华南农业大学学报(社会科学版)
2023年第3期 JOURNAL OF SOUTH CHINA AGRICULTURAL UNIVERSITY
(第22卷) (SOCIAL SCIENCE EDITION)

新时代十年中国的城乡融合发展之路

杨 骞[a,b],金华丽[a,b]

(山东财经大学 a.经济学院;b.高质量发展研究中心,山东 济南 250014)

摘 要: 城乡融合发展是解决中国经济社会发展不平衡不充分的关键思路。新时代十年来,中国城乡融合发展取得显著成效,农业转移人口市民化有序推进、农村土地制度改革取得扎实成效、公共资源合理配置提质增效、脱贫攻坚战取得全面胜利、城乡区域发展差距不断缩小。面对新征程新任务,中国城乡融合发展的体制机制、基础设施、基本公共服务、脱贫质量等都面临不同程度的挑战。在"十四五"乃至更长一段时期内,中国城乡融合发展应坚持和加强党的全面领导、深化城乡融合发展体制机制改革、加快城乡基础设施互联互通、推进城乡基本公共服务普惠共享、持续巩固拓展脱贫攻坚成果,为新征程上农业农村现代化和农业强国建设提供有力支撑。

关键词: 党的二十大;城乡关系;城乡融合发展;新时代十年

中图分类号: F320.3 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672-0202(2023)03-0127-14

一、城乡二元与城乡融合

城市与乡村作为经济社会发展两大基本构成,是互为条件、不可分割的有机整体。长期以来,城乡二元体制下城市偏向的发展战略加深了中国城乡分割矛盾,城乡发展不平衡、农村发展不充分问题日益突出,严重制约了农业农村现代化和农业强国目标的实现。为了破除城乡二元结构、实现城乡融合发展,中国准确把握城乡关系新的历史方位,就城乡融合发展作出重大决策部署。党的二十大指出,坚持城乡融合发展,畅通城乡要素流动,这为重塑城乡关系指明了前进方向。从党的十八大到党的二十大的十年间,中国持续深入推进城乡融合发展,在克服城乡区域非均衡发展难题、消除城乡二元结构引发的"城进村衰"、农村空心化和日趋严峻的"乡村病"等方面取得了重大进展,农业转移人口市民化有序推进、农村土地制度改革取得扎实成效、公共资源合理配置提质增效、脱贫攻坚战取得全面胜利、城乡发展差距不断缩小。面向农业农村现代化和农业强国建设新的征程,全景展示新时代十年中国城乡融合发展的实践历程和发展成效,对于全方位把握中国城乡融合发展进展、加快农业农村现代化和实现农业大国向农业强国目标跨越具有重大的历史意义和现实意义。

城市与乡村是不可分割的融合体,学者们对中国城乡融合发展的形成和发展变化进行了历史回顾与梳理[1-2],为厘清城乡有机联系和发展逻辑奠定了坚实基础。从国内外城乡发展模式看,西方发达国家以城镇化为依托探索了城乡融合发展的实践范式[3],例如,美国推出郊区化发展模式[4]、德国推出平衡发展模式[5]、英国推出逆城市化发展模式[6]、法国推出补贴农业发展模式[7]、日本推出以城养乡发展模式[8]、韩国推出新村运动模式[9]。借鉴发达国家城乡融合发展实践经验,中国基于国情农情从"以农养工"到"城市反哺农村"再到"城乡等值"[10],成功探索出一条城乡

收稿日期: 2023-02-09 **DOI:** 10.7671/j.issn.1672-0202.2023.03.012

基金项目: 山东省社会科学规划重大理论和现实问题协同创新研究专项重点项目(21BCXJ02)

作者简介: 杨 骞(1983—),女,山东泗水人,山东财经大学经济学院教授,主要研究方向为乡村振兴。E-mail:yangqian4787@sina.com

互补、共同繁荣的城乡融合发展之路。在内涵层面,刘守英和龙婷玉[11]基于对城乡转型典型事实梳理,更加强调城乡的联系与融合。Liu & Li[12]从振兴乡村的视角出发,认为城乡融合是把城乡当作一个具有同等地位的有机整体。魏后凯[13]、金成武[14]基于对城乡生命共同体的深入解读,提出城乡融合是一个多层次、多领域、全方位的全面融合概念。在实践历程层面,方创琳[10]、张海鹏[2]等基于对中国城乡协调发展政策深入解读,梳理了城乡融合发展的实践历程。刘守英和王一鸽[1]基于乡村变迁视角,回顾了从乡土中国到城乡中国的实践历程。在发展成效层面,已有文献主要从人口、经济、社会、环境和空间等维度构建指标体系,借助客观赋权法对城乡融合发展取得的成效进行测度[15-16]。在实现路径层面,已有研究从健全城乡融合发展体制机制[17]、推进户籍和土地制度改革[2]、推动乡村产业高质量发展[18]、缩小城乡劳动生产率差距[19]等多个角度详细探讨了推进城乡融合发展的实现路径。

以上文献深化了对中国城乡融合发展的直观认识和理解,但仍存在拓展空间:第一,完整梳理新时代十年中国城乡融合发展历程的研究尚不多见,而新时代十年是中国城乡融合发展发生历史性变革、取得历史性胜利的十年,是中国农业农村现代化和农业强国进程中极其重要的十年,正如党的二十大报告指出的,“新时代十年的伟大变革,在党史、新中国史、改革开放史、社会主义发展史、中华民族发展史上具有里程碑意义”。因此,在全面贯彻党的二十大精神的新征程,全面总结回顾新时代十年中国城乡融合发展走过的光辉历程,既能提醒我们时刻不忘城乡融合发展之初心,也能增强我们坚定推动城乡融合发展、全面推进乡村振兴之信心。同时,完整回顾新时代十年中国城乡融合发展的实践历程和重大成就,对于史料的丰富也极具价值。第二,现有文献大多采用指标体系和指数化的方式评价城乡融合发展的成效,需要对原始数据进行无量纲化处理,同时也需要对不同的指标采用不同的赋权方法进行赋权。然而,受研究方法自身的要求和限制,采用指数化的方法无法观察指数背后底层数据所表现出来的原本特征和趋势。因此,采用“原汁原味”的数据真实立体展现新时代十年中国城乡融合发展的成效可以对现有的指数化评价研究进行有益补充。第三,现有研究内容主要集中在城乡融合发展的内涵阐释、实践历程、发展成效、实现路径探究等方面,关于重点阐释城乡融合发展的时代价值以及根据党的二十大提出的新任务新要求对城乡融合发展作出路径展望的文献较为稀少。因此,面对农业农村现代化和农业强国建设新征程,迫切需要在新时代十年城乡融合发展实践历程和重大进展的基础上,深刻阐明中国城乡融合发展的时代价值,并结合新时代十年中国城乡融合发展面临的挑战,对新征程上如何深入推动城乡融合发展进行路径展望。

二、新时代中国城乡融合发展的内在逻辑

城乡融合最早可追溯到空想社会主义理论中的城乡发展构想[20],以傅立叶、欧文为代表的空想社会主义者批判了资本主义社会城乡对立的弊端,提出了城乡融合的设想[21-22]。在此基础上,马克思首次提出“城乡融合”这一概念并进行理论阐述[23]。以马克思主义作为指导思想的中国共产党,在城乡发展不平衡、农村发展不充分的背景下提出城乡融合发展,明确了乡村与城市同等的战略地位,由此开启了城乡融合发展的新时代。中国在借鉴已有优秀成果的基础上,逐步形成了中国特色的城乡融合思想,为加深对城乡融合发展必要性紧迫性艰巨性的认识提供了学理支撑。

(一)城乡融合发展是乡村振兴战略的强大动力

中国城乡关系已经从“乡土中国”阶段转入“城乡中国”阶段[1],新时代要更加稳妥地推进城乡融合发展,助力乡村振兴迈出坚实步伐。一方面,乡村振兴战略的实施要以构建城乡融合发展的体制机制为前提条件。国家从顶层设计上不断加大力度推进城乡融合发展,着力破除各项体制机

制障碍,为乡村振兴战略的实施提供了制度保障[24]。另一方面,城乡融合发展为乡村振兴战略注入了新动能。乡村振兴需要各类资源和要素在城乡间自由流动,但从现实来看,资源要素主要从“乡”流向“城”,造成农村严重“失血”,这种资源要素主要从乡村单一流向城市的现象,成为乡村振兴的短腿短板。以人才流动为例,在国家强农惠农政策支持下,城乡流动更多的是农村人才流向城市,虽部分地区人才返乡回流渐成趋势,但远远不能支撑农村经济社会发展所需,农村发展面临人才缺乏的困境。因此,打通城市资源要素向农村流动的通道,让城市的资源和要素更多下沉到农村,才能激发农村发展活力。

(二)城乡融合发展是区域协调发展的有力支撑

协调发展是新发展理念的重要组成部分,如何实现区域协调发展是新发展格局下中国经济发展亟待解决的问题[25]。一方面,城乡区域协调发展要求我们更加重视乡村,推动城乡共同繁荣。城乡二元结构与中国经济由高速增长转向高质量发展阶段严重不相适应,不仅满足不了广大农民群众日益增长的美好生活需要,长此以往也会带来一系列的社会问题。加快破解城乡二元结构,才能为全面推动区域协调发展积势蓄能。另一方面,农业是国民经济的基础,为推动实现区域协调发展提供了有力支撑。国家统计局发布《2021 年夏粮产量数据的公告》显示,中国的粮食总产量再创新高,实现“十八连丰”,但农村仍更多地需要城市发展的带动和辐射,农村内在潜力难以充分发挥[26]。因此,在推进区域协调发展过程中,充分发挥城乡融合发展的支撑作用,缩小城乡差距,补齐农业农村短板,优化城市和乡村发展的战略布局,推动城乡融合发展见实效,能够为推动区域协调发展提供有力战略支撑。

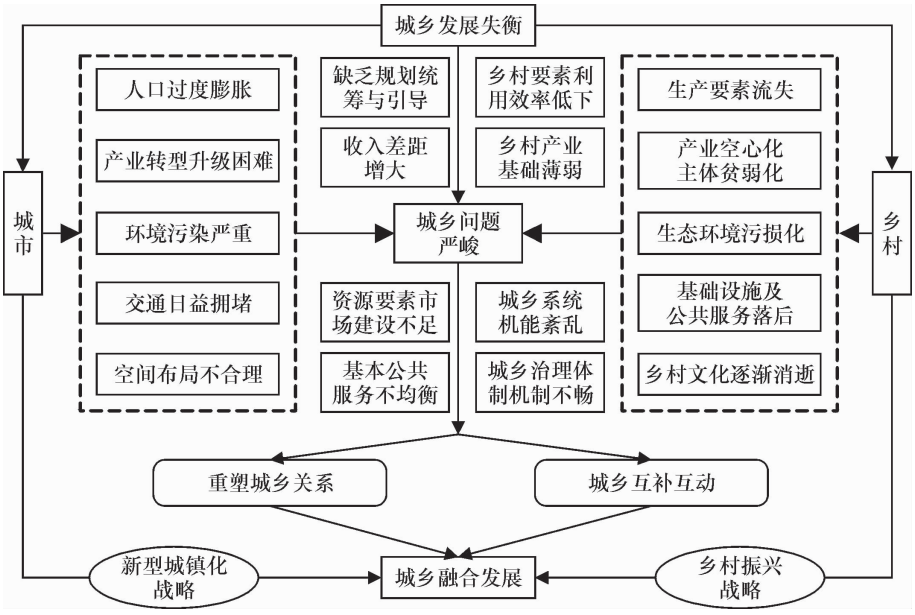


图 1　中国城乡融合发展的内在逻辑

(三)城乡融合发展是推进共同富裕的实践路径

城乡融合发展以共同富裕为目标导向[27],中国“三农”工作取得了历史性巨大成就,但农业基础还不稳固,农村成为制约共同富裕实现的最大短板。一是农业生产“小农”特征明显。“大国小农”是中国的基本农情,中国人均耕地面积不足世界平均水平的一半,土地产出率、劳动生产率和资源利用率较低,农业生产以小规模分散经营为主体形态[28]。将小农生产有效引入现代农业发展

体系，实现“大国小农”国情下的城乡融合发展，是中国农民农村共同富裕的必然选择。二是农业供需结构高度错配。中国农业的主要矛盾主要表现为农产品总量供过于求与优质农产品供不应求并存[29]。中国社会科学院农村发展研究所、中国社会科学出版社联合发布的《中国农村发展报告2020》显示，到“十四五”期末，可能出现1.3亿吨左右粮食产需缺口。食物用粮需求趋势相对明确情况下，工业用粮产需缺口最高可能达到7000万吨[30]，有效供给不适应市场需求的变化，农产品的生产结构急需调整。三是农业产业升级难以启动。中国的土地细碎化问题导致了农业生产规模和机械化发展的现实矛盾，农业发展面临瓶颈，特别是农业经营主体“小、散、乱”问题严重，耕地细碎化带来了土地资源利用率低、农业新技术的研发和使用困难等问题。因此，深刻把握基本国情特征，推进城乡融合发展是实现共同富裕关键所在。

三、新时代中国城乡融合发展的实践历程

城乡关系问题由来已久，新时代十年，中国把城乡融合发展放在更加突出的位置，考虑到诸多文献已经对不同阶段中国城乡关系发展变化进行了梳理总结①，故不再展开论述。本部分突出中国特色社会主义新时代这个重点，完整回顾新时代十年中国城乡融合发展走过的光辉历程。

第一，不断完善顶层设计和各项规划体系。新时代十年，中国持续抓好城乡融合发展顶层设计和任务落实，多措并举推进城乡关系向融合方向发展。国家确定了在11个区域②开展城乡融合发展改革试验，为全国城乡融合发展打造了示范样本。“十三五”规划明确提出了“城乡协调发展”的目标和任务，“十四五”规划突出强调“健全城乡融合发展机制”。中国在探索研究城乡二元结构问题上持续发力，出台了纲领性文件及各专项规划方案，明确了破除城乡二元结构的具体举措，城乡融合发展的各项规划体系逐渐形成并日益完善，为深入推进城乡融合发展打下了坚实基础。

第二，深化改革加快体制机制创新。改革是推进城乡融合发展的动力。一方面，要深入推进户籍制度改革。户籍制度改革是促进人口和劳动力合理有序流动的重要手段，2014年7月，国务院印发了《关于进一步推进户籍制度改革的意见》，随后《居住证暂行条例》《关于深入推进新型城镇化建设的若干意见》等文件发布，进一步推动了新时期户籍制度改革从制度顶层设计到全面推进落实。另一方面，要加快建立城乡统一的建设用地市场。2019年修订的《土地管理法》，明确了土地入市的条件和程序，为加快建立城乡统一的建设用地市场提供了政策保障。2022年1月，国务院印发《要素市场化配置综合改革试点总体方案》，允许将存量集体建设用地依据规划改变用途入市交易，对农村集体经营性建设用地入市改革进行了探索。

第三，协同推进新型城镇化与乡村振兴。新型城镇化战略和乡村振兴战略是新时代国家重要的战略部署。新型城镇化战略立足城市，根植乡村，乡村振兴战略聚焦乡村，联动城市。2017年10月，党的十九大首次提出乡村振兴战略，明确了乡村振兴主要目标和战略任务。2019年5月，习近平总书记在江西视察时深刻回答了城镇化与乡村振兴之间的关系，以农业农村现代化为目标的乡村振兴和以人为核心的新型城镇化，统一于建成社会主义现代化强国目标之中，为全面推进新型城镇化和乡村振兴协同发展提供了根本遵循。2022年11月，国务院印发《乡村振兴责任制实施办法》，就农业转移人口融入城镇作出了规划，为协同推进乡村振兴战略和新型城镇化战略的实施提供了明确方向。

---

① 参见蒋永穆和胡筠怡（2022）、张海鹏（2019）、刘晓畅（2021）等的研究。

② 中华人民共和国国家发展和改革委员会发布《关于开展国家城乡融合发展试验区工作的通知》：详见 https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/tz/201912/t20191227_1216773.html。

第四,以科技创新助推城乡融合发展。科技创新是促进城乡融合发展的重要推力。中国农业科学院组织研究并发布的《2020 中国农业科学重大进展》《2020 全球农业研究热点前沿》等报告指出,中国农业科技整体研发水平在发展中国家居于领先地位,与发达国家差距在一些领域逐步缩小,基础前沿原始创新能力不断提升。农业科技创新能力为中国农村新产业新业态大量涌现奠定了坚实基础,有力促进了农村创新创业环境不断改善。2021 年 12 月,农业农村部印发《“十四五”全国农业农村科技发展规划》,对重大农业科学工程建设布局进行了调整与优化,就农业更多领域实现“从 0 到 1”的原创性突破,完善各级各类农业创新主体、平台布局和功能定位提出了具体要求。

第五,不断夯实城乡融合发展人才基础。人才是第一资源,是发展的基石和根本。城乡融合发展要发挥好人才的作用①,“让大学生甚至是海归人才主动回乡务农”②。国家相继出台《关于深化人才发展体制机制改革的意见》《关于改革完善技能人才评价制度的意见》等一系列完善技能人才评价体系的政策文件和改革措施,着眼于破除束缚人才发展的思想观念和体制机制障碍,明确了深化人才改革的指导思想、基本原则和主要目标。2023 年 1 月,中共中央印发了《关于做好二〇二三年全面推进乡村振兴重点工作的意见》,破除了妨碍劳动力、人才流动弊端,对培养、引进、管理、使用、激励乡村所需各类人才提出了针对性举措,为全面推进城乡融合发展提供了有力的人才支撑。

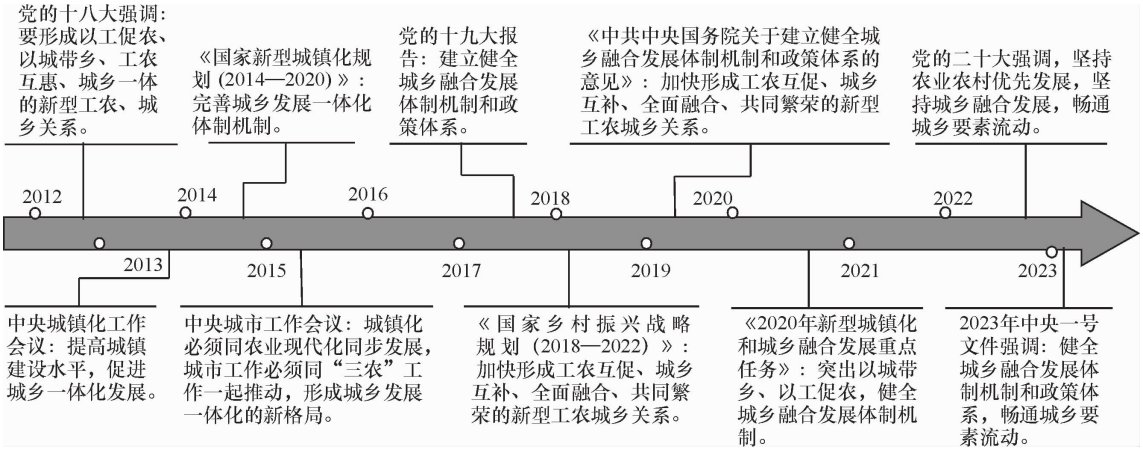


图 2　新时代十年中国城乡融合发展的实践历程

第六,以县域为基本单元推进城乡融合发展。县城是城乡融合发展的重要支撑。中国坚持从国情出发,不断完善以县域为基本单元推进城乡融合发展,为推进县域治理现代化和构建新型工农城乡关系进行了宝贵探索。《“十四五”推进农业农村现代化规划》《乡村建设行动实施方案》等一系列配套文件发布,逐步形成以县域为基本单元推进城乡融合发展的政策体系。2022 年 5 月,国务院印发《关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》,科学把握了县城的功能定位,为推进城乡融合发展提供了关键支撑。2023 年中央一号文件提出,“推进县域城乡融合发展”,就强化县城综合服务能力、促进县乡村功能衔接互补作出总体部署,明确了县域城乡融合发展的方向和重点工作。

---

① 2018 年 3 月 7 日,习近平参加十三届全国人大一次会议广东代表团审议时的讲话。详见:http://news.cctv.com/2018/03/07/ARTITRLv5DCA5lbEdxohvKAD180307.shtml。

② 2018 年 3 月 8 日,习近平参加十三届全国人大一次会议山东代表团审议时的讲话。详见:http://china.chinadaily.com.cn/2018-03/09/content_35821524.htm。

四、新时代中国城乡融合发展的成效评估

伴随城乡融合发展的深入推进，中国在克服城乡区域非均衡发展难题、破除城乡二元结构引发的“城进村衰”、农村空心化、“乡村病”等方面取得了阶段性显著成效①。本部分围绕农业转移人口、土地制度改革、基础设施、基本公共服务和脱贫攻坚等方面，对新时代中国城乡融合发展的成效进行评估，真实立体全面展现中国城乡融合发展取得的重大进展及面临的挑战。

（一）农业转移人口市民化取得重大进展

新时代十年，中国的农业转移人口市民化举措扎实推进，相关领域配套改革取得突破性进展。一是户籍制度改革进一步深化。随着户口迁移政策普遍放开放宽，农民进城落户的门槛不断降低。公安部数据显示，2012年以来，全国有1.3亿农业转移人口成为城镇居民，提前完成了《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》规定的“到2020年将完成1亿农业转移人口市民化的任务”，1亿多农业转移人口自愿有序实现了市民化。人口城镇化率由2012年的53.10%提高到2022年的65.22%，累积增长了22.82%。2022年，城镇人口相较于2012年增加了1.99亿人；乡村人口相较于2012年减少了1.46亿人，城镇化发展迅速（见图3a）。二是市民化配套政策有序实施。国家出台意见大力支持农业转移人口市民化，提出了一系列配套优惠政策。2016—2021年财政部向地方下拨农业转移人口市民化奖励资金由2016年的100亿元提高到2021年的350亿元，累积增长了250%，随着农业转移人口数量不断增加，城市建设用地面积由2012年的4.58万平方公里提高到2021年的6.24万平方公里，累积增长了36.44%（见图3b），农业转移人口呈现出市民化人数与配套政策持续优化的发展趋势。然而，相对城乡建设整体而言，农业转移人口存在时间与空间不确定性，使得农业转移人口并未及时被列入社会基本公共服务保障范围，财政无法做到“钱随人走”，从而造成基本公共服务面临非均等化风险。

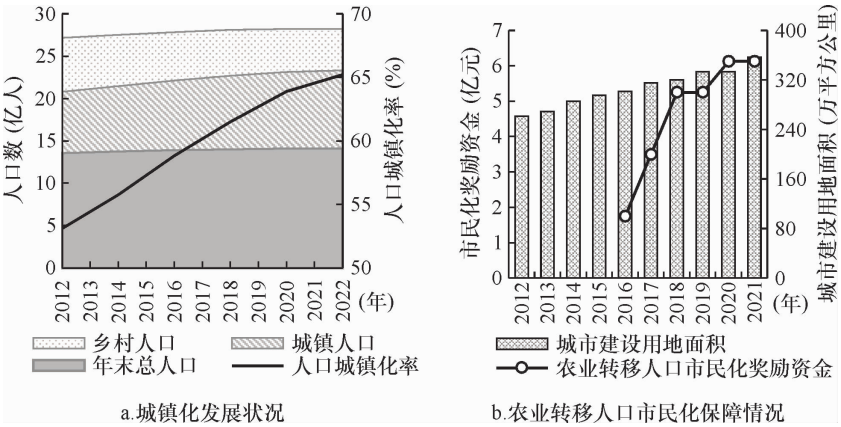


图3 新时代十年中国农业转移人口市民化发展情况

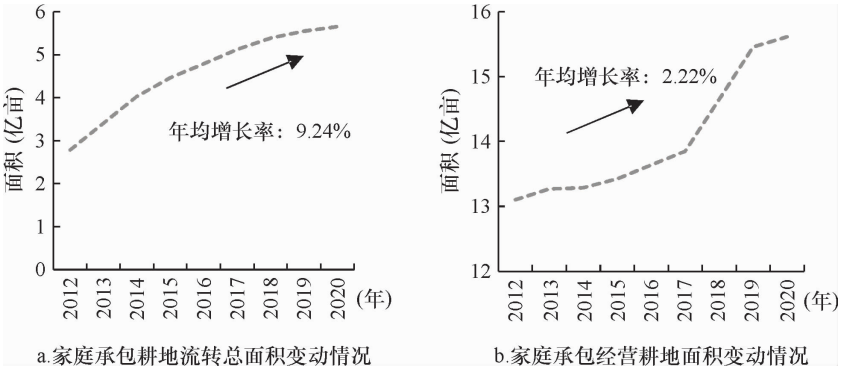
注：数据来源于国家统计局、财政部《中央财政农业转移人口市民化奖励资金管理办法》；图3b中的农业转移人口市民化奖励资金可得数据始自2016年

（二）农村土地制度改革取得新突破

新时代十年，通过农村土地产权制度、承包经营制度、征地制度等一系列制度改革，中国农村土地制度改革取得新突破。一方面，农村土地产权制度不断完善。国家始终坚守土地公有性质不

① 本部分收集了最新的实证数据，但由于部分指标最新年份的数据尚未公布，因此实证数据未能统一到相同年份。

改变,通过建立农地“三权分置”制度,推进各项农村土地制度改革[31]。农村土地产权制度由“单一产权”走向“三权分置”,农民闲置宅基地和闲置农房政策不断完善,逐步破解了农村宅基地和住宅闲置浪费、宅基地管理制度僵化等问题,为盘活农村大量闲置宅基地提供了积极有效的政策基础,促进了农村土地节约集约利用并带动了农村经济的增长。农村土地制度改革推动了资源流向有效的利用主体,闲置的宅基地重新被利用起来,也有效提升了土地资源的利用效率。另一方面,农村土地市场化水平持续提高。农村土地制度改革有力地促进了农地要素自主有序流转,要素流转总体规模不断扩大[32]。家庭承包耕地流转总面积由 2012 年的 2.78 亿亩增长到 2020 年的 5.65 亿亩,累积增长了 102.84%(见图 4a)。家庭承包经营耕地面积由 2012 年的 13.10 亿亩增长到 2020 年的 15.62 亿亩,累积增长了 19.17%(见图 4b)。农村土地逐步走向市场化,农地要素市场化配置效率不断提高,农民成为改革的积极参与者和真正受益者。然而,目前中国的农村土地制度的功能主要集中在保障性功能,经营性功能和生产要素功能未能得到充分发挥,农村土地制度改革推动农民收入增长动力有待增强。



a.家庭承包耕地流转总面积变动情况　　b.家庭承包经营耕地面积变动情况

图 4　新时代十年中国农村土地制度改革发展情况

注:数据来源于《中国农村经营管理统计年报(2012—2018)》《中国农村合作经济统计年报(2019—2020)》

(三)城乡一体的基础设施建设取得显著成效

新时代十年,中国的基础设施建设逐步向联通化、一体化的方向迈进。一是供水基础设施加快推进。乡镇供水普及率与城镇差距逐步缩小,集中供水的乡占全部乡的比重由 2012 年的 76.40%增长到 2021 年的 89.40%。乡镇供水普及率由 2012 年的 66.70%增长到 2021 年的 84.00%(见图 5a)。中研普华研究院《2022—2027 年中国农村自来水行业市场供需调查与投资潜力研究报告》显示,截至 2020 年底,中国农村集中供水率达到 88%,自来水普及率达到 83%,供水基础设施加快推进。二是交通设施建设显著改善。城乡交通设施差距呈持续缩小趋势,2021 年城乡人均道路面积比为 0.83,相较于 2012 年缩小了 32.03%(见图 5b)。城乡交通设施建设逐步完善,不仅解决了农村地区群众“出行难”的问题,而且有效推动了城乡发展朝着高水平深度融合方向迈进。三是电网升级改造力度加大。随着农村居民生活水平逐步提高,农村地区家用电器大幅度增加,农村发电设备容量由 2012 年的 656.86 亿瓦逐步增长到 2020 年的 813.38 亿瓦(见图 5c),有效解决了农村地区用电“低电压”和供电“卡脖子”的问题,满足了人民群众日益增长的安全可靠用电需求。四是互联网基础设施建设全面强化。在网络强国战略指引下,城乡网络基础设施不断完善,城乡网络覆盖率迅速提升,移动网络和智能手机的普及使乡村不再边缘化,农村网民数量迅猛增长激发了农民的网络需求。2012—2021 年农村宽带接入用户数年均增长了 16.22%,城市宽带接入用户数年均增长了 12.18%(见图 5d),城乡网络设施差距进一步缩小。然而,大部分

农村地区新农村建设项目属于公益性工程，长期以来基础设施建设前期规划和后期管理养护一直处于缺位状态，少数已损毁严重，对加快推动城乡基础设施互联互通造成了严重影响。

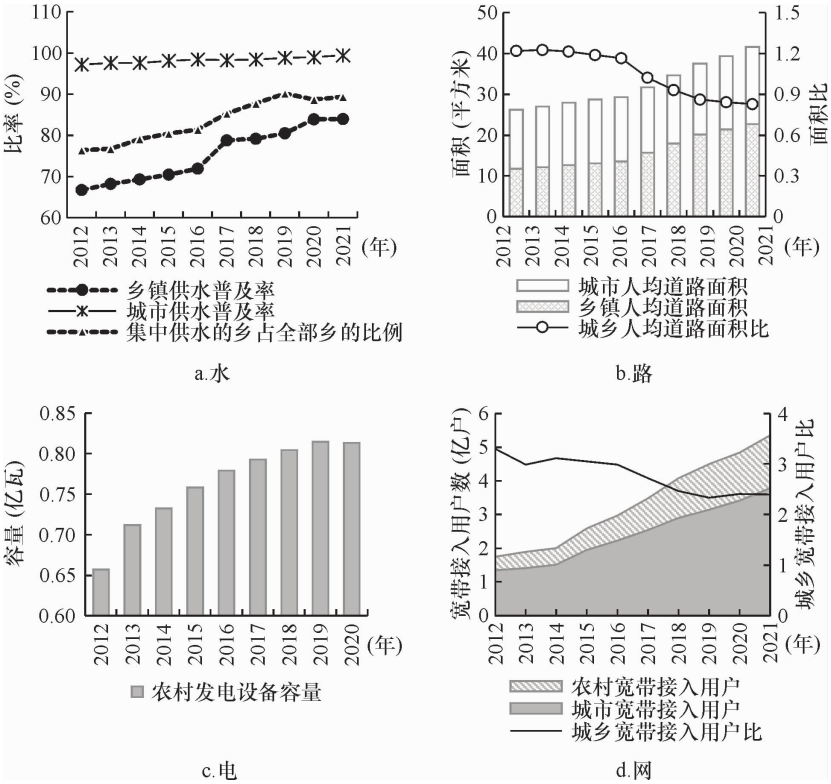
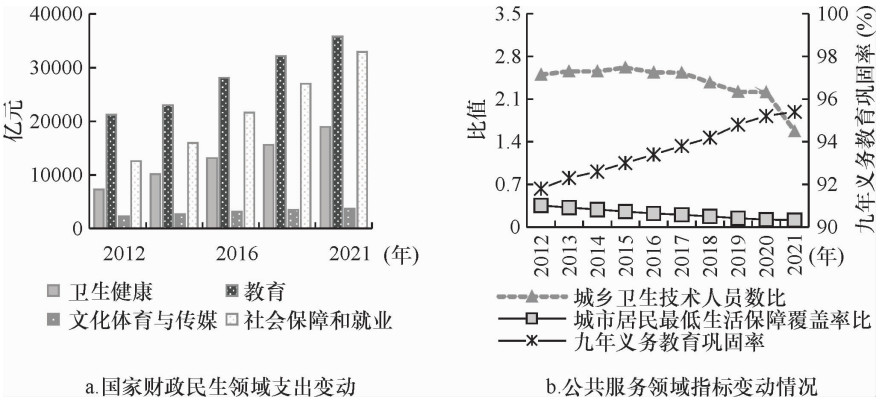


图5　新时代十年中国城乡水电路网等基础设施发展情况

注：数据来源于《中国农村统计年鉴》和国家统计局

（四）城乡一体的基本公共服务提供机制逐步建立

新时代十年，中国的基本公共服务提供机制逐步向制度接轨、质量均衡、水平均等的方向迈进。随着基本公共服务规划的连续出台，引导着财政资源向民生发展领域持续投入，国家财政民生支出持续攀升，民生事业呈稳步发展态势（见图6a）。财政教育支出由2012年的20140.64亿元增长至2021年的35778.50亿元，累积增长了77.64%，卫生健康支出由2012年的7170.82亿元增长至2021年的18919.17亿元，累积增长了163.84%，社会保障和就业支出由2012年的11999.85亿元增长至2021年的32900.97亿元，累积增长了174.18%，文化体育与传媒支出由2012年的2074.79亿元增长至2021年的3774.10亿元，累积增长了81.90%。随着基本公共服务制度体系健全和财政投入不断增加，公共服务逐渐向农村延伸、社会事业逐渐向农村覆盖。九年义务教育巩固率由2012年的91.8%增长至2021年的95.40%，累积增长了3.92%，城乡卫生技术人员数比由2012年的2.50下降至2021年的1.57，累计下降了37.14%，城市居民最低生活保障覆盖率比由2012年的0.35下降至2021年的0.12，累计下降了67.32%（见图6b）。一系列举措使基本公共服务一直保持着稳中向好的发展态势，普惠性、基础性和兜底性基本公共服务事业建设成效显著，城乡基本公共服务差距不断缩小[33]。当前尽管城乡一体的基本公共服务提供机制取得显著成效，但是在广大的农村地区，基本公共服务仍然存在一些薄弱环节，基本的教育、医疗、社会保障等供给水平有待提高，尚未实现地方居民的全覆盖。



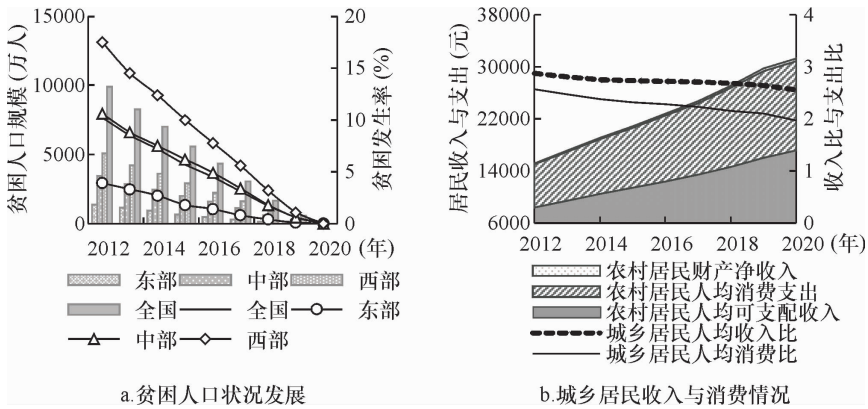
a.国家财政民生领域支出变动　　b.公共服务领域指标变动情况

图 6　新时代十年中国城乡基本公共服务发展情况

注:数据来源于《中国财政统计年鉴》和国家统计局;
国务院《中国儿童发展纲要(2011—2020 年)》终期统计监测报告

(五)脱贫攻坚战取得全面胜利

新时代十年,中国如期打赢脱贫攻坚战,完成了消除绝对贫困的艰巨任务。一是农村地区减贫成效由量变向质变跨越。随着扶贫开发事业的推进及近年脱贫攻坚力度加大,中国减贫事业取得举世瞩目的巨大成就(见图 7)。按现行农村贫困标准计算①,截至 2020 年,农村贫困人口全部脱贫,中国消除绝对贫困人口的任务基本完成。二是区域性脱贫取得突破性进展。中国贫困人口主要集中于西部地区,贫困问题具有显著的区域性特征,东西部协作、对口支援、社会帮扶等制度完善,使区域性脱贫取得显著成效。2019 年,东部、中部、西部地区农村贫困人口数与 2012 年相比分别减少了 1320 万、3265 万、4763 万,农村贫困发生率分别为 0.1%、0.6%、1.1%(见图 7a)。三是农村居民收入和消费能力大幅度提高。农村居民收入持续增长,从 2012 年的 8389 元提高至 2021 年的 18931 元,累积增长了 125.66%。农村居民财产净收入占人均可支配收入比从 2012 年的 0.91%攀升至 2021 年的 2.48%,农村居民收入结构不断优化。农村居民人均消费支出从 2012 年的6667元上升至2021年的15916元,累积增长了138.73%,城乡居民人均收入比和城乡居民人



a.贫困人口状况发展　　b.城乡居民收入与消费情况

图 7　脱贫攻坚进展情况

注:数据来源于《中国农村统计年鉴》《农村住户调查和住户收支与生活状况调查》
和国家统计局《农村贫困监测调查》

① 现行农村贫困标准为每人每年生活水平 2300 元(2010 年不变价)。

均消费比均出现明显下降趋势(见图7b)。脱贫攻坚战的全面胜利,深刻改变了贫困地区落后面貌,农村地区经济社会发展大踏步赶上来。虽然中国在预定时间内消除了农村绝对贫困现象,但是由于部分脱贫人口的收入水平较低、收入中对政策性补助依赖较高、遭受外部冲击等原因,脱贫质量不够稳定,少数脱贫人口仍存在返贫风险。

五、新时代中国城乡融合发展的时代价值

城乡融合发展是解决农村贫困代际传递和资源配置失衡的有效工具,为实现区域协调发展创建了有效的体制机制和政策体系。新时代中国城乡融合发展不仅对于全面推进乡村振兴、优化国家治理具有重要的实践价值和创新价值,也为世界破解城乡二元问题提供了重要借鉴。

(一)城乡融合发展对于全面推进乡村振兴具有重要的实践价值

第一,城乡融合发展提升人和地区的发展能力。贫困具有复杂性、系统性和反复性特征[34]。中国脱贫攻坚取得了决定性胜利,但是脱贫人口返贫风险依然很大,相对贫困问题还将长期存在,因此提升人和地区的发展能力应成为巩固拓展脱贫攻坚成果和缓解相对贫困问题的核心任务[35]。一方面,脱贫攻坚瞄准集中连片特困地区和深度贫困地区,通过提高贫困地区人口的观念、技能与素质,推进社会生产方式和生活方式变革,实现了所有乡村的全域覆盖。另一方面,地区可持续发展是城乡融合发展的努力方向,打赢脱贫攻坚战,强调在期限内彻底解决绝对贫困问题,着重解决农村居民和乡村的长远发展问题,实现城乡一体发展与全面进步。

第二,城乡融合发展推进乡村振兴落地见效。城乡融合是城乡发展的重要方向,也是实现乡村振兴的有力举措。一是促进各类要素更多向乡村流动。城乡融合发展期内建立健全城乡要素合理配置的体制机制,增强城市反哺农村的能力,实现相互促进、融合发展。二是为乡村振兴创造有利条件。城乡融合发展使各地树立城乡发展“一盘棋”思路,以产业发展、公共服务、要素配置等为着力点,使农村资源有效“激活”,城乡要素有序“聚合”,不断补齐城乡发展差距的短板,为乡村振兴进一步打开空间。三是设立国家城乡融合发展试验区先行先试。推进乡村振兴中应借鉴城乡融合发展试验区的相关经验,先行先试、观照全局,为改革“探路”、为基层探索搭建有效平台。

第三,城乡融合发展为乡村振兴战略注入新动能。城乡融合发展推动人才、土地、资本等要素在城乡之间的双向流动、平等交换,为乡村振兴注入了新动能[24]。就“人”而言,城乡融合发展进一步打破了城乡居民户籍限制,使城市居民和乡村居民享有相同的权利和待遇,不断健全有利于促进农村转移人口市民化的机制,鼓励城市居民到乡村创业生活。从“地”上说,城乡融合发展不断深化农村土地制度改革,积极探索具体路径和办法,为土地承包权在农村集体成员之间、经营权在经营主体之间以及所有权在城市乡村之间合理流转创造了有利条件。从“钱”的角度,城乡融合发展鼓励公共财政和社会资源积极投入到乡村建设,带动资本要素在城乡间的双向合理配置,特别是促进了资本下乡,为乡村产业带来更多外部经济支持,扭转了乡村资本动力不足的现状。

(二)城乡融合发展对于优化国家治理具有重大的创新价值

第一,城乡融合发展发挥了社会主义制度优势,全国上下一盘棋,集中力量办大事,为共同富裕与区域协调发展提供了重要保障。政府对城乡融合发展进行全过程干预,强调“城乡发展有序共富”,促进了区域协调发展,推进了全体人民共同富裕。城乡融合发展通过促进人才、土地、资本等要素在城乡间双向流动,农村地区发展活力得以激发,推动了城乡发展从低水平不平衡到高质量相对平衡。城乡融合发展不断“做大蛋糕”并“分好蛋糕”,把城乡融合发展成果转化为普遍受益的社会认同,切实把发展成效体现在民生改善上,实质性地发展与完善了社会主义制度。

第二,城乡融合发展优化和创新了乡村治理机制。一方面,城乡融合发展促进了基层治理方式从政府单向管理向政府主导、社会多元主体协商共治转变,从以行政管理为主向行政、法律、道

德手段综合运用转变,逐步构建了村民自我决策、自我监督、自我管理、自我服务的自治体系。另一方面,乡村治理是国家治理的基石,党的执政根基在基层,国家治理的神经末梢在基层,人民对美好生活的感知在基层。城乡融合发展健全了乡村治理工作体系,明确了县乡村三级各自的职能定位,通过县乡村联动,全面提高乡村治理能力,从而优化了国家治理机制。

第三,城乡融合发展是提升国家治理能力的基本途径。国家治理能力是立足于具体实践与国情而提出的自身话语体系的重要组成部分[36]。一方面,城乡融合发展改变了农村发展只是农业发展、农村功能只是提供农产品的传统观念,树立了"城乡等值""共存共荣""共建共享"新理念,有效缓解了城乡发展不平衡、农村发展不充分的问题,为中国区域协调发展奠定了重要基础。另一方面,城乡融合发展充分发挥了党总揽全局、协调各方的独特优势,最大限度地整合社会资源、集中力量办大事,为加快形成新型工农城乡关系和推进城乡融合发展提供了保障,也为推动实现更高水平的公平正义、维护国家安全提供了有益借鉴,进一步提升了国家治理能力。

(三)城乡融合发展对于解决城乡不协调问题具有重要的世界意义

第一,彰显了中国的道路优势,为世界城乡协调发展提供了借鉴参考。中国城镇化快速推进,但并没有像印度、菲律宾、巴西等国出现严重城市贫民窟问题,这体现了中国坚持走城乡融合发展道路的正确性。城乡融合发展将乡村振兴和新型城镇化作为乡村和城镇发展两大抓手,乡村振兴战略聚焦乡村、联动城市,新型城镇化战略立足城市、根植乡村,两者相互融合、共同促进。从当代中国城乡融合发展实践来看,这条道路能够有效应对城乡要素流动不顺畅、公共资源配置不合理等突出问题,为世界破解城乡二元问题提供了借鉴和参考。

第二,彰显了中国的理论优势,充分发挥了马克思主义理论的时代价值。马克思城乡融合思想为新时代中国破解城乡二元结构,实现城乡融合发展提供了理论支撑。中国城乡融合发展围绕城乡关系重大理论和实践问题,以问题为导向,史无前例地把乡村放到和城市平等位置上进行战略规划,进一步发挥乡村的主动性,激发乡村的发展活力,强调"要把工业和农业、城市和乡村作为一个整体统筹谋划",旨在实现城市与乡村"共生、协同、开放、共赢"。这一理论既为新时代中国破解城乡二元经济结构,缩小城乡区域差距提供了强大的理论支撑,又为世界各国正确认识和处理城乡关系,实现城乡融合发展贡献了重要的实践范本,彰显了中国城乡融合发展的理论优势。

第三,彰显了中国的制度优势,为发展中国家城乡问题贡献了制度范本。在中国特色社会主义制度基本制度框架下,中国在治理体系和治理能力的现代化方面不断与时俱进,为推动城乡深度融合发展奠定了基础。中国特色社会主义制度为城乡融合发展提供全方位制度供给,是城乡融合发展取得显著成效的根本保障,这是中国特色社会主义制度的伟大胜利。特别是在破解城乡二元体制的实践中,中国的城乡融合发展取得的历史性成就彰显了中国特色社会主义制度的优越性,为贫穷落后的发展中国家城乡协调发展问题贡献了制度范本。

第四,彰显了中国的文化优势,传承了中华民族丰富厚重的文化精髓。城乡融合的实质是城市元素与乡村元素的有机融合。在"融合发展"阶段,融合的理念体现了中国传统"和合"思想,是对中华优秀传统文化的传承和发扬光大。"和合"思想既尊重事物之间的差异性和多样性,又强调在此基础上达成和谐统一的重要性。与西方传统的二元对立思维不同①,中华民族自古以来崇尚以和为贵,"和合"精神已经成为中华文明的精神气质和实践操守。中国的城乡融合发展建立在世间万物的和谐统一之上,为世界弥合城乡发展鸿沟、实现融合发展指明了方向,彰显了以和为贵、

① 西方传统的二元对立思维方式即"非此即彼、非彼即此"的二元对立方式。例如:形式与实质的二元(柏拉图)、善与恶的二元(摩尼教)、理性与感官的二元(笛卡尔,怀疑主义)等,与中国的以和为贵、和而不同、中庸等思维方式及思想截然不同。

和而不同、求同存异等中华优秀传统文化的强大力量和时代魅力。

六、新征程中国城乡融合发展的路径展望

2023年是全面贯彻党的二十大精神的开局之年，开局关乎全局，起步决定后程。对标党的二十大对新征程上推动城乡融合发展提出的新任务新要求，本文从五个方面对城乡融合发展进行展望。

第一，坚持和加强党的全面领导。没有中国共产党就没有中华民族伟大复兴。党的二十大强调，坚持和加强党的全面领导是前进道路上必须牢牢把握的重大原则之一。一是办好中国的事情，关键在党。新时代城乡建设事业要将党的领导贯穿于城乡融合发展的全过程，把党的政治优势和制度优势转化为破解城乡二元问题的强大动力和坚强保障，是未来城乡融合发展继续成功和胜利的根本保证。二是始终遵循“在我国拥有近十四亿人口的国情下，不管工业化、城镇化进展到哪一步，农业都要发展，乡村都不会消亡”的客观规律，深入推动城乡融合发展，确保城乡关系发展正确方向。三是把党的领导落实到推动城乡融合发展各领域各方面各环节。确保党在乡村治理中的核心地位，不断健全和完善党的执政能力和领导水平，确保城乡融合发展的总方针、总目标、具体路径等制度安排不偏不倚。

第二，深化城乡融合发展体制机制改革。城乡融合发展的关键在于破除体制机制弊端。一是推进城乡要素合理配置。坚决破除妨碍城乡要素自由流动和平等交换的体制机制壁垒，打破乡村振兴面临的“人地钱”瓶颈制约。二是推进城乡基本公共服务普惠共享。破除乡村公共服务供给总量不足、质量失衡状态，提高人民群众在教育、医疗、养老、住房、食品药品安全等方面的获得感和幸福感。三是推进城乡基础设施一体化。把公共基础设施建设重点放在乡村，破解农村基础设施存在的数量不足、质量不高、管护不力等突出问题。四是推进乡村经济多元化发展。完善农业支持保护制度，落实农业主体功能区制度，积极探索生态产品价值实现机制，实现乡村经济多元化。五是推进农民收入持续增长。强化多元就业，健全城乡均等的公共就业创业服务制度，以土地合作、资源开发、生产服务、资产租赁、联合发展等形式发展新型农村集体经济，推动资源变资产、资金变股金、农民变股东，推动农民收入稳步增长。

第三，加快城乡基础设施互联互通。基础设施建设应成为乡村建设的“先行者”，要把公共基础设施建设重点放在乡村实现统一规划、建设、管护。党的二十大强调，要“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”。在规划上，注重把握农村实际情况，结合农村现实需求，把城乡作为整体通盘考虑，统筹规划城乡重大基础设施的布局，促进城乡基础设施的融合布局。特别是在便捷农村生活、提高生活品质等方面，布局一批具有先进理念的基础设施。在建设上，要积极引导“新基建”向农村延伸下沉，确保新型基础设施和传统基础设施之间实现资源共享、空间共用、互联互通，加快实现城乡基础设施高质量一体化发展。在管护上，要落实管护责任和明确产权归属，建立政府主导、多方参与、市场运作的管护体制机制。同时协同科研机构、高校与企业等定期指派技术人员深入农村进行指导教学，利用技术手段对农村基础设施进行管理维护。

第四，推进城乡基本公共服务普惠共享。城乡基本公共服务普惠共享是推进城乡融合发展中破解农村难题的重要路径。党的二十大强调，要“提高公共服务水平，增强均衡性和可及性”。在教育方面，要大力提高乡村学校教师编制使用效益，畅通城乡一体配置渠道，合理规划教师队伍建设，完善教师待遇提升保障机制，加大保障性住房供应力度，继续加强“双师型”教师的培养，全面提高职业教育质量，让劳动者掌握一技之长。在医疗方面，进一步打通基层医务人员职称晋升通道，拓宽基层医务人员职业发展前景，提升基层医务人员工作积极性。建立健全乡村医生成长发展机制，如职称晋升政策进一步倾斜、给予更多评优名额等，增加基层医务人员岗位吸引力。在社会保障方面，推进城乡社会保障制度建设，完善社会救助、社会福利、慈善事业、优抚安置等制度，

不断扩大各项社会保险覆盖面,构建多层次养老保障体系,创新多元化照料服务模式。

第五,持续巩固拓展脱贫攻坚成果。脱贫摘帽不是终点,而是新生活、新奋斗的起点。党的二十大强调,要“巩固拓展脱贫攻坚成果”。一是强化监测帮扶。发挥“一键报贫”等在线申报系统的平台作用,通过组织专项筛查、完善帮扶政策,强化兜底保障等方式,及时识别有返贫致贫风险的农户,做到应纳尽纳、帮扶到位、消除风险。二是强化稳岗就业。就业是民生之本。“一人就业,全家脱贫”,是中国推进就业扶贫的宝贵经验,全面落实《关于做好 2022 年脱贫人口稳岗就业工作的通知》,高质量完成脱贫人口稳岗就业各项任务。三是强化产业帮扶。持续加大中央财政补助资金用于产业扶贫的投入力度,支持联农带农富农产业的发展,多措并举增加贫困群众家庭经营性收入。四是强化社会帮扶和驻村帮扶。充分发挥制度优势,建立起党组织帮扶、党员互助帮扶和社会救助帮扶等多渠道帮扶相结合模式,及时排查预警区域,制定防范措施,落实帮扶举措,坚决守住防止规模性返贫的底线。

参考文献:

[1]刘守英,王一鸽. 从乡土中国到城乡中国——中国转型的乡村变迁视角[J]. 管理世界,2018(10):128 - 146.

[2]张海鹏. 中国城乡关系演变 70 年:从分割到融合[J]. 中国农村经济,2019(3):2 - 18.

[3]刘守英,程国强. 中国乡村振兴之路——理论、制度与政策[M]. 北京: 科学出版社,2021.

[4]JONES C, KAMMEN D M. Spatial distribution of us household carbon footprints reveals suburbanization undermines greenhouse gas benefits of urban population density[J]. Environmental Science & Technology,2014(2):895 - 902.

[5]ZASADA I, PIORR A. The role of local framework conditions for the adoption of rural development policy:an example of diversification, tourism development and village renewal in Brandenburg, Germany[J]. Ecological Indicators,2015:82 - 93.

[6]CULLINGWORTH B, NADIN V. Town and country planning in the UK[M]. London:Routledge, 2006.

[7]SAINT CYR L D. Heterogeneous farm-size dynamics and impacts of subsidies from agricultural policy:evidence from France[J]. Journal of Agricultural Economics,2022(3):893 - 923.

[8]WIRTH P, ELIS V, MÜLLER B, et al. Peripheralisation of small towns in Germany and Japan——dealing with economic decline and population loss[J]. Journal of Rural Studies,2016:62 - 75.

[9]PARK J, LEE S. Smart village projects in Korea:rural tourism, 6th industrialization, and smart farming[M]. Bradford:Emerald Publishing Limited, 2019.

[10]方创琳. 城乡融合发展机理与演进规律的理论解析[J]. 地理学报,2022(4):759 - 776.

[11]刘守英,龙婷玉. 城乡融合理论:阶段、特征与启示[J]. 经济学动态,2022(3):21 - 34.

[12]LIU Y S, LI Y H. Revitalize the world's countryside[J]. Nature,2017(7667):275 - 277.

[13]魏后凯. 深刻把握城乡融合发展的本质内涵[J]. 中国农村经济,2020(6):5 - 8.

[14]金成武. 中国城乡融合发展与理论融合——兼谈当代发展经济学理论的批判借鉴[J]. 经济研究,2019(8):183 - 197.

[15]周江燕,白永秀. 中国城乡发展一体化水平的时序变化与地区差异分析[J]. 中国工业经济,2014(2):5 - 17.

[16]ZHAO W, JIANG C J. Analysis of the spatial and temporal characteristics and dynamic effects of urban-rural integration development in the Yangtze River Delta Region[J]. Land,2022(7):1 - 22.

[17]陈钊,陆铭. 从分割到融合:城乡经济增长与社会和谐的政治经济学[J]. 经济研究,2008(1):21 - 32.

[18]付伟. 城乡融合发展进程中的乡村产业及其社会基础——以浙江省 L 市偏远乡村来料加工为例[J]. 中国社会科学,2018(6):71 - 90.

[19]国务院发展研究中心农村部课题组,叶兴庆,徐小青. 从城乡二元到城乡一体——我国城乡二元体制的突出矛盾与未来走向[J]. 管理世界,2014(9):1 - 12.

[20]DENNIS A R. Secondary cities in developing countries[M]. California:Sage Publications, 1983.

[21]傅立叶. 傅立叶选集:第 1 卷[M]. 北京: 商务印书馆, 1982.

[22]欧文. 欧文选集:第1卷[M]. 北京: 商务印书馆, 1979.
[23]马克思,恩格斯. 马克思恩格斯选集:第3卷[M]. 北京: 人民出版社, 2012.
[24]刘彦随. 中国新时代城乡融合与乡村振兴[J]. 地理学报,2018(4):637-650.
[25]叶兴庆. 在畅通国内大循环中推进城乡双向开放[J]. 中国农村经济,2020(11):2-12.
[26]卢昱嘉,陈秧分,康永兴. 面向新发展格局的我国农业农村现代化探讨[J]. 农业现代化研究,2022(2):211-220.
[27]刘合光. 以共同富裕为目标推进城乡融合发展的逻辑与路径[J]. 社会科学辑刊,2022(1):149-157.
[28]魏后凯,崔凯. 建设农业强国的中国道路:基本逻辑、进程研判与战略支撑[J]. 中国农村经济,2022(1):2-23.
[29]魏后凯. 中国农业发展的结构性矛盾及其政策转型[J]. 中国农村经济,2017(5):2-17.
[30]张义博. 新时期中国粮食安全形势与政策建议[J]. 宏观经济研究,2020(3):57-66.
[31]俞明轩,谷雨佳,李睿哲. 党的以人民为中心的土地政策:百年沿革与发展[J]. 管理世界,2021(4):24-35.
[32]徐美银. 制度模糊性下农村土地产权的变革[J]. 华南农业大学学报（社会科学版),2017(1):1-11.
[33]温兴祥,郑子媛. 农村流动人口基本公共服务的多维贫困[J]. 华南农业大学学报（社会科学版),2020(5):56-69.
[34]王介勇,戴纯,刘正佳,等. 巩固脱贫攻坚成果,推动乡村振兴的政策思考及建议[J]. 中国科学院院刊,2020(10):1273-1281.
[35]王禹澔. 中国特色对口支援机制:成就、经验与价值[J]. 管理世界,2022(6):71-85.
[36]燕继荣. 反贫困与国家治理——中国"脱贫攻坚"的创新意义[J]. 管理世界,2020(4):209-220.

China's Development Road on Urban-Rural Integration in Ten Years of the New Era

YANG Qian[a,b], JIN Hua-li[a,b]

(*a. School of Economics; b. Center for High Quality Development, Shandong University of Finance and Economics, Jinan* 250014, *China*)

Abstract: The integrated urban-rural development is key to solve the imbalance and insufficiency problem of China's economic and social development. In ten years of the New Era, remarkable achievements have been made in the integrated urban-rural development, the orderly citizenization of agricultural transfer populations, the rural land system reform, the rational allocation of public resources, and the comprehensive victory in the fight against poverty; the urban-rural gap has been steadily narrowing. Faced with the new tasks in the new journey, in the urban-rural integration, the institutional mechanisms, infrastructure, basic public services, poverty alleviation quality all pose challenges. During the "14th Five-Year Plan" and even a long period of time beyond, we should adhere to and strengthen the comprehensive leadership of the Party in the integrated urban-rural development, deepen reform on the system and mechanism, fasten the steps on the interconnection of urban and rural infrastructure, and promote the inclusive sharing of basic public services between urban and rural areas; continuously expand the achievements of poverty alleviation, and provide strong support for agricultural and rural modernization and agricultural powerhouse on the new journey.

Key Words: the 20th CPC National Congress; urban-rural relations; integrated urban-rural development; in ten years of the New Era