



The Political Origins and Economic Consequences of
Chinese Urban Bias

中国城市偏向问题的 政治起源与经济后果

高彦彦 著



本书由东南大学出版基金资助出版

The Political Origins and Economic Consequences of
Chinese Urban Bias

中国城市偏向问题的 政治起源与经济后果

高彦彦 著

内 容 提 要

城乡发展差距是当代转型中国面临的重大挑战。本书探讨城乡发展差距背后的城市偏向政策的产生根源和经济后果。与利益集团视角的城市偏向起源解释不同,本书展示了中国的城市偏向及其演变是如何内生于中央集权政治体制下的政府自利行为,并比较了不同政治体制的城市偏向程度和城乡收入差距的差异。在对城市偏向后果的研究中,本书结合分税制改革、城乡收入差距的资源转移效应和激励不足效应来分析城市偏向对农业增长的消极影响,并把城市偏向与社会消费需求不足联系起来。

图书在版编目(CIP)数据

中国城市偏向问题的政治起源与经济后果 / 高彦彦

著. — 南京: 南京大学出版社, 2014. 7

ISBN 978 - 7 - 305 - 13382 - 4

I. ①中… II. ①高… III. ①城市—发展—研究—中国 IV. ①F299.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 123216 号

出版发行 南京大学出版社

社 址 南京市汉口路 22 号 邮 编 210093

网 址 <http://www.NjupCo.com>

出 版 人 左 健

书 名 中国城市偏向问题的政治起源与经济后果

著 者 高彦彦

责任编辑 李 博 王抗战 编辑热线 025 - 83685720

照 排 南京南琳图文制作有限公司

印 刷 丹阳市兴华印刷厂

开 本 787×960 1/16 印张 12.75 字数 226 千

版 次 2014 年 7 月第 1 版 2014 年 7 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 305 - 13382 - 4

定 价 30.00 元

发行热线 025 - 83594756 83686452

电子邮箱 Press@NjupCo.com

Sales@NjupCo.com (市场部)

* 版权所有,侵权必究

* 凡购买南大版图书,如有印装质量问题,请与所购图书销售部门联系调换

前言

从大山里走出来的我,对于城乡发展差距有着切身的体会。我老家所在的农村直到1992年才修成一条泥泞崎岖的公路,这条公路直到今年才修成水泥路。村里直到1998年才通上电灯和电话,我童年的夜晚常常伴随着煤油灯、蜡烛和星星度过。我小时候去上学则需要翻山越岭。村里的同龄人鲜有读完初中的,他们早早就外出打工。农村这些落后的情景是城里的同龄人所无法想象的。

无可否认,农村的生活条件一直在改善。最直观的证据是,我读小学时,家里还经常以粗粮为主食,而当比我小四岁的弟弟在读小学时,家里已经以大米饭为主食了。我可以明显感到四岁的年龄差距下我们俩在“生活品质”上的差别。但是,这并不意味着城乡差距在缩小。实际上,同期城市发展得更快,城市居民的生活改善得更快。

如今,我国的城乡差距仍十分巨大。根据国家统计局数据,2013年城乡居民人均收入之比为3.03:1,农民人均纯收入为8896元,城镇居民人均可支配收入则高达26955元。虽然较之前年份有所缓和,但仍居历史高位。在今日中国,你可以看到发达如美国纽约的国际大都市,也可以见识落后如非洲国家的中西部农村。

本书运用英国经济学家Lipton提出的城市偏向(Urban Bias)一词来概括城乡发展差距的制度性成因。城市偏向政策是导致城乡发展差距以及城乡收入差距的制度性根源。长期以来,中国政府采取各种城市偏向的政策和制度,中国社会呈现出“一个国家、城乡‘两个世界’”的发展格局。由于政策与制度内生于国家的政治体制结构,用城市偏向来解释城乡发展差距,既无助于我们认识这种发展差距的根源,也无助于我们找到并给出消除这种差距的根本性措施。因此,我们需要进一步回答的问题是:第一,城市偏向是怎么产生和演变的?第二,城市偏向有什么不利影响?

这正是本书尝试去回答的两个问题。本书主要从中国政治体制特征来解释中国城市偏向的起源,并分析其对农村公共品供给、农业增长和消费需求的不利影响。全书的基本观点概括如下。



一、关于中国城市偏向的政治起源

解释城市偏向的政治起源首先面临的一个问题是如何对中国政府性质进行假设。本书因循主流公共选择理论,假设政府及其官员是自利的,而不是中立的、不存在自利的公共产品和公共服务提供者。在中国当前自上而下的中央集权政治体制下,各级政府相对于其他群体居于强势及主导地位,社会公众对各级政府进行监督和制约的能力有限,因而其自利特征会被强化。此时,理解中国的城市偏向必须把各级政府及其官员的行为置于分析的中心,并基于政府及其官员的自利行为来解释中国城市偏向的起源。更进一步讲,中国并不存在城市偏向,只存在“政府偏向”,政府与城市部门的利益长期一致性导致了城市偏向。

计划经济体制下,政府受工业化赶超战略的驱使,通过建立自上而下的高度集中的计划经济体制,以达到利用农业资金来优先发展工业的目的。中国政府通过构建由人民公社制度、农产品统购统销制度以及户籍制度维系的城市偏向制度来分别控制农业的生产、流通以及劳动力的流动,从而可以最大限度地榨取农业资源,发展工业,为实现赶超任务服务。

改革开放以后,中央政府继续实行赶超发展战略。经济分权使地方政府具有较大的自主发展经济的权力,政治集权则可以保证地方政府不偏离中央政府的赶超发展目标。当经济增长成为考核地方政府官员的首要指标,而经济发展过程中农业对总体经济增长和地方财政收入的贡献不断降低时,追求政治晋升和更多地方收入的地方官员必然采取偏好城市部门的政策。

公共支出的城市偏向同样可以内生于强势地方政府的自利行为。城市偏向的公共支出有助于促进经济增长,但不利于社会稳定。如果考虑到这两个因素,地方公共支出的城市偏向程度内生于地方政府及其官员在“促增长”和“维稳定”两者之间的权衡。在缺乏有效的政治诉求机制时,公共品供给的政治决定机制和其需求的市场决定机制两者之间的割裂会导致公共支出的低效率和农村公共品供给的不足。

二、关于中国城市偏向的经济后果

农产品价格、农民非农就业工资以及农业技术是影响农业投资、产出、利润以及农业劳动力流动的重要因素。价格扭曲性的城市偏向主要通过干预农产品价格对农业产出、劳动力再配置、产业结构、消费需求产生影响;分配性城市偏向则主要是通过干预农民非农就业工资和农业技术进步而对上述因素产生影响。比较静态下的一般均衡分析并不能得出一种简单的城市偏向与城乡收入差距、农业产出以及消费需求之间的负向关系。



1994年分税制改革导致的地方政府财政困境强化了基层政府的城市偏向。因为农业各税被划归为地方政府的收入来源,而且以经济增长为主要标准的官员晋升考核机制并没有改变,这在农业对经济增长贡献越来越小的情况下会强化面临财政困境的地方政府的城市偏向而不利于农业增长。特别是在地方政府没有找到替代性的收入来源时,地方政府的城市偏向十分显著。

城市偏向及其导致的城乡收入差距通过两个渠道来损害农业增长:一方面,城市偏向会导致农业资源为追求高回报而流入非农部门,我们称之为资源转移效应;另一方面,城市偏向会导致农户对农业生产的投资激励不足,我们称之为激励不足效应。城市偏向下城乡收入差距扩大会导致社会最终消费需求率的下降,原因在于城市偏向背景下社会收入向边际消费倾向较低的政府和城镇居民集中。此外,城市偏向还通过歧视性的医疗、教育和社保等制度压制原本收入就不高的农村居民的消费欲望。

三、关于政治体制差异与城市偏向的关系

政治体制与城市偏向之间关系十分复杂。民主政治也可能导致城市偏向,因为政治市场上的博弈结果往往可能不利于农村社会。集权政治也可能产生“农村偏向”,因为政府利益与农村居民利益存在一致的几率。因此,城市偏向有可能出现在集权国家,也可以出现在民主国家。尽管如此,民主政治总体上会与较低程度的城市偏向联系在一起,因为相对于集权政治而言,民主政治提供了一个正常的城乡居民通过政治选举来影响城乡政策的舞台。

中国的城市偏向内生于高度集中的政治体制,这说明扭转城市偏向的关键在于发展和完善社会主义民主政治体制。关于城市偏向的消极农业增长效应和需求抑制效应的分析表明城乡均等化制度安排的必要性。缺乏实质性民主政治体制支持的农业保护犹如无本之木、无源之水,不具有可持续性,很容易因政府财政困境或者政府首脑的政策偏好的变化而改变。从集权到分权的政治体制改革配以组织化的农民阶层是扭转城市偏向的根本之道。

希望本书能够增进人们对中国城市偏向问题的成因和后果的理解,并能为缩小我国长期存在的“一个国家、城乡‘两个世界’”的发展格局提供一些抛砖引玉的想法和研究支持。

30年后,我成了城里人,享受着大城市的发达与便利。但是,那些仍受户籍制度羁绊而留下的农民呢?



目 录

第1章 导 论	1
1.1 研究背景和意义	1
1.2 基本概念与研究内容	4
1.3 相关文献综述	15
1.4 研究方法	21
1.5 创新和不足	22
第2章 中国城市偏向的政治起源与演变	
——从城市偏向到城乡协调发展的政治经济逻辑	24
2.1 引 言	24
2.2 中国政府制定经济政策的行为框架:自上而下的政治体制	27
2.3 关于中国政府城市偏向的历史分析	29
2.4 赶超政府的城市偏向行为:一个简单的政府行为模型	34
2.5 本章小结	42
第3章 中国城市偏向的经济后果	
——基于两部门一般均衡理论的分析框架	43
3.1 引 言	43
3.2 文献回顾	45
3.3 理论模型	48
3.4 模型分析	52
3.5 讨 论	68
3.6 本章小结	69
第4章 公共支出的城市偏向与农村公共品供给不足	71
4.1 引 言	71



4.2	官员自利驱动的强势地方政府假设	74
4.3	强势自利地方政府公共品供给的一般逻辑	75
4.4	城市偏向的公共品供给配置	77
4.5	二元分权经济下的城乡公共品需求	85
4.6	对农村公共品供给不足成因的解释	87
4.7	本章小结	88
第5章 中国城市偏向的农业增长效应 I		
	——基于分税制改革的分析	91
5.1	引言	91
5.2	理论背景	92
5.3	中国的分税制改革与农业增长	95
5.4	实证设计	106
5.5	实证结果	109
5.6	本章小结	114
第6章 中国城市偏向的农业增长效应 II		
	——基于城乡居民收入差距的资源转移效应分析	115
6.1	引言	115
6.2	中国的城市偏向、城乡收入差距以及农业增长绩效	117
6.3	计量模型的设定	122
6.4	实证结果	125
6.5	敏感性分析	127
6.6	本章小结	133
第7章 中国城市偏向的消费需求抑制效应		
7.1	文献评述	136
7.2	城乡居民收入差距与社会消费需求不足	138
7.3	居民和政府的边际消费倾向	145
7.4	城市偏向与消费需求不足	148
7.5	本章小结	151
第8章 各国城市偏向和城乡收入差距的政治根源		
	——基于跨国面板数据的实证研究	153



8.1 引 言	153
8.2 变 量	154
8.3 计量模型	160
8.4 实证结果	161
8.5 本章小结	167
第9章 结论与政策含义	
——从城市偏向到城乡政策均等化	169
9.1 中国城市偏向的起源:利益集团博弈还是政府自利	169
9.2 城市偏向的经济后果:理论可能与现实结果	171
9.3 政策含义:民主政治对于城乡政策均等化的重要性	173
参考文献	177
后记	191



第1章 导论

1.1 研究背景和意义

本书以中国自1949年以来的城乡和工农关系及其背后的政策演变史为研究背景。在新中国成立以来60多年的经济发展进程中,农民、农业和农村(简称“三农”)一直在为中国的经济发展做牺牲。在计划经济体制下,特别是当1960年中苏断交以后,中央政府在封闭经济条件下所实行的“优先发展工业”的赶超战略只能从“三农”中获取发展工业所必需的资金。为了在最短时间里最大限度地获取农业资源,政府建立了控制农业生产的人民公社制度、控制农产品流通的统购统销制度以及控制农民流动的城乡二元分离的户籍制度。然而,这种强制性的制度体系由于激励不足和巨大的信息监督成本而产生严重的负面影响,并最终导致事与愿违的经济后果:不仅农业发展缓慢、农民极端贫困、农村落后凋敝,而且工业优先的赶超战略也无法维系。

1978年,在上述背景下,中央政府不得不被动地调整现行的农业政策。首先,在农业生产组织形式上,用家庭联产承包责任制取代原来的人民公社制度。农业产出和农民生活因这种有效的生产组织方式和鼓励性政策措施(如提高农产品的收购价格)而迅速提高,农产品和农业劳动力均出现剩余。^①1985年,统购统销制度在市场竞争和政府财政赤字双重压力下开始崩溃(Sicular, 1988)。

^① 中央政府对农业的重视表现为,从1982年至1986年连续5年的中央一号文件均以农村经济改革为主题,分别为《全国农村工作会议纪要》、《当前农村经济政策的若干问题》、《中共中央关于一九八四年农村工作的通知》、《中共中央、国务院关于进一步活跃农村经济的十项政策》、《中共中央、国务院关于一九八六年农村工作的部署》。参见杜润生(2005)。



到 20 世纪 90 年代中期以后,农产品流通市场已经完全放开,农民也可以自由进入城市寻找非农就业机会。尽管如此,户籍制度作为一种歧视农民的福利制度安排,迄今未被取缔,农民在非农部门就业的回报远远低于城市居民。随着经济改革的重心转向城市部门,以及政府逐步取消支持农产品的价格补贴和收购政策,导致无论是政府、集体还是个人对农业的投资都在下降(Sicular, 2000),80 年代中后期的农业增长缓慢。80 年代末期,政府开始增加其在农业基础设施上的投资,结果 90 年代初期的农业又出现了一次较快速的增长。

1994 年的分税制改革迅速加剧了地方政府的财政赤字。这在地方政府没有其他资金渠道(如 FDI、土地收入)的情况下会增加其对农业的索取,减少其对农业的投资。沉重的农业税费,其中包括“三提五统”、“教育附加”以及其他各种集资摊派,导致 90 年代中后期出现不断恶化的“三农问题”:农民负担沉重、农业增长乏力、农村社会矛盾突出。为了应对日益严峻的“三农问题”,中央政府自 2003 年以来开始加大对“三农”的投资和补贴力度,中央政府城市偏向的政策开始出现扭转。^①但是,新的城市偏向出现了。例如,地方政府在土地征用中对农民利益的侵占现象十分严重。计划经济体制遗留下来的城市偏向的户籍制度虽不再阻止农民进城,但仍作为一种福利歧视制度而存在。农民收入增长缓慢,城乡居民收入差距仍在不断扩大。地方政府,特别是贫困地区的地方政府,仍不愿意对“三农”进行投资。

中国一直是一个农业大国,农业占 GDP 的比重迄今高于发达国家。2008 年农业 GDP 占全国 GDP 的比重仍高达 11.3%。从农业国向工业国转变的发展历程决定着“三农问题”是中国 60 多年发展历程的主导篇幅:农业演化为非农产业、农民转变为市民、农村变为城镇。其中,从政府的角度来看,农业政策是政府政策的重要组成部分。尽管如此,虽然改革开放初期以及 2003 年以来的新农村改革阶段政府采取一些鼓励农业发展的措施,但由于工业化和赶超发展一直是 60 多年来政府的发展目标,政府对“三农”的歧视性政策和制度仍居于主导地位。无论是计划经济体制下农村的人民公社制度、统购统销制度以及城乡户籍分离制度,还是改革开放以后对农业的过度课税、投资不足以及土地征用和户籍制度安排对农民福利和收入的歧视,都体现了中国政府采取一种一贯性的偏好

^① 与 1978 年的农村改革类似,中央政府从 2004 年开始连续 6 年的中央一号文件均以农村改革为主题,分别是《中共中央国务院关于促进农民增加收入若干政策的意见》、《中共中央国务院关于加强农村工作若干政策的意见》、《中共中央国务院关于推进社会主义新农村建设的若干意见》、《中共中央国务院关于积极发展现代农业扎实推进社会主义新农村建设的若干意见》、《党中央国务院关于切实加强农业基础建设的若干意见》、《中共中央国务院关于 2009 年促进农业稳定发展农民持续增收的若干意见》以及《中共中央、国务院关于加大统筹城乡发展力度、进一步夯实农业农村发展基础的若干意见》。



城市部门和非农产业而歧视“三农”的政策取向。

发展经济学文献把这种经济发展过程中政府偏好城市部门歧视农业部门的政策取向概括为一个术语:城市偏向(Urban Bias, Lipton, 1968、1977、1993、2005)。然而,系统性地研究中国城市偏向问题的文献仍不足。由于中国的城市偏向是新中国成立以来政府的主导性政策选择,本书将以中国从计划经济向市场经济转型过程中60多年的城乡关系发展历程为背景,研究中国城市偏向的前因与后果。具体而言,本书将内生不同发展阶段中国政府的城市偏向程度,并从理论和实证的两个角度对城市偏向所导致的农业增长效应和社会需求效应展开分析。

中国经济转型为研究城市偏向问题提供了新的素材和视角。首先,在中国从计划经济体制向市场经济体制转型的过程中,城市偏向一直是中国政府的主导性政策选择。因此,我们不禁要问,为什么这种经济体制转型没有改变政府对“三农”的歧视性政策取向?其次,我们知道,尽管中国的经济协调手段已经从计划调节为主向市场调节为主转变,而且经济领域基本实现了从集权向分权的转变,但是政治集权体制,即官员的任免和提拔实质上取决于上级政府,这一点从未改变。那么,这种不变的集权政治体制是否与长期以来的城市偏向存在某种必然的联系?再次,除了已被充分研究的城市偏向和城乡收入差距之间的关系,我们还要分析的是,中国的农业增长波动、社会消费需求与城市偏向之间是否存在关系?最后,1994年的分税制改革作为改革开放以后一次重大的财政政策变革,对集权政治体制下的政府行为从而对农业增长会产生什么样的影响?因此,在中国独特的经济转型背景和政治体制环境下,我们可以对城市偏向的内涵、根源以及其产生的影响进行与已有文献截然不同的分析,可能会得出更丰富的理论和实证结论以及政策含义。

改革开放以来,虽然我们已看到农业劳动力源源不断地流入非农部门,农业耕地在城镇化过程中不断减少,政府在土地征用中对农民利益的侵占,社会消费需求长期乏力,城乡居民收入差距、居住环境和福利保障的差异持续扩大等现象,但是我们不清楚这些零散的现象之间是否存在联系。如果存在联系,这些联系是什么?其中的机理何在?因此,我们需要一个有效的概念将这些零散的现象整合起来,并给出一个统一的解释。而城市偏向恰好可以为我们提供一个系统地理解和解释当前城乡发展鸿沟、农业增长乏力和社会消费需求不足等问题的核心概念。关于城市偏向成因的研究可以涉及中国的政治体制问题,而对城市偏向影响的分析则可以把上述中国经济改革中的诸种涉农问题联系起来。这种系统性的城市偏向问题研究既有助于充分剖析中国政府歧视“三农”的政治根源,也有助于为未来农业政策的调整和改革提供理论和实证依据。



1.2

基本概念与研究内容

1.2.1 城市偏向

20 世纪 70 年代左右,英国发展经济学家 Michael Lipton 关于城市偏向问题的开创性分析引发了大量的研究。Lipton(1968)基于当时印度的发展经验提出了城市偏向的概念。在诸如印度之类的国家,普通小农尽管辛勤劳作、理性而又富有创新精神,但是由于一系列歧视农村的政策而无法为其努力获取一个公平的回报。随后,他在《为什么穷人保持贫穷:世界发展中的城市偏向研究》(*Why Poor People Stay Poor? A Study of Urban Bias in World Development*, 1977)一书中认为,城市偏向表现为政府向城镇地区分配过多的资源以致这些资源是无效而且不公平的,或者权势者有以上述方式分配资源的倾向。在这本书中,他采用经济结果,而非原因或者过程来定义城市偏向。因此,一旦存在一个持续偏向城市居民的结果,例如对学校的某项资助或者某个价格体系,而且该结果损害了(静态和动态)效率和收入分配(特别是加剧了贫困者的收入分配),就存在明确的城市偏向(Lipton, 1993)。

Corbridge 和 Jones (2005)认为,Lipton 早期所指的城市偏向主要是价格扭曲,即把价格限制在明显偏离自由市场价格的水平,以及由国家或者机构为了其利益而强加的扭曲。尽管许多国家存在价格扭曲问题,但是发展中国家城市偏向意义的价格扭曲则通过两个途径实现:一个是汇率高估,从而使工业制成品的进口价格较低,以满足城市精英的需求,同时也降低了本国农产品的出口价格;另一个是使用国家权力(垄断)收购农产品,从而保证城市居民获得廉价食品供应。Bates(1988,第 117 页)的研究就表明,在撒哈拉以南非洲地区超过 50%的国家对三种主要的粮食作物(稻米、小麦和玉米)采取生产者价格控制系统,超过 20%的国家政府维持着对这些粮食的垄断。

后来,随着价格自由化的发展,价格扭曲问题变得不再严重,Eastwood 和 Lipton(2000)把城市偏向转向那些分配性的政策方面,于是产生了分配性城市偏向的概念(Corbridge and Jones, 2005)。当然,考虑到欧盟以及日本等发达国家采取农业保护政策,价格扭曲导致的城市偏向仍然存在。分配性的城市偏向主要是指政府的分配性政策仍然是偏向城市阶层,理由是发展中国家城乡之间



的福利比并没有下降为 1:1,而且就撒哈拉以南的非洲国家而言,20 世纪 70 年代以来城市地区文盲率的下降速度要快于农村地区(Lipton and Eastwood, 2000)。同样,中国城乡之间的人类发展指数的分化也是分配性城市偏向的证据。

Bezemer 和 Headey (2008)把城市偏向分为国内城市偏向和国际城市偏向两种,并对其产生的原因、表现形式和成本进行了全面的总结。如表 1-1 所示,国内私人部门的城市偏向成因在于殖民历史的传承以及农业生产和空间特征导致的市场失败,由此导致农村的持续贫困、过度工业化或者工业化受阻以及土地和城乡之间的不平等。国内公共部门的城市偏向起源于政治市场农村穷人的政治声音太弱,导致沉重的农业税收和对农业支出的不足。国际市场上的城市偏向则表现为贸易和援助两个方面。在贸易领域,发达国家农村较强的政治声音导致发达国家对落后国家的农业出口征收高额关税,并对本国农业进行补贴。因此,发达国家实际上不存在城市偏向。“华盛顿共识”形成以后,对政府干预的否定导致国际组织对农业的援助和研究投入下降了。

表 1-1 国内和国际城市偏向持续的原因和表现形式

	国内城市偏向		国际城市偏向	
	私人部门	公共部门	贸易	援助
成因	二元经济的殖民传承 农业外部性未能内部化 严重失败的农业市场	农村穷人相对于农村富人、城市富人甚至城市穷人而言,较弱的政治声音	经济合作与发展组织(OECD)农村选区相对较强的政治声音(OECD 的农村偏向)	“华盛顿共识”对一般政府干预,特别是部门干预的怀疑 认为农村项目和绿色革命大多已经失败了
表现形式和成本	持续的农村贫困,农村贫困的城市化,工业化过早或者尝试受阻(thwarted attempts) 拉美地区高度的土地不平等,非洲和其他欠发达地区巨大的城乡不平等	过高的农业直接和间接税收 非洲经济体花在农业上的支出,通常每个农村居民低于 10 美元	对欠发达国家农业出口采取高水平的贸易保护 对经济合作与发展组织(OECD)农业提供大量的且不断增长的补贴	对农业部门的援助急剧下降 世界银行对农业的研究投入相对于其他领域而言不断下降

资料来源:Bezemer 和 Headey (2008)。

城市偏向的概念自从问世以来便受到不少质疑。根据 Corbridge 和 Jones (2005)的概括,这些批评主要包括以下几个方面:首先,对早期城市偏向问题的



批评主要是认为城市偏向是经济发展过程中必不可少的选择。例如,英国农村以及苏联的暴力式的原始积累为后来的工业化发展和整体经济增长提供了剩余资源。因此,城市偏向是一种不可避免的选择。其次,城市偏向的说法过于一般化,因为城市也有穷人,而农村也有富人,以城市和农村进行划分政策取向可能会忽视这种事实。发展中国家城市中的贫困人口众多,城市居民从城市偏向中获得的好处可能比想象的要少。Griffin(1977,第109页)和Corbridge(1982,第101页)认为,可以把城市穷人和城市非正式部门的农民就业者算作农村阶层。第三,由于劳动力在不同区域和部门的流动,以及农民在城市非正式部门的就业,城市和农村之间的界限并不清晰(Corbridge and Jones, 2005)。由于大量的城市贫困人口存在,对城市偏向的修正可能会导致城市社会不稳定,从而对政府产生压力。而且,如果对城市偏向采取不同的指标,有些发展中国家的一些地区甚至不存在城市偏向。^① 城乡之间的简单划分可能会导致过于简单的政策建议。因此,城市偏向面临着度量 and 数据支持问题。

尽管存在上述争议,城市偏向仍不失为一个可以接受的一般化概念。首先,结果并不能用以证明工具是否具有正当性。即便是以牺牲农村阶层利益换取了总体经济的增长,也不能由此而认为忽视和损害“三农”利益是正当合理的。而且,经济发展理论也已经否定了以牺牲农业为代价的发展模式,转而认为农业的持续增长是整体经济增长的必要条件。因此,把城市偏向作为一种必不可少的政策选择的观点虽不成立,却不影响我们将其作为一个一般化的概念进行研究。其次,作为一个抽象出来的一般化概念,城市偏向主要集中于政府政策的偏向性,至于这种偏向性是否会导致不同部门和不同地域的发展差距,还依赖于其他因素。因此,不能因为有些国家和地区采取了城市偏向的政策取向但没有导致严重的消极后果就否认城市偏向的存在性;相反,这更需要我们去研究为什么存在诸多差异。最后,城市偏向的度量尽管存在困难,但问题的关键在于能否根据问题研究的需要来选择恰当的度量指标。特别是对于中国的经济发展经验而言,显著的城乡发展差异以及政策的非农倾向性,使城市偏向这一概念可以很好地概括中国政府的政策取向和经济发展特征。

1.2.2 中国的城市偏向

中国特殊的政治体制和发展路径赋予城市偏向以独特的含义。尽管前面已

^① 例如采用一些代理变量,如居民获得某产品或者服务(如干净饮用水)的距离,然而,这种度量却忽视了服务的质量、成本和供给次数等问题。又如,内罗毕的城市非正式部门婴儿死亡率和5岁以下儿童死亡率要远远高于农村地区(Satterthwaite, 2004)。



对中国 1949 年以来从计划经济体制向市场经济体制转变历程中政府对“三农”的基本政策变革有了粗略的回顾,但是,这里仍需要对中国的城市偏向进行界定和度量。本书把中国的城市偏向界定为中国经济发展和转型过程中各级政府所采取偏好城市地区和部门而歧视“三农(农民、农业和农村)”的政策取向。在此,我们并不能仅凭官方文件中关于重视“三农”的措辞就简单地认为中国政府没有城市偏向的政策取向,而是要看政府对农业做了哪些,以及在政府颁布和实施名义上有利于农业的政策之后农业的实际发展情况来判断是否存在城市偏向及其程度。

就中国 60 多年的发展经验来看,城市偏向一直是中国政府的主导性政策选择(详见第 2 章关于内生中国城市偏向的讨论)。已有的研究(如 Yang and Cai, 2000; Knight Li and Song, 2006; 蔡昉、杨涛, 2000; 程开明、李金昌, 2007)也认同中国政府一直存在城市偏向。在此基础之上,我们根据已有的研究将城市偏向分为两种:一种是价格扭曲性的城市偏向,另一种是分配性的城市偏向。计划经济体制下的城市偏向以价格扭曲性的城市偏向为主,主要是通过工农产品剪刀差来获取农业剩余资源,从而优先发展工业。其中的制度体系为前面提到的人民公社制度、统购统销制度和户籍制度。分配性的城市偏向则表现为政府在财政收入分配和使用上对非农产业和地区的偏好。尽管在计划经济体制下,政府对以水利为主的农业基础设施进行了不少投资,但是,由于城市偏向的政策系统导致了政府对农业资源的过度掠夺,从结果上来看,计划经济体制下的城市偏向程度要甚于转型中的市场经济。

改革开放以来,由于计划经济体制下城市偏向的三大制度体系中的两种——人民公社制度和统购统销制度——先后被取缔,而第三种制度户籍制度虽然没有被取缔,但也允许农村劳动力进入城市非正式部门就业,价格扭曲性的城市偏向大幅缓解,然而分配性的城市偏向表现得越来越突出:首先,集体经济的崩溃导致基层政府缺乏收入来源以支持农业基础设施建设支出,而分散的农民则由于集体行动的协调成本和搭便车行为而无法自发组织公共基础设施建设,因此农村公共产品和服务的投资不足;其次,当经济建设成为政府工作的重心,地方政府更多地关注可以促进经济快速增长的部门的发展,对非农部门进行大量的投资,而农业(税费)往往成为政府获取支持非农产业发展的资金来源;再者,户籍制度成为当前最显著的城市偏向制度,尽管不再限制农业劳动力外流,但是把农民长期排除在均等化的社会福利保障制度之外,农民在医疗、教育、养老、就业等各个方面遭受政府的政策歧视。

因此,从中国政府的城乡政策取向来看,总体而言,城市偏向是各级政府的一贯主张。计划经济体制下,政府利用严密的社会控制网来保证其实施“优先发



展工业”的城市偏向政策,最大限度地从农业掠夺资源以达到此目的;市场经济体制下则主要是通过降低农业公共产品投资、征收过多的农业税费以及歧视农民的福利制度安排来实施城市偏向的政策。尽管在不同的时期,城市偏向的程度会有所不同,但是城市偏向的政策取向基本未变。

1.2.3 中国城市偏向的各种度量

关于城市偏向的经济分析往往根据研究需要采取不同的指标去度量城市偏向。改革开放以前的城市偏向的度量指标很少有人给出。在本书中,我们将采用工农产品剪刀差作为计划经济体制下城市偏向的度量指标。已有的研究(冯海发、李澍,1993)已经估计出从1952年至1990年中国农业为工业化提供资金积累的规模以及通过工农产品剪刀差获取农业资金的规模。如表1-2所示,1952年至1990年间,农业部门为工业化积累提供的资金总额为11594.14亿元,农业资金净流出量为9528.15亿元。其中,1952年至1978年间的总额为4352.98亿元,净流出量为3832.49亿元。这些农业积累占国民收入积累额的比重高达40%以上。表1-3则进一步给出了政府获取农业资源以优先发展工业的各种方式的比重。不难发现,通过工农产品剪刀差获取农业资源的比重最大,计划经济体制下通过这种途径积累的资金占72.01%;通过税收方式积累的比重为24.4%;而通过储蓄方式积累农业资金的比重仅为3.96%。改革开放以后至1990年间政府通过工农产品剪刀差获取农业资金的比重更高,为77.11%;通过税收提取农业资金的比重下降为8.9%;通过储蓄提取农业资金的比重上升为14.06%。

这里的分析与前面关于计划经济体制下城市偏向的描述是一致的。政府对农村社会进行严密的控制,然后通过这些措施来榨取农业剩余资金。其中,获取农业积累的规模和占国民收入累计额的比重可以反映城市偏向的程度。根据表1-2,我们可以看出20世纪60年代农业提供资金积累的比重要高于50年代和70年代的比重。从总量来看,1958—1960年间政府从农业中获取的积累数量增长迅速,意味着这段时间的城市偏向加剧了。这与这段时间前后全国不少省份出现了大饥荒(又称“三年自然灾害”)的史实相吻合。