

城市化与农村人口转移

来自山东省的报告

主编

秦庆武
蒿峰

中国城市出版社

《山东农村人口转移与城市化战略与对策研究》

课题组成员名单

课题组顾问：

李春亭 全国人大农业与农村委员会副主任委员

王庆新 山东省人民政府副秘书长

宋世昌 山东社会科学院院长 教授

课题组负责人：

行政长官：

葛 峰 山东省人民政府办公厅副主任

首席专家兼项目主持人：

秦庆武 山东社会科学院农村经济研究所所长 研究员

课题组成员：

吴天琪 山东省农业科学院区划所所长 研究员

刘卫东 山东社科院农村经济研究所副所长 副研究员

许锦英 山东社会科学院农村经济研究所 副研究员

李善峰 山东社会科学院社会学研究所副所长 副研究员

林聚任 山东大学社会学系副教授 博士

王德起 山东财政学院工商管理系副主任 博士

崔树义 山东社会科学院人口研究所 研究员

王 波 山东社会科学院农村经济研究所 副研究员

张道远 山东省建委副处长

目 录

总课题报告提要:

加快山东农村人口转移与城市化进程.....	1
-----------------------	---

总课题报告:

山东农村人口转移与城市化的战略与对策研究.....	9
---------------------------	---

子课题报告之一:

山东工业化城市化发展所处的阶段及其评价	69
---------------------------	----

子课题报告之二:

现阶段山东农村发展及城乡关系的主要特征	89
---------------------------	----

子课题报告之三:

山东农村剩余劳动力转移面临的困难及对策.....	107
--------------------------	-----

子课题报告之四:

山东省加快城市化进程的对策与措施.....	126
-----------------------	-----

子课题报告之五:

乡镇企业发展与小城镇建设互动关系研究(一)	165
-----------------------------	-----

子课题报告之六:

乡镇企业发展与小城镇建设互动关系研究(二)	213
-----------------------------	-----

专题论文之一:

论加快农村人口城市化进程.....	230
-------------------	-----

专题论文之二：

实现城市化发展重心由“镇”到“市”的转移 241

专题论文之三：

调整城乡关系是增加农民收入的根本出路..... 248

专题论文之四：

农民增收与城市化发展..... 272

专题资料之一：

山东省农村城市化理论研讨会讨论综述..... 283

专题资料之二：

山东省农村人口转移与城市化发展研究调查问卷..... 293

总课题报告提要：

加快山东农村人口转移与城市化进程

中共中央在关于国民经济和社会发展第十个五年计划的《建议》中提出,要不失时机、积极稳妥的推进城镇化,把它上升为战略性、宏观性和政策性的大问题,从而使中国的城市化政策从其它政策的配套层次上升到核心政策层面。这表明我国以工业化为主导推进国家现代化的发展思路,已经转换到以城市化为主导推进国家工业化和现代化的整体战略思路上来。这是中国经济社会发展过程中一个有重大意义的转折。山东也要适应这一转折,把城市化作为推动山东经济和社会发展的主导性战略。

推进农村人口转移和城市化,是山东未来 10—20 年经济社会发展中最艰巨的任务,是改造我省城乡分割的二元经济社会结构,完成基本实现现代化目标的前提和基础。本课题的研究围绕山东农村人口转移和城市化发展两个重点展开,着重分析我省城乡矛盾运动的特征和发展规律,研究和探讨推进山东农村人口转移和城市化的途径和对策。

一、从山东工业化和城市化进程及其规律的认识所得出的基本判断

基本判断之一:城乡矛盾是山东经济社会发展中最基本的矛盾,解决城乡分割的二元经济社会结构问题是山东现代化进程中

最艰巨的任务。

研究表明,进入新世纪的山东,目前是一个拥有 9000 多万人口,农民占大多数,东中西部地区发展不平衡,城乡差距明显的经济大省。传统农村与城市、传统农业与现代工业,农村人口的落后生活方式和城市人口的现代生活方式,构成了社会的基本矛盾。这种二元结构矛盾突出表现在:第一,农村人口和在第一产业就业的劳动力比重过大,农民收入低的问题特别突出;第二,城乡居民分属两种不同身份待遇的社会,构成不同经济社会的利益集团,城乡差别产生了严重的城乡矛盾;第三,城乡经济发展水平悬殊,传统落后的乡村社会与先进发达的城市社会并存,制约着山东经济社会发展。

基本判断之二:山东从总体上看已经进入了工业化中期阶段,但城市化与工业化水平产生了严重偏差,城市化进程明显落后于工业化进程。

山东 2001 年人均国内生产总值已达 1200 美元左右(按现行汇率计算),第二产业的增加值占国内生产总值(GDP)近 50%,按照美国著名经济学家钱纳里的世界发展模型测算,山东整体上已进入了工业化中期阶段。但是有两项指标与世界发展模型产生了严重偏差。一是城市化水平,按照目前山东人均 GDP1200 美元水平,相应的城市化发展水平应为 65% 左右,而山东目前为 38%,落后标准模型 27 个百分点;二是第一产业就业份额,按照标准模型山东应在 30% 以下,但目前仍然高达近 50%。因此,可以说我们实现的工业化是一个偏面的,缺少城市化支撑的工业化。

基本判断之三:农村人口规模庞大,农村剩余劳动力向非农产

业和城市转移缓慢是制约山东经济社会发展的重要“瓶颈”。而加快农村人口转移和城市化发展则是未来 10—20 年山东经济发展的新增长点和主要推动力量。

目前在山东 9000 多万人口中,按户籍划分的农业人口占 74.3%,按实际居住地划分的农村人口约占 62%。2000 年,山东省社会消费品零售总额中,县以下农村仅占 28.6%,加上县一级也仅占 38.2%,这说明人口占大多数的农村市场极端萎缩。由于农村人口规模庞大且收入水平低,使工业品在农村销售困难,市场规模无法扩大,从而制约了城市工业的增长。可以说,城市化滞后和农村人口向城市转移困难,已成为制约山东经济社会的主要“瓶颈”。要提高农民收入,扩大农村市场,就必须加快农村人口转移和城市化步伐,这是新世纪山东经济增长和发展的主要动力源。

基本判断之四:加快农村人口转移和城市化进程,是山东作为沿海地区率先实现现代化的必要条件。

在新世纪,山东作为沿海发达省份,要率先实现现代化,必须以农村人口的减少和城市化水平的提高为前提。世界发展的历史已经证明,在一个农业人口占多数的国家或地区,是无法耸立起现代化大厦的。没有城市化的工业化不可能带来现代化。加快农村人口向非农产业和城镇转移,提高城市化水平,是山东从小康走向现代化所必须解决的重大课题。

二、加快山东城市化发展的战略目标、战略布局和战略重点

战略目标:省委省政府提出,到 2010 年,全省城市化水平达到

50%左右,这一目标是鼓舞人心的,也是符合山东经济社会发展需要的。但这一目标的完成有相当大的困难,必须根据不同地区的经济发展水平,提出不同的目标,采取切实措施,加快农村人口转移。

要实现2010年山东城市化水平达到50%的目标,对于山东这样一个人口大省来说,任务十分艰巨。20世纪90年代山东的城市化水平每年约提高1个百分点,在很大程度上是依靠“整县改市、改区”,“整乡改镇”来实现的,真正的农村人口向城市集聚的速度并不快。而要在今后十年达到城市化水平50%的目标,则意味着每年我省城市化水平必须提高1.2个百分点以上,考虑到农村新增人口因素,则每年需转移农村人口140—150万人,以山东139个县市区计,平均每年每个县市区需转移农村人口1.1万人以上。

我省要实现这一战略目标,必须有切实可行的转移农村人口的措施,各县市区都要有分阶段的实施计划。根据我省经济发展不平衡的状况,不同的地区可以确定不同的目标。东部地区城市化水平每年应提高1.5—2个百分点,中部地区每年应提高1—1.5个百分点,西部地区每年应提高0.8—1个百分点。如能实现这一目标,到2010年我省城市化率与工业化率的偏差将得到纠正,使城市化发展走上正常轨道。

战略布局:省委省政府提出的要形成“两大中心、四个层次、五条城镇发展轴线”的总体布局是基本合理的。但从发展趋势上看,必须突出以青岛为龙头的沿海城市带建设;强化以济南为中心的“一小时都市圈”建设;加快发展以青岛、潍坊、淄博、济南为轴

线的大都市连绵带。

根据世界城市化发展的一般规律和趋势,山东的城市化在布局上,一是要突出以青岛为龙头的沿海城市带。山东沿海已隆起由 20 多个城市组成的城市带。这些城市得开放风气之先,经济发达,可以加快膨胀。青岛的发展要以国际化大都市为目标,在发展规划和政区设置上给予其充足的发展空间。二是强化以济南为中心的都市圈。作为省会城市,济南应充分发挥辐射带动作用,形成山东中部的环状城市群,建设 100 公里左右高速公路可通达的“一小时都市圈”,从而带动山东中西部地区发展。三是要加速发展以青岛、潍坊、淄博、济南等轴线的大都市连绵带。都市圈和大都市连绵带将成为山东人口和产业的聚集中心,是经济最为发达的地区,可以有力地带动周边地区发展。

战略重点:山东农村人口转移的战略重点应从“就地转移”为主变为“异地转移”为主;城市化的战略重点是“抓两头、带中间”,突出抓好大城市发展和小城镇建设。

要加速山东的城市化进程,我省农村剩余劳动力的转移模式必须实行两个转变,即从过去的以“就地转移”为主转变为以“异地转移”为主;从过去的劳动力“兼业型”为主转变为“专业型”为主。只有这样,才能使农村人口真正离开黄土地,化解我省人地关系高度紧张的矛盾,从而提高城市化水平。

关于城市化的发展重点,研究认为,坚持大中小城市和小城镇多元发展的方针是正确的,各类城市都需要大发展。但我们还需要找出着力点,即重点抓好大城市和小城镇的工作,也就是要走“抓两头,带中间”的路子。国际经验证明,规模较大的城市,特别

是人口 200—500 万人口的城市,会产生更高的聚集效益和规模效益,能带来更多的就业机会,因此应受到充分重视。积极发展小城镇,主要是因为小城镇与农村地缘关系密切,农民进入小城镇的成本较低。但这并不意味着要走以小城镇为主导的分散型的城市化道路。发展小城镇不能搞遍地开花,而要重点支持和发展县城和中心镇,使之尽快成长壮大为城市,城市化的重点要逐步实现由“镇”到“市”的转移。

我省中小城市的发展已进入正常轨道,为促其加快集聚人口,放大规模,可以率先继小城镇后放开户口限制,使有资金、有能力的农村人口可以直接进城创业。

三、加快山东农村人口转移和城市化的主要对策

关于农村人口转移的对策:以加快城市化作为转移农村人口的根本出路,通过改革户籍制度,建立城乡统一的劳动力市场,健全进城人口的社会保障体系等手段,促进农村人口向城镇集中。

城市化意味着人口和非农产业在城市的聚集,因此,过去所强调的“农村工业化”和“农村城市化”容易使人理解为“在农村办工业”,“在农村建城市”,这是非常片面的。我国乡镇工业的分散,小城镇的分散,是城市化滞后的主要原因。加快城市化进程的前提,就是农村人口向城市的迁移。

农村人口向城市的迁移,有农村人多地少,就业机会少和收入低的推力,也有城市收入高、机会多和现代生活方式的引力,但是也有很多阻力。如户籍制度的障碍、城市就业的压力、社会保障制度的不完善、农民科技文化素质低等,都妨碍了农村人口向城镇的

集聚和迁徙。要加快农村人口向城市的迁移,就是要通过改革户籍制度、建立城乡统一的劳动力市场、降低农民进城的门坎、完善社会保障体系,提高农民素质、促进乡镇企业向城市集中等一系列措施,来真正实现人口和产业向城市的集聚。

关于城市化的对策:要科学规划、合理布局,构造全省功能互补、规模适宜、等级有序的城镇体系,以人为本,矫正城市发展方略。要突出城市特色,建立多元化的投融资机制,拓宽城镇建设投资渠道。

科学规划,合理布局,一定要在山东已初步形成的“两大中心、四个层次,五条城镇发展轴线”的基础上,注重大城市群的建设和大都市圈的形成,对于组群式城市搞好功能分区,做到功能互补,结构合理。突出省内各主要城市的特色,加强县城和中心镇的规划和建设。要加强城市规划工作的组织与协调,保证规划的前瞻性、科学性、可行性和权威性。要树立可持续发展的观念、“以人为本”的观念和创新观念,推进城市化发展。

城市化发展,需要资金的支持。因此要建立多元化的投融资机制,拓宽城镇建设的筹资渠道,充分利用市场机制,通过发放市政债券,发行市政建设股票、BOT 融资、特许经营权转让等多种方式,融入城市建设所需资金。要培植多元化的城市建设投资主体,充分利用国内外金融机构贷款,为加快城市化进程提供资金保证。

关于发挥政府在推进城市化过程中作用的对策:要遵循市场经济规律,充分发挥市场经济在推进城市化的进程中的作用,健全就业和社会保障制度,制定积极有效的经济政策,为加快城市化进程提供有力的保障。

政府在城市化进程中能起到规划、指导、服务、优化环境等多方面促进作用。但政府不能取代市场去配置资源,而是应当遵循市场经济规律,让市场机制起主导作用。政府所要做的事情就是加快改革,极时清理现有的影响城市化进程的政策,扫除阻碍城市化发展的一切人为障碍,为加快山东农村人口转移和城市化进程创造良好的环境。

为此,应该加快户籍制度改革,出台相关的农民能带土地收益进城的政策、城市扩大就业的政策、扩大廉租房供应的政策和其它相关政策,健全社会保障制度,降低农民的进城成本。同时还要制定合理的产业政策、积极的财税政策、适当的金融政策,改善城市化进城中的一系列“瓶颈”制约因素,为推进山东的城市化进程,加快山东的现代化步伐而做出自己的努力。

(执笔:秦庆武)

总课题报告：

山东农村人口转移与城市化的 战略与对策研究

《山东农村人口转移与城市化研究》课题组

中国最大的结构问题就是城乡分割的二元经济社会结构的存在。中国现代化进程中最艰巨的任务,就是转移农村剩余劳动力,实现农村人口的城市化。山东是一个农业大省,更是一个农民大省。目前,我省已确定了2015年基本实现农业现代化的目标,并提出了未来10年即2010年城市化水平达到50%,这是一个非常艰巨的任务。要实现这一人口转移任务和城市化目标,必须进行充分的调查研究和科学论证,提出切实可行的对策和措施。本课题的研究围绕山东农村人口转移和城市化发展两个重点展开,着重分析我省城乡矛盾运动的特征和发展规律,探讨推动山东农村剩余劳动力转移和城市化发展的途径和对策。

1、山东工业化和城市化发展所处的阶段及其评价

1.1. 对山东工业化发展阶段的基本判断

在人类社会发展和历史进步过程中,从农业国向工业国的跨越,是现代化进程中的一个重要里程碑。当代所有发达国家都是高度工业化的国家,而不发达国家几乎都是农业占有较大份额、工业落后的国家。这一历史事实使人们很自然地把社会进步特别是

经济发展的水平即工业化程度联系起来,把工业化水平看作是国家现代化水平的重要标志。

一般认为,工业化不仅是指一个国家经济重心由农业部门向工业部门转变的过程,而且也是工业部门内部结构变化的过程。这个过程一般要经历若干阶段。美国著名经济学家钱纳里等把现代经济增长理解为经济结构的全面转变。他们在借助多国模型提出的标准增长模式中,把随人均收入增长而发生的结构转变过程划分为三个阶段、6个时期(见图1—1)。

(图1—1) 经济结构转变过程的阶段划分

收入变动范围 (人均美元,1970年美元)	时 期	阶 段
140 }	1	第 I 阶段:初级产品生产为主
280 }	2 }	第 II 阶段:工业化
560 }		
1120 }	3 }	
2100 }	4 }	
3360 }	5 }	第 III 阶段:发达经济
5040 }		

根据经济增长活动的分析,在第 I 阶段,社会生产主要表现为初级产品的生产活动,农业活动居于主导地位。虽然这一阶段工业部门的增长速度要高于农业部门,但由于人均收入很低,社会对工业制成品的需求非常有限,因而以制造业为代表的工业部门不能成为总产出的主要来源,在社会经济活动中居于主导地位。在第 II 阶段,以制造业为代表的工业部门对增长的贡献越来越突

出。根据标准变动模式,一旦人均收入水平超过 400 美元,制造业对增长的贡献将超过初级产品生产的贡献,即工业部门成为总产出的主导地位。这一阶段被称为工业化阶段,包括了 3 个小时期。在第 II 阶段,当人均收入水平进一步提高后,制造业在国民生产总值和劳动就业中的份额开始下降,而服务业即第三产业的增长速度将高于第二产业,最终将超出第二产业在社会经济活动,居于主导地位。

在经济增长和结构转变的这三个阶段中,第 II 阶段即工业化阶段是经济结构变化最为剧烈的阶段。按照标准模式,这一阶段内制造业在国内生产总值(GDP)中的份额从 19% 增加到 36%,同人均收入从 280 美元到 2100 美元的增长相对应。工业化阶段按人均收入水平可以划分为 3 个时期,这一划分与工业部门内部结构的变化也是大体吻合的。

从工业化过程中工业部门内部结构的变化看,一般认为也要经过 3 个时期或阶段。在初期阶段(人均 280—560 美元),消费品工业如食品加工、纺织、烟草、家具等工业是主要工业部门,并且比资本品工业如冶金、化学、机械、汽车等部门以更快的速度发展。在中期阶段(人均 560—1120 美元),资本品工业的增长速度加快,资本品工业产值在工业总产值中的比重趋于上升,但这时尚未取代消费品工业的主导地位。在后期阶段或高级阶段(人均 1120—2100 美元),资本品工业比消费品工业以更快的速度增长,并逐步取代后者而居于主导地位。德国经济学家霍夫曼通过对各国工业化过程中消费品和资本品工业相对地位变化的统计分析也得出了相同的结论。他认为,各国工业化无论开始于何时,一般都

具有相同的趋势,即在最初阶段,消费品工业占优势;在第二阶段,资本品工业迅速发展,消费品工业优势地位下降;在第三阶段,消费品工业与资本品工业达到平衡,出现后者增长速度快于前者的发展趋势。^①

山东省的经济发展水平在现代化进程中应处于哪个阶段?对此我们应有一个基本的判断。一般来说,对一个国家或地区工业化发展水平的判断,可以借助几个变量指标加衡量。这些指标主要有:人均国民生产总值(GNP)、部门结构、就业结构、资本存量结构、城市化水平等。城市化水平虽然不是一个经济指标,但它同工业化一样反映着一个国家或地区的现代化水平。

(1)人均 GNP 指标。该指标是衡量工业化发展阶段的最重要的指标。根据世界银行的测算,1998 年,中国的人均 GNP 达到 750 美元,具有工业化中期阶段的典型特征。在工业化的三个时期中,从 280 美元到 560 美元为工业化初期,从 560 美元到 1120 美元为工业化中期,超过 1120 美元直到 2100 美元为工业化后期。山东省 1999 年人均国内生产总值为 8625 元,折合美元(按当年汇率)1043 美元,仍处在工业化的中期阶段。

(2)部门结构指标。1999 年,山东国内生产总值(GDP)的结构为:第一产业占 15.9%;第二产业占 48.4%。(其中制造业占 42.4%);服务业占 35.7%。与标准模式相比,这个比例反映出农业和服务业的份额基本上与工业化的中期阶段相对应,而制造业的份额已处于工业化的后期和发达经济阶段。

^① 霍夫曼:《工业经济的增长》,1985 年英文版,第 57—77 页。

(3) 就业结构指标。1999 年,山东农业劳动力在社会劳动力总数中所占的份额为 44.4%,第二产业(包括采掘业、制造业、建筑业等)的就业份额为 22.7%;第三产业的就业份额为 32.9%。与标准模式相对照,第一产业的就业份额尚处于从工业化初期向中期过渡阶段,第二产业的就业份额则已进入工业化后期阶段,二者出现明显的不均衡状态。第三产业的就业份额则符合工业化中期阶段的标准。

(4) 资本存量结构指标。我省的资本存量结构严重向工业倾斜,1999 年,山东省固定资产投资第二产业的份额达到 44%,比标准模式的工业化末期的份额还要高,这说明长期以来我们重视工业的发展。但农业的固定资产投资份额则仅占不到 1%(不含农村集体投资和私人投资),即使加上农村集体和私人投资,也少得可怜,这说明国家对农业的投资还不够重视。

(5) 城市化水平指标。1999 年,山东省的城镇化水平达到 36%,比全国高 6 个百分点,但与山东的工业化水平相比,还存在着明显差距。按照测算,^①在人均 GNP 达到 1000 美元左右,制造业份额达到 30% 以上,相对应的城市化水平应在 60% 左右,而目前山东的城市化水平则仍停留在工业化初期阶段。

从上述各项指标的基本数据可以看出,依据山东的人均 GDP 水平和经济发展水平,将山东的工业化定位于中期阶段,即 560 美元到 1120 美元的工业化的第二个时期,是比较合理的。但是也应

^① 按照钱纳里的计算,当人均收入超过 500 美元(1964 年美元),城市人口就应当在总人口中占主导地位,即城市化水平达到 50%;超过 700 美元时,工业中雇佣的劳动力超过农业。