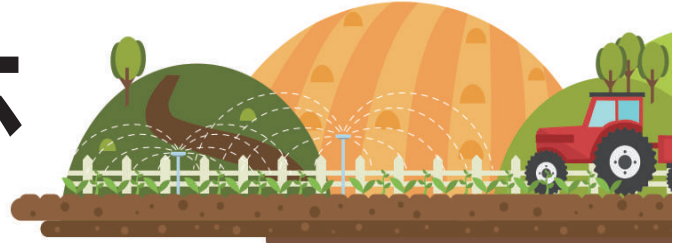


理论热点

激发“三农”潜力要畅通城乡经济循环

涂圣伟



解决好发展不平衡不充分问题，重点难点在“三农”，迫切需要补齐农业农村短板弱项，推动城乡协调发展；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。

推进以人为核心的新型城镇化，促进大中小城市和小城镇协调发展。把县城作为城乡融合发展的重要切入点，强化统筹规划和顶层设计，破除城乡分割的体制弊端，加快打通城乡要素平等交换、双向流动的制度化性通道。

——摘自《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》

以县域为基本单元推进城乡融合发展，强化县城综合服务能力 and 乡镇服务农民功能。建立健全城乡要素平等交换、双向流动政策体系，促进要素更多向乡村流动，增强农业农村发展活力。

建设智慧城市和数字乡村。加快推进数字乡村建设，构建面向农业农村的综合信息服务体系，建立涉农信息普惠服务机制，推动乡村管理服务数字化。

——摘自《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》

扎实推进农村改革和乡村建设。强化农村基本公共服务和基础设施建设，促进县域内城乡融合发展。加快发展乡村产业，壮大县域经济，加强对返乡创业的支持，拓宽农民就业渠道。千方百计使亿万农民多增收、有奔头。

——摘自《政府工作报告》

循环融合是城乡关系运动变化的历史趋势。城乡经济模式往往随社会生产力的变化不断调整，反过来又形成生产力向更高水平跃升的动因。今年的《政府工作报告》对推动城乡融合发展作出了重要部署。《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》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。这是基于城乡发展规律，对优化城乡关系提出的新要求。从分割到依存再到循环，我国城乡经济关系不断向更加适应新发展阶段要求的方向演化，同时又会在构建新发展格局中发挥基础性作用。可以说，畅通城乡经济循环，是构建新发展格局这一战略部署在“三农”领域的重要体现，不仅有利于提升国民经济体系的整体效能，对全面推进乡村振兴和新型城镇化建设都有重要而深远的意义。

据市场规则、市场价格、市场竞争实现效益最大化和效率最优化。二是城乡产业耦合。城乡经济循环不仅是产品和要素的交换，而且体现在产业转移和融合过程中共生产业链和价值链的形成，产业关联畅通是城乡经济循环的重要方面。其中，产业转移是形成合理的产业分工体系、优化生产力空间布局的重要途径，既包括产业从高梯度地区向低梯度地区的转移，也包括在城乡之间的转移。城镇化带来产业和人口的空间集聚，而当城镇化达到一定程度，由于市场拥挤效应和要素成本上涨，会导致部分不依赖城市集聚效应的产业或产业链环节向乡村转移。同时，新一代信息技术的广泛应用和交通条件改善，改变了时空距离，强化了城乡空间关联效应，为城市部分产业功能的转移和城乡产业融合发展创造了更好的条件。三是城乡供需适配。畅通经济循环的本质，是构建高效对接机制和匹配结构，实现生产与消费的动态平衡。城乡经济循环的一个重要方面，体现为建立在经济分工基础上的城乡商品交换，农产品和工业品的价值在交换中得到实现，而利益分配结构会因不同的制度安排和技术条件产生不同结果。随着城乡居民消费需求和生产技术的变化，城乡之间的商品交换不仅需要保持总量平衡，而且更要求结构匹配，这需要同时提高城乡供给结构的适应性和灵活性，减少无效供给，扩大有效供给，并通过现代流通提高供需匹配效率，从而有效满足城乡居民多层次多样化的消费需求。

一是城乡要素对流。促进要素自主有序流动和优化配置，是推动城乡二元结构转化的内在动力，也是实现城乡经济良性循环的基础。城乡要素能否高效对流，不仅取决于要素流动渠道的畅通程度，还取决于要素价格市场决定程度和收益能否实现合理分配。面对“大国小农”的基本国情农情，拓宽城乡要素市场化配置范围，需要考虑不同要素属性、市场化程度差异，特别是农村土地等要素承载的就业和社会保障功能。同时，健全的要素市场功能极为重要。只有形成健全的要素市场运行机制和收益分配机制，才能推动城乡要素配置依

据市场规则、市场价格、市场竞争实现效益最大化和效率最优化。二是城乡产业耦合。城乡经济循环不仅是产品和要素的交换，而且体现在产业转移和融合过程中共生产业链和价值链的形成，产业关联畅通是城乡经济循环的重要方面。其中，产业转移是形成合理的产业分工体系、优化生产力空间布局的重要途径，既包括产业从高梯度地区向低梯度地区的转移，也包括在城乡之间的转移。城镇化带来产业和人口的空间集聚，而当城镇化达到一定程度，由于市场拥挤效应和要素成本上涨，会导致部分不依赖城市集聚效应的产业或产业链环节向乡村转移。同时，新一代信息技术的广泛应用和交通条件改善，改变了时空距离，强化了城乡空间关联效应，为城市部分产业功能的转移和城乡产业融合发展创造了更好的条件。三是城乡供需适配。畅通经济循环的本质，是构建高效对接机制和匹配结构，实现生产与消费的动态平衡。城乡经济循环的一个重要方面，体现为建立在经济分工基础上的城乡商品交换，农产品和工业品的价值在交换中得到实现，而利益分配结构会因不同的制度安排和技术条件产生不同结果。随着城乡居民消费需求和生产技术的变化，城乡之间的商品交换不仅需要保持总量平衡，而且更要求结构匹配，这需要同时提高城乡供给结构的适应性和灵活性，减少无效供给，扩大有效供给，并通过现代流通提高供需匹配效率，从而有效满足城乡居民多层次多样化的消费需求。

党的十八大以来，我国城乡融合发展取得重要进展，城乡经济循环动能不断积累，条件更加充分，但新型城乡关系还没有完全确立，畅通城乡经济循环存

在不少堵点。

一是城乡要素流动面临制度性障碍。我国城乡要素不平等交换和要素单向流出农村的局面已经大为改观，但城乡要素合理流动的体制机制障碍还没有被完全破除，渠道还没有全面打通，城乡要素双向流动成本较高，要素错配现象还比较多。对农业农村而言，大量要素流入城市，资金、人才、信息等要素无法向农村汇聚，造成农业生产率长期不高；对城市而言，农业转移人口向城市流动，农村资产要素权益流转移却不同步，导致土地供求关系紧张，用地成本不断攀升。由于要素市场化配置机制不健全，农村要素资源无法得到有效盘活，不仅影响农业转移人口市民化，也影响了社会资本、城市人口入乡的积极性。二是城乡产业关联存在链接“断点”。技术变革为城乡要素跨界和产业融合创造了条件，使城乡产业互动性、互补性不断增强，但我国城乡产业转移和产业融合发展还面临诸多障碍，产业关联效应和融合水平不高。部分制造业和新兴产业向乡村布局时，大多面临要素保障不足的难题；城市物流、金融、信息等专业服务，由于农村服务成本高、信息不对称等，向农村拓展渗透并不顺畅。其中很重要的一个原因，是县域经济发展长期滞后。县城是推进工业化城镇化的重要空间，也是城乡产业互动融合的关键场域。目前县城产业配套设施普遍不足，缺乏承接适宜产业转移和服务带动乡村的能力，导致其联动城乡经济的纽带作用发挥不充分。三是城乡生产和消费对接不畅。主要表现为供需结构性错配和流通障碍。一方面，农村绿色优质农产品供给能力不足，不能很好地满足城镇居民个性化、品质化、多样化消费需求，同时乡村服务品质化和精细化程度不高，对城市居民下乡消费的吸引力也不强；另

一方面，适合乡村消费的工业品和服务开发不足，难以满足农村居民消费升级需要。在供需衔接方面，工业品下乡“最后一公里”尚未完全打通，农村便利店、商贸综合体等商业网点建设滞后，农民还不能便利地买到质优价廉的工业品，消费成本比较高；同时，农产品仓储保鲜冷链物流设施建设滞后，农产品出村进城通道还不畅通，影响城市居民的“菜篮子”“米袋子”。

从体制机制着手提升效率

畅通城乡经济循环，需要从体制机制着手，全面提升要素配置效率，产业关联效应和市场流通效率。

一是完善要素市场化配置机制。进一步深化城乡要素市场化配置改革，重点围绕“人地钱技”等要素，着力打破阻碍、妨碍城乡要素自由流动和优化配置的瓶颈制约，健全要素市场体系，完善市场交易功能，畅通城乡要素流动渠道，加快改变资源要素向城市单向流动格局，促进城乡要素高效对流。其中，推进农村土地要素市场化配置具有关键性意义。土地要素不能充分流转，其他要素就很难实现高效组合。要加快建设城乡统一的建设用地市场，稳慎推进农村宅基地制度改革，探索农民土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权的退出和流转机制，盘活利用农村存量建设用地，提高土地资源配置效率。

二是健全城乡产业协同发展机制。围绕产业链延伸、价值链提升和供应链优化，搭建城乡产业协同发展平台，创新产业融合服务方式，强化利益联结机制建设，推动城乡要素跨界配置和产业有机融合，提升城乡产业融合层次，促进产业向乡村有序转移。城乡产业循环主要依靠市场，但离不开政府推动。要积极创设有利于城乡产业转移

和产业融合发展的良好生态，建立适应城乡产业分布规律、新业态特点的政府引导和管理机制，做到扶持与管理有机结合。

三是健全城乡商品服务流通网络。流通是畅通城乡经济循环的重要基础，承担着引导生产和促进消费的双重职能。要加快畅通农产品进城和工业品下乡双向流通渠道，促进城乡生产与消费有效对接。特别是要加快完善县乡村三级农村物流配送体系，夯实农村物流设施设备基础，推进电子商务进农村，让工业品更多更好地走进农民家庭，提高农村消费便利化水平，降低农村消费成本；支持食品、日化、金融、保险等相关企业开发适合农村消费的产品和服务，提升农村居民消费品质。此外，还要深入推进农产品出村进城，加强仓储保鲜冷链物流设施建设，积极发展产销一体、股权合作等多种模式的农产品产销对接长效机制，建设和改造社区菜市场、农贸市场、便利店等基础设施，让城市居民更方便、更放心地买到时令农产品。

四是强化县域联动城乡经济功能。发展县域经济是畅通城乡经济循环的重要切入点。应立足不同地区发展基础和要素条件，建立分区分类推进建设的支持引导机制。要加快以县城为重要载体的城镇化建设，统筹县城产业、基础设施、公共服务、基本农田、生态保护、城镇开发、村落分布等空间布局，加快推进基础设施提档升级和产业培育设施提质增效，提升承载产业发展和就业创业能力，增强县城综合服务功能，强化对城市要素入乡发展、城市人口入乡消费的服务保障；搭建面向乡村的技术研发、人才培训和产品营销等平台，增强对乡村产业的支撑和带动能力。

（作者系中国宏观经济研究院产业经济与技术经济研究所研究员）

加快城乡融合发展重在制度创新

龙海波

产者，加快城乡融合发展必须关注农业转移人口市民化。随着国内基础条件和外部环境发生深刻调整，促进形成强大国内市场、持续释放内需潜力的重要性日趋凸显，我国城乡关系正面临许多新特征，主要体现在：乡村人口进城大趋势没有改变，但经济增速放缓及产业转型升级影响了城镇化进程；农业转移人口进城落户和市民化压力增大，就业机会和包括义务教育在内的公共服务供给仍然不足；农村人口特别是青壮年劳动力长期外流，农村人口结构性矛盾将成为一个长期性挑战。

“十四五”时期，要准确把握经济发展基础条件，顺应城镇化大趋势，协调推进新型城镇化和乡村振兴战略，以城乡双向开放理念推动城乡融合发展。一方面，完善支持农业转移人口市民化的“人地钱挂钩”政策，着力解决非户籍人口进城落户积极性不高的问题，让农业转移人口和其他常住人口有序实现市民化，共享城市基本公共服务和社会保障。另一方面，加快建立人才返乡入乡激励机制，更好吸引各类人员返乡入乡创业，大力培育懂技术、懂管理的新型职业农民，进一步增强乡村地区的内生发展动力。

第三，城乡融合发展要打破要素市场化配置障碍。眼下，城乡之间劳动力、土地、资本等传统要素市场发展较为滞后，而技术、数据等新型要素市场培育才刚起步，农业农村在要素竞争中仍处于弱势地位，市场配置要素机制还不完善。应该看到，同一要素投入不同产业部门产生的边际收益存在差异，相对而言，工业部门以及城市的整体生产效率显著高于农业农村，这成为制约城乡融合发展的一个重要因素。新型工农城乡关系下，充分发挥市场配置要素资源的决定性作用，就要完善要素市场化配置机制，驱动要素在城乡之间持续顺畅流动。

总的来看，重点应瞄准土地、技术、数据等城乡融合发展短板弱项，精准发力，给予同类要素相同的市场地位、市场权益和收益保障，进一步加强要素市场化配置体制机制建设，增强城乡要素有序流动活力。比如，可考虑建立城乡统一的建设用地

市场配置要素机制还不完善。应该看到，同一要素投入不同产业部门产生的边际收益存在差异，相对而言，工业部门以及城市的整体生产效率显著高于农业农村，这成为制约城乡融合发展的一个重要因素。新型工农城乡关系下，充分发挥市场配置要素资源的决定性作用，就要完善要素市场化配置机制，驱动要素在城乡之间持续顺畅流动。

总的来看，重点应瞄准土地、技术、数据等城乡融合发展短板弱项，精准发力，给予同类要素相同的市场地位、市场权益和收益保障，进一步加强要素市场化配置体制机制建设，增强城乡要素有序流动活力。比如，可考虑建立城乡统一的建设用地

市场配置要素机制还不完善。应该看到，同一要素投入不同产业部门产生的边际收益存在差异，相对而言，工业部门以及城市的整体生产效率显著高于农业农村，这成为制约城乡融合发展的一个重要因素。新型工农城乡关系下，充分发挥市场配置要素资源的决定性作用，就要完善要素市场化配置机制，驱动要素在城乡之间持续顺畅流动。

总的来看，重点应瞄准土地、技术、数据等城乡融合发展短板弱项，精准发力，给予同类要素相同的市场地位、市场权益和收益保障，进一步加强要素市场化配置体制机制建设，增强城乡要素有序流动活力。比如，可考虑建立城乡统一的建设用地

市场配置要素机制还不完善。应该看到，同一要素投入不同产业部门产生的边际收益存在差异，相对而言，工业部门以及城市的整体生产效率显著高于农业农村，这成为制约城乡融合发展的一个重要因素。新型工农城乡关系下，充分发挥市场配置要素资源的决定性作用，就要完善要素市场化配置机制，驱动要素在城乡之间持续顺畅流动。

总的来看，重点应瞄准土地、技术、数据等城乡融合发展短板弱项，精准发力，给予同类要素相同的市场地位、市场权益和收益保障，进一步加强要素市场化配置体制机制建设，增强城乡要素有序流动活力。比如，可考虑建立城乡统一的建设用地

市场配置要素机制还不完善。应该看到，同一要素投入不同产业部门产生的边际收益存在差异，相对而言，工业部门以及城市的整体生产效率显著高于农业农村，这成为制约城乡融合发展的一个重要因素。新型工农城乡关系下，充分发挥市场配置要素资源的决定性作用，就要完善要素市场化配置机制，驱动要素在城乡之间持续顺畅流动。

总的来看，重点应瞄准土地、技术、数据等城乡融合发展短板弱项，精准发力，给予同类要素相同的市场地位、市场权益和收益保障，进一步加强要素市场化配置体制机制建设，增强城乡要素有序流动活力。比如，可考虑建立城乡统一的建设用地

市场配置要素机制还不完善。应该看到，同一要素投入不同产业部门产生的边际收益存在差异，相对而言，工业部门以及城市的整体生产效率显著高于农业农村，这成为制约城乡融合发展的一个重要因素。新型工农城乡关系下，充分发挥市场配置要素资源的决定性作用，就要完善要素市场化配置机制，驱动要素在城乡之间持续顺畅流动。

总的来看，重点应瞄准土地、技术、数据等城乡融合发展短板弱项，精准发力，给予同类要素相同的市场地位、市场权益和收益保障，进一步加强要素市场化配置体制机制建设，增强城乡要素有序流动活力。比如，可考虑建立城乡统一的建设用地

市场配置要素机制还不完善。应该看到，同一要素投入不同产业部门产生的边际收益存在差异，相对而言，工业部门以及城市的整体生产效率显著高于农业农村，这成为制约城乡融合发展的一个重要因素。新型工农城乡关系下，充分发挥市场配置要素资源的决定性作用，就要完善要素市场化配置机制，驱动要素在城乡之间持续顺畅流动。

总的来看，重点应瞄准土地、技术、数据等城乡融合发展短板弱项，精准发力，给予同类要素相同的市场地位、市场权益和收益保障，进一步加强要素市场化配置体制机制建设，增强城乡要素有序流动活力。比如，可考虑建立城乡统一的建设用地

以数字乡村建设激活乡村振兴新动能

夏杰长

“乡村兴则国家兴”。建设数字乡村既是乡村振兴的战略方向，也是建设数字中国的重要内容。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》强调要“建设智慧城市和数字乡村”。今年的中央一号文件提出，要实施数字乡村建设发展工程。党的十八大以来，中央高度重视农村信息化建设，作为重要抓手的数字乡村建设正在整体带动和提升农业农村现代化发展，为乡村经济社会发展提供强大动力，成为数字中国和乡村振兴战略实施的重要结合点。

这些年，各地政府部门、数字企业等为数字乡村建设投入了各类资源要素，进行了有益探索，取得了显著成效。但我们也要看到，城乡数字鸿沟较大，数字乡村建设地区不平衡、要素支撑较弱、与全面推进乡村振兴的协同性不强等问题依然不少，在一些地方的实践中出现了一些误区。如何在数字中国战略的大背景下，高质量推进数字乡村建设，实现数字乡村建设与全面实施乡村振兴战略的有效衔接，是当前做好农业农村工作亟待研究和破解的重要课题。

总的来看，加快数字乡村建设，并以此为契机激活乡村振兴新动能，既需要战略规划，更需要精准施策、对症下药。

第一，要加强各层级规划的全面衔接，把数字乡村建设全面融入相关规划中。实施数字乡村战略，做好整体规划设计是首要任务。数字乡村建设是全面推进乡村振兴的重要抓手，要衔接“十四五”规划和2035年远景目标，在既有的数字农业农村发展相关规划和文件基础上，可考虑制定数字乡村建设的规划实施方案及可实施细则，做到与顶层设计的有效衔接，与不同区域发展的协同配合，确保数字乡村规划的科学性和可操作性。

第二，要加快标准体系建设，为建设数字乡村筑牢基础。数字乡村建设，作为一个新生事物，亟待解决标准化这个难题。近年来，我国数字农业标准体系建设取得了一定成效，先后出台了一批国家和行业标准，为推动数字农业和智慧农业发展提供了重要支撑。但是，这些标准仅局限于农业本身，是行业的局部标准，数字乡村标准体系整体建设还较为滞后，与全面推

进乡村振兴的要求相比还相差较远。数字乡村标准体系建设作为数字乡村相关技术标准规范研制任务中的先导性和基础性工作，在数字乡村建设初期阶段尤为重要，直接关系到乡村振兴战略的整体实施效果。在这一过程中，既要加强对数字乡村标准体系的顶层设计，包括标准体系的总体框架、技术标准等，又要有科学的时序安排和切实可行的实施机制，更好满足数字化标准的普遍要求和在农村地区的特殊诉求。数字乡村标准的制定主体必须是多元的。政府、企业、行业协会和互联网平台等都应参与标准的制定，从而取得最大公约数，确保标准的科学性、有效性和可行性。

第三，要发力农村“新基建”，提升数字乡村振兴效能。农村新型基础设施建设是数字乡村建设的重要支撑。应着力提升农村“新基建”发展速度，在农村地区加快布局5G、人工智能、物联网等新型基础设施，积极引入信息化的主流技术，实现数字技术与农业的深度融合，筑牢数字乡村的发展基础。此外，还要重视完善农村地区与新技术相配套的基础设施建设。比如，我国

农村地区的快递主要普及乡镇地区，进村的快递网点普及度仍然不够，这对农村地区的电商发展形成了一定制约。对农村地区而言，智能快递柜等是实现非接触式服务的重要方式，因此，建议在农村地区推动智能快递柜等相关基础设施建设，以解决农村快递物流“最后一公里”的问题。还要看到，农村传统基础设施仍然是“三农”发展的重要基础，要创造条件推动其数字化转型。特别要加快推动农村地区农田、水利、公路、电力、冷链物流、农业生产加工等基础设施的数字化、智能化转型，推进智慧水利、智慧交通、智慧电网、智慧农业、智慧物流建设。

第四，要重视利用新技术、新业态，为数字乡村建设注入新动力。数字乡村建设，离不开新技术、新业态的叠加推进作用。这些年，正是借力“互联网+”、蓬勃发展的农村电商让空间上的“万水千山”变为网络里的“近在咫尺”，帮助农产品出村进城、农民脱贫增收。当前和今后一个时期，要以数据技术为支撑，在构建和完善开放的数字农业新型基础设施的基础上，从源头解决农产

品出村进城“最先一公里”问题，从田间地头到城市餐桌，推动农业产销全链路数字化升级。特别要关注的是，眼下互联网新业态——直播电商呈现了高速发展态势，在帮助农民增收脱贫、推动农村经济发展等方面发挥了重要作用。直播电商突破了地理界限，农户和乡村企业即可成为主播，进行农业生产的田间地头等即可成为直播间，能够更好地助力农产品销售，助推乡村振兴。今后要继续用好这些新业态，推动新技术与农业农村发展深度融合，把“助农兴村”活动当成经常性工作来抓，为数字乡村建设提供新动力。

第五，要实施新型职业农民培育工程，不断提升农村劳动力数字化水平和能力。这是数字乡村建设能否落地见效的关键所在。发挥各级政府作用，为农民提供在线培训服务，培养造就一支爱农业、懂技术、善经营的新型职业农民队伍，当前尤为重要。要采取切实可行的措施鼓励人才下乡，多渠道、多形式地推动他们广泛参与数字乡村建设；要调动农民的主动性和积极性，加强对农村干部、新型农业经营主体以及广大农民数字化技能和知识的培训，切实提高农民的数字化水平和能力，从而更好地助力数字乡村建设。

（作者系中国社会科学院财经战略研究院副院长、中国社会科学院习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心研究员）