

中 / 国 / 农 / 村 / 城 / 镇 / 化 / 与 / 产 / 业 / 结 / 构 / 调 / 整 /

中国农村

城镇化与产业结构调整

ZHONGGUO NONGCUN

chengzhenhua yu chanye jiegou tiaozheng

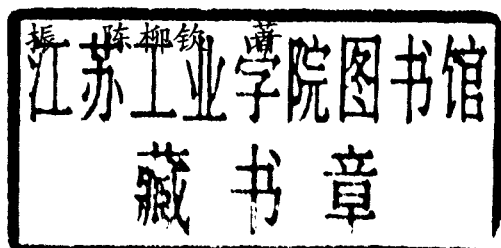
◎ 郭 振 陈柳钦 著

黑龙江人民出版社

国家社会科学基金项目

中国农村城镇化与产业结构调整

郭



黑龙江人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国农村城镇化与产业结构调整/郭振,陈柳钦著. —哈尔滨:
黑龙江人民出版社,2004.12

ISBN 7-207-06784-4

I. 中... II. 郭... III. ①农村—城镇化—研究—
中国②农业经济—产业结构—调整—研究—中国

IV. ①F299.21②F321

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 102432 号

责任编辑:徐 冲

装帧设计:张 涛

中国农村城镇化与产业结构调整

Zhongguo Nongcun Chengzhenhua yu Chanye Jiegou Tiaozheng

郭 振 陈柳钦 著

出 版 者	黑龙江人民出版社出版发行
通讯地址	哈尔滨市南岗区宣庆小区 1 号楼
邮 编	150008
网 址	www.longpress.com E-mail hljrmcbs@yeah.net
印 刷	哈尔滨太平洋彩印有限公司
开 本	850×1 168 毫米 1/32·印张:9.5 插页
字 数	250 千
印 数	1~2 000 册
版 次	2004 年 12 月第 1 版 2004 年 12 月第 1 次印刷
书 号	ISBN7-207-06784-4/F·1194

定价:20.00 元

(如发现本书有印制质量问题,印刷厂负责调换)

目 录

第一章 农村城镇化理论概述·····	1
一、城市化、农村城镇化及农村城市化界定·····	1
二、农村城镇化的形成机理·····	6
三、农村城镇化带动经济增长的因素分析·····	13
四、农村城镇化与农村产业结构调整·····	17
第二章 我国农村城镇化的现实矛盾与问题分析·····	22
一、我国农村城镇化的现状分析·····	22
二、我国农村城镇化进程中存在的问题与原因分析·····	31
三、我国农村城镇化滞后原因及影响分析·····	37
四、我国农村城镇化的特殊性·····	43
第三章 区域经济发展对农村城镇化的影响·····	52
一、区域经济与农村城镇化·····	52
二、区域经中产业集聚对农村城镇化的影响·····	59
三、区域创新对农村城镇化的影响·····	65
四、区域经济的协调效应对农村城镇化的影响·····	72
第四章 发展城镇经济与农村产业结构调整·····	77
一、新型工业化道路与城镇经济发展·····	77
二、农村城镇化与农业产业化的互动分析·····	92
三、农村产业结构调整的任务和措施·····	99
第五章 小城镇产业体系的发展与建设规划·····	109
一、小城镇建设中产业集聚与主导产业的选择·····	109

二、建立农业综合产业体系的内容	122
三、小城镇的规划与布局	129
第六章 我国农村剩余劳动力转移与农村城镇化	139
一、我国农村剩余劳动力转移状况、特点及因素分析	139
二、实施农村城镇化有利于农村剩余劳动力转移	152
三、促进农村城镇化和农村剩余劳动力 有序转移的对策思路	155
第七章 用科学发展观指导我国农村城镇化战略的实施	167
一、全面理解科学发展观的内涵	167
二、坚持以人为本,加快富民进程	173
三、坚持经济社会协调发展,提高农村城镇化的质量	179
四、坚持城乡协调发展,从农村城镇化走向 城乡一体化	181
第八章 城镇化、县域经济与区域创新	197
一、城镇化对县域经济的影响及功能定位	197
二、发展产业集群,实现区域创新和县域经济的良性 互动发展	208
三、黑龙江省县域经济发展存在的问题与成因分析	212
四、促进县域经济发展的区域创新发展模式	215
五、培育黑龙江省县域经济创新能力,促进县域经济 发展的对策	222
附录 1 黑龙江省小城镇功能开发战略对策研究	231
附录 2 辽宁省小城镇发展调研报告	247
附录 3 浙江省农村城镇化调研报告	259
附录 4 山东省东营市小城镇建设调研报告	275
参考文献	292
后 记	297

第一章 农村城镇化理论概述

一、城市化、农村城镇化及农村城市化界说

城市化是人类社会发展的必然趋势和不以人的意志为转移的客观规律。城市化是我国新世纪发展过程中所要解决的一个突出问题。在西方发达国家,城市化问题的研究是一个交叉学科。欧美国对农村劳动力的流动和城市化的研究早在 19 世纪下半叶就已开始了,二战后欧美国家出现了人口流动和城市化研究热,人们从经济学、地理学、社会学、人口学、人类学和历史学等不同角度对城市化问题进行了广泛深入的研究。从中国的情况看,由于受多种因素的影响,至少是 20 世纪 70 年代以前,中国并没有正面提出过“城市化”问题,也没有开展过这方面的研究。中共十一届三中全会以后,中国的城市化才得到了迅速发展,人们才开始从实践中逐渐认识到城市化在加快经济发展和促进社会文明进步中的重大作用。尽管 20 多年来,中国城市化理论和实践的发展取得了世人瞩目的显著成效,但与西方发达国家相比,整体上还比较落后。从当前情况看,我国众多现存矛盾和问题的解决,都将得益于城市化的快速推进。而正确认识城市化的基本内涵,是深化理论研究、加快城市化发展的前提和基础。

随着城市化的发展,农村城市化、农村城镇化等相关概念也都在城市化的理论研究和实际工作中得到广泛使用。这些新概念的

出现,丰富了城市化理论的研究,对城市化的实践发展也产生了诸多的积极影响,但如果将它们不加区别地等同起来,不仅对理论研究是不利的,而且对城市化的发展实践也是有害的。因此,必须对城市化的几个相关概念进行辨析。

(一)城市化界说

城市化一词源于英文 urbanization,其词头 urban 意为都市的、市镇的;其词尾 ization 由 iz(e) + ation 组成,表示行为的过程,意为“……化”。城市化一词的出现,至今已有 100 多年的历史。然而由于城市化研究的多学科性和城市化过程本身的复杂性,对城市化概念的界定,一直是众说纷纭、莫衷一是。从广义上讲,城市化是指居住在市、镇地区的人口占总人口比例的增长过程,是由于社会生产力的发展而引起的市、镇数量增加及其规模扩大,人口向市、镇集中,市、镇物质文明和精神文明不断扩散,区域产业结构不断转换的过程。但不同学科对城市化的理解有所不同:经济学家通常从经济与城市(镇)的关系出发,强调城市化是从乡村经济向城市经济的转化;地理学家强调城乡经济和人文关系的变化,认为城市(镇)是地域上各种活动的中枢,城市化是由于社会生产力的发展而引起的农业人口转化为城镇人口,由农村居民点转移到城镇居民点的全过程;社会学家以社群网(即人与人之间的关系网)的密度、深度和广度作为研究城市(镇)的对象,强调社会生活方式的主体从乡村向城市(镇)转化;人口学家研究城市化,主要是观察城市(镇)人口数量的增加变化情况,城市(镇)人口在总人口中比例的提高,城市(镇)人口规模的分布及其变动等,并分析产生这种变化的经济、社会原因及后果;人类学家则以社会规范为中心,认为城市化是人类生活方式的转变过程,即由乡村生活方式转为城市(镇)生活方式的过程;历史学家则认为城市化就是人类从区域文明向世界文明过渡中的社会经济现象。

尽管不同学科对城市化的解释不尽相同,但城市化作为一个社会经济的转化过程,无疑包括人口流动、地域景观、经济领域、社会文化等诸方面的内涵。而且随着经济、社会的发展,城市化内涵也在发生着变化。纵观各学科对城市化的不同理解,概括起来主要有三种代表性的观点:一是“人口城市化”观点。这种观点将城市化定义为农村人口转化为城市(镇)人口或农业人口转化为非农业人口的过程。埃尔德里奇(H. Eldridge)认为“人口的集中过程就是城市化的全部含义”,克拉克(C. G. Clark)则将城市化视为“第一产业人口不断减少,第二、第三产业人口不断增加的过程”。二是“空间城市化”观点。该观点认为城市化是指一定地域内的人口规模、产业结构、管理手段、服务设施、环境条件以及人们的生活水平和生活方式等要素由小到大、由粗到精、由分散到集中、由单一到复合的一种转换或重组的动态过程。日本社会学家矶村英一把城市化分为动态的城市化、社会结构的城市化和思想感情的城市化,基本包含了上述观点的各方面内容。三是“乡村城市化”观点。这种观点强调乡村与城市(镇)的对立和差距,认为城市化就是变传统落后的乡村社会为现代先进的城市(镇)社会的自然历史过程。沃思(L. Wirth)认为“城市化是指从农村生活方式向城市(镇)生活方式发生质变的过程”。这种观点可以说是一种比较抽象的“综合说”。

总体来看,以上各个学科对城市化内涵的理解都是从各自的学科领域出发而做出的解释,都有较强的理论基础,但都略显不够全面。综合上述观点来看城市化实质上是一个以人为中心的、受众多因素影响的、极其复杂多变的系统转化过程,包括硬件结构和软件结构两大系统的更替和提升,是一种从传统社会向现代文明社会的全面转型和变迁过程。城市化不仅是农业人口转化为非农业人口,并向城市(镇)集中和聚集的过程,而且是城市(镇)在空间数量上的增多、区域规模上的扩大、职能和设施上的完善以及城市

(镇)的经济关系、居民的生活方式以及人类的社会文明广泛向农村渗透的过程。城市化过程既是越来越多的农民从土地上解放出来的过程,同时也是广大农村居民物质生活和精神生活得到极大提高,逐步实现城乡协调发展,最终实现消除城乡差别和工农差别的过程。

(二)农村城镇化界说

农村城镇化作为整个城市化过程的一个重要侧面,是城市化体系中的一个重要组成部分。它主要是指以乡镇企业和小城镇为依托,实现农村人口的工作领域由第一产业向第二、第三产业变化的职业转换过程和居住地由农村区域向城镇区域(主要为农村小城镇)迁移的空间聚集过程,其最本质的东西就是农民生活水平的提高、生活质量的改善和整体科技文化素质的增强,使农民过上与城镇居民无多大差别的生活。农村城镇化曾经是世界各国城市化起步阶段的共同选择,它可以使大量农民迅速地非农化,较快地进入低水平的城市化阶段。

(三)农村城市化界说

从实践的角度看,农村城市化和农村城镇化是两个既有联系又有区别的概念。从两者的相同点来看,它们都是指人口从分散到集中,农村人口转化为市镇人口,农村地域转化为城镇地域,农业活动转化为非农业活动,农村价值观念转化为城镇价值观念,农村生活方式转化为市镇生活方式的多层面、宽领域、纵深化的综合转换过程,从这个角度上看,两者之间并没有本质上的区别,是完全可以通用的。但从不同点上看,虽然这两个概念都是指农民的职业转换和居住地的空间转移过程,是农村产业结构变动与重组的过程,是农村人口素质不断提高的过程,是城乡生产要素双向流动的过程,但两者所包含的内容是不同的。“农村城市化”既包括农村城镇化,还包括农村人口向大、中城市转移的城市化过程,即

以现有城市的扩容来吸纳农村人口,农村人口向现有大中城市的转移集聚,现有城市不断扩大的过程。而“农村城镇化”则主要是指农村人口向农村区域内的小城镇转移和集聚的“城镇化”过程,它是农村城市化的初级阶段。实施农村城镇化战略是一个长期的过程,既包括农村城镇化,也包括农村人口向大中城市转移的城市化过程。

(四)我国农村城市化的特殊性

城市化是由农村城市化、城市现代化和城乡一体化三个阶段组成的。城乡一体化是城市化发展到高级阶段的区域空间组织形式。它是在生产力高度发达的条件下,城乡完全融合,互为资源,互为市场,互相服务,达到城乡之间在经济、社会、文化、生态等各个方面协调发展的过程。在这一过程中,并不是所有农村都变成城市,更不是城市乡村化,而是彻底消除城乡二元结构差别,使高度发达的物质文明和精神文明达到城乡共享。从我国的现实条件看,实现城乡一体化还是一个相当漫长的过程,而实施农村城市化将是实现这一目标的重要途径。

农民向现有大中城市的转移和集中,是一种较为理想的城市化方式,也符合农民祖祖辈辈的向往,但我国特殊的国情条件,决定了现阶段农村人口向小城市和城镇的转移、集中将是我国城市化发展的主流,因此,当前条件下使用“农村城镇化”这一提法更为贴近中国农村人口非农化的发展实际,更能体现出中国农村城市化的独特道路。近年来,我国小城镇数量扩张明显,由于地缘关系紧密,农民进入小城镇比进入大中城市付出的心理成本要低一些。加快小城市和城镇的发展可以把城乡两个市场较好、较快地连接起来,迅速促进农村第二、第三产业的发展,由此大量吸纳农村剩余劳动力。

总体来看,我国的城市化过程,既有与世界城市化规律相一致

的一面,又有区别于世界城市化规律的特殊一面。中国的特殊国情决定了中国农村的城镇化不仅是中国城市化的重要组成部分,同时也是实现农村工业化和现代化的基础和载体。在中国,没有农村的工业化、城镇化和现代化,就没有整个国家的工业化、城市化和现代化。

二、农村城镇化的形成机理

(一)农村城镇化动力机制的历史沿革

所谓农村城镇化的动力机制,是指推动农村城镇化发生和发展所必需的动力所产生的机理,以及维持和改善这种作用机理的各种经济关系、组织制度等所构成综合系统的总和。研究农村城镇化的动力机制,有利于我们在总结历史经验教训的基础上,合理构筑和不断优化我国农村城镇化发展的动力系统,从而为加速农村城镇化进程,为实现城乡一体化目标奠定坚实基础。

农村城镇化是人类社会进步、文明的必然趋势,是不以人的意志为转移的世界性社会和经济发展的客观规律。我国农村城镇化的历史大体上可分为新中国成立前、新中国成立后至改革开放前以及改革开放以来三个阶段。中国最早的城镇(城市)出现在夏商时代,而大量城镇(城市)的兴起,则主要出现在随后的几个封建朝代。总体上看,新中国成立以前尤其是鸦片战争以前的中国农村人口城镇化虽有所发展,但其实只是行政设置的设城建池而已,城市所吸纳的人口数量十分有限。这一阶段农村城镇化的动力机制主要来自于超经济的政治层面,特别是基于战事方面的考虑居多。鸦片战争以后,由于殖民地工业、买办工业以及民族工业的逐渐兴起,才引起了现代意义上农村人口城镇化进程的萌芽。

新中国成立后至改革开放前(1949—1978年),我国的农村城

镇化虽有所发展,但这一时期由于受多种因素特别是政治因素的影响,导致这个阶段农村人口城镇化的进程速度迟缓、过程曲折。1949年全国市镇人口数为5 765万人,占总人口比重的10.6%;1978年市镇人口数为17 245万人,占总人口比重的17.9%。30年来市镇人口的比重只增加了7.3个百分点,平均每年仅上升0.2个百分点。这一时期农村城镇化的动力机制从本质上讲,经济因素仍未能代替政治因素,从而导致农村城镇化的机制虽然也能输出部分动力,有时甚至是有一定强度的动力(超经济强制),但却无法持续地输出连续而强大的动力,因此导致建国30年来我国农村城镇化进程异常缓慢,甚至一度出现了低城市化水平条件下的“反城市化”现象。如20世纪60年代下半期到70年代及大规模的三线建设过程中,2000多万城市知识青年和干部下放农村,抑制了城市人口的增长。计划经济体制造成我国城市化的效率低下、成本高昂,延缓了城市化进程。

改革开放以来,我国农村城镇化的动力机制发生了本质的变化,国家超经济强制因素的减少、自然经济思想的消除及市场化作用的增加,导致我国农村城镇化得到了突飞猛进的发展。1999年我国城市化率已达到34.78%,比1978年增加了16.86个百分点,年均上升0.80个百分点,是前30年的4倍。以2000年全国第五次人口普查数据为准,则我国城市化率已达到36.22%,比1978年增加了18.30个百分点,年均上升0.83个百分点。2001年我国城市化率已达到37.66%,比1978年增加了19.74个百分点,年均上升0.86个百分点。与原有城镇人口的自然增长相比,大量农村人口向城镇的机械迁移,是导致这一时期农村城镇化水平快速提升的关键。总体上看,这一时期我国城市化发展的动力机制,主要体现为以下机制。

(二)农村城镇化动力机制的内容

1. 动力机制之一——农村工业化的推动

20 世纪 70 年代末,中国农村率先进行了经济体制改革,实行了以家庭联产承包为主的责任制,农民获得了经营自主权,农村生产力得到了充分解放。但当时城乡隔绝的户籍管理制度却严重限制着农民进城就业和定居,在农村巨大的就业压力和农民强烈的致富愿望的双重作用下,中国出现了极具特色的农村工业化浪潮,即乡镇企业的崛起。到 1996 年,乡镇企业产值已占农村社会总产值的 $\frac{2}{3}$,乡镇企业的迅猛崛起,对中国的农村城镇化产生了强大的推动作用。它打破了“农村搞农业,城市搞工业”的传统观念,使农村第二、第三产业迅速发展。1987 年农村非农产业的产值比重首次超过农业,农村非农产业与农业首次形成了农村经济的“二分天下”格局,此后连年上升,到 1989 年,农村第二产业(农村工业和农村建筑业)产值开始超过农村第一产业产值。1991 年,农村工业的份额又开始超过了农业的份额;1992 年,农村工业份额已经开始超过了 50% 大关。农村非农产业特别是农村工业的快速发展,为农村城镇化发展奠定了坚实的产业结构基础。同时,乡镇企业的发展,加速了人口和经济要素的迅速集中。我国的乡镇企业大多都是劳动密集型企业,在促进人口集中方面有着特殊的效果。2001 年全国乡镇企业职工人数达 13 086 万人,占乡村从业人员总数(49 085 万人)的 26.7%;同时乡镇企业也加速了资本、技术、信息等经济要素向乡镇工业小区区域内的转移。人口和经济要素的快速集中过程,实质上就是农村城镇化的发展过程。

2. 动力机制之二——产业比较利益的驱动

相对于第二、第三产业而言,农业是一个比较利益较低的弱势产业,要受到市场和自然两种风险的双重约束。由于比较利益的驱动,农业内部的资本、劳动力等生产要素,必然要在非农部门外在拉力和农业部门内在推力的双重作用下,流向非农业部门。早在 17 世纪中叶,英国古典政治经济学创始人威廉·配第在分析英国、荷兰等地农业、工业和商业活动时就明确指出,由于不同产业

间比较利益的差别,将驱使劳动力从农业部门流向非农业部门。正如著名的配第一克拉克定律(Pety-Clark 定律)所描述的那样:随着经济的发展,劳动力将首先从第一产业转向第二产业,并伴随着人均国民收入水平的进一步提高,逐步向第三产业转移。劳动力在三次产业间分布的趋势是:随着经济发展,第一产业逐步减少,第二、第三产业相应增加。在实践过程中,伴随着劳动力在不同产业间的转移,也必然导致劳动力在空间分布上的重新配置。产业转移主要体现为从传统产业向现代产业、从农业向非农产业的转移;空间转移主要体现为由分散到集中、由农村流向城镇和城市的转移,产业结构的演进导致了经济的非农化和工业化,产业空间布局的转移导致了人口定居方式的聚集化、规模化,这实质上就是城镇化的发展过程。同时,当第二产业及人口的聚集程度达到第三产业大规模发展的“门槛条件”后,也将极大地促进第三产业的发展,从而使城镇化在三次产业比较利益的驱动下进一步成长起来。

从比较利益驱动的作用机制看,农业人口的非农化过程是在农业的内部推力和非农产业的外部拉力双重作用下完成的。资本、技术等经济要素的转移也存在着同样的趋势。

从农业内部推力看,一是人地矛盾,即大量农村剩余劳动力的存在及其快速增长,超出了有限耕地的有效承载能力。(1)我国目前的耕地面积为 19.5 亿亩(1996 年全国农业普查数),按 1996 年农村人口和农村劳动力数量计算,农村人口平均和每一农业劳动力平均耕地面积分别为 2.26 亩和 4.33 亩,均大大低于世界平均水平,而且随着农村人口递增的同时,农村耕地资源还在逐渐缩小。(2)近些年来,农业科学技术的推广尤其是农业机械化和农业服务社会化水平的提高,也提出了优化农业资源配置的要求,而转移农村剩余劳动力是一切资源优化的前提。因为土地收益递减规律是土地的重要属性,对农业过量的要素投入既不经济,也不合

理,特别是劳动力的投入。由此产生了大量的农村剩余劳动力,这部分剩余的农业劳动力需要转入非农产业,来解决原本十分严重的人地矛盾问题。二是由于农村剩余劳动力多,农民收入上不去,城乡居民收入差距又重新拉大。1978年城乡居民收入差距是2.6:1,1985年降为1.9:1,但以后情况逆转,1994年又扩大为2.9:1,到2002年城乡收入的差距进一步扩大到3.1:1(而世界上大多数国家的城乡收入比是1.5:1)。要缩小城乡居民收入差距,就应增加农民收入,逐步减少农民,增加农民的非农业就业机会;要增加农村人均资源占用量,就应加快农村剩余劳动力向非农业和城镇转移。总之,要富裕农民就必须减少农民,要繁荣农村就必须推进城镇化进程。

从非农产业的外部拉力看,一是日益扩大的城乡居民收入差距,拉动农村特别是一些农村贫困地区的劳动力流向非农产业和城镇。2001年城镇居民人均可支配收入为6 859.6元,而农村居民人均纯收入只有2 366.4元,仅为城镇居民的34.5%,由于城乡利益差别及农村经济相对贫困的加剧,使城镇表现出巨大的利益吸引拉力,农村人口在个体利益的驱动下,大规模向城镇流动,人口快速向城镇集中。二是在受教育机会和文化生活等方面,城镇与农村也存在较大差别。城镇地区一般具有更好的职业和工作条件,更好的社会环境,更丰富多彩的物质、文化生活条件等等,这些吸引力通过信息传播和示范效应同样也对农村产生着强大的拉力作用。

3. 动力机制之三——农业剩余贡献的支撑

农业剩余的存在是农村城镇化推进的必要前提。这里所说的农业剩余既包括农产品的剩余,也包括农业劳动力和农业资本等的剩余,是一种广义的农业剩余。农业对城镇化的贡献,一是产品剩余贡献,即城镇化的推进需要农业为其提供充足、高质的食物和工业生产原料。随着经济的发展,尽管农业的就业份额、产值份额

都在大幅度地下降,但人们所需要的食物仍然要来自于农业。同时,伴随着农村人口的非农化和城镇化,人们对食物在数量和质量上的需求也在不断提高。同时,农业部门提供的原料,也直接推进了城镇工业的发展,如果没有充足的原材料供应,工业的发展只能是“空中楼阁”。二是要素贡献,即城镇化的推进需要农业为其提供生产要素。城镇发展和扩张的过程实质上是资源重新配置,并在城市空间聚集、优化组合的过程,要求资源的不断增加和集聚。农业资源向外转移,是城市非农部门增加资源的基本途径。除国家依靠行政力量强制使农业资源转向非农部门外,城市经济对资源的高效利用以及市场调节的要素的价格机制,也诱导着市场经济条件下的农业劳动力、资本、土地等生产要素向非农部门的转移,这些生产要素是城市化实现的最基本的物质条件。三是市场贡献,即城镇化的推进需要农村和农业为其提供市场。农村是一个潜力巨大的市场,随着农业发展、农民收入水平的提高和恩格尔系数的不断下降,农民对生产投入品和生活消费品的需求将不断提高,从而使城市工业品的销售市场不断扩大,城市生产得以持续进行,城市化动力不断加强。四是外汇贡献,即城市化的推进也需要农业为其提供外汇方面的支持。通过农产品的出口,可以为工业发展换回进口国外先进技术和设备所必需的外汇,从而推进城市化发展。

4. 动力机制之四——制度变迁的促进

以罗纳德·H·科思(R.H.Coase)和道格拉斯·C·诺思(D.C.North)为代表的西方新制度经济学派认为,制度是重要的(现实的人是在由现实的制度所赋予的制度约束中从事社会经济活动的,土地、劳动力和资本这些要素,只有在有了制度时才得以发挥功能)。它对经济行为的相关分析应该居于经济学的核心地位。经济增长的关键在于制度因素。有效率的制度安排能够促进经济增长和发展,无效率的制度安排则会抑制甚至阻碍经济的增

长和发展。在技术不变的条件下,通过制度变迁(制度创新)同样可以大大促进经济发展。农村城镇化作为伴随社会经济增长和结构变迁而出现的社会现象,同样与制度安排及其变迁密切相关。如果缺乏有效率的制度,或是提供不利于生产要素聚集的制度安排,则农村城市化就不能正常发展,中国建国以来城镇化所走过的曲折历程,就充分证明了这一点。

从建国后到改革开放前,我国实行的是自上而下的农村城镇化制度安排,即在计划经济体制下,由政府发动和包办的农村城镇化。在这个特殊年代里,人口在城乡之间的迁移具有明显的政治运动特征,而不是由于经济内在原因的驱动而引起的流动。由于1958年前后城乡人口的比例失调,自1961年,国家开始对农村人口进入城镇实行了非常严格的控制,加上在农村不让农民发展工业、运输业和商业等制度安排,使农村无法内生发展小城镇,致使这一阶段农村城镇化发展进程非常缓慢,甚至出现了一定时段上的停滞和倒退。

改革开放以后,我国由自上而下的政府包办的农村城镇化制度安排转变为国家宏观调控下的自下而上的农村城镇化制度安排,即在市场经济条件下,在国家宏观调控的基础上,由富裕起来的广大农民自发建设和管理小城镇。随着农村工商业的迅猛发展,尤其是乡镇企业的发展、壮大,富裕起来的广大农民既有进入小城镇生活的强烈愿望,又积累了建设小城镇的物资基础,同时在自下而上的城镇化制度安排下,极大地促进了农村城镇化的发展。具体地说,在户籍制度上,由过去的严格限制农民进城的制度安排逐渐转变为允许和鼓励农民进城务工经商的制度安排,促进了农村剩余劳动力向城镇的转移;在城镇居民补贴政策上,由过去政府大包大揽的制度安排逐渐转变为取消城镇居民福利补贴的制度安排,消除了福利政策上对进城农民的歧视;同时,在居住、择业、保险、子女就学等众多方面的制度创新,都形成了原有居民和新迁入