

# 城乡要素从“单向流动”向“双向流动”转换机制研究

熊苓

成都理工大学马克思主义学院，四川省成都市，610059；

**摘要：**城乡要素双向流动是实现城乡融合发展的关键，也是促进乡村全面振兴的必然要求。在基于我国城乡二元经济结构的具体国情上，探究改革开放以来城乡要素流动的演进历程，系统考察了一个市场、两大融合以及三大动力等顶层设计对我国城乡要素流动的影响。我国城乡要素流动总体上呈现出从单向流动向双向流动转变的趋势，但仍面临体制机制障碍，为推动城乡要素平等交换、双向流动，应健全城乡融合发展的体制机制，破除妨碍城乡要素流动的制度壁垒，结合“双循环”战略，畅通城乡要素双向流动的堵点，推动劳动力、土地、资金、技术等要素回流农村，逐步实现城乡共同繁荣发展，并强化县域的载体作用，以县域为突破口，弥合城乡发展鸿沟。

**关键词：**城乡要素流动；二元结构；城乡融合发展；实现策略

DOI：10.69979/3029-2700.25.12.050

## 引言

党的二十届三中全会强调城乡融合发展是中国式现代化的必然要求，对完善城乡融合发展的体制机制，促进城乡要素平等交换、双向流动作出了一系列的重要战略部署。当前我国城乡要素由单向流动逐渐向双向流动转变，但是由于长久以来的城乡二元分割格局，城乡要素自由流动仍存在体制机制障碍。因此，破除城乡要素双向流动的制度壁垒，缩小城乡差距，全面建立新型工农城乡关系，已成为推进城乡融合发展和实现乡村振兴战略的迫切需求。

当前学术界已经对城乡要素流动的问题进行了多方面的探讨，研究重点聚焦以下几个方面。一是在城乡融合发展方面，部分学者认为城乡融合发展就是统筹处理好工农关系、城乡关系、农民和市民的关系以及农村与城市市场的关系<sup>[1]</sup>，包括城乡要素融合、产业融合、居民融合、社会融合和生态融合这几个方面的内容<sup>[2]</sup>。随着乡村振兴战略的实施和城乡融合发展体制的逐渐健全，城市生产要素加快向农村流动，城乡要素流动逐步实现从单向到双向的转变<sup>[3]</sup>，实现乡村振兴必须要破解阻碍要素流动的体制机制障碍，促进劳动力、资本、技术等要素向乡村聚集<sup>[4]</sup>。二是在城乡要素流动方面，我国城乡要素流动经历了从限制流动到单向流动再到双向自由流动的演变历程<sup>[5]</sup>，城乡基本要素双向流通不畅是阻碍城乡融合发展的关键<sup>[6]</sup>。目前城乡要素流动仍面临着体制机制障碍<sup>[7]</sup>，为有序推进城乡要素双向流动，需要城市农村两端发力，一体推进新型城镇化和乡村全

面振兴。<sup>[8]</sup>

综上所述，现有研究对城乡要素流动的问题进行了较为全面深刻地分析，提出了许多具有针对性的宝贵建议，对推动城乡融合发展具有重要指导意义，但当前对城乡要素从“单向流动”向“双向流动”的转化机制研究仍不多见。基于此，本文结合历史背景，对改革开放后城乡要素演变历程进行梳理，总结出城乡要素转换面临的主要障碍，并着重分析城乡要素转换机制的顶层设计，提出未来推进城乡要素转化机制的实现策略。

## 1 改革开放以来城乡要素流动的演变历程

### 1.1 城乡二元结构形成阶段（1957—1978）

新中国成立之初，为了尽快建立起比较完备的工业体系，我国实行重工业优先发展战略。农村对工业化的支持主要体现在一方面通过农产品剩余转移为工业发展提供资本积累。另一方面通过制度安排降低城市发展成本，具体政策包括农业税、剪刀差方式的统购统销、户籍制度和人民公社制度。一是统购统销制度。为了给工业提供资本积累，国家先后对棉花、粮食、食用油等农产品实行统购统销。这样做使农产品低于实际价格出售，达到为工业积累资本的效果，但是该政策在取消农产品自由流通市场的同时，后期因体制僵化而严重抑制了农业生产力的发展。二是户籍制度。1958年，国家正式颁布城乡二元户籍管理制度，以立法形式确立城乡居民的身份区隔，由此逐步形成了城乡分割的二元社会格局。三是人民公社制度。为了解决城市粮食供应、为工业提供生产原料等问题，党中央作出了推进农村合作化

的重要决策。在这一制度下，国家对土地进行了强有力的控制，农民不再是土地的主人，失去了对土地的支配权。

### 1.2 城乡二元结构松动阶段（1979—2001）

中国城乡二元社会结构的松动是从农村改革开始的。党的十一届三中全会以后，我国在农村实施家庭联产承包责任制，这一举措极大地激发了农民的生产积极性。随着改革的慢慢推进，人民公社制度的弊端逐步体现，越来越不能适应社会发展的需要。1982年12月新修订的《宪法》，宣告了人民公社制度的终结。同时，国家提高农副产品的收购价格和取消统购统销制度，促进了农民收入增长，农村生活得到初步改善。1984年后，国家改革重心从农村转移到城市，各项改革政策向城市偏移，并在城市开展。到1993年，同城市户口制度紧密结合的粮票制度全面解体，1994以居住地和职业为标准划分农业和非农业户口，从而进一步放宽对劳动力流动的限制。尽管取消统购统销制度使农民普遍受益，但工农业产品价格剪刀差问题仍未消除，农民的经济负担依然较重。此外，随着农村经济持续发展，乡镇企业在吸纳农村剩余劳动力方面渐显乏力。然而，城市经济发展迅猛，对劳动力的需求极为旺盛。在这样的形势下，农民的流动模式从最初的“离土不离乡”逐渐转变为“离土又离乡”。据统计外出就业农民工数量从20世纪90年代初期的6000万人左右发展到20世纪末的一亿人左右。<sup>[9]</sup>“民工潮”是中国农民的又一次重要解放，也进一步地改变了城乡二元社会结构的状况。

### 1.3 城乡统筹发展阶段（2002—2016）

党中央根据当时我国城乡关系发展的实际情况，2002年在党的十六大上提出了城乡统筹发展战略。首先，大幅提高财政支持力度，2006年正式取消农业税，启动对农民进行直接补贴，减轻了农民负担，城乡收入差距缩小。其次，2001年国家对户籍制度进行改革，改革突破原有户籍制度的制约，着力解决农民进入城镇就业、定居和生活方面的歧视问题，维护农民工权益，缩小城市居民和外来居民的差距。与此同时，国家高度重视农村基础设施建设，加大对农村教育、医疗等公共服务的资金投入。

总体来看，这一阶段城乡统筹发展战略取得了一定的效果，对我国城乡关系的转变产生了重大的影响，城

乡差距有所缩小，但是城乡二元边界依然存在，需要运用新的理论进行指导。

### 1.4 城乡融合发展阶段（2017至今）

党的十八大以来，城乡关系发展一直是国家的工作重心，国家鼓励支持农民工返乡创业，持续完善农村创业政策，这一系列政策措施使返乡创业人口持续增多，这一时期城乡劳动力呈现出双向流动的特征。党的十九大报告提出了实施乡村振兴战略，一方面通过构建城乡融合发展的制度框架和政策体系，逐步破解长期制约经济社会发展的城乡二元结构，推动形成一体化发展新格局。另一方面是在城市发展策略上实现重大调整，从以往偏重大城市发展的模式，转向支持构建大中小城市协调发展的城镇体系。这一转变有效缓解了大城市面临的生态环境压力和资源约束，降低了社会发展成本，促进了城乡和区域发展的均衡性。

## 2 城乡要素从“单向流动”向“双向流动”转换面临的主要障碍

### 2.1 城乡劳动要素双向流动梗阻

人力资源是城乡要素流动的主要载体，人力资源要素的流向、规模与素质决定着城乡发展潜力。<sup>[10]</sup>当前，我国人力资源的流动仍然面临一些障碍。

一是，农民工难以市民化。大多数农民工常年居住在城市却仍是农村户口，究其原因主要有两大方面。首先，城市落户门槛过高。虽然原有的城乡二元户籍制度开始松动，各大城市响应国家政策的号召也逐渐开放城市落户限制，但是农民进入城市后，想要在城市落户，必须向有关部门提交一系列证明材料，流程复杂繁琐，而且大多数城市都把外来人员落户的工作聚焦在高学历人才上，这些政策待遇对他们来说是遥不可及的。其次，农民工进入城市后，往往从事繁重、脏乱的工作，工资水平偏低，城市消费又高，一旦雇主拖欠工资，往往陷入经济困境。各种不平等的制度安排使农民工在城市受到一定程度的歧视，对所在城市缺乏归属感，因而落户困难。

二是城乡人才流动渠道不畅。虽然国家先后出台了一系列政策，支持人才返乡创业，但是由于乡村基础设施不完善、环境艰苦而工资水平又低，最终真正愿意留在乡村工作的人才少。

### 2.2 城乡土地要素双向流动受限

中国是传统农业大国，土地是实现农业现代化的核心要素。劳动力、资金、技术等要素进入农村，只有和土地结合才能落地生根。<sup>[11]</sup>但当前我国土地制度存在一些问题。首先，“进城不退地”的现象普遍存在，阻碍了土地资源的优化配置。大量农民进城从事非农行业，农村土地处于撂荒的状态，但部分农民仍然保留着土地承包权不愿意退出。其次，由于农村土地产权制度改革不到位，导致农村土地有序流转受阻，不利于土地规模化经营。此外，在农村宅基地方面存在一些问题。一是，宅基地退出机制不完善。国家已出台相关政策支持农民自愿有偿退出宅基地，但是很多进城工作并成功在城市落户的农民迟迟不愿意退，导致农村土地资源闲置。二是，宅基地制度的封闭性。宅基地只属于农村集体组织成员所有，其他村外人员是无法获得的。这种封闭性不利于城乡交流，难以实现农村土地的经济价值，使实现乡村振兴的目标受阻。

## 2.3 城乡资本要素双向流动乏力

长期以来，我国农村资本要素不断流入城市，支持城市经济的发展，而城市资本流向农村受到阻碍，这与城乡各自的资源禀赋有关，更是政府行政手段干预的体现。新中国成立之初，我国实施重工业优先发展战略，通过价格剪刀差、税收等方式牺牲农村利益，以支持工业的发展，使得农村资本不断单向流入城市，导致农村资本匮乏。虽然国家大力支持农村经济发展，对“三农”投入逐年增加，但是由于我国农业发展起步较晚，完善乡村基础设施还需要大量资金支持，并且农业项目本身存在投资周期长、回报率低等劣势，导致城乡政策长期向城市倾斜，财政支农不足。除此之外，农村金融体系不完善，金融市场具有风险大、收益低的特点，制约了社会资本在农村开展金融服务的积极性，难以建立市场化多元投资渠道。<sup>[12]</sup>

## 2.4 城乡技术要素双向流动阻滞

技术是促进农业生产发展的关键因素，但是当前城乡技术要素双向流动存在着一定的阻力。首先，近年来虽然国家先后出台了相关政策支持农业农村的发展，但是部分偏远乡村地区科技基础设施建设相对落后，使得城市现代农业技术和数字经济难以深入到农村地区。其次，由于城乡发展不平衡和资源分布的差异，大量农村年轻人选择涌向城市以寻找更好的发展，而城市高科技

人才也不愿在经济落后、条件艰苦的农村地区扎根工作，这就导致农村存在“人才荒”现象。此外，由于农民受教育程度普遍偏低，部分农民甚至对机械化、智能化生产方式存在抵触心理，进一步制约了科技在农村的推广和应用。最后，由于城市具有良好的创新环境、强大的研发能力、产业基础和优越的地理位置，国家在城乡政策制定和实施的过程中，各种资源也更偏向于助力城市现代农业技术发展，导致城乡资源分配不均，城乡差距进一步扩大。

## 3 城乡要素从“单向流动”向“双向流动”转换机制的顶层设计

### 3.1 一个市场：统一的城乡要素市场

在乡村振兴战略实施的背景下，建立统一的城乡要素市场是非常重要的，关键是打破城乡分割的二元格局，从根本上破除阻碍城乡要素流动的体制机制障碍。一是要构建统一的土地要素市场。城乡二元土地制度从根本上制约了统一城乡土地市场建设，必须要进行改革。城乡二元土地制度改革的关键点在于土地所有权和使用权限制，促进土地的合理流动和高效利用。二是构建统一的劳动力要素市场，打破城乡二元户籍制度的壁垒，让城乡居民能够自由有序流动。同时，要着力构建城乡一体的基本公共服务体系，将公共服务进一步向农村地区拓展，扩大城镇公共服务人口覆盖范围，让城乡劳动力具有平等享受公共服务的权利。三是以全国统一大市场政策为指引，着力打造一体化的资本要素市场，同时大力建设城乡协同共享的金融服务体系，深度推进农村金融改革工作，以此促使资本要素能够毫无阻碍地向农村地区自由流动。四是构建统一的技术要素市场，促进城乡技术交流和合作，推动技术要素在城乡之间的自由流动。

### 3.2 两大融合：城乡产业融合和城乡服务融合

产业是城乡融合发展的“纽带”，产业融合发展是畅通国内大循环的内在要求。习近平总书记指出“农业与二三产业存在着非常紧密的依存关系。”<sup>[13]</sup>应主动推动城镇资源向农村流动，科学规划产业布局，以更高的速度促进农业与二三产业深度融合发展。具体而言，一方面要构建城乡互补特色优势产业体系，依托乡村资源禀赋优势，推进“农业+”产业发展，挖掘乡村蕴含的新价值新功能，发展乡村旅游、休闲养老等现代产业，

形成新的产业增长点。另一方面，推进城乡数字建设一体化，将先进的信息技术引入到农业生产中，利用互联网、大数据等现代信息技术手段，提高农业生产的智能化和数字化水平，推动农村一二三产业融合发展。

基本公共服务是全体人民都享有的基本权利，但是由于城市资源集中优势，城市地区更容易享受到更多的优质服务，而农村地区面临着基础设施不完善、教育医疗水平相对落后等问题。<sup>[14]</sup>二十届三中全会对深化城乡基本公共服务制度、缩小城乡差别进行了一系列的改革部署，使城乡居民都能享受到相对平等的基本公共服务体系。

### 3.3 三大动力：改革驱动、产业支撑、开放推动

新中国成立以来，我国进行了一系列的城乡建设改革，在实践中不断调整优化城乡关系，从城乡分割的二元格局到现在的城乡融合局面，实现了城乡资源要素从单向流动向双向流动的转化。首先，我国坚持城乡要素配置市场化改革方向，盘活农村资源，其中最重要的手段是推进农村产权制度改革。其次，我国进行户籍制度改革，放开放宽落户限制，让农村劳动力进城更加顺畅，促进了城乡人力资源的自由流动。最后，进入新发展阶段以来，为有效缓解城乡发展差距、优化农村要素资源配置，我国系统实施乡村振兴战略，重点推进农业供给侧结构性改革深化与返乡创业人才支持体系建设等关键举措，有力推动了城乡生产要素的良性循环与高效配置。

产业是拓宽城乡居民增收的重要渠道，是促进要素流动和城乡融合发展的重要支撑。为了促进乡村产业的发展，促进要素的自由流动，我国持续发力，取得了显著成效。政府通过强化财政支农力度，发挥财政资金的杠杆效应，引导城市优质资源要素向乡村领域集聚，有效改善了长期以来乡村要素净流出的发展困境。

1978 年改革开放的春风在祖国大地吹起，国家启动了市场化改革，发展政策向农业和轻工业倾斜，城乡二元经济结构出现松动，城乡要素流动逐渐增多。我国在农村实施家庭联产承包责任制，农民收入有所增长。由于改革开放后经济的快速发展，国家对劳动力流动的限制逐步取消，部分农民逐渐从农业生产中分离出来向城市转移，成为“农民工”，劳动力在城乡间的流动也推动了城乡户籍制度的改革，实现人力资源的双向流动。同时乡镇企业的快速发展加快了农村城镇化的步伐，推

动了农村非农业发展。随着改革开放的不断深入和市场经济的发展，我国发挥市场在资源配置中的决定性作用，建立起全国城乡统一开放透明的市场机制，促进城乡要素平等交换，使得农村开放水平不断提高，最终城乡要素流动逐渐向双向转变，推动城乡融合发展。

## 4 城乡要素从“单向流动”向“双向流动”转换机制的实现策略

### 4.1 根据城乡一体化思维，健全城乡融合展体制机制

党的二十届三中全会为新时代城乡融合发展提供了根本遵循，要求以系统思维统筹城乡发展规划，创新构建一体化发展的制度框架和政策体系，破除要素流动壁垒，推动资源要素在城乡间实现均衡配置和高效循环，最终达成城乡协同共荣的发展新格局。2023 年中央一号文件强调，“健全城乡融合发展体制机制和政策体系”<sup>[15]</sup>。首先，完善乡村基础设施和公共服务体系，推进城乡均衡发展，这是实现城乡融合发展最基本的要求。一是，健全城乡基础设施一体化发展，提升农村基础设施质量。二是全面建立城乡统一的居民户籍管理制度，打破城乡之间的户籍藩篱，消除城乡身份歧视。三是健全社会公共服务体系，努力提高农村教育条件、完善城乡养老服务体系和医疗保障体制。其次，构建城乡规划融合机制。三中全会强调要全面提高城乡规划水平，推进城乡在基础设施建设、经济发展、生态环境等方面协调发展。最后，通过政策保障来盘活农村资源，激发农村内在发展活力。其一强化财政支农发展政策体系，完善农村金融服务体系，重点支持乡村产业发展。其二健全人才下乡、乡贤回乡的保障激励政策，探索确保回乡人才留得住、干得好的具体方法并落实，为实现乡村振兴打好人才基础。

### 4.2 结合“双循环”战略打通城乡要素双向流动的堵点

“双循环”新发展格局是促进形成强大的国内市场、提高产业链水平和持续释放内需潜力的重要发展战略，而农村地区是构建“双循环”新发展格局的重要战略支点。其核心要义在于破除城乡要素流动壁垒，实现“人、地、钱、技”等生产要素在城乡间的优化配置，从而提升国内资源循环效率和经济发展质量。

首先，推进户籍制度深度改革，着力破除城乡劳动

力要素流动的制度性障碍，构建城乡人口自由迁徙的体制机制保障。第一，探索建立全国统一的户籍登记制度，放开落户限制，从制度上消除劳动力自由流动的身份障碍。第二，完善和落实城市人才返乡激励机制。人才是“双循环”战略的关键要素之一，是第一资源。因此，建立人才激励制度吸引鼓励城市人才下乡、农民返乡创业已是乡村振兴工作的当务之急。其次，深化农村土地制度改革，打通城乡土地要素流动的堵点。人地关系是农村地区最重要的关系，农村土地制度是破解城乡融合发展困境的重要突破口，其改革方向必须稳妥高效。再次，深化农村金融制度改革，打通城乡资金要素流通堵点。乡村振兴要利用好“双循环”新发展格局的发展机遇，通过深化农村金融体制改革，创新城乡金融服务体系，消除金融资本下乡的体制机制障碍，促进城市金融资本融入乡村建设当中，为乡村产业振兴提供金融支持。最后，加快农业科技创新体系，为城乡融合发展提供核心驱动力。要加快建设农业科技创新体系，打造高级科技创新平台，深化农业科技成果转化与推广，提高农业的竞争力。

#### 4.3 促进县域城镇化，弥合城乡发展鸿沟

目前，我国县域城乡融合发展还存在着县域内城乡要素流动不顺畅的问题，导致了城乡融合发展整体水平较低，必须要坚持因地制宜，实现在县域内破除城乡二元结构，弥合城乡发展鸿沟。首先，通过畅通劳动力流动渠道、盘活土地资源、舞活资本要素、完善县域科技战略支撑来实现城乡要素自由流动的局面。其次，强化城乡融合发展县域统筹。一是对县域空间布局进行统筹规划，将县城作为城镇化建设的关键依托，着力弥补县域城镇化发展中的薄弱环节，加速推进小城镇建设进程，充分释放小城镇作为连接城乡中心枢纽的功能优势。二是加大对城乡教育、医疗、基础设施等公共服务的投资，以县辐射乡村，使城市和乡村在基础设施和公共服务方面实现有效对接，促进县城产业配套设施提质增效，提升县城整体发展水平。最后，完善人才返乡政策。人才是县域经济发展的重要战略资源，地方政府应制定精准且具有吸引力的政策，实施乡村振兴人才支撑计划，使人才无后顾之忧进入基层就业。

#### 参考文献

- [1] 韩文龙, 吴丰华. 新时代城乡融合发展的理论内涵与实现路径 [J]. 马克思主义与现实, 2020 (2) : 166-173.
- [2] 魏后凯. 深刻把握城乡融合发展的本质内涵 [J]. 中国农村经济, 2020 (6) : 5-8.
- [3] 谢方, 徐志文. “城乡界面”视角下城乡要素双向合理流动机制研究 [J]. 内蒙古社会科学(汉文版), 2018, 39(03):94-99.
- [4] 蔡秀玲, 陈贵珍. 乡村振兴与城镇化进程中城乡要素双向配置 [J]. 社会科学研究, 2018(6): 51-58.
- [5] 王向阳, 谭静, 申学锋. 城乡资源要素双向流动的理论框架与政策思考 [J]. 农业经济问题, 2020(10):61-67.
- [6] 文丰安. 中国式现代化视域下城乡融合发展的逻辑演进与实践路 [J]. 学习与探索, 2023 (7) : 70-79.
- [7] 张阳丽. 我国城乡要素流动的演变逻辑、现实梗阻与突破方向 [J]. 西安财经大学学报, 2024, 10 (11) : 1-14.
- [8] 戴鹏, 陈珏颖. 推进城乡要素双向流动的堵点疏解对策 [J]. 中国农村科技, 2024, (03):23-24.
- [9] 国务院发展研究中心课题组. 农民工市民化进程的总体态势与战略取向 [J]. 改革, 2011(5):5-29.
- [10] 蒲向军, 刘秋鸣, 谢波. 城乡要素驱动下我国城乡关系的历史分期与特征 [J]. 规划师, 2018 (11) : 81-87.
- [11] 叶兴庆. 迈向 2035 年的中国乡村：愿景、挑战与策略 [J]. 管理世界, 2021 (4) : 98-111.
- [12] 孙立平. 断裂——20 世纪 90 年代以来的中国社会 [M]. 北京：社会科学文献出版社, 2003.
- [13] 习近平. 之江新语 [M]. 杭州：浙江出版联合集团, 2007: 168.
- [14] 吴佳璇. 地方政府城乡均衡发展政策对公民公共服务满意度的影响研究 [D]. 成都：电子科技大学, 2014.
- [15] 中共中央国务院关于做好二〇二三年全面推进乡村振兴重点工作意见 [N]. 人民日报, 2023-02-14 (01).

作者简介：熊苓（2000-），女，汉族，四川省泸州市，硕士研究生，马克思主义中国化。