

doi:10.13582/j.cnki.1672-7835.2024.04.012

# 城乡融合高质量发展的治理体系构型

徐明<sup>1</sup>, 张文博<sup>2</sup>

(1.中国人民大学书报资料中心,北京 100872;2.重庆大学管理科学与房地产学院,重庆 400045)

**摘要:**城乡融合已然成为推进中国式现代化以及促进高质量发展的必由之路。基于城乡融合视角,发现城乡社会价值正转向资源互通、功能互补、权益平等、共同富裕的高质量融合发展阶段。因而,在城乡融合发展过程中逐渐构建以工业反哺支持乡村全面振兴、以要素集聚提升城乡空间品质、以精准供给实现服务普惠共享、以制度创新破除体制机制壁垒的融合发展体系,将有助于推进城乡融合高质量发展。但就实践而言,城乡融合发展仍存在思想认知有待提升、空间布局有待均衡、服务体系有待优化、体制机制有待完善等实践梗阻。由此提出以深化思想认知正确把握城乡融合发展方向、以强化规划引领优化城乡融合发展空间布局、以促进高质高效完善城乡融合发展服务体系、以增强体制韧性激发城乡融合发展机制活力的多元化实现路径,以期真正破解城乡融合发展的实践梗阻,促进高质量发展目标的最终实现。

**关键词:**城乡融合;高质量发展;体系构型

**中图分类号:**F320

**文献标志码:**A

**文章编号:**1672-7835(2024)04-0097-08

## 一 问题的提出

党的二十大报告指出,“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”。在以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴的历史进程中,加快推进城乡融合发展,已是城乡关系迈向高级形态的必然要求。习近平总书记多次提出:“城乡融合发展是中国式现代化的重要标志,是破除城乡二元结构、拓展高质量发展空间、实现全体人民共同富裕的关键抓手”。城乡融合发展旨在实现城乡均衡共生发展,要求政府以体制机制创新和空间优化配置为出发点,实现经济、社会与生态全过程全要素融合发展<sup>①</sup>。然而,城乡二元结构仍是制约城乡关系迈向高级形态的重要问题,如何客观分析城乡关系发展阶段,系统识别城乡融合发展水平,对中国式现代化进程下缩小城乡差距以及促进城乡融合发展具有重要意义<sup>②</sup>。特别是在国家统筹推进“高质量发展”与

“高水平安全”的总体战略目标下,城乡融合高质量发展逐渐成为增强城乡融合发展内生动力的重要举措<sup>③</sup>。因而,城乡融合发展既是加快构建新型城乡关系,迈向更高质量均衡发展的客观要求,也是加快推进农业农村优先发展,实现乡村振兴的重要目标<sup>④</sup>。

学界就如何实现城乡融合发展展开了广泛的讨论。有学者认为,新型城镇化和乡村振兴是推进经济高质量发展的重要引擎,也是实现中国式现代化的重要支撑,推动新型城镇化与乡村振兴战略的耦合协同发展,有助于推进城乡融合高质量发展<sup>⑤</sup>。也有学者指出,城乡发展重在要素互通、产业融合、空间重塑、共建共治、数字赋能等方面,政府要充分激发城乡发展内生动力,才能真正促进城乡融合发展<sup>⑥</sup>。还有学者提出,数字经济综合水平的提升有助于促进城乡融合发展,政府

收稿日期:2024-02-14

基金项目:国家社会科学基金一般项目(22BZZ032);江苏省社会科学基金项目(22GLD012)

作者简介:徐明(1983—),男,北京人,副编审,主要从事社会治理、数字治理研究。张文博为本文通讯作者。

①陈磊,姜海:《城乡融合发展:国外模式、经验借鉴与实现路径》,《农业经济问题》2024年第2期。

②熊玲:《中国式现代化进程下城乡融合发展——评价体系与动态测度》,《经济问题》2024年第3期。

③刘鹏,张书菡,张勤:《推进社区韧性治理高质量发展的实践路径研究》,《中国行政管理》2024年第1期。

④袁方成:《县域城乡融合发展的整体框架及推进路径》,《人民论坛》2024年第2期。

⑤陈柳钦:《乡村振兴与新型城镇化战略耦合协同发展研究》,《贵州师范大学学报(社会科学版)》2024年第1期。

⑥张克俊,刘莉:《城乡融合型乡村振兴的实践探索、认识思考与对策建议》,《中州学刊》2024年第1期。

应加大城乡数字基础设施建设,尤其是要大力推进数字乡村建设,从而有效激发数字经济对城乡融合发展的推动作用<sup>①</sup>。综上所述,虽然已有研究已取得一定进展,但仍存在不足之处,主要在于:一是缺乏城乡融合高质量发展体系的探讨。大多数研究虽已关注到城乡融合发展的重要性,但城乡融合高质量发展体系的研究还较为欠缺。二是城乡融合高质量发展实现路径的研究较为有限。既有有关城乡融合高质量发展的实现路径研究多较为宽泛,有关城乡融合高质量发展系统性实现路径的研究还相对较少。

归结而言,既有研究在探讨城乡融合发展过程中,忽视了城乡融合是全方位的融合,需要逐步吸纳城乡融合发展的全部要素,才能实现新型城镇化与乡村振兴的双向共赢。如何处理好城乡关系,一定程度上决定着中国式现代化的成败,城乡融合发展也就成为中国式现代化的必由之路<sup>②</sup>。一方面,推动城乡融合发展是推进新型城镇化建设的有效途径,有利于激活城乡消费潜力,畅通城乡循环经济;另一方面,推动城乡融合发展是推进乡村振兴的重要路径,有利于全面提升乡村建设水平,加快农业农村现代化进程。但实践中,不少地方政府在推进城乡融合发展过程中仍面临诸多实践梗阻,制约着城乡融合高质量发展目标的实现。因此,推动城乡融合发展,需要不断突破路径依赖,逐步形成系统化的推进路径,才能真正促进城乡融合高质量发展。鉴于此,本文试图基于城乡融合视角,在分析城乡融合高质量发展重要价值转向的基础上,着重探讨城乡融合高质量发展的体系构建,进而在分析城乡融合高质量发展的实践梗阻基础上,提出城乡融合高质量发展的多元化实现路径,以期为推进城乡融合高质量发展提供有益经验借鉴。

## 二 城乡融合:高质量发展的价值转向

城乡融合发展已是激发城乡经济社会发展活力、推进高质量发展以及实现共同富裕的重要基

础。本质上,城乡融合发展主要着力于破解城乡二元分割的社会结构和社会关系,旨在构建相互融合、相互促进的新型城乡社会结构和社会关系。因此,城乡融合是未来城乡发展的基本取向,准确把握城乡融合发展的价值内涵将有助于实现国家高质量发展的总体目标。一方面,在城乡融合发展的总体框架下,城乡发展更加强调资源互通和功能互补,从而实现城乡资源的均衡配置以及城乡功能的相互补充;另一方面,城乡融合发展使得城乡发展逐渐被纳入统一的发展框架,城乡居民在融合发展过程中,不仅拥有平等收益的权利,更享有追求共同富裕的价值旨归。

### (一)资源互通:高质量发展的价值基础

城乡融合发展实则是要打破传统城乡二元机制,实现城乡一体化联动,即政府既要推进城市资源要素、产业辐射带动乡村发展,引导各种资源要素优先向乡村集聚,还要对标城市补齐乡村资源短板,充分激发乡村发展活力<sup>③</sup>。但受城乡二元结构的影响,致使城乡发展资源配置失衡,即在总体发展资源有限的情况下,发展资源优先向城市倾斜,导致乡村发展资源总量相对较少,一定程度上阻碍了城乡融合发展<sup>④</sup>。随着国家不断强调城乡融合高质量发展,推动城乡发展资源的返向流动逐渐成为政府工作的核心任务。政府在推动城乡发展资源配置过程中,不再简单地将城市发展资源作为优先配置顺序。此时城乡发展资源配置的重要价值取向便是大力推进城市资源向乡村倾斜,进而实现城乡发展的资源互通。一方面,积极消除城乡融合发展资源互通的阻碍,推动城乡高互补共享型的资源互通,充分发挥城乡资源价值。另一方面,积极推动城乡发展资源空间逐渐走向融合,使城乡融合发展资源配置变得更加高效,提升乡村发展紧缺资源的配置效率。

### (二)功能互补:高质量发展的价值依托

城乡因资源要素禀赋的差异而呈现出不同的经济社会发展特征,即城市作为经济活动的纽带,凝聚着社会前进的动力,扮演着带动乡村经济社会发展的重要角色,乡村作为社会发展的基础,对

①李泽锦,刘强,姜玉英:《数字经济促进城乡融合发展:立竿见影还是长期影响?》,《农村经济》2024年第3期。

②习近平:《论“三农”工作:把乡村振兴战略这篇大文章做好》,中央文献出版社2022年版,第274页。

③林志鹏:《乡村振兴战略需要坚持城乡融合发展的方向》,《红旗文稿》2018年第18期。

④王文彬:《基于资源流动视角的城乡融合发展研究》,《农村经济》2019年第7期。

城市经济社会发展具有重要促进作用<sup>①</sup>。伴随着城乡融合发展的稳步推进,城市社会结构和社会关系也发生了明显的变化,特别是城乡经济社会发展呈现出典型的城乡互动特征。实现城乡功能的相互补充、相互促进是城乡融合发展的重要内容,城乡融合发展的最终目标也是在城乡经济社会发展的基础上,发挥各自功能优势以弥补彼此之间的短板<sup>②</sup>。因而,城乡融合发展已是促进城乡新型社会结构和社会关系演进的重要手段,即在推进城乡融合高质量发展过程中,理应充分利用城乡经济社会发展各自的优势,实现城乡融合发展功能的相互补充、相互促进。一方面,城乡融合高质量发展核心内容就是要全面提升城市发展的综合功能,进而充分发挥城市对乡村发展的引领带动作用;另一方面,城乡融合高质量发展还要求乡村要以乡村振兴战略为契机,重构乡村经济社会发展空间,全力推进农业农村现代化建设,从而能够为城市经济社会持续发展提供更好支撑。因此,推进功能互补逐渐成为实现城乡融合高质量发展的重要价值依托。

### (三) 权益平等:高质量发展的价值标准

2020年,《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》中明确将“人民平等参与、平等发展权利得到充分保障”作为2035年基本实现社会主义现代化远景目标的基本内容。显然,构建权益平等的新型城乡关系,以城乡融合带动新型城镇化与乡村振兴的双向良性发展,已然成为基本实现社会主义现代化的关键环节。然而,乡村土地权利模糊致使乡村居民权益难以得到相应的保护,即乡村居民既难以将土地作为生产要素,享有与城镇土地相等的权益,又难以在城镇化过程中获得与城镇居民相等的公共服务权益<sup>③</sup>。城乡融合高质量发展要求城乡居民在融合发展过程中享有平等权益,特别是确保乡村居民在生产要素以及公共服务等方面享有平等的权益。首先,推动城乡生产要素权益平等。明确乡村居民土地等生产要

素的平等收益权,逐步推动土地等生产要素交易市场化。其次,推动城乡公共服务权益平等。乡村居民进城过程中,要充分保障进城乡村居民合法的公共服务权利,从而避免进城乡村居民始终停留在半城镇化状态,甚至年老后只能被迫返乡。最后,推动城乡居民收入权益平等。为进城务工的乡村居民提供平等的就业机会和同等的工资报酬,从而激发乡村居民主动参与城乡融合发展的积极性。城乡发展权益不平等一定程度上与城乡经济社会发展不均衡有着直接的关联,推动城乡发展权益平等也能促进城乡经济社会均衡发展,有利于实现城乡融合高质量发展的最终目标。

### (四) 共同富裕:高质量发展的价值旨归

虽然城乡融合发展取得了明显的成效,但就城乡融合发展实践效果而言,与高质量发展的目标仍存在较大差距,其原因在于不少地方政府在推进城乡融合发展过程中,一定程度上仍采用各自闭环发展的策略,导致城乡融合发展之间存在一定的隔阂,以至于城乡融合发展的目标迟迟难以实现。党的二十大报告指出,“中国式现代化是全体人民共同富裕的现代化,共同富裕是中国特色社会主义的本质要求”。因而,在共同富裕的价值引领下,促进城乡融合高质量发展,已是落实新发展理念最终价值旨归<sup>④</sup>。一方面,以共同富裕为最终价值旨归有助于全面推进城乡经济社会的有机融合,尤其是在经济社会发展过程中逐渐形成互利共生的新型城乡关系,有利于缩小城乡差距,推动城乡居民迈向共同富裕<sup>⑤</sup>。另一方面,以共同富裕为最终价值旨归还有助于改善城乡居民收入分配体系,促进中等收入群体的提质扩容,推动城乡居民享有更高品质的生活<sup>⑥</sup>。因此,以共同富裕价值旨归引领城乡融合发展,将有助于促进城乡均衡共享发展。

## 三 城乡融合高质量发展的体系构建

随着新型城镇化和乡村振兴战略的快速推进,对城乡发展提出了更高的要求,使得城乡发展

①涂圣伟:《城乡融合发展的战略导向与实现路径》,《宏观经济研究》2020年第4期。

②郑世林,毛海军:《乡村振兴背景下民族地区乡村治理路径研究》,《财经问题研究》2021年第5期。

③黄燕芬,张超:《“十四五”期间健全城乡融合发展机制研究》,《中国人口科学》2021年第1期。

④朱志伟:《长三角城乡融合发展推动共同富裕的协同治理与范式创新》,《苏州大学学报(哲学社会科学版)》2024年第1期。

⑤孙绍勇:《新时代全面推进城乡融合发展的共同富裕逻辑旨要》,《福建论坛(人文社会科学版)》2023年第3期。

⑥张明皓,叶敬忠:《城乡融合发展推动共同富裕的内在机理与实现路径》,《农村经济》2022年第11期。

更加重视融合和质量。如何统筹协调处理好各种复杂关系,满足城乡居民美好生活向往以及共同富裕的基本要求,逐渐成为城乡融合高质量发展的根本目标。城乡融合高质量发展的根本目标也就要求城乡之间必须能够形成相匹配的高质量发展体系。实践表明,城镇化和工业化发展到一定阶段以后,需要依托城镇带动乡村以及工业反哺农业等方式,逐步实现城乡均衡发展。因而,城乡融合高质量治理体系的构建不仅要以工业反哺支持乡村全面振兴,也要以要素集聚提升城乡空间品质,还要以精准供给实现服务普惠共享,更要以制度创新破除体制机制壁垒,从而真正使城乡发展迈向高质量的融合发展。

### (一) 以工业反哺支持乡村全面振兴

随着城镇化和工业化的快速发展,中共中央、国务院及时做出了城镇支持乡村、工业反哺农业的重大决定,将统筹城乡经济社会发展作为城乡融合高质量发展的重要战略。统筹城乡经济社会发展旨在缩小城乡差距,促进城乡共同繁荣发展,尤其要从全局高度统筹城乡发展,全面达成乡村振兴的战略目标。故而,不少学者强调,要跳出“三农”抓“三农”,注重工业反哺乡村的方式和效应,进而以反哺富村、强农、利民<sup>①</sup>。一方面,工业化有利于促进农业农村现代化,特别是现代工业技术和管理理念的引入,将有助于乡村劳动生产率的快速提升。另一方面,工业化还有利于推动乡村产业发展与现代市场接轨,从而有助于进一步扩大工业企业投资,为提升乡村产业竞争力提供重要保障。因此,以工业反哺支持乡村全面振兴实则是将工业的外溢效应充分扩展至乡村经济社会发展,而乡村发展到一定程度,也会产生正向外溢效应,为工业发展提供重要支撑,进而有利于形成以城带乡、以乡促城的城乡融合高质量发展格局<sup>②</sup>。

### (二) 以要素集聚提升城乡空间品质

要素集聚理论认为,经济发展较好的区域有利于产生较强的集聚效应,也更容易吸引优质要

素资源,从而促进区域经济社会的快速发展<sup>③</sup>。城乡关系实则也是最基本的区域要素集聚关系,城镇拥有丰富的资本要素,却较为缺乏劳动力、土地等要素,乡村则拥有丰富的劳动力、土地等要素,却缺少资本要素。受城镇优化发展战略的影响,致使乡村大量劳动力、土地等要素向城镇集聚,导致乡村经济社会发展陷入瓶颈<sup>④</sup>。国家大力推进乡村振兴战略,要求将乡村与城镇放在完全平等的地位,推动乡村经济社会发展要素的集聚。因此,政府要将城乡发展视作统一的整体,既要推动乡村优势要素资源流向城镇,提高城镇空间要素集聚效应,降低城镇经济社会发展成本,提升城镇空间品质,又要推动城镇优势要素流向乡村,打造乡村经济社会发展要素集聚空间,提升乡村经济社会发展质量。同时,政府还要借助城乡发展要素流动,形成统一的城乡发展要素集聚空间。

### (三) 以精准供给实现服务普惠共享

党的二十大报告指出,“提高公共服务水平,增强均衡性和可及性,扎实推进共同富裕”。扎实推进共同富裕已成为城乡融合高质量发展的重要路径,统筹推进城乡公共服务均等化则是实现城乡融合高质量发展的重要标准<sup>⑤</sup>。因而,推进城乡公共服务均等化也成为推进共同富裕的必然要求,这就要求政府加强公共服务保障,确保城乡居民平等地享有公共服务,从而满足城乡居民提升生活品质的基本需求<sup>⑥</sup>。要实现城乡公共服务均等化,关键是要政府有效引导市场、社会等主体积极参与公共服务供给,确保城乡居民可以享有同质的公共服务。特别是国家多次强调要从城乡居民最关心的利益问题入手,做好普惠性的民生保障建设。为此,实现城乡公共服务普惠共享逐渐成为推进城乡融合高质量发展的重要举措。一方面,将城乡公共服务纳入城乡融合发展体系,既有利于提升城乡公共服务水平,又有利于促进公共服务的普惠共享;另一方面,公共服务的普惠共享必然要求推进城乡融合发展,尤其是要加快推

①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》,《经济学家》2019年第1期。

②刘双双,段进军:《协调推进乡村振兴与新型城镇化:内在机理、驱动机制和实践路径》,《南京社会科学》2021年第11期。

③吴德进,陈捷:《要素集聚下特色小镇建设引领乡村振兴研究》,《福建论坛(人文社会科学版)》2019年第1期。

④薛宝贵,何炼成:《要素集聚、产权完整性与城乡收入差距》,《经济与管理研究》2015年第2期。

⑤李实:《共同富裕的目标和实现路径选择》,《经济研究》2021年第11期。

⑥史新杰,崔柳,傅昌鑫:《数字技术助推城乡公共服务均等化:作用机理与实践逻辑》,《治理研究》2023年第2期。

进城乡公共服务一体化建设,从而为城乡融合高质量发展提供强有力的公共服务保障<sup>①</sup>。

#### (四)以制度创新破除体制机制壁垒

尽管国家着力以深化改革破除城乡发展体制机制壁垒,并在重要领域和关键环节已取得了一定成效,但由于城乡发展改革不全面、不深入等问题的存在,导致城乡融合发展仍面临诸多体制性障碍、机制性梗阻。党的二十大报告指出,“深入推进改革创新,坚定不移扩大开放,着力破解深层次体制机制障碍,不断彰显中国特色社会主义制度优势”,这为破除城乡融合发展体制机制壁垒指明了方向。即要充分发挥中国特色社会主义制度优势,以制度创新激活城乡融合发展活力,特别是要推动城乡发展由“碎片化”转向“体系化”以及由“分割化”迈向“融合化”。换言之,持续推进调整城乡关系的制度创新,才能有效破除城乡发展过程中面临的各种体制机制壁垒,才能最终实现城乡融合高质量发展。一方面,政府要实时审视城乡融合发展的相关制度安排,努力消除传统路径依赖导致城乡融合发展制度转型不彻底的问题,变“束缚”为“突破”,实现城乡融合发展体制机制的创新<sup>②</sup>。另一方面,政府还要破除城乡二元体制形成的思维定势,突出乡村经济社会发展的重要性,以制度创新构建乡村优先发展机制,比如,科学把握乡村差异性,以数字赋能打破城乡发展时空限制,逐步构建城乡互补、全面融合、共同繁荣机制<sup>③</sup>。

### 四 城乡融合高质量发展的实践梗阻

在各级政府的大力推进下,城乡融合发展已取得了明显的成效,但城乡融合发展体系以及融合过程中所面临问题的复杂性,决定城乡融合发展需要持续磨合才能实现高质量的根本目标。再加上新型城镇化与乡村振兴之间本就存在较大的差异,意味着城乡融合发展体系的有效运作仍需多方主体的共同推进。城乡高质量发展的总体目标对城乡融合发展提出了更高的要求,但由于受

到原有城乡二元经济结构和社会关系的影响,使得城乡融合发展过程中也要受其限制。特别是城乡融合发展过程中所面临问题的复杂性,致使当前城乡融合发展仍存在诸多实践梗阻,严重影响了城乡融合高质量发展目标的最终实现。

#### (一)城乡融合发展思想认知有待提升

很多学者将城乡作为一个发展整体,认为城乡发展边界上是相互渗透的,城乡发展关系上是相互促进的,城乡发展逻辑上是相辅相成的,导致城乡经济社会结构逐渐趋向一体化<sup>④</sup>。但不少地方政府在推进城乡融合发展过程中,却简单将乡村发展等同于城镇发展,认为依托新型城镇化便能实现乡村振兴。殊不知,乡村发展在一定程度上与城镇发展存在较大的差异,即乡村资源要素与城镇资源要素之间存在较大的差异,并不能将新型城镇化的发展方式直接搬到乡村振兴中来,特别是“城市本位”的发展思想使得不少地方政府仍沿用以城镇为中心的发展模式,将乡村定位为服务城镇发展。总而言之,以“城市本位”思想推进城乡融合发展,一定程度上忽视了城乡发展关系的平等性,导致城乡发展难以真正实现有效融合。

#### (二)城乡融合发展空间布局有待均衡

城市优先的发展趋势使得城镇具有显著的空间布局优势,各类空间发展要素向城镇集聚,导致乡村空间发展长期处于劣势地位,一定程度上严重制约了城乡融合高质量发展<sup>⑤</sup>。一方面,城乡发展要素资源配置失衡。尽管国家试图通过城乡融合发展战略推动城乡发展要素平等交换、双向流动,但既有城乡经济社会发展的较大差距,导致城乡发展要素资源空间布局严重不均衡。不少地方政府为了能够尽快推进新型城镇化发展,仍将乡村作为城镇发展的重要支撑,将优势要素资源向城镇集聚。另一方面,城乡融合发展功能互补格局失衡。很多地方政府在推进新型城镇化过程中,仍主要强调城镇功能的完备,一定程度上忽视了与城镇周边乡村建立功能互补的空间格局,也

①王凯霞:《县域城镇化促进城乡公共服务融合发展的路径研究》,《经济问题》2022年第4期。

②文宏,林彬:《摆脱路径依赖:城乡融合发展与制度创新的过程研究》,《社会政策研究》2023年第2期。

③张红宇,陈良彪,胡振通:《构建农业农村优先发展体制机制和政策体系》,《中国农村经济》2019年第12期。

④金铮:《“相成相克”:二十世纪三四十年代费孝通的城乡关系论》,《中国社会科学》2020年第2期。

⑤马光川,林聚任:《空间视域下县域城乡融合发展与乡村振兴——以国家城乡融合发展试验区莱西市为例》,《南京农业大学学报(社会科学版)》2023年第1期。

阻碍了城乡协调发展。

### (三) 城乡融合发展服务体系有待优化

不少学者提出,推进城乡公共服务普惠共享将有利于促进城乡融合高质量发展,由此,构建城乡有效衔接和互补的公共服务体系逐渐成为消除城乡融合发展实践梗阻的重要路径<sup>①</sup>。不少地方政府将公共服务普惠共享作为激活城乡融合发展的重要着力点,推动城乡发展要素有序集聚,不断缩小城乡经济社会发展差距。但就实践而言,虽然国家不断推动城镇公共服务向乡村延伸,并已取得了一定的成效,但乡村主要公共服务的可及性与城镇之间尚存在较大的差距,尤其是公共服务体系的普惠性仍有待增强。比如,乡村居民在医疗保障、义务教育以及基本养老保险方面均实现了制度全覆盖,但与城镇相应的公共服务标准差距依然较大,其中,教育发展不均衡和卫生发展不均衡仍是主要问题。在教育发展方面,乡村义务教育教师素质不断提高的同时,城乡义务教育教师素质差距却不断拉大,特别是城乡义务教育教师资源统筹使得不少地方政府将乡村优秀的义务教育教师直接调动到城镇学校。在卫生发展方面,由于乡村医疗起点较低,整体提升程度相对较小,尤其是城乡卫生资源配置的不均衡,致使乡村医疗服务的普惠性程度相对较低,最终也阻滞了城乡融合发展的进程。

### (四) 城乡融合发展体制机制有待完善

城乡融合发展是打破城乡二元经济结构和社会关系的关键所在,意味着城乡发展需要更加突出有机融合,才能有效发挥城乡相互促进的发展优势,推进城乡融合高质量发展。习近平总书记指出,“要破除妨碍城乡要素平等交换、双向流动的体制壁垒,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”。然而,受制于城乡二元分割的体制影响,城乡融合发展机制一定程度上仍较为倾斜于城镇发展,致使不少乡村发展实践受制于既有的体制机制壁垒。一方面,城乡发展要素流动机制存在缺陷。无论是进城还是下乡,渠道尚未完全打通,特别是城乡人口、资本、技术等要素流通阻碍较大,有些地方还存在城乡发展要素不平等交换问题<sup>②</sup>。另一方

面,城乡发展治理支撑机制较为缺乏。城乡融合发展过程中需要面对各种复杂的问题,这就要求城乡之间能够形成有效的协同治理机制,但随着城乡融合发展的稳步推进,不少地方政府直接将乡村治理等同于城镇治理,多以“行政化”的手段直接向乡村治理组织或主体下达工作任务,致使不少乡村治理组织或主体将工作的重心直接转移到完成上级政府交待的日常工作,并且这些乡村治理组织或主体在处理日常公共事务过程中也多以“行政化”的思维处置日常公共事务。因此,全局统筹城乡发展的体制机制仍较为欠缺,一定程度上制约了城乡融合高质量发展目标的实现。

## 五 城乡融合高质量发展的实现路径

如前所述,城乡融合高质量发展体系的构建,已是实现中国式现代化以及城乡融合高质量发展的必由之路。然而,城乡融合发展过程中存在的诸多实践梗阻,表明城乡融合高质量发展目标的达成仍任重道远。因此,针对城乡融合高质量发展的实践梗阻,政府需要通过深化思想认知、强化规划引领、促进高质高效以及增强体制韧性等措施,构建全面破解城乡融合高质量发展实践梗阻的多元化实现路径。

### (一) 深化思想认知,正确把握城乡融合发展方向

近年来,政府积极推动城乡关系从“以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体”转向“工农互促、城乡互补、全面融合、共同繁荣”,将城乡融合发展作为新时代城乡关系演变的最终目标和根本遵循,并试图以城乡融合发展实现新型城镇化和乡村振兴的有效结合<sup>③</sup>。但实践中,受原有城镇优先发展战略的影响,不少地方政府在推进城乡融合发展过程中仍存在明显的“城市本位”思想,严重阻碍了城乡融合发展进程,特别是难以真正调动乡村发展的内生动力和自主创新性。故而,城乡融合高质量发展的关键在于深化城乡融合发展思想认知,牢牢把握城乡融合发展的正确方向,才能更加有效地推进城乡融合高质量发展。一方面,政府要将城乡融合发展作为推进高质量治理

①杨骞,金华丽:《新时代十年中国的城乡融合发展之路》,《华南农业大学学报(社会科学版)》2023年第3期。

②韩俊:《破除城乡二元结构 走城乡融合发展道路》,《理论视野》2018年第11期。

③周文:《新型城镇化和乡村振兴背景下的城乡融合发展研究》,《政治经济学评论》2022年第3期。

基本取向,着重破除影响城乡融合高质量发展的“城市本位”思想,即在推进城乡融合高质量发展过程中,既要重视城乡融合发展体系的构建,更要重要城乡融合发展举措的因地制宜,从而逐步形成促进城乡融合高质量发展的思想认知体系。另一方面,政府还要将城乡融合发展内化为推进中国式现代化的基本要求,引导城乡相关主体自觉推进城乡融合高质量发展,进而为城乡发展的双向良性互动提供重要思想保障。如此才能将城乡融合高质量发展的思想动能充分释放出来,才能真正为推进城乡融合高质量发展提供正确的思想基础。

## (二) 强化规划引领,优化城乡融合发展空间布局

城乡统筹规划最初主要以改变城乡二元经济结构和社会关系导致的政策不公平为目标,但随着城乡统筹规划被广泛地应用到破解城乡协调发展以及城乡一体化实践梗阻之后,城乡统筹规划逐渐上升至国家发展空间布局的战略层面,迅速成为优化城乡发展空间布局的重要手段<sup>①</sup>。2023年,中央经济工作会议明确提出,“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,推动以县城为重要载体的新型城镇化建设,形成城乡融合发展新格局”,这既为以融合发展统筹推进新型城镇化和乡村全面振兴指明了方向,也为优化城乡协调发展的空间布局提供了理论基础。事实上,城乡融合旨在实现城乡要素自由流动、城乡功能互补以及城乡关系平等,需要空间结构、经济结构以及社会结构的相互耦合。故而,城乡融合需以空间结构为载体,与经济结构以及社会结构耦合形成高度融合的格局,才能实现城乡融合高质量发展的根本目标<sup>②</sup>。一方面,以市场机制统筹城乡发展要素自由流动。在厘清城乡要素结构的前提下,注重城乡要素结构的比较优势,推动城乡发展要素自由流动,并在自由流动过程中充分依托市场机制促进城乡发展要素的高效配置。另一方面,以产业融合促进城乡融合发展功能互补。立足城乡产业发展特色,着重构

建城乡融合的产业发 展体系,特别是要有效利用城乡功能互补的特点,因地制宜地布局“地域—产业”结合体,全面提升城乡经济社会融合程度。

## (三) 促进高质高效,完善城乡融合发展服务体系

归根结底,城乡融合发展的核心在于全面保障城乡居民享有均等普惠的公共服务,但城乡居民在医疗保障、义务教育以及基本养老保险等方面的差距,一定程度上制约了城乡融合发展<sup>③</sup>。因此,如何破除城乡二元分割的公共服务体系,调整城乡公共服务资源配置,缩小城乡公共服务差距,已然成为建设高质高效的城乡融合公共服务体系的关键任务。首先,立足城乡融合发展成效,逐步建立健全城乡统一标准的公共服务制度,尤其是要加强乡村居民的公共服务保障制度,加强医疗、教育以及养老等城乡一体化公共服务体系建设。其次,加大乡村公共服务资源投入,完善城乡均等的公共服务资源体系。城乡公共服务体系的不均衡,很大程度上缘于城乡公共服务资源配置的不均衡,所以政府要加大乡村公共服务资源投入,推进城乡公共服务资源的均等化配给,进而在城乡之间形成公共服务资源双向循环流动机制,从而确保乡村居民也能享有高品质的公共服务。最后,深入推进乡村社会服务体系建设,全面提升乡村居民公共服务参与意识。随着城乡融合发展进程的加快以及乡村居民对高品质生活的追求,致使城乡融合发展过程中需要特别重视乡村社会服务体系建设,既能以现代信息技术激发乡村社会服务效率,为城乡融合发展提供不竭动力,又能以均衡素质教育提升乡村社会服务质量,为乡村居民高品质生活提供重要保障。

## (四) 增强体制韧性,激发城乡融合发展机制活力

中国特色社会主义的制度优势,使得政府在推进经济社会发展过程中,能够实时采取各种制度创新应对经济社会环境的变化,并在渐进变迁中完成制度变迁,重回制度平衡状态,从而持续保

<sup>①</sup> 雒海潮,刘荣增:《城乡空间统筹规划的问题及对策》,《武汉理工大学学报(社会科学版)》2014年第3期。

<sup>②</sup> 袁方成,周韦龙:《中国式现代化进程中县域城乡融合的动力机制及其逻辑》,《华中师范大学学报(人文社会科学版)》2023年第6期。

<sup>③</sup> 王桂芹,郑颜悦:《我国城乡融合存在的问题及对策》,《江淮论坛》2020年第5期。

持较强的体制韧性<sup>①</sup>。城乡融合发展一定程度上改变了城乡二元分割的发展模式,要求政府在体制上也能形成与之相适应的发展韧性。因而,政府应通过制度创新增强城乡融合发展体制韧性,确保城乡融合发展过程中不存在体制差异和偏离。比如,政府可通过制度创新,以党建引领凝聚城乡融合发展合力,推动城乡融合发展主体之间实现协同合作;政府还可通过制度创新,推进城乡发展体制空间融合,并实时增强城乡融合发展弹性。同时,体制韧性也是机制创新的基础,体制的

伸缩调整以及发展要素的吸纳将直接影响机制创新程度。一方面,体制韧性为机制创新提供权力支持,要求政府在推进城乡融合发展过程中,需要逐步打破既有城乡分割的权力配置格局,由政府主要领导进行高位推动,赋权城乡融合发展机制创新。另一方面,体制韧性还为机制创新提供资源基础,要求政府逐步打破城乡分割的要素资源分配机制,使得城乡发展要素资源能够实现均衡配置,确保城乡相关主体能够有效破解融合发展过程中所遇到的各种复杂性问题。

## Conceptualizing a Governance System for High-quality Development with Urban-rural Integration

XU Ming<sup>1</sup> & ZHANG Wenbo<sup>2</sup>

(1. Information Center for Social Sciences, Renmin University of China, Beijing 100872, China;

2. School of Management Science & Real Estate, Chongqing University, Chongqing 400045, China)

**Abstract:** Urban-rural integration has become the only way to promote Chinese path to modernization and high-quality development. Based on the perspective of urban-rural integration, it is found that the social value of urban and rural areas is shifting towards high-quality integrated development with resource exchange, complementary functions, equal rights and interests, and common prosperity. Therefore, in the process of urban-rural integration and development, gradually building an integrated development system that supports the comprehensive revitalization of rural areas through industrial feedback, improves the spatial quality of urban and rural areas through factor agglomeration, achieves service inclusiveness and sharing through precise supply, and breaks down institutional barriers through institutional innovation will help promote high-quality urban-rural integration and development. However, in practice, there are still practical obstacles in the development of urban-rural integration, such as the need to improve ideological awareness, balance spatial layout, enhance service systems, and break through institutional mechanisms. This proposes a diversified governance path that deepens ideological understanding and correctly grasps the direction of urban-rural integration development, strengthens planning to lead and optimize the spatial layout of urban-rural integration development, promotes high-quality and efficient improvement of the urban-rural integration development service system, and enhances institutional resilience to stimulate the vitality of the urban-rural integration development mechanism. Only then can we truly solve the practical obstacles of urban-rural integration development and promote the ultimate achievement of high-quality development goals.

**Key words:** urban-rural integration; high-quality development; system configuration

(责任校对 唐尧)

<sup>①</sup>臧雷振,潘晨雨:《中国社会治理体制变迁的轨迹、逻辑与动阻力机制——基于历史制度主义视角》,《学习与探索》2021年第11期。