

户籍制度改革与农业规模经营

谯 远 侯铁军

摘要 农业现代化的最终走向是规模经营。改革户籍制度,打破原来倾斜的城乡二元社会经济体制,促使农村剩余劳动力逐步向非农业部门转移,有利于土地规模经营,增加农业利润,进而促使农户扩大农业投入,最终获取农业产出规模效益,实现农业规模经营,促使传统农业向现代农业过渡。

作者 谯远,1976年生,现为解放军南京政治学院哲学经济系社会主义建设专业95级学员。

侯铁军,1976年生,现为解放军南京政治学院哲学经济系社会主义建设专业95级学员。(江苏南京 210003)

一、我国户籍制度的形成、发展及改革

我国原有的户籍制度是在计划经济体制下逐步建立起来的。初步形成是在建国后到1956年的社会主义改造阶段,最初的户口管理有很大的自由度,允许公民自由迁移和居住。此后由于在实施第一个五年计划的过程中,农业生产得到迅速发展,粮食稳定增收,城市由于建设的需要涌进大批农民,使城市有一定的压力。为了缓解这种情况,1955年3月内务部与公安部联合下发《关于办理户口迁移注意事项的通知》,对人口流动作了一些限制,目的在于劝阻人口盲目流动,影响社会经济的发展。但由于“大跃进”的“冒进”政策,导致流向城市的农村人口急剧增加,给城市粮食供应、住房、交通以及社会服务造成极大压力。面对这种情况,1958年我国颁布了《中华人民共和国户口登记条例》,规定农村居民迁往城市必须持有劳动部的录用证明或学校的录取证明,及城市户口登记机关的准迁证明。这标志着我国户籍制度的形成。

由于当时政策上的不稳定,《中华人民共和国户口登记条例》未能很好的贯彻执行,农村流向城市的人口有增无减,严重影响了国家经济的正常运行。1959年2月的《中共中央关于制止农村劳动力流动的指示》和3月的《中共中央和国务院关于制止农村劳动力盲目外流的紧急通知》,再一次强化农村人口

流向城市的审批,公安部就此作出相应的规定,强制性的阻止农村人口的流动。在60年代,我国户籍制度进一步强化农村和城市的界限;1964年8月国务院批转了公安部《关于处理户口迁移的规定》中,不仅对农村人口流向城镇,而且对集镇人口流向城市都作了严格的限制。

改革开放后,为了适应经济发展的需要,户籍制度也逐渐放松了对人口流动的限制,1984年10月13日国务院发布《允许农民进入小城镇落户的决定》,第一次放松了农村人口进入城市的限制。随着改革的深入,尤其是党中央决定建立社会主义市场经济体制以来,改革户籍制度的呼声迭起;市场经济要求建立自由、公平、合理的劳动力市场,使作为生产要素的劳动力自由流动,实现其优化配置。而我国原有的户籍制度却将劳动力分割为明显的两块——城镇和农村,阻碍了劳动力市场的建立,影响了市场经济的正常运行,改革户籍制度势在必行。

1997年6月,国务院批转了公安部《关于小城镇户籍制度改革的试点方案》,1998年8月国务院再次批转了公安部《关于当前户籍管理中几个突出问题的意见》,短短15个月间,前后两次敲开那扇沉重的铁门,标志着我国户籍制度改革正式启动。但由于我国农村剩余劳动力众多,1997年底达到1.4亿;加上城市失业严重,1997年底城镇累计下岗职工达到

2000万,占有与城镇集体职工总数的20%^[1],就业形式严峻这一具体国情又决定我国户籍制度改革不能采取一步到位的做法,而是实行以一定居住年限、正当职业或稳定收入为条件的常住地户口登记原则,按照小城镇——中小城市——大城市的层次逐步改革户籍管理制度,最终建立起自由、公平、合理的社会主义劳动力市场。

二、原有户籍制度阻碍我国农业现代化的进程

建国伊始,为了实现国家工业化这一急迫目标,同时由于受“苏联模式”的影响,我国建立起相应的一系列社会经济制度,以保障从农业中获取剩余来发展工业这一战略目标的实现,具体体现于对农产品的统购、统销制度和通过户籍管理以实现隔离城乡为两个经济系统的制度。这种经济制度对工业的发展有巨大的促进作用,但随着社会经济的发展,其弊端却日益明显:①否定市场的作用,资源不能优化配置:由于统购统销政策从根本上排斥了商品生产和市场机制,从而截断了地区之间、城乡之间、产业之间生产者和消费者的联系,农村只能在政府的统一指令性计划下进行生产,不能根据市场规律进行有效的资源配置;②削弱农业自身积累与再生产能力:通过工农产品的不平等交换掠夺性的转移大量农业积累,仅1959~1978年通过价格“剪刀差”一项就转移4075亿元,占同期财政收入的21.3%^[2],农业积累几乎搜空,扩大再生产也只能纸上谈兵;③截断农民个人利益的体现,影响农民生产积极性;④最重要的是我国的统一经济实体被人为的分割为城乡两个经济实体,影响全国经济的协调发展。这种通过粮食配给和户籍管理制度分割开的两个独立、封闭的经济系统所带来的直接后果就是农民为工业的发展输血,却不能从工业的发展中获取相应的就业机会,导致在产业结构的调整中,就业结构未做相应的调整,城镇经济由于配套服务的落后而受阻,农村由于不能转移剩余劳动力而使农业生产率提高,1952~1978年,我国农村劳动生产率几乎处于停滞状态^[3]。所以说通过粮食配给和户籍管理而建立的各自封闭的城乡二元社会经济体制是阻碍我国农业现代化的根本原因。

改革开放后,我国对农业发展作了重大改革,建立了以家庭联产承包为核心的农业制度,同时逐步放开粮食市场,废除城市粮食配给制度,允许农民进城务工经商,促使我国农业有了一定的发展,农业综合实力有所增强。1978~1994年按可比价计算,农

业年均增长5.1%;同时由于农村剩余劳动力的流动,一定程度缓解了我国畸形的城乡社会结构,促进城乡经济文化交流。但是,工业化倾斜的政策仍未改变,“以农补工”的剪刀差却依然存在,制约城乡社会结构进一步调整的另一重要因素——户口管理却未改革,它继续将农村与城市分割为两个经济系统,原有的城乡社会经济结构不能作进一步的改善。农业继续为工业输血,1991~1997年农村就有20873亿元通过财政、金融和“剪刀差”流向城市^[4]。因此,继废除粮食配给制后的户籍制度改革是彻底调整原有城乡社会经济结构,建立全国统一的大市场,实现农业现代化的必由之路,是农村继联产承包责任制之后第二步改革的“突破口”^[5]。

三、户籍制度改革与农业规模经营

邓小平对中国农业的发展有很精辟的论述:“中国社会主义农业的改革和发展,从长远的观点看,要有两个飞跃。第一个飞跃,是废除人民公社,实行家庭联产承包为主的责任制,这是一个很大的前进,要长期坚持。第二个飞跃,是适应科学种田和生产社会化的需要,发展适度规模经营,发展集体经济。这又是一个很大的前进,当然这是很长的进程。”^[6]我们可以看到,农业规模经营是农业现代化的必然步骤和最终走向。

就农业规模本身的意义而言,它分为基础规模、投入规模和产出规模三个不同的层次。基础规模,尤其是土地规模最重要,是农业规模经营的基础,是规模经营的外延;投入规模是在一定的基础规模下的内部优化,是规模经营的内涵;获取产出规模为规模经营的最终目的。

(一)户籍制度改革与土地规模经营

结合我国人多地少的实际,要实现土地规模经营,必要条件是实现农村剩余劳动力的较大程度转移。而现阶段我国农村剩余劳动力的转移,不外两条道路:向乡镇企业转移和向城市转移。

1. 改革户籍制度有利于农村剩余劳动力向乡镇企业转移

乡镇企业经过十多年的发展,已处于国民经济中“三分天下有其一”的地位,同时它吸纳了农村大量剩余劳动力,到1997年底,乡镇企业共吸纳农村剩余劳动力1.4亿,乡镇企业为中国经济的发展作出突出贡献。进入90年代中期后,我国乡镇企业的发展放慢了速度,部分乡镇企业出现亏损,甚至倒闭,乡镇企业的发展同样面临改革的现实。

我国乡镇企业的发展模式为“离土不离乡，进厂不进城”的分散经营。全国乡镇企业80%分布于自然村落，19%分布于建制镇和集镇，只有1%分布于县级以上城市。这种分散经营的发展模式的弊端集中表现为：①土地资源浪费严重；②缺乏规模经营效益；③不利于第三产业的发展；④加剧农村环境污染；⑤基础设施与社会保障跟不上^[7]。这些弊端严重地妨碍了乡镇企业的发展与农村剩余劳动力的转移。

乡镇企业之所以采取这种分散经营的发展模式，原有户籍制度“功不可没”：①在原有的城市经济体制下作为村与乡一级为主体办起的乡镇企业，很难获取在县城以上城市的厂址审批权；②乡镇企业的职工多为农村剩余劳动力，在没有获取城市户口这一生活保障时，他们还需要经营自己的土地，而在家门口工作更有利于对土地的耕种。

改革户籍制度，打破原有的二元社会经济体制，有利于我国乡镇企业走出困境，增强对农村剩余劳动力的吸收能力，促进农村“城镇化”的发展。①农村剩余劳动力就职于城镇，获取城镇户口，实现生活保障，是耕耘了几千年的中国农民最大的希望，同时由于城市就业的收入优势的驱动，农村剩余劳动力更希望早日进入城镇，为乡镇企业“城镇化”提供广大劳动力资源；②城乡二元经济体制的打破，处于自然村落的乡镇企业更愿意迁移到基础设施齐全，社会服务配套的城镇；③同一类的乡镇企业在迁移中实现兼并、优化、重组，有利于乡镇企业的规模经营。④由于城镇第二产业的发展壮大和户口登记的许可，必然导致城镇规模的扩大，促进第三产业的发展，吸收更多的农村剩余劳动力安家城镇。以我国现有的就业结构为例，1.4亿乡镇企业职工中，80%（约1.1亿）处于自然村落的进入城镇，按我国现有的二、三就业结构比（1:1.08）来计算，则需要近1.2亿人口进城从事第三产业，这既解决农村大量剩余劳动力的就业，又极大的促进了农村的“城镇化”建设。

2 改革户籍制度有利于农村剩余劳动力向城市转移

农村剩余劳动力流向城市，在城市从事第二、三产业，是我国农村劳动力转移的另一途径。自从放开粮食市场，废除城市居民粮食配给制以来，我国农村劳动力流向城市的趋势就一直没有停止过，尤其是90年代以来，流动人口的规模日益扩大，1993年

为6450万，1995年为8000万，1997年底达到1亿。但由于城市经济的改革，下岗职工的数目逐年扩大，1997年底，我国下岗职工累计达到2000万，占国营和城镇集体职工总数的20%，给城市就业造成很大的压力。部分城市为了缓解就业压力，采取限制流动人口进入本市就业的措施，其标准就是是否具有本市户口，这种做法违背了市场经济要求建立自由、公平、合理的劳动力市场的客观规律，不利于农村剩余劳动力向城市转移。

由于以往户籍制度的限制，在城市就业的流动人口不可能获取城市户口，因而：①不能获得城市社会服务，如子女入托、上学，失业保障，医疗等；②各项政治权利难以保障；③倍受城市居民歧视。这又影响到我国农业人口的转移。同时，在未取得城市户口之前，流动人口不愿意放弃耕地，他们或者边工作边耕种，成为兼业农户；或者以低价甚至贴钱的形式请人耕种，甚至于抛荒耕地，也不放弃耕地使用权，既阻碍了土地的规模经营，又降低了农业的产出水平，阻碍了农业的发展。

改革户籍制度，给这部分流动人口以城市户口，不但不会增加城市居民就业困难，并会对城市经济起推动作用。通过前面对我国农业现代化滞后的分析，我们知道，原有城乡二元经济体制使城市产业结构与就业结构的发展不协调，影响经济的正常发展。虽然经过10多年的改革发展，这方面的矛盾有所缓解，第二、三产业的就业结构比由1981年1:0.7上升为1995年的1:1.08，但是离工业化国家的1.2~3.0还有相当大的差距，仍需大力发展第三产业，同时也说明我国城市具有极大的就业容量。我国流动人口所从事的工作多为传统经济部门，劳动收入低，劳动强度大，劳动环境差，多为城市居民所歧视，不愿从事。但这种工作相对于传统农业，无论哪方面都有优势，这也是我国流动人口所以流动的原因，解决这部分流动人口的城市户口，不仅有利于城市经济结构的协调发展，同时也有利于农村剩余劳动力的转移，为土地规模经营创造条件。所以有人说“现阶段，我国乡城迁移人口与城镇职工在职业上，至少在短期内，不会出现非常激励的竞争，更多的则是互补性。”^[8]

（二）户籍制度改革与农业投入规模

根据诺贝尔经济学获得者舒尔茨的分析，传统农业转变为现代农业需要三个方面的投入：一靠物质资本投入，二靠人力资本投入，三靠种植高产作物

(科技投入)。然而由于我国长期所采取的对农业中
提取剩余发展工业的政策,使我国农业投入呈下降
趋势。就国家用于农业基础投资所占国有基本投资
总额的比重来看,“五五”时期为 11.9%，“六五”时期
为 5.0%，“七五”时期为 3.0%，1994 年降到 2.5%。
国家对农业投资的下降,直接导致农业基础设施老
化失修,带病运行,抗灾能力明显减弱,影响到农业
的发展。近几年我国开始注意到农业的投入,1988
年就追加投资 1000 亿元,相当大一部分用于农业基
础设施建设。

1. 影响我国农户对农业投入的因素

①我国目前从事小块土地经营的农户,户均耕
地不足 5 亩。由于耕地有限,粮食剩余率低,据不完
全统计,我国 50%的农户商品生产率为 0;35%的农
户商品生产率低于 30%;只有 15%的农户商品生产
率大于 30%^[9]。商品生产率的有限使大部分农户只
能维持简单的再生产,他们仅把农业作为获得口粮
的途径。没有利益的驱动,农民很难将兼业挣来的
钱投入到农业生产中去。②同时由于我国农户小而
且分散经营,对于市场不重视,未能形成产、购、销一
体化,在国家放开粮食价格和粮食经营后,不能自主
建立完善的农产品市场,而从事农产品经营的单位
和个体商贩又乘机压价造成农产品“增产不增收,丰
产不丰收”的局面,进一步促使农民不愿把资金、技
术甚至人力投入到农业中。③经过改革开放以来 20
年的发展,我国农村社会产业结构已经发生了变化,
第二产业跃居第一位,而就业结构却未做相应调整,
造成从事农业与非农业的人均收入相差巨大。以
1995 年为例,农村第一、二、三产业占农村社会总
产值的百分比分别为 22.9%、58.2%、18.9%;就
业结构百分比分别为 72.9%、15.8%、11.3%;各
产业人均收入比约为 1:10:5。如此巨大的收入差
距吸引着农村资金流向非农产业。

2 改革户籍制度有利于我国农户扩大农业投入

改革户籍制度,使农村兼业户,尤其是以非农业
收入为主的农户从农村转移出去,在我国具体体现
于 1.4 亿乡镇企业职工,1 亿流动人口,加上别的诸
如从事第三产业、以非农业收入为主的劳动力,这一
数字将达到 3 亿;如果再加上其无劳动能力的直系
亲属,我国现阶段可转移的农业人口将达到 5 亿。
这意味着我国农业人口只剩 3.7 亿,仅以 0.96 亿公
顷耕地计算,人均耕地拥有量近 4 亩,户均耕地拥有
量为 20 亩左右,达到日本农业规模经营的程度。

通过改革户籍制度,转移农村剩余劳动力到城
镇,城镇由于人口的增加,对商品粮食的需求量扩
大;农村由于农户耕地拥有量的增多,粮食供给量增
多,这种需求的拉力和供给的推力必将促使农户为
了获取更大的利润而增加对农业的投入。①由于农
民土地拥有量的增多,剩余产品增多,农产品商品率
提高,农业利润增加,既缓和了产业间的收入差距,
又刺激了农民的生产积极性,使农户愿意增加对农
业的投入;②在农业和非农业就业的收入趋向持平
的条件下,农业人口转移将明显放慢,户均耕地规模
也难以再扩大,为获取更大利润,只有增加单位面积
产量。这就需要投入,物质的投入,劳动力的投入,
科技的投入都将成为农民自主的行为。③农业利润
的扩大也将促使农户联合起来建立公平、合理的农
产品市场,建立贸工农一体化、产加销一条龙的现
代农业产业结构,延长农业链条,在扩大农业收入
的同时也增加了就业机会,缓解我国就业压力。④农
业利润的增加,又将吸引有一定经营头脑的城镇人
流向农村经营农业,从新的层次增加对农业的投入。
而农业投入的增加对城镇经济也起一定拉动作用,
仅在 1995 年,农业每增产 1 万元将直接增加对各
部门的需求:化学工业 0.180 万元,商业 0.057 万
元,食品制造业 0.082 万元,机械工业 0.031 万
元,金属冶炼 0.031 万元,金融保险 0.017 万元^[10]。
根据国外现代农业的发展来看:伴随着农业的规模
经营,农业的增长将更依赖于农业投入,农业投入
的增加必将对我国城市经济起巨大的拉动作用。这
种通过改革户籍制度,逐步转移大量农村剩余劳动
力到城镇,城镇由于人口的增加,需要更多的粮食,
农村为了获取更大的利润而扩大农业投入,进而促
进城市经济的发展而建立起来的良性循环的经济体
制,是我国实现“四化”的最佳选择。

参考文献:

- 1 陈淮. 1998: 就业形势的回顾与展望. 经济理论与经济管理, 1998(4)
- 2 农业部农研中心. 中国传统农业向现代农业转变的研究. 当代中国史研究, 1997(1)
- 3 同上
- 4 朱新武. 把农村资金返还给农村. 中国国情国力, 1998(8)
- 5 潘义勇. 论农村经济第二步改革的突破口. 改革与战略, 1996(5)

健康:作为一种人力资本投资的研究回顾

谭琳 阿巴斯

尽管舒尔茨等人的研究早已阐明健康保健是人力资本投资的重要内容之一,但是,与关于教育的研究相比,对健康投资的经济学(尤其是人口经济学)研究明显不足。已有的研究形成了以教育为中心的人力资本投资理论。正由于对教育投资的研究更深入一些,因此,本文想将健康与教育作为两种人力资本投资的方式加以对比,从而揭示健康作为一种人力资本投资对提高生产力和促进发展的重要作用。本文认为,在思考21世纪知识经济的挑战面前的人力资本投资问题时,不能再忽视健康作为人力资本的社会和经济意义了。

众所周知,本世纪下半叶,儿童和成人的存活率和受教育年限一样都有了迅速提高,有关学者的研究表明,低收入国家的健康和教育水平正在直逼发达国家的水平^[1]。人们不禁要问,穷国和富国在健康和教育水平上差距的缩小,会导致生产率差距的日益缩小吗?为了回答这样的问题,一方面应该研究受教育与个体生产率的关系,另一方面,也要定量地研究各个国家的差异。然而,比较不同国家的教育质量和人力资源的健康状况还存在很多困难。但近期对一些国家的研究证实,经济的持续增长与人口的教育、营养及健康方面的改善有紧密关系^[2,3]。

其实,早在1961年就曾召开过两个有关经济发展中的人力投资问题的国际会议^①,其中一个讨论了健康与经济发展的问题;另一个则讨论有关教育与经济增长的关系问题。会议认为健康与发展是相互促进的关系,经济发展会改善人们的健康状况,而

更好的健康状况也会为经济的进一步发展做出贡献。但是发展不能仅仅依赖于降低发病率和死亡率,而且需要开展关注营养、健康保健和环境卫生等方面的项目。

与教育一样,健康服务能够改善目前和未来的劳动力资源质量。工人健康状况的改善有利于改善其体力、精力和能力,使其集中精力地做好工作。儿童健康和营养状况的改善会通过其成长为更强壮和健康的成人而提高未来的生产力。此外,健康还可能间接地促进生产技能和受教育水平的提高。健康的儿童能够保持较高的上学出勤率,在课堂上也能更加集中精力。

与教育不一样的是,健康投入不仅能提高劳动力资源的质量,而且能够增加未来有效劳动力的数量。当其他情况相同时,人们有效工作年限的延长,将会增加其对教育投入的回报。

一、健康与教育投资的相似性和差异性

从概念上讲,人力资本的形成通过教育和健康服务实现。通过投资教育和健康服务项目,人作为生产者的能力得到了改善和提高,这些投入将会在未来持续地得到回报。健康服务像教育一样,其结果将蕴藏在每个人的身上,使其成为有效的生产者。

1. 健康和教育的投资内容的互补

① 世界卫生组织和泛美卫生局于1961年10月在华盛顿特区举办的第13次指导委员会会议和同年同月在华盛顿特区由OECC举办的关于经济增长和教育投资的政策研讨会。

6 邓小平. 国际形势和经济问题. 见:邓小平文选第三卷. 北京:人民出版社,1993. 355
7 刑伯春. 关于农村剩余劳动力转移问题综述. 经济理论与经济管理,1995(3)
8 周浩. 新形势下我国城乡迁移持续原因新探. 人

口研究,1998(4)
9 刘学愚,孙德华. 论农业产业化实践. 思想战线,1997(2)
10 王岳平. 中国农村市场的新阶段,新特点. 中国农村经济,1998(5)