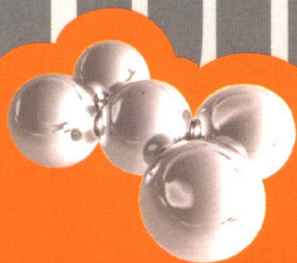


TongChou ChengXiang FaZhan  
yu XiaoLü GongPing de QuanHeng

# Tongchou



西南财经大学“十五”“211工程”建设项目

## 统筹城乡发展 与效率公平的权衡

李 萍 陈志舟 李秋红 等著



西南财经大学出版社  
Southwestern University of Finance & Economics Press

西南财经大学“十五”“211工程”建设项目

# 统筹城乡发展 与效率公平的权衡

李 萍 陈志舟 李秋红 等著



西南财经大学出版社  
Southwestern University of Finance & Economics Press

图书在版编目(CIP)数据

统筹城乡发展与效率公平的权衡/李萍,陈志舟,李秋红等著. —成都:西南财经大学出版社,2006.3

ISBN 7-81088-468-9

I. 统... II. ①李...②陈...③李... III. 城乡建设—研究—中国 IV. F299.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 014921 号

统筹城乡发展与效率公平的权衡

李萍 陈志舟 李秋红 等著

责任印制:杨斌

责任编辑:冯媛 何莉

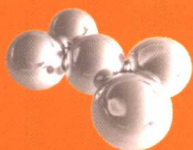
封面设计:时单

|       |                                                                            |
|-------|----------------------------------------------------------------------------|
| 出版发行: | 西南财经大学出版社(四川省成都市光华村街 55 号)                                                 |
| 网 址:  | <a href="http://www.xcpress.net">http://www.xcpress.net</a>                |
| 电子邮箱: | <a href="mailto:xcpress@mail.sc.cninfo.net">xcpress@mail.sc.cninfo.net</a> |
| 邮政编码: | 610074                                                                     |
| 电 话:  | 028-87353785 87352368                                                      |
| 印 刷:  | 四川森林印务有限责任公司                                                               |
| 成品尺寸: | 148mm×210mm                                                                |
| 印 张:  | 5.5                                                                        |
| 字 数:  | 135 千字                                                                     |
| 版 次:  | 2006 年 3 月第 1 版                                                            |
| 印 次:  | 2006 年 3 月第 1 次印刷                                                          |
| 印 数:  | 1—2000 册                                                                   |
| 书 号:  | ISBN 7-81088-468-9/F·405                                                   |
| 定 价:  | 12.00 元                                                                    |

1. 版权所有,翻印必究。

2. 如有印刷、装订等差错,可向本社营销部调换。

TongChou ChengXiang FaZhan  
yu XiaoLü GongPing de QuanHeng



## 前 言

从历史和现实来观察，无论是先行的发达国家、还是今天大量的发展中国家，伴随着市场经济的发展，工业化、城市化的推进，城乡关系都曾经或正在出现一种工业和城市发展迅速、农业和乡村相对处下居后、甚至严重滞后的状况。具体地体现在资源的投入、配置及其效率，以及与此俱来的城市文明、经济繁荣、财富增长、收益增加，更多地向工业和城市倾斜，农业和乡村的资源更多地被抽吸和输出。城乡关系的这一变化意味着效率与公平在城乡结构上的失衡，即农业和乡村发展上的缺失。这一不公平的现象直接引致了城乡收入不均和差距的扩大，导致了社会矛盾的累积和激化，恶化了经济增长和发展的社会环境。当城乡关系演变到过度失衡、严重制约着社会经济进步与发展时，协调城乡发展中的效率与公平关系遂成了近现代人们无法绕过，且必须加以解决的一大历史难题，也成为了经济学、社会学、政治学等诸多社会科学聚焦和人们长期探索的一个重大的历史性课题。

在发展经济学的早期著作中，有一种观点曾占据了主导地位：效率在先，公平在后。一些学者甚至提出，收入分配的高度不平等是经济增长的必要条件，强调公平、关注贫困则可能带来效率的损失，即减少了储蓄和投资，进而影响到整个经济做大“蛋糕”的条件和速度。在我国，也有一些学者认为，现阶段我国经济增长和发展是第一要务，所以，增长应该摆在第一位，平等、公平的要求应服从于效率的要求。然而，这些观



点先后为理论和事实两个方面所证伪。人们认识到,经济增长和收入不平等并不存在直接的替换关系。事实上,收入分配不公、两极分化和城乡差距过大带给我们的不仅仅是资源配置的扭曲,也不仅仅是影响和制约了当前的经济增长、发展,更重要的是,导致了经济增长、发展的主体的利益对立、矛盾激化,加深了社会阶层、社会群体、社会集团之间的裂痕,最终,是经济增长与发展“欲速不达”。“拉美陷阱”就是一例。反思我国改革开放近三十年的历史,在效率与公平关系的把握上,我们也有失误。改革以来,农村联产承包责任制的实施,城市国有企业改革的进行,体制的变革焕发出经济的活力,经济高速增长,效率显著提高,改革初见成效。但是,农地产权制度的改革难有实质性进展,农业投入体制、农产品价格体制、税收体制、特别是公共财政体制改革等的滞后,社会经济生活中的种种不公、尤其是区域发展、城乡发展中的不公凸显出来。公平的缺失严重影响到改革的深化和健康发展。因此,效率和公平与经济增长、发展并行协调是社会经济可持续发展的必要条件。

本项研究基于市场与政府的不同作用、及其特定时期的定位与转换的分析,尝试解释历史上和今天不同国家或地区,在工业化、城市化的过程中城乡发展上效率与公平的不同关系、结构,以及人们在探索和寻找城乡发展中合理的效率与公平关系上做出的不同选择、不懈追求。在一定意义上,我们认为,基于我国的城乡发展差距问题,主要不是市场自发形成的、或主要不是市场的问题,而更多地是政府的制度安排、政府的“城乡分治、重城轻乡”的不公平政策效应所致这一特殊成因及其机理,特别是其现实影响,强调政府在缩小城乡发展差距、促进城乡关系协调、从而平等发展中通盘筹划的主导作用,是理解统筹城乡发展中效率与公平关系的关键所在。进一步地看,统筹城乡发展,缩小城乡差距,消弭城乡对立,在效率与公平

的权衡上,我们的选择不应再是单方面地保城市化、工业化的效率、而牺牲“三农”利益的严重的不公平;不是大量耕地被征用、大量农民失去土地,农民利益得不到保障,城市与农村、市民与农民、工业与农业之间越来越不和谐的选择;而是从制度保障与政策供给上适时、适度地向解决“三农”问题倾斜,改变农村、农业、农民长期发展不足的历史与现实,形成城乡平等发展、良性互动、效率与公平并举的新格局。

本项研究是李萍教授主持的西南财经大学“十五”“211工程”建设项目的研究成果。项目立项以来,在李萍教授的主持下,课题组经过充分讨论确定了本研究的基本框架,并对成都市统筹城乡发展、促进城乡一体化的实践进行了深入调研,且参与了其中的政策咨询,产生了一定的社会影响及推动作用。

本研究的具体分工如下:

|                         |     |
|-------------------------|-----|
| 李萍:负责课题的总体设计            | 前言  |
| 李萍、陈志舟:(1)              | 第一章 |
| 罗英(2.1节)、陈志舟(2.2节):     | 第二章 |
| 李萍、陈志舟:(3)              | 第三章 |
| 李萍、李秋红、李毅:(4)           | 第四章 |
| 陈捷:(5)                  | 第五章 |
| 叶清华(6.1、6.3节)、何水(6.2节): | 第六章 |
| 最后由李萍、陈志舟负责全文统稿和总纂。     |     |

本研究充分发挥了分工与协作的效率,汇聚了课题组成员的集体智慧,取得了较大的进展和成绩。目前,课题组已取得了一些阶段性研究成果,分别发表在《光明日报》、《经济学家》、《经济评论》、《理论与改革》、《第一财经日报》、《成都日报》、《成都商报》等刊物上。

# 目 录

|     |                                      |      |
|-----|--------------------------------------|------|
| 1   | 导论 .....                             | (1)  |
| 1.1 | 问题的提出 .....                          | (1)  |
| 1.2 | 研究的基本框架与主要内容 .....                   | (5)  |
| 1.3 | 研究方法与创新 .....                        | (12) |
| 2   | 城乡发展中的效率与公平：理论评述与启示 .....            | (15) |
| 2.1 | 效率与公平的基本理论评述 .....                   | (15) |
| 2.2 | 城乡发展中的效率与公平：相关理论评述与启示<br>.....       | (32) |
| 3   | 中国城乡发展中效率与公平的变迁和权衡 .....             | (40) |
| 3.1 | 中国城乡发展中效率与公平关系的历史变迁 ...              | (40) |
| 3.2 | 统筹城乡发展中效率与公平的权衡 .....                | (47) |
| 4   | 统筹城乡发展、兼顾效率与公平：基本思路与框架 ...           | (60) |
| 4.1 | 发展观与效率、公平观 .....                     | (60) |
| 4.2 | 兼顾效率与公平的基本思路<br>——如何处理政府与市场的关系 ..... | (66) |
| 4.3 | 优化政府与市场关系的路径 .....                   | (72) |
| 5   | 统筹城乡发展的短期政策选择 .....                  | (78) |
| 5.1 | 我国城乡关系变迁中的政府作用 .....                 | (78) |





|                                          |       |
|------------------------------------------|-------|
| 5.2 统筹城乡发展、兼顾公平与效率的保障<br>——短期的政府干预 ..... | (97)  |
| 6 统筹城乡发展、兼顾效率与公平：城乡市场的统一<br>与建设 .....    | (110) |
| 6.1 统筹城乡劳动力市场 .....                      | (110) |
| 6.2 统筹城乡资本市场 .....                       | (134) |
| 6.3 统筹城乡土地市场 .....                       | (151) |
| 参考文献 .....                               | (163) |

# 1 导论

## 1.1 问题的提出

### 一、效率与公平：统筹城乡发展中的重大权衡

党的十六大提出了统筹城乡经济社会发展的重大战略部署，在党的十六届三中全会提出的“五个统筹”中“统筹城乡发展”位于首要位置。统筹城乡发展是新时期我国经济社会发展的重大战略举措，是从根本上解决城乡二元经济结构问题和新阶段“三农”问题、全面推进农村小康建设的客观要求，对于促进国民经济的持续快速协调健康发展具有重要意义。在统筹城乡发展中，如何处理好效率与公平的关系是一个重大的理论和实践问题，研究这一课题，对于我国在全面建设小康社会新阶段实施统筹城乡发展的重大战略具有重要的理论意义和现实意义。

实施统筹城乡发展的重大战略，我们将不可避免地面临效率与公平的重大权衡。在很多经济学家看来，效率与公平存在着明显的交替关系（trade off），社会在许多方面都面临着抉择，特别是在实施公共政策的时候，或者以损失一定的效率为代价而获得更多的公平，或者以放弃一定的公平（平等）为前提而谋得更高的效率。正如美国经济学家阿瑟·奥肯所言，平等与效率之间的权衡，在他看来，这是我们最大的社会经济权衡，它在社会政策的许多方面困扰着我们。我们难以在享受市场经济



效率的同时兼得平等。当前，在我们实施统筹城乡发展的具体政策措施的过程中，如何既保持城乡经济的快速协调发展（效率），又增进城乡居民的公平感和认同感，这将是我们的政府和社会需要关注和处理好的重大权衡。我们需要借鉴发达国家和发展中国家处理城乡发展中效率与公平关系的经验，吸取他们的教训，努力做到兼顾效率与公平，促进城市和乡村协调发展。

## 二、调整城乡关系：城乡发展新阶段的必然选择

根据国际经验，城乡发展在工业化和现代化进程中会经历三个阶段：

第一阶段是农村、农业支援城市、工业发展的阶段，相当于工业化的初期阶段。这一阶段普遍表现为城市、工业快速发展，很多国家特别是二战后独立的发展中国家，普遍采取了工业优先发展的“城市偏向”的发展战略，其实质是牺牲农村、农业的发展来加速城市、工业的发展，牺牲城乡公平发展来获取城市、工业的“效率”。

第二阶段是农村、农业和城市、工业平等发展的阶段，相当于工业化的中期阶段。在这一阶段中，城乡发展失衡的状态开始得到初步扭转，农村和农业获得了更多的发展机会，农村、农业的发展也有效地促进城市、工业的发展，城乡发展在一定程度上兼顾了效率与公平。

第三阶段是城市、工业支援反哺农村、农业发展的阶段，相当于工业化的后期阶段。这一阶段已经实现了高度工业化，工业、城市具备支援反哺农业、农村的实力和条件，加之农业在国民经济中比重已经大大下降，反哺农业不会给工业、城市增加太多的负担。这一阶段很多国家的政府都采取了对农业、农村的财政转移支付，有效控制和缩小了城市与农村、工业与农业之间的发展差距，城乡发展的公平成为优先考虑的目标。

参考人类工业化的历史经验，我们可以将城乡发展阶段划

分为工业的初期、中期和后期三个阶段，能够较好地概括城乡关系的变迁。在这三个阶段发展过程中会出现两个转折：第一个转折是工业化初期阶段结束，开始进入中期阶段，其结构特征是农业劳动力份额不超过 55%，城市化水平不低于 35%，人均 GDP 不少于 1 000 美元；第二个转折是工业化中期阶段结束，开始进入后期阶段，其结构特征是农业劳动力份额在 30% 以下，农业占 GDP 的份额低于 15%，城市化水平在 50% 以上，人均 GDP 在 2 000 美元以上。<sup>①</sup>

改革开放以来，我国的工业化进程加快。我国的人均 GDP 在 2003 年突破了 1 000 美元，农业劳动力比重在 2002 年下降到 50% 左右，城镇化率已经接近 40%。<sup>②</sup> 特别是我国人均 GDP 在超过 1 000 美元以后，城乡发展进入了一个特殊阶段。根据他国经验，人均年收入达到 1 000 美元后，国家发展趋势会分化为两类：一类国家，如新加坡、韩国，人均 1 000 美元后继续向 2 000、4 000 美元以上发展，城乡关系协调；另一类，如拉美等地的国家，人均达到 1 000 美元后经济就停滞不前，城乡差距拉大，城乡发展严重失衡，社会矛盾加剧，滋生大量社会无序、行为失范等诸多社会问题，出现所谓“拉美现象”。人均年收入达到 1 000 美元以后是一个重要的分水岭，因为这个时候阶层之间的差别明显地表现出来，出现了不同的利益集团。由于社会利益集团之间的冲突加剧，因此世界上许多国家出现社会动荡。所以，必须注意经济社会的协调发展，城乡协调发展，工业农业协调发展，如果城乡发展差距问题得不到很好的解决，社会矛盾将更加突出。

根据国际经验判断，我国已经进入工业化中期阶段，正处

---

① 宋洪远：《调整城乡关系：国际经验及其启示》，载《经济社会体制比较》，2004（3）。

② 宋洪远：《调整城乡关系：国际经验及其启示》，载《经济社会体制比较》，2004（3）。

在城乡关系调整的重要转折时期。国际经验启示我们，工业化中期阶段是农村、农业和城市、工业公平发展的阶段，必须及时调整城乡关系，既要继续推进工业化和城市化，又要实行工业反哺农业，促进农业持续协调发展，大力推进农村的建设和发展。在这一阶段中，我们要努力扭转城乡发展严重失衡的状态，使农村、农业和农民获得了更多的发展机会，并通过农村、农业的发展促进城市、工业的发展，使城乡经济社会能够和谐、持续地发展。

### 三、统筹城乡发展新阶段的权衡：充分兼顾效率与公平

进入 21 世纪，城乡发展的协调和公平问题得到了我国政府和社会的高度关注与重视，中央提出了统筹城乡发展、构建和谐社会的大战略，我国城乡关系进入了统筹、协调、平等发展的新阶段。2000 年以来，围绕“三农”问题形成的原因、解决思路与途径等问题，如何促进城乡协调公平发展等问题，理论界做了广泛深入的研究，政府也推出很多新举措、新政策。2003 年以来，中国政府加大了农村税费改革的力度，大幅度地减轻了农民的税费负担，并准备在 5 年内彻底取消农业税。2005 年初，中央政府宣布在 2006 年中国将全面彻底取消农业税。2005 年 12 月 29 日，全国人大常委会表决通过，废止实行了 48 年之久的《农业税条例》，自 2006 年 1 月 1 日生效。由此，在中国历史上延续了 2600 年的农业税宣告终结，中国进入了无农业税时代。近年来，中国政府增加了对农村粮食生产的补贴力度，增加了对农村基础设施、教育、医疗卫生等方面的经费投入。政府的这一系列政策措施将给农村发展带来巨大的机遇，给农民带来巨大的实惠，为农村、农业、农民的发展创造一个更加公平的政策和制度环境。显然，中国城乡发展进入了一个充分兼顾效率与公平的新阶段。

效率与公平的权衡是一个重大的理论问题，也是一个重大

的实践问题。尽管很多经济学家认为,在实施公共政策的领域,效率与公平的冲突是难以避免的,两者很难协调,难以兼顾。但是,就政府的发展战略而言,不论是效率优先还是公平优先,都会带来一些社会不愿意看到的结果,因而在效率与公平之间进行一定的折中,将是政府和社会的必然选择。而且,在有的时候有的领域,效率与公平是可以兼顾的。笔者认为,在我国实施统筹城乡发展战略中,效率与公平的权衡是政府必然面对的挑战,政府应根据实际情况,在不同时期、不同领域,因时因地做出适当的抉择。在经济体制改革的初期,由于旧体制的束缚,效率损失成为当时很多领域最突出最尖锐的问题,因而政府采取了“效率优先”的政策取向,着力解决效率问题,这在当时是最优的选择。但随着改革的深入和经济社会的发展,我国经济社会发展进入工业化的中期阶段,城乡公平问题日渐凸显,政府的政策取向则需要因时而变,更多地考虑兼顾公平的选择。当前,在实施统筹城乡发展的战略中,简单地讲效率优先或公平优先都是片面的,我们应当努力做到充分兼顾效率与公平,在效率与公平的重大权衡中做出明智的选择。

## 1.2 研究的基本框架与主要内容

### 一、研究的基本框架

统筹城乡发展中效率与公平的权衡,既是一个重大的理论问题,又是一个重大的实践问题,这一课题又与政府政策息息相关。因此,我们的研究既要涉及理论探讨,又要涉及经验分析,还要思考对策和提出政策建议。基于此,我们研究的基本框架可简单表述如下:

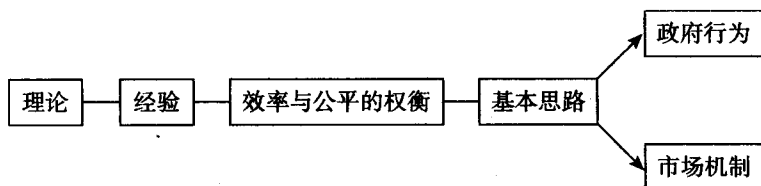


图 1-1 统筹城乡发展与效率公平的权衡之研究框架

我们在回顾和评述相关理论的基础上，考察了国内外城乡发展进程中效率与公平关系的变迁，对中国城乡发展新阶段效率与公平的重大权衡进行了深入探讨，提出了统筹城乡发展、兼顾效率与公平的基本思路，其关键是处理好政府和市场的关系，并提出在短期内通过政府的政策供给和制度创新，在中长期通过培养和发挥市场机制的作用，充分兼顾效率与公平，促进城乡协调、公平发展。

## 二、本研究的主要内容

我们的研究从相关文献的评述开始。长期以来，效率与公平的关系一直是经济学、伦理学、哲学等社会科学和人文科学领域里的一个带有本质意义的基本命题。我们对公平与效率问题的认识主要是通过两种途径：一是西方经济学中的相关理论及实践；二是马克思恩格斯相关理论及社会主义经济发展的实践。我们比较系统地梳理了西方经济学和马克思主义经济学中关于效率与公平的理论，并分析了我国转型时期效率与公平的相关研究。通过分析，我们认为，有什么样的发展观，就会有怎样的公平观与效率观。在传统的发展观下，经济公平与经济效率之间的冲突是矛盾的主要方面，“效率优先、兼顾公平”的政策主张明显地带有“追求生产性效率”的倾向。遵循科学发展观，经济效率与经济公平之间就会日益协调与相容。公平与效率是人类追求的双重价值目标，是相互统一、相互促进的



关系，片面地强调效率或公平都会引致公平与效率的紧张，都是与科学发展观相违背的。

对城乡发展中的效率与公平的研究，散见于各类研究城乡关系的文献中。发展经济学、社会学以及城市经济学等都对城乡关系进行了比较深入的研究，这些研究对我们探讨统筹城乡发展中的效率与公平具有重要的借鉴和参考意义。我们梳理了发展经济学、社会学以及城市经济学中对城乡关系的相关研究，对其中涉及效率与公平的研究进行了评述。通过相关理论的回顾，我们获得如下启示：

启示之一：由于各种原因，发展中国家极容易出现严重的城乡二元结构，从而带来城乡非协调发展的一系列严重问题。已有的文献大多关注到了这一点，比如刘易斯的二元经济理论、费景汉—拉尼斯的二元经济结构模型、托达罗的乡村—城市人口迁徙模型等，都对此进行了深入的理论化的研究。

启示之二：如果片面推进城市和工业的发展而忽视农村和农业发展的话，如缪尔达尔和托达罗所分析的那样，将会带来更为严重的二元结构和城乡非协调发展问题，这既有害于城乡经济效率，也不利于城乡之间的平衡发展与公平。

启示之三：只有兼顾并协调城市与乡村、工业与农业的发展，才会促进整个经济效率的提高，才会有利于缩小城乡差距，增进城乡公平。

在第三章，我们首先考察了中国城乡发展中效率与公平的历史变迁。我们认为，我国城乡关系的演变可以大致划分为三个阶段：①计划经济体制下的城乡分割、城市偏向的阶段；②市场化改革以来城乡关系的调整与变革阶段；③党的十六大以来开始统筹城乡发展的新阶段。在计划经济年代，我国实施了重工业优先和城市偏向的国家发展战略，这种战略扭曲了城乡关系，导致了城乡经济发展中效率与公平的双重损失。到 20 世纪 70 年代后期，我国开始了市场导向的改革，逐步开始从计划





经济体制向市场经济体制转轨。在市场化改革进程中，国家与农民、工业与农业、城市与农村之间的关系发生了比较深刻的变化。从总体上看，城乡关系的调整与改革在很大程度上改进了城乡经济发展中的效率状况，但却似乎没有带来城乡居民之间公平状况的明显改善。在某些方面，比如城乡居民的收入分配状况，似乎公平状况并没有得到改进，反而有恶化的趋势。可以说，在改革以来城乡关系的演变中，效率与公平状况并没有得到共同改进，而是出现了一定程度的失衡。

近年来，我们政府和社会逐渐认识到统筹城乡、促进城乡经济社会协调发展的重要意义。2002年，党的十六大正式提出了统筹城乡经济社会发展的重大战略部署。2003年，党的十六届三中全会提出“五个统筹”，其中“统筹城乡发展”位于首要位置。统筹城乡发展是新时期我国经济社会发展的重大战略举措，是从根本上解决城乡二元经济结构问题和新阶段“三农”问题、全面推进农村小康建设的客观要求，对于促进城乡关系的协调健康发展具有重要意义。由此，我国城乡关系进入了一个新的历史阶段。

在第三章中，我们还对城乡发展的国际经验进行了考察，并对中国城乡发展新阶段中效率与公平的权衡进行了深入探讨。根据国际经验判断，我国已经进入工业化中期阶段，正处在城乡关系调整的转折时期。国际经验启示我们，工业化中期阶段是农村、农业和城市、工业平等发展的阶段，要调整城乡关系，既要继续推进工业化和城市化，又要实行工业反哺农业，促进农业持续协调发展，大力推进农村的建设和发展。国际经验和中国过去的历史实践反复向我们昭示，协调城乡关系、兼顾效率公平是我们现阶段的必然选择。

尽管很多经济学家认为，在实施公共政策的领域，效率与公平的冲突是难以避免的，两者很难协调，难以兼顾。但是，就政府的发展战略而言，不论是效率优先还是公平优先，都会