

doi:10.3969/j.issn.1672-626x.2022.03.013

吉林省城乡高质量融合发展路径研究

孙葆春

(吉林省社会科学院 农村发展研究所, 长春 130033)

摘要:在新的经济发展阶段,城乡高质量融合发展是实现经济振兴的重要契机与关键。吉林省在城乡空间结构融合发展过程中,出现了人口城镇化速度放缓以及土地城镇化与人口城镇化发展不一致等问题;在经济层面,城乡融合发展呈现出经济增长速度放缓、产业结构尚需转型优化、收入与消费水平较低以及城乡收入与消费差距逐步缩小的态势。同时,城市群建设、脱贫攻坚战略的实施都对吉林省城乡高质量融合发展具有推动催化作用。要实现城乡高质量融合发展,吉林省依然面对着诸多困难。通过建立城乡要素资源双向流动机制,以城镇化建设与农业农村现代化建设作为撬动支点,是实现吉林省城乡高质量融合发展的有效路径。

关键词:城乡高质量融合发展;人口收缩;新型城镇化;乡村振兴;农业农村现代化;吉林省

中图分类号:F127;F061.3

文献标志码:A

文章编号:1672-626X(2022)03-0122-07

一、引言

与城乡统筹发展、城乡一体化发展相比,城乡高质量融合发展的侧重点略有不同,其将城市和乡村放到一个平等的地位,强调各自在自身系统内,糅合利用产业经济、生态环境、社会和谐等各种要素,实现城乡之间资源合理流转配置、产业经济相互支持、社会福利和谐共享的格局。吉林省是农业大省,同时又是老工业基地,如何促进城乡高质量融合发展是吉林省实现振兴和农业农村现代化的关键。

第一,城乡高质量融合发展是实现吉林振兴的重要契机。在经济高质量发展阶段,吉林省面临着经济结构战略转型与产业布局调整。在区域经济的扩散效应影响下,部分产业向卫星城或城乡结合部转移,对城乡要素资源的合理配置与基础设施的一体化规划提出更高的要求。同时,吉林省作为重要的商品粮生产基地,处在实现农业农村现代化的阵地前沿。如何利用农业农村经济后发优势,撬动经济发展,实现农民收入持续增长与乡村经济的多元化发展,是当前亟待解决的问题。推进乡村振兴,全面实现农业农村现代化是吉林省经济规划的重中之重。通过城乡高质量融合发展,将新型城镇化建设与乡村振兴紧密结合起来,有利于加快要素资源合理流转,促进经济结构的优化调整,缩小城乡差距,实现城乡经济共同繁荣。

第二,城乡高质量融合发展是实现吉林振兴的重要动能。在新的经济发展阶段,吉林省面临着经济结构优化不足导致城镇化动力不够、土地城镇化与人口城镇化发展不一致、城镇化发展与经济社会发展不协调等问题^[1],使得以城带乡的驱动力不足。而且目前吉林省人口增长缓慢且流失严重,农村仍然处于劳动力、资金净流出状态,进一步增加了乡村振兴的实现难度。在加快农业现代化进程、培育战略性新兴产业、

收稿日期:2022-01-26

作者简介:孙葆春(1975-),女,山东潍坊人,吉林省社会科学院农村发展研究所研究员,管理学博士,研究方向为农村发展、农业经济理论与政策。

推进社会化服务业全面发展过程中,实现资源要素合理配置,意味着城乡关系的互通互融。因此,以城乡融合发展为契机和抓手,迎合经济高质量发展阶段的内在要求,深度挖掘农村经济的增长点和内驱力,加快新型城镇化建设的步伐,二者互为依托,是实现吉林省全方位振兴的有效路径。

二、吉林省城乡高质量融合发展的现状

(一)城乡空间结构融合发展现状

1. 人口城镇化速度放缓

人口城镇化是反映城乡融合发展的重要指标。从人口城镇化率的绝对数值来看,2020年吉林省为62.64%,略低于全国63.89%的平均水平^①,此前吉林省一直保持着人口城镇化率比全国略高的优势。另一方面,吉林省城镇人口增长率一直低于全国平均水平。如图1所示,2014—2016年,吉林省城镇人口增长率下降趋势明显,在经过2017—2018年的缓慢上升后,2019年再次出现下降趋势。究其原因,主要是吉林省的人口增长率一直居于较低水平,增长速度趋缓。2020年吉林省人口年均增长率为-1.31%,低于全国0.53%的增长率水平。根据《第七次全国人口普查公报》和《吉林省第七次全国人口普查公报》数据显示,吉林省家庭户规模有所收缩,老龄化和少子化问题逐步凸显,中小城镇人口向大城市转移的现象突出。2020年,吉林省户均人口2.34人,低于全国2.62人的平均水平;60岁及以上人口比重为23.06%,远高于全国18.70%的平均水平;0~14岁人口比重为11.71%,低于全国17.95%的比重;吉林省9个市(州)中,除长春市人口有小幅增加外,其他地区人口都存在着不同程度的减少。吉林省由于人口净流出和生育率的下降,对城镇化的支撑力度减弱,导致人口城镇化后劲不足。

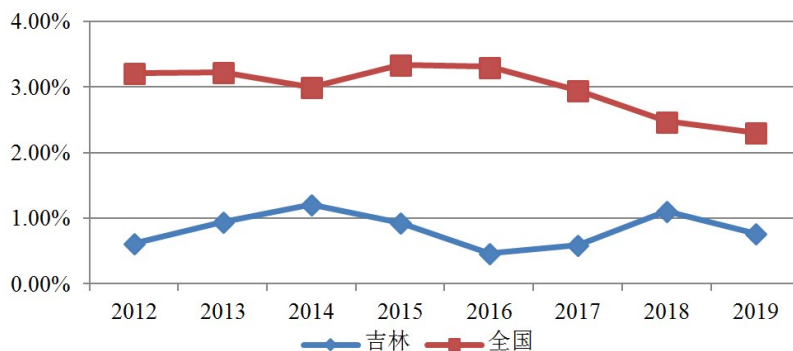


图1 2012-2019年城镇人口增长率年度变化趋势

2. 土地城镇化与人口城镇化发展不一致

土地城镇化从另一角度体现城镇化发展速度与城市规模的扩张。目前,吉林省存在着土地城镇化速度快于人口城镇化速度的现象。利用城镇化建成区面积增速与城镇人口的增速比值,可以反映出土地城镇化与人口城镇化速度的快慢程度。表1显示,吉林省2012—2019年城镇土地扩张速度比人口城镇化速度快得多,换言之,城镇土地的人口承载水平不高。尽管从全国范围来看,土地城镇化速度普遍快于人口城镇化速度,但是除了2014年与2019年外,吉林省这两个指标的增速比都远超全国平均水平。

表1 2012-2019年城镇化建成区面积增速与城镇人口增速之比

年份	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
吉林省	2.95	4.08	1.17	2.85	4.20	3.10	5.42	1.35
全国平均	1.40	1.56	1.33	1.40	1.29	1.18	1.60	1.38

3. 城市群建设带动城乡高质量融合发展

吉林省的新型城镇化建设主要依托长吉图开发开放先导区建设与长吉一体化发展,打造吉林省的城市群建设布局。一方面,将珲春市作为吉林省对外贸易发展的窗口,联动发展延吉、龙井、图们,以延边州为开放基地,连接吉林市和长春市腹地地区,形成点线面综合发展。另一方面,深化长吉一体化发展,加强长春市和吉林市的经济发展竞争力和城际交通便捷度,优化营商环境,进一步加强中心城市对城乡高质量融合发展的核心带动力。特别是2021年吉林长吉接合片区作为东北唯一的国家城乡融合发展试验区,主要在土地资源利用与促进农民增收方面,开展一系列城乡融合发展试验项目,促进土地资源合理利用与适度规模经营,推进城乡统一建设用地市场建设,搭建城乡产业协同发展平台,健全农民持续增收体制机制,为城乡高质量融合发展进行有益的探索。

(二) 城乡经济融合发展现状

1. 吉林省总体经济基本面现状

2020年吉林省人均地区生产总值为50800元,相当于全国平均水平的70.6%。从图2可以看到,吉林省人均国内生产总值增长率的变动趋势大致可以分成三个阶段。2001—2006年,吉林省的人均国内生产总值增长率低于全国平均水平。2007—2012年,吉林省人均国内生产总值增长率超过全国平均水平。尽管同期全国人均国内生产总值增长率也在高位,但是吉林省每年的增长率都在12%以上,2007年的增长率更是达到了26.15%。2013—2019年,吉林省的经济增长速度开始放缓,人均国内生产总值增长率明显低于全国同期平均水平,2015年仅比上一年增长0.48%。2020年,吉林省的人均国内生产总值增长率再次显著提升。

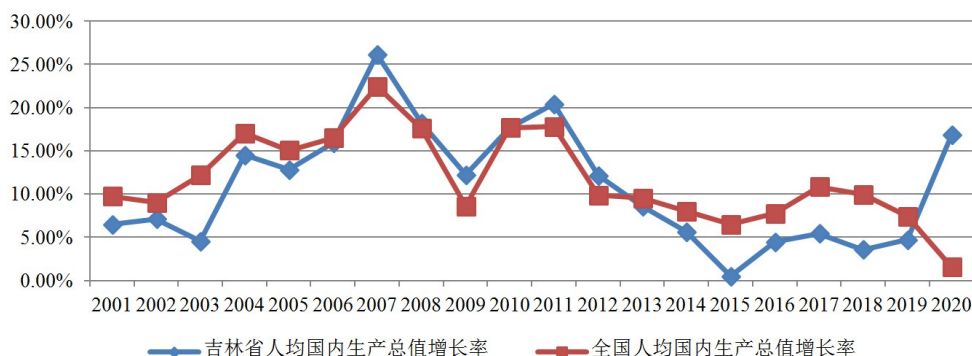


图2 2001-2020年吉林省与全国人均国内生产总值增长率趋势

2. 收入与消费水平较低

吉林省城乡居民的收入与消费水平,虽然绝对数量在增长,但是增长速度趋于缓慢(见表2)。

表2 2013-2020年吉林省城乡居民收入与消费占全国平均比重(%)

年份	吉林省城镇人均可支配收入占全国平均比重	吉林省农村居民人均纯收入占全国平均比重	城镇居民人均消费支出占全国平均比重	农村居民人均消费支出占全国平均比重
2013	80.59	103.72	86.22	100.51
2014	80.50	102.77	85.92	97.10
2015	79.82	99.16	84.02	95.23
2016	78.92	98.06	83.05	93.99
2017	77.81	96.41	82.02	93.83
2018	76.87	94.05	85.76	89.29
2019	76.25	93.23	83.36	85.96
2020	76.19	93.79	80.06	86.52

由表2可见,2013—2020年吉林省城乡居民收入与消费占全国平均比重呈现逐步下降的趋势,尤其是城镇居民的收入与消费水平的增长率与全国相比,下降态势明显。相较于城镇居民,吉林省农村居民收入增长速度较快,这一变化趋势与全国相同,与乡村振兴战略实施密切相关。但是农村居民的人均纯收入与人均消费支出的增长率依然呈现下降趋势,且消费支出与人均收入相比,下降趋势更为显著。

3. 城乡收入与消费差距逐步缩小

吉林省城乡收入差距与城乡消费差距并不明显,如表3所示,2013—2019年吉林省城乡人均收入比与人均消费比一直低于全国平均水平。且从年度趋势来看,吉林省的城乡人均收入差距与消费支出差距都呈现出一定的起伏,但是总体依然呈下降态势,说明城乡差距逐步缩小。

表3 2013—2019年吉林省与全国收入消费城乡比

年份	人均收入城乡比		人均消费城乡比		交通通信消费城乡比		教育文化娱乐消费城乡比		医疗保健消费城乡比	
	吉林省	全国平均	吉林省	全国平均	吉林省	全国平均	吉林省	全国平均	吉林省	全国平均
2013	2.18	2.81	2.12	2.47	3.17	2.63	3.19	2.63	2.01	1.70
2014	2.15	2.75	2.11	2.38	2.40	2.49	1.90	2.49	1.82	1.73
2015	2.20	2.73	2.05	2.32	1.93	2.46	1.93	2.46	1.82	1.71
2016	2.19	2.72	2.01	2.28	2.02	2.47	1.92	2.47	1.67	1.76
2017	2.19	2.71	1.95	2.23	1.82	2.43	1.88	2.43	1.55	1.68
2018	2.19	2.69	2.07	2.15	1.73	2.28	2.01	2.28	1.70	1.65
2019	2.16	2.64	2.04	2.11	1.87	2.25	2.03	2.25	1.45	1.61

表3数据显示,以全国城乡居民在交通通信、教育文化娱乐消费城乡比为基准进行比较,吉林省除2013年高于全国平均水平,2014—2019年都低于全国平均比值。但是2018—2019年,吉林省的交通通信、教育文化娱乐消费城乡比与全国平均水平逐步拉近,即吉林省的城乡消费差距又有扩大趋势。吉林省的医疗保健消费的城乡比起伏波动较大。2013—2015年以及2018年高于全国平均比值,2016年、2017年、2019年低于全国平均比值。

从绝对数量来看,同期吉林省的城镇居民人均交通通信消费与教育文化娱乐消费城乡比低于全国平均水平,而人均医疗保健消费城乡比则高出全国平均比值11%~48%。农村居民人均交通通信消费城乡比围绕全国平均比值波动,人均教育文化娱乐与医疗保健消费城乡比则基本高于全国平均比值,尤其是人均医疗保健消费城乡比最多高出全国34%。由此可见,吉林省城乡收入和消费的差距有逐步缩小的趋势,但是起伏波动较大。基础设施和公共服务的城乡差异依然存在,农村居民在教育文化娱乐与医疗保健方面的消费水平较高,也说明了这一问题确实存在。

(三)脱贫攻坚战略的实施促进了城乡高质量融合发展

吉林省通过实施“五级书记”抓扶贫,强化基层主体责任落实,重点通过产业扶贫来实现精准扶贫。社会各界力量积极参与到扶贫工作中,集合帮扶单位、驻村工作队、第一书记、结对帮扶干部等智慧,通过龙头企业带动农产品电商发展,逐步完善商旅、康旅、农旅、文旅等各种形式的乡村旅游业,实施三产融合发展。在产业扶贫的过程中,激发了城乡市场供需联动效应,促进了农村二三产业的按需生产和按需供应。在脱贫攻坚战略实施中,有针对性地将城市要素资源注入帮扶村。如以驻村工作队为平台,对接农业农村经济发展中的各类紧缺人才,按照产业项目需求精准对接。通过扶贫产业的发展,创造就业岗位,为农村贫困人口的增收提供便利。此外,还争取社会各界的融资优惠政策与财政资金扶持,通过线上线下多种形式,拓宽农产品及其加工品的销售渠道,丰富营销模式,将科技创新思维、先进的农业生产技术、市场信息等引

入帮扶村。城乡高质量融合发展,不仅仅是人口、空间、经济、社会、生态环境的融合,还有文化的融合。脱贫攻坚战略的实施,将独特的、原汁原味的乡村文化、乡土文明加以保护并带入城市,使城乡文明进行碰撞交流,促进城乡文化的交汇融通。因此,精准扶贫等脱贫攻坚战略的实施,有效促进了城乡高质量融合发展。

三、吉林省城乡高质量融合发展的制约因素

(一)人才流失与人口收缩现象突出,制约了城乡高质量融合发展

人的融合对于城乡高质量融合发展至关重要^[2]。目前吉林省的人口问题集中在人才流失与人口收缩两个方面。高校教师的流失和农村干部队伍断层等问题,都集中反映了吉林省的人才流失。根据《吉林省第七次全国人口普查公报》数据显示,与2010年人口普查相比,九个地市州只有长春市的人口是增加的,但是增加幅度很小,10年间只增加了299531人。从地区分布来看,吉林省东部地区和西部地区的人口分别减少1.66和2.90个百分点,而中部地区人口增加。这说明大城市对于人力资源依然具有一定的聚集作用。由于长春市人口增长速度较慢,不排除长春市在吸引周边人口向其转移的同时,也有部分人才向外省流转。吉林省腹地农村和县市的人力资源在向长春等大中城市逐级流转,导致乡村腹地人口收缩现象突出,乡村空心化、空巢化问题凸显。同时,人口收缩问题又致使老龄化和少子化问题同步加剧,形成共振,进一步提升了城乡人口融合的难度。

(二)经济下行压力不断增大,减弱了新型城镇化对城乡融合发展的拉动作用

在经济下行压力不断增大的宏观环境下,吉林省新型城镇化建设面临着重重困难。首先是结构性问题依然突出。吉林省工业呈现“一业独大”的局面,一汽集团的经济效益对全省经济产值影响幅度较大。其次是区域布局稳定性不够。长春市地区经济发展对全省的经济发展影响显著,一旦长春市的发展速度下滑,将会导致整个吉林省经济发展动能减弱,城镇化建设动力不足。第三是城镇化的空间聚集与人口聚集的发展方向不一致。如图3所示,吉林省2012—2019年建成区面积增长率一直高于人口增长率,说明城镇化建设的空间聚集速度快于人口聚集速度。这也反映出吉林省经济发展过于倚重固定资产的投资拉动,但由此产生的城乡高质量融合发展效能并未充分显现。与此同时,《银行保险机构进一步做好地方政府隐性债务风险防范化解工作的指导意见》(银保监发[2021]15号)对于地方政府融资业务进行了规范,标志着城投平台融资政策收紧,这将给吉林省多数地市州城镇化建设的融资带来较大压力。第四是县域经济发展面临困境。一方面,县域小城镇人口收缩现象尤为严重,人口大量转移,导致产业提振动能不足;另一方面,县域小城镇产业结构相对单一,资源型产业占比重较大,加工制造业的创新力不足,服务业与第三产业发展速度较快,但未形成经济增长极。

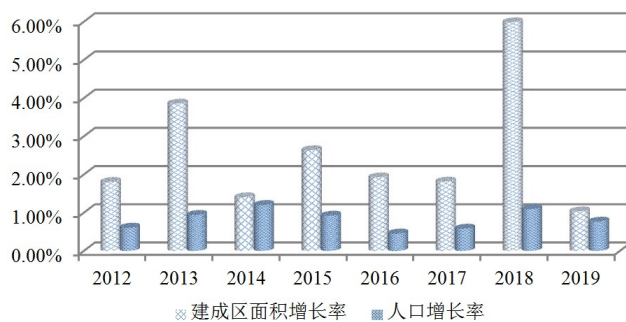


图3 吉林省2012—2019年建成区面积增长率与人口增长率比较

(三)农业农村现代化尚未完全实现,减弱了城乡高质量融合发展的动能

吉林省农业资源具有先天优势,拥有肥沃的黑土地,地理区位同时居于玉米黄金生产带与水稻黄金生

产带。优越独特的自然资源环境,使得吉林省非常适宜于粮食生产,也导致吉林省第一产业比重相对较高。然而,吉林省的农业农村经济效益尚未跻身全国前列。近几年,吉林省农民收入增长速度加快,增速高于城镇居民的收入增长,但是2020年吉林省的农村居民人均可支配收入低于全国平均值,说明吉林省绿色生态环境没有带来优质农产品的高附加值并实现可观的市场经济效益。吉林省农业农村经济发展中,农产品重生产不重加工,农产品加工业在产业结构中占比重较低,或是加工产品的技术含量不高,产业链条不长。农产品加工业与农业总产值比重远低于发达省份,产业集群发展缺少大规模龙头企业的带动。虽然吉林省的农产品品质优良,但是缺少像“佳沛奇异果”“涪陵榨菜”这种市场影响大、辐射面积广、品牌价值高、产业带动力强的区域公共品牌^[3]。可见,吉林省农业农村的经济效益水平不高,导致乡村振兴的效能还未充分释放,对城乡高质量融合发展的推动力不足。

(四)公共资源配置与公共服务非均等化,阻碍了城乡高质量融合发展

尽管吉林省农村居民人均收入增长速度有所提高,但是城乡收入、基础设施、社会公共产品和服务仍然存在着不小的差距。首先,城乡收入比值缩小,但是绝对值的差距仍在拉大。2013年,城乡收入绝对值差距为11550元,2020年的收入绝对值差距为17329元。其次,农村人才流失现象突出,根据《第七次人口普查公报》数据,吉林省人户分离人口比重较高。尽管人口流动是城乡融合发展的必然趋势,但是农村流转出去的都是青壮年、高素质劳动力,难以得到有效的人力资源补给。农村经济有很大一部分靠能人带动,但是吉林省目前并未形成回乡创业的热潮,甚至农村干部队伍也面临着年龄断层。除了人力资源之外,土地、资金等资源要素也存在着单方向流动问题,不利于城乡高质量融合发展。第三,社会公共产品和服务的城乡差距仍然显著。如交通道路、网络通讯等基础设施,自来水、煤气等公共服务,科技、教育、医疗、保险、金融、文化等公共服务产品方面,吉林省的城乡差距都还很明显。

四、吉林省城乡高质量融合发展的实现路径

(一)建立城乡要素资源双向流动机制

为了持续促进资源要素的城乡高质量融合,需要建立城乡要素资源双向流动机制。一方面,不仅要促进进城农民尽快完成市民化转变,还要促进各层次人才返乡创业。同时,不仅要加大人才引进力度,强化吉林省各战线人才队伍建设,还要注重对本土人才的培养,促进吉林省高校培养人才留任,注重新生代农村带头人的培养,引导社会各界资本支持乡村一二三产业融合发展。在吸引资金注入的同时,更要注重对当地农民就业岗位的保障,使资金、项目建设落到实处,促进当地农民切实增加经济收入。另一方面,合理有效利用土地资源,注重城镇化建设中土地空间聚集与人口聚集同步,做好城市空间规划。同时,村庄空间规划也是乡村振兴战略的一个重点,合理规划利用农村发展用地和农村建设用地,进行美丽乡村建设。在农业生产中切实做好吉林省黑土地的保护利用,实现自然资源与生态环境的可持续发展。

(二)以城镇化建设撬动城乡高质量融合发展

近年来,吉林省城镇化建设速度有所放缓。2020年,吉林省人口城镇化率已经低于全国平均水平。然而城镇化建设是撬动城乡高质量融合发展的关键节点,必须要从人口、空间、经济、社会、生态等各个环节加快推进吉林省的新型城镇化建设。首先,要缓解大城市对农村地区人口的“抽血”问题,避免县域和乡村人口收缩以及老龄化、空心化问题。需要尽快完成相关政策的顶层设计,包括深化户籍制度改革,以及相关的教育、医疗等配套政策,加快市民化转变;在出台人才“18条”政策后,要加快政策落地,引进外地人才,留住本地人才,激发各层次人才的活力与创业动力。尤其是鼓励返乡人员创业,加快孵化基地建设,提供创业平台,优化服务环境,完善优惠政策。其次,加快补齐县域农村公共产品及服务的短板,尤其是交通道路、基础

设施、社会事业等方面。以县域经济为突破口,着重发挥县级市的经济带动作用。通过加快民营经济发展,改善投资软环境,提升县域经济可持续竞争力。在此基础上,推进县域城镇化,增加中小城市对人才的吸引力,形成基础设施-人才-技术-经济的良性循环发展。第三,优化产业结构。稳定工业产能,增加产品的科技含量,抢占经济高质量发展的先机。吉林省的工业需要开发新的产业链条,以科技、制度、管理、品牌等作为创新驱动力,加快发展食品工业,进一步优化轻重工业结构。盘活第三产业,强化基础设施建设,培育新的经济增长点,依靠自然资源优势,加快发展冰雪旅游业与社会服务业。在增加固定资产投资拉动经济的同时,提高投资效益,顺势拉动消费,促进经济增长。第四,做好城市群梯队布局,重点发展县域经济。不仅长春市的发展举足轻重,吉林省还要保证竞争力强劲的城市以及经济腹地的高速优质发展。第五,双碳战略背景下,继续重视生态环境的合理保护利用,实现优质自然环境经济价值的同时,加强城市环境建设。

(三)以农业农村现代化建设推动城乡高质量融合发展

吉林省的第一产业基础优势明显,近年来通过率先实现农业现代化战略,以及乡村振兴战略的实施,农业农村现代化取得了令人瞩目的成绩。但是农业农村现代化与新型城镇化建设的协调发展还没有进入最佳状态^①。农业农村现代化不断完善的过程,也是不断与城镇化建设协调共进,实现城乡高质量融合发展的过程。吉林省农业的发展基础较好,但是农业生产效率与农业经济效益还有待提升。需要以农业十大产业集群为平台,促进农村一二三产业紧密结合,重点提升优势产品的市场竞争力。如通过实施“秸秆变肉”暨千万头肉牛建设工程,整合饲料生产、良种繁育、肉牛养殖、产品加工、冷链配送、品牌营销等产业环节,通过皓月、犇福等龙头企业的带动,提升产业经济效益,实现三产融合发展。其中,实现效益提升的关键环节是农产品加工业的发展,这就需要在十大产业集群中,扶持打造带动能力强、覆盖面积广的龙头企业。同时,进一步完善电商、物流、仓储等配套产业,打造良好的营商环境,完善社会化服务产业,助力龙头企业实现集群化发展。农产品加工业还要与第三产业进行衔接,充分利用吉林省少数民族聚居和农村良好的自然资源环境条件,发展文旅产业和康养产业,打造各具文化风情和民族特色的旅游线路。充分进行市场可行性调研,考虑市场容量,避免同质化重复,以农业十大产业集群为依托,培育区域公共品牌,支撑相关产业的发展。在三次产业融合发展的过程中,集群化生产、精细化加工、品牌化营销共同的目标是提高市场占有率,提升农民收入水平,构建自然资源、基础设施、公共服务、科技创新等要素的市场双向流动机制,实现城乡高质量融合发展。

注 释:

① 除单独说明外,文中所有数据均来自国家统计局数据和《吉林统计年鉴》。

参考文献:

- [1] 王胜今,韩一丁.东北地区城镇化的发展现状与路径探究[J].东北师大学报(哲学社会科学版),2018,(5):92-99.
- [2] 周宏春.“东北现象”与振兴之策[J].经济纵横,2017,(1):13-19.
- [3] 孙葆春.中国地理标志产品发展运行机制与完善[J].社会科学战线,2017,(2):262-266.
- [4] 孙葆春.东北三省农业现代化与新型城镇化协调发展度评价研究[J].江苏农业科学,2018,46(7):319-323.

(责任编辑:颜 莉)