

# 城乡要素自由流动促进新发展格局形成的路径

◇ 完世伟 汤 凯

## 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。加快构建新发展格局是中国应对世界经济缓慢、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。

“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,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。“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。

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

### (一) 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。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。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。

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,激发乡村的发展潜能,推动乡村振兴,促进新发展格局的形成。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。

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下乡,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。

## (二) 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。

“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。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。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。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。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。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

#### (一)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。

#### (二)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。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。

### (三)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。

作者简介:完世伟,河南省社会科学院经济研究所所长、研究员、博士后导师;汤凯,郑州大学商学院讲师,河南省社会科学院博士后。

(摘自《区域经济》2021年第2期)