



# 城乡融合发展要走出的认识误区

□ 涂圣伟

城乡关系是基本的经济社会关系，处理好城乡关系是世界上任何致力于实现现代化的国家都无法回避的问题。对我国这样一个人口众多特别是农村人口占很大比重的国家而言，城乡关系的调整变化，对整个经济社会发展都会带来重大影响，一定程度上关系到中国式现代化建设的成败得失。习近平总书记指出：“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。”城乡融合是城乡关系的高级形态和必然趋势，是推进乡村振兴的重要路径。但从实践看，对于什么是城乡融合发展，以什么方式推进城乡融合发展，如何处理城乡融合发展与乡村振兴的关系，存在一些认知和行动上的偏差。走好城乡融合发展之路，全面推进乡村振兴，需要加快破除这些误区。

## 把握城乡融合发展本质内涵，避免多个概念混用或简单替代

关于城乡关系的表述，目前主要有统筹城乡发展、城乡发展一体化、城乡融合发展三个概念。三者在目标取向上有共同之处，在精神实质上一脉相承，在核心要义上不断丰富，反映出我们对城乡关系认识的不断深化。但是，这并不意味三个概念可以混用，甚至相互替代。

如果将统筹城乡发展、城乡发展一体化、城乡融合发展简单等同，只看到三者的联系而忽视了它们的差别，要么会由于概念过多而无所适从，要么会产生概念雷同的认识而无法全面把握概念实质内涵，进而在政策执行中出现偏差。从区别看，统筹城乡发展着眼城乡共同发展，目的在于解决城乡二元分割、发展不同步的问题，把工业与城市、农业农村与农民的现代化整合为同一个历史过程。城乡发展一体化突出城乡协调发展，力图通过调整城乡利益关系，补齐乡村发展不足的短板，促进政策上的平等、国民待遇上的一致。不论统筹城乡发展还是城乡发展一体化，都强调通过调整重城轻乡的“汲取型”政策，推动由“取”向“予”的政策转型，来改变城乡资源要素流向，强化工农城乡联系，解决“城市有、农村没有”的问题。

相比而言，城乡融合发展破除了城市代表现代、乡村代表落后，乡村必然被城市所取代的观念误区，更加突出城乡互补发展，更加强调城乡功能差异和各自特色的彰

显，更加强调城乡之间的共生关系，着眼从根本上破除城乡二元结构，通过制度改革、政策调整和市场建设，来激活主体、激活要素、激活市场，重塑城乡关系。

## 尊重城乡功能差异，防止城乡融合发展变成城乡一样化

一些人认为，推进城乡融合发展，就是要完全消除城乡差别，这是一种典型的认识误区，是将城乡差别与城乡差距、城乡二元结构等概念简单等同的结果。由此，往往造成要消灭乡村，或者把乡村建设得完全像城市一样等认识和行动上的偏差，最后使城市不像城市、乡村不像乡村。

固然，破除城乡二元结构，消除城乡对立，缩小城乡发展差距，是推进城乡融合发展的应有之义。但是，推进城乡融合发展，要消除的是制度性、历史性因素造成的城乡公共资源配置、公共服务享有、基本权益保障等方面的差距，而不是要消除城乡空间的功能差异。

乡村是一个具有自然、社会、经济特征的地域综合体，兼具生产、生活、生态、文化等多重功能，与城镇共同构成人类活动的主要空间，各自发挥着不可替代的重要功能。“无论发展到什么程度，城乡始终是有差别的，有些方面如交通信息等城市会优于农村，有些方面如生态环境等农村又会优于城市，但终极的目标应当是，虽有城乡之别，而少城乡之差。”不管城镇化发展到什么水平，乡村都不可能被替代或消灭。推进城乡融合发展，既要“求同”，也要“存异”，应充分发挥城乡各自功能，构建互补互利、具有多样性和灵活性的功能体系，促进城乡协调发展、共同繁荣。

## 遵循城乡发展规律，力戒超越阶段急于求成、急躁冒进

城乡融合发展是一个自然历史过程，也是一个涉及面广、关系复杂的系统工程。当前，加快推进城乡融合发展、重塑城乡关系固然具有现实紧迫性，但这一过程必然是复杂的、艰巨的、长期的，对此要有清醒认识。如果对城乡融合发展过程的长期性、复杂性认识不足，就容易脱离实际、超越阶段而急于求成、急躁冒进，埋下一些隐患。

全球范围内，西方发达国家在

实现现代化的进程中，从城乡对立到城乡融合，经历了一个长期而缓慢的过程。我国通过“四化同步”发展能够有效缩短这一进程，但城乡融合发展也不会是一蹴而就的，必然是一个从量变到质变循环往复的上升过程。关于城乡关系发展演变规律，马克思恩格斯从人类社会生产力和生产关系矛盾运动视角进行了揭示，认为城乡分离、对立的根源是生产力发展和生产关系变革的结果，大力发展社会生产力、消除私有制是实现城乡融合的根本途径。由此看，城乡关系由生产力水平决定，实现城乡融合发展必须具备一定的物质条件、社会条件和经济组织条件。

目前，我国生产力发展在总体上依然处于社会主义初级阶段水平，城乡区域发展差距大，城乡关系呈现较为复杂的多样化格局，如果不顾发展基础，超越发展阶段，忽视区域差异，急躁冒进、齐步走或“一刀切”模式推进城乡融合发展，就难免会走一些弯路。必须保持战略定力和历史耐心，把战略坚定性和策略灵活性结合起来，“致广大而尽精微”，加快发展社会生产力，积极创造城乡融合发展的条件。

## 深化城乡二元体制改革，避免“只合不融”“为融而融”

城乡融合发展是一个多层次、多领域、全方位的全面融合概念，是以城乡要素自由流动、功能深度耦合、权利平等化为基本特征，形成新的地域组织结构、均衡化资源要素配置格局、互补型城乡功能形态等，最终实现人的全面发展的动态过程。城乡融合发展，不仅涉及城乡经济和物质空间的融合，也包括社会、文化、制度等层面的深度融合。

实践中，一些地方将城乡融合等同于搞城乡建设，比较重视城乡基础设施的互联互通，在“看得见”的融合上下的功夫比较多，乡村基础设施完备度、公共服务便利度、人居环境舒适度得到了较大改善，但在城乡社会融合、文化融合等方面进展不快。特别是，实现城乡融合发展不仅是建设和发展问题，更是改革创新问题，如果不从根本上破除城乡二元结构体制机制壁垒，不仅发展会受到限制，真正的融合也很难实现。目前看，我国城乡经济二元、社会二元结构特点还比较明显，破除城乡二元结构进展还不够快。

推进城乡融合发展，必须加快

破除城乡二元结构，建立健全城乡融合发展的体制机制，促进人口在城乡之间自主迁徙、劳动力在工农之间自由转换、要素在部门之间有序流动，不论进城人群，还是下乡人群，都能公平公正地享受公共资源和社会福利，全面参与政治、经济、社会和文化生活，实现社会接纳和心理认同。

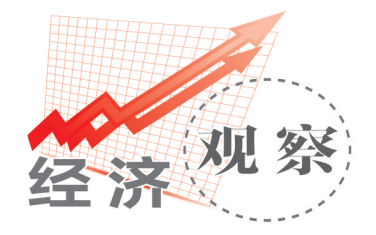
## 坚持城乡一体设计、一并推进，防止非此即彼、顾此失彼

乡村振兴和城镇化彼此对立，只有限制城镇化发展，才能避免农村资源要素流出，进而才能振兴乡村，这是在城乡关系认识上的另一个典型误区。客观而言，过去几十年来城乡二元结构下农村资源要素长期净流出，在城镇化快速发展的同时，农村发展后劲不足，出现城市繁荣、农村衰败的现象，这种城乡关系模式显然是不可持续的。

为了改变这一局面，近年来通过推进乡村振兴，促进农业农村优先发展，农业农村现代化取得明显进展，但一些地方由此又陷入就乡村论乡村的误区，把乡村从城乡分工体系和经济循环中割裂开来，看不到城镇化对“三农”的带动作用。事实上，农业农村优先发展与城镇化发展不是彼此否定、相互割裂的，二者相辅相成、互促共进。我国城镇化进程尚未结束，依然是解决“三农”问题的重要途径，乡村振兴离不开城镇化的继续推进，城镇化的高质量发展也必须以乡村振兴为基础，二者并行不悖。

推进城乡融合发展，要坚持新型城镇化和乡村振兴两手抓，强化以工补农、以城带乡，完善城乡要素平等交换、双向流动的政策体系，促进城市资源要素有序向乡村流动，增强农业农村发展活力。当前，县城是城乡融合发展的重要切入点，要通过推进空间布局、产业发展、基础设施等县域统筹，推动形成县乡村功能衔接互补发展格局，率先破除城乡二元结构，畅通工农城乡循环，促进新型城镇化和乡村振兴相得益彰。

（作者系国家发改委产业经济与技术经济研究所研究员）



促进共同富裕不只是经济增长，更涵盖了经济社会的收入、财富增长以及经济结构、社会结构、分配结构的优化，尤其是人的全面发展。财政作为以国家为主体的分配活动，是国家治理的基础和重要支柱，既要促进蛋糕做大，又要促进蛋糕分好，在促进共同富裕的过程中发挥着缩小收入差距、财富差距、城乡差距和区域差距等重要作用。站在迈向全体人民共同富裕的新征程关键时间节点上，推动基本公共服务均等化，实现收入分配的相对公平来促进共同富裕是财政承担的公共资源保障与合理配置的责任和使命。

习近平总书记指出，扎实推动共同富裕总的思路是，坚持以人民为中心的发展思想，在高质量发展中促进共同富裕，正确处理效率和公平的关系，构建初次分配、再分配、三次分配协调配套的基础性制度安排，加大税收、社保、转移支付等调节力度并提高精准性，扩大中等收入群体比重，增加低收入群体收入，合理调节高收入，取缔非法收入，形成中间大、两头小的橄榄型分配结构，促进社会公平正义、促进人的全面发展，使全体人民朝着共同富裕目标扎实迈进。在这方面，财政可以发挥促进共同富裕、增进人民福祉的重要作用。认真贯彻落实扎实推动共同富裕总的思路并逐项转化为政策措施落地，需要切实把握扎实推动共同富裕的财政工具选择。

共同富裕的前提是“富裕”，关键在“共同”。实现“共同”和“富裕”的有机统一，必须坚持以人民为中心的发展思想，在高质量发展中促进共同富裕。党的十八大以来，习近平总书记对财政宏观调控、财政收支管理、财税制度建设等作出了一系列重要论述，深刻阐释了新时期财政改革发展的重大理论和实践问题，是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分，为做好财政工作指明了前进方向、提供了根本遵循。对标对表党的二十大关于构建高水平社会主义市场经济体制要求，系统研究现行财税体制不能完全适应高质量发展要求的深层次问题，全面深化加快财税体制改革，查补国家治理基础的“漏洞”和支柱的“短板”，加强和改善财政宏观调控能力，发挥和提升中央与地方两个积极性，支持社会主义市场经济高质量发展。

一是优化财政支出结构，坚持尽力而为量力而行，突出保基本兜底线，加强民生保障和促进基本公共服务均等化。围绕推动高质量发展，加大对经济社会发展薄弱环节和关键领域的投入，积极支持科技攻关、乡村振兴、区域重大战略、教育、基本民生、绿色发展等重点领域。围绕改善收入和财富分配格局，助力加快健全覆盖全民、统筹城乡、公平统一、可持续的多层次社会保障体系，促进和保障居民就业、养老、教育、居住、医疗等民生事业发展。抓住公共教育、就业创业、社会保险、医疗卫生、社会服务、住房保障、公共文化体育、优抚安置、残疾人服务等重点环节，建立健全基本公共服务标准体系，促进基本公共服务覆盖全体人民。

二是不断提高财税制度在实现效率与公平方面的成效。从效率角度看，要尽可能减少流通环节税收对正常市场价格的干预，最大程度发挥好税收中性原

## 扎实开展主题教育，推动高质量发展各项任务落实落地

深入开展主题教育，全面落实自治区党委十届八次全会精神、特别是自治区党委和政府《关于深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想贯彻推动新疆经济社会高质量发展的三年行动方案（2023—2025）》和《关于促进南疆高质量发展的若干政策措施》，锚定高质量发展这个全面建设社会主义现代化国家的首要任务，推动高质量发展再上新台阶、取得新突破，确保新疆在中国式现代化道路上不落伍、不掉队。

坚持党的领导，着力提升完整准确贯彻新时代党的治疆方略的政治判断力。更加自觉地坚定拥护“两个确立”、坚决做到“两个维护”，把党的全面领导贯彻落实到各领域各方面各环节，不断提升政治能力，自觉把新疆工作放在党和国家工作大局中思考谋划推进，不折不扣把习近平总书记和党中央的要求落到实处，坚持依法治疆、团结稳疆、文化润疆、富民兴疆、长期建疆，扎实推进事关新疆长治久安的根本性、基础性、长远性工作，奋力开创新疆社会稳定和长治久安新局面。

坚持问题导向，着力提升运用党

# 共同富裕的不断丰富促进共同富裕的财政工具箱

□ 傅道鹏

则，让市场高效率运转，以更好地使市场价格反映供需。从公平角度看，最大程度发挥税收调节作用，研究分析分配和消费环节税收的调节效用，健全直接税体系，持续推进个人所得税综合改革，加大消费税调节力度，稳步建立财产财富类税收机制等。

三是构建协调配套的基础性制度安排。劳动、资本、土地、知识、技术、管理、数据是当前我国主要的生产要素，有针对性研究每项生产要素的财税政策，加大制度创新力度，规范收入分配秩序，特别是研究制定针对数据生产要素的产权保护和财税政策，让稀缺生产要素带来的收益为更多人共享。大力支持发挥慈善等三次分配作用，支持促进构建总体上“初次分配侧重效率、再分配侧重公平、三次分配侧重公正”的协调配套的基础性制度安排。

四是支持合理调节城乡、区域、不同群体间分配关系，缩小收入分配差距，提高财税政策精准性。完善保障农民拥有土地性收入的财税政策，探索通过“三权分置”改革和“三变”改革等让农民拥有稳定的土地性收入，利用好环境资源要素，积极支持开展农业碳汇交易。支持让低收入群体拥有资本性收入，从“造血”的角度进行生产性帮扶。比如，让一些帮扶资金转化为集体拥有的资本或者股份，让低收入群体以分红方式拥有持续性的收益。探索鼓励让更多的人拥有技术性收入，研究出台法律法规，进一步明晰知识、技术、数据等稀缺生产要素的产权，保障稀缺生产要素获得相应的配置收入。在平衡区域间基本财力配置基础上，健全完善转移支付制度，深化财政事权和支出责任划分，加大对基层转移支付力度，完善地区间支出成本差异体系，支持欠发达地区加快发展，建立有利于增强经济发展优势地区辐射带动能力的财税政策。

（上接1版）一季度，全区生产总值增长4.9%。1—5月，规模以上工业增加值增长7%、增速位居全国第9位，固定资产投资增长13.6%、增速位居全国第5位，外贸进出口增长85.9%、增速位居全国第1位，一般公共预算收入增长29%、增速位居全国第7位。下一步，我们将继续以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的二十大和中央经济工作会议精神，深入贯彻落实习近平总书记考察新疆重要讲话重要指示精神，确保新疆工作始终沿着党中央指引的正确方向前进，奋力谱写中国式现代化的新疆篇章。

着眼服务国家重大发展战略，加快建设新疆特色现代化产业体系。充分发挥油气、煤炭、矿产、粮食、棉花、果蔬等资源和产业在全国经济大局中的重要作用。立足新疆资源禀赋优势，培育壮大油气生产加工产业集群，加快发展煤炭煤电煤化工产业集群，积极建设绿色矿业产业集群，推动建设粮油产业集群，加快建设棉花和纺织服装产业集群，打造绿色有机果蔬产业集群，建设优质畜产品产业集群，大力发展新能源新材料等战略性新兴产业集群，更好发挥新疆在保障国家能源、粮食安全和重要农产品供给方面的重要作用。深入实施旅游兴疆战略，打造“新疆是个好地方”

文旅融合品牌。深入实施创新驱动发展战略，全力推动丝绸之路经济带创新驱动发展试验区和乌鲁木齐国家自主创新示范区高质量发展。

着眼支撑高质量发展，全力构建现代化基础设施体系。习近平总书记指出，要优化基础设施布局、结构、功能和发展模式，构建现代化基础设施体系。我们将围绕“疆内环起来、进出疆快起来、南北疆畅起来、进出境联起来”，积极构建综合立体交通体系，加快铁路、公路、民航等项目建设，积极推进中吉乌、中哈、中亚等国际铁路建设，推动国内国际互联互通。加快“西气东输”和中哈液化石油气跨境管道工程建设，加快“疆电外送”“疆煤外运”通道及配套工程建设。加快推进重大水资源配置和蓄水工程实施。实施数字新疆战略，系统布局建设新型基础设施体系，积极融入国家“东数西算”工程。

着眼服务国家对外开放大局，扎实推进丝绸之路经济带核心区建设。习近平总书记指出，新疆要立足区位优势，建设好丝绸之路经济带核心区，以通道建设为依托扩大对内对外开放。我们将牢记“国之大者”，把新疆自身的区域性开放战略纳入国家向西开放的总体布局中，认真落实中国—中亚峰会取得的丰硕成果，充分发挥“东联西出”“西引东来”的重要作用，稳步推进乌鲁木

齐国际陆港区建设，加快推动喀什、霍尔果斯经济开发区高质量发展，积极构建联通欧亚的立体综合交通枢纽中心、具有全国影响力的商贸物流中心城市、区域领先的文化科教中心、辐射周边的医疗服务中心，探索建设区域金融中心，推进口岸经济带建设，加快建设塔城重点开发开放试验区，推动“通道经济”向“口岸经济”和“产业经济”转变。深化与周边国家特别是中亚五国全方位交流合作，加强同各兄弟省区市协作，全面融入全国统一大市场。

着眼不断增进民生福祉，持续保障和改善民生。习近平总书记指出，要推动发展成果惠及民生、凝聚人心。我们将始终坚持以人民为中心的发展思想，持续巩固拓展脱贫攻坚成果与乡村振兴有效衔接，全力落实2023年新疆十件民生实事。坚持就业优先战略，力争2023年全区城镇新增就业人数46万人以上、农村劳动力外出务工275万人次以上。巩固发展更加公平更高质量的基础教育，大力发展以就业和产业为导向的职业教育。持续实施全民健康工程和全民健身计划，推进国家和自治区级区域医疗中心、县级医院建设。大力发展养老事业和养老产业，推进全民参保计划。完善住房保障体系，不断增强各族群众的获得感、幸福感、安全感。

着眼推进生态文明建设，努力建

设美丽新疆。习近平总书记指出，保护生态环境就是保护生产力，改善生态环境就是发展生产力。我们将坚持山水林田湖草沙一体化保护和系统治理，加快塔里木河流域、艾比湖流域生态环境保护 and 综合治理工程建设。持续深入打好蓝天、碧水、净土保卫战，着力解决好“乌—昌—石”等重点区域大气污染问题。推进卡拉麦里、昆仑山等国家公园创建工作。健全全区统一的水资源管理体系，大力推广高效节水农业，提高水资源集约节约利用水平。稳步实施自治区“碳达峰十大行动”和“节能减排十大工程”，优化能耗“双控”管理，加快发展方式绿色转型。

着眼更好统筹发展和安全，发扬斗争精神防范化解重大风险。习近平总书记指出，要统筹发展和安全，全力战胜前进道路上各种困难和挑战，依靠顽强斗争打开事业发展新天地。我们将进一步发扬斗争精神、增强斗争本领，保持依法严打高压态势不动摇，坚决维护国家安全和新疆社会大局稳定。优化完善风险管控机制，统筹防范化解金融、地方政府债务、房地产等经济领域风险。坚持人民至上、生命至上，严格落实安全生产责任制，坚决遏制重特大安全事故发生。积极做好应对各类风险挑战的准备，为高质量发展提供坚实的安全保障。

的创新理论破解难题的政治领悟力。牢牢把握“学思想、强党性、重实践、建新功”的总要求，大兴调查研究之风，直面现实问题，在深入细致研究、反复调研论证的基础上，拿出破解难题的实招、硬招，积极探索服务和融入新发展格局、推动高质量发展的实现途径。坚持运用习近平新时代中国特色社会主义思想蕴含的世界观和方法论，不断解放思想、实事求是、与时俱进，坚决摒弃工作中的惯性思维、固化模式，切实打破各种不合时宜、因循守旧的观念、做法和体制的禁锢。深入实施全面深化改革开放行动，着力破解各领域深层次体制机制障碍，以创新引领改革发展稳定各项工作打开新局面。

坚持担当作为，着力提升统筹谋划和推动工作落实的政治执行力。认真落实“以学铸魂、以学增智、以学正风、以学促干”的工作要求，健全推动党中央重大决策部署落实工作机制，不断推动新时代党的治疆方略的贯彻落实。牢牢扭住社会稳定和长治久安总目标，坚持系统观念，运用战略思维、辩证思维、系统思维、创新思维、历史思维、法治思维、底线思维统筹谋划新疆工作，切实增强履职尽责的责任感、使命感和紧迫感，不断提升推动新疆高质量发展的能力水平，在奋进中国式现代化新疆实践的新征程上谱写新的篇章。