

坚持不懈抓好“三农”工作，

形成城乡融合发展新格局

——权威专家研究阐释 2023 年中央经济工作会议

和中央农村工作会议精神

编者按:2023 年 12 月 11 日至 12 日召开的中央经济工作会议对 2024 年经济工作进行了系统部署，坚持不懈抓好“三农”工作以及推动城乡融合、区域协调发展是其中的两大重点任务。12 月 19 日至 20 日召开的中央农村工作会议全面部署了 2024 年“三农”工作，强调锚定建设农业强国目标，抓好以乡村振兴为重心的“三农”各项工作。为进一步深入学习领会 2023 年中央经济工作会议和中央农村工作会议精神，引导学界加强和深化相关领域的研究，本刊编辑部邀请经济学权威专家就推动城乡融合发展、坚持不懈抓好“三农”工作等方面的内容展开深度解读，以飨读者。

准确把握统筹新型城镇化 和乡村全面振兴的科学内涵

魏后凯

2023 年中央经济工作会议明确提出要“统筹新型城镇化和乡村全面振兴”，并把其作为做好 2024 年经济工作的三个统筹任务之一，强调要坚持不懈抓好“三农”工作^①。2023 年中央农村工作会议进一步强调，要“统筹新型城镇化和乡村全面振兴，提升县城综合承载能力和治理能力，促进县域城乡融合发展”^②。新型城镇化战略和乡村振兴战略是近年来中国先后实施的两大国家战略：前者注重集

^①资料来源：《中央经济工作会议在北京举行》，《人民日报》2023 年 12 月 13 日 01 版。

^②资料来源：《中央农村工作会议在京召开 习近平对“三农”工作作出重要指示》，《人民日报》2023 年 12 月 21 日 01 版。

约、智能、绿色、低碳，强调以人为核心，以县城为重要载体，把农业转移人口市民化放在更加突出的位置；后者以全面实现农业强、农村美、农民富为目标，以提高乡村发展水平、乡村建设水平、乡村治理水平为重点，强调乡村产业、人才、生态、文化和组织的全面振兴。打赢脱贫攻坚战、全面建成小康社会之后，中国“三农”工作的重心已经由脱贫攻坚转移到全面推进乡村振兴上来，高质量推进乡村全面振兴已经成为新时期“三农”工作的中心任务和总抓手。在新形势下，实行两大战略联动，统筹新型城镇化和乡村全面振兴，是实现城乡融合共富的根本途径，也是全面推进中国式现代化和社会主义现代化强国建设的必由之路。

新时期统筹新型城镇化和乡村全面振兴，必须准确把握其科学内涵，弄清为什么要统筹、统筹什么、谁来统筹、如何统筹这四个基本问题。

第一个问题是为什么要统筹。从本质上讲，统筹新型城镇化和乡村全面振兴是两大战略的统筹、协调和联动，属于战略统筹的范畴。当前，中国已经进入城镇化战略转型和全面推进乡村振兴的新时期，统筹推进新型城镇化战略和乡村振兴战略，不仅意义重大，也很有必要。统筹实施这两大战略的意义有以下三个方面：一是可以发挥二者的合力作用。新型城镇化战略和乡村振兴战略是推动城乡融合共富的两个轮子。其中，新型城镇化具有扩大投资、增加就业和刺激增长效应，有利于促进农业适度规模经营、农村剩余劳动力转移和农民稳定增收，为乡村全面振兴提供持续动力；乡村是支撑城市发展的重要依托和土壤，乡村全面振兴将为新型城镇化持续推进和质量提升营造良好环境，创造出融合共享的有利条件。加强两大战略的统筹协调，实行战略联动和协同推进，可以充分发挥其 $1+1>2$ 的合力效应，强化以城带乡、以工补农作用。二是有利于破除城乡二元结构。从理论上讲，城市与乡村是一个类似生物有机体的发展共同体，城乡互补、互促、互利、互融（简称“四互”）和城乡共建、共享、共荣（简称“三共”）是这一共同体形成的基础和前提。在共同富裕视域下，统筹实施两大战略，将有利于打破城乡分割，促进城乡要素、产业、文化、生态等全方位深度融合，加快推动形成城乡要素平等交换、双向流动和公共资源合理配置的新格局。三是有利于促进城乡合理分工。城市与乡村功能定位不同，其禀赋优势、文化特征、产业特色和发展导向也各不相同。统筹实施两大战略将有利于充分挖掘城乡功能，促进城乡优势互补、合理分工、协调发展和共同繁荣。从某种程度上讲，统筹新型城镇化和乡村全面振兴也是坚持系统思维的具体体现。

第二个问题是统筹什么。新型城镇化和乡村全面振兴是中国特色社会主义的本质要求，也是实现共同富裕的重大战略举措。统筹新型城镇化和乡村全面振兴，必须把规划实施、资源配置、产业发展、城乡建设和社会治理等作为统筹的着力点。在统筹规划实施方面，要加强新型城镇化规划和乡村振兴战略规划的统筹衔接，增强规划之间的目标协调以及各项改革和政策措施的协同配套，改进规划的引领能力和实施效果。在统筹资源配置方面，要考虑城镇化背景下城乡人口变化趋势，树立城乡平等的理念，按常住人口配置公共资源，促进城乡基本公共服务均等化。在统筹产业发展方面，要立足地区优势和城乡功能定位，明确市、县（区）、乡（镇）、村之间的产业分工，多渠道推动城乡产业融合，构建各具特色、城乡一体的现代产业体系。在统筹城乡建设方面，要按照城乡一体化的要求，加快推动城市基础设施向农村延伸、公共服务向农村覆盖，同时加强农村基础设施建设管护，实现城乡基础

设施统一规划、统一建设、统一管护。在统筹社会治理方面，要打破“城乡分治”的传统思维，统筹城乡社会治理和社区建设，构建权责清晰、运行高效、城乡一体、充满活力的社会治理体系，推动市域治理体系和治理能力现代化。尤其是，在快速城镇化背景下，由人口乡一城流动和农民工“两栖性”所带来的乡村人口老龄化、村庄“空心化”和村庄减少问题，以及进城落户农民在农村“三权”（土地承包经营权、宅基地使用权和集体收益分配权）上的依规自愿有偿退出问题，都需要在城乡融合框架下得到统筹解决。统筹新型城镇化和乡村全面振兴是破解这些难题的根本途径。

第三个问题是“谁来统筹”。无论是推进新型城镇化还是推进乡村全面振兴，都需要发挥有效市场和有为政府的合力作用。这种合力作用能否得到更好发挥，除了要重视充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，还应高度关注政府的战略统筹作用。这里所讲的统筹，从统筹主体来看，主要是由中央和地方各级政府来承担统筹任务。可以说，统筹新型城镇化和乡村全面振兴是中央和地方各级政府共同的责任。为此，需要在保证市场有效的基础上，更好发挥有为政府的作用，妥善处理好中央与地方政府之间的职责分工。中央政府主要是制定国家层面的新型城镇化和乡村振兴战略规划，明确战略统筹的基本方向和重点任务，完善统筹协调机制和相关政策体系。各省级政府则应从本地实际出发，因地制宜，制定相应的规划和实施方案，完善体制机制和相关政策，统筹推动战略规划更好地落地见效。在统筹新型城镇化和乡村全面振兴的过程中，市、县两级政府无疑是重要的统筹主体。目前，中国正在加快推进以县城为重要载体的新型城镇化，而县域是全面实施乡村振兴战略的主战场和推进城乡融合发展的切入点，因此，县域也是统筹新型城镇化和乡村全面振兴的主阵地。现阶段，在农业劳动力出现就地就近转移的趋势下，无论是推进新型城镇化还是推进乡村全面振兴和城乡融合发展，县域都是最有效的基本地域单元。从全国层面看，县级政府在这种战略统筹中将发挥至关重要的作用，对于那些欠发达地区尤其如此。相比较而言，在珠三角、长三角等经济发达地区，则可以考虑在地级市的市域范围内来进行统筹，逐步扩大统筹的地域范围。

第四个问题是“如何统筹”。近年来，学术界对如何推进新型城镇化和乡村全面振兴已经进行了大量探讨，但关于如何统筹这两大战略的研究尚不多见。如何统筹新型城镇化和乡村全面振兴，大体可以从要素统筹和战略推进实施两个角度来展开讨论。

从要素统筹的角度看，需要在城乡融合发展框架下，按照农业农村优先发展的总方针，优化新型城镇化和乡村全面振兴中的“人、地、钱”配置，统筹解决“人往哪里去”“地从何处来”“钱从哪里出”的问题。就“人往哪里去”而言，需要科学预测城镇化趋势，准确测算城市群、都市圈以及不同规模城市、县城和建制镇的人口吸纳能力，揭示未来村庄人口演变及分布趋势，以此作为优化城、镇、村布局和公共资源配置的重要依据。就“地从何处来”而言，需要在守住耕地和永久基本农田保护红线、生态保护红线和城市开发边界三条控制线的基础上，统筹规划城乡建设用地，大力推进低效闲置用地的再开发再利用，统筹城乡建设用地增减挂钩和农村集体建设用地村村挂钩，加快形成城乡统一的建设用地市场。就“钱从哪里出”而言，要充分发挥财政金融政策的协同效应和引领作用，积极引导社会资本和各市场主体广泛参与新型城镇化建设和乡村全面振兴，全力激发市场活力，推动形成多元化的投融资格局。尤其是，在推进乡村全面振兴中，要注重发挥农民的主体作用，充分调动农

民的积极性、主动性和创造性，鼓励和支持农民广泛参与，从根本上改变目前一些地方存在的“政府在做、农民在看”的状况。

从战略推进实施的角度看，重点是选择科学的统筹推进策略、体制机制和政策措施。在推进策略上，中国各地区自然条件、资源禀赋、发展阶段、经济社会特征等的差异较大，所面临的问题和挑战也不尽相同，应从地区实际出发，采取分区分类推进策略，积极探索多元化的统筹模式，切实统筹好新型城镇化和乡村全面振兴。国家层面的分区推进可以考虑以东部、中部、西部和东北四大区域为地域单元，实行差别化的推进策略。分类推进则可以按照主体功能区类型展开，不同类型地区因承担的主体功能定位不同，其产业发展导向也不尽相同，统筹推进新型城镇化和乡村全面振兴的着力点、模式和路径也将具有较大差异。在体制机制上，统筹新型城镇化和乡村全面振兴几乎涉及政府所有部门，需要建立健全常态化的统筹协调机制，例如领导小组、联席会议制度等，不断提高政府统筹的能力和效率。同时，还应建立相应的激励约束机制，总结推广先进典型经验，设置新型城镇化和乡村振兴负面清单。在政策措施上，要加强新型城镇化政策和乡村振兴政策的统筹协调，强化财政、金融、人口、产业、土地、科技、生态、环保等政策的协同配合，确保各项政策同向发力形成合力，避免相互干扰和冲突，切实提高政策实施效果。

(作者单位：中国社会科学院农村发展研究所)

协调集中决策与分散决策， 加快全国统一农产品大市场建设

钟甫宁

在 2023 年中央经济工作会议上，习近平总书记全面总结 2023 年经济工作，深刻分析当前经济形势，系统部署 2024 年经济工作^①。该会议强调，要围绕推动高质量发展，突出重点，把握关键，扎实做好经济工作。在深化重点领域改革方面，强调的一个重点任务是加快全国统一大市场建设，着力破除各种形式的地方保护和市场分割。这一重点任务的工作原则在《中共中央 国务院关于加快建设全国统一大市场的意见》中有明确要求：立足内需，畅通循环；立破并举，完善制度；有效市场，有为政府；系统协同，稳妥推进^②。

^①这一段前 3 句的资料来源：《中央经济工作会议在北京举行》，《人民日报》2023 年 12 月 13 日 01 版。

^②参见《中共中央 国务院关于加快建设全国统一大市场的意见》，https://www.gov.cn/zhengce/2022-04/10/content_5684385.htm。