

# 中国乡村工业化的代价与前景

魏后凯

(中国社会科学院工业经济研究所)

## 中国式的乡村工业化道路

从空间经济的角度看,工业化一般可分为集中的城镇工业化和分散的乡村工业化两种类型。许多工业发达国家和发展中国家大多走的是集中的城镇工业化道路。农村地区逐步转移出来的大量农业剩余劳动力,主要是依靠城镇地区现代工业与第三次产业的大规模扩张来吸纳的。这意味着,工业化必定会带来城镇化,反过来,城镇化又将进一步推动工业化向更高层次发展。50年代,中国也曾试图探索出一条城镇工业化道路。然而,由于当时在城镇交通、住房、公共设施、就业和医疗福利等方面,采取了由国家财政包下来的政策,致使这种城镇工业化的路子越走越窄,城镇的发展步伐稍为加快,国家财政就无法承受。这样,从50年代末期开始特别是70年代之后,中国开始探索城镇工业化与乡村工业化同时并举的新路子。一方面,依靠城镇现代工业和第三次产业的扩张来解决城镇新增劳动力以及部分“农转非”人口的就业问题;另一方面,依靠就地发展乡镇企业(其前身为社队企业)特别是乡镇工业来吸纳农村地区逐步转移出来的大量农业剩余劳动力。

可以说,1978年以前中国的工业化主要是依靠城镇工业化来推动的,1978年之后则主要是依靠乡村工业化来推动的。从1978年到1992年,中国农村劳动力从事非农产业的人数从3150万人增加到9765万人,增加6615万人,加上因招工、招生和由征地及落实政策而“农转非”的3000万人,农村劳动力转移到非农产业的人数共9615万人,平均每年转移700万人左右<sup>①</sup>。这说明,改革开放以来,中国农村地

区农业剩余劳动力向非农产业的转移,有70%是依靠就地转移实现的,30%是由城镇吸纳的。同时,在这一期间,中国乡镇工业职工人数增加了4602万人,约占全国农村劳动力转移量的48%。乡镇工业产值占全国工业总产值的比重已由8.7%上升到36.8%,乡镇工业职工人数占乡村劳动力的比重由5.7%上升到14.5%,占全国工业劳动者的比重,由28.5%上升到62%。这说明,中国的工业化已基本形成城镇工业化与乡村工业化“平分秋色”的局面。

从人口分布和产业布局的角度看,中国乡村工业化的一个重要特色就是“离土不离乡”、“进厂不进城”。离土不离乡(大多是离土不离村),是指农业劳动力常年或季节性离开土地,脱离耕作劳动,聚集在农村集镇或集镇周围的村庄上,从事工业、建筑业和第三次产业,而户口关系、口粮关系及其家庭仍然留在农村的一种劳动力转移方式。进厂不进城,是指农业劳动力虽然常年或季节性地在乡村举办的工厂工作,但仍然保留着农民身份,居住在农村地区。严格说来,进厂不进城以及那些常年或季节性地外出到城镇或其他农村地区从事各种劳动的流动人口,由于他们的户口关系、口粮关系及其家庭仍然留在农村,因而都属于离土不离乡的范畴。

据中国社会科学院农村发展研究所对全国222个行政村劳动力情况调查的结果表明,在调查村已转移的劳动力中,乡内转移占61.6%,向外转移占38.4%。在向外转移中,外地农村占48.8%,农村集镇占5.2%,县城及建制镇占12.1%,中小城市占29.5%,大城市占3.8%,出国占0.6%<sup>②</sup>。这说明,在这种离土不离乡式的农业劳动力转移中,大约有

82.3%是由农村地区直接吸纳的,只有17.5%是以流动人口的形式进入城镇地区。

离土不离乡式的农业劳动力转移方式,使乡镇企业特别是乡镇工业的分布格局上高度分散的特征。据调查,目前乡镇企业的分布格局是,80%在村落,12%在农村集镇,7%在建制镇,1%在县城以上的城镇<sup>③</sup>。另据1990年人口普查资料,全国约有16—17%的生产工人集中在农村城镇,35—39%的生产工人分散在乡村。在整个农村工业中,68%的工人分布在乡村,只有32%的工人集中在镇<sup>④</sup>。

### 中国乡村工业化的动力机制

中国农村逐步工业化的过程中,所以没有照搬西方国家的模式,一开始就走集中的城镇工业化道路,而是采取了“离土不离乡”、“进厂不进城”的就地转移方式,是有其深刻的社会和经济根源的。

首先,中国人多地少,人地矛盾十分突出。据土地抽样调查结果分析,全国实有耕地1.2亿公顷(合18亿亩)<sup>⑤</sup>,按全国11.72亿人口,3.4亿农业劳动力计算,人均耕地仅有0.102公顷(约1.54亩),每个农业劳动力占有耕地仅有0.353公顷(约5.29亩)。从充分利用耕地资源的角度出发,每一农业劳动力至少要耕种0.8公顷(合12亩)土地,才能形成一定规模的效益。据此推算,全国共需要配置种植业劳动力1.5亿人,加上林牧副渔业需要配置6000万人,目前从事农业的劳动力总量保持在2.1亿人左右较为适宜。1992年,中国乡村劳动力为4.38亿人,需要创造2.28亿人的非农业就业机会,若剔除乡镇企业已提供的1.06亿人的就业机会,尚有1.22亿农业剩余劳动力,约占乡村劳动力总数的28%。由于中国城镇现代产业对农业剩余劳动力的吸纳能力十分有限,如果单纯依靠城镇现代产业的扩展,很难在短期内解决2亿多农业剩余劳动力的就业问题。

其次,由于目前中国农业生产力水平较低,农业机械化程度不高,农业生产还主要依靠人力和畜力,这样就出现了农业劳动力的季节剩余现象。许多农业劳动力大多是农忙时务农,农闲时务工经商,具有“亦工亦农”的兼业性特点。据对全国222个行政村劳动力情况的调查表明,在已转移的劳动力中,约有57.1%属于季节性转移,其中乡内转移中有43.2%属于季节性转移,外出劳动力有79.3%属于季节性转移<sup>⑥</sup>。这些已转移出来的农业劳动力,大约有80%带有兼业性质。因为这种兼业型的转移方式,既适应

了农业生产力水平低的特点,又可以减小风险。一旦他们所从事的非农产业受挫,就很容易退回到农业生产中去,继续依靠小块耕地维持生计。

第三,中国城镇化水平较低,现有城镇对农业剩余劳动力的吸纳能力十分有限。而且,在城镇地区,由于国营和集体企业内部大都存在着大量的富余人员,一般约占1/3以上,就业压力也十分突出。从财政方面来考虑,城镇每吸纳一个农业剩余劳动力,大约需要投资1.2万元。据此推算,若完全由城镇来吸纳2.28亿农业剩余劳动力,将需要国家投资2.74万亿元。显然,这是国家财政难以承受的。相反,如果采取发展乡镇企业的做法,每吸纳一个农业剩余劳动力一般只需要投资2000元左右,仅为转移到城镇地区所需资金的1/6<sup>⑦</sup>。而且,兴办乡镇企业所需要的资金,大多来自乡村集体积累,或者由农民自筹。

第四,建国以来,在粮油供应、就业、住房、教育和社会保障等方面,国家对城乡居民采取了不同的政策。城镇居民在粮油供应、就业、教育、住房、医疗等方面,统统由国家财政负担。显然,国家的财力是十分有限的。为减轻国家的财政负担,国家实行了城乡分隔的政策,使用种种手段阻止农民进入城镇。最早在1957年,中共中央、国务院发布了《关于制止农村人口盲目外流的指示》,开始运用行政手段限制农村人口迁入城镇。1977年正式提出了“从严控制城镇人口”的方针,实行严格的户籍管理制度。近年来,为防止大批农民涌向城市,国家又通过征收弃农税、城市个体收入税、土地租用税、公用设施使用税等手段增大劳动力流动成本。国家实行的这种城乡隔离的政策,实际上是堵塞了农村劳动力和资金等生产要素向城镇地区集聚的渠道。这样,一旦农村举办工业,就只能在本乡本土占用土地,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。

此外,在中国农村逐步工业化的过程中,社区政府也起着十分重要的作用。在中国,发展经济的主要手段就是建立和发展归政府所有的企业。对社区政府来说,发展社区经济的主要手段就是建立和发展乡镇集体企业。因为乡镇企业的发展不仅可以为本区的剩余劳动力提供就业机会,而且可以提高社区内居民的收入水平,并扩大社区政府的财政收入。正因为如此,前些年,一些地区特别是贫困地区曾不切实际地提出要消灭乡镇企业的“空白乡”、“空白村”,甚至片面提出要消灭“无工村”。由于乡镇工业布点

高度分散,有的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”。这与许多国家城镇工业、农村农业的发展格局形成鲜明的对照。

### 中国乡村工业化的代价

如果说在改革开放的初期阶段,由于中国农村有大量的农业剩余劳动力急待转移,加上城镇化水平较低,国家财力不足,现有城镇对农业剩余劳动力的吸纳能力十分有限,因而国家提倡“离土不离乡”、“进厂不进城”还具有一定的合理性的话,那么,随着经济的迅速发展,这种劳动力就地转移方式的局限性已越来越明显,并日益成为农村进一步工业化与城镇化的阻碍。中国乡村工业化虽然取得了较大的成就,但其代价也是相当大的。具体表现在:

1. 严重浪费土地资源。土地是一种十分宝贵的资源。中国人多地少,土地资源十分有限,人均占有耕地仅有世界平均水平的1/3、美国的1/10。然而,据有关方面统计,中国的农村工业在初创时,有46.5%的企业是无偿使用土地的<sup>⑧</sup>。土地的无偿使用和工业布局的分散化,必然会带来土地资源的严重浪费。从1979年到1986年,中国乡镇工业企业迅速增加到600多万个,创造就业6336万人,占用土地667万公顷(约1亿亩),比国家30多年建设征用的土地还要多167万公顷(约2500万亩)<sup>⑨</sup>。据此推算,乡镇工业每创造一个就业机会,将需要占地0.1052公顷(约1.58亩),远高于1985年全国乡及乡以上独立核算工业企业职工人均用地0.0261公顷(约0.39亩)的平均水平。

2. 加剧农村环境污染。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。据有关部门测算,三废的排放量,农村已占20%,其中乡镇企业占14%左右。目前,中国农村工业所排出的工业废渣、尾矿和其他固体废物,每年已达4亿多吨,而利用率仅24%。农村工业的污染已使全国167万公顷(约2500万亩)耕地的土壤遭到严重破坏<sup>⑩</sup>。农村水质和空气也已不同程度地受到污染。一些地方生态平衡遭到破坏,已经威胁到农作物生产和人畜健康。同时,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,增加了三废集中处理的难度。

3. 缺乏规模经济效益。中国的乡村工业化主要

是依靠社区组织来推动的,乡镇工业发展所需要的资金和劳动力绝大部分都来自社区之内。这种社区的封闭性,导致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,全国乡镇工业平均每个企业只有从业人员7.7人,产值8.38万元,固定资产原值3.04万元。特别是由于乡镇工业分布在广大农村的各个角落,企业之间缺乏有机的联系,加上信息不灵,交通不便,有的甚至远离市场,不仅使得企业交易成本过高,而且容易造成重复建设。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<sup>⑪</sup>。

4. 难以解决农民的身份问题。离土不离乡作为中国农村劳动力转移的一种过渡形式,它没有也不可能解决农民的身份问题。农民虽然脱离了土地耕作,进入乡镇企业或城镇地区务工经商,但就他们的合法身份而言,仍然属于农民。与城镇居民相比,这些“农民工”在就业、住房、教育、医疗和劳动工资等方面,缺乏制度上的保障,并处处受到不公平待遇,甚至遭受歧视。如果不从根本上解决农民的合法身份问题,即使农民从土地耕作中转移了出来,那么这种转移也是不彻底的、不稳定的。一旦遇到经济不景气或全国性的宏观紧缩,乡镇企业职工和城镇农民工将最先受到冲击,有的不得不重新返回家园,从事土地耕作。从长远看,大量的农民以流动人口的形式涌入城镇,如果他们找不到较固定的工作,缺乏较稳定的收入来源,也容易造成社会的不安定。

5. 不利于第三次产业的发展。就地消化剩余劳动力,虽然可以减少大量农村人口直接涌入城镇地区所带来的冲击,但也必然会阻碍城镇化的进程,严重影响第三次产业的发展。因为第三次产业的发展具有一定的需求门槛,要求尽可能接近消费市场。越是人口密集、经济发达的城镇地区,第三次产业就越发达。相反,人口和工业的分散化则不利于第三次产业的发展。目前,在中国农村就地转移或乡镇企业吸纳的劳动力中,从事第二产业的占74.4%,其中工业占59.9%,从事第三次产业的仅占23.2%。从长远发展看,工业在吸纳农业剩余劳动力中的作用是有

一定的限度的,农村地区释放的大量农业剩余劳动力最终将主要依靠第三次产业,特别是城镇第三次产业来吸纳。因此,如果继续采取离土不离乡的做法,将会极大地限制农业剩余劳动力转移的规模。

6. 限制了农业的规模经营。目前,中国农业劳动力的转移绝大部分都带有“亦工亦农”的兼业性质。大批农业劳动力虽然早已常年从土地耕作中转移出来,从事工商业活动,但由于体制方面的原因,一般仍然在农村承包或保留有自己的一小块土地。尽管他们有转租或出让土地使用权的愿望,但由于从事农业生产的比较利益较低,加上各项税费和摊派均按田亩征收,因此,农民一般不太愿意过多地承租土地,以至在沿海一些乡镇企业较发达的地区,出现了大量的农田撂荒现象。可以说,近年来中国农业劳动力向非农产业的大规模转移,并没有相应带来土地使用权的集中化和农业生产的规模经营,由此将影响到农业劳动生产率的提高,进而限制农业劳动力转移的深度和广度。

### 中国乡村工业化的前景

自70年代末期以来,中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中国农村经济发生的第一次重大变革的话,那么,可以预见,从现在起,中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易地转移,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。当前,中国农村的剩余劳动力在1.2亿以上,而且,从1995年到2000年,平均每年还将新增加1300万劳动力。这样,到2000年,估计大约有2亿农业剩余劳动力需要转移出来。显然,设想主要依靠现有城市来吸纳这么大量的农业剩余劳动力是不太现实的。从目前的情况看,比较稳妥而可行的办法是,在充分利用现有城市吸纳能力的基础上,以小城镇和小集镇为基地,鼓励农民进城居住,积极引导乡镇工业集中布局,以加快乡村城镇化的步伐,促进乡村工业化与城镇化协调发展。

允许并鼓励农民离开土地,进入城镇特别是小城镇,从事工业生产,兴办第三次产业,不仅十分必

要,而且也是切实可行的。首先,中国现有517个城市,1848个县,14135个镇,34115个乡。如果在今后5—10年内,每个小城市平均吸纳4万个农业剩余劳动力,每个县的城关镇平均吸纳2万个,其余镇的一半平均每个镇吸纳1万个,另一半平均每个镇吸纳5000个,每个乡政府所在地平均吸纳1500个,那么,依靠现有小城市和小城镇就完全可以吸纳从农业部门转移出来的2亿剩余劳动力。其次,随着农村经济的发展和农民生活水平的提高,农民对住房选址要求发生了明显的变化。在许多地方,有相当一部分农民都希望搬到镇上居住,以享受城镇居民的某些生活、文化设施等物质文明。据1991年对上海市郊区马陆乡400多个农民的问卷调查,有37.4%的人希望把房子造在马陆镇上。目前,该乡已有许多农民在镇上买了商品房。进镇居住已成为当地农民关心的“热点”,镇上的商品房都出现了供不应求的情况<sup>②</sup>。第三,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建立,过去那种主要依靠国家财政支撑城镇发展的传统模式正在逐步改变。特别是,近年来,一些地方农民集资建城取得了较好的效果。此外,乡镇工业逐步向城镇地区集中,将会刺激第三次产业的大发展。由于第三次产业具有资金装备水平较低、劳动力密集和劳动生产率提高较缓慢等特征,因此,第三次产业的迅速发展,将可以创造大量的就业机会。其中,某些行业还特别适于乡村劳动力就业。

很明显,要改变目前乡镇工业的高度分散格局,促使其逐步走上集中化和集约化的城镇化道路,国家在政策上必须予以相应的支持。首先,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,在政策上鼓励农民离开土地,离开农业,走入工厂城镇,务工经商,成为城镇产业工人。其次,要通过户籍制度的改革,解决农民的身份问题。当前,江苏、四川、湖南等地采取了“出售城镇户口”的形式,来解决那些富裕起来的小部分农民的城镇户口问题。这种“卖户口”的做法不仅在政策上隐含着对农民的歧视,而且也不符合改革的方向,更难以解决9亿多农民的城镇户口问题。从长远发展看,关键要改革传统的户籍制度,彻底消除城乡壁垒,疏通人口城镇化的渠道。为此,必须深化价格、工资、住房和社会保障制度的改革,逐步削减乃至取消国家(下转第37页)

第三,河南与全国及其它省份的主要部门结构存在着差异:①河南的建材及其它非金属制品业所占比例最高。1986年,该部门占农村工业的40.83%;尽管到1991年该部门有所下降,但仍高达37.79%,远超过全国总计和其它省份。由于该部门产品市场有限和其它部门的较快发展,其下降趋势仍将继续,并有可能象广东一样,被其它部门所超过。②与全国总体水平相比,河南的煤炭采选业和造纸及纸制品业较为发达,而纺织工业和缝纫业较为落后。这种情况也存在于与广东、江苏等省比较之中。这一方面反映了河南利用其煤炭资源和麦草资源发展了相应的工业,具有一定积极意义;另一方面这种资源型工业受制于技术设备条件和运输条件,其销售存在许多问题,影响着其进一步发展。同时,由于河南缺少劳动密集型的纺织工业和缝纫业,影响着农村剩余劳动力的转移,河南的服装市场被其它省份的工业所占领。③与广东、江苏省相比,河南技术含量较高的产业差距较大。广东的前10个部门包括电器机械及器材制造业和电子及通讯设备制造业,江苏的电器机械及器材制造业也位居第六,而河南的这两个部门则位居40个部门中的第25位和第35位。

## 结 语

1. 尽管80年代以来河南农村工业发展很快,在中西部地区中的地位十分突出,但是,与沿海地区相

比,仍存在发展不稳定、粗放型增长为主、企业规模经济不明显等差距。今后,在河南农村工业发展中,应注意抓质量高、市场好、效益佳的产品;通过产品市场的扩大,增加企业规模,实现规模效益,从而促使农村工业稳步发展,再上新台阶。

2. 河南农村工业结构中,资源型部门所占比例明显高于沿海省份和全国总体水平,且80年代中期以来下降幅度不大;与此相反,河南劳动密集型部门及技术含量较高的部门所占比例明显偏低。由于河南自然资源丰富且农业条件优越,这种结构状况有一定的客观性。但是,从长远观点看,河南农村工业在发挥自己资源优势的同时,应注意发挥其劳动力优势,并逐步提高生产的技术水平。

3. 从全国以及沿海三个农村工业发达省份的结构变化趋势看,资源型工业(包括建材及其它非金属矿制品业、建材及其它非金属矿采选业等)的地位均有所下降;劳动密集型工业(包括纺织工业、缝纫业等)和高技术部门(如电器机械及器材制造业、电子及通讯设备制造业等)所占比例均有所上升;一般机械加工部门(如机械工业、金属制品业等)则有升有降;广东两者均下降,江苏、山东两者均上升,全国和河南则各有升降。根据河南农村工业结构与全国其他发达省、市、区的差异,在以后的农村工业发展中,鼓励有发展前途的部门的发展,应在宏观政策中有所体现。

(责任编辑:晓 立)

(上接第33页)对城镇居民的各种间接补贴。据测算,目前中国每个城镇居民直接或间接享受的各种财政补贴,包括粮油、住房、医疗、教育,每年人均近千元<sup>①</sup>。显然,国家对城镇居民大量的财政补贴,这是当前推行户籍制度改革的重要阻碍因素。第三,采取有效的政策措施,如提供优惠政策和基础设施,逐步引导乡镇工业继而第三次产业向城镇地区集中。当前,可以现有小城镇和小集镇为基地,选择一批生产经营条件较好,地理位置优越的地区,集中建设一批乡镇工业密集小区,进行重点开发,使之成为推动农村经济发展的增长点。

①未包括农民进入城镇地区,从事建筑和工商活动的流动人口。②庾德昌主编:《全国百村劳动力情况调查资料集(1978—1986)》,中国统计出版社1989年版,第16—17页。③吴晓华:《城镇化:我国农村剩余劳动力转移的新

阶段》,《中国农村经济》1993年第12期。④辜胜阻:《农村城镇化与城镇农村化研究》,《人口与经济》1993年第6期。⑤据国家统计局提供的数据,1992年末中国实有耕地面积9542.58万公顷(约14.3亿亩)。这一数据有些偏小。⑥庾德昌主编:《全国百村劳动力情况调查资料集(1978—1986)》,第28—30页。⑦赵建国:《中国乡镇企业的实践、理论、发展》,档案出版社,1988年7月,第126页。⑧、⑩周维几:《我国农村工业布局现状及发展方向》,《天府新论》,1993年第3期。⑨魏后凯:《我国的农村工业化与城镇化问题》,《财经问题研究》1993年第9期。⑪转引自1992年7月29日《经济日报》《乡镇工业不能再分散了》一文。原文载1992年4月16日《新闻报》。⑫陈锡根等《试论农业劳动力转移与城镇建设的关系》,《农业经济问题》1993年第8期。⑬漆先望:《九十年代四川乡村城市(镇)化的途径及对策研究报告》,1993年8月,第13页。

(责任编辑:晓 立)