



CMF宏观经济热点问题研讨会（第24期）

城乡融合发展的投资机遇与挑战

主办单位：
中国人民大学国家发展与战略研究院
中国人民大学经济学院
中诚信国际信用评级有限责任公司

承办单位：
中国人民大学经济研究所

2021年4月

城乡融合发展的投资机遇与挑战 ——CMF 中国宏观经济专题报告(第 24 期)



宏观经济热点问题研讨会 第24期

城乡融合发展的投资机遇与挑战

主办单位：中国人民大学国家发展与战略研究院、中国人民大学经济学院、中诚信国际信用评级有限公司

承办单位：中国人民大学经济研究所



CMF

China Macroeconomy Forum

中國宏觀經濟論壇

城乡融合发展的投资机遇与挑战

宏观经济热点问题研讨会 第24期

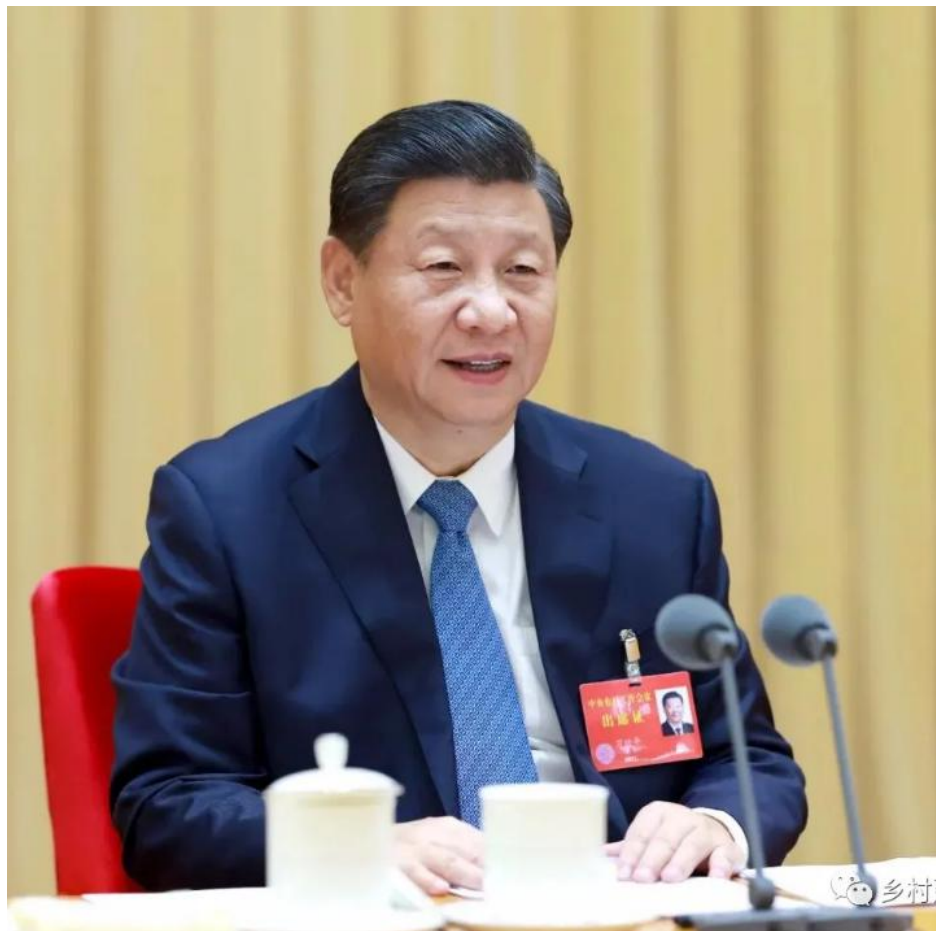
报告人：秦虹

2021年4月25日

问题的提出



2020年12月28日至29日，中央农村工作会议在北京举行



- 坚持把解决好“三农”问题作为全党工作重中之重，举全党全社会之力推动乡村振兴，促进农业高质高效、乡村宜居宜业、农民富裕富足。
- 脱贫攻坚取得胜利后，要全面推进乡村振兴，这是“三农”工作重心的历史性转移。
- 全面实施乡村振兴战略必须加强顶层设计。其中提出：要推动城乡融合发展见实效，把县域作为城乡融合发展的重要切入点。

城乡融合发展的战略部署

《中共中央 国务院关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》2019.4

- (1) 到2022年，城乡融合发展体制机制初步建立；
- (2) 到2035年，城乡融合发展体制机制更加完善；
- (3) 到本世纪中叶，城乡融合发展体制机制成熟定型。

- 城乡融合发展是推进精准扶贫与乡村振兴相衔接、加快推进农业农村现代化、促进农民富裕富足、推进以县城为重要载体的城镇化建设的重要战略举措，也是新时代拉动内需、适应双循环格局的系统性工程

县域是城乡融合发展的主战场

乡村的地
乡村的景

+

城市的配套
城市的生活

+

城乡的人
城乡的产

城乡融合

我理解的城乡融合发展

■ 乡村的地

——土地性质是农村建设用地

■ 乡村的景

——与自然和谐的特色风貌

建筑风格、田园风光、民俗风情、历史遗迹、绿水青山、自然山野



我理解的城乡融合发展

■ 城市的配套

——污水垃圾收集处理危险废物设施、公共厕所、市政交通设施、市政管网设施、配送投递设施、公共停车场、客运站、冷链物流、农贸市场、道路客运、公共文化设施、市政供水供气、绿道网、数字设施

■ 城市的生活

——医疗、卫生、教育、科技、商业、文化、养老、托育、体育、图书馆、文化娱乐和城市公园等

我理解的城乡融合发展

■ 城乡的人

城市的人——投资人群、居住人群、旅游消费人群

乡村的人——落户人群、就业人群、返乡创业人群

■ 城乡的产 —— “一二三产融合”：大规模农业、现代农业、健康食品加工工业；休闲观光、文旅、康养、体育、冰雪、温泉等特色现代服务业；生态旅游、特色林产业、特色种养业等生态产业；满足城市的生活服务业、文化产业等

城乡融合发展的目标

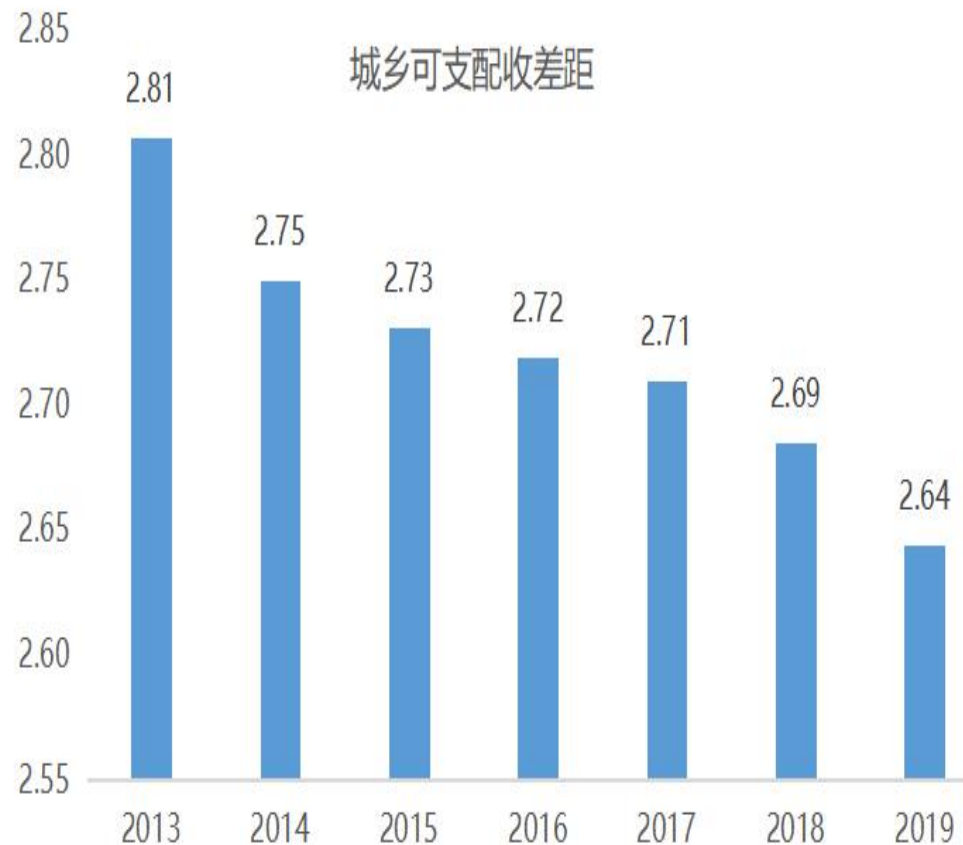
- 缩小城乡发展差距和居民生活水平差距。
- 形成工农互促、城乡互补、要素互动、全面融合、共同繁荣的新型工农城乡关系，加快推进农业农村现代化。
- 优化城镇空间，构建中心城区辐射、县城带动，空间融合、产业融合、市场融合、社会融合新格局。

城乡融合发展的投资机遇（市场需求看）

- 农民进城——就地就近城镇化新市民
- 农民工回乡——创业者和就业者
- 市民下乡——投资者、创业者、居住者、消费者

就地就近城镇化空间仍大

- 从收入看，2019年城乡收入差距2.64倍，**城镇化进程仍将持续**
- 从数量看，2019年底县和县级市数量共1881个，约为地级及以上城市市辖区数量2倍，是**城镇化主体空间**
- 从人口看，县城和县级市城区常住人口分别为1.55亿、0.9亿人左右，共计2.4亿人左右，占全国城镇常住人口的近30%，**消费市场巨大**。



返乡创业势头增加

农业农村部信息：

- 2020年返乡入乡创业创新人员1010万、比上年增加160多万，是首次超1000万。
- 目前“田秀才”“土专家”等在乡创业创新人员达3150万
- 返乡入乡创业项目中60%以上具有创新因素，85%以上属于一二三产业融合类型，55%运用“互联网+”等新模式，带动投资和消费的增加。

农民在本地就业机会增多

- **农产品加工能力增强。**仅2020年新增1.4万座初加工设施，新增初加工能力700万吨。精深加工快速发展，2020年农产品加工业营收超23.5万亿元，比上年增加1.5万亿。
- **乡村特色加快发展。**“乡字号”“土字号”的特色品牌兴起，产值超100亿元的优势特色产业集群已有34个。支持832个国家级贫困县培育市级以上龙头企业1.4万家、农民合作社35万个、家庭农场12.14万个。
- **乡村休闲旅游业发展。**截至2020年底，“一村一景”“一村一韵”美丽休闲乡村1216个，乡村休闲旅游精品线路1000条。乡村休闲旅游业直接带动吸纳就业人数1200万，带动受益农户800多万户。

消费结构升级带动城市居民城郊居住或旅游



浙江安吉天使镇



城乡融合发展的投资机遇（财政政策支持看）

- 2020年10月9日中办国办：《关于调整完善土地出让收入使用范围优先支持乡村振兴的意见》调整土地出让收益城乡分配格局，总体目标：从“十四五”第一年开始，各省（自治区、直辖市）分年度稳步提高土地出让收入用于农业农村比例；到“十四五”期末，以省（自治区、直辖市）为单位核算，土地出让收益用于农业农村比例达到50%以上。
- 办法：一是按照当年土地出让收益用于农业农村的资金占比逐步达到50%以上计提；二是按照当年土地出让收入用于农业农村的资金占比逐步达到10%以上计提。
- 土地出让收入用于农业农村的资金主要由市、县政府安排使用，重点向县级倾斜

城乡融合发展的投资机遇（财政政策支持看）

发展改革委关于加快开展县城城镇化补短板强弱项工作的通知（2020.5.29—发改规划〔2020〕831号）
4大领域17项建设任务，120个示范县及县级市试点，瞄准市场不能有效配置资源、需要政府支持引导的公共领域发力

6项任务推进公共服务设施提标扩面：包括**健全医疗卫生设施**，如县级综合医院和疾控中心标准化建设、完善妇幼卫生健康服务机构等；**完善教育设施**，如建设公办幼儿园、改善义务教育学校设施；**改善养老托育设施**，如建设综合性及社区托育服务机构和设施；**发展文旅体育设施**，如完善县级公共图书馆文化馆博物馆等；**完善社会福利设施**，如建设儿童福利设施和未成年人救助保护设施等；**建设社区综合服务设施**，建设美好生活服务站。

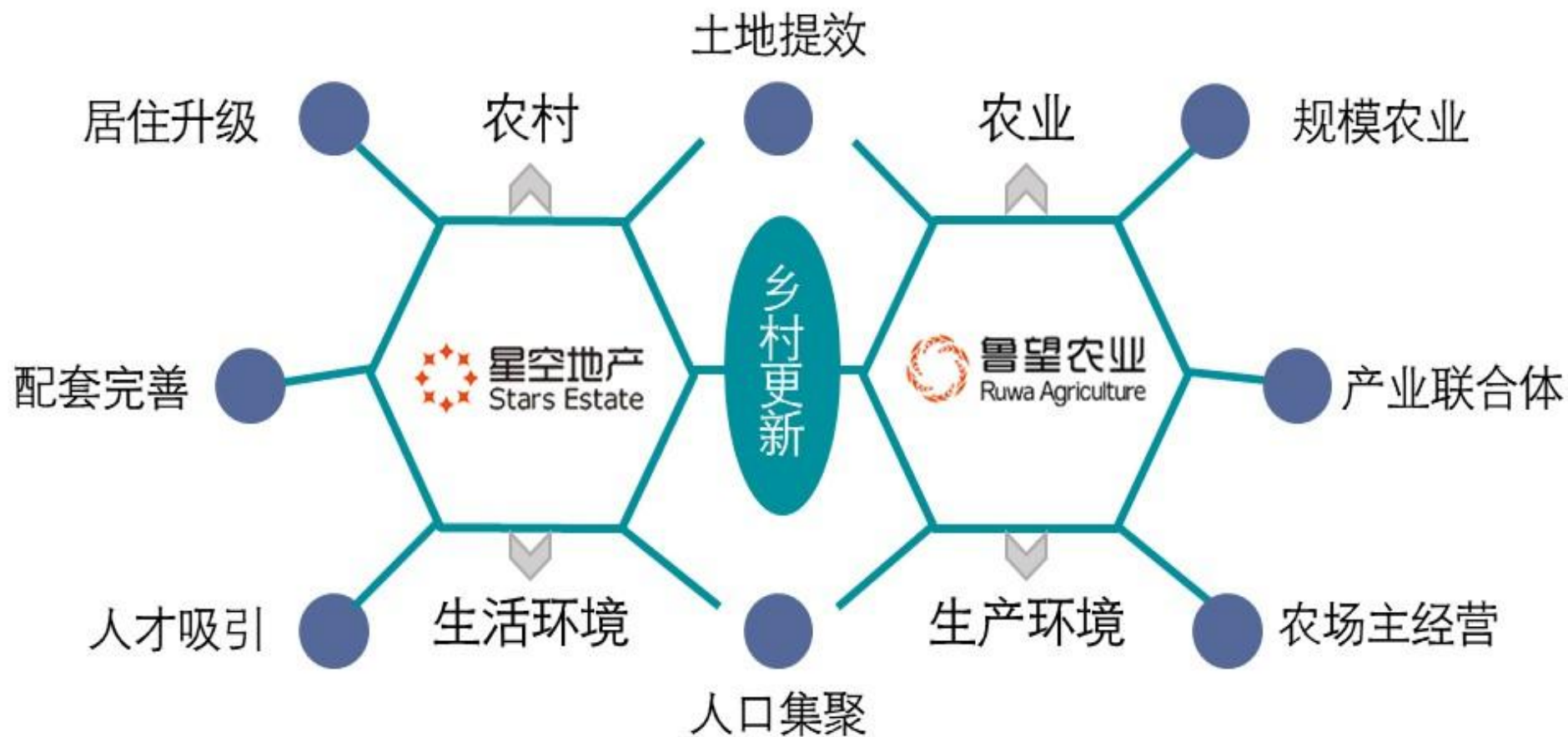
城乡融合发展的投资机遇（财政政策支持看）

- **3项任务推进环境卫生设施提级扩能**，如完善垃圾无害化资源化处理设施方面，改善县城公共厕所等。
- **5项任务推进市政公用设施提挡升级**。包括优化市政交通道路管网设施等；发展配送投递设施和配送中心；更新改造老旧小区，完善水电气路信等配套基础设施和养老托育、停车、便民市场等公共服务设施。
- **3项任务推进产业培育设施提质增效**。包括健全检验检测认证中心，建设智能标准厂房、冷库、生鲜食品低温加工处理中心，改善交易棚厅、在批发型农贸市场配置检测检疫设备、在零售型农贸市场和社区菜市场完善环保设施、改造畜禽定点屠宰加工厂等。

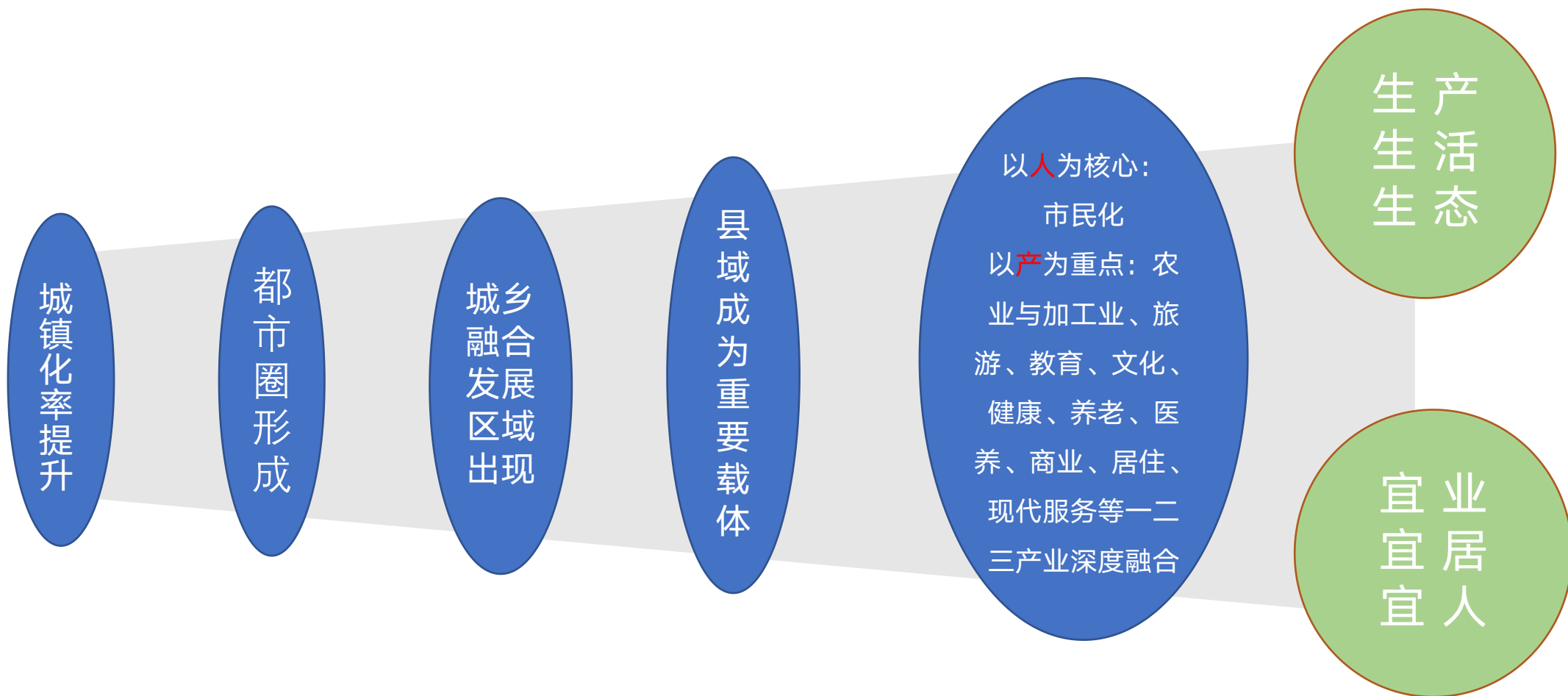
城乡融合发展的投资机遇（土地政策支持看）

- 国家的政策方向：积极探索实施农村集体经营性建设用地入市制度。**允许农村集体在农民自愿前提下，依法把有偿收回的闲置宅基地、废弃的集体公益性建设用地转变为集体经营性建设用地入市。**（“十四五规划和2035年远景目标纲要”）
- 今年出台稳妥有序推进农村集体经营性建设用地入市的指导意见。**推动深化农村宅基地制度改革试点地区率先健全宅基地分配、流转、抵押、退出、使用、收益、审批、监管等制度。**鼓励农村集体经济组织及其成员采取自营、出租、入股、合作等方式，盘活农村闲置宅基地和地上房屋

山东平原城乡融合项目



尊重发展规律



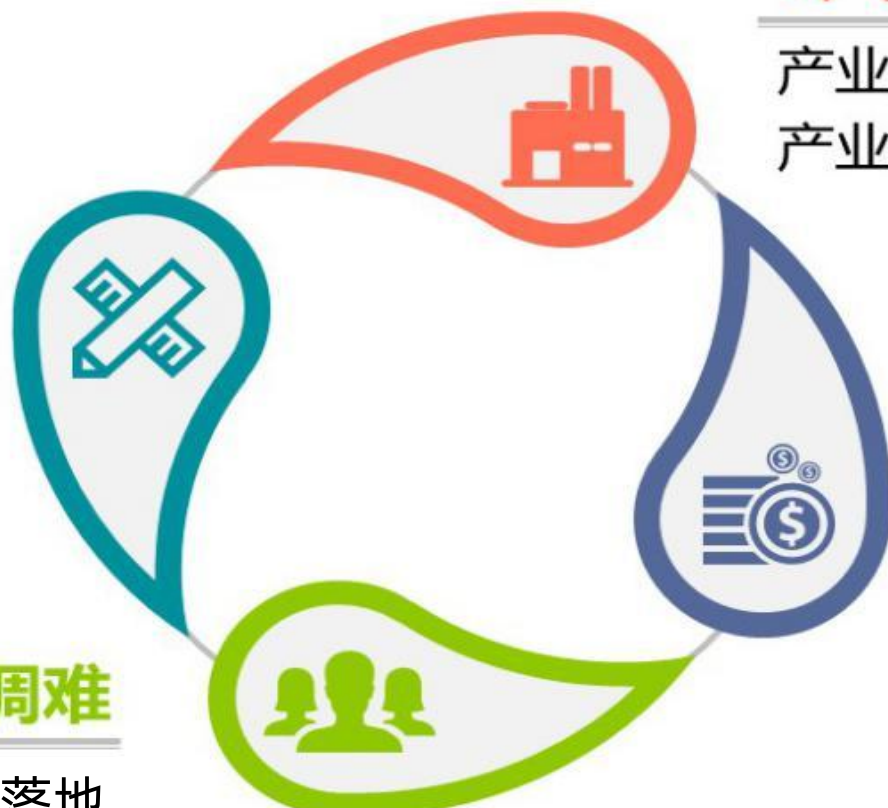
挑战

1、规划定位难

全局规划不易制定
趋势研判难度较高

2、统筹协调难

建设用地政策难落地
政企追求目标难统一



4、产业培育难

产业发展基础不足
产业链延伸培育难

3、资金平衡难

资金规模大周期长
难取短期经济回报

谢谢！

报告人：秦虹



CMF
China Macroeconomy Forum
中國宏觀經濟論壇



聚焦“城乡融合发展的投资机遇与挑战”，CMF 中国宏观经济 专题报告发布！

4月25日，由中国人民大学国家发展与战略研究院、经济学院、中诚信国际信用评级有限公司联合主办的 CMF 宏观经济热点问题研讨会（第24期）于线上举行。百度 APP、网易财经、WIND、和讯、每日经济新闻、中国网、券中社、好看视频、南都直播等多家媒体平台线上直播，同时在线观看人数近百万人次。本期论坛由中国人民大学一级教授、经济研究所联席所长、中国宏观经济论坛（CMF）联席主席杨瑞龙主持，聚焦“城乡融合发展的投资机遇与挑战”，知名经济学家毛振华、李铁、刘守英、秦虹、魏后凯、张琦联合解析。

论坛第一单元，中国人民大学国家发展与战略研究院高级研究员、中国宏观经济论坛（CMF）主要成员，住建部政策研究中心原主任秦虹代表论坛发布 CMF 中国宏观经济专题报告。

报告围绕几方面内容展开：

一、城乡融合发展的战略部署；

二、城乡融合发展的投资机遇；

三、城乡融合发展的挑战；

四、城乡融合发展的战略部署

报告指出，之所以提出“城乡融合发展的投资机遇和挑战”这一问题，主要是因为自党的十九大提出乡村振兴战略以来，社会资本、社会各界对投资乡村振兴的热情十分高涨，各种田园综合体、特色小镇迅速崛起。经过几年的发展，有些投资取得了成果，但有些投资并不成功，不成功的原因是非常复杂的，比如城乡融合在政策制度改革方面的不到位等。从投资的角度来讲，其中一个重要的原因是我们缺乏普遍适用的投资原则或投资模式。在投资理念或投资模式上，过去投资失败的项目大都有房地产开发的倾向，只重视把城市开发的模式复制到农

村，或者是房地产开发脱离了农村本地，并且在空间选择上也有所不当。总而言之，投资失败的重要原因是没有做好城乡融合这篇大文章。

在未来中央对经济发展大规划的前景下，城乡融合发展是社会投资者必须高度重视的一个领域。习近平总书记在2020年12月召开的中央经济工作会议上指出，脱贫攻坚取得胜利后，要全面推进乡村振兴，这是“三农”工作重心的历史性转移。全面实施乡村振兴战略必须加强顶层设计。其中提出：要推动城乡融合发展见实效，把县域作为城乡融合发展的重要切入点。

在城乡融合发展的战略部署方面，2019年4月出台的《中共中央 国务院建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》指出：（1）到2022年，城乡融合发展体制机制初步建立；（2）到2035年，城乡融合发展体制机制更加完善；（3）到本世纪中叶，城乡融合发展体制机制成熟定型。城乡融合发展是推进精准扶贫与乡村振兴相衔接、加快推进农业农村现代化、促进农民富裕富足、推进以县城为重要载体的城镇化建设的重要战略举措，也是新时代拉动内需、适应双循环格局的系统性工程。所以，乡村振兴不能只靠乡村，必须以城带乡、走城乡发展之路，**城乡融合的主战场应该在县域，遵循基本规律，让农民变市民，靠城市带农村。**如何将县域作为城乡融合发展的主战场呢？其中比较重要的是**将乡村的地、乡村的景、城市的配套、城市的生活以及城乡的人、城乡的产融合起来，从而带动乡村振兴，推动新型城镇化。**

乡村的地就是在城乡发展的地域，**土地性质是农村建设用地**，而不是像过去城市中政府征地招拍挂后再搞开发。**乡村的景指的投资建设的地域要充分体现自然和谐的乡村特色风貌**，包括建筑风格、田园风光、民俗风情、历史遗迹、绿水青山、自然山野等。

城市的配套指的是在城乡融合发展的领域，要按城市生活标准来配套提供基础设施和公共服务，包括污水垃圾收集处理危险废物设施、公共厕所、市政交通设施、市政管网设施、配送投递设施、公共停车场、客运站、冷链物流、农贸市场、道路客运、公共文化设施、市政供水供气、绿道网、数字设施等。城市的生活指的是无论是农村进城的人还是城市到郊区消费的人，**都能够享受到城市一样**

的医疗、学校、教育、卫生、科技、商业、文化、养老、托育、体育、图书馆、文化馆、城市公园等和城市生活相关的服务。

城乡的人指的是在城乡融合发展区域中生活或工作的两类人群。**第一类是城市的人，包括投资人群、居住人群、旅游消费人群。**投资人群是到城乡融合地域发展的城市企业家，居住人群是城市中产阶级及在退休后对养老、休闲、度假有需求的人群，旅游消费人群面向城乡融合地域的特色产业、特色风光和特色景点。**第二类是乡村的人，包括落户人群、就业人群、返乡创业人群。**落户人群是就近、就地城镇化的农民变市民人群，城市投资和城市居民在城乡融合地带落户时会带来大量的就业机会，产生了就业人群，返乡创业人群主要是返乡创业的农民工。**城乡的产指的是在城乡融合区域要注意“一二三产融合”，**比如大规模农业、现代农业、健康食品加工业；休闲观光、文旅、康养、体育、冰雪、温泉等特色现代服务业；生态旅游、特色林产业、特色种养业等生态产业；满足城市的生活服务业、文化产业等。在投资中如果仅关注某一个点，比如古村落的旅游开发，或是某个极为特殊的历史文化小镇等，那么就只存在点状成功的可能性，不具备普遍投资的价值和模式。所以，将乡村的地、乡村的景、城市的配套、城市的生活以及城乡的人、城乡的产融合起来，按照这样的理念去进行投资，才具有投资的普适性。

城乡融合发展的目标主要包括：（1）缩小城乡发展差距和居民生活水平差距，通过城乡融合发展让农民就地就业，实施新型城镇化，提高农民收入水平，改善生活水平，进而享受到与城市相当的生活水平；（2）形成工农互促、城乡互补、要素互动、全面融合、共同繁荣的新型工农城乡关系，加快推进农业农村现代化；（3）优化城镇空间，构建中心城区辐射、县城带动、空间融合、产业融合、市场融合、社会融合新格局。

二、城乡融合发展的投资机遇

从市场需求来看，城乡融合发展的投资机遇主要包括以下三大类：（1）**农民进城——就地就近城镇化新市民；**（2）**农民工回乡——创业者和就业者；**（3）**市民下乡——投资者、创业者、居住者、消费者。****第一，就地就近城镇化的空间**

仍大。从收入看，2019 年城乡收入差距 2.64 倍，城镇化进程仍将持续。从数量看，2019 年底县和县级市数量共 1881 个，约为地级及以上城市市辖区数量 2 倍，是城镇化主体空间。从人口看，县城和县级市城区常住人口分别为 1.55 亿、0.9 亿人左右，共计 2.4 亿人左右，占全国城镇常住人口的近 30%，消费市场巨大。

第二，返乡创业势头增加。来自农业农村部信息显示，2020 年返乡入乡创业创新人员 1010 万、比上年增加 160 多万，首次超 1000 万。目前“田秀才”“土专家”等在乡创业创新人员达 3150 万。返乡入乡创业项目中 60%以上具有创新因素，85%以上属于一二三产业融合类型，55%运用“互联网+”等新模式，带动投资和消费的增加。**第三，农民在本地就业机会增多。**农产品加工能力增强。仅 2020 年新增 1.4 万座初加工设施，新增初加工能力 700 万吨。精深加工快速发展，2020 年农产品加工业营收超 23.5 万亿元，比上年增加 1.5 万亿。乡村特色加快发展。“乡字号”、“土字号”的特色品牌兴起，产值超 100 亿元的优势特色产业集群已有 34 个。支持 832 个国家级贫困县培育市级以上龙头企业 1.4 万家、农民专业合作社 35 万个、家庭农场 12.14 万个。乡村休闲旅游业发展。截至 2020 年底，“一村一景”“一村一韵”美丽休闲乡村 1216 个，乡村休闲旅游精品线路 1000 条。乡村休闲旅游业直接带动吸纳就业人数 1200 万，带动受益农户 800 多万户。**第四，消费结构升级带动城市居民城郊居住或旅游。**城市居民到农村不仅享受了农村的景色、风光，更重要的是带动了城市生活方式的转移。比如，浙江安吉天使小镇里建设了教育、颐养、商业、游乐、酒店等设施，以及与老人相关的康护养老中心、老人学院、养老机构以及各种山体公园、中央公园、各种酒店、休闲娱乐等。这一需求的前景较好，特别是随着“60 后”开始退休，这类中产阶级的消费理念、家庭结构、经济实力一定会使他们延续对于生活体验、大自然生态环境、绿色消费的追求。

城乡融合发展离不开政策支持，企业可以投资各类生活配套产业，但基础设施和公共服务仍需政府提供。**财政政策支持也为城乡融合发展带来了众多的投资机遇。**2020 年 10 月 9 日中办国办出台了《关于调整完善土地出让收入使用范围优先支持乡村振兴的意见》调整土地出让收益城乡分配格局，总体目标是：从“十四五”第一年开始，各省（自治区、直辖市）分年度稳步提高土地出让收入用于农业农村比例；到“十四五”期末，以省（自治区、直辖市）为单位核算，土地

出让收益用于农业农村比例达到 50%以上。具体办法方面，一是按照当年土地出让收益用于农业农村的资金占比逐步达到 50%以上计提；二是按照当年土地出让收入用于农业农村的资金占比逐步达到 10%以上计提。土地出让收入用于农业农村的资金主要由市、县政府安排使用，重点向县级倾斜。

2020 年 5 月 29 日发改委发布了《发展改革委关于加快开展县城城镇化补短板强弱项工作的通知》，提出了 4 大领域、17 项建设任务，120 个示范县及县级市试点，瞄准市场不能有效配置资源、需要政府支持引导的公共领域发力。在这 17 项任务中，**6 项任务推进公共服务设施提标扩面**：包括健全医疗卫生设施，如县级综合医院和疾控中心标准化建设、完善妇幼卫生健康服务机构等；完善教育设施，如建设公办幼儿园、改善义务教育学校设施；改善养老托育设施，如建设综合性及社区托育服务机构和设施；发展文旅体育设施，如完善县级公共图书馆、文化馆博物馆等；完善社会福利设施，如建设儿童福利设施和未成年人救助保护设施等；建设社区综合服务设施，建设美好生活服务站。**3 项任务推进环境卫生设施提级扩能**，如完善垃圾无害化资源化处理设施方面，改善县城公共厕所等。**5 项任务推进市政公用设施提挡升级**，包括管网建设、配送中心、更新改造老旧小区、水气电路改造、停车场便民设施建设等。**3 项任务推进产业培育设施提质增效**，包括建立冷链、生鲜食品的加工处理中心、改善交易场所等。这些工作在真正推开之后，将极大改善县域基础设施和公共服务发展水平，为未来投资创造良好条件。

从土地政策来看，国家的政策方向已经非常明确：**积极探索实施农村集体经营性建设用地入市制度**。在“十四五规划和 2035 年远景目标纲要”中，允许农村集体在农民自愿的前提下，依法把有偿收回的闲置宅基地、废弃的集体公益性建设用地转变为集体经营性建设用地入市。**发改委今年也提出稳妥有序推进农村集体经营性建设用地入市的指导意见**。推动深化农村宅基地制度改革试点地区率先健全宅基地分配、流转、抵押、退出、使用、收益、审批、监管等制度。鼓励农村集体经济组织及其成员采取自营、出租、入股、合作等方式，盘活农村闲置宅基地和地上房屋。

城乡投资融合发展的路径主要有如下特点：**第一，空间重塑是基础。**城乡融合离不开对土地的重新规划和综合整治，空间重塑为农业规模化经营和城市居住环境提供了用地空间。**第二，要素整合是核心。**农村地区的生产环境改善和产业升级是城乡融合的难点和重点，投资主体要导入产业链上下游合作伙伴以及资金、技术、人才等关键要素，只有这样，才能推动农业现代化和农民生活城市化。**第三，组织方式升级是关键。**如何将传统的农村农业做出新文章，不仅需要导入各种要素，还需要创新组织方式，通过打造规模家庭农场等新型经营主体来实现经营收益和可持续经营。**第四，配套建设是支撑。**农业农村现代化、城乡融合发展需要相应的生产和生活服务设施，生产生活服务设施的配套和完善是非常关键的。

三、城乡融合发展的挑战

当然，在城乡融合发展过程中也存在诸多挑战：**第一，规模定位难。**城乡融合发展首先要对当地的经济发展、产业基础、居民需求等各个方面进行综合研究，科学制定全域发展的规划。规划实施主体需要对乡村、产业、民生等多个方面进行深入研判，准确把握乡村发展规律，同时还要注意协调好各方面资源。**第二，统筹协调难。**政、企、民的需求目标是很难统一的，利益也是很难平衡的。城乡融合首先要解决土地资源的整合利用难题，原来的以家庭为单位的生活方式存在一些问题，土地碎片化程度也比较严重，乡村用地的土地性质使其在流通过程中面临着较多难题，实际过程中很多政策尚未落地，如何平衡各方利益成为城乡发展的难题。**第三，资金平衡难。**资金规模需求大、周期长，很难取得短期经济回报。城乡融合需要从区域发展角度来进行全盘考虑，涉及土地整治、居民安置、环境修复、产业导入等，需要大量稳定资金，特别是低成本、长周期大批量的资金支持，在这方面还存在较大挑战。另外，城乡融合投资周期较长，短期很难盈利，这对投资团队和地方政府都是极大的考验。**第四，产业培育难。**产业发展基础不足，产业链延伸培育较难。多数地区产业基础薄弱，发展环境一般，可利用的资源有限，产业发展深度不足，产业融合程度不够，在种种不利因素的制约下，城乡融合发展存在较大难度。

总而言之,只要我们尊重规律,未来的城乡融合发展投资前景是非常广大的。尽管目前存在一些挑战,但是国家政策也在逐步完善,县域基础设施和公共服务等基础条件正在升级,对于部分企业的投资经验和教训的总结也帮助我们探索普遍适用的投资规律,城镇化都市圈逐步形成,城乡融合发展以人为核心,以产为重点,农业、加工业、旅游、教育、文化、健康、养老、医疗、商业、居住、现代服务等一二三产业深度融合,最终实现宜业、宜居、宜人的城镇化新目标。

论坛第二单元,关于新发展格局下城乡融合发展战略的出发点和内涵,各位专家发表精彩演讲。

独立经济学家李铁指出,第一,目前城镇化进程已经处于相对稳定的阶段,这是城乡融合发展的背景之一。城乡融合发展的另一背景就是如何发挥城乡各类资源的优势,打破城乡之间存在的各种体制界限来促进城乡同步发展。第二,城乡融合在我国的发展情况是非常不均衡的。比如,广大的粮食主产区和中西部地区的农村、远离大城市的远郊农村如何发展,这是十分重要的现实问题。第三,到底是通过促进农业发展来推动城乡融合,还是通过以城带乡的模式来实现城乡融合,在更广大的粮食主产区来实现城乡融合面临着很大的现实难题。在这样的背景下,按照市场机制配置资源,把农村的限制资源利用起来,这里有非常大的潜力可挖掘。在当前城镇化水平不断提高的情况下,城乡两头占地的的问题特别突出,并且随着未来城镇化的发展,城市用地还会增加,大量农村人口进入城市后,闲置的土地资源没有得到利用,在城乡融合大的政策框架下我们要妥当解决这个问题。户口也是一个很大的问题。在现行的户籍制度下,农村人口难以进入城市,城市人口进入农村则面临更多的限制。在要素流通的前提下,我们要通过户籍制度和土地管理制度改革来释放农村潜力。

北京师范大学经济与资源管理研究院教授、中国扶贫研究院院长张琦指出,现在要在一个新的基础上、新的背景条件下推进乡村振兴和城乡融合。第一,2020年我们实现了脱贫攻坚,贫困地区基础的条件、基础的背景,包括收入水平等整体要素均得到了大大的提升和提高,整体上最薄弱的、最脆弱的部分得到了大大的改善和提升。第二,至少在“十四五”期间,乡村振兴和城乡一体化两

者之间存在三层关系，即在“十四五”期间国家推进的巩固拓展脱贫成果、乡村振兴的有效衔接、城乡融合这三者之间的关系。第三，在整体上推进脱贫和乡村振兴两者之间的关系时，要注意在乡村振兴或是城乡融合中要实现几个关键要素的双向流通、城乡产业的对接、城乡基础公共服务的均等化、建立好城乡统一一体化的规划。第四，脱贫地区和其他地区的城乡融合还是有很大的差异，要分类分区域进行推进。

中国社科院农村发展研究所所长**魏后凯**指出，从统筹城乡发展到城乡发展的一体化，到后来的城乡融合发展，政策是一脉相承的。城乡融合发展更多强调的是城乡的双向互动，共建共享，强调以城带乡、城乡协调发展、城乡一体发展。**城乡融合发展包括了五个方面的融合：城乡要素的融合、城乡产业的融合、城乡居民的融合、城乡消费的融合、城乡生态的融合。**从目前的情况看，中国的地区差异很大，有两类地区要引起高度的重视：**第一类**是城市群、大都市区、大城市的郊区，这些地区有条件来推进城乡融合发展。**第二类**是县域，中央已经明确把县域作为推进城乡融合发展的一个切入点。从城乡融合与乡村振兴之间的关系来看，城乡融合发展的体制机制是我们实现乡村振兴的一个体制保障。现阶段来看，要推进城乡融合发展，一个很重要的途径就是要打造城乡发展的共同体，主要包括五个方面：产业共同体、教育共同体、医疗共同体、文化共同体、生态共同体。

中国人民大学经济学院党委书记兼院长**刘守英**认为，之所以现在要提乡村振兴和城乡融合，是因为在高速的城市化进程中，乡村是存在问题的，仅通过城市化是无法很好解决的。第一个问题是“人”。最大的问题出自三类人：第一类人是40、50、60后，他们的问题是未来在哪里老去。第二类人是70后、80后，他们的问题是未来的落脚点在哪里。第三类人是孩子，他们的问题是对城市的情感问题和他们直接接触、感受到的不平等带来的心理问题。第二个问题是“业”。未来谁来种地，这个问题取决于农业的回报。第三个问题是“住”。乡村盖的房子利用率极低，农民在城市积累的资本回到村落变成大量的闲置资本。第四个问题是“占地”。现在整个农村的占地面临的问题在哪里？最大的占地是农民的住房。这些问题本质是什么？是整个中国的城市化模式造成的，即“回村”的城市化的模式。要理解城乡融合，最重要的是要理解完全由单纯的城市化的模式解决

不了中国的乡村问题。

中国人民大学经济研究所联席所长、教授，中国宏观经济论坛（CMF）联席主席，中诚信集团董事长**毛振华**认为，当前我国提出城乡融合、乡村振兴等国家战略是恰逢其时的。针对城乡融合，分类指导是非常重要的，目前大城市对于周围的县城和农村会产生辐射，但是在边远地区和粮食主产区如何进行城乡融合，这是十分重要的问题。目前县城经济取得了重大的发展，出现了新的机遇，教育、公共卫生、文化等设施高度集中于县城，下一步推进城乡融合和乡村振兴工作，我们要层层推进，首先要把县城的工作抓好。要大力发展县城，**国家应该出台一个指导性意见，因地制宜出台政策，而非单纯强调全面开花，造成土地和资源的浪费，要把县城经济巩固好、融合好，进而成为城乡融合的堡垒。**

紧接着，各位嘉宾就“**实施城乡融合发展战略的路径及可能遇到的挑战**”这一议题发表各自观点。

李铁认为，在乡村振兴和城乡融合方面要明确几个基本认识。第一，**乡村振兴和城乡融合是一个长期的过程**。第二，由于各种利益关系的并存和对于政策平衡点的把握，**城乡农民在城乡和县城多栖的就业和居住行为也是长期的**。第三，引导社会资本流向农村，要考虑企业到农村怎样才能盈利，是投向农业还是非农产业？投资非农产业最重要的是追求低成本的环境，而低成本的环境到底在哪里？这都是需要我们充分考虑的。第四，**我们改革的目标是什么？第一是继续释放低成本的潜力，第二是如何释放土地的潜力**。站在乡村振兴的角度和城乡融合的角度来考虑问题，更重要的是通过原有的低成本模式来释放各种潜力，包括现金潜力和吸纳农民就业和生活的潜力，因为我们提出的城乡融合大目标的前提下还面临着另一个问题，就是现在的政策是否和中低收入人口的环境相融合？如果城市治理环境和社会发展现实不吻合，那么我们要通过什么样的方式来逐步地完成中国的城市化进程？这不仅是简单的改革问题，也是我们在观念上需要解决的问题。

张琦对此提出四点观点。第一，**城乡融合和乡村振兴是长期性的，不能急于求成**，政策制定和措施落实的过程中要稳步推进。第二，实施的过程中要坚持分

类推进、分区域推进的差异性策略。第三，**整体上来说无论是城乡融合或者是乡村振兴，还是要走绿色发展、生态优先的道路，这是一个长期性的路径。**在这个过程中更重要的是在乡村振兴过程中和城乡实现融合发展以后坚持走绿色的发展道路，所以对环境、资源的保护措施以及现在提出的碳达峰、碳中和计划，在这个过程中也要更加坚持下去。第四，**在推进的过程中需要有一些改革、突破和创新。**比如，目前土地制度改革已经开始着手在做，但可能尚需进一步加速或有所突破地来推进，这样更有利于城乡融合和乡村振兴的发展。

魏后凯提出了三个观点。**第一，城乡融合的重点和难点就是乡村振兴，乡村振兴实际上是一项长期战略，**现在资金的需求量很大，但是资金的根基不足，缺口很大。要全面推进乡村振兴，当然要建立财政投入的稳定增长机制，但是也一定要发挥市场在资源配置中的决定性作用，要采取多元化的途径来引导社会资本大量进入，对资本的进入要采取激励加负面清单，另外还要全面激活农村的资源要素市场，激发乡村振兴内生的活力，走内生型的乡村振兴之路。**第二，城市与乡村是两个平等的主体，**所以城乡融合一定要强调城乡要素的双向自由的流动，我们要加快推进要素的市场化改革。这里涉及两方面：一是在农村人口进城的过程中进一步做好农业转移人口的市民化，进一步维护好进城农民在农村的三权；二是要推进城市的人才、城市的资本下乡。**第三，城镇化是一个很重要的趋势。**未来推进乡村振兴一定要根据未来城乡人口的分布来优化乡村的基础设施和公共服务的布局，优化村庄的布局。

刘守英认为，现在实施城乡融合战略的关键是，能否找到一条路径，将整个城乡系统打通、统一起来之后再行重构。**第一，人是低成本城市化的核心。**对于70后尤其是80后这批人来说，继续用回村的城市化模式已经行不通了，因此要回村的城市化模式加以改变。**第二，在人有变化以后，农村的问题落在解决农业的问题上。**粮产区和非粮产区都面临着一场农业要素重组的革命，现在整个中国农业最大的问题就是回报低，农业回报低与现在要素重组的整体力度不够有重要关联。**第三，村落的新定义。**原来的村落是与耕地相关的，现在农民与耕地的关系已经发生了变化，村落不需要大量的时间去跟耕地去发生关系，而是与农民的生活便利性发生关系。城乡系统的重构核心是城乡的互动和融合，**核心问题就是**

要打通城乡之间的要素，来形成两个发展空间之间的机会。城乡融合的重点区域为：第一，城中村和城乡接合部。第二，县城的城乡融合区域。第三，都市圈的城、镇、村体系。如何看待县城的功能和定位，还有待进一步考虑。现在不应仍把县城作为整个中国城乡融合和乡村振兴的基本单位，因为中国已经不是农业社会了。

毛振华主要提出三方面建议。**第一，在城乡融合和乡村振兴的工作中要动员社会力量。**应在进一步动员社会力量的基础上推进城乡融合和乡村振兴工作，比如民营资本对于公共事业的捐助，国有企业在乡村进行投资，以带动当地产业的发展；公益机构转型，来参与乡村振兴工作。**第二，动员社会资本参与。**在农村建设中有三个问题需要我们重点关注，其一是**人才回乡**，其二是**资本返乡**，第三是**告老还乡**。引导和动员社会资本回到农村地区有潜力可挖，因为资本受人控制，人受感情支配，因此一部分资本是可以跟感情相结合的。**第三，深入探讨农村的土地改革问题。**农民对于土地仅有使用权，在满足基本的农田以外，可以像城市土地一样进行**有偿转让**。只有将农村土地改革实施到位，才能真正促进人才回流、资本回流、文化回流，农村的土地改革对于全国资本流向和企业发展都具有较大的推动作用。

毛振华：城乡融合应以县城经济为重心，注重盈利与公益结合

毛振华 中国人民大学经济研究所联席所长、教授，中国宏观经济论坛（CMF）

联席主席，中诚信集团董事长

以下观点整理自毛振华在 CMF 宏观经济热点问题研讨会（第 24 期）上的发言

一、推动城乡融合、乡村振兴，应以县城经济为重心

当前提出乡村振兴战略，推动城乡融合发展，可以说是恰逢其时。首先，从发展阶段来看，我国已经成为中等收入国家，能否跨越中等收入陷阱、迈进高收入国家行列，提高国民可支配收入尤其是大量农村人口的可支配收入是其中的关键。其次，推动乡村振兴、促进城乡融合，有助于拉动农村地区投资，带动农村居民消费，扩大内需，对于构建以内循环为主体的新发展格局具有重要意义。再次，推动乡村振兴、促进城乡融合，能从根本上缩小城乡差距，有利于社会结构优化，还能巩固脱贫攻坚成果，防止出现返贫复贫，保障农村地区的长治久安。综合来看，乡村振兴与城乡融合可以说是“一举多效”，是事关国家未来发展的重要着力点。

城镇化推进我国已经实施了多年，城乡融合也经历了多年的讨论与实践。在当前这个历史时点上，推进城乡融合可以在既有基础上进一步深化，既要看到近年来经济社会发展给城乡融合带来的新机会，也要看到当前仍然存在的问题。

县城经济的发展是当前城乡融合面临的新机遇。最近我做了一系列有关县城经济的调查，发现近年来特别是近两年来县城取得了很大发展，教育、公共卫生、文化等资源高度集中于县城，积聚效应明显。乡下老师等人才都希望调往县城，乡镇年轻人也更愿意住在县城，外出打工后的返乡农民已经难以适应村庄生活，更愿意在县城买房居住，一些地方甚至出现了一种潮流，农村青年结婚，需要男方在县城买一套房作为条件，这些都是近年来出现的新情况。人员的聚集进一步带动了县城经济的发展，过去县城商户多为小商铺，但是现在也出现了大型商业中心。县城经济的演化将给城乡融合带来新的机遇。

与县城经济迅速发展相对应，乡镇经济发展方面却仍面临一些问题。过去一些年，各地搞了不少特色小镇，一窝蜂地搞房地产，但很多项目没有挖掘出特色，反而导致了很多人尾工程。

要做好城乡融合、乡村振兴工作，必须以县城为中心。我每到一个地方跟当地交流，我都建议他们，县级以下的镇不要提“广泛招商引资”，除了农产品深加工等立足于本地的产业外不要搞制造业等现代工业。为什么？因为大部分乡镇基础设施并不完善，配套产业也不齐全，甚至部分区域法制环境、人文环境也存在不足，发展现代工业的条件并不完备。我建议，应出台相关的指导性意见，推进县域经济的合理分工，重点抓好县城经济，县级以下区域的经济、政策制定应因地制宜，避免“全面开花”，造成土地和资源的浪费。如果能把县城经济巩固好，使其成为城乡融合的堡垒，其经济社会效益将是十分明显的。如果一个县有1/3甚至一半的人口住在县城，未来符合条件的县城能达到20-30万的常住人口规模，将能有效推动经济发展与城乡融合，这应该成为我们规划的一个重要方向。当然，就像我刚才说的，这只是一般的情况，具体还要看各地的条件，要“因地制宜”。

二、城乡融合要注重动员社会力量与社会资本，盈利与公益结合

未来如何做好城乡融合与乡村振兴工作？我主要有三方面的建议：

第一，要注重动员社会力量。城乡融合与乡村振兴与之前我国发展三资企业等有着不同的运行规律，并非完全以资本追求利润为驱动，我们可以充分发挥我国的体制优势，动员社会力量参与。一方面，继续动员企业参与。我国脱贫攻坚之所以取得成功，企业的参与是其中的一个重要方面，而城乡融合、乡村振兴是脱贫攻坚战的延续与发展，这一工作做好了，对于巩固脱贫攻坚成果、防止返贫复贫具有重要意义。因此，在这个新的发展阶段，我们可以继续动员企业等社会力量积极参与，鼓励民营资本捐助乡村振兴相关公益事业，支持各类所有制企业前往乡村投资，带动当地就业和产业发展。另一方面，推动公益机构转型，引导其加大对乡村振兴的支持力度。当前，一些公益机构在助力乡村振兴方面已经取得了一些有益的经验，诸如帮扶乡村教师、乡村医生，等等。未来我们可以再继

续研究，出台一些政策支持他们继续参与和推进乡村振兴方面的工作。动员社会力量参与乡村振兴，不仅可以产生良好的社会效益，还可以借此进一步完善相关体制机制，促进国家全面发展。

第二，要注重动员社会资本返乡。我认为，社会资本参与乡村振兴主要有三方面的内涵。一是人才也就是人力资本的返乡，这不仅仅是指外出打工人员的返乡，也包括随着乡村经济的发展，吸引科技人员、中产阶级返乡兴业；二是资本的返乡，不少从农村走出来的企业家大多具有乡情情怀，他们管理下的资本返乡不仅仅考虑经济利益，还包含了情感因素，可以挖掘这方面的资源带动资本返乡；三是告老还乡，在中国的传统农耕时代就有告老还乡的传统，但近代以来随着城乡差距的拉大这种情况比较少，因此需要研究如何改善农村基础设施，吸引更多人告老还乡。引导社会资本回流农村地区是有潜力可挖的，因为资本受人的控制，而人受感情的支配，不是所有的资金都完全追求最大化的经济利益，也存在一部分感情的因素，可以多加挖掘，并出台政策予以鼓励。

第三，要深入探讨农村土地改革。农村土地改革各方有比较多的争议，但我坚持认为，农村要实行区别于现有农村土地集体所有制的国有化，即土地所有权归国家，而土地使用权归农民个人；若发生转让，可将部分资金归农村社区用于公益事业。在具体操作上可以分步实施，先推动农村宅基地的国有化。当然，我认为，就算是一步到位也未尝不可。只有土地所有权归国家，农村人口才能跟城市人口一样完整地享有土地的使用权，农村土地才能在确保不逾越耕地红线的基礎上跟城市土地一样有偿转让，在确保耕地不改变用地性质的情况下改变土地持有者的结构。从现实情况来看，我国为数不少的从农村走出来的高中产阶级人士已到了退休年龄，实施农村土地使用权有偿转让，可以吸引这部分人士动用闲置资本购买农村土地，从事农业生产经营，盘活农村闲置土地资源；对农民来说，转让土地所有权的收入可以用于消费，也可以作为进城后扩大再生产的资本，推动城镇化发展；此外，农村土地使用权转让还可以吸引更多社会资本参与乡村振兴，吸纳货币超发带来的多余流动性，可谓是一举多得，风险亦可控。

综合来看，乡村振兴与城乡融合，不能以常规的追求利润最大化的思维来衡量，但也不是一般意义上的公益事业，而是需要在推进的过程中，找到盈利与公益的结合点。

李铁：城乡融合发展是长期过程，要以改革释放潜力

李铁 独立经济学家

以下观点整理自李铁在 CMF 宏观经济热点问题研讨会（第 24 期）上的发言

一、城乡融合发展的大背景

第一，提出城乡融合发展，要把握中国农村仍然有着数亿的农村人口的现实。当前城镇化仍处于高速增长过程中，但已经进入相对稳定的阶段。即使如此，我们有 8.5 亿的城镇常住人口，还有 5 亿多的农村常住人口。但是从户籍口径看，农村人口却是近 8 亿，而城镇人口是 6 亿多。因此在户籍农村人口占比仍然超过半数的情况下，我们提出城乡融合，那么以什么样的方式来推动农村经济发展是一个很大的问题。我们在推进城市化的进程中，不要用更多精力、大量资源、财力物力做锦上添花的事情，要想到我们还有很多的农村人口。

在此背景下，提出城乡融合发展，就是要实现共富，但是不能照搬扶贫的思路。怎样实现城乡共富，是国家战略中一个非常重要的政策前提。实现共富和扶贫是不一样的。扶贫是以 13 亿人口对近 1 亿农村贫困人口的扶贫，或者是更多非农产业所创造的收入对少数人的扶贫，这是可以做到的。但是如果我们按照扶贫的思路，对有着近 6 亿农村常住人口或者近 8 亿农村户籍人口的农村投入大量资源实施乡村振兴的话，就一定会产生效率低的问题。

推进城乡融合发展，要发挥城乡各类资源的优势，打破城乡存在的各种体制界限，更好地利用城乡资源，促进城乡同步发展。我们有多篇文章可做，我们看到国家发改委颁布的《中共中央 国务院关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》等文件，还有“十四五”规划里提出了“建立健全城乡要素平等交换、双向流动政策体系”等很多内容，其中也涉及到我们当前亟待解决的制约城乡融合的户籍、土地等问题。

第二，我国城乡融合发展的区域非常不均衡，既有经济发达地区和都市圈功能相对完善的地区，也有中西部欠发达地区和粮食主产区以及远离中心城市的地

区。很多专家经常举的案例，基本都是在都市圈地区或者是经济发达地区。在这些地方，城市人口已经达到一定规模，经济更加活跃，对农村已经产生了足够的辐射作用，城市已经出现了逆城市化的消费趋势和居住趋势，城市消费内容已发生了深度的变化，不仅带动了一部分农村经济的发展，而且也带动了都市圈内农业经济结构的调整。但是我们要知道，城乡融合发展（包括乡村振兴）中面临的更大难题是广大粮食主产区和中西部欠发达地区的农村、远离大城市的远郊农村。在这些地区，如何实现城乡融合发展，这是我们要深刻认识的一个现实。重点发展县城，实施县城城镇化补短板，强化县城综合服务能力，是一个重要路径。

第三，到底是以促进农业发展来推动城乡融合，还是构建以城带乡的发展模式来实现城乡融合？我们看到了很多人在提出城乡融合发展的时候，提出要把大量资源投入到农业发展上。我认为，农业是农村产业的发展基础，当前在广大的粮食主产区来实现城乡融合有很大的现实困境。中国户均耕地约10亩，离韩国的20亩地、日本的30亩有很大差距，距离实现适度规模经营的水平仍有差距。在没有足够的粮食和农产品价格补贴的情况下，中国仅仅靠户均10亩地来实现乡村振兴，我觉得有非常大的困难。

我们当年研究城市化政策的时候，提出“减少农民才能富裕农民”。从“减少农民”来看，我们现在减少的是农村常住人口，但是这批已经进入城镇就业、定居的农业转移人口，并没有真正从农村土地上、从农村户籍身份上解脱出来。此外，农村有效资源并没有完全纳入到城市化进程中来。在这个过程中提出城乡融合，就是要按照市场机制来配置资源，把农村闲置资源利用起来，这里有非常大的潜力可挖掘。

在土地方面，每年我们的城镇化水平在不断提高，但是城乡两头占地的问题却更加突出，农村常住人口减少的背景下，农村建设用地却不减反增，目前农村占地约19万平方公里，城市占地约9万平方公里。随着未来城镇化进程的推进，城市建设用地还要增加，而在农村人口减少的同时，农村还会继续大量占用建设用地。大量农村人口进入城市了，大量闲置土地资源却没有得到利用。在城乡融合大的政策框架下，如何解决这些问题？

在户籍方面，我们老是想着农村人口是不是能在城市落户，但换个角度来考虑，城市人口是不是可以进入农村落户呢？户籍制度改革所涉及的户口问题，并

不是只有城市才有户改的需要，实际上对城市人口落户农村的户籍限制更严。要知道农村集体资产有限，农村集体福利有限，如果城市人口在农村落户，势必要涉及农村集体福利的重新分配问题。因此，在要素流通打破城乡界限的前提下，怎么样通过户籍制度改革和土地管理制度改革，释放农村发展潜力，是提出城乡融合发展的重要背景。最后，我们在哪一类空间来实现城乡融合发展非常重要。到底是在都市圈中心城市，还是在县城，在小城镇，抑或是在农村来实现城乡融合发展？总之，建设用地非农化是实现城乡融合发展可发挥的最大潜力，怎么把农村建设用地纳入到城镇化进程，对城乡融合发展具有深刻的意义。

二、对乡村振兴和城乡融合发展的几个认识

第一，乡村振兴和城乡融合是一个长期过程，不是5年、10年可以解决的，需要更长时间。从我们当年制定城镇化政策到现在，已经20多年过去了，还没有完完全全地落实。随着城乡间、区域间各主体利益的固化，新政策出台到贯彻落实仍然会出现很多的问题。比如说，《“十四五”和2035年远景目标纲要》中要求，“全面取消城区常住人口300万以下的城市落户限制，全面放宽城区常住人口300万至500万的I型大城市落户条件。”事实上，利益矛盾突出的地方并不只是300万人口以上的城市，在外来人口大量流入的经济发达地区，连建制镇、行政村的户口都难以真正做到放开，更别提几百万人口的城市了。改革难度之大，不是一朝一夕可以解决的。

第二，无论是乡村振兴，还是城乡融合，都不能一味理想化，而是要尊重各种利益关系并存的现实，把握好政策的平衡点。农民在城乡、县城多栖的就业和居住行为也将是长期的。这个问题很难解决，涉及到一个村的集体财产是不是会向社会开放？城市也是如此，如果一座城市解决了所有居民的养老保险金的问题，这个城市还能否持续低成本发展的模式？城市政府的官员、财政部门能不能同意你的看法？很多城市，特别是外来人口大量流入，甚至超过本地户籍人口的城市，为什么迟迟解决不了外来人口落户的问题？很大程度上是因为解决不了这么多外来人口落户后产生的巨额养老金的问题。

第三，社会资本进入农村发展产业要符合市场化的原则。企业家到农村投资，一要考虑收益，也就是说，企业到农村投资后，要考虑怎样才能挣到钱？是投资发展农业能挣到钱，还是投资发展非农产业能挣到钱？二是要考虑成本，如果企

业投资的是非农产业，那么非农业产业发展最需要的是低成本的空间和发展环境。那么，低成本的空间和发展环境到底在哪里？这是我们要充分考虑的问题。

第四，城乡融合发展改革的最重要目标是释放潜力。一是继续释放劳动力低成本的潜力。当前我国有着2.8亿的农民工，其中1.7亿是跨乡镇进城打工的农民工，还有1亿多是本乡镇就业的农民工。大量农民工为经济发展贡献了大量低成本的劳动力，成为中国经济发展的重要优势。之所以低成本，也是因为大量外来人口在城市并没有享受与城市居民同等的公共服务。如果我们要让大量农民工落户城市，并完全享受城市居民的福利水平，那么企业财力能不能承受？政策财政能不能承受？这是我们必须要面临的问题。**二是继续释放低成本土地潜力。**过去四十年来，我国经济增长所取得的成绩，不光是依赖劳动力的低成本，还离不开土地的低成本。我们现在提出县城城镇化补短板，假设县城补短板都变成了搞房地产，把大量的县城“花园化”的时候，那么，县城的发展成本、生活成本是不是要抬高？它还能不能继续释放低成本的潜力呢？当县城房地产发展大大抬高发展成本以后，我们是不是会在县城复制三四线城市的房地产主导的发展模式呢？这也是房地产发展到今天所面临的极大的困境。我们要站在乡村振兴的角度、站在城乡两个角度来考虑，更重要的是继续发挥低成本发展模式的优势，释放劳动力、土地等发展潜力，以及吸纳更多的农民在城镇就业和生活以及消费的潜力。

第五，城乡融合发展的政策要符合大量中低收入人口的需要。现在我们制定的好多政策都是高大上的政策，比如发展高端的产业、建设花园城市等，但是我们要记得，我们还存在10亿的中低收入人口，而且大都在农村。因此，我们要思考，我们提出的政策是不是和他们所需要的环境相符合？城市治理和社会发展现实是不是吻合？这个过程中我们是要为他们留出什么样的低成本空间，让他们慢慢适应，并逐步完成中国的城市化进程？这不简单是改革的问题，也是我们观念上需要解决的问题。

刘守英：以人、业、地为核心，促进城乡互动与融合

刘守英 中国人民大学经济学院党委书记兼院长

以下观点整理自刘守英在 CMF 宏观经济热点问题研讨会（第24期）上的发言

新发展格局下城乡融合发展战略的出发点和内涵

十九大报告提出乡村振兴战略后，整个城市中弥漫着一种对乡村的浪漫的情怀，这种情怀在我们的历史上不是第一次出现了，这是令人担心的。我认为这种浪漫主义，有些是出于善意，有些则是出于各种目的，这对乡村来说可能不一定是好事。因为乡村本身是一个系统，由农民、农业、农村组成。90年代以来的城市化进程持续推进下去，原则上乡村问题应该能够得到解决，那为什么现在要提乡村振兴和城乡融合呢？是因为在高速的城市化进程中，乡村是存在问题的，仅通过城市化是无法很好解决的。

第一个问题是“人”。最大的问题出自三类人：

第一类人是40、50、60后，他们是真正的农业工作者，对土地也有感情，但这部分人目前不能搞农业了，他们已失去了从事农业劳动的能力，而且他们的家人从乡村离开以后，这些家庭中的老人是非常孤独和绝望的，所以第一类人的问题是40、50、60后这一代人未来在哪里老去。

第二类人是70后、80后，这批人基本就没有从事过农业，他们已经走出乡村，对农业和土地的感情跟上一代人完全不一样。这类人的问题是，他们未来的落脚点在哪里。

第三类人是**孩子**，第一代农民工的孩子是被留在家中的，和老人生活在一起，那时候老人也没有那么孤独，而留守儿童是最严重的问题。现在农民工的孩子基本上是第二代农民工打工时带出去的，在城里也没有人管他们，这些孩子在城市中的事故率非常之高，更重要的是孩子的心灵，他们初中或高中时都回到了老家，

这些孩子对城市的情感问题和他们直接接触、感受到的不平等带来的心理问题，是这一类人的问题所在。

第二个问题是“业”。未来谁来种地，这个问题取决于农业的回报。从现状来看，整个中国乡村的产业，首先是“业”变得越来越单一，中国传统的农业原本是非常丰富的，但中国的农业结构现在怎么会变得那么单一，这一点我们要反思；其次是现在由于农业越来越单一，整个中国的农业越来越变成以土地为生的农业了，这是我想提的第二个问题。

第三个问题是“住”。整个中国的住房状况越来越好，我们村93%的家庭都盖了两层楼房，但现在的问题是乡村盖的这些房子利用率极低。此外，城市化以来，农民在城市积累了大量的资本，但不是在城市继续做资本形成，回到村落变成大量的闲置资本，农民的资本形成如果不是在城市进一步扩张的话，城乡居民的收入差距怎么可能缩小呢？所以住的问题看起来是利用率低，但背后是城乡差距的问题。

第四个问题是占地。现在整个农村的占地面临的问题在哪里？最大的占地是农民的住房，农民住房的占地问题怎么造成的？传统的乡村都是以耕地为半径的，但现在乡村已经开始发生了变化，大量的老村闲置变成空心村，而农民为了便利把房子建在路边，路边建房用地都是好的耕地，大量的房子越建越好，越建越多；农村有大量的耕地、菜地和坟地，原来农村的菜地现在甚至变成了极其奢华的坟地，家族之间不仅仅攀比房子也攀比坟地。这些现象实际上源于，农民对他原来的村落和住房在城市化过程中的功能发生了观念上的变化。

如果把当下农村的景象构图，就会提炼出**四个现象**：

第一，农业越来越单一、越来越“内卷”；

第二，农民的住房明显改善，但占用了大量农民在城市积累的资本，没有进一步在城市形成更大的资本积累，造成了城乡之间在资本积累上的差距；

第三，大量的耕地被住房、墓地占用；

第四，人——老人的绝望，农二代的归属不定和留守儿童的心灵创伤。

这些问题本质是什么？我认为是整个中国的城市化模式造成的，即“回村”的城市化的模式。对于整个中国的城市化模式，很多人都是在赞扬它的低成本，但这个低成本的模式实际上是乡村在承受：我们的劳动力成本低，大量的保障和福利没有配套；城市政府低成本体现在本该由城市政府对进城农民支付的成本没有支付，农民工在城市的居住、子女教育等社会保障和社会公共品没有被充分提供，因此这些人就会回到乡村，所以低成本的模式实际上是以农民一定要回村为前提的。要理解城乡融合，最重要的是要理解**单纯的城市化的模式解决不了中国的乡村问题**。

第二个问题是中国目前有一批理想化的观点，试图把人搞回乡村，认为多给乡村一点土地、让资本回到乡村就能实现乡村振兴，这条路是走不通的，因为中国在近代有过一场很大的讨论。我认为**核心是我们要重新思考城乡关系，城乡关系的本质是城市和乡村这两个文明应该共融共生，城市和乡村两个空间应该共同发展**。此外，要素之间要互联互通，城市和乡村之间的权利也要相互对对方开放。这会使得城市与乡镇只有功能和空间上的差别，但没有地位和身份之间的差别，这会形成整个中国城乡融合的局面。

实施城乡融合发展战略的路径及可能遇到的挑战

这里谈谈我对城乡融合的认识。我认为现在**实施城乡融合战略的关键是，我们能不能找到一条路径，将整个城乡系统打通、统一起来之后再行重构**。

第一，我们讲的是人，人是低成本城市化的核心。上一代人是回到村里，这样城市化的成本是低的。现在人可以分为两部分，40、50、60后还是在村里面，而70后之后，尤其是80后这批人现在继续用回村的城市化模式已经行不通了，这批人基本已经城市化了，他们对农村不了解，也没有种过地，如果让这批人再回到乡村的话，中国的城市化是一条什么样的路径呢？我现在是难以想象，因此要解决之前这种回村的城市化模式。

关于城市化成本的问题。这批人如果留在城市，这个城市化的成本是可以做分解的。第一是70后在城市贡献着基本的公共服务，这些人实际上是对城市是有贡献的，现在很多积分制落户的做法分类地落到城市，实际上是对他们在城市做贡献的回报；第二是中央和地方的分担基本上保障了这些成本，基本的、基础性的保障应该是中央政府来提供，地方政府通过激励的办法解决追加的部分；第三个是住房和教育，住房的问题是完全可以解决的，对于现在大量农民在城市的房子的问题，集体土地、公租房应该把这些人纳入进来。关于教育问题，实际上是城市人和农村人之间受教育的基本权利的问题，核心问题是如何看待一个人的城市权利。

第二，在人有变化以后，农村的问题落在解决农业的问题上。原来山区和贫困地区的问题是最严重的，现在实际上最严重的恰恰是粮产区。我认为粮产区和非粮产区都面临着一场农业要素重组的革命，我们现在面临的第一个问题是中国农业的结构反常，25%的人口仅贡献了5%的 GDP，如果是这样的话，农业是没有希望的，这是全世界最大的反差。我最近的一个研究发现，农业份额下降到了5%以后会进入稳态，即5%的 GDP、5%的人口，在农业内部实际上已和原来完全不一样，不是某一个单一要素的增加和减少，而是整个要素的重新组合，就是我们讲的工业化的过程。如果不解决这个要素重组的问题的话，现在整个中国农业最大的问题就是回报低。农业回报低很重要的因素与现在要素重组的整体力度不够有关，通过改变单一要素解决农业问题的途径，比如扩大规模、机械化等等，这些最终反而导致了农业的成本更高，劳动生产率的低下。

第三，村落的新定义。农民从原来的老村搬到新村，实际上是农民已经对村落重新进行了定义。原来的村落是与耕地相关的，以耕地为半径来形成村落，现在农民与耕地的关系已经发生了变化，村落不需要大量的时间去跟耕地去发生关系，而是与农民的生活便利性发生了关系。村落的另一个很大的问题是要适度地解决未来老人在一起的聚居问题。比如说现在很多乡村老人很绝望，但40、50、60后是不可能到城市去的，还是会留在乡村。但在原来的自然村落里，老人之间的居住是相对隔绝的，如果老人的隔壁还是老人家庭，那么生病时喊人没有人应。所以村落第一个问题是解决便利的问题，第二是解决老人的问题，第三，村

落是未来在城里的人回到乡村真正找乡愁的地方。村落要适度的集聚而不是我们现在搞的城市化的集聚，比如两三个自然村就可以有适度的集聚。**村落的集聚可以保障文化场所及养老院的集聚、养老服务的供给和乡村公共服务的提供。**

城乡系统重构的核心是城乡的互动和融合，现在看到的情况是各种要素下乡，但下乡以后面临低回报，而且很多人是带着情怀去的，所以我觉得核心的问题就是要打通城乡之间的要素，来形成两个发展空间之间的机会。这里有几个重点：

第一，城乡融合的重点区域是城中村和城乡接合部。

第二，很多县城的城乡融合区域。我不大同意以县城为单位的城乡融合是从县城直接到村的观点。实际上县城的延伸区域会形成一个相对集聚的，解决人口、产业、教育、文化和经济活动的聚合。

第三，都市圈的城、镇、村体系是重点。城市是可以直接延伸到乡村的，在都市圈里面的城乡融合跟县城的城乡融合是不大一样的。

第四，一定比例的村庄活化。我现在是不大同意乡村振兴就是几十万个村庄都活化，我认为有10%的村庄“活”就可以了，90%的村庄只需要保持体面即可，提供基本的公共服务，包括老人生活的体面。

最后，如何看待县城的功能和定位，这个问题还有待进一步考虑。因为中国传统的国家治理是以县为单位的，但这是农业社会的一个基本单位。现在整个中国的城市化已经达到这么高的程度，中国应该是一个城市社会。在经济活动、社会活动和人口活动上，实际上城市应该更加占主导地位。未来县城如何定位，这是首先要想好的。**我现在不大倾向于仍把县城作为整个中国城乡融合和乡村振兴的基本单位，因为中国已经不是一个农业社会了。**当然县城也起到它一定的作用，县城可以是一个行政和政治的单元，但很难说它未来还是城乡经济融合的基本单元。

魏后凯：乡村振兴是实现城乡融合发展的重点难点

魏后凯 中国社科院农村发展研究所所长

以下观点整理自魏后凯在 CMF 宏观经济热点问题研讨会（第24期）上的发言

新发展格局下城乡融合发展的内涵和切入点

从政策的历史脉络来看，2003年我国提出统筹城乡发展，2012年又提出城乡发展一体化，2017年党的十九大首次提出城乡融合发展，可以看出，从统筹城乡发展到城乡发展一体化，再到后来的城乡融合发展，中央政策是一脉相承的。统筹城乡发展，它主要强调的是政府的作用，谁来统筹？政府要进行统筹。城乡发展一体化更多的是强调城乡发展的最终目标是要实现一体化。而城乡融合发展更多强调的是城乡的双向融合互动和共建共享，强调以城带乡、城乡协调发展、城乡一体发展。所以说，城乡融合发展是实现城乡共赢和一体化的重要途径。

根据我们的研究，城乡融合发展包括了五个方面的融合：

城乡要素的融合、城乡产业的融合、城乡居民的融合、城乡社会的融合、城乡生态的融合。

我们讲的城乡融合发展是这五个方面全面融合的综合概念。以县域作为城乡融合发展的重要的载体，实际上中央文件已经明确了，即以**县域作为推进城乡融合发展的切入点**。中国的地区差异很大，每个地方的情况千差万别，要推进城乡融合发展，就一定要采取**差别化的策略**。从目前的情况来看，我觉得有两类地区要引起高度的重视：

第一类是**城市群、大都市区、大城市的郊区**，这些地区很有条件来推进城乡融合发展。从这些年的进程来看，这些地区也是推进城乡融合发展较早、程度较高的地区，它们在全国起到了先行、示范和引领作用；

第二类是**县域**，中央已经明确把县域作为推进城乡融合发展的一个切入点。为什么要把县域作为一个切入点呢？我以为，从空间范围来看，县域应该是推进城乡融合发展的一个最佳的空间地理单元，县域能够把城跟乡有机地连接起来，县域内城乡的交流比较密切。

最后谈一下城乡融合与乡村振兴之间的关系。大家知道，乡村振兴的总目标是实现农业农村现代化，它的体制保障就是要建立健全城乡融合发展的体制机制和政策体系，也就是说，城乡融合发展的体制机制是实施乡村振兴战略的一个体制保障，而乡村振兴则是实现城乡融合发展的核心内容，也是推进城乡融合发展的重点和难点所在。

现阶段来看，要推进城乡融合发展，一个很重要的途径就是要打造城乡发展的共同体，这种城乡发展的共同体主要包括五个方面：

城乡产业共同体、教育共同体、医疗共同体、文化共同体、生态共同体。

这种城乡发展共同体的建设需要畅通城乡之间的联系，城乡要实现双向融合互动，形成一个利益共同体和责任共同体。

推进城乡融合发展的路径及可能遇到的挑战

第一，城乡融合的重点难点是乡村振兴，乡村振兴作为一项长期的发展战略，目前资金的需求量大，但供给不足，缺口很大，应该采取多元化的途径来解决。从资金需求来看，过去农业农村部曾做过一个测算，要实现《乡村振兴战略规划（2018-2022年）》，需要资金达7万亿元，平均每年1.4万亿元。现在要全面推进乡村振兴，资金的需求量将会更大。但是从资金的供给来看，2017年我国农村常住人口占比是41.5%，而农林牧渔业的投资加上农户的投资只占全社会固定资产投资的5.7%左右，资金的供给不足。要全面推进乡村振兴，当然要建立财政投入的稳定增长机制，但是也一定要发挥市场在资源配置中的决定性作用，要采取多元化的途径来引导社会资本大量地进入，对社会资本的进入要采取激励加负面清单的办法：一方面对于社会资本进入到乡村振兴中来，要采取一些激励的政策措施，同时要制定负面清单，对社会资本行为进行规范和约束，比如确保粮食安全

问题，不能把优质的耕地去搞非粮化甚至非农化，也不能利用农村宅基地搞大宅大院，更不能侵犯农民的权益。对于乡村振兴，除了引入社会资本以外，**最关键和最核心的是要全面地激活农村的资源要素、主体和市场，来激发乡村振兴内生的活力，走内生型的乡村振兴之路。**

第二，城市与乡村是两个平等的主体，城乡融合一定要强调城乡要素的双向自由流动，为此要加快推进要素的市场化配置改革。这里涉及两个关键问题：**一是要畅通农村人口进入城镇。**城镇化是经济社会发展的必然趋势，但在人口进城的过程中要进一步做好农业转移人口的市民化，进一步维护好进城落户农民在农村的各项权益，要按照市场化的方式来推进进城落户农民在农村的土地承包经营权、宅基地使用权和集体经济收益权“三权”的自愿有偿退出；**二是要推进城市的人才和资本下乡。**过去我们对城市资本下乡的认识存在误区，认为其只是资金的问题，其实城市资本的下乡应该是资金、人才、技术、品牌、营销经验的综合体，城市的资本在乡村建了一个项目以后，伴随着资金的进入，人才、技术、品牌、营销管理经验就会相应跟进。所以城乡要素双向的流动是非常重要的。

第三，伴随着城镇化的推进，全面推进乡村振兴一定要根据未来城乡人口的分布来优化乡村的基础设施和公共服务的布局，优化村庄的布局。随着城镇化的不断推进，农村人口的老龄化、村庄的空心化、村庄的减少是必然的趋势，这些年来我国的自然村和行政村数量都在不断地减少，我们一定要把握城镇化的趋势，根据未来城乡人口分布的状况来优化基础设施的布局，优化公共服务的布局，并对村庄的布局进行优化调整，政府要做好规划布局引导。此外，在村庄布局优化的过程中，一个核心点就是一定要把农房的现代化提高到一个重要的战略高度，现在我国农房的使用寿命比较短，质量比较差，缺乏规划和特色，远不能适应农业农村现代化的需要。加快农房现代化是一个重大的战略问题。

张琦：稳妥处理好巩固拓展脱贫成果、乡村振兴及城乡融合三者间的关系

张琦 北京师范大学经济与资源管理研究院教授、中国扶贫研究院院长

以下观点整理自张琦在 CMF 宏观经济热点问题研讨会（第24期）上的发言

新发展格局下城乡融合发展战略的出发点和内涵

我认为现在乡村振兴、城乡融合和扶贫已经进入了一个新的阶段。现在提乡村振兴或是城乡融合，就是在一个新的基础上、在一个新的背景条件下来推进的乡村振兴和城乡融合。

第一，一个非常重要的基础是2020年我们实现了脱贫攻坚，贫困地区基础的条件、基础的背景，包括收入水平等整体的要素均得到了大大的提升和提高，比以前的基础更为扎实，整体的质量和水平进入了一个新的阶段。我们说新阶段、新背景、新格局，

其中非常重要的就是脱贫攻坚完成后，整体上最薄弱的、最脆弱的农村贫困地区得到了实力上大大的改善和提升。因此我们在谈城乡融合和乡村振兴时的关键一点是，这是在打赢脱贫攻坚战新基础背景条件下现在进行研究。新时代、新理念、新格局和新使命离不开脱贫攻坚战取得伟大胜利这一新基础新背景。

第二，在这种条件下，至少在“十四五”期间，我认为乡村振兴和城乡融合两者之间存在三层关系，这三层关系就是在“十四五”期间国家推进的巩固拓展脱贫成果、乡村振兴的有效衔接、城乡融合这三者之间的关系。实施乡村振兴以及城乡融合的基础还在于，如果把之前的脱贫成果进行有效的巩固，这样建立的城乡融合和乡村振兴可能会更加顺利。在这方面我认为，在“十四五”期间要重点处理好一些基础问题，处理好巩固拓展脱贫成果、乡村振兴有效衔接进而是城乡融合这三者之间的关系。

其中，巩固是基础，要经得起历史的检验，因为完成脱贫攻坚目标任务，但还存在脱贫是否具有可持续性，是否存在的返贫风险，可以说返贫风险和返贫现象将会从整体上影响到城乡融合和乡村振兴发展的基础，因此国家已经制定了五年衔接期间各类重要政策；此外，要全面推进乡村振兴，就要在乡村振兴原先的基础上在进一步提升和拓展中推进，另外要关注脱贫和乡村振兴两者之间的衔接问题，以及在这个过程中如何做好城乡融合。所以，十四五期间，巩固拓展脱贫成果，与全面推进乡村振兴的衔接和城乡融合发展，一定要解决后巩固拓展、衔接和融合之间的几重关系，我个人认为，巩固是前提和基础，拓展是提升和提高，目的这是增强可持续性。衔接是重点和难点，与城乡融合是方向长期目标。

第三，在整体上推进脱贫和乡村振兴两者之间的关系时，我认为有几个方面值得注意：

1、在乡村振兴或是城乡融合中要实现几个关键要素的双向流通：

要实现乡村振兴，首先必须实现生产要素在城乡之间的双向流动。在相当长的一段时间内，我国城乡之间生产要素的流通大多是由乡村流向城市的单向流动。城市通过“虹吸”效应带走了乡村发展的人力、财力、物力等必要资源，导致了农村在经济、文化、公共服务等方面的发展滞后。因此，在城乡融合发展中探索城乡之间土地、技术、资金等生产要素的双向流通机制，对于推进乡村振兴有着重要意义。

首先是完善土地要素流通机制，建立城乡建设用地统一市场。在深化农村土地产权制度改革的基础上，引导农村存量土地、低利用率土地、农村集体经营性建设用地入市。通过市场化配置手段，在保障“同地、同权、同价、同责”的基础上，为城乡发展提供充足的土地资源保障，充分发掘土地红利。

其次是完善人才要素流动机制，推动乡村建设人才队伍的壮大。乡土人才留不住，城市人才下不来，人才的总量不多、质量不高、作用发挥不全一直是制约乡村发展的短板。要补齐这个短板题，一方面需要不断完善乡村地区的人才引进机制，通过优厚条件吸引乡村紧缺人才由城市流向农村、服务农村、助力乡村振兴；另一方面也需要探索乡村人才自主培养体系的建设，争取在引进外来人才的基础上不断发掘、培养本地“土专家”、“田秀才”，建立一支不走的乡土人才队伍。

再次是完善资金要素流动机制，促进城乡金融资源的均衡配置。乡村金融资源在种类、数量、质量相较于城市都有不足，乡村地区经济发展的落后与金融资源的不足也有很大关系。要促进城乡融合发展，推动乡村振兴就要坚持对乡村金融资源供给进行调整，在加强金融政策支持、完善金融制度保障的基础上引导城市金融资源向乡村市场的合理流动，进而促进城乡金融资源的合理优化配置

2.推动城乡产业发展对接

产业振兴是乡村振兴的重要基础，要想在城乡融合发展的过程中促进农村产业振兴，就必须推动城乡产业结构的有效对接，加速城乡产业发展的一体化进程。

首先，城市产业链要积极向乡村地区延伸。以产业链条下探带动农村劳动力就业，提升农村基础设施水平，盘活农村发展资源，激活农村经济发展活力。城市产业链条向农村地区的延伸是“以工补农”、“以城带乡”思想的集中体现。

其次，乡村产业发展要积极对接城市需求，以需求为导向调整自身结构，提升自身发展水平。乡村产业发展既要加快发展乡村旅游、观光农业、健康产业、特色餐饮业等农村产业发展的新业态，准确对接城市市场需求，同时还要积极借助城市产业发展的新技术、新经验、新模式对传统农业进行现代化改造，推动传统农业向绿色、高效、智慧的现代农业转型。

总的来说，城乡产业发展的有效对接既需要推动城市产业链条下探到乡村地区，为乡村产业发展输送资源与动力，同时也需要乡村不断汲取城市产业发展的经验、技术，积极回应城市发展带来的市场需求。

3.推动城乡基本公共服务均等化

城乡基本公共服务均等化是城乡融合发展的重要内容，也是实现乡村振兴的题中之意。长期以来，城乡发展的不平衡集中的体现在了双方公共服务的供给数量、质量、覆盖范围上。乡村地区的教育、医疗、公共文化服务的供给水平和供给能力与城市地区有着较为明显的差距。以城乡融合发展来推动乡村振兴必须推动城乡基本公共服务的均等化发展，构建一套城乡一体化的公共服务体系，实现城乡基本公共服务的协同共进。首先，要保障教育资源在城乡的均衡配置。

乡村振兴战略的核心是人，终极动力就源自于强大的乡村人力资本。而教育在阻断贫困的代际传递、培养乡村实用人才、促进乡村经济发展、文化发展水平等方面有着重要的支撑作用。保障城乡教育资源的均衡配置一方面要加强城市对

于乡村地区教育资金、教育技术、教育人才的支持力度，通过教师轮岗、定期培训等方式引导城市优质教育资源反哺乡村教育体系，另一方面要创新乡村教育资源的供给内容，持续推动乡村职业教育、网络教育等新型教育资源的补充供给。

其次，要保障医疗服务体系在城乡的均衡配置。乡村地区医疗资源短缺、医疗技术落后是城乡医疗资源分布不均衡的集中体现。要解决这些问题，一方面要统筹加强乡村医疗卫生人才队伍建设和医疗卫生服务基础设施建设，通过完善农村卫生室、乡镇卫生院等基层医疗机构的硬件设施，合理布局基层卫生机构和救治服务范围，加大对于乡村医疗卫生事业的政策支持力度。另一方面要探索城市医疗资源服务乡村的有效途径，鼓励城乡医疗卫生服务公共平台建设，依托平台实现优质医疗卫生资源的城乡共享。

再次，要保障文化服务和养老服务在城乡的均衡发展。目前乡村地区的文化服务水平与城市地区有较大差距，城乡文化服务的均衡发展既需要做好文化设施的合理布局建设，同时也需要准确把握农村文化产品的需求特点，文化产品供给要“适销对路”。另外，随着我国步入老龄化社会，农村公共服务的覆盖要重点关注养老问题，通过完善农村养老机构和培养专业社会工作者，有效缓解乡村养老服务领域供需结构性矛盾，不断优化农村养老服务体系 and 现代化水平。

4.统筹城乡规划一体化布局

伴随这中国经济、社会的高速发展，城乡之间原有的边界已经模糊，随之而来的是城乡格局在空间上巨大变化。城市发展在空间上急速对外扩张，城市建设规模越来越大，城区的功能承载压力加大。与此同时乡村地区的人力资源、农村劳动力净流出导致乡村的空心化现象日益严重，村庄萎缩的情况普遍存在。这造就了城乡在空间布局发展上的强烈反差。城市方面伴随着承载人口的不断膨胀，向外扩展建设已经势在必行，但大多受制于城乡空间规划限制难以如愿。而乡村地区伴随着人口与资源的流出，低利用率土地持续增加，大量资源被难以盘活，经济发展缺乏动力。

因此在以乡村融合发展推动乡村振兴的过程中，统一城乡发展规划，坚持城乡规划“一张蓝图绘到底”，积极推动城乡功能区合理划分，不断强化城乡之间的优势资源互补，促进城乡在空间规划、功能分布上的深度融合就十分有必要。

一方面，要加强城乡空间融合和功能承载融合。城市要在城乡联动发展中发挥重点辐射作用，以城市发展为契机带动乡村地区的城镇化速度，不断消弭城乡建设差距，实现城乡建设均衡发展。农村地区也要以城市功能区外移、产业链下探为契机，积极推动乡村地区完成对城市的市场对接、产业对接、需求对接、功能对接，进而实现城乡功能的有机融合发展。

另一方面，统一城乡规划，加强城乡功能区域的深度融合也要始终秉持绿色发展和共享发展的理念。坚持绿色发展就是在城乡融合的过程中注意保护地区生态环境，任何发展都不能以牺牲生态环境为前提。“绿水青山就是金山银山”的绿色发展理念一定要坚持。坚持共享发展就是要在城乡功能区域的融合中坚持构建平等和谐的城乡关系，城乡经济在资源共享、空间共享、市场共享的基础上实现建设成果的城乡居民共享，努力营造城乡发展互利互惠的局面。

第四，脱贫地区和其他地区的城乡融合还是有很大的差异，所以要在不同的时段上采取相应的策略，要分类分区域进行推进，这更有利于整体上的发展。

实施城乡融合发展战略的路径及可能遇到的挑战？

针对刚才提出的乡村振兴和城乡融合，这里主要谈四点：

第一，我认为城乡融合和乡村振兴是长期性的。现在改革很容易急于求成，所以还是要长、中、短期相结合，如果是长期目标，过程中就按长期目标来实施，不能急于求成。所以政策制定和措施落实的过程中还是要稳步推进的。

第二，实施的过程中要坚持分类推进、分区域推进的差异性策略。现在我们国家不同的区域差异较大，无论是老区、少数民族地区、边境地区还是中西部地区的差异都是很大的，在脱贫攻坚工作完成以后，还有乡村振兴的重点帮扶县相关工作，实现脱贫以后的832个县和乡村振兴重点帮扶县之间都有很大的差异和不同，所以在实施乡村振兴和城乡融合推进的过程中还是要分类、分区域进行推进，有差异性。

第三，整体上来说无论是城乡融合或者是乡村振兴，还是要走绿色发展、生态优先的道路，这是一个长期性的路径。在这个过程中更重要的是在乡村振兴过

程中和城乡实现融合发展以后坚持走绿色的发展道路，所以对环境、资源的保护措施以及现在提出的碳达峰、碳中和计划，在这个过程中也要更加重视并坚持下去。

第四，在推进的过程中需要有一些改革、突破和创新。比如说土地制度改革，这部分目前已经开始着手在做，但我认为可能尚需要进一步地加速或者是有所突破地来推进，这样更有利于城乡的融合和乡村振兴的发展。



把脉中国经济 传递中国声音
Taking Economic Pulse, Forecasting Economic Future

地址：北京市海淀区中关村大街59号 中国人民大学崇德楼西楼9层
Add: 9th Floor, West Wing of Chongde Building,
Renmin University of China, 59 Zhongguancun Street,
Haidian District, Beijing, P.R.China

网站: <http://ier.ruc.edu.cn/>

微信公众号:

