

广东欠发达地区

城市化发展问题研究

GUANGDONG QIANFADA DIQU CHENGSHI HUA FAZHAN WENTI YANJIU

苏树军 等著



华南理工大学出版社
SOUTH CHINA UNIVERSITY OF TECHNOLOGY PRESS

F299.2765
1

广东欠发达地区城市化 发展问题研究

苏树军 笱丰明 赵长林 陈 艳 著
林禄苑 黎少仪 向莎莎 吴丽丽



华南理工大学出版社
SOUTH CHINA UNIVERSITY OF TECHNOLOGY PRESS

·广州·

图书在版编目 (CIP) 数据

广东欠发达地区城市化发展问题研究/ 苏树军等著. —广州: 华南理工大学出版社, 2013. 9

ISBN 978 - 7 - 5623 - 4047 - 8

I. ①广… II. ①苏… III. ①不发达地区 - 城市化 - 发展 - 研究 - 广东省
IV. ①F299. 276. 5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 214846 号

广东欠发达地区城市化发展问题研究

苏树军 等著

出 版 人: 韩中伟

出版发行: 华南理工大学出版社

(广州五山华南理工大学 17 号楼, 邮编 510640)

http: //www. scutpress. com. cn E-mail: scutel3@scut. edu. cn

营销部电话: 020 - 87113487 87111048 (传真)

策划编辑: 毛润政

责任编辑: 张 媛 孟宪忠

印 刷 者: 东莞虎彩印刷有限公司

开 本: 787mm × 1092mm 1/16 印张: 13.25 字数: 339 千

版 次: 2013 年 9 月第 1 版 2013 年 9 月第 1 次印刷

定 价: 35.00 元

版权所有 盗版必究 印装差错 负责调换

前 言

城市化,也叫城镇化、都市化,是由以农业为主的传统乡村社会向以工业和服务业为主的现代城市社会逐渐转变的历史过程,具体包括人口职业的转变、产业结构的转变、土地及地域空间的变化等。城市化是一个国家和地区经济发展的重要标志,也是人类社会走向文明和进步不可逾越的阶段。城市化的发展过程不仅是农业人口向非农业人口转移,同时也是农业产业结构、农村生活方式、农业发展水平发生根本变革的空间表现,这种转化是消除城乡差别,打破历史传统体制下形成的二元结构,全面实现小康社会的目标必须经历的一种经济形式。

2011年12月,中国《社会蓝皮书》发布,我国城镇人口占总人口的比重首次超过50%,标志着我国城市化率首次突破50%。2013年3月17日,在新一届国务院总理的新闻发布会上,明确提出城镇化是本届政府工作的重点,并提出了新型的以人为核心的城镇化。毫无疑问,城镇化已经成为中国最受关注的经济政策之一。

“十一五”期间,广东省积极稳妥地推进城镇化战略,以增强城镇群和中心城镇的辐射带动能力、改善人居环境、提高基本公共服务均等化水平为重点,在提升城镇化质量、促进区域协调发展等方面开展了大量卓有成效的工作,全省城镇化发展水平稳步提高,基本实现了“十一五”规划目标,城镇化发展整体态势良好。截至2010年年底,广东省全省常住人口达10440.94万人,城镇化率(即城镇人口占常住人口的比重)达66.2%,比“十五”期末提高了5.5个百分点。全省已逐步形成珠江三角洲地区率先发展、东西两翼稳步发展、粤北地区加快发展的区域格局,以及大中小城市与小城镇协调发展的城镇体系。粤港澳紧密合作,携手共建优质生活圈和环珠江口宜居湾区,世界级城市群建设取得初步成效。

但是,广东省内区域发展不平衡的问题仍比较突出,城镇化进程的区域差异明显。截至2010年年底,珠江三角洲地区城镇化率达82.72%,步入城镇化成熟阶段;粤东、粤西、粤北地区的城镇化率分别为57.71%、37.67%、44.29%,处于城镇化加速发展阶段。城市化发展水平的进程直接影响区域经济的发展水平,为了进一步缩小广东欠发达地区与珠江三角洲的差距,不仅应从制度效应与规律上进行比较分析,而且还应加大相应的实证化描述分析,这将有助于对广东欠发达地区的过去、现在和未来有一个明晰的多因素了解。本书通过对广东欠发达地区城市化发展的相关情况进行实证测算和分析,以期对广东欠发达地区城市化的发展提供有用的决策参数,对广东欠发达地区城市化的进程提出具有开拓性的思路和有益的对策选择。

本书由肇庆工商职业技术学院经济管理系教师共同完成,各章节编写人员如下:苏树

军：全书修改、总撰写；陈艳：绪论、第三章；吴丽丽：第一章；苟丰明：第二章、第四章、第十一章；赵长林：第五章、第六章；黎少仪：第七章、第十二章；林禄苑：第八章、第十章；向莎莎：第九章。

本书在撰写过程中参考了大量中外有关文献，大部分参考文献已在书末注明。在此，我们对所有文献的作者表示衷心的感谢。

由于我们的水平有限，同时受各方面要素资源、数据收集不足的限制，本书所研究的内容在一定程度上还有待进一步完善。对于本书的不足之处，恳请学界同仁和读者批评指正。

作者

2013年5月1日

目 录

绪论 广东欠发达地区城市化与农村剩余劳动力转移的发展趋势.....	1
第一章 世界发达国家城市化发展的相关理论问题诠释	15
第一节 城市化与城镇化的含义及其相关内容	15
第二节 城市化国际经验及其范例分析	21
第二章 我国城市化及现代化相关问题的理论分析	31
第一节 城市化是实现农村现代化的必由之路	31
第二节 城市化的路径与可持续发展战略	34
第三节 对城市化发展的相关理论观点的理性分析	38
第三章 广东欠发达地区城镇化的历史沿革与现状	47
第一节 广东欠发达地区城市化及其发展的现状与历史沿革及特征	47
第二节 广东欠发达地区的城市化进程	57
第三节 广东欠发达地区城市化发展的意义、地位与作用	68
第四章 城市化发展的相关比较分析	80
第一节 城市化发展的中外比较研究	81
第二节 广东欠发达地区与广东省及全国的城市化平均水平比较分析	92
第三节 广东欠发达地区科技教育发展的比较分析	97
第五章 广东欠发达地区城市化发展的实证分析.....	101
第一节 广东欠发达地区剩余劳动力测算与实证分析.....	101
第二节 广东欠发达地区城市化与经济增长的模型分析.....	102
第三节 城市化水平预测分析.....	105
第六章 广东欠发达地区城市化发展进程与要素支持的基础条件.....	120
第一节 广东欠发达地区城市化的过程及机制.....	120
第二节 广东欠发达地区城市化发展的要素支撑与基础.....	124

第七章 广东欠发达地区发展城市化应防止进入的误区	133
第一节 对超越城市化发展的宏观战略误区的认识和分析	133
第二节 关于地区城市化认识上的几个误区探讨	137
第八章 广东欠发达地区城市化发展中的影响因素与问题	143
第一节 广东欠发达地区城市化发展中的主要影响因素	143
第二节 广东欠发达地区农村城市化进程中存在的问题	148
第三节 影响广东欠发达地区城市化进程的主要经济因素分析	151
第九章 广东欠发达地区城市化战略发展的若干对策建议和思考	153
第一节 广东欠发达地区城市化发展的改革内容	153
第二节 广东欠发达地区城市化战略发展的建议及对策	154
第三节 城市可持续发展与全球城市化挑战	172
第十章 广东欠发达地区剩余劳动力转移的若干问题与对策建议	175
第一节 农村劳动力转移是广东欠发达地区农村现代化和可持续发展的客观要求	175
第二节 广东欠发达地区农村劳动力转移面临的认识误区与主要问题	176
第三节 制约广东欠发达地区农村劳动力转移的主要因素剖析	177
第四节 对广东欠发达地区农村劳动力转移的对策建议	179
第十一章 广东欠发达地区加快城市化与农民市民化的问题	181
第一节 农民人均收入与广东欠发达地区城市市民化问题分析	181
第二节 广东欠发达地区城市化的演变进程理论分析与农民居民化的影响及对策建议	183
第三节 农民城镇居民化对社会经济发展的影响及对策建议	185
第四节 加强城镇居民化的农民管理的政策建议	191
第十二章 小城镇建设是实现广东欠发达地区农村剩余劳动力就地安置的基础	193
第一节 广东欠发达地区加快农村小城镇建设是地区城市化发展之必然	193
第二节 广东欠发达地区农村小城镇建设的特征及存在的问题	194
第三节 发展农村小城镇,实现广东欠发达地区农村剩余劳动力的就地安置	197
参考文献	201

绪论 广东欠发达地区城市化与农村剩余劳动力转移的发展趋势

在经济全球化的背景下，广东欠发达地区正面临着加快城市化及农村剩余劳动力大量转移的区域人力资本布局调整的战略转型期。几十年来，广东欠发达地区城市化与全国的发展进程类似，在历史的政治经济体制下，一直采取中央投资、项目嵌入的统筹配给、统购统销的方式，一方面为广东欠发达地区经济的发展提供了政策和制度安排的有力支持；另一方面，广东欠发达地区城市化及农村剩余劳动力大量转移的进程，直接影响到社会主义新农村建设与地区全面建设小康社会。21 世纪的今天，市场经济条件下，广东欠发达地区城市化及农村剩余劳动力大量转移，要顺应时代的潮流，根据自身的条件，努力拓宽市场化的空间，充分按照市场经济原则加快城市化与农村剩余劳动力大量转移的流动和配置，为形成更大的城市化效应与扩散效应奠定基础。鉴于入世后我国国内外市场竞争态势发生了重大变化，卖方市场向买方市场转化，不少传统产业、传统产品出现了供大于求和生产能力过剩的局面，新的市场经济环境迫使广东欠发达地区加快城市化及农村剩余劳动力大量转移。面对这种新情况，我们需要进一步深化研究，展开更广泛的探索。

一、加快广东欠发达地区城市化及农村剩余劳动力大量转移，树立科学发展观统领的战略导向理念

广东省委、省政府实施“双转移”（“产业转移”和“劳动力转移”）战略后，广东欠发达地区区域市场不仅融入国内统一大市场，还逐步融入国际大市场。新的市场背景、市场态势和经济全球化对外开放环境，都要求城市化及农村剩余劳动力大量转移要确立以科学发展观为主导的适应现代市场发展的战略性思路。市场经济条件下，城市化及农村剩余劳动力大量转移具有传统体制所不具备的两点新内涵：其一，区域经济战略发展中城市化及农村剩余劳动力大量转移的实际绩效很大程度上取决于地区经济中产业发展的竞争力和通过竞争在统一大市场中占取的份额；其二，市场竞争的胜负在很大程度上取决于宏观战略理念的创新，包括技术创新、组织创新、管理创新等，而上述诸多创新的前提是制度创新，先导是战略观念的创新。而城市化及农村剩余劳动力大量转移的规模化集聚效应与扩散效应将离不开完善社会主义市场经济体制的战略导向理念的确立，其中包括以下几方面内容。

1. 树立新的战略发展观

在短缺经济下，习惯把发展等同于增长，片面追求经济总量及其扩张速度；在现代市场经济体制下，则是追求城市化的综合竞争力和对市场份额的占有预期。当今信息经济社会要求地区经济的工业化水平与城市化水平相适应，其理念创新的关键为：一是通过工业化推动城市化的发展，进而提高大量转移后的剩余劳动力的综合素质；二是针对实现全面建设小康社会，提高农业人口的人均收入水平的目标。而城市化及农村剩余劳动力大量转移则依赖于市场战略要素的合理互换以及国内外市场的比较利益的统一性。

2. 树立新的战略导向资源观

土地、能源、矿产等自然资源是经济发展的重要物质基础,但现代经济的特点是知识经济已现端倪的时代,自然资源和一般劳动力资源的作用相对下降,而品牌、商标、专利、市场网络、信息、创新环境等后天获得性资源与创新人才的作用与日俱增,后者对前者有点石成金的作用。城市化及农村剩余劳动力大量转移可以顺应国际市场大环境的需求,集聚人力资本的市场合力,创建新的工业化与城市化的极化效应的条件,确立新的宏观战略导向理念,促进广东欠发达地区城市化及农村剩余劳动力大量转移后的综合资源要素的形成。要在推进有形实物资源开发的同时,通过入世和“双转移”战略开发的市场环境加快城市化及农村剩余劳动力大量转移的战略实施,依据市场规则将其提高到地区长期规划的战略导向地位。

3. 确立新的发展战略模式

在传统经济体制下,一般可把地区经济发展概括为行政区划的自上而下和自下而上的模式。而在我国入世后的全球大市场中,确立新的发展战略模式将成为信息经济与知识经济主宰的资源要素优化合理配置的体现。无论是发展中国家还是发达国家与地区,都无法跨越工业化与城市化的战略发展阶段。城市的形成和发展是生产力发展、社会分工以及生产关系变革的结果,也是生产力发展的支撑条件和主要载体。城市化成为国际社会经济走向现代化的普遍规律,具有加快发展的趋势,这一趋势在我国也越来越明显。按照国际经验,当城市化水平达到30%的临界值时,将进入加速城市化阶段。可以预言,谁能在中国即将到来的城市化浪潮中掌握规律、把握机遇,谁就能脱颖而出,保持城市和省区的竞争力。目前,我国城市化发展在广东部分地区卓有成效,特别是珠三角地区再一次抢占了发展的先机。但广东的东翼、西翼和山区等欠发达地区的城市化水平明显滞后于经济发展的状况已成为其经济进一步发展的重要制约因素。由于城市化滞后,影响了农村剩余劳动力的转移、农业劳动生产力的提高和农民收入的增加,影响了资源、资金、技术、人才的合理集聚和产业结构的优化和升级,还影响了以城市为主要依托的第三产业的发展,增加了城市劳动就业的压力。城市化问题事关广东欠发达地区的经济发展大局,大力推进城市化已成为解决广东欠发达地区“十二五”规划和建设社会主义新农村面临的许多中长期问题和短期问题的关键。因此,确立新的战略发展模式则是加快广东欠发达地区城市化和农村剩余劳动力转移的大政方略,也是促进农民增收、调整地区产业布局的途径。

4. 树立新的战略优势观

入世和“双转移”战略在广东欠发达地区城市化及农村剩余劳动力大量转移中发挥了传统优势(绝对优势、相对优势、要素禀赋优势),但还必须树立新的竞争优势意识。城市化及农村剩余劳动力大量转移单靠一些民营企业或者是几个投资项目的引进是无法实现的。新的战略优势观的建立,将使政府制度政策的制定极具超前性,并为地区城市化进程提供战略导向依据。可以说,城市化及农村剩余劳动力大量转移必将促进地区产业的调整与升级。

因此,应改变对广东欠发达地区战略资源观结构格局的理解,以便使全新的要素资源观推动广东欠发达地区资源转换效益达到与珠三角地区同时期的水平。另外,在广东欠发达地区产业结构战略的调整与选择上,应该要“异中求同”,对地区经济的发展观必须建立在确立新的战略优势观思路的基础上。否则,只能是缘木求鱼,可望而不可即。

5. 树立新的战略规划观

广东欠发达地区是广东“双转移”战略的实施地区,对地区经济大开发应有一个全面的协调发展战略规划,这是一个既宏大又复杂的系统工程,亟须统一规划,分步骤、有重点地推进。当前经济全球化的背景要求发展规划在内容、目标、依据和编制方式方法上都有相应的转变。而实施“双转移”战略要贯彻党的十八大报告精神,走新型工业化道路,实现科教兴国战略和可持续发展战略,就必须提高城市化建设的水平。首先,必须体现以人为本,把增加就业与再就业岗位、降低失业率、加快农业劳动力转移以及其他反映人力资本开发的指标、生态环境的指标作为重要的发展目标。其次,在“双转移”战略的市场化环境中,具体项目的决策和规划应该符合产业布局规划与战略调整,地方政府应加大对地区经济发展而进行的前瞻性的战略部署、政策倾斜与引导,规划确定重点鼓励、支持发展的产业方向,并为这些产业的发展提供法律制度安排和竞争规则(如农村城镇化的第二、第三产业的发展,建立创业风险基金,构建科技企业孵化园区等),同时坚持以市场为导向,以市场调研预测为规划制定的出发点,以实现城市市场效能作为检验调整战略规划的标准和依据。

二、充分理解促进城市化的一般规律及互动性

发达地区和国家城市化发展的历史经验证明,农村劳动力转移的多少与城市化发展具有互动的必然性,这也是促进城市化发展的一般规律。

农村劳动力转移标志着一个国家、民族和地区的城市化发展水平,同时也标志着一个社会的现代化发展水平。党的十六大报告明确指出,“农村剩余劳动力向非农产业和城镇转移,是工业化和现代化的必然趋势”。而十八大报告中亦指出,“要推动实现更高质量的就业”。加快农村剩余劳动力转移就业,是增加农民收入、解决“三农”问题的重要途径,是保持社会稳定、促进经济社会协调发展的重要举措。

显然,劳动力转移和城市化是我国现代化建设不可或缺的重要组成部分,也是我国全面建设小康社会的重大历史任务。可以说,劳动力转移是世界各国包括发达国家和发展中国家都要面临的问题,不同的是发展中国家劳动力转移起步晚、程度低,正在进行着城市化建设,而发达国家劳动力转移发轫早、转移程度高,已经完成了城市化,并开始由城市化向城郊化—郊区化方向发展。目前,我国正处于劳动力转移进程的第一阶段,同西方发达国家相比差距还很大,城市化建设虽不能说刚刚起步,但距离最终完成目标还有相当远的路程,可谓任重而道远。英国是西方发达国家中最早完成劳动力转移的国家,其中的经验与教训对广东欠发达地区剩余劳动力的转移与城市化的发展关系互动性的理解具有更加深刻的影响。

1. 从英国工业革命前实现劳动力转移的三个阶段,认识其工业化发展的一般规律

英国工业革命前,实现劳动力转移的三个阶段,即11~13世纪时期、16~17世纪时期、工业革命时期,这三个时期正是英国农村劳动力加快向城市转移的时期,尤其是工业革命时期,农业生产力水平提高幅度最大,以至于许多史学家惊呼发生了“农业革命”,相应地,城市化取得的成就也最大。在农业生产力获得大幅度提高的第一个时期,粮食无论从单产还是从总量来说,都获得了较之中世纪早期战乱频繁、造成农业衰败以来的最令人可喜的进步。在此基础上,农村出现了一股人口向城镇迁移的浪潮,两百年间,

在英格兰大地上兴起了大约 150 个城镇,历史学家称这一历史现象为“城市复兴”。在第二阶段,农业生产率较前一时期又提高了 1 倍以上,劳动力向城镇流动步伐加快,英国城市化水平稳步提高,到这一时期结束时,已经超过海峡对面的欧陆国家,包括城市化程度最发达的荷兰。在第三阶段工业革命时期,发生了“农业革命”,与此伴随着农村人口大规模向城市迁移的现象。在不到一个世纪的时间里,总人口一半以上的居民生活在城市里,英国初步实现了城市化。在农业生产力进步和劳动力向城市转移之间明显存在一种正比关系,这是毫无疑问的。而每当农业出现衰退之际,农村人口向城市流动节奏放慢,城市经济也出现衰落,许多小城镇一度又变成农村,从反面证明了农业生产力与城市化之间的紧密联系。

改革开放以来,我国农业生产力取得了历史性的进步和飞跃,但同世界发达国家相比仍存在相当差距。在 19 世纪中叶时,英国从事农业的人口就已经降到总人口的 1/4 左右。而一个半世纪后,我国依然有 70% 的人口在土地上寻求生计,农业生产力水平较低,粮食产量的增加更多地依靠投入大量人力来实现,农业生产总体上呈现一种劳动密集型特征,这严重制约着劳动力向城市转移。如果我国大面积推广农业机械化作业,发挥农业科技化、机械化和现代化的优势,就能够较为迅速地提高农业生产力水平,从而将一部分乃至大部分农业劳动力从土地上解放出来,就会推进我国城市化的发展进程。因此,要实现劳动力向城市转移——城市化,就必须首先提高农业生产力,从而为劳动力转移奠定坚实的物质基础和前提条件,使农业变成劳动力转移过程中的“推力”,用科技手段推动经济发展,将剩余劳动力“推出”土地。

2. 英国积极主动消解障碍性制度,确定了加速城市化与劳动力转移进程的相关关系

在中世纪时期盛行庄园劳役制度,为了确保庄园拥有足够的劳动力,封建领主大都限制农村人口向外流动,采取各种措施如实行财产扣押制度、担保制和罚金制度等,人为地将大部分农村劳动力束缚在土地上。这样就在一定程度上削减了乡村向城市移民的数量,从而阻碍了劳动力向城市转移的历史进程。因此,英国在农奴制鼎盛时期没有出现大规模农村人口向城市迁移的现象,城市人口始终在总人口的 5%~10% 之间徘徊。大规模的劳动力转移只有在农奴制解体后才得以出现,英国的历史发展证实了这一点。随着农奴制和劳役制的崩溃,束缚和压迫农民们的各种制度也都逐渐松懈、瓦解,越来越多的农奴和依附农民获得了自由迁徙和流动的权利。至此,庄园和农村社区里劳动力向城市转移的制度障碍消失,为城市化发展创造了有利条件。

在广东省,尤其是地处广东东翼、西翼和山区的广东欠发达地区,在农村剩余劳动力向城市转移的过程中,在不同程度上存在着一些障碍性制度因素:户籍制度、劳动就业制度、医疗卫生和子女入学制度等,在一定程度上阻碍了劳动力向城市自由流动,这既不利于农村人口城市化,也不利于市场资源优化配置作用的发挥。按照古典经济学家亚当·斯密的理论,在市场这只“看不见的手”的调控下,劳动力会自发地向人力资源稀缺、价格高的地区流动;只有当劳动力市场中不存在障碍因素或障碍因素降到最低时,劳动力资源才会得到最有效、最优化的配置。因此,障碍性制度的存在无疑阻碍了人力资源在劳动力市场中的自由流动,阻碍了农村人口向城镇流动迁移,最终遏制了地区乃至区域性城市化的发展。因此,消除城乡人口之间的制度差别,虽然对农业生产力没有直接的拉动作用,但对农业劳动力顺利向城市转移、消除城乡二元经济结构和完成城乡一体化进程,无



疑会起到积极的促进作用。这对于像我国这样的发展中国家,尤其是农业产值比重较大的国家显然是十分重要的。

3. 发展工业化,拉动农村剩余劳动力向城市转移,建立完整的人口流动“推—拉”机制

英国在11~13世纪出现了一股农村人口持续向城镇迁移的浪潮,史称“城市复兴”。经查历史统计资料却发现,当时城市人口仅占总人口的5%左右,城市化水平极低。直至工业革命前的18世纪60年代,历经五个世纪后,城市化水平才达到20%,农村人口仍居于绝对多数地位,约占总人口的80%。而工业革命发生后,在不到一个世纪的时间里,农村居民降到总人口的一半以下,英国城市人口占人口总数的一半以上,人类历史上第一次出现城市人口超过农村人口的国家,可谓初步完成劳动力向城镇转移,实现了城市化。显而易见,近代大工业的大规模发展对劳动力转移产生了巨大影响。大工业对农村人口的“拉力”远非传统农业的“推力”可比拟,也超过了封建社会任何时期手工业和商业的“拉力”之和。在这种“拉力”下,农村出现了大规模、长期地向城市转移的现象,来自农村的流动人口构成了早期工厂最初的工人来源。伴随着居住位置的变化,工厂代替了农田,机器取代了农具,他们身上的农民色彩逐渐褪去,最后变成工厂工人,融入城市,现代大工业完成了城市化。这是古代和近代人口流动和城市化之间的差异。可以说,人口流动动力机制的变化从一个方面展现了古代和近代社会性质的差异,也造成了两种不同的城市化结局。倘若没有工业革命带来纺织、机械等一系列工矿企业的大发展,劳动力转移和城市化不可能取得如此辉煌的成就。正如法国经济史家保尔·芒图所言,产业大革命加速了农村居民向城市移动的进程。在此意义上,没有大规模的工业化,就没有高水平的城市化。目前,广东欠发达地区的大部分人口依然生活在农村,还处于劳动力转移起步阶段,发展工业化的要求十分迫切。任何国家、民族地区的现代化是不可能背负农业大包袱而实现经济腾飞的,世界历史上也没有这样的先例。因此,要提高城市化水平就必须发展工业化及相关部门产业,增加城市经济对农村经济的辐射区域和对农村社区剩余人口的“拉力”效应,从而在城市建立农村剩余劳动力接收机制,吸纳剩余劳动力参与城市经济活动。否则,农村剩余劳动力仅仅是被“推出”土地,农民们虽然摆脱了农业,但他们“离土不离乡”,不会成为城市人口,至少大部分人不会变成稳定的城市人口。劳动力转移的过程仅仅完成了一半:农民走出了农村,却没有进入城市。这些剩余劳动力不过是变成了“季节性”的打工群,周期性地游动于城市和农村之间,有的还会沦为流民、乞丐甚至变成罪犯,最后相当大数量的农民又回到农村。可见,在农村劳动力转移过程中,仅仅将剩余劳动力“推出”土地是不够的,必须有相应的工矿企业吸收他们,形成完整的“推—拉”机制,走出农村的农民才会在城市落地生根,变成城市市民,劳动力转移就会从地理空间的变化转向生存方式和社会身份的变化。只有这样,农村剩余劳动力向城市转移才会真正完成,我国农村人口城市化目标才能实现。

4. 发展农村工业,缓解劳动力向城市转移过快造成的就业压力,为劳动力向城市转移准备条件

工业化和城市化进程有时难以同步,如果工业化落后于城市化,转移到城市的劳动力寻求不到足够的就业岗位,就无法实现充分就业,导致失业率上升,闲置的劳动力可能会做出偷窃、抢劫等扰乱社会治安的犯罪行为,甚至酿成严重的社会问题。这正是许多发展

中国家城市化过程中面临的问题。当然,如果工业化发展速度超过城市化发展,劳动力资源不足也会限制经济的高速、良性发展,最后在一定程度上遏制城市化发展进程。因此,劳动力向非农产业和城市的转移有时也会带来矛盾,工业化和城市化严重失衡时也会带来一系列社会问题,科学地解决这些矛盾就会加速和促进城市化事业健康、快速发展。英国作为“原生型”工业化国家,给我们提供了一个解决工业化和城市化“错位”问题的方法和视角。众所周知,英国在工业化发生前经历了一个“原始工业普遍发展”时期。十六七世纪时,英国从农业转移出来的大部分剩余劳动力在当地建立大量“茅屋工业”“乡村工业”,从事纺织、编织、服装、酿酒、粮食加工、皮革制作、冶炼、采煤、制盐等各种工业活动。经济史学家曼德尔斯称此时期为“原工业化”时期,彼得·克里德特则将此称为“工业化前的工业化”。不论称谓有何不同,均表明这一时期除种植业外,农村工业有了长足的发展和进步,农村经济产业结构发生了较大变化,原生工业的发展不仅解决了农村剩余劳动力的就业问题,而且利用廉价、丰富的劳动力开发了当地自然资源,使得这些农业地区成长为连接农村和大城市的小城镇;此外,原生工业的出现在农村人口向城市流动过程中增加了一个“中转站”,分流了农村地区涌出的大量失业、半失业的剩余劳动力,从而缓解了大城市人口的就业压力,使得城市经济能够稳定发展。由此,原生工业的发展为下一步的工业化革命做了先期准备工作,为城市化健康、稳定发展创造了条件。

在广东欠发达地区的城市化发展进程中,工业化和城市化发展不同步的矛盾也很突出,工业吸收就业人员的有限性已经成为制约城市化发展的“瓶颈”,这种状况在全国许多城市不同程度的存在,在工业发展薄弱地区尤其如此。具体来说,珠三角地区工业较发达,但粤东、粤西、粤北山区工业发展水平较低,其中民营经济和外资企业很少,重化工业比重大、效益低,面向市场转轨难。简言之,广东欠发达地区工业发展水平参差不齐,特别是现代工业像电子、信息等朝阳产业同一大批亟待改造的旧工业、老工业并存,工业总体上处于低水平阶段。因而,这种低水平工业吸收就业人口有限,现有的城市劳动力一部分尚需“下岗再就业”,在这种情况下,绝大部分企业很难为外来农村劳动力提供大量就业岗位,而吸收大量资金改造老工业、扩建或新建工矿企业亦需时日。工业对劳动力需求增加有限的局面在短期内难以改观,相应地,工业对农村人口的“拉力”减弱,农村剩余劳动力向城市迁移和流动进程虽不会就此终止,但势必将减缓势头。当前,我国城市化正处于关键阶段,解决不好就会带来一些棘手的社会问题,拖城市化的后腿。我们不妨借鉴英国的经验,扶持广大农民发展农村工业。而实际上,我国南方一些省份农村劳动力转移已经走上发展“农村工业化”之路,这就是改革开放以来在全国各地不断涌现的“苏南模式”“温州模式”“珠江模式”“胶东模式”等农村城镇化的战略方式,在吸收农村剩余劳动力方面同数百年前英国的“原工业”有异曲同工之势。可以断言,村镇的乡镇企业集群发展不仅会改写农村“以农为本,以粮为纲”的历史,还预示了一个农村劳动力转移——农村城市化的崭新前景。

5. 在劳动力转移过程中,各级政府应建立相应的社会保障措施,降低劳动力转移造成的社会成本

在农村人口向城镇流动问题上,政府所持的立场非常重要,无论是积极或消极的态度,都会对劳动力转移和城市化进程产生重要影响。英国在十六七世纪及18世纪早期,落后的老式工业行将日暮,而新式大工业尚未诞生,土地贵族却展开野蛮的“圈地运

动”，用暴力剥夺农民的土地生产资料，强行驱使大部分农村劳动力向城市迁移。由于城市经济并未发生飞跃发展，传统旧式工业提供的就业机会十分有限。结果，涌入城市的大部分农村移民就变成流浪街头的乞丐和流民，给城市社会治安带来隐忧。为维持社会秩序，政府颁布“血腥法令”，以烙铁、皮鞭和绞刑架来对付他们。这是英国农村劳动力转移史上最为悲惨的一页：农民们被驱逐出传统职业，却没有新行业来接纳他们。若政府禁止贵族地主的“圈地”行为，大量农民也许不必背井离乡，离开赖以生存的土地去城市谋生，如政府为失业的劳动人员提供失业补助、养老救济……结果，随着圈地运动的发生，大量流民充斥城镇，骚乱、失业、疫病和各种犯罪活动加剧了城市社会的紧张动荡。当然，英国政府也对贫民进行了简单的救济和安抚。1601年颁布的《伊丽莎白济贫法》以立法形式救济贫民，并强制他们进行社会劳动。但早期的社会保障政策的主要目的是出于控制下层民众，防范穷人危害统治阶级利益，因此以惩罚为主，基本上是一个反流民、反乞丐政策。这是英国劳动力转移史上的历史教训。首先，劳动力转移本质上是一个不以人的意志为转移的经济过程，而非暴力过程；人为干预应当建立在尊重经济规律基础上，促进农村劳动力“合理有序流动”，促进农村和城市产业结构调整。其次，在大工业未成长、发展和壮大以前，用暴力手段驱动劳动力向城市转移，非但不会加速城市化，反而会给城市发展带来负担。最后，在农村剩余劳动力大量涌入城镇，而城市经济难以吸纳众多就业人员的情况下，政府应当建立失业救济、养老保险、劳动技能培训和医疗服务等一套系统的社会保障体系，降低农村移民过多对城市经济造成的冲击，从而减少劳动力转移带来的负面效应，将城市化的社会成本降到最低限度。只有建立健全的社会保障体系，保障城市化快速进行中农村移民等社会弱势群体的基本权利，保障他们的最低生活需要，才能发挥社会“稳定器”的作用，引导农村劳动力合理有序流动，推进我国的城市化建设。通过英国劳动力转移与城市化进程的历史分析，从中可以看出劳动力转移涉及农村和城市、农业和工业以及政府等多个方面，是一个复杂的系统工程。劳动力转移的顺利进行和城市化的完成需要各方面的支持和配合。当然，英国劳动力转移有其特殊之处，其中的经验、教训并非完全适合中国国情，样样照搬并不可取，但他山之石，可以攻玉，了解英国劳动力转移和城市化的历史，对于正确认识劳动力转移和城市化发展关系的一般规律不无裨益。

三、广东欠发达地区城市化建设的基础与面临的机遇

（一）基础与条件

通过对广东欠发达地区城镇化现状、经济发展和工业化水平及发展趋势的综合分析，我们认为，推进广东欠发达地区城镇化建设的条件已经成熟。一是通过“双转移”战略的现代化建设，农业生产水平不断提高，农业和农村经济健康发展，农产品极大丰富，逐渐出现“卖难”问题。工业化水平也在不断提高，绝大部分工业产品供给能力充足。二是城镇经济实力增强，基础设施建设大规模展开，奠定了推进城镇化的物质基础和条件，具有吸引农民进城的发展空间。三是各项改革不断深化，城镇住宅、教育、医疗、养老等影响城镇化进程的体制障碍正逐步突破。四是农村人口进入城镇定居的愿望日渐迫切，目前已有大量转移到非农产业的农村劳动力在城镇获得了稳定的就业岗位，希望长期稳定地在城镇工作和生活。

（二）面临的机遇

推进广东欠发达地区城镇化建设，不仅具备了较好的基础和条件，同时也面临着千载难逢的历史机遇。

1. 当前的经济全球化发展趋势

迎接经济全球化发展趋势，是我国深化改革、扩大开放和建立社会主义市场经济体制的内在要求，是我国经济发展的客观需要。我国将与其他成员国共同参与国际贸易新规则的制定，严格按国际规则办事，与其他国家和地区之间相互开放市场，为全国也为广东欠发达地区经济的发展创造新的机遇。经济全球化的发展，一是有利于进一步扩大出口和引进外国资本、技术与管理经验；二是有利于利用国际市场调整和优化产业结构；三是有利于推动我国经济体制改革的深化；四是有利于利用多边争端解决机制，减少与其他国家发生正面的贸易摩擦和冲突，有效维护我国的正当权益，提升我国的国际地位；五是有利于和跨国公司进行广泛合作，参与世界经济全球化进程；六是有利于借鉴和引进发达国家城市发展和管理的成功经验，提高我国城市建设与管理的水平，从而推进城市化进程。

2. 实行“双转移”战略，为广东欠发达地区加快城市化进程提供了政策导向和制度支持

广东省委、省政府十分重视广东欠发达地区的开发建设，广东省主要领导明确指出，“双转移”战略是重中之重。2005年3月，广东省政府制定出台了《关于我省山区及东西两翼与珠江三角洲联手推进产业转移的意见（试行）》（粤府〔2005〕22号），拉开了我省产业转移、工业园建设的序幕。2008年5月29日，广东省委、省政府召开推进产业转移和劳动力转移工作会议，出台了《关于推进产业转移和劳动力转移的决定》及一系列配套政策措施。“双转移”战略的提出，是广东省委、省政府重视山区发展的延续，也是事关广东落实科学发展观成败的重大战略举措。国家优惠政策的实施、“双转移”战略的逐步深入和广东欠发达地区重点项目的开发建设，使广东欠发达地区基础设施建设与各种要素资源得到进一步的优化组合，尤其是城镇的基础设施和管理水平得到很大改善，其社会经济发展速度进一步加快，工业化水平进一步提高，为推进城市化进程创造了条件、奠定了基础。

3. 旅游和其他生态资源的开发

广东欠发达地区在历史上很多都是革命老区，地方政府可以且应该把发展红色旅游与老区脱贫致富结合起来，大力开发红色旅游资源，形成新的经济增长点。同时，把红色旅游资源与生态旅游、地区文化资源等整合起来，形成红色旅游景观与自然景观和人文景观的有机融合。

另外，以建设绿色农产品供应基地为重点，大力发展生态农业，形成特色优势产业带及优质农产品生产基地。部分欠发达地区，例如清远阳山，在省内率先对碳汇资源开发利用与交易进行规划，促成了绿色能源与资本市场的紧密对接，逐步形成了水电、风能、生物质能、太阳能等产业联动发展的新格局，生态旅游、生态农业等绿色经济呈现蓬勃发展之势，为建设“广东绿色能源示范基地”奠定了产业基础。

与此同时，广东欠发达地区其他资源的开发必将促进地区内一批新的工业企业的崛起和城市化的发展，为广东欠发达地区农村剩余劳动力转移提供环境支持。

4. 加工工业深入发展

加工工业是城市发展的重要推动力量。产业链越长,集聚的人口越多,城市的规模也就越大。广东欠发达地区的加工工业普遍落后,产业链短,产业关联弱,对城市发展尚未起到应有的推动作用。今后,随着资源转换战略的实施,特别是农业产业化发展,加工工业对广东欠发达地区城市发展的作用会越来越大。

5. 民营经济亟须发展

长期以来,广东欠发达地区的经济发展一直是在一个相对封闭的环境下运行的。广东山区和东西两翼地区由于受地理位置和客观环境的限制,引进、利用外资的能力与珠三角地区相比基本没有优势,在财政投入有限的情况下,只有走大力加快民营经济发展的道路。

具体来讲,一是偏僻边远的区位条件决定了其发展的先天不足。从历史和地理来看,广东欠发达地区的特点是交通不便、信息不灵、教育落后、视野狭窄、商品意识淡薄和市场观念滞后。二是落后的交通设施形成了外商的投资障碍,地理环境决定了其交通落后和道路的复杂性,交通设施投资成本高又决定了投资的难度,运输成本的居高不下又形成了外商的投资障碍,这都是广东欠发达地区发展缓慢的根本原因。三是贫乏的人才资源制约了广东欠发达地区的发展速度。由于经济发展落后使财力拮据,工资待遇低。生活环境差使人才不断流失,不但每年高考入学的莘莘学子不愿回乡服务,就算在职的人才也变着法子涌向珠三角等大中城市,使本来就很有限的人才变得十分枯竭,严重地制约着欠发达地区的经济发展。四是毫无优势的政策环境难以推动创业局面的形成。虽然已经出台了一些有利于广东欠发达地区发展的配套的产业政策和有效的财政资源、人才资源、发展项目、基础设施的政策扶持,但珠三角的很多企业在产业转移中仍然处于观望的态势,本地的民营资本也难以进入创业的领域,发展的势头难以形成。

四、广东欠发达地区城市化与城镇化发展的必然趋势

随着广东“双转移”战略的实施,广东欠发达地区的城市(镇)化步伐大大加快,尤其在部分欠发达地区取得了良好的成就,城市居民生活水平基本达到小康水平。但由于广东欠发达地区的自然地理环境恶劣,交通不便,使70%身处广大农村的人口还不能脱离传统的生活方式,经济还相当落后,生产技术水平提高得非常缓慢,产出水平低;而国际市场上农副产品处于相对过剩的状态,价格偏低。农村居民的收入水平提高主要靠非农产业的增长,靠到城市打工、经商,靠从事工程作业、低端服务业、加工业等,获取收入返回农村,提高他们的生活水平。但这些方式受资源、市场环境、人口政策、人力素质等诸多因素制约,具有相对落后性及不确定性。因此,如何运用国家力量去引领目前还停留在农村的广大农民过上小康生活,的确是个长期而重大的课题。党的十六大提出了全面建设小康社会的目标,中央农村工作会议又提到全面建设小康社会关键在农村。党的十八大继续强调了这一点。加速农村城市化,实现农村劳动力向城镇大规模转移,大力开发广东欠发达地区等都是使农民过上小康生活的系统工程。

(一) 建设全面小康社会并非是产业均势发展和城乡居民均势收入

在西方发达国家,农业收入所占经济总收入相对比重不大,但绝对值不小,如荷兰、美国、法国等,农业均非常发达,但农民的收入水平仍在大多数城市居民收入水平之下。

因此,政府对农业采用补贴的方式,以维持农业生产和农民的生活水平。但在广东欠发达地区,农业补贴不可能过大,根据第六次全国人口普查的数据显示:广东欠发达地区 12 个市的人口,居住在城镇的人口为 22600400 人,占 46.90%;居住在乡村的人口为 25592700 人,占 53.10%。这与西方国家农业人口所占比重非常低的情况恰好相反,况且国家财力还不足,因此,我们必须另辟新径。

长期以来,我国实行控制大城市规模,合理发展中等城市,积极发展小城市的政策,客观上阻碍了城市化进程。尤其是在人口政策上,户籍制度至今仍在严重阻碍着人口流动和城市的发展,城市工业化不能快速吸收农村人口。国家鼓励中小城市和城镇的发展,以改变周边农村的落后面貌,愿望很好,可现实的情况是大城市发展速度虽然非常快,但出现了很多问题。由于当初国家政策方面的原因,不少城市的规划滞后于城市建设,城市建设滞后于城市发展,城市的功能得不到充分有效的发挥,并产生了不少城市病,如居住、交通拥挤,空气、水污染严重。从发展经济学角度来看,经济发展是人口、生产要素、企业、生产力、市场、基础设施等在地理上的集中,只有城市化才能带来规模经济、市场化、分工协作、交易成本降低和出现聚集经济效应。广大农村是建立在土地基础上的农业经济,人口超出土地的承受能力后,就必须向城市转移。小城镇建设遍地开花,但由于资源分散,各种设施利用率不高,结出丰硕果实的城镇比例不大,使原居住在城镇的居民也纷纷涌入大中城市寻找工作和投资机会。

(二) 城市化为落后地区人口提供较多就业机会

城市是人类文明的结晶,是人们生产、生活的重要载体。在一个地广人稀的地方,村村通电、通路、通邮、通自来水,建学校、医院,投资效率相当低,维护费用又相当高。从国家财力来看,用这类方式去实现贫困地区的小康生活是不现实的。要使数亿农民过上小康生活,最好的办法莫过于有计划、有步骤地把农村人口迁入城市。发展经济学有两个概念:人口的空间容量和人口的经济容量。经济容量是指人的就业机会的大小。人口聚集和城市化是创造就业机会的一种方法。在一个人口聚集和城市化的空间,人们的生产、生活、消费的专门化能产生更多就业机会。随着经济发展,第三产业成为容纳劳动力就业的主要部门。这个部门的大规模发展跟人们的收入水平、城市化水平有正相关关系:人口越集中,第三产业发展的市场容量越大,基础设施利用率越高。一旦城市化“发动机”转起来,就能带动周边地区的迅速发展。当然,也有阵痛,即区域经济理论的“极化”过程造成周边地区的败落。但在经济发展过程中,“极化”与“扩散”同时进行,随着现代交通与通讯的发展,大大地缩短了“极化”过程,因此,我们不能固守传统的经济发展理论,要用超前的有预见性的思路去审视它们。珠江三角洲的发展也说明了这一点。当初,山区的高层次人才纷纷涌入沿海城市,造成山区人才奇缺,发展受阻;但仅仅经过十几年,沿海城市经济实力大为增加,开始产业转移,把低端的加工业迁入落后地区;同时由于城市人口急剧增加,农副产品需求量也上升了,促进了山区农业的发展。即使在这十几年内,由于大量劳动力涌入珠三角打工、经商等,每年的收入也相当可观,不少县市甚至到了依赖劳务输出这一产业的地步。珠三角地区吸纳了近 2000 万外来人口,其中大部分是农民,即使他们在较发达地区还未能过上富裕的生活,但较之原居住地,生活水平仍有大幅提高。

(三) 城市化符合广东欠发达地区劳动力资源相对丰富的区情

珠三角的城市化走的是外源型经济发展道路,外源型经济是伴随经济全球化在欠发达