



“双循环”新发展格局下 城乡经济均衡发展内在动力机制分析

李俊高

摘要:在“双循环”新发展格局下,城乡经济均衡发展内在要求城乡产业融合畅通、城乡收入分配均衡、城乡要素双向流动顺畅和城乡供需适配。为了破除现存体制机制障碍,构筑起城乡经济均衡发展的坚实基础,需构建产权对等—市场公平—有为政府三维动力机制。具体而言,要继续深化户籍制度改革,消除城市吸纳外来人口、市民入乡下乡的体制机制障碍;要推动土地市场化改革,在扩大农村集体产权结构开放性方面迈出更大步伐;要制定资本下乡的管理规则,引导工商资本向农村、农业发展的新模式、新业态、新技术、新产品投入;要加强农村基础设施建设,构建农村社会服务体系,增强农村吸纳生产要素的能力。

关键词:“双循环”新发展格局;城乡经济均衡发展;动力机制;乡村振兴

DOI: 10.13734/j.cnki.1000-5315.2022.03.011

收稿日期:2021-10-26

基金项目:本文系国家社科基金西部项目“城乡经济不平衡的内在逻辑与对策研究”(18XJL006)、成都理工大学2021年度哲学社会科学研究基金重点项目“城乡经济循环的内在运行机理及实现路径研究”(YJ2021-ZD004)的阶段性成果。

作者简介:李俊高,男,四川达州人,经济学博士,成都理工大学马克思主义学院副教授、硕士生导师,研究方向为马克思主义政治经济学,E-mail: sculijungao@163.com。

2021年中央“一号文件”明确提出,构建新发展格局,潜力后劲在“三农”,迫切需要扩大农村需求,畅通城乡经济循环^①。当前,我国城乡产业空间割裂、要素“乡—城”单向流动、城乡公共服务和基础设施不均等、城乡发展差距大等城乡经济发展不平衡问题依然突出,成为我国国内大循环中最大的短板之一。一方面,城乡经济发展不平衡对国内大循环的运行和国内国际双循环的互动产生了制约作用。只有加快推进城乡一体化建设,使城乡关系从割裂逐渐走向融合,使工农关系从失衡走向相对均衡,才能进一步促进国内大循环。另一方面,我国农村居民是最具消费潜力的群体,挖掘农村消费潜力,有助于加强城乡生产与消费的有效衔接,有助于国内大循环。由此可见,我国具有通过重塑城乡关系、推动城乡均衡发展来实现经济结构优化、增长动能转换的巨大空间^②,并能为“双循环”新发展格局提供重要支撑。

一 文献回顾与问题提出

近年来,关于城乡经济均衡发展的研究主要从城乡经济均衡发展的内涵、障碍及其实现路径等方面展开。关于城乡经济均衡发展内涵的研究,学界形成了“前提说”和“目标说”。“前提说”将城乡经济均衡发展视为城乡协调、城乡一体化、城乡融合发展的一个前提,即城乡经济、社会、生态等各子系统之间作用互动、能量互补,且一方发展不以牺牲另外一方发展能力为代价^③。“目标说”将城乡经济均衡发展视为新型城镇化、

①《中共中央国务院关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见》(2021年1月4日),《人民日报》2021年2月22日,第1版。

②陈文胜、李珺《全面推进乡村振兴中的乡村教育研究》,《湘潭大学学报(哲学社会科学版)》2021年第5期,第77页。

③薛向岭《农业专业化对实现城乡经济均衡发展的有效性研究》,重庆大学2006年硕士学位论文,第14页。

乡村振兴的核心目标,包括城乡产业空间、城乡人口分布、城乡公共基础服务的均衡等^①。学界对城乡经济均衡发展障碍的研究可归纳为“二元结构说”、“市场失灵说”和“制度障碍说”。“二元结构说”认为,长期存在的城乡二元社会结构破坏了城乡要素平等交换的基础,致使城乡经济均衡发展受阻^②。“市场失灵说”认为,受市场垄断、交易成本高、信息不对称等因素影响,农村土地、资金、劳动力等生产要素单一向城市转移,造成城乡非均衡发展^③。“制度障碍说”认为,城市户籍门槛、城市偏向政策、资本下乡准入门槛等一系列制度性障碍导致城乡公共服务不均等^④。关于实现城乡经济均衡发展路径的研究,学界主张从加强制度供给、推进市场化改革、加强农村基础设施建设等方面进行。一是通过一系列制度性设计,打通市民入乡通道,搭建要素流动平台,制定资本下乡的管理规则,使得城乡要素充分流动循环^⑤;二是进一步推动要素市场化改革,努力使劳动力、土地、资金等要素市场发展成为城乡经济均衡发展的中间环节^⑥;三是加强农村基础设施建设,构建农村社会服务体系,增强农村吸纳生产要素的能力,让城乡产业要素共生持续发展^⑦。

综上所述,城乡经济均衡发展研究成果丰硕,但仍存在进一步拓展的空间。从研究视角上看,城乡经济均衡发展与否事关国内大循环的顺利运行,当下研究城乡经济均衡发展必然要置于“双循环”新发展格局特定环境下,赋予其新的研究内容,揭示其新的规律性特征;从研究内容上看,现有研究更多着眼于城乡经济均衡发展模式、发展路径和政策支持,缺少对城乡经济均衡发展内在动力机制的挖掘。因此,本文立足新发展格局,深入剖析城乡经济均衡发展的基本要求、主要障碍、动力机制,提出城乡经济均衡发展的实现路径及对策建议,推动城乡关系朝着和谐共生的方向迈进。

二 “双循环”新发展格局下城乡经济均衡发展的基本要求

“双循环”新发展格局的实现内在要求“城”与“乡”在社会再生产四个环节(生产、分配、交换和消费)紧密协同、有效衔接,形成城乡有机循环,并不断推动城乡经济均衡发展。在“双循环”新发展格局下,城乡经济均衡发展进一步要求城乡产业融合畅通、城乡收入分配均衡、城乡要素双向流动顺畅和城乡供需适配^⑧。

在生产环节,城乡经济均衡发展要求城乡产业融合畅通。城乡产业融合畅通主要表现在二、三产业向农业延伸和农业向二、三产业延伸,实现城乡产业链各环节的有机融合发展。一方面,二、三产业向农业延伸是指现代化信息技术不断衍射和嵌入农业领域,运用于城市工业、服务业的新技术、新手段广泛地进入农业生产领域并催生出一些诸如休闲农业、体验农业、景观农业、智慧大棚、订单农业等新业态,实现农业的适度规模化、现代化。另一方面,农业向二、三产业延伸是指通过农村土地、自然资源等要素大规模流转变为城郊现代化种植基地,再引导城市工商业资本注入农产品加工、市场营销等环节,形成集农林牧副渔等基础生产、农产品精深加工、多样化销售于一体的农联工商产业链体系^⑨。

在分配环节,城乡经济均衡发展要求城乡收入分配均衡。城乡收入分配不合理会严重抑制社会整体购买能力,中低收入居民和高收入居民群体可能存在有效需求不足,导致生产出来的产品卖不出去,严重限制社会总产品的实现,使得城乡有机循环受阻^⑩。因此,均衡合理的城乡收入分配,有利于提高农村社会消费能力,促进城乡经济均衡发展。

在交换环节,城乡经济均衡发展要求城乡要素双向流动顺畅。在传统的二元城乡关系中,要素“乡—城”

① 王俊霞、高菲、祝丹枫《城乡经济均衡发展基本公共服务均等化——基于耦合与协调模型的分析》,《华东经济管理》2015年第7期,第37页。

② 刘卫红《城乡一体化发展的主要障碍及实现路径》,《中国集体经济》2015年第22期,第2页。

③ 谢方、徐志文《“城乡界面”视角下城乡要素双向合理流动机制研究》,《内蒙古社会科学(汉文版)》2018年第3期,第94页。

④ 郭素芳《城乡要素双向流动框架下乡村振兴的内在逻辑与保障机制》,《天津行政学院学报》2018年第3期,第37页。

⑤ 李爱民《我国城乡融合发展的进程、问题与路径》,《宏观经济管理》2019年第2期,第37页。

⑥ 耿慧志、刘子健、张天宇等《双循环体系下土地要素市场化改革对城乡发展的影响》,《城市学刊》2020年第6期,第45页。

⑦ 李剑阁《加强农村基础设施建设改善农村公共服务》,《群言》2006年第9期,第14页。

⑧ 涂圣伟《“十四五”时期畅通城乡经济循环的动力机制与实现路径》,《改革》2021年第10期,第22页。

⑨ 江泽林《农村一二三产业融合发展再探索》,《农业经济问题》2021年第6期,第10页。

⑩ 叶兴庆《在畅通国内大循环中推进城乡双向开放》,《中国农村经济》2020年第11期,第2页。

单向流动,造成“乡村病”^①和“城市病”^②并存的局面。从长期来看,这种要素的单向流动并未形成良性的、双向循环对流,难以及时、准确地发现要素价值洼地,在一定程度上阻滞了农村和城市生产要素的替换,无法持续支撑乡村振兴和新型城镇化。只有合理引导城市要素流向农村,形成城乡要素双向互动,才能激发“三农”发展潜能,在新发展格局下推进城乡融合发展^③。

在消费环节,城乡经济均衡发展要求城乡供需适配。农产品除了满足农村居民的生活消费和农业自身生产消费以外,相当一部分要供应给城市。同时,农民所需要的大部分生产资料和生活资料都需要依靠城市工业部门通过零售市场销售给农村^④。新发展格局的实现需要通过现代流通手段和媒介提高城乡供需匹配效率,构建城乡商品供需高效对接机制,加强城乡生产与消费的有效衔接,进而化解城乡间生产与消费的矛盾,实现城乡供需的动态平衡,有效满足城乡居民多层次多样化的消费需求^⑤。

三 “双循环”新发展格局下城乡经济均衡发展的主要障碍

新发展格局赋予了城乡经济均衡发展新的内涵、要求和特征。但现存体制机制障碍严重影响了城乡在空间格局、市场体系、公共基础设施、公共服务水平、民生水平、收入分配等方面实现均衡发展。究其原因,可以归纳为社会再生产各环节存在“城市偏向”特征、城乡要素权能不对等、城乡二元市场分割严重三个方面。

(一) 社会再生产各环节,“城市偏向”特征仍然明显

我国城乡经济存在着明显的“城市偏向”特征,贯穿于生产、分配、交换、消费四个环节,使得城市获得了发展先机,而农村发展却相对滞后。具体来看,“城市偏向”主要表现为城市偏向的所有制制度、生产组织制度、宏观调控制度和资源配置制度^⑥。在所有制制度方面,“城市偏向”主要表现为我国相关法律并未就“农民集体”作为土地所有者如何行使相关权利的组织形式和程序作出明确规定和解释,致使农民集体意志缺乏有效的表达途径和方式,其主体地位实际上被“虚化”和“替代”。相对于城市土地国有制,由于农村集体利益主体“虚化”,导致农民群体利益容易受到其他生产组织或企业的侵蚀^⑦。在生产组织方面,“城市偏向”主要表现为城市拥有各种相互紧密联系的生产组织,如各类各级所有制性质的企业、工厂和协会等,获得的资源较多;而农户居住分散,地块细碎化等决定了农业生产主要以家庭为基本单位,这种完全竞争性的市场组织形式缺乏市场谈判能力。例如,在一些统筹城乡实践中,即便地方政府不断提高“三农”在共享社会经济发展成果中所占的比重,但在“何时分配、怎样分配”等关键问题上,农民并没有真正的平等谈判能力。在资源配置方面,“城市偏向”主要表现为城市资源配置基本市场化,而农村资源则处于由政府与市场共同配置的半市场化状态。这种资源配置方式使得农村资源、要素和产品与城市进行交换时容易受到行政因素的干预,进而形成事实上不平等的城乡交换关系。如在粮食生产方面,出于保障国家粮食安全的考虑,政府会倾向于采取措施防止耕地非粮化、非农化,在某种程度上妨碍了农业生产、经营的多样化,阻碍了农民收入的增加。在宏观调控方面,“城市偏向”主要表现为财政政策和货币政策是以实现经济增长和物价稳定为核心目标,政府对经济增长的追求必然倚重于城市工业,而政府调控物价时将农产品价格始终处于严格调控之下,从而加大了农业生产的市场风险,在一定程度上损害了农民的利益。

(二) 城乡要素权能不对等,仍存在“同地不同权、同工不同酬、同资不同利”现象

城乡产权经济实现形式上不一致或者不平衡会引发城乡要素不平等交换、不合理配置,进而抑制了农村发展活力。具体包括:农村集体建设用地与国有建设用地“同地不同价”、城乡劳动力“同工不同酬”、城乡金融资源“同资不同利”。

①乡村病具有农业生产要素高速非农化、农民社会主体过快老弱化、农村建设用地日益空废化、农村水土环境严重污损化等特征。参见:刘彦随《新型城镇化应注重根治“乡村病”》,《决策探索》2013年第9期,第22页。

②城市病是指城市在发展过程中出现的交通拥挤、住房紧张、供水不足、能源紧缺、环境污染、秩序混乱,以及物质流、能量流的输入、输出失去平衡,需求矛盾加剧等问题。参见:谭纵波《城市病是一种什么病?》,《文化纵横》2020年第7期,第127页。

③冯淑怡、鲁力翡、王博《城乡经济循环下我国农村宅基地制度改革研究》,《农业经济问题》2021年第4期,第5页。

④何恒《农村经济可持续发展研究——一个再生产理论的视角》,山东理工大学2009年硕士学位论文,第26页。

⑤涂圣伟《“十四五”时期畅通城乡经济循环的动力机制与实现路径》,《改革》2021年第10期,第23页。

⑥武立永《阶层结构、城市偏向制度与城乡收入差距》,《河南师范大学学报(哲学社会科学版)》2014年第3期,第62页。

⑦束景陵《试论农村集体土地所有权主体不明确之克服》,《中共中央党校学报》2006年第3期,第48页。

一是城乡土地权能不对等,进而造成“同地不同权”。与国有土地相比,集体土地虽然也属于公有制,但实际上二者并不具有完全对等的权能。相较城市而言,农村土地使用受到更多约束,包括用途受限、转让受限、行业受限等,造成农村土地收益来源狭窄。这种“同地不同权”首先源于现行法律对于集体土地权能的限制。按照《土地管理法》第六十三条规定,“集体经营性建设用地出让、出租等,应当经本集体经济组织成员的村民会议三分之二以上成员或者三分之二以上村民代表的同意,且当签订书面合同,载明土地界址、面积、动工期限、使用期限、土地用途、规划条件和双方其他权利义务”。也就是说,集体土地如果作为建设用地,只能本村村民自用以及有限的与他人合作使用。同时,我国《土地管理法》第九条规定“城市市区土地属于国家所有”,这意味着农村集体经营性建设用地如果不变更土地所有权关系,就不具备与国有土地同等入市和同价的权能属性^①。近年来,不少地方搭建了农村集体产权交易平台以解决城乡“同地不同权”问题,但总体上农民承包地和宅基地的各种权能仍难以实现^②,直接限制了农民财产性收入的增加。二是城乡劳动权能不对等,尤其是城乡户籍差异造成城乡劳动力在同一区域、同一岗位上出现“同工不同酬,同城不同权”的现象。按照马克思劳动价值论,商品的价值量由其社会必要劳动时间决定,工资作为劳动力价值的货币表现,同一区域、同一工作岗位理应有着相同的薪酬标准,即同工同酬^③。但在现实中,仍然存在着城乡居民因身份、户籍差异而难以实现城乡劳动权能对等,即使在同一区域、同一岗位上仍然出现“同工不同酬,同城不同权”的现象^④。有研究表明,一些用人单位的农民工与正式编制工人在相同岗位、产生同样的效益,所获取的劳动报酬却明显偏低,只相当于正式编制工人的50%左右^⑤。三是城乡金融资源配置权能不对等造成“同资不同利”。一方面,城市存贷比远小于农村存贷比,在资金配置上农村处于明显的劣势地位。这意味着信贷资金从农业部门大量外流,被配置到城镇及非农产业部门,贷款资源向城市倾斜,对农村经济发展的支持力度在减弱。另一方面,农村资金借贷成本远高于城市。同样的贷款,在城市是基准利率或打折利率,而针对农村、农业的贷款利率却要上浮2倍或者是3倍^⑥;一些原本用于支持农村弱势群体、贫困人口的普惠金融贷款,其贷款利率却被认为过高^⑦。

(三)城乡二元市场分割严重影响了城乡要素资源的优化配置

现存的城乡市场分割现象严重阻滞了各种资源要素在工农之间、城乡之间的正常循环,严重影响了城乡要素资源的优化配置,使社会经济发展成果难以惠及“三农”,农业现代化进程受阻、农村空心化等问题突出^⑧。

一方面,土地要素市场分割使得农民无法参与土地市场,享受土地增值收益。在农地非农化市场上,地方政府是将农村集体土地征收为城市国有土地的唯一实施主体;而在城市土地一级市场上,地方政府作为城市土地的唯一供给者^⑨,将从农民手中低价格流转进来的土地资源以市场竞拍价出让给工业用地和商业用地,开发商获取大量级差收益,却只从中拿出一部分来解决农民的基本养老保障,而农民的教育、医疗、就业等权益难以得到实质性保障。同时,土地利用变更所带来的增值收益基本上都用于城市空间扩展、城市基础设施和工业园区建设,却较少用在农民、农村、农业上,进一步拉大了城乡差距^⑩。

另一方面,我国长期存在的劳动力市场分割使得城乡劳动力双向流动市场化机制无法建立起来,也进一步造成城乡劳动力在就业机会、福利报酬方面存在很大差异。我国当前城乡劳动力市场分割表现为双二元

①周婧扬《同地、同权、同价的实现条件及路径研究》,浙江大学2017年硕士学位论文,第11页。

②黄敏、丁娟、吴晓伟《百年来中国共产党领导下的农村土地改革历程与展望》,《四川师范大学学报(社会科学版)》2021年第5期,第25页。

③杨云善《保障农民工同工同酬问题研究》,《中州学刊》2014年第10期,第84页。

④穆克瑞《新发展阶段城乡融合发展的主要障碍及突破方向》,《行政管理改革》2021年第1期,第83页。

⑤熊海鸣、王晔君《新城镇化:如何让农民安心上楼》,《北京商报》2013年11月19日,第5版。

⑥郭树清《城乡之间五大不合理格局》,《党政论坛(干部文摘)》2012年第3期,第17页。

⑦《农村普惠金融利率高于城市成痛点,利率是否越低越好?》,央广网,2016年11月16日发布,2021年9月26日访问:http://finance.cnr.cn/jjgd/20161116/t20161116_523272730.shtml。

⑧李萍等《统筹城乡发展中的政府与市场关系研究》,经济学科学出版社2011年版,第21、22页。

⑨吴淑萍《地方政府城市土地供应量决策研究》,清华大学2019年博士学位论文,第2页。

⑩谢冬水《土地市场扭曲与中国居民消费不足》,《上海财经大学学报》2017年第3期,第84页。

形式,即城乡之间的分割和城市内部正式与非正式劳动力市场的分割。城乡之间的分割主要体现为劳动力在城乡自由流动存在着诸多无形障碍。例如,城市尽管还存在一些空余的就业岗位,但对农村劳动力进入城市就业仍然存在专业知识和技能、学历、年龄等多方面“无形”的限制,从农村地区转移而来的劳动力难以满足岗位要求。与此同时,由于城乡之间在要素资源、产业布局、经济组织形式等方面存在差距,且农业部门的劳动生产效率明显低于二、三产业,城市优质人力资源去农村发展的动力明显不够。城市内部正式与非正式劳动力市场的分割主要体现为正式劳动力市场的就业人员主要从事稳定性高、收入增长快和福利待遇较好的工作,诸如公务员、国有企事业单位职员;而非正式劳动力市场的就业人员以个体私营服务业、零售业和各类劳动密集型民营加工业以及国有企业的非编制用工为主,这些工作岗位对劳动者的资历要求较低,同时工资水平偏低、工作环境较差、流动性强、保障体系也不完善^①。

四 “双循环”新发展格局下城乡经济均衡发展内在动力机制分析

在“双循环”新发展格局下,破除城乡经济均衡发展的体制机制障碍,不仅要充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,还需要政府主导建构与市场制度相匹配的产权制度^②。按照科斯定律,清晰的产权界定是市场交易的前提^③。产权是城乡资源要素双向流动机制的核心纽带,明晰的产权是城乡资源要素得以合理配置的逻辑起点^④。一个健全的、公平的城乡产权体系有利于城乡市场公平有序的竞争,更有利于城乡经济均衡发展。因此,必须构建权能对等、市场公平、有为政府三维动力机制,推进城乡产业融合畅通、城乡分配均衡、城乡要素双向流动顺畅和城乡供需适配,进而构筑起城乡均衡发展的坚实基础。

(一)城乡要素权能对等是城乡经济均衡发展的前提

产权经济学家把产权视为人们对物的使用所引起的相互关系,强调产权是一组行为性权利,或者是一个“产权束”^⑤。当相近的两个财产或产权附着物的产权束不完全、产权安排不一致或者受到的约束不不同时,可能导致这两个财产或者产权附着物在经济实现形式上具有巨大的差异,进而可能导致“同工不同酬”、“同地不同价”、“同资不同利”,并致使城乡经济不均衡。因此,城乡经济均衡发展的前提是城乡要素权能对等,也就是相同或相近要素的所有者应该拥有对等的要素权利和地位,方能驱使城乡要素以获得合理报酬为前提的双向流动,实现城乡经济互促互动,促进新发展格局下的城乡融合发展。一方面,城乡要素权利不因身份差异而有所区别,要素所有者对要素拥有相同的所有权、处置权和收益权。其中,对等的要素所有权,即城乡要素所有者都具有明晰界定的所有权,这是实现城乡要素权能对等的核心;对等的要素使用权,即城乡要素所有者在事实上或法律上具有相同的控制该要素的权利;对等的要素处置权,即城乡要素所有者对要素在事实上或法律上具有相同最终处置的权利,如在要素取得、占有、转移和消灭上的权利要对等;对等的要素收益权,即城乡要素所有者可按照相同规则、基于要素投入情况获得相当的经济利益。另一方面,城乡要素权能对等还意味着城乡要素所有者对于要素的一系列权利能够获得相同的法律赋权、行为能力及社会认可,具有相同的维护自身权利的能力,当城市与农村要素权利受到侵害时,都能够获得等值、等价的补偿^⑥。

(二)城乡市场平等交换是城乡经济均衡发展的基础

在开放经济条件下,城乡间的生产要素和生产的商品不能完全在内部完成价值补偿和物质补偿,需要通过社会分工与市场交换来实现,进而使城乡拥有不同要素禀赋的利益主体获得相应要素报酬。城乡要素交换的本质在于通过要素在城市和农村部门间流动为各部门发展提供必要的资源,而市场是生产要素、中间产品和最终消费品流通、配置、交换的主要途径和载体。由于特殊的历史背景,我国城乡要素市场长期处在分割的状态,城乡要素无法在同一市场中自由流动和交换,实质就是城乡要素市场规则的不平等。

一个公平、竞争有序的市场环境方能使各种资源要素按经济主体意愿,平等地、畅通无阻地在城乡间进

①张露云《城乡劳动力市场一体化影响因素分析》,重庆大学2012年硕士学位论文,第8页。

②黄祖辉、李懿芸、马彦丽《论市场在乡村振兴中的地位与作用》,《农业经济问题》2021年第10期,第5页。

③R. H. Coase, “The Problem of Social Cost,” *Journal of Law and Economics* 3, (October 1960): 8.

④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》,《农业经济问题》2020年第10期,第63页。

⑤卢现祥、朱巧玲《新制度经济学》,北京大学出版社2014年版,第114、115页。

⑥张克俊、高杰、方茜等《健全城乡融合发展的要素平等交换体制机制研究》,科学出版社2020年版,第164页。

行循环流动,进而实现资源要素在城乡之间的优化配置,避免城乡“失衡式”发展。因此,确保城乡土地、劳动力、资金等要素能顺利平等地双向流动且能获得均等要素报酬是城乡经济均衡发展的基础。统一、平等、有序、发育完善的城乡要素市场需要满足以下几个条件:一是相同的市场准入规则,即一切符合法律规定的要素均能进入市场进行交易,而不存在对城乡不同身份的歧视性规定;二是相同的市场退出规则,即建立健全的市场退出规则促使城乡要素自由进入或退出市场,以确保城乡要素良性竞争,并获得合理报酬或利润;三是相同的定价规则,城乡要素定价应根据劳动投入情况、稀缺程度、供求情况、质量好坏、区域远近等诸多因素来确定,并能够按照市场价格进行交易,避免城乡要素价格扭曲,消除工农业产品的“价格剪刀差”现象。

(三)有为政府是城乡经济均衡发展的保障

城乡经济均衡发展是无法通过市场机制来实现的。在一定程度上,因为城乡公共产品的不均等、可获信息的不对称、居住成本和谈判能力的悬殊等因素的影响,市场化可能会扩大城乡差距^①。这需要“有为政府”更好地发挥对初次分配的矫正功能,在财政转移支付、公共基础设施建设、社会保障托底、公共环境治理等方面提供有效制度供给来推动农业全面升级、农村全面进步、农民全面发展,将发展成果惠及广大农村地区,即通过城乡一体化体制机制保障、财政转移支付保障、协调监管与纠偏保障等相关措施来缩小城乡差距,进一步促进乡村振兴、构建新型城乡关系^②。

一是城乡一体化体制机制保障。政府应赋予城乡经济主体平等的地位,着力消除城乡要素流动的体制机制性障碍,合理引导城市要素回流农村,激发农村生产要素潜能。二是财政转移支付保障。政府对农村进行财政转移支付主要用于交通、通信等公共基础服务领域以及科教文卫、社会保障等社会公共服务领域,缩小城乡在基础设施和人力资本方面的差距,为实现城乡均衡发展提供公共品支持。三是协调监管与纠偏保障。一方面,乡村振兴战略吸引各种利益主体进驻农村社会,这些利益主体是否真正保障了农民的切身利益以及是否在国家粮食安全大战略前提下努力实现农业规模化、现代化,政府要尽到监管和纠偏职责。另一方面,伴随着大量要素、资源注入乡村,各要素主体可能因为争抢稀缺资源并引发纠纷,需要政府出面化解利益矛盾和冲突,确保乡村振兴不因利益冲突过大而停滞或偏离初衷^③。

五 “双循环”新发展格局下实现城乡经济均衡发展的关键举措

在“双循环”新发展格局下,实现城乡经济均衡发展,关键要破除城乡“人、地、钱”等各种要素自由流动的体制机制障碍,需要发挥“有为政府”在顶层设计、政策引导、示范带动以及在公共投入和推动改革等方面的作用,尤其是要对城乡之间的户籍壁垒、城乡要素市场发育程度不一致、统一建设用地市场缺失、城乡金融资源配置严重失衡、农村基础设施建设滞后等问题给予妥善处理。

第一,深化户籍制度改革,从制度上破除劳动力在城乡间自由流动的障碍,进一步消除城市吸纳外来人口、市民下乡返乡的体制机制障碍。一方面,要实现城乡户籍管理上的统一,建立城乡有序流动的人口迁徙制度,引导优质人力资源下乡,让其携带的技术、技能能够渗透到农业生产要素中去,提高农业劳动生产率。与此同时,要推进以人为核心的新型城镇化,实现农民权益进城可携带,实现人口居住地与户籍地在居民权利上趋同,尤其要解决进城务工农民工最为关切的关键问题,如随迁子女就近入学、异地看病报销等。另一方面,要推动户籍制度附加权利均等化改革,缩小城乡居民在子女教育、社保享有、医疗报销、公共服务等方面的“落差”,促进乡村人口生产方式、生活方式向城镇居民转变,真正实现城乡融合发展。

第二,推动土地市场化改革,在扩大农村集体产权结构开放性方面迈出更大步伐。以稳定新型农业经营主体预期、促进可持续规模经营为目标,进一步扩大承包地产权结构的开放性,推动农业规模化、集约化和现代化发展;以优化人口结构、保障外来人口自住需求为目标,有序扩大农村宅基地产权结构的开放性,探索宅基地所有权、资格权、使用权分置实现形式,盘活农村闲置的存量建设用地,拓宽农民财产性收入渠道;以提高配置效率、发展乡村产业为目标,进一步扩大农村集体建设用地产权结构开放性,激发农业农村发展潜能。

①张跃《中国市场化进程对城乡收入差距的影响研究》,西北师范大学2017年硕士学位论文,第35页。

②王俊、范建刚《从脱贫攻坚到乡村振兴:有效市场与有为政府有机结合的互动逻辑》,《青海社会科学》2021年第4期,第70页。

③吴晓燕、赵普兵《协同共治:乡村振兴中的政府、市场与农村社会》,《云南大学学报(社会科学版)》2019年第5期,第125页。

第三,制定资本下乡的管理规则,引导工商资本投向农村、农业发展的新模式、新业态、新技术和新产品,使逐利资本成为推动乡村振兴的助力器。在下乡渠道上,完善农村产权交易平台,引导村民在自愿主动的基础上完成土地经营权流转;在下乡监管上,建立审查备案、租金保障、租赁退出、违规惩戒等制度,加强对企业资质、经营、信用以及土地流转的审核;在下乡服务上,引导社会资本进入良种繁育,农业设施,农产品加工、储藏、运输、销售以及农业社会化服务等。

第四,加强农村基础设施建设,构建农村社会服务体系,增强农村吸纳生产要素的能力。一方面,进一步完善交通基础设施建设,加快省道、县道、乡道、村道的完善,全面提升交通运输保障水平,打通物流服务的“最后一公里”,为农村产业发展、物流运输提供基础性服务。另一方面,加快新建设施在农村的布局,借道5G网络提升农村互联网信息服务水平,大力发展农村电子商务,把农村特色优势产业和生态民族文化优势资源通过互联网链接全世界;加快冷链物流设施建设,把生鲜农产品物流服务发展为城乡对接的重点领域,保障城市农产品的消费质量。

Internal Driving Mechanism of Balanced Development of Urban and Rural Economy under the New Development Pattern of “Dual Cycle”

Li Jungao

(School of Marxism, Chengdu University of Technology, Chengdu 610059, China)

Abstract: Under the new development pattern of “dual cycle”, the balanced development of urban and rural economy inherently requires the integration of urban and rural industries, balanced income distribution between urban and rural areas, smooth two-way flow of urban and rural elements, and adaptation of urban and rural supply and demand. In order to break the existing institutional obstacles and build a solid foundation for the balanced development of the urban and rural economy, it is necessary to build a three-dimensional driving mechanism of equal property rights, fair market and responsive government. Specifically, the reform of the household registration system should be deepened continually. The institutional obstacles should be eliminated for cities to absorb migrants and citizens to go to the countryside. The reform of land marketization should be promoted, and greater steps should be taken to expand the openness of the structure of rural collective property rights. Management rules should be formulated for capital to go to the countryside, and industrial and commercial capital should be guided to invest in new models, new formats, new technologies, and new products for rural and agricultural development. Rural infrastructure construction should be strengthened and a rural social service system should be built so as to enhance the ability of rural areas to absorb production factors.

Key words: the new development pattern of “dual cycle”; balanced development of urban and rural economy; driving mechanism; rural revitalization

[责任编辑:钟秋波]