



人口 流动

与农村城镇化 战略管理

● 辜胜阻 刘传江 主编

华 / 中 / 理 / 工 / 大 / 学 / 出 / 版 / 社

内 容 提 要

乡城人口的适度转移流动和农村城镇化,是传统农业国家社会经济现代化进程中必然发生的结构变化。本书从系统考察乡城人口迁移与城镇化的国际经验入手,深入地研究了新中国成立 50 年来乡城人口流动与城镇化的政策、实践及相关的制度安排与创新,并在此基础上探讨了面向 21 世纪的乡城人口转移流动与农村城镇化的发展战略和对策。

目 录

我国农村城镇化的战略管理(代序言).....	(1)
------------------------	-----

国际经验篇

第一章 人口流动与社会经济发展的国际经验	(21)
一、发达国家人口流动的特点	(21)
二、发展中国家人口流动的特点	(28)
三、人口流动国际经验的启示	(32)
第二章 农业现代化与城镇化的国际经验	(35)
一、农业发展是城镇化的根本前提	(35)
二、农业现代化道路和土地制度对城镇化的制约	(39)
三、城镇化促进农业现代化	(43)
四、农业与城镇化的依存关系:英国道路和美国道路	(46)
第三章 工业化与城镇化的国际经验	(52)
一、工业化是城镇化的加速器	(52)
二、工业化战略模式制约城镇化的发展	(61)

三、工业化发展程度决定城镇化的特点	(63)
四、城镇化促进工业化	(67)
五、城镇化可能产生“城市病”	(70)
六、高度工业化引起逆城镇化趋势	(73)
第四章 人口迁移与城镇化的国际经验	(76)
一、人口迁移形式及其规律	(76)
二、乡城人口迁移的步骤	(78)
三、人口迁移在城镇化中的作用	(82)
第五章 世界城镇化发展进程及其特点	(87)
一、世界城镇化发展阶段及其特点	(87)
二、S型曲线发展:集中式的发展型城镇化	(95)
三、郊区化和逆城镇化:扩散式的发达型城镇化	(105)
第六章 世界城市化模式与机制	(109)
一、世界城市化发展模式及其特征	(109)
二、世界城市化的发展机制	(114)
第七章 发达国家“逆城市化”格局及其启示	(128)
一、战后出现的“非都市转折点”现象及其解读	(128)
二、20世纪80年代以来人口区域分布的再转折	(136)
三、评论与启示	(142)
第八章 农村工业化与城镇化的适度同步发展	(154)
一、农村工业化和农业现代化是二元经济一元化 的必由之路	(154)
二、农村城镇化是农村工业化的必然趋势	(155)
三、农村工业化与农村城镇化必须适度同步发展	(158)
四、中国农村城镇化的正确道路	(159)

实践与管理篇

第九章 计划经济体制下的中国人口流动	(167)
一、20 世纪 50 年代的人口流动	(167)
二、20 世纪 60 年代至 80 年代初的人口流动	(176)
三、计划经济体制下人口流动的教训	(186)
第十章 市场导向改革时期的中国人口流动	(189)
一、改革开放以来大规模人口流动产生的社会经济背景	(189)
二、20 世纪 80 年代以来流动人口特征分析	(196)
三、二元人口流动实践提出的挑战	(213)
第十一章 农村流出人口管理的问题与对策	(220)
一、农村流出人口的流量、流速、流向、流时的合理调节	(220)
二、农村流出人口引发的社会经济问题及解决的思路	(222)
第十二章 城市流入人口管理的思路与对策	(232)
一、城市外来流动人口的正负效应	(232)
二、加强城市流动人口管理的基本思路	(236)
三、加强城市流动人口管理的实施对策	(239)
第十三章 我国人口流动的合理化及其对策	(246)
一、人口流动的合理化	(246)
二、农村劳动力转移流动渠道及其合理化	(248)
三、引导人口合理流动的对策	(253)

第十四章 流动人口生育行为及其计划生育管理	(261)
一、人口流动的生育率效应	(261)
二、改革开放以来我国人口流动的特征	(266)
三、深化流动人口计划生育管理的对策思路	(269)
第十五章 乡城人口流动与城镇就业问题	(278)
一、流动人口与城镇就业问题的产生	(278)
二、限制人口流动不利于城镇就业问题的解决	(284)
三、解决目前城镇就业问题的思路	(285)
第十六章 城镇流动人口家庭化现象及其对策	(287)
一、流动人口家庭化的原因	(287)
二、流动人口家庭化的利弊及对策	(291)
第十七章 我国城镇化发展进程与特点	(298)
一、我国城镇化的发展进程	(298)
二、我国城镇化的发展特点	(309)
第十八章 我国自下而上城镇化的发展与对策	(320)
一、自下而上城镇化的发展特点	(320)
二、自下而上城镇化的发展功能	(326)
三、自下而上城镇化过程中存在的主要问题	(328)
四、自下而上城镇化健康发展的对策	(334)
第十九章 人口流动与小城镇发展	(341)
一、解决我国人口流动问题的两种选择	(341)
二、小城镇在解决人口流动问题中的地位和作用	(345)
三、发展小城镇吸引农村流动人口的对策思路	(349)

制度安排篇

第二十章 我国自上而下城镇化的制度背景与制度结构	(355)
一、自上而下城镇化的历史背景	(355)
二、自上而下城镇化的现实背景	(359)
三、自上而下城镇化的制度结构	(362)
第二十一章 我国城镇化体制转轨的制度分析	(367)
一、城镇化体制转轨:从自上而下到自下而上	(367)
二、自下而上城镇化的发展背景和动力	(370)
三、自上而下城镇化与自下而上城镇化制度安排比较	(375)
第二十二章 我国城镇化孕育产业发展的制度安排与创新	(387)
一、改革开放前的农业生产经营制度安排	(387)
二、改革开放初期的农业生产经营制度变迁	(391)
三、20 世纪 80 年代中后期以来的农业生产经营制度创新	(397)
第二十三章 我国城镇化动力产业发展的制度安排与创新	(404)
一、改革开放前的工商企业制度安排	(404)
二、改革开放与民营工商业制度创新	(407)
第二十四章 我国农业产业化与乡镇企业再创新的制度安排	

.....	(412)
一、农业产业化:我国农业改革与发展的根本方向	
.....	(412)
二、农业产业化:乡镇企业再创新的现实选择	(415)
三、农业产业化与乡镇企业再创新的制度安排	(419)
第二十五章 我国乡城人口流动制度安排与创新	(425)
一、计划经济时期乡城人口流动制度安排	(425)
二、市场导向改革时期乡城人口流动制度变迁	
.....	(428)
三、流动人口的体制外生存与进一步的制度创新	
.....	(431)
第二十六章 我国农副产品流通制度安排与创新	(439)
一、计划经济体制下“统购统销”的制度安排	(439)
二、改革开放以来的渐进性制度创新	(442)
第二十七章 我国城镇建设投资制度安排与创新	(448)
一、城镇建设投资的性质	(448)
二、计划经济条件下的城镇建设投资制度安排	(450)
三、市场经济导向改革时期的城镇建设投资制度变迁	
.....	(452)
四、迈向市场化的城镇建设投资制度的进一步创新	
.....	(455)
第二十八章 我国自下而上城镇化发展的制度潜力与创新方向	(458)
.....	(458)
一、自下而上城镇化发展的制度潜力	(458)
二、自下而上城镇化进一步制度创新的原则与方向	
.....	(465)
第二十九章 移民建镇的制度绩效与制度创新	(470)



一、移民建镇的模式与形式	(470)
二、移民建镇的制度绩效	(473)
三、移民建镇的制度创新	(477)

发展战略篇

第三十章 农村城镇化的社会经济条件与战略意义	(491)
一、加快农村城镇化的条件和基础	(491)
二、加快农村城镇化的战略意义	(495)
第三十一章 农村城镇化与我国可持续发展	(503)
一、农村城镇化的制度环境和经济环境	(503)
二、农村城镇化的可持续发展效应	(507)
第三十二章 我国农业劳动力非农化的思路与对策	(518)
一、农业劳动力非农化的必然性、重要性、特殊性与迫切性	(518)
二、经济改革初期农业劳动力非农化模式的弊端与进一步发展的思路	(521)
三、推进我国农村劳动力非农化的对策	(524)
第三十三章 我国人口流动与城镇化发展道路的反思和政策选择	(533)
一、我国人口流动与城镇化发展道路的反思	(533)
二、我国人口流动与城镇化的理论思考和政策选择	(536)
第三十四章 “小城镇,大战略”:农村城镇化的战略选择	

.....	(546)
一、农村城镇化与开拓农村市场	(546)
二、农村城镇化过程中出现的不良倾向	(548)
三、加快农村城镇化的战略思路	(551)
后 记	(561)
又 记	(565)

我国农村城镇化的 战略管理(代序言)

李胜阻

农村城镇化指的是农村人口和非农产业不断由农村向城镇地区集中的社会经济过程。农村城镇化水平是由农村城镇化率来度量的,它指的是农村城镇人口占农村人口的比重。农村城镇化是我国农村现代化和社会进步的重要标志。我国未来 20 年正处于一个农村城镇化快速发展的时期,农村城镇化将成为我国最大的增长空间。战略是实现长期目标的方法。战略管理(Strategic Management)指的是制定、实施和评价使组织能达到其目标的、跨功能决策的艺术与科学。它包括三个阶段:战略制定、战略实施、战略评价。农村城镇化战略管理可以使国家更主动地,而不是被动地塑造自己的未来。本书从战略管理科学出发,对我国农村城镇化的战略意义进行历史的考察,在分析全国农村城镇化客观环境和条件的基础上,主张政府要制定加速型农村城镇化的政策,并相应地提出推进我国农村城镇化的战略目标、措施和实施步骤。

一、农村城镇化的战略意义

农村城镇化不仅有利于我们解决“三农”(农村、农业、农民)问题,也有利于缓解城市的内需与市场制约;减轻农村人口向城市高

速流动的压力,消化城镇下岗职工。更为重要的是在经济处于全面过剩的情况下,农村城镇化有利于创造最大增长空间,避免“农村病”和“城市病”,保障社会经济的可持续发展。农村城镇化的效应或战略意义如图 1 所示。

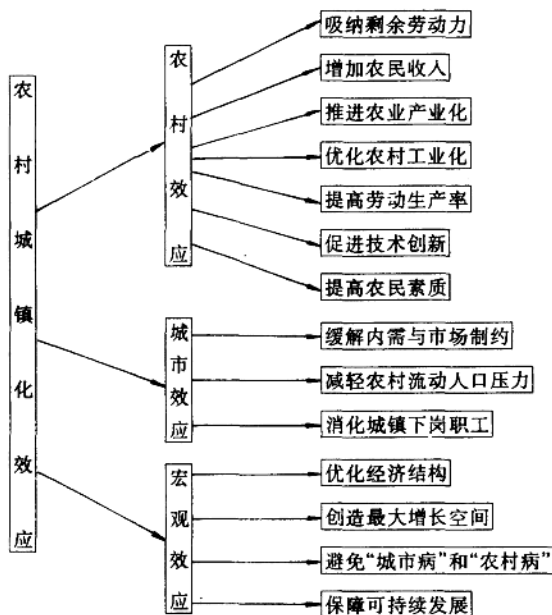


图 1 农村城镇化效应

农村城镇化为农村剩余劳动力转移提供了广阔的空间,成为吸纳农村富余劳动力的“蓄水池”,缓解了农村人口压力与土地承载力之间的矛盾。长期以来,我们一直把农村工业作为吸纳农村

剩余劳动力的主渠道。实际上农村工业在整个 20 世纪 80 年代吸纳了 1 亿多的农村剩余劳动力,的确发挥了主渠道的作用。但是,自 90 年代以来,随着乡镇企业资本有机构成的提高,农村工业吸纳就业者的能力已明显减弱。正是由于乡镇企业吸纳的劳动力已趋于饱和,大量的农村劳动力开始“离土又离乡”,从农村跨省跨地区流徙到沿海地区和大城市,形成声势浩大的“民工潮”。有的学者估计,目前我国常年流徙在外的民工达 8 000 万左右,相当于整个德国的总人口。这样大规模的民工大多流入城市,不仅给大城市带来了巨大的压力,而且,随着城镇国有企业改革的深化,大量富余人员将会像挤水一样从国有企业这块大“海绵”中被逐步排挤出来,城镇就业形势十分严峻,在今后很长一段时期内,我国需要从农村转移出去的剩余劳动力还会持续增长,依靠现有大城市来吸纳和消化农村剩余劳动力的想法是不现实的。小城镇的快速发展,可以就近转移农村剩余劳动力,一方面可以缓解流动人口对大城市造成的压力;另一方面,农村人口从土地上转移出去后,留在农村地区的人口有了更大的发展空间,可以缓解农村人口压力和土地承载力之间的矛盾。

农村城镇化能有效地克服农民收入徘徊和停滞的局面,使农民收入再上台阶,成为农民奔小康的“新亮点”。自 1985 年以来,农民收入处于缓慢增长和徘徊阶段,农民增产不增收,这主要是因为我国人多地少,在大量剩余劳动力没有转移出去的情况下,平均每户经营的土地已不足半公顷,农业经营缺乏规模,农业生产成本不断上升,经济效益日益降低。为了解决农民增收的问题,传统的思路是提价减赋。但目前我国主要农产品的价格已达到国际市场上的水平,而且我国农村人口占总人口的 70% 左右,国家有限的财力根本无力对农业进行过多的保护,这意味着通过农产品提价来增加农民收入的办法已达到极限。因此,增加农民收入需要转

变思路,探索新途径。当前最现实的选择就是加快农村城镇化进程,把部分农民转变成市民,通过减少农民的办法增加农民收入。这样,一方面,农民转移到城镇成为市民后,彻底割断了同土地的“脐带”,耕地可以向种田能手集中,从而扩大农户的经营规模,提高生产效率,增加农民收入;另一方面,转移到城镇从事二、三产业生产的农民成为农副产品的购买者后,可以扩大农副产品的需求量,有利于解决当前农副产品需求不旺,农副产品“卖出难”、“卖价低”等问题。

农村城镇化推动着乡村工业的集聚发展和结构升级,成为乡镇企业集约化发展、农村非农化及其增长方式转变的“突破口”。在改革开放初期,我国由于生产力水平低下,工农业产品一直处于短缺状态,经济发展中的供求总量矛盾十分突出,经济建设一直热衷于铺新摊子、上新项目,以外延扩大再生产为主。在国有企业经营机制尚未转变、缺乏活力的情况下,乡镇企业抓住时机,充分发挥自身机制灵活的优势,在全国各地异军突起,成为新的经济增长点。应该说,这种“村村点火,户户冒烟”式的分散的乡镇企业,在80年代吸纳农村剩余劳动力、提高农民收入等方面确实起了重要作用,但也浪费了大量的自然资源、污染了环境,基本上还是一种粗放的经济增长方式。乡镇企业经济增长方式转变的根本出路又在于农村城镇化,实现乡村工业的集聚发展和结构升级。首先,将分散的乡镇企业向交通方便、基础设施较完善的小城镇适当集中,可以充分发挥城镇的集聚效益,可以集中治理环境污染问题,可以减少对耕地资源的占用,从而提高乡镇企业的经济效益、社会效益和生态效益,促进乡镇企业迈上新的台阶。其次,乡镇企业向城镇集中,农村人口向城镇转移,可以带动农村第三产业的发展,促进农村经济结构的进一步提高和升级。过去,我国把第三产业的发展同城镇化割裂开来,实践证明这种想法是错误的。因为第三产

业的发展必须以人口一定规模的聚集为基础。也就是说,城镇是第三产业的主要载体,第三产业的发展离不开城镇化的发展。撇开城镇化,试图单纯推进第三产业的发展,将事与愿违。而如果将分散的乡镇企业适当聚集起来,吸引农村人口到城镇务工经商,就可以为第三产业的发展创造良好的条件。再次,小城镇作为农村之首、城市之尾,是沟通城市与乡村的桥梁。小城镇的快速发展,使农民能够方便地获得农业生产技术和市场需求信息,从而引导农民以市场需求为导向组织生产,调整农村经济结构,克服农业生产的盲目性。

农村城镇化延长了农业链条,拓展了农业产前产后发展的空间,孕育和培植了大批龙头企业和农副产品交易市场,成为农业产业化向深层次发展的“助推器”。要使千家万户分散的小农户能主动适应千变万化的市场需求,必须解决分散经营的小农户与大市场的矛盾,实践证明,一个行之有效的办法是发展社会化的农业生产服务体系,延长农业链条,提高农产品附加值,实现“市场牵龙头,龙头带基地,基地连农户”的产业化经营。在实现农业产业化经营过程中,关键的一条是要建设好上联市场、下联农户的龙头企业,龙头企业活了,才能带动一大批农民致富。过去,为农业产前产后服务的龙头企业由于没有城镇作依托,企业经营环境恶劣,使企业市场信息不灵,资金技术不足,经济效益欠佳,难以带动农村经济发展。小城镇作为农村地区资金、技术、信息的聚集地,是龙头企业天然的载体和依托。通过大力发展小城镇,加强小城镇连接大中城市和辐射农村的功能,可以促进各种市场中介组织和农村社会化服务组织的发展,为龙头企业创造良好的经营环境,孕育和培植大批龙头企业和农副产品交易市场。许多地区正是通过“城镇兴龙头,农村建基地”的方式,充分发挥城镇在拓展农业产前产后发展空间的作用,取得了较好的社会经济效果。

农村城镇化改变了农民的生活方式,转变了农民的生育观念,使农村人口控制由被动的强制行为日益转变为农民主动的自觉行为,成为推进农村精神文明建设的“展示窗”。加快农村城镇化,让大量农民进入城镇生活后,农民在观念上会觉得自己不再是“乡里人”,而是“城里人”,在城镇老市民的示范作用和城镇社会规范的约束下,他们很快就抛弃了农村粗俗的生活方式。如一些边远封闭农村地区的农民进城后很快改变了不刷牙、不洗澡、乱倒污水、乱扔垃圾等不卫生的行为。特别是在农民生育观念的转变上,农村城镇化的作用更为明显。在农村城镇化过程中,政府还可以设置门槛条件来推进农村精神文明建设。例如,政府可以优先让具有较高文化程度的农民和具有从事非农产业技能的农民进城,促进农村重视对子女的教育和培训;限制违背计划生育政策的人进城,鼓励农民节制生育;限制违法犯罪者进城,有利于农村社会秩序的好转。这些都会极大地促进农村精神文明建设。

农村城镇化改变了农民小富即安的心态和观念,提高了农民的职业预期和消费预期,成为激发农民创新精神和冒险精神、塑造一代新农民的“催化剂”。在孤立与分散的乡村社会里,人们容易墨守成规、固步自封、安土重迁、小富即安,他们“日出而作、日落而息”,“鼓腹无所思、朝起暮归眠”,人们的思想观念往往落后于时代的发展。与之相反的是,城镇却把人口、资金、技术、信息等各种要素聚集在一起,使之交通便利、信息灵通,新思想、新观念层出不穷,并能赋予人以开拓进取的精神。城镇不仅是一国经济的领头雁,更是现代文明的载体,是新观念、新技术、新信息的辐射源。农民进入城镇后,会极大地增加彼此的交往和接触,开阔自己的视野。特别是城镇社会是一个彼此竞争的社会,一个人只有不断超越自我,不断学习新的知识和技能,才能不被淘汰,才能在城镇立足。农民一旦被卷入现代社会生活的旋涡中后,他们就不会满足

于现状,也不能安于现状。因此,城镇化实际上是激发农民创新精神和冒险精神、塑造一代新农民的“催化剂”。

农村城镇化打破了原有城乡格局,使农民既发生职业转换,也实现异地转移,使农村由封闭走向开放,是实现城乡一体化的重要举措。新中国成立以来,我国政府便一直致力于消除城乡差别和对立,实现农村的现代化。然而,由于我国实行了严格控制农村人口进入城市的户籍制度,限制了城镇化发展,大量人口被滞留在乡村,到20世纪80年代时形成“十亿人口,八亿在农村”的局面,呈现出典型的二元社会结构。80年代,政府提倡“离土不离乡”的工业化模式,尽管许多农民实现了职业的转换,但他们仍然过着农民的生活。90年代流徙入城的民工,也由于不被城市所接纳,成为钟摆式流动人口。这些农民都没有彻底割断同土地的“脐带”,农民种“应付田”、种“口粮田”的情况比较严重。加快农村城镇化步伐,放开小城镇户口的限制,让流入小城镇务工经商的农民取得城镇户口,不但实现了农民的职业转换,也实现了地域转移,打破城乡相互隔绝的格局,使农村由封闭状态逐步迈上开放发展的道路,农民也愿意转让出自己承包的土地,使耕地向种田能手集中。

在新的历史时期,农村城镇化可以拉动农村居民的消费需求和投资需求,成为启动我国农村市场乃至整个国内市场,解决需求严重不足问题的“切入点”。加快农村城镇化可以成为启动农村市场的切入点,这是因为:第一,加快小城镇交通、供水、供电、通信、文化娱乐设施等基础设施的建设,引导农民进镇建房、买房,可以直接带动建筑、建材、轻工装饰、家电、家具等相关产业的发展。第二,城镇化将吸引大批农民进入城镇,“脱了草鞋换皮鞋”,农民进入城镇转变为市民后,不仅本身成为农副产品的消费者,而且,其消费方式还将发生质的变化。目前,我国一个市民的消费水平高于农民3倍以上,这就意味着全国城镇人口比重提高1个百分点,