

《非农化、城镇化的理论与实践》* 序

李 楠 初

一个国家在工业化的进程中必定会发生就业者的非农化,即劳动力由农业转向非农产业,并发生人口的城镇化,即居民由农村转入城镇。非农化和城镇化这两个过程不尽相同,但在一定程度上有重叠,非农化总会或迟或早要在一定程度上伴随或导向城镇化。在我国工业化过程中也发生着非农化和城镇化。但由于发展战略的选择以及实施的特殊政策,非农化和城镇化的进程在一段时间内背离了正常的轨道,无论是非农化还是城镇化都有巨大的波动,且出现过不合规律的逆向过程。只是在1978年以来,随着经济发展战略的转变以及改革开放的推行,非农化和城镇化才转入较为稳定的轨道。但是,从二者的关系看,城镇化比非农化远为滞缓。1990年,城镇人口的比重为26.23%,非农化的比重为39.77%。(参见本书第十二章第三节)。这主要是由于我国实行的是,农业劳动力由农业就地转移至非农产业的政策(即所谓“离土不离乡”,“进厂不进城”),同时对农村人口迁移至城镇实行了严格的户籍管理。

实行上述政策的优点是可以避免大量农村居民涌入城市所带来的严重社会问题,这些问题,在一些发展中国家导致了严重的后果(即所谓的“城市病”)。我在印度和墨西哥就看到了极其可怕的景象:大片的贫民窟、大量的城市中的失业者、城市卫生恶化、疾病流行、交通堵塞、犯罪率高,等等。

但是,在我国,实行上述政策也带来了另外一些问题。在农村,发展非农产业有助于非农化,这是我国的一项成功经验。但仅让农业劳动力就地转到非农产业,由于受到各种条件的限制,使得农业劳动力向非农产业转移也遇到了一些障碍,至少是门路不够宽。同时,在农村普遍发展非农产业(即所谓“乡镇企业遍地开花”),也带来了一些问题,例如,基础设施难以配套建设,或者建设的成本太高(例如,不少农村的乡镇企业自备发电设备),分散的非农产业把污染扩展到广大的农村而又难于集中治理(例如,各地农村发展了许多造纸厂,一个小造纸厂可以污染一条河流)。其次,由于农村条件的限制,使得农村中的非农产业规模过小,没有规模经济,非农产业之间也难以形成分工协作关系,因此资源的利用方面必定会有许多不经济的问题。还有,严格限制农村人口迁入城市的户籍政策还使许多农村居民成为“世袭农民身份”,许多有才干的农民或者有潜在才干的农民难以发挥其才干,同时也严重约束了农村社会的现代化发展,单单从农村中牢固的家族、血缘关系来说,就给我国农村社会造成了许多问题,近亲结婚盛行,通婚圈子缩小就是其中一个问题。而对于城市来说,上述政策固然避免了“城市病”的发生,但也产生了另外一些问题,例如,城乡之间的

* 李楠初:《非农化、城镇化的理论与实践》,武汉大学出版社出版。

鸿沟难以消除，城市居民与农村居民有着截然不同的身份，“世袭的城市身份”使得城市居民不愿意到农村工作、落户，连不少学农的人才都是如此。同时，这也使得城市中某些产业需要的劳动力缺乏稳定的来源和稳定的职工。众所周知，我国城市中已有一些职业很难从城市居民中招到所需的劳动力（如煤矿中的井下工人、纺织工人、城市卫生工人等），需要从农村中招收，但这些工人不能在城市中落户，于是采取了轮换的办法，轮换工人使工人的素质难以稳定和提高。最后还需要指出，事实上已有不少农民流入城市，在城市中以这种或那种方式就业，但他们在城市中却没有户口，这给城市的管理带来了许多困难。

为了加快我国非农化和城镇化的发展，同时解决城镇化严重滞后的情况，并使农村中的非农产业在地域分布上适当集中，需要想些办法，既为农村人口迁移到城镇开个门，又能防止农村人口大量涌入城市而引发各种“城市病”。

1991年3月我在日本东京大学经济学部参加讨论会，会上有个中国同事在谈到我国的人口政策时指出，中国不能放开城市的户籍管理，否则将有2千万人涌入北京。我当时说，可以有条件地放开城市户籍管理，我即席谈了以下几点想法：

第一，为了使迁入城镇的农民不致造成城镇基础设施的严重不足，应该要求迁入城镇的农民支付一定数额的城镇建设费，费用的多少应视各城镇原有的市政建设状况而有所不同，大城市、现代化水平高的城镇应多收，小城市和镇、现代水平低的城镇则少收。

第二，为了使农民迁入城镇后不致造成住房的困难，出现贫民窟，迁入城镇的农民需要筹集住房建设费，此费用的多少视不同的住房标准而定，住房的人均面积则不应低于迁入城镇现有的平均标准。这笔费用可由农民预付，房屋建成后或购买到建成的住房后，房屋的所有权归迁入的农民。住房建设费中自然应该包括住房的城市土地租金价格。顺便指出，迁入城镇的农民必须交出承包的农村土地。

第三，为使迁入城镇的农民能在城镇就业，他们应预先筹集一笔就业安置费或就业投资费。这笔费用包括两部分费用，一部分是他们就业所需的资本金，另一部分是职业培训费。如果这些迁入的农民是由国有企业或城镇集体招工的，他们可以不准备这笔就业安置费。如果他们在其他经济成分就业则需预先筹集这笔就业安置费。资本金部分为农民所有，预先存入银行作为他们在城镇开业的资本金或投入其他企业的资本。职业培训费则交给劳动部门，由劳动部门用于职业培训。如果这些农民已经掌握了一定的技能或经营本领，经劳动部门考核后，可以免缴职业培训费。这笔就业安置费的数量应根据就业的行业不同分别规定一个最低限。如果迁入城市的农民所带入的资本金较大，可以创造更多的人就业，则可优先获得城镇户口。这个作法有些类似于加拿大等国吸收国外移民的作法。

第四，对迁入城镇的农民在文化程度上相应作出规定，以免引起城镇劳动者素质的下降，例如，必须小学毕业。这样做还可以带来一些好处，即鼓励农民及其子女上学念书，因为现在农村中学生辍学率较高，有些农民认为反正一辈子呆在农村，学习文化没有用而不愿意学习或不让子女学习（当然也有少数学生为了获得城镇户口，改变“世袭的农民身份”拼命努力以考上大学）。

第五，为了控制迁入城镇的农民人数，还有必要规定迁入城镇的农民家庭必须是实行计划生育的家庭，即这些家庭只生育一个孩子。作出这种规定对在农村推行计划生育将起一定作用，农民期待转为城镇户口就必须节制生育，而且会自觉地去。做。

我在东京大学的讨论会上即席谈了以上五点想法，当然谈得没有这样细。谈完后，引起

了与会者的兴趣。一位东京大学的教授说,这样的设想带有新古典主义经济学的色彩。也有人觉得这样做,对农民似乎不太公平。因为现有的城镇的建设也有农民的贡献,为何农民迁入城镇还要交一笔城镇建设费而城镇居民却不需要交呢?还有其他的几条规定对农民似乎也不太公平。实际上,上述几条规定中除了城镇建设费一项以外,对农民来说都不存在不公平问题。因为,城镇中正进行住房改革,将来城镇居民必须自己解决自己的住房问题(或者自己购房或者自己用较高的租金租房)。城镇居民如果在国有企业或城镇集体企业以外的部门就业,如果自己创办一个企业或个体经济,或者与人合伙都同样必须自己筹集就业所需的资本金。只是他们受雇于人时不需筹集这笔就业费用。为了不使迁入城镇的农民进城后失业,并增加城镇已有的就业困难,这样做对迁入城镇的农民也是必要的。目前,事实上已有不少农民在城镇中就业,其中有些受雇于私营企业或个体经济。这个门已经打开了,只是如果他们要迁入城镇,成为城镇户口的居民才需要筹集就业安置费而已。至于教育、文化程度的要求,一般地说,城镇中义务教育普及得相当好,不少城市不仅普及了6年义务小学教育,而且普及了三年初中的义务教育,一般不存在有学习能力的青少年的文盲或半文盲问题。因此,对迁入城镇的农民提出这个要求并不过份。义务教育本来应该有两重含义,对政府来说,有义务普及义务教育,对人民来说,家长有义务让子女接受义务教育。在有的国家,家长如不让子女接受义务教育是要受法律制裁的。至于计划生育的要求,城镇居民一般地说已经做到了一个家庭只生育一个子女。计划生育是一项基本国策,规定迁入城镇的农民必须符合计划生育规定的要求也只不过份。可见,除了个别的规定以外,对农民并没有不公平之处。反过来说,实行上述办法正是为了打破“世袭农民身份”这种不公平。只是在我国的具体条件下,由于农村人口太多,还不可能立即全部解决这个问题。如果一下全部放开城镇居民的户籍管理,那将会导致严重后果,造成社会的严重混乱。因此,上述想法虽然仍有对农民不公平之处,但比起以往的户籍管理制度而造成的不公平已是一个进步。如果这个想法能付诸实施将会加快我国的非农化特别是城镇化的进程。

1991年7月初,在辜胜阻同志的博士论文答辩会上,我作为他的导师,在会上再次扼要地谈了上述想法。这些想法立即引起参加答辩会的各位专家(其中有一些是我国著名的人口学家)的热烈支持,他们鼓励我写成文章。甚至有人称这个想法为“董氏模式”,并拟开个讨论会就我的想法进行讨论。以后,我因其他事忙,没有把这想法写出来,讨论会也没有开。

应该指出,我的上述想法中的某一点或某几点国内曾有学者提出过。据我所知,厉以宁教授曾在几年前提出可以向农民卖一部分城市户口以加快城市建设的想法。在上述论文答辩会上,我还听说伍新木副教授几年前也提过某些类似的想法,我孤陋寡闻没有看到。我很高兴已有一些同志在我之前曾提出过某些类似的想法。这表明对必须改革城镇户籍管理制度已有越来越多的共识。

我在上述答辩会上的想法,辜胜阻同志已经将其概括地写入本书《非农化、城镇化的理论与实践》中,他把我们的上述想法进一步概括为“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”,而且他在社会规范导向中除计划生育这一点外还增加了“限制违法犯罪者进城”,他认为,这有利于农村社会秩序的好转。他的概括和补充很好。他在本书出版前嘱我写序,并要求我把我的上述想法写在序中,因为他认为这些想法极其重要。正是他的这个要求,才促使我把上述想法写出来。我不是人口学家,我的(下转第104页)

题,从而使全书分析明显具有理论深度。如作者在剖析社会再生产、积累、经济管理等问题时,较系统地阐述了马克思主义经典作家的理论,从而可帮助读者得以正确地深刻地理解这些问题。又如,作者在论述马克思扩大再生产理论中所包含的社会产品增长公式的特点时,指出了这一增长公式可转换成哈罗德——多马增长公式等及其理由。再如,在研究经济增长和收入分配不平均变动的关系时,作者介绍了库兹涅茨、奇兹威克、阿卢瓦利亚等的论点,并指出了这些论点的缺陷。

最后,在这部著作中,作者通过对丰富历史资料和统计材料的分析比较,然后得出自己的看法,立论有据,逻辑严密,具有很强的说服力。作者以大量的统计数据,从多方面说明了发展中国家当前经济落后的实际状况,并介评了改变这种状况可能采取的经济发展战略,整体说来主要是工业化战略包括进口替代战略和出口鼓励战略,以及所谓平衡发展或不平衡发展的战略。至于各部门的发展战略,也在有关章节中作了较详细的探讨。在分析发展中国家各方面问题时,给

人以深刻印象的是,作者结合许多实际资料,强调了解决人口问题的迫切性,突出了发展教育和科技的重要性。同时,作者在利用统计资料时,表现出了严肃的科学态度,并指出了某些西方学者在这方面存在的问题(参见该书第244—248页)。这对读者当然是有益的。

石景云教授这部著作除上述特点外,整个说来,文字清新通畅,分析深入浅出,既可作高校发展中国经济课程的教材,也可供广大读者特别是涉外经济工作人员参考。

石景云教授早年留学美国,回国后几十年来在高校从事经济学和世界经济学的教学科研工作,曾长期担任厦门大学世界经济教研室主任和中国世界经济学会理事,现任厦门大学经济系教授、全国美国经济学会理事和其他一些学术机构领导职务,是我国世界经济学界的知名学者。他的这部新著的出版是很及时的,我深信,这定会大大推进我国学术界对发展中国家经济的教学和科研工作。

(责任编辑 曾德国)

(上接第102页)上述想法还相当粗糙,希望人口学家批评指正,如果有可取之处就给予补充和完善。

辜胜阻同志研究人口问题卓有成绩,特别是在非农化和城镇化问题方面更有突出的贡献。他的博士论文就是研究这个问题的。我在指导他写博士论文中也有收获,向他学习了不少东西。我在此序中使用的“城镇化”这个概念就是他提出来的。这本《非农化、城镇化的理论与实践》,不仅阐述了马克思主义在非农化和城市化方面的理论,而且根据社会主义国家特别是我国的实践,把马克思主义的有关理论推进了。这是一本理论与实践结合得相当紧密的学术著作,正因为二者结合得相当紧密,使得书中阐述的理论具有相当强的实践性,本书的最后一章就以前面各章阐述的理论为指导提出了具有可操作性的对策。我深信这本书对我国人口理论和发展经济学理论的发展,对我国社会主义经济建设都会产生有益的作用。

(责任编辑 徐云鹏)