# 对“逆城镇化”切莫误判

□ 冯 奎

观察者说

最近一段时间，一些地方出现了农民工返乡现象，还有一些企业家在乡村振兴的大背景下赴农村投资。由此，有观点认为逆城镇化已经形成趋势，这种观点着实值得商榷。

从制度设计上看，我国尚没有真正实现逆城镇化的渠道。随着新型城镇化不断推进，对农村人口来说，相当数量的中小城市已经没有了进入的户籍门槛。但反过来，城市人口要想获得农村户籍，成为农村人，这条路却是走不通的。

与此同时，参照城镇人口的定义，目前可被算作逆城镇化的人口其实并不多。进城生活、就业6个月以上，才可以被统计为城镇人口。延续这样的定义，逆城镇化的人口就应该满足到农村生活、就业达到一定时间(比如6个月)的条件。这样来看，偶尔到农村去度假，或者到农村投资并且在农村生活一段时间的企业家等，都称不上是逆城镇化的人口。

应该看到，城镇化发展的下一步方向是城市群化。更多的人口将集中到都市圈、城市带这样的城市群中，核心特大城市、大中小城市，都能获得不同意义上的发展机会。随着行政壁垒与要素流动障碍的逐步消除，核心特大城市将在更大范围内吸引人口；其他各类中小城市依据各自特色发展的定位也能吸引到一定人口。在此过程中，各类城市之间的联系会越来越密切，逐步实现城镇空间的优化。

观察西方发达国家的城镇化进程，可以看到，美国1920年的城镇化率超过了50%，然后开始迈向城市型社会。此后多年，美国的发展趋势就是向都市圈化发展。我国的城镇化率不到60%，远未达到高度城镇化的状态，但随着交通、通信等条件的改善，一些城市人口的生产与消费行为有离开城市特别是城市中心区的迹象，对此需要重视与研究。但是，大规模的逆城镇化并没有到来，城镇化仍然是发展的主导性趋势。

当前，我们讨论逆城镇化，有两个现象要特别注意。一是一些特大城市和大城市由于承载能力有限，难以承载大量外来人口的工作和生活。此时，逆城镇化已成趋势的观点刚好为这些城市的相关决策提供了一个支撑。二是就一些三四线城市乃至乡村的“开发热”“房地产热”的苗头，有些机构将“中国出现了逆城镇化潮流”作为这些现象的理论支撑。其实，这都站不住脚。

总而言之，在一些大都市区域，逆城镇化的迹象的确值得关注，但是我国相关制度设计以及发展现状都表明，尚没有出现大规模的逆城镇化潮流。我们要高度重视一些逆城镇化现象，但亦需避免对总体形势形成误判。

（作者系国家发展改革委城市和小城镇改革发展中心学术委员会秘书长）

# 实施乡村振兴战略要防范七个误区

□ 陈文胜

调查研究

实施乡村振兴战略，是党的十九大作出的重大决策部署，是决胜全面建成小康社会、全面建设社会主义现代化国家的重大历史任务，是新时代“三农”工作的总抓手。在中国特色社会主义新时代，乡村是一个可以大有作为的广阔天地，迎来了难得的发展机遇。为此，必须立足国情农情，既要积极作为，又要防范误区，有序有效推动农业全面升级、农村全面进步、农民全面发展。

## 误区一：忽视农民的主体地位

乡村振兴需要政府的主导和推动，但长期以来，在农村基层实践中，有忽视农民主体地位的现象存在。通过基层调研发现，在一些关乎“三农”的工作中，很少有人问农民自己希望怎样。久而久之，就形成了“政府主体、农民客体”的局面。随之而来的是，农民生产生活的依赖性越来越强，农民的主观能动性和创造力没有被很好地激发出来。在乡村振兴实践中，应更加强调以农民为主体的原则，按照农业农村优先发展的要求重塑城乡关系，在城乡平等的基础上尊重乡村，让广大农民成为乡村振兴的真正主体。

## 误区二：简单地用工业化思路发展农业

乡村产业中，最核心的就是农业。作为生态产业，农业生产与工业生产有着显著区别。对工业生产来说，只要工艺相同，在任何地方生产的产品品质一般也会相同；而农业生产是利用生物的生命活动进行的生产，什么样的地域生态环境决定着生产出什么样品质的农产品。由于农业与工业相比具有自然再生产的独特性，导致农业生产与工业生产存在着一系列不同的特征。工业生产是劳动即生产、生产即劳动，而农业生产是劳动即生产、生产过程却不一定都是劳动的过程，由此决定了工业和农业在生产方式、分配方式上的不同。因此，农业发展不仅要遵循与工业发展相同的经济规律，更要重视遵循其自身特殊的生命规律和自然规律。

## 误区三：照搬城镇化要求和理念建设乡村

乡村的形成是人与自然长期演变的结果，很多乡村都有千百年的历史。因此，推动乡村发展不仅要尊重经济发展规律，还要尊重生态发展规律和社会发展规律，要让人们“看得见山、望得见水、记得住乡愁”。实施乡村振兴战略，必须立足乡村的特征，顺应各地的自然环境特点、农业的特色、文化和地理的特性，而不能把城镇化的理念简单照搬到乡村，忽视延续了千百年的乡土文化传统和风俗习惯。应该看到，在此前一些地方的新农村建设中，由于简单向城市建筑看齐，导致乡村模仿城市大建公园和广场、整齐划一集中建房，失去了乡村独特的味道和特色，在一定程度上也就失去了乡村与城市相比所特有的价值。

## 误区四：脱离工业化、城镇化来推进农业农村现代化

以工业化、城镇化为发端的社会变革与发展，从根本上看就是乡村变迁与城市发展的进程，是由农业社会向工业社会演变、由农耕文明向城市文明演变的进程，工农城乡关系变化是这一进程的本质特征。正是由于工业化、城镇化的推进，引发了农民收入结构和生活方式的变革。数亿农民摆脱了贫困，主要也是在外打工的农民工和进城经商创业的农民商人自我奋斗的结果，是工业化、城镇化的成果。因此，不能离开工业化、城镇化来推进乡村振兴，必须将农业农村现代化与工业化、城镇化作为一个有机的整体，推动形成工农互促、城乡互补、全面融合、共同繁荣的新型工农城乡关系。

## 误区五：以个别现象概括乡村发展全貌

城乡发展不平衡、乡村发展不充分，是当前我国经济社会发展存在的现实问题。但如何看待和评价中国工业化、城镇化进程中的乡村变迁值得重视。应该看到，乡村“空心化”“老龄化”等现象，在一个村、一个地方是真实的，但这种现象只具有特殊性，不一定具有普遍性，因而判断乡村情况更多要靠科学统计，而不能依据个别现象。我国幅员辽阔，区域差异较大，即使是同一区域内的不同乡村，也因资源禀赋、区域位置、治理水平等不同存在较大差异。单凭哪一个村、哪一个地方的单一现象，不能概括整个乡村发展的全貌。应该看到，随着我国经济社会发展，从取消农业税到各种惠农政策的不断推出，当前，中国乡村的发展已经处于历史上的最好时期。

## 误区六：单纯以土地面积评判农业规模经营

长期以来，人们基本认为，土地规模经营是实现农业机械化的必由之路，没有土地规模经营就不能实现农业机械化，也就不能用现代技术装备来经营农业，进而不能实现农业现代化。事实上，随着科技发展，这个论断的基础已经发生了变化。小型、微型农机的出现，打破了丘陵地区、偏远山区的自然条件对农机使用的限制。同时，很多地方的农民采取社会化农机服务方式，使小块土地也实现了机械化，他们还通过卫星导航和互联网服务进行信息化的田间管理，颠覆了传统意义上的规模经营概念。比如，湖南省很多地方人均只有七八分地，山区人均只有三四分地，尽管规模较小，但这些土地除了插秧以外，基本上都实现了机械化耕种。北方一些地方的小麦生产也没有实现大规模农场经营，虽然单个小农户没有装备农业机械，但通过农业机械的社会化服务实现了统一施肥、统一收割。农业社会化服务的规模化发展，打破了土地规模的限制、弥补了其不足，促进形成了一种新的规模经营形式，赋予了农业规模经营新的时代内容。因此，需要重新定义农业规模经营，少数人服务多数人种田的农业社会化服务，已经成为小农户与现代农业有机衔接的有效途径。

## 误区七：对“资本下乡”顾虑重重

现在有一种论调，认为“资本下乡”存在侵犯农民利益的巨大风险，事实上并非如此。党的十九大报告提出，建立健全城乡融合发展的体制机制和政策体系。2018年中央一号文件明确要求，在要素配置上优先满足，在资金投入上优先保障，在公共服务上优先安排，加快补齐农业农村短板。对此，关键是要加快清除阻碍城市要素下乡的各种障碍。应该看到，没有农村各种要素进城就没有城市的繁荣。同样，没有城市各种要素下乡就无法实现乡村的真正振兴。因此，对资本在乡村振兴进程中发挥的作用，应科学理性看待，具体情况具体分析，不能以偏概全，更不能因噎废食。

（作者系湖南省社会科学院中国乡村振兴研究院研究员）

# 做好制度安排 补足产业扶贫短板

□ 钟春平 冯 静

近年来，产业扶贫在精准扶贫、精准脱贫工作中得到了广泛实践。不少地区进行了产业规划和选择，投入大量的人力和物力，取得了积极效果，一些地区更是通过产业扶贫实现了脱贫摘帽。产业扶贫实质上是一种生产扶助模式。通过政府、企业主导，农户参与，增加资本和劳动力投入，短期内实现较大数量产出，取得立竿见影的效果。但也要看到，这种生产性扶贫方式也存在一些问题，需要在后续的实践中不断改进。

应该看到，产业规划的计划性与市场波动的不确定性之间存在着天然的矛盾，造成了投入与产出或收益的不匹配、不对称。实际工作中，政府事先规划了某一特定产业，动员相关的人力和物力投入，形成了规模。在增加产出的同时，也很有可能打破市场原有的供需平衡。可能出现的结果是：有了大量产出，但却难以取得与之相匹配的收益。其主要原因就在于市场复杂多变，往往难以预测。特别是对农产品而言，虽然产量增加了，但相关的市场需求变动较小，加之地理位置和运输成本等因素的影响，农产品的市场销售情况并不一定会达到预期的效果，从而出现投入增加、产量上升、价格下降、收益下降的情况。

还要看到，当前，产业扶贫在一定程度上由基层干部主导和推动。基层干部在动员能力上具备较强优势，对当地情况熟悉，相对而言，也比一般群众有着更高的知识和技能储备，因而做出的选择比较有针对性和可行性。但值得注意的是，基层干部对市场未必有深入的了解，对市场的波动、趋势往往没有足够的预判力。

此外，产业扶贫在调动和保持农户参与的积极性方面也欠缺好的方式和方法，这同样会导致扶贫的长期效果难以保障。

面对这些情况，我们要提高产业扶贫的整体效率，增加扶贫资金的使用绩效，就需通过恰当的制度安排，弥补产业扶贫在实践中存在的短板。

一是产业扶贫应严格限定在适合相关产业发展的地区。对于不适宜居住的贫困地区，应该采取易地扶贫的方式，鼓励居民搬出该地区。对于具有较好发展前景的地区而言，发展相关产业具有一定竞争力，可以采取就地进行产业扶贫的模式。

二是坚持市场化导向，通过市场逐步培育有市场竞争力的产业，通过产业扶贫带动和激发群众的生产积极性。产业扶贫在实施过程中应尽量采取市场机制，虽然人为规划和集中实施具有可快速见效的优势，但效率通常并不理想。市场化运作虽耗时较长，但因其更尊重市场规律，产业发展的效率往往较高。有效益，见成效，就能更好激发群众参与的积极性。

三是坚持社会效益与经济效益相结合的原则，科学评估扶贫资金的绩效，并以此为基础，有针对性地调整扶贫的模式与方法。扶贫政策通常不会有非常突出的经济效益，更多的是社会效益。应根据地区发展长远规划，科学设定扶贫项目预期实现的目标，定期对扶贫资金的经济效益、社会效益进行全面评估。对“越扶越贫”的项目和做法要及时纠正，尽早退出。

还要看到，产业扶贫的范畴不能仅仅局限在农业领域，农业产业虽具有较大发展空间，但事实上见效缓慢，受气候、区位、地理等自然因素的影响较大。所以，产业扶贫可考虑更多地在非农领域进行实践。比如，在服务业和加工业等方面进行尝试，服务业可在一定程度上为农户增加收入，加工业也能较好地实现收益。而且，相比农业而言，这些产业受自然因素的影响也相对较小。

（作者单位：中国社会科学院财经战略研究院）

## 撷英

生态环境部环境与经济政策研究中心主任 吴舜泽——

### 通过正向激励推动绿色转型

全面践行“绿水青山就是金山银山”理念，可以从七个方面发力。一是守住底线、不碰红线，在生态环境容量上过紧日子、建硬约束。二是加大监管执法力度，遏制污染存量，倒逼绿色转型，培育有利于公平竞争、推动高质量发展的市场秩序。三是通过技术进步和管理增效，实现能源资源高效利用，促进生产和生活的循环连接。四是壮大节能环保产业、清洁生产产业、清洁能源产业，大力培育发展战略性新兴产业、绿色经济等。五是改善生态环境，提高区域竞争优势，实施“腾笼换鸟”，更多吸引环境友好型产业。六是挖掘区域资源环境优势，发展一批立足生态资源的特色产业，形成比较优势。

全面践行“绿水青山就是金山银山”理念，需要加强顶层设计，出台目标导向型政策，促使各方协同推进。一方面，要遏制负外部性，建立污染环境者承担责任的相关制度。目前，按日计罚、损害赔偿、责任追究、环境司法等相关制度基本健全，但需使其进一步体系化，更好发挥作用。另一方面，要彰显正外部性。比如，制定实施促进生态环境优质优价的价格、产权、财税、金融、消费等相关政策，做好配套的考核激励、生态补偿、转移支付等方面的制度安排，兑现生态产品与生态环境价值。同时，加快建立并完善让改善环境者得利的政策制度，形成正向激励。

辽宁省社会科学院副院长、研究员 梁启东——

### 创新驱动的实质是人才驱动

科技创新最重要、最核心、最根本的因素是人才。只有拥有一流的创新人才，才能产生一流的创新成果。

我国向来高度重视人才工作。近年来，各地纷纷制定政策措施吸引和培育人才，打造人才高地，开通引进人才的“直通车”，“抢人才”已经成为一道风景线。

但是，很多地区人才的结构性矛盾也很突出：一是传统产业的人才利用率下降，新型的高层次、高技能和复合型人才匮乏。二是人才分布不均衡。从产业角度看，农业领域人才不足，已成为农村经济发展的制约因素；工业人才集中在几个支柱产业，中青年技术骨干流失较为严重，高级专业技术人才后继乏人；服务业人才主要集中在传统领域，现代服务业人才较为缺乏。从地域分布看，人才主要集中在大中城市，其他地方人才数量少而且处于净流出状态。

人才结构性矛盾的背后，是人才工作的观念滞后，且存在一些体制性障碍。应该看到，人才问题的根本症结是市场在人才资源配置中的决定性作用发挥不充分，人才资源开发的体制性障碍尚未完全消除，引才、用才方面的观念还比较落后。比如，在人才的选拔和使用上，论资排辈、求全责备现象依然存在，人为限制太多。同时，使用和吸引人才的政策还有待进一步创新，人才管理的制度体系建设亟待加强，在人才管理上没有形成合力，鼓励干事业、支持干成事业、帮助干好事业的环境还没有真正形成。

加强和改进人才工作是建设世界科技创新强国的根本保证，也是更好实施创新驱动发展和人才强国战略的重要任务。我们必须正确认识并解决好当前面临的结构性矛盾，以调整人才结构为主线，把人才工作纳入科技创新和结构调整的总体布局，牢固树立科学的人才观，推动人才工作体制机制的全面创新。

国务院发展研究中心产业经济研究部研究室主任 魏际刚——

### 打造连接世界的全球物流体系

近些年，我国在全球连接与流动格局中的地位显著提升，影响力不断增强，但与一些发达国家相比，我国在连接世界的能力上还有一定差距。对此，我们应牢牢把握全球化和世界格局变化的新特点，围绕全球生产、流通、贸易的需要，本着“利他共生、共创共享、互利共赢”的原则，秉承“开放、包容、共赢”的理念，抓住“一带一路”建设这一契机，加强与世界各国的战略对接，实现多层次的国际物流合作对象、多元化的国际物流合作方式、多渠道的国际物流合作形式、多领域的国际物流合作内容、多任务的国际物流合作进程，切实推进全球物流体系建设。

一是加强与相关国家的战略对接及政策沟通，积极参与全球运输、物流、通关治理。要参与国际相关规则、标准的制定和修订，参与全球能源治理，推动国际油气管道互连互通；加强与周边国家的双边及多边运输合作机制建设，推动与国际通用运输法律法规和技术标准的对接，消除跨境运输制度性障碍；加强与各国海关合作，降低清关成本，缩短中转时间，推进通关便利化；与各国共同建立统一的全球物流政策协调机制，促进国际通关、换装、多式联运有机衔接，推动形成兼容规范的全球物流政策体系。

二是加强资金保障，创新融资方式。进一步完善国家投资、地方筹资、社会融资相结合的多渠道、多层次、多元化投融资模式，对重大建设项目给予财税支持、实行零税率或免税，同时加大对领军物流企业、创新型物流企业的金融支持。

三是支持物流企业更好整合国际资源。支持物流企业开拓和利用国际市场、国际资源，不断拓展国际发展空间。支持优势物流企业通过联合或参股、收购、兼并其他物流企业等方式，延伸全球服务网络。

（益 青）

本版编辑 栾笑语