

新时代重庆三峡库区城乡融合发展 面临的主要问题及对策

曾佳丽¹ 苏维词^{1, 21}

(1. 重庆师范大学地理与旅游学院, 重庆 401331;

2. 贵州省山地研究所, 贵州 贵阳 550001)

【摘要】: 为了促进新时代库区乡村振兴战略目标的实现, 从要素流动、城乡居民收入差距、城乡产业融合、城乡公共服务配置等方面对重庆三峡库区城乡融合发展进行深入研究。结果表明, 重庆三峡库区城乡融合发展趋势向好, 城乡差距不断缩小, 但库区城乡高质量融合发展仍面临诸多问题, 应深化体制改革, 促进城乡要素双向流通, 促进城乡产业融合与乡村经济多样化, 多渠道增加库区居民尤其是农民的收入, 完善乡村基础设施建设, 补齐农村短板, 促进重庆三峡库区城乡高质量融合发展。

【关键词】: 新时代 乡村振兴 城乡融合 重庆三峡库区

【中图分类号】 F323.4 **【文献标识码】** A

中共十九大报告提出中国特色社会主义进入了新时代, 我国社会的主要矛盾转变为人民日益增长的美好生活的需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。我国目前最大的不平衡是城乡发展不平衡, 最大的不充分是乡村发展不充分。这需要人们在新时代的背景下, 持续推进城乡融合发展, 不断缩小城乡差距, 逐步推进城乡居民生产生活等值化发展, 最终实现城乡全面融合、乡村全面振兴。

“三峡库区”是中国一个相对独立的地域环境单元, 具有大城市+大农村+大库区的特点, 重庆库区是三峡库区的主体, 集移民区、生态脆弱区、经济发展滞后区于一体, 城乡发展地域差异明显, 城乡二元结构极为典型。2007 年, 重庆市成为我国首批全国统筹城乡综合配套改革试验区, 并于 2019 年成为全国城乡融合发展试验区。已有研究表明, 我国城乡融合整体水平偏低, 但总体呈上升状态, 空间布局为由东到西呈递减趋势^[1, 2]。近年来, 随着新型城镇化和乡村振兴战略的实施, 重庆库区城乡融合发展趋势向好, 水平有所提升, 但仍是重庆市城乡融合发展“洼地”, 城乡融合水平偏低, 有待向高质量融合发展迈进。因此本研究在论述城乡发展理念演变的基础上, 探讨了新时代背景下重庆三峡库区城乡融合发展的现实问题, 提出了适合新时代背景下重庆三峡库区城乡融合发展的实现路径, 以期对相关方面提供参考。

1 我国城乡发展理念的演变

作者简介: 曾佳丽(1995—), 女, 江西赣州人, 硕士研究生, 研究方向: 区域经济与可持续发展。苏维词(1965—), 男, 苗族, 湖南绥宁人, 研究员, 研究方向: 喀斯特地区及三峡库区资源环境与可持续发展。

基金项目: 教育部人文社科规划项目: 三峡库区城乡融合发展的多维测度及优化路径研究(20YJAZH093)

自新中国成立以来，城乡融合发展理念经历了一个不断发展变化的过程。在马克思主义科学发展观的指导下，党和国家基于我国国情，出台了一系列的城乡发展政策，依次为城市偏向、城乡统筹、城乡一体化、城乡融合发展，在城乡关系上也发生了重大转变，从城乡分割逐步走向融合。

1.1 城乡政策：经历“城市偏向”—“城乡统筹”—“城乡一体化”—“城乡融合”的演进过程

自新中国成立至改革开放前，为了恢复和发展国民经济，改变经济基础落后的局面，迅速从落后的农业国向发展的工业国转变，我国实施计划经济体制和工业城市优先发展战略^[3]。自改革开放以来，我国城乡发展理念大致可以分为三个阶段，依次为城乡统筹、城乡一体化和城乡融合，党的十六大提出城乡统筹发展理念，党的十八届三中全会提出建立健全城乡一体化体制机制，党的十九大提出城乡融合发展战略^[4]。“城乡一体化”强调的是目的和结构；“城乡统筹”强调的是手段，是“政府主导”和“城市主导”；“城乡融合”强调的是过程和路径，是“城乡平等”“互促互动”和“全民参与”^[5]。

1.2 城乡关系：由城乡分割逐步走向城乡融合

城乡关系是一个国家或地区最基本的经济社会关系，是城乡两个地域系统相互作用、相互影响、相互制约的普遍联系与互动关系，城乡融合是城乡关系的最新发展阶段^[6]。新中国成立以来我国的城乡关系极大程度受国家政策的影响。新中国成立以来至改革开放前，随着计划经济体制、工业城市偏向政策以及户籍制度的实施，城乡二元结构逐步形成并且不断固化，逐步形成城乡分裂格局，具体为三个层面，即城市与农村分离、工业与农业分离、市民与农民分离。改革开放之后，我国城乡融合体制机制逐步建立，城乡关系由分裂逐步走向融合。

2 新时代重庆三峡库区城乡融合发展的现实困境

2.1 城乡融合存在体制机制障碍，阻碍城乡人口要素自由流通

重庆市于 2007 年成为我国首批城乡融合发展试验区，土地改革制度与户籍改革制度施行较早，城乡融合体制机制初步建立，但城乡二元结构影响深远，资源要素流动仍以农村单向输出为主，城乡要素双向流动不畅。2020 年，重庆库区常住人口城镇化率达 58.94%，低于我国平均水平(60%)，户籍人口城镇化率为 40.07%，两者相差高达 18.87 个百分点，由此可见，库区城乡二元结构依旧显著，大量乡村剩余劳动力往城市流动，但仍难以在城市落户定居。2010 年以来，重庆市虽启动农民工户籍制度改革，但三峡库区外出务工人员基数较大，且户籍制度影响深远，同时遵循人口梯度转移的自然规律，是改革处于持续渐进的过程。2020 年库区农村人口流出率为 44.44%，库区大量剩余劳动力流向重庆主城及长三角、珠三角地区。随着新型城镇化的发展，城镇化水平显著提高，但户籍制度仍是阻碍城乡人口要素自由流通的重要障碍因素。

2.2 乡村产业空心化，城乡产业融合度较低

在二元社会经济结构的影响下，重庆三峡库区城乡产业长期割裂分离，同时受库区建设和三峡移民工程的影响，产业根基重创严重，乡村产业空心化严重，内生动力有待激发，重庆库区城乡产业融合水平有待提升。2020 年重庆库区一二三产业结构比为 8.99：41.91：49.10，农产业与非农产业从业人员占比为 28.30：71.7，第一产业从业人员占比仍较大，第一产业劳动生产率较低，农产业与非农产业比较劳动生产率相差较大，与此同时，再加上农村人口大量流失，尤其是高素质劳动力外流，乡村空巢化老弱化，导致乡村产业空心化。三峡库区为生态脆弱区与生态功能限制开发区，对产业引进有较高要求，产业引入困难。

2.3 城乡居民收入消费存在较大差距，区域经济社会发展水平差异显著

随着中国经济社会的迅速发展，以及西部大开发等政策的扶持，重庆三峡库区居民收入增长迅速，但与此同时，城乡居民收

入不断拉大，城乡居民收入差距绝对值不断增大。2020 年重庆库区常住城镇居民人均可支配收入 38282 元，同比增幅为 5.63%，农村常住居民人均可支配收入 16627 元，同比增幅为 8.41%，城乡居民人均收入比为 2.34，城乡居民收入差距较大。农村常住居民可支配收入增长速率高于城镇居民，但库区城乡居民人均收入差距绝对值却在不断增大，由 2007 年的 7435 元增长为 2020 年的 21655 元。此外，重庆库区城乡居民恩格尔系数逐年降低，城乡居民生活水平整体有所提升，但农村居民恩格尔系数常年高于城镇居民恩格尔系数，城乡居民生活水平仍存在较大差距。与此同时，重庆三峡库区区域不平衡问题依旧突出，重庆三峡库区经济社会发展水平存在较大的地域差异。由表 1 可知，2020 年，主城及其周边地区如长寿、渝北、江津、涪陵等地区由于区位优势优越，又位于平行岭谷地区，地形平坦开阔，社会经济发展水平较高。相较而言，石柱、奉节、巫山、巫溪县等区县位于库区腹地，离主城较远，受主城辐射带动作用小，同时位于武陵山、大巴山等山区，社会经济发展水平较为滞后，人均 GDP 和城镇化率相对较低。

2.4 基础设施差距仍较大，城乡公共服务配置失衡

重庆市于 2013 年加大乡村基础设施建设投入，完善美丽乡村建设，重庆三峡库区公共服务水平不断提升。但由于城乡二元结构及区域经济发展水平的影响，城乡间及各区县间基础设施建设水平仍存在较大差距，城乡公共服务配置失衡，阻碍城乡高质量融合。乡村基础设施建设短板突出，城乡基础设施建设水平差距较大，随着新型城镇化建设的推进及政府财政偏向城市，城市基础设施建设水平较高且较为完善，而乡村由于经济社会发展水平滞后于城市，且地形以山区为主，地形坡度和起伏较大，基础设施建设难度较大且投入较多，乡村基础设施有待完善，水平有待提高。城乡融合最终目标是实现城乡居民生活等值化，其中重要前提之一就是实现城乡公共服务均等化，近年来，重庆三峡库区城乡社会保障制度逐步推进，城乡社会保障体系逐步完善，但城乡公共服务配置仍处于失衡状态，主要体现在医疗、养老、教育等层面，农村居民难以享有与城镇居民同等水平的公共服务。

表 1 2020 年重庆三峡库区各区县人均 GDP 及常住人口城镇化率

序号	城市	人均 GDP//元	城镇化率//%	序号	城市	人均 GDP//元	城镇化率//%
1	涪陵区	109966	71.85	9	忠县	59338	48.27
2	长寿区	105057	69.90	10	云阳县	49845	52.88
3	渝北区	92690	89.06	11	开县	44575	50.57
4	江津区	81757	60.16	12	石柱县	44069	57.89
5	巴南区	73730	82.92	13	奉节县	43430	49.53
6	武隆区	62954	49.27	14	巫山县	40908	43.39
7	万州区	61989	68.02	15	巫溪县	28461	40.31
8	丰都县	59870	49.21				

2.5 库区生态环境脆弱，乡村生态环境短板突出

城乡生态融合是城乡融合的重要内容之一，也是城乡协调可持续发展的重要前提。重庆三峡库区生态环境脆弱，乡村生态环境短板突出，主要体现在以下三个方面。一是生态环境脆弱，水土流失严重。重庆库区地形以中低山丘陵为主，坡度在 15° 以上的区域占重庆库区总体的 34.57%。2020 年重庆库区水土流失面积积达 43976.26km² 占区域总面积的 34.57%，水土流失严重，不利于城乡居民生产生活及基础设施建设。二是重庆三峡库区生态压力较大，人地矛盾突出。重庆库区发展空间狭窄，受三峡库区

移民工程的影响，人口密度骤增，城市建设用地发展空间有限，同时农村人均耕地严重不足，农村地区居民难以靠土地谋生，人地矛盾加剧。三是城市环境压力转移到农村的同时农村地区生态短板突出。农村地区作为城市生态压力的转嫁地，是城市生态环境改善的牺牲品。由于农业生产的过程中对地膜、农药和化肥的过度使用造成乡村地区“白色污染”严重，同时对农地和水源形成连片、连面污染，农村居民生活卫生习惯有待提高，乡容乡貌有待提升。

3 新时代重庆三峡库区城乡融合发展措施

3.1 深化体制机制改革，促进城乡要素双向自由流通

城乡融合是城融乡，乡融城的过程，是城乡要素自由流动，功能互补的过程，是城乡两大子系统互利共生的过程^[7]。城乡高质量融合发展建立在城乡要素自由流动的基础之上。要实现城乡要素双向自由流动，需从以下三个方面着手。一是建立健全城乡融合发展的体制机制，促进城乡要素间的自由流动与优化配置，尤其是要鼓励和支持城市要素合理有序向乡村流动，以工促农，以城辅乡，以期缩小城乡差距，实现乡村全面振兴。二是持续深化农村土地制度改革，盘活农村土地市场，探索农村承包土地“三权分置”的有效实施方案，实现城乡土地要素资源的自由流通，释放偏远农村地区发展活力。三是持续深化户籍二元制度改革，盘活“劳动力”要素，实现劳动力资源要素的自由流通，同时增强农业、农村、农民的竞争力，吸引人才支持乡村发展。

3.2 促进城乡产业融合与乡村经济多样化

城乡产业融合是乡村振兴的重要抓手，是城乡融合的重要内容之一，有助于促进城乡要素的流动畅通、城乡关系更加密切。一是促进乡村经济多样化发展，发展乡村特色产业、特色农业、旅游业、康养业等。二是促进城乡产业融合发展，尤其是乡村一二三产业的融合发展，通过转变农业生产方式，调整农业生产结构，同时引进农业现代化生产方式，实现农业增效、农民增收目标。三是建立健全城乡产业协调发展平台，在乡村创造更多就业岗位，延长农产品的产业链，提高农产品附加值，提升农村文化底蕴，实现产量与品控的双赢。人是城乡融合发展的主体，只有真正实现城乡居民生产生活等值化，实现城市居民和农村居民享有同等的发展机会和权利，才能真正实现城乡融合，最终实现城乡的协调可持续发展。

3.3 多渠道增加库区居民尤其是农民收入，缩小城乡居民收入差距

要实现城乡高质量融合的当务之急是解决城乡发展不平衡，乡村发展不充分的重大社会矛盾，要实现库区城乡可持续发展，需从城乡地域差距、城乡居民收入差距、各区县经济社会发展差距三个方面入手。一是激发乡村发展内生动力，发挥出乡村发展的自然人文优势，把乡村地区的自然资源与文化历史底蕴转化为区域经济社会发展的生产资料。促进乡村地区经济社会的可持续发展，逆转乡村衰弱的现实格局，最终实现乡村振兴。二是缩小库区城乡居民收入差距，提升农村居民择业就业能力，为乡村地区劳动力提供职业培训，促进乡村地区素质教育的发展，促进乡村地区劳动力结构和人口结构的优化，提升农村居民收入水平，促进城乡居民生活质量朝着等值化方向发展。三是精准施策，促进各区县社会经济协调可持续发展。

3.4 完善乡村基础设施建设，实现基本公共服务均等化

在新时代背景下，持续完善乡村基础设施建设，逐步实现城乡基本公共服务均等化，为城乡高质量融合发展提供物质保障。在实现基本公共服务均等化的道路上，政府部门要加大对农村的投入，补齐基本公共服务短板，不断缩小城乡基本公共服务差距。一是建立健全城乡基础设施，对乡村交通网络进行合理规划布局，提高道路班车通达率，实现城乡路网的互联互通，同时提高乡村自来水普及率、燃气普及率，完善乡村基础设施建设，促进城乡基础设施融合。二是提高乡村教育水平，促进城乡一体化教育机制建立，政府部门加大乡村地区教育投入，促进城乡教育资源要素双向流通，对城乡教育资源进行合理配置。三是建立健全城乡一体化医疗机制，提升农村医疗服务水平，探索城乡养老及康养保障体系的衔接机制。四是建立健全城乡一体化社会保障体系，稳步提高农村居民养老保险、医疗保险覆盖率及其保障水平，提高农村居民抵御风险的能力，促进城乡社会保障体系并轨。

发展。

3.5 补齐农村生态环境短板，促进区域协调可持续发展

三峡库区生态环境脆弱，人地矛盾突出，生态环境压力大，农村生态环境短板突出，要实现区域协调可持续发展，可从以下三个方面出发。一是绿水青山就是金山银山，将经济发展与生态保护放在同等重要的地位，合理利用耕地，坡度太大的耕地实行退耕还林还湖政策或进行果树种植，降低水土流失率，同时减少农药化肥施用量，减少农业面源污染。二是减少城市对农村地区的生态压力转移，提升城市垃圾处理能力，一方面推广工业清洁生产技术、倡导人民绿色生活，另一方面积极引进新型垃圾处理技术，提高生产生活垃圾处理效率。三是建立健全农村环境治理体制机制，持续推进农村垃圾治理、“厕所革命”、生活污水治理等举措，进一步改善农村人居环境。四是贯彻落实生态文明理念，将重庆三峡库区建设为山清水秀美丽之地，通过不断地宣传教育，提升农村居民的环保意识，同时设立护林员和道路清理员岗位，让有劳动能力的低保人员从事相关岗位的工作。一方面有利于美丽乡村建设，另一方面也有助于农村扶贫工作，实现人与自然的和谐共生。

4 结语

在中国特色社会主义新时代，重庆三峡库区应把握好乡村振兴这个历史机遇，致力于“三农”问题的解决及加速实现农业农村现代化的社会发展目标。坚持走城乡融合发展之路，不断完善城乡融合的体制机制、逐步实现基本公共服务均等化发展、不断缩小城乡差距，促进城乡两个子系统间的协调可持续发展，奋力谱写新时代库区城乡融合与高质量发展的新篇章。

参考文献：

- [1]孙群力，周鏊，余丹. 城乡融合发展水平的地区差异和收敛性研究[J]. 经济问题探索，2021(5)：26-36.
- [2]周佳宁，秦富仓，刘佳，等. 多维视域下中国城乡融合水平测度、时空演变与影响机制[J]. 中国人口·资源与环境，2019，29(9)：166-176.
- [3]张海鹏. 中国城乡关系演变70年：从分割到融合[J]. 中国农村经济，2019(3)：2-18.
- [4]何红. 城乡融合发展的核心内容与路径分析[J]. 农业经济，2018(2)：91-92.
- [5]宋迎昌. 城乡融合发展的路径选择与政策思路——基于文献研究的视角[J]. 杭州师范大学学报(社会科学版)，2019，41(1)：131-136.
- [6]刘彦随. 中国新时代城乡融合与乡村振兴[J]. 地理学报，2018，73(4)：637-650.
- [7]涂圣伟. 城乡融合发展的战略导向与实现路径[J]. 宏观经济研究，2020(4)：103-116.