

论中国城市化战略与经济发展

路 遇 赵 锋

本文把城市化问题放在我国经济格局的总体变动中加以考察。首先以其他发展中国家城市化道路的经验、教训为借鉴,运用二部门理论,分析在我国传统二元经济结构下,由传统的工业化战略所决定的城市化道路的形成原因、内容及其不可克服的局限,然后探讨在新的双重二元经济结构下所应选择的城市化战略及相应的政策。

一、城市化战略与经济发展战略的理论

经济发展是城市化的基础,经济发展的道路,决定了城市化的道路。城市化的进程和质量又反过来影响经济的发展。这是城市化与经济发展的一般关系。

(一)两种城市化概念与两种经济发展道路

城市化是工业化的产物,工业生产方式最初的技术特点要求生产活动向一定地域的高度集中,以获取“聚集经济效益”。因此,最初的工业化集中在城市,经济发展过程表现为现代产业向城市的集中过程,由此产生了城市化的最初含义,即城市化就是人口由农村向城市的迁移和集中过程。它包括人口地理位置的迁移、劳动力职业的转移和人口生活方式的变化三项基本内容。其中,人口位置的迁移是后两者的前提,因此,这种城市化含义的中心内容是人口迁移。该定义适用于发达国家早期城市化的基本情况。而以后发展中国家沿着这条道路走的时候,却出现了问题:在工业化过程中有大量农村人口迁入城市,发生了位置迁移,却未被城市现代部门吸收,没有实现就业结构的转移和生活方式的变化,即人口迁移并未带来真正的城市化。

由此产生了经济发展和城市化的新的含义。农村和小城镇逐渐成为经济发展的重心之一,工业化过程成为广大农村地区自身发展的过程,城市化摆脱了人口位置迁移这一形式的局限,变为以农村人口就业结构和生活方式的变化过程为中心内容。在城市化过程中,可能有人口迁移,也可以没有。这种新的城市化定义产生于包括我国在内的广大发展中国家70年代以来的经济社会发展实践。

(二)两部门模型下的城市化战略与经济发展

两部门模型是美国发展经济学家 W. A. 刘易斯等人根据发达国家早期工业化的经验设立的,描述了二元经济结构下劳动力如何由低效率的农业部门转移到现代城市工业部门,用以指导战后发展中国家工业化、城市化的实践。该模型指给发展中国家的道路就是我们上述提到的第一种含义的工业化和城市化道路。按照该模型,城市现代部门的扩张将逐步吸收农村的剩余

劳动人口,而且迁入城市的劳动力永远不会过剩。因为,一旦迁入的劳动力超过就业需要,劳动力市场的供求均衡力量将会使城市工人的工资下降到“最低生存费用”以下,^①从而使农村劳动力向城市的迁移停止或倒流。因此,这个转移过程是一个自然的平稳的过程。

发展经济学从以下三方面分析了二部门理论在发展中国家失效的原因:(1)发达国家在早期工业化阶段,其人口处于“出生率高、死亡率高、人口增长率低”的阶段,而战后发展中国家由于民族独立,医疗条件改善等原因,人口处在“出生率高,死亡率低,人口增长率高”的阶段,始终存在超过工业部门需求的劳动供给。(2)模型中的劳动力市场均衡机制未发生作用。原因在于二战后的发展中国家工业化技术起点较高,所需要的劳动力已非发达国家早期工业化所要求的那种简单劳动力,而是有较高科学文化水平和专门技能的熟练劳动力,在劳动力总体过剩的情况下,合格的劳动力反而严重不足,因而现代部门工人工资并未下降,反而有上涨趋势,高工资吸引着农村剩余劳动力源源不断地涌向城市。(3)多数发展中国家一开始就选择了一条资本密集型工业化战略。为了摆脱经济、技术上对西方国家的依附地位,巩固本民族的政治独立,都把建立独立的工业体系作为目标。所以,工业化一开始就把重工业作为重点。这种偏重型的产业结构使本来有限的投资所能吸收的就业愈加变小。这说明,以城市为中心的工业化、城市化道路在今天发展中国家已行不通了。

(三)三部门模型下的城市化战略与经济发展

美国发展经济学家托达罗在二部门模型的基础上,分析了迁入城市后被排斥在工业部门之外的人口所形成的以手工劳动和简单服务为主的城市传统部门,将此纳入二部门模型,提出了三部门理论。该模型认为,在农村劳动力无限供给条件下,只要存在收入差别,农村人口向城市的迁移就不可避免,从而城市失业和贫困就不可避免。当城乡收入差别一定时,城市失业率会达到一个均衡水平。因此,消除城市失业和贫困的出路在于通过农村地区自身的发展,缩小城乡收入差距。这一结论的巨大意义在于它提出了农村自身的工业化和城市化问题,这从70年代初起已成为发展中国家普遍的潮流。

二、我国传统的城市化战略与经济发展战略

严格说来,我国在70年代末以前,只有工业化战略,没有明确的城市化战略。我国工业化与多数发展中国家有相同的起点及二元经济结构的背景,因而工业化战略以及城市化所受的影响,也有许多相同于两部门模型中所分析的结论。但我国的城市化并没有出现其它发展中国家普遍存在的“超城市化”现象,而集中表现为“城市化不足”,其原因在于我们所实际执行的城市化战略。

(一)我国城市化的特点

1. 城市化水平低。在建国后的前三十年中,城镇人口由1949年的5765万人增加到1980年的19140万人(其中非农业人口13863万人,以下括号内数字含义同此),净增13375万人(8098万人),增加了2.32倍(1.30倍)。从其增长的绝对规模看,是世界上绝无仅有的,但从相对水平看,却是极为缓慢的。1980年,我国城市人口比重为19.4%(非农业人口比重为14.04%),仅比1949年提高了9.4(4.04)个百分点。^②这个比重不仅远远低于世界发达国家

^① 万晓光:《发展经济学》,中国展望出版社,1987,第65页。

^② 《中国人口年鉴1987》,中国经济管理出版社,1988年。

水平,而且低于世界平均水平约 20 个百分点,低于发展中国家平均水平约 10 个百分点。^①

2. 城市化水平不仅低,而且吸收的农村人口比重更低。城市化的实质含义在于农村人口变为城市人口,但据 1986 年 74 城镇人口迁移抽样调查资料,在全国城市人口中,只有三分之一是迁入人口,而在迁入人口中,由农村迁入城镇的,仅占 45.23%。如此推算,在城镇常住人口中,迁入的农村人口只占七分之一左右。城市人口的增长主要靠城市人口自身的自然增长。

3. 城市化的渠道狭窄。农村人口变为城市人口的渠道非常狭窄,除了考学、参军转干或转志愿兵以及国家下达给农村的“招工指标”以外,通常的方式是,城市规模扩张或国家大型投资项目建设征用其周围的土地,失去土地的郊区农民集体转为城市户口,即靠城市规模的自身扩张实现城市化。这是二部门理论下城市化过程的最典型表现。

4. 城市规模结构不合理。我国城市化的重点明显偏向大城市,说明前三十年我国城市化所走的是一条很不经济的路子。大城市每增加一个人口所需各种费用要远远高于小城市。我国 100 万人口以上城市的人口占城市人口的比重是美国的 2 倍,而 10 万人以下小城市的人口占城市人口的比重仅为美国的一半左右。^②

5. 城市化的质量低。我国在城市化水平如此之低的情况下却存在着类似于“超城市化”的现象,如:待业率高、隐性失业严重、城市基础设施不足、交通住宅紧张等等。过去一般认为这是城市化步伐过快的结果,其实,这只是一种假象。

(二)我国传统的城市化战略分析

造成我国城市化上述问题的原因很多。如生产力发展水平低,城市化起点低,起步时间晚,人口基数大,人口增长快等等。但最主要的起长期作用的原因还在于建立在传统经济发展战略基础之上的传统城市化战略。

我国传统的经济发展战略属于典型的二元经济结构下两部门模型中所描述的工业化战略。其基本内容是:以实现国家工业化为最终目标,以实现以产值为主要指标的经济高速增长为直接目标,以重工业为重点,以城市为中心,以低消费、高积累的外延扩大再生产为主要手段。它从以下几方面影响了我国的城市化进程。

首先,工业化成为当时压倒一切的目标,它决定了传统城市化的目标不是为了提高人民的生活水平,使每个人享受现代城市文明,而是成了促进工业化的手段。因而,实际执行的城市化政策是:在满足工业发展所需的劳动力前提下,尽可能减少农村人口变成城市人口的数量,以提高积累率,从而提高工业化速度。因为城市人口的增加是与消费基金和非生产性投资支出增加联系在一起。中国的“城市人口”更具有特殊含义,或者说,我国传统体制下有经济分析意义的城市人口应该是“非农业人口”,或称具有“市民户口”的城市人口,这种人口享有一个农村居民所无法得到的特权。包括:平价粮、油、燃料的供应,几近免费的公费医疗、住宅,以及其他各种福利、保险待遇等,更重要的,是农村人口不可逾越的就业特权。增加一个城市人口,意味着增加一份这方面的支出,因此,传统的城市化战略是在尽可能增加“生产性城市人口”的同时,尽量减少“非生产性城市人口”。

第二,在上述原则之下,我们在具体政策上,在城乡之间树立了一个森严的不可逾越的行政壁垒,包括严格的户口迁移制度、职业计划调配制度及粮油、燃料、住宅等生活必需品的计划供应制度等。这种严格的城乡行政隔绝制度,使得任何一个农村人口不可能自由迁入城市,即

^① ^② 张纯元主编:《人口经济学》,北京大学出版社,1983年。

使农业人口有的实现了从农业向非农产业的转移,也不能实现由农村向城市的迁移,或者只能自身成为城市人口,而不能携家带口。为此,我们制订了非常细的政策,如:一个城市工人与一个女性农业人口结婚,其妻子和后代不得成为城市人口等等,这使得人口城乡结构的变化大大落后于劳动力就业结构的转移。

第三,由于我国工业化道路走的也是一条以重工业为主的资本密集型道路,这使得我国劳动力就业结构的变化大大落后于产值结构的变化,这也很大程度上影响了我国城市化的水平。这一点,我国与其它发展中国家情况非常类似,但我国最为严重。^①我国工业产值结构从70年代初起就已显示出人均GNP1000美元以上中等收入国家的特征,而就业结构到1990年还停留在人均GNP300美元以下最贫穷国家的水平上。

第四,为了实现工业化目标,我们过于注重把城市建成所谓“生产型”城市,而忽略、限制了城市消费、第三产业的发展。过去,我们单纯将产值结构作为衡量工业化的标准,把投入到商业、服务业、城市基础设施的投资视作资金的一种无可奈何的浪费。过去评价投资结构是否合理的标志在于生产性投资比重的高低,甚至将城市是生产性的还是消费性的提高到意识形态的高度,这使得城市基础设施日益老化,服务业这一最能吸收劳动力的行业日趋萎缩。据有关资料,在其他发展中国家,从农业部门转移出来的劳动力约有3/4为服务业所吸收。而在我国,服务业就业比重在1978年以前却是逐渐降低的,1960年为18.6%,1978年为12.1%。^②这使我国城市在城市化不足的情况下,出现了失业率升高、住宅交通紧张、基础设施严重不足等“超城市化”现象。

这样,在工业化中,由于选择了偏重型的产业结构,使我国就业结构滞后于产值结构的变化;由于传统的城市化战略及政策,又使人口城市化的步伐慢于就业结构的变化。两个层次的滞后造成了我国城市化的不足。

我国传统的城市化战略可以概括为以下内容:以促进工业化为主要目标,以发展中心城市为重点,以人口迁移为主要形式,以行政手段为主要调控手段,以减少城市非生产性人口数量为主要原则。在当时的政策框架和生产力水平条件下,这种战略可以说是唯一正确的选择。它对于稳定当时的农业生产,保证较高的积累率和工业化速度,避免其它发展中国家普遍存在的超城市化现象及社会稳定等起了重要的作用。这种战略理论上的谬误是非常明显的,它颠倒了城市化与工业化之间目的和手段的关系,造成了城市化与工业化的脱节和对立、社会发展与经济发展的脱节和对立。从根本上讲,工业化作为生产力进步的必经阶段,是为了提高整个社会的城市化水平,使社会由农村进入城市这一更高层次的文明形态,使更多的人享受城市文明。从短期看,我们通过牺牲城市化,为工业化节省了部分资金,但从长期来看,却给我国经济、社会的长期健康发展造成了损害。城市化建立在工业化基础之上,社会发展建立在经济发展基础之上;反过来,城市化又是工业化的依托,社会发展又是经济发展的依托。城市化水平的提高,对于人口素质的提高,经济的长期发展,起着重大的促进作用。城市化和工业化是互为条件、互相促进的。但过去,我们却给自己制造了一个二难选择的困境:要么是放慢工业化的速度,要么是放慢城市化的速度,二者只能选其一。

(三)传统的城市化战略不能解决我国的城市化问题

^① 孟昕、白南生:《结构变动:中国农村劳动力的转移》,浙江人民出版社,第246页

^② 《中国统计年鉴,1991》第99页

两部门模型中关于二元结构下劳动力转移的局限同样适用于我们,而且在我国农业劳动力接近于无限供给的条件下,靠城市现代工业部门就业机会的增长解决不了农村剩余劳动力问题,甚至解决不了城市本身的剩余劳动力问题。按照传统的城市化道路走下去,只能有以下两个选择;或者是提高我国的城市化水平,导致其它发展中国家普遍存在的“超城市化”,或者是继续以行政手段卡住城市的入口,使大量人口继续滞留在农村,导致“城市化不足”。

三、双重二元经济结构下的城市化战略

(一)八十年代以来,我国经济发展战略和发展格局发生了根本变化

三部门模型的政策结论告诉我们:发展中国家工业化、城市化的出路不在于原有城市现代产业部门的扩张,而在于农村地区本身的发展。从70年代末起,我国经济发展战略进行了根本调整,其要点是:广大农村地区事实上成为工业化的重点;调整产业结构,大力发展轻工业和第三产业,实现经济协调发展;运用市场机制动员社会储蓄,替代过去以抑制消费为主要手段的强制积累方式。经过十几年的发展,我国的经济格局发生了根本的变化。今天我国的经济结构中,乡镇企业已是“四分天下有其一”,在乡镇企业发达的省份,它已是全省经济的“半壁江山”。可以说,中国的经济结构因乡镇企业的崛起已从二元经济结构变成双重二元经济结构:即在原先的城乡二元经济依然存在的情况下,在原先的广大农村地区,又出现了一种新二元经济即乡镇企业所代表的现代产业部门与传统农业的二元关系。

(二)新经济格局的出现为加快城市的步伐奠定了良好的经济基础

第一,乡镇企业的发展,吸收了巨额数量的农村剩余劳动力。据统计,1978—1988年十年间,乡镇企业转移了近7000多万农村剩余劳动力,同期,全民所有制单位净增不过近2000万人,其中,农村剩余劳动力不过800多万,相当于同期乡镇企业吸收农村剩余劳动力的八分之一,^①如此规模巨大的农村剩余劳动力转移,古今中外,从未有过。

劳动力就业结构的变化比起产值结构的变化更能全面地反映一个国家或地区经济发展水平。农业劳动力向非农产业的转移为人口的城市化奠定了最直接的经济基础。因为生产方式的变化决定了生活方式及文化价值观念的变化。现在乡镇企业中的职工同城市企业职工相比,已有众多的相似之处,他们中许多人已初步具备了城市工人的基本特征。更重要的是,乡镇企业的兴起犹如一股大潮,把世代代习惯于安谧、悠闲的田园生活的亿万农民,卷进了充满激烈竞争的商品经济大潮中,新的生产方式,生存环境,给他们的价值观念,生活方式和行为方式带来了急速的变化。

第二,更重要的是,双重二元经济结构的出现,提供了一个传统城乡体制够不到因而无法起作用的“自由空间”。在这个空间之内,城乡之间劳动力、资金、物资、人口的交流机制发生了根本的改变,市场调整机制替代了传统的行政调控机制。在这里,工业化和城市化、经济发展与社会发展紧密结合在一起,互为条件、互相促进,极大地推动了当地经济社会发展。在这个空间之内,一个农业人口只要具备了进城的社会经济条件,或者一方农民具备了建城的条件,就没有什么东西阻止他;一个农业人口或一个地方不具备城市化的条件,也没有什么东西硬去给他“农转非”。这里的城市化过程完全摆脱了不合理的计划干预,变成一个由市场机制调控的社会经济变迁过程。这正是我国乡镇企业发展、双重二元结构的出现在传统体制大背景下所具有的制度含义。其理论和政策价值甚至超过了它所转移的巨额劳动力。遗憾的是,双重二元结构带

^① 《中国人口年鉴,1988》第251页。

来的“自由空间”太少，传统体制的触角依然在许多乡镇企业发达的地方阻碍着这种“隐性城市化”的正常发展。

(三)新的经济格局对原有的城市化战略提出了挑战

由于传统的城市化战略及相应政策的阻隔，工业化的巨大成果并未充分地反映到城市化进程上来。这表现在作为乡镇企业发展依托的小城镇人口的增长在我国近十年的城市化进程当中仍扮演了一个次要的角色，与乡镇企业所转移的农村剩余劳动力的巨大成就相比极不协调。1990年我国城镇人口比重为26.23%，其中，非农业人口比重为18.69%，分别比1981年提高了6.1和4.4个百分点，城市化的步伐大大加快。在城镇人口总数中，镇人口所占比例，基本没有变化，甚至略有降低，并且镇人口增长稍慢于市人口增长(相差1.34个百分点)。但镇人口增长已一改前三十年发展缓慢的状况，基本保持了与市人口增长的同步。这说明两点；第一，1980年以后，在农村工业化的推动之下，以前的城市化战略在发生悄悄的变化；第二，传统的城市化战略仍在起主导作用，仍在阻碍着我国城市化的健康发展。

由于传统的城乡行政隔绝制度，已经实现职业和生活方式变化的乡镇企业职工的身份仍是“农民”。这里的“市民”和“农民”的区别已经不是经济学和社会学本来意义上的区别了，而是以是否获得“平价粮油”、“公费医疗”、“住宅”、“各种价格补贴”及“就业特权”等一系列行政保护下的经济特权为标志了。也就是说，在中国传统的城市化政策下，实现生产生活方式的变化，还不算实现了城市化，只有获得了上述一系列特权之后，才算实现城市化。这意味着城市化过程到今天仍是一个农村人口获取某种身份和特权的过程，而不是一个经济社会的变迁过程。这使城市化失去了其本来的意义，并脱离了经济发展而只为行政手段所控制，使得农民离土离不了乡，进厂进不了城，被死死捆在农村这块土地上，极不利于城市化的正常发展。如此下去，我们将丧失历史赐给我们的发展机遇。

(四)迄今为止，我们仍然缺乏一个明确的完整的符合我国经济社会发展实际的城市化战略及相应的政策体系

进入80年代以后，我国在城市化战略问题的研究上取得了一系列进展。如：在城市发展方针上，提出了“严格控制大城市，合理发展中等城市、积极建设和发展小城镇”；在城市化道路上，提出了“就地消化，就地转移”，“进厂不进城、离土不离乡”等原则；在城市化调控机制上，深入分析了传统城乡壁垒政策对城市化进程的消极影响，并提出了许多改革设想。这些探讨使提出一个完整的城市化战略越来越具有可能性。但过去对于建立一个什么样的城市化调控机制这一城市化的核心问题还未进行深入细致的讨论，而城市化的调控手段没有改变正是阻碍目前城市化健康发展的主要原因。在党的十四大确立社会主义市场经济体制的改革目标以后，这个问题显得尤为迫切。

(五)新的城市化战略

新的城市化战略建立在新的城市化概念及经济发展战略基础之上。它是一个剔除了过去计划经济色彩的以市场机制作为主要调控机制的多元发展战略。

1. 城市化的目的是使更多的农村人口享受现代城市文明，提高人民生活水平和质量。
2. 积极发展小城镇，走以小城镇发展为基础，大、中、小城市共同发展的多元发展道路。

对于发展何种规模的城市为重点曾引起广泛的争论，这些争论对于我们加深对不同规模城市的功能及各自优缺点的认识，起了很大作用。但不能将之作为确定我国城市发展战略重点的主要依据。因为，大中小城市各自都有资料确凿的优点和局限，在国民经济中都有不同替代

的地位和作用,根本无法说清楚谁比谁更好、谁比谁更重要,这种比较本身并不会产生科学的结论。

我们认为,研究这个问题,应该考虑以下两点;第一,我国经济发展格局的变化已经彻底改变了以往城市化模式的经济基础,使遍布广大农村腹地的小城镇大规模发展成为一种客观必然,小城镇人口增长将在城市化进程中扮演主要角色。理论研究的任务就在于及时抓住这种必然,通过理论指导和政策调节,促使这种必然变成现实。因此,积极发展小城镇不是一种主观计划,而是对实际的客观描述。第二,小城镇发展仅是城市化的基础,提以小城镇为重点,有失偏颇,且极易引起误解。鼓励发展小城镇并不意味着就要限制小城镇向中等城市,中等城市向大城市以及大城市自身的正常发展。有些人总是习惯把二者对立起来,这实际是计划经济体制下养成的思维模式。因为,在计划经济体制下,国家投资是城市发展的唯一资金来源。投资规模计划一定,大中城市与小城市的发展就成了此消彼长的关系;而在市场经济体制下,城市发展资金来源多元化,这种此消彼长的关系已不复存在,大中小城市的发展取决于各自的经济基础以及一个农业人口对自己迁入不同类型城市的成本收益状况的估价。所以,再在观念上、理论上、政策上制造这种对立是完全没有必要的,或者说,导致此种对立的经济体制基础已经消失。既然国家只掌握一部分城市发展的资金,而且这一部分比重会随着经济运行机制的转轨越来越小,城市的发展将不再完全按照政府的主观计划去发展,而按市场机制的调节去发展。所以,“积极发展小城镇、适当发展中等城市、限制发展大城市”的提法,应该说,带有一点计划经济的尾巴。笔者在这里不是反对对城市化进程进行计划指导,而是反对用过去的思维方式来计划城市化,主张建立一种适合市场经济体制要求的城市化调控思路。

至于小城镇本身的发展,至少有三种含义;一是原有小城镇自身的发展,自然是向中等城市发展;二是在广大农村地区不断出现新的小城镇即建新的“农民城”;三是大中城市的卫星城镇的发展。这既是小城镇的发展,又是大中城市的新的发展形式。我们“限制发展大城市”,实际是限制大城市的传统扩张形式。而卫星城镇的发展,是克服“大城市病”的办法之一,应该鼓励。这样,城市化会有农民“进城”和“建城”两种形式。以哪种方式为主,不同地区应根据自己的情况,具体问题具体分析。总的来讲,在我国现有的两千多个县城,一万多个建制镇,四万多个集镇中,相当多的建制镇和集镇基础很差,农村人口既要进城,又要建城,二者很难分开。

可以说,没有小城镇的大量发展,我国城市化就没有一个坚实的依托和广泛的基础,而没有大中城市的发展,我国城市化就难以提高水平,保证质量。

3. 以人口“就地迁移”为主要形式。现在,我们提“就地转移”,也就是“进厂不进城,离土不离乡”,这实际是传统城市化战略的行政隔绝制度下一种无可奈何的选择。说明了,就是既要实现就业结构、经济结构的转移,又不要相应增加高消费的城市人口这个“包袱”。随着市场经济体制的深入,城市人口经济特权的消失,这个提法的经济根源会逐步消除。城市化必须伴随一定程度的人口迁移,没有人口和产业的集中,经济发展就没有规模效益和聚集效益,乡镇企业的发展就不会摆脱小规模、低水平的局面,农村耕地浪费、环境污染就难以避免,这一点已成为多数人的共识。农业劳动力既要以乡镇企业为主就地消化,亦即“就地转移”,又要有一定程度的人口迁移和集中,那么,“就地迁移”应该是当前我国城市化道路的最佳概括。

4. 以经济手段为主,行政手段为辅;以市场调控机制为主、行政调控机制为辅。城市化过程既然已不是一个获取身份和特权的过程,而是一个职业和生活方式转移的过程,那么,这个过程就从行政控制过程变为一个经济社会自然变迁的过程。不同类型的城市有不同的迁入成本

及迁入收益状况。一个农业人口能否迁入城市,完全取决于他本人的社会经济能力,以及他对迁入不同城市的成本收益状况的估价。政府的调控重点在于通过各种政策降低农村人口迁入城市的综合经济社会成本,提高其综合的经济社会收益,帮助农民“进得来,住得下,稳定得住”,而不是象过去一直直接规定的谁能迁入,谁不能迁入,并把迁入城市的人口全部费用包下来。

新的城市化战略可以概括为:以实现尽可能多的农村人口享受现代城市文明为目标和原则,以市场机制为主要调控机制,以人口“就地迁移”为主要形式,以小城镇发展为基础的大中小城市共同发展的多元发展战略。

四、当前的城市化政策选择

(一)关于城市化政策的指导思想

时至今日,我国的城市化政策,基本没有大的变动,仍然在用行政隔绝手段严格控制农村人口的流入,换句话说,仍然是一种“关门政策”。这已严重阻碍了我国当前的城市化进程。在城市开门关门问题上理论界存在着激烈的争论。“不能开门”的理由在于敞开城市的大门,农村人口大量涌入城市,必然会超过目前城市的容纳能力,会引起社会不稳定,这种观点实际上在主导着当前的城市化政策。其实,在这个问题上的争论一直存在着思维上的混乱,把两个不同层次的问题搅在了一起,所以总是争论不清楚。首先第一个层次需要明确的是,现在的城市关门政策肯定是不行了,中国城市化按这条道路走下去,将永远没有希望,城市政策的大门必须开。在这一点上应该说没有什么分歧或者说分歧不大。其次,第二层次的问题属于操作性的即城市大门怎么开的问题。是一下放开,还是逐渐开,是快开还是慢开?肯定不会有人主张全部放开,一点限制没有。原先的城乡之间是一条行政隔绝制度,这一“门槛”把农村人口挡在了城市之外。当前改革城市化政策,打开城市大门,不是抽掉这个“门槛”,而是换一个“门槛”,用经济门槛替代行政门槛,用市场门槛替代传统计划门槛。当然,这个替代的过程也是一个逐步的过程。我们政策研究的重点在于科学地确定这个门槛的高度,或者说,这个市场门槛的高低是政府调控的重点,也是城市计划的重点。两种门槛的区别在于:农村人口能否跨越经济门槛取决于农村个体的经济能力和社会能力,这样经济门槛替代行政门槛以后,城市化的主动权由政府转移给农村人口自身,城市化进程将和经济发展进程密切结合在一起,不会发生任何脱节,而会协调统一。

(二)关于目前城市化政策改革

1. 深化城市经济体制改革;逐步取消农业、非农业人口之间的行政壁垒,在城市经济生活中逐步引入市场机制。非农业人口的行政保护下的各种经济特权是阻碍农村人口流入城市的主要障碍。随着经济体制改革的深入,市场调节作用的增大,积极推进粮食、粮油副食品供给、住宅、保险、医疗、价格、劳动就业等各项制度的改革,将逐步消除市民与农民的身份和特权差别。这些问题解决之后,户籍管理制度的改革就纯粹是一个技术问题了。以往的讨论中,常把户籍制度放在一个最重要的位置上,实际上户籍制度只是一个表层的東西,是一种形式,它自身不是城市人口经济特权产生的根源,也不是它的内容。随着城乡人口之间经济特权、行政壁垒的消除,城市大门会自然敞开。1993年,90%以上地区的粮油副食品价格已完全放开;住宅商品化、就业合同制、医疗保险等各项制度改革也大幅度推向深入,这为消除城市化的障碍向前迈了一大步。

2. 在取消城乡人口之间行政壁垒的同时,在城乡之间引入市场调控机制,建立市场门槛,

允许、鼓励具备经济社会能力的农村人口迁入城市，并运用各种经济杠杆积极为此创造有利的条件和环境。进城的农村人口从宏观上讲属于农业剩余人口，不会影响农业生产，因而不会减少粮食总产量，并且具有经济社会能力，不会引起城市混乱。近几年，有些地方存在通过卖城市户口筹集城市发展资金的做法，尽管在现体制的大背景下这属于违法行为，但它在某种程度上反映了市场经济体制下城市化进程的合理要求。在传统体制下，农民买户口是为了买身份、买经济特权，并不一定要迁入城市。在新的体制下，他们购买的是城市人口的生活环境和生活方式。

市场门槛至少应包括以下内容：

①居住成本门槛：农村人口有没有在城市长期租用或购买住宅的能力。

②就业门槛：农村人口自身具备的文化程度和技术能力能否在城市得到一个稳定的就业机会，其就业收入能否维持其在城市的生活费用。这里已不再存在任何制度上的歧视。

③城市公共基础设施门槛：农村人口有没有交纳城市增加人口所需的公共基础设施方面的费用，包括城建、交通、水电费、环境、福利、教育、安全、卫生等方面。

④社会生活门槛：农村人口是否具备在城市生活的价值观念、风俗习惯的适应能力及文化素质等等。

3. 采取增量改革或边际改革的政策

取消城乡行政壁垒的制度改革是我国从根本上消除城乡二元结构的根本途径。但因这项改革涉及面广，关系到几亿人的切身利益，不可操之过急。为避免和减小改革引起的社会震荡，在城市人口各种特权彻底消除以前，可以采取改革中常用的“增量改革”或称“边际改革”的策略。即原有的城镇及城镇人口实行旧政策，新增城镇和新增城镇人口实行新政策。随着原有制度的不断改革和新增城镇及城镇人口的比重不断增大，新制度会逐渐占据主导地位。在此过程中，会出现类似于价格双轨制的城镇双轨制度，最后由双轨制过渡到完全的新制度。

(三) 市场门槛与政府宏观调控

市场门槛的建立并不排斥宏观调控。在城市化的主动权由政府转移给农村人口自身以后，政府不再介入城市化的具体过程，而成为纯粹的调控者。

传统的行政门槛是一个制度门槛，政府调控城市化过程只能靠调整制度，是靠发文件、订政策、划杠杠，完全依靠行政手段的直接调控。这种调控方式的特点是僵化，缺乏灵活性，不能根据不同地方的实际情况采取灵活的政策，容易一刀切。

市场门槛是一个完全可以量化的东西，这为政府运用经济手段进行间接调控提供了极大的便利，可以设想的政府调控杠杆主要有以下内容：

1. 财政补贴杠杆：政府可以采用给与不给、增加或减少对农村人口迁入或新建城市的财政补贴数额来提高或降低市场门槛的高度。

2. 税收杠杆：政府可以运用广泛的税收杠杆来鼓励或限制农村人口迁入城市。即通过增加或减免农村人口迁入或新建城市有关的各种经济活动的税收来鼓励和限制城市化速度。

3. 金融杠杆：通过利率及其它金融杠杆来鼓励或限制农村人口进城或建城的各种有关经济活动，从而达到推动或限制城市化进程的目的。

概括起来讲：市场体制下政府对城市化的计划或称宏观调控的内容有两项：一是按市场规律科学地确定市场门槛的高度，二是综合运用各种调控手段调整这个高度。这是一种以经济杠杆为主的间接调控。

(作者工作单位：山东社会科学院人口所)