

改革开放以来四川省城乡要素融合的历史进程及实现路径研究

傅祥飞, 罗浩轩* (成都理工大学马克思主义学院, 四川成都 610059)

摘要 对改革开放以来四川省城乡关系发展的历史进程进行梳理, 分析了当前四川省城乡要素融合的现存问题: 城乡人口流动机制不健全、农村土地资源利用不充分、城乡公共服务供给差异巨大。提出四川省城乡要素融合的实现路径: 健全城乡要素融合机制, 引导城乡要素向农业农村流动, 完善公共服务供给, 为四川省城乡要素融合提供保障。

关键词 城乡要素; 融合; 实现路径; 四川省

中图分类号 S-9 **文献标识码** A

文章编号 0517-6611(2023)09-0248-06

doi: 10.3969/j.issn.0517-6611.2023.09.058



开放科学(资源服务)标识码(OSID):

Research on the Historical Process and Realization Path of the Integration of Urban and Rural Elements in Sichuan Province Since the Reform and Opening up

FU Xiang-fei, LUO Hao-xuan (School of Marxism, Chengdu University of Technology, Chengdu, Sichuan 610059)

Abstract This paper combs the historical process of the development of urban-rural relationship in Sichuan Province since the reform and opening up, analyzes the existing problems of the integration of urban and rural elements in Sichuan Province: the urban-rural population mobility mechanism is not complete, the rural land resources are not fully used, and the supply of urban and rural public services is huge. It proposes that the path to achieve the integration of urban and rural elements in Sichuan Province is to improve the urban-rural element integration mechanism, guide the urban-rural elements to flow to agriculture and rural areas improve the supply of public services to ensure the integration of urban and rural elements in Sichuan Province.

Key words Urban and rural elements; Fusion; Implementation path; Sichuan Province

1978 年以前, 我国经济增长主要由重工业带动。政府制定了一系列支持重工业发展的政策措施, 生产要素开始从农村向城市单向流动, 城乡二元结构逐渐形成, 严重阻碍了我国现代化进程。1978 年改革开放后到 20 世纪末, 主要通过制度变革提高农村生产力水平, 各类束缚生产要素流动的机制体制相继被打破, 城乡差距逐渐缩小, 城乡二元结构开始发生转变。虽然我国逐步推行市场经济体制改革, 但是城乡要素仍然以单向流动为主, 虽然对改革开放前扭曲的城乡要素配置进行了修复, 但阻碍城乡要素自由流动的体制机制尚未根本破除, 生产要素从农村向城市单向流动的趋势一时无法扭转。进入 21 世纪以来, 城乡二元结构并没有出现实质性化解, 反而有固化态势^[1]。

作为重要劳务输出地和全国粮食主产区的四川省, 存在区域发展不平衡、外出务工劳动力体量巨大、农业转移人口市民化滞后、土地城镇化倾向突出等问题, 阻碍城乡融合的体制机制壁垒仍然存在。当前, 在乡村振兴战略背景下, 在国家统筹城乡综合改革一体化的大背景下, 探索四川省城乡要素融合的实现路径, 对于构建新型工农城乡关系、建立健全城乡融合发展体制机制, 实现四川省从经济大省向经济强省跨越, 与全国同步基本实现社会主义现代化具有重要的理论和现实意义。

1 改革开放以来四川省城乡要素融合的历史进程

1.1 城乡要素单向流动阶段(1978—2001 年) 在全国城乡

基金项目 四川省哲学社会科学规划一般项目(SC19B015); 四川省社会科学重点研究基地, 四川县域经济发展研究中心一般项目(xy2020022)。

作者简介 傅祥飞(1995—), 男, 四川什邡人, 硕士研究生, 研究方向: 马克思主义中国化。* 通信作者, 教授, 硕士生导师, 博士, 从事中国农业发展道路、生态文明建设研究。

收稿日期 2022-09-25

关系改革的背景下, 1978—2001 年, 四川省总体处于城乡要素由农村向城市单向流动阶段。城乡要素单向流动阶段的四川省城乡关系发展大致又以 1992 年为界分为 1978—1992 年、1993—2001 年 2 个时期。

在第一个时期内, 四川省主要以变革农村经营制度为重点, 创立并推行了以家庭承包经营为基础的分统结合的双层经营体制, 20 世纪 80 年代末, 又在全省范围内广泛开展克服“盆地意识”的大讨论, 进一步解放思想。广汉金鱼公社推出联产承包责任制, 向阳公社在全国率先摘下“人民公社”牌子, 重庆开展城市综合改革试点等多领域改革均走在全国前列, 四川省也赢得了“改革之乡”的美誉。

1993—2001 年, 四川省主要以制度创新为突破口, 在诸多领域改革成效显著, 如实施科技兴省战略, 宜宾实施中小企业产权制度改革, 绵阳“两个根本转变”改革试点等多项创新举措为全国提供了样板。四川省还确立了“大开发促发展”方针, 把招商引资作为富民兴川的重点工作, 推行全方位、多层次、多形式对外开放战略, 逐渐建立对外开放的组织体系、政策体系和工作体系。1992 年邓小平南方谈话, 2000 年国家实施西部大开发战略, 四川省抓住机遇, 一次又一次在全省开展解放思想、破除“盆地意识”活动, 确保本省改革开放持续推进。随着家庭联产承包责任制在全省建立和推广, 农民从人民公社体制中彻底解放出来, 农村劳动力等生产要素开始向城市流动, 农民到城市务工成为较为普遍的现象, 城镇和农村居民人均可支配收入增加, 截至 20 世纪末, 城乡居民储蓄存款余额超过 2 385 亿元(表 1), 随着农村劳动力等要素向城市快速流动, 城市化、工业化有了一定发展, 而农村经济仍以典型的小农经济为主, 城乡二元结构逐渐固化, 城乡发展矛盾仍然突出。

1.2 城乡要素双向统筹阶段(2002—2016 年) 成都市的城

乡融合发展在四川省具有领头示范作用。2007 年,成都市设立全国统筹城乡综合配套改革试验区,制定《成都市统筹城乡综合配套改革试验总体方案》,方案着眼于解决“三农”问题,以推进城乡统筹、“三个集中”“四位一体”为战略目标,以全面提升城乡一体化水平为基本思路,按照“全域成都”的理念统筹城乡建设,并在全市逐步推进农村市场化改革,构建城乡一体的管理体制。2013 年,成都市委市政府印发《2013—2017 年全市统筹城乡改革发展工作方案》,明确指出要把统筹城乡工作放在全面建成小康社会总体要求下进行战略部署。这一时期,成都市加强基本农田建设,扩大粮食耕种面积,同时面向“三农”组建专业化小额贷款公司,农村各类权属实现“应确尽确”,全面建立户籍、居住一元化管理的体制机制,有序推进农业转移人口市民化,这些改革举措成效显著,推进了成都市城乡融合发展进程,为全省城乡融合发展起到了示范引领作用。

表 1 1995—1999 年四川省城乡居民储蓄存款余额
Table 1 Savings deposit balance of urban and rural residents in Sichuan Province from 1995 to 1999 单位:万元

年份 Year	城乡居民储蓄 存款余额 Savings deposit balance of urban and rural residents	城镇居民 Urban residents	农村居民 Rural residents
1995	10 219 649	7 520 297	2 699 352
1996	13 076 774	9 557 800	3 518 974
1997	16 415 500	12 050 911	4 364 589
1998	20 020 858	14 765 464	5 255 394
1999	23 851 981	17 755 729	6 096 252

注:数据来源于《四川统计年鉴》,http://web. sc. tj. cn/tjcbw/tjnj/2000/ChineseDisplay1. htm。
Note: The data is from the Sichuan Statistical Yearbook,http://web. sc. tj. cn/tjcbw/tjnj/2000/ChineseDisplay1. htm.

2014 年,四川在全国率先开展土地流转收益保证贷款试点,成都、德阳、绵阳等 9 地先行先试,截至目前,全省 15 个市州已发放农村土地流转收益保证贷款近 380 笔,发放近 8 亿元,用于收益保证抵押土地 1 万 hm^2 ,有效支持了新型农业经营主体发展^[1]。2015 年,出台《四川省农村土地流转收益保证贷款暂行办法》,将农村土地流转收益保证贷款政策推广并覆盖全省范围,同时在全省 30 个县市区开展农村产权抵押融资试点,贷款范围由集体林权向农村产权全面拓宽。当年,银行业机构发放贷款金额达到 177 亿元,同比猛增 3 倍。2016 年,四川还制定了《四川省试点农村资金互助合作组织监督管理暂行办法》,在 20 个农民专业合作社开展资金互助组织试点,向社员发放借款总额 1.02 亿元,撬动投入资金 1.6 亿元,满足了社员融资需求^[2]。乐山市井研县于 2016 年探索出“收益评估+多方担保+银行放贷+风险共防”农村信贷服务方式,累计向新型农业经营主体发放经营权抵押贷款和财金互动农业担保贷款 450 笔、4.8 亿元,撬动社会资本 5.2 亿元投入现代农业建设^[3]。邛崃市探索“土地专业合作社+农业种植业合作社+流转土地+农民+农村土地流转履约保证保险”的“土地流转保险”模式,大大降低了土地流转的违约风险。此外,农村资金互助组织试点深入开展,达州

市大竹县在 2016 年通过落实建立信贷管理制度、建立贷款联保制度、建立风险管理制度,创新保障机制等措施累计发放贷款 99 笔 1 173 万元,其中支持家庭农场 12 户,专业合作社 8 家,种养大户 10 家,个体农户 69 户,极大促进了农民增收^[4]。

2007 年 10 月,党的十七大提出建立“以工促农、以城带乡”长效机制,形成城乡经济社会发展一体化新格局,要以工业反哺农业、城市支持农村为主线,在加快农村发展的实践中探索新机制,促进城乡融合发展。在此背景下,四川省推出一系列促进城乡统筹发展的改革举措,劳动力、土地、资本、信息等要素在城乡之间加速流动,有效实现了生产要素在城乡之间的双向流动,农村经济社会快速发展,2002—2016 年,四川省农林牧渔业总产值增加了 3.1 倍,累计达到 6 831.08 亿元(表 2);农业生产实现长足发展,耕地面积稳中有增,其中机耕面积从 95.40 万 hm^2 扩大到 485.50 万 hm^2 ,耕地灌溉面积和农作物总播种面积分别增加 12.50% 和 4.11%(表 3)。产业结构得到优化,二三产业就业人员数明显增加,三次产业就业人员数分别占比 37.6%、26.8% 和 35.6%(表 4),农业转移人口开始向城市聚集,“核心-边缘”效应凸显,有些地市甚至出现“空心村”。随着农村劳动力转到城市,城市户籍人口增加,城镇化率明显提高,促进了第二、三产业的快速发展。总体来看,这一时期,四川省城乡关系趋于融合发展,城乡差距进一步缩小,城乡一体化发展取得显著进步,形成了城乡经济社会一体化发展新格局。这一时期虽然农村经济有了长足发展,但各类生产要素仍以从农村到城市的单向流动趋势为主,城乡之间各种矛盾交织,城乡二元结构并未根本破除,“以工促农、以城带乡”长效机制有待进一步完善,城乡之间发展不平衡不充分仍然是四川省经济社会发展面临的主要矛盾。

1.3 城乡要素趋于融合阶段(2017 年至今)

1.3.1 四川省在城乡要素趋于融合阶段的政策措施。一是坚决打赢脱贫攻坚战,确保如期完成全面建成小康社会硬任务。2020 年 11 月 17 日,四川省人民政府批准凉山州昭觉县、普格县、喜德县、越西县、布拖县、金阳县、美姑县 7 县退出贫困县序列,至此,全省 88 个贫困县全部清零。二是加强粮食综合生产能力建设,确保四川粮食安全。优先保障粮食综合生产能力,加快建设高标准农田,推动高标准农田建设项目优先向粮食生产功能区和重要农产品保护区安排。确保在 2019 和 2020 年每年建成高标准农田 26.667 万 hm^2 以上,到 2020 年累计建成 295.333 万 hm^2 ^[5]。三是以发展现代农业园区为抓手,擦亮农业大省金字招牌。四是高标准推进现代农业园区建设,加快推进农业先导性产业发展,加快推进数字农业发展。

此外,2014 年四川省政府印发《四川省进一步推进户籍制度改革实施方案》,方案要求有序推进农业转移人口市民化,基本建立新型户籍制度。一是进一步调整户口迁移政策。全面放开大中小城市和建制镇落户限制;严格控制成都市人口规模,改进成都市现行落户政策,建立居住证积分入

户制度,制定统一的居住证积分入户标准。二是创新人口管理。建立城乡统一的户口登记制度,取消农业户口与非农业户口性质区分,统一登记为居民户口;建立居住证制度,健全人口信息管理,建立健全实际居住人口信息登记制度。三是切实保障农业转移人口及其他常住人口合法权益。完善农村产权制度,建立农村产权流转交易市场,推动农村产权流转交易公开、公正、规范运行。

1.3.2 城乡要素融合的郫都区模式。得益于成都市作为全

国统筹城乡改革试验区的先发优势,郫都区的农村土地制度改革走在全国前列。从 2004 年成为四川省第一个实施土地“增减挂钩”的县,到 2015 年被列入全国 33 个农村土地制度改革的试点县之一,郫都区先行先试,突破创新,先后开展农村集体经营性建设用地入市、农村宅基地制度和农村土地征收制度 3 项改革试点,并在深化农村“三块地”改革的基础上,结合城乡融合和宅基地“三权分置”不动产登记试点,探索实践“共享田园”新模式。

表 2 2002—2016 年四川省农林牧渔业总产值

Table 2 Total output value of agriculture,forestry,animal husbandry and fishery in Sichuan Province from 2002 to 2016 单位:亿元

年份 Year	农林牧渔业总产值 Total output value of agriculture, forestry,animal husbandry and fishery	种植业 Planting	林业 Forestry	牧业 Animal husbandry	渔业 Fishery industry
2002	1 651.53	807.43	54.60	743.91	45.59
2003	1 784.49	804.70	59.26	832.34	53.34
2004	2 252.28	987.70	62.65	1 097.62	65.75
2005	2 457.46	1 037.20	69.94	1 230.18	78.49
2006	2 602.10	1 075.08	76.75	1 317.41	87.16
2007	3 370.17	1 316.60	87.20	1 827.07	85.80
2008	3 686.20	1 710.80	105.32	1 708.42	103.68
2009	3 689.81	1 806.06	112.52	1 596.72	119.05
2010	4 081.81	2 069.33	112.90	1 705.16	129.83
2011	4 932.73	2 454.26	130.10	2 127.20	147.16
2012	5 433.12	2 764.90	151.50	2 269.86	163.77
2013	5 620.27	2 903.48	179.43	2 267.56	177.49
2014	5 888.09	3 078.61	196.00	2 318.84	192.35
2015	6 377.84	3 335.51	205.82	2 515.58	210.52
2016	6 831.08	3 710.97	219.09	2 551.71	223.90

注:数据来源于《四川统计年鉴》,http://web. sc tjj. cn/tjcbw/tjnj/2000/ChineseDisplay1. htm。
Note:The data is from the Sichuan Statistical Yearbook,http://web. sc tjj. cn/tjcbw/tjnj/2000/ChineseDisplay1. htm.

表 3 2002—2016 年四川省耕地面积、机耕面积、耕地灌溉面积和农作物总播种面积

Table 3 Cultivated land area,machine cultivated land area,cultivated land irrigation area,and total crop planted area in Sichuan Province from 2002 to 2016 单位:万 hm²

年份 Year	年末实有耕地面积 Actual cultivated land area at the end of the year	机耕面积 Machine-cultivated area	耕地灌溉面积 Irrigation area of cultivated land	农作物总播种面积 Total sown area of crops	粮食 Grain
2002	405.99	95.40	250.10	934.41	642.50
2003	390.37	98.10	250.30	908.50	608.80
2004	390.44	98.80	250.30	924.44	633.33
2005	390.60	107.50	249.50	941.69	650.16
2006	391.66	115.04	248.70	953.08	644.90
2007	394.59	121.10	250.00	939.09	643.76
2008	395.95	182.20	250.70	943.00	642.20
2009	397.61	196.53	252.40	947.10	641.38
2010	401.07	219.02	255.31	947.30	640.13
2011	398.34	275.50	260.10	956.00	643.70
2012	399.15	330.28	256.62	964.32	646.54
2013	399.38	409.47	261.65	968.22	646.99
2014	673.42	459.79	266.63	966.86	646.74
2015	673.61	485.51	273.51	969.00	645.40
2016	673.54	485.50	281.36	972.86	645.39

注:数据来源于《四川统计年鉴》,http://web. sc tjj. cn/tjcbw/tjnj/2000/ChineseDisplay1. htm。
Note:The data is from the Sichuan Statistical Yearbook,http://web. sc tjj. cn/tjcbw/tjnj/2000/ChineseDisplay1. htm.

表 4 2002—2016 年四川省按三次产业分就业人员数

Table 4 Number of employed persons by three industries in Sichuan Province during 2002–2016

年份 Year	就业人员(总数) Employed persons (total)//万人	第一产业 Primary industry		第二产业 Secondary industry		第三产业 Tertiary industry	
		人数 Number of people//万人	占比 Proportion %	人数 Number of people//万人	占比 Proportion %	人数 Number of people//万人	占比 Proportion %
2002	4 667.60	2 517.48	53.9	896.18	19.2	1 253.94	26.9
2003	4 683.50	2 482.80	53.0	906.70	19.4	1 294.00	27.6
2004	4 691.00	2 445.70	52.2	916.00	19.5	1 329.30	28.3
2005	4 702.00	2 421.50	51.5	926.30	19.7	1 354.20	28.8
2006	4 715.00	2 306.90	48.9	946.00	20.1	1 462.10	31.0
2007	4 731.10	2 266.22	47.9	1 065.71	22.5	1 399.15	29.6
2008	4 740.00	2 186.18	46.1	1 108.32	23.4	1 445.50	30.5
2009	4 756.62	2 144.13	45.1	1 141.59	24.0	1 470.90	30.9
2010	4 772.53	2 083.20	43.7	1 188.82	24.9	1 500.51	31.4
2011	4 785.47	2 043.36	42.7	1 210.78	25.3	1 531.33	32.0
2012	4 798.30	1 991.30	41.5	1 233.18	25.7	1 573.83	32.8
2013	4 817.31	1 955.79	40.6	1 254.51	26.0	1 607.01	33.4
2014	4 833.00	1 909.00	39.5	1 275.90	26.4	1 648.10	34.1
2015	4 847.01	1 870.91	38.6	1 289.31	26.6	1 686.79	34.8
2016	4 860.00	1 827.40	37.6	1 302.50	26.8	1 730.10	35.6

注:数据来源于《四川统计年鉴》,http://web. sc. tjj. cn/tjcbw/tjnj/2000/ChineseDisplay1. htm。
Note: The data is from the Sichuan Statistical Yearbook, http://web. sc. tjj. cn/tjcbw/tjnj/2000/ChineseDisplay1. htm.

2018 年 5 月,四川省农业和农村体制改革专项小组确定郫都区作为城乡融合发展综合改革试点单位。试点主要内容包括:一是建立干部配备优先满足农业农村的制度体系,完善乡村振兴人才引进、挖掘、培养、激励机制,建强“三农”人才队伍。二是完善农村产权制度,推动要素市场化配置,激活土地资源,加快金融改革,壮大新型集体经济,推动“三农”资源聚集。三是构建财政投入与乡村振兴目标任务相适应的财政投入机制和涉农资金统筹整合长效机制。此外,郫都区还积极探索建立新型职业农民选拔、培养、管理、服务制度,对新型职业农民开展农业生产技术培训,进行农产品经营,将新型职业农民培养成为产业带头人,充分激活农民的主动性和创造性,为郫都区实施乡村振兴战略和城乡融合发展提供人才支持。随着乡村振兴战略在全省的实施,劳动力、资本、土地等要素在城乡之间实现了快速流动,四川省城乡融合发展进一步推进。

2 四川省城乡要素融合的现存问题

2.1 城乡人口流动机制不健全 近年来四川省政府持续推进户籍制度改革,通过改革打破农村人口市民化的制度障碍,力求从户籍制度上改变城乡人口二元分化的局面。2014 年四川省政府颁布《四川省进一步推进户籍制度改革实施方案》中也强调要建立城乡统一的户口登记制度,取消农业户口与非农业户口性质区分,统一登记为居民户口,建立居住证制度及配套的公共服务政策体系。四川省户籍制度改革取得了一定的成效,但还需进一步解决好相关配套政策。虽然农村人口流入城镇的渠道正在不断畅通,但依旧面临层层阻碍,如农村人口大量涌入城镇引起的就业、城市环境、城市公共资源分配等问题依然存在。另外,城市劳动力要素不愿流入农村的问题依然突出。农业农村发展由于长时间落后于城市及工业发展,在人才培养及福利待遇方面落后于城

市。要吸纳城市人才流入农村就需要农村自身获得长效发展,在乡村振兴战略指导下实现农村经济、文化、生态等各方面的振兴,为人才流入提供多种就业机会和良好的就业环境,为农业农村现代化奠定良好的基础。当前四川省以县域经济为试点,通过培育乡村特色产业,盘活农村闲置低效资源,发展农村经济。经过改革试点探索,畅通城市人才资源向农村流入的渠道取得了一定成效。但是当前大部分农村地区仍然存在农村经济发展效能低、对城市人才吸引力不足、人才落地的相关配套政策及福利制度缺失等问题。

2.2 农村土地资源利用不充分 改革开放初期,家庭联产承包责任制在农村的实践,极大地调动了农民的生产积极性,但是随着社会的发展,以家庭为基本生产单位的家庭联产承包责任制则在一定程度上制约了农业农村的现代化。一方面,家庭联产承包责任制在生产方式上以小农经济为主,具有效率低、规模小、集约化程度低等特点,难以满足现代农业生产规模化、集约化生产的需要;另一方面,随着农村劳动力要素向城市的转移,农村劳动力要素的流失使得土地要素难以发挥其生产资料的作用,农村土地利用效率低下,土地集约化程度低等问题长期存在。甚至有些农村大量土地要素被闲置,无人耕种,造成土地资源的极大浪费。2016 年,中共中央、国务院印发《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》,正式提出农村土地实行所有权、承包权、经营权“三权分置”改革。对原有的家庭联产承包责任制进行调整,开启新一轮土地制度改革。“三权分置”明确了农村土地产权的归属,规定了不同权利所有人可依法获得对土地处置的收益,不仅提升了农业生产效率,也解放了农村生产力,加速了城镇化进程。但是当前土地改革还在攻坚克难期,2019 年,四川省委省政府印发《关于坚持农业农村优先发展推动实施乡村振兴战略落地落实的意见》强调深化农村土

地制度改革,全面落实农村承包地“三权分置”,持续推进农村土地征收制度改革和农村集体经营性建设用地入市改革,拓展宅基地制度改革试点。一系列土地制度改革目标在于盘活农村土地资源,使农村土地要素得到充分利用。

2.3 城乡公共服务供给差异巨大 城市不但社会经济发展水平高,国家财政补贴也相对充足,对基本公共服务的供给也更充分。相较于城市,农村基本公共服务财政投入力度相对不足。由于地方政府财政资金缺乏,上级财政拨款金额有限,难以满足农村对于资金的需求。如在教育投入上,成都、绵阳等中大城市,对教育的重视度高,学校数量与师资力量等教学资源远远高于农村地区。此外,存在一个明显的现象是政府教育经费投入主要以城市为中心,农村难以获得充足的教育经费,导致边远农村教育水平偏低。另外,城乡二元户籍制度的阻碍直接造成教育、社保、就业方面的不公平,这一制度从根本上将城市和农村分为两条轨道去发展,将二者割裂开来,严重阻碍了城乡融合发展,甚至会导致农村越来越边缘化。

3 四川省城乡要素融合的实现路径

3.1 健全城乡劳动力、资本、土地和技术要素自由流动机制

3.1.1 畅通城乡人口双向流动机制。

(1)推动户口管理由静态向动态转变。长期以来,我国的户籍制度将人口限制在户籍所在地,对人口的流动性加以限制,导致社会结构僵化,农村户口和城市户口也存在显著差别,拥有城市户口的居民往往能享受到比农村村民更多的社会福利。转变户口为动态管理,淡化户籍制度对人口流动性的制约,能够减少人口流动对经济发展的制约,促进经济社会进一步发展。

(2)实施区域差别化落户政策^[6]。我国地区之间差异较大,对于四川省而言,不同城市在规模、城镇化水平、经济发展水平、社会基本公共服务等方面差距较大,成都、绵阳等城市发展较好,川西地区则相对落后,所以在制定落户政策时不能一刀切,要因地制宜制定符合本地区的人口落户政策。此外,要严格控制成都市人口规模,根据城市综合承载力和成都市经济发展的需要,建立积分落户制度,控制成都市人口增长,对于川西等经济欠发达地区则要在全面放开落户的同时,提高基本公共服务水平,吸引农业转移人口落户。

(3)依托互联网技术,建立全省城乡统一的户口登记制度和人口信息管理制度,逐渐取消农业户口和非农业户口的性质区别,建立与新的户口登记制度相适应的教育、医疗、就业、社会保障等制度,剥离城市户籍之上的各种附加利益。建立健全全省人口信息登记制度,提升流动人口服务管理水平,以互联网技术为依托,实现跨部门、跨区域信息整合与共享,为四川省的人口服务和管理提供支撑。

3.1.2 激活农村土地资源。

(1)推进城乡土地产权同权化改革。“合理的土地产权安排是优化土地资源分配、公平分配土地收益的制度保障”^[7],要允许集体土地所有权人设立建设用地使用权^[8],在此基础上赋予农村住宅建设用地用益物权和担保物权,使农

民可以依法占有和使用国有、集体的自然资源并获得收益,农民也可以自由处置宅基地和房产,促进农民房产资本化,拓宽农民增加收入的渠道,缩小城乡收入差距。

(2)盘活农村土地资源。包括农村建设性用地、宅基地、耕地、林地等各类土地资源,在全省深入推进所有权、承包权、使用权“三权分置”制度改革,发展壮大集体经济,探索多种方式发展农业集体经营,发展多种产业业态。成都市郫都区的“共享田园”模式,通过深化“三块地”改革,探索出城乡要素流动的新模式,土地政策红利得到释放,乡村农业、乡村产业得到发展。

3.1.3 盘活农村资产资源。农村资源资产抵押贷款难、工商资本下乡途径不畅通等问题依然阻碍农村要素市场化改革进程^[9],并且农村普遍存在农村信用社和村镇银行吸纳农民存款,但是农民却由于没有抵押物难以贷款的现象。要建立健全农村产权抵押贷款机制,让农民可以用房屋等农业生产设施和活体动物等生物资产抵押贷款,其次要完善农村产权交易市场,鼓励银行接受农民生产设施和生物资产抵押,同时政府给予一定的风险补偿。在市场主导和政府引导下,通过多方式、多渠道盘活农村资产资源,让资本要素在城乡融合中真正活起来。

3.2 引导劳动力、资本、土地和技术要素向农业农村流动

3.2.1 在劳动力要素方面,首先要引导城市人才、劳动力向农村回流,反哺农村。在吸引乡村原生的劳动力和人才回归乡村的同时,吸引“新村民”^[10]也是一个重要的途径。其次是农村本土人才培育,通过政策支持引导农民学技术、用技术,培育新型职业农民、技术型农民,使之在新型农业生产经营中发挥相应的作用,促进农村经济发展。

3.2.2 在资本要素方面,要发挥政府的主导作用,建立政府和市场互利互信的协调沟通机制,营造良好的投资政策环境,使资本乐于下乡。要加大对工商资本投资农业的扶持力度,构建风险防范机制^[11],如通过减免税收,提高信贷规模等方式助力工商资本下乡,完善风险防范机制为工商资本下乡提供制度保障。同时要提高农业生产要素投资回报率,打造生态农业新模式,将农业分散化经营转为集体经营,建立集生产、加工、销售为一体的农业全产业链,提高农产品附加值。

3.2.3 在土地要素方面,要完善土地相关的法律体系。以《四川省农村土地流转收益保证贷款暂行办法》《关于开展农村产权抵押融资试点工作的意见》《四川省人民政府办公厅关于全省农村产权流转交易市场体系建设的指导意见》等政策为依托,使土地真正成为活的资源。在全省范围内逐步形成合理的用地结构,一方面改变以往的农村土地分散化利用为集约化利用,减少土地闲置浪费情况,另一方面加强对土地开发利用的管理,调整商业用地规模,避免盲目开发土地造成土地资源浪费。

3.2.4 在技术要素方面,探索发展乡村“技术赋能”^[12]。首先要推动技术下乡,让新兴技术从城市向乡村转移,利用“大数据”“互联网+”“线上经营”等技术和方式,助力乡村农业

和乡村产业发展,提高农民生活水平;其次要使技术与乡村场域相契合,不能将适合城市的整套技术生搬硬套到具有地方特色的乡村中,而要使之与乡村的“地域性”“乡土性”“情感特征”“价值取向”相匹配;最后从个人、组织、社区3个层面进行“技术赋能”^[13],提高农民的自我发展能力,构建农村多元共治结构,完善农村制度结构体系,实现乡村有效治理。

3.3 完善公共服务供给,为四川省城乡要素融合提供保障

3.3.1 完善农村基础设施建设。要加大财政投入力度,使水、电、气、路等基础设施向农村延伸,逐步实现城乡之间无障碍沟通;全面推进“美丽四川 宜居乡村”建设,在农村大力开展“厕所革命”,提高农村卫生水平,落实《四川省城乡垃圾处理设施建设三年推进方案》《四川省农村生活污水治理五年实施方案》和《四川省农村人居环境整治村庄清洁行动方案》,逐步实现乡村环境干净整洁有序的目标;加快实施信息进村入户工程,推进“智慧乡村”“宽带乡村”“无线四川”建设;健全农村现代化流通网络通道,完善乡村物流网络,引导建立农村服务网点,实现村村通快递,让农民也能享受网购的便捷。

3.3.2 发展农村教育事业,推动城乡义务教育一体化发展。着力推动三州地区教育事业发展,通过教育阻断贫困代际传递。要均衡城乡教资源布局,加快构建教育机会公平均等机制,引导教育资源向农村地区倾斜,解决好农村因为撤并学校以及学校规划布局不合理造成的“上学远、上学难、辍学”等问题^[14];构建质量水平共通机制,吸引优质师资力量进入农村任教,加大财政投入力度,改善农村地区学校的办学条件;发挥技术在农村教育中的补短板作用,建立以信息技术为依托的网络教育方式,引进优秀教学资源,构建“互联网+教育”的教育模式,促进全域优质教育资源共享。

3.3.3 完善农村社会保障体系。建立健全社会保障相关法律法规,使农民社会保障全部得到充分保障;增加财政对农村地区的投入,尤其是加大对三区三州贫困地区和贫困人员的保障力度;完善农村社会保障项目,包括工伤保险、生育保险等制度,完善教育、医疗、就业等项目;拓宽农村社会保障的资金渠道,增强农村社会保障资金的可持续性^[15],打造政府主导,多元主体共同参与的社会保障体系。

3.3.4 加大农村社会管理服务投入。以推行“行政吸纳服务”^[16]为思路,推进农村社会管理规范,以政府为主导,在整合农村社会资源的基础上,吸纳各种社会力量为广大农民提供更优质的管理服务,引导农村走村民自治道路。通过有偿方式激发农民参与农村社会管理的积极性和主动性,提高村民参与农村社会管理的有效性,提升农民自我管理和自我服务水平,让农民“想参与、能参与、参与有效”,实现村民自治的目标。

参考文献

- [1] 罗浩轩. 中国区域农业要素禀赋结构变迁的逻辑和趋势分析[J]. 中国农村经济, 2017(3): 46-59.
- [2] 李龙俊. 金融改革创新发力为“三农”引来资金活水[N/OL]. 四川日报, 2016-06-22[2022-03-25]. <https://www.sc.gov.cn/10462/10464/10797/2018/4/18/10385108.shtml>.
- [3] 乐山市农业农村局. 井研县全面推进农村改革综合试验区建设[N/OL]. 潇湘晨报, 2021-01-06[2021-03-25]. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1688111071021453526&wfr=spider&for=pc>.
- [4] 山东省委改革办. 大竹县积极探索农村资金互助组织试点等4则[EB/OL]. (2016-09-19)[2022-03-25]. <http://www.chinareform.net/index.php?m=content&c=index&a=show&catid=24&id=6106>.
- [5] 省委省政府印发《关于坚持农业农村优先发展推动实施乡村振兴战略落地落实的意见》[N/OL]. 四川日报, 2019-03-07[2022-03-25]. <https://www.sc.gov.cn/10462/10464/10797/2019/3/7/4364e6fbce8041d68b57c02de7dd3737.shtml?time=0.2769789252348436>.
- [6] 欧阳慧. 新一轮户籍制度改革实践中的落户困境与突破[J]. 经济纵横, 2020(9): 57-62.
- [7] 郑振源, 蔡继明. 城乡融合发展的制度保障: 集体土地与国有土地同权[J]. 中国农村经济, 2019(11): 2-15.
- [8] 李江涛, 熊柴, 蔡继明. 开启城乡土地产权同权化和资源配置市场化改革新里程[J]. 管理世界, 2020, 36(6): 93-105, 247.
- [9] 孔祥智, 周振. 我国农村要素市场化配置改革历程、基本经验与深化路径[J]. 改革, 2020(7): 27-38.
- [10] 唐丽桂. “城归”、“新村民”与乡村人才回流机制构建[J]. 现代经济探讨, 2020(3): 117-122.
- [11] 王晓帆. 乡村振兴视域下工商资本投资农业的现实困境与化解[J]. 中国集体经济, 2020(29): 18-19.
- [12] 王丹, 刘祖云. 乡村“技术赋能”: 内涵、动力及其边界[J]. 华中农业大学学报(社会科学版), 2020(3): 138-148, 175.
- [13] 沈费伟. 乡村技术赋能: 实现乡村有效治理的策略选择[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2020, 20(2): 1-12.
- [14] 张敬燕. 城乡义务教育一体化发展论略[J]. 中州学刊, 2019(12): 100-104.
- [15] 李楠, 覃志威. 乡村振兴视野下完善我国农村社会保障体系探析[J]. 学校党建与思想教育, 2018(15): 70-72.
- [16] 周建国. 行政吸纳服务: 农村社会管理新路径分析[J]. 江苏社会科学, 2012(6): 10-14.