

“三农”问题凸现的症结在于 城乡制度变革的不协调

许经勇

(厦门大学 经济学院, 福建 厦门 361005)

[摘要]中国经济体制改革是从农村率先突破的。家庭承包制和乡镇企业是中国农民两项伟大创造,开创了中国市场取向改革的先河。由于这两项改革是在相对封闭的农村社区范围内进行,因而比较容易取得突破性进展。伴随着中国农村改革的深化,必然逐步转向城乡利益关系的深度调整,导致农村改革严重受阻,出现新的城乡“二元制度”,使得一度缓解的“三农”问题又重新凸现出来。

[关键词]“三农”问题;城乡二元制度;不协调

[中图分类号]F320

[文献标识码]A

[文章编号]1673-5684(2010)01-0003-06

在中国经济体制改革过程中,人们都把家庭承包制和乡镇企业的兴起,合称为中国农民的两项伟大创造。正是这两项伟大创造冲破了计划经济体制的束缚,开创了社会主义市场经济的新纪元,不仅使中国农村发生了深刻的变化,而且对推动中国的全面改革产生了深远的影响。由于城市居民利益的刚性,阻碍了农村改革的进一步深化,20世纪80年代中期以后,中国改革的重心逐步转到城市,农村改革相对越来越滞后,这是中国农村经济社会发展之所以会落后于城市以及“三农”问题之所以未能根本解决的重要原因。问题的关键在于,社会主义市场经济体系的各种制度具有战略互补性,如果某一项或几项制度发生变革,而其他制度没有发生相应变革,就会对已经变革的新制度产生冲击、碰撞,妨碍着新制度优越性的进一步发挥,甚至还会使新制度的效率呈递减趋势。依据制度经济学的基本理论,制度变革从本质上说是整体推进的,倘若新旧制度“双轨制”并存的时间越久,制度运行的成本就越大,其负面效应就会越严重。

一、中国经济制度市场取向变革是从农村率先突破的

从一种制度转变到另一种制度并不是一件容易的事情。对于所有实行计划经济体制的国家,要向市场经济体制转变,其难度是相当大的。20世纪50年代中期以后,以国家所有制和集体所有制为基础的计划经济体制的低效率,引起中央政府的重视。为了克服这种弊端,中央政府从1955年就开始酝酿改革经济管理体制,逐步下放经济管理权限。但是,在调整过程中出现“一放就乱、一管就死”的怪圈,这是由以公有制为基础的计划经济体制所固有的缺陷决定的。当计划经济体制内多次调整无法解决经济发展活力问题,迫使中央政府进行认真的反思,并考虑从其他方向进行变革。农村自然而然成为实现这种变革的发源地。相对于城市而言,中国农村是传统计划经济体制下受压抑最严重的地方,作出奉献和牺牲最多的地方,广大农民群众对改革传统计划经济体制的愿望极为强烈。这就决定了中国的经济体制改革是首先从农村突破的。在传统计划经济体制下,相对而言,城市是受益

[收稿日期] 2009-12-10

[作者简介] 许经勇(1938-),男,福建惠安人,厦门大学经济学院教授,博士生导师,国家级有突出贡献专家,研究方向:中国农村经济改革。

者,农村是受损者,不然的话,为何要限制农村人口向城市转移。相对于农村改革,城市改革的难度和阻力要大得多。如果说,中国农村经济体制改革在很大程度上表现为自下而上的推进,那么,城市经济体制改革则更多地表现为自上而下的推进。与其相联系,农村经济体制改革在相当程度上表现为制度需求诱导型,而城市经济体制改革则更多地表现为带有强制性的制度供给主导型。中国经济体制改革之所以率先从农村突破,并迅速打开局面,是不能单纯从政府的意志和行为来解释的。它同广大农民群众表现出来的不畏风险的自发改革积极性是有很大大关系的。1978年12月的一天,安徽省凤阳县小岗村18位农民在生死契约上按下了鲜红的血印,从此拉开了波澜壮阔的中国农村改革序幕,中国农民的命运随之翻开了崭新的一页。中国农村经济体制改革在其起步阶段,往往带有超前的性质,即农民群众自发构造的新制度安排,在某个时期内是超越于政府设置的制度供给范围。与其相联系,改革的阻力主要来自政府,而不是来自农民群众。

1978年以前,全国较大规模出现农民群众自发搞包产到户的就有3次,但都被政府发动的“大批资本主义”的政治运动扼杀掉。党的十一届三中全会以后,广大农民群众自发要求包产到户的强烈愿望的实现程度,政府是否认可起着决定性作用。1979年4月,中共中央批准国家农委党组报送的《关于农村工作问题座谈纪要》,对农民群众自发搞起来的包产到户行动采取完全否定的态度。明确指出:“不许包产到户”。1979年9月,党的十一届四中全会通过的《中共中央关于加快农业发展若干问题的决定》,口气稍微缓和一些,即“除某些副业生产的特殊需要和边远山区、交通不便的单家独户外,也不要包产到户。”1980年9月下发的《中共中央关于进一步加强和完善农业生产责任制的几个问题》,对包产到户的政策变得更为灵活一些。文件是这样表达的:“在那些边远山区和贫困落后地区,长期吃粮靠返销,生产靠贷款,生活靠救济的生产队,群众对集体丧失信心,因而要求包产到户的,应当支持群众的要求,可以包产到户,也可以包干到户,并在一个较长时间内保持稳定。”“在一般地区,……已经实行包产到户的,如果群众不要求改变,就应允许继续实行,然后根据情况的发展和群众的要求,因势利导,运用各种过渡形式进一步组织起来。”由于这个文件把包产到户作为其中的一种责任制形式加以肯定,认为在边远山区和贫困落后地区可以实行,在一般地

区已经实行的就应当允许继续实行,这样一来,顺乎民心的包产到户或包干到户,犹如江河决堤,迅速漫向全国。这是中国农村微观经济体制改革由局部实行到全面展开的重要转折。1982年1月1日,中共中央批转的《全国农村工作会议纪要》作出包产到户是社会主义性质的结论。文件是这样表述的:“我国农业必须坚持社会主义集体化道路,土地等基本生产资料公有制是长期不变的,集体经济要建立生产责任制也是长期不变的。”“目前实行的各种责任制,包括小段包工定额计酬,专业承包联产计酬,联产到劳,包产到户、到组,等等,都是社会主义集体经济的生产责任制。”1983年的中共中央1号文件,对包产到户的性质和地位给予高度的评价,指出:“联产承包责任制采取了统一经营与分散经营相结合的原则,使集体优越性和个人积极性同时得到发挥,这一制度的进一步完善和发展,必将使社会主义农业合作化的具体道路更加符合我国的实际。这是在党的领导下我国农民的伟大创造,是马克思主义合作制理论在我国实践中的新发展。”

改革开放以来,中国对包产到户的政策,从“不许搞”到“多数地方不要搞”再到“社会主义集体经济的生产责任制”再到“马克思主义合作制理论的新发展”,是一项大政策从酝酿到提出再到逐步成熟的演变轨迹。在这里,关键的一环,就是要妥善调节社会的改革需求与新经济体制供给之间的关系,使广大农民群众逐步形成一种改革预期,即新的经济体制的构建将会给自己带来不断增进的物质利益,只有这样,新的经济制度供给才不会过剩,经济体制改革的方案才能付诸实施。就微观经济体制改革而言,在城市改革初期,城市存在着新的经济体制的制度供给过剩;在农村改革初期,农村则存在着新的经济体制的制度供给不足,即新制度需求明显大于新制度供给。这是中国农村微观经济体制改革,当政府的政策性障碍被消除之后,能够迅速打开局面并具有旺盛生命力之所在。广大农民群众是中国农村微观经济体制改革的创造者、推动者和执行者。

二、实行家庭承包制的增量改革所引发的深刻变化

中国农村微观经济体制改革的第一步,是废除人民公社、实行家庭承包制,重新构造农村微观经济基础。家庭承包制是继土地制度改革、农业集体化和人民公社化之后,具有重大意义的第三次土地制度改革。而稳定以家庭为主体的土地承包关系,是土地制

度的核心,农村政策的基石,是解决农村所有矛盾和问题的前提。新中国成立以后,经过几十年的艰苦探索,终于找到一条适合中国国情的土地制度,这就是家庭承包制。中国从高度集中的计划经济体制向社会主义市场经济体制转变,意味着农村微观经济组织结构,必然要发生极其深刻的变化。相当长一段时间,人们都用“两权分离”、“双层经营”的理论,来概括中国农村微观经济体制改革的特点。而中国农村微观经济体制改革的实践表明,这种理论是带有一定的滞后性,它仅仅把农村微观经济体制改革看成是经营方式的改革,而没有进一步认识到同时也是所有制改革。所有制改革所要解决的根本性问题,是微观经济主体(农户)的利益、责任、刺激、动力等问题,把微观经济主体(农户)塑造成为内有动力、外有压力的独立商品生产者和经营者,向着自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束的方向转变。中国农村微观经济体制改革之所以能够取得举世瞩目的巨大成就,其深层原因就在于改革了所有制结构,实现旧体制外的增量改革,发育非公有制经济,使之与社会主义市场经济体制相接轨。

值得指出的是,中国农村广泛实行的家庭承包制,并不是采取包产到户的形式,也是采取包干到户即大包干的形式。包产到户与包干到户是有质的差别的。1998年10月,党的十五届三中全会的《决定》,第一次用家庭承包经营代替家庭联产承包,是为了反映中国农村微观经济体制改革的实践。包产到户是一种保留按工分分配的联产承包制形式。其主要特点是土地等基本生产资料集体所有制不变,实行生产队统一计划、统一分配、统一核算,将土地按人口或人劳比例分配到户承包经营,实行定产量、定投资、定工分,超产归己,减产赔偿。包干到户和包产到户的一个重要区别,即在实行包干到户的情况下,生产队已经不是基本的核算单位,各承包户只向国家交付农业税(已经取消了)和向集体上交公共提留,其余的产品和收入全部归农户所有,不具有联产的性质。农户成为独立核算、自负盈亏的基本单位。由于上交国家和集体的那部分是固定的,只要总产量和总收益增加了,农民所得的那部分就会越来越大。既然剩余的产品和收益是归农户所有,其产权的法律界限是很明晰的,不管承包户把这部分收益用于消费或者积累以及投资,均不改变个人所有权的性质。属于承包户个人所有的这部分资金或财产,从再生产的角度看,是一个能动的、可变的量,即可以不断地增值。正是通过家庭承包制

的推行,把农民个人所有制引入新型合作经济中来,鼓励农民个人投工、投资,使以往纯粹的公有制变成集体所有制(主要是指土地集体所有)和个人所有制相结合的混合所有制。这就有利于充分调动农民个人积极性,把各种分散的生产要素集中起来,较快地建立起新的生产规模,促进农业生产的发展。在实行家庭承包制的情况下,虽然土地的所有权是集体的,但是,却永久归农户占有、支配、使用,农户还拥有转让、转租、转包等增值权利。况且,土地以外的生产要素基本上是农民个人所有。这是家庭承包制之所以能够被塑造成为自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束的独立商品生产者和经营者,以适应社会主义市场经济发展要求的市场主体,之所以能够保持旺盛生命力的源泉所在。家庭承包制的历史性贡献的一个重要表现,是使我国粮食总产量从1978年的30476.5万吨增加到2008年的52850.1万吨;农民人均纯收入从1978年的133.6元增加到2008年的4761.4元。

实行家庭承包制的深远意义还表现在,只有实行并长期稳定家庭承包制,土地使用权的出让才有意义,购买、出租、转包土地使用权才能有积极性。只有在长期稳定土地家庭承包关系的基础上,建立起土地使用权流转机制,那些从事二、三产业的农户,才愿意把不便经营的承包地自愿有偿地转让出去,那些擅长经营农业的大户才敢放心地接包,农业适度规模经营才能发展起来。只有实行家庭承包制,农户才能成为独立的市场主体,自觉地利用农业生产时间和劳动时间的显著差别,从事副业生产,发展多种经营,进城或就地务工经商办企业。在这个过程中,农民必然要逐步积累属于自己所有的经营性资产,发展自营经济,开展多种形式的合作与联合,以公有制为主体、多种所有制经济共同发展的局面就会逐步形成起来。实行家庭承包制之后,农户成为独立的市场主体,强有力的激励机制与约束机制使农产品不断丰富起来,农产品供给、运输、储藏、加工、销售等产业系列服务随之发展起来,这对于建立发达的农产品产业体系和市场体系,将起着极大的推动作用。当农户成为独立的市场主体,就会利用自己的经营性资产,积极参与农业产前、产中、产后服务,专业化、商品化、市场化、现代化才会成为可能。目前全国共有各类农业产业化龙头企业14万多家,带动农户达8400多万户,占全国农户总数近三分之一。龙头企业带动农作物种植面积6467万公顷、畜禽饲养量84亿头只、养殖面积520万公顷。农业产业化经营带动农业向产加销一体化发展,成为

农户与市场相连接的桥梁纽带,对促进农民增收、发展现代农业发挥着重要的作用。

发端于20世纪70年代末80年代初的家庭承包制的实行,是适应世界发展趋势的一项制度创新,是进一步解放土地、解放农民的伟大运动。它让农民成为独立的商品生产者和经营者,把整个农村经济系统从封闭状态下解放出来,纳入开放的市场经济系统,从而为农村、农业、农民走向现代化,开辟康庄大道。实行家庭承包制,不仅深刻地影响着经济社会的发展,也深刻地改变着农民的地位,还将会改变农民的身份。这是因为,伴随着农民生产经营自主权的确立,以及与其相联系的农民财产权的扩大,农民就有条件逐步摆脱传统的社会分工,并通过他们自身的劳动,推动商品经济的迅速发展。商品经济是一种开放型的经济,这就有利于中国农村逐步由封闭走向开放,农民才不再被隔离于工业化、城市化、现代化之外,他们身上所蕴含的能量才能充分地释放出来。农民外出务工环境明显改善,农村劳动力转移就业规模不断扩大。在经济较为发达的地区,农村劳动力三元就业格局初见雏形。2007年我国农村外出就业劳动力达1.26亿人,乡镇企业从业人员达1.5亿人,扣除重复计算部分,2007年农民工达到2.1亿人左右。与其相联系,工资性收入越来越成为农民增收的重要来源。2007年工资性收入占农民纯收入的比重达到38.6%。以往那种封闭性的农村社会正在发生着深刻的变化,特别是“人”的这一因素已经充分地流动起来,已有亿万农民工进城从事二、三产业,他们中的相当一部分人还将分期、分批地转化为市民,实现从“身份”到“契约”的根本性转变。当前家庭承包制的不完善之处,突出表现在土地产权问题还没有完全解决,农民的土地、宅基地资产还无法变成可以流动的资本。这不仅使继续留在土地上务农的农民的利益受损,还使进入城市务工、经商的农民工安家立业遇到困难,已经到了必须加以解决的时候了。

三、“异军突起”的乡镇企业是市场经济的开拓者

在我国经济体制改革进程中,我国农民所作出的历史性贡献,突出表现在创造了家庭承包制和乡镇企业。这两项伟大创造完全是农民求生存、求发展的自发行动。邓小平在论述中国农村改革的历程时感慨地说:“农村改革中,我们完全没有预料到的最大的收获,就是乡镇企业发展起来了,突然冒出搞多种行业,搞商品经济,搞各种小型企业,异军突起。这不是我们中央的功绩。”乡镇企业之所以被称为计划经济的“异

军”,是因为计划经济体制下的国有企业,是“正规军”。中国历来都把工业化的希望寄托在城市的大中型国有企业,工业化和城市化是同步的。谁也没有预料到在中国的广大农村,也会掀起工业化高潮。大规模发展与“正规军”相对峙的乡镇企业自然会被称为“异军”。中国的乡镇企业,既不同于与计划经济体制相辅相成的国有企业,也不同于国外一般中小企业,是具有中国特色的社会主义新生事物,体现了亿万中国农民自发地、主动地挤身于工业化、城镇化的历史进程,因而,又被称为中国农民继家庭承包制之后的又一伟大创造。中国市场取向改革之所以能够迅速打开局面,并不断地引向深入,在很大程度上是得益于家庭承包制的建立和乡镇企业的发展。如果说,家庭承包制的建立是从“一统天下”的计划经济体制打开了一个缺口,那么,乡镇企业的发展则是在被打开缺口的计划经济体制,朝着不可逆转的市场化方向演进。在当时的中国经济领域里,唯有乡镇企业率先以市场为导向组织生产经营活动,即生产要素从市场中来,产品回到市场中去,形成了较为灵活的市场机制:即自主快速的决策机制、奖惩分明的激励机制、自负盈亏的约束机制、自我积累的发展机制,等等。这些都为中国创建社会主义市场经济体制进行了有益的探索,积累了宝贵的经验。

中国乡镇企业之所以被称为计划经济的“异军”,还因为它是在计划经济体制的缝隙中生长出来的。这条缝隙是亿万农民千方百计地从计划经济体制的岩层里挤出来的。在计划经济体制下,生产资料不是商品,不能在市场上自由贸易,只能由国家统一分配。只有纳入国家计划内的所属工厂,即国有企业或准国有企业(又称大集体企业),才有可能分配到生产资料。当时农民办乡镇工业是相当艰难的。他们得不到办工业所必须的基本条件:诸如原料、技术、设备、资金等。他们只能在已有的条件下起步。而用泥巴作原料的砖瓦业往往是乡镇企业的起点。用手工做砖坯,用土窑烧制,烧出砖瓦用手推车推到城里卖,然后买回一点简单的机械,稍稍扩大一点生产。在有石灰石的地方,农民就烧石灰,或是用小窑做水泥。人民公社时代,也发展小型粮食加工厂和农机修理厂,成为某些乡镇企业的雏形。那些靠近大中城市的农村,他们不满足于那些低层次的建材工业,为国有工业企业加工零部件,是他们的理想选择。正好当时国家要求大工业实行专业化协作,要把一些原先由自己生产的零部件扩散出去,农民则通过各种渠道、各种手段取得加工这

些零部件的机会。当时还仅仅停留在粗加工,如生产铸件毛坯、电子产品的铸塑件的粗加工等。

中国经济体制改革的一个重要特点,就是渐进式改革。所谓渐进式改革,就是在传统计划经济体制的核心部门,即国有企业改革受阻的情况下,采取体制外改革先行战略。即面对国有经济部门改革难度大,很难在短时间内取得突破性进展的情况下,在其周围培育和发展新体制和新的经济成分,并以此作为推动国民经济改革的重要推动力量。城乡二元结构体制是计划经济体制赖以正常运行的基础。相对而言,城市是计划经济体制的受益者,农民则是计划经济体制的受损者。从严格意义上说,相对于城市而言,农村是属于体制外社区。在农业集体化基础上发展起来的农村人民公社,就其实质而言,不过是国家有效控制农村经济社会的一种组织形式。农村人民公社集体经济组织在合法的范围内,仅仅是国家意志的贯彻者和执行者。从这个意义上说,农村人民公社和城市国有企业是没有什么差别的。但是,两者之间也存在一定的区别。即国家对农村人民公社控制、支配很严格,但却不对其控制后果承担直接的财务责任;而对国有企业及其职工则以国家财政担保其就业、工资和福利等。从这个意义上说,农村可以被视为体制外社区,是市场经济的发源地。作为市场经济体制的微观主体的家庭承包制和乡镇企业,就是在这种特定的背景下发展起来的。没有改革初期破土而出的家庭承包制和乡镇企业,就没有今天市场取向改革的丰硕成果。即使到了今天,仍然有人对乡镇企业说三道四,原因在于他们没有认识到乡镇企业在我国国民经济中的重要地位。2007年乡镇企业增加值占国内生产总值的比例已达27.57%,乡镇企业对国民经济增长的贡献份额已达26.99%,乡镇工业增加值占国内工业增加值的比例已达44.51%,乡镇工业对国内工业增长的贡献份额已达54.30%。完全可以这样说,农村不发展乡镇企业,是注定富不起来的。改革开放30多年来的实践经验表明,凡是乡镇企业发达的省份,农民年人均纯收入都在6000多元以上;凡是乡镇企业不发达的省份,农民年人均纯收入只有3000多元。浙江省是全国乡镇企业最发达的省份,也是全国市场化程度最高的省份,农民年人均纯收入连续24年位居全国各省区的第一位,2008年农民年人均纯收入达到9258元。

四、“三农”问题凸现源于城乡“二元制度”的碰撞

一个值得人们深思的问题是,新中国建立不久,毛泽东就告诫全党:“一定要高度重视农业。要注意,

不抓粮食很危险;不抓粮食总有一天要天下大乱。”可是,直至1978年,全国还有几亿农民没有解决温饱,城市食品供应也很匮乏。另一个值得人们深思的问题,即中国农村市场取向改革的目的,是为了解放农村生产力,也的确极大地解放了农村生产力。但是,中国农村市场取向改革30年,为何城乡居民收入差别不仅没有缩小,还呈现出扩大的趋势。以城乡居民储蓄存款余额为例,1986年,农村居民储蓄存款余额占城乡居民储蓄存款余额的68.18%,1998年,农村居民储蓄存款余额占城乡居民储蓄存款余额的31.35%,2008年,农村居民储蓄存款余额占城乡居民储蓄存款余额进一步下降至26.30%。“三农”问题越来越突出,被上升为全党工作的“重中之重”,究竟其原因何在?

在计划经济体制下,中国的“三农”问题之所以难以得到解决,其原因在于“政社合一”的农村人民公社,极大地压抑了农民群众的积极性;与此同时,在诸产业中,农业是比较利益最低的产业,还要以工农产品价格“剪刀差”的形式,为国家优先发展重工业提供资本原始积累,更是“雪上加霜”。那么,农村市场取向改革30多年来,为何城乡居民的收入差别不仅没有缩小,还呈扩大的趋势,“三农”问题演变成全党工作的“重中之重”,这是因为,改革开放30多年来,虽然已经废除了计划经济体制的一个重要支柱,即“政社合一”的农村人民公社,取消农产品统购统销,把生产经营自主权还给农民,允许农村劳动力的自由流动,允许农民发展工副业生产,从而使中国农村的面貌发生深刻的变化。但是,计划经济体制的另一个重要支柱,即城乡二元结构体制,却还没有从根本上被破除。城乡居民(包括农民工和市民)之间还存在一系列不平等的制度,即义务和权利的非对称性,农民和农民工要比市民承担更多的义务,享受较少的权利,还存在着明显的身份差别。农村改革滞后、城乡二元结构体制的存在,是城乡差别日益扩大、中国“三农”问题难以从根本上解决的症结之所在。

我国农村20世纪80年代所进行的改革,主要是三项,即实行家庭承包制,发展乡镇企业,改革农产品购销制度。实行家庭承包制,发展乡镇企业,是在相对封闭的农村社区范围内进行,涉及的利益主体较为简单,改革所遇到的阻力较小,相对较为容易推开。粮食流通体制改革,对农民来说,是受益性的改革,有利于改变以往粮食价格偏低状况,但是,对城市居民来说,则是必须付出较高的改革成本。为了缓解粮食购销双方的利益矛盾,实际上是城乡居民之间的利益矛

盾,国家财政承担了粮食购销改革的全部成本。在这项改革的起步阶段,由于对改革所涉及的复杂利益关系估计不足,曾经出现“放”了又“统”,“统”了又“放”,多次反复,直至2004年才全面放开粮食收购和销售市场,实行购销多渠道经营。实践经验告诉我们,中国农村经济体制改革难度最大的是城乡二元结构体制,这项改革涉及到城乡利益关系的深度调整。而当城乡利益关系发生难以调解的情况下,往往是把城市的利益放在优先考虑的位置。城乡二元结构体制不仅表现在农民和市民的身份差别,而且表现在农村生产要素和城市生产要素的等级差别。诸如农村劳动力在城市劳动力市场上,表现在农民工劳动力市场与市民劳动力市场的身份差别。即同工不同酬,农民工不能享受城市居民同样的社会福利待遇。导致农民工所创造的财富,大量被滞留在城市,滞留在农民工的输入地。农村的土地也被深深打上城乡二元结构体制的烙印。即农村的土地,要转化为城市建设用地,要通过国家低价征用,转化为国有土地,才能进入市场。这意味着中国农民还要通过劳动力的价格“剪刀差”和农用地转化为城市建设用地的土地价格“剪刀差”,为国家工业化和城市化提供资本原始积累。由于农村经济发展与金融体制改革严重滞后,导致农村资金大量流向城市,农村金融的人民币贷款只占全部金融贷款的15%左右。

我国的市场经济是政府主导型的市场经济,或者说,是政府直接加以控制的市场经济。如何市场化,市场化到什么程度,完全取决于政府的意愿。这种市场经济的一个重要特点,就是要素市场发育严重滞后。目前我国的资金要素是由中央政府控制的,即对贷款规模的限制,对利率升降的管制,以及对金融业准入的管制。土地要素是由地方政府控制的,地方政府垄断土地一级市场,地方政府的财政在相当程度上表现为土地财政。政府设置的城乡二元结构体制,导致城乡要素市场的分割。经过30多年的改革开放,城乡产品的不等价交换已经基本上改变了,但城乡要素的不平等交换依然存在。客观上要求必须加快建立城乡要素平等交换的合理补偿机制,让生产要素在农村和城市之间平等双向流动,加大对农村短缺资源的投资力度,引导生产要素向农村合理有序流动。要从根本上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。我们既要着力改变城乡二元结构体制,又不能超越于我国经济发展阶段。按照2008年10月召开的

十七届三中全会的《决定》精神,要到2020年才能基本上建立城乡一体化的体制和机制。即使届时城乡一体化的体制和机制基本上建立起来了,并不意味着城乡二元结构体制被彻底破除。从一定意义上说,城乡二元结构体制彻底破除之时,就是中国“三农”问题从根本上解决之日。

建国60年来,我国曾经进行几次规模较大的经济调整,且每次经济调整都是因为农业出了问题引起的。即农业出了问题就抓农业,增加政府对农业的投资;农业形势好转了又忽视农业,减少政府对农业的投资,始终无法一以贯之地保持农业持续稳定快速增长。这固然有主观上认识的原因,但也有客观条件的制约。即我国工业化还没有发展到有可能完全依靠自身积累的阶段,还需要农业继续为其提供资本原始积累。因而在资金的分配上还不可能做到持续地向农业倾斜,或者说,只能是有限度的倾斜,极而言之,在今后的一个相当长时期,从农业取走的还会明显超过给予农业的。当前,农民工劳动力价格剪刀差和农用地转为城市建设用地的土地价格剪刀差,仍然明显地超过国家财政对农业的投入。由此可见,我国的“三农”问题,说到底,是城乡“二元制度”所造成的。

参考文献:

- [1] 邓小平文选(第3卷)[M].北京:人民出版社,1993.238.
- [2] 吴象.中国农村改革实录[M].杭州:浙江人民出版社,2001.180.
- [3] 彭森.中国经济体制改革重大事件(上)[M].北京:中国人民大学出版社,2008.18~19.
- [4] 许经勇.中国农村经济制度变迁60年研究[M].厦门:厦门大学出版社,2009.1~12.

(责任编辑:王 华)