

一号文件思考

——从城镇化到乡村振兴的转变是如何发生的

摘要

过去，之所以农村发展的政策重心在城市，是因为工业化和城市化掏空了农村的资源，使农村缺乏发展的基础，而在目前城镇化成本过高的情况下，顺应经济结构转变的大趋势，让沿海地区的流动人口回流中西部，让城市务工人员回流乡下，引导各类资源和要素反哺农村，在生产各种高质量农产品以及乡村旅游、休闲、养老、文化等产业上下功夫，这其实是一个城市居民反哺农村的模式，既能使农村居民收入提高、又能使城市居民得到更好的消费体验，财政上的压力也不会很大，拉动内需和经济增长的成本更低，这是乡村振兴战略提出的一个主要思路和背景。

从对经济增长和大宗商品需求的影响来看，未来农村消费和服务业的发展速度有望进一步提升，但另一方面，城镇化的重点在于基建和地产，那么农村工作重点从城镇转移到乡村之后，对城市基建和地产的影响也是偏负面的。

南华期货研究所

章睿哲

zhangruizhe@nawaa.com

010-83168383

黎敏

limin@nawaa.com

010-83168383

一号文件思考：从城镇化到乡村振兴的转变是如何发生的

2018年的中央一号文件，是实施乡村振兴战略的纲领性文件，文件指出，实施乡村振兴战略，是党的十九大作出的重大决策部署，是决胜全面建成小康社会、全面建设社会主义现代化国家的重大历史任务，是新时代“三农”工作的总抓手。2018年一号文件，不仅对于农村经济工作和研究具有重要意义，也意味着多年以来中央的农村工作重点发生了重大变化。

回顾2012年到2015年的中央一号文件，都是以“促进工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展”为总体目标，到了2016年中央一号文件的十三五规划目标里，没有再提四化同步发展，而是提出“推动新型城镇化与新农村建设双轮驱动、互促共进，让广大农民平等参与现代化进程、共同分享现代化成果”。2017年的一号文件进一步提出了农业供给侧改革。可以看到，近七年以来一号文件的重心，是从城市转移到农村，也即从如何推动城镇化发展到如何发展农村，到了2018年的时候，乡村振兴战略破茧而出。

那么，这种转变是如何发生的呢？

一、近年来一号文件出台的经济大背景

中国宏观经济增长，离不开农村的发展，因为中国广袤的国土里，不仅农村占了很大比重，农村人口占了半数之多，而且城乡差距较大，城乡发展极不平衡，因此能否实现农村的发展，既是宏观经济的制约因素，也是经济增长的潜力所在。但与此同时，经济的增长，经济结构的转变，反过来也会影响农村发展的外部环境，所以农村政策的转变，需要放在三个经济大背景下进行考虑。

一是投资、消费、出口，也即三驾马车拉动结构的转变。

以投资拉动为主的经济结构，是以第二产业为主，发展的重心是城市经济，那么城市会不断吸引农村人口进城打工，农村集体用地大量转化为城市建设用地，支持城市的基建和地产投资。所以，工业化的经济发展进程，某种程度上掏空了农村的资源，导致了农村的衰败。

而2009年之后，投资对经济的拉动作用不断下降，消费开始对经济起到主要的支撑作用。在这种情况下，要实现宏观经济的持续增长，就必须提振农村人口的生活和消费水平，而占人口总数一半的农村人口消费能力如果能追赶上城市，毫无疑问对消费增长有很强的拉动作用。2013年，时任发改委主任徐绍史就曾指出，城镇化是扩大内需的最大潜力所在。因此，前几年的农村政策倾向于在城镇化上做文章。

二是经济结构转型大背景下的劳动人口迁移。

工业化和城镇化背景下的人口迁移方向，是从农村到城市，从中西部到东部，而随着工业化进程的逐渐完成，城市可以提供的中低端就业机会开始减少，劳动力开始向中西部和农村回流，国家卫计委的2017年《中国流动人口发展报告》显示我国流动人口总量已经连续第二年下降，这对于区域经济关系和城乡关系也会产生很大影响。

从产业升级的角度来看这个问题，90年代提出的先富带动后富设想，也即沿

海地区先发展起来，那么沿海的产业会先实现升级，同时一些中低端产业开始流向中西部，那么带动劳动力的回流，这样能够实现产业升级的平稳过渡。但是实际上，受各种成本大幅抬升的影响，沿海的很多企业不是转移到内陆，而是到海外设厂，或者直接使用机器人，那么这个转换和缓冲的空间就没有了。

对于中西部省份而言，面对回流的劳动人口，本身并不具备充足的财政实力，就业机会也相对较少，那么在城镇化的问题上就会相当吃力。

三是财政收入和支出的结构性问题。

在以投资为主导的年代里和工业化进程中，地方政府大量的财政支出用于基建和经济方面的事务，而在民生社保类的支出太少，而到了经济结构出现投资向消费的转换，需要财政发挥民生消费支撑作用的时候，财政收入已经开始出现下滑，不仅财政收入下滑，而且部分欠发达省份和城市负债率高企，此时要保民生就比较捉襟见肘了。

二、新型城镇化无法解决钱从哪里来的问题

关于城镇化的政策，经历过从传统城镇化到新型城镇化的转变。传统的城镇化是人为的造城，这走的其实还是投资拉动的老路，但问题是，地方政府依靠投资造出了城，但是民生公共物品的供给并没有跟上，农村人口没有能力进城消费，所以传统城镇化的结局基本就是空城、鬼城。

所以2013年之后，李克强总理提出了以人为核心的新型城镇化，核心是要解决农村人口在城里安居乐业的问题，那就意味着就业、居住、教育、医疗、社保、养老等一系列的民生公共物品的供给都要跟上，这样才能实现真正的城镇化，农村进城人口才有足够的依托增加消费、拉动内需。

但问题是，新型城镇化不仅需要钱，还要比传统城镇化多得多的钱，这个资金缺口难以填补。除了就业、教育、医疗、住房等一系列问题之外，社保更是一个巨大的问题。2013年的时候，中农办主任陈锡文就曾指出，我国推进城镇化与发达国家不同的是，国外大规模推进城镇化时，城乡社会保障差距不大，而我国目前新型农村社会养老保险与城镇的差距很大。对农民工参与各项社会保险的统计显示，只有22.2%的农民工在城里缴纳了养老保险。按照统计局发布的去年农民工月平均工资2290元计算，如果按照城镇标准缴纳社会保险，一个农民工一年要缴纳8000元，其中企业负担6000多元，按照1.6亿到外地务工的进城农民工推算，全国一年企业欠交的缺口就近1万亿元。“企业补不起这个钱，政府也拿不出这么多钱。”陈锡文认为，城镇化进程比预想得快得多，各级政府也想帮助农民工解决市民化的问题，但至今没有很好的解决办法。

针对城镇化建设融资的国际经验，央行曾经做过专题研究（2012年货币政策执行报告），其中谈到，从大多数国家的经验来看，城镇化建设资金来源主要有三方面，一是传统意义上的政府税收；二是基于使用者付费原则的项目收益；三是通过发行市政债或类似债务工具从金融市场融资。但无论是政府税收、使用者付费还是发债，其来源都与城镇化过程中基础设施服务功能提升，以及土地、房产带来的未来收入有关。

在实践上，对于新型城镇化到底从哪里搞钱的问题，中央政府也尝试过各种

办法，包括农村土地流转、发行城市土地储备专项债券、引入海外投资等，但正如央行的报告所指出的，无论哪种方式都必须在土地上做文章，都离不开土地的升值所带来的未来收入的变现。

然而，这里面也存在诸多问题。首先，对于城市土地来说，发达地区土地值钱，但土地储备已经不多了，可以卖的地都卖得差不多了，欠发达地区虽然土地多，但地不值钱；第二，对于农村土地来说，想要在土地流转上做文章，那么土地的承包权和经营权需要卖多少钱才能满足农民进城的公共物品支出呢？农业产出的利润率需要达到多少才能承担这么高的土地费用呢？第三，民生支出与基建支出不同，缺乏现金流与收益，无法采用使用者付费的模式；第四，地方政府的负债率已经相当高了；最后，要利用土地融资来拿到足够的资金，必然推高土地及各种生产要素的成本，从而透支未来的消费能力。

三、破局之法：乡村振兴

过去，之所以农村发展的政策重心在城市，是因为工业化和城市化掏空了农村的资源，使农村缺乏发展的基础，而在目前城镇化成本过高的情况下，顺应经济结构转变的大趋势，让沿海地区的流动人口回流中西部，让城市务工人员回流乡下，引导各类资源和要素反哺农村，在生产各种高质量农产品以及乡村旅游、休闲、养老、文化等产业上下功夫，这其实是一个城市居民反哺农村的模式，既能使农村居民收入提高、又能使城市居民得到更好的消费体验，财政上的压力也不会很大，拉动内需和经济增长的成本更低，这是乡村振兴战略提出的一个主要思路和背景。

具体从一号文件的内容来看，文件指出，在中国特色社会主义新时代，乡村是一个可以大有作为的广阔天地，要让农业成为有奔头的产业，让农民成为有吸引力的职业，让农村成为安居乐业的美丽家园。如何实现乡村振兴的伟大愿景，如何实现城镇化所解决不了的农民收入和消费增长问题，一号文件涉及的内容有以下五个方面：

首先是巩固和完善农村基本经营制度和深化农村土地制度改革，前者是落实农村土地承包关系稳定并长久不变政策，衔接落实好第二轮土地承包到期后再延长30年的政策；后者是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”。这两项政策的主要目的都是鼓励发展现代农业，因为只有实现土地经营流转的灵活性和稳定性，才能实现农业的大规模生产，而只有实现大规模生产，才能提高农业的效率，增加农民的收入。

第二，加快制定鼓励引导工商资本参与乡村振兴的指导意见，落实和完善融资贷款、配套设施建设补助、税费减免、用地等扶持政策，引导各类要素下乡。

第三，确保财政投入持续增长，加大中国农业银行、中国邮政储蓄银行“三农”金融事业部对乡村振兴支持力度。明确国家开发银行、中国农业发展银行在乡村振兴中的职责定位，强化金融服务方式创新，加大对乡村振兴中长期信贷支持等。

第四，构建农村一二三产业融合发展体系。大力开发农业多种功能，延长产业链、提升价值链、完善利益链，通过保底分红、股份合作、利润返还等多种形式，让农民合理分享全产业链增值收益。

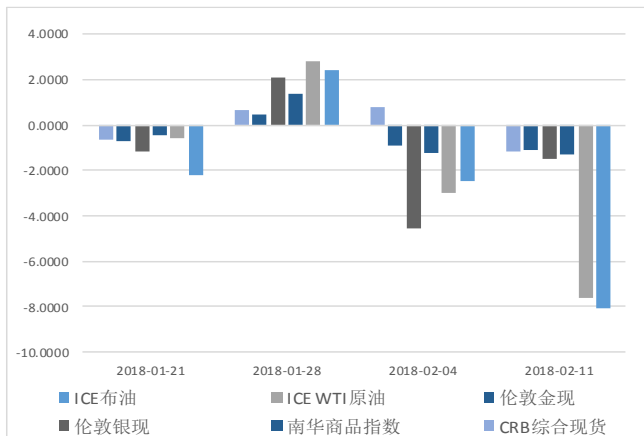
第五，推进乡村绿色发展，统筹山水林田湖草系统治理，加强农村突出环境问题综合治理，建立市场化多元化生态补偿机制，增加农业生态产品和服务供给。良好的农村生态环境，是发展各类现代服务业和引入要素下乡的基础。

从对经济增长和大宗商品需求的影响来看，未来农村消费和服务业的发展速度有望进一步提升，但另一方面，城镇化的重点在于基建和地产，那么农村工作重点从城镇转移到乡村之后，对城市基建和地产的影响也是偏负面的。

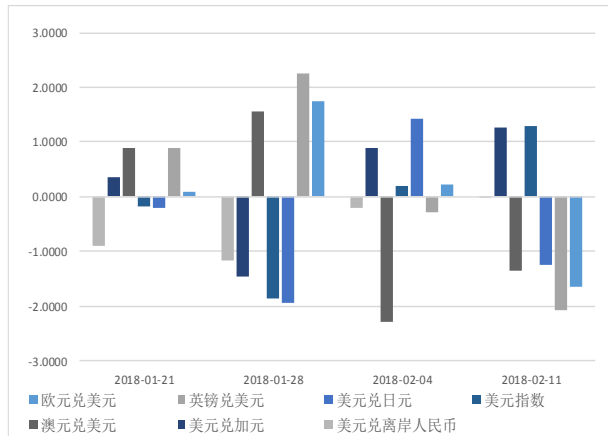
【本周全球大类资产表现】

2018年2月11日

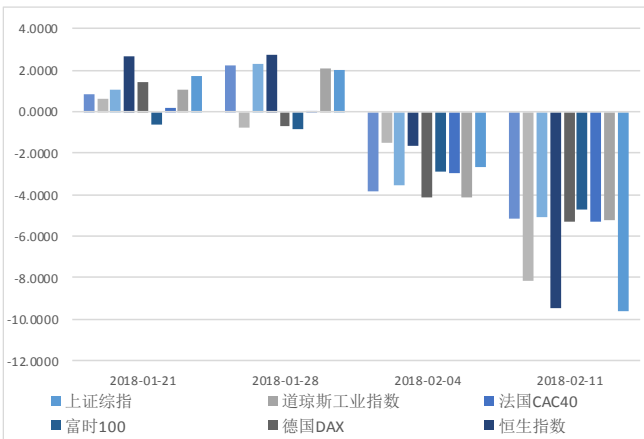
主要大宗商品涨跌幅



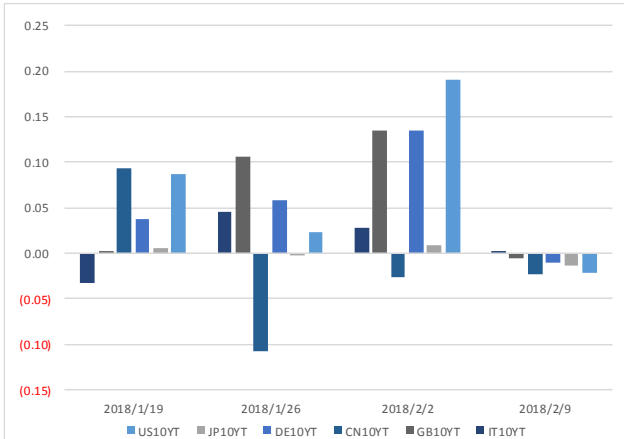
全球主要货币对涨跌幅



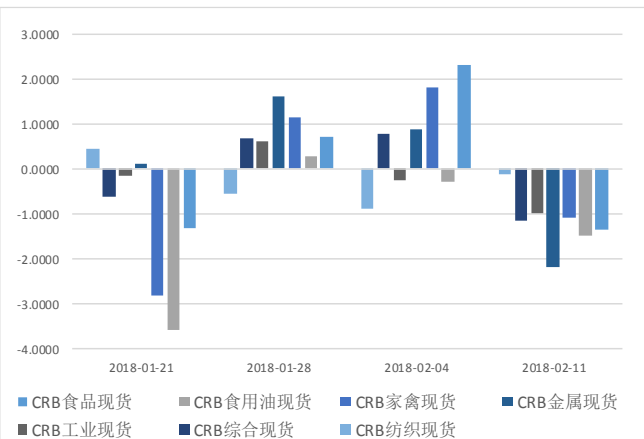
全球股指涨跌幅



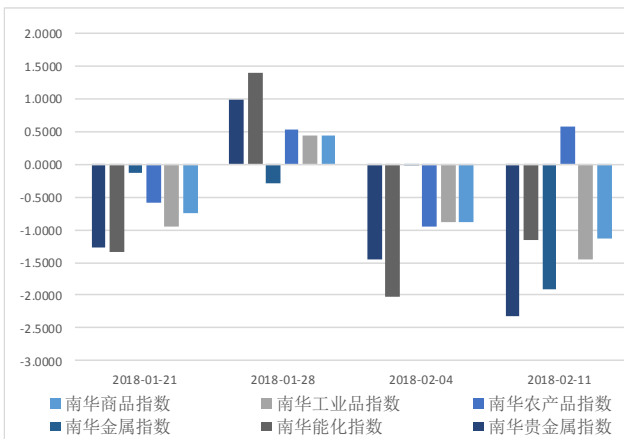
全球债市涨跌基点



CRB指数涨跌幅



南华指数涨跌幅



资料来源: WIND 南华研究

南华期货分支机构

萧山营业部

杭州市萧山区北干街道金城路438号东南科技研发中心2101室
电话：0571-83869601

台州营业部

台州市经济开发区东商务区巨鼎国际商厦203室
电话：0576-88539900

温州营业部

浙江省温州市车站大道2号华盟商务广场1801
电话：0577-89971808

宁波分公司

宁波市海曙区和义路77号901、902
电话：0574-87280438

宁波营业部

浙江省宁波市和义路77号汇金大厦9楼
电话：0574-87274729

慈溪营业部

慈溪市浒山街道开发大道1277号香格大厦7楼
电话：0574-63925104

嘉兴营业部

嘉兴市中山路133号综合大楼东五楼
电话：0573-82153186

绍兴营业部

绍兴市越城区昆仑商务中心1幢1单元3101室
电话：0575-85095807

成都营业部

四川省成都市高新区天府大道北段1700号1栋2单元12层1209号
电话：028-86532609

兰州营业部

甘肃省兰州市城关区张掖路街道酒泉路437-451号
金地商务大厦11楼001号
电话：0931-8805351

大连营业部

大连市沙河口区会展路129号大连国际金融中心A座
大连期货大厦第34层3401、3410号
电话：0411-39048000

北京分公司

北京市西城区宣武门外大街28号2幢B803、B805室
电话：010-63155309

北京营业部

北京市西城区宣武门外大街28号2幢B801、B802、B608、B609室
电话：010-63161286

哈尔滨营业部

哈尔滨市香坊区中山路93号801、802、810室
电话：0451-58896600

郑州营业部

郑州市商务外环路30号期货大厦1306室
电话：0371-65613227

青岛营业部

青岛市闽江路2号1单元2501室
电话：0532-80798985

沈阳营业部

沈阳市沈河区北站路51号闽商总部大厦15层C室
电话：024-22566699

天津营业部

天津市河西区友谊路与平交道交口东南侧 大安大厦A座1003
电话：022-28378072

上海分公司

上海浦东新区芳甸路1155号嘉里城801-802单元
电话：021-20220312、021-50431979

上海芳甸路营业部

上海浦东新区芳甸路1155号嘉里城803-804单元
电话：021-20220312、021-50431979

上海虹桥路营业部

上海市虹桥路663号1楼、7楼
电话：021-52586179

深圳分公司

深圳市福田区金田路4028号荣超经贸中心2701、2702室
电话：0755-82577529

深圳营业部

深圳市福田区金田路4028号荣超经贸中心2703、2705室
电话：0755-82577909

广州营业部

广州市天河区珠江新城花城大道68号环球都会广场2008单元
电话：020-38904626

芜湖营业部

芜湖市镜湖区伟星时代金融中心1002室
电话：0553-3880212

重庆营业部

重庆市江北区建新南路1号20-2、20-3
电话：023-62611588

永康营业部

永康市丽州中路63号11楼
电话：0579-89292777

太原营业部

太原市迎泽区解放南路2号山西景峰国际商务大厦8层805室
电话：0351-2118018

余姚营业部

余姚市城区余姚中国塑料城国际商务中心3幢102室
电话：0574-62509011

普宁营业部

广东省普宁市中信华府南向门市东起3至8间首层至二层
电话：0663-2663855

桐乡营业部

浙江省桐乡市梧桐街道凤鸣路1048号一层、七层
电话：0573-83378538

舟山营业部

浙江省舟山市定海临城街道翁山路555号交易中心大楼三层
3232、3233、3234、3235室
电话：0580-8125381

苏州营业部

苏州工业园区苏惠路88号环球财富广场1幢2909室
电话：0512-87660825

南通营业部

江苏省南通市南大街89号总部大厦六层603、604室
电话：0513-89011168

厦门营业部

厦门市思明区鹭江道96号之二砖石海岸B栋1903单元
电话：0592-2120291

汕头营业部

汕头市龙湖区金砂路103号星光华庭商铺112、212号房复式
电话：0754-89980339

南昌营业部

江西省南昌市红谷滩新区中央广场B区准甲办公室1405室（第14层）
电话：0791-83828829

义乌营业部

浙江省义乌市宾王路208号2楼
电话：0574-85201116

免责声明

本报告中的信息均来源于已公开的资料，尽管我们相信报告中资料来源的可靠性，但我们对这些信息的准确性及完整性不作任何保证。也不保证我公司所做出的意见和建议不会发生任何的变更，在任何情况下，我公司报告中的信息和所表达的意见和建议以及所载的数据、工具及材料均不能作为您所进行期货买卖的绝对依据。由于报告在编写时融入了该分析师个人的观点和见解以及分析方法，如与南华期货公司发布的其他信息有不一致及有不同的结论，未免发生疑问，本报告所载的观点并不代表了南华期货公司的立场，所以请谨慎参考。我公司不承担因根据本报告所进行期货买卖操作而导致的任何形式的损失。

另外，本报告所载资料、意见及推测只是反映南华期货公司在本报告所载明的日期的判断，可随时修改，毋需提前通知。未经南华期货公司允许批准，本报告内容不得以任何范式传送、复印或派发此报告的材料、内容或复印本予以任何其他人，或投入商业使用。如遵循原文本意的引用、刊发，需注明出处“南华期货公司”，并保留我公司的一切权利。



公司总部地址：杭州西湖大道 193 号定安名都 3 层邮编：31002

全国统一客服热线：400 8888 910

网址：www.nanhua.net