

生产要素双向流动视角下的乡村振兴

薛宝贵

(山西财经大学经济学院, 山西 太原 030006)

[摘要] 没有农业农村的现代化,就没有国家的现代化。全面建设社会主义现代化强国,最艰巨最繁重的工作依然在农村。实现乡村振兴与农业农村现代化,要改变过去生产要素向城市单向流动的趋势,实现生产要素城乡间双向流动,让城乡要素自由流动,平等交换,在城乡融合的基础上,实现乡村全面振兴。土地是农民最重要的财产,但现有的农村土地制度安排以保障农民生存权的同时支援城市建设为目标,土地缺乏流动性,土地要素尚未被激活。促进生产要素城乡间双向流动的关键是激活土地要素,使土地功能由生存权向发展权转变,通过加速承包地经营权流转大力发展现代农业,通过增强宅基地流动性,集体建设用地平等入市,对农用地征收进行合理补偿增加农民财产性收入,激活土地要素;通过增强农民的自我积累能力,增强农民的融资能力,吸引城市资本下乡,引导资本要素向农村集聚,实现土地要素与资本要素的结合,以振兴农村产业;在农村产业振兴的基础上,通过农民工返乡就业,高校毕业生返乡就业创业,吸引劳动要素与人才的流入;实施促进生产要素城乡双向流动的配套制度改革,如:完善农村社会保障制度,实行农村偏向型融资政策,大力发展农村数字普惠金融。

[关键词] 生产要素 单向流动 双向流动 乡村振兴

[中图分类号] F320.3

[文献标识码] A

[文章编号] 2096-983X(2025)03-0063-10

一、引言

长期以来,为了实现工业化,我国实行重工业优先发展战略与城市偏向型政策^[1-2],推动生产要素向城市地区的单向流动,从而导致了城乡发展机会的差异和城乡收入差距。党的二十届三中全会指出,城乡融合发展是中国式现代化的必然要求,必须统筹新型工业化、新型城镇化和乡村全面振兴,全面提高城乡规划、建设、治理融合水平,促进城乡要素平等交换、双向流动,缩小城乡差别,促进城乡共同繁荣发展。乡村振兴的关键在于促进生产要素的城乡双向流动,使

资本、劳动、土地等要素向农村地区流动,实现农村地区发展机会的均等。非均衡发展是我国早期发展的特点,为了促进生产力的发展,国家允许一部分地区、一部分人先发展起来,城市优先发展就是非均衡发展的典型表现。在城市优先发展的过程中,出现了农业支援工业、农村支援城市的局面,各种生产要素向城市地区单向流动。虽然,截至2023年,我国常住人口城镇化率已达到66.16%,但仍有大量人口在农村地区生产与生活,而没有农业与农村的现代化就没有整个国家的现代化,现在已经到了促进生产要素双向流动,实现乡村振兴与农业、农村现代化的

收稿日期: 2024-10-21; 修回日期: 2024-11-25

作者简介: 薛宝贵, 副教授, 硕士研究生导师, 主要从事发展经济学研究。

关键窗口期。

二、生产要素向城市地区单向流动

为了推进工业化与城市化,我国实行了非均衡发展战略,由此形成的城市优先发展政策使劳动、资本与土地等生产要素由农村地区向城市地区单向流动,导致城乡发展机会的差异,进而导致城乡收入差距。

(一) 劳动要素的单向流动

根据Lewis的二元经济理论,在发展中国家的城乡二元结构下,农村土地的稀缺使农村出现剩余劳动力,其边际生产率小于零,导致农村剩余劳动力向城市流动,导致农村劳动力的边际劳动生产率的提高与城市边际劳动生产率的下降,最终达到趋同。^[3]而中国特色的户籍制度,使农村剩余劳动力流向城市地区,但农民工在就业机会、工资待遇以及公共服务等方面不能与城镇职工享有同等待遇,使城市地区获取了大部分人口红利,而成本留在了农村,形成农村支援城市的局面。很长时间以来,农民工甚至成为廉价劳动力的代名词,为城市地区的资本积累与工业化贡献了大量剩余劳动。

在就业机会方面,城市劳动力市场出现了二元结构,有“好职业”与“坏职业”之分,城镇职工主要从事“好职业”,而农民工主要从事“坏职业”^[4];城镇职工主要在垄断行业、白领职业以及国有企业工作,而农民工主要在竞争性行业、蓝领与服务业以及私人与个体企业工作^[5]。在工资待遇方面,即使在相同的行业、职业与所有制中,城镇职工的平均工资都远高于农民工,农民工的主体(高达90.93%)在私营与个体企业工作,但是,私营企业农民工的平均工资只有城镇职工的51%,个体企业农民工平均工资只有城镇职工的61%。^[5]在公共服务方面,农民工义务教育阶段子女随父母进城就读比例仍然不高,仍有约57%的外出农民工家庭为儿童留守状态;农民工参加城镇职工保险的比例仍然偏低,截至

2019年末,农民工参加城镇职工养老、医疗、工伤和失业保险参保率分别为21.17%、16.56%、29.63%和17.05%,仍然处于相当低的水平^[6];农民工把青春奉献给城市,养老留给了农村,老年农民工仍以返乡作为主流归宿,第一代农民工在年老后已经成批量返回农村居住和养老^[7]。

(二) 资本要素的单向流动

西方国家的原始资本积累充满了掠夺、血泪与暴力,“美洲金银产地的发现,土著居民的被剿灭、被奴役和被埋葬于矿井,对东印度开始进行的征服和掠夺,非洲变成商业性地猎杀黑人的场所”^{[8](P860)},就是一副西方国家资本原始积累的场景。西方国家为了从殖民地掠夺资源,不惜发动殖民战争,如英国对中国发动的两次鸦片战争,迫使中国签订了一系列不平等条约,从中国掠夺了大量财富,攫取了大量利益,使中国逐步沦为半殖民地半封建社会。“在欧洲以外直接靠掠夺、奴役和杀人越货而夺得的财宝,源源流入宗主国,在这里转化为资本”。^{[8](P864)}不同于西方国家黑暗的原始资本积累,中国式现代化道路的初始积累是内生的、和平的,没有对其他国家进行殖民侵略,而是通过中国人民的辛勤劳动实现的。我国内生的初始积累表现为农业支援工业,农村支援城市的非均衡发展战略,具体表现为资本要素从农村地区向城市地区的单向流动。

改革开放前,农业对工业的支援,农村对城市的支援主要是通过“三驾马车”的制度设计来实现的,即农产品的统购统销制度、人民公社制度以及户籍制度,通过这些制度设定,使农村资源向城市单向流动,以达到促进资本积累,推动工业化的目的。改革开放后,资本要素向城市地区单向流动主要表现在三方面:一是通过工业产品与农业产品之间的价格剪刀差实现农村资金转移。通过压低农产品价格抬高工业品价格,实现农业对工业的补贴。据周振等测算,1978—1997年间,每年通过工农业产品价格剪刀差,从农村净流向城市的资金都在1000亿以上,这期间累进转移资金9.01万亿元。^[9]二是通过金融系

统实现农村资金的转移。为了满足城市地区的资金需求,我国农村地区的邮政储蓄系统在相当长的时期内只吸收存款,不发放贷款,使农村存款不能就地转化为贷款,而是用来支援城市地区。我国邮政储蓄系统从1989年开始从农村地区吸收储蓄,1989—2006年间,只吸收存款不发放贷款,通过邮政储蓄系统从农村净流出资金达10014.56亿元,年均净流出589.092亿元。^[9]三是通过财政系统实现农村资金的转移。农村地区的乡镇企业一度繁荣,成为我国经济增长的一支生力军,是农村地区财政收入的主要来源,但乡镇企业上缴的税金不能全部就地转化为农村地区的财政支出,存在净流出,用于满足城市地区的资金需求。据周振等测算,1984—2012年间,大部分年份中,乡镇企业上缴税金都大于农村地区的财政支出,农村地区财政资金是净流出的,累计从农村地区净流出财政资金11.89万亿元,年均净流出财政资金4101.7亿元。^[9]

(三) 土地要素的单向流动

除承担保障农民生存权的功能以外^[10],农村土地制度设计的主要目的还是支援城市建设,这导致农村土地向城市地区的单向流动。我国工业化与城市化的进程其实就是农村土地单向流向城市,农村支援城市的过程。工业化与城市化都需要城市的扩张,而城市的扩张主要是向城市周边农村地区的扩张。在西方国家的工业化与城市化过程中,由于土地是私有的,因而土地的扩张速度是缓慢的,在一些西方发达国家,由于土地拆迁成本的巨大,甚至修一条高速路都困难重重,需要很长时间。而我国农村土地是公有制的,土地的制度设计允许国家征收农村土地进行工业化与城市化建设,并且长期以来是以低价征收的,征收农用地对农民的补偿是基于农业用途、使用年限30年,即以土地被征收前三年平均年产值的三十倍为最高限额。征收土地的合法性与价格的低廉使我国的工业化与城市化得以快速推进,导致我国用四十多年的时间走过了西方发达国家一二百年的工业化与城市化进程。在工业化过程中,利用低价征收的农村土地进行

开发区与工业园区建设,再以较低价格的出售这些工业用地,大幅降低了工业化成本,加速了工业化进程。在城市化过程中,由于房地产市场的繁荣,低价征收的农村土地会产生巨额的增值收益,进而转化为土地出让收入,而土地出让收入主要用于城市地区的基础设施建设,基础设施的完善进一步推动了房地产市场的繁荣,而房地产市场的繁荣又进一步推高地价,进而增加了土地出让收入。在城市化过程中较高的住宅与商用地价可以弥补工业化过程中较低的工业用地价格。可见,以低价征收农村土地为起点,土地的资本化过程快速推动了我国的工业化与城市化进程,并且一定程度上形成了闭环。

三、生产要素由单向流动向双向流动的转变

没有农业与农村的现代化就没有国家的现代化,因而全面建设社会主义现代化强国,农业与农村的现代化是必不可少的。长期以来,我国发展照顾一个大局,即为了推进工业化与城市化进程,我国实行非均衡发展战略,通过农业支援工业,农村支援城市,让城市优先发展,导致生产要素由农村向城市单向流动。随着我国经济总量的不断提高以及小康社会的全面建成,现在需要照顾另一个大局,即工业反哺农业,城市反哺农村,实行均衡发展战略,让生产要素在城乡间双向流动。当前,农村地区的资源禀赋特征表现为土地要素丰裕、资本要素稀缺以及劳动要素外流,农村地区的发展有丰裕的土地资源可以利用,但长期以来农村土地制度设计是以保障农民生存权的同时支援城市建设为目标的,导致农村土地的产权是不完整的,农村土地缺乏流动性,抑制了土地资源的有效利用。乡村振兴的关键是激活土地要素,通过深化农村土地制度改革,增强土地的流动性,使土地功能由生存权向发展权转变,增强农民的自我积累能力,引导资本要素流向农村,实现资本要素与土地要素的结合,促进乡村产业的振兴,进而通过乡村产业的振兴吸

引农民工的返乡与人力资本的流入。

(一) 土地功能由生存权向发展权转变

以保障农民生存权的同时支援城市建设为目标的农村土地制度设计导致农村土地产权出现残缺,农村土地缺乏流动性。需深化农村土地制度改革,加速承包地经营权的流转,发展现代农业;增强宅基地的流动性,增加农民财产性收入;使集体建设用地平等入市,使农民从集体收益分配权中获益更多;对农地征收进行合理补偿,使农民充分享有土地增值收益,激活农村土地要素,使农村土地功能由生存权向发展权转变。

1. 加速承包地经营权流转, 大力发展现代农业

上世纪80年代,农村土地用途管制宽松,农村地区大力发展非农业,乡镇企业异军突起,到1987年时,乡镇企业产值甚至超过了农业总产值。乡镇企业涌现出了以集体经济为特点的苏南模式与以私营经济为特点的温州模式,为我国改革开放作出重要贡献。但是,随着我国改革开放的推进,粮食安全愈发重要,构成国家安全的重要组成部分,在农村地区再大规模推进工业化既不现实也没有必要。不现实在于在乡村地区承接城市落后产能转移,发展可就地消费的传统工业产品生产,会造成耕地占用与环境污染,威胁国家粮食安全;没必要在于我国传统工业产能已经过剩,现在交通物流又尤为方便,城市工业产品可以快速流入农村地区,农村应当发展自身的比较优势产业。因而,乡村振兴的重点应该是发展规模化与高质量的现代农业,吸引城市的资本要素与人才要素向农村流动,增加农民的工资性收入与财产性收入。

当前,我国发展现代农业面临一些体制机制障碍,主要表现在以下方面:一是土地依然承担着社会保障的功能。虽然我国农村地区的社会保障体系出现了进一步完善的迹象,基本医疗保险与基本养老保险实现了城乡居民统一,但是仍然处于广覆盖、低水平的阶段,土地依然承担着社会保障的功能,农民承包地经营权流转率不高,小农户经营仍然是广大农村地区的常态,缺

乏规模化经营。二是土地流转的交易成本高。虽然农村地区的承包地实现了所有权、承包权与经营权的三权分置,承包地经营权可以在全国范围内流转,但是一个现代农业经营主体面对众多的土地承包户加大了交易成本,不利于土地经营权的规模化流转。三是农民的人力资本水平相对较低。长期以来的劳动力单向流动,使农村地区青壮年劳动力大量外流,留守农村的以老人、妇女、儿童居多,人力资本水平相对较低,严重缺乏现代农业所要求的高素质农民。

针对这些体制机制障碍,可以对症下药:进一步完善农村地区的社会保障体系,剥离土地的社会保障功能,增强小农户流转承包地经营权的积极性;培育种粮大户、家庭农场、现代农业企业等新兴农业经营主体,由农村集体经济组织统一流转分散的承包地经营权再交予新型农业经营主体从事规模化经营,降低交易成本;引进国际先进的前沿性农业高新科技、精细化的种植养殖农艺,加大对农民关于这些先进知识的培训,提高农业生产效率,农产品品质质量,提高农产品在国内外市场的竞争力。

2. 增强宅基地流动性以增加农民财产性收入

为了防止资本下乡导致土地兼并,农村宅基地的流动性是受限的,具体表现为农村宅基地只能在本集体经济组织内部流动,不允许城市资本到农村购买宅基地。这些制度安排确保了农民的生存权,避免了出现西方国家的“贫民窟”现象,但同时使农民的发展权受限,不能通过宅基地的抵押、出租以及转让等方式获取财产性收入,导致大量农村宅基地的闲置。据王良健测算,我国农村地区有7568万处宅基地处于闲置状态,闲置率高达29%。^[1]可见,这些制度安排在确保公平的同时,造成了效率的损失。

城市居民的房产可抵押、担保、出租以及自由交易,享有完整的产权,可以实现增值,获取财产性收入,而农民的宅基地以及附着其上房产的流动性是受限的,产权是不完整的,无法获取财政性收入。城乡居民房产的产权差异,导致城乡居民发展机会的差异。为了确保农民的发展

权,需加快房地一体宅基地确权登记颁证,使房地一体宅基地可以抵押、担保,出让,增强农村房地一体宅基地的流动性,增加农民财产性收入。重庆的“地票”制度,通过远离城乡结合部农村宅基地的复垦,增加城乡结合部建设用地指标的方式,实现了远离城乡结合部农村宅基地的流转,是增加远离城乡结合部农民财产性收入的一种有益探索。但这种制度探索本质上是减少农村建设用地的同时增加城市建设用地,是一种加快推进城市化的制度安排。为了实现乡村振兴,应当探索利用农村闲置宅基地推进乡村产业振兴的农民致富途径。城市资本下乡购买宅基地建设别墅大院、私人会馆等房地产开发项目是不合理的、不被允许的,但是通过农村宅基地流转,让城市资本下乡开展休闲观光园、森林人家、康养基地、乡村民宿、特色小镇等产业是应当大力鼓励与支持的。乡村产业振兴是乡村振兴的重中之重,通过农村宅基地的流转发展各种特色产业,有利于繁荣农村经济,增加农民就业与福利。

3.集体建设用地平等入市,增强农民发展权

长期以来,土地管理法规定任何单位进行建设必须使用国有土地,这意味着国有土地垄断了建设用地市场,集体建设用地只有先国有化后才能入市,国有土地成为建设用地市场的唯一供给主体,集体土地无法与国有土地争利。在这种土地制度设计下,集体建设用地无法合法进入土地市场,与土地需求方直接议价,而是在买方垄断的情况下,低价出售给地方政府,变为国有土地后才能入市,导致集体建设用地所有者无法充分分享土地增值收益。以房地产市场为例,集体建设用地是无法进入房地产市场的,在集体建设用地上建设的住房,只能在本集体经济组织内部交易,在房地产市场交易是不被法律认可的,被称为“小产权”房。集体建设用地不能进入房地产市场,意味着房地产市场的土地供给只能是国有土地,集体建设用地无法进入利润丰厚的房地产市场与国有土地争利。这种土地制度安排本质上是农村支援城市的利益分配格局,

随着全面建设社会主义现代化强国与均衡发展战略的实施,现在已经到了城市支援农村的时候,应当允许集体经营性建设用地与国有土地平等入市,同权同价,使农民充分分享土地增值收益,增加农民的财产性收入。

新的土地管理法规定,允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股,与国有土地平等入市,意味着农村集体建设用地可以直接进入土地市场与众多买方进行议价,实现增值。但是,农村集体经营性建设用地直接进入房地产市场是尚不被允许的,暂时只是被允许进入租赁住房市场,2017年8月国土资源部与城乡建设部印发《利用集体建设用地建设租赁住房试点方案》(国土资发[2017]100号)。关于农村集体经营性建设用地相关土地管理制度的调整,表明集体建设用地从向城市的单向流动,开始向双向流动转变,农村集体建设用地逐步地可以平等入市,实现增值,增加农民的财产性收入。

4.对农用地征收进行合理补偿,增强农民发展权

我国工业化与城市化的过程就是通过土地征收使农用地转化为建设用地的过程。低价征收农用地使我国的工业化与城市化得以快速推进,用数十年的时间走过了西方发达国家数百年的历程,这个过程也就是农业支援工业,农村支援城市的过程。由于农用地转为建设用地会产生巨额土地增值收益,而基于农业产值的补偿使农民无法充分分享土地增值收益。土地增值收益主要转化为土地出让收益,而这些土地出让收益则主要用于城市地区发展,用于农业农村发展的较少,进一步造成了城乡发展机会的差异。据国土资源部数据,2013—2018年间我国土地出让收入累计达28万亿元,扣除成本性支出后,土地出让收益为5.4万亿元,土地出让收益中用于农业农村的资金为1.85万亿元,仅占土地出让收益的34.4%。

为了实现农业与农村现代化,需改变土地增值收益向城市单向流动的利益分配格局,使农民充分分享土地增值收益。在土地补偿环节,征收

农用地的补偿不能仅基于农业产值进行计算,仅仅保障农民的生存权,而需综合考虑土地产值、土地区位、土地供求关系以及当地经济发展水平等多项因素,适时调整,确保农民充分分享土地增值收益。土地增值收益划归政府的部分,转变为国有土地出让收益,而国有土地出让收益应当全民共享,因而,农民也应当享有这部分收益的分配权。2020年9月中办、国办印发的《关于调整土地出让收入使用范围优先支持乡村振兴的意见》,指出到十四五末期,土地出让收益用于农业农村比例要达到50%以上,大力促进乡村振兴。

(二) 引导资本要素向农村集聚

在农村的要素禀赋中,土地要素最为充裕,是农民最重要的资产。在进一步改革和完善农村土地制度的过程中,通过承包地三权分置改革、宅基地三权分置改革以及农村集体经营性建设用地平等入市等改革,可以增强农村土地的流动性,激活农村土地要素。而农村土地要素被激活,一方面可以增强农民的自我积累能力,另一方面,可以引导资本要素向农村集聚,实现资本与土地的结合,进而振兴乡村产业。

1. 增强农民的自我积累能力

长期以来,农村土地制度设计是以保障农民的生存权同时支援城市建设为目标的,前者使农村土地缺乏流动性,造成农村宅基地大量闲置,造成了效率的损失;后者使农村土地利益单向流向城市地区,支援城市建设,不能就地转化为农村发展资金,无法实现自我积累。在新时代的乡村振兴中,需改变过去以城市为主导的城乡利益分配格局,尊重农民的发展权,改变土地利益向城市的单向流动,使农村土地利益就地转变为农村自我发展资金。上文中论述的加速承包地经营权流动等四大重要改革举措都可以使土地利益向农村流动,增强农民的自我积累能力。农民自我积累能力的增强是实现农村产业振兴的基础,这种自我积累能力可以为农村产业发展提供原始资本,使农村产业实现良性循环,促进农村产业的兴旺发达。农村产业的兴旺发

达可以增强农民的融资能力,并且吸引城市资本下乡。

2. 增强农民的融资能力

资本要素是其他生产要素的粘合剂,在经济增长中起主导性作用,但在农村的要素禀赋中,资本要素是极其稀缺的,因而,要实现乡村振兴,需使资本要素向农村集聚。但是,从20世纪中后期开始,我国金融业开始了以市场化为导向的改革,各国有商业银行纷纷进行股份制改革,以追求利润为目标。鉴于农村地区的逐利机会较少,各国有商业银行纷纷撤并农村基层网点,甚至以服务三农为宗旨的农村信用合作社也以经济效益为导向,商业化倾向也比较严重。金融改革的市场化导向使金融资源向城市集聚,导致农村地区出现了金融排斥现象。各国有商业银行与农村信用社不约而同减少了对农村金融市场的贷款供给,导致农民的资金需求只能求助于高成本的民间借贷、私人钱庄、农村合作基金会等非正规金融机构的金融服务^[12],甚至有些农村地区出现了金融沙漠现象,数以千计的乡镇存在金融空白^[13]。城乡居民住房产权完整性的差异是导致资本要素向城市集聚,农村地区出现金融排斥现象的重要原因。^[14]城市居民的房屋产权是完整的,可以用来抵押贷款,流动性较强,而农村宅基地的流动性受限,房地一体宅基地有待确权,抵押贷款受限。可见,城乡居民住房产权完整性的差异,造成了两者融资能力的差异,进而导致其发展机会的差异。

通过完善农村土地制度,激活土地要素,可以增强农村地区基于土地要素的融资能力。如对农用地承包经营权与房地一体的宅基地进行确权登记,可以使农民利用这些资产进行抵押贷款,增强农民的融资能力。同理,允许集体经营性建设用地平等入市可以增强其资产性,使其与国有土地一样可以用来抵押贷款,可以增强集体经济组织的融资能力。农村金融可得性的提高可以推动农用地流转与农业规模化经营^[15-16],繁荣现代农业,也可以促进其他产业的发展,实现三产融合,促进农村地区的产业振兴。

3.吸引城市资本下乡

土地是农民最重要的资产,土地活则全盘活。有恒产者有恒心,随着农村承包经营权与房地一体化宅基地的确权登记,城市资本下乡流转土地的预期将更加稳定,为加速资本下乡创造了良好条件。而促使城市资本真正下乡的动力来源于我国农村蕴藏着潜力巨大的经济机会。即使到2035年我国常住人口城镇化率达到了75%,仍有3.5亿的人口常住农村,超过了大多数国家的人口总数,巨量人口常住农村意味着我国农村地区同时具备潜力巨大的消费市场与生产市场的特点,蕴藏着大量经济机会,吸引城市资本下乡创业。农村不同于城市的资源禀赋决定了农村地区发展具有自身特点的特色产业具有比较优势。资本的本性是逐利,农村地区有许多朝阳产业吸引着城市资本,具体有:其一,现代农业具有规模化、数字化、系统化等特点,采用先进的农业科技,生产高品质的农产品,具有较高的生产效率,是有别于传统农业的高回报产业;其二,乡村的田园风光与独特文化吸引着城市居民到乡村缓解压力、陶冶情操,乡村旅游业潜力巨大;其三,随着我国中产阶层的不断壮大,其对生活品质的要求不断提高,绿色食品成为其刚性需求;其四,农村地区生态好、空气好,发展康养产业具有优势,绿水青山就是金山银山,有待探索生态产品价值实现机制;其五,3.5亿人口形成的规模巨大的消费市场与生产市场,会使巨量商品流在城乡间双向流动,因而农村电子商务与物流系统有待开发。

改革开放初期,我国的常住人口城镇化率只有18%左右,而2023年时达到了66.16%,这意味着现阶段大部分的城市人口是从农村地区转移过去的,正所谓“往上推三代都是农民”,相当多的城市居民具有农村情怀,是愿意返乡入乡创业的。当前,返乡入乡创业主要有两大群体,一是在城市积累了资本的农民工返乡创业,这些返乡农民工对农村很熟悉,在农村具有较好发展机会的条件下愿意返乡创业;二是通过发展乡镇企业或者从农村走出来的成功企业家,在城市

积累大量资本后愿意回馈农村。据农业农村部数据,目前返乡下乡创业人员达到780万人,形成了要素聚乡,产业下乡的良好局面。

(三)引导人才要素向农村流动

在农业支援工业,农村支援城市的时代,农村人力资源向城市单向流动,主要表现为农民工数以亿计外出务工,农村学生通过教育实现向上流动,逃离农业与农村,甚至出现了大量只有留守老人与儿童的空心村,导致农村地区青壮年劳力缺乏与人才极其短缺。在土地要素被激活,资本要素向农村集聚,农村产业开始振兴的时候,人力资源开始向农村流动,一方面,农民工开始返乡就业,另一方面,大量高校毕业生开始返乡就业与创业。

1.农民工返乡就业

在土地要素被激活后,资本要素向农村地区流动,土地要素与资本要素结合起来,促进了农村产业振兴,现代农业开始出现,各产业实现融合,创造了大量的就业机会,吸引农民工返乡就业。农民工外出务工是因为农村地区缺少就业机会,如果农村地区有就业机会,农民工是更愿意就近就业的。农民工就近就业有一系列好处,具体体现在以下方面:其一,农民工就近就业能兼顾工作与家庭,避免了留守儿童与留守老人等社会问题;其二,农民工就近就业能节省交通成本、住房成本等各种经济成本,具有效率改进的效果;其三,长期以来,农民工在异乡就业,住宿条件简陋,精神生活空虚,远离家庭温暖,生活质量较差,而就近就业可以大量改善农民工的生活质量,提高其生活幸福指数。

2.高校毕业生返乡就业创业

自高校扩招以来,我国高校毕业生人数逐年升高,2022年高校毕业生人数达到1076万人,高校毕业生出现了就业难问题,许多大学生面临毕业即失业的窘境,这其实是一种结构性失业。高校毕业生更愿意在城市地区就业,导致城市就业市场一片红海,竞争激烈,而农村地区缺少各方面人才,高校毕业生又不愿意去农村就业。随着农村生产要素被激活,农村产业开始振兴,各

方面的人才极其稀缺,据全国第三次农业普查数据,在农业生产经营人员中,年龄在35岁及以下的只占19.2%,而接受过大专及以上教育的占比仅为1.2%,是就业市场的蓝海。农村现代农业的发展需要技术、管理、营销等各方面的人才,待遇也相当可观,期盼高校毕业生参与到乡村产业振兴中来。传统观念认为,高校毕业生经过多年寒窗苦读,毕业后应当到体制内单位获取稳定性收入,博士毕业去省城,硕士毕业去地级市,本科毕业去县城。高校毕业生特别是农业类高校毕业生需打破传统观念束缚,让市场在资源配置中起决定性作用,参与到乡村产业振兴中来。

农村生产要素被激活后,急需具有企业家精神的农村能人来整合各种要素,振兴农村产业,而高校毕业生掌握着新知识、新技术,具有新理念、新思维,敢于突破与创新,在乡村产业振兴的广阔的舞台上可以大有作为。城市资源有限,竞争激烈,相反,农村是一片有待开发的处女地,急需具有人力资本的高校毕业生来组织各种生产要素,实现农村产业振兴,而实践中不乏高校毕业生到乡村创业成功的典型案例。

四、生产要素城乡双向流动的配套制度改革

实现生产要素城乡双向流动需要相应的配套制度改革,具体表现在:激活土地要素需要完善社会保障制度以替代土地的社会保障功能;引导资本要素向农村集聚需要实行农村偏向型的融资政策;引导人才要素向农村流动,需要实行农村偏向型的人才政策。

(一) 完善农村社会保障制度

长期以来,我国农村的社会保障制度不完善,土地对农民起着社会保障的作用。土地承包经营权保障了农民的吃饭问题,宅基地使用权保障了农民的住房问题,土地用途的严格管制与宅基地的流动受限防止了土地兼并的发生,避免了农民衣食无靠与居无定所,没有发生西方国家城

市化过程中出现的“贫民窟”现象。但是,现有土地制度安排在确保农民生存权的同时,抑制了农民的发展权,主要还是以支援城市建设为目标。为了保障农民的发展权,需完善农村社会保障制度,分担土地的社会保障功能,增强土地的流动性。

当前,我国农村社会保障制度的特点是广覆盖、低水平,尽管城乡居民基本医疗保险解决了农民看病难、看病贵的问题,但是,城乡居民基本养老保险依然处于较低水平^[17],据《中国统计年鉴》数据,2020年城镇职工基本养老保险月人均支出是城乡居民基本养老保险的19.3倍,农村地区的养老仍然以家庭养老为主,靠养儿防老,这无疑增加了农民子女的经济负担,抑制了农民子女的自我积累与自我发展能力。农民子女自我积累与自我发展能力的受限,无疑增加了对土地的依赖性,抑制了土地的流动。通过完善农村社会保障制度,可以分担土地的社会保障功能,增强土地的流动性,而土地流动性的增强促进农村产业振兴,农村产业振兴进一步增加农民的财产性收入与工资性收入,财产性收入与工资性收入的增加将会使农民获得与市民均等的发展机会,促进农民的社会保险与城镇职工社会保险实现并轨,进一步完善农村社会保障制度,分担土地的社会保障功能,形成良性循环。

(二) 实行农村偏向型融资政策

资本要素是经济发展的主导要素,而农村地区的资本要素极其短缺,激活土地要素可以引导资本要素向农村集聚,与此同时,政府需采取相应的配套政策来促进这种流动趋势。具体的配套政策包括在农村地区实行差异性的金融政策,大力发展农村数字普惠金融以及实行支持农民工返乡创业的优惠政策三方面。

1. 实行差异性的金融政策

鉴于农村地区资本要素的稀缺,需在农村地区实行区别于城市地区的差异性金融政策,促进资本要素向农村集聚。在资金供给量方面,对农村地区金融机构采取较低的存款准备金率,增加货币乘数,进而增加货币供给量;增加涉农

贷款投放量, 把其作为涉农金融机构分支机构的考核指标。在资金供给价格方面, 通过优惠的再贷款、再贴现价格以及贷款补贴引导更多的资金流向农村地区。在金融监管方面, 提高对涉农贷款不良率的容忍度, 适当缓解监管问责压力, 鼓励涉农金融创新。

2. 大力发展农村数字普惠金融

大力发展数字普惠金融可以促进资本要素向农村集聚, 一方面, 传统金融机构依靠增加实体网点的覆盖范围扩大业务, 而农村居民居住分散的特点使增加农村地区实体网点的运营成本太高, 数字普惠金融依靠互联网络可以低成本地增加农村地区的金融覆盖度; 另一方面, 基于大数据、云计算、人工智能等的数字技术可以收集与处理客户数据, 甄别金融风险, 构建普惠群体的征信系统, 降低信息不对称, 提高农村金融服务的匹配度。

3. 实行吸引城市资本下乡的优惠政策

城市资本下乡主要包括农民工返乡创业与企业家入乡创业, 这些资本下乡在引导资本要素向农村集聚的同时, 还会产生集聚效应、创新效应以及结构效应。^[18]吸引城市资本下乡的具体政策具体有: 首先, 县级政府与乡镇政府需创造良好的营商环境, 为城市资本下乡提供良好的创业服务, 如提供一站式服务, 简化证照办理, 提供创业政策咨询, 建立创业园区等; 其次, 加大对相关企业的用地支持, 对土地租金进行减免, 实行一定年限的税费减免政策, 鼓励金融创新, 如发展股权众筹、发行中小企业集合债券等; 再次, 开展国家层面的支持农民工等人员返乡创业试点, 如2016年国家发展改革委等十部委联合发布支持农民工等人员返乡创业试点的通知, 据农业农村部数据, 截至2020年底, 全国试点地区返乡入乡创业人员数量超过280万人, 累计创办市场主体225万个。

(三) 实行农村偏向型人才政策

乡村产业振兴, 关键在人才, 人才既是活力源泉, 又是创新引擎。随着农业农村现代化的推进, 农村地区出现了生态农业、智慧农业、健康

休闲、农村电商等新业态, 农村产业逐渐振兴, 亟需有见识、技术精的高素质人才。习近平指出, 让愿意留在乡村、建设家乡的人留得安心, 让愿意上山下乡、回报乡村的人更有信心, 激励各类人才在农村广阔天地大施所能、大展才华、大显身手, 打造一支强大的乡村人才队伍。^{[19](P90)}

农村人才队伍建设需要培养与引进相结合, 在培养方面, 实施高素质农民培养计划, 培养一批掌握现代农业技术的高素质农民; 开展农业创业带头人培育行动, 鼓励具有企业家精神的农民创业创新; 开展面向乡村的职业教育, 为农业农村培养各方面的专业技术人才。在引进方面, 继续开展大学生村官计划, 为乡村振兴培育骨干人才; 继续开展师范生定向培养计划, 为乡村教师队伍引进优秀的师范类高校毕业生, 提高乡村地区的教育水平; 实施城市专业技术人才定期服务乡村的人才激励机制, 在职务晋升与职称评定等方面对服务乡村的专业技术人才进行倾斜; 通过市场化机制吸引人才, 如实行人才服务乡村薪酬补偿制度, 越是条件艰苦、偏远的乡村给予越多的薪酬补偿; 支持返乡、入乡创业人员以灵活就业人员身份参加城镇职工社会保险。

五、结论

长期以来, 为了推进工业化与城市化, 我国实行非均衡发展战略, 出现了农业支援工业, 农村支援城市的利益分配格局, 导致生产要素由农村向城市单向流动。没有农业农村的现代化, 就没有全国的现代化, 随着全面建设社会主义现代化强国成为我们的奋斗目标, 实现乡村振兴与农业农村现代化成为当前紧迫的战略任务。要实现农业农村现代化需要构建新的城乡利益分配格局, 使工业反哺农业, 城市支持乡村, 坚持城乡融合发展, 实现生产要素的城乡双向流动。我国农村地区的要素禀赋结构是土地要素充裕, 资本要素稀缺, 劳动要素向外流动, 而现有的农村土地制度安排以保障农民生存权的同时支援城市建设为目标, 土地缺乏流动性, 土地

要素未被激活,未得到充分利用,存在效率损失。促进生产要素城乡双向流动的关键是激活农村的土地要素,通过深化农村土地制度改革激活土地要素,增强农民自我积累能力,引导资本要素向农村集聚,实现土地要素与资本要素的结合,以振兴乡村产业,在乡村产业振兴的基础上吸引劳动要素与人才流入农村地区。

参考文献:

- [1]林毅夫,刘明兴.中国的经济增长收敛与收入分配[J].世界经济,2003(8):3-14.
- [2]蔡昉.城乡收入差距与制度变革的临界点[J].中国社会科学,2003(5):16-25.
- [3]LEWIS W A. Economic development with unlimited supply of labor[J]. The Manchester School of Economic and Social Studies, 1954, 22(2): 139-191.
- [4]厉以宁.农民工、新人口红利与人力资本革命[J].改革,2018(6):5-12.
- [5]章莉,李实.中国劳动力市场上工资收入的户籍歧视[J].管理世界,2014(11):35-46.
- [6]卢文秀,吴方卫.患寡亦患不均:双轨制基本养老保险与农民工过度劳动[J].中国农村经济,2023(7):100-123.
- [7]程郁,赵俊超,殷浩栋,等.分层次推进农民工市民化——破解“愿落不能落、能落不愿落”的两难困境[J].管理世界,2022(4):57-64.
- [8]马克思.资本论:第一卷[M].北京:人民出版社,2004.
- [9]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[J].管理世界,2015(1):63-74.
- [10]黄祖辉,胡伟斌.全面推进乡村振兴的十大重点[J].农业经济问题,2022(7):15-24.
- [11]王良健,吴佳灏.基于农户视角的宅基地空心化影响因素研究[J].地理研究,2019,38(9):2202-2211.
- [12]何婧,雷梦娇.金融监管的央地分工变迁及其对农村金融的影响研究[J].改革,2021(11):118-129.
- [13]刘斌斌,任佳豪,李梅羲子.城乡金融错配对乡村产业振兴的影响研究[J].经济问题,2024(10):95-102.
- [14]薛宝贵,王玢玲.实现共同富裕的主要矛盾及路径探索[J].宁夏社会科学,2023(2):114-123.
- [15]汪险生,李宁.提高金融可得性能否促进土地流转——来自CHFS数据的证据[J].山西财经大学学报,2021(1):54-72.
- [16]谭燕芝,叶程芳.金融可得性视角下的农地流转与农村居民收入[J].经济与管理研究,2021(11):93-103.
- [17]薛宝贵,王玢玲.共同富裕评价指标体系的构建[J].郑州大学学报(哲学社会科学版),2023(3):60-66.
- [18]黄祖辉,宋文豪,叶春辉,等.政府支持农民工返乡创业的县域经济增长效应——基于返乡创业试点政策的考察[J].中国农村经济,2022(1):24-43.
- [19]中共中央宣传部.习近平经济思想学习纲要[M].北京:人民出版社,2022.

【责任编辑 苏聪文】

Rural Revitalization from the Perspective of Two-way Flow of Production Factors

XUE Baogui

Abstract: Without the modernization of agriculture and rural areas, there will be no modernization of the country. The most arduous work is still in the countryside to build a socialist modern power comprehensively. To realize agricultural and rural modernization, we should change the trend of one-way flow of production factors to cities in the past, and realize two-way flow of production factors between urban and rural areas. Land is the most important property of farmers, but the existing rural land system arrangement is aimed at protecting farmers' right to subsistence while supporting urban construction. Rural land has a lack of liquidity, and land element has not been activated. The key to promoting the two-way flow of production factors between urban and rural areas is to activate the land factor. By deepening the reform of the rural land system, we can activate the land factor, guide the capital factor to gather in the countryside, and realize the combination of land factor and capital factor, so as to revitalize the rural industry. This will subsequently attract the inflow of labor factor and talents on the basis of the revitalization of the rural industry.

Keywords: production factors; one-way flow; two-way flow; rural revitalization