

doi:10.13582/j.cnki.1672-7835.2025.01.011

# 我国城乡融合发展的制度演进、 难点与创新路径

赵德起<sup>1</sup>, 郭安皓<sup>2</sup>

(1. 辽宁大学 亚澳商学院/国民经济研究院; 2. 辽宁大学 经济学院, 辽宁 沈阳 110036)

**摘要:**自新中国成立以来,伴随着制度创新和政策调整,我国城乡关系经历了从分割到对立、统筹再到一体化的多个发展阶段,目前正朝着高质量融合发展的目标稳步推进。从制度创新的视角出发,通过梳理新中国成立以来资本、劳动力、土地等传统要素流动相关制度,以及医疗保险、养老保险等社会保障相关制度的建立与创新过程,可探明这些制度创新如何推进城乡融合发展的进程。在此基础上,分析现阶段城乡融合发展的制度难点,并提出未来的创新路径,旨在推动构建城乡深度融合的协调发展新格局。

**关键词:**城乡融合; 制度创新; 要素流动; 社会保障

**中图分类号:** F299.2

**文献标志码:** A

**文章编号:** 1672-7835(2025)01-0083-09

## 一、问题的提出

党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》(以下简称《决定》)对城乡融合发展提出新阶段部署:“促进城乡要素平等交换、双向流动,缩小城乡差别,促进城乡共同繁荣发展。”同时,《决定》在完善城乡融合发展体制机制的细节方面,也提出了一系列具体的制度改革方向。阿西莫格鲁和罗宾逊认为,经济绩效受制于经济制度<sup>①</sup>。好的制度能促进各种生产要素的有效利用<sup>②</sup>。城乡融合发展的演进是由分割到全面融合的过程<sup>③</sup>,城乡分割是一系列制度安排共同作用的结果<sup>④⑤⑥</sup>,因此在推动城乡融合发展的进程中,破除制度障碍显得尤为重要<sup>⑦</sup>。城乡融合发展是乡村振兴和共同富裕的重要内容<sup>⑧</sup>,影响城乡融合发展的相关制度创新性变革正在有序展开,这些变革对激发城乡发展活力起到了关键作用。在进一步全面深化改革的原则方面,《决定》强调坚持以制度建设为主线,并突出了“创新重要制度”的地位。

新中国成立初期,实施重工业优先发展的战略,导致城乡之间的制度安排逐步产生差异<sup>⑨</sup>,最终形

收稿日期:2024-09-06

基金项目:教育部哲学社会科学重大专项项目(2023JZDZ026);辽宁省教育厅2023重点攻关项目(JYTZD2023064)

作者简介:赵德起(1971—),男,辽宁北票人,博士,教授,博士生导师,主要从事国民经济学、制度经济学及农村经济研究。

①德隆·阿西莫格鲁,詹姆斯·罗宾逊:《国家为什么会失败》,李增刚译,湖南科学技术出版社2015版,第88—89页。

②道格拉斯·诺斯,罗伯特·托马斯:《西方世界的兴起》,厉以平、蔡磊译,华夏出版社2017版,第23页。

③吕宛青,肖钊富:《中国式现代化进程中的县域城乡融合:理论逻辑、指标构建与实现路径》,《云南大学学报(社会科学版)》2024年第5期。

④黄涛,朱悦薇:《城乡经济不平衡的内在逻辑与达变革进路》,《社会科学研究》2023年第3期。

⑤高强,周丽:《功能变迁视角下农村宅基地管理制度研究——基于对常州市武进区的实地调查》,《经济纵横》2023年第8期。

⑥王建民:《产业基础、城乡一体化与数字乡村建设类型分析》,《中国农业大学学报(社会科学版)》2022年第5期。

⑦蔡继明,李蒙蒙:《中国城乡融合发展的制度障碍及政策建议》,《河北学刊》2019年第4期。

⑧高帆:《城乡融合发展是中国式现代化的必然要求》,《人民论坛》2024年第18期。

⑨林毅夫,陈斌开:《重工业优先发展战略与城乡消费不平等——来自中国的证据》,《浙江社会科学》2009年第4期。

成了城乡分割的局面<sup>①</sup>。城乡分割导致的二元经济结构阻碍了城乡要素的流动,制约了城乡融合发展<sup>②</sup>。自党的十六大提出“统筹城乡经济社会发展”战略以来,学术界对城乡关系及其制度构建的关注显著增加。党的十七大进一步明确提出要“建立以工促农、以城带乡长效机制,形成城乡经济社会发展一体化新格局”,为城乡经济社会发展关系提供了新的理论指导。党的十九大基于对我国城乡关系的深刻理解,提出了乡村振兴战略,并强调要“建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系”,这标志着我国城乡关系研究进入了新阶段。这一战略不仅体现了党对城乡关系认识的深化,也是中国式现代化进程中共同富裕理念的实践。发展战略从根本上塑造了城乡融合发展的演变轨迹,并使不同阶段的相关制度所关注的重点发生变化。影响城乡关系的相关制度演变模式与发展战略的动态调整相呼应,推动了城乡之间更深层次的融合发展。

城乡融合发展的根本在制度安排,制度问题具有全局性和长期性。要从根本上扭转城乡不平等的局面,必须从制度着手,深化制度改革,为城乡融合提供有力支撑。在六大生产要素中,城乡要素流动相关制度主要涉及人口、土地以及资本等传统要素<sup>③</sup>。长期以来,这些传统要素的流动主要是从农村向城市的单向流动,城乡之间的双向流动并不畅通<sup>④</sup>,城乡融合发展的核心在于打破二元结构,促进要素的双向流动<sup>⑤</sup>。此外,社会保障制度将城市人口和农村人口分割开来,进一步巩固了城乡二元结构<sup>⑥</sup>。农村医疗保障制度是消除农村绝对贫困的基础环节之一<sup>⑦</sup>。农民缺乏充分的医疗保障,将面临因病致贫和因贫致病的双重风险,这不仅加剧了个人贫困,也制约了农村发展<sup>⑧</sup>。养老保险制度不仅是社会保障制度的核心<sup>⑨</sup>,还在缓解城乡老年贫困方面发挥重要作用<sup>⑩</sup>。中国城乡二元结构的核心是一个主要包括户籍、土地、社会保障等制度在内的制度集合<sup>⑪</sup>。同时,中国的城乡融合发展战略举措要摒弃西方资本主义现代化的弊端,要充分展现中国式现代化的显著优势<sup>⑫</sup>。基于此,本文对城乡融合发展的制度创新研究主要围绕要素流动相关制度和和社会保障相关制度两大主题展开。从制度层面出发,有利于识别并解决城乡矛盾的核心,深入理解并梳理城乡融合相关的制度脉络,可以厘清改革的系统性与连贯性,为未来制定相关政策提供更加具有针对性和实效性的建设性意见。

## 二、新中国成立以来城乡融合发展制度的演进

### (一) 要素流动相关制度

#### 1. 资本制度——以农补工向以工补农转变

新中国成立初期,受制于资源禀赋极差、农民人口占绝对比重的客观条件,为实现工业化,我国不得不通过内向型自我剥夺完成资本原始积累,以赶上西方以工业化为主要内容的现代化发展<sup>⑬⑭</sup>。为了吸取农业剩余补贴城市以达到工业化目的,政府采取了工农产品价格剪刀差政策,通过将农业和农村剩余

①张海鹏:《中国城乡关系演变70年:从分割到融合》,《中国农村经济》2019年第3期。

②葛林羽,安同良:《数字经济促进农村农民共同富裕研究》,《经济问题》2024年第9期。

③史焱文,李小建,朱纪广:《乡村工业化地区聚落体系分布及时空演进——基于河南省长垣市、新乡县比较分析》,《经济地理》2023年第9期。

④蔡继明,李蒙蒙:《中国城乡融合发展的制度障碍及政策建议》,《河北学刊》2019年第4期。

⑤曾刚:《推进我国城乡融合发展的策略与路径》,《人民论坛·学术前沿》2014年第21期。

⑥刘应杰:《中国城乡关系演变的历史分析》,《当代中国史研究》1996年第2期。

⑦孟宏斌:《新中国成立70年来农村医疗保障制度变迁及其经验启示》,《中国农业大学学报(社会科学版)》2019年第5期。

⑧高新宇:《农村合作医疗70年:回顾、问题与展望——基于社会变迁视角》,《福建论坛(人文社会科学版)》2019年第8期。

⑨袁涛,仇雨临:《从城乡统筹到制度融合:中国养老保险实践经验与启示》,《海南大学学报(人文社会科学版)》2016年第3期。

⑩林闽钢,曹思远:《城乡居民基本养老保险的制度优化研究》,《行政管理改革》2024年第3期。

⑪何立胜:《城乡二元结构模式转换与制度安排的公正性——我国城乡二元结构模式变迁的路径分析》,《河南师范大学学报(哲学社会科学版)》2010年第4期。

⑫范根平:《中国式现代化视域下城乡融合发展的理与路》,《河海大学学报(哲学社会科学版)》2024年第4期。

⑬温铁军:《“三农”问题与制度变迁》,中国经济出版社2009年,第5页。

⑭蔡昉,杨涛:《城乡收入差距的政治经济学》,《中国社会科学》2000年第4期。

资源以低成本转移到城市和工业领域来补贴工业发展<sup>①</sup>。统购统销制度实现了国家对农产品的垄断,将农业剩余转向工业,为工业提供资本积累,同时关闭了城乡之间的商品市场。改革开放前,农民为工业化无偿提供了约 6 000 亿元的资金积累<sup>②</sup>。为应对农村资金外流等问题,统购统销策略开始向“减量提价”转变<sup>③</sup>。改革开放后,农产品价格管制得以放松,统购统销制度逐渐解体。到 1997 年,90% 以上的农产品价格由市场决定,以市场机制为基础的配置方式逐渐形成<sup>④</sup>。除了工农产品价格剪刀差的方式外,乡镇企业通过财政渠道也使资金由农村流入城市<sup>⑤</sup>。自 1984 年明确乡镇企业范围至 1997 年,国家鼓励股份合作制和股份制企业发展,农村地区多样化所有制企业迅速崛起<sup>⑥</sup>。1994—2007 年,乡镇企业私营化推进与农业赋税繁重致使农村资金净流出量持续增加<sup>⑦</sup>。随着国家对“三农”重视程度的不断提高,不仅逐步减轻农业税负担,还增加了对“三农”的投入。2006 年,国家取消农业税,进一步释放农村活力,向“以工补农”转变,逐步增加对农业的补贴。党的十九大报告提出乡村振兴战略,强调坚持农业农村优先发展的原则。在 2016—2019 年,涉及农业农村的全国财政一般公共预算累计安排支出达 6.07 万亿元,且该项目年均增长率达 8.8%<sup>⑧</sup>。

## 2. 户籍制度——城乡二元向自由流动转变

长久以来,户籍制度一直影响着劳动力流动效率<sup>⑨</sup>。在工业化的进程中,面对外部封锁以及重工业吸纳就业有限的背景,政府不得不对城市人口进行限制<sup>⑩</sup>。1958 年,《中华人民共和国户口登记条例》将“农业户籍”与“非农业户籍”区分开来,并规定公民由农村前往城市必须持有相关证明,至此人口在城乡之间流动形成了一道限制,“城乡二元结构”出现在户籍管理制度当中<sup>⑪</sup>。家庭联产承包责任制的实施,使得农业经营改善,进而出现剩余产品与剩余劳动力,这在制度上为农民向非农生产转移创造了条件。1984 年的中央一号文件指出,“允许务工、经商、办服务业的农民自理口粮到城镇落户”,这标志着农民向城市流动的政策逐步松动<sup>⑫</sup>,中国农村人口大规模流动的浪潮由此展开。1997—2001 年,小城镇户籍制度改革从试点探索走向全面推进,重点聚焦于促进农村人口城镇化。2014 年,为打破户籍制度中的“城乡二元结构”,不再区分农业与非农户口,建立了城乡统一的户口登记制度。尽管该制度改革在大部分地区执行未达预期,并未将户籍制度背后的差别彻底消除<sup>⑬</sup>,但也为后续改革奠定了基础<sup>⑭</sup>。自 2016 年起,一系列推动实施差别化落户的政策相继出台,以城区常住人口为划分标准,逐步放宽不同规模城市的落户条件,并逐步完善特大城市的积分落户规则。为进一步推动户籍制度改革,《2021 年新型城镇化和城乡融合发展重点任务》提出,“城区常住人口 300 万以下城市落实全面取消落户限制政策”,进一步为农村劳动力进城落户、畅通流动渠道提供了政策保障<sup>⑮</sup>。

①刘愿,李娜,刘志铭:《农业剩余转移与中国城乡收入差距——基于统购统销政策的理论与实证研究》,《财经研究》2017 年第 8 期。

②张学兵:《粮食统购统销制度解体过程的历史考察》,《中共党史研究》2007 年第 3 期。

③廖进球,黄青青:《改革开放以来粮食收购价格政策演进轨迹》,《现代经济探讨》2018 年第 8 期。

④孔祥智,何安华:《新中国成立 60 年来农民对国家建设的贡献分析》,《教学与研究》2009 年第 9 期。

⑤周振,伍振军,孔祥智:《中国农村资金净流出的机理、规模与趋势:1978~2012 年》,《管理世界》2015 年第 1 期。

⑥郑有贵:《农民参与视角的乡镇企业组织制度变迁》,《宁夏社会科学》2022 年第 2 期。

⑦周振,伍振军,孔祥智:《中国农村资金净流出的机理、规模与趋势:1978~2012 年》,《管理世界》2015 年第 1 期。

⑧《2016 年至 2019 年全国财政一般公共预算安排农业农村相关支出 6.07 万亿元》,《农民日报》2021 年 1 月 6 日。

⑨张锦华,龚钰涵,陈博欧:《教育准入、长期留城意愿与流动人口市民化》,《管理世界》2024 年第 10 期。

⑩王通,杨智雄:《中国式现代化道路探索与发展中的社会流动图景》,《西南大学学报(社会科学版)》2024 年第 4 期。

⑪温世扬,刘昶:《户籍的重量:农村集体经济组织法人成员资格确认标准释论》,《广东社会科学》2024 年第 6 期。

⑫王通:《中国流动人口市民化的场域适应与行为变迁》,《华南农业大学学报(社会科学版)》2023 年第 6 期。

⑬年猛:《人口城镇化的三重失衡及其对策》,《中国发展观察》2017 年第 6 期。

⑭唐琼:《新型城镇化背景下户籍制度改革的难点及对策》,《湖湘论坛》2022 年第 3 期。

⑮黎红:《从嵌入、漂移到融合:农民工城市融入进程研究》,《浙江社会科学》2021 年第 6 期。

### 3. 土地制度——两权分置到三权分置

土地产权是农村制度变迁的核心<sup>①</sup>,影响着土地制度创新的方向<sup>②</sup>。1952年底,土地改革使得土地归个人所有<sup>③</sup>。一方面,这种私有制并非产权市场进化而来的产物,而是阶级斗争对产权重新分配的结果,其必然随国家意志的改变而转变<sup>④</sup>;另一方面,坚持马克思主义就决定了土地所有制必然为公有制<sup>⑤</sup>。因此,土地私有制不能长久。人民公社建立后,公有化进程不断推进,农地产权逐步向集体所有制过渡<sup>⑥</sup>。随着社会发展,将生产队作为基础的核算单位不能与生产力发展相匹配,农业人口的实际收入未见好转<sup>⑦</sup>,农产品供给出现下降现象<sup>⑧</sup>。家庭联产承包责任制的实施形成了“两权分离”格局,使农民可以索取农业剩余,提高了农民的积极性<sup>⑨</sup>。但由于农业相较于其他行业效益较低,农民存在外出打工的激励,增加了土地流转的可能性<sup>⑩⑪</sup>。进入21世纪后,恰逢户籍制度改革,农村劳动力非农化使土地关系更加多元化,农地逐渐出现承包经营权流转的现象<sup>⑫</sup>,这也预示着农地产权结构存在相对不稳定性<sup>⑬</sup>。2002年,《农村土地承包法》的颁布为土地承包经营权提供了法律保障。2014年,中央一号文件提出“稳定农户承包权、放活土地经营权”,农地“三权分置”改革有序推进。为提高宅基地资源配置效率,增加农民收入<sup>⑭⑮</sup>,2018年中央一号文件正式提出了关于宅基地所有权、资格权以及使用权的“三权分置”,该制度起到了放活宅基地使用权的效果<sup>⑯</sup>。2019年修正的《土地管理法》规定农村集体经营性建设用地可以直接入市,改变了1998年的《土地管理法》禁止集体建设用地入市导致土地转换过程中的增值收益大部分归国家所有的局面<sup>⑰</sup>,增加了土地资源配置效率。

#### (二) 社会保障相关制度

##### 1. 医疗保险制度——城乡分离向城乡统一转变

新中国成立初期,城市提供全方位的医疗保障,直至20世纪90年代,逐步构建起由城镇职工和单位共同承担为原则的城镇职工基本医疗保险制度<sup>⑱</sup>。传统的农村合作医疗制度始于20世纪50年代,是一种遵循互助共济原则并依附于合作社的制度<sup>⑲</sup>。随着家庭联产承包责任制逐渐盛行,农村合作医疗因失去经济基础而相继瓦解<sup>⑳</sup>。2003年,我国开始尝试建立新型农村合作医疗制度,农村集体互助救济转向多元筹资的社会互助共济模式<sup>㉑</sup>。2016年,国务院发布《关于整合城乡居民基本医疗保险制度的意见》,其目的是建立统一的城乡居民基本医疗保险制度。随着《关于做好2018年城乡居民基本医疗保险工作的通知》发布,一体化城乡基本医疗保险制度融合工作快速推进。农村人口在一体化城乡基

①黄少安:《中国为什么没有率先创建经济学》,《学术界》2024年第1期。

②黄祖辉,王朋:《我国农地产权制度的变迁历史——基于农地供求关系视角的分析》,《甘肃社会科学》2009年第3期。

③洪名勇,龙娇:《中国共产党百年农村基本经营制度变迁》,《农业经济与管理》2021年第4期。

④周其仁:《中国农村改革:国家和所有权关系的变化(上)——一个经济制度变迁史的回顾》,《管理世界》1995年第3期。

⑤钟晓萍,于晓华,唐忠:《地权的阶级属性与农地“三权分置”:一个制度演化的分析框架》,《农业经济问题》2020年第7期。

⑥朱晓哲,刘瑞峰,马恒运:《中国农村土地制度的历史演变、动因及效果:一个文献综述视角》,《农业经济问题》2021年第8期。

⑦Ramana R, Muqiao X. “China’s Socialist Economy”, *Social Scientist*, 1981, 11(6):68.

⑧孔祥智,程淑兰:《中国农村经济体制变迁及其绩效的经济分析》,《教学与研究》1997年第10期。

⑨周其仁:《中国农村改革:国家和所有权关系的变化(上)——一个经济制度变迁史的回顾》,《管理世界》1995年第3期。

⑩吕新业,胡向东:《农业补贴、非农就业与粮食生产——基于黑龙江、吉林、河南和山东四省的调研数据》,《农业经济问题》2017年第9期。

⑪刘瑞峰,梁飞,王文超:《农村土地流转差序格局形成及政策调整方向——基于合约特征和属性的联合考察》,《农业技术经济》2018年第4期。

⑫高帆:《中国城乡土地制度演变:内在机理与趋向研判》,《社会科学战线》2020年第12期。

⑬黄祖辉,王朋:《我国农地产权制度的变迁历史——基于农地供求关系视角的分析》,《甘肃社会科学》2009年第3期。

⑭荆月新:《乡村振兴背景下“新村民”法律主体资格的构建》,《山东师范大学学报(社会科学版)》2024年第6期。

⑮刘新星,刘维奇:《宅基地制度改革的农民增收效应研究》,《山西农业大学学报(社会科学版)》2024年第6期。

⑯管洪彦:《宅基地“三权分置”的权利结构与立法表达》,《政法论丛》2021年第6期。

⑰贺雪峰:《论土地资源与土地价值——当前土地制度改革的几个重大问题》,《国家行政学院学报》2015年第3期。

⑱丁辉侠,张绍飞:《从分割到融合:建国以来我国城乡基本医疗保险制度的变迁过程》,《中国卫生政策研究》2020年第4期。

⑲王波:《我国农村合作医疗制度变迁演化博弈分析:基于政府与农民的视角》,《中国卫生经济》2016年第7期。

⑳朱玲:《政府与农村基本医疗保障制度选择》,《中国社会科学》2000年第4期。

㉑杨春治:《政府主导下的新型农村合作医疗制度综合路径探讨》,《农村经济》2015年第8期。

本医疗保险制度参保构成中占大多数<sup>①</sup>,该制度明显减少了其医疗负担,改善了他们的健康状况<sup>②</sup>。

## 2. 养老保险制度——农村养老向城乡基本养老转变

城乡居民养老保险制度主要受益对象是农村老年居民<sup>③</sup>。新中国成立初期,政府决策层将维护社会主义政权稳定作为核心目标,强调社会主义平等原则在政策制定中的重要性。我国借鉴苏联模式,建立了国家主导型的养老政策体系<sup>④</sup>。在农村,依托《全国农业发展纲要》提出的“五保”制度,确立了集体与家庭共同负担的养老模式<sup>⑤</sup>。改革开放后,农村养老制度的价值取向从平等优先转变为效率优先,同时兼顾公平。为应对家庭联产承包责任制下集体经济保障功能弱化带来的挑战,国家在物质经济保障层面探索了农村社会养老保险制度,即通过个人储蓄、政府和集体补贴相结合的模式,确保农民在达到一定年龄后能领取养老金,并于1992年在全国范围内开始推广实施农村养老保险制度(老农保)<sup>⑥</sup>。直至1998年政府机构改革,老农保制度经历了显著的变革。老农保面临金融危机等外部环境<sup>⑦</sup>以及过度依赖个人积累的筹资机制等内部问题<sup>⑧</sup>,被迫清理整顿。2008年,中共中央决定建立新型农村社会养老保险制度,该项制度的推进,既响应了覆盖城乡居民社保体系的要求,又保障了农村居民老年的基础生活<sup>⑨</sup>,推动了养老公平正义的实现。2014年,新农保制度和城镇居民社会养老保险制度合并成为城乡居民基本养老保险制度,合并后的养老保险制度既将支取条件进行了统一,又打通了城乡参保范围<sup>⑩</sup>。

## 三、我国城乡融合发展的制度难点

本文以影响城乡融合发展制度为分析对象,梳理了新中国成立以来相关制度创新的历程,这些制度变化反映了从分割到融合的发展规律,推动了城市与乡村之间从分割到融合的转变。已有政策与措施在缓解城乡矛盾和进一步缩小城乡差距方面取得了一定成效,但城乡之间发展不平衡的问题仍然存在。城乡融合发展制度的持续演进,不断丰富着共同富裕的内涵,体现了消除两极分化的社会主义本质。尽管现有制度在打破城乡二元结构方面取得了一定的成效,但城乡之间的差距仍不可忽视,城乡之间生产要素的流动性不足、要素价格的不公正以及社会保障等基本公共服务受益不平等等问题仍然存在<sup>⑪</sup>。

### (一) 要素流动相关制度

#### 1. 资本制度——推动资本下乡的制度创新不足

资本的流失不仅削弱了乡村的自我发展能力,还影响着城乡融合发展的进程。农村地区面临资本吸引力不足的困境,这在一定程度上反映了城乡发展不均衡的现实。资本的单向流动,即从农村向城市转移,进一步加剧了农村地区的经济边缘化,限制了其发展的潜力。因此,减少农村资本外流对实现城乡融合发展具有重要战略意义。在基础设施建设方面,乡村与城市之间存在明显差距,这一短板在当前财政支农政策下虽有所缓解,但投入力度仍显不足,难以支撑乡村基础设施的全面升级,难以追赶城市发展的步伐。即使国家通过优化政策工具,不断增强对社会资本的吸引力,以促进其在农业农村领域的

①郑功成,谭琳子:《居民医保个人筹资政策:缘起、困境与优化》,《中国农村经济》2024年第3期。

②何文,申曙光:《城乡居民医保一体化政策缓解了健康不平等吗?——来自中国地级市准自然实验的经验证据》,《中国农村观察》2021年第3期。

③林闽钢,曹思远:《城乡居民基本养老保险的制度优化研究》,《行政管理改革》2024年第3期。

④王婷,李放:《中国养老保险政策变迁的历史逻辑思考》,《江苏社会科学》2016年第3期。

⑤文元全,马鑫旺,高红:《农村社会养老保险制度变迁、现存短板与实践进路——基于共同富裕目标前景的审思》,《地方财政研究》2024年第4期。

⑥雷咸胜:《新中国成立以来农村养老保障政策的演进——基于间断—均衡理论框架的分析》,《广东行政学院学报》2019年第4期。

⑦杨园争:《病有所医,老有所养——中国农村医疗和养老保障制度七十年改革回溯与展望》,《社会发展研究》2019年第1期。

⑧黄佳豪:《建国60年来农村养老保险制度的历史探索》,《理论导刊》2009年第11期。

⑨林闽钢,曹思远:《城乡居民基本养老保险的制度优化研究》,《行政管理改革》2024年第3期。

⑩尚虎平:《保障与孵化公民基本生存与发展权利——我国基本公共服务均等化的历程、逻辑与未来》,《政治学研究》2021年第4期。

⑪《准确把握“三农”工作的方位与定位》,《新华每日电讯》2021年2月24日。

投入规模持续扩大,但对社会资本来说,从目前已有的条件看,农村相比城市在吸引资本方面必然处于劣势,资本流失加剧了农村地区的经济衰退,阻碍了农村的发展和现代化进程<sup>①</sup>。

## 2. 户籍制度与土地制度——当前制度对城乡整合发展推动作用需要进一步体现

从过去的发展进程来看,户籍制度改革虽已取得重要成绩,但二元对比系数仍低于一般发展中国家<sup>②</sup>,城乡二元经济体制带来的分化问题仍不容小视<sup>③④</sup>。户籍制度限制了劳动力向城市转移<sup>⑤</sup>,加剧了城乡发展不平衡<sup>⑥</sup>。部分城市户籍改革进程仍然缓慢。尽管国家积极推进落户政策,户籍制度改革也确有成效,但由于不同城市等级对应的福利水平存在差异,特大城市准入门槛相对滞后<sup>⑦</sup>,部分地区仍为外来人口落户设置了购房、纳税等隐性门槛,导致落户难的问题依然存在。户籍制度与教育、就业、住房等公共服务挂钩,导致农民工及其家庭成员在城市定居后,工作、学习、生活等发展空间受到制约,难以融入城市的稳定生活。

土地作为构成乡村内核系统的核心要素<sup>⑧</sup>,其制度对城乡间的均衡有着重要影响。土地流转制度已成为影响城乡融合发展的关键因素<sup>⑨</sup>。虽然“三权分置”已受到法律保护,但近年来土地流转的监督和有效激励的交易成本持续上升,导致土地流转的经济增长潜在贡献持续缩小,流转面积增速放缓<sup>⑩</sup>。土地流转一方面可以为流转出土地的农民创造收入与分红,另一方面可以让拥有更大土地规模的农民获取规模经营收入,从而实现土地资源的最大增值。但目前农村土地面临劳动生产率低和土地流转不畅等问题<sup>⑪</sup>。

宅基地制度改革与城乡劳动力流动困境相互交织,凸显了城乡融合进程中制度瓶颈复杂性。一方面,宅基地相关制度改革直接关系到所有农民切身利益,宅基地提出“三权分置”以来,学界深入探讨了资格权的内涵和范围<sup>⑫⑬</sup>,但仍未形成共识,且缺乏相关立法保障。即便拥有宅基地的资格权,农民因害怕进城失败或未能体面进城,可能面临流离失所而导致宅基地退出不畅等困境,进而造成宅基地无地可分的问题<sup>⑭</sup>。另一方面,在城镇居民面临难以“入籍”乡村的背景下,加上只有农村户籍人口才能获取农村集体经济组织成员身份从而申请宅基地的客观事实,城镇人才难以获取农村土地和房屋作为发展载体,阻碍了劳动力由城市向农村流动<sup>⑮</sup>。2012—2022年,我国返乡和入乡创业人员累计达1 220万人<sup>⑯</sup>。尽管“以工促农、以城带乡”的长效机制取得了一定成果,但由城至乡的人口数量远小于由乡入城的人口数量,城乡要素流动依然呈单向流动的态势<sup>⑰</sup>。

①游斌:《要素流动能够推动城乡二元结构转化吗?》,《农村经济》2023年第10期。

②二元对比系数越接近0,二元经济结构强度越高。发展中国家二元对比系数一般为0.31—0.45,我国在1978—2023年间的二元对比系数波动范围为0.15—0.26。

③韩广富,齐婉兵:《统筹新型城镇化和乡村全面振兴的实践进路》,《学习与探索》2024年第11期。

④郭克莎:《突破结构性制约的中国探索与创新》,《中国社会科学》2022年第10期。

⑤陈钊,陆铭:《从分割到融合:城乡经济增长与社会和谐的政治经济学》,《经济研究》2008年第1期。

⑥朱江丽,李子联:《户籍改革、人口流动与地区差距——基于异质性人口跨期流动模型的分析》,《经济学(季刊)》2016年第2期。

⑦年猛:《中国户籍制度改革的演进逻辑与深化方向》,《经济社会体制比较》2023年第6期。

⑧刘彦随:《中国新时代城乡融合与乡村振兴》,《地理学报》2018年第4期。

⑨陈磊,姜海,田双清:《县域城乡融合发展与农村土地制度改革:理论逻辑与实现路径》,《中国土地科学》2022年第9期。

⑩钟真,胡珺祎,曹世祥:《土地流转与社会化服务:“路线竞争”还是“相得益彰”?——基于山东临沂12个村的案例分析》,《中国农村经济》2020年第10期。

⑪郑振源,蔡继明:《城乡融合发展的制度保障:集体土地与国有土地同权》,《中国农村经济》2019年第11期。

⑫徐忠国,卓跃飞,吴次芳:《农村宅基地三权分置的经济解释与法理演绎》,《中国土地科学》2018年第8期。

⑬席志国:《民法典编纂视域中宅基地“三权分置”探究》,《行政管理改革》2018年第4期。

⑭姚毓春,夏宇:《中国式现代化视域下农村土地制度的优势、困境与改革方略》,《求是学刊》2024年第1期。

⑮黄昕,楚德江:《自主退出与职业化准入:城乡融合视域中的农村户籍制度改革研究》,《现代经济探讨》2024年第4期。

⑯《大学生、海归、企业家……10年间1 220万人返乡当了新农人》,《人民网》2023年12月18日。

⑰钱文荣,仇焕广,司伟:《深化经济体制改革,促进城乡融合发展——学习贯彻党的二十届三中全会精神笔谈》,《中国农村观察》2024年第5期。

## (二) 社会保障相关制度

### 1. 医疗保险——制度设计需要进一步缩小城乡差距

首先,在医疗成本提高和人口老龄化问题加剧的背景下,医疗保险面临的支出压力逐年增加。其次,虽然城乡医疗保险制度促进了农村居民对自身健康状况的关注,减缓了农村居民的相对贫困,但农村地区医疗设施和医疗水平与城镇地区相比仍存在显著差距。农村居民若想获取更好的医疗服务,需要前往城镇地区就医,增加了交通费用和就医的时间成本。最后,尽管医疗保险的再分配功能对促进城乡融合发展具有重要意义,但在现行制度框架下,城乡居民医保制度与城镇职工医保制度的发展依然不均衡。2023年,职工医保次均住院费用是城乡居民医保的1.59倍,城镇职工医疗保险的保障水平显著高于城乡居民医疗保险<sup>①</sup>。

### 2. 养老保险——加快推动城乡融合发展的制度设计

农村地区老龄人口比例显著高于城镇地区,加之农村居民的基本养老保险替代率低,人均养老金微薄,导致农村居民面临更高的因老返贫风险<sup>②</sup>。2023年,我国城乡居民月人均养老金为214元,不足农村最低生活保障水平的三分之一,约为同期城镇职工月人均养老金的6.77%。尽管国家不断调整和提高基础养老金最低标准,但仍存在难以发挥“保基本”效能等问题<sup>③</sup>。

因此,国家亟需统一规划,持续深化城乡融合发展相关制度改革,重视乡村发展中的制度性短缺,进一步推进城乡融合发展。

## 四、我国城乡融合发展的制度创新路径

### (一) 强化整体优化创新推动城乡整合发展

制度的变迁源于成员间利益的冲突与协调<sup>④</sup>,而推动城乡融合发展的制度核心在于达成利益主体间的均衡博弈。制度的变迁受到多种复杂因素的影响,因此制度的创新必须保障其有效性。一是坚持党的全面领导。党的全面领导确保了城乡融合发展制度创新与国家重大发展战略的紧密协调和有效对接,是城乡融合发展的根本保障。党的全面领导能够发挥整合资源的作用,将分散的制度充分整合,推动制度的落实。二是构建政策质量评价机制。探索建立城乡融合制度评价体系,对城乡融合效果进行综合评价,鼓励公众参与政策效果评估。评价城乡融合制度创新的核心标准在于其是否能真正促进城乡之间的有效融合,这不仅有助于检验制度创新的实际成效,也是实现城乡融合发展的关键。

### (二) 创新解决核心问题推动城乡整合发展

资本制度方面。实现乡村振兴,促进城乡深度融合必须加强资本流入乡村。单靠市场调节无法满足农村发展的需求,因此必须加强偏向农村的财政政策。一是建立健全农村财政投入的长期机制。持续推进公共财政系统向农村和农业的倾斜,切实保障农民利益。二是深化促进工商资本流入农村的制度改革。加大减税贴息政策力度,吸引社会资本参与涉农行业,进一步加强农村基础设施建设,为资本流入乡村提供条件。

户籍制度方面。一是持续推进户籍与基本公共福利脱钩机制的实施。政府在城乡融合发展的过程中发挥主导作用,制定和实施更科学有效的政策必须关注农民工的城市融入问题<sup>⑤</sup>。地方政府在我国户籍制度改革进程中逐渐取代中央政府成为积极推行者,户籍制度改革的实施必须因地制宜<sup>⑥</sup>。积分落户制度并非长久之计,但短期内全面取消户籍制度并不现实<sup>⑦</sup>。将公共服务与常住地挂钩具有一定

①王琬:《中国式现代化与全民医保制度重构》,《学术研究》2024年第8期。

②蒋军成,黄子珩:《乡村振兴战略下基本养老保险制度城乡融合路径研究》,《经济体制改革》2021年第6期。

③林闽钢,曹思远:《城乡居民基本养老保险的制度优化研究》,《行政管理改革》2024年第3期。

④North, D. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990, pp.3-10.

⑤姜长云:《建立健全城乡融合发展新机制》,《区域经济评论》2018年第3期。

⑥张玮:《中国户籍制度改革地方实践的时空演进模式及其启示》,《人口研究》2011年第5期。

⑦年猛:《中国户籍制度改革的演进逻辑与深化方向》,《经济社会体制比较》2023年第6期。

可行性。虽然以常住地登记户口为基础提供基本公共服务的制度将不可避免地带来财政压力,但这种压力即使对超大特大城市也在可接受范围内<sup>①</sup>。通过精心设计的政策进行有效管理,特别是对于那些高含金量且具有户籍排他性的公共服务,将其纳入负面清单,制定合理的准入条件,可以有效控制潜在的公共支出成本<sup>②</sup>。二是建立优质人才下乡激励机制,推动人才向乡村流动,保障人才基本权益。一方面,建立农村户籍退出激励机制。通过经济补偿等方式,激励农村户籍人口自愿放弃农村户籍并退出宅基地使用权,从而减少宅基地的总体占用。另一方面,构建职业农民准入管理制度。通过严格的资质审核和筛选流程,在科学管控农村人口规模的基础上,确保致力于乡村发展的城镇户籍人口,尤其是职业农民,能够获得农村户籍准入资格。允许他们合法加入农村集体经济组织,并依法获得农村宅基地使用权,进而促进宅基地的有效流转和利用,激励城镇人口向农村地区流动,进一步促进城乡之间劳动力的双向流动。

土地制度方面。一是从保障农民权益着手,加快土地流转。首先,健全农村土地市场交易制度。集体土地与国有土地享有同等产权,有助于土地的顺畅流转<sup>③</sup>。相比城市土地的一级和二级市场的交易制度,农村土地市场交易制度亟待完善。在制度约束下,农村存在大量土地闲置<sup>④</sup>,应围绕“三权分置”,在保障农民产权安全的前提下,完善农村土地使用权(流转权)市场交易体系,并逐步拓展抵押融资功能。其次,完善土地征收补偿机制。在土地征用过程中,应遵循市场化定价机制,以维护农村集体和农户的合法权益,使因土地征收失去土地的农民能够公平地获得相应的增值收益。再次,推广农村土地股份合作模式。为盘活土地资源、优化土地利用效率,将闲散土地通过股份合作形式流转给集体是制度创新的方向,土地股份合作制既可以满足农民诉求,又能在流转经营权时不损害承包权<sup>⑤</sup>。二是进一步规范宅基地资格权的认定,并健全相关法律制度。设立侧重于居住保障的特殊资格权,以拓宽人口向乡村流动的渠道。建立宅基地资格权退出机制。部分进城农民出于对城市生活不确定性的担忧,倾向于保留宅基地作为潜在的退路<sup>⑥</sup>。这种行为虽然在个体层面具有风险规避的合理性,但从宏观资源配置的角度来看,可能导致宅基地资源闲置与浪费。因此,应提供相关退出保障,为农民设立保留资格权、放弃使用权的机制,消除农民放弃宅基地的担忧。

医疗保险制度方面。一是推进城乡居民医疗保险制度改革,减少财政压力,更好地惠及城乡居民。2019年,我国已在30个城市开展疾病诊断相关分组(DRG)付费试点工作,有效地降低了相关医疗成本<sup>⑦</sup>。因此,在总结试点城市经验的基础上进一步推广更大范围的付费制度改革,实现粗放管理的支付模式向精细化支付模式转变,有助于缓解医保带来的财政压力。二是加强医疗保险制度对农村地区的倾斜政策。构建“硬件—人才”双轮驱动的农村医疗服务体系优化机制,进一步加大农村医疗服务基础设施建设力度,完善农村地区医疗人才激励制度,为农村地区提供更多的医疗人才,改善医疗队伍质量。实施农村地区医疗保险保费差异化减免政策,通过建立与农民可支配收入挂钩的动态保费调节机制,设定梯度化缴费标准与财政专项补贴联动,缓解低收入农户的医疗支出负担,减轻刚性缴费对农村低收入群体的经济压力,抑制医疗保险制度的逆向调节效应。三是推动职工医保与城乡居民医保整合。逐渐缩小职工医保与城乡居民医保的保障水平差距,以实现全民一体化的医疗保障制度为最终目标,探索科学、合理的并轨途径,有步骤地推动职工医保与城乡居民医保整合。

养老保险制度方面。建立城乡居民基本养老保险金额调整机制。随着经济和社会的不断发展,为更好实现成果共享,促进养老保险金额调整机制的构建显得尤为重要。在确保科学性和合理性的前提

①邹一南,彭晓静,张焕:《城乡双向户籍制度改革与城乡人口双向流动融合》,《南京农业大学学报(社会科学版)》2024年第6期。

②邹一南:《以人为本推进超大特大城市户籍制度改革的路径选择》,《行政管理改革》2024年第4期。

③郑振源,蔡继明:《城乡融合发展的制度保障:集体土地与国有土地同权》,《中国农村经济》2019年第11期。

④余永华,戈丹:《走向一体化的城乡土地市场:制度变迁与动态效率》,《企业经济》2024年第10期。

⑤罗必良:《农村土地制度:变革历程与创新意义》,《南方经济》2008年第11期。

⑥冉瑞平,李俊明,尹奇:《宅基地资格权:内涵、权能、困境与实现路径》,《农村经济》2023年第1期。

⑦廖藏宜,荆俊杰,惠文:《医保DRG付费改革对医疗服务价值的促进作用——来自H市的证据》,《财经问题研究》2024年第11期。



下,提升养老保险待遇水平,优化城乡居民基本养老保险结构机制。首先,考虑到城乡居民养老金水平显著低于最低生活保障标准,建议对养老金金额进行调整,使其尽可能接近最低生活保障水平。这一措施旨在确保城乡居民的基本生活需求得到满足,并进一步完善社会保障体系。在此基础上,进一步构建动态调整机制,将城乡居民养老金金额与城镇职工养老金金额相挂钩,以缩小二者之间的差距,确保城乡居民的养老金待遇与城镇职工养老金保持合理的相对水平。

### (三) 突出横纵多维联动推动城乡融合发展

影响我国城乡融合发展的根本在于制度,亟需通过政策创新激发其内在活力。国家层面需强化宏观规划,以全局视角推进城乡融合发展制度结构性改革。促进城乡融合发展制度的协同演进,构建延续开放的制度框架。通过整合土地与劳动力等要素的权利关系,提升要素在城乡之间的流动性;加大医疗保险、养老保险等社会保障制度供给,提升农村人口的福利效应。深入理解制度结构中各部分的相互联系和彼此制衡特性,基于这些内在联系优化制度。坚持“平行推进”的制度创新策略,确保在实现各领域改革目标的同时,考虑制度体系的整体协调发展。将集中力量办大事的政治优势与市场在资源配置中的决定性作用相结合,通过制度创新联动,构建城乡深度融合的协调发展新格局。

## The Institutional Evolution, Challenges, and Innovative Pathways of Urban-Rural Integration Development in China

ZHAO Deqi<sup>1</sup> & GUO Anhao<sup>2</sup>

(1. Asia-Australia Business College, National Economic Academy, Liaoning University, Shenyang 110036, China;

2. School of Economics, Liaoning University, Shenyang 110036, China)

**Abstract:** Since the founding of the People's Republic of China, with institutional innovations and policy adjustments, the urban-rural relationship has gone through stages of separation, opposition, coordination, and is now steadily advancing towards the goal of high-quality integrated development. From the perspective of institutional innovation, this paper reviews the evolution of relevant systems regarding the flow of traditional factors such as capital, labor, and land, as well as the establishment and innovation processes of social security systems like health insurance and pension insurance, to explore how these institutional innovations have facilitated the process of urban-rural integration. On this basis, the paper analyzes the current institutional challenges of urban-rural integration and suggests future paths for innovation, with the aim of promoting a new pattern of coordinated development for deep urban-rural integration.

**Key words:** Urban-Rural Integration; Institutional Innovation; Factor Flow; Social security

(责任校对 葛丽萍)