

新华社记者安苻、王立彬

《中共中央 国务院关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》5日发布。作为现阶段推进城乡融合发展顶层设计的文件,意见有哪些看点?记者采访了相关部门负责人及有关专家。

看点一:

## 分“三步走”实现

“现阶段推进城乡融合发展,有着现实而深刻的时代背景和重大深远的历史意义,既是破解新时代社会主要矛盾的关键抓手,又是现代化的重要标志,也是拓展发展空间的强大动力。”国家发展改革委规划司有关负责人说,建立健全城乡融合发展的体制机制和政策体系,是乡村振兴和农业农村现代化的制度保障。

建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系,是党的十九大作出的重大决策部署,是长期历史任务。这位负责人指出,要按照实现“两个一百年”奋斗目标战略规划部署,与乡村振兴战略规划紧密衔接,分“三步走”来实现——

到2022年,城乡融合发展体制机制初步建立。城乡要素自由流动制度化通道基本打通,城市落户限制逐步消除,城乡统一建设用地市场基本建成,金融服务乡村振兴的能力明显提升,农村产权保护交易制度框架基本形成,基本公共服务均等化水平稳步提高,乡村治理体系不断健全,经济发达地区、都市圈和城市郊区在体制机制改革上率先取得突破。

到2035年,城乡融合发展体制机制更加完善。城镇化进入成熟期,城乡发展差距和居民生活水平差距显著缩小。城乡有序流动的人口迁徙制度基本建立,城乡统一建设用地市场全面形成,城乡普惠金融服务体系全面建成,基本公共服务均等化基本实现,乡村治理体系更加完善,农业农村现代化基本实现。

到本世纪中叶,城乡融合发展体制机制成熟定型。城乡全面融合,乡村全面振兴,全体人民共同富裕基本实现。

“改革的总方针,是坚持农业农村优先发展;改革的抓手,是协调推进乡村振兴战略和新型城镇化战略;改革的目标,是缩小城乡发展差距和居民生活水平差距;改革的路径,是以完善产权制度和要素市场化配置为重点。”这位负责人说。

看点二:

## 促进各类要素更多向乡村流动

意见提出,建立健全有利于城乡要素合理配置的体制机制。包括有力有序有效深化户籍制度改革,放开放宽除个别超大城市外的城市落户限制,建立健全由政府、企业、个人共同参与的农业转移人口市民化成本分担机制;制定财政、金融、社会保障等激励政策,吸引各类人才返乡入乡创业;改革完善农村承包地制度,稳妥改革农村宅基地制度,建立集体经营性建设用地入市制度等。

清华大学政治经济学研究中心主任蔡继明说,意见提出的户籍制度改革举措,与以往改革一脉相承,旨在让为建设、发展和繁荣做出贡献的外来人口特别是农业转移人口住有所居、学有所教、病有所医、老有所养、心有所安,不断提高城市化水平和质量,增强城市竞争力和反哺农村的能力,为最终完成工业化和农业现代化创造条件。

“既不能把改革误解为抢人大战,也不能理解为放松房地产调控。”他强调,一方面,只有使住房价格保持在合理水平,才能降低外来人口特别是农业转移人口的住房成本;另一方面,户籍制度改革要惠及各个阶层,把已在城镇就业的农业转移人口作为重点落户群体。

“土地活才有城乡融。”中国人民大学经济学院院长刘守英说,落实好意见,核心是要夯实土地的产权基础,建立城乡统一的建设用地市场。推进要有序,按照国家统一部署实施;推进要稳慎,严守底线、防范风险;以农民为主体,充分尊重农民意愿;不能一哄而上、随意变更用途。

看点三:

## 加快补齐乡村发展短板

针对城乡公共服务不均等、基础设施差距大、产业发展水平差异以及城乡居民收入差距等问题,意见提出建立健全有利于城乡基本公共服务普惠共享的体制机制,有利于城乡基础设施一体化发展的体制机制、有利于乡村经济多元化发展的体制机制、有利于农民收入持续增长的体制机制。

国家发改委规划司有关负责人指出,实现城乡融合发展必须加快补齐农村公共服务短板,推进城乡基本公共服务标准统一、制度并轨;必须把公共基础设施建设的重点放在乡村,坚持先建机制、后建工程,加快实现城乡基础设施统一规划、统一建设、统一管护;必须完善企业利益紧密联结机制,实现乡村经济多元化化和农业全产业链发展;必须落实以人民为中心的发展思想,鼓励勤劳致富,统筹提高农民的工资本性、经营性、财产性、转移性收入。

一边是大城市的先进制造业和现代服务业,一边是乡村传统农业……针对不少地区存在的城乡产业发展差距,意见提出,搭建城乡产业协同发展平台,包括特色小镇、各类农业园区、小城镇以及创建城乡融合典型项目等。

国务院发展研究中心副研究员张晓欢说,用城市的科技特别是农业科技改造乡村传统农业,用城市的工业延长乡村农业产业链条,用城市互联网产业等服务业丰富农村产业业态。“城乡产业协同发展平台是必需的载体支撑。”

看点四:

## 设立国家城乡融合发展试验区先行先试

意见提出,选择有一定基础的市县两级设立国家城乡融合发展试验区,支持制度改革和政策安排率先落地,先行先试、观照全局。

抓好试点对改革全局意义重大。中国社会科学院人口与劳动经济研究所所长张车伟说,当前在人口、土地、财政、金融、农村产权和工商资本入乡等方面,还有不少体制机制障碍。设立试验区着眼于破除现行体制机制束缚,明确改革重点、为改革“探路”、为基层探索搭建有效平台。

张车伟说,设立城乡融合发展试验区,要遵循少而精、质量第一的原则,避免区域平衡,防止部分地区把“帽子”一戴了之。

“要边试验、边总结、边推广”,条件成熟时以法律等形式固化。”国家发改委规划司有关负责人说。 新华社北京5月5日电

## 中共中央 国务院

## 关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见

推行县域内校长教师交流轮岗和城乡教育联合体模式。完善教育信息化发展机制,推动优质教育资源城乡共享。多渠道增加乡村普惠性学前教育资源,推行城乡义务教育学校标准化建设,加强寄宿制学校建设。

(十四)健全乡村医疗卫生服务体系。建立和完善相关政策制度,增加基层医务人员岗位吸引力,加强乡村医疗卫生人才队伍建设。改善乡镇卫生院和公共卫生室条件,因地制宜建立完善医疗废物收集转运体系,提高慢性病、职业病、地方病和重大传染病防治能力,加强精神卫生工作,倡导优生优育。健全网络化服务运行机制,鼓励县医院与乡镇卫生院建立县域医共体,鼓励城市大医院与县医院建立对口帮扶、巡回医疗和远程医疗机制。全面建立分级诊疗制度,实行差别化医保支付政策。因地制宜建立完善全民健身服务体系。

(十五)健全城乡公共文化服务体系。统筹城乡公共文化设施布局、服务提供、队伍建设,推动文化资源重点向乡村倾斜,提高服务的覆盖面和适用性。推行公共文化服务参与式管理模式,建立城乡居民评价与反馈机制,引导居民参与公共文化服务项目规划、建设、管理和监督,推动服务项目与居民需求有效对接。支持乡村民间文化团体开展符合乡村特点的文化活动。推动公共文化服务社会化发展,鼓励社会力量参与。建立文化结对帮扶机制,推动文化工作者和志愿者等投身乡村文化建设。划定乡村建设的历史文化保护线,保护好农业遗迹、文物古迹、民族村寨、传统村落、传统建筑和灌溉工程遗产,推动非物质文化遗产活化传承。发挥风俗习惯、村规民约等优秀传统文化基因的重要作用。

(十六)完善城乡统一的社会保险制度。完善统一的城乡居民基本医疗保险、大病保险和基本养老保险制度。巩固医保全国异地就医联网直接结算。建立完善城乡居民基本养老保险待遇确定和基础养老金正常调整机制。做好社会保险关系转移接续工作,建立由国家政务服务平台为统一入口的社会保险公共服务平台。构建多层次农村养老保障体系,创新多元化照料服务模式。

(十七)统筹城乡社会救助体系。做好城乡社会救助兜底工作,织密兜牢困难群众基本生活安全网。推进低保制度城乡统筹,健全低保标准动态调整机制,确保动态管理下应保尽保。全面实施特困人员救助供养制度,提高托底保障能力和服务质量。做好困难农民工重大疾病救助工作。健全留守儿童和妇女、老年人关爱服务体系。健全困境儿童保障工作体系,完善残疾人福利制度和服务体系。改革人身损害赔偿制度,统一城乡居民赔偿标准。

(十八)建立健全乡村治理机制。建立健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的乡村治理体系,发挥群众参与治理主体作用,增强乡村治理能力。强化农村基层党组织领导作用,全面推行村党组织书记通过法定程序担任村委会主任和村级集体经济组织、合作经济组织负责人,健全以村政为主导的稳定的村级组织运转经费保障机制。加强农村新型经济组织和社会组织的党建工作,引导其坚持为农村服务。加强自治组织规范化制度化建设,健全村级议事协商制度。打造一门式办理、一站式服务、线上线下结合的村级综合服务平台,完善网格化管理体系和乡村便民服务体系。

## 四、建立健全有利于城乡基础设施一体化发展的体制机制

把公共基础设施建设重点放在乡村,坚持先建机制、后建工程,加快推动乡村基础设施提档升级,实现城乡基础设施统一规划、统一建设、统一管护。

(十九)建立城乡基础设施一体化规划机制。以市县域为整体,统筹规划城乡基础设施,统筹布局道路、供水、供电、信息、广播电视、防洪和垃圾污水处理等设施。统筹规划重要市政公用设施,推动乡村郊区乡村和规模较大中心镇延伸。推动城乡道路网一体化规划设计,畅通城乡交通运输连接,加快实现县乡村(户)道路联通、城乡道路客运一体化,完善道路安全防范措施。统筹规划城乡污染物收运处置体系,严防城乡污染上山下乡,因地制宜统筹处理城乡垃圾污水,加快建设乡村生态环境保护和美丽乡村建设长效机制。加强城乡公共安全视频监控规划、建设和联网应用,统一技术规范、基础数据和数据开放标准。

(二十)健全城乡基础设施一体化管护机制。明确乡村基础设施的公共产品定位,构建事权清晰、权责一致、中央支持、省级统筹、市县负责的城乡基础设施一体化建设机制。健全分级分类投入机制,对乡村道路、水利、渡口、公交和邮政等公益性强、经济性差的设施,建设投入以政府为主;对乡村供水、垃圾污水处理和农贸市场等有一定经济收益的设施,政府加大投入力度,积极引入社会资本,并引导农民投入;对乡村供电、电信和物流等经营性为主的设施,建设投入以企业为主。支持有条件的地方政府将城乡基础设施项目整体打包,实行一体化开发建设。

(二十一)建立城乡基础设施一体化管护机制。合理确定城乡基础设施统一管护运行模式,健全有利于基础设施长期发挥效益的体制机制。对城乡道路等公益性设施,管护和运行投入纳入一般公共预算。明确乡村基础设施产权归属,由产权所有者建立管护制度,落实管护责任。以政府购买服务等方式引入专业化企业,提高管护市场化程度。推进城市基础设施建设运营事业单位改革,建立独立核算、自主经营的企业化管理模式,更好行使城乡基础设施管护责任。

## 五、建立健全有利于乡村经济多元化发展的体制机制

围绕发展现代农业、培育新产业新业态,完善企业利益紧密联结机制,实现乡村经济多元化和农业全产业链发展。

(二十二)完善农业支持保护制度。以市场需求为导向,深化农业供给侧结构性改革,走质量兴农之路,不断提高农业综合效益和竞争力。全面落实永久基本农田特殊保护制度,划定粮食生产功能区和重要农产品生产保护区,完善支持政策。按照增加总量、优化存量、提高效能的原则,强化高质量发展导向,加快构建农业补贴政策体系。发展多种形式农业适度规模经营,健全现代农业产业体系、生产体系、经营体系。完善支持农业机械化政策,推进农业机械化全面发展,加强面向小农户的社会化服务。完善农业绿色发展制度,推行农业清洁生产方式,健全耕地草原森林河流湖泊休养生息制度和轮作休耕制度。

(二十三)建立新产业新业态培育机制。构建农村一二三产业融合发展体系,依托“互联网+”和“双创”推动农业生产经营模式转变,健全乡村旅游、休闲农业、民宿经济、农耕文化体验、健康养老等新业态培育机制,探索农产品个性化定制服务,会展农业和农业众筹等新模式,完善农村电子商务支持政策,实现城乡生产与消费多层次对接。适应居民消费升级趋势,制定便利市场准入、加强事中事后监管政策,制定相关标准,引导乡村新产业改善服务环境,提升品质。

在年度新增建设用地计划指标中安排一定比例支持乡村新产业新业态发展,探索实行混合用地等方式。严格农业设施用地管理,满足合理需求。

(二十四)探索生态产品价值实现机制。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。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、供需双方在生态产品交易市场上的权益交易等方式,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。完善自然资源资产产权制度,维护参与者权益。完善自然资源价格形成机制,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,增强市场活力。

(二十五)建立乡村文化保护利用机制。立足乡村文明,汲取城市文明及外来文化优秀成果,推动乡村优秀传统文化创造性转化、创新性发展。推动优秀农耕文化遗产保护与合理适度利用。建立地方和民族特色文化资源挖掘利用机制,发展特色文化产业。创新传统工艺振兴模式,发展特色工艺产品和品牌。健全文物保护单位 and 传统村落整体保护利用机制。鼓励乡村建筑文化传承创新,强化村庄建筑风貌规划管控。培育挖掘乡土文化本土人才,引导企业积极参与,显化乡村文化价值。

(二十六)搭建城乡产业协同发展平台。培育发展城乡产业协同发展先行区,推动城乡要素跨界配置和产业有机融合。把特色小镇作为城乡要素融合重要载体,打造集聚特色产业的创新创业生态圈。优化提升各类农业园区,完善小城镇联结城乡的功能,探索创新美丽乡村特色化差异化发展模式,盘活用好乡村资源资产。创建一批城乡融合典型项目,形成示范带动效应。

(二十七)健全城乡统筹规划制度。科学编制市县发展规划,强化城乡一体设计,统筹安排市县农田保护、生态涵养、城镇建设、村落分布等空间布局,统筹推进产业发展和基础设施建设、公共服务等建设,更好发挥规划对市县发展的指导约束作用。按照“多规合一”要求编制市县空间规划,实现土地利用规划、城乡规划等有机融合,确保“三区三线”在市县层面精准落地。加快培育乡村规划设计、项目建设运营等方面人才。综合考虑村庄演变规律、集聚特点和现状分布,鼓励有条件的地区因地制宜编制村庄规划。

## 六、建立健全有利于农民收入持续增长的体制机制

拓宽农民增收渠道,促进农民收入持续增长,持续缩小城乡居民生活水平差距。

(二十八)完善促进农民工资性收入增长环境。推动形成公平竞争、规范有序、城乡统一的劳动力市场,统筹推进农村劳动力转移就业和就地创业就业。规范招工用人制度,消除一切就业歧视,健全农民工劳动权益保护机制,落实农民工与城镇职工同工同酬制度。健全城乡均等的公共就业创业服务制度,努力增加就业岗位和创业机会。提高新生代农民工职业技能培训的针对性和有效性,健全农民工输出输入地劳务对接机制。

(二十九)健全农民经营性收入增长机制。完善财税、信贷、保险、用地等政策,加强职业农民培训,培育发展新型农业经营主体,建立农产品优质优价正向激励机制,支持新型经营主体发展“三品一标”农产品、打造区域公用品牌,提高产品档次和附加值。引导龙头企业与农民共建农业产业化联合体,让农民分享加工销售环节收益。完善企业与农民利益联结机制,引导农户自愿以土地经营权等入股企业,通过利润返还、保底分红、股份合作等多种方式,拓宽农民增收渠道。促进小农户和现代农业发展有机衔接,突出抓好农民专业合作社和家庭农场两类农业经营主体发展,培育专业化市场化服务型组织,帮助小农户节本增收。

(三十)建立农村财产性收入增长机制。以市场化改革为导向,深化农村集体产权制度改革,推动资源变资产、资金变股金、农民变股东。加快完成农村集体资产清产核资,把所有权确权到不同层级的农村集体经济组织成员个体。加快推进经营性资产股份制改革,将农村集体经营性资产以股份或者份额形式量化到本集体成员。对财政资金投入农业形成的经营性资产,鼓励各地探索将其折股量化到集体经济组织成员,创新农村集体经济运行机制,探索混合经营等多种实现形式,确保集体资产保值增值和农民收益。完善农村集体产权制度,完善农民对集体资产股份占有、收益、有偿退出及担保、继承权。

(三十一)强化农民转移性收入保障机制。履行好政府再分配调节职能,完善对农民直接补贴政策,健全生产者补贴制度,逐步扩大覆盖范围。在统筹整合涉农资金基础上,探索建立普惠性农民补贴长效机制,创新涉农财政资金使用方式,支持符合条件的农业产业化规模化项目。

(三十二)打赢脱贫攻坚攻坚战体制机制。坚持精准扶贫、精准脱贫,进一步巩固中央统筹、省负总责、市县抓落实的工作机制,采取更加有力的举措、更加集中的支持、更加精细的工作,着力提高脱贫质量。改进帮扶方式方法,更多采用生产奖补、劳务补助、以工代赈等机制,推动贫困群众通过自己的辛勤劳动脱贫致富。对完全或部分丧失劳动能力的特殊贫困人口,综合实施保障性扶贫政策。聚焦深度贫困地区,以解决突出重大问题为重点,以重大扶贫工程和到村到户帮扶为抓手,加大政策倾斜和扶贫资金整合力度,着力改善发展条件,增强贫困农户发展能力。

## 七、组织保障

各地区各部门要统一思想,深刻认识建立健全城乡融合发展体制机制的重要意义,顺应经济社会发展规律,根据城乡关系发展特征,把握节奏、持续用力、久久为功,确保各项改革任务扎实有序推进。

(三十三)加强党的领导。确保党在推动城乡融合发展中始终总揽全局、协调各方,做到“两个维护”。加强各级党委组织部的领导,充分发挥城乡基层党组织战斗堡垒作用,为城乡融合发展提供坚强政治保障。

(三十四)强化分工协作。国家发展改革委牵头建立健全城乡融合发展工作协同推进机制,明确分工、强化责任,加强统筹协调和跟踪督导。有关部门要围绕人口、土地、财政、金融和中央等任务,制定细化配套改革措施。重大事项及时向党中央、国务院报告。

(三十五)压实地方责任。地方党委和政府要增强主体责任意识,当好改革促进派和实干家,结合本地实际制定细化可操作的城乡融合发展体制机制改革措施,整合力量、扭住关键、精准发力,以钉钉子精神抓好落实。

(三十六)注重试点引领。把试点作为重要改革方法,选择有一定基础的市县两级设立国家城乡融合发展试验区,支持制度改革和政策安排率先落地,先行先试、观照全局,及时总结提炼可复制的典型经验并加以宣传推广。