

我国农村城市化路径选择

王刚 崔凤

(中国海洋大学法学院 山东 青岛 266071)

[摘要]农村城市化和城镇化是两条不同的道路。中国的农村应该走城市化道路，而非城镇化道路。农村城市化应该通过中型城市辐射发展模式来实现。城镇化是实施小城镇模式，实际上，我国所实施的小城镇策略在现实中很难实现。

[关键词]城市化 城镇化 小城镇 中型城市辐射发展模式

中国的城市化，在一定程度上就是农村的城市化。现在，学者们在农村实现城市化的问题上，基本上已经达成了一致，认为农村的经济发展有赖于城市化的实现。但是，在实现农村城市化的途径方面，存在分歧。或者说，农村的城市化，还面临着路径选择。综合而言，理论界存在两种观点：一是农村的城市化，二是农村的城镇化。有的学者认为两者的本质问题是趋同的，可以互换。但是大多数学者认为两者并不完全等同。“农村城市化”的侧重点主要是以农村人口向大中城市转移的“城市”过程，即以现有城市来吸纳农村人口，农村人口向现有大中城市的转移集聚，现有大中城市不断扩大的过程。“农村城镇化”主要是指农村人口向农村区域的城镇转移和集聚的“镇化”过程。^[1]这其实是两种路径的选择：是选择大中城市的吸纳和扩容，还是现有乡镇的就地“镇化”。笔者认为，尽管理论界多数倾向于农村城镇化，但是城镇化在现实中的可行性并不是很高。^①选择中型城市辐射发展的模式实现农村的城市化，可最大限度的降低现实成本，提高农村城市化的进程。

1、中国农村城市化面临的阻力

中国的农村城市化存在一些先天性的阻力和困难。不仅在制度和体制方面，还是在文化和心理方面，都成为限制农村城市化的巨大阻力。这些阻力注定了农村的城镇化无法实现农村的真正城市化。

(一)城市与农村存在着一种天然的阻隔。我国的封建社会虽然存在过一些显赫一世的大都市，人口甚至超过百万（如开封、长安、南京等），但严格意义上的商业城市直到十九世纪六十年代才出现。迫于鸦片战争的失败而开放的上海、广州、厦门等城市成为中国商业城市的摇篮，它标志着中国近代商业城市的发展，同时也成为带有浓厚商业气息的近代城市文化和市民文化的发源地。这些城市之所以兴盛，主要得益于外贸的激增。^{[2] (P120-123)}我们从1863年部分城市外国船只在各埠运输进出口货物的净值比较中可窥一斑（单位：千英镑）

上海	汉口	福州	广州	宁波	九江	厦门
19686	7490	7067	6046	4758	3456	2947

（资料来源：李长莉《近代中国社会文化变迁录》第一卷 P121）

依靠外贸而发展起来的商业城市可以摆脱对农村的依赖而自成体系，独立发展（这是与封建城市最大的不同之处）。如上海，由于外贸的发展在1865年就有78家较大的外国商行。中国其它城市的脱胎无不受到上海、广州等一批早期城市的影响，其生态基础越来越不受农村的左右。在经济上，买办商业和对外贸易支撑着整个城市；政治上，割据军阀依靠国外势力的支持而不是农民的支持维护其统治；文化上，越来越显示出对西方文化的认同。对农村而言，顽强的小农经济在和城市隔绝的情况下也能生存下来，延续两千多年的小农经济在殖民资本的入侵下并没有瓦解崩溃，也并没有出现大量失地无地农民涌入城市的现象。

城市和农村渊源上的阻隔，是我国城乡二元社会形成的根源，甚至我国建国后采取的一系

列阻隔城乡的措施，在很大程度上为了应对城市与农村天然隔离所形成的矛盾。

(二) 城市与农村巨大的经济鸿沟阻碍了两者的融合。在一个多世纪封建社会的瓦解过程，中国并没有改变农村积弱积贫的现状。相反，反而恶化了广大农村的经济状况。建国后，我国集中精力发展工业的方针，需要农村巨大的付出和支援，无形之中拉大了城乡之间已有的经济差距。我们单单从城乡居民的公共卫生资源分布的差异中就可以看到城乡之间的差距。1980年以来，农村医院的床位并没有增减，仍然维持在80万张床位的水平上，而与此同时乡村人口却净增了7000万。农村人口占全国人口的近70%，但公共卫生资源不足全国总量的30%。^{[3] (P383)}

现在，城市与农村巨大的经济鸿沟已经成为农村城市化的主要障碍。城市化过程中所需的巨额启动资金、完善医疗保险的资金、基础设施资金等一系列费用，都制约着农村的城市化。

(三) 中国现行的农村体制阻碍农村城市化进程。孙正林在《中国农村城镇化的体制化障碍及对策》一文中从制度层面总结出农村城镇化至少面临五个方面的制度限制：一是户籍管理制度，二是农村教育制度，三是劳动力就业制度，四是农村土地制度，五是社会保障制度。尽管孙正林提出了一些解决对策，但是其现实可行性并不是很高。城乡分割的二元社会体制在很大程度上是指户籍的二元体制，这种依据出生背景不同而划分为城镇户口和农村户口的做法，虽然在计划经济时代为保证工业建设的顺利进行立下过汗马功劳，但它无法否定带有封建社会按出身背景划分阶级的成份。这种城乡分割的户籍二元体制在实行市场经济的今天就显得尤为不利，它不但阻碍了国内市场的统一，而且使农民无法享受“国民”待遇。建立在户籍二元体制上的医疗保险、失业救济、劳动就业、土地转让和教育享受等一系列社会福利都与农民无缘。现有的农村体制人为地阻隔了农村的城市化，而农村现有体制的改革并不是一件很容易的事情。

二、小城镇实现农村城市化的现实困境

小城镇道路在理论上而言，对于人口众多的中国无疑是一条很好的解决方案，它一方面可以避免人口过多融入大城市，从而破坏其生态环境，另一方面又可以最大限度的固定当地人口，避免过多人口涌向东部沿海城市造成人口重荷。但笔者认为小城镇道路在实际中无法实现，只能成为理论上的乌托邦。除了上述农村城市化的阻力外，小城镇在实现农村城市化方面尚有许多现实困境。

(一) 小城镇没有实现农村城市化的经济支柱。现代城市的形成和繁荣有赖于商业的形成和繁荣，对于处于城市初级阶段的小城镇而言，更是如此。商业的繁荣需要优越的地理位置、独具一格的地方物产或特殊的政策倾斜，显然，拥有商业繁荣的城镇只能是少数，没有普遍性。小城镇发展的另一经济支柱就是企业。八十年代的乡镇企业的确显示了勃勃生机，尤其是苏南地区，乡镇企业的兴盛促进了整个地区的经济腾飞。但是，进入九十年代，不仅乡镇企业失去了迅猛的劲头，整个中小企业都陷入困境。据在北京、辽宁、江苏、浙江、湖北、广东、云南七省的调查显示，中小企业亏损情况比较普遍，平均亏损率达26.8%^[4]。乡镇企业总产值增长率在1993年达到顶峰65.1%后开始回落，1996年回落加快，1997年降到了15.4%，而15.4%后便是15%的亏损面、600亿元的亏损额、6.5万家乡镇集体企业的关停。^{[5] (P156)}而且随着中国市场的逐步开放和竞争的加剧，大型企业将完全主导市场，中小企业的生存空间将越来越小，小城镇所依托的中小企业根本无法成长起来。失去商业和工业支撑的小城镇也就无法成为吸纳农村人口的核心，其实现农村城市化只能成为空谈。

(二)，小城镇建设存在众多薄弱环节。我国制定的小城镇化实施战略，在实践中首先面对的就是建设资金的拮据。目前，我国集资建设资金主要来源于四个方面：上级政府的财政拨款，地方政府财政支出，集资，引进“外资”。而其中，乡镇企业提供的资金占据大头。但如上文所述，乡镇企业的不景气已经成为全国范围内的问题，这使小城镇的建设资金更是雪上加霜。王怀岳在《中国县域经济发展实论》一书中，将小城镇建设存在问题归结为六个方面：1. 规划仍滞留于农村经济发展的需要，规划水平还比较低；2. 基础设施仍然薄弱，相当部分小城镇市政设施建设不匹配，路况较差、排水不畅、绿化美化和环境卫生水平较低；3. 农村建设市场仍需规范，村民质量安全意识还要加强；4. 农村旧传统势力根深蒂固，按“风水”建设；5. 村镇规

划管理体制不够完善；6.新一轮的土地总体规划与小城镇、新村建设发展的需要存在一些不相适应或不衔接的方面。^[5] (P177-182)由此可见,小城镇在城市化的过程中,不仅在思维习惯上,还是在体制上,都存在众多的问题和薄弱环节,而且许多方面是短期内无法消除的。

(三)小城镇对农村人口无法形成吸引。现在研究人口流动的理论最为著名就是推拉理论(push and pull theory)。推拉理论将流入地中那些使移民生活条件改善的因素定义为拉力,将流出地中那些不利的社会经济条件定义为推力,人口迁移就是这两种力量的共同作用完成的。城乡之间巨大的经济差距(尤其是大城市和农村之间)使农村人口更愿意涌向大城市。换言之,大城市对农村人口的拉力要远远大于小城镇对其的拉力,而且事实也证明的确如此。我国民工的流出量逐年增加,1999年至2002年,民工的流出比例已经占到50%,而且随着东部沿海城市吸纳能力的降低,农民越来越偏重于城市的规模,而不是地区,中型城市受到青睐。^[6]小城镇不能在吸收农村人口方面形成核心,其实现农村城市化的构想就无从谈起。

三、中型城市辐射发展模式是农村城市化的最佳方案

中国特殊的国情决定了中国城市化的道路既不能像一些中小国家那样靠发展一两个特大城市(汉城、曼谷、开罗)来实现农村的城市化,也不能如学者们所建议的那样依赖几万个小城镇的发展,中国城市化的主流应该是把现有的几百个地级市(即中型城市)发展为大城市,由它们来容纳大部分的进城农民,从而实现农村的城市化。^②换言之,中国农村城市化的最佳方案就是中型城市的辐射发展,以原有城市为核心,吸纳周围的农村人口。

中国的农村城市化,在排除了两端途径(即特大城市和小城镇)之外,中间路线就显而易见成了唯一的选择,而且也是可行的。中型城市辐射发展可以将阻碍农村城市化的阻力以最小的成本消除。

(一)中型城市原有的经济基础和影响力可以成为城市化的核心。中型城市与小城镇的最大区别在于,中型城市均已建立雄厚的城市基础,其中大型企业和商业足以为其提供吸纳农村人口的物质基础。中国市场的对外开放,大量涌入的外资企业虽然会将在中国的总部放在北京、上海等大城市中,但其辐射全国的分公司必然会立足中型城市。外企的注入,将冲击小城镇的生存基础,但却会为中型城市带来生机。

前几年,民工潮的流向无疑指向特大城市,但随着特大城市民工饱和,中型城市逐渐获得青睐。中国人力资源的流动其学历与距离成正比。学历越高,流动者流动的距离越远,反之亦然。民工最钟情于家乡周围的城市,当地的中型城市逐步成为农村人口流向的核心。^[6]

(二)中型城市辐射发展符合我国渐进式改革的模式。中国渐进式改革模式已为实践证明是正确的。中国之所以在二十年的时间里取得如此辉煌的成就,一个重要的原因就是坚持在原有的基础上循序渐进的发展。同样,我国的农村城市化的完成也是一个长期的过程,而不能一蹴而就。中型城市辐射发展正可以消除农村城市化的阻碍因素,实现渐进式发展。首先,中型城市辐射发展可以消除农村与城市的天然阻隔,缩小两者的差距。中型城市通常都是当地的核心,对当地农民有一种向心力,潜移默化的影响,可以成功消除农村与城市的天然阻隔,消除农村城市化过程中的心理障碍和文化障碍。城市周围的农村由于其地缘关系,其经济与城市有着千丝万缕的联系,中型城市的周围地区由近及远已经实现了城镇-半城镇-富裕农村的阶梯分布。其次,中型城市辐射发展可以实现农村不利体制的逐渐解体。城乡分离的二元户籍制度虽然已经严重阻碍了我国的农村城市化,但如果突然废除,必然引起一系列的混乱。中型城市辐射发展可以对二元户籍实现区域性的波浪性解禁,对城市周围达到条件的农村实行城镇户籍,逐渐由近及远,达到户籍的全部统一。农村的土地制度、社会保障等都可以实现解冻。

(三)中型城市辐射发展可实现我国的持续发展。城市化的目的就是为了提高生产效率,达到资源的最大利用率。离开这一原则,农村城市化就失去了意义。中型城市辐射发展在我国人口众多的情况下,是高效利用有效资源的最佳途径。对城市而言,城市基础设施的建设可依据城市自身吸纳能力的大小而实施,是原有城市规模的延伸,避免了大量资金的投入和浪费。小城镇的城市化由于不是基于自身的需要而是在外力的挤压下形成的,其城市化过程需要大量资

金的投入，而且投入的结果是否能实现城市化尚是未知数，这和我 国依靠行政命令强行组建企业如出一辙，很难保证在长期的市场中长久存在。对农村而言，中型城市的人口吸纳能力要远远大于单个小城镇的吸纳能力，它可以实现人口空间的最大利用，从而达到耕地的大片联合，有利于农业现代化的事实，而小城镇星罗棋布，为将来农业大农场式耕种带来隐患。

四、中型城市辐射发展路径设计

（一）通过中型城市的工业外包，逐步融合周边农村经济。城市化和工业化尽管存在许多相连之处，但是两者并不完全等同。工业化是城市化的基础，但是城市化不仅仅是工业化，它还囊括了城市经济、体制、文化、思想等多维立体的上升。我国城市的现实情况是工业化远远高于城市化，城市化没有与工业化同步进行。这种并不协调的步伐最终将制约城市的工业化和城市化。改善的途径之一就是 将大中城市的工业外包，将城市工业迁移到城市的周边地区，腾挪出来的城市核心地带，建立城市的金融区、商业区和文化区，加快城市化过程。而外包的城市工业可以实现城市周边农村的初步城市化，至少在经济方面为农村的城市化奠定基础。从这个意义上而言，中型城市发展的模式，既可以最低成本的实现农村的城市化，同时也是我国城市提高城市化程度的有效途径。

（二）通过经济带动，实现农村固有体制和文化的逐步解冻。如上所述，农村和城市之间的天然阻隔，决定了我国农村的城市化不可能一蹴而就，也并不是单纯制度的改变就可以实现城市化。小城镇战略即使在现实中实现了城镇化，那么和真正的城市化也存在着差距，农村的固有制度和 文化沉淀其中，也为将来的城市化设置障碍。中型城市的经济辐射，对农村不利于城市化的制度和 文化可以实现逐步解冻。城市的思维、文化通过逐步渗入的方式，其接受程度要远远高于强制注入。在制度上，制约农村城市化的户籍管理制度、农村教育制度、劳动力就业制度、农村土地制度和 社会保障制度等，可以通过波浪式、分段解冻的途径，由中型城市向周边辐射进行，实现改革的稳定和经验的积累；在文化上，为农村的心理接受提供一个缓冲空间，同时也有力于实现城市化的连贯。

（三）改革城市的管理体制，适应农村人口的注入。我国现行的城市管理体制在推进农村城市化方面尚存在些许需要改进的方面。首先，在整体上，我国市管县的行政体制并不利于城市的发展，我国许多学者已经呼吁建立市县同级的行政体制。市县同级，可以扩容中型城市的阵容，部分地区经济中心的地（州）辖市和县城可以获得发展动力，进一步提升城市化的聚合 力。其次，在城市内部，许多的制度需要改革，以适应农村人口的涌入。第一，城市应该首先废除户籍管理制度，建立不分城市人口和农村人口的统一人口管理制度，从身份上废除城市人和农村人；第二，建立统一的社会保障、医疗和失业保险制度，任何企业都需要为工作人员建立保险，从而为农村人口进入城市提供保障；第三，建立统一的职业培训、劳动就业和教育制度，为农村人口适应城市生活和工作，进一步提升自身素质和地位提高提供途径。第四，加强城市的融资力度，依靠整个社会的力度推进基础设施和 社会保障建设。

①如果将农村城市化的路径细化的话，可以分为小城镇、中型城市和大型城市。我国少数学者持“通过大城市实现我国城市化”的观点，本文观点其实并不排斥这一观点，只是笔者更倾向于通过中型城市扩充为大城市而不是扩充现有大城市来实现农村城市化，以最大可能的降低城市扩容过程中的“城市病”。中国通过大城市实现农村城市化的弊端和困境，众多的学者已经作了充分的论证，本文在此不再加以赘言，只是对农村城镇化的弊端展开阐述。关于大城市战略的观点，可以参阅王渝陵. 大城市化还是小城镇化[J]，重庆工商大学学报，2004. 4；周铁训. “大城市化战略”：中国实现城市化的必由之路[J]，城市，2003. 6

②关于城市的规模，各国的标准均不一样，但多根据城市人口的数量把城市规模划分为大、中、小几等。我国规定，100万人口以上的城市称为特大城市，50万以上至100万人口的城市称为大城市，20万至50万人口的为中等城市，20万人口以下的为小城市。按照行政隶属关系，我国城镇又可以划分为中央直辖市、省（自治区）辖市，地（州）辖市、镇等。本文所称的中型城市，是指在行政区划上属于地级市，在经济上属于地区经济的核心，其人口在20万—100万之间的城市。本文中型城市的界定与我国关于城市规模的定义略有出入。国外关于中型城市发展的最成功的案例是德国的鲁尔矿区，德国通过中型城市的发展和扩充，实现了鲁尔矿区的全

面城市化，从而使鲁尔矿区成为世界知名的城市群之一。

参考文献

- [1] 孙正林 等. 中国农村城镇化的体制化障碍及对策[J], 学习与探索 2005年第5期
- [2] 李长莉. 近代中国社会文化变迁录(第一卷) [M] 杭州: 浙江人民出版社 1998年
- [3] 胡鞍钢 等. 国家制度建设 [M] 北京: 清华大学出版社 2003年
- [4] 林汉川 夏敏仁 阿杰 管鸿禧. 中小企业发展面临的问题[J] 中国社会科学 2003年第2期
- [5] 王怀岳. 中国县域经济发展实论[M] 北京: 人民出版社 2001年
- [6] 李强. 影响中国城乡流动人口的推力与拉力因素分析[J] 中国社会科学 2003年第1期

The Choice of Rural Urbanization of China

Wang gang Cui feng

(Shandong Qingdao Ocean University of China 266071)

作者: 王刚(1979—), 男, 山东青岛人, 中国海洋大学法政学院教师。研究方向为公共管理与行政区划

崔凤(1967—), 男, 吉林乾安人, 中国海洋大学法政学院副教授, 社会学博士后, 研究方向为环境社会学、社会政策研究

地址: 山东省青岛中国海洋大学法政学院

邮编: 266071

E-Mail: wgang78@126.com

电话: 13964294154