

中国城镇化发展滞后原因与对策

钟水映, 李钧鹏

(武汉大学 经济研究所, 湖北 武汉 430072)

摘要: 中国城镇化滞后于工业化和非农化发展的原因, 既有体制原因, 又有内在的经济合理性。要促进农村城镇化加速发展, 引导农村非农生产经营企业适当向城镇集中, 必须从两个方面做起, 一是降低它们在分散经营时由于不规范性和无偿利用外部收益而具有的种种比较优势, 二是创造适宜环境, 扩大非农企业在城镇生产经营所具有的优势。

关键词: 城镇化; 非农业; 集中

中图分类号: F12 文献标识码: A 文章编号: 1000-4149(2001)06-0031-06

The Reasons and Countermeasures of the Urbanization Lag in China

ZHONG Shui-ying, LI Jun-peng

(Institute of Economics, Wuhan University, Wuhan, 430072)

Abstract: Urbanization lags behind industrialization and non-agriculturization in China. System problems and internal economic rationality are the main reasons of the lag. In order to facilitate urbanization and lead to proper centralization of rural non-agricultural enterprises, two things have to be done: first, to decrease the comparative advantages induced by non-standardization and free use of external profits; second, building up fitting circumstances, to expend the advantages of non-agricultural enterprises in production and management in urban areas.

Keywords: urbanization; non-agriculturization; centralization

虽然人们对中国城镇化滞后水平的准确把握还有不同看法^①, 但总的来说, 中国城镇

收稿日期: 2001-05-18

作者简介: 钟水映(1966-), 男, 湖北武汉人, 武汉大学经济研究所副教授, 经济学博士, 主要研究方向为人口与经济发展。

①这里采用“城镇化”一词, 而不用一些人通常使用的“城市化”。在我们看来, “城镇化”和“城市化”都可对应于英文“Urbanization”一词, 其本身涵义并无实质性差异。在国外, 许多国家镇的人口规模很小, 甚至根本就没有镇的建制。达到一定人口规模的居民聚集点, 直接成为市。因此, “城市化”可以较为准确地反映人口聚集的现象和过程。在中国, 人口聚集包括向“城市”(city)和“镇”(town)的集中过程, 城市建制的设立较为严格, 一些镇人口规模相当大, 早已超出国外“市”的规模。因此, 用“城镇化”似乎更准确反映人口聚集的客观现象。事实上, 许多学者使用“城市化”的概念时, 也同时包含了中国乡村人口向“镇”集中这方面的含义。他们只不过沿用习惯用法罢了。从长远来看, 中国的现行城市体制有必要进行改革, 改变目前的撤县设市的作法, 而实行按人口聚集区居民规模等指标为主要参考依据的城市设立制度, 实行以县管市、一县多市的体制。(参见钟水映,《人口流动与社会经济发展》, 武汉大学出版社, 2000年版, 第231-232页。)到那时, 使用“城市化”一词就会顺理成章地较为全面地反映我国人口聚集的现象和过程了。

化发展滞后于经济发展水平与结构转换进程,已经成为不议之论^①。人们陈述城镇化滞后的种种弊端^②,阐述推进城镇化进程的现实意义,甚至认为城镇化将成为今后一个时期我国经济增长的轴心^[2-3]。特别是“十五”计划提出把推进城镇化作为优化经济结构、增强发展动力的重大措施之后,理论界与实践部门推进城镇化发展的呼声日高。另一方面,90年代,我国不少地区却出现了“超常规”或“超前”发展城镇化的现象,留下诸多后遗症^[4]。笔者认为,中国的城镇化发展与工业化和非农化的演进过程确实出现了某种程度的不合谐,现阶段推进城镇化对促进经济增长的作用也较为明显。但是,对于中国城镇化发展滞后的原因,需要作进一步的深入分析,才能对症下药。采取合理的推进城镇化发展的对策措施,以避免走上一条欲速不达、一轰而上的城镇化之路。

一、中国城镇化发展滞后的原因分析

对于城镇化滞后于工业化和非农化发展的原因,部分学者把它归结于体制原因,即由于限制乡城人口流动和迁移的以户籍制度为代表的制度安排,导致了城镇化水平未能与工业化和非农化同步发展^[5]。笔者部分赞同这种观点。因为,如果没有至今仍然存在的种种制度性障碍,相当多以钟摆式流动于城市和农村之间的暂时性流动人口就会转变成市民,城镇化水平会比目前的统计水平高出一截。但是,另一方面,笔者也认为,即使我们把这种因素考虑进去,按照“滞后论”者的分析角度,我国城镇化水平仍然是偏低的,仍然是滞后的。80年代中期以来,我们逐步放宽了乡城人口流动的限制,如吸收农民自理口粮进入城镇落户、实施蓝印户口制度等等。但城镇化水平提高有限,甚至在90年代以来步伐趋缓。如1979~1988年,我国市镇人口年均增加1140万人,城镇化率每年上升0.79个百分点,1989~1998年,市镇人口每年只增加928万人,城镇化率每年上升0.46

个百分点。而在城镇化速度放慢的90年代,前半期城镇化发展速度又明显高于后半期。如1989~1993年,市镇人口每年增加938万人,城镇化率每年提高0.47个百分点,而后半期的1994~1998年,市镇人口每年增加918万人,城镇化率只增加0.45个百分点^[6]。应该说,10多年来,乡城之间的壁垒是在逐步松动,而且越来越多的乡城流动人口以各种不同方式进入到城镇,其中的相当部分已经融入城镇,成为城镇人口。但城镇化从绝对人口到相对速度都有所下降的事实,则说明把城镇化滞后及发展速度缓慢的原因简单地归咎于体制因素是缺乏充分的说服力的。

笔者认为,80年代我国城镇化速度之所以在一段时间里有较快的提高,主要是得益于城镇数量的增加和长期城乡隔离后乡城人口迁移的一种补偿性增加。由于大规模撤县设市、以市带县和撤县设区,新兴城镇的设立使得因行政区划变化而造成市镇人口数量有较大的增加。到了90年代中后期,这种行政区划变动几近尾声,由此带来的城镇人口数量增加效应迅速降低。由此可见,80年代以来,我国城镇化发展,主要形式之一是“据点”的增加。单靠据点增加式的发展模式,城镇化水平提高空间有限。要大幅度提高城镇化水平,必须在适当增加城镇数量的同时,走城镇内涵扩大的道路,这就涉及到农村非农产业向城镇集中的问题。从长期的根本性原因来讲,我国城镇化水平发展缓慢,原因在于农村非农产业没有有效地向城镇集中。我国的NU比一直居高不下,甚至在90年代仍然呈上升态势,集中说明了与世界各国相比,我国城镇化发展缓慢的原因及我们努力方向所

① 通常人们论证中国城镇化滞后的方法有三种:一是拿中国的经济结构与钱纳里的“多国模型”对比,认为中国城镇化滞后10多个百分点;二是用所谓的IU比和NU比的国际比较,分析中国的社会经济结构的扭曲,结论也认为中国城镇化滞后10多个百分点;三是从“隐性城市化”分析的角度,提出我国农村地区被统计数据排除在城镇之外的隐性城市人口和城市化水平达10%。笔者对此结论略持不同意见,认为实际上中国城镇化水平与统计资料相差大约7个百分点左右,关于此问题的研究,另有专文论述。

在。

非农产业分散存在于广大乡村地区,既有前述的大国农村地区市场需求因素,又有历史上城乡隔离体制的影响。应该说,90年代以来,各地为实现农村地区非农产业的集中采取了一定的措施,如遍布各地大大小小的各级开发区的设立,就是为了筑巢引凤。在一些地方,开发区吸引了一批投资项目,但总体来看,对引导乡村非农产业集中仍然效果有限。要做好引导乡村非农产业适当集中这篇文章,首先得对乡村非农产业分散发展的机理进行分析,然后采取有针对性的措施。

农村非农产业分散于乡村发展,从生产力布局的角度看,其经济上的不合理性是显而易见的,它不能够充分利用城镇所拥有的人力资源、技术、信息、管理、交通、市场等优势,带来资源浪费、环境破坏等弊端,是一种不可持续发展模式。然而,对于乡村非农企业分散发展的既成事实,我们不能停留在肤浅的理论分析上面,更不能简单地以行政方式进行集中,而要深入分析其分散发展的内在根源,采取相应的对策。就广大中西部地区而言,乡村非农企业分散发展,既有供求双方内在的合理性,又有体制性背景因素,具体说来,可以概括为如下几个方面:

从需求的角度来看,对乡村非农企业生产经营的产品需求大多来自于当地农村社区的农民,有些产品虽然质量较差,但符合农民的消费需求,并以其低廉的价格迎合了农民较低的购买能力。尤其是有些产品,农民的需求呈不稳定的季节性变化,而且往往欠账交易或以其他方式支付作为手段,基于地缘和亲缘关系,分散地兴办于乡村的企业对付这些情况比兴办在城镇的正式企业有一定优势。由此,一定社区圈子里的相对较稳定的需求使得小规模、低水平的非农产业企业得以维持。

从供给方面看,把企业分散地布置在乡村,固然有其不利的一面,但可以获得的有利

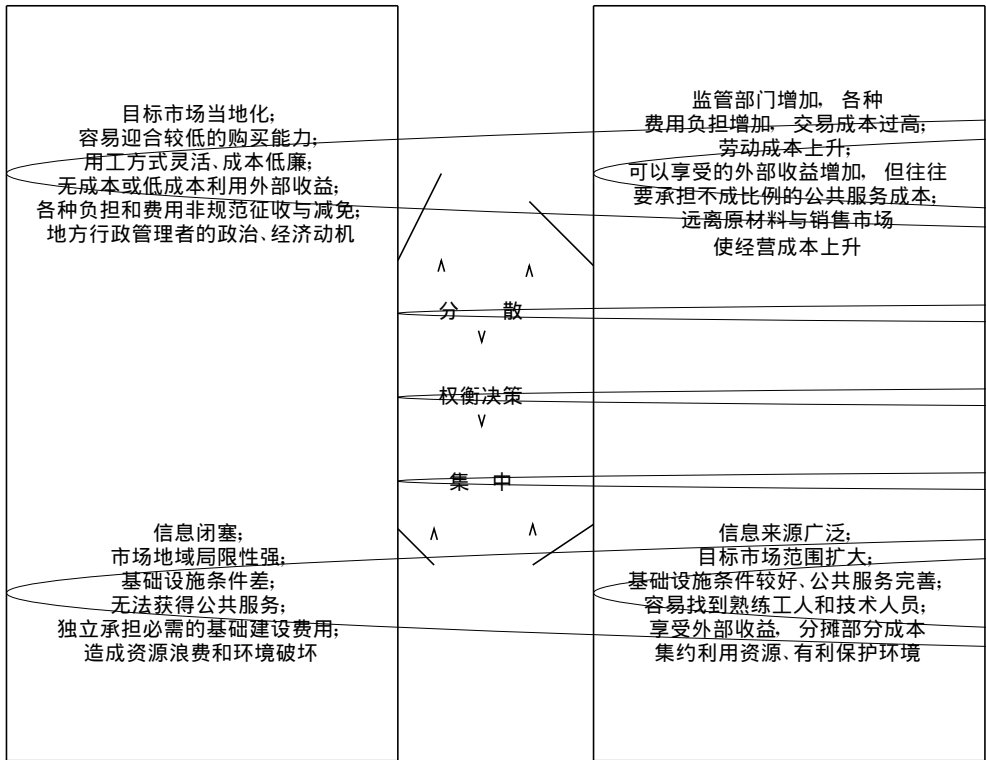
因素也不少。最为突出的是,企业可以大大降低其生产经营成本。把企业放在乡村可以节约的成本有:①有些企业本来就是就地取材,就地销售产品,把企业办在家门口,符合经济原则。②可以以临时工的方式极为方便地从大量的闲散乡村劳力中招收工作人员,可以说是召之即来,挥之即去。这种对企业员工非正式的录用和管理模式,极大地降低了企业人工成本,也十分适应目前农村多数农民兼业经营的现实。在城镇,企业要实行如此灵活的用工制度,几乎不太可能。③企业用不着为员工提供食堂、宿舍等设施,把有限的资金和精力全部放在生产经营上,省却了管理者的许多麻烦。④企业使用的土地及其他资源都是自己或本村的,只要与本来就十分熟悉的乡村干部搞好关系,就可以不用或很少交纳各种费用。⑤可以较为方便地逃避有关部门的监管,省却五花八门的各种正当和非正当的费用。例如,许多分散发展的单个非农企业,可以视而不见其给当地产生的环境污染,不采取如何防范和处理措施。在城镇,这种现象容易引起居民和相关部门的注意,必须付出一定的治理费用。这其实是分散发展的非农企业利用了农村地区的外部收益而可以不付出相应的成本。

此外,乡村非农业企业难以向城镇集中,还存在另外一个体制性障碍,那就是农村社区的基层行政管理者并不热心甚至反对所管辖的区域内的非农企业向城镇的集中。对他们来说,在辖区内兴办了多少非农企业,是其政绩的一个重要指标,他们会紧紧抓住不放。另一方面,在实行农民家庭承包责任制后的广大乡村,集体经济的来源主要就是那些非农企业。没有非农企业的乡村往往成为空壳村。基层干部从维护集体经济利益的角度出发,不愿放手,让肥水流入外人田。虽然作为村集体的企业,搬到城镇发展同样可以为乡村集体做出利益贡献,但这其中有一个不太好说出的理由就是,许多乡村企业事实上已

经成为基层干部门的小金库或招待基地,平时对外往来或不太灵活的时候,企业可以派上用场。一旦企业迁往城镇,这点方便就变成不方便甚至就没有了,他们自然不希望非农企业向辖区外的地方集中。这也是为什么一谈集中,每个乡镇都大兴土木,搞自己的开发区,结果仍然是一个空壳,形成不了集中的根本原因所在。

由此可见,狭隘的目标市场定位与低收入和低下的购买力相适应的产品和营销方

式、非正式的生产和管理模式和不计成本的外部收益,使得非农产业在农村分散经营的交易成本和经营成本大大降低,而在城镇生产经营可能所具有的诸如人力资源、技术、信息、管理、交通、市场等优势大打折扣,对它们难以产生足够的吸引力。加之上述的体制方面的因素,使得农村非农产业难以向城镇集中。在其市场定位、生产管理方式没有根本性变化的前提下,勉强要求它们向城镇集中,很可能就是断送企业的开始。



分散于乡村生产经营

集中于城镇生产经营

二、引导农村非农产业向城镇适当集中的思路对策

对于广大农村地区目前存在的众多的分散发展非农企业而言,确有一部分是那种只为周边乡里提供简单产品和服务的微型作坊式企业。让它们集中,既不经济,又不方便,可以说它们有天然分散经营的内在要求,

而且它们也不是造成农村资源浪费和环境破坏的主要力量,我们也没有必要强行要求它们集中。对于大多数农产品加工和工业品制造企业而言,情况则完全不一样,农村地区的可持续发展要求它们必须改变生产经营方式,其合理的出路就是向城镇集中。从上图对影响农村非农企业生产分散和集中的众多

因素的分析中,我们可以看出,要把农村非农生产经营企业适当向城镇集中,必须从两个方面做起,一是降低它们在分散经营时由于不规范性和无偿利用外部收益而具有的种种比较优势,二是创造适宜环境,扩大非农企业在城镇生产经营所具有的优势。由此强化促成非农企业适当集中的推力和拉力。具体而言,可以从以下几个方面入手:

第一,通过“造市”引导企业突破目标市场本地化的格局,把农村地区城镇发展与非农企业市场扩展联系起来,实现分散的作坊式的手工生产向集中的现代大生产过渡。企业经营者都有把企业做大的内在动力,许多农村非农企业之所以长期偏安一隅,主要还是市场拉力有限。在这方面,政府应该发挥服务的功能,收集和提供市场供求信息,规划和引导农村地区城镇发挥自身特色,形成一定规模的市场和辐射能力,吸引所在区域内的非农企业的集中。

第二,规范分散经营者的生产经营环境和秩序。对于在经营者自己所在社区内生产经营的企业,在土地使用许可、各种规费的征收、环境保护措施的落实等方面,应该严格按照有关规定认真执行。杜绝它们无偿使用外部收益或给农村社区带来外部成本而不付出相应的代价。

第三,通过建立现代企业制度,规范企业经营管理,实现农村非农企业的政企分开,淡化基层行政力量障碍非农企业向城镇集中的阻力。许多乡村非农企业的兴办和发展,首先是地方基层行政力量的参与和引导。这些企业也定位于兴地富民,乡村社区政府往往用集体的部分资产投资于企业,从而获得了对企业的部分(有时甚至是很大的)支配权。要让他们放弃一部分既得利益,让企业向城镇集中(集中于城镇之后,上述利益其实并没有完全丧失,只不过地方觉得不方便而已),必须对他们作出合理的利益分配。为此,一方面要建立现代企业制度,规范企业经营管

理,使企业不再受到一些不合理的利益侵犯,另一方面则要尊重现实,在企业改组改制中,让乡村社区政府按其集体投资部分获得合理的利润,并在企业生产经营过程中尽可能考虑对当地的拉动作用。这样,乡村社区政府才能心甘情愿地让所属地域内的非农企业向城镇集中。

第四,利用乡村合并和基层机构改革的契机,引导乡村非农企业向域内最有前途的明星城镇集中发展。我国农村地区城镇的发展,一个突出特点就是对行政力量依赖程度较大。地方行政力量所在地,一般也是非农企业相对集中和初具规模的城镇。但由于我国乡镇规模本身较小,这种各基层辖区相对集中和发展的模式最终形成的是小集中,大分散的局面。目前正在进行的乡村合并,为解决这一难题提供了契机。通过合并,弱化地方行政力量对非农企业集中发展的分流牵制,有助于企业真正按市场机制要求,利用城镇的积聚效应而逐步向真正有发展前途的明星城镇集中。

第五,要造就农村地区非农企业在城镇发展的宽松环境,放水养鱼,而不是竭泽而渔。一方面,要解除农村非农企业在城镇中进行生产经营活动时所受到的方方面面的身份歧视,给予他们同等的市民待遇。另一方面,要特别注意不加重城镇非农企业的负担。目前许多地方的农村非农企业有心到城镇中谋取更大发展,可是各种费税多如牛毛。许多部门只管收钱,不问服务,恨不得要在人身上扒下一层皮来。要在基层进行体制改革精简人员的同时,大力提倡放水养鱼,给予进城农民一定的优惠政策,让他们顺利地到城镇中立住足,扎下根。

第六,促进非农企业向城镇集中发展,还应该同时积极进行农村农业生产制度创新。许多农村非农产业不能顺利集中到城镇,是同经营者及大量农村劳动力普遍存在的兼业经营活动有密切关系。要改变非农企业经营

者兼业经营状况,主要是要进行农地制度创新,让有能力、有愿望的农民顺利把其生产经营活动转移到城镇中来。我们的设想是利用农村进行税费改革的时机,把目前事实上的农民长期承包经营权转换成对土地的永久租赁权(也可以称之为“永耕权”、“永佃权”),按照土地的等级,一次确定获得土地使用权每年所应该上缴的“佃费率”。农民有根据市场行情自由安排生产经营的权力,并明确规定在不违反国家土地管理法有关土地使用规定的前提下,农民可以把这种““永佃权””下传给子女,也可以转让给其他人。这样,在一部分农民从事非农产业生产经营,准备脱离农业生产甚至迁入城镇时,他们可以较为顺利地市场上以一定的价格出让其“永佃权”。获得其土地“永佃权”的农民,可以扩大生产经营规模,进行生产技术和耕作方式的革命性变革,顺利实现农业生产方式的现代化。

出让土地“永佃权”的农民,顺利实现身份转换,融入到城镇之中。而且,他们出让土地“永佃权”的收益,正好可以为其在城镇从事非农产业生产经营提供必要的补贴。这是把农业生产经营方式变革和城镇化进程有机结合起来较好选择。

参考文献:

- [1] 孙永正. 城市化滞后的八大弊端. 城市问题, 1999 (6).
- [2] 周振华. 经济增长轴心转移: 中国进入城市化推动经济增长阶段. 经济研究, 1995, (1).
- [3] 齐红倩, 刘力. 城市化: 解决我国有效需求不足的关键. 管理世界, 2000, (2).
- [4] 董黎明. 90 年代中国城市超前发展战略透视. 城市, 1999, (3).
- [5] 朱宝树. 转型时期的农村人口城镇化与非农化滞后问题分析. 中国人口科学, 2000, (4).
- [6] 课题组. 关于加快小城镇发展的对策研究. 经济研究参考, 2000, (3)

[责任编辑 齐明珠]

(上接第 47 页)

惟一的出路就是加紧培育完善的金融市场。其二,“长江一线”和“西南一片”连接点的战略地位要求它成为西部地区的金融中心。因为实施西部开发战略需要巨额的资金,仅靠内源融资和政府投资是杯水车薪,关键在于启动民间投资和引进外资,这客观上要求在西部构建一个具有较强资金融通能力和辐射能力的金融中心,重庆市当仁不让。

第三,西安市的科研实力强大,因而发展其科技事业和高新技术产业是西安市在西部大开发中必须扮演而且能够扮演的角色,更是它增强中心城市实力的重要之举。

第四,成都市的行业结构比较完善,不管是交通、批发、金融,还是科研事业都显示了强大的实力,因而今后的发展可能比较稳健。

参考文献:

- [1] 中国城市统计年鉴 1999. 北京: 中国统计出版社, 1999.
- [2] 马野. 中心城市的经济理论与实践. 北京: 中国展望出版社, 1986.
- [3] 罗生智. 发挥城市的经济中心作用. 北京: 经济科学出版社, 1986.
- [4] 王喜录. 重庆应在西部大开发中形成合力. 重庆日报, 2000. 2. 23.
- [5] 中信实业银行重庆分行课题组. 西部大开发与成都改革发展思路. 厂长经理日报, 2000. 3. 1.

[责任编辑 齐明珠]