

新型城镇化与乡村全面振兴有机结合：内在机理与政策展望

郭冬梅 吴雨恒

摘要：推进新型城镇化与乡村全面振兴有机结合，是新时代背景下进一步推动城乡融合发展的重大部署。新型城镇化和乡村振兴作为实现经济社会高质量发展的两大战略，并不是相互孤立的，而是互为支撑、相辅相成的。推动以县城为载体的新型城镇化，处理好县城与乡村、县城与大城市这两对关系，并加快实现劳动力、土地等要素在城乡间的优化配置，有助于统筹新型城镇化和乡村全面振兴，形成城乡融合发展新格局。为此，需要进一步深化城乡发展体制机制改革，推进城乡要素优化配置和空间布局调整，因地制宜，协同施策，实现城乡融合发展。

关键词：乡村全面振兴；新型城镇化；有机结合；内在机理

中图分类号：F323 **文献标识码：**A **文章编号：**1003-0751(2024)02-0030-09

城乡融合是新时代我国城乡发展进入全新阶段的重大战略举措。2023年中央经济工作会议提出：“要把推进新型城镇化和乡村全面振兴有机结合起来，促进各类要素双向流动，推动以县城为重要载体的新型城镇化建设，形成城乡融合发展新格局。”^①这一重大部署体现了党中央在推动城乡融合发展中的系统性思维。随后，2024年中央一号文件进一步强调：“统筹新型城镇化和乡村全面振兴，提升县城综合承载能力和治理能力，促进县乡村功能衔接互补、资源要素优化配置。”^②新型城镇化与乡村振兴是推动经济社会高质量发展的两大战略，但不是相互孤立的，而是互为支撑、相辅相成的。厘清新型城镇化与乡村全面振兴相互作用的内在机理，探讨二者有机结合的政策路径，对于理解新型城乡关系，进一步推进城乡融合发展具有重要意义。

科学统筹新型城镇化与乡村全面振兴，要遵循城乡协调发展的客观规律。本文首先通过回顾我国城镇化与乡村振兴的历史进程，科学把握两大战略的内在统一性，积极探寻新型城镇化与乡村全面振

兴的耦合点和结合面。在此基础上，从发挥县城载体作用和优化要素配置两个维度，探究推进新型城镇化与乡村全面振兴有机结合的内在机理，并由此得出推进新型城镇化和乡村全面振兴有机结合的政策建议。

一、城镇化与乡村振兴的历史进程

中华人民共和国成立后，实施了重工业优先发展的战略，这导致出现了城乡二元分割的局面，中国城乡二元结构逐步形成。在随后的历史进程中，尽管城市和乡村均取得了显著的发展成就，但城乡之间的差距长期存在。随着新型城镇化战略与乡村振兴战略的提出和实施，城市和乡村的联系日益紧密。为了探讨二者在新时代背景下的相互作用与融合机理，有必要基于历史视角，对城镇化与乡村振兴的发展脉络进行系统梳理。

（一）城镇化的历史进程

城镇化是现代化的必由之路，其水平的高低能

收稿日期：2023-12-28

基金项目：国家社会科学基金重大项目“城乡融合与新发展格局战略联动的内在机理与实现路径研究”（21&ZD085）。

作者简介：郭冬梅，女，中央财经大学经济学院教授、博士生导师（北京 100081）。吴雨恒，男，中央财经大学经济学院博士生（北京 100081）。

在一定程度上衡量一个国家的经济社会发展水平。作为世界上最大的发展中国家,在1949年至今的70多年时间里,中国的城镇化历史进程大致经历了探索发展阶段(1949—1978年)、快速发展阶段(1978—2012年)和提质发展阶段(2012年至今),

中国的城镇化水平也从1949年的10.64%提升至2022年的65.22%(见图1)^③。如此举世瞩目的成就,不仅从侧面反映出中国综合国力的巨大提升,其更是中国在全面建设社会主义现代化国家过程中的一个突出表现。

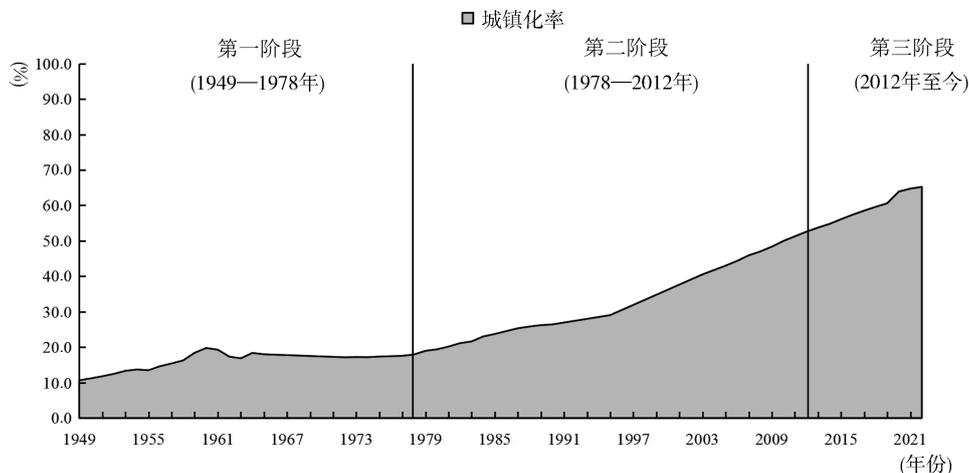


图1 1949—2022年中国城镇化率变化趋势

数据来源:《2023年中国统计年鉴》(国家统计局编)。

在探索发展的第一阶段,优先发展重工业的战略导致中国城镇化水平的提升较为缓慢,城镇化率从1949年的10.64%提高到1978年的17.92%^[1],仅上升了7.28个百分点。中华人民共和国成立初期,国家经济基础薄弱,百废待兴。为了适应重工业优先发展战略的需要,中国逐渐建立起严格的户籍制度。这限制了农村居民进一步向城市迁移,造成了城乡二元分割的局面,从而延缓了中国的城镇化进程。

改革开放以来,中国城镇化的推进速度明显加快,这标志着中国城镇化进程已经进入快速发展的第二阶段。究其原因,1978年改革开放后,中国推行了一系列的制度改革,在推动经济社会发展的同时,加快了城镇化进程。在户籍制度改革方面,逐步放松农村居民向城市迁移的限制,为农村人口向城市转移提供了可能;在农村经济体制改革方面,家庭联产承包责任制的实行,提高了农业劳动生产率,使大量的农村劳动力从农业中释放出来,乡镇企业蓬勃发展,新兴小城镇得以出现,城镇化速度开始加快;在税制和土地管理制度改革方面,分税制改革下中央和地方的分权导致了政府经营模式的转变,城市用地开始急速扩张,为城镇化快速推进提供了充足的动力^[2]。然而,在城镇化快速推进过程中,农业转移人口市民化不充分^④、城乡融合程度不高、区域间城镇化发展水平不平衡^⑤、城镇土地利用效率

偏低等一系列问题也开始逐步显现^[3-4]。这些问题的存在使原先的城镇化发展路径难以为继,迫切需要向更加注重质量提升的方向转型。

党的十八大的召开表明中国城镇化的发展进程迈入第三阶段,即以人为核心、规模和质量并重的提质发展阶段。走中国特色新型城镇化道路要坚持“以人为核心”,更加注重全面提高城镇化的发展质量^[5]。国家统计局的数据显示,2022年中国常住人口城镇化率达65.22%,与2012年相比提高了近13个百分点^⑥。这一阶段,中国城镇化水平能够保持稳步且高质量的上升态势,不仅依赖于国家出台的一系列推动城镇化建设的户籍、土地、住房、医疗、教育等改革措施和政策,还归结于城镇化发展模式的转变,即推动城镇化的主导力量由政府逐渐转向市场。在这种新发展模式下,市场在资源配置中起到决定性作用,劳动力、土地等各类要素更加自由地流动,高质量的城镇化建设得以实现。

(二) 乡村振兴的历史进程

作为一个农村人口占比很高的农业大国,中国在大力推进工业化、城镇化的过程中,也一直致力于推进乡村建设和发展。由于农村居民实际消费水平的变化能够在一定程度上映射中国乡村的发展历程,本文在此根据农村居民实际消费水平^⑦的时间变化,将乡村建设发展划分为如下三个阶段(见图2)。

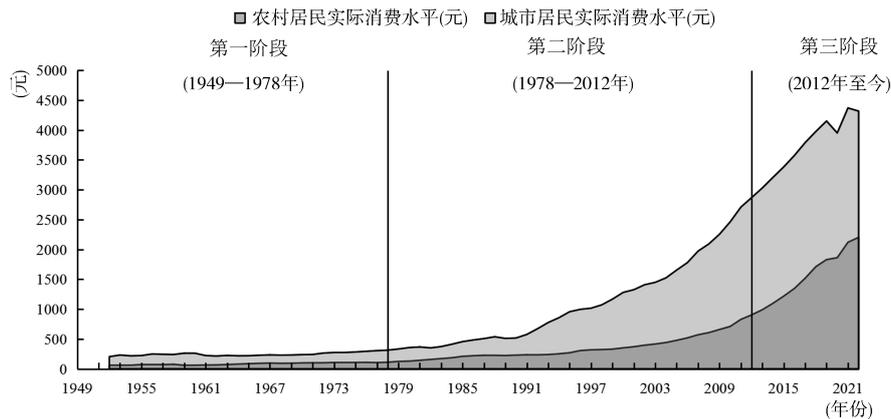


图2 中国城乡居民实际消费水平变化趋势(1949—2022年)

数据来源:《2023年中国统计年鉴》(国家统计局编)。

中华人民共和国成立初期,乡村建设处于起步阶段。20世纪40年代末,围绕土地产权及其使用权制度,国家颁布了《中华人民共和国土地改革法》,乡村开始进行土地革命,“耕者有其田”“居者有其屋”的目标得以实现。此外,从农业互助组发展到人民公社,农业合作化的道路实现了土地从“个体私有”向“集体所有”的转变。由此,农业的生产组织和经营组织问题得到解决,农业生产效率得到提升,农村也逐步发展起来。在这一时期,农村居民实际消费水平从1952年的62元上涨至1978年的110元,翻了近两倍^⑧。

改革开放后,中国乡村建设进入探索和发展阶段。土地承包责任制的实施以及各类惠农政策的落实,使得乡村发展非常迅速。一方面,家庭联产承包责任制调动了农民的生产积极性,提高了农业生产效率,保障了农民收入,解决了农民温饱问题。另一方面,国家于2006年取消了农业税,并通过实施新农合、新农保等民生政策,保障了广大农民的权益,并进一步促进了农民增收。总体而言,乡村在党和国家的政策方针指导下取得了快速发展,1978—2012年农村居民实际消费水平由110元提高到903元^⑨,乡村各类基础设施建设也得以铺开。然而,这些措施并没有完全解决城乡发展不平衡不充分的问题。据国家统计局数据,2012年中国城镇居民实际消费水平是农村居民的3.2倍。相较于城镇居民和职工,新农合、新农保的保障标准也普遍偏低^[6]。

随着中国特色社会主义进入新时代,党的十八届三中全会明确提出要“促进城镇化和新农村建设协调推进”,标志着中国乡村发展新阶段的开始。由此,乡村建设开始向注重质量的方向发展。党中央鲜明提出,全面建成小康社会最艰巨最繁重的任务在农村,特别是在贫困地区,因此在脱贫帮扶过程

中,政府通过强化东西部扶贫协作,促进人才、资金、技术从城市向贫困地区流动,取得了显著的脱贫成效。2020年中国脱贫攻坚战取得全面胜利。2022年农村居民实际消费水平达到2202元,比2012年增加1299元^⑩。此外,乡村产业蓬勃发展,乡村的居住环境和公共基础设施也得到明显改善。国家发改委的数据显示,2021年农业科技进步贡献率达到61%,比2017年提高了3.5%^⑪。

总体而言,从城镇化和乡村建设的历史脉络来看,两者的发展历程是高度契合的,城市建设离不开农村,农村发展也离不开城市。事实也证明,城镇化发展与乡村发展保持同步才能相得益彰^[7]。当前,在新型城镇化战略和乡村振兴战略同步推进的大背景下,县城作为城市与乡村的中间节点,是城乡融合发展的重要平台,畅通城乡要素流动则是城乡融合发展的重中之重。因此,本文基于县城发展和要素优化配置的视角,运用经济学理论剖析两个战略有机结合的内在机理。

二、以县城为载体的新型城镇化推动新型城镇化与乡村全面振兴有机结合的内在机理

推进以县城为重要载体的新型城镇化,促进新型城镇化与乡村全面振兴有机结合,需要处理好县城与乡村、县城与大城市这两对关系。2022年中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》提出:“推进以县城为重要载体的城镇化建设,为实施扩大内需战略、协同推进新型城镇化和乡村振兴提供有力支撑。”2023年中央农村工作会议进一步指出:“统筹新型城镇化和乡村全面振兴,提升县城综合承载能

力和治理能力,促进县域城乡融合发展。”县城作为城市与乡村的纽带,起着连接城市、服务乡村的重要作用。其不仅是我国城镇体系的重要组成部分,更是城乡融合发展中的重要一环。县城一方面可以通过建设基础设施和提供公共服务,辐射带动乡村,助力乡村振兴;另一方面可以承接大城市产业和功能转移,优化城镇化空间布局,实现优势互补、协调发展。因此,在新型城镇化与乡村全面振兴有机结合的过程中,应当充分发挥县城的载体作用,处理好县城与乡村、大城市的关系,共同推动城乡融合。

(一) 发挥县城集聚优势,有助于提升县城辐射带动乡村的能力

第一,以县城为重要载体协同推进新型城镇化和乡村全面振兴,有助于通过推动基础设施、公共服务向县城集聚降低成本、提高质量。基础设施和公共服务往往具有规模经济效应,需要集聚才能最大限度地发挥效益^[8]。乡村地区人口密度较低,提供基础设施和公共服务的成本较高。县城作为县域人口和经济活动的集聚中心,建设基础设施、提供公共服务的成本相对更低。通过在人口密度较高的地区集中提供相应的基础设施和公共服务,如道路交通设施、教育和医疗资源、环境整治等,可以有效降低平均成本,提高服务的效率和质量^[9]。这也有利于提升县城对农村人口的吸引力,进一步促进农村人口向县城集聚。充分发挥集聚效应和规模经济,有利于提高资源配置效率,增强县城辐射带动乡村的能力,推动城乡融合发展。

第二,以县城为重要载体协同推进新型城镇化和乡村全面振兴,有助于提升城乡居民基本公共服务均等化水平。在县城提高基础设施和公共服务水平后,还需要保障县城基本公共服务的均衡性、包容性和可及性。因为只有确保县城内所有居民,尤其是贫困或弱势群体,都能够公平、平等地享受这些服务时,基础设施和公共服务才能够更加有效地促进县城的经济发展和社会公平稳定。除了鼓励农民在县城集中居住外,通过完善道路交通设施、推进数字赋能等方式提高县城公共服务资源对农村居民的可达性^[10],也有助于农村居民享受到县城的优质基础设施和公共服务。

(二) 发挥县城比较优势,有助于推动县城与大城市协调发展

推动县城和大城市协调发展,优势匹配是关键。由于集聚效应的存在,大城市的经济、社会和产业发展水平高于县城。因此,县城可能会因为与周边大

城市的发展战略不够协调、政策体系不够匹配,受到大城市虹吸效应的影响,而使自身的发展能力被严重削弱。此外,县城由于本身集聚人才、资本的能力较弱,无法承接人才密集型、技术密集型的高新技术产业。县城产业选择和种类的受限,进一步导致人才吸引力下降,资金引入困难,阻碍了县城发展。

发挥县城比较优势,是县城在集聚效应不足条件下破解发展困境,实现与大城市分工合作、协调发展的基本原则。比较优势理论表明,即使大城市在地理区位、集聚规模等方面具有绝对优势,但只要大城市在不同经济活动上相对于县城的优势幅度不同,其在优势较小的经济活动上的机会成本就会高于县城,使得县城仍然可以在机会成本更低的经济活动中具有比较优势。因此,探索和发挥县城特有的比较优势,因地制宜选择重点发展方向,避免与大城市同质化竞争,有利于县城与大城市构成优势互补、深入参与城市群或都市圈、专业化的分工合作体系,从而优化城镇化空间格局。

2022年出台的《关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》将县城分为大城市周边县城、专业功能县城、农产品主产区县城、重点生态功能区县城、人口流失县城共五大类,并确定了各自的功能定位和发展方向。在此参照这种分类方式,分析各类县城的比较优势及其对推动县城与大城市优势互补、协调发展的作用。

第一,大城市周边县城的比较优势来自相比于大城市较低的地价以及相比于其他县城较好的地理区位和交通条件。大城市人口和经济活动的高度集聚推高了地价水平,相比之下县城的地价较低。这一方面使县城在产业用地成本方面相比于大城市有优势,另一方面也带来了更低的居住、通勤等生活成本,使得县城的劳动力成本也较低。与此同时,这些县城到大城市距离较近、运输成本较低,具有承接大城市产业转移的有利条件。因此,大城市周边,特别是城市群、都市圈范围内的县城发挥自身的低成本优势,有利于主动承接邻近大城市一般制造业和占地面积较大的现代服务业转移,发展成为与邻近大城市通勤便捷、功能互补、产业配套的卫星县城。

第二,专业功能县城的比较优势来自资源、交通等禀赋条件。在距离大城市较远的地区,由于运输成本的原因,即使县城的地价较低,对大城市产业转移的吸引力也是有限的。此时,县城的比较优势主要来自独特的自然或历史文化资源禀赋。这些县城发挥自身资源禀赋带来的比较优势,有利于培育特

色产业,成为先进制造、商贸流通、文化旅游等专业功能县城。

第三,农产品主产区县城的比较优势来自靠近农村、农业基础良好。农业主产区县城是连接城市与乡村的重要节点,与大城市相比具有靠近农村、交通运输成本较低的优势。发挥这一比较优势,有利于集聚发展农产品加工业、农村生产性服务业等农村二、三产业,延长农业产业链,推动三次产业融合,实现与大城市的专业化分工、差异化发展。

第四,重点生态功能区县城的比较优势来自发展绿色产业的机会成本更低。尽管重点生态功能区县城的产业发展受到生态环境保护的约束,但其在发展生态环境友好的适宜产业和清洁能源方面相对于大城市而言具有比较优势。这类县城通过灵活运用自身比较优势,能够在保护生态环境的前提下,发展适宜产业和清洁能源,有利于引导生态地区超载人口有序向县城转移,更好地发挥为全国提供生态产品供给的功能。

第五,人口流失县城的比较优势在于为周边乡村地区提供公共服务。由于距离大城市较远,又缺乏自然资源和人文禀赋,这些县城的低成本优势不易发挥,经济潜力比较有限,人口流出往往不可避免。这类县城在顺应人口流出趋势的基础上发挥自身比较优势,促进人口和公共服务资源适度集中,有利于优化城乡建设用地布局,节约集约用地,强化县城公共服务职能,在收缩过程中实现发展质量的提高。

三、要素优化配置推动新型城镇化与乡村全面振兴有机结合的内在机理

加快实现城乡要素优化配置是推动新型城镇化和乡村全面振兴有机结合的重要抓手和落脚点^[11]。加快城乡间要素的双向自由流动,能在提升要素配置效率、加快要素集聚的同时,进一步缩小小城乡间的收入差距,提升城乡要素一体化的水平,从而实现新型城镇化与乡村全面振兴的有机结合。本部分重点从劳动力和土地两类要素优化配置的现状及其推动新型城镇化和乡村全面振兴有机结合的内在机理两个方面,论述要素优化配置在推动新型城镇化和乡村全面振兴有机结合中发挥的重要作用。

(一) 优化劳动力要素配置,有助于缩小城乡发展差距、提高城乡发展质量

当前,随着我国户籍制度改革的持续深入,劳动

力在城乡间的双向流动趋势不断增强。但受到大城市户籍制度改革相对缓慢、户籍制度与公共服务挂钩等的影响,当前我国仍存在城乡就业机会与公共服务不均等问题,导致劳动力配置失衡,限制了要素集聚和居民收入水平的提升。劳动力要素优化配置通过消除劳动力流动的制度和政策壁垒,能充分发挥市场在城乡劳动力配置中的决定性作用,加快劳动力向高收入地区的流动和集聚,同时通过减少农村剩余劳动力以提高农村人均收入水平,进而缩小城乡收入差距,促进城乡公共服务均等化,实现新型城镇化和乡村全面振兴的有机结合。

1. 城乡劳动力市场现状

第一,流动人口规模持续增长,但增速趋缓。近年来,我国的流动人口数量持续增长,但整体增长率呈下降趋势。对比西方发达国家的城市化经验,我国这一增长率的减缓发生得相对较早,导致目前我国农业就业占比远高于欧美发达国家城市化进程中的同期份额,“城市用工荒”与“农村劳动力剩余”现象并存的特征突出。究其根源,城乡劳动力市场存在就业市场分割和公共服务供给不均的双重矛盾,导致劳动力要素在城乡之间的错配,限制了生产效率的提升与收入水平的提高^[12]。

第二,劳动力从“跨省流动”转为“省内流动”。随着户籍制度改革的不断深入,我国劳动力流动呈现跨省流动占比持续降低的趋势^[13],至2020年该比例下降为41.5%,与之相对应的是省内流动数量的持续增长,劳动力开始呈现明显的就近就业趋势。可见,户籍制度改革在一定程度上缓解了省域层面住房、医疗、养老、教育等公共服务的不均等程度,有效提升了劳动力跨区域的配置效率。但需要关注的是,当前我国城乡间仍存在劳动力资源错配的问题,在收入差距的驱动下,劳动力由小城市向大城市集中的趋势不变,大城市户籍制度改革的滞后成为当前限制城乡劳动力双向流动的主要壁垒。

第三,城乡劳动力双向流动趋势增强。党的十八大以来,随着我国城乡一体化战略的实施,城乡间的劳动力流动开始呈现“城—乡”与“乡—城”并存的特征,且双向流动的趋势不断增强^[14]。从“城—乡”流动来看,为落实乡村振兴政策,2015年以来我国颁布了一系列鼓励农民工返乡创业的支持政策,为返乡农民工提供资金、技术和服务等多方面的支持。在政策引导下,我国返乡入乡人员数量不断上升。截至2022年年底,全国返乡入乡创业人员数量累计达到1220万人^⑫,进一步拓展了农村就业空间

和农民增收渠道。从“乡—城”流动来看,随着户籍制度改革的推进,我国农业劳动力流向城市的数量平稳增长,2022年全国农民工总量超过2.95亿人^⑬,农业转移人口市民化水平不断提升。

2. 劳动力要素优化配置推动新型城镇化和乡村全面振兴有机结合的内在机理

第一,劳动力要素优化配置有利于促进城镇化高质量发展。一方面,随着户籍制度的逐步放松,农村剩余劳动力会向边际产出更高的城镇地区流动。在市场有效配置资源的情况下,人口从农村向城镇流动,增加了城镇劳动力供给,也促进了农村人均收入水平的提高^[15]。城镇的整体生产率水平会因为农村大量年轻劳动力的拥入而提升。另一方面,城镇化空间格局持续优化。随着劳动力要素从农村向城镇流动,城镇化发展的内生动力增强,产业结构不断优化调整,进一步增强经济发展优势区域的承载能力,形成城镇化高质量发展的动力系统。

第二,劳动力要素优化配置有利于推动农业现代化。农业现代化不仅是新型城镇化的重要基础和支撑,同时是乡村全面振兴的内在要求。因此,通过优化劳动力要素配置助力推动农业现代化,能够实现两者协调发展。一方面,实现劳动力要素优化配置有助于推动新型城镇化进程。通过优化劳动力要素配置,能够加快农村剩余劳动力转移。农村人口数量的逐渐减少会增加人均耕地面积,为土地流转和农业适度规模经营创造条件^[16],并带动农村劳动力转向城市制造业、服务业等产业,推动新型城镇化进程。另一方面,实现劳动力要素优化配置有助于提高农业生产率。优化劳动力资源配置将带动城市大学生、科技人员、企业家等返乡入乡创业,提高农村劳动者平均知识技能水平。随着人才、技术等资源的充分整合与共享,农业资源配置效率得以提升,农业技术水平也获得全面提高,进而促使乡村高质量发展。

第三,劳动力要素优化配置有利于释放新人口红利,使城市与乡村相互支撑,实现城乡人口融合发展。一方面,新人口红利体现在劳动力要素优化配置后,农村大量剩余劳动力拥入城市,农村劳动力潜力得到释放。当前,老龄化、少子化带来人口红利的加速消失,经济增长幅度继续减缓,但农村剩余劳动力数量依然可观。随着户籍制度的逐步开放、城乡公共服务的逐步均等化,以及对农民工的培训和再教育力度的加强,农村的劳动力质量得以提升,从而实现人口的“二次红利”。另一方面,新人口红利体

现在劳动力要素优化配置后,城市大量高素质人才流入农村,农村生产力得到提升。相较于乡村,城市具有高技术人才集聚的比较优势,通过鼓励引导科技和人才要素向农村地区加速流动,为农村发展提供智力支持,有助于提高农业劳动生产率,并进一步激发乡村“蛰伏的发展潜能”。

第四,劳动力要素优化配置有利于促进城乡公共服务均等化,推动城乡社会融合发展。以人为核心的新型城镇化,要求农业转移人口不仅进了城、住下来,还要能全面融入城市社会,因此,劳动力要素优化配置的一个重要方面在于消除与户籍身份挂钩的公共服务,加快实现城乡公共服务的均等化。一方面,通过提供均等化的教育等公共服务,农村居民能够更平等地享受到高质量的教育资源以及社会保障,实现劳动力素质的提升,进而增强其就业竞争力,提高其收入水平。另一方面,随着城乡公共服务均等化的持续推进,社会保障体系逐步完善,城市和农村居民能够平等地获得和享受公共服务,这有助于营造公平、和谐、友爱的社会氛围,提高城乡社会融合程度。

需要注意的是,考虑到我国流动人口长期存在由农村向城市集中、由小城市向大城市集中、由城市外围向中心城区集中的趋势,大城市户籍制度改革的深入推进对于当前我国实现城乡劳动力要素优化配置至关重要。第七次全国人口普查数据显示,21个超大城市、特大城市的流动人口规模达到1.08亿人,占全国流动人口的比重达到28.8%。超大城市、特大城市落户没有放开,意味着很大一部分流动人口仍然无法享有与本地户籍人口相同水平的公共服务。进一步放宽超大城市、特大城市落户条件,有利于一亿多在这些城市工作和生活的农业转移人口平等地共享城市经济发展成果,也有利于发挥集聚效应,提高资源配置效率,推动经济高质量发展。

(二) 优化土地要素配置,有助于破解城乡建设用地资源错配难题,增加农民财产性收入

土地是城乡发展必不可少的空间载体,实现城乡土地要素优化配置,对于协同推进以人为核心的新型城镇化和实现乡村振兴具有重要意义。当前,我国城乡土地市场仍存在供给二元结构并立、建设用地流转不畅、土地资源城乡间错配等问题。解决这些问题,加快实现土地要素优化配置,能有效拓展农民收入渠道,激发乡村增长活力,缓解城镇建设用地压力,在土地要素优化配置与劳动力流动的互动中推动新型城镇化和乡村全面振兴有机结合。

1. 城乡土地市场现状

在城乡二元经济结构下,土地市场的分割导致了土地资源在城乡之间的错配。由于我国长期以来实行城乡二元的土地管理制度,农村集体建设用地使用权无法像城镇国有建设用地使用权一样平等入市。此外,在土地用途管制制度下,建设用地总量受到规划和计划指标的严格控制。在城镇化快速推进的背景下,这样的制度设计就导致城镇特别是沿海发达地区城市和大城市的建设用地相对短缺,而农村建设用地闲置或低效利用。第三次全国国土调查主要数据显示,2019年我国城镇村及工矿用地中,城市用地和建制镇用地比重分别为14.79%和14.53%,而村庄用地比重高达62.13%^⑭,城镇建设用地占城镇村建设用地总量的比重还不到1/3。为了解决城乡土地资源错配问题,国家先后推出了包括城乡建设用地增减挂钩、三块地改革试点在内的多项政策以优化城乡土地资源空间配置。

2. 土地要素优化配置推动新型城镇化和乡村全面振兴有机结合的内在机理

第一,城乡土地要素优化配置有利于优化城乡用地结构。优化城乡土地资源通过推动土地要素向边际产出更高的地区转移,可以解决城乡建设用地错配问题。一方面,土地要素优化配置可以推动农业规模化经营。人多地少、农业经营规模小是我国农村基本国情。稳步推进农村土地制度改革,稳定农户承包权,强化对土地经营权的保护,有利于进城农民放心转出土地、农业经营者长期投资和经营土地,从而加快土地经营权流转,促进土地更多流向家庭农场等新型农业生产经营主体,实现适度规模经营。另一方面,土地要素优化配置能够有效降低城市工业用地成本,推动制造业、服务业在城市集聚发展,从而实现更高的土地边际产出,提高工业用地效率和产出水平。同时,土地要素优化配置能够增加住房及商业用地供应,优化住房及商业用地供应结构,促进房地产市场平稳健康发展。

第二,城乡土地要素优化配置有利于增加城乡居民福利。一方面,通过合理配置土地要素,不仅有利于保护和实现农村居民土地财产权利,还使得农村居民能够通过集体建设用地入市参与工业化、城市化进程,农民也因此获得更多的经济机会,农村的经济结构也得到优化升级。在这一过程中,农民基于城市发展带来的红利,享受了土地增值带来的财产性收入。另一方面,土地要素优化配置有助于缓解城市住房紧缺、居住成本上升的压力。这不仅能

有效降低农业转移人口市民化的成本,吸引农村居民向生产率更高、机会更多的城市迁移,进一步促使城市集聚效应的发挥,而且降低了城市居民的居住成本,提高了其生活质量和幸福感。

需要指出的是,随着城镇化的推进,土地对农民的保障作用正在下降,无法为他们提供与城市相当的工作机会和生活水平。在城乡融合的背景下,农民的社会保障应该更多地由城市来提供。城市应在条件允许的情况下,统筹规划把进城农民纳入城乡统一的社会保障体系,为农民提供更充分的保障。

四、推进新型城镇化与乡村全面振兴有机结合的政策展望

面向未来,需要从以下几个方面进一步推进新型城镇化与乡村全面振兴有机结合。

(一) 优化城镇化空间布局,推动县城与大城市协调发展

首先,科学确定功能定位。根据县城的地理位置、资源条件、产业基础等因素,找准县城比较优势,确定重点发展方向。其次,推进县城与大城市互联互通。强化快速交通连接,提高交通通达度和便利性,缩短县城与大城市之间的时空距离。推动县城与邻近大城市规划统筹、功能衔接、设施配套。再次,提升县城产业承接能力。完善产业平台、商贸流通、消费平台等产业配套设施,积极承接大城市产业转移,与大城市优势互补、协同发展。最后,完善大中小城市与小城镇协调发展的体制机制。以城市群、都市圈为载体,探索设立跨行政区的政策协调机制,统筹规划基础设施和公共物品供给,推动大中小城市与小城镇体制机制对接、政策举措协同,实现协调发展。

(二) 强化县城公共服务职能,推动城乡基础设施与公共服务均等化

首先,推动县域基础设施和公共服务向县城集聚。适度集中在县城建设学校、医院等公共服务设施,集约利用财政资金、土地等稀缺资源,提高基础设施和公共服务的供给能力和质量效益。其次,提高县城公共服务资源对农村居民的可达性。可以通过建设城乡道路交通设施,加快实现城乡道路客运一体化,为乡村学生提供安全可靠校车和营养午餐等方式,确保县城基础设施与公共服务对农村居民的通达度和便利性。最后,数字赋能城乡基本公共服务均等化。依靠数字化技术,通过远程教育、远程

医疗等方式,使得农村居民可以享受到县城的优质公共服务资源。

(三) 深化户籍和公共服务制度改革,促进城乡劳动力双向自由流动

首先,继续深化大城市户籍制度改革。试行以经常居住地登记户口制度,逐步放宽超大城市、特大城市落户条件。完善积分落户政策,推动具备条件的都市圈和城市群内户籍准入年限同城化累计互认。鼓励人口集中流入城市区分中心城区和新区、郊区等区域,制定差异化的落户政策。其次,推进基本公共服务均等化。推动基本公共服务常住人口全覆盖,建立基本公共服务由常住地供给机制,按照常住人口规模和服务半径统筹基本公共服务设施布局。增加公共服务供给,特别是教育、医疗、社保等领域的投入,提升公共服务质量和覆盖面,满足流动人口市民化的需求。再次,完善农业转移人口市民化体制机制与配套政策。建立完善农业转移人口市民化奖励机制,推动财政转移支付、城镇建设用地指标向吸纳农业转移人口落户多的城市倾斜,充分考虑对向常住人口提供基本公共服务的支出需求安排均衡性转移支付。最后,推动乡村向城市居民开放。加快探索允许农村集体经济组织人才加入机制,并完善农村社会保障体系,鼓励引导城市科技人才、企业家等返乡入乡创业,为乡村全面振兴注入活力。

(四) 深化农村土地产权制度改革,优化城乡土地资源

首先,完善农村承包地“三权分置”制度。落实集体土地所有权,稳定农户土地承包权,保证集体经济组织成员公平获得承包权,享有流转承包地并获取收益的权利,确保在土地被征收时得到合理补偿和社会保障。放活土地经营权,赋予经营权人完整的处分权和抵押权,提供稳定的农地使用和投资预期,发展适度规模经营。其次,推动实现城乡建设用地权利平等。实现农村集体建设用地与城镇国有建设用地享有同等权利,赋予农村集体经营性建设用地在符合用途管制和相关规划的前提下抵押、出租和转让的权利,实行与国有建设用地使用权同等入市、同权同价。再次,赋予宅基地更加完整充分的财产权利。规范宅基地取得方式,试行宅基地有偿使用制度,以价格机制激励农民节约集约利用宅基地。拓展宅基地抵押、收益和转让等方面产权权能,允许农民通过自主开发、出租出让、合作入股等形式盘活闲置低效利用宅基地和房屋,发展乡村特色产业。在依法自愿有偿的前提下探索宅基地退出机制,推

动宅基地财产价值显化。最后,建立全国统一的建设用地指标交易市场。鼓励集体或者农民将集体建设用地复垦产生的节余指标在全国性建设用地指标交易平台跨地区交易,按照规划使用,以优化建设用地指标空间配置,更大限度地实现农民土地财产性收入。

(五) 以全局视角统筹规划新型城镇化与乡村振兴各项政策,加强政策实施的整体性与协同性

首先,强化顶层设计。从国家层面制定全面、系统的政策体系,统筹推进户籍制度、公共服务制度、土地制度等各项改革,发挥政策之间的互补性,使各项政策相互配合、协同发力。其次,协调政策实施。在改革过程中注意各项政策举措的推进顺序,通过先行改革为后续改革创造条件,减少改革的阻力与风险。最后,完善效果评价。从城乡融合的视角出发,综合评估各项政策举措对大城市、县城以及乡村的影响,及时发现问题并加以改进,以协调推进新型城镇化与乡村全面振兴有机结合。

结 语

2023年中央经济工作会议提出了推进新型城镇化与乡村全面振兴有机结合的重要任务,随后的2024年中央一号文件再次强调统筹新型城镇化和乡村全面振兴,尤其明确要促进县城城乡融合发展。笔者认为,推进新型城镇化与乡村全面振兴有机结合,两个重要的着力点是推进以县城为重要载体的新型城镇化,以及优化要素在城乡间的配置。

第一,推进以县城为重要载体的新型城镇化,有利于发挥县城的集聚优势。在县城与乡村的关系中,发挥县城集聚优势,推动基础设施和公共服务向县城集中配置,可以降低平均成本,提高质量和效益;通过提高县城公共服务资源对农村居民的可达性,实现城乡基本公共服务均等化。在县城与大城市的关系中,发挥县城自身的比较优势,因地制宜选择重点发展方向,有利于县城与大城市实现专业化分工,推动城市体系协调发展。

第二,促进城乡要素优化配置,释放经济发展潜力,改善城乡居民福利。一方面,推进城乡劳动力优化配置,有利于降低农村居民迁移和市民化成本,提高劳动要素空间配置效率,并推动城市集聚效应的进一步发挥。另一方面,优化城乡土地资源配置,有利于保护和实现农村居民土地财产权利,使得农村居民更多享受到工业化、城镇化进程中土地增值带

来的财产性收入,提高农民收入和社会福利。

第三,进一步推进新型城镇化与乡村全面振兴有机结合,需要优化城镇化空间布局,强化县城公共服务职能,深化户籍和公共服务制度改革以及农村土地产权制度改革,统筹规划新型城镇化与乡村振兴各项政策,加强政策实施的整体性与协同性。

注释

①《中央经济工作会议在北京举行》,《人民日报》2023年12月13日。②《中共中央国务院关于学习运用“千村示范、万村整治”工程经验有力有效推进乡村全面振兴的意见》,《人民日报》2024年2月4日。③⑥此处数据来自国家统计局编:《2023年中国统计年鉴》,中国统计出版社2023年版。④2012年中国常住人口城镇化率为52.6%,户籍人口城镇化率仅为35.3%,两者相差17.3个百分点,意味着约2亿多农业转移人口没有在城市落户,无法享受到与城市户籍人口均等水平的教育、医疗、住房、社会保障等基本公共服务。数据来自《中共中央 国务院印发〈国家新型城镇化规划(2014—2020年)〉》,中国政府网,https://www.gov.cn/gongbao/content/2014/content_2644805.htm? 76,2014年3月16日。⑤2010年东部地区城镇化率为64.4%,东北地区城镇化率为57.0%,相比之下中部和西部地区城镇化率分别为44.4%和41.5%。数据来自刘云中、刘嘉杰:《从建设用地扩张和城镇人口增长看空间格局调整方向》,澎湃新闻,https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_8589390? from=qr-code,2020年8月17日。⑦⑧⑨⑩此处数据由笔者整理计算所得,中国城乡居民实际消费水平均按居民CPI价格指数进行平减,基期为1952年。初始数据来源于国家统计局编:《2023年中国统计年鉴》,中国统计出版社2023年版。⑪此处数据来自《国家发改委:2021年农业科技进步贡献率达到61%》,中国新闻网,https://www.chinanews.com.cn/cj/2022/09-28/9862291.shtml,2022年9月28日。⑫此处数据来自常钦:《栽下梧桐树 引回“金凤凰”》,《人民日报》2023年2月17日。⑬此处数据来自《2022年农民工监测调查报告》,国家统计局网站,https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202304/t20230427_1939124.html,2023年4月28日。⑭此处数据来自《第三

次全国国土调查主要数据公报》,《人民日报》2021年8月27日。

参考文献

[1]陈斌开,林毅夫.发展战略、城市化与中国城乡收入差距[J].中国社会科学,2013(4):81-102.
 [2]李兰冰,高雪莲,黄玖立.“十四五”时期中国新型城镇化发展重大问题展望[J].管理世界,2020(11):7-22.
 [3]赵扶扬,王仟,龚六堂.土地财政与中国经济波动[J].经济研究,2017(12):46-61.
 [4]郭冬梅,陈斌开,吴楠.城乡融合的收入和福利效应研究:基于要素配置的视角[J].管理世界,2023(11):22-46.
 [5]黄茂兴,张建威.中国推动城镇化发展:历程、成就与启示[J].数量经济技术经济研究,2021(6):3-27.
 [6]叶兴庆.新时代中国乡村振兴战略论纲[J].改革,2018(1):65-73.
 [7]洪银兴,陈雯.由城镇化转向新型城市化:中国式现代化征程中的探索[J].经济研究,2023(6):4-18.
 [8]陆铭,李鹏飞.区位与分工:论统一大市场建设下的县域城镇化[J].农业经济问题,2023(1):18-28.
 [9]陆铭.从分散到集聚:农村城镇化的理论、误区与改革[J].农业经济问题,2021(9):27-35.
 [10]陆铭,贾宁,郑怡林.有效利用农村宅基地:基于山西省吕梁市调研的理论和政策分析[J].农业经济问题,2021(4):13-24.
 [11]张世贵.城乡要素市场化配置的协同机理与改革路径[J].中州学刊,2020(11):70-76.
 [12]蔡昉.户籍制度改革的效应、方向和路径[J].经济研究,2023(10):4-14.
 [13]陆铭,楼师舟,李鹏飞.大国的城乡融合:城市化和相关改革的进展与问题[J].中央财经大学学报,2023(12):101-107.
 [14]夏金梅,孔祥利.1921—2021年:我国农业劳动力城乡流动的嬗变、导向与双向互动[J].经济问题,2021(6):9-15.
 [15]陆铭,李鹏飞.城乡和区域协调发展[J].经济研究,2022(8):16-25.
 [16]叶兴庆.迈向2035年的中国乡村:愿景、挑战与策略[J].管理世界,2021(4):98-112.

The Organic Integration of New-type Urbanization and Comprehensive Rural Revitalization: Intrinsic Mechanism and Policy Prospects

Guo Dongmei Wu Yuheng

Abstract: The organic combination of promoting new urbanization and comprehensively revitalizing the countryside is a major deployment for further promoting the integration of urban and rural development under the background of the new era. As two major strategies for achieving high-quality economic and social development, new-type urbanization and rural revitalization are not isolated from each other, but are mutually supportive and complementary. Promoting new-type urbanization with county towns as the carrier, properly handling the relationship between county towns and villages, and between county towns and big cities, and accelerating the optimal allocation of labor and land factors between urban and rural areas, will help coordinate new-type urbanization and comprehensive rural revitalization, and form a new pattern of integrated urban-rural development. To this end, the government should deepen the reform of the urban-rural development system and mechanism, optimize the urban-rural allocation of factors and spatial layout, and adopt coordinated policies in light of local conditions, so as to realize the integrated development of urban and rural areas.

Key words: comprehensive rural revitalization; new urbanization; organic combination; intrinsic mechanism

责任编辑:澍文