

# 城乡统筹进程中的要素整合机制研究

曹 飞

(厦门大学, 福建 厦门 361005)

**摘 要:**城乡统筹发展强调各种生产要素在城乡间合理的流动即要素资源的优化配置。我国诸生产要素均存在着明显的城乡分割的二元体系特征,要素市场的分割直接降低了资源在城乡间配置效率的损失,对我国统筹城乡发展来说是很大的障碍。统筹城乡发展的基础是城乡一体的要素市场的建立,我国农村各生产要素之间协调整合性差,不同要素间市场化经营的进程也不同,这同样影响城乡统筹发展。统筹城乡发展要求加强农村各生产要素的资本化经营进程,尊重农民主体的主动性和积极性,消除要素在城乡间流动的障碍,建立诸要素协调整合机制。

**关键词:**城乡统筹;三大要素;要素整合;协调配置

**中图分类号:**F120.3 **文献标识码:**A **文章编号:**1002-6924(2013)03-076-080

## 一、引言

城乡统筹发展是针对城乡分割的“二元经济”结构现状而提出的发展战略,其实质是给予城乡平等的发展机会。当然,“统筹”在语意上凸显了政府行为在城乡一体化发展中的作用。但从市场行为来讲,城乡统筹发展则更强调各种生产要素在城乡间合理的相互流动及高效率配置,城乡间资源配置效率的提高则可不断地增加城市经济对农村的“拉力”作用和农村经济对城市经济的“推力”作用,从而最终达到城乡经济均衡协调发展。

有关城乡统筹发展中的理论和实践问题,袁志刚、何立胜等分析了人力资本、土地资本双要素在统筹城乡发展中的协调配置和路径选择,<sup>[1-2]</sup>黄延信、刘锡良等着重对城乡统筹发展中的金融市场困境进行分析并提出相关的对策或制度创新;<sup>[3-4]</sup>严金明分析了土地资本要素在城乡统筹发展中的重要意义并提出相关政策选择;<sup>[5]</sup>蔡昉以劳动力人力资本要素为出发点分析了城乡统筹发

展的相关问题;<sup>[6]</sup>李敬对各地实践中的城乡统筹模式进行了理论分析并提出了一些路径选择或制度框架;<sup>[7]</sup>黄庆华建立了城乡统筹发展指标体系并对特定地域的城乡统筹发展进行综合评价;<sup>[8]</sup>钱巨炎、顾骅珊、廖宇翊等分别从财税政策、科技要素、信息要素等几个方面分析了城乡统筹发展过程中相关因素的实践并提出了相关制度设计<sup>[9-11]</sup>。此外,还有一些其他论述城乡统筹相关问题的文献,比如政府行为与市场主体的关系如何处理<sup>[12]</sup>、域外城乡统筹发展的经验借鉴<sup>[13]</sup>等,这里不再一一赘述。

已有文献主要从宏观研究、具体案例出发分析了城乡统筹发展中的路径、政策选择问题,大部分文献从局部视角出发在理论或政策选择上分析了城乡统筹发展中出现的问题,缺乏系统性与整体性,具体的案例分析有着重要意义,但不具备更广泛意义上的理论价值。根据已有文献,本文利用系统科学理论提出一个城乡统筹发展的分析框架,在这个框架中着重分析劳动力要素、土地要

素、金融资本要素等诸要素整合及再协调机制对统筹城乡发展的重要意义,试图为正在进行中的统筹城乡发展提供一些理论和实践参考。

## 二、要素及要素间非协调配置现状的现实考察

(一)二元分割体系下单要素及单要素内部非协调性考察

### 1. 土地要素

(1)土地要素。在城乡二元分割的体制下,我国城市土地属国家所有,农村土地属农村集体经济组织所有,二元分割的城乡经济制度带来了城乡二元分割的土地市场。对于城市化进程中农地向市地的转换由地方政府买方垄断控制,转换后的国有土地使用权出让市场由地方政府卖方垄断经营。在这个过程中,农地非农化的地租增值收益被地方政府和二级房地产开发企业获得,农民及农民集体仅获得了相当于农业地租的小部分收益。因此可以说,我国的城市化更大程度上是农地资源向市地资本转化的过程,地方政府对农地非农化的买卖方垄断在某种程度催生了高地价、高房价和征地低补偿,也催生了地方政府“土地财政”,使得我国土地城市化进程大于人口城市化的速度。总的来说,城乡分割的二元土地制度和城乡分割的二元土地市场导致了政府失灵和农地资源配置效率的降低,是我国城市化健康推进的最大的制度障碍。

(2)不同类型土地要素的情形。根据区位的不同,农村土地可以分为城中村土地、城乡结合部待转换为国有土地的农村集体土地和上述两种类型之外的远离国有土地的农村集体土地,这三种类型的农村土地资源的配置效率高低对促进城乡一体化的作用程度也不一样,笼统地讲农地非农化不利于建立城乡统一的土地市场。城中村农地的资本化经营率已经很高,对统筹城乡土地市场来说,更重要的是对城乡结合部和农村空心村闲置土地资源的统筹利用。同样,按用地类型划分,农村土地可以分为宅基地、耕地、农村建设用地及其他用地等类型。对于城市化过程中的农地转用,这几种农村土地类型的征地补偿标准完全不一样,受制于“18亿亩”耕地红线,对于统筹城乡土地市场来说,探索高效配置农村闲置宅基地和

农村建设用地制度对推进健康的城市化有着重要意义。

### 2. 劳动力要素

(1)劳动力要素。改革前,城市“单位制度”、户籍制度等经济社会制度保持了就业的城乡二元制度,农民被限制进入城市就业。改革开放后,人口管理制度有所放松,农民可以大规模进入城市二、三产业务工,但由于存在着种种障碍,进城打工的农民未完全融入城市化进程,他们被称为农民工。城市劳动力向农村流动也存在着诸多的限制。城乡分割的二元劳动力市场阻碍了劳动力要素的自由流动,在一定程度上降低了市场配置劳动力要素的效率。对于农村劳动力来说,二元劳动力市场可能提高了其融入城市的成本,这将出现部分劳动力的资源浪费。二元劳动力市场的体制性分割在一定程度上导致“民工荒”现象,由此也就出现了农民工城乡“低工资锁定状态”。<sup>[14]</sup>

(2)不同类型劳动力要素的情形。根据是否进入城市可以将农村劳动力分为:部分融入城市的劳动力和农村劳动力两类。对于部分融入城市的农村劳动力即农民工来说,他们在社保、教育、就业准入等方面受到诸多不公平的待遇,使得这种半融入城市化的状态持续下去,这是我国人口城市化落后于土地城市化、城市化不彻底的一个重要原因。农民工成为阻碍健康城市化的主要原因在于:户籍制度和人力资本,这里的人力资本包括教育、培训、健康、社保等内容。<sup>[1]</sup>

健康的城市化是农村劳动城市化的重要拉力,同时,农业农村的现代化也是农村劳动力城市化的重要推力。对于农村劳动力来说,其是推进农业现代化的核心主体,其劳动生产率的高低决定着农业是否能实现现代化,而农村劳动生产率的高低同样取决于人力资本的高低,因此建立公共产品均等化和城乡公共服务一体化的机制将是促进健康城市化和农业现代化的根本要求。

### 3. 金融资本要素

城乡二元分割的格局还体现在金融资本上,我国金融系统在资本配置上体现出明显的城市化倾向:第一,城乡金融发展水平不协调,农村金融发展刚跨越初级阶段,而城市金融则已经步入中高级发展阶段,城市的金融发展水平远远领先于农村。<sup>[15]</sup>第二,金融资本在城乡间配置失衡,城乡

经济主体获得金融资本处于严重失衡局面。金融资本通过净的存贷款差流向城市,而农民和相关农业个体户很难从农村金融机构获得信贷支持。第三,城乡金融资本市场的参与主体和金融业务的多样性差别很大。城市金融资本参与主体包括银行业金融机构、全面的非银行业机构及其他金融机构,而农村金融资本的参与主体则仅局限于传统的信贷机构,开展的农村金融业务非常有限。因此,不论对农村劳动力还是转移劳动力,城乡分割的金融体系均不能提供良好的金融资本支持。所以,强化政府对城乡金融的统筹职能,建立新型农村金融体系并优化农村金融资源配置将是促进农业现代化和人口城市化的内在要求。

## (二)各要素之间的非协调性考察

### (1)劳动力资本和土地资本的协调性考察。

对于城中村农地来说,地租升值使得城中村农民已经分享到城市化带来的巨大红利,城中村土地资本化在一定程度上促进了城中村居民人力资本的提升,就这部分农村人口来说实现人口的城市化并没有太大的阻碍和困难,实际上已经不存在所谓人力资本和土地资本的非协调性,但需要注意在“城中村改造”实践中要考虑到被拆迁农户的合法权益。这里着重需要关注两种情况:城乡结合部的土地城市化情况下的劳动力资本与人力资本的非协调性、远离城市的农村土地资本与农村人力资本的非协调性。对于第一种情况,巨大的农地非农化地租增值收益的分配如何与失地农民人口的城市化结合,近年来的文献对此已有较多的研究,农地地租增值收益的合理分配过程直接地促进了失地人口顺利融入城市。这里更需要对第二种情况进行考察,对于远离城市的农村劳动力进入城市,不论是宅基地、耕地或者其他农村建设用地,对这部分城市化的劳动力资本的提升均没有太大的帮助,要提高劳动力资本和土地资本的协调性,就要探索实现土地资本在空间上的优化配置。实践中,重庆市实施的“住房换宅基地”、“地票制度”、“社保换承包地”对土地资本和劳动力资本的协调已有探索,对这两大要素协调过程中如何处理地方政府和市场的关系、如何体现农民的主动性、积极性并保护农民权益则是最为关

键的问题。

(2)金融资本和土地资本的协调性考察。农地和金融资本两种生产要素的结合产生了所谓“土地金融”,农村劳动力最大的财产是土地,对于统筹城乡发展中的土地流转<sup>①</sup>,定价问题是其核心,在此基础上才有可能高效配置农村土地资源,土地资本要素的融资功能和定价机制要求“土地金融”制度亟待建立。当前,法律规定农村宅基地、耕地均不能作为抵押物向金融机构进行资金融通,这里关键的因素有三:其一,中国城乡社会保障不平衡,避免农民因农地抵押贷款违约而“失业、失耕地、失住房”。其二,农村土地属农村集体所有,宅基地作为农民的福利型住房用地尚未实现物权化,耕地承包经营权以物权的形式赋予农民所有,商业金融机构无法律权利处理农地。其三,由于农地所有权的特殊性,农地金融首先更适合在农村集体经济组织内部运营,而目前农村集体内部的合作金融组织尚不成熟,其他农村金融机构不能在集体土地所有权框架内开展土地金融业务。

(3)劳动力资本和金融资本的协调性考察。对于农村劳动力资本和金融资本的协调性,上文对金融资本要素的分析中已有涉及,法律政策的限制、农业经营主体、城乡分割的金融体系、真正属于农民的农村合作金融机构的缺失等诸因素使得农业劳动力很难从正规金融体系中获得融资。

## 三、城乡统筹进程中的要素整合机制建立

(一)构建资源要素向资本要素市场化经营转换的机制

城乡统筹发展要求各生产要素在城乡间得到优化配置,扭曲的要素市场带来的是资源配置效率的降低,因此,城乡统筹发展中,首先就要逐步消除城乡分割的二元要素市场,降低二元要素市场带来的效率损失。

具体来说,就是要解放农村生产要素流动的各种禁锢,即在符合国家法律、规划的前提下破除生产要素流动的障碍。破除要素流动障碍的过程一般分为三个阶段:生产要素的资源资产化阶段,生产要素的资产资本化阶段、生产要素的资本市

场化经营阶段,如图 1 所示。目前,农村一些生产要素的资源资产化已经迈出了一步,如农地承包经营权;一些生产要素的资源资产化还没有开始,如农村宅基地使用权;一些生产要素的资产资本化正在试点中,如重庆、成都的宅基地“地票”交易。各种生产要素之间的资源资本化的进程差别很大,比如农村劳动力可以自由流动到城市务工,虽然城市在户籍方面会有种种限制,农村劳动力的人力资本储量也较低,但已经初步实现了劳动力的自由流动,户籍限制的本质主要体现在政府对公民的基本公共服务和各项福利上,而城乡公共服务均等化则是城乡统筹中的社会发展统筹。而农村资金要素的资产化、资本化进程,还仅仅处于最起始阶段,目前农村信用社尚不是真正属于农民的合作金融机构,农村资金也通过农村各金融机构被抽取到城市经济建设中去。综上,农村各种生产要素资本化经营的进程参差不齐,这其中既有法律法规的原因,也有城乡分割的二元体系原因。

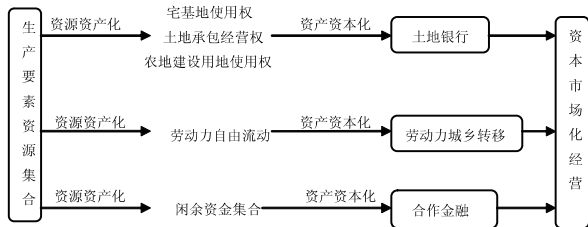


图 1 生产要素市场化配置演进机制

(二)城乡统筹进程中的要素整合机制建立

从系统科学理论来看,城乡统筹发展是目标也是一个复杂系统,包括统筹城乡经济建设子系统、统筹城乡社会发展子系统、统筹城乡生态文明建设子系统等,<sup>[16]</sup>而统筹城乡经济建设子系统下又可划分为统筹城乡生产要素市场、统筹城乡产业系统等。统筹城乡社会发展子系统下可划分为统筹城乡户籍制度、统筹城乡教育制度、统筹城乡医疗社保制度、统筹城乡社会管理制度等。统筹城乡生态文明建设子系统主要是建立城乡一体化的生态文明制度。

就统筹城乡经济建设子系统来说,生产要素通过市场化流动来决定影响城乡产业的统筹发展,城乡流动的各种生产要素的配置效率决定着城乡产业发展均衡的内在动力的高低。而子系统

之间的关系也非常紧密:统筹城乡经济建设子系统与统筹城乡社会发展子系统相互促进,一方面,统筹城乡社会发展是统筹城乡发展的最直接手段,也间接推动了统筹城乡经济建设子系统的建立;另一方面,统筹城乡经济建设子系统决定了城乡经济发展的总体水平,为统筹城乡社会发展子系统提供物质基础。

从政府和市场关系的考察,统筹城乡经济建设子系统更主要依靠市场制度,统筹城乡社会发展子系统、统筹城乡生态文明子系统则更需要依靠政府的“有形之手”的作用。而从上文对统筹城乡发展中的诸子系统、子系统构成及各子系统之间的关系分析可以看到,统筹城乡生产要素市场是统筹城乡发展整个系统的基础、重要的组成部分。

三大生产要素资本之间存在一定程度的相互促进性和互补性,城乡统筹要求各生产要素间相互整合协调。结合上文对城乡统筹发展系统的分析,笔者提出了城乡统筹发展中要素整合的分析框架,如图 2 所示。在城乡生产要素市场的建立上是以图 1 为基础的,同时也要考虑到各生产要素间的系统整合性。也就是说,三大生产要素在资源资本化进程大致相同的情况下可以推进三大要素有效整合从而更有力地推进城乡统筹发展。具体来讲,推进城乡要素整合机制的建立,不论是从土地资本、劳动力资本还是金融资本开始,要素间市场化的同步协调最为关键,即存在“短板效应”:任何一个要素的市场化进程的落后都将影响到三大要素的整合机制。

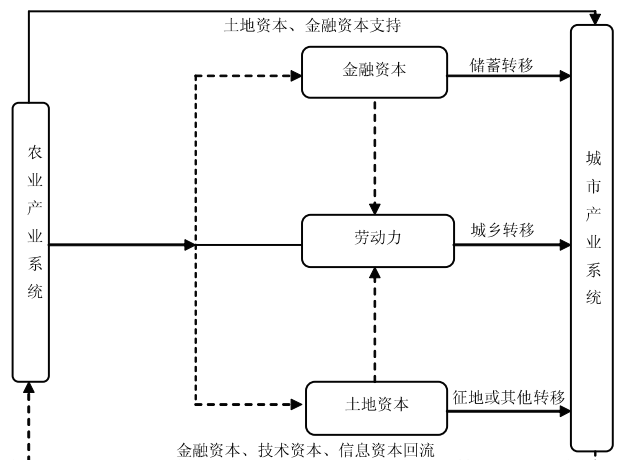


图 2 城乡统筹进程中的要素整合机制

这里首先从土地要素谈起,对于城郊结合部的农村土地来说要积极推进农地直接入市,在符合规划的前提下最大程度尊重农民及农民集体的主动性和积极性,而对于远离城市的农村土地,要以数量指标在空间上配置闲置的农村宅基地资源,比如增减挂钩政策的进一步完善。而对于农村耕地来说,则要设置土地流转平台即土地银行,促进农地承包经营权的规模流转,土地银行可以先在农村集体内部或若干农村集体之间建立。这些举措的出发点在于最大程度地释放土地财富,促进农村劳动力增收。而对于农村闲余资金,则应该探索建立各种形式的农村合作金融、农村金融,促进农村金融资本服务农村农业生产。土地银行和真正的农村合作金融制度建立之后,可以探索发展农地金融制度,农地资本和农地金融释放出来的资金支持对劳动力城市化有着重要意义。此外,城乡一体化的社保、医疗、教育及其他公共服务等是破解户籍制度难题的最佳手段。三大资本的协调整合不仅统筹发展了城乡产业经济系统,而且使得城市产业系统的资金流、技术流、信息流通过反馈支持农业产业系统的发展,最终促进城乡经济一体化。

#### 四、结论与政策建议

当前我国城乡生产要素市场处于二元分割状态,分割的二元要素市场极大地制约了我国统筹城乡发展的大战略,各要素市场化经营的发展程度并不一致,它们之间缺乏良性的协调整合机制。城乡间生产要素整合机制的建立,对于改变城乡分割的二元要素市场的局面有着基础性、决定性的意义。不同要素之间的协调整合机制的建立将有助于建立城乡一体化的产业系统,从而在物质上奠定了统筹城乡经济建设的坚实基础。<sup>[17]</sup>

各生产要素整合协调机制的建立需要探索建立各生产要素的资本化经营的新手段、新途径,同时要求各生产要素资本化经营的进程大致处于同一个阶段。具体来讲,就是从建立土地要素和金融资本生产要素的资本化经营制度出发,促使形成土地资本与金融资本互动整合、土地资本与人

力资本互动整合、金融资本与人力资本互动整合的良性机制,在稳健有序转移农村劳动力的同时,健康地推进土地城市化。这也有助于城市经济系统的技术资本、信息资本、金融资本回流农村农业系统从而最终实现城乡统筹发展。

#### 参考文献:

- [1]袁志刚. 统筹城乡发展:人力资本与土地资本的协调再配置[J]. 经济学家,2010(8):77-78.
- [2]何立胜. 城乡统筹的路径选择:实现农村人口迁移与土地流转[J]. 贵州财经学院学报,2011(2):87-93.
- [3]黄延信. 城乡统筹背景下的农村金融改革创新[J]. 农业经济问题,2012(5):10-14.
- [4]刘锡良. 城乡统筹视野的城市金融与农村金融对接:成都个案[J]. 改革,2010(2):42-49.
- [5]严金明. 基于城乡统筹发展的土地管理制度改革创新模式评析与政策选择[J]. 中国软科学,2011(07):1-8.
- [6]蔡昉. 户籍制度改革与城乡社会福利制度统筹[J]. 经济动态,2010(12):4-9.
- [7]李敬. 制度创新与统筹城乡发展[J]. 农业经济问题,2012(6):66-71.
- [8]黄庆华. 城乡统筹发展水平测度及动态研判[J]. 农业技术经济,2012(2):99.
- [9]钱巨炎. 公共财政促进城乡统筹发展的实践与探索[J]. 财政研究,2012(3):18-22.
- [10]顾彦骅. 农村科技引领城乡统筹发展的路径选择与制度设计[J]. 农业经济问题,2012(2):38-43.
- [11]廖宇翔. 统筹城乡背景的农民信息化需求与策略回应[J]. 改革,2012(4):132-137.
- [12]黄世界. 试论城乡统筹背景下国家与地方博弈的三重逻辑[J]. 东南学术,2012(5):60-65.
- [13]张晓雯. 统筹城乡发展:国外经验借鉴及启示[J]. 财经科学,2010(3):118-124.
- [14]郭继强. 中国农民工城乡双锁定工资决定模型[J]. 中国农村经济,2007(10):13.
- [15]邱兆祥. 城乡统筹视野下金融协调发展对策研究[J]. 教学与研究,2011(8):22.
- [16]李萍. 统筹城乡发展中的政府与市场关系研究[M]. 北京:经济科学出版社,2011:19-30.
- [17]马全中. 社会管理创新的概念分析[J]. 社会主义研究,2012(4):93.

[责任编辑:赖力]