

# 统筹新型城镇化和乡村全面振兴的关键问题与推进思路

苏红键

(中国社会科学院农村发展研究所,北京 100732)

**摘要:**统筹新型城镇化和乡村全面振兴,是促进城乡融合发展、推进中国式现代化的重点任务。当前,新型城镇化、乡村振兴、城乡融合发展进入新阶段,城镇化还有很大提升空间、各地各类城镇发挥不同功能、城乡两栖人口长期大规模存在、村庄减少和集聚搬迁大势所趋。统筹新型城镇化和乡村全面振兴,要坚持系统推进、渐进推进、人本推进、分类推进,重点要适应人口变化促进城乡发展,促进城乡各类群体福祉增进和均等化,分类发展各类城市、县城、村庄,建立完善城乡统一要素市场,同时要落实部门合作、试点推进、政策配套等保障措施。

**关键词:**新型城镇化;乡村振兴;城乡融合发展;中国式现代化

中图分类号:F061.5 文献标识码:A 文章编号:1005-0566(2024)11-0077-10

## Key issues and promoting strategies for coordinating new urbanization and overall rural revitalization

SU Hongjian

(Rural Development Institute, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100732, China)

**Abstract:** Coordinating the new urbanization and the overall rural revitalization is a guaranteed requirement for promoting urban-rural integration and advancing Chinese modernization. At present, the new urbanization, the rural revitalization, and the integrated urban-rural development have entered a new stage, where, there is still a great space for improvement of urbanization, various cities and towns in various regions play different functions, the urban-rural amphibious populations will exist with a large-scale for a long term, and it is inevitable to have reduced villages as well as agglomeration and relocation of villages. To coordinate the new urbanization and the overall rural revitalization, we should adhere to the idea of systematic, gradual, people-oriented and classified promoting. The focus should be on promoting the urban-rural development adapting to the population changes, promoting the increase and equilibrium of the welfare of various urban-rural groups, developing various cities, counties, and villages by category, establishing and improving a unified market of urban-rural factors, and implementing the cooperation among departments, experimental units, policy support and other safeguard measures.

**Key words:** new urbanization; rural revitalization; integrated urban-rural development; Chinese modernization

收稿日期:2024-05-09 修回日期:2024-06-25

基金项目:国家社会科学基金项目“城乡福祉、空间均衡与城镇化方略”(20FJLB019)。

作者简介:苏红键(1984—),男,湖南慈利人,中国社会科学院农村发展研究所研究员,研究方向为城镇化与城乡区域发展。

在城镇化进程出现波动、第一轮乡村振兴战略取得巨大成效的大背景下,2023 年年底中央经济工作会议将“统筹新型城镇化和乡村全面振兴”提到前所未有的战略高度,党的二十届三中全会进一步强调“城乡融合发展是中国式现代化的必然要求”“必须统筹新型工业化、新型城镇化和乡村全面振兴”。理论研究方面,自 2017 年乡村振兴战略提出以来,学术界便开始探讨新型城镇化和乡村振兴的关系和协同发展。近期在顶层设计引领下,此问题引起各界广泛研究和阐释<sup>[1-3]</sup>。在此背景下,基于理论分析、统计分析、实地调研和政策研究,本文首先明确当前统筹新型城镇化和乡村全面振兴需要考虑的关键问题,进而研究提出总体思路、重点任务和保障措施,助力促进城乡融合发展、推进中国式现代化。

### 一、新型城镇化、乡村振兴、城乡融合发展的新阶段

近年来,城镇化推进速度出现波动,乡村振兴进入推进乡村全面振兴阶段,城乡融合发展以县域为基本单元全面推进,这是统筹新型城镇化和乡村全面振兴的新阶段特征。

#### (一) 新型城镇化推进速度出现波动

中国城镇化自 1995 年前后进入快速推进阶段<sup>[4]</sup>,1995—2020 年,城镇化率从 29.04% 提高到 63.89%,年均提高近 1.4 个百分点。2021 年、2022 年和 2023 年,城镇化率分别为 64.72%、65.22% 和 66.16%,分别提高 0.83、0.50 和 0.94 个百分点,推进速度明显低于 2020 年前的水平,呈现波动特征。究其原因,主要是 2021—2022 年的新冠病毒感染疫情制约了农村劳动力外出务工。2023 年作为疫后元年,城镇化推进速度与宏观经济一起,呈现出回升向好态势。

#### (二) 乡村振兴进入推进乡村全面振兴阶段

在新农村建设、美丽乡村建设的基础上,伴随农村脱贫攻坚战,2017 年党的十九大提出实施乡村振兴战略,2018 年中央一号文件发布《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》,印发《乡村振兴战略规划(2018—2022 年)》,乡村振兴开始全面推进,近年来取得显著成效。2024 年中央

一号文件发布《中共中央 国务院关于学习运用“千村示范、万村整治”工程经验有力有效推进乡村全面振兴的意见》,提出以“两个确保、三个提升、两个强化”打好乡村全面振兴漂亮仗,以加快农业农村现代化更好推进中国式现代化建设。由此,乡村振兴进入推进乡村全面振兴阶段。

#### (三) 城乡融合发展以县域为基本单元全面推进

在 20 世纪 90 年代城乡差距不断扩大的背景下,中国自 2002 年前后开始推进统筹城乡发展、城乡发展一体化,总体城乡居民收入差距开始趋稳,并自 2009 年起逐步降低。党的十九大正式提出“建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系”并印发相关意见、设立试点,城乡融合发展水平不断提高。考虑我国大部分农村地区都在县域范围,县域是城乡融合发展的基本单元,2022 年,中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》强调“县城是我国城镇体系的重要组成部分,是城乡融合发展的关键支撑”。2023 年和 2024 年中央一号文件均强调促进“县域城乡融合发展”。由此,在新世纪全面推进统筹城乡发展、促进城乡发展一体化、建立健全城乡融合发展体制机制之后,城乡融合发展进入以县域为基本单元全面推进的新时期。

### 二、统筹新型城镇化和乡村全面振兴的关键问题

结合新型城镇化、乡村振兴和城乡发展基础特征和趋势来看,统筹新型城镇化和乡村全面振兴,重点需要考虑以下 4 个方面的关键问题。

#### (一) 城镇化还有很大提升空间

城镇化的未来趋势,即城乡人口结构的调整趋势,是统筹新型城镇化和乡村全面振兴的关键问题之一。乡村全面振兴需要考虑城镇化进程中乡村人口不断减少的客观规律。虽然近年来城镇化推进速度出现波动,但结合城镇化国际经验和趋势预测的相关研究来看,中国城镇化还将快速推进到 2035—2040 年前后,城镇化率达到 75%~80% 的水平,还有很大提升空间。《2024 年国务院政府工作报告》也强调“我国城镇化还有很大发展提升空间”。

从国际经验来看,发达国家城镇化进程一般从

20%~30%快速推进至75%~80%的水平,之后进入成熟稳定阶段。其中,英国在1800—1900年期间,城镇化率从24%提高到80%;美国在1880—1970年期间,城镇化率从28%提高到74%;日本在1920—1975年期间,城镇化率从18%提高到76%。

从城镇化趋势来看,各类关于中国城镇化趋势预测的研究均表明,中国城镇化率将在2035年前后达到75%<sup>[4]</sup>。其中,苏红键<sup>[5]</sup>基于各地城镇化阶段特征及其收敛特征预测发现,中国总体城镇化率2035年约76.70%,2040年约79.96%进入稳定阶段,2050年约83.93%。东部、中部、西部和东北地区的城镇化率在2035年分别达到80.36%、74.20%、73.20%、76.51%,东部地区率先进入稳定阶段(见图1),各地城镇化呈现收敛趋势。

根据城镇化趋势预测的结果,2024—2035年,预计还将有农村人口1.2亿~1.4亿人转为城镇人口。由此,城镇发展需要适应城镇人口的总体增长态势,乡村发展需要适应乡村人口的总体减少态势,各地各类城镇、村庄还将表现出不同的人口发展特征,需要因地制宜发展。

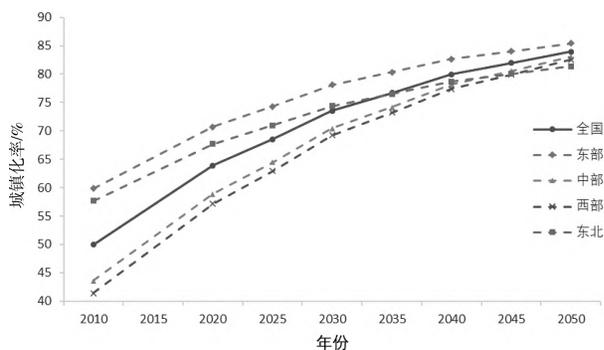


图1 总体和各地城镇化率的趋势(2010—2050年)

## (二)各地各类城镇发挥不同功能

各地各类城镇承担不同的城镇化载体功能,发挥不同的辐射带动乡村发展的作用,是统筹新型城镇化和乡村全面振兴的关键问题之二。总体来看,东部地区城市和各地中心城市、中小城市和县镇分别在跨省跨市城镇化、就地就近城镇化中承担不同载体功能,在辐射带动乡村振兴、促进城乡融合发展方面发挥重要作用。

总体城镇人口中,城区人口的比重接近2/3,县镇人口约1/3。根据2020年人口普查数据,

2020年9亿城镇人口中,约5.75亿人集中在各个城市的城区,3.25亿人分布在各地的县镇(县城和镇区),二者之比约为“64:36”。分地区来看,2022年,东部地区、中部地区、西部地区和东北地区的城镇化率分别为71.80%、60.67%、58.81%和68.56%,城镇人口分别约为4.06亿人、2.21亿人、2.25亿人和0.66亿人,约为“44:24:25:7”,近年来该比重基本稳定。

各地城区人口中,东部地区212个城市集聚了近50%的城区人口,中西部地区分别有177个城市和203个城市,占总体城区人口的比重分别约20%和23%,东北地区91个城市的城区人口占总体城区人口的9%(见表1)。根据2020年人口普查数据中“人户分离”人口数据,东部地区的跨省流动人口约0.9亿人,占总体跨省流动人口的3/4,是跨省流动的主要目的地。中西部地区和东北地区的人户分离人口,以本地两栖人口和省内流动人口为主,占其人户分离人口的90%左右,在就地就近城镇化中发挥着重要的载体功能。

分规模城市来看,根据2020年人口普查数据,在统计的683个城市中,有7个超大城市,14个特大城市,这21个城市集聚了36%的城区人口(约2.1亿人)。另有84个大城市,集聚了28%的城区人口(约1.6亿人)。578个(占85%)中小城市的城区人口占约36%。其中,135个中等城市集聚了17%的城区人口,443个小城市集聚了19%的城区人口。这些中小城市分布较广、联接城乡,与广泛分布的县镇一起在就地就近城镇化中发挥着重要载体功能。

分行政级别来看,36个中心城市集聚了43%的城区人口,约2.5亿人,城区人口平均规模683万人,以超大特大城市为主。一般地级市261个,集聚了40%的城区人口,城区人口平均规模88万人(见表1)。另有386个县级市,集聚了17%的城区人口,城区人口平均规模26万人,以中小城市为主。各地中心城市和各地规模较大的城市往往相同,对各地城镇化和城镇体系优化起着重要的辐射带动作用,同时也能缓解北上广深等超大城市的人口集聚压力。

表 1 2020 年各地各类城市的城区人口情况

城市分类	城区人口合计/万人	平均城区人口/万人	比重/%	统计城市个数/个	
总体	57 522	84	100	683	
分地区	东部地区城市	28 038	132	49	212
	中部地区城市	11 264	64	19	177
	西部地区城市	13 190	65	23	203
	东北地区城市	5 030	55	9	91
分规模	超大城市	11 056	1 579	19	7
	特大城市	9 988	713	17	14
	大城市	16 092	192	28	84
	中等城市	9 559	71	17	135
	小城市	10 827	24	19	443
分行政级别	各地中心城市	24 590	683	43	36
	一般地级市	22 961	88	40	261
	县级市	9 971	26	17	386

注:根据《2020 中国人口普查分县资料》中各个城市的城区人口统计。36 个中心城市包括中国大陆 4 直辖市、27 个省座城市(首府)、5 个计划单列市。城市规模分类根据 2014 年国务院印发的《关于调整城市规模划分标准的通知》。

### (三) 城乡两栖人口长期大规模存在

大规模农业转移人口选择城乡两栖,是城乡人口流动的重要特征,是统筹新型城镇化和乡村全面振兴的关键问题之三。城乡两栖人口“亦城亦乡”“可城可乡”的生产生活特征,使其既是城镇化的重要驱动力,也是乡村振兴的重要主体,兼具城乡融合发展的路径和目标特征。

在城乡二元体制背景下,我国城镇化进程中的城乡两栖现象长期存在<sup>[6]</sup>。改革开放之初表现为“进厂不进城”“离土不离乡”现象。随着 2000 年前后开始支持农村富余劳动力外出务工,城乡两栖农业转移人口的规模不断增长。总体来看,结合户籍人口城镇化率和常住人口城镇化率的差距(简称“两率差距”)计算发现,两率差距从 2000 年的 10.58 个百分点提高到 2014 年最高时的 19.85 个百分点,之后波动式调整至 2022 年的 17.52 个百分点(见图 2),对应年份的城乡两栖人口分别为 1.34 亿人、2.73 亿人、2.47 亿人。

城乡两栖现象可以根据时空特征进行分类,比如县域或省域内往往以频繁往返城乡或季节性城乡两栖生活为主,跨省(市)外出务工人员往往以候鸟式城乡两栖为主,部分第一代流动人口返乡体现了生命周期型的城乡两栖。各类城乡两栖

人口在城镇化、乡村振兴和城乡融合发展中均发挥着重要作用。近年来,由于县域农村人口的县镇兼业化需求、县镇义务教育需求、以及婚俗教育生活等需求引致的县镇住房需求,县域城乡两栖现象日益普遍。据统计,2010—2020 年新增县城城镇人口中,大约 3/4 为县域城乡两栖人口<sup>[7]</sup>。

可见,2014 年以来户籍制度改革和基本公共服务均等化的快速推进,降低了农业转移人口在城镇落户的必要性,加上对农村权益安全性的考虑,越来越多农业转移人口从之前的“进城不能落户”转变为“进城不愿落户”,城乡两栖的主动性增强。由此,结合当前城乡两栖现象的内涵转变和渐进式改革进程来看,未来城镇化进程中,城乡两栖人口还将长期大规模存在。

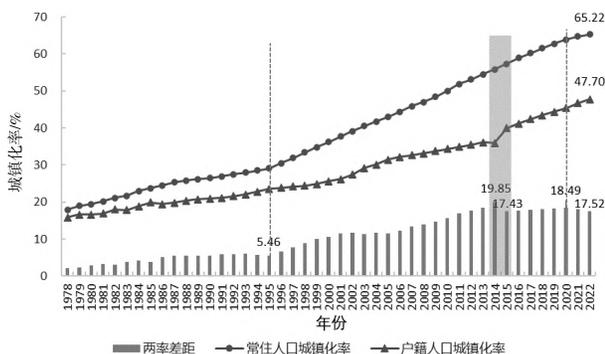


图 2 两类人口城镇化率与两率差距演进情况 (1978—2022 年)

资料来源:根据《中国统计年鉴》及相关年份统计公报数据计算绘制。

### (四) 村庄减少和集聚搬迁大势所趋

在村庄减少的大趋势下,城乡土地资源统筹利用及其实践中的村庄撤并和集聚搬迁,也是统筹新型城镇化和乡村全面振兴的关键问题。村庄撤并和集聚搬迁具有一体两面特征,并且分别对应了乡村全面振兴和新型城镇化的重要内容。

城镇化进程中,在乡村人口减少的同时,也伴随着村庄减少,特别是规模较小的行政村数量大幅减少。根据《中国城乡建设统计年鉴》,1990—2010 年,行政村数量<sup>①</sup>从 100 万个减少到 56 万个;

① 自然村数量也不断减少,但统计数据的质量一般,仅供参考:1990—2010 年,自然村数量从 377 万个减少到 273 万个,减少约 104 万个;2017—2022 年,自然村数量从 245 万个减少到 233 万个。

2017—2022年,行政村从53万个减少到48万个,其中,500人以下村庄大幅减少,从9万个减少到6万个,500~1000人的行政村从15万个减少到11万个,1000人以上的村庄从29万个增加到31万个(见表2)。各地村庄数量表现出不同的减幅,2017—2022年,四川省和山东省的行政村减幅最大,分别减少约2万个(19691个)和1万个(10371个),这与两地分别推进“合村并镇”和“合村并居”有关。

这一村庄减少的趋势,既与城镇化进程中的村庄自然消亡有关,也与城乡土地资源统筹利用中城乡建设用地增减挂钩政策实施有关。该政策于2004年《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》提出,2006年开始试点推进。之后,随着城镇化快速推进、城市建设用地日趋紧张,村庄撤并、合村并居等全面推进。随着村庄减少,总量的村庄建设用地面积也明显减少,2017—2022年减少近100万公顷。随着小村减少、大村增加,虽然总体村庄建设用地面积减少,但村均建设用地面积有所提高(见表2)。

到2021年,为认真贯彻落实习近平总书记对严格规范村庄撤并工作作出的重要批示精神,各级各地政府开始严格规范村庄撤并工作。在“充分尊重农民意愿”的基础上,着重强调了“防止为单纯解决城乡发展建设用地盲目撤并村庄”“原则上不得先拆后建”。

结合城乡建设用地统筹利用的进程和村庄减少的趋势,未来城镇化进程中,在“有形的手”和“无形的手”的双重作用下,村庄撤并和集聚搬迁工作还将普遍存在。

表2 2017—2022年村庄数量与建设用地面积演进特征

年份	村庄建设用地面积/万公顷	行政村个数/万个				村均建设用地面积/公顷
		合计	500人以下	500~1000人	1000人以上	
2017	1346.09	53.30	9.42	14.67	29.20	25.25
2018	1292.32	52.68	8.68	13.88	30.12	24.53
2019	1289.05	51.52	7.89	13.09	30.54	25.02
2020	1273.14	49.30	6.90	11.54	30.88	25.82
2021	1249.11	48.13	6.20	10.91	31.02	25.95
2022	1249.07	47.79	5.96	10.62	31.20	26.14

注:根据《中国城乡建设统计年鉴》相关年份数据整理。

### 三、统筹新型城镇化和乡村全面振兴的总体思路

基于新阶段特征和关键问题,统筹新型城镇化和乡村全面振兴,重点需要坚持系统推进、渐进推进、人本推进、分类推进,统筹城乡发展与中国式现代化,统筹城乡人口发展与城乡发展,统筹城镇化、市民化与城乡两栖,统筹各类城市、县镇、村庄发展(见图3),对应落实重点任务和保障措施,促进城乡融合发展,助力推动中国式现代化。



图3 统筹新型城镇化和乡村全面振兴的总体思路

#### (一) 坚持系统推进,统筹城乡发展与中国式现代化

统筹新型城镇化和乡村全面振兴,是支撑中国式现代化、全面推进强国建设、民族复兴伟业战略设计。这一战略性,提升了统筹新型城镇化和乡村全面振兴的高度,要从全局出发,坚持系统推进,统筹城乡发展与中国式现代化。要以县域为重要单元,统筹新型城镇化和乡村全面振兴,促进城乡融合发展。统筹推动城乡融合、区域协调发展,优化空间格局,构建新发展格局。统筹城乡区域协调发展与全国统一大市场建设,深化重点领域改革,促进城乡之间、地区之间的商品市场一体化、要素市场一体化,促进高质量发展,支撑中国式现代化。

#### (二) 坚持渐进推进,统筹城乡人口发展与城乡发展

城镇化进程中,城乡人口数量、年龄结构、人

力资本结构等人口发展特征会不断调整。这一动态性,增加了统筹新型城镇化和乡村全面振兴的难度,要根据人口发展趋势,坚持渐进推进,统筹城乡人口发展与城乡发展。要适应乡村人口变化趋势,优化村庄布局、产业结构、公共服务配置。要适应县镇人口发展趋势,促进县镇高质量发展,促进县域城镇化和城乡融合发展。要适应人口发展趋势,加强城市基础设施建设和公共服务配套,实施城市更新行动,打造宜居、韧性、智慧城市。

### **(三) 坚持人本推进,统筹城镇化、市民化与城乡两栖**

城乡发展转型中,农村富余劳动力的兼业化与城镇化进程表现出在城乡间不同的流动与居住特征。这一流动性,拓展了统筹新型城镇化和乡村全面振兴的维度,要尊重城乡居民和农业转移人口的主观能动性,坚持人本推进,统筹城镇化、市民化与城乡两栖。对于自主选择城乡两栖的农业转移人口,要支持与引导并重,既要加强城乡两栖支撑体系,又要完善制度设计引导其自愿有偿退出农村权益。对于被动选择城乡两栖的农业转移人口,要积极加强同城化待遇,推进其市民化。对于已经城镇化的农业转移人口,特别是被动城镇化的失地农民,要加强就业和服务保障。对于农村居民,要稳步提升其福祉水平。

### **(四) 坚持分类推进,统筹发展各类城乡基本单元**

中国的大国特征决定了城乡发展过程中,各地各类城市、县镇、村庄等城乡发展的基本单元存在不同的发展阶段、基础和特征。这一异质性,强调了统筹新型城镇化和乡村全面振兴的精度,要立足不同发展单元的基础特征,坚持分类推进,统筹各类城市、县镇、村庄发展。在优化“城市—县镇—村庄”体系的总体框架下,促进城市群和都市圈、大中小城市协调发展,提升各级各地中心城市吸纳能力和辐射带动作用。分类促进大城市周边县、专业功能县、粮食主产区县、生态功能区县、人口流失县等各类县的发展。分类促进集聚提升类村庄、特色保护类村庄、粮食主产区村庄、搬迁撤

并类村庄等各类村庄发展。

### **四、统筹新型城镇化和乡村全面振兴的重点任务**

立足新阶段,对应关键问题和总体思路,统筹新型城镇化和乡村全面振兴,重点要适应人口变化促进城乡发展,促进城乡各类群体福祉增进,分类发展各类城市、县城、村庄,建立完善城乡统一要素市场。

#### **(一) 适应人口变化促进城乡发展**

统筹新型城镇化和乡村全面振兴,要尊重城镇化规律,做好各地城镇和乡村人口趋势预测,适应人口数量和结构变化趋势,促进乡村发展、城镇建设和城乡融合发展。

第一,适应乡村人口减少和结构变化,促进乡村发展。2024 年中央一号文件强调“适应乡村人口变化趋势,优化村庄布局、产业结构、公共服务配置”。要兼顾乡村人口减少与乡村发展,科学预测村庄人口总量和结构变化趋势,科学预测村庄基本公共服务、基础设施和用地需求,按乡村常住人口配置各类资源,减少资源或投资浪费。一要做好村庄人口总量、结构的趋势估计,因地制宜分批做好村庄规划。以县域、乡镇为单元,做好各个村庄的人口总量、结构的趋势估计,为乡村和村庄发展战略、规划制定提供依据。二要根据乡村常住人口发展特征,做好乡村义务教育、医疗、养老、公共文化和体育等各类基本公共服务需求预测和配套。三要结合乡村人口预测,做好乡村劳动力数量和结构预测,基于此推进乡村产业发展和就业服务。四要根据乡村人口发展趋势,以县镇为基本单元,做好乡村建设用地和宅基地需求预测,为城乡统筹土地制度改革提供依据。重点针对人口不断减少、建设用地闲置或低效利用较多的村庄,规划做好村庄撤并和集聚搬迁工作。

第二,适应城市和县镇的人口发展趋势,加强城镇建设。城镇是新型城镇化的载体,同时发挥着辐射带动乡村发展的功能。要根据城镇化进程和各个城市、县镇的人口变化趋势,超前规划做好基础设施建设、基本公共服务配套、建设用地和住

房供给。一是在规划过程中,要做好各地城市和县镇的人口预测,作为规划的基础依据。二是对于人口增长的城市或县镇,比如一些中心城市和东部地区城市,要根据人口增长特征超前规划义务教育、医疗卫生、养老托育、文化体育等供给,做好园区建设和就业吸纳,加强用地和住房供给。三是对于人口减少的城市或县镇,比如东北地区、中西部地区的城镇,要适应人口减少趋势,提高建设投资效率,以优化基本公共服务为主,提升当地的宜居宜业水平。四是对于人口基本稳定的城市或县镇,往往是既有乡村人口流入、又有人口外迁的城镇,要全面提升发展质量,优化基本公共服务供给质量,促进产业发展,积极吸纳本地农村居民兼业化和城镇化。

第三,适应城乡人口结构调整,以县域为基本单元,推进城乡融合发展。城乡融合发展是城乡关系的最高级状态。重点要以县域为基本单元,根据城乡人口变化特征和结构特征促进城乡融合发展,优化县域城乡基本公共服务、基础设施建设、产业发展、社会治理、生态建设和环境保护<sup>[1]</sup>。一要根据城乡人口变化特征、城乡两栖特征,做好城乡基本公共服务体系建设,重点加强教育共同体、医疗联合体建设,完善城乡养老托育服务体系和公共文化服务体系,促进城乡基本公共服务均等化。二要加强城乡基础设施互联互通,在交通一体化的基础上,因村制宜推进城镇水电气热信等管网建设和向乡村延伸,以“全域数字化”“数字城乡”理念引领智慧城市、数字县城、数字乡村一体化发展。三要促进城乡产业融合发展,着力完善城乡商贸体系、电商物流体系、农产品加工和流通体系,优化各类产业园区建设。四要根据城乡人口变化趋势和结构特征,打破“城乡分治”的传统思维,统筹城乡社会治理和社区建设,建立完善城乡一体的社会治理体系,推动全域治理体系和治理能力现代化<sup>[2]</sup>。五要加强城乡生态建设和环境保护。坚持山水林田湖草沙一体化保护和系统治理,持续打好农业农村污染治理攻坚战,一体化推进乡村生态保护修复。对于搬迁撤并村庄,做

好复垦复绿工作。

## (二) 促进城乡各类群体福祉增进

发展的根本目的是促进人民群众的福祉增进和均等化。统筹新型城镇化和乡村全面振兴,要围绕农业转移人口、城乡两栖人口、农村居民等各类群体,重点通过稳步推进市民化、促进县域兼业化与城镇化、提升农村居民福祉水平,实现各类群体福祉增进和均等化。

第一,赋予农业转移人口同城化待遇,稳步推进市民化。市民化的根本目标是实现不同群体各项权益均等化,要以超大特大城市和各地中心城市为重点,加快提升城镇各项权益和服务的优质均衡水平。一要优化“学有所教”。优质义务教育资源紧缺是当前各类城镇推进基本公共服务均等化的难点。要夯实城镇内部义务教育基本均衡发展基础,加快推进义务教育优质均衡发展,推进实现义务教育资源按需、优质供给。二要保障“住有所居”。在“落户难”基本解决之后,部分农业转移人口“定居难”成为市民化的难点。根据城镇人口发展特征,提高保障性住房供给水平,加快推进将农业转移人口及其他流动人口纳入保障性住房的覆盖范围。三要确保“老有所养”“幼有所育”。积极提高城镇养老托育服务的供给水平和质量,为举家迁移提供支撑,实现以家庭为基本单元的幸福迁移。四要提高“应保尽保”质量。加快统一各地社会保障的标准和技术,落实社会保障全国统筹机制,便利化农业转移人口养老保险的跨地区接续和转移,逐步提高医疗保险的异地直接结算和保障水平。

第二,关注城乡两栖人口,促进县域兼业化与县域城镇化。城乡两栖人口还将长期大规模存在,特别是在县域/市域就近城镇化进程中更为普遍,要在明确各地城乡两栖人口发展特征基础上,从服务、就业、居住3个方面建立完善城乡两栖支持体系,发挥其在统筹新型城镇化和乡村全面振兴、促进城乡融合发展中的重要作用。服务方面,针对城乡两栖人口主要从城镇获取基本公共服务的特征,优化城乡教育、医疗、养老托育、文化体育

等基本公共服务供给体系和结构,提高供给质量和效率。就业方面,针对城乡两栖人口“亦工亦农”特征,加强城乡劳动技能培训,提高城乡两栖人口就业能力、机会和收入,以农村劳动力兼业化促进城乡产业发展和农村居民增收。居住方面,针对城乡两栖人口“亦城亦乡”的居住特征,完善农村住房流转和退出机制,拥有城镇自有住房的城乡两栖人口可自愿有偿退出农村住房和宅基地;没有城镇自有住房的城乡两栖人口可通过自愿有偿退出农村权益实现带资进城,或用农村权益置换城镇保障性住房。

第三,改善农村居民收入和服务,提升农村居民福祉水平。共同富裕是人民群众物质生活和精神生活都富裕,要全面提升农村居民的经济福祉、精神福祉和健康福祉水平。一要促进农村居民增收。重点需要加强农民技能培训和农村教育,提高农村居民人力资本水平,促进持续性增收。加强就业服务和培训,以兼业化、城镇化提高农民就业机会和工资性收入。促进现代农业、农村产业发展,提升农产品附加值,提高经营净收入。稳步推进农村集体产权制度改革、农村集体经济组织改革和发展,保护农民财产权益,提高财产净收入。加大强农惠农富农政策力度,完善农民转移性收入保障机制,健全农业支持保护制度,建立健全常态化帮扶机制,增加农民转移性收入。支持巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接,增强脱贫地区和脱贫群众的内生发展动力<sup>[8]</sup>。二要优化农村居民公共服务与社会保障,提高综合福祉。提升农村居民精神福祉,重点需要提高农村教育资源供给质量,积极开展各类面向农村居民的培训和文化活动,加强乡风文明和精神文明建设。提升农村居民健康福祉,重点需要推进落实健康中国战略,提高优质医疗服务资源对于农村居民的可获得性,完善养老服务体系,全面优化人居环境。

### (三)分类发展各类城市、县城、村庄

统筹新型城镇化和乡村全面振兴,要立足各地各类城乡基础单元的发展特征,分类促进城市、

县城、村庄发展,优化“城—镇—村”体系。

第一,促进各类城市协调发展,优化城市体系。优化城镇体系是城镇化的长期任务,各类城市、城市群要立足发展基础和人口发展趋势,分类优化发展。一要推进城市群一体化和都市圈同城化。城市群和都市圈是以区域承载力突破城市承载力约束、发挥集聚经济效应的重要城镇化载体,要加快推进城市群、都市圈内部不同城市之间的土地资源统筹利用,促进城际产业分工合作,提高社会服务一体化和均等化水平,提高交通基础设施和交通管理的一体化水平。二要充分发挥各类大城市和各地中心城市的集聚优势。此类城市是人口迁移的重要目的地,重点要提高此类城市建设用地供给弹性,完善住房供给体系,促进基本公共服务优质均衡,优化城市生态环境,全面提升城市治理能力防治大城市病。三要提高中小城市福祉水平。重点提升此类城市居民公共服务、便民服务、生态环境等宜居水平,积极发展当地特色优势产业,加强中小城市与大城市的分工合作,发挥就地就近城镇化载体功能。

第二,结合县域、县城人口发展特征和发展基础,促进县域、县城分类发展。《关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》对县城进行了明确分类,同时各县的人口增长趋势、城乡两栖人口构成不同,要因地制宜制定差异化的导向。一要加快发展大城市周边县。重点要提高与大城市的分工合作和一体化水平,实现高质量发展,协同推进外来人口市民化,有条件的县逐步“改区”或“改市”。二要积极培育专业功能县。重点发挥此类县的就地就近城镇化功能,完善产业体系,加强基本公共服务供给,带动县域农村居民兼业化和城镇化。三要合理发展粮食主产区县。重点加强此类县的粮食安全保障功能,要加强利益补偿和基础建设,引领农业适度规模经营和产业化发展,促进三次产业融合发展。四要有序发展重点生态功能区县。重点要发挥此类县保障国家生态安全的重要功能,其县城要逐步有序承接生态地区人口转移,有序推进城镇化和生态保护类村庄撤并。

五要提高人口流失县的宜居宜业水平。重点需要改善此类县城宜居宜业水平,提高县域基本公共服务和社会保障水平,加强生态环境保护,积极加强与邻近城市、省域中心城市和发达地区城市的合作。

第三,结合村庄人口发展特征和发展基础,促进村庄分类发展。基于中央和各地的村庄分类,结合村庄主要功能以及村庄地理特征、产业基础、人口发展的本底特征,村庄可以分为集聚提升类、粮食生产类、特色产业类、特色保护类、固边兴边类、一般发展类等6类<sup>[9]</sup>。对于集聚提升类村庄,要充分发挥其区位和地理优势,发展农村特色产业以及农村电商、乡村旅游、都市农业等业态,促进农村一二三产业融合发展,城中村或城郊村要稳步推进实现城乡一体化或城镇化。对于粮食生产类村庄,要通过利益补偿、基础建设等,保障和支持其粮食生产和农民增收。对于特色产业类村庄,要积极完善特色农产品产业链和社会化服务体系,促进特色产业高质量发展。对于特色保护类村庄,要坚持保护式开发,以不破坏资源环境、促进文化传承为前提,科学适度开发旅游资源。对于固边兴边类村庄,要健全完善“党政军警民”合力强边固防工作机制,加强边境基础设施、公共服务、生态建设,因地制宜发展特色产业和边境贸易。对于一般发展类村庄中的发展特色不显著的村庄,要按照人口发展趋势,支持农村居民就地就近城镇化和兼业化;对于人口较少(或者人口不断减少)、需要撤并的村庄,按照规定做好搬迁和集聚工作。

#### (四) 建立完善城乡统一要素市场

建立完善城乡统一要素市场是建立健全城乡融合发展体制机制的核心,是深入推进改革创新的重点内容,也是统筹新型城镇化和乡村全面振兴、促进城乡融合发展、建设全国统一大市场的重要任务,是推进中国式现代化的重要支撑。

第一,支持城乡劳动力自由流动。对于城乡两栖人口或常年外出务工人员,通过系统性的户籍制度改革、农村土地制度改革,优化城市基本公

共服务体系,保障其进城返乡的自主选择权。支持农民工返乡创业就业,以返乡创业就业为枢纽引导城乡各类资源要素双向流动,加强返乡创业就业人员户籍、农村用地、创业支持等方面的保障。统筹城乡就业服务,持续做好有组织的劳务输出工作,用好公益岗位,促进基础建设领域以工代赈、促进城镇生活服务业发展吸纳农村劳动力。面向农民就业创业、农业转移人口需求,发展职业技术教育和技能培训,加强高素质农民培育,深入实施新时代农民工职业技能提升计划。建立完善城乡人才交流机制,加强乡村振兴人才队伍建设。

第二,促进城乡土地资源统筹利用。积极探索创新承包地流转模式,保护好农民权益、经营者权益,切实提高耕种率、农业生产率和收益率。针对耕地“非粮化”整治的困境,加强和改进永久基本农田保护工作,统筹保障粮食安全和促进农民增收<sup>[10]</sup>,清除发展和安全的矛盾。积极推进城乡建设用地统筹利用,严格规范村庄撤并和集聚搬迁工作,完善农村集体建设用地和宅基地整理、腾退、指标交易和收益分配机制,积极推动闲置宅基地和闲置农房盘活利用。继续推进集体经营性建设用地入市,着力推动集体建设用地与国有土地“同权同价”、探索完善市场监管和调控机制、建立有效兼顾国家集体个人利益的土地增值收益分配长效机制。在欠发达地区增减挂钩节余指标跨省域流转试点基础上,以东西部协作省份之间和城市群内部省份之间为突破口,积极推进建设用地指标跨省统筹利用。

第三,规范引导资本和技术下乡。优化财政支农政策体系,要坚持“增加总量、优化存量、创新方式、渐进调整、提高效能”的方向<sup>[11]</sup>,进一步完善农业农村财政投入保障机制、进一步健全涉农资金统筹整合长效机制、进一步构建财政支持乡村振兴政策体系、进一步改革适应国际规则的农业补贴制度。加强农村金融支持,重点需要加大金融机构服务全面推进乡村振兴力度、构建和完善现代农村金融体系、加大农村金融产品服务创新力度、加快金融科技在农村地区的应用、完善农

村金融监管体系和法制体系、优化农村金融扶持政策 and 考评机制、构建农村金融良性发展的生态环境。积极引导各类社会资本参与乡村产业发展、劳动力培训、社会事业和基础设施建设等重点领域。鼓励涉农技术创新、成果转化和推广。促进智慧农业发展、农村产业智慧化和数字乡村建设。

### 五、统筹新型城镇化和乡村全面振兴的保障 措施

为保障推进统筹新型城镇化和乡村全面振兴,重点需要加强部门统筹、设计试点方案和完善政策配套。

#### (一)加强部门合作

加强部门合作,是统筹新型城镇化和乡村全面振兴的组织保障。当前,城镇化和城乡融合发展一般由发展和改革部门主管,乡村振兴由农业农村部门主管,城镇化、乡村振兴、城乡融合发展进程中还涉及到公共服务、基础设施建设、生态环保、数字城乡建设等各领域问题,分别由不同的部门负责推进。统筹新型城镇化和乡村全面振兴,重点要建立由各级政府部门主要领导负责的统筹专班,围绕统筹新型城镇化和乡村全面振兴、促进城乡融合发展,加强发展和改革、农业农村、财政、住房和城乡建设、自然资源和规划、生态环保、人力资源和社会保障等多部门合作。

#### (二)选择试点推进

选择试点推进,是统筹新型城镇化和乡村全面振兴的重要抓手。试点推进,是中国发展与改革的成功智慧。当前,在新型城镇化、乡村振兴、城乡融合发展领域,已经设置了一些试点,取得了较多的成功经验。统筹新型城镇化和乡村全面振兴,要在以往城乡发展各类试点基础上,在不同地区、不同行政级别、不同城镇化阶段的行政单元,分别选择设立统筹试点。在城乡建设用地统筹利用与村庄集聚搬迁、市民化与城乡两栖、返乡创业就业、城乡基本公共服务体系建设等方面创新举措。在试点基础上,总结成功经验,逐步推广。

### (三)完善政策配套

完善政策配套,是统筹新型城镇化和乡村全面振兴的制度保障。当前,新型城镇化和乡村振兴进程中,还存在一些制度约束,要以统筹新型城镇化和乡村全面振兴为目标,围绕“人地钱”,完善政策配套。稳步推进户籍制度改革攻坚,以城市权益均等化推进户籍回归人口登记管理功能。完善农村权益流转和退出机制,降低农村权益对农民进城落户的拉力,支持农业转移人口“带资进城”。完善城乡建设用地统筹利用机制,以全域土地综合整治推进跨地区土地资源统筹利用。加强财政支持和金融创新,重点加强劳动力培训和就业、集聚搬迁、基本公共服务和住房保障等领域的资金支持。

#### 参考文献:

- [1]魏后凯.准确把握统筹新型城镇化和乡村全面振兴的科学内涵[J].中国农村经济,2024(1):2-5.
- [2]陈学斌.统筹新型城镇化和乡村全面振兴[N].人民日报,2024-04-23(9).
- [3]涂圣伟.高效统筹新型城镇化和乡村全面振兴[N].经济日报,2024-03-13(10).
- [4]苏红键.迈向共同富裕的中国城镇化:福祉空间均衡视角[M].北京:社会科学文献出版社,2023:26-27.
- [5]苏红键.人口城镇化趋势预测与高质量城镇化之路[J].中国特色社会主义研究,2022(2):48-56.
- [6]苏红键.城乡两栖的内涵转变与市民化战略转型[J].学习与探索,2024(4):48-55.
- [7]苏红键.中国特色的县域城镇化:以城乡两栖促城乡融合[J].甘肃社会科学,2023(4):200-208.
- [8]杜志雄.持续推动农民增收的几点思考[J].中国人口科学,2024(1):8-12.
- [9]苏红键.村庄分类与村庄发展:基于两轮中国乡村振兴综合调查的研究[J].当代经济管理,2023(12):66-73.
- [10]魏后凯.统筹保障粮食安全和促进农民增收[J].经济研究,2024(1):14-18.
- [11]赵鲲鹏.中国农业农村政策的基本框架[M].北京:中国农业出版社,2023:165-178.

(本文责编:润 泽)