

调查研究

以城乡双向开放畅通国内大循环

叶兴庆

强

构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局,是与时俱进提升我国经济发展水平的战略考量,也是塑造我国国际经济合作和竞争新优势的战略抉择。把发展立足点放在国内,更多依靠国内市场实现经济发展,是未来一个时期我们推动发展、应对挑战的重要举措。

构建新发展格局,形成国民经济良性循环至关重要,关键是打通经济循环堵点。当前,我国城乡发展差距大、要素双向流动不畅等问题依然突出,进一步推进城乡双向开放,有利于提高资源配置效率,有利于促进经济增长率向潜在增长率靠拢,是畅通国内大循环的一个主攻方向。

打通城乡循环不畅堵点

改革开放以来,我国经济发展总体上是以国内循环为主的。即便是在加入世贸组织以后,国内需求对经济增长的贡献也占据主要地位。国内循环如此重要,目前依然存在投资消费、收入分配、区域发展和资源配置等方面的不平衡问题。这些问题的成因各异,但是,城乡发展不平衡、循环不畅是导致这些问题的共性因素。

主要表现为:城乡居民消费差距明显,2020年,城镇居民人均消费支出约为农村居民人均消费支出的1.97倍,农村居民耐用消费品普及率明显低于城镇居民;城乡居民收入差距明显,2020年,城乡居民人均可支配收入比值为2.56;城乡社会发展差距较大,尽管城乡之间义务教育、居民养老和医疗保险制度基本统一,城乡之间低保和特困救助等社会救助的差距也在日益缩小,但在社会保险等方面还存在明显差距;城乡土地权能尚不平等,随着相关改革逐步深化,农民分享土地增值收益的途径在逐步拓宽,但是,目前农村集体土地的权能依然较为受限。

主要表现有:城乡居民消费差距明显,2020年,城镇居民人均消费支出约为农村居民人均消费支出的1.97倍,农村居民耐用消费品普及率明显低于城镇居民;城乡居民收入差距明显,2020年,城乡居民人均可支配收入比值为2.56;城乡社会发展差距较大,尽管城乡之间义务教育、居民养老和医疗保险制度基本统一,城乡之间低保和特困救助等社会救助的差距也在日益缩小,但在社会保险等方面还存在明显差距;城乡土地权能尚不平等,随着相关改革逐步深化,农民分享土地增值收益的途径在逐步拓宽,但是,目前农村集体土地的权能依然较为受限。

还要看到,农村剩余劳动力转向城镇就业,促进了过去较长一个时期我国全要素生产率的提高,但农民工市民化较为滞后,农民工过早退出城镇劳动力市场等情况对经济发展的不利影响正在显现。

总而言之,我们需对城乡发展不平衡、循环不畅问题高度重视,特别是在构建新发展格局的进程中,应以推进城乡双向开放为切入点,促进城乡人口双向流动,进而带动各类要素双向顺畅流动,采取有力措施缩小城乡发展差距,疏通城乡循环堵点。

扩大城市对农村居民的开放

劳动力要素从边际生产率较低的农业和农村向边际生产率较高的工业和城镇流动,是工业化、城镇化进程中提高全要素生产率的重要支撑力量,也是畅通国民经济大循环的必然要求。改革开放以来,我国劳动力从农业和农村向工业和城镇的转移,符合多数国家二元经济结构转换时期的一般规律,但也表现出一些较为特殊的现象。

一是劳动力再配置效应提前减退。有研

究证明,在经济高速增长阶段,劳动力从农业向非农产业的转移是支撑经济增长的重要因素;随着可转移劳动力的减少,经济增长会减速。有国内经济学家认为,我国农业劳动力向其他部门的转移过早地出现了趋势性放缓。

二是农业劳动力转移就业增量与第一产业就业减量不对称。有调查显示,我国农民工总量逐年增长,但在多数年份,农民工的增量小于第一产业就业的减量。需要看到,在第一产业就业减量中,有一部分是已经退出劳动年龄阶段的人群,在农民工增量中,有一部分是刚刚进入劳动年龄阶段的人群,若两个群体的人数大体相当,则意味着相当部分退出第一产业但仍在劳动年龄阶段的劳动者处于空闲状态,未能非农产业就业。

三是外出农民工增速和占比趋于下降。虽然全国外出农民工总量在逐年增加,但增速在下降;外出农民工占全部农民工的比重也在下降。这种下降,既可能是部分农民工取得城镇户籍、退出农民工统计范畴导致的,也可能是部分农民工返乡造成的。

之所以存在这些特殊现象,主要是因为我国以户籍制度为核心的城乡二元体制,城镇户籍制度与城镇公共服务制度相叠加,大部分公共服务由地方政府提供,这就加大了地方接纳外来人口的压力。在新发展阶段加快构建新发展格局,需着力扩大城市对农村居民的开放,提高农业转移人口市民化质量。

一方面,要转变观念,把外来人口视作发展资源。在扩大城市对农村居民开放的过程中,不能只看到需要提供更多公共服务的压力,更要看到农村居民市民化带来的综合效益。随着人口老龄化程度加深,劳动年龄人口减少,能否吸引到外来人口将对城市发展产生重要影响。促进进城农民市民化,将在扩大消费、活跃市场、提高产业竞争力等方面带来长期收益。

另一方面,要提高公共服务覆盖的广度和深度。当前,以放宽落户限制为核心的城镇户籍制度改革,已取得长足进展,下一阶段的重点应是通过提高公共服务覆盖的广度和深度,增强进城农民的获得感。建议未来出台的公共服务措施不再与户籍性质挂钩,对目前仍然挂钩的公共服务事项进行全面清理、逐步脱钩,特别是要做好城乡之间社会保障制度的衔接。

同时,还要建立有效的激励机制。加大现有激励机制的实施力度,扩大中央财政对农业转移人口市民化奖励资金的规模;建立新的激励机制,中央财政用于支持义务教育等公共服务的转移支付应按各地实际人口安排;持续深化财税体制改革,使其适应扩大城市对农村居民开放的趋势;等等。

扩大农村对城镇居民的开放

需要注意的是,从城市向乡村的人口流动也是畅通国民经济循环的重要环节,而且随着发展水平的提高,这种流动的经济社会意义将越来越明显。

这是振兴乡村的现实要求。推进乡村振

兴,关键是要调整乡村的功能定位、挖掘农业的多种功能、释放乡村的多元价值。在这个过程中,特别需要发挥人才的重要作用,主要是农村居民的主体作用,并将其作为主导力量和主要受益群体。但也要清醒地看到,进入工业化城镇化快速发展阶段以来,农村地区的转移人口在年龄、受教育年限、思想观念等方面明显优于留守农村的人口,单纯依靠留守人口的人力资源和资金积累难以有效激活新的乡村功能,需要各类人才下乡返乡创业就业。

这是满足人民美好现实需要的现实要求。随着收入水平的提高,城镇居民对乡村的需求已经由农产品逐步拓展到自然风光、风土人情、休闲旅游、健康养老等方面。随着农村人居环境的改善、交通便捷性的提高、线上办公的普及,特别是城市群加快发展,城镇居民对周边乡村的居住等功能的需求意愿逐步提升,在城市工作、在乡村生活,甚至在乡村工作和生活,已越来越具有可行性。满足城镇居民对农产品的传统需求,需要物进城;满足城镇居民对休闲、居住、办公等方面的新需求,则需要人下乡。

在这方面,农村地区需在优化人口结构、保障外来人口需求上下功夫。有效满足外来人口的居住需求,促进城乡公共服务对接。加快建立鼓励各类人才下乡的政策体系,支持各地因地制宜建设各类创业平台,为下乡创业者提供综合配套服务。同时,鼓励专业人才为农服务,完善职称评定制度,让到农村基层工作的专业人才获得更多机会。与此同时,还需以提高配置效率、发展乡村产业为目标,持续深化改革,做好村庄建设规划,优化生产、生活、生态空间布局。

(作者系国务院发展研究中心农村经济研究部部长、研究员)



积极探索生态产品价值的实现路径

成长春 冯俊

“十四五”规划和2035年远景目标纲要提出“健全生态保护补偿机制”,将“建立生态产品价值实现机制”作为其中一项重要任务。长江经济带覆盖沿江11省市,横跨我国东中西三大板块,人口规模和经济总量占据全国“半壁江山”,生态地位突出,发展潜力巨大,若能在建立生态产品价值实现机制、探索生态产品价值实现路径方面有所作为,将具有重要的示范意义。

在2018年召开的深入推动长江经济带发展座谈会上,习近平总书记强调,“要积极探索推广绿水青山转化为金山银山的路径,选择具备条件的地区开展生态产品价值实现机制试点,探索政府主导、企业和社会各界参与、市场化运作、可持续的生态产品价值实现路径”。在2020年召开的全面推动长江经济带发展座谈会上,习近平总书记强调,“要加快建立生态产品价值实现机制,让保护修复生态环境获得合理回报,让破坏生态环境付出相应代价”。这些都为长江经济带走出一条生态优先、绿色发展的新路子指明了方向。

生态产品本质上是生态系统为增进人类及自然可持续福祉提供的物质和服务,既包括清新的空气、清洁的水源、宜人的气候、舒适的环境等生态环境资源,也包括生态旅游、林业碳汇等产业化开发后衍生而成的生态系统功能产品。生态系统为人类生产生活提供的所有最终产品与服务价值的总和,形成了生态产品价值。由于大多数生态产品具有公共物品属性和动态不确定性,一般情况下通过市场实现其价值的难度较大,因此需要设

计一种有效机制,通过生态修复、政府采购、产权交易、产业生态化和生态产业化、生态补偿、生态公益服务等途径,让隐性的生态产品价值得到显现和认可。建立生态产品价值实现机制,正是解决这一问题的有力举措。

长江拥有独特的生态系统,是我国重要的生态宝库。长江流域面积180万平方公里,森林资源丰富、水资源充裕、生物种类繁多。基于这些生态资源存量优势,长江经济带在推动生态产品价值实现方面的积极探索更具规模效应和可持续性。与此同时,长江经济带协同推进高质量发展和高水平保护的需求较为迫切。长江经济带牢牢把握“共抓大保护、不搞大开发”的战略导向,实现大保护下的高质量发展,需要积极探索生态产品价值实现路径,真正把自然生态优势转化为经济发展优势。

近年来,长江经济带在同步推进生态产品供给能力提升与价值评估、拓展绿水青山向金山银山转化渠道、促进上中下游区域协调发展等方面,取得了不少进展。但是,也要看到,在推动生态产品价值实现的过程中,仍存在一些堵点。比如,生态产品具有非排他性、非竞争性、受益主体难以界定等特征,这些特征在客观上对实际操作和机制落地形成挑战。又如,生态产品边界不清,产权体系不健全,市场作用发挥不充分、价格体系不完善等因素依然存在,制约了生态产品价值的实现。再如,流域生态补偿的制度设计存在不足,生态补偿方式和资金渠道也相对单一。这些都是在“十四五”时期以及更长一段时

间需要着力解决的重点问题。面向未来,长江经济带沿江省市需在建立生态产品价值实现机制方面深入探索、持续发力,在解决现存问题的基础上形成更多有益经验。

一是进一步明确总体要求和基本思路。必须坚持“绿水青山就是金山银山”理念,研究制定建立生态产品价值实现机制的实施方案,探索生态产品外部性价值显化路径和生态资产价值盘活路径,进一步明确路线图和时间表,依据国土空间规划,选择差异化生态产品价值实现路径。特别是在严格保护生态环境的前提下,建立生态产品保护、生产、流通、消费、增值全过程价值实现机制,推动绿水青山转化为金山银山、金山银山反哺绿水青山。

二是建立健全调查监测与评估机制。需深入开展基础性调查,精准掌握全流域自然资源资产数量、空间分布、功能特点、质量等级、权益归属、保护和开发利用情况,摸清“生态家底”,建立“生态账本”,为绿水青山贴上“价值标签”。同时,加快制定统一的生态产品价值核算技术办法,建立生态产品价值核算、价格、交易、信用等体系;建立生态产品统计报表制度,编制生态产品目录清单,建立大数据平台,对碎片化的生态产品进行集中存储和整合优化。

三是稳妥构建经营开发与市场交易机制。要充分认识到生态产品经营的不可分割性和规模门槛,加强生态产品经营的整体规划和统筹协调;在用好已有经验的基础上深化改革,建立生态产品与用能权、碳排放权、排污权、用水权之间的兑换机制,鼓励下游发达

地区与中上游欠发达但生态良好的地区开展合作,提升生态环境保护者的积极性和参与度;继续推动产业生态化、生态产业化和产业数字化、数字产业化,积极培育生态产品生产供给主体,探索多元化的生态产品产业链和价值链;完善交易规则,建立统一的生态产品交易信息平台和服务体系,着力形成区域间生态产品交易市场。

四是持续完善流域生态补偿机制。可考虑成立长江经济带省际生态保护联席会议制度,统筹协调省际生态补偿机制建设;支持以共建共享、受益者补偿和损害者赔偿为原则,探索建立多元化生态补偿机制;推动补偿方式从“输血型”补偿为主向“造血型”补偿为主转变,通过项目合作、投资引导、技术援助等方式,转移节能环保技术和生态型产业,构建合作共赢、互惠互利的产业发展机制。

此外,推进和保障机制也十分重要。需完善财政支持机制,鼓励各地以公共生态产品政府供给为原则,完善政府购买机制,引导政府优先采购绿色、节能产品;加大绿色金融支持力度,打造“两山银行”“湿地银行”“森林银行”等,优质高效整合原本碎片化的生态资源。同时,加强对生态产品价值实现机制改革创新的研究,强化相关专业建设和人才培养,为长江经济带绿水青山“底色”更亮、金山银山“成色”更足提供人才支撑。

(作者单位:江苏省中国特色社会主义理论体系研究中心南通大学基地、江苏长江经济带研究院)

农业农村农民问题是关系国计民生的根本性问题,没有农业农村的现代化,就没有国家的现代化。当前,我国发展不平衡不充分问题在乡村最为突出,在此背景下,切实做好巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接各项工作,坚持农业农村优先发展,走中国特色社会主义乡村振兴道路,持续缩小城乡区域发展差距,是当前和今后一个时期的重要任务,也是全面建设社会主义现代化国家的题中应有之义。

全面推进乡村振兴,是一项复杂的系统工程,具有外部性、长周期性和准公共产品属性等特征。在大力培育和激发农业农村发展内生动力的同时,还需强化基础设施投资、资源要素保障、要素自由流动等方面的外部支撑体系,为加快推进农业农村各项改革创新提供基础性条件,充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,更好发挥政府作用。

从推动有效市场和有为政府更好结合的角度看,推进乡村振兴的一些基础性支撑条件还存在短板弱项。农村流通服务体系还不完善,农村市场难以有效发挥作用,主要表现为交通、物流等基础设施尚不能完全满足生产生活需要,商品和生活服务有效供给不足,消费环境也需进一步优化;人才、技术、资金等难以满足乡村振兴的需要,特别是人才队伍的整素质能力难以满足农业农村优先发展的需要,在要素保障方面还需切实发力;农业科技投入不足,农业技术推广体系和服务体系尚不完善;涉农资金供给渠道单一,金融服务的供给能力不足;促进城乡要素双向流动的障碍尚未消除,城乡基本公共服务尚有差距,农业农村发展的活力不足;等等。

解决这些现实问题,需加强顶层设计,特别是要进一步强化推进乡村振兴的支撑体系,从流通体系、人才供给、农技创新、资金投入、城乡融合等方面入手,以完善外部支撑体系为实施乡村振兴战略提供更好保障。

一是健全循环畅通的农村市场流通体系。扩大农产品流通,完善农村市场体系,是推动宏大顺畅的国内经济循环的重要一环。具体来看,要健全县乡村三级物流配送体系,加强城乡交通、农产品仓储保鲜和冷链物流、县乡村物流配送中心、村物流站点等基础设施建设,加快补齐物流短板,实现农产品从田间地头到百姓餐桌的安全高效流通;加强农村市场设施建设,加大对公益性农产品批发市场、农贸市场建设改造的力度;完善农产品品牌建设体系,培育壮大品牌经营主体,加强对农产品的质量安全、品牌营销管理等;加强信息基础设施建设,充分运用大数据、移动互联网等信息技术,扩大电子商务进农村的覆盖面,加强农产品市场监测和预测预警,更好发挥信息引导作用。

二是健全多层次、宽领域的人才供给体系。应围绕农业农村发展的重点领域和实际需求,引进和培育相结合,引导鼓励不同层次不同领域的人才参与乡村振兴,为全面推进乡村振兴提供人才支撑。一方面,需建立“柔性”人才流动机制,提升对高端人才、城市人才等引进人才的服务质量,拓展和畅通城镇人才下乡的通道;另一方面,需加强乡土人才、新型职业农民等的培育,吸引农民工返乡创业,提升农业职业教育质量,加强农村经营管理和实用人才培养,提升当地农业人才素质,完善人才发展机制,打造乡村振兴的主力军。

三是健全创新与推广紧密衔接的农技支撑体系。提升农业竞争能力,关键在加快推进农业科技创新,突破农业发展的瓶颈约束。要完善农业科技创新体系,面向农业农村科技重大需求,围绕现代种业和农业机械等关键技术,加强农业科技攻关,提升农业科技研发创新能力;健全农业技术体系,坚持科技创新与转化推广并重、技术集成与成果组装配套、技术链与产业链融合、农科教协作与产学研联合;加强农业科研机构能力建设,深化科技体制改革,调动广大农业科技人员的积极性;创新农业技术推广服务模式,大力推进公益性技术推广体制改革,探索建立多元化生态补偿机制;推动补偿方式从“输血型”补偿为主向“造血型”补偿为主转变,通过项目合作、投资引导、技术援助等方式,转移节能环保技术和生态型产业,构建合作共赢、互惠互利的产业发展机制。

四是健全高效协同的资金投入体系。引导更多金融资源助力乡村振兴,是更好实施乡村振兴战略的现实需要。要进一步完善财政支农投入机制,加大中央财政转移支付等支持农业农村的力度,完善财政支农资金稳定增长机制、粮食主产区利益补偿机制、涉农资金整合统筹长效机制等,创新财政支农资金使用方式;鼓励引导社会资本助力农业农村更好发展,拓宽社会资本投资领域,建立涉农投融资平台,鼓励、规范和引导社会资本进入农业农村领域。积极发展新型农村金融机构,推动农村金融产品创新,使更多适合农业农村现代化发展方向、满足农业农村发展需要的农村金融产品发挥应有作用。

五是健全有利于要素双向自由流动的城乡融合体系。以县域为城乡融合发展的重要切入点,建立健全城乡要素平等交换、双向流动的政策体系,促进要素更多向乡村流动,增强农业农村发展活力。要提高城镇化水平,重点推动在城镇就业的农村人口市民化;在提升乡村基础设施水平上发力,健全城乡基础设施统一规划、统一建设、统一管护的机制;推进城乡基本公共服务均等化,促进城乡基本公共服务标准统一、制度并轨;统筹县域经济协调发展,特别是要加大对经济发展较为落后的县的重点帮扶力度,从财政、金融、土地、人才、基础设施、公共服务等方面给予集中支持,使其更好巩固脱贫攻坚成果、增强内生发展动力。

(作者单位:中国宏观经济研究院)