

# 破除城乡二元结构 化解“三农”难题

许经勇

(厦门大学, 福建 厦门 361005)

**摘要:**我国经济体制改革是从农村率先启动, 并由此带动整个国民经济的体制改革。但是, 值得人们深思的是, 改革开放三十年来, 城乡差别不仅没有缩小, 还呈扩大的趋势, 究其深层原因, 就在于城乡二元结构体制还没有根本改变, 城乡差别的制度与体制基础依然存在。党的十七届三中全会因此把破除城乡二元结构、统筹城乡发展、实现城乡经济社会一体化上升到化解“三农”难题的首要地位。

**关键词:**农村改革; 城乡二元结构; 城乡一体化

**中图分类号:**F30 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-7168(2009)01-0005-04

## 一、十七届三中全会为何选择农村改革与发展作为主题

农村是我国计划经济体制最薄弱的地区, 或者说是在计划经济条件下得到利益较小、付出代价较大的地区。三十年前, 我国的经济体制改革是从农村率先启动的, 并由此有效地带动了城市的经济体制改革, 使整个经济社会发生了深刻的变化, 取得了举世瞩目的光辉成就。农村改革的顺利推进, 农村发展取得的成效, 为建设和完善我国社会主义初级阶段的基本经济制度和社会主义市场经济体制进行创造性的探索, 为实现人民从温饱不足到总体小康的历史性跨越、推进社会主义现代化建设做出巨大的贡献, 为成功地开创中国特色社会主义道路积累了宝贵的经验。从这个意义上说, 三十年前, 我国农村改革发展是建设和发展中国特色社会主义的一个切入点, 而现在我国农村改革发展是建设和完善中国特色社会主义的关节点。

但是改革开放三十年来, 我国农村经济体制改革, 只废除计划经济体制在农村的一个重要支柱, 即政社合一的农村人民公社, 而另一个重要支柱, 即城乡二元结构体制, 并没有从根本上触动。

以权利和义务的不平等为基础的城乡二元结构体制始终没有得到改变。虽然在一定时期内, 也能带来国民经济的高速度增长, 甚至可以这样说, 正由于保留了城乡二元结构体制, 才推动了国民经济如此高速度的增长。但是, 这种经济增长方式是建立在抑制农业、农村发展的基础上, 建立在抑制扩大内需、特别是扩大消费需求的基础上, 不仅没有缩小城乡差别, 反而导致城乡差别的扩大, 使其越来越成为国民经济持续快速健康发展的主要障碍。党的十七届三中全会通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》(以下简称《决定》)指出, 当前我国改革发展面临不少困难和挑战, 特别是城乡二元结构造成的深层次矛盾突出。从总体上说, 农业基础仍然薄弱, 最需要加强; 农村发展滞后, 最需要扶持; 农民增收仍然困难, 最需要加快。这三个“最”, 把“三农”问题上升到我国经济社会发展的主要矛盾方面。

目前农村改革仍然是我国改革的关键环节, 农业、农村发展是我国发展的战略基础, 抓住农村改革发展这个重点, 就能掌握改革开放的主动权, 就能带动我国经济社会新一轮发展。三十年来, 我国经济体制改革取得了重大的进展, 社会主义市场经济体制基本建立起来, 但是, 作

收稿日期: 2008-11-09

作者简介: 许经勇(1938—), 男, 福建惠安人, 国家级有突出贡献专家, 厦门大学经济学院教授, 博士生导师。

为计划经济体制的重要支柱——城乡二元结构体制，并没有从根本上破除，必然妨碍着社会主义市场经济体制的进一步完善。我国农民收入增长之所以较为缓慢，我国农村发展之所以明显滞后，主要原因在于农村市场化程度较低，计划经济成分较多，归根到底，是由于城乡二元结构体制所造成的城乡分割。所以，我们在论述科学发展观时，把统筹城乡发展放在“五个统筹”的首要位置，这说明了新世纪我国经济体制改革，不仅要着眼于城市，而且要着眼于广大农村，着眼于改变城乡二元结构体制，促进城乡的协调发展。这既是完善我国社会主义市场经济体制的迫切要求，也是促进国民经济持续、协调发展的战略基础。

然而，对于我们这样一个有着众多农村人口的发展中大国来说，实现全面建设小康社会的宏伟目标，最艰巨、最繁重的任务在农村，最广泛、最深厚的基础也在农村。正是建立在这种认识的基础上，党的十七届三中全会指出：继续解放思想，必须结合农村改革发展这个伟大实践，大胆探索，勇于开拓，以新的理念和思想破解农村发展难题，为推动党的理论创新、实践创新提供不竭源泉。

坚持改革开放，必须把握农村改革这个重点，在统筹城乡改革上取得重大突破，给农村发展注入新的动力，为整个经济社会发展增添新的活力。推动科学发展，必须加强农业发展这个基础，确保国家粮食安全和主要农产品有效供给，促进农业增产、农民增收、农村繁荣，为经济社会全面协调可持续发展提供有力支撑。促进社会和谐，必须抓住农村稳定这个大局，完善农村社会管理，促进社会公平正义，保证农民安居乐业，为实现国家长治久安打下坚实基础。

## 二、破除城乡二元结构体制是这次全会释放的最强烈的信号

十七届三中全会的《决定》在分析推进农村改革和发展面临的主要困难和挑战时指出：城乡二元结构造成的深层次矛盾突出；与其相联系，构建城乡经济社会发展一体化体制机制要求紧迫。这就把破除城乡二元结构摆在解决“三农”问题的首要地位，也可以说统筹城乡发展、逐步实现城乡一体化是解决“三农”问题的根本途径。

城乡二元结构体制是在特殊背景下形成的。它把城市与农村分割开来，对立起来，为的是让农民承担国家工业化的资本原始积累任务。在改革

开放以前的二十九年间，我国之所以要实行高度集中的计划经济体制，在很大程度上是为了最大限度地集中一切可能集中的资源，用于优先发展重工业，加快工业化步伐，加快国防建设。而在一个农业占很大比重的国家，超前工业化的资本原始积累任务，主要是由农民来承担的，其方式是通过强制性的农产品统购统销，把农产品价格压得很低，实施工农产品价格剪刀差政策。为此，就必须运用城乡分割的户籍制度，严格限制农村人口向城市流动。而其基层经济组织形式，则是一大二公、政社合一的农村人民公社。始于20世纪70年代末的我国农村微观经济体制改革，废除了计划经济体制的一个重要支柱——农村人民公社，但是，并没有相应废除计划经济体制的另一个重要支柱——城乡二元结构体制。这是因为，我国的工业化和城市化还需要农民继续为其提供资本原始积累。

我国经济体制改革以来，农民为国家工业化、城市化提供资本原始积累，除了尚未完全消除的工农产品价格剪刀差（1979—1994年共转移收入15000亿元），同时还借助于农村劳动力的无限供给和城乡二元劳动力市场分割，把农民工工资压到很低的水平。凡是农民工输出数量最多、规模最大的省份，如四川、安徽、河南、贵州等省，都是最穷的省；凡是农民工没有输出的省，都是比较富裕的省。因为劳动力是相对过剩的资源，又被城乡二元结构体制所分割，其价值是被严重低估的。与此同时，还借助于城乡二元土地制度，禁止农民转让稀缺程度较高的土地。国家通过低价征用农民的土地，高价转让给房地产开发商，把相当一部分土地级差收益转化为工业化、城市化的启动资本，这就有利于降低我国工业化、城市化成本。根据有关研究资料显示，目前土地出让金约占地方财政收入的60%。2008年又是土地出让金纳入财政预算内的第一年，地方政府对此将更为敏感。由于当前土地市场低迷，一些地方政府的土地财政收入开始锐减。正因为这个缘故，当近日住房和城乡建设部允许各地出台政策刺激房市时，就有包括长沙、厦门、南京、杭州、天津、重庆、上海等18个城市立即采取措施，具体包括向市民提供住房补贴、延长还贷期限、减免相关税费和调高公积金贷款额度等。

城乡分割的户籍制度是城乡二元结构体制的制度基础。目前全国许多地方户籍制度的改革，更多的是属于取消形式上的户籍歧视，仅仅在户籍登记上体现城乡统一，依托在户籍身份上所产

生的一系列差别待遇,则进展甚慢。我们认为深化户籍制度改革的关键,在于赋权、增利,即通过一系列社会经济改革,逐步赋予农民与市民平等的国民待遇,同等的社会保障权利和利益分享机会,最终改变城乡居民的身份差别。户籍制度改革的重点,不在于户籍登记制度,而是在于增加农民的福利和权利。城乡差别不完全在于收入的差别,更重要的是来自中国农民与生俱来的权利的不平等。正因为权利的巨大差异,才导致城乡居民收入的差距。

城乡二元结构直接表现出来的是城乡差别相当悬殊,但实质上是城乡居民的地位、权利、义务、身份的非对等性。以户籍制度为核心的城乡分割的二元结构,是由一系列城乡有别的、复杂的、系统的制度体系所组成的。在这种制度体系的制约下,社会资源的分配与再分配,在城乡之间实行两种不同的制度。要改变城乡二元结构,就要进行一系列制度性变革,包括户籍制度、就业制度、土地制度、教育制度、医疗制度、住房制度、保险制度、财税制度、公共品供给制度等。对其复杂性、艰巨性、长期性,我们必须有足够的认识。改革城乡二元结构既取决于改革的力度,又取决于发展的程度,而且改革的力度不能超越发展的程度。

为了统筹城乡发展,促进城乡一体化,就必须建立促进城乡经济社会发展一体化制度。要尽快在城乡规划、产业布局、基础设施建设、公共服务一体化等方面取得新的突破,促进公共资源在城乡之间均衡配置、生产要素在城乡之间自由流动,推进城乡经济社会发展融合。制度建设是一个渐进过程,我们当前所处的阶段是:以取消“农业四税”为标志,开始向基本实现城乡公平统一的税赋和制度过渡;以实施农村义务教育“两免一补”为标志,开始向基本实现城乡同等义务教育制度转变;以建立新型农村合作医疗制度为标志,开始向基本实现城乡平等的医疗服务制度的方向转变;以探索建立农村最低生活保障制度为标志,开始向基本实现覆盖城乡的社会保障制度方向转变;以全面保护农民工权益为标志,开始向基本实现城乡统一的劳动力市场和公平竞争的就业制度方向转变,等等。

特别需要指出的是,保护农民工的合法权益,完成农民工从农民向市民的转变,是我国城市化所面临的特殊难题。因此我们要逐步实现农民工劳动报酬、子女就学、公共卫生、住房租购等与城镇居民享有同等待遇,改善农民工劳

动条件,保障生产安全,扩充农民工工伤、医疗、养老保险覆盖面。逐步建立城乡统一的人力资源市场,引导农民有序外出就业,鼓励农民就近转移就业,扶持农民返乡创业。

### 三、十七届三中全会《决定》中的农村土地制度新亮点

土地问题的核心是一个土地级差收益归谁所有,由谁支配的问题。我国现行的城乡二元土地制度,给地方政府大搞城市化建设提供了便利。即农村集体所有的土地不能直接进入土地一级市场,当农民的农用地要变成城市建设用地,土地的性质必须由原来的集体所有变成国家所有,由国家垄断土地一级市场。按照我国现行法律规定,对失地农民和集体的补偿,是根据土地作为农业用地的产值的若干倍补偿。而土地作为非农建设用地,即城市建设用地所带来的巨额级差土地收入与农民无关。这种不合理的土地制度必须逐步加以改革。

首先,针对当前我国农村土地制度,强调稳定和完善的农村土地家庭承包的基本经营制度。家庭承包经营,不仅适应社会主义市场经济体制,同时符合农业生产特点,是党在农村政策的基石,必须毫不动摇地坚持。现有土地承包关系要保持稳定并长久不变。把以往的“长期不变”改变为“长久不变”,这是十七届三中全会关于农村土地制度的一个新亮点。虽然只有一个字之差,但进一步强化了这种制度的长期性、稳定性、不改变性。在这种政策导向下,再议论土地承包期是多少年,就没有什么意义了。

与此同时,我们还要赋予农民更加充分而有保障的土地承包经营权,并在维护家庭承包制的基础上,推进农业经营体制创新,包括发展农业产业化组织形式,社会化服务体系,以及农民专业合作社,以适应农业生产力不断发展的要求。当前我国农户经营规模小,主要原因不在于家庭经营,而在于劳动力向非农业转移(指完全转移)速度缓慢。

目前我们必须深刻认识到,家庭承包制并不仅仅是为了解决温饱问题而采取的权宜之计,它是适应农业生产的特点和要求,或者说是适应生物生产过程的要求,与生产力水平高低没有内在本质联系,不存在着生产力水平提高了就得加以改变的问题。也就是说,家庭承包经营,既适合于传统农业,也适合于现代农业。当代世界各国农业现代化的实践经验,极具说服

力地回答了这个问题。在这一点上,不能有丝毫的动摇。

其次,强调健全严格规范的农村土地管理制度。坚持最严格的耕地保护制度,坚决守住 18 亿亩耕地红线。我国现有的耕地只有 18.27 亿亩。统计数字表明,2000—2007 年,我国耕地从 19.24 亿亩降到 18.26 亿亩,7 年减少 9800 万亩,每年平均减少 1400 万亩。我国城市化过程中的土地供求已经到了相当尖锐的地步。根据国家发改委披露的信息,地方政府的发展冲动正在不断地挑战上述土地新政。按一亿元 GDP 增长需要 300 亩土地计算,许多省份的缺口都很大。

再次,建立健全土地承包经营权流转市场,按照依法自愿有偿原则,允许农民以转包、出租、互换、转让、股份合作等形式流转土地承包经营权,发展农业适度规模经营,按照依法自愿有偿原则可以发展专业大户、家庭农场、农民专业合作社等规模经营主体。这意味着能够进行流转的,是农民对集体土地的承包经营权,而非土地本身。其流转的对象仅仅是农业内部的个人或合作组织,而非城市工商资本。流转的用途被严格界定为农业生产经营本身,而非建设用地。正如十七届三中全会《决定》指出:不得改变土地集体所有制性质,不得改变土地用途,不得损害农民土地承包权益。但有一个新亮点,即依法征收(与征用不同)农村集体土地,按照同地同价原则及时足额给农村集体组织和农民合理补偿,解决好被征地农民就业、住房、社会保障。

新一轮农村改革发展,从长远看,仍然是以土地制度为核心,它将突破城乡二元结构体制的制约,包括为农民分享工业化、城市化发展成果创造条件。中国农民拥有被称为中国最大的一笔财富,即农民集体土地,包括其所经营的耕地、林地和住宅基地。在世界上规模空前的工业化、城市化过程中,这些农村土地一旦被征用于工业或城市用地,产生的财富是惊人的,然而,在这之前,农民却不能分享应有的收益。

据此,当前我们应当采取稳健的步骤,来界定、确保、扩大农民土地权利,使农民享有更大的土地处分权利。一是赋予农民长久性(而不仅仅是长期性)的土地承包经营权。为此,就必须设计和颁发统一的农村土地使用权证书,建立有效的农村土地权利登记系统。二是健全对被征地农民的公平合理补偿机制。要缩小强制性征地范围,对土地征用的“公共利益”要作出明确的法律界定。要维护被征地农民的合法权益,加快建立包

括最低生活保障、养老保险和医疗保险在内的多种形式失地农民社会保障<sup>[1]</sup>。要逐步建立城乡统一的建设用地市场,对依法取得的农村集体经营性建设用地,必须通过统一有形的土地市场,以公开规范的方式转让土地使用权,在符合规划的前提下,与国有土地享有平等权益。但要抓紧完善相关法律法规和配套政策。十七届三中全会《决定》的新亮点,就是提出建立“两个市场”,即建立健全土地承包经营权流转市场和逐步建立城乡统一的建设用地市场。这就为农民分享工业化、城市化成果赋予比以前更多的权利。

三十年前,我国农村经济体制改革,赋予农民土地承包经营权,既解决了国家粮食增产,又解决了农民的增收。但是,三十年来,随着我国经济社会的发展,土地越来越稀缺,土地功能越来越拓展,城市化建设,赋予了土地财富的巨大增值空间,然而,由于一系列制度性、政策性因素的制约,农民始终未能参与分享工业化、城市化的成果,城乡差别因此呈不断扩大趋势。由于农民不能选择农地这一稀缺程度较高的资源与其他社会群体进行交换,就只能以稀缺程度很低的劳动力进行交换,这必然限制了农民的资本积累,削弱了农民向城市转移的支付能力,导致农民只能进城打工,无力在城市定居。农业用地转化为建设用地只能由国家垄断一级市场,笔者认为主要有两方面的原因:

第一,在现阶段推动我国国民经济高速增长的过程中,土地起到了发动机、动力源的作用。要保护农民的权益,把土地在工业化、城市化过程中增值了的价值全部还给农民,我国政府主导型的工业化、城市化就不可能像目前这样的速度向前推进。国民经济的增长速度就会慢下来。

第二,在现阶段,对于农民来说,土地兼有生产与保障两种功能,是农民赖以生存的最基本条件。农民土地流转涉及劳动力的有效转移、农民工就业的稳定性以及农民工向市民的转变、耕地与粮食安全保障、社会秩序的稳定,等等,这是一个很复杂的问题,不可操之过急。国务院有关部门近日重申,农民土地承包经营权、宅基地和住房都不能作为抵押向银行贷款,因为上述条件是农民生存的最基本的依靠。

参考文献:

- [1] 许经勇. 我国农村土地产权制度改革的回顾与前瞻 [J]. 经济动态, 2008, (7).

[责任编辑:王 篆]