

城市高质量发展和乡村高质量发展看似两个问题，实则一个问题的两个方面。一直被诟病的“城市像欧洲、农村像非洲”既不符合以人为本，全面、协调、可持续发展理念，也不符合新时期高质量发展的真正内涵。唯有以系统论观点对待城乡关系，进而推进城乡协调、平衡发展才是必由之路。

（三）城镇化率突破逆城镇化拐点

南通的城镇化率十余年来平稳增长，每年增加1.5到2个百分点，高于同期全国0.5个百分点左右。2021年，南通的城镇化率突破70%的拐点，达到71.2%。2023年，城镇化率增速下降，达到72.57%，同比增长0.78个百分点，低于同期江苏省75.04%的城镇化率。

南通城镇化率出现的两个新变化值得关注。其一，超过70%意味着什么？70%是诺瑟姆曲线的第二个拐点。一般认为，发达国家的城镇化率在70%以上，城镇化率达到70%以后，增速会下降，逆城镇化出现。也就是说，当城市发展趋于饱和之后，发展资源会向郊区和农村反向渗透，以城带乡、以工促农进入全面加速期，乡村振兴迎来宝贵机遇。这个论断已经被国内外多数发达地区的发展历程所证实。因此，南通推进城乡融合发展是符合社会发展一般规律的，应该抓住机遇。其二，城镇化率低于全省平均水平意味着什么？南通城镇化的质量还不高，和苏南城市相比，城市开发强度还偏低，创新资源吸引力还不够，与南通对地区城市首位度的预期还有差距。根据第七次全国人口普查资料显示，十年间，南通常住人口增加了44.3万人，增长了6.08%。2021年，常住人口首次超过户籍人口，人口净流入16.61万人。人口从长期净流出变为净流入是一个进步，但是流入的人口规模和人口结构仍有较大提升空间，南通周边一线城市的人口虹吸效应依然明显，人才缺失对南通实现城乡高质量发展的制约不容忽视。

南通城乡融合发展面临的问题与挑战

统筹推进新型城镇化和乡村振兴，关键在“统筹”二字。城乡一体化也好、城乡融合也好，第一推手必须是具备统筹职能的有形之手——政府。尽管近年来南通市委、市政府在推动城乡融合发展方面有规划布局、有政策办法，也取得了不错的实效，但在推进力度和创新思路仍然存在供给侧改革的空间，尤其针对某些问题和瓶颈，必须在充分调研的基础上对症下药。

（一）城乡发展规划缺少顶层设计

规划决定了发展的高度和发展的路径，规划先行才能做到心中有数。城乡一体化规划的及早制定和出具有

有重要的现实意义。它是城乡关系发展的总体指南，只有尽早把大框架和大方向定下，统筹新型城镇化和乡村振兴才有直接的实施依据。

截至目前，南通仍然没有完全意义上的城乡一体化规划，之前实施的是2016年国务院批复的《南通城市总体规划（2011-2020）》，目前正在实施的是《南通城市总体规划》（2017-2035）。显然，南通城乡发展的顶层设计是分裂的。在城乡融合发展理念和统筹推进新型城镇化和乡村振兴实践背景下，这种局面必须扭转过来。城乡规划应该自上而下进行顶层设计，原有的城乡规划应该彼此打通，相互衔接、相互匹配，不能再有硬生生的观念界限、环境界限和政策界限，不能简单认为等城市发展好了给农村一点、拉农村一把。农村要摆脱被施舍的形象，要实现自我需要下的自我发展，首先就应在总体规划里平衡城乡之间的关系，新型城镇化和乡村振兴在统筹发展的路径上应该并联而非串联。

（二）土地资源成为同步发展隔阂

农村土地为集体所有，只有被国家征收进入土地一级市场变更为国有性质后，才能进入二级市场开发建设和交易。问题在于，农民得到的征地补偿款和土地出让金价差悬殊，城乡土地同地不同权、同地不同价现象突出。政府征地的主要原因是经济发展导致城市扩张，被征地块因为新的级差价值而走高，对于这部分增值的收益，应合理平衡各利益方关系，不能由一方独享。

同时，三条红线的划定和土地政策的收紧也使得城市和乡村同时失去一些发展机遇。基层普遍反映最为强烈的问题，就是基于国土空间政策的瓶颈问题。通州调研时发现，通州区金沙街道城东村紧邻城市区域，是2023年度市级乡村振兴示范村培育对象，原计划投资建设的农产品冷库项目意向地块位于城镇开发边界内，因无法制定耕地平衡进出方案导致项目搁置，后被迫调整为发展潜力和经济收益都明显较弱的连栋大棚项目。连重点培育对象都面临这样的窘境，其他地区可想而知。

（三）人口发展红利面临大幅减少

2023年，南通60岁以上人口占比达32.75%，65岁以上人口占比达24.6%，65岁以上老年抚养比达37.98%。几项指标都超过了深度老龄化社会的国际标准。同时，南通连续21年户籍人口负增长，人口自然增长率常年下降。尽管二孩三孩政策陆续出台，但住房支出和教育支出预期居高不下，严重影响了适龄人口的生育意愿，生育形势依然严峻。

低龄人口慢增长、老龄人口快增长、劳动适龄人口缓慢减少的人口年龄结构，使得南通人口红利面临大