

【区域高质量发展】

要素流动驱动城乡融合发展：演进历程、理论逻辑与机制创新*

姜玲 张子略

摘要：城乡融合发展是中国式现代化的必然要求。新中国成立以来，我国城乡关系的深刻变迁映射出资源配置模式由单一流向的传统格局向双向互动的现代模式的历史性跨越。然而，这一进程仍面临诸多挑战，包括流动人口市民化仍显滞后、土地流转不畅、资本下乡障碍以及技术要素在城乡间分布不均衡等，这些问题成为制约城乡深度融合发展的关键瓶颈。劳动力、资本、土地、技术及数据要素的跨域重组可以形成多维联动的系统，通过资源优化配置、空间重构等核心机制，成为破解城乡二元结构、驱动融合发展的重要引擎。要素的自由流动，作为市场机制下资源配置优化的关键前提，依赖于产权的清晰界定以降低交易成本，需要政府与市场协同，共同破除制度性障碍。新发展阶段需加速构建要素双向流动体系，完善劳动力流动机制，推进系统集成改革，以实现要素市场化配置和城乡价值平等交换，为拓展国内大循环、实现共同富裕奠定制度基础。

关键词：城乡融合；要素流动；理论逻辑；机制创新

中图分类号：F061.5 **文献标识码：**A **文章编号：**2095-5766(2025)03-0024-10 **收稿日期：**2025-01-14

***基金项目：**教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“城市更新的社会空间效应研究”(24JZD036)；国家自然科学基金面上项目“区域大气污染治理责任分担核算与履责机制研究：生产—消费—发展的综合视角”(72074238)。

作者简介：姜玲，女，中央财经大学政府管理学院教授，博士生导师(北京 100081)。

张子略，男，中央财经大学政府管理学院博士生(北京 100081)。

一、引言

习近平总书记指出：“在现代化进程中，如何处理好工农关系、城乡关系，在一定程度上决定着现代化的成败。”“只有实现了城乡、区域协调发展，国内大循环的空间才能更广阔、成色才能更足。”党的二十届三中全会通过的《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》提出，“城乡融合发展是中国式现代化的必然要求”，并对完善城乡融合发展的体制机制作出部

署，要求“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”，为城乡融合工作指明了方向。城乡融合是城乡关系发展的必然趋势(方创琳, 2022)，更是党的城乡政策一脉相承的深刻体现。在城乡关系发展过程中，要素合理流动与优化配置始终处于基础地位，发挥着关键作用。

在社会发展进程中，城乡关系是基本的关系形式之一，城乡融合是城乡关系演进的体现(王华等, 2006)，是城乡关系演变的必然走向(张海鹏等, 2018)。学界围绕这一命题已形成丰富研究成果，

构建了涵盖理论内涵、价值导向与发展模式的完整分析框架,从多维视角展开深入探讨。这些研究广泛涉及城乡空间结构优化(何仁伟,2018)、公共服务均等化(王宾等,2021)、基础设施互联互通(唐任伍等,2018)、产业体系协同创新(方创琳,2022)以及生态环境共保共治(汪光焘等,2019)等多维领域。城乡融合发展的关键是要打破现有城乡地域系统中结构融通和功能互通的系统性障碍,注重城乡联动改革,扩大双向开放。破除城乡地域系统中结构融通与功能互通的制度性障碍,需要通过城乡联动的系统性改革与双向开放政策来实现。其中,“人口—空间—经济—社会”多维融合发展格局(周佳宁等,2019)为构建新型城乡关系提供了一套系统化的解决方案。在城乡融合发展的新时期,尤其是在全面深化改革的大背景下,城乡融合理论研究

正处于深化与分化阶段(Chen et al.,2020)。研究焦点集中于如何发挥市场在资源配置中的决定性作用,着力破解结构融通不畅、功能互济低效等深层次矛盾。要素配置失衡已成为制约城乡融合的关键症结,通过促进生产要素的自由流动与优化配置,并构建公平共享的城乡协同机制,最终实现城乡一体化发展目标(刘彦随,2018),这一目标的核心特征突出表现为城乡要素的双向互动与供给侧结构性改革的协同推进(李兵弟,2018)。

因此,本文旨在梳理新中国成立以来城乡关系的演变脉络和历史逻辑,剖析要素流动为核心驱动力,其驱动城乡融合发展的现实问题、理论逻辑与机制创新方向(见图1),以期为更有力地推动城乡融合向纵深发展提供坚实的理论依据和科学的决策支持。

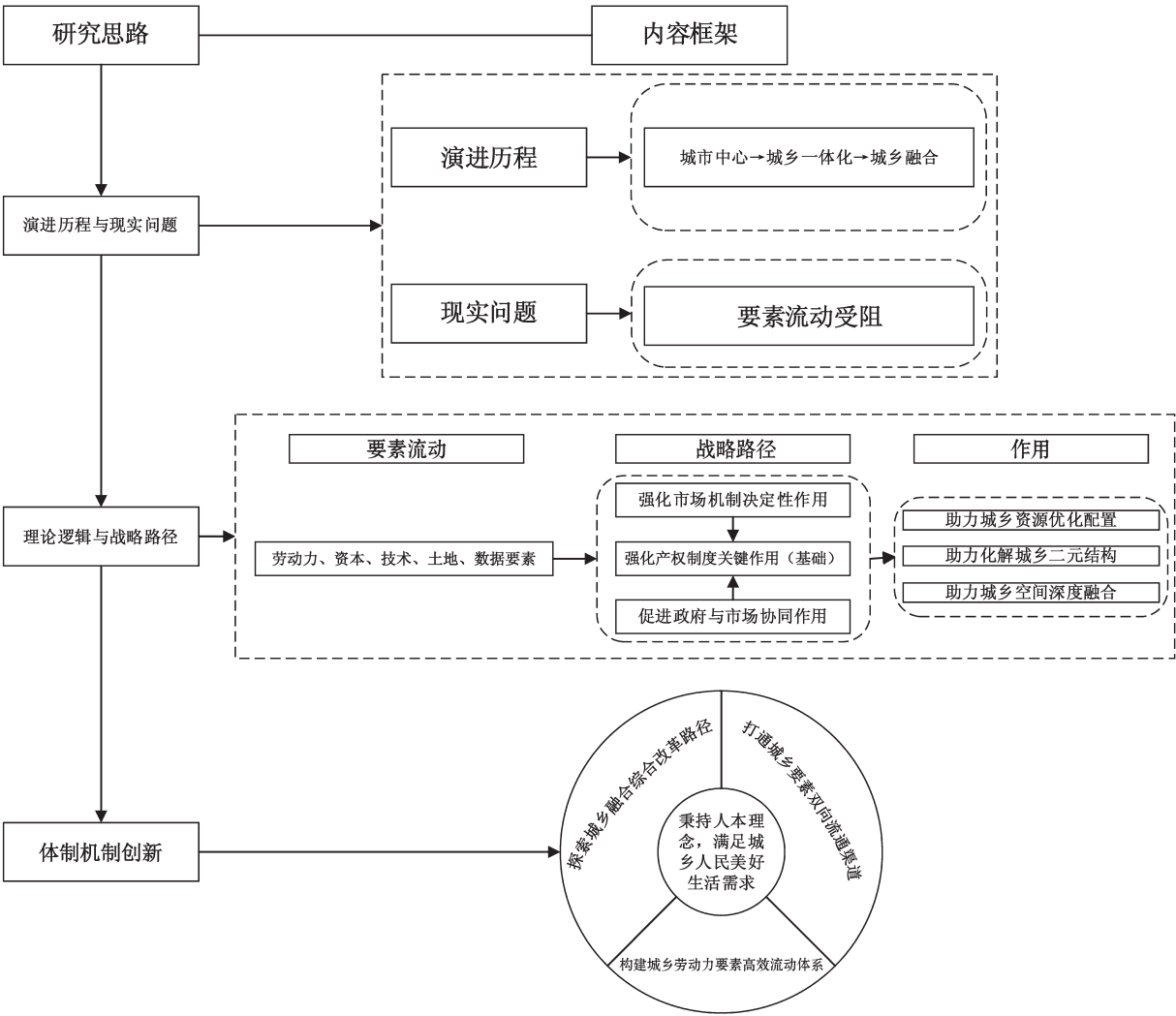


图1 要素流动视角下城乡融合发展分析框架

资料来源:作者绘制。

二、新中国成立以来城乡关系的演进历程与现实问题

城乡关系是经济社会发展的关键纽带,映射出城市与乡村在发展进程中所呈现的多维度、动态化的交互态势。在城乡关系的调整与优化进程中,要素的合理流动发挥着根基性的作用,其不仅囊括了资本、劳动力、技术等经济要素的有序流动,还涵盖了文化、信息、生态资源等非经济要素的交互与共享。从其发展演变的轨迹来看,要素流动的方向与强度会随着经济社会发展的不同阶段而持续调整与优化,呈现出鲜明的阶段性特征。

(一)演进历程

1.城乡二元体制发展阶段

新中国成立初期的战略抉择与配套的制度架构,铸就了城乡要素流动的特定格局。这一时期,国家将加速推进工业化进程作为经济建设的核心任务,这一战略决策深度塑造了我国城乡之间基本的结构与关系。该时期,城市被赋予了优先发展的战略地位,而农村则主要扮演城市工业化资源供给基地的角色。计划经济体制(赵新平等,2002)、户籍制度(范剑勇,2006)以及“工农业剪刀差”(张军,2018)三者相互作用,共同深度影响着城乡资源配置格局与经济社会结构。

20世纪50年代初,我国构建起高度集中的计划经济体制,国家对各类经济资源与社会资源实施严格的计划式分配。在这一体制下,计划经济的重心聚焦于优先保障城市工业化发展的需求。该经济体制虽有力地促进了城市工业的迅猛发展,却也在一定程度上固化了城乡之间的分割状态。户籍制度将人口划分为农业户口和非农业户口,对城乡人口流动以及资源等要素的流动形成了诸多限制。与此同时,为加快工业化步伐,“以农补工”战略(周国华等,2023)的实施带来了“工农业剪刀差”(蔡昉等,2000),致使城乡发展差距呈现不断扩大的态势。

2.城乡二元体制转型阶段

自改革开放以来,城乡关系开启了崭新的篇章。我国经济体制从计划经济向具有中国特色的社会主义市场经济稳步转型,城乡关系也随之逐渐

迈向协调互动的新阶段,要素的顺畅流动为城乡一体化发展筑牢了根基(杨果等,2024;邓金钱等,2024)。城市对农村经济的带动辐射效应日益凸显,有力地促进了城乡的协调发展。然而,城市要素进入农村的通道仍不够顺畅,要素流动存在明显的不对称性,二元体制所形成的结构性束缚仍未打破(叶兴庆等,2014)。

2003年,党的十六届三中全会在《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》中明确提出“统筹城乡发展”,并将之置于“五个统筹”之首,确立了构建城乡经济社会一体化新格局的战略目标。自2004年起,中央在时隔十八年后重新将“三农”问题作为一号文件的主题,并且在随后的每一年都持续聚焦关注,形成了长期稳定的关注机制(高强等,2013)。

3.城乡一体化发展阶段

2012年,党的十八大报告首次正式提出“城乡发展一体化”目标。在这一时期,国家全力聚焦破解城乡发展不平衡的难题,致力于保障城乡居民能够享受到更加公平的公共服务,借助城市的发展动力来推动乡村的进步,进而缩小城乡之间的差距(田明,2013)。随着城乡一体化战略的稳步实施,城乡之间的互利合作关系取得了显著成效。然而,在这一阶段,政策的重心依旧倾向于以城市为引领(张克俊等,2019),依靠城市的产业优势、市场活力以及技术实力来带动农村地区的成长以及城乡要素的流动,以期达成城乡共同繁荣的目标。

4.城乡融合发展阶段

2017年,党的十九大报告明确指出要“建立城乡融合发展体制机制和政策体系,加快农业农村现代化”,为新时代城乡发展指明了方向(张海鹏,2019)。同年,习近平总书记在中央农村工作会议上强调:“走中国特色社会主义乡村振兴道路是解决‘三农’问题的关键,必须重构城乡关系,推动城乡融合发展。”这一重要论述标志着城乡关系发展从传统的一体化、城市中心阶段,迈向了更加注重农村与城市协同创新的融合发展新阶段(刘守英等,2018)。

2019年,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》,着重强调打破城乡壁垒、完善城乡融合体制机制、优化资源配置。2022年,党的二十大报告提出“城乡融合发

展”,明确其为推动新发展格局、实现高质量发展和共同富裕的关键路径。2024年,党的二十届三中全会进一步深化城乡融合发展理念,提出“统筹新型工业化、城镇化与乡村振兴,提升城乡规划、建设、治理融合度,畅通要素平等交换与双向流动渠道,推动缩小城乡差距,实现共同繁荣”,要素流动在城乡融合发展中的基础性作用愈发凸显。2024年12月,中共中央政治局会议将城乡融合发展确定为未来经济工作的重点方向,提出“统筹推进新型城镇化和乡村振兴,形成以城乡融合为核心的政策导向”。2025年3月,国务院政府工作报告提出“深入实施新型城镇化战略行动”“加快补齐县城基础设施和公共服务短板,大力发展县域经济,提高城乡规划、建设、治理融合水平”。通过持续深化改革与政策创新,城乡融合必将成为推动中国经济社会现代化的重要引擎,助力实现共同富裕与社会全面进步。

(二)现实问题

目前,我国城乡之间在人口、土地、资金、技术等要素自由流动方面仍面临诸多制度性壁垒(郭冬梅等,2023),劳动力流动(李建伟,2020)、土地流转(王克强等,2010)、财政支持(黄汉权等,2024)、技术赋能(刘祖云等,2024)等关键领域的改革尚需进一步深化和完善。这些未解决的问题对进一步深化城乡融合发展构成现实挑战。

1.城乡劳动力流动障碍与人才流动失衡

城乡劳动力的高效流动仍受多重因素制约。尽管多数城市已放宽进城落户条件,但中小城市因综合吸引力不足,难以有效吸纳外来人才。超大及特大城市虽然就业机会众多、公共服务优质,却因严格的落户门槛以及由此产生的公共服务差异,影响劳动力顺畅流动。2023年,中国常住人口城镇化率和户籍人口城镇化率分别为66.16%^①和48.3%^②,两者相差近18个百分点,涉及2.5亿多人,农民工总量达到29753万人^③。这意味着数亿农村劳动力转移到了城镇,并在城镇常住、工作和生活,但在就业、教育、医疗、养老和住房保障等方面还没有享受到城镇原居民同等待遇,仍未完全实现市民化(魏后凯等,2025)。此外,由于城乡在基础设施与基本公共服务上仍有差距(张建华等,2024),乡村对高素质人才的吸引力较弱,城乡间的人才市场尚未真正融合,许多有志回乡服务的

社会人才未被有效动员。部分地区在人才引进与使用机制上存在缺陷,如配套服务不完善、后续支持不足、人才岗位错配等,进一步加剧了城乡人才要素流动的障碍。

在城乡融合发展的进程中,我国人口流动开始呈现出“向大城市集聚”与“向部分强势县域下沉”并存的二元特征。2000年后,24个人口1000万以上的大都市圈以当前32%的常住人口占比持续贡献全国50%以上的人口增量。尤其是2016—2017年,全国大都市圈内有37.2%的地区人口流入,而同期非大都市圈地区仅有27.8%的地区人口流入^④。此外,人口向部分强势县域集中的情况也开始出现,相关研究预计从2020年到2050年,跨县流入强势区的累计概率从4.33%上升到5.14%,而跨县流出强势区的累计概率从21.47%上升到73.72%,表明人口流出县域数量增加,流入县域数量减少,流入县域的人口规模增大(曾永明等,2024)。

2.城乡土地流转制度不足与土地流动梗阻

城乡土地流转制度目前还存在诸多不足,如流转程序不规范、利益保障机制不健全以及交易机制不完善等,制约了土地的有效流动与高效利用。当前农村土地流转市场尚不成熟,土地流转流程烦琐且充满诸多不确定性,致使各方权益难以得到充分保障。在土地流转过程中,用于农业和农村的投资比例偏低,且缺乏有效的管理与规划,导致土地利用不尽合理。此外,土地经营权抵押贷款及担保服务的融资平台建设滞后,信息沟通不畅,供需关系失衡,土地的流动性和利用效率受到极大影响,土地资源的充分流动与高效利用受到限制,进而导致城乡土地资源出现割裂现象,影响了城乡土地资源的合理配置以及要素的顺畅流动。从2004年到2019年,我国虽然开展了政府土地征收、“增减挂钩”相结合和集体经营性建设用地入市等措施,但占用地块仍未摆脱通过征收改变土地用途的单一配置方式的束缚,中国城乡土地要素流动规模呈现“先波动增长,后持续下降”的倒U型趋势,土地从农村到城市的单向流动规模逐渐减少(陈坤秋等,2024)。

3.城乡金融体系短板与资本流动障碍

城乡金融体系以及农业农村投资机制的不完善,极大限制了城乡金融要素的流动性。农村金融支持乏力、制度创新滞后、农业农村投资保障机制

不完善等问题,导致农村资源难以有效转化为可用的金融资本,融资难题依旧突出,农业和农村发展所需资金供给受到限制(穆克瑞,2021),阻碍了城乡之间资本、技术等要素的有效配置与顺畅流动。涉农金融机构主要依赖传统的授信模式和风控手段,核心是抵押担保。但当前农业农村财产权利抵押登记、评估、流转等机制仍不健全,服务“三农”的融资担保合作机制不完善,资本补充不畅,抵押物处置困难(冯兴元等,2022)。同时,缺乏有效的正向激励政策和清晰的负面清单以及部门间政策协调不足等问题的存在,进一步影响了资本流动的稳定性预期和长期投资信心。

4.城乡技术要素差异与数字鸿沟制约

在城乡融合发展的进程中,科技领域的瓶颈问题也制约了城乡之间要素的高效流动和资源的优化配置。农业科技领域的原始创新能力不足,科技成果转化率低,技术创新的匮乏导致农村地区的生产效率和技术应用水平难以提升,进而阻碍了农业和农村的可持续发展。城乡在信息基础设施建设方面存在显著差距,农村地区的数字基础设施建设相对滞后,使得城乡不同居民群体之间的“数字鸿沟”愈发明显。截至2022年12月,我国互联网普及率达73%,但城乡之间互联网普及率差距明显。城市地区互联网普及率远高于农村地区,农村地区互联网普及率仅为全国平均水平的30%^⑤;农村居民的数字素养相对较低,缺乏基本的数字技能和信息处理能力,难以有效利用数字技术。数字鸿沟不仅限制了农村地区在科技、教育、医疗等资源获取方面的渠道,还加剧了城乡之间的信息不对称和数字化发展的不平衡态势,影响了城乡资源的共享与互动。

综上,从发展历程来看,我国城乡发展的不平衡问题由来已久。长期以来,以城市为中心的经济发展模式导致大量资源向城市集中,农村在劳动力、土地、资本以及技术等要素配置上处于明显的劣势地位。这种格局是几十年历史积累的结果,并非一朝一夕能够扭转。要实现城乡融合发展这一中国式现代化的重要目标,首要关键在于促进城乡要素的高效流动。破除城乡之间的制度性壁垒,重塑城乡要素流通体系,推动城乡要素自由流动,已成为构建新发展格局、拓展高质量发展空间的迫切任务。

三、要素流动驱动城乡融合发展的理论逻辑与战略路径

要实现城乡要素的顺畅流动,必须立足于城乡发展的内在逻辑,清晰梳理要素流动推动城乡关系演变的运作机制,深刻把握要素双向流动助力城乡融合发展的战略路径。

(一)理论逻辑

1.城乡要素流动的主要内容

城乡要素流动涵盖物理形态资源要素(例如土地、房屋)的变动,以及劳动力、资本、技术、数据等关键生产要素在城乡之间的交换与流动。

劳动力要素流动指的是劳动者在不同地区、行业或企业间的迁移与就业转移,是要素流动中最为常见且活跃的形式之一。劳动力是实现城乡要素最优配置的核心要素。劳动力的流动并非仅仅是乡村向城市的单向流动,在政策等因素的推动下,我国部分劳动力也开始从城市向农村回流(刘守英等,2018)。

资本要素流动是指资金在不同地区、产业或企业间的转移与投资,以促进资源向高效率、高回报领域聚集,推动城乡经济增长与产业升级。在城乡要素配置优化进程中,资本流动扮演着极为关键的角色。就目前我国城乡格局而言,城市与农村资金流动的差距尤为突出。城市凭借其经济与金融中心的地位,汇聚了海量的资本及金融资源,而乡村地区则面临着资金短缺与融资困难的问题。这种失衡的资本分布态势,束缚了乡村经济的可持续发展以及现代化建设步伐。

技术要素流动是指技术、创新成果、专利、技术人才等在不同地区间的传播与转移。技术流动能够助力农村地区提升生产力,实现农业现代化,并推动乡村产业多元化发展。数字技术的广泛应用催生了互促互融的社会共同体观念,为推进城乡融合发展提供了新方案,在放大农村价值、淡化城乡地域性特征、消解城乡文化观念壁垒等方面具有显著作用,能够有效修正城乡失衡关系(黄永春等,2022)。城乡间技术的双向流动是促进产业协同共进的关键动力。通过技术的频繁互动与交流,促进城乡产业在相互补位中发展,达成要素双向流动的良好态势。

土地要素流动是指土地使用权在不同主体间的转移与配置。通过优化土地流动与利用,能有效盘活土地资源,促进城乡空间合理开发,实现土地资源从低效区域向高效区域的转移。此外,土地流动为城乡融合提供了重要契机,通过完善土地市场机制提升土地要素价值,提高土地利用效率,在带动区域经济发展的同时,也推动了城乡融合发展(陈坤秋等,2019)。

数据要素流动是指信息流、数字技术与数据资源在不同地区间的交互渗透与协同增值过程。首先,作为信息势能平衡器(陈晓红,2022),依托物联网与区块链技术破解城乡信息不对称,矫正土地错配偏差;其次,作为要素配置优化器(洪银兴等,2023),通过数字孪生模型引导资本、技术与人口流动的精准适配;最后,作为治理效能催化剂(翟云,2022),借助大数据平台实现规划协同、生态补偿智能化与政务云端化,构建数据驱动的精准治理范式。通过重塑要素时空配置规则、促进数实深度融合,催生产业链数字化重组与生态产品虚拟化交易新形态,数据要素流动为弥合城乡数字鸿沟、构建全域数字生态提供底层支撑。

2.要素流动与城乡融合的内在关系

要素及其流动是推动城乡融合发展的基石力量。在强化城乡之间的紧密联系与良性互动的同时,通过优化资源配置、深度化解二元结构、促进城乡空间深度融合,为实现城乡深度融合筑牢根基。

首先,要素流动助力城乡资源优化配置。在市场机制与政府力量协同作用下,要素流动促使城乡之间资源实现优化配置。市场机制依据供求关系,推动劳动力、资本、土地、技术等要素在城乡间自由流动,朝着资源配置的帕累托最优状态迈进。政府则通过精准的政策引导,一方面促进农村劳动力的有序流动,鼓励资本和技术向农村汇聚,全方位促进城乡资源的合理流动与科学配置;另一方面为要素流动提供产权等制度保障,产权的明确界定与严格保护,为资源的有效配置精准锚定了逻辑起点,确保要素流动能够高效地推动生产效率提升以及经济结构持续优化升级(郭晓鸣,2018)。

其次,要素流动助力化解城乡二元结构。城乡二元结构的形成,根源在于城乡资源配置不均衡以及产业功能不对称。要素流动能够打破这种固有的不平衡格局,随着城乡要素依据产业功能自由流

动,乡村生产要素有序向城市汇聚,同时城市资金、技术、管理经验等要素也源源不断流入农村。这种双向流动推动农村经济向多元化转型,逐步摆脱传统农业依赖的单一经济结构,提升农村工业化、现代化水平;同时借助农村农业资源与特色产业提高城市发展水平,促进城乡融合发展更加均衡协调。要素自由流动与资源高效整合,促使城乡利益格局深刻重构,逐步消解城乡二元经济结构壁垒,推动城乡经济深度融合一体化发展。

再次,要素流动助力城乡空间深度融合。城乡要素流动是实现城乡空间融合发展的关键前提(何仁伟,2018)。要素流动通过动态调配,促使城市现代化要素流向农村,在持续增强乡村综合发展能力基础上,激活乡村空间价值,增强乡村发展动力和能力,进而开辟乡村内需新增长点,突破城乡空间发展异构格局(戈大专等,2022),实现城乡人均综合发展效益平衡化和空间融合整体优化。

(二)战略路径

1.强化市场机制在城乡资源配置中的决定性作用

在城乡经济发展的进程中,市场机制扮演着至关重要的角色,特别是在要素流动与资源配置方面。市场机制的核心优势在于其能够依据资源的稀缺性以及需求的动态变化,自动调节要素的流动方向与配置结构,促使生产要素向效率更高、回报更丰厚的领域和地区集聚。

第一,市场机制是激发城乡要素自由流动的关键动力源泉。市场借助供需关系、价格波动以及竞争压力等机制,精准引导资源流向最具生产效率与盈利潜力的行业或地区。因此,市场能够促使资源依据供需差异,在城乡之间实现有规律、高效率的流动,进而推动经济发展和社会总福利的提升(曲福田等,2011)。

第二,市场机制是城乡要素流动与城乡协同发展的核心引擎。市场机制通过竞争、合作以及创新等手段,促进不同地区与领域间的要素流动。在城乡要素流动过程中,市场机制能够打破地域与产业的藩篱,推动资本、技术、人才等要素的自由互通。借助市场机制,城乡在竞争与合作中实现优势互补,提高要素流动效率,推动城乡互利共赢(戈大专等,2022),实现协同发展。

第三,市场机制是要素下乡的优化器。市场机

制通过市场化的价格体系反映农村资源的价值与稀缺性,消除城市要素下乡的门槛(庄晋财等,2021);劳动力成本差异则促使企业将产业链向农村延伸,从而激活农村经济潜力;市场需求的变化也会倒逼技术升级和人才下乡,形成“以需促供”的良性循环;此外,市场机制通过金融工具和风险定价(如供应链金融、农业保险)降低要素下乡的不确定性,增强社会资本参与乡村振兴的信心,为城乡融合发展提供可持续动力。

第四,市场机制是城乡创新要素融合的活力源泉。市场机制能够有效激发企业的创新动力。在推动城乡要素流动的过程中,市场通过激励机制吸引企业和投资者进入农村市场,为农村地区产业创新与技术升级注入强大动力,延伸农村产业链。同时,市场机制还能够激发企业在技术创新与市场拓展方面的积极性,促进城乡产业的互补与创新发展,为城乡融合发展注入源源不断的活力。

2.强化产权制度在城乡要素双向流动中的关键作用

要素在市场中的流动本质是要素产权的交易,清晰明确的产权是要素流转的基石,也是城乡资源要素合理配置的逻辑起点。产权制度通过明确资源归属、稳定交易预期、激活要素流动、推动生产要素下乡,破解农村长期存在的“有资源无资产、有资产无资本”困境,其作用核心在于将原本模糊的农村资源(土地、宅基地、集体资产等)转化为可量化、可交易、可抵押的资本要素,为市场机制运行奠定制度基础。产权制度若不明确,可能会限制产权所有者的利益边界,迫使其承担不必要的“计划成本”(曲福田等,2011)。依据产权理论和科斯定理,要实现“外部性”的内部化,关键在于明确界定产权,让产权所有者清晰知晓自身权利范围,确保产权的稳定性与流动性,从而通过市场化方式促使城乡资源要素实现有效流动。

3.促进城乡要素双向流动中的政府与市场协同作用

政府引导与市场机制相得益彰,发挥有为政府与有效市场的协同作用是城乡融合发展的关键保障(陈一明,2021)。城乡要素双向流动是市场机制在资源配置中发挥影响力的体现,但在此过程中,政府的有效作为同样至关重要,其核心使命在于弥补市场失灵的不足,维护并切实实现公共利益。

推动市场与政府职能的有机融合是城乡要素双向流动的重要支撑。政府与市场的协同作用如同“双轮驱动”,既通过市场机制释放要素流动效率,又依托政府职能弥补市场短板、构建制度保障,形成“优势互补、动态平衡”的合力,协同破解城乡二元结构的制度惯性。市场力量打破要素流动的物理壁垒,政府调控则消解资源定价的制度歧视,合力清除阻碍要素下乡的各种障碍,将乡村从“被动接受输血”的客体,转化为“主动参与循环”的主体。市场机制通过价格、竞争、信息等机制引导要素流动,优化生产要素配置;政府则通过规划引导,提供制度、法治、公共服务等保障,防止市场失灵。政府借助政策、法律、产权保障等措施,弥补市场不足,确保要素流动过程的公平性与协调性。二者相辅相成、协同作用,共同保障在不同要素流动渠道中的作用及政策的可持续性(张可云等,2023)。特别是在城乡融合进程中,可通过改革土地制度、加强基础设施建设、改善公共服务等方式激活要素流动。只有政府职能与市场机制相辅相成,才能筑牢要素双向流动的保障防线,避免资源配置失衡或流动停滞。

四、要素流动视角下城乡融合的体制机制创新

解决城乡要素流动受阻的结构性难题,推动要素平等交换与双向流动,实现全域覆盖、全环节畅通以及高效配置,是一项复杂的系统性工程。为此,必须从制度创新着手,破除阻碍要素流动的制度性障碍;坚持以人为本,以美好生活需要满足来牵引劳动力和人才要素的双向流动;充分发挥改革的统筹协调作用,优化政策体系与资源配置。

(一)完善制度体系,打通城乡要素双向流动通道

为促进城乡要素在城乡之间的平等交换与双向流动,应以打破城乡隔阂和体制壁垒为关键,通过破除体制壁垒、重塑利益联结、激活交换动能,使要素下乡从“政策输血”转向“系统造血”(刘锐,2018)。以制度创新重构要素流动的底层逻辑——从单向的“城市虹吸”转向双向的“城乡互哺”,让土地、资本、人才等要素在城乡间实现价值重估与高效配置。着重构建公平、开放、规范的要素流动制

度体系,全面解决城乡间的制度性障碍,优化资源配置规则,保障城乡要素的高效流动。

一是要建立双向流动对接机制,强化资源配置的制度保障。在双向流动尚存隔阂的前提下,提升城乡间资源流动效率,需要建立制度化的对接机制,确保资源流动的精准性与效益最大化。需借助政策创新,搭建覆盖城乡的要素流动信息平台,打破信息壁垒,实现资源供需的精准匹配。同时,制定支持双向流动的激励政策,针对城乡要素流动中的区域性和行业性差异,通过差异化制度设计,推动资源在城乡间合理布局,促进资本、技术和劳动力在城乡间的高效流动。

二是要健全市场主体激励机制,强化产业链与创新链融合的制度支撑。着眼于激发市场主体的创新活力,助力城乡产业协同共进。激励企业在城乡之间搭建联动发展的产业链,实现要素流动与价值创造的有机结合。完善科技成果转化激励政策及产权保护制度,提高技术要素的市场化配置效率,促进技术向农村地区流动。打造更具包容性的投融资制度,吸引社会资本投身农村产业链的构建与创新链的融合。引导市场主体深度参与城乡产业分工,构建资源共享、互补协作的高效运行机制。

三是要构建政府监管制度体系,确保资源流动的公平与效率。要素流动的顺畅运行不仅依赖于市场机制的自我调节,更需要强有力的监管保障。尽管市场机制能够有效促进资源配置,但市场失灵或外部因素的干扰可能导致资源流动出现不平衡、不公平,甚至浪费的情况。因此,为保障要素流动的公平性与高效性,必须从制度层面完善城乡要素流动的动态监测体系,搭建覆盖流动全过程的监督框架。通过实时监测各类要素在城乡之间的流动状况,并对其流动的效率与公平性进行动态跟踪与评估,能够及时发现并解决流动过程中可能出现的市场扭曲和资源错配现象,从而确保要素流动的健康、有序进行。

(二)秉持人本理念,构建城乡劳动力要素高效流动体系

“人”是城乡融合发展的核心要素。秉持“以人为本”理念构建城乡劳动力要素高效流动体系,是实现城乡协同发展的关键基础,“以人为核心”也是新型城镇化和城乡融合发展的关键目标,是“以人民为中心”发展理念的集中体现。城乡劳动力要素

的高效流动不应止步于物理空间的位移,而是应服务于人民对美好生活的需求。通过制度创新将人的城镇化与村的现代化有机统一,使每份人力资源都能在城乡交融中找到价值支点,让要素流动真正成为增进民生福祉、促进社会公平的活力源泉。这种以人为载体的要素重组,终将催生出城乡共生共荣的新型关系,为高质量发展注入持久动能。

一是要聚焦人才回流,激活乡村发展内驱力。高素质人才是驱动城乡劳动力要素循环流动、助力城乡融合的关键力量(阚大学等,2016)。当前,城乡劳动力流动正从单向城镇化转向城乡双向流动的新阶段,新型城镇化发展亦强调“以人为本”,促进社会和谐进步。因此,体制机制设计需从人的全面发展视角审视,实现流动自由、发展公平、美好生活的有机统一。

二是要构建起支撑人才在城乡间“可进可退”的全周期服务体系,使流动过程成为个体价值实现的阶梯。需建立以常住人口为导向的公共资源配置机制,确保人才在职业技能培训、公共文化服务等方面享有均等权利,推动城乡社会融合。创新“服务跟随人口流动”的供给模式,通过数字政府建设实现社保关系跨区域无缝转接、医疗教育资源远程共享,构建起“人在哪里、服务到哪里”的柔性服务网络。同时,促进城市文化与乡村价值的双向交流与融合,形成城乡居民在生活方式、价值认同上的共同体,打造更加和谐的城乡社会发展格局。需在城市空间规划中预留“乡愁载体”(唐丽桂,2020),在乡村建设中植入现代生活元素,使城乡文化在交融中形成新的价值认同。这种文化层面的融合创新,将从根本上增强流动人口的归属感,使城乡成为可以自由选择的生活场域而非非此即彼的生存抉择。

(三)强化统筹协同,探索城乡融合发展的综合改革路径

城乡融合发展的复杂性与系统性要求体制机制改革必须以统筹协同为关键,致力于构建系统化、整体性、协同性强的改革路径。在这一过程中,应聚焦于畅通城乡要素流动这一核心环节,通过协调政策目标、整合资源配置、优化制度设计,全方位提升城乡融合改革的综合效能。

一是要强化改革措施的系统性与协调性,打造城乡发展的整体布局与长效机制。将土地、金融、

财政、公共服务等多领域改革举措有机融合,摒弃单一政策的碎片化与短期性弊端,实现改革措施的紧密衔接与相互促进,协同推进城乡产业协同发展、公共服务均等化、基础设施互联互通等目标。例如,在土地制度改革进程中,需与金融、财政政策协同并进,为农民在土地流转、融资等方面提供有力支持。通过加强政策沟通、信息共享与资源整合,凝聚改革合力,保障改革措施的有效落地与实施。

二是要以财政资金统筹引领,打破城乡要素单向流动格局。构建“乡村振兴吸引要素回流、要素投入助力乡村振兴”的良性循环,对财政助农资金进行跨部门、跨层级的统筹整合,重点投入乡村的“基础性”与“公共性”领域(王向阳等,2020),从根本上增强乡村地区的资源承载力和经济竞争力。充分发挥财政资金的杠杆效应,吸引更多社会资本投身乡村发展。设立政策性产业基金,撬动社会资本参与乡村振兴,为城乡要素双向流动提供充足资金保障,注入强劲活力。

注释

①资料来源:《从10.64%到66.16%——城乡融合和区域协调发展成效卓然》,中华人民共和国中央人民政府门户网站, https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202409/content_6973635.htm, 2024年9月11日。②资料来源:《我国2019年以来5000万农业转移人口进城落户》,新华社, https://www.gov.cn/lianbo/bumen/202405/content_6953810.htm, 2024年5月27日。③资料来源:《2023年农民工监测调查报告》,国家统计局网站, https://www.gov.cn/lianbo/bumen/202405/content_6948813.htm, 2024年5月1日。④资料来源:任泽平:《中国人口大迁移2022——3000县全景呈现》,泽平宏观,2022年7月13日。⑤数据来源:方兴东等:《中国数字治理发展报告(2023)》,社会科学文献出版社,2024年。

参考文献

- [1] CHEN KUNQIU, LONG HUALOU, LIAO LIUWEN, et al. Land use transitions and urban-rural integrated development: Theoretical framework and China's evidence[J]. Land use policy, 2020(92): 104465.
- [2] 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).
- [3] 王华,陈烈.西方城乡发展理论研究进展[J].经济地理, 2006(3).
- [4] 张海鹏,郜亮亮,闫坤.乡村振兴战略思想的理论渊源、主

- 要创新和实现路径[J].中国农村经济, 2018(11).
- [5] 何仁伟.城乡融合与乡村振兴:理论探讨、机理阐释与实现路径[J]. 地理研究, 2018(11).
- [6] 王宾,于法稳.“十四五”时期推进农村人居环境整治提升的战略任务[J].改革, 2021(3).
- [7] 唐任伍,郭文娟.乡村振兴演进韧性及其内在治理逻辑[J].改革, 2018(8).
- [8] 汪光焘,叶青,李芬,等.培育现代化都市圈的若干思考[J].城市规划学刊, 2019(5).
- [9] 周佳宁,秦富仓,刘佳,等.多维视域下中国城乡融合水平测度、时空演变与影响机制[J].中国人口·资源与环境, 2019(9).
- [10] 刘彦随.中国新时代城乡融合与乡村振兴[J].地理学报, 2018(4).
- [11] 李兵弟.把握乡建规律推进城乡融合[J].人民论坛, 2018(35).
- [12] 赵新平,周一星.改革以来中国城市化道路及城市化理论评述[J].中国社会科学, 2002(2).
- [13] 范剑勇.产业集聚与地区间劳动生产率差异[J].经济研究, 2006(11).
- [14] 张军.乡村价值定位与乡村振兴[J].中国农村经济, 2018(1).
- [15] 周国华,龙花楼,林万龙,等.新时代“三农”问题和乡村振兴的理论思考与实践发展[J].自然资源学报, 2023(8).
- [16] 蔡昉,杨涛.城乡收入差距的政治经济学[J].中国社会科学, 2000(4).
- [17] 杨果,万凌霄,张莉.以城乡融合发展促进共同富裕的作用机理及推进路向[J].改革, 2024(12).
- [18] 邓金钱,蒋云亮.返乡创业试点政策对乡村振兴的影响研究:来自中国县域面板数据的经验证据[J].中国人口科学, 2024(1).
- [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).
- [20] 高强,孔祥智.我国农业社会化服务体系演进轨迹与政策匹配:1978—2013年[J].改革, 2013(4).
- [21] 田明.农业转移人口空间流动与城市融入[J].人口研究, 2013(4).
- [22] 张克俊,杜婵.从城乡统筹、城乡一体化到城乡融合发展:继承与升华[J].农村经济, 2019(11).
- [23] 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).
- [24] 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).
- [25] 郭冬梅,陈斌开,吴楠.城乡融合的收入和福利效应研究:基于要素配置的视角[J].管理世界, 2023(11).
- [26] 李建伟.我国劳动力供求格局、技术进步与经济潜在增长率[J].管理世界, 2020(4).

- [27]王克强,赵露,刘红梅.城乡一体化的土地市场运行特征及利益保障制度[J].中国土地科学,2010(12).
- [28]黄汉权,盛朝迅.适应高质量发展的经济体制改革研究[J].改革,2024(12).
- [29]刘祖云,许志中,张诚.技术赋能乡村数字化变革的实践、机理与推进策略:基于浦口区数字乡村试点的考察[J].农村经济,2024(10).
- [30]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[J].财贸经济,2025(1).
- [31]张建华,文艺瑾.以消费扩容提质促进经济高质量发展的理论逻辑及政策取向[J].改革,2024(9).
- [32]曾永明,钟子康,刘厚莲.中国县域流动人口分布样态及其演变:基于柯西分布的模拟及预测[J].中国人口科学,2024(1).
- [33]陈坤秋,周婧婧,陈韵雅,等.中国城乡土地要素流动格局与影响机理[J].经济地理,2024(6).
- [34]穆克瑞.新发展阶段城乡融合发展的主要障碍及突破方向[J].行政管理改革,2021(1).
- [35]冯兴元,鲍曙光,孙同全.社会资本参与乡村振兴和农业农村现代化:基于扩展的威廉姆森经济治理分析框架[J].财经问题研究,2022(1).
- [36]黄永春,官尚俊,邹晨,等.数字经济、要素配置效率与城乡融合发展[J].中国人口·资源与环境,2022(10).
- [37]陈坤秋,龙花楼.中国土地市场对城乡融合发展的影响[J].自然资源学报,2019(2).
- [38]陈晓红.数字经济理论体系与研究展望[J].管理世界,2022(2).
- [39]洪银兴,任保平.数字经济与实体经济深度融合的内涵和途径[J].中国工业经济,2023(2).
- [40]翟云.中国数字政府建设的理论前沿问题[J].行政管理改革,2022(2).
- [41]郭晓鸣.乡村振兴战略的若干维度观察[J].改革,2018(3).
- [42]戈大专,陆玉麒,孙攀.论乡村空间治理与乡村振兴战略[J].地理学报,2022(4).
- [43]曲福田,田光明.城乡统筹与农村集体土地产权制度改革[J].管理世界,2011(6).
- [44]庄晋财,鲁桑.关于推进农业农村现代化几个问题的探讨:学习党的十九届五中全会精神[J].江苏大学学报(社会科学版),2021(2).
- [45]陈一明.数字经济与乡村产业融合发展的机制创新[J].农业经济问题,2021(12).
- [46]张可云,冯晟,席强敏.东西部协作政策效应评估:基于要素流动的视角[J].中国工业经济,2023(12).
- [47]刘锐.乡村振兴战略框架下的宅基地制度改革[J].理论与改革,2018(3).
- [48]阚大学,吕连菊.要素市场扭曲加剧了环境污染吗:基于省级工业行业空间动态面板数据的分析[J].财贸经济,2016(5).
- [49]唐丽桂.“城归”“新村民”与乡村人才回流机制构建[J].现代经济探讨,2020(3).
- [50]王向阳,谭静,申学锋.城乡资源要素双向流动的理论框架与政策思考[J].农业经济问题,2020(10).

Factor Mobility Driving Integrated Urban–Rural Development: Evolutionary Trajectory, Theoretical Logic and Institutional Innovation

Jiang Ling Zhang Zilue

Abstract: Integrated urban–rural development is an essential requirement of Chinese modernization. Since the founding of the People’s Republic of China, the profound evolution of urban–rural relations has marked a historic transition from a unidirectional resource allocation model to a modern paradigm of bidirectional interaction. Yet this process continues to face challenges, including delayed citizenization of migrant populations, inefficient land transfers, obstacles to urban capital inflow into rural areas, and imbalanced distribution of technological resources between urban and rural sectors—all critical bottlenecks hindering deeper integration. The cross–regional reorganization of labor, capital, land, technology, and data can establish a multidimensional interactive system. Through core mechanisms such as optimized resource allocation and spatial restructuring, this system serves as a vital engine to dismantle the urban–rural dual structure and drive integrated development. Free factor flows, as a prerequisite for market–driven resource optimization, rely on clearly defined property rights to reduce transaction costs, coupled with government–market collaboration to overcome institutional barriers. In the new development phase, accelerating the establishment of a bidirectional factor flow system, refining labor mobility mechanisms, and advancing systematic institutional reforms are imperative to achieve market–based factor allocation and equitable urban–rural value exchange. These efforts will lay the institutional groundwork for expanding domestic economic circulation and realizing common prosperity.

Key Words: Integrated Urban–Rural Development; Flow of Factors; Theoretical Logic; Mechanism Innovation

(责任编辑:文 锐)