

# 构建县域内城乡融合发展机制

孙肖远

习近平总书记强调，要把乡村振兴战略这篇大文章做好，必须走城乡融合发展之路。2021 年中央一号文件在系统推进乡村振兴基础上有了进一步战略部署，提出“把县域作为城乡融合发展的重要切入点”。县域一端连接着城市，另一端连接着农村，是推动城乡融合发展和实现乡村振兴的重要节点。县域拥有较完备的产业体系和社会功能，县域经济是国民经济的基本单元，县域治理也是国家治理的重要基础。贯彻新发展理念、构建新发展格局赋予县域城乡融合发展新要求，以县域为重要切入点，壮大和发挥县域的关键节点作用，对于推动城乡融合发展和乡村振兴具有重要意义。

城乡融合发展是城市与乡村之间相互协调、互动交融的一个实践过程，具有多层次、扩散性的特点。县域因其城乡联系密切、地域范围适中、同质性较强，相对于其他层级行政区域，更易于在经济社会发展上联结成一个有机整体。县域成为城乡融合发展的重要切入点，具有明显的优势。从空间布局看，随着省直管县体制的实行和“放管服”改革的深化，县一级具备了与事权相匹配的财权和行政权，能够统筹县域城乡发展和规划建设，构建以县城为中心、乡镇为纽带、村庄为腹地的县域城乡体系；从产业特色看，县域生产力布局不断优化，按照县域主体功能定位，工业制造业、资源加工型产业逐步向开发区转移，农产品加工业逐步向主产区集中，服务业逐步向县城及小城镇集聚；从基本公共服务看，以县级服务机构为辐射中心、乡镇服务网点为网格支撑，推动公共服务向乡村延伸、社会事业向乡村覆盖，基本形成全民覆盖、普惠共享、城乡一体的县域基本公共服务体系。

城镇化水平是衡量区域城乡融合发展的重要指标。2020 年，江苏省城镇化率总体达到 72%，为全国城镇化率最高的省份，县域经济发达程度也是全国最高。江苏有条件在县域城乡融合发展上先行探索，率先构建县域内城乡融合发展机制，推动城乡要素平等交换、双向流动取得更为明显成效，走出一条具有江苏特色的城乡融合发展之路。

以共建共治共享为导向，构建县域内城乡要素双向流动机制。城乡融合发展是指城乡系统中各要素相互作用、相互融合的过程。城镇要素包括公共服务、人才、资本、现代文明和信息等，乡村要素包括土地、劳动力、乡土文化、农副产品和生态环境等，由于城镇与乡村是两个异质空间，城乡要素禀赋既具排斥性又具互补性。城乡居民和企业作为要素主体，有着各自的利益诉求，其利益选择决定着城乡要素的流动，而市场在城乡要素流动中起着决定性作用。政府作为城乡要素流向的引导者和市场秩序的维护者，在城乡要素流动中发挥着重要作用。推动城乡融合发展，既要充分发挥市场的调节作用，又要注重发挥政府的统筹作用。县域作为一个相互依存、有机联系的统一体，是以城乡要素双向流动为支撑的。县域小城镇体系包括县城、建制镇、特色小镇等形态，具有空间网状布局和城乡双重要素禀赋，是城乡要素双向流动的重要载体和城乡融合发展的重要枢纽。构建县域内城乡要素双向流动机制，就要树立县域城乡发展“一盘棋”理念，以县城、建制镇、特色小镇为依托，以共建共治共享为导向，在政府统筹下充分发挥市场对要素流动的调节作用，在城镇和乡村之间搭建要素双向流动的载体和桥梁，将各类生产要素、制度要素、文化要素进行高效整合和利用，在推动新型城镇化与乡村振兴的良性互动中，构建布局合理、形态多样的小城镇体系，为县域城乡资源整合、要素双向流动创造有利条件，从而推动形成工农互促、城乡互补、协调发展、共同繁荣的新型工农城乡关系。

以深化农村改革为动力，构建县域内城乡要素平等交换机制。实现城市资源与农村资源有机结合，需要农村进一步深化改革和制度保障。农业农村发展离不开城镇资源要素的支持，城镇与乡村的地位和权利是平等的，只有构建县域内城乡要素平等交换机制，才能形成县域城乡发展共同体。一是促进城乡人口自由流动。鼓励放开放宽城镇户籍管理制度，积极引导农民进城落户；把人才振兴作为乡村振兴的突破口，鼓励外出农民工返乡创业就业、城市专业人士离岗入乡创业；健全县乡村衔接的三

---

级养老服务网络，吸引更多的城市居民选择田园乡村养老休闲。二是维护农民土地权益。土地是农民最大的利益所在。深化农村土地征收、集体经营性建设用地入市和宅基地制度改革，探索宅基地所有权、资格权、使用权分置实现形式，保障进城落户农民的土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权。三是增加村集体收入来源。制定优惠政策及其配套措施，推动乡村企业向城镇开发区、工业园集中，通过股权分红增加村集体收入；盘活“空心村”闲置宅基地和闲置农房，保障乡村产业发展、乡村建设用地。四是加大农村金融产品供给。加大对农业农村基础设施投融资的中长期信贷支持，灵活开展农户小额信用贷款等业务，扩大政策性农业保险改革试点，进一步提高农村金融综合服务覆盖范围，为农业农村发展提供资金支持。在推动各种强农惠农政策落地落实的同时，深化村民自治实践，依法依规推进村务公开和村务监督，为城乡要素平等交换提供有效制度保障。

以乡村建设行动为抓手，构建县域内公共资源均衡配置机制。乡村建设是全面推进乡村振兴的重要任务，是补上农村现代化短板的重要抓手，也是加快推进城乡融合发展的有力之举。乡村建设行动主要包括乡村基础设施建设和乡村基本公共服务两方面，目的就是补齐乡村公共资源存量不足、难以满足农民需求的短板，缩小城乡社会发展差距，增强农村的宜居性和农民的满意度。城乡公共资源配置失衡严重制约着农村经济社会的发展，只有构建起县域内公共资源均衡配置机制，才能从根本上消除城乡二元结构。一是对基础设施建设和基本公共服务实行县乡村统筹。坚持规划先行，合理确定城镇功能和村庄布局，统筹县域城镇和村庄建设，严格规范村庄的撤并，保护好传统村落和乡村风貌。二是实行县域内城乡公共基础设施联动发展。把公共基础设施建设的重点放在农村，完善乡村水、电、路、气、通信、广播电视、物流等基础设施建设，推进县域内城乡污水垃圾收集处理、公共文化设施布局、水电通讯和道路交通一体化；提升农房建设质量，因地制宜推进农村厕所改造、生活垃圾和污水处理，改善农村人居环境。三是持续推进县域内城乡基本公共服务均等化。以城乡教育联合体和医疗共同体等多种形态，推动县城教育、医疗等优质公共服务资源向偏远农村倾斜，着力提升乡村公共服务质量；健全农村养老标准和低保标准动态调整机制，推进养老制度和低保制度实现县域城乡统筹，进一步提高农村社会保障水平。