



中国特色社会主义经济建设协同创新中心

《 成 果 要 报 》

2018 年第 34 期

（ 总第 156 期 ）

中国特色社会主义经济建设协同创新中心 编

2018 年 08 月 07 日

加快资源要素城乡融合的对策建议

刘洪银

【内容简介】引导资源要素向乡村流动是乡村振兴战略实施的必要途径，乡村振兴需要探索要素回流的实现形式。调查发现，资源要素城乡不平等交换和城市净流入格局没有改变，农业农村融资体制不完善，引领带动乡村发展的能人缺乏，资源要素城乡对接融合平台建设滞后。本报告建议：实施万企帮扶万村工程，充分发挥企业乡村振兴助推器作用；开展“精英返乡、市民下乡、能人兴乡”“三乡”行动，吸纳集聚各类人才资源；整合各类帮扶资金和支农资金，支持发展规模化特色产业；盘活农村集体建设用地、闲置宅基地和闲置房屋，促进市民下乡和能人返乡创业。

十九大报告提出，坚持农业农村优先发展，实施乡村振兴战略，加快推进农业农村现代化。2018年中央1号文件提出，强化资源要素支持和制度供给，优先满足农村需求，加快补齐农业农村短板。当前资源要素乡村回流的趋势已经出现，但城市净流入的基本格局并未改变。引导资源要素向乡村流动是乡村振兴战略实施的必要途径，农村发展需要积极探索资源要素乡村回流的实现形式。

一、乡村振兴中资源要素乡村流动的障碍

1. 资源要素城乡不平等交换和城市净流入格局没有改变

乡村振兴必须扭转要素乡城单向流动格局，实现城乡资源要素自由流动、平等交换和融合发展。由于城乡吸纳力不对等，城市地区资源要素净流入格局没有改变，“钱、地、人”等流失导致乡村严重“失血”。城乡要素价格扭曲、工农产品不平等交换格局没有逆转，农业生产资料价格居高不下，农产品价格提升空间有限。

2. 农业农村融资体制不完善

乡村振兴既需要公共财政支持，也需要运用市场机制撬动社会资本参与。但由于各地资本市场不完善，政策干预不到位，各类社会资本参与乡村发展的规模较小。

第一、融资门槛高，分散农户融资有效需求不足。现行政策框架内，非试点地区蔬菜大棚等不能作为抵押物贷款，土地产权

证也无法用于质押贷款。分散农户融资有效需求不足，生产经营资金主要来源于自有积累和民间借贷。

第二、农业企业融资需要得不到满足。部分省市财政局和农委部门成立联合担保公司，但担保额度小，担保费用高，农业企业受益不多。

3. 引领带动乡村发展的能人缺乏

乡村振兴迫切需要吸纳具有深厚乡村渊源的社会精英、本土或农科大学生和志愿服务乡村振兴的各界人士，以各类人才集聚带动产业兴旺，促进农民就业和增收。

第一、农科大学生出现不爱农不务农趋向。学农大学生就业率低与农村基层单位招不到人的矛盾长期存在。据某地对1985~2000年农业高校毕业生的跟踪调查，农科类大学生毕业后平均改行率达40%。

第二、能人带动作用不强。受区域创新文化影响，部分地区乡村创业水平不高，乡村精英创业带动就业作用不强。与发达省份农村能人经济模式不同，中西部地区缺乏引领带动作用强的经济组织和社会组织带头人。

4. 资源要素城乡对接融合平台建设滞后

资源要素向农村流动需要发挥要素组织者和对接平台的桥梁纽带作用，但区县对接平台建设滞后，城乡资源要素吸纳集聚能力不高。

第一、新农村建设中，城市支持农村力度不足，各类企业组

织、公共服务组织和社会组织的经营和服务网络向农村延伸不足，农村缺乏有效吸纳城市资源要素的对接平台。

第二、由于制度约束，农村闲置宅基地和房屋难以流转，没有发挥承接城市要素资源的平台作用。

第三、道路交通网络不完善。中西部地区落后区县尤其偏远山区道路交通网络建设滞后，城乡往来不便捷。需要加快城乡之间、村庄之间、村庄内道路设施建设，有条件的地区应加快村村通公交、村村通客车工程。

二、加快资源要素乡村回流的对策建议

1. 实施万企帮扶万村工程，充分发挥企业乡村振兴助推器作用

乡村振兴需要充分发挥企业家作用。新农村建设中，武汉等特大城市实施了“市民下乡、能人回乡、企业兴乡”“三乡”工程，浙江、江苏等经济发达省份推进工商资本下乡。建议探索实施新“双万双服”工程，即万家企业帮扶万个乡村，服务乡村产业、服务乡村发展，开展分类帮扶。为加快推进新“双万双服”工程实施，建议政策鼓励银行、保险、信托、期货等金融机构创新开发农村金融产品；支持物流、销售企业服务网点向农村延伸，建立农村现代化流通体系，降低交易成本；推进“证照分离”“照后减证”，进一步降低农村市场准入门槛，为新“双万双服”工程实施营造良好的营商环境。

2. 开展“精英返乡、市民下乡、能人兴乡”“三乡”行动， 吸纳集聚各类人才资源

第一、建议开展“精英返乡、市民下乡、能人兴乡”“三乡”行动，通过强化情感纽带，吸引社会精英返乡振兴乡村，接通城市资源要素向农村流动的通道；强化情感融合，吸引市民下乡带活农民，激活农村消费市场；强化情感联络，吸引能人回乡兴旺产业，以特色产业发展带动农民就业增收。

第二、围绕人才的多元化需求，构建生态宜居的乡村生活环境、便利快捷的服务环境、陶冶人心的文化环境和成就事业的岗位平台。让从农村出来的社会精英和能人贤达找到乡村回流的渠道和载体，让回流乡村的各类人才不降低原有生活质量，在乡村有位有为，成就事业。

第三、针对目前部分村庄高素质干部缺乏现象，建议遴选退休党员干部加入本村或邻村乡村治理组织，壮大乡村社会治理能力。

3. 整合各类帮扶资金和支农资金，支持发展规模化特色产业

第一、整合帮扶资金，支持发展规模化特色农业经营。区县政府有计划地引进和培养特色农业规模化经营组织创办人，帮扶协调土地流转和融资支持。整合困难村帮扶资金，以入股等形式整体投入到特色农业经营组织，以特色农业发展带动困难村农民就业和增收。

第二、农业综合开发资金优先用于农村道路交通、通信网络

建设，优先支持设施农业、智慧农业、园区农业和田园综合体发展，提高特色农业规模化、设施化、智慧化经营水平。

第三、构建城市群一体化农业融资担保体系，鼓励农业担保公司跨省市开展业务合作。

4. 盘活农村集体建设用地、闲置宅基地和闲置房屋，促进市民下乡和能人返乡创业

第一、按照落实宅基地集体所有权、保障宅基地农户资格权、适度放活宅基地使用权的改革方向，进一步放松农民闲置宅基地和闲置房屋使用限制，允许和引导农民成立房屋合作社，将闲置宅基地和房屋流转给村集体经济组织之外的成员，发展乡村旅游、健康养老、电商网点和其他社会服务事业，或租赁给下乡市民居住使用。

第二、盘活农村集体建设用地，培育村民集体谈判能力，破解“农村建设用地自己用不了、用不好”困局。通过村庄整治、建设用地整理等节约出来的建设用地，优先支持回流人才创办新产业新业态，或发展壮大农村集体经济。

第三、改革农用地使用政策。细分土地功能用途，年度新增建设用地计划中单独设立田园综合体、特色农业企业等的辅助设施建设用地指标比例及其可硬化道路比例，简化农用地转用办理手续，支持现代农业发展。

【作者简介】

刘洪银，天津农学院人文学院教授，经济学博士，南开大学特约研究员。研究方向：人力资源经济学，农村城镇化。