

# 构建新发展格局 推进中国式现代化

——全国政协第十四届常委会第二次会议大会书面发言摘登(六)

## 促进城乡、区域协调发展

■ ■ ■ 赵德明常委：

### 促进文体旅农融合发展 助推民族地区乡村振兴

贵州黔东南州台江县台盘村，因群众自发组织民间业余篮球赛而火爆出圈，被网民称为“村BA”。台江县借势“村BA”群众大舞台，既重宣介、抢占流量高地，又重质量、做好旅游服务，吸引众多游客。与此同时，推动香米、鲈鱼等生态农特产品大卖，探索出“以赛助旅、以赛扶产”的全产业链发展路径，促进乡村振兴。

在贵州民族地区，此类成功探索还有不少。如榕江县乐里侗乡景区用“斗牛”文化促进“文旅+科技”融合发展；靠着侗族大歌走出国门的小黄村，让非遗音乐文化在乡村振兴中大放异彩。

民族地区大多生态环境优美、民俗民风淳朴、民族文化绚烂。我们完全可以大力促进民族体育运动和民族民间文化与文旅产业、生态农业深度融合，走出一条具有民族文化特色的乡村振兴之路，有效促进各民族

交往交流交融。

一、以开放态度扶持少数民族传统体育和民族民间文化产业发展。赛马、斗牛、舞龙、舞狮、划龙舟等传统体育项目，具有鲜明民族特色和广泛群众基础。民族地区戏剧、音乐、舞蹈等民间艺术多元，传统节日、庆典活动、民间游艺等民俗活动频繁。建议国家对少数民族传统体育和民族民间文化产业发展进行专项扶持，支持少数民族传统体育项目场地设施建设，加强人才培养，办好少数民族传统体育赛事。支持开展健康有益的、具有代表性的民族民间文化活动，推动民族民间文化走上舞台、走上荧屏、走进网络，促进文体旅农融合发展。

二、以开发理念支持民族地区发展自然遗产和文化遗产旅游。民族地区自然保护、文物保护等自然遗产和文化遗产数量庞大，是旅游发展的黄金名片。推进民族地区乡村

振兴，最直接的就是发展遗产地旅游，让群众在旅游发展中获利，从而以更大热情保护遗产地。贵州西江千户苗寨就是非常成功的实践。但目前的政策是保护有余，开发不足。建议放宽民族地区利用自然和文化遗产发展文旅产业限制，支持其修建必要的旅游基础设施，大力发展遗产地旅游，让各族群众在旅游活动中增进交流、理解、欣赏和尊重，让民族地区旅游成为不断铸牢中华民族共同体意识的有效途径。

三、以体制机制改革激活民族地区创新发展活力和自我发展能力。在党的民族政策扶持下，很多民族地区实现了“一步跨千年”的历史性、时代性飞跃。但民族地区由于发展相对滞后，经济社会发展受土地、能源、资金等要素约束越来越紧。促进民族地区乡村振兴，既需要国家自上而下加强“顶层设计”继续给予倾斜支持，也需要鼓励民族地区自下而上“因地制宜”创新创造。建议在继续对民族地区给予倾斜扶持的同时，以民族地区州级区域为试点，对基本农田、自然保护区、水源保护区等国土空间实事实求是进行重新普查，按照生态环境保护与经济协调发展原则进行重新规划，缓解乡村振兴中越来越紧的国土空间规划约束。对生态系统碳汇能力进行全面监测评估，与区域内碳排放指标进行中和，实现区域“零排放”，缓解民族地区产业发展排放指标约束，为国家分区域推进地区“碳中和”积累经验。

■ ■ ■ 邹其国常委：

### 统筹城乡和区域协调发展 促进海南自贸港建设高质量发展

推进城乡融合发展是以习近平同志为核心的中共中央做出的重大决策部署，是破解新时代社会主要矛盾的关键抓手。中共二十大报告也明确强调“促进区域协调发展”，这为新形势下促进区域协调发展提供了根本遵循。五年来，海南突出城乡一体、陆海统筹、山海联动，把全岛作为一个整体来统一规划、建设和管理，全面统筹推进城乡、区域协调发展，并取得了一定的成效。2022年5月，海南省又出台了《关于海南自由贸易港统筹区域协调发展的若干意见》，提出构建“三极一带一区”的区域协调发展新格局，也就是打造海口经济圈、三亚经济圈、儋洋经济圈三个经济增长极，让环岛旅游公路、高铁、高速公路串起滨海城市经济带，让热带雨林国家公园撑起中部生态保育区，形成以点带圈、以圈带面、圈动全省的新发展格局，最终实现全省一体化，共同推动海南自贸港建设。

下一步，我们认为海南的“三极一带一区”区域协调发展应从以下几个角度发力：

一、加强顶层规划和布局

一是统筹空间规划一体化布局。围绕推动海口经济圈、三亚经济圈、儋洋经济圈等建设，发挥区域资源比较优势，实行建设用地资源向中心城市倾斜，增强中心城市经济和人口承载力，推动农业生产向粮食生产功能区、重要农产品保护区和特色农产品优势区集聚，优化生态安全屏障体系，逐步形成城市化地区、农产品主产区、生态功能区三大空间格局。二是优化沿海海洋产业布局。坚持陆海统筹，推进沿海各市海洋产业分工和陆海资源协调互动，实现空间布局与发展功能相统一、资源

开发与环境保护相协调、全省统筹与市县差异化发展相衔接，构建“南北互动、两翼崛起、深海拓展、岛礁保护”的蓝色经济空间布局。三是持续探索农垦建设用地指标跨区域调剂，以三亚、保亭垦地融合建设项目为示范，深化制度集成创新，探索建立农垦现状建设用地通过增减挂钩方式跨区域调剂机制。

二、打造区域差异化协同发展典范

一是推进三个增长极的差异化协同发展，突出集聚资源要素、做强优势产业，全面提升海口经济圈发展能级，围绕打造国际旅游胜地、自贸港科创高地做优做精三亚经济圈。二是以环岛旅游公路和环热带雨林旅游公路为抓手，加快“一带一区”建设。三是创新城镇化与生态文明建设协调发展的可持续道路，推进生态型城镇化试点，重点规划乡村振兴精品旅游度假区目的地，打造乡村振兴模式新示范、乡村旅游新封面、乡村经济体验新聚落、山区农副产品产业新高地。四是加快完善农村宅基地基础信息调查工作，建立健全农村产权交易体系，推进农村集体建设用地、林权、农村土地承包经营权等产权便捷高效、规范流转。

三、聚焦面向东南亚的开放合作

一是加快推进“两个总部基地”建设，发挥海南连接中国内地和东南亚的区位优势，推动双向经贸人文交流合作，打造中国企业进入东盟的总部基地和东盟企业进入中国市场的总部基地。二是加强国内区域合作。以深化海南自贸港与长三角、粤港澳大湾区等区域战略合作框架为基础，抓紧研究并探索推进省际产业合作园区建设思路和路径，税收分成等利益分享机制等，切实把海南自贸港融入全国生产力布局中。

■ ■ ■ 陈军常委：

### 建设宜居宜业和美乡村 促进城乡融合发展

近年来，习近平总书记多次指出逆城镇化与乡村振兴之间的内在联系，提出城镇化与逆城镇化两方面都要致力推动、相得益彰。这是认识新时代城镇化阶段性特点和城乡关系变化趋向的一把钥匙。因此，顺应新时代对乡村生态宜居的需求和乡村生活主体多元化的走势，切实解决好流向乡村的非原住人口与原住农村居民之间在乡村生活中的关系，是畅通城乡要素流动、促进乡村人才人力振兴、实现城乡融合发展的新课题。

为深入贯彻落实中共中央坚持农业农村优先发展的总方针，就建设宜居宜业和美乡村、促进城乡融合发展提出如下建议：

一、大力发展县域经济，把县域打造成连接工农、融合城乡的重要纽带。贯彻落实习近平总书记关于城镇化与逆城镇化、逆城镇化与乡村振兴相得益彰的重要思想，实现“两条腿走路”，需要以广

大乡村地区的县域经济为依托，在县域内基本实现城乡一体的就业、教育、医疗、养老、住房等政策体系，逐步在县域内打破城乡界限，推动形成农民在工农之间自主选择、自由转换，在城乡之间双向流动、进退有据的生产生活形态。持续改善乡村人居环境，提升乡村现代生活品质，尽快缩小乡村基本公共服务水平与城市间相比的差距，改善原有农村居民福祉，为以人为主导的各类要素向乡村流动创造更加有利的条件。

二、加快集体土地、集体经济、乡村自治等一系列制度和政策的调整完善，确保各种要素“进得来、留得住”。要将更多城市人才、资本等要素引向乡村，必须坚持“农业农村优先”来统领生产要素和发展资源的配置。在资金要素的配置方面，必须解决土地增值收益长期以来“取之于农、主要用之于城”的问题，应按照“取之于农、主要用之于农”的要求，调整土地出让收益城

乡分配格局。在空间要素的配置方面，应稳步解决迟滞逆城镇化流动的“人—地—房”问题链。具体来说：从解决“人”的引进着眼，改变农村“无人兴业”的状况；以探索“地”的利用发力，缓解非村民进村创业“无地可用”的难题；把使用“房”的政策做实，改变某些名义上有用地、实际上无设施的情况，落实生产生活用房及设施建设，打通人才进村的“最后一公里”。当然，所有制度、政策的调整必须遵照党和国家对于土地制度、社会资本参与等事关农民权益的改革所划定的红线，严守不允许房地产开发、不允许对集体经济成员以外买卖农民房屋等规定，使逆城镇化的要素流动更加健康有序。

三、深刻认识乡村空间形态特性，促进城乡在宜居宜业方面有机衔接与融合。乡村与城市的聚落相比具有规模小、分布散、密度低的特点，也使多数产业和企业的规模特点不是“大”而是“小”，分布特点不是“集中”而是尽量靠近乡村居民的生活居住空间。因此，乡村地区发展产业不应都套用城市产业那样“高大上”的内容和集中“集聚”的方式，应允许适应当前农村特点的“小（规模）、散（分布）、低（成本）、易（进入）”的方式。比如发展与当地农民生产生活息息相关的“草根”产业，支持形成更多县域富民产业的中小微企业聚集区，支持它们尽可能就地就近吸纳农民就业增收。此外，根据乡村内在的生活功能和宜居特性，发展宜居服务业有着巨大潜力与广阔前景。

家门增收致富。

三、推动乡村产业高质量发展

要立足民族地区当地资源优势、区位条件、产业基础等，聚焦优势特色产业，调整优化产业结构布局，培养扶持龙头企业、特色产业，探索“生产+加工+销售”一体化模式，打造特色产业集群。坚持加快产业转型升级和发展，将零散的产业扶贫项目转移到区域内具有比较优势的产业的培育和發展上来；充分利用历史文化资源和自然生态优势，坚持以文塑旅、以旅彰文，拓展市场、丰富业态，大力培育具有地域特征和民族特色的乡村新业态，积极发展交通物流、餐饮购物、文化休闲、养老托育等现代乡村服务业，打造从农田到餐桌的农业全产业链，推动一二三产业融合发展。

四、加强和改进乡村治理

要健全民族地区党组织领导的县乡村三级治理体系功能，加强基层两委会建设，落实好驻村工作队第一书记双向培养等制度，坚持和发展好新时代“枫桥经验”，积极探索党组织领导下的自治、法治、德治相结合的方法路径，完善社会矛盾纠纷多元预防调处化解机制，形成共建共治共享与多元化的现代乡村治理格局，确保乡村治理有效、社会有序。要持续开展民族乡村高价彩礼、人情攀比、厚葬薄葬、铺张浪费、封建迷信等不良风气整治，打造乡风文明、家风良好、民风淳朴的文明示范乡村。要广泛开展民族团结进步创建活动，以农民群众喜闻乐见的方式，弘扬和践行社会主义核心价值观，进一步推动铸牢中华民族共同体意识教育常态化，不断促进各民族交流、交往、交融。

■ ■ ■ 张桃林常委：

### 加快构建城乡统筹的 现代乡村产业体系

近年来，各地坚持农业农村优先发展，积极推进城乡统筹，农村基础设施不断完善，乡村产业快速发展，农村居民收入持续稳定增长。但也要看到，当前城乡区域发展差距仍然很大，构建城乡统筹的现代乡村产业体系还面临不少困难和问题。为此，建议：

一、统筹城乡资源，推动乡村特色产业高质量发展。一是要统筹城乡比较优势布局产业。综合考虑城乡各自的资源优势、区位条件和产业定位，适应城乡居民消费需求变化、立足资源禀赋条件，精准选择适合本地发展主导产业，让产业真正能够贯通城乡、服务乡村、带动周边，扩大就地就近就业创业容量。二是要构建高附加值加工体系。延伸传统农业的产业链条，推动农产品初加工向产地下沉，引导龙头企业等带动能力强的市场主体在县域布局，促进产业发展由粗放分散向集约化规模化转变，提升产业综合效益。三是要着力打造乡村产业品牌。突出地域特色和当地风情构建产品产业特色优势，通过标准化、绿色化生产抓好质量管控，打造地标志标，积极运用现代营销服务手段挖掘消费群体和需求。四是要充分挖掘乡村多元价值。要积极开展乡村车间、家庭工场、手工作坊、休闲农业、创意农业、直播直销等新业态、新业态，让乡村的清新山风成为自然休闲的生活之风，实现“城市有乡村更美好、乡村让城市更向往”。

二、聚焦双向流动，促进城乡资源要素合理配置。一是要加强政策顶层设计。科学研判和精准把握未来城乡关系发展的重大结构性和趋势性变化，引导各地根据实际建立健全现代乡村产业的体制机制和政策体系，制定乡村产业发展规划，加快打破城乡二元界限，引导

财政、金融等政策向农村倾斜。二是要深化改革完善政策配套。进一步深化农村改革，激活闲置宅基地、承包经营权等农村资源要素价值，扩大农村金融有效抵押品范围，规范建设流转交易平台，推动资源要素有序流动并实现增值。同时，要调整完善涉农贷款等数据口径，完善乡村人才智力配套政策，深入实施高素质农民培育等行动计划，广泛培养返乡创业创新人才。三是要创新资源配置的机制模式。以完善利益联结机制为纽带，坚持政府主导、市场参与、农民受益的原则，积极探索村集体经济组织办公司、财政奖补资金投入、市场主体专业运营等发展壮大农村集体经济的创新形式，推动农村土地节约集约利用、财政资金项目整合打包，实现资源合理高效配置，提升乡村产业综合效益。

三、打造平台载体，完善乡村产业发展服务体系。一是要打造一批产业园区平台。以乡村产业园区、服务平台等为抓手，制定产业发展路线图，围绕产业链条协同发展招商投资融资，鼓励龙头企业参与到产业园区和服务平台等配套建设中，吸引各类市场主体、农户、高校科研院所和金融机构等嵌入龙头企业供应链、创新链、价值链。二是要完善产业发展服务体系。引导金融、财税、科技、物流、电子商务等政府服务和生产服务的组织体系加快向县、乡、村下沉，整合集成各类服务资源，为市场主体打造“一站式”“全天候”“拎包入住式”的服务体验。三是要运用信息手段赋能产业。持续推进涉农信用信息共享平台建设，整合政府职能部门涉农数据，制定数据标准规范，完善信息共享规则，为涉农金融机构发放信用贷款提供有效支撑；鼓励经营主体运用物联网、大数据等技术手段提升生产效率和管理效能，加强产业链供应链上下游协同，实现智能化、绿色化、融合化发展。

■ ■ ■ 林铎常委：

### 全面推进民族地区乡村振兴

过去十年，脱贫攻坚给民族地区带来历史性变化，各族群众生活水平得到极大提升、思想观念发生深刻变革，民族地区内生动力极大增强，党在民族地区执政基础更加牢固，社会主义民族关系得到巩固和加强。特别是全面解决了“两不愁三保障”方面的问题，少数民族群众走上了乡村振兴的道路。但也要看到，在全面推进乡村振兴过程中，民族地区在基础设施、公共服务、产业发展、内生动力等方面仍然存在短板弱项，迫切需要找到破解难题的办法和路径。

一、毫不放松巩固脱贫攻坚成果。要按照中共中央统一部署，在坚持“四个不摘”，加强防止返贫检测帮扶的同时，加大对民族地区政策、财政以及人才等方面的倾斜支持力度，抓好产业和就业帮扶，做到力度不减、劲头不松，确保不发生系统性、规模性返贫。对照乡村振兴建设，全面梳理扶贫产业，拿出可行标准，给予分类指导，增强脱贫群众增收能力。加大对民族地区基础设施项目的安排力度，加快补齐基层设施短板。对民族地区农业实用人才、专业技术人才以及紧缺的医疗卫生

和基础教育等方面的专业人员，在招录条件、待遇保障、职级晋升等方面给予倾斜，提升“三支一扶”计划在民族地区的名额比例。加大对民族地区基本公共服务相关政策倾斜时力度，建立政策动态调整机制。强化民族乡村易地扶贫搬迁后续扶持，健全民族乡村低收入人口分类帮扶机制，实现应保尽保、应兜尽兜，防止出现民族地区整村甚至整乡返贫的现象。

二、科学制定乡村建设规划

乡村规划建设必须因地制宜，优化镇村规划布局，既从长远目标着眼，又从基本的需要着手，量力而行，抓住普及普遍的群众急需的、现在能办的、从农民群众参与、能受益、投入少的项目事情做起，增强群众主动参与能动性。同时，立足民族地区资源优势，深入挖掘特色内涵，把具有民族风情的文化产业和旅游业纳入到当地乡村建设规划中来，传承和保护好民族特色村寨的民族风格建筑、民族文化符号、民族乡村特色风貌，合理规划布局具有民族特色的家庭农场、手工作坊、乡村车间等产业区域，积极打造文旅康养基地、“非遗+旅游”、“文艺+旅游”、“休闲+旅游”等文旅融合区域亮点，让民族群众享受资源红利的时候，在