

# 深化经济体制改革，促进城乡融合发展

## ——学习贯彻党的二十届三中全会精神笔谈

编者按：2024年7月15日至18日，中国共产党第二十届中央委员会第三次全体会议（以下简称“党的二十届三中全会”）召开。党的二十届三中全会坚持以经济体制改革为牵引，全面部署各领域各方面的改革，对引领中国发展起到举旗定向、谋篇布局的重大作用。党的二十届三中全会提出，城乡融合发展是中国式现代化的必然要求，必须完善城乡融合发展体制机制，促进城乡要素平等交换、双向流动，缩小城乡差别，促进城乡共同繁荣发展。为深入学习贯彻党的二十届三中全会精神，本刊特邀中青年知名专家作出研究阐释。

### 着力推动城乡人口的双向流动融合\*

钱文荣

党的二十届三中全会对新阶段全面推进城乡融合发展作出了全面部署，提出要“促进城乡要素平等交换、双向流动，缩小城乡差别，促进城乡共同繁荣发展”<sup>①</sup>。城乡融合发展就是要在城乡居民地位平等的基础上，实现各类生产要素在城乡间的双向流动和优化配置，实现产业融合发展和城乡居民对发展成果的共享，最终形成共同繁荣的城乡共同体。城乡人口的双向流动融合是实现城乡融合的重要基础，因为只有人口自由流动了，才能逐步消除二元结构下城乡劳动生产率之间的差距，从而推动农业农村现代化与工业化、城镇化的协调发展，实现城乡融合。

---

\*本文系教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“中国式农业农村现代化理论体系构建与农林经济管理学科创新研究”（编号：2024JZDZ063）的阶段性成果。

<sup>①</sup>参见《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》，[https://www.gov.cn/zhengce/202407/content\\_6963770.htm?sid\\_for\\_share=80113\\_2](https://www.gov.cn/zhengce/202407/content_6963770.htm?sid_for_share=80113_2)。篇幅所限，后文中对《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》中内容的引用，不再以脚注赘述具体出处。

## 一、城乡人口双向流动融合是城乡融合发展的重要基础

中国经济结构转型和城乡融合发展的过程，在很大程度上就是通过农村人口流动实现工业化、城镇化和农业农村现代化的过程。城乡人口双向流动融合是城乡融合发展的重要基础。

### （一）农村劳动力向城市流动和高质量就业是推动工业化持续转型升级的基本动力

城乡融合发展的过程，在一定程度上就是“以工促农”的过程，工业发展的速度和质量都会在其中发挥重要作用。在经济发展的初期，由于农村剩余劳动力的无限供给，工人工资不会随着工业部门的扩张而上涨，从而为工业化的快速推进创造良好条件。改革开放后，中国工业化的快速推进，在很大程度上就是得益于这种人口红利。而随着农村剩余劳动力转移的推进，工资成本的提高将持续倒逼产业结构转型升级。

中国农村劳动力的转移是以农民工进城的形式实现的。广大农民工不仅在工资待遇、社会福利等方面不能享受与城市户口人员同等的待遇，而且还承受着较差的工作环境、较长的劳动时间，整体就业质量较低。这种情况在大大降低企业用工成本的同时，也影响了农民工人力资本的提升。大量农民工进城，虽然提高了中国制造业尤其是劳动密集型产业的国际竞争力，但也导致了工业产业低端化与人力资本低端化的恶性循环，制约了经济结构的转型升级。

因此，推动进城劳动力融入城市并实现高质量就业，将成为中国工业化转型升级的重要驱动因素。

### （二）进城人口高质量融入城市是促进城镇化从外延扩张向内涵式深度发展转型的重要基础

城乡融合发展的过程，也是“以城带乡”的过程，城镇化的质量必然影响城乡融合发展的质量，而人口流动状况是其中的重要影响因素。人口向城市流动的数量影响着城镇化速度；人口向城市流动的质量，即进城人口是否实现市民化从而在城市稳定地工作生活，影响着城镇化质量。

中国改革开放后的人口快速流动推动了城镇化的持续快速发展，人口城镇化水平从1978年的17.9%上升至2023年的66.2%<sup>①</sup>。但是，由于城乡二元体制制约，大量进城农民无法融入城市，城镇化整体质量不高。据统计，2023年全国农民工总量达到2.98亿人<sup>②</sup>。然而，截至2023年底，全国户籍人口城镇化率只有48.3%<sup>③</sup>，比常住人口城镇化率低了近17.9个百分点。城市规划和建设中未充分考虑广大农民工的需求，导致城市生活、商业、公用设施用地比例过低，道路、广场、绿化、体育等用地严重不足（郭志勇和顾乃华，2012），造成很多“城市病”。因此，推动进城农民市民化，促进城镇化从外延扩张向内涵深度发展转型，应成为下一阶段城乡融合发展的重点之一。

<sup>①</sup>资料来源：《城镇化水平显著提高 城市面貌焕然一新——改革开放40年经济社会发展成就系列报告之十一》，[https://www.stats.gov.cn/zt\\_18555/ztfx/ggkf40n/202302/t20230209\\_1902591.html](https://www.stats.gov.cn/zt_18555/ztfx/ggkf40n/202302/t20230209_1902591.html)；《中华人民共和国2023年国民经济和社会发展统计公报》，[https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202402/t20240228\\_1947915.html](https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202402/t20240228_1947915.html)。

<sup>②</sup>资料来源：《2023年农民工监测调查报告》，[https://www.gov.cn/lianbo/bumen/202405/content\\_6948813.htm](https://www.gov.cn/lianbo/bumen/202405/content_6948813.htm)。

<sup>③</sup>资料来源：《公安部：2023年底全国户籍人口城镇化率达到48.3%》，<https://cn.chinadaily.com.cn/a/202405/27/WS66541261a3109f7860ddf8b5.html>。

### （三）城乡人口的双向流动融合是实现农业农村现代化的必由之路

城乡发展不平衡、农村发展不充分是中国当前社会主要矛盾的突出表现，农业农村现代化依然是城乡融合发展的短板。因此，农业农村现代化能否与工业化、城镇化协调推进，是实现城乡融合发展的关键。而城乡人口的双向流动融合，是推动中国农业农村现代化的必由之路。

农村人口进城并融入城市，可以有效减少乡村人口，改善乡村人地关系，从而推动农地流转和规模经营，为农业农村现代化创造条件。但农村人口持续向城市流动，也可能给农业农村现代化带来负面效应。由于城乡二元体制的存在，在刘易斯拐点到来后，城乡统一的劳动力市场并没有形成，中国人口和劳动力的流动长期表现为从农村到城市的单向流动，导致农村人才严重短缺。2005年党的十六届五中全会提出扎实稳步推进新农村建设，建立以工促农、以城带乡的长效机制后，各级政府逐渐重视人才的入乡工作，并取得一定效果，2012—2022年，全国返乡入乡创业人员累计达到1220万人<sup>①</sup>。但目前中国的人口流动仍然以从农村到城市的单向流动为主，从城市到乡村的流动刚刚起步，还远远满足不了乡村振兴和城乡融合发展的需要。城乡公共服务和基础设施建设等方面差距依然较大。因此，通过体制机制创新推动城乡人口双向流动融合，是农业农村现代化和城乡融合发展的当务之急。

## 二、中国当前城乡人口流动融合的主要问题及其影响

由于城乡二元体制的存在，中国城乡统一的劳动力市场一直未能形成，城乡人口双向流动融合面临诸多障碍。

首先，从农村流向城市的人口虽然数量巨大，但融入城市难。进城农民依然无法获得与城市户籍人口同等的公共服务和社会保障，看病难、子女上学难、获得住房难、家庭式迁移难等现实，导致进城农民难于真正融入城市。国家发展改革委联合中华全国总工会于2020年对全国14个省份的2.34万农民工开展的调查显示，仅有19.12%的受访者表示愿意将农村户口转为城镇户口，53.25%的受访者表示不愿意将农村户口转为城镇户口，27.62%的受访者不确定是否要将农村户口转为城镇户口（欧阳慧和李智，2023）。

其次，从城市流向农村的人口数量少，融入农村更难。农村教育、医疗、社保、环境与基础设施落后，产业结构单一，发展机会较为稀缺，很难吸引城市居民落户乡村；进城农民无法融入城市，就不敢放心、长期地流转出土地，也导致了入乡人才难以获得相应的土地资源；城乡隔绝的户籍制度、农村村民身份与集体经济组织成员身份合一的治理体系，则使得入乡外来人口很难真正融入农村。

人口从农村向城市长期的单向流动，造成了大量农村的“空心化”，农村社会经济发展人才严重短缺，农村整体经济水平、治理水平落后。《中国人口和就业统计年鉴2023》的数据显示，2022年中国农村60岁以上的人口比例达到了25.03%，显著高于城市17.10%的水平；中国农林牧渔行业就业人员中有93.1%是初中及以下文化程度，远高于全国平均数60.0%。这一现状导致中国农地流转困难，农业规模经营面临掣肘，耕地抛荒严重。根据2020年和2021年在全国346个代表性山区县的调查数

<sup>①</sup>资料来源：《截至2022年底，全国返乡入乡创业人员数量累计达1220万人》，<https://m.gmw.cn/bajia/2023-02/17/36372410.html>。

据，有 9.88%的耕地处于撂荒状态，26.64%的农户撂荒过耕地（王亚辉等，2024）。

综上所述，当前中国进城人口融入城市难，人口入乡渠道不畅，城乡人口双向流动融合依然任重而道远。这种状况严重影响了各种资源的优化配置，造成了部分农村地区发展的严重困境：人才短缺导致产业发展艰难，而产业缺失又反过来制约各类人才的入乡。因此，当前推动城乡融合发展的主要挑战在于如何通过体制机制创新，实现城乡人口的双向流动融合，打破人才、产业发展中的低水平均衡状态，实现良性发展。

### 三、以体制机制创新促进城乡人口的双向流动融合

全面推进城乡人口的双向流动融合，需要进行系统的体制机制创新。

#### （一）以城乡一体化改革消除城乡地位不平等因素

城乡地位不平等是影响城乡人口双向流动融合最主要的制度性障碍。长期以来形成的城乡二元体制，造成了城乡居民地位的严重不平等。几十年的改革取得了重要成绩，但未从根本上改变城乡二元体制。迄今，财政预算、居民社会保障资源、医疗资源、基础教育资源等在城乡间的配置依然严重失衡，城乡居民劳动权利、土地财产权利等依然存在严重不平等。因此，迫切需要通过城乡一体化改革，全面消除城乡不平等因素，使城乡居民和各类经济主体都能享受公平的国民待遇，拥有平等的权利义务和发展机会，为懂农业、爱农村、有情怀、有能力的人才入乡创造良好条件。

#### （二）以土地制度改革保障进城农民在农村的财产权利

土地财产权利不清晰是农民“离乡”的主要障碍之一。目前，不少农民之所以不愿意进城落户，是因为担心进城后在农村的集体资产和土地权利得不到有效保障。党的二十届三中全会提出，要“保障进城落户农民合法土地权益，依法维护进城落户农民的土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权，探索建立自愿有偿退出的办法”。下一步改革，应坚持“不得以退出农民土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权作为农民进城落户的条件”<sup>①</sup>，并通过立法方式对承包地和宅基地进行产权界定，切实保障进城农民的农地承包经营权和宅基地资格权，在此基础上鼓励和推动承包地经营权和宅基地使用权的有效流转。

#### （三）以基本公共服务制度改革推动进城农民获得与城市居民同等的权益

由于二元体制的长期存在，进城农民无法获得与城市居民同等的养老保障、医疗保障、就业服务、住房保障、随迁子女义务教育等公共服务。这种二元公共服务制度依然是制约进城农民融入城市的关键因素。因此，迫切需要加强城市基本公共服务制度改革，尽快实现党的二十届三中全会提出的“推行由常住地登记户口提供基本公共服务制度”，有效推动进城农民获得与城市户籍人口同等的权益。

#### （四）以农村治理体系创新促进外来入乡人口融入乡村

中国农村的治理体系相对封闭，外来入乡人口融入农村存在着严重的制度性障碍。《中华人民共

<sup>①</sup>参见《关于建立城镇建设用地增加规模同吸纳农业转移人口落户数量挂钩机制的实施意见》，[https://www.gov.cn/gongbao/content/2017/content\\_5204901.htm](https://www.gov.cn/gongbao/content/2017/content_5204901.htm)。

和《村民委员会组织法》对于居住在本村但户籍不在本村的居民是否属于本村村民没有明确规定，但提高了非本村户籍居民在一定条件下可以参加选举<sup>①</sup>。由于长期以来形成了以户籍为标准认定村民的观念和事实，绝大多数地方并不认可“常住”意义上的村民。因此，需要对农村治理体系进行创新，将农村居民的“经济身份”与“社会身份”分开。经济身份即集体经济组织成员的身份，按《中华人民共和国农村集体经济组织法》认定并享有相应的权利；社会身份即“村民”身份。在此基础上，明确外来入乡人口达到一定的条件（比如居住1年以上）即可认定为村民，并享有与农村户籍居民同等的权利，有效推动入乡人口融入乡村，从而真正实现城乡人口的双向流动融合。

#### 参考文献

- 1.郭志勇、顾乃华，2012：《土地财政、虚高城市化与土地粗放利用》，《产经评论》第11期，第128-137页。
- 2.欧阳慧、李智，2023，《新时期中国户籍制度改革的问题与对策》，《宏观经济研究》第8期，第105-114页。
- 3.王亚辉、杨遨邨、辛良杰、董世杰、李秀彬，2024：《中国不同类型耕地撂荒时空分异及其影响因素研究——基于全国346个山区县的调查数据》，《地理研究》第8期，第1977-1993页。

（作者单位：浙江大学中国农村发展研究院）

## 中国式现代化视域下城乡要素双向流动的 改革逻辑与实践路径\*

仇焕广

城乡融合发展是中国式现代化的必然要求。党的十八大以来，中国在城乡关系调整优化过程中进行了一系列改革实践，从统筹城乡发展到城乡发展一体化，再到城乡融合发展，城乡关系不断向更高形态演进。习近平总书记关于“在现代化进程中，如何处理好工农关系、城乡关系，在一定程度上决

---

<sup>①</sup>《中华人民共和国村民委员会组织法》第十三条约定，“应当对下列人员进行登记，列入参加选举的村民名单：……（三）户籍不在本村，在本村居住一年以上，本人申请参加选举，并且经村民会议或者村民代表会议同意参加选举的公民”。

\*感谢国家自然科学基金专项项目“中国农业农村渐进式改革的理论框架与行动逻辑：兼顾多目标发展的政府与市场关系的动态调整”（编号：72141307）的支持。

定着现代化的成败”的重要论述<sup>①</sup>，阐明了城乡融合发展在中国式现代化进程中的突出地位。

城乡融合发展的核心是促进城乡要素双向流动。城乡要素流动与城乡关系的演进一脉相承，在城乡融合发展中处于基础性地位，发挥着关键作用。党的二十届三中全会强调“促进城乡要素平等交换、双向流动，缩小城乡差别，促进城乡共同繁荣发展”。实现城乡要素平等交换、双向流动，要遵循市场经济规律，建立市场化的要素价格形成机制，畅通城乡要素流动渠道，促进要素在城乡之间自主有序流动，保障农民在劳动力、土地、资金等要素交换方面获得平等权益，构建城乡要素双向合理流动的新格局。

然而，中国长期存在的城乡二元结构制约着城乡要素双向流动。当前和今后一个时期，是以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴伟业的关键时期，迫切需要扭转城乡要素流动不畅的局面，破除城乡要素双向流动的制度障碍。随着城乡融合发展目标的提出，城乡要素有何新的内涵？城乡要素流动遵循哪些基本规律？如何促进城乡要素双向流动、健全完善城乡要素双向流动的体制机制？针对上述问题，本文以城乡要素双向流动的基本遵循和改革逻辑出发，基于不同要素的属性差异，深刻剖析城乡要素双向流动的现实挑战与实践路径。

## 一、城乡要素双向流动的基本遵循和改革逻辑

要素可分为土地、劳动力、资本、技术、数据和自然资源六大类<sup>②</sup>。其中，土地、劳动力和资本是古典经济学中界定的传统生产要素。随着知识产权制度不断完善、数字经济快速发展以及生态文明建设纳入“五位一体”总体布局，技术、数据和自然资源成为新型生产要素进入生产过程。从要素禀赋来看，城乡存在天然的差异互补关系。乡村在劳动力、土地和自然资源方面具有要素优势，主要承载农业部门的生产活动；城市则在资本、技术和数据方面具有要素优势，主要承载工业等非农部门的生产活动（仇焕广，2024）。因此，城乡要素双向流动是实现城乡互补、城乡经济循环以及城乡融合发展的内在要求。党的二十届三中全会提出，进一步全面深化改革，要“聚焦构建高水平社会主义市场经济体制”“坚持稳中求进工作总基调”“以促进社会公平正义、增进人民福祉为出发点和落脚点”，城乡要素双向流动的改革过程也应遵循以上方针。城乡要素双向流动的基本遵循在于市场经济规律。在市场经济体系中，要素流动由市场供求关系和价格机制决定，因此，深化市场经济体制改革是要素双向流动的前提。通过发挥市场的决定性作用，将要素配置到最有效率的地方，能够实现要素的最大价值。中国长期存在的城乡二元结构、城乡二元体制机制，导致城乡要素市场分割，劳动力、资本、自然资源等要素长期由乡到城单向流动。当前中国已进入健全城乡融合发展体制机制的窗口期，部分城乡要素的单向流动仍存在较大优化空间，坚持城乡要素市场一体化的基本方向，完善产权制度改革，破除城乡分割的体制机制障碍，才能实现城乡要素由单向流动转向双向合理有序流动。

<sup>①</sup>习近平，2019：《把乡村振兴战略作为新时代“三农”工作总抓手》，《求是》第11期，第4-10页。

<sup>②</sup>参照《国务院办公厅关于印发要素市场化配置综合改革试点总体方案的通知》（[https://www.gov.cn/zhengce/content/2022-01/06/content\\_5666681.htm](https://www.gov.cn/zhengce/content/2022-01/06/content_5666681.htm)）对要素进行划分。

促进城乡要素双向流动，应以稳中求进为改革总基调。考虑到要素属性差异、地区市场化程度差异，以及经济社会发展的阶段性变化等，不同地区、不同类型、不同结构的城乡要素双向流动不能一蹴而就。一是要防范要素流动风险。要守好粮食安全和社会稳定的底线，严格规范要素双向流动不触及生态保护红线、永久基本农田和城镇开发边界，防止城市资本扩张压缩乡村发展空间。二是要有序推进改革试点。各地方政府需结合自身发展水平、要素禀赋和发展需要，在安全发展的基础上，因地制宜开展差别化探索，形成科学、规范、可复制、可推广的经验，稳步有序推进改革试点。

促进城乡要素双向流动，应以实现全体人民共同富裕为改革落脚点。坚持共同富裕的价值导向，要完善要素流动的收益分配机制，促进农民在要素流动初次分配中获得更高的劳动报酬，让农村要素产权主体获得公平合理的要素回报，落实农村集体产权制度改革，改善城乡劳动力权利和土地要素权能不对等问题，形成合理的收入分配格局。

## 二、城乡要素双向流动的现实挑战与实践路径

1. 劳动力要素。劳动力是最活跃、最能动的生产要素，其显著特征是附着在劳动者个体身上，因此，劳动力要素流动还涉及医疗、养老、教育、住房等公共服务保障问题。一方面，农业转移人口市民化进程仍比较滞后。2023年末，中国常住人口城镇化率达到66.2%<sup>①</sup>，但户籍人口城镇化率还不到50%<sup>②</sup>，意味着有近1.8亿农业转移人口被统计为城镇常住人口却未能与城镇户籍人口享受同等待遇，无法融入城市。另一方面，乡村缺乏高素质劳动力。当前中国仍有33.8%的人口居住在乡村<sup>③</sup>，要实现农民增收与共同富裕，需要高素质劳动力为乡村发展新业态、新动能提供人才支撑。但农村就业岗位匮乏、公共服务能力薄弱，对高素质劳动力的吸引力不足。

促进城乡劳动力要素双向流动，要重点加快农业转移人口市民化、增强乡村对人才的吸引力。有条件的地区可试点推动常住人口基本公共服务均等化，建立健全与地区常住人口规模相适应的财政转移支付、住房供应、随迁子女教育等保障机制；实施乡村振兴人才支持计划，完善城市专业技术人才定期服务乡村激励机制。如2023年浙江省出台《浙江省推动落实常住地提供基本公共服务制度有序推进农业转移人口市民化实施方案（2023—2027年）》，提出完善以居住证为载体的城镇基本公共服务提供机制，强化农业转移人口公共服务保障，有助于稳定劳动力要素供给。2021年底，江西省人力资源和社会保障厅印发的《关于鼓励支持专业技术和技能人才服务乡村振兴的若干措施》提出，驻村帮扶干部且驻村期间取得显著成效的，加大对其职称评审支持力度，引导专业人才积极投身乡村振兴事业。

<sup>①</sup>资料来源：《中华人民共和国2023年国民经济和社会发展统计公报》，[https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202402/t20240228\\_1947915.html](https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202402/t20240228_1947915.html)。

<sup>②</sup>资料来源：《国家统计局副局长就2024年一季度国民经济运行情况答记者问》，[https://www.stats.gov.cn/sj/sjjd/202404/t20240416\\_1948587.html](https://www.stats.gov.cn/sj/sjjd/202404/t20240416_1948587.html)。

<sup>③</sup>资料来源：《中华人民共和国2023年国民经济和社会发展统计公报》，[https://www.gov.cn/lianbo/bumen/202402/content\\_6934935.htm](https://www.gov.cn/lianbo/bumen/202402/content_6934935.htm)。

2.土地要素。土地要素具有空间固定性，因此，城乡土地要素流动本质上是城乡地域系统内土地权属或用途的变化，与农村土地制度改革密切相关。一方面，城镇建设用地指标普遍紧缺；另一方面，农村宅基地闲置，集体经营性建设用地入市仍存在集体土地所有权主体尚未明确、利益分配机制不完善、入市后保障和管制制度不完善等诸多问题。

推动城乡土地要素双向流动，重点在深化农村土地制度改革。积极探索推进宅基地所有权、资格权和使用权“三权”分置的有效实现形式，赋予宅基地使用权用益物权的法律地位。适度放宽宅基地使用权流转的限制，逐步改变仅限在本村内流转的半商品化现状。建立健全城乡统一的建设用地市场，稳步放宽建设用地入市条件，优化土地要素市场配置，保障农民权益（王克强等，2023）。以内蒙古自治区为例，自2023年农村集体经营性建设用地入市试点工作启动以来，10个试点地区通过积极主动探索、逐步推进，先后完成农村集体经营性建设用地入市12宗，面积157.1亩，成交金额1304.7万元<sup>①</sup>，使闲置的土地要素得以自由流动，提升了土地要素配置效率。

3.资本要素。资本要素的典型特征是逐利性和投机性。虽然中国农村金融取得了长足发展，政府也出台多项政策支持资本下乡，但资本要素在城乡之间实现双向流动仍面临挑战。第一，农村的资本投资报酬率总体低于城市（王向阳等，2022），资本缺乏向农村流动的动力。第二，部分政策虽然以支持农村发展为目的，但在实践中并未推动资本要素的有效利用。例如，有些村庄在“空心化”现象严重的情况下，仍然强调基础设施建设，导致资本要素利用效率低下。第三，当前农村金融体系的信贷供给结构未能充分对接乡村振兴战略要求，小农户和新型农业经营主体仍面临较大的金融信贷约束。2023年末，普惠小微贷款余额29.4万亿元，同比增长23.5%，而农户生产经营贷款余额9.24万亿元，同比增长18%<sup>②</sup>，农户生产经营贷款余额与增速均小于普惠小微贷款，农村金融服务覆盖率仍然不及城市。

更好地实现资本要素在城乡之间的双向流动，需要完善农村土地、集体资产的产权制度，建立规范的产权交易平台（如农村产权交易所），保障投资者的合法权益；优化政策导向，引入多方参与决策并建立动态调整机制，提升基础设施建设有效性，避免政策“一刀切”；发挥政策性银行、国有大型商业银行和农村信用社的优势，健全农村金融支持体系；加大金融产品创新力度，通过“整村授信”等服务模式的开发与推广，进一步引导信贷资金助农惠农。

4.新型生产要素。在新发展阶段，技术、数据、自然资源三类新型生产要素对城乡融合发展的贡献凸显。技术要素发挥创新性作用需要知识产权支撑和保护，数据要素具有非排他性、流动范围广且共享成本低等特点，自然资源要素具有天然的公共物品属性。这些特性决定了三类要素的流动依赖于产权制度的完善。然而，当前技术、数据和自然资源要素市场存在不同程度的产权不明晰问题。中国知识产权市场建设仍比较滞后，知识产权系统的不完善阻碍了城乡技术要素双向流动。数据要素通常要与其他生产要素结合以发挥其最大效能，但数据产权界定涉及多方主体，各主体利益不一致导致数据产权难以界定。自然资源归属国家或集体所有，但当前自然资源所有权主体的内涵不清，产权权能

<sup>①</sup>资料来源：《自治区农村集体经营性建设用地入市再添新进展》，[https://www.immnh.org.cn/ywdt/zzytyw/202408/t20240812\\_3915.html](https://www.immnh.org.cn/ywdt/zzytyw/202408/t20240812_3915.html)。

<sup>②</sup>资料来源：《2023年金融机构贷款投向统计报告》，<http://www.pbc.gov.cn/goutongjiaoliu/113456/113469/5221508/index.html>。

难以有效实现，自然资源收益无法共享（郭恩泽等，2023）。除了产权不明晰的共性问题，技术要素与数据要素在城乡间的双向流动还面临基础设施接入困难、要素积累水平不足和资源获取使用不平等的问题。截至2023年12月底，城镇地区互联网普及率为83.3%，农村地区互联网普及率为66.5%<sup>①</sup>，两者相差16.8个百分点，城乡数字普及率仍存在较大差距。

推进技术、数据和自然资源要素在城乡间的双向流动，应重点完善产权制度。制定更加完善的知识产权法律制度，建立数据共享和保护的法律框架，完善自然资源收益分配机制。同时，强化农业技术应用与创新，提高传统生产要素的产出效率；推进数字乡村建设，建立信息共享平台，缩小城乡数字鸿沟；健全自然资源收益共享机制，发展基于自然资源的绿色产业，如乡村旅游、森林碳汇等，探索生态产品价值实现机制。

### 三、完善城乡要素双向流动体制机制

随着中国要素市场化改革持续推进，城乡要素市场逐渐向融合互动局面过渡，但实现城乡要素双向流动的目标依旧任重道远。应从全面提高城乡要素协同配置效率、促进城乡产业链融合、发展壮大县域经济、发挥“有效市场”和“有为政府”协同作用四个方面，完善城乡要素双向流动的体制机制。

第一，全面提高城乡要素在空间和结构上的协同配置效率。城乡要素双向流动超越了简单的要素聚集和堆叠，实践中需围绕优化要素空间布局和提升要素结构配置效率两方面出发。一方面，基于城乡要素配置需求，以城乡空间全领域共建为路径推动要素空间一体化发展。另一方面，促进六大要素在不同区域和生产环节之间优化整合，着重强化技术与数据等创新要素赋能传统要素，实现要素结构配置效率的提升。

第二，以城乡产业链延长和互补为切入点，优化城乡要素双向流动承载主体。立足城乡产业融合互补的发展需要和功能定位，提高城乡产业链融合程度。一是要系统部署满足城乡产业融合发展要求的要素供应链，重点加大对农业科技装备、农产品加工流通等重点领域的投入，缓解城乡要素对接短缺困境，以实现产业关联和产业融合。二是要立足不同乡村的特色要素禀赋，基于乡村产业在食品安全、文化传承、生态宜居等方面的独特功能和比较优势，重构乡村产业结构体系，优化城乡要素双向流动承载主体。

第三，发展壮大县域经济，优化城乡要素双向流动空间载体。县域作为城市与农村之间的过渡地带，是城乡要素流动的空间载体。一是要在县域层面盘活各类闲置要素，推动相关产业向农村地区延伸，同时积极探索户籍制度改革地区性政策创新和公共服务均等化的福利增量改革。二是完善县域财政投入和金融支持政策，吸引资本和技术等生产要素向乡村流动。

第四，完善有效市场和有为政府协同作用的城乡要素双向流动机制。高水平社会主义市场经济体制是实现中国式现代化的重要条件。要发挥市场在要素配置中的决定性作用，激活要素市场活力，实现要素配置效率最优化和效益最大化。此外，政府提供的机制设计是助力要素价格机制形成的关键制

<sup>①</sup>资料来源：《CNNIC：第53次中国互联网络发展状况统计报告》，<https://www.199it.com/archives/1682273.html>。

度保障。政府通过政策导向、制度保障、财政补贴、金融支持等顶层设计，可以弥补市场失灵，促进城乡要素合理、高效双向流动。

#### 参考文献

- 1.郭恩泽、曲福田、马贤磊，2023：《自然资源资产产权体系改革现状与政策取向——基于国家治理结构的视角》，《自然资源学报》第9期，第2372-2385页。
- 2.仇焕广，2024：《新发展格局下畅通城乡要素流动：理论逻辑、内在要求与施策重点》，《天津社会科学》第4期，第75-83页。
- 3.王克强、杨亚炫、刘红梅、刘忠斌，2023：《集体经营性建设用地入市影响城乡融合发展研究》，《农业技术经济》第2期，第45-63页。
- 4.王向阳、申学锋、康玺，2022：《构建城乡要素双向流动机制的实证分析与创新路径——基于以资本要素为核心的视角》，《财政科学》第3期，第34-48页。

（作者单位：辽宁大学经济学院）

## 构建高水平市场经济体制以推动农业转型

司 伟

党的二十届三中全会审议通过的《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》，紧紧围绕中国式现代化这个主题，把经济体制改革作为全面深化改革的重点，强调要以体制机制改革为牵引，完善产权制度、要素市场制度和规则，创造更加公平、更有活力的市场环境，构建高水平社会主义市场经济体制，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用。这是对改革开放以来特别是新时代经济体制改革所取得的巨大成就的经验总结，也为深化农业农村经济体制改革，进一步推动中国农业转型，进而实现农业农村现代化提供了重要遵循。

中国的改革从农村起步。以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制取代“三级所有、队为基础”的人民公社制度，极大地解放和发展了生产力，不但很快解决了困扰中国很久的粮食短缺问题，还极大地改善了居民的营养健康状况。农业经营制度改革有力地促进了农业和农村经济的发展，改变了农业经济结构，拉动了整个国民经济增长和经济社会转型，使中国走出了一条不同于西方的中国式现代化道路。中国的经济体制改革同样起始于农村，走的依然是先农村后城市的道路。价格改革是中国经济体制改革的起点和突破口。1984年，党的十二届三中全会通过的《中共中央关于经济体制

改革的决定》明确指出价格体系的改革是整个经济体制改革成败的关键。中国首先改革农产品价格，逐步废除了农副产品的统购统销制度，并在 20 世纪 80 年代后期逐步确立了以“价格双轨制”为重点的渐进改革目标。1992 年，党的十四大明确提出中国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制。经济体制改革的核心从单纯改价格到改革价格形成机制，逐步明确了供求关系和生产率变化对价格形成的重要影响。党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出，完善主要由市场决定价格的机制，凡是能由市场形成价格的都交给市场。

农业转型，也称经济转型或结构转型，包括两个相辅相成的维度：一是农业国的工业化，二是经济体制改革。农业转型是工业化或现代化的学术化表达。如前文所言，以市场为导向的农业产业改革，使得农业在中国经济社会转型中扮演了关键角色，比如，为非农人口提供食物、为工业发展提供劳动力、通过特殊的土地制度促进城市化水平提升等。这些角色或贡献深化了农业与国民经济其他部门之间的联系，推动了中国从产品市场到要素市场、从市场体系到制度创新、从农村到城市的一系列改革。

中国农业已完成了为工业化提供资本积累的历史使命，2023 年农业增加值占国内生产总值的份额已经下降到 7.1%<sup>①</sup>，国家层面的现代化就在眼前。然而，《中国统计年鉴 2023》数据表明，中国尚有 24.1%的劳动力在农业部门就业。由于农业与非农业劳动生产率存在较大差距，城乡居民收入和发展水平差距明显。因而，需要尽快推动现代生产要素和农业科技成果在农业部门的应用，让工业化的成果反哺农业，缩小农业与非农业部门劳动生产率的差距，缩小城乡差别，使农业真正融入现代经济体系。

2023 年全国居民恩格尔系数已经下降到 29.8%<sup>②</sup>，消费者更加注重食物营养与健康，注重农业与农村的环境价值。由于农业生产在国家经济社会发展中存在公共品属性，单纯靠市场本身，无法保证粮食安全和食物价格稳定，更无法发挥农业在社会主义现代化建设过程中的多元价值。因而，政府在不取代市场的情况下，如何找到让市场更有效发挥作用的方法，并向生产者和消费者有效传递资源稀缺与产品过剩的信号，应该是当前中国农业与农村市场治理、构建高水平市场经济体制的重要内容。

构建高水平市场经济体制，推动农业转型的方向是：更加现代化、更有韧性、更具包容性。具体而言，应着重考虑以下四个方面的问题。

## 一、深化农业要素市场改革

农业要素市场涉及劳动力、土地和资本，土地和劳动力要素市场化是改革的两个关键变量。中国农村改革起始于调整农民与土地的关系，当前农村改革的核心仍然是如何处理好农民与土地的关系。

中国的工业化和城市化得益于几次土地制度改革，尤其是农地征购制度改革。在将集体所有的土

<sup>①</sup>资料来源：根据国家统计局官网数据整理，<https://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>。

<sup>②</sup>资料来源：国家统计局网站，<https://data.stats.gov.cn/search.htm?s=%E6%81%A9%E6%A0%BC%E5%B0%94%E7%B3%B%E6%95%B0>。

地转变为非农业用地的过程中，土地增值收益很大一部分被用于建设城市、招商引资、发展工业园区，即所谓的“取之于农，用之于城”。也要看到，在这个过程中，依赖特殊的农地征购制度推动的城市化发展带来了债务风险与金融风险的累积。实际上，依靠低成本土地推动城市化的过程基本已结束。需要重新定位土地的功能，深化承包地、宅基地和集体经营性建设用地制度改革，发挥市场在土地资源配置中的决定性作用。

中国改革开放以来取得的经济发展，在很大程度上缘于经济体制改革激活了农村要素市场尤其是农村劳动力市场。家庭承包制度的建立，大幅提升了农业生产效率。生产效率提升后，农业部门重新配置劳动力，这改变了以粮为纲的农业生产结构。农业生产结构改变所带来的劳动力在农业部门内的重新配置，并不足以吸收不断增加的农业剩余劳动力。于是，政府逐步解除了限制劳动力流动的政策，这才产生了人类历史上和平时期最大规模的人口流动。

由于人口流动带来农村劳动力数量减少，加上劳动节约型技术的广泛应用，农业劳动生产率迅速提高。但是，由于长期存在的二元经济体制，农村劳动力从农村向城市非农产业转移遇到了体制与机制障碍，在农业产值份额下降的同时，仍然有 24.1%的劳动力在农业部门就业，阻碍了农业劳动生产率的进一步提升。因而，需要统筹城乡发展，更多地运用市场手段，改革那些阻碍劳动力流动和流动人口市民化的体制机制，逐步建立城乡统一的劳动力市场，实现城乡融合发展。

## 二、推动小农更好融入现代产业体系

现代产业体系建设是落实新发展理念、实现经济高质量发展、进而迈向现代化的关键。乡村振兴战略的首要任务是产业振兴。培育新型农业经营主体，建立现代农业产业体系，是农业农村现代化建设的必由之路。2024 年中央“一号文件”提出要构建现代农业经营体系，加快打造适应现代农业发展的高素质生产经营队伍。农业农村部数据显示，截至 2024 年 3 月底，纳入全国家庭农场名录系统的家庭农场有近 400 万个，依法登记的农民合作社达 219.7 万家<sup>①</sup>。当前，应充分利用工业化和信息化的成果，建立现代产业体系，促进小农生产方式转变，提升农业全要素生产率。

作为初级产品的提供者，农业对国民经济其他部门的影响是经济转型过程中被广泛讨论的话题。然而，随着经济发展水平的提高（结构转型趋于完成），国民经济其他部门的发展对农业部门收入增长的影响越发突出。这是因为，相对于制造业和服务业，农业部门产品的价格黏性小，对给定的货币、汇率扰动往往会做出过度反应。中国即将迈进高收入国家门槛，农业受经济周期的影响会越来越明显，农业经营收益不稳定的问题也会越来越突出。尤其是在经济紧缩时期，相较于工业品，农产品价格在短期内下降更快，这将造成农业部门收入减少（Saghian et al., 2022）。因而，在建设现代农业产业体系的过程中，要关注小农可能受到的影响，既要让农业更好地融入国民经济体系，也要实现经济增长的包容性，促进农民农村共同富裕。

<sup>①</sup>资料来源：《对十四届全国人大二次会议第 1637 号建议的答复》，[http://www.moa.gov.cn/govpublic/nchshycjs/202408/t20240802\\_6460213.htm](http://www.moa.gov.cn/govpublic/nchshycjs/202408/t20240802_6460213.htm)。

### 三、加快农业绿色发展转型中的市场机制建设

生态文明是继工业文明之后的一种文明新形态。党的十八大以来，习近平总书记提出将生态文明建设纳入中国“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局。党的十八届五中全会正式提出了绿色发展的理念。

由于农业资源环境的脆弱性、产权的不完整性和市场失灵，加上促进农业与食物生产的举措有意无意给环境带来的影响，农业发展潜在的环境外部性相当高。在绿色发展理念的引导下，中国农业发展已由“保障农产品供给、增加农民收入”的双重目标，变为“保障农产品供给、增加农民收入和保持农业可持续发展”的三重目标。2017年，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于创新体制机制推进农业绿色发展的意见》，这是推进农业绿色发展的纲领性文件。

近年来，中国不断加强对土壤、农膜、畜禽粪污的治理，强化农业生态保护与修复，推进农业农村减排固碳，并不断创新农业绿色发展的体制机制，推进农业绿色转型。中国在农业绿色增长方面的实践，在为自身积累经验的同时，也为全球农业绿色转型提供了重要经验。同时，也应认识到，中国对资源系统与食物系统之间的关联尚缺乏足够的考量，绿色生态发展的激励机制尚不完善，生态产品的价值实现机制尚未形成。随着气候变化、生态可持续等议题不断被纳入双边和多边贸易谈判议题中，中国农业绿色发展面临的挑战将越来越大。在完善落实农业资源有偿使用制度的同时，要加快推进农业绿色技术的集成创新与应用，培育和发展绿色农业市场体系，健全绿色生态产品价值实现机制。

### 四、促进粮食与食物消费转型

传统上，中国农业部门更多关注的是供给端，焦点是粮食生产。近年来，消费端的居民膳食结构与营养健康、粮食和食物减损与浪费等问题得到了越来越多的关注。中国政府从人民群众日益多元化的食物消费出发，强调要“树立大农业观，大食物观”。党的二十届三中全会特别强调健全粮食和食物节约的长效机制。国际层面，2021年联合国粮食系统峰会倡导食物生产和消费方式转型，呼吁建设更健康、可持续和公平的食物系统，这些理念得到了越来越多国家决策层的认可。

中国在食物消费端的转型面临双重挑战。经济增长所带来的城市化发展和居民收入增长，改变了中国居民的食物消费习惯，居民动物性食物摄入不断增加。而且，总的食物消费尚未达峰。从营养结构上看，动物蛋白消费还有增长的空间。然而，膳食不平衡引起的微量营养素不足和超重肥胖广泛存在。实现可持续健康膳食转型需要在食物生产方式、消费体系、市场机制等方面共同发力。除了在生产端改变传统的农业支持方式、更加注重研发投入、鼓励创新以外，在消费端的转变是实现农食系统转型的关键。和许多国家一样，中国也正在尝试通过政策工具改变居民的食物消费行为。

食物消费相关的行为干预，其经济理论基础是个体消费行为带来负外部性。中国已有的相关政策实践主要有两方面：一是通过食育，引导或助推居民食物消费行为的改变；二是通过建立规范标签、认证和食品行业的标准等法律法规，引导农业与食物行业向营养健康可持续方向发展。未来应该在市场机制方面做更广泛的探索，促进居民与行业采用积极行动，改变居民不健康、不可持续的食物消费行为。

参考文献

1.Saghaian, S. H., M. R. Reed, and M. A. Marchant, 2022. "Monetary Impacts and Overshooting of Agricultural Prices in an Open Economy", *American Journal of Agricultural Economics*, 84(1): 90-103.

(作者单位：中国农业大学经济管理学院)

# 深化金融体制改革与强化政策协同， 促进城乡融合发展

马九杰

党的二十届三中全会审议通过的《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》（以下简称《决定》）中虽然没有专门对农村金融进行论述，但提到了“统筹推进财税、金融等重点领域改革，增强宏观政策取向一致性”的相关表述，并指出要“完善城乡融合发展体制机制”，必须“统筹新型工业化、新型城镇化和乡村全面振兴”。概括来看，深化金融体制改革的主要任务就是平衡促进金融发展和防范金融风险的关系，实现金融稳定与健康发展。宏观政策取向一致性就是要促进包括货币政策在内的各类经济政策和非经济性政策的协同发力，推动国家重大战略的实施。实现城乡融合发展和乡村全面振兴，需要深化农村金融体制改革、推进农村普惠金融发展、增进金融健康与韧性，并完善强农惠农富农政策统筹协调机制。

## 一、农村金融机构需准确把握定位、回归本源

《决定》要求“完善金融机构定位”。对农村金融机构而言，需要围绕城乡融合发展、乡村全面振兴的目标，明确发展目标，正确定位、回归本源。2018年、2019年和2021年的中央“一号文件”均强调要推动农村金融机构回归本源。农村金融机构回归本源，就是要更清醒地认识自己的定位，明确服务领域和对象，将更多的金融资源切实配置到乡村振兴重点领域和薄弱环节，并根据农村经济主体的需要，创新金融产品和服务。

1.分析和判断城乡融合发展中不同需求主体及其金融需求。分散经营的小农户众多依然是中国重要的国情、农情，他们是金融需求的一类重要主体。小农户地处分散、规模小，金融需求涉及生产生活多个领域。随着农业适度规模经营的发展和农业社会化服务体系的完善，新型农业经营主体成为农业经营体系中的重要力量，这些主体在产业发展中的金融需求更加旺盛、规模较大。2024年6月28

日，第十四届全国人民代表大会常务委员会第十次会议通过《中华人民共和国农村集体经济组织法》，农村集体经济组织可依法取得特别法人资格，它们开展新型农村集体经济活动需要金融支持。在新型城镇化推进过程中，农业转移人口在创业、就业培训、社会保险、住房、子女教育等方面也会有金融需求。

2. 针对农村经济主体的特征和金融需求，找准定位并发挥各自优势。地方法人金融机构，应发挥小银行优势，利用网点覆盖面广、与客户距离近的优势，结合数字化渠道，实现线上线下融合，为农户、小规模涉农经济主体、农村集体经济组织及其设立的新型集体经济主体、农业转移人口等提供农村金融服务。大型金融机构应利用规模大、跨地区经营、金融生态系统完善的优势，基于数字化供应链平台、园区数字化管理平台等提供集群性金融服务。同时，可利用数字化渠道和智能终端，为农民提供集金融、政务、民生、治理、电商等为一体的“金融+非金融”综合服务。

3. 围绕建设农业强国目标，融合发展科技金融、绿色金融、普惠金融、养老金融和数字金融。对于农业强国建设，习近平总书记在2022年12月23日至24日召开的中央农村工作会议上的讲话中做了系统论述：“现代化越往前走、物质生活越丰富，人民群众越喜欢山清水秀的田园风光，农业除了保障粮食和重要农产品供给，其生态涵养、休闲观光、文化传承的功能就越能发挥积极作用”，“向开发农业多种功能、挖掘乡村多元价值要效益”，“依靠科技和改革双轮驱动”<sup>①</sup>。推动农业强国建设，提升农业多功能性作用，需要多维度的金融服务。金融机构应发展科技金融，有效支持农业科技创新和科技成果转化；发展绿色金融，支持农业可持续发展；发展普惠金融，支持农户、新型农业经营主体、农村中小微企业的发展；发展养老金融，助力补齐农村养老服务短板、促进农业转移人口市民化；发展数字金融，提升农业农村金融服务质效。一个农业生产经营主体，既是普惠金融需要服务的群体，也是农业科技成果采纳和使用的主体、农耕文化传承的主体，还可能是气候适应能力弱、易产生环境负面影响、需要采用绿色生产技术的主体。农业生产经营主体可能同时面临金融服务获取难、气候韧性缺乏、生态脆弱、创新采纳能力弱等多重挑战。所以，做好金融“五篇大文章”，需同时考虑农业产业主体多维度的金融需求，开展融合性创新，开发复合型的金融产品与服务。例如，统筹考虑农村普惠金融群体的绿色农业技术创新和发展问题，开展农村普惠性绿色科技金融创新。

国家层面，应大力发展资本市场，助力县域金融实现普惠。通过发展多元化资本市场，促进股权融资、债券融资：一方面，可提高直接融资比重，改善县域经济主体的资产负债结构；另一方面，可促使银行类金融机构下沉县域服务市场，进一步回归本源，起到增进金融普惠的作用。

## 二、建立多层次风险防范体系，严守风险底线

防风险、强监管、求稳定是深化金融改革的重要任务和一条主线。发展农村金融，首先要防住风险底线。防险、化险是金融稳定的要求，也是农村金融机构实现自身可持续运营、增强普惠金融服务能力的内在要求。农村金融风险类型繁多、来源各异，既有金融机构微观层面的风险，也有区域、整体层面的风险。金融机构面临的风险，有信用风险、利率风险、操作风险、流动性风险、破产风险等。

<sup>①</sup>习近平，2023：《加快建设农业强国 推进农业农村现代化》，《求是》第6期，第4-17页。

就信用风险而言，有来自客户主体的信用风险、乡村产业风险、政策不确定性风险等。针对众多风险，需要建立多层次的风险防范体系。

1.完善农村金融机构法人治理结构，保障中小股东权益。要进一步健全现代金融企业制度、强化市场主体地位，健全县域地方法人金融机构的治理结构，提高中小股东决策参与度，完善中小股东权益保障机制，提升内部治理能力，提高治理效率，有效控制操作风险。

2.构建产业资本和金融资本“防火墙”，防范经营风险。产业资本与农村金融资本具有天然的联系。产业资本参股农村金融机构是农村金融资本的重要来源，是优化农村金融机构股权结构的重要途径。农村金融资本投资于与农业关联的实体领域，特别是数字化运营平台，如园区管理平台、智慧农业平台、数字乡村综合平台等，有助于完善金融生态体系、拓展收入来源、增强获客能力、降低运营成本、拓展数据信息渠道、控制产业风险。但是，如果产业资本过度参与金融资本，则会分散资源和精力，影响产业资本的主业经营，不利于实体经济发展。同时，实体企业与金融企业之间可能产生关联交易，出现不当干预金融机构经营的情况。金融机构涉足非金融业务，也必然存在潜在的跨界风险。因此，一方面，需要促进适当的产融结合；另一方面，需要构建产业资本和金融资本的“防火墙”，构建跨部门跨界监管体系，明确投资和业务边界，防止实体企业过度金融化，防范金融企业多元化投资带来运营风险。

3.坚持“一省一策”原则推进农信社改革，实现改革化险。通过“一省一策”，推进农村信用社省联社功能转换、组织形式转变。一方面，可以扩大规模、实现规模收益、增大市场竞争实力；另一方面，可以优化资本结构、提高资本充足率、增强破产风险抵御能力。省联社改革要切实坚持“一省一策”原则，因地制宜，不搞一刀切。对于历史积累矛盾突出、化解难度大、存在系统性资不抵债和潜在破产风险的省份，可以采取省级统一法人的农商银行模式，增加国有金融资本，优化股权结构。对于多数省份，还是适宜采用两级或多级法人的联合银行模式。这样，既可以实现规模经济、增强风险抵御能力，又可以保持地市级或区县法人机构的独立性、灵活性，发挥网点多、社区性强、决策链条短的小银行优势。对于农商联合银行而言，无论是“上参下”模式还是“下参上”模式，都要健全法人治理结构，保障地方法人的独立性、自主性，切实形成“大平台、小法人”的优势。

4.完善农村金融基础设施，润滑农村金融交易。建设安全高效的金融基础设施并加以统筹监管，是提高金融服务实体经济水平、防范风险的重要手段。金融基础设施是指为各类金融活动提供基础性公共服务的系统及制度安排<sup>①</sup>，其中，基础征信系统是六类金融基础设施之一。政务数据整合、融资信用信息体系完善、生物资产和农村产权融资登记系统的建立健全，将助力提升农村金融服务水平、降低信用风险。

5.完善金融法律体系，加强农村金融消费者服务和保护。健全农村金融风险防范、化解和处置机制需要有法可依。在健全金融法律体系基础上，依法加大对非法金融活动的打击力度，切实保护农村

<sup>①</sup>参见《人民银行、发展改革委等六部门联合印发〈统筹监管金融基础设施工作方案〉》，[https://www.gov.cn/xinwen/2020-03/06/content\\_5487618.htm](https://www.gov.cn/xinwen/2020-03/06/content_5487618.htm)。

金融消费者权益。对于农村民间金融监管，应尽可能将有产生矛盾纠纷潜在风险的民间金融活动纳入登记监管范围，保护农村民间金融参与方的合法权益，健全民间借贷矛盾纠纷解决机制，降低司法处置成本，减少对公共司法资源的占用。对农村非法金融打击与风险防范，核心工作是要加强农民金融素养教育，提升农民对非法金融活动的识别能力、判断能力，增强农民金融风险防范意识；同时，切实促进正规金融服务供给，让非法金融活动失去滋生土壤，让农民远离非法金融的袭扰。

### 三、优化金融支农措施，推进支农惠农政策协同

坚持农业农村优先发展，需要完善乡村振兴投入机制。其中，政府财政投入是乡村振兴和农业强国建设多元投入格局的重要支柱。深化农业农村政策改革，需要优化支农措施，选择适当的金融支农方式和工具，并促进各类支农政策协同，形成合力。

1.完善支农政策体系，优化金融支农措施。一方面，要充分发挥财政支农制度优势，完善财政直接投资、补贴、奖励等支持方式；另一方面，要选择适当的金融工具，如政策性信贷及贷款贴息、政策性保险、担保、基金等，以金融工具为载体，激励和撬动更多的金融资源、社会资本进入乡村。适当的金融工具，可以起到放大财政支持乡村振兴的杠杆效果。

2.促进各类惠农富农支持政策协同，增进金融支农效果。农业和乡村富民产业的不确定性风险，是制约金融机构提供农村金融服务积极性的重要因素。通过财政支农政策、农产品价格支持政策、农村电商与流通体系建设支持政策、农村科技创新促进政策、农村社会治理体系完善政策、生态产品价值实现机制完善政策、结构性货币政策等的协同发力，可以降低乡村产业风险、改善乡村诚信环境，进而促进金融机构提供高质量的普惠金融服务。第一，通过对农业基础设施和高标准农田建设等直接投资，可以改善农业生产条件，提高防灾减灾能力，实现“风险减量”，减少农村经营主体面临的风险，缓解涉农金融机构面临的信用风险，促进普惠性服务供给积极性。第二，通过价格支持、补贴、政策性保险、县域流通基础设施建设等手段，可以保障农民种粮等生产收益，提升收入稳定性、降低不确定性，减少生产者风险，激励金融机构提供普惠性服务。第三，通过生态补偿、完善生态产品价值实现机制，可促进农业绿色技术采纳，降低环境风险诱发的金融风险。第四，政策性担保和政府设立风险补偿金可分散金融机构的涉农服务风险；政府参与设立引导性基金和乡村振兴基金可采取直接投资方式缓解农村经营主体的融资问题，改善其资产负债结构，增强其融资能力；政策性银行直接提供低成本信贷，可促进金融普惠性。第五，结构性货币政策是促进农业发展、绿色发展的重要宏观政策手段，可以降低金融融资成本，激励金融机构对农村经营主体的普惠性金融服务，但其有效性需要相关配套政策的协同实施来保障。

（作者单位：中国人民大学农业与农村发展学院）

（责任编辑：尚友芳）