



引导资源要素向农村流动

□ 张占斌 黄 锐



实施乡村振兴战略，需要积极引导资源要素向农村流动，填补农业农村发展的资源的比较劣势，推动乡村振兴和城乡融合发展。

资源要素持续向城市净流入的基本格局尚未改变

资源要素跨城乡流动仍面临较多障碍。由于我国要素市场建设相对滞后，短期内城市资源要素“下乡”还无法完全规避长期以来形成的制度壁垒、文化壁垒、教育壁垒与投资壁垒等。农村土地的各项权能不能完全实现，土地抵押、宅基地转让依然困难重重；农村金融市场发育滞后，农村融资难、融资贵问题突出；农村教育发展不足，人口逆淘汰和人才短缺严重；农村基础设施和公共服务供给严重不足，严重约束资本、人才等资源要素向农村流动。

资源要素跨城乡流动仍面临成本高、收益低的难题。当前，我国农业生产已经进入高成本、高风险的新阶段，同时又面临日益趋紧的资源环境约束，加之土地规模集中不足，城市资源要素投资于农村的显性风险较大。此外，农村基础设施不足也大大降低了农村资源要素的利用效率和收益。

资源要素由农村向城市的单向流动仍具有巨大的惯性力量。我国资源要素长期向城市单向聚集，最终导致了土地、资本和劳动力等多重城乡剪刀差，农业和农村的弱质性被进一步强化，这是改革开放40年我国城乡差距拉大的根本性原因。资源流动方向的转变意味着经济发展方式和城镇化路径的转型，对于中国这样大体量的经济体而言，其惯性力量不可低估。

推动引导资源要素向农村流动的基本思路

推动引导资源要素向农村流动，重在营造更适宜的要素市场，排除障碍因素，让资源要素下得去、留得住、能持续。

加强农村基础设施和环境建设，让资源要素下得去。资源要素是进入农村还是留在城市，取决于其在城市和农村获取收益大小的比较。促进资源要素向农村流动，关键是要降低资源要素进入农村的成本，其中最重要的是改善农村的基础设施与环境。由于我国区域经济发展水平存在显著的差异，对农村基础设施条件的要求也不一样。对于整体经济发展水平已经处于工业化后期的发达地区来说，城市要素进入农村所需要的条件也必然相对较高，而不是仅仅满足于道路交

通设施那么简单，需要在以下方面下功夫：一是提升与现代产业融合相衔接的农村硬件基础设施水平。如气、电、网、商、运、医等生产生活的配套设施水平。二是提升与现代产业融合相匹配的农村软件治理制度环境的建设水平。如推进地方政府的职能下移，服务下沉，强化政务服务及公共服务设施的及时性。对于经济欠发达地区的农村地区，需要政府对这些地方通过改善基础设施条件来推进制度变迁。一要加强交通、道路、水电等硬件设施，能够与外界建立起必要的有效联系；二要积极提供适合于特定产业发展的公共产品和服务。

推进农业农村为基础的产业融合，让资源要素留得住。资源要素进入农村必须与农村的土地、劳动力等要素结合来催生新产业，这就需要克服工商资本下乡与民争利的矛盾，形成城乡产业要素的共生关系，让城乡要素通过共生融合在一起。一是要鼓励城市产业要素通过农业产业链的节点衍生新业态。比如，在传统农业基础上，发展农业休闲、高附加值农产品加工业，把农村发展成集农业、休闲、生态、养生、旅游于一体的产业聚集地。二是要利用已有的要素聚集空间打造城乡产业要素共生平台。目前全国各地都有不少的现代农业示范园，休闲农业与乡村旅游示范点(村)、农业观光采摘园、休闲农庄等。利用这些要素聚集相对良好的空间区域，吸引城市资金、技术和人才等产业要素，结合当地县城农村的特色，通过打造特色小镇、特色田园乡村、田园综合体等方式，促进原有园区转型升级。

形成与农民共享的利益机制，让资源要素能持续。资源要素进入农村，与农村要素相结合衍生新业态，催生新产业，实现城乡资源要素融合与共生，最重要的前提是共生利益的分配机制，要能够促进城市要素与农村要素的利益共享，这是资源要素共生的基础与前提。一是创造条件让农民积极参与。农民对农业及其衍生产业的熟悉具有天然优势，让农民参与其中，让城市资源要素与农村的生产资料与劳动力相结合，提供具有浓郁乡土气息的产品与服务，利用乡土差异化实现价值增值和财富增长，不仅使农民的生产生活正常延续，也使农村特色产业能够吸引更多人群进入农村，产业聚集才有可能，产业延续才有保证。二是完善制度让农民得到合理的回报。城市资源要素进入农村，不能形成简单的资本雇佣劳动的关系，应当通过完善产业组织形式，形成多种方式让农民手中的产业要素参与到利益分配当中。

积极探索资源要素向农村流动的实现形式

资源要素向农村流动必须借助一定的实现形式。当前，在中央和地方政府的合力推动下，河南、安徽、四川等农村劳动力输出省份探索了多种

形式的农业转移人口返乡创业，上海、北京等农村劳动力流入省份也在积极探索农业转移人口返乡创业支持政策，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，这些行之有效的实现形式，搭建了资源要素向农村流动的桥梁。

积极推动农业转移人口和能人回乡。资源要素向农村流动需要大量的资源要素的所有者和组织者。推动农业转移人口和能人回乡就是要推动在城市取得一定成就的农业转移人口、有经济实力的乡村贤达、社会名人等，返回家乡反哺家乡建设和治理。这些回乡的农业转移人口和能人一般具有一定的资本、技能、管理，他们中的不少人甚至还具有丰富的创业经验、广阔的产业平台、通达的营销渠道，是接通资源要素向农村流动的重要途径。推动农业转移人口和能人回乡，关键是要营造农业转移人口和能人回乡的平台和环境。如对于农业转移人口和能人回乡创业项目加大政策支持，强化融资服务、场地扶持、培训服务，建立创业风险防范机制等。

积极推动企业下乡。资源要素向农村流动需要必要的金融服务和产业组织。推动农业转移人口和能人回乡就是要鼓励和引导有社会责任感、有经济实力的金融机构和工商企业到农村提供金融服务和投资兴业，切实解决农村融资难、融资贵难题和产业化、组织化程度低困境。推动企业下乡，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，为农村经济发展、基础设施建设、公共服务提升提供充足的金融服务；加快制定鼓励引导工商资本下乡的指导意见，既要充分发挥工商资本在乡村振兴中的巨大能量和积极作用，又要设立政策防火墙，防止下乡资本侵害农民利益，危害耕地和粮食安全。

积极推动市民下乡。资源要素向农村流动需要农村市场的扩大和升级。推动市民下乡就是要鼓励和引导市民下乡过田园生活，带去城市文明，长期租用农村空闲农房和农地资源，并为农村新消费、新投资、新业态带来新机遇，激发乡村消费市场、资本市场、资源市场的崛起。推动市民下乡的难题是要如何完善农民闲置宅基地和闲置农房政策，推进农村宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”改革，破除农村宅基地不能流动的制度藩篱。要充分发挥集体组织和集体经济作用，培育村民集体谈判能力，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，既要使得集体经济组织之外的人员可以通过适当的流转渠道，在一定期限内获得使用宅基地的权利，又要确保集体和农民的所有权和资格权不受侵犯。



核心阅读

解决小微企业融资贵的难题，需要财政政策、货币政策、金融监管政策的协同发力，增强解决小微企业融资贵的政策实施效果。

2018年政府工作报告明确提出，要引导资金更多投向小微企业，着力解决小微企业融资难、融资贵问题。大型国有企业融资渠道较多，在从银行贷款融资时，因为自身的经营规模较大，并且往往有政府信用背书，可以以较低的利率获得贷款，而且大型国有企业银行贷款多为信用贷款，不需要抵押物。小微企业的融资渠道单一，对银行贷款的依赖度较高，经营财务信息透明度较低，尽管其缺少足值的抵质押物，但在银行贷款时却往往被要求提供抵质押担保，支付的利率也往往较高。这意味着，国内非金融企业的融资利率在不同规模的企业之间存在较大的差异，在整体融资成本较高的情况下，融资贵的结构性特点突出。

货币政策调整对小微企业融资贵的影响具有不对称性。小微企业作为银行信贷资金获取难度较大的主体，在货币政策宽松时，增发的货币并不一定会有效流入小微企业领域。而在货币政策收紧时，小微企业往往因为货币供应总量的减少而面临更加突出的融资难融资贵问题。这是由于，小微企业本身抗风险能力差，宏观经济向好时其经营不一定率先转好，但宏观经济不好时往往其经营效率先变差。在央行采用宽松的货币政策，增加基础货币供给之后，需要经过商业银行进行信用派生，而央行并不能完全控制商业银行的信贷资金投向，新增的货币往往会流向风险较低且收益率相对较高的领域，即使是将信贷资金投向小微企业领域，面对小微企业信用风险较高的情况也会要求较高的利率作为回报，从而导致小微企业融资贵。在央行减少基础货币供给收紧货币政策，商业银行信贷投放能力不足时，其往往会先减少对小微企业的信贷投放，更不会降低对小微企业贷款的利率，从而导致小微企业同时面临融资难和融资贵。货币政策需要探索缓解小微企业融资贵的结构性调整问题。在近两年的货币政策操作中，央行也十分注重总量目标和结构性目标之间的平衡，在保持总量基本稳定的情况下，通过一些结构性手段进行精准调控。央行通过再贷款等方式，积极引导资金流入特定领域，对缓解结构性的融资贵问题起到了较好的作用。

金融监管政策为缓解小微企业融资贵提供有针对性的监管措施。与货币政策的多目标相比，金融监管政策的目标相对更加集中，从而可以更具针对性的采取监管措施缓解小微企业融资贵。一方面，可以在各种监管标准制定中引导银行业增加对小微企业的融资支持，在机构准入、人员准入等方面对小微企业融资占比较高的金融机构予以更多的支持，增强银行业金融机构信贷支持小微企业的意愿。在风险准备金计提等业务监管指标规定上，小微企业贷款的风险准备金计提标准较低，也是鼓励金融机构增加对小微企业信贷支持的有效政策。另

一方面，相对于货币政策的调节而言，金融监管政策的各项措施作用更加直接，而且更具有针对性。尽管金融监管政策无法直接确定金融机构融资支持小微企业的利率水平，但可以通过监管措施提高金融机构信贷支持小微企业的意愿，增加对小微企业融资支持的资金总量供给，从而通过供求机制起到引导银行业金融机构降低对小微企业融资支持价格水平的作用。

财政政策在解决小微企业融资贵上的政策操作空间较大。就财政政策自身的情况看，财政政策通过在结构调整上发力，与供给侧结构性改革相配合，缓解小微企业融资贵方面还有较大的潜力。首先，以财政手段增强小微企业融资能力的方式来缓解融资贵问题。通过减税的方式降低小微企业的税负，提高小微企业的营利能力，或者由财政出资组建融资担保平台，为小微企业融资提供相关的信用担保。这些措施可以降低小微企业融资的信用风险，提高银行业对小微企业融资的积极性，增加小微企业的信贷资金供给，进而推动融资利率平稳下降。其次，以财政贴息的方式分担小微企业融资的成本。目前国内对科技型小微企业融资有相关的贴息优惠措施，但存在融资主体对政策了解不够，不知道运用优惠措施，以及即使知道优惠政策但是申请贴息的流程手续相对较为繁琐等情况，影响政策的实施效果，需要进一步优化完善政策。同时，也需要通过科学合理的政策设计来扩大补贴范围。

尤其注意对不同的政策有不同的预期，要充分利用不同政策的优势提高政策实施效果。国内面临较大的去杠杆压力，货币政策难以放松，此时货币政策需要继续保持稳健不过多收紧，保障基础货币供给总体稳定，维护适宜的流动性环境，通过创新政策调控工具等，采用精准调控来引导金融机构增加对小微企业的融资支持。金融监管政策结构性特点相对突出，可以在监管指标考核设计上采取有针对性的措施，在解决小微企业融资贵方面发挥更大的作用，尤其是要通过监管协调让资金供求双方更多的直接对接，减少各类不必要的通道流转并



（上接1版）二是我国在完善基础设施、丰富人力资源、完备产业体系、广阔市场空间、高效动员体制等方面形成了突出优势；三是我国产业技术水平越来越接近全球前沿，整体处于技术追赶后半程，高铁、特高压输变电、通信设备、网络应用等部分领域跻身世界先进行列。

放眼全球，新一轮科技和产业革命加速兴起，信息网络、生物科技、清洁能源、新材料与先进制造等孕育一批颠覆性技术，工业互联网、物联网、车联网等新型网络形态不断涌现，大数据、云计算、人工智能等应用技术拓展升级，5G时代正在开启，军民“一体化”国防科技创新和生产体系深度融合，工业加速向高端、智能、绿色、服务方向发展，数字经济正成为全球产业变革和经济增长的重要驱动力，世界主要国家都在加紧对高端领域的布局，力图抢占未来竞争制高点。

面向未来，随着我国社会主要矛盾的变化，工业通信业发展面临诸多不平衡不充分问题，集中表现为“六个不适应”。即中高端供给能力与人民对美好生活的需要不适应、价值创造能力与产业迈向全球价值链中高端的

需要不适应、核心技术掌控能力与日趋严峻的安全风险形势不适应、绿色发展能力与“既要绿水青山，也要金山银山”的要求不适应、生产力布局调控能力与区域城乡之间包容普惠发展的要求不适应、大中小企业融通发展能力与产业国际竞争的体系化态势不适应。

我国发展基础条件、社会主要矛盾以及面临形势的变化，意味着制造业在我国经济社会发展中的地位和意义发生重大变化，将从经济增长的主要动力逐步转变为技术创新的基础依托和实现经济良性循环、把控经济脉搏的关键；意味着中国特色新型工业化道路进入战略攻坚期，将从量的积累、点的突破逐步转变为质的飞跃和系统能力的提升；意味着中国产品、中国企业、中国制造将更多地价值链条高端深度参与国际竞争与合作，从技术、标准、规则的模仿者、跟踪者、遵守者逐步转变为赶超者、创制者、引领者。这些变化，是全面深刻的变化、影响深远的变化、鼓舞人心的变化。我们必须立足长期积累形成的战略优势，充分发挥社会主义市场经济条件下新型举国体制优势，紧扣我国社会主要矛盾的新变化新要求，

把推进“两个强国”建设作为战略任务、长期事业，大力推进质量变革、效率变革、动力变革，集中力量提升中高端供给能力、价值创造能力、核心技术掌控能力、绿色发展能力、生产力布局调控能力和大中小企业融通发展能力，加快建设适应科技新变化、人民新需要、优质高效多样化的产业供给体系，支撑和引领国民经济体系的现代化。

全面贯彻党的十九大作出的战略部署，把新时代制造强国和网络强国建设不断推向前进

党的十九大作出从全面建成小康社会到基本实现现代化、再到全面建成社会主义现代化强国的新时代中国特色社会主义发展的战略安排。实现现代化，工业化是前提，制造业是主导力量，信息化是强力支撑。我们要坚定不移走中国特色新型工业化道路，牢牢把握高质量发展的要求，坚持稳中求进工作总基调，坚定推进供给侧结构性改革，以制造强国建设为主题，与网络强国战略紧密

扣合，推动新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展，打造形成数字经济时代下制造业国际竞争新优势，有力支撑起质量第一、效益优先、协同发展、充满活力的现代化经济体系。

着力构建产学研深度融合的技术创新体系。围绕产业链部署创新链，围绕创新链配置资金链，更加注重以企业为主体、市场为导向的应用技术研究，以国家制造业创新中心为支点，聚焦战略需求、引领性、重大基础共性需求，打造高效立体的开放型创新网络体系。加快建立系统化、体系化创新机制，分梯度、分门类、分阶段推进国家信息领域核心技术和设备跨越式发展。完善普惠性支持政策，支持量大面广的小企业提升创新能力，培育一批核心技术能力突出、集成创新能力强的创新型领军企业。

着力促进我国产业迈向全球价值链中高端。坚持以供给侧结构性改革为主线，将“三品”战略理念融入工业通信业发展各领域、各层面、全过程，大力弘扬企业家精神、劳模精神和工匠精神，提升供给体系质量。坚持做强增量和调优存量并

举，既聚焦关系国计民生和产业命脉的领域，加快发展先进制造业，培育世界级先进制造业集群，又瞄准国际标准大力推进企业技术改造，全面推行绿色制造，发展现代生产性服务业，提高全要素生产率，实现高质量发展。坚持引进来与走出去并重，加快构建全球研发创新网络，统筹产业链国内外布局，进一步提高开放性和灵活性。

着力推动信息网络技术和实体经济特别是制造业深度融合。坚持以智能制造作为两化融合的主攻方向，发挥制造大国和网络大国的双重优势，推动工业经济向数据驱动型创新体系和发展模式转变。大幅推进网络设施支撑能力、核心技术创新能力、产业融合引领能力、网络空间防护能力和依法管网治网能力，推动互联网、大数据、人工智能等信息网络技术与制造业深度融合，前瞻布局工业互联网，大力发展智能融合型产业，打造一批具有生态控制力的平台型企业，构筑形成网络化、智能化、服务化、协同化的数字经济新形态。

着力推动形成军民融合深度发展格局。坚持统筹富国与强军两大目标、发展与安全两件大事、经济与国

防两种实力，坚持战略导向、目标导向、问题导向，在“统、融、新、深”上下功夫，抓住改革和创新两个关键、“民参军”和“军转民”两个抓手，坚决拆壁垒、破坚冰、去门槛，加快形成军民结合、寓军于民的核心、大协作、专业化、开放型武器装备科研生产体系，实现军民资源互通共享、相互支撑、有效转化，建设形成中国特色先进国防科技工业体系，带动国民经济相关产业转型升级、做大做强。

着力推动建设实体经济、科技创新、现代金融、人力资源协同发展的产业体系。充分发挥“中国制造2025”的战略导向作用，引导技术、人才、劳动力、资本等生产要素发挥叠加效应，协同投向实体经济特别是先进制造业，促进企业技术进步、行业供需衔接和产业优化发展。更加注重政策供给能力，依靠制度创新、举措创新、机制创新，推动降低实体经济企业成本负担，推动科技成果转化，推动资本、资产、资金支持产业发展，推动形成多层次人才队伍，推动大中小企业融通发展，协同促进实现产业体系从数量扩张向质量提高的战略性的转变。