

# 论城乡融合发展

## ——对由城乡二元结构困扰向城乡共同繁荣发展转变的路径探讨

郑有贵

(中国社会科学院当代中国研究所,北京 100009)

**摘要:**走城乡融合发展之路,是在经历城乡兼顾、打破城乡二元结构、统筹城乡发展以推动城乡协调发展的长期实践后,基于工业化、信息化、城镇化和农业现代化叠加发展态势,为了避免城乡对立、破解城乡二元结构困扰、缩小城乡差别、促进城乡共同繁荣发展而做出的选择。走城乡融合发展之路的创新意义在于能够促进城乡二元结构困扰向城乡共同繁荣发展转变。中国在促进城乡融合发展进程中,以全面推进强国建设、民族复兴伟业为目标,基于系统观念统筹新型工业化、新型城镇化和乡村全面振兴,拓展城乡相互赋能路径,把增强以城带乡能力和农村支撑城镇能力统一起来。构建城乡融合发展体制机制,需要发挥国家制度和国家治理体系的优势,在促进要素在城乡平等交换和双向流动,破解农业转移人口市民化滞后的结构问题,增强县域融合发展能力,促进小农户与现代农业发展有机衔接,发展集体经济以增强农村内生发展能力等方面进一步实现突破。

**关键词:**城乡二元结构;城乡融合发展;城乡共同繁荣发展;乡村振兴

**中图分类号:**F323 **文献标识码:**A **文章编号:**1003-5230(2025)01-098-11

城乡融合发展是党的十八大以来中国城乡关系的历史性变革。中国遵循城乡共生共存、互促互进的发展规律,面对长期没有解决的工业城镇与农业农村“一条腿长、一条腿短”问题,探索形成以走城乡融合发展之路破解城乡二元结构困扰,进而缩小城乡差别和促进城乡共同繁荣发展的路径。党的十九大报告提出“建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系”的任务<sup>[1](P22-23)</sup>,这是党的全国代表大会文件第一次使用“城乡融合发展”概念。在 2017 年中央农村工作会议上,习近平总书记提出重塑城乡关系,走城乡融合发展之路<sup>[1](P142)</sup>。党的二十届三中全会指出,城乡融合发展是中国式现代化的必然要求。城乡融合发展承载着促进由城乡二元结构困扰向共同繁荣发展转变,拓展城乡相互赋能路径,推动要素由农村单向流入城镇向城乡双向流动转变,基于系统观念促进新型工业化、新型城镇化和乡村全面振兴统筹发展,保障农民主体地位,让农民平等参与现代化进程和更充分分享现代化

**收稿日期:**2024-09-03

**基金项目:**国家社会科学基金重点项目“中国共产党百年工农关系政策演变研究”(21AZD101);中国社会科学院马工程重大项目“中国共产党解决‘三农’问题百年道路、伟大成就和基本经验研究”(2021mgczd009);农业农村部农村经济研究中心“三农”政策与理论研究 2024 年度项目“新中国 75 年农业农村发展成就和经验研究”(24NY007)

**作者简介:**郑有贵(1963—),男,四川广汉人,中国社会科学院当代中国研究所研究员,博士生导师。

成果等使命。本文就走城乡融合发展之路的创新意义和促进城乡二元结构困扰向城乡共同繁荣发展转变的路径进行探讨。

## 一、走城乡融合发展之路的选择及其创新意义

城乡差别是工业化和城镇化进程中的突出问题。破除城乡对立、城乡二元结构困扰,缩小城乡差别,是一个国家致力于实现经济社会健康发展必须破解的难题。党的十八大以来,中国在全面建成小康社会和在此基础上接续全面建设社会主义现代化国家进程中,在经历城乡兼顾、打破城乡二元结构、统筹城乡发展以促进城乡协调发展的长期实践基础上,基于工业化、信息化、城镇化和农业现代化叠加发展态势,从实现全体人民共同富裕出发,遵循城乡共生共存、相互促进的发展规律,选择走城乡融合发展之路。

### (一)城乡二元结构痼疾

在以工业化为先导和基础的现代化进程中,城乡差别明显,城乡二元结构成为难以破解的痼疾。

城乡对立是社会演进中的问题。马克思曾指出,“城乡之间的对立是随着野蛮向文明的过渡、部落制度向国家的过渡、地域局限性向民族的过渡而开始的。”“城乡之间的对立是个人屈从于分工、屈从于他被迫从事的某种活动的最鲜明的反映,这种屈从把一部分人变为受局限的城市动物,把另一部分人变为受局限的乡村动物,并且每天都重新产生二者利益之间的对立。”<sup>[2](P184-185)</sup>

马克思对工农业劳动生产率差异及其变化对劳动力在工农城乡配置中的影响进行了分析。马克思分析指出:“一般说来,应该承认,在不发达的、资本主义前的生产方式下,农业生产率高于工业,因为自然在农业中是作为机器和有机体参与人的劳动的,而在工业中,自然力几乎还完全由人力代替(例如手工业等等)。在资本主义生产蓬勃发展的时期,同农业比较,工业生产率发展很快,虽然工业的发展以农业中可变资本和不变资本之比已经发生巨大变化为前提,就是说,以大批人从耕地上被赶走为前提。”<sup>[3](P119)</sup>

缩小城乡差别是马克思主义的政策主张。马克思主义经典作家提出通过工业化、工农结合和电气化缩小城乡差别。马克思、恩格斯在《共产党宣言》中指出:“把农业和工业结合起来,促使城乡对立逐步消灭。”<sup>[4](P50)</sup>列宁指出:“电气化将把城乡连接起来,在电气化这种现代最高技术的基础上组织工业生产,就能消除城乡间的悬殊现象,提高农村的文化水平,甚至消除穷乡僻壤那种落后、愚昧、粗野、贫困、疾病丛生的状态。”<sup>[5](P303)</sup>斯大林指出,要避免城市和乡村之间、工业和农业之间关系破裂的危险,“就必须开始认真地在新技术基础上重新装备农业”<sup>[6](P155)</sup>。毛泽东在《矛盾论》中指出:“不同质的矛盾,只有用不同质的方法才能解决。……在社会主义社会中工人阶级和农民阶级的矛盾,用农业集体化和农业机械化的方法去解决。”<sup>[7](P311)</sup>以毛泽东同志为主要代表的中国共产党人,基于世界工业化潮流下农业立国难以自立自强的深刻认识,主张工业立国,强调建成工业国也包括农业的现代化<sup>[8](P310)</sup>,在实践中积极推进农用工业发展和向农村提供现代生产生活资料。

在工业化进程中农业劳动力大量转移到城市的工业,导致一边是快速发展的城市,一边是发展相对滞缓的农村,发展经济学将这一现象概括为城乡二元结构,构建了城乡二元结构理论,并提出了破解城乡二元结构之策。但发展中国家长期受城乡二元结构困扰,即便农业强国也存在农业老龄化和乡村孤寂现象。有的国家进入中等收入国家行列后,因为城乡差别大的二元结构问题没有得到根本解决,难以突破中等收入陷阱。城乡二元结构问题得不到根本解决,则成为一国经济社会发展的痼疾。

### (二)破解城乡二元结构困扰需要拓展形成新的路径

中国作为工业化后发国家,在推进中国式现代化进程中,面对工业化、城镇化进程中农业农村发展受弱质性困扰和在追赶世界工业化进程中促进城乡协调发展更难的双重问题,没有放弃农村,而是致力于在发展中缩小城乡差别。中国以此为取向,从每个经济社会发展阶段的生产力水平出发,将当期问题的解决与长远发展的战略目标统一起来,探索各个阶段促进城乡协调发展之策,经历实施国家

工业化战略下的城乡兼顾、改革开放后打破城乡二元结构、进入工业化中期统筹城乡发展等过程,避免了城乡对立、一边是城镇的快速发展和一边是乡村凋敝现象的发生,城镇和农村都发生了历史性变革并取得了历史性成就,城乡面貌都发生了翻天覆地的变化。尽管如此,城乡二元结构没有根本改变,城镇发展快于农村发展导致的城乡差距较大以及城镇化演进滞后的城乡二元结构困扰仍然存在。

在城镇化演进过程中,2012年第一产业增加值在国内生产总值中的占比下降至9.1%,但城镇化率仅为52.6%<sup>[9](P355,366)</sup>,人口城镇化滞后于产业结构的转换。同时,还存在户籍城镇化率小于常住人口城镇化率,在城镇常住而没有取得城镇户籍的人口在社会保障、子女受教育等方面仍没有获得与城镇居民相同待遇的问题。在居民生活水平上,城乡仍然存在较大差距。2012年,城乡居民人均可支配收入比值为2.88:1,城乡居民人均消费水平比值为2.57:1,城乡居民恩格尔系数分别为32%和35.9%,相差3.9个百分点<sup>[9](P382)</sup>,有近1亿人处于绝对贫困线之下。在要素配置上,要素由农村单向流入城镇的格局没有改变。受此影响,一些村庄空心化,儿童、妇女和老人等留守农村。据2013年底的推算,在农村,留守儿童超过6000万,留守妇女达4700多万,留守老年人约5000万<sup>[10](P680)</sup>。维护留守农村人员的合法权益是一件复杂艰难的大事。工业化先发国家在二三十年工业化、城镇化进程中陆续出现的城乡社会问题,在中国集中出现。在基础设施和社会事业上,城乡差别仍然较大。与城镇相比,农村教育、文化、医疗卫生、社会保障等社会事业发展滞后,基础设施不完善,人居环境不适应<sup>[10](P680-681)</sup>。

由此可见,进入新时代,在城乡二元结构没有根本改变的情况下,中国仍然面临如何破解城乡二元结构困扰的难题。2013年11月党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,基于城乡发展不平衡不协调问题及其严重性的清醒认识,明确了健全城乡发展一体化体制机制的改革策略。

中国经过长时期努力没有根本破解城乡二元结构困扰的实践表明,在工业化、城镇化进程中农业农村发展受弱质性困扰和在追赶世界工业化进程中促进城乡协调发展更难的双重困境下,城乡差别没有随着工业化、工农结合、电气化演进而自然缩小,需要拓展形成新的路径。

(三)走城乡融合发展之路的创新意义在于能够促进城乡二元结构困扰向城乡共同繁荣发展转变

城乡二元结构不打破,农业农村发展受工业化、城镇化进程中弱质性困扰的痼疾就难以根治,城乡发展“一条腿长、一条腿短”现象就得不到扭转。

党的十八大以来,中国面对城乡差别大这个经济社会发展的突出问题,汲取一些国家城乡发展不平衡下难以突破中等收入陷阱的教训,在改革开放和社会主义现代化建设新时期打破城乡二元结构实践的基础上,探索以城乡融合发展促进城乡共同繁荣发展的路径。随着城乡融合发展实践的推进,其突破城乡二元结构困扰向城乡共同繁荣发展转变的创新意义逐渐呈现出来。

1.城乡融合发展是基于工业化、信息化、城镇化和农业现代化叠加发展态势,拓展形成的促进城乡共同繁荣发展的路径。在2020年底召开的中央农村工作会议上,习近平总书记强调:“振兴乡村,不能就乡村论乡村,还是要强化以工补农、以城带乡,加快形成工农互促、城乡互补、协调发展、共同繁荣的新型工农城乡关系。”<sup>[11](P16)</sup>在推进中国式现代化进程中,中国一以贯之地基于系统观念促进城乡协调发展。在实施国家工业化战略进程中,尽管以工业化为先导和基础推进现代化,但并没有放弃农村,而是城乡兼顾。在20世纪70年代末建立了独立的比较完整的工业体系后,以发展经济为取向,我国对保障农业向工业提供积累和以高积累低消费方式为工业化提供资金的高度集中的计划经济体制进行改革。在这一进程中递次推进相互促进的农村和城市改革,被计划经济体制分割的城乡相互延伸发展,打破了长期被固化的城乡二元结构,农民可以根据市场需要进城务工经商,农村工业突破只能发展“五小工业”<sup>①</sup>的限制,城乡发展空间都被打开。在建立社会主义市场经济体制进程中,一方面为追求更高回报率,要素快速由农村流向城镇;另一方面国家采取措施促进农村城镇化和发展乡镇企业,并随着经济的发展加大对农业的支持,防止农村边缘化和衰落。在21世纪之初,基于进入

工业化中期的经济社会发展阶段态势,面对市场经济背景下城乡差距扩大的问题,我国从全面建设小康社会的全局出发,统筹城乡发展,实施城镇支持农村政策,促进城乡一体化发展,大力推进社会主义新农村建设,使农村基础设施显著改善、社会事业发展和社会保障水平显著提升、农民收入快速增加。中国作为工业化后发国家,与工业化先发国家的工业化、信息化、城镇化、农业现代化发展顺序不同,呈现工业化、信息化、城镇化和农业现代化叠加发展态势。鉴于此,党的十八大以来,中国促进工业化、信息化、城镇化和农业现代化同步发展,把城乡融合发展作为新型工业化和新型城镇化的重要组成部分。基于这一历史逻辑和实践逻辑,既坚定推进城乡融合发展,也不能因为选择走城乡融合发展之路对之前的实践予以否定。

2.城乡融合发展是遵循城镇和乡村共生共存、互促互进的发展规律,拓展形成的通过城乡相互赋能促进城乡共同繁荣发展的路径。城乡相互赋能是随着经济社会发展拓展的。在农业社会,男耕女织和自给自足,城镇发展徘徊在较低水平,城乡经济关联度低,城镇对农村发展的辐射带动能力微弱。工业革命后,在工业化和城镇化进程中生产率提升,商品生产提速,农村向集中了工业的城市提供大量农产品和劳动力,城市在快速发展中扩大了对农产品的市场需求,大量吸纳农村剩余劳动力,向农村提供现代生产生活资料,文化教育科技卫生事业辐射带动农村各项社会事业发展,但城市发展快和农村发展缓慢甚至凋敝,城乡不协调的二元结构问题普遍存在。随着工业化、信息化、城镇化和农业现代化的推进,城乡关联度不断提升,城乡各自发挥不可或缺的互补功能,一方面城镇发挥对农村发展的支持带动功能,另一方面农村发挥对城镇发展的支撑功能。因此,拓展城乡相互赋能路径,促进城乡共同繁荣发展是完善城乡融合发展体制机制的意义所在。为此,党的十八大以来,中国在进一步畅通和增强城镇对农民市民化的包容性方面采取措施,致力于提升城镇吸纳农业转移人口的能力,强化城镇对农村发展的促进作用,做好城镇向乡村振兴赋能这篇文章。同时,推进乡村全面振兴,在农村向城镇提供农产品的同时,拓展和发挥农村的生态、文化等功能,以满足城镇居民日益增长的休闲体验、乡村旅游、康养和研学等需求,进一步拓展农村对城镇发展的促进作用,做好农村向城镇赋能这篇文章。

3.城乡融合发展是基于实现全体人民共同富裕的本质要求,拓展形成的通过农民平等参与现代化进程使其更充分分享现代化成果和促进城乡共同繁荣发展的路径。党的十八大以来,中国促进城乡融合发展,统筹保障农民的主体地位和发挥工商资本入乡助力乡村振兴的作用,让农民平等参与现代化进程,在解决谁来种地问题的同时,拓展了农业农村发展空间,成为破解“三农”难题,进而让农民更充分分享现代化成果、推进全体人民共同富裕的新路径。

由此可见,走城乡融合发展之路的创新意义在于能够促进城乡二元结构困扰向城乡共同繁荣发展转变。鉴于此,贯彻落实党的二十届三中全会的决策部署,要在实践中牢牢把握住“缩小城乡差别,促进城乡共同繁荣发展”这个完善城乡融合发展体制机制的出发点和落脚点。

## 二、统筹新型工业化、新型城镇化和乡村全面振兴,促进城乡融合发展新格局的形成

基于系统观念统筹新型工业化、新型城镇化和乡村全面振兴,是城乡融合发展的内在要求。对于统筹新型工业化、新型城镇化和乡村全面振兴的认识和推进是逐步深化和拓展的,由“抓手”到新型城镇化和乡村全面振兴两个统筹,再拓展为新型工业化、新型城镇化和乡村全面振兴三个统筹。2019年4月15日发布的《中共中央国务院关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》(以下简称《意见》),将协调推进乡村振兴战略和新型城镇化战略明确为建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的抓手。2023年底召开的中央经济工作会议则提出统筹新型城镇化和乡村全面振兴,把推进新型城镇化和乡村全面振兴有机结合起来。党的二十届三中全会提出必须统筹新型工业化、新型城镇化和乡村全面振兴。党的十八大以来,中国在促进城乡融合发展实践中,从以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴伟业出发,统筹新型工业化、新型城镇化和乡村全面振兴,促进城乡规划、建设、治理融合,围绕构建产业升级、人口集聚、城镇发展良性互动机制健全推进新型城镇化体制机制,

拓展城乡相互赋能路径,把增强以城带乡能力和农村支撑城镇能力统一起来。

### (一)促进城乡规划、建设、治理融合

2019年发布的《意见》提出,牢牢把握城乡融合发展正确方向,树立城乡一盘棋理念,突出以工促农、以城带乡,构建促进城乡规划布局、要素配置、产业发展、基础设施、公共服务、生态保护等相互融合和协同发展的体制机制;坚持整体谋划、重点突破,围绕乡村全面振兴和社会主义现代化国家建设目标,强化统筹谋划和顶层设计,增强改革的系统性、整体性、协同性,着力破除户籍、土地、资本和公共服务等方面的体制机制弊端,为城乡融合发展提供全方位制度供给。《意见》在部署健全城乡统筹规划制度时,提出强化城乡一体设计,统筹安排市县农田保护、生态涵养、城镇建设、村落分布等空间布局,统筹推进产业发展和基础设施、公共服务等建设,更好发挥规划对市县发展的指导约束作用;按照“多规合一”要求编制市县空间规划,实现土地利用规划、城乡规划等有机融合,确保“三区三线”在市县层面精准落地;加快培育乡村规划设计、项目建设运营等方面人才;综合考虑村庄演变规律、集聚特点和现状分布,鼓励有条件的地区因地制宜编制村庄规划。党的二十届三中全会进一步作出“全面提高城乡规划、建设、治理融合水平”的新部署。

### (二)在统筹新型工业化、新型城镇化和乡村全面振兴中拓展城镇赋能乡村振兴的路径

拓展城镇赋能乡村振兴的路径,增强以城带乡能力,是城乡融合发展的内在要求。党的十八大以来,中国统筹新型工业化、新型城镇化和乡村全面振兴,从拓展城镇赋能乡村振兴的路径、增强以城带乡能力出发,采取一系列举措推进以县城为重要载体的城镇化建设、以人为核心的新型城镇化建设,促进县域内城乡融合发展、公共服务向农村延伸、社会事业向农村覆盖、城乡基础设施互联互通。

1.实行大中小城市结合,推进以县城为重要载体的城镇化建设,构建产业升级、人口集聚、城镇发展良性互动机制,促进县域内城乡融合发展。县城位于“城尾乡头”。党的十八大以来,中国把推进以县城为重要载体的城镇化建设作为促进城乡融合发展的重要措施。2019年发布的《意见》提出,“以城市群为主体形态促进大中小城市和小城镇协调发展,增强中小城市人口承载力和吸引力。”党的十九届五中全会审议通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》进一步强调促进大中小城市和小城镇协调发展。2021年中央一号文件《中共中央国务院关于全面推进乡村振兴 加快农业农村现代化的意见》明确了壮大县域经济,有条件的地区按照小城市标准建设县城,积极推进扩权强镇,规划建设一批重点镇,开展乡村全域土地综合整治试点,推动在县域就业的农民工就地市民化,增加适应进城农民刚性需求的住房供给,鼓励地方建设返乡入乡创业园和孵化实训基地等加快县域内城乡融合发展的措施。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》提出建立健全省以下财政转移支付与农业转移人口市民化挂钩机制,重点支持吸纳农业转移人口落户多的县城;建立健全省以下城镇建设用地增加规模与吸纳农业转移人口落户数量挂钩机制,专项安排与进城落户人口数量相适应的新增建设用地计划指标。2024年中央一号文件《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》进一步明确了促进县域城乡融合发展的措施,提出:“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,促进县乡村功能衔接互补、资源要素优化配置。优化县域产业结构和空间布局,构建以县城为枢纽、以小城镇为节点的县域经济体系,扩大县域就业容量。统筹县域城乡基础设施规划建设管护,推进城乡学校共同体、紧密型县域医共体建设。”党的二十届三中全会审议通过的《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》(以下简称《决定》)提出:“构建产业升级、人口集聚、城镇发展良性互动机制。”党的十八大以来,中国在推进大中型城市发展的同时,县域城镇化加快推进,吸引了大量农业转移人口就近向县域城镇集聚。

2.围绕人的现代化和农村生产生活现代化,致力于健全全民覆盖、普惠共享、城乡一体的基本公共服务体系,加快城乡基础设施互联互通。党的十八大以来,中国针对城乡在基础设施、公共服务、社会治理等方面差距相当大的问题,提出并坚持农业农村优先发展。2019年发布的《意见》明确了建立

城乡教育资源均衡配置机制、健全乡村医疗卫生服务体系、健全城乡公共文化服务体系、完善城乡统一的社会保险制度、统筹城乡社会救助体系、建立健全乡村治理机制的具体措施，并明确了建立城乡基础设施一体化规划机制、健全城乡基础设施一体化建设机制、建立城乡基础设施一体化管护机制的具体措施。党的二十大提出加快建设农业强国，建设宜居宜业和美乡村，到 2035 年农村基本具备现代生活条件的目标。基于这一贯通的政策取向，中国围绕人的现代化和农村生产生活现代化，推动公共服务向农村延伸、社会事业向农村覆盖，建立健全城乡基本公共服务均等化的体制机制，加快城乡基础设施互联互通，农村公共服务和基础设施水平显著提升。

### （三）在统筹新型工业化、新型城镇化和乡村全面振兴中拓展农村赋能城镇发展的路径

在全面建成小康社会及之后接续全面建设社会主义现代化国家的新的经济社会发展阶段，新型工业化和新型城镇化对农业农村发展提出了更高的要求，农村不仅要为城镇继续提供米袋子、菜篮子、水缸子，还要成为城镇的后花园。这就要求在城乡融合发展下统筹新型工业化、新型城镇化和乡村全面振兴，在土地、水资源等配置上既保障新型工业化、新型城镇化的推进，又能加快农业强国建设和保障粮食安全，在生产建设上推进城乡生产生活绿色化、建设宜居宜业和美乡村，把完成全面建设社会主义现代化国家中农村发展这个最艰巨最繁重的任务与挖掘农村发展潜力后劲以构建新发展格局统一起来，增强农村对城镇发展的支持能力，拓展农村对城镇发展赋能的路径。

1. 加快建设农业强国，在保障粮食安全基础上支撑新型工业化和新型城镇化。农业农村与工业城镇在土地、水等资源配置上需要协调。一段时期内，“土地城镇化”快于人口城镇化，建设用地粗放低效。有些城市“摊大饼”式扩张，新城新区、开发区和工业园区占地过大，过分追求大马路、大广场，人口密度偏低。2000—2011 年，城镇建成区面积增长 76.4%，比城镇人口增长 50.5% 高出 25.9 个百分点；农村人口减少 1.33 亿人，而农村居民点用地没有减少，反而增加了 3045 万亩<sup>[12]</sup>。

党的十八大以来，中国统筹推进新型工业化、新型城镇化与藏粮于地、藏粮于技。通过进一步推进工业产业园区优化布局和生产力发展，节约利用土地、水等资源，促进生产生活绿色化，藏粮于地。2022 年中央一号文件《中共中央国务院关于做好二〇二二年全面推进乡村振兴重点工作的意见》，提出落实工商资本流转农村土地实行审查审核和风险防范制度。同时，提高农业科技创新能力，藏粮于技。2012—2023 年，在资源配置上统筹推进新型工业化、城镇化与农业强国建设，牢牢守住 18 亿耕地红线和生态红线，调动各方面积极性解决谁来种地、谁来服务农业的问题，促进小农户与现代农业发展有机衔接，全国粮食单位面积产量由 5353.1 公斤/公顷提高到 5845.3 公斤/公顷，粮食总产量由 61222.6 万吨提高到 69541 万吨，人口由 135404 万人增加到 140967 万人<sup>[9](P355,400,402)[13]</sup>，即在增加 5536 万人的情况下，人均粮食产量由 452.1 公斤提高到 493.3 公斤。

在保障粮食安全基础上，党的二十届三中全会就完善强农惠农富农支持制度和深化土地制度改革作出进一步部署。第一，在完善强农惠农富农支持制度上，在坚持农业农村优先发展和完善乡村振兴投入机制的同时，提出：“加快健全种粮农民收益保障机制，推动粮食等重要农产品价格保持在合理水平。统筹建立粮食产销区省际横向利益补偿机制，在主产区利益补偿上迈出实质步伐。统筹推进粮食购销和储备管理体制机制改革，建立监管新模式。健全粮食和食物节约长效机制。”第二，在深化土地制度改革方面，党的二十届三中全会提出：“改革完善耕地占补平衡制度，各类耕地占用纳入统一管理，完善补充耕地质量验收机制，确保达到平衡标准。完善高标准农田建设、验收、管护机制。健全保障耕地用于种植基本农作物管理体系。”

作为“大国小农”的中国，在土地、水等资源配置和利用上如果出现偏差，不仅影响当代，还会贻害后人。贯彻党的二十届三中全会的政策和制度安排，在推进新型工业化和新型城镇化进程中，既要发展新质生产力促进土地、水资源的节约和高效利用，又要守住耕地红线和生态红线，建设农业强国，保障基于大食物观的粮食安全，让中国饭碗装中国粮，把中国人的饭碗牢牢端在自己手上，让人民在丰盛的餐桌上实现满满的获得感和幸福感。

### 2. 推进宜居宜业和美乡村建设，把农民安居乐业的美丽家园建设和城镇的后花园建设统一起来。

2003年6月中共浙江省委、省政府在全省实施“万村整治、千村示范”工程(简称“千万工程”,用5年时间全面整治1万个村,把其中1000个左右的村建设成为全面小康示范村),以村庄规划为引导,从治理“脏、乱、差、散”入手,整治村庄环境,由此开启浙江美丽乡村建设的篇章。“千万工程”经历由点到面、迭代升级,造就了美丽乡村,造福了农民群众,创造了推进乡村全面振兴的成功经验和实践范例。党的十八大以来,中国坚持绿水青山就是金山银山的理念,坚持人与自然和谐共生,推进城乡生产生活绿色转型,建设和美乡村,拓展乡村功能。农业农村不仅仅是向工业城镇提供农产品和为工业城镇的产品提供市场,还随着和美乡村的建设,以良好生态环境、各具特色的乡村文化吸引城镇居民到农村休闲体验、旅游、康养和研学等。2024年中央一号文件提出:“要学习运用‘千万工程’蕴含的发展理念、工作方法和推进机制,把推进乡村全面振兴作为新时代新征程‘三农’工作的总抓手,坚持以人民为中心的发展思想,完整、准确、全面贯彻新发展理念,因地制宜、分类施策,循序渐进、久久为功,集中力量抓好办成一批群众可感可及的实事,不断取得实质性进展、阶段性成果。”党的二十届三中全会提出:“运用‘千万工程’经验,健全推动乡村全面振兴长效机制。”浙江实施“千万工程”蕴含的发展理念、工作方法和推进机制,包括以缩小城乡差别和促进城乡共同繁荣发展为落脚点和出发点;有完成全面建设社会主义现代化国家中农村发展这个最艰巨最繁重任务的历史主动和遵循农业农村现代化规律的历史耐心,循序渐进、久久为功;树立系统观念,不孤立实施某个具体的乡村建设项目,而是因地制宜,统筹美丽乡村建设与乡村资源价值提升,统筹传统村落保护利用、生态建设、红色文化传承,统筹塑形与铸魂,统筹建设与善治,凝聚乡村全面振兴力量,探索绿水青山就是金山银山的实现路径,绘出一幅幅各具特色的“富春山居图”;确保农民在宜居宜业和美乡村建设中的主体地位,尊重农民的首创精神,发挥社区集体统筹和积累机制优势,增强农村内生发展能力,形成公共财政与集体经济合力推进宜居宜业和美乡村建设的格局。贯彻党的二十届三中全会精神,学习运用“千万工程”经验,需要通过和美乡村建设提升农村资源价值和拓展乡村功能,进而提升农村承接城镇赋能的能力,使和美乡村成为促进城乡融合发展和城乡共同繁荣发展的支点和动力。

3.把完成全面建设社会主义现代化国家中农村这个最艰巨最繁重的任务和挖掘农村发展潜力后劲以构建新发展格局统一起来。从世界各国现代化实践看,一些国家农村与城市发展不协调,不能突破中等收入陷阱。新中国自成立以来从各个经济社会发展阶段的实际出发处理好城乡关系,这是创造经济快速增长和社会长期稳定奇迹的重要经验之一。党的十八大以来,中国既实施农业转移人口市民化行动计划,减少农民数量,又基于城乡差别下农村是构建新发展格局的潜力后劲的认识推进乡村全面振兴。

中国不仅存在受工业化、城镇化进程中弱质性困扰导致的城乡二元结构问题,还有规模巨大的农村人口和人均耕地占有量较少的国情,这些都决定了解决好城乡发展不平衡、农村发展不充分问题,需要付出更多的努力。鉴于此,2021年中央一号文件强调要举全党全社会之力加快农业农村现代化建设。党的十八大以来,中国从各个方面将农业农村优先发展的方针落到实处。仅全国一般公共预算农林水支出,由2012年的1.2万亿元<sup>[14]</sup>增加到2023年的2.4万亿元<sup>[15]</sup>,年均增长6.5%。如此基于科学把握发展趋势和规律主动施策,坚持农业农村优先发展,使受弱质性困扰的“三农”实现了历史性跨越发展,发挥了农业农村发展在应变局、开新局中的“压舱石”作用。党的二十届三中全会明确了完善强农惠农富农支持制度的措施,包括:“坚持农业农村优先发展,完善乡村振兴投入机制。壮大县域富民产业,构建多元化食物供给体系,培育乡村新产业新业态。优化农业补贴政策体系,发展多层次农业保险。完善覆盖农村人口的常态化防止返贫致贫机制,建立农村低收入人口和欠发达地区分层分类帮扶制度。健全脱贫攻坚国家投入形成资产的长效管理机制。”

### 三、以“缩小城乡差别,促进城乡共同繁荣发展”为出发点和落脚点推进城乡融合发展

党的二十届三中全会提出“缩小城乡差别,促进城乡共同繁荣发展”,这是对完善城乡融合发展体制机制目标取向的明确。

党的十八大以来,中国构建城乡融合发展的体制机制和政策体系,是围绕缩小城乡差别和促进城乡共同繁荣发展展开的。2019年发布的《意见》,针对“城乡要素流动不顺畅、公共资源配置不合理等问题依然突出,影响城乡融合发展的体制机制障碍尚未根本消除”的问题,对建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系作出系统安排,明确了建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系,以协调推进乡村振兴战略和新型城镇化战略为抓手,以缩小城乡发展差距和居民生活水平差距为目标,以完善产权制度和要素市场化配置为重点。党的二十届三中全会审议通过的《决定》,对完善城乡融合发展体制机制作出进一步部署,提出“必须统筹新型工业化、新型城镇化和乡村全面振兴,全面提高城乡规划、建设、治理融合水平,促进城乡要素平等交换、双向流动,缩小城乡差别,促进城乡共同繁荣发展”,并明确了健全推进新型城镇化体制机制、巩固和完善农村基本经营制度、完善强农惠农富农支持制度、深化土地制度改革四个方面的具体措施。中国围绕缩小城乡差别和促进城乡共同繁荣发展,推进完善城乡融合发展体制机制的改革,需要在党的十八大以来构建城乡融合发展体制机制和政策体系的实践基础上,发挥国家制度和国家治理体系的优势,攻坚克难,进一步在以下方面实现突破。

(一)针对要素由农村单向流入城镇可能导致农村“贫血”的问题,引导城镇要素流向农村,促进要素在城乡平等交换和双向流动格局的形成

城乡二元结构是要素长时期由农村单向流入城镇的结果。破解城乡二元结构痼疾、避免农村“贫血”,必然要求改变要素由农村单向流入城镇的状况。促进要素由农村单向流入城镇转向城乡平等交换和双向流动是完善城乡融合发展体制机制必须破解的难题。2019年发布的《意见》提出:“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,促进各类要素更多向乡村流动,在乡村形成人才、土地、资金、产业、信息汇聚的良性循环,为乡村振兴注入新动能。”党的十八大以来,中国在要素配置上优先满足农业农村发展需要,不仅着力破除妨碍城乡要素自由流动、平等交换的体制机制壁垒,推动资金、技术、人才等要素流向农村,还通过财政、金融、土地等政策支持人才、技术和工商资本等要素入乡,通过促进乡村建设增强农村发展聚集力,促进要素由农村单向流入城镇向城乡双向流动转变。

在解决农村人才流失和短缺问题方面,继续培养在乡人才,同时支持人才返乡入乡创业兴业。2019年发布的《意见》明确了建立城市人才入乡激励机制的措施,包括:“制定财政、金融、社会保障等激励政策,吸引各类人才返乡入乡创业。鼓励原籍普通高校和职业院校毕业生、外出农民工及经商人员回乡创业兴业。推进大学生村官与选调生工作衔接,鼓励引导高校毕业生到村任职、扎根基层、发挥作用。建立选派第一书记工作长效机制。建立城乡人才合作交流机制,探索通过岗编适度分离等多种方式,推进城市教科文卫体等工作人员定期服务乡村。推动职称评定、工资待遇等向乡村教师、医生倾斜,优化乡村教师、医生中高级岗位结构比例。引导规划、建筑、园林等设计人员入乡。允许农村集体经济组织探索人才加入机制,吸引人才、留住人才。”党的十八大以来,各地面对农村人才流失背景下推进乡村全面振兴缺乏人才的问题,选派驻村第一书记,引导、鼓励和支持人才返乡入乡创业兴业,有条件的地方还以财政资金支持农村集体经济组织聘用经纪人,解决农村集体经济经营人才缺乏这一瓶颈因素的困扰。

在解决农村资金不足问题方面,统筹保障农民主体地位和工商资本入乡助力乡村全面振兴的作用。2019年发布的《意见》明确了建立促进工商资本入乡机制的措施,提出:“深化‘放管服’改革,强化法律规划政策指导和诚信建设,打造法治化便利化基层营商环境,稳定市场主体预期,引导工商资本为城乡融合发展提供资金、产业、技术等支持。完善融资贷款和配套设施建设补助等政策,鼓励工商资本投资适合产业化规模化集约化经营的农业领域。通过政府购买服务等方式,支持社会力量进入乡村生活性服务业。支持城市搭建城中村改造合作平台,探索在政府引导下工商资本与村集体合作共赢模式,发展壮大村级集体经济。”党的十八大以来,通过政策引导和规范,把解决农村发展资本短缺与提高农村产业技术水平和经营能力、促进共同富裕统一起来,为乡村全面振兴注入新动能。



(二)针对农业转移人口市民化滞后的结构性问题,推进以人为核心的新型城镇化,加快城镇基本公共服务常住人口全覆盖进程

减少农村人口,解决城镇化滞后的结构性问题,是改革开放以来推进农业农村现代化的重要路径。改革开放后,中国城镇化快速推进,全国城镇化率由1978年的17.9%增加到2012年的52.6%<sup>[9](P354-355)</sup>。尽管如此,中国既存在城镇化率需要进一步提高的问题,也存在户籍城镇化率低于常住人口城镇化率的问题。2012年,中国的户籍人口城镇化率为35%,比常住人口城镇化率低17.6个百分点,城镇有大量以农民工为主体的非城镇户籍的常住人口。

党的十八大以来,在破解劳动力就业结构转换滞后于产业结构转换实践的基础上,着力破解农业转移人口市民化滞后的结构性问题。鉴于户籍人口城镇化率比常住人口城镇化率低,在城市未落户常住人口与户籍在城镇的人口在享受教育、就业服务、社会保障、医疗、保障性住房等方面的公共服务上存在差别<sup>[16](P779)</sup>,中国既消除农民市民化的体制机制障碍,推进以人为核心的新型城镇化,实施农业转移人口市民化行动计划,又加快实现城镇基本公共服务常住人口全覆盖。习近平总书记在2013年12月召开的中央城镇化工作会议上指出,“现代化的本质是人的现代化”。从目前我国城镇化发展要求来看,主要任务是解决已经转移到城镇就业的农业转移人口落户问题,努力提高农民工融入城镇的素质和能力<sup>[10](P593)</sup>。2016年9月30日国务院办公厅印发《推动1亿非户籍人口在城市落户方案》,这是推动规模巨大的农业转移人口在城市落户的行动计划,明确了实施增强城镇吸纳农村人口能力的十项政策。2019年发布的《意见》就健全农业转移人口市民化机制作出进一步规定,在提出“有力有序有效深化户籍制度改革,放开放宽除个别超大城市外的城市落户限制”的同时,还提出“提升城市包容性,推动农民工特别是新生代农民工融入城市。”到2020年底,通过实施农业转移人口市民化行动计划,全国有1.2亿农业转移人口在城镇落户,户籍人口城镇化率由2012年的35%提高到45.4%<sup>[17]</sup>,比国务院办公厅《推动1亿非户籍人口在城市落户方案》中45%的目标高出0.4个百分点。

在完成推动1亿非户籍人口在城市落户行动计划后,2024年中央一号文件《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》明确“实施新一轮农业转移人口市民化行动,鼓励有条件的县(市、区)将城镇常住人口全部纳入住房保障政策范围”。党的二十届三中全会审议通过的《决定》提出:“依法维护进城落户农民的土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权,探索建立自愿有偿退出的办法。”

在促进农业转移人口市民化的同时,中国加快实现城镇基本公共服务常住人口全覆盖。2014年中央一号文件《中共中央、国务院关于全面深化改革加快推进农业现代化的若干意见》明确逐步推进居住证持有人享有与居住地居民相同的基本公共服务,保障农民工同工同酬。2016年《国务院关于深入推进新型城镇化建设的若干意见》提出推进居住证制度覆盖全部未落户城镇常住人口。到2020年底,全国有1.1亿流动人口领到居住证<sup>[17]</sup>。党的二十届三中全会审议通过的《决定》则提出,“推行由常住地登记户口提供基本公共服务制度,推动符合条件的农业转移人口社会保险、住房保障、随迁子女义务教育等享有同迁入地户籍人口同等权利。”

(三)针对小农户拓展发展空间能力弱、难以缩小城乡居民收入差距的问题,采取措施保障农民的主体地位和让农民平等参与现代化进程、更充分分享现代化成果

中国是“大国小农”,农村人口规模巨大,人均耕地面积较小,小农户市场开拓能力弱,提升发展空间的能力弱。如何从“大国小农”出发提升农村内生发展能力,提升农村承接城镇赋能的能力,突破工业化、城镇化进程中的弱质性困扰,是中国式现代化必须破解的难题。中国从即便城镇化率提升到70%仍有4亿多农村人口的国情出发,以缩小城乡差别和促进城乡共同繁荣发展为出发点和落脚点,采取措施保障农民的主体地位和让农民平等参与现代化进程、更充分分享现代化成果。

一是针对小农户发展困境,促进农民参与生产技术更新、生产资料采购、机械作业、植保、资金互助、贮藏、营销等农业社会化服务体系建设,解决小农户生产经营中的困难,促进小农户与现代农业发展有机衔接。

二是针对工商资本入乡可能挤压农民发展空间的问题,以立农为农为取向完善政策。城镇资本统治乡村是资本主义下农民被资本挤出,乃至在农村没有生存条件而涌入城市贫民窟的重要原因。中国既引导工商资本入乡解决乡村资本短缺问题,也采取措施保障农民的主体地位和利益,在实践中将保障农民主体地位和资本入乡助力乡村振兴的作用统一起来。在工商资本参与土地经营权流通过程中,既注重提高土地利用效率,又注重保障和增进农民权益。2021年11月12日,国务院印发的《“十四五”推进农业农村现代化规划》提出,坚持立农为农,把产业链主体留在县域,把就业机会和产业链增值收益留给农民。党的十八大以来,中国以农村一二三产业融合发展的方式促进乡村产业振兴,基于立农为农的政策取向,明确将产业链主体留在县域,通过农村集体经济组织、农民专业合作社与农业龙头公司对接,建立以农民土地承包经营权入股的方式完善农村一二三产业融合发展的利益联结机制。这些措施的实施,既避免了农民发展空间被挤压和农民利益遭受损害,也给农民留下发展机会和空间,在保障广大农民平等参与现代化进程、更充分分享现代化成果方面发挥积极的作用。

三是针对农村内生发展能力弱的问题,完善农村基本经营制度,促进集体经济发展,增强农村内生发展能力。党的十八大以来,中国既倡导、鼓励、支持集体经济发展,又通过实行“三权”分置改革、推进集体资产确权到户和股份合作制改革,把保障农民权益和增强农村集体经济发展动力统一起来。2024年6月28日十四届全国人大常委会第十次会议通过的《中华人民共和国农村集体经济组织法》为支持和规范集体经济发展提供了法律保障。党的二十届三中全会通过的《决定》,对“巩固和完善农村基本经营制度”作出部署,强调发展新型农村集体经济。党的十八大以来,农村集体经济的发展与公共财政共同支撑农村物质文明、政治文明、精神文明、社会文明和生态文明协调发展,农村基础设施和生态环境改善,农村内生发展能力提升,进而提升其承接城镇赋能的能力,为城乡共同繁荣发展提供了新动能。

综上所述,党的十八大以来,中国走城乡融合发展之路的实践探索,对如何破解国际上普遍存在的城乡二元结构困扰、如何拓展城乡相互赋能路径、如何促进要素由农村单向流入城镇向城乡双向流动转变、如何促进城乡共同繁荣发展等问题作出回答。中国推进城乡融合发展,有自己的特色,包括遵循实现全体人民共同富裕的中国式现代化的本质要求,以缩小城乡差别和促进城乡共同繁荣发展,让农民平等参与现代化进程、更充分分享现代化发展成果和迈向现代化为目标,在以城带乡中保障农民的主体地位,不同于对立的城乡关系,不同于二元结构困扰的城乡关系,是中国共产党对马克思主义城乡相互促进发展理论的原创性贡献。2021年及之后的15年是破除城乡二元结构、健全城乡融合发展体制机制的窗口期。2019年发布的《意见》明确了到2035年城乡融合发展体制机制更加完善、到21世纪中叶城乡融合发展体制机制成熟定型的时间表。为实现党的二十届三中全会提出的“缩小城乡差别,促进城乡共同繁荣发展”的目标,在已有实践基础上完善城乡融合发展体制机制,形成城乡融合发展新格局,需要基于城乡融合发展是中国式现代化的必然要求的全局视域,从完成由城乡二元结构困扰向融合发展转变,拓展城乡相互赋能路径,基于系统观念促进新型工业化、新型城镇化和乡村全面振兴统筹发展,保障农民的主体地位,让农民平等参与现代化进程和更充分分享现代化成果等使命出发,在促进要素在城乡平等交换和双向流动,破解农业转移人口市民化滞后的结构问题,增强县域融合发展能力,促进小农户与现代农业发展有机衔接,发展集体经济,增强农村内生发展能力等方面进一步实现突破。

注释:

①“五小工业”是小钢铁、小煤窑、小机械修造、小水泥、小化肥等的统称。

参考文献:

- [1] 中共中央党史和文献研究院.十九大以来重要文献选编(上)[M].北京:中央文献出版社,2019.
- [2] 马克思恩格斯选集(第一卷)[M].北京:人民出版社,2012.
- [3] 马克思恩格斯全集(第三十四卷)[M].北京:人民出版社,2008.

- [4] 马克思,恩格斯.共产党宣言[M].北京:人民出版社,2018.
- [5] 列宁全集(第三十卷)[M].北京:人民出版社,1957.
- [6] 斯大林选集(下卷)[M].北京:人民出版社,1979.
- [7] 毛泽东选集(第一卷)[M].北京:人民出版社,1991.
- [8] 毛泽东文集(第七卷)[M].北京:人民出版社,1999.
- [9] 《辉煌70年》编写组.辉煌70年——新中国经济社会发展成就(1949—2019)[M].北京:中国统计出版社,2019.
- [10] 中共中央文献研究室.十八大以来重要文献选编(上)[M].北京:中央文献出版社,2014.
- [11] 习近平.论“三农”工作[M].北京:中央文献出版社,2022.
- [12] 中共中央 国务院印发《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》[Z].国务院公报.
- [13] 国家统计局.中华人民共和国2023年国民经济和社会发展统计公报[N].人民日报,2024-03-01(10).
- [14] 李忠峰.为决胜全面建成小康社会提供坚实财力保障——财政部部长刘昆等出席财政支持全面建成小康社会新闻发布会[N].中国财经报,2021-07-31(1).
- [15] 财政部:2023年全国一般公共预算收入同比增长6.4%[EB/OL].(2024-02-01)[2024-07-08].  
<https://www.chinanews.com/cj/2024/02-01/10156887.shtml>.
- [16] 中共中央文献研究室.十八大以来重要文献选编(中)[M].北京:中央文献出版社,2016.
- [17] 公安部:截至2020年底我国户籍人口城镇化率达到45.4%[EB/OL].(2021-05-11)[2024-07-08].  
<https://www.163.com/dy/article/G9M5TPBA0514CDBK.html>.

## Integrated Urban-rural Development: The Path from the Dilemma of Urban-rural Dual Structure to the Common Development and Prosperity of Urban and Rural Areas

ZHENG Yougui

(*Institute of Contemporary China Studies, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100009, China*)

**Abstract:** Taking the path of integrated urban-rural development is a choice made after a long-term practice of urban-rural coordination, breaking the urban-rural dual structure, and promoting urban-rural coordinated development. It is based on the intertwined development trends of industrialization, informatization, urbanization, and agricultural modernization, aiming to avoid urban-rural confrontation, resolve the dilemma of the urban-rural dual structure, reduce urban-rural disparities, and promote the common development and prosperity of urban and rural areas. Its innovative significance lies in promoting the transformation from the dilemma of urban-rural dual structure to the common development and prosperity of urban and rural areas. In promoting the integrated development of urban and rural areas, with the aim of comprehensively building a great country and rejuvenating the nation, China coordinates new industrialization, new urbanization, and comprehensive rural revitalization based on a systematic concept, and expands the path of mutual empowerment between urban and rural areas. Consequently, the ability of urban areas to drive rural areas and the ability of rural areas to support urban areas are enhanced together. To improve the system and mechanism for integrated urban-rural development, it is necessary to leverage the advantages of the national system and governance system, and further make breakthroughs in promoting equal exchange and bidirectional flow of factors between urban and rural areas, solving the structural problem of the lag in the urbanization of agricultural transfer population, enhancing the capacity for integrated development at the county level, promoting the organic connection between small farmers and modern agricultural development, and developing collective economies to strengthen the internal development capabilities of rural areas.

**Key words:** Urban-rural Dual Structure; Integrated Urban-rural Development; Common Development and Prosperity of Urban and Rural Areas; Rural Revitalization

(责任编辑:易会文)