

我国要素市场分割现状及对策

文 / 钟 晖 陈顺龙

开放潮

探索在线

60

综合

二元经济是发展中国家的一个普遍现象,对资源最优配置有负面影响。我国是世界上为数不多的社会主义国家之一,有过一段计划经济的历史,这决定了我国的二元经济具有一定的特殊性,表现在三个最主要的要素市场(即劳动力市场、资本市场和土地市场)的分割现状同时存在,而其存在形式也具有特殊性。当前我国正处于转轨时期,改革的目标就是建立社会主义市场经济体制,发挥市场在资源配置中的基础性作用,消除要素市场的分割现状,是实现成功转轨的关键。

要素市场的分割现状

在三个市场分割中,劳动力市场的分割是由户籍制度、社会保障制度和教育制度等一系列具有城乡差别的制度造成的。在计划经济体制下,为实现工业化,人为地把城市人口和农村人口割裂开来,二者之间的流动受到严格限制。随即,对城市人口实施一系列福利制度,城市人口相对优越于农村人口。

户籍制度。这是最具有中国特色的制度之一,1958年1月9日全国人民代表大会常务委员会第九十一次会议通过《中华人民共和国户口登记条例》后,即以中华人民共和国主席令公布,并于当日起施行,自此全国实施户籍管理制度。户籍制度客观上,造成了农村和城市劳动力市场的分割,也提高城市福利待遇成为可能。

社会保障制度。迄今为止,中国的社会保障制度基本上只在城市居民中实行,而广大的农村和众多的进城农民工被隔离于该制度之外。农民一般从事不缴社会保险的脏活、重活、累活及危险系数高的活。即便如此,许多城市仍对农民进城务工设置重重障碍,甚至有的城市在特定的时候将一些农民工驱逐出城市。

教育制度。中国城市教育的相当部分由国家资助,而在收入水平低得多的农村,则基本由农民自己在缴纳税后,另外出钱办教育。这导致农村的受教育水平远低于城市。受教育水平的差异会导致将来农村和城市劳动力分居于劳动力市场上的不同层次,这造成了无形的劳动力市场分割。

城乡劳动力市场分割的后果是,数以亿计的农村剩余劳动力的存在,同时城市劳动力的收入水平远高于农村劳动力的收入水平,即便从事相同的工作。最简单的经济学原原告

诉我们,如果任其自由竞争,失业人口的数量将大幅度下降,同工同酬将能大抵得到实行。这样生产成本也将下降不少,工业竞争力也会得到加强。

相对于劳动力市场的分割而言,资本市场的分割并不是那么明显。但这种分割是确实存在的。

在资本市场上,并不存在像劳动力市场上的户籍制度那样的禁止劳动力迁移的制度,其作用的主要是投资回报率。由于历史原因、财政政策、农业政策、户籍制度、地理位置等诸多原因,城市的投资回报率会高于农村的投资回报率。

历史原因。投资是需要一定的产业、基础设施等各方面配套的。在计划经济时期,全国的基本建设投资绝大部分投向城市,投向工业,特别是重工业。如果我们认为在计划经济时期不存在资本市场,因而也就不存在分割的资本市场,那么计划经济时期的投资确实是在城市建立了一个较为完整的工业体系和一些基础设施。这使得在城市投资比在农村投资更有利。

财政政策。从收入方面来看,我国城市居民大部分是不用缴纳个人所得税的,而农民则必须缴纳具有个人所得税性质的农业税。有学者估计换算为所得税后,农业税税率高达109.8%(杨斌,2004)。从支出方面来看,我国的财政体制属于“城市财政”,绝大部分的财政支出用于城市。城市的道路、桥梁、学校、医院等各类基础设施均由财政出资修建;在相当长的时间内,城市居民享受各类物价补贴,在北京等地这类补贴迄今仍然存在。而农村的基础设施则须由农民自己出工出力修建,甚至义务教育的老师的工资都要由农民自己支出。这造成了城乡基础设施和教育等方面的巨大差距,对在农村投资产生了极大的负面影响。

农业政策。自1957年完全建立起来的统购统销政策,虽然在1985年被废除了,但是该政策形成了剪刀差机制却一



消除要素市场分割的对策

三大分割的要素市场极大地损害了效率,阻碍了全国,特别是农村经济的发展,阻碍了占人口大多数的农民收入水平的提高。造成这种分割的因素,既有人为的,也有自然的。前者占更大的比重,需要进行一系列的制度改革,这也是我们消除市场分割的着手之处。

户籍制度改革。户籍制度是造成要素市场分割的极为重要的因素,对该制度所造成的效率损失也是相当大的。对该项改革的担心主要来自于两方面,大大地增加对人口管理的难度和对城市形成不可承受的冲击。我国的户籍制度即便不是世界上的唯一的,也绝对是少数派。在没有严格控制城乡人口流动的情况下,其它国家能搞好人口管理,我国政府当然也能在借鉴它山之石的基础上管理好。故,第一个担心是不必要的。至于对城市的冲击,这是在所难免的,也是必要的,但不会形成不可承受的冲击。这种冲击短期内将使农民受益,部分城市居民受损,但对整个经济的影响是正面的。长期内,将促进整个经济的持续健康发展,全体国民都会受益。

财政政策改革。“城市财政”的财政体制导致了地区发展的不平衡,是不可持续的。必须对财政支出予以改革,对农民给予国民待遇,平等地对待农村和城市、农业和第二产业、第三产业。历史上对农民、农村和农业的剥削,造成了他们的积贫积弱,因而现在对其实施扶持政策是适当和合理的。税收政策也须改革,当然该改革已取得了一定的成绩,但仍待深化和巩固。

社会保障制度改革。只有把农民纳入社会保障制度之中,他们才可能解除对疾病和晚年生活的担忧,才可能同城市居民一样参与市场经济的活动。当然,该项改革任务艰巨,不可一蹴而就。在资金有限的情况下,是优先考虑保障水平,还是优先考虑覆盖面?是否可以用全民所有的国有资产为覆盖面有限的社会保障注入资金?这些都该慎重研究。

农业政策改革。剪刀差若不能消除,农业的自我发展将不能实现。其关键是改变单一农户在市场经济中的弱势地位,其途径有二,一发展农会等组织,通过集体的力量增加谈判能力;二减少农民人数,扩大农户规模,通过规模经济改变弱势地位。就目前而言,途径一更具可行性。

土地政策改革。实行土地私有化,或者土地使用权的私有化,归还农民转让土地的权利。这也将有利于扩大农户规模,改变农户的弱势地位。不过,这需要详细论证,辅以其它配套改革措施,防止一无所有的赤贫农民出现。

总之,消除要素市场分割必须大胆地推进上述改革,这些改革从根本上讲,是城乡各种利益分配的重新调整,在短期内,这些改革措施的到位,仍有一定难度,需要社会各界做出不懈的努力。(作者单位:厦门大学财政系 厦门市经济研究所) 翻

直保留了下来。统购统销时,剪刀差的收入被国家占有,之后,则为涉农企业和国家等所瓜分。最能说明问题的是,每次粮食等农产品的涨价必然伴随农业生产资料价格的成倍上涨。该制度存在导致农村,特别是作为粮食主产区的农村资本的日渐枯竭,无力进行新的投资,亦无力引进投资。

户籍制度。该制度同其它制度一起造成了城市居民的生活天然优于农民,并且农民改变自身居民身份的主要途径只有两条,一是富有的农民通过在城市购置房产和投资获得城市居民身份;二是农民子女通过中考和高考来获得城市居民身份。这意味着,在物质资本和人力资本上最具优势的农民被从农村中“抽”出来,进一步增加了城市在物质资本,特别是人力资本上的优势。物质资本和人力资本均被削弱后的农村,在吸引投资方面更加处于劣势。

地理位置。农村居民的分布远比城市居民分散,城市的金融机构数量又远大于农村金融机构数量。农村居民和金融机构要从对方获取相关信息非常困难,而金融机构对地域范围非常广的客户进行管理的成本也很高。所以地理分布的劣势会使农村的投资回报率低于城市的投资回报率。

城市的高投资回报率是建立在各项政策基础上,这并不意味着真正的最优资源配置。资本的边际报酬递减规律是无法回避的。城市的资本劳动比比农村要高得多,尽管城市的人力资本具有优势,但并不一定能支持高出如此多的资本劳动比。如果政府能在政策上予以改革,改善农村的投资环境,给予农村和城市公平的竞争机会,必将有相当部分资本流向农村。农村的发展具有在战略上支持城市的作用,城乡间和地区间的产业转移有利于我国的产业升级和增加内需,发挥大国经济的优势。

除了分割的劳动力市场和资本市场外,分割的土地市场也是我国二元经济的一个表现。

我国土地制度与很多国家和地区不同,城市土地归国家所有,农村土地归集体所有,农村土地使用权的转让须先由国家征地,然后由国家向企业或个人出售。这就是说,城市土地使用权的拥有者可以占有土地价值的升值部分,但农村土地所有权的拥有者却不能占有土地价值的升值部分,而且没有转让的权利。

于是,农村土地的所有者对土地的升值潜力漠不关心,甚至会因为土地的升值而“因福得祸”,失去其赖以生存的土地。城市往往获得了国家对农村征地的绝大部分好处,在浙江等地有的年份的土地批租收入甚至超过了全省的财政收入。这导致了整个农村土地市场的窒息。

作为生产要素之一,土地必须实现其价值,其所有者和使用者必须获取该价值。如果我们认为耕地等关系国计民生,具有战略意义,那么我们就应让其战略价值体现出来,让为维护和执行该战略付出代价的人获得货币的补偿。农村土地市场的窒息使农村土地不能得到最优配置,农村生产力不能得到很好的发展。