

目 录

一、山重水复：经济均衡发展难题

1、失控与规范	2
(1) 调控失灵	2
(2) 人口流动	4
(3) 治理抑扬	9
2、城市化进程	12
(1) 城市化起伏	12
(2) 轻重缓急	15
(3) 城乡一体化	20
3、初级阶段	23
(1) 错位	23
(2) 利益格局失衡	26
(3) 换体的影响	30
(4) 非均衡之均衡	34

二、柳暗花明：经济均衡发展重心

1、基础	40
(1) 标志	40
(2) 竞争力	43
(3) 强国兴衰	49
(4) 综合国力排行榜	55
2、扩大开放	63

(1) 出口扩张·····	63
(2) 亚太经济主战场·····	68
(3) 中国新兴市场·····	69
(4) 跳板·····	74
3、合理化·····	79
(1) 效应·····	79
(2) 横向联合·····	83
(3) 方向与重点·····	85
4、积极因素·····	89
(1) 技术与产业政策·····	89
(2) 开发农业资源·····	92
(3) 基础和公用设施优先·····	98
(4) 调动一切人力资本·····	100

一、山重水复：经济均衡发展难题

1、失控与规范

(1) 调控失灵

转型期,一方面,在国民经济整体快速增长的同时,区域经济协调发展的重要性将愈益增大,区域经济政策将成为国家对经济活动进行调控的重要方面;另一方面,不同类型区域经济发展过程中的制约因素日益明显,本地经济快速增长的要求与国民经济总体战略部署、资源约束、可持续发展的要求发生矛盾;体制转轨过程中的措施不完善、原有体制的遗留等因素使地方政府行为相悖于社会主义市场经济原则。中国地区经济均衡发展面临迫切需要解决的难题。

调整中央与地方政府之间的关系是地区经济均衡政策的一个重要目标。"九五"以来,中央政府的宏观调控能力下降、地方保护主义倾向抬头等问题日益明显,无疑属于中央与地方关系的范畴。中国转型期已经提出了地区协调发展的战略目标,而这一目标将要在由计划体制到社会主义市场体制的根本转变过程中实现。因此,新的、规范化的中央与地方关系应当如何设计,对于地区经济均衡发展研究来说具有重要意义。

目前中央与地方关系上存在制度体制不规范、中央与地方政府之间的利益矛盾尖锐、中央协调地区经济发展的能力薄弱、中央政府部门"条条"过多而管理能力又严重不足等。采取有效措施逐步解决这些问题,对于处理好全国经济均衡发展与地区经济发展的关系、实现地区经济均衡发展的战略目标至关重要。

中央与地方关系的不规范主要表现在:中央与地方之间的职责权限没有明确具体的划分,没有严肃的法律依据,在具体事务上中央和地方的事权、财权交叉不清,或尽力争揽,或互相推诿;项目投资上中央和地方的负担比例无规可循,任何一个项目都要经过一番讨价还价和"钓鱼"的过程;地方政府超越权限擅自制订减免税收等优惠政策甚或其他土地政策,无法律约束,不承担法律责任;中央政府制定的政策更多的不是通过立法途径而是通过文件、通知等行政命令的形式。这种不规范性是区域失效的重要原因之一。

制度体系的不规范性有两方面客观原因。一是体制转轨过程中措施不完善。在集中统一的计划经济体制时期,中央在事权、财权上一统到底,地方政府实际上只相当于中央政府设在地方的办事机构。到实行改革开放为止虽然也经历了几次放权和收权的反复,但总体来说中

央依靠行政命令指挥地方的格局没有大的变化。改革开放以来,财权和企业隶属关系上的分权改革先行于其他领域,地方政府迅速成为具有独立意志和利益的主体。当地方政府越来越多地要从自己的利益出发,按照自己的意志来行动时,与中央政府之间的讨价还价或者说利益协调问题自然也就越来越多,原来就存在的缺乏法律规范问题就变得越来越突出。在改革开放的尝试和探索过程中中央也曾对于一些地方"给政策而不给钱",或者是"中央出政策地方拿钱",这种做法在客观上加大了不规范性。二是"七五"以来,为了鼓励各地发挥优势而较多地采取了区别化政策,规范化问题长期被忽略。

维护中央权威,提高包括协调地区发展在内的宏观调控能力,在社会主义市经济制条件下不能再靠简单的行政命令,而必须建立规范化的制度体系。应当在科学划分各级政府的事权、财权的基础上以法律形式将其制度化。对于中央与地方政府之间一对一谈判解决的事权划分和经费分担问题都应代之以明确的法律条文。类似于经费分担比例或财政转移支付额度等,只有将中央政策意图通过科学计算公式形式以法律条文规定才能排除讨价还价的可能性,保证政策的严肃性和统一性。

从80年代中期以来,"上有政策,下有对策"成为中央与地方政府之间关系的一个明显特点。表明在中央与地方关系上存在体制问题——地方政府为了实现自身利益最大化,作出与国民经济整体战略部署相悖的决策:一方面,由于政企关系的改革滞后于中央与地方之间的分权改革,地方政府对区域内企业的支配、管理权和收益获取权大大加强,并拥有非同以往的项目投资审批权限,其作为经济利益主体角色。为了实现自身经济利益的最大化,地方政府的行政权力经常被动员起来为经济利益服务。保护本地市场防止利益流失的本能导致地方保护主义,扩张经济规模的欲望形成投资饥渴症,确保地方财权收入来源的动机促使高利税行业的盲目上马。与中央政府建立全国统一市场、控制投资规模、调整产业结构的政策目标存在尖锐矛盾;另一方面,由于中央财政收入占国内生产总值和国家财政总收入的比重过低,也缺乏规范的、通过财政转移支付手段对地方政府行为的利益诱导机制,"手中没有米,唤鸡鸡不灵",地方政府对于服从中央政府的号令缺乏动力。

要最大限度地协调中央与地方政府之间的利益矛盾需从两个方面着手。除了政治和人事因素以外,首先,应大力推进政企关系的改革。由传统计划经济体制向社会主义市场经济体制

转变,政府干预经济的方式和手段将发生根本性变化。政府不再直接管理企业的生产经营活动,而代之以用经济杠杆对市场调控方式间接发挥指导作用。在实施转变过程中,应对各级政府的职能范围做出分阶段的明确界定,对地方政府的政绩考核也应逐步减少产值等生产活动成果指标,而代之以人民生活质量提高程度、基础设施建设水平等综合性指标。其次,努力提高中央财政收入占财政总收入和国内生产总值的比重,在此基础上建立规范化的财政转移支付制度。包括对于地方具有利益导向作用的补助金制度。只有在国民收入分配格局和财政收入中使中央财政占有相当比重,使中央能够有较多的办法实施宏观经济调控,包括对地区发展的调控。再次,在国有资产管理体制的设计上,也应当保持中央政府的必要调控能力。

目前中国政府机构设置上存在"条条"过多而管理能力弱化的矛盾。这也是中央政府宏观调控能力不足的一个重要因素。尽管改革后机构数量大有减少,但国务院的部级机构仍有 39 个,其中行业管理部门 18 个。如果加上一些副部级的总局或行政性总公司则数目更多。行业管理的"条条"过多,加上许多部门之间职能交叉重叠,部门之间协调难,更难用统一的声音对地方说话。一方面是行业管理部门数量多,另一方面却是必要的管理能力不足。许多部委的职能处编制只有四五个人,仅 3 个人的处也不少见。这种机构要主管诸如全国城镇体系规划、若干个省份的国土规划工作之类的事务,大部分时间只能穷于应付眼前日常工作,难以对所管的业务范围作深入、细致的调查研究。相比之下,日本的中央政府机构数量少,但每个机构的实力相对强大。省厅级机构共 20 个,其中通产省一省的事务管辖范围等于中国所有行业管理部门之和。课(相当于我国的处)级编制一般在 20 人以上。通产省、建设省、运输省、邮政省等部门还根据业务需要设有庞大的地方派驻机构,负责具体地方性事务。人员配置和预算资金的保证业务范围内事务的管理能够落实,在与地方的对话中也处于强有力地位。

为适应经济体制转变及随之而来的政府职能转变,对政府机构设置进一步调整的改革势在必行。在这个过程中,大方向应是大幅度撤并代表中央政府直接介入和干预市场的行业管理部门,与此同时,对担负宏观经济调控、产业政策、基础设施建设、国土规划与地区政策,对经济生活起间接引导作用的部门充实和强化。对于中央与地方关系而言,这个过程同时也是提高中央政府部门的管理能力、强化中央协调地区发展能力的过程。

(2)人口流动

地区经济均衡发展,共同繁荣,是实现中国社会经济发展主要战略目标。人口问题、人口流动、劳动力转移和地区经济均衡发展密切相关。

党的十一届三中全会以来,按照邓小平建设有中国特色社会主义理论和发展战略,各地区经济综合发展能力和经济实力明显增强。广东、江苏、浙江、山东、福建、北京、安徽、江西、河南、湖南等省市经济增长速度比改革开放前几乎快1倍。地区经济结构的调整升级也有较大进展,第二、三产业比重明显上升。东南沿海地区乡镇企业发展迅猛,改变了农村经济结构,近年来中西部地区乡镇企业也在加速发展,1994~1999年年均增长速度超过东部地区。按照市场经济规律要求,所有制结构发生重大变化,非国有经济所占比重增加。与此同时,全方位、多层次对外开放格局逐步形成,各地区积极主动参与国际分工,利用国际资源发展本地区经济已成趋势。1994~1999年,东部地区实行利用外资占同期固定资产投资总额达16%,中西部地区为2%。东部地区与中西部地区共同携手,以经济互补和共同发展为前提,发展跨省区的各种经济协作,联合建设跨省区基础设施和基础产业,发展有竞争力的优势产业和产品,取得一定的成效。

改革开放以来,尽管各地经济取得长足进步,但历史形成的区域间差距,自80年代中期以后呈现扩大趋势。“八五”~“九五”期间,全国国内生产总值的年均增长率为12%,其中东部的增长速度在16%,中西部9%。1999年,东部地区国民生产总值占全国55.4%;而占全国土地面积的85%的中西部地区仅占44.6%。东部一些发达地区,农民人均纯收入相当于中西部低收入地区的15倍以上。东部地区固定资产投资占全国的67.41%,中部占20.43%,西部仅占12.16%。

由于经济历史基础、自然地理及交通条件等多方面原因,中国乡镇企业发展主要集中于沿海省区和城市郊区。1999年,占全国农村人口1/4的京、津、沪、苏、浙、鲁、粤7省、市拥有全国乡镇企业产值的51.6%,而中西部的豫、皖、湘、鄂、赣、桂、川、陕8省区占全国农村人口中45%,仅有27.6%的乡镇企业产值。我国虽然已经实行全方位开放,但外资投入重点仍在东部。1999年东部10省市实际利用外资300亿美元,占全国省市利用外资总额的82%,中西部10省区仅占18%。按货源地计算的商品额东部10省区1037亿美元,占到85.7%,中西部仅占14.3%。加工制造和服务业相对集中于东南沿海。东、中、西部经济结构存在较大差

异。这种差距扩大趋势对人口就业和劳动力流动影响很大。

人口压力大,但增长形势趋向平稳,控制成效明显。中国是世界人口最多的国家之一,目前占世界总人口的 21.5%。据国家统计局发布的抽样调查公报:1995 年 10 月 1 日 0 时,全国 30 个省、自治区、直辖市和现役军人的人口总数为 120778 万人,全国男性人口为 61629 万人,占 51.03%,女性人口为 59149 万人,占 48.97%,性别比为 104.19(女性人口为 100)。人口出生率为 17.7‰,自然增长率为 11.21‰。人口自然增长率自 1992 年连年持续下降,1999 年达到 80 年代以来最低点,比计划人口自然增长率 12.99‰低 1.78 个百分点。

农村剩余劳动力数量不断扩大。1982 年第三次人口普查劳动年龄人口 5.5 亿,占总人口的 54.9%;1990 年第四次人口普查劳动年龄人口 6.8 亿,占总人口的 60%;8 年净增 1.29 亿,比重上升 5 个百分点。90 年代以来每年新增劳动力均超过 1000 万。在 4 亿多农村劳动力中,到 1999 年乡镇企业吸纳 1.2 亿,外出打工者在 8000 万左右,因此留在农业的劳动力有 2 亿多。按照中国农村现有耕地与经济发展水平,农村目前过剩的劳动力 1 亿多。这部分农村剩余劳动力仍有待向非农产业转移。

人口流动和劳动力转移是经济发展的客观需要。在中国近代史上,前人"走南闯北",下南洋、闯关东、走西口,创造许多壮举,促进历史进程和社会发展,为人类进步创下不朽功绩。旧时代人口迁徙原因非常复杂,有相当一部分人出于无奈才被迫背井离乡。

在现代中国,随着社会主义市场经济体制的建立和逐步完善,农村经济不断工业化,农民商品经济意识和竞争意识逐渐增强,传统的户籍制度逐渐松动,数以千万计的农村劳动力走出家门寻求新的就业门路。出现大量流动人口。相对集中南移,既符合劳动力资源流向相对报酬率较高地区的一般市场规律,也适应改革开放"先行一步"的地区经济高速增长对劳动力的大量需求。有关统计调查表明,改革开放以来,仅珠江三角洲就吸纳全国各地 600 多万劳动力,深圳市 1999 年外来人口达 500 万人。南宁市近年来流动人口也在 25 万左右。各大城市流动人口所占比重都明显提高。这些流动就业人口为当地和城市经济迅速起飞做出重大贡献。

中国地区经济发展不平衡还表现在农村的就业结构上。东部发达地区如长江三角洲、珠江三角洲、环渤海湾等地农村 60%以上的劳动力进入第二、三产业,一些地区还出现劳动力不

足现象。中西部地区欠发达农村 70% 以上的劳动力仍集中在第一产业。农村剩余劳动力就业难点主要在中西部。

人口流动随经济发展而增加。80 年代初外出农民不足 200 万,主要以江南和东部地区为主,即广东、珠江三角洲、深圳和江浙等发达地区的农村就近向城市转移。80 年代中西部农村剩余劳动力跨省区转移渐成趋势。据统计分析,农村剩余劳动力流动大致有几个层次。到镇以上非农产业就业的 1988 年为 2600 万,1989 年 3000 万,1993 年发展到 7100 万左右,1999 年达到 9000 万。广东省近日统计,人口流动的增长速度在回落;四川省也有同样趋势。从行业分布看,农村剩余劳动力的就业结构基本状况是:工业占 50% 以上,建筑业占 20% 左右,第三产业占 20% 以上。

流动人口增长快、数量大、来源面广、成因复杂。转型期农村人口外流的成因与旧时代灾荒年的“饥民”和兵荒马乱年代的“难民流”截然不同。比之五六十年代一度涌现的“盲流”也有很大差异。随着改革开放的不断深化,农民流动是在经济发展中追求富裕。其流动方式也呈现多元化格局。农民流动主要分为以生产为导向,从事建筑、运输等项劳务打工;以市场为导向,从事经商服务、贩卖等活动。从动因分析,又可大体分为三类:一是寻找经济机会和增加经济收入。二是躲避计划生育管制或逃避刑事、民事纠纷。三是外出学艺,探亲访友以及采购经商等短暂逗留。

根据有关方面调查,第一类是主流。他们冲破多年城乡分割、区域封闭的传统体制,毅然离开世代生活的故土家园,到沿海,到南方,到城市寻求新的发展机会。不论外出务工或经商,较高的经济效益是激发农业剩余劳动力跨区域转移的内在动力。地区之间经济发展水平的差异导致大批流动人口涌入经济发达地区。而且经济改革的深度又同市场开放的广度联系。伴随生产快速扩张和市场经济不断发展,农村剩余劳动力在投入生产领域的同时,还分流到流通领域。农村劳动力跨地区流动能够保持较大规模,其深层原因主要是劳动用工制度改革的深化和有关农民进城政策的逐步调整。由于困扰农民进城的制度障碍日益弱化,城市各项行政管理体制改革步伐不断加快,城乡农贸市场蓬勃发展,各种基本生活消费品价格放开,流动人口跨地区转移已经具有较为宽松的社会环境。另一方面,农村人多地少的矛盾日益突出,劳动力过剩、收入低下,守土种田难以致富等因素也对农村人口的大规模流动起到重要推动作用。

目前农村外出劳动力以文化素质较高的男性青壮年为主。1999年外出劳动力中,男性占71%,18~35周岁的占79.3%,初高中文化程度的占81.1%,有技术特长及受过职业教育或培训的占32%。表明具有较高素质的青壮年观念更新快,竞争意识强,盼望通过外出长见识、学本领,实现自身价值欲望高。这一部分是流动劳动力的主体。

外出劳动力以从事工业和一般性劳务为主,主要受雇于国有或城镇企事业单位、乡镇企业,也有的受雇于城市私营企业和城乡家庭。其中,受雇于乡镇企业的占30.2%。从工种看,以一般性劳务为主的占65.7%,一般管理人员和技术人员分别占4.1%和7.1%,独立从事生产经营的个体商业者占11.2%。从行业看,从事工业、建筑业的劳动力分别占35.5%和28.4%,从事运输、商业、饮食服务第三产业的劳动力占34.9%,从事农业种植业的仅占1.2%。外出劳动力主要依靠自身体力与技能换取相应的报酬。

从区域看,东部地区的外出劳动力,主要流向本省的市、县、乡镇城市及沿海城市。中西部地区起步较晚,但势头很猛,主要是跨省区流向大城市及城市郊区。大、中城市不断膨胀,沿海地区的工业化与城镇化也迅速发展。目前广东省有外省劳动力700多万,江苏省有600多万,北京市外来流动人口约500万。多数外出流动人口的择业心理倾向城市,认为进城工作收入较高,生活条件好,可长见识,开眼界,分享城市文明等。

大多数外出劳动力是自己通过各种关系和渠道就业。据典型调查,1999年自发外出劳动力占48.2%,由亲戚朋友同乡或家庭成员带出的占30.6%,招工及乡镇以上职业介绍所组织安排的分别占2.4%和5.3%,其他形式出去的占3.9%。调查显示,外出劳动力的第一份工作由熟人介绍的占41.1%,自找的占40.8%,劳动力市场找到的占5.3%,其他途径找到的占12.5%,可见,农村劳动力外出就业基本是自发的,组织化程度很低。

不同经济类型地区劳动力流动呈现不同程度的双向性及互补性。主要是欠发达地区向发达地区流动。如安徽省金寨县是贫困县,1999年农民人均收入520元(不包括打工收入),4.4万人出外打工,1000多人到县城就业。经济发展水平相当高的广东省东莞、中山、顺德等市在吸纳大量外地劳动力的同时,也有一定数量的人流向外地。并不是以解决就业为目标,而是追求更高收入,更适合自己的发展,这部分外出劳动力多数从事较高层次的商贸管理活动。有些还带资金、技术到不发达地区投资办企业。1999年四川省外出打工的500多万人,年内

汇回 110 亿元现款,随身带回的达 60 多亿元。1999 年湖南省劳务收入 100 多亿元,贵州省劳务收入 30 多亿元,而省里一年得到的扶贫资金和贷款仅 5 亿元。江西省一个劳动力外出打工的年收入约 5000 元,相当于当地人均收入的 3~10 倍。

(3) 治理抑扬

中国人多地少,据国家统计局 1999 年统计数字,全国实有耕地面积 14.2 亿亩,人均耕地 1.2 亩,仅为世界平均水平的 1/4。全国 1/3 的省、市人均耕地不足 1 亩。广东、福建、浙江等省人均耕地 0.6 亩以下。80 年代中、后期以来一部分农村剩余劳动力逐步转移到第二、三产业,但尚有近 1 亿多待转移。预计农村剩余劳动力在城市乡镇、地区之间的猛烈流动还将持续 10 年或更长一段时间。这一过程的新趋势是:

农业新增劳动力不断增长,农村新增人口总量亦在继续增加。人口压力将主要表现为劳动力流动压力,预计 1999~2010 年农村平均新增劳动力 8000 万人左右。

随着现代化与规模经营的发展,农业对农业劳动力的需求不断下降。预计 2000 年中国农业劳动力可能下降为社会总劳动力的 45% 左右,2010 年可能下降到 30% 左右。乡镇企业由于技术进步不断加快,经营管理水平不断提高,吸纳农业剩余劳动力的能力也将明显下降。据统计,1978~1984 年乡镇企业总产值平均每增长 1% 带来就业增长为 0.75%,但以后即逐步下降,1999 年已降低为 0.15%。

对劳动力的需求结构有新变化。近年来,各大城市根据经济发展的实际需要逐渐推进产业结构由劳动密集型向资金密集型、技术密集型、高附加值产业型及国际贸易和国际金融服务业型的转变。许多省会城市按城市发展方向和城市模式进行规范,对于流动劳动力在结构和数量上的需求都发生变化,对于劳动力素质的要求不断有所提高。

随着现代企业制度与社会保障制度的建立和实行,公有制企业中的冗员和富余人员被剥离下岗,由隐性失业转为显性失业。估计城市中的富余人员将超过 1000 万,连同待业人员和新增劳动人口,城市失业率将大大突破 4% 的控制指标。这些人同“农民工”竞争城市就业机会时,由于受到现行户籍及劳动制度一定程度的保护农民工的就业难度明显增加,除部分文化素质较高和有一定专业技能的人可找到适宜工作外,不少人只能从事城市人不愿干的脏、累、苦、险之类的工作。正如一位在北京打工的人说:外地人没有与城里人平等竞争的条件,北京

人不愿干的活我们干,不愿赚的钱我们赚,需要我们付出双倍的吃苦耐劳精神。

人口流动和就业剩余劳动力继续向外转移是不可逆转的大趋势,而城市就业机会和包容量有限。应妥善解决这一对矛盾。

大力拓宽农村就业门路,促进中长期农村城市化建设,以实现农业剩余劳动力在本地区产业内部和产业间转移消化,促进农村剩余劳动力的就地转业。

续继拓展农业的深度和广度,加快从以种植业为主向多种经营为主的结构调整,增加农村劳动力就业容量。农村人口流向城市,走人口城市化道路是解决农村剩余劳动力的重要途径,但不是唯一途径。据有关资料显示^①,我国目前还有宜农荒地 3300 万公顷,可开垦耕地的有 1300 万公顷,可利用的荒山荒坡 1.3 亿多公顷,可改良利用的草地 3.1 亿多公顷,可开垦的沙荒地 6600 多万公顷,内陆水域 1700 多万公顷,滩涂 350 多万公顷。上述面积的总和相当于我国现有耕地面积的 6 倍,土地资源大有潜力可挖。因此要大力发展林、牧、副、渔业,向广义的大农业进军。同时,国家应在农产品价格、农业投入等方面制定进一步优惠政策措施,引导农村劳动力向农业的深度和广度进军。实践证明,搞好农业综合开发,可吸纳相当部分的剩余劳动力。

加快小城镇建设,进一步发展乡镇企业。乡村城市化是中国人口城市化的主渠道。全国有县城 2200 个,人口规模多为 3~5 万人。全国约有 5 万多个农村小集镇。其中建制镇 1.5 万个,建制镇的平均人口规模大约 2000 人左右。到本世纪末,建制镇可发展到 2 万个,每镇人口扩大到 4000 人,可多安排 5000 万人进集镇。因此应高度重视县城和农村小集镇建设,促进乡镇企业、工业小区向小集镇集中,选择中心城镇作为农村工业的集中地,并改善这些城镇的投资环境,制订相应政策,鼓励和吸引逐步富裕的农民到小集镇定居和务工经商,积极建设“农民城”。使农民城、小集镇成为农村未来经济发展的新增长点和吸纳、消融农村剩余劳动力的基地。同时,还应利用各地近年兴起的“乡镇经济开发小区”建设热,使乡镇建设与小城镇建设实现新的突破。在小区建设中,应鼓励乡镇企业与城市企业、乡镇企业与乡镇企业、乡镇企业与外商企业实行跨所有制、跨单位或跨区域的联合,实现生产要素的优化重组,促进区域经济

^① 万宝瑞:《中国农业发展的前景和政策》,《中国农村经济》1997 年第 1 期

持续稳定发展。

做好流动人口的管理,促进农村劳动力有序流动。流动人口已成为现代城市管理的大问题,一定数量和较高素质的流动人口,既是一个大都市开放程度和内在活力的目标,也是大都市经济不断发展,社会不断进步的人力资源条件。目前,我国各大城市发展所面临的突出问题是,大量外地民工和流动人口持续进入城市加剧了交通超负荷运行和引发市容、环卫、治安等许多城市问题。不少外地民工聚集于火车站、汽车站、高架桥、建筑工地以及城郊结合部等弱控地带,形成流动人口的"强行寄居带",进而造成市区违章建筑及"脏、乱、差"现象,市区违法犯罪率时有上升。然而,对待流动人口不能单纯依靠行政手段,到处堵、整、压,而要从经济开放和资源流动的角度去分析流动人口对增强城市经济发展活力,提高城市运行效率所带来的巨大促进作用,制订符合实际政策措施,使人口流动和劳动力转移走上正常有序轨道。

当前,在流动人口治理模式上有抑有扬,不乏成功经验值得借鉴。一些沿海城市出台务实的政策、法规来吸引、规范流动人口。如深圳、上海等地对流动人口中的特殊专业人才、技工及带有资金、项目的人员给予明确务实的优惠政策,鼓励在当地购房落户、投资办企业、参与城市建设。

农业劳动力的转移不应以牺牲农业作代价,应该在稳定粮食生产的基础上,实现农村劳动力的合理转移和流动。对土地的管理,应正确理解中央关于土地承包期 30 年不变的规定精神,建立健全正常的土地管理制度,提倡土地有偿转让和规模经营。对丢荒和征而不用的土地,要采取经济和行政手段限期复耕。对长期从事第二、三产业经营,无暇顾及土地的要及时妥善做好转包工作。在充分尊重群众意愿的前提下,由集体收回重新发包。

建立健全劳务市场,进一步完善和发展劳务中介组织这个薄弱环节。据调查,1999 年外出劳动力所在地的有关部门提供劳务服务机构的仅占 1.8%,流入地基本没有提供服务项目。现有的劳务中介组织数量少,有的收费偏高且服务质量差。用人单位也往往从劳动力使用的角度考虑,只管其出力干活和收入,不问业余生活和劳工权益。随着劳动力流动队伍不断扩大,建立健全劳务市场显得十分迫切。应进一步发展和培育劳动力市场,鼓励各种社会团体组织积极参与推动劳动力合理规范有序地转移和流动。劳务中介组织不以应当营利为目的。劳务中介在组织劳动力引进、交流的同时要做好劳工安全、管理、法制教育及保护劳工合法权益

等工作。

人口流动和劳动力转移应走多层次、多元化复合吸纳的道路,即以农村内部充分吸纳为主,以城市吸纳为辅,以跨区域流动转移为调节,慎重开拓国际转移新门路,促使人口流动和劳动力转移健康、有序进行。

2、城市化进程

(1)城市化起伏

经济均衡发展离不开市场化。在经济发展过程中,劳动力、资本、技术等要素不断从传统产业向现代产业转移,在空间上则不断向区位条件相对优越的地点聚集,这种区域经济中先进生产力和人口的集聚现象是城市化的根本动力。而当城市形成之后,它又将在区域经济中发挥经济、政治、文化、商贸、金融、信息中心等方面的功能,对区域经济发展起到带动和辐射作用。通过城市的优先发展带动区域经济和社会发展是工业化的国际经验。近代以来,工业化带动城市化,城市发展带动区域发展,构成了各国经济和社会发展的一大特征。城市化水平的高低已经成为衡量一个国家和地区现代化程度的重要标志之一。

改革开放以来,我国在城市化方面有了较大进展。但由于政策因素等原因,从总体看,城市化水平仍严重滞后于工业化和经济发展水平。这同时也意味着,在未来一个时期内城市化还将有一个大发展,加速城市化的进程应成为区域经济发展的战略重点之一。

建国以来,中国的城市化进程主要分为两个阶段:即改革开放前后。改革开放前,中国城市化进程非常缓慢。1949~1978年的30年间,城市化水平^①仅由10.64%提高到17.92%,年均增长不足0.25个百分点。城市人口的增长主要以自然增长为主,占城市增加人口的70%左右^②。这一阶段的高度集权计划经济体制决定了城市化的发展与政府行为密切相关。由于这一阶段中国政治动荡、经济大起大落,城市化进程蜿蜒曲折。中国城市化的这段曲折历程可分三个时期。

1949~1957年,城市化健康发展时期。一方面,政治的稳定和社会的安宁使原先受战争

① 城市化水平为市镇人口占总人口的比重

② 陈锦华:《第八个五年计划中国经济和社会发展报告》,中国物价出版社,1996,P179

影响迁往农村的人口陆续返回城市；另一方面，“一五”计划期间确定的国家重点工程陆续上马，新建和扩建了一大批重点城市，同时吸收了大批农民进城镇和工矿就业，使得城镇人口增长较快。城镇人口由1949年的5765万人增加到1957年的9949万人，年均增加523万人；城市化水平由10.64%提高到15.39%，年均增长0.6个百分点。

1958~1960年，城市化过度发展时期。这是“大跃进”时期，经济建设急于求成的指导思想和主观随意的工作方法使得大批与国力不符的工业项目盲目上马，农村人口爆炸性涌入城市。3年时间内，城市人口猛增3124万人，其中约有2000多万人由农村迁往城市的。城市总人口达到13073万人，城市化水平达到了19.75%，年均增长约1.45个百分点。这种城市化发展速度举世罕见。

中国城市人口及占全部人口的比重

年 份	市镇总人口		年 份	市镇总人口	
	人口数(万人)	比重(%)		人口数(万人)	比重(%)
1949年	5765	10.64	1978年	17245	17.92
1957年	9949	15.39	1981年	20171	20.16
1960年	13074	19.75	1984年	24017	23.01
1963年	11646	16.84	1988年	29601	25.81
1965年	13045	17.98	1991年	30543	26.37
1972年	14935	17.13	1994年	34301	28.62
1976年	16341	17.44	1995年	34174	29.04

1961~1978年，城市化反向发展时期。在这一时期中，经济发展的徘徊和停滞使得城市化进程严重受阻。其中在1961~1963年的国民经济调整时期，一方面一大批国有项目关停、缓建，另一方面农业难以支撑庞大城市人口的粮食消费，大批城市人口被动员迁回农村。3年间由城市迁回农村的人口约2000万，城市总人口降到11646万人。城市化水平也由1960年的19.75%降到1963年的16.84%，年均降低近1个百分点。1964~1965年，国民经济发展有所

好转,城镇人口数量回升到 13045 万人,城市化水平略有提高,达到 17.98%。1966~1976 年的"文化大革命"使国民经济处于瘫痪状态,城市化进程再次受阻。其间城市人口第二次向农村倒流,约有 3000 多万^①城市青年、干部和知识分子及其家属从城市迁往农村。城市化水平从 1965 年的 17.98%降到 1976 年的 17.44%。其中 1972 年曾下降 17.13%。1977 年拨乱反正以后,这种反向城市化的趋势得到遏制。1978 年,城市化水平回升到 17.92%,城市人口为 17245 万人。

中国改革开放前城市化进程具有明显计划经济特征。首先,人口在城乡和地域之间的迁移具有明显的政策、政治因素特征。如"大跃进"时期的农民大量进城,三年自然灾害时期的大规模返乡,"文革"时期的知青插队和干部下放等等,都是政府政策和政治运动的产物。第二,60 年代以来实行的反城市化人口政策对农村人口进入城市进行了严格控制。第三,工业发展游离于农村经济之外,形成城乡壁垒,如三线建设的工业布局。第四,由于农村非农产业的发展受到限制,从而小城镇的内生发展也受到限制。由于这些原因,改革开放前城市化的发展与区域经济的发展缺乏内在联系,城市在区域经中不能发挥增长中心的作用,区域经济发展和城市发展均缺乏内在活力。

1979 年以来,中国实行对外开放和对内搞活的经济政策,并逐步由高度集权的计划经济体制向社会主义市场经济体制转轨,城市化进程明显加快。到 1999 年,中国城市人口已达到 41000 万人,达 1978 年的 17245 万人的 1.5 倍。城市化水平也由 1987 年 17.92%上升到 1999 年的 35%,年均提高 0.65 个百分点。改革开放以来,我国城市化进程与经济发展过程基本一致,呈现出明显的阶段性。

1979~1988 年,国民经济恢复并快速增长,城市化进入加速发展期。这一时期,国内生产总值年均增长 8.72%,城市化水平达到 25.81%,年均提高 7.89 个百分点。其中 1979~1981 年经济恢复和人口返城(插队知青、下放干部等)、升学(恢复高考)高峰期,城市化水平年均提高 0.80 个百分点;1981~1984 年,以农村经济发展为标志的快速增长时期,城市化水平年均提高 0.95 个百分点;1985~1988 年,城市经济体制改革步伐加快,农村经济发展进入徘徊阶

① 谢文蕙、邓卫:《城市经济学》,清华大学出版社,1996,P75

段,城市化水平年均提高 0.70 个百分点。

1989~1991 年,国民经济治理整顿,城乡经济发展低落,城市化进入徘徊期。这一时期国民生产总值年均增长 5.68%,城市化水平为 26.37%,年均增长仅 0.17 个百分点,城市化进程明显减缓。

1992 年以来,国民经济开始新一轮高速增长,城市化进程再次加快。1992~1999 年,国民生产总值年均增长 12%,城市化水平达到 35%,年均增长 0.67 个百分点。

改革开放以来,中国的宏观经济管理体制逐步由集权式计划经济向市场经济转轨,经济发展和工业化进程开始步入正轨,城市化进程明显加快。但是由于体制转轨时期新旧体制的共同作用,城市化进程也遇到明显的障碍,如城市中就业机会不足、户籍制度等二元化制度对城乡人口的人为隔绝、城市基础设施投入不足等等。消除这些障碍,对中国城市化健康发展具有重大意义。

从区域经济发展角度看,改革开放以来城市在区域经济中的带动和辐射作用逐渐强化,区域经济的发展与城市化的发展相互促进、相互补充。但区域之间经济发展不平衡的现象在城市化方面表现突出。

(2) 轻重缓急

改革开放前,高度中央集权的计划经济体制和城市化进程中的政策与政治因素对不同类型地区的影响程度有所不同。

国家对新、老工业基地的重点建设使一些西部省区具有较高的城市化水平,而人口密集的农业省区,包括东部沿海地区,城市化水平反而普遍较低。1975 年,全国平均城市化水平为 17.37%,北京(62.12%)、天津(67.02%)、上海(57.3%)、辽宁(36.47%)、吉林(32.34%)、黑龙江(36.48%)等老工业基地地区,以及新疆(20.96%)、宁夏(20.73%)、青海(18.67%)等西部省区均高于全国平均水平;河北(11.40%)、河南(11.73%)、湖北(14.47%)、湖南(10.66%)、四川(10.96%)、贵州(11.77%)、云南(11.61%)、江苏(13.15%)、浙江(13.67%)、山东(12.84%)、广东(16.36%)、广西(9.84%)等农业省区和东部沿海省区城市化水平均低于全国平均水平。

重点工业省区和部分沿海省区的城市化进程波动较大,农业省区和内陆省区的城市化进