

中国道路丛书

厉以宁 高尚全 刘伟 程志强 赵秋运 著

中国道路 与 中国经济发展 70 年



创于1897

商务印书馆
The Commercial Press

中华人民共和国成立 70 年，中国在双重转型、新型城镇化、跨越中等收入陷阱、混合所有制经济改革、民营企业发展、蓝领中产阶级崛起与成长、政府职能转变与简政放权、农民工创业等方面探索出一条符合经济发展规律的“中国道路”，进一步增强了中国道路自信、理论自信、制度自信、文化自信，确保中国特色的社会主义道路沿着正确方向胜利前进。

——厉以宁

<http://www.cp.com.cn>

ISBN 978-7-100-17898-3



9 787100 178983 >

定价：68.00 元

上架建议：中国经济

中国道路丛书

厉以宁 高尚全 刘伟 程志强 赵秋运 著

中国道路 与 中国经济发展 70 年

 商务印书馆
创于1897 The Commercial Press

2019年·北京

图书在版编目(CIP)数据

中国道路与中国经济发展 70 年/厉以宁等著. —北京:商务印书馆, 2019

(中国道路丛书)

ISBN 978-7-100-17898-3

I. ①中… II. ①厉… III. ①中国经济—经济发展—成就—1949—2019 IV. ①F124

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2019)第 242879 号

权利保留,侵权必究。

中国道路丛书

中国道路与中国经济发展 70 年

厉以宁 高尚全 刘 伟 程志强 赵秋运 著

商 务 印 书 馆 出 版

(北京王府井大街 36 号 邮政编码 100710)

商 务 印 书 馆 发 行

北京新华印刷有限公司印刷

ISBN 978-7-100-17898-3

2019 年 12 月第 1 版

开本 710×1000 1/16

2019 年 12 月北京第 1 次印刷

印张 15 1/4

定价:68.00 元

目 录

走向城乡一体化(代序言)	厉以宁 1
总论	33
双重转型与农村经济改革	43
新型城镇化:走符合中国国情的 城镇化道路	63
政府职能转变与简政放权:缘起、反思 和未来趋势	71
国有企业改革与混合所有制经济	88
蓝领中产阶级崛起与成长	108
“城归”:中国正在悄悄地进行一场人力 资本革命	124
返乡农民工选择何种土地流转方式才能 更好地促进农民增收:基于聊城市	

数据案例分析	139
劳动力市场改革与人口老龄化	158
中国人口老龄化的演变与对策:中华人民共和国成立 70 年的 经验	171
人口老龄化与社会保障体系的建立	187
构建养老保障体系的“第三支柱”:商业养老保险的政策选择	195
中国如何跨越中等收入陷阱	209
新时代,新发展:中国经济发展展望	225
参考文献	233
后记	238

走向城乡一体化（代序言）

厉以宁

我从小生活和学习都在城市中,对农村情况是不了解的。我第一次下农村是在 1955 年 4—5 月,当时我是北京大学经济系四年级的学生,全班去北京市海淀区肖家河参加农业合作化实习。学生被分配到各个自然村,分散住在农民家中。主要任务是进行农民家访,宣讲党的农业合作化政策,并向农民解释合作化的意义。在农村中看到土地改革以后农民生活安定,一心投入生产的情况。

接着到了 1958 年,北京大学的一部分教职员作为下放干部,下放到门头沟区(当时称京西矿区),经济系、法律系、生物系的教

职员的下放地点是西斋堂村。这正是大跃进的年代,我们每天清早就上工地,修引水渠,从1月份干到4月份,天天如此。5月份起,转到农田里干活。到了8月份,全国掀起了人民公社化的高潮,西斋堂村也不例外。村里办起了公共食堂,我被调到公共食堂担任会计。冬天,我又被调到新组成的公社文艺宣传队任编剧,创作了不少小品、快板,宣传人民公社的好处,到各乡巡回演出。1959年1月回到北京大学。今天回想起来,这一年下放农村,虽然对农村的情况有些了解,但所了解的只是浮面的东西。比如说,就在1958年,由于户口制度分为城市户口和农村户口,城乡之间的人口流动受到严格限制,城乡二元结构制度化了。这将对今后中国农村居民和农业发展存在什么样的影响,当时我是完全不了解的。

从1964年10月起至1966年6月初,北京大学师生分两批到农村参加社会主义教育运动,两批我都参加了。第一批是在湖北荆州江陵滩桥公社,第二批是在北京朝阳区高碑店公社。紧接着,发生了“文化大革命”,在这期间,我也在海淀区六郎庄、玉泉山等农村参加劳动。到了1969年,北京大学教职员下放到江西南昌县鲤鱼洲农场劳动。我是第一批下放的,在鄱阳湖边的茅屋内一住就是两年。在这段时间内,我到过附近的农村,也看到时常有逃荒的农民到北大农场来讨饭。鄱阳湖边,冬天很冷,而这些农民却穿着单衣,光着脚穿着草鞋。我想,鄱阳湖畔本是鱼米之乡啊,新中国成立已经20年了,农民为什么还如此穷困呢?这是一个沉思的年代,眼见耳闻,使我不禁想到,是不是我们的经济体制存在问题,否则怎么解释这些现象呢?在大学里书本上所学到的经济学理论为什么解释不了眼前看到的这一切呢?我的经济观点的转变,正是从这时开始的。

从江西回到北京是1971年秋天。此后几年,我大部分时间仍在北京市郊区各县和河北省的农村参加劳动,参加“开门办学”,所看到的仍然是农民缺衣少食的穷苦生活。我对时局感到困惑:经济已衰落,失业激增,农民逃荒,社会矛盾正在激化,预感到不久可能

发生社会大动荡。1976年春季,我和北京大学一些师生在北京市大兴县农场“开门办学”,到1976年10月粉碎了“四人帮”,下乡办学的北京大学师生全部返校。接着不久,邓小平同志复出,主持工作,改革的呼声日益高涨。1978年12月中共十一届三中全会召开了,从此中国转入了改革开放新阶段,我也就从这时起,把研究中国经济体制改革作为自己的主要研究课题。

20世纪80年代内,我的大部分时间用于国有企业体制的改革方面。这段时间内,我虽然到过一些省市进行调研,但对于农村问题,我没有进行深入研究,因为我认为国有企业体制改革问题是当时最需要解决的。我还认为,农村家庭联产承包责任制既已推广,乡镇企业也已兴起,这一基本格局短期内不可能有大的变动,所以对农业和农村问题,可以稍后再来考察。

到了20世纪90年代,农村家庭联产承包责任制之下,大量农民工外出,引发了一系列新问题。例如,农村青壮年劳动力外出之后,土地有撂荒现象;农民工进城后,家属也进城了,于是又出现子女无法在城市就学问题,而且每逢春节,火车为什么这样拥挤,这同农民工回乡探亲有很大关系。由此激起了我对城乡二元体制和城乡一体化的思考。再说,“农民工”这个称呼是不合理的:工人就是工人,农民就是农民,从未听说过什么“农民工”。从清朝末年到民国时期,中国第一批近代工厂先后在上海、天津、广州等地出现,最早的产业工人来自何处?不正是来自大城市周边的农村么?他们在乡下是农民,以种地为生,一进城做工,就成为工人了,他们工作安定下来,可以把妻子儿女接进城去。为什么现在有了“农民工”这一称呼呢?这是城乡二元体制的产物:“身份”是农民,职业是工人,“农民工”享受不了城市居民的待遇。上述这些问题在20世纪90年代都明显地暴露出来了。

2003年,我担任了中央智力支边协调小组毕节试验区专家顾问组组长,以后几年,我每年都要带一些专家到毕节进行考察,帮助

当地脱贫。在扶贫过程中,我发现最重要的问题依然是体制改革、机制转换,即把以前的“输血机制”改变为“造血机制”。如果不从体制、机制上着力,不把城乡二元体制改革作为今后改革的重点,农民始终难以摆脱困境;如果不推进城乡一体化,农民就无法与城市居民一样享受改革和发展的成果。基于这种认识,我个人的研究重心就转移到农村问题上来。

回顾从 1949 年到现在,有关城乡体制的变革过程,可以划分为三个阶段:

第一阶段:从 1949 年到 1978 年。这是城乡二元体制逐渐形成和日益巩固的阶段。城乡二元结构的制度化,从 1950 年土地改革以后就已开始,这是同建立社会主义计划体制相配合的。到 1958 年,随着人民公社制度的确立和户籍制度的城乡分割,城乡二元体制终于形成。城乡之间生产要素的流动受到极大限制,城市化进展得十分缓慢。在权利方面,农民实际上处于“二等公民”的位置。

第二阶段:从 1979 年到 2002 年。这是城乡二元体制虽然略有松动但基本上依然存在的阶段。改革开放之初,农村推行了家庭联产承包责任制,调动了农民承包经营的积极性。但这只不过是城乡二元体制略有松动而已。城乡二元体制的极端形式——人民公社制度——虽然退出了历史舞台,但农民依然受到社会流动的限制。农民仍然难以享受改革和发展的成果。

第三阶段:2003 年以后。这是着手改革城乡二元体制并逐步推进城乡一体化的阶段。在科学发展观的指引下,农村的土地流转启动了,农业的规模经营有了很大的发展,城市化的速度也加快了。在统筹城乡发展和改革这个新课题上,理论上有所创新,实践上有所突破。城乡一体化已成为新一轮改革的重点^[1]。

[1] 柳晓森、张烁:《城乡二元体制:中国下一轮改革重点》,《人民日报》2008 年 9 月 3 日。

2008年,正值纪念中国改革开放三十周年之际,我写了《论城乡二元体制改革》一文(《北京大学学报》(哲学社会科学版),2008年3月),对实现城乡一体化问题进行探讨。在这篇论文里,有这样几段话扼要地反映了我的基本观点:

“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年代后期才建立的。”(第5页)

“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。”(第5页)

“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。”(第5页)

“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、经济和社会的统筹、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。”(第6页)

“由于城乡二元体制的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的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。”(第11页)

这篇论文发表之后,在2008年春和2009年春的一年时间内,我又先后在广东、湖南、贵州、重庆、河北、吉林、内蒙古、天津八个省

(市、区)继续围绕这个问题进行更广泛的调研。下面就是在调研八个省(市、区)的基础上写成的。

一、进一步解放思想,朝着城乡一体化的目标前进

改革开放三十年成就举世瞩目,逐步破除了传统计划经济体制,改革了传统的国有企业体制,初步建立了社会主义市场经济体制,经济社会发展迅速,综合国力大大提高,广大农村也发生了深刻变化。这是一个巨大的飞跃。但在从计划经济体制转向社会主义市场经济体制的过程中,还有一个大的问题尚未解决,就是对于几十年来形成的城乡二元体制的改革相对滞后,甚至可以说这三十年来,基本上没有触动城乡二元体制,因为农村家庭联产承包责任制是在维持城乡二元体制的前提下推行的。结果,导致城乡发展不协调,城乡差距呈扩大趋势。城乡二元体制改革的滞后,增加了全面建设小康社会、实现共同富裕、构建和谐社会的难度,为此必须加大城乡统筹的力度^{〔1〕}。统筹城乡发展最重要的任务就是改革城乡二元体制,这是中国下一轮改革发展的重点,也是一场伟大的社会变革,为此需要付出巨大的努力和艰辛。

曾经流行于学术界部分人士中间的一种看法是:改革开放三十年了,农业方面已经取得了不少成绩,使我国早已脱离了凭票证供应生活必需品的年代;目前,农村的改革不妨暂且搁置一下,发展更加重要。比如说,对农民,财政上多给一些,少取一些;金融上,放宽一些,多贷一些;让农村的生产生活条件再改善一些,这样反而更加有利于农民生活水平的提高。这种看法如果出现在 80 年代后期,那是可以理解的,而且就当时的情况而言,这种看法有一定道理,因为农村土地承包刚推广,不能急于再改革。但从 20 世纪 80 年代后

〔1〕 孙津:《城乡统筹是一种综合性要素统筹的创新》,《中国发展》2008 年 12 月,第 59—61 页。

期到现在已经 20 年了。再不着手破除城乡二元体制,不仅阻碍农业的发展和农民收入的提高,而且还会使城乡收入差距继续扩大,使工农收入差距继续扩大,使广大“农民工”不得不徘徊在城乡之间,这就违背了“以人为本”的原则^[1],不符合构建和谐社会的理念。让农民充分享受改革开放的成果,不是靠增加政府投入或放宽信贷就能解决的。只有不失时机地进行城乡二元体制改革,让农民和城市居民享有同等的权利,拥有同等的机会,才是下一阶段改革的重点。

中国的改革开放从来都是以思想解放领路。回顾三十年前,1978 年 5 月起,不正是历时半年之久的“实践是检验真理的唯一标准”的大讨论为中共十一届三中全会的召开做了思想上的准备么?也就是说,中国特色社会主义道路和市场经济体制的成功探索,首先是从一场思想解放运动开始的。当前,打破城乡分割分治的二元体制,形成城乡发展一体化新格局,也必须进一步解放思想、实事求是。学术界必须开展前瞻性理论研究和理论创新,在理论上率先突破,摆脱一切束缚城乡二元体制问题解决的思想桎梏,在全社会营造改革城乡二元体制的氛围;必须在政策、法律、制度、文化等诸多方面进行有利于推进城乡一体化的变革,尽快扭转城乡差距扩大趋势;必须勇于探索实践,统筹城乡试验区要大胆改革试验,开辟一条新路。

具体地说,在城乡二元体制改革过程中,有必要就以下三个问题消除误解:

第一,城乡二元体制改革将大大促进社会的稳定,而不会导致社会的不稳定。

关于这一点,一种误解是:农民已经习惯于一家一户的承包经

[1] 中国社科院“农民工返乡机制研究”课题组:《徘徊在城乡之间的中国农民工》,《光明日报》2009 年 4 月 9 日。

营了,他们之中不少人不愿意离开本乡本土。即使离开本地到城市中打工,但叶落要归根,在外面挣些钱是要带回家来盖新房、娶妻生子的。他们习惯了农村的生活,何必改革城乡二元体制,反而使他们心里不踏实呢?何况农民一旦大批进入城内,生活方式一变更,城市生活设施建设又跟不上,反而会引起他们不满,有些人又想回到乡下去,社会不就不稳了吗?有这种看法,多半是不了解实际情况。要知道,在城乡二元体制改革过程中,农民是不是迁进城市,要根据本人意愿而定;外出打工的农民是不是愿意回乡,也由本人决定。体制的改革只是提供了更多的机会供农民选择,而不是排除农民的选择。从社会稳定还是不稳定的角度来看,关键在于农民(不管是进城的还是留在农村的)的利益是不是增加了。如果农民的近期利益和长期利益都能通过城乡二元体制改革而增加,那么社会将迈向稳定而不会导致动荡。

第二,城乡二元体制改革将推动城市经济的改革和发展,而不会因加重城市的负担而阻碍城市经济的发展,也不会阻碍城市经济改革的深化。

在这方面,一种误解是:城市经济的改革和发展毕竟是最重要的,而在现阶段着手城乡二元体制改革,很可能会加重城市的负担,这样,不仅城市经济的改革和发展受阻,而且农村经济的改革和发展也会相应地受连累。不如目前暂时把城乡二元体制的改革搁置一下,一心加快城市经济的改革和发展,等到城市的经济实力增强了,城市就有较多的力量来帮助农村的发展。西方发达国家一般是在工业化后期政府才把农村发展放在重要位置上的,中国目前仍处于工业化中期,何必这样急于去做本来可以推迟一些才做的事情呢?其实,这种看法并不正确。问题在于:在西方发达国家工业化初期,城乡二元结构是存在的,但在那里并没有形成城乡二元体制,因此也就不需要进行城乡二元体制改革。它们之所以在工业化后期着力于发展农村经济,是适应稳定社会的需要。中国的情况与它

们不同。在城乡二元体制下,中国的工业化在长时期内是以牺牲农民利益为代价的。如今已到了城市回馈农村的时候了。提高农民收入,让农民充分享受改革发展的成果将大大促进内需的增长,这对于城市经济的进一步发展是绝对有利的。因此,城乡二元体制的改革只会推动城市经济的改革与发展,而不会变成城市经济改革与发展的阻力。

第三,城乡二元体制改革不是要消灭农村和农民,也不是要把农村变成城镇,把农民改变为职工,而主要是使农村和城市的差别大大缩小,使农民充分享有改革开放的成果,在社会方面享受同样的待遇。

关于这个问题,一种误解是:城市就是城市,农村就是农村;工人就是工人,农民就是农民,进行城乡二元体制改革以后,农村就会逐渐不存在了,农民也就逐渐消失了,这样,岂不是用消灭农村和农民的方法来强制性缩小城乡差别吗?这对中国经济是祸还是福,还不得而知!需要指出的是:城市和农村的差别不会因城乡二元体制的破除而消失,工人与农民在职业或社会劳动分工方面的区别也不会因城乡二元体制的改革而消失,这些差别的消失也许要经过许多年的生产力发展才会出现。改革城乡二元体制所需要消除的,是对城乡之间生产要素流动的人为障碍,以及两种户籍之下工人和农民的不平等待遇,从而就能导致城乡之间的差距缩小。这一切是可以做到的,而且对国民经济发展只会产生积极的结果。

二、农村产权制度改革势在必行,尤其是宅基地管理制度更需要改革

当前,要发展农村经济,增加农民收入,面临的问题之一是农村金融服务严重滞后,而农村金融发展之所以迟缓,则又归因于城乡二元体制的存在,归因于现行农村产权制度的制约。

农民目前同产权无缘。对承包的土地,没有产权;对宅基地,没有产权;甚至对宅基地上的住房,尽管住房是自己花钱盖的,但由于对宅基地没有产权,所以农民对宅基地上的住房也没有产权,连房产证都没有,这确实是不合理的。由于宅基地及其上面建造的住房没有产权,只有使用权,所以他们既无法出售,也不能抵押,从而制约了农民土地权益的实现。这不仅不利于农民致富和农村经济发展,而且不利于农村劳动力转移,严重阻碍城镇化进程。

现阶段我国法律对农民的土地(包括承包的土地和宅基地)的权利保护实际上是不明晰、不到位的,这个问题急需解决^[1]。对于城市化,世界上已经有正反两方面的经验和教训。西欧一些国家在工业化、城市化过程中,城市内没有出现“贫民窟”现象,主要原因就在于农村土地和农民住房可以根据农民意愿进行流转和抵押,农民通过土地和农村住房的流转或抵押,可以得到一笔资金,这有助于他们进城务工、创业、定居,并成为城市居民。

宅基地和宅基地上建成的农民住房,理应是农民的重要财产,应当鼓励支持各地探索宅基地和农民住宅流转和抵押的办法,保护和实现农民对宅基地和农民住宅的应有权益。农村宅基地和农民住房的实际使用已经使农民对宅基地和农民住房的使用权变成了事实上的长期权利。针对这一客观事实,在法律上应予以确认,赋予农民对宅基地和农民住房的产权,这对保障农民土地权益、搞活农村经济和金融具有特殊重要意义。而且,如何处理宅基地问题必须充分尊重农民的权利和他们的意愿,不能使农民的利益受到损害^[2]。今后法制建设的方向就是赋予农民与城市居民同等的产权落

[1] 孙荣飞:《“土地管理法”修订:推进农村集体土地财产权制度变革或破题》,《第一财经日报》2008年6月24日。

[2] 贾杰华、陈文雅:《宅基地换房的执行隐患》,《投资者报》2009年3月16日。

实和产权保护。为了实现城乡一体化,建议适时修订《物权法》《土地管理法》等法律和相关法规,通过宅基地和农民住房的产权制度的改革可以大大激活农村经济和农村金融。当前应积极探索宅基地及其上面农民建造的住宅抵押的有效途径,总结一些地方将宅基地及其上面建造的住宅抵押给信用社或其他农村金融机构进行融资等做法,大力开展农村宅基地及其上面建造的住宅抵押试点。再就是要积极实现宅基地及其上面建造的住宅的可转让性,至少可以让统筹城乡发展改革试验区的经验逐步推广。

在推行宅基地管理制度改革时,一些人在思想上仍有所顾虑。主要有四种顾虑:

第一,认为宅基地对农民来说,是庭园经济,宅基地周边的土地是精耕细作的菜园、果园,生产率很高,农民的现金收入不少是来自庭园经济的,如果农民把它置换出去了,不仅是较大的损失,而且还断了外出农民的退路,因为万一农民在外面经营得不好,收入不多,连退路都没有了,岂不是会引发新的问题?

其实,这种顾虑是可以打消的。绝大多数农民并不是先置换自己的宅基地再外出工作,而往往是先外出工作,等到在外面有了一定的安排,经济上比较有基础了,再回乡把家属接走,再处理自己的宅基地。对他们而言,是否置换宅基地,是近期利益和长期利益反复比较而做出的选择。农民在这方面的行为是理性的。当然,在这个过程中也不能否认偶然事件的出现,例如家中主要劳动力在外面工作时遇到了重大工伤事故,该怎么办?这就告诉人们,要有保险意识;有了保险,损失会减轻些,也不至于陷入绝境。

第二,认为宅基地的置换可能只适合城市郊区的农民,而不适合偏远地区的农民,更不适合山区的农民。再以宅基地及其上面的房屋来说,可能只有城市郊区的才能抵押出去,偏远地区的,尤其是山区的宅基地怎么抵押?谁愿意接受?加之,那里的农民住房多数是简陋的、破旧的,没有人愿意要。抵押岂不就成了了一句空话?