

大国的城乡融合： 城市化和相关改革的进展与问题

The Integration of Urban and Rural Areas in China: The Progress and Problems of Urbanization and Related Reforms

陆 铭 楼帅舟 李鹏飞

LU Ming LOU Shuai-zhou LI Peng-fei

[摘 要] 在中国这样一个大国，城乡融合不应局限于市域范围之内，而应着眼于全国范围内跨地区的城乡间分工协作。当前，全国范围内已经出现了人口流入和流出两类地区的分化，存量建设用地（包括农村集体经营性用地和宅基地）与人口流动的空间布局日益呈现出巨大的错配。为了推动全国范围内的城乡融合发展，必须加快构建全国统一的劳动力和土地市场。随着户籍制度的改革加快推进，未来的改革重点将是土地市场。根据农村土地制度的改革试点经验，在维护农民权益的原则下，由中央政府提供制度保障与政策支持，地方政府根据试点经验和当地实际情况进行改革探索，助力共同富裕的目标。

[关键词] 城乡融合 统一大市场 人口 土地 共同富裕

[中图分类号] F299.2 F301 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1000-1549 (2023) 12-0101-07

DOI:10.19681/j.cnki.jcufe.2023.12.007

Abstract: In China, urban-rural integration should extend beyond urban centers to encompass the cross-regional labor market and nationwide urban-rural collaboration. Across the nation, distinct patterns emerge: some areas experience population influx while others face outflow. Moreover, the current spatial allocation of construction land (including rural collective-operated land and homesteads) mismatches with population mobility patterns. To bridge this gap, there is a pressing need to establish a unified national market for labor and construction land. As household registration system reform advances, the focus will increasingly shift towards the land market. Drawing from rural land system reform pilots, it is imperative that the central government should offer institutional and policy support, and the local governments tailor reforms considering local conditions and pilot learnings, aiming to realize common prosperity.

Key words: Urban-rural integration Unified large market Population Land Common prosperity

[收稿日期] 2023-09-01

[作者简介] 陆铭，男，1973 年 3 月生，上海交通大学安泰经济与管理学院、中国发展研究院教授，博士生导师，研究方向为城乡和区域发展；楼帅舟，男，2001 年 5 月生，上海交通大学安泰经济与管理学院博士研究生，研究方向为城市发展与大数据应用；李鹏飞，男，1993 年 8 月生，上海交通大学安泰经济与管理学院、中国发展研究院助理研究员，研究方向为制度与区域发展。本文通讯作者为楼帅舟，联系方式为 sjtulsz@126.com。

[基金项目] 国家自然科学基金面上项目“大数据视野下的城市空间结构与有效治理”（项目编号：72073094）；上海交通大学现代金融研究基金项目“大数据视野下的资源空间分布及对农村改革的意义”（项目编号：202203）。

感谢匿名评审人提出的修改建议，笔者已做了相应修改，本文文责自负。

一、引言

城乡融合发展的本质是城市和农村之间相互提供生产要素、产品和服务,实现相互分工,共同富裕。城市为农村提供基于人口规模和人口密度的制造业产品、生产性服务业以及多样性、高品质的生活服务。农村为城市提供基于本地资源的农产品、旅游、休闲等生活服务,以及少量制造业产品。

城乡融合发展在不同空间尺度上的含义有非常大的差异。在通常情况下,人们所说的城乡融合发展是指在一个城市或者都市圈范围之内中心城市(或者中心城区)与外围的郊区和农村之间相互分工,相互提供生产要素、产品和服务。而本文指出,在中国这样一个地域辽阔的国家,城乡融合发展需要放在一个国家的统一大市场视角下,让农村和城市之间进行大范围跨地区的融合发展。在这一视角下,当前中国已经出现了劳动力大规模的跨地区流动,其中有大量流动人口是从相对欠发达地区的农村向相对发达的地区和大城市流动,即使在同一个城市群内部,也非常明显地分化成了人口流入地区和人口流出地区。在这个现象的背后,本质上就是中国经济已经发展到了服务业成为经济发展和就业创造的主体的阶段。在这一阶段,在人口相对集聚的地区需要大量人口从事于服务本地甚至全国的产业,而在人口流出地区能够为全国提供的农产品、自然资源和旅游服务存在总量局限。因此本文试图从全国统一大市场的视角探讨城乡融合问题,并将指出,在政策层面要解决的核心问题就是跨地区的人口流动和建设用地存量之间的错配问题。

本文的第二部分将总结全国统一大市场建设中的城市化趋势及存在的问题。第三部分重点讨论在跨地区的城乡融合发展中,生产要素统一大市场的改革进展。由于当前户籍制度改革在加快推进过程中,因此,这一部分的重点讨论对象是土地市场如何配合人口和经济的空间集聚。第四节是全文的总结。

二、全国统一大市场视野下的城乡融合

(一) 城市化趋势

在中国经济现代化的进程中,城市化水平正在以每年一个百分点的速度提高,并且出现了大规模的跨

地区人口流动。中国的人口流动在最近十年更趋活跃,2010—2020年间流动人口规模大幅增长69.7%,从2010年的2.21亿人增至2020年的3.76亿人,占总人口的比例高达26.6%。^①从人口的空间布局来看,流动人口正在由农村向城市集中,由小城市向大城市集中,由城市外围向中心城区集中,并且这一趋势将长期延续(陆铭,2022^[1])。但目前大量人口仍然滞留在小城镇,研究发现,人口城镇化质量与经济发展的东西差异和南北差异高度一致:东南沿海与中部沿江发达地区以“城化”为主导,而华北地区、东北地区以及西部地区以“镇化”为主导,且“镇化”的“广延维度”(城镇数量)远快于“集约维度”(城镇规模),从2001年到2020年,2000人以下的微型聚落数量从54880座迅速增长到179376座,累计增幅200%以上(李辉文等,2023^[2])。

另一个重要特征是人口流入地和流出地的分化明显。在全国统一大市场的视野下,区域经济已经呈现出“双重中心-外围”模式。也就是说,越是在全国范围内靠近沿海大港口,越是在城市群内靠近中心城市,越是服务于国际国内市场的制造品和服务需求,人口增长越多。反之,越是远离沿海大港口和中心城市,其功能越是服务于全国和就近的农业和旅游需求,人口越是流出(陆铭等,2023^[3])。这个“双重中心-外围”模式充分地反映出了全国统一大市场视野下的城乡融合发展的状态。

在“双重中心-外围”模式下,城市群内也出现了人口流入地和流出地的分化。从省市层面来看,人口在向沿海地区和内陆的大城市周围集中;而从区县层面更加细分地看,人口集中趋势更为明显。在总体呈现人口增长趋势的京津冀、长三角和珠三角城市群,人口增长较多的是核心地区,外围地区(如长三角城市群的苏北、皖北、皖南,珠三角城市群的粤东、粤北、粤西)的人口却是减少的。而在总体上呈现人口减少趋势的地区,如东北,却有不少城市的中心城区人口是正增长的。比如,哈尔滨作为一个城市,总人口是减少的,但其实人口减少的是哈尔滨的郊区和农村,中心城区的人口是增长的(陆铭,2022^[1])。

人口城市化也加速了不同地区发展模式的分化与产业结构的调整。从人口流动的角度来说,人口流入

① 根据第六次和第七次人口普查数据计算。

地通过人口的集聚来发挥规模经济优势,进而强化制造业和服务业的集聚,最终通过资本积累和技术进步致富。人口流出地的比较优势则在于发展人口需求较少的行业,比如农业、旅游业、自然资源产业等。人口流出地的一部分人流动到更有就业机会和收入增长空间的地方去,而人口适度流出又有利于留守人口在本地获得更高的人均资源使用量,有助于提高人均劳动生产率和收入。不同的人在全国统一大市场的城乡融合发展中实现共同富裕,而且在总体上缩小了不同地区之间的差距(Li和Lu, 2021^[4]; 陆铭等, 2023^[3])。

(二) 改革的迫切性

在全国统一大市场的城乡融合发展趋势下,大规模的人口流动使得一些政策设计不再适应社会发展需要,相应的制度改革刻不容缓。

第一,迈入后工业化阶段,产业结构转型升级和技术进步将加速人口的集聚。随着经济的发展,制造业的就业占比逐渐下降,大量就业向服务业集中,产业结构日益服务化。而服务是需要人和人之间见面的,越是人口集聚的地方,服务品质越好、多样性越强。所以在底层逻辑上,产业结构的变迁是经济发展带来的,而它在空间上的结果会促进人口由农村向城市集中,由小城市向大城市集中,由城市外围向城市中心集中。此外,大数据、人工智能等技术的发展,也加速了人口的集聚,一方面是因为技术进步替代了制造业劳动,而另一方面是许多服务岗位,如网约车司机和外卖骑手,就是在大数据等新技术之下催生的。被替代的制造业就业原来是在中小城市,而被创造的服务业就业岗位大量集中在大城市,这也将加强经济资源和人口往大城市集中的趋势。然而,在人口不断集聚的趋势下,土地资源与人口出现了空间上的错配,许多农村出现大量土地的闲置与荒废,带来了一系列经济问题与社会问题,土地资源的利用率得不到提升,国家整体的经济发展质量难以提升。

第二,在人力资本越来越重要的当下,留守儿童、流动儿童的教育缺失将导致更大的人力资本积累损失。在流动过程中,一部分家庭选择将子女一起带到流入地,有些则选择让子女留守在老家,还有一些大龄儿童独自外出求学或务工,这些流动或留守儿童

也因此直接受到人口流动的影响。根据人口普查数据,中国近一半儿童直接受到人口流动的影响。^①虽然政府在解决流动儿童受教育问题上采取了诸多积极措施,但是在入学问题上,一些大城市对流动儿童实施积分制入学,有限的学位数量限制了流动儿童在流入地上学;在升学上,跨省流动儿童在流入地接受高中教育和参加高考仍然困难,不得不在初中甚至小学阶段返回户籍省份。当流入地流动人口规模越来越大时,公办学校教师编制和学校投入未能同步增长。当城市人口激增使得教师编制紧缺时,大量编外老师可能会被聘用在流动儿童集中的学校,教师资源的倾斜导致流动儿童接受到的教育质量较差;另一方面,流动人口多为中低收入者,他们难以支付民办学校高昂的学费以供子女读书。后工业化时代,经济发展更需要人力资本的积累,若推迟改革,大量留守儿童、流动儿童接受不到好的教育,对长期发展不利。

第三,在后工业化阶段,城市生活经验越来越重要,农村人口早进城也日益重要。外来人口在城市中的经验积累,可以有效提升其劳动力市场表现。我们的研究表明,移民通过尽早进城,在青少年时期获得城市生活经历,可以提升其非认知能力,获得进入服务业工作的机会和更高的收入,农村移民首次进城年龄越小,其小时工资越高。而且,这个效应在大城市更大(魏东霞和陆铭, 2021^[5])。若推迟改革,则流动人口会因为其他阻力而延缓进城,不利于其获得更多的就业机会与更高的收入。

三、生产要素统一大市场:改革的进展与建议

要在全统一大市场的格局下实现城乡融合发展,生产要素统一大市场的建设是关键。当前,事关劳动力统一大市场建设的户籍制度改革正在加快推进,接下来的重点和难点是全国范围内的土地统一大市场建设。

(一) 户籍制度

在适应人口大规模迁移的城市化趋势中,户籍制度改革正在加快推进。目前的改革进程是,城区常住人口500万以下的中小城市,已经完全实现自由落户;但在城区常住人口500万以上的一些大城市,与

① 数据引自国家统计局、联合国儿童基金会、联合国人口基金,《2020年中国儿童人口状况:事实与数据》, <http://www.stats.gov.cn/zs/tjwh/tjkw/tjzl/202304/P020230419425666818737.pdf>。

户籍制度、户籍身份挂钩的公共服务,仍然存在一些对非本地户籍常住人口的差别化待遇,目前也在持续改革当中。

2023年8月,公安部召开“服务保障高质量发展”新闻发布会,其中在户籍政策方面提出一系列举措,包括健全以常住地登记户口制度,进一步放宽落户条件、降低落户门槛;调整优化超大、特大城市落户政策,完善积分落户制度等。户籍制度改革的目标,是通过若干年的改革,实现人口在制度层面的无障碍流动,户籍制度完全变成居民在所居住地的身份登记制度,公共服务也不再按照居民是否有户籍来划分,而是按照常住人口来进行配置。在中央的有关文件中,这个改革方向已经相当明确。

当前,大城市、特大城市和超大城市,落户制度仍然以积分落户为主,各地的积分标准有一些差异,但有三个因素最为重要,包括社保缴纳年限、实际居住年限,以及教育水平;其他会附加一些年龄、有无犯罪记录等要求;一些有突出贡献的,会有一些额外的优惠政策。

在公安部公布的改革方向上,明确要求未来积分落户的标准,要确保社会保险缴纳年限和居住年限分数占主要比例,言下之意,就是包括教育水平在内的其他积分落户标准,将变得越来越不重要,直至逐渐取消。这样一来,一些年龄较大,或教育水平不是很高的群体,在大城市落户的可能性就会提高。

还有一个重要的变化是,鼓励取消年度落户名额限制。由于长时期以来的一些人口政策,一些特大城市、超大城市的积分落户名额收得很紧,因此,达到积分落户标准的人群,远远超过实际落户的名额。公安部的这一要求,可以极大地推进已经达到积分落户标准的外来常住人口市民化,并获得与市民身份相对应的公共服务待遇,这是非常重要的一个改革举措。

在地方层面,各地的积分落户政策正在加快推进,比如浙江明确提出,全省除杭州市区以外的范围内将全面取消落户限制政策;江苏全省(南京、苏州市区除外)全面取消落户限制政策;在上海等落户标准较严的城市,近些年积分落户的名额有明显的放宽,毕业生可直接落户的高校名单正在不断增加,在郊区新城落户的标准有明显的降低。总体上,户籍制度改革的进展,在地区分布上有加快的迹象。

(二) 土地制度

户籍制度改革推进较快,那么土地制度改革就成了接下来要啃的硬骨头。中共二十大报告提出,“深化农村土地制度改革,赋予农民更加充分的财产权益。”在这一方针指导下,城乡之间的土地应该如何配置?答案是地随人走,土地的供应要跟人口流动方向一致起来,这样能够充分保障农民的财产权益,激发乡村振兴的内生动力。

土地资源跨地区再配置的一个重要抓手是建设用地的跨地区再配置,它有利于全国范围内的城乡融合发展,并释放出大量经济增长动能。若干年来,由于行政力量对于城市建设用地供应的控制,沿海地区和大城市相对缺乏建设用地指标,其后果是城市发展空间受限,住房价格高企,流动人口市民化的成本尤其是居住成本居高不下。而远离沿海和大城市的地区建设用地指标用不完,已有的城乡建设用地又大量闲置。如果从平均土地利用效率来看,从沿海大港口往内陆地区走500公里,单位建设地上的二三产业GDP大约下降一半(陆铭,2017^[6])。而从用地存量来看,根据第三次全国国土调查的主要数据,“城镇村及工矿用地3530.64万公顷(52959.53万亩)。其中,城市用地522.19万公顷(7832.78万亩),占14.79%;建制镇用地512.93万公顷(7693.96万亩),占14.53%;村庄用地2193.56万公顷(32903.45万亩),占62.13%”^①。这组数据表明,在当前的中国,包括建制镇在内的城镇地区建设用地仅仅不到农村地区村庄用地的一半(仅47.19%)。

为了继续探究农村地区村庄用地的空间布局和人口流动的关系,我们还利用了2020年全国土地利用遥感监测数据、人口普查数据和全球范围内的人口数据,结果发现全国范围内的村庄用地大量集中在河北、河南、山东等地区,而在这些地区,同时也出现了河北、河南大量人口的流出,在河北北部和南部的部分地区以及河南远离郑州的地区,人口增长缓慢,甚至出现了人口负增长。我们将村庄用地和人口数据叠加在一起,可以清楚地看到,在河北、河南这一带,村庄用地多的地区和人口增长缓慢(甚至负增长)的地区高度重合。这就意味着在这些地区已经出现大量闲置的农村建设用地(包括集体经营性建

① 数据来源:《第三次全国国土调查主要数据公报》,网址:https://www.mnr.gov.cn/dt/ywbb/202108/t20210826_2678340.html。

设用地和宅基地), 而且未来随着人口进一步流动, 这一地区还将继续出现大量农村建设用地的闲置。

对于如何将大量闲置农村建设用地有效利用, 下文主要从集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革两方面出发, 探讨如何跨地区配置土地资源以及改革进展, 这是全国范围内城乡融合发展的关键。

1. 农村集体经营性建设用地入市。

中共十八届三中全会提出, “建立城乡统一的建设用地市场, 在符合规划和用途管制前提下, 允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股, 实行与国有土地同等入市、同价同权”, 明确了农村集体经营性建设用地入市的改革方向和目标。农村集体经营性建设用地入市制度改革试点于 2015 年启动, 共计 33 个试点县(市、区)。

(1) 关键问题。

通过实施农村集体经营性建设用地入市改革, 建立城乡统一的建设用地市场, 在一定程度上缓解了土地资源错配问题, 欠发达地区的土地价值得以实现。但目前仍存在人口流出地与流入地的建设用地供需不平衡问题, 大部分省市供大于求, 小部分省市供不应求, 人口流出地与流入地出现问题分化。这是因为, 目前集体经营性建设用地交易以省内为主。对于人口流出地来说, 欠发达省市人口不断流出, 大量集体建设用地出现闲置, 这些省市对于土地资源的需求也随着人口流出而减小, 产生了供大于求的局面; 对于人口流入地来说, 发达省市是人口集聚的中心, 随着人口的流入, 大城市对于建设用地的需求不断增大, 而由于自然地理等因素的限制, 土地的供给无法持续增加, 所以供不应求。

(2) 进一步深化农村集体经营性建设用地入市改革的具体建议。

集体经营性建设用地入市需要指标化, 还需要探索建立全国性的指标交易平台, 这可以使得土地资源跨地区、跨省域配置更加灵活, 交易成本更加低廉。比如, 对于人口流出地大量省内自身消化不掉的闲置集体经营性建设用地、存量用地、低效用地, 可以复耕为农田或生态用地, 补充耕地指标, 在全国统一市场中交易, 缓解其他区域在履行耕地占补平衡义务时面临的较大成本压力。而同样属于农村集体建设用地的

宅基地, 其制度改革也与经营性建设用地入市类似, 不过因其具有居住属性, 情况有所不同。

2. 农村宅基地制度改革。

宅基地制度是中国农村土地制度中最特殊, 也是利益影响最敏感的制度安排。在快速城镇化的过程中, 宅基地制度已经难以适应经济社会发展要求和农村居民生活需要。事实上, 2015 年以来, 全国多个县(市、区)开展了多轮农村宅基地制度改革试点工作, 在宅基地使用权入股或者合作开发经营、宅基地使用权跨集体经济组织流转与转让等方面进行了积极探索, 形成了诸多盘活闲置宅基地的改革模式, 在保障农民权益、壮大村集体经济等方面卓有成效。

2022 年 11 月 28 日, 农业农村部发布《农村宅基地管理暂行办法(征求意见稿)》(后简称“《征求意见稿》”), 对宅基地相关概念、管理分工, 布局和用地标准, 申请和审批, 使用, 出租、转让、退出和收回, 监督管理等内容进行具体规定。然而, 《征求意见稿》提出的“租赁合同期限不得超过二十年, 超过二十年的, 超过部分无效”“宅基地使用权可以在本集体经济组织范围内互换, 也可以转让或赠与给符合宅基地申请条件的本集体经济组织成员”等诸多表述, 可能没有充分重视宅基地制度改革试点工作的宝贵经验, 已经滞后于当前中国农村宅基地使用的现状, 一旦实施, 将限制农民的财产权益, 不利于农村土地资源的有效利用, 也不利于农民实现共同富裕。

(1) 当前农村宅基地面临的问题。

第一, 宅基地闲置现象普遍存在。在人口大规模跨地区流动的趋势下, 农村宅基地已经出现了严重闲置。根据农业农村部抽样调查数据, 2019 年全国农村宅基地闲置率为 18.1% (张天佐, 2021^[7])。从 2000 到 2016 年, 我国农村常住人口由 8.08 亿人减少至 5.89 亿人, 减少了 27.1%, 但同期农村宅基地面积反而由 2.47 亿亩扩大为 2.98 亿亩, 增加 20.6% (刘守英和熊雪锋, 2019^[8])。①

另一方面, 闲置率高也与宅基地的退出制度不完备有关。根据相关调查, 当前农民宅基地的流转意愿并不高。很多农民宁愿宅基地闲置, 也不愿意流转, 这在本质上是因为相关制度的不明确。虽然《征求意见稿》中提出“允许进城落户的农村村民依法自

① 根据农村居民减少, 存量宅基地面积不降反增的事实, 结合其他文献和我们调研的体会, 可能 18.1% 低估了宅基地闲置率。

愿有偿退出宅基地”，但大多数农村的人口是负增长的，也就是说，只有宅基地使用权转出意愿，没有相应的转入需求，这就使得退出宅基地的收益普遍很低，进一步限制了农民退出宅基地的积极性。

第二，宅基地租约的短期化。关于宅基地使用20年租约的合同本身是一个可以更改的租约，现实中出现过一些农村居民毁约的情况，此时，村集体通常站在村民一边。实际生活中，大量的租约其实也没有达到20年，短的甚至按年签租约。事实上的合同短期化导致租赁关系短期化，相关经营活动缺乏稳定的合约保护，难以开展长期投资。

第三，不同区位条件农村宅基地的具体情况存在巨大差异。宅基地的闲置问题普遍存在，但不同地区农村的发展条件决定了宅基地的申请、使用、流转面临的具体情况存在差异。在城中村和靠近城市的农村，人口外流情况较少，宅基地的需求仍然较高，此时闲置宅基地可以借助市场力量进行解决，有些宅基地已经事实上成为被交易的小产权房，政府需要适时做出相关制度改革。在远离大城市的农业主产区，人口外流情况较多，此时闲置宅基地的市场价值不足，而地方政府的财力有限，需要中央政府从全国一体化布局的角度，为地方政府盘活闲置宅基地提供支撑。在具有特色产业和旅游资源的农村，很多宅基地事实上已经被用于经营性用途，此时则应该探索如何在保护农民权益的情况下，引入城市资本和人才，做大农村经济。

（2）农村宅基地改革试点经验。

由于宅基地的特殊性和功能复杂性，改革试点的重要性不言而喻。在当前宅基地改革的试点工作中，试点地区涵盖了不同地区、不同发展条件的县市，并暂停实施《中华人民共和国物权法》《中华人民共和国担保法》部分条款，从而使得试点具有合法性。

试点县市针对农村宅基地政策调整进行了诸多探索。保护农民的财产权益是宅基地改革的出发点。在试点地区，流转和转让宅基地的农民可享受各类社会保障政策，包括优先申请公租房等保障房，以及购买首套商品房可享受一定政策优惠等。此外，农民自愿进城落户后可继续享有原集体经济组织资产分配权并履行义务。部分地区还规定，可以保留农民的宅基地资格权，对于不适宜在城市生活的进城农民，允许其在15年后回本集体经济组织申请宅基地。

在具体流转和转让过程中，试点地区政府和村集体积极探索放活宅基地的方式。在义乌，宅基地退出并经过整治、复垦形成的结余建设用地指标，通过城乡建设用地增减挂钩指标交易，用于在县域范围内有偿调剂使用或者政府收购储备；在江苏武进和四川泸县，村集体将农户有偿退出的闲置宅基地，根据规划转化为集体经营性建设用地，并且流转入市。此外，试点地区政府在居民间的宅基地流转与转让也进行了不同探索。

在试点工作的推进中，也暴露出当前宅基地制度的一些问题。首先是村集体的权利地位不明确，转让使用权、保留资格权是否有效，需要中央文件进行制度设计。其次，一些地区的改革试点需要地方政府财政支持，而这将限制试点经验推广。当前主要通过对试点地区的政策倾斜解决，未来如何解决财政压力有待研究。

（3）进一步深化农村宅基地改革的具体建议。

针对不同地区的具体情况，宅基地使用权放活改革应该坚持“实践先行，政策指导，法律兜底”的发展经验，要在全中国范围的城乡融合视野下，推进跨地区市场交易，允许各地进行分类规划，通过多种方式盘活闲置的宅基地。

第一，对于人口流失严重地区出现的大量闲置宅基地，村庄通过治理、规划、整合，村民集中居住，提高宅基地复耕的土地利用率。在目前已经允许闲置宅基地复耕为农业用地，并且转化为补充耕地指标，进行跨地区交易的基础之上，建立全国统一的补充耕地指标交易市场，允许农民直接通过该市场将闲置宅基地对应的建设用地指标进行交易，并且有偿退出农村宅基地使用权。该指标可以由指标紧缺的地区进行购买，相应的收益在扣除交易费用后由指标转出地的县级政府和农民按照法定比例进行分配，确保农村居民对于宅基地使用权和附属建筑物的财产权收入。

第二，不同地区、不同农户的具体情况复杂，深化农村宅基地改革应该建立在农户需求和客观发展条件的基础上，积极探索分类规划。一方面，加强对于宅基地需求侧与供给侧（村集体）的调研，了解他们的流转意愿，包括对宅基地的价值认知、对于社会保障的具体需要等。在了解宅基地买卖意愿的时候，不能建立在现有的制度约束和补偿金额不变的基础上进行。而是要假设如果农村宅基地允许自愿买卖，并

且价格合理，在城里（包括跨省流动者的常住地）就业和生活的可以有配套的廉租房、公租房和子女教育。另一方面，要在国土空间规划体系框架内做好乡村地区规划工作，结合村庄的自然地理、经济发展等特征，对不同地区的农村进行分类规划。

第三，在充分尊重农民意愿的基础上，还应鼓励地方探索多种形式。农村宅基地是吸引城市人才、资本的重要载体和桥梁。基于“三权分置”的原则，可以由集体经济组织负责维护农民的资格权，放活使用权。相应地，建议修改宅基地管理办法有关禁止宅基地买卖的表述，建议改为“除政府划定的试点地区之外，暂时禁止宅基地买卖”。其中，尤其是祖上历代继承下来的宅基地、事实上已经非本人（家庭）居住或使用的宅基地，应首先在自愿的前提之下允许买卖。由于农村土地归集体所有，因此，可试点将宅基地是否可买卖交由村集体经过村民民主决策后决策。由于农村宅基地现在已经可以继承，事实上，只要家庭成员存续，宅基地事实上已经是永久使用权，因此，在允许买卖的范围之外，应允许农户自主决定租约期限，并加强对租约的法律保护，确保使用权稳定。

四、结语

本文试图从大国的统一大市场视角来看待城乡融

合发展问题。在这一视角下，城乡融合发展本质上就是欠发达地区的人口（特别是农村居民）异地发展，共同富裕的问题。相关的改革要适应全国统一大市场下的城乡融合发展趋势。

当前的中国正在进入服务业成为就业主体，且持续上升的阶段。人口流动持续出现向城市、向大城市，尤其是沿海地区集中的趋势，全国范围内分化为人口流入和人口流出两类地区的趋势非常明显。因此，要充分认识到人口流动的必要性和趋势的长期性。同时，随着服务业占比越来越高，且对于从业人口的城市生活经验要求越来越强，而留守儿童和流动儿童问题又事关人力资源大国的建设，因此也要认识到户籍和土地等改革的紧迫性。随着户籍制度改革的共识越来越强，且正在加快推进，土地制度的改革将成为下一阶段改革的重点。而其中的重中之重是在于，人口流出地区需要有切实的改革举措，来使得人口流出所带来的闲置建设用地（包括农村闲置的集体经营性建设用地和宅基地）能够一方面复耕为农业和生态用地，另一方面能够产生补充耕地指标在全国范围内优化配置到人口流入地。农村闲置宅基地复耕为农业或生态用地产生的指标，在跨地区交易中，应该让农民获得基于市场定价的补偿，提高他们的财产性收入和融入城市生活的能力。

参考文献

- [1] 陆铭. 向心城市：迈向未来的活力、宜居与和谐 [M]. 上海：上海人民出版社（世纪文景），2022：12-51.
- [2] 李辉文，冯皓，梁渊博，等. 21 世纪中国经济地理重塑——经济城镇化、国际市场通道与区域经济格局 [Z]. 上海对外经贸大学工作论文，2023.
- [3] 陆铭，向宽虎，李鹏飞，等. 分工与协调：区域发展的新格局、新理论与新路径 [J]. 中国工业经济，2023（8）：5-22.
- [4] Li P, Lu M. Urban Systems: Understanding and Predicting the Spatial Distribution of China's Population [J]. China & World Economy, 2021, 29 (4): 35-62.
- [5] 魏东霞，陆铭. 早进城的回报：农村移民的城市经历和就业表现 [J]. 经济研究，2021（12）：168-186.
- [6] 陆铭. 空间的力量：地理、政治与城市发展（第 2 版）[M]. 上海：格致出版社和上海人民出版社，2017：165-167.
- [7] 张天佐. 深化农村宅基地制度改革 激发乡村振兴活力 [J]. 中国农村经济，2021（1）：10-12.
- [8] 刘守英，熊雪锋. 产权与管制——中国宅基地制度演进与改革 [J]. 中国经济问题，2019（6）：17-27.

（责任编辑：李 晨 张安平）