

协调推进新型城镇化与乡村振兴

耿献辉 周应恒 严斌剑

党的十八大提出坚持走中国特色新型城镇化道路，党的十九大提出实施乡村振兴战略，二者侧重点各有不同，但本质和内涵一致。新型城镇化为乡村提供现代文明和消费市场，促进现代要素资源配置到农业和农村中，为乡村振兴战略创造重要前提条件；乡村振兴战略打破要素单向流动的格局，为新型城镇化提供不可或缺的要​​素保障和市场空间。协调推进新型城镇化和乡村振兴，需要通过体制机制创新，建立健全城乡融合发展的体制机制和政策体系，促进人、财、物与信息的相互交流，实现生产、消费、分配维度的协调，不断为城乡融合发展注入新动能。

协调推进新型城镇化与乡村振兴的主要思路

我国城乡关系发展历经了城乡二元结构、统筹城乡发展、城乡一体化和城乡融合发展等阶段，涉及要素流动、产业发展、科技创新、制度供给和公共服务均等化等，城乡要素资源单向流动成为限制城乡融合的障碍。

协调推进新型城镇化和乡村振兴，要破除城乡之间的体制性障碍，打通城乡要素市场，使土地、资本、劳动力等要素形成对流，以实现城乡要素平等交换、合理配置和基本公共服务均等化，最终实现城乡融合发展。未来城市和农村之间在地理空间上的交集会越来越多，要改变城市这一空间高度发展而农村这一空间缓慢发展的现状，打通城乡要素市场，使土地、资本、劳动力等要素形成对流。例如在资本流通方面，要改变农村资本市场净流出的现状，提高农村金融服务水平，增加农村金融的可获得性，践行普惠金融，完善农村信用体系。此外，还要消除城乡之间的制度性障碍，实现公共服务均等化，实现城乡之间产业的合理布局。

通过发挥市场机制作用，在政府提供均等化公共产品的基础上，促进人力、资本、技术等要素资源在城乡之间的双向自由流动，为新型城镇化提供城乡融合路径，为乡村振兴提供内生动力，成为二者协调推进的共同节点。在协同治理过程中，以市场机制为主要手段，政府为引导力量，推进农村土地制度、户籍制度和农村集体产权制度创新。通过破除制度与政策壁垒，引导农村富余劳动力就近城镇化和城镇要素资源流向农村产业，推动新型城镇化和乡村振兴战略协调发展。

新型城镇化重点关注如何实现以人为本和解决大城市病问题，通过就近城镇化、农民市民化和城中村改造等多种路径，真正减少农村人口，提高城镇居民生活质量；乡村振兴战略重点解决农村活力不足与衰退凋敝问题，以及发挥市场机制和农民主体性作用促进要素资源在城乡之间双向自由流动的体制机制问题。新型城镇化与乡村振兴相互交叉重叠，厘清新型城镇化和乡村振兴各自的发展边界和职能分工，将二者纳入到城乡融合这个大体系中发挥整体功能，是协调推进的重点与难点。社会再生产过程包括生产、消费、交换与分配等。以生产为核心，通过促进要素资源在城乡之间的双向自由流动，构建城乡协调互动的产业支撑体系；以消费为支点，通过乡村价值挖掘和城镇空间拓展，构建服务城乡全体居民的生态、生活、休闲等多功能产品与服务体系；以分配为根本，通过提高政府公共产品与公共资源的覆盖层级，构建城乡居民公平共享的均等化保障体系。

构建政府与市场的分工合作关系是协调推进江苏新型城镇化和乡村振兴的重点与难点。要按照不同阶

段目标任务确立政府和市场职能相互支持、互为补充的分工关系。构建以市场机制为核心的新型城镇化和乡村振兴可持续发展与协调推进的内生动力驱动模式，破除影响协调运行的障碍因素，通过制度创新促进劳动力、资本、土地、科技、信息、管理等资源要素在城乡之间的双向自由流动，完善协调推进新型城镇化和乡村振兴的制度创新、政策支持与保障体系。



协调推进新型城镇化与乡村振兴的实现路径

围绕新型城镇化和乡村振兴战略协调推进与协同治理这个核心问题，通过发展现代农业、一二三产业融合与促进资源流动构建城乡互动的产业支撑体系；通过挖掘乡村多重价值构建面向城乡的多功能产品与服务与市场体系；通过服务均等化构建以人为本的公平福利体系，以构建协调推进新型城镇化与乡村振兴的机制与路径；在政策引导和市场调节的基础上，综合考虑城乡资源禀赋和约束条件，充分促进劳动力、土地、资本、科技、信息、管理等要素资源在城乡之间的双向自由流动，高水平实现江苏城乡融合发展。

新型城镇化与乡村振兴协调推进的基础是产业发展。通过促进城乡要素资源实现双向流动，建立现代农业生产体系、产业体系和经营体系，促进一二三产业深度融合，提升城乡资源配置效率，实现城乡产业合理分工与交融式发展，形成城乡共建共享的良性循环产业系统，为新型城镇化与乡村振兴协调推进提供城乡互动的产业支撑体系。构建城乡统一的消费市场体系，深入挖掘乡村的多功能价值，将乡村的生产、生活、生态、文化传承、休闲旅游等功能面向城乡居民进行服务产品开发，通过城乡消费的融合互动，形成“城乡生产—城乡消费”的市场融合体系。无论是新型城镇化还是乡村振兴战略，均要突出以人为本的理念。以市民化为核心推进新型城镇化建设，发挥农民的主体作用培育乡村振兴内生动力，通过公共服务均等化、公共资源共有化为城乡居民提供公平福利和公共产品，促进城乡融合发展。

构建新型城镇化和乡村振兴的协同治理体系。通过制度创新和政策支持为新型城镇化和乡村振兴互动和协调推进提供有效支撑。重点通过深化农村土地制度、户籍制度和农村集体产权制度改革与创新，构建城乡协同的公共服务、财政与金融等政策支持体系。生产方面，产业发展是协调推进的基础与支撑，通过城乡资源的双向自由流动，激活农村的生产功能，促进产业链前后延伸，提升农业附加值，增加农民收入；消费方面，产品与服务市场互动是协调推进的拓展与升级，在生产功能的基础上充分挖掘农村的生态与生活功能，为城乡市场提供独具价值的互补性服务产品，满足城乡居民消费升级需求；分配方面，福利均等化是协调推进的目标与本质，提升政府提供公共资源和公共产品的水平，促进福利实质性均等化，实现以人为本的城乡融合发展。

探索新型城镇化和乡村振兴的协同治理模式。价值取向协同，坚持“以人为本”和“农民主体”的新型城镇化和乡村振兴协调推进理念，促进城乡融合发展；治理主体协同，加强多元主体间的协调，实现治理结构扁平化；治理机制协同，构建城乡整体联系、相互配套的体制机制和政策体系，打破二元分割治理体制；治理路径协同，发挥市场机制配置城乡资源的根本性作用，政府发挥公共产品和公共资源提供者的调节作用，构建市场、政府、农民等多元主体协调治理机制；制度创新协同，破除阻碍城乡资源双向流动的壁垒，对阻碍新型城镇化和乡村振兴的土地制度、户籍制度、集体产权制度等进行改革和协同创新。