

Research on the Dilemma and Path of the Integration of Urban and Rural Public Services in the Chengdu Chongqing Dual City Economic Circle

Han Lv

The Party School of the Dazu District Committee of the Communist Party of China in Chongqing, Chongqing, 402360, China

Abstract

The integration of urban and rural areas and the integrated development of urban and rural public services are important contents of the co construction and sharing of the Chengdu Chongqing dual city economic circle, and play an important role and significance in promoting high-quality development of the two regions. From the current series of achievements, it can be seen that the urban areas of the two regions are developing in a balanced and stable manner, while the rural areas are relatively lagging behind. The integration of urban and rural public services in the two regions is constrained by issues such as dual structure and regional barriers. Therefore, it is necessary to explore solutions from the implementation of urban-rural integration policies and the construction of integrated development mechanisms between the two regions, in order to narrow the gap in urban-rural integration development, promote urban-rural integration development, enhance farmers' well-being, and enhance their sense of happiness and gain.

Keywords

Chengdu Chongqing dual city economic circle; integration of urban and rural public services; development dilemma; solution path

成渝地区双城经济圈城乡公共服务一体化发展困境及其路径研究

吕晗

中共重庆市大足区委党校, 中国·重庆 402360

摘要

城乡融合与城乡公共服务一体化发展是成渝地区双城经济圈共建共享的重要内容, 对助推两地高质量发展有着重要的作用与意义。从目前取得的一系列成效来看, 两地城区均衡稳定向前发展, 农村相对滞后, 因二元结构问题、地域壁垒问题等制约了两地城乡公共服务一体化发展进程。为此, 应探索从实行城乡一体化政策、构建两地一体化发展机制等方面探究解决路径, 以缩小两地城乡一体化发展差距, 促进两地城乡融合发展, 增进农民福祉, 增强农民幸福感和获得感。

关键词

成渝双城经济圈; 城乡公共服务一体化; 发展困境; 解决路径

1 引言

改善两地农村公共服务, 促进城乡一体化发展, 是推动两地农业农村发展的动力引擎, 是改善两地农民生活水平的重要措施, 是促进两地农村经济社会发展的基础保障, 是《成渝地区双城经济圈建设规划纲要》(以下简称《纲要》)的重要内容之一。自《纲要》印发以来, 成渝两地通过积极协作, 在两地城乡公共服务共建共享方面取得了巨大进展。但是, 因两地农村发展基础普遍较为薄弱, 特别是偏远农村公共服务发展水平与城市仍然存在不小差距。

【作者简介】吕晗(1983-), 女, 中国重庆人, 硕士, 讲师, 从事公共管理、法学研究。

2 成渝地区双城经济圈城乡公共服务一体化发展的基础

2.1 理论基础

2.1.1 城乡关系理论

城乡关系理论应溯源到空想主义时期的城乡结合观。莫尔等空想社会主义学者开始关注解决脑力与体力、城市与农村对立问题; 欧文主张将城市与乡村结合、农业与工业结合; 19世纪中期, 马克思、恩格斯研究了城市与乡村分离、对立的必然性, 提出了城乡关系最后由分离与对立转换为统一与融合; 19世纪末, 英国社会活动家霍华德提出的城乡社会一体概念从而取代了长久以来对立的旧城乡社会形态^[1]。

2.1.2 二元经济理论

刘易斯在《劳动无限供给条件下的经济发展》中提出二元经济现象。二元经济理论奠定了区域经济学发展基础，其核心内容指出以现代生产方法产生的工业部门应与以传统生产方法产生的农业部门并存。在这种制度下，城市有配套的医疗、教育、食品、燃料、公共交通、基础设施建设等与人们生活息息相关的公共服务与设施。这种“二元化”的政治制度，催生了二元经济，促使中国城市与乡村之间差距拉大，成为典型的发展中国家。城乡公共一体化理论的提出，为破除了中国二元经济奠定了理论基础，符合中国科学发展观理念^[1]。

2.1.3 城乡融合理论

城乡融合理论的代表人麦吉 20 世纪 80 年代提出的 Desakota 模式，是对亚洲发展中地区城市与乡村两种空间类型，在经济发展过程中的相互作用及其空间表现作出的理论总结。该理论指出，农村产生于城市的边缘，受到城市发展辐射，同时又反作用于城市，这种发展模式在学界被称之为城市与乡村一体化过渡理论。在这种城乡融合发展模式下，城乡边缘地区的经济快速发展，但也伴随着管理乱序、环境污染等问题，为此，乡村与城市的管理方式要进行变化与调整，这样才能使城乡区域更好地融合发展。

2.2 现实基础

2.2.1 战略发展基础

从战略层面来看，中央十分重视成渝两地发展，在一系列规划中明确提出了相关发展要求。2011 年，《成渝经济区区域规划》提出，要深入推进成渝城乡综合配套发展，推动基本公共服务均等化。2015 年，《关于加强两省市合作社共筑成渝城市群工作备忘录》提出，成渝两地将在人口、教育、社会保障、治安治理等方面开展公共服务互助协作。2016 年，《成渝城市群发展规划》指出，成渝城市群要建立基本公共服务体系，推动公共事务协同治理，制定包括公共服务建设、公共文化服务、公共服务均等化等一系列发展措施。同年 6 月，《共同推进两地人力资源社会保障公共服务互助发展合作协议》提出，1+10 系列公共服务合作协议。2018 年，《深化川渝合作深入推动长江经济带发展行动计划（2018—2022）年》提出，两地应强化社会保障、教育卫生服务等公共服务协同治理，推动两地公共服务共接共享。2019 年，《深化川渝“2+6”系列工作方案（协议）》提出，稳步推动成渝两地公共服务对接。2020 年，中央财经委员会第六次会议研究推动成渝两地建设问题时强调，要强化公共服务共建共享。2021 年，《成渝地区双城经济圈建设规划纲要》提出，要以更好满足人民群众美好生活需要为目标，扩大民生保障覆盖面，提升两地公共服务质量和水平。

2.2.2 现实基础

成渝两地同质同体、同根同源，早已形成了经济社会

发展共同体，这是两地双城经济圈城乡公共服务一体化发展之基，改善民生之脉。一是经济基础为促进两地城乡公共服务创造了条件。成渝两地作为西部地区人口密集地（人口密度早已达 520 人/平方公里，远高于西南地区 96 人/平方公里的水平）。二是人文相连为促进成渝两地城乡公共服务创造了基础。两地山水相连、地理同域、人文相通，千年文化沉淀交融，早已形成了同源同脉的文化。三是“共享包容，改善民生”原则提供了遵循。自双城经济圈建设启动以来，两地加大了在基本公共服务标准化便利化、公共服务共建共享、共享教育文化体育资源、公共卫生和医疗养老合作、公共安全风险防控标准和规划体系等方面的协作力度^[2]。

3 成渝地区双城经济圈城乡公共服务一体化发展中的困境

3.1 二元结构拉大了城乡公共服务一体化发展基础

中国城乡二元结构拉大了成都、重庆经济圈各自区域中城市与乡村之间，两地经济圈城市与乡村之间的公共服务一体化发展差距。一是两地城乡之间公共服务基础配套不均衡。由于中国城乡二元制度由来已久，拉大了城乡之间基本公共服务差距。在公共服务基础配套设施上，城市有较为完善的公共服务配套设施及产品，而乡村市民相关配套则较为薄弱。二是两地城乡基本公共服务不均等。建国初期的计划经济体制，主要支持以城市为主的二元结构发展模式，分为城市居民与农村居民。而城市居民拥有比农村居民更好的教育机会、社会保障服务等社会福利，而农村居民因土地限制，无法享受城市居民享受的国家公共服务资源。

3.2 地域壁垒阻却了城乡公共服务一体化布局

由于成渝地区双城经济圈幅员较大，过去的地域界线不利于推进两地城乡公共服务一体化发展。一是传统的行政界线影响城乡公共服务一体化建设。川渝两地政府实施的各项促进城乡公共服务一体化的行政行为仍是以红头文件、政策、保护垄断等行政干预手段进行。两地部门“不愿放权”“不认你章”，“管家思想”依然存在，导致“你不买我账”“我不买你账”现象偶有发生^[2]。二是传统的地域壁垒线不利于城乡公共服务一体化发展。两地各行政区之间，仍然存在利益分割，各地之间既有协作也隐含竞争。从当前相关规划进行分析发现，各地规划大前提是基于两地共融共通，共促发展，但小前提仍是以自己行政辖区内的经济社会发展为布局，且大多规划落地较为困难。

3.3 经济发展差异制约了城乡公共服务一体化建设

基于中国二元结构影响，成渝两地乡村整体经济社会发展相对滞后。一是农村经济薄弱。特别是经济较落后县域，城市与乡村公共服务水平较成渝主城核心区域差距较大。两地乡村农业发展主要还是“靠天吃饭”，乡村产业经济附加值不高，乡村区域经济生产总值低，财政力羸弱导致乡村公共服务基础薄弱，城乡公共服务水平差距较大。二是乡村公

共服务资金投入不足。经济发展越好区域,通常情况下,投入公共服务的资金就越多。从整体来看,在城乡公共服务的资金投入上,乡村明显低于城市投入,两地向城市倾斜的发展模式依然没有改变^[1]。

3.4 人才缺失影响了两地城乡公共服务一体化发展进程

长期以来,中国乡村人才缺失问题较为突出,人才缺失也影响着城乡公共服务一体化进程。一是乡村人才引入力度不足。目前,成渝双城经济圈中的绝大部分乡域,想要留住人才较为困难,乡镇及基层第一产业人才引进的力度较小。二是人才吸引力度不足。人才富集于城市,因薪资待遇、教育、医疗、环境等原因使得年轻人不愿意留在乡村工作。三是人才培养力度不足。而近年来,由于各项建设任务及考核任务,使得基层政府忽略对基层人才的培养。据了解,成渝两地不少区县引进高层次人才前往镇街工作,因缺乏良好的培养机制与晋升机制,待遇相比主城区差距较大,人才流失率较高。

4 成渝地区双城经济圈城乡公共服务一体化发展路径

4.1 实行城乡一体化政策

2014年07月24,国务院印发的《关于进一步推进户籍制度改革的意见》虽然取消了农业户口与城市户口限制,但是城市居民与农村居民在享受公共服务上面仍然是不均衡的。在现有国情下,想要完全破除二元户籍制,让成渝两地农村居民与城市居民一样享受同等待遇还存在一定难题,为此,建议可以循序推进两地城乡一体化政策实行。一是两地农村务工人员保障制度。农村居民不管是在城区就业,还是农村区域就业,应该明确企业用人制度,无差别购买“五险一金”。二是租售同权教育就业制度。确保农村居民进城务工时,其子女能和城市居民子女一样,享受同等教育权利,实现教育资源相对公平。三是同等公共租赁制度。保证两地农村居民在城市务工时,能与当地居民一样,同等享受公共租赁、廉租租赁等保障性住房政策。

4.2 构建两地一体化发展机制

坚持“川渝一盘棋”思维,是促进成渝两地城乡一体化发展的重要原则,建议构建“西部中心”上层决策研究机制,重点统筹两地各区域经济合作、资源共享等事宜,达成区域协作共赢,增强两地中心地带的经济网络功能和综合服务功能,提高川渝在“成渝西昆贵经济圈”竞合的内生力^[3]。

一是构建一体化发展机制。以“一盘棋”理念,让两地城乡教育、医疗、农业、交通等领域同城同价,促进各行政区域打破壁垒,让产业、市场、流通等领域深度融合。二是构建成渝行政审批管理机制。以互联网+推进成渝两地行政审批改革,建立成渝两地行政审批协调处,推进“一章管两地”,建构成渝两地行政审批一站式服务平台,最大限度从医疗、交通、旅游、税务、产业发展等多个领域为两地城乡公共服务一体化创造条件。

4.3 提升农业经济支撑力度

城乡公共服务一体化建设的薄弱环节在乡村,为此,除了持续加大乡村公共服务财政投入外,还应找准农业特色产业,形成乡村经济支撑合力,助力两地城乡公共服务一体化发展。一是联合发展特色产业。成渝两地应统筹各地产业特色,以乡村产业联合发展为目标,统一布局,形成内生动力,共同助推经济发展。二是以多种动力机制缩小两地城乡差距。农村居民收入增加和生活水平提高是城乡一体化发展中的重要内容之一,应在提高农村生产效率,增加农民收入等方面缩小城乡差距。

4.4 建设人才梯度队伍

城乡公共服务一体化的建设,离不开人才队伍的建立,打破乡村人才匮乏问题,要让人才引得来,留得住,有梯队,有层次,才能更好地促进成渝两地城乡公共服务一体化发展。一是培养基层新型农业人才。通过鼓励和支持本地农民参加中高等职业培训,培养乡村特色文化传承人才,乡村工匠特色人才,非遗人才等拓宽创业道路。二是建立县(区)域人才使用制度。根据人才流动理论,两地联合建立县(区)域公共服务人才统筹使用制度,建立各领域公共服务人才库,打破两地“各自占有”现状,充分挖掘人才价值,提高使用效率。三是创新公共服务人才培育使用机制。从村到镇,从镇到县(区),应保障基层公共服务人才待遇,扩大晋升空间,以学历教育、专业类别、技能技术、实践锻炼等多种方式开发人才资源,形成有基础、有专业、有科研等为一体的成渝两地公共服务人才队伍。

参考文献

- [1] 中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定[M].北京:人民出版社,2003.
- [2] 陈国富.成渝地区双城经济圈公共服务一体化助推民营经济高质量发展[J].重庆行政,2021,22(5):103-105.
- [3] 李外禾.构建川渝公共服务一体化发展的政府合作机制[J].重庆行政(公共论坛),2017,18(2):36-38.