

城镇化与农业发展

朱农

农业的发展是城镇化发展的首要前提，而城镇化的发展模式又会加速或延缓农业现代化，最终又反过来决定城镇化的发展水平与速度。

一、中国城镇化与农业发展的历史回顾

新中国成立后，我国城镇化在经济极其落后的基础上起步，且在特定的国际环境下开始国家工业化建设，因此在工业化起步阶段不容许我国通过发展农业和轻工业以积累资金再发展重工业，而是采取优先发展工业，尤其是重工业的政策。通过工农业商品的价格“剪刀差”即降低农业产品的价格，提高工业产品的价格，将农业剩余转移到工业中。国家依靠统购统销这种非经济手段使得“剪刀差”政策得以实现，以此来保证国家对工业化的投资。而农业相对于非农产业的劳动生产率则不断下降，一直维持很低的水平。

在农业劳动生产率维持在很低的水平下，采取向工业倾斜的政策，造成两个后果：首先，农业投资严重不足，使农业这个国民经济基础，同时也是城镇化的基础长期处于不良状况。城乡之间采取了不等价的商品交换，挫伤了农民从事农业的积极性，使城镇化所需的商品粮和其它农产品供给不足。这在很大程度上影响了城镇化的正常进程。其次，则拉大了城乡之间收入与生活水平的差距，形成了农村人口向城镇转移的强大动力。由于我国在城镇化与工业化的初期，已出现了人口高速增长的态势，形成庞大的人口压力，而同时城镇工业有机构成较高，尽管发展很快，但吸纳农村剩余劳动力的能力十分有限，因而国家不得不实行严格的户籍管理制度来限制农村人口向城镇流入，并对城镇居民实行各种补贴制度。由于以上两方面原因，在我国长期以来形成落后的传统农业与相对强大的城镇工业并存的局面，农业在提供巨额原始积累以保证工业迅速增长的同时，不得不把大量的农业剩余劳动力滞留在农业内部，形成城乡经济发展不平衡的结构性矛盾。随着农村人口的较快增长、耕地下降和农业技术的提高，这个矛盾日趋严重。

表1为建国以来的粮食产量情况，从中可见，1978年以后粮食生产出现了一个大幅度的增长，这是农村经济体制改革的结果，而1984年以后则一直徘徊在8000亿斤左右，人均值则维持在350~400公斤上下，可以预计到2000年，人均粮食仍然只有这个水平。

我国虽然采取了优先发展工业的政策，但却未收到预期效果，城镇工业并未得到相应的发展。这是由于作为工业的主体——国营企业长期受僵化体制的束缚，不能充分运用市场和竞争机制，尽管增长较快，经济效益却不甚高，自我发展能力不强。所以农业付出了巨大代价，发展缓慢，而城市经济并未因此而繁荣起来。可以说在80年代以前城市并没有起到相应的经济、社会、文化辐射作用，未能带动农村和农业的发展。

表 1

1949 ~ 1990 年全国粮食产量

1949 ~ 1962			1963 ~ 1976			1977 ~ 1990		
粮食总产量 (万吨)	人均粮食产量 (公斤/人)		粮食总产量 (万吨)	人均粮食产量 (公斤/人)		粮食总产量 (万吨)	人均粮食产量 (公斤/人)	
1949	11318	209	1963	17000	246	1977	28273	298
1950	13213	239	1964	18750	266	1978	30477	317
1951	14369	255	1965	19453	268	1979	33212	340
1952	16392	285	1966	21400	287	1980	32056	325
1953	16683	284	1967	21782	285	1981	32502	325
1954	16952	281	1968	20906	266	1982	35450	349
1955	18374	299	1969	21097	262	1983	38728	376
1956	19275	307	1970	23996	289	1984	40731	390
1957	19505	302	1971	25014	293	1985	37911	358
1958	20000	303	1972	24048	276	1986	39151	364
1959	17000	253	1973	26494	297	1987	40298	369
1960	14350	217	1974	27527	303	1988	39408	355
1961	14750	224	1975	28452	303	1989	40755	362
1962	16000	238	1976	28631	306	1990	44624	390

资料来源：国家统计局：《1991年中国统计年鉴》，中国统计出版社，1991年。

我国城镇化发展曾有过三次高潮。第一次城镇化高潮是在“一五”期间。这一时期国家执行“一五”计划，开展大规模的工业基本建设，形成城镇巨大的拉力；在农村，土地改革激发了农民的劳动生产积极性，农业生产迅速恢复，农业中出现大量剩余劳动力，形成农村强大的推力。在城乡的合力推动下，非农产业劳动力迅速增长，1952~1957年非农劳动力年均增长5.5%，这一时期城镇化运动是建立在农业、工业共同发展的基础上的；第二次城镇化高潮是50年代末开始的“大跃进”年代。1957~1960年非农劳动力年均增长25.7%，这次城镇化运动是建立在盲目发展工业和牺牲农业的基础上的，对城镇工业和农业都造成了极大的破坏，以致后来不得不实行非正常的“逆城镇化运动”；第三次城镇化高潮是发生在改革开放以后。这一时期由于农村联产承包制的实行，农民生产积极性重新得到激发，农业发展较快。尽管农业生产技术并未明显改进，但改革使积累多年的农业劳动力过剩问题显示出来，而随着国家对城乡隔离体制的逐步放松，农业剩余劳动力获得了转移的条件，农民在比较利益的驱使下，大量流入城镇，流入非农产业。从1977年到1990年，农业劳动力的比重从74.5%下降到60.2%。1977~1985年非农劳动力年均增长8.0%，在此期间，一方面由于农业生产率提高，另一方面也由于价格上调，农业劳动生产率有所上升。但是我国农业经过了几年的高速增长后，从1984年以来出现了停滞状况，而农业劳动力的转移在高峰后也出现了停滞状况，究其原因仍来源于经济结构与经济体制。

二、城镇化与农业的相互制约关系

从工业化国家的经历来看，城镇化过程中，由于工业的比较利益高于传统农业，工业化的发展或多或少都会对农业造成不利影响。但是城镇化、工业化的发展同时又能为农业的发展创造前提条件，即伴随着城镇化、工业化的进程，农业的物质要素向非农产业转移的同时，大量的农业人口向非农人口转移，乡村人口向城镇人口转移。其结果是减轻了人口对

耕地的压力,使耕地有可能由分散走向相对集中,从而为提高农业劳动生产率创造了条件。但是我国情况则不同,由于一方面采取了向工业倾斜的政策,扩大了农业比较利益低的作用;另一方面,在农业诸物质要素流向非农产业的同时,人为地将大量的劳动力、人口滞留农村,结果不仅未使农业在城镇工业发展的同时得到发展,反而使众多的农业人口束缚在早已“超饱和”的土地上,形成城镇化与农业发展之间深层障碍,具体表现在如下几点。

1. 人口与耕地矛盾突出。我国是一个耕地资源稀缺的国家,据1991年中国统计年鉴,全国农民家庭人均耕地仅2.1亩。农村经济体制改革以来,由于农村城镇化缺乏宏观规划,乡镇企业遍地开花,小城镇盲目发展,以及农民建房热等因素,使得耕地浪费严重。由于耕地面积很难有大幅度增长,而在短期内农村人口增长势头也难以发生根本性的转变,可以预见,在未来一段时期内,人地矛盾将会进一步突出,这是我国城镇化与农业发展所面临的一个严峻问题。

2. 农业生产体制问题日益严重。农村家庭承包责任制在释放出对农业的巨大推力后,对农业生产的制约力也开始显示出来。在耕地总面积和单产不可能有很大提高的情况下,欲增加粮食产量,只有为从事种植业的纯农户提供更多的种植面积,发展规模经营,才能保证他们的收入持续增长,进而提高农业劳动生产率。而分到户使土地零碎分割,瓦解了集体经济,田块零散难管理,品种布局难安排,农田基本建设难配套,农机优势难发挥,先进技术难推广,造成地力衰减,土地产出率下降,这对于农业现代化发展十分不利。农户占有少量耕地,只能是人口谋生和获得最低福利的手段,在工农业比较利益悬殊的鲜明对比下,农民千方百计寻求非农就业机会,只是在不得已的情况下才从事农业经营,从而丧失了发展农业生产的兴趣。统计资料表明,在城镇化比较发达的广东、江苏、浙江等省,在农民平均家庭经营纯收入构成中,农业收入所占比例呈下降趋势,农业与非农业收入的差距正在扩大。

3. 农业劳动力呈现退化的现象。由于农村社区中务农、务工、经商者杂居,农业比较利益低下使得许多农民转向城镇非农产业,而在城镇化过程中,差别迁移使乡村到城镇的迁移选择年轻、文化程度高的人口,从而造成在一些城镇化发达的地区,农业劳动力呈现年龄老化和素质劣化的现象。武汉市1990年人口普查结果表明,在主要劳动年龄组中,女性农业在业人口的比例都超过男性,农业劳动力的年龄重心已移至30~49岁的中年组。而在城镇化程度较高的市郊农村,农业劳动力老化程度又高于市辖县的农村。农业成为老弱者的产业和务工经商者的副业。农业劳动力潜伏着退化的危机,农业经营不仅未向专业化、商品化、社会化方向发展,反而出现粗放经营的趋势,这种现象如继续发展势必对农业产生非常不利的影晌,最终会影响城镇化的发展速度。

4. 城镇化的进程对农业现代化作用不大。由于在城镇化的过程中没有伴随着劳动力的转移而形成土地集中和规模经营,使农业机械优势难以发挥,新技术难以采用,从几个城镇化发展较迅速的省(如浙江、广东、江苏)来看,在劳动力转移过程中,农村对农业基础设施投入下降,农业基础设施呈现停滞或退化,大中型农业机械(如拖拉机)的拥有量绝对下降。

三、实现城镇化与农业发展良性循环的对策

农业是城镇化的基础,城镇化的进程快慢相当大的程度上要取决于农业的发展。从西方发达国家的城镇化历程来看,在确保农业生产或农产品进口正常发展方面,这些国家做得是比较成功的。西欧、北欧农业一直很发达,基础农产品均能自给有余,且有出口,美国是世界上最大的农产品出口国家之一,日本和英国因耕地过少,虽农产品不能自给,但能在积极

发展本国农业的同时进口农产品，保证城镇化的需要。我国是个人口众多、耕地资源相对紧缺的大国，农业的发展和供给能力的增长是城镇化的基础，我国不可能主要借助从别国输入农产品来维持城镇化的进程，而必须在农业发展的基础上来推进城镇化的正常发展，且必须以城镇化的发展来带动农业现代化。

农业发展对策是中国城镇化战略中的一项重大宏观措施，重点应从以下几个方面努力：

1. 政府应加强对农业的投入。西方发达国家农业发展较快，除资源条件外，还与政府对农业的扶持分不开。这些政府支持包括财政、税收、金融、价格、科研、教育和技术等，正是这些支持使这些国家的城镇化建立在坚实的农业基础上。而我国农业长期以来一直营养不良，从“一五”到“六五”，农业基建投资的比重依次为，7.1%、11.3%、10.7%、9.8%、10.5%、5.0%、3.3%，绝对数增长缓慢，欠帐较多。要使农业长期稳定地发展，国家应增加农业投入，加快农业现代化的步伐。为此需要：（1）采取多种渠道集资，解决农业发展的资金问题；（2）加强以水利为主体的农业基础设施建设，增强农业抗御自然灾害的能力；（3）大力发展农业生产资料生产，提高农业生产机械化、电气化程度；（4）引进优良品种，普及推广农业先进科技，以提高农业生产水平；（5）建立和完善包括农业科技、生资供应、农产品销售、农田基建、交通运输、信息咨询等多形式、多层次的社会化服务体系，切实搞好农业产前、产中、产后的服务，提高农业生产社会化程度。

2. 发展农业规模经营。在耕地面积和土地单产均十分有限的情况下，欲使农业再上一个台阶，必须鼓励土地向种田能手集中，通过规模经营和农业现代化来提高农业劳动生产率。为此，首先必须深化土地制度的改革，采取必要的经济、行政、法律措施制止土地细分化和农业副业化，允许对土地使用权承包和转让进行有偿付费，促进其合理流动，让土地由兼业农民或转移农民向种田能手适度集中。此外在农业家庭经营的基础上，要逐步提高农业生产的社会化服务程度。发达国家的现代农业，仍以家庭经营为主，但它们有非常发达的社会化服务体系，因而单个农户也能具有较大的经营规模和较高的农业生产率。只有大力发展农业社会化服务体系，才能不断把农业引向现代化。总之，要通过提高农业劳动力的负担系数（每人负担的非农业人口）的方式来推进城镇化和非农化，以促进农业现代化和城镇化、非农化之间的良性循环。

3. 改革农产品流通体制，使农产品供应真正商品化。农业要上新台阶，就必须解决粮食生产萎缩的趋向，而关键在于农民种粮积极性。必须将农产品，尤其是粮食生产纳入商品经济的轨道，实现等价交换，才能提高农业的比较利益，促进农业发展，推进城镇化的进程。为此，首先要提高农产品（尤其是粮食）的收购价格；其次要改革农产品流通体制，完善价格体系；再次要加速市场机制的发育，逐步完善农产品流通市场。

4. 加快农业劳动力异地转移的步伐。只有将以从事非农产业为主的农民彻底导出土地，才能有最低限度的规模经营。为此，首先要改革户籍管理制度，弱化人口流动行政限制，在此基础上建立城乡统一的劳动力市场，允许具备一定条件的农民进入城镇居住和就业；其次，要改革包括社会保障制度在内的各项支持城乡隔离的制度，使农业劳动力在进入城镇后能获得稳定的就业机会和相应的社会地位，解除进城农民的“后顾之忧”；再次，在城镇中要大力发展劳动密集型行业，以提高城镇吸纳能力，为农业劳动力转移提供前提条件。

（责任编辑 徐云鹏）