

我国城市化进程加快的成因、 演变与机制转换初探

刘斌西 刘俊西 林仲豪

1 城市是社会分工和商品经济发展的产物,是非农产业的聚集地和生长点。在近代社会,它又是农业劳动力大规模转移的接收场所和大工业生产力系统的空间存在形式,它不仅最大限度地聚集和发挥了大工业生产力,而且在一定意义上是放大的大工业生产及其劳动力的载体。从这个意义上讲,现代工业的载体只能是城市,而非农村。

在资本主义以前的漫长历史时期,城市的发展十分缓慢,从城市产生到18世纪末,世界农村人口占总人口的比重是97%,城市人口仅占3%。18世纪下半叶开始的工业革命,带来了世界城市大发展的崭新时期。在人类社会发史上资本主义制度首先通过农业劳动力向非农产业转移。工业化推动了城市化的实现,这是世界经济社会发展的一个普遍现象,是社会化大生产发展的共同规律。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。在近代史上,大多数先行的发达国家人口城市化基本上是沿着农村过剩劳动力向城市工业部门聚集的途径进行的,伴随资本主义国家的工业化过程,大批农村剩余劳动力逐步被城市工业所吸收,农村人口不断减少,城市非农业人口不断增多,在总人口中的比重越来越大。当代发达国家的城市人口占总人口的比重一般都超过了70%,有的高达90%以上。

但是,从广大发展中国家的情况来看,其城市化的动因要复杂得多,除工业化之外,还有两个方面的原因。一是人口增长过

快,尤其是农村人口的自然增长率过高,使农村存在大量剩余人口,产生出强大的“推力”;同时城市较高的预期收入和较好的生活状态产生巨大的“拉力”。正是这种“推力”和“拉力”的综合作用,成为农村人口不断向城市集中的一个基本动因。二是广大发展中国家“发展”和“赶超”愿望的驱动。发展中国家为了迅速赶上发达国家的经济发展水平,获得经济的快速发展,忽视本国国情,照抄发达国家工业化城市化的战略,也选择了发展城市工业,使城市迅速扩张和膨胀的路子。

在70年代以前,一些发展中国家,在少数大中城市集中了大量资金、技术和劳力,以期推进城市工业发展来吸收大量农村剩余人口,进而实现二元经济现代化。但由于它们是在传统农业部门没有得到改造的情况下优先建立起现代工业部门的,而传统农业部门仍十分庞大。某些城市的工业化,虽然能够在产业结构和产值比重上比较迅速地提高工业化水平,但并不能在人口就业结构上同步提高城市化水平,从而使大批农业人口从传统部门向城市现代部门转移。因而,幅员广阔的农村不但没有随着少数几个大中城市的超前增长,使大批剩余劳动力进入城市,反而由于有限资金量集中于城市导致广大农村的衰落,并使城乡差距随之进一步扩大,农村的传统农业与城市的现代工业的二元经济结构因此得到强化。

70年代以来,有些发展中国家总结以往

推行重城市工业、轻农村农业的城市工业化战略,认识到把发展重点完全集中在城市工业方面,忽视农村和农业的发展,单靠城市工业化使农村人口向城市流动的途径,不能改变二元经济结构和实现农业劳动力转移以至实现城市化和缩小城乡的差别。沉痛的教训告诉人们必须把工业化领域向农村拓宽,走城乡结合、全面发展的道路。于是,一些发展中国家开始尝试把工业化过程引入广大农村地区,以农村集镇和小城镇为中心,发展以当地资源为基础并面向本地市场的小型劳动密集型工业。通过农村工业化城市化来实现农村剩余劳动力就地转化,从而推动二元经济结构的转轨。实践证明,通过乡村工业化城市化的发展来吸收农业剩余劳动力,同时将城市现代工业向农村扩散,改造农村传统部门,向农村输入现代经济运行机制,对于发展中国家特别是发展中大国的农业劳动力转移和城市化是具有重要作用的。我国作为一个发展的社会主义大国,在从二元经济结构走向现代化的过程中,上述经验教训也是值得我国鉴戒和认真吸取的。

2 我国解放前经济十分落后,城市化水平非常低下,到1949年全国设市城市只136个,建制镇约2000个,城镇总人口只有5765万人,仅占当时全国总人口的10.6%,大大低于同期世界城镇人口在总人口中所占28.2%的比重。从建国初到十一届三中全会以前的近30年时间,城市化的进展一直十分缓慢,并几经曲折,到1978年底,全国城镇人口发展到11994万人,绝对量虽增加了近一倍,但占全国总人口的比重仅12.5%,30年在比重上仅增加不足两个百分点,在世界上仍然是属于城市化水平很低的国家。

我国建国头30年城市化进展缓慢,从成因方面考查,它是由生产力发展水平、体制、政策和历史等多种因素的作用所造成的。但从根本上说,是由整个国民经济发展

状况和传统体制决定的。

首先是与我国农业基础不稳固、农业劳动生产率低、支持城镇发展的能力弱密切相关。我国农业生产的基础薄弱,劳动生产率低,发展极不稳定,80年代每个农业劳动力年生产的粮食只有1000多公斤,只相当于当时苏联每个农业劳动力的17%,西德的8%,美国的1.5%。按低消耗计算,我国一个农业劳动力只能供养2.5人,而波兰6人,苏联10人,西德37人,英国62人,美国75人。因而,我国农业支持城市化的能力很弱,使城市化过程表现速度慢、水平低和波动大的特点。

其次是与我国工业化选择了以重工业为中心的发展战略,在工业发展的空间分布上,曾经在分散化和集中化两派之间摇摆,以及工业的发展采取了城乡“隔离模式”,并且经历了较大的曲折等方面密切相关。严重影响了城镇各部门吸收农村劳动力的能力和城市化水平的提高,城市“拉力”极为弱小,没有构成我国城市化的一个基本动因。

再次,传统经济体制的城乡分割,地区封锁以及一度实行鼓励人口增长和限制农村劳动力的流动和转移的矛盾政策,是影响我国农业劳动力转移和城市化的进程的体制和政策因素。我国原有的高度集中的经济体制的矛盾和弊端,比较集中地反映在城市经济生活的各个方面,形成严重的城乡隔离,条块分割,地区封锁,阻碍和割断了经济横向联合的发展,肢解了城市的聚集经济,限制了城市吸引力、辐射力和综合服务功能的发挥,削弱了城市的中心地位,把本来存在着的城市企业之间、部门之间以及城市之间、城乡之间的有机的经济联系分割成许多自成体系、自我封闭、互相隔离的“板块”,阻碍了农业劳动力的转移,延缓了城市化的进程。

在人口政策上,由于一度宣传人多的优越性,实行鼓励人口增长政策,使全国人口失控,增长过快,城市人口自然增长率很

高,这给解决城市内部就业增加了很大负担,因而使城市人口的机械增长受到限制,并被控制在很小的限度之内;对数量很大的农村人口,则采取户籍制度把他们束缚在农村之中;以限制农村人口流动对城市的巨大冲击;同样对农村劳动力的转移和流动也采取了比较严格的限制政策,既用之保证农业劳动力投入的增长,压低农业劳动成本,以增加工业积累的实现,又减缓了农业剩余劳动对城市的冲击和城市的就业压力。但是,大量农业剩余劳动力不能离开土地,使单位农业劳动力所支配的土地面积减少,妨碍农业土地经营规模的扩大和农业规模经济效益的取得,不利于农业技术进步和农业现代化的发展。同时,农业越不发展,城市工业越难以扩大,城市吸纳农村人口的能力也越有限,形成恶性循环。限制农村劳动力的流动,又必然会影响到城市人口向农村的流动,“进城”难与“出城”亦难是相对应的,严重阻碍城市化进程和城市经济的发展。

最后,我国在城镇建设上一度存在重大轻小的现象,也在一定程度上影响了农业劳动力的转移和城市化的发展速度。在一个不短的时期中,我们比较注重大中城市的建设,基本建设投资、新建的重点项目大都放在大中城市,忽视了小城市特别是小城镇和乡村集镇的建设,一度使小城市数量减少,小城镇和农村集镇有的一度趋于萎缩,许多建国初期比较繁华的小城镇和集镇,工商业衰退,道路失修,镇容衰败,有的甚至退回到自然村落的状态。这也是影响1979年以前我国农业劳动力转移和城市化进程的一个重要原因。

1979年以来,我国经济发展进入了一个新的历史阶段,其标志是开始了经济发展模式和经济体制模式的“双重转轨”,推动了经济的高速度增长。伴随着经济的飞跃,我国的农业劳动力转移和城市化取得了很大的进展,进入了一个新的发展阶段,显现出新的

景象。农业劳动力的转移和城市化的速度大大加快了,城市化进展具有明显的稳定性和持续性,大中小各类城市和小城镇都得了很大的发展,而以中小城市和小城镇的增长更为迅速,在人口增长率上,中小城市高于大城市。现在全国设市城市达469个,建制镇为10500个。全国城镇人口从1978年底的11994万人到1989年上升30849.85万人,占全国总人口的比重由12.5%上升到27%,年增长速度在5%以上,十年间上升近15个百分点。

我国城市化的步伐加速,有其深刻的内在原因。由于我国的经济体制改革首先在农村展开,并迅速取得了举世瞩目的成就。改革推动了农村经济的飞速发展,提高了农业生产力与劳动生产率,启动和兴起了农村产业革命,大量涌现的剩余劳动力为农村兴起产业革命准备了劳动大军。与发达国家早期城市化的基本动因在于城市工业化对农业剩余劳动力的巨大吸收能力带动转移不同,我国80年代以来城镇化迅速发展的基本动因发生了新的变化,主要不是来自城市工业扩张对劳动力产生的巨大需求,而是由于农村经济改革与发展所产生的巨大推力。具体可归纳为三个方面:

首先是由于我国农业的迅速恢复和增长,农村经济商品化的推动。改革前,在“一大二公”的体制下,农民的生产积极性很低,农村大量存在的剩余劳动力被“大呼隆”、“大锅饭”的管理体制掩盖着。随着家庭联产承包制的普遍推行和进一步完善,使农户获得了应有的生产经营自主权,成为真正独立的商品生产者和经营者,大大解放了农业生产力,推动了农村经济从自给半自给生产向商品生产转变和农林牧渔综合发展。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%,创历史发展的最好水平。其结果是使农副产品供给激增,既促进了农村集镇的恢复和迅速发展,又在市场需求方面刺激了工业生产的发

展,还由于农业劳动生产率和土地生产率的进一步提高,农民重视经济效益,于是在农业中涌现出大量的剩余劳动力。他们必然要想方设法寻找新的就业出路。一方面,在农村经济内部开辟就业门路,促进了农村非农产业的兴起与发展,大量的富余劳动力被农村新兴的二、三产业及其载体—农村集镇和小城镇所吸收;另一方面,一部分的富余劳动力,向各类城市寻找和开辟就业门路,进城开店办厂以及从事各种外协工。从而使我国城市人口增长开始了从以自然增长为主转向以机械增长为主,极大地加快了我国城市化的进程和步伐。

其次是我国乡村工业的迅猛发展,农村工业化成为我国城市化的一个最重要的推动力和独特动因。80年代以来,我国农村工业的发展,不仅适应了农村城镇化的客观要求,而且也创造了城镇化的物质条件。乡办工业和村办工业的发展,为一些集镇和中心村上升为建制镇打下了经济基础:分散在广大农村的工业要求形成农村区域中心,以提供必要的公共设施和服务;农村工业使农村商品交换的数量和范围扩大,带动了商业、交通、邮电、银行、信息迅猛发展。同时,还减轻了各类城市在吸纳农村人口上的压力,避免了农村人口盲目流入城市,有利于城市的建设和发展。

最后是农民生活水平提高的推动。近十多年来,农村经济的发展使农民收入增加,逐步富裕起来的农民,要求改变封闭的落后的生活方式,改善生产和生活的环境和条件,享受城市文明,改善住房条件。有的亿元村、乡开始有计划同村镇建设结合起来,成片改造旧建筑。农民对科技、文化生活方面也有了强烈的要求,学文化、学科学技术,开展各项娱乐活动,这些都直接促进了城镇的发展。

总之,我国现阶段城市化的主要成因是在于农村经济改革与发展的推动,农业剩余

劳动力问题显现化,在其强大的“推力”作用下,我国农村剩余人口寻求新的就业和居住双重载体的行为,开始迅速地向城市集聚(主要是向小城镇集聚),启动和加快了我国城市化的进程。相对而言,城市的“拉力”极为弱小,没有构成我国城市化的基本动因。80年代中国城市化的步伐加快,正是由于农村“推力”的作用、农村人口向城市集聚的结果。这就要求我们在严格控制人口自然增长的同时,应选择有利于吸纳农业富余劳动力的城市产业政策和城市规模政策,以争取各类城市也能更多一些的吸收农业富余劳动力。

3 我国经济体制模式和经济发展模式的逐步转换,不仅引起农业剩余劳动力转移和农村城镇化的动因复杂化,而且推动农业劳动力转移和城市化运行的调节机制和制衡机制也会发生相应变化。

在不同社会制度下,或者在同一国家的不同体制下,实现城市化会具有不同的经济调节机制和制衡机制。在资本主义国家的城市化初期,各类城市与集镇的发展以牺牲农村发展为代价,完全的市场机制自发调节成为城市化经济机制的形式,因此,容易造成城市繁荣和乡村衰落,城乡差别扩大,大城市恶性膨胀,引起严重的“城市病”等弊端。这一点不仅为发达资本主义国家城市化初期的历史所证明,而且也为当今世界上一些发展中的资本主义国家的现实所证明。

在我国社会主义制度下,随着公有制的建立,消除了城乡之间的对立,为城乡的结合、共同繁荣奠定了坚实的社会基础。但是在传统体制下,城市化的调节机制是实行高度集中的行政控制和计划调节。它在推动农业劳动力转移和城市化进程方面,也带来了另一种弊端。例如,人口和生产要素缺乏流动性,容易限制农业剩余劳动力的流动和窒息城市主体的创造力、吸收能力,条块分割、城乡隔离妨碍城市综合功能的发挥,影

响城市聚集经济效益,使城市经济结构僵化,缺乏自动调节功能。因此,适应社会主义市场经济新体制的逐步建立,实现城市化调控机制的转换,这是进一步推进我国农业劳动力转移和城市化进程的一项重要任务。

在社会主义市场经济体制中,我们要使市场在实现我国农业劳动力转移和推进城市化进程中起基础性作用,充分运用市场对各种经济信号反应灵敏的优点,促进工农结合和城乡协调,同时也要看到市场的弱点和消极方面,加强和改善国家的宏观调控。我们要大力发展全国的统一市场,进一步扩大市场在实现农业劳动力转移和城市化的作用中,并依据客观规律的要求,运用好计划指导,由国家根据战略的需要,直接对一些城市进行投资建设、控制和疏导目前城市日益增多的流动人口和外协工,要根据深化改革和城市化战略转变的需要,划分好计划机制应用的范围,并相应调整其调控功能。

应当看到,在传统经济体制下,排斥市场作用,市场功能残缺不全,由于没有市场体系特别是没有房地产市场、土地和城镇基础设施无偿使用,使城市发展只有集中机制而无与之制衡的内在分散机制。在这种情况下,国家在六十年代开始寻求外在的制衡机制,以防止城市特别是大城市的盲目扩张,以后逐步完善为“控制大城市,合理发展中等城市,积极发展小城镇”的方针。应该看到,这种方针在传统经济体制下原则上是正确的。它是在缺乏制约城镇盲目扩张的内在分散化机制情况下的必然产物。

随着经济体制改革的展开,中央在城市发展方针上进一步提出:“以城市为中心,根据经济发展的内在联系组织各种经济活动,打破地区间、部门间、城乡间的分割”,^①“应当以大城市为中心和交通要道为依托,形成规模不等,分布合理,各有特色的城市网络”,^②“把城市首先是大中城市建设成为多功能的现代化的经济中心”,^③

并随着市场的发育和市场体系的完善,城市土地和基础设施实行有偿使用。我国城市发展中的分散化机制将逐步得到发育与完善,这就要求我们对城市发展方针作适当的调整,逐步把城市发展方针转移到以经济效益为中心,合理调节集中城市化和分散城市化的有控制市场机制上来。从利益上强化农业劳动力转移和城市化的推力机制与拉力机制及加速机制。

当前,推动我国农业劳动力转移和城市化的一个关键,在于如何把大量农业剩余劳动力疏导出土地,并能为各类市镇所吸收。为此,要进一步加快城市化机制转换,以充分发挥其调节作用。

首先,国家应把农业剩余劳动力转移纳入社会经济发展计划指导的范围,发挥计划调节的导向作用。国家既要在制定全国就业和流动计划时应包括农村的就业和流动计划,又应把乡镇企业的发展纳入国家计划范围,对之进行宏观管理和指导,按照产业政策而不是按照所有制原则,做到凡是符合产业政策的,有利于劳动力资源利用的乡镇企业,就享有国营企业的同等待遇;同时,国家在制定城镇就业计划时,还应考虑农业剩余劳动力流入市镇的规模、速度、劳动力素质和就业结构,将其纳入计划范围,并相应安排好城市交通、住房和食品供应计划。

其次,加快培育市场和完善市场体系,扩大市场调节范围,充分发挥市场机制的作用。要随着市场调节在农村经济中的作用的扩大,增强竞争对农民离土的挤压功能,在竞争的压力下使优者能扩大生产,劣者通过土地使用的有偿转让脱离土地转向非农产业。只有挤压和诱导,推力与拉力形成一股合力,才能使农民从对土地的依恋徘徊中解脱出来。同时,加强劳务市场的组织功能,成立专门的劳动力资源开发的服务机构,提供职业介绍服务、集劳动介绍、管理、培训多种功能于一体。以利益导向为动力,加强城

镇对离土者的吸收和拉力功能，并建立起农村人口城市化的启动“传送带”，通过农村集镇、小城镇、小城市、大中城市多层诱导力量所构成的网络体系及其巨大经济能量吸引农民离土，并使农业人口能在村、乡、县、省以及乡镇企业、集镇、小城镇、大中城市之间灵活转移。

再次，要重视农业劳动力转移和城市化的政策机制的调控。例如，在城乡关系问题上，为了逐步缩小城乡差别，国家鼓励乡镇企业的发展和小城镇发展；鼓励发展城乡经济联合和协作。在城市产业政策上应有利于充分发掘人力资源，有效地实现人力对资金的替代，以吸收农业剩余劳动力。在城市规模政策上，要合理发展大中小城市，建立以大城市为龙头，大中小城镇协调发展的城镇规模等级体系。

最后，改变现行的城乡隔离制度，实现农民与市民在身份上的平等和城乡劳动力的双向流动。我国是世界上目前仅有的用户籍制度来限制人口流动的个别国家，自从50年代以来，我们建立了与固定化的户籍制度相配套的一系列相关制度，如就业、住房、口粮供给、社会福利、医疗、教育等制度。这些制度在城乡之间形成了一条难以逾越的“鸿沟”，使城乡完全隔离，农民被排除在城市就业之外，严格限制农民进城，形成了农民与市民事实上的身份不平等。虽然，近十多年来这些制度有所突破，但由于没有进行变革，农民在进入城市大门之后，仍然处于与市民不同的地位，在就业和生活方面仍面临着很多难以克服的困难。而当国家经济紧缩调整时，首要的对象是进城的民工和乡镇企业。这种城乡隔离制度，从根本上讲，不利于我国农业剩余劳动力的顺利转移和城市化的实现。因此，要逐步改革固定化的户籍制度，先从改变城市户籍管理、居民粮食及副食品补贴、市民就业等方面入手。在全国县(市)及以下的城镇户口首先放开，只要

农民具备进入城镇条件的就允许其落户；大中城市允许农民申报临时户口，从事各种经营活动；对城市居民的各种补贴，改暗补为明补，纳入工资范围，逐步缩小补贴范围；城市就业采用招聘制，市民与进城农民通过劳动力市场平等竞争，择优录取；最后实现全面的，真正的城乡开放，使离土的农村劳动力和城市劳动力具有均等就业选择机会，最终消除固定化户籍制度抑制农业劳动力转移和乡村城市化进程的负效应。

总之，随着我国的经济不断增长和体制改革加快，农业富余劳动力问题也日益突出，1989年春几百万农村剩余劳力在全国的盲流，已引起到处告急、惊呼，如果数以亿计的农村富余劳动盲目流向城市，其后果是不堪设想的。因此，在我国城市化机制转换中，要选择与之相适应的多渠道、多途径、多形式的就业道路，优化就业结构，加以稳妥解决。中国城市化动因变化和机制转换特点之一，在于立足农村的改革与发展，实现充分吸收和转移农业的富余劳动力。

注释：

①见全国六届人大一次会议：《政府工作报告》。

②中共中央：《七五》建议。

③中共十三大：《政治报告》。

(责任编辑 徐云鹏)