

# 创新资讯

CHUANGXINZIXUN

2025年第8期(总第130期)

2025年5月15日

刊号 CN41-0846/(G)

黄河科技大学报特刊

主办 河南中原创新发展研究院

河南新经济研究院

●新探索 ●新经验 ●新观点 ●新建议

## 河南加快城乡融合发展的思考与建议

杜文娟 王 頔 喻晓雯 郭军峰

城乡融合发展是破解城乡二元结构、推动区域协调发展、实现共同富裕的关键路径。河南省作为我国的人口大省、农业大省，在推进城乡融合发展方面肩负着重要使命。当前，河南省城乡经济社会发展正处于关键转型时期，在生产要素流动、公共资源配置、空间格局协调等方面还面临诸多突出问题和现实约束，如何统筹推动城乡融合向更大规模、更深层次、更高水平迈进，是新发展阶段亟待解决的一个重大课题。

### 一、河南城乡融合发展的探索与成效

#### (一) 要素融合持续深化，城镇化水平稳步提升

河南省高度重视城乡要素市场的培育与融通，以土地、资金、人才为核心，推动各类生产要素在城乡间优化配置。在土地要素方面，积极探索农村集体经营性建设用地入市制度和宅基地“三权分置”改革，如许昌作为“国家城乡融

合发展试验区”，截至2021年，全市累计交易农村集体经营性建设用地14宗568亩，成交额达3.58亿元，有效盘活了农村集体土地资源；洛阳市孟津区作为新一轮农村宅基地制度改革试点县（区），截至2023年6月，腾退闲置宅基地及农房877宗、面积237亩，盘活闲置宅基地和农房1617宗、面积607亩，有效促进了城乡要素双向流动和高效配置。金融支持方面，通过引导社会资本投入、发展普惠金融等方式，为乡村发展注入资金活力。截至2024年末，全省普惠型小微企业贷款余额达1.2万亿元，普惠型涉农贷款同比增长12.71%。同时，河南省以设立返乡创业投资基金为杠杆，撬动、引领金融和社会资本，解决农民工返乡创业融资难题。截至2022年末，全省累计投入了10.11亿元的返乡创业基金，撬动了92.03亿元社会投资，有效促进了乡村产业的多元化发展和农民增收。人才方面，鼓励各类人才服务乡村振兴，2022年河南省有超过3900多家社会组织参与乡村振兴工作，投入资金超3亿元。2023年参与组织增加到4578家，投入款物超过4.9亿元，呈逐年增长趋势。伴随要素流动，河南省常住人口城镇化率持续提高（见表1）。《2025年河南省政府工作报告》中提出，全省常住人口城镇化率目标是超过60%，这反映了人口向城镇集聚的趋势，是城乡融合的重要体现。

表1 2021—2025年河南省城镇化率

年份	2021	2022	2023	2024	2025（目标）
城镇化率	56.45%	57.07%	58.08%	59.22%	63%

数据来源：河南省统计局、《河南省新型城镇化规划（2021—2035年）》。

## （二）产业融合初显成效，县域经济稳步发展

河南省积极推动农村一二三产业融合发展，以“粮头食尾”“农头工尾”为抓手，延伸农业产业链，提升价值链。2023年，河南县域经济取得突破性进展，

巩义市 GDP 突破千亿,成为河南首个“千亿县”。在赛迪顾问发布的《2023 中部、西部县域经济百强研究》中,河南省有 28 地上榜,数量居中部第一。休闲农业、乡村旅游、农村电商等新业态持续发展,2022 年河南省级以上农业产业园达 112 个,同比增长 21.7%,村庄内农产品加工企业达 1.02 万个,增长 3.0%。开展休闲农业和乡村旅游的户数超 2 万户。这些举措有效拓宽了农民增收渠道,推动了区域特色品牌建设,为城乡经济协同发展奠定了基础。

### （三）公共服务与基础设施建设向乡村有效延伸

河南省致力于推动城乡基本公共服务均等化和基础设施一体化。农村基础设施日益改善,行政村硬化路“村村通”、客运班线基本实现全覆盖。农村自来水普及率持续提升,截至 2023 年年底,全省农村集中供水率达到 94%,农村自来水普及率达到 92.5%,规模化供水工程覆盖农村人口比例 55.7%。信息设施方面,农村地区宽带网络覆盖持续扩大,2023 年底,乡镇和农村热点区域实现 5G 网络全覆盖。县域医共体建设实现全覆盖并实质性运行,农村养老服务机构和设施数量持续增加,截至 2024 年年底,全省已有 679 个乡镇敬老院完成转型为区域养老服务中心,养老服务基本实现乡镇全覆盖。城乡居民收入差距持续缩小,城乡居民可支配收入比从 2018 年的 2.30 缩小至 2023 年的 2.01,2024 年进一步缩小至 1.97。

### （四）政策保障协同发力

河南省出台了一系列政策文件,为城乡融合发展提供制度保障。《河南省“十四五”乡村振兴和农业农村现代化规划》提出,到 2025 年城乡融合发展格局基本形成。《河南省实施扩大内需战略三年行动方案(2023—2025 年)》将城乡区域协调发展作为重要内容。河南省人民政府印发的《河南省城市基础设施生命线安全工程建设三年行动方案(2023—2025 年)》和《河南省加强数字政府建设实施方案(2023—2025 年)》,旨在提升城乡基础设施的韧

性和数字化治理水平。2025年，河南省委一号文件进一步强调健全农业转移人口市民化机制和有序推进农村集体经营性建设用地入市改革。这些政策的实施，为破除城乡二元壁垒、促进要素自由流动和公共资源均衡配置奠定了坚实基础。

## 二、河南城乡融合发展面临的障碍与挑战

### （一）城乡二元结构壁垒根深蒂固

长期形成的城乡二元结构在户籍、土地、财政金融、社会保障等多个方面仍然存在制度性壁垒。二元户籍制度虽有所松动，但城乡居民在身份、权益等方面尚未完全平等，限制了人口的自由顺畅流动。土地制度改革滞后，农村集体经营性建设用地入市范围和规模有限，宅基地“三权分置”改革有待深化，城乡统一的建设用地市场尚未完全形成，阻碍了土地要素的优化配置和价值实现。城乡分治的财政金融体制使得农村地区在资金获取、金融服务方面仍处于弱势地位。这些体制机制障碍严重制约城乡要素市场化配置，是城乡一体化发展的根本性瓶颈。

### （二）生产要素流动失衡加剧

当前，河南省城乡要素流动总体上仍呈现“乡—城”单向为主的格局，“人、地、钱”等核心要素持续从乡村向城市净流出，导致县域发展内生动力不足，乡村“失血”现象依然存在。尤其在人力资源方面，近10年来河南省总人口有所下降，高达97%的县（市）处于人口净流出状态，部分县人口流出率甚至超过30%。农村人口老龄化问题突出，第七次人口普查数据显示，河南乡村65岁以上人口占比17.37%，超出全省平均水平3.88个百分点，农村人口老龄化形势较为严峻。且农村劳动力的文化程度普遍偏低，人才的匮乏严重制约了乡村产业升级和治理现代化。

### （三）县域经济发展不平衡不充分

尽管部分县市表现亮眼，但河南省县域经济整体发展水平不高、不平衡的问题依然突出。一是“头雁”数量偏少，缺乏足够多的经济强县来引领区域发展。二是整体发展水平有待提升，虽然入选中部百强县数量仍具优势，但近年来数量有所下滑，面临“标兵渐远、追兵将近”的局面。三是县域间发展差距较大，约四分之三的县域经济仍处于发展不充分状态，产业结构单一、创新能力不足、产业链条短等问题普遍存在，导致县域经济对城乡融合的支撑能力有限。

### （四）公共服务均等化水平亟待提升

城乡基本公共服务在覆盖面、供给质量和标准化程度上仍存在较大差距。以 2022 年数据为例，河南省每千人医疗卫生机构床位数，农村比城市少 3.94 张，远高于全国 1.41 张的差值；县域城乡自来水普及率相差 6.68 个百分点，而污水处理率差距则高达 61.87 个百分点。农村养老服务体系虽在发展，但基础设施薄弱、运行机制不健全、服务内容单一、专业人才缺乏等现实阻碍依然存在，2021 年河南城乡社区养老服务机构和设施的覆盖率仅为 20.8%，远不能满足日益增长的养老需求。教育方面，优质教育资源过度集中于城市，乡村学校办学条件、师资力量相对薄弱，影响了农村人力资本的积累。

## 三、河南加快城乡融合发展的建议

### （一）深化体制机制改革，破除城乡二元壁垒

一是推进户籍制度改革。推行由常住地登记户口提供基本公共服务制度，推动与农业转移人口市民化挂钩的财政转移支付、新增建设用地指标、基础设施投资等机制的完善，保障进城落户农民在教育、医疗、养老、住房等方面的平等权利。二是深化农村土地制度改革。在守住耕地红线和生态保护红线的前提下，稳妥有序推进农村集体经营性建设用地入市改革，健全土地增值收益分

配机制，保障农民和集体经济组织的土地权益。探索宅基地“三权分置”的多元化实现形式，鼓励通过出租、合作、入股等方式盘活农村闲置宅基地和农房，但要严格禁止城镇居民到农村购买宅基地和农房。三是创新城乡一体化投融资机制。建立健全有利于城乡要素双向流动的财政投入保障机制，推动城市资本、技术、人才等要素更多投向农业农村。鼓励发展普惠金融，推广“政银担”合作模式，破解农村经营主体融资难题。规范地方政府举债融资行为，严控集体经营风险和债务。

## （二）强化县城枢纽功能，提升县域综合承载能力

一是提升县城综合功能。将县城作为构建新型工农城乡关系、促进城乡融合发展的关键支撑，深入推进以县城为重要载体的新型城镇化建设，增强县城产业支撑、人口集聚、公共服务和辐射带动能力。支持县城完善市政基础设施、公共服务设施，改善人居环境，建设一批经济总量千亿县、财政收入百亿县、城区人口超50万县。还要充分发挥乡镇联动城乡的节点作用，以中心镇为节点实现就近城镇化，既实现农民“就近进城”，又实现“以镇带村”，增强中心镇对县域城乡融合发展的有力支撑。二是推动县域产业特色化发展。引导各县(市)立足资源禀赋和比较优势，发展特色主导产业，培育壮大农产品加工、乡村旅游、农村电商、现代物流等产业集群。支持建设各类产业园区和创新平台，促进产业链向乡村延伸，带动农民就地就近就业增收。三是构建县乡村三级联动服务体系。以县城为中心、乡镇为纽带、村庄为基础，统筹规划布局教育、医疗、养老、文化等公共服务资源，推动优质服务向乡村延伸覆盖。推广紧密型县域医共体、城乡学校共同体等模式，提升基层服务能力。

## （三）促进城乡产业协同发展，激活乡村内生动力

一是发展壮大乡村特色产业。深入实施“藏粮于地、藏粮于技”战略，保障粮食安全的同时，大力发展优质高效农业、绿色生态农业和功能农业。挖掘

乡村“土特产”资源，做强区域公用品牌和企业品牌，推动农业全产业链升级。二是培育农村新产业新业态。鼓励发展乡村休闲旅游、健康养生、创意农业、数字乡村等新业态。完善农村电商基础设施和服务体系，畅通农产品上行和工业品下乡渠道。支持返乡入乡创业创新，培育壮大新型农业经营主体和社会化服务组织。三是健全利益联结机制。鼓励龙头企业、农民合作社、家庭农场等通过订单农业、股份合作、服务协作等方式，与小农户建立紧密的利益联结机制，让农民更多分享产业增值收益，保障农民在城乡融合发展中的权益，促进村企合作可持续发展。

#### **（四）推进城乡基本公共服务均等化，夯实城乡融合的民生基石**

一是加大农村公共服务投入。推进城乡教育资源均衡配置，实施农村学校提质升级工程，推动优质城区学校与乡村学校组建教育联合体，扩大“互联网+教育”向农村学校覆盖；构建城乡一体的医疗卫生服务网络，强化县级医院能力建设，推动城市优质医疗资源向乡村延伸；健全城乡统一的社会保障制度，逐步提高农村养老金和医保报销水平。二是推进城乡基础设施一体化建设。持续推进“四好农村路”建设，打通断头路、瓶颈路，确保农村客运线路和城乡公交覆盖率进一步提升。深化快递进村，加强村级寄递物流综合服务站建设。深化县域商业体系建设，支持连锁经营布局县域市场，推动冷链配送和即时零售向乡镇延伸。加快农村供水保障、污水处理、垃圾治理、清洁能源、数字通信等基础设施建设和提档升级，统筹推进城乡供水一体化建设，允许有条件的地区推行农村供水县域统管和专业化管理。推动城市基础设施向乡村延伸，将城市燃气、供暖管网逐步覆盖到有条件的农村地区，保障民生底线。三是加强城乡生态环境共保共治。持续推进农村人居环境整治提升行动，重点抓好生活垃圾处理和生活污水治理，加强农业面源污染综合治理，推进农膜、农药包装废弃物等回收处理。统筹城乡生态空间保护与

修复，加强重要生态功能区、生态敏感区和饮用水水源地保护，共建共享区域生态廊道和绿色生态屏障。

（杜文娟，黄河科技学院讲师；王頔，中国地质环境监测院高级工程师；喻晓雯，河南财政金融学院讲师；郭军峰，河南中原创新发展研究院教授）



扫码关注微信公众号

主编：喻新安 本期编审：周建光 蒋 睿

报送：省委、省人大、省政府、省政协、省军区领导

赠阅：各省辖市、县（市、区），省直有关部门，有关高校、企业

地址：河南省郑州市紫荆山南路 666 号

邮编：450000

电话：0371-88857028

邮箱：zhcfjy@126.com