



促进城乡要素平等交换双向流动

□ 黄汉权

治理之道

城乡融合发展是畅通国民经济循环、破解我国发展不平衡不充分问题、实现共同富裕的必由之路，是中国式现代化的必然要求。城乡融合既是发展命题，也是改革命题。推进城乡融合发展，前提是优化城乡要素配置，关键在于促进城乡要素平等交换、双向流动，主要依靠深化体制机制改革。党的二十届三中全会对完善城乡融合发展体制机制作出战略部署，为以改革促进城乡融合发展指明了方向、提供了遵循。要加快破除妨碍城乡要素平等交换、双向流动的制度壁垒，促进城乡融合发展，缩小城乡差别，促进共同富裕。

众所周知，生产要素是经济活动必不可少的投入品。生产要素优化组合和创新性配置，是提高全要素生产率，进而推动经济增长的重要源泉。生产要素在城乡之间流动，可以改变城市和乡村资源禀赋，优化资源配置效率，加强城乡联系和经济循环，促进城市发展和乡村振兴。在工业化和城市化进程中，由于规模经济集聚效应，城市工业和服务业部门的经济活动效率往往高于农业和农村地区，导致资源要素源源不断地从农村流向城市，带来城的比重上升、乡的比重下降，这是客观规律。到了工业化和城市化中后期，为避免农村凋敝引发城乡发展差距过大，很多国家通过各种方式引导资源要素向农村流动，改善城乡、工农关系。我国目前处于工业化和城镇化后期发展阶段，加上长期遗留的体制机制原因，资源要素在农村流向城市仍是普遍现象，乡村发展活力和动力不足的状况亟须改变。而且，我国经济已经进入高质量发展阶段，城乡发展不平衡、农村发展不充分是我国社会主要矛盾的集中体现。我国14亿多人口的特殊国情，决定了不管工业化、城镇化进展到哪一步，农业都要发展，乡村都不会消亡，城乡将长期共生并存，因此必须推动城乡融合发展，努力缩小城乡差距，其中最关键的就是实现城乡要素平等交换、双向流动。

党的十八大以来，我国深入推进新型城镇化战略和乡村振兴战略，不断探索和完善城乡融合发展体制机制，推动城乡面貌发生历史性变化，城乡融合发展取得了

历史性成就。城乡统一的户口登记制度全面建立，2024年全国常住人口城镇化率达67%；城乡一体的基础设施建设取得显著成效，并向联通化、一体化的方向迈进，农民生产生活条件得到极大改善；农村居民人均可支配收入达到23119元，城乡居民收入倍差缩小到2.34。但是，城乡要素平等交换、双向流动仍然面临一些突出的制度性障碍，主要体现在五个方面。一是户籍制度改革还没有完全到位，户籍人口城镇化率和常住人口城镇化率相差18个百分点，常住人口尚未享有同迁入地户籍人口同等权利，吸引城市人才下乡机制亟待建立。二是城乡统一的建设用地市场仍未真正形成。需按照中央要求有序推进农村集体经营性建设用地入市改革，健全收益分配和权益保护机制。三是农村资金净流出局面没有根本改变，农村融资难、融资贵等问题依然存在，乡村全面振兴面临巨大资金供给缺口。四是城乡产业融合机制有待健全，乡村产业效益水平有待提高，利益联结机制有待完善，农业农村现代化仍然是中国式现代化的突出短板。五是城乡公共资源配置不够均衡，城乡基础设施投入依然有差距，农村文化、教育、医疗、社会保障水平与城市相比仍有不足。

城乡融合发展是一场重大而深刻的社会变革。改革有破有立，得其法则事半功倍。促进城乡要素平等交换、双向流动，必须以要素市场化改革为主攻方向，聚焦人、地、钱、产进一步完善城乡融合发展体制机制，激活城乡发展内生动力，缩小城乡之间、不同地区乡村之间、农民群体之间“三大差距”，扎实推动城乡融合高质量发展。

一是以促进人在城乡之间的自由流动为目标，进一步深化户籍制度改革。人是生产力发展中最革命、最活跃的要素。促进城乡要素双向流动，关键是实现人在城乡之间的自由流动，并以此带动资金、技术、数据等要素流动。要深入实施以人为本的新型城镇化战略，以促进农业转移人口市民化和人的自由流动为重点，持续深化户籍制度，着力破除城乡二元结构，推动1.7亿已进城但尚未在城镇落户的农民工及其随迁家属中有意愿的群体顺利实现市民化，使符合条件的农业转移人口享受同迁入地户籍人口同等权利；对暂时满足不了市民化条件的农业转移人口，通过深化居住证制度、基本公共服务制度改革等，

使其享有均等化的城镇基本公共服务。面对青壮年劳动力大量流出导致的农村人才短缺问题，要有序引导大学毕业生到乡、能人回乡、农民工返乡、企业家入乡，积极探索农村集体经济组织成员进入和退出机制改革，逐步赋予下乡返乡人员相应的农村集体经济组织成员权益，打造一支沉得下、留得住、能管用的乡村人才队伍，为全面推进乡村振兴、加快建设农业强国、推动城乡融合发展提供智力支持和人才支撑。

二是以释放土地资源潜力为重点，进一步深化农村土地制度改革。近年来，我国农村土地制度改革取得了显著进展，但农村承包地、宅基地和集体经营性建设用地“三块地”改革还没有完全到位，既制约农民增收，也导致资源浪费。要进一步深化“三块地”制度改革，有效释放农村土地资源增值潜力。首先，完善农村承包地“三权分置”制度，稳妥推进第二轮土地承包到期延包工作，推动解决土地细碎化问题，鼓励和支持规模化经营，促进农业现代化发展。其次，加快完成房地一体宅基地确权登记颁证，探索宅基地使用权自愿有偿退出机制，允许农户合法拥有的房屋通过出租、入股、合作等方式盘活利用，发展乡村富民产业。最后，加快建立城乡统一的建设用地市场，有序推进集体经营性建设用地入市改革，允许村集体在农民自愿前提下，依法将废弃的集体公益性建设用地转变为集体经营性建设用地入市，为乡村全面振兴、城乡融合发展提供土地保障。

三是以发展壮大优势特色产业为载体，进一步构建县域产业融合发展机制。县域经济是城乡融合发展的重要战略支撑点。近年来，我国县域经济持续稳定发展，一批县域优势产业集群不断涌现和发展壮大。要素跟着产业走，县域优势特色产业是促进城乡要素平等交换、双向流动的主要载体，要以县域为重要单元，统筹推进新型工业化、新型城镇化和乡村全面振兴，着力提升县域综合承载能力和治理能力，发展壮大县域富民产业，促进县城人口集聚、产业升级、服务集成。加大中央预算内投资、税收优惠、建设用地指标供给等支持，完善农村金融服务体系，引导和鼓励不同县域深化主导产业培育，根据资源禀赋、产业基础、区位优势，发展各具特色的县域特色优势产业集

群。依托县域重点产业园区，提升产业发展平台能级，增强产业承载和培育能力，提高对资源要素的吸引力。推进农村一二三产业融合发展，大力发展优质高效、有品牌的现代化农业，做优做强现代农产品加工业，培育壮大乡村旅游、休闲农业、健康养老、农村电商、科技信息等农村服务业，延长农业产业链，拓展供应链，提升价值链。

四是以硬建设和软服务为支持对象，进一步健全城乡公共资源一体均衡配置机制。乡村基础设施和公共服务是满足农民对美好生活向往、缩小城乡差距的直接体现，是促进城乡要素平等交换、双向流动的重要保障。虽然我国农村基础设施和公共服务得到了明显改善，但与城市相比仍有较大差距，不利于促进城乡要素平等交换、双向流动。要按照支持农业农村优先发展的要求，健全城乡公共资源一体化配置机制，确保公共资源向农业农村倾斜。坚持尽力而为、量力而行，健全农村基础设施建设多元投入保障机制，建立城乡基础设施一体化规划、建设、管护机制，推进城市基础设施网络向乡村延伸覆盖，逐步实现城乡互联互通、并网运行。完善城乡公共服务协同推进机制，强化政府基本公共服务兜底保障职责，促进基本公共服务优质资源向农村覆盖，逐步把群众呼声高的普惠性非基本公共服务纳入基本公共服务范围，推进城乡基本公共服务均衡可及、优质共享。

五是以促进就业增收为落脚点，进一步完善城乡居民增收长效机制。促进城乡要素平等交换、双向流动，最终成效要落实到城乡居民的获得感和幸福感上，主要体现就是实现城乡居民稳定就业和增收。要保持城乡居民收入增长不失速、收入差距持续缩小，必须锚定“人人有事做、家家有收入”的目标，大力发展实体经济，多渠道保障城乡居民稳定就业增收。坚持就业优先战略，建立更高质量的充分就业促进机制，以创新推动传统产业转型升级、新兴产业培育壮大和未来产业前瞻布局，建设更具竞争力的现代化产业体系，创造更多的就业岗位。深化共同富裕、集体增收、社保托底等低收入农户长效帮扶机制，完善工资合理增长、员工持股、机会平等扩大中等收入群体规模的体制机制，持续缩小收入差距。

(作者系中国宏观经济研究院院长)

党的二十届三中全会《决定》指出，城乡融合发展是中国式现代化的必然要求，要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。那么，该如何理解中国式现代化背景下城乡融合发展与城乡要素平等交换、双向流动之间的关系呢？

现代工业社会对城乡关系的思考始于16—19世纪西方资本主义萌芽及发展时期出现的工农业分离、城乡尖锐对立等社会现象。现代意义上的城乡关系主要有两种思想：一是城市主导思想，以二元经济模型、增长极理论、核心—边缘理论为代表，主张通过优先发展城市带动工业化；二是城乡平等思想，20世纪70年代后，不少发展中国家的农业难以承受“先城后乡”的发展成本，学界出现了对“重城轻乡”的战略反思，城乡一体化模型、区域网络模型、城乡连续体、城乡伙伴关系、城乡融合系统理论等相继提出，强调城乡平等、共生、融合发展。新中国成立以來，我国城乡关系经历了从“二元分割”“城乡统筹”“城乡一体化”到“城乡融合”的发展历程，城乡发展理念经历了从“以农补工”“工业反哺农业”到“城乡命运共同体”的转型升级，这一过程伴随着政策导向、经济社会发展以及要素流动机制的深刻变化。城乡要素流动经历了依靠行政手段的“控制流动”，到劳动力进城放开但资本下乡受限的“允许流动”，再到强调市场机制作用、试点土地和技术等要素流动的“平等交换、自由流动”，最后发展为打破制度壁垒、建立城乡统一市场的“平等交换、双向流动”，折射出发展逻辑从行政干预转向市场主导，从效率优先转向公平与效率并重的深层变革。

这种深层变革有着现实背景与演进逻辑。1978年—2002年，城乡二元分割结构在中国经济发展中占据主导地位。新中国成立初期，出于发展重工业的战略考量，农村劳动力、农产品向城市单向流动。改革开放后，家庭联产承包责任制释放了农村生产力。1984年中央一号文件允许农民自理口粮进城务工，但未赋予市民化权利，城乡要素流动受到严格管控。2002年—2012年，我国进入城乡统筹发展阶段。一方面，长期单向资源输出导致农村负担过重、农业生产受到损害；另一方面，2001年我国加入WTO后，农业生产面临国际竞争压力迫切需要转型。2002年，党的十六大提出“统筹城乡经济社会发展”，逐步放宽对农村劳动力进城务工的限制，2004年中央一号文件提出保障进城就业农民的合法权益，2006年全面取消农业税，城乡要素流动进入统筹发展阶段。2012年—2017年，我国迈入城乡一体化发展阶段。随着城镇化加速，2011年常住人口城镇化率突破50%，户籍城镇化率为35%左右。2013年党的十八届三中全会明确提出“推进城乡要素平等交换”，将“平等交换”作为城乡关系调整的重要原则。《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》进一步要求推进城乡要素平等交换。2017年起，我国进入城乡融合发展新阶段。2017年党的十九大提出乡村振兴战略，强调农业农村优先发展，城乡要素深度融合成为必然。特别是在构建新发展格局下，农村4亿人口的巨大消费潜力亟待释放。2019年修正的《中华人民共和国土地管理法》允许集体经营性建设用地入市，标志着土地制度改革取得突破性进展。当前，城乡融合发展更加注重市场机制的作用。2019年中共中央、国务院发布的《关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》明确指出，要“促进城乡要素自由流动、平等交换”。2024年党的二十届三中全会进一步明确“促进城乡要素平等交换、双向流动”，更加清晰地表明要解决城乡要素长期交换但不平等、自由流动但未双向流动的根本性难题，推动城乡关系向着平等、共生、融合的方向迈进。

随着新质生产力加速形成，生产要素也拓展至劳动力、资本、土地、技术、数据等新范畴。促进城乡要素平等交换、双向流动，需要改旧立新。一是深化制度改革。完善户籍制度改革，健全常住人口基本公共服务体系。推进农村集体经营性建设用地入市，探索宅基地“三权分置”，明确农民土地承包权、宅基地使用权等产权。二是优化市场机制。建立城乡统一的要素市场，搭建区域性或全国性交易平台，整合土地流转、金融信贷等功能，促进现代科技、社会资本进村入乡，提升农业全要素生产率。三是加强数字赋能。弥合城乡数字鸿沟，建设农业大数据中心，构建城乡数据共享平台，整合人口、土地、产业等信息，推广“区块链+农业”溯源模式，赋能要素流通透明化。

推进城乡要素平等交换双向流动

□ 董玮

推动城乡传统要素和新型要素赋能互促

□ 王国亮

党的十八大以来，党中央深入推进城乡户籍和土地制度改革，城乡分割的二元体制不断被打破，城乡关系不断走向融合，2024年城乡居民收入倍差缩小到2.34。但是城乡要素平等交换、双向流动的渠道尚未完全打通，农村广阔的土地、劳动力和生态资源等仍处于沉淀闲置状态，需要城市资金、技术、人才和新兴数据要素赋能盘活，加快形成城乡要素双向流动格局。

各类要素平等交换、双向流动，是应对挑战的必然选择。新时代，人、地、钱等传统要素需要数据、数据、生态等新型要素嫁接赋能。以先进技术、新型装备和组织管理来推动农业机械化、数字化，是应对农村“空心化”、农业人口流失等问题，激活农村长期累积的生产生活数据，优化劳动力、土地、资金配置，提高要素利用效率的必要之举。同时，要解决一直以来要素流动更多呈现农村向城市单向流动的问题，在线办公、远程医疗、电子商务等技术下乡能够缩小城乡公共服务差距，和美乡村、农耕文化等建设能够使得

乡村满足部分人才的生活期待，助力他们扎根乡村实现自身价值，破解要素单向流动瓶颈。对城乡融合过程中的产业效益和投资积极性不高问题，数据驱动能够将农产品与城市消费市场无缝对接，生态资源与城市资本结合发展出乡村旅游、碳汇交易等绿色经济，有利于催生新业态新动能。

因此，需盘活传统资源、培育新型要素，促进城乡融合。人、地、钱是城乡融合的基础要素，也是推进新型城镇化和乡村全面振兴的关键所在。要以“人”为纽带，把握农业转移人口市民化和部分人群返乡回流的双向特征，持续深化农村土地制度改革，依托普惠金融撬动更多资金流向农业农村，实现各类要素以人为核心合理配置。技术、数据、自然资源等新型生产要素是发展新质生产力的重要动能。增强科技成果入乡转化动能，拓宽城市科创资源入乡渠道，搭建成果转化平台载体，提高农村生产要素产出效率。推进数字乡村建设，大力发展农业互联网平台，推动农业生产、存储、流通、销售全链条信息

化、智慧化、可视化，让城市消费市场和乡村绿色生产无缝衔接、有机融合。完善生态产品价值实现机制，对乡村山水田园、特色文化、农业碳汇等开展生态产品价值核算，把富裕生态本底转化为乡村厚实家底。

两类要素同频共振、赋能互促，是塑造新动能的关键所在，必须打破“就要素谈要素”的藩篱，注重系统集成和一体设计，推动城乡要素从“流动”到“融合”、从“共生”到“共荣”的跃升。以新型要素为杠杆，撬动传统要素提质增效，依托数字乡村建设打造数据平台，整合农村的各类生产生活生态数据信息，实时分析城乡用工需求和劳动技能供给，开展农田墒情、农作物生长、土地流转交易等长期监测，推动农村林地、湿地、文化、手工艺等的价值开发，进一步驱动“人”的精准配置，提升“地”的利用效能，优化“钱”的配置方向。以传统要素为根基，孵化新型要素应用场景。传统要素是衍生和承载新型要素的“土壤”，更能通过场景创新催生新型要素的生成与增

值。拓展数据采集渠道，加强和利用遥感、传感器、智能终端等技术装备，实时采集农业资源环境、生产过程、加工流通等产出数据，市场价格、交易波动、消费倾向等交易数据，推动农民变“数农”、工匠变“创客”，孵化“数字绣娘”、乡村IP、“碳中和”民宿等新场景。以制度创新为保障，夯实城乡要素流通保障。推进城乡数据分级分类确权制度建设，探索建立“城乡要素交易中心”，对投资乡村的数据基建、绿色技术、生态价值转化等企业和项目强化财政与金融支持，鼓励城乡多元主体建立风险共担、利益共享的联结机制，使城乡生产要素都能获取合理利益回报，实现城乡融合、共同繁荣。

(作者系江苏省战略与发展研究中心主任、省信息中心主任)

观而思