中国特色城镇化与我国的“三农”问题

任柏强

(温州大学, 浙江温州 325035)

摘要: 十六大报告的一个突破性的提法, 就是跳出了传统的就农业论农业、就农村论农村、就农民论农民的局限, 站在整个国民经济和社会发展全局的高度, 来考虑如何解决农业、农村和农民问题, 从而提出全面繁荣农村经济, 加快城镇化进程的思路, 也就是走中国特色城镇化道路。这种“特色”集中表现在它同解决农民、农业和农村问题, 即“三农”问题紧密联系在一起。

关键词: 中国特色; 城镇化; “三农”问题

中图分类号: F291 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-4149(2004)06-0001-06

Urbanization With Chinese Characteristics and the “Three Agricultural Issues” in China

REN Bai_qiang

(Wenzhou University, Wenzhou City, Zhejiang Province 325035)

Abstract: One of the breakthroughs in the Report of the 16th National Congress of Communist Party of China is the move away from the traditional way of looking at the agriculture, rural area and peasantry issues (Three Agricultural Issues) separately, which are now viewed within the settings of the national economy and social development. The idea is proposed to boom with Chinese characteristics. This character is demonstrated in solving the issues of peasantry, agriculture and rural areas with a whole view.

Keywords: Chinese characteristics; urbanization; “three agricultural issues”

从理论上说, 城镇化与城市化的提法, 本身并没有本质上的区别。十六大报告之所以采用“城镇化”的提法, 而不是采用“城市化”提法, 主要是考虑内涵更加符合我国的实际。我国农村需要向外转移的人口达数亿之多, 仅仅依靠大中小城市是有很大的难度的, 这就必须采取“两条腿走路”的方针, 即大中小城市和小城镇共同吸纳农村人口。在长达几十年的城乡二元经济社会结构下, 我国大中小城市的发展, 一直是独立于农村之外, 与农村问题的解决无关; 而改革开放以来我国政府提出发展小城镇战略时, 总是同解决农村问题紧密联系在一起。这就形成了十六大报告所提出的: “坚持大中小城市和小城镇协调发展, 走中国特色的城镇化道路”。

一、农村经济体制改革推动了农村工业化

我国农村工业化的启动, 根源于对传统农村经济制度的变革。我国经济体制改革之前, 农村劳动力向非农产业的转移, 受到极其严格的限制, 其目的是为了保证国家统购统销政策的贯彻落

收稿日期: 2004-03-09;

作者简介: 任柏强(1953-), 男, 浙江上虞人, 温州大学副校长、社会经济发展研究所研究员。

实，即保证国家获得一定数量的、廉价的商品粮供应城市居民，以维持城市职工的低工资制度，而其本质则是将农业部门的利润乃至农民一部分必要劳动报酬转移到国家控制的工业部门，支撑国家工业化的资本原始积累。由于大量农村劳动力被约束在当时效率极低的农业部门，受日趋下降的人均土地面积的制约，劳动边际收益近乎等于零。以市场取向为特征的农村制度变革，促使生产要素由边际生产率低的农业部门，流向边际生产率高的非农业部门，逐渐成为拉动我国国民经济增长的重要支柱。1978~2002年，乡镇企业新增就业1.20亿人，占全部农村劳动力的28%，对GDP增长的贡献率由1978年的4%上升到27%。乡镇工业在全国工业增加值中的比重超过1/3，也明显超过国有工业。

按照市场经济运行的一般规律，工业化应该越来越主要地表现在城市，即工业化过程与城市化过程是相辅相成的。因为城市化具有推进工业化所特有的优势，如规模经济和聚集效应等。一般情况下，农村工业化在前，城市工业化在后，城市工业化是农村工业化的必然趋势。但改革开放以来，我国却出现逆常规的现象，即工业化重心从城市转向农村，城市工业化在前，农村工业化在后。因为以往建立在城乡二元结构、城市偏好的超前工业化发展战略，即优先发展重工业的赶超型经济发展战略，只完成产业结构的转变，却没有完成就业结构和生存方式的转变，城市化明显滞后于工业化。1949~1978年的30年间，我国城市化率仅提高8.3个百分点，年平均增长0.28个百分点，比世界同类发展水平国家偏低20个百分点。城市人口仅占总人口的19.4%。80%以上的国民被排斥在现代工业文明和城市文明之外。以城市为基地的工业化并没有完成改造中国社会的历史使命，而是将这个艰巨的历史任务留给了为城市工业作出重大贡献的几亿农民。

以市场取向为特征的制度变革所导致的农村工业化加速进程，已经持续一二十年，有力地推动着我国国民经济增长。但是，随着时间的推移，农村内部的制度变革对推动农村工业化乃至国民经济增长的力度，正在逐渐减弱。其主要原因在于，虽然就总体而言，直接影响劳动力等生产要素在农村各部门之间流动的制度和政策限制，已经基本上被消除，但仍然存在着大量的生产要素（尤其是劳动力要素）尚未得到合理配置。在过去的20多年，尽管乡镇企业已经吸纳了大量农村剩余农业劳动力，但农村劳动力在此期间的自然增长则超过了乡镇企业对劳动力的吸收。如果不打开城乡之间的劳动力流动闸门，农业部门的劳动力数量不仅不会减少，还会持续增加。仅1997年、1998年两年的统计，从事农业的劳动力就净增366万人，1999年、2000年每年至少也净增100多万人。问题的症结在于我国农村工业化，是在城镇化严重滞后的背景下运行的。农村剩余农业劳动力向乡镇企业转移，是采取“离土不离乡”的就地转移方式。剩余农业劳动力就地向乡镇企业转移，比起旧体制下农民没有选择职业的自由，缺乏必要的劳动力流动机制，无疑是一个大的进步。但是，这种初级形态的劳动力市场，毕竟存在着很大的局限性。这突出表现在剩余农业劳动力转移，在就业空间上的封闭性和分散性。这里所说的封闭性，指的是面向农村，就地转移；这里所说的分散性，即88%分布在村落，向小城镇集中仅占12%。这就必然严重地制约着乡镇企业的规模效益、竞争能力和集聚能力。以乡镇企业最为发达的苏州、无锡、常州地区为例，至1993年底，平均每平方公里拥有乡镇企业11.3个，每个企业仅有从业人员19.2个，固定资产总值24.7万元。至于内地和边远省份广大的乡镇企业，其分散、简陋、技术落后的状况，更是可想而知^[1]。为了改变乡镇企业这种先天性弱点，即布局过于分散，规模过于狭小，竞争力异常脆弱，客观上要求乡镇企业必须向城镇集中。

特别需要指出的是，我国国民经济经过20多年高速增长的数量积累，已经呈现质的变化，即绝大部分商品的供给已经满足或超过市场需求，由卖方市场变成买方市场，大多数乡镇企业在市场导向下经过多年的发展已经饱和，不再有超常发展的空间，而高技术含量的生产领域虽然市场广阔，却需要乡镇企业进行重大的结构性调整，不可能再以低技术和粗放经营的方式跨进结构升级这道门坎。况且，80%以上分布在村落的乡镇企业，由于缺乏所必需的公共基础设施，缺乏

素质较高的技术和管理人才，这就难以再走“离土不离乡”的道路。与此相联系，乡镇企业吸纳农村剩余农业劳动力的能力趋于下降。即从“七五”期间年均925万人，降到“八五”期间年均719万人，降到“九五”期间年均320万人，再降到2001年的101万人^[2]。我国经济改革以来的一二十年间，数以千万计的农村剩余农业劳动力转移到乡镇企业，在一定程度上替代城镇化的发展，但是这种替代终究是有限度的。农村人口城镇化规律是不可阻挡的，限制城镇化是积累矛盾，加剧矛盾，而不是解决矛盾。这就要求我们必须把农村工业化转移剩余农业劳动力与城镇化有机地结合起来。

二、农村工业化推进了农村城镇化

伴随农村工业化的推进和乡镇企业的发展，城镇化问题便逐渐被提到议事日程上来。早在1983年，费孝通教授就提出了“小城镇、大问题”，当时就受到党中央的高度重视。与大中城市相比较，农村小城镇的计划体制包袱较轻，容易实行新的户籍制度。1984年1月下发的《中共中央关于1984年农村工作的通知》，就正式宣布允许农民自理口粮进入集镇落户。由于小城镇户籍含金量低，福利性补贴少，决定我国户籍制度改革，是从小城镇开始。早在20世纪80年代初，浙江省温州地区就率先突破城乡分割的二元户籍制度，鼓励农民自理口粮进城，自建住宅落户，自办企业发展，成功地走出一条依靠农民自身力量建设城镇的新路子。温州市的龙港镇曾被誉为了“中国第一座农民城”。龙港镇是由5个小渔村组成的，仅有6000人，现在已建成一个拥有10万镇区人口的新兴工贸港口城镇，工业产值达70多亿元。目前城区10万人就有6万人来自周边乡村先富起来的农民。1993年9月30日，国务院有关领导主持召开会议，专门研究小城镇户籍制度改革。1997年10月，党的十五届五中全会进一步提出了积极稳妥地推进城镇化的战略目标。指出发展小城镇是推进我国城镇化的重要途径。随后，中央出台了第一个有关城镇化的专门文件，即《中共中央国务院关于促进小城镇健康发展的意见》。“十五”规划把城镇化提升为国家发展的重大战略。2001年3月，国务院批转公安部《关于推进小城镇户籍管理制度改革的意见》，并于当年10月1日起在全国范围内推行小城镇户籍制度改革。

与此同时，我国小城镇呈加速发展态势。据国务院体改办中国小城镇发展研究中心介绍，1978年，我国有建制镇2176个，到1988年发展到11481个；1992年以后进入高速增长期，到2001年底已突破2万个，达到20374个。也就是说，最近10年间，我国平均每年新增小城镇800个左右。发展小城镇在城镇化战略中占有重要地位。1978~1999年，我国城镇人口增加2.1亿人，扣除城镇人口自然增长部分，吸纳农村人口1.4亿人，其中小城镇吸纳8000万人左右^[3]。20世纪80年代，我国各地的实践是，先创办乡镇企业，尔后发展小城镇，这样做容易造成过于分散的弊病。正确的指导思想应当是，把发展乡镇企业和建设小城镇有机结合起来。在做好小城镇建设规划的同时，制定相应的优惠政策，把乡镇企业逐步吸引到镇上来使小城镇成为乡镇企业的载体，为乡镇企业的发展提供各方面的服务。小城镇本身也因为可以得到乡镇企业在财力等方面的支持而日益兴旺繁荣起来。使小城镇成为当地农村经济、政治、文化的中心。目前我国仍然有相当数量分布过散、缺乏规模效益的乡镇企业，迫切需要改善布局和基础设施条件，但由于自身条件和外界条件的限制，它们中的绝大多数还很难向大中城市集中。而乡镇企业进入小城镇的门槛较低，又可以提供比村落相对优越的环境条件。我国广大农村地区的小城镇相对于分散的村落，基本上都具备以下功能和优势：劳动力集聚优势、公用性生产设施集聚优势、社会事业性设施集聚优势、生产资料和生活资料市场集聚优势，等等。由于具备上述一系列优势，使得乡镇企业向城镇集中，可以获得聚集经济效益与规模经济效益，即使得乡镇企业的经营活动变得更加有效率、经济效益更高。

今后我国农村剩余农业劳动力的转移，将有很大一部分面向第三产业。如果绝大部分乡镇企

业分布在村落，第三产业的发展将会严重受阻。目前，在全国乡镇企业创造的总产值中，第三产业只占 13.15%，在全国乡镇企业从业人员中，第三产业只占 26.4%。明显低于全国平均水平。与第一、第二产业相比，第三产业具有生产过程与消费过程合二而一的特点。不象第一、第二产业那样，可以在甲地生产，拿到乙地消费。而且第三产业要求有一定人口集中度，即人口必须集中到一定规模，第三产业才有盈利的可能，才能作为产业来经营，也才能有供给。我国乡镇企业那种“离土不离乡”的制度性障碍，使得我国经济增长中潜在的就业空间始终没有释放出来。农村剩余农业劳动力就地转移模式，极大地限制着第三产业的发展。我国乡镇企业的这种分散型布局，未能有效地促进每个“点”的人口集中，绝大多数的“点”都达不到多数第三产业所要求的基本“入门人口”。而当小城镇发展起来之后，各种商业、服务行业，以及交通、运输、通讯和娱乐业，都会跟着发展起来。根据发达国家的经验，每增加一个制造业的就业岗位，就可以相应增加两个服务业的就业岗位。由此可见，我国第三产业的就业容量还是相当大的。小城镇发展起来之后，不仅乡镇企业的发展有了相适应的载体，而且第三产业的发展也有了相适应的载体，这就可以容纳大量劳动力就业，为农村剩余劳动力的转移开辟广阔的空间。

综上所述，要解决我国“三农”问题的最核心问题，即农业剩余劳动力的转移，除了继续发展乡镇企业外，还应重视发展小城镇。因为乡镇企业向中心城镇集聚、集中的过程，必然会带动周围农村的劳力、资金、技术等生产要素，不断地从农村中分离出来，向中心小城镇集中，特别是第三产业的加速发展，可以成为吸纳农村剩余农业劳动力的重要载体。小城镇初期兴起的第三产业，一般是以商业服务业为主，具有投资少、见效快、技术条件低的特点，比较适合刚刚进入城镇的农民谋生的手段。随着乡镇工业和小城镇的发展，第三产业还会进一步向纵深化发展，即从简单的仅包括衣、食、住、行等商业服务业，扩展到为生产服务的广告、运输、批发、零售、金融、保险、房地产等活动，为生活消费服务的旅游、文化、娱乐等领域，以及为社会公共需要服务的机关、社会团体也都成为第三产业的一项内容。第三产业服务活动专业化的特性，必将有力地推进着城镇经济的发展，使其处于一个方兴未艾的旺盛时期。一方面是城镇化的全面推进必将促进和带动第三产业的大发展，另一方面第三产业的健康发展又是城镇化的后续动力，这种后续动力的作用主要表现在：生产配套性服务的增加和生活消费性服务的增加。如果说，农村工业化带来的是城镇规模的扩张和城镇数目的增多，即主要是城镇化在“量”上的扩张，那么，第三产业促进的是城镇软硬件设施的完善和人民生活水平的提高，即主要是城镇化在“质”上的提升。因为第三产业大多是劳动密集型和知识、技术密集型行业，不仅能够吸纳较多的劳动者就业，成为加快城镇化进程的重要因素，还有利于提高乡镇企业经济运行的质量和效益。由此可见，乡镇企业和小城镇是一对孪生姐妹，相互促进，共同繁荣。

当前摆在我们面前的问题，已经不是要不要发展小城镇，而是如何发展小城镇。据统计资料显示，2000年我国的建制镇已超过2万个，比1978年增长近10倍。大约2亿多人口生活在小城镇。也就是说，在我国目前（2001年）城镇4.8亿人口中，小城镇占50%左右。小城镇近20年的快速发展，对解决我国农业、农村和农民问题，发挥着重要作用。但是，在小城镇发展问题上，也存在着值得引起注意的倾向。2000年底对全国17805个镇（不包括县城）进行统计，平均每个镇镇区非农业人口仅2248人，由于小城镇规模偏小，不少地方出现了“村村像城镇，镇镇像农村”的现象，缺乏投资和就业的吸引力。也就是说，由于小城镇规模小，聚集效应差，第三产业比重低，社会保障严重滞后，极大地制约着农民转移的规模和速度。20世纪90年代以来，农民工持续不断地涌向大中城市，一些经济实力较强的乡镇企业也开始向大中城市进军。这种市场导向说明大中城市的聚集效应明显超过小城镇。就小城镇搞得较好的江苏省来说，目前平均每个建制镇总人口为4671人，其中非农业人口仅2605人。由于人口规模偏小，基础设施和公共设施投入的机会成本偏高，不能有效吸引乡镇企业向城镇集中。与此相联系的，第三产业发展严重

滞后。为了改变这种状况，十六大报告指出，发展小城镇要以现有的县城和有条件的建制镇为基础，科学规划，合理布局。在城镇数量的布局、城镇规模的把握、城镇功能的定位上，需要有一个科学的规划，不能遍地开花，盲目铺摊子，搞低水平重复建设。今后要把小城镇建设的重点放到县城和部分基础条件好、发展潜力大的建制镇，使之尽快地完善功能，集聚人口，发挥农村地域性经济、文化中心的作用。发展小城镇的关键在于繁荣小城镇经济，这是小城镇发展的基础。城市的核心是“市”，从来应当是先有“市”后有“城”，水到渠成。规划小城镇要着重考虑这个问题。要把引导乡镇企业合理集聚、完善农村市场体系和社会化服务等与小城镇建设有机结合起来，把发展小城镇的基础夯实。

三、中国特色城镇化应着眼于解决我国的“三农”问题

在讨论我国城市化道路时，学术界一直存在着不同的看法。有的主张把重点放在发展大城市（包括特大城市），有的主张把重点放在发展中等城市。我们并不否认，大中城市的城市功能、城市竞争力，的确有着小城市和小城镇无可比拟的优势。与此相联系，大中城市的第三产业（衡量城市质量的一个重要指标）比起小城市和小城镇要发达得多。统计资料表明，我国100万~200万人的大城市，第三产业比重都在45%以上，而20万人以下的小城市，第三产业仅占23%。但是，应当指出的是，无论大中城市具备多大的优势，也不可能取代小城市和小城镇的作用。“十五”计划纲要在阐述我国城镇化战略时，着重指出：“要遵循客观规律，与经济发展水平和市场发育程度相适应，循序渐进，走符合我国国情、大中小城市和小城镇发展的多样化城镇化道路，逐步形成合理的城镇体系”。十六大报告也着重指出：“要逐步提高城镇化水平，坚持大中小城市和小城镇协调发展，走中国特色的城镇化道路。”那么，这里所说的中国特色表现在哪里？有人认为，中国特色表现在发展小城镇上。我们认为，这种看法并没有完全抓住问题的实质。因为在当今世界上，无论是发达国家，还是发展中国家，都存在着大量的小城镇。例如，美国、法国、德国、意大利等，都有数千个小城镇。应当说，发展小城镇是世界城市化的一个共同特点。正确的观点应当是，中国特色的城镇化道路，突出表现在是和解决中国农业、农村、农民问题紧密联系在一起。改革开放以来，我国农村发生三大历史性变革：第一次是废除人民公社，实行家庭承包；第二次是发展乡镇企业，就地转移剩余农业劳动力；第三次是发展小城镇，允许并鼓励农民进城。前两次变革给农村带来巨大的变化，后一次变革，将对农业、农村和农民产生全方位、更深远的影响。只有相继经历这三次大变革，我国农村生产力才能得到充分发展，农村的面貌才能得到根本的改观。因此，我们必须把小城镇建设放在从根本上解决我国“三农”问题的视野中考虑。如果说，我国以往发展大中小城市，始终没有顾及“三农”问题，那么，当今的小城镇建设，则是着眼于解决我国的“三农”问题。也就是十五届三中全会所指出的“发展小城镇是带动农村经济和社会发展的一个大战略”。其中所蕴含的道理是不难理解的。因为我国“三农”问题的核心是农民问题；农民问题的核心是收入问题；收入问题的核心是就业问题；就业问题的核心在于城镇化滞后^[4]。从党的十六大报告论述的体系来看，关于加快城镇化进程的要求，是结合着繁荣农村经济的内容提出来的。这就不难看出，现阶段我国城镇化的主要目的，是解决农村人口向城镇的转移，以逐步优化城乡人口分布的总体格局，为建设现代农业、发展农村经济、增加农民收入创造更加适宜的环境和条件。

我国农村改革与实践表明，长期保留和发展一个独立的农村经济社会领域，是不可能最终解决农村的经济社会问题的。只有改变传统的城乡社会分工格局，把过去集中于城市的非农产业，不断地扩散到农村去，才有利于合理地配置生产要素，科学地进行地区开发，建设发达的道路——运输设施，改善农村的社会服务、文化服务、商业服务、生活服务以及削弱乃至消灭生产与人口过分集中城市的现象。换句话说，要逐步解决作为独立系统的农村所无法解决的经济社

会问题，就必须在农村地区发展一系列以往集中于城市领域的新的产业部门，同时结合改变生产领域与社会服务领域之间的比例，迅速提高非农产业与社会服务业的比重。这不仅有利于满足农村居民选择劳动就业门路的多样化需要，而且有利于使城乡的劳动条件、生活条件、生活方式、社会结构、社会服务系统渐渐吻合起来。只有逐步克服农村经济社会固有的分离性，不断地改造历史上形成的城乡社会分工格局，才有可能从根本上克服作为相对独立系统的城市领域与农村领域所必然产生的一系列矛盾，并为整个经济社会系统的协调发展开辟广阔的前景。正是从这个意义上，十六大报告在论述解决“三农”问题的第一句话，就是“统筹城乡经济社会发展。”

要彻底解决我国城乡二元结构问题，走出一条中国特色的城镇化道路，就必须顺应历史发展的潮流，加快城镇化进程。发展小城镇的过程，是农村逐步变为城镇、农民逐步变为市民的过程，这个过程是与农村工业化、农民职工化、市民化相互交织、同步运行的过程，是城乡经济发展、农村社会进步的必然结果。反过来，小城镇建设又会大大推动城乡经济的发展和农村社会的进步。我国是传统农业社会，农民太多是贫穷的要源，要让农民富起来，就得把农民减少下去；不把相当数量的农民变成市民，全面建设小康社会和实现现代化，就是一句空话。把农村工业化和城镇化结合起来，意味着把经济的发展和进步结合起来，这有利于提高农民的素质，增加农民的收入，改善农民生活质量。也就是说，农民不用再跑到大城市，而是在小城镇就可以享受到城市的文明，有更好的文化、教育条件。我们强调发展小城镇，加快城镇化进程，并不意味着可以把农村消灭掉，把农村通通变成为城镇。这里所说的城市化，不仅仅是指人口的空间转移，还包括内涵上的转化，即农村产业结构、就业结构、消费方式的转变。也就是说，在农村，除经营农业外，还发展二、三产业，使从事二、三产业的劳动力占绝大多数，使农民的物质和文化生活接近或达到城市居民的水平。我们之所以强调发展小城镇，是因为小城镇居于城之尾、乡之首，既具有农村某些优势，又能发挥城市的一定功能，可以作为联系大中城市和农村的纽带，以其逐步增强的经济辐射力和带动力，促进农村产业结构的调整，繁荣农村经济。尤其是小城镇分布于广大农村之中，小城镇建设得越好，对周围农村剩余劳动力的吸引力就越大。

我们强调发展小城镇的重要性，并不意味着可以放松大中小城市的发展，而是必须按照十六大报告所指出的，坚持走大中小城市和小城镇协调发展的中国特色的城镇化道路。苏南的乡镇企业和小城镇之所以发展那么快，小城镇在带动农村经济社会发展中之所以发挥着巨大的作用，就是它们依附于上海、南京以及无锡、苏州、常州等大中城市，珠江三角洲、京津唐地区也是如此。我国沿海发达地区的广大农村，正是借助于大中小城市分布密度高、辐射能力强以及辐射范围广的条件，带动乡镇企业的迅速发展，加快城镇化的进程。就当前我国的现实情况看，只有大中城市的继续发展，才能为农民的流动就业创造更多的就业机会，同时也只有小城市和小城镇的加快发展，才能为农民真正转变为市民提供条件^[5]。应当指出的是，改革以来我国农村兴起的小城镇，更多的是从农村地区自身的角度来做规划的，而忽略了它与大中小城市之间的依存关系，所以在一些地区虽然也兴建了一些小城镇，但并没有起到带动周围农村经济发展的作用。这样的教训值得吸取，可以这样说，完整意义上的中国特色城镇化道路应当坚持大中小城市和小城镇协调发展，离开大中小城市的辐射功能，小城镇是不可能独立地发挥改造农村经济社会的重任。

参考文献：

- [1] 陆学艺. 三农论 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2002. 287.
- [2] 许经勇. 中国农村经济改革研究 [M]. 北京: 中国金融出版社, 2001.
- [3] 我国城镇化步伐加快 [N]. 人民日报, 2002- 10- 29.
- [4] 任柏强. 关于解决我国农民增收难问题的理性思考 [J]. 经济学动态, 2002 11.
- [5] 陈锡文. 我国城镇化理论和政策的新发展 [N]. 经济日报, 2002- 12- 31.

[责任编辑 王树新]