

# 我国城市化问题探讨

胡 燕 洲

在我国社会主义现代化建设中,是否应走城市化道路和走什么样的城市化道路?当前我国具备了城市化发展的条件没有?这是一个重大的理论问题和实际问题,是创建现代化经济新格局的重大课题。本文仅对此作一些初步探讨。

## 一

当代世界经济、社会的发展,正经历着一个“城市化”的过程。毫不例外,我国也正在经历这一过程,因为这是一个普遍的社会现象。当前城市化的最显著特征,就是城镇数量的增加和城镇人口的聚集,而乡村居民点和农业人口则相应减少;城镇的形态和分布的科学化,由无所不包的全能的、相互独立的城镇状况,转化为具有独特个性的、互相联系日益密切的网络城镇状况;人们的生活方式逐步城市化、现代化。

城市是一个社会形态,它是以一定的空间和自然环境为依托,高度聚集了生产对象、生产手段和劳动者,并以此为基础,形成包括政治、经济、文化、教育、科学技术、人口、自然资源等诸因素的综合有机体。现代城市在政治、经济、社会等方面有着重要的地位,对国家的发展和富强起着巨大的影响作用。马克思、恩格斯在《德意志意识形态》中指出:“城市本身表明了人口、生产工具、资本、享乐和需求的集中;而在乡村里所看到的却是完全相反的情况:孤立和分散。”城市的这种集中,能带来比农村发达的政治、经济、教育、科学、文化手段和影响,能产生比孤立和分散高得多的效应。列宁曾经指出:“城市是经济、政治和人民的精神生活中心,是前进的动力。”<sup>①</sup>无数事实都证实了革命导师们的科学论断。我国的统计资料也说明了这一点。到1982年底,全国二百多个设市的城市,辖区面积不到国土面积的3%,城市人口只占全国总人口的9.18%,但是工业总产值却占全国的73.7%,创造的工业利税占79.9%,财政收入占58.3%。同时还高度聚集了工业、商业服务业、文教卫生业。在这些城市中,工业固定资产原值占全国工业固定资产原值的63.2%,就业职工占51.9%,高等院校在校学生占93.1%,卫生工作人员占50.8%。城市已经成为不同区域的政治、经济、文化中心,成为社会财富的主要生产场所。由于城市地位和作用的显著,世界各国、尤其是西方国家正在大力加速城市化的进程。

解放三十多年来,我国的城市发展虽几经曲折,但总的趋势也在逐步上升。1949年我国大、中、小城市为116个,其中,100万人口以上的特大城市为6个,50—100万人口的大城市为8个,20—50万人口的中等城市为17个,20万人口以下的小城市为85个。到1983年底,我国共有大、中、小不同规模的城市289个,其中,特大城市20个,大城市28个,中等城市71个,小城市170个。城镇人口由1949年的5700多万增加到1983年的1.4亿,占总人口的比

重由1949年的10.6%提高到14%。

虽然我国城市有一定的发展，但是与世界其他国家城市发展相比，还有一个较大的差距。据统计，1950年至1980年，世界城市人口比重每年平均提高0.39%，而同期我国平均每年只提高0.13%；1980年全世界城市人口已发展到18.7亿，占世界总人口的42.14%，同期我国城镇人口只占总人口的13.71%，远远低于世界平均数。与一些发达国家相比，其差距则更大。美、日、西德等国城市人口所占全国人口总数的比重，目前已高达百分之七十、八十、九十左右；1981年统计，苏联城市人口占全国居民总数的65%以上。不仅如此，许多第三世界国家城市发展的速度也超过了我们，如1979年印度城市人口占21%，非洲城市人口占24%，拉美城市人口1975年已占全地区人口的39%。

我国城市发展速度缓慢，是有其历史原因的。旧中国由于长期受封建制度的束缚，尤其是近百年来又受帝国主义的侵略，使我国成为一个半封建半殖民地国家。民族工业受到摧残，农村经济遭到破坏，城市的发展除沿海几个城市外，其余处于停滞和萎缩的状态。到解放初期，我国现代工业产值只占工农业总产值的10%左右，其余90%则为分散的农业和手工业。当时的生产力结构是以分散的、完全一牛一犁、肩挑手提的个体农业和手工业为主。国民经济主体是落后的农业经济。这样一种生产力结构，使解放后我国城市化发展受到阻碍，这是我国城市化发展缓慢的历史根源。除此之外还有现实的因素，那就是“左”的思想的影响，使得长期以来对城市在政治、经济、文化中的地位和作用认识不清，人为地盲目地限制城市的发展。到了60年代以后，“左”的思想更为严重，一方面片面地理解和强调“消灭城乡差别、工农差别、体力劳动和脑力劳动之间的差别”，大搞“穷过渡”，降低城市的标准向农村看齐，把已经聚集在城市的工业、文教和卫生事业迁往边远农村，把本来比例就很低的城市人口大量下放到农村，变成分散的农民，严重地限制着城市的发展。1961年，全国城市已经发展到208个，城市人口已有8299万，可是到粉碎“四人帮”的1976年，城市数量不仅没有增加，反而下降为187个，城市人口减少到7506万人。马克思指出：“现代的历史是乡村城市化，而不象在古代那样，是城市乡村化。”<sup>②</sup>粉碎“四人帮”以前，我们正是搞了城市乡村化。另一方面，在城市的建设上，不按城市发展的规律办事，不搞城市建设整体规划，不研究城市建设与环境、资源的关系，不研究城市的生态平衡，盲目建设，导致城市畸形发展，产生一系列的“病变”，使得难以整治和改正，这也严重地阻碍了城市的发展。粉碎“四人帮”以后，特别是十一届三中全会以后，城市发展已经引起了党和政府的高度重视，它吸引了大批经济学家、地理学家、建筑学家、环境学家、系统工程学家、生物学家、科学家和未来学家，等等科学家和专家的注意力。这将有力地加快我国城市化的进程。

## 二

城市是一个历史的范畴。城市是生产力发展、社会分工扩大和生产关系改变的结果，即社会发展到一定阶段的必然产物。城市化不能超越自身的规律变成人为的随意事件。人类社会历史进程和研究表明，城市化是一个客观存在，它的发展规律是不依人的主观想象和意志为转移的客观规律。城市化需要一定的条件。马克思指出：“这个条件又取决于许多物质前提，而且一看就知道，这个条件单靠意志是不能实现的。”<sup>③</sup>

马克思主义认为，实现城市化的首要物质条件取决于农业生产的发展，取决于农产品商品率的提高，即“取决于农业劳动者所生产的超过自己消费品的农产品的数量。”<sup>④</sup>如果农业

劳动者所生产的农产品只能满足自己的消费需要，而不能提供剩余的农产品，那么实现城市化是不可能的。只有提供较多的剩余农产品，才能解决聚集的城镇人口的吃饭问题。从我国目前的农业情况看，虽然现代化程度还不高，生产力水平还较低，但是随着农村经济政策的放活，农业劳动者的生产积极性空前高涨，再加上实行科学种田，农业已经能够愈来愈多地提供剩余产品。1984年全国粮食总产量已达到4.07亿吨，人均占有粮已接近800斤，同时还能够提供大量的畜、禽、蛋等。近年来许多地方出现了农民“卖粮难”的现象。农副产品商品率的提高，有利于我国城市化的发展。

其次，取决于生产的社会化，即技术的分工、社会协作的程度。恩格斯指出：“当人们的劳动生产率还非常低，除了必须的生活资料只能提供些微少的剩余的时候，生产率的提高，交换的扩大，国家和法律的发展，艺术和科学的创立，都只能通过更大的分工才有可能。”城市的产生是社会分工的结果，城市化的实现只能通过更大的分工才有可能。首先是农业的进一步分工。列宁曾明确指出，农业人口向城市转化规律的理论基础是：“第一，在于社会分工的发展使愈来愈多的工业部门脱离了原始农业；第二，耕种一定面积的土地所需的可变资本一般地说是减少了。”<sup>⑤</sup>农业的进一步分工，主要是农业生产阶段以外的，即肥料的供应，种子的供应，农副产品的加工，畜禽的饲养，饲料的供应，农副产品的销售，农机的使用和维修以及农村服务等从农业生产中分离出来，聚集在乡、社实行专门的工业生产，形成新的城镇。其次，是城市的进一步分工。城市分工的主要表现：（1）把一些新兴的技术工业从现在大而全、小而全的城市中分离出来，以这些新兴技术如电子、生物工程、海洋工程、航空、机器人等的研究和开发为目标，兴建一些新的技术集约城市。（2）城市生活服务设施和城市基础设施从生产工作领域里逐步分离出来，日趋社会化。（3）生产领域里一些共有的生产环节，如锻造、机修、电镀等逐步分离出来，发展成为独立的工厂。（4）一般技术和零部件的生产，从现在的城市和大中型企业扩散到农村的乡、社，建立新的乡、社企业，形成新的农村城镇。粉碎“四人帮”以后，这种分工在我国正在加速进行。农村中的各种专业户，乡、社企业如雨后春笋，城市工业企业和商业与农村乡、社企业挂钩，联营联销不断扩大，这将有利于城市化的发展。

第三、取决于劳动力的状况，即取决于社会能否提供大量的可以流动的劳动力。现有城市的发展，新城市的产生，都需要有大量的劳动力作为后备军，只有大量的可流动的劳动力的存在，才“给新的生产创造出需要，因而创造出成为生产的前提的观念上的内在动力。”<sup>⑥</sup>随着我国工农业现代化水平的提高，在现有城市中，除了劳动力数目的自然增长外，还会有为数不少的在业人员从企业中分离出来，支援周围地区的发展。而在农村，大量的农业劳动力被游离出来。目前，农村剩余劳动力已占农村劳动力总数的1/4—1/3，有些地少劳多的地方，剩余劳动力甚至占到1/2以上。近几年来，由于采取了一系列搞活经济的政策，特别是对长途贩运的肯定及鼓励农民进城经商、办厂等政策，发挥了剩余劳动力的作用。在许多经济发达的地区，大批有了剩余时间和剩余资金的“自由人”，除一部分居留农村从事工副业、建设农村小集镇外，还有一部分自发掀起“进城热”，初步打破了过去城市经济与农村经济的封闭状态，促进了城市化的发展。

第四、取决于交通运输的发展。城市是商品经济的产物，而城市化的发展，商品生产和商品交换，必须“使交通工具随着由此而产生的需要迅速扩充起来”。<sup>⑦</sup>建国三十多年来，我国交通运输业有了很大的发展，运输路线和运输工具有很大增长。1981年，全国陆、水、空运输线路总长度已达125万公里，比解放初期增长6.7倍。目前，我国的交通运输业已初步

形成以铁路、海运和长江航运为骨干，包括铁路、公路、民用航空、水运和管道五种运输方式的全国综合运输网。同时，随着交通运输业的发展，邮电通信业也有很大的进步，现代通信技术在全国得到应用。1978年至1982年，全国邮电业务量年平均递增率为15%，使信息在工农业生产中发挥了越来越明显的作用，为城市化发展提供了条件。

第五、党的十一届三中全会以来，随着各项经济政策的落实，城乡劳动者生产积极性的提高，城乡人民生活的改善，消费和市场的扩大，对工农业生产和商品经济的发展都起了积极的促进作用，进而推动了我国城市化的发展。十一届三中全会前的1978年，城市数只有191个，人口为7955万人，距此5年后的1983年，城市数为289个，增长51.3%；人口为1.4亿，增长了76%。五年增长的绝对量，超过了1949至1978三十年的总和。仅1983年一年，全国就有44个县镇设立了市的建制。同时，随着农村商品经济的发展，生活水平的提高，农村科技、文化事业也不断发展起来，广大农民特别是年轻一代有文化的农民，迫切要求“消灭农村偏僻状况及其与外界隔绝的未开化状态”，<sup>⑧</sup>“使农村人口从他们数千年来一成不变栖息在里面的那种孤立和愚昧状态中挣脱出来。”<sup>⑨</sup>他们要求享受城市文明，要求享用现代科学技术给人类带来的好处。因此，一度趋于衰落的小城镇大量复兴，并产生了许多新的小集镇。以浙江为例，1983年与1978年相比，城乡集市贸易成交额增加了2.55倍，市场个数增加了70%，县级农村建制镇自1982年的第三次人口普查到1984年6月，短短两年的时间增加1/4。小城镇的发展，为城市的发展增加了后备力量。另一方面，随着城市经济政策的放宽，集体所有制经济得到了发展，1984年集体所有制工业产值达1662亿元，比1981年增长51.5%，集体所有制工业产值占全国工业产值的比重也由1981年的21%上升到1984年的23.5%。集体所有制经济的发展，为城镇的发展广开了就业门路，使城镇容纳非农业人口的能力不断提高。全国城镇每年新增劳动力300多万人，这几年将近80%安排到了集体所有制企业和服务行业工作。

上述表明，我国当前不仅已具备了进入城市化过程的条件，而且事实上已走上了城市化发展的道路。我们要认清这一事实，发挥社会主义制度的优越性，在生产力合理布局和国土规划的基础上，做好各类城市建设的总体规划，根据生产力发展程度，有计划地调节和指导我国城市化过程，使城市化稳步、顺利地发展。

### 三

我国城市化的发展应该走什么样的道路呢？从我国实际出发，我们不当也不可能象资本主义国家所走过的城市化道路那样，盲目向大城市发展，而应该着眼于社会经济一体化，用系统论的观点作指导，建立大、中、小结合的城市体系，形成城乡协调发展的“伞”状大系统。国民经济就是这个“伞”的“轴心”，大城市则是牵动“轴心”的各个“关节”，中、小城市交错的、均匀的分布在“伞面”上，整个“伞”随着国民经济这个“轴心”的运动而运动。

第一、对于大城市的控制与发展，要视其综合经济效益而定，真正发挥大城市的职能。世界城市化的发展过程中，存在这样的规律，即大城市的经济效益一般高于小城市。国外的经济学家论证，城市的规模越大，经济效果越好。如，西德50万人口以上的大城市，每人平均总产值比2—5万人口的小城镇高40%；苏联百万人以上的大城市，每人平均总产值比10万人口的小城市高42%。我们国内的资料也可以说明这个问题，15个中心城市按人口计算的工业劳动生产率高出全国220个城市平均值的1/3。这15个中心城市全民工业固定资产及职工

人数不过占全国1/3多一点,而实现的利润、税金却占全国的51.6%。大城市科学技术水平高,生产设备好,云集着各类人才。因此,全国范围的城市化特别是城市经济效益的提高是与大城市的发展分不开的。大城市可以在增强实力、提高水平、为国家提供更多积累的同时,向周围地区和中小城市(以至全国)输送先进技术和装备,输送科学技术人才,提供必要的财力物力,支援、带动周围地区和邻近的城镇共同发展。

由于我国采取控制城市人口特别是控制大城市人口的政策,解放以来,我国大城市的人口规模没有恶性膨胀。全部城镇人口中,大城市人口的比重比解放前还有所下降。尽管这样,中国现有大城市个数还是不少,城镇人口中大城市的比重仍在60%以上,远比其他大国要高。由于人口规模过大,给大城市带来一些“弊端”,如大城市目前最令人头痛的住宅、交通、污染、征地等问题。其实这些问题并不是大城市的必然产物。事实上,世界上许多大城市对这些问题就处理得比较好,矛盾并不那么尖锐。而在我国,许多中小城市设施水平之低和困难的严重程度,比之大城市有过之而无不及。所以说,这些问题有些是城市化初期所难免的,但更多的则是在过去“左”的思想指导下,重生产、轻生活,重基建、轻配套的结果。只要纠正“左”的思想,明确生产目的,这些问题是能够逐步得到解决的。由此看来,所谓“控制大城市”,不能理解为大城市一律不发展,而应该根据大城市的经济效益、社会效益和环境效益而定;对于尚有潜力的大城市来说,是一个究应如何发展、怎样真正发挥其职能的问题。因而“控制”的实质,应该是控制大城市人口膨胀和企业“过密”的问题,是减少大城市环境污染、交通拥挤、住房困难、供应紧张等“弊端”的问题。而这些问题的解决,控制不过是“节流”,其功效是有限的;而建设则是“开源”,其功效却是无限的。所以,我们应该辩证地理解大城市控制与发展的关系,在严格控制人口规模的前提下,有计划、有重点的发展大城市。

当前,大城市发展的计划性和重点,应该体现在两个方面。一是就其分布而言,全国有9个省(区)没有大城市,无论按行政区划或经济区划,这种分布都是不适宜的。恩格斯指出:“大工业在全国的尽可能平衡的分布,是消灭城市和乡村的分离的条件。”<sup>⑩</sup>我们最终要在全国范围实现城市化,大工业、大城市没有这种“尽可能平衡的分布”也是不行的。二是就现有的大城市而言,发展的重点在于改善功能结构,提高现代化水平。其主攻方向应是发展技术密集型的工业,使产品向高、精、尖、出口方面突破,走内涵扩大再生产的道路。同时,要根据社会需要和各地的具体情况,从有利于安排就业的原则出发,适当发展一些劳动密集型的工业,大力发展第三产业。还应当利用大城市人才荟萃的条件,加强科学研究和教育事业,培养出大量有先进水平的科技人才,使大城市不仅创造出巨大的物质财富,而且又成为研究中心、人才输出和技术输出中心,在实现城市化这个“伞”状大系统中,真正起到牵动“轴心”的“关节”作用。

第二、搞好中等城市的建设,促进中等城市经济的发展。三十年来,我国建设了几十个中等城市,使中等城市在我国城市体系中占有重要的地位。而且和大城市不一样,中等城市分布的范围较广,多数是省会和地区的政治、经济、文化中心。从职能上讲,中等城市介乎大城市和小城镇之间,起着承上启下的作用,既可将大城市的科技、信息进行消化、结果,扩散给小城镇和乡村,又可将小城镇和乡村发展的需求、信息反馈给大城市,是城市化链条的中间环节。一方面,中等城市和大城市比较,在用地、住宅、交通、供应等问题上,虽然也同样存在着矛盾,但相对来说其程度要轻一些,而且也比较容易解决;另一方面和小城市相比,中等城市产业门类较多,技术和经济条件都有相当基础,各项城市设施也有一定的规

模。所以，中等城市既有条件避开大城市的“弊端”又可克服小城市的弱点。近几年来一些中等城市的经济效益远远超过某些大城市的事实，就证明了中等城市有着得天独厚的条件。

英国经济学家K·J·巴顿曾论述过城市市政服务费用的“U形成本曲线”和生产效率的“反U形曲线”，即市政服务费用在城市扩展之初是下降的，但在达到某种最低水平之后就开始上升，这是一种典型的“U形成本曲线”；而合理的生产效率开始时随城市规模扩大而上升，后来曲线变平，最后，在达到最大的城市规模时，实际上趋于下降，这就是所谓“反U形曲线”。看来这一论述是不无道理的。如在城市建设和维护费用上，根据几个城市一九八五年规划的粗略估算，城市的给排水、道路、桥梁配套工程的投资按人平均，武汉市为246元，黄石为288元，襄樊为211元，宜昌为102元，沙市为100元。而平均每人所需要的城市维护费用，武汉市为35元/年，沙市为2元/年。

可见，中等城市的发展，同样应当在适当控制城市人口规模的前提下进行，否则，中等城市膨胀成新的大城市，就会失掉其规模“适中”的长处。所以，在控制中等城市人口规模上，我们应该有先见之明，未雨绸缪。另外，中等城市的发展，要利用本地资源，因地制宜进行，力争建设成为规模不大、效益很高、设施先进的“明星”城市，并带动周围的城镇和乡村。

第三、加快小城镇的开发和建设，包括建设现有的小城市和建制镇，以及开发一批新的小城镇。小城镇是城镇体系的组成部分和基础环节，它既有城市的职能，又处在农村，与农业生产和农民生活有着密切的联系，是广大农村的政治、经济和文化中心，因而对农业现代化的发展、农民生活的提高、农村经济结构的变化和农村人口城市化过程，起着决定性的作用。

目前，全国有小城镇3200多个，其中有建制镇2800多个，未设镇的县城370多个，此外，还有农村集镇约54,000多个。把这些数量众多的小城镇建设好，能够进一步密切城乡联系，促进农村商品经济和工农业生产的发展。小城镇经济，特别是镇、乡办工业，不仅能为农村就近提供大量的生产和生活资料，而且还能为实现农业现代化筹集大量资金。如江苏省，近几年来每年都从小城镇企业盈利中拿出相当于国家投资四、五倍的资金来用于农业现代化建设。这表明随着小城镇的建设，必然使我国农村逐步实现工业化，伴随着农村的工业化，又必然是农村小城镇的大发展，实现城市化。今后，不仅会有大量新的小城镇诞生，同时也会有不少小城镇发展成为设市的城市。

小城镇能够适应农村经济结构的变化，为越来越多的农业剩余劳动力提供多种就业机会。我国现有农业劳动力3亿多，如果按罗马尼亚现在的水平计算，每个农业劳动力承担40亩地，则全国15亿亩耕地，留下3750万劳动力就足够了。剩下近3亿劳动力，出路在哪里？不可能通过城市化而“化”到现有的城市中来。如果让3亿农民进城，那么尚需新建600个50万人口以上的大城市或100—200个100万人口以上的特大城市，按现有200个设市的城市平均占地规模算，要占地9亿多亩（占我国现有耕地面积的60%）。若按每新增一个大城市人口平均所需的生产性投资和生活性投资6000元计，国家尚须投资18,000亿元，对于我们这样一个经济发展资金有限，人均耕地只有1亩多的国家来说，这样做无论如何是行不通的。恩格斯说过：“要使这些被排挤出农业的人不致没有工作，或不会被迫集结城市，必须使他们就在农村中从事工业劳动。”<sup>⑩</sup>我国众多的小城镇，在全国星罗棋布，最接近农村，是密切大中城市同广大农村之间联系的纽带和桥梁，如果现有的3200多个小城镇每个增加1万人，54,000多个农村集镇每个增加5000人，则3亿农民已尽可容纳其中。因此，可以说，中国城市化的最

