

绪 言

城市是工业和伴随工业发展而兴起的第三产业的载体。从这个意义上说，近代城市化既是工业化的产物，也是工业化的伴侣。但从另一方面来说，城市由于积聚着第二、三产业，日益显示出它的综合经济功能和社会功能，从而又成为推进工业化的动力中心。显然，城市化与工业化的协同发展，对加速经济和社会发展具有合力的作用。世界上发达国家经过近两个世纪的工业建设和城市建设，工业化与城市化互促共进，使社会从工业化时期进入高度发达的现代化阶段，就证明了这一点。

城市化既然是工业化的伴生物，二者要协同发展，在理论上是不成问题的。然而，在现实生活中事情却不是那么简单。在市场经济条件下城市化往往超前于工业化，使城市的人口容量超过城市的正常承受能力，产生一系列的所谓城市病。在当代的许多发展中国家，这种情形尤为突出。其原因是城乡之间存在着二元结构，乡村地区经济落后，人口增长过快，在城乡比较利益的驱使下，农村人口大量流入城市，而城市缺少足够的就业机会，以致经常集聚着大批失业、半失业人口，造成严重的城乡社会问题。面对这种现实，发展中国家的政府和学术界理所当然地把注意力集中到解决城市失业和复兴乡村的问题上。中国的情况与一般发展中国家有所不同。解放后，为了实现工业化，政府从农业剩余中获得一部分资金去支援工业建设。农业是一个传统部门，劳动生产率低，剩余产品本来就并不多，在人多地少的情况下，农村人均收入水平很低，农村人口离开土地涌向城市的动量同样存在。但是我国当时实行计划经济，城市各部门使用劳动力受到计划控制，在优先发展

重工业的方针指导下，工业部门能够吸收劳动力的数量极其有限，为了防止城市膨胀，农村向城镇的人口迁移受到户籍管理制度的严格限制；而农村在 50 年代中期以后的二十多年中实行了合作化和公社化，劳动力受到集体经济组织的支配，生产、分配、消费由集体统一安排，尽管就业很不充分，但表面上人人可以从集体经济组织得到一个劳动岗位。这样一来，人口流动极少，城乡间几乎成了彼此隔绝的两个世界。因此，在许多发展中国家普遍存在的城市失业大军和随处可见的贫民窟，在中国几乎看不到。发展中国家农村人口纷纷外流的情形，在中国计划经济年代也很少发生，农村显得超常的稳定。中国农村城市化水平从 1954 年的 15.35% 只上升到 1978 年的 17.92%（《中华人民共和国人口统计资料汇编（1949—1985）》），24 年中只提高 2.57 个百分点，平均每年上升幅度还不到 0.11 个百分点，城市化速度之慢达到了难以置信的地步。显然，这是牺牲效率换取稳定的结果，它使得我国经济发展水平和城市化程度与世界发达国家甚至相当一部分发展中国家差距越拉越大。这种局面当然是不能持久的。

1978 年党的十一届三中全会吹响了改革开放的进军号，城市化的问题引起了政府有关部门的重视，国家科委还曾把城市化问题列入“七五”规划中的“技术进步与经济发展研究计划”之内，委托城乡建设环境保护部组织研究。由于受到计划经济体制的长期影响，城市经济体制转换的矛盾较多，激活经济的机制不容易在短时间内形成，城市经济实力和效率远没有达到足以顺利吸收不断转移出来的农村剩余劳动力的程度。而农村人地矛盾日益尖锐，剩余劳动力越来越多，摆脱贫困的愿望越来越强烈，在集体经济组织内逐步积累起来的微小的资金，迅速转向乡镇企业、村办企业和家庭经营的非农产业，有效地实现了部分农业劳动力的非农转移。在这种情况下，学术界的注意力自然而然地集中到了中国城市化道路的问题上。

但是中国城市化的问题是复杂的，被 20 多年的计划经济和

用行政手段管理经济的体制扭曲了的城市化现象，不仅有个城市化道路问题，还有若干未引起人们关注的重大问题，城市化的区域发展问题便是其中的一个。城市化是以工业化为基础的，而工业的发展讲求区位，在工业化的初期，工业总是从区位条件最有利的区域首先兴起的。我国的东部自然条件好，农业发达，劳动力充裕，原始资金较容易积累。同时水陆交通便捷，海港众多，也容易进入国内和国际市场。正因为这样，这个区域资本主义萌芽较早，近代工业也以此为发祥地。到新中国成立，东部地区已具有一定的工业基础，并且拥有一批人口以百万计的大城市。在经济脆弱的中国，这是一笔巨大的财富，我国的社会主义建设理应利用这里已经形成的优势 以此为基地 加快发展速度 不断增加积累 作为发展全国经济的龙头与后盾。但是，事实却不是这样，还在第一个五年计划时期，为了平衡布局工业，也为了备战，就把生产力布局的重点转向了内地，尽管当时也提出利用沿海原有基础的要求，但基本出发点是要改变历史遗留下来的“不合理”工业布局，因而对沿海地区主要是利用而不是大力发展。实行重点发展内地的平衡布局工业的方针和 1964—1972 年强调加强三线建设的方针，固然在内地建立起了一大批骨干企业，特别是重工业企业，大大改变了工业偏集沿海的格局，但从宏观经济效益来说，却失去了积累更多资金的机会。历史证明，这一政策，与以效率换稳定一样，实际上是以效率换地区公平，结果使城市化的区域发展发生扭曲。到 70 年代中期，全国存在着的某些区域经济基础与城市化水平倒置，区域经济贡献与城市居民生活质量不相匹配，区域经济优势变为经济劣势，乡村劳动力大量拥塞等等现象都暴露了出来。改革开放以后，随着经济发展战略和资金重点投向的转变，这种状况有所改变，区位优势对经济和城镇成长的作用日益显著，在综合经济优势强的区域，城乡第二、三产业以强劲的势头发展。但是由于城镇特别是城市 在投资、土地使用、户口管理、住房供给等政策上还没有向乡村人口开放 造成乡村地区非农转化人口的堆积 较发达地区

的情况尤为突出，城市化水平的提高在很大程度上只是市镇建制标准放宽和市镇人口统计范围扩展的结果。所有这些现象说明城市化和城市化区域发展的正常机制还没有完全形成，如果不进行实证性的比较研究，就难以真正认识中国城市化区域发展问题的症结所在，就会在区域经济布局和人口再分布（城市化）决策上产生忽视宏观经济效益和社会效益的倾向。

有鉴于此，我们于 1988 年提出了对中国不同区域城市化状况进行比较研究的设想，经过反复酝酿，形成了以“中国现阶段不同区域城市化的调查和比较研究”为题的课题设计方案，在国家教委的组织与争取下，得到了联合国人口活动基金、联合国技术合作促进发展部和我国对外经济贸易部的认可，被接受为由联合国人口活动基金援助的“大学人口学研究”（CPR 91 P04）项目的十大课题之一，并且列入了国家教委社会科学“八五”重点研究项目计划。

对这样一个课题的研究，我们的目标是要在城市化区域发展问题上通过实证分析和理论研究为国家计划部门、城市建设部门和各省区领导机关提供决策的科学依据。因此，在研究方略上主要是围绕这一目标，在纷繁的城市化区域发展现象中把握两大类问题：一类是区域城市化与区域经济发展的协调性问题；另一类是区域不同发展条件下的城市化模式问题。

关于区域城市化与区域经济发展协调关系的研究，我们剖析了四个方面的问题：一是从区域城市化水平应该与经济发展水平相匹配的基点出发，对各省区城市化水平与经济发展水平的协调性进行相关分析。二是从区域城市化速度应该与经济增长速度相合拍的要求出发，对各省区城市化速度与经济增长速度进行弹性分析。三是从城市居民生活质量应该随着城市化水平提高而提高的判断出发，对不同省区的城市人口增长与居民生活质量变动的关系进行比较分析。四是在非农化不能直接体现为城市化的情况下，对不同省区城镇化隐性发展的状况作出比较分析。

关于区域不同发展条件下城市化模式的研究，我们考察了在计划经济体制向市场经济体制转变过程中，经济发展快、城市化势头强的地区城市化发展的若干模式或格局，也考察了工矿地区和农业地区的城市和非农化的特点的问题，在此基础上筛选了七个典型对现阶段的城市化模式（格局）进行解剖。这七个典型，一是以上海为代表的大都市地区城市化的阶段性模式。这是一个总体上仍以人口集中为主，局部开始扩散的从集中城市化向郊区城市化转变的初始形态的类型。二是以天津静海为代表的大都市远郊城市化模式，反映了地处大都市郊县，但尚未强烈显露都市扩散效应的区域的非农化与城市化格局。三是以珠江三角洲为代表的、以外向型经济为动力的乡村城市化模式。四是以苏南为代表的、以乡镇企业发展为动力的乡村城市化模式。五是以温州地区为代表的、以第二、三产业个体经营为契机的乡村城市化模式。六是以抚顺为代表的为避免工矿城市从上升、鼎盛趋向衰落的城市建设和发展模式。七是以欠发达地区农业县为代表的乡村非农化格局。这种格局分布很广，从现有资料条件出发，选取了陕北的洛川。

在上述两大类问题实证研究的基础上，我们认为，在中国城市化区域发展所走过的历史道路和未来取向的问题上，还有一些基本问题需要探讨。诸如：需要对建国以来的城市化进行回顾和评估；需要对改革开放前后两种经济体制下投资的区域指向所产生的不同城市化效应作出分析；需要对全国未来城市化从“发展极”地区向一般地区推进的战略措施进行探索；需要对各省区如何按照各自的条件和特点，扬长避短、因地制宜地推动经济发展和城市化，提出建设性的意见；也需要对各地不同程度地存在的“隐性城市化”现象的形成机理和未来趋势作出估计。对于这样一些基本问题，要在大量数据的支持下，力求作出有科学根据的理论概括。

这样处理的结果构成了此项研究报告的三大篇内容即：一、中国城市化区域发展的基本问题；二、改革开放以来省区城市化进

程比较研究 三、不同类型区域的城市化考察。

在三篇内容中，第二篇是我们提出这个课题的初衷所在，因而也是此项研究的基础。在该篇的研究中，有三个先行性的问题需要先期解决：

第一，城市化区域比较的人口统计标准和区域单元。由于我国现行人口统计口径中没有“城镇人口”这个统计项目，只有“市镇人口”和“市镇非农业人口”两项，用这两项数据来衡量城镇化水平，前者失之过高，后者失之过低。为了有个较为客观的区域间可比的城镇人口和城镇化水平的统计标准，我们用“直接调整法”调整了现行的两种口径的城镇人口统计数据，并用“特征比度量法”计算了不同区域以非农化特征为依据的城市化率，基本克服了城市化可比人口标准这一老大难的问题。至于城市化区域比较的区域单元，可以有各种选择，它决定于研究目标。第二篇的研究既然旨在考察全国不同地区城市化与经济协调状况，发现问题，求得改善，这就必须在视野上要能统览全国，在措置上要有行政的可操作性。因此，区域比较单元以省区、省、自治区和直辖市最为适宜。省区是全国一级行政区划单元，有较高的行政地位和较完整的经济体系，有协调某些重大政策措施的权力和较强的经济能力，而且建制稳定，资料连贯，可比性好，反映区域差异的灵敏度高，研究成果容易体现有较强的可操作性。

第二，城市化区域比较的数据。对于各省区城市化水平与经济发展水平关系的比较研究，各省区城市化速度与经济发展速度关系的比较研究，所需数据基本上可以从现有的统计资料得到满足。但是，不同省区城市居民生活质量与城市化水平提高的协调关系，以及隐性城市化状况的数据，难以得到现成的统计资料，不得不组织大规模的调查。关于各省区城市居民生活质量变动的调查，我们设计了 19 项指标，对各省区进行首三位城市（直辖市与边远省区为 1 至 2 个，共 78 个市）进行 1980 年至 1990 年的数据调查，结果各市的调查数据缺项很多，所缺项目又互不一致，而且同

一项目的口径多有出入，以致无法汇总。不得已转用近几年《中国城市统计年鉴》中 74 个城市的资料，尽管它们的统计年限短，而且在各省区的分布不平衡，指标项目较少，数字缺项也多，所幸口径尚称一致，还可将就使用。关于隐性城市化调查，我们除了利用各省区面上资料外，设计了入户调查问卷，共三千份，分配在全国六大区各一个县的两个乡镇进行调查，所得资料有较好的使用价值。通过这些努力，基本上克服了该篇研究工作的资料困难。

第三，城市化与经济发展协调性与城市人口增长、城市居民生活质量协调性的衡量尺度。这是该篇研究至关重要的问题，也是理论上难度最大的问题，对城市化水平与经济发展水平之间协调性区域比较的衡量尺度，我们设想各省区城市化水平与主要经济指标回归方程的拟合曲线可以作为衡量某一省区城市化水平与经济发展水平的基线。城市化速度与经济速度之间协调性区域比较，可以以城镇人口—经济增长动态模型为基础，用城镇人口弹性、城镇结构弹性、城镇化收入弹性、城镇化收入减损弹性去衡量。至于城市居民生活质量与城市人口增长协调性的区域比较，则可以通过设计城市居民生活质量指标体系和综合指标值，求得全国的平均值，去衡量不同省区在这方面的协调程度。当然，在我国区域经济效益长期低下，城市化滞后，城市建设上重生产轻生活，“骨头”与“肉”的关系长期没有处理好的情况下，全国平均值未必是衡量各省区城市化与经济发展协调程度的理想值，但是在没有找到更科学的比较方法之前，不妨采取这些办法使此项研究画上句号。

总起来说，本课题的研究比较系统提供了全国以省区为单位的城市化比较研究材料；在前人零散研究的基础上比较深入地总结了多种区域类型的城市化和非农化的典型模式；就城市化区域发展的若干基本问题在实证研究的基础上作了一些理论上的提炼；同时也在一些城市化区域比较研究方法论问题上作了必要的探索。这一研究，大部分内容前人还不曾涉及，可以说是第一次集中地提出。惟其因为是初次，多少带有尝试的性质，理论上和方法

上还有许多不成熟的地方，甚至可能存在一些错误。我们把这项研究成果献给学术界的同行和广大读者，无非是在这一领域的学术活动中留下一个脚印而已。

第一篇 中国城市化区域发展的基本问题

在一个国家里，区域城市化比全国城市化还要多一层制约因素，那就是各个区域的城市化除了受全国的和区域的发展历史和其它发展条件的制约外，还可能受到政府的区域发展战略和政策的干预。政府可以从全国国土开发的全局利益出发，制定工业再分布的方针、政策和规划，去调控不同区域经济发展的方向、规模速度、空间布局和城镇发展的规模与布局。这样，在一个时期内可能出现区域间包括城市化在内的发展水平差异的消长。这种情况发达国家有，发展中国家也有；资本主义国家有，社会主义国家也有。例如，巴西政府为了开发内陆地区，1960 年把首都从里约热内卢迁往巴西利亚，促进了这个地区的加速发展。日本政府为了改变北海道的落后状况，制定了开发计划，使这个地区的发展水平有较大的提高。在诸如此类的做法中，所不同的是，有的是在全国经济高度发达后有足够的实力兼顾地区平衡，由政府 and 民间力量共同推进的；有的是在经济尚不发达的情况下由政府组织实施的；有的是顺应空间发展趋势，政府以政策诱导的；有的则是政府根据平衡发展目标大规模开发落后地区的。不同国家、不同时期有不同做法，其利弊得失也各不相同。

我国 1949 年以来的 40 多年中，前二三十年是在工业平衡布局方针指导和对地缘政治环境压力感应下，采取强化内陆地区和落后地区工业建设的发展战略，后十年则是在效益和市场导向占支配地位，国际环境相对宽松的情况下，采取投资重心回归，强化沿海优势地区建设的发展战略。前后两段时间用不同的标准去衡量，同样也是有得有失。但是，从区域经济学的角度来看，前半段

的做法牵制了最有区位优势、最具资金积累潜力的沿海地区的发展，使它失去了重要的发展机遇，从而影响全国经济实力的增强，反过来也削弱了提供支持内地开发资金的能力。类似的问题同样也存在于城市化方面。投资重点内移时期，内陆重点建设地区城市人口增多，城市化水平有所提高，但是城市功能并不完善，人口集聚与经济互动的相互作用也不强。有的选址在农业区域的重点企业及其附属单位，甚至完全是一种植入型的现代部门，与周围环境构成典型的二元经济。反过来，沿海地区由于抽调资金支援内地建设，多数城市得不到应有的发展，城市现代综合功能衰退，对区域工业化、城市化的中心作用大大降低，从而大大削弱以至失去了全国“发展极”的作用。

本篇的目的就是要对在重点内移发展战略时期产生和演进的，在经济体制转换、发展的战略重点东移的时期仍有待改善的城市化区域发展若干问题中的几个基本问题加以分析、评述和讨论，使我国的城市化及其区域发展从困境中走出来，循着客观的经济社会发展规律，走上顺利发展的道路。本着这一目的，本篇将循着这样的思路展开：首先是回顾和评述中国 1949 年以来的人口城市化和城市化政策，接着是分析均衡与非均衡区域发展政策及其城市化效应，随后从理论上提出非平衡、倾斜式经济和城市化的空间发展战略，以及在全国总体空间发展战略基础上因地制宜推进省区城市化的理论构想。最后对现行统计口径无法包容而又有探讨必要的隐性城市化问题，从形成机理、区域差异到发展前景，提出框架性的讨论。

关于中国 1949 年以来的人口城市化和城市化政策。主要是沿着建国以来政策与体制变迁的线索，讨论我国的人口城市化政策及这些政策产生的基础。对 1978 年以前，着重分析了计划经济体制下与限制人口迁移和城市化有关的政策体系，揭示了主要矛盾在于推行优先发展重工业的政策和农业必须支付工业发展的费用 为了保证农业能够为工业化“纳贡”引出了一系列严格控制乡

村人口向城镇迁移的政策，其结果是城乡差别的扩大、农业剩余劳力的大量积聚和城市经济繁荣受到损害。对 1979 年以后着重从农村经济改革促使农村剩余劳动力的产生和乡镇企业的发展，城市体制改革促进城市化政策改变两个方面出发，分析了农村剩余劳动力转移和城市化的进展，以及所遇到的农村传统的人口再生产方式与城市企业资源约束型就业方式并存的两难局面，而这种局面要通过制度创新去解决。这一点 1992 年以后已经有了好的开端。此外，这一章还涉猎了区域间要素流动的政策与区域人口城市化的差异，并对未来发展的政策选择提出了意见。

关于均衡与非均衡区域发展政策与城市化效应。以建国以来我国区域发展政策的两次战略性转变为主线，重点研究了两个方面的城市化区域发展问题。一是两种不同区域发展政策下城市化区域结构的变化。研究中把城市化区域结构的变化同投资的区域指向与相应的工业化区域结构的变化联系起来，用直接数据和用回归分析、弹性分析等统计分析方法揭示其间的关系，发现投资、工业化与城市化三者之间在均衡的区域发展政策之下极不和谐，而在非均衡的区域发展政策时期则彼此起着互促共进的作用。鉴于这种状况，提出了在工业化初期要让“发展极”有个极化增长的时间，在此基础上考虑效率优先，兼顾空间平等的见解。二是设定了六项指标，对现阶段各省区和三大地区的城市效率进行了计算和排序，显示了东部城市效率高于中、西部，而西部又略高于中部的特点。据此，从区域城市化对区域城市效率依存性的观点出发，指出了省区间城市化速度发生变异以及人口跨省区、跨地带再分布的前景。

关于非平衡、倾斜式经济和城市化空间发展战略。首先引入国外在实证分析基础上提出的空间发展由不平衡到相对平衡的理论模型，主要是“收束假说”和“增长极”理论，说明一国内部发达地区与落后地区的差别先扩大后缩小是正常的过程和必然的趋势。联系我国城市化发展的区域基础和空间差异，明确指出东部沿海

地区既是我国经济发展的“黄金海岸”，也是我国城市化空间推进与发展的南北基轴和优势地带。要非平衡、倾斜式地发展沿海的经济和城市化，同时加紧开发长江沿岸地带，以沿海和长江沿岸为南北向和东西向的两大发展基轴，构成“T”字形的优势发展地带。在此基础上利用陆上一、二级交通轴线逐步向中、西部内陆地区推进，辐射和带动中、西部内陆地区经济和城市化的发展，以缩小中、西部内陆地区与东部沿海发达地区之间的差距，实现全国城市化和经济更有效的推进，并趋向平衡的发展。

关于因地制宜推进省区城市化。就全国而论，固然需要有全局性的与经济发展空间战略相联系的城市化空间发展战略，但不能因此而与省区的城市化发展对立起来。中国大陆有 30 个省级行政区，其人口规模成百上千万乃至上亿人不等，各自根据省情、区情、市情推动经济和城市化的发展，不论从实践上还是从理论上说，都是必要的。因此，本篇安排了专章，对省区城市化问题进行定性定量相结合的研究。先从省区城市化水平、速度、城市人口规模结构以及城市性质职能诸方面与经济发展的关系进行数理统计分析，取得实证材料，掌握城市化与经济发展的协调程度，为各省区恰如其分地推进城市化提供数量上的证据，进而就省区城市化的水平、速度的变化，城市规模结构的变动，城市人口行业结构的变动，城市人口空间分布的变动，以及城市化发展的平衡性与不平衡性的相互转化的问题等，进行探讨，作出理论概括，为既积极又适度地推进省区城市化的发展提供科学依据。

关于隐性城市化的形成机理、区域差异与发展前景。着重分析了四个方面的问题：一是有关隐性城市化的概念。鉴于隐性城市化概念是由本课题首次提出的，有必要就其背景、定义和度量方法进行交代。二是隐性城市化的形成机理。我们认为主要是四个方面因素的共同作用，即（1）人地矛盾和农村单一的产业结构；（2）资本排斥劳动的城市工业化道路；（3）二元社会结构对乡村—城镇人口迁移的限制；（4）“就地转移”的农村工业化道路。三是隐性城

市化的区域差异及其利弊得失。在这方面同时利用课题组在全国六大区所作的抽样调查资料和政府公布的统计资料，用定量方法对全国各省区的隐性城市化程度作了度量和分类，发现了其区域差异比显性城市化的区域差异更为显著的特点。隐性城市化有利有弊，不论其利弊如何，它的存在是现阶段我国城市化过程中的必然，但决不是一种固定模式。四是隐性城市化的前景展望。在指出近期仍有存在根据的同时，对这种事实上的“二元城市化”向一元城市化过渡的必然性和先决条件作了初步分析。

第一章 中国 1949 年以来的人口 城市化和城市化政策

在半封建的农业经济基础上建立起来的新中国，自 1949 年以来走了一条独特的计划经济道路和城市化道路。1978 年以前的经济体制限定了城乡间和区域间人口迁移的政策选择；计划经济体制所遗留下来的产业格局和城乡人口分布格局作为初始条件，又在很大程度上限定了中国在市场经济起步过程中城乡人口分布政策的选择范围（范力达、孙少岩，1992）。中国 1949 年以来的这一独特的城市化道路既有其经济的原因，又有其体制的原因。了解中国的社会背景和体制的背景有助于我们理解中国的城市化政策及其产生的根据，有助于理解中国目前的城乡人口再分布格局，并为进一步制定城市化政策和区域发展政策提供依据。

本章沿着建国以来政策与体制变迁的线索，讨论中国的人口城市化政策及这些政策产生的基础。具体分析了 1949—1978 年间人为控制政策形成的过程，1978 年农村经济改革以后农村剩余劳动力的产生和乡镇企业的发展，以及 1984 年城市改革以后城市化政策的改变；讨论了 80 年代末和 90 年代初城市化与农业剩余劳动力转移取得的进展和所遇到的困难，以及 90 年代初改革再度推进，市场经济开始发展，城市化及城市化政策在若干方面发生的一些深刻变化。此外，还讨论了中国区域间要素流动的政策与区域人口城市化的差异。在上述讨论的基础上，最后分析了目前城市化、城乡人口迁移存在的问题和政策的選擇。

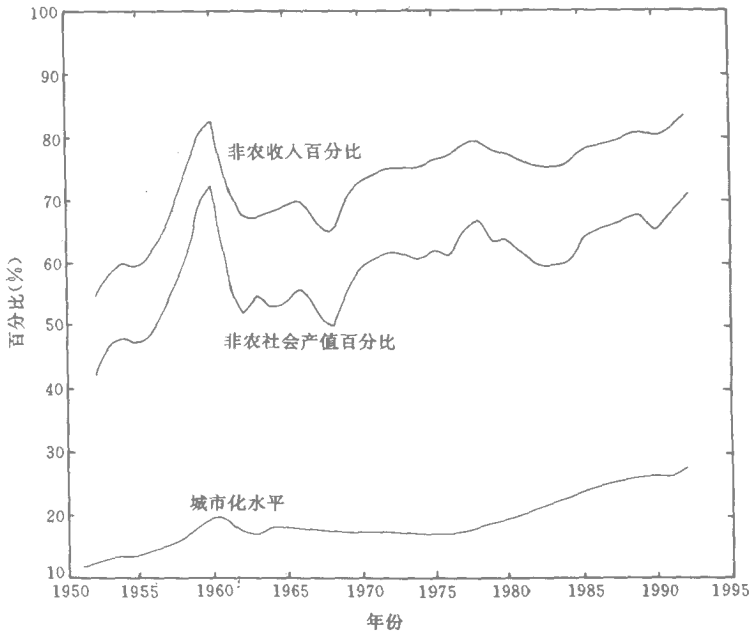
第一节 体制、农业剩余和城市化政策

从 1949 到 1978 年，中国的经济经历了巨大的变化。但中国

在 80 年代以前，并没有像大多数发展中国家那样在实现工业发展的过程中积极地推进城市化进程。城镇人口比重在 1978 年以前的三十几年里仅提高了 7.3 个百分点，从 1949 年的 10.6% 增长到 1978 年的 17.9%（《中国统计年鉴 1993》）。而这几个百分点的增长都是在 50 年代末期以前发生的（见图 1-1）。值得注意的是，中国城镇人口比重的停滞状态是在城乡收入等方面都存在着巨大的差异即所谓农村的“推力”与城市的“拉力”的条件下发生的。如 Buckley(1993) 指出的那样，新古典经济学的框架不能充分地解释社会主义计划经济的城市增长和人口分布过程。追求个人效用 (Utility) 最大化的原则不可能充分地体现在计划经济体制下的人口迁移行为中。很明显，50 年代末到 80 年代初期的人口城市化走了一条人为控制缓慢增长的道路。用一系列的政策人为地控制农村人口向城市迁移成了贯穿于中国建国以来异于其他国家城市化的最大特征。这种人为控制的城市化政策造成了很深的影响，以致改革开放以后，中国经济结构、城乡人口结构以及城市就业等很多方面都存在着尚未解决的问题。虽然人们也认识到了这种人为控制政策所造成的后果，然而三十几年城乡隔离所造成的影响并不能由于某一天这种政策的取消而立即消失。而解决现实问题往往取决于对于产生这些问题根源的理解和认识。本章关心的问题首先是这种政策产生的基础。

一、“纳贡模式”与对城乡间人口迁移的限制

各国在工业化初期都存在着不同程度的从农业转移剩余到工业去循环的现象。而以前苏联为代表的一些国家采取了类似的方式。这些国家在其经济体制建立以后大都采取了首先发展工业的政策，并且大都遵循“生产资料的生产优先发展”的原理，优先发展重工业。为了保证工业的高速发展，大部分农业剩余无偿地转移到了工业。前苏联曾采取了农业必须支付工业和整个国民经济迅速发展费用的方式，并通过征收高额农业税来实现。这一经济模



数据来源：《中国统计年鉴 1993》

图 1-1 中国的产业结构变化和人口城市化：1951—1992

式后来被称为“纳贡模式”(Tribute model)。尽管这种政策实行的初期遇到了很大的阻碍，但集体农庄建立以后，集体化政策和计划经济制度还是使得农业的“剩余”转移到了工业 (Ghatak and Ingersent, 1984)。

在中国建国初期，虽然人们也注意到了当时苏联农业负担过重是其农业下降的主要原因，但苏联在 30 年代工业化所取得的成绩也是事实。人们似乎不怀疑也不容怀疑这种经济政策的长期可行性。因此，中国基本上是效仿了苏联的模式，农业也存在着很强的纳贡倾向。50 年代到 70 年代中国也是走了一条优先发展工业，尤其是优先发展重工业的道路。所不同的是中国主要是通过

工农业商品的价格“剪刀差”把农业剩余转移到了工业中，并且与之相适应地采取了统购统销政策和人民公社制度。

工农业商品价格剪刀差意味着降低农业产品的价格与提高工业产品的价格，即工农业产品的不等价交换。事实上，如果没有政策的控制，孤立的价格政策是难以实行的。因此，从 50 年代中期起政府开始控制对各种农产品的购买与销售，即通过统购统销的行政化政策使这种剪刀差政策得以巩固和制度化。从表 1-1 我们可以看到这种剪刀差在 80 年代以前一直处于很高的水平，农业相对劳动生产率也一直处于很低的水平（见表 1-1）。

人民公社的建立，一方面保证农民能够长期以低价向国家提供农产品，另一方面也减少了分散管理的困难。这样，农民不是自己，而是通过公社的形式把农产品上缴给国家。事实上，如果农民自己拥有土地，哪怕是少量的土地，并有可能扩大其生产规模，创造更多的农业剩余，市场经济的因素就会存在并逐渐增强——行政强制下的剪刀差政策将难以实行。也许就是在这种意义上，中国农村 60 年代末和 70 年代初发起了“割资本主义尾巴”的运动，甚至要取消农民的“自留地”。这里，我们看到了体制限制了政策手段的选择范围。

据统计从 50 年代以来，不包括农业税，仅仅通过工农业产品价格剪刀差的转移形式农业提供给国家的积累一直在整个国家财政收入中占有相当高的比例（见表 1-2）。在中国向工业化迈进的 80 年代末近 2/5 的国家财政收入仍然要靠农业以价格差距的形式提供。

应当承认，中国在建国初期的经济政策是成功的。同苏联 30 年代工业高速发展相类似，中国在 1952—1957 年间的经济增长和工业化速度也是令人瞩目的。这一时期中国实现了经济的高速增长，按可比价格计算的国民收入从 1952 到 1959 年上升了 100% 以上。同时，这一时期的工业也实现了高速发展。从图 1-1 我们可以看到从 1952 到 1960 年，非农业产值占社会总产值的比重从