



要素流动视角下 农业农村优先发展的思想与现实

曾令秋 王芳

摘要:农业农村优先发展是对我国重农传统的继承,也是对马克思主义城乡关系思想的实践。促进要素“城—乡”流动是实现农业农村优先发展的关键,而农业自身的要素吸引力不强、农村缺乏承接城市资源的平台和载体、户籍制度改革不彻底、地方政府官员考核机制和农地价格流转机制不健全是现阶段我国推进农业农村优先发展的现实障碍。应该按照“政府先行、市场跟进”的思路,畅通要素回流的制度通道,培育好吸引要素回流的市场主体,完善农村招商引资计划,引导技术、人才、资本下乡创业。

关键词:农业农村优先发展;资源要素流动;市场政府关系

DOI: 10.13734/j.cnki.1000-5315.2022.03.010

收稿日期: 2021-11-15

基金项目: 本文系国家社会科学基金项目“农业农村优先发展的体制机制与政策体系研究”(19BJY135)的研究成果。

作者简介: 曾令秋,男,四川资中人,经济学博士,四川师范大学中国乡村振兴研究院教授,研究方向为农村经济, E-mail: 656326211@qq.com;

王芳,女,四川广安人,西南财经大学经济学院博士研究生。

党的十九大提出坚持农业农村优先发展,2019年中央一号文件进一步将农业农村优先发展确立为做好“三农”工作的总方针^①,体现了中国共产党以人民为中心的发展理念和以共同富裕为目标的发展宗旨。农业农村优先发展总方针是基于我国农业长期落后于工业、农村长期落后于城镇的二元结构的客观实际提出的。我国工农、城乡之间的发展差距是我国发展不平衡不充分的集中反映,植根于我国从落后的农业国向先进的工业国转变的特定历史阶段之内,突出表现为资源要素从农业向工业、从农村向城镇的单向流动。如果不及时改变资源要素单向流动的局面,势必造成农业投入减少、产出下降,进而导致农业生产难以为继、农村地区衰落凋敝。因此,农业农村优先发展的关键是扭转生产要素持续从农业部门流出的趋势,将有限的资源要素优先配置到农业农村以满足其发展需要,进而优化各类资源要素在工农部门之间的配置,提高我国经济高质量发展的协调性和共享性。

一 农业农村优先发展的思想基础

数千年的自然经济发展历程奠定了我国以农为本的历史传统,并成为农耕文明时代中国经济社会发展思想的重要组成部分。农业农村优先发展既是对中华民族重农传统的继承,也是党中央在新时代立足我国发展不平衡不充分的现实对农业农村发展战略的调整和优化,以上二者共同构成了农业农村优先发展的思想基础。

(一)以农为本的历史传统:自然经济下农业与非农业的要素竞争

^①《中共中央 国务院关于坚持农业农村优先发展做好“三农”工作的若干意见》,人民出版社2019年版,第1—2页。

我国的农本思想最早可追溯至殷周之际,农业作为人类文明延续和发展的支柱性产业受到所有部落的重视。西周以后,手工业和商业活动频繁,但手工业者和商人受国家管理和控制,生产和流通的产品以满足封建贵族的消费需要为主。在生产力极端落后的古代社会,分工的发展丰富了社会总产品,但也导致了农业劳动力的流失,基于对农、工、商孰轻孰重以及要素如何在不同生产活动间合理配置问题的考虑,“农本工商末”的思想应运而生。它主要体现为以粮食、丝帛等农产品为主的国家财富观,强调农业对社会发展的根本性作用,要求在以农为本的前提下农、工、商共同发展。“农本工商末”的思想体现着封建统治阶级对稳定政权和满足自身消费需求的考虑,是一种对劳动力在不同生产活动间进行主观分配的政策思想。

战国中后期,大量手工业者和商人逐渐摆脱了封建贵族的控制,可以相对自由地从事工商业活动,私营工商业快速发展并在劳动力要素吸引上具有了明显的竞争优势,劳动力非农化现象开始出现。但是,自然经济中农业技术进步缓慢,农产品产量十分有限,如果大量的劳动力放弃农业生产将导致全社会的农产品供给不足,落后的生产条件客观上不允许其他非生产性活动对农业劳动力的大规模挤占。因此,“重农抑商”思想逐渐成为我国封建社会时期维护社会稳定的主流思想^①,其首先体现为高度重视和保护农业生产活动的产业发展观,其次体现为以强制手段迫使劳动力稳定在农业生产之上的政策实践观。在落后的生产条件下,这种为了巩固农业基础地位和维持自然经济正常运行的重农思想和政策实践具有历史的合理性。

鸦片战争以后,我国自然经济逐步解体,工业化潮流东渐,一大批民族工商业兴起,“工商立国”、“实业救国”的思想开始盛行,传统的“重农抑商”思想受到强烈冲击,人们开始认识到农业与非农业只可并重不可偏废。然而,近代中国工商业发展既缺乏安定的社会环境,也缺乏中央政府的有效资源调度,因而“农工商并重”思想并未得到实际贯彻。

(二) 农业农村优先发展的历史背景:社会主要矛盾转变与农业农村发展战略调整

1956年,党的八大提出:“我们国内的主要矛盾,已经是人民对于建立先进的工业国的要求同落后的农业国的现实之间的矛盾,已经是人民对于经济文化迅速发展的需要同当前经济文化不能满足人民需要的状况之间的矛盾。”^②在这一认识的基础上,党中央确立了“以农业为基础,以工业为主导”^③的发展战略,明确了农业农村发展在城市粮食和工业原材料供应、工业化资本积累以及农产品出口创汇等方面的基础作用。为更好发挥农业农村的这一基础作用,全国各地在农业“八字宪法”^④的指导下,因地制宜地进行农田水利设施建设和作物品种、生产工具以及种植方法改良,极大地改善了农业生产条件,农业产量显著提升。同时,为了促进农业生产剩余可以快速地向工业部门转移,国家实施了统购统销制度,对农产品进行集中统一调度,通过工农产品“价格剪刀差”积累了大量资金以支援工业化建设^⑤。可以看出这一时期我国“更多地发展农业”是基于以下两个目的:“一可以更好地供给人民生活的需要,二可以更快地增加资金的积累,因而可以更多更好地发展重工业”^⑥。

1981年,党的十一届六中全会明确了“我国所要解决的主要矛盾,是人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾”^⑦。本着解放和发展生产力的需要,我国农村地区开始推广家庭联产承包责任制,农业农村各类生产要素的流动不再受限,农民可以根据市场需求生产其具有比较优势的产品。这种变化

①任继周《论华夏农耕文化发展过程及其重农思想的演替》,《中国农史》2005年第2期,第55页。

②《中国共产党第八次全国代表大会关于政治报告的决议》(1956年9月27日),中央档案馆、中共中央文献研究室编《中共中央文件选集》第24册,人民出版社2013年版,第248页。

③《中共中央、国务院关于当前城市工作若干问题的指示》(1962年10月6日),中共中央文献研究室编《建国以来重要文献选编》第15册,中央文献出版社1997年版,第658页。

④“八字宪法”指毛泽东1958年提出的农作物增产的八项措施,即土,肥,水,种(推广良种),密(合理密植),保(植物保护、防治病虫害),管(田间管理),工(工具改革)。参见:毛泽东《党内通信》(1959年4月29日),中共中央文献研究室编《毛泽东文集》第8卷,人民出版社1999年版,第50页。

⑤韩俊主编《新中国70年农村发展与制度变迁》,人民出版社2019年版,第167—168页。

⑥毛泽东《论十大关系》(1956年4月25日),中共中央文献研究室编《毛泽东文集》第7卷,人民出版社1999年版,第25页。

⑦《中国共产党中央委员会关于建国以来党的若干历史问题的决议》,人民出版社1981年版,第54页。

使得农业部门的要素配置不断优化,农业综合生产率明显提高^①,农产品供给长期紧缺的状况得到了极大改善^②。但由于生产技术落后,我国农业生产始终没有摆脱高耗低效的困境,面对自然资源短缺和人口不断增加的基本国情,党中央提出了“科教兴农”的战略^③,通过持续加大农业科技的投入、健全农业技术推广体系以及加强对农民实用技术培训等措施,将我国“农业发展转到依靠科技进步和提高农民素质的轨道上来”^④,我国农业增长和农村发展取得了实质性的飞跃。但是,20世纪90年代以后,我国工农、城乡之间的发展差距在市场机制的作用下进一步扩大^⑤。基于这一发展形势,党中央及时调整发展战略,提出“统筹城乡发展,推进社会主义新农村建设”^⑥的决策,体现了全面建设小康社会目标下工农、城乡同步、融合发展的新思路和新理念。

新时代以来,我国脱贫攻坚战取得了全面胜利^⑦,已经全面建成了小康社会,彻底摆脱了社会生产的落后面貌,社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾^⑧,其中,城乡之间的发展不平衡是我国社会主要矛盾主要方面的集中体现^⑨。为了解决这一问题,党的十九大提出了实施乡村振兴战略和坚持农业农村优先发展^⑩,其中,实施乡村振兴战略是做好“三农”工作的总抓手,坚持农业农村优先发展是做好“三农”工作的总方针^⑪,二者互为倚重,共同构成我国新时代农业农村发展的战略内核。

二 农业与工业、乡村与城镇的动态发展关系

农业农村优先发展体现出党中央对农业与工业、乡村与城镇动态发展关系的正确认识,这种动态发展关系是马克思主义城乡关系思想的内涵呈现,具体体现在我国工农、城乡发展的演进过程之中。

(一)马克思主义城乡关系思想的辩证逻辑

马克思在深入考察人类社会发展的基础上肯定了农业的基础地位,不仅因为农业是生产满足人类生存所必需物质资料的生产活动,体现着人类劳动“占有和生产食物”的最初目的^⑫,更是因为“超过劳动者个人需要的农业劳动生产率”所带来的农业剩余劳动和产品是人类社会进行分工和其他一切历史活动的前提基础^⑬。伴随着私有制的产生,畜牧业、手工业和商业从农业中分离出来,劳动的专业化分工促使工商业和农业的生产活动界限更加分明,并由各自的聚集形成了城市和农村两种不同的生产生活区域^⑭,进而“也引起城乡的分离和城乡利益的对立”^⑮。马克思、恩格斯认为在封建时代“每一个国家都存在着城乡之间的对立”^⑯,而且“城乡之间的对立是随着野蛮向文明的过渡、部落制度向国家的过渡、地域局限性向民族的过渡而开始的,它贯穿着文明的全部历史直至现在”^⑰。然而,在以机器大工业为标志的资本主义工业生产方式成熟之前这种对立并不尖锐。这是因为在资本主义工业化发展的初期,工业产业高度依赖农业初级产品作为生产资料,尽管工业与农业要进行劳动力资源的争夺,但二者之间的利益联系高于利益冲突。然而,随着资本主义工业化日趋成熟、技术水平不断进步,一方面,工业原材料的种类范围极大拓宽,工业生产逐渐摆脱

①陈锡文《中国农村改革:回顾与展望》(校订本),知识产权出版社2020年版,第67—69页。

②胡小平、钟秋波《新中国农业经营制度的变迁》,《四川师范大学学报(社会科学版)》2019年第4期,第53页。

③江泽民《加强农业基础 深化农村改革 推进农村经济和社会全面发展》,人民出版社1996年版,第14页。

④江泽民《加强农业基础 深化农村改革 推进农村经济和社会全面发展》,第7—8页。

⑤柳思维《体制转轨时期城乡发展差距扩大原因探析》,《现代经济探讨》2008年第6期,第17—22页。

⑥胡锦涛《高举中国特色社会主义伟大旗帜为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗》,人民出版社2007年版,第23页。

⑦习近平《在全国脱贫攻坚总结表彰大会上的讲话》(2021年2月25日),人民出版社2021年版,第1页。

⑧习近平《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利》,人民出版社2017年版,第19页。

⑨《党的十九大报告辅导读本》,人民出版社2017年版,第209—210页。

⑩习近平《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利》,第32页。

⑪《中共中央国务院关于坚持农业农村优先发展做好“三农”工作的若干意见》,第1—2页。

⑫马克思《资本论》第3卷,中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局译,人民出版社2004年版,第713页。

⑬马克思《资本论》第3卷,第888页。

⑭解安、刘承昊《农业农村优先发展的历史逻辑、现实性与路径探索》,《江淮论坛》2018年第6期,第49页。

⑮马克思、恩格斯《德意志意识形态》(节选本),中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局编译,人民出版社2018年版,第12页。

⑯马克思、恩格斯《德意志意识形态》(节选本),第15页。

⑰马克思、恩格斯《德意志意识形态》(节选本),第50页。

了对农产品生产资料的高度依赖；另一方面，先进的农机器械显著提高了农业生产效率，扩大了农产品供给，也释放出更多的农业剩余劳动力。不断扩大的工业生产规模和工业文明下的生活方式需要越来越多的生产空间和生活空间，对土地的需求大幅增长，表现为城市范围的空前扩大和持续膨胀，从而对农业和农村形成了排斥和挤压。农业与工业、农村与城镇之间的利益冲突逐渐高于利益联系，各自在发展需要上的矛盾围绕着劳动力和土地变得日益尖锐。

马克思、恩格斯指出，“城乡之间的对立只有在私有制的范围内才能存在”^①，这是因为私有制下“资本占有者决定把资本投入农业还是投入工业，其唯一动机是对他自己的利润的考虑”^②。而以公有制为主体是我国社会主义市场经济的鲜明特征，它必然要求经济社会的发展要以满足人民群众对美好生活的向往为目标，“把农业和工业结合起来，促使城乡对立逐步消灭”^③。

（二）我国工农、城乡之间发展关系的演进过程

工农、城乡之间的发展关系随着国家经济发展战略的调整而不断变化。根据发展重心的不同，新中国成立以来，我国的经济发展战略可以概括为偏向型、整体型和平衡型三种^④，相应地，工农、城乡之间的发展关系也表现出产业依存、要素竞争与融合互补的特征。

1. 偏向型发展战略下工农、城乡之间的产业依存关系

偏向型发展战略是指在特定历史时期经济发展的目标偏向于某一产业和某一领域。改革开放以前，我国经济发展战略侧重于重工业和城市^⑤，农业农村是支持国家工业化战略的基础部门和上游环节。相较于工业和城镇，农业和农村发展具有产业次序上的优先性，但不具备重要程度上的优先性。偏向型发展战略下工农部门的生产要素是由政府计划来进行配置的，这种配置方式限制了农业生产要素向高收益部门或地区的流动，导致部门和区域之间的利润平均化过程受阻，从而加剧了工农、城乡发展的不平衡。但是，需要明确的是，偏向型发展战略是党中央在生产力落后的客观环境下所作出的现实选择，当生产力发展到一定水平时，发展战略将向着强调工农、城乡同步、融合发展的整体型战略转变。

2. 整体型发展战略下工农、城乡之间的要素竞争关系

整体型发展战略不再侧重于某一产业和某一领域的发展，而是追求社会生产力的整体提升和经济发展的整体效益，出于激发经济主体内生动力的需要，它必须以反映供求关系的市场竞争机制作为配置资源的主要手段。改革开放以后，我国持续推进的市场化改革和全面建设小康社会的发展战略是一种整体型的发展导向。然而，市场规则只是在工农、城乡之间提供一种“机会公平”的要素竞争机制，却难以导致要素竞争的“结果公平”。这是因为长期偏向型发展战略下工农、城乡之间的发展差异、体制性积弊和市场规则下产业间固有的报酬差异使得农业农村在要素竞争中不可避免地处于劣势，持续的要素流出导致土地、劳动力非农化、村庄空心化等问题日趋严重，使得“三农”仍然是我国经济社会发展中最明显的短板^⑥。随着我国经济从高速增长阶段转入高质量发展阶段，发展战略也向着更强调农业农村发展优先性的平衡型战略转变。

3. 平衡型发展战略下工农、城乡之间的融合互补关系

平衡型发展战略是在发展导向上更加注重结构平衡，通过优先发展相对滞后的产业和区域来提高经济发展的整体水平。新时代以来，党中央立足于我国经济“减速换挡”和农业农村发展相对滞后的现实矛盾，提出的“乡村振兴战略”和“农业农村优先发展总方针”就是一种平衡型发展战略。在偏向型发展战略下，我国工农、城乡之间的发展差距由二元对立的体制性因素形成。在整体型发展战略下，工农、城乡之间的发展差距在市场机制的作用下进一步扩大。显然，这种发展差距难以由市场自发的调节力量去缩小，而必须通过平衡型发展战略下政府与市场的有机结合才能缩小。平衡型发展战略下的工农、城乡关系，既不是偏向型发展

① 马克思、恩格斯《德意志意识形态》（节选本），第 50 页。

② 马克思《1844 年经济学哲学手稿》，中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局编译，人民出版社 2018 年版，第 22 页。

③ 马克思、恩格斯《共产党宣言》，中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局编译，人民出版社 2018 年版，第 50 页。

④ 罗明忠、刘子玉《要素流动视角下新型工农城乡关系构建：症结与突破》，《农林经济管理学报》2021 年第 1 期，第 12 页。

⑤ 白永秀、任保平、何爱平《中国共产党经济思想 90 年》，人民出版社 2011 年版，第 24 页。

⑥ 《乡村振兴战略规划（2018—2022 年）》，人民出版社 2018 年版，第 7 页。

战略下上游部门与下游部门的产业依存关系,也不是整体型发展战略下“机会公平”的要素竞争关系,而是以共同富裕为目标指引的融合互补关系。融合互补不是简单地以高带低、以多补少,而是优势互补。而实现这一互补的前提是二者在发展水平上大体相当,在当前城乡间发展水平不对等的现实中实现融合互补必须要求农业农村优先发展。

三 实现农业农村优先发展的现实障碍

农业农村优先发展的前提是劳动力、技术、资本等生产要素从非农产业和城镇向农业和农村回流。按照城市化的发展规律,只有在逆城镇化阶段资源要素才会自发地向农业农村大规模回流^①,而当前我国尚未进入逆城镇化阶段^②,要素逆向流动的调节机制还未被触发,现阶段推进农业农村优先发展将面临诸多现实障碍。

(一)资源要素回流的动力不足

1.农业自身的要素吸引力偏低。生产弱质性、经营低报酬性和市场主体弱小性是农业要素吸引力低的内因。相较于工业,农业天然地具有生产周期长、产出不稳定、市场风险高的特征,这使得农业单位要素投入所能产生的利润远低于工业,客观上导致了农业在资源要素的汲取上处于弱势地位^③。改革开放后,我国化肥、农药、农具器械等农业生产资料的供应逐步走向市场化,农业生产资料价格迅速上升,导致粮食、油料等主要农产品的生产成本不断攀升,农业经营的利润空间持续被挤压,严重打击了农民扩大再生产的积极性,使得资金、技术、劳动力等要素流入农业农村的意愿降低^④。此外,我国农业生产经营主体主要是以家庭为单位的农户,单个生产者的生产再投资能力、融资能力、市场议价能力和抗风险能力都十分有限,先进的农业生产设备对弱小的农业生产者而言既“用不起”,也“不敢用”、“不会用”,使技术、资金等要素即使引得进来也难以真正有效利用到生产过程中去。

2.农村缺乏承接城市资源的平台和载体。资源要素能否回流至农业农村除了取决于该部门(或地区)是否具有较大的获利空间,还取决于各类资源要素能否有效参与到农业生产中,这就需要相应的对接平台和载体将优质资本、先进技术等资源引导至农业农村发展最需要的地方。目前,我国农村缺乏具有一定资源承接能力和利用能力的新型农业经营主体,如具备一定文化、经营知识与技术、管理能力的新型职业农民和具备一定生产规模的涉农企业、农业大户、合作社等,他们是要素逆市场流动至农村的现实载体,是解决农村产业资源对接难的关键。正是这一类载体的缺乏使得农村发展中广泛存在优质资源引得来却搞不好,最终留不住的问题^⑤。

(二)资源要素回流面临的制度瓶颈

1.户籍制度改革不够彻底。从计划经济时期延续而来的城乡二元户籍制度是我国城乡要素流动最典型的制度壁垒。1984年以来,我国连续推进了数十次的户籍制度改革,降低了农村劳动力流入城镇(个别大城市除外)的落户门槛,基本上破除了劳动力“乡—城”流动的壁垒^⑥,但是关于促进劳动力“城—乡”流动的户籍制度改革还处于探索之中^⑦。目前只有山东省率先探索实施城乡人口双向流动制度,允许返乡创业就业的高校毕业生、退伍军人和拥有农村宅基地的进城落户人员落户农村^⑧。但这一改革探索只是有限地解除了部分城镇人口流动的户籍约束^⑨,对于城镇劳动力向农村回流的促进作用有限。此外,户籍制度改革

① 罗静《城市化发展的四阶段演进模式及其阶段特征》,《人文杂志》2002年第4期,第144页。

② 李具恒、张美玲《新型城镇化的逻辑:发于人口归于人本》,《西北人口》2017年第6期,第32页。

③ 曾庆芬《农业的弱质性与弱势性辨析》,《云南社会科学》2007年第6期,第96—97页。

④ 董玮、张雪溪、秦国伟《农业农村优先发展的资源配置逻辑与保障机制》,《行政管理改革》2020年第2期,第71页。

⑤ 罗明忠、刘子玉《要素流动视角下新型工农城乡关系构建:症结与突破》,《农林经济管理学报》2021年第1期,第14页。

⑥ 赵军洁、张晓旭《中国户籍制度改革:历程回顾、改革估价和趋势判断》,《宏观经济研究》2021年第9期,第127页。

⑦ 罗明忠、刘子玉《要素流动视角下新型工农城乡关系构建:症结与突破》,《农林经济管理学报》2021年第1期,第13页。

⑧ 《山东省人民政府办公厅关于进一步深化户籍制度改革 促进城乡融合区域协调发展的通知》,山东省人民政府网站,2020年12月31日发布,2021年11月6日访问,http://www.shandong.gov.cn/art/2020/12/31/art_107851_110021.html。

⑨ 齐金亮《农村户口更吃香了吗》,《经济日报》2021年4月6日,第5版。

不彻底还表现为城乡户籍利益二元分化的局面依然没有被打破^①。城市的基础设施和教育医疗等公共服务水平远胜于农村,这种由户籍制度所产生的城乡公共服务水平差距仅通过户籍改革是无法消弭的,还须通过大规模、长周期的财政投入彻底改善农村公共服务条件,使农民在农村也能享受相对优质健全的公共服务,从而减少由城乡公共服务不对等而导致的农村劳动力外流。

2. 地方政府官员考核机制有待进一步完善。分税制改革以后,我国地方政府逐渐形成了以经济增长为主要考核内容的“锦标赛”晋升机制,这一机制在整体型发展战略的驱动下发挥出了巨大的制度能量,但也不可避免地扭曲了地方政府官员“唯 GDP”是从的短视化政绩观,导致地方政府在贯彻农业农村优先发展总方针的过程中存在动力不足、积极性不高的问题。事实上,农业农村的发展滞后和要素外流不是一朝一夕形成的,促进要素回流也绝非短期可以实现或量化的政策目标。为更好地贯彻落实农业农村优先发展战略,必须对现行政绩考核体系进行改革,建立能够科学反映农业农村要素吸引能力提高的长期性指标体系,在农村发展问题上给予基层政府充足的自主权,消除政策传导障碍,增进基层政府促进要素回流农村的积极性和能动性。

3. 农地流转的价格机制不健全。农地是吸引技术、人才、资本下乡助力农业现代化生产和农村产业多元化发展的关键要素。没有土地资源的盘活和整合,即使要素吸引至农村也无法发挥效能。农村土地“三权分置”改革后,土地要素可以通过经营权流动的方式实现合理配置,但由于目前我国农地流转的市场价格机制尚不成熟,流转价格缺乏科学合理的定价参考,导致农民流转土地的积极性不高,农地资源整合困难,农业规模化、集约化经营难以实现。

四 农业农村优先发展的实践思路

实现农业农村优先发展关键在于促进要素逆向回流至农业农村,这就需要对工业化和城镇化发展战略下的市场—政府关系进行调整,当然这种调整并不是不要市场或者由政府替代市场,而是要求“政府先行、市场跟进”,需要政府在市场自发地进行要素逆向流动之前“先行”参与农村发展,畅通要素回流的制度通道,培育好吸引要素回流的市场主体,完善农村招商引资计划,引导技术、人才、资本回乡创业。

(一) 深化制度改革,畅通要素回流的制度通道

首先,深化户籍制度改革,打通劳动力下乡落户通道。一是要扩大实施城乡人口双向流动制度的试点范围,探索积累可复制推广的流动机制;二是要进一步放宽落户对象的限定,让除高校毕业生、退伍军人以及进城落户的农村人口以外的其他愿意投身乡村发展的人士也能落户农村。其次,完善地方政府官员的晋升机制,将农业农村优先发展的相关指标纳入到政绩考核体系中,调整涉农考核指标权重,优化涉农考核指标内容。如农村居民人均收入指标不仅要关注收入在绝对数量上的增长,更要关注农民收入结构的优化,应该重点关注与农业农村发展情况直接挂钩的农民经营性收入指标。最后,持续深化农村土地市场化改革,加快形成城乡统一的土地交易市场,消除城乡土地交易价格差异中的制度性因素,建立一套科学公平的土地经营权、使用权价格评估机制,发展培育一批能够进行规范化交易的农村土地交易中介机构,制定一套切实保障农民权益的服务规范和管理制度,为农村耕地流转、宅基地自愿有偿退出和抵押、集体建设用地入市交易做好前期铺垫。

(二) 完善新型农业经营主体的政策支持体系,培育好吸引要素回流的市场主体

新型农业经营主体包括懂技术、善经营、会管理的新型职业农民、农业大户、特色农产品合作社、涉农企业等。与传统的小农户相比,新型农业经营主体在资金、技术、规模和风险抵抗等方面具有显著优势,政府不仅要主动搭建新型职业农民学习培训平台和农业企业(合作社)孵化平台,鼓励支持农村致富带头人带领农民发展新型农村集体经济,还要为其提供规划投资、技术引入、金融信贷、决策咨询和市场开拓等政策支持,帮助新型农业经营主体因地制宜地延长农业产业链,推动农业多元化发展。更重要的是,在新型农业经营主体的技术水平、资本实力和生产规模还比较小,无法与大中型农业企业展开竞争的起步阶段,政府应对其提供产业保护,包括生产端的资金倾斜和销售端的消费倾斜。如鼓励当地零售企业优先采购本地特色农产品、

^①赵军洁、张晓旭《中国户籍制度改革:历程回顾、改革估价和趋势判断》,《宏观经济研究》2021年第9期,第128页。

企事业单位“以购代捐”等,帮助新型农业经营主体顺利渡过投入大、回报少、风险高的初创期,待其进入具备一定竞争能力和盈利能力的成长期后再分批次逐步减少扶持以推向市场,使其通过市场化竞争提高自身在市场规则下的资源吸引力,从而顺利进入成熟期。

(三)完善农村招商引资计划,引导技术、人才、资本回乡创业

传统招商引资计划的锚定对象主要以规模大、就业吸纳能力强和税收回报高的重资产工业企业为主,面向涉农企业的招商引资计划偏少,且配套的政策优惠力度也偏低。促进各项要素逆市场流向农业农村,需要进一步完善农村招商引资计划。首先,在地方招商引资计划中,增加涉农招商专项计划,与工业项目区别开来,对涉农项目给予更大的优惠补贴,尤其是对集技术、人才、资本优势于一体的现代化农业企业和农产品深加工企业,要专门引进、重点保护、强力支持,做好企业发展前期的配套服务。建立企业与农民交流沟通、用工招聘、土地流转、纠纷处理的信息平台和专门的工作小组,降低企业的投资成本、交易成本和信息成本。其次,对技术、人才、资本分别制定相应的引导措施。由政府主动对接农业科技企业、农科院和农业大学的技术专家,定期组织专家实地考察并对农技人员、乡村干部开展培训,把农业技术推广作为基层政府的工作重点。同时,建立并完善面向农业农村的人才引进奖励计划,鼓励熟悉本地农村情况,有知识、懂技术的高校毕业生,外出能人,个体户和企业家返乡创业,解决好他们在返乡创业过程中的疑难问题。科学整合和使用涉农资金,规范下乡资本的管理,做到专款专用,防止下乡资本“非农化”。

Ideology and Reality of Priority Development of Agriculture and Rural Areas from the Perspective of Factor Mobility

Zeng Lingqiu¹, Wang Fang²

(1. Institute for China's Rural Revitalization Studies, Sichuan Normal University, Chengdu 610066;

2. School of Economics, Southwestern University of Finance and Economics, Chengdu 611130, China)

Abstract: The priority development of agriculture and rural areas follows Chinese tradition of emphasizing agriculture and the practice of the Marxist idea of urban-rural relations. Promoting the “urban-rural” flow of factors is the key to realizing the priority development of agriculture and rural areas, while the practical obstacles to promoting the priority development of agriculture and rural areas in China at this stage include the weak attractiveness of agriculture factors, the lack of platforms and carriers to receive urban resources in rural areas, the incomplete reform of the household registration system, and the inadequate assessment mechanism for local government officials and the mechanism for transferring the price of agricultural land. Based on the idea of “government first, market follow-up”, measures should be taken to smooth the institutional channel for the return of factors, cultivate market subjects to re-attract the factors, improve the rural investment attraction plan, and guide technology, talents, and capital to start businesses in rural areas.

Key words: priority development of agriculture and rural areas; flow of resources and factors; relationship between market and government

[责任编辑:钟秋波]