

# 山区县推进城乡融合发展的挑战与路径

——以湖南省双牌县为例

奉定勇 谢志强\*

**【摘要】**城乡融合发展的核心是指城市区域和乡村区域互融互促、你中有我、我中有你的发展状态，是城乡由分割或对立走向一体化的发展进程。城乡融合发展的目的在于彻底打破传统城乡二元结构，实现城乡竞相繁荣兴旺的新格局。但是当前很多县域尤其是山区县面临着城乡融合发展的诸多困难与挑战，本文以湖南省双牌县为研究对象，分析城乡融合的意义、挑战，探索推动城乡融合发展、实现乡村振兴的路径。

**【关键词】**城乡融合 意义 挑战 路径

DOI:10.16775/j.cnki.10-1285/d.2022.03.007

走中国特色社会主义乡村振兴道路，“必须重塑城乡关系，走城乡融合发展之路”，这是2017年12月中央农村工作会议提出的要求。2019年4月中央出台《关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》。2020年12月习近平总书记在中央农村工作会议上进一步强调：“要推动城乡融合发展见实效”。2021年中央“一号文件”和2021年12月的中央农村工作会议明确提出要“加快县域内城乡融合发展”，把县域作为城乡融合发展的重要切入点。我国是一个多山的国家，山区县多，它们中许多又是刚刚脱贫的县域，经济社会发展水平相对较低，是实施乡村振兴战略需啃的“硬骨头”。本文以湖南山区县城双牌县城乡融合发展为研究对象，探讨如何走出一条山区的

乡村振兴之路、加快实现山区的农业农村现代化的问题。

## 一、山区县推进城乡融合发展的重大意义

城乡融合源于恩格斯的伟大思想，他认为城乡关系发展达到一个理想的状态，就是城乡融合。当前国内学者从不同视角对“城乡融合发展”概念作了界定，有的学者认为，城乡融合发展就是要把城市与乡村、三次产业以及城乡居民等作为一个整体进行统筹规划和整体推进，通过城乡空间优化以及相关制度建设，推动城市与乡村在社会经济发展和生态环境建设等方面的全面融合，实现城乡多维均衡发展，城乡居民生活品质相当。有的学者结合党的十

\* 奉定勇，湖南省双牌县委党校讲师；谢志强，中央党校（国家行政学院）教授、博士生导师。

九大文件精神,认为城乡融合发展主要是强调城市和乡村的互动发展与共同发展,通过推动城乡之间各种生产要素的自由流动与平等交换,以实现要素回报趋同,进而形成工农互促、城乡互补、全面融合和共同繁荣的新型城乡关系;有的学者提出城乡融合发展既不是要消除城乡界限以实现乡村城镇化,也不是城乡功能、景观同化或是城乡发展均质化,而是实现城乡等值化发展与空间均衡化。综上所述,城乡融合发展的核心是指城市区域和乡村区域互融互促、你中有我、我中有你的一种发展状态,是城乡由分割或对立走向一体化的发展进程,目的在于彻底打破传统的城乡二元结构,实现城乡竞相繁荣兴旺的新格局。因此,走城乡融合发展之路,意义十分重大,通过重塑出新型城乡关系,促进乡村振兴和农业农村现代化,实现城乡居民的共同富裕,构建共同繁荣的城乡发展新格局<sup>①</sup>,与此同时实现县域的高质量发展。

**(一) 山区县破解发展不平衡不充分的关键抓手。**党的十九大指出,我国社会主要矛盾已经转化为人民群众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。我国最大的不平衡其实是城乡关系的不平衡,最大的不充分是乡村发展的不充分。乡村发展的不充分,广大山区县更为突出。山区县大多远离城市群或大城市,接受城市社会发展的辐射能量,无法与城郊县区比。受制于地理环境,一样的资金做不成同样的事,山区县修一条路、架一座桥,与平原丘陵地区县相比,项目建设投入更大、造价更高、工期更长。即使好不容易盼来一个能“造福一方”的工程项目,却又筹备不起更多的地方配套资金,工程往往开工易、竣工难,工期延误了,发展耽搁了。如果说,社会主义初级阶段的特征很大程度表现在城乡的“二元结构”上,那么山区县与城郊县、东部平原县的乡村发展比较,从某种程度上说同样存在一个“二元结构”。解决发展的不平衡、不充

分问题,不断满足广大农民群众日益增长的美好生活需要,在很大程度上需要依靠城乡融合发展<sup>②</sup>,广大山区县尤其如此。

**(二) 山区县实现乡村振兴和农业农村现代化的客观需要。**城乡融合发展包括了城镇和乡村的发展,从概念上涵盖了乡村振兴,更重要的是,城乡融合发展也是城镇与乡村间的互融互促式发展,将当前和今后推进的“城市更新行动”和“乡村建设”两大行动有机结合起来,实现既补城乡短板,又实现优势互补的城乡发展新逻辑。习近平总书记指出,要顺应城乡融合发展大趋势,坚持新型城镇化和乡村振兴两手抓。<sup>③</sup>乡村振兴战略致力于补齐我国社会发展的乡村短板,是一盘大棋,所需的要素、产业、市场和人力资源靠城乡融合发展为之创造发展条件、提供发展路径和发展动能。因此不能就乡村来谈乡村,也不能笼统地谈乡村,必须因地制宜、分门别类,走以城带乡、以工促农的路子,在城乡融合发展中破解其中的难题。要把这盘大棋走好,不仅需要广大山区的参与,更需要在城乡融合中科学谋划、精准施策、久久为功,提升广大山区县农村农业现代化水平。

**(三) 山区县构建新发展格局、实现共同繁荣的必然要求。**山区县往往具有丰富的自然资源、宽广的国土空间和优越的生态环境等要素,推动城乡融合发展和乡村振兴、促进乡村资源要素与全国大市场相对接,能够释放出可观的改革红利和发展红利,也能够带动经济社会高质量发展。广大山区县才能参与到新发展格局之中,实现广大山区的繁荣。城镇繁荣、乡村振兴,城乡共同繁荣才是真正的国家富强和现代化建设的目标。

## 二、双牌县推进城乡融合发展的困难与挑战

双牌县位于湖南省南部,永州市中腹,现

辖6镇5乡2林场1个国家森林公园，总人口15.714万，总面积1751平方公里，全境山青水秀，生态旅游资源得天独厚，拥有阳明山和桐子坳两个国家级4A景区，花千谷、云台山两个3A景区，一年四季皆宜旅游。“十三五”计划以来，该县坚持“生态立县、开放兴县、产业强县、旅游旺县”总体战略，聚焦全面建成小康社会和实现脱贫摘帽两大目标任务，成功创建“全国森林康养基地试点建设县”等31项重大品牌，获得全省脱贫攻坚成果巩固先进县等38项市级以上荣誉，经济社会呈现稳中向好发展态势，为巩固拓展脱贫攻坚成果，实现“三农”工作重心转向乡村振兴，推进城乡融合发展打下了较好基础。但是双牌作为刚脱贫的山区县、水淹区大县，要推进城乡融合发展，实现共同富裕，建设现代化新双牌，当前面临诸多障碍、困难和挑战。

**（一）制约因素。**一是先天不足。双牌1969年建县，建县较晚，是在原潇水林区管理局的基础上，由零陵、道县、宁远部分乡镇和林场划拼而成。加之全境大体呈“九山半水半分田”之自然地理格局，地广人稀，大山纵横，区域分散，人流、物流难以向县城聚集，向心力不强，一定程度上制约了城乡融合发展的推进和双牌县域经济社会文化的发展。二是后天基础较差。存在经济体量不大、交通等基础条件不优、产业支撑不强、财政收支紧缩、经济结构性矛盾仍然突出等困难和问题。

**（二）主要挑战。**一是产业链竞争力不强，供应链衔接不畅，农村市场活力不够，城乡要素流动不畅，用地难、融资难等比较突出的瓶颈问题成为制约发展的要素。目前更多是乡村人才从农村向城市的单向流动，造成乡村人才大量流失，乡村老龄化、空心化现象较为严重。二是新冠肺炎疫情又给经济发展增加了不确定性，全县生产总值、城乡居民收入、财政收入等指标增速明显放缓，主导产业贡献率走低；资源资本要素外流趋势明显，进一步加大

了吸引投资的难度，双牌面临招商引资难、融资慢等困难，民生领域也存在不少短板，这些既是全面推进乡村振兴面临的挑战，也是构建城乡融合新发展格局需要破解的难点。

### 三、双牌县推进城乡融合发展的路径选择

推动城乡融合发展，实现双牌乡村振兴需找好着力点。

**（一）推进城镇提质，提升县域凝聚力。**推进以人为核心的新型城镇化建设，双牌要以加快县城建设为核心，以特色小镇建设为纽带，不断推进城乡融合发展，提升新型城镇化发展的水平和质量。一是精心定位。双牌处在永州市“潇湘城市群”30分钟同城圈，主动对接融入，着力打造国家全域旅游示范区、国家碳汇经济先行区、全国森林康养基地、华中地区林工产业基地，提升区位优势。二是内在提质。优化“一城三区”县城布局，提升城市功能，将老城区提质改造成精美宜居之城；城北区坚持产城融合，打造工业新城、城市新区；河东新区按照“森林康养温泉度假区”定位，打造成生态新城，形成老城区、城北工业区、河东生态新区相互促动、相互辉映的城市格局。三是加快发展特色小镇。着力发展康养特色小镇、边贸特色小镇、瑶乡特色乡镇、文化旅游特色小镇，拓展新型城镇化内涵，发挥特色小镇的城乡纽带功能。

**（二）加快乡村建设，加大乡村改革行动力度。**1. 凝聚乡贤力量，强化人才支撑。坚持党建引领，着力打造以党员干部、创业能人、专业技术人员、退休人员为主体的新乡贤队伍，充分发挥新乡贤队伍在乡村产业发展、乡风涵养、矛盾化解、基层治理中的积极作用，为乡村振兴凝聚强大合力。2. 拓展来源渠道，强化资金保障。完善乡村“四权贷”，鼓励和支持银行创新符合乡村振兴的金融产品，强化金融服务；撬动社会资本参与乡村振兴，激活民间资

本；充分发挥财政资金的引导和撬动作用，放大财政效应，支持乡村振兴。3. 盘活土地资源，强化用地保障。积极推进农村土地管理改革，有序实现建设用地分类经营、耕作用地集中经营、林业用地立体经营、“四荒地”灵活经营，深入盘活乡村土地资源，既为乡村振兴提供用地保障，又努力让土地资源转化为发展资本。

**(三) 着力协调发展，强化政策执行力。**1. 加快推进全域规划。坚持全域旅游理念，以特色小镇建设为重点，把城镇与乡村、一二三产业作为整体统筹谋划，促进城乡布局、产业发展、公共服务、生态保护等方面的相互融合和共同发展，推动形成新型工农城乡关系，在城乡融合发展中振兴乡村，在深入推进生产园区、生活社区、生态景区“三区”中实现共建共享。2. 加快基础设施一体化。今后几年内要着力推进城乡交通互联互通。打通乡镇之间的断头路，建成和完善连接乡镇、生态旅游度假区、县工业集中区和相邻县（市）的便捷通畅的交通网络，提升乡镇运输服务水平，推进水利设施、给排水设施、能源设施、信息设施共建共享。提质改造乡镇农产品交易市场。3. 持续推进公共服务均等化。一是建设双牌教育联合体，探索乡镇与县城中小学联办、教师城乡轮教，推进优质教育资源城乡均衡，推进教育均衡发展水平。二是推进双牌县域医共体建设、养老院建设，实现医保、养老与社会救助目标人群全覆盖，提升乡村医卫养老社保服务水平。三是加大乡镇文化设施和体育设施建设投入力度，开展丰富多彩的文化活动，健全城乡公共文化服务体系。

**(四) 坚持制度创新，激化“三农”要素活力。**1. 持续改善农村人居环境。双牌最大的优势和潜力在旅游，最大的希望也在旅游。要把旅游作为发展消费经济的首要载体、双牌破题赶超的重要动能。以创建国家全域旅游示范区为总抓手推进城乡融合发展，持续推进农村面

貌和人居环境改善，让城乡居民“见山见水寄乡愁”，让“绿水青山成财富”。2. 推进产业融合发展。加快建设山水林田湖草综合体，积极拓展农业功能，开发农业生态和旅游功能，发展观光农业、休闲农业、创意农业、康养农业、林下农业，推动一二三产业融合发展。3. 要素配置合理化。加快构建城乡人口双向顺畅流动机制、城市人才入乡激励机制，加快完善土地流转制度，探索农村土地入市路径，在不改变农民所有权的前提下，探索城乡合作建房，引导农村闲置住房个性化升级改造，形成“一房一院一地”格局；健全乡村金融服务体系，构建工商资本入乡发展机制，引导工商资本与乡集体经济合作。

## 小结

乡村振兴战略的最终目标是实现城乡均衡发展、城乡融合发展，山区县的乡村振兴和城乡融合，一方面要融入全国的发展大局，遵从共同的发展规律，另一方面要充分体现自己的特点和优势，不能搞千篇一律。双牌县在乡村振兴、城乡融合中的积极探索，可以为全国山区县的城乡融合工作提供许多有益的启示，为丰富城乡融合理论提供好的素材。

- ① 杨萍、尚正永：《国内外城乡融合发展的文献综述与展望》，《池州学院学报》2020年第5期。
- ② 陈亚军：《从四个方面理解现阶段推进城乡融合发展的重大意义》，人民网-财经频道，<http://finance.people.com.cn/n1/2019/0506/c1004-31069620.html>，访问日期：2021年12月。
- ③ 刘合光：《城乡融合发展与乡村振兴：特性、共性与联系》，《国家治理》2021年第16期。

(责任编辑：葛云)