空间“新蓝图”

前瞻开展全域规划，深化推动省域城乡统筹和一张蓝图绘到底，夯实城乡空间布局优化的支撑性机制。加快编制实施省级国土空间总体规划，推进以省域城乡协调的空间规划一体化，完善“多规合一”国土空间规划体系，以全域一体化引导城乡主体功能区。高水平打造城乡协调发展城市群，通过空间布局优化提高国土空间开发和保护的质量和效率，推动城乡空间融合发展。控制大城市人口规模过度膨胀、划定大城市建设用地增长边界，疏解大城市功能。

前瞻探索应用城市化程度^⑨分类，进一步深化和细化原有的“三群四区七核五级网络化”体系。超越城市-农村二元分区的布局结构，按照人口密度及趋势科学配置社区服务设施建设用地，配套基础设施和公共服务空间布局，构建高效的城乡空间融合网络体系，打造城乡连续体型的可持续发展空间。协同规划国家城乡融合发展试验区嘉湖片区建设、杭甬“双城记”建设、四大都市区建设、“十城赋能”行动、“百县提质”工程、“千镇美丽”工程和“万村共富”工程等多层次建设，谋划推进一体化建设、点线面结合、城乡协调的空间布局。

前瞻健全城乡协调规划制度，结合国土空间规划体系建设，统筹优化城乡产业融合发展所需的生产空间、人口宜居所需的生活空间、可持续发展所需的生态空间，提高城乡空间融合发展的经济效益、社会效益和生态效益，留足乡村振兴的发展空间。加强对小城镇、中心镇、中心村等城乡连续体中的纽带和节点的规划，选择生态环境良好、人文底蕴深厚、产业基础较强、生活服务设施便利、发展特色鲜明的节点，进行分级分类规划。完善城乡综合交通布局，充分发挥不同层级节点的纽带作用。

前瞻统筹城乡风貌、未来社区建设等基本单元的一体化规划，提升城乡建设

配套标准化。立足资源环境承载能力，按照人口资源环境相均衡的原则，统筹推进居民点建设和人居环境整治，强化保护和优化生态空间。在坚持最严格的耕地保护制度和最严格的节约用地制度的基础上，适度增加农业设施建设用地供给，为农业产业发展提供保障。有计划地规划增加一二三产业融合发展的用地供给。统筹城乡共同富裕现代化基本单元建设，做好最基础单元的规划协同，保障社区基础设施、公共服务核心功能配套标准化的发展空间。

（二）加快畅通省域城乡协调发展“要素流”

加快推进城乡土地制度改革，力争在关键领域有所突破。全面推进乡村全域土地综合整治与生态修复，探索全域全要素综合整治。加快健全省域城乡统一的建设用地市场，积极探索实施农村集体经营性建设用地入市制度，加快起草农村集体经营性建设用地入市政策意见。重点依托国家城乡协调发展试验区嘉湖片区，合规推进集体经营性建设用地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，优先用于农村一二三产业融合发展。完善农村承包地“三权分置”制度，积极探索降低经营权流转交易成本以及降低规模化经营风险的制度安排。积极探索宅基地所有权、资格权、使用权分置实现形式，尤其是要深化资格权退出和有偿进入机制改革以及附着在宅基地使用权上用益物权的实现机制。加快健全城乡协调的体制机制，推进农村土地制度与社会保障制度联动改革。

加快城乡户籍制度双向改革，畅通人员流动机制，并注重提升乡村人力资本。协同推进农业转移人口市民化和人才下乡落户的双向改革。深化“钱随人走”制度改革，继续优化以“人”为中心的公共资源投入机制，推进基本公共服务向常住人口全覆盖。加大力度深化户籍制度改革，完善新型居住证制度，加快完善积分入学政策、探索积分入住保障房制度。深化农村集体资产股份合作制改革，探索农村非土地集体经营性资产股权向入乡发展的管理、技术专业人员开放。探索双向统筹健全农民市民化的成本分担机制和农村集体经济组织的合理退出和进入机制，建立“宜城则城，宜乡则乡”的城乡双向户口迁移制度，让进城的农民能够在城里扎根，让乡村振兴所需的各类人才能够在乡村安心落户。加强农村人力资本投资，持续开展农村实用型人才培训和高素质农民培养，普及成人职业教

育，完善应用型农业技术人才培养体系，着力提高农业农村从业人员素养。

加快完善财政金融对城乡协调发展的保障支撑机制。确保财政投入与城乡协调发展的目标任务相适应，把农业农村作为财政优先保障领域，推动公共财政更大力度向“三农”倾斜。加快城乡投融资体制机制改革，健全农村金融服务体系，创新金融服务产品，大力发展农业保险，加大融资担保力度，做好土地用益物权、农民住房财产权、农业设施、农机农具等抵押贷款服务，促进工商资本下乡参与乡村振兴，减少资金的错配风险。逐步扩大农村公共事业发展的稳定资金来源，优化对农村重点领域和薄弱环节的财政资金配置，结合民生实事项目加大财政支持。

（三）着力构建省域城乡融合发展“共生链”

着力加快延伸和做强城乡融合的产业链。围绕农业产业链，加强以城带乡、以工补农，加大农业科研、农资生产等前向产业部门的扶持力度，推动数字农业发展，全面提升农业产业化水平和农业全要素生产率。加快培育新型农业经营主体，加强现代化的生产组织管理，实现小农户和现代农业的有机衔接。加快建设农业专业化社会化服务体系，加强高标准农田、农田水利、农业机械化、冷链物流等农业基础设施建设，提高农作物种植、畜禽养殖等中间产业部门的生产效率和效益，促使农产品加工、存储、运输和销售等后向产业部门的增值收益更多地留在乡村。用好特色小镇、现代农业产业园建设等城乡产业协同发展平台，构建一二三产一体化的乡村产业链条，完善农业增值实现机制，丰富农村经济的新形式。

着力深化完善城乡要素高效配置的经营链。深化农村集体产权制度改革，创新农村集体经济运行机制，积极构建基于农村集体资产所有权的收益分配制度。深化推进“千企结千村”等帮扶项目，创新农村集体经济与企业的合作经营机制，打造乡村优质产品品牌和营销路线。深入探索“村庄经营”模式，盘活并合理规划农村集体资产，创新村庄集体发展的经营道路。持续创新强弱联合机制，通过资源要素互补和集约化经营，形成“先富帮后富”“强村带弱村”的经验扩散机制和联动发展机制。深化片区组团发展机制，加强集体经济组织间合作的政策支持，搭建组团、联盟、联合等合作平台，为有条件实现资源和优势互补的村集体提供资源衔接、规范指引和服务支持，为村庄经营提供更好的支持环境，充分发

展村集体间合作的规模经济。深化推进闲置农房激活计划、强村惠民计划、百链千亿计划、十万农创客培育工程。深化龙头企业培育与农业产业化联合体创建，让农民分享加工销售环节收益。

着力探索建立城乡功能互补的生态价值链。推进自然资源资产产权制度改革，以山区和乡村为供给主体，培育发展生态产品和生态资产交易市场，健全生态产品价值实现机制和通兑体系。推进丽水生态产品价值实现机制国家试点，深化安吉践行绿水青山就是金山银山理念综合改革试点。探索省域推进 GEP 核算应用体系建设，完善与生态产品质量和价值相挂钩的财政奖补机制，促进浙西南地区生态产品培育，创新山区城乡融合发展的生态路径。统筹推进自然资源资产产权制度改革，探索建设生态产品价值转化平台，率先建立健全生态资产交易市场。

（四）全面提升城乡居民生活质量“等值化”

全面加快推进省域基础设施建设同规同网，提升基础设施管护水平。创新城乡基础设施一体化投入和管护机制，推动城乡基础设施统一规划、统一建设、统一管护，逐步实现同规同网。高水平推进“四好农村路”建设，推动城市供水管网向乡村延伸，推动城市天然气管网向乡镇和中心村延伸，持续完善现代化农村配电网，推进 5G 网络向行政村覆盖。研究制定乡村基础设施管护责任清单，将乡村道路、水利、污水垃圾处理等公益性和准公益性设施作为管护对象。推动产权所有者由直接提供管护服务向购买服务转变，引入专业化企业参与，通过统一管护机构、统一经费保障、统一标准制定，逐步将城市基础设施管护资源和模式向乡村延伸。

全面推进省域公共服务一体化，以标准化推动城乡基本公共服务均等化。全面推广城乡教育共同体，推进“互联网+义务教育”示范区建设。积极完善“双下沉、两提升”长效机制，高水平深化推进县域医共体建设，实施医师区域注册和多机构执业，推动职称评定和工资待遇向基层医护人员倾斜。统筹提升城乡居民基本养老保险标准。完善城乡养老服务供给，健全县乡村衔接三级养老服务网络，深化长期护理保险制度试点，健全完善覆盖城乡的长期照护综合保障体系。推动农业转移人口共享优质公共服务，健全新型居住证制度，深化构建“浙里新市民”应用场景，构建全省统一、互认共享的积分体系，探索建立以“居住证+积分”为核心的优质公共服务梯度供给制度，推进居住证积分互认换算。扩大公

办学校和政府购买学位学校的学位供给，持续保障农业转移人口随迁子女义务教育在流入地就读比例。严格落实农业转移人口同等享受基本公共卫生服务项目，加强基本医疗保险跨省异地就医费用直接结算和医保关系转移接续。扩大公租房和保障性租赁住房供给。加快探索农民工社会保障制度的省际间协作，探索浙江与来浙农民工输出大省的协作，创新社会保障的省际间通兑转移机制。

全面推动省域一体化的数字化改革，缩小城乡数字鸿沟，赋能城乡共建共享。优质推进乡村数字新基建，提升农村生产生活基础设施数字化。加快新型基础设施在公共服务领域的应用，推进农村公共事业数字化，夯实“互联网+”共同体建设的设施基础。提高农村学校“宽带”和“校校通”的质量，加快农村教育信息化进程，推动“智慧校园”的建设，助力城乡义务教育优质均衡发展。提升乡镇卫生院、农村卫生室信息化水平，助力“互联网+”县域紧密型医共体发展。推动信息素养、数字技能科普与培训行动，支持农村低收入群体、老年人等数字技能薄弱人群跨越数字鸿沟，并提供数字化以外的替换服务方案。

全面统筹城乡共同富裕现代化基本单元建设。深入推进城乡风貌整治提升行动。加快推进全域协同开展城市未来社区建设和乡村新社区建设，推进城乡社区基础设施、公共服务核心功能配套的标准化，以标准化促进一体化。积极开展未来乡村建设试点，集成推进“美丽乡村+数字乡村+共富乡村+人文乡村+善治乡村”建设，建成一批凸显城乡等值化的示范性乡村新社区。

注释：

①“四区”为杭州、宁波、温州以及金华—义乌四个都市区，“七核”为嘉兴、湖州、绍兴、衢州、舟山、台州、丽水等中心城市，“五级”是指由长三角区域中心城市、省域中心城市、县（市）域中心城市、重点镇和一般镇构成的五级城镇体系，是支撑全省城乡统筹发展的重要空间节点。

②“47624”即“四区”（四大都市区）、“七核”（七大中心城市）、60个县城与少数市级中心镇（小城市）、200个中心镇、400个一般镇组成的五级城镇体系。

③该文件于2021年1月7日废止。

④该文件于2021年12月11日废止。

⑤《浙江省城乡规划条例》于2010年5月28日经浙江省第十一届人民代表大会常务委员会第十八次会议通过，自2010年10月1日起施行。

⑥“三三三”即三统一（机构设置统一，人员招聘统一，资源配置统一）、三统筹（财务管理统筹，医保支付统筹，信息共享统筹），以及三强化（分级诊疗强化、家庭医生签约强化、基层公共卫生强化）。

⑦数据来源：世界银行数据库，

<https://data.worldbank.org/indicator/SP.URB.TOTL.IN.ZS>

⑧数据来源：世界银行数据库，<https://data.worldbank.org/indicator/NV.AGR.EMPL.KD>

⑨城市化程度是一种根据地区人口密度及其与城市的联系对区域进行分类的新方法。2020年3月，联合国统计委员会发布了一个新的称之为城市化程度的定义，用区分城市(cities)、城区(urban areas)和农村地区(rural areas)。该方法提出了农村-城市连续体中不同类型的测量方式，对中等密度和低密度地区进行了细化定义，超越了传统的农村-城市两分法。

参考文献：

- [1]魏后凯.深刻把握城乡融合发展的本质内涵[J].中国农村经济,2020(6).
- [2]金成武.中国城乡融合发展与理论融合——兼谈当代发展经济学理论的批判借鉴[J].经济研究,2019(8).
- [3]茅锐,林显一.在乡村振兴中促进城乡融合发展——来自主要发达国家的经验启示[J].国际经济评论,2022(1).
- [4]李文荣,陈建伟.城乡等值化的理论剖析及实践启示[J].城市问题,2012(1).
- [5]曾国安,胡晶晶.城乡居民收入差距的国际比较[J].山东社会科学,2008(10).

【责任编辑 赵春】