

人口流动与小城镇的发展

钟水映

一、解决中国人口流动问题的两种选择

随着改革开放不断向纵深发展,中国的人口流动问题(主要是农村人口流动问题)逐渐显现出来,并且引起人们关注。尽管目前人们对如何解决人口流动问题的认识有所不一,但在两个方面却并无歧见:第一,必须严格控制人口增长,尤其是农村人口过快增长;第二,大量农业劳动者向非农产业转移是势所必然。控制人口是一项长期的工作,难以收到立竿见影的效果,因此,选择安置农村过剩劳动力的方式就成了解决人口流动问题的关键所在。在这一问题上有两种有代表性的意见:第一种意见主张走中国式的农业劳动力非农化道路,主要通过发展农村非农产业吸纳农业剩余劳动力,即通过“离土不离乡,进厂不进城”的模式吸纳绝大部分农村劳动力,这个过程并不一定非要与城市化相结合不可,以避免庞大的流动人口给发达程度不高的城市带来过大的压力。第二种意见认为,人口流动是国民经济结构现代化过程中必然出现的现象,难以想象存在一条可以实现国民经济结构现代化而仍旧保留目前城乡结构的解决流动人口问题的途径,农业劳动者转移必须与城市化进程相协调一致。

持有通过发展农村非农产业吸引农业劳动者,以避免大量人口流入城市的观点者认为,中国作为一个人口众多、经济落后的大国,在实现国民经济结构高级化的发展过程中应该汲取世界上一些国家在此过程中对农业人口流动处理的经验和教训,从而走出一条有自己特色的道路。这条道路应该是在农村发展非农产业,吸纳绝大部分农业分离人口,拦截流向城市的人口,形成一种与人口城镇化进程相分离的农业人口非农化模式。这种观点的理论依据是:(1)改革开放以来异军突起的乡镇企业成为我国国民经济中的一支重要力量,而乡镇企业中的绝大部分是分散地遍布全国农村。“离土不离乡,进厂不进城”作为一种农业劳动力非农化的实践模式已为相当多的人们接受。(2)一些发达国家在城市化水平到了一个相当高的程度时,出现了城市人口向郊区和乡村扩散的城市人口郊区化和逆城市化运动。人口空间分布的这种“分散——集中——再分散”运动规律应引起我们注意,从中汲取教训,把过剩农业人口直接分流到农村非农产业,避免走再分散的弯路。(3)一些类似中国的经济发展水平不高的发展中国家放任农村人口流入城市,而城市现代部门对他们的吸纳能力有限,形成了“过度城市化”。这种做法,不仅对农业的发展不利,而且在城市中也形成了所谓“城市病”,其表现为大量的流动人口造成城市住房短缺、交通拥挤、环境污染、犯罪率上升及市容不整等。前车之覆,后车之鉴,中国应尽量避免潜在的世界上规模最大的流动人口对城市的冲击。(4)要避免流动人口对城市的冲击,不仅是因为农村流动人口压力异常强大,城市难以承受,还由于目前乃至较长一个时期里我国城市对农村流动人口的吸纳能力十分有限。一方面,长期以来我国城市非农产业走的是一条偏向资本密集、排斥劳动的重型化道路。改革开放以来,这种倾向有所扭转,但结构调整非短期内可以完成;另一方面,我国城市中的企事

业部门普遍冗员累累,有人估计达三分之一乃至更多。随着就业制度的改革,劳动要素按市场原则进行配置,城市就业问题将越来越显得突出。在这种情况下,城市不可能有较大的吸纳农村流动人口的能力。

上述观点在一定程度上反映了我国农村人口流动问题的特殊性及解决问题的难度,但并不能论证中国为解决农村人口流动问题而必然走与城镇化进程相分离的农村非农化道路。这是因为,第一,“离土不离乡,进厂不进城”的农业人口非农化模式只是解决中国农业人口非农化的一种过渡模式而不是终极目标。首先,这种模式产生于小城镇密集的、交通发达的、能有效接受长江三角洲城市群的辐射的江浙地区这一事实,说明农村的发展,尤其是农村非农业的发展离不开城市,农村非农产业发展要提高到一个新水平,必须与城市化相协调发展;其次,这种分散的发展农村非农产业的模式本身也带来了诸多方面的问题,主要表现在浪费土地资源、污染环境和经济效益差等方面。90年代初,全国2000多万个乡镇企业的80%分散地遍布于各自然村落,12%分布在农村集镇,7%在建制镇,1%在县以上的城镇。^①有关研究表明,由于乡镇企业过分散,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86%,入力资源耗费增加1~2%,最终表现为资金利润率比相对集中降低20%左右,^②而且乡镇企业的这种分散发展还造成农业规模经营和集镇建设空间上的困难;再次,从长远的角度来看,发展乡镇企业,就能消化过剩劳动力,阻截农村人口流向城市的目标未必能够实现。1984年至1988年,全国乡镇企业每年吸纳农业劳动力1260万人,而1989年至1992年,平均每年只吸纳260万人,同农村每年新增的劳力相比,这个数字显然太小了。1992年与1988年相比,全国乡镇企业的产值增长了一倍,而就业人数只增长了10.9%,就业弹性从0.35下降到0.13,每万元资产吸纳的就业人数,1988年为3.1人,1991年为1.8人。^③乡镇企业吸纳劳力能力的减弱是必然的,80年代初期,乡镇企业处于初始发展阶段,主要靠外延的方式扩大再生产,到了90年代,乡镇企业面临着改制中的国有企业的强有力的竞争,必须上档次以增强竞争力,走内涵式的扩大再生产道路。因此,指望乡镇企业象80年代那样大量吸纳农业人口以截流农村人口是不现实的。

第二,市场经济条件下发展农村非农产业,客观上要求走与农村城镇化相协调一致的道路。非农产业的现代化程度较高,客观上需要集中,以产生规模经济效益和集聚效益,这也是通过市场机制来配置资源的必然结果。分散地发展农村非农产业所带来的污染环境、效益低下的弊病必然要促使乡镇企业集中,向城镇聚集,融入城镇化的发展进程之中。

第三,象一些发展中国家那样,一旦中国放开城门,甚至是有限度地放开城门,数量庞大的农村流动人口也不可避免地在城市中引起诸如交通拥挤、住房短缺等“城市病”。但是,这只是问题的一个方面,在城乡隔离,阻止农村人口向城市流动的情况下,我们避免了“城市病”,但与此同时却又引发了广大农村普遍存在的“农村病”。人口众多、素质低下、耕地有限、劳力闲置、人心浮动、治安混乱,构成了一些地方农村的显著病症。认真地考察一下,“农村病”对于今日中国的重要性实在甚于所谓的“城市病”。可以这么认为,“城市病”是发展中存在的问题,而“农村病”则关系到国家和社会的存亡和安危,是具有爆炸性的社会问题。两害相权取其轻,我们决不应害怕所谓“城市病”而对关系到国家发展前途的“农村病”而视而不见。40多年来,我们通过城乡隔离,利用工农业产品的剪刀差从农民那里积累了大量的资金,农民为国家的建设、为城市的发展作出了巨大的贡献和牺牲,我们不应仍旧把农民排斥在国家现代化进程之外,而应把农村的发展与城镇化紧密结合起来,把国民经济结构的现代化与社会发展统一起来。

第四,尽管发达国家在一段时间里出现了都市人口向外扩散的逆向运动,但这种人口的由集中向分散的过程并不是对前一阶段人口由分散的乡村向城镇集中的简单的否定。发达国家人口逆城市化的出现,是有一定的社会经济发展水平作为前提的。比如交通和通讯条件的改善,使原先居住在城市中心的工作人员可以到远离工作地点的郊区和乡村定居。再如现代办公手段可以使工作人员在家庭完成自己应在单位从事的工作,也使得人口集中居住在城市闹市区没有必要。总之,主张把人口分散地分布在乡村,不走弯路者只是看到发

达国家人口逆城市化的表象,而没有认真考察其产生机理,把它作为制定我国人口流动政策的参考依据显然是不适宜的。

二、小城镇在解决人口流动问题中的地位 and 作用

明确了解决中国的流动人口问题必须走与城镇化相结合的道路,只是选择了大的发展方向,至于采取什么样的城镇化发展战略来适应人口流动这一大趋势则是需要认真探讨的课题。

我们认为,未来中国城市的发展,应采用多元化的发展战略,具体针对不同区域和规模的大、中、小城市和镇,采取不同的发展政策。从吸纳流动人口的角度来看,解决农村人口非农化的主渠道应该是中小城市和镇,尤其是小城镇。

长期以来,我国城市发展战略是严格控制大城市,合理发展中等城市,积极发展小城镇。从城市规模与经济效益本身所具有的客观规律及国家城市体系结构来看,这个指导方针无疑是正确的,但在实践中却遇到了许多问题。一个突出的问题是,按通常统计方法,把100万人以上的城市列为特大城市,50至100万人口的城市列为大城市,20至50万人口的城市为中等城市,20万以下的为小城市。在这种划分方法之下,中国的城市结构有所谓“头重脚轻”之感,即大城市多,小城市过少。一些极有发展前途的城市被列为“严格控制”和“合理发展”的对象,人为地使之失去一些发展机会。我们认为,鉴于中国人口众多,人口分布集中的现实情况,有必要对划分大、中、小城市的标准进行适当调整。在这个问题上,不必拘泥于国外的一般标准。从我国现实情况出发,可以考虑把100万人口以上的城市划为大城市,50万至100万人口的城市为中等城市,50万人口以下的城市为小城市。通过这个标准进行分类,可以理顺我国城市体系,真正做到控制大城市规模,合理发展中等城市,积极发展小城市的既定方针。

从吸纳农村流动人口的角度来看,未来容纳绝大部分农村流动人口的主要渠道是小城镇,这是因为:

第一,改革开放以来我国人口迁移和流动的事实说明,小城市及有发展潜力可能成为小城市的镇,在吸纳农村迁移和流动人口中所起的作用愈来愈重要。

表 1 1982 年和 1990 年不同类型城市吸纳的流动人口

城市类型	1982		1990		1990 年比 1982 年 增长 (%)
	人口(万)	比重 (%)	人口(万)	比重 (%)	
大城市	111.8	40.9	448.7	33.4	301.3
中等城市	59.7	21.8	198.6	14.8	219.4
小城市	102.0	37.3	698.1	51.9	584.4

资料来源:①国务院人口普查办公室编:《第三次人口普查手工汇总资料汇编》。

②国务院人口普查办公室编:《中国 1990 年人口普查资料》,中国统计出版社 1993 年版。

注:①城市类型据笔者上述分类方法划分。

②市不包含所管辖县。

从 1982 年到 1990 年,我国城市吸纳的流动和迁移人口数量成倍增加,这当中,尤以小城市吸纳的人口数量增长最为迅速。需要指出的是,表中的流动人口既包括从农村流动迁移出的人口,也包括从城镇中流迁出的人口,而一般的情况是城镇中流出的人口主要流往城市,尤其是大中城市。考虑到这一点,更加可以说明小城市对于吸纳从农村流出迁出的人口的重要作用。

第二,虽然大中城市在吸纳农村流动人口方面表现了一定的作用,但从长远的眼光来看,它不是吸纳农村流动人口的主渠道。如表 1 所示,尽管大中城市吸纳的流动人口数量也有所增长,但其增长幅度远低于小城

市,其绝对量也低于小城市。之所以出现这种情况,除了小城市在发展过程中吸纳农村流动人口有自身优势外,大中城市在吸纳农村流动人口方面的诸多制约因素是其根本原因。改革开放之初,大中城市凭借长期以来积累的经济实力,成为各地经济发展增长点,吸引的农村人口自然比小城市多。但随着社会经济进一步发展,大中城市的社会经济发展逐渐从外延式的发展模式转轨至内涵式的发展模式,而且随着城市就业制度改革,劳动力资源配置通过市场调节,大中城市对农村流动人口的吸纳力自然有所下降。

第三,小城镇具有吸纳庞大的农村流动人口独特的优势,是当前农民流向非农产业的第一位选择。从权威的调查资料来看,我国人口流动,以省内流动为主,而省内的人口流动,又以农村人口流动为主。例如根据1988年7月1日零时全国生育节育抽样调查有关资料,全国省内流动迁移与省际流动迁移人数之比为5.14:1,省内流动迁移又以本县内流动迁移占绝对优势,比重大于77%。这些数据充分说明,尽管一些大中城市或发达地区吸引了相当多的农村流动人口,但从总体上看,农村流动人口的流动范围并不大,当地经济发展较活跃的小城镇是其首选目标。小城镇吸引农村流动人口的优势在于:(1)目前相当多农民以兼业形式从事非农业生产,较近距离地流动,有助于他们完成从完全从事农业生产至兼业再至完全脱离农业生产的过渡。(2)在目前国家对农民的流动缺乏系统的宏观指导下,农民流动迁移,相当程度上靠的是地缘与血缘关系牵线搭桥,较近距离的小城镇可以更好地满足这些方面的要求。(3)流动人口在大中城市寻找谋生职业,一来缺少亲缘关系引荐,二来受较为严格的户籍制度制约,相反,在小城镇中从事非农产业经营活动受到户籍方面的制约要少得多。(4)30年代以来,尽管乡镇企业总体上是处于分散发展的态势,但客观上也存在着小城镇及其周围乡镇企业发展较为迅速这一事实。如果政府从政策上加以引导,使乡镇企业适度集中,小城镇就可以成为吸引农村流动人口的主要渠道。

第四,小城镇之所以能成为吸纳我国农村流动人口的主要渠道,还在于经过40多年建设,尤其改革开放10多年的发展,我国的小城镇已有了相当的规模和基础,具备容纳农村流动人口的初始条件。至1994年底,我国农村建制镇已达1.52万个,另外还有3.64万个集镇。小城镇的发展,已吸纳了近2000万农村剩余劳动力就业。^⑤数量庞大、背靠广大农村腹地的小城镇成为农村地区非农经济的增长点和吸引农业人口的聚宝盆,具有极大的潜力。全国2000多个县及县级市,每个县及县级市重点发展一两个以城关镇或首位镇为中心的小城镇,把它们建设成为人口规模在20万左右的小城市,则全国有5亿左右的农村人口转化为市民,我国的城镇化水平将提高到一个新高度。

三、发展小城镇吸引农村流动人口的对策思路

小城镇作为农村人口转向非农产业时的主渠道作用已逐渐为人们所重视,积极发展小城镇是关系到国家发展和稳定全局的大事。从目前的形势看,要突破性地发展小城镇,需要在一系列方面有所突破,有所创新。这些创新应包括:

第一,进行城市发展体制的创新,为小城镇的发展提供宽松的外部环境。我们设想,一是改变目前的撤县设市做法,实行县管市体制;二是适当放宽设市标准,让一大批有发展前途的明星城镇升格为市,充当小城镇建设的骨干。

从80年代开始,我国开始了撤县设市(县级)的做法,这种办法在一定程度上加快了城市发展步伐,推动了小城镇的建设,提高了农村地区城镇化的水平,但从推进农村城镇化的实际效果来看,撤县设市存在着一些明显弊端:(1)整县改市,在行政区划上改变了农村人口的属性,造成了统计口径上的混乱,一定程度上夸大了农村地区城镇化水平。(2)相当多的地方撤县设市以后,并没有什么实质性的改变,无非是换了几块牌子而已,地方上并没有把主要力量放在城市建设上来。事实上,设市后的县级市,其经济工作重心也不可能只放在域内一两个城镇上,实际上是既抓农村,又抓城市,两头很难兼顾。(3)整县改市的达标水准是以全县非农化

程度(非农产值、非农业人口比重等)来衡量的,并不一定说明域内某一城镇的发展水平。这种标准实施的结果,既使得一些有相当发展前途的明星城镇难以升格为市,丧失发展机遇,也使一些城镇化水平并不突出的县混迹城市之中,从整体上阻碍了城镇化的发展。改变这种局面的方法是,降低设市标准,以单个城镇为考察对象,而非全县域范围为考察对象,只要某一城镇达到一定标准,就可以升格为市。实行县管市体制,并在城市发展方面给予一系列优惠政策。我们设想,只要人口聚集规模达5万人以上,从事非农业生产经营人口比重在60%以上的小城镇就可以升格为市,个别地区,如少数民族地区、国家重点工矿企业所在地等地方条件还可以放宽。

第二,进行土地使用权制度的创新,为农村人口流动和小城镇的发展提供强大动力。这里所说的土地使用权制度创新,既包括小城镇发展过程中建设用地的使用权制度的创新,也包括农村家庭承包土地的使用权制度创新。土地作为一种重要的资源,其所有权属于国家,这一点是不应动摇的,但可根据市场机制配置资源的原则进行土地使用权的流转,培育和发展土地市场。在小城镇,可根据城镇规模扩大,迁居人口不断增多的特点,有偿出让土地使用权,也可由有关部门根据城镇发展规划建设商品房出让给迁入人口。这样做,不仅为农村流入城镇的人口提供了立足之地,也为城镇的发展筹集到必要的滚动建设基金;在农村,可以在实行家庭承包土地的基础上,承认农民家庭对承包的土地具有永久性的使用权,当然这种使用权也要受到一些方面的限制,如必须用来进行生产经营,不能作为宅基地、坟地使用等,这种使用权的拥有可以通过土地使用权证来体现。土地使用权证代表了一种契约关系,即国家承认持证者对特定的土地有法律规定范围内的使用权,并允许使用权的流动。同时,土地使用者必须依法向国家交纳土地使用税,土地使用税既可以用实物形式也可以用货币形式体现,并且随着客观条件的变化而不断调整。确立了以上原则,则农村土地使用权流转制度就会极大地促进人口流动,改变一部分人欲脱离农业生产而又心存顾虑,把土地作为一种职业保障的心理,大胆地从事非农产业的生产和经营。这种新型的土地使用权流转制度,可以在原有的按人口均分责任田的基础上实行,也可以通过一定的中间过渡环节逐步实施。

第三,进行小城镇户籍制度的创新,突破现行户籍制度的束缚,建设新型的小城镇。我们设想,小城镇,包括县级市、县辖市和镇,可以完全放开,给在小城镇中有稳定职业和拥有房屋产权者、具备长期在城镇从事非农业生产经营者及其家属以正式城镇户口。有人担心这种彻底的开放会造成城镇的极度混乱,其实,这种担忧是没有必要的。因为小城镇的这种开放,看是无条件,其实是有条件的:进入城镇者必须有从事非农业生产经营的条件和能力。另外,发展中的小城镇不象特大城市和大城市那样,不可能具备聚集成批盲流人口的各种条件。

第四,与上述制度创新相适应,小城镇建设中的管理体制也应创新。在农村地区推进小城镇的发展,主要采取的是据点式的城镇发展模式,这就要求新的城镇管理体制适应城市发展的需要,克服旧体制对城镇发展不利的种种弊端。新的管理体制要按照“小机构、大服务”的目标和“政企分开、政事分开”的原则来确立,建立起运转协调、高效灵活的管理体制。小城镇的管理者应该把主要精力放在城镇的统筹规划、依法行政、组织协调、提供服务、检查监督和基础设施建设上。

注释:

- ①陶然:《论乡镇企业的分散与集聚机制》,《中国农村经济》1995年第4期。
- ②辜胜阻等:《当代中国人口流动与城镇化》,武汉大学出版社1994年11月版,第16页。
- ③据中国统计出版社1993年版《中国统计年鉴(1993)》有关资料计算。
- ④《我国小城镇已逾一万五》,《人民日报》1995年1月5日第2版。

(责任编辑 杨宗传)