

乡村优先发展背景下城乡要素流动与优化配置

宁志中,张琦

(中国科学院地理科学与资源研究所,北京 100101)

摘要: 随着乡村振兴战略的深入实施,中国乡村进入优先发展的关键阶段。科学认知乡村优先发展导向下的城乡要素配置规律与保障途径,对于落实农业农村优先发展具有重要参考意义。立足人地关系地域系统理论及“要素-结构-功能”的发展逻辑,解析乡村优先发展导向下城乡关系与要素优先保障的科学内涵,梳理中国城乡关系与要素流动的演变特征,进而从要素整合、空间融合和机制协同3个层面构建乡村要素优先保障的调控框架。结果表明:乡村优先发展是立足乡村要素、优化乡村结构、实现乡村功能的演变过程;中国城乡关系经历了城市优先发展、城乡协调发展到城乡融合发展阶段,乡村要素配置总体上呈现可流动要素类型少、要素流出难、要素流入难、要素留下更难的“一少三难”状态;在当前阶段,亟需通过扩大乡村可流动要素类型、增强要素流动权能、补齐基础设施短板,以及疏解乡村流入城市的要素存量、扩大要素流入乡村的渠道和扩展城乡“灰色空间”等多种途径,以实现“乡村富余要素流得出、城市要素流得进、稀缺要素留得住”的乡村要素优先配置目标,确保农业农村优先发展。

关键词: 乡村发展;乡村振兴;城乡关系;要素流动;要素配置

DOI: 10.11821/dlyj020200198

1 引言

乡村发展不充分、城乡发展不平衡是中国现阶段社会经济发展面临的主要问题。实施乡村振兴战略,旨在激发乡村发展的内生动力,推动乡村振兴发展,重塑和谐的城乡关系。2019年中央一号文件《中共中央 国务院关于坚持农业农村优先发展做好“三农”工作的若干意见》明确指出,坚持农业农村优先发展是实施乡村振兴战略的总方针,要求“干部配备优先考虑、要素配置优先满足、资金投入优先保障、公共服务优先安排”。“干部”“要素”“资金”乃至“公共服务”均为广义的生产要素,是推动乡村振兴的基础保障。这些生产要素按照要素边际报酬递减规律在城乡、产业之间流动,并受到经济、社会、技术、制度等众多因素的影响。在当前城乡关系调整与乡村振兴战略深入推进背景下,城乡要素能否如愿流动,确保乡村要素优先保障,是实现乡村振兴亟待解决的科学问题。

要素流动与配置是城乡互动关系的表征与结果。早在20世纪70年代,普林斯顿(Princeton)即提出用城乡相互作用的概念来表征城乡之间紧密联系、相互依赖的关系,并将其概括为人口流动、商品流动、资本流动、社会交易、行政服务供应等五种类型^[1],用于揭示城乡关系与城乡要素流动的内在逻辑,即城乡关系包含经济、社会、政治、人口、物质、技术、信息和服务等众多内容^[2]。近年来,涉及城乡要素流动与配置的研究颇

收稿日期:2020-03-12; 修订日期:2020-06-10

基金项目:国家社会科学基金项目(18XMZ068)

作者简介:宁志中(1969-),男,湖南攸县人,硕士,高级工程师,注册城市规划师。主要研究方向为区域发展、土地利用与乡村旅游。E-mail: ningzz@igsnrr.ac.cn

多,一是探索要素流动与城乡一体化、城乡融合发展的关系,认为城乡一体化的基本要素包括城乡之间生产要素的合理流动、优化配置以及由此而产生的增殖收益的合理分配^[3],指出中国长期实行的“城市偏向”政策导致了劳动力、资金、土地等乡村三大传统生产要素的长期流出^[4]。在快速城市化过程中,乡村在资金、就业、信息、市场、教育、医疗等方面对城市的依赖不断增强^[5],因此“人-地-钱-业”等城乡要素的合理流动,是实现城乡融合发展和乡村振兴的重要前提^[6]。二是关注城乡要素流动问题、机制与对策,指出在城乡要素流动性增强、要素配置方式调整的背景下,中国城乡收入差距依然较大^[7],流动不顺畅、流向不合理、分配不公平、市场化不均衡是城乡要素流动存在的主要问题^[8],因此,必须构建要素主体共享的利益联结机制、市场主导和政府引导相结合的功能互补机制、各项政策的协调配套机制以及乡村内生发展动力机制,以保障城乡要素双向流动^[9]。此外,不少研究关注了劳动力^[10]、土地^[11]、交通^[12]、教育^[13]、医疗^[14]等广义的生产要素与公共服务配置问题。

这些研究丰富了对于城乡要素流动状态、问题与对策的认知,侧重探讨城乡关系、“城市偏好”政策下要素流动等方面^[15],但鲜见从乡村优先发展视角关注城乡要素流动与配置。以乡村优先发展为表征的城乡关系调整,将会改变资本、土地、劳动力等生产要素在城乡之间的配置。深入研究乡村优先发展及其要素优先保障的科学内涵,提出乡村优先发展导向下城乡要素优化配置目标与调控框架,可丰富对乡村人地关系地域系统理论的认识,为乡村振兴实践提供科学参考。

2 理论解析

城乡关系是最基本的经济社会关系^[16],总体上经历了由城市偏向、城乡协调到城乡融合的演变过程:①早期的城乡关系强调城市的要素聚集效应和规模经济,20世纪50年代刘易斯、费景汉·拉尼斯、乔根森等提出的城乡二元经济理论,成为城市偏向的理论策源,“城市中心主义(urban centrism)”“城市优先(city first)”是城乡关系的主导。②城市扩张既带来了社会经济发展,也带来了越来越严重的“城市病”与乡村发展严重滞后问题,城乡协调发展日益受到关注。“田园城市(garden city)”“有机疏散理论(theory of organic decentralization)”“区域统一体(regional entities)”“广亩城理论(broadacre city)”等理论,均主张城乡整体、有机、协调的发展模式;“区域增长极理论”“核心-边缘理论”“选择性空间封闭(selective spatial closure)”“次级城市(secondary cities)战略”、乡村城市(agropolitan)战略等理论学说,则围绕“城市偏向(urban bias)”与“乡村偏向”展开了激烈的讨论。③20世纪80年代以来,岸根卓郎“自然-空间-人类”系统、昂温和波特(Unwin & Potter)“城乡联系与流”等理论,更加关注和主张城乡融合发展。McGee的“Desakota”模型、Douglass的“区域网络”模型和Lynch的“城乡动力学”理论为解释乡村发展中城乡要素的流动过程、方向及动力机制提供了理论支撑^[17]。20世纪90年代以后,城乡要素流动更为紧密,城乡空间功能与发展水平差异减小,“城乡连续体”和“后乡村”等城乡融合发展理论成为城乡互动关系的新解释。

在城乡关系理论指引下,早期的乡村发展以城乡二元结构理论为指导,由于城市的集聚效应与规模经济,核心地区的受益以牺牲外围作为代价,城乡联系作为全球权利链条的一环使得乡村停留在贫困和欠发达的状态^[18]。城市与乡村是一个有机体、命运共同体^[19],是空间镶嵌、结构互补、功能耦合、相互作用的复杂地域系统^[20],生产要素在城

乡之间的流动配置, 会改变城乡的要素结构, 决定城乡发展水平^[21]。中国共产党第十九次全国代表大会提出乡村振兴战略, 实际上是实施乡村优先的战略导向, 纠正以往城市导向的发展思维^[7]。乡村优先发展体现在城乡要素的自由流动, 尤其是各类优质生产要素向乡村地区的有序流动和要素增殖在城乡之间的公平分配, 这既是乡村振兴的内在过程, 也是城乡融合发展的根本途径。因此, 乡村优先发展实质上是立足乡村要素、优化乡村结构、实现乡村功能的城乡融合发展动态过程, 功能互补、价值显化是目标, 城乡分工、结构互动是过程, 要素流动与优先配置是保障 (图1), 即基于城乡要素客观存在的相对优势与稀缺程度, 通过各自优势要素的转换而达成稀缺要素的互补, 从而形成城乡两个地域系统相互作用和融合发展的原始动力, 推动城乡人口、产业、空间、社会等结构互动, 进而促进城乡与生产、生活、生态、文化等功能互补与价值显化, 从而实现城乡融合发展。20世纪后期欧盟的共同农业政策、加拿大的“伙伴计划”、日本的“造村运动”、韩国的“新村运动”等诸多行动计划, 政策抓手都落在了资金投入、人才保障等要素层面, 也证明了需要通过要素配置来支持乡村发展, 缩小城乡发展差距来实现城乡融合发展目标。

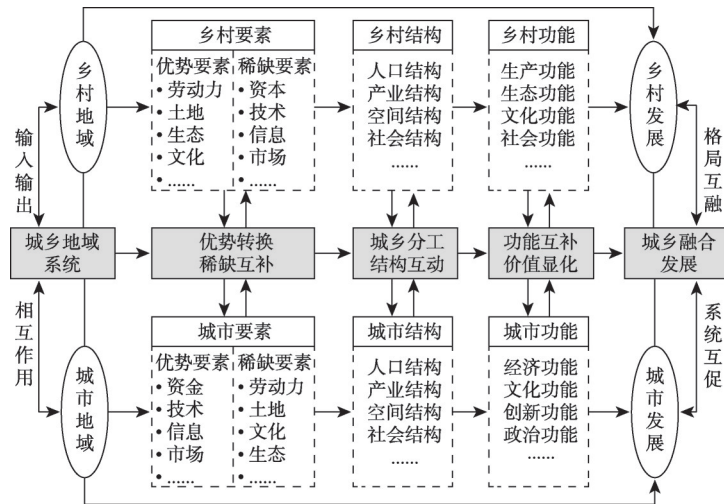


图1 城乡地域系统与城乡融合发展作用机制

Fig. 1 Urban-rural regional system and urban-rural integration development mechanism

狭义的要素主要是指土地、劳动力、资本等传统生产要素, 广义的要素还包括技术、数据乃至任何可以产生价值的诸如生态等新型要素。乡村振兴战略提出, 坚持农业农村优先发展, 要求在干部配备上优先考虑、在要素配置上优先满足、在资金投入上优先保障、在公共服务上优先安排。“四个优先”实质上是对乡村劳动力、土地、生态等优势要素和资本、技术、信息及公共服务等稀缺要素的优化配置, 是对既往城市优先导向下城乡要素错配的纠正与补偿, 旨在通过畅通要素流动渠道、扩大要素配置范围和优化要素市场机制等多重途径, 根本改变要素单向城市集聚、乡村要素长期匮乏的城乡要素配置格局, 实现富余要素流得出、城市要素流得进、稀缺要素留得下的乡村要素配置目标 (图2)。其中: ① 富余要素流得出即保障乡村土地、劳动力等富余要素及其形成的农产品可以畅通地流入城市。② 城市要素流得进即畅通城市要素向乡村流动的通道, 降低要素流动成本和风险, 使更多类型和更大规模的城市要素流向乡村。③ 稀缺要素留得下

即通过改善乡村基础设施和公共服务,确保城市流入的资金、人才、技术、信息等乡村稀缺要素能够真正留在乡村,以扩大乡村要素池的类型与规模,持续改善要素结构与质量,形成乡村内生发展能力。

3 中国城乡要素流动特征

3.1 影响要素流动的城乡关系演变

从“以农促工、以乡促城”,到农村改革、新农村建设,再到乡村振兴,中国城乡关系同样经历了城市优先发展、城乡协调发展到城乡融合发展的演变过程:①从1949年至20世纪初,中国长期实行城市偏向的发展战略,其标志是中国共产党第七届中央委员会第二次全体会议提出“党的工作重心应该由乡村转向城市,实行由城市领导乡村的工作方式”、中国共产党第八次全国代表大会提出“把中国由落后的农业国变为先进的社会主义工业国”,乡村支持城市实现外延式扩张,藉此构建完整的工业和技术体系,提升国家的整体经济水平和城市反哺乡村的能力。②2003—2016年,中国共产党第十六届中央委员会第三次全体会议将“统筹城乡发展”放在“五个统筹”之首,并上升为国家重要战略,2004年一号文件《中共中央 国务院关于促进农民增收若干政策的意见》以促进农民增收为主题推出一系列惠农政策,此后明确了“以工补农”“以城带乡”的整体工作思路。这是对七届二中全会以来“城市领导乡村、乡村支持城市”这一城乡关系的一次重大调整,以解决长期城乡二元结构和“重城轻乡”战略导致的城乡差距拉大、日益严重的城市病、“乡村病”等问题^[22]。其标志是2003年起开始取消农业税,推进城市支持乡村、工业反哺农业。③自2017年起,中国城市化率和人均GDP接近中等发达国家水平,同时,农业在四化同步中是短腿、农村在全面建成小康社会中是短板^[23],为此,实施乡村振兴战略,通过乡村优先发展来纠正以往城市偏向的发展思维^[17],从国家战略层面补足乡村发展短板。

3.2 要素流动阶段划分

中国城乡要素流动的发展变化与国家宏观政策调控息息相关,具有独特的历史发展阶段性^[24]。考虑技术、数据等广义要素在近年来才得到重视,根据要素流动的法律政策指令、限制程度与附加条件,分析1949年以来劳动力、资金、土地等三大传统要素在城乡间的流动与配置特征,大致可以归纳为自由性流动、限制性流动、指令性流动三种类型和单向、双向流向特征,具体划分为7个城乡要素配置阶段(表1)。

具体而言:①多种要素双向自由性流动(1949—1952年),该阶段城乡之间呈现开放的自然发展状态,城乡人口自由流动,雇工与借贷自由,土地自由买卖。这些措施促进了城市工商业的发展,激发了农民的生产积极性,乡村人口、土地、农产品和城市人口、资金等主要要素在城乡间自由流动。②少数要素单向指令性流动(1953—1957年),1953年政务院通过《关于实行粮食的计划收购和计划供应的命令》,乡村资金开始

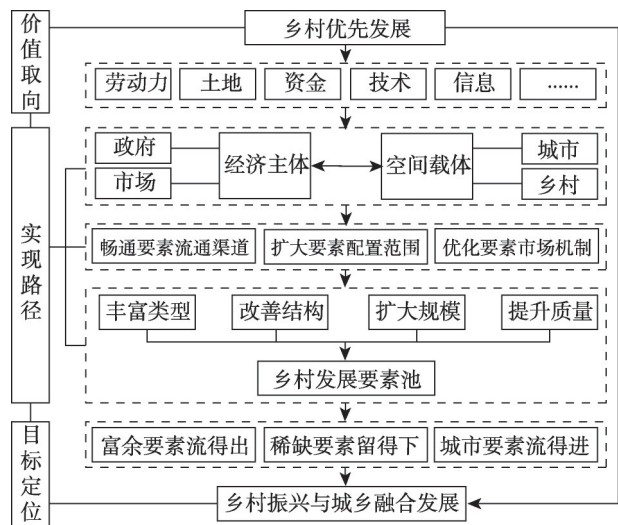
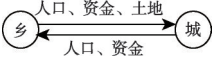
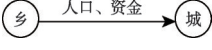
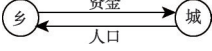
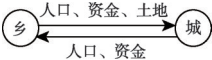
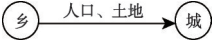
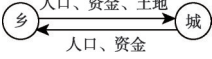
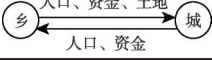


图2 乡村优先发展导向下的要素优先配置目标

Fig. 2 The priority allocation of elements under the guidance of rural priority development

表1 1949年以来中国城乡主要要素流动模式演变

Tab. 1 Evolution of China's urban-rural elements flow pattern since 1949

阶段	要素流动特征	要素类型与流向	流动状态
1949—1952年	多种要素双向流动		自由性流动
1953—1957年	少数要素单向流动		指令性流动
1958—1977年	少数要素双向流动		指令性流动
1978—1984年	多种要素双向流动		限制性流动
1985—2002年	多种要素单向流动		限制性流动
2003—2016年	多种要素双向流动		限制性流动
2017年以后	多种要素双向流动		自由性流动

以农产品“剪刀差”的方式流向城市；1956年、1957年颁布实施了《国务院关于防止农村人口盲目外流的指示》《国务院关于防止农村人口外流的补充指示》《关于制止农村人口盲目外流的指示》等一系列政策，严格控制农民流向城市。粮食等农产品统购统销与农民进城限制政策，基本形成了城乡分离关系雏形，奠定了城乡“二元结构”的制度与政策基础。③ 少数要素双向指令性流动（1958—1977年），1958年颁布了《中华人民共和国户口登记条例》，从法律上确立了城乡二元的户籍制度。同年，人民公社诞生，“政社合一”和集体经营强化了政府对农业生产要素的配置权，加之实行计划调拨和交换机制，城乡之间的生产要素自由流动被完全禁止^[25]。这一时期除农产品、资金从乡村指令性流向城市，城市人口以“上山下乡”的方式流向农村外，其他要素完全停止了城乡间的流动，城乡二元结构全面确立。④ 多种要素双向限制性流动（1978—1984年），1978年农村开始探索实行以“包产到户”和“家庭联产承包责任制”为主要形式的农村经济改革，废除了人民公社体制与统购统销制度，中央出台了以“三农”为主题的中央一号文件，促进了城乡劳动力、资金与技术要素的双向流动。城乡居民收入比从2.6缩小至1.7，资金从乡村流向城市的趋势缓解^[26]。这一时期乡村人口、资金、土地等主要要素限制性地流向城市，总体流动规模不大，同时随着乡镇企业的快速发展，城市部分资金、技术、信息开始流向乡村。⑤ 多种要素单向限制性流动（1985—2002年），1985年以后农村改革进程放缓，改革发展的重心全面向城市和工业转移，各类要素向城市集聚，大量农村土地被城市指令性征用，人口从乡村流向城市的规模逐年扩大，城乡收入比从1.9:1扩大到2.4:1。虽然也有部分资金、技术等要素流入乡村，但受工业化、城镇化速度加快，以及户籍制度附加的教育、医疗、保险等政策限制，总体上呈现乡村流向城市的人口规模较大、自由度较低，城乡发展要素单向流动的主要特征^[17]，城乡二元结构进一步固化，“三农问题”显现。⑥ 多种要素双向限制性流动（2003—2016年），2003年开始减免农业税并于2006年全面取消，新农村建设、美丽乡村、脱贫攻坚等“以工促农、以城带乡”的乡村发展战略相继实施。该阶段“三农”支持力度加强，城乡收入差距开始缩小，但农村人口及其自有资金、土地等要素仍大规模流入城市，要素流动的自由度增强，并带来了城乡差距拉大、要素高速非农化、主体过早老弱化、水土环境污损化和村庄严重空废化^[27,28]等乡村问题。⑦ 多种要素双向自由性流动（2017年以后），2017年党

的十九大提出乡村振兴战略,提出要“推动城乡要素自由流动、平等交换”,并于2019年5月、2020年3月出台《关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》和《关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》,加快了户籍与土地制度改革和公共要素分配政策调整等,畅通乡村要素流出和流入的市场化渠道与环境,城乡之间要素流动自由度明显增强。

3.3 要素流动总体特征

中华人民共和国成立以来,城镇人口从1949年的5763.4万人增加到2018年的83137万人,增长了14倍;城市面积从1981年的7438.0 km²扩张到2017年的56225.4 km²,增长了近7倍;通过财政、金融机构以及工农产品剪刀差等渠道,仅1978—2012年农村资金净流出即达266708.9亿元^[26]。各时期流动的要素类型存在一定差异,要素流动状态以指令性和限制性为主,自由度逐步增强;要素流向主要为乡村单向流入城市,且人口、土地、资金等主要要素流动规模大(图3)。尽管近年来公共要素配置已开始向乡村倾斜,城市要素回流乡村的趋势明显,但乡村要素配置总体上呈现可流动要素类型少、要素流出难、要素流入难、要素留下更难的“一少三难”状态,加剧了城乡之间要素流动的类型、流向、规模与效率失衡。

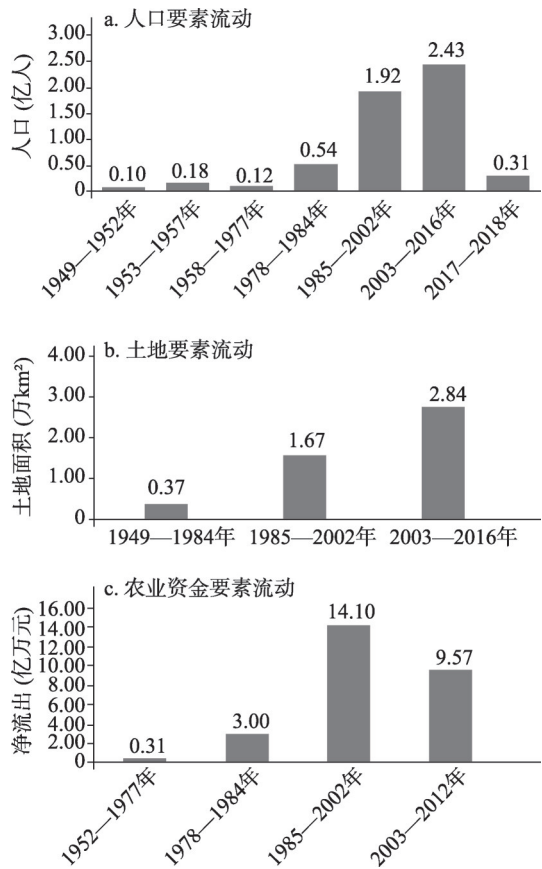


图3 1949年以来乡村流入城市的要素规模

Fig. 3 Element scale of rural inflow into cities since 1949

注: 本图数据来源于参考文献[26,29,30]。

4 城乡要素优化配置机制与途径

4.1 配置框架

当前,中国正处于城乡关系演变与乡村快速转型的关键时期^[31],“二元性秩序”萌生出“共同(融合)发展”的内生性诉求^[32],乡村发展亟需通过外部介入与调控。乡村地域系统是在特定乡村范围内,由自然环境、资源禀赋、区位条件、经济基础、人力资源、文化习俗等广义要素相互作用构成的具有一定功能和结构的开放系统^[31],要素在城乡空间的流动及配置是一个复杂的动态过程。实现乡村优先发展,功能互补、价值显化是目标,城乡分工、结构互动是过程,要素流动与优先配置是保障。在立足乡村要素、优化乡村结构、实现乡村功能的优先发展过程中,要素是主体,空间是载体,机制是保障,因此,可从要素、空间与机制三个层面来优化城乡要素配置(图4)。其中,在要素层面,侧重在科学认知乡村新功能、新需求和新价值的前提下,探讨乡村可增加的要类型及其流动性权能;在空间层面,侧重分析基于要素类型与结构变化情形下的城乡空间重构策略,将乡村优先发展落实到地理空间上,包括提升乡村基础设施水平、扩大要

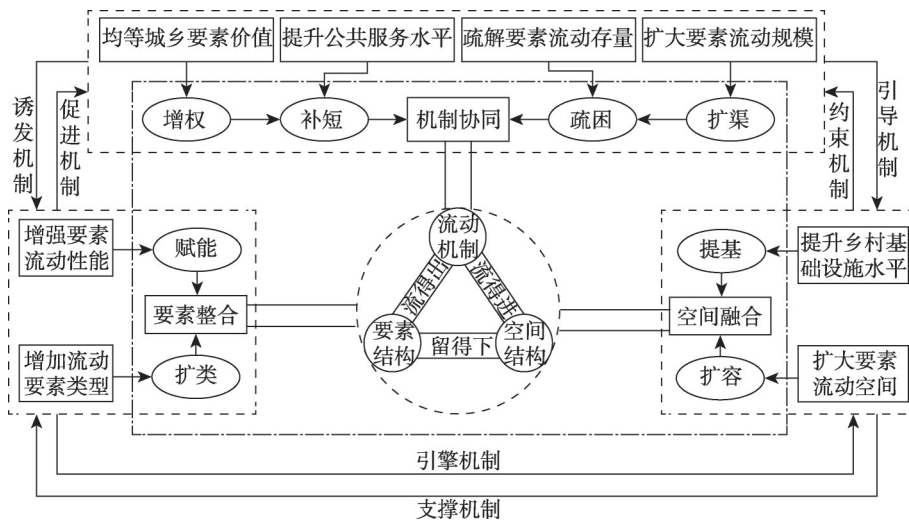


图4 “乡村优先保障”要素配置机制分析框架

Fig. 4 An analytical framework for the element allocation mechanism of "rural priority guarantee"

素流动空间等主要方面；在机制层面，侧重提出改善城乡要素流动的规则、环境与政策，实现乡村富余要素流得出、城市要素流得进、稀缺要素留得下，确保乡村振兴的要素优先保障。

4.2 要素整合

乡村要素流出过多和城市要素流入不足导致乡村要素匮乏，要素匮乏导致城市要素流向乡村存在较高的风险和成本^[9]，进一步加剧城乡要素的单向流动。为了改变这个恶性循环，在要素整合层面，重在城乡融合发展过程中发挥乡村要素主体的功能与价值，大力整合乡村传统与新兴的要素类型及要素功能，藉此改善乡村的要素结构。

从理论层面看，在“生产主义”发展视角下，城市是国家工业经济的支柱，乡村区域则更多地发展传统农业及农产品加工业，以保障国家粮食安全。乡村是比城市更巨大而多样化的地域空间，不仅承担了人类生活基础产品生产，也是自然生产的最大空间，在满足自身生态功能的同时，承担了包括城市在内的更大尺度空间的生态涵养、物种保护的功能，并为城市提供了大量的生态产品。乡村是中华文化发源和传承的重要载体，拥有众多的文化遗产和自然遗产，具有多元性和异质性^[33]。随着行为主体由传统的“经济人理性”向“社会转向”“文化转向”转变，乡村地域从纯粹的地理空间向复合的物质流、空间流演变，由农业生产功能主导向文化、社会、农业生产等综合空间演绎^[34]。立足“多功能乡村”视角，“望得见山，看得见水，记得住乡愁”的生态保育、文化传承、康体休闲、生态宜居等乡村新价值，以及“绿水青山就是金山银山”的“乡愁-乡恋”功能转化，可为乡村增加了新的要素类型。

从实践层面看，2019年《中华人民共和国土地管理法》修订，土地承包经营、农村宅基地、集体经营性建设用地入市等制度改革不断深入，农民土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权等得到了进一步明确，乡村“三块地”的流动性能增强，为城市产业、资金、技术等要素的流入提供了法律保障。乡村要素类型的增加及流动性增强，一方面将改变乡村“一少三难”的要素配置困境，并在城乡间流动的过程中形成叠加效应，衍生出次级可流动要素；另一方面为城市要素的流入提供了交换物，以鼓励社会资本有序发展适应城乡居民新需求、农民充分参与和受益的新产业新业态^[35]，从而促进城

市流向乡村的要素类型扩大。通过要素的城乡双向整合,丰富乡村要素池的类型数量,进一步改善城乡要素配置结构。

4.3 空间融合

城乡空间具有天然的地理差异性。城乡相互作用是城乡地域人口、产业、资本、技术、商品等要素在特定空间上所发生的联系^[36],提升乡村空间对要素的吸引力和附着力,扩大城乡要素流动活跃空间,改善城乡空间与要素流动之间的相互影响,是优化城乡要素配置格局的必要途径。

从直接构筑乡村空间的基础设施等硬件环境来看,乡村交通运输、水电气、医疗卫生等基础设施偏差,影响了要素配置与生产的效率,降低了乡村对城市要素的吸引力,无法为城市要素长期作用提供环境,导致城市要素流不进、留不下,制约了乡村资金的扩大再生产、人才的扎根、信息的传递等。因此,提升乡村基础设施水平,是改善乡村要素流入环境的重要任务。

从城乡二维空间与城镇多层次体系来看,要素的集中往往会导致增长极的出现,由增长极所产生的收益往往具有扩散效应,形成城乡交接带和发展走廊——“非城非乡”的“灰色区域”。这些区域处于城乡要素流动交汇区,表现出较为显著的“协同经济效应”以及“边缘经济效应”^[37],从而带动相邻区域经济发展。中国长期实行的城市偏向、自上而下的公共要素分配制度,使得大部分县级城市和小城镇等低等级城镇的扩散效应极为有限,仅在大城市周边或城市群地区出现了较为典型的“Desakota空间”,“城市带动乡村”效果并不明显。由此,亟需通过深入推进新型城镇化、特色小镇、省管县试点等发展战略来增强中小城镇实力,促进城乡空间进一步融合、渗透和互动,形成更大范围的“城乡连续体”,带动周边乡村发展。同时,随着农村电商、物流等基础设施的完善,互联网技术在乡村地区普及度提高,网络空间成为城乡之间特别是偏远地区乡村要素流动的新兴渠道,构建非实体的“互联网Desakota空间”已成为加强城乡空间融合的重要途径。

4.4 机制协同

城乡要素合理配置机制是提高经济效率、社会运行效率和降低交易成本、社会成本的关键制度。要素的乡村优先配置机制层面总体上应遵循市场主导与政府调控相结合的思路,以完善产权制度和要素市场化配置为重点,激活主体、激活要素、激活市场,着力增强改革的系统性、整体性、协同性。城乡具有资源、文化的互补性和经济、生态的共生性,但“资本下乡”会带来“非粮化”“非农化”的担忧,导致乡村最匮乏的资本要素流入受阻,也会因长期城乡二元结构导致的乡村基础设施与公共服务薄弱而导致各类要素越来越向城市集聚,降低城乡产业发展关联化、城乡产业链价值耦合和工业反哺农业、城市带动乡村的实施效果。因此,乡村要素配置优先保障应按照“公平”与“效率”兼顾的原则,破除妨碍城乡要素自由流动和平等交换的体制机制壁垒,从城市与乡村两个视角来协同乡村要素流入、流出和留下的市场与政府机制,改善乡村的要素配置与流动环境,以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。

从乡村视角看:①首先在要素类型上体现乡村的新功能新价值,乡村地域系统除了基本的农业生产功能外,还可产生景观、生物多样性、文化遗产和资源环境效应^[33],从而增加了其环境和经济资本。因此,应将生态和文化纳入乡村的要素体系,从法律层面赋予其要素权利,以此扩大乡村要素类型,并创新生态和文化补偿机制,体现和维护乡村的生态和文化功能及其价值。②重视乡村要素的权利缺失与城乡要素价值的公平问

题,应逐步实现城乡土地、劳动力、产品、资金等要素价格的均等化,增加乡村“三块地”的流动性功能,以促进乡村传统要素的价值提升,改善优势要素的流动性,实现与城市要素的对接。^③要加快“补短”,大力提升乡村公共服务与社会保障水平。一方面按照公共要素优先配置的原则,加大财政投入力度,针对乡村空心化、老龄化等突出的现实问题,完善教育、文化、医疗、养老等硬件设施。另一方面要突破城乡二元结构的公共服务管理思维,补齐社会、商业、金融、保险、技能培训等服务短板,充分利用物联网、云计算等技术以及网格化管理模式,提升乡村公共服务水平,推进城乡基本公共服务标准统一、制度并轨,为城市人才、技术、资金等乡村稀缺要素的流入和留下创造条件。

从城市视角看:①首先要“疏困”,即拆除乡村富余要素流向城市的“围墙”,优先疏解长期“在城市工作的农村人”这一要素“存量”。中国长期实行城乡劳动力二元就业制度,乡村劳动力在流入城市的过程中面临着城市的种种壁垒,如乡村人口难以享受与城市人口同等待遇的教育、医疗等公共服务,形成了数量庞大的“两栖人口”“候鸟式迁移人口”。在乡村优先发展下,一方面要完善乡村转移人口的土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权等权益保障;另一方面应增加乡村人口城镇化的要素投入,以畅通乡村人口流出机制,不仅让农民进城实现地域转移和职业转换,还要实现包括就业方式、人居环境、公共服务、社会保障等各方面在内的由乡到城的合理转变^[38],逐步建立城镇教育、就业创业、医疗卫生等基本公共服务与常住人口挂钩机制,推动公共资源按常住人口规模配置。②其次是“扩渠”。一方面是要扩大农产品这一乡村优势要素流入城市的渠道。当前农产品“卖难买难”“菜贱伤农”“菜贵伤民”及价格“过山车”等现象依然存在,凸显了农产品流通过程中的价格机制、收益分配机制、营销组织机制以及生产技术、物流运输、冷链存储等要素配置方面存在的诸多问题。亟需在加大农业生产技术服务、优化农业生产组织方式的同时,合理安排农产品的生产资料流通、销售等环节的利益分配机制和价格调控机制,扩大农产品流入城市的渠道方式。另一方面要扩大城市要素流向乡村的渠道。围绕构建现代农业产业体系、生产体系、经营体系,以农产品加工、农产品贸易、农业科技和生活性服务业、乡村旅游等为主要产业,创新建立多种形式的城乡利益联结机制。盘活乡村闲置土地、房屋资源,创新乡村基础设施、养老产业和文化产业的投入、建设与运行机制。以此构建城乡产业链和价值链,推动城市劳动力、先进技术与管理、工商资本等优势要素流向乡村,促进乡村新型服务业的发展。③要“扩容”,应依据城镇发展水平与质量,持续扩大中小城镇数量,提升城镇行政等级和要素分配地位,推动公共要素配置的下沉,以此扩大城乡“灰色空间”范围,增加其空间密度,推动城乡生态、生产、生活空间实体逐步向组织结构转变^[39,40],构筑人口、土地、资金、技术、信息、物质等城乡要素集聚与扩散的多中心空间格局。

4.5 典型地域乡村要素配置

中国幅员辽阔,各地区社会经济发展阶段、乡村资源禀赋以及区域城乡关系存在较大的差异,乡村要素流动与配置优化途径应遵循地域特征及要素配置演进规律,分类精准施策,深入探究差别化的乡村要素优先配置的重点与科学途径。①大城市乡村地区。大城市以城带乡、以工促农的能力较强,乡村地区基础设施与公共服务基础相对较好,城市要素外溢与乡村要素流出的总体水平较高,但非农就业而非以种植为主的家庭经营是促进此类乡村地区发展的重要来源^[41]。因此,大城市乡村地区在防止要素快速非农化的同时,应充分利用大城市居民消费结构升级契机和逆城市化趋势,以多功能乡村理论为指导,增强生态农产品、乡村生态与乡土文化等功能,引导城市信息、技术、资本和

市场等要素向乡村流动。② 传统农牧区。传统农牧区是中国城乡关系、工农关系变迁影响的典型地区，其产业结构、就业结构、收入结构及要素流动形态等相对单一。此类地区担负着粮食安全国家责任，因此应加大政策支持力度，持续完善农业科技、生产服务等要素投入机制，以提升农业生产专业化和规模化水平，扶持农产品加工业及相关配套产业。加大人口外流后的村庄重组和土地整治，在着力改善乡村公共服务和社会保障的同时，盘活土地要素，释放闲置要素潜力，增强城乡要素流动性，改善居民就业结构和收入结构。③ 连片贫困地区。这类地区城乡联系弱，乡村基础设施、公共服务以及生产要素类型、规模与质量水平低，是中国乡村发展不充分、城乡发展不平衡的典型地区，也是乡村振兴和乡村优先发展的难点地区。该类地区的要素优先配置，应按照脱贫攻坚的总体要求，首先要加大公共要素的投入，补齐基础设施和公共服务保障短板；其次要持续加强政府的介入和政策的支持，着力解决长期困扰发展的人才、技术、信息、市场渠道等稀缺要素；再次是要盘活“老少边”地域的生态和文化等优势要素，大力发展特色生态农业和乡村旅游业，以此扩大可流动要素类型，改善要素结构，为贫困地区乡村内生发展和巩固脱贫攻坚成果注入可持续发展能力。

5 结论与讨论

要素优先配置既是乡村优先发展的核心内涵，也是实现城乡融合发展的根本保障。中国城乡关系经历了城市优先发展、城乡协调发展到城乡融合发展的演变过程，劳动力、土地、资本等主要生产要素流动相应地呈现自由性、限制性、指令性以及单向、双向的复合演变特征。尽管近年来城市要素回流乡村的趋势日益明显，但受长期城乡二元结构以及乡村发展基础薄弱影响，乡村要素配置总体上呈现可流动要素类型少、要素流出难、要素流入难、要素留下更难的“一少三难”状态，加剧了城乡之间要素流动的类型、流向、规模与效率失衡，亟需外部介入与调控。

乡村发展依附于特定的人地关系地域系统，城乡要素流动与配置是复杂的动态过程。在立足乡村要素、优化乡村结构、实现乡村功能的优先发展过程中，要素是主体，空间是载体，机制是保障。亟需从要素、空间和机制三个层面构建要素优先配置的调控框架，通过乡村自身的“扩类”“增权”“补短”和城市的“疏困”“扩渠”“扩容”等途径，扩大乡村可流动要素类型，增强其流动性能，改善城市要素流入乡村并长期作用的发展环境，从而实现乡村富余要素流得出、城市要素流得进和稀缺要素留得下的乡村要素优先配置目标。

本文立足理论分析与现实解剖，提出了“要素-空间-机制”的乡村要素优先配置框架，从城市与乡村两个视角探讨了乡村要素流得进、流得出和留得下的市场与政府协同调控机制，分析了大城市乡村地区、传统农牧区、连片贫困地区的要素配置重点。值得注意的是，乡村优先发展是一项长期的、复杂的系统工程，受社会、经济、技术、政策等多重因素影响，城乡间流动的要素类型更趋多元化，各类要素之间本身也是动态交互的。由此，要素的类型变化、乡村优先配置影响因素、典型模式与机制对策等领域值得进一步深入探讨。在全面推进乡村振兴的历史时期，城乡要素配置的理论、技术与制度面临转型与创新，同样需要多学科展开研究。

致谢：感谢匿名审稿专家在要素流动阶段划分、要素配置机制与典型乡村地区要素配置等方面提出的宝贵意见。

参考文献(References)

- [1] Preston D. Rural-urban and inter-settlement interaction: Theory and analytical structure. *Area*, 1975, 7(3): 171-174.
- [2] Rondinelli D A. Applied methods of regional analysis: The spatial dimensions of development policy. *Economic Geography*, 1985, (4): 134-135.
- [3] 张泓, 柳秋红, 肖怡然. 基于要素流动的城乡一体化协调发展新思路. *经济体制改革*, 2007, (6): 100-103. [Zhang Hong, Liu Qihong, Xiao Yiran. A new idea of coordinated development of urban and rural integration based on factor flow. *Reform of Economic System*, 2007, (6): 100-103.]
- [4] 温铁军. 农村改革要解决农业三要素流出问题. *农村工作通讯*, 2013, (1): 36. [Wen Tiejun. Rural reform should solve the outflow problem of three agricultural factors. *Rural Work Newsletter*, 2013, (1): 36.]
- [5] 李玉恒, 阎佳玉, 武文豪, 等. 世界乡村转型历程与可持续发展展望. *地理科学进展*, 2018, 37(5): 627-635. [Li Yuheng, Yan Jiayu, Wu Wenhao, et al. The process of rural transformation in the world and prospects of sustainable development. *Progress in Geography*, 2018, 37(5): 627-635.]
- [6] 何仁伟. 城乡融合与乡村振兴:理论探讨、机理阐释与实现路径. *地理研究*, 2018, 37(11): 2127-2140. [He Renwei. Urban-rural integration and rural revitalization: Theory, mechanism and implementation. *Geographical Research*, 2018, 37(11): 2127-2140.]
- [7] 高帆. 新时代我国城乡差距的内涵转换及其政治经济学阐释. *西北大学学报: 哲学社会科学版*, 2018, 48(4): 5-16. [Gao Fan. The implication transfer of China's urban-rural gap in the new era and its interpretation from the political economics. *Journal of Northwest University: Philosophy and Social Sciences Edition*, 2018, 48(4): 5-16.]
- [8] 张国献. 利益协调视域下城乡生产要素双向自由流动机制研究. *当代经济科学*, 2012, 34(5): 70-75. [Zhang Guoxian. A study of two-way flow mechanism of production factors in urban and rural areas based on the coordination of interests. *Modern Economic Science*, 2012, 34(5): 70-75.]
- [9] 郭素芳. 城乡要素双向流动框架下乡村振兴的内在逻辑与保障机制. *天津行政学院学报*, 2018, 20(3): 33-39. [Guo Sufang. The inherent logic and safeguard mechanism of rural revitalization under the framework of two way flow of urban and rural elements. *Journal of Tianjin Administration Institute*, 2018, 20(3): 33-39.]
- [10] 蔡昉. 农村剩余劳动力流动的制度化障碍分析: 解释流动与差距同时扩大的悖论. *经济动态*, 2005, (1): 35-39. [Cai Fang. Analysis of institutional barriers to the movement of rural surplus labor: Explain the paradox of simultaneous widening of flows and gaps. *Economic Perspectives*, 2005, (1): 35-39.]
- [11] 刘守英. 集体地权制度变迁与农业绩效: 中国改革40年农地制度研究综述性评论. *农业技术经济*, 2019, (1): 4-16. [Liu Shouying. The changes in collective land rights system and agricultural performance: A review of research on agricultural land system during China's Forty Years' Reform. *Journal of Agrotechnical Economics*, 2019, (1): 4-16.]
- [12] 任晓红, 张宗益. 交通基础设施、要素流动与城乡收入差距. *管理评论*, 2013, 25(2): 51-59. [Ren Xiaohong, Zhang Zongyi. Transportation infrastructure, factor mobility and urban-rural income gap. *Management Review*, 2013, 25(2): 51-59.]
- [13] 谢登斌, 王昭君. 新型城镇化进程中城乡义务教育教师流动一体化机制及其构建. *现代教育管理*, 2019, (11): 74-80. [Xie Dengbin, Wang Zhaojun. The integration mechanism of teachers' mobility in urban and rural compulsory education and its construction in the process of new urbanization. *Modern Education Management*, 2019, (11): 74-80.]
- [14] 雷咸胜. 城乡居民医疗服务满意度比较研究: 基于CGSS(2015)数据的实证分析. *农业技术经济*, 2019, (4): 16-28. [Lei Xiansheng. Study on the satisfaction of medical services between urban and rural residents: An empirical analysis based on CGSS (2015) data. *Journal of Agrotechnical Economics*, 2019, (4): 16-28.]
- [15] 刘春芳, 张志英. 从城乡一体化到城乡融合: 新型城乡关系的思考. *地理科学*, 2018, 38(10): 1624-1633. [Liu Chunfang, Zhang Zhiying. From town-country integration to urban-rural integration: New thinking on the relationship between urban and rural areas. *Scientia Geographica Sinica*, 2018, 38(10): 1624-1633.]
- [16] 刘彦随. 中国新时代城乡融合与乡村振兴. *地理学报*, 2018, 73(4): 637-650. [Liu Yansui. Research on the urban-rural integration and rural revitalization in the new era in China. *Acta Geographica Sinica*, 2018, 73(4): 637-650.]
- [17] 张英男, 龙花楼, 马历, 等. 城乡关系研究进展及其对乡村振兴的启示. *地理研究*, 2019, 38(3): 578-594. [Zhang Yingnan, Long Hualong, Ma Li, et al. Research progress of urban-rural relations and its implications for rural revitalization. *Geographical Research*, 2019, 38(3): 578-594.]
- [18] Douglass M. A regional network strategy for reciprocal rural-urban linkages: An agenda for policy research with reference to indonesia. *Third World Planning Review*, 1998, 20(1): 5.
- [19] Liu Yansui, Li Yuheng. Revitalize the world's countryside. *Nature*, 2017, 548(7667): 275-277.
- [20] 张富刚, 刘彦随. 中国区域农村发展动力机制及其发展模式. *地理学报*, 2008, 63(2): 115-122. [Zhang Fugang, Liu Yansui. Dynamic mechanism and models of regional rural development in China. *Acta Geographica Sinica*, 2008, 63(2): 115-122.]

- [21] 龙花楼, 刘彦随, 邹健. 中国东部沿海地区乡村发展类型及其乡村性评价. 地理学报, 2009, 64(4): 426-434. [Long Hualou, Liu Yansui, Zou Jian. Assessment of rural development types and their rurality in eastern coastal China. *Acta Geographica Sinica*, 2009, 64(4): 426-434.]
- [22] 刘彦随. 新型城镇化应治“乡村病”. 人民日报, 2013-09-10(5). [Liu Yansui. New-type urbanization should cure "rural diseases". *People's Daily*, 2013-09-10(5).]
- [23] 陈锡文. 从农村改革四十年看乡村振兴战略的提出. 行政管理改革, 2018, (4): 4-10. [Chen Xiwen. From the countryside reform 40 years to see the countryside to revitalize the strategy to put forward. *Administrative Reform*, 2018, (4): 4-10.]
- [24] 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. 规划师, 2018, 11(34): 81-87. [Pu Xiangjun, Liu Qiuming, Xie Bo. The historical stages and characteristics of China's urban-rural relations driven by urban and rural factors. *Planners*, 2018, 11(34): 81-87.]
- [25] 刘伟. 建国后党的城乡政策调整与城乡二元结构的形成. 中国延安干部学院学报, 2009, 3(2): 101-105. [Liu Wei. Adjustment of Party's urban and rural policy and making of dual structure between urban and rural areas since founding of New China. *Journal of China Executive Leadership Academy Yan'an*, 2009, 3(2): 101-105.]
- [26] 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, (1): 63-74. [Zhou Zhen, Wu Zhenjun, Kong Xiangzhi. The mechanism, scale and trend of net outflow of rural capital in China: 1978-2012. *Management World*, 2015, (1): 63-74.]
- [27] 刘彦随, 严镔, 王艳飞. 新时期中国城乡发展的主要问题与转型对策. 经济地理, 2016, 36(7): 1-8. [Liu Yansui, Yan Bin, Wang Yanfei. Urban-rural development problems and transformation countermeasures in the new period in China. *Economic Geography*, 2016, 36(7): 1-8.]
- [28] 龙花楼. 论土地整治与乡村空间重构. 地理学报, 2013, 68(8): 1019-1028. [Long Hualou. Land consolidation and rural spatial restructuring. *Acta Geographica Sinica*, 2013, 68(8): 1019-1028.]
- [29] 中华人民共和国住房和城乡建设部. 中国城乡建设统计年鉴2017. 北京: 中国计划出版社, 2018. [Ministry of housing and urban-rural development of the People's Republic of China. *China Urban-Rural Construction Statistical Yearbook: 2017*. Beijing: China Planning Press, 2018.]
- [30] 赵人伟, 李实, 卡尔·李恩勤. 中国居民收入分配再研究. 北京: 中国财政经济出版社, 1999: 12-13, 253-348. [Zhao Renwei, Li Shi, Carl Riskin. *A Further Study on the Income Distribution of Chinese Residents*. Beijing: Chinese Financial & Economic Publishing House, 1999: 12-13, 253-348.]
- [31] 龙花楼, 屠爽爽. 乡村重构的理论认知. 地理科学进展, 2018, 37(5): 581-590. [Long Hualou, Tu Shuangshuang. Theoretical thinking of rural restructuring. *Progress in Geography*, 2018, 37(5): 581-590.]
- [32] Long Hualou, Tu Shuangshuang, Ge Dazhuan, et al. The allocation and management of critical resources in rural China under restructuring: Problems and prospects. *Journal of Rural Studies*, 2016, (47): 392-412.
- [33] 马历, 龙花楼, 屠爽爽, 等. 基于乡村多功能理论的贫困村域演变特征与振兴路径探讨: 以海南省什寒村为例. 地理科学进展, 2019, 38(9): 1435-1446. [Ma Li, Long Hualou, Tu Shuangshuang, et al. Characteristics of change and vitalization pathways of poor villages based on multifunctional rural development theory: A case study of Zahan village in Hainan province. *Progress in Geography*, 2019, 38(9): 1435-1446.]
- [34] 陈秧分, 黄修杰, 王丽娟. 多功能理论视角下的中国乡村振兴与评估. 中国农业资源与区划, 2018, 39(6): 201-209. [Chen Yangfen, Huang Xiujie, Wang Lijuan. China's rural revitalization and its evaluation from the perspective of multifunctional theory. *Chinese Journal of Agricultural Resources and Regional Planning*, 2018, 39(6): 201-209.]
- [35] 陈秧分, 刘玉, 李裕瑞. 中国乡村振兴背景下的农业发展状态与产业兴旺途径. 地理研究, 2019, 38(3): 632-642. [Chen Yangfen, Liu Yu, Li Yurui. Agricultural development status and industrial prosperity path under the background of rural revitalization in China. *Geographical Research*, 2019, 38(3): 632-642.]
- [36] 李智, 张小林, 陈媛, 等. 基于城乡相互作用的中国乡村复兴研究. 经济地理, 2017, 37(6): 144-150. [Li Zhi, Zhang Xiaolin, Chen Yuan, et al. Research on rural rejuvenation in China based on urban-rural interaction. *Economic Geography*, 2017, 37(6): 144-150.]
- [37] 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. 内蒙古社会科学: 汉文版, 2018, 39(3): 94-99. [Xie Fang, Xu Zhiwen. Study on the mechanism of rational two-way flow of urban and rural factors from the perspective of "urban and rural interface". *Inner Mongolia Social Sciences*, 2018, 39(3): 94-99.]
- [38] 傅白水. 从“地的城镇化”到“人的城镇化”. 今日浙江, 2013, (15): 26-27. [Fu Baishui. From "urbanization of land" to "urbanization of people". *Zhejiang Today*, 2013, (15): 26-27.]
- [39] Burger, Martijn J, Van D K, et al. Polycentricity and the multiplexity of urban networks. *European Planning Studies*, 2014, 22(4): 816-840.
- [40] Parr J B. The city and the region as contrasts in spatial organization. *The Annals of Regional Science*, 2015, 54(3): 797-817.

- [41] 陈秧分, 刘玉, 王国刚. 大都市乡村发展比较及其对乡村振兴战略的启示. 地理科学进展, 2019, 38(9): 1403-1411.
[Chen Yangfen, Liu Yu, Wang Guogang. Rural development in metropolitan areas and implications for rural vitalization strategy. Progress in Geography, 2019, 38(9): 1403-1411.]

Urban and rural element mobility and allocation optimization under the background of rural priority development

NING Zhizhong, ZHANG Qi

(Institute of Geographic Sciences and Natural Resources Research, CAS, Beijing 100101, China)

Abstract: With the further implementation of the rural revitalization strategy, China's rural areas have entered a critical stage with priority development. It is of great significance for the implementation of the strategy of agricultural and rural priority development to scientifically understand the law of urban and rural element allocation and guarantee approaches under the guidance of rural priority development. This paper is based on the regional system theory of human-land relationship and the developmental logic with "Element-Structure-Function". The scientific connotation for urban-rural relationship and element priority guarantee under the guidance of rural priority development is analyzed in this study. This paper sorts out the evolution characteristics of urban-rural relationship and element flow in China from three aspects, namely, the evolution of urban-rural relationship affecting element flow, the division of element flow stages and the overall characteristics of element flow. In addition, it builds a regulatory framework of priority guarantee of rural element from the aspects of element integration, spatial integration and mechanism coordination. The results show that rural priority development is an evolution process based on rural elements, optimizing rural structure and realizing rural functions. The development of relations between urban and rural areas in China has initially gone through the preferential development in urban areas, the coordinated development between urban and rural areas as well as the integration development for urban and rural areas. What's more, the rural element allocation generally encounters such problems as less types for flow elements, poor element outflow and inflow, as well as unsound element flow. It aggravates the imbalance of the type, direction, scale and efficiency of element flow between urban and rural areas in urgent need of external intervention and regulation. At the current stage, there is an urgent need to expand the types of mobile elements in rural areas, to enhance their mobility, to strengthen the weak links in infrastructure, to dredge the stock of elements flowing into the city, to expand the channel of elements flowing into the countryside as well as to expand the "gray space" in urban and rural areas. It aims to expand the rural flow element types, to enhance its flow property, to improve urban elements into the country and to make a long-term development environment. In the end, the priority allocation targets of rural elements should be achieved, including rural elements flow, urban elements flow and scarce elements, so as to ensure the priority of agricultural and rural development.

Keywords: rural development; rural revitalization; urban-rural relations; element mobility; element allocation