

农村城镇化与中国可持续发展

刘传江

一、中国农村城镇化的制度环境和经济环境

作为一个国家或地区社会经济现代化过程中重要的结构转换,城镇化是经济发展尤其是非农产业经济发展到一定水平的产物和伴生现象。不过,城镇化发展水平并非工业化或非农化水平的线性增函数,相关的制度安排及其创新同样是城镇化稳定、健康发展不可或缺的重要条件。中国在实行经济改革 20 年后,农村地区城镇化进入快速发展时期正是因为同时具备了必要的和比较成熟的而又不可分割的制度环境和经济环境。

始于 70 年代末 80 年代初的农村家庭联产承包责任制是中华人民共和国成立以来农村发展和农业生产领域发生的第二次重大的制度创新。农业生产经营制度从生产队集体统一生产转变为以单个家庭为基础的制度变迁及其绩效在于:不仅解决了人民公社制度安排中农业生产监督成本过高、农民劳动可监督度低和刺激不足的问题,较好地解决了劳动者劳动投入与享有劳动成果的直接联系,同时还由于人民公社制度的解体,使原来生产队“自然就业”体制下大量的隐蔽性剩余劳动力显性化,而且由于大多数农民在解决了温饱问题后,有了支配自己的时间和农业剩余的自由,因而相当一部分人产生了从农业以外获取更多收入的可能性和动机。农产品剩余的增加,使得农村非农产业和城镇化的发展有了更坚实的基础。农民拥有自由支配剩余产品和农闲时间的权利,是农村自下而上城镇化发展的必要条件。因此可以认为,以家庭联产承包责任制为突破口的农业生产经营制度创新是农村自下而上城镇化的逻辑起点。

农业生产经营制度创新及农业产出的大幅度增长仅仅只是为农村城镇化创造了必要条件,农村城镇化的实际大发展最终有赖于农村非农产业的发展及其制度创新。80 年代中后期

以来,乡镇企业及农村地区其他形式的民营经济的迅猛发展自下而上地启动了中国的第二次工业化进程,然而由于在人口(劳动力)转移、经济要素流动、乡镇企业产权明晰化等方面制度创新不足,并仍然受计划经济体制的约束,在广大农村地区较普遍实行的是所谓“离土不离乡,进厂不进城”的就地分散进行的农村工业化模式,这一中国独特的农村工业化模式在吸收了 1 亿余农业剩余劳动力并使农村经济得到迅速发展的同时也显现了该模式多方面的弊端,比较普遍地出现了诸如“工业乡土化、农业副业化、离农人口‘两栖化’、小集镇发展无序化、农村生态环境恶化、农民生活方式病态化”等“农村病”。非农产业与农业的一个根本不同之处在于,第一产业的布局特征是分散,它构成农村的经济基础;第二、三产业的布局特征是集聚,它构成城镇的经济基础。因此,乡镇企业等农村非农产业的长足发展不仅使农村城镇化的较大发展具有可能,同时也对作为它们有效益发展的空间载体——城镇的相应发展提出了客观要求。此外,由于计划经济时期政府在构筑城乡隔离政策的二元社会经济结构的同时,形成并积累了十分显著的城乡社会发展“势差”,“跳农门”、“电灯电话、楼上楼下”,追求城市生活方式成为亿万农民向往已久的梦想。

在经历了 20 年改革开放历程之后,中国经济无论是宏观环境还是微观主体的状况都发生了十分显著的变化,为农村城镇化的快速发展创造了必要的和比较成熟的条件,同时也使农村城镇化的大发展成为必要。主要体现在如下方面:

(1) 农村、农业和农民的发展既是中国整体发展的主体,也是难点所在。几十年实践的经验教训使大多数人达成了这样的共识:在中国这样一个地多、农村人口占绝大多数的农业大国,只有减少农民才能富裕农民;只有减少农村人口,才能发展农村经济;只有发展规模农业,才能改造传统农业。在这里,减少农民的途径当然不是托马斯·马尔萨斯所说的战争、灾害

和瘟疫,而是要变传统农民为现代市民,既通过农村城镇化使进城农民获得新发展,也使留在农村的人口得到更大的发展空间。

(2) 在经历了 20 年改革开放和市场导向型的发展后,乡镇企业、农村私营企业及一部分农民家庭已经积累了相当数量的民间资本,相当数量的青壮年农村人口经历了“民工潮”的洗礼,拥有了在外地城市务工经商的经历,培养了他们从事非农产业生产经营的职业素质。

(3) 经过近 20 年的快速发展,中国经济在 90 年代中后期已由从前的短缺经济转变为总体上的相对过剩经济,曾经作为经济迅速发展重要拉力的市场已由供给不足的卖方市场转变为供给相对过剩的买方市场。所谓相对过剩是指城市市场相对于现有经济水平已趋于饱和,而农村地区则由于生活方式、收入水平等方面因素影响,需求层次依然比较低,农民人均购买力仅相当于城市地区的 $1/4 \sim 1/3$,因此,通过推进农村城镇化发展,使更多农民转变为市民便成为扩大市场需求,拉动中国经济持续、稳定发展的主要潜力所在。在面临东南亚金融危机和外贸出口零增长的严峻形势下,通过加快城镇建设步伐拓展国内市场显得更为重要。

(4) 80 年代中后期以来,随着城乡居民收入及消费水平差距的不断扩大,农村消费品市场与城镇消费品市场的层级不断拉大,并出现了城乡市场的“断裂”,即在城镇市场上已趋于饱和的中高档耐用消费品无法向缺乏有效需求的农村市场转移。这就使在一段时期内,以新兴耐用消费品为代表的非必需品的需求量,不仅在时间上表现得十分集中,而且在规模上也体现得非常狭小。从而激化了非必需品需求与生产、消费之间的矛盾,加速了产品从供不应求到突然过剩的过程。巨大的潜在的农村市场因无法吸纳在城镇市场上已趋于饱和的产品将在一定程度上引发产业空洞化现象。

(5) 80 年代以来,一方面中国现有的 600 多个城市经历了建国以来最稳定而迅速发展的时期,另一方面在乡镇企业和农村活跃的市场的推动下已形成了 30 000 多个小集镇,在从总体上看,中国城市体系不合理,城市网络功能的发挥尚不充分,城乡之间的资源、资金、商品、信息的交流畅通度和率尚待进一步提高。而中国目前仍然处于社会主义初级阶段,现有的市场关系、资本积累、工业化水平、产业结构、交通信息体系和教育科研体系在全国范围内尤其是幅员辽阔的农村地区远未形成一个较完整的系统,因而农村城镇化的发展既非常必要又大有用武之地。

(6) 乡城人口迁移限制和二元户籍制度安排 40 多年来一直是制约中国城镇化发展的基本障碍之一。1984 年以来,城乡壁垒的上行人口迁移和二元户籍管理制度虽然有所松动,但这种松动主要体现为农民迁入小城镇条件的放宽,而在大中城市

尤其是在特大规模的中心城市,虽然政策上开始实施“蓝印户口”制度,但配额极少,而且对迁入者要求的“门槛”甚高,绝大多数农民的“城市梦”在如此高不可攀的城市“门槛”面前只好望城兴叹。而事实上,基础设施本来就十分吃紧的大中城市要想敞开城门接纳数以亿计的农民既不可能,也不现实。更何况城市还面临大量国有企业下岗职工、大中专毕业生、政府机关裁减人员和军队复员军人安置四路就业大军的(再)就业压力。对于大多数农民来说,从泥土芬芳的田野乡村一步迈入车水马龙的大都市在自身文化修养、技术素质和生存能力上也不能适应。因此,通过加快农村城镇化发展步伐转移更多的农业剩余劳动力是中国社会经济和体制转轨时期切实可行的选择。

二、农村城镇化的可持续发展效应

倡导“小城镇、大战略”的深远意义和现实价值在于:在有科学规划、合理布局、产业支撑和相对集中建设的前提下,加快农村城镇化成长步伐,壮大农村城镇规模,对于中国的现在与未来具有多方面和积极的可持续发展效应。

1. 农村城镇化能够缓解人口压力与土地承载力的矛盾,为农村人口发展提供更大的发展空间。在农业社会里,人口的生存主要依赖于耕地上的农产品产出,人口数量的不断增长对土地承载能力的要求不断提高,而土地资源的供给则几乎具有完全刚性约束,人们因此要么过度开荒垦地、围湖造田,要么对耕地进行掠夺式耕种而毫无休养生息的喘息机会,致使农业生态环境遭到破坏,土地肥力不断下降,最终离可持续发展的距离越来越近。农村城镇化则是打破自我封闭的传统农业社会里人们单纯依赖耕地的结构转换,与农村城镇化同时进行的农村工业化至少从几个方面缓解农村人口压力和人地关系紧张的矛盾:一是新产业贡献,即工业产品的生产及其增长使人们获得了土地以外的生存消费品来源,即使是以农产品为原料的加工业也因其对农业初级产品的精细深加工而产生了大量的附加值;二是人口空间转移贡献,即在工业化和城镇化的同时,越来越多的农业(农村)人口从土地上转移出去,留在农村地区的人口有了更大的发展空间,人地关系得以改善;三是在农村人口份额降低和人地关系改善后由于农业能够实现规模经营,农产品剩余(或农产品商品率)将可望大幅度上升,从而能够为城市人口提供更多的粮食和工业原料,继而促进农村工业化和城镇化的发展,形成可持续发展的良性循环。

2. 城镇建设用地不仅是土地换发展,同时比非城镇化的分散建设节省耕地。农村经济的工业化、非农化既是经济现代化过程出现的普遍现象,也是推动农村城镇化的根本动因。乡镇企业、其他非农产业及其就业人口和相关人口在城镇的集聚,势必会增长城镇建设用地,这一问题已引起政府部门和不

少学术界人士的关注。这种关注对于农村城镇化建设中有效率、合理地使用耕地是非常必要的,但不应当认为农村城镇化就是一种“侵占”或“浪费”土地的现象和过程。诚然,城镇基础设施及城镇非农产业的生产经营要占用相当数量的土地,但这种占用是为了满足非农产业生产经营活动在城镇集聚和发生的需要,在这部分被占用的土地上将创造出比它用于农业生产产出更大的价值和更多的社会财富,这种“以土地换发展”的城镇建设是必要和值得的。与此同时,非农产业在城镇的集聚比天女散花式地分布于广大的乡村更能共享基础设施,节约基建和项目耕地占用。农村人口的城镇化会增加城镇建房占地,但在增加这部分占地的同时,能节约更多的农村人口建房占地。根据管理部门 90 年代初期的分析匡算,每增加一个城镇人口需要占用的土地面积(包括就业和生活用地)是 80~100 平方米,即 0.12~0.15 亩。来自国家土地管理局的信息表明,我国农村人口人均宅基地占地情况是,北方 80 平方米左右,南方 50~60 平方米。此外,乡村建设用地还包括学校、医院、商店等二三产业发展用地,这部分占地与农民宅基地面积之比为 1.5:1。换言之,农村人均宅基地加上乡村建设用地,北方超过 160 平方米,南方超过 100 平方米,明显高出城镇建设和住房占地。最新统计数据表明,我国农村人均建设用地是城镇的 2.7 倍,农村城镇化水平每提高 1 个百分点,农村人均耕地就提高 0.13 亩,具有显著的正相关关系。以江苏省为例,该省通过村镇建设规划区和基本农田保护区“两区”划定工作,将使农村自然村落从 28.9 万个缩并为 2.03 万个中心村和 3.11 万个基层村,仅是这种初级层次的村庄合并和村镇规划如能全部实现,即可增加复垦耕地约 300 万亩。建设部的统计还表明,每个城镇人口实际所占用的耕地为 7~17 平方米,小城镇建设用地中大约 1/3 是耕地。此外,合理的城镇建设规划可以节约建设用地 5%~10%,同样面积的土地,城镇建设的合理规划和布局,要比农村建设多出 70% 以上的使用面积。

3. 农村城镇化过程同时也是传统的农村生产方式、增长方式转变和产业结构高度化的过程。传统农业和乡村工业因为环境和禀赋条件,一般具有显著的分散性和粗放式生产经营特征。这种生产经营通常规模小、高投入、低产出、成本高、效益低、信息不灵、交通不便、多占土地,污染环境,劳动者素质和生产经营管理水平低下,在无强大外力作用的情况下,长期陷入低水平经营循环陷阱而难以挣脱。相对于封闭、分散的农村,城镇是资本、人力、技术、信息等各种经济要素的集聚地,同时还由于直接面向市场的竞争压力,有利于也会促进这里的生产经营活动的节约、高效、规模与创新,新技术、新工艺、新产品、新行业不断涌现。而且,实践证明这种发展创新使得产业结构日趋高度化,越来越多的资源、资金密集型产业逐渐向新兴的智力技术密集型产业转变,越来越多的企业和行业由外延型扩张

向内涵型发展过度,越来越多的污染型企业和产品为新兴的生态型无害企业和环保型绿色产品所取代。

4. 加快农村城镇化建设步伐是拓展城乡市场,拉动相关产业发展,保持国民经济快速稳定增长的推进器。经济稳定发展是可持续发展的前提和基础,没有眼前的经济发展无从实现可持续发展。中国经济经过近 20 年的改革开放时期的快速发展特别是经过自 80 年代以来对国民经济基础产业部门的大力发展,我国能源、交通、通讯等基础产业部门的生产或服务供给能力有了非常显著的加强,国民经济的“瓶颈”制约得到根本性的缓解,短缺经济在 95% 以上的生产供应领域业已成为历史。与此同时,在需求方面,随着由“卖方市场”向“买方市场”的转变,在东南亚金融危机依然严峻并有向其他地区扩散趋势的情况下,国内市场需求对经济的拉力将成为影响经济增长速度的至关重要的因素。由于体制和政策上的原因,消费结构升级正面临实现性障碍,并可能成为扭曲消费结构、导致社会总需求不足,从而影响经济稳定增长的重要以至主要因素。但事实上,与发达国家的经济全面过剩有本质上的不同,中国目前的产品积压过剩属于相对过剩,除了供求的结构性错位引起的产品销路不畅外,更为重要的成因是相对于消费者购买力和消费力的过剩,尤其是相对于广大农村人口有限的购买力和消费力的过剩。目前,农村人口恩格尔系数高达 52%,农民人均购买力和消费力不及市民的 1/3,其原因之一在于大量农业剩余劳动力不能实现彻底的产业转移和空间转移,农民收入增幅减缓,在不少地区甚至接近零增长乃至负增长;原因之二在于农村社区因为公共基础设施较差,农民生活方式和消费方式难以发生质变,例如,农村地区普遍缺乏方便的自来水和经济的电力供应,即使有购买力也不会购买电冰箱、洗衣机等家用电器。加快农村城镇化建设步伐,不仅能够产生巨大的直接需求,同时还会创造巨大的引致市场。例如,城镇基础设施建设和城镇房地产开发不仅能够拉动建筑业、建材业和室内装饰业的发展,同时还会带动家具、家用电器的生活消费品的相应发展。农民进入城镇不仅能够增加收入,同时也会扩大消费支出。通过加速城乡结构调整,将使规模庞大的潜在市场需求现实化,而这一调整正是通过促进农村工业化和农民生活方式城镇化而实现中国现代化的过程。

5. 农村城镇化既可以缓和大城市过度集聚所产生的“城市病”,又可以消除农村非农产业过度分散所产生的“农村病”。在许多发展中国家,包括发达国家的一些大都市里,由于人口大量膨胀,微观城市化水平超过了工业化和城市基础设施承载力及城市管理水平,出现了诸如交通拥挤不堪、住房狭小紧张、环境污染恶化、失业率居高不下、贫富两极分化、社会秩序混乱等“城市病”。建国 50 年来,中国城镇化发展长期滞后,除了工业化模式的影响,另一个重要原因是决策层人士对国外的“城

市病”心有余悸而在中国采取限制性的城市化发展政策。因此,在 80 年代农村改革使大量隐蔽的农业剩余劳动力显性化而不得不向非农产业转移后,中国倡导的是所谓“离土不离乡,进厂不进城”的分散布局的农村工业化模式,在乡镇企业迅速发展的农村工业化浪潮中形成了农村工业“村村点火,户户冒烟”的格局,在沿海和内地一些地区引发了“农村病”。这样,在避免“城市病”的同时,却从另一个极端导致了非持续发展。顺应农村工业化发展和农民市民化梦想的需要,适度规模、科学规划地大力发展中小市镇建设,加速农村城镇化进程,既可缓和大量农村人口涌入大城市引发的“城市病”,又可以消除农村非农产业过度分散所产生的“农村病”;在使非农产业取得规模、集聚效益,城镇生活环境和进城农民生活方式城市化等方面效果显著,引致社会经济可持续发展。

6. 农村城镇化有利于改造传统的生育观念和生育行为,引导人们有效地和自觉地实行计划生育和人口控制。多子多福、养儿防老,早生早育、多生多育,这些是传统农业经济土壤上孕育起来的刚性和惯性极强的生育观念和生育行为,也是导致今日中国人口压力不堪重负,严重威胁中国社会经济可持续发展的直接因素。农村地区计划生育宣传和政策执行了 20 多年,在不少地区长篇累牍的空洞说教往往显得苍白无力。强制和严惩的行政手段虽能使一些人被迫“就范”,但依然使计划生育工作面临“违法”或“合法”超生及治标不治本的困窘境地,并使农村计划生育工作成为“天下第一难事”,不少农村基层干部因“一票否决权”而断仕途,而且干群关系紧张。要从根本上改造传统的生育文化和多生多育的生育行为,改变人们滋生这一传统观念和行为的土壤乃是治本之策,农村城镇化即是这方面的一个极有效的良方。在农村城镇化过程中从农村迁往城镇的农民,决不仅仅是完成了表面上的农民身份到市民身份的转变,而是在工作性质、生活方式、生存保障、生活环境、意识形态等方面均会发生革命性的改变。在生育观念和行为方面会产生现代人口学教科书中所说的迁移人口的“生育适应效应”,即农村人口迁往城镇后,因为城乡工作节奏差异、城乡收入水平差距、城市生活方式及城市人口适应观念与行为对“新移民”的适应观念和生育行为的影响或示范作用,他们会在潜移默化的过程中自觉不自觉地逐渐改变传统的多子多福的生育观念,开始转变为提高孩子的智力投资和追求家庭生活质量而晚婚晚育、优生优育。20 多年来,中国基于城乡二元结构的现实而实行了“城镇控制十分严格,农村控制相对宽松”的二元人口控制政策,是一种不得已而为之的政策选择。从这一政策选择中,我们可以受到启迪,那就是:在农村城镇化过程中,政府部门还可以通过人口控制政策导向刺激农民少生优生,约束进城农民少生优育。

7. 农村城镇化有利于提高农民素质,增强可持续发展的“文化力”。可持续发展是一种以人为核心的社会发展,可持续

发展战略是一种以人为本的发展观。人文价值的高度追求,社会全面进步和人的自由全面发展是可持续发展的最终价值取向。农村城镇化对可持续发展的积极效应不仅体现为人口控制、经济增长及人口、资源、环境与经济的关系的表面协调化,而且还体现为它能够为可持续发展提供持久的“文化力”。农村城镇化不仅是一批进城者的社会身份由“农民”转换为“市民”;由“农业劳动者”转变为“非农业就业者”,更重要的是能从文化上、素质上或者人的本质上将传统的农民改造为现代的市民。“憨厚朴实、吃苦耐劳”是我国农民的优点,而“固步自封、胆小怕事”则是他们的“丑陋”之处。农村城镇化至少可以从如下方面增强城镇化人口适应可持续发展的“文化力”:如前所述,城乡人口迁移的生育行为效应,将使“早生多育低教”的粗放型人口再生产模式转变为“少生优生优育”的集约型人口再生产模式,城镇“新移民”的后代将是有别于他们故土乡村后代的新一代市民,他们在生理、文化等方面素质因为父母的市民化而得以提高;农民进入城镇后实现了多年的城市梦,首先在观念上觉得自己不再是“乡里人”,而是已经转变为“城里人”,同时还受城市社会规范的约束和老市民的示范作用,乡土粗俗的农村生活方式很快改变为文明卫生的现代生活方式,如一些边远封闭农村地区的农民进城后很快改变了他们不刷牙、不洗澡、污水乱倒、垃圾乱扔等不卫生行为,许多进城买(建)房农民还在政府有关部门的引导下,争作文明的“城里人”、“街上人”,不再在房前屋后养鸡喂猪,转而自修门前路,自栽门前树,自整门前沟,自保门前洁,积极参与周边市政设施建设,美化生活环境;城镇是一个竞争激烈与发展机会并存的非农产业集聚地,乡村迁入的农民进入这一环境首先会摒弃乡村里的经验型农耕模式,转而适应和培养知识技术型的非农产业就业能力。在城镇里,昔日的农民为了生存不得不抖掉身上的泥土灰尘,重视文化教育和职业技能培养,提高自身素质;城镇是一个商品化、高价格和追求高消费高质量的生活区,进城农民首先为了温饱,其后为了过上“象样的城里人”生活的压力和动机会促使他们改变落后农村地区人们小富即安、不思进取的观念,而增强他们的创业冲动、攀比意识、竞争观念和敢冒风险的精神;中小城镇是连接都市和乡村的中枢和桥梁,一方面,大中城市的技术、信息和现代文明容易在这里传播、普及,并通过这里向广大农村地区扩散。另一方面,农村人口可以把中小城镇当成他们进入大都市的中转站,首先从农村进入这里培养造就他们从事非农产业生产经营和面向市场的基本能力,然后再进一步向大中城市发展。

8. 农村城镇化有利于集中防治污染和保护环境。集中于城镇的工业对环境的污染一般是点污染,比较容易集中治理,而分散化、乡土化的农村工业粗放式经营所造成的工业污水、污气和废料大多采用直接排放,导致了整个面污染,不利于集

中治理,不仅影响了居民的生活,同时还严重地影响了农业生产自然条件的。与城镇工业相比,分散的农村工业对生态环境造成的严重影响在如下方面更为突出:第一,所占比重较大的污染性行业如造纸、化工、采掘、冶炼、制革、漂染、电镀企业的废水排污量超过内河水系的自净能力,使水质下降,污染农田土壤,并使鱼类稀少以至绝迹;第二,资源开发型企业的过度发展,使一些矿体、岩石、森林和植被滥采乱挖,自然环境被破坏,资源消耗过快;第三,遍地开花的乡镇企业、千家万户的建房热、星罗棋布的小集镇的厂区、宅基地和公共设施占地明显大于同等规模的城市建设用地,成为侵吞农村耕地的三只“恶虎”。乡镇企业在取得较快的现实发展的同时,经济和城镇的可持续发展力则日趋退化。在生活污染防治方面也是类似的情况,城镇由于生活区和人口较农村社区集中和密集,可以有规模经济地兴建自来水、下水道、污水粪便垃圾处理设施,同时路面硬化建设和地面集中绿化也易于实施。

9. 农村城镇化有利于城市体系的完善合理,有利于大中城市功能的充分发挥和城市系统的可持续发展。在城市体系“链条”中,农村城镇处于末端,通常被视为是理想的城市体系“金字塔结构”的基石,它们一方面接受大中城市的扩散和辐射,同时又是各中心城市和大城市进一步发展的基础,也是规模集聚效应和辐射带动作用良性发展与体现的必要前提,从而促进大中城市的健康发展和整个城市系统的可持续发展。否则,大城市的经济增长极地位和作用将走向极端,导致城乡两极分化和城市自身的不可持续发展。城市学认为,在大中城市周边地区大力发展建设不同等级的卫星城镇,形成多个区域经济发展的亚中心、次中心,对强化和扩大中心城市辐射半径区域市场体系的形成和作为联合大中城市社会经济的纽带,拓展广泛的经济要素交换与交流,增加城镇间的经济粘合力和发展后劲,具有不可或缺的重要作用。

10. 农村城镇化有利于农民、农业和城乡关系的可持续发展。首先,农村城镇化为农民的彻底解放和自由平等权的拓展提供了现实的空间。在中国这样一个拥有9亿之巨农民的国度,农民的发展是中国的发展主流问题和核心所在。中华人民共和国建立前的数千年中,中国农民一直深受奴隶主、封建地主及其上层统治阶级的剥削和压迫,历史上的无数次社会大风暴,本质上都是农民迫于生计和权利而掀起的社会狂飙。从陈胜、吴广起义到太平天国、义和团运动,虽然形式和内容各有差异,但从根本上说都是社会矛盾交集于中国农村致使农民破产而激发起来的反抗斗争。中华人民共和国成立后,农民被剥削和压迫的社会地位发生翻天覆地的变化,长期被压抑的农村生产力得到了解放。但令人遗憾的是,自50年代中后期起,在此后的相当长的一段时期里,社会的发展是在农民被束缚于土地

上和不断进行的过快的超越实际的农村社会改革(初级社、高级社、人民公社)的前提下进行的。这种改革不断深化的实质是政府不断强化了强制性地实行城乡二元户籍管理制度和划地为牢的城乡隔离政策,这种强制性的制度安排首先剥夺的是农民与市民平等的发展权。在多年来二元社会结构累积而成的巨大的城乡“势差”、农村剩余人口数量庞大和现有大中城市人口承载力十分有限及农村人口素质低下的情况下,大力、合理地推进农村城镇化是实现农民可持续发展最切实可行的选择;其次,农村城镇化及与之密不可分的农村工业化的发展有利于农业可持续发展。通过农村工业化和农村城镇化,一方面把大量的农业劳动力转移到工业和城镇中,另一方面依靠工业积累,采取“以工补农,以工建农”的形成,健全农业社会化服务体系,用先进的技术装备武装农业,促进农业的规模经营,能够提高农业的土地产出率、劳动生产率和农产品商品率,并逐步实现农业的现代化。此外,农村城镇化作为农副产品的集散地,是农民进入市场方便可行的空间载体和农村产业化的龙头;再次,在计划经济时期经历了30多年的城乡隔离政策后,农村城镇化的快速发展有利于城乡的沟通、城乡差距的缩小和城乡一体化目标的接近和实现,使二元结构一元化。改革开放以前和改革开放初期,城乡彼此封闭,城乡差距悬殊,政府凭借行政权力限制农民参与非农产业发展和城镇建设,并通过工农业产品价格“剪刀差”的途径无偿剥夺农民的“农业剩余”,根本无社会平等可言,谈不上任何可持续发展问题。相反,在政府支持的前提下,遵循市场机制,大力推进农村城镇化的发展,有利于形成彼此开放的城乡交流关系、平等竞争的国有企业和乡镇企业关系、平等的市民与农民身份、互动互助的工业与农业关系,从而有利于促进城乡关系的可持续发展。

注释:

本文的调查研究得到国家自然科学基金(No: 79800011)的资助,特此致谢。

周振华主编:《结构调整》,46~47页,上海,上海人民出版社,1999。

国务院研究室课题组:《小城镇发展政策与实践》,299~300、301页,北京,中国统计出版社,1994。

毛如柏:《关于江苏省“两区”划定工作情况的调查报告》,载《城市发展研究》,1997(3)。

周毅:《21世纪中国人口与资源、环境、农业可持续发展》,434页,太原,山西经济出版社,1997。

(作者单位 武汉大学社会经济与人口研究所 武汉 430072)

(责任编辑:陈永清)