

昭通市推进以县城为重要载体的新型城镇化建设研究

中共昭通市委党校 李 洪

2013年11月,党的十八届三中全会明确指出:“坚持走中国特色新型城镇化道路,推进以人为核心的城镇化。”2023年12月,中央经济工作会议强调“要把推进新型城镇化和乡村振兴有机结合起来,促进各类要素双向流动,推动以县城为重要载体的新型城镇化建设,形成城乡融合发展新格局。”2024年7月,党的二十届三中全会审议通过了《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》(以下简称《决定》)。《决定》对完善城乡融合发展体制机制作出重大战略部署,提出“城乡融合发展是中国式现代化的必然要求。必须统筹新型工业化、新型城镇化和乡村全面振兴。”这是新时代以来,以习近平同志为核心的党中央对中国特色城镇化建设路径的理论思考与实践探索,为新时代新征程新型城镇化建设指明了方向,即把城乡融合发展和构建新型工农城乡关系纳入新型城镇化建设。

一、推进以县城为重要载体的新型城镇化建设的逻辑起点

推进以县城为重要载体的新型城镇化建设体现了我国城镇化模式的重大转向,即从大城市发展论,转向小城镇发展论。就城镇化模式而言,中国的城镇化模式,历来有“大”与“小”之争。主张大城市发展论的观点认为大城市资源集中、效率高,生活幸福感强,小城镇分布过于分散,基础设施不完善,公共服务效率低。主张小城镇发展论的观点则认为小城镇具有控阻和蓄积人口流动的作用,是防止人口向大城市过度集中的“蓄水池”,具有连接城乡以及县域劳动人口“离土不离乡、进厂不进城”的优点,有利于实现就近就业。

基于实践大城市发展所暴露出来的“城市病”,如交通拥挤、住房紧张、环境污染、供求矛盾加剧等,学界对大城市发展的速度与规模应当加以科学限制的言论逐渐成为主流。再者,党的十八大以来,党和国家对于“三农”工作高度重视,从脱贫攻坚到乡村振兴,始终聚焦农村发展。

实施乡村振兴战略,是中国式现代化的重要组成部分,是实现城乡共同富裕的有效途径。党的二十届三中全会提出深化农村改革的若干要点,精准把握农村发展脉搏,为农业、农村、农民的全面振兴指明了方向。作为才完成脱贫攻坚不久的乌蒙山区,在乡村振兴中,需要因地制宜、分类施策和阶梯推进,依托改革创新驱动力,构建激励乡村振兴的有效市场环境、政策环境和营造多主体参与的社会环境,从而激活乡村发展的各要素,实现乌蒙山区乡村产业振兴、人才振兴、文化振兴、生态振兴和组织振兴,推动农业全面升级、农村全面进步、农民共同富裕。

一、加强党建,提升乡村振兴推动力

基层党组织是执行党和国家政策的终端和末梢,在推进乡村振兴战略中发挥着核心力量和重要抓手的作用。根据当前基层组织建设存在的短板差距,需要以目标为导向,定向发力,为乡村振兴战略提供强有力的政治和组织保障。

(一)固本

村级组织作为乡村社会治理的政治中心和资源综合中心,在贯彻落实党和国家政策中起到关键性作用,因此需要不断加强自身建设。

一是规范权力运行体系。村级权力的过度集中会增加“一言堂”现象和滋生腐败的风险。为此,对“一肩挑”的村级组织负责人进行分权,对村“两委”的职权进行明确界定,明晰各自的职权范围,加强班子间的协作和监督,确保村级组织架构规范运行。

二是完善履职权责清单。认真梳理村级组织成员的职责和权力,“清单式”列出村级组织和村干部的“工作职责、重大决策、组织管理”等“权责清单”,明确关键“监控点”,让村干部忙有方向、做有目标。

三是强化监督问责机制。精细标定村干部失职渎职情形,健全村级干部“底线”管理办法,反向约束村干部的行为准则,严格执行党纪处分、政务处分、党内问责、监察问责等责任追究机制,教育引导村干部知敬畏、守底线,推动村干部规范履职、干净做事。

四是健全阳光履职规则。通过“三会一课”、“村民微信群”、网络线上公示等方式,面向全体党员、村民公开履职过程、履职结果、履职成效、家庭财产情况等,确保群众的知情权、参与权和监督权,推动村干部权力公开透明。

(二)议事

对村级重大决策或关乎民生问题,在党总支的组织领导下,交由村民代表讨论,提高决策的透明度和公开化。

(三)加力

一是人力的补充。真正把驻村作为

那么,如何协调农村发展与城镇发展之间的关系?县城就是一个重要载体。县城作为连接城市和乡村的载体,一方面是基于对城市发展规律的深刻认识和总结,城市规模集聚效应毕竟是城市发展的基本驱动力;另一方面也是基于构建城市协调发展格局的考虑。

二、昭通市县域城镇化建设的现状分析

(一)县域城镇化发展水平整体偏低

从我国新型城镇化的实践看,2023年末,城镇化率为66.16%,全国已进入城镇化较快发展的后期。从新型城镇化建设的云南实践看,2023年末,云南城镇化率上升到52.92%,表明我省城镇化进程稳步推进,但与全国城镇化水平还有较大差距。从昭通实践看,据昭通市2023年度人口变动情况抽样调查:2023年末,全市常住人口为485.4万人,其中,城镇常住人口203.14万人,乡村常住人口282.26万人,常住人口城镇化率41.85%。昭通市城镇化率低于全省约11个百分点、低于全国约24个百分点,表明昭通市城镇化水平不高,与全国、全省存在明显差距。

(二)县域间城镇化发展不均

2023年,昭通市11个县(市、区)城镇化率分别为:昭阳区68.24%、鲁甸县41.78%、巧家县34.08%、镇雄县29.92%、彝良县31.34%、威信县43.51%、盐津县34.19%、大关县36.35%、永善县41.45%、绥江县50.6%、水富市69.95%。由此可见,昭阳区和水富市的城镇化率超过全国城镇化率,城镇化水平较高,在昭通市城镇化发展过程中发挥着动力牵引的作用。绥江县的城镇化发展水平接近全省城镇化发展平均水平,城镇化建设的潜力丰富。而鲁甸、巧家、镇雄、大关等7个县的城镇化率均低于全市城镇化率,城镇化发展不充分,县域间城镇化发展水平不均。

(三)县城人口“流而不留”

据《昭通市2023年国民经济和社会发展统计公报》数据,2023年末,全市常住人口485.4万人,城镇化率41.85%;全市户籍人口635.14万人,城镇化率31.03%。从上

述数据可测算得出:第一,昭通市2023年人口净流出(户籍人口-常住人口)149.74万人,人口流出较为突出,在城镇化建设过程中处于不利地位。第二,常住人口城镇化率与户籍人口城镇化率相差近11个百分点,经测算,大约有288.3万农业转移人口长期在城镇就业居住,但未取得城镇户籍,一定程度上未能全面同等享有城镇基本公共服务。

究其原因,城市规划布局不优、基础设施建设不完善、公共服务供给不足和产业支撑不足是制约城镇化快速发展的重要因素,加之昭通市较为突出的人口外流和大规模劳务输出现象,加剧了农村空心化和县城空心化趋势,这在客观上抑制了县城城镇化发展潜力,进一步拉大了城乡差距,加剧城乡发展的失衡。因此,在城乡融合背景下推进以县城为重要载体的新型城镇化建设,有利于推动昭通市农业转移人口就近城镇化,有利于吸引昭通外出人口的回流,从而提升昭通整体经济发展和新型城镇化水平。

三、昭通市推进以县城为重要载体的新型城镇化建设路径

《决定》提出:“健全推进新型城镇化体制机制,构建产业升级、人口集聚、城镇发展良性互动机制”,这是以习近平同志为核心的党中央基于城镇化发展一般规律的考虑。人口集聚和产业发展为城镇扩张提供根本动力,城镇为人口集聚和产业发展提供空间载体,三者的耦合、协调与良性互动,共同推动城镇化建设。因此,推进新型城镇化要统筹考虑产业升级、人口集聚、城镇发展。昭通市要在这一理论的指导下推进以县城为重要载体的新型城镇化建设,就必须促进城乡产业协同发展、注重发掘人口优势,科学规划城市布局。

(一)促进城乡产业协同发展。《决定》提出“坚持农业农村优先发展,完善乡村振兴投入机制,壮大县域富民产业,培育乡村产业新业态。”对此,昭通市发展县域经济,须以乡村振兴为抓手,促进城乡产业协同发展,构建以现代农业为基础、

新业态为补充、一二三产业深度融合的多元化经济体系。一是打造高原特色农业产业,聚焦各县农业优势,做强昭阳区苹果产业、大关竹产业和永善枇杷产业,做大做强天麻产业和盐津乌骨鸡养殖产业,做优鲁甸和巧家的花椒产业,从而以农业产业发展丰富农民的物质生活条件,使之具有“进城的底气”。二是打造新型工业,充分挖掘“风光水火储”一体化发展潜力,统筹推进镇雄磷矿和大关铝土矿资源勘探开发,加快水富省级新能源动力电池材料产业园区建设。三是打造现代服务业,培育红色旅游、休闲农业、乡村旅游、民俗经济和森林康养等新业态,以打造“一城、一山、一址、一江”四大品牌为重点,真正把昭通打造成为避暑康养旅游目的地。通过上述产业的发展,带动县域经济发展、完善产业基础设施、增加就近就业创业机会,更好地实现“以产兴城、以城聚人”。

(二)注重发掘人口优势。人口是县域经济发展的重要基础,随着城镇化的不断推进,农村人口的流入、县城人口的不断增加和外地人口的流入也会导致县城人口数量的增长,这是城镇发展的表现。县城人口数量的增加在一定程度上带来信息、消费、资金和技术的集聚,为县城带动县域经济发展奠定了人员基础。对此,昭通市应做好“农业转移人口+回流农民工+人才引进”三项工作。一是做好农业转移人口市民化工作,落实《决定》中提出的“推动符合条件的农业转移人口社会保险、住房保障、随迁子女义务教育等享有同迁入地户籍人口同等权利”,统筹推进农村劳动力转移就业和就地就近就业创业。二是做好外出农民工返乡就业创业服务工作。劳动力回流可优化农村人口结构,促进传统农业向现代农业转型,并推动乡村建设提速增效。政府需精准

施策,保障回乡人员就业、社保等权益,促进社会融入。三是加大人才引进和培育力度,要创新政策、搭建平台、优化服务,牢牢把握人才“引”“育”“留”关键环节,除开展市级层面的“兴昭人才支持计划”外,各县(市、区)也应根据县域实际创造性地开展人才工作。

(三)科学规划城市布局。《决定》提出“健全城市规划体系,引导大中小城市和小城镇协调发展、集约紧凑布局……建立都市圈同城化发展体制机制。”对此,昭通市的县域城镇化建设要尊重、顺应城市发展规律,端正城市发展指导思想,统筹规划、建设、管理三大环节,提高城市工作的系统性。一是以习近平总书记强调的“建设中心城市,首先要编制好规划”的要求为指导,加快国土空间规划“一张图”数据库建设,开展新一轮控制性详细编制,实现国土空间规划与产业发展布局、重大项目建设有机衔接、协调统一。二是城镇化建设需要“突破一点,带动全局”,以昭通中心城市发展为关键点,依据差异性功能定位,统筹昭阳片区、鲁甸片区、靖安片区的城镇化建设,全力构建昭鲁“城市规划一体化、产业布局一体化、道路交通一体化、城乡融合一体化、公共服务同城化、社会治理同城化”的“4+2”发展新格局,推进产业、人口及各类要素向昭通中心城市有序流动和高效集聚。三是积极推进社区的管理与服务,科学布局教育医疗、养老托育、休闲购物等功能配套,打造安全健康、设施完善、管理有序、舒适宜居的完整社区。

【本文为2024年度全省党校(行政学院)系统课题“推进以农业转移人口市民化为首要任务的县城城镇化研究”(项目编号:2024YNDXX10)阶段性成果文章。】

学习贯彻党的二十届三中全会精神

精准施策 有力有效推进乌蒙山区全面乡村振兴

昭通市水电移民工作办公室 舒志升

各部门选拔优秀人才的“练兵场”,建立健全考核提拔和退出机制,实现才尽其用。

二是项目的投入。提高扶持政策落实效益,汇总各类资金项目,实施实施一个,群众真正受益一个。

三是政策的撬动。第一,放大服务平台功能。建立健全供销社、互助保险公司、农业信贷合作社、农业资料共用合作社、农业技术研究中心等互助组织,从研发、生产、销售环节,提供资金、技术、市场等全方位的服务保障机制。第二,激活集体经济实体。采取村、企合作的方式,以资源、项目入股,以现代企业管理方式经营村级集体公司或者专业合作社。第三,健全激励扶持机制。采取“奖勤罚懒”的倒逼方式,提高村级组织和群众的创业热情和工作积极性。

四是市场的开拓。政府部门、公益组织、行业协会等机构要充分发挥市场联结作用,消除购销价格壁垒,提高农民对农资和农产品价格的话语权,扩大农产品收益。

(四)尚政

进一步规范村“两委”班子的相互监督和权力制衡,定期组织人大代表、政协委员、离退休干部、本地教师、乡贤等人员参加村务问询,对村务的决策过程、办证情况、问题产生的原因、破解问题的措施办法和时间限制等进行问询,并在网络上公开问询过程,让问询过程接受群众的监督。

二、凝聚人气,提升乡村振兴拉动力

一个地方需要拥有强大的磁场能量,才能吸引同频的人。只有人多,人气才会旺,就能促进发展。

(一)培育本土留守人员带头致富

采取现代技术手段开展对农村留守人员的职业技能、创业知识等培训,大力培养农业经营主体带头人、绿色农业带头人、乡贤人才、农业职业经理人等,积极打造乡村振兴的主体力量、创业能人和致富带头人。

(二)迎接外出务工人员返乡创业

当前,受房地产业的饱和、制造业的转型、人工智能的发展等因素影响,城市对农民工的需求陆续减少,返乡人员会越来越多。充分利用好这波人才回流的机会,让这些外出务工人员积累的见识、管理、营销、市场、技术等经验在家乡有施展作为的空间。

(三)鼓励退役军人和大学生回乡发展

通过制定扶持政策、搭建就业和创业平台,吸引本地的退役军人、大中专毕业生回乡大显作为,为乡村振兴提供新的发展理念、致富思维和注入新鲜血液。

(四)动员离退休人员发挥余热

充分利用人们“告老还乡”“解甲归田”“落叶归根”的乡土情结,动员他们带着多年工作形成的管理经验、政策执行能力、人脉社会关系等能力回到家乡发挥余热,实现老有所为。

(五)招引各地企业老板投资兴业

进一步改善投资创业环境、有效盘活资源,整合有利村级资产,构建农村资产运营平台,吸引投资主体入驻乡村,带动地方产业链的延伸,拓展群众增收渠道,使资本向农村流动。

三、双向奔赴,提升乡村振兴原动力

在乡村振兴中,不仅要重农之力,还要重农之利。通过激活农村的劳动力、承包地、宅基地、住宅等资源,用利益驱动来激发群众积极参与乡村振兴的热情和动力。

(一)激活农村土地要素

采取土地“四权”分置方式,在确保土地所有权属于国家和集体的前提下,把土地的承包权、经营权、收益权进行分离,让承包权在流转的基础上,经营权和收益权以资产的形式进行市场交易,实现农民离开农业的收益最大化,保障农民创业的原始资本,积累资金流,解决其真正融入城市生存的后顾之忧。

(二)活用城乡建设政策

以货币补偿的方式将农民在农村的宅基地与城市的购房需求进行置换,一方面实现农民的宅基地资产变为资金,解决进城农民购房、创业资金不足的问题;另一方面使农民的居住权利变成货币化保障。

(三)盘活生存方式转换

放大大人们心中根深蒂固的乡土情结、“落叶归根”等传统思想和“农村人想进城,城里人想下乡”的消费需求,把农民在农村的土地、房屋等资产租赁给体验农村生活、品味乡土气息的返乡群体,让农村的房产、土地等资源得到货币化收益,也为他们的城市生活提供资金保障。

四、振兴产业,提升乡村振兴能力

产业振兴是乡村振兴的首要任务,没有兴旺的产业,乡村振兴如同无源之水、无本之木。

(一)打造农民增收新高地

从现阶段产业基础来看,单一的规模农业实现不了乡村振兴共同富裕的目标,还需要正确认识、合理运用和转化承载新质生产力对农业发展的引领作用,以农产品供应为基础的“农业+N”业态发展来带动乡村产业融合的不断升级,促进乡村各行各业的蓬勃发展。

一是认购型农业。充分运用大数据、互联网的力量,订购者通过网络进行全天候监控整个生产或生长环节,满足消费者需求,提高农产品的溢出价值。

二是生态型农业。结合农民的承受条件和山区的地形特点,打造具有观赏性、生态性的“盆景”农业、健康农业、有机农业。并通过现代技术成为肉眼可见的“有机产品”,联结中上游消费群体,占领农产品高端市场。

三是派生型农业。将工业发展逻辑和三要素运用于农业,实现农业增值,农民增收更充分。挖掘“农业+N”的派生业态效益,创建农业线上购销平台,打通农产品进社区、进客户的销售渠道,实现生产者与消费者的线上购销方式,打破农产品销售壁垒和地域限制。

四是体验型农业。通过采取消费者自行采摘、现场品尝、参与加工、参加劳动等方式,让其得到劳动的体验,促进体验者的身心放松,提高农产品的附加值。

(二)发展农村电商新业态

大力培育电商销售人才,加强与线上大型平台企业的合作,搭建农产品网上销售渠道,形成“线下体验、网上下单、云仓发货”的电商平台运营机制,打通农产品进入市的销售渠道,建立农产品从生产源头到终端销售的全产业链模式,为乡村产业发展插上互联网的翅膀。

(三)促进产业融合新发展

加强农业与二、三产业的融合发展,促进农业产业链的延伸,丰富农产品增值环节。一是鼓励发展家庭工厂、家庭农场,延长提高农产品附加值。二是发展农村物流服务,确保农产品快捷送达消费者。三是增加农产品文化内涵,提高农产

品文化品质。四是加强农产品检验检测力度,让消费者买得放心、吃得开心。

五、夯实基础,提升乡村振兴带动力

加大对农村软件和硬件设施投入,提升农业职业者对从事农业的信心、改善农村就业环境和生产生活条件。

(一)改善乡村通行条件
为方便农民出行和农产品运输,减少农产品物流成本,需要对农村公路的硬化、亮化的建设加大投入,解决农产品出行难、出行贵、运费高的问题。

(二)加强农田水利建设

随着化肥、农药的推广使用,农村土地的土壤肥力和保土、保水能力逐渐下降,投入产出比不断下滑。需要通过农田水利建设来增强农业灌溉和防洪排涝能力,提高单位面积产量。

(三)推进农村电网改造
农村电网老化,树木搭线、电表加速、承受负荷低等问题不同程度存在。需要加大对农村电网的改造和投入力度,保障农村电力供应的稳定和安全。

(四)拓宽通信网络覆盖

当前的通信网络已经满足不了农村的发展需求,需要进一步广泛实现宽带网络全覆盖,让农民享受到快捷的互联网服务。

(五)提供职业动力保障

建立健全年轻人入行农业的服务和后勤保障机制,培育新型农民,加速农民从“庄稼汉”到农业职业者的转型。

一是培育信心。扩大失业、创业、养老等保险额度和广度,降低创业失败风险,减少农业生产者对未来的后顾之忧,增强扎根农村的信心。

二是鼓励决心。建立健全群防群控和企、村协同发展机制,鼓励农业职业者下决心从传统的种植养殖业向多种经营主体方向发展,拓宽其收益通道。

三是顺应民心。破除农村巨额彩礼、大操大办等陈规陋习,积极引导健康向上的生活方式,搭建回乡成婚交流平台,解决农业职业人员扎根农村的婚姻家庭问题。

四是融入真心。强化公共服务,党员干部主动下沉基层,真心为群众排忧解难,及时收集处理群众的意见和建议,解决热点难点民生问题,用实实在在的帮助赢得村民群众的支持和拥护。