

影响中国经济长期发展的三个短板因素

◎党国英

中国社会科学院农村发展研究所,北京 100732

摘要:我国经济发展中的农业短板、居住形态短板、市镇发展短板等三个短板因素需要高度重视并加以克服,否则将影响中国经济高质量发展。三个短板因素本质上是经济发展中的城市化失衡现象,进一步说是土地利用规划干预的结果。均衡城市化的根本特征是人口空间布局大体满足按竞争性价格获得土地使用权条件的情形,政府只在土地利用的公共领域进行最低限度的消极干预。中国土地市场未满足市场发挥基础性资源配置的要求,于是产生了与上述短板现象有关的一系列问题,解决问题的关键在于土地产权政策、土地规划管理政策、农业农村社会经济组织体系改革。

关键词:高质量发展;短板因素;均衡城市化

中图分类号:F121 文献标志码:A 文章编号:1000-8594(2023)02-0148-07

DOI:10.16354/j.cnki.23-1013/d.2023.02.005

中国经济在全面建成小康社会任务完成以后,正在进入一个高质量发展阶段。联合国开发计划署2018年人类发展报告也把中国划入“高人类发展水平”国家的范围。两种接近的说法反映了一种共识。高质量发展阶段是一个总体概念,并不意味着经济结构不存在发展不平衡问题,本文认为,我国经济发展中的几个短板因素需要高度重视并加以克服,否则将影响中国经济高质量发展。

一、影响经济发展短板因素的判定

经济活动由多种因素构成,各种因素天衣无缝地衔接绝无可能,但我们也不能把任何一种短缺都看作经济发展的短板因素,对经济发展短板因素的认定要注意以下五种情形。

第一,短板因素很难由价格变动得到克服。通常一项供给出现短缺时,价格会上涨,这项供给的价格弹性如果足够大,供给短缺会在短时期内得到缓解,但是因为某些因素存在,有的供给的价格弹性很低,价格长期上涨也不能使供给增加,出现结构调整的难题,并影响到经济协调发展,这种情形才属于发展的短板。

第二,短板因素所涉及的经济规模比较大,存续的时间比较长。

第三,短板因素与国民经济其他部门的关联性比较强,同时它的可替代性很低。如玉米短缺引起价格上升到一定程度,小麦就可能替代玉米,这种情

形在我国多次出现过,但如果是大类商品,例如粮食短缺,用肉蛋奶来替代就不容易,因为粮食涨价时肉蛋奶通常也会随之涨价,用其他物品替代粮食更没有可能性。

第四,短板因素通过国际贸易克服的代价比较大。在开放条件下,如果某项供给的国内短缺能比较容易地通过国际贸易得到克服,其实也不构成短板因素。我国不少大宗商品依赖国际市场,例如原油、大豆、铁矿石等,不能说这些商品的生产是我国经济发展的短板因素,但有的商品短缺,并不是我国没有比较优势,而是与比较优势无关的原因所致,在这种情形下发生的国内供给不足即属短板。

第五,短板因素意味着国民经济的价格系统遭受重大扭曲,使国民经济效率降低,甚至使分配关系恶化。凡是能通过国内国际市场价格机制调节而实现的供需平衡,且这种平衡都能保证要素投入的边际报酬相等,即消费者均衡与生产者均衡同时得到满足,就不应该认为发生了短板问题。

二、我国经济发展中的三个短板因素

按以上定义,笔者认为我国现有经济体系中的三个方面问题构成了短板因素。

(一)农业短板

作为食品基本原料的粮食生产,我国多年超过1.3万亿斤,加上进口粮食,人均占有粮食1,000斤以上,但是我国农业特别是粮食生产的成本高,国民

基金项目:中国社会科学院“登峰战略”资深学科带头人资助计划“关于城乡协调发展的若干基础性问题研究”

作者简介:党国英,中国社会科学院农村发展研究所二级研究员。

吃饭的代价大。我国居民消费的恩格尔系数(食品开支占全部消费支出的比重)是本文作出这个判断的依据。按官方统计的有关数值计算,2019年我国恩格尔系数为24.6%(排除烟草因素),这是一个比较低数值。这个数值被研究者经常引用,其实并不合理准确。如果我们使用恩格尔系数是为了反映国民饮食开支的实际负担水平,显然应该考虑更多的因素。

第一,我国的食品消费有较大规模的集团消费,它与个人支付能力没有直接关系,却构成了居民的隐性收入。这些消费包括政府部门、学校、企业等方面的食堂消费,也包括公务接待、公务活动餐饮消费等。对各类组织机构的公共餐厅可以做大略推测,估计我国人均这方面饮食支出约800元。虽然这部分支出实际主要发生在城市就业者群体,不能反映不同群体的恩格尔系数的水平,但不会影响总量分析。考虑这个因素后,我国2019年恩格尔系数会高出约1个百分点。此项计算对人均可支配收入做了调整,将集团性食品消费计算为个人的实际收入。

第二,我国农民的食品消费只有一部分来自市场。《中国农业统计资料》曾发布部分年份农民所经营农林牧渔的总收入与销售收入数据,二者的差大略可以看作农民在农林牧渔经营中自己消费的部分。2005年和2010年这个差占总收入的比重分别为40.2%、38.5%,农业专业化水平越高,上述比值越小。我国粮食生产的专业化水平在2010—2012年达到最大值,后来增长水平有所放缓,并趋于稳定^[1]。我们假设这个趋势在全部农林牧渔经济中具有代表性,则保守估计2019年上述比值约为30%,自产自用的总额约为31,533亿元,国民平均数为2,252元,恩格尔系数约为30.3%。此项计算也对人均可支配收入做了调整,将自产自用的食品消费额计算为个人的实际收入。

第三,因为国家对农业的巨大支持,我国消费者对食品支付的价格实际上不是食品的全部成本。2019年,我国农林水支出总额为22,863亿元,其中有的具体支出项目不能直接影响农产品成本,如农村道路支出、南水北调支出、农村综合改革支出、扶贫支出以及棉花生产经营支出等,在分析恩格尔系数时应予扣除。另外,我国政府的粮油储备支出是影响食品价格的因素,在计算恩格尔系数时应予考虑。相应的这些官方支出也构成了居民的实际收

入,并会对实际恩格尔系数发生影响,为此也应在计算实际恩格尔系数时调整居民的实际收入。

考虑以上所有因素后,我国居民消费的实际恩格尔系数应为37%,但这个数值不适合国际比较,因为我国的居民储蓄有特殊性。如果把与购房有关的储蓄考虑进来,即将储蓄看作一种对住房的投资支出,其利息可以看作住房消费支出,则恩格尔系数会降低。这会引来经济学家们的质疑,因为恩格尔系数是总支出当中的食品支出,为什么考虑储蓄呢?笔者认为考虑储蓄非常有必要,因为我们的储蓄是对消费的替代。储蓄如果考虑进来以后会不会和住房支出形成重复计算,应该不会。欧美买房子时首付比例很低,我们的比例就比较高,特别是买第二套房时首付更高。中国年轻人买房时,往往要靠很多个家庭的合作,利用多个家庭的平时储蓄。所以,住房消费不仅仅是还贷的利息支出,还应该包括以住房为目的的储蓄替代消费的机会成本。这个因素被考虑进来以后,恩格尔系数计算的基数就会增大,实际恩格尔系数会下降。按有关数据匡算,按全因素估算的我国的恩格尔系数约为27%。

有观点认为,我国农产品价格不高,甚至以为高价可以增加农民收入,这个说法值得商榷。劳动者的收入增加要靠劳动生产率的提高而实现,这是经济学常识。以往的经验是农产品涨价会引起农业生产资料涨价,农民收入很难增加。农产品价格降低,则会发生耕地撂荒或变相撂荒的情形,往往引起次年农产品的涨价。中国农产品市场长期形成一种高位的价格波动,原因当然是“成本刚性”在起作用。也不是说成本没有下降,而是下降的速度慢。

还有观点认为,中国进口食品原料相当于“进口”耕地,可以减轻中国环境压力,是一件好事情,本文认为,此观点也值得商榷,如果中国确实没有农业竞争力提高的空间,当然就有进口的必要,但事实并非如此。中国现有土地资源、人力资源与农业科技储备,本来能给中国带来更有竞争力的农业。发展有竞争力的农业,降低农产品生产成本,会给国民经济运行带来诸多好处,包括提高国民营养水平、降低政府援助低收入人群的成本、增进社会平等、增强对外贸易地位、扩大非农产品的消费等,都有助于提高国家经济运行质量。

(二)居住形态短板

本文的居住形态是指人的居住需求满足的综合

状况,包括邻里之间的空间关系、居住区人口密度(近似容积率)、居住环境、居所产权稳定程度以及居所的可获得性等。

中国城市居住形态与欧美国家相比,存在巨大差异。中国的公寓式楼房比起独栋住宅不动产性质偏弱,不能形成“恒产—恒心”之间的互增强机制。高密度多层公寓式住宅作为终生居所,对心理健康有严重负面影响,这在空间心理学研究中有定论。我国居所价格高昂,可获得性差,根据资料显示,以同样居所、同样城市规模作比较基准,甚至欧美国家独栋房价格也比中国高密度多层公寓式住房价格低。

中国城市的居住形态对国民经济高质量发展也有一定影响。高昂的房屋价格与房屋建筑安装成本严重不匹配,不能产生消费者均衡或生产者均衡,购房成为一种低效率家庭投资。购房实际上实现了国民收入的再分配,大量收入被转移到了土地所有者(包括部分农民集体)、土地用途管理者以及获得用地补贴的工商业投资者手里,这种转移依靠价格扭曲实现,一定程度降低了国民经济效率。这种居住形态会造成消费抑制,进而限制国民总需求扩大。这种居住形态还影响到我国就业市场和国民休闲品质,如相比独栋房屋为主的居住形态,后者更容易使普通女性离开就业市场,更容易增加国民的闲暇时间,也使儿童有更多时间与父母在一起。

(三)市镇发展短板

如何定义城市和乡村,各主要国家使用的概念不尽相同。2021年在欧盟、联合国粮农组织、联合国人居署、国际劳工组织、经济合作与发展组织以及世界银行等六大国际机构在历时五年商讨研究的基础上,形成了一个关于城乡界定的研究报告《城市化水平判定:国际比较中定义城市、市镇和农村的方法手册》,这是一个向世界各国提出的实操性的统计改革建议。这个建议提出的界定城乡的方法,是将目标区域按每一平方公里面积划分为连续的单元,根据每个单元的人口密度、人口规模以及每个单元与相邻单元的连续情形来划定城乡。这个方案实际上把人口分布聚落划分为3个类别,分别是城市(cities)、市镇及人口半稠密区(towns and semi-dense areas)与乡村(rural areas)。城市:在连续的若干单元中,每个单元的人口密度大于等于1,500人,居民点相互连接,人口总量超过5万人,且至少一半人口

处于地理上完全连续的中心区。市镇及人口半稠密区:在连续的若干单元中,排除城市群中的市中心区域,每个单元的人口密度大于300人,人口总量大于5,000人,居民点有分隔,且中心区域的人口不超过半数。乡村:去除以上区域后,目标区域的其他部分都是乡村。这个关于城乡人口布局统计制度(以下称为“国际指标”)的意义很大,按这个办法,我们更容易发现一个经济体在城乡人口布局方面的问题,也更容易比较不同国家在人口布局政策方面的利弊得失。

我国的行政区划制度给判定我国城市化水平带来一些困难,也产生了一些城乡人口布局引导政策的难题,本文以下只聚焦城镇发展问题。我国行政区划统计中的“建制镇”是一个特殊范畴,它不被看作城市,但在计算城市化率时,统计部门将建制镇的镇区(准建成区)人口统计为城市人口,形成广义的城市人口(还包括县城的城区人口及某些独立的工矿区人口)。如果只考虑狭义的城市“城区人口”,我国2019年城市化率仅为31%,这当然不能反映我国城市化的实际水平,所以考察建制镇的人口布局属性十分必要。按官方数据计算,我国建制镇的人口布局类型为六大国际机构所界定的“市镇及人口半稠密区”,但一个核心指标与国际指标有很大距离。按国际指标,这类区域会有大量人口规模接近2.5万人的中心区域,是我国镇区人口平均规模的3倍以上,这意味着我国建制镇辖区的人口集中度、经济发展首位度在国际机构界定的区域概念中处于很低水平。

我们假设国际指标描述了经济发达国家农业区的典型特征,则其农业区人口密度每平方公里低于300人,且至少在连续16.6平方公里的区域内人口总量不超过5千人。在一般情况下,这些人口中真正务农的是少数,例如其中1/5左右务农(美国比例更小一些),他们会选择分散居住。其余人作为住在农业区而不务农的人口,一般是收入超过平均水平、工作时间有弹性的人口,大多不会与农场主为邻,而会小规模集中居住。这种农业区可能发生三个问题。一是公共服务效率难题。从技术性质上看,在人口密度在每平方公里5千人以上、总人口超过2万人的居民点,教育、医疗及市政服务的效率会比较高,品质会有保障。据笔者近年对我国基础教育领域的管理者的访谈,有办学效率的小学校的最低规

模是1,000名左右学生,考虑到农村地区孩子的择校等因素,这个规模的小学校所服务的人口规模应该在2万人左右。从医疗服务上看,如果我们把国家所颁布的综合医院的最低规模(200张住院床位)作为农村地区医院的合理规模,根据我国住院率及住院时间的数据推算,则这样的综合医院所服务的人口规模应该在3万人左右^[2]。二是农业产业链效率难题。如果没有上述达到一定人口规模的市镇存在,农业产业链整体的效率也难以保障。在农业产业链的前端——农业生产服务环节,会因居民点小而散损失效率;在农业产业链核心环节——农场生产环节,劳动资源配置会因农业季节性产生劳动力兼业困难而影响劳动报酬;在农业产业链的后端——农产品初加工乃至深加工环节,效率保障也需要有一个能够辐射一定区域的分散的家庭农场的经济中心。三是公共服务的平等与效率关系协调处置难题。城乡居民平等享受政府提供的公共服务是现代政府的重要执政理念^[3],但公共服务有效率要求,公共财政支出中的基础设施建设不可能均等地延伸到农村地区的每个居民点,执政理念与财政资源分配之间无法匹配。

上述三个短板的存在,会限制中国经济高质量发展。农业竞争力上不去,恩格尔系数下不来,食品价格波动就会一直成为让老百姓“心跳”的因素,高额群众消费阶段就没有稳固基础。居住形态短板不能克服,作为中产阶级标志性的财富形态不存在,高居住品质需求也无法得到满足。小城市发展不足,使大城市经济辐射链脆弱,特别使农业产业链的效率受损,打破城乡二元结构也就没有稳定的结构支撑,高质量发展阶段的国民收入平等就难以真正建立起来。

根据国际经验,解决上述三个难题的办法是小城市均衡布局。小城市的规模很难有一个一刀切的标准,它可以是上述三类国际指标中的城市范畴的小城市,人口总规模达到5万人,也可以是“市镇及人口半稠密区”范畴中的人口在2.5万人以上的中心区域。这些小城市辐射范围一般在半小时车程以内,面积一般在300平方公里之内。按我国经济活跃地区的情形,即“胡焕庸线”沿线及以东地区,即

使按100平方公里左右为一个单元,现有农村人口总量(含建制镇)就可以达到5万人以上^①。有这样的人口规模,这类市镇的基本公共服务已经有了规模效益,农业产业链的效率问题也可以通过市镇发展得以解决。发展经济学早年的研究揭示了农业区人口密度与农业技术进步的关系,发现农业区需要一定的人口密度,其人口构成中要有超过纯农业人口数量的其他人口。

三、短板的共同关联——权利配置失衡

以上对三个短板现象的陈述,似乎显示出三种现象是孤立事件,其实不然。这三种现象的发生,本质上是经济发展中的城市化失衡现象,进一步说是土地利用规划干预的结果。均衡城市化概念在中国鲜有人使用,但国外学者对此已经有规范性说法。笔者在近期发表的论文中对此做了较详细的讨论,这里只使用有关结论^[4]。均衡城市化的根本特征是人口空间布局大体满足按竞争性价格获得土地使用权条件的情形,政府只在土地利用的公共领域进行最低限度的消极干预。中国土地市场未满足市场发挥基础性资源配置的要求,于是产生了与上述短板现象有关的一系列问题。

(一)工商业建设用地与居住建设用地价格未形成竞争性均衡

目前,市场化程度高的国家的居民区用地占城市建设用地的比例一般在40%左右,最缺少土地的东京甚至占到61%。这种分配当然首先受价格机制的影响,其次才受政府规划行为的影响。这种分配直接影响到城市居住形态,而与建设用地总量的关联较小。中国城市的居民区建设用地占城市建成区总面积的比例多在20%以下,官方规划标准的底线是15%,地方政府一般就低不就高。在现行建设用地规划管理制度之下,企业用地往往得到低价优惠,公共事业用地则通常免费提供,由此产生“法人”占地饥渴症,居民住房用地比例被挤压,居住形态改善不力。那么,规划格局已经形成,土地已经被占用,居民住房用地的扩大是否再无可能?从日本的经验看,存量建设用地的类别还可以调整,能实现法人占地的减少、居民住房用地的增加。

^①这个假设以荷兰为参照,荷兰是世界上城乡关系最为协调的国家之一,荷兰城市布局均衡,城市规模总体上不大,平均人口不到5万人,人口密度与我国经济活跃地区接近。

(二)城市劳动力成本高企与居住形态短板共存

偏离均衡城市化要求的土地规划管理制度所导致的高房价,增大了城市居民的劳动力再生产成本,实际上使城市的很多核心家庭(一两代人组成的家庭)处于“亏损”状态。看中国的经济实践,房地产市场已经繁荣多年,城市居民的居住状况有很大改善,但高品质需求未得到满足。一是土地规划管理制度多年不提供独栋住房建设用地(实践中有变相的少量供地);二是很多家庭购买小面积单元楼房,支出较少;三是国民收入差异较大,高收入阶层投资住房水平较高;四是存在大家庭内部融资,给核心家庭购买单元楼房提供帮助。中国人只要有一定能力,就把下一代人的居住保障看成自己的责无旁贷的义务,这种情形在一定时期对于维系房地产市场的繁荣十分重要,直至这种融资的资源枯竭以后,繁荣也将戛然而止。只要土地规划管理制度不变化,实现以独立住房为主的居住形态是一件很难的事情。同样,农业剩余人口要转移到城市,也会难上加难。

(三)主要经济区的城市首位度高,市镇发展缺失产业支撑

中国建设用地的指标分配与城市政府的行政阶位高低有关,高阶位的城市政府会掌握更多的建设用地指标。翻阅一些地方政府发布的发展规划,能看出一个市政府的规划往往会把辖区的半数人口转移至辖区首府的建成区。我国几个开发强度已经很高的特大型城市,近几年也通过“增减挂钩”政策实现了建设用地指标的跨省漂移,使城市开发强度进一步增大。中国大城市发展偏离均衡水平,呈现过度扩张态势。中国特大城市首位度增加的主要原因是这些城市划定了面积巨大的开发区,吸引了大量投资。在建设用地指标有限的情况下,特大城市的扩张当然会挤占市镇发展的空间。另外,国家关于农村经营性建设用地的相关政策只对早期有乡镇企业发展基础的乡镇有利,广大中西部农业区的建制镇几无扩大建设规模的土地可以利用。

(四)村庄建设用地与城市建设用地未构成统一的土地要素市场

中国目前村庄建设用地接近13万平方公里,从长远看,如果发展规模化农业,农业区的建设用地3万平方公里便可满足农场主生产生活的需要(不包

括现有农业设施占地)。如果将10万平方公里用来扩张2万个建制镇,平均每个建制镇的建成区加上现有人口可居住约3.5万人,则这种规模的小城市已经能产生公共服务设施并有效运行,但现有的土地规划管理政策不利于上述目标的实现。目前局部地区通过城乡建设用地增减挂钩政策所产生的建设用地指标大多被用在了县城以上的城市,以满足其对建设用地的饥渴。这种不合理配置所产生的大城市高房价,只能加剧城市化不均衡问题。

(五)农产品定价权配置与居民点建设权配置仍有制度改进空间

深入思考看,本文所涉中国经济结构中的短板问题,本质上是农产品定价权与居民点建设权的配置问题。农产品定价权配置会影响到农产品生产成本控制、农户生产时间的分配,进而会影响农业竞争力和农户收益。本质上,居民点建设权也是住房定价权。当前的土地规划管理制度产生了一种贬抑个人或家庭的居民点建设权的资源配置制度,放大了个人的交易风险,极大牺牲了个人利益。居民区的建设完全由政府主导,政府划定居住区后将大的地块推向房地产开发市场,个人或家庭一般只能在开发商手里购买居所,城市居民或其合作组织一般不能获得土地自行建设住宅,这种建设权配置也造成居住品投资市场的极高的交易成本。

四、余论:权利配置改革路径

在本文提出问题、揭示问题原因之后,解决问题的路径应该已经明了。下面对改革的思路只做大略陈述。

(一)土地产权政策

本文建议,国家土地的公有制与少量土地无限期使用权制度可以并行不悖,城市经营性建设用地、居民住宅用地、农户承包经营土地、农户合法宅基地,可获得永久使用权以及合法交易权。国家的土地利用公益目标可以通过环保政策、公平收入政策等手段加以实现。

应鼓励农地承包权交易,促进规模化家庭农场发展^[5]。针对一些小农户出售土地承包权的后顾之忧,可以采取类似银行存款准备金那样的制度,给农户按原价赎回土地承包权给予保障,这在技术上应该不是难题,在此不予讨论。对于未实行农户土地承包制的农村,在改善股份社治理结构及股权量化

固化的基础上,安排试点地区探索建立农户股权交易市场,使农户股权具有可交易性、股份社具有开放性,在更大程度上保障农户的财产权。

农村宅基地制度改革可以在土地交易制度框架下展开^[6]。关于宅基地的基础性制度,一是确立宅基地的永久使用权;二是在宅基地权利受到公共部门的限制时,应获得合理补偿。在这个前提下,才可以在土地交易制度的框架下展开宅基地制度改革。应停止农村宅基地的福利性无偿划拨,用多种办法解决历史遗留问题。在因改革而产生对农户合理利益的伤害时,国家公共财政应予补偿。

(二) 土地规划管理政策

土地规划管理政策应体现抓大放小的思路,在更有效地保护农业用地的前提下,放宽一般建设用地管控政策。

1. 建立广域农业保护区

目前,国家有多种形式的农地保护举措,并产生积极效果,但从提高农业竞争力的角度看,农地保护力度还应加强。第一,可以考虑在现有各类自然保护区的基础上,建立内涵更合理的农业保护区,将小流域、乡间简易道路、农业经营者的农舍、农业设施占地均包括在内,形成约 140 万平方公里的保护区域(大于约 120 万平方公里的基本农田面积)。此举有助于农田整理,在较大程度上解决基本农田切割过小的问题。从一些案例观察看,此项举措会提高播种面积 5%—10% 以上。第二,在农业保护区内探索土地承包权交易,实现大农户较高等度的土地自有自营水平,改变当前农村地区遍地“小地主”的格局。第三,农业保护区内应鼓励脱离农业的村民迁离,并建立农户宅基地使用权与申索权的货币化补偿、赎买机制,逐步使农业保护区内的农户转变为大中农户。第四,农业保护区之外的村庄建设用地规划权应交给村庄居民组织,并允许其以更大尺度实现市场化,实行与国有土地同样的交易政策。农业保护区之外的农村住房应允许非村庄居民购买和翻新,以提高城乡居民居住品质。第五,全面推行城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩的政策,在资源环境承载力适宜地区开展低丘缓坡地开发试点。平原地区的农业条件好,应以“挂减”为主;浅山地带灌溉条件差,应以“挂增”为主。我国山区面积巨大,在有条件的浅山地带扩大城市功能区,特别是建设低容积率住宅区,满足城市居民对独

栋房屋的需求,具有现实可行性。

2. 改革城市建设用地分区规划政策

除非因环境保护、公共投入效率因素的需要,政府的分区规划应是指导性的,而不是指令性的。分区规划中的地块不能过大,除非兼顾环境保护目标和特殊地形,单一工商业地块不得超过 1,000 公顷。在分区规划中,居民区建设用地取得与工商业用地取得要有竞争性,二者之间价格差异必须受到控制,发生长时间、大幅差异时,必须调整分区规划。应审查各类城市开发区的土地利用现状,盘活利用效率低的存量建设用地。自然保护区和农业保护区之外其他土地的利用应由地方政府确定合理开发强度,并给开发企业在规划圈中选择建设地块以更多自主权。应赋予建制镇以城乡建设用地增减挂钩指标使用的自主权,跨镇指标交易的收益应全部由镇政府支配,以扩大建制镇发展的财力。

3. 避免将地价管控作为产业政策的杠杆

地价控制不应作为实现产业政策目标调节杠杆。可以用税率、信贷等一般性经济杠杆帮助实现产业结构调整目标,避免在建设用地出让中夹杂地价歧视政策。在推进发展的公益项目时,地方政府不采用以地价歧视为手段的“土地财政”,避免以居民区建设用地出让的高额收入覆盖更大范围的城市基本建设支出。

(三) 农业农村社会经济组织体系改革

2016 年国家出台的关于集体经济组织改革的意见应加快落实^[7],使集体经济组织与村委会公共管理职能分开,并实现集体经济组织的开放运行,以提高农业经济效率。探索集体经济转型的积极路径,不必拘泥于旧的集体经济形式。与村委会分离后的农业集体经济组织,应该尝试由目前实际上的共同共有产权制度,转变为按份共有产权制度,尊重农民的自由选择权。可尝试由农民专业合作社接替农村集体经济组织的职能,并创新小农户的“社员身份”,解决小农户因利益关联弱而不关心合作社的难题。

乡村社会治理改革的长期目标是实现城乡社会治理一体化。未来,农业区居民中产业化、低收入人群进入城市将成为大趋势,这需要社会治理城乡一体化。2040 年左右,全国农业从业家庭应在 3,000 万左右,这时候乡村治理机制如何建立,需要未雨绸缪,提前探索和部署。在城乡人口布局变化的背景

下,特别是在乡村非农业人口数量逐步超过农业从业人口数量的情况下,可逐步将乡村社会管理中心上移至市镇政府,由市镇政府向少数中心村派出管理机构,形成城乡统一的社会治理机构设置制度及公务员制度。

参考文献:

- [1]陈鹏程,班洪赞,田旭.我国农业生产地区专业化现状及演变规律[J].农林经济管理学报,2019,(1):54-62.
- [2]2018年全国基本医疗保障事业发展统计公报[EB/OL].国家医疗保障局网站,2019-06-30. http://www.nhsa.gov.cn/art/2019/6/30/art_7_1477.html.
- [3]姚毓春,梁梦宇.城乡融合度与协调效应检验——来

自中国省际层面的经验证据[J].东南大学学报:哲学社会科学版,2021,(2):105-115+148-149.

[4]党国英.均衡城市化理论假说及其现实意义[J].社会科学战线,2023,(2):66-75.

[5]公茂刚,王如梦.农地产权制度改革对农村人力资本积累影响研究——基于面板数据CMP方法的实证分析[J].商业研究,2021,(2):65-73.

[6]郑兴明.探索闲置宅基地城乡共建共享新模式:内在逻辑、困境与路径——基于城乡融合发展的视角[J].现代经济探讨,2022,(2):25-32.

[7]中共中央、国务院关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见[EB/OL].中国政府网,2016-12-29. http://www.gov.cn/xinwen/2016-12/29/content_5154592.htm.

Three Shortcoming Factors in China's High - Quality Development

DANG Guo - ying

(Rural Development Institute ,Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100732, China)

Abstract: There are three shortcoming factors in China's economy, which should be attached importance and be overcome: the agriculture, the dwelling form, and the town development. Otherwise, it will affect China's economic high - quality development. In essence, the three shortcoming factors are the unbalance phenomenon of urbanization in the economic development, further, they are the results of the intervention of land use planning. A fundamental feature of balanced urbanization is that the spatial distribution of the population largely satisfies the conditions for Land tenure at competitive prices, with minimal negative government intervention in the public domain of land use. China's land market can't meet the market's basic resource allocation requirements, which has led to a series of problems related to the above - mentioned shortcoming factors. The key to solve the problem lies in the policy of land property right, the policy of land planning and management, and the reform of social and economic organization system in agricultural and rural areas.

Keywords: High - Quality Development; Shortcoming Factor; Balanced Urbanization

[责任编辑:惠国琴]