

农村城镇化的战略意义与战略选择*

辜胜阻 成德宁

【提要】 经过20年的改革与发展,中国农业生产和农村非农化取得了突破性进展,农村城镇化具备了加快发展的条件和基础。在当前中国农民收入增长乏力、国内需求不旺的形势下,加快农村城镇化进程,对于启动农村市场、转移农村剩余劳动力、推动乡村工业和农业产业化进一步发展、转变农民生活方式等都具有十分重要的战略意义。为此,本文提出了加快中国农村城镇化的对策建议。

【作者】 辜胜阻 武汉大学战略管理研究院,教授; 成德宁 武汉大学战略管理研究院,讲师。

1. 加快农村城镇化的条件和基础

改革开放以来,中国农村经历了三次改革与发展的“浪潮”:第一次是70年代末80年代初农村家庭联产承包责任制在全国范围内的推广。这场生产关系领域内的大变革极大地激发了广大农民的生产积极性,农业生产连年增长,解决了绝大多数地区的温饱问题,也为城市企业改革创造了良好的初始条件;第二次是80年代乡镇企业异军突起,通过“离土不离乡”的乡村工业化模式,转移了1亿多农村剩余劳动力,扭转了明清以来中国农业高土地生产率和低劳动生产率紧密结合的“农业内卷化”倾向。国外有的学者甚至称之为80年代中国发生的“一场静悄悄的产业革命”;目前中国农村正面临改革与发展的第三次“浪潮”,即农村城镇化。随着80年代农村工业化的迅速发展,中国城镇化水平已明显滞后于工业化,这种“没有城镇化的工业化”尽管避免了许多国家曾出现过的“城市病”,但却使乡镇企业布局分散,信息不灵,交通不便,经营成本高、效率低,甚至带来浪费耕地、污染环境等“农村病”,阻碍了乡镇企业上规模、上水平。以工业化推动的经济增长势头在80年代末开始减弱,直到1992年在政府加大基础设施建设投资,加快农村城镇化发展后,中国经济才开始了新一轮的由城镇化推动的高速增长。有的学者认为这意味着中国经济增长轴心发生了转移,即从工业化推动型经济增长转移到城市化推动型经济增长的新阶段(周振华,1995)。

可以看出,中国农村改革与发展的三个阶段是相互依存、依次演进的,正是由于前两个阶段农业生产的大发展和农村乡镇企业的崛起,使中国农村城镇化具备了加快发展的条件和基础。这些条件和基础主要有:

1.1 农民已具有从事非农产业的经验和适应城镇生活的能力,城镇化的主体已经成长壮大起来

从80年代起,中国一部分农村剩余劳动力采取“亦工亦农”和“离土不离乡”的就地转移模

* 参加本文实地调查与讨论的人员还有:刘传江、李正友、杨艳琳、李永周。

式进入乡镇企业从事生产;一部分农民以自理口粮形式进入中小城镇务工经商;还有一部分农民则以流动人口的形式进入沿海地区和大中城市就业。他们在这种地域转移和职业转换过程中,积累了从事非农产业生产的技能。一部分人还有了在城市生活的亲身经历。他们向往城市生活,迫切希望成为城镇中的正式一员。他们作为农村城镇化的主体已经成长壮大起来,为加快中国农村城镇化提供了直接的动力。

1.2 乡镇企业的崛起使农村非农化取得了突破性进展,为农村城镇化创造了坚实的产业基础

中国经济体制的改革始于农村,在城镇国有企业仍受传统计划经济体制束缚时,农村乡镇企业发挥了其机制灵活的特点,在全国各地异军突起,农村非农化取得突破性进展。据统计,1992年全国农村工业总产值达到1 217.9亿元,占农村社会总产值的50.09%,所占比重首次上升到50%以上。在苏南等乡镇企业发达地区,农村工业更是早已从“半壁江山”发展为“三分天下有其二”。这些乡镇企业在农村地区生根以后,直接带动了农产品交易市场和其他非农产业的发展,使小城镇的兴起具备了二三产业的基础。

1.3 农村改革的成功使农产品出现剩余,一部分农民家庭已积累了相当数量的民间资本,为农村剩余劳动力转移到城镇奠定了基础

家庭联产承包责任制在全国范围内推广后,极大地激发了农民的生产积极性。从1978年到1984年,中国农业生产连年增长,绝大多数农产品已出现剩余,城镇非农业人口凭票购买粮食的时代一去不复返了,这就撤除了阻碍农村剩余劳动力转移到城镇务工经商的藩篱。同时国家大幅度提高了农产品价格,改善了农业贸易条件,农民收入水平得到迅速提高。1979~1994年,全国农民人均纯收入从134元增长到1 224元。一部分农民家庭已积累了相当数量的民间资本,给农村剩余劳动力转移到城镇提供了初始资本。

1.4 中国农村城镇经过近20年的发展,已形成“县城—县城中心镇—乡集镇”等多层次的农村城镇体系,农村城镇化具有了一定的城镇体系基础

改革开放以后,农村小城镇开始恢复活力,全国范围内出现了一大批各具特色的小城镇。1979年时,全国建制镇只有2 600个,到1994年末就发展到16 433个,为1979年的6.3倍。包括县城、建制镇、乡政府所在地集镇的小城镇已有5万多个,平均每个县有6个建制镇,14个乡集镇。大约每5.6万农村人口的区域内就有一个建制镇(国家体改委,1996)。这使中国以前城镇体系中大城市比重过高、小城镇发展不足,“头重脚轻”的状况有所改善,为进一步加快城镇化奠定了城镇体系的基础。

1.5 农村小城镇建设所需要的必需品供给充足,城镇化的成本大大降低

当前中国工业产品总体上供过于求,农民进城建房和小城镇基础设施建设所需要的钢材、水泥等建筑材料价格平稳,这就减少了农民进城建房、购房和进行基础设施建设的成本,使积累了一定资金的一般农户也能到城镇购建住房,极大地激发了农民进城的热情。

2. 农村城镇化的战略意义

从近期中国宏观经济形势来看,市场上已出现产品相对过剩的状况,有效需求严重不足。特别是随着东南亚金融危机的逐步加深,通过出口带动经济增长的作用越来越有限。政府迫切需要采取措施刺激国内需求,拉动经济增长。而农村城镇化在增加农民收入、改变农民消费模式从而增加有效需求等方面具有重要作用。因此,从近期来看,加快农村城镇化,可以启动农村市场、扩大内需、拉动经济增长、扭转中国宏观经济“偏冷”的趋势。从长远来看,农村城镇化是

中国社会经济发展的必然趋势,是中国农村实现现代化的必由之路。农村城镇化的发展对打破城乡二元社会经济结构,缩小城乡差别,促进城市化和工业化协调发展,在更大范围内实现土地、劳动力、资金等生产要素的优化配置,有着不可估量的重要意义。

2.1 在新的历史时期,农村城镇化能有效地克服农民收入徘徊和停滞的局面,拉动农村居民的消费需求和投资需求,成为启动中国农村市场乃至整个国内市场,解决需求严重不足问题的“切入点”

中国要扭转宏观经济“偏冷”的趋势,保持经济快速增长,必须立足于国内需求的增长。当前国内需求不旺,出现所谓的“过剩经济”,一个重要的原因就是由于农民收入长期徘徊不前、农民消费观念落后,使农村市场增长缓慢。据统计,1997年全国社会消费品零售总额已达到26 643亿元,但县及县以下农村市场消费品零售额只有10 449亿元,仅占全国的38.9%(《人民日报》,1998)。8亿多农民实现的消费需求对经济增长的贡献,已由80年代前半期的35%降到90年代以来的20%,农民人均消费额只相当于城市居民的40%左右(《人民日报》,1998)。因此,启动农村市场成为扩大国内需求的关键。

加快农村城镇化可以成为启动农村市场乃至扩大整个国内需求的切入点,这是因为:

第一,加快农村城镇化是增加农民收入的有效途径。自1985年以来,农民收入一直处于缓慢增长和徘徊阶段,农民增产不增收。这主要是由于人多地少,在大量剩余劳动力没有转移出去的情况下,平均每户经营的土地已不足半公顷,农业经营缺乏规模,农业生产成本不断上升,经济效益日益降低。为了解决农民增收的问题,传统的思路是提价减赋。但目前中国主要农产品的价格已达到国际市场上的水平,而且,在中国农村人口占总人口比重很高的情况下,国家有限的财力根本无力对农业实行过多的保护,这意味着通过农产品提价来增加农民收入的办法已达到极限。因此,增加农民收入需要转变思路,探索新途径。当前最现实的选择就是加快农村城镇化进程,把部分农民转变成市民,通过减少农民的办法增加农民收入。这样,一方面,农民转移到城镇成为市民后,彻底割断了同土地的“脐带”,耕地可以向种田能手集中,从而扩大农户的经营规模,提高生产效率,增加农民收入;另一方面,转移到城镇从事二三产业的农民成为农副产品的购买者,可以扩大农副产品的需求量,有利于解决当前对农产品需求不旺,农副产品“卖出难”、“卖价低”等问题。

第二,城镇化将吸引大批农民进入城镇生产与生活,农民进入城镇转变为市民后,“脱了草鞋换皮鞋”,不仅本身成为农副产品的消费者,而且,其消费方式也将发生质的变化。目前,中国一个市民的消费水平高于农民3倍以上,这就意味着全国城镇人口比重提高1个百分点,全社会消费品零售总额将相应上升1.4个百分点。

第三,加快小城镇交通、供水、供电、通信、文化娱乐设施等基础设施的建设,引导农民进镇建房、买房,可以直接带动建筑、建材、轻工装饰、机化、家电等相关产业的发展。

第四,小城镇基础设施的建设和完善,可以有效地消除以往农民买洗衣机当粮缸、买电视机当装饰、买电冰箱当衣柜等制约农民消费的障碍因素,把农民的潜在购买力转变为现实的有效需求。

2.2 农村城镇化为农村剩余劳动力转移提供了广阔的空间,缓解了农村人口压力与土地承载力之间的矛盾,成为吸纳农村剩余劳动力的“蓄水池”

自90年代以来,随着乡镇企业有机构成的提高,乡镇企业吸纳就业者的能力已明显减弱,大量的农村劳动力开始“离土又离乡”,从农村跨省、跨地区流徙到沿海地区和大城市,不仅给大城市带来了巨大的压力,而且,随着城镇国有企业改革的深化,大量富余人员将会象挤水一

样从国有企业这块大“海绵”中被逐步排挤出来,城镇就业形势十分严峻。因此,依靠现有大城市来吸纳和消化农村剩余劳动力的想法是不现实的。

小城镇的快速发展,可以就近转移农村剩余劳动力,这是今后吸纳农村剩余劳动力的主渠道。中国现有 2 000 多个县,可以设想把每个县基础设施较好、具有吸引力的县城或县域首位镇作为农村城镇化的“龙头”,把它们分别建成规模不同的中小城市。如果每个县城平均吸纳 5 万人,就可吸纳农村剩余劳动力近 1 亿人。另外,在全国的建制镇中选择 2 000 个交通发达、城镇基础较好、有一定规模的中心镇重点发展“农民城”,吸引农民务工经商,至少可吸纳农村剩余劳动力 1 亿人左右。大量农村剩余劳动力转移到小城镇后,一方面可以缓解流动人口对大城市造成的压力;另一方面,农村人口从土地上转移出去后,留在农村地区的人口有了更大的发展空间,可以缓解农村人口压力和土地承载力之间的矛盾。当然,乡镇企业及农村人口向城镇集中,势必会增加城镇建设用地,但不能认为农村城镇化就是一种“浪费土地”的过程。非农产业在城镇集聚比“天女散花”式地分布于广大的乡村更能共享基础设施、节约基建和项目耕地占用。而且农村人口城镇化通过城镇与乡村住宅用地的置换,能节约更多的农村人口建房用地,从总量上减少住宅占地。根据管理部门 90 年代初期的分析匡算,每增加一个城镇人口需要占用的土地面积(包括就业和生活用地)80~100 平方米,而农村人均宅基地加上乡村建设用地,北方地区超过 160 平方米,南方地区超过 100 平方米,明显高出城镇建设和住房占地(国务院研究室课题组,1994)。

2.3 农村城镇化推动着乡村工业的集聚发展和结构升级,成为转变农村经济增长方式、推动乡镇企业向集约化发展的“突破口”

80 年代那种“村村点火,户户冒烟”式的分散的乡镇企业,在提高农民收入、吸纳农村剩余劳动力、避免出现“城市病”等方面确实起了重要作用,但也浪费了大量的自然资源,引发了“工业乡土化、农业副业化、离农人口‘两栖化’、农村生态环境恶化”等“农村病”。从增长方式上来看,基本上还是一种粗放的经济增长方式。以耕地资源为例,目前乡镇企业人均占地面积比城市大中型工业企业高出 3 倍以上,许多乡镇企业厂房的占地大大超过工业用地的正常标准。仅 1979~1984 年,全国乡镇企业累计占用耕地 8 000 万亩。特别是由于乡镇企业布局过于分散,每个乡镇企业都不得不独立地解决交通、通讯、供电、供水、仓储等问题,不仅难以获得规模效益和集聚效益,而且使农村各个地区间出现产业结构同构的现象。

中国经济在经过近 20 年的快速发展,供求总量不平衡的矛盾基本得到解决后,迫切需要提高经济运行的质量,调整经济结构,转变经济增长的方式。目前全国乡镇企业职工人数已经超过国有企业职工人数,在社会总产值中已占据一半,如果乡镇企业的增长方式不转变,也就谈不上整个经济增长方式的转变。而乡镇企业经济增长方式转变的根本出路又在于农村城镇化。首先,将分散的乡镇企业向交通方便、基础设施较完善的小城镇适当集中,这样可以充分发挥城镇的集聚效益,集中治理环境污染问题,减少对耕地资源的占用,从而提高乡镇企业的经济效益、社会效益和生态效益,促进乡镇企业迈上新的台阶,推动农村经济增长方式由粗放型向集约型转变;其次,乡镇企业向城镇集中,农村人口向城镇转移,可以带动农村第三产业的发展,促进农村经济结构的进一步调整和升级。第三产业的发展与城镇化有着密切的联系,因为第三产业的发展必须以人口一定程度的聚集为基础。撇开城镇化,试图单纯推进第三产业的发展,将事与愿违。而如果将分散的乡镇企业适当聚集起来,吸引农村人口到城镇务工经商,就可以为第三产业的发展创造良好的条件;再次,小城镇作为农村之首,城市之尾,是沟通城市与乡村的桥梁。小城镇的快速发展,使农民能够方便地获得农业生产技术和市场需求信息,从而引

导农民以市场需求为导向组织生产,调整农村经济结构,克服农业生产的盲目性。

2.4 农村城镇化拓展了农业产前产后发展的空间,为孕育和培植大批龙头企业和农副产品交易市场创造了条件,成为农业产业化向深层次发展的载体

实践证明,要解决分散经营的小农与千变万化的大市场的矛盾,一个行之有效的办法是发展社会化的农业生产服务体系,延长农业链条,提高农产品附加值,实现“市场牵龙头,龙头带基地,基地连农户”的产业化经营。在实现农业产业化经营过程中,关键的一条是要建设好上联市场、下联农户的龙头企业,龙头企业活了,才能带动一大批农民致富。过去,为农业产前产后服务的龙头企业由于没有城镇作依托,企业经营环境恶劣,市场信息不灵,资金技术不足,经济效益欠佳,难以带动农村经济发展。

小城镇作为农村地区资金、技术、信息的聚集地,是龙头企业天然的载体和依托。通过大力发展小城镇,加强小城镇连接大中城市和辐射农村的功能,可以促进各种市场中介组织和农村社会化服务组织的发展,为龙头企业创造良好的经营环境,孕育和培植大批龙头企业和农副产品交易市场。许多地区正是通过“城镇兴龙头,农村建基地”的方式,充分发挥城镇在拓展农业产前产后发展空间的作用,取得了较好的社会经济效果。如襄樊市依托城镇而兴起的龙头企业已有300多家,固定资产总额达到50多亿元,年创产值60亿元,利税5.5亿元,依托城镇而建的交易市场有450个,年交易额达40多亿元(《襄樊日报》,1998)。这些依托小城镇发展起来的龙头企业,上联国内外大市场,下联当地的种植、养殖业大户,实行产供销一条龙服务,分散了农户在农副产品销售方面的风险,直接带动了当地粮、棉、油、林、果、茶、烟、水产等农副产品生产的发展。

2.5 农村城镇化打破了原有城乡隔绝的格局,使农民既发生职业转换,也实现地域转移,农村由封闭走向开放,成为转变农民生活方式和观念、激发农民创新精神和冒险精神、塑造一代新农民的“催化剂”

新中国成立以来,政府便一直致力于消除城乡对立和差别,实现农村的现代化,然而,由于实行了严格控制农村人口进入城市的户籍制度,使大量人口被滞留在乡村。80年代,政府提倡“离土不离乡”的工业化模式,尽管许多农民实现了职业的转换,但他们仍然过着农民的生活。可见,农村的现代化离不开农村城镇化,具体表现为:

第一,农村城镇化可以打破原有城乡隔绝的格局,使农村由封闭逐步迈上开放发展的道路。与现代城市社会相比,目前中国农村社会还是一个相互接触少、相对分散和孤立、缺乏流动的社会。在孤立与分散的乡村社会里,容易使人墨守成规、固步自封、安土重迁、小富即安。人们的思想观念往往落后于时代的发展。与之相反,城镇却把人口、资金、技术、信息等各种要素聚集在一起,交通便利、信息灵通,新思想、新观念层出不穷,并能赋予人开拓进取的精神。加快农村城镇化步伐,让流入小城镇务工经商的农民取得城镇户口,不但实现了农民的职业转换,也实现了地域转移。而且城乡间劳动力的流动还可以带动资金、技术、信息等要素的流动,从而打破城乡相互隔绝的格局,使农村由封闭逐步迈上开放发展的道路。

第二,农村城镇化是转变农民生育观念和生活方式的根本途径。加快农村城镇化,让大量农民进入城镇生活后,他们很快就会抛弃一些农村粗俗的生活方式。如一些边远封闭农村地区的农民进城后很快改变了不刷牙、不洗澡、污水乱倒、垃圾乱扔等不卫生的行为。特别是在农民生育观念的转变上,农村城镇化的作用更为明显。目前的农业生产,以劳动力投入为主,对劳动者体力要求高,素质要求却低,加上农村缺乏社会保障,年老的父母完全依赖子女赡养,对于那些年老后不能享受社会养老保障待遇的育龄夫妇来说,必然会多生育子女。而农民进城后,其

生产方式发生改变。在城镇里,家庭收入更多地依赖于家庭成员的素质,而不是数量,年老的父母也不再单纯依靠子女赡养。这些都会潜移默化地改变传统“多子多福”的生育观念,使农村人口控制由被动的强制行为日益转变为农民主动的自觉行为。

第三,城镇是现代文明的载体,是新观念、新技术、新信息的辐射源。农民进入城镇后,会极大地增加彼此的交往和接触,开阔自己的视野。特别是城镇社会是一个彼此竞争的社会,人们只有不断超越自我,不断学习新的知识和技能,才能在城镇立足。农民一旦被卷入现代社会生活的旋涡中,他们就会不满足现状,也不安于现状。因此,城镇化实际上是激发农民创新精神和冒险精神、塑造一代新农民的“催化剂”。

3. 加快农村城镇化的对策思路

由上可见,农村城镇化已成为关系到中国下一个世纪社会经济发展的大战略,中国未来的经济发展必须做好农村城镇化这篇大文章。具体对策思路为:

(1) 各级政府要充分认识农村城镇化在中国社会经济发展中的战略地位,加强政府在农村城镇化中的引导作用,适时把由农民自发推动的城镇化转到由政府引导和规划的城镇化方向上来,实现由自下而上城镇化向自上而下城镇化的转变。

(2) 进行小城镇建设投资体制的改革,实行投资主体的多元化,调动民间投资建设小城镇的积极性。当前特别要加大各级政府对农村城镇化的财政支持和金融支持,加强城镇基础设施建设,提高小城镇的城市化水平,增强城镇的吸引力和辐射力。

(3) 小城镇要大力发展服务于农村社会的第三产业和具有比较优势的农产品加工业,突出资源优势,做到“一市(镇)一品”,把农业产业化与农村城镇化有机结合起来,既奠定小城镇的产业基础,又带动农业“龙头”企业兴起和周边农村地区的发展。

(4) 遵循城镇发展规律和城镇区域布局规律,克服城镇规划与布局上的分散性、随意性和无序性,规划出功能互补、协调发展的城市体系。当前特别要集中力量建设基础设施好、有区位优势、区位优势明显的县城或县域首位镇,稳步发展具有一定规模的中心镇,防止一哄而上的小城镇化倾向。

(5) 进行户籍制度、城镇企业管理体制等方面的改革与创新,促进各种生产要素的合理流动,大力加强城镇与乡村之间的“商品链”、“资金链”、“信息链”、“人才链”、“交通链”,将城镇发展成为城乡一体化网络的“链结”或结合部。

(6) 培植农村城镇化的主体,鼓励农村“能人”、“富人”率先走农村城镇化道路,让农村“精英”成为农村城镇化的发动者,并通过他们的示范作用,由点到面地推进农村城镇化。

(7) 要克服“重建设、轻管理”,“重经济、轻文化”,“重局部(个人)、轻整体”,“重硬件、轻软件”建设的不良倾向,进行小城镇管理体制的创新,防止出现“新城镇、旧体制”的现象。

主要参考文献

1. 周振华:《经济轴心转移:中国进入城市化推动型经济增长阶段》,《经济研究》,1995年第1期。
2. 国家体改委农村司编:《全国小城镇试点改革经验文集》,改革出版社,1996年。
3. 《人民日报》,1998年10月8日。
4. 《人民日报》,1998年10月5日。
5. 国务院研究室课题组:《小城镇发展政策与实践》,中国统计出版社,1994年。
6. 《襄樊日报》,1998年10月30日。

(本文责任编辑: 朱 犁)