

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

(上接第十三版)

农业转移人口联通城乡,是实现城乡共同富裕“扩中”“提低”的重点群体。多年来,浙江深入贯彻落实习近平同志提出的农民工“八个有”理念,持续推动农业转移人口市民化进程。2009年浙江取消暂住证,实行居住证制度,并于2016年进一步取消了临时居住证和居住证两张证件的管理模式,全面实施以“全员登记、依规领证、凭证服务、量化供给”为主要内容的新型居住证制度,推行IC卡式居住证,同时实施居住证持有人积分制管理,各地根据实际情况,逐步提高持证人的待遇和权益保障,不断拓展居住证使用功能。2012年,浙江出台《关于鼓励和支持企业等社会力量投资建设公共租赁住房的意见》,着力改善农民工居住条件。2017年起,浙江全面加大对农业转移人口社会保障、基本公共服务保障、子女教育、就业等方面的财政支持力度,并建立财政转移支付与农业转移人口市民化挂钩机制和农业转移人口市民化奖励补助机制,推动农业转移人口市民化。2021年8月,浙江全面启用电子居住证,实现居住证申领、生成、使用的全流程数字化,进一步提升了对农业转移人口管理服务的精细化水平。

多年来,浙江农业转移人口市民化进程由表及里、由浅入深,经历了从排斥流动到有序放开、从“廉价劳动力”到“产业工人”的重要组成部分、“从一人闯天下”到“拖家带口一起走”、从提供单一就业保障向更加全面社会保障的政策体系完善,农业转移人口在城市的价值感和归属感大大增强。

(五)持续推进城镇体系建设,以都市区为主引擎,以县城为重要载体的一体化协同发展格局加快形成

浙江深入贯彻落实习近平同志关于新型城镇化的重要论述精神,把统筹城乡发展与统筹区域发展相结合,推动大中小城市和小城镇协调发展,加快从原有的县域经济模式向都市区经济升级,将都市区作为生产力布局和人口集聚的重要空间。2011年,国务院审议通过《浙江省城镇体系规划(2011—2020)》,提出打造杭州、宁波、温州和金华—义乌四大都市区,今后四大都市区建设被纳入浙江省“十二五”规划纲要,标志着都市区这一浙江空间组织的重大战略上升到前所未有的高度。2020年,四大都市区常住人口和地区生产总值已分别占全省的58.8%和62.0%,日益成为带动全省经济发展和城乡融合的重大牵引极,大都市区作为经济社会转型升级、引领带动乡村共富的主引擎,作用更加明显。

以县城为重要载体的城镇化建设在城乡融合发展推动共同富裕中的纽带作用不断强化。2014年以来,义乌市、德清县、开化县等县(市)成为国家新型城镇化综合试点地区,宅基地“三权分置”、集体经营性建设用地入市制度、“小县大城”等相关改革经验受到国家采纳推广。2020年,桐庐县、宁海县、海盐县等十个县(市)被列入国家县城新型城镇化建设示范名单。

小城市培育为农业转移人口就近就地市民化和农民增收增收提供了更加广阔的空间。浙江自2010年在全国首创启动小城市培育试点以来,已有48个试点镇进入全国综合实力千强镇,占全部试点镇的80%。2021年,《浙江省新型城镇化发展“十四五”规划》出台,以打造全国城镇协调发展标杆地、城乡融合发展样板区为目标,全面实施以人为核心、以高质量为导向、面向现代化的新型城镇化战略。截至2023年底,浙江城镇化率已达到74.2%。

(六)持续推进城乡融合制度改革,适应城乡一体化共同富裕的体制机制更趋完善

浙江按照习近平同志对推进农村综合改革的要求,聚焦关键改革领域,推进城乡融合发展的体制机制加快形成。2008年,嘉兴、义乌开展统筹城乡发展综合配套改革试点,探索农村土地产权制度改革,保障农民权益。2014年,浙江全面启动实施“三权到人(户)、权跟人(户)走”改革,加快推进确权、登记、颁证等基础性工作。

2015年,围绕国家“努力实现一亿左右农业转移人口和其他常住人口在城镇落户”目标,浙江全面启动以户口迁移、户口登记、居住证、人口信息管理和相关领域配套制度“五项改革”为核心的户籍制度改革。2019年12月,浙江提出建立健全城乡生产要素双向流动的体制机制,探索建立“两进两回”长效机制,支持科技进乡村,引导资金进乡村,推动青年回乡村,促进乡贤回乡村,推动城乡要素双向自由流动迈上新台阶。2020年,浙江进一步部署开展新时代美丽乡村综合集成改革试点,统筹推进农村产权制度改革、“三位一体”农合联改革、林权改革和农村金融改革。

城乡配套制度改革有力促进了城乡资源要素的双向自由流动,增强了农村发展的制度性动能,从深层次上激发了城乡融合发展实现共同富裕的内在活力。农村土地产权制度改革成效显著,到2020年底基本完成全省土地确权登记颁证工作,颁发承包经营权证660.23万本,颁证率达97.4%,巩固和完善了农村基本经营制度。2015年底,浙江省政府提出全面放开县(市)落户限制,有序放开大中城市落户限制,户籍制度城乡一体化改革不断深化。到2016年,浙江已全面取消农业户口与非农业户口性质区分,建立起城乡统一的户口登记制度,城乡融合综合集成改革取得明显成效。目前,除杭州都市区等少数地方有限例外,浙江已全域实行按居住地登记户口的迁移制度。

三、习近平同志在浙江关于以城乡融合推动共同富裕探索与实践的经验启示和理论价值

共同富裕是包括5亿多农村居民在内的全体人民的期盼和梦想。大量研究表明,城乡差距过大是我国总体贫富差距偏大的主要原因之一。缩小城乡差距、推进城乡融合,消除农村居民与城市居民在实质上的差别和身份上的落差,让农村居民与城市居民共享发展成果和现代文明,是共同富裕的重要目标。得益于习近平同志在浙江工作期间关于统筹城乡发展、推进城乡一体化的一系列超前谋划和实践探索,浙江城市与农村共生共荣、融合发展态势持续向好,也为推进乡村全面振兴、促进农民农村共同富裕提供了充分的理论与实践先行经验。

(一)始终坚持城乡“一盘棋”,把城乡共同发展、共同富裕作为一个整体加以系统谋划、统筹推进

城乡二元结构的形成有其特定的社会历史根源,长期以来形成的城乡收入差距、产业发展差距、公共服务差距,是共同富裕道路上的“拦路虎”。习近平同志在浙江工作期间始终坚持“一盘棋”思维,统筹城乡一体化,强调“统筹城乡发展居‘五个统筹’之首”,推动实行工业反哺农业、城市支持农村的方针,充分发挥城市对农村的带动作用和对农村的促进作用。在他看来,统筹城乡发展的短板在农村,加快农村发展不能就农村而谈农村。在此基础上,习近平同志进一步提出了“六个整体推进”的决策部署,在城乡规划、产业发展、公共服务等领域进行了全方位布局,为推动城乡共同富裕搭建起全局性、整体性和系统性的工作框架。

共同富裕是一个长远目标,城乡融合发展也是一个长期积累与不断完善的过程,推进共同富裕需要把城乡融合“一盘棋”的实践与现代化发展大局联系起来。党的十八大以来,习近平同志在马克思主义城乡发展理论基础上,推进城乡发展一体化,把城乡共同发展、共同致富作为一个整体加以系统谋划、统筹推进。他指出,“全体人民共同富裕是一个总体概念,是对全社会而言的,不要分成城市一块、农村一块,或者东部、中部、西部地区各一块,各提各的指标,要从全局上来看”,这将城乡的整体发展升华到更深的层次、更高的境界。

城乡“一盘棋”的全局性、系统性谋划,也进一步体现在全面小康、乡村振兴、共同富裕的体制机制和政策体系中,不仅对带动城乡融合发展、农业

农村繁荣、农民增收致富起到了统领性作用,给城乡发展提供了战略指引和行动指引,也为做好新时代城乡共富各项工作指明了前进方向、提供了根本遵循。从浙江的探索与实践到新时代以来的伟大实践都充分说明:在我们这样一个有着十几亿人口的发展中大国,必须把城市和乡村作为一个整体统筹谋划,注重推进城乡经济、政治、文化、社会、生态等各方面的创新举措良性互动、协同配合和有机衔接,促进城乡在规划布局、要素配置、产业发展、公共服务、生态保护等方面相互融合和共同发展,将城乡共富事业顺利向前推进。

(二)始终坚持走新型城镇化道路,把以城带乡、以工促农、共兴共荣作为引领城乡共富最坚定的战略遵循

城镇化是工业化进程中生产力和人口的空间布局不断优化的过程,是推动“三农”发展的强大动力。2002年,党的十六大提出“坚持大中小城市和小城镇协调发展,走中国特色的城镇化道路”,推动我国城镇化水平持续提升。习近平同志在浙江工作期间,结合浙江特点,明确“在市场快速发展和城市化进程加快推进的同时,顺势应时地推进城乡一体化”,作出了“城市化要大城市、中小城市,中心城市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”的系统部署。这一系列重要理念与实践成果,改变了“重物轻人”的传统城市化思维,真正把城市与乡村、市民与农民融为一体,引领浙江走上城乡一体、融合互促、共兴共荣的城市化发展道路。习近平同志对新型城镇化的重要论述和谋篇布局,为推进以人为核心的新型城镇化奠定了理论与实践基础,体现了对城乡发展规律的深刻认识。

党的十八大以来,习近平总书记创造性提出以人为核心、以提高质量为导向的新型城镇化战略,并多次作出重要部署和批示指示。他强调:“要把乡村振兴战略这篇大文章做好,必须走城乡融合发展之路。我们一开始就没有提城市化,而是提城镇化,目的就是促进城乡融合。”以人为核心的新型城镇化从根本上对城镇化发展理念进行了大提升,更加注重人在城镇化中的主体地位和积极作用,扭转了“重物轻人”思维,在推动实现共同富裕的实践中发挥了重要作用。

以人为核心的新型城镇化把高质量发展作为主题主线,有效处理大中小城市的关系、城市与乡村的关系、农民与市民的关系,全方位、深层次促进城乡融合发展,对促进城乡共同富裕具有重要意义。从浙江的探索与实践到新时代以来的伟大实践都充分说明:顺应城市化发展中人口集聚和流动的趋势,走城乡一体、融合互促、共兴共荣的城市化发展道路,是符合现代化发展客观规律的,对城乡共同富裕起到了提质加速的战略支撑作用。

(三)始终坚持城市乡村两手抓、两手硬,把城乡规划共谋、产业共兴、生态共治、交通共联、设施共建、服务共享作为促进城乡共富最重要的方法手段

城乡一体化推进共同富裕,既需要城市建设与乡村建设齐头并进,形成各司其职而又彼此支撑的整体效能,又需要抓住实现城乡功能互补的前置条件,打通城乡融合链条上的关键环节,通过共谋、共建、共治、共享,将城乡差异带来的互补协作价值最大化。习近平同志在浙江工作期间,既大力推进城镇化建设,做强都市圈,发展城市群,辐射带动县域经济和中心镇建设,又聚焦重点、靶向发力,协同推进乡村发展。这种关于城市和农村“两手抓”“抓重点”的实践探索,凸显了抓主要矛盾和抓矛盾的主要方面的辩证唯物论的方法论,这一科学思维方法在新时代推动城乡共同富裕进程中,更加具有科学、深刻的指导作用。

党的十八大以来,习近平同志多次强调要顺应城乡融合发展大趋势,坚持新型城镇化和乡村振兴两手抓,促进城乡在规划布局、要素配置、产业发展、公共服务、生态保护等方面相互融合和共同发展,推动城市与农村各自优势得到充分发挥、发展潜力

得到有效释放。整体上看,新型城镇化战略立足城市,根植乡村;乡村振兴战略聚焦乡村,联动城市。推动两者全面对接,功能互补,加快“双轮驱动”,是实现城乡发展现代化、推动城乡共同富裕的关键手段。

城市与乡村不是阻碍发展的地域“界限”,两者的发展相互统一于现代化进程中。忽略两者共荣共生的关系,就城市抓城市或者就“三农”抓“三农”都是不全面的。从浙江的探索与实践到新时代以来的伟大实践都充分说明:联动新型城镇化和乡村振兴战略,必须聚焦重点领域,找出造成城乡差距的关键环节、关键点、关键堵点,通过资源优化配置手段,由表及里层层突破,以点带面解决制约城乡融合的矛盾问题,才能实现差异基础上的互利互补与共同繁荣。

(四)始终坚持破除城乡二元体制,把建立缩小城乡差距的长效机制作为带动城乡共同富裕最关键的突破口

城乡二元体制,是城乡二元结构形成的主要原因,也是制约城乡一体化发展的主要障碍。全面深化改革,抓好城乡融合的体制机制创新,是破除城乡二元结构的关键所在。习近平同志在浙江工作期间,始终强调破旧立新,坚持把破除城乡二元结构体制性障碍作为促进城乡一体化的关键。他明确指出,“推进城乡一体化就是要打破城乡二元结构”,“务必改革开放促‘三农’”,把通过市场化改革来消除束缚“三农”发展的制度障碍作为重中之重,并通过推进农业转移人口市民化,加快形成让农村资源要素优化配置、农村经济增长方式加快转变、农村财富源泉充分涌流的发展体制和机制。

以改革建立长效机制来破解城乡二元对立的理想,是习近平同志在浙江工作期间打破城乡二元体制的鲜明特点,也始终贯穿于新时代推进城乡融合、迈向共同富裕的伟大实践中。正如习近平同志所强调:“要顺应城乡融合发展大趋势,破除妨碍城乡要素平等交换、双向流动的体制性障碍,促进发展要素、各类服务更多下乡,率先在县域内破除城乡二元结构”。放眼全国,当清醒看到,在新时代推进新型城镇化和乡村振兴过程中,城乡要素流动不顺畅、公共资源配置不合理等问题依然存在,影响城乡融合发展的体制机制障碍尚未根本消除。这就要求坚决破除体制机制弊端,持续深化体制机制改革,以改革创新激发城乡融合发展活力。

实现城乡一体化的关键在于推进城乡二元结构体制改革。从浙江的探索与实践到新时代以来的伟大实践都充分说明:打破城乡二元结构必须做好融合工作,而融合的关键就在于发挥制度的力量。探索建立一套城乡一体化的体制机制,既是浙江实践得出的宝贵经验,也是根据中国国情探索城乡共富给出的答案。尽管促进全体人民共同富裕是一项长期任务,但只要坚持以改革的思维谋划推进长效机制创新,就能加快打破城乡要素自由流动的体制性壁垒。

(五)始终坚持守住共富路上“一个都不能少”的底线,把保障和改善民生作为推进城乡共同富裕最基本的落脚点

努力让每一个人都过上好日子,是实现共同富裕的根本遵循。在共同富裕后富、先富后富的过程中,建立城乡统一的公共服务保障体系,让优质服务和设施向农村延伸,是在发展中解决不平衡不充分问题的重要举措。习近平同志在浙江工作期间强调,“让百姓过上富裕安康幸福生活,不断提高人民群众的生活水平,是我们发展的根本目的;让不同区域的城乡居民享有基本同等的的生活水平和质量,是我们统筹区域发展的出发点和落脚点”。他坚持把城乡居民生产生活环境的改善、公共服务的保障与人口素质的提升作为缩小城乡差距的抓手,指出要不断促进城乡基础设施向农村延伸、城市公共服务向农村覆盖、城市现代文明向农村辐射。

民心是最大的政治,民生是最深的关切。习近平同志强调:“对困难群众,我们要格外关注、格外关爱、格

外关心,帮助他们排忧解难。”在论述扎实推动共同富裕时,他进一步指出要促进基本公共服务均等化,逐步缩小城市与农村在基本养老金、医疗保障待遇、最低生活保障水平等方面的差距。“十三五”期间,我国民生保障水平持续提高,公共服务体系不断完善,公共资源向基层延伸、向农村覆盖、向困难群体倾斜,着力解决了人民群众关心的现实利益问题。

城与乡虽然有差别,但城乡融合发展的根本出发点是保障和改善城乡民生,让城乡居民一起过上好日子。从浙江的探索与实践到新时代以来的伟大实践都充分说明:扎实推进共同富裕,要始终把促进发展、保障民生置于突出位置,实施政策、采取措施、开展行动都要把是否有利于民生福祉放在第一位,紧紧围绕人民群众最关心最迫切的领域精准提供基本公共服务,切实提升基本公共服务供给的均等性、有效性和可及性。

四、全面贯彻落实习近平总书记关于城乡融合发展的重要论述,着力打造城乡协调发展引领区

习近平同志明确指出,“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”,并作出“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”的重要论述。2023年9月,习近平同志在浙江考察时强调,要把缩小城乡差距、地区差距、收入差距作为主攻方向,进一步健全城乡融合发展体制机制。浙江将紧扣“城乡协调发展引领区”战略定位,着力推进更高水平城乡一体化,力争率先形成工农互促、城乡互补、全面融合、共同繁荣的新型工农城乡关系,为探索实现城乡全面融合、乡村全面振兴、城乡共同富裕,加快迈向中国式现代化的有效路径作出先行示范。

(一)在接续奋斗中准确把握城乡共同富裕的新要求

习近平同志指出,“今后15年是破除城乡二元结构、健全城乡融合发展体制机制的窗口期”。浙江要紧紧抓住窗口期,通过接续奋斗,不断开创城乡融合发展新局面。一是准确把握持续缩小城乡居民收入差距的新要求。千方百计拓宽农民增收致富渠道,着力增加农村低收入群体收入,继续保持城乡居民收入比各省区最小的发展优势。二是准确把握高水平全面推进乡村振兴的新要求。切实保障农业农村优先发展,加快形成多投入格局,促进更多资源要素向乡村集聚,稳步提高城乡基础设施和公共服务均等化水平。三是准确把握全方位健全城乡融合发展体制机制和政策体系的新要求。以完善产权制度和要素市场化配置为重点,充分发挥城乡融合发展改革试点的作用,在先行先试中厚植制度性机制性优势,促进城乡要素自由流动、平等交换和公共资源合理配置。

(二)在创新改革中持续激发要素合理配置的新活力

习近平同志指出,“要向改革要动力,加快建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系”。浙江要深入破除城乡制度壁垒,创造性推动改革创新,不断增强城乡要素流动配置的动力和活力。一是稳慎探索农村土地制度改革。深入推进农村承包地“三权分置”改革,依托新一轮农村宅基地制度改革试点,探索宅基地“三权分置”有效实现形式。以增值收益分配机制为重点,探索建立农村集体经营性建设用地入市制度体系。二是着力推进农业转移人口市民化集成改革。深化户籍制度改革,推动实施以经常居住地登记户口制度。健全新型居住证制度,全面落实基本公共服务向常住人口全覆盖。探索实施“人地钱挂钩”制度,鼓励农业转移人口依法自愿有偿转让土地权益。三是积极畅通人才、科技资金下乡通道。加快完善乡村招才引智引资机制,引导大学生及有经验、有经验的农民返乡创业。建立健全科技服务乡村激励机制,优化农村普惠金融服务体系,加大乡村振

兴领域科技和金融支持力度。

(三)在融合发展中加快构建城乡协调共富的新格局

习近平同志指出:“我们全面建设社会主义现代化国家,既要建设繁华的城市,也要建设繁荣的农村,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。”2023年9月,习近平同志在浙江考察时强调,乡村振兴潜力无限、大有可为,要全面推进乡村振兴,积极发展乡村特色产业,深化“千村示范、万村整治”工程。浙江要继续统筹推进新型城镇化和乡村振兴两大战略,加快形成城乡互促共进、一体共富的新发展格局。一是进一步优化城镇体系。全面提升杭州、宁波、温州、金华—义乌四大都市区和中心城市能级。推进以县城为重要载体的城镇化建设,提升发展中心镇、特色小镇,推动千年古城复兴,重塑县域活力,培育现代化城市。二是进一步夯实城乡基本公共服务均等化制度基础。推动城市教育、医疗、养老、文化等优质公共服务向农村延伸,社会事业向农村覆盖。健全城乡统一的社会保险体系,完善城乡居民基本养老保险制度。三是进一步提升城乡共同富裕现代化基本单元建设。深化“千村示范、万村整治”工程和美丽乡村、美丽城镇建设,一体推进城乡风貌整治提升和未来乡村建设,推动建设百条新时代美丽乡村共同富裕示范带,开展千个未来乡村建设试点,建设万个新时代美丽乡村精品村。按照未来社区建设理念,推动老旧小区“微改造”和新社区建设,提升社区现代服务能力。

(四)在优先发展中全面打造农业农村振兴的新气象

习近平同志指出:“要坚持农业农村优先发展”,“要把好乡村振兴战略的政治方向,坚持农村土地集体所有制性质,发展新型集体经济,走共同富裕道路。”按照党的二十大报告提出的“扎实推动乡村产业、人才、文化、生态、组织振兴”的五大振兴目标,加快完善农村基本经营制度,提升内生动力强劲的现代化强村。一是着力完善现代农业产业体系。实施“科技强农、机械强农”行动,建设农业科创高地,大力发展高效生态农业。实施乡村一、二、三产业融合发展提升计划,用城市的工业来延长农业的产业链条,用城市的服务业来丰富农村的产业业态。二是积极壮大新型农村集体经济。深化农村富民乡村集成改革,激活农村集体“三资”,探索推广“飞地”抱团、集体资产入股、强村公司、共富车间等模式,做强村集体经济。在保护农村农民利益前提下,吸引工商资本入新产业新业态,进一步拓宽农村居民财产性收入渠道。支持和引导村集体经济扩大公共服务投入,加强对低收入农民、困难村民的关怀照料。三是更好发挥数字化改革在乡村振兴中的引领作用。推进“浙农”系列应用开发,逐步打造“浙江乡村大脑”,迭代建设“浙农富农”重大应用,打造省、市、县、乡、村、户六级一体贯通的集体数字经济应用“浙农经管”,全面提升农村治理和发展的现代化水平。

(五)在共建共享中不断拓展创造美好生活的崭新路径

习近平同志指出,“幸福生活都是奋斗出来的,共同富裕要靠勤劳智慧来创造。”浙江要着力提高城乡居民特别是农村居民的发展能力和致富本领,激发群众创造美好生活的强大内生动力。一是加强农民就业服务保障。深化千万农民素质提升工程,实施乡村工匠和服务人才培养行动。完善农业转移人口职业教育及技能培训机制,重点提升新生代农民工职业技能。二是提升农民创业发展动能。鼓励和支持农村居民、返乡农民工参与发展种植养殖、休闲旅游、电商、文创等乡村特色产业。创新涉农金融产品体系,为农民创新创业提供优质普惠的金融服务。三是畅通先富带后富的有效路径。深入推进全域党建联建,用好结对帮扶、第一书记、农村工作指导员、科技特派员等有效机制,充分调动集体、企业、公益组织等多方力量,广泛凝聚全社会投入乡村建设,带动农村村民勤劳致富的强大合力。

(课题负责人:潘毅刚 郑晓峰 廉军伟)