

# 城乡一体化治理推进共同富裕:价值选择与实践探索\*

张笑菡

内容提要:新时代背景下,以城乡一体化治理推进共同富裕,是推进生态化、现代化、协调化发展的新要求,利于塑造可持续发展新优势、实现经济社会生产方式历史性跨越、形塑有序共富新格局。但治理框架、治理空间、治理主体等方面堵点存在,弱化了城乡一体化治理推动共同富裕的内在动能,需以要素循环筑牢共同富裕根基、以经济一体化布局共同富裕方略、以做大和分好“蛋糕”助力共同富裕落地。由此,文章认为,需找准城乡一体化治理推进共同富裕的着力点,从顶层设计、根本保障、堵点疏通与潜力释放方面发力,形塑共同富裕大格局。

关键词:城乡一体化治理 共同富裕 高质量发展 经济一体化 要素循环

中图分类号:F126 文献标识码:A 文章编号:1009-5330(2022)04-0041-12

DOI:10.20003/j.cnki.xjshkx.2022.04.005

作者简介:张笑菡,法学博士,广西大学马克思主义学院助理教授(广西南宁 530004)。

共同富裕是全国14亿人民的共同追求,要求城乡居民协力共富。早于党的十九大,党中央就着重指出到2050年基本实现全体人民共同富裕。“十四五”规划和2035年远景目标纲要对该目标进行细化,指出到2035年实现全体人民共同富裕取得更为明显的实质性进展。随后,习近平在中央财经委员会第十次会议中强调,实现全体人民共同富裕,是中国特色社会主义的本质要求,亦是实现中国式现代化的重要特征。2022年中央一号文件对新时代全面实现共同富裕工作进行统筹部署,坚持稳中求进总基调,通过合理布局“三农”工作推进共同富裕。立足于第二个百年新征程,需持续巩固拓展脱贫攻坚成效,引导先富带动后富战略走向深入,坚持在发展中改善和保障民生,形塑共同富裕实现新路径。

城乡一体化治理旨在重塑城乡利益格局,确保效率与公平,实现城乡利益均衡与协同发展,在推进共同富裕进程中发挥重要的引擎作用。早于2020年底全面消除极端贫困之后,我国便致力于通过解决发展不平衡、不充分问题,尤其是推动城乡一体化,助力共同富裕目标早日实现。2021年底召开的中央经济工作会议提出,实现共同富裕需以城乡一体化协调发展推动成果共享,既促进生产力全面解放,又缩小贫富差距。北京大学社会学系教授、北京大学—香港理工大学中国社会工作研究中心研究员王思斌指出,城乡一体化可推动城乡间经济、社会、文化相融合,可解决发展不均衡问题,对共同富裕起到积极效应。以城乡一体化治理铺设共同富裕之路,是历史发展的必然要求,亦是中国共产党理论创新按照历史逻辑不断推演的必然结果。迈向“十四五”时期,立足于“乡村振兴”与“新型城镇化”基本战略,深入推进城乡一体化体制机制改革,以要素融合为动力、以空间融合为载体、以产业融合为基础、以制度融合为保障、以治理融合为支撑,可全面激活乡村社会内生动力,推动共同富裕早日实现。

学术界就城乡治理的研究主要集中于城乡治理的国际经验、<sup>①</sup>城乡治理的逻辑框架、<sup>②</sup>城乡空

\* 本文系国家社会科学基金重大项目“东亚乡村振兴的社会政策比较研究”(18ZDA119)的阶段性成果。

① 刘志敏、叶超:《社会—生态韧性视角下城乡治理的逻辑框架》,《地理科学进展》2021年第1期。

② 叶超、于洁、张清源、朱晓丹:《从治理到城乡治理:国际前沿、发展态势与中国路径》,《地理科学进展》2021年第1期。

间治理的机理与路径<sup>①</sup>等方面；就共同富裕的研究主要集中在共同富裕科学内涵、<sup>②</sup> 共同富裕的分配制度<sup>③</sup>等方面；关于二者关系的研究主要集中于新型城镇化与共同富裕、<sup>④</sup> 城乡融合与共同富裕等<sup>⑤</sup>方面。鲜少有学者探寻城乡一体化治理推进共同富裕的实践进路。是以，文章立足城乡一体化治理推进共同富裕的核心价值，深入探讨以城乡一体化治理为着力点的共同富裕实践框架与发展进路，以丰富相关研究，为新时期城乡关系发展与共同富裕目标实现提供有益参鉴。

### 一、必要性：以城乡一体化治理推进共同富裕的价值选择

以城乡一体化治理推进共同富裕是实现国家治理现代化的关键要求，亦是推动社会主义事业高质量发展的重要战略。立足我国基本国情，以城乡一体化治理推进共同富裕的根本在于解决不平衡、不充分问题，实现社会生产实践高度统一。换言之，以城乡一体化治理推进共同富裕，是实现生态化、现代化、协调化发展的实践需求，对重塑国民经济结构、实现经济社会高质量发展具有重要现实意义。

#### （一）生态化发展的新要求：塑造可持续发展新优势

新时代的共同富裕具有鲜明中国特色，注重城乡地域多维共富，要求城乡空间共生、社会共联、产业共促、文明共识、生态共享。<sup>⑥</sup> 而新时代的城乡一体化治理秉持“以人民为中心”的发展理念，旨在整合城乡社会空间、消除城乡制度藩篱、解放城乡文化、生态、经济等各方面束缚，以城带乡、工农互惠、以工促农，形塑城乡联动可持续发展新优势，推进经济社会高质量发展。步入新发展阶段，经济社会发展不能只考虑经济效益，须将安全和生态置于更加突出的位置，统筹协调经济需要、生态需要、生活需要、安全需要。伴随国民经济快速发展，人民消费层次逐渐提升，对于绿水青山的宜居环境需要日益增强。这要求经济社会发展遵循环境保护与资源节约原则，以城乡一体化治理推动形成环境友好的产业结构、空间格局、生产范式与生活方式，满足人民对于绿水青山宜居环境的生态需求，加快实现城乡居民生态宜居的美好追求。例如，浙江余杭百丈镇依托优良生态功底，着力整治提升城乡风貌，形成一批与当地山水格局肌理相契合的村庄风貌精品区块，以“美丽环境”撬动“美丽经济”，赓续城乡风貌新篇章，夯实共同富裕基底。简而言之，以城乡一体化治理推进共同富裕，是新时期我国经济社会发展从无限消耗资源和无限扩张自然空间逐步转变为人与自然和谐共生、形塑城乡生态化可持续发展新优势的有效途径。

#### （二）现代化发展的新要求：实现经济社会生产方式历史性跨越

从历史逻辑看，以城乡一体化治理推进共同富裕事关我国经济社会从工业文明向生态文明的发展转型，是实现经济社会现代化发展、推动社会生产方式转变的关键路径。本质而言，共同富裕是全民共富，要求通过缩小区域差异、城乡差距，减少人民群众在医疗、就业、教育等方面的不平等，完善城乡共享共建共治的治理制度，构建具有良好秩序的现代化社会，进而推动全域全民共同富裕。<sup>⑦</sup> 而城乡一体化治理的价值导向在于将城乡产业、社会与空间进行联合改造，逐步缩小城乡

① 刘荣增、王淑华：《新时代中国城乡空间治理与融合的机理与路径》，《学习论坛》2020年第11期。

② 邱海平：《共同富裕的科学内涵与实现途径》，《政治经济学评论》2016年第4期。

③ 高丽媛、张屹山：《实现共同富裕的分配制度选择——基于权力结构的理论剖析》，《社会科学研究》2018年第1期。

④ 李利宏、董江爱：《新型城镇化和共同富裕：资源型地区的治理逻辑》，《马克思主义研究》2016年第7期。

⑤ 孔祥智、谢东东：《缩小差距、城乡融合与共同富裕》，《南京农业大学学报》2022年第1期。

⑥ 《迈向共同富裕，为什么说城乡共治是一条重要路径？》，上观新闻网，<https://web.shobserver.com/news/detail?id=413991>，最后访问时间：2022年1月15日。

⑦ 孙国民、陈东：《高质量推进共同富裕：概念理解与发展逻辑——基于城乡公共服务均等化的视角》，《学术论坛》2022年第1期。

之间贫富差距，实现现代化发展。从党的百年奋斗历史来看，无论是农村包围城市、土地改革、社会主义工业化道路，亦或是城市经济体制改革、家庭联产承包责任制、新型城镇化与乡村振兴等顶层设计，均促使我国工业信息化和农业机械化水平逐步提升，推进城乡社会生活与经济发展现代化转型。推进城乡一体化治理，通过空间善治、合理规划与共享共融推动城乡之间的交流和互动，能够逐步弥合城乡间空间割裂趋向，以城镇化发展反哺农村，逐步实现现代化发展。<sup>①</sup> 全新历史方位下，锚定新型城乡关系，推进城乡一体化治理，利于有效解决因城乡发展不平衡引致的各种矛盾，加快推动经济社会生产方式变革，促使全体人民共享改革发展成果。简言之，以城乡一体化治理推进共同富裕，是经济社会生产方式转变下实现现代化发展的全新要求。

### （三）协调化发展的新要求：形塑有序共富新格局

共同富裕是全民普遍富裕基础上的差别富裕，是一个不断发展的过程，允许且认可富裕时序的先后性。而城乡一体化治理的核心在于，逐步优化城乡产业空间布局、破除城乡二元结构，通过各类生产要素流动的空间作用实现城乡系统联系，促进城乡产业结构优化调整与协调化发展。纵观我国经济发展历程，在改革开放初期，各类型生产要素向收益更多的东部沿海集聚，导致区域经济差距不断扩大。进入 21 世纪后，中央开始采取西部大开发、振兴东北老工业基地等战略，以先富带动后富，推动区域协调发展。这与共同富裕要求具有高度一致性。步入新发展阶段，我国提出乡村振兴、新型城镇化等发展战略，为城乡一体化治理提供了重要思路。我国城乡关系由最初“以乡促城”到“以城带乡”、“城乡统筹”，逐渐转变为“城乡融合”发展，促使城乡一体化治理紧迫性不断提升。以城乡一体化治理为依托促进城乡共同富裕，全面推进城乡公共服务均等化，持续缩小城乡消费比与居民人均可支配收入比，对打破城乡发展失衡局面，推动城乡协调发展具有重要现实意义。据国家统计局发布数据，2010—2021 年间，城乡人均可支配收入比由 3.23 稳步降低至 2.50（见图 1）；与此同时，2021 年我国城乡人均消费支出比逐步降至 1.9:1。可以看出，城乡差距在逐步缩小。进入“十四五”时期，需以城乡一体化治理为行动框架，因地制宜探索具有地方特色的共同富裕模式，加快实现协调化发展，以形塑城乡有序共富的新格局。

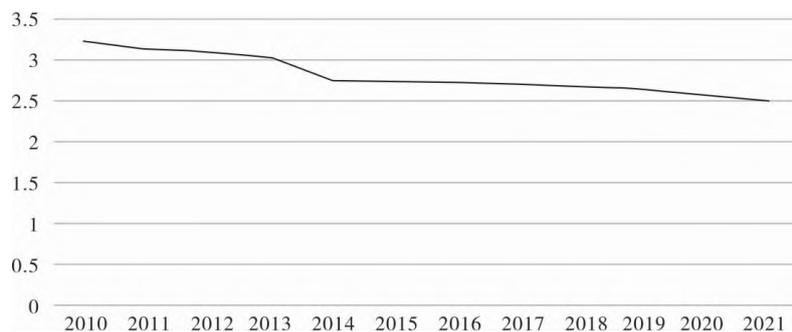


图 1 2010—2021 年中国城乡人均可支配收入比<sup>②</sup>

## 二、剪刀差：城乡一体化治理推进共同富裕的突出藩篱

城乡一体化治理是国家现代化治理的重要组成部分，直接影响着经济与社会、城市与乡村、人类与自然等深层次关系的互动调整。在实现全民共同富裕进程中，城乡一体化治理发挥着重要的利益调节与冲突化解作用，但仍存在一系列现实桎梏，对优化城乡空间治理格局、扎实推进共同富裕产生较大阻碍，主要表现在以下方面。

<sup>①</sup> 张丽新：《空间治理与城乡空间关系重构：逻辑·诉求·路径》，《理论探讨》2019 年第 5 期。

<sup>②</sup> 数据来源：根据国家统计局数据整理。

### （一）治理框架：城乡一体化治理制度设计缺失

以城乡一体化治理推进共同富裕，需以合理有效的制度安排为基础。但现阶段关于城乡一体化治理的制度设计尚不完善，极大影响其推动共同富裕实效的发挥。

一方面，土地制度尚未统一，城乡土地所有权主体地位与享有权利不平等。其一，土地转化不平等。当前我国实行两种土地制度，即城市土地属于国家所有，除法律规定属于国家所有外的农村与城市郊区土地，均属于农村集体所有。<sup>①</sup> 国有土地可由农村集体所有土地转化而来，却无法转化为农村集体所有，二者之间地位不平等。其二，农村宅基地退出机制尚不完善。为盘活农村土地资源、充分发挥农村地区闲置住宅与闲置宅基地的使用价值，我国启动农村宅基地制度改革并积极落实。但是当前仍然处于试点阶段，宅基地补偿与回收处于实践探索阶段，缺乏完整的宅基地补偿政策与条款，难以有效保障农民主体权益。

另一方面，户籍制度改革不彻底，城乡户籍制度福利待遇不对等。当前我国已建立了统一的城乡户口登记制度，取消了非农业户口与农业户口的区别。但是，户籍背后所蕴含的社会福利待遇仍然存在较大差异，不利于城乡一体化治理，对推进共同富裕造成一定阻碍。在城市优先、工业优先发展阶段，我国城市户籍居民能够享有更好的医疗卫生保障、教育以及基础设施，其获得的鼓励政策优于农村户籍居民。<sup>②</sup> 随着党中央对“三农”问题日渐重视，农村户籍享有的福利政策逐渐变好，表现在医疗保险、养老保险、土地保障等方面。表面来看，城乡户籍制度改革已经取得一定成效，城乡之间户籍制度的福利政策逐渐趋于平衡。但实际上，由于户籍所在地不同，城乡户口的福利待遇仍然存在巨大差异。以土地承包权为例，我国政策规定农村户口居民土地承包权30年不变，当居民户口由农村转变为城市户口后，其土地承包权仍然不变，但会失去30年之后新一轮土地承包资格。<sup>③</sup> 对于部分农民工而言，农村土地承包权是其回归农村的最重要保障，具有极高抗风险能力。一旦户口变更，这部分群体的抗风险能力将会大幅降低。伴随经济社会进步与时代发展，城乡户籍制度及其背后的保障制度与资源仍然需要进一步统筹完善，方可夯实城乡一体化治理根基，扎实推进共同富裕。

### （二）治理空间：城乡空间权益配给失衡

推动工农互促、城乡互补，加快推进新型城镇化是扎实推进共同富裕的有效举措。<sup>④</sup> 此背景下，推进城乡一体化治理，有助于打破城乡二元体制，将乡村地区人力、土地等空间资源转变为城市空间资本，实现城市空间扩张，加快推进新型城镇化。而在实际落实过程中，城乡空间资源被过度生产，由此产生一系列城乡空间权益配给失衡问题，降低城乡一体化治理实效，阻碍共同富裕目标实现。

第一，城乡蓝绿空间布局失衡，城市居民空间生态权益配给不足。蓝绿空间是指一定范围内的自然山体、林地、水域与农业空间面积的占比，可反映城乡整体生态空间的承载能力和质量。对比来看，目前我国城乡之间蓝绿空间布局尚不均衡，主要表现为城市蓝绿空间不足且分布不均，导致城市居民空间生态权益配给不足。根据卫星遥感数据来看，当前武汉、天津、郑州、上海等城市辖区蓝绿空间占比低于40%。原因在于，城市的建成区表面硬化率较高，缺乏一定宽度的绿化隔离

① 桂华：《城乡建设用地二元制度合法性辨析——兼论我国土地宪法秩序》，《法学评论》2016年第1期。

② 王瑞民、陶然：《“城市户口”还是土地保障：流动人口户籍改革意愿研究》，《人口与发展》2016年第4期。

③ 崔红志：《农村土地承包关系长久不变：内涵、挑战与建议》，《农村经济》2016年第10期。

④ 李利宏、董江爱：《新型城镇化和共同富裕：资源型地区的治理逻辑》，《马克思主义研究》2016年第7期。

带和通风廊道，这也是近年来我国城市“热岛效应”逐年增强的重要因素。<sup>①</sup>不仅如此，部分城乡结合部地区和人口稠密的老城区，普遍缺乏口袋公园绿地、绿色开敞空间。加之城市地区景观风貌趋同，溶解着城市居民美好生活的空间生态诉求。

第二，城乡区域划分固化，引致社会空间权益分配不均。一方面，空间资源集聚失衡。资本逐利性促使公共服务资源向城市地区高度集聚，城市空间资本与权力形成“合谋”，在城乡之间形成固化的区域分化，引致城乡之间社会空间权益分配不公。另一方面，城市内部公共服务布局不均衡。例如我国超特大城市中，建于1990年之前的老城区每平方千米人口密度高达2万人，市政基建老化、老旧小区占比高、城市空间功能高度混杂等问题突出；而建于2010年之后的新城区人口密度普遍偏低，有50%的城市每平方千米人口密度低于0.5万人。这种空间权益分配不均与区域划分固化容易引致“新贫困空间”的产生。

### （三）治理主体：多元协同共治对接不恰

以城乡一体化治理推进共同富裕，要求多元主体共同参与，以“共享共建共治”为治理取向。推进城乡一体化治理，打造现代化社会治理新格局，夯实共同富裕基石，离不开政府、民众、企业、社会组织等多元主体共同参与。伴随新型城镇化进程不断推进，城乡一体化多元共治协同性水平不高、双向对接不恰问题日渐突显。

第一，政府行政层级纵向沟通不畅。城乡一体化治理要求将城市与乡村视作整体性系统，需城乡各级部门之间通力协作，共享交流基层治理经验与工作信息，进而实现城乡治理统筹协调。但现实情况是，由于城乡地理区位存在差异、行政层级划分与社会组织较为分散，行政层级之间联系不紧密，沟通较为欠缺，产生了明显的管理分割、体制分散、参与度低、城乡分离、资源投入差异等问题。<sup>②</sup>并且，各级政务人员仅关注辖区内社会事务，市、乡政府之间，乡镇之间，行政村之间沟通交流不足，对城乡一体化发展的实际情况熟悉度较低，导致城乡一体化治理受阻。

第二，政社横向沟通受阻。现阶段，我国城乡一体化治理的政社沟通机制尚不健全，政府部门与社会公众之间的沟通交流欠缺，无法充分发挥其驱动共同富裕的实效。虽然部分地区搭建了政社之间信息共享与管理系统，并积极利用微信、微博、QQ等工具与社会公众进行沟通与互动，但由于诸多居民对信息化系统和技术使用不足，居民参与度与积极性相对较低。<sup>③</sup>此背景之下，政府为实现和满足人民切身利益与需求时，其行为可能会与实际情况相矛盾，进而引致由于沟通不畅引发的利益冲突，使得政府与社会、公众之间关系越发敏感。

第三，基层群众自治效果不佳。在城乡一体化治理过程中，保障人民群众利益是最根本诉求，需充分发挥基层群众自治效用。但在实际运行过程中，城乡居民给予直接涉及自身利益的事务以极高关注度，但对于不直接影响个人利益的事务关注度不高，参与城乡一体化自治的积极性不高。并且，我国大部分地区村镇、城乡社区开展的集体活动较少，居民参与度较低，故居民之间、居民与社区之间的沟通较少。此外，就助老济困、互帮互治、公益自治等活动而言，居民的参与积极性较低、参与范围狭窄，基层居民参与城乡一体化治理的意愿不足，居民自治的实际效果较差。<sup>④</sup>

<sup>①</sup> 刘红年、贺晓冬、苗世光、俞布、危良华、王学远：《基于高分辨率数值模拟的杭州市通风廊道气象效应研究》，《气候与环境研究》2019年第1期。

<sup>②</sup> 熊健、范宇、金岚：《从“两规合一”到“多规合一”——上海城乡空间治理方式改革与创新》，《城市规划》2017年第8期。

<sup>③</sup> 王金水：《微博微信社会参与和维稳长效机制建构》，《中国行政管理》2015年第10期。

<sup>④</sup> 罗开艳、田启波：《政府环境信息公开与居民环境治理参与意愿》，《现代经济探讨》2020年第7期。

#### （四）治理技术：数字化治理实效亟待提升

伴随数字经济快速发展与渗透，数据成为重要生产要素，在推进现代化治理中作用突出，是以城乡一体化治理推进共同富裕的重要途径。在加快建设数字乡村、推动新型城镇化过程中，城乡一体化治理各领域的数字化实践取得一定成效，如四川省雷波县在数字技术加持下解决民事纠纷与治安案件超过 320 起、破获入室盗窃案超过 130 起，有效保障了人民群众的生命财产安全。但从总体来看，城乡一体化数字治理仍然停留于渠道信息通畅层面，数据的城乡社会态势感知、公共事务辅助决策等治理价值尚未有效发挥，数字化治理实效亟待提升。

第一，数字基础设施建设较为滞后。一方面，城乡数字鸿沟明显，数字化基础设施建设存在较大差距。农村地区网络普及程度和网络建设能力欠缺，导致城乡之间信息化进程差距不断拉大，与城乡一体化数字治理推进共同富裕中“缩小城乡差距”这一目标背道而驰。据新华财经数据显示，截至 2021 年 6 月底，我国互联网普及率为 78.3%，农村互联网普及率仅为 59.2%；从网民规模来看，农村网民规模仅为城镇网民的 41.6%，非网民规模在全国占比达到 50.9%。另一方面，区域数字化建设失衡，经济基础薄弱地区发展劣势凸显。在城乡一体化治理推进共同富裕进程中，要求城乡之间、区域之间逐步区域协调。但是在数字化建设中，我国的主要发力点仍然集中于经济相对发达地区，促使经济发达地区数字化发展水平长期领先。而经济相对落后地区数字化进程本就滞缓，故与发达地区差距不断拉大，主要的外在表现为数字经济发展差距大。据国家统计局数据显示，2020 年东部地区农村网络零售占比为 77.9%，远超中、西、东北地区的 14.1%、6.4% 和 1.6%；2021 年上半年我国东、中、西部和东北地区网络零售规模的全国占比分别为 84.6%、8.2%、5.9% 和 1.3%。<sup>①</sup> 究其原因在于，部分地区产业发展之初便是依托于现代化信息而日渐壮大，拥有较为雄厚的资金实力进行数字化建设，故其数字化进程始终走在全国前列。但相对偏远地区本身经济发展动力不足，加之国家优先扶持发达地区数字化建设，故其数字化进程滞缓。这种不平衡困局为城乡一体化数字治理带来较大阻碍，不利于共同富裕目标实现。

表 1 中国居民数字素养评价得分<sup>②</sup>

数字素养能力域	问卷评估项目	题项平均得分
设备与软件操作	电脑应用	3.4
	智能手机应用	4.6
沟通与协作	数字化协作	5.1
信息与数据素养	信息真实性鉴别能力	3.2
数字内容创建	数字化内容创作能力	2.7
问题解决	普通故障处理能力	2.2
数字安全	数字安全意识	2.3
职业相关能力	专业领域数字应用能力	2.5
综合多个能力域	电脑工具价值开发	6.6
	手机工具价值开发	5.0
—	数字化增收能力	6.0
题项总得分		43.6

第二，数字要素整合不佳。在当前城乡一体化数字治理中，各部门使用的数字化信息系统仅用作数据信息汇总，而未进行数据共享，导致大量重复低效率工作无序进行。例如，由于数据不共

<sup>①</sup> 《网络零售行业研究报告 2022 网络零售行业趋势及规模分析》，中研网，<https://www.chinairn.com/scfx/20220125/162450944.shtml>，最后访问时间：2022 年 4 月 29 日；《2021 年中国农村电商行业市场现状与发展前景分析 农村电商规模持续稳定增长》，前瞻产业研究院，[http://news.sohu.com/a/539213436\\_473133](http://news.sohu.com/a/539213436_473133)，最后访问时间：2022 年 4 月 29 日。

<sup>②</sup> 资料来源：《乡村振兴战略背景下中国乡村数字素养调查分析报告》。

享，基层管理人员需反复录入居民姓名、身份证号码、电话号码等基础信息，带来大量重复性工作；系统中死亡人口数据清理不及时，数据联动尚缺，为数字治理带来一定阻碍。不仅如此，数字化治理人才匮乏问题日益凸显。当前，大多基层管理人员并未接受专业的数字化培训，对于数字化治理工作熟悉程度不够，成为阻碍城乡一体化数字治理的关键要素。据2021年3月发布的《乡村振兴战略背景下中国乡村数字素养调查分析报告》数据显示，我国城乡居民数字素养差距较大，平均得分仅为43.6分（满分100分）（详见表1）。可见，由于数字要素整合不佳引致的割裂的数字化治理不仅没有减轻基层治理工作压力，反而在一定程度上增加了工作负担，致使城乡一体化数字治理工作效率低缓。

### 三、突破口：城乡一体化治理推进共同富裕的实践框架

#### （一）以要素循环筑牢共同富裕根基

城乡发展不平衡作为我国特有经济现象，一直是实现共同富裕面临的重大挑战。而导致城乡发展不平衡关键因素则是双边市场要素配置不协同，即资本、劳动、技术与土地等仍存在双向流通桎梏。《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》指出，不断健全城乡一体化发展机制，推动双边要素平等交换、双向流动。2021年发布的中央一号文件也指出，在城乡一体化发展进程中完善农村产权与要素市场化配置机制，盘活农村内生发展动力。东北财经大学国民经济工程实验室主任周天勇表示，土地、人才与资本循环不畅是导致城乡经济循环梗阻的关键，城乡一体化需着力从这三方面强化改革，促使双边市场要素高效流动，以为实现共同富裕筑牢根基。故而，面向新发展阶段，城乡一体化以破除土地、人才与资本三大关键要素流通障碍为切入点，建构城乡要素循环实践框架（见图2）。该框架紧抓导致城乡对立的“主要病灶”，以辩证施治与对症下药相结合方式，着力推进城乡要素合理化配置。这可解决城乡基本公共服务供给不足、产业发展模式单样化与居民收入增长不稳固等问题，形成城乡互促互利共生系统，从而高质量推进共同富裕。

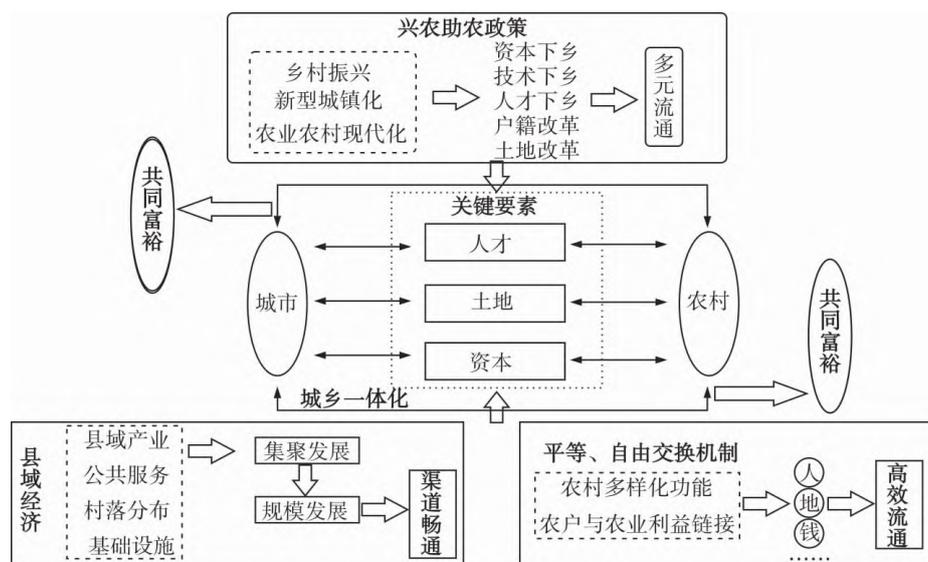


图2 城乡要素循环实践框架<sup>①</sup>

扎根于兴农助农政策，推动多元要素流通。城乡一体化过程中，从乡村振兴与新型城镇化两盘大棋中谋划，积极借助农业农村现代化政策与新型城镇化后阶段发展拉力的合力作用，并举推进城

<sup>①</sup> 图2由作者整理绘制。图3、图4同图2。

乡双向市场融合体制定型。在该政策体制下，通过资本下乡、技术下乡、人才下乡、户籍制度改革与土地制度改革等政策红利，持续发挥新型城镇化中逆城镇化人才回流、以城带乡、乡村振兴、工业技术助农等多重兴农助农政策效用。这可有效推动城乡间人才、技术、资本等多元化要素高效流通并嵌入必要场域，逐步扭转农业农村传统依靠于城市输血的被动型发展模式。

扎根于县域经济体，强调多元要素合理布局。2021 年中央一号文件明确提出，城乡一体化要将县域经济作为切入点，加强顶层设计与统筹规划，破除城乡要素分割体制，促使城乡要素平衡交换与双向流动。据此，城乡一体化协同分布县域产业、公共服务、村落分布与基础设施等布局，发挥县域综合服务功能，为城乡要素流动提供核心服务平台，推动土地、人才与资本集聚。此基础上，引导各要素在城乡核心场域进行分配与布局，将集聚发展模式扩散为规模化发展模式，打通双边市场关键要素流通渠道，为早日实现共同富裕提供强大引擎。

扎根于平等、自由交换机制，促使城乡要素高效配置。国家发展改革委农村经济司司长吴晓在介绍《“十四五”推进农业农村现代化规划》时强调，我国推进城乡一体化时，将建立健全人口市民化配套政策、农业转移人口市民化与财政转移支付等配套政策，这为城乡要素平等、自由交换提供基础机制。以此为引领，积极培育农村多样化功能，盘活乡土社会内生发展动力；全面聚焦农村三大产业融合以及小农户与现代农业利益链接体，从根源上补齐农业农村现代化发展所需人—地—钱—技术—公共服务等多元要素“短板”，为双边市场要素平等、自由交换提供有力机制。这可形成城乡共荣、工农互促的协同关系，彻底破除因要素阻滞形成的二元治理格局，助力社会主义现代化终极目标落地，扎实推进共同富裕。

(二) 以经济一体化布局共同富裕方略

治国之道，富民为始。共同富裕内蕴涵盖 5 亿多农村居民在内全民人民的梦想，更是居民对美好生活的殷切期盼。根据人民论坛网信息，2020 年我国 GDP 首次突破 100 万亿元，人均 GDP 突破 1 万美元，经济总量不断攀升同时，经济质量实现高阶升级，促使人民生活得以改善。但就跨越“中等收入陷阱”而言，我国尚处于关键转型时期，4 亿中等收入群体同 6 亿中低收入群体仍并存，且大多中低收入群体主要来源于农村。城乡一体化推进共同富裕时直面这一现实，致力于打通城乡间循环，加快经济一体化进程，利于布局共同富裕方略。以城乡一体化推动城乡发展从低水平不平衡迈入高水平相对平衡阶段，根植于城乡差距、行业差距、居民生活水平差距，不断扩大中等收入群体，建立经济一体化实践框架。这主要强调推动农村低收入群体进入中等收入群体行列，促使城乡经济发展差距得到实质性解决，益于布局共同富裕方略（见图 3）。

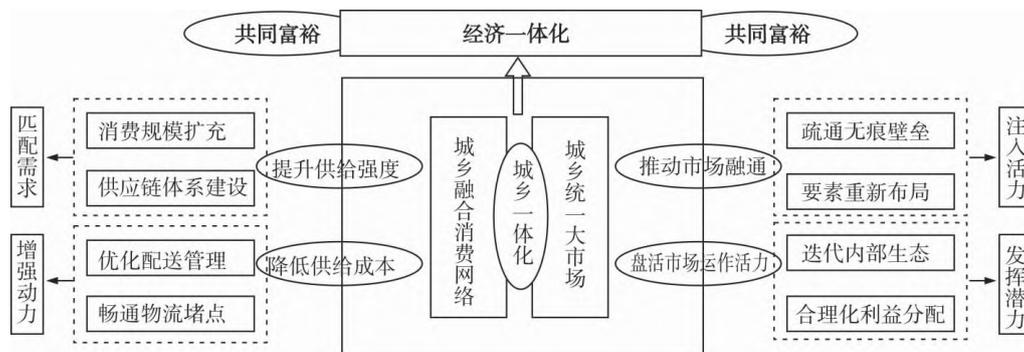


图 3 经济一体化实践框架

建设城乡融合消费网络。国家信息中心经济预测部副研究员邹蕴涵指出，建设城乡交融的消费网络是城乡一体化关键组成部分，利于缩小居民收入差距与生活水平，并压缩居民在改革中获得幸福感与获得感的差距。故而，在城乡一体化发展进程中，致力于建设城乡融合消费网络，提升供给

强度，降低供给成本，以均等消费助力经济一体化。一方面，提升供给强度。在城市结合区域发展布局构建消费中心，不断扩充消费规模，有效提升消费供给规模、水平与质量。在农村开展食品店规范化试点工作，加大供应链体系建设力度，不断匹配农村消费升级需求，为经济活力释放提供底层驱动力。另一方面，降低供给成本。一是借助创新发展降低流通成本，如通过零售业转型升级或者创新经营模式，不断强化物流基础设施建设，大幅压缩经营成本。二是借助改革降低成本，持续优化城市车辆配送管理方式，简化通行证办理流程，畅通区域物流发展堵点，增强消费市场发展动力，织就成熟化的城乡经济发展网络，最大化消除贫富差距，助力早日实现共同富裕。

建设城乡统一大市场。2021年底印发的《中共中央、国务院关于加快建设全国统一大市场的意见》中强调，立足内需、畅通循环，打造城乡统一土地和劳动力市场。基于此，在城乡一体化过程中，日渐形成统一大市场。这促使生产、分配、流通与消费更加畅通，在新空间形态下实现经济一体化，助力共同富裕早日实现。一方面，推动市场融通。以城乡一体化布局公共服务、住房、教育与医疗等产业，疏通城与乡间的无痕壁垒，形成双向融合的统一大市场。在该市场内，对劳动力、技术、资本要素进行重新分布，尤其强调人口集聚优势，不断为市场与经济发展注入活力，推动经济一体化发展，并辅助布局共同富裕方略。另一方面，盘活市场运作活力。在城乡经济复杂化与多样化网络内部，促进郊区化、再郊区化以及城市再更新，不断更迭大市场内生产制造生态，并赋予合理化利益分配机制，发挥城乡统一大市场运作潜力，进而以经济一体化发展推动共同富裕。

(三) 以做大、分好“蛋糕”助力共同富裕落地

《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》强调，坚定不移走共同富裕之路。于中央财经委员会第十次会议上，习近平指出共同富裕是社会主义本质要求，也是中国现代化的关键表征，需将人民为中心作为发展思想，高质量推进共同富裕。从空间视角来看，共同富裕涵盖城乡高质量一体发展，包含城乡间的共同富裕。“十四五”时期，城乡一体化要求坚持系统化发展观念，牢固城乡共同体思维，深化城市与农村、工业与农业、市民与农民间多元复杂关系，并增强对城乡一体化治理推进共同富裕的前瞻性思考、战略性布局以及整体性推进。以城乡一体化推动城市与农村两个差别性空间发展成为交错相融、利益协同、功能互补、和谐共生的地域共同体，从公共价值体现与共荣体系构建两个维度消除城乡分割，在做大“蛋糕”的同时，分好“蛋糕”，助力共同富裕早日实现（见图4）。

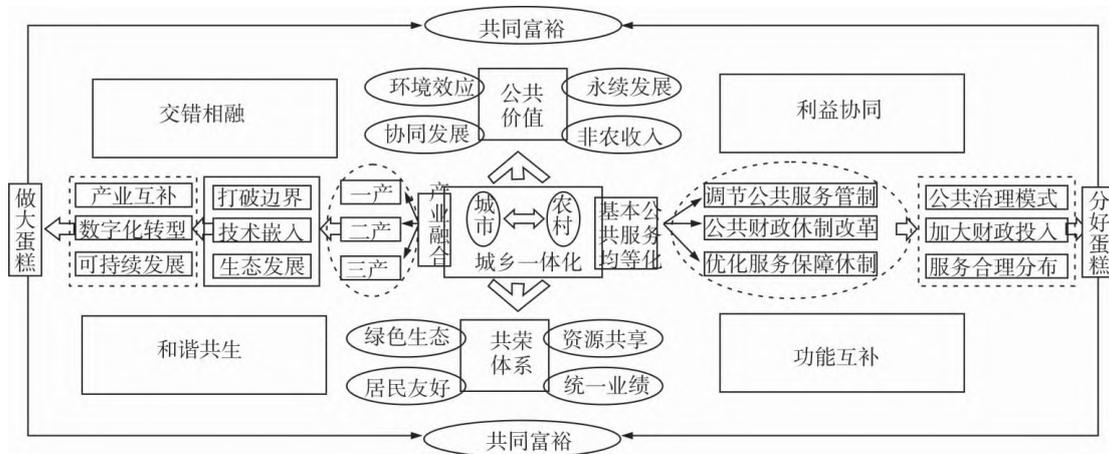


图4 做大、分好“蛋糕”实践框架

一方面，以城乡产业融合做大“蛋糕”。做大城乡“蛋糕”更多是要求解放、发展社会生产力，推进城乡产业交互融合。城乡产业融合不仅是城乡一体化关键表征，还是促进居民增收、实现乡村

振兴以及助力农业农村现代化的关键抓手,更是促进共同富裕的重要途径。在2021年6月发布的《中共中央、国务院关于支持浙江高质量发展建设共同富裕示范区的意见》中指出,推动农村一二三产业融合发展,建构农业现代化示范区,畅通共同富裕实现路径。故需以城乡产业融合方式坚持做大城乡“蛋糕”,大力加快共同富裕实现进程。一是城乡一体化促使城乡产业边界逐渐打破,形成双边产业互相补充、协调发展格局,进一步促使一二三产业结构与城乡空间优化,避免城乡资源过剩。二是城乡一体化借力于高新技术赋能优势,推动互联网、人工智能、大数据、区块链等创新技术在城乡产业内深度嵌入,助推传统农业、工业产业数字化与智慧化转型,逐渐培植形成城乡新产业、新业态与新模式。三是城乡一体化通过贯彻“绿水青山就是金山银山”发展理念,将农村资源、生态优势转变为产业经济优势,形塑双边市场绿色、可持续发展路径,推进城乡产业与人、人与自然和谐共融,助力共同富裕早日实现。

另一方面,以城乡基本公共服务均等化分好“蛋糕”。分好“蛋糕”要求社会财富在城乡间公平流动,这需借力于城乡公共服务均等化实现。国务院发展研究中心社会发展研究部副部长王列军表示,城乡公共服务均等化以普惠性方式解决民生问题,不仅保障根本民生,还改善居民生活,是推进共同富裕的根本着力点。而城乡一体化聚焦城乡二元结构,从制度、政策与法律等层面深层次打破城乡分割局面,不断健全城乡融合发展政策体制,持续推进公共服务均等化,加快实现共同富裕。一是在城乡一体化发展进程中,政府立足于双边市场发展面,适当调节公共服务管制,引导社会资本与组织加入城乡公共服务供给领域,逐步形成政府主导、社会与市场合力参与的基本公共服务治理模式。二是以城乡融合发展为契机,政府深化公共财政体制改革,赋予基层更多与事权对等的财权,加大基层政府财政投入与转移支付力度,夯实公共服务均等化财政根基。三是紧抓公共服务均等化体制改革,优化城乡一体化的义务教育、公共医疗卫生、社会保障、劳动力就业等体制,促使城乡基本公共服务合理分布,为共同富裕快速实现提供强大推力。

#### 四、着力点:以城乡一体化治理推进共同富裕的路径探索

##### (一) 顶层设计:突出体制机制创新,形塑共同富裕城乡共治路径

扎实推进共同富裕涵盖多层面,缩小城乡收入差距至关重要。根据上观新闻信息,中国城乡人均消费比和人均可支配收入比均高于2,城乡发展不平衡问题依然突出。新发展阶段,城乡一体化发展需要着力促进城乡业态结构、主体权益与功能布局等方面体制机制创新,形塑共同富裕城乡共治路径。

第一,建立主体权益保障制度。在城乡一体化进程中,应持续激活居民需求,以主体权益保障推动塑造特色化生活方式,提升居民安全感、获得感与幸福感。一方面,应建立服务于居民的“治联网”,创设居民参与地方生活的平台,不断推进城乡居民需求高效汇总、积极响应、精准分流,促使居民以地方为纽带形成生活共同体。另一方面,围绕居民需求,创新城乡制度供给,大力改革行政、户籍、土地、社会保障等保障型制度,为居民提供均等化机会。另外,推进“户籍一权责”、“功能一权属”改革,提供多元化、均等化、品质化服务保障,逐渐形塑共同富裕城乡共治路径。

第二,创设发展动态平衡体制。把握城乡综合发展规律,在新发展阶段统筹城乡国土空间,实现城乡双边市场动态平衡。一是明晰常住人口城镇化率高于60%的基本国情,以城市反哺农村、高质量推进市民化为抓手,在城乡一体化过程中实现乡村振兴,最大化缩小城乡差距。二是结合资源、社会与区位优势,培育地方经营主体、业态与模式,不断拓宽城乡要素流动范围,促使生态、人文要素向多态转换。三是融入双循环发展,合力优化城乡要素流通渠道,探索国际化流动新渠道,促进城乡人才、资本、技术与信息等新要素流入农村,推动区域良性发展,壮大共同富裕根基。

第三，优化多尺度联动机制。搭建城乡一体化大平台，立足世界、中国、区域、地方、社区与家庭六大关键尺度，精准定位城乡融合的关键点，继而通过纵向与横向互动，实现双边政策、战略、行动与情感等良性共生，逐渐形成多中心治理网络。一方面，下沉治理资源，疏通治理渠道，发挥地方、社区等基层组织联合共治能效，建立多层次治理体系，夯实城乡服务。另一方面，加强不同主体多边联动与责任共担，增进政府、社会组织与民众认同，实现多主体良性有效互动，创设城乡共治、社会与生态和谐、全球与地方共赢的新格局，形成共同富裕城乡共治路径。

### （二）根本保障：推进文化服务一体化建设，促进精神生活共同富裕

习近平指出，乡村振兴不仅需要塑形，还需铸魂，文化振兴即是乡村振兴的魂；实现文化振兴是乡村振兴的关键部分，也是乡村高质量发展的应有之义。2021年9月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于在城乡建设中加强历史文化保护传承的意见》，强调建立城乡文化传承保护体系。基于文化传承，推进公共文化一体化服务可为居民精神生活共同富裕提供根本保障。故以城乡一体化为引力，大力推进文化服务一体化建设，促进城乡文化交流互动、融合发展，可在精神层面助力实现共同富裕。

第一，加大公共文化设施投入。在城乡一体化过程中，以城乡公共文化服务均衡化发展为立足点，着力打造实用性强、匹配特色与覆盖面广的城乡公共文化空间，侧重将资源、资金投入农村地区。此基础上，合理化分配区域文化资源，逐渐形成大集中、小分散、相互合作、相互依存的文化资源共享体系，夯实城乡文化根基。与此同时，采取帮扶制度，推动城市资源下沉农村，强化乡村与县域地区公共文化服务连通的“桥头堡”功能。这利于搭建城乡公共文化服务一体化平台，破除公共文化机构潜在的“孤岛”，为城乡居民形成文化融通新基建，助力精神层面实现共同富裕。

第二，完善公共文化服务管理。秉持“小政府、大服务”理念，在城乡一体化中通过政府补贴与税收优惠等方式，激发社会力量参与公共文化服务项目建设。并重点培育连通城乡的文化志愿者、文化能人、乡贤与非营利文化组织等力量，调动各类组织积极参与公共文化服务建设管理。另外，可鼓励举办区域性公共文化产品采购大会，形成线上线下相结合的特色文化产品交易平台，促进供需对接。这可形成市场性与公益性相互促进的文化服务渠道，引导各类文化服务企业开发多样化文化产品、提供城乡文化公共服务，推动城乡互惠共赢，夯实精神生活共同富裕根基。

第三，活用数字文化资源与设施。区域政府在协同推进城乡一体化时，应不断健全数字化文化服务体系，在可触及范围内扩充文化服务适用性与覆盖面，促进城乡公共文化服务均等化、便利化与普惠化。借助区块链、大数据、物联网等新兴技术构建文化大众体验实体空间，加强数字艺术、沉浸式体验等多元文化生态在城乡各应用场景建设，增加社会大众普及型文化项目，并设立数字图书馆、文化馆，为居民精神丰裕提供更多场所，助力城乡居民协同实现精神生活共同富裕。

### （三）堵点疏通：激发农村收入活力，补齐共同富裕短板

共同富裕就经济社会而言，涉及城乡关系；就解决矛盾而言，涉及城乡收入差距重大问题；就发展趋势而言，涉及全面建成小康社会后发展战略选择。从城乡收入实情审视，以城乡一体化推进共同富裕需首要解决城乡收入差距问题。经合组织（OECD）提出以全体居民收入平均数的50%作为相对贫困标准。根据国际统计局信息，2020年我国城乡人均可支配收入为32188元，50%为16094元。依此标准，2020年我国有12个省农民收入低于该标准，属于相对贫困人口。故而，关注居民收入问题，缩减城乡收入差距成为关键所在。

第一，强调量化目标软约束。中央与地方政府应明确新时期农村居民收入增长目标，以及缩小城乡收入差距的小目标。并围绕城乡收入存在的根本性问题，匹配关联行动计划，特别将缩小城乡收入作为约束性要求。具体而言，应以10年或者15年为基准，量化、细化并设定目标，制定具体

要求与路径。例如,可规定城乡收入目标在2035年之前缩小至1:1.5,到2050年缩小至1:1.2。以此目标为量化约束条件,辅助弹性化工作开展,助力城乡收入差距不断缩小。

第二,形成普惠性补贴方式。为加快城乡双向市场互联互通,应加大对农民直接补贴力度,特别强调普惠性补贴方式,平衡居民收入。一方面,建立农业支持保护政策。地方政府应建立针对从业人员的产业支持保护政策,为居民生活提供兜底保障。可将医疗保险、失业保险、基本养老保险等制度向农村低收入群体、粮食主产区、脱贫地区与困难群众倾斜,推进城乡公平正义,促使发展成果普惠共享。另一方面,建立农产品生产者补贴制度。围绕农产品生产者,形成普惠性补贴制度,持续激发其生产积极性,间接推动居民收入水平提升。

第三,促进返乡创业就业。国家发展改革委会同教育部、工业和信息化部、人力资源社会保障部、农业农村部、国资委、共青团中央和全国妇联联合印发《关于深入实施创业带动就业示范行动,力促高校毕业生创业就业的通知》,聚焦大学生创业就业进行顶层设计。以此为契合,地区政府应认真动员部署,鼓励大学生返乡就业。同时,应针对农村地区大学生就业创新采取政策帮扶,辅助制定专项方案,起到基础保障作用。尤其在就业创新过程中,政府应与地区企业合力,做实过程调查,予以阶段性支持,疏解农村地区就业创新难点与堵点,为扩大居民收入创设良好环境。

#### (四) 潜力释放:实施创新力提升工程,盘活共同富裕新动能

2022年1月17日,住房和城乡建设部印发《国家城乡建设科技创新平台管理暂行办法》,并提出深入贯彻《中共中央、国务院关于深化体制机制改革加快实施创新驱动发展的若干意见》,积极培育城乡创新平台,并促进科创成果转化,为城乡高质量协同发展注入新动能。坚持创新一直在社会主义现代化建设中占据核心地位,是人才壮大、科技发展以及产业配置的根本着力点。新发展阶段,以城乡经济一体化推进共同富裕需持续释放区域创新潜力,实施创新力提升工程,盘活共同富裕新动能。

第一,构建区域创新体系。地区政府应积极对标城乡创新资源,强调创新空间与人居空间、产业空间协同发展,以点带面建构区域创新体系。首先,整合城乡创新力量,在中心服务点以全域孵化为特征构建科创中心,并加快形成科创产业园、科创小镇、科创走廊等重大创新载体。其次,在该创新中内部,应建构凝聚高水平科研团队、技术企业与资本协同创新的“硬核”,为城乡创新活动开展提供技术支撑。最后,联动谋划建设“科创+特色产业”科创基地,积极对接G60科创走廊,以智能化方式促进城乡融合,为共同富裕注入强大推动力。

第二,培育壮大创新主体。城乡间应坚持引育并举,积极吸纳国内外名校、大专院校等各类科创资源,并与其开展长效合作,汇聚形成一批创新团队,助力转换创新成果。此基础上,依托于城乡一体化场域空间,促进本土高校、科研团队与企业科研力量联合调配创新资源,提高科研力量科创成果孵化转化效果。并构建区域内一二三产业梯队培育机制,引育更多生态智创主体,支持其开展一轮科技“双倍增”计划,盘活地区科创活性,形成以科技引领的城乡联合共同体。

第三,精准适配产业链与创新链。在城乡开展产业链与创新链融合行动计划,瞄准农村重点产业,实施“双链”融合提质项目,促使城乡传统产业数字化转型,形塑城乡一体化推进共同富裕新优势。一方面,针对农村一二三产业开展创新能力提升行动,促进各类创新要素向企业内部集聚。并支持本土创新主体牵头组建创新联合体与重点实验室,强化关键技术研发推广,牵动产业链上下游企业协同创新。另一方面,开展创新成果转化计划,健全区域内科创成果收益分配与激励机制,并建立一批特色化科创成果转化服务中心,畅通产业数字化转型“最后一公里”,全面盘活共同富裕新动能。

责任编辑:王慧君