

我国城乡融合的逻辑演变规律及对策建议

——兼论国际经验与地方探索

浙江大学中国农村发展研究院教授 茅锐

摘要：我国“三农”工作取得历史性成就，同时农业农村仍是实现共同富裕最大的短板弱项。当前，我国城乡发展主要面临人口、经济、生态、公共设施和公共服务五方面结构性失衡挑战，必须加快健全城乡融合发展的体制机制，促进农业农村共同富裕。城乡失衡问题既是经济转型期收入分配格局变化一般规律的表现，又具有特殊的历史性、制度性、市场性根源。梳理总结发达国家和新兴经济体的探索经验，能为我国完善城乡融合发展的体制机制和政策体系提供启示。

关键词：乡村振兴 城乡融合发展 农业农村共同富裕

【中图分类号】D63

【文献标识码】A

DOI:10.16619/j.cnki.cn10-1264/d.2022.21.004

城乡差距是阻碍全球包容性发展的重要症结，也是对联合国可持续发展议程核心承诺的重大挑战。自党的十六大明确提出“统筹城乡经济社会发展”的要求以来，中国坚持以“多予少取放活”的总方针开展“三农”工作，在全方位破解城乡发展失衡问题方面取得了令人瞩目的历史性成就。一是开展税费改革，逐步建立了包括转移支付、成本补贴、价格支持、社会化服务和政策性保险等措施的农业支持体系。二是加快发展社会事业，健全了涵盖义务教育、医疗卫生、养老保障、社会救济等领域的农村民生保障网络。三是推进农业供给侧结构性改革和实施精准扶贫战略，实现了农业农村的跨越式发展。尤其是十八大以来的十年，现行标准下的9899万农村贫困人口、832个贫困县、12.8万个贫困村全部脱贫，对全球减贫事业的累计贡献率超过70%。

城乡融合发展的现实必要性

党的十八大以来，农业农村现代化取得了

重要进展，但着眼共同富裕目标要求，农业农村仍面临发展短板。国家统计局数据显示，截至2021年底，农村居民人均可支配收入和消费支出各比1978年高出139倍和114倍，分别达到1.89万元和1.59万元。但中国当前城乡居民收入比仍然偏高。

首先，“人”的问题是农业农村发展中的核心约束。一方面农业人口老龄化问题日益突出，另一方面新农人“引不来”“留不住”“培养难”，这造成农业农村发展不仅缺少“劳力”，更缺少能够适应新市场新技术的“脑力”。其次，“地”的问题是阻碍农业提质增效和农村产业转型的重要瓶颈。由于流转制度不完善，土地闲置与紧缺现象广泛并存。在依托农村集体盘活土地资源和提升土地收益的过程中，还面临观念性、历史性和制度性管理障碍。同时，土地问题也是粮食安全与农民增收矛盾尚未有效解决的根源。第三，产业布局是制约农业农村发展的结构性因素。由于产业体系割裂、生产体系粗放、经营体系单一，农业附加值普遍较低，生

产经营风险较大。农旅产业因为缺乏科学规划和有效投入，形式化雷同化现象凸显，自我“造血”能力往往不足。最后，基础设施和公共服务相对欠缺不仅是农业农村共同富裕要解决的民生议题，也是实现共同富裕要满足的发展条件。针对这几项短板，中国必须通过城乡融合发展促进农业农村共同富裕。

党的十九大作出“建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系”的重大决策部署；十九届五中全会提出要优先发展农业农村，实现“十四五”时期“城乡区域发展协调性明显增强”的经济社会发展主要目标；党的二十大报告指出要“着力推进城乡融合和区域协调发展”。准确把握城乡差距的特征与根源，破除城乡二元结构等制约城乡融合发展的主要障碍，是促进农业农村共同富裕的关键保障。

全球城乡发展的基本规律与中国城乡失衡的主要表现

城乡发展失衡是许多国家在工业化城市化快速推进的经济转型期所面临的共同挑战

以农业与非农部门的劳均产值比衡量，农业相对发展指标往往在人均收入达到中等发达水平前后出现“U”型转折的变化规律。从产业结构转型视角看，初次分配中劳动收入份额变化是造成上述规律的根本原因。尽管工业化初期农村剩余劳动力转移有助于缩小城乡收入差距，但由于资本深化过程中非农部门的资本收入份额增加，城乡差距就会在工业化推进过程中被拉大。过去60年是全球后发国家普遍出现工业化城市化加速的转型期，城乡差距的挑战也变得日益严峻。从城乡人口分布看，虽然全球农村人口占比从1960年的66%持续下降到2021年的43%（世界银行数据），但高达近80%的贫困人口分布在农村。与上世纪90年代相比，除部分发达国家

外，城乡居民在通电率、卫生指数、儿童发育和学生出勤等方面的差距总体而言并未显著改善，基础设施和公共资源分布不均的现象持续存在。同时，资源环境要素从农村流向城市与排放物、废弃物、高污染产业从城市流向农村这两种现象一同出现，加剧了城乡间生态环境承载能力与治理压力的不平衡不对等。

中国城乡差距演变的主要特点与表现

由于产业结构转型的规模大速度快，改革与发展在地区间的进程也不相同，与其他国家相比，中国城乡差距演变呈现出失衡水平较高，空间差异大，以及经济、社会、环境等多重失衡交织的三方面特点。具体而言，中国的城乡发展失衡主要体现在五个方面。

一是以农村“空心化”“老龄化”加剧为主要表现的人口失衡。伴随大量农村劳动力离农化，农村人口相对占比和绝对规模双双下降，老龄化、女性占比高和受教育程度低者占比高等特点日益突出。

二是以城乡居民收入差距为主要表现的经济失衡。正如党的二十大报告中指出的“城乡区域发展和收入分配差距仍然较大”。党的十八大以来，随着脱贫攻坚各项政策和乡村振兴战略的纵深推进，农村居民人均可支配收入增速持续快于城镇居民，城乡居民相对收入差距也在持续缩小，但城乡协调发展仍存在一定的提升空间，城乡融合发展重点领域改革还有不少硬骨头要啃。

三是以环境承载和生态治理压力从城市向农村转移为主要表现的生态环境失衡。全国耕地土壤点位超标率达19.4%，接近于其他类型土地的2倍，农业和农村生活水污染源排放占全国的70.7%，农村的管理设施和投入严重不足。

四是以“覆盖不全、质量不均”为主要表现的公共设施失衡。农村路网、电网、通信网的质

全面建设社会主义现代化国家，最艰巨最繁重的任务仍然在农村。坚持农业农村优先发展，坚持城乡融合发展，畅通城乡要素流动。加快建设农业强国，扎实推动乡村产业、人才、文化、生态、组织振兴。全方位夯实粮食安全根基，全面落实粮食安全党政同责，牢牢守住十八亿亩耕地红线，逐步把永久基本农田全部建成高标准农田，深入实施种业振兴行动，强化农业科技和装备支撑，健全种粮农民收益保障机制和主产区利益补偿机制，确保中国人的饭碗牢牢端在自己手中。树立大食物观，发展设施农业，构建多元化食物供给体系。发展乡村特色产业，拓宽农民增收致富渠道。巩固拓展脱贫攻坚成果，增强脱贫地区和脱贫群众内生发展动力。统筹乡村基础设施和公共服务布局，建设宜居宜业和美乡村。

——摘自习近平总书记2022年10月16日在中国共产党第二十次全国代表大会上作的报告

量水平相比于城市仍然偏低，清洁能源、高速通信、卫生厕所等覆盖率有待提高。

五是以资源配置和保障水平差距为主要表现的基本公共服务失衡。当前农村义务教育和医疗卫生等方面的资源配置和保障力度与城市相比尚存在明显短板，根据数据统计，农村居民养老金的替代率只有城市职工的27%，农村人均低保标准只有城市的73.6%。

近年来中国城乡治理的逻辑演变规律

为加快补齐“三农”短板缩小城乡差距，2015年12月的中央农村工作会议提出将农业供给侧结构性改革作为农业改革发展的主线，指出要提高农业供给体系质量和效率，拉长农业这条“四化同步”的短腿。2017年的中央一号文件进一步明确，要以提高农业供给质量为农业供给侧结构性改革的主攻方向。同年10月，党的十九大报告提出乡村振兴战略，对实现以“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”为总体要求、城乡融合发展为关键举措的农业农村现代化作出部署。随后，《乡村振兴战略规划（2018—2022年）》出台，成为首个全面推进乡村振兴战略的五年规划。2021

年4月29日，《乡村振兴促进法》审议通过，为全方位保障乡村振兴战略实施提供了综合性的上位法支撑。

乡村振兴战略改变了导致城乡失衡问题的“央地发包、地方竞争、部门割裂”等现象，是中国城乡治理逻辑从“城乡统筹”到“城乡一体化”再到“城乡融合”不断演进的重要体现。相比于“城乡统筹”对政府作用的强调和“城乡一体化”对发展目标的勾画，“城乡融合”将构建资源要素和产品服务的双向流动与公共保障和生态文化的一体布局作为政策着力点，反映了乡村振兴在实现以全体人民共同富裕为重要特征的中国式现代化中发挥战略突破口的全局地位转向。

促进农业农村共同富裕的城乡融合经济理念框架

2019年，国际食物政策研究所提出城乡融合经济（Rurbanomics）理念框架，从五大驱动力角度为促进农业农村共同富裕提供了指导路线。根据该框架，农业农村发展首先要靠经济驱动力，即要通过推动产业集群和融合发展实现农村传统产业的价值链延伸、转型升级和农民增收，通过土地和住宅制度改革促进财产权平等

化。其次，要实施教育公平、营养赋能和女性赋权等行动夯实人口驱动力，通过促进农村人力资本积累和开放城乡迁移等公共权利提升城市对脆弱群体的包容性。第三，要健全环境驱动力，通过对生态环境优势的考量重新评估农村的发展资源和增长潜力，以农业食物系统转型撬动生态环境治理保护与价值开发的一体化发展。第四，要推动城乡基本公共服务均等化，创新有利于改善收入分配格局的经济体制、财税制度和社会组织体系，形成制度驱动力。第五，要以数字农业和数字基建等为切入点增强技术驱动力，通过完善农村道路、能源、环卫、文化和医疗等基础设施拓展居民的发展机会，助推农业农村跨越式发展。

促进农业农村共同富裕的国际经验与地方探索

城乡融合发展的国际经验

通过促进农业农村转型发展，一些发达国家和新兴经济体在缩小城乡差距的进程中取得积极进展，能为中国建立健全城乡融合发展体制机制提供有益借鉴。

欧盟主要采取了“以共同农业政策构筑农村发展合力”的农业支持体系。为稳定二战后农产品供给，欧共体于1962年出台了包含三大支柱的共同农业政策。一是以自由贸易为抓手建立共同农业市场，以现代化生产为导向设计共同的农业支持和组织体系。二是从社会、经济、环境等维度提出农业农村多功能性，出台农业生产、基础设施、灾害保障、食品安全和环境保护等全方位的农村优先发展计划。三是突破部门和层级间的限制，构建多元主体共同参与的发展规划和资源汇聚机制。

日本主要实施了“以组织化和体制化建设推进乡村振兴”的农业农村发展战略。为应对20世纪50年代后城镇化和进口开放双重压力下的

城乡失衡问题，日本采取了高度组织化和体制化的乡村发展战略。一是出台以农业规模化发展和剩余劳动力转移为关键举措的农工同酬政策。二是通过“造村运动”提升“六次产业化”水平，将村域特色农产品和农文旅项目作为推动城乡融合发展的抓手。三是成立农村振兴局和都市农业室，以“农协”为枢纽拓展城乡间产品、要素和服务的双向流动。

美国主要采取了“以完善制度和服务体系为重点的城乡共生型发展”。为应对农村人口流失、就业增长放缓和贫困率居高不下等问题，美国从制度和服务体系入手构建城乡发展共同体。一是持续修订农业综合法案，健全农民收入、资源环境和食物供给三大“安全网络”。二是聚焦高质量就业、商业繁荣和可持续能源供给，多措并举激活农村经济。三是依托职能部门对农村基础设施建设、公共服务保障和居民就业提供针对性支持，保障城乡共生发展。

泰国的城乡融合模式主要体现了“以地方特色潜力强化城乡利益联结”的特点。通过深挖地方特色农业潜力，泰国探索出一条“自上而下”和“自下而上”结合的融合发展路径。一是由中央和地方专委会实施“一村一品”战略，制定严格的等级标准，将地理标识打造为城乡利益联结纽带。二是发展“营养敏感型农业”改善农村人力资本。三是在决策权下放的同时加强地方领导者的能力建设与评审体系建设，提升农村基层治理水平。

促进农业农村共同富裕的浙江经验

作为全国农业农村现代化进程最快和城乡收入差距最小的省份之一，浙江在促进农业农村共同富裕的地方探索中充分展现出城乡融合经济理念框架提出的五方面驱动力。这些探索集中体现为五种发展模式。

一是“产业造富型”，基于主导产业和特色

产业打造三产融合发展模式，通过开展以“自愿、依法、有偿、规范”为原则的土地预流转等改革优化土地利用效率，将农业产业品牌建设作为扩大产品销路、促进农民增收和带动邻近农村共同发展的重要手段。桐乡桂花村和开化县杨林镇是这一模式的典型代表。

二是“抱团增富型”，通过相邻村庄的“抱团”发展推进农业全产业链建设和农村产业集群发展，通过以“山海协作”为代表的发达地区与欠发达地区“抱团”壮大边远山区薄弱的农村集体经济。该模式的典型代表包括桐乡永越村和磐安后坞村。

三是“能人带富型”，依靠技术能人带动和技术“传帮带”等促进高效农业发展，紧扣乡村传统文脉和乡情纽带撬动乡贤反哺农村公共事业和产业振兴。温岭民益村和后岭村均采用了该模式。

四是“绿色优富型”，通过采纳亲环境技术和绿色生产方式促进经济与生态效益双赢，以“美丽乡村”建设为契机开展“田水林河村”系统治理、土地综合整治和高标准农田建设，利用“三生”融合空间促进农村生态价值转化。这一模式在桐乡濮院镇和温岭新二塘庙村被运用。

五是“乡风显富型”，通过举办风俗节日和体育活动建设乡村文化品牌和制度型供给模式，提升村民在农村公共事务中的参与度和对农村发展的凝聚力，以德孝文化等优良乡风为纽带构筑乡村治理的新格局。该模式的主要代表有开化华联村和桐乡新联村。

健全城乡融合五重驱动力的农业农村共同富裕对策建议

以权利开放保障制度驱动力，实现城乡居民发展权平等化

开放权利是实施城乡融合发展的重要举措。为此，要促进城乡要素双向流动，推动城乡间经

济融合和农工同酬。通过建立享受城市发展红利的有效机制，提升农民收入和财富水平。要加快村落形态、要素和空间重构，加强地方能力建设，探索都市、乡村和城乡结合地区等不同区域的土地制度改革创新举措。其中，尤为迫切的是要健全农地经营权融资担保等权能，适度放活宅基地和村居使用权，让农民享受土地增值收益，提高其财产性收入比重。要切实解决农民工住房、子女教育和社会保障问题，让农民工与城市居民享有同等基本公共服务权利。

以县域为载体提升经济和技术驱动力，构建城乡经济纽带

相关研究证明，距离城市越近的农村所销售的农产品价格越高，对现代农业技术的采纳率和农业生产率也越高。同时，发展县域经济有利于促进产业集群，通过细化分工降低资金门槛，发挥农村劳动力密集的比较优势。为此，要加快构建以小城镇为载体、大中小城市紧密连接的城乡空间布局。借鉴日本经验发展垂直农业、都市农业、数字农业和数字基建，改善城乡经济政策和公共投资的协同性。借鉴泰国经验围绕粮食和营养安全发展村域特色农产品体系，构建城乡间高效包容的农食产业价值链。浙江的实践经验还表明，农村地区在承接产业转移的过程中应当避免盲目“招大引强”，要重视扶持本土小微企业和产业集群发展。

以生态产品供给能力建设夯实环境驱动力，助推城乡融合

生态融合是城乡融合发展理念下农村转型发展的关键。为此，要借鉴欧盟经验因地制宜地发展高效生态农业、特色优质农业、休闲创意农业等多功能现代涉农产业。要加大绿色导向的农业补贴制度改革，加强对绿色生产方式的资金和技术支持，促进符合地方现实条件的生态产品供给

能力建设。完善农村污染共防共治和联合监管机制，在区域内发展种养结合等促进物质内循环的生产模式，改善农村生态环境。有条件的“低小散”村庄应借鉴浙江的经验，以“村际一体化”发挥地区间的资源和产业互补优势，推动生态产品供给方与需求方、资源方与投资方的精准高效对接。

以人力资本投资改善人口驱动力，保障城乡代际间融合发展

将教育平等作为保障城乡居民代际间融合发展的关键举措。根据不同地区的经济发展水平和教育普及程度，要在优化教育资源配置的基础上改革义务教育制度，建立有利于城乡公平和长期人力资本积累的普通教育和职业教育分流机制。此外，农村儿童早期教育投资相对不足的问题亟待引起高度重视，应当通过完善学前教育设施、健全学前教育保障机制和开展儿童早期教育培训等有力举措，缩小城乡儿童的早期教育差距。①

【中国农业科学院、浙江大学中国农村发展研究院、浙大—国际食物政策研究所国际发展联合研究中心对本文的调研提供了资助；浙江大学中国农村发展研究院研究员史新

杰、博士后金鑫和博士生周云逸对本文亦有贡献】

参考文献

- [1]茅锐、林显一：《在乡村振兴中促进城乡融合发展——来自主要发达国家的经验启示》，《国际经济评论》，2022年第1期。
- [2]郭燕、李家家、杜志雄：《城乡居民收入差距的演变趋势：国际经验及其对中国的启示》，《世界农业》，2022年第6期。
- [3]中华人民共和国生态环境部、国家统计局、农业农村部：《“关于发布〈第二次全国污染源普查公报〉的公告”》，中国政府网，2020年6月9日。
- [4]鲁全：《居民养老保险：参保主体、筹资与待遇水平》，《社会保障评论》，2020年第1期。
- [5]关信平：《我国低保标准的意义及当前低保标准存在的问题分析》，《江苏社会科学》，2016年第3期。
- [6]黄益平、陶坤玉：《中国外部失衡的原因与对策：要素市场扭曲的角色》，《新金融》，2011年第6期。

责编：董惠敏 / 美编：石玉

Principles of Logical Evolution and Coping Tactics of China's Urban-Rural Integration: With International Experience and Local Exploration

Mao Rui

Abstract: China has made historic achievements in agriculture, rural areas, and rural people, but agriculture and rural areas are still the biggest shortcomings and weaknesses in achieving common prosperity. At present, China's urban and rural development is faced with challenges of structural imbalance in five aspects, i.e., population, economy, ecology, public facilities, and public services so it is necessary to accelerate improving the institutions and mechanisms of integrated urban-rural development to promote common prosperity in agriculture and rural areas. The imbalance between the urban and rural areas is a manifestation of the general rule of changes in income distribution patterns during the economic transition but has its historical, institutional, and market-based roots as well. To summarize the exploratory experience of developed countries and emerging economies can provide insights for China to improve the institutions, mechanisms, and policy systems of integrated urban-rural development.

Keywords: rural revitalization; integrated urban-rural development; common prosperity in agriculture and rural areas