

我国的农村工业化与城镇化问题

● 魏后凯

随着改革开放的不断深入,我国乡村工业化的进程将会加速,大量的农业剩余劳动力将相继转移到工业、建筑业和第三产业。从空间经济的角度看,这些大量的农业剩余劳动力是以就地消化为主,还是以易地转移为主?乡村工业和第三产业的发展是分散布局,还是向城镇地区集中?这是当前我国经济发展中亟待解决的一个重大决策问题。

一、工业化与城镇化的关系

工业化一般是指机器大工业在国民经济中发展并取得优势地位的过程。这一过程具体表现在诸多方面,如农业劳动力向工业部门的转移,国民生产总值中工业份额的提高,工业结构的变化和工业技术层次的提高等。由于大机器工业(除少数采掘工业以外)大都集中在城镇及其周围地区,因此,从空间经济的角度看,工业化过程实际上也是一个城镇化过程。

所谓城镇化,亦称城市化,一般是指人类经济活动向城镇地区集中以及城镇人口比重不断提高的过程。从世界工业化的历史看,各国的工业化大都走了一条城镇化的道路,这种工业化过程中的城镇化并非是以人们的主观意志为转移的,它反映了现代化大机器工业发展的客观必然趋势。

世界工业化的进程是从18世纪资本主义工业革命开始的。在工业革命的初期,世界各国的城镇化水平还是相当低的。1800年,世界城镇人口占总人口的比重仅有3%。随着工业化的大规模推进,城镇化的进程也开始加速。1890年,世界城镇人口比重迅速提高到13.6%,1920年提高到19.9%,1950年又提高到28.8%,到1983年,这一比重已提高到41%^①

在工业革命的策源地英国,随着工业化的推进,城镇化的进程也最为迅速。在16—17世纪,英国仍具有明显的农业国特征,农村经济在国民经济中的比重高达80%以上。即使到17世纪末,在全国人口中农业人口仍占3/4^②。然而,自工业革命之后,随着大机器工业的兴起以及农业劳动力向工业部门的大量转移,城镇化的进程开始加速。到1800年,英国城镇人口占总人口的比重已达20%,1851年已超过50%,1861年又提高到62.3%,1891年提高到72%,1911年提高到75.8%,1921年提高到77.2%,1951年提高到78.9%,1965年提高到87%,1988年则上升到92%^③。

据钱纳里等人对1950—1970年约100个国家发展形式的分析结果表明,当人均国民生产总值由100美元提高到1000美元时,国内生

① 胡焕庸、张善余编著:《世界人口地理》,华东师大出版社,1982年,第155—157页;国家统计局编:《国际经济和社会统计提要》(1987),中国统计出版社,1987年,第16页。据联合国预测,到2000年,世界城镇人口的比重将超过50%。

② 戎殿新、司马军编:《各国农业劳动力转移问题研究》,经济日报出版社,1989年,第191页。

③ 胡焕庸、张善余编著:《世界人口地理》,第155页;戎殿新、司马军编:《各国农业劳动力转移问题研究》,第194页;世界银行:《1990年世界发展报告》,中国财政经济出版社,1990年,第239页。

产总值中工业份额(A)将由15%左右提高到35%左右,工业劳动力份额(B)将由9%左右提高到33%左右,城镇人口比重(C)将由22%提高到64%左右。这说明,随着人均收入水平

的提高,工业化继而城镇化的水平也会相应地提高,而且城镇化水平提高的幅度要更大,一般要比工业化水平提高的幅度大1倍左右(见表1)。

表1: 不同发展阶段的工业化和城镇化水平 %

	\$ 100 以下	\$ 100	\$ 200	\$ 300	\$ 400	\$ 500	\$ 800	\$ 1000	\$ 1000 以上
A	12.5	14.9	21.5	25.1	27.6	29.8	33.1	34.7	37.8
B	7.8	9.1	16.4	20.6	23.5	25.8	30.3	32.5	36.8
C	12.8	22.0	36.2	43.9	49.0	52.7	60.1	63.4	65.8
C/B	1.64	2.42	2.21	2.13	2.09	2.04	1.98	1.95	1.79

资料来源:钱纳里等,《发展的形式,1950—1970》,经济科学出版社,1988年,第32页。

工业特别是制造业活动所以向城镇地区集中,是因为这种集中能够获得额外的巨大聚经济效益。这种经济效益既可能是外在的,也可能是内在的。一般说来,集聚经济效益主要来源于以下几个方面:(1)某些指向性相同或前后相关联的工业企业集中配置,可以节约生产成本;(2)相关工业在地理上集中于某一特定地区,可以共同利用某些辅助企业,如提供零部件和生产性服务,以及加工下角料或废料的工业企业;(3)工业的地理集中可以利用城镇基础设施和服务设施,包括公路、铁路、机场、站场、给排水与供电设施、邮电通讯设施、教育科研设施、商业和娱乐设施等;(4)人口和工业在城镇地区的大量集中,将会扩大本地市场的潜在规模,有利于各种专业批发市场和物资市场的形成;(5)人口和工业的集聚还将有助于熟练劳动力市场的形成,同时,有才能的经营家和企业家的集聚也将发展起来;(6)大中城市一般是区域性的金融中心,拥有各种金融机构,如大银行、信托投资公司、证券交易所等,这为企业筹资提供了方便;(7)工商业的集中使经营管理工作可以面对面地

交通。这样,他们就可以更为有效地进行经营管理,增进信任,并自由地交流思想;(8)一大批生产同样商品或可替代商品的企业集中在同一城镇地区,必然会引起竞争,由此将促进企业的革新。

二、我国工业化与城镇化的失衡

从世界各国工业化的历史看,现代工业的发展大多集中在城镇地区,工业化与城镇化一般呈现出相互促进和同步发展的关系。一方面,工业化必将带来城镇化;另一方面,城镇化又将进一步推动工业化。二者相互影响,相互促进。

然而,建国以来,由于体制方面的障碍和政策上的失误,我国的工业化与城镇化一直处于不协调的状态。50—60年代(除“大跃进”时期以外),我国农业劳动力的转移十分缓慢,工业劳动力在社会劳动者中的份额一直稳定在6%左右,市镇人口比重除建国初期有所提高外,也基本趋于稳定。这一时期,我国工业和农业、城市和乡村的发展基本上处于隔离的状

态，二者之间缺乏一种有机的联系。

70年代，由于乡镇企业（其前身为社队企业）的兴起，吸纳了大量的农村剩余劳动力，农业剩余劳动力向非农产业的转移开始加快。然而，这一时期农业剩余劳动力的转移主要是通

过就地消化来实现的。当时，人们并没有真正认识到城镇化的重要作用及其客观必然性，而往往把它与资本主义的恶果联系在一起。这样，在指导思想上和经济建设实践中，自然就采取了一种试图避免城镇化的工业分散化的做法。

表 2: 我国工业劳动力份额和市镇人口比重的变化 %

年 份	工业劳动力 份额 (B)	市镇人口 比重 (C)	C/B	年 份	工业劳动 力份额 (B)	市镇人口 比重 (C)	C/B
1949		10.64		1972	9.8	17.13	1.75
1952	6.0	12.46	2.08	1973	10.1	17.20	1.70
1953	6.4	13.31	2.08	1974	10.4	17.16	1.65
1954	76.9	13.69	1.98	1975	11.2	17.34	1.54
1955	6.3	13.48	2.14	1976	12.1	17.44	1.44
1956	6.0	14.62	2.44	1977	12.2	17.55	1.44
1957	5.9	15.39	2.61	1978	15.2	17.92	1.18
1958	16.6	16.25	0.98	1979	15.4	18.96	1.23
1959	11.0	18.41	1.67	1980	15.8	19.39	1.23
1960	11.5	19.75	1.72	1981	16.0	20.16	1.26
1961	8.7	19.29	2.22	1982	15.9	21.13	1.33
1962	6.6	17.33	2.63	1983	15.9	21.62	1.36
1963	6.1	16.84	2.76	1984	16.5	23.01	1.39
1964	6.1	18.37	3.01	1985	16.7	23.71	1.42
1965	6.4	17.98	2.81	1986	17.5	24.52	1.40
1966	6.6	17.86	2.71	1987	17.7	25.32	1.43
1967	6.6	17.74	2.69	1988	17.8	25.81	1.45
1968	6.6	17.62	2.67	1989	17.3	26.21	1.52
1969	7.1	17.50	2.46	1990	17.1	26.41	1.54
1970	8.2	17.38	2.12	1991	17.0	26.37	1.55
1971	9.1	17.26	1.90				

资料来源：国家统计局编《中国劳动工资统计年鉴》1990，《中国统计年鉴》1991、1992。

从60年代末至70年代末，我国工业劳动力份额增加了8个百分点以上，而市镇人口比重几乎没有有什么变化。其结果，市镇人口比重与工业劳动力份额之比率由2.7以上剧降到1.2以

下。

1978年以来，随着改革开放的不断推进，我国城镇化的进程开始加速。1991年，我国市镇人口比重已提高到26.37%。然而，由于历史

方面的原因,目前我国的城市化水平还相当低,与经济发展和工业化进程很不相适应。如果我们以钱纳里等人的标准模式为参照,那么目前我国的工业化程度大体接近人均GNP300美元时的水平,而城市化程度则只相当于人均GNP100美元时的水平。按照世界银行的估计,1988年我国人均GNP大体为330美元^①。这说明,目前我国的工业化水平与经济发展水平大体相适应,而城市化进程明显滞后。

我国城市化严重滞后于工业化,主要是乡镇工业分散化的结果。乡镇工业布局的分散化,主要有两方面的原因:

首先,长期以来,我国一直实行严格的户籍管理制度,城乡间人口不能流动。这种体制实际上是把城镇和乡村人为地隔离了起来,并堵塞了农村生产要素向城镇地区集聚的渠道。一旦农村举办工业,就只能在本村本乡占用土地,不可能到城镇地区去购地办厂;农村有了资金,也只能就地安排、就地发展。这势必导致乡镇工业资金使用和生产布局的分散化。据计算,1987年乡村两级企业平均每个企业从业人员为29.8人,固定资产7.79万元,产值20.45万元。如按全部乡镇企业算,则平均每个企业只有5.03个从业人员,9000多元的固定资产原值,2.72万元产值^②。同时,乡镇工业的布点也极为分散,有些地区甚至每村每户都举办工业,因而被形象地称之为“村村点火,户户冒烟”。

其次,除了体制方面的原因外,乡镇工业布局的分散化也与我国实行的“离土不离乡”、“进厂不进城”的政策有关。实际上,这是一种脱离现实的以分散化为特征的工业乡村化的思想,是与世界各国工业化过程中的城市化道路背道而驰的。在这种分散主义思想的影响下,各地区乡镇工业遍地开花,星罗棋布,布点极为分散。有些地区甚至片面提出要消灭“无工村”。

毫无疑问,乡镇工业的崛起为我国经济发

展注入了新的活力,乡镇工业的作用正越来越显得十分重要。特别是,乡镇企业灵活的经营机制为国营大中型企业的改革提供了有益的经验。这一点,应该充分加以肯定。然而,乡镇工业布局分散化的代价也是相当大的。这具体表现在以下三个方面:

一是严重浪费土地资源。我国人多地少,耕地面积十分有限,人均占有耕地仅及世界平均水平的1/3,美国的1/10。1979—1990年,我国累积减少耕地16896.7万亩,人均耕地由1.54亩减少到1.26亩。而在1979—1986年间,我国乡镇工业迅速增加到600多万个,用地约1亿亩,比国家30多年建设征用的土地还要多2500万亩。另据1985年工业普查资料,全国17万个乡办工业用地占全国工业用地的11.8%,而工业总产值仅占8.5%,实现利税仅占6.1%。乡办工业实现百万元产值占用土地3.02公顷,比全部工业平均水平2.17公顷高39.2%;实现百万元利税占用土地20.04公顷,比全部工业平均水平10.4公顷高92.7%。若以全部工业每百万元产值占用土地为标准进行估算,目前我国乡镇工业约多占用土地51.43万公顷(约771.45万亩)^③。考虑到村及村以下工业浪费土地更为严重,这里的估计将有些偏低。

二是促使农村环境污染日趋严重。近年来,随着一些污染严重的生产项目(如造纸、电镀、印染、土法炼焦、制革、建材等)不断向农村地区扩散,已在某些地区形成了严重的污染,甚至发生一个工厂就毁掉一条小河或污染一个村镇的事情。由于乡镇工业布点分散,技术人员和资金都较匮乏,有些生产设备又较落后,这给三废的集中处理带来了很大的难度。据有关

① 世界银行《1990年世界报告》第178页。

② 周叔莲等主编:《中国产业政策研究》,经济管理出版社,1990年,第514页。

③ 中国土地学会土地利用研究会等编:《全国工业企业用地资料》,1990年元月,第12—13页。

部门测算,三废的排放量,农村已占20%。^④目前,农村土壤、水质和空气已不同程度地受到污染。许多地方生态平衡遭到破坏,已经威胁到农作物生长和人畜的健康。

三是缺乏规模经济和集聚经济效益。目前,我国乡镇工业生产要素的集聚程度很低,绝大部分企业都难以达到规模经济的要求。1990年,全国平均每个乡镇工业只有从业人员7.7人,产值8.38万元。同时,乡镇工业布点分散,难以共同利用各种辅助设施和城镇公用设施,不利于开展专业化分工协作,而且也不便于管理,集聚经济效益极差。据估算,近年来,由于乡镇工业过于分散,用地规模增加了1/3,能源利用率降低40%,基础设施投资增加20—30%,行政管理费用增加80%,人力资源增加1—2%,最终表现为资金利用率比相对集中降低20%左右^⑤。

三、我国乡村工业化的道路

自70年代末期以来,我国农村大量农业剩余劳动力向非农产业的转移,主要是通过就地发展乡镇企业来实现的。如果把这种农业剩余劳动力向非农产业的就地转移过程看作是我国农村经济发生的第一次重大变革的话,那么,可以预见,进入90年代和21世纪,我国农村经济正在或即将发生第二次重大变革。这次重大变革将以实现农业剩余劳动力向非农产业的易地转移为根本特征。

实现这种农业剩余劳动力向非农产业的转移,主要有两条途径:一是依靠现有城市来吸纳;另一是走乡村城镇化即乡镇工业布局集中化的道路。近年来,由于国家注重发挥中心城市的作用,实行城乡通开的政策,已吸引了相当大量的农民以流动人口的形式进入城市就业。特别是大城市,从80年代中期以来流动人口急剧增加,遂有新的高峰出现。据1988年10月20日调查,上海市流动人口总数达到209万,比1986年的134万增长55%以上;北京市

1988年的日流动人口升到131万,比1987年的115万增长14%,比1978年的30万增长436%;广州市日流动人口1978年突破100万大关,1988年高峰值增至130万;武汉市1990年的日流动人口也达120万之多。以广州市为中心的珠江三角洲地区城镇群,流动人口接近500万^⑥。这些流动人口,大部分来自农村地区。据哈尔滨、上海、成都、太原、鞍山、吉林、郑州7城市调查,流动人口的59.34来自农村,其中哈尔滨这一比例为81.4%,上海为56.43%,成都为57.22%,太原为54.5%,鞍山为73.38%,吉林为69.39%,郑州为55%^⑦。大量农民以流动人口的形式进入城市就业,加强了城乡间的经济交流,弥补了城市某些岗位的空缺,支持了城市第三产业的发展,促进了城市经济发展和市场繁荣。然而,大量的农民自发地流入城市地区,也将会加剧城市各种服务和设施的短缺状况,增加城市的社会管理成本,并给城市社会治安和正常秩序的维持带来难度。

据长期发展预测,到本世纪末,我国大约有1.8亿农业剩余劳动力需要转移出来。如果这些从农业部门转移出来的剩余劳动力完全由现有城市来吸纳,那么,我国现有城市的人口规模(按非农业人口计算)将由目前的32.6万人剧增到71.6万人。显然,由于目前我国生产力水平还较低,经济基础也十分薄弱,现有城市对农业剩余劳动力的吸纳能力较低,因此,设想主要通过发展若干个大中城市来吸纳农业剩余劳动力是不太现实的。从我国目前的情况看,比较稳妥而可行的办法是,在充分利用现有城

④ 周叔莲等主编:《中国地区产业政策研究》,第514页。

⑤ 参见1992年7月29日《经济日报》“乡镇工业不能再分散了”一文。

⑥ 李梦白等编著:《流动人口对大城市发展的影响及对策》,经济日报出版社,1991年,第7—8页。

⑦ 同上,第12页。

市吸纳能力的基础上,以现有的小城镇和小集镇为基地,选择一些生产经营条件较好,地理位置优越的地区,集中建设一批乡镇工业密集小区,并采取得力有效的政策措施,逐步引导乡镇工业走上集中化和集约化的城镇化道路。

乡镇工业逐步向城镇地区集中,这是今后我国乡镇工业发展和现代化的必然趋势。过去,我们强调乡镇工业发展要“离土不离乡”、“进厂不进城”,主要是为了减轻国家的财政负担。因为过去我国的城市建设投资主要是依靠国家财政无偿提供,城市劳动力就业主要由国家统一安排,城市户口中往往体现着各种城市福利,这样,增加城市户口,就意味着增加国家的财政负担。据估计,城市每吸收一个就业者,仅前期投资就需2.5万元。随着城市基础设施的有偿使用,粮油价格的放开,各种票证的取消,房屋商品化的推行,以及社会保障制度的改革,

这种主要依靠国家财政来支撑城市发展的传统模式将会逐步发生改变。特别是,近年来,温州等地农民集资建城取得了较好的效果。在这种新形势下,为适应市场经济发展的需要,必须改变过去那种“离土不离乡”、“进厂不进城”的做法,树立“离土又离乡”、“进厂又进城”的现代商品经济观念,把乡村工业化与城镇化有机结合起来,推动乡村工业发展走上城镇化的道路。在现代商品经济社会,现代工业的发展必须以现代化的城镇为依托,必须参与日趋激烈的市场竞争。乡镇工业的发展和现代化也不例外。如果我们强调“离土不离乡”、“进厂不进城”,把乡镇工业分散在广大农村的每个角落,那将既不可能充分利用集聚规模经济,也不可能有效地参与市场竞争,更谈不上乡镇工业的现代化。

(责任编辑 陈 旻)

(上接第32页)

场需求规模。对于第二个问题,可以通过一定的技术处理予以解决,这个问题较第一个问题的解决要容易得多。

6. 其他税种配套问题。前几年流转税改革的经验表明,改革中遇到的最大难题是如何解决规范税制和保证财政收入的问题。按照上述改革设想,首先要在整个工业生产环节推行增值税,必须要大大简并税率。由于增值税的税率不可能定得过高,这将使一些原税负高的产品税负下降,有些下降的幅度还可能比较大。如何解决这些问题呢?国外增值税一般是和其他流转税配合使用的,在欧洲国家中一般是与消费税配合使用;在亚洲国家中一般是与货物税配合使用。我国对其中的消费品可通过征收一道消费税收上来,对生产资料产品因实行增值税而减少的收入可以通过和产品税交叉征收来实现。即在商品生产领域普遍征收一道增值税

后,对部分消费品和原来税负较高的生产资料产品再征收一道产品税,把简并增值税税率而减收的部分补回来,今后随着财政收入的增长,市场机制的完善和价格体系的改革,再逐步减少以致最终取消生产资料产品征收产品税,只保留对部分消费品征收产品税。这样既能运用增值税在经济领域发挥普遍调节作用,又能通过征收产品税(消费税)对特定的消费品或其他产品进行专门的调节,并且在基本保持产品原来税收负担格局不大变的情况下保证国家财政收入。

总之,社会主义市场经济要求税收提供公平竞争的外部环境,作为组织收入重要手段的增值税,必须通过深化自身的改革,来服从、服务于改革开放。

(责任编辑:韩淑丽)