

论大城市的发展潜力和人口政策选择

——从“过度城市化”争论看中国大城市发展政策

陶 然

【提要】 “过度城市化”(overurbanization)被用于概指大城市发展所导致的各种社会、经济乃至政治问题。但近十余年来,越来越多的发展经济学家和城市经济学家对“过度城市化”这一概念本身提出了置疑,并开始对发展中国家城市化进程和大城市发展问题进行研究和反思。本文围绕“过度城市化”问题所引发的争议,对不同观点进行全面述评,指出:大城市发展所带来的问题,有着深刻的社会、经济乃至政治背景。只要中国采取合适的城市化战略,是完全可以避免“大城市病”的。最后,作者提出了进一步完善中国大城市发展政策特别是人口政策的思路。

【作者】 陶然 北京大学城市与环境学系,硕士研究生。

二次世界大战后,在亚洲、非洲和拉丁美洲的很多发展中国家,伴随着经济的较快增长和城乡之间收入差距的扩大,出现了由农村向城市,主要是向大城市的大量移民。由于大城市当局无法充分满足移民对城市基础设施、各种公共服务,以及住房等条件的要求,城市中出现了交通拥挤、环境恶化、移民聚集于贫民区,甚至无法得到最基本的医疗、教育、卫生、供水等生活服务的情况。在这种背景下,以赫塞利兹(Hoselitz)为首的一些学者,提出了“过度城市化”(overurbanization)的概念^[1],来描述这些大城市的发展状况。这个概念一经提出,很快被许多社会科学研究者和发展中国家决策部门所接受,由这一概念及其理论分析框架所引申出的政策含义,也得到广泛的认同。为了缓解大城市发展所导致的各种社会、经济乃至政治问题,在相当部分发展中国家及其大城市,有关政府当局开始采取多种措施,限制大城市的“不合理膨胀”。但是,到了80年代,不仅各国限制大城市发展的政策措施鲜有成功的例子,而且,越来越多的发展经济学家和城市经济学家对“过度城市化”这一概念本身也提出了置疑,并在此基础上,开始了对发展中国家城市化进程和大城市发展问题的进一步研究和反思。

一 “过度城市化”——一个有争议的论题

赫塞利兹等学者提出的所谓“过度城市化”,是指由农村到大城市的移民过多,使城市人口过多、规模过大。按照现代经济学的术语来说:城市化之所以“过度”,是因为这些移民给全社会带来的成本(social cost),超过了其私人成本(private cost),从而产生了高于社会最优规模的由乡到城的移民流。这种“外部不经济”(external diseconomy)的存在,降低了整个经济体系的运行效率,并带来一系列社会不平等。由于农村恶化的就业条件和城市较高收入的吸引,大量农村劳动力涌向城市,但高工资的城市部门,尤其是现代工业部门,存在工资“向下刚性”(downward rigidity),提供就业的弹性很低,无法完全吸

收这些劳力，所以，很多移民只得在“非正式部门”（informal sector），主要是一些低级的第三产业部门勉强就业，实际上处于失业或半失业状态，于是就出现了“没有充分工业化的城市化”。对于“过度城市化”，美国著名发展经济学家米切尔·托达罗（Todaro M.P）通过“只要入城的预期工资（等于城市现代部门工资率乘以移民在城市中获得就业的机率）大于在农业部门就业收入，农村人口就会迁移”这一假设，建立了数学模型^[2]。对于“即使城市失业率已经很高，但移民过程仍会持续”这一令人费解的现象，托达罗^[3]的模型给出了理论上的解释；巴罗奇（Bairoch）、贝里（Berkeley）等学者也发现^{[4][5]}，在很多第三世界国家的大城市，制造业部门就业人口占整个城市人口的比例，明显低于西方发达国家在同等城市化水平时（大约在上世纪末、本世纪初）的相应比例，这也成为论证“城市化过度”的一个重要依据；而在许多发展中国家大城市随处可见的贫民窟、棚户区 and 大量沿街小贩、等待被雇佣的劳工以及移民带来的各种社会、政治问题，更说明“城市过大”、“城市化过度”问题的重要。

大约从本世纪80年代开始，包括威廉姆逊（Williamson）、普来斯顿（Preston）等著名学者在内的一些发展经济学家，通过大量理论分析和实证研究，开始对“过度城市化”这一命题提出挑战。普来斯顿的研究表明^[6]，自50年代以来，亚非拉美发展中国家（中国除外）的城市化率（即城市人口比例的增长率）大约与现有发达国家相应时期的城市化率相当，并没有表现出畸高的特征，由此他认为，以发达国家19世纪工业革命的标准看，目前第三世界国家的城市化进程，并不特别快。威廉姆逊进一步指出^[7]，要证明城市化“过度”，必须首先证明，外来人口为其所享用的城市公共服务所付的费用，高于城市提供这些服务的边际成本；而要证明托达罗模型正确，那么必须提供这样的实证材料，即城市的服务部门，尤其是那些非正式部门，主要是由移民占据，而且其平均收入低于城市正式部门。但截止目前为止，“过度城市化”论者并没有提出确切的实证数量分析，来证明上述第一点成立，而且，即使移民没有为其所享用的城市基础设施和公共服务充分付费，那么解决问题的办法，也不是把城市的门关起来，而是提高公共服务的价格；此外，虽然可以提出种种证据表明这些移民给城市带来了“外部不经济”，但同样也可以提出很多理由，论证移民不仅为城市居民提供了各种生产、生活服务，而且也通过从事很多具有创造力的经济、社会、文化活动和向城市政府纳税，给城市带来了“外部集聚经济”（external agglomeration economy）；就有关检验托达罗模型的实证材料来看，一些学者通过研究发现，在城市的服务业部门就业的人员，并不一定主要是移民，相反，很多地方原有城市居民从事第三产业的比例相当高；而服务业部门的工资，包括非正式部门的工资，也没有表现出显著低于正式部门的特征；就移民和原有城市居民收入水平看，移民收入往往并不低。个人的收入水平，与其说和“是否是移民”相关，不如说和其人力资本条件，如教育水平、工作能力等相关，这就实际上否定了托达罗模型所作出的很多预测。

二 如何正确看待“过度城市化”和大城市的发展

对于过度城市化问题，学者之间在认识上的矛盾是显而易见的。这种争论对于我们正确看待“过度城市化”和大城市发展问题，提供了良好的逻辑和实证基础。从某种意义上说，认为大城市的发展是否“过度”，不仅涉及到对一些事实的估计和判断，而且也与价值观念，甚至是个人在大城市迅速发展过程中自身福利的损益状况有关，因此，理性地分析问题

就至关重要。

(一)不能否认争论双方都具有一定的合理性。首先应当看到,很多第三世界的大城市,确实存在一些诸如交通拥挤、住房紧张、环境污染、不充分就业等“病态”。虽然与西方发达国家相应发展时期的城市化率相比,目前的发展中国家并没有表现出畸高的特征,但是,由于现有发展中国家人口增长率比发达国家相应时期高得多,因此,第三世界城市人口的增长率,还是显著大于后者当时的增长率,这对于大城市的基础设施和公共服务的提供,确实构成了一些压力;其次,也必须认识到,所谓“大城市病”,远没有很多政府官员和部分学者所说的那么严重。对“大城市病”的夸大其辞,其根本原因,在于政府当局无法筹措足够的城市建设资金,也缺乏足够的管理能力,特别是缺乏政治意愿,为移民提供充分的基础设施和就业机会,并最终提高他们的生活福利。

(二)事实表明,“过度城市化”问题在很多国家被非常醒目地提出后,控制大城市人口增长的措施却很难奏效,现有第三世界国家大城市人口的增长速度仍然居高不下。要解释这一点,关键是要看在城市化过程中,不同社会阶层的损益状况,即谁得谁失。首先,那些仍留在农村务农的劳力显然将受益,因为他们将通过耕种更多的土地获得更高的收益。当然,由于农村流出的大多是具有较高文化程度和生产经营能力的青年人,可能对农业发展产生不利影响。但是,也应当看到,在农村劳力绝对过剩的情况下,上述负面影响并不大;其次,移民及其家庭将受益,这主要表现在移民自身收入的提高,此外,移民向农村的汇寄和节假日由农民直接带回的款项,也能促进农村经济发展和生活水平提高,而移民进入城市,参与各项生产经营活动,对于提高移民素质,积累生产经营经验,甚至最终回到乡村自办企业,都具有不可低估的意义;第三,由于相比于城市原有居民,移民所要求的工资和福利更少,所以,生产经营成本降低将使城市中的工业和服务业企业受益;第四,城市中具有较高收入者会直接受益,因为他们享受了移民提供的各种廉价服务;第五,由于非熟练劳力的进入,增加了城市的产出和消费能力,对经营和管理服务需求更大,这意味着更多的“白领”职位,因此,城市中的熟练劳力和管理人员也将受益;当然,在这一过程中也有受损者,比如,移民将直接使城市出生的非熟练工人受损,因为劳动市场竞争激烈,必然使后者的一部分无法就业;又比如,从静态角度看,移民将直接增大城市基础设施和各类公共服务业的压力,给城市原有居民带来不便。但是,从动态角度看,如果政府能够通过税收和由移民直接支付使用费的方式,使得移民为这些基础设施和公共服务付费,那么所谓的“外部不经济”就不复存在。综上,在移民进程中,由于受益者多于受损者,特别是具有较强政治影响力的实业界和高收入阶层是受益者,因此,发展中国家政府控制大城市的努力,很难得到有力的社会支持;最后,由于所有国家的政府都宣称“为全体人民服务”,所以控制大城市人口的问题非常敏感,处理不当就会引发政治矛盾,同时,限制人口自由迁移也需要强大的意识形态和政府组织力量作后盾,并支付很大的实施成本,这对于很多发展中国家来说,也不具备条件。

(三)必须认识到,很多发展中国家产生了“大城市病”,其主要原因,并不在于城市太大,而在于这些国家的社会体制和分配关系,以及由此导致的政府“城市偏向”(urbanbias)。在很多发展中国家,由于历史的原因,分配关系极不合理,少数人掌握了绝大多数财富,形成控制国家政治和经济生活的既得利益集团。许多农民选择移民,主要是因为他们土地很少,无法在农村继续维系起码的生活水平,农村的“推力”是移民大量产生的主要原因;而

移民之所以选择大城市，是因为大城市是富人聚集的地区，不仅政府在制造业和社会基础服务部门的投资与补贴多，城市基本条件好，而且收入水平高，对各种生活服务需求大，这就给移民创造了更多的生存机会。可见，很多移民涌向大城市，是一定的社会分配关系和相应政府行为的必然结果，在这种情况下，即使政府能够以某种方式遏止住大城市人口的增长，那么也只不过是把“城市病”转移到中小城市，或把矛盾积压在农村。

（四）必须要充分估计大城市对于人口的吸纳能力。从西方国家上世纪末和大多数发展中国家目前的情况看，大城市的发展，在一国工业化和城市化发育的初级阶段，确实具有特别重要的意义。大城市、包括特大城市的超前发展，是绝大多数国家城市化进程的重要特征。的确，正如赫塞利兹等学者所说，目前第三世界国家的很多城市，服务业部门就业人口占整个城市人口的比例，要高于西方发达国家相同城市化水平时的相应比例，但这是否就必然表明，这些城市服务业是“过度”发展了呢？更进一步说，为什么现有发展中国家的城市发展，一定要走发达国家当年同样的道路呢？实际上，第三产业在现代经济发展中的作用，比它在19世纪时的作用要大得多，它吸纳就业人口的比例，也相应要高得多。对于这一现象，可以从两个方面进行解释：首先，从供给因素看，由于技术进步的特征，决定了自工业革命以来，第二产业即制造业的劳动生产率的上升，比第三产业要快得多，所以，制造业部门将越来越倾向于发展成为资本、技术密集型部门，吸收劳力的比例必然会逐渐降低；从需求面因素看，人们对制造业产品需求量的上升速率，到了一定程度会逐渐减缓，而且，由于制造业产品市场竞争相对更为激烈，制造业产业技术进步的结果，就会更多地表现为产品价格下降，这样，消费者就可以在支出不变甚至有所减少的情况下，享受更多工业品。这实际上意味着，相比较于西方发达国家相应历史时期的状况，现代发展中国家的消费者在其收入总额中，可以有越来越大的部分用于购买第三产业所提供的服务，从而使得更具有劳力密集型特征的第三产业，对劳力的吸纳能力要显著增强。由于制造业特别是第三产业基本上分布在城市，而大城市又是大多数国家二、三产业的主要集结点，所以，现代大城市具有相当高的人口容纳能力，是不足为奇的。

三 “过度城市化”争论的启示

（一）中国的现有城市发展战略及其形成原因。中国现行的城市发展战略是，“严格控制大城市发展，合理发展中等城市，积极发展小城市”。事实上，在改革开放以前，无论是大城市的人口增长，还是中小城市的人口增长，都一直受到户籍、就业、住房、养老、医疗、福利等一整套制度体系的严格限制。之所以会产生这种情况，应当从中国传统的计划体制和经济发展战略上去找原因^[8]。由于政府对推进国民经济工业化，特别是重工业发展的强烈愿望，使其具有强烈的增长与干预意识，在处理城乡关系上，不可避免地产生了“城市偏向”。由于要为工业化积累大量资金，就必需通过对农产品的统派统购制度，低价从农民手中获取主副食品和工业原料，维持城市居民的低工资，同时保证后者的医疗、教育、就业机会，并提供起码的城市基础设施。这就使得进入城市成为一种“福利”，而国家要为这种福利性体制背上较大的财政包袱；为了不使城市低生活费用这种“福利性体制”受到冲击，国家就通过户籍制度与所有制界限，阻止农民入城。于是形成特定的城乡利益格局。改革开放以来，这种城乡隔离的体制已经逐渐松动，一些中小城市，开始进行城乡户籍制度、住房医疗和养老制度的改革，但由于到目前为止，中国还没有从根本上放弃赶超战略，无法完全按

照市场上的价格信号所反映出来的比较优势,进行产业和技术的调整,这就使得那些主要分布在大中城市的国有企业缺乏竞争力,政府不得不向国有企业及其职工提供一系列优惠,包括提供低价生产要素、实行产品价格保护,以及各类职工收入补贴;而国有企业的经济效益低下,也直接影响了各级政府利税收入,使大城市难以筹集充足的基本建设资金;加上在以往的城市建设中“重生产,轻生活,忽视城市基本建设”,基础设施和公共服务业的建设欠帐较多,从而使得人口入城构成了对城市财政的较大压力。在城市基础设施和公共服务供给十分紧张,城市面临巨大财政和管理压力的情况下,有关政府部门和规划人员就很容易接受“城市一大,必然会产生城市病”,“很多其它发展中国家的教训,已经说明我们不能再走‘过度城市化’这条代价巨大的老路”这一类的观点。

(二)如果不“严格控制大城市规模”,中国是否会出现严重的“大城市病”?就作者看来,即使不采取现有“严格控制大城市规模”的城市发展方针,中国也不会出现严重的“大城市病”。这是由中国的具体情况所决定的。相比于拉美、亚洲、非洲那些被认为产生了“过度城市化”现象的发展中国家,中国的情况至少在以下两个方面表现出明显的不同:

1. 虽然由传统经济发展战略所决定,中国在经济发展过程中,也存在着与很多发展中国家一样的“城市偏向”,但是,中国农村并没有象印度和拉美一些国家那样,存在着极不公平的生产资料(如农地)和收入的初始分配。如果说在这些国家,大量移民产生的主要原因是由于农村生产、生活条件恶化所引致的“推力”的话,那么在中国,由于农村“集体所有,家庭经营”这一制度所内生的各农户对农地的平均占有,决定了中国城市化过程中,影响农民作出迁移决策的动因,并不主要是农村“推力”,而主要是城市高收入和较好生活水平吸引所导致的“拉力”。这意味着,如若没有太大可能改善自身的福利,农民一般不会盲目涌向城市(当然这里还有一个给农民提供准确就业信息的问题,但作到这一点,完全有可能);农民也一般不会在找不到工作的情况下,长期滞留城市。事实上,国外许多研究表明⁽⁹⁾,即使在“推力”作用更大的一些其他发展中国家,农民也是理性的,往往是通过村社其他移民或城市亲友等许多途径,对城市情况有了相当了解,看到机会之后,才作出迁移决策的;而且,广泛的调查还发现⁽¹⁰⁾,移民找到工作的机率也非常大,未找到工作者平均滞留时间也相当短。虽然目前还没有流动人口的相应情况,但没有理由认为,中国移民在以上方面会表现出明显不同,没有理由认为,中国农民不是努力提高收入、但同时又要降低风险的“理性人”。

2. 不同于很多其他发展中国家,中国至今还基本保留着以户籍制度为核心的一整套限制农民进入城市的制度体系。这里我们不想对它的历史作用作出评判,但可以明确的是,这一整套制度体系,事实上就是我们进行市场化改革的起点。由于截止目前为止,这一套制度体系仍然具有较大的约束力,而淡化直至最终消除它对于经济效率和社会平等的不良影响,又与中国经济市场化过程的进展情况紧密相关,必将是一个逐步的过程,所以,可以将这些制度及其改革比作为一道有可能缓缓放开的“闸门”。这道“闸门”的存在,使得中国有可能在“渐进式改革”的过程中,避免出现农民一下子涌入大城市的情况。

(三)市场化进程中的城市人口政策改革和配套制度建设。“过度城市化”争论的介绍和述评,可以促进我们对于城市发展战略特别是大城市的发展政策进行进一步的反思。笔者认为,当前,有必要调整中国的城市发展方针,以充分利用各级城市尤其是大城市的发展潜力。

1. 要充分估计中国大城市的人口吸纳潜力。中国改革开放以来,很多大城市,包括上海、北京、天津这样的特大城市,都已经吸纳了大量流动人口(据最新北京市流动人口调查

资料表明,仅北京市所吸纳的流动人口就超过300万,远远超出调查进行前的各种估计)。这些外来人口,绝大部分集中于建筑和基本生活服务业部门,也有相当部分从事商业活动和简单产品制造,为城市基本建设、居民生活水平提高和增强城市经济活力作出了巨大贡献。这些人中的绝大部分,也通过辛勤劳动,显著地改善了自身的福利。但是,伴随着城市人口的增加,城市中确实出现了基础设施紧张、公共服务和住房短缺、环境污染,以及城市治安状况恶化、犯罪率上升等问题,并引起城市原有居民的不满,也给城市政府带来了较大的压力。在这种情况下,“强化大城市户籍制度,采取措施控制流动人口入城”的呼声有增强之势。我们认为,这里的关键在于正确认识这些问题所产生的根本原因。是不是把农民压在农村、或转移到中小城市,就可以万事大吉?中国现在是否还具备条件限制流动人口进入大城市?移民是否会按照政府的设计,只去中小城市或留在农村?限制大城市发展是否符合市场化的潮流?大城市所产生的“病态”,是否可以通过政府积极的努力来得到解决?进一步说,政府的服务效能,是以少数城市原有居民的利益为基点,还是要增进全体人民的福利?

笔者认为,产生“大城市病”的关键原因,一是城市政府过多介入经营性行业,对基础设施和公共服务投资不足,使得城市基本建设欠帐太多,而深受传统计划体制影响的现有城市规划,也没有充分考虑到改革开放后流动人口增加和城市化加速的必然历史进程,造成了目前的被动状态;二是政府在缺乏必要准备的情况下,没有采取积极有效的措施,去提高城市劳动力市场的组织化程度,没有建立起能够容纳农民进城、并对之进行有效管理的制度安排。应当看到,虽然目前城市基础建设投资不足,欠帐过多,但这并不代表没有办法增加投资,没有可能强化管理,提高利用效率;目前没有建立容纳移民的制度安排,也不代表不能通过努力去建立起来。这里关键是看,政府是从何角度考虑问题。从国际情况看,当前,一些实行资本主义制度的发展中国家,也改变了原来对大城市移民歧视的政策,从最初的限制农民入城,拆除贫民住宅,到现在的积极为移民获得基本居住、生活服务和创造就业机会。中国是一个社会主义国家,更没有理由对农村人口进入大城市持消极态度。退一步说,即使要控制大城市发展,就政府现有的组织力量和意识形态约束而论,最多也只能控制住城市常住人口数量,基本上无法控制流动人口入城。如果强制把农民压在农村,则会产生更大的社会乃至政治问题;同样,由于人口流动有其内在的规律,移民也很难按一厢情愿的设计只流向中小城市。当前,中国已经明确提出把建设“社会主义市场经济”作为经济体制改革的根本目标,这就要求建立全国范围的统一大市场,其中很重要的就是劳动力市场。劳动力是中国最丰富的生产要素,如果因为体制的原因,导致劳动力市场的分割,全国统一市场将无从建立,当然也就谈不上充分发挥中国劳动力资源丰富的比较优势,在国际竞争中确立巩固地位。因此,即使不考虑限制大城市移民所引发的社会和政治问题,不考虑直接实施的成本,对移民限制所导致的经济效率损失,可能也是我们无法支付的。就中国大城市的产业结构看,第三产业就业所占比例,远远低于国际同等发展水平大城市的相应比例,在流通、居民生活服务、城市基本建设和环境保护等行业,都还大有就业潜力可挖。事实上,只要努力建立容纳移民的管理制度,移民计划生育、犯罪等问题也会大大减少。

2.关于大、中、小城市发展的关系问题。80年代,中国很多学者为“到底是否应该控制发展大城市”展开了争论。支持者的主要依据,是大城市发展必然会导致“城市病”;而反对控制大城市发展者,则强调大城市的集聚效益、规模效益和协作效益,并通过每百元资金利

税率、全员劳动生产率、居民平均每人创造财政收入等指标，来证明大城市的效率比中小城市高，因此，大城市优先发展是必然选择^[11]。对于“控制大城市发展”的论点，通过本文前面对“过度城市化”争论的介绍和中国具体情况的分析，可以看出很难站住脚；而对于那些支持大城市优先发展的论据，周一星教授通过仔细分析后指出^[12]，虽然城市经济效益和城市规模之间有正相关的趋势，但相关性并不强，大城市之所以效益较好，主要是固定资产投资较大，产业结构更加多样化。我们赞同这种分析，还可以补充的是，即使在改革开放以后，由于传统赶超战略仍在发挥影响，宏观经济环境是扭曲的，利率、汇率、能源、原材料价格，以及工资和生活必需品价格都被人为地压低，在扭曲的宏观政策环境下所计算出的效益指标，很容易产生误导。比如，在扭曲的宏观环境下，所计算出的大城市的“名义”效益好，很可能是因为国家的支持，大城市在获得廉价资金、外汇、能源、原材料方面相对于中小城市更容易些。我们认为，确实没有必要在“到底发展那种规模的城市好”这一过于泛化的问题上继续争执，因为一个城市是否可能发展，不仅与城市的生态容量、经济基础、发展阶段、腹地条件有关，而且也与城市现有生产和消费方式、政府政策和管理水平紧密相关。比如，如果政府不注重基础设施和公共服务设施建设，而经济环境的扭曲又使得资本利率过低，城市工业就必然会多使用资本，较少使用劳力，肯定会降低城市的人口容纳潜力。又比如，在城市管理能力不断提高的情况下，原来认为过多的城市人口，现在可能就不显得多，原来认为是问题的，现在可能就不成其为问题。实际上，在中国经济逐渐市场化的过程中，应当主要由市场机制来决定各个城市到底能吸纳多少人口。一个城市政策得当，经济繁荣了，可以提供的就业机会自然就多，城市政府也会有坚实的税收基础，就能为城市进一步发展壮大提供充足的基础设施和公共服务。当前，关键是要去除束缚城市发展的不必要的政府管制，使得各级城市的人口容量都能够充分被利用。对于中国这样一个剩余劳力已经很多并还在继续上升的发展中大国，充分利用各级城市的人口容纳潜力，是开发丰富人力资源、在经济高速增长中求得社会平等的关键所在。

3. 城市政府的政策选择。就城市政府而言，首先，有必要逐渐放开对大城市人口增长的行政控制，同时建立为移民服务的职业介绍制度和培训咨询网络。特别是对于那些有能力在城市中购买住房、并得到稳定就业机会的外来人口，应该发放城市长期居住证，消除在就业、子女就学等方面的歧视。条件成熟时，城市政府还应当采取积极行动，通过优惠贷款、出让土地和组织协调，促进外来落户人口自筹资金，兴建实用经济住宅，建设供水、供电、供气、供热、公交、医疗、教育、娱乐等公共服务业和道路、电讯等基础设施（事实上，很多国家的经验表明^[13]，绝大部分公共服务业，完全可以通过由使用者直接支付使用费，来保证运营）。其次，城市政府必须调整职能，逐步退出经营性行业，在财政体制上，要以建立“公共财政”为目标，把政府的主要精力集中到公共经济和社会管理上来，着眼于城市基础设施、住宅建设、环境保护、土地利用、城市规划、发展教育和传播信息等方面。当前，特别要采取有效措施，逐步取消对于国有企业和城市居民生活的补贴，对于一些效益不佳的国有工业、商业企业，分别用“包”、“租”、“卖”的办法，实行民营，甩掉过重的包袱；同时，要采取社会统筹和个人帐户相结合的方式，加快以养老和失业保险为重点的城市社会保障制度建设，以此淡化仍然存在很大刚性的户籍制度体系对于城市化进程的阻碍作用。

4. 国家的政策调整和配套制度建设。就中央政府而言，首先要顺应市场化潮流和城市化

发展的规律,对“严格控制大城市规模”的城市发展方针进行调整,应当由各个城市依据其具体情况,实行相对自主的人口吸纳政策^[14]。其次,要改变传统的那种以发展资金密集型重化工业为基本特征的“赶超战略”,实行以发挥中国丰富劳动力资源优势的“比较优势战略”,以此彻底改变宏观政策环境扭曲的状况;要通过培育,而不是分割甚至破坏市场,由市场来决定产品和生产要素、特别是劳动力的价格,依靠市场价格信号,引导整个经济技术和制度创新向有利于吸纳劳力,增加就业,发挥比较优势的方向进行;在此基础上,国家要改变歧视农业和农村发展的“城市偏向”,通过加强投入,优化政策,促进农业发展和农村的生产生活基础设施建设,扩大为农业生产服务的专业化人力资本投资,以此保证农村经济发展对过多剩余劳动力的吸纳,减轻大城市移民压力。

参 考 文 献

- 1 Hoseltize B F, The role of cities in the economic growth of underdeveloped countries, *Journal of Political Economy*, 1953 Vol 61, 195—208
- 2 Todaro M. P, A model of labour, migration and modern unemployment in less developed countries, *American Economic Review* 1969 59, 138—148
- 3 (美)米切尔·托达罗(Todaro M. P). 第三世界的经济发展, 中国人民大学出版社, 1988
- 4 Bairoch P., The economic development of the third world since 1990, Berkeley, CA, University of California Press 1975
- 5 Berry A. and Sabot R. H, Unemployment and economic development *Economic Development and Cultural Change*, 33: 99—116
- 6 Preston S. H, Urban growth in developing countries, A demographic reappraisal, *Population and Development Review* 5: 195—215 1979
- 7 Williamson J. G, Migration and Urbanization, *Handbook of Development Economics* Chap-11 1988
- 8 林毅夫等. 中国的奇迹: 发展战略与经济改革. 上海三联书店, 1994
- 9 Sinclair S. W, Urbanization and labor markets in developing countries, London, Croom Helm 1978
- 10 Papola T. S, Urban informal sector in a developing economy, New Delhi, Vikas Publishing House 1981
- 11 孙文广. 城市经济效益和我国的城市化战略. 城市问题, 1988, 4
- 12 周一星, 于艇. 对我国城市发展方针的讨论. 城市规划, 1988, 3
- 13 1994年世界发展报告. 为发展提供基础设施. 中国财政经济出版社, 1994
- 14 陶然. 外部效应与城市政策选择——由北京城市人口增容费引发的思考. 城市问题, 1995, 3

(本文责任编辑: 徐培英)