加快要素良性循环 实现城乡融合发展

刘峻源 郭璁

城镇化是现代化的必由之路，也是乡村振兴和区域协调发展的有力支撑。《2019年新型城镇化建设重点任务》明确指出要加快实施以促进人的城镇化为核心、提高质量为导向的新型城镇化战略，提出建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系，切实推进城乡要素自由流动、平等交换和公共资源合理配置，重塑新型城乡关系。

江苏实现乡村全面振兴的有效途径是城乡融合发展。而实现城乡融合发展的关键是缩小城乡发展差距问题。缩小城乡差距要发挥市场在资源要素配置中的决定性作用，尤其是做好“城乡空间”“人”“地”“钱”等最核心要素良性循环的文章。其中，城乡空间协调是推进各种要素合理配置的先决条件；人作为核心要素，人居环境和公共基础设施提档升级是根本；土地作为农民的基本财产，培育新产业新业态和多元化发展是关键；升值收益和农民增收是保障，也是动力。因此，要以城乡空间协调、人、地、钱等关键要素的有序流动为突破口，从政策制度层面建立推动城乡融合发展的实施路径，努力率先实现农业农村现代化，让农业成为有奔头的产业，让农民成为有吸引力的职业，让农村成为安居乐业的美丽家园，为全国实施新型城镇化和乡村振兴战略作出示范引领。

以政策规划为引领，推进城乡要素合理配置

因地制宜分类推进村庄规划。科学把握省内不同地区、不同村庄的差异和特点，明确村庄的分类或分级体系，指导乡村规划的编制。按照集聚提升、融入城镇、特色保护、搬迁撤并的思路，从更大区域范围内统筹考虑，区别对待，不宜采用“一刀切”的规划建设标准。高质量培育产城融合特色小镇，加强重点中心镇和特色小镇建设。突出小城镇连接城市和农村的纽带作用，强化其在城镇体系中的重要节点地位，增强对周边乡村的辐射带动作用。

实施新型职业农民培育规划。重点围绕家庭农场主、合作社领办人及有创业计划的大学毕业生、退伍返乡军人等分类开展订单式线上、线下培训。提升一批对农业有经验、有劳动力的“老农”，扶持培养一批农业职业经理人、经纪人、乡村工匠、文化能人、非遗传承人。打破城乡人才资源双向流动的制度藩篱，建立有效激励机制，吸引一批有乡愁、想返乡创业的“新农”，引进一批有学历、能创新的“知农”，造就更多乡村本土人才，着力培养造就一支懂农业、爱农村、爱农民的“三农”人才队伍。

建立多元投入保障机制。鼓励各级财政支持城乡融合发展及平台载体建设，撬动更多社会资金投入。明确和强化各级政府“三农”投入责任，公共财政要更大力度向“三农”倾斜，加大政府投资对农业绿色生产、可持续发展、农村人居环境、农村农业基础设施、公共服务等重点领域和薄弱环节支持力度。鼓励银行业金融机构设立普惠金融专营机构，支持政策性银行与政府建立合作机制，构建政策性金融支农服务体系。探索创新政府和保险公司“联办共保”模式，破解农业农村发展融资贷款难问题。规范推广政府和社会资本合作，通过特许经营等方式吸引社会资本参与乡村振兴项目，积极探索农业重点领域PPP项目合作新机制。

以人的全面发展为核心，缩小城乡基本公共服务差距

提升人居环境，建设特色田园乡村。推动农业生态资源保护，坚守生态保护红线，实施生态河湖建设和农村人居环境整治提升等行动。学习推广浙江“千村示范、万村整治”工程经验，加快改善苏北农民住房条件，加强农村生活污水、生活垃圾处理、村容村貌整治，大力推进农村“厕所革命”，建设人与自然和谐共生的美丽宜居乡村。延续村庄传统肌理，塑造建筑和空间形态特色，保持富有传统意境的田园乡村景观格局。实施农耕文化传承保护工程、非物质文化遗产传承发展工程，大力推动传统工艺振兴计划，打造平原地区、丘陵山区、沿海垦区、里下河圩区等各具特色的农村文化标识。

推动公共服务向农村延伸，缩小城乡间生产生活水平差距。统筹城乡公共文化设施布局，推动公共教育、医疗卫生、社会保障等资源向农村延伸。通过“乡村公共服务节点”的合理布局和设施配置，引导建设城乡均等的公共服务设施体系，实现乡村地区的基本公共服务均等化，逐步建立健全全民覆盖、普惠共享、城乡一体的基本公共服务体系。

加快推动乡村基础设施提档升级，实现互联互通、共建共享。高标准推进农村基础设施建设，实现城乡基础设施统一规划、统一建设、统一管护。进一步加强“四好农村路”建设，着力打造特色致富路、平安放心路、美丽乡村路、美好生活路，完善农村公路网络、管养和运输体系。健全新型农村综合信息服务体系，全面推进信息产品和服务进村入户。实施农村电网改造升级行动，提高城乡电力保障均等化水平。

以土地的增值效益为关键，促进乡村经济多元化发展

培育发展现代农业和乡村新业态，释放乡村发展活力。推动传统农业的提档升级，提高农业生产效率，实现农业现代化。推动农业差异化协同发展，逐步形成与“1+3”重点功能区发展战略相配套的农业区域布局。加快一二三产融合发展，推动传统产业转型升级，发展以“低能耗、低污染、低排放”为基础的绿色和清洁产业等。积极推进“百园千村万点”休闲农业精品行动，制定“农业+”发展的实施方案，发展“互联网+”现代农业，培育智慧农业、创意农业、农业众筹等新型业态。

完善农村基本经营制度，壮大新型农业经营主体。探索农村集体所有制有效实现形式，盘活农村集体资产，引导新型经营主体采取股份合作、产业化经营、社会化服务等多种形式。加快引入产业化经营的公司+农户、公司+合作社+农户、家庭农场等经营模式和“互联网+农业”、大数据农业等新机制。大力培育专业大户、家庭农场、农民专业合作社、农业龙头企业等新型农业经营主体。引导和组织小农户参与和发展农民专业合作社，健全小农户与新型经营主体间土地入股、股份合作、订单带动、利润返还等“风险共担、利益共享”的利益联结机制。

以资金的自由涌动为保障，促进农民收入持续增长

探索土地规模化经营，壮大集体经济。加速推进土地节约集约利用，以县（市、区）为单位，整体推进土地综合整治和高标准农田建设，将碎片化零散耕地整合为连片规模经营。通过经营权流转、股份合作、联耕联种、农田托管等多种形式，引导土地向农业适度规模经营集中。以农地股份专业合作社为依托，大力发展新型合作农场。通过村组干部分片包干、农场主承包经营及聘请新型职业农民管理的方式，整村流转，成片规划，实现农地集中、经营集约、效益提升，促进农民工工资性、经营性收入持续增长。

完善农地的升值收益分享，稳步持续提高农民收入。农民更强调土地的资产功能，注重土地的价值与增值。要积极探索市场经济条件下农村集体经济新的实现形式和运行机制，推动集体经营性资产以股份或份额的形式量化到人、固化到户。要以农民利益为出发点，让他们合理分享到土地资产功能所带来的增值收益。如农民有补贴、项目支持，通过土地置换得到的利益、收入资金等，投入到后续的投资、开发和经

营中，获取实实在在的收益，提高农民财产性和转移性收入，让他们走上生活更富裕道路。