

# 以城乡要素流动推进新型城镇化高质量发展

中国农业大学中国县域经济研究中心副主任、高级经济师 贾大猛

中国农业大学教授、中国县域经济研究中心主任 张正河

**摘 要：**城镇化是现代化的必由之路，加快实施以促进人的城镇化为核心、提高质量为导向的新型城镇化战略是新时代推进新型城镇化发展的重要内容。但城乡要素流动不顺畅、要素资源配置不合理等问题依然突出，成为影响新型城镇化发展质量的重要因素。本文从人口、土地、资金、技术、信息等城乡要素发展入手，分析了城乡要素流动态势、研究了新时代城乡要素发展的基本特征，提出了城乡要素流动推进新型城镇化高质量发展的思路与对策，期望通过促进城乡要素自由流动和平等交换，推进新型城镇化高质量发展。

**关键词：**新型城镇化 城乡要素 城乡融合

**【中图分类号】**F29

**【文献标识码】**A

2014年发布的《国家新型城镇化规划2014—2020年》确定了走“以人为本、四化同步、优化布局、生态文明、文化传承”的中国特色新型城镇化道路。2019年我国常住人口城镇化率首次突破60%，达到60.6%，更多的农业人口走向城

镇就业置业安家，城镇基础设施水平不断提升，城镇的基本公共服务覆盖率不断提高，新型城镇化建设取得显著进展。但近几年，我国的常住人口城镇化率增长略有放缓，户籍人口城镇化率及其增长速度更是低于常住人口城镇化率，如何推进新时代新型城镇化更高质量发展成为重要课题。而畅通城乡要素流动渠道、促进城乡要素合理配置则是新时代新型城镇化高质量发展的重要动力。

## **城乡要素流动态势及对新型城镇化建设的影响**

城乡要素主要包括人口、土地、资金、技术、信息等。近年来随着新型城镇化的快速发展和乡村振兴战略的大力实施，城乡要素流动态势发生了一些新的变化，乡村的吸引力正在加强，新型城镇化建设的压力也在增加，但二者是相辅相成的，既有挑战也有机遇。

农民进城落户速度放缓，落户意愿不足。2016年以来，我国常住人口城镇化率和户籍人口城镇化率每年仍保持了1个百分点的速度增长，说明农民进城的大趋势没有变。但增长速度成持续放缓态势，常住人口城镇化率增长速度从2016年的1.25%降到了2019年的1.02%，而户籍人口城镇化率从2016年的1.3%降到了2019年的1.01%，且户籍人口城镇化率长期低于常住人口城镇化率，2019年仅为44.38%，二者仍

相差约 16.22 个百分点。同时，农民进城更多的是出于就业、子女教育需求，农民不用落户仍旧可以享受城市的各项公共服务，尤其是县城层面对农民的落户吸引力严重不足。

外出打工就业与返乡下乡现象并存，乡村吸引力增强。根据国家统计局《2018 年农民工监测调查报告》显示，2018 年我国农民工总量达到 2.88 亿，其中进城农民工数量比上年减少了 204 万，在乡内就地就近就业的本地农民工比上年增加 103 万人，一减一增，说明农民工就业本地化正在成为趋势。同时，随着国家对返乡下乡创业创新的大力支持，2018 年全国各类返乡下乡创业创新人员累计已达 780 万人，本乡创新创业人员达 3100 多万。这说明乡村的吸引力正在加强，各类人才要素正在向乡村汇集，但某种程度上也滞缓了城镇化的增长速度。

农村土地闲置与城镇大量土地需求矛盾并存。目前在农村，农民承包地、宅基地、集体经营性建设用地“三块地”改革正在加快推进，但在土地撂荒、宅基地荒废、农地非农化等问题仍较严重。在推进新型城镇化过程中，通过耕地占补平衡和建设用地增减挂钩政策一定程度上缓解了城镇化的土地需求压力，但建设用地指标仍旧是制约城镇化发展的重要要素之一。目前，城乡之间的土地市场并未完全打开，农民进城落户但承包地宅基地仍旧保留，尤其是近几年农民返乡建房的趋势有所加强，对城镇化建设形成一定反作用。

财政金融服务体系不断完善，为城乡发展提供资金保障。通过深化农村产权制度改革，丰富产权权能，一方面不断吸引着城市金融工商资本下乡，比如目前山东工商资本下乡规模已超千亿元，推进了农村一二三产业融合发展；另一方面促进集体资产参与城镇建设，不少城中村或城乡结合部地区农村积极参与城镇基础设施建设和地产物业开发，推动了城中村改造和城镇环境改善。同时政府通过整合财政资金，设立各类引导基金，搭建发展平台，有效促进了城乡融合发展。

信息、技术快速发展，为农民进城提供了强大推动力。近几年，随着农村信息基础设施的不断完善，农村互联网的普及率和覆盖率不断提升，不少县市都 100%实现了宽带进村，一方面促进了农村电商蓬勃发展，另一方面也使城市信息广泛传播到乡村，城市对农民的吸引力也在加强。同时通过技术成果转化和大量技术装备引进到农村，提高了农业的设施化率和机械化率，促进了农业适度规模经营，为农业剩余人口转移提供了条件。

## **城乡要素发展的基本判断**

城镇为主、乡村为辅的基本格局不会变。城镇仍是各类要素的主要汇集地和我国经济社会各项事业发展的重要载体。当前我国城镇化率刚突破 60%，但与发达国家相比仍旧

有很大的上升空间，因此从长远来看，城镇化仍将是我重要发展方向。但不可否认，随着城乡体制机制壁垒的消除和乡村振兴战略的实施，一定时期内，城镇化的速度会有所下降，乡村的吸引力仍将会不断加强。

农业要素非农化的趋势仍会加快。一是农业人口向城镇转移的大趋势不会变。二是农村土地尤其是城乡结合部地区农村土地的非农化速度也会加快，但国家防止农地非农化的力度也会加强。三是农村通过资源变资产、资金变股金、农民变股民“三变”改革后参与城乡融合发展趋势会加强，城乡资金相互支持，农村集体经济将加大参与城镇建设的力度。四是信息技术和城市先进技术装备仍将是推动新型城镇化和乡村振兴发展的不竭动力。

县城、小城镇是吸纳乡村要素的重要载体。当前，我国中小城市已基本全部放开落户限制，大量农民进城购房，这里的城大多数是县城，虽然也有去大城市包括地级市或省会城市的，但主要还是在县以内，沿海发达地区也有在经济比较发达的乡镇。因此，城乡要素流动的主战场是在县以下。

“同步推进”是城乡要素流动的重要内涵。城乡要素流动不是单向的，尤其是随着城乡融合发展体制机制和政策体系的健全，城乡要素上下流动的渠道正在打通，通过同步推进新型城镇化、工业化、农业农村现代化、信息化建设，协调城乡人、财、地、信息的自由流动与集聚，协调公共产品

在城乡间的均衡配置，有利于实现新型工农城乡关系，防止城乡差距进一步拉大。

## **以城乡要素流动推动新型城镇化发展的思路与对策**

不断提高农业转移人口市民化质量。全面放开除个别超大城市外的城市落户限制，增强中小城市尤其是县城的人口承载力。加快实现教育、医疗、社会保障、住房保障、公积金等对辖区常住人口的全覆盖，保障农业转移人口和外来人口均等享有城镇基本公共服务，尤其是提高子女教育和医疗保障的便利性，增强城镇吸引力，提高农民进城落户积极性。

深化农村土地制度改革。一是加快农村“三块地”改革，加快农村集体产权制度改革，加快建立农村产权流转市场交易场所，积极推动有条件的进城落户农民有渠道、市场化（自愿有偿）退出农村土地权益，包括自愿有偿转让农村承包地经营权、宅基地和农民房屋使用权，以及自愿有偿退出承包地农户承包权、宅基地农户资格权和农民房屋财产权等，真正实现市民化的转变。二是加快建立城乡统一的建设用地市场，在符合国土空间规划、用途管制和依法取得前提下，允许农村集体经营性建设用地入市，允许就地入市或异地调整入市；允许村集体在农民自愿前提下，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；推动城中村、城边村、村级工业园等可连片开发区域土地依法合规整治入市，提高农村参与新型城镇化建设的土地支撑力度。三是全面落实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政策，激发地方政府推进城镇化的积极性。

畅通资金流通渠道。一是完善农村产权权能，尤其是农村资产的抵押担保产权权能，重点推进农村集体经营性建设用地使用权、农民房屋财产权、集体林权等抵押融资，以及承包地经营权、集体资产股权等担保融资，为农村集体资产参与城镇化建设奠定资金基础。二是积极鼓励农村集体经济组织以入股、合作等方式参与城中村改造、商业物业开发，吸引集体富裕资产参与城镇化建设，促进集体资产保值增值。三是加强城市工商社会资本下乡，允许利用闲置宅基地、集体建设用地发展电商、养老、文旅、民宿等服务产业。

进一步提升农村信息化水平和农业技术装备水平。一是加快数字乡村建设。全面提升农村地区宽带网络覆盖范围和接入能力，完善偏远地区农村宽带网络建设，进一步推进光纤网络由建制村向自然村屯及所有村民延伸。加快升级农村移动通信网络，实现光纤网络、4G网络全覆盖。二是推进农科教、产学研大联合大协作，配套组装和推广应用现有先进技术和装备，探索科技成果熟化应用有效机制，推动农业装备设施智能化、农业生产物联化、管理服务信息化、销售服

务网络化，为农业剩余劳动力进城转移奠定基础。

搭建城乡要素自由流动的载体平台。一是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。二是支持乡村建设城乡产业协同发展平台，推动城乡要素跨界配置和产业有机融合。重点把特色小镇、特色小城镇、各类现代农业园区、美丽乡村等作为城乡要素融合的重要载体，盘活用好乡村资源资产，打造集聚特色产业的创新创业生态圈，形成示范带动效应。

#### 参考文献

[1]张正河、杜凯：《中国工农城乡发展：滞后与同步推进》，《中国软科学》，2019年第2期。

[2]史育龙：《协同推进新型城镇化和乡村振兴融合发展》，《今日国土》，2020年第5期。

[3]新华社：《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》，2019.05.05。