

体制剩余：转轨经济学的一个重要范畴

——体制性剩余要素市场化改革及经济增长的新潜能

周天勇

摘要 体制改革与经济增长之间的关系，需要建立起定量分析的逻辑框架和方法。以要素投入产出关系为视角，观测体制扭曲下的资源和要素闲置、浪费和低利用率，界定和测算其体制剩余规模，通过体制二元转轨，也即资源和要素市场化配置改革，使剩余得以充分利用，这也就是改革形成的增长潜能。体制剩余是转轨经济学中的一个重要范畴。中国城乡由于户籍等体制扭曲，形成了规模较大的体制性剩余劳动力，特别是因土地计划配置形成了土地的巨额体制剩余。未来十五年中，二元市场与计划并存的体制需要向一元社会主义市场经济并轨，通过土地要素市场化改革，使规模较大的体制剩余劳动力与体制剩余土地相组合，形成投入产出生产力，是中国经济可能实现中高速增长关键性的新增潜能。

关键词 二元体制 体制扭曲 体制剩余 要素市场化改革

作者周天勇，东北财经大学国民经济工程实验室教授（北京 100096）。

中图分类号 F06

文献标识码 A

文章编号 0439-8041(2021)04-0045-11

一、引言

2012 年中国经济增长速度从 8% 以上跌到 8% 以下后，一直放缓。就未来经济增长趋势看，有的经济学家认为，中国经济最终还是会收敛到世界经济的历史路径，而且增长率可能很快从 8% 回落到 3%—4%。^① 刘世锦等指出，虽然广义技术进步对中国经济高速增长起到了非常重要的作用，但是近年来全要素生产率增速已经出现下滑趋势。^② 白重恩和张琼^③、李雪松等^④ 均指出，在没有明显广义技术进步和制度改革的情况下，人口结构的变化使中国经济的潜在增长率放缓已经成为必然趋势。

我们的研究估计是：2019 年中国人均 GDP 达到 10276 美元后，未来十五年劳动力要素投入负增长 1% 已成定局，年平均影响 GDP 负增长 0.5 个百分点；资本投入增长率未来有可能从开始 5% 到结束时 2% 的趋势变动，而且边际产出率会持续下降；从欧美日韩澳加的数据观察，它们经济进入低速增长后，广义技术进步贡献在 GDP 中的比例加大，但是并没有新技术革命性应用强劲加速经济增长的经验数据。如果中国未来十五年没有大的体制改革和发展战略举措，年平均增长速度可能在中速以下的 2% 到 3% 之

① Barro R. "Economic Growth and Convergence, Applied to China," *China & World Economy*, 2016, 24(5), pp. 5-19.

② 刘世锦、刘培林、何建武：《我国未来生产率提升潜力与经济增长前景》，《管理世界》2015 年第 3 期。

③ 白重恩、张琼：《中国生产率估计及其波动分解》，《世界经济》2015 年第 12 期。

④ 李雪松、陆旸、汪红驹等：《未来 15 年中国经济增长潜力与“十四五”时期经济社会发展主要目标及指标研究》，《中国工业经济》2020 年第 4 期。

间。最迟在 2035 年时进入高收入门槛的年平均刚性增长速度,最低也不应当少于 3.5%。如果找不到新的增长潜能,在 21 世纪 30 年代中期实现不了初步现代化,可能是一个大概率事件。

那么,未来通过稳定和支撑中国经济,有没有可能实现一个中高速的增长呢?一方面,现有文献大多基于“生产率贡献+劳动投入贡献+资本投入贡献”三分法的模型,来推算未来中国的经济增长。由于劳动要素变量的投入趋势基本能够判定,而资本变量增长趋势实际也决定于劳动收入形成消费需求的波动,因此,这种传统的核算框架自然将未来支撑经济增长速度的红利,寄希望于全要素生产率贡献水平的提高。另一方面,这些测算均没有考虑经济增长的“改革红利”,Cai and Lu 在包含生产率、资本、劳动与人力资本的传统索洛增长核算框架下定量测算了减税、促进技术进步等方面的“改革红利”可以达到 1%—2% 的增长率。^①

中国这样一个体制转轨的发展中大国,其经济增长潜能主要来自广义的技术进步、劳动和资本要素投入,还是来自体制转型?这可能在研究计算前,需要有一个方向性判断。因为对增长潜能主要来自哪里判定的不同,研究的前提、逻辑和方法就可能会有所差异,最终导致政策和发展战略的巨大差别。我们沿着这样的思路,形成了一个分析的逻辑:(1)中国是一个要素配置从一元计划到二元“计划与市场”并存,再从二元并存转型到一元市场的体制转轨国家。(2)虽然广义技术进步对经济增长也有着推动作用,但转轨时期经济增长的新潜能主要来自二元体制的转型。(3)20 世纪 70 年代时索洛投入产出模型还包含土地要素投入,后来因土地供给数量固定和投入边际产出微弱而被舍弃,而土地要素及其制度改革在中国经济增长过程中发挥着非常重要的作用。2020 年,中共中央、国务院在有关文件中提出了要推进土地要素市场化配置,特别是建立健全城乡统一的建设用地市场,以及把深化产业用地市场化配置改革,放在了各项要素市场化改革的首位。^②考虑到中国作为一个发展中国家土地使用的城乡功能在不断地发生二元转移,作为体制转轨国家土地没有市场化和资产化以及国土利用率还有待提高等因素,我们提出将土地要素变量重新归入新古典增长模型。(4)以往学界关于改革对经济增长有推动红利大多是定性推断,但是没有将两者之间的关系进行定量测算,周天勇和许文立从要素市场化改革角度构建了可以计量的逻辑和方法。^③

在研究过程中,我们发现了转轨国家的一个经济现象:资源和要素存在体制性剩余。未曾想到的是,其成了我们转轨经济分析的基础经济学范畴。这里的体制剩余中的剩余,与经济学中另一概念消费者剩余^④中的剩余不同。它与发展经济学中的农村农业剩余劳动力中的剩余类似,但两者又有区别。转轨经济体制中的资源和要素剩余,是指由于体制扭曲和摩擦——体制因素使得资源和要素的数量、价格不能完全调整(incomplete adjustment),造成了资源和要素的闲置、浪费和低效率利用,是体制性的剩余;而发展经济学中的劳动力剩余,是结构性的剩余。

计划体制,或者一元计划与二元“计划—市场”体制中的扭曲和摩擦,往往造成要素利用的(闲置和浪费)剩余,结果是要素利用的低效率(如图 1 所示)。中国体制从一元到二元,再从二元到一元的渐进改革,实际上就是通过二元体制转型使得资源和要素的体制性剩余得到利用并提高利用率,使改革形成新

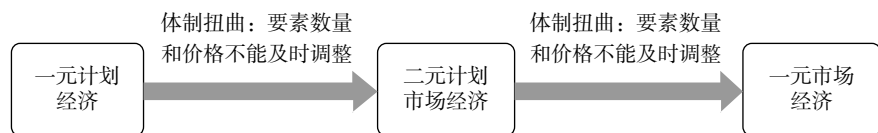


图 1 体制扭曲与体制剩余

① Cai F. and Lu Y., "Take-off, Persistence and Sustainability: The Demographic Factor in Chinese Growth," *Asia & The Pacific Policy Studies*, 2016, 3(2), pp. 203-225.

② 中共中央、国务院：《关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》，新华社，2020 年 4 月 9 日。

③ 周天勇、许文立：《中国经济增长奇迹与未来：要素市场改革的一种解释——未来增长土地要素市场化配置的至关重要性》，中共中央党校经济学部、《经济研究》编辑部 and 东北财经大学国民经济工程实验室：“深化要素市场配置改革·释放经济增长新潜能学术研讨会”论文，2020 年 9 月 6 日。

④ 消费者剩余(consumer surplus)又称为消费者的净收益,是指消费者在购买一定数量的某种商品时愿意支付的最高总价格和实际支付的总价格之间的差额。消费者剩余衡量了买者自己感觉到所获得的额外利益。

潜能，推动经济增长和发展的过程。二元体制扭曲，通过改革不断的变通进行纠正；而最后实在纠正不了的，甚至二元扭曲体制形成了新的体制性剩余，则需要二元更进一步向一元并轨改革来加以再利用和效益再提高，持续推动经济的增长和发展。

在一个经济体中，当一种要素实行市场配置而对另一种要素实行计划分配，或者对一种要素的一部分实行计划分配而对另一部分实行市场化配置时，如果要素投入产出的产品为市场化交易，则经济主体对利益最大化的追求，可以纠正和弥补体制扭曲的产出损失，也使这种体制性剩余由利益最大化的经济主体组合投入得到了利用，并实现了其对产出的贡献。

二、资本要素配置体制及其扭曲的纠正

首先，我们来看理性经济主体对资本配置体制扭曲产出损失的纠正和弥补。从劳动力、资本和土地三大要素看，资本的变现性和流动性最强。比如，现金可作为流通中金属、纸质货币和转账货币，以及信息网络时代的电子和数字货币，有着最强的流动性；而流动资产中的原料、库存和在途商品等等次之；即使厂房等固定资产，也可以通过企业资产抵押和上市募资，作为贷款资金和股票证券流通。因此，资本要素配置体制扭曲，被理性经济主体通过利益最大化行为所纠正的难度较小。

比如，从中国资本配置体制演变的历史看，计划经济时期，将企业看成是财政的一部分，企业资金配置和收支由企业主管和财政部门决定。20世纪80年代初，开始对其改革。先是实行企业资金有偿使用，后是进行了拨款改贷款，企业流动资金需求由其向银行借贷获得，固定资金需求向建设银行借贷获得。当然，借贷银行的专业和领域化，实际上也是一种计划经济思维的产物。后来均改革为商业银行，各专业和领域的贷款业务任何银行都可以从事。当然，除了银行机制外，资本市场上的债券和股权股票融资也成为了企业的资本要素。资本要素市场化改革的时间最早，市场化配置程度也最高。

如果从经济主体看，国有企业经济主体追求利益最大化的理性程度要比民营企业低一些；而国有商业银行和资本市场再配置资本要素时，在价格和数量上却向国有经济倾斜。这就发生了资本要素在国有经济和民营经济中的错配，形成资本配置的体制性扭曲。然而，这种资本配置体制扭曲所可能形成的产出损失，也可以被追求利益最大化的行为和其他理性经济主体所纠正。

实际上，在微观市场结构中，国有企业有家电和纺织等产品完全市场化销售的竞争性企业，也有燃油、天然气、电网等产品垄断性销售竞争程度低的企业。在竞争性的国有企业中，如果对国有企业的内部人控制和道德风险转嫁有较好的考核和监督，并且存在其他企业销售的市场竞争，那么就会对其生存和发展形成压力机制。

资本无论是在竞争性国有企业，还是垄断性国有企业中的错配损失，通过非扭曲体制和行为得到了不同程度的纠正。比如，国有企业的财务和财务公司，从银行中贷到低利息率的贷款后，再转贷给民营企业，使资本的投入产出效率得到提高；比如，一些国有企业自己投资的建筑安装工程项目，或者国有建筑企业承揽交通水利工程项目后，将工程发包和资金划转给效率较高的民营企业完成；比如，国有企业的生产经营，大量地使用劳务公司派遣工作效率高和劳动成本低的农民工；比如，国有企业用自己的资金购买效率较高民营企业的股权进行分红等等。

因此，资本要素的体制性剩余程度较低和规模较小。

三、劳动力配置体制扭曲纠正及其新的剩余

农村农业剩余劳动力向城市工业流动，一般来说新转移到城市和工业劳动力的工资水平要比他们在农村和农业就业的工资水平高，而城市市民正式单位就业的工资水平要比新转移进入城市和现代工业部门农民工的工资水平高。随着农业现代化，农村农业劳动力收入水平接近于农村进城新市民工资水平，而农村进城新市民工资水平接近城市原住市民单位就业工资水平。此时，农村剩余劳动力趋零，农村农业和城市工业之间劳动生产率水平也相互接近，结构转型完毕，工业化基本完成。动态来看，新进城市农民工工资水平线与城市市民单位就业工资水平线之间，如图2形成一个尖向右上方的倒V型，就是经典刘易斯二元结构转型工资模型。

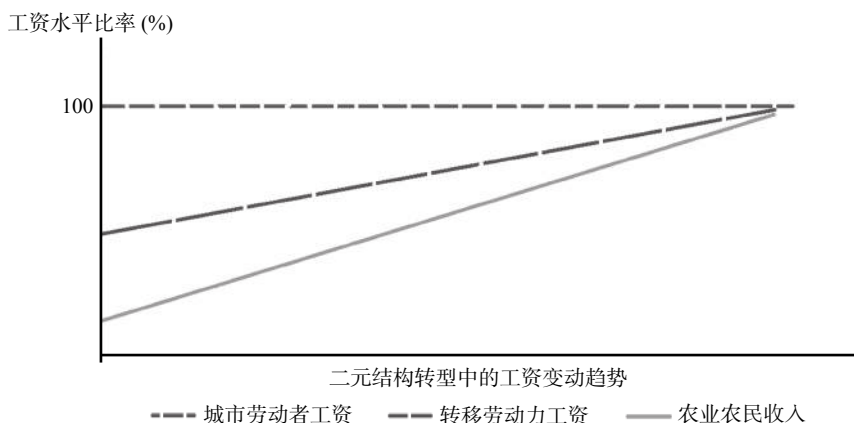


图2 刘易斯二元结构转型中的工资变动趋势

然而，中国目前劳动力要素配置的体制存在着扭曲，并且对它的纠正比资本要素配置扭曲的纠正，难度要大一些。结果就是中国城乡体制性剩余劳动力的规模还是较大。

（一）改革开放后劳动力要素配置体制的扭曲

中国改革开放至今的人口迁移和劳动力流动，与世界上绝大部分国家不同的是：（1）1958年以来的城乡分割户籍管制没有取消，围绕其形成了非本市户籍居民不能够公平地享受许多公共服务，如农村进城务工人员子女在城市里得不到公平的教育服务等。（2）允许人口6个月以上临时性流动居住制度，主要是为农民外出务工、退休人员异地居住、户籍在外地的白领和经商人员便于从业等提供体制安排上的便利；但是这部分人口不能成为当地的市民，特别是农村外出务工人员，年轻时要从农村来到城市，中老年后要从城市重新回到农村。（3）城镇的住宅价格和房租水平较高，农村务工人员临时租住务工可以，居家迁移居住成本太高，成为农村人口城市化的障碍。（4）农村农民使用的宅地和耕地，以及农村其他集体统一使用的各类土地，农民如果户籍等到城镇，但其使用和共有的土地，因不能交易变现、股权交易、资产委托管理等会发生很大的财产损失。这也成为黏住农民不能向城镇迁移，以及不能资产变现收入从而增强进入城镇经济能力的体制性因素。（5）在劳动力进入和退出及其定价权力等体制方面，行政事业的人员进入行政化程度高而市场化程度低，行政事业工作人员市场化退出很难，其工资水平的确定取决于行政决策权力而不是市场供求因素。

当然，劳动力要素的流动性，要比资本要素弱一些，但与土地要素不同的是，在劳动力市场放开的体制安排下，它可以在不同岗位、不同企业、不同地区、不同产业之间流动；并且，在农村也可以通过将非市场化的劳动，通过生产市场销售的产品，变成市场化劳动，以获得劳动应得的收入。因此，上述劳动力配置扭曲体制的部分产出损失，可以通过劳动者个人理性经济追求，及其流动性来加以纠正。

（二）劳动力配置体制扭曲的纠正

首先，对劳动力要素配置的户籍管制扭曲可以通过这样一些方式进行纠正：

1. 自我非市场化劳动向市场化劳动的纠正。农民在自己的耕地、园地和宅院中从事向市场供给产品和服务的经济活动，将非市场化劳动转变为市场化劳动。如，农民在农村中种植经济作物、养殖销售畜禽、从事产品加工和经营住宿餐饮等，规避了需要到城镇而遇到户籍管制的体制障碍，通过自己对经济利益的追求，对户籍扭曲体制进行了一定的纠正。

2. 乡镇企业组合劳动力要素与土地要素的纠正。农村兴办个体、私营和集体乡镇企业，其产品和服务进行市场化销售；就地转移农村剩余劳动力，生产、加工及提供产品和旅游等服务产品。但是，在农村，由于人力资本、资本和技术要素的缺乏，剩余劳动力要素的这种利用，必须有土地要素相组合。当土地用途管制较为宽松，农民对土地有较大的建设权时，就为农村就地转移和利用剩余劳动力，提供了必要的土地要素组合条件。

3. 农民外出市场化务工的纠正。20世纪80年代后期准许农村劳动力进入城镇务工，90年代推行临时居

住制度，使追求经济利益的农民在农村本地找不到满意就业创业机会时，可以向外地和城镇流动，特别是到能够实现市场化劳动的城镇流动。理性经济主体和劳动者，其追求利益的动机和行为，能够变通地使劳动市场化，纠正了体制扭曲可能造成的产出损失。这就是在二元体制扭曲下，经济还能有较高增长速度的深层次原由。

（三）劳动力配置体制扭曲与体制性剩余劳动力的消化和积累

1. 传统国有集体企业中体制性剩余劳动力的逐步消化。

从1978年到1995年看，外出农民工工资与城镇单位职工工资比，没有按照刘易斯二元结构工资模型进城剩余劳动力工资水平从低于城镇职工工资水平向接近其水平而动态变化，而是相反从开始的150%变化到了1995年的100%。^①这说明传统城镇国有和集体企业中存在着低工资多就业的体制性剩余劳动力。随着90年代开始的聘用劳动力双向选择，完善和实施劳动合同制，进行减人增效、下岗分流和再行就业等改革，使得这部分传统的体制性剩余劳动力被逐步消化。

2. 人口迁移和劳动力配置体制扭曲，使农村结构性剩余劳动力变成了体制性剩余劳动力。

一些经济学家将中国与日本、韩国和中国台湾地区进行城市化水平的比较，认为中国大陆城市化水平还较低，与高收入国家城市化水平相比，还有很大的差距。因此，还有很大的经济增长潜力。^②一个人从出生到老年，从进入工作到老年退休，从适应城市环境到中老年不适应城市工作和生活环境，有其生命周期。对于个人的一生来讲，有迁入城市限定时间的窗口期，在此期间内不能进入城市成为市民，就会成为错过城市化人口。但是，从改革开放初至今，由于城乡户籍管制、城市教育不均等、进城居住成本太高和离村土地黏性等体制对农村人口向城市迁移流动的体制性扭曲，使许多农村青年人口未能在最佳的年龄进入城市成为市民。他们年年钟摆式地在城乡间流动，一生青年出去中老年回来没有成为城市市民。^③

错过城市人口这一符合中国户籍等体制国情范畴的提出，定义了一个国家如果干预和阻碍人口流动和迁移发生的现象，即大量再不能够城市化的人口在农村沉积。其经济学的含义是：（1）利用刘易斯的发展中国家经济社会二元结构转型模型的假设分析中国实际时，要进行一定的修改，因为中偏老年劳动力人口向农村回流和积累；（2）错过城市化人口已经成为用城市化来推动经济增长过程中的无效人口了，其越积累，造成国民经济增长动能损失越多；（3）考虑中国农村过去的计划生育、青年人流出、中老年回乡等，城市中老年人口越来越多，错过城市化人口的积淀，除非行政办法，否则自然的城市化的速度越来越慢；（4）当与正常人口流动及迁移国家和地区的城市化水平与经济增长速度关系相比时，要考虑中国这种错过城市化人口问题。^④因此，当比如一般某一经济发展水平上应有的城市化水平为80%时，中国因错过城市化人口的存在，可能要降低15%以上。

一般来说，青壮年时未能城市化，45岁到65岁人口城市化的可能性就越来越小。这部分逐步淤积在农村中的人口，可以称之为体制性剩余劳动力。保守估计，加上20到44岁的，规模在16700万人左右。

3. 行政事业和垄断性国企中体制性剩余劳动力的积累和呆滞。

行政事业和垄断性国企员工的编制和定岗准入数量，不是市场约束而是行政事业需要和国企自身意愿确定，其工资水平由中央人社部、行政事业部门和各地政府决策确定，行政事业单位和企业一般无法解雇员工。特别是各级人民代表大会对用于行政事业单位的支出预算，约束力较弱；国有垄断企业的人员数量和预算支出，监管也不严格，更没有社会听证。因此，其工资水平要比竞争性企业员工的工资水平高；其用工数量不受市场竞争约束，有扩张偏好，多余员工退出困难。因此，改革开放后，在行政事业和垄断国企中，积累了越来越多的体制扭曲性剩余劳动力。

就国有企业来看，垄断性行业就业员工较多，劳动生产率较低。如三大石油公司就业为250万人，就2017年以每个员工年生产的纯利看，中石化和中石油员工平均为11万元和3.6万元，仅为埃克森美孚的1/12

① 卢峰：《中国农民工工资走势：1997—2010》，《中国社会科学》2012年第12期。

② 林毅夫：《承载新使命的城镇化战略》，《理论参考》2013年第5期。

③ 周天勇：《迁移受阻对国民经济影响的定量分析》，《中国人口科学》2018年第1期。

④ 周天勇：《迁移受阻对国民经济影响的定量分析》，《中国人口科学》2018年第1期。

和 1/36。至少剩余 150 万人。^① 2018 年交通运输、仓储及邮电通信业单位就业人员 264 万人。主要集中于国有铁路、交通收费和邮政等行业。^② 如果严格定岗定员、交通收费智能化、仓储智能物联化和邮政传统业务快速萎缩,也将至少会形成 150 万的冗员。2020 年,近 728 万国有企业员工中,冗员有至少 480 万人。

从财政供养人员规模上看,1978 年时,事业和行政机关的人员为 1964 万人,财政发放退休金的退休职工为 137 万人左右,行政事业非正式职工与总人口比为 1:46。但是到了 2015 年,行政和事业单位人员规模为 4100 万人左右,协编临编和合同工人员在 1500 万人左右,财政支付的供养人员,实际规模在 5600 万人左右。也就是国民财政供养人口比,除了行政事业退休人员 2000 多万,供养的在职人员到 2015 年大幅度上升为 25 人供养 1 人。^③

2006 年国有行政事业单位等需要财政发放工资的就业人员 3669 万人,占城镇国有单位总就业的 57.05%;2019 年增加到 4706 万人,占城镇国有单位就业的 85.99%,占城镇总就业的 10.64%,占全国总就业的 6.07%。2006 年到 2019 年,城镇国有单位总就业从 6431 万人减少到 5473 万人。其中公共管理和社会组织中就业的从 1258 万人增加到 1957 万人;教育等各类事业单位就业的从 2411 万人,到 2015 年最多时 2890 万人,2019 年下降到 2749 万人;国有企业就业从 2763 万人下降到 767 万人。2020 年,行政事业和社会管理方面的人员,随着网上办公、网络信息化社会治理、线上支付和其他服务,国有行政事业等单位就业员工的体制性剩余人员,推算至少 1020 万人。

从图 3 可以看出,中国二元结构转型过程中的工资模型表明,中国官方工资水平变动正好与图 2 所示刘易斯工资变动模型相反:农民工工资水平与城镇单位职工工资水平的差距不是越来越小,而是越来越大;农村农业劳动力收入水平与外出务工农民的年收入水平,也不是越来越小,而也是越来越大。其形成原因,是劳动力进入退出和工资决定体制的扭曲。这种扭曲形成的产出损失,无法以理性经济主体的动机和行为去继续纠正解决,而必须通过对扭曲体制加以改革来化解体制性剩余劳动力,通过其再配置和其利用效率,成为推动经济增长的新潜能。

四、土地要素特性与体制性巨额剩余

中国目前的土地资源,其配置主要是计划体制,在农村集体土地向城市、工矿、交通、水利等国有土地转移时,有一部分经营性用地形成了地方政府征收、行政垄断市场竞价出让的一级市场。城镇存量土地虽然二级交易放开,但是用途改变、规划调整环节和时间还是繁杂和冗长,也没有形成较为完善的土地交易市场。大量的农村耕地、园地、宅地和其他建设用地至今也没有放开由市场交易配置。

自然资源部每年下达建设用地规模,并向各省下达建设用地指标,还允许地方进行村庄整治,通过“整治村庄、增减挂钩、占补平衡”^④ 自己挖潜增加建设用地。还可以将自己新增的建设用地指标,交易给其他需要建设用地的地方。21 世纪头十年中对于土地的用途和规划管理越来越严格,相当于对土地计划配置和操作的一种具体化。

从建设用地配置规模及结构看,通过行政垄断市场配置的出让土地数量自 1998 年以来,也就 7100 余万亩^⑤;而改革开放以来,下达计划,补偿性征地和划拨出让的土地在 2 亿亩左右。非农村和农业用地方面,只有城市中经营性用地有一级市场,除了二级市场交易名义上放开外,其他工矿、交通和水利用地大多都为划拨配置;而农村影子价格 470 万亿元规模的各类土地,^⑥ 均没有放开市场交易。从面积和价值规模看,中国目前已经利用的土地资源中,市场化配置的比例综合看起来,至多在 20%。

① 徐金华:《三大油公司比较》,百度文库,2018 年 9 月 4 日。<https://wenku.baidu.com/view/d34d0f61b5daa58da0116c175f0e7cd1842518ed.html>。

② 国家统计局网站, <https://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>。

③ 周天勇:《跨越发展的陷阱》,北京:中国财富出版社,2017 年。

④ 这是中国特殊土地供给体制下,获得城市建设用地的一种方式。“整治村庄、增减挂钩、占补平衡”,是指将占地 300 亩的村庄,通过拆除原先居民的宅院,通过集中居住、村民上新建住宅楼,可以节约出 200 亩左右的土地,如果村庄在大面积的耕地之中,则可整理成为耕地,再在其他需要建设的地方以增加了的耕地占用当地的耕地,用来作为建设用地。

⑤ 见原国土资源部各年《中国土地矿产海洋资源统计公报》,自然资源部网站。<http://www.mnr.gov.cn/sj/>。

⑥ 周天勇:《中国:理想经济增长》,上海:上海人民出版社、上海三联书店、格致出版社,2020 年。

理性经济主体对这种土地资源配置体制扭曲损失，通过各种方式进行了纠正。（1）虽然农村土地不允许市场配置，但由于产品可以市场化销售，农民利用自己承包、使用和租赁的耕地、宅地和园地，与劳动力要素组合，土地要素在其各类产品和服务生产中的贡献，通过产品市场化的销售，获得了其贡献一产出。（2）个体、私营和集体等经济主体，兴办乡镇企业，实际上很重要的一个条件就是利用了农村的土地，乡镇企业产品和服务的市场化销售，使土地要素的贡献，在销售收入中得到了实现。（3）城镇国有土地，增量部分从农村低价征用；所得土地使用时，只有很少部分用作经营性用地，在地方行政垄断市场上竞价出让，大部分如行政事业国防等用地划拨供应，也不允许二级交易。然而，有一些行政事业单位，将自己多余的土地和房产，出租给经营性经济主体；在一些行政事业大院和国有企业周边，形成了商业圈，如周围形成餐饮理发、打字印刷、洗衣熨烫、工程咨询、建筑设计等等，使其周边的土地产生租金，纠正了不让土地交易体制可能发生的产出损失。另外还有国有企业闲置土地评估后作为资产吸收股权，有时还出售和转让股权实现土地的变相交易，国防用地建设军产住宅变通地以小产权房名义出售等等，也用出租和房地产市场化，纠正了土地要素没有市场化配置的扭曲损失。

与前述的资本和劳动力要素相比，土地要素有其配置的特殊性。资本有其变现性和较强的流动性，劳动力有其生物性和空间上的迁移性。土地与劳动力和资本两要素不同的是，它在空间上不可移动；经济学上的土地，是固定化的物质及其地下附带区域及地上建筑和活动空间。因此，其配置体制扭曲损失可以被纠正的空间、方式和过程等等，与资本和劳动力要素有着重大的不同。

土地要素的这些特殊性，导致了如果土地计划行政配置，其体制扭曲的产出损失，被理性经济主体纠正的可能性，与资本和劳动力要素配置体制产出损失被纠正的可能性相比，要小得多。一是体制扭曲及其产出损失，只能在当地通过出租和生产产品市场化等方式得到纠正，而不能像资本和劳动力那样，通过变现、流通和流动得到纠正。二是对土地搞计划配置最得心应手，可以下达用地指标如用地总量和给各省的数量；规划、用途管制和各类用地要求，如果太细致、太具体、太繁杂、多环节和长时间，那么土地要素的市场化配置程度就会越低；而繁多的土地使用、建设、建筑等方面相互重复、交叉以及陈旧的各种法律和行政规定等，使理性经济主体对土地要素配置体制的扭曲进行市场化纠正的可能性越来越小。农业大棚、小产权房等就是一种理性经济主体对体制扭曲的纠正。但是，拆违则是对这种对体制扭曲纠正计划和行政方式的严厉再纠正。

从中国农村的土地要素和资源供给看，似乎很短缺。耕地数量不够导致大量的农产品需要进口；农民申请宅基地很难，宅基地面积越来越小；城乡建设用地供给都很紧张。然而，土地资源的计划体制，由于其禁止交易，相当数量的土地没有价格，使土地价格信号发生了零的扭曲，理性经济主体对它的纠正也较为困难。因此，发生和形成了大规模的体制性剩余土地。这就是短缺成为实行计划经济的理由，但是计划经济由于造成资源大规模的闲置和浪费，却导致资源和要素供给更加短缺和紧张。其深层次原因是土地的体制性剩余。

农村体制性剩余耕地面积为 2.6 亿亩。从耕地看，根据墨西哥 1993 年耕地配置市场化改革后的效果看，由于劳动力/耕地比下降以及生产规模化、农业收益提高，使耕地撂荒和糊弄种地面积减少，改革后产量提高。西南财经大学中国家庭金融调查与研究中心对全国 29 个省、262 个县市的住户跟踪调查发现，2011 年和 2013 年分别有 13.5% 和 15% 的农用地处于闲置状态。^①中国目前的问题是，劳动力/耕地比太高，生产规模化程度不够，土地撂荒和糊弄种地面积较多。以墨西哥改革前后增产的经验和西南财大的抽样调查参数估算，中国目前农村中体制净剩余耕地可能达 2.6 亿亩。

农村体制性剩余宅基地规模在 6000 万到 9500 万亩之间。我们从不同角度计算，农村宅基地面积约 1.7 亿亩^②，如果 8 亿农村户籍人口每个家庭 3.7 人，近 2.2 亿户家庭，每户宅基地为 0.5 亩，住宅用地为

① 甘犁、尹志超：《中国家庭金融调查报告 2014》，成都：西南财经大学出版社，2015 年。

② 刘守英、熊雪峰：《产权与管制——中国宅基地制度演进与改革》，《中国经济问题》2019 年第 11 期。

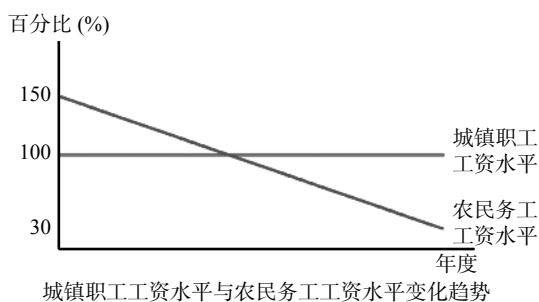


图3 中国改革开放以来实际城镇职工与农民工工资变动趋势

根据卢锋（2012）年文献和国家统计局职工工资及各年农民工监测报告抽象绘制。

1.1 亿亩，宅基地剩余 6000 万亩；如果人口迁移没有体制扭曲，2.9 亿外出务工农民中最保守有 80% 能够市民化在城镇居住，则只需要 7500 万亩左右宅基地，剩余宅基地 9500 万亩。

由于中国“年度钟摆”式和“一生青出老回”式的人口流动和不稳定性城市化，户籍农民在农村要有居住的地方，在务工地也需要有居住的地方。实际上需要双重居住资源。2.8 亿农民工，以每人居住需要 20 平米计算，则需要在务工地 56 亿平米住宅。即使建设高层住宅楼，需要土地 1000 万亩左右。

农村体制性其他建设剩余用地 7500 万亩。农村中还有 1.5 亿亩左右的其他建设用地，大部分是 1978 年后乡镇企业发展占地而形成。21 世纪第一个十年，对散乱小污乡镇企业进行了整顿，其中一些被关停；21 世纪第二个十年，对农村用地加强了用途和规划方面的管理，生态环境要求也越来越严，未经审批的不能随意建设，违章建设予以拆除。加上农村用地过去大部分是工业用地，而制造业不景气，也使闲置的建设用地增多。因此，保守估计，农村其他建设用地的利用率可能只有一半。

城镇行政事业、加工工业、仓储物流、国防军事等领域中存在着大量的体制性剩余土地，各领域土地体制性剩余率按照程度不同，在 20%—50% 之间。由于其用地不是市场价征收，而是有偿补偿和无偿划拨，一些行政机构和事业单位的办公场所、学校医院等占地面积超过实际用地需求；一些加工工业企业随着城市发展，产品产业结构变化和工艺技术升级等，其用地的地理位置、实际用地面积等也发生变化，但由于不能顺利二级交易，闲置浪费率越来越大；一些仓储物流等用地，由于城乡区域扩大和功能改变，地处中心的此类用地需要向外调整，但是也是由于改变其用途非常困难，也发生了闲置；而随着国防事业军种结构调整、水平升级、城市扩延等变化，大量土地出现了空置，出现了土地利用率不高的情况。城市（加县城）建设用地面积在 1.1 亿亩左右，宽占宽用的闲置和低利用率土地最低按照 10% 计算，为 1100 万亩；工矿用地 9000 万亩左右，按照 20% 闲置和低利用率计算，为 1800 万亩。^①

而从城镇居民住宅拥有情况看，13% 租房住，66% 平均有一套房，而 21% 有多套房。^② 按此参数，2019 年城镇户籍居民多套房平均拥有为 5 套住宅。2019 年城镇粗略估计有 3.5 亿套住宅，空置率若按 20% 计算，则有 7000 万套，其建设用地需要 1250 万亩土地。

最后综合下来，农村有体制性剩余耕地 2.6 亿亩，体制性剩余建设用地 1.55 亿亩；城镇和工矿体制性剩余建设用地 4150 万亩。

五、体制剩余的市场化改革与新的经济增长潜能

可以看出，在一元计划经济或者二元计划与市场并存经济中，行政和计划配置扭曲，形成了巨额的资源和要素体制性剩余。不论是经济体制从一元计划向一元市场瞬时转型的国家，还是从一元计划向二元计划与市场并存，再从二元并存向一元市场体制渐进转型的国家，其经济增长的新潜能，都来自巨额闲置和

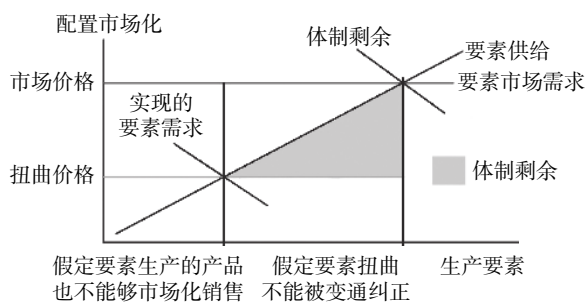


图4 资源和要素体制性剩余

① 周天勇：《中国：理想经济增长》，第 171 页。

② 数据来自西南财经大学中国家庭金融调查和研究中心：《城镇住房空置率及住房市场发展趋势 2014（简要版）》，2014 年 6 月 26 日。

低利用率的资源和要素——体制剩余，通过其配置市场化改革而得到充分利用。

中国目前的二元体制经济中，一些劳动力和土地要素配置和使用的体制性扭曲，无法通过产品市场化（国际粮价天花板与农业体制剩余劳动力）、通过与其他要素相结合（体制剩余劳动力与体制剩余土地无法组合）、通过对行政计划管制的变通和替代（对城乡土地使用管制太严）以及通过如资本要素一样的流动特性等等而得到纠正。由此，如前面分析和图 4 所示的，在农村农业、行政事业国企中，还存在着大量的体制性剩余劳动力和体制性剩余土地。

在传统的转型中，往往推动某一要素的单向市场化改革。如改革开放后，在劳动力要素的利用和配置上，先后陆续进行了耕地自己承包劳作、工厂计件工资、单位发放资金、国企下岗分流、减人增效、企业劳动合同、劳动力双向选择、建立劳动力市场等体制改革。这种单向的体制改革，使得被释放要素的生产力，可以在产品从计划采购和供应向市场化转型中得到释放。如联产承包、计件工资和发放资金，多劳多得改变了过去几个人干一个人活的困局，提高了劳动力要素利用率，其实是体制改革改变了过去要素的低利用率状况；而这部分劳动效率的提高，又能通过产品计划采购和供应，向市场化生产和销售改革，在市场上实现其价值。

然而，许多单一要素配置体制改革，其体制剩余的有效利用，还需要有其他要素市场化改革，或者其他要素体制的扭曲能够被变通纠正与其相组合。一般而言，某一生产要素的利用，必须有另外其他生产要素的组合，才能发挥其生产能力。比如，劳动力要素在农业领域中，必须要有土地要素与其相组合，才能生产出粮食和其他农业产品；比如，在工商服务业中，劳动力必须与厂房、生产线、运输车、商店、餐饮场所等土地和资本要素相组合，才能发挥其劳动能力。因而，从继续深入的改革思路来看，一种要素的市场化改革，也要求另一种要素进行市场化改革，以便使不同要素之间可以无障碍地进行组合，从而使要素组合的交易成本下降，形成最大的生产能力。

1. 农村体制性剩余劳动力与剩余土地组合改革。

农村巨额体制性剩余劳动力的利用，必须有农村体制性剩余土地进一步的市场化配置改革相组合，否则不可能得到充分的利用。比如，前述因城乡户籍分割、教育不均、居住成本太高和农村土地黏性，在农村中堆积了 2.5 亿人左右巨额的农村体制性剩余劳动力，他们是错过城市化人口，再使他们向城市流动成为市民的可能性不大。而农村中最为缺乏的是资本、人力资本和技术等要素，其最为丰富和有优势的是体制性剩余土地。因而，需要深化的是农村土地配置的市场化方向改革，允许农民获得土地财产性收入和以地为本获得创业收入，允许农民有土地的建设、使用和经营权，才能使这部分农村的巨额体制性剩余劳动力与土地要素相组合，成为中国经济增长的最大潜能。从剩余要素看，农村体制性剩余劳动力 1.67 亿人，体制性剩余耕地 2.6 亿亩，体制性剩余建设用地 1.55 亿亩。

从农村农业的体制性剩余劳动力与体制性剩余耕地看，其组合的主要问题是：农业内部粮食生产领域体制性剩余劳动力太多。相应的对策：一是深化耕地要素市场化配置改革，通过交易和出租集中规模化生产；二是要比较收入机制起作用，转移和减少在农业粮食生产上的就业劳动力数量。农业内部需要调整用地结构，扩大经济作物、畜禽养殖等方面的用地供给。

而农村生产中体制性的剩余劳动力要与农村体制性剩余土地组合，向城郊、小城市、小城镇、小集镇、大小村庄的二三产业转移和集中，使农村中淤积的巨额的错过城市化且不可能再城市化的劳动力，得到组合利用。

因资本要素的市场化程度很高和本身的流动性很强，只要推动土地从生产和生活资料资产化改革，信贷和投资资金就会进入。因此，关键也在于土地体制的改革，使不可能再城市化的农村体制剩余劳动力与农村体制性剩余土地优化组合，加上资本要素注入，才能化剩余为利用，形成新的生产能力。根据我们的计算，农村土地资源和要素市场化改革和农村的非市场化劳动转向市场化劳动，所带来的经济增长的新潜能，要占到全部要素市场化改革的 70%—80% 之间，原因在于农村中的体制性剩余劳动力和体制性剩余土地规模巨大。

2. 城镇体制性剩余劳动力与剩余土地等组合改革。

城镇中经济增长的动能也是来自体制性剩余劳动力和体制性剩余土地的市场化改革,更重要的是两者间的组合。与农村改革比较,城镇中资本要素的流动性更强和市场化程度更高。体制性的剩余劳动力主要集中在行政事业和国有企业中,体制性的剩余土地,分布在城镇用地和工矿企业用地中。

前面已经讨论,行政事业中冗员至少有1020万人,国有企业中冗员也有480万人左右;而城镇和工矿企业体制性剩余土地规模分别在2350万亩和1800万亩。20世纪90年代中期,中国国有企业在规模方面进行了抓大放小,在资本方面进行了资产重组,在人员方面进行了下岗分流和再就业等改革。然而,其一个重大缺陷就是,对下岗分流的人员,要么给钱进行工龄买断任其自主就业,要么一些职工钱花完后又到原企业纠缠进行再补贴或者再安置。思路上的一个问题是,没有考虑下岗的体制性剩余劳动力再就业需要与其他要素相组合这一关键性条件如何创造。现在一些事业体制向企业改革也遇到这个问题,即花钱赎买式改革,或者剩余员工不愿意接受,或者没有那么多财力,改革后员工很可能再找上门来。体制剩余劳动力的市场化改革,必须要有其他可以再就业和形成生产能力的要素相组合为必要条件。没有这一关键性条件相配合,行政事业和国有企业精简机构、减少冗员的改革必定会以失败而告终。

改革需要体制性剩余劳动力和体制性剩余土地同步进行市场化改革,并且需要相互组合。因此,要改革以前用资金(资金由于其市场化程度高和流动性强,其形成体制性剩余的量非常小)赎买工龄的减人办法,为土地和房产赎买体制性剩余劳动力的思路。这样在节省改革成本的前提下,还能盘活城镇和工矿企业中体制性剩余土地。

在国有企业中,对于国有制造业企业,可以将闲置和低利用率的土地、厂房、装备和生产线等拿出来一部分,股份化分配给职工,用于减人增效改革;对于国有林场,可以在保证育林、消防、蓄积量等要求下,将林地拿出来一部分分配给职工,使他们从事林下经济生产活动,消化和安置林业从伐木到育林转型的冗员;对于采煤采油等类型的国有企业,由于其所用的土地较多,特别是资源枯竭后的工矿区,可以考虑将其建设用地拿出来大部分,分配给职工用于结构性和体制性剩余劳动力要素与土地要素的组合;而铁路、公路和邮政等这样的企业,其有巨额的仓储站点沿线等土地,其划拨和低价出让的土地,也应当通过允许其招商和开发,并分配给定岗定员后剩余的职工,或者需要整体进行市场化改革的下属企业,用于消化和安置体制性剩余员工。

在进行大部分事业单位的企业化改革过程中,给闲置和低利用率的资产而不动用现钱,程度不同地拿出事业所占有的土地、业务和办公用房用于改革成本的支付。实际是在事业领域中,用土地和房屋等资产赎买冗员,体制性剩余劳动力与体制性剩余土地等资产相组合,在保持社会稳定的前提下,使剩余要素重新整合,将负担转化为新的生产力。

目前国家治理部分也存在着机构林立和冗员过多,存在治理效率较低而执政成本较高的现象。而在国家治理体系中,土地和房产等体制剩余数量也不少。许多单位用地宽占宽用,也有许多单位办公用房超过用房标准。有的用来出租,或者纪律严格后闲置。可以用闲置或者低利用土地和房产等搭配,鼓励一些公务员和参照公务员管理的职员,带资产创业就业,进行精简和分流。

前面已述,行政事业和国企中有至少3000万的冗员,城镇和工矿企业中也有4000万亩左右的体制性剩余土地,还有大量闲置和低利用率的地面业务和办公等建筑资产。推进行政事业和国企体制性剩余劳动力与体制性剩余土地和房产的市场化改革,并用闲置资产支付改革成本的方法,使两者相组合形成新的城镇生产活力。其形成的经济增长新潜能可能会占到总改革增长新潜能的10%—20%。

六、结论与建议

理论上讲,短缺往往成为计划分配资源的理由。但是,从实践上看,计划配置资源往往造成更加严重的短缺。原因在于决策和配置延时、信息不对称和各层级实际有自己不同利益情景下的计划往往导致资源和要素的数量和价格不能进行完全调整,进而造成其闲置、浪费和低效利用,这就造成了计划经济浪费中

的资源及要素的短缺和产出的损失，这就是体制性剩余。

在转轨国家中，由于配置体制扭曲，存在着大规模的体制性资源和要素剩余。不论是从一元计划到一元市场体制的瞬时转轨国家，还是先从一元计划到二元计划与市场并在，再从二元向一元市场体制的渐进转轨国家，从计划配置资源向市场配置资源改革所推动的动态经济增长，实际是体制性资源和要素剩余不断和充分地得到利用，不断地获得新增长潜能的过程。

从资本、劳动力和土地等基本的要素看，体制扭曲所造成的各个部分的剩余，可以用不同的方法进行测算和衡量。而通过改革将原体制中剩余资源和要素在新体制中得以充分利用，给各方面的体制改革会有多大的经济增长潜能，提供了一种从定性猜测向定量较科学计算的基础。

从中国改革的历程和情况看，三大要素中，资本配置体制改革启动时间较早、市场化程度较高；并且其本身流动性强，即使有配置体制扭曲可能会发生产出损失，也容易被追求利益经济体的动机和行为所纠正。

劳动力要素次之，虽然也有流动性，市场化程度也逐步提高。但是，人口有城市化的窗口期，由于户籍管制、子女教育、居住成本、土地黏性等原因，造成了大量 45 岁到 65 岁错过城市化人口，即农村体制性剩余劳动力。行政事业和国有企业中的员工，其进入和退出，受市场机制配置的程度较低，也形成了大量的体制性剩余。

土地要素配置体制市场化改革的起步最晚，将规模巨额的农村耕地、林地、园地、宅地和其他建设用地，视为生产资料和生活资料，而不是要素和资产，没有价格；由于绝大部分土地禁止市场交易，使其无法市场化配置。而且，其有物理空间上固定性的特征，特别是发展、土地、规划、建设、环境和城管等方面的各种用地审批、核准和评审较多，各经济主体有关用地的市场化行为受到严格限制，其体制扭曲产出损失无法由其追求利益的动机和行为所纠正。因此，土地资源和要素领域，体制性剩余的规模最大。

通过这样的逻辑分析，发现中国经济增长的潜能，最为关键的部分在于土地资源和要素的市场化配置改革。鼓励大量经济主体通过投资、创业和经营，使城乡巨额的体制性剩余土地要素与体制性剩余劳动力要素相组合，化闲置、浪费和低效率利用的巨额剩余为经济发展的巨大生产能力。在未来的十五年中，通过二元体制向一元社会主义市场经济并轨，实现国民经济的中高速度增长，使中国进入高收入国家门槛和现代化国家的行列。

（本文修改过程中，许文立博士提出了有益的意见。）

（责任编辑：沈敏）

Institution-induced Overage: An Important Terminology of Transition Economics

ZHOU Tianyong

Abstract: A logical framework and method of quantitative analysis is required for the relationship between institutional reform and economic growth. From the perspective of factor input-output relationship, the idle status, waste and underutilization of resources and factors under the distorted system are observed; and the institutional surplus scale is defined and calculated. The surplus is fully utilized through the dual institutional transition, that is, the reform of market-oriented allocation of resources and factors. This is the growth potential brought about by the reform. This article attempts to propose and define an important category in the transition economics, namely institutional surplus. Due to distorted systems such as household registration system, a huge institutional surplus labor has formed in China's urban and rural areas, especially the tremendous institutional surplus of land due to the planned allocation of land.

Key words: dual system, system distorted, institution-induced overage, market-oriented reform of elements