

## 3

**【摘要】**解决“三农”问题，不能仅限于其本身找出路。从关联和协同的思维角度看，要与提高农业劳动生产率、改革土地产权、促进人口要素双向流动、增加农民财产性收入、推动新型城镇化和扩大农业发展增量空间相协同。只有这样，才能更好地落实和走好乡村振兴这盘战略大棋局。

**【关键词】**乡村振兴 五大协同 “三农”问题

**【中图分类号】**F320 **【文献标识码】**A

## » “五大协同”走好 乡村振兴战略大棋局

文\_周天勇

2018年中央一号文件提出了乡村振兴的部署。解决“三农”问题，不能仅限于其本身找出路。从关联和协同的思维角度看，要与提高农业劳动生产率、改革土地产权、促进人口要素双向流动、增加农民财产性收入、推动新型城镇化和扩大农业发展增量空间相协同。只有这样，才能更好地落实和走好乡村振兴这盘战略大棋局。

### 一、乡村振兴需要与发展家庭和合作农场，扩大土地经营规模，提高农业的劳动生产率相协同

从农业中就业劳动力的比率看，日本、韩国和中国台湾在中国大陆目前同等的发展水平时为11%左右，目前的印度尼西亚、墨西哥和土耳其等与中国相同发展水平的国家为15%左右。而2016

年我们农业中就业的劳动力比率高达27.7%，农业中就业的劳动力多达21796万人，比11%和15%的标准分别多出了12959万人和9856万人，农业生产率为2.96万元/人。而非农业的劳动生产率则高达12.13万元，非农业劳动生产率是农业的4.01倍，相差了9.16万元。目前全国农业劳均耕地只有9亩左右，而日本、韩国和中国台湾在20世纪90年代末时，分别为24、15.5和10亩（随着城市化，现在劳均水平又有大幅提高），当时美国、英国和法国劳均耕地为2859、490和580亩。

一个基本的判断是，我国从事农业的劳动力并不是少了，而是太多了；由于户籍迁移较为缓慢，以家庭形式迁移的比例要比世界其他国家低得多，导致家庭经营的耕地除了碎片化外，土地生产和经营规模扩大十分缓慢；农业比较收益太低，不可能留住有教育投资（需要收回）的青年人力

资源。自然的土地规模特别是小的农户经济，与现代市场经济对接的成本太高，总体上根本就无法良性经营。协同的方向：我国平原地区振兴农村和农业现代化的关键是，通过一号文件提出的土地流转、土地入股、建设家庭和合作农场，扩大农业生产和经营规模，提高农业的劳动生产率；丘陵和山区也要转移农业内部过剩的劳动力，尽可能地通过土地流转，调整农作物结构，推进连片化种植，解决其承包地分散化和碎片化的问题，提高丘陵和山区农业的规模经营水平，提高从事农业农民的劳均土地产出率。

因此，如2018年中央一号文件提出的，要“实施新型农业经营主体培育工程，培育发展家庭农场、合作社、龙头企业、社会化服务组织和农业产业化联合体，发展多种形式适度规模经营”，使中国农业摆脱低劳动生产率的羁绊，迈向高效率 and 高质量发展的阶段。

## 二、乡村振兴与推进农村土地产权改革相协同

目前迫切需要系统总结农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点经验，逐步扩大试点，加快修改土地管理法，完善农村土地利用管理政策体系。经营农林牧等业，需要现代化装备、各种设施、土壤肥力、耕地草场轮休等方面的投入，有投资大、周期长、利润低的特点。因为担心土地可能随时被调整，合同协议无产权规定约束可能随时毁约，农村集体土地可能被不透明地出租和卖出，征用而不能同地同价，承包和合约的期限太短和频繁调整，投资和经营者因产权不恒而不可能有投资经营的恒心。

没有耕地、林地、草地、宅地和其他建设用地的产权证书，在需要流转、抵押、入股、继承等时，往往没有基础的法律依据，也阻碍了农村各种

土地要素的盘活和再配置。比如，农村土地承包经营权证，是农村土地承包人对其依法承包的土地享有占有、使用、收益和一定处分的权利。在耕地要进行短期或者长期出租，或者耕地入股时，需要以土地承包经营权证，来签订出租和入股合同，以保证和约定双方的权利、义务和责任。

因此，振兴农业需要在坚持农村土地集体所有制不变的前提下，尽快清晰硬化农村各类土地的使用财产权，确权到村经济组织、到户和到人，颁发产权证书；并且这种使用财产权有交易、入股、抵押、出租和继承权。耕地承包到期后，无偿再延长30年，无限无偿续期延长，给千年林业、百年农牧业一个产权稳定的预期，使投资和经营者有恒产也有恒心，可以解决其在短期内只施化肥农药，强力进行掠夺，不舍得投入，不进行轮休和施用生物肥料，对土地林场草地等吃干榨净等短期行为所生产的种种问题。

## 三、乡村振兴需要与城乡人口和要素双向流动及土地资源再配置，提高农村居民、流动人口和迁移新居民的收入相协同

2018年中央一号文件提出要坚持城乡融合发展，这包含四个方面的含义：一是人口、劳动力和人才城乡双向流动。如文件中提到的“深化户籍制度改革，促进有条件、有意愿、在城镇有稳定就业和住所的农业转移人口在城镇有序落户”；不宜于生活生产的农村地区，要“有序推进易地扶贫搬迁，让搬迁群众搬得出、稳得住、能致富”“农村对人才吸引力逐步增强”等都体现了这一要求。二是城乡资金双向流动。文件指出，农村金融改革任务繁重，城乡之间要素合理流动机制亟待健全。向农村流动的不仅是财政资金，还有信贷投资，社会投资资金。应当发挥财政、金融和社会资金的积极性，鼓励城市社会投资，市场化运作，投入农村农林牧场规模化和现代化建设，

促进农牧林的发展,投入农村农林牧产品加工等第二产业和旅游业等服务业,还投入水利、土地改造、生态环境、新社区建设等项目,全方位地振兴和发展农业。三是土地要素动态合理配置。需要建立城乡统一的市场,进行土地用途的合理管制,使农村各类土地资源顺应农村产业结构调整、人口流动迁移、工业化进程、人口城市化、城乡融合发展等要求,不断优化再配置。否则,就会出现无人住宅、空心村、耕林草地撂荒、侵占湿地等问题。闲置和利用率低的农村各类土地,需要以市场为决定基础的调节机制,进行这种优化配置的调节。四是流动迁移人口享受平等的城镇公共服务。文件提出,推进“城乡基本公共服务均等化水平进一步提高”,使向城镇流动和迁移的人口“依法平等享受城镇公共服务”。如果向城镇迁移的人口不能享受平等的教育等公共服务,以及公平的医疗、养老等社会保障,那么,会发生农村向城镇流动人口的“青出老回”现象,阻碍中国新型城镇化的进程。

乡村振兴的重要目的,是提高农民收入,而关键则是按照文件中所说的按照市场经济的原则,盘活要素,双向流动,城乡融合发展。除了增加农民的产业收入,特别重要的是要增加农民的财产性收入。从2015年的研究数据看,城镇居民与农村居民可支配收入差距为2.73:1,但是财产性收入差距高达12.1:1。增加农民财产性收入的前提是,通过统一城乡土地等要素市场的途径,将过去农村的生产资料(耕地、林地、牧场等)和生活资料(宅地)转变成资产。也即文件提出的,“推动资源变资产、资金变股金、农民变股东,探索农村集体经济新的实现形式和运行机制”。在农村土地为生产和生活资料的体制下,各类土地产权不清晰,城乡两个分割的土地市场,各方面管制不能以市场经济的方式表现为资产,没有资产价值。因此在城镇土地和城镇居民住宅有很强的价格上涨和财富效应的情况下,农村居民

的土地和住房却不值钱,这种纯粹的生产和生活资料没有给农民带来财富,也没有给农村的发展带来经济发展资产价值上升形成的GDP效应,农民也没有得到这种资产性出租、交易、抵押、入股等经济活动形成的合理的财产性收益。因此,需要加快农村土地和城镇土地同地同价、平等入市、缩小征用范围、按市价征用农村土地、建立统一城乡土地市场等方面的改革,使农民真正能获得财产性收入。

人口、劳动力和家庭的城乡双向流动及迁移,是最好的提高居民收入、减少贫困人口、缩小收入和贫富差距的途径。

当前要加大规模经营,提高农业的劳动生产率,增加农民居民的财产性收入,吸引青年人回乡和城镇人才向农村和农业流动;要取消城乡和地域分割的户籍制度,及其与户籍挂钩的各种限制性规定,实行单一的身份证和居住登记制,促进人口、劳动力和家庭流动;要取消子女教育等公共服务方面的城乡歧视,提供平等的公共服务和公平的社会保障,另外城镇中可建设廉租的安居房使进城农民住有所居。

#### 四、乡村振兴要与促进新型城镇化相协同

习近平总书记指出,“城镇化是现代化的必由之路。推进城镇化是解决农业、农村、农民问题的重要途径”。振兴农村并不是否定人口城镇化,而且是要实现农村与城镇的关联、协同和共同发展。

一方面,农村人口、劳动力和家庭向城镇流动和迁移,给城镇和国民经济增长带来了极化推动效应。一是人口集中带来了城市的消费需求、市场规模。二是青壮年进城给制造业和服务业提供了劳动力,给国家的出口形成国际市场上的比较成本竞争优势。三是家庭向城镇的迁移,扩大

了城镇的住宅、装修、日常生活、家具、耐用品、汽车等消费，并且其收入不断提高和消费升级，推动技术不断创新，新产品不断出现，产业结构不断升级。

另一方面，不断推进的城镇化，给农村的发展带来了外部经济和扩散动能效应。一是人口、劳动力和家庭向城镇流动，使农业领域中的人口和劳动力减少，使得人均和劳均拥有的土地、林地和草场等资源水平上升，有利于推进农业的规模经营和农业现代化，提高农业劳动生产率。反过来说，城镇吸收农村和农业日益挤出的人口、劳动力和家庭，既形成了城市发展的经济动能，也给农村和农业的发展提供了外部经济。二是城镇收入、技能和创业精神向农村的回流和扩散效应。在城镇务工的劳动力，将其收入的一部分向农村汇回和带回，形成农村子女教育、农业投入、建房消费等支出，对增加农村人力资本、发展农业生产、扩大农村消费市场，提供了支付能力。三是城镇资金、技术、人才和消费流向农村和农业。当城镇经济发展到一定程度，有更多的社会资金，当农村农业适当规模化经营，逐步向现代化迈进，当农村生活和生产资料，使用财产权清晰，形态向着资产转型，投资能够进得去，当城镇居民消费结构转变和升级，城镇的资金到农村去投资办厂和兴办服务业，技术下乡提升各类产业的产出能力和产品质量，人才下乡去创业形成带动农村发展的企业家队伍，消费下乡形成旅游、休闲、养老、购买特色产品等农村市场。因此，城镇化发展后，形成的向外扩散效应，是农村和农业向现代化迈进的强大动能。

当然，在城乡协同发展中，需要防止的是回流和阻隔这样的负效应。从发展经济学角度看，城市对经济发展不仅有扩散效应，也有回波效应。也就是说，城镇发展的同时，其收入、资金、技术、人才和消费，向农村扩散转弱或者停止，但对农村和农业的人口、劳动力、资金、土地等，

有不断和很强的吸引和吸收能力。在我国需要改革农村土地制度，改变其土地资源只能向城镇的二、三产业和建设流动，却不能用于农村二、三产业发展和其他建设；需要将农村生产和生活性质的土地资料，变成能够吸引和吸收城镇资金，能够抵押贷款的有价值的资产，克服体制对城镇资金流入农村和农业的阻隔；也需要改革户籍体制，改变城镇只吸引劳动力要素和土地资源，不吸收人口和家庭，使劳动力发生“青出老回”逆向流动；推进农村土地资产化进程，改变城镇吸收农村存款，只贷给城镇产业和居民的吸力，而发生土地资料不能抵押而阻隔银行资金不能留在农村和城镇银行资金不能下乡的扭曲状况。打通阻隔，消除回流效应，是振兴农村与城镇化协同发展的关键。

## 五、乡村振兴要把农村和农业经济作为国民经济循环和流程中的一个环节考虑，与宏观经济稳定、提高经济质量和推动经济中高速增长相协同

习近平总书记指出：“我国经济发展的主要特点是：增长速度要从高速转向中高速，发展方式要从规模速度型转向质量效益型，经济结构调整要从增量扩能为主转向调整存量、做优增量并举，发展动力要从主要依靠资源和低成本劳动力等要素投入转向创新驱动。”

基于国民经济这样四个大转变的思想，笔者认为，一是应当扩大中国经济增长和发展新空间。振兴农村和农业存量与扩大做优新农村和现代农业增量相结合，用调水各类技术和工程能力向西北、华北等地增加淡化供给量；用土地改造技术改造可利用的干旱土壤地、退化沙漠地、盐碱地、工矿废弃地和其他荒地，扩大农业、城镇、新农村、交通和其他用地供给量；放开户籍，建设新城镇和新农村，转移人口密集地区、不宜生活发展地

区的农村和农业人口向新扩展的发展空间转移,形成劳动力供给和新的市场需求;用大力度的增量土地产权创新,吸引社会资金进入增加淡水、改造土地领域。

二是充分利用所有劳动力、缩小收入差距、提高收入、增强有支付能力的消费需求、化解生产过剩。利用新人才发展新经济,与通过开拓农林牧、旅游、新城镇、新农村等这样的产业和建设领域充分利用农村和城镇传统经济中丰富的劳动力资源相结合。在未来的发展阶段中,还有2.8亿左右农民工、农业领域中2亿多劳动力、6000万留守并没有得与城镇相同教育的未来的劳动力,还有城镇传统产业中需要再就业的6000万劳动力,如此大规模在技能和素质方面滞后的劳动力,不可能全部乘上新经济就业的这班车。如果不开拓适度技能的发展空间,如果这部分人口的失业率提高,将造成更大的收入分配差距,使生产更加过剩。而扩大农村农业和新城镇新农村发展空间的战略,则会给上述2亿左右的农村、农民工和传统工业中的劳动力,提供较为充足的就业机会,留在存量中的劳动力因资源拥有水平和劳动生产率的提高而增加收入,提高他们的收入;转移到新空间的农业劳动力、农民工、留守儿童未来劳动力和东北等地区传统工业的劳动力,会在新的空间中,建房修路、发展产业、形成规模化经营,建设城镇和新农村,提高他们的收入。这会在8~10年的时间中,形成强劲需求,变成扩大有支付能力需求化解产能过剩的新路。

三是农村存量土地产权改革、扩大中国发展空间、增量土地产权大力度创新,与扩大社会投资领域、吸引留住社会资金、改善资金出入和国际收支、消解不良资产、降低国民经济负债、稳定人民币币值、保证金融体系稳定,需要通盘考虑。从目前政府、企业和居民,特别是地方政府债务总体杠杆较高的情况下,要有能够有吸收货币的领域,调水工程、钢材水泥、工程装备、工资

费用等,都是投放货币的准公共产品地方,在拆迁较少、土地改造余地较大的区域,实行干渠的周边综合开发的模式,使其尽可能赢利;总体上要有投资—良性资产—回收这样的循环,有营利性,使它成为增值的资产,能够交易显示其价值和赢利,关键是要硬化土地的产权;农村存量土地资产,通过产权改革成为资产,也可以吸引社会资金,从过去休眠和“僵尸”资产,变成有价值的良性资产,也使其有财富和GDP效应;总体开辟了货币和投资进入的增量和存量土地资产领域,银行和国民经济体系中良性资产增多,既消化过多的货币,又吸引和稳定住了往外流出的资金,还抑制房地产泡沫等,保持人民币币值的稳定和坚挺。

四是珍惜和抢抓老龄化之间还能够中高速增长的机会和宝贵时间,与实现未严重老龄化之前进入高收入国家行列的发展目标相结合。从城乡各领域的生产要素组合看,存量农村农业领域中劳动力要素太多,而土地和资金要素太少;新经济中现有的劳动力要素不能够被新经济中的资本所匹配。在既定局面下,以及人口收缩、收入分配差距格局下,计算所谓的经济增长,当然是潜在的动力越来越弱。现在的关键是:在存量农村和农业中,相对减少太多和过剩的劳动力要素,增大资金的投入,其首要条件是土地为资产,能够吸收社会资金,使劳动力、土地和资金能够组合,提高其增长动能;用拓展发展空间的办法,增加淡水、土地资源,使其与现在的技术和社会资金相结合,并且转移吸收存量农村和农业中过多的劳动力要素,形成新的增长潜能,首要条件是更大力度的新土地产权改革,使目前的不毛之地,变成优质资产。从新的空间和新的体制方面,获得未来8~10年国民经济中高速增长的动力。■

(作者:中央党校国际战略研究院副院长、教授)

## 阅读此文的还阅读了:

- [1. 深读“乡村振兴战略”](#)
- [2. 走乡村 话振兴](#)
- [3. 实施乡村振兴战略要走中国特色社会主义乡村振兴道路](#)
- [4. 简论乡村振兴战略的五大应然考量](#)
- [5. 乡村振兴之路如何走](#)
- [6. 乡村振兴战略研究](#)
- [7. “五大协同”走好乡村振兴战略大棋局](#)
- [8. 乡村振兴战略下的乡村旅游发展](#)
- [9. 乡村振兴战略举措](#)
- [10. 乡村振兴战略初探](#)
- [11. 聚焦乡村振兴战略](#)
- [12. 乡村振兴战略初探](#)
- [13. 乡村振兴战略“三问”](#)
- [14. 乡村振兴战略举措](#)
- [15. 实施乡村振兴战略](#)
- [16. “乡村振兴战略”的路径选择——“乡村振兴战略”的路径选择](#)
- [17. 实施乡村振兴战略 实现五大发展创新](#)
- [18. 乡村振兴战略与青海](#)
- [19. 用协同思维进行乡村振兴](#)
- [20. 实施乡村振兴战略](#)
- [21. 乡村振兴战略的“五大要求”与实施路径](#)
- [22. 实施乡村振兴战略 实现五大发展创新](#)
- [23. 实施乡村振兴战略](#)
- [24. 谨防乡村振兴战略走偏](#)

- [32. 乡村振兴战略:怎么看,怎么办](#)
- [33. 辽宁省实施乡村振兴战略的五大抓手](#)
- [34. “五大协同” 走好乡村振兴战略大棋局](#)
- [35. 走好乡村振兴的兴化之路](#)
- [36. 乡村振兴战略之举](#)
- [37. 乡村振兴走好“七条路”](#)
- [38. “读懂” 乡村振兴战略](#)
- [39. 乡村振兴战略](#)
- [40. 实施乡村振兴战略的五大着力点](#)
- [41. 论乡村振兴战略](#)
- [42. 水利支撑乡村振兴战略实施的五大着力点](#)
- [43. 林业与乡村振兴战略](#)
- [44. 辽宁省实施乡村振兴战略的五大抓手](#)
- [45. 乡村振兴之路如何走](#)
- [46. 养牛与乡村振兴战略](#)
- [47. 实施乡村振兴战略 要走中国特色社会主义乡村振兴道路](#)
- [48. 乡村振兴战略与青海](#)
- [49. 为乡村振兴战略支招](#)
- [50. 乡村振兴战略下产业振兴与生态振兴协同推进的调查研究——以湘西乡村为例](#)