

中国宏观经济研究院教授常修泽:

# 打造中国县域“要素聚宝盆”的十条建议



著名经济学家,中国宏观经济研究院教授、博士生导师,莫干山研究院学术委员会联席主任常修泽

县域经济是国民经济的基本单元,县域现代化是中国式现代化的基础。改革开放以来,许多先行地区都将县域作为发展的着力点和重要平台,如浙江就通过发展块状特色产业,形成了“一县一业”“一村一品”的区域特色工业格局,通过20年来大力实施“千万工程”,不断释放乡村发展潜力,以工促农、以城带乡,走城乡一体化发展道路,县域经济蓬勃发展。如今,浙江业已成为全国经济发展最为均衡的省份之一。

日前,笔者在浙江台州仙居等地调研时发现,在县域范围内,民营经济之所以能够蓬勃发展、乡村环境之所以能够不断优化、共同富裕格局之所以能够形成,很重要的一点,是实实在在地发挥了多种要素的聚集效应。

## 一、问题的提出:要素型改革在县域怎么“落地”

去年(即2022年)春天,我完成了研究报告《中国经济三型趋势论》,党的二十大前在《上海大学学报》(2022年第5期)公开发表。这只是一个学者的“应然”研究,至于“实然”如何,则要看政界等因素。

所谓“三型”,就是“民富型发展、要素型改革、制度型开放”。通俗说,就是“发展重民富,改革重要素,开放重制度”。

针对“要素”,我提出过“七要素论”:依

序是劳动、土地、资本、知识、技术、管理和数据。按照我的研究,七要素又可以分为三组:第一组是“人本要素”,包括劳动、知识、技术与管理。第二组是“物本要素”,包括资本和土地。第三组是“人与物混合型”,也是最新的要素,那就是数据。

那么,对于县域而言,怎么样促进要素型改革的“落地”?围绕这一问题,我进行了研究。

## 二、分析问题:虽是潜在“要素聚集地”,但不是现实“要素聚宝盆”

从潜在意义上说,县域确实是要素聚集地之一:

第一,有人。第七次全国人口普查显示,全国农村户籍人口7.6亿人,常住人口4.98亿人。其中多数在“县域”,只有一小部分在“市辖区”。

第二,有地。全国耕地总面积19.18亿亩,扣除市辖区的,县域估计大约占85%到90%左右,约16到17亿亩。这是县域内一个重要的要素。

第三,有资本。全国城乡现有5000多万民营企业,登记在册个体工商户超过1.1亿户,其中相当一部分在县域。另外,作为市场主体的“农民专业合作社”,基本上都在县域。以上三类市场主体的资本,不可小觑。

还有其他要素(这里从略)。正因为这些要素的存在,所以,从“潜在意义”上说,

县域是“要素聚集地”。但是,现在的问题是,县域并不是经济意义上的“要素聚宝盆”。

第一,虽然县域“有人”(且人数不少),但劳动力和其他人才配置仍然僵滞,他们的潜力和创造性尚未发挥出来。

第二,虽然县域“有地”,但是不少地处于闲置状态。我在海南做过调查,最近处置的闲置土地就达5.15万亩,一个陆地面积小小的海南省(陆地面积只有3.4万平方公里)处置的闲置土地就有5万多亩,尚未处置的还有多少?以小见大,中国各县域又有多少闲置土地?

第三,虽然县域“有资本”,但是不少资本处于一种呆滞状态,难以流动,难以“聚宝聚财”。

正是基于这些问题,我提出了变“要素聚集地”为“要素聚宝盆”的命题。

## 三、十点具体建议

如何打造县域经济“要素聚宝盆”呢?围绕人本要素、土地要素和资本要素,提出自己的十条建议。

(一)激活人本要素方面,四条建议:

第一条,建议瞄准城镇化指标两口径之间的“巨量缺口”,切实推进户籍制度和相关配套制度改革。

据统计,中国按常住人口计算的城镇化率为64.72%(截至2021年底),而按户籍人口计算的城镇化率只有46.7%,两者相差18个百分点。

这一数字背后是2.5亿多的农民工群体,他们虽然进了城镇(包括县城和建制镇),但是并未共享城镇(包括县城和建制镇)的文明,如医疗、子女教育等。这涉及几项重大的制度性改革,建议通过加快推进户籍制度改革以及相关配套制度改革来解决。

第二条,适应中国县域经济正在出现的“农业生产(一产)智能化、农产品加工(二产)智力化、农业服务(三产)智慧化”趋势,建议在县域农业生产者、农产品加工者和农业服务者中,建立相关“技能评价制度”,以打造中国的“大国工匠”和“农民技师”。

第三条,对县域范围内科技人员的职务发明成果,建议按照《中共中央、国务院关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》,参考拙著《广义产权论》(2009)关于“职务发明成果产权分割”的论述,给相关发明者合理界定应得的部分所有权及相关权益。对于曾因此受到不公正待遇的,恢复名誉、落实政策。

第四条,建议选择少数条件成熟的县域,开展“人才身价赋能”试点。尤其是对于小微企业,如果没有相应物质资产做抵押,可以在“身价评估和银行授信”基础上,用企业家和技术人员的“身价”作为抵押物。这不仅解决小微企业燃眉之急的“速效药”,更是创建“人才有价制度”的突破口。

(二)搞活“土地要素”(主要是“三块地”)方面,三条建议:

第五条,第一块地:农村集体经营性建设用地。过去由政府强制征用再通过“招拍挂”,形成可观的土地财政收入(根据财政部披露,2021年国有土地使用权出让收入达到8.7万亿元)。现在,国家已下文件允许“农地入市”(指村集体建设经营用地),无须再经政府征收转为国有,而直接由农民自己“招拍挂”。建议县域领导支持农民直接进入土地市场,以把土地增值收益这块“蛋糕”切实分到农民集体手中。

第六条,按照要素市场化改革的思路,农地主要是推进“三权分置”改革:所有权是集体的,承包权是农户的,承包权的经营权是可以流转的,这个思路应继续运作。我这里提的构思是,在2.5亿多农民进城(其中有一部分不再回村)的新形势下,需超前研究土地承包权如何流转的问题。这个趋势早晚会出现,建议现在着手研究,早研究,早试点。

第七条,搞活宅基地。宅基地问题的历史经纬颇为复杂。我在调查中发现,现今闲置宅基地甚多,院子里杂草丛生,日渐衰败。要解决此问题,可暂回避历史沿革,在推进宅基地“三权分置”上下功夫:所有权是集体的,农户“集体组织成员资格权”是农民家庭的,搞活的基点放在资格权的使用权流转上。我在浙江看到,宅基地流转后,用以搞民宿、做经营等,闲置浪费问题有所缓解。建议再放开一点,搞活宅基地。

以上“三块地”市场放活后,农民除获得劳动收入以外,还可获得一部分财产性收入,这将大大有利于农民逐步迈向富裕之路。

(三)激活资本要素方面,三条建议:

第八条,针对社会上对“资本”的不正确舆论,建议在理论上确立“资本中性论”,对资本的逐利性这样一个“中性范畴”,不应该作为一个负面的经济范畴而加以贬损。

第九条,建议在实践中为推动资本市场的发展作新的探索,例如可尝试在县域搞“知识产权证券化”试点,如广州“中新知识城”,以进一步发展“标准资本市场”,并寻求与境外如新加坡等国家和地区的“知识产权证券双向互认”。

第十条,除标准的资本市场外,应注重建立县域的“非标资本市场”,包括建立健全农村土地等产权市场和县域碳排放权市场等。海南省临高县和陵水县组织农民植树养树,保护生态,有效减碳,并与一些需要“减碳指标”的电厂钢厂进行区域内“碳汇交易”;浙江发布全国首部省级GEP核算标准《生态系统生产总值(GEP)核算技术规范陆域生态系统》,实现了对生态产品的价值量化,都做得有声有色。县域内“非标资本市场”大有可为。

十条“干货”,供推动县域经济高质量发展和乡村振兴参考。

(本文根据常修泽在2023中国县域经济发展大会上的主旨发言整理,来源:浙江学习平台)

