

畅通城乡要素流动重在消除体制机制障碍

作者简介

叶兴庆

国务院发展研究中心
研究员

核心提示

接续推动和拓展中国式现代化，到本世纪中叶全面建成社会主义现代化强国、全面实现乡村振兴，迫切需要进一步消除制约“人、地、钱”等要素在城乡之间顺畅流动、高效配置的体制机制障碍。

进一步畅通城乡要素流动的重要性

新中国成立特别是改革开放以来，城乡之间的要素流动规模巨大。劳动力从农业向非农产业、从乡村向城市大规模净转移，提高了全社会劳动生产率。土地从农业向非农产业、从乡村向城市大规模净转移，提高了土地创造财富的能力。前期资金通过工农业产品价格“剪刀差”等途径从农业向工业、从乡村向城市的大规模净转移，提高了工业化和城市化的资金积累能力；后期通过农业支持保护政策、公共财政覆盖农村基础设施和公共服务等途径，转向工业反哺农业、城市支持农村。70多年的城乡要素流动，使中国式现代化的资源动员具有较强内生性，是中国之所以能够“不走一些国家

通过战争、殖民、掠夺等方式实现现代化的老路”、使中国式现代化具有和平发展特质的历史逻辑。

在中国式现代化新征程中，迫切需要进一步畅通城乡要素流动。

第一，畅通城乡要素流动是增强国内大循环内生动力和可靠性的迫切需要。高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务，加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局是推动高质量发展的内在要求。对构建新发展格局而言，增强国内大循环内生动力和可靠性是重中之重；对国内大循环而言，畅通城乡要素流动是增强其内生动力和可靠性的重

要途径。畅通城乡劳动力流动，使劳动力从边际生产率低的农业和乡村进一步向边际生产率高的非农产业和城市转移，不仅可以提高这些转移劳动力家庭的收入和生活水平、为扩大内需提供基础支撑，而且可以对冲人口红利下降的一系列负面影响，提高非农产业和城市经济活动的全要素生产率。畅通城乡土地流动，使乡村闲置宅基地和公益性建设用地、低效利用的集体经营性建设用地和部分农用地，在符合国土空间规划、保障农村集体土地所有权权利人利益的前提下，通过空间置换或就地转为城市建设用地，可以为更有效率的经济活动提供土地要素保障。畅通城乡资金流动，既可

以提高包括农民自有资金和城市资本在内的市场化资金的配置效率，也可以提高财政性资金分配的公平性，促进城乡差距缩小、农民财产性收入增长和购买力提高。

第二，畅通城乡要素流动是全面推进乡村振兴的迫切需要。乡村振兴是包括产业、人才、文化、生态、组织振兴在内的全面振兴。城乡要素流动不仅有利于促进工业化和城市化，在一定条件下也有利于为全面推进乡村振兴、加快农业农村现代化注入活力。在劳动力层面，“新农人”入乡，可以推动农村新产业、新业态和新商业模式发展，拓展农村产业发展边界；“新乡贤”回乡，可以推动乡村公益设施建设、公序良

俗养成、治理效能提升；科技、教育、文化、卫生等人才下乡，可以促进城市现代文明向乡村延伸，提高农村基本公共服务质量。在土地层面，工业化和城市化产生的土地增值收益通过多种途径返回农村，一定程度上可以促进农村发展；城市资本下乡后要与农用地或农村建设用地结合，使农村土地在未进入城市空间的情况下也可以得到更有效利用。在资金层面，财政性资金可以为农村基础设施和公共服务体系建设、运营、维护提供重要资金来源，下乡城市资本可以为现代种养业、现代农业服务业、农产品加工业、乡村旅游业等发展带来理念、技术、管理和市场。

进一步畅通城乡要素流动的体制机制

城乡之间“人”的合理流动
农业富余劳动力大规模转向非农产业和城市，是中国经济增长的重要推动力量，也是中国全要素生产率提高的重要源泉。尽管在推进以人为核心的新型城镇化进程中，国家强调保护农民工权益，促进农民工市民化，但受城市户籍制度等限制，相当数量的进城农民工依然具有高流动性特征，这给经济社会发展带来不利影响。同时，城市有下乡创业意愿的人员、有下乡居住生活需求的人员，也难以进入农村，不利于农村人口结构的优化和社会活力的增强。

解决上述问题，需要从城市和农村两端加大改革力度。在城市端应开展的改革包括：第一，转变城市户籍制度改革思路。目前按城市人口规模确定户籍放开尺度的思路，以现行户籍制度将长期存续下去为逻辑前提，以户籍为墙把常住人口一分为二，分别提供不同的公共服务，非户籍人口只有翻越户籍高墙后才能享有更好的公共服务。问题在于，能够落户的城市，农民不愿放弃农村户籍而去获取这类城市的户籍；农民愿意放弃农村户籍而去落户的城市，这类城市落户门槛又高不可攀。应把改革着

力点放在推进城市公共服务全覆盖上。一方面，禁止新出台任何与户籍挂钩的公共服务；另一方面，对目前仍与户籍捆绑的公共服务进行全面梳理，按先易后难的原则，制定逐项剥离的时间表，最终使户籍成为人口登记管理工具而非社会身份标志。第二，改进人地和人钱挂钩机制，从城市建设用地指标、财政性建设资金分配与吸纳落户人口数挂钩，调整为与全部常住人口规模和公共服务对全部常住人口覆盖的深度挂钩，形成“人多—土地和投资多—人多”的正向激励。第三，从长远看，应建立与常住人口规模正相关的地方税体系，形成“人多—税多—公共服务好—人多”的良性循环。

城乡之间“地”的合理流动

土地是连接城乡的重要纽带，在工业化和城市化进程中表现为土地作为要素从农村大规模流向城市。中国长期实行的建设用地必须使用国有土地、国有土地通过征收农村集体土地而来、征收按原用途补偿的独特制度安排，降低了中国工业化的土地要素成本，增强了中国城市化的资金筹集能力，更为关键的是发挥了政府在土地征收中的主导作用，大幅度降低了土地征收的协调成

本。但这套制度安排也带来明显问题：被征地农村集体经济组织和农民对土地增值收益的分享不足，产生一系列社会矛盾；土地征收成本低，导致城市国有土地低效利用；农村集体土地使用权不得出让、转让或者出租用于非农业建设，限制了外来资本进入乡村的途径；农村宅基地使用权不得单独转让给非本集体经济组织成员，不仅抑制了宅基地使用权的价值实现，而且减损了农房财产权的市场价值。

解决上述问题，应采取以下改革措施：第一，深化征地制度改革，提高农民在土地城市化增值收益中的分配比例。严格界定公共利益涵盖的范围，缩小政府征地权的适用范围，完善被征地农民多元化利益补偿机制。对不适用征收但有必要从农村转向城市的土地，应更大程度上发挥市场机制的作用。国土空间规划确定的城市建设区外的农村，其土地无法就地城市化，可通过将城市化地区土地出让收入的一定比例用于农业农村、促进城乡建设用地增减挂钩结余指标和农村土地整治新增耕地指标跨区域交易等途径，使其间接分享城市化地区的土地增值收益。第二，深化农村集体经营性建设

用地入市制度改革。应扩大试点地区范围、拓展试点内容，在提高入市主体的市场主体地位、扩大入市土地用途、促进入市收益与被征地收益平衡等方面加大改革力度。促进农村集体公益性建设用地、村庄空闲土地、废弃宅基地等就地或易地集中转为经营性建设用地入市。第三，深化农村宅基地“三权”分置改革。拓展资格权的实现方式和市场化退出通道，在坚持自住、防止建别墅大院的前提下，探索扩大宅基地使用权转让受让人范围的具体做法。

城乡之间“钱”的合理流动

2004年以后，中国进入工业反哺农业、城市支持农村的发展阶段，通过财政转移支付、农产品价格支持逐步实现资金净流入农业农村，但通过储蓄仍呈现资金净流出农业农村。与此同时，通过市场主体直接实现的农村资金进入城市、城市资金进入农村的活动也遇到一些障碍。

解决上述问题，应采取以下改革措施：第一，完善财政转移支付体系，提高财政支农效能。提高农业多种功能和乡村多元价值在财政转移支付核算因素中的权重，逐步缩小主粮主产区 and 以生态功能为主地区与全国的人均财政支出水平差距。探索建立乡村振兴基金，

发挥财政性资金在农业园区建设、农村新产业发展中的先导作用。扩大非特定产品“黄箱”政策空间利用率，加大“绿箱”政策实施力度，提高农业综合产能和产业韧性。第二，建立健全促进农村储蓄资源转化为农村投资的有效机制。加大再贷款、再贴现、存款准备金、信贷担保等支持政策力度，积极运用金融科技手段，降低金融机构在农村开展业务的成本和风险，促进农村普惠金融发展。深化农村产权制度改革，扩大有效抵押物范围。第三，支持和引导社会资本投资农业农村。提高各类规划、土地政策等的稳定性、可预期性，增强社会资本的信心。加强农村社会信用建设，改善农村营商环境，降低社会资本的维权成本。第四，支持和引导农村集体经济组织有效投资。探索乡村产业振兴的实现方式，破除“村村振兴”的局限性，鼓励农村集体经济组织走出村域，以产权为纽带到区位条件更好的其他村域联合发展、到县域内甚至市域内的产业园区集聚发展，实现“产业出村、收益回村”。

（摘编自《中国农村经济》）