

从“统筹城乡发展,推进城乡一体化” 到打造“城乡协调发展引领区”

——习近平在浙江关于共同富裕的探索与实践·城乡融合篇

浙江省习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心

党的二十大报告强调:“全面建设社会主义现代化国家,最艰巨最繁重的任务仍然在农村。坚持农业农村优先发展,坚持城乡融合发展,畅通城乡要素流动。”实现共同富裕,城乡融合是主战场、主阵地,缩小城乡差距、推动城乡融合发展既是扎实推动共同富裕的题中应有之义,也是迈向共同富裕的必应路径。21世纪初,浙江经济长足发展,但城乡差距较大的现实问题不容忽视。习近平同志在浙江工作期间,科学分析了浙江统筹城乡发展的基础条件和现实需要,探索了一系列破解城乡发展不平衡不充分问题的有效路径,为持续推进城乡融合、缩小城乡差距、加快城乡居民共同富裕、推进中国式现代化提供了重要遵循和实践指引。

一、习近平同志在浙江工作期间关于以城乡融合推动共同富裕的重要论述及实践探索

城与乡,是人类生产生活的两大空间形态,也是经济社会发展中一对至为重要的关系。浙江在加快推进城镇化过程中较早地认识到统筹城乡发展的重要性、紧迫性,城乡均衡度明显好于全国同期水平,但城乡居民收入差距、生活质量差异持续扩大的态势依旧严峻。习近平同志到浙江工作不久,就敏锐地察觉到城乡发展存在的不同步问题,强调“工农关系、城乡关系始终是现代化建设进程中必须处理好而又容易出偏差的一个具有全局意义的问题”,“在这样的基础上,我省有条件、有必要、有责任抓好城乡统筹,逐步破除城乡二元结构,加快推进城乡一体化”“被写入‘八八战略’”。2004年,习近平同志主持制定《浙江省统筹城乡发展推进城乡一体化纲要》,浙江成为全国最早发布和实施城乡一体化纲要的省份,为深入推进城乡融合、走共同富裕道路奠定了坚实基础。

(一)明确指出“实施‘千村示范、万村整治’工程是推进城乡一体化的重要步骤”,破解农民群众不断富足的物质生活与美好人居环境需求之间的突出矛盾

推动共同富裕,短板弱项在农业农村,优化空间和发展潜力也在农业农村。21世纪初,浙江经济社会发展水平虽已位居全国前列,但农村基础设施建设缓慢、社会事业发展落后、环境面貌不尽如人意,“室内现代化、室外脏乱差”“有新屋无新村”等现象十分突出。习近平同志曾在调研乡村面貌时指出:“浙江农民富,创业的人多,房子造得好,但浙江农村的污水、蝇虫、垃圾也多。浙江农村经济社会发展不协调的问题依然存在。”他认为“将来实现城乡一体化,也不是说所有人都要生活在城里,关键是农村的生活质量不次于城市,所有人都能共享现代文明”,“不仅在生产上要不断提高农村经济的发展水平,而且在生活上也要不断为农民群众创造良好的条件”。他要求“新农村必须有新面貌。要坚持以人为本,推进村庄整治建设,加快传统农村社区向现代农村社区转变”,通过建设社会主义新农村,把公共资源的投入由以城市为主更多地向农村倾斜,把传统的村落改造为让农民也能过上现代文明生活的农村新社区。

经过深入调研和思考,习近平同志在2003年6月作出了“千村示范、万村整治”的重大部署。他指出,城乡一体化要以新型城市化和新农村建设“双轮驱动”,而新农村建设的突破点和抓手就是“千村示范、万村整治”工程。在浙江工作期间,习近平同志一直亲自抓“千万工程”的部署落实和示范引领,每年都召开一次全省现场会进行专项部署,此后这成为浙江历届省委雷打不动的年度惯例。“千村示范、万村整治”作为一项“龙头工程”,牵住了城乡一体化建设的牛鼻子,进

一步增强了各地统筹城乡规划建设的理念。2005年8月在嘉兴召开的“千村示范、万村整治”工作现场会上,他进一步指出:“推进‘千村示范、万村整治’工程既是政府的责任,也是农民自己的事情,社会各界都有参与建设的责任。为此,必须通过建立一个政府主导、农民主体和社会参与的有效机制来推进工程建设。”

在习近平同志的大力推动下,“千万工程”成为浙江全面系统性解决“三农”问题的重要抓手,为浙江农业农村现代化打下了坚实基础。到2007年底,累计建成全面小康建设示范村1181个、环境整治村10303个,一大批传统村落变成了亮丽的农村新社区,极大地满足了农民对美好人居环境的迫切需求。

(二)明确指出“把城市化作为解决‘三农’问题的重要途径”,走大中小城市和小城镇协调发展、城乡互促共进的新型城市化道路

20世纪八九十年代,随着乡镇企业异军突起、农村工业化步伐加快,农村剩余劳动力大规模向城镇聚集,中小城镇迅猛发展,成为浙江城市化的一大突破口。然而,当时浙江的城镇化总体上还是粗放式、外延式扩张,不仅加剧了资源要素瓶颈制约,也未能有效带动农业转移人口的市民化。针对当时普遍存在的“见物不见人、要城不要乡”认识偏差,习近平同志在多个场合强调要走以城带乡、以工促农、城乡一体的发展路子,真正把城市与乡村、市民与农民融为一体。2003年1月,他在全省农村工作会议上指出:“必须坚持统筹城乡发展,把加快推进城市化进程作为解决‘三农’问题的根本途径,不断推动农村人口向城镇集聚、城市文明向农村辐射。”在2006年的全省城市工作会议上,习近平同志强调“坚定不移地走新型城市化道路”,要求进一步优化城镇体系,完善城乡规划,提升城市功能,加强城市管理,创新发展机制,走资源节约、环境友好、经济高效、社会和谐、大中小城市和小城镇协调发展、城乡互促共进的城镇化道路。随后,《关于进一步加强城市工作走新型城市化道路的意见》出台,标志着浙江开启了新型城市化的新征程。

在推进新型城市化进程中,习近平同志特别注重发挥县城与小城镇的支撑作用,科学规划城镇体系布局。在他看来,“城市化要大城市、中小城市、中心城镇以及小城镇和新农村多层次推进,使更多的人住在城镇以上的单位”。为此,必须“注重从整体上加强规划与建设,进一步明确各县市区的功能定位,加快中心镇开发建设,逐步形成一批各具特色的卫星城市,促进市区与县市协调发展”。与此同时,县城、中心镇是以城带乡的主要载体,发展壮大县域经济是农民转移就业和农民增收的主要途径。因此,要“建立以县城为依托,中心镇为纽带,连接广大乡村的城镇建设体系,实施市带县、市帮县战略和‘中心镇培育工程’,继续扩大县级经济管理权限,提升县域块状经济水平,加快农村富余劳动力就近就地转移就业。”在习近平同志科学的规划部署下,浙江各县域和中心镇的“纽带”作用更加突出,强县和强镇的人口、产业等要素聚集能力不断增长,成为与大中城市发展互为补充、实质性推动农民市民化的有效载体。浙江在全国百强县、千强镇的席位逐年增加,并始终位居前列。

(三)明确指出“整体推进城乡产业结构战略性调整,着力形成一、二、三产业协调发展的新格局”,持续促进农业增效、农民增收

农业是农村发展的基础和命脉,是农村一切生产生活的首要条件。习近平同志十分重视农业的基础地位,多次强调农业要坚持以农业增效、农民增收为目标,农业的发展不能以牺牲农民的利益为代价。2003年,他在调研春耕时指出:“农业的稳固保障农民春种秋收的衣食住行,肚子吃饱了,才能发展其他的东西。农业在整个社会发展过程中的基础地位不能动摇。”针对浙江农业效益比较低、农业规模细小和农产品品质不高的实际,他提出

把发展高效生态农业作为现代农业的发展方向,走新型农业现代化的路子,强调“农业生产性收入是农民收入的重要组成部分,农民增收仍然可以依靠农业,农业本身还是大有可为的,全面提高农业综合生产能力,加快建设高效生态的现代农业,促进农业生产方式由粗放型向集约型转变,完全可以提高农业的生产效率,进而提高农业附加值,使农民通过经营农业来增收。”

习近平同志发展农村经济的理念,不是就农业而谈农业,而是强调通过工业化和市场化方式发展农业,推进一、二、三产协调发展。在他看来,“发展农村现代产业,需要着力转变农业增长方式,用现代发展理念指导农业,用现代生产要素投入农业,用现代生产方式改造农业”,“引导资本、技术、人才等要素流向农业,鼓励利用国际国内资源,在更广领域上促进农业资源的优化配置等政策措施,促进农业与工业、农业与服务业的融合,提高农业的产业化、国际化、现代化水平。”这就需要“按照优化城乡产业布局的要求,把城市产业结构优化升级与农村二、三产业的发展紧密结合起来”。比如,凭借环杭州湾、温台沿海、金衢丽高速公路沿线三大产业带建设带来的人流、物流、产业流、商贸流,周边乡村农业功能不断拓展,有力带动了地方特色农业和农村经济的发展。农家乐、观光休闲农业、乡村旅游等成为城市反哺乡村、促进农民就近增收的新增长点。

经过多年努力,浙江以高效生态农业为抓手,探索出了一条既能发挥浙江比较优势又能克服传统农业发展难题的道路,通过工业化、市场化大大加快了农业现代化的转型步伐,形成了民工农业一体化的现代企业经营体制,农业的生产专业化、经营产业化水平显著提升,农业真正成为能让农民致富的产业。

(四)明确指出“整体推进城乡就业结构性调整,着力形成城乡一体的就业新格局”,走出一条以培训促转移、以改革就业制度促转移、城乡统筹就业的路子

2004年,浙江省城市化水平按“五普”口径已达54%,按照世界城市化发展历程已进入城乡一体化加快发展阶段,大量农村劳动力将从农业转移到二、三产业,从农村转移到城市。针对这种趋势,习近平同志尤其重视农村劳动力的素质提升,在2004年全省农村工作会议上明确指出:“农村劳动力就业必须跳出离乡不离土、离土不离乡的窠臼,走以培训促转移、以改革就业制度促转移、城乡统筹就业的新路子。”自2004年起,浙江开始实施“千万农村劳动力素质培训工程”,加强农业专业技能培训、农民转移就业技能培训和务工人员岗位技能培训,农民增收致富的能力水平不断提升。在2005年1月召开的全省农村工作会议上,习近平同志进一步强调要“深入实施‘千万农村劳动力素质培训工程’,在重点做好失地农民、下山移民、转产渔民、农业剩余劳动力培训的同时,大力推进农村劳动力的战略性培训,加强务工人员、专业大户、年轻农民和后备劳动力培训。”

在做好农村劳动力培训的同时,习近平同志还大力推动农民进城就业,取消针对农民进城务工的各种歧视性规定和不合理收费,建立完善城乡一体的劳动就业体制、就业服务体系和劳动就业政策。2004年8月,他在考察西湖文化广场建设工地并慰问农民工时指出:“随着城市化的不断推进,他们中的相当一部分终究要成为新的市民,这是不以人的意志为转移的客观趋势。从这个意义上讲,善待民工,就是善待我们自己。”2005年,他进一步提出农民工“八个”的工作要求和目标,即“农者有其地、来者有其尊、劳者有其得、工者有其居、孤者有其养、优者有其荣、力者有其乐、外者有其归”。2006年,《关于进一步加强和改进对农村进城务工人员服务和管理的若干意见》出台,大批农民工在城市享受到了更好的福利待遇,还有不少有条件的农民工向市民转变,大大提升了浙江城镇化的

成色。

(五)明确指出“建设小城镇和新农村过程中,要高度重视农村的公共设施和公共服务问题”,加快城市基础设施向农村延伸、公共服务向农村覆盖

农村与城市的差距,很大程度反映在基础设施和公共服务上。面对浙江经济快速发展、城乡面貌发生深刻变化、城乡居民生活有较大改善的状况,习近平同志敏锐地指出:“我们也要清醒地看到,在城市建设突飞猛进、城乡居民收入快速增长的背后,隐藏着较大的城乡差距,农村教育、文化、卫生、体育等社会事业以及基础设施建设远远落后于城市,农民的收入水平、生活水平和质量与城市居民的差距还在扩大。”2002年12月,习近平同志在金华调研时特别强调:“建设小城镇和新农村过程中,要高度重视农村的公共设施和公共服务问题。”

小康不小康,关键看老乡;老乡奔小康,基础在交通。浙江“七山一水二分田”,农村地区特别是山区百姓出门难、行路难,是造成城乡差距的重要因素。当时3.8万个行政村中,有58%未通等级公路,48%的村公路没有硬化,公路建设严重滞后于农村经济社会发展的需要。2003年5月,习近平同志在浙江省委财经领导小组会议上指出:“没有农村的现代化,就不可能实现全面的现代化,农村交通建设是现代化建设的必备条件,浙江要走在前列。”浙江自2003年在全国率先实施“乡村康庄工程”以来,4年建设完成55000公里康庄路,使全省农村等级公路通车率提升到90%以上,村公路硬化率提升到80%以上,“乡村康庄工程”被誉为助推3500万浙江农民“跑步”迈入小康社会的德政工程、民心工程。

缩小城乡公共服务和社会保障差距是城乡一体化发展的重要任务。“如果社会事业不发展,农民享受不到基本的公共服务,村庄建设就不能满足农民的基本需要。”2002年12月,习近平同志在金华市调研时指出:“要发展农村的公共服务,服务业不能全部都针对城市,首先要将农村医疗服务搞起来,同时要搞好农村文化、体育工作,以不断提高农村生活质量。”伴随各地公共财政向农村倾斜的力度加大,基础设施建设和农村教科文卫体等社会事业的重点进一步落实到农村,农村的供水、供电、环保、交通、通信、广播电视、信息网络等公共服务的基础条件逐步改善,城乡教育均衡工程、农民健康工程、农村文化建设工程、小康健身工程等一大批全面提高农村社会事业发展水平的惠民工程实施,多层次、普惠性的农村社保体系的建立健全,使农村社保的覆盖面显著扩大、受益率显著提升,城市和农村基础设施和公共服务差距持续缩小。

(六)明确指出“打破城乡分割的二元体制,为统筹城乡发展、推进城乡一体化提供强大的动力”,着力消除城乡之间要素、人口流动的体制性障碍

随着市场经济的深入发展,浙江城乡改革不配套等问题日渐突出,城乡分割的二元结构和制度安排严重制约城乡一体化的推进,打破城乡二元结构已成为加快农业农村发展的关键环节。为此,习近平同志指出:“消除城乡分割的体制必须跳出城乡改革分割推进的格局,走城乡改革配套互动、协调推进的路子。”他在2004年的全省农村工作会议上强调:“要致力于突破城乡二元结构,深化征地、户籍、就业、社保等城乡配套改革,消除影响‘三农’发展的体制性和政策性障碍,给农民平等的展示机会。”2005年,他再次强调:“我省已进入工业化和城市化加速的新阶段,这也是以工促农、以城带乡的新阶段。在这一新阶段,通过深化改革,着力破除城乡体制障碍,妥善解决各类社会矛盾的任务十分紧迫。”在“十一五”规划起草过程中,他进一步指出:“打破‘二元结构’是一场深刻的革命。统筹城乡发展、推进城乡一体化,关键是改变二元体制结构,把城市化和解

决‘三农’问题结合起来,为农民转入非农产业创造就业机会和生存条件,解决农村剩余劳动力转移、长期进城务工人员变为城市居民和失地农民生计问题。”

在习近平同志主导下,一系列体制机制改革加速推进。2002年,省委、省政府决定全面免征农业特产税。2005年,浙江全面免征农业税,农户因承包土地而承担的负担归零。2006年,浙江制定出台《关于进一步加强和改进对农村进城务工人员服务和管理的若干意见》,引导农民有序进城务工,切实维护进城务工农民的合法权益,使其能够同享城市文明。此外,浙江坚持巩固和不断完善农村基本经营制度,各地在保护农民土地承包经营权的基础上,积极稳妥地发展适度规模经营,大力推进了土地制度改革,挖掘农村土地资源潜力,助力乡村要素的市场化以及农民财产权利实现。

二、浙江深入贯彻习近平同志关于以城乡融合推动共同富裕重要论述的具体实践及成效

近年来,浙江省委、省政府按照习近平同志绘就的城乡一体化发展蓝图,持续推动新型城镇化,扎实推进城乡融合发展,不断促进城市文明辐射农村,城市设施延伸农村、二三产业带动农村,破解制约城乡资源要素流动的体制障碍,加快形成工农互促、城乡互补、全面融合、共同繁荣的新型工农城乡关系,为稳步实现城乡共同富裕铺平了道路、打开了局面。

(一)持续推进实施“千村示范、万村整治”工程,生态宜居的美丽乡村成为浙江的普遍形态

习近平同志在浙江工作期间明确要求不断丰富“千万工程”内涵,拓展建设领域。浙江省委和省政府一以贯之地推动实施“千万工程”,绘就了共同富裕大场景下新时代美丽乡村新图景。2010年,《浙江省美丽乡村建设行动计划(2011—2015年)》提出了“四美三宜两网”(科学规划布局美、村容整洁环境美、创业增收生活美、乡风文明身心美,宜居、宜业、宜游,农民幸福生活家园、市民休闲娱乐园)的目标要求,美丽乡村建设成为“千村示范、万村整治”工程2.0版的新目标。2012年起,浙江持续深化美丽乡村建设行动,围绕“两美”浙江升级美丽乡村建设,打造“千村示范、万村整治”工程3.0版。2017年,浙江省第十四次党代会作出推进万村景区化建设决策,美丽乡村建设开启新征程,迭代“千村示范、万村整治”工程的4.0版。2018年,浙江再次启动创建千个乡村振兴精品村、万个美丽乡村景区村的“新千万工程”。

经过不懈努力,浙江以“千村示范、万村整治”工程造就了万千美丽乡村,造福了万千农民群众。全省所有村庄均完成人居环境整治任务,村庄的基础设施、生产条件、村容村貌和文化建设、公共服务都发生了巨大变化,实现了村村通公交、村村通宽带、村村有公共服务中心。全省所有村庄实现了垃圾集中收集和无害化处理,农村污水集中处理、农房和庭院全面整治,建成一大批美丽乡村精品村和美丽乡村风景线,安吉、德清、浦江、桐庐、江山、象山等县(市)成为高标准美丽乡村示范县。2018年9月,浙江“千万工程”获得联合国最高环保荣誉“地球卫士奖”,多年奋斗造就的美丽乡村奇迹得到了国际社会高度评价。习近平同志先后四次作出重要批示,要求结合农村人居环境整治三年行动计划和乡村振兴战略实施,进一步推广浙江好的经验做法,建设好生态宜居的美丽乡村。目前,浙江全省90%以上村庄达到新时代美丽乡村标准,创建了一大批美丽乡村示范县、示范乡镇、风景线、特色精品村和美丽庭院,在全国农村人居环境整治监测中位列前茅,形成了“绿不断线、蓝不断链、移村换景、村村见景”的城乡共同富裕新图景。

(二)持续推进农村产业高质量发展,城乡居民收入均衡化水平持续

提升

浙江沿着习近平同志提出的走高效生态的新型农业现代化道路,加快推进农业方式转变,持续优化农业结构,“十二五”时期,浙江正式确立了“建设高效生态农业强省、特色精品农业大省”的现代农业发展目标,在全国较早启动了现代农业园区、粮食生产功能区“两区”建设。2015年,浙江获批创建首个国家农产品质量安全示范区。2017年,浙江被列入首批国家农业可持续发展试验示范区暨农业绿色发展试点先行区,也是第一个整省推进的国家农业可持续发展试验示范区。2020年,浙江出台《关于推进乡村产业高质量发展的若干意见》,创新提出了重点发展的十大乡村产业门类,走特色化、融合化、绿色化、品牌化、数字化的高水平发展路子。2021年,《浙江省实施科技强农机械强农行动大力提升农业生产效率行动计划(2021—2025年)》发布,以农业生产效率和效益为导向的“数智种植”促进了科技强农、机械强农,带领山区走出致富路。

得益于习近平同志在浙江工作期间作出的前瞻性决策部署和历届省委、省政府的接续实干,浙江走上了农业增效、农民增收的快车道。2023年,全省农林牧渔业总产值达到3986亿元,实现新跃迁,农业现代化水平稳居全国“第一方阵”;农村居民人均可支配收入达到40311元,比全国平均水平(21691元)高出18620元,连续39年居各省份首位;城乡居民收入比连续11年省缩小态势,已下降至1.86,远低于全国2.39的水平。

(三)持续推进城乡基础设施和公共服务一体化,城乡居民生活品质不断提高

基础设施和公共服务的均等化是促进城乡共同富裕的重要支撑。自2003年实施“乡村康庄工程”以来,浙江一直把高水平建设好、管理好、养护好、运营好农村公路摆在重要位置。2007年,浙江“乡村康庄工程”基本完成;2011年,实现了全省农村公路“村村通”,完成农村通村、联网公路建设8.3万公里,形成农村公路网、安全保障网、养护管理网、运输服务网的“四张网”体系。到2017年,浙江完成了最后960个建制村通客车任务,全面实现27901个建制村客车“村村通”。党的十八大以来,浙江深入贯彻落实习近平总书记关于建设“四好农村路”的重要批示指示精神,高水平建设“四好农村路”,制定出台全国首个“四好农村路”地方标准,积极探索“四好农村路”+特色经济、乡村旅游、历史文化、休闲农业、养生健康等大量新业态和新模式,“四好农村路”建设成为全国示范。农村基础设施的改造升级被列入各地民生实事,推进了农村饮用水达标提标行动、农村电网改造升级工程、农村物流高质量发展“3+3工程”、乡村信息基础设施提升工程等一系列重点项目。

在乡村基础设施建设“软件”升级方面,浙江把促进城乡基本公共服务的普惠均等摆在更加突出的位置。2008年,浙江启动了基本公共服务均等化行动计划,着力补齐农村教育、医疗、文化、社保等公共服务短板,彻底解决了农村基本公共服务“有没有”的问题。各地纷纷推动城乡基本公共服务提质扩容,从大力推进“互联网+义务教育”到全域建设新时代城乡义务教育共同体,从积极开展“双下沉、两提升”到全面推进县域医共体建设,从实现乡镇文化站、村级文化室全覆盖到努力打造农村文化礼堂2.0版,从较早建立覆盖城乡居民的社会养老保险制度到率先实现低保标准城乡一体化,农村公共服务从“有没有”向“好不好”加速转变。目前,浙江义务教育学校校际差异系数保持在0.3以内,累计组建161家县域医共体,500人以上行政村文化礼堂覆盖率超过90%,农村社会保障覆盖率居全国各省份首位,浙江成为全国基本公共服务基础条件省份之一、百姓获得感幸福感最强的省份之一。

(四)持续推进农业转移人口市民化,农业转移人口融入城镇更加保障有力

(下转第十四版)