



推动城乡融合发展是新时代我国城乡发展进入全新阶段的重大战略举措，其核心要义是要把城市和农村作为一个有机整体进行系统谋划，实现城市带动乡村发展，构建以城带乡、以乡促城、城乡一体的新型城乡关系。就现实看，当前城乡融合的推进虽然已有重大进展，但总体上仍然面临着城乡二元结构的体制性矛盾、城乡生产要素自由流动仍有明显阻滞、城乡收入和公共服务的差距依然存在等制约因素。因此，要通过构建激励相容的城乡融合发展机制，以系统性深化改革为基本路径，聚焦关键领域和重要环节，着力解决阻碍城乡关系发展的桎梏。

空间规划指引的分类推进机制。城乡地域空间的系统性决定了生产、生活、生态空间并非孤立存在，而是紧密关联和相互作用的整体，因此，应当通过优化空间规划与用途管制体系，建立分区分类型的城乡融合推进机制。一是以乡村所在中心城市为依托，构建城乡一体、“多规合一”的规划体系，形成“中心强、县城特、城镇精、乡村美”的梯度地域结构。二是应根据各地资源禀赋、发展水平等基础条件，分区、分类、分期选择差异化的以城带乡的发展模式，重塑既联动互促又各具特色的地域空间系统。三是要将空间规划和用途管制体系与自然资源产权制度、农村地区的“农用地”“农村集体经营性建设用地”“宅基地”制度改革相衔接，统筹安排农田保护、生态涵养、城镇建设、村落分布等空间布局，鼓励有条件的地区因地制宜编制全覆盖的村庄规划。

产权价值显化的利益分享机制。以土地为主的农村资源大量闲置和低水平利用是推进城乡融合必须率先突破的关键难点，应以农村土地制度改革为突破口，以农村产权价值有效显化为基础，构建完善的市场化机制，建立农民利益分享机制。一是落实好第二轮土地承包到期后再延长30年政策，不断完善农村承包地“三权分置”制度，在依法保护集体所有权和农户承包权前提下，保护好发展好农民的土地权益。二是谨慎推进农村宅基地制度改革，完善农村闲置宅基地和闲置农房收储机制，鼓励农村集体经

核心阅读

推动城乡融合发展是新时代构建新型城乡关系和实现共同富裕的重大举措，需要聚焦城乡差距和不平衡不充分关键问题，构建激励相容的城乡融合发展机制，重点应构建分类推进机制、产权价值利益分享机制、公共资源赋能机制、农民共建共享机制、集体合作互助机制、生态价值利益升级机制、社会资本创利增利机制等。

济组织及其成员多元化盘活利用闲置宅基地和闲置房屋。三是进一步完善集体经营性建设用地入市制度，有序推进农村集体经营性建设用地就地入市或异地调整入市制度建设，支持村集体在农民自愿前提下依法将有偿收回的闲置宅基地、废弃集体公益性建设用地转变为集体经营性建设用地入市，有效提升村集体的发展和带动能力。

公共资源激活的赋能支撑机制。在城市资源和条件远超乡村的条件下，进一步强化城市赋能农村至关重要，应通过城市发展要素整合性输入来推进乡村要素配置的高质化和高效化。一是把农业农村作为财政支出的优先保障领域，在公共财政预算中确保“三农”投入保持合理增长幅度，不断完善涉农资金统筹整合长效机制，同时调整土地出让收入使用范围，提高农业农村投入比例。二是大力推动城乡基本公共服务均等化，推动建立城乡一体、同等水平的医疗和教育体系，推进乡村农田水利、公共交通、文化教育等领域快速发展，着力推动社会保障政策在县域或市域范围内走向统一。三是优化现有城乡要素流通渠道，推动城市的人才、技术、资金、信息等要素持续注入和赋能乡村，通过城乡协同促进区域经济整体良性发展。

农民主体参与的共建共享机制。农民是城乡融合发展最重要的利益主体，理应成为要素融合、产业融合、基础设施和公共服务融合的主要参与者和利益分享者，应当全方位构建农民自主参与机制。一是基于社区治理共同体视角，探索

建立以基层党组织为领导、基层群众性自治组织和村务监督机构为基础、其他经济社会组织等为纽带和补充的社区组织体系，推动多元主体参与共治，构建联系紧密、价值共享的新型社区治理体系。二是加强村级组织规范化制度化建设，健全村级议事协商制度，以完善的制度规范为依托充分发挥农民群众参与社区治理的主体作用。三是尊重农民主体地位，在基础设施、公共服务、农村住房、机耕道、“五小”水利工程等生产生活设施建设方面，以农民群众为主体全程参与项目选择、项目实施和项目管护，调动农民的参与积极性，提高乡村建设项目的实际效率。

集体行动强化的合作互助机制。在农村仍以小农户为主和集体行动能力依然薄弱的背景下，逐步实现城乡之间技术、资金、生产资料、劳动力等社会经济要素顺畅交流，通过深化改革有效盘活农村内部的大量闲置资源，将是实现集体经济再造成长和提升农民合作社质量的重要支撑。因此，一方面应当探索创新农村集体经济发展的多元路径，鼓励农村集体经济组织与农业企业、合作社、家庭农场等经营主体深度合作，通过自主经营、租赁经营、入股经营、合作经营等形式参与农产品加工、休闲农业、乡村旅游等，引导集体经济组织积极参与农业生产性服务供给，激励集体经济组织参与农业基础设施项目建设和后续管护。另一方面应大力推进合作社质量提升工程，积极探索以土地经营权入股参与农业产业化经营的实现机制，规范农民合作社管

理制度和提升经营能力，完善“合作社+农户”的利益联结机制，通过合作互助强化集体行动能力，带动农民持续增收。

生态价值实现的利益升级机制。农村的综合功能与承载能力是推动城乡融合发展的重要因素，应牢固树立“绿水青山就是金山银山”的理念，建立政府主导、企业和社会各界参与、市场化运作、可持续的城乡生态产品价值实现机制。一是积极推广农业生态循环技术，加大污染治理力度，切实保护农村生态环境。二是开展生态产品价值核算，通过政府对公共生态产品采购、生产者对自然资源约束性有偿使用、消费者对生态环境附加值付费，构建更多运用经济杠杆进行生态保护和环境治理的市场体系。三是完善自然资源价格形成机制，确立以生态环境要素为标准的相对统一的等价交换机制，建立自然资源政府公示价格体系，推进自然资源资产抵押融资，多元化增强市场活力。

社会资本融入的创利增利机制。有效激励社会资本进入是城乡融合实现重要突破的又一关键任务，应在充分发挥宏观财政金融政策优化配置资源的导向作用基础上，不断完善城乡融合的市场环境，激活社会资本的下乡动力。一方面，完善农村金融服务体系，推动农村信用社回归本源，创新中小银行和地方银行金融产品提供机制，加大开发性和政策性金融支持力度，依法有序开展农村集体经营性建设用地使用权、农民房屋财产权、集体林权抵押融资，以及承包地经营权、集体资产股权等担保融资，鼓励保险企业提供符合现代农业发展需要的保险产品，完善农村金融风险防范处置机制。另一方面，完善社会资本下乡促进机制，完善融资贷款和配套设施建设补助政策，鼓励工商资本投资适合产业化规模化集约化经营的农业领域，探索在政府引导下工商资本与村集体合作共赢模式。



近期，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《粮食节约行动方案》，方案强调要采取综合措施降低粮食损耗浪费，坚决刹住浪费粮食的不良风气。勤俭节约是中华民族的传统美德，是我们民族生生不息、兴旺发达的不竭动力。中国共产党继承了勤俭节约的传统美德，将勤俭节约当作传家宝。习近平总书记曾在2013年1月新华社一份《网民呼吁遏制餐饮环节“舌尖上的浪费”》的材料上作出重要批示。批示指出，从文章反映的情况看，餐饮环节上的浪费现象触目惊心。党和国家高度重视勤俭节约，勤俭节约，最重要的是粮食节约。节约粮食，要从抓好关键环节入手。

节粮减损，管理先行。在粮食节约的各个环节进行系统优化，用科学的管理方法，不断提升管理水平。在产粮环节，要加强对粮食生产者的培训教育，鼓励因地制宜选择种适宜品种，适时择机收获。在储粮环节，要改善粮食储存条件，推动储粮标准化建设发展，逐步实现规范化管理，提升科学储粮减损能力。在运粮环节，要完善粮食运输物流服务，减少粮食运输环节损失，提升运输服务标准化体系。在加工环节，要加快粮食供给侧改革，推进粮食加工环节信息化、数字化智能管理水平，综合管理应用粮食资源，量体裁衣扩大粮食深加工。

创新引领，科技助力。我国粮食的产后损耗仅次于消费环节，造成产后浪费最主要的原因是科学技术落后。在生产、储存、加工、运输各环节，都要推动科技创新和科技成果转化，提升减损水平，提高粮食利用率。要加快农业机械研发推广力度，掌握播种、收获关键技术，提高播种、收获效率。因地制宜选用储粮装具，为粮食生产者提供储粮相关技术服务，用科技手段改善储粮环境，制约粮食储存不利因素，提高仓储质量。引进先进的粮食物流技术，淘汰落后、高耗能运输工具，结合我国实际情况消化吸收，发展多方式、多形式高效联合运输体系，使粮食运输处于良性运作状态。推进粮食加工设备智能改造，赋能加工链科技支撑，促进粮食产业新旧动能转化，推动粮食行业转型升级。

标准化示范，全面推进。农业标准化建设是促进粮食节约的重要手段，能够有效减少粮食的损失浪费。在粮食生产环节，通过完善品种审定标准、编制推进节种减损机械研发导向目录、强化农作物集成配套、推广不同品种使用不同播种方式减少粮食损失。在粮食流通环节，通过完善粮食烘干配套标准化建设、因地制宜使用不同储粮装具节约储粮；通过重点线路、关键节点开展多式联运高效物流衔接技术示范，减少粮食运输损耗；通过完善加工标准，确定加工精度指标，健全配送配套体系建设，提升粮食利用率。在粮食节约的各个环节形成标准化示范，试点先行，推广全国，形成粮食节约的国家标准和行业标准。

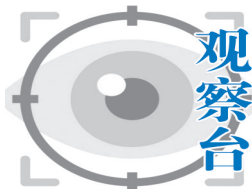
加强节粮宣传，践行绿色消费。“谁知盘中餐，粒粒皆辛苦。”加强节粮宣传、践行绿色消费势在必行。要全方位、多角度、宽领域加强节粮宣传，挖掘节粮典型案例，改善浪费粮食社会风气，普及节粮减损相关知识。节约粮食从孩子抓起，引导孩子传承惜粮、爱粮的传统美德，养成珍惜粮食的饮食习惯。

□ 刘庆莹

粮食节约要抓好关键环节

惯。家庭用餐做好合理搭配，注重膳食均衡，外出就餐合理点菜，剩餐打包，践行光盘行动。餐饮管理者优化餐饮服务各个环节，降低采购成本，跟踪消耗情况，节约管理每日记录，及时纠正浪费问题。推广小份菜、拼盘菜，有效提高餐饮食用率。

完善监管，保障粮食安全。“悠悠万事，吃饭为大。只要粮食不出大问题，中国的事就稳得住。”满足人民对粮食的需求，保持粮食供需平衡，政府应加大监管力度，真正实现节粮减损，提高粮食利用率。在生产环节，加大粮食生产投入力度，落实粮食补贴政策，因地制宜制定节粮减损管理办法，调动农民种粮积极性。在流通环节，深化粮食流通体制改革，对储存、运输、加工情况进行定期核查，形成政府引导、市场主导的粮食流通秩序。在消费环节，重点监督党政机关、国有企事业单位八项规定落实情况，对以公务名义组织宴请或大吃大喝现象坚决查处，严肃追责，建立制止餐饮浪费长效机制。



推动老龄事业高质量发展的三个着力点

□ 周学馨 王雪琴

人口老龄化是社会发展的重要趋势，是人类文明进步的重要体现，也是我国今后较长一个时期的基本国情。有效应对我国人口老龄化，事关国家发展全局，事关亿万百姓福祉，事关社会和谐稳定，对全面建设社会主义现代化国家具有重要意义。2021年11月24日发布的《中共中央 国务院关于加强新时代老龄工作的意见》（以下简称《意见》）指出：将老龄事业发展纳入统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，实施积极应对人口老龄化国家战略，推动老龄事业高质量发展，走出一条中国特色积极应对人口老龄化道路。随着“十四五”时期我国进入中度老龄化社会，如何进一步转变观念、确立标准、强化管理，对深入贯彻落实《意见》精神，推进积极应对人口老龄化国家战略，都具有十分重要的理论意义和现实价值。

走出认识误区，营造老龄事业发展良好氛围。人口老龄化是社会发展的主要趋势，是我国今后较长一段时期的基本国情。要把积极老龄观、健康老龄化理念融入经济社会发展全过程，是立足我国国情和新发展阶段对其全面系统的概括。为此，还需要走出以下认识误区，形成社会共识。一是消极的“老人价值”观。习近平总书记指出，老年是人的生命的重要阶段，是仍然可以有作为、有进步、有

快乐的重要人生阶段。随着人口预期寿命的不断提高，很多老年人进入老年期到失能阶段还有很长一段时间的健康老年期，但目前社会上依然存在淡漠老年人、远离老年人，甚至轻视、歧视老年人现象，习惯性地把老年人视为“负担”或“压力”，与积极老龄化、健康老龄化理念相差甚远。二是传统的“人口红利”观。传统的“人口红利”观认为，少儿抚养比与老年抚养比都比较低的人口年龄结构带来劳动力供给充足、储蓄和投资增长，对经济发展十分有利。但传统的“人口红利”观忽视了老年人人力资源对经济发展的促进效应，导致庞大的老年人力资源处于一定程度的闲置状态。政府应更加重视低龄老人再就业问题，在老年人退休返聘、老年人从事公益性岗位、老年人自主创业或自谋职业等方面，出台相关的配套政策。三是滞后的“老龄产业”观。我国是全球老龄产业市场潜力最大的国家，人口老龄化的快速发展，老年

人口、高龄老人、孤独老人、病残老人和空巢家庭数量的不断扩大，意味着我国将拥有一个巨大的养老产品消费市场。尽管未来市场巨大，但由于目前对老龄产业的认识不足，再加上商业模式不清晰，周期长、投入大、回报率低，“银发经济”作为未来经济增长的引擎之一尚未完全开启。

确立相关标准，促进老龄事业的可持续发展。人口老龄化是世界性问题，对人类社会产生的影响是深刻持久的。我国是世界上人口老龄化程度比较高的国家之一，老年人口数量最多，老龄化速度最快，应对人口老龄化任务最重。为此，要进一步加大对老龄领域科技创新、基础理论和政策研究的支持力度，还需要进一步界定标准。一是老龄学科界定标准局限。目前，很多教学和研究工作主要基于老年社会学、人口学、社会工作等学科背景，但由于老年人不仅具备社会属性，还兼具政治和经济属性，促进老龄事业发展急需拓展学科视野，利

用管理学、政治学和医学等学科优势，加大对专业技术、社会服务、经营管理、科学研究人才的培养，并加大对老龄领域科技创新、基础理论和综合性政策研究。二是老龄政策对象标准单一。目前出台的绝大多数老龄政策都是针对当前老年人整个群体，一方面忽视了现有老龄政策在城乡、区域等方面的异质性和差异性，降低了政策的针对性和精准性；另一方面，已有政策对老年人的发展趋势、需求变化等预判体现不多，降低了现有老龄政策的前瞻性和预见性。三是老龄事务评价标准落后。《意见》明确提出进一步规范发展机构养老，建立健全养老服务标准和评价体系；要建立基本养老服务清单制度，清单要明确服务对象、服务内容、服务标准和支出责任，并根据经济社会发展和科技进步进行动态调整；各地要落实无障碍环境建设法规、标准和规范，指导各地结合实际出台家庭适老化改造标准等，目前这些标准制定总体滞

后，亟待完善。

创新治理体系，拓展老龄事业发展的新境界。人口老龄化是人类社会发展的必经阶段，是经济社会发展到一定阶段的产物。我国人口老龄化程度与社会主义现代化强国建设在时间上基本同步，并伴随“两个一百年”奋斗目标的实现过程。为此，在推进国家治理现代化的过程中，不仅要创新治理体系，推动实现老龄事业发展的新境界，还要加强党对老龄工作的领导，形成齐抓共管、整体推进的工作机制。一是创新治理理念。要继续坚持党委领导下的“多元”“协商”“透明”“法治”等治理理念。在党委领导下，充分发挥政府在推进老龄事业发展中的主导作用，全面加强各级政府提供基本公益性产品和服务中的重要作用，充分发挥市场和家庭的作用，形成多元主体责任共担、老龄化风险梯次应对、老龄事业人人参与的新局面。二是推进机制创新。目前，党委统一领导、政府依法行政、

部门密切配合、群团组织积极参与、上下左右协同联动的老龄工作机制尽管已初步形成，但党委领导下的老龄工作协调机制、共治机制、经费保障机制、考核评估机制等还未完全建立，齐抓共管、整体推进的机制还有待进一步完善。以医养结合为例，由于涉及政府职能部门、医养机构等诸多主体的利益分享机制、责任共担机制、资源整合机制等不健全，导致目前职能部门间合作难度大、医养对接难、专业医护人员匮乏，医疗资源与养老服务资源的“医通、财通、人通”目标还难以在短时间内实现。三是完善治理政策。由于我国老龄政策的定位从单纯社会政策向老龄经济政策和老龄社会政策结合的转变，导致老龄政策体系解决本区域问题的政策多、区域间（包括城市群）协同治理的政策相对少，涉及城镇的政策相对多、农村的政策相对少，关注“老年人”群体的政策多、“一老一小”家庭支持政策相对较少等情形，目标一致、功能协调、衔接配套的老龄政策体系亟待完善。

