

对中国城市化问题的几点认识

唐方杰

对中国城市化发展道路的认识,一直存在较多的争论和较大的分歧,比较具有代表性的是下述两种观点:第一种观点从世界各国城市化的一般规律出发,主张中国的城市化应以发展大中城市为其战略重点;第二种观点认为,由于中国乡村人口剩余量非常庞大,而大中城市就业空间又异常狭窄,中国的城市化必须走以小城镇为主的发展道路。从这两种基本观点出发,还有许多不同的意见和主张。^①

在中国城市化发展道路的选择上一直存在分歧和争论,表明人们对城市化的一些基本问题尚存在较模糊的认识。这些基本问题可以归纳为下述几个方面:1.城市化的确切涵义是什么?2.城市化的基本动因有哪些?3.中国城市化的基本动因又是什么(是否有自己独特的动因,如有,表现在哪些方面?)

本文将对上述基本问题作一些讨论,并根据讨论的结果,对中国城市化政策提出若干建议。

一

什么是城市化呢?一般认为,“城市化通常指农村人口向城镇地区集中和农村地区转变为城镇地区的过程,这一过程促使城镇数目增多,城镇人口和用地扩大,从而不断提高城镇人口在总人口中的比重。”^②也有的人认为,如对城市化仅作简单定义,固然可将其定义为居住在一个特定规模的地区居民在总人口中比重增加,但如对这一概念下更确切的定义,则还应包括城市状态(主要指一个国家或地区的城市体系结构、城市地区分布)的改善,城市经济和城市生活方式的普及和扩大。^③

显然,第二种表述方法较第一种表述方法要全面和深刻一些,但仍存在不足。原因很简单,乡村人口向城市的集中过程不一定就是城市化过程。在农业社会里,也有乡村人口向城市集中、城市人口逐渐增加的过程,但不能说在农业社会里同样存在城市化的过程和事实。因为那时城市人口增长极为缓慢,城市主要是用于军事和政治的需要,即“筑城以卫君,造廓以守民”,城市在社会经济生活中并没有起到主导作用。正如封建社会有简单商品生产但不能说封建社会经济是商品经济一样,城市人口增加的过程也不一定就是城市化进程。

从世界各国城市化进程来看,城市化的内容和特点有三个共同的方面:1.农村人口向城市迅速集中,城市人口在总人口中的比重迅速上升。例如,英国在19世纪初期,城市人口占总人口比例为30%,而到19世纪末期,则迅速上升为70%,^④苏联1950年,城市人口比重为39.5%,1980年则增长到65.4%^⑤,从发展中国家情况来看,哥伦比亚1960年城市人口比

重为54%，1985年则上升到67%，南朝鲜1960年为32%，1985年上升到64%。⑥2. 城市经济在国民经济中逐渐居主导地位，这从农业份额下降和农业劳动力人数减少可间接反映出来。例如英国从事农业的劳动力占劳动力总数的百分比由1840年22.7%降为1900年的8.4%，美国1850年为64.8%，1930年则降为22.5%，1849年，农业在美国国民收入中所占份额为31.7%，1929年则下降为12.7%。⑦全部低收入国家，1964年农业产值份额为44%，到1984年则降为36%。⑧3. 是人民收入水平提高和生活条件改善。

由此，我们对城市化概念可作下述规定：即城市化是指乡村人口不断向城市集中，城市人口比重迅速提高，城市经济在国民经济中逐渐居主导地位的过程，与之伴随的是人民收入水平相应提高的过程。

值得注意的是，在城市化进程中，可能出现下述两种情况：第一种情况是，城市人口比重的迅速增长与城市经济扩张相互协调，同步发展。这是城市化的典型过程，大多数发达国家的城市化进程即属此类型。第二种情况是，在城市经济不断扩张的同时，城市人口比重增长更快，即城市人口增长超前于城市经济发展过程，这是大多数发展中国家城市化过程的事实。还有一种情况，即在城市经济迅速扩张的同时，城市人口比重却处于一种较稳定的状态，但这种发展过程是不属于我们所定义的城市化进程的。

按照我们对城市化的定义，衡量一个国家或地区是否已开始城市化的标准是：有否显著的乡村人口向城市集中的过程、城市经济是否在不断扩张以及人民收入水平相应变动状况。

根据上述标准，比照我国近40年经济发展历程，可以得出两个基本的结论：

1. 从中华人民共和国成立之日起，到七十年代末近30年的时间里，我国经济发展过程中，几乎没有出现城市化的进程和事实。我国城市人口比重在该时期提高速度远低于同期世界平均增长水平，见下表：

中国和世界城市人口比重比较(%)⑨

项 目	年 度			
	1949	1980	1986	2000(预测)
中 国	10.9	19.4	30.0	40以上
世 界	16.0	40.9	42.0	50以上

我国城市人口不仅增长慢，而且比重很低，1980年仍不足20%。1952年，我国农业劳动力占总人口比例为30.1%，到1978年，不仅没有下降，反而略有上升，为31.4%，乡村人口占总人口的比例从87.5%降至82.1%，年均仅下降0.25%。⑩我国乡村人口和农业劳动力占总人口比例，在近30年的时间里，一直保持着一种超稳定的格局。人民收入水平提高也十分缓慢，直到70年代末期，我国农村仍有约1.6亿的贫困人口。因此，尽管在这一时期我国工业发展速度较快，建立了一个相对独立的、门类齐全的工业生产体系，但我国这种工业化进程并没有相应推动我国城市化的发展。相反，使中国社会形成了一个颇具典型特征的城乡二元经济结构。

2. 我国城市化起步于80年代初期。80年代后，我国城市人口比重增长很快，已超过世界平均增长水平。城市经济扩张较快，从产值结构看，目前农业产值占国民生产总值比例约为30%，从就业结构看，我国务农劳动力占总劳动力比例已下降到60%左右。⑪近10年人民

收入水平提高更是举世共睹的事实。所有这些，都表明我国已开始其城市化的进程。

那么，一个国家或地区基本实现城市化是否有相应的客观判断依据呢？

从已实现城市化的发达国家情况来看，一个国家或地区基本实现城市化应具备以下几个条件：城市人口占绝大部分比例（一般是70%以上）；城市人口和乡村人口状态基本稳定，城市经济居主导地位，表现为第一产业份额很低，约在10%以下，而第二、三产业份额在90%左右，人民生活水平有根本提高，城乡收入水平和其他生活条件基本接近。

有时，人们也用较为简洁的方法进行判断。例如，著名的经济学家阿瑟·刘易斯就认为：“用尽了乡村人口，而城市人口又不扩大”即是已基本实现城市化的成熟经济。^⑫

二

从发达国家城市化的历程来看，发达国家的城市化主要是工业化的结果。为什么在工业化的过程中会出现城市人口大量增长，一些经济学家认为是工业在城市集聚能获得外部经济效果的结果^⑬。但是，从广大发展中国家情况来看，其城市化的动因要复杂得多，除工业化之外，基本动因还有两个。首先是强大“推力”作用的结果。按照布莱克的分析，农村人口不断向城市集中是“推力”（Push）和“拉力”（pull）综合作用的结果。城市产生“拉力”，是由于城市有较高的预期收入和城市较好的生活状态，农村的“推力”是因为剩余人口在农村无法谋生和生存。^⑭发展中国家在经济发展过程中面临的一个主要困难是人口增长太快，尤其是农村人口的自然增长率过高，使农村存在大量的剩余人口，产生出强大的“推力”，导致农村剩余人口大量涌向城市。一般而言，发展中国家是在本世纪五十年代开始其城市化进程的，巴西城市人口在1950年到1960年间是每年增长5.6%，哥伦比亚1951年到1964年间的城市人口增长率年均均为5.7%^⑮，1950—1980年发展中国家城市人口平均每年增长3.4%^⑯，远远高于发达国家在城市化相应时期的发展速度。法国1891—1911年城市人口增长率为1.0%，英格兰1871—1911年是1.8%，德国1880—1910年为2.5%。^⑰这表明发展中国家城市人口增长是超前于工业化发展进程的，超前发展的动因就是由于农村存在大量剩余人口，产生强大“推力”作用的结果。其次，是广大发展中国家“赶超”和“发展”愿望的驱动。发展中国家为了迅速赶上发达国家经济发展水平，获得经济的快速发展，都十分注重于发展工业尤其是城市工业，结果导致城市的迅速扩张和膨胀，城市化水平迅速提高。

中国城市化的动因比较复杂，但其基本的动因仍可归纳为三个方面：

1. 农村剩余人口的强大“推力”构成我国城市化的一个基本动因。这表明我国作为一个发展中国家，其城市化进程也具有发展中国家城市化进程的一般特点。

我国人口基数庞大，增长速度又一直较高，人口问题成为我国经济发展的一个长期性难题。对我国农业劳动力剩余度的测算表明，解放后农业劳动力一直有剩余，而且直到1978年以前，农业劳动力的剩余度是有增无减。1978年，其剩余度达一半以上（52%），直到1978年以后，我国农业劳动力剩余度才开始下降，但一般估计仍达1/3多。这说明我国农村还存在数以亿计的剩余劳动力。^⑱80年代初，农村普遍实行承包制以后，由于打破了“一大二公”的公社体制的束缚，农村剩余劳动力问题显现化，在其强大的“推力”作用下，我国农村剩余人口开始迅速地向城市集聚（主要是向小城镇集聚），启动了我国城市化的进程。相对而言，城市“拉力”极为弱小，没有构成我国城市化的一个基本动因。

有关的实证材料也证明了我们这一论点。即80年代中国城市化的一个基本动因是由于农

村“推力”作用，农村人口向城市集聚的结果。而在中国前30年的城市人口缓慢增长过程中，由于农村剩余人口被隐形化，使得乡村人口向城市的转移未能构成同期城市人口增长的基本动因。据推算，在1949—1982年间中国城市增长的人口中，60%都来自城市已有人口的自然增长，只有40%来自农村移民。^{①9}另一项计算结果是，50年代我国由城市迁往乡村与由乡村迁往城市人数之比为1:1.8，70年代为1:0.9，1981年为1:6，1986年为1:9.6。^{②0}

2. 我国乡村工业的迅猛发展是我国城市化的一个基本动因，也是我国城市化的一个独特动因。

统计资料表明，1979年，我国乡村工业收入为372.16亿元，1985年则迅速增长为1432.67亿元，年均增长速度高达25.18%。容纳的劳动力1979年为1814.38万人，1985年则迅速扩大为3126.47万人，这大约是我国建国后35年内形成的全部正式职工人数的1/4。说明我国乡村工业在扩大就业、吸收农业剩余劳动力和推动我国城市化进程方面发挥了积极的作用。对我国农村非农产业就业增长弹性的分析，也表明了同样的事实。1979—1984年我国农村非农产业就业增长弹性很高，我国农村非农收入每增加1，农村工业就业增长达0.25，在我国乡村工业的发展中，扩大就业的动机是非常强烈的。^{②1}

由于我国乡村工业的区位聚集主要是在小城镇，因此，乡村工业的迅速发展必然直接推动我国小城镇的恢复和发展，就业的扩大必然导致人口在一定区位的相对聚集，而这正是城市化的内容。1976年，我国小城镇（指20万人以下的城市和集镇）人口为5045万人，占城市人口比例为42.8%，而到1986年，小城镇人口增长到8281万人，占城市人口比例上升为45.1%。10年间小城镇人口平均年增长速度达5.1%。在我国不同规模的城市人口变动过程中，小城镇的人口数量、在城市人口中的比例以及其人口增长速度都居城市系列中的第一位。^{②2}这表明，80年代我国城市化进程主要是乡村工业——小城镇的发展道路，这是我国独具特色的城市化起步道路，是由中国乡村工业迅猛发展这一独特的动因所决定的。

3. 我国城市化的第三个基本动因是由于我国农业的迅速恢复和增长。

1979—1984年，我国农业总产值平均每年递增8.98%，其中种植业年均递增6.61%。创历史发展最好水平。其结果是使我国农副产品供给激增，在市场需求方面刺激了工业生产的发展，从而极大地推动了我国城市化的进程和步伐。

经验表明，我国农业生产发展水平与城市人口增长速度间呈现高度相关的关系。

我国农业生产率与城市人口增长速度比较^{②3}

项 目	年 距		
	1959—1963	1964—1977	1978—1986
农业生产率年均增长速度 (%)	-7.0	2.0	5.0
城市人口年均增长率 (%)	-1.5	2.0	2.3

农业之所以能影响城市化进程，是因为农业能影响工业生产的发展，并进而影响到城市化发展进程。我国农业生产率与城市人口增长速度相关灵敏度较高，说明我国经济具有内向性的特点，是一种相对封闭的经济体系。而在一个封闭的经济中，工业部门的大小是农业生产率的函数。^{②4}这就提示我们，我国城市化的发展必须充分注意农业稳定协调的发展。

三

我国的城市化始于80年代初，与其他发展中国家不同之处在于，我国的城市化是乡村工业——小城镇的起步发展模式。对于这一模式的利弊，国内已有较为深入的讨论，本文不再展开。我们关注的是：在我国城市化已经启动，经济发展将由低收入国家进入中等收入国家的时期内，如何制订正确的城市化政策以促进我国城市化进程的发展？因为国际经验表明，在此时期内是城市化发展最迅速、结构变动最显著的时期，恰当而适宜的政策就显得格外重要。根据我们对中国城市化基本动因的分析和中国社会经济发展的基本情况，提出如下的政策建议：

——中国农村庞大过剩人口所产生的“推力”将始终构成我国城市化的一个基本动因。但是，这种“推力”能否有效地推动城市化的发展，还取决于其它相关因素。如果协调不当，有可能弱化甚至窒息“推力”的作用。例如，我国建国后30年的时间内，农村“推力”几乎被完全窒息，主要原因是体制束缚和低水平平均的温饱收入政策。因此，要充分发挥农村“推力”对城市化的推动作用，首先必须赋予农民充分的自由，其次要实现适当的收入差距分配原则，通过经济利益极差刺激人口流动。

——在中国这样一个具有内向性特点的经济系统中，农业发展水平对城市化进程影响很大。因此，在我国城市化发展过程中，必须十分注意农业稳定发展。在产业政策上，应着重于工农产业的协调发展，同时要适当强化农业投入，建立健全农业科学技术服务推广体系，完善家庭承包制等。

——乡村工业是我国城市化的一个独特动因，也使得我国城市化是在乡村工业——小城镇道路上起步的。问题在于，这种起步的城市化模式能否成为我国城市化继续发展的战略选择呢？

回答这个问题的关键在于：乡村工业能否实现我国的城市化？

我们的回答是否定的。首先，80年代初期我国乡村工业能够迅速发展，其原因比较复杂，主要是各种机遇所提供发展机会的结果。因此，乡村工业的这种迅速发展就具有暂时性；其次，我国乡村工业具有过渡的特点，带有补课的性质，即补我国长期以来，工业化的发展完全把广大的乡村摒弃在外、乡村经济长期处于停滞状态的课；再次，我国目前乡村工业企业普遍规模小、装备差、技术水平低，难以适应大规模商品经济发展的需要。最后，乡村工业经济实力较差，抵御市场风险能力较弱，难以成为吸纳农民的一个稳定的吸收器。一旦经济紧缩，就可能造成乡村工业企业劳动力的逆向流动。近几年来，我国乡村工业已多次出现这样的情况。因此，想仅仅依靠乡村工业是难以实现城市化发展目标的。

所以，乡村工业必须在我国城市工业的帮助下逐步向城市工业靠拢和过渡（目前我国经济发达地区已出现这种趋势），这种发展意味着乡村工业必须实现结构转换、规模升级和技术进步，而不再仅表现为低水平的量的扩张。与这种新质的发展过程相适应，小城镇的镇也将有一些要相应向小城市过渡，而小城市也会部分地向大中城市过渡。由此可见，我国乡村工业——小城镇的起步模式将逐渐被城市工业——中小城市的城市化道路所取代。

因此，政府政策应注意统一布局和规划，要选择条件适宜的小城市和镇向城市系列中的上一级规模发展，改变目前小城镇布局不合理、数量太多、规模太小的状态。

——在城市化的规模政策上，从总体上讲应着重抓好小城市向中型城市发展以及积极发

展小城市的方针，而不是象目前主要发展小集镇的城市化政策。积极发展小城市是兼顾城市规模效益和缓解就业压力的较好方法。

——中国的城市化政策。还应充分考虑到我国经济发展区域差别显著的事实，最落后的地区，重点是有选择恢复和发展小集镇，为城市化发展创造条件；落后地区，可以选择大中城市作为经济成长中心，带动区域的经济发展；较发达的中部地区，主要选择乡村工业——小城镇的发展模式，但必须加强区域布局和统一规划，并有重点地发展一批小城市，发达的东部地区，可选择城市工业——中小城市的城市化发展模式，以加快城市化的发展。

注释：

- ①②⑤⑨ 周志祥、范剑平编著：《农村发展经济学》第292至第299、277、273页。
③⑥⑧⑬ 《农业经济问题》1989年第1期，第40页，1989年第4期，第48页，1988年第9期，第22页。
④⑬ Malcom Gillis 等《Economics of Development》第552页。
⑦⑭ 张培刚著《农业与工业化》(上卷)，第162、165、195至196页。
⑩⑪⑱⑳㉑ 《中国人口科学》1989年第5期第10、15、6、18、17页。
⑫⑮⑰㉒ 阿瑟·刘易斯著：《增长与波动》第209、204、219、200、227页。
⑲㉑ 周其仁等著：《发展的主题》第79、139页
㉒ 《人口研究》1988年第3期、第20至21页。

(本文责任编辑 邹惠卿)

(上接63页)

观上统筹规划，合理布局，下决心改进乡镇企业设备和技术落后状况，污染严重的企业要关停并转，禁止城市把污染行业转移到乡镇。保护农村农业生态环境，就是保护我们的生存条件。

四、两湖平原水资源的管理

两湖平原水资源管理一直存在着条块分割的局面。防洪、航运、水产养殖、水域防污等分别由各个部门分管，各执其事。有关的省地市县也是切块管理。这种“九龙治水，群龙无首”的管理体制必然产生如下弊端：

一是不能综合开发，水尽其用。由于条块分割，各部门、各地区之间追求的目标和利益不同，他们往往从本部门、本地区的利益出发，难以做到统筹兼顾，综合开发利用水资源。

二是治理江河湖的投资分散，综合效益很差。同水资源管理有关的单位，往往是各要各的钱，各办各的事，对综合效益不予考虑或很少考虑。由于投资渠道不同，在投资不足的情况下，主办部门往往砍掉与自己无关或关系不大的配套项目，导致水资源得不到综合开发利用。

根据上述情况，笔者认为，两湖平原水资源管理体制应改革应注意以下几点：

1. 改革生产关系不适应生产力发展的环节。首先要采取措施，打破条块分割的局面，从体制上保证水资源的综合开发利用。同时，在科学研究的基础上做好统一规划，统一管理，对江河湖进行综合治理和综合开发利用，避免只顾眼前利益不顾长远利益，只顾一方利益不顾他方利益的现象发生。

2. 把好投资审批关。凡是应该综合开发利用而没有纳入计划的项目，一律不予批准。对于已经出现损害其他方面利益的工程，应尽量挽回损失，受益部门要主动协助解决。

3. 严格依照《水法》对水资源进行管理。

(本文责任编辑 邹惠卿)