



构建城乡要素平等交换 双向流动的 制度环境

□ 涂圣伟



城乡要素配置合理化既是推动城乡融合发展的本质要求，也是城乡经济良性循环的重要表现，对提高全要素生产率、推动经济高质量发展、构建新发展格局具有重要意义。近日，习近平总书记在听取陕西省委和省政府工作汇报时强调，要健全城乡融合发展体制机制，完善城乡要素平等交换、双向流动的政策体系，促进城市资源要素有序向乡村流动，增强农业农村发展活力。当前，我国社会主要矛盾中最大的发展不平衡是城乡发展不平衡，制约城乡平衡发展的关键障碍之一，是城乡要素交换不平等和流动不均衡，这种不平等、不均衡集中表现为要素权利的不对等、收益分配的不公平，以及长期以来生产要素由乡到城的大量流出。这种局面的形成既是市场机制作用的结果，也有历史性、体制性原因，当前主要原因在体制机制层面，突破口也在体制机制的改革完善上。因此，要加快构建有利于城乡要素合理配置的体制机制，促进城乡要素平等交换、双向流动，加快推动城乡结构优化。

增强农业农村发展活力的内在要求

从历史的角度看，城乡差别随着社会分工、阶级分化和城市的形成而产生，城乡之间要素价格、边际报酬等差异，构成了城乡要素流动的客观基础。由于城市空间利用效率一般高于乡村、非农产业生产效率往往高于农业，要素从乡村流向城市，通常会带来城乡要素配置效率提升和城市化发展，但过度的要素流失也会造成乡村衰败和农业萎缩，这成为不少国家在现代化进程中面临的共同问题。在城市化进程中，多数国家都经历过以城市为中心的阶段，乡村处于从属或边缘状态，要素源源不断从乡村流向城市工业部门；但城市化进程完成后，一些国家开始重新反思城乡关系，更加重视城乡地位平等和功能互补，并通过各种方式来引导资源要素向乡村流动，进而实现了工业化、城镇化、农业现代化、信息化顺序发展的“串联式”现代化。

实践表明，农村要素向城市的流动转移是支撑工业化城镇化起步和发展的重要条件，要素向城市规模化单向流动是一定历史阶段的客观现象，但只有城乡生产要素双向流动、平等交换和优化配置，才能真正实现经济社会的持续良性发展。进一步，实现城乡要素双向流动既要发挥市场的决

定作用，但又不能完全依靠市场机制，普遍的共识是政府必须而且可以发挥重要作用，这是由农业的弱质性和农村经济的脆弱性所决定的。对我国而言，由于工业化城镇化进程尚未结束，农村要素向城市流动的内在动能依然强劲，推动城乡要素实现双向流动，更加需要发挥制度创新、政策供给和政府投入的关键作用，这是我国推进城乡融合发展所面临的特殊时空背景。

当前我国城乡要素配置不合理，不仅表现为要素流向的不均衡，更突出地表现在城乡要素交换的不平等，主要包括要素财产权利的不对等、城乡要素市场的二元性和要素收益分配的不公平。这种不平等的要素交换关系是历史造成的，有历史的合理性，在此不用赘言。近年来，伴随一系列重大改革的深入推进，我国城乡要素交换不平等的局面已经明显改观，更多资源要素开始向乡村汇聚，但离真正解决这一问题还有不小距离，依然面临较大挑战。从实践看，仅仅依靠政策的支持，抑或单纯依靠市场机制的自我完善来化解、发展的过程来消化这一问题，显然是不够的。不论是从促进城乡要素双向流动，还是实现城乡要素平等交换，都需要加快健全城乡融合发展体制机制，强化有利于城乡要素配置合理化的政策供给。

把握城乡要素优化配置的三个要求

要素在城乡的流动和配置是一个复杂的动态过程，在生产力发展的不同阶段表现出不同特征。当前，我国城镇化阶段演进、新技术变革赋能和城乡关系调整，推动城乡空间边界、生产网络和价值功能不断发生变化，已经并正在深刻改变城乡要素流动与空间配置路径。强化有利于城乡要素

平等交换、双向流动的制度创设，需要把握好以下几点：

城乡发展共同体建设。城乡功能互补是要素流动和交换的基础。乡村兼具生产、生活、生态、文化等多重功能，与城镇共同构成人类活动的主要空间，各自发挥着不可替代的重要功能。实现城乡要素双向流动和平等交换，取决于城乡地位的平等化，以及城乡各自功能的有效发挥，进而形成互补互利、具有多样性和灵活性的功能体系。从实践看，仅仅依靠政府行政动员，又或一些企业、个人出于情怀不求回报的捐赠，来促进要素向乡村流动，往往不具有可持续性。唯有城乡各自不可替代的功能能够有效实现，乡村价值能够充分挖掘，城乡经济循环能够有效畅通，城乡要素流动和交换才能更加充分。

城与乡的双向开放。要素双向有序流动必然建立在城乡双向开放的基础上。改革开放以来我国城乡结构的转化过程，事实上也是一个城乡双向开放的过程。然而，与对城市开放的

普遍关注相比，我们对农村向城市的开放关注相对更少，甚至有观点认为农村不存在对城市的开放问题，进而导致对破除城市要素入乡过程中的障碍和堵点缺少必要的、系统的政策供给，包括但不限于下乡群体用地保障、财产权益保护等。实现城乡要素双向流动，需要扩大城乡双向开放，既消除要素由乡入城的制度性和政策性障碍，同时，也要创设城市资源要素向乡村有序流动的积极条件。

效率与安全的统一。我国长期以来的城乡要素配置机制，为城乡社会稳定和国民经济的强大韧性提供了底层支撑。深化要素市场化配置改革，复杂性、敏感性、艰巨性是客观存在的，不可能一蹴而就，必然要兼顾效率与安全。正如习近平总书记在2022年中央农村工作会议上强调的，“对涉及土地、耕地等农民基本权益特别是改变千百年来生产生活方式的事情，一定要慎之又慎”。“大国小农”是我国的基本国情农情，不同地区资

源禀赋不同，不同要素的属性和市场化程度也存在差异，特别是农村土地要素，一定程度上还承载着就业和社会保障功能，这就决定了推动城乡要素平等交换和双向流动必须要有一定时序和节奏，需要在安全可控的条件下谨慎推进。

促进城乡要素平等交换、双向流动的着力点

市场决定资源配置是市场经济的一般规律，优化城乡要素配置首先必须遵循这条规律，同时也要更好地发挥政府的作用，强化制度创新，优化政策供给，畅通城乡要素流动。

着力打破城乡要素市场二元性。要素市场体系的健全程度和运行效率，直接影响要素的流动性与配置效率。促进城乡要素有序流动和平等交换，必须具备比较顺畅的通道，也就是说城乡要素市场是统一的；同时，

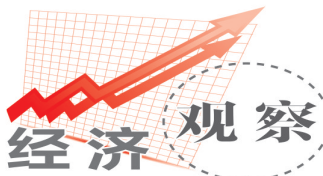
市场是有效的，不存在制度性的壁垒或障碍，要素价格主要由市场来决定，可以真实灵活地反映市场供求关系、资源稀缺程度，进而引导城乡要素配置依据市场规则、市场价格、市场竞争实现效益最大化和效率最优化。优化城乡要素配置，必须加快建设城乡统一的要素市场，健全要素市场运行机制，打通城乡要素自由流动的制度性通道。

深化要素市场化配置改革。要素市场化配置改革是促进要素有序流动、提高要素配置效率的重要途径，其中，农村要素市场化配置又极为重要，应根据不同要素属性、市场化程度差异分类推进。对于劳动、资本、技术等流动性要素而言，重点在进一步消除要素流动的制度壁垒；对于土地等不可流动要素而言，重点需要赋予对等的要素财产权利、构建城乡统一市场体系。同时，推动农村要素市场化配置改革，还牵涉到城市财税制度、农村社会保障制度、农业转移人口市民化成本分担机制等，需要协同推进配套性改革，为要素市场化配置改革创设有利条件。

健全促进城市资源要素向乡村流动的长效机制。就要素双向流动而言，当前的重点和难点在于促进城市资源要素更大规模、更广范围、更为持续地向乡村有序有效流动。为此，在牢牢守住土地公有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损的底线的前提下，应从农村信用体系建设、法治乡村建设、社会资本合法权益保护、返乡入乡创新创业系统化支持政策等着手，加强对城市资源要素向乡村流动的引导和激励。

强化县城畅通城乡要素流动的载体作用。县城是城乡经济循环的交汇点，也是城乡要素跨界配置的天然载体，强化县城功能，有利于更好地促进城市资源要素有序向乡村流动。为此，应加大县、乡、村公共服务资源投入和统筹配置力度，提高县城综合承载能力，赋予县级更多资源整合使用的自主权，在县域率先破除妨碍城乡要素平等交换、双向流动的制度壁垒，促进发展要素、各类服务更多下乡，提高要素配置效率。

（作者系国家发改委产业经济与技术经济研究所研究员）



融合集群发展的态势与方向 战略性新兴产业

□ 朱厚岩



近年来，随着新一轮科技革命和产业变革的孕育兴起，数字技术与实体经济深度融合、制度环境持续改善，我国战略性新兴产业融合集群发展水平显著提升，在经济社会发展中的引领地位更加突出，成为构建现代化产业体系发展的重要支撑。党的二十大报告提出，推动战略性新兴产业融合集群发展，构建新一代信息技术、人工智能、生物技术、新能源、新材料、高端装备、绿色环保等一批新的增长引擎。战略性新兴产业融合集群发展是全球产业发展的重要趋势，也是促进经济高质量发展的引领性力量，因此，要在强化顶层设计、优化空间布局、提高集群间协同能力、提升产业链供应链韧性等方面协同发力，有序推动战略性新兴产业融合集群发展。

我国战略性新兴产业融合集群的发展态势

推动战略性新兴产业融合集群发

展是促进经济高质量发展的核心动力、优化重大生产力布局的重要路径、构筑未来竞争优势的关键所在。当前，一批创新能力强、发展潜力大、配套环境好、带动作用大的战略性新兴产业融合集群发展壮大，已经成为众多地区高质量发展的新引擎。

产业增长强劲。近年来，我国战略性新兴产业发展迅猛，产业增加值增速明显高于规模以上工业增加值增速。党的十八大以来，战略性新兴产业占GDP比重提高近一倍。有关数据显示，2021年战略性新兴产业增加值占GDP比重为13.4%，其中规模以上工业战略性新兴产业增加值比上年增长16.8%，比规模以上工业增加值增速快7.2个百分点。又如，安徽省战略性新兴产业年均增长产值占比由2012年的18.1%提高到2021年的41%，年均增长19.8%，远高于9.9%规模以上工业增加值。

韧性能力增强。世纪疫情给各行各业带来较大冲击，诸多行业因疫情防控、产业链中断而受到波及。战略性新兴产业尽管也受到较大冲击，但

承压前行成为拉动经济增长的重要引擎，呈现出远超其他行业的韧性。据有关数据统计，从2020年一季度开始，战略性新兴产业典型企业的企业家信心和行业景气指数分别逆势上升，处于较强景气区间，2020年4季度企业家信心和行业景气指数便回到疫情前状态。2022年三季度战略性新兴产业的行业景气指数和企业家信心指数分别为135.5和136.4，环比分别增长7.0和6.0个百分点，持续引领产业升级。

区域重大战略支撑更加凸显。战略性新兴产业发展强力支撑了国家重大区域战略实施。新一代信息技术、生物、航空航天、节能环保产业集群依托大院大所集聚等优势，加速了京津冀地区新动能。新一代信息技术、高端装备与新材料、新能源产业集群，强力支撑了长三角地区的产业基础，完善了区域产业体系功能。移动互联网、新能源汽车、生物、数字创意等产业集群蓬勃发展，推动着粤港澳大湾区的新技术新业态快速兴起。

产业生态不断优化。近年来，各地围绕战略性新兴产业出台了诸多政策措施，不断优化营商环境、降低制度性成本，加快完善产业融合集群的创新创业生态。深圳市2017年—2021年战略新兴产业增加值占GDP比重达34%以上，依托5G龙头企业牵引，着力突破关键技术，加快前沿应用示范场景落地，形成了5G产业生态和产业集群，通过分别与软件控制和生命科学结合，诞生了大疆、迈瑞为代表的无人机和医疗器械产业集群。

促进战略性新兴产业融合集群发展的重要方向

促进战略性新兴产业融合集群发展，要深刻理解战略性新兴产业的全局性、引领性特征，准确把握“融

合”“集群”的主要特点，着眼于强化顶层设计、优化空间布局、提高科技自立自强、提升产业链供应链韧性和安全水平等方面，推动战略性新兴产业融合集群发展更加稳健、持久和健康。

加强统一规划和宏观指导。面对新一轮前沿科技发展浪潮和国际竞争，各主要经济体持续推动新兴产业发展。美国发布《关键和新兴技术国家战略》《美国将主导未来产业》《无尽前沿法案》《先进制造伙伴计划》等，欧盟《加强面向未来欧盟产业战略价值链报告》《欧洲新产业战略》，这些都有利于战略性新兴产业融合集群发展。我国也出台《国务院关于加快培育和发展战略性新兴产业的决定》《“十三五”国家战略性新兴产业发展规划》《关于支持战略性新兴产业发展的合作协议》等多个政策文件和规划，为战略性新兴产业融合集群发展指明方向 and 提供强力支撑。新征程上，要着眼服务和融入新发展格局，用新发展理念统揽战略性新兴产业融合集群发展，深入实施国家战略性新兴产业融合集群发展工程，构建产业集群梯次发展体系，分类分批培育和打造具有全球影响力的战略性新兴产业基地、具有国际竞争力的战略性新兴产业集群，引导和储备各具特色的战略性新兴产业生态，形成分工明确、相互衔接的发展格局。

因地制宜优化空间布局。当前，第一批国家级战略性新兴产业集群分布在44个城市，北京、上海、武汉均有4个，主要集中在生物医药、新型功能材料、信息技术服务、智能制造等领域。但是这些城市可供开发的土地有限，工业用地新增空间不足，限制了战略性新兴产业融合集群的发展。各产业融合集群内企业间、产业链间，集群间技术、人才、数据协同开放程度低，难以发挥促进溢出效

应。各地要立足优势特色产业基础和定位，明确突破口、找准发力点，积极储备一批具有良好基础和发展潜力的产业集群，与国家战略性新兴产业集群发展工程形成配套储备。完善战略性新兴产业结构调整指导目录，健全产业跨地区转移相关机制，动态评估集群建设情况，加大对产业集群的分类指导和支持。

着力提升集群内和集群间创新协同能力。这些产业集群融合渗透程度低、产业边界相对清晰，要素及各类主体互动不够、产业链协同性有待提升，产业间协同创新较少，创新链产业链资金链人才链深度融合发展不足。因此，需强化集群内企业产学研深度融合，优化组合推进创新体系。打造面向产业融合集群的全国性创新平台，强化相关产业集群之间联动衔接、高效合作，加速跨产业、跨地区战略性新兴产业链整合，共建具有全球竞争力的战略性新兴产业集群。

提升产业链供应链韧性和安全水平。我国战略性新兴产业科技水平与发达国家差距还较大，在核心基础零部件、重大基础装备、关键基础材料、基础工业软件和基础技术等方面还较薄弱。部分产业集群中龙头企业缺乏对上下游企业的整合能力和引领带动作用，各企业之间缺乏有效分工协调。因此，要坚持科技自立自强，提升集群内各类主体科技创新水平，加快突破核心基础零部件和元器件、先进基础工艺、关键基础材料等领域短板，努力实现关键核心技术自主可控。实施重点领域产业链供应链贯通工程，建立龙头企业引领示范，大中小企业协同攻关、联合验证、长期合作等机制。发挥“链主”聚合带动效应，优化产业融合集群生态，聚焦产业融合集群发展难点堵点，强化要素保障和政策扶持，加快形成宽容试错、激发市场活力的生态环境。