



农村发展研究所双周学术交流午餐会（S2010-04）述要（2010-05-18）

作者： 发布时间： 2010-6-9 14:01:57

农村发展研究所双周学术交流午餐会（S2010-04）述要（2010-05-18）



李人庆研究员

2010年5月18日，农村发展研究所双周学术交流午餐会（S2010-04）在所会议室举行。本所农村组织与制度研究室李人庆研究员做了主题为“城乡空间制度格局与城乡关系转型---人口、土地与财政的空间政治经济学研究”的讲座。参会人员就其报告和研究的的问题展开了热烈讨论。

张晓山所长主持了本期学术报告会。本所研究人员、硕博研究生、博士后及访问学者等近50人参加了午餐会。

报告内容简要：

城市作为人类联系的一个特殊形式作为切入点，由不同的异质个体组成的一个相对大的、相对稠密的、相对长久的居住地。城市化是一个人口向城市空间聚集的过程，城乡具有地理区位的空间特征，但城市化不仅仅是一个聚集度的数量关系问题，更具有文化和社会关系的内涵，城乡关系是一系列社会关系、经济关系、产业关系、地理区位和聚集关系一系列制度关系的体现。中国城乡关系是关系到中国现代化转型过程中的一个关键性问题，也是三农问题能否得以解决的关键所在。其争论虽然颇多而激烈，而此方面最缺乏整合、系统性和理论性研究，因此，报告人将城乡关系研究纳入空间制度分析的视角，分析了中国改革开放后三十年飞速经济发展过程中的空间经济社会关系和聚集规模效应与城乡制度结构之间的内在关联，研究通过运用新马克思主义城市和空间政治经济学理论与新经济地理学理论及土地财税理论分析了城乡关系的社会基本要素：人、财、物（土地）三者之间的相关关系。指出了中国城乡二元空间体制再生产的制度逻辑以及人口城市化无法实现其背后的制度逻辑。

报告人首先介绍了中外城乡概念的差别，就中国城乡关系的独特性进行具体分析，指出在现代化过程中，中国城乡关系发展的起点和路径及格局与西方发达国家具有很大的差异，也与其他发展国家存在很大不同。中国城乡关系是从中国近代史和计划经济体制下演变过来的，其制度逻辑包含着很强的计划体制和城市偏向倾向。我国城乡关系的制度逻辑根源于计划经济的工业化发展初期的抑制消费强制积累的发展方式，其特点是城乡之间的城市偏向政策，抑制农村消费，抑制人口城市化，通过人力积累资本，进行城市工业化投资建设。在金融上将农村作为蓄水池，将积累的资金转移到城市工业化中来。抑制农村非生产性基础设施建设和市场建设，垄断农村农产品流动市场通过剪刀差来获得农业剩余。其本质就是抑制消费，增加积累。其工业化和城市化空间布局，除可政治和战略性的考虑之外，在有限的资金下，主要还是按照工业聚集和配套建设实施的，是一个国家计划下的工业化和城市化过程。

改革开放后，城乡二元制度逻辑在市场化改革后的分权体制和不平衡发展战略下被强化了，而不是被削弱了。正因如此，才使得我们的城乡不平等和社会经济差距在经济飞速发展的三十年间不仅没有缩小而是扩大了。其中的根源并不在于市场化本身，而在于我们转型过程中城乡制度区隔所造成的。

城乡关系问题结症主要体现在：

在我国改革三十年经济飞速发展后的中国城乡关系不同于一般城市化或者城市经济的一个突出特点就是空间布局结构和空间聚集要素结构之间的二元化割裂。具体表现在以下几个方面：

第一个表现就是形成了生产要素的空间聚集和规模，但排斥福利和消费的空间聚集和规模效应，空间聚集和规模效益上的生产与消费的割裂是中国城市化空间结构的一大特征表现。这与西方城市化聚集形态结构生产与消费一致性同步发展有着显著的不同。其表征就是我国工业化和城市化水平远高于人口城市化水平，工业化和城市化并没有带动服务业的发展，抑制了就业聚集效应和非农劳动力的转移以及福利扩散效应和增长乘数效应。

其劳动力市场化形成劳动力流动与土地非农化转移相割裂。工业化所形成的人口聚集仅仅表现为生产空间聚集，并没有形成消费聚集。中国的工业

化和城市化是在数亿农民工城乡之间流动实现的。由于工业化所带来的收益大多属地化被输入地获得，这就使得中国地区和城乡之间的社会经济差距不断扩大。内需不足抑制了经济的进一步健康发展。

第二个表现就是在工业化和城市化过程中，土地非农化收益被城市政府所获得，农民的土地发展权和增值收益在工业化和城市化过程中被剥夺。并且在这个过程中排斥农民获得城市居民资格和福利。形成财富和土地向城市和工业化地区的集中，开放劳动力市场但抑制人口城市化和城市福利分享。

第三个表现就是城市化投资的行政化和聚集效应，中国城市化聚集效应应具有很强行政性取向。城市政府吸金能力强，行政级别越高财政能力和基础设施建设投资越多，就业机会多，其福利门槛越高，人口城市化排斥力愈大。小城镇门槛低，聚集力小，城市化吸引力不足。因此从城市梯级层次上看，城市化投资和人口城市化之间存在着背律二反的效应。

第四个表现就是在快速工业化和城市化过程中，存在着大量城中村，和郊区城市化地区农民不愿意转为市民的中国特有的逆城市化特点，以及外来城市务工人群的郊区化和农村宅基地下的小产权房问题。

其根源就在于我们在城乡之间的制度性区隔和制度性歧视与不平等。这种不平等的形成是与我们的制度性设置密切相关的。市场化改革解放了劳动力，实现了劳动力的自由流动和市场化，极大地改善了我国的资源配置结构和效率，解放了生产力。但原有二元制度结构土地和户籍以及背后的财政福利等社会管理制度并没有改革，而且在地方分权改革和市场化条件的地方财政分灶吃饭包干下，人口属地化管理和福利属地化还被强化了，地方政府本身也成为一利益主体参与到社会经济发展过程中，地方政府垄断土地非农化，使得工业化和城市化收益在这个制度格局下被垄断、分割和剥夺。

改革后中国经济发展和工业化是伴随着经济全球化和国际资本的进入展开的，对城乡之间和地区之间在生产要素的功能配置和分配上产生了重大影响。早期乡镇企业的发展作为中国经济结构内生需求产生的，对农民收入分配和城乡关系调整起到了积极的作用，伴随着中国轻工业的发展和需求饱和。乡镇企业逐步走向衰落和转型，中国经济发展也逐步进入到国际经济循环中，形成中国外向型经济格局。其基本特点就是出口工业化和三来一补、两头在外。这种格局的形成既得益于中国独特的城乡二元结构，又进一步地强化的这个结构。

农业的低收益，农民工的低工资，地方政府垄断土地收益都极大地降低了制造业的成本，实现了低成本的工业化。与此同时外向型经济发展巩固和固化了原有二元结构中的促进积累和生产，抑制消费的功能和制度属性。国家和地方政府为了增强工业竞争力不断地加大对城市基础设施的投资，但为了抑制消费拒绝公共福利和公共品建设，拒绝人口城市化。通过剥夺土地非农化收益来赢得地方政府在工业化竞争中的优势。

经过三十年的飞速发展，我国经济结构和经济面貌得到了很大的改观，国家经济实力得到很大提高。但与此同时外向型经济面临经济危机受到巨大挑战，发展的环境和可持续性，以及发展公平性问题日益凸现。

二元制度所造成的土地使用和城市化过程中房价急速上涨，显现出制度已到了一个关节点。正是因为需求不足造成资本从实业退出城市投资过剩，地价飞涨，也正是因为土地二元制度和政府土地垄断造成地价飞涨。只有改变城乡二元结构中的土地和金融制度，打破城乡制度要素流动制度性障碍，促进城乡之间的要素流动和市场化，才能真正实现中国发展方式和社会结构转型，才能为经济发展提供长期稳定和可持续发展空间与动力。

其政策内涵在于其形成并不是一个经济过程，而是一个制度性和政治结果。因此要改变这个结构和结果，仅仅依靠量的调整对农村的增加投入和进行新农村建设是不够的，这只能起到缓解作用，但并不能扭转，需要在城乡制度方面进行系统的调整和改革，才能扭转城乡差距不断扩大的问题，才能为中国发展提供更大的发展空间和健康稳定可持续发展能力。

在城乡制度变革中存在着制度的路径依赖和相互锁定的问题。实际上是一个鸡生蛋和蛋生鸡的问题。农村土地制度的改革依赖于非农就业机会，而非农就业机会在于服务业发展，在于促进城市化进程，在于改革城乡二元土地制度和人口福利制度。户籍制度背后是福利制度，福利制度背后是财政制度，财政制度背后是社会管理制度和行政体制。因此，城乡制度是一系列制度相互作用的结果，人口、土地和财政三者关系问题是破解城乡二元社会结构的核心所在，实现城乡统筹发展和一体化，需要在人口、土地和财政制度之间实现联动改革。

国家财政增长和集权体制为改变这一结构提供了基础，需要政治决心和循序渐进的推进。城乡关系问题土地问题是关键，要用市场化机制，而不是单纯的用行政性办法进行土地资源和用途管制，应首先从农民权利着手，在城市获得住房市场化条件下，应该同样给予农民财产权利，从放开宅基地和农村建设用地做起，赋予农民财产权利；打开城门，开放田野，实现城乡双向流动；发挥市场机制在土地资源上的配置作用和土地公共财政地位；要赋予农民国民待遇，基本权利保护，取消歧视性政策；要改革中国地方财政体制和土地财税制度，为城乡一体化提供保障和条件；要进行政府改革和推进政治民主化，完成社会经济转型；要提高政府效率，而不仅仅在口号上治国，这往往是误国的，治理要从分权到赋权；要高举和体现中国特色社会主义特色，完善社会保障体系和基本公共服务均等化；要警惕经济从贸易与生产的扩张向金融与财政的转变，土地和房地产经济投机盛行；因地制宜，分类指导，为不同地区量身定制不同的和切合实际的城乡发展计划等改革方式解决改革中的路径依赖问题。

城乡关系转型就是要从城乡割裂发展转变到城乡统筹和一体化发展。也就是在城乡空间格局上的连续体发展，人口资源土地的合理布局配置，实现资源的有效利用，减少社会不平等和城乡收入差距，实现土地资源的有效利用，其中制度一体化是根本，要素市场化是核心。一体化不仅仅是以城带乡，而是城乡双向开放，互补发展，其表现是空间经济布局的重构调整和人口城市化，其核心是公民社会和国家建设过程，一体化并不等于平等化，而是一种开放和流动机制，不是静态的，动态的过程。

李人庆研究员在其报告中提出一系列城乡空间模型发展的理论基础书籍与相关文献对我所学生更多启蒙。在报告结束后，参会人员对其报告的城乡空间模型发展的理论依据、内容及相关中国实际问题及现象展开了热烈讨论。

一、对城乡关系的基本判断：改革后城乡关系究竟是改善了，还是恶化了？

有与会者对城乡关系恶化的判断提出不同看法，认为我们城乡关系在改革后是在软化和好转，而不是在恶化。报告人认为这可能是在城乡关系比较视角和主观差异感受的影响。如果城乡之间对比比较，无疑从数据还是事实来说这个差距都是扩大了，虽然整体生活水平都是提高了的。其中最重要的判断是在城乡二元制度机制上并没有缓解，而是在市场化过程中在深化。尤其是城市住房市场化改革后，城乡财产差距急剧扩大和金融效应，城乡财富差距有进一步扩大的趋势。

二、城乡收入差距是不是主要体现在经济地理和产业聚集中的中心外围与收入差距不收敛来解释？

有学者问：新经济地理理论与产业集聚对于我国城乡结构变化及演变的启示主要体现在中心外围理论与收入差距不收敛，不断加大，那么基于怎样理论视角去分析城乡分割？报告人认为正如上面所分析的，已有的理论给了我们一定的启示和借鉴，但中国的制度特点所形成的生产与消费的割裂，人口与土地的割裂以及城乡福利的属地化管理方式等都是中国城乡制度的特有现象。不是简单地用中心外围理论就能解释的，其内在机理和形成机制是与西方经济地理中心外围有所差异的。

三、报告中分析城乡关系中的制度锁定，那么进一步研究如何解决这种锁定问题？

城乡关系中的制度锁定是现实存在的，但首先应确定解决的方式和方向，具体的步骤和次序以及措施是可以逐步试验探索解决的。问题关键是要解放思想 and 破除其中的一些似是而非的理论观点，为改革寻找确定的方向和突破口。如何解决这一问题需理论界同仁的共同努力。

四、报告中的理论和现实的关系及指导意义何在？

报告中所涉及的福利制度坚持属地原则，但大多问题都发生在异地，那么如何解决这样空间问题？其次，中央、地方与农民之间信息不对称的情况下，如果看中国农民可以投票，那么，会对政治产生怎样的影响？再次，基于对城乡差距实施判断与解释：除了相对贫困的农村与相对富裕的城市差距对比外，城市中不同阶层与农村整体的比较，如何将整个城乡整体结构细分？

中国城乡关系问题解决需要一个长期的历史过程和实践探索，理论的意义可以指出应遵循的发展改革方向，如果我们不能改变现行制度，起码我们可以通过制度政策调整缓解目前的问题。如为促进工业化土地城市化和人口城市化的一致性，就可以在发展政策制度上进行必要调整将城市建设规模和土地利用、基础设施融资规模上与人口城市化转移挂钩等等制度措施逐步解决这一问题。



李人庆演讲现场

(农发所 韩杨 供稿)

[\[推荐朋友\]](#) [\[关闭窗口\]](#) [\[回到顶部\]](#)

转载务经授权并请刊出本网站名

您是第 访客 -- 招聘信息 -- 投稿热线 -- 意见反馈 -- 联系我们

中国社会科学院农村发展研究所版权所有, 请勿侵权

地址: 北京建国门内大街5号 邮政编码: 100732 联系电话: 85195663

农村发展研究所网络室维护