

论城乡经济发展机会的一体化

王春光

(中国社会科学院 社会学研究所, 北京 东城 100732)

[摘要] 从社会学角度看,城乡一体化经济发展的本质体现在机会的增加和配置上,体现在改善人们的各种机会上。唯其如此,才能获得合法性和合理性。城乡经济发展的机会平等至少体现在城乡经济发展制度、城乡经济发展政策、经济参与行动这三个层面。改革开放以来,城乡经济发展机会一体化与非农就业和流动就业机会、城乡产权关系、城乡金融制度、城乡劳动力市场这四方面要素息息相关。国家的一些政策与市场共同地阻碍了城乡在经济发展机会上走向一体化的进程。二元体制的惯性影响以及相应的社会结构难以获得同步转变,是当前我国城乡经济发展机会一体化的根本要害之所在。我国城乡经济发展机会的一体化,不应仅仅瞄准城乡产业布局的调整,更关键在于改革城乡经济制度和社会管理服务制度。

[关键词] 经济发展; 城乡一体化; 机会平等; 二元体制; 经济制度; 社会管理服务制度

[中图分类号] C912 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1007-5801(2016)01-0071-13

DOI:10.14119/j.cnki.zgxb.2016.01.009

迄今为止,绝大多数有关城乡一体化的研究都偏重于城乡之间的经济发展水平、产业布局等方面,至少把经济的城乡一体化作为重点研究内容^[1]。发展经济学和制度经济学把城乡视为两个不同的经济部门和不同的制度环境,如刘易斯的二元经济结构理论、缪尔达尔的循环累积因果理论、弗里德曼的“核心—外围”理论,这些都在一定程度上解释了城乡之间的经济发展差异以及走向一体的可能路径。有关城乡一体化的经济学研究为我们认识城乡关系奠定了重要的理论基础。经济是城乡关系的一个非常重要的因素,这个因素强有力地解释当前中国的城乡关系以及城乡一体化问题,但如果把经济因素当作唯一因素,就会产生认识偏误,尤其会误导政府的决策行为。因此,需要更多地从其他角度认识和研究中国的城乡一体化问题。这里从机会平等的视角审视中国城乡一体化,可以弥补经济学研究的缺陷,更突出人在城乡关系中的主体地位,

而不仅仅只重视物(资金、技术、收入等)的问题。

从社会学角度看,城乡一体化经济发展的本质体现在机会的增加和配置上,体现在改善人们的各种机会上。唯其如此,才能获得合法性和合理性。经济发展很难被归为某一类机会范畴,从理论上讲,它一方面是实现所有机会的基础,另一方面也是兼顾底层、中层和高层的机会;从国家配置资源的角度看,经济发展是国家在确保城乡底层机会和机会一体化的基础上进一步实现城乡一体化的一种策略^[2]。

一、透视经济发展的机会平等视角

机会平等是经济可持续发展的基础。就经济危机而言,一方面,它的一个重要根源是损害了机会平等,从而带来资源配置、供需失衡;另一方面,经济危机之所以传导给社会和政治,也是因为损害了机会平等。其中一个最重要的机制是就业,因此,世界各国

[收稿日期] 2015-11-12

[作者简介] 王春光(1964-),男,浙江永嘉人,社会学博士,中国社会科学院社会学研究所研究员、博士研究生导师,中国社会科学院社会政策中心副主任。

在推进经济发展中特别重视创造就业机会的问题。就业机会没有增加,甚至减少,意味着经济发展出现了问题。欧洲债务危机和美国金融危机,冲击最大的也是就业机会。2009年美国失业率接近10%,这在当时成为困扰美国社会和政治的最大梦魇,美国总统奥巴马在当年的大选中大声地承诺要在未来五年中为美国带来500万个就业机会,以作为其竞选下届总统的重要口号。在希腊、意大利、西班牙等深陷欧洲债务危机的国家,老百姓纷纷走上街头抗议政府的财政紧缩政策,原因也在于这样的政策直接减少了就业机会,使不少人失业。北非的埃及、突尼斯和利比亚之所以爆发政治剧变,在很大程度上也是由于深受经济危机影响而出现大量的失业人口。“至于这次剧变的原因,学者们已经指出了这些国家共有的一些特征:在经济领域,经济结构的单一和经济自由化政策,尤其是2008年以来的全球金融危机造成的冲击,令各国居民失业率上升、生活水平下降、物价飞涨,构成群众反抗政府的主要原因。”^[3]当前中国新常态的一个关键调控指标就是就业率或者失业率。就业既是确保维持一定收入以满足生存需要的最基本机会,又是体现人的价值、改善生活和社会地位的最重要机制。

但是经济发展机会的配置过程却是相当复杂的。不同理论对机会平等和经济发展关系的理解大相径庭:自由主义经济学认为,如果政府不干预,那么市场这只无形之手可以让每个人获得平等地参与经济发展的机会;新自由主义理论认为,政府干预越少,经济发展机会就越平等和公平。在它们看来,自由市场表现出的不平等参与实际上就是一种平等;相反,人为地纠正市场的不平等参与,实际上是一种不平等的做法。而社会主义理论则认为,自由市场并不能自动地带来社会平等,包括机会平等,必须通过有作为的政府推行一定的经济计划,才能达到社会平等。“我清楚地知道,我们需要进行大范围的平等主义变革:比如在我们的教育体制、财产分配、贫困时期的资源配置、社会习惯和生活方式,以及企业内部的权力分配;或许,还需要在劳动收入方面进行一些变革,但这种变革肯定要小一些。”^[4]政府的作为是否都有利于机会平等呢?显然这也是没有充分获得解决的理论和实践问题。

机会平等,是从过程角度理解的,也就是指所有社会成员都有相同的获得机会这一权利的可能性,它有三种含义:首先是规则平等,即规则面前人人平等。“如

果一种规则被应用到每个人身上,那么它就是平等地应用到每个人身上的:犯下同样罪行的人应得同样的惩罚,如此等等。”^[5]这要求制度是平等的,具体到经济发展上,就是要建立平等的经济制度,比如平等的竞争制度、平等的仲裁制度、平等的协商制度等。其次,分配性平等。按米勒的观点,这是一个个人主义层面的平等,也就是说,在某种利益或权利上平等地分配,给予每个人应有的东西,而所谓应有的东西取决于“所分配的是什么东西以及分配在其中发生的分配标准”。在经济领域,机会平等应包括平等地参与就业竞争以及根据所做的贡献而获得相应的报酬或收入或利益。最后,机会平等是一种整体性的社会状态,也就是社会平等或地位的平等,即形成每个人把对方作为平等来对待的社会状态。在经济领域,这样的平等体现在企业与企业之间、劳资之间、消费者与生产者之间等,他们之间存在着平等交换、平等权益的问题。“在1930年代,社会主义者不管在远景问题上存在多少分歧,但是就工党政府的近期目标而言却是一致的。这些目标,首当其冲的就是要消除贫困和构建一个社会服务型的政府;其次是要进一步促进财富平等;再次就是推行经济计划实现充分就业和社会稳定”^[4-2]。

在任何国家,或者对任何政府来说,经济发展并不自动带来机会平等,机会平等是一个不断的建构过程。在这个过程中,制度的改革和创新是相当重要的,当然更重要的是背后的平等理念。在我们看来,制定平等的规则是确保经济发展机会平等的基本前提;其次,政府在机会平等上所做的努力是另一个保证,至少政府有意识地将机会平等作为执政目标和理念,从政策上加以推进;最后,社会也需要形成平等的结构态势和氛围,每一个群体和阶层都有一定的能力和力量去维护自己的平等权利和机会,从而形成平权的社会氛围。这似乎是相当难做到的,是否意味着机会平等只是一个目标呢?我们能否将它作为一种手段来操作呢?事实上,我们更偏向于把它作为一种手段。城乡一体化就是通过推进机会平等来实现的,或者说,机会平等既是城乡一体化的目标,又是城乡一体化的手段。

二、经济发展中的城乡机会平等问题

发展经济学和制度经济学早已指出,在工业化和城市化进程中,城乡自然存在着机会不平等的问题,现代经济部门往往选择城市,而农村则停留在从事传统

的经济部门,但是,劳动力在城乡之间的流动和转移是没有制度性障碍的,尽管农村劳动力供过于求、技能较低等现象,在一定程度上损害了他们获得与城市居民平等的经济参与机会的能力^{[6][7][8]}。相比发展经济学和制度经济学所描写的城乡关系,中国的情况可能更为复杂,这是所有研究中国城乡关系的人都已经注意到的^{[9][10][11]}。那么,这种复杂性是怎样呈现出来的?在过去三十多年的改革开放中,城乡经济发展的机会平等有了什么样的改变?这为以后的城乡一体化预示着怎样的轨迹呢?首先我们得弄清楚从什么样的维度去讨论城乡经济发展机会的一体化问题。基于上面我们对机会平等和经济发展关系的讨论,我们认为,城乡之间的经济发展在机会平等上至少体现为这样三方面:

一是城乡经济发展制度。不同的经济制度对经济发展机会的安排是不同的。所谓经济制度,就是有关经济发展的各种法规安排,包括产权制度、企业制度、产业制度、分配制度、组织制度等。制度是一套最基本的行为规则,比如资本主义经济制度和社会主义经济制度都是最基本的规则体系,在不同的制度体系中,机会是很不一样的,而配置机会的机制也很不相同。

二是城乡经济发展政策。广义上看,制度是约束人们行为以及相互关系的一套行为规则,它应该包括各种政策,但我们是从狭义角度理解制度的:制度是一种更稳固、更基本、更一般的规则安排,而政策是一套更灵活、更具体的规则安排,比如税收政策是体现税收制度的一种行政行为 and 规则。从这个意义上看,制度是政策的依据和基础,但是有时候政策并不一定体现制度,很有可能出现政策与制度的偏离甚至背离的问题。如果政策背离制度的话,就有可能使制度受到伤害,意味着制度改革将不可避免,结果可能是新的政策上升为制度,变为稳定的行为规则。政策对经济发展机会的影响是相当大的,各地政府都在向中央争取优惠的经济政策,就足以说明这一点。

三是经济参与行动上的平等。任何制度和政策的平等都要体现在行动层面,都应为行动提供平等的机会。但事实上,制度和政策更多时候还是体现为形式平等(在有些方面还是不平等的),而如何转变为实质平等,存在着很多其他因素和机制。因此,除了从制度和政策层面外,我们更需要从行动层面把握、观察和分析城乡经济发展机会平等问题。在行动层面上,城乡之间的劳动力流动、消费行为、贸易活动、资本流动等,

也都存在机会平等问题。理想的城乡一体化或者说城乡一体化的最终目标就是城乡居民享受到平等地从事经济发展和活动的机会——经济行动的平等。

三、城乡一体化进程与经济发展机会

改革开放前,我国城乡处于两个彼此缺少自由交流和相对封闭的社会经济体系:城市发展工业,城市居民从事非农工作,享受国家福利和保障;农村只发展农业(除少量的五小工业外),农民只能务农,不能从事非农劳动,更不能从农村流入城市,享受不到国家给予城市居民那样的各种福利和保障。改革开放给城乡一体化以契机,而经济发展首先按下了城乡一体化的按钮。

(一)经济体制改革、经济发展与非农就业、流动就业机会

从城乡一体化角度理解,农村联产承包责任制改革本身还不能说开启了城乡一体化进程,而乡镇企业发展、小城镇建设以及农村劳动力外出务工经商(尤其是进城务工经商)才真正开启这一进程,因为它们使农村人获得了非农就业机会、向城市流动的机会,冲破了农村不能办工业、农民不能从事非农劳动和经营、农民不能进城赚钱谋生的制度障碍。过去三十多年中国经济快速发展的一个很重要原因就在于为农村、农民提供了非农就业、流动就业的机会。中国经济成功的一个重要经验就是农村在传统经济部门之外开始发展现代经济部门,主要是发展农村工业。凡改革先行、经济发展快的地方都是从农村发展工业、商业开始的,如苏南模式、温州模式、珠江模式和晋江模式。这些模式的一个特点是,在城市工业之外发展了农村工业和商业,农民获得了参与非农发展的机会。直到现在,这些地方都是中国经济发展城乡一体化程度最高的地区。

费孝通教授对苏南模式给予了高度评价:中国终于找到一条不用牺牲农村的现代化、工业化和城市化道路。苏南模式也启发了全国其他农村地区发展工业的思路,尽管没有像苏南那么成功。苏南在发展农村工业的过程中并不是很顺利,到1990年代中期苏南乡镇企业面临内部产权不清晰、经济效益下降等问题,因此经历了大规模改制、转制,但这并没有损害苏南的工业化基础,相反在改制过程中,苏南民营经济得到很快的发展,招商引资有了很好的工业和人力基础,到后来大量外资进入苏南,确保了苏南经济获得强大的发展动力和活力。现在,苏南农村人口中从事农业的劳动

力比重非常低,农民与市民的收入差距比全国小很多,农村基础设施建设与城市实现了衔接。太仓就是经济发展拓展城乡非农就业机会的一个典型案例。太仓是苏南一个县级市,现有人口46万左右,外来人口也达到这个数。2010年“在就业结构上,太仓第二产业和第三产业的从业人群占三产业从业人群的比例为89.08%”,远远高于全国非农就业比例(53%左右);城乡居民收入比为2.08,远低于全国3.2的平均水平^[2]。在太仓,只要愿意,都能在非农领域找到就业机会。

温州模式和晋江模式走的是不同于苏南乡镇企业发展的路子,但有一点是相同的,那就是农民同样有了更多的非农就业和创业机会。在温州,经济发展最初是从发展家庭工业和小商品市场起步的,这一模式的最大优点是能调动老百姓(尤其是广大农村居民)发展经济的积极性,使其广泛参与非农机会,以至于大批温州人由此迈向全国乃至全世界。迄今为止,总人口不到800万的温州有400万人口散向全世界从事非农就业。这在改革前是难以想象的。有了这样的机会,原来生活很困难的温州农村居民纷纷甩掉了贫穷的帽子,发家致富,成为温州模式最靓丽的“景致”之一。同样,晋江走的与温州模式相似的路子:家庭工厂到商品市场再到品牌企业。在这个过程中,晋江人获得了空前的非农发展机会和空间,晋江从1978年贫困的农业县发展为当今中国百强县的翘楚:1978年晋江地区总产值1.45亿元,人均只有154元,农业人口占全县总人口的85.7%,而2006年生产总值达到492.5亿元,人均GDP达到47185元,城市化人口超过60%,农业劳动力占就业人口比重已经下降到8.3%^[3]。从1980年代开始,农村工业纷纷发展,反过来带动城镇工业发展。如果我们用城乡一体化的视角看这种现象,会发现这是一种与现在不同的甚至可以说方向完全相反的城乡一体化——“用农村的方式发展城镇”,具体表现为当时晋江城镇的工业发展方式与农村没有任何差别:城镇居民与农村居民一样用闲置的房子、闲置的钱(当然会向亲戚朋友借)纷纷开办家庭作坊和中小企业,他们也是在自己的房子里搞起了企业,楼下是工厂、楼上是住家,或者在自己的房前屋后、左右盖一些简易的房子当作厂房,因此,在城镇,跟农村一样,住宅与厂房混杂,根本分辨不出哪是住宅哪是厂房,不少厂房是以住宅的名义兴建的,以至于出现许多城镇不像城镇,而更像

农村。在晋江的三十多年经济发展中,晋江农村居民就是在农村发展工业的基础上,缩小与城镇的差别,实现城乡互动发展,这是典型的城乡经济发展一体化的表现;农村居民获得了前所未有的非农机会,他们中不少人的致富速度比城市居民还快。

当然,不只是苏南、温州、晋江和珠三角农村获得了非农机会而得到了前所未有的发展,不只是东部农村有这样的机缘,中西部也有不少成功的例子。比如在成都郊区,那里的农村也因为抓住了非农发展机会而富裕起来了,甚至连贵州这个全国最不发达的省份也有同样的案例。

另一个不容忽视的是,更多的农村劳动力在经济体制改革中获得了外出务工经商的非农机会。1978年乡镇企业的就业人数只有2826万,外出务工的很少;但是2014年,农民工人数已经达到2.7395亿,其中外出打工的达1.6821亿人^[4]。他们绝大部分是来自中西部农村的农民工。如此众多的农村劳动力加入务工经商队伍,在一定程度上体现了城乡关系调整后出现的互动关系,为乡村居民提供了非农就业机会。2011年的中国社会综合状况调查表明,农业户口中有28.3%的人只从事非农工作,10.9%和7.9%的人分别从事以非农就业为主的兼业和以农业为主的兼业,52.8%的人只(纯粹)从事务农。由此可见,如果纯非务农者加上兼业者,农业户口者从事非农就业的达到47%^①。农业户口者转向非农就业的机会越来越多。

对广大农村居民来说,非农就业至少可以给家庭带来比农业多得多的收入。“作为农村居民收入主体的家庭经营收入占纯收入的比重2010年为47.9%,比2000年降低了15.4个百分点;2010年农村居民人均工资性收入为2431.1元,比2000年的702.3元增长2.5倍,占纯收入的比重为41.1%,比2000年上升了9.9个百分点,工资性收入已经成为农民增加收入的重要来源。”^[5]非农就业,特别是异地流动就业,在一定程度上引发就业者观念、生活方式和行为的变化:“来广东的工厂和商店打工的农村人,很快就学会了守时以及如何在工作中与他人协作。拿计件工资的人学会了如何在给玩具填充海绵或为各种消费品安装零件时提高效率。他们养成了洗手和其他卫生习惯。他们平生头一次跟来自天南海北的工友在一起工作,这也使他们的眼界变得更为开阔。他们学会了如何使用电

① 数据来源:中国社会科学院社会学研究所2011年《中国社会综合状况调查》。下文中多处数据来源于此。

视机、洗衣机、微波炉和空调。姑娘们追逐香港的时尚,学会了如何使用化妆品,如何梳理新发型。”^[16]

当然,由城市化、工业化和市场化带动的城乡非农就业机会的分布呈现的不是一种均衡的状态,而是非均衡的、链式的态势:大量非农就业机会分布在城市、小城镇、沿海和城郊结合部的农村地区,在大部分中西部以及沿海欠发达的农村地区,基本上缺少非农就业机会,所以才有农村居民外出务工的现象。不管怎样,就经济发展机会而言,始于1978年的改革解除了农民不能参与非农活动的制度性禁锢,让他们获得了与城市居民一样的参与非农活动的机会和权利,打通了城乡就业渠道,但是这并不等于它们分享到与城市居民平等的非农就业机会,而仅仅说明在形式上农民终于有了与城市居民一样可以参与到非农活动的权利。形式平等不等于实质平等,城乡一体化首先从机会的形式平等开始,然后逐渐获得机会的实质平等。城乡在经济发展机会上离实质平等还有很长的距离。2011年中国社会综合状况调查表明,在从事纯非农就业的农村居民中,在本乡镇(街道)就业的占51.4%,在本县(市、区)的占16.7%,在本省其他县(市、区)的占15.6%,去外省的占16.3%;而从事兼业的农村居民在本乡镇(街道)就业的高达90.22%。在本乡镇(街道)就业的属于就地就业,在本县(市、区)其他乡镇(街道)就业的叫就近就业,而在本省其他县(市、区)和外省就业的,基本上归入流动就业。流动纯非农就业者在参与纯非农就业的农村居民中占32%左右。至于兼业者,其中90%左右的农村居民都在农村当地就业。农村居民还是以就近就地从事非农就业为主。但是,流动到异地从事非农就业的人数占相当大的比例,而在流动中,他们大多青睐东部大中城市。“统计数据表明,流动人口七成以上分布在东部地区,八成以上分布在大城市与中等城市。全国吸纳流动人口较多的50个城市,集聚了60%以上的流动人口。直辖市、计划单列市、省会城市、地级及以下城市的流动人口分别占流动人口总量的13.2%、18.6%、22.3%、45.9%”^[17]。在许多中西部农村地区,跨县(市、区)流动和跨省流动就业的人口在非农就业人口中占绝大多数,而留在农村务农或兼业的那些人大多年龄偏大,或者是有老人和孩子需要照顾。异地流动就业,意味着乡村不能为其农村劳动力提供足够多的就业机会,很多非农就业机会集中在大中城市和沿海地

区。流动就业并不能带来平等权利,尤其是与流入地居民之间的平等权利。从区域角度来看,城乡非农就业机会的分布和权利是不均衡的,这种不均衡应该纳入城乡经济发展机会一体化的范围进行讨论和分析。

(二)城乡产权关系与经济发展机会

在阻碍城乡一体化的经济制度性障碍中,一个最基本的是城乡市场制度的差异,它使城乡居民不可能具有平等的市场参与机会和权利。合理、公平的市场经济制度应该是市场参与者享有平等的市场主体地位以及由此产生的相应收益和报酬,其基本制度就是平等、清晰的产权制度。尽管我国已经基本确立了社会主义市场经济制度框架,但是,城乡产权是不平等的,农村产权在市场上享受不到城市产权的地位,在土地产权和房产上表现得尤其明显:“在一个城市以史无前例的速度增长以及城市与农村经济越来越整合的年代,中国土地政策的一个最重要特征却是对待城市与农村土地上的一直截然分割。这两类土地受制于不同的权利体系并由分立的机构和法规所管理。”“农村与城市土地制度仍然维持着二元性,及其相关的国家对城市土地一级市场的垄断现象,造成了经济的重大扭曲,也刺激了城市以不合理的方式增长。”^[18-1]在现有的城乡二元土地制度框架中,农村土地在土地市场上不能享有与城市土地同等的地位,无法直接进入土地市场进行交易,因此,不能直接实现市场的等价交换价值,从而损害了农民从土地市场直接获得的收益:首先是在征地过程中,农民获得的补偿依据的不是土地的市场交易价格,而是基于主观的、相对欠缺科学依据的土地产出的几倍(一般根据的是承包年限,如30年或30年粮食产量的总价),这个补偿标准远远低于土地在市场上形成的价格。其次,农村土地不能直接进入市场交易,这影响了土地作为物权所具有的抵押价值,也就是说,农民不能用土地向银行做抵押贷款,从而也限制了农民获得资本、提升发展的能力和机会。同时,农村土地的补偿款往往不能直接落到农民的口袋,而是经过村庄集体乃至乡镇政府的各种名目的截流,只有很小一部分为农民所直接享有。“农民对土地的权利一直处于相对弱势,致使他们容易遭受不公平的对待,由此也制约了他们参与经济增长的能力。”^[18-2]

由于现有的土地制度不公平,农村和农民失去了利用土地在城市化、工业化和现代化进程中获得利益、

发展自己的机会。每年土地开发、征用而产生的地方政府土地收益相当可观,大大抵消了国家每年支农投入的效用。地方政府土地转让收益实际上是对农民、农村土地收益的一种变相剥夺。与此同时,土地开发商在土地开发中产生的丰厚利润中有相当部分应该属于农村土地的增值,农民应享有这部分收益。“土地征用的做法没有给农民带来公平分享土地价值增值的结果。”^[18-3]设想这些现在没有被农民分享到的收益如果实实在在地落到农民头上,那么农民尤其是被征地的农民的收入会大幅提高,他们可以用这些钱去开办企业、发展农业产业,或者用于资本投资等,不少农民就会发财致富,城乡差距不会变得现在这么大,许多农民就不需要跨地区务工经商了。如果农村的土地真正为农民所有,并且享有与城市土地同等的市场地位,那么农民可以用土地进行抵押贷款,从银行融得资本,用于发展经济、改善生活等,显然农民的经济参与和发展空间会宽阔许多。成都市委和市政府在过去的9年时间里针对农民在土地权利上所面临的制度障碍和缺陷,采取“确权还能”的政策措施,对农村土地进行全面的确权,构建农村土地“鱼鳞图”,即用立体的画图形式明确农民土地边界,并发放土地使用证,规定每个农民对自己拥有使用权的土地具有不可剥夺的收益权利,不管他们是否从事农业生产、是否在农村生活。当地政府官员认为,明确土地产权和收益,是城乡统筹、农村综合改革的关键问题。成都作为城乡综合改革试验区在土地确权上进行的试点,对全国推进农村土地制度改革具有重要借鉴价值。国家目前已经开始在全国农村开展土地确权认证工作,当然,这样的确权还需要其他方面的制度改革和政策创新,才能转变为农民获得更多经济发展机会、享受经济发展成果的基础。

与土地权益不平等直接相关的就是城乡房产权不平等,这是影响农村、农民获得经济发展机会的另一项制度性障碍。由于农村土地不能直接进入一级土地市场,从而限制了农民对房产的权能:不能买卖自己的房产。《物权法》规定,农村每个农户只能拥有一处宅基地,“宅基地使用权人可以将建造的住房转让给本集体内符合宅基地使用权分配条件的农民”“禁止城镇居民在农村购置宅基地”。城乡房产权的不平等体现在:第一,农民不能拥有多处房产,而只有一处房产,而城市居民则可以有多处房产。第二,法律虽然规定,农民的宅基地可以在本集体内转让,

但是实现这种转让的前提条件是相当严格的,只能转让给本集体中还没有获得一处宅基地的村民,而在本集体中没有一处宅基地的农户是非常少的,所以,农民的房子几乎不能进行买卖交易,而城市的房子则是商品,随时都可以交易,在交易中能带来很大的增值效果。第三,农民的房子不能抵押,而城市的房子则可以抵押,这就进一步限制了农民由房产而衍生的其他一些经济权利(特别是金融权利)和机会。

这样的制度限制和不平等,要么严重限制了农民的许多经济利益和机会,要么迫使农民非正式运作农村宅基地和房产的交易,即产生了不合乎《土地管理法》和《物权法》的各种非法交易:小产权房、私自兴建住宅、将房屋向空中延伸(如私自加盖楼层)等,从而扰乱了农村的房产和土地管理秩序,存在严重的法律、社会纠纷和社会冲突等风险。广州、深圳的城郊结合部散布着不少城中村,当地农民不断在原有房子上加盖楼层。表面上,农民这样做的直接目的是多盖房子便于出租,获得更多租金收入,但这背后跟城乡不平等的产权制度直接相关:在城市的不断扩张过程中,农民并没有从土地征用中获得应得的收益,城中村的居民基本上失去了农地或只拥有少量不足以维生的农地,又没有其他就业渠道,于是他们就想着利用仅有的房子出租赚钱,因不被允许有更多的宅基地用来建房,于是他们就向空中要房。当然,这样做是违法的,但如果大家都这么做,甚至许多村干部带头做,就出现“法不责众”现象。到现在,城中村成了城市改造的一大难题。尽管一些城市正在推进城中村改造,但其付出的代价是很大的,而且被拆迁的农民今后的生计和经济发展又面临新的问题。至于“小产权房”,也是在城市房地产滚滚红利的催生下出现的,农村眼看着无法在房地产市场上分享更多的利益,只得通过变相操作,在自己的建设用地上兴建小产权房,以从房地产市场分得“一杯羹”。尽管国家三令五申,不准农村建小产权房,也采取一些严厉的措施,但小产权房不仅屡禁不绝,而且呈蔓延之势,已经成为一个规模庞大的住房类型。

当然,能参与这种违章建设的农民毕竟还是少数,绝大多数农民在现有的产权体制中根本没有任何产权收益和发展机会。在远离城市的农村,广大农民只得选择外出务工,否则就赚不到钱来养家糊口。在不少村庄,青壮年农民携家带口到沿海地区或城市打工了,村里只剩下老人和少数孩子,许多房子空无一人,显得

相当衰败。当然,农民虽然以后还打算返回农村,住在这样的房子里过生活,但是在他们长时间的外出中,房子对他们来说没有增加任何收益,相反由于长期的闲置而老化,这当中一个最大的障碍是农民的房子不能像城市房子那样进行自由交易和买卖。对广大外出务工的农民尤其是那些想城市化的农民来说,他们在农村的房子实际上成了“鸡肋”。更重要的是,这些房子不能交易兑现,根本无法起到帮助他们更好地实现城市化的作用。所以,从这个角度看,现有的农村产权制度实际上不利于农民城市化的权利和机会,甚至也不利于城市的发展,因为农民城市化的能力弱,会增加城市的负担,包括经济负担和社会负担:经济上由于农民无法从农村房子中获得应得的收益,他们在城市的购房能力和创业能力大受影响,如果城市要让他们城市化,就必须投入更多的钱去为他们兴建保障房、廉租房等;社会负担则是,那些想城市化的农民因缺乏足够的经济条件而可能处于一种“半城市化”状态,给城市的社会融合、秩序带来很大挑战。2011年国家人口和计划生育委员会流动人口管理司组织的对全国流动人口的问卷调查显示,不论在家乡拥有什么样的住房(自建房、集资房、商品房、保障房或没有住房及其他),他们中大部分的人(72%以上)都很愿意融入流入地社会,也就是说,并不像一些研究者认为的那样,在农村有一分田、一间房,农村居民就不一定想融入城市了。如果这一分田和一间房能通过市场交易变现,就可以从经济上更好地帮助他们融入城市^①。

(三)金融制度与城乡经济发展机会

我国农村之所以在经济发展上没有城市的机会多,还在于金融制度。最近20多年,中国城市之所以呈现前所未有的蓬勃发展态势,除了现代工业外,更重要的是资本与土地的结合,产生了巨大的倍增效应。在这个过程中,农村、农民和农业做出了巨大贡献:大批廉价的土地,大量的存款,还有大批苦干的、低薪的农民工。其中资金的作用不可忽视。我们在中西部农村调查时,发现这样的现象:一方面那里真的很缺钱,农民想发展农业产业、兴办中小企业、置办一些实业,借钱没有门路;另一方面农民存在银行的那些钱都不能用在当地搞发展,而是被投放到城市和发达地区的

产业。我们在贵州省某地调研时,当地的党政领导说道,当地的银行存款中用于当地贷款的不到20%,大部分流向沿海发达地区的城市,而在当地发放的那20%的贷款基本上也在城市,很难落在农村和农民。“2003年重庆农村信用社100多亿元的资金中,50%用于支持‘黄金客户’,如电信、烟草、啤酒企业、高速公路建设等,同时还参与了城市居民住房按揭、房屋装修等消费信贷市场竞争。”^②“这种金融格局迄今没有根本性改变。这实际上是城乡金融制度不合理造成的:一方面,中国的金融制度是完全按照商业化标准构建的,所有金融机构都以商业化为目的进行运作。商业化的基本特点就是赚取最大利润。在广大农村,村民分散居住,贷款抵押条件差,对商业银行来说,在那里搞经营成本高、收益低,甚至存在很高的亏损风险,所以,它们对农村开展金融业务,显然少了动力和积极性。而另一方面,国家又没有全面开放金融市场,由国有银行垄断金融市场,民间资本难以进入,目前虽有少量进入,但也不足以解决农民、农村的金融“饥渴”问题。农民贷款难,直接制约了他们创业兴业。与此同时,正如上文所谈及,中国的农村产权制度与现代金融制度是难以有效契合的,抵押贷款制度是现代金融的一项基本制度,但农村产权不清,造成农民根本无法从银行贷到用于发展的钱。某县区统筹办的负责人在调研中对我们说:“房产、农村集体建设用地(包括宅基地、村公益用地、乡镇企业用地),都是农村的宝贵资源,如何用活这些资源,事关农村发展和城乡统筹进程。”^②

农村的土地制度以及农民自身的生产经营条件,对商业化改革后的国有银行没有太大吸引力,所以,改制后的四大国有银行纷纷撤并分布在农村的银行网点,连农业银行这样本来为农村、农业发展而设置的银行对农村、农业和农民也不甚感兴趣。剩下的只有农村信用社,而各地的农村信用社都在千方百计地进行商业化转型,虽然坚守农村,但其吸储功能远远大于贷款功能。关于信用社的改制,有过很多争论。一派观点认为,信用社应该回归当初的本身:农村农民合作金融组织,是农民组织起来解决自己碰到的各种资金问题的方式。但其后来被国有化,不再是农民的合作金融组织。今后改革的目标是恢复农民的合作金融组织。

^①当然,这种“交易变现”必须建立在其他一些制度配套实施的基础上才是合理的。比如,对农民获得宅基地应有偿还是无偿的问题的正确处理。但这并非本文的讨论范围。

^②资料来源于笔者所在课题组2009年在重庆某县区的调查记录。

作金融特点。另一派主张信用社商业化,改制为农村的商业银行,在实践过程中这一观点占了上风,很多农村信用社纷纷易旗为农村商业银行,根本不见其农村合作金融的特点。这一派主张的理由是,早在1950年代末,农村信用社已经国有化了,不再是农民的合作金融组织,农民在其中占的股份非常少,国家不断地向信用社注资,已经把农民的这点股份稀化了。信用社商业化改制后,虽从农村吸储,但往往向工业、服务业和城市房地产等领域投资,农村、农民和农业在贷款对象方面被淡化了。邮政储蓄银行则是1990年代中期发展起来的,在很长的一段时间内,它们是名副其实的农村储蓄银行,不从事任何贷款,最近几年开始在农村进行小额贷款业务,在一定程度上缓解农村资金需求,但每年发放的贷款金额并不是很大,占农村存款余额的比重很低。《经济观察报》有如下报道:“截至2012年9月末,邮储银行县及县以下农村地区储蓄存款余额超过2.5万亿元,绿卡账户数约3.5亿户。”“截至2012年10月底,邮储银行累计向县及县以下农村地区发放小额贷款760万笔、金额超过4300亿元,占全行小额贷款累计发放金额的70%以上。”^[9]4300亿元贷款只占2.5万亿元存款余额的17.2%。因此,信用社和邮政储蓄银行成为城市抽吸农村资金的“抽水机”和“水泵”。尽管最近几年,国家允许一些金融机构(村镇银行、农村金融互助社等)从事农村小额贷款活动,覆盖面有了很大的拓展,但是,小额贷款存在着规模小、资金不足、诚信差等问题和困境。比如村镇银行试点力度较小,进入门槛较高,经营范围受到很大的限制。由于不准吸储,而只进行贷款业务,不少村镇银行没有充足的资金从事贷款。农业政策银行当前从事的更多是与粮食生产和收购有关的金融业务,而很少为农村工业、商业等活动提供资金支持。在广大农村,从事工商服务以及农业产业活动,所需资金的绝大部分来自民间借贷,而不是来自金融机构。

由此可见,农村一方面存在资金“饥渴”,另一方面大量储蓄被各种金融机构吸走;一方面活跃着民间借贷,另一方面金融机构在农村从事信贷的积极性和动力都很弱。这种尴尬现象的根源在于我国的金融制度以及相应的其他经济制度没有有效地确保农民融资的权益和机会。

(四)非正式的城乡劳动力市场

从1970年代后期开始,城乡从封闭走向开放、交

流的第一步就是农副产品和农村劳动力进入城镇,城乡劳动力市场开始萌芽和成长。在高度计划经济的集权时代,城乡分割也体现在劳动力的就业上:当时城乡不存在现在意义上的劳动力市场,城乡劳动力的就业范围、方式都是受到严格限制的,不能随便选择;农村劳动力基本上在农业及相关农村部门就业,不能转向非农,更不准进入城市就业;同样,城市劳动力也是由国家严格配置的,没有自由选择就业的空间。从1980年代开始,农民终于赢得了非农就业机会,也可以进城就业,但是,农民的就业是在国家正式就业制度之外的,不受国家的就业制度保护,当时叫作体制外就业,包括务农、乡镇企业就业、进城打工、个体工商户以及民营企业创业和从业者等。

即使在1992年中央提出了社会主义市场经济体制这个目标后,农村劳动力在城市就业,仍然受到各种各样的制度性歧视,尤其是一些流入地政府出台了排斥农村流动人口的就业政策(如北京、上海、广州都规定了A、B、C类工种)。1998年,国务院办公厅在其发布的《关于做好灾区农村劳动力就地安置和组织民工有序流动工作的意见》中仍然对农村劳动力外出务工进行行政限制,指出:“劳动力输入地区要进一步加强对外来劳动力的宏观调控,今年后3个月到明年3月份,用人单位原则上不得再新招收零散的农村劳动力。确实需要招收农村劳动力的,应当经地(市)级以上劳动保障部门批准,通过劳务协作来实现,并优先考虑灾区劳动力。对在城市有工作岗位的灾区民工,要求其返乡探亲后不要携带新的人员外出。对盲目流入城市的人员,要做好劝返工作。要加强劳动力市场管理,严厉查处私招乱雇农村劳动力、侵害劳动者合法权益及其他扰乱劳动力市场的行为。”当时,农村劳动力在城市、流入地还没有完全的、自由的就业权利,不少人还被当作盲目流动者而受到强制收容遣返。到2000年,当时的国家劳动与社会保障部(现在的人力资源与社会保障部)才提出“要逐步将城市化作为吸纳农村劳动力就业的主渠道”,由此开始转向承认农村劳动力进城就业的权利,城乡劳动力市场从原来的非制度化转向制度化建设。2000年7月,劳动和社会保障部、国家发展计划委员会等七部委联合颁布《关于进一步开展农村劳动力开发就业试点工作的通知》,要求在一些有条件的地区开展推动农村劳动力开发就业工作的试点,取消对农村劳动者流动就业

的限制,探索改革现行流动就业证卡管理制度,对城乡劳动者实行统一的就业登记;制定和实行适用于城乡用人单位和劳动者的统一的劳动管理办法。由此国家才提出了统一的城乡劳动就业管理制度。

但是,这并不等于城乡统一的劳动力市场体制已经建立起来了。事实上,到现在,这个体制还没有真正建立起来:首先,仍然存在体制内和体制外的劳动力市场。虽然在体制外的劳动力市场中也有相当一部分城市劳动力在从业,但大多数还是农村劳动力,而且农村劳动力都是在体制外劳动力市场实现就业的,难以进入体制内的劳动力市场。体制外劳动力市场与体制内相比,存在着就业不稳定、就业条件差、就业时间长、工资低、福利少、上升渠道不畅等问题。新的《劳动合同法》虽然对所有劳动者做出一视同仁的规定,但是,在执行和管理层面,对流动农村劳动力来说却缺乏有效的落实机制,比如申诉机制、谈判机制、仲裁机制等都相对缺位,加上属地管理的行政体制又进一步压缩了流动农村劳动力在城市社会获得平等的劳动就业权利的空间。

还有一个分割是一级劳动力市场与次级(二级)劳动力市场。一般来说,体制内的劳动力市场基本上属于一级劳动力市场,而体制外的劳动力市场则属于次级劳动力市场。次级劳动力市场属于劳动密集型、工资报酬低、非正规的就业市场。在体制内的一些单位也雇佣不少农村劳动力(如保安、清洁工、打字员、司机等),但是他们却不能被归类为体制内劳动力市场就业,而应属于体制外的劳动力市场就业,也属于次级劳动力市场就业。当然在体制外的劳动力市场,也存在着一级劳动力市场,包括外资企业、民营企业以及混合型企业的管理、技术服务、营销等领域。从这个层面来说,一级劳动力市场与次级劳动力市场并不与体制内和体制外劳动力市场完全重合。

有研究表明,农村劳动力绝大多数都是在体制外的次级劳动力市场实现就业,在城市的非正规就业领域中他们占据绝对多数,高达56%的流动人口没有参与社会保险^[20]。相比较而言,非农户口的劳动力中,在党政机关、人民团体、军队、国有企业和事业单位就业的占47.7%;而农业人口则只占11.6%,事实上他们大多在这些单位当临时工,没有稳定的就业身份;以前是农业户口而后来转为非农户口的人中,32.7%的人在各单位就业,他们大多是通过大学教

育或参军等转变过来的,在体制内单位中是正式工;以前是非农户口而今为居民户口的人中有43%在这些单位工作。由此可见,不同户口身份的人在劳动力市场上有着不同的地位,尤其是农业户口者与非农户口者在劳动就业机会上存在着不同地位:非农户口者更多地体制内和一级市场上就业,而农业户口更多地体制外和次级市场上工作。

与此同时,农业劳动力的职业化程度相当低,不仅表现为农业生产在很大程度上具有重要的自给自足特点,而且还表现为不享受国家的劳动制度保障——没有退休、养老、工伤、失业等方面的保障,虽然国家近期在农村推行新型的养老制度,但是这种制度并不是以农业劳动为基础的,而是带有普惠型的社会救助性质,以帮助农村老年人减少生活压力和负担。农业劳动大多以家庭为主要单位,而我国社会保险制度规定,出资方以单位和劳动者为主,在农村实施社会保险,势必要由家庭来承担大部分的社会保险费,对农民来说,当下肯定是一笔不小的负担。如果农民知道社会保险对他们有好处,如果保险费设计适度,那么,大多数农民还是会加入社会保险。事实正是如此。就拿新型合作医疗制度来说,刚开始农民持怀疑态度,而现在大多数农民还是愿意参与,目前新型合作医疗的参与度还是相当高的,当然,这背后有国家的出资支撑。从农村新型合作医疗到新型养老制度,国家确实在逐步地推进城乡一体化进程,但是,农业劳动还不能享受与城市就业一样的各种权利和机会:没有带薪假期、没有休假,没有更多的社会福利,更不能通过农业劳动实现地位的升迁等。农民也没有相应的农业劳动就业权利意识,还是停留在传统的小农状态,没有把农业劳动当作就业,而是当作生活的一部分。他们认为,农民就是种田种粮,赋予农业劳动更多的社会和文化意义。不过,劳动力外出务工经商,在一定程度上削弱了传统农业劳动的意义和价值,更多的农村年轻劳动力看不起农业劳动,视其为没有出息的表现:一是农业劳动太辛苦;二是收入不高,也享受不到更多的权利和机会。从这个意义上看,农业劳动的地位更是今不如昔,与工业、商业、服务业的就业地位相差更大。

四、经济发展机会城乡一体化的影响因素

对当前城乡经济发展机会,有这样一个基本的判

断:城乡经济发展机会从过去的分割走向开放,制度对农村经济发展机会的限制在弱化,城市向农村劳动者开放了经济发展机会的空间,城乡经济发展机会跨越了城乡边界,在一定程度上缩小了城乡差别,或者在城乡之间形成一个过渡地带。“通过农民的外出打工和回流,农村家庭和农民得以在一个将农村和城市都包含其中的社会经济环境中活动。农村家庭和农民工既依赖于城里的工资,也依赖于维持生存的农业生产所带来的保障。”^[21]农民比以前获得了更多的经济发展机会,可以农转非、可以异地就业,也可以创业,国家对农村劳动者的就业权利和机会给予了更多的政策和制度保障。这显示了城乡在经济发展机会上正在经历一体化。但是,这个过程还没有完成,而且在某些方面的差距不但没有缩小,还在不断扩大。在笔者看来,城乡经济发展机会一体化的含义是,城乡都拥有同等的机会以及机会蕴含着同等价值和意义,也就是说,所有经济发展机会都是面向所有的人,不以城乡来区分,与此同时,同一种机会不能因城乡而有着不同的待遇、权利和条件。

城乡在经济发展机会上还是有明显的不同,可以概括为这样几个方面:第一,城乡就业市场机会还是有明显差异的,农村劳动者进城务工,大多进入次级劳动力市场,很少能进入一级劳动力市场,仍然不能享受同工同酬、同工同权的待遇。第二,农村劳动者依旧无法享受与城市居民同等的金融权利和机会。第三,农村不能与城市一样享受土地开发增值的机会。第四,与国家农业的产业优惠政策相比,城市有更多的产业享受国家的产业优惠,如高科技发展政策、高新产业发展政策、工业园开发政策等,所有这些政策都面向城市产业。

与改革前相比,城乡经济发展机会差距的影响因素发生了很大的变化:市场因素越来越成为一个重要的影响因素。市场是偏爱城市的:城市具有巨大的规模集聚效用,大大降低经济发展的机会成本,有发达便捷的基础设施、快速的信息传递渠道、更高的消费需求、丰富的人才资源等,这使得第二和第三产业更加钟爱城市,而不是农村。所以,在改革开放后,由于城市的集聚吸纳,大量的农村劳动力和资本纷纷被城市市场所吸纳,在一定程度上削弱了农村的经济发展机会。由此出现的结果是城乡收入差别并没有因为农村劳动力可以进城打工而缩小,反而在不断扩大。

城市具有如此巨大的市场吸引力,并不仅仅由于市场本身的威力,而与国家的相关经济和社会政策有着直接的关系和影响。尽管国家也在不断地改革不利于农村经济发展机会的一些政策,但是,国家的某些政策调整却在一定程度上更加偏向、偏爱城市。仅土地开发政策就使农村失去了很大的经济发展机会。虽然农村劳动力可以进城打工经商,但仍然碰到很多的政策和制度壁垒,享受不到同工同酬、同工同权的机会。虽然农业获得了各种补贴,但是,国家的粮食政策在很大程度上限制了农民从务农中获得更好的收益。在这里,国家的一些政策与市场共同地阻碍了城乡在经济发展机会上走向一体化的进程。首先,城乡之间仍然没有形成统一的、平等的市场体系。其次,国家缺少为发展农村经济机会提供一些重要的、强有力的政策支持。许多发达国家对农村经济发展都有专门的倾斜政策,使得农村居民享受到与城市居民同等的经济发展机会。这两个重要层次的问题,显然不利于城乡经济发展机会的一体化。由于存在前一个层次的问题,农民不论在农村还是在城市,很难享受到政策和制度上的公平待遇,他们既不能享受与城市居民平等的经济活动参与机会,又不能从同样的机会中获得同样的待遇和权利;后一个问题的存在,在很大程度上使本来就比较弱势的农村经济(尤其是农业)变得更加弱势,难以农村经济与城市经济提供平等的竞争条件。

所以,从这里可以看出,城乡经济发展机会的不平等,并不像经济学家刘易斯所认为的那样完全是因为城乡经济属于两个不同的经济部门(传统的农业部门和现代资本主义经济部门),还因为我国的城乡二元体制。虽然到现在有关农村劳动力向现代部门转移的限制在不断解除,但是二元体制的惯性影响以及相应的社会结构难以获得同步的转变。这就是当前我国城乡经济发展机会一体化的根本要害之所在。

五、经济发展机会城乡一体化的可能路径

有研究者认为,中国城乡一体化已经形成了“民本自发”和“政府自觉”两个路径。所谓“民本自发”,主要指“在市场化改革中,对城乡关系演变影响至关重要的非正式制度就是以乡镇企业制度变迁和发展为代表的农村工业化进程。”^[22]这种“民本自发”的观点主要是从经济发展机会角度理解城乡一体化进程。在这种观点看来,从1980年代出现的“苏南模

式”“温州模式”“珠三角模式”都是中国农民自觉寻找城乡一体化而进行的经济活动,为自己创造了非农发展机会。这样的“民本自发”行动确实大大地推进了这些地区的城乡一体化发展,但对于其他广大农村地区来说,这些模式并不是可以模仿的,也是不可复制的。那么,对其他广大的中国农村来说,是否还有其他的城乡一体化路径呢?从目前的一些政策导向和研究观点来看,城乡产业布局一体化和农业产业化被视为推进城乡经济发展机会一体化的两个重要路径。

所谓城乡产业布局一体化,就是通过以县域为单位发展工业园区的方式,吸引农村劳动力的非农化转移,与此同时,加快农村土地流转,促进农业产业化发展,为工业化提供人力和土地资源。成都市的经验就非常典型:从2004年开始,成都市推进“三集中”的优化城乡产业布局的做法。这“三集中”就是“工业向园区集中、农业向大户集中、居民向社区集中”。成都市规划了以中心城市、区(市)县政府所在地及有条件的区域中心镇为依托的两级工业集中发展区,旨在提高城乡工业化水平。成都一共兴建了20多个工业园区,每个县区都有自己的工业园区,而下属的每个乡镇将自己招商引资来的企业项目放在区县工业园区集中发展,而不是放在自己辖区,这些乡镇可以享受落户工业园区的企业创造的税收收入。工业集中发展,改变了“小而散”的农村工业发展状态,提高了对外来资金的吸引力。农地向农业大户集中、农民向城镇小区集中,其首要目的还是为区县工业发展提供土地支持和劳动力支持,同时也通过规模化发展促进农业产业化和现代化。当然,这样的“三集中”是否能达成城乡经济发展机会的一体化,还需要更多的社会、政策条件支持:农地的流转是否合乎农民的意愿?向他人流转土地后的农民能否在工业和第三产业中实现更好的就业?农民集中居住,能否获得可持续的生活改善条件?等等。这些问题从一开始就考验着成都的产业布局城乡一体化做法。成都的城乡产业布局一体化之所以取得好的效果,关键在于较好地处理了产业集中发展与城乡普遍分享发展成果的关系。城乡经济发展机会一体化并不意味着农村一定要像城市那样发展工业,但是,城市工业发展一定要让农村分享到成果。一方面,成都鼓励乡镇积极参与工业化进程,让它们将招商引资的资本投入工业园区。另一方面,成都也使它们看到,它们可以享受园区产生的税收,可以增强乡镇政府财

政能力,能为农村公共服务和基础设施建设提供财政支持;与此同时,让农民集中在工业园区周围居住,可以享受到工业化发展创造的就业机会;通过土地确权颁证,使农民能享受土地的长期收益,激发农民在向非农化转移的过程中让土地流转的积极性和动力,由此带动农业产业化发展。当然,有一些制度性问题依然没有解决,比如现有的土地制度还是限制农民在工业化和农业现代化中进一步获得土地增值的收益;在产业布局过程中政府过多地使用行政力量,产生了一些强制问题,尤其是政府在换届中产生的政策不确定性也在影响产业发展与农村的关系。

沿海发达地区的城乡产业布局一体化走的是不同于成都的路子。农村的工业化和农业产业化的主要动力来自民间,而不是政府(或者不是最基层的政府),对此黄坤明的“民本自发”概括有一定道理。不论是苏南模式,还是温州模式和珠江模式,它们都是民间、外资通过市场机制而发展起来的,即使像以集体经济为主的苏南模式,在农村工业化过程中,也是以村、乡镇为单位,出现“村村点火、处处冒烟”的景观;温州模式更是民间老百姓的“杰作”;珠江模式是港资与当地村庄合作的产物(“三来一补”)。当然在这些地区,政府并不是不起作用,而是往往处在后台,且刚开始也没有明确的所谓“城乡一体化”的意识和观念。所以,从这个角度来说,这些模式走的是一条自发的城乡产业一体化路径。但是,进入1990年代末和21世纪初,首先认识到统筹城乡发展的还是沿海地区的政府,如苏南最早提出“三集中”的政策,浙江在全国省市中是最早提出“城乡一体化”战略和规划的,但是,由于本身城乡工业发展程度就比较高(比如,早在1998年,浙江省乡镇企业就占全省经济的“四分天下有其三”的格局),因此,这些地区的政府就没有像成都那样鲜明地将城乡产业布局一体化作为重点工作来抓,而转向其他方面的城乡统筹,如浙江省2003年就“开始实施城乡一体化的交通网络、农村供水供电网络、污水垃圾收集处理设施、广播电视设施等方面的建设”^[1-2]。

实际上,全国各地都在推进县域产业发展,即便十分落后的县,也在轰轰烈烈地发展工业园区,各级干部都有硬性的招商引资任务指标,由此也确实引来了一些资金,提高了县域的经济总量,但是我们的调查显示,这种做法对推进城乡经济发展机会一体化的效果并不明显。某西部县是国家贫困县,最近几年利用东

部产业转移机遇,从东部引进了一些项目,建立起工业园区,为当地增加了5万多个就业机会,一些过去到沿海打工的农民返回本地打工,从这一点看确实增加了农村经济发展机会。然而,除此之外,工业园区并没有有效地带动该县农村的经济发展:农业产业化水平依然不高,农村基础设施依然落后,农业收入增加依然缓慢,农村“空心化”问题依然没有得到缓解;与此同时,还出现一些因工业发展征地而产生的失地农民问题;由于引进的工业大多是污染严重的,因此对农村的生态环境产生了不可估量的破坏;还有一些企业之所以到那里投资,更多的不是出于发展实业,而是为了圈地,在一定程度上反而给当地造成很大的社会矛盾和纠纷。该县招商引资、发展工业园的做法为什么没有达到成都那样的统筹城乡发展之效果呢?我们认为,招商引资、产业发展必须要配以经济制度的改革和创新,城乡才会达成共同发展的效果,否则,就会出现招商引资与农村经济发展脱节的问题。成都之所以通过“三集中”实现城乡经济发展机会的一体化,关键在于背后的制度改革和创新,尤其是农村产权制度改革和城乡社会管理及服务体制改革。成都在农村产权制度方面的改革创新在很大程度上解决了农民的土地收益、土地处置权利问题:一方面农民可以获得对土地的永久受益,另一方面可以分享到工业化和城市化的发展成果。在“确权还能”后,农民可以在向城市迁移的同时保持对土地的永久使用和收益,解决了土地流转中的法律模糊问题,也有助于农业产业化发展。沿海发达地区不论在早期的经济发展阶段还是后来的经济提升阶段,始终伴有经济体制的改革和创新作后盾。如苏南从1980年代的社队企业向乡镇企业发展以及小城镇发展,1990年代开始的乡镇企业改制以及大举引进外资的做法,实际上都是制度改革创新的产物。当前苏南各地又纷纷出台了围绕新农村建设的富民政策(如富民合作社、劳务合作社、合作农场、集体宿舍租赁建设等),再造新的农村集体经济,也是一次制度创新。这一做法在一定程度上弥补了乡镇企业改制后村庄集体经济不足、农村基础设施建设投入不足的问题。相对于这些地方来看,许多中西部地区在招商引资、产业发展上缺乏制度改革创新,仅仅靠低廉的土地成本和生态环境的牺牲增加对外部资金的吸引力,在

[参考文献]

[1] 黄坤明. 城乡一体化路径演进研究[M]. 北京:科学出版社,2011:130-131^[1],167^[2].

很大程度上不但将农村经济发展排斥在工业化和城镇化之外,没有达成县城工业与周围农村经济实现同步发展的格局,而且还在许多方面牺牲了农村和农民的利益,引发不少社会矛盾和纠纷。

政府社会管理和服务体制改革也是推进城乡经济发展机会一体化的另一项制度改革。城乡产业布局的调整变化需要社会管理和服务体制的改革和变化,否则难以促进城乡经济发展机会的一体化。之所以如此,是因为原有的社会管理和服务体制是一种不平等的制度,将城乡划分为两个在社会地位、权利方面完全不同的、不平等的社会,乡村享受不到城市所享有的各种资源和机会,这是一种不能实现发展分享的制度。即使引进了大量项目,工业有了很快发展,但农村和农民仍然处在难以分享发展成果的地位,城乡经济发展机会一体化如何可能呢?凡是城乡经济发展机会配置得比较好的地方,都有一个基本前提,那就是城乡社会管理和服务体制的一体化程度比较高。不论是成都还是苏南、浙江嘉兴等地,这些地方基本上实现了城乡公共服务的均等化,城乡居民享受的社会保障、教育、医疗卫生等社会福利差距并不大。社会管理和服务的城乡一体化或均等化对城乡经济发展机会一体化具有两方面的支撑作用:一是建立起农村居民参与分享工业化、城镇化的经济发展成果的机制;二是为城乡居民参与经济发展提供基本的制度、权利平台。

所以,我们可以得出这样的结论:中国城乡经济发展机会的一体化不应仅仅瞄准城乡产业布局的调整,更关键在于改革城乡经济制度和社会管理服务制度,这才是未来经济发展机会一体化的基本路径。在一个县域内,如果没有体制改革,即使引进了大量项目和资金,办起了工业园区,为农民创造了一些非农就业机会,但其他方面的经济收益仍难以做到,甚至会出现工业对农村经济资源(如土地资源、生态资源等)的挤占乃至侵害,结果出现县域内城乡差距的扩大而不是缩小。只有继续推进和深化经济体制改革(特别是产权制度、金融体制、劳动力市场体制等的改革),才能使农村和农民利用自己的经济资源参与工业化和城市化发展成果的分享;只有进行社会管理和服务体制改革,才能使农村享受到更多的二次分配机会,间接地享受到工业化和城市化发展的成果。

- [2] 王春光. 建构一个新的城乡一体化分析框架:机会平等视角[J]. 北京:北京工业大学学报, 2014, (10).
- [3] 周明, 曾向红. 埃及社会运动中的机会结构、水平网络与架构共鸣[J]. 北京:社会学研究, 2011, (6).
- [4] [英] 安东尼·克罗斯兰. 社会主义的未来[M]. 轩传树, 等译. 上海:上海人民出版社, 2011: 144^[1], 3^[2].
- [5] [英] 戴维·米勒. 社会正义原则[M]. 应奇, 译. 南京:江苏人民出版社, 2008:283.
- [6] Lewis W.A. Unlimited Supplies of Labour[J]. Manchester school, 1954.
- [7] Harris J.R., Todaro M.P., Migration, Unemployment and Development[J], The American economic review, 1970.
- [8] Lucas R.E.B., Stark O., Motivation to Remit: Evidences from Botsvana[J], Journal of Political Economy, 1985.
- [9] 蔡昉. 农村剩余劳动力流动的障碍分析——解释流动与差距同时扩大的悖论[J]. 北京:经济学动态, 2005, (1).
- [10] 刘传江, 程建林. 双重“户籍墙”对农民工市民化的影响[J]. 成都:经济学家, 2009, (10).
- [11] 王春光. 新生代农村流动人口的社会认同与城乡融合的关系[J]. 北京:社会学研究, 2001, (5).
- [12] 王春光, 等. 社会现代化:太仓实践:下册[M]. 北京:社会科学文献出版社, 2012:260-262.
- [13] 陆学艺. 晋江模式新发展[M]. 北京:社会科学文献出版社, 2007.
- [14] 国家统计局. 2014年全国农民工监测调查报告[R]. 国家统计局网站, (2015-04-29)[2015-11-10]. http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201504/t20150429_797821.html.
- [15] 汝信, 陆学艺, 李培林. 2012年中国社会形势分析与预测[M]. 北京:社会科学文献出版社, 2011: 18-19.
- [16] [美] 傅高义. 邓小平时代[M]. 冯克利, 译. 香港:香港中文大学出版社, 2012:358.
- [17] 国家人口和计划生育委员会流动人口服务管理司. 中国流动人口发展报告(2012)[R]. 北京:中国人口出版社, 2012:8.
- [18] 韩俊. 中国农村政策调查报告[R]. 上海:上海远东出版社, 2008:171^[1], 178^[2], 189^[3], 326^[4].
- [19] 经济观察报. 截至9月末邮储银行农村存款余额超2.5万亿元[EB/OL]. 新浪财经网, (2012-11-12)[2015-11-10]. <http://finance.sina.com.cn/nongye/nygszx/20121112/094413644708.shtml>.
- [20] 翟振武, 段成荣, 毕秋灵. 北京市流动人口的最新状况与分析[J]. 北京:人口研究, 2007, (2).
- [21] [爱尔兰] 墨菲. 农民工改变中国农村[M]. 黄涛, 等译. 杭州:浙江人民出版社, 2009:3.

(责任编辑 澹雅)

Study on Economic Development and the Urban-Rural Integration from the Perspective of Opportunity Equality

WANG Chunguang

Abstract: From the perspective of sociology, the essence of unified urban and rural economic development lies in the increase and allocation of opportunities, the various opportunities that people can utilize to improve themselves. Only through this way, can legality and rationality be acquired. The opportunity equality of urban and rural economic development is at least reflected from three perspectives, namely, the system of urban and rural economic development, the policy of urban and rural economic development, and participation in economic activities. Since the reform and opening-up, the equal opportunity of urban and rural economic development is closely related to the following four factors: the employment opportunities for non-agricultural population and floating population, urban and rural property relations, urban and rural financial system, and urban and rural labor market. Some national policies and the market jointly hindered the process of unification in urban and rural economic development opportunities. It's very difficult to transform the inertial impact of the dual-system and relevant social structure synchronously, which is the fundamental problem for the unified opportunities of urban and rural economic development. For the integration of urban and rural economic development opportunities, the focus shall not only be the restructuring of urban and rural industries, what's more important is the reform of urban and rural economic system and social management and service system.

Key words: Economic Development, Urban-rural Integration, Opportunity Equality, Dual-system, Economic System, Social Management and Service System