

从政府-市场到城乡关系： 结构联动视域下的中国经济转型

高 帆

【摘 要】改革开放以来中国呈现出多个维度的经济转型,但绩效层面的状态转变根源于动力层面的制度变迁。市场化导向的经济体制改革、以增长导向和财政分权为核心的政府间关系、以不同领域市场化进程差异为特征的市场间关系,构成了中国制度层面经济转型的基本内容。就城乡关系而言,1978年以来中国通过对人民公社制、农产品统购统销制、户籍制度等的变革,推动了城乡关系从割裂状态走向融合状态,这种转变背后的逻辑是政府-市场关系、政府内部和市场内部的结构变动。新时代背景下,中国要依靠持续的经济转型来实现城乡关系的深度融合。这种转型需要促使市场在资源配置中起决定性作用和更好地发挥政府作用,而且需要改进政府内部和市场内部的结构关系。经济转型需要关注政府-市场之间的嵌套关系,也需要突破政府-市场的两分框架并延伸至政府和市场内部。基于城乡关系对中国经济转型的再审视,为构建中国特色社会主义政治经济学提供了实践素材。

【关键词】经济转型;政府-市场关系;城乡二元结构;城乡深度融合;中国特色社会主义政治经济学

【作者简介】高帆,复旦大学经济学院教授(上海 200433)。

【原文出处】《探索与争鸣》(沪),2019.12.95~103

【基金项目】国家社会科学基金重点项目“我国城乡一体化发展的理论逻辑与实现机制研究”(17AJL010)。

1978年以来中国经济保持了持续高速增长态势,并在全球范围内创造了“增长的奇迹”。1978—2018年中国的GDP年均增长率为9.52%,2018年底中国GDP已突破90万亿人民币,人均GDP也接近10000美元。按照世界银行的标准,中国已从20世纪70年代末期的低收入国家,跃升为当前的中等偏上收入国家。中国在发展绩效层面的巨变与改革开放战略紧密相关,从20世纪70年代末期开始,中国推动了从计划经济向市场经济、封闭经济向开放经济的转变,这使得中国具有极为突出的“经济转型”特征,迄今为止,中国仍处在系统化经济转型的进程之中。理解经济转型的路径和逻辑,是研究中国经

济问题的一条主线,这一线索在近年的实践背景转变中显得尤为重要。2008年国际金融危机爆发以来,中国面临的内外部经济格局均出现了深刻转折,经济增速下降、增长动能转换成为中国经济必须直面的“新常态”。社会主要矛盾转化则意味着中国经济正从高增长阶段转向高质量发展阶段,并需着力解决经济领域中的不平衡、不协调、不可持续问题。这种背景转变不仅需要中国继续推进体制转型,而且需要重新审视体制转型的方向和方式,中国亟待通过持续的体制转型来回应经济发展的实践需要。体制转型是一个涵盖众多维度的系统概念,而中国是世界上人口最多的发展中国家,其经济体长期存

在着城乡二元结构特征,城乡关系变迁必定会形成对经济转型的“投射”。

就理论研究而言,现有相关文献试图从发展绩效、运行机制、经济增长方式的某个方面去理解中国经济转型,它们对于深入认识中国经济发展以及现代化进程的内在机制是有价值的。然而,作为一个实行社会主义制度的发展中大国,中国的转型在不同方面的表现是有紧密联系的,这种联系往往会体现在特定的经济领域之中,应该立足于不同部分有机组合的视角来审视中国经济问题。本文试图在发展绩效-经济制度的互动中关注经济转型不同维度的内在关联,并将制度层面从政府-市场关系延伸至政府内部和市场内部,进而以城乡经济关系作为分析视角,再审视中国经济转型的实施逻辑,检视这种转型的已有成就和“未竟事业”。这种研究思路体现了对已有相关研究的边际改进,并会对新时代背景下中国持续推进经济转型提供理论资源。

中国经济转型的绩效表现与制度含义

经济转型意味着在时序意义上,特定国家在不同时段的经济状态存在差别,从一种经济状态转向另一种经济状态即发生了经济转型。由于对经济状态的关注点不相同,不同学者或文献对经济转型往往存在着认识分歧。例如,王学庆依据与域外经济的关联方式及产业形态,强调1978-2014年中国经济实现了从“内向型”向“外向型”、从“生产型”到“生产-服务型”、从“低信息化”到“高信息化”、从虚拟经济不发达到高度发展的转型。^①中国经济增长前沿课题组则聚焦于经济体系中的结构特征,指出中国经济转型的主要结构特征是人口结构转型、生产率的产业再分布、收入分配调整、城市化率提高、资本效率递减以及全要素生产率改进空间狭窄。^②还有文献关注到改革开放前后经济运行方式的变化,指出中国经济转型是从中央计划配置资源到价格系统配置资源的转变过程。^③张卓元则基于不平衡、不协调、不可持续问题的日益突出,强调中国经济转型是指经济从追求数量、粗放扩展转向追求质量、提高效率。^④黄南、张二震从目标、路径、绩效三个维度对经

济转型理论进行了梳理,结果显示学者对转型问题存在巨大认识分歧。^⑤

尽管如此,经济转型这个概念试图捕捉特定国家经济状态之间的差异及其动态演变,无论是从何种角度去界定经济状态,都需要回答不同时段的经济状态存在怎样的差别?不同的状态是如何转化的?国家行为和制度结构如何影响了转化过程?换言之,经济转型涉及的不仅是发展绩效的变化,而且是引致这种绩效变动的资源配置方式以及动力机制的变化。前者是表象或结果意义的经济转型,后者则是实质或制度意义的经济转型,对经济转型的理解应将这两个维度紧密结合起来。

在发展绩效层面,经济转型首先表现为经济总量和结构出现了不同状态之间的转化。改革开放40多年来,总量的快速攀升和结构的持续转变意味着中国经济格局发生了深刻变化。这种变化集中体现为:第一,就经济总量而言,依据世界银行的统计数据,1978-2017年中国人均GDP按照当年价计算从156.4美元增至8827.0美元,按照不变价计算则从307.8美元增至7329.1美元,这表明中国已从一个低收入水平的发展中大国迅速转型为一个中等偏上收入的新兴经济体。第二,就产业结构而言,1978-2018年第一产业产值占比从27.7%降至7.19%,第二产业产值占比处在40%~48%,第三产业产值占比则从24.6%增至52.2%,2012年开始第三产业已取代第二产业成为国民经济产值的最大部门。这说明改革开放以来,中国在经历了持续的工业化之后开始走向后工业化或服务化进程。第三,就从业结构而言,1978-2017年第一产业就业人数占比从70.5%降至27.0%,第二产业和第三产业就业人数占比在持续攀升,特别是第三产业就业人数占比从12.2%增至44.9%,中国已经从第一产业就业为主体的国家转变为非农产业,特别是服务产业就业为主体的国家。第四,就居民消费结构而言,1978-2017年城镇居民恩格尔系数从57.5%降至28.6%,农村居民恩格尔系数则从67.7%降至31.2%,中国城乡居民已经从食品主导型的消费结构转变为非食品主导型的消费结

构。可见,无论是总量还是结构,改革开放40年以来中国确实经历了从低水平发展状态向社会主义现代化的转型。

在制度变迁层面,发展绩效的状态转化意味着确实发生了经济转型,但这不足以阐释这种转型是如何发生的。对于中国这样的发展中大国而言,发展绩效的一系列变迁均与市场化经济体制改革紧密相关。考虑到域外经济体普遍采用市场经济,因此对外开放也是针对域外经济关联的市场化改革。中国正处在市场化改革进程之中,这是经济总量和结构发生变动的一个制度背景,并与发达市场经济国家发生的总量和结构变迁区别开来。市场化改革的目标是从中央集权的计划经济体制走向社会主义市场经济,核心则是资源配置主体和工具的变化。这意味着在制度层面,中国经济转型的逻辑主线是政府-市场关联方式的趋势性转变。

政府-市场关系是在制度层面理解中国经济转型的一个切入点。1949年新中国成立之后,中国在完成对农业、手工业和资本主义工商业的社会主义改造之后,随即在经济领域实施了重工业优先发展战略,但发展战略与要素禀赋条件尤其是资本高度短缺存在着冲突^⑥,这内生出政府依靠指令性计划来配置资源的计划经济体制。该体制体现为政府对生产、分配、交换、消费等经济活动实施严格管控,企业和居民普遍缺乏经济自主权,建立在微观主体平等“讨价还价”基础上的市场交易被压缩在极小范围。20世纪70年代末期之后,中国启动了市场化导向的经济体制改革,就政府-市场关系而言,这场改革的核心是政府通过放权让利从经济管控领域逐步“退出”,转而增强宏观调控和公共产品供给功能,规模庞大的企业和居民等微观主体成为资源配置主体,价格机制则取代指令性计划成为资源配置的核心工具。中国在政府-市场关系维度发生了突出的经济转型,即从一个政府高度管控、市场力量微弱的计划经济国家,转变为市场在资源配置中作用不断凸显的市场经济国家。市场化改革所引致的政府-市场关系转变,是中国经济转型在制度层

面的集中表现,也是在发展绩效层面出现状态变动的基本成因。正是由于市场化改革塑造了数以亿计的企业、居民等微观主体,极大地释放了这些微观主体的经济活力,并提高了商品、要素在不同领域的流动性,中国才出现了经济总量高速增长、结构持续转化的结果。

然而,作为一个实行社会主义制度的发展中大国,中国在制度层面的经济转型不可能在所有领域同步推进,也不仅仅局限为政府-市场关系,它是一个涉及政府内部、市场内部不同组成部分关系的“制度体系”,而“结构化”随即成为中国在制度层面经济转型的重要特征。这意味着,在制度层面理解中国经济转型必须突破政府-市场的二分框架,关注政府内部和市场内部的结构特征,在制度变迁层面中国的经济转型无疑具有相对于其他经济体的复杂性和独特性。

在政府内部,作为世界上地理和人口规模罕见的大国,中国不同地区的禀赋条件、发展阶段以及约束因素存在着显著差异,政府组织则存在着从中央、省、市、区县、乡镇等多个行政层级,由此引申的问题是在大一统社会背景下如何激发不同地区的经济发展活力。改革开放之前,在实施重工业优先发展战略和计划经济条件下,地方政府通常充当着中央政府经济决策“执行者”的角色,其经济自主权也很不显著,“统收统支”和中央财政集权是此时段央地关系的基本特征。然而,在市场化改革背景下,需要通过中央政府的“放权让利”来激活各地的增长活力,这就出现了针对地方政府以经济增长为导向的激励方式,以及从“统收统支”向“分灶吃饭”“分税制”改革财政制度的演变。尤其是1994年实施的“分税制”改革,在增强中央政府宏观调控能力的同时,也激励地方政府通过招商引资等方式推动本地经济增长。“中国的治理模式已经从中央独大的单中心治理迈向中央地方复杂互动的多中心治理模式”^⑦,以增长导向和财政分权为核心的政府间关系成为中国经济制度变迁的重要内容,而地方政府的行为选择成为影响中国经济发展的重要因素。

在市场内部,中国需要通过引入市场机制来提高资源配置效率,并对微观主体的经济活动提供充分激励,但市场化改革是发生在一个实行社会主义制度的发展中大国,改革需要在提高效率的同时保持社会秩序的平稳,需要强调市场化进程中共同富裕目标的达成。由此,中国不同领域的市场化进程也是存在差别的,例如,地区间市场化进程中出现分化现象^⑧,要素市场的发育程度也滞后于产品市场的发育程度^⑨。整体而言,土地、资本等要素领域的市场化进程仍相对迟缓,而国有企业在金融、重要能源等关键领域仍具有显著影响力,以不同领域市场化进程差异为特征的市场间关系也是中国经济变迁的组成部分。显而易见,改革开放40多年以来,中国政府内部和市场内部不同部分之间的关系出现了显著变动,政府内部和市场内部的结构特征构成了中国经济发展的“异质性”^⑩。由此,理解中国经济转型应该透过发展绩效而深入到制度变迁,笼统地从政府-市场关系视角去理解经济转型是不充分的,必须关注不同层级政府、不同领域市场的结构特征,由此探究转型的特征、类型及其产生的经济绩效。这样才可能形成对中国经济转型的深刻认识,并逻辑一致地回答经济转型的后续演变方向。

1978年以来中国城乡关系的演变逻辑

1978年以来,中国经济领域发生的转型是一个系统概念,在表象上这种转型体现为中国经济总量、结构甚至发展阶段的转变,在实质上这种转型则体现为经济运行方式或制度层面的变革。政府-市场关系以及与此相关联的政府内部和市场内部的结构变化,是理解制度层面中国经济转型问题的主要线索,这一线索体现在国民经济发展的各个领域或板块。考虑到城镇和农村是构成国民经济的两大部门,中国迄今仍存在较为突出的城乡二元结构,因此可以通过解析城乡关系演变,来反映经济转型这个“宏大主题”的内在逻辑。

改革开放之前,我国城乡关系中的政府-市场关系以及政府内部和市场内部的结构特征都是相对简

单的。在1978年的改革开放初始时期,农村劳动力占比、农村人口占比仍分别达到82.1%和76.3%,中国在很大程度上仍是一个“农村和农民国家”。20世纪50年代中期直至1978年,中国在计划经济体制下实施了一系列的城乡经济制度:人民公社制、农产品统购统销制以及户籍制度等,其中人民公社制通过“政社合一”的集体组织,使农村居民的生产活动服从于或服务于政府确定的经济发展战略;农产品统购统销制使政府在农产品流通中形成了高度管制,城乡居民难以依靠市场自发开展商品交易;户籍制度则通过就业控制和公共产品配置功能,限制了农村劳动力和人口向城镇部门、工业领域的自发转移。显然,这个时段的城乡经济关系以政府高度管控为基本特征,政府的指令性计划成为城乡开展经济活动的主要依据,城乡两大部门是相互割裂的,它们不存在依靠市场自发进行资源配置的制度条件。在计划经济时期,市场机制被政府指令性计划所取代,而“统收统支”的财政体制也限制了地方政府的经济自主性,这意味着政府内部和市场内部的关系是非常单一的。政府内部和市场内部的单一结构既是计划经济的客观需要,也导致政府针对城乡关系的经济管控制度能被严格实施。

1978年中国开启了对内市场化改革、对外融入全球经济的历史征程。中国的市场化改革是从农村领域率先推进的,由此经济转型在城乡关系层面也就体现得极为充分和广泛。就城乡关系而言,转型集中表现为政府从此前管控领域大幅度退出,以此拓展城乡微观主体特别是农民的经济自主权,推动城乡之间及其内部的商品要素再配置。具体而言,我国以推动和推广“大包干”形成对人民公社制的替代,家庭联产承包责任制随即成为现阶段农村的基本经济制度,这一制度的核心是在保持土地集体所有的前提下赋予农民土地承包经营权,从而促使数以亿计的农民家庭成为具有自主决策权的微观主体。在农村经营方式变革的同时,我国还采取渐进方式推动了农产品统购统销制度改革,即经过“双轨

制”过渡阶段逐步建立起市场化的农产品流通体制,政府在农产品交易中不再扮演“管制者”或“垄断者”的角色,城乡企业和居民可以基于市场机制自发地开展商品交易,市场价格对农产品及其他商品的调节作用在不断增强。农业生产力的解放以及城乡商品交易的活跃,也导致户籍制度的就业控制功能在不断减弱,农村劳动力摆脱了对“政社合一”集体组织的依附,在农产品供给能力提高之后可进入农村地区的非农产业,这推动了改革开放初期乡镇企业的快速发展。此后,城镇按照规模和行政层级逐步降低了进入壁垒,农村劳动力可以进入城镇从事制造业、建筑业等非农工作。

可见,改革开放40多年以来中国城乡关系演变的基本特征是:政府对城乡部门的管控程度在下降,城乡两部门形成了数量庞大且富有活力的微观主体,这些主体主要依据市场逻辑开展商品和要素交易。在城乡关系层面,政府-市场关系确实出现了重大转变,微观主体的经济自由度得到了快速提高,市场在城乡资源配置中的功能有了显著增强,城乡逐步走出割裂状态,并因自发的市场交易而更为紧密地融合起来。在中国城乡关系从割裂到融合的过程中,市场化导向是政府-市场关系调整的基本取向,但政府内部和市场内部的结构特征也在发生变化,并对改革的路径以及城乡关系的变动产生影响。

在政府内部,改革开放之后,中国既发生了政府对微观主体的“放权让利”,也发生了中央政府对地方政府的“放权让利”,即促使地方政府之间围绕经济增长而竞争,并将“统收统支”的财政体制转变为“分权化”财政体制。这导致地方政府具有推动本地经济增长、改善本地财政状况的经济激励,而这种经济激励通常也与获取行政级别晋升的政治激励相关。结果是地方政府成为中国经济增长进程的重要力量,其行为选择也对城乡关系演变产生了重要作用。例如,地方政府倾向于通过对农村的土地征用来获取财政支持,并依靠土地价格优惠来招商引资、发展产业并提高本地经济增长,而农村居民

特别是被征地农民往往在土地征用中获取较少的经济收益。

在市场内部,由于改革开放以来中国不同领域的市场化进程存在差异,市场内部的结构特征同样对城乡关系产生了影响。例如,农村劳动力可以流入城镇从事非农产业,但其在城镇却面临着分割的二元劳动力市场,即城镇户籍人口和外来务工人员存在岗位选择、工资水平以及社会保障获取等方面存在明显差别,这种差别是劳动力个体特征与制度性安排共同作用的结果。再比如,尽管中国已经形成了市场化的农产品流通体系,但伴随着农村劳动力和人口的非农化流动以及农村“空心化”问题的出现,农村宅基地的社会化流转、市场化配置仍面临着多重制约,农村经营性建设用地入市也处在探索阶段,尚未形成比较成熟的城乡统一建设用地市场体系。可见,在城乡关系层面确实出现了市场化导向的体制转型,并由此推动城乡关系从隔离走向融合,但政府内部和市场内部的制度安排使得转型具有“结构化”特征,这也使得城乡关系在走向融合进程中面临着一系列的挑战。

与此同时,改革开放以来中国城乡关系演变与制度层面的经济转型相伴而生,城乡关系演变也折射着政府-市场关系、政府内部和市场内部的变动趋向,制度层面的经济转型导致城乡关系呈现出多个向度的发展绩效。

一方面,中国政府-市场关系、政府内部和市场内部的持续演变产生出极为显著的增长绩效。在政府管制放松、市场功能凸显的背景下,城乡之间的商品和要素流动性得到了提高,由此带来了要素配置状态的优化以及城乡经济结构的转变。改革开放以来我国城乡居民收入、消费水平均呈现出持续攀高态势,城市化、农村产业多样化、农业现代化进程也得到了快速推进。2008年以来的城乡收入差距和消费差距呈现出持续收敛态势,2018年城乡收入差距降至2.69倍,接近1978年的2.57倍;同年城乡消费差距降至2.15倍,已经低于1978年的2.68倍。1978-2018年常住人口城市化率已从17.9%增

至59.6%,第一产业就业人数占乡村就业人数的比重则从92.4%降至59.5%,而农业领域还发生了从密集使用劳动力到大力推动机械化的革命性变化。^⑪这些市场化导向的体制改革使得中国的城乡关系发生了深刻转折,城乡关系从割裂状态走向基于市场机制的融合状态。作为世界上最大的发展中国家,中国正发生着“从乡土中国到城乡中国”的重大转型。^⑫

另一方面,政府-市场关系、政府内部和市场内部的演变特征,也伴随着城乡关系中新的结构失衡。在政府内部和市场内部结构特征的作用下,迄今为止城乡二元结构仍是中国经济体系的重要特征,城乡关系仍处在从割裂到融合的“转变进程之中”,与真正意义上的城乡经济社会一体化存在较大距离。正是由于政府内部和市场内部存在着结构特征,中国城乡结构转化具有区别于其他国家的独特性,即农村劳动力流转中的职业转换-身份转换不同步,“农民工”就是对这种不同步的形象概括。2018年底农民工的数量已经达到2.88亿,其中外出农民工的数量达到1.73亿。迄今为止,城乡之间和城市内部劳动力市场的“双重二元结构”依然明显,农民工和城镇户籍职工之间在就业机会、社会保障、合同保障等方面存在着制度性差异。^⑬中国不仅仍存在城乡之间的二元结构,而且仍存在农村劳动力流入城市之后的“新二元结构”问题,用不同口径测度的城市化率也存在着巨大落差。例如,2017年我国按照户籍人口计算的城市化率为42.4%,远低于按照常住人口计算的城市化率58.5%。地方政府在城乡要素配置尤其是土地要素配置中仍具有较强影响力,“土地财政”正是对地方政府介入土地配置的一种概括性表达。除此之外,城乡居民在基本医疗、教育、养老等公共产品获取中仍存在较大差别,城乡基本公共产品均等化仍在进行之中,经济要素仍存在从农村单向流向城镇的特征,城镇资本等要素流入农村也存在较多约束。这些使中国城乡经济关系从割裂走向融合在方式上存在着独特性,在进程中充满着复杂性。

从城乡关系视角研判经济转型的后续路径

当下,中国面临着推动城乡关系走向深度融合、实现城乡经济社会一体化新格局的重大使命。这个使命的提出导源于两个背景:

一是改革开放后在市场化导向的变革进程中,中国城乡关系开始摆脱此前的割裂状态,但城乡二元结构仍是经济体系的重要结构特征,城乡间仍存在因制度因素而导致的发展落差。“农民工”所标度的新二元结构、“土地财政”所标度的要素配置方式、不同城市化率之间的统计差别以及城乡基本公共产品的落差格局,意味着中国的城乡二元结构转化在很大程度上是“独特的、本土化的”,中国不可能通过农村劳动力的单向度流动来处理城乡关系,城镇化也不能自动地导致农业农村问题的解决。二是改革开放之后中国经济创造了“增长的奇迹”,但经济增长并不等同于社会主义国家追求的共同富裕目标,且经济增长也面临不平衡、不协调、不可持续的挑战。这导致中国发展理念、社会主要矛盾以及经济发展阶段的重大转变。在新时代背景下,中国需要贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享等新发展理念,社会主要矛盾转为人民日益增长的美好生活需要与不平衡不充分发展之间的矛盾,经济发展则从高增长阶段转向高质量发展阶段。考虑到城乡二元结构是当前中国经济体的重要特征,也是经济领域中不平衡发展的集中表现。因此,贯彻落实新发展理念、实现经济高质量发展必须加快推进城乡关系调整,在城乡关系的深度融合中夯实整体经济协调发展的动力源泉。

城乡关系的深度融合需要通过经济制度的持续变迁来实现,加快制度层面的经济转型才可能为城乡关系优化提供支撑。城乡关系深度融合意味着城乡微观经济主体经济自主权、自发选择空间的扩大,意味着城乡之间要素流动范围的扩大和流动频率的加快,也意味着城乡产业形态、空间布局多样化程度的提高,还意味着城乡收入差距和消费差距的持续收敛、城乡居民能够获得更均等的基本公共产品。与这些目标诉求相契合,中国后续的经济

转型将首先表现为政府-市场关系的持续转化,具体地说:

一是加快城乡两部门的市场化改革,进一步放松政府对城乡经济的管制力度,激活城乡微观主体自发配置资源的活力。现阶段中国仍存在着阻碍资源优化配置的制度性壁垒,二元分割的劳动力市场、地方政府在土地配置中的过度介入就是明显例证。我国推动城乡关系深度融合必须以完善社会主义市场经济为目标,进一步拓宽城乡微观主体的自主选择空间,同时通过加强产权保护、维护市场秩序等推动城乡资源在更大范围的社会化配置。“中国发展社会主义市场经济不是短时期的权宜之计,而是长时期在经济领域最重要的制度安排”。^⑩近年来,农村耕地的“三权分置”、探索城乡建设用地增减挂钩指标异地交易等均体现了上述的思路。二是加快转变政府经济职能,增强政府对城乡公共产品的供给能力。在市场化改革进程中,政府不仅需要从经济管制领域中“退出”,而且需要在公共产品配置领域中“进入”。从长期发展的视角看,政府-市场并不是此消彼长的替代关系,而是相辅相成的嵌套或互补关系。现阶段我国城乡关系要走向深度融合,更需要政府公共产品供给方式的完善、供给能力的增强。为了加快城乡两部门的市场化进程,政府需要加强产权界定和保护力度,尤其是通过产权细分来推动农地制度变迁,为城乡微观主体开展市场交易提供稳定预期。政府需要补齐在城乡基础设施建设方面的短板,依靠法律完善等维护市场交易秩序,以此拓展城乡之间的市场范围,降低城乡微观主体的交易成本。此外,政府还需要破解长期存在的城乡二元社会结构,加快推进农村基本教育、医疗、养老等社会保障供给力度,使城乡居民享有相对均等的、具有普惠性质的基本公共服务。进入新世纪之后,中国全面取消农业税、在农村地区实施“新农合”和“新农保”,就是上述政府经济职能转变的具体表现。概括起来,中国城乡关系走向深度融合需要持续的经济转型,这种转型的基本取向是更为充分的市场作用以及更为完善的政府职能。

在中国这样的发展中大国,城乡关系的深度融合不仅需要政府-市场关系的持续调整,也需要政府内部、市场内部结构特征的相应转变。改革开放以来,中国整体的市场化改革、以财政分权和增长导向为核心的政府间关系、以不同领域市场化进程落差为特征的市场间关系,带来了经济的持续高速增长,但也加剧和积累了大量的结构性问题。城乡二元结构延续至今且在转化中衍生出新挑战,正是这些结构性问题的一个表现。由此延伸开来,城乡关系实现深度融合以持续推动经济转型为前提条件,这里的转型包括但不局限于政府-市场关系的调整,需要突破政府-市场两分的认知思维,并深入到政府和市场内部的结构层面。在政府内部和市场内部结构给定的条件下,促使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用,都会因激励相容制约而难以真正落地。针对城乡关系深度融合,中国的经济转型须内涵政府内部和市场内部两个制度子系统。

在政府内部,中国需要在中央政府实施宏观调控的前提下,充分发挥地方政府因地制宜、因时而动的发展动力。但基于不同的发展理念和发展阶段,地方政府面临的经济目标和财政制度需要重新设定。在新时代背景下,地方政府的目标函数应淡化经济增长指标,更多体现全要素生产率、生态环境保护、收入分配、基本公共服务供给等内容。中国还应破解地方政府事实上面临的“财权-事权不匹配”问题,通过持续的财政管理体系变革,形成不同层级地方政府权责清晰、收支匹配的财政体制。这样才能矫正地方政府对城乡要素市场配置的过度介入,并激励地方政府加快推进城乡基本公共服务均等化进程。

在市场内部,经济总量的高速增长、财政能力的持续增强、政府宏观调控能力的提高,为中国推动更高层次的市场化提供了条件,渐进式的市场化改革也进入需要通盘考虑、整体推进的关键时期。在城乡关系上中国应将市场化改革的重心放在要素层面,进一步扩展城乡微观主体对要素配置的选择权,

逐步缩减要素跨地区、跨产业、跨部门流动的制度障碍。当务之急是深化户籍制度以解决城镇的“新二元结构”,继续推进农村耕地的“三权分置”改革,通过放活土地经营权进一步激活农村耕地的社会化配置。同时,应加快探索农村非经营性建设用地(宅基地)“三权分置”的有效方案,落实宅基地集体所有权,保障宅基地农户资格权和农民房屋财产权,适度放活宅基地和农民房屋使用权,增强农村居民对宅基地使用权配置的选择空间。此外,还要加快推进农村经营性建设用地直接入市步伐,不断消除农村建设用地社会化、市场化配置的制度障碍,使建设用地供给与需求之间形成更多元、更便捷的对接机制。这些对于推动各类要素下乡、农村劳动力回流是重要的,对于实现城乡空间分布交错化、农村产业形态多样化也是重要的。

概括起来,改革开放以来中国发生了广泛而深刻的经济转型,这种转型是一个包括多个维度、且不同维度有关联的系统概念。它在绩效层面体现为经济总量、经济结构以及发展阶段的深刻转变,而绩效层面的状态转变导源于经济制度的重大转折。中国制度层面的经济转型集中体现为政府-市场关系的调整,即从政府管制经济向市场配置资源的市场化改革。然而,作为世界上最大的发展中国家,中国制度层面的经济转型除了体现在政府-市场关系之外,还体现在不同层级的政府之间以及不同领域的市场之间。以财政分权和增长导向为核心的政府间关系,以及以不同领域市场化进程落差为特征的市场间关系,也是中国经济转型的重要制度内涵。城镇和农村是国民经济的两大组成部分,可以基于城乡关系对中国经济转型进行再审视。1978年以来,在城乡关系层面我国通过对人民公社制、农产品统购统销制和户籍制度的变革,促使城乡关系从割裂状态走向融合状态,市场化导向的政府-市场关系调整对城乡关系转变起到了关键作用。然而,政府间和市场间的结构特征也导致城乡关系演变呈现出复杂性,农民工、土地财政、新二元结构、不一致的城市化率、城乡公共产品落差等就是复杂性的表现,中国城

乡关系从割裂走向融合在很大程度上是一个契合于本土特征的“独特的故事”,审视中国的城乡关系必须立足于政府-市场关系、政府内部和市场内部特征的结构关联视阈。

总结而言,基于城乡关系视角对中国经济转型的分析,具有重要的实践和理论意义。

在实践层面,在新时代背景下我国需要加快破解城乡二元结构、推动城乡一体化进程,这种实践诉求以持续推进经济转型为制度基础,在政府-市场关系方面,需要深化市场化导向的经济体制改革,不断完善社会主义市场经济体制,促使市场在资源配置中发挥决定性作用并更好发挥政府作用,这对于城乡关系走向深度融合是至关重要的。在政府内部,需要重新审视和确立不同层级政府的经济关系,通过对地方政府目标函数和财政制度的改进,促使地方政府基于激励相容准则来加快城乡一体化进程。在市场内部,需要将渐进的市场化策略转向整体的市场化进程,并将城乡要素社会化配置特别是农村宅基地和经营性建设用地的市场化改革放到更突出的位置。显然,后续中国经济转型的基本方向仍是市场化改革,但它更加强调政府-市场之间的嵌套关系,更加强调政府-市场关系,以及政府和市场内部关系的复杂系统。这种转型既是政府-市场关系的调整,也是政府内部和市场内部结构特征的调整。

在理论层面,中国的经济转型具有独特性,独特性表现为市场化改革是渐进的,“和大多数中东欧以及独联体国家不同,中国采取了渐进的经济改革战略,在现有的体制上创造新的经济活力”^⑤,也表现为中国形成了不同层级政府间的关联关系,使地方政府在分权化背景下形成了增长竞争,还表现为中国形成了不同领域市场间的关联关系,不同领域的市场化进程存在差异并由此呈现出结构落差。转型的复杂性带来了绩效的多面性,即经济增长的成就举世瞩目,但结构性问题却在累积和凸显,后者正是新时代背景下中国经济发展需要着力破解的瓶颈问题。阐释中国经济转型问题,必须考

虑这种制度变迁的一般性与异质性,以及制度变迁与发展绩效之间的关联性。直接采用新古典经济学的已有理论来解释中国经济,首先需要考虑理论隐含假设、社会背景与中国本土实践的耦合问题。“中国经济体的内部结构极为复杂,中国多元文化和制度特质使得中国经济体成为一个巨大的并具有多层结构的复杂域观空间,因此,其域观经济特色极为丰富,是以域观经济学范式视角进行经济学研究的一个极为难得的客观经济体对象。”^⑥中国经济发展的独特性为经济理论创新提供了丰富的实践资源,特别是不同层级政府的行为逻辑、不同领域市场的结构特征及其对经济绩效的影响机制,是理解中国这个发展中大国经济转型问题的重要线索。在这个意义上,政治经济学、制度经济学、发展经济学的本土化结合对理解中国经济问题是很重要的,“发展的政治经济学”对于深刻认识中国经济问题发挥着举足轻重的作用,而构建中国特色社会主义政治经济学也具有较为厚实的实践和理论基础。

注释:

①王学庆:《我国经济转型的阶段性特征及其趋势判断》,《改革》2015年第9期。

②中国经济增长前沿课题组:《中国经济转型的结构性特征、风险与效率提升路径》,《经济研究》2013年第10期。

③刘俊民、季益烽:《中国经济转型特征与中国经济运行的独特方式》,《政治经济学评论》2013年第1期。

④张卓元:《中国经济转型:从追求数量粗放扩张转变为

追求质量提高效率》,《当代经济研究》2013年第7期。

⑤黄南、张二震:《经济转型的目标、路径与绩效:理论研讨述评》,《经济评论》2017年第2期。

⑥林毅夫、蔡昉、李周:《中国的奇迹:发展战略与经济改革》,上海:格致出版社,2012年。

⑦吕捷、鄢一龙、唐啸:《“碎片化”还是“耦合”? 五年规划视角下的央地目标治理》,《管理世界》2018年第4期。

⑧孙晓华、李明珊、王昀:《市场化进程与地区经济发展差距》,《数量经济技术经济研究》2015年第6期。

⑨樊纲、王小鲁、马光荣:《中国市场化进程对经济增长的贡献》,《经济研究》2011年第9期。

⑩高帆:《中国经济发展的一般性、异质性及其引申含义》,《学术月刊》2018年第6期。

⑪焦长权、董磊明:《从“过密化”到“机械化”:中国农业机械化革命的历程、动力和影响(1980-2015年)》,《管理世界》2018年第10期。

⑫刘守英、王一鸽:《从乡土中国到城乡中国——中国转型的乡村变迁视角》,《管理世界》2018年第10期。

⑬国务院发展研究中心农村部课题组:《从城乡二元到城乡一体:我国城乡二元体制的突出矛盾与未来走向》,《管理世界》2014年第9期。

⑭张卓元:《发展当代中国马克思主义政治经济学三题》,《经济研究》2016年第3期。

⑮劳伦·勃兰特、托马斯·罗斯基:《伟大的中国经济转型》,方颖、赵扬等译,上海:格致出版社/上海人民出版社,2009年,第74页。

⑯金碚:《试论经济学的域观范式——兼议经济学中国学派研究》,《管理世界》2019年第2期。