



深入学习习近平新时代中国特色社会主义思想

探索符合国情的城乡融合发展体制机制实践路径研究

高质量完善县域城乡融合发展体制机制实践路径研究

□ 隋艳艳

党的二十届三中全会对进一步全面深化改革作出了系统部署，会议明确提出完善城乡融合发展体制机制。党的十八大以来，城乡发展差距和城乡居民收入差距逐步缩小，城乡要素流动不断加快，城乡基础设施建设不断完善，为推进城乡融合发展奠定了现实基础，但也面临着资源整合、要素流动体制机制不健全等方面的现实制约。因此，高质量完善城乡融合发展体制机制，就要把握发展趋势、把准功能定位、加强内外循环，促进城乡资源整合、要素合理流动、产业融合升级，探索出符合国情的城乡融合发展之路。

高质量完善县域城乡融合发展体制机制的重要意义

新时代新征程，以县域为载体，高质量完善城乡融合发展体制机制，对破解城乡发展不平衡不充分、推动中国式现代化具有重要意义。

一是推动共同富裕必然要求完善城乡融合发展体制机制。共同富裕是社会主义的本质要求，是中国式现代化的重要特征。实现全体人民的共同富裕，要求城乡之间互利共生与共同繁荣。不断完善城乡融合体制机制，实现城乡公共资源的优化配置、公共服务均等化水平的提升以及市民化成本的降低，从而缩小城乡发展差距和城乡居民收入差距，有利于推动乡村新质生产力发展，扎实推进共同富裕。

二是推动高质量发展迫切需要完善城乡融合发展体制机制。完善城乡融合发展体制机制是涵盖多个领域的深度融合发展。县域内乡村不仅是消费市场，也是要素市场。在推动高质量发展过程中，农村虽任务最艰巨、最繁重，但潜力和后劲也很大，尤其是其中蕴含着拉动内需的潜力。这些潜力的释放有利于促进城乡间经济社会全面协调发展，为高质量发展提供有力支撑。

三是不断实现人民对美好生活的向往与要求，完善城乡融合发展体制机制。公开数据显示，截至2024年底，我国城镇常住人口为9.4亿人，农村常住人口为4.6亿人，占全国人口总数的比重为33%。常住人口城镇化率为67.00%。这样的人口分布特点和人口数量意味着人民对美好的需要是多样、多层次、多方面的，不再局限于“有没有”，而是转变为“好不好”，从“基础满足”转向“多元均衡”。这也意味着进一步深化城乡融合机制体制、持之以恒推动城乡一体化发展、破除城乡壁垒，有利于满足城乡居民对美好生活的需要。

高质量完善县域城乡融合发展体制机制面临的现实制约

当前城乡融合发展仍面临诸多现实制约。其中，城乡发展不平衡、城乡要素流动不畅等阻碍了高质量推进城乡融合发展的步伐。

一是资源整合体制机制不健全。县域作为城乡融合发展的重要切入点，是城乡资源整合的关键单元。当前县域层面，在资金、土地、技术等方面统筹整合依然存在短板。从整体规划上看，城乡规划和乡村规划是分割的，缺乏统一的顶层设计。从公共服务资源整合方面看，县域内教育、医疗等城乡公共服务供给仍以“县城为中心”，缺乏城乡联动的共享机制，资源配置相对

失衡，县域资源超负荷与乡村资源闲置并存。

二是要素流动体制机制不健全。当前，县域范围内地理空间相对分散，面向农村的各项服务项目建设不够完善，难以发挥县城的综合服务功能，城乡无法紧密联结起来。同时，城乡间人才、资本等要素资源还未充分地双向流动起来，多是由农村向城市的单向流动，城市向农村的要素流动依然存在不少制度障碍，存在乡村资源被虹吸到城市的问题。分散的资源未充分流动成为推动城乡融合发展的阻力。

三是城乡产业融合体制机制不完善。城乡产业融合是实现城乡融合的加速器。当前县域内城乡产业脱节现象仍然存在，制度性的保障还未建立。一方面，县域内产业园区产业聚集存在同质化的问题，横向配套产业缺乏，纵向上全产业链未能发挥带动作用，在一定程度上难以带动乡村产业的同步发展。另一方面，乡村产业发展相对薄弱，存在孤岛效应，阻碍了城镇产业向乡村转移。

高质量完善县域城乡融合发展体制机制的实践路径

以县域为重要切入点，扎实推进城乡融合发展，可坚持“抓好两端、畅通中间”的工作思路。一端抓住以县城为重要载体的城镇化、工业化建设，一端抓住以宜居宜业和美丽乡村建设为牵引的乡村全面振兴，通过加强城乡资源整合、要素流动等路径，努力破除制约城乡融合发展的体制机制障碍。

一是把握发展趋势，健全城乡资源整合体制机制。县域经济高质量发展在一定程度上依赖于地域集聚效应。因而，一方面需加强县域内顶层设计，统筹不同行政区域协调发展。可从建立跨区域协调机制、加强数字赋能、降低不同区域合作“交易成本”等方面着手，激发城乡发展的内生动力。另一方面，需围绕城乡土地、资本、技术、公共服务、生态等资源进行整合，从机制保障、特色优势发挥等方面着手，促进城乡间不同资源的多维联动，实现“1+1>2”的协同效益。

二是加强内外循环，健全城乡要素流动体制机制。健全要素流动机制，首先需进行合理的规划、科学的引导，依据人口等要素分布，在尊重城乡发展规律的基础上，优化城乡基础设施建设、公共服务供给以及村镇布局；其次需以新型城镇化与乡村振兴的战略支点，明确城乡角色定位、激活各自优势禀赋，形成“城带乡、乡促城”的共生局面；此外，搭建要素交易平台是推动要素双向流动的重要途径，可以不断提高城乡资源配置效率。

三是把准功能定位，完善城乡产业融合体制机制。县域内，可通过优化产业布局，以城区、镇区为主要节点发挥城、乡不同功能，推动一二三产业深度融合，尤其是农业与第三产业中的旅游、文化等产业深度融合，培育乡村旅游、农村电商等融合型产业新业态，避免同质化竞争。此外，还需强化城乡产业链上下游衔接，加强产业链条向农村延伸，并将数据、管理等要素融入其中，催生具有高效益、高附加值的城乡“公共产业”，以通过产业链的深度融合实现城乡产业增值共享。

(作者单位：中共海阳市委党校)

预制菜市场提升的瓶颈与突破

莱阳市预制菜产业调研报告

□ 朱洪涛

莱阳是享誉国内外的农产品生产、加工和出口大市，中国绿色食品城。2023年4月，中国蔬菜流通协会为莱阳市授牌“中国预制菜第一市”，这一称号极大地提振了莱阳市发展预制菜产业的信心，进一步叫响了“莱阳味道”区域公共品牌。为更好了解莱阳市绿色食品产业的发展现状、对经济发展和乡村振兴的贡献以及当前遇到的发展瓶颈问题，市社科联精心组织了此次专题调研，通过对莱阳市相关企业的考察，结合实际，现将相关调研情况汇报如下。

莱阳市预制菜产业发展的特点与优势

莱阳预制菜涵盖了中式菜肴、西式快餐、日式料理等多种类型，能够满足不同消费者的口味需求。同时，企业不断研发新产品，提高预制菜的口感还原度和营养价值。预制菜企业从建立之初就严把品质标准，建立起完善的食品安全生产体系。随着预制菜概念的持续火热，企业更加注重食品安全和质量控制，以确保产品的品质和消费者的健康。

莱阳预制菜企业采用线上线下融合的销售模式，既通过实体店提供即时购买和消费体验，又通过电商平台提供便利的线上购买和配送服务。这种销售模式有效扩大了市场覆盖面，提高了产品的销售量。

莱阳食品加工产业历史悠久，拥有一批实力雄厚的食品加工企业。这些企业在预制菜领域积累了丰富的经验和资源，为莱阳预制菜产业的发展提供了有力支撑。莱阳预制菜企业注重产品研发和创新，不断推出符合市场需求的新产品。同时，企业还积极引进新技术、新工艺，提高预制菜的生产效率和品质。

莱阳市政府高度重视预制菜产业的发展，出台了一系列政策措施，支持企业做大做强。莱阳市委、市政府正在重点推进的“国际绿色食品”项目建成后，将助力莱阳市绿色食品产业加速迭代升级、提升档次，极大地促进就业、增加税收，全面提振绿色食品“莱阳制造”的影响力。

同时，政府还加强行业监管，规范市场秩序，为预制菜产业的健康发展提供有力保障。

莱阳市绿色食品产业发展存在的问题

作为食品行业的新风向，预制菜具有良好的发展前景。但在快速发展的同时，预制菜产业在标准体系构建、消费认知、质量与安全等方面的问题逐渐显现。

(一) 标准体系尚未完善

1. 分类分级管理的标准体系尚未建立

预制菜以即食、即热、即烹、即配食品的工业化、标准化、规模化发展为方向。预制菜名为菜，实为预制食品的统称，其类别无法通过原料属性划分，仅从是否预制的角度区分，因不同类别的预制菜加工程度、技术水平、社会接受程度不同，各类别预制菜的标准情况也不相同。不同类别的预制菜，其食品安全风险不同，市场规范程度也不同。

2. 特殊群体的用餐标准体系尚未建立

在预制菜发展初期，预制菜尚

未根据不同消费群体细化。目前预制菜消费群体主要为年轻群体，为拓宽预制菜的消费渠道，需针对特殊群体的用餐场景、用餐习惯及质量安全等方面要求，建立相应的标准，并对此类预制菜品种、类别、加工程度及评价要求作出规定。

3. 全链条预制菜追溯标准体系尚未建立

预制菜标准体系较为复杂，涉及产品生产标准、食品安全标准和质量管理体系、包装标准、销售环节的规范，需要建立一套具有权威性、强制性的标准体系，能够有效覆盖预制菜产业的全链条，对预制菜风味复原、食品添加剂使用、微生物控制、标签标识管理等进行规范。

(二) 加快推进全产业链的协同发展

政府部门对食品安全的监管日益严格，消费者对食品安全和权益保护的意识不断增强，对预制菜的品质和营养等要求也越来越高。

1. 预制菜食品安全风险研究深度不够

目前预制菜企业的生产规模和发展水平参差不齐，多数企业停留在初加工阶段，生产环节中食品安全风险控制措施不当或缺失，对加工中的潜在风险的预警水平较低，对加工中可能产生的有害物质的处理技术不成熟。

2. 预制菜口味复原及营养保存技术水平不足

预制菜经过冷藏、冷冻再解冻、复热等过程，菜肴的品质会受影响。如何保持预制菜菜品的色、香、味、形，是预制菜产业亟需研究的课题；预制菜加工储藏过程中营养物质的变化规律及新型营养保鲜方式尚需探索。

3. 新型加工、检测装备开发及应用水平有待进一步提升

因食品原料形状各异、大小不一，预制菜的标准化加工难度较大。尤其是原料的去皮、切分、挑选等工序，需要设备具有计算、调试和适应等功能。预制菜向烹饪方式多样化、菜系多样化、消费场景多样化、消费人群多样化方向发力，需借助新型加工技术和设备。此外，安全检测是保障预制菜质量安全的重要一环，能将潜在的食品安全风险通过仪器装备“检得出、检得快、检得准”，将有助于预制菜产业的高质量发展。

(三) 加快推进全环节的品质化

“品质化发展”是预制菜产业发展的核心。预制菜产业链涉及原材料供应、生产加工、运输、销售等关键环节，各环节协同发展才能推动预制菜产业的品质提升。一是以质量安全助推品质提升。加强预制菜全流程检验检测，全流程监控追溯，实现产业链的品质化。

加大研究及技术革新力度，开展营养风味、品质调控等共性关键技术研究，推动绿色加工、物流保鲜等新型实用技术研发和信息化、智能化专用装备研发，加快预制菜成果转化和产业化应用。针对不同群体开发适应性产品，打造预制菜“大单品”；针对防灾应急、户外运动、露营野炊等需求开发适应性产品。

传统预制菜标准升级，重点加快新兴产品的标准建立。加大对技术机构在预制菜定义分类、生产规范、品质评价、口味划分、检测检验、质量安全等基础通用标准体系建立中的引领作用。二是加快预制菜质量评价标准体系的建立。依托检验技术机构开展预制菜食品安全风险识别及防控研究，对食品添加剂、污染物、微生物等高风险因子开展评估监测，建立一套行之有效的预制菜质量评价标准体系。三是加快预制菜追溯标准的修订工作。基于二维码、区块链等技术研究制定预制菜行业追溯指南，建立覆盖生鲜果蔬、肉禽及水产品的追溯体系。

(二) 加快推进全产业链的协同发展

“协同式发展”是预制菜产业发展的有效途径。一是促进消费者培育与产业同步发展。加大对预制菜原料采购、生产、产品保存、运输、销售过程中的食品安全风险的研究；开展预制菜消费群体培育行动，充分利用行业科普专家的影响力，采用各类媒体手段，组织开展系列科普活动，引导消费者新趋势，提高品牌美誉度、影响力和认可度，营造预制菜产业发展的良好氛围。二是促进品牌培育与产业同步发展。加大预制菜品牌的建设力度，构建预制菜产品品牌矩阵；挖掘预制菜品牌文化内涵，提升品牌附加值和软实力；鼓励“老字号”传统美食、特色名吃进行预制菜工业化改造；鼓励企业开发针对不同消费群体的产品，采用适合的消费者培育方式，全方位提高不同消费群体的认可度。三是促进质量安全与产业协同发展。各地市场监管部门需对预制菜生产经营者进行严格审查，进一步规范预制菜生产经营许可审查工作；对预制菜生产经营者开展日常监督检查，持续强化对中央厨房加工制作预制菜类产品的日常监管；督促食品生产经营企业落实食品安全主体责任，推动企业管理水平和食品安全同步提升；提高检验技术机构及科研院所创新水平，研究开发适用于预制菜风险防控的快速检测技术及方法，加大快速检测技术在质量控制中的应用。

(三) 加快推进全环节的品质化

“品质化发展”是预制菜产业链涉及原材料供应、生产加工、运输、销售等关键环节，各环节协同发展才能推动预制菜产业的品质提升。一是以质量安全助推品质提升。加强预制菜全流程检验检测，全流程监控追溯，实现产业链的品质化。加大研究及技术革新力度，开展营养风味、品质调控等共性关键技术研究，推动绿色加工、物流保鲜等新型实用技术研发和信息化、智能化专用装备研发，加快预制菜成果转化和产业化应用。针对不同群体开发适应性产品，打造预制菜“大单品”；针对防灾应急、户外运动、露营野炊等需求开发适应性产品。

结论与展望

莱阳预制菜产业凭借丰富的产品种类、严格的品质把控和线上线下融合的销售模式等优势，实现了快速发展。未来，随着消费者对便捷、高效生活方式需求的持续增长以及政府对预制菜产业的支持力度不断加大，莱阳预制菜产业有望迎来更加广阔的发展前景。

(作者单位：山东工商学院)

 烟轩细雨
YAN XUAN XI YU



富强
民主
文明
和谐
自由
平等
公正
诚信
爱国
敬业
友善