

DOI:10.3969/j.issn.1674-8131.2012.03.001

# 我国当前城乡差距的历史背景与主要特征\*

刘昌用<sup>1,2</sup>

(1. 重庆工商大学 长江上游经济研究中心, 重庆 400067; 2. 伦敦大学 亚非学院, 英国)

**摘要:**工业化、市场化和全球化是当前我国城乡差距的三大历史背景。市场化改革推动我国的工业化道路从计划性和跨越式转向自发性和渐进式,总体上取得了成功,而融入全球化潮流则加速了这一过程。但是,涉农领域市场化的滞后造成了我国工业化进程的短板——农村劳动力和人口的稳定城市化滞后。随着城市对农民工限制的取消、农业税的取消和城乡社会保障体系一体化速度的加快,户籍制度的实际影响大大削弱,农村土地制度才是深化涉农领域市场化改革的关键。由于市场化与全球化进程中区域发展的不均衡,中西部地区是当前我国涉农领域市场化改革的重点和难点地区。

**关键词:**城乡差距;工业化;市场化;全球化;地区差距;经济体制改革;涉农领域市场化改革;农村土地制度改革

中图分类号:F061.3;F123.9 文献标志码:A 文章编号:1674-8131(2012)03-0001-10

## Historical Background and Essential Characteristics of the Current Rural-Urban Gap of China

LIU Chang-yong<sup>1,2</sup>

(1. Yangtze Upriver Economic Research Center, Chongqing Technology and Business University, Chongqing 400067, China;  
2. School of Asia and Africa, London University, the United Kingdom)

**Abstract:** Industrialization, marketization and globalization are the three most important historical backgrounds of urban and rural gap in China. The reform of marketization conversed the industrialization mode of planned and leapfrogging-style to spontaneous and incremental mode and was generally successful. This progress was promoted as China took part in the globalization. But there is still a shortcoming caused by industrialization because of the marketization lag related to agricultural field, stabilized urbanization lag of rural labor and rural population. With the elimination of the urban limitation to rural migrant workers, with the elimination of agricultural tax, and with the acceleration of urban and rural social security integration, the impact of household register system has been less and less and rural land system is the key to deepening marketization reform related to agricultural field. Because of imbalance of regional development in the process of marketization and globalization, central and western regions of China are important and difficult regions in China's marketization reform related to agricultural field.

**Key words:** urban and rural gap; industrialization; marketization; globalization; regional gap; economic system reform; marketization reform related to agricultural field; rural land system reform

\* 收稿日期:2012-03-03;修回日期:2012-04-05

基金项目:重庆市发展改革委员会重点课题“内陆开放战略对城乡差距的影响研究”

作者简介:刘昌用(1975—),男,山东鄒城人;副研究员,博士,硕士研究生导师,伦敦大学亚非学院访问学者,在重庆工商大学长江上游经济研究中心、学术期刊社工作,主要从事统筹城乡发展理论与实践、外国经济思想史研究;Tel:13983469292, E-mail:liu.changyong@gmail.com。

## 一、引言

改革开放三十余年来,中国经济的持续高速增长已经成为世界瞩目的成功发展范例。但在经济高速增长的同时,除了1980至1984年农村改革和1995年至1997年政府提高农产品收购价格所带来短暂的农民收入相对较快增长之外,城乡差距总体呈现持续快速扩大的态势。2002年以来,虽然城乡收入倍数差距大致稳定在3.30倍左右,但绝对差距仍然快速增长,2010年全国城镇居民人均可支配收入(19 109元)已经比农村居民人均纯收入(5 919元)高出13 190元。并且,由于历史上形成的与城乡户籍制度挂钩的一系列城乡差别的社会经济体制,城乡居民身份附着了巨大的隐形福利差距。中国社会科学院经济研究所2004年发布的研究报告认为,如果把医疗、教育、失业保障等非货币因素考虑进去,中国的城乡收入差距是世界最高的<sup>①</sup>。持续扩大的城乡收入差距及其对国民经济和社会可持续发展带来的一系列问题,使得统筹城乡发展成为近期我国重要的社会经济发展战略问题。

近年来,我国的经济学研究发展较快,对城乡差距问题的研究已经较为具体深入,尤其对城乡差距形成原因的实证研究十分丰富。相比之下,基于宏观视角和历史视角对当前收入差距的历史背景和主要特征的综合分析较少,而这种综合研究在深化改革的重要时期,对于理解城乡差距的深层次原因和发展趋势,把握改革方向十分必要。本文对此做出尝试,以期抛砖引玉。

## 二、我国城乡差距的工业化背景

我国的城乡差距形成和演化从宏观层面看,主要是受到工业化、市场化和全球化三大趋势的影响,其所表现出来的宏观趋势是三方面影响的复合。

工业化是近现代世界各国经济发展的基本模式,也是我国近现代经济发展的基本背景。第一次工业革命以来,世界经济中的城乡关系总体上是工业化进程的一部分,其演化过程与工业化过程的各个阶段总体相适应,大体可以分为以下几个阶段<sup>②</sup>:

一是工业化前的农业革命阶段。工业化之前一般都会有农业生产方式的变革,农业产出快速增长,形成经济剩余,为工业发展提供必需的食物、原材料和劳动力,此阶段城乡收入差距较小。发达国家工业化前的农业革命时间大致为:英国1690—1700年,法国1750—1760年,美国1760—1770年,瑞士1780—1790年,德国和丹麦1790—1800年,奥地利、意大利和瑞典1820—1830年,西班牙1860—1870年<sup>③</sup>。

二是工业化初期阶段。随着生产技术和和管理技术创新陆续应用于工业生产,工业生产加速,轻工业和劳动密集型产业率先发展,劳动力需求猛增,工业相对于农业呈现高速增长;城市资本收入增长迅速,城市财富进入原始积累阶段,占主体地位的农业经济在国民经济中的比例快速下降。此阶段,由于农村剩余劳动力充足,城乡劳动力工资水平差距不大,城乡收入差距变化不大。

三是工业化中期阶段。随着新生产技术和和管理技术广泛应用于工业生产以及工业资本的持续高速积累,重工业和资本密集型产业发展加速,工业经济规模和劳动力占比超过农业成为国民经济主体;主要为工业服务的生产性服务业快速发展,农村人口城市化速度有所减缓,城市劳动力转为相对稀缺要素;城市劳动力工资收入快速上升,城乡差距快速扩大。

四是工业化后期阶段。工业部门生产技术和和管理技术进步速度减缓,消费需求增长开始成为国民经济持续发展的重要驱动力,消费性服务业快速增长。工业部门生产和管理技术向农业部门快速扩散,二、三产业生产和居民消费对提高农业部门技术和管理水平的要求也趋于强烈,农业生产率显著提高。虽然农业部门占国民经济的比例稳定在较低水平,但随着农村剩余劳动力迁移和人口城市化的逐渐完成,农民收入开始快速提高,城乡收入差距趋于缩小。

五是后工业化阶段。服务业(第三产业)成为

① [http://news.xinhuanet.com/fortune/2004-02/25/content\\_1331124.htm](http://news.xinhuanet.com/fortune/2004-02/25/content_1331124.htm)

② 对于工业化阶段的划分缺乏公认的、一致的划分,这里的划分主要借鉴刘易斯、钱纳里、霍夫曼、罗斯托等人关于经济结构、工业化和资本主义发展阶段理论,并参考近现代世界经济发展的基本脉络归纳概括而来。

③ 保罗·贝罗奇著《1700—1914年农业和工业革命》,见卡洛·M·齐波拉主编的《欧洲经济史》(第三卷),商务印书馆1989年中文版第368页。

国民经济主体,消费需求成为国民经济增长的主要推动力;由于农业对国民经济的基础性地位以及农业生产固有的高风险,政府往往会对农业生产和农民收入进行补贴,城乡收入差距逐渐消失。

中国的工业化进程始于清末 1860—1890 年代的洋务运动,但由于国内政治体制问题和国际殖民主义环境,清末和民国时期的中国工业化始终没能充分展开。1949 年新中国成立后,独立完整的主权为新中国的工业化道路提供了必要条件,马克思主义经济理论和苏联工业化的斯大林模式为中国工业化道路提供了理论支撑和实践样板。从 1953 年“第一个五年计划”开始,中国“重工业优先发展”的“超工业化战略”全面实施。1953—1980 年,全国基本建设投资中工业投资占 54%,其中重工业占比高达 89%。

尽管计划经济时期近三十年的超工业化道路为新中国的工业化奠定了基础,但是由于这种道路缺乏农业技术和制度革新的必要支撑,低估了国民经济部门内在联系的复杂性,忽视了产业结构演进的渐进性,加之社会生产高度集权造成生产决策与生产过程相脱离,以及微观主体激励不足带来的制度性低效率等问题,超工业化道路并没有真正实现“赶超”。尽管工业部门占国民经济比重在 1970 年就超过了 40%,1978 年接近 48%,但是人均收入和人民生活水平远远低于相应工业化阶段的一般水平。到 1978 年农村人口仍然占到总人口的 81.28%,人口结构与产业结构严重脱离,经济秩序紊乱,人民生活水平提高缓慢甚至出现下降。因此,计划经济时期的工业化道路总体上并没有取得

成功,我国当前举世瞩目的工业化成果主要得益于 1978 年改革开放以来的新的工业化道路。

有别于计划经济时期工业化的计划性和跨越式,改革开放以来的工业化道路的主要特征是自发性和渐进式。首先,工业化所必需的农业经营制度改革——家庭联产承包责任制肇始于农民谋求生存的生产实践;其次,工业化整体上遵循了从农业到轻工业和劳动密集型产业,再到重工业、资本密集型产业,再到生产性服务业,最后到高质量生活性服务业的自然发展顺序;第三,政府在工业化中的主要功能体现在放松计划经济体制对工业化自然顺序的限制,以及总结、承认和规范自发形成的经济秩序方面。

改革开放后的工业化道路尽管是“渐进的”,但其工业化速度却远远超过了计划经济时期的“跨越式”工业化道路。这不仅仅体现在工业部门占比这个表面指标上,更重要的是,人民生活水平、社会生产效率、经济结构协调程度、国际经济地位等一系列具有更实质性含义的国家发展指标稳步、持续上升。从改革开放以来我国的产业结构变化看(见图 1),由于计划经济时期工业部门的超前发展,工业占国民经济的比重不仅没有增加,反而下降,结构变化的主要特征是第一产业比例的逐渐下降和第三产业比例逐渐上升,三次产业比例关系由 1978 年的 18%、48%、24%,演变为 2010 年的 9.5%、44.5%、46%,第三产业占比首次超过第二产业。与此同时,我国人均 GDP 在 2001 年和 2008 年分别突破了 1 000 美元和 3 000 美元,2010 年达到 4 393 美元。

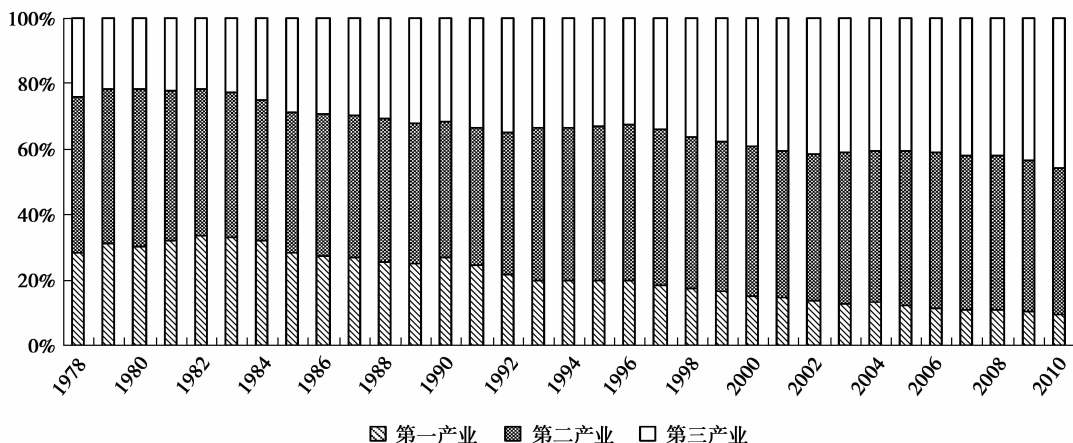


图 1 改革开放以来我国产业结构构成

数据来源:World Bank (<http://data.worldbank.org>)

从当前的人均 GDP 和产业结构看,计划经济时期遗留的结构失衡问题已经基本解决,经济结构与社会生产力的发展相适应,我国已经成功进入工业化中期。但是,受城乡二元社会经济体制影响,我国农业增加值占比、农业就业占比和农村人口占比三项指标差距偏大(参见图 2)。2008 年,我国农业增加值占 GDP 的比重不到 11%,但农业就业仍占到总就业的 40%,农村人口则占总人口的 57%,按照户籍统计的农业人口更是达到了 67%。农业劳动力占比与农业增加值占比的差距反映出农业与非农劳动生产率的

差距;农村人口与农业就业、农业增加值的占比差距,主要反映出农村人口城市化的滞后。这些差距或偏离的存在在工业化前期和中期是正常的,但受城乡二元社会经济制度影响,我国三项占比的偏离过高,农村剩余劳动力的稳定转移和农村人口的永久城市化受到阻碍。我国人口的主体仍是留在农村的低收入、低消费、低技能、低生产率的群体,国内消费市场难以充分启动,经济可持续发展缺乏人力资本支撑。因此,城乡结构失衡是我国当前工业化面临的主要问题,是我国推进工业化的短板。

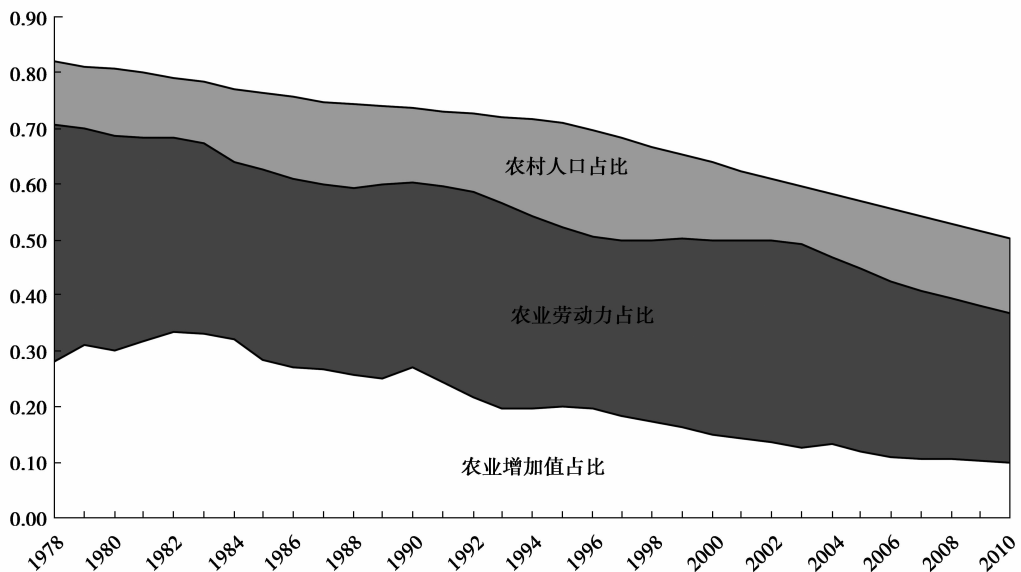


图 2 农业人口、就业和增加值占比比较

数据来源: World Bank (<http://data.worldbank.org>)

### 三、我国城乡差距的市场化背景

改革开放以来的工业化道路成功的根本保障是经济体制的市场化改革,正是市场化改革实现了工业化模式由计划性和跨越式向自发性和渐进式的转变。我国市场化改革自身也具有明显的自发性和渐进式特征,它建立在对计划经济体制下决策与生产脱节、收益与成本脱节、报酬与贡献脱节所造成的经济结构失衡、经济秩序紊乱、人民生活水平停滞不前等长期困境深入反思的基础上,它更加尊重经济主体的自主决策能力和内在生存发展需要,承认经济主体的独立经济地位和自发交换行为的合理性,不断放松计划经济体制对经

济主体自主经济行为的诸多限制,逐步实现了市场取代计划对经济资源配置发挥基础性作用。然而,城乡劳动力市场的分割和农村土地要素市场的滞后已经成为市场化改革的短板,由此所造成的农村人口城市化滞后、农村劳动力和土地配置效率不高、城乡利益分配失衡等因素成为城乡差距扩大的根本原因,也是我国向工业化后期过渡的主要障碍。

我国的市场化过程是突破计划经济及其理论基础束缚,逐渐恢复经济活力的过程。在此过程中,越来越多的经济要素通过市场实现了自由流动,微观经济主体的经营自主权越来越大,资源配

置优化和有效决策水平不断提高,由此带来的改革红利推动了国民经济的持续增长和人民生活水平的稳步提高。

改革开放30年,消费品市场、生产资料市场、劳动力市场和资本市场陆续放开,基本形成了社会主义市场经济的市场体系和相应的微观市场活动主体。

改革开放之初,消费品领域率先突破计划体制,消费品的生产和交易突破了国有企业和渠道的垄断。从1978年到1982年,集体商业零售总额占社会商品零售总额的比重从7.2%上升到16.1%,个体经济从0.1%上升到2.9%。1986年,我国全部放开了小商品的价格,具有更大经营自主权的新农村家庭经营主体、乡镇企业和城市个体经济出现并迅速兴起。

消费品销售和生产的市场化和新经济主体的竞争推动了生产资料的市场化:1983年以后国家对生产资料价格实行双轨制;1992年将管理价格品种由近800种大幅度缩减至141种;1994年工业生产资料价格“双轨制”基本取消,实现市场定价。在此过程中,非公有经济快速发展。到1987年底,乡镇企业总产值占农村社会总产值的50.3%,个体工商户由1978年的10多万户发展到500多万户,批准建立“三资”企业8516家,形成了以公有制为主体、多种所有制共同发展的所有制结构。

伴随着非公经济的发展和国有企业人事自主权的扩大,对劳动力市场的需求日益紧迫。1992年

确立建立社会主义市场经济体制之后,关于“劳动力商品”与“剥削”问题的争论逐渐平息;1993年11月中国共产党的“十四届三中全会”明确提出“劳动力市场”;到1996年5月底,全国企业职工总数的88.7%实行了劳动合同制。同时,农村剩余劳动力向城市,尤其是东部沿海城市的加速转移,特别是2000年放开农民工流动限制之后,农民工规模迅速扩大,2008年达到2.25亿<sup>①</sup>。

随着社会生产与消费各领域市场化的推进,受“资本罪恶”和姓“资”姓“社”问题思想桎梏的“资本”和“产权”市场化的条件逐渐成熟。1990年上海证券交易所开业;1992年起国有企业的股份制改造步入正轨;1993年12月《公司法》通过;1995年调整国有经济布局和“抓大放小”战略出台;1997年9月中共“十五大”提出公有制实现形式可以而且应当多样化,非公有制经济是我国社会主义市场经济的重要组成部分;以资本市场建设和产权改革为重要前提,1997年9月至2000年底国有企业三年脱困目标基本完成。

资本和产权市场的形成标志着社会主义市场经济体制基本建立,主要经济主体和经济要素都已经市场机制中自主决策和优化配置,非国有经济成分已经成为社会生产和就业的主体,国有经济的实现形式也实现了多样化。从2000到2010年,我国企业所有制结构发生了根本性变化,私营、个体和外资经济成分取代国有单位经济成分成为国民经济主体(见图3)。

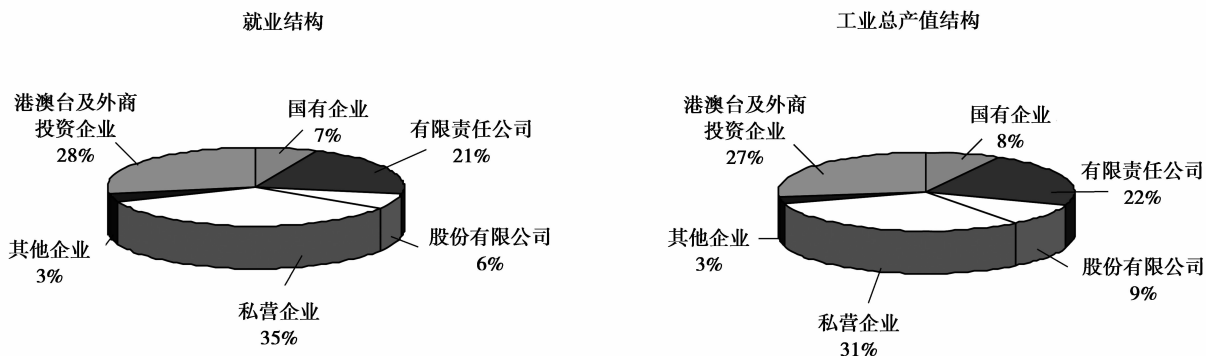


图3 2010年我国工业总产值与就业结构

数据来源:国家统计局《中国统计年鉴2011》

① 国家统计局抽样调查数据:[http://www.stats.gov.cn/tjfx/fxbg/t20090325\\_402547406.htm](http://www.stats.gov.cn/tjfx/fxbg/t20090325_402547406.htm)。

2003年我国社会主义市场经济体制初步建立,改革开始向与经济体制配套的政治、社会、文化、生态等领域深化。但是,经济体制的市场化改革仍遗留了一个重要环节,就是农村劳动力和农村土地的市场化。尽管农村剩余劳动力已经以农民工的形式大规模进入城市,但是这种劳动力市场是不完全的。在户籍制度、土地制度和城乡既得利益的分割和制约下,城乡劳动力市场并没有实现劳动力充分稳定的自由流动,这是造成当前农村人口占比、第一产业就业占比和第一产业增加值占比关系失调的主要原因。而农村土地生产要素在现有农村土地制度下则总体上没能实现市场配置,不但农村土地自身配置效率难以优化,还成为农村剩余劳动力转移的重要障碍。不仅如此,在现有土地制度下,工业化和城市化的社会红利在城乡之间的分配严重偏向城市。

农村人口城市化缓慢、农村劳动力和土地配置效率不高以及城乡利益的分配失衡成为当前我国城乡差距偏离工业化进程持续扩大的根本原因。因此,农村改革再次成为我国市场化改革和社会主义市场经济体制建设的关键环节。为此,2008年10月党的“十七届三中全会”通过《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》,提出了农村改革的基本方向。

#### 四、我国城乡差距的全球化背景

市场化的改革道路是我国渐进式工业化道路取得成功的主要驱动力,但中国能够在三十年的时间里走过发达国家近百年的工业化相应阶段,绝不仅仅依靠在本国范围内发展市场经济,还得益于市场化改革基础上的对外开放,是中国发挥比较优势,融入经济全球化大势的回报。可以说“改革”和“开放”缺一不可。

计划经济时期我国远离了第二次世界大战后世界经济高速发展的全球化热潮。1973年之前我国进出口总额未能超过100亿美元,1973至1977则徘徊在140亿左右,2010年则达到29740亿美元。总结历史教训,改革开放之始,我国开始从区域开放、外贸、外资等各领域打开国门融入世界。1979年颁布了《中华人民共和国中外合资经营企业法》;1980年设立了深圳、珠海、汕头、厦门4个经济

特区,批准了第一批3家外商投资企业;1984年开放了大连等14个沿海城市;1985年,又将珠江三角洲、长江三角洲、闽南厦漳泉三角地区的51个市县开辟为沿海经济开放区;1986年,国务院颁布了《关于鼓励外商投资的规定》;1988年建立海南经济特区;1990年开放上海浦东新区。相应的,我国外贸体制在1980年代也进行了多次重大改革,通过增设对外贸易口岸和下放外贸经营权,改变了高度集中的外贸经营管理体制。

1992年邓小平“南巡”讲话之后,对外开放速度进一步加快,尤其是引进外资速度大幅提升。1992年当年全国新批合同外资金额超过前13年的总和,1993年实际吸收外资比1992年又翻了一番,此后利用外资规模连续15年居发展中国家首位;1983年至2010年我国实际利用外资累计达到1.24万亿美元。外贸体制方面取消了外汇留成、进出口指令性计划,逐步放开了外经贸经营权。2001年11月加入世界贸易组织(WTO)后,我国关税总水平进一步降低,2000—2007年对外贸易年均增长达到了24.3%,2007年成为世界第三大贸易国。1978至2010年我国年进出口总额从206亿美元增长到29740亿美元,翻了144倍,我国已经被认为是新的“世界工厂”。

我国的对外开放使国民经济融入了全球社会大生产的分工体系中。在这种分工体系中,中国的丰裕资源禀赋——劳动力得到了更加充分的运用,结合了国际相对丰裕的资本和技术要素,实现了基于比较优势的双赢局面,不仅提高了自身生产力,也对全球生产力的提高作出了重大贡献。不仅如此,对外开放中我国获得的更大收益在于,发达国家的生产技术、消费模式和管理技术随着商品、服务和投资的引入迅速提高了我国的社会生产技术、消费结构和经济管理水平,这些是发达国家长期发展积累的最具有生产力的财富,也是我国经济发展避开缓慢的重复探索,实现高速增长的重要原因。中国经济高速增长得益于全球化已经是一个不争的事实。

近年来,尤其是2008年全球经济危机以来,国际经济形势发生新变化,给我国社会经济发展带来诸多挑战。随着我国经济规模的不断扩大,对国际

市场的要求快速扩大,对其他国家的市场份额形成一定冲击,所受到的国际压力也越来越大;随着亚洲和拉丁美洲发展中国家的逐渐兴起,我国低劳动力成本优势正在逐渐削弱;2008年经济危机以来,世界各国保护主义倾向日趋加重,国际经贸摩擦频繁;随着中国、俄罗斯、巴西、印度等新兴国家经济实力的快速增长,全球经济的生产、分配和消费格局快速调整,由此带来国际经济政治格局的调整压力,中国居于压力的核心区域。更重要的是,过去三十年,我国的工业化道路是从一个封闭落后的经济体向繁荣世界打开大门的过程,因此获得了从低起点开始的快速增长。而现在,我们已经成为足以影响国际经济动向的重要经济体,世界市场不再是无限的,我们也逐渐走到了先进生产技术和和管理技术的前沿,学习和模仿的空间正在迅速缩小。因此,未来经济的持续健康发展,乃至全球社会经济的持续稳定发展,都对我国的改革开放提出了比以往更高的要求。

## 五、我国当前城乡差距的主要特征

在特殊的工业化、市场化和全球化背景下,我国的城乡关系具有以下主要特征和发展趋势。

### 1. 城乡收入差距是工业化效应和市场化效应的叠加效果

从总体趋势看,改革开放以来的城乡关系特征及其发展是工业化道路一般特征与我国特殊的市场化改革道路共同决定的。在改革开放之初,农业经营体制突破计划经济体制,家庭联产承包责任制增强了农村生产经营主体的自主权,为工业化的启动提供了必要条件。随着城市市场化改革的推进,我国逐渐进入了工业化中期阶段,城市二、三产业劳动生产率增长快于农业劳动生产率的增长,城乡差距扩大,农村剩余劳动力向城市迁移的动力增强;随着农村剩余劳动力转移趋缓,第一产业份额趋于稳定,农业劳动生产率本应快速提高,城乡收入差距将趋于缩小。但是,由于我国市场化改革没有及时深入到城乡劳动力市场和农村土地制度改革,农村剩余劳动力转移、农业劳动生产率的提高和农村人口城市化受限,农业经济规模占比低于农业劳动力占比,更低于农村人口占比,城乡差距脱

离了工业化的一般模式而继续扩大。因此,当前我国工业化的进一步发展,要求市场化改革继续向涉农领域深入推进。

### 2. 城乡收入差距成为国民经济可持续发展的首要障碍

当前,我国脱离工业化一般模式的城乡差距问题已经成为国民经济可持续发展的首要障碍。首先,城乡收入差距是城乡劳动生产率差距的集中体现,城乡收入差距的扩大意味着农村劳动力和土地生产要素的生产力受到抑制,社会生产规模低于潜在的社会生产力;其次,城乡差距造成农业生产规模和质量低于潜在发展水平,作为国民经济的基础性部门制约了社会生产链条后端的二、三产业各部门的发展潜力;再次,农业人口城市化缓慢和农业人口的低劳动生产力和低收入导致国内消费需求严重不足,在国际市场扩张受阻的情况下,国民经济发展面临有效需求不足,经济高速增长难以持续的局面;最后,农村人口劳动生产率和消费能力的提高滞缓以及城乡经济差距伴随的城乡社会差距扩大,制约了农村人口整体素质的提高,进而更制约了二、三产业劳动力素质的提高,并从总体上制约国民素质的提高,不利于我国从追随型经济发展模式向创新型经济发展模式的转变。

### 3. 农村土地制度改革是缩小城乡差距的关键

我国工业化过程中,制约农村剩余劳动力转移和农村人口城市化的直接原因是计划经济时期遗留下来的城乡二元户籍制度。户籍制度是在计划经济体制下为了避免城乡生产要素流动的自发性和市场倾向,控制资源向城市集中,以实现计划性和跨越式的超工业化道路所必需的制度保障。随着市场化改革的推进,户籍制度的合理性整体上趋于消失,尤其是随着城市对农民工限制的取消、农业税的取消和城乡社会保障体系一体化速度的加快,户籍制度的实际影响力也大大削弱。当前城乡二元户籍制度对城乡关系的实际影响主要集中在农村土地制度对农民和农村土地的约束上,只是这种约束往往以户籍作为标志。有研究显示,近年来户籍制度本身的改革对农村劳动力流动的影响并不显著,主要原因在于尽管户籍制度改革在许多省

市有了深入推进,但相联系的农村土地制度缺乏重要突破。

现行农村集体土地以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制,在改革开放初期扩大了农民经营自主权,走在了市场化改革前沿,解放了生产力。但是经过三十余年的市场化改革,这种土地制度与社会主义市场经济体制和我国工业化发展阶段已经难以继续相容。家庭联产承包责任制将土地要素与农村劳动力身份严格捆绑,尽管放开了家庭经营的自主权,却仍然限制着农村劳动力和土地要素的优化配置空间。农业税取消之前,农村土地是农村劳动力的经济义务,农民进城务工仍不能摆脱这种义务;农业税取消之后,农村土地成为农村人口的经济福利,在国家垄断城乡农村土地一级市场的制度下,进城务工农民不愿轻易放弃农村土地。因此,土地问题始终是农村人口城市化的最大障碍。

在现行的农村土地集体所有制下,村集体并不具有土地的完整所有权,这一方面与家庭联产承包经营体制共同制约了农村土地在不同的农业生产主体间的优化配置。近年来各地尝试的多种形式的土地流转也由于所有权的分割,导致高流转成本和经营外部性,使得流转规模和流转效果不足以满足工业化发展需要。另一方面,农村土地集体所有制与国家垄断的集体土地征用制度共同制约了农村城市化土地的配置效率,造成国家低成本征用后城市建设用地的非集约利用<sup>①</sup>,同时也造成城市侵占大部分农村土地租金,阻碍了农村的发展。因此,农村土地制度的改革是缩小城乡差距的关键。

#### 4. 城乡社会差距及相关社会问题日益突出

尽管计划经济造成的城乡社会等级界限已逐渐打破,农民生存状况和生活水平也有了根本性的改观,但是在城乡收入差距和城乡经济体制基础之上,城乡的社会差距也在多个方面表现得日益突出,形成的社会问题也足以影响整个社会的持续稳定发展。

首先是农民工的身份认同与社会待遇问题。中国特殊的工业化和市场化过程造就了庞大的农民工群体,他们既不是市民,也难再说是农民,他们的主体从事二、三产业,但收入水平普遍低于城市一般工资水平;他们劳动在城市,但教育、医疗、养老在农村。可以说,城市经济的发展一定程度上包含了对农民工的利益的侵占,这是一种重大的社会不公。

其次是失地农民权益保障问题。由于其他领域的市场化改革使传统的征地农民城市就业安置不再可行,而新的货币补偿机制则基本排除了农民的议价权利,农村基层组织不健全也造成土地收益分配中的一些农民土地权益受侵害的问题。在城市化加速、城镇财政高度依赖土地增值的背景下,失地农民规模快速扩张。据中国社科院《2011年中国城市发展报告》估计,目前失地农民规模在4000万至5000万,并且每年以约300万的速度递增。在现有制度体系下,他们的权益保障问题难以根本解决,这个群体成为社会不公和社会稳定的难点。

再次是农村社会的空心化问题。由于农村人口城市化与农村劳动力城市化的脱节,农村青壮年大量进入城市,却不能带动农村家庭进城。农村留下的是老人和儿童,不仅农业生产受到很大影响,也造成农村家庭的残缺。农村空巢老人和留守儿童已经成为严重的社会问题,危及社会根基。

最后是新生代农民工问题。如果说第一代农民工是在向往中从农村奔向城市,即使遭遇不平等待遇,但多能怀揣储蓄,回到农村改善生存状况,那么新生代农民工则难以体会到这种快乐。他们大多有作为独生子女备受宠爱的童年,在对城市的憧憬中长大,但缺乏农业生产技能,不想回到农村,也难以被城市接受,打工的艰辛对他们的考验远远大过他们的父辈。如果不能解决好新生代农民工的城市化问题,他们将成为重要的社会不稳定因素。

<sup>①</sup> 国家发展改革委员会秘书长杨伟民在“十二五”城镇化发展高层论坛上表示,当前我国城镇化发展存在低密度和分散化的倾向,本世纪以来我国城市的建成区面积扩张了50%,而城镇人口只增加了26% ([http://china.nfdaily.cn/content/2011-03/27/content\\_21900734.htm](http://china.nfdaily.cn/content/2011-03/27/content_21900734.htm))。



## 5. 缩小城乡差距在财税政策和社会保障方面成果显著

城乡经济差距和相关社会问题已经引起社会和决策层的高度重视,统筹城乡发展成为新时期社会经济实现科学发展的首要任务。但由于对涉农领域市场化改革的意见和利益分歧较大,对农村土地制度等关键领域的改革进展缓慢。自1995年国家财税体制改革以来,中央财政实力大大增强,这为从全国层面通过财税政策扩大对农村的转移支付和改善农村社会保障提供了财力保障。因此,近年来缩小城乡差距取得的成果更多集中在财税政策和社会保障方面,包括农业税的取消、加大农村基础设施建设投入、施行种粮补贴等各种农业生产补贴、推行新型农村合作医疗制度、提高农村社会救助标准等。相应的,地方政府对农村的转移支付也得到加强。但是,财税政策和社会保障主要通过增加对农村的转移支付改善农村状况,从根本上讲,这主要还是输血的方式,而非增强造血功能的方式。真正改善农村地区的造血功能,从根本上消除城乡经济结构的失衡绕不开经济体制的改革。

## 6. 内陆农村地区发展滞后是缩小城乡差距的难点所在

由于东部及沿海地区在对外开放中的地缘优势、适应于改革创新的思想文化背景和优惠政策的倾斜,我国在改革开放过程中最先发展起来的是东部及沿海地区,包括其农村地区。因此,改革开放以来的城乡差距与区域差距叠加,造成中西部地区的城乡差距明显高于东部地区,东部地区的农村收入水平明显高于中西部地区,东部的城市化水平明显高于中西部地区(参见图4)。然而,中国农村人口和农业生产的主体仍然在中西部地区,中国城乡差距的根本状态与性质取决于广大中西部内陆地区城乡差距的总体状态和性质。因此,改善内陆地区经济状况、缩小内陆地区城乡差距是统筹城乡发展的主要任务。

当前我国脱离工业化进程的一般经验,城乡差距持续扩大的根本原因在于涉农领域的市场化改革滞后,这在内陆地区体现得更为明显。东部地

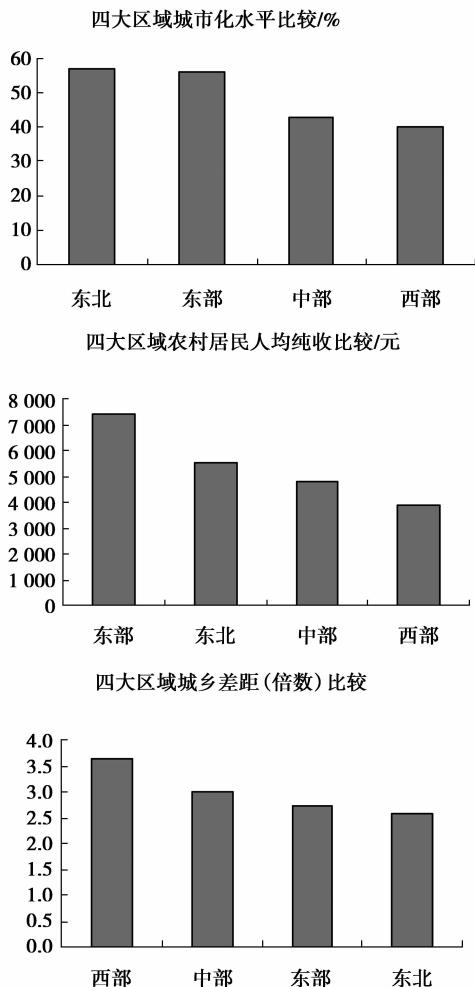


图4 中西部地区与东部城乡发展差距

数据来源:China Statistical Data Online

区在先行的改革探索中获得了较大的灵活性,尤其在乡镇企业发展和城市化过程中对农村集体土地使用和收益分配等方面市场化特征更加明显,这也是东部地区农村经济状况较好的重要原因。内陆地区由于改革探索滞后,不仅在我国社会矛盾凸显时期面临更大的维护社会稳定的责任,而且由于在国家产业分工中更多地定位于农业和资源密集型产业发展,从而担负着保障国家粮食安全、耕地安全、生态安全的主要责任,因此改革探索的难度加大,近年来内陆地区展开的一些改革措施被叫停<sup>①</sup>。因此,在完善社会主义市场经济体制过程中,推进内陆地区涉农领域的市场化改革将是我国近期改革探索难点中的难点,也是必须突破的重中之重。

① 如重庆长寿的土地承包经营权入股试验,成都小规模地票交易探索,等等。

## 六、结语

我国改革开放三十多年的主要经济成就在于对外开放推动下的市场化改革使中国走上了渐进式和自发性的工业化道路。但当前涉农领域的市场化改革滞后已经成为我国工业化进程的重要障碍,由此带来的社会经济问题在中西部地区表现得尤为突出。

总结历史经验,消除与工业化发展阶段不相应的城乡收入差距,基本任务是以市场为导向推进涉农领域的经济体制改革,只有这样才能释放农村生产力、加速农村人口转移、改善城乡分配机制,从而提高农村人均耕地规模、提高农民收入、扩大国内需求、缓解城乡社会问题、提升整体国民素质。

在国际经济新形势下,推进中西部地区的对外开放有助于加快经济增长速度,加快技术进步和制度模仿,促进经济体制改革,从而加快工业化进程,长期内缩短城乡差距扩大阶段的长度,加快城乡一体化速度。当然,对外开放必须以体制改革为前提,作为外因起作用的对外开放可以给经济体制改革带来压力或扩大体制改革成果,但不能取代经济体制改革。

推进涉农领域的市场化改革应当以农村土地制度改革为重点内容、以中西部地区为主要目标区域。在农村土地制度方面,应当深入分析总结现有土地承包经营制度与现代农业技术、产业分工、消费模式不相适应的部分,重视和鼓励微观主体自发的制度调整趋势和探索;同时,应当改革现有农村土地征用制度,以城乡同地同价为基本方向,将农村生产要素及其收益的配置决策权归还给农民,因为他们是最了解、也最擅长经营这些要素的微观主体。以中西部地区为重点区域,应当提高中西部地区干部素质,但也要限制政府对经济的过多干预,加快政府职能转变。在此基础上,扩大中西部地区

改革探索的自主权,并加大财政支持力度,使中西部地区在保障国家粮食安全、土地安全、生态安全和承担维护社会稳定责任的同时,能够有更大的经济发展空间。

通过加强中西部地区涉农领域的市场化改革,可以进一步挖掘中西部地区劳动力资源优势,加速工业化和城市化进程,提高劳动生产率,从而提高有持续保障的可支配收入,提高国内消费需求,化解国际市场压力。通过消费能力和消费结构的提高和升级,改善内陆地区人口素质,使劳动力优势逐步转化为人力资本优势,促进我国从生产和消费的追随型经济发展模式向创新型经济发展模式转变,从世界工厂向世界经济发展的动力中心转变。

### 参考文献:

- 林毅夫,蔡昉,李周. 1999. 中国的奇迹:发展战略与经济改革[M]. 增订版. 上海:格致出版社、上海三联书店、上海人民出版社.
- 孙文凯,白重恩,谢沛初. 2011. 户籍制度改革对中国农村劳动力流动的影响[J]. 经济研究(1):28-41.
- 阿瑟·刘易斯. 1989. 二元经济论[M]//诺贝尔经济学奖获得者著作丛书. 北京:北京经济学院:170.
- 霍利斯·钱纳里,莫尔赛斯·塞尔昆. 1989. 发展的格局:1950—1970[M]. 北京:中国财政经济出版社:234.
- 罗斯托. 2001. 经济增长的阶段[M]. 北京:中国社会科学出版社.
- HOFFMANN W G. 1958. The Growth of Industrial Economies [M]. Dobbs Ferry, N Y: Oceana Publications:183.
- 陈锡文,赵阳,罗丹. 2008. 中国农村改革30年:回顾与展望[M]. 北京:人民出版社.

(编辑:夏冬,校对:段文娟)