

城乡融合形态与城乡连续体构建

刘守英 江瑾贤

摘要 当前中国已进入城乡融合阶段，城镇化从快速增长期转向稳定发展期，城乡关系出现重大转型。国际经验表明，在城市化成熟阶段，城乡空间将演化出连续梯度变化、功能互补的城乡连续体，郊区成为连续体发展重要场域，连续体内部产业分工紧密，城乡要素双向互动频繁。目前中国已出现县域城镇化加快、特大城市外围地区承接功能提升、县域经济多元化、劳动力流动增强等城乡融合表现；但是城乡连续体构建中存在城乡二元分割、权利体系差异、城市群都市圈内部空间不连续、人口流入地与流出地县镇村系统分化、乡村系统性衰败等问题。构建城乡融合形态，一方面必须推进形成功能互补、层级清晰的城乡连续体，转变特大城市发展方式，强化县城作为城乡连续体的枢纽功能，循序渐进推动乡村系统重构；另一方面必须推进构建城乡融合权利体系，建立适应城乡融合形态的规划体系、土地制度、公共服务与社会保障体系，赋予农民充分的城市权利。

关键词 城乡融合 城乡连续体 县域分化

作者刘守英，中国人民大学经济学院教授（北京 100872）；江瑾贤，中国人民大学经济学院博士研究生（北京 100872）。

中图分类号 F12

文献标识码 A

文章编号 0439-8041(2026)06-0036-19

国际经验表明，在城市化率达到 70% 以后，城乡格局从城市扩张迈向城乡融合，城市与乡村之间的对立减低，城乡互动增强，城乡要素由单向配置转向双向流动，城乡空间出现连续且梯度变化的城乡连续体。^① 2025 年，中国的常住人口城镇化率接近 68%， “我国城镇化正从快速增长期转向稳定发展期，城市发展正从大规模增量扩张阶段转向存量提质增效为主的阶段”^②，城乡发展格局正在经历深刻变革，构建城乡连续体、形成城乡融合形态成为城乡发展新阶段的主要任务。但是，由于中国城乡二元体制的长期影响和城乡关系的惯性以及由此形成的利益藩篱，城乡发展不平衡问题依然突出，构建中国的城乡融合形态比其他经济体面临更大的理论和实践困难。本文在总结主要经济体城乡融合一般经验的基础上，重点分析中国进入城乡融合阶段的主要表现和问题，提出构建中国城乡连续体和城乡融合形态的政策选择。

一、城乡融合形态的主要特征

城市地理学家诺瑟姆^③将城市化发展规律概括成一条包含三个发展阶段的 S 型曲线。在城市化率低于

① 刘守英、龙婷玉：《城乡融合理论：阶段、特征与启示》，《经济学动态》2022 年第 3 期。

② 习近平：《在中央城市工作会议上的讲话》，《求是》2026 年第 2 期。

③ Ray M. Northam, *Urban Geography*, 2nd ed., New York: Wiley, 1979, pp. 65-67.

25%的起步阶段,经济活动以农业为主,人口分散分布。当前许多低收入经济体正处于这一阶段,2023 年低收入经济体农业就业人口占比仍高达 56.6%。^① 在城市化率从 25% 增长到 70% 的加速阶段,人口和经济活动向城市高度集中,农业占比大幅度下降。以东亚主要经济体为例,2000—2023 年,东亚主要经济体城市化率由 36.6% 攀升至 60.8%,农业就业占比由 49.9% 降至 24.9%,农业增加值占 GDP 比重降至 7.5%,制造业和服务业合计比重超过 80%。^②

在城市化率超过 70% 的成熟阶段,城市化增速持续放缓,城乡各方面差距缩小,城乡关系从单向集聚转向双向互动。2000—2024 年,主要高收入经济体城市化率从 75.7% 上升至 81.4%,年均增速仅 0.2%^③; 欧盟城市化率自 1995 年超过 70% 后,每年涨幅稳定在 0.3 个百分点左右,美国在 2001 年后城市化率保持年均 0.23% 的增幅,日本在 2010 年城市化率突破 90% 后增幅降至 0.08%—0.10% 区间^④; 同期 93% 的欧洲大都市区和近三分之二的欧洲城市出现了人口负增长现象^⑤。城乡居民收入、消费和福利差距持续收敛并稳定在低位。欧盟城乡收入比由 2015 年的 1.25 降至 2024 年的 1.20,多数欧盟国家保持在 1.2 以下水平,比利时、奥地利等国甚至出现城乡收入倒挂^⑥; 美国都市区与非都市区的居民收入比长期保持在 1.3—1.4 的低位^⑦; 澳大利亚、新西兰及北欧国家农村居民的生活评价均值甚至高于城市居民^⑧。城市化增速放缓、城乡差距缩小为城乡要素双向互动提供前提条件,并逐步演化出城乡连续体的空间形态。

城乡连续体的形成是城市化成熟阶段的突出表现,其具体体现为以下四个方面特征。

(一) 空间形态: 形成连续梯度变化的城乡空间

进入城乡融合阶段,城市与乡村不再作为功能对立的单元,城市功能向更大范围扩散,人口与就业在核心城区与周边地区之间重新分布。随着人口、产业从核心城区向外围扩散,都市圈范围不断扩大,不同空间的行政层级淡化,空间功能互补程度提升,城乡边界趋于模糊,形成连续梯度变化的城乡连续体。在城乡连续体内部,核心城区、郊区通勤带、小城镇与乡村地区形成连续的开发格局,不同层级之间在空间上表现有序渐变、功能衔接的特征。

以美国城乡连续体空间形态演变为例,其在大都市区空间扩张过程中,核心城区、郊区及非都市区逐步整合为一体化的连续空间,中心城市的功能外溢,大量乡村或城市郊区被吸纳进大都市区。美国将不同县级行政区划分为九个城乡连续体类别 (RUCC),不同类别行政区的发展明显分化,城乡连续体内部中心城区和毗邻中心城区的行政区持续扩张,远离都市区的行政区域收缩。大都市区内行政区 (RUCC=1、2、3) 占比由 1974 年的 19.3% 大幅提升到 2023 年的 38.7%; 紧邻大都市区且具有较大人口规模的行政区 (RUCC=4) 占比小幅提高,紧邻大都市区但人口规模小的行政区 (RUCC=6、8) 占比则由 1974 年的 26.1% 下降至 2023 年的 22.1%; 而不毗邻大都市区的中等人口规模行政区占比快速下降,从 1974 年的 23.8% 降至 2023 年的 2.5%。^⑨

(二) 郊区化现象: 郊区成为城乡连续体发展的重要场域

郊区化是推动城乡连续体发展的重要力量,随着城市化发展重心转向更大范围的都市圈地区,人口与产业由单向城市集聚转为向都市圈外围扩散,都市圈外围和非都市区成为城乡连续体发展主体。OECD 国家约

①②③④ 数据来自世界银行公开数据库 (World Bank Open Data); 城市化率数据来自指标“Urban population (% of total population)” (https://data360.worldbank.org/en/indicator/WB_WDI_SP_URB_TOTL_IN_ZS); 农业就业占比数据来自指标“Employment in agriculture (% of total employment)” (https://data360.worldbank.org/en/indicator/WB_WDI_SL_AGR_EMPL_ZS); 农业增加值占比来自指标“Agriculture, forestry, and fishing, value added (% of GDP)” (https://data360.worldbank.org/en/indicator/WB_WDI_NV_AGR_TOTL_ZS)。

⑤ Manuel Wolff, Vlad Mykhnenko, “COVID 19 as a Game Changer The Impact of the Pandemic on Urban Trajectories,” *Cities*, Vol. 134, 2023, 104162.

⑥ 欧盟各国城乡收入比数据来自欧盟数据局 Eurostat 数据集“Mean and median income by degree of urbanisation” (https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc_di17__custom_21675757/default/line?lang=en)。

⑦ 美国都市区与非都市区的居民收入比由作者根据美国经济分析局 (Bureau of Economic Analysis, BEA) 发布的分县与都市区个人收入表 (<https://www.bea.gov/itable/regional-gdp-and-personal-income>) 计算整理所得。

⑧ Helliwell, J. F., et al. (eds.), *World Happiness Report 2020*, New York: Sustainable Development Solutions Network, 2020.

⑨ 数据来源于美国农业部经济研究局 (<https://www.ers.usda.gov/data-products/rural-urban-continuum-codes>), 作者根据 1974—2023 年相关文件进行整理。

80%的农村人口居住在都市圈外围地区,跨行政边界通勤成为生活常态,核心城区人口密度下降,通勤区及外围地带则吸纳绝大部分新增人口。^①

郊区化现象是发达经济体城乡连续体演进的普遍趋势。美国郊区化现象明显,大都市郊区快速发展,承载大量都市区人口和就业功能。2010—2017年,美国郊区吸纳了大都市近92%的新增人口,城市核心区就业占比缩减,核心区周围35英里范围内的城市郊区就业占比快速提升^②;从更大范围区域来看,2020—2024年,美国65%的非都市区县实现人口正增长,且集中在都市区毗邻地区;而贫困县、农业县和偏远且人口稀少的县人口净流出。^③而日本的郊区化过程则伴随着城乡连续体内部空间功能重构,直接体现为“职住分离”格局的转变。1980—1990年代,日本“职住分离”现象尤为突出,核心城区昼夜人口比长期保持1.5左右的高水平,核心城区作为高强度就业中心,吸引大量劳动力跨区域通勤,而一般城市(市)、小城镇(町)和农村(村)的昼夜人口比长期低于1,这些地区长期作为居住空间,成为典型的“睡城”。21世纪后,随着郊区化的持续推进和核心城区居住功能的增强,连续体内部空间功能分工逐渐清晰,“职住分离”现象明显减弱。一方面,核心城区昼夜人口比快速下降,2020年已降至1.2以下,就业和居住人口趋于平衡;另一方面,郊区化推动城市就业功能向外围区域扩散,市町村地区融入都市发展,逐步完善就业配套,昼夜人口比均接近1,实现就业与居住功能的合理布局。^④

(三) 产业分工:城乡连续体内部产业分工紧密衔接

在成熟的城乡连续体内部,不同空间层级形成功能互补、紧密衔接的产业结构,传统的城乡工农分工格局松动,核心城区以高端服务业为产业主导,高端制造业布局在核心城区周边地区,传统制造业向外围城市和乡村地区转移,农业则与加工、物流等产业融合嵌入城乡产业链,推动乡村经济由农业主导转向多元发展。

以美国、日本的城乡连续体产业发展为例。美国城乡连续体演进过程中,非都市地区逐步形成了高度多元化的产业结构,乡村经济摆脱对单一农业的依赖,呈现多产业协同发展的态势。美国非都市区中农业依赖型县占比由1979年的30.12%降至2025年的16.79%;制造业依赖型县在城市郊区占比较高,到2004年一度升至19.93%;服务业依赖型县占比则快速上升,2025年非都市区服务业依赖型县比重达到10.20%。此外,未被单一部门归类的县占比从1979年的16.21%增长至2025年的39.64%,反映出非都市区大量县域形成多部门并存的混合型经济,产业多样化趋势愈发明显。^⑤

日本城乡连续体内部则形成了三次产业的合理分工和错位发展。其一,三次产业结构呈现出空间梯度演化的特征,不同层级区域发展呈现不同的产业重心。2005—2020年,农村地区(町村)第一产业从业人员占比始终保持在15%左右,明显高于一般城市(市)约6%的水平和核心城区(区)不足1%的水平;第二产业主要集中于一般城市和农村地区,一般城市二产占比长期稳定在27%左右,农村地区约为25%,均高于核心城区20%左右的水平;第三产业则呈现由城市核心向外围递减的特征,核心城区三产占比长期维持在80%左右,一般城市和农村地区依次递减。^⑥其二,不同层级地区承担不同的产业功能。核心城区集中了商贸、金融、学术研究等高附加值服务业,辐射带动整个城乡连续体的服务业发展,制造业规模远小于服务业,且多为总部经济或都市工业。一般城市成为制造业中枢,是日本城乡连续体中产业门类最齐全、就业吸纳能力最强的区域,制造业就业规模庞大,商贸、医疗、建筑等行业的就业规模高于其他层级。农村地区产业结构呈现农工复合特征,其承接了一般城市的功能外溢,农村工业得到发展,制造业就业规模与农业相当(见图1)。

① OECD, *Rural Well being Geography of Opportunities*, Paris, OECD Publishing, 2020, p. 35.

② Wendell Cox, “Latest Data Shows Pre-Pandemic Suburban & Exurban Population Gains,” *New Geography*, May 27, 2020, <https://www.newgeography.com/content/006882-latest-data-shows-pre-pandemic-suburbanexurban-population-gains>.

③ USDA Economic Research Service, “Population & Migration,” <https://www.ers.usda.gov/topics/rural-economy-population/population-migration>.

④⑥ 数据来源于日本总务省统计局各次人口普查数据(<https://www.e-stat.go.jp/en/stat-search/files?page=1&toukei=00200521&cycle=0&metadata=1&data=1>)。

⑤ 数据来源于美国农业部经济研究局(<https://www.ers.usda.gov/data-products/county-typology-codes>),作者根据1979—2025年相关文件进行整理。

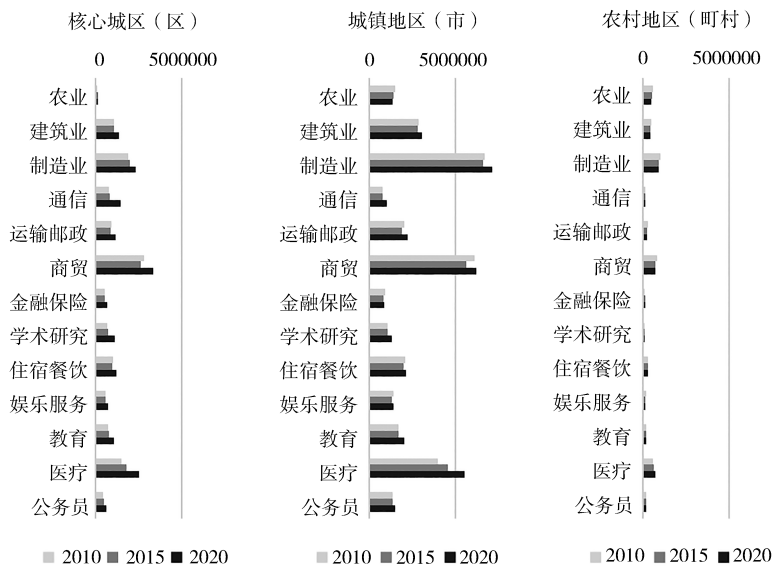


图1 日本不同地区细分行业从业人员数量变化情况（2010—2020年）^①

（四）要素互动：城乡要素转为双向互动

进入城乡融合阶段，城乡各类要素由单向流动转向双向互动，劳动力、资本、土地等要素在城乡连续体内部不同层级之间实现再配置。前述的郊区化现象和产业分工已经体现了劳动力和资本在城乡连续体内部由单向集聚转向跨层级再配置，本部分则聚焦土地要素的再配置，与劳动力和资本相比，土地利用的转变能更直观反映连续体内部要素互动的转变。

在成熟的城乡连续体中，土地要素转向服务核心区外围地区，促进其承接核心区产业外溢，推动城乡空间重组：核心城区建设用地扩张趋缓，转向存量用地优化；都市圈外围地区形成若干承接人口和产业外溢的节点；交通条件好、与城市联系紧密的乡村地区为制造业、物流业、农产品加工业等产业的转移和发展提供足够空间，带动乡村地区嵌入城乡连续体的产业分工网络。

以东京都市圈为例（见图2），建设用地和农业用地变化情况反映出东京都市圈核心区内功能用地的变化，城乡土地利用趋于平衡，都市圈核心地区土地高强度使用情况有所缓解，外围地区加入连续体产业分工。东京都核心区域出现大面积建设用地占比下降，核心区空间发展由面积扩张转向空间功能调整，为高人口密度的城市环境提供生态与公共空间。都市圈外围地区成为建设用地扩张主要空间，埼玉、千叶、神奈川等区域建设用地密度普遍提升，形成多个次级集聚中心。同时，外围地区农业用地密度普遍下降，表明乡村空间功能发生调整，东京都的部分城市功能以节点形式向外围地区扩散，外围地区承接核心区非核心功能，将原有农业用地空间转化为建设用地空间，促进城乡连续体内部的功能衔接。

总之，在城市化成熟阶段，发达经济体在完全农村地区和完全城市化地区之间普遍形成以连续梯度呈现的城乡连续体，偏远农村和核心城区构成城乡连续体的两极，中间过渡地区依次为城郊通勤区、半集聚的城镇和县域，不同层级之间表现出有序渐变、功能衔接的特征。在连续体内部，人口密度、非农就业占比、受教育程度、社会流动机会等都表现出连续变化的特征。核心城区人口集聚，产业高度专业化；城郊通勤区与外围城镇地区是核心城区产业外溢和人口扩散的主要承载区域；农村地区产业非农化和多样化趋势明显，与城市产业形成紧密衔接。

^① 数据来源于日本总务省统计局各次人口普查数据（<https://www.e-stat.go.jp/en/stat-search/files?page=1&toukei=00200521&cycle=0&metadata=1&data=1>）。

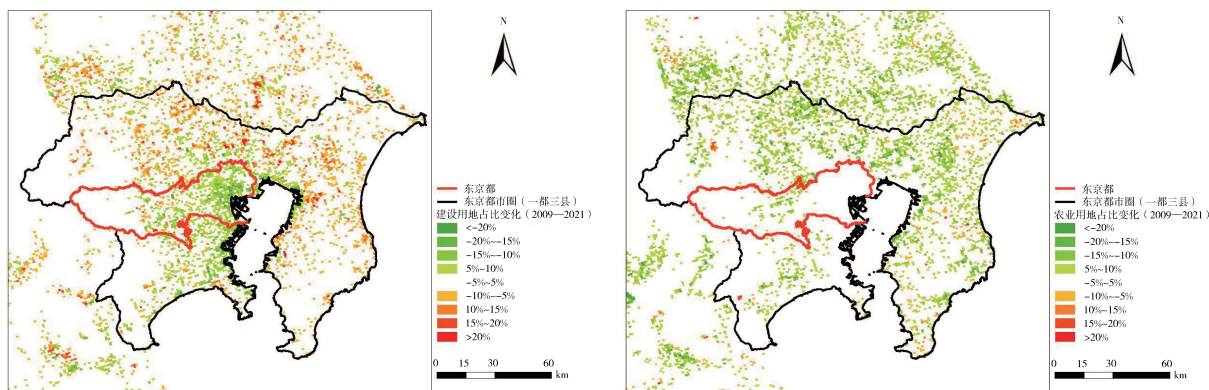


图2 日本建设用和农业用地占比变化情况（2009—2021年）^①

二、中国城乡融合阶段的表现与问题

新中国成立以来，中国城镇化进程大致经历了三个阶段：1949—1978年的城镇化起步阶段，城镇化率从1949年的10.64%逐步提高到1978年的17.90%，年均增幅约0.25%，这一阶段与诺瑟姆曲线的起步阶段相似，城市化水平较低，增速相对较慢。^② 1978—2020年的城镇化加速阶段，随着改革开放和结构转变加速，中国城镇化进程进入快速发展期，城镇化率曲线斜率明显变大，尤其是2000—2020年，中国城镇化率由36.2%快速提高至63.89%，20年间城镇化率增幅高达27.69%，年均提高约1.38%，这一阶段可以对应诺瑟姆曲线的加速阶段。2020年以来，中国城镇化进程进入城乡融合阶段，城镇化率在较高水平上继续提升，中国的城镇化率于2025年达到67.89%，向70%门槛靠拢，但是增速有所放缓，2020—2025年城镇化率增幅年均0.80%，这一阶段可以对应诺瑟姆曲线的成熟阶段。2025年中央城市工作会议做出了“我国城镇化正从快速增长期转向稳定发展期”的重要判断，城乡格局进入城乡融合形态形成与构建阶段。

（一）当前中国城乡融合的表现

随着城镇化进程由加速增长转向稳定发展，中国的城乡格局进入城乡融合形成期，这一转变首先表现为城乡差距在多个维度上的收敛。一是城乡收入和消费差距有所缩小，城乡居民收入比由2010年的2.99降低至2025年的2.31，消费支出比由2010年的2.79降低至2025年的1.77。^③ 二是城乡公共设施和条件差距持续缩小，2024年农村自来水普及率已提高至94%，规模化供水工程覆盖农村人口比例达到65%，农村卫生厕所普及率稳定在75%左右，农村生活垃圾收运处理覆盖率保持在90%以上，农村生活污水治理（管控）率超过45%。^④ 三是城乡交通通达性改善，2006—2024年农村公路总里程由303万公里增至464万公里，高速公路总里程由4.53万公里增至19.07万公里，绝大多数乡镇和村庄已纳入更完整的城乡交通网络。^⑤ 四是城乡数字基础设施联通水平提高，截至2025年年底，农村互联网普及率达到69.5%，行政村5G通达率超过95%，

① 土地使用数据来源于日本国家土地调查数据（<https://nlftp.mlit.go.jp/kokjo/inspect/inspect.html>），作者使用2009年与2021年数据，按网格计算建设用和农业用地占比变化。行政边界数据来源于日本国家土地数值信息行政区数据（<https://nlftp.mlit.go.jp/ksj/gml/datalist/KsjTmplt-N03-2026.html>）

②③ 数据来源：国家统计局国家数据（<https://data.stats.gov.cn/dg/website/page.html#/pc/national/yearData>）。

④ 数据来源：新华社《为高质量发展持续夯实水利基础——盘点全国水利“成绩单”》，2024年12月31日，https://www.scio.gov.cn/live/35266/fbyd/202501/t20250102_879712.html；国务院办公厅《介绍“夯实‘三农’基本盘 扎实推进乡村全面振兴”有关情况》，2025年1月21日，https://www.gov.cn/lianbo/fabu/202501/content_7000255.htm；新华网《我国农村生态环境明显改善》，2024年7月29日，<https://www.xinhuanet.com/politics/20240729/b3a4bcb840e84556892edcecb81e77b1/c.html>。

⑤ 数据来源：交通运输部，《2006年公路水路交通行业发展统计公报》，2007年4月30日，国家统计局转载，https://www.stats.gov.cn/sj/tjgb/qgtjtjgb/202302/t20230218_1913269.html；交通运输部，《2024年交通运输行业发展统计公报》，2025年06月12日，https://xxgk.mot.gov.cn/jigou/zhghs/202506/t20250610_4170228.html。

数字基础设施正在向农村地区加速延伸。^① 在城乡差距持续收敛的基础上, 部分地区的城乡空间已演化出城乡连续体的雏形, 在空间形态、郊区化现象、产业分工和要素互动四个方面出现城乡融合信号。

1. 空间形态: 以县域为场域的城镇化空间再平衡。

2020 年中国城市地区城镇化率已达 78.4% 的较高水平, 城镇化增量开始转向县域, 县域成为城乡拓展的重要空间, 县域城镇化率持续上升。2000—2020 年, 全国县域人口城镇化率从 35.37% 提高至 56.15%, 年均增幅达 1%。从区域分异来看, 东部地区县域城镇化率已接近 66%, 与全国平均水平持平; 中西部地区是增长最快的区域, 20 年间增幅均超过 20 个百分点, 分别达到 58% 和 51%; 东北地区增幅相对有限; 分省数据显示, 北京、河北、江西、重庆、贵州、陕西等地的县域城镇化率提升幅度显著。^②

县域内部也正在经历以县城为中心的人口集聚。2000—2020 年, 全国县域平均人口规模由 37.5 万人降至 33.5 万人, 县域人口规模略有收缩; 而同期县城平均人口规模由 6.4 万人增至 15.4 万人, 增长超过 140%。县城人口占县域平均人口的比重由 2000 年的 17% 提高到 2010 年的 31%, 到 2020 年已接近 46%。县域内部城乡融合重心向县城集中, 人口围绕县城这一空间节点集聚, 越来越多原本分散在乡镇和村庄的人口选择在县城就近就业居住。县城逐渐成为吸纳农业转移人口和县域城乡融合重要空间, 承载更多就业、居住、教育、医疗、商业功能。

2. 郊区化现象: 特大城市外围承接能力增强。

进入城乡融合阶段, 中国特大城市的空间发展正在发生重要变化, 特大城市难以继续依靠行政边界外延扩张来组织产业和人口发展, 转而从城市更新、功能疏解等方式优化城市空间布局, 由此, 城市郊区和都市圈外围开始承接部分人口、产业和公共服务功能, 出现了初步的郊区化现象。不过, 与发达经济体的大规模郊区化相比, 中国特大城市目前的郊区化现象仍处于早期阶段, 核心城区增量放缓, 外围地区适量承接, 人口和产业出现一定的外溢, 但规模有限。

特大城市中心城区吸纳进城人口能力转弱, 部分人口和发展资源开始向外围地区转移, 但外溢效应有限, 且主要集中于少数新区、副中心和近郊地区。上海中心城区^③常住人口由 2020 年的 669.17 万人下降至 2024 年的 634.56 万人, 共减少 34.61 万人; 而同期外围地区人口则由 1819.19 万人上升到 1845.70 万人, 增加 26.51 万人, 浦东新区、闵行、嘉定、松江分别增加 9.98、6.79、5.94、5.07 万人。^④ 广州同样表现出一定的郊区化特征, 2021—2024 年, 中心城区^⑤常住人口由 623.9 万人下降至 612.8 万人, 同期外围地区常住人口由 1257.16 万人增长至 1285 万人, 增加 27.84 万人。^⑥

特大城市产业发展同步发生变化, 外围近郊地区逐步成为工业发展核心地区。2020—2024 年, 上海中心城区工业总产值由 2359.22 亿元增加到 2367.88 亿元, 仅增长 0.37%; 而外围地区则由 31559.90 亿元增加到 35566.71 亿元, 增长 12.70%, 外围地区工业总产值占全市比重长期保持在 93% 以上, 城市工业布局已集中于外围地区。^⑦ 广州市产业布局也表现出类似特征, 广州市外围地区第二产业规模长期占全市的 80% 左右^⑧, 制造、物流业更多布局在花都区、南沙等地区, 花都区依托白云机场、广州北站、广州国际港形成现代物流和先进制造集聚, 南沙港区 2025 年集装箱吞吐量达到 2261.7 万标箱, 继续位居大湾区单一港区首位, 是广州市临港制造和港口物流的重要地区。

3. 产业分工: 城乡产业融合与县域经济多元化。

目前, 中国城乡产业融合日趋深入, 县域经济已经由传统以农业、初级加工业为主的结构演变为嵌入城市地区产业分工的经济结构。县域内部产业结构持续调整, 第一产业占比下降, 第二产业仍发挥一定的支撑

① 数据来源: 中国互联网络信息中心《第 57 次中国互联网络发展状况统计报告》, 2026 年 2 月 5 日, <https://www.cnnic.net.cn/NMediaFile/2026/0304/MAIN1772588317069TUXN3827X8.pdf>; 央视网《全国所有乡镇及 95% 的行政村已通 5G 以“网”为笔绘就乡村振兴新画卷》, 2026 年 2 月 1 日, <https://news.cctv.com/2026/02/01/ARTIvcbriEixDjD3ppMAFFBK260201.shtml>。

② 数据来源: EPS 数据库中国人口普查与抽样调查数据库, 作者计算整理。

③ 上海市中心城区指黄浦、徐汇、长宁、静安、普陀、虹口、杨浦七区。

④⑦ 数据来源: EPS 数据库上海市县统计数据库, 作者计算整理。

⑤ 广州市中心城区指越秀、海珠、荔湾、天河四区。

⑥⑧ 数据来源: EPS 数据库广东省市县统计数据库, 作者计算整理。

经济发展的作用,第三产业快速上升并逐渐成为县域经济的重要支柱。2000—2020 年,全国县域平均第一产业增加值占比由 33.4% 下降至 17.6%;第二产业占比于 2012 年达到 47.1% 后开始逐步回落,2020 年为 34.7%;第三产业占比由 32.2% 提高至 47.8%,尤其在 2017 年后,三产超过二产成为县域经济最重要的产业部门。与产业结构调整相对应,县域就业结构也发生重要转变。根据人口普查数据,2000—2020 年,全国县域平均第一产业就业占比由 62.2% 下降至 25.8%,第二、三产业就业占比合计由 37.9% 提升至 74.2%,其中三产就业占比提高了 25.5%,第三产业成为县域吸纳就业的最主要部门。

县域产业结构和就业结构的转变,与城市地区消费需求变化、产业布局调整密切相关。一方面,城市消费需求不断向县城和周边乡镇外溢,推动商贸、文旅、休闲等生活和生产性服务业在县域快速发展,许多县域逐渐成为连接城市消费需求和乡村资源供给的重要中间层级。另一方面,随着大城市产业布局调整,部分制造业、农产品加工业、仓储物流业配套环节逐步向城市周边县域转移,城乡产业联系愈发紧密,城市周边县域更深度嵌入城乡连续体下的产业链分工体系。

4. 要素互动:城乡劳动力要素互动增强。

中国城乡资本、土地等要素配置调整幅度相比较小,城乡要素互动加强突出反映在农民工群体流动方式的转变。改革开放以来,中国农民工流动方式主要表现出跨省、远距离、单向流向沿海地区和大城市的特征。2008 年全国农民工总量为 22542 万人,其中外出农民工 14041 万人,占 62.3%,本地农民工 8501 万人,占 37.7%。近年来,随着城镇化进程的深入,内地都市圈、部分县域和沿海都市圈外围地区就业机会增多,越来越多农民工选择本地就业、就近流动或返乡回流。2022 年,本地农民工增加到 1.24 亿人,占比提高到 41.9%;2024 年全国农民工总量达到 29973 万人,其中本地农民工 12102 万人,占比仍保持在 40% 左右。尽管外出农民工仍占多数,但本地农民工的规模和比重均在上升,且本地农民工年均增速(2.2%)快于外出农民工(1.5%)。同时,农民工群体省内流动比重持续上升。2012 年,外出农民工中省内流动人数为 8689 万人,占 53.2%,跨省流动占 46.8%;而到 2024 年,省内流动人数增至 11031 万人,占比提高到 61.7%,跨省流动占比则降至 38.3%。^① 此外,返乡入乡创业人员规模持续扩大,劳动力回流趋势出现。2016 年全国返乡入乡创业人员累计约 570 万人,2018 年底增至 780 万人,2020 年底突破 1010 万人,2022 年底扩大到 1220 万人,六年时间内返乡入乡创业群体规模翻倍。^② 当前农民工群体流动方式转变表明,部分县域和区域中心城市对劳动力的吸纳作用正在增强,劳动力流动表现出进城和返乡并存的现象。

(二) 中国城乡融合面临的问题

1. 城乡二元分割仍然严重。

中国基于特定历史条件与发展阶段形成的城乡二元结构,支持了快速的工业化和城镇化。尽管中国城乡差距总体呈现下降趋势,农村基础设施和社会保障覆盖持续改善,要素市场化配置范围有所扩大。但是城乡二元结构并未得到根本扭转,城乡差距仍然存在,特别是在公共服务供给、农民工市民化、土地要素市场化等方面仍然滞后。城乡要素虽然出现互动,但城乡并未真正转向一体化发展,城乡之间在多个维度仍存在较大分割和断裂。

第一,城乡收入差距依然过大,收入结构差异明显。2010 年以来,农村居民人均收入增速高于城镇,但二元性仍然明显。2005—2025 年,城乡居民收入比由 3.08 下降至 2.31,但是这一数值在主要经济体中仍然属

① 数据来源:国家统计局《2008 年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》,2009 年 5 月 19 日, https://www.stats.gov.cn/sj/tjgb/qtjgb/qgqtjgb/202302/t20230218_1913280.html;国家统计局《2012 年全国农民工监测调查报告》,2013 年 5 月 27 日, https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202302/t20230203_1898305.html;国家统计局《2022 年农民工监测调查报告》,2023 年 4 月 28 日, https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202304/t20230427_1939124.html;国家统计局《2024 年农民工监测调查报告》,2025 年 4 月 30 日, https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202504/t20250430_1959523.html。

② 数据来源:国务院新闻办公室《近年从农村流向城镇各类返乡创业人员达 570 万》,2016 年 12 月 1 日, http://www.scio.gov.cn/xwfb/gwyxwbgswfbh/wqfbh/2284/2016n_8740/2016n12y01r/zby_9417/202207/t20220715_197430.html;农业农村部转载新华社《我国将加快解决乡村产业发展“人、地、钱”难题》,2019 年 7 月 16 日, https://xcccys.moa.gov.cn/ncpjg/201907/t20190716_6320980.htm;农业农村部《三部门联合召开全国推动返乡入乡人员创业就业工作视频会》,2021 年 3 月 15 日, https://xcccys.moa.gov.cn/cycx/202103/t20210319_6364116.htm;农业农村部《农村创业创新带头人典型经验推广进校园活动在陕西举办》,2023 年 4 月 12 日, https://xcccys.moa.gov.cn/cycx/202306/t20230620_6430655.htm。

于较高水平，并且与发达经济体存在较大差距。从收入结构来看，城乡居民收入结构也表现出明显差距。2025 年城镇居民人均可支配收入中，工资性收入为 34373 元，占总收入 60.8%，而农村居民工资性收入为 10402 元，占比仅 42.5%。2025 年农村居民经营净收入为 8204 元，占比高达 33.5%，城镇居民仅为 11.7%；农村居民转移净收入为 5232 元，占比 21.4%，也高于城镇居民的 17.8%。^① 上述收入结构的城乡差距表明，尽管城乡收入差距有所缩小，但收入结构呈现出更明显的城乡分化，城镇居民主要收入来源是工资性收入与财产性收入，相比而言农村居民更依赖经营性收入与转移性收入，这种分化也意味着农村居民的增收更易受到市场波动与经营风险影响，制约了城乡收入差距的进一步缩小。

第二，“两个城镇化率”现象依然存在。改革开放以来，中国常住人口城镇化率持续上升，尤其 2000 年以后进入快速增长阶段，但与此同时，户籍人口城镇化率增速明显低于常住人口城镇化率，两条曲线之间的差距逐年扩大。2023 年，全国常住人口城镇化率升至 66.2%，户籍人口城镇化率约为 48.3%，差距扩大至 17.9 个百分点。^② 这表明，城市地区相当一部分农业转移人口虽已在城市长期生活，但并未完成户籍身份转换，其教育、医疗、住房、社会保障等关键城市权利仍然受到户籍身份限制，因此表现出人口进城但权利未进城的“半城市化”特征。两个城镇化率现象反映出中国城乡融合进程必须解决的一个结构性问题，即人口城市化快于市民化，而土地城市化又往往快于人口城市化。大量农业转移人口进入城市，支撑了城市产业发展与繁荣，但城市公共服务和权利体系并没有同步向他们完全开放。在市民化滞后背景下，土地扩张驱动的城市化进一步加剧了城乡融合困难，城市空间不断扩张，但进城人口权利与公共服务体系并未及时跟进，城乡二元结构加深。

2. 城乡权利体系不平等仍然存在。

城乡居民成体系的权益差距是城乡融合的根本阻碍，能否推动城乡权益体系走向一体化是未来城乡融合阶段深入发展必须直面的核心议题。改革开放以来，人口、资本等要素在城乡之间持续流动，城乡联系增强，但教育、医疗、社会保障、住房等与个人发展直接相关的权益仍在很大程度上与户籍身份直接相关，难以随人口迁移顺利转换。

第一，城乡空间发展权益差异长期存在，许多政策具有明显的城市偏向。城市在规划、建设、产业、金融等方面普遍具有更完善的制度和要素集聚条件，重大基础设施、公共服务、产业项目等优先布局在城市地区，使城市地区形成虹吸效应。相比之下，乡村处于被动依附城市的地位，在用地、产业发展、公共服务等方面长期存在制度性约束，导致劳动力、土地、资本等要素难以在乡村地区配置，人口外流削弱发展需求与乡村治理能力，土地要素难以有效转化为本地发展资源，公共服务供给不足又进一步降低对人才与产业的吸引力，并最终加剧城乡发展差距。

第二，城乡土地权益差异制约城乡融合发展。土地是中国城镇化进程中最关键的发展资源，通过土地转用与增值收益积累的大量建设资金长期在城市内沉淀，而乡村地区在建设用地指标、土地用途管制、耕地保护等方面受到较大限制，难以通过土地要素获得与城市平等的发展权益。对农民而言，承包地、宅基地与集体建设用地是潜在的发展资本，但长期以来几块地都面临流转、增值、收益机制不畅的问题，导致农民难以将土地权益转化为发展资源。如果农民土地权益长期难以通过市场机制顺利实现，乡村振兴与城乡融合都将受到严重影响，城乡之间难以形成要素的双向互动。

第三，城乡居民社会保障权益差异仍然存在。尽管社会保障制度正在逐步推进城乡并轨，但在实际运行过程中，城乡居民社会保障体系仍存在巨大差距。在养老保险方面，城镇职工和城乡居民两套社保体系的覆盖对象、缴费规则、待遇水平上存在巨大差距，多数农村居民和进城农民只能参加偏向兜底的城乡居民基本养老保险，保障水平远不及城镇职工基本养老保险。同时，社保跨区域接续困难，农民工在不同城市流动时经常面临断保风险。在医疗保险方面，城乡居民基本医疗保险与城镇职工基本医疗保险同样存在显著差距，城

① 数据来源：国家统计局国家数据（<https://data.stats.gov.cn/dg/website/page.html#/pc/national/yearData>）。

② 数据来源：国家统计局《中华人民共和国 2023 年国民经济和社会发展统计公报》，https://www.stats.gov.cn/sj/zxfh/202402/i20240228_1947915.html；公安部新闻发布会文字实录，<https://m.mps.gov.cn/n6935718/n6937837/n9582787/n9582792/index.html>。常住人口城镇化率为国家统计局公布值，户籍人口城镇化率为公安部公布值；差距为作者计算。由于公开发布的户籍人口城镇化率数据截至 2023 年，故本文此处时间截至 2023 年。

乡居民医保的待遇设计更强调基本保障,报销比例低于职工医保。同时,尽管近年来异地就医直接结算政策取得一定进展,但对于流动性较强的农民工群体而言,异地就医结算仍存在不顺畅现象,异地就医的报销比例、起付线和定点范围等规则在许多地区仍与参保地就医存在差异,大量农民工仍可能因较高的就医成本选择返乡就医。

第四,城乡居民个人发展权利差异影响农民工及其家庭融入城市。个人发展权利是进城农民群体及其子女融入城市的重要动力。当前,城乡居民在个人发展权利方面的差异主要体现为就业和教育方面的制度差异。在就业权利方面,进城农民在城市就业集中于制造业、建筑业、生活性服务业、各类灵活就业岗位等技能要求低、劳动强度高的岗位,这与进城农民群体文化程度、技能水平、个人能力等因素相关,但也与招聘过程中的隐性户籍门槛有关,进城农民容易被锁定在低工资、低保障的岗位中,职业发展受限。随着平台经济的兴起,灵活就业岗位吸纳了大量进城农民,对灵活就业的农民工群体而言,其面临更高的劳动强度和更高的职业伤害风险,但由于缺少正式劳动关系,这一群体普遍缺乏工伤保险、失业保险等社会保障,保障水平严重不足。在教育权利方面,随迁子女教育权利存在隐性门槛,在优质教育资源高度集中的大城市,户籍依然是获取教育资源的重要条件,家庭需要为子女教育资源投入畸高的成本,因此,进城农民子女普遍难以进入优质公办学校。另外,异地中考、高考政策仍未完全放开,大量随迁子女在初中毕业后无法在常住地继续升学,一些随迁子女被迫过早进入劳动力市场,阻碍其通过教育实现向上流动的通道。

3. 城市群、都市圈内部的城乡空间不连续。

进入城乡融合阶段,中国城乡发展出现新变化,但城乡之间长期积累的结构性矛盾持续存在,导致城乡空间形态的不连续,制约城乡连续体形态的构建。当前中国已形成若干都市圈、城市群,但这些区域内部尚未形成不同层级有效衔接、功能互补的城乡连续体。

以中国 19 个城市群为例(见表 1),这些地区已出现城乡连续体雏形,具体有以下表现。一是人口、经济高度集聚。这 19 个地区以不到全国 30% 的国土面积,集聚了全国约 75% 的常住人口和超过 80% 的经济总量。^①二是初步形成了核心—外围的梯度结构。这 19 个地区内不仅形成了具有一定辐射力的核心城市,围绕核心城市还不同程度地分布着大量中小城市和县城,这些节点承接了相当规模的人口和产业外移,区域内形成了相对紧密的城乡发展格局。三是具有较高通达性的交通网络。19 个地区平均交通路网密度达到 450 米/平方公里以上,显著高于全国平均水平,珠三角、长三角的交通线路密度分别高达 992.82 米/平方公里和 886.47 米/平方公里。^②核心城市与周边县域之间基本实现快速交通,密集的交通网络为城乡互动提供了基础条件。

表 1 中国初步出现城乡连续体的地区^③

城乡连续体地区	核心城市	城乡连续体地区	核心城市
长三角	上海、南京、杭州、苏州、合肥	关中平原	西安、咸阳
珠三角	广州、深圳、珠海	北部湾	南宁
京津冀	北京、天津、石家庄	晋中	太原
山东半岛	济南、青岛	呼包鄂榆	呼和浩特
海峡西岸	福州、厦门	黔中	贵阳
哈长	哈尔滨、长春	滇中	昆明
辽中南	沈阳、大连	兰州—西宁	兰州、西宁
中原	郑州	宁夏沿黄	银川
长江中游	武汉、长沙、南昌	天山北坡	乌鲁木齐
成渝	成都、重庆		

① 数据来源:EPS 数据库中国城市数据库,作者计算整理。

② 数据来源:Steven J. Davis, Meijun Qian, and Wen Zeng, “A Comprehensive GIS Database for China’s Surface Transport Network with Implications for Transport and Socioeconomics Research,” *NBER Working Paper*, 2025, 33515, <https://doi.org/10.3386/w33515>。

③ 该表主要依据国家发展改革委“19+2 城市群”战略布局整理。“19+2 城市群”包括京津冀、长三角、珠三角、山东半岛、海峡西岸、哈长、辽中南、中原地区、长江中游、成渝地区、关中平原、北部湾、晋中、呼包鄂榆、黔中、滇中、兰州—西宁、宁夏沿黄和天山北坡 19 个城市群,以及以拉萨、喀什为中心的两个城市圈;本文选取其中 19 个城市群作为我国初步出现城乡连续体形态的地区。核心城市由作者依据国家和地方城市群规划中关于中心城市、核心城市、区域增长极等表述,并结合地区常住人口、地区生产总值等数据整理确定。参见国家发展改革委《以“19+2 城市群”为战略支点,推进中国特色新型城镇化建设》,2024 年 8 月 19 日, https://www.ndrc.gov.cn/wsdwhfz/202408/t20240819_1392448.html。

然而，即便在这 19 个地区，仍存在明显的结构性失衡。

第一，城市群、都市圈内外的明显分割。尽管多数区域明确规划了城市群、都市圈的框架，但在实际运行中，城市群、都市圈内外存在较大差别，圈内集聚人口与产业，有更发达的交通网络，而圈外在市场环境、交通条件、人口分布等各方面都仍然处于相对边缘的位置。城市群、都市圈内外的分割导致内部核心城区和外围地区的较大差距，使城乡连续体形态难以形成和完善，阻碍区域内的城乡融合。

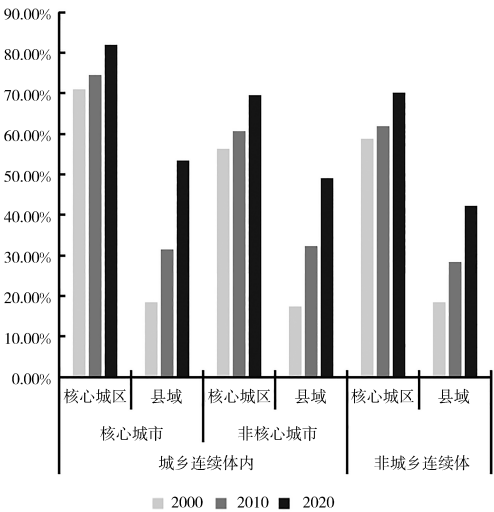


图3 城乡连续体内外城镇化率情况①

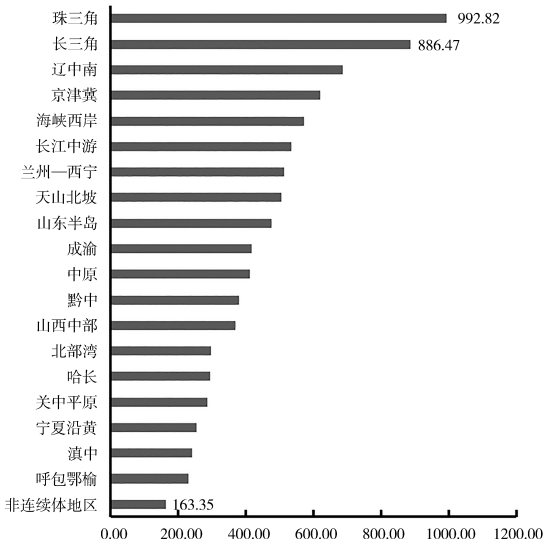


图4 各城乡连续体交通线路密度情况②

城市群内外城镇化进程存在明显分化。城市群内核心城市的核心城区城镇化率达到 70% 以上，这一比率在 2000—2020 年间持续上升，2020 年普遍突破 80%，而县域城镇化率远低于核心城区，城市群内并未形成相对均衡的城乡融合空间分布，人口仍高度向城市中心集中。城市群外城镇化率整体水平更低，其县域地区 2020 年城镇化率仅略高于 40%（见图 3）。城市群、都市圈并未有效带动核心城区以外地区的城乡融合进程，延续了核心城区集聚、其余地区滞后的空间分化格局。

城市群内外分割还体现在基础设施供给差异上。以交通网络为例，非连续体地区的交通线路密度仅为 163.35 米/平方公里，不仅远低于沿海发达地区都市圈，也显著低于中西部的一般都市圈（见图 4）。城乡连续体内部交通线路密度偏低，较高的交通成本阻碍城乡融合进程，影响城乡连续体的产业分工、人口分布等。

城市群、都市圈发展的核心不在于“划圈”，而是要推动形成城乡连续体，城乡连续体的发展不能通过行政边界界定来推动，关键在于能否打破圈内圈外分割，促进要素顺畅流动，实现城乡连续体的功能分工，使城乡之间通过产业链与公共服务紧密联结和融合。

第二，城乡各层级之间的断裂和不连续。具体表现为区域特大城市带动作用不足、地级市低效扩张、县城腰部功能弱化、乡村系统性衰败，导致城乡之间无法形成功能互补、有机衔接的城乡连续体。

一是区域特大城市虹吸效应强，带动作用不足。当前各大都市圈的特大城市发展优先，人口、资本持续集聚，但是特大城市对周边地区的产业扩散效应不足，区域内大城市虹吸效应过强而带动作用不足的结构矛盾依然突出，导致城乡之间、核心城市与周边地区之间无法真正形成城乡连续体，都市圈发展形成特大城市核心地区单极扩张的失衡。当前，多个城市群已表现出较高的核心城市集中度^③，经济活动和人口分布向少数核心城市高度集聚。2020 年，京津冀核心城市 GDP 占比 65.0%，常住人口占比 42.6%；珠三角核心城市 GDP 占比

① 数据来源：EPS 数据库中国人口普查与抽样调查数据库，作者计算整理。

② 数据来源：Steven J. Davis, Meijun Qian, and Wen Zeng, “A Comprehensive GIS Database for China’s Surface Transport Network with Implications for Transport and Socioeconomics Research,” *NBER Working Paper*, 2025, 33515, <https://doi.org/10.3386/w33515>。该图表反映所有交通线路总计密度在该城乡连续体各城市中的平均值，单位为米/平方公里。

③ 用 2020 年各城市群的核心城市 GDP 占比与常住人口占比衡量核心城市集中度。

达到 72.9%，常住人口占比为 61.2%；长三角核心城市 GDP 占比达 48.0%，常住人口占比 41.4%（见图 5）。

高集中度本身不必然导致问题，关键在于核心城市的集聚能否转化为对周边地区产业和就业的外溢。如果集聚无法进一步带动周边地区发展，就会演变为典型的虹吸效应，阻碍城乡连续体内部不同层级之间形成顺畅的空间联系。中国许多城市群的核心城市持续扩张，但核心城市对周边地区的带动作用普遍偏弱，难以向外形成产业和就业的合理布局。其结果是，城市群逐步演化为少数核心城市单极扩张的空间格局，大量县域与中小城市难以获得大城市的经济外溢，城乡不同层级之间经济联系不足，无法形成紧密的分工网络。随着非核心地区要素外流、功能弱化，其在城市群中的边缘化趋势加剧，区域发展动能愈发局限于少数核心城市的有限空间中，更大范围的县域与乡村地区因缺乏大城市经济带动与产业支撑而走向衰弱，最终造成城乡不连续和城乡失衡格局。

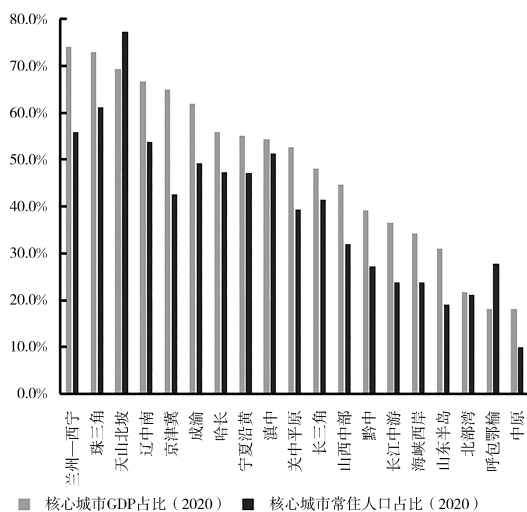


图 5 各城乡连续体核心城市集中度情况^①

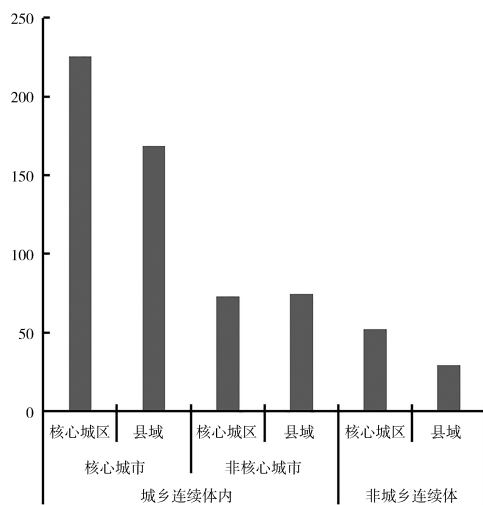


图 6 城乡连续体内外平均工业企业数量情况^②

企业空间分布也直观反映出核心城市单极集聚问题。根据 Davis 等提供的 2020 年工业企业数量数据（见图 6）^③，在城市群内部，核心城市核心城区平均集聚工业企业 225 家，而同属核心城市的县域为 168 家；相比之下，城市群内的非核心城市无论核心城区还是县域，工业企业数量均在 75 家左右，而在非城乡连续体地区，核心城区与县域的平均工业企业数量分别为 52、29 家。企业数量呈现明显的层级分化，核心城市核心城区的平均工业企业数量为县域的 1.3 倍，约为非核心城市核心城区或县域的 3 倍。城市群内部特大城市中企业高度集聚，非核心城市以及县域企业数量普遍偏低；核心城市的集聚优势并未有效带动周围县域的企业主体培育，反而强化了对周边中小城市和县域的虹吸效应。

二是地级市土地城市化扩张，产业、就业与人口吸引能力不足。在城市群内部，许多地级市凭借人事、土地、规划、产业政策等方面权力加速扩张，城市建成区迅速外扩，但产业集聚、就业创造、人口吸纳能力并未同步增强，导致地均经济效率偏低，大量地级市无法在城乡连续体中发挥承上启下的节点功能，加剧城乡不连续。

从空间扩张来看，许多地级市行政管辖区域与内部建设空间在短期内快速增加。2002—2022 年，城市群内部非核心城市的建成区面积总量由 9682 平方公里增加至 26690 平方公里，增幅达到 175.7%^④；而同期城市

① 数据来源：EPS 数据库中国城市数据库，作者计算整理。

② 数据来源：Steven J. Davis, Meijun Qian, and Wen Zeng, “A Comprehensive GIS Database for China’s Surface Transport Network with Implications for Transport and Socioeconomics Research,” *NBER Working Paper*, 2025, 33515, <https://doi.org/10.3386/w33515>。该图表反映 2020 年各城乡连续体各城市工业企业数量的平均值，单位为家。

③ Steven J. Davis, Meijun Qian, and Wen Zeng, “A Comprehensive GIS Database for China’s Surface Transport Network with Implications for Transport and Socioeconomics Research,” *NBER Working Paper*, 2025, 33515, <https://doi.org/10.3386/w33515>。

④ 数据来源：EPS 数据库中国城市数据库、中国城乡建设数据库，作者计算整理。

群内部核心城市建成区面积总量由 8130 平方公里增至 21828 平方公里，增幅为 168.5%。以地级市为主的非核心城市扩张速度快于核心城市，并且到 2022 年，非核心城市建成区总规模已比核心城市高出约 4862 平方公里。

但是，土地城市化并不能直接带来经济活跃度提升，地级市的扩张如果没有相应的产业配套，无法形成有效的经济集聚，会造成土地资源的浪费与错配。2002—2019 年，城市群非核心城市户籍人口总量由 6.9 亿增至 7.8 亿，增幅仅为 13.0%，增速远低于建成区扩张速度。进一步考察经济效率，2002—2022 年，城市群内部核心城市单位面积 GDP 由 5.5 亿元/平方公里提升至 21.9 亿元/平方公里，非核心城市由 6.1 亿元/平方公里提升至 20.4 亿元/平方公里，非核心城市由原先略高于核心城市变为低于核心城市，表明一般地级市扩张的新空间并未转化为更高强度的经济活动密度，土地利用效率相对下降。

三是县城作为城乡连续体的“腰”的功能减退。在城乡连续体内部，县城作为连接城乡的“腰”，一端连接城市地区，是产业外溢、人口流动的关键节点，另一端连接乡村地区，是县以下城乡融合和乡村系统重构的核心。但是，单向城市化导致农村要素跨过县城直接流出，农村转移人口直接进入核心城市或沿海地区，县城被绕开。

从劳动力空间分布看，县城难以成为农民进入城市的中间节点。2010—2020 年，城市群内部核心城市核心城区的劳动力平均数量由 39409 人上升至 45969 人，提高 16.7%；同属核心城市的县域劳动力平均数量则由 22287 人下降至 18477 人，减少 17.1%。同时，非核心城市县域、非城乡连续体地区县域的劳动力平均数量下降幅度分别达到 27.0%、21.8%。数据表明，核心城区持续吸纳劳动力的同时，县城并未成为农村人口转移的中间落脚点，且承接劳动力能力持续弱化。

县城“腰”的功能弱化，还反映为就业结构转型落后于核心城区，无法承接核心城区的产业与人口。2000—2020 年，城市群内核心城市核心城区第三产业就业占比由 38.3% 升至 63.7%，而第一产业降至 8.8%，核心城区已形成以第三产业为主导的就业结构，能够持续创造并吸纳非农就业。相比之下，2020 年核心城市县域第一产业就业占比仍达到 29.5%，比核心城区高 20.7 个百分点；其第三产业就业占比仅为 43.0%，比核心城区低 20.7 个百分点。非核心城市县域的就业结构转型也明显滞后，2020 年第一产业就业占比仍高达 31.8%，第三产业就业占比仅为 39.5%。^① 核心城区与县域的就业结构差距直接削弱了县城作为城乡连续体“腰”的功能，县城既无法完全吸纳从乡村地区转移的劳动力，也无法将核心地区外溢的产业转化为足够的就业机会，最终表现为城乡连续体在县这一层级出现断裂，县以下区域失去县城的带动，加剧乡镇与村庄的持续衰败。

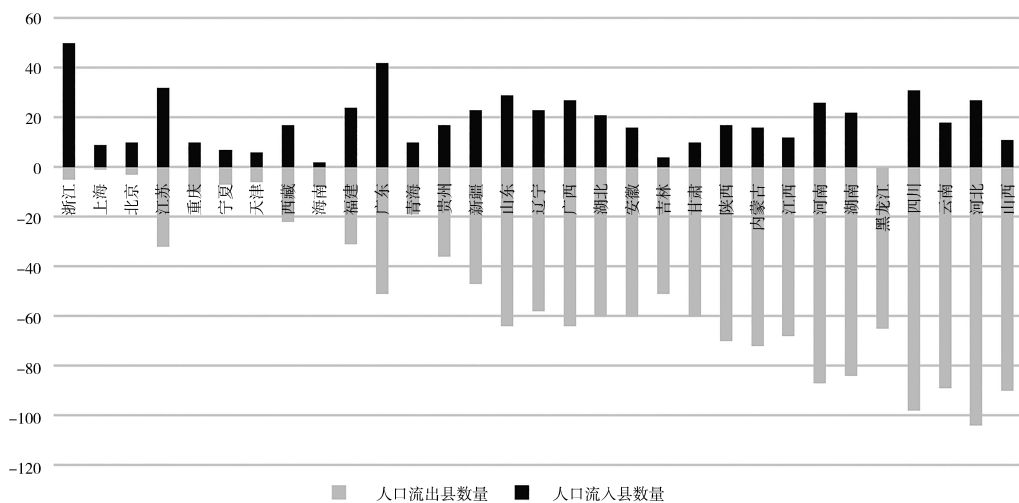
4. 人口流入地与流出地的城乡连续性差异拉大。

在人口持续流动背景下，中国县域正在发生明显分化。进入城乡融合阶段，人口流动不仅改变了县域人口规模，更深刻影响了县城、乡镇和村庄之间的功能和联系。人口持续流入的县域倾向于融入城乡连续体的分工体系，强化县城作为城乡连续体“腰”的功能；人口持续流出的县域则因劳动力外流、产业薄弱和公共服务不足等因素逐渐丧失城乡枢纽的功能。

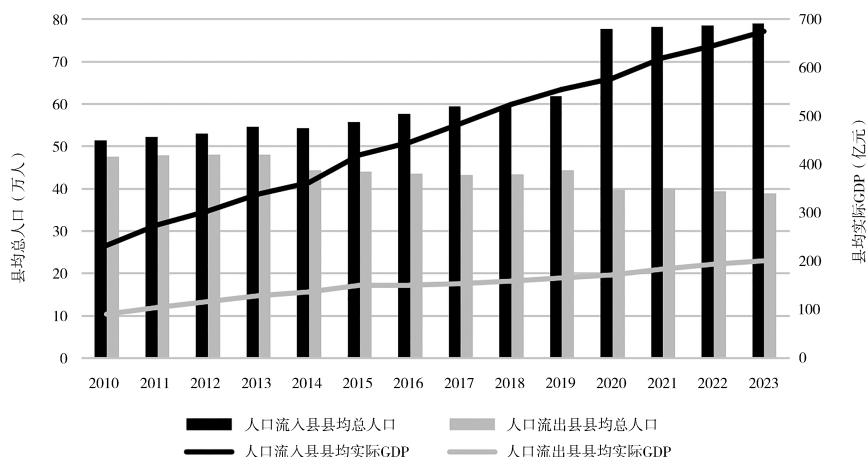
根据第六、七次人口普查数据，可将全国县域划分出 569 个人口流入县和 1522 个人口流出县。^② 从分布上看，人口流入县主要集中在浙江、广东、江苏等沿海发达地区，在四川、山东等人口和经济大省也有一定分布；人口流出县则主要集中在河北、四川、河南、山西、云南、湖南、黑龙江等省份（见图 7）。与此同时，县域分化反映在省域内部，广东、江苏、福建等省份内部同时存在相当数量的人口流入县和人口流出县。

① 数据来源：EPS 数据库中国人口普查与抽样调查数据库，作者计算整理。

② 本文根据人口普查数据，将 2010—2020 年县域常住人口增量扣除按 2010 年人口自然增长率估算的自然增长量，计算出县域人口净流入率（相对 2010 年常住人口），并将净流入率大于 5% 的定义为人口流入县，净流入率小于 -5% 的定义为人口流出县。

图7 人口流入县与人口流出县的省份分布^①

县域分化首先反映为县域发展差距的持续拉大，人口流入县与人口流出县在人口规模、经济体量和就业结构等方面均呈现出显著分化（见图8）。在县域人口规模方面，2010年人口流入县和人口流出县的县均总人口分别为51.47、47.57万人，两类县差距相对较小；而到2023年，人口流入县县均人口规模达到78.98万人，人口流出县则降至38.94万人，两类县人口规模差距达到40万人左右。^②

图8 人口流入县与人口流出县的分化情况（2010—2023年）^③

在经济发展方面，2010年人口流入县县均实际GDP为234.61亿元，人口流出县为88.79亿元；而到2023年，人口流入县县均实际GDP已增至657.36亿元，而人口流出县仅为195.02亿元，两者差距由2.64倍扩大到3.37倍。在产业结构方面，人口流入县三次产业增加值占GDP比重由2010年的5.1：52.3：42.6调整为2023年的2.7：39.6：57.7，已形成以第三产业为主导、第二产业起到支撑作用的产业发展格局。相比之下，人口流出县三次产业结构变化相对较小，由2010年的17.5：48.3：34.2变为2023年的15.3：36.6：48.0，第一产业仍然占较高比重，结构转型明显滞后，第二、三产业发展不足，难以对劳动力和资本形成持续吸引力。在财政收入方面，2010年人口流入县县均财政收入为17.26亿元，人口流出县仅为4.33亿元；2023年，前者增至44.00亿元，后者仅增至10.49亿元，财政收入差距进一步扩大。^④

在就业结构方面，两类县同样出现系统性差异。根据人口普查数据计算，2010年人口流入县的三次产业就

①②③ 数据来源：EPS数据库中国人口普查与抽样调查数据库，作者计算整理。

④ 数据来源：EPS数据库中国人口普查与抽样调查数据库，作者计算整理。根据各省GDP指数，以2010年为基期将县域名义变量调整为实际变量。

业结构为 20.5 : 36.0 : 43.5，到 2020 年调整为 6.7 : 32.8 : 60.6，第三产业同样成为主要的就业部门，第一产业就业占比则大幅下降。而人口流出县就业结构由 2010 年的 62.2 : 17.3 : 20.6 变为 2020 年的 32.3 : 27.2 : 40.5，第一产业就业占比同样明显偏高。2020 年，两类县第一产业就业占比相差 25.6 个百分点，第三产业就业占比上相差 20.1 个百分点，两类县在就业结构上已形成明显分化。^①

两类县在人口、产业、就业等方面的分化进一步演化出不同的经济系统。人口流入县通过人口集聚、二、三产业扩张和非农就业增长，逐步强化其在城乡连续体中的枢纽功能，并进一步带动乡镇与村庄共同发展；人口流出县则缺乏留住人口的产业和就业，乡镇和村庄趋于收缩。由此，人口流入与流出的县域逐步分化出不同类型的县镇村系统。

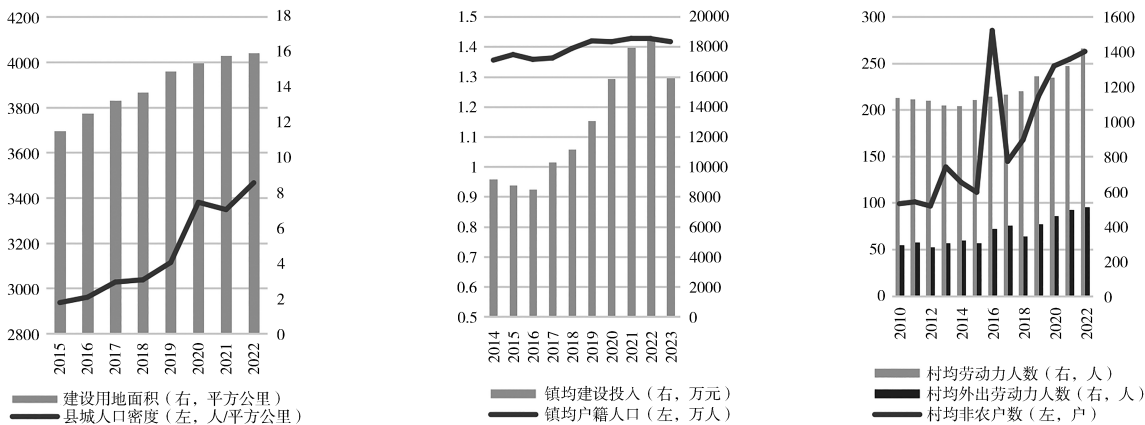


图 9 人口流入地县镇村系统情况^②

人口流入地的城乡连续体，突出表现为县城“腰”功能的强化，带动县以下的县镇村系统有序发展，县城逐步形成吸纳人口和产业的能力，乡镇夯实公共设施和公共服务基础，乡村持续融入城乡网络（见图 9）。

第一，县城真正成为城乡连续体的重要节点。2000—2020 年，人口流入县县均乡村人口从 23.25 万人减少至 13.60 万人，减少 9.65 万人；而县均县城人口由 26.33 万人增加至 57.45 万人，增加了 31.12 万人，县城人口增加量远高于乡村人口减少量，表明县城除了吸收本地农村人口转移，还在更大区域范围内吸纳人口。人口流入县平均城镇化率由 2010 年的 67.0% 提高至 2020 年的 76.1%，人口持续向县城和县域集中，县城承接人口、组织市场、提供公共服务的功能明显增强。^③

县城产业和就业结构升级同步推进，经济密度持续提高。人口流入县县均实际第二产业由 122.80 亿元提高至 260.23 亿元，第三产业由 100.00 亿元提高到 379.29 亿元，第三产业已成为人口流入县最重要的经济支柱。财政收入由 2010 年的 17.26 亿元提高到 2023 年的 44.00 亿元，财政支出由 23.08 亿元增至 64.08 亿元，财政能力同步增强，能够为县城和县以下层级持续提供公共设施和公共服务支撑。2010—2020 年，人口流入县县均就业人口增加 5757 人，其中农业就业人数减少 3761 人，制造业就业人数小幅减少 345 人，而服务业就业人数则大幅增加 9972 人。县城形成了较强的就业吸纳能力，在城乡连续体内部将出村人口更多留在本地。因此，人口流入县人口密度呈现明显的上升趋势，2015—2022 年，人口密度由 2936 人/平方公里提高至 3466 人/平方公里，同期，县域用地情况和人口密度同步调整，建设用地面积由 11.53 平方公里扩大到 15.96 平方公里，而居住用地、工业用地、商服用地规模相对稳定，表明人口流入县县城人口集聚和空间拓展相互协调，

①③ 数据来源：EPS 数据库中国人口普查与抽样调查数据库，作者计算整理。

② 左图为人人口流入县县城人口密度与建设用地面积变化（2015—2022 年），左轴为平均县城人口密度（单位：人/平方公里），右轴为平均县城建设用地面积（单位：平方公里），数据来源：EPS 数据库中国城乡建设数据库，作者计算整理。中图为人人口流入地乡镇户籍人口与建设投入变化（2014—2023 年），左轴为镇均户籍人口（单位：万人），右轴为镇均建设投入（单位：万元），此处选择广东、浙江、江苏三个人口流入大省作为人口流入地代表，数据来源：EPS 数据库中国城乡建设数据库，作者计算整理。右图为人人口流入县样本村劳动力、外出劳动力与非农户数变化（2010—2022 年），左轴为非农户数，右轴为村均劳动力人数和外出劳动力人数，数据来源：农业农村部农村固定观察点数据，作者将对应人口流入县的固定观察点样本村进行计算整理。

形成有序、合理的空间形态，逐步增强其在城乡连续体中的枢纽功能。^①

第二，乡镇成为县镇村系统的重要节点。以广东、浙江、江苏三个人口流入大省为例，2014—2023 年建制镇总量由 2376 个降至 2248 个，而镇均户籍人口由 1.36 万人提高至 1.42 万人，乡镇在城乡融合过程中并未出现边缘化现象。同时，镇均建成区面积由 340.4 公顷扩大至 384.4 公顷，镇均建设投入由 9172 万元提高到 15928 万元，镇均道路长度由 35.7 公里增加到 45.7 公里，镇均供水管道长度由 52.7 公里增至 66.4 公里。^② 因此，人口流入地乡镇数量稳定甚至有所减少，但节点功能强化，承担更多公共服务功能，更深地融入县城主导的县镇村系统中。

第三，乡村功能发生转变。乡村与县城以及更广区域的劳动力市场联系增强，乡村劳动力跨空间层级流动愈发普遍，乡村发展逐步融入城乡连续体。根据农业农村部固定观察点监测数据，人口流入县样本村村均劳动力人数由 2010 年的 1137 人增加到 2022 年的 1420 人，外出劳动力人数大幅增加。其中，在县城内就业的外出劳动力由 177 人增至 332 人，增幅明显；前往县外就业的外出劳动力由 85 人增至 118 人，前往省外的外出劳动力由 42 人增加到 63 人。与此同时，留在乡村的农户，其结构也在持续调整，许多农户不再单纯以农业为主要生计来源，而是转向兼业化、非农化。2010—2022 年，样本村村均农业户由 213 户增至 237 户，仅增加 24 户；兼业户由 267 户提高到 350 户，增加 83 户；非农户由 99 户增至 263 户，大幅增加 164 户。乡村经营和生活条件也同步得到明显改善，接入互联网的户数由 79 户大幅提升至 435 户，居住钢筋混凝土房屋的农户由 308 户增长至 534 户。^③

人口流出地的城乡连续体则表现出县城枢纽功能普遍偏弱的特点，导致县镇村系统呈现收缩趋势（见图 10）。县城更多承担的是行政和基本公共服务的功能，对人口、产业吸引力不足，乡镇、村庄在劳动力持续外流背景下维持基本的居住和生活功能。

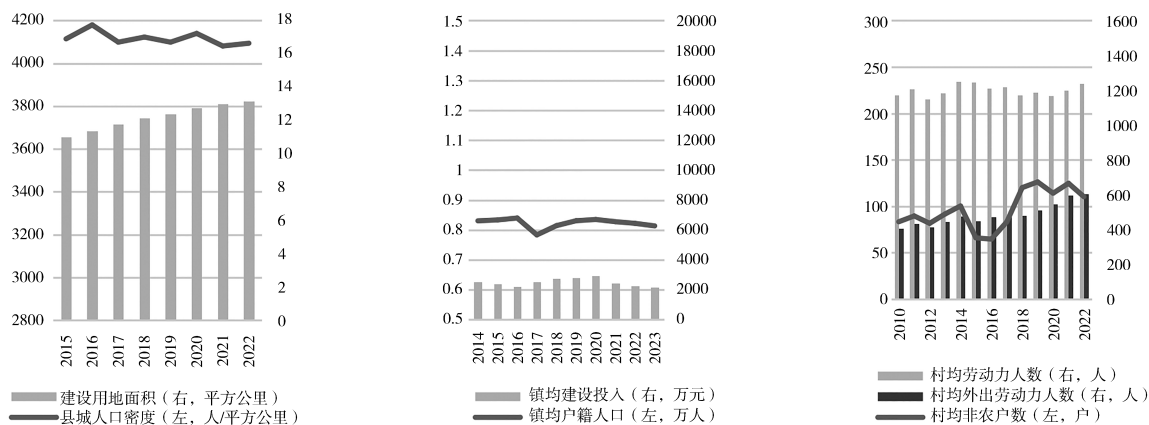


图 10 人口流出地县镇村系统情况^④

第一，县城更多承担消费和基本公共服务功能，难以真正成为城乡连续体的重要枢纽。2000—2020 年，人口流出县县均乡村人口减少 13.97 万人，而县城人口仅增加 8.16 万人，大量出村人口跨过县城继续流向更高层级城市。^⑤

① 数据来源：EPS 数据库中国城乡建设数据库、中国区域经济数据库、中国人口普查与抽样调查数据库，作者计算整理。

② 数据来源：EPS 数据库中国城乡建设数据库，作者计算整理。

③ 数据来源：农业农村部农村固定观察点数据，作者将对应人口流入县的固定观察点样本村进行计算整理。

④ 左图为人口流出县县城人口密度与建设用地面积变化（2015—2022 年），左轴为平均县城人口密度（单位：人/平方公里），右轴为平均县城建设用地面积（单位：平方公里），数据来源：EPS 数据库中国城乡建设数据库，作者计算整理。中图为人口流出地乡镇户籍人口与建设投入变化（2014—2023 年），左轴为镇均户籍人口（单位：万人），右轴为镇均建设投入（单位：万元），此处选择河南、安徽、四川、贵州、广西、湖南、江西、湖北、黑龙江、甘肃十个人口流出大省（区）作为人口流出地代表，数据来源：EPS 数据库中国城乡建设数据库，作者计算整理。右图为人口流出县样本村劳动力、外出劳动力与非农户数变化（2010—2022 年），左轴为非农户数，右轴为村均劳动力人数和外出劳动力人数，数据来源：农业农村部农村固定观察点数据，作者将对应人口流出县的固定观察点样本村进行计算整理。

⑤ 数据来源：EPS 数据库中国人口普查与抽样调查数据库，作者计算整理。

县城产业和就业结构转型滞后。2010—2023 年,人口流出县县均实际第二产业增加值由 43.06 亿元提高到 71.47 亿元,第三产业由 29.93 亿元提高到 93.64 亿元,二、三产业扩张速度远不及人口流入县,对本地劳动力吸引力弱,也难以支撑本地经济实力提升。与产业发展相对应,人口流出县就业规模缩减,就业结构调整速度较慢。2010—2020 年,人口流出县县均就业人口由 23365 人降至 17567 人,其中,农业就业人数大幅减少,由 14906 人下降至 5845 人,减少 9061 人,但制造业、服务业就业人数增幅有限,合计增幅仅为 3067 人,增量不足以承接农业劳动力退出。结构转型滞后导致人口流出县县城空间经济效率偏低。2015—2022 年,人口流出县建设用地面积则由 11.02 平方公里扩大到 13.18 平方公里,居住用地面积由 3.80 平方公里提高到 4.43 平方公里,而同期县城人口密度则呈现出一定的下降趋势。^①

第二,乡镇更多承担维持性功能。以河南、安徽、四川、贵州、广西、湖南、江西、湖北、黑龙江、甘肃十个人口流出大省(区)为例,2014—2023 年建制镇总量由 7929 个增加到 9169 个,增加 1240 个,镇均建成区面积也由 185.6 公顷提高到 204.6 公顷。但与此同时,镇均户籍人口由 2014 年的 0.83 万人小幅下降至 2023 年的 0.81 万人,镇均建设投入稳定在 2400 万元左右,远低于人口流入地水平。人口流出地区乡镇主要作用转向维持县以下地区的基本公共设施和公共服务运行。人口流出地区镇均道路长度与全国平均水平的差距由 2014 年的 4 公里缩小到 2023 年的 1.1 公里,镇均供水管道长度甚至在 2022 年超过全国平均水平。^②

第三,乡村在劳动力外流趋势下维持基本运行。人口流出地的乡村保留基本的居住和生活功能,人口流出县样本村村均劳动力人数稳定在 1200 人左右,外出劳动力人数由 2010 年的 406 人增加至 2022 年的 605 人。其中,前往省外就业的外出劳动力规模由 185 人扩大到 244 人,外省是人口流出县外出劳动力主要去向,这进一步反映出人口流出县无法承接本地转移劳动力。留在乡村的农户结构稳定,没有出现非农化转型趋势。2010—2022 年,人口流出样本村农业户由 236 户增加到 343 户,兼业户由 282 户提高到 316 户,而非农户仅由 83 户增加到 110 户,农业户和兼业户仍占较大比重,大量农户被锁定在土地和传统农业中,难以实现离土、出村、非农化的转变。因此,人口流出地的乡村功能主要成为维持基本运行的生活空间。^③

5. 乡村系统性失衡。

乡村是农民、农地、农业和村落四位一体的系统,是城乡要素双向互动的重要场域,也是都市圈产业分工向县以下延伸的重要承载地区。经济结构转型使农民离土出村,传统超稳定的乡村系统受到持续冲击,出现乡村“人—地—业—村”系统性失衡,进而导致城乡连续体无法真正形成连片发展趋势,县以下乡村地区的衰败也反过来削弱城乡连续体的运行基础。

第一,乡村人口单向流出,但人地关系难以根本改变。随着城乡转型深入,乡村人口快速下降。根据 2022 年 CRRS 调查数据,空心村比例已达到 90.6%,乡村作为城乡连续体基本单元的人口支撑能力明显弱化。^④近年来返乡入乡创业人员逐渐增多,但由于县乡村地区的公共服务、就业岗位、产业发展不足,回流人口也难以成为乡村系统提供重构动力。

第二,土地细碎化和利用不经济。中国农地农户小规模持有、高度破碎的传统土地格局难以打破,阻碍了乡村地区在城乡连续体中形成可持续发展的产业,也影响了乡村地区的要素重组。近年来,土地制度改革深化,土地流转加速,目前全国土地经营权流转面积已超过 5.9 亿亩,占承包耕地面积的 37.76%,但土地流转的加速并未根本解决农地经营的细碎化问题,根据第三次农业普查数据,中国小农户数量占农业经营主体的 98% 以上,户均经营规模仅 7.8 亩。^⑤乡村土地要素被锁定在低效率运转的生产活动中,乡村难以通过土地要素实现现代化发展,无法成为城乡连续体的有效节点。

① 数据来源:EPS 数据库中国城乡建设数据库、中国区域经济数据库、中国人口普查与抽样调查数据库,作者计算整理。

② 数据来源:EPS 数据库中国城乡建设数据库,作者计算整理。

③ 数据来源:农业农村部农村固定观察点数据,作者将对应人口流出县的固定观察点样本村进行计算整理。

④ 魏后凯、吴广昊:《中国村庄分化的成因与破解路径》,《中共中央党校(国家行政学院)学报》2024 年第 6 期。

⑤ 数据来源:农民日报客户端《加快建设农业强国规划专家解读③ | 全环节完善现代农业经营体系》,2025 年 4 月 10 日, https://www.farmer.com.cn/2025/04/10/wap_99983715.html;新华网《全国 98% 以上的农业经营主体仍是小农户》,2019 年 3 月 1 日, https://www.xinhuanet.com/politics/2019-03/01/c_1210071071.htm。

第三,农业要素组合困难、经营回报低。在经济结构变革过程中,农业经营成本上升、回报降低、劳动生产率增速放缓,加之中国乡村地区存在的人地关系紧张、土地细碎化、劳动力老龄化等问题,一系列因素叠加导致乡村无法形成与城市群、都市圈分工网络相匹配的产业承载能力,县以下乡村地区对人口与资本缺乏吸引力。根据相关研究,中国三大主粮平均净利润在 2016—2019 年一度为负值,2020 年恢复至 47.1 元/亩,但远低于 2011 年的 250.8 元/亩。^① 在成本上升、收益下降背景下,乡村产业无法向加工、品牌、服务等高附加值环节延伸,导致乡村产业难以在城乡连续体中找到连接城市市场的发展可能性。

第四,村庄转型面临困局,村庄空间收缩和功能弱化导致城乡连续体中乡村地区功能的退化。近年来,全国行政村、自然村数量持续减少,村庄建设用地面积缩减,乡村发展空间收缩。多数村庄集体经济薄弱,公共设施利用低效,村内非正式制度与正式制度难以有效衔接,治理成本高企,村庄原有的生产、生活和治理功能愈发难以维持。尽管近年来有部分资本与回流人口进入乡村,但其基本集中于少数具备旅游资源或区位优势村庄,无法带动更大范围的乡村地区,加速村庄之间、城乡连续体内外发展差距的扩大。

三、构建城乡连续体的制度改革与政策选择

针对当前中国城乡融合进程中存在的城乡连续体断裂问题,必须摒弃传统的单向城市化思维,认识到城市与乡村是相互依存、功能互补的有机整体。建立城乡融合思维,就是要从城乡连续体形态重新审视城镇化发展模式,将城乡视为统一发展、相互融合、紧密关联的完整体系,打破城乡之间制度壁垒和产业分割,推动城乡连续体内规划布局、要素配置、公共服务等方面的一体化融合。

(一) 构建以城乡连续体为特征的城乡融合形态

进入城乡融合阶段,必须把城市与乡村作为一个连续的整体进行规划和布局,构建功能互补、层级清晰的城乡连续体形态。

1. 明确以功能互补为导向的城乡连续体构建目标。

中国的城乡连续体构建,关键在于把“大城市—县—乡镇—农村”的体系由单纯的行政层级转化为紧密联结的功能运行体系,推动要素互动、产业发展、公共服务等在这一体系中合理分工、高效匹配。“大城市—县城—镇—村落”体系各层级之间加强互动,形成多中心、网络化发展,城乡连续体内核心城市作为重要增长极,城乡连续体内必须形成多个能够承接核心城市产业、就业、人口外溢的次级节点。城乡连续体不通过行政区域界定边界与融合范围,功能衔接是城乡连续体划定有效边界的重要原则,边界之外地区通过交通网络、产业链等方式逐步纳入城乡连续体运行网络。推动形成以产业链为核心的城乡分工,不同层级区域分工清晰,不同层级之间产业衔接顺畅。核心城市侧重研发、创新和消费集聚,非核心城市与县域重视发展产业配套、现代物流、农产品加工等承上启下的产业环节,乡镇与乡村侧重加强特色农业、生态产品、文旅康养等产业发展。

2. 转变特大城市发展方式,由虹吸周边地区转向辐射周边地区。

必须改变特大城市发展方式,围绕核心城市产业链布局,明确产业链环节在城乡连续体内的分工,推动成体系的产业外溢,促进核心城市和周边次级城市或县域形成区域创新链产业链高效协作。将公共服务外溢作为特大城市带动周边地区的重要方式,以城市通勤圈和县域为节点,推动基本公共服务在城乡连续体范围内有序供给,避免外围地区因公共服务供给不足而难以承接核心城区外溢的人口与企业。坚持特大城市内涵式发展,发展重点从新增建设用地扩张转向城市更新与城市内部功能优化,减少对土地财政的依赖,将财政工具更多服务于周边地区的公共服务供给。

3. 妥善解决地级市“臃肿”扩张问题。

必须实施严格的建设用地管控制度,倒逼地级市从扩张式发展转向内涵式发展。全面评估地级市各类开发区、产业园区、新城新区的经济效益,对长期低效的园区进行撤销或整合。引导地级市做实在城乡连续体内承上启下的地位,做强区域内公共服务统筹的基础职能,承接特大城市产业外溢,支撑县域经济发展,成为连接核心城市与县域的重要通道。试点推动“消地扩县”,围绕城乡连续体的构建重新进行资源配置。妥

^① 中国农业大学课题组:《合理保障农民种粮收益》,《经济日报》2022 年 7 月 15 日。

善推进地级市行政体系调整,降低地级市的行政配置程度,遏制地级市畸形扩张、无序扩权,推动地级市功能回归区域规划协同、重大基础设施统筹、生态安全保障等基础功能。把更多发展权利下放到县一级,强化县城组织要素流动和组合、统筹县乡公共服务、连接城市与乡村市场的枢纽能力。

4. 明确县城在城乡连续体中的定位,做强县城作为城乡连续体的“腰”的功能。

县城要成为城乡连续体的枢纽,聚集农村一、二、三产融合发展,培育和集聚各类新业态,推动县镇村融入都市圈发展体系。积极承接都市圈产业外溢与人口转移,把中心城市的市场、技术与资本转化为可落地县城的就业与产业。在县域产业体系方面,聚焦“一县一业”发展,以县域为单元,基于比较优势确定主导产业,促进产业规模化,围绕“一业”推动土地、技术、资本、服务等各类生产要素的重组与集聚,依托产业和土地规模化,推动产业链向加工、储运、品牌和市场等高附加值环节延伸,形成具有竞争力的产业体系。提高县城公共服务水平,优化公共服务功能,把教育、医疗、养老、社会治理等公共服务向县以下广大乡村地区延伸。

分类推进以县城为重要载体的城镇化建设。对于人口流入县,以都市圈为单位,将县域纳入都市圈一体发展,壮大县城作为都市圈城乡连续体的“腰”,进一步加强县域特色产业集群建设,培育县域内骨干龙头企业,形成都市圈范围内的县—镇—乡村连续体。人口流出县进一步推进进城农民市民化,发展消费性城市,加强县城公共品建设和公共服务能力,为返乡农民提供良好的居住、子女教育条件,适度收缩乡镇,稳步推进村落适度集聚和乡村“人—地—业—村”系统重构。

5. 循序渐进推动乡村系统重构,全面实施乡村振兴。

将乡村作为“人—地—业—村”有机系统,解决乡村系统失衡。建立新型人地、人村、人业关系。顺应人口结构变化与代际需求,分类解决农一代养老、农二代落城、农三代融入过程中的问题。试点开放乡村经济活动权利,探索乡村建设者落村的相关制度,推动乡村资源与外来资本、技术、人才的有效结合。按照功能导向推动土地整合与乡村形态重构,通过土地综合整治实现乡村空间重组,促进不同类型土地的统筹配置。加快农业现代化进程,以提升土地产出率和劳动生产率为导向,推动农业生产要素重组,通过土地配置优化、资本与技术引入、城乡劳动力合理配置、相关制度完善,重塑农业生产经营方式,实现农业工业化。重塑村落空间与村庄功能。有序推进村落适度集聚,形成空间相对集中、功能相对完整的村庄布局。重新规划村落空间,推进农地、建设用地和宅基地制度改革,为村落集聚要预留必要的发展空间。改善乡村人居环境,推进宜居宜业和美乡村建设。建立健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系,将传统治理秩序与现代行政体系有机衔接,塑造稳定、有序、现代的乡村治理新秩序。

(二) 推进构建城乡融合权利体系

1. 打破城乡分割的规划格局,建立城乡一体化规划管理与实施体制。

把城市群、都市圈作为城乡连续体统筹规划的基本单元,推动形成多层嵌套的规划体系,以城镇开发边界、永久基本农田保护红线、生态保护红线为刚性约束,以组团式、网络化的结构组织城乡连续体范围内的产业分工、交通网络与公共服务体系,将县城、重点镇、中心村纳入规划体系,明确不同层级的功能定位,构建不同城市形态的城乡融合体系,形成多中心并存、多组团分工协作的都市圈城乡融合格局。

2. 深化土地制度改革,构建适应城乡融合形态的土地制度体系。

推进城乡统一建设用地市场建设,对符合规划和用途管制要求的农村集体经营性建设用地,完善入市规则与交易平台,推动其与城市建设用地同规则进入市场,实现城乡土地同权同价。推动“以地谋发展”模式转型。扭转土地城市化趋势,使土地回归为引导人口与产业合理分布的政策工具。完善土地用途管制与指标配置方式,把更多土地资源用于县域公共服务与产业配套。健全土地增值收益分配机制,形成可持续的城乡融合激励机制,在城乡连续体基础上建立土地增值收益统筹机制,推动核心城区的土地增值收益按一定比例用于城乡连续体内部各层级公共服务和基础设施的建设和维护。严格约束征地卖地的城市化模式,优化城市用地结构,提高公共用地比重,推动城市居住空间转向生活、生态空间。调整城市更新方式,城市发展从大规模增量扩张转向存量提高质量,转向小街区、小片区“绣花针式”的更新模式,完善城中村卫生、养老、交通等基础功能。

3. 构建基于常住地的公共服务和社会保障权利体系。

突破户籍制度壁垒,全面推行由常住地登记户口提供基本公共服务制度,推动相关公共服务随人走、可

携带,健全与常住人口相匹配的公共资源配置机制,为人口流入地区政府提供公共服务财力保障。明确以居住证制度替代户籍制度的改革目标,逐步实现教育、医疗、社保等基本公共服务与居住年限挂钩。改革升学制度的地域限制,探索建立基于常住地学籍的升学考试制度,逐步推进高中阶段教育和高考资格向符合条件的常住人口开放。完善社保跨地区接续和医保异地结算制度。落实基本养老保险全国统筹制度,优化社保关系转移接续政策,特别是针对灵活就业人员建立更加灵活的缴费机制,提高灵活就业人员的参保率。推进基本医疗保险省级统筹,实现异地就医门诊与住院费用的直接结算。改革住房公积金制度,将住房公积金覆盖范围扩大到在城市有稳定工作的农民工与灵活就业人员。

4. 赋予农民充分的城市权利。

构建基于常住地的城市权利体系,从根本上落实进城农民的城市权利。拓宽农民在城市的经济活动空间,消除对进城农民的所有制歧视、单位歧视、福利差异,赋予进城农民平等的城市工作权利,使其在城市获得稳定的职业发展路径。切实推动进城农民子女获得成体系的在地化教育权利,在义务教育阶段推进教育同城同质,在升学制度上推动随迁子女在地中考、高考的制度安排,真正实现进城农民子女教育权利的融入。落实进城农民的居住权与住房保障权,扩大保障性租赁住房、共有产权房与住房公积金覆盖面,推动住房保障与就业地、常住地挂钩。保障进城农民平等的社会保障权利,建立全国统一的基础社会保障制度,构建国家、企业和个人三方分担的社保缴纳机制,实现进城农民城镇社保制度化、长期化。

[本文为国家社会科学基金重大项目“中国式现代化的发展规律和评价指标研究”(23ZDA015)的阶段性成果。江瑾贤为本文通讯作者。]

(责任编辑:沈敏)

The Form of Urban-Rural Integration and the Construction of the Urban-Rural Continuum

LIU Shouying, JIANG Jinxian

Abstract: China has currently entered the stage of urban-rural integration, with urbanization shifting from a period of rapid growth to stable development, marking a critical transformation in urban-rural relations. International experience indicates that, in the mature stage of urbanization, urban and rural spaces tend to evolve into an urban-rural continuum characterized by continuous spatial gradients and functional complementarity. Suburban areas become important arenas for the development of this continuum; within the continuum, industrial specialization and linkages among different areas become increasingly close, and two-way flows of factors between urban and rural areas become more frequent. At present, China has shown several signs of urban-rural integration, including accelerated county-level urbanization, the growing capacity of peripheral areas around megacities to accommodate population and industries, the diversification of county economies, and more intensive labor mobility. However, the urban-rural continuum remains underdeveloped. Persistent problems include urban-rural dual segmentation, disparities in rights systems, spatial discontinuities within urban agglomerations and metropolitan areas, the divergence of county-town-village systems between population-inflow and population-outflow areas, and the systemic decline of villages. To construct the form of urban-rural integration, it is necessary to build an urban-rural continuum with functional complementarity and clearly defined spatial hierarchies, transform the development model of megacities, address the overexpansion of prefecture-level cities, strengthen county seats as pivotal hubs of the urban-rural continuum, and gradually promote the reconstruction of rural systems. It is also imperative to establish an integrated urban-rural rights system, including planning systems, land institutions, public services, and social security arrangements that are compatible with the form of urban-rural integration, thereby ensuring equitable access for farmers and rural migrants to urban citizenship rights.

Key words: urban-rural integration, urban-rural continuum, county-level differentiation