



以县域内城乡融合为基点 推动乡村振兴开创新局

刘晓

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”。2021年中央一号文件就系统推进乡村振兴作出进一步战略部署,提出“加快县域内城乡融合发展”“把县城作为城乡融合发展的重要切入点”。

县域在基层治理中有着举足轻重的作用,县域经济是实现经济社会全面发展的基石和支柱。据2020年湖南省统计年鉴数据,2019年湖南各县及县级市GDP总量占全省GDP总量的57.08%。随着乡村振兴进程不断深化,县域作为拥有广大农村地区的基本行政单元和经济实体,其重要性将愈发凸显。这就要求我们在全面推进乡村振兴战略时,应紧紧抓住“县城”这个关键点,把县城作为城乡融合发展的重要切入点,赋予县级更多资源整合使用的自主权,强化县城综合服务能力,统筹城乡融合发展。

以县域内城乡规划统一引导乡村振兴有序发展。城乡要发展,规划须先行。应实现县域城市抽象战略规划与乡村详细性规划的有效衔接,推动城乡精明规划、精致建设;根据乡镇资源禀赋、发展动能、比较优势 and 实际需求,明确乡镇内村庄布局分类,编制“多规合一”实用性村庄规划,对有条件、有需求的村庄实现规划全覆盖,支持有条件的城郊乡镇纳入县城规划区;合理划定县域主体功能定位,明确分区引导和管控要求,实施空间资源的差异化配置,避免规模集聚效率低下的建设;把握规划的统一性和系统性特征,从强调基础设施规划向围绕发

展、民生、秩序三条主线的规划转变,整合基础设施、乡村产业、生态环境、公共服务、社会民生等方面的规划,引导乡村人口相对集聚和优化布局,推动乡村振兴有序发展。

以县域内城乡功能衔接推进乡村振兴共享发展。乡村振兴,以人为本。作为乡村振兴方案制定和落实的重要责任方,县域内各级政府需逐步解决长期以来“城市偏向”思维及其制度惯性带来的城乡结构性问题,以城乡功能衔接为突破口推进城乡公共资源普惠共享。应强化县城综合服务能力,把乡镇建设成为服务农民的区域中心;解决城乡基础设施衔接问题,根据城乡人口集聚程度,优化设施布局,补齐水、电、路、气、通信、广播电视、物流等基础设施短板,逐步统一城乡基础设施建设标准,实现城乡资源、设施平等化,满足乡村居民的基本发展权;解决城乡基本公共服务可及性及均等化问题,着力补齐乡村民生短板、破解民生难题,推进城乡基本公共服务标准统一、制度并轨、普惠共享,加快发展城乡教育联合体、城市医联体和县城医共体,统筹城乡社会保障体系,满足乡村居民共享高品质生活的需要。

以县域内城乡要素流通提升乡村振兴互助发展。要素融合是城乡融合发展的重要条件。国家“十四五”规划提出,要“建立健全城乡要素平等交换、双向流动政策体系,促进要素更多向乡村流动,增强农业农村发展活力”。为此建议:一是重点加强城乡人才要素双向流动。通过完善支持农业转移人口市民化的“人地钱挂钩”政策,让农业转移人口就地实现市民化。结合乡镇特色吸引各类人员返乡、入

乡创业,培育懂技术、懂管理的致富能人、新型职业农民,激发乡村振兴的内生动能。二是加强城乡土地要素双向流动。通过盘活存量土地资源,推进集体经营性建设用地入市,服务城乡发展;通过还权赋能,让农村土地的规划权、使用权、发展权回到农民手中,充分发挥农户能动性,将原有宅基地发展成乡村民宿、农居生活体验馆等,将沉睡资本转变为有效资本。三是加强城乡资本要素双向流动。推进涉农资金统筹整合,培育和发展乡村资本市场,鼓励社会资本参与乡村建设,探索建立健全新型乡村金融体系,降低乡村和农业发展的融资成本。

以县域内城乡产业协同实现乡村振兴联动发展。乡村振兴,产业为先。2021年中央一号文件提出,要“依托乡村特色优势资源,打造农业全产业链;把产业链主体留在县城,让农民更多分享产业增值收益”。县域城乡产业协同应以“专业村”“特色小镇”“新型产业区”为重要空间载体,大力发展农家乐、采摘、旅游、文化、养老、体育休闲等现代产业,因地制宜重点打造一批特色产业、产城融合、充满活力的农业小镇、工业小镇、文旅小镇等省级特色小镇;应立足县域自身资源禀赋,深入挖掘特色文化,发展特色主导产业,按照“一乡一品”原则,大力发展高效农业、科技农业、观光农业,建设一批城乡产业加工园区、现代农业示范园区、田园生活体验园区等产业园区。并探索“园区+景区”新模式,把现代农业园区打造成特色景点,把乡村打造成田园景区,促进乡村初步形成自身产业体系。

(作者系湖南省中国特色社会主义理论体系研究中心省社科院基地特约研究员)

以城乡基本公共服务均等化助推乡村振兴

汤礼莎

公共服务涵盖与居民息息相关的文化教育、医疗卫生、社会保障、公共设施、公共安全、网络通讯等领域,城乡公共服务均等化是指城乡公民都能公平可及地获得大致均等的基本公共服务。2021年中央一号文件明确指出,要“提升农村基本公共服务水平。建立城乡公共资源均衡配置机制,强化农村基本公共服务供给县乡村统筹,逐步实现标准统一、制度并轨”;湖南省“十四五”规划和2035年远景目标纲要提出,要“推进城乡基本公共服务标准统一、制度并轨、普惠共享,加快发展城乡教育联合体、城市医联体和县城医共体,统筹城乡社会保障体系”。

近年来,我省各级政府不断加大对农村地区特别是贫困地区基本公共服务投入力度,群众满意度进一步提升,但城乡基本公共服务水平仍然存在较大差距,其中教育、交通、医疗等是农村居民反映较为强烈的领域。优化配置城乡公共服务资源、实现城乡基本公共服务均等化发展,既是加快城乡融合的重要路径,更是助推乡村振兴的必然要求。

重视城乡基本公共服务均等化的区域差异。我们必须清醒认识到,当前我国最大的发展不平衡是城乡发展不平衡、最大的发展不充分是农村发展不充分,要实现“两个一百年”奋斗目标及乡村振兴战略目标,必须改革城乡二元体制、打破城乡二元结构,重塑城乡关系,推动城乡基本公共服务均等化。

与此同时,受历史、地理、人口、文化等因素影响,我省城乡基本公共服务均等化的区域差异较大。为此建议:一是在交通条件相对不便、经济发展相对落后的乡村地区尤其是近期脱贫地区着力推进基本公共服务的供给和需求平衡,鼓励社会力量参与制定帮扶机制,重点建设一批区域性或跨区域重大基础设施工程;二是缩小区域间差异,加大对落后乡村地区的政策倾斜和财政支持力度,发挥基本公共服务水平较高地区优势,形成示范带动作用,梯次推进公共服务均等化;三是针对不同村域特色,借助乡村旅游、人居环境整治、乡村资本培育等发展路径,提升基础设施和公共服务水平,实现城乡基本公共服务均等化目标。

认清城乡基本公共服务均等化发展阶段。2020年,我省常住人口城镇化率已达57.22%,正处于快速发展阶段,但城乡基本公共服务均等化水平远没跟上城镇化发展进程。处理好快速城镇化与公共服务均等化之间的矛盾,须先认清我省城乡基本公共服务均等化发展所处阶段。城乡基本公共服务均等化发展通常要经过基础水平覆盖、城乡发展均衡、全面高水平发展三个阶段,我省大部分乡村处于第一和第二阶段之间,已实现基本公共服务覆盖,满足了居民基本的生存和发展需求,但公共服务设施水平不平衡、设施使用效率低下等问题仍普遍存在。为此,应选择需求最迫切的设施种类,结合人口密度变化趋势,重点、优先发展人口密度较高农村地区

的基本公共服务。通过吸引乡村人口回流、鼓励人口向公共服务设施质量较好地区集中、给予适当补贴等措施,使更多乡村居民与城市居民一样享受到优质公共服务。

制定推进城乡基本公共服务均等化发展政策。制定旨在促进城乡融合发展的政策体系,是实现城乡基本公共服务均等化的基本保障,须根据我省乡村基本公共服务实际,做好顶层设计和系统改革;通过提高乡村经济发展水平,为城乡基本公共服务均等化奠定物质基础;通过创新乡村公共服务产品供给模式,为城乡基本公共服务均等化提供更多途径;通过建立完善相关保障机制,为城乡基本公共服务均等化保驾护航。推进乡村公共服务特色化、高质量、可持续发展,不能完全照搬城市发展公共服务的做法,须结合乡村地区自身社会经济水平、居民需求、自然基底等要素分门别类实施。对具备良好基础的乡村地区,可通过引入城市公共服务建设、吸引城市人口消费等方法,形成生活设施齐全、交通可达性高、应急防灾设施可靠的综合体系。可通过在子女入学、医疗保险、住房保障等方面给予优惠政策,鼓励更多农村居民从事乡村公共服务,同时应大力推进城乡基本公共服务设施共享,明确城乡居民享有同等权利,以提高公共服务设施利用率、加快实现城乡基本公共服务均等化。

(作者系湖南省中国特色社会主义理论体系研究中心湖南第一师范学院基地特约研究员)

推进高水平金融改革 服务乡村振兴新格局

邹质霞

中央及金融监管部门多次强调,金融体系改革要以服务国家战略实施为主要抓手。4月初,银保监会下发《关于2021年银行业保险业高质量服务乡村振兴的通知》,为金融业高质量服务乡村振兴作出了战略部署,将发挥积极而深远的作用。

以强化风险防范保障、金融支持和开放创新作为高水平金融改革服务乡村振兴的关键支点,有助于我省构建农业高质量、乡村宜居宜业、农民富裕富足的乡村振兴发展新格局。

——充分发挥风险保障作用,当好乡村振兴的“稳定器”。

尽管脱贫攻坚已取得全面胜利,但实现巩固拓展脱贫攻坚成果与乡村振兴有效衔接还将面临长期挑战:从规模上来看,因灾致贫返贫的影响范围最广;我省相对贫困村主要分布在西部边远山区,经济基础薄弱,也是自然灾害多发、频发、重发区;从结构上来看,罹患疾病是我省乡村人口致贫返贫最突出的原因,在巩固脱贫攻坚成果中不容忽视。鉴于此,完善乡村风险保障体系是稳固脱贫攻坚成果、实现乡村振兴的关键,以下举措可成为核心抓手——

一是大力发展农业保险,因地制宜地开发特色农产品保险,开展气象指数保险及收入保险试点,健全农业再保险制度,有效保障乡村产业的自然风险及经营风险;二是扩大基本医疗保险的可得性和保障性,完善城乡居民医疗关系转移接续体系,助力乡村居民更便利实惠地享受城市医疗资源;三是增加乡村普惠保险产品和服务的供给,鼓励发展健康险和人身险业务。

——加大金融支持力度,当好乡村振兴的“加速器”。

产业振兴是乡村振兴的首要任务,然而目前我省一些乡村产业小、散、低、弱问题突出,产业发展存在融资难、成本高等问题。

聚焦当下,加强金融对乡村经济的信贷支持,已成为产业振兴的关键。为此建议:一是降低“三农”企业融资成本,实现“三农”资金“低息免担保”,推动金融让利“三农”经济,助力“三农”经济良性发展;二是拓展乡村金融服务网络覆盖面,加速乡村金融网的数字化升级和应用,优化金融市场信息匹配效率,助力“三农”经济链接更多金融资源;三是扩大金融行业在乡村的直接投资份额,充分发挥金融行业的资金融通功能,让“三农”经济在融资环节免遭“身份门槛歧视”。

展望未来,为消费升级注入新动力是金融支持乡村振兴的另一发力点。为此建议:一是要创新乡村消费信贷产品,激活乡村消费市场。根据乡村市场发展程度、农民支付能力、消费观念等,开发具有区域特色的消费信贷品种,提高产品的适应性,支持乡村居民扩大消费。二是加大对乡村基础设施建设建设的金融支持力度,改善乡村消费环境。通过加大对乡村公路、水电、网络、通讯等基础设施建设及乡镇超市、农资配送中心、集贸市场等的资金支持力度,促进乡村消费经营网络、消费市场流通体系建设,改善乡村消费环境。三是充分发挥金融行业的增信功能,结合“互联网”科技及金融流量平台帮助“三农”企业突破产品销售瓶颈、拓宽销路。

——加快金融开放创新,当好城乡融合发展的“连接器”。

城乡融合发展是实施乡村振兴战略的根本途径。

李中仁

习近平总书记在中央农村工作会议上强调,要加快推进农村重点领域和关键环节改革,激发农村资源要素活力。湖南省委、省政府近期出台的《关于全面推进乡村振兴 加快农业农村现代化的实施意见》指出,要深入推进农村改革,完善农村产权制度和要素市场化配置。作为要素市场化配置改革和农村土地制度改革的重要内容,农村集体经营性建设用地入市改革肩负着推进全省乡村振兴事业的重要使命。

近年来,我省浏阳市作为全国农村土地制度改革试点县(市、区)之一,承担了农村土地征收、集体经营性建设用地入市和宅基地制度改革三项改革试点任务。其中集体经营性建设用地入市改革在建立城乡统一建设用地市场、帮助农民享受土地增值红利等方面取得了显著成效。“十四五”时期,湖南将在全省范围内积极探索实施农村集体经营性建设用地入市制度。在这一改革进程中,须处理好三对重要关系。

——正确处理“土地征收”与“土地入市”的关系。

推进农村集体经营性建设用地入市承载着构建城乡统一建设用地市场的历史任务。

长期以来,地方政府作为土地市场的唯一供应者,在土地增值收益分配中占据着绝对优势地位,农村集体经营性建设用地入市改革全面铺开,势必对现有单一建设用地市场带来深远影响:首先,由于征地与入市的客体都涵括了农村集体建设用地,实施土地入市制度可能会影响政府征地范围,进而导致农村土地利用碎片化、规划难度加大等后续问题。其次,土地入市还会重塑土地增值收益分配关系。一方面,在依据市场化运作的入市项目中,农村集体经济组织和农民会获得更多土地增值收益,地方政府只收取少量收益调节金,导致其财政收入减少;另一方面,由于集体经济组织和用地企业能力有限,地方政府往往仍要负责项目所在地的“三通一平”等基础设施配套建设任务,从而进一步加剧基层政府财政压力。

鉴于此,后续改革应正视“政府征地”与“土地入市”在用地范围和土地增值收益分配上的潜在矛盾,以“促进城乡融合发展”为宗旨,进一步完善国土空间规划体系,构建以土地契税和收益调节金为基础的多方收益平衡机制,让土地入市在赋予农民更多财产性权利的同时也能有效推进地方城镇化、工业化进程。

——正确处理“农民增收”与“集体经济发展”的关系。

推进集体经营性建设用地入市肩负着引领农民共同富裕和加快新型集体经济发展的双重使命。

在试点改革期间,各试点地方政府都会出台相关指导意见,提倡土地增值收益在农民和集体经济组织之间合理分配。不过,在一些入市项目中,受当地集体产权规则模糊等因素影响,大部分入市收益被直接分配给了农民个体,用于集体经济发展的村级实际提留比例过低,导致当地集体经济组织运营困难、发展受限。

鉴于此,后续改革应注重建立健全兼顾国家、集体和个人利益的土地增值收益分配机制。各级政府应加强对入市项目收益分配的监管与指导,对集体经济组织上报的收益分配案进行全面审核与过程监督,强化对集体经济组织的业务引导及组织人事领导,建立农村集体经济长效发展机制;应重视对入市项目所在地村民的思想教育工作。只有树立整体发展和可持续发展的地利共享分配观,正确处理好分配与积累的关系,切实增强集体经济发展活力,才能实现农民共同富裕目标。

——正确处理“市场主体”与“政府服务监管”的关系。

推进集体经营性建设用地入市还承担着完善土地要素市场交易规则,实现集体土地与国有土地同权同价的重要责任。

土地入市本意为盘活农村闲置土地资源,实现农村土地权利资本化。在试点改革期间,中央和各试点地方政府都强调充分发挥市场在土地资源配置中的决定性作用,并注重完善政府服务监管。然而目前很多地方金融部门对农村集体经营性建设用地的抵押、放贷业务非常谨慎,导致其资本属性有限;同时现有法律尚未明确规定集体经营性建设用地使用期限届满后产权的归属及合同续约流程等问题,使得很多市场投资者对集体经营性建设用地入市持观望态度。

鉴于此,后续改革应注重协调好“市场主体”与“政府服务监管”的关系,大胆推进同集体经营性建设用地入市紧密相关的其他制度改革,积极创新服务监管措施,加快构建入市制度的政策体系。

(作者系湖南省中国特色社会主义理论体系研究中心湖南师范大学基地特约研究员)

加快农村体育建设 协调城乡体育产业发展

宗德浩

习近平总书记在全国脱贫攻坚总结表彰大会上指出,“脱贫摘帽不是终点,而是新生活、新奋斗的起点。解决发展不平衡不充分问题、缩小城乡区域发展差距、实现人的全面发展和全体人民共同富裕仍然任重道远”。

体育对于促进人的全面发展具有重要现实意义,《关于进一步加强农民体育工作的指导意见》《“健康中国2030”规划纲要》指出,农民体育工作是实施全民健身国家战略、实现农业农村现代化和助推乡村振兴战略实施的重要组成部分。近年来,体育健康管理理念日益被广大农村居民接受,但农村体育产业还处于起步探索阶段,导致需求与供给不平衡。

我省近几年体育产业总规模以年均13%左右的速度增长,体育产业日益壮大。同时在乡村体育方面加大投入,截至2019年底,全省农民体育健身工程覆盖率已达92%,农村体育健身场地设施有了较大改善。但与建设体育强省的目标要求相比,我省地域间、城乡间、行业间、人群间体育发展不平衡问题依然突出,其中农村特色体育产业存在总体规模不大、配套设施政策没跟上、体育消费动能不足等一系列“疑难杂症”,亟待加快农村体育建设、协调城乡体育产业发展。

——立足内需,开发多元化本土体育资源。

体育具有相当大的包容性,与文化、产业和健康都有着密不可分的关系。为此,应充分利用我省农村地区优势资源,开发多元化、多层次体育产业。

我省一些农村地区拥有独具文化价值和竞争力的优良体育环境资源、丰富的传统民俗体育项目,比如苗族的射弩、脚踢架,侗族的斗鸡、滚烂泥,回族的打木球、赶老牛等等。对于民俗底蕴深厚的传统文化村落,我们应认清其特殊性 with 价值,谨慎选择在原址上“拆旧建新”,一味追求现代生活方式的做法,鼓励乡村建设在传承中创新,强化村庄建筑风貌规划管控,让优良的农村体育环境资源和外来体育资源实现“地方性”融合。同时加强对农村居民的引导,使体育健身文化、科学健身知识等深入居民心中,通过常态化举办体育活动激发居民参与体育锻炼的积极性,既提升居民身体健康水平,又丰富农村文化生活。农村体育活动的开展应注重结合当地自然资

源、体育资源特色,突出休闲旅游、健康运动特征,助推建立多元化农村体育产业。

——加强协作,培育一批服务农村体育建设的创新型人才。

引进和培育体育人才是加快农村体育建设的重要一环。通常而言,农村当地体育爱好者视野有限,难以将现代体育发展趋势及优势融入当地特色体育项目;而外来体育人才对农村风俗传统又不甚了解。因此加强协作、促进体育人才“乡土性”融合是破解农村体育人力资源困境的有效途径。

一是强化农村体育组织与企事业单位协作。农村体育组织可以通过学习优秀的管理模式实现组织管理更加现代化、科学化,并对村民参与度较高的项目进行创新性优化,使更多青年一辈参与其中;二是强化农村体育组织与高校协作。农村体育组织者可借此系统学习体育专业知识,同时也为大学生提供了锻炼和实习机会,有助于促进当地特色体育项目科学发展、走得出去。

——大力发展农村地区体育服务业,刺激消费促发展。

体育服务业包括体育竞赛表演、体育健身休闲、体育场地和设施管理、表演与设计服务、体育教育与培训、体育传媒与信息服务等产业。根据全国第四次经济普查系列报告,2018年末我国体育服务业资产总计15686.0亿元,占体育产业比重的49.8%。农村体育消费潜力很大,发展体育服务业、增加体育有效供给,可有效提升农村体育消费需求。

体育健身休闲业和体育竞赛表演业作为体育服务业主导产业,是市场消费需求的主要来源。国家发改委、财政部等部门印发的《加大力度推动社会领域公共服务补短板强弱项提质量 促进形成强大国内市场行动方案》提出,要加快发展体育健身休闲运动和竞赛表演业,加强足球、冰雪、水上、航空、山地户外等健身休闲运动场地设施建设。基于此,我省农村地区可利用优良自然旅游资源开发具有本地民俗特色的体育休闲和竞赛表演项目,比如建设漂流、游泳、健身等体育项目,组织爬山、攀岩等体育赛事,在有效提升当地体育消费需求的同时,吸引更多城市居民前来旅游锻炼,通过提升体育服务业主导产业的供给质量,助力农村地区体育产业发展。

(作者系湖南省中国特色社会主义理论体系研究中心湖南师范大学基地特约研究员)

积极推进农村集体经营性建设用地入市

