



城乡高质量融合发展： 广西现状与出路

文_ 尚毛毛（广西宏观经济研究院高级经济师）

张鹏飞（广西工业和信息化厅信息中心高级经济师）

文建新（广西产业与技术经济研究会经济师）

城



乡

城乡融合是具有鲜明中国特色的城乡发展新路子，是我国社会结构性变迁的重要组成部分。党的十九大明确提出建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系。广西在推动城乡融合发展的过程中积累了丰富的经验，形成了具有广西特色城乡融合发展新亮点。但同时也存在诸如城乡间生产要素配置不佳、城乡金融市场不健全以及城乡基本公共服务均等化存在差距等问题。为此，提出要加大城乡要素保障促进要素自由流动、推动规模经营消除城乡二元经济、推进城乡基本公共服务均等化以及推动基层乡村治理方式的创新。

一、城乡融合发展是破除城乡二元体制、解决发展不平衡不充分问题的最有力抓手

伴随着经济进入高质量发展阶段，我国的城乡关系也发生了一系列变化，特别是城市与农村之间的人口流动量明显变多，乡村建设进入了快速发展阶段，一些社会资本、第三方投资机构逐渐瞄准了乡村发展，纷纷将资本投入到乡村寻找发展机遇，城市与乡村之间的分工协作格局愈来愈合理，城乡融合发展的格局正在形成，发展效益正在逐步显现。在这样的大背景下，分析当前已有的“软环境”，比如城乡之间的发展制度、城乡改革等不同程度存在滞后甚至对城乡融合的发展产生了一定的阻碍作用，亟须加以解决。具体来看，城镇与乡村之间的发展不平衡不充分问题，亟须通过城乡融合发展加以改善，城市反哺乡村，应更加重视乡村振兴。

对于广西而言，城市和乡村发展存在较大差异，主要体现在农村发展不充分、基础条件落后、资金保障欠佳等。要实现国家“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴的中国梦，应充分发挥乡村的特点和优势，推动高质量的城乡融合，进一步解决城乡二元结构问题，如城市与乡村存在不同产权、不同地块建设用地，这些建设用地一旦统一起来，纳入城乡发展的大市场，既能提高建筑用地的使用效率，又能降低用地成本。同时，通过乡村发展解决农村大量剩余劳动力问题，进一步促进城市发展。如发展乡村旅游、绿色农业、乡村农庄等，不仅可以增加农村居民收入，还可以吸纳更多的城市消费需求，进一步带动乡村经济发展。

二、广西推动城乡融合发展的特点与存在问题

（一）广西推动城乡融合的现状特点

1. 城乡规划管理水平显著提升。广西在推动城乡融合规划管理建设方面成效显著，出台了一系列规划、意见等政策文件。推进实施“美丽广西”乡村建设，出台了《自治区乡村清洁条例》《关于推进农村一二三产业融合发展实施意见》，推动宜居乡村建设，重点提升绿色乡村、美丽乡村建设。加快推进5个国家级农村产业融合发展试点示范县建设，探索出多种类型的产业融合发展模式，尤其是特色产业发展方面，优势明显，如富硒农业、休闲农业、生态循环农业等发展强劲，三次产业融合发展的模式逐步完善。乡村振兴战略加快实施，重点加强实施“六大工程”和“六大保障”（六大工程：特色农业强优、生态环境优化、文化繁荣兴盛、治理能力提升、脱贫惠民富民、体制机制创新；六大保障：强化组织、规划、政策、金融、人才、法治），加快推进乡村治理体系和治理能力现代化。启动城镇总体规划和控制性详细规划编制工作，城镇设计水平不断加强，城镇规划动态监控体系初步建立。



广西富硒农业发展呈星火燎原之势，开发了富硒大米、富硒罗汉果、富硒茶等30多种富硒农产品



2. 新型城镇化试点为城乡融合发展添能蓄力。近年来，广西的国家新型城镇化综合试点建设取得显著发展成果，形成了一批在全国推广的好经验好做法，为城乡融合发展注入了新的发展动能。柳州市积极深入探索、创新实践，持续优化产城协同发展机制和综合环境，统筹推进重大项目和基础配套，经济发展实力、综合服务能力、城市环境魅力快速提升，发展形象焕然一新，成为国家发改委重点支持建设的产城融合示范区，开创现代产业新城高质量发展新格局。来宾市加快推进农业转移人口市民化成本分担机制和鼓励社会资本通过PPP等举措，加快新型城镇化建设。桂林市全州县根据县城发展实际，形成“一城五组团七片区”的空间格局，将产业融入城区之中，城市功能为产业发展服务，形成“产在城中、产业得到发展、城市功能为产业配套城市同步壮大发展的产城互动融合”的良性发展格局。

3.特色小镇建设成为城乡融合新载体。近年来广西加快特色小镇建设，不断推进特色名镇、民族小镇建设工作，取得了显著成效，一批基础设施完善、公共服务健全、经济发展活跃、城镇特色凸显的小城镇脱颖而出。玉林北流市以日用陶瓷产业为基础打造了特色陶瓷小镇，通过陶瓷产品设计、陶瓷艺术交流、陶瓷文化展示等方式将陶瓷小镇打造成集休闲旅游度假于一体的中国陶瓷小镇，建设成为国际性高品质陶瓷出口基地、国家级陶瓷文化创意产业新地标、广西产城融合示范基地。河池市南丹县丹泉小镇依托丹泉生态酿酒基地，开发建成世界上最大天然藏酒洞——洞天酒海，每年吸引游客近百万，并获评吉尼斯世界纪录和国家4A级旅游景区。北海市合浦县以悠久的月饼生产制作历史为基础，融入奶产品加工、水产品加工以及啤酒饮料加工等产业，打造以发展特色食品加工业为主的月饼小镇。柳州市柳南区螺蛳粉小镇按照产业、生态、文化、旅游、基础设施等要素融合发展、协同推进“五位一体”的方式创建特色小镇，把螺蛳粉小镇的发展目标与城乡一体化建设紧密结合。



广西北部湾经济区同城化户籍制度改革，实现了城乡统一户籍管理制度



来宾市推行“以购代建”棚户区改造模式，解决了困难群众住房问题



百色市田东县通过农村金融改革，让农民享受同等的金融服务，形成了独具地域特色的“田东模式”



4.积极探索出具有特色的城乡融合发展之路。在不少工作领域，广西都已先行探索，比较有代表性走在全国前列的有广西北部湾经济区同城化户籍制度改革、来宾市的特色棚户区改造模式，以及百色市田东县的农村金融改革等。具体来看，广西北部湾经济区的同城化户籍制度改革成效显著，基本上取消了农业与非农性质的户口登记办法，实现了城乡统一户籍管理制度。来宾市推行的“以购代建”棚户区改造模式，解决了困难群众住房问题，保障了农村转移人口能享受平等待遇的权利。百色市田东县通过农村金融改革，让农民享受到同等的金融服务，解决了农民资金缺、贷款难等问题，形成了独具地域特色的“田东模式”。广西积极总结形成了具有广西特色的城乡融合发展新经验，探索非试点区域的适用性，构建了定期定点提升推广的串联体系，逐渐形成“试点—总结—推广”发展模式。



（二）主要瓶颈

一是城乡之间的生产要素没有得到高效配置。广西大多数农村基础条件较差，农村劳动力待遇较低，针对农村劳动力的激励机制尚不健全，导致农村很难留住劳动力，与此同时，农村劳动力受教育水平有限，培训成本高，资金缺口较大。造成人才和民工返乡困难，返乡创业就业信息渠道不多、平台不健全、扶持体制机制不完善等问题仍较突出。农村土地制度改革步入深水区，城乡建设用地统一市场尚未建立，农村集体建设用地、宅基地尚不能进入市场流转。农村经济发展大多以小规模、小作坊和小农户为主，没有产生规模效应，农村科技成果转化缺乏载体，研发与实际生产的需求存在一定的脱离，导致成果无法转化到实际应用之中。

二是城乡金融市场存在严重的藩篱。广西乡村营商环境水平较低，资金缺乏有效的双向流动，城乡金融机构分布失衡，现存农村金融机构有效供给不足，融资扶持政策落地难、资金及项目审批程序复杂等问题和现象突出，工商资本下乡缺少政府的正确引导，城市工商企业短期内尚难适应乡村发展环境，仅靠财政扶持带动乡村固定资产投资提升的模式难以为继。同时，由于现行土地制度的缺陷，城市资本适度合理进入农村土地市场的机制也还未建立。农村金融尤其是金融扶贫服务面

广、投入成本高、风险大，在农村信用相对较低、风险保障相对较弱、相关政策支持不到位的情况下，金融机构服务“三农”的积极性不高，服务新型农业经营主体的主动性不够，创新涉农产品和服务方式的内生动力不足，影响农村金融的有效供给。

三是城乡基本公共服务均等化仍存在差距。近年来，广西在推进城乡基本公共服务均等化工作中取得了显著成效，在普及九年义务教育、农村基本医疗保险以及基本养老保险等方面取得一定成效。但与全国其他地区特别是发达地区相比仍存在较大差距。人才缺失成为制约农村城乡公共服务均等化的主要因素，特别是教师和医护人员缺失严重。2019年全区中小学教师公开招聘岗位中有1835个岗位无人报考，其中大部分为乡村教师岗位。农村教师收入低、农村教育环境恶劣、交通不完善等原因导致农村师资力量出现断层现象，青年教师不愿留乡支教，乡村教师老龄化问题凸显。城乡医疗服务结构性矛盾依然突出，县级行政单位三级医院普遍较少，县城和乡镇医疗的床位供给能力、设备技术水平已不能满足城乡居民就近就医发展需求。

三、推动城乡高质量融合发展的对策建议

（一）加大城乡要素保障促进要素自由流动

当前，城乡之间的要素流动主要集中在人才、土地、资金以及技术等方面，只有打破了这些要素的体制机制障碍，才能有效合理促进城乡要素自由流动，推动优质要素向农村流动。为此，我们要加强城乡融合治理工作人才培养和引进，建立健全公务员、事业单位和企业间相互挂职锻炼制度。深化城乡融合试点和重大项目资金统筹制度，科学配置利用各类资源要素，广泛引领金融资金、社会资金、自筹资金等投入改革试点领域。加大城乡融合发展重大项目和工程用地支撑，优先保障建设用地和增减挂钩等指标，在稳定土地家庭联产承包经营权的基础上，深化土地三权分置改革、农村集体产权制度改革。争取国家加大对广西在内的西部地区城乡建设用地增减挂钩政策支持力度，提高东西部地区跨省交易范围和数量，拓宽城乡融合发展资金来源。

（二）推动规模经营消除城乡二元经济

全面消除城乡二元经济，破除制度藩篱，深化农村产权制度改革，激活农村土地使用方式，开展适度规模经营，加快建立健全农企利益联结机制，激活农村生产要素，进



一步释放农村发展潜能，科学优化配置农村生产要素，加快实现乡村经济多元化和农业全产业链发展。围绕多元化高质量发展乡村经济，不断提升乡村“造血”能力，加快建立健全新型农业经营体系，完善土地经营权和宅基地使用权流转机制，推进集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革，推进农村承包土地的经营权和农民住房财产权抵押贷款改革，为规模经营提供基本条件。出台和完善特色小镇、农业园区、乡村物流园、信息平台等平台建设管理办法。完善利益分享和联结机制。制定完善桂系列品牌评选和宣传体制机制，大力完善农产品全产业链开发机制。制定出台市县农产品全产业链开发龙头企业培育和引进政策。

（三）推进城乡基本公共服务均等化

合理配置城乡基本公共服务资源，推进城乡基本公共服务普惠共享，促进城乡教育、医疗卫生、就业服务、社会保障等基本公共服务一体化发展。健全城乡基本公共服务普惠共享体制机制，实施城乡基本公共服务体系标准化建设专项行动。制定出台全区“十四五”时期城镇基本公共服务标准体系建设方案，建立城镇重点领域公共服务建设清单制度，实施城乡教育资源均衡配置行动、城乡健康服务网络化行动、城乡社会保障一体化行动、城乡公共文化服务标准化品牌建设行动。健全城乡基础设施“规建管护一体化”发展机制，实施系列城乡基础设施规划工程，完善城乡基础设施一体化建设机制，推进城乡基础设施一体化高效管护。



（四）推动基层乡村治理方式的创新

加强和创新乡村社会治理，完善群众参与基层社会治理的制度化渠道，畅通和规范群众诉求表达、利益协调、权益保障渠道，建立健全党和政府主导的维护群众权益机制，完善人民调解、行政调解、司法调解联动工作体系。推进基层乡村治理体系和社会调节、居民自治良性互动。进一步推动权力下放、资源下放，健全科学的干部激励机制，实施容错纠错机制，充分激发基层干部在推动城镇化建设中的热情。建立镇村联动管理体系，统筹抓好规划编制、项目建设、环卫保洁、综合执法等工作，实现镇村规范管理。推进扩权强镇，除明确要求实行派驻体制的机构外，县级职能部门依照规定，将基层迫切需要且能够有效承接的经济社会管理权限依法下放到乡镇。县直派出机构原则上实行属地管理，整合配优基层审批服务执法力量。依托政务服务平台，推动县、镇职能部门之间信息共享和业务协同。为新型特色城镇化和乡村振兴打下良好的基础。（本文系2020年广西社科界智库重点课题“广西经济发展与周边省的对比研究”阶段性成果）