

中国城市化发展的道路

The Road to Urbanization for China

李竞能

(南开大学人口与发展研究所所长,教授)

谢晋宇

(南开大学人口与发展研究所,讲师)

一、围绕我国现阶段城市发展方针的争论

改革以前,政府所制定的计划和政策决定了城市化的发展方向只能沿着优先发展重工业的工业化道路前进,城市化发展道路问题不受重视。改革后城市人口猛增,城市化问题日益引起人们的重视,1980年12月全国城市规划工作会议提出“控制大城市规模,合理发展中等城市,积极发展小城市”的城市发展方针。随后有人将最后一句更引申为“积极发展小城镇”,于是围绕着城市化发展道路问题出现了争论。

很多人支持积极发展小城市的方针,他们认为,小城市同广大农村有较直接、较密切的联系,分布面比较广,建设所需资金和技术要求相对较低,在经济还比较落后的中国比较容易做到。同时,乡镇企业在小城镇里迅速发展,吸收了大量农村剩余劳动力,小城镇日益受重视。自费孝通先生从研究苏南小城镇得出了它可以解决大问题的结论以后,许多人认为发展小城镇是具有中国特色的最佳的城市化发展道路。“离土不离乡”被看作是就地实现城市化的良策,既可以实现农村剩余劳动力的转移,又可以避免农村人口大量涌入大、中城市,防止外国常见的“城市病”。此外,建设小城镇所需的资金少,可以利用农民自身的力量解决,大大减轻了政府的负担,因此易于在全国范围发展城市化。

然而,“离土不离乡”的道路受到质疑,有人认为这不是严格意义上的城市化,只是非农化,是城市化的前奏而不是主体。它不仅缺乏人口在地域

上的变动,而且缺乏生活方式的转变,即从传统社会向现代化社会的转变。小城镇在经济和人口发展过程中也存在不少问题,乡镇企业效益差,技术设备陈旧,污染严重,消耗偏高,占地相对过多,城镇基础设施缺乏等等。因此,小城镇的人口集聚力远远落后于城市,尤其是大城市。

绝大多数主张积极发展小城镇的人,都赞成严格控制大城市人口规模,认为如果不这样做,大城市(尤其是特大城市)的发展将会超过我国的经济负载能力。然而,一些青年学者认为,大城市的规模经济和效益是中、小城市无法相比的。他们仍以战后日本和一些发展中国家为例,说明大城市人口密集使建筑向高层发展,实际上是节约国土,保护其他地区的环境。

还有一些学者根据效益较好的中等城市的经验,提出不应忽视发展中等城市。他们认为,战后人口向大城市集中,仅仅是阶段性现象,在西方发达国家已出现市郊化、逆城市化的现象,人口迁出市区,这种“回归过程”,我国应当尽可能避免,以防浪费资源;从综合效益看,城市人口规模在50万左右最好,增至100万效益便较差,到200万人以上便产生一系列难以解决的矛盾。因此,他们主张合理地发展中等城市,控制大城市规模。

二、研究中国现阶段城市化发展道路的基本思路

1. 中国幅员广阔,城市化发展水平在不同区域有很大差异,城市化模式也是多元的。城市化是一个发展过程,它在不同的历史时期所表现出来

的重心与特点往往也不同。城市化又是一个系统工程,就一个国家或一个地区来说,都有城市体系形成。在一个完整的城市体系里,各种类型和规模的城市,各有各的功能,不能偏废,事实上不可能只发展一种类型、一种规模的城市。不过,在一定时期、一定条件下,认为存在某种最有利于经济发展的城市化发展道路是可以的,但若认为只有单一的城市化发展道路则不符合实际。

2. 不能脱离社会经济,尤其是工业化的发展道路来研究中国城市化发展道路。人口城市化的发展受社会经济,尤其是工业化发展道路的制约。改革后经济建设以提高经济效益为中心,因此要从指令性计划经济转向有计划的商品经济,从优先发展重工业转向加速发展轻纺工业和第三产业,同时还要发展原材料和能源工业,在此情况下,一批优先发展轻纺工业和第三产业的城镇得以迅速发展,并取得较高的综合效益。同时,大城市也发挥它的工业基础好、规模经济好的经济中心的优势,在我国工业化和现代化过程中发挥了很大作用。

3. 发展中国家的城市化发展道路,不能脱离传统农业社会向现代化工业社会转变的过程,尤其是农村剩余劳动力由农业向非农业转移的过程。这种转移包括职业转移和地域转移。只有当他们在地域上转移到城镇之后又发生职业上的转移,才是完整意义上的城市化。农村人口在地域上的转移是城市化的必要条件,而在职业上的转移则是其充分条件。从这个意义上说,“离土不离乡”不能看作是完整的城市化发展道路。

4. 不同国家、不同区域存在不同的城市化模式和发展道路。究其原因,除生产力水平和社会制度等差异外,还有以下差异:

第一、农村劳动力脱离土地和向非农职业与城市转移的方式不同。历史上出现过的主要方式有英国圈地运动清扫方式,德国容克赎买方式,美国农民自由迁移方式,苏联指令式迁移方式等。所有这些方式,都走的是先地域转移,后职业转移的发展道路。由于这些国家工业化过程开始得比较早,其社会经济以至人口发展的背景有利于城市化发展。在它们开始大规模城市化时,人口增长率也已开始逐步下降。这时,劳动力既能满足工业化的需要,又不会给经济发展造成很大的人口压力。同时,它们的经济发展可以从外部得到资金、原料和市场,发展速度较快,使那些脱离土地流入城市的农村剩余劳动力能够被城市产业所吸收,较为顺利地完成了其职业上的转移。

印度等南亚国家,西非、拉美的一些发展中国家,也是先使农村劳动力在地域上转移,然而再完成其职业转移,但是这些国家在二次世界大战后

开展大规模城市化运动时,正处在人口增长的高峰期,工业化和城市化面临人口的巨大压力。不仅如此,其投资市场、销售市场仍受西方列强的控制,也未改变作为西方国家原料基地的地位,因此它们的工业化受资金和技术的限制,无力提供充分的就业机会。可是,它们的农村剩余劳动力却不加限制地大量流入城市,结果必然是在城市化过程中出现大量无业贫民和贫民窟。

第二、城市人口增长和城市化发展的机制不同。这种机制主要有三种:经济机制、社会机制和政策机制。西方工业发达国家人口城市化的主要机制是表现为市场经济的经济机制。劳动力的流动受市场机制的支配。农民脱离土地也主要是市场机制作用的结果。以往社会主义国家完全用计划和政策机制来控制城市化的发展。户籍制度、配给制度、住房分配制度都是这种机制的有力手段。这在大规模进行工业化、城市化的初期,是行之有效的,然而在后期,单纯的计划和政策机制与工业经济的进一步要求和城市发挥经济中心功能的矛盾日益尖锐。但是,这种机制也造就了其特有的城市化模式与发展道路。

第三、城市化所形成的城市体系结构不同,反过来也会影响城市化模式和发展道路发生差别。在工业化和城市化的前期,中、小城市在城市体系中占大多数,城市化的发展自然趋向于大城市的形成和发展;而在工业化后期,大城市、特大城市在体系中已占绝对优势,城市化的发展又趋向城郊化、甚至小城镇的发展。

三、我国现阶段城市化发展道路的主要特点

1. 我国城市化的发展呈现一种在规模上山小到大和由大到小的双向运动,其结果在城市体系上出现“两头大,中间小”的不平衡状态。

改革以后,城市化发展是多元的,既有乡镇企业的发展带动小城镇、小城市以至中等城市发展的趋势,也有大城市发挥经济中心作用带动中、小城市以至小城镇和乡镇企业发展的趋势。但是,自1984年以来,小城镇的发展势头更为迅猛,它在城镇总人口中的比重已超过大城市,而中、小城市在城镇总人口中的比重仍然很小,甚至还较前有所下降。

2. 我国人口城市化的发展机制是多元的,甚至是混合的。一般说来,我国现阶段城市化的控制机制是计划机制与市场机制相结合。就全国的城镇规划和城市化发展道路来说,计划机制仍起主导作用;就一定地区尤其是沿海开放地区来说,市场机制对城市化发展的制约作用越来越强烈。就大城市尤其是特大城市来说,政策机制仍有决定

性影响;而就小城镇来说,绝大多数受市场机制的影响较大。

3. 我国大量农村剩余劳动力在职业上的转移先于在地域上的转移。但同时许多已流入城镇尤其是大城市的农村剩余劳动力却又长期没有固定的职业、住处和常住户口的合法身份,而处在一种兼业的半流动状态。

四、对我国现阶段人口城市化几种发展道路的评价和展望

1. 积极发展小城市、特别是小城镇

积极发展小城市,特别是积极发展小城镇被许多人看作是现阶段中国人口城市化的发展道路,即使不是唯一的道路,也是最好的、或者是最可行的道路。从我国城市经济的现状来看,现有的大、中城市不可能吸收数以亿计的农村剩余劳动力,大城市的基础设施已经不能适应处于饱和状态的市区人口的需要。从这个角度也说明了只有积极发展小城镇、小城市,作为逐步容纳和消化庞大的农村剩余劳动力的主要途径,舍此别无他途。

然而,应当看到,发展乡镇企业和小城镇,走“离土不离乡”就地转移的城市化发展道路,有明显的阶段性和历史局限性。先不论农村剩余劳动力的转移就总体来说能否只离土不离乡,我们认为,这种发展最多不过是城市化发展的初级阶段。如果人为地使城市化停留在这种初级阶段,或仅以此为满足,反而会阻碍城市化的进一步发展。其次,这种发展并不是无条件的,恰恰相反,它必须在工业生产和商品经济上具备一定的有利条件。事实上,乡镇企业和小城镇发展得最快的地区,往往也是商品经济发达和大城市经济辐射作用最强的地区,如珠江三角洲、苏南、胶东等。今后在其进一步的发展中,对条件的要求将会越来越高。还有,乡镇企业的迅速发展主要得力于它的经营管理机制比国营企业灵活,政策上又得到了许多优惠待遇,更能适应市场需要的变化,但不可否认,他们也钻了价格双轨制的空子。另一方面,乡镇企业所以立足于小城镇也是现行政策机制作用的结果,如果允许他们自由选择厂址,他们是否还会选择本地乡、镇作为投资点,是很值得怀疑的。

目前,我国城镇的发展带有很大的复苏性质,全国现有3 200多个县城,50 000多个乡镇和集镇,它们共有1.7亿人口。平均每个镇的人口约3 200人。到2000年,它们若再吸收2.5亿农村剩余劳动力及其抚养人口,每个镇平均人口近8 000人,它们的承载能力是否能做到这点也是值得怀疑的。何况,乡镇企业已经度过了急剧增长时期,今后将进入调整、巩固阶段。因此它们对农

村剩余劳动力的吸收能力将开始下降。在基础设施、科学技术和信息等方面,小城镇很难为乡镇企业的进一步扩大再生产和大规模发展服务。有的地方,镇的经济聚集并没有带来人口聚集,这都说明了乡镇企业和镇的健康发展都必须具备必要的条件,现阶段不可能大规模发展,只能选择那些条件较好的优先发展,才能有较高的综合效益。否则,它们效益差、损耗大、污染严重等种种缺陷,将会恶性发展,从而在我国城市化发展中不能起它们本来可以起的积极作用。

2. 严格控制大城市规模和积极开放沿海地区大城市

建国以来,大城市,尤其是特大城市成长和发展较快,规模仍在不断扩大,60年代开始严格限制人口迁入大城市、特大城市,然而由于60年代中叶以前其人口自然增长率比较高,因此人口规模仍不断膨胀,从1950年至1988年,天津、上海总人口约增长一倍,其中85%以上为人口自然增长。

对大城市、特大城市来说,人口过度拥挤主要发生在市区、尤其是市中心区。一般来说,大城市的市中心区人口密度每平方公里超过1万人,沿海特大城市,如天津市中心区超过2万人,上海市中心区超过3万人。天津市和平区清河街区超过10万人,上海浦西吉安街区竟超过16万人!大城市的市中心区,已不是要严格限制其人口规模的问题,而是急需疏散其过份拥挤的人口的问题。

还有一种情况也增加了严格限制城市人口规模的必要性。那就是大城市实行各种补贴制。扩大人口规模也就意味着增加上述负担。而种种补贴又扩大了城乡间生活水平的差异,使大城市对乡村人口更有吸引力。

然而,大城市规模实际上包括三方面:人口规模、地域规模和经济规模。如果不控制其经济规模,也就很难控制其地域规模和人口规模,而大城市经济规模是不断扩大的,地域规模也相应扩大了。市区地域规模扩大的根本原因是经济建设规模的扩大,城市功能的增加。

改革开放以后,限制大城市人口规模同增强大城市经济中心功能及扩大经济建设规模的矛盾,日益明显和增大。大城市的工业化水平和技术水平较高,规模经济较好,经济效益较高,竞争能力较强,因此应当充分发挥其经济中心的作用,带动整个地区的经济发展。在沿海地区,大城市也易于适应国际市场的需要,发展外向型经济。这都要求增强资金、商品和劳动力的流动,并相应放松对人才和劳动力迁移与流动的限制。

事实证明,只要发展商品经济,特别是发展外向型经济,大城市规模的不断扩大就是不可避免的。对此,只能因势利导,因地制宜,加强规划,使

大城市的发展有利于工业化和现代化的进程,而尽可能避免产生“城市病”。在现阶段,控制大城市规模仍然是必要的,但问题不在于杜绝人口迁移与流动,而是要提高迁移的效益,改善迁移人口的素质与结构。可以预见,在下个世纪初,大城市的发展将有更大的势头,而且在珠江三角洲、苏南金三角、京津唐地区、辽南沈阳大连地区、胶东青岛至烟台一带,都将出现大城市地带,中部和西部经济战略要地也将出现更多的新兴大城市。

3. 中等城市——90年代城市化发展的战略方向

从城市化发展道路来看,目前“两头大、中间小”的不大合理的城市体系今后必然要改变。因为,小城镇的发展已进入改善基础设施、调整结构、提高效益的新阶段,大城市的发展仍须控制规模,合理地发展中等城市势必成为90年代乃至下个世纪城市化的战略重点。

中等城市因为在资金、技术和信息、市场网络等方面都优于小城镇和小城市,有能力实现设备大型化、生产过程自动化、市场专业化与经营网络化,从而有较高的规模经济效益。另一方面,它又比大城市易于避免由扩大城市规模带来的规模不经济和其他“城市病”。可沿城市化的合理发展方向,使中等城市逐渐扩展为大城市,在一个相当长的时期里仍能保持较高的综合效益。这已被苏州、无锡、常州等城市的发展历史所证明。

因此,如果把城市化发展的战略重点放在中等城市,并且加以科学和合理的规划,它在今后一个时期可以成为吸收大量农村剩余劳动力的链条上一个重要环节,使农村剩余劳动力沿着乡镇企业、城镇、小城市、中等城市的链条梯次地转移。

发展中等城市还是今后工业化和经济发展最有前途的发展途径。中等城市宜于发展能耗少、用料少、价格低的产品,适于发展有一定技术水平的新兴工业,如微电子工业的中小型企业。这类企业易于生产小批量、多品种、多式样的消费品,易于适应国内外市场的需求。这可以说是我们预期中等城市在今后一个时期会成为城市化发展战略方向的原因之一。

五、几点结论与建议

第一、目前制约中国人口城市化发展的既不单是计划机制、政策机制,也不单是市场机制,而是二者的结合,不应偏废。

在宏观上,计划机制仍起主要作用,政府要制定全局性的城市规划,用计划机制、政策机制引导城市化沿着有利于提高综合效益的途径发展。而在微观上,就局部地区 and 市、镇而言,可以创造更

加宽松的条件,使市场机制充分发挥作用,以利于商品经济的发展。特别是在发展外向型经济的沿海地区,市场机制对城市化的影响必然更大些,可以考虑在不影响整体的长期利益的前提下,适当地逐步放宽中、小城市对人口迁移与流动的限制,以适应城市商品经济发展较快的地方对劳动力的需求。这样做可以加快中、小城市的发展步伐,有利于实现以提高经济效益为中心的经济建设方针,实现经济现代化。

第二、实际经验证明,我国现阶段的城市发展方针是正确的。积极发展小城市,合理地发展中等城市,限制大城市规模,基本上符合现阶段城市化发展的客观要求。然而,还可以考虑根据不同地区、不同时期的情况作适当的调整。

小城镇和乡镇企业的发展要从注重数量与发展速度转向注重效益,只能鼓励条件比较具备的小城镇、小城市先行发展,不宜于遍地开花。在90年代乃至下个世纪初,可以考虑把城市化发展的战略重点放到中、小城市上。适当地把一些工业建设项目放在条件比较具备的30~50万人口的中等城市,大力支持它们的经济建设,加强城市规划,以取得较好的综合效益。

此外,随着外向型商品经济的发展,可以适当地有步骤地部分放宽对沿海大城市的限制,使其吸收更多的技术人才,以加强其经济中心的地位与功能。经验证明,在发展社会主义商品经济的前提下,增强大城市的经济辐射,可以促进中小城市以至小城镇和广大农村的经济发展。如果对大城市的人才流动限制过严,不能吸收外来技术人才,势必妨碍大城市提高效益和发挥其经济中心的功能,也不利于整体的长远的经济发展。

第三,中国现阶段的人口城市化模式是多元的,应当因时、因地制宜地择优发展。选择的主要标准是经济效益、社会效益和环境效益,在现阶段以苏南模式为典型代表的内外结合型的城市化模式,相对来说比较符合上述条件。它一方面以农村经济搞活,乡镇企业蓬勃发展为基础,另一方面又充分利用大城市的经济辐射,发展中、小城市以至小城镇的工商业,尤其是第二产业。它大力发展轻纺工业,使工业化和城市化以及商品经济同步发展,经济效益好,而又避免了“城市病”。这种内外结合型的城市化模式已在辽南、胶东等沿海地区有了长足的发展。

现阶段城市化面临的一个难题是城市建设资金不足,对小城市、小城镇来说尤为突出。这不仅使基础设施的建设赶不上城市发展的需要,而且无力建设现代化高层建筑,而使各种房屋建筑占地过多。随城市化发展而日益严重的占用耕地问题
(下转第23页)

在现行折旧制度中,折旧额等于折旧率乘以设备资产原值减残值。我国固定资产的原值是指资产形成时的原始价格。显然,确定折旧额的计算方法时,并没有考虑物价上涨的因素。实际上,要物价固定不变是不可能的。物价总是要变动的,而且一般呈上涨趋势,只不过经济状况不同的国家物价上涨的幅度大小不同而已。因此,确定折旧额计算方法不考虑物价变动的因素是不合适的。

如果说,在50和60年代,我国物价的变动幅度不大,用固定资产原始价值作基数计提折旧所产生的矛盾还不突出的话,到了60年代末期,特别是改革和开放以来,矛盾就越来越突出了。由于逐步调整不合理的价格体系,引起了许多商品价格上涨,再加上总需求与总供给失衡,引发了大范围的通货膨胀。再按资产原值计提折旧基金,根本不可能补偿资产价值的真实磨损。也就是说,按资产原值提取折旧基金,再也买不来一台与原来相同的设备了。

近几年来通货膨胀因素的影响越来越大。例如,根据国家经济研究中心和国家审计署的测算,1988年国营企业固定资产的重置价值大约是原值的1.6倍。对许多企业和行业来说,这个比值还要更大。据北京炼焦化学厂反映,50年代建立一座焦炉仅需800万元,现在重建同样规模的焦炉大约需8 000万元,即价格上涨了9倍。1988年机床的市场价格与中国机床工业总公司1987年出版的机床价目表相比,上涨了30~50%,比70年代的市场价格上涨了约一倍,比60年代的市场价格上涨了两倍至三倍。南京汽车制造厂拥有3亿元固定资产,年产量为4万辆,如果全部资产折旧完,所得3亿元折旧基金也只能建设一个生产能力为年产1万辆的汽车厂,仅为原来规模的1/4。

从以上几个简单例子可以看出,如果计提折旧的基数仍以资产原始价值为依据,在通货膨胀的情况下,将大大压低实际折旧率,使计提的折旧基金完不成足值补偿资产磨损的任务。这就使近些年来我们在提高折旧率上所作的努力,全部被资产价格的上涨所抵消。

在西方工业发达国家里,当物价持续上涨时,固定资产较旧的企业纷纷要求改变计提折旧的基数,以免夺大利润多纳税金。各国政府也支持按重置成本对资产进行估价的原则,允许纳税人(企业)改变他们计提折旧财产的基数,以反映由通货膨胀所造成的价格上涨。例如,日本在1950年、1951年和1953年连续进行过三次资产评估,以时价为基准来改变企业原有资产的帐面价值,使资产的帐面价值同上涨后的物价挂钩,以消除通货膨胀的影响。荷兰飞利浦公司从1936年以来,一直实行重置成本会计制度,其中包括按重置价格计提折旧。1976年美国证券交易管理委员会在它的《第190号会计论文集》中规定,主要的美国公司从1976年12月25日起,提供重置成本资料,其中包括按生产能力的现行重置成本计算折旧。

当然,在实际工作中,按重置成本对资产作重新估价确有困难。因为应提折旧的资产很少被质量完全相同的资产所更换,而且新资产通常是性能质量更好的资产,所以以折旧为目的确定重置价格,一般要小于重置资产的实际价格。再者,如果价格经常波动,则资产的重置价格也将逐年变动。这要做起来是相当困难的。不过,目前国外有关资产价格的评估技术已经解决了经济实践中所提出的复杂问题。

我国自建国以来的40年中,还从未按重置成本对所有企业的资产进行过评估。这对解决老企业、老工业基地的历史欠帐问题极为不利。资产价值的重置,虽不必年年进行,但40年不变是绝对不合理的。因此,为了正确反映资产在现时价格条件下的真实价值,必须进行一次全面的资产评估,然后在此基础上每3~5年进行一次评估,按重置价格修改资产的帐面价值。

在实际工作中,为减少管理上的困难,可将固定资产分成六大类(参考《国营企业固定资产分类折旧年限表》的分类),用加权平均法分别确定各类资产的价格变动总指数,按此指数调整资产的帐面价值,作为计提折旧的基础。

(责任编辑 宋义荣)

(上接第27页)

题,若不及时解决,势必成为城市化发展的重大障碍。在解决建设资金上,内外结合型城市化模式的渠道比较多,除地方财政外,还利用集体经济的力量,此外还通过同大城市联营等方式利用企业集团资金以及引进外资。这方面的经验有待进一步总结。今后如何开发和利用资源与资金进行城市建设是一个值得重视的问题。

第四、在现阶段的社会、经济条件下,实现农村剩余劳动力从农业向非农业、从乡村到城市的

转移不宜过急。“离土不离乡”,先实现职业转移再实现地域转移的方式,虽然还不是严格意义上的城市化,但有利于开发农村劳动力资源,活跃经济,提高城乡经济效益和社会效益,因此仍应有条件地进行,并逐步完善,为城市化的进一步发展奠定良好的基础。

还应看到,人口城市化的发展在东部沿海地区同西部边疆地区之间很不平衡,西部内陆的人口城市化模式和发展道路应当作为开发西部的一个重要课题,认真加以研究。(责任编辑 孙立明)