

中国城镇化基础及其发展对策

辜 胜 阻

城镇化水平的高低在很大程度上反映了一个社会现代化水平的高低,中国在经济现代化过程中必须大力推进人口城镇化和劳动力的非农化。在理论上必须正确认识城镇化与农业发展的关系及城镇化同工业化、非农化的关系。作者根据中国国情提出了二元城镇化的构想:即充分利用400多个现有城市的辐射作用,通过发展交通和通讯,推进网络型城镇化;利用乡镇工业基础将县城或县城首位镇发展为城市,走据点式发展道路。作者认为:实现二元城镇化需要一系列的制度创新。

城镇化是人口不断由农村向城镇转化的一种社会经济过程。根据1990年人口普查,我国城镇化水平达到26%,低于世界发展中国家33%的总体水平,与发达国家70%的总体水平相差44个百分点。加速人口城镇化已成为我们推进经济现代化的重要任务。本文拟在澄清人口城镇化几个理论问题的基础上着重探讨我国人口城镇化的对策。

一、推进城镇化必须正确认识城镇化与农业发展及非农化的关系

(一) 城镇化必须以农业发展作为第一前提。

城镇化的发展必须以农业发展为基础,城镇化需要农业为其提供粮食、工业原料、资金、劳动力和外汇。世界上有一些国家的城镇化是建立在牺牲农业的基础上的,其主要表现是资金的过度流失和劳动力的过度流失而影响了农业的发展。

在农村资金转移问题上,笔者认为有必要区分两种转移方式:一是政府推动的资金转移;二是通过市场机制进行的转移。例如政府通过农业税收或工农业产品的剪刀差来积累工业化和城镇化资金,这种资金转移使农民的利益受到损害,农业对城镇化来说是无偿贡献的。通过市场机制进行的资金转移往往伴随着劳动力的转移,例如农民进城务工经商,将自有资金转移到城镇非农产业中,这种转移使转移农民享受到城镇非农产业较高的比较利益。

目前在农村资金转移问题上存在着两种对立的观点:第一种观点主张打破政府一手包揽城镇化的局面,实行投资主体的多元化,特别是要利用乡镇工业基础,走农民集资建城的道路。第二种观点认为如果鼓励部分农户投资落户城市,农村将失去大量的发展资金,将会牺牲农村的发展。笔者认为:建国以来,中国农业为城镇化提供了大量的资金积累,政府通过工农业产品的剪刀差使农民为中国的工业化作出了巨大牺牲,这种政府推动的乡城资金转移

方式在未来的城镇化发展中是不可取的。但是,另一方面,我们认为:实行投资主体的多元化,利用市场机制推进农村资金转移不仅不会损害农村,而且还会形成一种城镇化和工业化“反哺”农业的局面。其理由是:(1)农民集资建城受益最大的是农民。通过市场机制进行的农村资金的转移不是对农民的无偿剥夺,作为城镇化发动主体的转移农民不仅能获取城镇非农产业最大的边际收益,而且能享受到高于农村文明的城市文明。浙江温州龙港镇农民建城的实践充分说明了这一点。温州采取“以用代积,集腋成裘”建成全国第一座农民龙港镇,从“道路不平,电灯不明,杂草丛生,饮水不清”的五个小渔村,变成拥有五万人口的“农民城”,主要靠6500个农村专业户集资3.4亿元,利用3年时间兴建起来的。在温州,39.4%的农村人口自理口粮,成了新式“居民”,过上了集镇生活,65%的农村工业,67%的农村商业,56%的税收都集中在城镇。十年来,温州集镇建设15亿元,其中国家投资1.3亿,集体投资1.7亿,农民集资12亿(相当于35年来的国家投资)。改革前,温州有建制镇18个,非建制镇50个。改革十年来,依靠“人民集镇人民建”,共改建新建320个集镇。温州农民人均收入由10年前的113元上升到1044元。(2)中国农村民间剩余资金不是流失过度而是沉淀过度。应该看到,近几年来,农民对农业投入的积极性下降,但这主要是价格不合理造成的。由于以户籍制度为中心的城乡壁垒的存在,中国农村的民间剩余资金并没有向城镇过度流失,而是沉淀于农村。在生产上,主要是就地转移流向乡镇企业,而在消费上,绝大部分流向住房建设。而分散的乡镇工业化和无序的农村住房建设已使人们在生态环境、经济效益和土地资源方面付出了沉重的代价。而鼓励农村民间自有资金向城镇转移,使农民按统一规划集中建房和发展乡镇企业则是避免这种代价的有益途径。(3)利用市场机制推进农村民间资金向城镇转移不是扩大城乡差别而是缩小城乡差别。农民集资建城的反对者认为推进城镇化,缩小城乡差别的途径不应是鼓励农村资金向城镇转移,而应由政府投资来推进城镇化。笔者认为:由政府一手包揽城镇化的传统体制已使中国城镇化严重滞后,现在城镇化一方面面临严重的资金约束,另一方面面临严重的人口约束,如果不实行投资主体多元化,中国农民只能永远被禁锢在土地上,中国的现代化将变成非常遥远的事。国际经验表明:发达国家城镇化并没有象我们这样大的人口约束,对资金约束的突破是通过投资主体多元化实现的。政府通过税收进行城市基础设施的建设,企业通过雇工解决就业及部分社会福利保障,职工自己解决住房和部分社会福利保障,很少有国家对市镇居民是由摇篮到坟墓都由政府一手包揽的。在城镇化面临严重资金约束的中国,农民坐等政府投资来实现农转非和城镇化只能延缓二元结构的转化和城乡差别的缩小。

在农村劳动力转移问题上也存在着两种对立的观点。第一种观点认为:作为中国现代化的目标模式应是大力推进农村劳动力异地转移,即通过人口城镇化来实现农村剩余劳动力转移。另一种观点认为:鼓励农村劳动力转移将加速农村人才向城市集中,对农村发展釜底抽薪。我们认为:从国际经验来看,确实有些国家城镇化使农村人才流失,损害了农业的发展。我国部分地区也因劳动力转移过快使农村劳动力素质下降,出现劳动力的老龄化、妇女化、儿童化现象。但是,在目前的现实情况下,用人才流失论和劳动力转移过速论来指导中国劳动力非农化是极其有害的。(1)长期以来的城乡壁垒使我国农村至城镇的人口流动性极低,目前有数以亿计的农村剩余劳动力沉淀在土地上,农村剩余劳动力已成为具有爆炸性的社会问题 and 经济问题。如何使这些劳动力转移出去已是中国现代化面临的最艰巨的任务。局部地区的劳动力转移过快并不等于整体上的劳动力转移的任务已完成。人才流失是任何一种市场调节型人口流动不可避免的现象,对这种现象应由政府采取措施加以调节,但决不能因噎废食,

因有一些人才流失而通过卡的办法来限制乡城人口流动。(2) 传统农业向现代农业的转化决不能靠生产上打“人海战术”，决不能通过把农民禁锢在土地上的方式来实现。发达国家用不到10%的农业人口养活了90%以上的非农业人口的事实告诉我们：中国农业的发展呼唤通过劳动力转移来加速农业规模经营和农业人均产出的提高，使中国经济结构现代化。(3) 农村的人才向城镇转移并不是一件绝对不好的事。我们通过招生制度将农村优秀青年城市化，这些农村“精英”为“四化”建设作出巨大贡献；自发的城镇人口流动虽伴随着人才的流动，但实践表明这种流动不仅加速了城镇的经济发展也推动了农村经济发展（收入回流、城市文明向乡村扩散和劳动力素质的提高）。(4) 从目前经济比较发达的典型农村来看，非农化和城镇化造成劳动力的大转移不仅没有削弱农业，而是使农业建立在高度现代化水平的基础上。江苏省江阴华西村、山东省牟平新牟村、天津市的大邱庄等发达农村的农业劳动力比重已达到或低于发达国家的水平，而这些地方劳动力特别是高素质劳动力向非农产业转移并没有影响农业的发展。

(二) 城镇化必须同非农化、工业化保持适度的同步性。

在这一问题上的两种意见是：第一种意见主张城镇化必须与非农化协调一致，城镇是现代非农产业的地域载体，城镇化必须以非农化为基础，非农化在一段时间内必须走向城镇化，离开了城镇化的非农化在一定条件下对社会经济发展是不利的。另一种观点认为：中国农村的非农化不一定与城镇化结合，可以走无城镇化的工业化、非农化道路。这种观点的理论依据是：(1) 西方发达国家已出现了城市人口向非都市地区扩散的郊外化和逆城市化运动，已经由人口集中走向人口分散，中国可以直接将农村剩余劳动力就地安置，不必再走发达国家所走过的弯路。(2) 国际经验表明：人口的城镇化会带来交通拥挤，住宅短缺、犯罪率上升、环境污染等“城市病”，中国应力图避免这些“城市病”，走无城市化的工业化道路。(3) 拉丁美洲一些国家虽然有较高的城镇化水平，但经济发展水平并不高。农村人口大量的流入城市不仅使农业的发展受到影响，而且在城市形成了大量的贫民窟和非正规部门，城镇化的高速发展并没有带来经济的同步现代化。(4) 中国中心城市对人口的吸纳能力非常有限，一些城市对现有人口都不堪重负。因此中国必须通过“离土不离乡”的乡镇企业来截止农村剩余劳动力向城市的转移。

笔者是第一种观点的持有者，极力主张中国农村非农化向一定的地理区位适当集中，扭转目前城镇化严重滞后的局面，以保证非农化同城镇化的相对同步协调发展。其理由是：(1) 西方发达国家走过了一条人口分散——集中——再分散的城市化道路，但这种人口的再分散并不意味着经济的再分散，而第三阶段的分散并不等于第一阶段的分散。发达国家的再分散是建立在通讯和交通高度发达基础上的，而且非农产业的现代化水平很高。虽然一部分工业向非都市地区扩散，但从整体上看非农产业仍处于集中态势。不走弯路的理论主张实际上是一种超阶段论，而这种超阶段实践将会付出巨大代价。(2) 发展中国家的过度城市化在中国是要力图避免的，但在现实条件下用过度城市化理论指导中国实践是不妥的，中国是一种严重滞后的城市化。不可否认，发达国家在城市化初期确实出现过许多“城市病”，但随着社会经济的发展，这些“城市病”有缓和的趋势。中国大城市处于饱和状况也是事实，但我们可以通过城市化据点发展式（即新建城市据点）来推进农村人口向城镇的转移。(3) 70年代和80年代的分散的农村工业化只是一种合理的过渡模式，不应作为目标模式。中国农村工业化、非农化的目标模式是要逐步向城镇化发展。应该看到“离土不离乡，进厂不进城”的分散的工业化道路在苏南这些交通发达、小城镇密集地区是完全合理的，这种道路在经济发

展的初期也有其历史必然性。但是我们也应看到就全国而言,分散的工业化道路已使我们在生态环境、耕地资源和经济效益上付出巨大代价。有关研究表明:由于乡镇企业过于分散,用地规模增加了1/3,能源利用率降低40%,基础设施投资增加20~30%,行政管理费用增加80%,人力资源增加1~2%,最终表现为资金利润率比相对集中降低20%左右,并对农业规模经济和集镇建设造成空间上的困难。(4) 非农产业不同于农业的根本特点是:农业可以分散,非农产业、特别是现代非农产业需要集中,空间上的集中会产生规模经济和集聚效益,而非农产业和人口向一定的空间范围的集中就形成了城镇化。

二、推进城镇化必须进行制度创新和改革传统的城镇化体制

笔者在城镇化发展方面主张推进二元城镇化发展战略:即以充分发挥现有城市非农产业的比较优势效益为目标,以网络城镇化为特征,以发展城镇圈带为中心的涵的城市化和以充分发挥农村非农产业为目标,以据点式城镇化为特征,以发展县城(或县城首位城)为中心的外延的农村城镇化。这种二元城镇化构想集中体现了集中与分散相结合的原则,兼顾了发挥大城市边际产出高的经济效益和县城吸收农村剩余劳动力这种比较优势所形成的社会效益两个方面的效益,利用了网络式城镇化方式和据点式城镇化方式这两种城镇化模式,贯穿了发挥政府发动型机制和民间发动型机制这两种机制来加速我国城镇化的思想。

网络城镇化的具体设想是,在全国根据不同情况建立四种类型的城镇群。

(1) 区域城镇群。例如,在人口密集、经济发达的长江三角洲、珠江三角洲、京津塘地区、厦潭泉三角地区、辽中南平原、胶东半岛发展城市群。这类城镇群的特点是非农化水平高,交通和通讯“两通”基础设施好。这类城镇群中的城镇体系是中心城市——中小城市——县城——中心镇——乡镇——乡村工业集聚点。这类城镇群建设的主攻方向是:第一,重点提高交通和通讯基础设施的水平;第二,对城镇体系进行科学的规划,加强城镇之间的专业化和分工,改变目前城市产业结构同构性高的局面;第三,加强中心城市的辐射能力和城市文明的扩散能力,推进城市物质文明和精神文明向农村地区的传播;第四,区域城镇群的建设重点是人口职业的转换而不是人口的地域流动(人口由农村向城市的集中)。

(2) 市管县城市地区内的城镇群。早在1986年,我国就有694个县由150个市领导,由市管辖的县占全国县的总数的34.4%,管辖县的市占地级市总数的88.8%。如果说上述区域城镇群的建设主要靠经济联系,那么市管县城市地区的城镇群则主要靠行政联系,市管县地区的城镇群的城镇体系是市——县(县城)——中心镇——集镇,联系这一体系的纽带是行政隶属关系。这类城镇群建设的核心是发展县城,把县城发展成为次级经济中心,并通过县城把城市物质文明和精神文明扩展到乡村,县城将成为城乡融合的枢纽和桥梁。县城的发展还可以阻止农村人口向大城市的高速集中,缓和大城市的压力。这类城镇群建设的主攻方向是加速农村人口向县城和县城中心镇的集中。

(3) “三沿”城镇带。“三沿”城镇带指的是利用现有的交通优势,沿江、沿河、沿路发展城镇带。我们知道,交通是城镇体系的“大动脉”,利用交通优势来推进城镇化的发展是生产力布局的客观要求。“三沿”城镇带发展的主攻方向应加强“三沿”城镇之间的分工和协作,在劳动力非农化和人口集中化方面应重点加强“三沿”城镇据点的建设和“三沿”产业带的规划。

(4) 整县改市城市群的建设。从1980年到1990年,我国新设城市250座,其中绝大部

分是整县改市，形成了“小城区，大农村”的格局。对于这类城市，应重点加强“内涵”的城镇化，以城区为“龙头”，重点发展中心镇，大力推进农村劳动力由农村向中心镇和市区转移，加速城区城市文明的扩散和经济辐射，加强乡村工业化和非农化的发展。

据点发展式城镇化的战略构想是在县域建立三种不同类型的城市。

目前，全国有 2000 多个县，可以设想在这 2000 多个县中建立三类不同规模的城市。

(1) 在 100 万人口以上的大县把城关镇发展为 30—50 万人口的中等城市。

(2) 在 50—100 万人的中等县以城关镇为依托建立 20—30 万人口的小城市。

(3) 在 50 万以下人口的小县建立 20 万人口的小城市。

实现二元城镇化战略必须进行制度创新。

第一，打开县城城门，允许农民以“自理型户口”的方式进入其城。

经济体制改革以来，我国的乡城人口迁移主要是一种暂时性人口迁移，迁移人口采取“流民”的形式，没有从根本上割断同土地的“脐带”。另一方面，造成城乡居民世袭制的户籍制度依旧没有大的改革。这种迁移方式带来了许多弊端。未来的改革，要逐步变暂时性迁移为永久性迁移，逐步打破城乡壁垒，有条件地向农民开放一些“城门”，特别是县城城门。

这里，可以设想一种经济导向、人口素质导向和社会规范导向三位一体的社会综合方案，以推进乡城人口迁移。(1) 经济导向。我们知道，农村人口城镇化面临的最大约束是资金。实行经济导向就是要向进城农民征收城镇化资金，包括城市建设费、住房建设费、就业安置费等。(2) 人口素质导向。农村人口城镇化应优先让具有高文化程度的农民和具有从事非农产业经验的农民进城。这样，能保证城镇非农产业对劳动者素质上的要求。(3) 社会规范导向。在“城门”打开后，为了避免人口流动的盲目性，需要设置一种“门坎”，限制在农村不遵守社会规范的农民进城。例如，限制违背计划生育政策的人进城，可以有效地鼓励农村居民节制生育，把人口城镇化同人口控制结合起来；又如，限制违法犯罪者进城，有利于城乡社会秩序的好转。实施上述三种导向构成的人口城镇化的社会综合方案，既可以解决目前城镇化所面临的困难，也可以推进农村人口的现代化乃至整个社会的现代化，可谓一举多得。

1984 年中共中央一号文件提出，允许农民自理口粮自筹资金进入小城镇务工经商；同年 10 月 13 日，国务院颁布了《关于农民进入集镇落户问题的通知》，明确规定：“凡申请到集镇务工、经商、办服务业的农民和家属，在集镇有固定住所，有经营能力，或在乡镇企事业单位长期务工，公安部门应准予落常住人口，及时办理入户手续，发给《自理粮户口簿》，统计为非农业户口”。这是我国户籍制度的一项重大改革措施。但是在这项改革措施出台后，在实施过程中没有认真总结经验教训，逐步完善，其效果还不十分显著。据统计，从 1984 年到 1988 年，全国共吸收 500 余万农民自理口粮进镇落户，与全国同期非自理型“农转非”人口总量之比约为 1:10。据湖北省统计局统计，1984 年，湖北省农民自理粮进城人数为 27 万人，1985 年约为 105 万人，而到 1987 年只有 78 万人左右。1985 年以后有一种下降的趋势，在许多地方出现了自理粮户口进城停滞不前的现象。这种停滞是由两方面的原因造成的，一是有关措施不配套，自理粮户口类型的“农转非”人口没有得到适当的非农待遇（除了统计为非农人口外），所以这种“名义”上的“农转非”没有吸引力，另一方面由于前几年“农转非”速度过快，为了缓和城镇压力，国家有意识地压缩“农转非”。

我们应该看到：由国家负担的正式的“农转非”和自理式的“农转非”这两类“农转非”的根本区别在于两者的负担主体是完全不同的，一是国家，一是转移者本人。在面临资金限制的现阶段，我们必须努力推进后一种“农转非”而控制前一种“农转非”。这里的关键

是给自理式“农转非”人口一定的非农者待遇。正式渠道的非农者待遇包括：就业安置、住房分配、物质供应、社会保障与福利、义务教育和其它社会待遇（如招工、参军、报考技校）。我们认为：自理式的农转非除了在自行解决就业、住房和自理口粮的前提下，其它方面应同一般市民具有同等地位。否则，自理式“农转非”同现存的暂时性流动人口没有差别。

第二，在县城建立乡镇企业开发区，吸引乡镇企业进城。目前，我国乡镇非农产业的布局具有很大的离散性和随机性。75--80%的农村工业分散地分布在村庄。为了推进乡村非农化与城镇化的同步发展，要提倡技术层次比较高、发展基础比较好的现代加工型乡镇工业和服务面广的第三产业向县城或县城首位城镇集中。这种集中不仅是农村生产资源、技术、人才的集中，而且要使集中的企业的工人在身份上由农民变为市民，同时由农村居住地变为城镇居住地。对于那些外部经济不明显的资源指向型和传统加工型（如手工作坊）可让其仍旧分布在乡镇上，县城或首位城镇要通过一定的组织形式加强同这些分散的乡镇非农企业在信息、技术和物质方面的传递机制。坚持地产制度的改革，象特区向外商批租土地一样划出成片土地，在新县城建立乡镇工业区，使分散的乡镇工业化道路向城镇化方向发展。在70年代和80年代兴起的乡镇工业化是一种无序的分散的道路，这种分散性不仅使乡村工业的产品成本高，质量差，人均效益低，而且造成耕地大量占用，污染难以治理的问题。为了使乡镇工业享有集聚经济和规模效益，为了保护耕地和有效地治理污染，应大力推进乡镇工业的集中，把亦工亦农的乡镇企业农民变为“进厂又进城”的市民。

第三，改变传统的集中的计划型城镇化机制，着力导入市场机制。在传统的计划经济体制下，城市运行机制具有一种非商品经济特征。由中央和地方政府负责建设城市基础设施，然后把基础设施、住宅连同城市土地无偿或象征性地收取一点费用拨给有关单位或居民使用；同时在国家大量财政补贴基础上构筑了一套福利制度，供城市居民享用。这样一套非商品经济的城市运行机制，刺激有关单位和居民涌入城市，以获取某些特殊利益。而国家用于城市化的投资越多，国家包袱就越重。这样国家不得不把享受城市福利的人控制在最小范围内。可见，传统的计划经济条件下的城市化机制已经完全不适应加速城镇化这一目标的要求。

要加速城镇化必须转换城镇化机制，将商品经济规律引入城镇化，用价值规律调节城镇的聚散程度，一句话，在城镇化机制转换中，要更多地导入市场机制。这里的基本设想是：（1）在提高工资的前提下，实行住房商品化；（2）改革城市居民的社会福利保障制度；（3）使城市基础设施部门和服务部门企业化；（4）进行城市地产管理制度的改革；（5）向进城农民征收一定的城市建设费和维护费，以加快城市建设。在城镇化问题中的计划调节主要是对人口流动和城镇化进行研究、规划、制定宏观调控政策。这样使市场调控这种“看不见的手”同计划调控这种“看得见的手”有机地结合起来。

（本文责任编辑 邹惠卿）