

公共经济管理新特征下的城乡融合发展路径浅探

余桃

(对外经济贸易大学, 北京 100105)

【摘要】城乡融合发展,需要通过政府、企业等社会力量的综合发力。本文从公共经济管理的视角进行探讨,围绕城乡共同富裕,逐步超越二元体制遗留下来的思维屏障,在统一大市场中打通产业链条、推进深度融合。

【关键词】融合; 服务; 民生; 市场; 文化

引言:

破除城乡二元结构,实现共同富裕,是加快动能转换、推进融合发展所必须处理好的重要内容。而通过公共经济管理这一视域,对当前政策目标、工作机制以及经济发展、产业升级等问题进行综合考虑,将为立体化统筹城乡发展、全维度加快融合进程提供参考依据。

一、以公共经济管理思维透视城乡现状与未来

公共经济管理,贯穿了公共管理和宏观经济等学科内容,综合了公共政策和产业发展的规律和思路。因此,以公共经济管理的思维,看待新型城镇化、乡村振兴的时代命题,将是一件有益的探索。

(一) 公共管理视角下的新型城镇化

从公共管理的学科角度来关照世界城镇化历史进程,可以得出这样的观点:公共管理的理念越向现代化的更高形态跃升,城市规划与建设、治理与运营的模式就越向权力充分让渡、人民共同参与的方向发展。城镇化一个重要的指标就是城镇化率,是以人的数量作为重要权衡的。我国正在大力实施的新型城镇化,关键特征是“以人为核心”的城镇化,这当然需要城市人口数量作为支撑,同时也以城乡居民生产方式、生活水平向现代化、融合化互促共进作为重要基础。只有这样,新型城镇化才能告别城市“摊大饼式”的无序扩张,才能真正实现以人为本的发展目标。

(二) 宏观经济视野下的城乡融合发展

我国是发展中国家,较长时间存在“摊子大”“底子薄”的问题,将相对有限的资源向城市集中,推动工业发展、提高城市产值,这是国情所需,也是不同地区和国家在相同发展阶段的势所必然。但这一模式导致的后果,是城乡二元差异的不断扩大:一方面,城市建设日新月异、城市居民生活更有保障;另一方面,“三农”问题持续显现,农村土地撂荒、生态恶化的情况日益突出。

进入新时代,我国社会的主要矛盾发生根本转变。尤其是各个地区摘掉“贫困”帽子,贫困人口实现了“两不愁”“三保障”之后,影响高质量发展主要因素的不再是生产落后的问题,而是发展不协调、不平衡的问题,城乡之间的发展差异尤为显著。经济的高质量发展,依托于地域的融合、要素的融合,依赖于城市、乡村两个经济单元的循环发力。通过结构性改革提供框架支持,以及新旧动能转换激发内生动力,将是实现城市、乡村地域空间的全景互联和经济活动的高效通道。

(三) 生态建设视线下的城乡文明新形态

文化作为社会进步、生产发展的综合表现,在推进社会融合方面的意义和影响不容忽视。但由于城乡差异的客观存在,二元文化的扭曲、分化问题越来越受到社会的广泛关注。“资本”被人为赋予负面含义,在诸多语境下幻化为吹高经济泡沫、挤压城市人口生存价值的“元凶”;“乡愁”成为遥不可及的梦想,经常被地方政府错误的政绩导向所左右,演化为“农民上楼”等偏激政策的人为冲动。

在文化产业大力发展的今天,文化赋能经济高质量发展的作用加快凸显。尽管城乡文化形态撕扯的情况依然存在,但是城乡精神互通、文化交融正在成为不可逆转的发展主流。尤其是生态文明建设力度不断加大,美丽乡村建设成就通过网络平台实现了四面八方传播推广,“两山”理论为经济进步、文化的繁荣给予了思想上的领航和实践上的支撑。城市、乡村在精神上的同频共振,拥有了生态文明这个绿色桥梁;文化产业的兴起,也为城乡经济互动与互促提供了新的支点,成为绿色低碳转型发展的强劲增长极。

二、从政府管理服务角度统筹城乡融合发展新局面

建设服务型政府,提供高水平的公共服务,是公

共经济管理的重要研究方向。新形势下，经济转轨、社会变革的势能更加充足，政府部门只有做到与时俱进，把握新的定位，推进职能转变，才能更加有效统筹城乡，做到最优的资源配置，推动实现融合进步。

（一）政府角色转变与城乡发展合力强化

在长期的发展实践中，政府扮演着主导者、管理者的形象，由于权力过于集中、事务过于繁杂，不得不以“一刀切”的方式、“二分法”的思维以保证各项工作高效、有序开展。这样的管理方式落实到城乡建设发展领域，其结果就是从观念意识上就先入为主地做好了二元结构划分，从施政手段上就有形无形地限定了城市和农村、市民和农民的双轨机制。随着城乡融合步伐的不断提速，其弊端逐渐显露：城市里的人口、资本等要素难以进入乡村、反哺农民，推动经济社会综合效益最大化；农村进城人口难以享受同等的福利保障和服务对待，引起新的社会不公。

公平性是公共经济管理一项基本的价值取向，也是凝聚社会合力的能量源泉。破除二元隔阂、凝聚融合之力，需要政府部门加快完成角色转变：从管理型政府转变为服务型政府，从“一刀切”的施政方法转变为综合施策、精准施策，从“二分法”思维升级为多元发展、开放包容。当然，这不是要忽视政府的作用、弱化政府的功能，而是要解决好政府自身在城乡资源分配不均衡、政策安排差异化问题，通过有针对性的引导、有实际成效的服务，夯实城市、乡村的公平性基础，促进两者在信息、资源乃至精神、文化上的更好融合，实现更高质量的协同发展。

（二）政府职能转变与城乡发展活力激发

我国已成为世界第二大经济体，庞大的经济规模、强大的经济实力，对政府职能转变提出了时代要求。从计划管理时代到单一规模增长的“GDP冲动”时代，政府设定总目标、调动各方资源，承担了大量职能。从某种程度上，行政与经济具有互相补位的特征：在经济弱小、发展困难的阶段，需要政府“集中力量办大事”；在经济走向繁荣的阶段，则需要政府逐步简政放权，充分激发市场主体活力。

作为高质量发展的重要内容和坚实依托，城乡融合发展同样需要政府通过职能转变输出的更高效能。可以看到，在“GDP冲动”的职能模式下，一些地方重招商引资、轻民生保障，形成了大量的无效投资和资源浪费，不仅影响了经济发展的质量，还恶化了城乡环境、加深了城乡隔阂。因此，新形势下，政府应当以正确的政绩观作为履行职能的基本导向，将民生

改善作为考核招商项目的关键指标，找到产业兴城、产业兴农的新办法、新策略，扩大城市发展的外溢效应，激活农村经济的潜在机能，推动城乡融合发展取得新的进步。

（三）政府行为转变与城乡发展内力提升

政府管理长期面临一个问题，就是“一管就死、一放就乱”。不少领域，政府管得过细、过多；一些地方，政府盲目创新，重概念而轻实效，行政指令过多而因势利导不足。城市、乡村作为我国市场经济中由来已久的二元结构，其发展状况受到政府行为的深远影响，走出“管死放乱”怪圈的需求十分突出。

综合考虑政府行为在城乡建设与发展中起到的作用，为防止管理失职或者失度的现象产生，法制、诚信的重要性不言而喻，信息化手段也必不可少。构建法治政府是首要工作，要科学、有力统筹城乡，就必须实现依法治国理念向整个城乡区域的无差别覆盖，政府要在加强依法执政能力建设的同时，大力引导城乡人口知法守法，运用法律武器维护自身权益，营造良好的发展环境。构建诚信政府是重要工作，城乡二元格局中，因为信息不对等、协作不充分、资源不匹配等问题，容易引起政府、市民、农民之间三方之间的信任感缺失，政府作为组织者、协调者，更有责任加强诚信建设、树立诚信形象，打通城乡之间的信息壁垒，促进各类要素公平、合法地流动和交换。构建数智政府是必要工作，互联网行业的迅猛发展，推动了不同国家与地区、不同行业与领域的智慧互联，掀起了新一轮革命，而加强政府信息化建设，是主动适应信息革命的必然之举，政府人员主动触网、正确上网，也是网络时代加强城乡联系、搞好群众工作的必备技能。

三、靠市场主体功能支持城乡融合发展新跨越

经济的长足发展，需要政府“有形的手”和市场“无形的手”相互作用。当“有形的手”更好地释放公共服务效能时，“无形的手”要积极发挥主体功能，才能打好“组合拳”，推动共同进步。

（一）突出市场的作用，推动城乡发展转轨

当前，全国统一大市场正在加快建设，它具有整体性的特征，着力消除市场上地区封锁、部门分割的现象，实现区域经济一体化的目标。站在一体化的角度来思考国内经济大循环这个重大命题，就不得不把城乡融合发展列为重点筹划内容。

流通是市场的重要特征，而城市、乡村的隔阂，以及旧有政策条规的人为限制，阻碍了现代流通，不利于新时期经济的高质量发展。发挥市场的功能作用，重点在于资金、信息、人力等要素的充分流

动,一方面可以实现城市商业文明向农村溢出延伸,一方面可以推进农村生态文明向城市有效互补。在一体化的市场格局中,农村基础设施、配套条件不断完善,大量“农家乐”“采摘园”等农村体验项目吸引城里人光顾,绿色产业为乡民铺筑了致富路、幸福路;而城市规划建设也更加注重凸显乡土文化、保留乡土气息,富有民俗风情的公共设施、商业场所吸引远近居民“打卡”留念,开辟新的经济增长点。城市、乡村以市场为纽带,加快实现相互衔接,在统一的机制下优势互补、各显所长,形成“1+1>2”的全新局面。通过市场的作用,打破城乡地域阻隔,推进城乡产业互动,不仅可以为区域协调发展提供基础保障,还将为国内经济大循环提供强力支撑。

(二) 突出企业的功能,推动城乡发展活化

当前,我国在坚持基本经济体制不动摇的前提下,大力支持民营经济发展,营造良好营商环境,出台金融、财税等各项政策措施,促进民营企业量质齐升,加快优化民营企业结构。国企层面,从“管企业”到“管资本”的改革行动基本收官,政府部门将经营活动的自主权交给企业,聚焦企业的核心功能,剥离企业的社会职能,实现了企业瘦身健体和提质增效。企业是城乡建设的直接推动者,让企业做企业的事情,实现国企、民企的协同发力,这是搞活城乡经济的关键路径。

在城乡经济发展领域,还有两个值得关注的主体,就是乡镇企业和农村合作社。乡镇企业发展多年,依靠农业农村固有资源,促进农村生产资源向第二产业延伸,在带动农民走向富裕的同时,加快了城乡之间的要素流动和融合发展。农村合作社从组织类型上不同于企业法人,但是有效搭接了乡镇政府同农村社员之间的桥梁,改变了农业生产点状分散的面貌,激发了村民自主管理的积极性,促进了农业专业化生产水平和农村集体经济创效能力提升。新时代,这两个主体的组织形式、运行机制有了新的特征,在扎根农村的同时更加充分地连接城镇,逐步打通农产品加工、仓储、物流等重点环节,并依靠绿色生态优势,开启了康养、休闲产业发展新模式,有力促进了产业链一体化和区域市场一体化。

(三) 突出人的价值,推动城乡发展跃迁

新型城镇化,关键核心是人的城镇化。乡村振兴战略,其重要内容包括改善农村人居环境、实现城乡人口收入均衡等,总体目标是全面建成小康社会。新兴城镇、美丽乡村的建设与发展,目标是融合的,那就是物的全面丰富和人的全面发展。

由于制度、体制等方面因素,当前城市、乡村

之间的壁垒与分割性仍然存在。而统一的大市场亟须要素的充分流动,尤其是人这一基础性、决定性要素的充分流动。要解决这一问题,基层政府部门需要把高质量就业作为加强民生保障的重点事项,促进农村人口、城市待业人员素质提升,引导企事业单位合理释放劳动岗位。对于进城务工人员、城市一线劳动者等人群,要在加大公共资源倾斜支持力度的同时,协调解决好入城子女教育、留守老人赡养等难题,做到城乡居民平等对待,维护城乡人口享受同等服务保障的权益。精神上的共融、价值上的共通,这也是发展城乡经济、深化城乡融合的必备条件。

参考文献:

- [1] 秦楠. 强化公共经济管理对推进民生建设的影响[J]. 吉林建筑大学学报, 2023年第2期.
- [2] 齐守印. 简论公共经济管理的一般机制与主要方法[J]. 地方财政研究, 2018年第2期.
- [3] 龚思锐. 公共经济管理理论重要问题探析[J]. 中国管理信息化, 2020年第4期.
- [4] 刘硕. 公共经济管理视域下城市土地资源应用研究[J]. 知识经济, 2021年第15期.
- [5] 王志锋, 吕京根. 城乡融合发展: 实现共同富裕的实践路径和制度框架[J]. 中央社会主义学院学报, 2023年第1期.
- [6] 臧雷振, 令狐念慈, 王栋. 城乡融合视域下人口流动助推乡村振兴的作用机制研究——基于中国减贫经验与启示[J]. 山西师大学报(社会科学版), 2023年1月, 第50卷第1期.
- [7] 肖虔燕. 共同富裕视域下的城乡融合发展路径探析[J]. 山西农经, 2023年第4期.
- [8] 沈坤荣, 徐礼伯. 全国统一大市场建设中的有为政府及其与市场关系优化[J]. 经济问题, 2023年第1期.
- [9] 张媛. 探析乡村振兴中政府与市场的作用[J]. 现代农业研究, 2023,29(04).
- [10] 陈磊, 姜海. 基于改进PSR模型的城市土地利用警情判别研究——以南京市为例[J]. 地域研究与开发, 2021,40(01).

作者简介: 余祧(1985.11-), 男, 汉族, 湖北省武汉市, 本科, 在读硕士院校: 对外经济贸易大学, 专业: 公共经济管理, 研究方向: 公共经济管理。对外经济贸易大学政府管理学院在职人员高级课程研修班学员。