

# 推进城乡融合发展的方略研究

苏红键

(中国社会科学院 农村发展研究所，北京 100732)

**摘要：**城乡融合发展是中国式现代化的必然要求。近年来，随着城乡发展战略的全面推进，城乡融合发展水平和城乡居民共同富裕水平不断提高。未来需要重点考虑资源的空间错配、市民化结构矛盾、各类城乡基本单元功能差异、各地农村产业和就业差距、城乡融合发展基础差异、部分城乡一体化举措提高了农民生活成本等问题，坚持以人为本，加快建设城乡统一要素市场，优化城乡公共服务，实施强村富民行动，促进各类城镇协调发展，加强数智赋能、财金赋能、改革赋能，深入推进城乡融合发展。

**关键词：**城乡融合；城镇化；乡村振兴；城乡“两栖”

**中图分类号：**F323；F292 **文献标识码：**A **文章编号：**0257-0246（2025）10-0086-09

自2019年中共中央、国务院发布《关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》以来，城乡融合发展体制机制改革全面推进、成效显著，城乡居民收入差距不断缩小，福祉均等化水平不断提高。学者们基于中国式现代化的背景，对城乡融合发展开展了广泛研究。<sup>①</sup>在此基础上，本文结合理论分析、数据分析、政策研究和实地调研，分析中国城乡发展总体进程，明确现阶段推进城乡融合发展的重点难点，提出深入推进城乡融合发展的总体思路和改革方略。

## 一、城乡融合发展过程中的福祉特征

随着城镇化、乡村振兴和城乡融合发展的快速推进，城乡发展水平和城乡居民共同富裕水平不断提高。结合共同富裕理论和福祉理论，可以从经济福祉、健康福祉、精神福祉的维度来分析城乡居民福祉特征。在经济福祉方面，可以聚焦人均收入和家用汽车拥有量两个指标。表1显示，2012—2023年，城乡居民收入不断增加，收入比不断降低，生活差距缩小。城镇居民年均可支配收入从2.41万元增至5.18万元，农村居民年均可支配收入从0.84万元增至2.17万元，城乡居民收入比从2.88逐步降至2.39。乡村家用汽车拥有量的大幅增加，也进一步验证了上述结论。在健康福祉方面，城乡居民健康福祉不断增进，且城乡差距不断缩小。一般采用医疗卫生服务水平和居民身体健康状况来衡量健康福祉，考虑到数据的可得性和代表性，选择婴儿死亡率和平均寿命<sup>②</sup>两个具体的指标。表1显示，2012年以来，城乡居民婴儿死亡率明显降低，且乡村婴儿死亡率下降幅度更大。城乡居民的

基金项目：中国社会科学院重大创新项目（2024YZD008）。

作者简介：苏红键，中国社会科学院农村发展研究所研究员，研究方向：城镇化与城乡发展。

<sup>①</sup> 黄承伟 《城乡融合发展视野下推进乡村全面振兴的改革路径》，《新视野》2024年第6期；魏后凯、刘金凤、年猛 《面向中国式现代化的城乡融合发展：障碍、目标与长效机制》，《财贸经济》2025年第1期。

<sup>②</sup> 苏红键 《迈向共同富裕的中国城镇化：福祉空间均衡视角》，北京：社会科学文献出版社，2023年。

平均寿命稳步提高且差距不断缩小。在精神福祉方面，可以采用受教育水平来衡量。根据数据可得性和代表性，选择高中及以上文化程度人口比重和文盲人口比重两个指标。2012年以来，城乡居民高中及以上文化程度人口比重明显提高，但城乡教育差距仍然是社会关注的焦点，城乡教育资源分配不公问题有待解决。

表1 2012年以来城乡居民福祉相关指标情况

指标	2012年	2017年	2022年	2023年
经济福祉	城镇化率 (%)	53.10	60.24	65.22
	人均收入			
	城镇(元)	24 127	36 396	49 283
	乡村(元)	8389	13 432	20 133
	城乡比	2.88	2.71	2.45
	每百户家用汽车拥有量			
	城镇(辆)	22.3	37.5	51.4
	乡村(辆)	9.9	19.3	32.4
	城乡比	2.25	1.94	1.59
	婴儿死亡率			
健康福祉	城镇(%)	5.2	4.2	3.1
	乡村(%)	12.4	7.9	5.7
	城乡比*	2.38	1.91	1.84
	平均寿命			
	城镇(岁)	69.93	71.37	73.98
	乡村(岁)	68.14	69.61	72.50
	城乡比	1.03	1.03	1.02
	高中及以上文化程度人口占6岁以上人口比重			
	城镇(%)	40.19	43.37	46.07
	乡村(%)	11.11	14.50	16.58
精神福祉	城乡比	3.62	2.99	2.78
	文盲人口占15岁以上人口比重			
	城镇(%)	2.68	2.76	1.91
	乡村(%)	7.70	7.96	6.25
	城乡比*	2.88	2.88	3.28
	—			

说明：城镇化率、人均收入、家用汽车、婴儿死亡率等指标数据来自国家统计局。平均寿命、高中及以上文化程度人口比重、文盲人口比重等指标根据相关年份《中国人口和就业统计年鉴》数据计算得到，部分数据未更新至2023年。由于2013年才开始统计农村家用汽车拥有量，因此2012年家用汽车拥有量对应的是2013年数据。\*代表以城镇为1，其余城乡比以乡村为1。

## 二、城乡融合发展的难点

### 1. 城镇化快速推进，人口在城乡、地区间迁移导致资源错配

在城镇化进程中，人口在城乡和地区间迁移，但资源要素的配置难以随着人口迁移而灵活调整，由此导致资源的空间错配。

建设用地空间错配，统筹利用水平有待提升。一是城市之间的人地错配。人口向大中型城市、东部地区城市、各地中心城市集聚的态势明显，但这类城市人均建成区面积明显少于其他类型的城市。二是城乡之间的人地错配。在一些城市建设用地紧张的地区，农村集体建设用地存量多。这一矛盾在人口净迁入地更加明显。根据《中国城乡建设统计年鉴》，2022年北京、上海、天津的城市建成区面

积分别为 1469 平方千米、1242 平方千米、1264 平方千米，农村建设用地面积分别为 886 平方千米、635 平方千米、659 平方千米，村庄的人均建设用地面积均是城市的 3 倍左右。无论从人均用地（居住用地、公共服务用地等）差异对应的舒适度来看，还是从地均产值（产业用地）差异对应的效率来看，都需要进一步优化配置城乡之间、城市之间的土地资源。

义务教育资源呈现“城镇挤、乡村弱”的特点。随着越来越多的农村学龄人口进入城镇就读，城镇义务教育资源供给紧张、乡村教育资源质量不高的问题并存。从城乡资源配置来看，随着学生数量的减少，乡村义务教育阶段的师均学生数明显少于城镇，乡村教师的总体人力资本水平明显低于城镇；乡村学校教学基础设施和设备使用率不高，进一步拉大了城乡教育的质量差距。

在城乡规划建设一体化过程中，一些地方对乡村人口减少的趋势考虑不足，造成了资源闲置和投资浪费。一是村庄规划中浪费现象普遍。实际上，对于只进行人居环境整治的村庄、紧邻城镇开发边界的村庄、人口不断减少和即将搬迁撤并的村庄，并不需要编制综合性村庄规划，依据上位县（市）镇规划实施即可。二是村庄建设中的浪费现象普遍。一些乡村建设项目由于供需不匹配、建管不协调，造成闲置。如美丽乡村建设、数字乡村建设等，均需要补贴资金，建好之后每年还需要大量资金用于运营和维护。因此，在一些集体经济组织实力不强的村庄，“有钱建、没钱管”的项目十分常见。

## 2. 城乡“两栖”人口的存在，使市民化面临结构性矛盾

农业转移人口是城镇化的主体，当前大部分农业转移人口主动选择城乡“两栖”生活，市民化面临结构性矛盾，“能落不愿落、想落不能落”现象并存，即一些就地就近城镇化的农业转移人口不愿在本县市的城镇落户，而一些跨省跨市的农业转移人口较难在中心城市落户。

根据历年《农民工监测调查报告》的数据，2010—2023 年，农民工总量从 2.4 亿人增至 3 亿人。本地农民工年均增速和增量均明显高于外出农民工，就近外出务工（县域兼业化）和就近城镇化（县域城镇化）的趋势明显。一部分进城未落户的农民工是城乡“两栖”人口的重要构成部分。城乡“两栖”人口从 2014 年最多的 2.73 亿人，历经波动，到 2023 年约为 2.5 亿人。

本地务工（就近城镇化和兼业化）的农业转移人口在本县市落户的意愿较低。随着 2014 年户籍制度改革的推进，中小城市和县城基本放开了落户限制，大部分农业转移人口实现了“应落尽落、想落尽落”，大部分就近进城但未落户的农业转移人口主动选择城乡“两栖”生活。究其原因，首先，在本县市范围内，城乡“两栖”的生活便利度很高；其次，基本公共服务均等化的推进降低了农业转移人口在城镇落户的必要性；最后，农业转移人口担心在农村的权益受损，落户意愿不强。根据 2010 年和 2020 年的人口普查数据，2010—2020 年新增县域城镇人口中县域城乡“两栖”人口约占 3/4。

外出务工（跨省跨市城镇化）的农业转移人口在城市落户的能力存在差异，市民化受到个体落户能力、落户意愿和城市落户壁垒的多重影响。人口迁入地存在一定的落户壁垒，一些落户条件不足的农业转移人口往往选择季节性或者候鸟式的城乡“两栖”生活。近年来，各地中心城市落户条件逐步降低，解除了高学历和高技能人员落户、投资落户、买房落户、就业和社保落户等方面限制，但大部分外出务工的农村劳动力，依然较难满足落户条件。

## 3. 各类城镇的功能存在差异，县域的城乡融合功能凸显

总体来看，东部地区城市和各地中心城市作为跨省跨市城镇化的重要载体，在带动城镇体系优化过程中发挥重要作用；中小城市和县镇作为就地就近城镇化的重要载体，在带动乡村振兴、促进城乡融合发展方面发挥重要作用。第一，人口向东部地区城镇集聚的态势明显。2023 年，东部、中部、西部和东北地区的城镇人口分别约为 4.11 亿人、2.24 亿人、2.29 亿人和 0.66 亿人，结构比约为 44：24：25：7，近年来该结构基本稳定。根据 2020 年人口普查“人户分离”的数据，东部地区是农民工跨省流动的主要目的地，其跨省流动人口占总体跨省流动人口的 3/4。第二，不同规模的城市承载不同功能。根据 2020 年人口普查数据，在统计的 683 个城市中，21 个超大特大城市集聚了 36% 的城区人口，84 个大城市集聚了 28% 的城区人口，578 个中小城市集聚了 36% 的城区人口。在人口向大城市集聚的同时，这些

中小城市分布较广、连接城乡，与广泛分布的县镇共同在就地就近城镇化过程中发挥着重要作用。第三，不同行政级别的城市承载不同功能。根据2020年人口普查数据，36个中心城市、261个地级市、386个县级市分别集聚了43%、40%、17%的城区人口。各地中心城市和规模较大的城市基本对应，对推进城镇化和优化城镇体系发挥重要的辐射带动作用。第四，县域在城乡融合中承载重要功能。根据人口普查数据，2010—2020年，县域城镇化率从31.41%提高到44.49%，与总体城镇化率的差距维持在20个百分点左右。<sup>①</sup> 各类县的城镇化特征、城乡“两栖”人口特征不同，使县域城镇化趋势和县城功能也有所不同。一是在总人口、县城人口不断增加的县域，城乡“两栖”人口和跨县流动人口较多，县域与城区的发展模式类似。此类县主要分布在东部沿海地区。二是在总人口减少、县城人口保持稳定的县域，城乡“两栖”人口较多，县城以承载县域中心功能为主。此类县主要分布在西部地区。三是在总人口和县城人口均明显减少的县域，城乡“两栖”人口较多，县城以承载服务功能为主。此类县多分布在人口流失严重的东北地区或其他偏远地区。

#### 4. 各地农村产业和就业差距较大，农村人力资本水平不高

农村产业发展水平决定了农村劳动力需求，农村劳动力的数量和人力资本水平决定了劳动力的供给，两者共同决定了农村劳动力的收入水平。当前，一些地区农村产业发展乏力，劳动力人力资本水平不高，使农村居民难以增收，农村富余劳动力有待转移。一方面，各地农村产业发展差距较大，东部地区大部分省份的第一产业生产率较高，二三产业发展较好，就业比重较高。西部地区农村的非农产业发展乏力，劳动力就业以第一产业为主，非农就业比重仅为10%—30%。中部地区省份的各类数据与全国总体水平接近。东北三省的农村劳动力就业以农业为主，外出务工比重存在差异（见表2）。另一方面，农村劳动力人力资本水平不高，制约了产业发展和富余劳动力转移。表3显示，农村的老龄化水平明显高于城镇，农村劳动力的受教育水平明显低于城镇劳动力。这与相关研究强调的农业劳动力结构持续老化<sup>②</sup> 的结论一致。分地区来看，各地老龄化率存在差异，这与各地农村居民平均寿命、外出务工情况有关；在东部和中部地区大部分省份的农村劳动力中，高中及以上文化程度人口比重较大，西部和东北地区的该指标值较低。

#### 5. 各地发展基础不同，需因地制宜推进城乡融合

城乡融合是城乡关系的最高级形态。当前，各地城镇化和城乡融合发展基础不同，处于不同的发展阶段，这是分类有序推进各省、市、县域等不同空间层面城乡融合发展的基础。

根据《中国统计年鉴》的数据，2023年，东部地区城镇化率达到72.58%，东北地区为69.32%，中部地区和西部地区分别为61.69%和59.94%。大部分省份的城镇化率介于52%和75%之间。从推进速度来看，各地城镇化表现出显著的结构特征和收敛特征。根据笔者利用人口普查数据和收敛模型的预测，东部地区城镇化率将在2030年达到78%，之后城镇化步伐逐步放缓，早于全国总体10年左右进入稳定阶段；东北地区和中西部地区城镇化率将在2040年接近80%。<sup>③</sup> 与地区收敛特征一致，各省份城镇化进程也将逐步收敛。

表2 各地农村产业和就业情况（2022年）

	第一产业劳动生产率 (元/人)	乡村二三产业就业人员比重 (%)	从事家庭经营的劳动力比重 (%)	家庭经营中二三产业比重 (%)
全国 (不含港澳台)	50 017	35.58	51.21	31.20
东部	72 894	57.90	46.75	43.53

① 苏红键 《中国特色的县域城镇化：以城乡“两栖”促城乡融合》，《甘肃社会科学》2023年第4期。

② 杜鹏、李子洋 《乡村振兴的劳动力基础：现状与变迁》，《济南大学学报（社会科学版）》2023年第5期。

③ 苏红键 《迈向共同富裕的中国城镇化：福祉空间均衡视角》，北京：社会科学文献出版社，2023年。

中部	49 021	41. 60	50. 61	32. 59
西部	42 611	22. 24	54. 05	24. 39
东北	48 641	-	62. 56	26. 64
北京	44 600	82. 27	21. 66	52. 64
天津	82 758	67. 96	56. 01	42. 64
河北	53 784	44. 48	61. 80	33. 45
山西	32 377	39. 56	59. 38	29. 39
内蒙古	60 449	2. 66	57. 76	20. 03
辽宁	40 972	9. 04	63. 73	28. 17
吉林	35 263	4. 96	73. 41	31. 97
黑龙江	69 687	-	50. 55	19. 79
上海	46 190	87. 50	17. 33	74. 92
江苏	79 224	51. 70	38. 39	39. 06
浙江	114 522	80. 96	44. 95	53. 34
安徽	44 477	43. 00	46. 04	32. 72
福建	102 883	55. 17	52. 14	42. 79
江西	60 831	54. 41	48. 10	36. 66
山东	49 055	37. 09	53. 94	32. 70
河南	44 074	40. 24	48. 47	30. 98
湖北	53 736	31. 05	50. 49	35. 10
湖南	58 633	41. 33	51. 18	30. 67
广东	73 967	52. 34	45. 29	41. 12
广西	49 823	27. 19	56. 43	24. 02
海南	81 954	19. 53	76. 03	22. 65
重庆	51 725	30. 16	39. 82	23. 83
四川	37 230	27. 12	48. 28	24. 10
贵州	41 287	22. 74	51. 59	24. 67
云南	32 753	15. 75	61. 00	17. 27
西藏	25 380	39. 32	59. 68	24. 32
陕西	39 681	21. 81	51. 92	29. 88
甘肃	24 679	10. 89	57. 99	24. 91
青海	52 806	27. 27	56. 92	27. 27
宁夏	43 351	24. 80	51. 87	26. 67
新疆	52 168	17. 21	55. 38	25. 71

说明：第一产业劳动生产率和乡村二三产业就业人员比重根据《中国统计年鉴》数据计算；从事家庭经营的劳动力比重、家庭经营中二三产业比重根据《中国农村政策与改革统计年报（2022年）》数据计算。

表3 各地城乡人口老龄化和人力资本特征

地区	老龄化率 (%)				就业人口中高中及以上文化程度人口比重 (%)			
	2020年		2010年		2020年		2010年	
	城镇	乡村	城镇	乡村	城镇	乡村	城镇	乡村
全国 (不含港澳台)	11. 14	17. 72	7. 80	10. 06	53. 27	17. 21	42. 26	8. 93
东部	11. 52	17. 74	7. 74	10. 64	57. 30	22. 91	44. 46	13. 64
中部	10. 86	18. 10	7. 48	9. 81	52. 67	19. 66	42. 05	9. 50
西部	9. 62	14. 58	7. 20	8. 69	52. 97	15. 40	43. 24	6. 84
东北	14. 81	19. 16	9. 46	8. 43	57. 66	10. 66	48. 82	6. 17

说明：根据2010年和2020年中国人口普查数据计算。

总体来看，各地城镇化率与城乡发展的总体水平呈现正相关关系，但也存在特殊的省份或地区，比

如东北地区城镇化率较高但城乡居民收入水平不高。表 4 显示，城乡发展水平与各地经济社会发展格局一致，东部地区较高、中部地区和东北地区次之、西部地区最低。在经济福祉方面，西部地区城乡居民收入低、差距大；中部和东北地区城乡居民收入不高，但差距较小；东部地区城乡居民收入高、差距较小。在健康福祉方面，根据各地平均寿命的数据，西部和东北地区省份呈现城乡居民寿命低于总体水平，且城乡差距大的特征；东部和中部地区大部分省份的城乡居民平均寿命较长，且城乡差距小。在精神福祉方面，西部地区居民受教育程度总体较低且城乡差距较大，东部地区的该项指标大多高于全国平均水平且城乡差距较小。

表 4 各地城镇化和城乡发展水平

	2023 年人均可支配收入			2020 年平均寿命			2020 年高中及以上文化程度人口比重		
	城镇（元）	乡村（元）	城乡比	城镇（岁）	乡村（岁）	城乡比	城镇（%）	乡村（%）	城乡比
全国 (不含港澳台)	51 821	21 691	2.39	73.54	72.42	1.02	41.46	13.59	3.05
东部	62 501	29 903	2.09	75.00	74.59	1.01	44.89	17.94	2.50
中部	44 799	20 408	2.20	73.06	72.86	1.00	41.03	14.82	2.77
西部	44 066	17 770	2.48	70.68	68.82	1.03	39.68	12.09	3.28
东北	39 964	20 237	1.97	72.34	70.44	1.03	43.26	12.09	3.58

说明：城镇化率、人均收入指标来自国家统计局；平均寿命、高中以上文化程度人口比重根据 2020 年人口普查数据计算。

#### 6. 部分城乡公共服务基础设施一体化，增加了农民生活成本

近年来，一些地区为了改善农民生活条件，在推进城乡基本公共服务均等化和城乡基础设施一体化的进程中，增加了农村居民的生活成本。如在“煤改气”的进程中，按照城市居民的取暖方式，明显提高了农村居民取暖费用，出现了“用得上、用不起”的现象；再如，统一城乡居民社会保险标准之后，农村居民参与医疗保险的支出明显增加，出现了“弃保”“劝保”现象。在城乡居民医疗保险未统一的“新农合”时期，农村居民每人每年只需要缴纳 100 元的医疗保险费用，2016 年开始统一城乡居民基本医疗保险之后，农村居民参与医疗保险的费用每人每年超过 400 元，且逐年上涨。

### 三、深入推进城乡融合发展的总体思路

#### 1. 以人为本，增进城乡居民福祉

推进城乡融合发展，要以增进城乡居民福祉和实现均等化为出发点，重点需要覆盖各类群体，兼顾各类福祉。第一，促进各类群体福祉增进和均等化。提升农村居民、城镇居民、城乡“两栖”人口的福祉水平，是推动全体人民共同富裕的重要内容。对于农村居民，要通过支持乡村和县域产业发展来其就业水平和收入水平，通过优化农村基本公共服务来提高其综合福祉水平；对于城镇居民，要通过推进基本公共服务优质均衡来促进就业和增收；对于城乡“两栖”人口，要分类推进市民化和服务同城化。其中，对县域城镇化进程中的城乡“两栖”人口，要以服务同城化实现其权益均等化，支持其自愿有偿退出农村权益、落户城镇；对于跨省市城镇化进程中的城乡“两栖”人口，要积极推进迁入地城市的基本公共服务均等化，发挥其进城返乡的主观能动性，稳步推进市民化。第二，促进各类福祉的增进和均等化。在经济福祉方面，要积极推动城乡产业发展，拓展城乡居民增收渠道。在精神福祉方面，要加强精神文明建设和基层治理现代化，推动公共文化服务高质量发展，强化理想信念教育和思想道德建设，培育和弘扬社会主义核心价值观。在健康福祉方面，要优化医疗卫生、健康养老服务体系，促进体育产业和健康产业发展。

## 2. 尊重规律，推进城乡系统改革

第一，尊重迁移规律，优化城乡要素配置。人口向收入水平和福祉水平更高的地区迁移是基本的迁移规律，也是人口城镇化的根本驱动力。推动城乡融合发展，要在城镇化进程中，适应城乡人口结构的动态调整，促进城镇建设、乡村发展和城乡共同繁荣。乡村人口总体呈减少态势，应当根据各类村庄的人口发展特征，分类促进乡村的多元化振兴。城镇人口总体呈增加态势，应当根据各类城镇的人口发展特征，促进城镇建设和协调发展。总之，应当顺应人口结构调整趋势，完善“人地钱”挂钩机制。第二，尊重经济规律，促进城乡产业发展。自然禀赋、地理区位等是各地产业发展、经济发展的基础，也决定了城乡产业发展和分工的基本规律。一是根据各地乡村产业发展基础，分类推进粮食生产、特色产业、乡村旅游及其他新业态发展。对于缺乏特色产业和就业吸纳力的乡村，应当引导农村劳动力就近城镇化和兼业化。二是根据县域产业发展基础，促进县域、县城、镇区产业发展，积极提高县镇就业吸纳力和承载力。三是积极发展城市经济，充分发挥城市的集聚效应。第三，尊重自然规律，促进城乡绿色发展。尊重自然、顺应自然、保护自然，是全面建设社会主义现代化国家的内在要求，也是城乡融合发展的必然要求。一是加强宜居宜业和美乡村建设，根据村庄人口发展趋势，合理确定村庄的分类。对于人口稳定或持续增加的村庄，要强加人居环境建设；对于人口不断减少或者搬迁撤并的村庄和山区村庄，应当稳步推进复垦还绿、生态振兴。二是加强美丽城市建设、推进绿色城镇化，以自然资源承载力和生态环境承载力为基础，合理确定城市人口用水、用地规模，合理确定开发建设密度和强度；推动绿色城市、森林城市建设，深入开展绿色社区创建行动。

## 3. 有序分类，推进城乡融合发展

第一，在城镇化率较高、城乡居民收入水平较高的地区，积极推进乡村全面振兴，率先实现城乡融合发展。这类地区主要包括东部地区的平原县（市区）以及各地各类城市中城镇化率较高的市辖区。应按照城乡全域共同繁荣的理念，创新推进“人地钱”挂钩体制机制改革，通过提高综合承载力推进外来人口市民化，为全面推进城乡融合发展发挥引领和示范作用。第二，在城镇化率较低、城乡居民收入水平较低的地区，着力推进城镇化，以城镇化带动城乡融合发展。这类地区主要分布在中西部地区的山区或丘陵县市，农村产业发展缺乏潜力，城乡融合水平不高，需要以县城、城区为重要载体推进城镇化、兼业化，辐射带动农村劳动力就业和增收，增加低收入群体的生活补贴，以复垦还绿、生态振兴、农业规模化经营等促进乡村多元振兴。第三，在城镇化率和城乡居民收入水平与全国总体水平接近的地区，要适应城乡人口变化趋势，统筹新型城镇化与乡村振兴，推进城乡融合发展。这类地区分布广泛，应统筹利用城乡建设用地，配套城乡基本公共服务和基础设施，因地制宜促进乡村特色产业发展和乡村振兴，提高城乡投资建设效率。第四，在一些城镇化率较高、但城乡居民收入水平不高的地区，应通过促进城乡产业发展来增加城乡居民就业和兼业收入，通过优化基本公共服务来提升城乡居民综合福祉水平，提高农业规模化、现代化经营水平，增加低收入群体生活补贴和种粮补贴，促进城乡融合发展和共同繁荣。

# 四、健全城乡融合发展体制机制和政策体系的建议

## 1. 加快建设城乡统一要素市场，优化城乡资源配置

第一，创新城乡土地统筹利用方式。积极推进城乡建设用地统筹利用，规范村庄撤并和集聚搬迁工作，完善农村集体建设用地和宅基地整理、腾退、指标交易和收益分配机制，积极推动闲置农房盘活利用，推进集体经营性建设用地入市。因地制宜推进全域土地综合整治工作，着力推动农田集中连片、村庄用地布局优化、城乡建设用地高效利用、生态空间修复。第二，分类推进农业转移人口市民化。本地和外来农业转移人口的市民化存在不同的难度，需要分类推进。本地农业转移人口市民化的关键在于根据常住人口来配置公共服务，全面实现基本公共服务均等化。一些超大特大城市的外来农

业转移人口难以市民化，因此需要在稳步推进户籍制度改革的同时，完善非户籍常住人口的“人地钱”挂钩机制，提高建设用地供给弹性，优化基本公共服务供给。第三，使优势地区有更大发展空间。当前，省级层面已经基本实现地区之间的建设用地统筹利用，未来要进一步深入推进建设用地指标的跨省统筹，使优势地区有更大发展空间。考虑到跨省统筹的复杂性，可以优先推进两个方面：一是进一步深化东西部协作，促进对口帮扶地区之间建设用地指标的统筹利用；二是积极推进建城市群、都市圈范围内的跨省（市）建设用地统筹利用，在邻近省（市）之间逐步形成统一的建设用地市场。<sup>①</sup>

## 2. 全面推进城乡公共服务发展，促进城乡福祉均衡

第一，推进教育城镇化与城乡教育公平。在推进人口城镇化和教育城镇化进程中，义务教育质量优质均衡以及义务教育的均等化，是城乡公共服务均等化的重点和难点。随着人口规模和结构的变化，应当加强城乡义务教育需求预测，基于前期撤点并校经验，优化城市、县镇、乡村的义务教育布局。对于学生数量较少、分布较散的地区，推进寄宿服务和城乡教师队伍的统筹管理，建立教育联合体模式，推动智慧教育，加快实现教育质量优质均衡；加强城镇义务教育供给，满足流动人口子女义务教育的需求，保障各类群体义务教育公平。第二，加快推进城乡精神文明建设。发挥“三治融合”治理模式在打造基层德治建设高地、乡风文明建设中的重要作用；发挥新时代文明实践中心的功能，进一步加强基层宣传思想文化工作，打通宣传群众、教育群众、关心群众、服务群众的“最后一公里”；因地制宜建立市县—镇—村社图书馆体系，打造学习型社会，丰富人民群众精神文化生活；全面推广志愿服务，践行志愿精神，提升和弘扬社会正能量。第三，促进城乡其他公共服务均衡发展。完善城乡医疗体系，加强医疗共同体建设；建立完善的城乡养老服务体系，破解农村老龄化问题；在城乡居民统一社会保险的基础上，探索推进农村居民基本医疗保险、养老保险征缴的新思路；全面推进村社党群服务中心建设，重点加强党建指导、创业就业服务、卫生康养服务、文化体育服务等，为村社居民提供优质的便民服务。

## 3. 因地制宜实施强村富民行动，促进城乡共同繁荣

第一，提高和美乡村建设效率。对于人口数量多或者规模持续扩大的村庄，要兼顾村庄环境、村庄经营、村庄历史，积极推进宜居宜业和美乡村建设；对于人口数量少或者规模不断缩小的村庄，以优化人居环境、改善住房条件为主，避免低效投资建设。第二，因地制宜促进乡村产业发展。对于区位条件较好、产业发展基础较好的东部地区村庄、各地城郊村等，应促进乡村一二三产业融合发展，因地制宜推进农业经济开发区、各类特色小镇、农业科技园区等载体建设，优化城乡产业协同发展平台；对于盛产特色农产品的村庄，应积极推进特色产业的发展，完善特色产业链，提升产品附加值；对于位于粮食主产区的村庄，应通过利益补偿、基础建设等，保障粮食生产；对于产业发展乏力的村庄，应以引导农村富余劳动力外出务工为主，避免低效的产业项目投资。第三，促进农村劳动力兼业化与增收。加大农村人力资源开发力度、推动农民高质量就业<sup>②</sup> 是增加农村居民收入的重要途径。具体来说，包括以下几点：加强就业服务和培训，以兼业化来增加农民的工资性收入；促进现代农业、乡村产业发展，提升农产品附加值，增加农民的经营性收入；稳步推进农村集体产权制度改革、农村集体经济组织改革，保护农民财产权益，增加财产性收入；加大强农惠农富农政策力度，完善农民转移性收入保障机制，健全农业支持保护制度，建立健全常态化帮扶机制，增加农民转移性收入。

## 4. 构建“13N5”城镇化空间格局，促进城镇协调发展

要摒弃各类城镇“孰重孰轻”的争论，尊重城镇化和人口迁移规律，做好城镇功能分工，构建“13N5”的城镇化空间格局——以“一带三核多中心”带动“五级”城镇体系协调发展。

① 苏红键 《建设全国统一要素市场的综合效应：人地挂钩视角》，《经济管理》2022年第11期。

② 杜志雄 《持续推动农民增收的几点思考》，《中国人口科学》2024年第1期。

“1”（一带）——沿海经济带。沿海地区经济发展水平和气候舒适度较高、就业机会较多，是外出务工和人口迁移的主要目的地。一方面要统筹好发展与粮食安全的关系，在严格的耕地保护制度下，提高东部沿海地区建设用地指标供给弹性，促进“人地”挂钩。另一方面要促进区域协调发展。在打造沿海经济带的同时，深入推进东西部全面协作，扎实推动全域共同富裕。

“3”（三核）——东部三大城市群。京津冀、长三角、珠三角三大城市群既承担了大规模的人口集聚压力，又要发挥对全国城镇体系的辐射带动作用。因此，应积极提高三大城市群内部的一体化水平，促进交通一体化、产业分工合作、土地资源统筹利用、基本公共服务共享，提高三大城市群建设用地供给弹性，以城市群的同城化发展放大中心城市的综合承载力，充分发挥集聚经济的优势。

“N”（多中心）——各地中心城市。在三大城市群之外，各地中心城市也是重要的城镇化载体，能够分散“三核”的人口集聚压力。因此，要积极推进城市群和都市圈发展，提高各地中心城市与周边中小城市和小城镇的一体化水平，为经济发展和人口迁入创造空间，辐射带动各级城市和县镇发展。

“5”（五级）——五级城镇体系，即促进城市群和都市圈、各地中心城市、地级市、县（市）、镇区协调发展。中小城市和县镇分布广、数量大，在城镇体系中发挥着基础性作用，是就地就近城镇化的主要载体，是辐射带动乡村发展、促进城乡融合发展、推动全域共同富裕的关键。为此，要尊重城镇化和人口迁移规律，以“13N”为中心，以分布广泛的地级市、县（市）、镇区为基础，促进五级城镇体系协调发展。

## 五、促进城乡融合发展的赋能举措

### 1. 数智赋能

顺应数字技术发展趋势，以数字化、智慧化为数字城乡、全域智慧城市建设赋能，促进城乡融合发展。重点要推进数字产业化、产业数字化，夯实数字新基建，积极推进数字化应用。一是推动农业数字化改革，加强智慧化、数字化在农牧渔业全产业链中的应用。二是不断创新相关智慧应用，使“互联网+政务服务”向村级延伸，加快推进农村电商服务、互联网普惠贷款服务的高质量发展。三是建立全民数字技能教育培训体系，全面提升城乡居民数字素养，补强农村居民数字素养短板。

### 2. 财金赋能

一是保证财政支持力度。在粮食安全、提升农业新质生产力、强化乡村建设和治理、推进强村富民、支持乡村人才振兴等重点领域，加强财税政策的支持。二是吸引社会资本。在农业经济开发区和农业园区等平台的招商中，增加财政补助，吸引社会资本。三是壮大农村集体经济。通过整合村级集体经济资金实现抱团发展，在资金奖补、指标倾斜、金融扶持、税费减免等方面对村级集体经济项目给予支持。四是提高金融资本参与度。通过政策性农业信贷担保服务、贷款贴息、农业产业项目的股权投资等，吸引金融资本。五是制定各类涉农资金管理办法，加强支农项目准入管理、涉农资金整合管理，提高资金使用效率。

### 3. 改革赋能

一是积极推进户籍制度改革，以城市权益均等化推进户籍回归人口登记管理功能。二是完善农村权益流转和退出机制，降低农村权益对农民进城落户的拉力，支持农业转移人口“带资进城”。三是完善城乡建设用地统筹利用机制，推进跨地区土地资源统筹利用。四是加大财政支持和金融创新力度，重点增加劳动力培训、集聚搬迁、基本公共服务和住房保障等领域的资金支持。五是加强部门之间的合作，推进自下而上、自上而下的联动改革。

责任编辑：孙中博