

逐步破除厦门岛内外一体化的体制性障碍

● 许经勇

[内容提要] 厦门岛内外一体化面临的突出问题,是岛内外发展水平悬殊,以及与其相联系的经济特区和非经济特区、城乡二元结构的体制性障碍。经济特区和非经济特区的体制性障碍,早在20世纪90年代中期以后,随着全国市场取向改革的深化,就逐渐趋向淡化;最近国务院批准厦门经济特区扩大到全市,从根本上破除了这一体制性障碍。当前,城乡二元结构体制是导致岛内外发展不平衡的主要因素。如何因势利导地破除城乡二元结构体制,便被提到重要的议事日程。

[关键词] 厦门岛内外 一体化 体制 障碍 破除

中图分类号: F061.5 文献标识码: A 文章编号: 1003-0670 (2010) 09-0018-3

厦门经济特区创立30年来, GDP平均每年以17.5%的超常规速度增长,取得了举世瞩目的光辉业绩。但是,岛内建设已臻成熟,发展空间日趋饱和,而岛外发展则明显滞后。厦门岛内仅以8%的面积却创造59%的经济总量,而岛外则以92%的面积仅创造41%的经济总量。厦门市委、市政府作出推进岛内外一体化与城乡一体化的战略决策,以利于把厦门经济特区建设推向新的发展阶段。

一、经济特区与非经济特区的体制性障碍

导致厦门岛内外发展不平衡的制度性原因,一是经济特区的特殊优惠政策;二是城乡二元结构体制。20世纪80年代中期中央决定把厦门经济特区扩大到全岛。厦门借助于经济特区独享的特殊优惠政策,和极其有利的竞争优势,拉动了岛内经济的迅猛发展。同时,城乡二元结构体制导致岛外生产要素市场发育严重滞后,以及与其相联系的岛外大量生产要素(劳力、土地、资金等)以不等价交换的途径流入岛内。两种制度的叠加给岛外带来持续边缘化的效应,急剧扩大岛内外的差距。享受特殊优惠政策的岛内,其发展速度越来越快,工业化、城市化程度很高;而无权享受特殊优惠政策的岛外,其发展速度相当缓慢,工业化、城市化程度很低。值得人们深思的是,地处岛外的原同安县,虽然区位条件相当优越,但其经济总量却长期排在福建省沿海县的末位。对经济特区实行特殊优惠政策,这对于无

权享受特殊优惠政策的其他地区来说,是一种歧视和排斥,是不公平的,是违背市场经济的公平原则的。

如果说,过去我们把实行特殊优惠政策,视为破坏旧体制、建立新体制的催化剂,那么,现在我们则应当把越来越少的特殊优惠政策,视为社会主义市场经济体制趋向成熟的标志。党的十四届五中全会通过的《建议》指出:“要对外商投资企业逐步实行国民待遇。”这是根据建立社会主义市场经济体制的要求,规范税制,公平税负,进一步开放国内市场,按照国际惯例,为中外资企业创造平等竞争的条件。这促使经济特区从创办初期的“旧体制外”走入“新体制内”《建议》还明确指出,经济特区以往采取的“有些具体办法要有所调整和完善。”具体地说,此后不再以特殊优惠政策的方式,设立开放城市及增加新的保税区。国家给予经济特区和保税区的一些政策,正在逐步调整和完善管理。过去国家给予经济特区的一些优惠政策,一旦到期就不再延长,没有到期的政策还会继续实行。因为这些临时性的政策是不公平的。经济特区独享的特殊优惠政策将逐渐消亡。

最近,国务院批准厦门经济特区的范围从岛内扩大到全市,为厦门岛内外一体化建设解除了岛内特区与岛外非特区的体制性的障碍。随着我国社会主义市场经济体制的建立与逐步完善,经济特区的发展已经从政策驱动型向创新

驱动型转变。经济特区的“特”主要表现在“增创新优势”，即通过超前的制度创新、产业转型、开放深化等发挥“示范区”、“试验田”、“窗口”的作用。与其相联系，经济特区的“特”还表现在经济特区的独立立法权，即经济特区可以充分运用经济特区的立法权，为超前制度创新和深化对外开放提供坚实的法制保障。厦门经济特区的范围从岛内扩大到全市，从根本上解决了长期以来的“一市两法”的困扰，有利于改变人们对岛外的观念，促进岛内外人口的合理布局、岛外产业结构的优化升级、房地产业的健康发展、城市化速度的递增、高起点建设新城区以及高素质人才的引进，从而有利于加快岛内外一体化建设的进程。

二、岛内与岛外的城乡二元结构体制性障碍

岛内外一体化建设还面临着另外一个制度性的障碍，即城乡二元结构体制。如果说经济特区与非经济特区的体制性差别，是导致岛内外发展不平衡的一个重要因素，那么伴随着经济特区特殊优惠政策的逐渐消亡，这一体制性因素的影响程度是大大削弱了。而城乡二元结构体制因素的影响还相当严重。我们甚至可以这样说，城乡二元结构体制是当前导致岛内外发展不平衡的主要因素。正是由于城乡二元结构体制的存在，使得厦门城乡居民收入的差别从1980年的2.14倍扩大到1993年的2.38倍、2004年的2.47倍，再扩大到2009年的2.85倍。2004年至2009年，中央连续6年的一号文件都是“聚焦三农”，而且都是把主题锁定在加大统筹城乡发展的力度上。厦门统筹城乡发展的力度也是越来越大的，但在这6年中，无论那一年，厦门城镇居民可支配收入的增长速度，都是快于农村居民纯收入的增长速度的。（这6年平均快2.5%）。由此可见，缩小城乡居民收入差别，破除城乡二元结构体制，何等艰辛！

20世纪90年代以后，确立了市场化的改革目标，农村劳动力、资金、土地等生产要素大量由农村流入城市，这导致城乡居民收入的差距不断扩大。由于城乡二元结构体制决定的城乡市场化程度不同，即农村的计划经济因素较多，市场化程度较低，突出表现在农村生产要素市场发育严重滞后，以及与其相联系，农村生产要素以不等价交换的途径大规模流入城市。就农村劳动力而言，虽然名义上可以自由流动，转入城市二、三产业，但由于城乡二元结构体制，被深深打上农民工的烙印。所谓农民工，就是农民的身份没有改变又在城市打工。培育农村劳动力市场的关键，在于打破城乡分割的劳动力市场。目前厦门劳动力市场分割的一个重要表现，就是存在于城市中的市民劳动者市场与农民工劳动力市场。这种分割表现在两个方面：第一，绝对分割。即农民工只能在农民工劳动力市场限定的范围内就业，不允许农民工到市民劳动力市场规定的范围内就业，或不允许农民工到正规劳动力市场就业。第二，相对分割。即有些行

业，虽然允许农民工进入，但同工不同酬，按劳分配被扭曲为按身份分配。农民工不仅为城市提供剩余劳动，甚至把一部分必要的劳动也贡献给城市。农民工和市民的差别，不仅表现在初次分配，即劳动报酬方面的差别，而且表现在再分配方面，尤其是公共产品和公共服务享有方面的差别。后者的差别甚至明显超过前者的差别。因此，要实现农民工向市民转化，以及农民工劳动力市场与市民劳动力市场向平等竞争的统一的劳动力市场转变，就必须把农民工逐步纳入城市公共服务系统，加大对农民工的公共产品和公共服务的投入，从初次分配和再分配两个层面实现农民、农民工和市民的平等权利，进而实现从身份制度向契约制度的转变。

厦门农民拥有被称为最大的一笔财富，即属于农民集体所有的土地，包括农民承包经营的耕地、林地、宅基地以及农村建设用地。在规模空前的工业化、城市化的进程中，这些农民集体所有的农村土地，一旦被转入工业用地和城市建设用地，财富的增值是相当惊人的。然而受国家现行政策的限制，农民却不能分享应有的增值收益。随着厦门工业化、城市化的迅猛发展，农村土地的资产性逐渐凸显出来。按照我国现行的法律法规，农村社区集体不能拥有让渡土地权属的权利。当农地改变用途时，要先按照国家建设征用土地的规定，对土地实行强制性征收，即将其收归国有。该社区的农民除按政策规定获得很低的补偿费，不能分享农地转化为非农用地所带来的巨大增值收益。由于农地价格被定得很低，其市场价与征地价之差，不仅包括土地“农转非”的增值部分，同时包含农地价值。农地价值流失较为严重。目前使用的征地补偿计算方式，一般是采取“产值倍数法”。这种测算方法忽视土地潜在收益，没有考虑土地对农民具有生产资料和社会保障的功能，也没有体现土地市场的供求状况，以及土地改变用途后的增值功能。农民无权与市民分享农用地转变为城市建设用地的增值成果，是导致城乡居民收入差别扩大的一个重要原因。

如果说，城乡二元结构体制的存在，使得厦门农村经济制度变迁明显滞后于农村经济发展的态势，那么，农村金融制度变迁更是滞后于农村经济发展的态势。这就必然导致农村经济发展明显滞后于城市经济发展。厦门农村金融制度变迁滞后于农村经济制度变迁，有其客观必然性。在市场取向改革的过程中，厦门农村经济制度变迁，在相当程度上表现为自下而上的诱导性的制度变迁，而农村金融制度变迁则明显表现为政府主导型的强制性的制度变迁，并对自下而上的诱导性制度变迁设计种种政策性障碍。一个值得人们深思的问题，即改革开放30多年来，尽管厦门农村金融有了较大的发展，但并没有因此带动厦门农村经济的相应发展。其根本原因在于农村金融制度变迁偏离为农服务

的方向。无论是中国农业银行一统天下的专业银行时代，还是中国农业银行、中国农业发展银行、农村信用社三家金融机构形成的商业性金融、政策性金融并存的多元化金融系统时代，农村正规金融似乎都是自觉不自觉地偏离为农服务的方向，即相当程度上具有“吸储”功能，把农村储蓄存款集中起来，再投放到城市的二、三产业，促使资金“农转非”。厦门农村金融发展的历史经验表明，农村弱势微观经济主体是无法充分享受商业金融服务的，而农村政策性金融受各方面条件的限制，是难以满足农村弱势微观经济主体的需求的。农村金融制度变迁滞后还有一个重要原因，即相对于其他产业，农业比较利益低，风险又较大。农业不仅存在着其他产业罕见的自然风险，市场风险又特别大。这具体表现在农产品多半是鲜活产品，一旦产品供大于求，其后果是不堪设想的。况且，相对于其他产品，农产品供求弹性特别低，尤其是供给或需求的任何一方稍有变化，都会导致农产品价格的大幅度波动。这不仅使得农村商业性保险很难建立起来，其他类型的金融市场也很难发育起来。

从以上的分析可以得到如下的结论，即20世纪90年代以后，厦门城乡居民收入差别之所以会呈不断扩大的趋势，其根本原因在于城乡二元结构体制所导致的农村生产要素市场发育严重滞后。要逐步缩小厦门城乡居民收入的差距，就必须因势利导地培育农村要素市场。美国著名经济学家D.盖尔·约翰逊曾经作了这样的分析：“在我整个职业生涯中，我一直试图说明一点：农民的福利不仅取决于他们拥有多少资源（包括人力的、物质的和金融的），还取决于要素市场的运作状况（包括劳动、土地和资本市场）。”“确保农民充分分享经济增长成果的途径只有一个，那就是要素市场的运作。这点在中国尤其重要，因为每一种主要的生产要素的市场（劳动、土地和资本或信贷）在中国都依然受到很大的约束，存在很多缺陷。中国未来要素市场表现如何，将在很大程度上影响农业生产绩效和农民收入的提高。”

三、因势利导破除城乡二元结构体制

城乡二元结构体制直接表现出来的一种经济现象，就是城乡差别相当显著，但其实质则是城乡居民身份、地位、权利、义务的非均等性。以户籍制度为核心的城乡二元结构体制，是由一系列城乡有别的制度体系组成的，使得社会资源在城乡之间的分配与再分配实行两种不同的制度。要从根本上破除城乡二元结构体制，就必须进行一系列制度性的变革，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、公共品供给制度等的改革。改革相当复杂、相当艰巨。要破除城乡二元结构体制，既取决于改革的力度，又取决于发展的程度，而且改革的力度又不能超越于发展的程度。

为了实现厦门城乡经济的协调发展，加快厦门城乡一

体化的进程，厦门吸取了摊大饼（即中心城区无限膨胀）的发展模式的教训，选择组团式的城市群发展的道路。因为摊大饼的城市化模式，既不可能把厦门做强做大，也不可能对周边农村发挥有效的辐射带动作用。武汉的城市化就是典型的摊大饼的城市化模式。其城市建成区超过北京，是上海的两倍，是天津的三倍，但是，2009年，上海的GDP为武汉的3.2倍，北京的GDP为武汉的2.6倍，天津的GDP为武汉的1.6倍。武汉正是吸取了历史上的教训，最近提出了城市群的发展战略，即以中心城市为核心，组成功能互补的城市群。厦门城市化经历了三个阶段：第一个阶段，岛内老城区迅速扩张。目前这个阶段基本完成，重点转入推进岛内城中村改造，提升环境品质和城市功能。第二阶段，岛内老城区对外扩散，在岛外催生一批“二级城市”，即同安、翔安、集美、海沧。第三阶段，是“二级城市”周边乡村就地城市化。“二级城市”与岛内老城区不同，带有城乡结合部的特点，其发展过程对农村具有较强的辐射带动作用，有利于构建厦门新农村建设与城市化互促共进的新机制，朝着城乡一体化的方向前进。厦门城市化的第二、第三阶段是交错进行的。

厦门的城市化应当是全域城市化，即在全域层面推进农村城市化。按照这一思路，区域发展应以中心城市为支撑，统筹城乡发展。推进农村城市化并不意味着把所有的农村都变成城市，但要围绕中心城市进行整体规划，整体布局，整体安排。统筹城乡发展和推进农村城市化，并不意味着将所有的农民都转移、集聚到城市，但其生产、生活方式逐步向城市靠拢，即用无形城市化补充有形城市化。通常意义上的城市化应当是城乡互动，不仅是建立在城市发展的基础上，而且是建立在农村发展的基础上，逐步走向城乡融合、城乡一体。但是，厦门的城市化更多地表现为城市单方面地把农村“化”过来。也就是说，厦门的城市化是建立在农村不发达的基础上，通过城区的扩大，以征地的方式把农民“化”过来。这种城市化虽然解决了土地的城市化，但却不可能一步解决人的城市化。这种城市化，是分两步走，即先解决工业化，后解决城市化。工业化之所以容易推进，是因为工业化是低价的，即依靠廉价的土地和廉价的劳动力。而城市化则是高价的，要使转移到城市的农村人口享受与市民同等的福利和保障，则要经历相当长的时间。

参考文献：

1. 吉炳轩. 关于构建城乡经济社会发展一体化新格局的调查与思考[J]. 新华文摘, 2009(06).
2. 许经勇. 论特殊优惠政策的形成及其消亡趋势[J]. 经济理论与经济管理, 1996(01).

[作者单位：厦门大学经济学院]

(责任编辑：陈一航)