

打通农民进城及返乡通道须推进城乡双向开放

作者简介

叶兴庆

国务院发展研究中心
农村经济研究部部长

核心提示

构建新发展格局、畅通国内大循环是中国经济发展的战略抉择。目前,针对我国城乡发展差距大、要素双向流动不畅的问题,应着力消除城乡发展差距、疏通城乡循环堵点,以推进城乡双向开放为切入点,尽快打通农民进城及返乡通道。

城乡发展失衡造成国内大循环存在堵点

2020年以来,中央反复强调,要牢牢把握扩大内需这个战略基点,加快形成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。构建新发展格局,其关键在于进一步畅通国内大循环。目前,国内大循环依然存在诸多堵点,在投资消费、收入分配、区域发展、经济社会发展和资源配置上存在失衡,而其背后均有城乡发展失衡、循环不畅的深刻

烙印。

具体而言,第一,城乡居民消费差距明显、农民消费水平低是中国投资与消费比例关系失衡的重要体现。第二,城乡居民收入差距明显、农民收入水平低是中国收入分配失衡的重要体现。第三,城乡社会发展差距大、农民保障水平低是中国经济社会发展失衡的重要体现。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差距趋于缩小,但城镇职工与农村居民在养老、医疗等社会保险方面依然存在明显差距。第四,城乡土地权能不平等、农村集体土地权能受限严重是资源配置失衡的重要体现。尽管征地制度、集体经营性建设用地入市制度和农村宅基地制度改革逐步深化,补充耕地指标和城乡建设用地增减挂钩节余指标的

交易半径逐步扩大,农民集体作为农村集体土地所有者分享工业化、城镇化所带来的土地增值收益的途径在逐步拓宽,但是,农村集体土地的权能依然严重受限。

尤其需要给予高度关注的是,尽管大量农村剩余劳动力转向城镇就业,促进了过去一个时期我国全要素生产率的提高,但是,农民工市民化进程严重滞后、“高龄”农民工过早退

出城镇劳动力市场对经济发展的不利影响正在显现。农村土地制度与部分市民下乡创新创业、居住生活的新需求不相适应,造成农村闲置宅基地和农房得不到有效利用。消除以上城乡差距、疏通以上城乡堵点,必须以推进城乡双向开放为切入点,尽快打通农民进城通道和市民入乡通道。

转变农民工输入地发展理念

劳动力资源从边际生产率低的农业部门和农村向边际生产率高的工业部门和城市流动,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,我国劳动力从农业部门和农村向工业部门和城市的转移,既遵循了多数国家二元经济结构转换时期的一般规律,也表现出一些“异常”现象:

一是劳动力再配置效应提前减退。相关研究表明,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贡献因素;随着可转移劳动力的减少,经济增长也会减速。我国农业劳动力向其他部门的转移过早地出现趋势性放缓,“刘易斯拐点”提前到来。

二是农业劳动力转移就业人口增量与第一产业就业人口减量不对称。自2008年建立农民工监测调查制度以来,在多数年份农民工增量小于第一产业就业人口减量,两者之间并不对称。如果第一产业就业人口减

量中退出劳动年龄的人口数量与农民工增量中新进入劳动年龄的人口数量大体相当,则意味着相当部分退出第一产业但仍在劳动年龄阶段的人未能在非农产业就业,处于闲置状态。

三是外出农民工的增速和占比趋于下降。尤其值得关注的是,近年来进城农民工总量出现减少。这种减少,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,也可能是部分高龄农民工退出城市、返回乡村造成的。

这些现象的存在,无论是对于农民工及其家庭福祉的改善,还是对于国民经济潜在增长率的实现,都是不利的。从对农民工及其家庭的影响来看,不利于他们改善当期生活质量、全生命周期收入的最大化、全生命周期家庭资产的有效积累和优化配置、人力资本的积累和子女教育。从对实现国民经济潜在增长率的影响来看,不利于全社会当期居民消费率的提高、全社会人力资本的积累、人口红利的延续。

这些“异常”现象的存在,从根源上看,主要归因于中国以户籍制度为核心的城乡二元体制。农村户籍制度与农村集体产权制度相叠加,使集体经济组织成员处置土地承包经营权、宅基地使用权和农房财产权、集体资产收益分配权的可选途径有限,加大了农民退村进城的综合成本。城镇户籍制度与城镇公共服务制度相叠加,大部分公共服务靠地方政府提供,这加大了输入地政府接纳外来人口的阻力。

构建新发展格局须进一步打通农民进城通道

推进城乡双向开放,有利于提高资源配置效率和居民消费率,促进经济实际增长率向潜在增长率靠拢,因此,应成为畅通国内大循环的主攻方向之一。在构建新发展格局的时代背景下,应以提高农业转移人口市民化质量为核心,消除城市吸纳外来人口的体制障碍,促进已进城人口尽可能定居下来、目前还在农村的部分人口能够向城镇转移。现阶段应采取以下措施:

第一,应转变输入地的发展理念,把农民工视作发展资源。在推进农民工市民化的进程中,一度过分强调农民工市民化给输入地的公共服务带来的压力,而对农民工市民化所带来的综合效益重视不够。农民工市民化在扩大消

费、促进房地产发展、提高产业竞争力、改善社保基金收支平衡状况等方面也会带来长期收益。随着人口老龄化水平的提高、劳动年龄人口的减少甚至人口总量的收缩,能否吸引外来人口将决定一个城市能否持续繁荣。学术界也应从注重研究农民工市民化成本转向注重研究农民工市民化的综合收益,为转变输入地的发展理念提供理论支撑。

第二,应把市民化的着力点转向提高进城农民工的获得感。建议明确规定,出台任何新的公共服务措施都不应再与户籍性质挂钩,对目前仍然挂钩的公共服务事项进行全面清理,按从易到难的原则逐项进行脱钩,最终还原户籍的人口管理功能。特别是要做好城乡

之间社会保障制度的衔接,增加保障性住房供给,降低进城农民工的居住成本,提高其随迁子女入学的便利性,促进农业转移人口的社会融入。

第三,应建立健全“人多钱多”“人多地多”的激励机制。一方面,应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的奖励资金规模,扩大与吸纳落户数量挂钩的新增建设用地计划指标规模。另一方面,应创设新的激励机制,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;深化财税体制改革,重建地方税体系,形成“人多税多—税多公共服务好—公共服务好人多”的良性循环。

目前,我国仍处于城市化推进阶段,农村人口总量和占

比仍将继续下降。需要注意的是,随着现代化进程的推进,从城市向乡村的人口流动将越来越具有重要的经济社会意义,并越来越可能成为畅通国民经济循环的重要环节。

首先,这是振兴乡村的需要。单纯依靠农村留守人口的人力资本和资金积累,难以有效激活乡村新的功能,甚至连乡村的传统功能也难以维系。其次,这是满足城市居民日益增长的美好生活需要的必然要求。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,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。满足城市居民休闲、居住、办公等新需求,需要人才入乡。

针对从城市到乡村的人口

流动,国家政策层面已开始作出反应。中央一号文件从应对农民老龄化、优化乡村人口结构出发,提出了一些导向性、宣示性政策要求。下一步,建议在扩大农村集体产权结构开放性方面迈出更大步伐。第一,以稳定经营主体预期、促进可持续规模经营为目标,进一步扩大承包地产权结构的开放性。第二,以优化人口结构、保障外来人口自住需求为目标,有序扩大农村宅基地产权结构的开放性。第三,以提高配置效率、发展乡村产业为目标,进一步扩大农村集体建设用地产权结构的开放性。

(摘编自《中国乡村发现》)