

【区域协调发展】

城乡要素自由流动促进新发展格局形成的路径研究*

完世伟 汤凯

摘要:城乡要素自由流动是畅通国民经济循环、构建“双循环”新发展格局的内在要求。从需求端看,城乡要素自由流动既有利于劳动力等要素流向城市、推进新型城镇化;也有利于高端要素回流乡村,激发乡村蛰伏的发展潜能、促进乡村振兴,从而为构建“双循环”新发展格局拓展新的内需空间。从供给端看,城乡要素自由流动有利于畅通生产、分配、流通和消费各环节,平衡城乡要素结构,提升要素配置效率,为构建“双循环”新发展格局培植新动能。因此,要发挥“有效市场”在要素配置中的决定性作用,深化城乡要素市场化配置改革,消除阻碍城乡要素自由流动和高效配置的各种体制障碍,打通“双循环”新发展格局中城乡要素流动的关键堵点。要发挥“有为政府”在乡村基础设施和政策体系制度供给中的作用,深化户籍、土地等制度改革,使城乡人口流动摆脱户籍制约,构建城乡统一的建设用地出让机制。要加大对要素返乡的支持力度,全面推进城乡新型基础设施建设,为形成“双循环”新发展格局提供有力的要素支撑。

关键词:城乡要素自由流动;新发展格局;双循环

中图分类号:F207 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766(2021)02-0047-09 **收稿日期:**2021-01-20

***基金项目:**国家社会科学基金项目“城乡要素平等自由流动的福利效应与保障机制研究”(20BJY061);“中原英才计划”项目经费资助;郑州大学人文社会科学优秀青年科研团队建设项目(2020-QNTD-10);郑州大学经济学管理学新兴学科孵化研究基地项目(101/32610168);河南省社会科学院博士后科研启动经费资助。

作者简介:完世伟,男,河南省社会科学院经济研究所所长,研究员,博士生导师(郑州 450002)。

汤凯,男,郑州大学商学院讲师(郑州 450001);河南省社会科学院博士后工作站博士后,通讯作者(郑州 450002)。

党中央提出的“加快形成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”,是根据中国发展阶段、环境、条件以及社会主要矛盾变化提出来的重塑发展竞争新优势的重大战略部署,是对中国客观经济规律和发展趋势的正确把握,是掌握发展主动权的先手棋,为未来中国经济高质量发展指明了方向。自2020年5月14日召开的中共中央政治局常委会会议首次提出这一概念以来,习近平总书记又分别在企业家座谈会、经济社会领域专家座谈会、党外人士座谈会、深圳经济特区建立

40周年庆祝大会等多个重要场合阐释这一理念,党的十九届五中全会突出强调“十四五”时期中国要加快构建新发展格局。可见,构建新发展格局已成为推动中国未来经济社会各项事业发展的方向性引领。那么,如何理解新发展格局的时代意义?如何更好更快地构建新发展格局?本文认为,实现城乡土地、资本、人才、技术、数据等一系列要素的自由平等流动,使城市与乡村相互支撑、融合发展,既能在需求端扩大城乡消费与投资需求,又可在供给端畅通国民经济再生产全过程,提升要素配置效

率,从供需两方发力,为构建新发展格局提供支撑,是未来中国在疫情防控和经济社会发展双统筹下守正创新,激发构建新发展格局动力和活力的有效途径。

一、城乡要素自由流动促进“双循环”新发展格局的现实逻辑

“双循环”新发展格局是事关全局的系统性深层次变革,如何理解新发展格局是本文研究的逻辑起点。加快构建新发展格局是中国应对世界经济发展缓慢、国际贸易市场萎缩和全球新冠肺炎疫情冲击的时代选择,也是加快中国经济增长内生转型、解决新阶段面临的深层次发展不平衡不充分问题、实现高质量发展而作出的重要战略部署,具有丰富的内涵和坚实的历史基础、实践基础。

1.“双循环”新发展格局的实质是改变以往外向型经济主导的发展格局,由出口导向型转为内需增长型

改革开放以前,中国经济发展主要以国内循环为主,实施进口替代和自力更生的贸易政策,进出口规模较小,1978年中国外贸进出口总额为206.4亿美元,外贸依存度仅为9.7%,经济基本处于封闭状态。改革开放后,中国抓住全球贸易、产业、投资结构的调整机遇,实施了以出口为导向、以国际大循环为主的外向型发展战略,实现了从封闭向深度融入全球化进程的重大转变,对外贸易成为中国经济发展速度最快的领域,带动城市化、工业化快速发展。2001年中国加入WTO后,融入全球产业链、供应链和价值链的进程加快,2006年中国外贸进出口总额超过1.76万亿美元,贸易依存度高达64.3%,达到中国经济参与国际大循环的最高峰,对外贸易成为实现中国经济增长奇迹的重要推动力。但这种经济发展模式也存在一些弊端,“两头在外、大进大出”的出口导向型经济是以国际市场为目标的“单循环”发展,过度依赖国际市场,整体发展格局上处于被牵引状态,在复杂多变的国际环境中更易遭遇外部的干扰和破坏,1997年东南亚金融危机、2008年全球金融危机以及2019年末的新冠肺炎疫情冲击就是以国际大循环的方式对中国的产业链和供应链安全造成了严重破坏。尤其是随着全球化进程的变异以及新一轮技术革命和产业变

革,世界面临百年未有之大变局,中国外向型经济发展战略所依赖的世界经济发展模式、总体结构、治理体系和运行规律都发生了深刻变化,依托国际大循环的出口导向发展战略已很难适应新格局、新模式和新使命的要求,“以外为主,以外促内”的外向型发展战略已完成其历史使命,必须根据新阶段世情、国情的变化作出及时调整。基于此,“充分发挥我国超大规模市场优势和内需潜力,构建国内国际双循环相互促进的新发展格局”,便成为应对大变革时代各种危机和风险挑战的必然选择。

2.“双循环”新发展格局是对出口导向发展战略的修正和调整,是在以往持续探索的基础上对各种政策构想和战略思维所进行的全面升华

实际上,1997年东南亚金融危机的冲击就已使各方意识到,过度依赖国际市场和国外需求存在巨大的潜在风险。1998年中央经济工作会议明确表明要“把扩大国内需求作为促进经济增长的主要措施”,首次提出了将“扩大国内需求、开拓国内市场”作为我国经济发展的基本立足点和长期战略方针。2008年金融危机爆发后,中国出口贸易受到严重影响,而国内有效需求不足、产能过剩,在此形势下,《2009年国务院政府工作报告》提出,“把扩大国内需求作为促进经济增长的长期战略方针和根本着力点,增加有效需求,加强薄弱环节,充分发挥内需特别是消费需求拉动经济增长的主导作用”,中国经济发展愈加强化对内需的依赖。到2019年,消费对中国经济增长贡献率已达到57.8%,连续6年成为经济增长第一拉动力。同时,中国GDP总量接近100万亿元人民币,人口规模超过14亿人,人均GDP达1万美元左右,拥有9亿劳动力、1.2亿各类市场主体以及4亿人的全球规模最大的中等收入群体,拥有最完整、规模最大的工业供应体系,成为世界第二大经济体、制造业第一大国、商品消费第二大国,是全球唯一拥有联合国产业分类中全部工业门类的国家,这些为构建“双循环”新发展格局奠定了雄厚的现实基础。

3.“双循环”新发展格局要求城乡要素自由流动、平等交换和公共资源合理配置

统筹城乡发展、推进新型城镇化是中国最大的内需潜力和发展动能所在,在促进新发展格局中具有不可替代作用。近年来,虽然中国在城乡融合发

展方面取得了显著成就,但城乡要素与公共资源配置失衡等问题仍较为严重,城乡要素市场改革滞后,城乡之间发展不平衡已成为中国发展不平衡最突出的表现。城乡要素主要涉及人口、土地、资金、技术、信息等,“构建双循环新发展格局,首先要加快构建城乡要素的双向自由流动的机制”^①,重塑新型城乡关系。实际上,国家很早便开始重视城乡融合与要素自由流动问题,扩大内需的过程其实也是城乡要素双向流动不断强化的过程。早在1998年中央经济工作会议提出要“把扩大国内需求作为促进经济增长的主要措施”时就已指出,要“千方百计地开拓城乡市场,特别是农村市场”;在党的十八大报告中,提出要“要牢牢把握扩大内需这一战略基点……扩大国内市场规模”,要“加快完善城乡发展一体化体制机制……促进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置,形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农、城乡关系”;党的十九大报告提出要“增强消费对经济发展的基础性作用”,要“实施乡村振兴战略”“建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系”;2019年4月15日,《中共中央国务院关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》正式发布,提出要“破除妨碍城乡要素自由流动和平等交换的体制机制壁垒”,并从农业人口转移、城市人才下乡、农村土地制度改革等九个方面推出了具体举措,以此促进在乡村形成人才、土地、资金、产业、信息汇聚的良性循环;党的十九届五中全会也明确指出,“十四五”时期要“形成强大国内市场,构建新发展格局”,要“健全城乡融合发展机制,推动城乡要素平等交换、双向流动,增强农业农村发展活力”。可见,构建新发展格局,主体是畅通国内大循环,着力点是扩大内需,支撑是推动城乡融合,关键是实现城乡要素自由流动。只有实现城乡要素间的双向高速自由流动、高频配置和高效增值,才能完成城乡市场的有效对接,激发城乡市场供需潜力,为新发展格局的形成提供广阔的空间。

二、城乡要素自由流动促进“双循环”新发展格局的理论逻辑

城市与乡村处于不同的经济地位,城乡间要素流动有其内在的规律性。因此,需结合新发展格局的内涵要求,从理论逻辑上探讨城乡要素自由流动促进“双循环”新发展格局的作用机制。

1. 培育完善需求扩大机制

“双循环”新发展格局要求以国内大循环为主体,把满足国内需求作为发展的出发点和落脚点,也就是说,扩大内需是构建新发展格局的战略基点,要千方百计地扩大内需。那么,如何进一步扩大内需?一方面要继续增强消费对国民经济发展的基础性作用,激发中国人口规模优势和消费市场规模优势;另一方面要持续发挥扩大有效投资的关键作用,按照城乡居民消费升级的内在趋势和规律,优化投资结构,实施精准投资,提升投资的有效性、针对性。显然,中国新型城镇化和乡村振兴所蕴含的巨大的消费与投资需求潜力将对构建新发展格局起着举足轻重的作用。而充分激发城乡的需求潜力,必须通过各种要素在城乡之间自由流动和资源再配置,培育完善完整的内需体系,实现城乡协调发展,以此引领新发展格局的构建。当前,农村要素向城市流动存在一定程度的阻滞,城市要素向农村流动同样也受到了一定程度的阻滞。在双重阻滞的背景下,破除要素流动限制、实现要素自由流动,已成为扩大需求、促进形成新发展格局的必然选择。

从乡村要素流向城市来看,实现城乡要素自由流动,降低对人口迁徙、土地流通、产业准入等方面的管制,能够为新型城镇化释放更多新的发展空间,进而创造更多消费与投资需求,促进新发展格局的形成(图1)。城乡要素自由流动的核心是人的流动,人口自由流动能促使更多农村剩余劳动力进入城镇,通过推动以人为核心的新型城镇化,实现

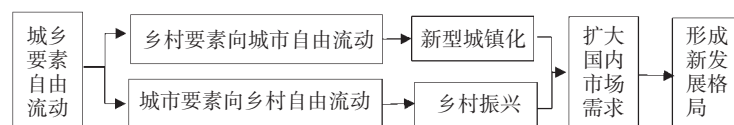


图1 城乡要素自由流动促进形成新发展格局的需求扩大机制

资料来源:作者汇制。

农村转移人口市民化,加速释放消费与投资潜力,增强内需动能。改革开放以来,中国城镇化水平显著提升,截至2019年末,中国户籍人口城镇化率为44.38%,常住人口城镇化率达到了60.6%,已基本实现城镇化。但是,中国城镇化率与发达国家80%的平均水平相比仍有较大差距,《中国农村发展报告2020》预计,2025年中国常住人口城镇化率将达到65.5%,届时将新增农村转移人口8000万人以上。而当前农民进城在就业、子女入学、医疗保障、社会管理等多方面都存在各种限制,农业转移人口市民化任务仍较为艰巨。如果能够实现要素的自由流动,推动农村人口的持续性转移,那么将从以下两个方面影响内需:第一,农村转移人口既是城镇劳动力供给主体,也是重要的消费群体,农村剩余劳动力向城镇转移,能有效增加城乡居民收入,扩大消费需求规模。同时,农村转移人口市民化能显著提升其消费结构和消费倾向。据估计,若农村转移人口实现与城镇本地居民消费弹性的趋同,那么到2030年带动的消费总量将达到15.8万亿元,相当于当年GDP的9.3%^②。2019年中国有超过2.9亿农民工,虽然其中有2.2亿多农民工及其家属被统计为城镇常住人口,但他们并未取得城市户籍,严重限制了这部分城镇常住人口消费的增长。第二,随着农村富裕劳动力的释放和城乡融合发展进程的深化,大批农村人口将从“自给自足”的传统农业生产模式中解放出来,不断向城镇区域集聚,相应地将扩大城镇市场的住房需求、生活用品需求等,也必然引起相关投资需求的增加。此外,中国农业生产率仅为全社会平均生产率的27%,而农村富裕劳动力转移的过程也是农业生产规模化程度和生产率水平不断提升的过程,只有不断增加农业生产领域的资本和技术投资,才能弥补农村人口转移所带来的农业劳动力缺口。通过以上路径,可以形成较大的新动能来刺激经济增长,进而扩大农村市场,实现构建新发展格局的目标。

从城市要素流向乡村而言,实现城乡要素的自由流动,能将更多资本、技术和人才等先进生产要素引入乡村,激发乡村“蛰伏的发展潜能”,推动乡村振兴,促进新发展格局的形成(图1)。广大乡村所蕴含的规模庞大的投资与消费需求潜力是中国特有的经济优势。深入实施乡村振兴战略,培育和释放乡村内需,是促进“双循环”新发展格局的内在要求。而

乡村振兴是一项复杂而系统的工程,超越了产业发展和经济范畴,涉及经济、政治、社会、文化、生态等诸多方面,需要城乡各类要素的支撑,急需构建相对均衡的城乡要素支撑局面,尤其是需要引导更多要素流向农村。而当前要素在城乡间的配置严重失衡,城市对要素的吸引力愈加强势,乡村日渐凋零,“空心化”严重。造成这一局面的主要原因是,中国长期以来实行了以重城轻乡为特征的工业化和城镇化政策,在这种政策引导下,城市工业优先发展,大量的人力资本、资金、土地等要素由农村单向流向城市,而城市要素很少流回农村,农村要素流出长期多于流入,使农村原本就较为薄弱的要素资源变得更加短缺,严重削弱了农村自我发展的根基,并最终形成“农村要素资源外流—经济发展迟缓—要素资源进一步外流—经济发展更加困难”的恶性循环,使城乡发展严重失衡,呈现出显著的二元结构特征。那么,如何提升乡村的要素禀赋,推进乡村振兴?在开放经济条件下,地区要素禀赋的变化主要来自于要素的自然增长与流动。就城乡而言,乡村要素的自然增长是一个极其缓慢的过程,而要素流动能对要素禀赋产生叠加效应,进而快速改变城乡间要素增长的速度、结果及经济发展能力,影响城乡间的经济差距。因此,要改变城乡二元结构、实现乡村振兴,为新发展格局提供良好的乡村需求支撑,其关键是要坚持农业农村优先发展,引导更多要素向乡村流动。目前,城市要素向乡村流动还存在较多的障碍,如,现行农村土地集体所有制和管理体制下,农村土地产权决定权仍取决于村委会,期限一般较短,不确定性较大,影响城市要素下乡的积极性;农业生产资源环境约束日益趋紧,乡村土地规模化供给不足;长期以来形成的制度壁垒、文化壁垒与投资壁垒等使城市要素流向农村的风险和成本较大,一些地区要素流动实际成本甚至高过了跨国出境的成本;政府由于担心“资本下乡”会带来“非粮化”“非农化”问题,对资本流向乡村设置较多限制等。在此背景下,消除制约城乡间要素流动的各种制约,改变不利于城乡融合发展的制度和政策,形成有利于城乡要素自由流动和融合发展的新体制,将能释放巨大的改革红利,推动实现乡村资源要素与全国大市场的对接,重塑城乡关系,形成城市与乡村竞相繁荣兴盛、联动发展新局面,助力构建新发展格局。

在城乡要素自由流动的框架下,农村与城市

将呈现一种要素双向自由流动的良性循环,由此奠定构建新发展格局的要素互动内在条件:第一,在有为政府和有效市场的共同作用下,城市的人才、资金、信息、技术等要素通过不同渠道流向农村,使农村摆脱原先要素短缺的困境,为乡村发展赋予新动能。而农村经济越发展,要素的回报率也就越高,也就越能吸纳更多优质要素流向农村,从而使农村步入良性发展阶段。同时,乡村振兴是新时代拓展中国经济发展空间的一个强劲动力,也是构建新发展格局的重要引擎。政府政策和市场作用通过引导工商资本入乡,形成工业反哺农业、城市支持乡村的局面,既为乡村发展带回了资金,还可以带回先进的理念、技术、管理模式以及优秀人才等。通过以上路径推动各类要素汇聚乡村,有可能引发乡村创业热潮,进而催生新业态、延伸产业链,通过产业集聚、技术渗透、机制优化、体制创新等方式,促进乡村产业兴旺,由此扭转乡村日渐凋敝的局面,实现乡村振兴,促进形成新发展格局。第二,在要素双向自由流动格局下,城乡间要素互动作用明显增强,主动性也将发生显著变化。从乡村的视角看,乡村既承接来自城市的要素流入,也存在面向城市的要素输出。虽然和以往单一流向相比,乡村仍存在要素输出,但已不再是原先乡村依附于城市状态下的要素流动,而是对外形成了自身独特的产品 and 价值,是乡

村按照自己差异性定位对城市的主动作为、平等性输出和互动。除此之外,由于新发展格局下,城乡要素流动的重点聚焦于乡村端,城市对乡村不再是以往单纯的“输血式”反哺,而是在乡村环境得到优化的前提下,内生性地产生要素流向乡村的强大吸引力,乡村以其所具有的禀赋承接来自城市的各类要素,进而完成要素间的对接、整合、演化,实现要素的优化配置。

2. 培育完善供给优化机制

“双循环”新发展格局要把实施扩大内需战略同深化供给侧结构性改革有机结合起来,以深化供给侧结构性改革为主线,形成供给创造需求的更高水平动态平衡。而从供给侧分析,要素是经济社会发展的核心,构建新发展格局的过程实际上也是要素进行重新组合的过程,以深化供给侧结构性改革为战略方向来促进构建新发展格局,特别需深化要素结构与效率改革,推动城乡要素自由流动,以此激发全社会创造力和市场活力。

从要素流动方面看,城乡要素流动不畅导致国民经济在城乡空间意义上循环不畅是产生供给侧结构性矛盾的重要原因,故深化供给侧结构性改革、以畅通国民经济循环为主构建新发展格局,必须解决要素供给结构性矛盾,畅通要素供给,推动城乡要素的自由流动(图2)。

马克思再生产理论认为,再生产包括了生产、

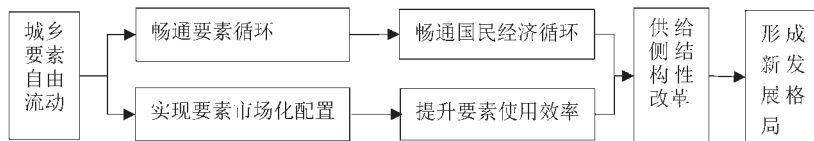


图2 城乡要素自由流动促进形成新发展格局的供给优化机制

资料来源:作者汇制。

分配、流通和消费四个环节,这四个环节的循环就形成了国民经济循环。“通”是新发展格局的主要战略思想,要激发经济发展的活力,必须畅通国民经济循环的各个关节,实际上就是畅通国民经济生产、分配、流通和消费的再生产全过程。而要素供给贯穿国民经济循环各领域、各环节,畅通国民经济循环首要前提是畅通要素供给的循环过程。在这种思想指导下,打通生产、分配、流通、消费各个环节,首先要实现城乡要素自由流动,这也是加速国民经济供给与需求、生产与消费、产业链与供应链、上游与中下游、大中小企业等之间有机循环的

必然路径。当前,从构建新发展格局所要求的市场规模和体量看,中国已初步具备建设全球超大规模市场的现实基础。2019年中国社会消费品零售总额已近6万亿美元,略低于同期美国的6.22万亿美元;中国进口规模占全球比重约为10.8%,略低于同期美国的12.3%。但是,成为全球“超大规模市场”并不能只依靠规模和体量,还必须依赖人力、土地、资金、信息、技术等要素的畅通流动,在流动中实现各类要素资源的交换、匹配、渗透与补充。由于中国国内市场特别是城乡要素市场流通不畅等原因,许多要素在配置上存在扭曲和错位,严重制约了生

产效率的提高和新发展格局的形成,对激发国内市场潜力形成严重桎梏。只有进一步健全城乡要素市场,畅通城乡要素流动渠道,突出城市与乡村各自的特色优势,乡村优良的生态环境、丰富的农产品、优秀的传统文化和良好的手工艺品才能够借助城市资本、技术、信息、人才、创意等要素,形成更具市场竞争力的产业、产品和服务,城市要素也才能以更有影响力的品牌、更大的宣传力度、更雄厚的财力在更广阔的市场流通。总之,推进城乡要素自由流动,能使各类要素在自由的流动和充分的融合中,明确各自的位置,摆脱要素以往从乡村单向流向城市的整体格局,畅通整个国民经济全领域、全过程,实现更高层次、更大附加值和更高创新度的双向循环。

从要素配置方面看,城乡要素市场发育滞后导致各类要素在空间配置上效率偏低,是供给侧结构性失衡的重要表现,故深化供给侧结构性改革、促进构建新发展格局,必须扩大要素市场化配置范围,推动要素在城乡空间的自由流动,提高要素配置效率,实现要素价格市场决定、流动自主有序、配置高效公平,从要素配置上为构建新发展格局提供效率支撑、动力支撑(图2)。优化要素配置主要涉及人力要素与物力要素两大部分:第一,人力要素是经济社会发展中的第一要素,构建新发展格局首要需实现人力要素的自由流动。人力要素流动不单指劳动力数量的流动,在劳动力受教育水平和职业技能不断提高的基础上,还包含着技术、资本、信息、管理、知识等全方位要素的流动,甚至是创新创业要素的流动。一方面,乡村人力要素向能实现更高配置效率的城市流动,能增加进城人员收入,并能促进市场集聚和城市创新发展与效率提升。尤其是教育水平较高的新一代农民,他们对城市有更强烈的诉求,对自身的权益保障有更强烈的意识,更愿意且能更好适应市场机制,推动这部分人力要素流动起来,将能使其实现更大价值。另一方面,随着乡村基础设施的完善,乡村风景的美丽,乡村生活的愉快,乡村心理的恬静,以及乡村所提供的独立性,对城市人群越来越具有吸引力。一些城市人群选择在郊区或有特色的乡村安居定业,这既能加强城市和乡村的互补与融合,又能提升各类要素的使用效率,为构建新发展格局提供动力与效率支撑。总之,推动城乡人力要素双向流动,

既能提升乡村劳动力价值,满足城市对劳动力的需求,促进城市经济发展;又能通过人员回流,把城市先进技术、资本、新业态等带回乡村,与乡村独特的资源相融合,催生出新的生产经营模式,提升要素的配置效率。第二,物力要素自由流动具有极强的循环累积效应,能够有效激活城乡闲置或效率偏低的要素资源,促进构建新发展格局。一方面,伴随乡村劳动力向城市转移,乡村的闲置土地不断增加,这种看似闲置的土地要素一旦与创意、创业、资本等相结合,就有可能焕发出强大的生命力。另一方面,伴随城市竞争的加剧,城市生产经营中不断出现多余的产能、落后的设备和技术,以及各种弱势资本,这些要素一经流入更为缺乏物力要素的乡村,就有可能唤醒新的生机。总之,城乡间物力要素的双向流动能够促进资源的有效配置,有利于优化城乡产业结构,并能极大地激发要素流动者的创新创业热情,形成滚雪球似的累积效益,为构建新发展格局提供巨大的空间优势和发展韧性。

城乡土地要素的自由流动与优化配置对构建新发展格局尤为重要。土地是财富之母,城乡土地要素自由流动与优化配置势必会牵动劳动力、资本、技术与数据等其他要素的协同推进,从而形成多要素相互激荡、财富叠加的综合效应,为“双循环”新发展格局的形成注入强劲动力。实际上,中国乡村长期发挥着城市资源储备基地的作用,普遍面临土地、资金以及劳动力等要素向城市单向流动、要素价格扭曲的困境,经济发展乏力,在土地要素市场化方面表现的尤为明显,突出反映为土地市场发育迟缓,农地流转不畅,流转率不高、流转增速放缓等方面。土地要素是乡村较为丰富的生产要素,而中国乡村长期实施家庭联产承包责任制所造成的土地碎片化和分散化,显然不符合新发展格局建设超大规模市场的要求。尽管国家不断强化推进农地流转和适度规模经营的力度,但因农地流转所存在的道德风险和逆向选择等可能性,制约了工商资本和小农户的有机融合。截至2018年,全国家庭承包经营耕地流转面积为5.3亿亩,流转面积占家庭承包经营耕地面积的37%左右;2014年至2018年,农地流转面积增速分别为18.3%、10.8%、7.2%、6.9%、3%,明显呈现逐年放缓态势。此外,农村宅基地权能残缺,农民虽然拥有宅基地的使用权,但

缺少处置权和收益权,导致其难以获得房屋财产性收益,限制了农村宅基地的流转。农村集体建设用地也存在着配置失衡、价格扭曲等问题。当前,以新《土地管理法》出台和要素市场化配置改革政策发布为标志,中国正全力推动城乡土地的市场化流动,以期打破城乡土地要素配置局限。这次改革的核心是允许农村集体经营性建设用地直接入市和探索增减挂钩指标、耕地占补平衡指标等跨省域交易,据保守估计,这将在未来30年内产生超过50万亿元的财富价值^③,显然这将对形成新发展格局产生深刻的影响。总之,让城乡土地要素流动起来,优化土地配置,促进土地要素开发利用和国民经济循环,这既是破除城乡二元壁垒、保障农民要素权益的重要途径,也是构建新发展格局的内在要求。

三、城乡要素自由流动促进“双循环”新发展格局的实现路径

“双循环”新发展格局是着眼于中国经济中长期发展的必然选择和迫切要求。而城乡要素自由流动既可从需求端通过推动新型城镇化、促进乡村振兴助力新发展格局,又可从供给端通过畅通国民经济再生产全过程、提升要素配置效率等为构建新发展格局提供新动能。为此,进一步从“有效市场”和“有为政府”等角度提出以城乡要素自由流动促进“双循环”新发展格局的路径设计。

1. 强化城乡要素市场化配置改革

从思想层面看,城乡要素配置市场化是“双循环”新发展格局中畅通国民经济循环和深化供给侧结构性改革的关键环节,其目的是要畅通资本、劳动力、技术、土地、数据等要素在城乡间的流动渠道,降低要素流动成本,消除流动壁垒。尽管中国40多年改革开放已为城乡要素流动提供了难得的制度环境,但阻碍城乡要素自由流动的各种体制性或政策性壁垒仍普遍存在。除了表现为劳动力难以跨城乡自由流动,科技成果城乡间转移或转化约束明显,企业存在跨城乡经营障碍及市场准入限制等,还突出反映在城乡要素价格存在不同程度的扭曲等方面。城乡要素价格扭曲使要素价格呈现双轨化的特征,一方面城乡间存在要素价格歧视问题,从而破坏要素价格的公平性,人为造成城乡要

素流动障碍;另一方面一些效率低下的企业依然可以获得资源继续生存,导致大量要素被过剩产业低效占用。归根结底,这都是因为市场在城乡要素配置中仍未能完全发挥决定性作用,城乡要素的市场化机制有待进一步完善。而通过要素市场化配置改革,能够有效消除城乡要素价格的扭曲,利用市场机制实现要素的优化配置,释放落后产能占用的要素,畅通要素和国民经济循环通道。

从操作层面看,城乡要素市场化配置改革是构建新发展格局的突破口,能够促进新发展格局真正找到着力点。新发展格局战略意图主要有两个:一是通过扩大国内有效需求,激发市场潜力,形成对经济发展的强大牵引力;二是通过供给侧结构性改革,转变经济发展方式,建立更高质量的产业链,形成对经济发展的持续推动力。当前,受新冠肺炎疫情和国际形势的冲击,中国经济增速明显放缓,需求侧在短期内难以形成较强的牵引力。而供给侧方面,相对于已较为成熟的商品市场,城乡要素市场发展长期滞后,仍存在较大的升级空间。这就需要通过推动城乡要素配置市场化改革,以此在未来较长的一段时间内持续释放要素能量。除此之外,城乡要素市场化配置改革通过消除要素流动壁垒,畅通要素流通渠道,能显著提高要素配置效率,降低企业生产经营成本,增强企业市场竞争力,也有利于引进和留住外资,为优化城乡产业结构创造有利条件。

总之,城乡要素市场化配置改革与要素自由流动、“双循环”新发展格局是统一的,体现了“双循环”新发展格局所要求的深化改革精神,是“双循环”新发展格局的有机组成部分,也将在未来较长时间内为构建新发展格局做出持续性贡献。新发展格局要在“循环”上下功夫,必须进一步改革和完善城乡要素市场,发挥市场在城乡要素配置中的决定性作用,消除阻碍城乡要素自由流动和高效配置的各种体制障碍,促使城乡要素以更高效率进行流动和配置。

2. 深化户籍制度与土地制度改革

城乡间要素之所以会流动,主要是因为同一要素投入不同产业部门会产生不同的边际收入。一般而言,城市生产效率要显著高于乡村,驱使要素持续从乡村流向城市,乡村在要素竞争中长期处于弱势地位,成为要素回流的洼地。促进“双循环”新

发展格局,发挥市场在要素配置中决定性作用的同时,应更好地发挥政府作用,瞄准乡村短板弱项,破除关键阻碍,加快完善要素基础设施建设,强化政策体系制度供给,将有效市场与有为政府有机结合,增强城乡要素有序流动活力,改善乡村在要素竞争中的弱势地位。

深化城乡户籍制度改革,畅通劳动力和人才城乡流动渠道。新发展格局对城乡劳动力和人才自由流动提出了新需求。当前,除少数超大城市外,城乡劳动力已基本可按照经济社会发展需求自由流动,但制约劳动力和人才更优配置的症结仍然存在。户籍制度涉及乡村产权、社会保障、子女入学等一系列权利,也是乡村集体经济组织成员身份认证的前提条件,放弃农村户口一般意味着放弃集体经济组织成员的经济权利。虽然近年来一些地方实施了“农民带资进城”的措施,但因这种权益的代际传承制约明显,进城农民对此仍心存顾虑,导致政策的持续性和效力有待检验。在城市,因没有城市户籍,进城农民与城市市民在享受教育、医疗、保险、养老等公共服务方面存在显著差异,甚至因户籍限制而无法在城市买房安家。户籍制度已成为促进城乡劳动力自由流动、推进以人为核心的新型城镇化的关键障碍。除此之外,实现乡村振兴迫切需要充实乡村各类人才队伍,而乡村尚缺乏完善的人才评定定价机制,市场价值尚未被有效激发出来。因此,要进一步深化户籍制度改革,剥离户籍与集体经济组织成员权利间的关系,将城市户籍所能享受的基本公共服务覆盖到所有进城人口,使城乡人口流动摆脱户籍的制约;全面实施乡村人才工程,为各类人才返乡提供补贴支持,打造乡村人才发展平台,为在乡村发展中做出突出贡献的人才提供充足的向上空间,支持其在更大平台上施展才华;完善城乡“同工同酬”待遇体系,构建城乡劳动力和人才顺畅流动机制,激活城乡劳动力和人才市场,促进要素有序自由流动。

深化土地制度改革,构建城乡统一的建设用地出让机制。我国城乡土地管理长期实行“双轨制”,尽管其间历经多次改革,但二元结构问题尚未根本解决。这种土地配置方式的差异导致乡村土地市场化程度偏低,土地增值收益在城乡间分配严重不均。一方面农民难以分享集体土地转换为国有土地时所发生的“增值”,导致征地中出现一系列社会

不稳定问题,制约乡村土地要素向城市流动;另一方面,具有下乡意愿的城市要素,因缺乏土地承包权,很容易与集体经济组织或成员产生利益冲突,制约城市要素向乡村流动。近年来,各地加速推进农村土地“三权分立”改革,但因实践中经营权流转定价困难,以及集体经济组织与成员间就土地流转难以形成一致意见等问题,经营权流转尚难得到有力保障。宅基地制度改革也同样面临一系列问题,国家长期限制非集体经济组织成员使用宅基地,造成宅基地对城市要素难以形成较强吸引力。因此,要顺应城乡要素双向流动的趋势和要求,进一步深化土地制度改革,盘活乡村闲置土地,为构建新发展格局提供充分的土地要素保障;强化城乡土地管理信息平台建设,将城市国有土地和乡村集体建设用地纳入统一管理平台,使土地有效需求和高效供给有机衔接;推进城乡建设用地“同地同价同权”,全面推开农村集体经营性建设用地直接入市,探索建立更加公平合理的集体经营性建设用地入市增值收益分配制度。

3.加强对要素返乡的支持力度

乡村发展基础的薄弱性以及农业所具有的天然脆弱性,决定了不能完全以市场竞争为导向来推动要素流动,否则极可能形成“马太效应”,造成要素继续流向城市,影响新发展格局的形成。因此,国家要完善激励机制,强化资本、技术、数据等要素向乡村回流的支持力度。第一,增值是资本要素的自然属性,要发挥财政资金的投资引导作用,将支农资金重点用于乡村平台打造、发展配套提升等方面,为资本回乡创造良好的盈利预期;进一步放开社会资本参与乡村建设的投资空间,完善资本回流优惠政策,提升乡村在城乡资本要素流动中的竞争优势;激发资本为城乡经济社会服务的社会属性,扶持城乡公益性金融服务机构发展,提升资本要素的保障能力。第二,科技是第一生产力,提升乡村汇聚技术要素的能力,增强技术下乡的引导力度,发挥土地、资本、人才等要素的协同效应,驱动技术要素向乡村聚集;拓宽技术应用范围,以科技改造乡村,探索乡村技术新需求;完善技术要素产权保护机制,增强技术支撑新发展格局的能力。第三,数据是促进“双循环”新发展格局的新型要素资源,要全面推进数字乡村建设,弥补城乡数字鸿沟;以新发展格局需求为导向,发挥数据要素对扩大国内

消费与投资需求、提高供给质量等方面的关键作用;加大城乡数据资源供给,满足城乡数字消费需求,提升城乡产业融合深度、居民消费便捷度;全面推进城乡新型基础设施建设,借力“新基建”打通城乡要素流动堵点,引领城乡数字化转型,为构建“双循环”新发展格局培植新动能。

注释

①2020年11月14日中国政策科学研究会常务理事徐洪才在海南海口举办的第86次中国改革国际论坛上的讲话。②数据来源:程杰,尹熙:《流动人口市民化的消费潜力有多大?——基于新时期中国流动人口消费弹性估算》,《城市与环境研究》2020年第1期。③数据来源:黄奇帆:《深化土地要素市场化配置改革 开启中国第三次土改新元年》,《第一财经日报》2020年6月1日。

参考文献

- [1]贾大猛,张正河.以城乡要素流动推进新型城镇化高质量发展[J].国家治理,2020(36).
- [2]金碚.构建双循环新发展格局 开启中国经济新征程[J].区域经济评论,2021(1).
- [3]刘鹤.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[N].人民日报,2020-11-25.

- [4]马建堂,赵昌文.更加自觉用新发展格局理论指导新发展阶段经济工作[J].管理世界,2020,36(11).
- [5]年猛.中国城乡关系演变历程、融合障碍与支持政策[J].经济学家,2020(8).
- [6]王向阳,谭静,申学锋.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(10).
- [7]王一鸣.百年大变局、高质量发展与构建新发展格局[J].管理世界,2020,36(12).
- [8]谢伏瞻,蔡昉,江小涓,等.完善基本经济制度 推进国家治理体系现代化——学习贯彻中共十九届四中全会精神笔谈[J].经济研究,2020(1).
- [9]姚树洁,房景.“双循环”发展战略的内在逻辑和理论机制研究[J].重庆大学学报(社会科学版),2020(6).
- [10]张可云.区域协调发展新机制的内容与创新方向[J].区域经济评论,2019(1).
- [11]张可云,何大志.城市收入分化提高了全要素生产率吗?——基于中国工业企业数据的实证分析[J].中国人民大学学报,2020(6).
- [12]张晓东,何攀.要素流动对城乡融合发展的影响机理——分地区比较研究[J].产业经济评论,2018(4).
- [13]中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议[N].人民日报,2020-11-04.
- [14]朱隽.让资源要素在城乡间自由流动[N].人民日报,2019-10-11.

Study on the Path of Free Flow of Factors between Urban and Rural Areas on the New Development Pattern

Wan Shiwei Tang Kai

Abstract: The free flow of factors between urban and rural areas is the inherent requirement of smooth circulation of national economy and construction of new development pattern. From the demand side, the free flow of factors between urban and rural areas is not only conducive to the flow of labor and other factors to the city and promote new urbanization, but also conducive to the return of high-end factors to the countryside and stimulate the dormant development potential of the countryside. So as to expand new domestic demand space for the new development pattern. From the supply side, the free flow of factors between urban and rural areas is conducive to smooth production, distribution, circulation and consumption, balance the structure of urban and rural factors, improve the efficiency of factor allocation, and cultivate new momentum for the new development pattern. Therefore, we should give play to the decisive role of “effective market” in the allocation of factors, deepen the reform of market-oriented allocation of factors between urban and rural areas, and eliminate various institutional obstacles that hinder the free flow and efficient allocation of factors between urban and rural areas. We should give full play to the role of “promising government” in the supply of rural infrastructure and policy system, deepen the reform of registered residence and land, and make the population flow in cities and towns free from registered residence restrictions. It is necessary to strengthen the support for the flow of factors to rural areas, comprehensively promote the construction of new urban and rural infrastructure, and provide strong factor support for the formation of a new development pattern of double cycle.

Key Words: Free Flow of Factors; New Development Pattern; Double Circulation

(责任编辑:晓 力)