

【农村社会发展】

要素流动何以推动县域城乡融合： 经验观察与逻辑诠释

——以佛山市南海区全域土地综合整治为例

袁方成 周韦龙

(华中师范大学 政治与国际关系学院, 武汉 430079)

摘要:在以“人”为核心的发展理念驱动下,县域城乡融合格局存续和演化的根源与要素流动紧密关联,要素流动、对接与组合构成其基础动力与逻辑起点。本文以佛山市南海区全域土地综合整治为观察样本,将其置于“要素-结构-功能”框架下诠释要素流动与县域城乡融合的内在逻辑。研究发现,县域城乡融合是以土地要素为核心撬动城乡“人”与“业”的复杂动态过程。在土地要素市场化配置的前置情境下,通过建立全周期利益平衡机制与强化政治任务特性促进资本要素流动与组合,借助土地空间整治与土地开发权的再配置推动形成农民非农化的就业结构。进一步立足城乡投资和就业结构变化,通过“工业上楼”与差异性的市民化策略强化城乡系统福利供给能力,最终形成县域城乡融合的整体局面。据此,在“大国大城”基础上推进“大国小城”战略,坚持“在集聚中走向融合”的发展取向,通过充分而全面的要素流动、结构转型与功能整合,整体推进以“人”为核心的县域城乡融合。

关键词:新型城镇化;要素流动;城乡关系;县域城乡融合

中图分类号:F327;F299.27 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2024)02-0063-12

一、从要素单向集聚到双向流动:县域城乡融合的新命题

《关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》明确提出,县城是我国城镇体系的重要组成部分,是城乡融合发展的关键支撑,对促进新型城镇化建设、构建新型工农城乡关系具有重要的现实意义。这为在“大国大城”^[1]的基础上推进“大国小城”指明了方向。2023年中央一号文件再次强调要健全城乡融合发展体制机制和政策体系,畅通城乡要素流动。以城乡要素双向流动为政策目标,以县城为载体推进新型城镇化战略,实现县域城乡融合既符合我国城镇体系格局转型的现实情境,也是加快以“人”为核心的新型城镇化发展的本质要求。

长期以来,县域城乡融合格局的存续和演化根源于城乡要素流动。城乡发展失衡的问题与城乡要素单向集聚^[2]紧密关联。其中,土地要素单向集聚源于土地财政激励下政府过度干预,如不合理的征地制度与地方政府间的逐底式竞争^[3]。在此背景下,土地具有的资产属性与增值功能在不断显化的同时,其产生的负面影响已扩散至社会及经济结构治理层面^[4]。人

收稿日期:2023-10-29

基金项目:国家社会科学基金一般项目“党建引领基层全周期治理机制创新研究”(23BDJ009);国家社会科学基金一般项目“新时代党建引领社区治理机制创新研究”(22BDJ114);中央高校基本科研业务费种子基金培育专项“县域统筹城乡融合发展与乡村全面振兴研究”(CCNU23ZZ05)

作者简介:袁方成,男,华中师范大学政治与国际关系学院教授,深圳大学全球特大型城市治理研究院研究员;周韦龙,男,华中师范大学政治与国际关系学院博士生。

口要素长期的单向集聚导致农村劳动力流失,加剧农村空心化,弱化农业劳动力结构,并最终传导至农业生产环节,影响了农业生产效率^[5]。资本要素作为城乡产业发展最直接的要素类型,其单向集聚对城乡社会发展的影响也不容忽视,尤其是在政策因素的驱动下,农村资本大量向城市地区集聚,导致城乡居民收入差距进一步扩大^[6]。

城乡之间人口、土地和资本要素的单向集聚与我国城乡二元结构制度相关。事实上,从乡土中国到城乡中国转型过程中,我国县域城乡关系经历了城乡分治、城乡互动、城乡统筹与城乡融合不同阶段,其背后反映的是对要素流动规律认知的不断深化。要素流动理论最早可追溯至亚当·斯密时代,在他看来,“农村以生活资料及制造原材料供给城镇,城镇则以一部分制造品供给农村居民”^[7],这便意味着城市和乡村是由于分工关系而共生的资源交换系统。马克思继承斯密的分工理论,进一步指出城乡间劳动力的流动是产生城乡关系的基本前提,强调“必须使他们就在农村中从事工业劳动”^[8]。将视野置于我国城乡发展的现实情境下,强调城乡要素从单向集聚到双向流动的政策转型,显然是根植于乡村振兴与新型县域城镇化两大战略的耦合与联动过程,旨在通过纾解两大战略在空间和时间上产生的内在张力,促进城乡融合^[9]。

进一步地,将研究单元下移至县域层面,学界关于要素流动与县域城乡融合的研究主要围绕以下两方面展开:其一,从乡村优先发展视角^[10]、系统论^[11]及城乡关系演化^[12]等角度关注城乡融合过程中要素、结构与功能的内在驱动与传导机制。其二,围绕单一要素从制度逻辑去解释农村土地制度改革具有的权益保障等多重价值功能与县域城乡融合发展诸多效应之间的内在关系^[13];或从产权的视角揭示要素市场化配置与县域经济发展的内在关联^[14],认为要素流动、科技创新、产业结构升级是城乡融合发展的深层次力量^[15]。需进一步澄清的问题是:在形塑县域城乡融合的动力机制上,土地要素如何与资本和人口要素相互对接与组合?土地、资本和人口要素又如何推动县域城乡融合?虽然相关研究也认识到上述不足,但对要素与县域城乡融合的关系阐释局限于宏观层面的价值认识和路径选择,或是从制度逻辑剖析单一要素的内在影响,极易遮蔽中国县域城乡融合的深层逻辑与复杂动态。

二、要素-结构-功能:一个县域城乡融合新的分析框架

城乡融合发展是城乡两个系统之间基于功能差异,以资源共享、优势互补、利益共享为目标所进行的相互作用、共同演进的动态过程。系统论认为,系统是由相互作用和相互依赖的若干组成部分结合而成的具有特定功能的有机整体^[16],系统要素之间的相互作用是其存在的基本前提,因为要素对于理解事物普遍联系性的揭示有着特别重要的意义^[17]。这些要素按照特定的规律形成一定的结构,同时结构构造及其运行形态决定系统内部的整体功能^[18],而结构正是对系统整体中要素规律性认识建立的框架,通过对系统的结构层次进行分析,可以厘清影响系统发展的深层次逻辑^[19]。为此,本文从要素流动视角出发,以要素流动理论和系统论为基础尝试建立“要素-结构-功能”整体性分析框架(图1)。

(一)城乡关键要素及其对县域城乡融合发展的现实表达

要素流动理论认为,在没有强外力干预的经济环境下,不同区域间能够实现要素的双向流动与互动,此时要素处于高效率配置状态^[20]。在此状态下,要素流动不仅不会扩大区域差异,还会通过要素收敛效应不断缩小地区差距,并推动区域发展。循此逻辑,以经济融合为主要特征的县域城乡融合正是城乡区域间土地、资本和人口等要素流动、对接与组合的外化表现。

土地作为最主要的生产性要素,是本底要素,是实现县域城乡融合发展的基础,这既源于土地的空间属性,又与土地承载的维持秩序稳定与景观展示等多重社会价值紧密勾连。具体而言,要素确权构成要素市场化改革的前提,而土地市场交易规则的完善能够在一定程度上规避多元主体利益冲突、市场配置失灵等风险,改善资本要素投入结构。农民土地开发权的再配置又会通过本地非农化就业和进城择业双重路径释放人口要素的生产潜力。

同时,在县域城乡融合过程中资本和人口要素对土地要素配置又会具有明显的协同与反馈作用。其中,资本要素是支撑,能够引导人口和资本适度集聚。相应地,城乡土地利用功能转型会优化空间利用格局并再次通过价格机制传导至土地要素。此外,人口要素是关键,尤其是其包含的人力资本会进一步在对市场信息的理性分析基础上引导资本流向效率和效益更高的区域与行业,同时在集体产权的制度安排下,土地权能的身份依附特征越发显化,人口要素对于土地又具有明显的协同效应。最后,作为要素供给与配置过程中所产生的经济关系在法律上的表达^[21],制度能够充分发挥规范和约束主体行为、保护要素主体权益与提高要素市场化经营收益预期的显著效用。

(二) 县域城乡融合中的要素、结构与功能

系统论认为,要素之间的相互作用是结构存在与运行的基础,结构是不同类型要素按照一定比例组合形成的关系,而功能是系统内部结构之间相互映射而形成的系统的整体特征与能力。进一步地,要素、结构与功能三者的关系是:不同要素之间的比例及其组合关系决定结构形态,结构间的相互作用和变化会影响系统的整体功能,功能也会在一定程度上影响与制约结构运行。更为重要的是,某种类型要素变动有可能会引发其他类型结构中相应的要素发生变化,产生新的要素组合,并最终传导至不同类型的结构,再次生成新的系统功能。

具体到县域层面,县域城乡融合系统内部的结构是指城乡两大地域系统内部人口、资本和土地等要素之间相对稳定的物质、能量和信息交换机制,也是具有多种要素分布方式与组合方式的复杂关系体系^[22]。具体包括产业、空间与人口等多重结构,其中,人口结构是城乡劳动力双向流动形成的复杂关系样态,产业结构是城乡各类经济要素及主体在不同时空环境下形成的产业间复杂关系组合。功能是指作为城乡系统提供给城乡居民福利的能力,包括物质和精神两个层面,具体可表现为城乡居民共同富裕与农民市民化。

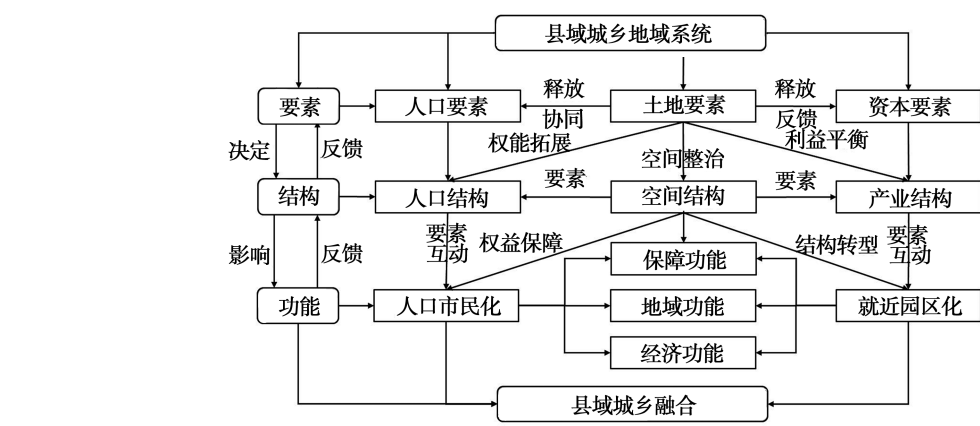


图 1 要素流动与县域城乡融合的分析框架

三、研究方法 with 个案概况

本文遵循案例典型性原则选取佛山市南海区全域土地综合整治为分析对象,主要依据

是:一是在广东省新一轮全域土地综合整治试点工作中,南海区成为全省唯一以县域为单元的全域土地综合整治省级试点单位,也是全省城乡融合发展改革试验区,对于南海区的案例分析有助于深入理解当前县域城乡融合的实践样态与整体逻辑。二是南海区全域土地综合整治是基于全省范围内高位推进的土地要素市场化配置改革行动。因此,该案例更能说明要素流动与县域城乡融合之间的内在关联。

为全面了解南海区全域土地综合整治的缘由及实践,笔者于2023年6月赴南海区开展田野调查。在调研过程中,主要通过以下两种途径收集资料:采取半结构化访谈的方式对包括南海区农业农村局、金融办和自然资源规划局等在内的多名工作人员与乡镇干部进行访谈,通过访谈了解南海区全域土地综合整治的完整过程。在获取相关政策文件和总结资料等文字性材料的基础上,还通过网上渠道搜集整理包括“混合模式”在内的多项土地整治过程中的典型案例与新闻报道,更加全面了解南海区土地整治实践的创新经验。本文使用的实证素材均源于以上两个渠道。

南海区地处粤港澳大湾区腹地,广佛同城前沿。2022年10月南海区被列为广东省全域土地综合整治试点单位。试点前,南海区作为上一轮农村土地制度改革试点单位承担农村集体经营性建设用地入市试点改革任务,集中出台《佛山市南海区农村集体经营性建设用地及房屋开发经营监管试行办法》等管理办法,形成“1+N”政策体系,为后续全域土地综合整治提供制度基础。同时,围绕试点工作,南海区通过片区化整治形成“4PMP”^①阶段性成效。

四、多重结构转型:土地要素对资本和人口要素的驱动

土地作为人类各项经济社会活动的载体,利用方式合理与否直接影响乡村生产、生活与生态^[23]。面对当前土地利用存在的碎片化、低效化甚至是耕地质量退化等问题,在以人为核心的新型城镇化理念下,全域土地综合整治的关键必然要着眼于全要素与全领域。在此过程中,作为关键锁钥的土地要素是如何驱动资本和人口要素的流动、集聚、对接与组合的?

(一)土地要素对资本要素的驱动:全周期利益平衡机制建立

以市场机制为主的“弱关系”和以土地流转为主的“强关系”是实现土地资本化的主要路径^[24]。受资本逐利性驱动,以资本要素为核心的全周期利益平衡机制的建立构成推进土地资本化的重要动力,而金融资本的支撑和社会资本的介入进一步改变全域土地综合整治中要素投入结构与多元主体的利益格局。

1.任务导向下的战略合作与金融资本支撑

在南海区,对村级工业园区进行改造是乡村振兴战略下一以贯之的行动主线。总体上说,村级工业园区整体规模较大,分布极为分散,拆改过程还牵涉大量资金补偿,同时整个过程是以项目化的方式推进,必然涉及大量资本投入。在政府与金融机构既定的合作框架下,财政投入显然更多还是发挥撬动作用,为全域土地综合整治提供贷款的银行能够获得各类政策支持。由此,中国建设银行南海支行等金融资本积极介入,共推出包括工业改造开发贷在

^①“4PMP”是指按照城镇、产业、农业、生态空间布局进行整治,制定《佛山市南海区全域土地综合整治试点实施方案》,同步出台综合政策类、农用地整理类、建设用地整理类、生态修复类配套政策;围绕全域土地综合整治,创新“全域整治+连片产业用地整备、全域整治+产业保障房建设、全域整治+产业园升级改造、全域整治+生态保护修复、全域整治+低效建设用地腾退、全域整治+一二三产融合发展”模式,配套建设八大项目库,以上总结源于南海区于2023年7月召开的全域土地综合整治现场推进会。

内的 15 类专项产品^①支撑土地综合整治和工业园区整体改造(表 1)。

银行一直都是积极响应政府政策的,尤其是现在和我们省的“百千万工程”相关,当时政府说要做村级工业园区改造的时候,我们就开始商量怎样配合政府有关部门做好这些工作,要利用社会资金去反哺城乡融合,而且部分地区还存在农业创新为主的产业,也需要银行各类资金支持。(南海区金融办 D 主任,20230614)

相较于社会资本的介入,银行等开发性机构的介入并不完全受利润驱动。以南海区农发行为例,该行属于政策性金融机构,即在特定领域开展业务,且不以营利为目标,尤其是在试点工作与全省“百县千镇万村高质量发展工程”直接挂钩的前提下,强调要加强财政金融政策协同,形成金融支农综合体系,创新金融支农产品。作为政府进行宏观调控的工具的农发行势必要通过提供金融资本来规避政府财政投入引致的风险和促进农民增收。

表 1 南海区部分银行支持全域土地综合整治资金投入情况

银行	授信额度(亿元)	信贷金额(亿元)	产业园/项目数(个)
中国建设银行南海支行	150	25.88	4(产业园)
中国工商银行佛山分行	18.5	10.3	—
中国农业银行南海支行	110	70	45(项目)
南海农商银行	182.7	101.73	59(项目)

资料来源:作者根据调查自制。

显然,在当前信贷政策安排下,金融资本的介入并非万能。由表 1 可知,银行推出的专项金融产品更多受益于项目方,而作为个体的农民或小企业主因自身担保能力有限难以得到更大力度的支持。

农民贷款难是有现实原因的,他们自己的担保能力确实有限,现在基本上只能依靠大棚这类作为抵押来贷款,但是这又能贷多少呢,相比较的话,小企业要容易点,但也不是很乐观,没办法,也是受经济形势的影响。(南海区金融办 D 主任,20230614)

2.全周期利益平衡机制建立与社会资本介入

长期以来,南海区土地一级和二级市场分离,在土地一级市场中尤其是“毛地”整理环节利益矛盾更为突出。从 20 世纪末开始,村级工业化造成土地租金快速上涨,使得村民尽可能选择以碎片化的方式出租土地,其结果是工业园区内土地租期存在差异。然而在既定的政策安排下,被交易的地块需要提前完成租约解除及补偿手续,由此产生的“时间门槛”抑制社会资本介入意愿。此外,全域土地综合整治涉及土地前期整理,巨额的整理成本以及农业生产较长的收益预期也会降低社会资本的积极性,这就要求进一步提升社会资本参与全域土地综合整治的获益空间。

如何突破“时间门槛”激发市场主体投资积极性?以“毛地入市”为例,南海区政府部门引入合作方对更新用地预先进行摸底调查,全面评估前期土地整理成本,并依托已批准的法定规划和融资平衡测算等制定招商文件,通过完善农村集体资产交易平台以“土地前期整理+后期开发”集中打包的形式公开选取市场改造主体。然而,“毛地入市”解决的只是市场主体介入的政策门槛,但如何才能保证市场主体在土地整理以及后期开发中持续获得要素权能经营带来的经济及其他收益?

① 南海区八家银行共推出 15 类专项产品,包括工业改造开发贷、工业置业贷、城市更新贷、城市更新工改贷、城市更新美村贷、优土贷、村建贷、城市更新贷款、工业园区改造贷款、美丽池塘贷、其他项目贷款、村级工业园改造贷款、城市更新改造贷款(原三旧改造贷款)、农村土地整治贷款、银团贷款。

在南海区,一类是土地要素经营收益前置与成本转化。稳定的产权结构在土地要素市场化配置下形成的集中的地块空间为土地规模化与新型化经营创设条件^[25]。以华穗耘谷为例,该项目在2021年12月由华穗耘谷公司竞得,按照政策规定由公司出资对园区内1600亩土地进行复垦复绿,前期土地整理收益从后期土地所有权人分得的土地出让金中支出,即集体土地流转年限超过15年,通过耕地恢复竣工验收并且承诺纳入永久基本农田储备区,可获得每亩11万元奖励资金,其中8万元专门用于补贴给改造主体,以降低市场主体前期土地整理成本。

我们是广东省第一家社会资本参与全域土地综合整治的案例,当时是我们主动去找的政府部门,他们帮我们解读政策,项目开始实施后主要是为我们做好服务,现在镇里面的政策很好,按照规定,我们只要自己参与复垦工作,就会提供一定的补贴给我们。(华穗耘谷公司C经理,20230615)

另一类是“混合开发”模式,其背后折射的是土地要素使用权转让与资本要素权能经营。其中,“出让+出租”指的是采取建设性用地使用权出让混合集体建设用地使用权出租的方式进行开发。“社区+产业”是指混合用地性质在规划上可以包括社区和产业两类。显然,“混合开发”模式实质上是通过“国有+集体”“社区+产业”“出让+入市”转变土地利用类型,在价格机制和政策引导下形成土地用途的最优组合,再促使一定规模的房地产资金进入实体经济领域,实现房地产反哺工业,进一步增加社会资本获益空间。

进一步地,政策制度作为调控城镇化过程、优化城镇化结果的支撑性力量,与之对应的禀赋要求是提升政策制度的及时性、配套性^[26]。不论是社会资本介入农用地整理,还是“混合开发”模式的形成,都离不开适应性政策及相关政策工具的再生产。这在南海区集中体现为“三券”^①制度的再创新。从华穗耘谷的案例分析,前期土地整理过程中通过复垦复绿产生的766亩新增耕地会形成指标凭证作为“地券”进入指标池,再通过节余指标公开交易作为土地集中出让金形成社会资本的成本分担机制。同样,“混合开发”模式也以“三券”制度为基础,分配集体经营性建设用地入市带来的出让收益,以平衡不同阶段的成本与收益。

(二) 土地确权、资源要素经营与农村劳动力非农化流转

土地资源的整合与配置直接关系农业经营效率与农民生活质量,也会影响农民收入水平与就业选择,进而推动城乡人口结构转型。在新型城镇化理念下,更需要用现代经济的契约制度来整合与规范乡村的制度体系,从而形成市场利益共享的现代乡村制度框架和治理结构^[27]。问题是,什么样的制度设计能够体现并确保以“人”为核心并能够进一步推动城乡人口要素双向流动与结构转型?

1. 以乡村全面振兴为导向的“三生”空间整治

在当前土地权能与集体成员身份深度绑定的前提下,土地要素驱动城乡人口流动及其结构转型的最直接的作用路径是以建设和美乡村为目标的农村人居环境整治和农地集体流转,在这一过程中又会呈现生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀^[28]的整体逻辑。其中,生产空间的整合与重构涉及农用地整治,其核心是通过科学的规划引导人口集聚与产业集中。南海区对于生活空间整治包含农村宅基地整理、低效建设用地整理、工矿废弃地整理,与

① “三券”包括“地券”“房券”“绿券”。地券是指在国土空间规划引领下,运用相关土地管理政策,土地权利人自愿将其低效、闲置、废弃的建设用地腾退并复垦为农用地后形成的指标凭证,包含建设用地指标、建设用地规模、耕地数量指标和水田指标。“房券”指的是在产业用地集聚提升过程中开展产业用地腾退时,根据村(居)集体经济组织所有的集体经营性建设用地或国有划拨留用地以及地上房屋(非住宅用途,以下简称“物业”)现有租金收益、实施成本以及可奖励情况,在实施物业拆除及土地复垦复绿工作后向村(居)集体经济组织以及其他实施主体提供的未来特定时间内兑换产业保障房的权利凭证,也是村(居)集体经济组织兑现过渡期租金收益的权利凭证。绿券是指现状建设用地因不适宜复垦为连片农用地,但通过复绿后符合城市绿地发展或具有一定生态价值,验收后按照一定比例兑换新增建设用地的奖励凭证。

之匹配的是调整生态用地布局、保持生态红线不变和保持乡村自然景观,在强化规划管控和空间治理的过程中不断提升生态空间所蕴含的提供生态产品和生态修复保护的基础功能,进而以宜居宜业的和美村居环境为农民集中居住提供具有美好生活意义的空间承载。

我们南海区片区化整治是分成四个片区,从这个划分的标准也可以看出来是和我们广东省现在推进的“百县千镇万村高质量发展工程”相关的……我们先要做的是让农民集中居住,这个也是城镇化和乡村振兴发展的必然规律,只有环境整治做好了,农民集聚在一起才能去谈其他方面。(农业农村局L副主任,20230615)

整体而言,“三生空间”整治形塑的空间结构从样态上更多展现为在国土空间规划约束下通过土地集中连片推动农民居住空间的变化。事实上,空间结构的变化并不足以成为撬动城乡人口要素双向流动的必要条件。要素背后粘黏的权能及权利与权益紧密关联,以使用权形式存在的土地要素往往和劳动力要素同时被农民所占有,这就需要以土地要素的流动重塑村庄利益结构,由此产生的利益格局更能促进城乡人口要素流动。

“三券”制度是我们(南海区)的一个亮点工作,去年还获了县域的一个创新奖。当时出台这项制度的原因一方面是我们这里地块比较分散,难以做到上面要求的集中连片,包括村民的空间腾挪,若土地腾退后给予村集体一次性货币补偿,也无法保障其发展权。(农业农村局L副主任,20230614)

进一步地,“房券”制度作为一种实物补偿,能够保证失地农民和村集体获得基本住房保障与过渡期经济收益,尤其是在同一地块同时产生“地券”和“房券”时,“房券”按复垦地块与产业保障房租金收益折算“房券”补偿面积进行补偿,能够优先保障失地农民住房供应。“绿券”制度在某种程度上也可被理解为失地农民获得经济补偿的一种手段。概言之,“房券”制度和“绿券”制度属于与“地券”制度优势互补的制度设计,两者制度创新增加了原本存在的“地券”制度对于失地农民的边际收益^[29],进而提高农民财产性收入。

2. 新型地权结构下土地经营权再集中与农村劳动力非农化流转

事实上,“三券”制度提供的利益补偿是驱动县域城乡人口要素双向流动的第一重动力,其本质上不属于要素权能拓展,只是政府为更好实现土地集中连片开发与管理所形成的利益补偿机制,并没有与村社集体产权直接挂钩,因此对农村要素非农化流转的推动作用是有限的。受制于超大人口规模和城乡秩序稳定等因素,在地方实践中往往会采用先在农村本地非农化就业,再在城市地区非农化就业,加快推进农村人口市民化的方式推动城乡融合^[30]。农村劳动力非农化流转依托于在家庭联产承包责任制下“集体所有权-农户承包权-土地经营权”所形成的新型地权结构,同时“三券”制度提供的财产性收入和以土地流转为基础的土地经营权再集中产生的集体经济分红共同推动南海区农村劳动力非农化流转。

界定清晰的地权具有稳定性、排他性和可交易性,有助于农地市场的发育,实现经营者与农地要素匹配程度的帕累托改进^[31],并实现从产权集中向地块集中再向要素集聚的形态转变。南海区农村土地制度改革重点开展两方面工作:一是深化宅基地制度改革,通过在全区范围内建立农村宅基地权益资格名录库,进一步明确农村宅基地使用权流转的基本条件、流转程序、适用范围、收益分配及宅基地登记发证等问题,并通过自愿退出、有偿收回、依法收回和有权整治^①四种方式促进农民宅基地使用权依法有序流转,进一步完善上一轮土地制度

① 依法收回指的是南海区针对无法查清权属主体的宅基地,由政府部门赋予强制权,以村集体名义申请产权注销。而有权整治主要指的是针对长期处于闲置状态的属侨民所有的宅基地通过委托第三方搜集相关凭证并现场予以公证,在确认占有资格后,由政府部门拆除地上建筑物,对原户主的宅基地权属资格予以保留。

改革形成的“三权分置”的权属结构。二是推进宅基地制度改革中村居共管机制的建设,即将村庄规划、宅基地利用、农房建设、“两违”监管的事项列入村规民约事项,在经济联社层面设立农村宅基地村级协管员,主要负责政策宣传、资格审查、现场监管与纠纷调解等方面的工作,实现宅基地稳定流转与权益保障。

村社利益结构的重组及治理结构转型能够为农民进城谋生提供稳定的保障,要素价值实现构成推动城乡人口结构转型的另一重动力,其中涉及权能整合、资本甄选、权能让渡、业态开发和运营、集体收益分配等过程,而利益协调则贯穿这些环节^[32]。在以农村宅基地制度改革为基础形成的新型地权结构下,南海区通过经济联社实现土地经营权再集中,并以权能让渡的方式与市场主体进行合作共同经营乡村。由此产生的经营收入再由村民和经济联社按照一定比例进行分红以提高农民财产性收入。土地流转后,村民在获得租金的同时,可优先选择进入公司从事采摘等工作。土地要素具有的资产属性及可能蕴含的管理风险会驱动村庄治理结构的转型,协商型治理秩序的形塑也意味着农民自身的土地经营权与收益权的扩大。

总之,土地要素驱动人口要素集聚的内在逻辑通过土地经营权再集中按照市场化机制经营村社土地资源要素,为农民提供稳定的生活支撑。与之相关的股权量化与村社经济治理结构改革能进一步增强农民对土地要素经营的话语权,农民与土地权利关系的变化改变传统的生计模式与收入结构,推动农民就地择业或带地进城,在县域范围内形成新的城乡人口结构。

五、经济融合与社会融合:要素流动的驱动效能

土地资源的多功能性同时赋予了土地统筹城乡发展、维持景观文化和维护社会安定等价值^[33]。由是,在土地要素驱动下,全周期利益平衡机制的建立和基于土地开发权再分配的非农化就业共同重塑县域城乡要素结构。立足上述结构变化,土地、资本和人口要素是如何相互对接与组合,并促进包括以就近园区化和农民市民化为表征的县域城乡融合的?

(一)“工业上楼”与就近园区化

这些村级工业园区大部分都是传统的纺织业和五金行业,成本低,耗能严重,虽然老板大多是本地人,但也是个比较大的问题,你想想把租户迁走了,村民会愿意吗,经济社也不同意呢。之前我们做“三旧改造”就已经在搞这方面的工作了,我们现在发展也需要转型,这次全域土地综合整治更想进一步把这个问题给处理好。

(农业农村局S副主任,20230615)

按照南海区片区化整治思路,包括村级工业园区在内的建设用地须遵循集中连片的思路重新调整,面对当前存在的产业结构落后、土地碎片化利用等困境,就近园区化成为兼顾成本与收益的最佳选择。一般而言,园区化在于打破行政区划和管理体制的限制,在特定的地域范围内形成产业规模集聚和迅速发展的区域化整合趋势^[34]。就近园区化的核心则是按照地区产业集聚程度和类型就近推动产业区域化整合。

就近园区化的目标指向产业融合与推动农民非农化就业,其中,资源要素差别化配置形成的产业加速效应有助于突破传统产业升级的低速限制。在就近园区化过程中具体表现为通过“工业上楼”的形式实现城乡产业融合。在改造前,南海区村级工业园区的产业以金属制造、加工和纺织品生产为主,虽然不同于种养农业,但其产业效益依旧较低且处于链条末端,在缺乏足够的外界刺激下难以实现自身转型。

我们现在改造后的要引进高新的技术产业,不仅是盖起了楼,把配套都弄好

了,更重要的是村庄发展要转型。(园区改造项目负责人X主任,20230615)

“工业上楼”的显著特征是生产空间的集约化与要素集聚化。一方面,引进高新技术产业会因为城市优质要素边际收益递增在改变原有产业内部要素组合模式的同时加快产业转型。以南海区爱车小镇为例,其产业结构的变化体现在以优质服务为联结,提供汽车展示、试驾、销售、保险、车管等服务形成产业内部重组型融合;以价值融通为基础向居民提供休闲娱乐、美食餐饮和婚庆服务,推动不同产业延伸型融合^[35]。另一方面,在“工业上楼”后,由于利用方式转变,土地租金大幅上涨,原先以个体和家庭双重经营的小企业主难以承担高昂的地租成本。在价格机制作用下,城市资本下乡又会驱动园区内部产业结构调整,并形成新的城乡分工。

我们现在的招商引资对象就是那些高新技术产业和服务业,比如各种4S店,这个既是我们这里的传统优势,又和街道对我们社区未来的发展定位是一致的。汽车城建成后,我们收到的租金都涨了数十倍。(桂城街道Y主任,20230615)

有些做五金和其他的老板已经走了,我们这边汽车城对面没有走的小企业现在也慢慢转到其他地方去了,因为他们现在的产品已经完全没有竞争力,顾客都是直接来我们爱车小镇,有喝的有玩的。(桂城街道爱车小镇W经理,20230615)

“工业上楼”驱动形成新的投资结构,随着投资结构的改善,要素集聚效应和投资效应的增强有助于获得更多的资源要素溢出,并进一步传导至产业内部。产业升级的直接结果是农业与非农业边界日趋模糊,形成新的城乡分工。

(二) 基于人口结构转型的居村农民市民化

20世纪末,南海区在全国范围内率先开展农村股份制改革,加之丰裕的集体经济和开放的市场环境也为本地农民非农化就业提供诸多优势。正如南海区委组织部负责人Z主任提及的:“南海区本身就是高度城镇化的,城乡之间的界限并不是很清晰,比如我们这边的狮山镇自身每年的财政收入就有上百亿(元),农民自己也不愿意进城,还不如待在乡镇或村里,也有很好的工作,有收入。”在此背景下,居村农民市民化成为可及方向,它凭借农村工业化,通过转变农民的思维方式、生活观念、社会权利、文化认同等并辅之以等值化的基本公共服务促进农民转化为市民^[36]。这也更加符合南海区当前农民“离土不离乡”的发展趋势。

事实上,农民市民化的能力并不必然与土地开发权赋予的再分配权利直接关联^[37],这是因为农民市民化能力是作为参与主体的农民通过实践活动习得,以集体为主导的土地要素权利再分配甚至会助长农民“消遣”惯性,甚至会形成“反市民化”困境。从根本上说,围绕人的多重主体性、需求多样性和演进动态性^[38]等特征实现动力转换破除“不完整城镇化”^[39]行动困境是人口市民化的核心要求。南海区的普遍做法是建立房地产反哺村级工业园区的联动机制,即鼓励村集体和社会资本参与集中式保障性租赁住房建设。这能解决两个问题,即社会资本的补充能够进一步分担农业转移人口市民化成本,以土地要素市场化配置为驱动力将土地开发权转化为农民城镇化进程中的公平发展权。

农民公平发展权的获得要以等值化公共服务为基础。在新一轮试点中,以宅基地改革为契机推进城市公共服务平台下沉村镇,即将“城市大脑”相关应用系统集成到村居层面,建设“镇街大脑”,重点分析全域土地综合整治涉及的基层治理与村镇集体经济运行过程,为服务优化提供数据基础。立足人口结构老龄化和劳动力年龄结构负增长等结构性变化,在细化养老基本公共服务、编制服务标准、建设服务数据库等方面推进基本养老公共服务标准化建设。

在南海区,居住在城郊和进城农民采取的就近市民化策略是分类激励。即强调以人才分类为前提采取差异化的奖补政策,通过激励分摊成本,帮助农民快速实现“进城”与“融城”。

以人才客户经理制度为例,南海区按照认定等级提供包括医疗健康、学术资助、安居扶持、创业扶持在内的85项服务业务,并下沉园区组建专职或兼职人才经理队伍。在进城农民安居方面,通过模糊户籍人口和非户籍人口的制度界限,放宽落户限制,创新“新市民”落户积分体系,将农民落户条件与农民工技能等级、职业特性等直接挂钩,设置专项资金,持续加强综合治理,以此促进进城农民快速融入城市与乡镇生活。

(三) 就近园区化、人口市民化与县域城乡融合

县域城乡融合发展道路是对传统城乡发展方式的反思和超越,赋予了其新的经济功能与社会关系属性^[40]。在南海区就近园区化的过程中,以里水镇为例,通过打造万顷园艺世界、南海花卉博览园、梦里水乡百花园和梦里花田,促进生产、展销、旅游的全链条融合。产业集聚带来的显著成效是城乡经济结构互补,表现为农村产业布局能够满足城乡多元化消费市场和多层次消费群体需求,产生包括产品消费、金融服务、市场流通等在内的多重经济价值,推动城乡经济融合。

我们现在通过村级工业园区改造再进行农地集约农业招商,这样既和城市资本对接,又能够凭借我们的预制菜产业基地与城市大型餐饮公司形成产品链上的互补。(南海区里水镇M主任,20230615)

事实上,城乡融合的核心内涵可被视作在开放、公平和发展的环境中,通过要素自由对流、产业合理布局和城乡功能互补,最终促进人的全面发展和人与自然和谐共生^[41]。也就是说,就近园区化形成的城乡经济之间新的分工结构与产业结构使得农业和其他产业间的共生关系不断强化,驱动城乡发展耦合联动。农民市民化能力的获得以及政府为城乡居民提供的公共服务有助于进一步提升生活水平,促进社会融合,最终形成县域城乡融合的整体局面。

六、结论与讨论

长期以来,作为中国传统行政区划谱系中最为稳定的政治实体和兼具“既城且乡”双重地域属性的县域,始终承载着在地农民和进城农民“入则为农、出则为工”的梦想与憧憬,还深度桥接着国家发展战略与地方政府强县愿景。正因如此,以县域为基础单元推进城乡融合无疑具有更加浓厚的乡土情结与强县蕴含,而其形成、存续和演化的根源也与城乡要素双向流动紧密关联。将目光聚焦于南海区全域土地综合整治的地方实践,可以发现,县域城乡融合本质是要素流动、结构互动与功能融通的复杂过程。其内在的逻辑是:在农村土地制度改革背景下,通过建立全周期平衡利益关联机制与强化政治任务导向推动土地和资本要素互动,形塑出新的投资结构。土地和人口要素互动源于农民对土地话语权的增强,由此产生非农化就业与进城择业的路径差异。要素投入结构的改善又会促进以就近园区化为表征的城乡经济功能融合。同时,基于人口结构变化所采取的精准化服务策略又会推进人口市民化,城乡经济与社会融合最终形成县域城乡融合的整体局面。

当前,我国城镇化已经进入下半场,高质量发展驱动下的新型城镇化更加关注作为核心的“人”的权益保障。南海区全域土地综合整治带给我们的政策启示是,未来在推进以人为核心的新型城镇化建设过程中,要始终坚持要素流动、结构调整与功能耦合的整体思路。坚持市场化和集体化的改革取向,在此过程中要及时识别要素流动、对接与组合过程中引起的地权结构、产业结构、人口结构变化,再通过要素培育和再配置适应上述结构转变,进而推进城乡功能融合。

最后,本文选取的实践案例与其他县域存在经济发展水平和地理区位以及要素制度改革

进程的现实差异。《关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》提出要按照不同的分类标准合理有序引导县城发展。因此,在不同的要素结构和资源禀赋条件下,当主导要素变化为其他类型,是否会呈现不同的路径与逻辑,这将成为学界有待继续研究的方向与议题。

参考文献:

- [1] 陆铭.大国大城:当代中国的统一、发展与平衡[M].上海:上海人民出版社,2016:266.
- [2] 张露,罗必良.构建新型工农城乡关系:从打开城门到开放村庄[J].南方经济,2021(5):1-13.
- [3] 陶然.人地之间:中国增长模式下的城乡土地改革[M].沈阳:辽宁人民出版社,2022:66.
- [4] 刘守英.中国土地问题调查:土地权利的底层视角[M].北京:北京大学出版社,2017:36.
- [5] 盖庆恩,朱喜,程名望,等.土地资源配置不当与劳动生产率[J].经济研究,2017,52(5):117-130.
- [6] 任鑫,薛宝贵.生产要素单向流动对城乡收入差距的效应研究[J].人文杂志,2016(7):49-54.
- [7] 亚当·斯密.国富论[M].郭大力,王亚南,译.北京:商务印书馆,2015:359.
- [8] 马克思恩格斯全集:第25卷[M].北京:人民出版社,2001:584.
- [9] 杨嵘均.论新型城镇化与乡村振兴战略的内在张力、政策梗阻及其规避[J].南京农业大学学报(社会科学版),2019,19(5):24-32.
- [10] 宁志中,张琦.乡村优先发展背景下城乡要素流动与优化配置[J].地理研究,2020,39(10):2201-2213.
- [11] 龙花楼,徐雨利,郑瑜晗,等.中国式现代化下的县域城乡融合发展[J].经济地理,2023,43(7):12-19.
- [12] 杜国明,刘美.基于要素视角的城乡关系演化理论分析[J].地理科学进展,2021,40(8):1298-1309.
- [13] 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[J].中国土地科学,2022,36(9):20-28.
- [14] 王向阳,谭静,中学锋.城乡资源要素双向流动的理论框架与政策思考[J].农业经济问题,2020,41(10):61-67.
- [15] 李红锦,张丁山.数字普惠金融对城乡融合的影响研究[J].金融经济研究,2022,37(3):146-160.
- [16] 钱学森.论系统工程:新世纪版[M].上海:上海交通大学出版社,2007:2.
- [17] 乌杰.系统哲学[M].北京:人民出版社,2008:50.
- [18] 曹文宏,李红珍.新发展理念之结构与功能——基于系统论的分析视角[J].江苏行政学院学报,2021(3):83-90.
- [19] 赵志强,范建刚.系统论视域下新时代城乡融合发展:多重维度、驱动机理与实践路径[J].当代经济研究,2023(8):45-54.
- [20] 谭志雄,罗佳惠,韩经纬.比较优势、要素流动与产业低端锁定突破:基于“双循环”新视角[J].经济学家,2022(4):45-57.
- [21] 陆进锋,仝德,龙嘉骞,等.县域城乡融合发展与宅基地制度改革:理论逻辑及实现路径[J].自然资源学报,2023,38(8):2135-2147.
- [22] 段锴丰,施建刚,吴光东,等.城乡融合系统:理论阐释、结构解析及运行机制分析[J].人文地理,2023(3):1-10,68.
- [23] 刘彦随.中国新时代城乡融合与乡村振兴[J].地理学报,2018,73(4):637-650.
- [24] 杨忍,张菁,徐茜,等.城乡融合视角下农村闲置建设用地拆旧复垦的资本化效应——以广东省为例[J].地理科学进展,2021,40(1):114-123.
- [25] 许恒周.全域土地综合整治助推乡村振兴的机理与实施路径[J].贵州社会科学,2021(5):144-152.
- [26] 袁方成,王丹.全过程联动:迈向共同富裕的新型城镇化[J].苏州大学学报(哲学社会科学版),2022,43(4):10-19.
- [27] 陈文胜.乡村振兴的资本、土地与制度逻辑[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2019,58(1):8-11.
- [28] 黄金川,林浩曦,漆潇潇.面向国土空间优化的三生空间研究进展[J].地理科学进展,2017,36(3):378-391.

- [29] 文宏, 林彬. 合规性确认: 基层政府突破性创新的纵向协同机制——对 A 区创建城乡融合实验区的考察[J]. 公共管理学报, 2023, 20(2): 1-11.
- [30] 高帆. 中国式现代化的内在逻辑: 一个基于城乡融合发展的考察[J]. 复旦学报(社会科学版), 2023, 65(5): 1-12.
- [31] 刘守英. 建设农业强国的土地制度基础[J]. 中国农村经济, 2022(12): 24-29.
- [32] 靳永广. 社区主位、市场化运作与全要素经营——对安吉县经营村庄实践的实证分析[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2023, 23(4): 82-93.
- [33] 龙花楼, 张英男, 屠爽爽. 论土地整治与乡村振兴[J]. 地理学报, 2018, 73(10): 1837-1849.
- [34] 杨挺, 任旭东, 赵畅, 等. 中国化工产业园区化的驱动机制: 基于社会——生态系统框架下的博弈论分析[J]. 中国环境管理, 2019, 11(1): 38-46.
- [35] 袁方成, 周韦龙. 中国式现代化进程中县域城乡融合的动力机制及其逻辑[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2023, 62(6): 49-59.
- [36] 吴业苗. 居村农民市民化: 何以可能? ——基于城乡一体化进路的理论与实证分析[J]. 社会科学, 2010(7): 54-62.
- [37] 仇叶. 土地开发权配置与农民市民化困境——对珠三角地区农民反城市化行为的分析[J]. 农业经济问题, 2020, 41(11): 42-54.
- [38] 田鹏. 超越城乡的新型城镇化——理论框架、多重逻辑与实现路径[J]. 人口与经济, 2023(4): 75-87.
- [39] 陈金永. 大国城民: 城镇化与户籍改革[M]. 北京: 北京大学出版社, 2023: 165.
- [40] 周慧, 刘杨, 周加来. 共同富裕背景下县域城乡融合发展的理论逻辑与实践进路[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2023, 23(3): 44-52.
- [41] 许彩玲, 李建建. 城乡融合发展的科学内涵与实现路径——基于马克思主义城乡关系理论的思考[J]. 经济学家, 2019(1): 96-103.

(责任编辑: 刘浩)

Factor Mobility and Its Impact on the Integration of Urban and Rural Areas at the County Level: Experiential Observations and Logical Interpretations ——A Case Study of Comprehensive Land Consolidation in Nanhai District

YUAN Fangcheng ZHOU Weilong

Abstract: The development philosophy that prioritizes “people” is integrally linked to the progression of county-level urban-rural integration, which hinges on the flow of various elements. Using comprehensive land management as a case study, the dynamic process is driven by the movement, interaction, and synthesis of elements, with land at the center, affecting the interplay between urban and rural populations and industries. Specifically, in a market-oriented system for allocating land resources, creating a balanced mechanism and emphasizing political attributes can facilitate the flow and synthesis of capital elements. By means of spatial planning and the reconfiguration of land development rights, this approach can prompt a transformation in the rural employment structure. An improvement in urban-rural welfare provision, based on shifts in investment and employment patterns, ultimately shapes the holistic scene of county-level urban-rural integration. Moving forward, the execution of the “big country, small cities” strategy should persist along the path of “integration through aggregation,” utilizing comprehensive strategies such as all-encompassing and thorough elemental flow, structural transformation, and functional integration, all revolving around the core of “people”.

Keywords: New Urbanization; Factor Mobility; Urban-rural Relationship; Integration of Urban-rural Development at County Level