



价格理论与实践  
*Price: Theory & Practice*  
ISSN 1003-3971, CN 11-1010/F

## 《价格理论与实践》网络首发论文

题目：“立足三农、聚地而用”构建城乡融合发展新格局——兼析“人—地—产业”协同推进框架  
作者：刘同山，晋燕  
DOI：10.19851/j.cnki.CN11-1010/F.2024.01.035  
网络首发日期：2024-04-11  
引用格式：刘同山，晋燕.“立足三农、聚地而用”构建城乡融合发展新格局——兼析“人—地—产业”协同推进框架[J/OL]. 价格理论与实践.  
<https://doi.org/10.19851/j.cnki.CN11-1010/F.2024.01.035>



**网络首发：**在编辑部工作流程中，稿件从录用到出版要经历录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿等阶段。录用定稿指内容已经确定，且通过同行评议、主编终审同意刊用的稿件。排版定稿指录用定稿按照期刊特定版式（包括网络呈现版式）排版后的稿件，可暂不确定出版年、卷、期和页码。整期汇编定稿指出版年、卷、期、页码均已确定的印刷或数字出版的整期汇编稿件。录用定稿网络首发稿件内容必须符合《出版管理条例》和《期刊出版管理规定》的有关规定；学术研究成果具有创新性、科学性和先进性，符合编辑部对刊文的录用要求，不存在学术不端行为及其他侵权行为；稿件内容应基本符合国家有关书刊编辑、出版的技术标准，正确使用和统一规范语言文字、符号、数字、外文字母、法定计量单位及地图标注等。为确保录用定稿网络首发的严肃性，录用定稿一经发布，不得修改论文题目、作者、机构名称和学术内容，只可基于编辑规范进行少量文字的修改。

**出版确认：**纸质期刊编辑部通过与《中国学术期刊（光盘版）》电子杂志社有限公司签约，在《中国学术期刊（网络版）》出版传播平台上创办与纸质期刊内容一致的网络版，以单篇或整期出版形式，在印刷出版之前刊发论文的录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿。因为《中国学术期刊（网络版）》是国家新闻出版广电总局批准的网络连续型出版物（ISSN 2096-4188，CN 11-6037/Z），所以签约期刊的网络版上网络首发论文视为正式出版。

# “立足三农、聚地而用” 构建城乡融合发展新格局

## ——兼析“人—地—产业”协同推进框架

刘同山 晋燕

**内容提要：**城乡融合发展是实现乡村全面振兴和农民全面发展的根本途径，党中央多次对其作出部署。城乡融合发展既是城市和农村生活方式的优点结合，也是工业和农业生产方式的优势互补，可以从多个角度衡量其进展。从理论上讲，仅靠政府作用、市场功能或制度引导都存在不足，统筹发挥政府与市场两个优势、用好制度的支持引导作用，是城乡融合发展的可行选择。城乡融合发展的核心目标是增加农民福祉、实现乡村振兴。因此，农民富、农业强和农村美是城乡融合发展的逻辑起点。多措并举，把零星分散的农村承包地、宅基地和集体建设用地集聚连片，发展现代规模农业、壮大乡村特色产业和建设美丽村庄，是城乡融合发展的基础支撑。最后，提出一个“人—地—产业”协同推进框架，整体阐释了构建城乡融合发展新格局的改革路径。

**关键词：**城乡融合发展；立足“三农”；“三权分置”；农村建设用地

DOI: 10.19851/j.cnki.CN11-1010/F.2024.01.035

城乡融合发展是国家现代化的重要标志，也是全面推进中国式现代化、实现全体人民共同富裕的必然要求。处理好工农关系、城乡关系，加快实现城乡共生、共享、共荣，在一定程度上决定着我国的现代化进程和民族伟大复兴。马克思、恩格斯城乡关系理论非常重视城乡融合，不仅论述了城乡分离的必然性——“一切发达的、以商品交换为媒介的分工的基础，都是城乡的分离”<sup>①</sup>，还指出了城乡融合发展的历史必然性。马克思在批判吸收空想社会主义者的“城乡一体化发展”基础上提出了“城乡融合”，并强调“把农业和工业结合起来，促使城乡对立逐渐消灭”<sup>②</sup>。在《反杜林论》中，恩格斯指出：“只有通过城市和乡村的融合，现在的空气、水和土地的污染才能排除”<sup>③</sup>，第一次将城乡融合同生态环境联系起来，将城乡融合作为解决生态环境问题，从而促进工业文明发展的根本途径。

进入 21 世纪后，随着我国的工业化、城镇化快速发展和城乡差距持续拉大，城乡融合发展受到党中央的高度重视。2008 年 10 月，党的十七届三中全会提出：“把加快形成城乡经济社会发展一体化新格局作为根本要求”<sup>④</sup>，并进行了相关部署。党的十九大

报告作出“建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系”的重大决策部署<sup>⑤</sup>。习近平总书记多次强调城乡融合发展的重要性，指出“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，这也是客观规律”“要把乡村振兴战略这篇大文章做好，必须走城乡融合发展之路”<sup>⑥</sup>。2019 年 4 月，中共中央、国务院印发《关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》<sup>⑦</sup>；2023 年 12 月，中央经济工作会议明确要求：“把推进新型城镇化和乡村全面振兴有机结合起来，促进各类要素双向流动，推动以县城为重要载体的新型城镇化建设，形成城乡融合发展新格局”。2024 年中央一号文件进一步强调，通过县乡村功能衔接互补、资源要素优化配置，促进县域城乡融合发展。可见，城乡融合发展已成为推动乡村全面振兴和中国式现代化的重要举措。

### 一、城乡融合发展的科学内涵

马克思、恩格斯对城乡发展的历史演进规律做了具体阐述，认为城乡关系的发展必然是一个从城乡分离到城乡对立再到城乡融合的过程。按照马克

①《资本论》第 1 卷，人民出版社（2004 年版），第 408 页。

②《马克思恩格斯选集》第 1 卷，人民出版社（2012 年版），第 422 页。

③《马克思恩格斯文集》第 9 卷，人民出版社（2009 年版），第 313 页。

④中国政府网：中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定，详见 [https://www.gov.cn/jrzq/2008-10/19/content\\_1125094.htm](https://www.gov.cn/jrzq/2008-10/19/content_1125094.htm)。

⑤中国政府网：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，详见 [https://www.gov.cn/zhengce/2019-05/05/content\\_5388880.htm?isappinstalled=0](https://www.gov.cn/zhengce/2019-05/05/content_5388880.htm?isappinstalled=0)。

⑥《习近平论“三农”工作》，中央文献出版社（2022 年），第 276 页、第 279 页。

⑦中华人民共和国农业农村部：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，详见 [https://www.gov.cn/zhengce/2019-05/05/content\\_5388880.htm?isappinstalled=0](https://www.gov.cn/zhengce/2019-05/05/content_5388880.htm?isappinstalled=0)。

**主要作者介绍：**刘同山（1983-），男，汉族，山东菏泽人，中国人民大学管理学博士。云南农业大学新农村发展研究院专职副院长、经济管理学院教授、博士生导师。研究方向：农村土地制度、农业经营主体、乡村振兴理论与政策等。

**本文通讯作者：**晋燕。

思、恩格斯的说法,城乡融合主要是指“把城市和农村生活方式的优点结合起来,避免二者的片面性和缺点”<sup>①</sup>,是在城乡吸收彼此生活方式优点基础上,社会各子系统之间优势互补、协调统一的存在状态和发展态势,是社会整体协调发展的理想状态。城乡融合不只是某些产业、某些社会领域之间的融合,更不仅仅是城乡基础设施和公共服务的均等化。马克思认为,在城乡对立消除后<sup>②</sup>,人们“才能从他们以往历史所铸造的枷锁中完全解放出来”<sup>③</sup>。马克思指出:“城乡关系一改变,整个社会也跟着改变”<sup>④</sup>。在1872年撰写的《论住宅问题》中,恩格斯指出:“消灭城乡对立不是空想,不多不少正像消除资本家与雇佣工人的对立不是空想一样。消灭这种对立日益成为工业生产和农业生产的实际需求”<sup>⑤</sup>。

城镇与乡村的生活方式、生产方式和社会环境各不相同。城镇以工业生产和服务提供为主,生活节奏较快,匿名性较强;乡村虽然也有零星工业,但主要是农业,生活节奏较慢,熟人社区较多。不过,无论是经济、社会还是生态环境,城乡都不是对立关系,而是互补、互融、互促发展的社会共同体<sup>⑥</sup>,城乡要共生、共享、共荣发展。城乡融合发展内涵丰富,具有综合性、互补性等基本特征——从综合性看,城乡融合是多层次、多领域、全方位的全面融合,包括城乡要素融合、产业融合、社会融合、生态融合等内容;从互补性看,城乡在资源禀赋、功能定位、产业发展等方面存在明显差异。城乡融合需要通过优势互补实现资源要素的融通、体制机制的融合和生产生活的融汇<sup>⑦</sup>。由于生活水平取决于收入,强调城乡产业的优势互补,无疑是对“把城市和农村生活方式的优点结合起来”这一马克思主义思想的发扬。根据国家发展改革委的解释<sup>⑧</sup>,城乡融合发展需要以城乡生产要素双向自由流动和公共资源合理配置为重点,以工补农、以城带乡,统筹推进城乡基本公共服务普惠共享、城乡基础设施一体发展、城乡产业协同发展、农民收入持续增长,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,加快农业农村现代化和乡村振兴。上述解释明晰了城乡融合的工作重点、推进方式和政策目标。

作为一种涉及城乡产业、人口、公共服务等多个方面的政策理念,本文认为,城乡融合发展存在一个比较理想的状态,可以从五个角度加以考察检验。

### 1. 城乡居民收入差距缩小乃至消除。收入是保

障居民生活的根本条件,也是衡量经济发展状况的重要指标。美国、日本等西方发达国家实现农业农村现代化后,城乡收入基本拉平。根据国家统计局数据,2023年我国城乡居民人均可支配收入比依然高达2.39:1。千方百计增加农村居民收入、缩小城乡收入差距,理应是城乡融合发展的重中之重。

2. 农业农村现代化得到较好实现。城乡融合发展的核心目标是缩小甚至消除城乡差距,避免一边是现代繁荣的城市,一边是传统凋敝的农村。补齐农业“短腿”和农村“短板”,实现农业的规模化、组织化、信息化和农村的宜居宜业和谐美丽,加快农业农村现代化,是促进城乡融合发展的关键。

3. 乡村特色优势产业获得充分发展。产业是推动乡村经济增长和农民收入增加的重要支撑。不同于西方国家有不少第二、第三产业分布在乡村,我国很多本应扎根乡村的产业,比如农产品加工、农资销售、农民养老服务等,却主要分布在城市。基于产业链分工优势,支持乡村特色优势产业发展壮大,是乡村产业振兴和城乡融合发展的内在要求。

4. 农村土地资源等实现高效利用。作为农村最重要最普遍的一项资源,农村土地是增加农民收入、支撑乡村产业振兴的关键。然而,目前农村土地利用效率不高,市场价值有待实现。例如,农村空心化严重,大量宅基地及房屋闲置。城乡融合发展,需要从乡村产业振兴和农业农村现代化的大局出发,利用好宝贵的农村土地资源。

5. 城乡基础设施和公共服务均等化。城乡基础设施和公共服务均等化,是城乡融合发展的有力表现。城乡基础设施和公共服务存在巨大差距,会损害乡村对高素质人口与现代产业的吸引力,强化城乡二元对立。当然,由于当前农村的人口、居民点和产业都过于分散,要实现基础设施和公共服务城乡均等化面临很大挑战。

上述五个方面彼此关联、相互嵌套,城乡融合发展不能仅强调其中一方面而忽视其他方面。

## 二、构建城乡融合发展新格局的理论基础分析

城乡融合发展,是对乡村经济社会发展相对滞后状况的改变,是将发展重心从以往“城市优先”向新时代“城乡均等”的转移,本质是支持落后地区较快发展。对于推动落后地区发展,经济学家认为,有强调政府作用、发挥市场功能、注重制度引导等路径。

①《马克思恩格斯文集》第1卷,人民出版社(2009年版),第686页。

②《马克思恩格斯选集》第1卷,人民出版社(2012年版),第308页。

③《马克思恩格斯文集》第36卷,人民出版社(2009年版),第326页。

④《马克思恩格斯选集》第1卷,人民出版社(2012年版),第237页。

⑤《马克思恩格斯文集》第3卷,人民出版社(2009年版),第326页。

⑥映像网:城乡融合发展的基本内涵,详见<http://zkhn.hnr.cn/zkllzx/article/1/1736604906811883522?source=mobile>。

⑦中国社会科学院农村发展研究所:魏后凯:坚持走城乡融合发展之路,详见[http://rdi.ccssn.cn/gzsn/202309/t20230914\\_5685612.shtml](http://rdi.ccssn.cn/gzsn/202309/t20230914_5685612.shtml)。

⑧中华人民共和国国家发展和改革委员会:“十四五”规划《纲要》名词解释之122|城乡融合发展,详见[https://www.ndrc.gov.cn/fg-gz/fzlggh/gjfggh/202112/t20211224\\_1309380\\_ext.html](https://www.ndrc.gov.cn/fg-gz/fzlggh/gjfggh/202112/t20211224_1309380_ext.html)。

### (一) 政府作用论

在分析落后地区为何落后或穷国何以穷时, 纳克斯提出“贫困的恶性循环论”, 即一个国家或地区之所以穷, 正是因为其穷, 无法获得变富所需的各种资源要素。为了让贫困国家或地区跳出不发达的恶性循环, 罗森斯坦·罗丹提出了大推进 (Big push) 与平衡增长理论。该理论指出, 落后国家或地区仅靠市场机制和私人部门的力量, 无法获得发展所需的最小临界规模的投资, 因而需要主要依靠政府的力量及相关计划来推动发展、实现经济增长 (金成武, 2019), 并且制定的推动计划和政府投资应当考虑不同产业之间的关联性、规模效应和市场容量, 避免产业发展不协调, 从而实现经济的全面平衡增长。

对我国而言, 以大推进方式实现城乡融合发展, 要求政府具备优质充足的人力资源和高效廉洁的行政运行机制, 对城乡融合发展所需的各类信息有着比较准确的认识, 并且具有强大的资源动员能力及计划执行手段, 才可以聚集到城乡融合发展所需的种类与数量都足够丰富的资源要素。由于农村区域非常广袤且资源异常分散, 而且政府的行政手段和财政资源都十分有限 (贺雪峰, 2023), 完全凭借政府“大推进”的方式实现城乡融合发展的难度很大。

### (二) 市场功能论

以麦金农、舒尔茨、哈耶克等为代表的强调市场优越性的学者认为, 各类行为主体, 包括个人、企业和经常被认为是缺乏理性的小农户, 都是自主能动、精于算计的经济理性人, 能够根据市场价格等信息和自己面临的约束做出对其而言最优的决策。行为主体为追求自身利益而采取的行动, 会实现整个社会的资源优化配置, 并能自发促进整体的经济利益。而政府干预会改变市场价格, 影响各类行为主体为实现自身帕累托改进而做出的努力, 从而影响资源配置和经济增长 (吴敬琏, 2006)。因此, 应当减少政府干预, 注重发挥市场在资源配置和经济发展方面的作用。市场功能论认为, 只需健全市场机制、切实发挥市场在资源配置中的作用, 不需要政府过多干涉, 各类行为主体就会为了改善自身经济状况而自觉自发地推动城乡融合。

然而, 对于乡村而言, 信息不完全引发的道德风险、众多小农户的搭便车动机、资源与行动互补性造成的历史锁定等等, 都容易引发市场失灵。因此, 即便是较早发展市场经济的西方国家, 在涉及农业农民时, 也并不完全依靠市场机制, 而是通过农业收入保险制度、农产品价格补贴和销售支持、农村金融贷款优惠等政府干预, 促进农业发展与农民增收 (芦千文和姜长云, 2018; Sofue 和 Kohsaka, 2024)。当然, 政府针对农业农村发展设定的一些保护性措施和限制性政策 (例如政府因担忧农村土地冲击城市土

地供给市场和农民“居无定所”而限制农村宅基地及房屋交易), 也会加剧市场失灵以及农村资源资产的低效率配置与利用 (王玉波, 2016; 郗亮亮和纪月清, 2022)。

### (三) 制度引导论

诺斯、拉坦、托达罗等制度经济学家强调, 经济发展不仅仅是经济增长, 制度变迁本身亦是经济发展的重要内容, 并反过来为经济发展提供条件。托达罗 (1992) 指出, 应该把发展看为包括整个经济和社会体制的重组和重整在内的多维过程。除了收入和产量的提高外, 发展显然还囊括制度、社会和管理结构的基本变化以及人们的态度, 在许多情况下甚至还有人们习惯和信仰的基本变化。制度引导论认为, 市场机制与政府干预都存在交易成本, 都有其弊端, 制度的作用是降低交易成本、克服信息不对称、提供创新激励, 从而推动经济发展。制度变迁既可能是政府强制推动的、自上而下的所谓强制性制度变迁 (林毅夫, 2014), 也可能是各类行动主体在收益诱导下开展的自下而上的所谓诱致性制度变迁 (拉坦, 2014)。好的制度变迁有助于提高资源配置效率、扩大生产可能性边界 (金成武, 2019)。经济学家通常将制度与文化、地理一起视作可以影响经济增长的根本原因 (高鸿业, 2021)。

需要认识到, 制度包含来自历史的影响人们认知、意识与态度的大量信息, 因而即便是有助于经济发展的制度变迁也会面临历史锁入 (Lock-in) 和路径依赖问题 (诺斯, 2014)。而且, 行为互补性造成的集体行动困境, 让涉及众多异质性小农户的制度变迁更是难以达成。这正是当前城乡融合发展中农村改革难以综合集成创新的深层原因。为了构建城乡融合发展新格局, 需要创新制度供给、推动制度变迁, 形成可以更好发挥政府与市场两个优势的制度安排。

随着改革进入深水区, 以及经济社会发展复杂性的增加, 学术界和实务界越来越清晰地认识到, 仅靠市场机制或政府干预, 难以达到预期效果, 也难以形成对各方都有利的新制度安排。因此, 有学者基于物理学家赫尔曼·哈肯创立的协同学, 提出农村改革发展的协同治理理论 (刘同山等, 2023)。协同治理强调基于多方协同的有序集体行动和自组织行为的一体发生 (李汉卿, 2014), 注重发挥各类市场主体的积极性。习近平总书记高度重视改革的协同推进, 2014 年就提出改革要重视“系统性、整体性、协同性”<sup>①</sup>。党的十九大报告把“着力增强改革系统性、整体性、协同性”作为全面深化改革取得重大突破的一项重要经验。“更加注重改革的系统性、整体性、协同性”被写入 2022 年修正的《中国共产党章程》。我国更好地发挥“有为政府”的推动作用, 促进有助于各方获益的良性制度变迁, 构建多方参与的人、土地、产业综合改革利用与协同发展框架, 是构建城乡融合发展

<sup>①</sup> 中国政府网: 习近平主持召开中央全面深化改革领导小组第八次会议 强调巩固良好势头再接再厉乘势而上 推动全面深化改革不断取得新成效, 详见 [https://www.gov.cn/xinwen/2014-12/30/content\\_2798678.htm](https://www.gov.cn/xinwen/2014-12/30/content_2798678.htm)。

新格局、推动乡村全面振兴的有效途径。

### 三、城乡融合发展的逻辑起点：立足“三农”

城乡融合发展的根本目的是让更多人过上现代化高质量生活，尤其是改善农民生产生活方式和居住环境，增加农民福祉。推进城乡融合发展，需要重点关注农民、农业和农村，加快实现“农民富、农业强、农村美”。

首先是农民富。马克思、恩格斯城乡关系理论始终贯穿着人的解放这一主题。恩格斯在1847年撰写的《共产主义原理》中指出：“通过城乡的融合，使社会全体成员的才能得到全面发展”<sup>①</sup>。经济基础决定上层建筑，农民的解放和全面发展，需要以较高的收入作为保障。乡村振兴、生活富裕是根本。然而，当前我国城乡收入不平衡、农村居民收入相对较低，而且收入来源主要是外出务工，严重制约了农民的全面发展。国家统计局数据显示，2023年，全国农村居民人均可支配收入为21691元，其中9163元是工资性收入，经营净收入和财产净收入分别只有7431元和540元。由于当地乡村缺少就业机会，2023年全国29753万农民工中，有17658万（占比59.35%）为外出农民工，大部分农村居民的工资性收入来自外出务工。即便如此，2023年农村居民人均可支配收入也只有城镇居民人均可支配收入的41.86%<sup>②</sup>。除二三产业滞后外，农村人口过多、农业经营效益偏低，是造成农民收入普遍不高的重要原因（于光远和杜润生，2009；高鸣等，2018）。2023年，全国乡村常住人口为47700万人，全国农村耕地面积19.14亿亩，因此乡村常住人口人均经营耕地面积只有4亩。而农民种植小麦、稻谷和玉米三种主粮，2022年每亩耕地的平均净利润只有189.3元，这是2016年以来的最高值<sup>③</sup>。一个农民平均经营几亩耕地，如果种粮，即便考虑耕地复种，每年农业净收入也不过千元<sup>④</sup>。

农民数量庞大既是我国“三农”问题产生的根源，也是城乡融合发展必须应对的挑战。减少农民才能富裕农民（于光远和杜润生，2009），才能更好地推动城乡融合发展。改革开放之初，我国城镇化率不到20%，显然无力推动城乡融合而只能先采取“城市优先”发展战略。正是因为过去几十年农村人口和城市人口此消彼长，让城乡融合发展具备了现实可能性。假如农民数量再减少一半，那么农村居民人均占有的耕地资源以及农业净收入和政府财政转移性收入（比如农村居民养老保险）将大幅增加，城乡居民收入差距也将大幅缩小。按照发达国家80%

左右的城镇化率来看，我国还将有2亿人向城镇转移。如何加快城镇化进程，支持引导有条件的农村转移人口在城镇定居落户，以减少农民、增加农民人均占有的农村资源和获得的财政转移资金，是城乡融合发展应当关注的问题。支持引导有条件的农村人口市民化，需要进一步完善城乡户籍制度，支持农村各类资源资产依法自愿有偿处置，减小农民进城的制度阻力和经济压力。

其次是农业强。纵观世界强国发展史，一个国家要真正强大，必须有强大的农业作支撑。中国要强，农业必须强。习近平总书记在党的二十大报告中提出：“加快建设农业强国，扎实推动乡村产业、人才、文化、生态、组织振兴”<sup>⑤</sup>。据测算，2020年，我国是全球排名第23位的准农业强国，以劳均农业增加值反映的生产能力较弱、以单位耕地化肥使用量反映的可持续发展能力不强，制约了中国跻身农业强国（刘同山和陈斯懿，2023）。我国农业正处在传统农业向现代农业转变的关键期，生产方式和产业组织形式迅速现代化。不过，受制于农业劳动力质量、新型农业经营主体数量和耕地配置利用方式等因素，我国农业转型发展较慢，在一些方面不能适应城乡融合发展，尤其是农业农村现代化的需要。一是农业劳动力老龄化日趋严重。根据全国农村固定观察点农户调查数据，21世纪以来我国农业劳动力的平均年龄持续增加。2003年60岁及以上农业劳动力占比为8.15%，至2019年已经激增至27.25%，提高了19.1个百分点（刘同山，2024）。二是新型农业经营主体数量较少。2017年发布的第三次全国农业普查结果表明，全国只有398万户规模农业经营户，占全国2.1亿农业经营户的比例不足2%，绝大部分农业经营主体为传统小农户。他们不会像“以农为业、立农致富”的规模农业经营户那样积极采用新技术和向土地投资。三是耕地细碎化低效利用情况突出。农业农村部农村土地确权数据表明：全国14.9亿亩耕地共11亿块，被1.99亿户农户承包，户均承包地面积只有7.49亩，却多达5.5块（刘同山和张毅，2024）。“户均不过十亩地，零星分成七八块”的情况，已严重阻碍农地流转及适度规模经营，损害农业效率。

由于农地细碎化和农业劳动力老龄化，不利于农产品生产供给和全球农业竞争力改善，并会阻碍农业生产效率和务农者收入提升，因此不少发达国家在农业转型时期，都对细碎化的农地进行整治改良，并积极培育适度规模经营的新型农业主体，引导老龄化农户退出农业（刘同山和钱龙，2023）。现在我

①《马克思恩格斯选集》第1卷，人民出版社（2012年版），第308-309页。

②国家统计局：2023年居民收入和消费支出情况，详见[https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202401/t20240116\\_1946622.html](https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202401/t20240116_1946622.html)。

③数据来源：《全国农产品成本收益资料汇编-2023》，国家发展和改革委员会价格司 价格成本调查中心编。

④新华网：合理保障农民种粮收益，详见<http://www.xinhuanet.com/politics/20220715/b5d8ffc6590f40199308ad2b9cdced4/c.html>。

⑤新华网：（受权发布）习近平：高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告，详见<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1747666968337407608&wfi=spider&for=pc>。

国农业老龄化严重,“80后不愿种地、90后不会种地、00后不谈种地”,农业“后继无人”问题突出。城乡融合发展,现代农业是个短板。为了支持现代农业发展,需要建立健全老年农民退休机制,培育职业化专业化的家庭农场、农民合作社、农业企业等新型农业经营主体,加快推动农地细碎化治理和高标准农田建设,引导农业优质化、品牌化、设施化发展,让更多农户可以通过经营现代农业获得与外出务工相近的收入。当然,这需要深化农村经营体制改革,健全现代农业发展的政策支持体系。

最后是农村美。美丽乡村建设的理念源自欧洲。20世纪90年代,城镇化基本完成的一些欧洲国家开始关注农村地区可持续发展和生态环境保护问题,提出了“美丽乡村”的概念。2013年中央一号文件首次明确要求:“加强农村生态建设、环境保护和综合整治,努力建设美丽乡村”。2014年中央一号文件再次强调,要开展村庄人居环境整治。随后印发的《国家新型城镇化规划(2014-2020年)》也强调,要建设各具特色的美丽乡村。党的十九大报告提出乡村振兴战略后,生态宜居成为乡村建设的新方向。近年来,国家出台了一系列旨在推动“农村美”的政策,例如农村“厕所革命”、宜居宜业和美乡村建设等。2024年中央一号文件更是明确要求学习“千万工程”经验,提升乡村建设水平。

不过,我国乡村数量非常多,并且随着大量农村人口持续向城镇迁移,很多村庄已经严重衰败,让所有乡村都实现城乡融合发展,既不现实,也无必要。2023年,全国约有3万个乡镇、超过60万个行政村(居委会)、200多万个自然村。要让全国3000多个县级以上城市带动数量庞大的乡村实现全面振兴和城乡融合发展,显然难以实现。因此,必须分类推进。实际上,《乡村振兴战略规划(2018-2022年)》着重提出“分类推进乡村发展”,将村庄分成“集聚提升、城郊融合、特色保护和搬迁撤并”四类,并明确指出,对于人口流失特别严重的村庄,可以采取农村集聚发展搬迁等方式,实施村庄搬迁撤并。学界也认为,随着城镇化的推进,合村并居是大势所趋,不能因为一些地方在合村并居工作中出现问题就“一棍子打死”<sup>①</sup>。而且,如此多的村庄,实现基础设施建设和公共服务全覆盖无疑会耗费巨额的社会财富。随着农村人口持续向城镇迁移和减少,一些村庄的凋敝不可避免。

#### 四、城乡融合发展的基础支撑:聚地而用

城乡融合发展,短板在乡村。然而,由于乡村现代产业较少而村庄众多,再加上农村土地资源分散且国家可投入的资源有限,涵盖全部村庄的城乡融合发展很难实现。农村土地是农民最重要的资产,也是所有村庄都拥有的宝贵资源。推动城乡融合发

展必须用好农村土地资源。按照用途,农村土地分为农用地、建设用地和未利用地三类。其中,未利用地的体量很小,人口比较稠密的农村未利用地的数量更是微乎其微,可以略去不论;农用地体量最大,不过受地形和“好坏搭配、按人均分”发包方式的影响,细碎化严重,并且在耕地红线压力下,不能大规模转换为其他性质的土地;建设用地主要是农村宅基地和居民点用地。随着城镇化及农村人口的减少,此类土地盘活利用的空间最大,是支持乡村非农业发展的关键。补齐乡村发展短板,需要从当前农村土地资源零星分散占有、低效率利用的现状和大部分农村居民终将迁入城镇的大趋势出发,借助农村土地集体所有的制度优势,将零星细碎的农村土地“聚而用之”,为实现城乡融合发展提供良好的基础支撑。

##### (一)工农协同,激活农村产业发展的巨大潜力

城乡融合发展离不开强大的现代农业。现代农业的一个基本特征是专业化的农业主体以现代化方式经营适度规模的土地。土地是农业之基,发展现代农业,需要将零星分散的耕地综合整治,实现高质量连片利用。在当前农村承包权日益固化、粮食等农产品供给压力持续增大的情况下,整合利用农村土地更是紧迫而重要。其思路如下:基于小农户差别化的土地耕种意愿,结合高标准农田建设和农村土地二轮到期延包工作,配套土地入股、土地经营权流转和集体经济组织内部的土地承包权互换、转让、有偿退出等政策,参照四川崇州、江苏盐城等地的改革经验,将农村土地分成“大连片”和“小集中”两个区域,让规模农业经营主体稳定经营大块连片土地,让小农户灵活耕种小块集中土地。研究发现,解决农地细碎化问题、实现连片经营,不仅可以加快新型农业经营主体的培育,还可以通过消除田埂、沟渠等让实际可用的耕地面积增加5%左右,直接提升粮食生产能力,又可以通过减少农机作业成本、农田病虫害防治费用等让农业“节本增效”(刘同山等,2023),可谓一举多得。农村土地整治和连片经营,应当与村庄撤并和居民点用地复垦结合起来,在乡村规划引导下统一实施。

只有农业而没有现代工商业和服务业的乡村,无法实现城乡融合发展,更难以全面振兴。除现代农业外,城乡融合发展还需要在乡村发展适合的非农产业,例如农副产品加工、储存及销售等特色工商业和乡村养老旅游、农产品育种育苗等现代服务业。培育发展工商业和现代服务业,都需要产业用地。但受“城市优先”战略和“土地财政”发展模式的影响,乡村建设用地指标常以“增减挂钩”的方式被转移至城市,大部分乡村产业用地十分缺乏,很多集市商贸只能占用村内外的街道临时经营,长期稳定成规模的商业区很少,合规建设的乡村工业园区更是凤毛麟角。与此同时,农村大量的宅基地、居民点用地等则

<sup>①</sup>中国房地产网:魏后凯:乡村振兴任务艰巨,要在关键要素上改革,说不定会闯出一条路来! 详见 <http://shenzhen.creb.com.cn/rwtx/166542.jhtml>。

因太过分散而未能盘活利用。上述情况表明,将农村闲置宅基地与居民点用地整合,为乡村工商业和现代服务业发展提供建设用地,应当是城乡融合发展关注的一个重点。

整合利用农村建设用地的思路如下:在土地利用方式上,将零星分散的农村闲置宅基地、居民点用地等集中起来,连片供给建设用地,用于建设乡村特色产业园区,繁荣乡村工商业和现代服务业;在成本收益安排上,为了减少财政压力和建设运营成本,将常见的政府征地改为农民将土地入股或联合出租模式——村集体与农户作为土地所有者和使用权人,将闲置建设用地连片建设乡村产业园区,从而获得股份收益或租金收入;在园区建设运营上,政府负责统一规划和约定土地使用方式,由经营主体按规划自主建设运营,并按约定向集体与农户支付土地使用费用。当然,连片建设乡村产业园区,涉及农村宅基地和居民点用地复垦,需要依据“占补平衡”政策,在保证耕地面积不减少、质量不变差的条件下,由自然资源管理部门对农村土地性质进行调整。为了取得协同改革收益,避免后续折腾,上述做法需要结合城镇化和农村人口发展趋势,分类考虑不同类型村庄的发展前景,对未来一个时期会消亡的村庄进行撤并。

## (二) 土地赋能,助力农民在村增收或进城致富

农村土地和房屋是农民最重要的资源资产。一些进城农民担心迁出户口后会失去农村土地,但想出租、转让或有偿退出农村土地权益与房屋又不可得,于是只好低效率利用甚至闲置。我国的户籍城镇化率之所以远低于常住人口城镇化率,与现行的农村土地制度密切相关。与此同时,乡村全面振兴所需的现代产业和人力资本要到农村发展,却常遭遇“一地难求”问题。能否用好农村土地资源和房屋资产,不仅直接影响农民的财产性收入增加,还会限制农村人口市民化和城乡资源要素的双向流动。正因如此,党中央在关于城乡融合发展的政策文件中,多次强调深化农村土地制度改革。

1. 关于农户承包地。除了推进前文提到的解决细碎化问题、实现村内耕地“大连片、小集中”由大、小两类农户分别经营利用外,根据中央对农村土地制度的改革部署,结合2027年即将全面开展农村土地二轮承包到期延包工作,还应重点关注农村土地权益自愿退出与依法转让改革。城乡融合必须给予农民依法依规处置资源资产的权利。允许农民自愿退出或依法转让农村土地,是保障农民土地权益的重要内容。然而,过去十余年,尽管党中央多次对农村土地权益依法转让或有偿退出作出部署,2023年甚至首次“明确鼓励”,此项改革仍没有显著进展。

针对上述问题,建议借鉴法国、我国台湾地区等地的经验,成立国有或半国有的农村土地收储整治专门机构或土地银行,结合农村土地二轮到期延包工作,为进城落户农民自愿有偿退出农村土地权益提供制度安排和资金支持,让进城落户农民获得更多的城市发展资金。此项改革应当和家庭农场、农民合作社等新型农业经营主体培育工作统筹推进,让规模农业经营主体获得长期稳定的土地使用权。对于一些人担忧的让农民退出或转让土地可能引发“失地农民”问题,可以通过设置前提条件、提供更充分的社会保障和事后“反悔机制”等方式来规避。

2. 关于农村宅基地。近年来的宅基地制度改革结果表明,仅靠宅基地所有权、资格权和使用权“三权分置”,无力解决日益增多的宅基地低效率利用及闲置问题。然而,如果允许农村宅基地及房屋市场化交易,又会对本就承受压力的城市房地产市场造成巨大冲击。因此,为了解决农村宅基地闲置问题、提高农村土地资源利用效率,要结合村庄合并、乡村工业园区建设和进城落户农民处置农村土地及房屋的需求,发挥政府在宅基地配置中的引导作用,做到“放、管、用”并举。大致思路如下:一是放松宅基地的市场化交易。在划定整个居民点和单个农户宅基地面积上限的基础上,鼓励本集体经济组织成员通过宅基地使用权交易进行盈余调整,允许撤并村庄的居民在集聚村庄受让获得宅基地。二是管理宅基地的转让与退出。可以借鉴浙江义乌的“集地券”或重庆的“地票”制度,成立土地银行和政府收储机构,以市场价收储农户零星闲置的宅基地,或采取“宅基地换城镇购房券”的方式,解决宅基地供大于求、无人承接时的问题。三是将收储的宅基地集中连片。在村庄合并、宅基地和居民点用地复垦以及自然资源管理部门土地类型调整的基础上,结合乡村建设规划,将复垦形成的建设用地指标,连片用于乡村非农业产业发展,或作为农业配套设施用地。

3. 关于集体建设用地。除宅基地外,农村居民点用地主要是没有分给农户的集体建设用地。新时代的集体建设用地改革正式启动于2015年,其核心内容是赋予集体建设用地与国有建设用地同等权能,将集体经营性建设用地纳入国有建设用地市场进行公开交易。当时为了减少改革阻力,将改革对象限定在体量非常少的集体经营性建设用地上。全国人大常委会的数据显示,至2018年底,集体经营性建设用地入市地块1万余宗,面积9万余亩,总价款约257亿元<sup>①</sup>,亩平均收益超过28万元。集体建设用地的市场价值及其在乡村振兴中的作用可见一斑。不过,集体经营性建设用地体量非常之少,并且缺少明

<sup>①</sup>中国人大网:国务院关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点情况的总结报告,详见[http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/xinwen/2018-12/23/content\\_2067609.htm](http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/xinwen/2018-12/23/content_2067609.htm)。

确的认定标准。2023年印发的《广东省土地要素市场化配置改革行动方案》提出，在农民自愿的前提下，支持村集体依法把有偿收回的闲置宅基地、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。

上述改革做法为更好盘活农村建设用地提供了几点思路。一是鼓励村庄撤并、土地银行或政府机构收储获得的集体建设用地，以集体经营性建设用地的方式直接在当地入市，用来发展乡村工商业和现代服务业，或者在协商补偿价格之后通过“增减挂钩”的方式将指标用于城市建设。二是以土地性质政策支持多个村庄联合，将零星分散的集体建设用地集中连片，作为乡村工商业、现代服务业和农业设施配套用地等，转让给乡村工业园区企业主或务农的新型农业经营主体使用。三是在全国范围内探索将适合发展乡村旅游康养等的宅基地转换为集体经营性建设用地入市，或者以入股的方式与企业合营，以此来发展乡村特色产业、增加农户的财产性收入。为了满足企业的连片用地需求，村集体需要发挥土地所有者的作用，将零星的宅基地整合并从中获得部分收益。

### (三) 村庄合并，打造现代化的农村居住环境

当前农村宅基地和居民点用地闲置浪费情况十分严重。调查数据表明，农村宅基地闲置率一般在10%-20%，高的超过30%，村庄空心化严重，而且随着城镇化推进，乡村人口会越来越来少，村庄数量也会不断减少。2007-2018年，行政村平均每年减少4000多个<sup>①</sup>。既然城乡融合发展的一个难点是村庄太多，而城镇化和农村居民减少又必然促使部分村庄衰败乃至消失，再加上发展乡村工商业和现代服务业也需要盘活农村宅基地和居民点用地，那么除发展县城外，顺应乡村发展的历史趋势，结合宜居宜业美丽乡村建设，撤并部分没有发展潜力的村庄，就应当予以重点考虑。对村庄布局进行分类分区规划与引导是政府应有的责任，也是未来的发展方向。

加快推进城乡融合发展，需要顺应村庄发展的一般规律，分类规划与引导村庄发展和撤并集中，健全重点村庄的基础设施和公共服务，为农村居民打造现代化的生活环境。一是引导不具发展潜力村庄的人口向县城、乡镇和重点村转移。《乡村振兴战略规划（2018-2022年）》曾提出，对于

人口流失特别严重的村庄，可通过农村集聚发展搬迁等方式，实施村庄搬迁撤并，将人口、产业等向规模较大的中心村和其他仍将存续的村庄集聚<sup>②</sup>。二是盘活利用长期存续村庄尤其是闲置的宅基地和房屋。不少正在快速衰败的村庄，有不少农民仍在建新房，而发展潜力大、将会作为集聚提升重点村的村内很多房屋却被限制。为了减少财富浪费，要结合村庄撤并集中，推动农村宅基地和房屋的优化利用。对于集聚提升型的乡村，要在管制农民修建、翻建房屋的同时，引导农民房屋适度集中，在本集体经济组织成员内部激活农村宅基地及房屋转让，将一些闲置的农村宅基地房屋利用起来，避免一边闲置、一边新建。根据一些地方的经验，通过将一户两宅、一户多宅以及闲置的农房腾退出来，村庄建设用地有20%-30%的节约空间<sup>③</sup>。三是着力完善集聚提升的村庄的基础设施和公共服务（如污水管网建设、引入天然气以及优质教育、医疗机构等），并试点推进“村改居”改革，从而提高对外村居民迁入的吸引力。通过村庄规划和集聚发展，激活产业、优化环境、提振人气、增添活力，建设宜居宜业的美丽村庄。当然，集聚后的村庄应具有一定人口规模。2016年，浙江义乌在推进农村宅基地试点改革时，就结合美丽乡村建设，对村庄进行分类整治，融入城市一批、改造提升一批、合并集聚一批，很好地实现了城乡融合发展与美丽乡村建设。

## 五、“人—地—产业”协同构建城乡融合发展新格局

解决“三农”问题，需要城乡融合发展；而城乡融合发展，又必须注重解决“三农”问题。上述分析在理论阐述城乡融合发展路径的基础上，结合城乡融合

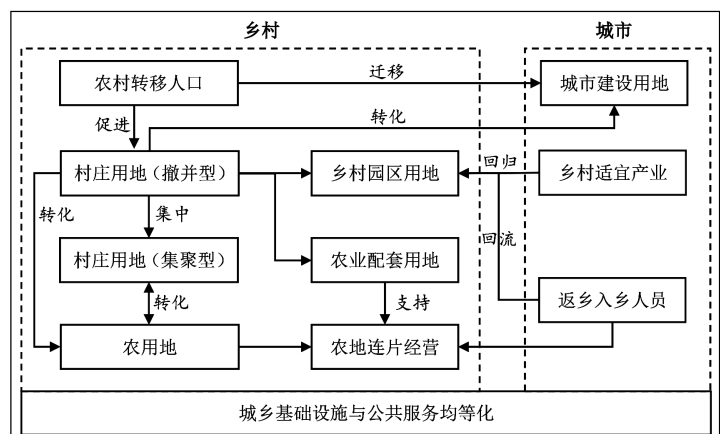


图1 村庄分类视角下“人—地—产业”协同的城乡融合发展框架

<sup>①</sup>中国房地产网：魏后凯：乡村振兴任务艰巨，要在关键要素上改革，说不定会闯出一条路来！详见 <http://shenzhen.creb.com.cn/rwtx/166542.jhtml>。

<sup>②</sup>中国政府网：中共中央 国务院印发《乡村振兴战略规划（2018-2022年）》，详见 [https://www.gov.cn/zhengce/2018-09/26/content\\_5325534.htm?tdsourcetag=s\\_pcqq\\_aiomsg](https://www.gov.cn/zhengce/2018-09/26/content_5325534.htm?tdsourcetag=s_pcqq_aiomsg)。

<sup>③</sup>中国房地产网：魏后凯：乡村振兴任务艰巨，要在关键要素上改革，说不定会闯出一条路来！详见 <http://shenzhen.creb.com.cn/rwtx/166542.jhtml>。



发展的法律政策和农业农村现代化发展的一般规律,立足“三农”问题、聚焦土地利用,提出了一个村集体、政府和市场主体协同与农民、农村土地、乡村产业联动的“人一地一产业”协同推进的分析框架,用以整体阐释构建城乡融合发展新格局的改革思路和实施路径,如图1所示。

在图1中,农村转移人口向城市迁移,增加了城市建设用地需求,同时也促进了一些村庄的撤并和农村建设用地的释放。借助制度安排,将农民进城和村庄撤并腾出的农村建设用地,一部分通过“增减挂钩”转化为城市建设用地,一部分集中连片后作为乡村工业园区建设用地,还有一部分要作为农地规模连片经营的配套用地,剩余的一部分集中到规划集聚发展的村庄或转化为农用地。为了实现土地集中利用,在村庄用地与农用地相互转换过程中,要基于“占补平衡”政策,调整一些土地性质。产业剩余的农村人口,可以在农业配套用地支持下经营适度规模的连片农地,也可以到乡村工业园区从事非农工作。有了现代化的乡村工业园区,原本位于城市的一些适宜在乡村发展的产业可以回归乡村,返乡入乡人员也可以到乡村创业就业。

上述框架的核心是:借助村庄撤并和农用地、建设用地的打通利用,盘活零星的农村宅基地及居民点用地,在城乡基础设施和公共服务均等化支撑下,打造现代化的乡村产业园区并统筹解决农地细碎化问题,更好地承接城市返乡入乡的各类资源要素,从而推动乡村非农产业振兴和农业农村现代化。

“人一地一产业”协同推进,需要以人为本。既要打破城乡人口流动壁垒,保证农民进城的畅通,又要倡导市民返乡定居创业,还要创新乡村人才引进机制,补齐乡村发展人才短板。鼓励乡村精英返乡,引进优质劳动要素回归乡村,带动农村居民发展。

“人一地一产业”协同推进,需要以地为载体。在农业现代化进程和可持续发展的需求下,村庄用地集聚或撤并已成为提高土地利用效率、优化乡村园区用地和农业配套用地、改善农村生产和生活条件的重要手段。通过农村土地资源综合利用,既能实现城市资源与农村闲散、空置土地资源的良性互动,搭建城乡资源有效流动的新渠道,又能为乡村适宜产业发展提供基础,助推农村居民就业与收入向非农领域转移。

“人一地一产业”协同推进,需要以产业为支撑。以农业为主拓展乡村适宜产业发展,是城乡融合发展新格局的基础领域和根本路径。一方面,协调农业与人口的关系,转变传统农业生产方式,培育新型农民,创新土地流转模式,优化农业生产结构,促进农业提质增效与农民持续增收;另一方面,依托乡村独特的区位优势与历史文化,盘活文化资源,凸显乡

村特色,推动一二三产融合,以产业为支撑带动城乡经济、社会、生态有效融合发展。

构建城乡融合发展新格局的上述改革思路与分析框架,虽然立足点是农村土地的优化配置与利用,但涉及的点多、面广、系统性强,不是单个政府部门可以组织完成,而是需要打破行政体制的条块分割,发挥相关政府部门的合力,用好相关改革政策,融合“政村企”多主体力量,协同实施、综合推进。此外,考虑到农村土地集体所有和乡村治理主要依靠村组干部的实际情况,以“人一地一产业”协同框架推动城乡融合发展,要切实发挥农村集体经济组织的土地所有者和使用管理人的作用,尊重农民的参与意愿,激发村组党员干部的积极性。

总之,贯彻落实党中央的决策部署,构建城乡融合发展新格局,需要政府、市场、集体和农民等多方参与,切实以农业、农民和农村的需要为出发点,用好农村的耕地、宅基地等土地资源,发展在农村有比较优势的产业,让乡村产生与城市同步的经济、社会和生态价值。“人一地一产业”协同发展,是助推农业农村现代化和乡村全面复兴、实现城乡融合发展的有力举措。

参考文献:

- [1]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,2019,54(08):183-197.
- [2]贺雪峰.乡村治理中的公共性与基层治理有效[J].武汉大学学报(哲学社会科学版),2023,76(01):166-174.
- [3]吴敬琏.中国应当走一条什么样的工业化道路[J].管理世界,2006(08):1-7.
- [4]芦千文,姜长云.欧盟农业农村政策的演变及其对中国实施乡村振兴战略的启示[J].中国农村经济,2018(10):119-135.
- [5]王五波.农村建设用地入市影响土地财政区域效应[J].经济地理,2016(05):159-167.
- [6]郝亮亮,纪月清.中国城乡转型中的农村土地集体产权与流转配置效率[J].中国农村经济,2022(10):24-40.
- [7]迈克尔·P·托达罗.经济发展与第三世界[M].印金强等译.中国经济出版社,1992.
- [8]林毅夫.关于制度变迁的经济学理论:诱致性变迁与强制变迁[A]. [美]罗纳德·科斯等.财产权利与制度变迁:产权学派与新制度学派译文集[C].刘守英等译.上海格致出版社,2014.
- [9]弗农·W·拉坦.诱致性制度变迁理论[A]. [美]罗纳德·科斯等.财产权利与制度变迁:产权学派与新制度学派译文集[C].刘守英等译.上海格致出版社,2014.
- [10]高鸿业.西方经济学(宏观部分)第八版[M].中国人民大学出版社,2021.
- [11]道格拉斯·C·诺斯.制度、制度变迁与经济绩效[M].杭行译.上海格致出版社,2014.
- [12]刘同山,孔祥智,杨晓婷.“大小兼容”的农地连片经营如何实现——以江苏盐城亭湖区“小田并大田”为例[J].中国农村经济,2023(12):44-64.
- [13]李汉卿.协同治理理论探析[J].理论月刊,2014(01):138-142.
- [14]于光远,杜润生.改革忆事[M].人民出版社,2009.
- [15]高鸣,刁银生,吴比.新型农业经营主体的经营绩效与差异分析——基于农村固定观察点的数据调查[J].华中农业大学学报(社会科学版),2018(05):10-16+160-161.
- [16]刘同山,陈斯锦.农业强国的测度指标、国际比较与中国选择[J].东岳论丛,2023,44(07):5-14.
- [17]刘同山.提高农业劳动生产率 保障国家粮食安全[J/OL].农村经营管理,2024.
- [18]刘同山,张毅.农户承包地细碎化治理:顶层设计、基层实践与改革思考[J/OL].中州学刊,2024.
- [19]刘同山,钱龙.发达国家农地细碎化治理的经验与启示——以德国、法国、荷兰和日本为例[J].中州学刊,2023(07):58-66.
- [20]Sofue Y., Kohsaka R. Conversion patterns of agricultural lands in plains and mountains: An analysis of underpinning factors by temporal comparison with geographically weighted regression in depopulating rural Japan[EB/OL]. Environmental and Sustainability Indicators, 2024.

(作者单位:云南农业大学经济管理学院)