

“国家中心城市建设提质进位”专家谈

# 为国家中心城市建设提质进位谋良策献智慧(十六)

## 促进城乡要素双向流动 推动乡村振兴

方琳

要素即生产要素,指进行社会生产经营活动所需要的资源投入。劳动力、土地、资本、技术和信息等都属于要素的范围。要素流动则是生产要素通过地域和空间上的位移达到优化配置,促进经济增长。城乡在资源要素、产业分工等方面各具特点和优势,乡村拥有丰富的土地要素、劳动力要素和其他开发或有待开发的广阔的自然要素等,因而在发展农、林、牧、渔方面具有天然优势;城市则是工商业集聚地,是地区经济、政治和文化的中心,科技、人才、资本、信息汇聚于此。这些差异正是城乡要素双向流动、优势互补的客观基础。

在我国工业化进程中,大量生产要素从乡村流向城市,城市因要素聚集而获得长足发展,但乡村却因要素流出而发展滞后,城乡发展不平衡、乡村发展不充分问题突出。近年来,郑州市通过深化户籍制度改革和农村土地制度改革,健全财政政策支持体系、加大对返乡创业者的扶持力度等措施疏通城乡要素流动通道,推动了乡村发展。但是,要建设国家中心城市和争先进位,引领现代化河南建设,发挥好高质量发展区域增长极作用,郑州需要更有力的举措促进城乡要素双向流动和优化配置,推动城乡高质量发展。立足郑州城乡经济社会实际,可以考虑从以下几个方面促进城乡要素双向流动。

### 一、整体布局,把握好新型城镇化与乡村振兴的战略机遇

当前,郑州正在积极贯彻落实国家和河南省相关精神,推进以人为核心的新型城镇化战略与乡村振兴战略,一系列相关文件的颁布和实施更能够激发各类要素主体的积极性,为促进城乡要素双向流动提供了良好机遇。要认真学习和把握两大战略的意义、要求及相互关系,站在构建新发展格局、畅通国内大循环高度,把城乡要素流动和贯彻落实两大战略联系起来,把城市与乡村规划布局、一二三产业融合发展纳入郑州现代化建设的整体视野,着眼于新型城乡关系的构建,积极寻求城乡之间、产业之间的联结点和互补性,不断培育新的共融共通生长点,畅通城乡要素双向流动渠道,推动两大战略在实践中互为促进,城乡协调发展。

### 二、探寻规律,遵循城乡要素双向流动的基本原則

第一,坚持政府引导与市场机制相结合。促进城乡要素双向流动,必须尊重市场规律。市场机制促进资源有效配置,在优胜劣汰中激活市场主体内生发展动力,促进生产方式现代化和城乡产业高质量发展。但由于城乡差异,加之郑州作为特大城市的虹吸效应,乡村要素仍大量流向城市以追求较高收益。这就需要政府积极合理进行干预,弥补市场不足,如加大财政支持乡村力度,鼓励返乡创业、改善乡村基础设施和公共服务等,营造有利于要素双向自由流动的环境;在吸引工商资本下乡时,政府还应加强对工商资本租赁农地、资本运作等方面的监管和风险防范工作,以保障农民合法权益,确保其在推动农业发展、引领农民致富方面发挥积极作用。

第二,坚持农民收益基础上各类主体利益的兼顾。促进要素流向乡村的目的是促进农业农村发展,实现农民增收。因此,乡村产业发展要充分考虑农民熟悉农业农村的优势,发挥农民的主体性,让农民及其拥有的农业知识和技术、土地权益等作为重要生产要素参与到乡村发展中去,分享产业发展收益。在此基础上做到各类要素主体利益的兼顾,才能稳定和强化城市要素持续流入乡村的动力机制。

### 三、科学研判,发挥好县城在城乡融合发展中的关键作用

县城在新型城镇化过程中具有距离乡村近、落户成本和生活成本较低的优势,因此是农业人口就近城镇化的便利选择。县域经济涵盖经济循环的各环节,是连接和促进工农城乡经济循环的坚强支撑。2022年中央一号文件指出,要加快推进以县城为重要载体的城镇化建设,加强县城公共服务县域统筹,实施县城农民工市民化质量提升行动,促进农民就地就近就业创业。近日,国家下发《关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》提出要“以县城为基本单元推进城乡融合发展,发挥县城连接城市、服务乡村作用,增强对乡村的辐射带动能力,促进县城基础设施和公共服务向乡村延伸覆盖,强化县城与邻近城市发展的衔接配合等要求。

据此,在谋划城乡发展格局,构建新型工农城乡关系时,要把郑州县(市)放入城乡融合发展的总体格局中加以考量和安排。根据县市资源禀赋、区位优势、产业特征等加以科学定位和分类指导,在发展好自身特色产业和强项优势基础上恰当定位城乡融合角色,完善市政设施,提升公共服务水平,改善人居环境,不断缩小与城市的发展差距,增强其吸纳县内城乡转移人口及其他生产要素的能力,同时还要发挥好县城要素流动重要中转站的作用,将城市人才、资本、技术及现代化要素向乡村辐射转移。

### 四、深化改革,找准并解决阻碍城乡要素流动的堵点痛点

第一,持续深化户籍制度改革。剥离附着在户籍上的公共资源配置功能,祛除隐性门槛,保障农民工等非户籍常住人口均等享有教育、医疗、住房保障等基本公共服务。建立城乡统一的公共服务体系,使城乡人力资源流动更顺畅;充分保障进城落户农民土地承包权、宅基地使用权和集体收益分配权,建立依法自愿有偿转让机制,为农业转移人口市民化融入城市提供坚实权益基础。第二,深化土地制度改革。在巩固农村基本经营制度,切实保护农民权益基础上,遵循国家土地制度改革要求,盘活宅基地和农民房屋使用权;充分利用“三权分置”改革促进土地要素合理流动,优化布局,对撂荒、闲置土地加以整合,提升土地节约集约利用水平;积极探索城乡建设用地的同等权利和使用方式,吸引资金、技术和人才支持乡村发展。第三,促进金融资本参与乡村发展。发挥政策性银行作用,创新金融产品,解决农民贷款难问题。

### 五、多维联动,创新政策体系并有效发挥其协同作用

城乡要素流动涉及城市与乡村、经济与社会、人口与资源环境等多方面,因此,在政策引导上也不能单兵突进,而应创新和构建较为系统的政策体系,协同高效促进要素流动。

第一,确保已有政策落实到位,缺位政策及时补上。各级财政资金和补贴要落实到位,确保发挥其应有作用。人力资源方面,建立健全农业转移人口市民化促进制度,掌握农业转移人口就业和家庭情况,提供职业技能培训和就业指导,及时解决其融入城市的各种困难;构建乡村人力资源管理体系和机制。成立乡级或村级人力资源管理中心,其职能包含:建立人力资源数据库;联系外出务工人员、就读学生以及在外奋斗多年的成功人士并提供返乡发展、优先安排咨询和服务;探索和建立对返乡创业者及时跟进、评估和反馈全过程服务机制;组织村民开展实用职业技能培训;发现和培育农村发展带头人等。科技服务方面,在已有科技特派员制度、推进科技创新项目、开展产业技能培训基础上拓展更多渠道,凝聚科技服务合力,提升服务效果。引入多种资源如中等职业院校和农业院校、科研院所、公益性和商业性农业技术组织和团体等进行长短结合、线上线下的各种培训、农业技术和实务操作的指导和宣传。

第二,多项政策协同联动,共同发力。探索和形成财政政策、货币政策与其他经济社会政策协调配合的体制机制。以财政政策 and 财政资金引导金融机构和社会机构加大对农业农村的资金投放。针对农村融资需求,由政府牵头设立担保机构,积极发展针对农民的普惠金融,推动建立财政、金融、担保相互配合的支农政策体系,为乡村振兴提供可靠的资金保证。此外,财政政策、货币政策还需要与相应的产业政策、土地政策、就业政策和社会保障政策等相互配合、共同推动要素合理流动和优化配置。

### 六、补足短板,全面完善城乡要素流动的渠道和载体建设

第一,乡村要根据自身资源禀赋,科学论证其产业、生态及历史文化等特色资源,将资源潜力转化为发展资本,以产业发展吸引各类生产要素集聚;第二,以美丽乡村建设为抓手,加快补齐乡村饮水、燃气、电力、道路、互联网、物流等基础设施和公共服务方面的短板,打造城乡高速便捷的交通圈、物流网、数据网,为要素流动创造更有利的条件。第三,改善乡村环境,加大对乡村教育、科技、卫生、文化等公共资源投入,提升乡村人口基本素质和自我发展能力。不断提升乡村治理水平,促进乡风文明,让乡村成为人们向往的涵养生态、文明和谐的美好家园。(作者系中共郑州市委党校副教授、博士)

## 建设郑州枢纽经济高地的着力点

秦天祚

消郑州1+8都市圈城市的高速收费,加快落实郑汴同城交通一体化项目落地。形成与国家重大战略相贯通、与相关产业布局相衔接、与区域发展需求相结合的交通发展规划,发挥枢纽对经济社会发展的促进作用,发挥郑州枢纽“支点”城市的引领辐射作用。

二、打牢枢纽经济发展基础。充分发挥政策优势,着力打造枢纽经济郑州升级版。充分挖掘数字化、智能化、国际化带来的发展红利,以多式联运为手段,促进航空、铁路、公路、产业协同发展,突出“国际航空引领开放发展”主题,重点培育,多点带动,打造线上线下枢纽优势,培育新经济增长点,构建多级多点网状发展新格局。郑州加快建设国际性综合枢纽城市,不断提升枢纽城市的极化效应,有利于提升郑州全球联通水平和辐射能级,有利于郑州打破发展藩篱,实现国家中心城市建设“弯道超车”。

三、培育枢纽经济支撑产业。郑州发展枢纽经济必须注重以建设综合交通枢纽为切入点,以打造枢纽经济服务平台为抓手,以培育枢纽型新兴产业为核心任务,以开发现代枢纽功能区为着力点,做大做强郑州枢纽经济的先导产业,聚焦商用车制造、证券投资基金管理公司、期货公司等已经解禁外资限制类项目,瞄准5G核心元组件、芯片封装设备等电子信息产业与高端智能制造业,抢抓先机,务实推进,发展高端制造、智能制造,谋划对接一批有希望落地的大型企业在郑州落地生根。

四、打好发展枢纽经济组合拳。首先,以郑州航空港经济综合试验区为中心,打造郑州航空大都市。航空业被誉为“现代工业之花”,是知识、技术和资金密集型的高度复杂的高科技产业。它具有产业链长、投资乘数效应大、辐射性带动性强,能够带动上下游众多产业协同发展,是发展高端制造业的重要领域和重要抓手。研究显示,在航空工业领域每投入1亿元的研发,可持续产生7000万元/年的产值;一个航空工业项目发展10年给当地带来的效益,产出比为1:80,技术转移比为1:16,就业带动比为1:12。以郑州航空港经济综合试验区为中心,加快形成郑州机场、郑州航空港站、客/货多式联运等为一体的立体综合交通枢纽,构成空铁双核驱动格局,为河南省乃至整个中部地区的崛起提供有力支撑;以郑州航空

## 发挥资源优势 增强郑州文化魅力

李立新

角洲的最顶端。有人用“悬河头、华北轴、百川口、万古流”来形容黄河郑州段的特点。众所周知,世界著名的大江大河三角洲都伴生着一座世界著名的城市。在国家启动黄河流域生态保护与高质量发展重大战略的当下,地处黄河大三角洲顶点的郑州,加快推进国家中心城市建设,打造“黄河之都”,正逢其时,时不我待!

要构建郑州黄河生态涵养带,规划建设黄河生态涵养带示范区,通过在沿黄地区持续不断地植树造林、绿化美化和水面湿地保护,形成郑州市的生态涵养带,为旅游业和城市发展提供生态屏障和环境支持。

另外,要构筑展现华夏历史文明的平台。黄河是中华民族的母亲河,哺育了中华5000年的文明,不仅是一条自然之河,更是一条文化之河。黄河郑州段在历史上有很多重要的历史人物在这里登场,有很多重大的历史事件在这里发生,孕育了黄帝文化、商都文化、少林文化等,厚重历史文化,美不胜收。黄河文化可以说是郑州的城市灵魂和标识。建议规划建设黄河文化生态带核心区示范区,大力挖掘黄河文化内涵,使之成为华夏历史文明传承创新区的一个亮丽窗口,让国内外游客充分感受黄河文化的厚重、中原大地的壮美、黄河母亲的胸怀,增强中华民族自豪感和凝聚力。

三、依托古都文化资源优势,在打造“华夏古都”品牌中构建国际文化大都市。郑州因我国京广和陇海两大铁路干线交会处而闻名,被称为中国铁路的“心脏”,中国最大的客运和货运中转站都在这里,号称“火车拉来的城市”。从20世纪50年代开始,层出不穷的考古新发现证实,在郑州的地下,埋藏着一个个跨越漫长历史时期、覆盖巨大区域的古都群,是中国当之无愧的第八大古都。在黄河文化线的四个省会城市兰州、银川、郑州、济南中,就历史文化资源禀赋和发展潜力而言,郑州最应该打造成为“黄河之都”。

郑州气候温和、四季分明,土壤肥沃、资源丰富,居中而立、交通便利。良好的自然条件和重要的区位优势,

使得郑州地区成为中华文明形成和起源的核心地区。荥阳织机洞遗址显示,早在10万年前就有古人类在此繁衍生息,距今7000~8000多年的新郑裴李岗遗址呈现出成熟的农耕文化,5000~6000年前的二里头文化遗址和大河村遗址展示出先民的彩陶、丝织等手工业成就。黄河岸边的双槐树河洛古国、西山古城、大河村城址,投射出黄帝时代的文明曙光。郑州还是夏、商、周三代的建都之地,司马迁在《史记》中说“昔三代之居,皆在河洛之间”,登封王城岗、新密古城寨、新密新寨、荥阳大姑圩、郑州小双桥、郑州商城等,这些夏商古城遗址,以及管、虢、郟、郑、韩等37个两周诸侯国都城遗址,从考古学上证明了“古都郑州”名副其实。

2017年1月,国家发改委发布的《关于支持郑州建设国家中心城市的指导意见》,给郑州的文化定位是“国际文化大都市”。此后,郑州市还提出了“华夏历史文明传承创新中心”“黄河文化生态带”等。为实现这些文化目标,郑州应着力构建新型创意性城市,大力发展新兴文化业态,大力推动新兴文化、创意文化、先锋文化、时尚文化繁荣发展。

四、依托少林文化资源优势,在打造“中国功夫”品牌中彰显郑州的文化魅力。世界武术看中国,中国武术看河南。俗话说“天下功夫出少林”。嵩山《禅宗少林·音乐大典》利用声光电效应,打造出音乐盛宴。郑州歌舞剧院上演了《风中少林》《少林雄风》,河南电视台开办了《武林风》,助推少林文化不断传播、光大。少林武术日益受到世界人民的喜爱,少林寺下院遍布世界各地,目前少林寺在美国、德国、俄罗斯等国家设立了各种培训机构,少林文化中心遍布世界各大洲。河南功夫表演团队的世界巡演,在海外掀起了一股一波一波的中国功夫热。建议进一步包装提升少林功夫品牌,进一步打造嵩山少林寺这一世界级的旅游目的地,大力发展文创产业,延伸少林功夫产业链,把少林功夫和郑州绑定,提高郑州的世界知名度和美誉度。

## 打造良好消防安全环境的路径和措施

郭鹏

心。严格责任追究,以《郑州市消防安全责任制实施办法》《郑州市火灾事故调查处理(暂行)规定》发布为契机,树立安全思维,全面落实火灾延伸调查制度,把事前、事中、事后追究体系真正运行起来,全流程查找管理、监督、扑救、宣传等方面存在的问题短板,全面梳理分析事故背后的深层次原因,吸取教训,堵塞漏洞,补齐短板,完善机制,促进经济社会安全发展。

二、探索风险防范化解新举措。要充分考虑城乡发展程度、风险特征、火灾风险现状等因素,系统开展火灾风险评估,真正做到对重大危险源心中有数、手中有策,防止消防安全领域出现“黑天鹅”“灰犀牛”事件。强化精准防控,要落实国务院安委会15条硬措施,紧盯城市密集场所、石化储备、仓储物流等高危场所,制定完善火灾风险防范指南,组织实施专项治理;持续落实对商业综合体、城乡结合部、城中村、安置区等常态化消防管控措施,严防群死群伤火灾事故发生。强化行业监管,发挥安委会、安全会平台作用,加强统筹协调,打破信息壁垒,整合公安、住建、综合执法等部门数据,形成数据共享、信息互通,打造“N+1”部门联合监管模式,加强重点行业系统消防安全标准化管理,形成多元共治格局。