

■ 经济理论与实践

论城市偏向与农村贫困

成 德 宁

(武汉大学 商学院, 湖北 武汉 430072)

[作者简介] 成德宁(1969-), 男, 湖南绥宁人, 清华大学博士后, 武汉大学商学院人口资源环境经济研究中心副教授, 主要从事发展经济学、城市化与经济发展方向的研究。

[摘 要] 发展中国家的城乡关系大多是城市偏向的。这种城市偏向政策导致城市和乡村之间存在不平等的贸易条件, 使城乡之间在消费水平和收入水平上分化, 结果这些发展中国家形成二元经济。中国自 20 世纪 50 年代起, 为了加快工业化进程, 政府实行了计划经济体制, 采取了重工业优先发展的战略和一系列城市偏向的政策, 其结果是中国二元经济结构的强化和城乡差距的扩大。在经济改革时期, 中国传统的价格剪刀差趋于缩小, 但新的城市偏向政策仍不断出现, 城乡差距自 1984 年后重新扩大。在 21 世纪, 中国要缩小城乡差距, 战胜农村贫困, 有必要转变反贫困的战略思维, 废除城市偏向政策, 赋予农民权利。

[关键词] 城市偏向政策; 农村贫困; 赋权

[中图分类号] F061.3 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2005)02-0255-06

一、农村贫困: 城市偏向理论视角的分析

发展中国家普遍存在二元的社会经济结构, 即一方面是农村落后的、自给自足型的传统部门, 一方面是城市使用现代技术的工业部门。城市与农村之间的发展也很不平衡, 农村贫困与城市繁荣并存。目前, 在分析发展中国家二元社会经济结构和农村贫困的原因和后果问题上, 主要有三种理论视角: 一是现代化理论, 二是依附发展理论, 三是城市偏向理论。

现代化理论往往把人类社会分为“传统社会”和“现代社会”, 认为传统社会和现代社会具有截然不同的性质。传统农村社会的农民是愚昧的, 缺乏经济理性和现代性, 自身发展能力也不足, 而发展中国家的城市市民率先接受了西方的文明, 不仅建立起了现代化的机构和组织, 而且城市市民也采纳了新技术、新的生产和消费模式以及新的社会制度, 展现出不同于农村的精神和观念。现代化理论显然把发展中国家二元社会经济结构的形成看做是现代性在城乡之间不平衡发展的结果, 认为现代性首先在发展中国家的城市地区得到某种程度的发展, 而发展中国家的农村地区则由于自身的传统文化、人口过多、生产性投资过少、缺乏成就动机等等, 造成现代化在农村地区的迟滞。因此, 发展中国家消除这种二元社会经济结构和农村贫困, 主要依赖于城乡人口流动, 实现城市化, 把传统农村主导型社会转变为现代城市主导型社会。

在 20 世纪五六十年代, 发展理论和政策都被现代化理论所支配。但是, 到 20 世纪 70 年代, 现代化

理论受到学者们的激烈批评。依附发展理论指责现代化理论完全无视殖民主义和帝国主义对发展中国家的影响,认为发展中国家贫困和不发达的存在和延续,主要应归因于资本主义世界经济体系下富国和穷国间的高度不平等关系。西方发达国家处在世界经济的“核心”,欠发达国家则处在世界经济的“外围”,由于国际政治经济秩序的不合理,核心区剥削外围区,“外围区”的“经济剩余”被源源不断地输送到“中心区”。这不仅严重限制了外围不发达国家的积累能力,并且使外围国家在资本主义世界经济体系中始终处于从属和依附的地位。“核心”国家的发展正是以“外围”国家的不发达为代价的。“外围”国家不是因贫困而造成依附,而是因依附而造成贫困。简言之,在资本主义的世界经济体系中,发达与不发达是一个硬币的两面。许多发展中国家的城市显然就是为了殖民者投资的需要而发展起来的。它们不仅是周围地区农产品和原料输向宗主国的集散地和加工中心,同时也是殖民者倾销商品、实行片面经济专业化的中心,不仅是殖民控制的中心,也是宗主国掠夺资源、进行经济占领的重要基地。这些城市与外国资本主义经济联系密切,与本国的经济联系反而稀疏,成为发展中国家的一块“飞地”。这种城市化往往无力带动发展中国家农村的发展,从而导致城乡分化,出现二元社会经济结构。

如果说依附发展理论主要是从外部的视角来探讨发展中国家二元社会经济结构和农村贫困的根源,那么,城市偏向(urban bias)理论则主要是从内在的视角来分析农村贫困问题。城市偏向理论认为,与发达市场经济国家农业和农民受保护的情况相反,在许多发展中国家,城乡关系是城市偏向的,即在投资、税收、价格、外贸等经济政策上,对城市地区实行优惠而歧视农村地区,造成城市与农村地区在消费、工资和生产力水平上的分化:首先,许多发展中国家的政府通过控制市场和设置贸易壁垒,提高工业品价格和压低农产品价格,制造不利于农业的贸易条件,以加快国家的工业化进程^[1](P.11-29)。其次,发展中国家在公共投资政策方面,投资的资金主要来自于农业部门,但投资项目却主要集中在城市工业部门,尽管发展中国家非农业部门的投资收益比农业部门的投资收益低得多,但农村地区仍得不到应有的机器、道路、水坝和仓储等设施。这不仅是不公平的,也是无效率的^[2](P.45)。再次,发展中国家不仅公共投资偏向城市地区,私人投资也通过“金融城市偏向”(financial urban bias)流向城市。这种“金融城市偏向”的存在是因为农村地区现代信用制度不发达,交易成本高,监督很困难,其结果是农村地区的金融机构吸收存款,然后贷款给城市企业,农村的资金流向城市。许多发展中国家的证据显示,城市地区是净贷款者,农村地区是净放款者^[3](P.24-27)。

总之,城市偏向理论认为,发展中国家实施城市偏向政策的后果是导致这些国家长期存在城市和农村之间不平等交换的机制。农村为城市提供了大量廉价的食物和劳动力,政府却把有限的资源以补贴的形式投资于城市市民,从而错误地配置了资源,使发展中国家出现极度不平衡增长,导致城乡之间在消费、工资和生产力水平上的分化,导致少数繁荣的城市与广大贫困的农村并存的二元结构。也正是这种城乡发展的不平衡以及城市市民与农村居民生活水平的巨大差距,吸引着贫困农村地区的人口源源不断地迁入城市,从而带来发展中国家“过度城市化”(over-urbanization)现象。

二、中国的城市偏向政策与城乡差距

在 1949 年中华人民共和国成立前,中国城乡二元社会经济结构的形成,主要是受殖民主义的影响。但在此之后,中国城乡差距和二元社会经济结构的延续则主要是城市偏向政策作用的结果。

在鸦片战争后,中国被迫打开国门,被迫或自行开放的通商口岸城市共 104 个。外国列强在这些通商口岸从事贸易,设立租界,将一些西方资本主义的工业技术、文化价值观念移植到传统城市。同时,在西方工业化浪潮的冲击下,中国一些开明的官僚和士绅也开始致力于洋务运动,创办了一些近代工业。但是,由于当时的中国没有摆脱外国资本主义的控制,在政治和经济等诸多方面丧失了主权。传统的手工业在外国商品的冲击下彻底破产,近代民族资本的发展又受到外国资本的打击。因此,尽管在第一次世界大战期间,由于帝国主义国家忙于战事,中国民族资本主义得到一定程度的发展,但是,工业化、城

市化始终难以顺利进行下去。特别是由于旧中国军阀割据,交通落后,各地关卡林立,逢卡纳厘,过关抽税,使国内商人进行贸易困难重重,但外国商人进出口中国的商品却可以免受厘金之苦。这使我国近代工业主要集中于上海等沿海通商口岸,城市也集中在沿海地区。这些城市与国外资本主义之间的经济联系反而比与国内农村经济联系密切得多,城乡之间不平衡发展以及二元社会经济结构也由此形成。这种模式的工业化和城市化不但不能促进农业和农村的发展,反而使农业陷于更加萧条、农村陷于更加贫困的境地,导致二元经济的结构产生和强化。

1949年中华人民共和国成立后,中国政府明确提出要消除城乡差距,实现社会主义工业化,但在当时的历史条件和国际环境下,中国要在尽可能短的时间内实现农业国的工业化,不可能遵循比较优势的原则,按照工业化的自然顺序,先发展农业,再发展轻工业,最后过渡到重工业化。因此,中国在工业化的顺序上做了重大调整,并没有按照工业化的西方模式来进行,而是选择了一条优先发展重工业的经济发展战略。然而,资本密集型的重工业并不符合我国当时的比较优势。在这种情况下,利用市场机制来配置资源,是不可能把投资引导到重工业部门的,却有可能诱致以轻工业为主导的工业化。为此,国家实行计划经济体制,人为压低利率、汇率,能源、原材料、劳动力的价格,通过不等价交换将剩余集中起来,使不具有比较优势的重工业在这种扭曲的宏观政策中也能生存和发展^[4](第38-49页)。

重工业优先发展战略及其相应的体制安排的结果是:一方面政府人为地压低农产品价格,为城市提供廉价的生产资料和生活资料,为工业提供原始积累;另一方面政府对城市居民提供各种补贴来保持城市工业的循环。通过这种工农产品不等价交换的“剪刀差”形式,将大量的农业剩余转移到工业部门,以加快工业化进程。虽然在20世纪50年代到90年代的40多年时间里,中国农产品价格上升要快于工业品价格的上升,按当期价格计算的农业资本净流出在90年代以前也一直是负数,似乎价格“剪刀差”并不存在。但是,这只是一种假象,因为在50年代初政府制定的工农产品比价(基期的比价)就严重偏离了它们的价值比率,而且,在这一时期,中国工业劳动生产率的增长大大快于农业劳动生产率的增长,农产品价格的相对上升实际上并没有使价格“剪刀差”消除。据武汉大学郭熙保教授估算,从1952年到1992年,中国农业部门实际资本转移净额达到9692亿元,年均236.4亿元,农业实际资本净流出额占国民收入中积累额的比重为17.7%。换言之,每100元积累资金中就有17.7元来自农业部门的转移资本^[5](P.116)。

这种重工业优先发展的战略一方面需要将大量的农业剩余和资本转移到城市工业部门,另一方面它对劳动力的吸纳能力又十分有限,因此,大量的劳动力被排斥在工业部门之外,需要强制性地滞留在农业部门。显然,这种工业化模式并不能有效地带动农村发展,反而要以限制农村人口向城市流动为前提。为此,政府实行了农产品统购统销政策、人民公社制度和户籍管理制度等,来严格控制人口的流动,实行城乡分治,其结果必然是二元社会经济结构的强化和城乡差距的扩大。

一般而言,城市偏向政策的形成主要有两个方面的原因:第一个原因是政府往往通过实行价格“剪刀差”政策等城市偏向政策,扭曲产品价格和生产要素价格,创造一种不利于农业、农村和农民的政策环境,获取农业剩余以补贴工业化,以实现高速工业化^[6](P.17-41)。第二个原因是由于农民虽然人数众多,但因居住分散、参与意识弱,加上集体行动中的“搭便车”现象,形成农民人数众多而政治影响力微弱这种所谓的“数量悖论”^[7](P.53-65)。于是,在许多发展中国家,农民的呼声很难传递到政策决策者那里,对于政策的影响力很小。相反,城市居民比农村居民组织更方便,有更多的机会影响政策制定者。

在计划经济体制下,中国城市偏向政策主要是为加速工业化而设计的,其核心是通过价格“剪刀差”,转移农业剩余,为工业化积累资金。自1978年开始,中国开始了市场取向的改革,价格逐步放开,绝大多数农产品价格由市场调节。许多人认为,价格“剪刀差”开始缩小。但是,在我国经济体制转轨过程中,传统的国家政策“剪刀差”在得到纠正的同时,又出现新的市场失灵型的“剪刀差”。而且,只要城乡居民之间权利和力量不均衡的格局没有改变,价格方面城市偏向的减少通常会伴随着非价格方面城市偏向的增加^[8](P.229-258)。随着改革开放和体制转型,中国城市偏向的政策形式发生了很大的改变,

但转型时期经济政策的城市偏向性质并没有实质性的改变,出现了许多新的城市偏向政策手段。

首先,经济学通常认为,农产品市场是典型的完全竞争市场,但是,就农产品的实际交易来说,由于农产品生产者和消费者非常之多,并且居住极其分散,从而导致农产品在生产者与消费者之间的买卖必须借助于中间商活动,依赖于中间商的存在。由于相对多的生产者和消费者(生产者与消费者的市场集中度非常低)和相对少的中间商,因此,卖出或买入,市场都不可能是完全竞争甚至近似完全竞争结构。相反,农产品市场实际上已经演变成为垄断市场形态,即存在中间商对于生产者和消费者的垄断因素^[9](P.220-221)。特别是在中间商里,总批发商正是占据在运销过程的“瓶颈”或关口(Bottleneck)上,少数占支配地位的批发商可以同时是卖方寡头垄断者和买方寡头垄断者。早在 20 世纪 40 年代,我国著名经济学家张培刚就指出:完全竞争流行于农业市场的假定不符合实际情形。发展中国家的农村地区由于区位限制、服务差异、制度障碍以及信息缺乏等原因,往往遭受卖方寡头垄断者和买方寡头垄断者的剥削,农产品与非农产品在交换时处于不利地位^[10](P.55-63)。

改革开放后,虽然我国大部分产品市场放开,工农产品之间的比价有所改善,但是,由于农村地区交通和区位限制、信息缺乏,即便政府经济政策没有城市偏向,农产品交易双方的力量也显著不平衡,从而可能形成不利于农产品生产者的价格与贸易条件。特别是改革开放以来,中国主要粮食收购市场的特征仍然是政府垄断买方市场,即卖方为拥有生产经营独立决策权的、被动接受价格的、人数众多的农民,买方则为具有制定粮食价格能力的、独家垄断的政府。在这种结构下,农民仍然处在不利的地位。

其次,中国的经济改革大多不是在全国范围内同时推开的,而是每项改革措施都从较小范围内的实验开始,在取得成果的基础上,再采取非均衡推进的战略,分部门、分地区、分企业各个突破,分步推进。一句话,中国的改革是“摸着石头过河”。这种以局部的、试错的方式进行的改革,可以把试错的成本分散化,避免过大的失误,有利于减轻转型中的社会动荡,但也意味着不同地区和部门推行市场化的时间表有先有后,中央政府在特定时期内对城乡、地区和部门实行有差别政策。由于农民在政策制定和决策过程中的影响力有限,往往是农村居民承担了大量的改革成本,有利于城市市民而不利于农村居民的非价格方面的城市偏向政策有增无减:例如,城市中的教育是由国家来办的,而农村的教育则大部分是由农民自己来负担的。每年国家 3000 多亿的教育经费,绝大部分用在城市,而农民每年自己负担的教育经费就达几百亿元;城市的道路等公共设施是由国家或地方财政来建设的,而许多农村的道路则是由农民自己来修建的;城市居民享有程度和范围不同的社会保障,国家每年为城镇居民各类社会保障花费上千亿元之多,而农村居民很少能享受到国家提供的社会保障;在国有企业改革和国有资产分配改革中,占有国有资产(如住房)的城市居民往往能以远低于市场交易的价格获得资产,更有少数人在制度变迁过程中,利用权力进行设租活动,利用体制漏洞获取非法收入。相反,在转型过程中,农村居民不但难以享受到政府提供的公共服务,而且农民的许多合法权益也得不到保护。例如,随着城市化的推进,许多城市兴起城市经营的思路,纷纷设立开发区,圈占土地,“以地生财,以地兴城”,通过政府行为,低价征用农民的土地,严重损害农民的权益。据调查,改革开放以来,全国通过廉价占用土地资源的途径,剥夺农民资金每年上千亿元。通过低价土地征用剥夺农民的资金已经远远超过了过去的价格剪刀差所转移的农民资金。而大量农民失去土地后,重新陷入贫困之中。

三、农村反贫困的新思维

在改革开放初期,许多农产品市场开放,农产品价格大幅度上涨,城乡差距明显缩小,农村贫困问题得到显著缓解。按中国官方确定的国家贫困线统计,农村贫困人口从 1978 年的 2.5 亿下降至 2002 年的 2820 万人;农村贫困人口比例从 31.6%下降为 3.5%。但是,自 1984 年以来,在中国传统价格剪刀差逐渐缩小的同时,非价格方面的城市偏向政策却纷纷出现,农业和农村发展重新陷入不利的境地,农民收入增长缓慢,城乡差距又开始迅速扩大。根据蔡方教授等人收集的 36 个国家农业与非农业标准劳

动者的收入比率,1990年和1995年城市人均收入超过农村1倍以上的国家分别只有5个和3个,而中国通常在2~3倍之间波动,显示中国城乡差距十分突出,农村反贫困任重而道远^[11](P.47-48)。

传统的贫困往往是指物质的匮乏,低下的收入水平。但是,近年来,人们对于贫困概念和性质的认识发生了很大改变。世界银行认为,贫困是一个多维度的现象,贫困具有以下三个特征:第一是缺少机会参与经济活动;第二是在一些决策上没有发言权;第三是易受经济以及其它冲击的影响,例如疾病、粮食减少、宏观经济萧条^[12](第15-19页)。特别是,过去人们对贫困性质的分析主要是发展决策者以自上而下的视角来考察的,而没有从穷人自身的角度来分析贫困的根源和性质。为此,世界银行于20世纪90年代在全球50多个国家开展了参与式贫困评价(Participatory Poverty Assessment, PPA)研究项目,从穷人的角度审视贫困的性质,传达穷人的呼声,为政策改革提供信息^[13](第16,17页)。显然,在穷人眼中,贫困不仅意味着缺衣少食,没有住房,生病时得不到治疗,不识字而又得不到教育,等等。穷人往往受到政府机构的不公正对待,穷人没有发言权,穷人没有影响力。穷人在面临不测事件时显得无所适从,软弱无力。

过去,许多国际组织和国家的政府把农村发展和反贫困战略的重点放在增加农业的生产能力上面,各国政府也希望加大对农村水利、交通基础设施的建设,增加对农村教育的投入等,达到缓解农村贫困的目标。然而,在城市偏向政策的影响下,发展中国家的政府增加农村基础设施投入的政策往往并没有落到实处。而且,即使政府真正增加了农村基础设施,提高了农业的生产力水平,由于受农产品价格弹性低的影响,农民也经常遇到增产不增收的困境,贫困问题继续存在。农村反贫困需要新的战略思维。

诺贝尔经济学奖获得者阿马蒂亚·森指出,贫困不单纯是一种供给不足,而更多是一种权利不足。他指出,饥饿是交换权利的函数,而不是粮食供给的函数,饥饿主要是指一些人未能得到足够的食物,而非现实世界中不存在足够的食物,实际上,一些最严重的饥荒正是在人均粮食供给没有明显下降的情况下发生的^[14](第13,14页)。可见,权利的缺失也是一种贫困。反贫困不仅需要增加穷人的资产和收入,更重要的是赋予穷人知识和权利,增强其发展的能力。

在中国,21世纪要进一步消除农村的贫困,减少城乡差距,必须废除城市偏向的发展政策。当然,废除城市偏向的政策并不是要阻止城市的发展,而是实现城乡之间的统筹协调发展。

首先,要扩大农民参与发展的能力和权利。在发展中国家,政府公共机构往往比较容易忽视穷人的需求,政府在发展项目优先顺序的确定上,也往往很少考虑穷人的需要。因此,新的发展范式开始注重民众的参与,强调各种利益相关者共同参与发展决策,并在其中拥有知情权和发言权,尤其要强调吸纳农村中的贫困人口和弱势群体参与决策,这样才能使决策更加符合民众的利益和要求,使发展的收益分配更加公平并惠及更多的民众,防止一些地方政府搞形象工程和政绩工程。

其次,要消除劳动力流动的制度障碍。目前,维持我国城乡分割的户籍制度和二元劳动力市场,是以牺牲农民的权益为代价的。它不仅阻碍人口的正常迁移,资本的合理流动,使各种要素难以优化配置,而且使城市与农村居民初始机会不平等,限制了人的全面发展。在21世纪,消除农村贫困和城乡差距,必须废除传统的户籍制度,实行城乡户籍的一体化管理,打开城门,允许农民自由流动。

第三,要加强公共行政机构的治理。高效廉洁的治理将有助于改善公共部门的服务,促使公共部门尽职尽责并关心民众,同时减少滋生腐败的机会和范围。对公共部门进行改革以加强这些部门的责任心和办事效率,将会对穷人的日常生活产生非常积极的影响。

第四,支持农村穷人积累社会资本。各种社会规范和社会网络是人们能用以摆脱贫困的一种重要的资本形式。因此,参与并支持穷人的社会网络,并使之与中介机构、市场及公共机构相联系也是很重要的。这需要为穷人群体营造一个良好的法律、体制和信用环境。由于穷人通常只能与地方性的公共组织发生联系,因此需要进行分权化改革,使公共服务机构更贴近贫困社区和穷人,也使穷人能与这些地方组织建立起更广泛的联系,增强他们对国家政策的影响力。

[参 考 文 献]

- [1] BATES, R. Markets and States in Tropical Africa: The Political Basis of Agricultural Policies[M]. Berkeley: University of California Press, 1981.
- [2] LIPTON, M. Why Poor People Stay Poor: Urban Bias in World Development[M]. Cambridge MA: Harvard University Press, 1977.
- [3] CHANDAVARKAR, A.G. The Financial Pull of Urban Areas in LDCs[J]. Finance and Development, June 1985.
- [4] 林毅夫, 蔡 昉, 李 周. 中国的奇迹: 发展战略与经济改革[M]. 上海: 上海三联书店, 上海人民出版社, 2002.
- [5] 郭熙保. 农业发展论[M]. 武汉: 武汉大学出版社, 1995.
- [6] SCHULTZ, T.W. Economic Growth and Agriculture[M]. New York: McGraw-Hill, 1968.
- [7] OLSON, M. The Logic of Collective Action[M]. Cambridge MA: Harvard University Press, 1965.
- [8] LIPTON, M. Urban Bias: Consequences, Class and Causality[J]. Journal of Development Studies, 1993, 29(4): 229-258.
- [9] 洪民荣. 市场结构与农业增长: 理论与中国实证研究[M]. 上海: 上海社会科学出版社, 2003.
- [10] 张培刚. 农业与工业化: 上卷[M]. 武汉: 华中科技大学出版社, 2002.
- [11] 蔡 昉, 都 阳, 王美艳. 劳动力流动的政治经济学[M]. 上海: 上海三联书店、上海人民出版, 2004.
- [12] 世界银行. 世界发展报告 2000/2001: 与贫困作斗争[R]. 北京: 中国财政经济出版社, 2001.
- [13] [美] 迪帕·纳拉扬, 等. 谁倾听我们的声音[R]. 北京: 中国人民大学出版社, 2001.
- [14] [美] 阿马蒂亚·森. 贫困与饥荒: 论权利与剥夺[M]. 北京: 商务印书馆, 2001.
- [15] 施锡荃, 等. 粮食收购市场博弈分析与粮食流通体制改革[J]. 中国农村观察, 1998, (6).
- [16] 刘国光. 摒弃城市偏向、工业优先旧战略, 实行城乡并重、工农并举新战略[J]. 中国经贸导刊, 2003, (10).

(责任编辑 邹惠卿)

On Urban Bias and Rural Poverty

CHENG De-ning

(Wuhan University Business School, Wuhan 430072, Hubei, China)

Biography: CHENG De-ning (1969-), male, Associate professor, Wuhan University Business School, majoring in development economics, urbanization and economic development.

Abstract: The rural-urban relations in many developing countries are urban biased. This kind of policies lead to inequitable trade terms between rural and urban sector and make rural-urban divide on consumption or income level. As a result, the dual economy came into being in those developing countries. In China, since 1950s, the government had adopted planning system, heavy-industries-first development strategies and a series of urban biased policies in order to accelerated industrialization, the result is the dual economy in China had been strengthened and the gap between rural and urban areas had been enlarged. During the period of economic reform, traditional price scissors in China tended to narrow, but new types of urban biased policies still arose, the rural-urban gap had been enlarged again since 1984. In the 21st century, in order to narrow rural-urban gap and overcome rural poverty, it is necessary to change our strategic thinking, abolish urban biased policies and facilitate empowerment for the peasants.

Key words: urban biased policies; rural poverty; empowerment