

· 内部资料，免费交流 ·

江西发展参考

2018 年第 16 期（总第 71 期）

准印证号：（赣）0000368

南昌大学江西发展研究院 主办

2018 年 9 月 25 日

□推进江西城乡融合发展的若干思考

摘要：发展阶段与区域特征对城乡融合模式影响极大。“产业”、“人口”和“就业”驱动的城乡融合，才具有可持续发展潜力。“产业”是城乡融合发展的推动力，利用优势资源，引入先进企业，激活区域优势产业，形成产业集群；“人口”是城乡融合主体，是新型城镇化的核心变量。尽快推进地市城乡人口流动管理创新，拓展教育医疗等配套；“服务”是促成城乡有机融合的关键。优化乡村基层治理，推进城乡基本公共服务均等化，实现乡村振兴。

请将各级领导批示及有关方面的意见反馈本刊编辑部

推进江西城乡融合发展的若干思考

□ 钟无涯

“人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”，是城乡融合发展的障碍和动力。以“融合”为原点，立足区域优势，激活多方资源，破解城乡矛盾，推进城乡发展，成为求解经济发展、社会发展和人口发展等问题的重要契机。

我省城乡融合发展的重点，在于有机衔接传统惯性与政策推进，驱动经济、社会和人口等多维度要素，以“产业-就业”为基础推进融合的前向演化与持续升级。乡村振兴战略是我省城乡融合发展的重要依托，产业、人口和服务则是我省实现融合机制调整与完善的重要路径。

一、我省城乡融合发展的制约要素

城乡融合发展是系统工程，解决城乡融合发展的系列问题需要区分轻重缓急和主次先后。从经济发展、人口就业和公共服务等维度出发，以下问题成为我省城乡融合发展过程中必须着力解决的关键问题：

（一）热点城市数量少

从经济规模、发展速度、社会影响等多个维度来看，我省现阶

段热点城市数量较少，影响着存量人口流动和增量人口聚集。省会城市南昌人口聚集度不高：市区口径下略强于太原，居中部省会城市第五；市辖区口径则居末。赣州近年人口聚集趋强，但总体规模仍偏弱；九江、新余等则集聚趋势不明显。相比对标省会城市郑州、武汉、长沙和合肥而言，南昌目前极化作用尚待增强。

（二）城乡服务差距大

城乡基本公共服务均等化是城镇化发展和新农村建设的重要内容，焦点聚焦在教育和医疗等方面。以基础教育为例，学前教育和初等教育供需总体失衡，城乡之间则更加突出。我省目前城市人口平均受教育年限13年，农村人口平均受教育年限不足9年。基础教育投资和公共服务配置差异化，是城乡人口流动的驱动力之一，但逐步实现基本公共服务均等化是社会发展方向。公共医疗和养老服务等领域，已成为阻碍城乡融合进程和效率的因素。

（三）乡村发展欠多元

经济发展对乡村优质资源需求强烈，合理、持续开发我省乡村资源，是挖掘和发挥我省绿色优势、打造江西样本的迫切任务。我省自然资源、文化资源、绿色资源丰富，但聚集不足、挖掘不足，开发不足。以文旅为例，我省落后于厦门、杭州、成都、大理等城市。其中影视文旅等方面，苏州、南京、郑州等走在开发前列。我省具有相似的资源储备，但多元化开发存在较大欠缺。

（四）融合有机性不足

城乡居民收入差是城乡融合度的一个通行参考指标。通常城乡居民人均可支配收入差距缩小，体现经济融合趋势加强。2017年，我国城乡居民人均可支配收入之比在2.72:1左右，农村居民消费水平占城镇居民36.8%。我省为2.37:1，低于全国，但在中部地区偏高。我省地市间差异较大，其中赣州、吉安等偏离中位较多。城乡收入差距直接影响城乡人口、就业、技术等资源融合，也同伴随基础设施投资与建设差距，是城乡有机融合发展的现实障碍。

二、推进我省城乡融合发展的思路

城乡融合发展没有普适性安排。立足地区现实，探寻本地化战略是必然选择。我省基本省情是仍处于工业化进程，工业、就业和人口是发展的基础。聚焦于乡村振兴、工业发展与城乡融合发展等任务，以下方面因素需要统筹思考：

（一）“产业-就业”的就地就近城镇化

我省实现城乡融合的基本逻辑是“产业-就业”。承接东部地区产业转移，提升我省资源价值是城乡融合发展的重要途径。产业发展具有溢出与辐射功能，是吸纳就业、发展经济和扩张城市的基础。一方面，以产业融合加速城镇化，推进城乡融合；另一方面，以就业激励人口从乡村流向城市，“出得去、留得住、发展好”。“产业-就业”以就业机会和信息密度提升人口聚集度，传统“空间”城镇化逐渐转型为就业驱动的“人口”城镇化，打通城市和乡镇的双向通道，使城乡要素市场效率获得更强自发性和自主性。

（二）基本公共服务的城乡均等化

基本公共服务均等化包含城市人口基本公共服务均等和城乡

基本公共服务均等维度，是城乡融合的重要保障。城乡融合是一种动态平衡，使信息、资源、服务等多元城乡资源实现有效配置。基本公共服务的均等化成为推进这一演化不可缺失的环节与部分。过去我省偏向性发展模式在工业化初期发挥重要作用，进入新时代之后形势已变化。人口流动的新规律要求基本公共服务均等化的新内容。这是人口资源竞争的一个重要因素，也是在城乡融合过程中，增强和释放人才凝聚力和创造力的重要前提。

（三）探索“江西样板”的城乡融合发展

习总书记强调江西“生态秀美、名胜甚多”，绿色生态是最大财富、最大优势、最大品牌，要“做好治山理水、显山露水文章”。从发展的角度看，绿色资源和文化资源在工业化中后期具有高市场溢价。“江西样板”的生态发展思路，使我省城乡融合发展模式有更多选择。

过去曾陷入发展目标求高、速度求快和方向求全误区，伴生大量环境破坏。必须摒弃“先发展、后治理”的短期思维，利用我省的“生态”优势。立足生产、生活、生态三大布局，打造宜居、宜业、宜游的美丽城乡。鼓励九江、景德镇、吉安、赣州等城市借鉴“产品-产业-区域”的优秀城乡融合样本，贵州茅台镇水源保护案例，就为樟树四特酒业发展一个借鉴。通过“江西样本”视角挖掘自身生态、文化资源，探寻适合自身特点的城乡融合新模式与新路径。

三、我省城乡融合发展的实现路径

把握国家发展格局的区域梯度，合理定位我省发展阶段、要素

禀赋和资源特点,是探寻我省城乡融合发展机制的前提。以“产业”、“人口”和“服务”为推进我省城乡融合的“抓手”,其中,“产业”解决城乡融合发展的可推进性和可持续性,是演化发展的内在动力;“人口”流动强调市场实现城乡资源流动,兼顾乡村振兴和城市聚集;“服务”指向政府主导的基本社会公共服务。从“共享”、“平等”、“和谐”推进“服务”为诉求的基本公共服务体系是城乡融合的重要内容。

(一) “产业”促成融合

产业发展是乡村振兴、城乡融合和城镇化推进的根基。以“产业”为核心,细化以下措施:

1. 有序引入先进企业构建产业群

城乡融合既要振兴农村,也要提升城市聚集度。聚集动力在于构建包容、多元的就业生态。以“产业”为核心,合理、有序引入和培养具有先进技术和市场的企业、产业,形成产业群,是构建和优化就业生态并提升聚集度的重要内容。我省拥有能源、医药制造和有色金属等优势产业,但尚未就此形成较强号召力的产业群,可就此深入和拓展。

2. 激活区域优势产业的扩张动能

区域性优势产业的发展扩张,依赖区域优势资源的挖掘和开发。一方面,通过区域产业的特色和优势实现城乡合理分工;另一方面,区域性优势产业在平衡城乡就业差距的同时,增加就业并获得扩张动力。生态资源、文化资源、红色资源等,是我省弯道超车和快速崛起的宝藏。挖掘我省资源型产品开发,布局农业初级产品加工和

劳动密集型产业，能够降低成本、增加就业、推进农村产业融合。同时，培育城乡新业态、新动能，健全要素在城乡流动，提升城乡互动和产业融合效率。

（二）“人口”实现融合

城乡融合的主体是“人口”，包括城乡分布的人口规模、数量、质量和流动性等。近年我省人口出生率稳中趋降，虽略优于安徽、山西，但人口规模和结构存在危机。

1. 破冰城乡人口流动相关制度

人口流动是工业化、城镇化和市场的必然结果，城市是市场推进的结果。城市化的重要优势是多类型资源聚集，人口聚集则是资源集聚的特征和动力。破解我省城乡人口流动管理、城乡户籍管理及城乡户籍附着权益等内容，赋权地市开展先行先试。吸收人口的更大价值在于用好人口。河南“人地挂钩”政策，对我省破解城镇发展用地矛盾具有一定借鉴。

2. 围绕市场深化城乡就业指导

缩小城乡居民收入差距是乡村振兴战略的基本目标，城乡居民就业能力差异是收入差距的重要原因。因此，城乡融合无法离开城乡就业能力的动态平衡。以技能而非户籍的用工政策、透明开放的就业岗位、城乡统一的劳动力市场等，是我省微观层面就业指导的重要内容。建立市、县、乡（镇）三级公共就业服务机构网络，引导农村劳动力平等享有公共就业服务权利，围绕市场深化城乡就业指导，推进“人口”维度的城乡融合机制运行与完善。其中，浙江农民工就业技能培训值得我省借鉴。

（三）“服务”稳定融合

没有“服务”的城乡融合不可持续，纳入乡村、城市和城乡交流的“服务”是城乡融合的基本保障。现阶段乡村“服务”较弱，迫切需要结合人口和就业“补足”和完善。

1. 优化农村基层治理能力

劳动力输出在城镇化和工业化进程中，弱化了农村基层治理效率。提升和优化农村基层治理能力，是实现我省乡村振兴的重要内容。优化和提升基层乡村治理效率，需要促进农村各类组织协调配合与有机衔接，鼓励和引导符合省情农情、以及符合自治、法治、德治相结合的乡村治理体系。微观层面，完善村务公开管理、议事协商，村级监督；引导和加强村民自治与乡贤组织等农村微组织，对接新型城镇化，形成“城市—乡村”治理差序。利用互联网低成本高效率特点，降低农村公共服务成本，提高社会管理能力和质量水平。

2. 推进基本公共服务均等化

平等享有公共服务是农民基本权利，也是乡村振兴的重要基础。城乡间公共服务差距过大，是城乡非平衡发展的原因和结果。不缩小城乡基本公共服务差距，农村无法吸引和留住人才，乡村振兴必然缺乏内在动力。我省应尽快细化内容，明确时间点，推进基本公共服务均等化。建议省厅给出方向，各地市细化和试行，形成区域性公共服务包。基础教育资源的城乡配置是人口流动的热点因素，具有迫切性。建议将优化城乡基础教育资源配置列为我省城乡基本公共服务均等化的重点内容。

四、结论与建议

“城乡融合发展”是新时代中国特色社会主义的本质要求，也是实施乡村振兴、推进农业农村现代化的根本保障。宏观政策聚焦于微观现实，选择“生产”、“人口”、“服务”对接我省城乡融合，能够更好把握的具体问题。

城乡融合机制设计的宏观要素较多；但核心是建立于微观层面，如激活主体、促进要素自由流动、公共资源均衡配置等。立足我省发展阶段和诉求，“产业”、“人口”和“就业”是我省城乡融合体制机制设计的入口：“产业”是促成城乡融合的动力，“人口”是城乡融合机制的主体，“服务”是促成城乡有机融合的关键。建议我省在“产业”、“人口”和“就业”的视角下，总领方向、赋权地市、因地制宜并加速推进。

作者简介:

钟无涯, 南昌大学中国中部经济社会发展研究中心助理研究员,
经济管理学院讲师

编委会主任: 喻晓社

编委会副主任: 邓晓华 黄细嘉

编委会成员: 王德保 卢忠萍 刘耀彬 宋三平 肖 萍 杨柱才 钟贞山
胡伯项 胡松柏 傅 春 廖晓明(以姓氏笔划序)

主编: 王玉帅; **编辑:** 侯丹丹 樊茜

江西省连续性内部资料性出版物 准印证号: (赣)0000368 承印单位: 南昌大学昌大印刷厂

邮 箱: jxfzck@ncu.edu.cn; 电话: 0791-83968323, 83968321; 传真: 0791-83968322

联系人: 曾巧 王玉帅

地 址: 南昌市红谷滩新区学府大道 999 号南昌大学江西发展研究院 邮编: 330031

本刊发送: 省委、省人大、省政府、省政协、省军区领导; 根据其内容发送各相关
部委办厅局、各设区市、各县(市、区)主要领导; 校领导及校内相关单位

本期印 600 份