

三大历史性趋势下的 中国城乡融合发展路径

高 帆

【内容摘要】 改革开放以来，我国通过农村劳动力大规模非农化流转、进入城市就业而促进了城乡融合发展。现阶段中国的现代化进程呈现出三大历史性趋势——劳动年龄人口的持续下降、城市化的相对减速、数字和绿色经济的快速崛起，它们分别从供给结构、需求结构、产业结构等方面影响着中国经济发展。这三大趋势相互交汇，对我国城乡融合发展的实现路径也产生了重要影响：劳动年龄人口持续下降、城市化相对减速影响了农村劳动力非农化流转的规模和速度，而数字和绿色经济崛起则对城乡融合发展产生了“双刃剑”效应。新时代我国应基于三大历史性趋势的交汇特征，因势利导地完善和改进城乡融合发展路径，对城乡劳动力流动方向、城乡劳动力流动基础、城乡空间分布、城乡部门产业特征、城乡部门功能定位等进行重新审视。

【关键词】 劳动年龄人口 城市化率 数字经济 绿色经济 城乡融合发展

【作者】 高帆，复旦大学经济学院教授，教育部青年长江学者。（上海 200433）

【基金项目】 国家社会科学基金重大项目“全面建成小康社会背景下新型城乡关系研究”（17ZDA066）；
国家社会科学基金重点项目“我国城乡一体化发展的理论逻辑与实现机制研究”
（17AJL010）

城乡关系转变：理解中国式现代化逻辑的一条“主线”

从城乡对立走向城乡融合，是任何国家在现代化进程中均需要直面和回应的重大问题。1949年新中国成立以来，在先后实施重工业优先发展战略、经济增长主导战略、统筹协调发展战略的背景下，我国城乡关系经历了从割裂到失衡型融合、再到协同型融合的转变。^①这种转变不仅引致了城乡人口结构、城乡收入差距、城乡消费差距、城乡公共产品配置格局的变动，而且影响了



中国对外贸易、产业结构、居民消费率、要素配置效率的演变，具有影响城乡结构的部门意义、影响整体经济的宏观意义，以及跨国比较的世界意义。改革开放以来在高速经济增长的背景下，“同一时期中国的城市化速度也是世界上最快的”。^②显然，中国的现代化进程推动了城乡结构转变，城乡结构转变进而又深刻地影响了中国现代化的诸多方面，城乡关系转变在某种意义上构成了理解中国现代化推进逻辑的一条“主线”。

在新中国成立 70 多年、改革开放推进 40 多年且中国特色社会主义进入新时代的背景下，我国城乡关系转变的使命发生了转变，如果说此前的城乡融合发展主要是锚定全面建成小康社会的话，那么现阶段的城乡融合发展则是以推进现代化新征程为取向。实现城乡融合不仅是解决城乡发展不平衡、农村发展不充分问题的必由之路，也是我国在新时代实现经济高质量发展和共同富裕的重要举措。城乡融合发展对于我国实现两个“十五年”战略目标具有关键性作用。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》明确提出，“推动形成工农互促、城乡互补、协调发展、共同繁荣的新型工农城乡关系”，“健全城乡融合发展体制机制”，实现“城乡区域发展差距和居民生活水平差距显著缩小”。这不仅意味着城乡融合发展对我国基本实现现代化和建成社会主义现代化强国意义重大，而且意味着新时代我国城乡融合发展在广度、深度等方面均须对标更高要求。

更值得强调的是，城乡融合发展的实践背景或实现条件也在发生变化。相比于新中国成立初期、改革开放初期甚至新世纪初期，现阶段我国的社会领域正呈现出三大历史性趋势——劳动年龄人口持续下降、城市化相对减速、数字和生态经济迅速崛起。这三大趋势的交汇对城乡融合发展产生了广泛和深远影响，我国要实现更高水平的城乡融合发展就必须深刻理解这些趋势的发生逻辑及多重效应。既有文献已经关注和讨论了上述个别趋势与城乡结构变动的关系，例如王奇等的研究发现，电子商务发展对我国县域经济发展和乡村振兴具有显著推动作用，^③但针对上述三大趋势影响城乡融合发展的综合性、系统性、前瞻性的研究还不多见，基于影响机制探究的政策分析尚不充分。因此，本文试图系统梳理现阶段我国现代化进程的三大历史性趋势，探究这些变化趋势对城乡融合发展的影响，进而提出与三大趋势相契合的城乡融合发展路径选择，以此为新时代我国扎实推进城乡融合发展、积极回应社会主要矛盾中的不平衡不充分发展问题提供理论借鉴。

中国当前经济社会发展面临的三大历史性趋势

农业劳动力非农化转移是人类历史发展进程中一个具有标志意义的社会转型。^④发展经济学的二元经济理论将农村劳动力非农化转移视为城乡二元结构转化的核心机制。^⑤该理论强调农村存在着近乎无限供给、边际生产力为零或极低的劳动力，这些劳动力在市场机制作用下进入城市的工业等高生产率部门以期获取更高报酬。这一过程是城市化、工业化和农业改造加速推进的过程，也是劳动力配置效率提高和城乡劳动者工资差距收敛的过程。1978 年，中国在党和国家工作重心转向社会主义现代化建设的背景下开启了改革开放进程，特别是从计划经济向社会主义市场经济的体制转型，赋予了农村劳动力在农村内部、城乡之间自发再配置的经济权利。依据这种经济体制变革和城乡要素再配置，中国城乡关系呈现出与二元经济理论类似的演变趋势，即从依据政府指令配置资源的割裂状态转变为依据市场信号配置资源的连接状态，城乡两部门基于微观主

体自发选择的关联程度更为紧密，城乡融合发展成为改革开放之后城乡关系转变的基本趋向。规模庞大的农村劳动力首先进入乡镇企业就业，这种农村内部的劳动力再配置、农村工业化浪潮和乡镇企业繁荣，引爆了中国近代史上苦苦等待和久盼的第一次工业革命。^⑥此后规模庞大的农村劳动力以“农民工”方式进入城市并产生了劳动力结构效应，这给中国的城市化“奇迹”和经济增长“奇迹”提供了驱动力量，劳动密集型工业品的生产能力和出口规模也使中国赢得了“世界制造中心”的地位。与此同时，农村劳动力的收入水平和消费水平显著提高，农村居民的收入来源结构和消费支出结构也发生了深刻变化。概言之，农村劳动力的超强供给、城市化的快速攀升以及劳动密集型工业的发展，构成了改革开放以来中国城乡融合发展的基本图景。然而，在中国改革开放进入到新阶段，上述图景正在发生重要且显著的趋势性变化，这对城乡融合发展的推进产生了重要影响。

第一，劳动年龄人口的持续下降。人口是经济社会发展的重要驱动力和最终落脚点，人口数量和结构变化对一国的现代化进程会产生至关重要的影响。新中国成立以来特别是改革开放之后，我国人口数量变动的基本特征是：人口出生率和自然增长率在波动中逐渐下降，2012年之后这种下降态势尤为显著。根据 CEIC 数据库的资料，改革开放之后中国的人口出生率和自然增长率最高值出现在 1981 年，两者分别为 2.333% 和 1.661%。2012—2021 年中国人口出生率从 1.457% 降至 0.752%，人口自然增长率从 0.743% 降至 0.034%。依据这种趋势，中国将在未来较短时期接近人口总数的最高值。除了人口总数之外，中国持续且快速的人口结构转变更值得关注，这主要体现为与少子化、老龄化相伴随的劳动年龄人口跨越“拐点”之后进入下降轨道。根据 CEIC 数据库的资料，中国 0~14 岁人口在总人口中的占比从 1990 年的 27.69% 持续降至 2013 年的 16.40%，此后伴随着“单独两孩”“全面两孩”和“三孩放开”等政策的实施，该数值以极小的幅度增至 2020 年的 17.90%。区别于少子化率的变动趋势，65 岁及以上人口占比却呈现出持续攀升态势，1982—2021 年数值从 4.91% 快速增至 14.20%。

与少子化、老龄化相伴随的，是近年来中国劳动年龄人口绝对数和相对数的显著下降。根据 CEIC 数据库的资料，2011 年之后中国 16~59 岁人口呈现出连续下降态势；2011—2021 年该年龄段人口从 9.25 亿降至 8.82 亿，占总人口的比重从 68.56% 降至 62.45%；2013 年之后 15~64 岁人口也呈现出类似的变动趋势；2013—2020 年该年龄段人口从 10.10 亿降至 9.68 亿，占总人口的比重从 73.90% 降至 68.53%。从国际比较的角度看，中国劳动年龄人口占比的下降是极为显著的。根据世界银行提供的资料，1979 年以来中国的 15~64 岁人口占比始终高于世界平均水平，1979—2007 年两者的差距从 0.08 个百分点增至 7.99 个百分点，但之后这种差距持续缩减至 2020 年的 5.12 个百分点。可见，当前我国人口结构正在经历改革开放之后的重大转变，这集中体现为劳动年龄人口跨越“倒 U 型”曲线拐点之后进入下行阶段。考虑到人口增长率下降、老龄化加剧是与经济发展相伴随的普遍规律，而少子化的显著改变是一个受多重因素影响的复杂过程，因此可以判断中国劳动年龄人口规模及占比的下降是趋势性的。从城乡结构的角度看，这种变化趋势也具有部门间的不同步特征。伴随着农村人口和劳动力的非农化流转，中国农村相对于城市呈现出更为快速的少子化和老龄化特征，以及相对更低的劳动年龄人口占比，“以青壮年为主的人口城镇化导致农村的人口老龄化程度相对更大”。^⑦根据 CEIC 数据库的资料，1982—2019 年我国城市和乡村中 0~14 岁人口占比分别从 26.01% 降至 13.56%、从 35.58% 降至 19.30%，两者分别下降了 12.45 个百分点和 16.07 个百分点。同期城乡 65 岁及以上人口占比分别从 4.68% 增至 10.96%、从 5.00%

增至 14.69%，两者分别提高了 6.28% 和 9.69%，与之伴随的是农村劳动年龄人口占比显著低于城市，2019 年城乡劳动年龄人口占比分别为 75.48% 和 66.00%。

第二，城市化率的相对减速。城市化率提高是与一国现代化进程相伴随的规律性趋势，这一规律的本质是农村人口进入城市的非农产业部门，并因人口集聚而改善其收入水平、消费水平和生活状态。城市化进程不仅取决于与劳动力流动相关的经济制度和基础设施服务体系，而且取决于发展阶段以及城乡为劳动者提供的发展机会。从国际经验看，伴随着一国从低收入国家走向中等收入国家和高收入国家，其城市化会出现从加速增长到低速增长直至相对平稳增长的转化。换言之，城市化增速、减弱均是一国现代化进程的重要变动趋势。1978 年以来，导源于市场化经济体制改革以及由此导致的微观经济自主权扩展，我国以常住人口计算的城市化率进入了迅猛发展阶段，其发展态势堪称中国发展史乃至人类发展史的“奇迹”。就时序比较而言，根据 CEIC 数据库的数据，按照常住人口计算，1949—1978 年中国城镇人口从 0.58 亿增至 1.72 亿，城市化率从 10.64% 增至 17.92%，29 年增长了 7.27 个百分点，年均增长 0.25 个百分点。但 1978—2021 年中国城镇人口从 1.72 亿增至 9.14 亿，城市化率从 17.92% 增至 64.72%，43 年增长了 46.81 个百分点，年均增长 1.07 个百分点。就跨国比较而言，根据世界银行给出的数据，1978—2020 年中国城市化率从 17.90% 增至 61.43%，42 年增长了 43.53 个百分点，这一速度远超同期的世界平均水平，即 42 年增长了 17.62 个百分点，也远超主要发达经济体和主要新兴经济体，例如美国（8.98 个百分点）、日本（15.72 个百分点）、英国（5.74 个百分点）、印度（12.55 个百分点）、巴西（23.45 个百分点）、南非（19.07 个百分点）。1978 年以来，中国城市化涉及的人口规模以及增长速度举世罕见。

然而，在中国从中等收入国家迈向高收入国家的背景下，城市化也将不可避免地步入增速下行通道。这主要是因为，按照国际经验，一国从中高收入国家转向高收入国家，往往会因城市就业岗位增长的放缓和农村生活水平的提升而出现城市化率增速下降。按照世界银行给出的数据，1978—2020 年高收入国家、中等收入国家、中等收入国家、中低收入国家、低收入国家的城市化率增长幅度分别为 10.59 个百分点、33.33 个百分点、23.20 个百分点、16.86 个百分点和 13.28 个百分点。2019 年之后中国人均 GDP 连续超过 1 万美元，并在 2021 年达到 12551 美元。当前中国已非常接近高收入国家的“门槛线”，这种发展阶段转换预示着城市化率增速相对下降阶段的到来。2021 年中国城市化率非常接近 65%，世界银行给出的 2020 年高收入国家城市化率为 81.76%。作为一个具有人口和地理超大规模的国家，中国保有一定数量的农村人口从事农村产业至关重要，参照国际经验和中国国情，80% 左右可视为中国城市化率的“相对稳态”水平，中国的城市化率需要从当前的 65% 攀升至 80% 左右的“相对稳态”水平。考虑到城市化率基数变大、劳动年龄人口下降，以及国际经济格局转变带来的城市就业创造能力减缓等因素，中国城市化率从 65% 走向 80% 左右的进程会趋于放缓。事实上，这种放缓趋势也能够得到经验数据的验证。根据世界银行提供的数据，1978—2020 年中国城镇人口增长率年均值为 3.85%；但进入新世纪之后该数值呈现出不断下降态势，2002—2020 年从 4.20% 持续降至 2.07%，未来的城镇人口增长率很可能会延续这种下行趋势。

第三，数字和绿色经济的迅速崛起。人类社会发展始终伴随着居民需求结构转变以及由此引致的回应方式变革，这种需求—供给的互动关系集中体现为产业的转型升级和产业结构的动态演变。从居民需求结构转化的角度看，伴随着 40 多年的持续快速经济增长，中国现阶段出现了数

数字经济和绿色经济的快速崛起态势，这也构成了中国经济社会历史性变迁的一个重要表现。就数字经济而言，伴随着计算机、互联网、物联网等信息技术的不断创新和广泛应用，我国微观主体降低交易成本、获取更优服务体验的需求得到了更好满足，这使得中国经济呈现出显著的数字化和产业数字化趋势，工业化和信息化的交叉融合不断加深，数字技术和数字产业对传统产业的改造功能不断凸显。特别是中共十九届四中全会明确提出，“健全劳动、资本、土地、知识、技术、管理、数据等生产要素由市场评价、按贡献决定报酬的机制”，这意味着数据已成为新的生产要素，数字经济正成为新的经济形态。中国互联网络信息中心 2021 年 8 月发布的《第 48 次中国互联网络发展状况统计报告》强调，“以数字化转型驱动生产方式、生活方式和治理方式变革，正成为引领中国未来经济发展的重要方向”。根据 CEIC 数据库提供的数据，2007 年 12 月至 2021 年 6 月，中国整体、城镇和农村的互联网普及率分别从 16.0% 增至 71.6%、从 26.0% 增至 78.3%、从 7.4% 增至 59.2%。截至 2021 年 6 月，中国整体、城镇和农村的网民数分别达到 10.11 亿、7.14 亿和 2.97 亿，中国的互联网网民数以及普及率在全球范围内都引人注目。而根据中国网络空间研究院发布的《中国互联网发展报告 2021》，2020 年中国数字经济规模已达到 39.2 万亿元，占 GDP 的比重则达到 38.6%。

就绿色经济而言，改革开放之后的较长时期，中国的现代化进程伴随着经济总量高速增长和生态环境充分保护之间的紧张关系。当前，在从高速增长阶段转向高质量发展阶段的背景下，我国居民日益增长的美好生活需要必然内含着对生态环境的更高需要。据此，我国在价值取向上明确将绿色发展作为新发展理念，在总体布局上明确将生态文明建设作为重要内容，在目标定位上明确提出二氧化碳排放量力争于 2030 年前达到峰值，努力争取 2060 年前实现碳中和。这意味着绿色经济在当前和未来的中国经济发展中将扮演着日益重要的角色，将更加注重生态环境的保护、利用和改善，贯彻落实“两山理论”并将绿色经济视为新的发展动能，已成为中国经济高质量发展的客观要求和重要支撑。在绿色经济发展方面，中国已经取得了较大绩效，但面临着进一步提升的急迫压力和巨大空间。根据世界银行提供的数据，1990—2018 年中国二氧化碳排放强度（单位 GDP 的二氧化碳排放量，GDP 按照 2011 年购买力平价计算，GDP 单位为美元）从 1.34 千克降至 0.49 千克；横向比较来看，2018 年世界、美国、日本、高收入国家、中高等收入国家的该数值分别为 0.27 千克、0.25 千克、0.21 千克、0.21 千克和 0.37 千克。总之，从需求-供给的互动关系来看，现阶段中国的数字和绿色经济崛起具有不可逆转的特征，这一趋势本质上是由经济发展方式转变和居民需求结构演变而内在驱动的。

三大历史性趋势对城乡融合发展的影响机制

改革开放以来，中国经济的持续高速增长伴随着城乡二元结构转化，城乡经济关系随即从相互割裂转向融合发展，这种融合发展以大规模农村劳动力成为“农民工”、进入城市工业部门就业为基本特征。农村劳动力的强大供给能力、城市部门的就业创造能力，以及劳动密集型工业产业的快速发展是这种城乡融合发展的实施基础。从逻辑上说，当上述实施基础发生变化时，则我国城乡融合的方式、路径以及政策选择也必然需要作出调整。现阶段中国出现了劳动年龄人口持续下降、城市化相对减速、数字和绿色经济快速崛起三大变迁，这些变迁与此前城乡结构变动的实施基础存在着重要差别。这三大变迁不是短期或周期性的，而是关联着现代化进程长期趋势性



变化的，因此具有不可避免和不可逆转的特征。这三种变迁也昭示着中国经济发展供给结构、需求结构和产业结构的变动方向：从供给角度看，在劳动年龄人口持续下降的背景下，中国的经济增长将更加倚重要素组合效率或全要素生产率的提高；从需求角度看，在城市化率相对减速的背景下，中国的经济增长将更加倚重以提质增效为导向的内涵式城市化；从产业角度看，在数字和绿色经济快速崛起的背景下，中国的经济增长将更加倚重以信息化和生态化为趋向的现代产业体系。在三大历史性趋势交汇的条件下，此前我国以大规模农村劳动力非农化转移为基本特征的城乡结构变化方式也需要作出调整。特别是劳动年龄人口持续下降、城市化相对减速，意味着此前的城乡融合发展部分支撑条件难以为继，数字和绿色经济快速崛起则暗示着城乡融合发展的实现手段及目标定位需要作出改变。前者的推力和后者的拉力相互组合，会对新时代的中国城乡融合发展产生显著影响。

其中，劳动年龄人口持续下降对中国城乡融合发展的影响具有直接性和广泛性，由于此前的城乡融合发展以农村劳动力大规模供给、大规模进城为重要特征，因此，劳动年龄人口持续下降会因支撑条件变动而对这种方式产生影响。这主要表现在四个方面：

一是潜在增长率下行效应。劳动年龄人口是影响特定国家潜在增长率变动最为关键的因素。既有文献指出，人口红利的改变特别是2011年以来中国劳动年龄人口的持续下降，导致了潜在增长率逐步“下台阶”，^⑧“人口红利对我国经济增长的推动作用正在随着劳动年龄人口规模及其占比的下降而不断弱化”。^⑨在不考虑其他因素的条件下，经济增长率与就业创造能力呈正相关。因此，中国因劳动年龄人口下降导致的潜在增长率下行，意味着城市为农村劳动力提供的就业岗位数量趋于下降，这对传统的以大规模农村劳动力非农化流转的方式来推动城乡融合发展，产生了明显的不利影响。

二是劳动力成本抬升效应。劳动年龄人口下降会在整体上改变劳动力市场的供求状况，对企业而言，这种改变意味着其用工成本出现了不可逆转的抬高趋势。作为对这种趋势的一个理性反应，企业通常倾向于通过要素再组合来调整劳动力的密集使用程度，企业的转型升级往往意味着新增就业岗位的减少，这也会对以“农民工”进城为特征的城乡融合发展方式产生冲击。

三是要素配置效率倒逼效应。劳动年龄人口下降意味着建立在劳动力规模基础上的“人口红利”正在消失，中国经济增长必须从密集使用劳动力等要素的粗放方式转向劳动力等要素生产效率提高的集约方式。惟其如此，我国才能实现2035年人均GDP达到中等发达国家水平的目标，也才能按照两个“十五年”的战略目标持续推进现代化建设。可见，劳动年龄人口下降倒逼中国通过深化经济体制改革来提高要素配置效率，在城乡关系转变方面，阻碍城乡之间、城市内部、农村内部劳动力再配置的制度性安排需要进一步破除，以此为劳动力在更广范围、更深层次的再配置提供支撑。

四是社会保护激励效应。劳动年龄人口持续下降不是一个孤立事件，它与我国人口少子化趋于加剧、老龄化快速增长相伴而生，且农村少子化、老龄化相对于城市来讲更为迅猛。这意味着中国不仅应从生产要素供给的角度来审视劳动年龄人口变化，而且应从发展成果分享的角度来重视少子化、老龄化现象。为此，我国不仅需要为占比下降的儿童群体以及占比攀高的老年群体提供更为充分的社会保障服务，而且需要针对少子化、老龄化变动的城乡差异，更加关注和改善农村教育、医疗、养老的基础设施建设和社会服务供给，这对回应农村更为快速的少子化和老龄化趋势至关重要。

城市化相对减速也会对中国城乡融合发展产生显著影响。相对于农村，城市具有更高的人口密度，^⑩以及因人口密度因素而产生的规模效应、集聚效应、网络效应和创新效应优势，^⑪收入和工资水平会随着人口密度提高而快速增加。^⑫改革开放以来，中国的经济增长“奇迹”与城市化“奇迹”相伴而生。现阶段中国的城市化率还在增长，但增长速度已伴随着人均GDP靠近高收入国家“门槛线”而进入下行通道。我国按照常住人口计算的城市化出现了速度放缓，这意味着农村劳动力进入城市从事非农就业的节奏在放缓，以快速度、大规模、数量扩展型城市化来驱动城乡融合发展的难度趋于增大。事实上，农民工的增长速度已验证了这种判断。根据CEIC数据库的资料，2010—2019年我国农民工的年增加数从1245万人降至241万人，其中外出农民工的年增加数从802万人降至159万人。2020年中国在新冠肺炎疫情暴发背景下，农民工、外出农民工相对上年分别减少了517万人和466万人。如果将2021年与2019年相比，则农民工和外出农民工的增加数分别为174万人和-253万人，增长速度相比于2019年前也呈现出下降态势。立足于城市化率相对减速以及数量扩展型城市化约束不断增强，现阶段我国城市化必然会在三个方面拓展新的空间，由此对城乡融合发展方式产生影响。

一是不同城市的分化。即在城市化整体减速的条件下，不同地区因产业结构、经济活力以及社会保障资源的差异，其城市化率的具体表现并不一致。有些地区城市化率仍会保持快速增长，但也有些地区城市化率趋于稳定甚至出现相对下降趋势。对此，我国应将不同地区城市化率的差异视为客观规律作用的结果，赋予城乡劳动力和人口更为充分的经济自主权，使其在不同地区的城市化进程中参与更充分的决策，展开更充分的流动。

二是城市化内涵的转变。当前我国城市化率相对减速主要是针对常住人口城市化而言的，这是侧重数量或规模意义上的城市化概念。改革开放以来，我国农民家庭再生产基本采用了“以代际分工为基础的半工半耕生计模式”。^⑬而农村劳动力非农化转移的“农民工”概念，也意味着职业转化（工业化）和身份转化（市民化）不一致，中国农村劳动力的非农化转移蕴涵着非农业化、非农村化、非农民化三个虽有联系但并不同步的结构层次。^⑭对于流入城市的农村劳动力而言，“他们缺少有效融入城市社会的渠道，包括获得与城市公民身份相符的教育、住房和社会服务”，^⑮这些带来城市化数量含义和质量含义的落差。例如，2020年我国常住人口城市化率和户籍人口城市化率分别为63.89%和45.40%，两者相差18个百分点约2.61亿人口。现阶段我国城市化相对减速，意味着城市化进程须从关注农村劳动力进城就业转向关注农村劳动力进城生活，以户籍人口城市化的相对加速来代替常住人口城市化的相对减速，以进城务工人员市民化为突破口来驱动新一轮的城乡融合发展。

三是县域内部的城市化。改革开放以来，我国城市化的快速发展主要体现为县域之外的大城市发展，农村劳动力非农化流转通常以跨地区流转为特征，农民工中外出农民工占主体可以验证此点。事实上，城市化的实质是特定地区因人口密度提高而形成经济增长极，在县域内部，农村劳动力在县城、中心镇甚至中心村的集聚同样会提高人口密度，这也构成了对城市化经济社会效应的一种积极回应。由此出发，在常住人口城市化相对减速的条件下，中国县域内部的城市化仍然可以保持快速发展，并形成对农村劳动力跨地区流转模式的一种接替，在县域内形成劳动力再配置和城乡融合发展新空间。

而数字和生态经济的快速崛起是我国产业体系的重要发展趋势，这种趋势不仅会改变劳动密集型工业的主导地位及其对农村劳动力的吸纳程度，而且会导致传统产业的改造和新型产业的发



展并形成新的城乡关联方式。就数字经济而言，其对城乡融合发展具有“双刃剑”效应：

一方面，数字技术的不断发展和广泛应用会降低城乡商品—要素的交易成本，提高城乡之间的商品流动性和要素配置效率，数字产业化、产业数字化也会渗透到农村产业中，对农村生产、销售和经营方式予以改造。现阶段，中国不断增长的“淘宝村”“淘宝镇”就体现出数字技术对农村经济的改造功能。根据阿里研究院发布的《2020年中国淘宝村研究报告》，目前中国淘宝村已增至5425个，约占全国行政村总数的1%，淘宝镇已增至1756个，约占全国乡镇总数的5.8%，淘宝村和淘宝镇的网点年交易额超过1万亿元，并创造了828万个就业机会。此外，交通与通信技术及相关基础设施的变革改变了人们对县域内的时空认知，农村人口在县域内城乡间可以形成“撑开的家”^⑥，由此形成生产地在农村、生活地在县城的城乡“两栖”现象。

另一方面，劳动年龄人口持续下降蕴涵着用工成本攀升，而数字经济发展则为技术替代劳动提供了条件。从行业特征来看，相对于专业技术属性强的工作岗位，这种替代往往出现在农民工密集进入的普通工作岗位，数字经济发展会对农民工的当前就业岗位形成一定程度的挤出效应。现阶段城乡数字经济发展也存在失衡状况，城乡之间的“数字鸿沟”仍是中国发展进程中的一个特征事实，这从城乡之间的互联网普及率可以得到证实，这些因素对城乡融合发展都会产生不利影响。

就绿色经济而言，中国对绿色发展理念的强调以及对生态环境的保护为城乡融合发展提供了新机遇，特别是农村农业往往是自然活动和经济活动相统一的产业，这些产业具有经济、生态、文化等功能交织融合的复合特征。在绿色经济快速崛起的情形下，城乡居民对农村产业的生态文化功能具有更大需求，农村可以通过产业功能拓展形成新的经济增长点，并通过服务功能挖掘进而提高生产效率，这为农村劳动者获取与城市劳动者大致相同的经济回报创造了条件。此外，农村因提供粮食安全和生态环境两种公共产品可获得更为充裕的财政支持。然而，在绿色经济快速崛起、城乡社会治理存在落差的背景下，城市的部分污染产业可能会向农村地区转移，“近十几年在大城市城区‘去工业化’和污染企业‘退城搬迁’的背景下，农村地区成为工业企业尤其是污染密集型企业选址的主要空间”。^⑦基于短期内的产出和经济回报，农村微观主体也可能延缓采用绿色经济发展的生产方式。根据世界银行的数据，1978—2014年中国每公顷耕地的化肥消费量从111.71千克持续增至464.83千克，之后在新发展理念的指引下逐步下降至2018年的393.22千克；但横向比较仍显著高于世界平均水平和其他主要经济体，2018年世界、美国、日本、高收入国家、中高等收入组国家的数值分别为136.82千克、128.77千克、253.74千克、141.29千克和170.6千克，这意味着绿色经济在中国的农业转型和城乡融合发展进程中仍有巨大发展空间。

新格局背景下的中国城乡融合发展路径选择

与其他国家相类似，中国在现代化进程中也面临着城乡关系转变，从割裂到融合发展是改革开放以来中国城乡关系演变的基本趋向，城乡融合发展对中国的整体经济发展和社会主义现代化建设具有举足轻重的作用。1978年以来，这种融合发展以农村劳动力大规模非农化流转、进入城市工业部门就业为主要方式。现阶段中国城乡融合发展在广度和深度等方面均需要进一步提升，城乡要素流动的双向性需要增强，城乡居民的收入和消费差距需要缩减，城乡基本公共产品均等化需要加快，以此与中国基本实现现代化和建成社会主义现代化强国这样的战略目标相契合。从

实践条件来看，如前所述，当前我国现代化进程呈现出三大历史性趋势的交汇特征：劳动年龄人口在持续下降，城市化在相对减速，而数字和生态经济在快速崛起。这些趋势对城乡融合发展的实现方式产生了巨大影响，以大规模农民工进城方式来推动城乡融合发展正面临着新情况、新挑战，产业结构转型为城乡融合发展方式变革提供了条件。

考虑到劳动年龄人口在持续下降、城市化在相对减速、数字和生态经济在快速崛起——这三大趋势对城乡结构转化方式的影响具有多样性、交叉性和综合性特征，因此可在整体意义上探究新时代我国城乡融合发展的路径选择，以此揭示城乡融合发展的政策变动趋势和相关支撑条件。整体而言，与三大趋势相契合的城乡融合发展路径应重点强调如下五个方面：

一是重新审视城乡劳动力的流动方向。自1978年开启改革开放历程以来，我国的城乡融合发展以农村劳动力流向城市、在城市工业部门就业为基本方式。但在劳动年龄人口持续下降、城市化相对减速的背景下，农村劳动力非农化流转的规模渐趋缩小，城市工业部门能够创造的新增就业岗位也在减少。在此背景下，城乡劳动力流转必须从数量主导转向效率主导，从单一方式转向多元方式，以促使规模趋减的劳动力要素得到更为充分的利用，这是我国劳动力要素供求关系转变的内在要求，也是新时代实现城乡融合发展的客观需要。我国现阶段不仅应支持农村劳动力流向城市并在城市工业部门就业，而且应支持城市劳动力进入农村并推动农村的三次产业融合，支持农村劳动力进入其他地区的农村或进入本地农村的非农产业就业，支持城市劳动力进入其他地区的城市或在本地城市的其他产业就业，劳动力的流动方向应进一步拓展、放宽和多样化。

与此相伴随，我国必须进一步减少劳动力在城乡之间、城市之间、农村之间以及产业之间流动的体制性障碍，这需要加快城乡户籍制度改革，使户籍的就业管控功能进一步降低直至消除，而且需要加快农村土地制度、金融制度、财税制度改革，以此为城市劳动力或异地农村劳动力进入农村就业创造有利条件。只有拓展城乡劳动力的流动方向，放宽城乡劳动力的流动空间，我国才能在劳动力配置效率提高的基础上赋予城乡融合发展更为持久充沛的内在动力。

二是重新审视城乡劳动力的流动基础。改革开放以来，我国农村劳动力的大规模非农化转移推动了城市化发展，并增强了城乡之间的要素流动和经济关联。从整体上说，这种流转的基础是农村具有近乎无限供给的劳动力资源，农村劳动力的供给数量庞大但人力资本含量并不突出，而城市化的快速发展为这种劳动力非农化流转提供了拉力。显然，此种城乡融合发展是以农村劳动力的数量扩展而非质量提升来推进的。现阶段我国劳动年龄人口在持续下降，而城市化率在相对减速，城市部门的就业岗位竞争程度趋于增强，这倒逼着劳动力生产效率进一步提高。

基于此，我国城乡劳动力再配置应从数量扩展方式转向质量提升方式，特别是在人力资本提高的前提下应促使农村劳动力增强其在城乡不同岗位之间的进入能力、转换能力和工资谈判能力，同时增强农村劳动力在农村的市场参与能力和组织创新能力。换言之，在农村劳动力进城速度下降的情形下，我国可以通过人力资本提高、以质量替代数量形成新的收入增长点，推动城乡融合发展迈向新台阶。为此，我国必须将增强城乡劳动力特别是农村劳动力的人力资本形成、提高劳动力人力资本含量，作为新阶段城乡融合发展的重中之重。通过不断增强针对农村居民的教育、培训、医疗等资源供给来提高劳动者的素质和能力，将农村劳动力的人力资本提高作为地方政府推进乡村振兴战略的核心考核指标，切实增强劳动力要素的社会化配置能力，减弱城乡收入差距和消费差距的代际传递效应。

三是重新审视城乡之间的空间分布。1978年以来，由于东部地区率先实施对外开放且工业企



业首先集中于东部地区，这使得我国农村劳动力的非农化流转具有典型的跨地区、远离户籍所在地等特征，城市化率提高也主要体现为县域之外的大城市快速发展。然而，城市化的本质是特定空间内的人口密度提高，中国的城市化也存在以本地工业为基础的内生型城镇化、以本地农业为基础的内生型城镇化、以外地工业为基础的外输型城镇化三种类型。^⑩在城市化相对减速的背景下，现阶段我国必须重新审视和理解城市空间的分布状况，即在重视跨地区城市化的同时，更加关注县域内的人口集聚和生产—生活方式重塑。对于农村劳动力而言，跨地区、远离户籍所在地的非农化流转可以获得较高的经济回报，但也需要支付更高的城乡转换成本和城市融入成本。对于部分劳动力而言，其权衡利弊之后可能仍然选择异地城市化，针对这些进城务工人员，应重点通过深化户籍制度改革来加快其市民化进程，促使更多进城人员实现就业和身份同步转换。但对另一部分劳动力而言，其可能会选择就地城市化，这样农村劳动力和人口在县城、中心镇、中心村的集聚就成为非农化流转的一个选项。这些劳动力虽然获得了相较于异地城市化偏低的工资收入，但同时支付了相较于异地城市化偏低的转化成本，能够因本地化集聚而带来公共产品获取的改善。

进一步，我国城乡公共产品的配置必须关注这种城乡空间变化，在全面实施乡村振兴战略的背景下，应将县域内城市化作为乡村振兴战略的重要载体和组成部分，在公共产品供给中以农村人口在县域内的空间变动为依据，而不能以当前空间固定的村庄分布为基准，以此实现县域内公共产品供给效率和公平的兼得。也即，“未来让一部分专业农户到附近的城市和镇区获取公共服务，而不是把所有专业农户集中起来获得公共服务，更不是给小型专业农户居民点提供完善的公共服务”。^⑪概言之，县域内城市化将在我国城乡融合发展进程中扮演日益重要的角色。

四是重新审视城乡部门的产业特征。改革开放以来，我国以农村劳动力非农化流转为主要载体的城乡融合发展方式，不仅以农村劳动力的大规模供给为条件，而且以城乡产业的泾渭分明为条件，即农村主要从事农林牧渔等传统农业，城市主要从事工业和服务业，城乡存在着农产品和非农产品之间的交换关系。在居民消费结构转变、数字和绿色经济崛起的背景下，城乡的产业定位和功能存在着日益显著的变革特征，特别是农村产业除了提供食品这种基本的经济功能之外，其内涵的生态、文化等服务功能也在不断凸显，这导致农村产业功能的多样化、产业链长度的延伸化和劳动生产率的提高。

基于此，农村产业的功能就有融合化、交叉化、复合化的变动趋势，兼具经济、生态和文化等多重功能。近年来我国强调推动农村第一、二、三产业融合发展就体现了这种趋势，而部分农村地区出现的乡村旅游、乡村休闲以及“生产、生态、生活”三位一体均是这种产业功能拓展的产物。作为生产要素的数字技术及其在农村的广泛应用，也为农村产业的改造和功能拓展提供了技术条件，许多农村地区的绿色产业开发正是以数字技术为载体进行生产和营销的。现阶段我国应因势利导，依靠制度和组织的持续创新为农村的产业融合发展提供更有利条件，特别是应加快农村土地的“三权分置”改革，进一步推进城乡数字基础数据的均等化配置，规制城市污染向农村的转移和农村自身污染的加剧，鼓励农村新型经营主体的发展壮大，以此为农村三次产业融合和功能拓展提供全方位支持，进而依靠“用数字改造农业、用生态赋能农业”来持续推进城乡融合发展。

五是重新审视城乡部门的功能定位。1978年之后的较长时期，我国的现代化建设以实施增长导向战略为主线，城乡融合发展以农村劳动力非农化流转为载体，这种方式因劳动力要素配置优化而支撑了经济高速增长。现阶段在劳动年龄人口持续下降、城市化相对减速、数字和绿色经济

快速崛起的情形下，我国城乡关联不仅具有经济功能，而且具有社会功能。城乡融合发展不仅要考虑推动经济持续发展，而且需要考虑城乡相对均等地分享发展的成果，并对现代化进程的低收入群体、老龄群体等予以更多保护。这样，现阶段我国城乡融合发展在实施路径上就是一个包括机会均等、权利对等、结果相对公平等层次的系统概念，它不仅取决于微观主体经济选择权的扩展，而且取决于政府公共产品供给能力的增强。

具体而言，在机会领域，我国必须赋予微观主体更显著的经济选择权、更均等的经济发展机会，即通过深化各类要素的市场化改革，促使微观主体在城乡、地区、产业之间更充分地配置这些要素，以对冲劳动年龄人口的持续下降和城市化的相对减速带来的负面影响，进而为城乡居民生活状态改善提供“更大蛋糕”。在权利领域，我国需要加快城乡居民的基本公共产品均等化进程，即按照普惠性、对等性原则为城乡提供基本公共产品，特别要通过转变地方政府绩效激励方式、增加民生类公共产品投入等方式，加快农村的基础设施建设和生活类保障资源供给，逐渐剥离户籍制度承担的城乡差异化公共产品配置功能。在结果领域，我国的城乡融合发展不等于城乡经济差距完全消除，它承认城乡居民在禀赋条件、收入水平和消费支出方面的差异。城乡融合发展要实现的是微观主体自发决策后的结果相对公平，所追求的是效率和公平两者的并重。据此，当前我国的城乡融合发展要对城乡经济差距拉大或高位徘徊保持警惕，从时序和跨国比较来看，我国的城市收入差距和消费差距仍存在下降空间。因此，我国既要通过农村产业改造、农村劳动力多元化流转、农村公共产品供给增长等方式继续缩减这些落差；又要进一步巩固脱贫攻坚成果，在农村绝对贫困消除之后，将解决相对贫困的视野从农村居民扩展到城乡居民特别是进城务工人员，进一步增强对老龄群体的社会保护体系建设，以此推动我国城乡融合发展取得更为显著的绩效。

注释：

- ① 高帆：《从割裂到融合：中国城乡经济关系演变的政治经济学》，上海：复旦大学出版社，2019年。
- ② 蔡昉：《中国经济发展的世界意义》，北京：中国社会科学出版社，2019年。
- ③ 王奇、牛耕、赵国昌：《电子商务发展与乡村振兴：中国经验》，《世界经济》2021年第12期。
- ④ 胡景北：《当今世界的农业劳动力转移和人类大历史中的非农化转型》，《学术月刊》2018年第1期。
- ⑤ 费景汉、古斯塔夫·拉尼斯：《增长和发展：演进的观点》，北京：商务印书馆，2014年。
- ⑥ 文一：《伟大的中国工业革命》，北京：清华大学出版社，2016年。
- ⑦ 茅锐、林显一：《在乡村振兴中促进城乡融合发展》，《国际经济评论》2022年第1期。
- ⑧ 蔡昉：《读懂未来中国经济：“十四五”到2035》，北京：中信出版集团，2021年。
- ⑨ 国务院发展研究中心课题组：《认识人口基本演变规律促进我国人口长期均衡发展》，《管理世界》2022年第1期。
- ⑩ 党国英：《城乡界定及其政策含义》，《学术月刊》2015年第6期。

- ⑪ Chauvin, Juan Pablo, What Is Different about Urbanization in Rich and Poor Countries? Cities in Brazil, China, India and the United States. *Journal of Urban Economics* Volume, 2016, vol.98, pp.17-49.
- ⑫ 弗·亨德森、马修·特纳：《发展中国家的城市化：太快还是太慢？》，《比较》2020年第5期。
- ⑬ 夏柱智、贺雪峰：《半工半耕与中国渐进城镇化模式》，《中国社会科学》2017年第12期。
- ⑭ 高帆：《农村劳动力非农化的三重内涵及其政治经济学阐释》，《经济纵横》2020年第4期。
- ⑮ 巴里·诺顿：《中国经济：适应与增长（第2版）》，上海：上海人民出版社，2020年。
- ⑯ 白美妃：《撑开在城乡之间的家——基础设施、时空经验与县域城乡关系再认识》，《社会学研究》2021年第6期。
- ⑰ 李玉红：《中国工业污染的空间分布与治理研究》，《经济学家》2018年第9期。
- ⑱ 孙敏：《中国农民城镇化的实践类型及其路径表达》，《中国农村经济》2017年第7期。
- ⑲ 党国英：《关于乡村振兴的若干重大导向性问题》，《社会科学战线》2019年第2期。

编辑 李梅