



# 中国城乡融合发展的经济社会环境分析

李婷婷 王艳飞

**摘要：**城乡融合发展是经济社会发展到一定阶段的产物。在新型城镇化和乡村振兴的战略实施背景下，中国城乡融合发展面临经济发展转型、新市民融入、乡村空心化、传统开发模式转变等的约束和挑战。建议从理念转变、规划引领、模式创新、机制改革等方面深入推动城乡融合发展。

**关键词：**城乡融合发展；乡村振兴；城乡地域系统；经济社会

**中图分类号：**F293

**文献标识码：**A

**文章编号：**1001-9138-(2019)07-0012-15

**收稿日期：**2019-06-18

**DOI:**10.13562/j.china.real.estate.2019.19.003

---

**作者简介：**李婷婷，博士，助理研究员，中国社会科学院农村发展研究所。

王艳飞，博士，副研究员，住房和城乡建设部政策研究中心。

**基金项目：**国家自然科学基金项目（41731286；41701200）。

20世纪90年代以来,中国城乡地域经历了经济社会的快速发展,并伴随着产业结构、就业结构、社会结构和空间结构的显著变化(刘彦随等,2016)。与此同时,几十年的高速发展也带来了城乡差距扩大、农村经营主体老弱化、农村空废化、城乡土地权益不平等等问题。党的十六大以来,统筹城乡发展上升为国家战略。党的“十九大”创新提出“实施乡村振兴战略”,核心补足全面建成小康社会的乡村短板,着力破解城乡发展不平衡、农村发展不充分等突出问题(魏后凯,2018)。中共中央、国务院印发的《关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》,明确了城乡融合发展的总体要求、主要目标和重点任务。中国现阶段推动城乡融合发展有着特定的时代背景,本文从城乡资源配置角度,剖析中国城乡融合发展的经济社会环境,为完善城乡融合体制机制提供借鉴。

## 1 城乡融合发展的理论分析

城乡融合发展是经济社会发展到一定阶段的产物,是实现城乡发展一体化的重要途径。中国城乡二元体制下城市偏向的发展战略、市民偏向的分配制度和重工业偏向的产业结构,加深了城乡分割、土地二元、人户分离的矛盾(赵海林,2010)。城乡融合发展重在转变城乡分离、重城轻乡发展模式,在城乡地域系统极化作用的基础上发挥扩散效应,实现城乡地域间人口、产业、土地、资金等的均衡配置和地域功能的协调(刘彦随,2018)。城市和乡村是结构互补、功能耦合、相互作用的复杂地域系统,城乡融合发展要遵循动态过程性、城乡交互性、区域差异性的原则和方向。

动态过程性。城乡融合发展是工业化和城镇化过程中城乡关系由分离对立走向一体化的重要过程。对应不同发展阶段,城乡地域要素组织方式、城乡功能、城乡差距也会随之发生变化,城乡融合

发展的战略选择和解决的主要问题也相应不同。在经济增长和城市主导发展阶段,存在要素转换过程不协调问题,较为突出的问题是人口城镇化和产业城镇化滞后于土地城镇化,使得转移人口缺乏融入城市的就业支撑和社会保障。在绿色发展阶段,城乡融合发展需转变经济增长优先模式,构建生产、生活、生态的协同关系。因此,城乡融合发展要遵循经济社会发展、工业化和城镇化的动态过程性,以满足阶段性要求。

城乡交互性。城市和乡村地域相连、功能相融,推动新型城镇化不是建立在农村衰落、凋敝的基础上,或把城市落后产能、污染企业迁移进村;推进乡村振兴也不是离开城市就乡村论乡村、就农业论农业。城乡融合发展是要立足于城乡地域功能差异,注重城市和乡村间的交互作用和关系,既发挥城市的引领和带动作用,也发挥乡村在粮食生产、社会安定、生态安全的基础性作用,实现城乡要素的自由流动和优化配置,以及推动城乡空间重构和功能优化。

区域差异性。城乡融合发展受自然环境、经济基础、区位条件和制度因素的影响,具有明显的地理根植性。如经济发达、城镇核心地区城乡协同转换效率和关联性较强,而偏远欠发达地区的城乡地域联动性较弱。城市群、非城市群地区存在不同的城乡空间结构体系,这些均使得城乡融合发展的状态、融合路径存在很大差异,也形成了不同城乡融合格局。

## 2 城乡融合发展的经济社会环境分析

城乡融合发展是中国高质量发展、新型城镇化、乡村振兴战略的重要内容,需结合新发展趋势,应对经济新常态、人口市民化、乡村空心化及城镇开发模式转变等的机遇和挑战,推动城乡资源均衡配置、产业转型和制度创新。

## 2.1 经济结构转型的宏观环境

国内外形势变化与中国发展新阶段对城乡融合发展提出更高要求。一是中国进入了经济增速放缓、新旧动能转换的经济新常态。长期以来依托资源、能源、土地粗放利用的增长模式难以为继，需提升创新和创业能力，增强新型服务业、高端制造业、高新技术产业等对经济增长和就业的带动作用。二是中国经济进入刘易斯拐点期。伴随劳动力成本持续上升，传统经济增长模式的低廉劳动力红利逐渐消失，亟需推动职业教育、技能培训，通过提高劳动生产率和全要素生产率以弥补劳动力成本上升，并适应未来人工智能时代对高素质、高技术劳动力的需求。三是国际贸易摩擦升级和不确定性因素增加。出口拉动经济增长的难度加大，稳步提升国内市场消费以提高内需的拉动能力成为当务之急，得从进一步挖掘消费潜力和促进消费升级方面发力。大力促进转移人口市民化和缩小贫富差距有助于释放出巨大消费潜力，并实现消费升级。显然，传统由乡村到城市的单向性并带有选择性的要素流动方式，难以适应调结构、扩内需和创新驱动的经济新常态要求，亟需破解城乡二元体制机制，推动市场机制下的要素资源配置。

## 2.2 人口市民化的融入趋势

改革开放40多年以来，中国城镇化进程不断加快，城镇化率以年均1个百分点的速度增长，由1978年的17.92%提高到2018年的59.58%，农村人口大规模流向城市。但是，由于户籍制度改革滞后，2018年中国户籍人口城镇化率仅为43.37%，与常住人口城镇化率相差16个百分点。由于城乡分割的社会保障和公共服务制度，大量农业转移人口虽然被统计为城镇人口，但在子女教育、医疗、社会保障、就业、住房等方面无法与城镇居民享受相同的待遇，不仅农业转移人口的合法权益得不到保

障，影响城镇化高质量与社会和谐发展。而且，这种不完全城镇化现象还不利于农地流转和宅基地退出。现阶段，城乡融合发展需以乡村人口流向城市以及融入城市为前提，不断改进新市民的教育、医疗、住房、养老等社会保障体系，构建合理的市民化成本分担机制，稳步推进人口市民化进程。

## 2.3 农村空心化加剧的现实挑战

农村地域空心化是城乡人口流动和经济增长要素重组下乡村地域功能弱化的不良过程，以主体老弱化、土地空废化、基础设施老损化特征最为明显，部分地区农村环境污染现象严重。由于优质劳动力向城市转移，乡村经营主体老弱化制约农业农村的现代化；“建新不拆旧”和“人走屋空”共同造成了农村宅基地的大量闲置，有调查研究显示，2018年农村宅基地闲置程度平均为10.7%（农村绿皮书：中国农村经济形势分析与预测<2018-2019>）。农村宅基地大量闲置带来土地资源浪费、村庄景观环境破败、基础设施配套困难、农民和农村集体财产权益难以实现等负效应；基础设施配套落后、垃圾污水处理设施匮乏均不利于乡村宜居、宜业、宜游。农村空心化在中国乡村经济社会结构变化下具有普遍性，除了少数发达地区或特色乡镇和村庄的人口增加外，大多数乡村地区面临转型发展的紧迫性。此外，由于中国乡村小城镇发展缓慢，既缺乏集聚功能，也缺乏产业支撑，城乡融合发展缺乏有效的空间平台支撑。因此，城乡融合发展要立足农村空心化实际，统筹城乡人口转移与经济增长、土地流转与乡村治理，优化乡村地区公共服务和基础设施空间配置。

## 2.4 城市开发模式转型长期影响

20世纪90年代以来，中国逐渐建立起国有土地有偿使用和城镇商品房供给制度。在此背景下，土地和房地产开发成为城市建设规模扩张的主导方式，农村集体土地低征高卖在为城市开发建

设提供大量资金的同时，也带来房价上涨、土地粗放利用、追求短期效益等问题，阻碍城乡融合发展。而土地问题关系到中国粮食生产、农村农民财产、农民市民化等多个方面（陈锡文，2012）。当前农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点，是对传统城市开发建设模式的调整，有助于增加农村土地发展权益。但同时，2018年中国城镇化率接近60%，未来城市将逐渐由增量开发转向存量开发，加上一些市县已经面临人口持续流出，以土地出让收益为导向的开发模式需要转型。受此影响，城乡融合的制度创新也需要适时调整。

### 3 中国城乡融合发展的建议

在当前经济社会环境下，中国需要加快推进城乡融合发展。未来一段时间，中国城乡仍将以乡村人口流入城市、农民就业兼业化、新市民渐进融入为主。立足于城乡融合发展的过程性、交互性、差异性规律，在新型城镇化和乡村振兴战略指导下，以解决城乡问题为导向，建议从理念转变、规划引领、模式创新、机制改革等方面综合施策推动城乡融合发展。

首先，转变重城轻乡的发展理念。以人为核心的新型城镇化根本上要转变重城轻乡、重工轻农、重效率轻公平的发展理念，重视乡村生产、生活、生态功能，以权利同等、生活同质、利益同享、生态同建、城乡同荣引导制度和政策创新，构建适应新常态的新型城乡关系。

其次，规划引导公共资源合理配置。基于乡村经济结构变化基本趋势，以县、乡镇为单元，对乡村进行分区分类资源配置，构建以中心城市—重点镇、特色镇—一般镇—中心村为主的村镇格局。针对乡村空心化的发展趋势，推动乡村发展存量规划，综合人口流动、产业发展、土地整治等，优化公共服务和基础设施空间配置，改善提升乡村生

产、生活、生态功能。

再次，因地制宜确定城乡融合路径和模式。寻求整合城乡资源、重塑产业体系、凸显城乡特色、完善城镇化和城乡融合模式的有效途径。在城市群地区、农业地区、生态功能区，因地制宜探索经济增长路径，城市群地区侧重城乡区域形成产业分工和协作；其他地区寻求中小城市—小城镇—村庄的功能集聚和协调机制，以特色化为引领寻求发展。

另外，仍需不断健全城乡融合发展体制机制。以城乡要素双向流动和均衡配置为导向，健全市民化导向的户籍制度、社会保障制度，赋予农村农民更大的土地资源权能，给予乡村地区更多的资金和技术等的支撑。

#### 参考文献：

1. 赵海林.统筹城乡发展必须转变城市偏向发展战略.中国乡村发现.2010.02
2. 魏后凯.实施乡村振兴战略的目标及难点.社会发展研究.2018.01
3. 刘彦随 严滨 王艳飞.新时期中国城乡发展的主要问题与转型对策.经济地理.2016.07
4. 刘彦随.中国新时代城乡融合与乡村振兴.地理学报.2018.04
5. 陈锡文.我国城镇化进程中的“三农”问题.国家行政学院学报.2012.06
6. 农村绿皮书：中国农村经济形势分析与预测（2018—2019）.社会科学文献出版社.2019