

论城乡二元体制改革

厉以宁

(北京大学 光华管理学院, 北京 100871)

摘要: 国有企业体制和城乡二元体制是社会主义计划经济体制的两大支柱。改革开放30年来, 国有企业体制改革已经取得重大进展, 但城乡二元体制实质上未被触动。农村家庭承包制虽然是改革初期的重大制度创新, 但它是在城乡二元体制继续存在的前提下推行的。当前, 要完善社会主义市场经济体制、加快城镇化、发展农业生产、提高农民收入和缩小城乡收入差距, 应当着手进行城乡二元体制改革。一旦城乡二元体制改革取得突破性成就, 必将促进国民经济的持续健康发展。

关键词: 农村改革; 城乡二元体制; 土地使用权流转和抵押

中图分类号: F30 **文献标识码:** A **文章编号:** 1002-5919(2008)02-0002-07

一、城乡二元体制和计划经济体制

计划经济体制实际上有两个重要支柱: 一是政企不分、产权不明的国有企业体制, 二是城乡分割、限制城乡生产要素流动的城乡二元体制。这两个支柱支撑着整个计划经济体制的存在和运转。

城乡二元结构自古就有。从宋朝算起, 至今已有一千年以上的历史。但当时尽管有城乡二元结构, 却没有城乡二元体制。城乡二元体制是20世纪50年代后期起才建立的。比如说, 北宋南宋交替时期, 黄河流域的居民南迁, 迁移是自由的, 并没有城市居民只准迁入城市、农村居民只准迁入农村的限制。又如, 清朝中叶东北开禁以后, 山东人移居东北, 山东的乡下人可以在东北的城镇中做学徒、当店员、做工、开店、办作坊、购房建房; 山东的城里人可以在东北乡村租地、种地、购房购地、建房; 人们在城乡之间可以自由迁移, 不受户籍束缚。这种情况一直维持到20世纪50年代前期。然而, 从20世纪50年代后期起, 由于计划经济体制的确立, 户籍分为城市户籍和农村户籍, 城乡二元体制形成了, 城乡也就被割裂开来了。从这时开始, 城市和农村都成为封闭性的单位, 生产

要素的流动受到十分严格的限制。在城乡二元体制下, 城市居民和农民的权利是不平等的, 机会也是不平等的。在某种意义上, 农民处于/二等公民0的位置。

城乡二元体制的建立对计划经济的存在和延续起着重要作用。限制城乡生产要素的流动, 意味着把广大农民束缚在土地上, 禁锢在农村中, 只有这样, 计划经济体制才能巩固, 才能维持运转。

中国的经济体制改革是从农村家庭承包制的推行开始的。农村家庭承包制调动了农民的生产积极性, 并为乡镇企业的兴起创造了条件, 在当时起了推动改革的重要作用。但实行农村家庭承包制只是否定了城乡二元体制的一种极端的组织形式(人民公社制度), 而没有改变城乡二元体制继续存在的事实, 城乡依旧隔绝, 两种户籍制度仍然存在。而从1984年中共十二届三中全会以后, 改革的重心从农村转向城市, 国有企业体制的改革成为全社会关注的热点。

从1985年到现在, 国有企业体制一直不断地进行改革。通过国有企业的股份制改造和国有资产的重组, 这方面已经取得了很大成绩。需要进一步做的, 是深化垄断行业的改革以及加快建设国有资本经营预算制度。然而, 计划经济体制的

另一个重要支柱,即城乡二元体制,却基本上未被触及,至今只能说/略有松动0而已。这里所说的/略有松动0,主要表现于农民可以进城务工,可以把家属带进城镇,城市中的企业可以到农村组织农民生产(如采取订单农业形式)等等。但这些依然是在城乡二元体制存在的条件下实现的。因此,改革城乡二元体制,今天已经成为结束计划经济体制,完善市场经济体制的迫切任务。

二、城乡二元体制改革的必要性

中共十六届三中全会的重大理论突破之一,就是第一次明确提出要建立有利于逐步改变城乡二元结构的体制。可以认为,城乡二元体制改革从此被正式提上了议事日程。这是关系到贯彻科学发展观、完善社会主义市场经济体制、协调社会发展、促进社会进步、让广大农民共享发展与改革成果的重大举措,具有深远的历史意义。可以肯定地说,城乡二元体制的改革是继国有企业体制改革之后另一项带有根本性质的经济体制改革。

从/以人为本0的角度来看,社会主义革命和建设的目的都是为了让人民过上幸福的生活,而人民生活的幸福体现于人民生活质量的不断提高,体现于人的全面发展,体现于社会的物质文明、政治文明、精神文明和生态文明的发展和协调。只有改革城乡二元体制,才能真正使农民走向共同富裕。在现实生活中,人们经常提出的一个问题是让广大农民共享发展与改革的成果。难道这仅仅反映于政府对农业的投入的增长、农业税的减免或取消、政府对种粮农民进行直接补贴?这些都是必要的,但是显然是不够的。关键在于改革城乡二元体制,让农民和城市居民一样享有同等的权利,拥有同等的机会。这才是城乡二元体制改革过程中要认真解决的问题。¹

从社会协调的角度来看,必须做到统筹发展,包括城乡发展的统筹、区域发展的统筹、经济和社会发展的统筹、国内发展和对外开放的统筹、人与自然和谐发展的统筹。所有这些都同城乡二元体制的改革有关。如果不对城乡二元体制进行实质性的改革,经济和社会都难以走上可持续发展道

路,社会协调也就难以实现。需要指出的是,提高农民收入,缩小城市和农村的收入差距,是城乡协调发展中的首要问题,也是经济和社会可持续发展中应当着力解决的要点。城乡二元体制不改革,不仅农民收入无法实现较大幅度的增长,城乡收入差距无法有较大幅度的缩小,而且乡镇和村这样的基层单位由于本身财力所限,也无法在乡风文明建设、村容整洁、环境保护等方面有较大的进展。

从推进城镇化的角度来看,城镇化是伴随着工业化的进程而不断推进的,但在中国,城镇化的进度相当缓慢,原因之一在于城乡二元户籍制度的存在。城乡二元户籍的改革应随着城乡二元体制的改革而加速进行,户籍一元化势在必行。农民进城的体制障碍将在户籍走向一元化的过程中逐步消失。

当然,城乡二元户籍制度只是计划经济体制的一个组成部分,也就是城乡二元体制的一个组成部分。仅仅走向城乡户籍一元化还不足以消除农民进城和加速城镇化的体制障碍。农村户籍的背后是土地制度,包括农村土地承包制度和农村宅基地制度。也就是说,城市居民和农民在城乡二元体制下的差别之一在于农民有承包地和宅基地,以及可以在宅基地上盖住房。他们既是农民的生产资料,又是生活保障。

以下三节准备专就土地问题做一些探讨。

三、农村承包土地使用权的流转

农村土地承包制,即农村家庭承包制,是中国经济体制改革初期最重要的、也是最有成效的改革成果。中国广大农民 20 多年来能够解决温饱问题,农村土地承包制功不可没。但 20 多年来的农村实践同样表明土地承包制存在着明显的局限性,而且这种局限性越来越突出。这些局限性是:

第一,一家一户对土地的承包,使农业的规模经营不容易实现,从而农业劳动生产率难以有较大幅度提高,而且对土地的规划使用难以落实,这也影响了农业劳动生产率的提高。

第二,青壮年农民外出务工后,农村家庭承包

¹ 参看厉以宁:《论民营经济》,北京:北京大学出版社 2007 年版,第 128) 129 页。

的土地使用效率不高,有些耕地甚至任其荒废不用。

第三,农村土地承包制的继续存在不利于有效地推进城乡二元体制改革。农民即使进城务工,仍然把村里的承包土地当成是生活保障的最后一条防线,万不得已时仍然回到村里,靠一小块承包土地维持生活。

然而,在现实情况下,必须慎重对待农村土地承包制。目前取消农村土地承包制是不可行的。这不仅由于这样做会引起农村社会的巨大动荡,影响社会稳定,而且因为在取消农村土地承包制之后没有合适的制度上的可替代物。¹

一种建议是改行耕地私有化,谁承包的土地就改为谁对这块土地拥有所有权。应当考虑到,如果耕地私有化了,农村社会仍会发生巨大动荡,比如说,一些人由于不了解情况而对政策产生误解,引发争论;又如,耕地的质量不同,距离家庭住所远近不同,农户之间本来就有争执,但由于大家都没有土地所有权,都只有使用权,所以尽管争执不停,土地照旧承包使用,一旦把承包土地改为私有土地,争执可能扩大,造成社会不安。再从经济上分析,耕地私有化以后更不容易实现农业规模经营,耕地使用效率更不容易提高,因为相当多的农民会特别珍视私有的耕地,宁肯守着这一小块私有耕地而不愿意离开它。

另一种建议是改行耕地国有化并在此基础上实行永佃制。要知道,多年以来农村的耕地实行的是集体所有制,虽然集体耕地的所有者一直是模糊的,集体究竟是谁²这一点从未明确过,但耕地集体所有已实行这么多年了,一旦改为耕地国有,同样会导致不少人对此不理解,甚至会激化农民同政府的矛盾,影响社会稳定。至于永佃制,也会产生新问题。永佃制将被解释为世代传袭租佃,这也是推进农业规模经营的一种障碍。此外,永佃制之下农民中有些人仍然会宁肯守着这一小块永佃田而不愿意离开它外出。假定只实行耕地国有化,不实行永佃制,那么问题会更多,因为多年来的实践已经充分说明,除非在地广人稀的农

业地区(如黑龙江垦区),否则国有农场的效率未必高于家庭承包制。

因此,目前可行的做法是:坚持农村基本经营制度,稳定和完善的土地承包关系,按照依法自愿有偿原则,健全土地承包经营权流转市场。³也就是说,目前可以在农村土地承包制不变的条件下,农民根据自愿原则,实行承包土地使用权的流转,尤其是采取转包、租赁、土地使用权入股等方式,促进规模经营,并有助于农民专业合作社的发展,有助于农业产业化经营和以农产品为经营对象的龙头企业的发展。有的地区还试行/土地银行⁴经营方式,即外出务工的农民或家中缺少劳动力的农户把所承包土地存入农村信用社,按年取得利息。

总之,只要承包土地的使用权能够流转起来,农村土地承包制的局限性就可以大大减少,而城镇化的速度也就可以加快。”只要城镇吸纳农村人口的能力增大,城镇建设配套工作基本上能够适应城镇人口增加后的新情况,城乡二元户籍制度就可以逐渐转向一元户籍制度,这样,城乡二元体制的改革就可以取得实质性的进展。在这一过程中,进城务工的农民的收入也将明显地增加,因为他们除了劳动收入之外,还能得到/财产性收入⁵,如租金收入、/土地银行⁶支付的利息收入、土地使用权入股后的红利收入等。

四、宅基地置换的可行性

与推进城乡二元体制改革密切有关的另一个土地问题是农民宅基地的处置。农民把自家的宅基地看得很重,宅基地对农民的重要性不亚于承包的耕地。宅基地的所有权是/集体⁷的,尽管/集体⁸概念一直含糊,农民在自家宅基地上面盖的房屋为个人所有。宅基地由个人向集体申请,批准后无偿取得。这是农民所得到的生活保障的一部分,对稳定农村社会有利,但与此同时,这既给农村干部利用宅基地批准权获取利益的机会,也使农民产生宅基地/不要白不要⁹的心理。

¹ 参看杜润生:《中国农村体制变革重大决策纪实》,北京:人民出版社2005年版,第153)156页。

² 参看熊学慧:《土地股份制》广东试验》,载《中国经营报》,2005年2月28日。

³ 参看廖元和:《城市化进程与中国土地制度创新》,载《经济导刊》,2007年8月,第26、29页。

在推进城乡二元体制改革时,怎样处置进城务工农民的宅基地?曾经有过一种设想,并且已在某些县市试行,即通过政府对宅基地的征用,实行了宅基地国有化,而农民则得到一定的补偿。实践表明,这种做法会留下一些后遗症,而且农民对此也不满意。主要问题是:在现行法律之下,把集体所有的农村宅基地收归国有,缺少法律依据,而且给农民的补偿通常较少。此外,失去宅基地的农民还会以宅基地被政府征用为理由,再申请宅基地。

有没有其他的处理农民宅基地的方式?目前大体上还有以下三种设想:

(一) 宅基地随承包土地的流转而一并流转

农民进城务工并带走家属,所承包的耕地出租了或入股了,宅基地一并出租或入股。这种方式看起来比较简便易行。但问题在于:如果宅基地上已盖房屋,那么在宅基地随承包土地出租或入股后可能要被拆除;隔一段时间后,外出务工的农民及家属因种种原因返回农村了,他们在哪里安家栖息?是不是又要向村里申请宅基地,再建房屋?

(二) 宅基地出售给农村或城市中的其他人,或出售给企事业单位

农民进城务工并带走家属后,所承包的耕地出租了或入股了,宅基地连同上面房屋出售给个人或企事业单位,得到一笔钱,可以用于在城镇安家。这种方式也比较简便,而且不会发生此后农民再回村申请宅基地的问题。但在现行法律之下,出售宅基地是有障碍的,因为宅基地属于农村建设用地,集体所有,不准转卖。此外,还应研究如何保证通过某种途径购买了宅基地的个人或企事业单位对购入的宅基地的合理使用。至于已经卖掉宅基地的外出务工农民如果又带家属回到村里而没有房屋住,那该怎么办?是不是可以再批宅基地给他们?还是容许他们用钱来购买一块宅基地(因为他们当初卖掉宅基地时是得到一笔钱的)?这些问题如何解决,都需要研究。

(三) 宅基地的置换

这里所说的宅基地置换,是指在县市政府的统一安排下,进城工作和生活的农民及其家属把

自己的宅基地和上面的房屋,交给县市政府处理,换取城市户籍,并得到一套居住面积大体上相当的城镇公寓住房。在有的县市,地方政府如果财力许可,还可以再给这些农民以城市低保待遇(单纯以城市低保待遇来置换农民宅基地和上面所盖的房屋,是不足以补偿农民的损失的)。这样,农民及其家属就可以安心地迁入城镇工作和生活了。这种方式在实行时尽管程序和手续要复杂一些,但将来的纠纷和麻烦也会减少许多。如果以后农民愿意回乡居住,或者回乡经营店铺、作坊,因为他们的宅基地已经进行了置换,并且已经在城镇中得到了面积相当的一套公寓住房作为相应的补偿,所以不能再以无房可住为理由再向村里申请宅基地。看来,宅基地的置换未尝不是上述三种处理农民宅基地的方式中的最佳选择。

如果选择宅基地的置换方式,那么需要进一步探讨的是:专门用于置换宅基地的城镇公寓住房,用地来自何处?建设资金又来自何处?从原则上说,应由县市政府统一作出安排,列入城市规划。但具体操作上,也可以通过市场运作方式来解决。比如说,对于农民为换取城市住房而交出的宅基地,可以采取市场流转方式,纳入城市规划之中(因为这些土地属于建设用地)并得到一笔资金,政府由此可设立专门的基金,用于建设让农民居住的城市公寓。这些做法不仅可行,而且比较有效。

五、农民承包地和宅基地的抵押

由于农民所承包的耕地和农民的宅基地都是集体所有,农民只有使用权,因此,从所有权的角度来考察,农民既不能抵押自己所承包的耕地,也不能抵押自己的宅基地。不仅如此,农民宅基地上面所盖的房屋也不能抵押,因为房屋同宅基地是连在一起的。这样,本节所讨论的农民承包地和宅基地的抵押,是指承包地和宅基地的使用权的抵押,不涉及所有权问题。在城乡二元体制改革过程中,应当容许农民承包地和宅基地的使用权的抵押,这是关系到发展农业生产、提高农民收入、便于农民及其家属进城工作和生活以及使城

镇化得以有序进行和加速进行的一件大事。¹

农民承包地和宅基地(包括上面的房屋)的抵押,实际上包括两个方面:一是外出务工和准备迁入城镇的农民,把承包地和宅基地(包括上面的房屋)抵押出去;二是继续留在农村的农民,为了生活或生产上的需要,把承包地和宅基地(包括上面的房屋)抵押出去。现分别阐述如下:

(一) 外出务工和迁居城镇的农民的承包地和宅基地的抵押

承包地和宅基地(包括上面的房屋)抵押出去,不等于流转,因为在抵押之后仍归原来的使用者使用,而且在偿还贷款之后可以赎回。农民应当有权在抵押和流转之间作出选择。主要的问题是:农民如果选择抵押的话,那么抵押给什么人。如果抵押给其他农民(本村的或外村的),可能引起较多的纠纷,甚至成为变相的私人高利贷,而且一旦到期无法赎回,又会成为私人土地兼并行为。如果抵押给企业,也会出现类似的情况。因此,较好的做法是:组建/土地银行0之类的农村金融机构,或容许条件较好的农村信用社或乡镇银行兼营农民承包地和宅基地(包括上面的房屋)的抵押业务。

(二) 继续留在农村的农民的承包地和宅基地的抵押

这同样涉及抵押给农村中的私人或企业还是抵押给农村金融机构的选择问题。最不可取的作法是抵押给本村或外村的农民,因为这同外出务工进城的农民把承包地或宅基地抵押出去的情况不同:农民外出务工进城后,抵押了自己的承包地或宅基地,得了一笔钱,在城里工作、生活,即使承包地或宅基地归了别人,不至于引起太大的纠纷,而留在村里的农民不同,一旦抵押后还不清贷款,耕地或宅基地(包括上面的房屋)归了别人,他怎么生活?连住所都没有了,该怎么办?所以较好的作法仍是由农村金融机构从事土地抵押业务,以避免私人之间发生纠纷或出现变相的高利贷行为、私人土地兼并行为。

应当重视农民承包地和宅基地(包括上面的房屋)的抵押问题,及早予以落实。要知道,无论

是外出务工和迁居城镇的农民,还是继续留在农村的农民,出于生产或生活的需要,急需一些资金,但往往借贷无门,因此他们以自家的承包地(包括上面的房屋)作为抵押而获得一笔贷款,这是正常的。以准备进城的农民来说,如果他有可能把承包的土地或宅基地(包括上面的房屋)抵押出去而得到一笔资金,可以用于在城镇中购买或租到房屋,也可以用于在城镇中作为经营店铺或手工作坊的资本,然后陆续偿还贷款,这样,他今后的工作和生活就有保证了。再以继续留在农村中的农民来说,如果他有可能把承包的土地或宅基地(包括上面的房屋)抵押出去而得一笔资金,可以用于添置农业机械或农用汽车,也可以在农村兴建种植蔬菜花卉的塑料大棚,或兴建较大的养猪圈、牛棚,以增加产量,提高劳动生产率,增加收入,然后陆续偿还贷款,这样,他今后的工作条件和生活状况也会大大改善。既然如此,就应当容许农民的土地抵押行为,并加以引导,使土地抵押行为走向规范化。

为了使农民的土地抵押业务能够顺利开展,农村、农业保险工作应当加强。把承包地或宅基地(包括上面的房屋)抵押出去的农民,如果遭到重大自然灾害,损失惨重,收入锐减,他们如何偿还贷款?岂不是连承包的土地、宅基地(包括上面的房屋)都要丧失?如果进行土地抵押的农民家中的主要劳动力因各种原因而死亡、残疾,他们同样会落到丧失抵押物的地步。因此,农村保险、农业保险实际上是对农民的土地抵押行为的有力支持,也是农民增产增收的保证之一。

可以相信,一旦土地抵押行为规范化了,以及农村、农业保险工作加强了,农村经济就增添了活力,不仅外出务工和迁居城镇的农民受益,继续留在农村的农民受益,而且城市居民同样受益,因为农民的收入提高了,城乡经济联系加强了,城镇化的速度会加快,农民进城也将有序地推进。

六、中国能不能在工业化中期基本实行社会最低生活保障制度?

社会最低生活保障制度是把城乡居民都包括

¹ 参看厉以宁:《论民营经济》,北京:北京大学出版社2007年版,第147页。

在内的最低生活保障制度。无论城市还是乡村,只要收入低于一定标准的居民,都可以享受此项社会保障。这是由财政拨出经费,由专门的部门负责发放的。它是城乡居民最后一道生活保障线。其他各种社会保障(如就业保障、养老保障、教育保障、医疗保障、住房保障等)都是社会最低生活保障的延伸。

不能把社会最低生活保障制度视为社会救助体系的一部分。社会救助对象应当是灾民、流浪者、乞丐、残疾人、孤儿等。社会救助的费用,除了由国家拨付一部分外,其余来自社会慈善团体和个人捐助。社会最低生活保障不仅覆盖全社会的低收入家庭,而且费用只来自财政,并由专门的部门负责发放。迄2006年底,我国发放的社会低保资金还不能称作名副其实的社会最低生活保障资金,因为享受的对象有限,资金也很少。例如,2006年全年共发放城市低保资金221亿元,享受者2241万人,平均每人986元¹;发放农村低保资金4116亿元,享受者1509万人,平均每人276元。²这只能被看成是一种社会救助。

西欧国家一般是在工业化后期建立社会最低生活保障制度的。在他们进入工业化后期以前,政府承担的是社会救助而非社会最低生活保障义务。我国目前尚处于工业化中期,那么有没有条件在工业化中期基本上建立社会最低生活保障制度呢?应当说是有条件的。假定城市享受社会最低生活保障的人数为3000万人,平均每人每年最低生活费用为3600元,共需支出1080亿元;假定农村享受社会最低生活保障的人数为6000万人,平均每人每年最低生活费用为1800元,共需支出1080亿元;二者合计,财政每年支出至多为2160亿元,这应当仍在财政可承受的范围内。实际上,财政每年支出会低于2160亿元,因为享受社会最低生活保障的家庭不全是零收入家庭(低收入家庭人均享受的社会最低生活保障费=人均维持最低生活费用-家庭人均实际收入)。

由于城乡二元体制的存在,以及由于农民的

承包土地和宅基地实际上包含了社会最低生活保障的内容,所以目前要建立的社会最低生活保障制度必须在城乡二元体制框架内考虑,而不能等到城乡二元体制结束之后再考虑。换言之,目前还不可能实行城乡一样的社会最低生活保障支付标准。农民使用承包地、宅基地的事实应考虑在内,同时还要考虑到城乡生活费的差异。可行的做法是:在一个省、市、自治区范围内,可以把农村人均最低生活保障支付标准作为基数,城市最低生活保障支付标准向上浮动一定百分比。由于各个地区生活费差异的存在,无论城市还是农村的人均最低生活保障支付标准都不宜全国一个标准。也可以全国制定一个社会最低生活费标准作为参照数,各省、市、自治区按城乡差别在这个参照数的基础上做一些调整。

农民如果迁居城镇,并放弃了承包地、宅基地之后(不管以何等方式放弃的),低收入家庭都应享受城市最低生活保障。如果农民进城务工但并未放弃承包地、宅基地的,则不享受城市最低生活保障。而且,只要城市务工收入高于农村最低生活保障支付标准的,也不在农村最低生活保障费发放范围之内。

假定我国在工业化中期基本上建立了社会最低生活保障制度,那么,随着经济的持续发展以及工业化、城镇化的推进,城乡二元体制改革将在这个过程中取得进展,这也就为我国逐步向城乡最低生活保障统一支付标准靠拢。再说,随着国家经济实力的增强和财政承受能力的增强,社会最低生活保障支付标准是有条件逐步提高的。社会最低生活保障支付标准将随着职工平均工资和农民平均收入的增长而增长。

七、迎接内需的大突破: 一个可以期待的前景

无论是农民承包的耕地入股、农民宅基地的置换,还是农民以承包地、宅基地(包括上面的房

¹ 朱耀垠:《完善新型城乡社会救助体系》,载《五十届全国人大五次会议/政府工作报告0辅导读本》,国务院研究室编写组,北京:人民出版社、中国言实出版社2007年版,第348页。

² 邓文奎:《努力做好就业和社会保障工作》,载《五十届全国人大五次会议/政府工作报告0辅导读本》,国务院研究室编写组,北京:人民出版社、中国言实出版社2007年版,第103页。

屋)作为贷款的抵押物,都需要有法律上的明确界定。既然这些都是城乡二元体制改革过程中有必要及早解决的问题,可以先在各个改革试验区范围内试点,总结经验,逐步推广。即使有些作法同现行法律有不一致之处,或者找不到现行法律依据,但这并不妨碍继续试点,以便以后再修改法律或制定新的法律。中国的经济体制改革正是这样一步步走过来的。

可以相信,随着城乡二元体制改革的推进,随着农民承包地的流转和宅基地置换工作的展开,随着农民承包地和宅基地抵押问题的解决,农业一定会有很大发展,农民收入会迅速增长,城镇化速度也一定会大大加快,相应地,城乡收入差距将会在农民收入增长过程中逐步缩小,由此对中国经济发展的持续推动作用是难以估量的。

这里可以用城镇化的加速作为例子。前面已经提到,城镇化之所以进展缓慢,同城乡二元体制的存在有关,因为这大大限制了农村人口外迁。也正因为农村人力资源未能充分发挥作用,城乡收入差距扩大是难免的。何况,即使农民进城后

有了工作,家属的安置、子女的就学升学、医疗问题的解决都相当困难,更何况,农民难以融入城市社会。所有这些情况,都将在城乡二元体制改革中发生变化。因此,城镇化的进展将会是加速度的。¹

中国经济增长至今仍是以前投资带动为主。消费,尤其是民间消费,虽然近年来有所增加,但与投资带动相比,依旧居于次位。扩大内需是我们面临的大问题。如何扩大内需?关键是迅速提高农民的收入,改变农民的生活方式,调整农民的消费结构。由于城乡二元体制改革将导致农民收入的增加和农民生活方式的变化,以及由于社会最低生活保障制度基本建立而导致社会低收入家庭后顾之忧的逐渐消除,必定会引起内需的大突破。全世界最大的待开发的市场在哪里?就在中国的农村。中国的农民,包括迁居城市的农民和继续留在农村的农民,是一个数量十分庞大的/待富0群体,一旦他们走上小康、富裕的道路,那会造成什么样的结果,我们之中谁能说得准⁰?

The Reform of the Rural-Urban Dualism

Li Yining

(Guanghua School of Management, Peking University, Beijing 100871, China)

Abstract: The two pillars of socialist plan economy are the State-Owned Enterprise (SOE) system and the urban-rural dualism. Although the SOE system reform has been progressed significantly in the last three decades since China initiated reform and open-door policy, the urban-rural dualism remained. The Household Farming-land Responsibility System in rural area has been a significant institutional innovation in early of 1980s, but it is confined within the inherited system of urban-rural division. Currently, it is important to initiate a comprehensive reform on urban-rural dualism to perfect socialist market economic system, to enhance urbanization, to further develop agriculture, to reduce the income gap between urban and rural residents by increasing rural residents' earnings. The article suggests that the Chinese economy will grow sustainably and healthily once the reform of urban-rural dualism has been succeeded definitively.

Key words: rural reform; urban-rural dualism; transfer and mortgage of the right to the use of land

(责任编辑 廖志敏)

¹ 参看王文龙:5中型城市是农民城市化的主要载体6,载5中国发展6,2007年第3期,第75)76页。

⁰ 参看厉以宁:5论民营经济6,北京:北京大学出版社2007年版,第145、147页。