

在畅通国内大循环中推进城乡双向开放

叶兴庆

摘要：消除城乡发展差距、疏通城乡循环堵点，应以推进城乡双向开放为切入点，尽快打通农民进城通道和市民入乡通道。为打通农民进城通道，应转变输入地的发展理念，把外来人口视作发展资源，把农民工市民化的着力点转向提高进城农民工的获得感，建立健全“人多钱多”“人多地多”的激励机制。为打通市民入乡通道，应以稳定经营主体预期、促进可持续规模经营为目标，扩大承包地产权结构的开放性；以优化人口结构、保障外来人口自住需求为目标，有序扩大农村宅基地产权结构的开放性；以提高配置效率、发展乡村产业为目标，进一步扩大农村集体建设用地产权结构的开放性。

关键词：国内大循环 人口流动 城市 乡村

中图分类号：F301 F320 **文献标识码：**A

畅通国内大循环已成为中国经济发展的战略抉择，应站在这一新的历史方位观察和思考乡村发展问题。改革开放40多年来，尽管城乡二元结构在逐步消除、城乡二元体制被逐步打破，但是，城乡发展差距大、要素双向流动不畅的问题依然突出。推进城乡双向开放，有利于提高资源配置效率和居民消费率，促进经济实际增长率向潜在增长率靠拢，因此，应成为畅通国内大循环的主攻方向之一。推进城乡双向开放，有利于满足人民日益增长的美好生活需要，有利于实现“城市让生活更美好”这一进城农民的理想，满足部分市民对“乡村让城市更向往”的渴望，因此，也应成为缓解社会主要矛盾的重要选项之一。推进城乡双向开放会带来社会结构和利益关系的深刻调整，既要防范风险、守住底线，又要顺应潮流、大胆探索。中国各地发展阶段不同、资源禀赋差别大，应分区分类、分步骤推进。

一、畅通国内大循环必须解决城乡发展失衡、循环堵塞问题

2020年以来，中央反复强调，要牢牢把握扩大内需这个战略基点，加快形成以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局^①。作出这一战略性决定，主要基于两点考虑：第一，从国内发展阶段看，全面建成小康社会的目标即将实现，即将开启全面建设社会主义现代化国家新征程，需要对中国未来现代化进程中的经济发展格局进行战略性调整。与小康社会相比，现代化社会的人均消费水平、人均基础设施存量、人均生产能力需要跃上一个新台阶。这要求经济发展必须紧盯国内市场

^①见习近平：《在经济社会领域专家座谈会上的讲话》，《人民日报》2020年8月25日第2版。

需求，既以满足人民日益增长的美好生活需要为根本目的，又为内向型经济发展提供巨大的空间和潜力。第二，从国际发展环境看，以信息技术为核心的新一轮科技革命和产业变革对全球产业链和供应链带来颠覆性影响，以大国博弈为核心的国际斗争对全球经济、贸易和政治秩序带来颠覆性影响，以新冠肺炎大流行为代表的“黑天鹅”事件给全球化社会带来巨大的不确定性，需要对中国未来对外开放进程中的经济发展格局进行战略性重塑。全球经济和贸易增长速度的下降、中国低成本优势的减退，将抑制外需对中国经济增长的拉动作用。部分国家对中国停止供应高科技产品，使中国在全球市场日趋具有竞争优势的产业面临关键部件“断供”的困境。面对这种全球大变局，既需要坚定不移地走开放发展之路，也需要转变外向型经济发展方式，尤其需要推动创新发展，提高对关键核心技术的掌控能力。总之，构建新发展格局，是对中国经济过去那种“两头在外，大进大出”发展模式进行反思的结果（刘伟，2020），是统筹发展和安全、实现稳增长与防风险长期均衡的需要，是大变局下牢牢把握发展主动权的战略举措（毕吉耀、张哲人，2020）。

构建新发展格局，其关键在于进一步畅通国内大循环。改革开放以来，中国经济发展总体上是以国内需求拉动为主的，1978~2019年的41年间，有19个年份国内需求对经济增长的贡献率超过100%；即便是在加入世界贸易组织以来的19年间，国内需求对经济增长的贡献率超过100%的年份也达到9个。不过，国内大循环依然存在堵点。一是投资消费失衡。从改革开放初期至加入世界贸易组织前后，中国最终消费率在多数年份为60%以上。加入世界贸易组织以后，中国的消费率呈现下降趋势，在最低的年份（2010年）仅49.3%，在“十三五”时期的前4年回升到55%左右。与国际经验水平相比，中国的消费率偏低10~15个百分点（方福前，2020）。二是收入分配失衡。国际上通常以0.4的基尼系数为社会分配不均的警戒线。自1994年以来（除1999年外），中国的基尼系数持续超过0.4。收入分配差距过大，高收入者的消费意愿低，而低收入者无钱消费。三是经济社会发展失衡。尽管目前覆盖城乡的社会保障体系已基本建立起来，但是，居民养老、医疗保障水平依然很低，低保和特困救助的保障水平也不高，中低收入阶层的预防性、被动性储蓄抑制了他们的当期消费。四是区域发展失衡。实施沿海地区率先开放战略，使历史上就已存在的东西部发展差距进一步拉大。实施西部大开发战略后，西部地区发展速度一度反超东部和中部地区。尽管如此，发达地区和欠发达地区之间的经济总量和人均经济指标差距未见明显缩小。五是资源配置失衡。具体来说，划定大城市开发边界、实行建设用地总量控制，与人口继续向大城市聚集的客观趋势不匹配；对各省（区、市）实行能耗增量和能耗强度的“双控”，与生产力继续向具有比较优势的地区聚集的客观趋势不吻合。

上述国内大循环的诸多堵点各有其形成原因，但背后均有城乡发展失衡、循环不畅的深刻烙印。中国正处于城乡结构大转换时期，乡村人口及其就业占比分别于2011年和2014年历史性地下降到50%以下。同时，城乡之间产品交换已实现市场化，1979~2019年农产品生产者价格年均上涨5.9%，跑赢了同期农业生产资料价格年均5%和商品零售价格年均3.9%的上涨速度；取消农业税，实行农业补贴政策，实现了从攫取农业剩余到工业反哺农业、城市支持农村的转换。但是，其他领域的城乡差距和城乡循环堵塞依然明显，并严重影响到国内大循环的畅通。具体来说，第一，城乡居民消费差距明显、农民消费水平低是中国投资与消费比例关系失衡的重要体现。2019年，城乡居民人均消费支出倍

差仍高达 2.11，农村居民耐用消费品普及率仍明显低于城镇居民。第二，城乡居民收入差距明显、农民收入水平低是中国收入分配失衡的重要体现。2019 年，城乡居民人均可支配收入倍差仍高达 2.64。第三，城乡社会发展差距大、农民保障水平低是中国经济社会发展失衡的重要体现。尽管城乡之间义务教育、居民养老和医疗保险制度基本统一，城乡之间低保和特困救助等社会救助差距趋于缩小，但是，城镇职工与农村居民在养老、医疗等社会保险方面依然存在明显差距。第四，城乡土地权能不平等、农村集体土地权能受限严重是资源配置失衡的重要体现。尽管征地制度、集体经营性建设用地入市制度和农村宅基地制度改革逐步深化，补充耕地指标和城乡建设用地增减挂钩节余指标的交易半径逐步扩大，农民集体作为农村集体土地所有者分享工业化、城镇化所带来的土地增值收益的途径在逐步拓宽，但是，农村集体土地的权能依然严重受限。尤其需要给予高度关注的是，尽管大量农村剩余劳动力转向城镇就业，促进了过去一个时期中国全要素生产率的提高，但是，农民工市民化进程严重滞后、“高龄”农民工过早退出城镇劳动力市场对经济发展的不利影响正在显现。农村土地制度与部分市民下乡创新创业、居住生活的新需求不相适应，造成农村闲置宅基地和农房得不到有效利用。消除以上城乡差距、疏通以上城乡堵点，必须以推进城乡双向开放为切入点，尽快打通农民进城通道和市民入乡通道。

二、扩大城市对农民的开放，打通农民进城通道

劳动力资源从边际生产率低的农业部门和农村向边际生产率高的工业部门和城市流动，是工业化、城镇化进程中提高全要素生产率的重要支撑力量，也是畅通国民经济大循环的必然要求。改革开放以来，尽管受城乡二元体制的掣肘，劳动力的这种跨部门、跨城乡转移仍然在中国大规模发生。全国第一产业就业占比从 1978 年的 70.5% 下降到 2019 年的 25.1%，同期乡村就业人口所占比例从 76.3% 下降到 42.9%。与劳动力转移相伴随，非就业人口的流动规模也巨大，导致全国乡村人口所占比例从 1978 年的 82.1% 下降到 2019 年的 39.4%^①。中国劳动力从农业部门和农村向工业部门和城市的转移，既遵循了多数国家二元经济结构转换时期的一般规律，也表现出一些“异常”现象：

一是劳动力再配置效应提前减退。根据青木昌彦（2015）对东亚地区的实证研究结论，在经济高速增长阶段，劳动力从农业向非农产业的转移是支撑经济增长的重要贡献因素；随着可转移劳动力的减少，经济增长也会减速。例如，日本和韩国第一产业就业人口占全部就业人口的比例分别在 1970 年和 1990 年前后下降到 20% 左右，结束高速增长期。与之对照，中国的高速增长期在 2012 年前后结束，但第一产业就业人口占全部就业人口的比例却高达 35% 左右，存在 15 个百分点的结构性偏差（叶兴庆，2017）。在国内经济学家中，也有人认为中国农业劳动力向其他部门的转移过早地出现趋势性放缓，“刘易斯拐点”提前到来^②。

二是农业劳动力转移就业人口增量与第一产业就业人口减量不对称。自 2008 年底国家统计局建立

^①数据来源：国家统计局，2020：《中国统计摘要（2020）》，北京：中国统计出版社。

^②楼继伟，2020：《包括现有 5G 技术在内的基础设施超前等已成为内循环堵点》，https://m.sohu.com/a/421551077_126758/。

农民工监测调查制度以来，中国农民工总量逐年增长，但在多数年份农民工增量均小于第一产业就业人口减量，两者之间并不对称（见表1）。如果第一产业就业人口减量中退出劳动年龄的人口数量与农民工增量中新进入劳动年龄的人口数量大体相当，则意味着相当部分退出第一产业但仍在劳动年龄阶段的人未能在非农产业就业，处于闲置状态。

表1 2009~2019年全国第一产业就业人口和农民工人数变化的比较 单位：万人

年份（年）	第一产业就业人口减量	农民工增量	年份（年）	第一产业就业人口减量	农民工增量
2009	-1033	436	2015	-871	352
2010	-959	1245	2016	-423	424
2011	-1337	1055	2017	-552	481
2012	-821	983	2018	-686.3	184
2013	-1602	633	2019	-812.7	241
2014	-1381	501	—	—	—

资料来源：国家统计局：《中国统计年鉴》（2010~2020年，历年），北京：中国统计出版社；国家统计局：《全国农民工监测调查报告》（2009~2019年，历年），北京：中国统计出版社。

三是外出农民工的增速和占比趋于下降。虽然全国外出农民工总量依然在逐年增加，但是，其增速已逐步下降，外出农民工占全部农民工的比例由2008年的62.3%下降到2019年的59.9%。尤其值得关注的是，近年来进城农民工总量出现减少（见表2）。这种减少，既可能是部分农民工取得城镇户籍、退出农民工统计范畴导致的，也可能是部分高龄农民工退出城市、返回乡村造成的。

表2 2008~2019年全国农民工、外出农民工和进城农民工总量及增量比较 单位：万人

年份（年）	全部农民工		外出农民工		举家外出农民工		进城农民工	
	总量	增量	总量	增量	总量	增量	总量	增量
2008	22542	—	14041	—	2859	—	—	—
2009	22978	436	14533	492	2966	107	—	—
2010	24223	1245	15335	802	3071	105	—	—
2011	25278	1055	15863	528	3279	208	—	—
2012	26261	983	16336	473	3375	96	—	—
2013	26894	633	16610	274	3525	150	—	—
2014	27395	501	16821	211	3578	53	—	—
2015	27747	352	16884	63	—	—	13742	—
2016	28171	424	16934	50	—	—	13585	-157
2017	28652	481	17185	251	—	—	13710	125
2018	28836	184	17266	81	—	—	13506	-204
2019	29077	241	17425	159	—	—	13500	-6

注：自2015年起，国家统计局不再发布举家外出农民工人数，但开始发布进城农民工人数。

资料来源：国家统计局：《全国农民工监测调查报告》（2009~2019年，历年），北京：中国统计出版社。

四是转移就业劳动力与家庭其他人口长期分离。在全部农民工中，外出农民工占比虽有所下降，

但始终占多数。在外出农民工中，举家外出农民工所占比例较低，根据国家统计局公布的全国农民工监测调查数据，2008~2014年这一比例均为20%左右。劳动力与家庭其他人口转移不同步、劳动力先行一步，这在中国历史上的人口迁移和国外人口迁移中具有一定普遍性，但像中国改革开放以来出现的这种大规模、长时间的人户分离式转移则极为罕见。

这些“异常”现象的存在，无论是对于外出务工者及其家庭福祉的改善，还是对于国民经济潜在增长率的实现，都是不利的。从这些“异常”现象对外出务工者及其家庭的影响来看，第一，不利于他们改善当期生活质量。外出务工者普遍缺乏在务工地长期稳定就业和生活的预期，他们在务工地的居住和生活条件明显差于当地城镇户籍人口。第二，不利于他们实现全生命周期收入的最大化。在务工地工作到一定年龄后，他们不得不返乡从事低效率、低报酬工作，有效劳动时间大幅减少。第三，不利于全生命周期家庭资产的有效积累和优化配置。外出务工者在务工地省吃俭用、把消费支出控制在最低水平，以节省的支出在原籍农村兴建住宅，而这些住宅有相当部分被长期闲置。第四，不利于人力资本的积累和子女教育。外出务工者由于工作流动性高而缺乏提高自身职业技能的积极性，其子女无论是留守还是随迁都会在学业、心理等方面遭受负面影响。从对实现国民经济潜在增长率的影响来看，第一，不利于全社会当期居民消费率的提高。外出务工农民在务工地的平均消费倾向和边际消费倾向均明显低于城镇户籍人口水平，这成为中国居民消费率偏低的重要原因之一（曲玥等，2019）。第二，不利于全社会人力资本的积累。受高流动性影响，企业不愿在培训务工农民方面增加投入，务工农民也缺乏参加培训的内在动力。第三，不利于人口红利的延续。相当部分农民工由于不能在务工地终老一生而倾向于提前退出城市就业市场，使中国制造业过早地失去低成本竞争优势。

这些“异常”现象的存在，从根源上看，主要归因于中国以户籍制度为核心的城乡二元体制。农村户籍制度与农村集体产权制度相叠加，使集体经济组织成员处置土地承包经营权、宅基地使用权和农房财产权、集体资产收益分配权的可选途径有限，加大了农民退村进城的综合成本。城镇户籍制度与城镇公共服务制度相叠加，大部分公共服务靠地方政府提供，这加大了输入地政府接纳外来人口的阻力。促进农民转移进城和进城农民市民化，应从深化农村集体产权制度改革和城镇公共服务制度改革两方面下功夫，尤其应把后者作为重点。

改革开放以来，中国在改革城镇户籍制度、扩大城镇公共服务覆盖范围方面采取了很多措施。早在1984年，中央“一号文件”就明确提出允许农民自理口粮到集镇落户。此后，到城镇落户的条件逐步放宽，城区常住人口不到100万的中小城市和小城镇陆续取消落户限制。在此基础上，2019年对在城镇就业的农业转移人口的落户限制得到加快放宽，“城区常住人口100万—300万的Ⅱ型大城市要全面取消落户限制；城区常住人口300万—500万的Ⅰ型大城市要全面放开放宽落户条件，并全面取消重点群体落户限制”^①。2020年有关落户限制被进一步放宽，除个别超大城市外的其他超大特大城市和Ⅰ型大城市要“取消进城就业生活5年以上和举家迁徙的农业转移人口、在城镇稳定就业生活的

^①见国家发展改革委：《关于印发〈2019年新型城镇化建设重点任务〉的通知》（发改规划〔2019〕617号），https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/tz/201904/t20190408_962418.html。

新生代农民工、农村学生升学和参军进城的人口等重点人群落户限制”“鼓励有条件的 I 型大城市全面取消落户限制、超大特大城市取消郊区新区落户限制”“推动超大特大城市和 I 型大城市改进积分落户政策，确保社保缴纳年限和居住年限分数占主要比例”^①。与不断放宽落户限制形成强烈反差的是，城镇常住人口中未取得户籍的人口占全国总人口的比例并未明显下降，其总量反而有所增长。2019 年常住人口城镇化率与户籍人口城镇化率仍相差 16.2 个百分点，仅比 2011 年缩小 0.5 个百分点；城镇常住人口中仍有 2.27 亿人未落户，比 2011 年多出 400 万人^②。

在构建新发展格局的时代背景下，应以提高农业转移人口市民化质量为核心，消除城市吸纳外来人口的体制障碍，促进已进城人口尽可能定居下来、目前还在农村的部分人口能够向城镇转移。现阶段应采取以下措施：

第一，应转变输入地的发展理念，把外来人口视作发展资源。在推进农民工市民化的进程中，一度过分强调农民工市民化给输入地的公共服务提供带来压力，而对农民工市民化所带来的综合效益重视不够。农民工市民化的确会导致输入地在教育、交通、社保等方面的支出增加，但在扩大消费、促进房地产发展、提高产业竞争力、改善社保基金收支平衡状况等方面也会带来长期收益。随着人口老龄化水平的提高、劳动年龄人口的减少甚至人口总量的收缩，能否吸引外来人口将决定一个城市能否持续繁荣。学术界也应从注重研究农民工市民化成本转向注重研究农民工市民化的综合收益，为转变输入地的发展理念提供理论支撑。

第二，应把市民化的着力点转向提高进城农民工的获得感。以放宽落户限制为核心的城镇户籍制度改革已取得长足进展，目前除超大特大城市外，省内进城落户、从高考录取分数线较低省份往分数线较高省份跨省落户已基本没有限制。下一步，促进农民工市民化的关键是要通过提高公共服务覆盖的广度和深度，来增强他们的获得感。应明确规定，今后出台任何公共服务措施都不得与户籍性质挂钩，对目前仍然挂钩的公共服务事项进行全面清理，按从易到难的原则逐项进行脱钩，最终还原户籍的人口管理功能。特别是要做好城乡之间社会保障制度的衔接，增加保障性住房供给，降低进城农民工的居住成本，提高其随迁子女入学的便利性，促进农业转移人口的社会融合。

第三，应建立健全“人多钱多”“人多地多”的激励机制。一方面，应加大现有激励机制的实施力度，扩大中央财政对农业转移人口市民化的奖励资金规模，扩大与吸纳落户数量挂钩的新增建设用地计划指标规模。另一方面，应创设新的激励机制，中央财政用于支持义务教育等公共服务的转移支付应按各地实际人口安排；深化财税体制改革，重建地方税体系，形成“人多税多—税多公共服务好—公共服务好人多”的良性循环。

^①见国家发展改革委：《关于印发〈2020 年新型城镇化建设和城乡融合发展重点任务〉的通知》（发改规划〔2020〕532 号），https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/tz/202004/t20200409_1225431.html。

^②见国家统计局：《中华人民共和国 2019 年国民经济和社会发展统计公报》，http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202002/t20200228_1728913.html。

三、扩大农村对市民的开放，打通市民入乡通道

长期以来，人们在讨论城乡之间的劳动力流动时，主要关注劳动力从乡村到城市的流动。其原因可能是：第一，受发展经济学所构建的二元经济结构分析范式影响。在以刘易斯为代表的发展经济学家的分析范式中，发展中国家由生产率低的传统部门（乡村）和生产率高的现代部门（城市）组成，经济发展的过程就是劳动力从传统部门向现代部门转移的过程。第二，受中国二元经济体制下城乡福利差别大、农民向往“吃商品粮”的影响。除了具有与其他发展中国家相同发展阶段普遍呈现的城乡二元经济结构特征外，中国还存在独特的城乡二元体制，而且这种二元体制强化了城乡二元结构。不仅城市比乡村具有更高的劳动生产率和收入水平，而且城镇居民享受着比农村居民更好的社会福利。此外，截至目前，现实生活中实际大规模发生的人口流动也是从乡村到城市的人口单向流动。

目前，中国仍处于城市化推进阶段，农村人口总量和占比仍将继续下降。需要注意的是，随着现代化进程的推进，从城市向乡村的人口流动将越来越具有重要的经济社会意义，并越来越可能成为畅通国民经济循环的重要环节。其原因是：第一，这是振兴乡村的需要。促进乡村振兴，关键是要调整乡村的功能定位，挖掘农业的多种功能，释放乡村的多元价值（张军，2018）。与按传统方式生产和销售农产品相比，运用现代科技手段生产和销售农产品更加需要人才、资金、技术的支撑。与乡村提供农产品、劳动力、外汇、市场等传统功能相比，提供休闲观光、文化传承、生态涵养等新的功能需要新产业、新业态、新商业模式作为载体。在乡村振兴过程中，无疑需要发挥农民的主体作用，以农民为主导力量和主要受益群体。同时，也必须清醒地看到，进入工业化、城镇化快速发展阶段后，农业剩余劳动力转移具有典型的“精英移民”特征，即农村转移人口在年龄、受教育年限、思想观念等方面明显优于农村留守人口，不少村庄的老龄化程度已非常严重。单纯依靠农村留守人口的人力资本和资金积累，难以有效激活乡村新的功能，甚至连乡村的传统功能也难以为继。第二，这是满足城市居民日益增长的美好生活需要的必然要求。随着收入水平的提高，城市居民对乡村的需求由农产品逐步拓展到自然风光、风土人情、休闲旅游、健康养老等。随着农村人居环境的改善、交通便捷性的提高、线上办公的普及，特别是随着城市群的发展，城市居民对周边乡村的居住、物业等功能的需求意愿逐步提高。在城市工作、在乡村生活甚至在乡村工作和生活，已越来越具有可行性。满足城市居民对农产品的传统需求，需要物进城；满足城市居民对休闲、居住、办公等的新需求，需要人入乡。

针对从城市到乡村的人口流动，国家政策层面已开始作出反应。2017~2020年各年的中央“一号文件”从应对农民老龄化、优化乡村人口结构出发，提出了一些导向性、宣示性政策要求（见表3）。与引导各类人才下乡相匹配，需要通过深化改革消除农村集体土地与下乡的人才、资本重组所面临的障碍。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》在扩大农村集体产权结构开放性、允许更多的集体产权能向非本集体经济组织成员流转方面作出了改革部署。近5年来，政策层面也取得了一些边际突破（见表4）。

表3 2017~2020年优化乡村人口结构相关政策梳理

中央“一号文件”	政策内容	导向性简析
2017年	“优化农业从业者结构，深入推进现代青年农场主、林场主培养计划和新型农业经营主体带头人轮训计划，探索培育农业职业经理人，培养适应现代农业发展需要的新农民。”	针对农民老龄化问题，优化农业从业人员结构，培养职业化、年轻化的新农民
2018年	“畅通智力、技术、管理下乡通道”“允许符合要求的公职人员回乡任职”“加快制定鼓励引导工商资本参与乡村振兴的指导意见”	改善乡村人口结构、为乡村引入高素质人才，引导工商资本下乡
2019年	“鼓励外出农民工、高校毕业生、退伍军人、城市各类人才返乡下乡创新创业，支持建立多种形式的创业支撑服务平台，完善乡村创新创业支持服务体系。”	引导创新创业要素下乡
2020年	“畅通各类人才下乡渠道，支持大学生、退役军人、企业家等到农村干事创业。”	引导创新创业要素下乡

资料来源：表中所述政策文件均来源于中国政府网，<http://www.gov.cn/>。

表4 扩大农村集体产权结构开放性的边际突破：政策层面

政策文件	政策内容	突破点简析
《国务院办公厅关于支持返乡下乡人员创业创新促进农村一二三产业融合发展的意见》(国办发〔2016〕84号)	“在符合农村宅基地管理规定和相关规划的前提下，允许返乡下乡人员和当地农民合作改建自住房。”	作为集体经济组织成员的农民将一定比例的宅基地使用权与作为非本集体经济组织成员的返乡下乡人员的出资进行交换，使宅基地使用权具有了一定程度的收益、处分权能
2017年中央“一号文件”	“探索农村集体经济组织以出租、合作等方式盘活利用空闲农房及宅基地” “允许通过村庄整治、宅基地整理等节约的建设用地采取入股、联营等方式，重点支持乡村休闲旅游养老等产业和农村三产融合发展”	把部分宅基地、村庄公共用地变性为集体经营性建设用地
2018年中央“一号文件”	“完善农民闲置宅基地和闲置农房政策，探索宅基地所有权、资格权、使用权‘三权分置’”“适度放活宅基地和农民房屋使用权”	使宅基地使用权具有了一定程度的收益、处分权能
2019年中央“一号文件”	“允许在县域内开展全域乡村闲置校舍、厂房、废弃地等整治，盘活建设用地重点用于支持乡村新产业新业态和返乡下乡创业。”	使闲置校舍、废弃地等变性为集体经营性建设用地
《中共中央 国务院关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》(中发〔2019〕12号)	“允许村集体在农民自愿前提下，依法把有偿收回的闲置宅基地、废弃的集体公益性建设用地转变为集体经营性建设用地入市” “允许农村集体经济组织探索人才加入机制”	使部分宅基地、公益性建设用地变性为经营性建设用地； 拓宽了农村集体经济组织成员权的获取途径
2020年中央“一号文件”	“农村集体建设用地可以通过入股、租用等方式直接用于发展乡村产业。”	拓展了农村宅基地、公益性建设用地的权能

资料来源：表中所述政策文件均来源于中国政府网，<http://www.gov.cn/>。

总体上看，这些边际突破具有两个鲜明特征。第一，选择性开放。对来自城市的人才、技术、资本等创新创业要素和休闲观光等短期体验式消费持积极开放态度，对来自城市的长期居住生活需求还在迟疑，对来自城市的投机需求坚决拒绝。第二，划定底线，明确负面清单。明确规定现阶段土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权只能在本集体经济组织内部流转，严禁下乡利用农村宅基地建设别墅大院和私人会馆，坚决守住土地公有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损三条底线。

在能否进一步扩大集体产权结构开放性的问题上，存在着两种不同认识（叶兴庆，2019）。一些人认为，扩大农村集体产权结构开放性，允许更多的权能跨集体经济组织边界流转，有利于提高农村资源配置效率，增加农民财产性收入；有利于降低城市房价，增强中国经济竞争力；有利于满足城市居民日益增长的美好生活需要。也有一些人认为，农村集体经济组织具有地域唯一性、不可替代性，不仅是农村土地集体所有权行使主体，承担着农村集体资产经营管理的经济职能，还承担着村社范围内公共产品供给的职能；土地承包权、宅基地使用权、集体资产收益分配权是集体经济组织成员权的具体体现，现阶段仍具有很强的保障属性，不应推动将其流转给外人；允许市民下乡购地建房容易造成城市资本大量圈占农村土地，威胁耕地红线和国家粮食安全。

笔者认为，在坚持农村土地集体所有制的前提下，扩大集体产权结构开放性的空间还很大。经过半个多世纪的发展变化，农村土地集体所有制的本质规定就是《物权法》所明确的“农民集体所有的不动产和动产，属于本集体成员集体所有”^①。这其中有两个关键点：一是所有权的权利主体是“本集体成员”，但法律对如何取得成员资格并没有做出明确规定，实践中成员资格是开放和动态变化的，并非封闭和固化不变；二是所有权的拥有方式是“成员集体所有”，既非成员共同共有，也非成员按份共有，成员不能请求分割所有权^②。在遵循这一本质规定的前提下，《物权法》《农村土地承包法》《土地管理法》等法律和中央相关政策文件，把集体土地的部分权能从所有权中分离出来，例如把承包地的承包经营权（承包权、经营权）、宅基地的使用权（资格权、使用权）^③、集体经营性建设用地的使用权从所有权中分离出来，赋予这些分离出来的权能具有不同程度的处分权能（例如出租、转让、抵押），使这些权能跨集体经济组织边界流转成为可能。

下一步，应遵循上述改革逻辑，在扩大农村集体产权结构开放性方面迈出更大步伐。具体来说：

第一，以稳定经营主体预期、促进可持续规模经营为目标，进一步扩大承包地产权结构的开放性。随着承包地在承包户就业、收入和生计保障中重要性的下降，应及时调整完善“三权分置”框架下所有权、承包权、经营权的权能边界，在延长流转期限、优先续租、控制地租等方面逐步赋予经营权更

^①《物权法》于2007年10月1日起实施，将于2021年1月1日废止，相关内容被纳入《民法典》。《物权法》参见中国政府网，http://www.gov.cn/flfg/2007-03/19/content_554452.htm。

^②目前，中国没有土地私有制，集体土地所有权不能被分割，非土地集体资产在特定情形下可以被分割给集体成员。

^③在宅基地“三权分置”改革前，“宅基地使用权”对应于承包地的“承包经营权”，尽管《物权法》仅赋予“宅基地使用权”具有占有、使用的权能，而赋予“承包经营权”具有占有、使用和收益的权能。宅基地“三权分置”改革后的“宅基地使用权”，近似于承包地“三权分置”改革后的“承包地经营权”，其权能要小于改革前的“宅基地使用权”。

大的权能。在第三轮承包期内，可在集体经济组织成员大量举家外出、人口急剧减少的村庄，探索由非本集体经济组织成员受让退出的承包权，由这些农地实际经营者获得大于“三权分置”框架下的经营权、近似于城市国有土地所有权与使用权“两权分离”框架下的使用权的权能，为本世纪中叶建成现代化强国后构建新型农村土地制度积累经验^①。

第二，以优化人口结构、保障外来人口自住需求为目标，有序扩大农村宅基地产权结构的开放性。加快农村宅基地“三权分置”改革步伐，扩大试点范围，探索其所有权的实现方式，对其资格权进行适度赋权，重点放活其使用权。在常住人口未明显减少、农房和宅基地需求旺盛的村庄，可通过合作建房等方式实现宅基地使用权有限度地向非本集体经济组织成员流转。在常住人口净减少、但有居住价值的村庄，可不再将农房财产权和宅基地使用权的流转限定在本集体经济组织范围内，流转期限也可以更长一些。同时，应优化村庄建设规划，加快推进房地一体的宅基地使用权确权登记颁证，对乱占耕地建房、超面积建房、“一户多宅”等问题进行清理，为宅基地“三权分置”改革做好铺垫。

第三，以提高配置效率、发展乡村产业为目标，进一步扩大农村集体建设用地区产权结构的开放性。改革农村土地用途管制制度，在严格控制农用地转建设用地的前提下，淡化农村集体建设用地中经营性、公益性和闲置宅基地的边界，打通现有各种建设用地之间用途转换的通道。同时，创新农村集体建设用地规划管理方式，根据乡村产业分散布局的特点进行点状供地，根据乡村产业融合发展的特点开展混合供地。推进全域土地整治，在确保农用地面积不减少、质量能提高、地块明显扩大的前提下，调整优化各类建设用地的空间布局。

四、结语

以畅通国民经济循环为主构建新发展格局，是中国经济发展到一定阶段后的必然选择，也是应对百年大变局的战略出路。城乡发展差距依然明显、城乡体制分割依然突出，是国民经济循环不畅的重要体现。这不仅抑制了以劳动力和土地为主的资源配置效率的提高，而且也损害了城乡居民的福祉。畅通国民经济循环，必须打通城乡彼此开放不够所形成的堵点。就城市而言，需要把进城农民工及其随迁子女作为支撑未来经济增长的重要力量，创新公共服务供给机制，推动进城人口市民化；就乡村而言，需要破除集体产权结构的封闭性，促进入乡市民与农村集体土地有效结合，优化乡村人口结构。

打通农民进城和市民入乡的通道，既涉及体制变革，也涉及社会转型，有待展开更深入的分析和讨论。例如，影响农民退村进城因素究竟有哪些，这些因素各自如何发挥作用；进城农民在农村的土地承包权等权利，在什么条件下可以退出、以何种方式退出，在市场发育不足的情况下如何对这些权利进行定价；农民工市民化给输入地带来的综合收益究竟该如何测度，其超过农民工市民化成本的

^①2017年10月19日，习近平总书记参加党的十九大贵州代表团审议谈到土地承包到期后之所以再延长30年时指出，“确定30年时间，是同我们实现强国目标的时间点相契合的。到建成社会主义现代化强国时，我们再研究新的土地政策”。相关报道见霍小光，2017：《拥抱新时代，担当新使命——习近平参加党的十九大贵州省代表团审议侧记》，《人民日报》10月20日第2版。

临界点是否已经到来；构建“人多钱多”“人多地多”的激励机制，对现行财税体制和土地管理制度会带来哪些影响。再例如，适度开放农村集体产权结构以及允许更多的农村集体产权能向外部主体流转，对农村集体经济组织的功能、治理等会带来哪些影响；入乡市民增多、村庄人口构成变化后，如何重建乡村治理体系。这些问题，均有待展开进一步的研究。

参考文献

1. 毕吉耀、张哲人，2020：《以畅通国民经济循环为主构建新发展格局》，《经济日报》9月17日第11版。
2. 方福前，2020：《从消费率看中国消费潜力与实现路径》，《经济学家》第8期。
3. 青木昌彦，2015：《从比较经济学视角探究中国经济“新常态”》，《新金融评论》第2期。
4. 曲玥、都阳、贾朋，2019：《城市本地家庭和农村流动家庭的消费差异及其影响因素——对中国城市劳动力市场调查数据的分析》，《中国农村经济》第9期。
5. 刘伟，2020：《以新发展格局重塑我国经济新优势》，《经济日报》9月24日第1版。
6. 叶兴庆，2017：《新常态下应继续释放城乡间资源再配置效应》，《经济社会体制比较》第1期。
7. 叶兴庆，2019：《扩大农村集体产权结构开放性必须迈过三道坎》，《中国农村观察》第3期。
8. 张军，2018：《乡村价值定位与乡村振兴》，《中国农村经济》第1期。

（作者单位：国务院发展研究中心农村经济研究部）

（责任编辑：陈秋红）

Promoting the Two-way Opening-up of Urban and Rural Areas in the Context of Smoothing Domestic Circulation

Ye Xingqing

Abstract: In order to eliminate the gap between urban and rural development and dredge the blocking points of urban and rural circulation, we must promote the two-way opening-up of urban and rural areas, and open up the channels for rural residents to enter into urban areas and urban residents to enter into rural areas. To open up the way for rural residents to enter into urban areas, local governments in urban areas should regard the migrant population as development resources, improve migrant workers' sense of gain, establish incentive mechanism of "more people, more money" and "more people, more land". To open up the way for urban residents going to rural areas, it is necessary to expand the openness of the property rights structure of contracted land with the goal of stabilizing the expectations of business entities and promoting sustainable scale operation, to expand the openness of the property rights structure of rural residential real estate with the goal of optimizing the population structure and ensuring the self-housing demand of migrant population, to expand the openness of the property rights structure of rural collective construction land with the goal of improving the allocation efficiency and developing rural industries.

Key Words: Domestic Circulation; Population Migration; Urban Area; Rural Area