

【区域协调发展】

## 畅通逆城镇化走向的城乡要素流动\*

张强 张怀超

**摘要:**城乡协调发展是区域协调发展的重要内容,改变城乡差距对区域协调发展具有重要作用。城乡之间的要素流动,在快速推进的工业化城镇化阶段主要走向是从乡向城流动,进入新时代以来出现了逆城镇化流动的走势。在城镇化、逆城镇化两个方面都要致力推动的过程中,畅通逆城镇化走向的要素流动是当前需要解决的突出问题。构建对逆城镇化走向要素流动的规制认可与保护,是畅通城乡要素流动的关键环节。

**关键词:**逆城镇化;要素流动;区域协调;城乡关系

中图分类号:F061.5 文献标识码:A 文章编号:2095—5766(2023)06—0076—08 收稿日期:2023-09-19

\*基金项目:北京市社会科学基金规划重点项目“新时期北京市乡村产业振兴的有效路径研究”(21JJA003)。

作者简介:张强,男,首都经济贸易大学城市经济与公共管理学院教授,博士生导师(北京 100070)。

张怀超,男,首都经济贸易大学城市经济与公共管理学院博士生(北京 100070)。

2017年党的十九大紧扣我国社会主要矛盾的变化,提出了直接涉及空间格局安排的乡村振兴战略和区域协调发展战略;区域协调发展战略,着重强调在处理各类城市的关系上要“以城市群为主体构建大中小城市和小城镇协调发展的城镇格局”。党的十九大以后,习近平总书记多次强调,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;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,推动人才、土地、资本等要素在城乡间双向流动<sup>①</sup>。党中央、国务院在关于城乡融合发展的专题文件中指出,要“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,坚决破除体制机制弊端,促进城乡要素自由流动、平等交换和公共资源合理配置”<sup>②</sup>。2021年颁布的乡村振兴促进法更明确地规定形成“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”。城乡、区域两大战略在协调发展的核心精神上存在着相互渗透的更多共性<sup>③</sup>。

### 一、城乡要素流动是实现区域协调发展的重要战略要求

在区域协调发展的背景下,寻求我国各板块之间协调发展、各都市圈或城市群内部及其同圈外群外之间协调发展、大中小城市之间协调发展、城乡之间协调发展而不是拉大这些地区之间的发展差距,最终达到共同繁荣、共同富裕的目标,既应基于地区优势提高效率,更须适应进入人均国内生产总值逾万美元、并将在不久后达到两万美元水平时期的客观趋势,围绕区域发展的协调、公平、和谐、同兴、共富、分享这一系列的主题有所创新。

1.城乡关系的协调性对区域发展的协调性具有不可忽视的影响

从区域空间载体的组成来考察,区域协调包含着地区内各城市地区之间形成协调性,也包含着地区内各乡村地区之间形成协调性,还包含着地区内城乡之间形成协调性以及地区间的城乡形成交叉协调性。从这个意义上说,区域协调发展

是城乡协调发展的必然结果,城乡发展的协调性是区域发展协调性的重要尺度;在农村成为明显发展短板的情况下,城乡协调是区域协调当中更为突出的内容。协调好城乡关系,有助于缩小地区之间的发展差距;欠缺城乡关系的协调,在“乡”长期处于短板地位而对区域经济“扯后腿”的情况下,区域协调发展就难以真正实现。以京津冀协同发展为例,从京津冀各地区内部协调性来看,2021年,北京城镇居民人均收入与农村居民人均收入间的差距为2.45:1,天津城镇与农村的居民人均收入差距为1.84:1,河北城镇与农村的居民人均收入差距为2.19:1,三省市各自城乡居民人均收入的差距大致在1.8:1—2.5:1的区间;从京津冀各地区之间协调性来看,北京、天津的城镇居民人均收入与河北的城镇居民人均收入之间的差距分别为2.05:1、1.29:1,北京、天津的农村居民人均收入与河北的农村居民人均收入之间的差距分别为1.83:1、1.54:1,北京、天津的城镇居民人均收入与河北的农村居民人均收入之间的交叉比

较差距分别为4.48:1、2.83:1。这些数据表明,京津冀各地区内部和各地区之间都存在着较为明显的发展差距,且地区间城乡交叉比较差距远远大于地区内的城乡差距,实现协同发展在缩小大城市地区的“城”与大农村地区的“乡”之间的差距仍有很长的路要走。从发展变化的视角看,2021年相比于2015年京津冀居民人均收入最高点与最低点之间差距的变动,北京与河北的城乡居民人均收入差距缩小了12个百分点,其中城镇居民人均收入差距拉大了3个百分点,农村居民人均收入差距缩小了3个百分点(见表1);再以河北农村居民人均收入最低的地区为例,北京城镇居民收入与河北农村居民收入最低的承德相比,地区交叉比较的城乡收入差距由2015年的6.67:1缩小至2021年的5.49:1。从上述比较可看出京津冀发展的协调性有了明显改善,地区之间的城乡差距对于地区间差距具有放大或缩小作用,农村居民收入增速快于城镇是地区间趋于协调的不可忽视的拉动因素。

表1 2015年与2021年京津冀协同发展战略期城乡收入差距的变动情况

北京与河北对比	2015年	2021年	2021—2015年
北京与河北的居民人均收入对比	2.67:1	2.55:1	-0.12
北京与河北的城镇居民人均收入对比	2.02:1	2.05:1	0.03
北京与河北的农村居民人均收入对比	1.86:1	1.83:1	-0.03
北京城镇居民与河北农村居民的人均收入对比	4.78:1	4.48:1	-0.30

资料来源:《北京统计年鉴(2022)》《河北统计年鉴(2022)》。

2.城乡要素流动对区域发展的协调性具有不可忽视的作用

城乡关系的变化是城乡要素流动的结果。我国城乡关系和要素流动自改革开放以来大致经历了三个阶段。第一个阶段是以农村家庭承包经营的改革为起点,以乡镇企业兴起为显著特征,农村工业部门迅速成长,农村劳动力就业转移大部分就地参与农外产业,形成了农业、农村工业、城市工业并存的城乡经济发展格局,同时也出现少部分农村人口最初以自带口粮进城为起点向城市流动。1978—1995年,在城市人口增加104%的同时,农村人口也增加了8.8%,城乡人口大致处于稳中缓增状态。第二个阶段是以1990年代中期乡镇企业重组改制为主要标志,开启了农村人口向城市大规模迁移,其特点是城乡之间的流向以农村

人力资源流向城市(特别是东部大城市地区)为主,流量大,流速快,流程不但跨城乡,而且跨区域,形成了农村人口从西部地区到东部地区、从农业为主的地区向特大超大城市地区的远程迁移。1995—2020年农村人口平均每年减少1398万人,城镇人口平均每年增加2202万人;城镇人口增加156.5%,农村人口减少40.7%。适应这个阶段城乡、地区之间人口流动的主要走势,2002年党的十六大和2007年党的十七大提出“城镇人口的比重较大幅度提高”“城镇人口比重明显增加”的要求。这个指向性要求体现了改革开放以来农民进城冲破城乡二元制度束缚长期奋斗的制度成就,体现了在我国发展水平从人均国内生产总值1000美元到10000美元阶段的基本趋向。这种流动深刻地改变了城乡之间的空间关系,也对重新调整

城乡资源要素配置格局提出了新的要求。就建设用地要素的配置看,城市建设用地迅速增加,总面积从22064平方千米增加到58355平方千米,增加了164.5%。第三个阶段是党的十八大开启的新时代,我国发展水平从人均国内生产总值5000美元迅速提升至10000美元,党和国家不失时机地对城乡之间要素双向流动予以高度重视。自党的十七届三中全会提出统筹城乡产业发展要“引导城市资金、技术、人才、管理等生产要素向农村流动”,统筹城乡劳动就业要“引导农民有序外出就业,鼓励农民就近转移就业,扶持农民工返乡创业”以来,党的十八大提出要推进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置,鼓励社会资本投向农村建设,允许企业和社会组织在农村兴办各类事业;党的十九大以来连续出台关于乡村振兴、城乡融合发展等一系列指导文件,整体谋划、重点突破,强调要坚持城乡融合发展,坚决破除体制机制弊端,为城乡融合发展提供全方位制度供给,鼓励社会各界投身乡村建设,支持大中城市疏解产业向县域延伸,探索建立工商资本下乡促进机制,并将城乡有序流动的人口迁徙制度基本建立作为2035年的目标之一。在2022年党的二十大报告中,习近平总书记指出,全面推进乡村振兴“必须坚持农业农村优先发展,坚持城乡融合发展,畅通城乡要素流动”<sup>④</sup>。把“畅通城乡要素流动”作为乡村振兴和城乡融合发展的重要举措,体现了新时代推进新型城镇化战略与乡村振兴战略有机融合的体制机制创新着力点,也为各地区人口流入流出逐步走向协调创造了战略性指引。

回顾改革开放特别是党的十八大以来,我国在统筹城乡发展、推进新型城镇化方面取得了显著进展,但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,户籍、土地、资本、公共服务等方面的体制机制弊端,仍然在相当程度上制约了城乡要素流动。一方面表现为城乡发展的首要要素——农业劳动者从农村到城市流动的制度化壁垒虽已突破,但仍需完善各项改革与服务;另一方面更加突出地表现为各类发展要素特别是人的要素从城到乡的流动尚不畅通,不仅存在着政策措施不完善的问题,也存在着体制机制层面的障碍,在很大程度上阻碍着人才、土地、资本等要素在城乡间双向流动。

## 二、畅通城乡要素流动必须致力推动城镇化和逆城镇化相得益彰

城乡之间、区域之间的要素流动是城乡、区域协调发展所必备的条件。畅通要素流动是以市场经济机制调节区域协调发展的必要途径。在区域之间的要素流动中特别强调必须畅通城乡之间的要素流动,根本原因在于:当前存在的主要问题是带动其他要素的人力人才要素从城到乡的逆向流动尚不畅通,还存在着原先体制机制中某些制约逆向流动的惯性。畅通城乡要素流动,体现了新时代推进区域协调发展、新型城镇化与乡村振兴各项战略要求有机融合的体制机制创新。

1. 关注逆城镇化走向的城乡要素流动是城镇化进入新阶段的重要特征

城乡之间的要素流动,在快速推进的工业化城镇化阶段,主要走向是要素从乡向城流动,城的比重上升,乡的比重下降,是客观规律<sup>⑤</sup>。同时也应看到,各类要素单向地从乡到城流动,农业农村缺少必要的要素补充,也显化了农村发展有资源、缺要素的矛盾,导致了城乡发展不平衡和农村发展不充分成为我国发展中最大的不平衡和最大的不充分。对于一个人口和幅员辽阔的大国特别是农村人口和幅员辽阔的大国,在人均国内生产总值超万美元、人口城镇化率超50%以后城乡关系所必然发生的变化,习近平总书记在2018年全国两会期间指出:城镇化、逆城镇化两个方面都要致力推动。城镇化进程中农村也不能衰落,要相得益彰、相辅相成<sup>⑥</sup>。实际上,早在2005年他在浙江工作时就极具前瞻性地指出:经济发展到一定程度,逆城市化会更加明显,一些人可能更喜欢住在农村或郊区<sup>⑦</sup>。2020年他在中央财经委员会第七次会议上的讲话中对于“我国城市化道路怎么走”提出重要思想:产业和人口向优势区域集中是客观经济规律,但城市单体规模不能无限扩张;要建设一批产城融合、职住平衡、生态宜居、交通便利的郊区新城,推动多中心、郊区化发展,逐步解决中心城区人口和功能过密问题。习近平总书记所说“郊区化”和“逆城镇化”的用语所涉及城乡关系的空间范围有所不同,但均具城乡之间要素流动、资源配置等运动的方向由“向中心集中”到“向外围扩散”变化的共同形态特征,都涉及缓解城市拥挤问题与农

村衰落问题而必要的畅通要素流动和调整资源配置及其制度安排。

2.推动逆城镇化走向的城乡要素流动是调整区域资源配置的重要路径

城镇化、逆城镇化两个方面都要致力推动,是在我国发展改革实践中得出的重要结论。致力推动城镇化,是现代化的必由之路,是保持经济持续健康和加快构建现代化产业体系的强大引擎,也是推动区域协调发展的重大战略。致力推动逆城镇化,是在经济发展到一定程度、城镇化达到一定水平的时候,城乡关系出现的转折性变化。这个阶段变化表现在:一方面对农业和农村来说,在快速工业化城镇化的前半程,农业劳动方向非农产业的就业转移从前期以就地转移为主转变为以异地迁往大城市地区为主;在农户经营规模普遍不大的情况下,从事农业的人员兼营非农业和农外收入的就地从业机会不足,导致农村人口大量流出而得不到必要补充;转移过程中实际上存在着受教育程度较高的年轻劳动力转出多和农地释出不足,从而导致了农业从业者素质提升不明显和农业经营规模增长缓慢。从第三次全国农业普查数据分析我国农业生产经营人员的年龄构成,35岁以下占19.2%,36—54岁占47.3%,55岁以上占33.6%;从四

大板块地区看,以农业为主的东北、中部和西部地区55岁以上从业人员的比重虽然低于全国比重,但也都占到30%上下(见表2),普遍出现了农业生产经营人员老龄化的趋势。考虑到从2016年取得普查数据扩展至2035年、2049年的20—30年时间内,如果延续农业生产经营人员得不到有效补充,延续农村地区可就地从业或兼营的非农产业得不到有效成长,那么第三次农业普查时间点的35岁以下人员也将达到55岁以上,农业现代化所依靠技术进步的效应势必被人力要素的素质不足所抵消,农业与非农业之间劳动生产率的差距不但难以弥合,反而有可能出现继续拉大的走势(见表3)。这对于实现“四化同步”十分不利。另一方面,自北京市伊始的中心城疏解可看作是对目前特大超大城市出现的“大城市病”对症下药的起点(张强,2016)。满足农业农村对人力资源、人才要素的需求和大城市对要素拥挤的缓解需求,必然产生对城乡发展要素供给侧做出调整而形成逆城镇化的导向力。党的十九大以来,国家鼓励城市人才向乡村流动,强化乡村振兴人才支撑,促进各类要素更多地向乡村流动,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的效果必将在区域协调的过程中得以显示<sup>⑥</sup>。

表2 2016年全国农业生产经营人员年龄构成

项目	全国		东部地区		中部地区		西部地区		东北地区	
	人数 (万人)	占比 (%)								
农业生产经营人员	31422	100	8746	100	9809	100	10734	100	2133	100
年龄35岁及以下	6023	19.2	1537	17.6	1765	18.0	2347	21.9	375	17.6
年龄36—54岁	14848	47.3	3894	44.5	4674	47.7	5217	48.6	1063	49.8
年龄55岁及以上	10551	33.6	3315	37.9	3370	34.4	3170	29.5	695	32.6

资料来源:《中国第三次全国农业普查综合资料》。

表3 1980—2020年三次产业从业人员人均增加值变动比较

(单位:元/人)

年份	第一产业从业人员 人均增加值	第二产业从业人员 人均增加值	第三产业从业人员 人均增加值	三产业人均增加值之比 (以第一产业为1)
1980	365.8	2796.5	1871.7	1:7.6:5.1
1985	508.4	3339.8	2472.0	1:6.6:4.9
1990	499.1	3835.5	2732.1	1:7.7:5.5
1995	668.2	7527.1	3278.3	1:11.3:4.9
2000	778.2	11606.9	4376.9	1:14.9:5.6
2005	1009.3	17738.7	6112.0	1:17.6:6.1
2010	1494.0	25707.8	9569.3	1:17.2:6.4
2015	2379.6	36457.6	11790.6	1:15.3:5.0
2020	3397.9	48903.0	14668.5	1:14.4:4.3

资料来源:国家统计局《中国统计年鉴(2022)》。

3.顺应逆城镇化走向的城乡要素流动是构建新型城乡关系的重要转型

城镇化、逆城镇化两个方面都要致力推动,体现了对新时代城镇化发展变化的规律性把握。纵观主要先行工业化大国城镇化发展史,许多都经历过从工业化前期乡村人口大量向城市流动、到较高工业化阶段人口由城市中心向郊区和由中心城市向中小城镇与乡村流动的变化,大致呈现出一个乡村人口从快速城镇化时期“剧减”、到较高城镇化时期“缓减”、再到更高城乡融合发展阶段出现“增长”的过程;城镇人口数量和比率的增加,逐渐由主要源于乡村人口向城镇迁移式的城镇化,逐步走向迁移式城镇化与在地式城镇化并行;城镇人口的增加有相当一部分不再依靠农村人口“进入”原有城镇,而是通过村庄“变为”城镇来实现;也就是由人口“城增乡减”的城镇化转向“城缓增、乡缓减”、甚至“城乡双增”的城镇化(张强等,2023)。这种“两条腿走路”的城镇化,必然开启在新时代乡村人口止跌反弹的新阶段,改变以往以“减少乡村人口”为主换取“增加城镇人口”的以往套路,扭转以“牺牲乡村”为代价来“发展城市”的前期惯性,缓解相当一部分地区因乡村人口持续减少而导致产业萎缩和社会衰落的态势,保证城乡人口与社会的相对稳定与可持续,促成城镇和乡村人口更具协调性地前行。

4.促进逆城镇化走向的城乡要素流动是实现城乡现代化的重要支撑

城镇化、逆城镇化两个方面都要致力推动,体现了构建中国式现代化新型城乡关系的指向性要求。农业农村现代化是国家现代化不可或缺的组成部分。在现代化、工业化和城镇化的进程中乡村应更具活力的根本原因,在于乡村具有生产、生活、生态、文化等多方面的功能与价值。城市需要多功能的农业保障粮食等农产品供给安全,需要广大的乡村以绿色空间支撑生态安全,需要有从事农业、守护生态的职业工作者,使乡村不但拥有与城市同等的生活品质,还拥有更优于城市的自然环境。这样的乡村也才能够吸引更多的优质要素长期稳定持续地融入其中。逆城镇化的本质是城市要素进入乡村地区的聚落、促进乡村发展活性化。逆城镇化的根本作用是通过发达的中心城市各种要素的外向扩散,最终缩小区域发展差距、走向均衡。这个趋势和结果,与消除地区之间、城乡之间差距的

根本要求是一致的,与城乡融合发展的总体方向是一致的,与缓解“城市病”和“农村病”的迫切需求是一致的,与根本解决“三农”问题、实现乡村振兴和现代化的长远目标是一致的。

5.支持逆城镇化走向的城乡要素流动是调节区域协调发展的重要取向

城镇化、逆城镇化两个方面都要致力推动,体现了构建新型城乡关系的创新性特点。我国的城镇化过程是一个不断自我完善的过程。针对在一定城镇化阶段出现城乡多方面差距拉大、“三农”问题突出的情况,中央在不同时期先后提出阶段性目标与多方面具体措施,把国家基础设施建设和社会事业发展重点放在农村,增强农村发展活力,全面改善农村生产生活条件,让广大农民共同分享现代化成果。应当注意到,从党的十八大提出“以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体”的新型工农城乡关系,到乡村振兴促进法确定“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,党和国家对于我国新时代的新型工农城乡关系的要求有了显著提升。新型工农城乡关系不仅要坚持工业化阶段中期实行的“以工促农”和“以城带乡”,更要在新的发展阶段走向“工农互促、城乡互补”,以求实现协调发展和共同繁荣。致力推进城镇化与逆城镇化的协调发展,是实现“互促互补”的重要途径。从某种意义上可以认为,自提出统筹城乡发展以来,各级政府向中心城市、中心城区以外地区增加转移支付,促进农村居民收入增长、生产生活条件改善的速度快于中心地带,也意味着从政策与投入层面构筑了逆城镇化的基础,促进了我国逆城镇化的走势(张强等,2020)。

### 三、畅通逆城镇化走向的要素流动是当前需要解决的突出问题

站在新时代新起点,将城乡融合与区域协调有机结合,把城乡要素流动摆放在对历史发展阶段的大局中加以正确判断和谋划安排,特别应重视加强对城镇化新阶段出现逆城镇化走向的要素流动和资源配置予以正确认识与引导。

1.以新时代的战略眼光引导逆城镇化走向的城乡要素流动

畅通逆城镇化走向的要素流动,应当响应城乡

关系的新变化、不断充实新理念。对逆城镇化的认识,是对城镇化发展到一定阶段出现的人口在都市区内外双向流动中对于外向流动的特别关注。逆城镇化既包含从微观看单体城市与周边乡村之间的双向流动,也包含从宏观看从东部发达大城市地区向中西部欠发达农业地区的双向流动。这种双向流动促使都市区和非都市区的人口增速趋近,有可能缓解甚至改变快速城镇化阶段都市区以外和中小城镇人口快速、大量减少的走势,形成都市区和非都市区之间、大小城市之间、城乡之间人口相对稳定、共同走向繁荣兴旺的局面。逆城镇化不是指城市人口的农村化,不是让城市居民都到农村去,更不等于城里人去农村买小产权房、盖别墅、建会所。逆城镇化作为变化趋势,是一定发展阶段必然出现的不以人们意志为转移的、带有规律性的现象。引导城市要素向乡村集聚,正是基于见微知著的战略眼光和顺应发展阶段变化的战略决断,指出实现乡村振兴的必经之路。顺应城镇化大趋势和新变化,应当从理论上将逆城镇化纳入新时代新型城镇化的完整要义,突破城镇化只允许要素单向流动的思维,扭转对“逆城镇化”认识上的疑虑和抵制。逆城镇化作为发展路径的选择,应对各国出现的逆城镇化、郊区化等现象有所借鉴、有所批判,兴利除弊,兴其畅通城乡双向流动、允许社会力量下乡兴业、在乡村汇集发展要素之利,除去可能侵犯农村原住居民权益、侵占农业耕地之弊,在推进体制机制破旧立新守正创新的过程中,守住土地所有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损底线,守住生态保护红线,守住乡村文化根脉,有效防范各类政治经济社会风险,限制和避免中心城市、中心城区延续摊大饼的态势,形成适于我国各个地区的合理路径。

## 2.按人民群众的实践与需求畅通逆城镇化走向的城乡要素流动

畅通逆城镇化走向的要素流动,应当尊重基层和群众的首创精神并及时总结实践经验,创新顺应不同地区城乡发展阶段和乡村差异性实际、各具特色的改革路径和城乡融合发展模式。畅通逆城镇化要素流动必然引起的积极变化和造成的新需求是:随着外部要素的进入,乡村居住人口不但有可能出现数量增加,也会发生从业结构的变化,即由传统上以农业生产为主、以农业生产者居住生活为

主的单一性功能场所,演变为多种生产活动、多种从业人口、多种活动主体共生的多样化功能场所。贯穿于农村改革全过程的农村自给自足经济向商品经济的转变,特别是20多年来人口大规模就业转移,已经使一部分乡村地区的居住人口结构发生了很大变化。农业生产活动、农产品加工活动、农产品流通活动、农业服务活动以及非农业活动的此消彼长,农村产业之间、城乡产业之间的流动与渗透,促成了农业的多功能、行业的多样化向乡村的多功能或乡村功能的多样化延伸。特别值得注意的是,逆城镇化走向的要素流动加速导致乡村社会结构发生变化,最重要的是,乡村居住人口的职业结构出现了变化。一部分地区农村逐步呈现出生产生活活动多样化和主体多元化的走势,客观上创造出了对形成多样化的乡村产业门类、多样化的乡村生活服务内容的需求。对2010年和2020年两次全国人口普查数据对比可以看出(见表4),最近10年乡村从事农业的人口减少63.3%;其中种植业减少更多(减少66.0%),占农业从业的比重从近95%下降到88%;从事制造业人数减少25%,但其中从事农产品加工业和食品制造业的人数增加16.3%,占乡村从业的比重从0.6%上升到1.2%;从事服务业的人数增加79.7%,占从业人数的比重从9.3%提升到26.7%;其中从事生活服务业的人数占74.4%,增加了12.7个百分点。有些地区甚至形成了以非农活动和非农生产者居住为主的新型社区形态。

这种变化隐含的意义在于:我国乡村地区除作为农村基础产业和独特产业的现代农业、作为农村基础功能的生态建设产业、为城乡人民群众休憩服务的乡村旅游与休闲产业等产业外,畅通各种要素由城向乡的流动必然使乡村地区围绕宜居宜业的服务功能存在着巨大潜力与广阔前景。在走向现代化的进程中,以首先服务于农业工作者、随乡村生活主体多元化而逐步拓展对象范围的宜居服务业,是充分利用乡村资源与优势的宜农产业;随着一部分乡村的复兴也必定成长为与生态农业、生态旅游、生态工业等特色产业并列而兴的重要产业,并以其为人才要素和人力资源的宜居服务而牵动相关产业的连锁反应。乡村宜居服务业的发展必将显现出为当地居民拓展产业和就业覆盖范围的重要作用,为原住村民中的务农居民、非务农居民和从事各类产业活动的非原住居民提供生活居住

表4 2010年与2020年我国乡村常住人口从业结构的变化

产业	就业人口数				占就业人口比重		
	2010年 (万人)	2020年 (万人)	2020年相比2010年 变化情况		2010年 (%)	2020年 (%)	2020年相比 2010年变化 百分比(%)
			人口数(万人)	百分比(%)			
合计	3936.2	2470.2	-1466.0	-37.2	100.0	100.0	-
农林牧渔业小计	2943.5	1078.9	-1864.6	-63.3	36.7	43.7	7.0
其中:农(种植)业	2791.0	950.0	-1841.0	-66.0	70.9	38.5	-32.4
制造业小计	405.7	380.7	-25.0	-6.2	42.7	35.3	-7.4
其中:农副食品加工和制造	25.4	29.5	4.1	16.3	0.6	1.2	0.5
服务业小计	367.4	660.2	292.8	79.7	9.3	26.7	17.4
其中:生活服务业	280.3	488.7	208.4	74.4	7.1	19.8	12.7
生产服务业	87.1	171.5	84.4	96.9	2.2	6.9	4.7

资料来源:《中国人口普查资料(2010)》《中国人口普查年鉴(2020)》。

服务,也逐渐成为乡村地区的重要功能,成为拉动城乡消费的重要产业,成为乡村地区重要的资产经营产业和覆盖更多乡村人群的“无能人产业”。

### 3.从体制机制和政策体系上支持逆城镇化走向的城乡要素流动

畅通逆城镇化走向的要素流动,应当从政策上和体制机制上积极支持对城乡融合发展多种路径的探索。基层和群众首创精神的重要表现,是在发展与改革的各个时期都创造出城乡融合发展的新鲜形式。比如,自1990年代开始蓬勃兴起的观光农业和乡村旅游,引发了让“城里人”走进农业农村、了解农业农村、参与农业农村的潮流,促进了工农之间、城乡之间、地区之间的产业、资源、市场、城乡等多方面融合,促进了农民从融合发展中兼业增收并形成了宜农新业态,促进了一部分农村地区生活方式、服务水平、景观面貌显著改善,更促成了城乡之间的交流成为常态,使城乡逆向流动由一次性、临时性、单调性的观光活动向重复性、短期性、多样性休闲活动的提升(张强等,2008)。比如,自农村内生工业化自然生成的农民自主城镇化(刘守英,2008),形成一批与国有土地上城市化相向而行的集体土地上城镇化的新型模式,在集体建设用地上吸纳了城市型产业和城镇型从业人口,分担了城镇化的人口负荷和成本压力,促进了一部分乡村地区常住人口职业结构的非农化,大大加快了我国城镇化、市民化和现代化的历史进程。比如,在国家引导城市资金、技术、人才、管理等生产要素向农村流动,鼓励社会各界投身乡村建设,支持技能人才通过下乡担任志愿者、投资兴业、包村包项目、行医办

学、法律服务、对口帮扶支援和担任第一书记等方式服务乡村振兴事业的政策感召下,一批非原住民进入乡村地区居住和创业,成为在逆城镇化要素流动中活化乡村事业和产业的新动能。实际上,城乡要素流动当前已经不仅是解决各种要素在城乡之间“有没有”流动的问题,而是对于在广大城乡发展实践中已经形成的多样化流动有没有规制认可与保护的问题。构建越来越完整细密严谨的规制认可与保护,是维护城乡要素流动双方权益、增强乡村发展与振兴信心的关键环节。

畅通逆城镇化走向的要素流动,应当坚持城乡改革的系统性安排。应当按照产业、人才、文化、生态、组织五大振兴目标和产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的总要求,当前首要的问题是解决最短缺的人才瓶颈制约,形成乡村振兴所需要的生力军,让精英人才到乡村的舞台上大施拳脚。一方面,按照“乡村振兴为农民而兴、乡村建设为农民而建”的原则,必须保障作为乡村振兴主体的农民群众的权益得以维护,让留在乡村的农民能够多渠道增加收入、享受到城乡均等化基本公共服务,让进入城镇的农民能够平等地分享市民化的经济社会待遇,让返回乡里的农民能够保留再创业的基本条件,让农民企业家在农村大显身手。另一方面,鼓励、支持、引导外部的资本、人才等各种要素向乡村流动集聚,扩大乡村和集体经济的开放性或包容性,使外部要素得以有序流入并从生产生活上有机融入乡村<sup>⑨</sup>。做好乡村接盘的生态宜居功能建设,持续改善乡村人居环境,不断提升乡村生活品质,促进乡村基本公共服务水平与城市相比尽快缩

小差距,不但具有改善原有农村居民福祉的意义,也具有为以人为主导的各类要素向乡村流动创造更有利条件的意义。特别需要注意的是:对于农民在集体土地上兴建起承载逆向流动要素所必需的、具有城市生活方式特征的聚居区,应从政策层面积极落实各级人民政府鼓励各类人才参与乡村建设支持、为返乡入乡人员和各类人才提供必要的生产生活服务,并指导农村集体经济组织提供相关的福利待遇;从制度层面改变长期缺少明确规制认可的问题(张强,2014),引导并保障各类人才能够通过多种方式稳定地投身于、服务于乡村振兴的伟大事业。

### 注释

①习近平.把乡村振兴战略作为新时代“三农”工作总抓手[J].求是,2019(21).②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[N].新华社,2019-04-15.③中华人民共和国乡村振兴促进法[N].新华社,2021-04-29.④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[N].人民日报,2022-10-26.

⑤习近平.国家中长期经济社会发展战略若干重大问题[J].求是,2020(21).⑥心系“三农”!习近平两会连提乡村振兴,有三项新要求[N].人民日报,2018-03-15.⑦习近平叮嘱我们护好绿水青山[N].人民日报,2018-09-16.⑧中共中央 国务院关于实施乡村振兴战略的意见[N].新华社,2018-02-04.⑨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[N].人民日报,2022-02-23.

### 参考文献

- [1]张强.城市功能疏解与大城市地区的疏散化[J].经济社会体制比较,2016(3).
- [2]张强,王翊嘉,张怀超.“宜居宜业”指明乡村振兴与现代化的根本走向[J].经济与管理,2023(1).
- [3]张强,霍露萍,祝炜.城乡融合发展、逆城镇化趋势与乡村功能演变:自大城市郊区城乡关系变化的观察[J].经济纵横,2020(9).
- [4]张强,魏福芹.中国休闲农业的发展与探索:基于北京等都市地区先行案例的思考[J].经济与管理研究,2008(5).
- [5]刘守英.集体土地资本化与农村城市化:北京市郑各庄村调查[J].北京大学学报(哲学社会科学版),2008(6).
- [6]张强.集体土地上的自主城镇化与新型城镇化[J].中国土地,2014(10).

## Smoothing the Flows of Urban and Rural Factors Against Urbanization

Zhang Qiang Zhang Huaichao

**Abstract:** The coordinated development of urban-rural is an important part of coordinated regional development. Changing the urban-rural gap plays an important role in coordinated regional development. In the stage of rapid industrialization and urbanization, the main trend of factor flow between urban and rural areas is from rural to urban. Since entering the new era, the flow has appeared the trend of counter-urbanization. In the process of promoting both urbanization and counter-urbanization, the prominent issue that needs to be addressed is facilitating the flows of urban-rural production factors in the direction of counter-urbanization. Establishing regulatory recognition and protection for the flow of factors in the direction of counter-urbanization, is the key part in facilitating the flows of urban-rural production factors.

**Key Words:** Counter-Urbanization; Factor Flow; Regional Coordination; Rural Revitalization

(责任编辑:江夏)