

论城市化和产业调整

——以浙江省为例

许庆明¹, 吴红瑛²

(1. 浙江大学 经济学院, 浙江 杭州 310027; 2. 浙江大学 法学院, 浙江 杭州 310028)

[摘要] 改革开放以来, 城市化主要表现为集镇人口的大量增长, 但在非市场力量作用下的集镇增长并不能导致实质性的城市化, 加快城市化步伐, 通过产业空间布局的调整来推动产业结构、产业组织的调整是解决浙江省乡镇工业结构升级缓慢、第三产业发展滞后、农业现代化停滞不前等问题的关键, 加快城市化步伐, 必须进行制度创新, 同时也应采取增量城市化和存量城市化相结合的方法。

[关键词] 城市化; 产业调整; 制度创新

[中图分类号] F291.1 [文献标识码] A [文章编号] 1008-942X(2000)05-0137-06

Urbanization and Industry Adjustment

XU Qing-min¹, WU Hang-ying²

(1. College of Economics, Zhejiang University, Hangzhou 310027, China;

2. College of Law, Zhejiang University, Hangzhou 310028, China)

Abstract: Since 1978, grossly increasing of small town population is the main form of urbanization in Zhejiang Province. But the expansion of small towns under non-market forces is not genuine urbanization. Quickening the step of urbanization, promoting the adjustment of industrial structure and organization through the rearrangement of industrial space distribution is essential to solve the issues such as the slow upgrading of rural industry, underdeveloped tertiary industry and the standstill of agricultural modernization in Zhejiang. To quicken the pace of urbanization, we should make institutional innovation and combine incrementae mode of urbanization with mode of reserved quantity simultaneously.

Key words: urbanization; industry adjustment; institutional innovation

20世纪80年代以来, 浙江省乡镇工业发展迅速, 引起农业剩余劳动力大规模向非农产业转移, 但是与此同时, 人口城市化进程却十分缓慢, 出现了城市化滞后的状态, 并由此导致产业结构转换缓慢, 影响经济的进一步增长。本文将对城市化滞后的表现、后果、原因、对策等问题作一些分析。

一、城市化的现状和问题

城市化在不同的发展阶段具有不同的特点, 作为发展中国家的城市化, 主要表现为伴随着农业剩余劳动力从农业向以现代工业为主体的非农产业转移而发生的农村人口转变为城市人口的过程。城市化的根本原因是工业化, 随着工业化的推进, 在市场机制的作用下必然引起城市化。这是

[收稿日期] 2000-03-08

[作者简介] 1. 许庆明(1957-), 男, 浙江东阳人, 浙江大学经济学院教授, 经济学系副主任, 主要从事经济与社会发展研究。2. 吴红瑛(1963-), 女, 浙江义乌人, 浙江大学法学院思想政治教育系讲师, 主要从事经济法基础理论教研。

现代工业的特点所决定的。现代工业是社会化大生产,任何一个企业不仅和其它企业处于复杂的纵向联系(不同企业之间投入产出方面的联系)和横向联系(同类企业的专业化协作联系)所组成的网络中,而且还必须依赖于必要的共同资源、交通运输、市场以及为生产和生活服务的各种基础设施。企业对聚集效益和外部效益的追求,必然导致企业在空间布局上尽可能的集中。随着工业生产在空间上的集中,连续地引起人口、消费以及科学、文化、市场等现代城市要素的集中,从而使原来的城市规模扩大,并在那些适宜兴建工业的农村社区建立起新的城市。

同时,城市化的推进又为工业化的进一步发展提供新的基础,这是规模经济效益作用的结果。在一定条件下,集聚效益、外部效益和城市规模存在着正相关关系,即城市规模越大,集聚效益和外部效益越明显。首先,城市化的推进、城市规模的扩大,更有利于城市基础设施和公共服务设施的完善;其次,城市规模的扩大,更有利于企业间的分工协作和平等竞争,并为企业间的人流、物流、信息流创造更为优越的条件,从而促进企业创新;第三,城市化的发展,城市规模的扩大,有利于形成较为完整的产业结构、技术结构和产品结构体系,使企业更易于获得各种投入和销售自己的产品,并使运距缩短、运费下降、时间节约;第四,城市人口聚集规模的扩大,有利于第三产业的发展,从而能为人们提供更多的选择机会;最后,城市基础设施和公共服务设施的完善、第三产业的发展,有利于人们生活质量的提高,更有利于人的全面发展。正是由于规模经济和集聚效益、外部效益的以上联系,因此在工业化国家的历史上,工业化和城市化表现为一种互动关系,即一方面,工业化所带来的社会生产力的进步不断为城市化的发展创造着必要的经济条件;另一方面城市化的推进又为工业化的进一步发展提供新的基础。工业化和城市化相辅相成,共同推动着一个地区的经济发展。

当然,从理论上讲,城市聚集也有一个适度规模问题,城市规模过大,就会产生规模不经济。但到底多大的规模才会出现规模不经济还没有一个确切的结论。实际上,由于影响城市规模经济的因素太多太复杂,因而也不可能有一个确切的统一的标准。我们认为这一问题更大程度上是一个实践问题,是一个应由市场来解决的问题。在市场经济条件下,追求集聚效益、外部效益是企业的本能。如没有人为的干预,企业根据利润最大化的原则,通过外部经济与外部不经济的比较,能够选择一个合适规模的城市作为自己的发展空间。随着某一城市规模的扩大,城市中有的行业、有的企业会出现外部不经济,于是它们就会向外地转移,但该城市规模对另一些行业与企业来说却仍然有外部经济,因而这些行业和企业仍然会向城市集中。一个城市只要进入的企业多于迁出的企业,我们就可以认为城市的规模是适度的。从工业化国家的历史看,在工业化阶段,不存在城市规模过大的问题,因而大城市的优先发展构成工业化阶段城市体系发展的基本特征。

虽然,人口城市化客观上要求和工业化相适应,但城市化作为人口城乡流动的过程也受到其它因素的影响,从而有可能出现城市化和工业化相脱节的状况。城市化和工业化的脱节有二种情况,一是城市化滞后,二是城市化超前。在浙江省出现的是前一种状况。城市化滞后,即城市化发展滞后于工业化和经济发展水平。以浙江省为例,改革开放以来,大量的农业劳动力转向非农业,从1978到1998年,人均GDP由331元上升到10515元;非农产业产值占GDP的比重由62%上升到86%;非农产业劳动力占总劳动力的比重由39%上升到59%^[1],但与此同时,城市化水平却没有得到相应的发展。根据浙江省1998年的经济发展与工业化水平,如果采用大国模型进行计算,其城市化水平应该达到65.5%,但浙江省实际的城市化水平只有32%左右^[2]。主要表现在二个方面,一是城市化总体水平低,城市经济在整个经济中的地位、作用和经济发展的客观要求不相适应;二是城镇体系不合理,大中城市规模小、功能弱;小城镇(主要是县以下集镇)数量过多,密度过大,规模过小。并且各地小城镇都是在各自为政的情况下发展起来的,并不是市场机制作用的结果,因而结构趋同,功能不明。产生以上二方面问题的直接原因是,在农村工业化进程中从农业中转移出来的生产要素没有像一般市场经济国家那样,主要流向大中城市,而是主要在本乡镇集聚。从而导致

集镇人口比城市人口更快地增长。“走了一村又一村,村村像城镇,跑了一镇又一镇,镇镇像农村”,正是在景观上对沿海地区城市化状态的形象写照。

在一个国家或地区的工业化阶段,在大中城市经济实力不强、功能和辐射力很小的情况下的集镇发展,并不能导致实质性的城市化。因为在这里,集镇是“乡之首”,它和周围农村有着紧密的联系,但它不能起“城之尾”的作用,它和城市的联系很弱,特别是集镇的发展是由非市场的力量所导致的情况下,更是如此。从浙江省的实际情况看,集镇中的劳动力除了从事农业生产的劳动力和党政干部、文教卫生等吃“皇粮”的劳动力外,就是随着乡镇企业发展,从农业中转移出来的劳动力,他们中的很大一部分是兼业型的,即家庭中全部劳动力或主要劳动力从事非农产业,但仍保留有承包地,利用工余或家庭中副劳动力(老人等)从事农业生产;二是户口在集镇周围农村中的非农劳动力,即“钟摆式人口”,他们工作在集镇上的企业,但仍住乡村,家口也承包地。以上二部分劳动力的家庭中,非农产业已成收入的主要来源,在承包地从事农业生产主要是为了满足家庭成员口粮和副食的需求。他们对来自非农产业所获得的收入,除了应付日常开支和储蓄以用于子女的读书、婚嫁以外,很大一部分用于建造大面积楼房。由于集镇规模小,因而各种基础设施在数量、布局、规模、档次、质量等都和城市有着极大的差距。集镇人口在思想观念、生活习惯等方面和附近乡村没有什么差别,基本上还是农民式的。总之,当前集镇的环境、集镇人口的构式、集镇人口的的生活方式决定了集镇人口并不是城市化了的人口,集镇中的非农人口,虽然基本完成了非农化,但还没有城市化。

二、加快城市化步伐和产业调整

城市化滞后对农村和整个国家和经济发展产生了不利影响。它导致第三产业和农业现代化进程难以随着乡镇工业的发展而相应推进,从而导致三大产业结构失衡,城市化滞后也导致乡镇工业内部结构调整缓慢,使乡镇工业的行业结构、产品结构、企业组织结构没有能随着我国经济发展、人均收入的提高而相应变动,从而使乡镇工业增长率下降。三大产业结构的失衡和工业结构调整的滞后又影响了农村经济的发展和农民人均收入水平的提高,并减弱了对整个国民经济的推动作用。只有加快城市化的步伐,才能解决农村经济以至整个国民经济的结构性问题。

(一)城市化和乡镇工业内部的结构调整

浙江省的乡镇工业是在80年代初蓬勃发展起来的。起初时的乡镇工业主要集中在纺织、食品、日用轻工业品等劳动密集型的传统产业上的,在产品结构上,大都是低技术、粗加工产品;在产业的组织结构上表现为企业规模小、产业集中度低,企业间、产业间关联度低,缺乏专业化协作。乡镇工业的以上弱点在其起步阶段是难以避免的,这也和80年代人均收入低水平时的消费结构、要素供给结构和卖方市场的宏观经济环境相适应,因而有其大力发展的空间。但是,随着我国经济发展和人均收入水平的提高,人们消费结构逐渐从温饱型结构向小康型结构转变,要素供给结构随着劳动力成本的提高也发生了变化,整个宏观经济也从短缺经济的卖方市场逐渐转变为产品相对过剩的买方市场。但是乡镇工业的结构调整却十分缓缓,没能随着消费结构、要素供给结构和宏观经济环境的变化而相应变动,从而使使得乡镇工业适应市场能力下降,增长率逐步下滑。

结构调整缓慢,是我国城乡工业的共同特征,但原因却不相同。城市国有企业结构调整缓慢的主要原因是机制问题。而以个体私营经济为主体的浙江省的乡镇工业不存在创新动力机制不足的问题,之所以结构调整缓慢,主要和城市化滞后相关。从二战后一些后来居上的新兴工业化国家(地区)的工业化过程看,他们的工业化也是从劳动密集、技术层次较低的轻工起步,并且小企业很

多。但随着工业化的推进,工业结构也随之高度化、现代化,企业组织结构也日趋合理化,形成了大、中、小企业的合理结构。这些国家工业结构调整快,原因是多方面的,其中城市化和工业化相适应是基本前提。而浙江省从80年代以来的农村工业化中,随着工业化的推进,乡镇工业各向类城镇的聚集过程却没有相应发生,导致城市化滞后于工业化。现代工业一旦失去了城市支撑,产业素质就难以提高,产业高级化、合理化的进程必然缓慢。因此,要加快乡镇工业的结构调整,必须推动乡镇工业向各类城镇集聚,即通过乡镇工业空间分布格局的调整来推动其产业结构、产业组织的调整,来促进其高级化、现代化步伐。

(二)城市化和第三产业发展

20世纪80年代以来,浙江省从农业中转移出来的剩余劳动力大部分被乡镇工业的发展所吸收,第三产业所吸收的劳动力很有限。1997年浙江省非农乡镇企业从业人员共768.6万人,其中工业劳动力664.3万,建筑业39.6万,二者合计703.9万,占91.6%,乡镇企业中第三产业劳动力只有64.7万,占8.4%^[1],第二产业和第三产业劳动力之比为1:0.09。另外1997年浙江省人均收入和第二产业劳动力占总劳动力的比重已和世界上中等收入国家相近,但二、三产业合计劳动力占总劳动力的比重却只有59%,大大低于中等国家68%的比重^[2],这主要是由于第三产业劳动力没有能与工业劳动力相应增长所致。韩国、菲律宾、泰国、印度尼西亚4国70年代初到80年代初农业剩余劳动力大规模向非农产业转移时,第二产业每增加1个劳动力,第三产业就相应地增加1.5到2.5个就业岗位^[3]。显然浙江省大大低于这一比例。

我国第三产业发展滞后的原因在于城市化滞后于工业化。因为第三产业的发展取决于三个因素,一是取决于第一、第二产业的发展水平;二是取决于人们的消费方式社会化、商品性的程度。只有当人们自给性消费转化为商品性消费时,第三产业才有可能得到发展;三是人口特别是非农人口的集聚规模,第三产业的发展有一个最低限度的需求规模,如果达不到这一规模,第三产业也就难以得到有效发展。有研究表明,我国200万人以上的大城市,第三产业就业率高达45%,而20万以下的小城镇该比重只有23%^[4]。人口集聚规模越大,第三产业就越能得到发展。我国的第三产业之所以没能随着第二产业而相应发展,主要原因在于以上三个因素中的后二个因素的制约,根子又在于乡镇工业的集聚度低,非农业人口并没有随着乡镇工业的发展而集聚于各类城市,而是以兼业的形式存在于集镇中,从而制约了第三产业的发展。浙江省1997年第二产业就业人数占总的就业人数的比重为33.6%,比全国平均水平的23.7%高出9.9个百分点;但第三产业的就业比重浙江省为23.9%,比全国平均的26.4%低2.5个百分点^[5]。

可见,集镇弱小的人口集聚规模和集镇人口农民式的自我服务为主的生活方式使第三产业难以获得相应的发展。只有加快城市化步伐,推动非农生产要素在更大范围内集聚,才能改变第三产业滞后的局面。而第三产业发展的加快,不仅将为乡镇工业的进一步发展提供各种配套服务,从而促进乡镇工业的发展,而且有利于就业容量的扩大,吸收更多的农业剩余劳动力转移到非农产业就业,从而提高人们的收入。

(三)城市化和农业的产业化、现代化进程

20世纪80年代以来,随着乡镇工业的发展,大量的农业劳动力脱离农业,转向第二、第三产业。浙江省从事第一产业的劳动力已从1990年的1358万人下降到1997年的1113万人^[6],但是农业的规模经营并没有随着农业劳动力转移而相应变动。产生这一问题的原因之一就是大量从事非农产业的劳动力并没有放弃承包地,普遍存在着以工为主,兼营农业的状况。以浙江省为例,近20年来虽然非农产业又获得了相当程度的发展,大量劳动力及其家庭已经稳定地从事非农产业,但兼

营农业的现象并没有改变,这些家庭仍然不放弃承包地。兼业之所以长期存在,我们认为其原因主要有:1.离土不离乡和离乡不背井式的农业劳动力转移为兼业提供了可能性;2.兼业者使用土地的机会成本很低,承包地如自己不耕种转让给其他人耕种的收益很低甚至没有什么收益;3.务工者对自己从事非农产业有着很高的不稳定感,因而把承包地当作一种就业保险。

虽然从务工者的个体来说,兼营农业是在我国现有制度安排下的一种理性选择,但从宏观上看,却是不合理的。因为,在这种兼业型农业中,生产者的生产目的是为了满足不同家庭成员口粮的需要,生产什么、生产多少、怎样生产主要取决于家庭的需求以及家庭资源中务工以后的剩余资源的状态。这种农业的特点是:1.生产率低,并缺乏技术进步、提高生产率的动力;2.生产规模狭小,且缺乏扩大生产规模的欲望;3.缺乏根据市场需求来生产产品的动力和能力;4.商品率低下,且极不稳定。因此这是一种稳定型的自给性农业,它没有向商业化、专业化农业演变的内在动力。它的普遍地长期地存在,必然阻碍农业专业化、商品化、现代化的进程。

要改变这种农业的兼业型状态,从农民角度看,一是提高务工者使用土地的机会成本;二是要降低务工者的不稳定感,解决社会保障问题。而这二个问题都和加快城市化有关。加快城市化步伐,让具备一定条件的务工者及其家庭进入城市,并拥有市民的一般权力;同时,建立土地的有偿转让机制,提高使用土地的机会成本。这样,务工者首先由于离老家远了,失去了兼营农业的条件;其次,城市就业的回旋余地远比小城镇(集镇)大,万一失去现有就业岗位后找一个新岗位的可能性大,从而减小了务工者从事非农产业的不稳定感;最后,土地有偿转让机制的建立,使务工者通过转让土地可以取得一定的收益。以上三方面的作用,就会使务工者割断和土地的联系。当务工者及其家庭彻底离土转变为市民后,他会感到生存的压力,从而就会产生出购买各种社会保险的需求(在务农者还有承包地的情况下,土地是他的生存保险,因而他不会有购买各种社会保险的需求)。这样,在务工者的土地转让和购买社会保险之间就会建立起一种替换机制,从而使土地能随着农业劳动力非农化的进程而逐步集中,并为农业的集约化经营和现代化创造了前提。

三、加快城市化进程需要制度创新和选择适当的形式

如前所述,城市化的根本动因来自现代化工业对集聚经济、外部经济、区位经济的追求,它的本质是随着工业化和经济发展,生产要素在城乡区域间的合理配置和过程。由于市场是实现资源合理配置的最有效的机制,因此,在土地、劳动、资金等生产要素市场化并能正常流动的情况下,城市化就能随着工业化而正常地推进,不会出现城市化滞后的局面。浙江省的城市化滞后就是由于生产要素的市场化和正常流动受到制度性障碍。因此,要改变城市化滞后的局面,就必须进行制度创新,建立起一种生产要素能在城乡间合理流动的制度。涉及城市化发展的制度创新的内容很多,但我们认为最主要是以下三个方面:一是户籍制度的创新,以打破非农人口转化为城市人口最重要的障碍;二是土地制度的创新,建立起土地使用权在农民间的有偿转让的制度,以保证土地资源的合理配置,并使之成为人口城市化的推动因素。三是投融资制度的创新,以便把零散、小额的民间资金汇合到企业发展和城市建设中去,成为加快城市化进程的重要杠杆。

城市化滞后问题,在20世纪80年代后期就出现了,但这一问题一直没有能得到改变,有关这方面的制度创新也未能深化。我们认为,其主要原因在于城市化观念问题,一提到生产要素往城市流动和加快城市化步伐,人们往往就会想到城市的恶性膨胀,就想到城市病。在这种观念影响下,20世纪80年代以来作为政府的政策着眼点一直倡导农业剩余劳动力离土不离乡的就地转移,因此从农业中游离出来的非农要素在空间上一直未能得到有效集聚,从而使城市化滞后的局面越来

越严重。我们认为,只有措施得当并采取适当的形式,加快城市化并不会导致城市病。

加快城市化步伐可以采取二种形式,一是增量城市化,二是存量城市化。

增量城市化,即以劳动力为载体,推动农村中的非农要素向各类城市集聚。具体形式可以有多种,如(1)在城市已有稳定收入的农民工可以在城市落户,并且允许其赡养的子女和父母一同转为城市户口;(2)允许农民通过在城市购房落户;(3)在城市投资办厂者及其家庭可以在城市落户,并允许其招收农民入厂干活。

存量城市化,即通过政策诱导,推动现已办在村里、小集镇中的企业,根据企业发展的需要向不同等级的城镇集聚。现有的乡镇企业是否需要搬迁,应该向什么地方搬迁,应完全尊重企业的愿望。政府则可以从引力和推力二个方面加以诱导,即一方面各类城镇根据自己的功能定位,采取一定的优惠政策,降低乡镇企业进入城镇的成本,从而吸收符合本城镇功能要求的企业入城;另一方面加强农村地区对乡镇企业往各类城镇集聚的推力,如通过土地使用权有偿转让机制,提高企业使用土地的机会成本,对污染严重的企业加强处理力度等。通过加强引力和推力,使企业能从自身利益出发积极向符合自己发展要求的城镇集聚。

随着城市化步伐的加快,必将促进产业结构的调整和的经济进一步发展。

[参 考 文 献]

- [1] 浙江省统计局.浙江统计年鉴(1998年)[Z].北京:中国统计出版社,1999.108.
- [2] 张仁寿.浙江省城市化[J].浙江经济,1999(2).
- [3] 世界银行.1997年世界发展报告[R].北京:中国财经出版社,1998.45.
- [4] 汪京生.我国还是短缺城市[N].成都:经济学信息报,1999-3-26.
- [5] 汪小鲁,夏小林.确定合理的城市发展战略[N].北京:经济日报,1999-4-26.
- [6] 国家统计局.中国统计年鉴(1998年).北京:中国统计出版社,1999.329.