

ZHONGGUO HUJIZHIDU CHUANGXIN
YU NONGCUNCHENGSHIHUA YANJIU

扈立家 著



中国户籍制度创新 与农村城市化研究

西北农林科技大学出版社

中国户籍制度创新与 农村城市化研究

扈立家 著

西北农林科技大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国户籍制度创新与农村城市化研究/扈立家著. —杨凌:西北农林科技大学出版社,2009

ISBN 978-7-81092-462-7

I. 中… II. 扈… III. ①户籍制度—研究—中国 ②农村—城市化—研究—中国 IV. D631.42 F299.21

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 040399 号

中国户籍制度创新与农村城市化研究

出版发行	西北农林科技大学出版社	
地 址	陕西杨凌杨武路 3 号	邮 编: 712100
电 话	总编室: 029-87093105	发行部: 87093302
电子邮箱	press0809@163.com	
印 刷	陕西龙源包装印刷材料有限公司	
版 次	2009 年 2 月第 1 版	
印 次	2009 年 2 月第 1 次	
开 本	787 mm × 960 mm	1/16
印 张	9	
字 数	177 千字	

ISBN 978-7-81092-462-7

定价: 18.00 元

本书如有印装质量问题, 请与本社联系

摘 要

城市化是人类生产与生活方式由农村型向城市型转化的历史过程,主要表现为农村人口转化为城市人口及城市不断发展完善的过程。农村人口转化为城市人口的过程就是农村城市化。中国的户籍制度,有狭义、广义之分。狭义的户籍制度是指以 1958 年颁布的《中华人民共和国户口登记条例》为核心的限制农村人口流入城市的规定以及配套的具体措施。广义的户籍制度还要加上粮油供给制度、劳动就业制度、医疗保健制度等辅助性措施,以及在接受教育、转业安置、通婚子女落户等方面又衍生出的许多具体规定。它们构成了一个利益上向城市人口倾斜、包含社会生活多个领域、措施配套、组织严密的体系,政府的许多部门都围绕这一制度行使职能。基于以上的定义,本文应用制度分析的方法,牢牢把握制度经济学的基本要义(制度是重要的;制度是可以用经济学的方法进行分析的),站在发展战略的高度科学系统地回答了为什么建立户籍制度,怎样的户籍制度,户籍制度与农村城市化的关系,如何创新户籍制度等问题,进而解释了相同的经济发展水平下为什么中国城市化滞后以及户籍制度改革步履维艰(亦或户籍制度存在的合理性)等现实问题。

城市发展水平和经济发展水平有一定的关系。通常一个国家在经济发展水平低时,经济活动以农业为主,人口主要集中在农村。随着经济的发展,产业向制造业、服务业转移,人口渐转移到城市。钱纳里等曾经描述了在常态发展过程中不同发展水平上平均的城市发展水平(见正文表 5-4)。

以 1964 年美元不变价格计算。1980 年中国人均国民生产总值大约为 154 美元,可以与表中 100 美元或 200 美元的时点相比较。该年中国城市化水平仅为 19.4%,不仅大大低于 200 美元时点上的城市化预测值,而且低于 100 美元时点上的城市化预测值。

绝大多数国内学者认为我国城市发展水平低是因为政府采取了“城乡隔离政策”造成的,以为取消了这个政策,就能解决城市发展水平低下的问题。殊不知“城乡隔离政策”本身是一个果,而不是因,城市发展水平低和城乡隔离政策都是“重工业优先发展战略”造成的后果。

中华人民共和国成立以后,为了迅速实现国家工业化,我国采取了“重工业优先发展战略”。这个战略目标集中反映在“一五”和其后的各个五年计划中。由于重工业资本密集的特征与当时中国资本稀缺的资源禀赋状况形成矛盾,重

工企业在完全竞争的市场环境中不具备自生能力。为了保证重工业优先发展,需要政府创造以人为压低利率、汇率、能源和原材料价格、工资和生活必需品价格为特征的扭曲性宏观政策环境,实施以计划和行政手段为特征的资源配置制度。

由于重工业是资金密集型的产业,投资规模很大,创造的就业机会不多,因此,我国实行重工业优先发展战略的结果,减弱了经济增长吸收劳动力在非农产业就业的能力,阻碍了伴随着经济发展劳动力从第一产业转移出来的就业结构转换过程。结果,改革前的27年里,农业的产值份额从57.7%下降到32.8%,下降约25个百分点,而农业的劳动力份额由83.5%降至73.3%,仅下降10.2个百分点,劳动力份额下降明显滞后于产值份额变动。

而且,在重工业优先发展的制度框架下,采取的是低工资、低物价的政策,为了防止农民进城增加政府低物价政策的负担,政府通过城乡分割的户籍管理制度将广大农民束缚在农村和农业,防止农民分享城市工人所获得的低价格的食物和住房。虽然从政策上讲,农民可以通过国家招工直接改变(或通过服兵役间接改变)身份,但实际上农民很难得到这样的机会。在“文革”期间,由于城市里创造的就业不足,还把大量的知青下放到农村,出现了后工业化国家的逆城市化现象。

因此,要提高我国的城市化水平,必须从根本原因着手,放弃在资本密集产业上的赶超,根据我国资源禀赋的特征,按照比较优势的原则,大力发展劳动力密集型产业,扩大非农就业机会,促进农业人口比重下降。只有创造足够的城市就业机会,城乡隔离的户籍制度才能被打破,实现其创新。由于我国市场化取向改革的渐进性特征,决定了创新我国户籍制度的路径特征。

文章的最后还对城市化的几个认识上的问题作了说明,并面向信息化和全球化,提出了进一步推进我国城市化的政策建议。

关键词:农村城市化;户籍制度;中国

Abstract

Urbanization is historical process accompanied with the shift of human being's production and livelihood from indigene to urbanization. Peasants becoming citizens and cities' development highlight this process. While the process of peasants becoming citizens is called rural urbanization. China census register system possesses broad and narrow senses. The narrow sense is based on registered permanent register rules of promulgated in 1958, which confines peasants to flow into cities. Besides these, the broad sense contains the supply system of food and grain, labor employment system, medical treatment and health system, education, veterans and marriage etc. These rules constructed one accurate and integrated system, which mainly benefit citizens not peasants. Many governmental departments' functions heavily depend on this system. Based on the definition mentioned above, using institutional analysis methods, understanding the purpose of new institution economy (Institution is important; institution can be analyzed by economic methods), the article answered the following questions: Why adopt census register system, How to adopt and what is the relationship with rural urbanization, How to innovate it, Why does the urbanization in China lag behind and what are the obstacles during the innovation of census register

Urban development level is linked with economy development level. Normally, when the economy development level of a country is low, the population will be gathered in countryside. With the development of economy, industries are transferred to manufactures and service industries, people moved to urban. Chenery described the average urban development level in normal state. (See figure 5-4)

Calculated on the fixed US dollar price in 1964, GNP per person of China in 1980 is about \$154, can be compared with the stage of \$100 or \$200 in the figure. China urbanization level in that year is 19.4%, which is far lower than the forecast value in both stages.

Many domestic scholars hold the view that the low level of urbanization is caused by "the separation of urban and countryside policy". In my opinion, that policy is not the cause but the result, the result of "the development strategy of priority heavy industry".

The trinity of the traditional economic system—namely the distorted macro policy environment, the planned resource allocation system and the puppet like micromanagement institution—was adopted to facilitate the development of heavy industries when China was a capital scarce economy. In order to lower the costs for the development of heavy industries, Chinese government artificially suppressed the prices of credit, foreign exchange, energy, raw material, labor and living necessities. Such a distorted macro policy environment resulted in a distorted industrial structure, poor work incentives, and low allocation efficiency.

The quota of agricultural production dropped from 57.7% to 32.8% during the pre-reform 27 years, while the quota of agricultural labors dropped from 83.5% to 73.3%, lagged behind the quota of agricultural production.

Furthermore, the prices and wages are both in low level within such a development strategy framework. The Chinese government confined the peasants to stay in countryside by the separation of urban and countryside. Although the peasants can change their statuses by workers' recruitment and military service, they can hardly get such opportunities. During the "culture revolution", many youths were dispatched to countryside because of the scarce employments in urban, which led to the appearance of in verse urbanization.

In order to enhance the urbanization level, we should abandon the overtaking strategy on capital-intensive industries. According to comparative advantage principle, we should develop labor-intensive industries, and enlarge the employment opportunities in urban, decrease the proportion of agricultural population. Only when the urban employment opportunities are enough and the separation of urban and countryside is broken down, can we make institution innovation of our census register system.

Finally, this article also gives some explanations on the understanding of some special issues, raises some political suggestions in order to further promote the urbanization of China facing informatization and globalization.

Key words: Rural urbanization; Census residence system; China

目 录

摘要	(1)
英文摘要	(1)
第一章 绪 论	(1)
一、选题意义背景	(1)
二、中国城市化研究综述	(5)
三、论文结构内容方法	(8)
第二章 制度创新理论	(9)
一、制度概念	(9)
二、经济学上的创新概念	(16)
三、制度创新	(23)
四、技术创新是推动制度创新的重要原因	(27)
第三章 新中国户籍制度产生背景的经济分析	(29)
一、逻辑起点:重工业优先增长目标	(30)
二、重工业的基本特征与中国经济现实	(32)
三、推行赶超战略的宏观政策环境	(33)
四、资源的计划配置制度	(37)
五、以国有化和人民公社化为特征的微观经营机制	(41)
第四章 我国的户籍制度	(44)
一、我国历史上的户籍制度	(44)
二、新中国户籍制度的建立	(46)
三、户籍制度的主要内容	(48)
四、户籍制度的演变	(53)
第五章 我国现行的户籍制度与农村城市化	(62)
一、人口转移理论	(62)
二、户籍制度与农村城市化	(73)
第六章 外国的户籍制度	(81)

一、古希腊和古罗马的等级身份户籍制度	(81)
二、前苏联东欧社会主义国家的治安户籍制度	(83)
三、市场经济国家的人口统计户籍制度	(85)
第七章 创新户籍制度,促进农村城市化	(92)
一、实施比较优势战略	(92)
二、创新户籍制度的标准——人口行为的效益最大化	(99)
三、创新户籍制度,促进农村城市化	(102)
第八章 关于城市化几个问题的探讨	(113)
一、城市化的发展是否必然引发“城市病”	(113)
二、关于严格控制大城市的发展的城市化方针	(115)
三、城市化的结果应当是均衡发展	(118)
四、中国城市化的政策建议	(122)
参考文献	(128)
致谢	(134)

第一章

绪 论

一、选题意义背景

自 1978 年改革开放以来的 20 多年中,中国城市迅速发展,小城镇迅速崛起,在此期间中国城市化发展速度是同期世界城市化平均速度的 2 倍左右。中国政府已将“城市化战略”列入“十五”规划,作为 21 世纪中国实施迈向现代化第三步走的重大措施之一。未来 20 年是中国社会经济发展的关键的战略机遇时期,随着国民经济持续增长,国家综合实力提高、国民经济总量增长、产业结构升级、科技水平提高、国际竞争力增强和信息化的实现,中国城市快速扩展和城市促进现代化的进程也将继续下去。在中华人民共和国走过的 50 多年中,我国社会的典型“二元结构”对于社会经济发展有重要的影响。中国人口多、土地少、资源相对缺乏,要实现突破性的发展就必须按照邓小平同志提出的战略思想,使一部分地区先发展起来,一部分人先富裕起来,带动全国的全面发展和社会的共同富裕,工业与农业互相支持,城市与农村互相支持,才能实现全面建设小康社会的奋斗目标。在 21 世纪的前半叶,中国城市化进程将不可避免地遭遇一系列重大挑战:要达到经济发展的各项指标,并在 2050 年之前中国城市化率要从现在的 36% 提高到 70% 左右,这就意味着每年城市化率平均增加近 1 个百分点(即每年约 1200 万人从乡村转移到城市),国家为此将付出巨大的城市化成本,整体经济形态和社会结构也将受到巨大的影响。在加速推进的中国城市化过程中,以下的挑战是我们必须面对的——人口三大高峰(即人口总量、劳动就业人口总量、老龄人口总量)相继来临对中国城市化造成的压力:由此产生的城市的生存保障问题,解决就业机会问题,全国社会保障体系的完善问题,老龄化社会引发的一系列社会、经济问题,提高人的素质和创造能力等问题,都是必须处理好的复杂任务。——能源和自然资源的超常规利用对中国城市化的压力:从现在起到 2050 年之间,中国城市要全面达到资源和能源消耗的“零增长”和“负增长”的要求,要实现联合国提出城市“四倍跃进”的目标(即能源消费总

量在 2000 年的水平上降低一半,而 GDP 要在 2000 年的基础上增加一倍),对城市管理水平、科技发展、决策能力提出更高的要求。——加速城市生态环境“倒 U 型曲线”的右侧逆转:中国城市的生态环境(大气环境、水环境、固体废弃物环境、社区环境和居室环境)目前仍然处于局部改善,整体恶化的状态。在新的世纪中,必须迅速扭转城市仍然处于“环境库兹涅茨倒 U 型曲线”的左侧态势,加速通过临界顶点并转向生态环境总体变优的右侧。——提高城市基础设施建设的速度和质量对于中国城市化的压力:城市化是经济、社会、发展的结合,城市化也将促进经济社会发展,城市政府的重要责任之一就是建设好发展环境。经济全球化趋势与科技迅猛发展的形势加强了对城市基础设施的要求。只有基础设施的健全与完善,城市才能成为国家新一轮财富集聚的经济增长点。——加速国家不同地区城乡之间的共同富裕:我国城市化的基本内容之一应当是促进实现社会公平。新世纪中如何实现区域之间和城乡之间发展平衡,最终达到改变社会的二元结构、实现国家全体公民的共同富裕,是一项艰巨而重大的任务。——国家信息化进程的急速推进和国际竞争力的培育:在经济全球化的浪潮下,城市的信息化水平是其综合实力和国际竞争力水平的基本标志。目前,中国城市的信息化水平只是发达国家的 8% ~ 10%,离现代化的要求尚有遥远的路程,因此在新世纪迅速推进城市的信息化与数字化程度,缩小数字鸿沟是摆在我们面前的又一严峻任务。所有这些挑战都是城市化过程中必然发生的,也只能在实现城市现代化的进程中采取相应的对策才能有效地加以克服。与国际已有的经历相对照:美国的 GDP 总量在上世纪 60 年代达到 1 万亿美元,在其后的 10 年中,GDP 总量达到 2.7 万亿美元;日本的 GDP 总量在上世纪 80 年代初达到了 1 万亿美元,在其后的 10 年中 GDP 总量达到 2.4 万亿美元;中国的 GDP 总量在 2000 年达到了 1 万亿美元,依照国家规划在其后的 10 年(即 2010 年)预计 GDP 再增加 1 万亿美元。为什么美国用了 10 年的时间使得 GDP 增长了 1.7 万亿美元,日本增长了 1.4 万亿美元,中国分别比他们少增长 0.7 万亿和 0.4 万亿美元,原因是多方面的。上世纪 50 年代到 70 年代处于资源供给充裕、金融环境稳定、经济发展顺利的黄金时期。近年来许多条件已经改变,我国在世界局势风云变幻,经济金融跌宕起伏的不利环境下实现持续、快速、健康的发展很不容易。但是注意到美国当时的城市化率超过 80%,日本的城市化率超过 65%,而中国在 2000 年的城市化率仅为 36% 时,就可以更深一层地认识到城市化率的不同所导致的社会财富集聚能力的差异,也是一个重要原因。因此,在新世纪之初要完成全面建设小康社会,加快推进社会主义现代化的伟大战略任务,加快中国的城市化进程是发挥城市中心作用、提高经济效益的必由之路,也是消除二元结构

实现社会公平的必由之路。2001年诺贝尔经济学奖获得者之一的斯蒂格列茨认为新世纪对于中国有三大挑战,居于首位的就是中国的城市化,他提出“中国的城市化将是区域经济增长的火车头,并产生最重要的经济利益”,这种认识是符合实际的。要把中国这样一个农村人口占多数的国家建设成为现代化强国,没有城市化的大发展是不可想象的。城市化水平的提高应该是中国第三步战略目标的重要内容之一。同时城市化的推进,可以为产业结构的调整升级创造广阔的发展空间,成为保持国民经济持续、快速、健康发展的一大动力。中国的城市化不能照搬别国的模式,必须从自己的国情出发走有中国特色的城镇化道路。现阶段我国城市化政策是“严格控制大城市的发展,适度发展中等城市,积极发展小城镇”。随着形势的发展,实践中许多地区已经在突破这一框架。新世纪新阶段,城市发展要有新思路,城市改革要有新突破,城市开放要有新局面,城市建设要有新措施,城市现代化建设要迈上新台阶。中国作为最大的发展中国家,其城市化潜力长期受到压抑,没有得到充分开发。我们要抓住机遇,充分利用世界资源、资金、人才,加强信息技术交流,加快中国的城市化、城乡一体化的进程;利用国际产业结构大调整的时机,加快我国城乡的产业结构调整 and 产业升级换代;加强地区性产业结构调整并提升整体水平,促进我国综合国力的不断提高和经济、社会的持续发展。

与发达国家相比,目前中国城市化程度仍然落后。据世界银行统计,1995年,高收入国家的城市化水平为75%,中等收入国家为60%,低收入国家只有28%。同期,中国城市化水平为30%,与低收入国家相近,低于中等收入国家30个百分点,与高收入国家的水平相差更远。城市化与工业化相互促进,协调发展,是世界上许多国家实现现代化的基本经验。工业化与城市化的这种相关性,在工业化由初期向中期迈进的加速时期表现得尤为明显。据统计,1965年到2000年,中国工业化提升幅度是中等收入国家的2.5倍,而城市化提升幅度仅为这些国家的46%。可见,中国城市化水平确实滞后于工业化水平的提高。为什么会出现这种情况?一般来说,经济发展水平与城市化水平是相匹配的,H. 钱纳里(1988)曾回归分析过1950—1970年101个经济发展水平数据与城市化水平数据,证明在一定的GNP水平上,有一定的城市化水平与之相对应(见表1-1)。将我国的城市化率(2000年为36.09%)与表中的钱纳里标准对照会发现:与之相对应的人均GNP为200美元,相当于我国1992年的水平(换算为1964年美元人均GNP为200.1),而1992年我国的城市化率27.6%,滞后8.6个百分点。这又是为什么呢?

表 1-1 中国城市化水平与钱纳里标准型式对照表

Table 1-1 Comparison between China urbanization level of Chenery's standard

标准结构(1964 年美元)		中国(换算为 1964 年美元)			中国滞 后程度
人均 GNP	城市化率(%)	年份	人均 GNP	城市化率(%)	
小于 100	12.8	1978	70.6	17.9	-5.1
100	22.0	1983	96.3	21.6	0.4
200	36.2	1992	200.1	27.6	8.6
250	39.3	1994	149.1	28.6	10.7
300	43.9	1995	268.1	29.4	14.5

资料来源:根据钱纳里《发展的型式(1950—1970)》,经济科学出版社 1988 年版,及《中国统计年鉴》相关年份资料整理而得。

一个社会或国家的现代化过程体现在两个方面:一是传统制度的变迁或创新,二是传统社会经济结构的演进或转变。长期以来,后者常常被人们视为是技术创新的结果。这种观点固然不错,但有失偏颇。笔者认为,制度变迁和结构变迁不仅是一个国家现代化进程中的两个方面,而且这两者的同时出现或进行绝非偶然,因为它们之间存在着深刻的内在联系,从世界各国的经验来看,无论中国、其他发展中国家或发达国家概莫能外。如最先揭幕于英国的工业化和城市化现象在大多数人看来是工业(技术)革命的结果,然而,殊不知,被马克思称之为充满血腥味的“羊吃人”的“圈地运动”亦是英国工业化和城市化启动的另一不可缺少的因素。如果仅有工业生产技术创新而没有“圈地运动”这一制度创新,英国还会是近现代工业化的故乡和城市化的先驱吗?中国古代的辉煌和近代的衰落就是这方面的一个极好的反面例证。同样,中国城市化进程真正起步于 20 世纪 50 年代初,为什么却步履蹒跚,而只是到 20 世纪 80 年代才开始加快了发展速度亦决非技术创新因素可以解释的。另一个更为重要却常常为人们所忽视的因素是城市发展及与其相关的制度安排及变迁。对此,曼瑟尔·奥尔森(Mancur Olson)曾经作过一个经典而形象的说明:在传统经济学家眼中,经济增长和发展的源泉常常被归结为资本、劳动投入及技术进步,制度经济学认为上述理论仅仅从细流汇聚的角度解释了经济发展之江河的形成,而没有触及更为根本的东西,即降雨和淤泥。奥尔森这里所说的“降雨和淤泥”即是指制度安排及其创新。

毫无疑问,奥尔森的上述观点同样适用于对城市化的研究:作为社会经济现代化过程中重要的结构转换,城市化固然受技术创新和要素投入的影响,但与城市发展密切相关的制度安排及其变迁也同样重要,任何技术创新和要素投入总

是在一定的制度环境中发生,并在一定的制度环境下产生作用的。换言之,技术创新、要素流动及集聚是相关的制度安排及其变迁的函数。只有从制度安排的角度考察城市发展之渊源,才能触及形成与影响城市化的“降雨和淤泥”,进而解释为什么相同的经济发展水平却有不同的城市化水平。以上就是我选题的意义和背景。

二、中国城市化研究综述

我国对城市化的研究主要是改革开放以后的事情。改革开放以前,由于特殊的工业化道路所决定,中国的城市化进程在很长时间内近乎停滞,对城市化的研究也非常薄弱。日本学者越泽明 1978 年在他的研究报告《中国的城市建设——非城市化的工业化道路》的前言中写道:“中国 25 年来的经济建设,也是实现快速工业化的过程。在近代社会中,城市化现象是工业化的必然结果。关于这一点中国的情况如何,几乎完全没有研究”^①。党的十一届三中全会,拉开了改革开放的序幕,以联产承包责任制为核心的农村经济体制改革,大大解放了农村的生产力,提高了农业生产效率,农村的富余劳动力问题也日益明显地暴露出来。在逐步放开搞活的体制框架下,大批的农村富余劳动力开始进入城镇,在非农产业领域寻求新的就业机会和发展空间,从而掀起了中国城市化的浪潮,并已引起了中国社会经济结构的一系列重大变化,构成中国 20 世纪末社会经济发展的绚丽篇章。中国自下而上的城市化道路为学术界提供了丰富多彩的现实资料。80 年代以来城市化问题受到学术界的广泛关注,可以说城市化的研究浪潮是一浪高过一浪。

综观 20 多年来中国城市化的研究,初步归纳起来,主要在如下领域展开:

第一,关于中国城市化基本问题的探讨。包括怎样评价当前中国的城市化水平,中国是否要加速城市化进程,应该以怎样的速度来推进城市化,中国城市化的内容和含义是什么,中国城市化的动力是什么,等等。

第二,关于城市化战略选择的探讨。这是城市化研究领域备受关注的课题。主要研究中国的城市化应该选择什么样的战略,是以小城镇为主?中等城市为主?大城市为主?或者是大中小城市综合发展的道路?各种观点之间争论非常激烈。从总体上看,上世纪 90 年代初期及以前,特别是 80 年代,以小城镇发展论为主导,主要的代表人物是费孝通先生。直至 90 年代后期,费老仍然认为,“14 亿人口是有足够的地区可以分散在星罗棋布的各地小城镇里的”^②。总体

① 越泽明:《中国的城市建设——非城市化的工业化道路》(油印本),1978 年。

② 费孝通:《论中国小城镇的发展》,北京市农研中心《调研参考资料》1996 年第 3 期第 29 页。

上看,小城镇发展论者的一个共同点就是,他们从解决农村富余劳动力的角度来研究和探讨中国的城市化问题,认为让乡村人口尽可能快、尽可能多地进入城镇,是中国城市化的主要任务。90年代以来,乡镇企业过分分散及小城镇无序发展的问题逐渐暴露,主张发展中等城市和大城市的学者越来越多。有学者认为,由于认识上的误导和战略上的偏差,我国的城市化道路基本上选择的是发展小城镇为主。实践证明,这条城市化道路难以从根本上解决问题。以大中城市为主导的大中小城市全面发展是我国城市化道路的必然选择^①。大城市论者通常侧重从城市化质量和中国现代化的角度来研究城市化问题。中等城市发展论者则是介于小城镇发展论和大城市发展论之间的一种观点,认为中等城市兼有小城镇和大城市的优点,又可以避免二者的缺点和问题,因此中等城市是中国城市化的最好选择^②。在讨论城市化战略的多种观点中,还有一种比较折中的提法是大中小城市综合发展。这种观点认为中国国土辽阔,人口众多,地区差异很大,城市化应该因地制宜,走多元化发展的道路^③。大部分多元结构论者还从城市体系的角度,研究城市的规模结构和空间格局。与此相关联,许多学者对我国当前的城市发展方针提出异议,并展开了许多有益的探讨^④。

第三,关于城市化的中外比较研究及一般规律的探讨。80年代中期以后,随着中国城市化进程的加快以及城市化研究的深入,不少学者开始进行中外城市化的比较研究,旨在通过考察国外发达国家及发展中国家城市化的历史,总结其经验教训,探索城市化的一般规律,并以此为借鉴作为中国城市化研究的参照系^⑤。

第四,关于城市化社会学的探讨。随着城市化的推进,一系列与之相关的社会问题开始暴露出来,于是有社会学家开始关注城市化问题,并进行了许多有益的探讨。城市化社会学探讨主要包括如下领域:流动人口对城市及农村发展的影响,农村中的“60、38、61”问题,城市中的贫民窟问题和农民歧视问题,社会收入差距拉大问题,城市与农村中的社区管理问题等。社会学家们还从社会学的角度对大中小城市及小城镇在中国城市化过程中的地位和作用进行了许多研究和探讨。

① 廖丹清:《中国城市化道路与农村改革和发展》,北京市农研中心《调研参考资料》1996年第3期第45页。

② 王文元:《中等城市发展讨论会综述》,《光明日报》,1990年1月;刘纯彬:《中国城市化要以建设中等城市为重点》,《财经科学》1998年第7期。

③ 王春光:《中国城市化之路》,云南人民出版社,1997年。

④ 张正河:《小城镇难当城市化主角》,《中国软科学》1998年第8期;叶裕民:《关于中国城市化两个问题的探讨》,《城市开发》1999年第7期。

⑤ 高佩义:《中外城市化比较研究》,南开大学出版社,1991年。

第五,关于城市化和工业化发展关系的研究。90年代中期以来,中国的经济体制改革进入攻坚阶段,一系列的复杂问题相互交织,导致中国经济增长速度放慢。于是一大批经济学家们在寻找中国新的经济增长点,提出扩大内需是刺激中国经济增长的主要措施,而城市化又是变农村低消费群体为高消费群体,从而是扩大内需的最有效路径。通过对中外城市化水平与人均GDP及城市化与产业结构相互关系的深入对比研究,经济学家们又提出中国的城市化滞后于工业化,因此,只要加速城市化进程,让更多的农民进入城镇,就可以扩大内需,从而拉动经济增长。有学者指出: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,可拉动GDP增长约0.5个百分点。实际上,这是1998年下半年以来新一轮城市化研究热点的导火线和主要内容。

第六,关于城市化的体制和政策的研究。城市化的体制和政策的研究一直是学者们关注的领域,在这一轮城市化研究的浪潮中表现得尤为突出。关于“城市化滞后于工业化”以及“加速城市化进程是促进中国经济增长的新增长点”的认识得到广泛认同以后,很多学者纷纷发表论著,研究城市化滞后的原因,提出应对之策。其中多数学者认为以户籍制度和土地制度为核心的制度问题是导致城市化滞后的主要根源,因此改革户籍制度和建立土地流转制度,是促进城市化的主要对策^①。

1998年以来的这一轮城市化研究,突破了原来以地理学界和规划学界为主的研究格局,经济学家、社会学家和政府官员也广泛参与到城市化的讨论中来,使得近几年来城市化研究广泛而深入。因此这里只能作一个十分粗略的回顾和概括。

学习和研究近些年来关于城市化的研究成果,笔者感到当前对中国城市化的研究存在如下三点不足:一是多数研究者多从各自领域来观察研究城市化进程及问题,各专业领域的研究成果多,而综合性的研究成果相对少一些。二是着眼于某一时段出现问题的应急性研究多,把城市化作为中国社会进步和经济发展的客观要求和必然态势,从中国历史发展的角度研究得少。比如20世纪80年代中期由于农村富余劳动力问题突出,引发的城市化讨论着眼点便在于重点发展小城镇,以便把更多的农民最快、最便捷地安置在非农领域,解决农民就业问题;90年代中后期由于扩大内需引发的城市化讨论,则着眼于放开户籍制度等为农民进城降低、消除体制门槛,而弱化了其他相应的研究。实际上城市化是一个历史的过程,在这一过程中会出现一系列问题,这些问题会在不同的环境和

① 张宏宇:《中国农村土地产权政策的持续创新》,《管理世界》1998年第6期;刘福垣:《扫除城市化的认为障碍》,《发展研究》1999年第6期。

背景下爆发。这些问题的解决则不能就事论事,而需要把它们放在历史的大背景下,尊重城市化发展的基本规律和客观要求,来研究城市化的道路与对策。否则这一时期城市化的对策很可能成为下一时期城市化过程中新问题的根源。三是多数研究是就城市化论城市化,对城市化战略构想多(如小城镇战略、大城市战略,等等),而对如何实现城市化研究得少。即对应该怎样研究得多,而对如何去做研究得少。

笔者认为,城市化是一个非常复杂而巨大的社会经济动态系统,要研究这一巨大系统,需要对其各子系统进行综合研究,明确各子系统在中国城市化进程中的功能和地位。换言之,要从地理、经济、体制、法制、政策、环境等多种角度对中国城市化进行“会诊”,不仅要研究城市化战略,更要研究城市化的路径。即必须跳出城市化来研究城市化,从城市化发展需要的条件、环境支持来研究城市化,为城市化由现在的起点通达发展战略的目标铺设道路。

就户籍制度与城市化方面的研究而言,根据笔者掌握的材料多为从法学和社会学的角度认为其限制迁徙自由进而导致城市化滞后,而对为什么建立户籍制度或其存在的合理性少有涉足者,殊不知“二者都是果”^①,户籍制度已然存在数十年而改革之路步履维艰,自是有其存在的合理性,用制度经济学的理论和方法解释为什么建立户籍制度正是本文的独到之处。

三、论文结构内容方法

城市化是人类生产与生活方式由农村型向城市型转化的历史过程,主要表现为农村人口转化为城市人口及城市不断发展完善的过程。农村人口转化为城市人口的过程就是农村城市化。基于以上的定义,本文应用制度分析的方法,牢牢把握制度经济学的基本要义(制度是重要的;制度是可以用经济学的方法进行分析的),站在发展战略的高度系统地回答了为什么建立户籍制度,怎样的户籍制度,户籍制度与农村城市化的关系,如何创新户籍制度等问题,进而解释了相同的经济发展水平下为什么中国城市化滞后以及户籍制度改革步履维艰(亦或户籍制度存在的合理性)等现实问题。

^① 林毅夫:《关于我国城市发展和农村现代化的几点看法》,厦门大学80周年校庆文集第114页。