

# 以县城为载体带动县域发展和乡村振兴

◇ 耿明斋

从现代化和民族复兴的高度来认识县域发展和乡村振兴的意义

现代化是建立在技术进步基础上的非农产业组织形式不断革新、效率不断提升、体量不断增大,从而逐步对传统农耕生产方式不断替代和持续改造的过程。在这一过程中,原属于农业领域的要素如劳动力、土地及农产品不断地被非农产业及城市吸纳,农业在经济活动中的比例逐渐被压缩到10%甚至5%以下,非农产业在经济活动中的比例不断增大到90%甚至95%以上。从事农业及生活在乡村的人口也逐步被压缩到30%以下,从事非农产业及生活在城市的人口逐步增大到70%以上。农业生产过程也被改造得面目全非,效率则大大提升。这就是我们通常所说的工业化、城镇化和农业现代化过程。实际上,在经济结构、城乡结构、生产方式和生活方式变化的背后,现代化也是按照适应于现代工业的规则体系对传统农业、农村和农民进行改造的过程。甚至可以说,后者被改造的程度是现代化水平的标志,被改造的比例越大,程度越高,现代化的水平也就越高。非农产业高度聚集的城市,尤其是大城市,虽然通过持续吸纳传统农业要素对“三农”改造方面扮演着十分重要的角色,但农业、农村和农民的载体是县城,县域发展可以就地全方位全覆盖式地短时间内实现对三农的改造,大大缩短现代化的时间,提高现代化的效率。

改革开放以来,我们的发展目标从邓小平同志提出的“三步走”到党的十八大提出中华民族伟大复兴中国梦,从现代化的角度说,核心要义都是要通过工业和城市的高水平发展,完成对农业、农村和农民的改造。县域发展是完成“三农”改造的捷

径,也是实现中华民族伟大复兴中国梦的加速器。

异地工业化推动本地城镇化是后发农区现代化的突出特征

工业化会导致要素在特定空间的持续聚集,从而不仅会形成数量越来越多、规模越来越大的城市、城市群和都市区,而且会在一国范围内的特定空间形成高度密集、体量巨大的发达经济区。这些发达经济区会大规模吸引后发农区的劳动力进入非农领域就业,从而使得这些来自后发农区的劳动力在异地实现工业化。但由于各种因素形成的区域间人口迁徙障碍,这些外来涌入到发达地区的就业人口短时间内很难落地生根成为流入地永久居民。他们往往更习惯于到来源地县城购买房产,安置老人和子女,从而在人生的一段时期内过着候鸟式迁徙生活。他们把来源于异地工业化的收入带回家乡,在家乡县城置产置业并分享城市文明生活方式,从而推动了后发农区县城的快速扩张和城市功能的逐步完善,成就了后发农区异地工业化和本地城镇化的发展模式。

城镇化引领工业化或成为后发农区县域经济发展的基本路径。异地工业化带来的收入回流激活了本地县城的房地产市场,市场规模的扩大和房价的不断上升推高了商业地价,从而提升了县级财政的腾挪空间,更多的土地收入被再投入城市基础设施。同时,异地工业化带来居民收入水平的不断提升,也刺激了普通农村居民对优质教育和优质医疗资源的需求,从而刺激了政府和民间优质教育和优质医疗资源在县城的集中供给,县城公共服务体系进一步完善。城市质量和服务能力的提升为非农产业的成长奠定了较好的基础,并进而吸引外来

产业转移落户,刺激本地外出务工人员回流创业,本地工业化也随之展开,从而带动县域经济走上良性发展的轨道。异地工业化→本地城镇化和城市功能的完善→本地非农产业的成长→带动整个县域现代化的快速推进,这样一种螺旋上升的态势可能是后发地区县域现代化发展的便捷路径。

### 通过土地整治和人居空间结构调整推动现代化农业发展

后发农区一般都是粮食主产区,也是国家耕地红线控制比较严格的区域,永久性基本农田占了这些地区耕地的绝大比例,而且这些地区也都是农耕历史悠久、土地利用充分的县域,新增农田的空间较小,农地转化为建设用地的可能性也比较小。所以,建设用地供给不足成为这些地区县域发展的瓶颈。破除瓶颈的最好办法是通过土地整治和人居空间结构调整,挖掘建设用地资源。最重要的是顺应农民大规模进城和宅基地越来越多空置的趋势,推动进城农民宅基地退出,建设用地指标通过流转集中使用于县城和工业聚集区,支撑工业化和城镇化发展对建设用地的需求。在这方面,浙江嘉善提供了最好的解决方案,就是县政府建立建设用地收储中心,通过高价收购进城农民手上的建设用地指标,将零星建设用地汇集成可以规模化使用的建设用地,并将该指标用于县城新区和产业聚集区建设。

现代农业一定是规模经营的农业,也就是单个经营主体的土地经营要达到一定规模,虽然各个国家因自然禀赋差异单个农业经营主体经营农地面积差异较大,但根据土地资源禀赋情况实现一定程度的规模经营,是现代农业的基本特点。问题在于,在我国联产承包责任制基础上形成的人均分割占有农地的制度条件下,要通过流转实现农地规模化经营非常困难。浙江嘉善政府主导的土地流转和规模化经营模式较好地解决了该问题。办法是政府以补贴方式出高价(每亩每年租金1200元)激

励村集体统一承接进城农民流转出来的耕地,然后再以较低的价格(每亩每年租金800元)激励不低于一定规模(300亩)的经营者承租耕地,中间差额县级财政补贴解决。这不失为推动农地规模化经营的较好解决方案。

### 县域发展推动乡村振兴

乡村振兴的基本手段和基本依靠是产业兴旺,产业兴旺的重点是制造业。无数经验证明,将产业兴旺狭隘地理解为农业兴旺,总在一亩三分地上做文章是无法提升农民收入的,从而也无法实现乡村振兴。所以,产业兴旺一定是非农产业兴旺,而非农产业一定是聚集发展的。只有通过非农产业聚集发展,县城不断扩大,功能不断提升,吸纳就业和农村转移人口的数量越来越多,农村人均资源量就会增加,农业劳动效率就会提升,农民收入也会提升,乡村振兴步伐也会越来越快。所以,决不能把乡村振兴理解为村庄振兴。事实上,乡村振兴就是工业化和城镇化引领的县域经济社会发展过程。

如前所述,后发农区发展的第一步是农村剩余劳动力异地流动进入现代工业化体系;第二步是收入回流和举家迁徙县城,并带动县城规模扩张和功能完善;第三步是以回流创业和承接转移的方式,依据本地比较优势发展本地制造业;第四步是进一步带动本地农村居民非农就业和向县城迁徙,为农业留下足够大的空间,在土地流转基础上现代规模经营农业格局形成,社会也就进入全面现代化的状态。由此,县城是县域非农产业聚集中心、县域内农村人口吸纳中心、公共基础设施和公共服务体系供给中心,是后发农区整个县域经济的发动机、助推器和绕以旋转的轴心。

作者简介:耿明斋,河南大学中原发展研究院教授、博士生导师。

(摘自《河南日报》2019年7月28日)