

城乡融合发展的内在逻辑与现实选择

黄 锐 吉伟伦

[摘要] 新时代城乡融合发展是深入推进中国式现代化，实现第二个百年奋斗目标战略举措，但在长期发展过程中，城乡间部分要素的单向流动问题仍有优化空间，实现要素双向流动的目标依旧任重道远。当前，在城乡融合发展中，在人口、资金、生态和公共服务要素流动中还存在一定困境，未来，将“以人才为中心”“以金融为动力”“以生态为切入点”“以公共服务为基点”，破解城乡要素流动困境，促进城乡融合发展。

[关键词] 城乡融合；内在逻辑；实现路径；城乡要素流动

[中图分类号] D63

[文献标识码] A

[文章编号] 1674-7453 (2024) 04-0054-10

城乡融合发展是深入推进中国式现代化，实现第二个百年奋斗目标战略举措。促进城乡融合发展，关键是“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”，^[1]“把推进新型城镇化和乡村全面振兴有机结合起来，促进各类要素双向流动”。^[2]经过多年的努力，农村生产条件和生活条件得到明显改善，但由于城乡收入差距依然存在、城乡制度安排以及城乡资源要素收益不均等历史问题，城乡间的资源要素流动并没有完全按照预期实现双向流动，成为城乡发展不平衡和农村发展不充分的重要原

因之一。本文基于已有的研究成果，主要聚焦以下问题：新时代城乡融合发展的内在逻辑是什么？当前城乡资源要素流动有哪些现实困境？在此基础上，从城乡要素视角，提出实现城乡融合发展的可行性思路，旨在进一步完善城乡融合发展的时代内涵、理论体系和实现路径。

一、城乡融合发展的内在逻辑

城乡融合发展是城乡关系发展的必然要求，是城乡制度变迁、城乡要素流动的必然结

[基金项目] 国家社科基金重大项目“中国式现代化的历史脉络与推进路径研究”(23ZDA014)；国家社科基金重点项目“乡村振兴与新型城镇化的制度冲突与协调推进研究”(20AJL009)。

[作者简介] 黄锐，中共中央党校（国家行政学院）中国式现代化研究中心副主任，马克思主义学院当代资本主义研究所所长、教授、博士生导师；吉伟伦，中共中央党校（国家行政学院）公共管理教研部博士研究生。

果。从经济上的实现看,城乡融合发展必须以城乡资源要素流动为基本前提和基本路径。

(一) 城乡融合发展的理论逻辑

从城乡两个区域单元的关系看,国外关于城乡发展的研究颇为丰富,如刘易斯的二元经济结构理论、赫希曼的不平衡增长理论、托达罗的劳动力转移理论、麦基的城乡一体化理论等。总体来看,这些理论存在两种不同的研究路径和主张:一种是把城市与农村看作两个独立区域。如卡梅尔认为在城乡发展的实践中,城市和农村往往是两个单独的政策制定与实施客体,城乡之间的联系并没有充分地考虑进政策的形成与实施过程中。^[3]另一种是把城市与农村看作两个关联区域。如塔科利认为城乡之间存在着两个方面的联系:空间的联系,如人口流动、商品流动、货币流动、信息流动、废弃物流动等;生产部门的联系,如农业与非农业的协同作用,即产业链的前向和后向联合。随着人口增长、城镇化和小农农业收入水平的下降,城乡之间的相互作用与联系在区域发展与提升大多数人的生活水平上承担着越来越重要的作用。^[4]

我国理论界比较认可的观点是农村发展与城镇化不是矛盾的,而是有机协调的。城镇化是农村发展的前提、目标和基础,农村发展是城镇化的手段与途径。陆学艺、^[5]黄陵东、^[6]徐勇、^[7]蔡继明、^[8]许经勇、^[9]何仁伟^[10]等分别从城乡二元经济结构向一元经济结构的转变、统筹城乡人力资本积累、城市发展、城市政府职能、推进农村发展、村庄整治、建设田园综合体、促进城乡要素自由流动等多个角度研究了城乡发展模式对城乡融合发展的影响。也有不少学者研究了城镇化与农村发展之间的矛盾冲突,如林燕等从制度作用的角度研究了农村发展与城镇化的

冲突,分析了冲突产生的内在机理,认为与目前的土地制度、户籍制度及宅基地制度等相关。^[11]针对城乡协调发展路径,卓玛草指出,可以通过“统筹融合式”“共生持续式”“包容一体式”等方式来实现。^[12]冯丹萌等指出,新时代城乡协调发展的关键路径是产业驱动、劳动力转移和法治保障。^[13]

马克思从历史唯物主义的角度总结了城乡关系从混沌一体到矛盾对立,再到融合发展的基本规律,明确指出城乡融合发展是生产力与生产关系在城乡关系上发展演进的必然结果。生产力和生产关系的变化,决定了不同的城乡发展面貌。其中生产力决定着城乡之间的分工,从而决定着城市和乡村之间的关系。随着社会生产力的逐步发展,必然会产生城乡对立的现象。同时,随着生产力不断发展,城乡对立的现象将不复存在,最终走向城乡融合发展。马克思主义城乡关系理论是城乡融合发展的基本理论基础。

(二) 城乡融合发展的制度逻辑

不同区域条件与地理环境所蕴含的要素资源禀赋,反映了各个地区的经济发展特质,进而造就了地区制度的多元性,经济制度如此,城乡发展制度亦是如此。作为中国社会发展转型背景下的经济体制改革的重要内容,不同的城乡制度有着不同的历史起源、制度职能与作用路径,实现城乡融合发展的制度统合,必须加强横向层面的制度衔接和纵向层面的制度互动,强化不同城乡主体间的高效合作。

城乡融合发展的制度取向要结合融合发展的深度与广度,充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,更好发挥政府作用。首先,通过国家层面城乡融合发展制度上的变迁,破除制度壁垒,加快推进城乡融合发展的制度改革。进一步加大对农村和农业的支持力

度，加快农村软硬件建设，提高农业发展能力，改善农村人居环境，统筹城乡居民可获得的公共服务和福利水平，形成合理的城乡资源流动机制。其次，通过市场层面城乡融合发展制度上的变迁，重构城乡要素资源流动的合理配置秩序，建立城乡一体的产权市场、劳动力市场和要素市场，引导资源在城乡之间自由双向流动。

（三）城乡融合发展的现实逻辑

就其现实性来说，城乡融合发展必须充分进行资源要素的互补共享和优化配置，构建市场主导与政府引导相结合的城乡资源要素配置体系，以城乡文化融合激活城乡资源、破除城乡要素壁垒。

1. 资源互补逻辑：城乡要素的高度互补与集聚

要更好发挥城乡各类资源要素的价值，就必须打造高互补、强共享的资源要素流动机制。与此同时，实现资源要素的高互补和强共享，才能发挥出城乡间多样化资源要素的集聚效应，为新时代城乡融合发展奠定坚实的基础。从新型城镇化推进现状来看，乡村的各类资源要素仍在持续向城镇流动，但从乡村振兴推进现状来看，由于仍有历史欠账，城镇的资源要素向乡村流动过程中，不同程度受到了制度、体制机制、人文习惯、经济收益等阻碍。由此可见，城乡间在实现资源要素互补、共享和产生集聚效应方面存在较大的优化空间。

要实现资源要素价值的最大化，就要以资源的最优组合作为必要条件，只有让资源在城乡间充分流动、最优配置，才能实现城乡间资源的有效互补。要实现资源的充分流动和最优配置需要一个较长的调整 and 适应周期，在此周期内，政府要不断优化完善政策和体制机制，不断提升城乡资源要素的流动性和

配置效率。

2. 共治逻辑：市场主导与政府引导相结合
在新时代城乡融合发展的背景下，城乡间资源要素双向流动既要巩固市场的主体地位，也要增强政府的引导作用。

构建以市场主导与政府引导相结合的城乡资源要素配置体系，运用市场规律，推动传统农业生产方式向现代生产方式转变，对乡村要素市场进行细致划分，激活乡村要素市场的活力和乡村社会的内生动力，引导生产要素向乡村地区集聚。政府要通过政策调节，改变乡村生产要素向城镇流动的被动局面，实现城乡要素由单向的被动流动转向双向的合理流动。如通过政策导向、规划引导、制度保障、财政补贴、金融支持等多种措施激活社会资本活力，促进其向农业农村领域投入；积极鼓励和支持农民工带资本、技术、资源返乡创业，进而主动融入市场环境之中；支持技术人员、管理人员等各类人才下乡等等。

3. 文化融合逻辑：尊重城乡间多样的文化建构

在城乡融合发展新阶段，城镇资源要素要真正融入乡村之中，文化要素的带动性效用能否有效发挥是重要因素。一方面，以文化要素的带动性效用激活乡村资源价值。随着城镇的各类资源不断向乡村拓展，使得乡村各类自然资源、人文资源被不断挖掘，并进行创造性转化与创新性发展。在文化要素对乡村资源价值发现和城乡资源互动全面激活和重构优化下，乡村不再是农业生产与实践的代名词，而会被更多贴上自然风光、惬意生活、乡风民俗等优质标签。在文化要素的激活下，城乡资源的存在形式也从物质性与单一性的生产资料转变为文化性与综合性的文化符号。山川、田园、民居等不再是外在客体，而是成为体验、理解的符号象征与社

会表征,^[14] 这为乡村文化产业提供足够的发展空间。另一方面,以文化要素的带动性效用破除城乡要素壁垒。城乡间存在着诸如经济发展、生活方式及社会习俗等壁垒,但城乡文化要素是中国社会文化整体中的一部分,并不会因城乡其他要素壁垒而被弱化,这为城乡间文化要素,乃至人才、资金、生态、社会、市场等其他要素破除城乡要素壁垒而自由流动创造了条件,更为实现城乡融合发展打下了坚实的社会基础。在现实中,乡村文化要素与城镇文化要素相结合,通过传统文化与乡愁乡情,使得文化要素成为破除城乡要素壁垒的重要力量,让更多的城镇资源要素进入乡村、融入乡村,进而赋能乡村。

中国追赶世界,乡村追赶城镇是近代以来的发展趋势,曾经各种各样的乡村建设运动在各类社会主体的参与下,为乡村赋予了诸多形式各样的文化要素。但如果无法真正实现文化要素对城乡资源,尤其是乡村资源价值的激活、破除城乡要素壁垒,那么乡村地位的日渐边缘化将可能导致其文化要素失去应有的带动性效用。面对城镇与乡村在城镇化与工业化进程中出现的物质与文化差别,要紧扣文化要素的带动性效用,在激活城乡资源、破除城乡要素壁垒的现实环境中,构建出一条文化要素赋能城乡融合发展的有效路径,迸发出文化要素内在新动能。

以上三个逻辑在城乡融合发展中的地位 and 作用是不同的。其中,资源互补逻辑是城乡融合发展中的主要逻辑,共治逻辑和文化融合逻辑要服从并服务于资源互补逻辑,是资源互补逻辑的补充。市场政府共治是城乡资源要素流动的主要机制,文化融合是城乡资源要素流动的必要条件,作为“资源+文化”的生态环境问题,不仅遵循文化融合逻辑,同时也作为资源要素遵循资源互补逻辑。

二、城乡资源要素流动的现实困境

近些年来,我国要素市场化改革持续推进,城乡间资源要素流动通道基本打通,资源要素之间的联系与协作不断加强,城乡劳动力、土地、资金等要素市场已由过去分割状态逐渐转变形成融合互动局面。由于城乡间要素存在价格与市场的双重不匹配问题,致使人才、资金、生态和公共服务等要素仍难以在城乡间双向自由流动和平等交换,乡村也因此一定程度处于弱势地位。

(一) 人口要素流动困境:城乡人口流动矛盾凸显

实现城乡融合发展关键在于城乡间人力资源的双向流动,但随着城乡融合朝着纵深发展,城乡间人口流动的矛盾依然存在,导致难以满足城乡融合发展的需要。一是乡村人口持续性流出导致乡村发展出现矛盾。在城镇化进程中,越来越多的农民为了创造更好的生活而涌入城市,并“想尽办法”在城市扎根,乡村人口的持续性流出在很大程度上削弱了乡村振兴的人才根基。国家统计局发布的数据显示,2022年末全国农民工总量29562万人,比上年增长311万人,增长1.1%。其中,外出农民工17190万人,比上年增长18万人,增长0.1%^①。2022年末城镇常住人口92071万人,比上年末增加646万人;乡村常住人口49104万人,减少731万人^②。从上述数据可以看出,

①数据来源于国家统计局官网:2022年农民工监测调查报告, https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202304/t20230427_1939124.html。

②数据来源于国家统计局官网:2022年国民经济顶住压力再上新台阶, https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202302/t20230203_1901709.html。

乡村人口依然在持续流失。二是乡村青壮年规模缩减加重乡村“空心化”“老龄化”现象。第七次全国人口普查显示,2020年末流向城镇的流动人口为3.31亿人,比2010年提高了3.85个百分点,其中从乡村流向城镇的人口为2.49亿人,较2010年增加1.06亿人^①。有研究进一步表示,2020年末15岁—39岁的年轻人常住在乡村的比例低于30%,60岁和65岁及以上老年人的比重分别为23.81%和17.72%,比城镇分别高出7.99个百分点和6.61个百分点。^[15]上述数据表明,在城镇化水平提高的同时,乡村“空心化”“老龄化”现象日益加重,不利于城乡融合发展。三是新落户的城镇居民群体规模较小。2022年国家发展改革委印发的《“十四五”新型城镇化实施方案》明确指出农业转移人口市民化是新型城镇化的首要任务,但国家发展改革委发布的数据显示,2021年末我国常住人口城镇化率达到64.72%,户籍人口城镇化率仅为46.7%^②,二者相差近20%。其主要原因在于,我国已进入经济高质量发展阶段,传统产业的快速转型升级以及人工智能的快速发展,导致众多从乡村流出的人口无法满足社会发展需求,难以在城镇定居落户,这也直接影响了户籍人口城镇化的速度。综合上述数据可以看出,乡村人口的持续性净流出,乡村流出人口难以满足城镇发展需求,城镇人口入乡意愿淡薄等人口要素困境,都在影响着城乡融合发展。

(二) 资金要素流动困境:城乡金融体系不相匹配

作为城乡间经济要素之一,城乡金融健康状况不仅是衡量社会经济高质量发展的指标之一,更能有效推进城乡融合发展。当前,我国城镇产业的发展难以有效辐射并带动周边乡村的发展,这也直接导致了城镇与乡村在经济要素上处于一定程度的分割状态,不利于城乡融合发展。一是乡村金融服务水平有待提

高。乡村原本就是金融资源相对匮乏的地区,随着我国四大银行的商业化改革,乡村地区的部分经营网点被撤销,乡村资金供给呈现萎缩趋势。自20世纪90年代以来,我国乡村地区的产值一直占国民生产总值40%—50%以上的比重,但其获得的国家银行系统的金融资源却不到20%,而且一直呈下降的趋势,但事实上乡村往往更加需要金融支持。随着农村经济的进一步发展,原来单一农业经济结构已经被打破,乡村二、三产业得到迅速发展,乡村中小企业、规模种养殖户、产业龙头户的贷款需求额度逐年增加,不同利益主体对金融服务的需求也呈现多样化趋势,但乡村经济主体的弱质性和风险性使得金融机构在商业化原则下难以有效满足乡村经营者的需求。二是乡村金融产品种类有待完善。随着农业经济发展水平的不断提高,同时在国家金融政策的支持下,各金融机构积极响应政策,纷纷推出了涉农金融产品与服务,在一定程度上满足了农民基本的贷款需求。然而,相对于乡村金融需求的变化,在广大的乡村地区,适销对路的乡村金融产品种类依旧很少,与农民多元化的金融需求不相匹配。首先,乡村金融产品只局限于满足基本农业生产的需要,提供基本的农机具、农药、种子、化肥等生产资料的资金支持,而对于生产加工、交通运输、安家置房等多方面的贷款需求所提供的产品种类较少且门槛较高。其次,乡村金融产品具有季节性。

①数据来源于国家统计局官网:第七次全国人口普查公报(第七号),https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202302/t20230203_1901087.html。

②数据来源于中华人民共和国中央人民政府官网:国家发改委印发《2022年新型城镇化和城乡融合发展重点任务》,https://www.gov.cn/zhengce/2022-03/22/content_5680416.html。

东北地区农作物一年一熟或两年三熟，南方地区农作物一年两熟，金融机构所提供的金融产品及其贷款服务只服务于农业生产周期，对于农忙结束后的收获阶段缺少丰富的理财产品。最后，金融机构为了自身的发展，考虑到农业生产会受到自然条件的影响，农产品价格波动幅度大，这会使得农民的还贷能力受到影响，因此在为农户提供金融产品时，金融机构总会谨小慎微，所提供的额度很难满足特色农业发展的需求。

（三）生态要素流动困境：城乡生态环境尚不协调

作为关系民生的重大问题，生态环境是推进城乡融合发展的重要要素之一，但随着我国社会经济不断发展，城乡生态环境问题频出，这不利于高质量实现城乡融合发展。一是城镇化发展速度与环境保护水平存在一定差距。由于城镇化的不断发展，各类工厂“三废”影响了城镇环境质量，居民生活幸福指数的降低延缓了城镇化的高质量发展。二是乡村地区的防污环保水平有待提高。由于我国乡村经济社会发展速度相比于城镇发展速度较慢，个别乡镇政府为了拉动乡村经济，甚至允许城镇高污染“小作坊”进入乡村，在一定程度上造成了乡村的环境污染。生态环境部发布的众多关于污染环境的典型犯罪案例，都存在一个共同之处，即高污染“小作坊”在侥幸心理的驱动下，将废污水、危废品等向城乡结合部或乡村直接排放或非法处置。综合上述数据和案例可以看出，城镇与乡村日益凸显的环境问题，限制了新时代城乡融合发展。

（四）公共服务要素流动困境：城乡公共服务资源失衡

“自力更生为主，国家支持为辅”一直是我国乡村公共服务建设遵循的基本原则，这与城镇公共服务建设存在着明显的不同，城乡间

公共服务的差异性在一定程度上导致了城乡间公共服务资源出现不均衡状态。一是乡村公共医疗卫生资源存在缩减现象。截至2022年底，我国依旧有4.91亿农村人口，而乡村公共医疗卫生资源在有些领域持续缩减。依据《2022年我国卫生健康事业发展统计公报》的数据显示，截至2022年底，我国乡镇卫生院有33917个，同比减少了近10000个，乡村卫生室有587749个，同比减少了近12000个，持乡村医生证的人员和卫生员有66.5万人，同比减少了约3.2万人^①。二是城乡间公共教育资源配置存在差异性，尤其表现在义务教育阶段。依据历年《中国教育经费统计年鉴》^②的数据，2016—2020年，城市小学和初中生均一般公共预算教育经费年均增长率分别为8.8%和10.5%，超过乡村小学（6%）和初中（6.3%）生均一般公共预算教育经费年均增长率。2016—2020年，乡村小学生和初中生占全国小学生和初中生的比例平均每年下降4.98%和6.47%，乡村小学和初中的专任教师占比也逐年下降到2021年的29%和15%。2021年，55岁以上教师占比乡村为8.8%，镇区为4.5%，城区为3.3%，乡村高出城区5.5个百分点。此外，城乡公共教育资源配置还存在乡村教师总量减少、流动率增加、新招聘的教师中师范生占比下降等问题。三是城乡社会保障资源存在差距。我国现行的社会保障制度一定程度上以城镇为主体，农民养老金与城镇

①数据来源于国家卫健委官网：2022年我国卫生健康事业发展统计公报，<http://www.nhc.gov.cn/guihuaxxs/s3585u/202309/6707c48f2a2b420fbfb739c393fcc92.shtml>。

②鉴于指标数据的缺乏，以及年鉴的统计口径有所变化，为了保证数据的严谨性，只选用了2016—2021年相应指标的数据。

居民养老金尚存在差距,与此同时,已参加社会养老保险的农民只占乡村人口的不到10%。综合上述数据可以看出,在城乡公共服务建设存在较大差距的情况下,不利于城乡融合发展。

三、促进城乡融合发展的实现路径

目前,我国在推进城乡融合发展过程中遇到一系列阻滞,亟须充分发挥政府与市场双重作用,结合上文对新时代城乡融合发展的必要性、内在逻辑以及现实困境的论述,基于人、金融、生态、公共服务等要素创新发展(如图1所示),为城乡全面融合、平等融合、协调融合提供强有力动能。

(一)“以人才为中心”优化城乡人才配置

2022年5月,中共中央、国务院印发《关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》指出,坚持以人为核心推进新型城镇化,尊重县城发展规律,统筹县城生产、生活、生态、

安全需要,因地制宜补齐县城短板弱项。^[16]在此赋能下,人才要素成为推进新时代城乡融合发展的有力支撑。第一,促进城乡人才双向流动。政府部门可探索进一步放宽城市落户限制,增强中小城市的吸引力和承载力,健全由政府、企业和个人共同参与的农业转移人口成本分担机制。进一步激励城市人才下乡进乡,鼓励普通高校毕业生和外出农民工回乡任职或创业,探索城镇人才加入农村集体经济的方式与途径,提高人才对新时代城乡融合发展的推进作用。第二,拓宽城乡居民增收渠道。一方面,构建合理的土地增值收益分配方案,贯彻落实国家关于土地增收“主要用于农民收入”的法规政策,打通多类型农民增收渠道,在为乡村振兴注入动力的同时,激活新型城镇化发展潜力。另一方面,建立稳定的“村一企”利益联结机制,以“订单”式生产、消费,加强村民与龙头企业间合作,实现利益共享与风险共担,推动城乡居民实现共同富裕,进而为城乡融合

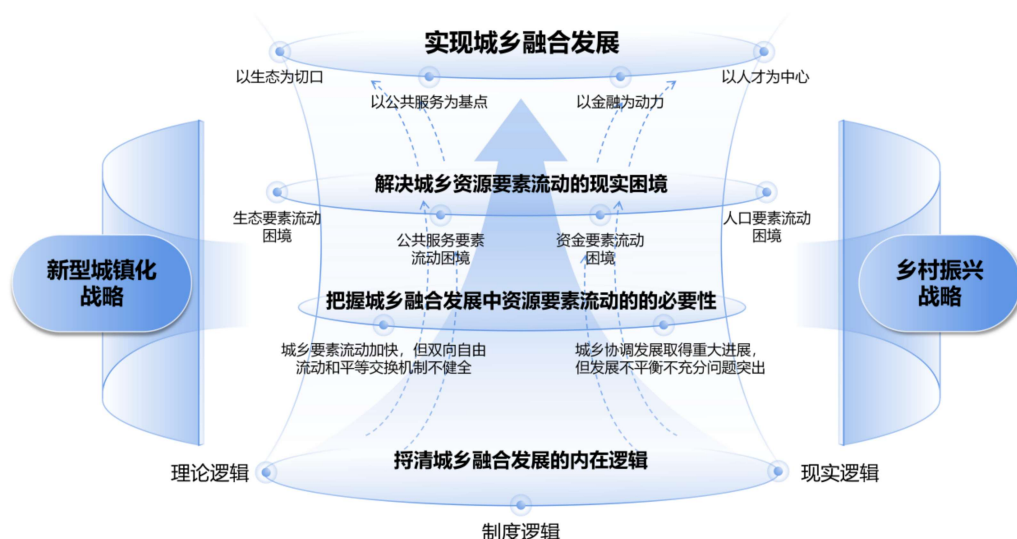


图1 城乡融合发展分析框架

发展提供助力。第三，完善农业转移人口技能再培训方案。政府应积极统筹协调农业转移人口就业方针，完善对其劳动技能培训机制，予以相关政策补贴扶持，从政策窗口鼓励劳动力向技术型岗位自发转移。就业保障部门应持续推进对技能培训与技能鉴定的联动性，立足农业转移人口自身文化水平，充分考虑城镇职业发展需求与其技能培训之间的协调性，将乡村居民分层次向城镇迁移，给予城乡协调发展足够的空间。

（二）“以金融为动力”助力城乡高质量融合

党的二十大报告把全面推进乡村振兴作为“加快构建新发展格局，着力推动高质量发展”的重要内容，提出“加快建设农业强国”建设目标，^[17]并对当前和今后一段时期内乡村振兴主要任务作出全面部署。其中，完善农业支持保护制度，健全乡村金融服务体系是一项重要任务。与此同时，伴随城乡融合发展步伐不断加速，金融在其中发挥的引导和杠杆作用也愈发凸显，并成为实现农业农村现代化的重要保障。第一，重构乡村金融资源回流机制。中大型金融机构应主动承担责任，完善乡村地区已有的农村信用社与其他中小型金融机构，同时设立相关优惠政策吸引城镇金融资源回流乡村，不断探索城乡融合发展的金融合作组织壮大路径。在此基础上，将乡村地区的金融资源进行汇聚，建立推动乡村振兴的基本公共服务与基础设施建设机制，为小规模农户实现生存型与享受型发展提供充足资金保障。第二，构建城镇金融资源与资本下乡监督机制。重点审查城市下乡资本是否存在“非农化”“非粮化”倾向，以及是否存在“资本跑路”风险，并建立事前、事中与事后闭环式监管体系。第三，支持金融产品、服务方式创新。为更好满足乡村居民融资需求，金融机构可扩大信贷抵押产

品范围，并在乡村地区推广应用融资租赁等金融工具，加强金融资源对城乡融合的有力赋能效用。同时，运用现代化金融科技与数字技术，将金融资源与服务嵌入信用乡村建设，为广大乡村经营主体提供线上线下一体化服务；支持建设集管理、产业、技术于一体的金融数据平台，搭建覆盖政府、农民与各大金融机构在内的完整金融生态，强化部门间信息互联互通，推动完善农村金融体系，进而赋能新时代城乡协调发展。

（三）“以生态为切入口”推动城乡绿色互动

良好生态环境是普惠民生福祉的重要源泉，以生态环境共建共治为手段，可推动农村人居环境整治和美丽乡村建设，为实现新时代城乡协调发展奠定基础。第一，以生态环境为切入口，推动实现乡村生态宜居和绿色城镇。相关部门应加大生态环境修复力度，发展绿色低碳与循环经济，为居民提供良性、宜居发展环境；着力补齐乡村生态建设的发展短板，重点整治农村人居环境，大力推进农村厕所革命和生活污水治理。在此基础上，着力优化城镇碳排放量大及污染度极高的工业企业，打造承接城镇产业转移的梯度工业园，进而形成城乡协调发展的良好生态环境。第二，深挖乡村绿色发展潜能，统筹城乡发展空间。当地政府部门需发展绿色低碳产业，如生态旅游与康养等；借鉴城镇绿色低碳发展经验，坚持生态优先发展策略，全面落实节能减排目标，走资源节约型和环境友好型发展道路，进而为乡村地区的发展提供保障。

（四）“以公共服务为基点”保障城乡协调共生

中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于建立健全基本公共服务标准体系的指导意见》提出，到2025年基本公共服务标准体系

全面建立,2035年基本公共服务均等化基本实现。^[18]在新时代城乡协调发展进程中,健全的基本公共服务体系是实现社会主义现代化的重要基点,也是赋能城乡融合发展的强大引擎。第一,充分挖掘户籍制度和相关制度改革红利,释放公共服务资源的综合效益。社会保障部门需以新型城镇化演变规律为基准,掌握农业转移人口的基本公共服务获得情况与社会保障水平,以及是否融入城镇发展等问题。建立健全农民市民化的各项权利享有机制,摸清城镇常住人口数量并积极梳理其享有基本公共服务的权利与就业状况,加快推进城镇与乡村的发展挂钩机制,使农民进城的同时享受更多公共服务与产品资源。第二,构建城乡一体化

的基本公共服务保障体系。相关政府部门应积极寻求与社会资本的合作,探索政府主导、多元主体参与的长效服务机制;引进优质教育资源,加大乡村地区的基础教育与义务教育投入,进一步均衡城乡教育资源配置。除此之外,城乡政府应统筹建设公共文化共享与服务平台,将更多政策与资金向乡村文化基础设施建设倾斜,提高乡村公共服务供给质量,增强乡村优质文化服务对城乡协调发展的赋能作用。第三,应拓宽社会保险覆盖面,建立健全乡村医疗卫生服务体系和城乡统筹的社会保障制度,积极将落户到城镇的农村居民纳入城镇社会保障体系中,使城乡居民享受均等化公共服务,进而为新时代推进城乡协调发展注入更多活力。

【参考文献】

- [1]中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议[N].人民日报,2020-11-04.
- [2]中央经济工作会议在北京举行[N].人民日报,2023-12-13.
- [3]Kammeier,H D,Rural-urban Linkages and the Role of Small and Medium-sized Towns in Development:Issues, Concepts and Policies,Paper Prepared for Workshop on Poverty Alleviation Through Rural-Urban Linkages:The Role of Small and Medium-sized Towns,Asian Institute of Technology,2002(9).
- [4]Tacoli,C,Rural-urban Interactions:a Guide to the Literature,Environment and Urbanization 1998,10.
- [5]陆学艺,桂桂宏.破除城乡二元结构体制是解决“三农”问题的根本途径[J].中国农业大学学报(社会科学版),2013(3).
- [6]黄陵东.城乡统筹中的人力资本积累视角与留守农民的培养[J].东南学术,2007(2).
- [7]徐勇.从“农村包围城市”到“城市带动乡村”——以新城市建设引领新农村建设[J].东南学术,2007(2).
- [8]蔡继明,程世勇,王成伟等.解决“三农”问题的根本途径是加快城市化进程[J].经济纵横,2007(13).
- [9]许经勇.新时代城乡要素双向流动与城乡融合发展的深层思考[J].黄河科技学院学报,2022(9).
- [10]何仁伟,杨慧,张海朋等.城乡“对流”视角的城乡融合发展路径[J].中国沙漠,2022(4).
- [11]林燕,张忠根.新农村建设与城市化的冲突:制度的作用[J].经济社会体制比较,2007(6).
- [12]卓玛草.新时代乡村振兴与新型城镇化融合发展的理论依据与实现路径[J].经济学家,2019(1).
- [13]冯丹萌,孙鸣凤.国际视角下协调推进新型城镇化与乡村振兴的思考[J].城市发展研究,2020(8).
- [14]万蕙,唐雪琼.中越边境乡村民居景观的符号象征与认同建构——广西龙州县边境乡村案例[J].地理科学,2017(4).
- [15]李海金.“外源内生”:乡村人才振兴的实现路径[J].人民论坛,2023(17).
- [16]中办国办印发《关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》[N].人民日报,2022-05-07.
- [17]习近平.高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[N].人民日报,2022-10-26.

[18]中共中央办公厅 国务院办公厅印发《关于建立健全基本公共服务标准体系的指导意见》[EB/OL].中华人民共和国中央人民政府.https://www.gov.cn/xinwen/2018-12/12/content_5348159.htm.

责任编辑：陈 颢

The Internal Logic and Realistic Choice of Urban-rural Integrated Development

Huang Kun & Ji Weilun

[Abstract] The integrated development of urban and rural areas in the new era is a strategic initiative to further promote Chinese-style modernisation and achieve the second centenary goal. However, in the long-term development process, there is still room for optimising the one-way flow of some factors between urban and rural areas, and there is still a long way to go before realising the goal of two-way factor flow. Based on the internal logic of urban-rural integrated development, the paper analyses the dilemmas in the flow of demographic, economic, ecological and social factors in the light of the practical situation of urban-rural factor flow. Then it puts forward the realization path and development strategy of "talent as the centre", "finance as the driving force", "ecology as the starting point", and "public service as the base point", to solve the dilemma of urban-rural factor flow and promote urban-rural integrated development.

[Key Words] Urban-rural Integration; Internal Logic; Realisation Path; Urban-rural Factor Flow