

乡村振兴的国际经验



齐鲁策论

对标美国、日本和德国等发达经济体,我国的农业农村现代化水平仍有较大差距,还存在农业综合效益不高、农村发展新动能不足、农产品国际竞争力不强等突出问题,实现乡村振兴还有很长的路要走。事实上,美、日、德等国家在不同的历史时期也不同程度经历了乡村衰退的过程,最终依靠政府的重大制度性供给主动振兴乡村,实现了乡村振兴和城乡融合。

这些国家乡村出现衰退时呈现出一些共性特征:从发展阶段看,一般发生于工业化、城市化快速推进的时期,农村劳动力向城市大规模迁移,城市部门是经济的主要增长点和财税价值创造的主体;从城乡关系看,城市发展居于主导地位,城乡收入和分配差距不断扩大,政策安排、资源要素向城市倾斜,形成了单方面以农补工、以乡促城的资源配置和城乡发展格局;从乡村自身看,农村总耕地面积和人均耕地面积有所减少,农业质量效益不高,农村空心化问题显现,“留守妇女、留守儿童、留守老人”现象较为突出,发展活力和内生动力明显不足。

当前,我国农业农村发展的现状也具有类似特点。因此,讨论中国的乡村振兴战略,有必要吸收借鉴国际上振兴农业农村的先进经验做法,这样可以借“他山之石”,找到促进乡村振兴的有效模式和可行路径,能够为走好中国特色社会主义乡村振兴内外衔接、提供生活便利等简单功能,而是成为农村生产生活生态和农业经济发展的关键支撑;不仅仅能够营造良好的发展环境,还能够有效降低农村经济发展的交易成本,激活人流、物流、信息流和资金流,更重要的是能够吸引人心,增加人气、留住人才,能够为乡村振兴提供活水之源和持续动力。

政府顶层设计,注重立法先行,补齐制度短板

充分发挥好政府在立法规划、宏观调控、监督监管等方面的引导作用,制定出乡村振兴全国性或地方性法律法规,强化乡村振兴立法保障,夯实乡村建设发展的法律基础,明晰乡村振兴需要支持保护的正面清单和限制禁止的负面清单,搭建起法治先行、规划引领、政策支撑的制度体系框架,为市场在城乡资源配置中起

决定性作用营造法治环境,为龙头企业、专业合作社等新型经营主体参与农业产业化经营创造法治条件,为保护好农民根本利益、促进农民增收提供法治保障,使乡村振兴有法可依、有章可循。

在乡村振兴过程中,美国先后制定出合并修改完善了以《农业调整法案》《农业法》《农业安全与农村投资法案》等为代表的百余部法律法规,通过立法明确了农业的基础性地位,有力地支持了农业农村发展。日本则根据不同阶段农业农村发展需要,不断完善法律保障体系,制定修改《农地法》《农协法》《农业基本法》等一系列法律法规,在粮食增产、农民增收、农业增效等方面起到了良好的促进作用。德国建立了覆盖“联邦政府—州政府—地方政府”全系统的乡村建设法律框架体系,《帝国土地改革法》《土地整理法》等关键性法律法规,有力促进了土地整合和乡村更新。

重视基础设施建设,打通城乡融合“最后一公里”,促进互联互通

俗话说,“要想富,先修路”。这说明基础设施建设在经济发展中具有重要作用。当然,现代意义上的基础设施不仅仅局限于道路交通等传统方面,而已经涵盖延伸到生产生活、公共服务、信息物流等诸多领域;不仅仅具备打通城乡内外链接、提供生活便利等简单功能,而是成为农村生产生活生态和农业经济发展的关键支撑;不仅仅能够营造良好的发展环境,还能够有效降低农村经济发展的交易成本,激活人流、物流、信息流和资金流,更重要的是能够吸引人心,增加人气、留住人才,能够为乡村振兴提供活水之源和持续动力。

针对农业农村基础设施投资大、公益性强、回收周期长等特点,美国综合运用信贷担保、补贴等政策工具,由联邦政府和地方政府共同出资建设乡村公路、供气供热、垃圾污水处理等公益半公益基础设施,由市场投资主体建设农业发展等相关基础设施,为振兴乡村经济提供了有力支撑。德国以空间规划布局为先导,突出乡

□ 孙华臣

村传统文化和地方特色,重点完善道路交通基础设施、公共基础设施和生活服务设施,将乡村建设更新融入乡村整体发展,真正实现了“城乡等值”。

发展农业新模式新业态,增强整体竞争力,实现产业兴旺

促进农村一二三产业融合发展,实现“三链重构”,需要大力推广功能拓展型、新技术渗透型、多业态复合型等新模式新路径,需要大力培育终端型、体验型、循环型等新产业新业态,需要着力打造农民专业合作社、家庭农场、供销合作社等新业态新平台,需要健全完善股份合作、订单农业等利益联结纽带新机制,需要在传统农业中融入加工元素、融入服务元素、融入科技元素,形成体现现代农业特色的“微笑曲线”,这样农村发展才有活力,农民增收才有支撑,最终提高的是农业附加值,提高的是农村饱和度和,提高的是农民获得感。

日本积极改造提升传统农业,大力推广以地方特色产品为基础的“一村一品”发展模式,充分发挥农业协同组织在农业生产、技术和金融等方面的独特优势,先后经历了进行初加工或简单加工的“1.5次产业”和注重农工商融合发展的“第六产业”两次转型升级,农业产业链条不断延伸,农产品附加值显著提升,农业现代化水平明显提高。美国则用发展工业的理念来发展农业,促进农业生产、加工、销售一体化,实现了农业产业化经营。

转变农业生产经营方式,提高生产效率,实现提质增效

实现农业高质量发展,加快农业农村现代化,要瞄准制约农业生产经营的关键环节,重点领域精准发力,要聚焦深化农业供给侧结构性改革推动农业发展方式转变,要围绕小农户和现代农业有机衔接精准施策,尤其要依靠科技创新完善农业生产体系,进一步拓展生产边界;尤其要依靠资源整合促进规模化发展,进一步增加规模效益;尤其要依靠比较优势促进专业

化分工,进一步提高经营效率,这也是破解当前我国农业综合竞争力不强、农民投入回报不高、抗风险能力弱的突破口和着眼点。

美国、德国高度重视提升农业生产效率,但其实现路径既有共性特点,也有个性因素。实现效率提升和规模经济,美国靠的是在粮食生产、作物种植、设施农业等方面的高度机械化,靠的是酶工程、细胞工程等农业生物化学技术的推广应用,靠的是依托资源禀赋进行的玉米带、棉花带等的生产专业化分工;实现效率提升和规模经济,德国靠的是土地合并整合实现的农业规模化、集约化生产,靠的是农业专用机械的大规模使用和农业机械化水平的大幅提高,靠的是以土地规模化和农业机械化为前提形成的农场规模化经营。

加大教育投入,提高农民职业技能,促进农村人才振兴

无论是壮大农村集体经济,还是促进农村产业融合发展,无论是健全乡村产业体系、生产体系和经营体系,还是健全乡村治理体系,都离不开人才,都离不开人才振兴,“人才是第一资源”的重要性更加突出。当前,需要进一步增加农村教育投入,加大农民职业教育、职业培训和专项技能学习扶持力度,同时出台激励政策吸引新乡贤、大学生、退伍军人、农民工等返乡创业就业,打造新时代的新型职业农民队伍,以“人才振兴”助推“乡村振兴”。

美国不断加大农村教育投入,在农业教育领域实施“工读课程计划”,构建农业教育、研究和技术推广相结合的“三位一体”体系,提高农民的职业技能和素质。日本积极搭建农协培训中心、农业科技培训中心等农民教育培训平台,实施地域带头人培养战略,重点培养农村产业带头人和接班人,强化对农民的技术培训和生产指导;德国农民中不乏高学历人才,并对农业从业人员设置了一定的门槛要求:农场主和农业企业主需具备从业资格,其他人则需经过专门的农业技术培训和实习锻炼。

(作者系山东省宏观经济研究院战略规划所副所长、副研究员)



日本制造业如何全球布局

□ 杨超 贺俊

随着各种要素成本的显著上涨,中国制造业加速海外投资、进行全球布局,已成为必然的趋势。在这方面,日本制造业有很多可资借鉴的做法。

当前,中国经济已进入高质量发展的新常态,随着中国各种要素成本显著上涨,制造业企业加速海外投资已经成为必然的趋势。在对外投资和产业转移的过程中,如何处理好国内与国外工厂的关系,避免全盘转移造成的国内产业空心化,成为当下中国制造业的重要战略问题。日本制造业在发展过程中也经历过同样的考验,其在本土保留承载核心竞争力产业、培育和发展“母工厂”等战略思路和做法,对于优化中国制造业海外布局、引导企业有序开展对外投资具有一定的借鉴意义。

日本制造业的全球布局策略,主要表现在如下几个方面:

海外产业布局:本土生产磨复合型产品,海外生产组装型产品。日本制造业在调整产业布局时,将需要保持技术优势的“磨复合型”产品留在国内生产,而将不具备技术优势的“组装型”产品转移至发展中国家进行模块化生产。日本制造业的比较劣势是其高昂的劳动力成本,优势则是其国内企业强大的组织能力和一体化能力,这种性质的制造业不适合生产模块化的“组装型”产品,而适合生产一体化程度高的“磨复合型”产品,日本企业通过对该类产品的控制,保持高端制造业技术竞争力。即使在全球制造业模块化生产的冲击之下,留在本土的日本企业通过取舍,依然发挥了其在一体化和精加工方面的优势:将不具有技术优势的组装型产品交给海外工厂或承包商,并提供“接口”部分的技术专利助其完成生产;将磨复合型产品继续留在国内进行一体化封装生产并实行技术封锁。

海外生产要素布局:保留高附加值环节,转移低附加值环节。融入全球化使日本企业不再只是从最终产品上赚取利润,即使对同一种产品的制造,日本通过分割产业链,向海外转移低附加值生产环节,保留依赖智力要素的高附加值环节,实现土地、劳动力、智力等要素在全球范围的优化配置,从而达到生产要素重新布局,创造了新的利润增长模式。具体的做法是,日本企业将属于产业链上游的、在国内不具备优势的低端生产环节,转移至劳动力价格更低的发展中国家,以更低的成本生产出足以满足市场一般需求的“量产产品”。此外,将低附加值环节转移后释放出的国内生产要素,用于“母工厂”的建设,研发和新产品生产等核心部分留在国内“母工厂”中进行。“母工厂”是日本制造业企业集团在日本本土设置的技术水平最高的工厂,主要功能是对海外生产基地提供技术支援、生产关键部件、高附加值产品和试制新产品,以防止核心技术和生产诀窍外流,从而保持技术领先地位。

海外研发中心布局:弥补基础研发薄弱环节,与在亚洲主要以获取劳动力和市场的投资目的不同,日本在欧美投资的主要动因是获取东道国领先技术输出。日本企业在产品技术与制造方面拥有公认的领导地位,但在制造业上相对落后,为此政府倡导研究与开发的重心适当向海外转移,企业纷纷通过设立海外实验室,利用当地的先进科研能力开发新技术。这些通过对外投资建立起来的海外研发中心,对于技术优势的形起着至关重要的作用。这些基础研究性质的研发部门所创造出的新知识资源,既可以直接为当地制造工厂提供技术帮助,针对当地实际情况作出生产方面的调整;又可以通过逆向技术溢出反馈回国内,以此弥补日本企业基础研发环节的短板。

日本制造业全球布局的策略,对于中国优化制造业海外布局具有如下几点启发:

首先,要充分认识到,企业对外投资不能是一个完全的自由市场经济的过程。长期看,成本导向的对外投资有可能导致产业空心化,并最终损害本国的产业竞争力。与美国完全自由市场经济,放任制造业企业对外投资不同,日本制造业在对外投资过程中,更加注重在产业布局 and 核心竞争资源等方面进行国家层面的战略性部署。日本绝大多数企业在将比较劣势的产能转移至海外的同时,在政府资源、制度等保障措施引导下保留了部分国内产能,将国内工厂定位为精细生产,研究开发试制基地,海外工厂样板,由这些国内母工厂负责向海外工厂提供设备、工艺、员工培训以及适应当地的技术开发等。与日本类似,中国也属于政府宏观调控下的市场经济模式,在现阶段中国制造业尚未实现高端化的现实下,更需要政府对企业的对外投资进行宏观调控,避免企业出于短期利益、完全以降低劳动力成本为目的进行产业转移,造成国内制造业空心化、损害国家制造业长期整体竞争力。

其次,要在积极通过对外投资利用发展中国家低廉土地、劳动力和资源成本的同时,注重通过“母工厂”建设将核心技术与要素保留在国内,以维持竞争力。通过对外投资的形式向落后地区转移部分不具备比较优势的产业,既是中国制造转型升级的客观需要,也是充分发挥落后地区资源优势,帮助其嵌入全球价值链生产网络的现实之举。在转移成熟产业的同时,要创造合适的平台与氛围,促使体现核心竞争力的科技资源和产业要素留在本土。可借鉴日本的“母工厂”经验,打造一批能够满足重大科技成果工程化、产业化需求的母工厂,作为先进制造工艺创新主体,打造以“母工厂”为中心的产业链条:包括一批位于国内的,主导“专、精、特、新”产品生产的企业;一批位于发达国家的,自主创新和技术吸收的企业(或研发中心);一批位于发展中国家的,主导承接国内成熟产能的企业,形成各司其责、各有所长的全球化资源配置体系。最终以“母工厂”体系作为落实“中国制造2025”的平台和抓手,以点带面地提升中国的制造水平。

最后,要积极利用发达国家的科技资源,为国内创新能力增强提供支撑。中国制造业最突出的问题是处于世界制造业产业链的中低端,产品中技术含量低、附加值低,在国际经济贸易利益分配中处于劣势。然而,自主创新能力并不是在短时间内能够获得的,收购发达国家现有的知识资源是加快技术赶超的现实之举。目前,中国对外投资主要以获取劳动力比较优势和自然资源为目的,投资目的地以东南亚、非洲等发展中经济体为主,以获取技术为目的的对外投资额占比较小。借鉴日本向欧美国家的投资经验,现阶段应鼓励以物联网、机器人、云计算、人工智能等高端制造业应用技术为目的的对外投资,支持国内有实力的企业赴美、日、欧等发达国家地区投资,收购具有逆向技术溢出潜力的先进制造业企业。

(作者单位:中国社会科学院工业经济研究所)

以市场之“花” 结转换之“果”

□ 王丽荣 田珍都

充满活力的市场机制是“花”,新旧动能转换是“果”。只有先开好“花”,即健全市场体制机制,营造促进企业创新创业的良好环境,才能结好新旧动能转换的“果”。

新旧动能转换,事关经济新常态下我国经济的可持续发展,各级政府都高度重视,积极推进。但目前来看,一些地方在经济转型升级、新旧动能转换上的效果仍不明显,其中一个重要原因,就在于没有充分发挥市场机制作用。

淘汰旧动能可以适当依靠行政手段,但培育新动能却离不开市场机制。因此,推进新旧动能转换的关键,在于健全完善相关市场制度,推动建立公平竞争的市场竞争环境,更好发挥市场机制在资源配置中的决定性作用。目前,个别地方政府在推进新旧动能转换过程中,由于没有厘清政府和市场的关系,缺乏对市场机制、市场规律的应有尊重,导致一些政策措施不仅无助于新旧动能转换,反而起到了干扰和阻碍的作用,具体表现在如下几个方面:

在转换的主体上,没有注重充分发挥企业的市场主体作用。新旧动能转换的主体只能是企业,政府的作用则在于营造良好的企业投资和发展环境,激发企业开发新技术、新产品、新服务、新模式的内在动力。但是,目前一些地方

政府越俎代庖,把自己当成了新旧动能转换的主体,运用行政命令来要求企业如何转型、如何发展,出台的经济结构调整和行业转型发展规划要么空洞,可操作性不强,要么内容落后,缺乏新意,难以体现企业诉求。某种程度上,这使一些地方在新旧动能转换上“政府热、企业冷”,说到底,新旧动能转换主要是企业的事情,各行业如何实现新旧动能转换,只有企业才有发言权。因此,在推动新旧动能转换时,我们应更多考虑企业需要政府做什么,而不是相反。

在转换的方向上,没有通过市场来判断哪些是新动能。新旧动能转换是指改变主要依靠资源、资本、土地的旧的生产方式,转为主要依靠技术、管理、人才的新的生产方式。当前,个别地方政府并不努力营造重视创新、管理、人才的市场氛围,不注重构建有利于创新创业的市场体制机制,而只是简单地认为,投资引进新兴产业就是推动新旧动能转换。事实上,新兴产业只是为新旧动能转换提供了可能性,虽然其代表经济发展趋势,但并非必然属于新动能。实际上,一些项目虽然属于新兴产业,但并不处于“微笑曲线”两端,并没有改变高投入低附加值的特征,并不算真正的新动能。另外,在一些地方,推进新旧动能转换被演变成了单纯的招商引资,政府常常亲自上阵拉项目,反而忽视了培育本地新产业,忽视了推动传统产业转型升级,忽视了涵养企业生长的市场环境,忽视了政府对

市场的管理、服务、监管。

在转换的动力培育上,对建立健全鼓励创新的市场体制机制不够重视。很多地方鼓励创新主要采取两种做法,一是单纯的宣传动员。实际上,企业都知道创新的重要性,单纯的宣传动员作用不大。企业往往只有感到非创新不能在市场上生存、发展时,才会有创新的内在动力,而这必须靠健全的市场体制机制来引导、激发。另一种是对创新项目进行补贴。实际工作中,这种补贴更多的是对大企业的补贴,中小企业得到的创新补贴较少。同时,多年来,很多地方政府致力于评选优秀科技成果并对其进行奖励,但政府评选更多地是一种主观评价,而非市场上优胜劣汰的客观评价,不一定就能转换为现实生产力,也不一定符合市场需求。而在健全的市场体制机制下,面向市场的科技创新项目,只能由市场来决定优劣。

新旧动能转换,应是充满活力的市场机制之“花”所结的“果”。如果我们直接去追求新旧动能转换这个“果”,恐怕很难实现目的;只有健全市场体制机制,开好“花”,才能实现新旧动能转换,结好“果”。而要let市场在推进新旧动能转换中发挥决定性作用,关键是形成良好的市场制度和市场环境。

笔者认为,当前我们应从如下几个方面挖掘市场机制潜能:

加快建立统一开放、公平竞争的市场环境。

县域经济发展要有新思维

□ 闫坤 鲍曙光

当前,县域经济正面临与以往迥异的发展环境,我们必须打破既往的路径依赖,以适应时代要求的新思维,全面提升县域经济的发展质量。

当前,我国县域经济发展存在产业结构相对单一且层次较低、技术含量和经济竞争力相对不足等问题。沉淀成本、规模经济和既得利益的作用,使县域经济发展具有较强的路径依赖。随着我国经济规模的扩大和资源要素成本的提高,经济新常态下的县域发展环境,正在倒逼县域经济发展方式转变。因此,振兴县域经济亟须打破路径依赖,加快县域经济转型升级,提升县域经济发展质量。按照新制度经济学的观点,传统思想的刚性滞阻往往是一种无效的制度安排之所以得以维持的原因。因而,振兴县域经济,需要强化如下几种新思维:

要有质量思维,由速度发展向质量发展转变。经济新常态下,中国经济增速已经由高速发展转为中高速增长,县域经济增速也显著下降。这就要求县域经济发展要从过去强调经济规模和经济增长转向注重质量和效益。县域经济要改变过去更多依赖要素投入的粗放式增长方式,注重经济增速、质量和效益的协调发展,推动县域经济增长由投资驱动向投资创新双驱动转变,通过科技和制度创新推动经济、社会、生态和文化的协调统筹发展。

要有市场思维,由政府主导向市场决定转

变。在经济新常态下,县域经济发展要从政府主导转向市场决定,要发挥市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用。县域政府要着力培育市场主体,发挥市场主体的积极性和创造性,优化市场环境。县域政府要转变政府职能,简政放权,通过减少审批和放管制激发民营经济和非公有制经济等市场主体经济活力和创造力。同时,县域政府要重点关注和解决“市场失灵”的问题,树立民本和法治意识,发挥市场监管、公共服务、社会管理和保护环境等职能。

要有全局思维,跳出“行政边界”的框框,基于区域发展空间谋求发展。在当前经济进入新常态,“互联网+”时代科技革命与产业革命交汇,内外部风险交织叠加的态势下,县域竞争日趋激烈和深化,县域经济发展质量提高需要跳出县域行政边界,打破时空局限,融合县域经济和区域经济发展,充分整合与利用区域内资源和市场,通过优势互补、生态共建,将县域经济发展放到全球、全国、全省和全市形势与发展战略的大局中去衡量和定位,寻找比较优势和发展机遇,提升县域经济发展质量。

要有特色思维,充分发掘利用县域经济的独特优势。县域经济发展不需要“面面俱到”,而应更加注重做大做强特色产业,形成特色经济产业集群。纵观经济较为发达的县域经济,都有适合本地发展的规模化特色产业群。发展县域特色经济,推进特色产业群建设,一方面

要基于县域历史积淀的产业基础,特殊的人力资本等资源禀赋条件,以自身县域特色和优势为依托,大力发展特色产业和优势经济;另一方面,则要以经济区域范畴来对县域经济进行产业布局,通过积极参与区域内的产业分工,形成产业配套和关联集成效应,推动高端生产要素向县域流动,从而带动县域特色产业集群的形成与壮大。

要有风险思维,构建全方位的风险消解机制。当前县域经济面临的风险和不确定性不断增加:经济下行压力依旧较大,地方政府债务问题日益凸显;经济社会、城乡发展不均衡问题突出;改革难度和阻力在加大,政策落地难度也在加大等,风险的不断增加,要求地方发展必须具有风险思维。要努力构建县域经济发展和质量提升中的风险消解机制,通过统筹安排,逐步化解经济和社会发展中各种结构性深层次矛盾,在全面深化改革进程中消解风险。

要有服务思维,推动县级政府向“服务型政府”转变。县级政府改革总体应遵循双元复合分权的改革路径,推动建立县域治理权力结构之间的分权制衡机制。一方面,推进地方政府简政放权,创新县域政府管理,还权于企业和社会,激发市场和社会的内在活力;另一方面,要推动政府内部部分权,纵向向上可将一些权力下放给乡镇甚至村,横向向上合理推动政府部门横向分权,结合大部制改革等,理顺各职能部门关系,促进权力的科学配置和规范运行。