

学校的理想装备

电子图书·学校专集

校园网上的最佳资源

国情研究第三号报告


内部资料 非卖品

内容提要

第1号国情报告《生存与发展》（1989年），在系统分析中国国情之后，指出中国现代社会存在两个基本矛盾：一是人口过多与资源相对紧缺的矛盾；二是传统农业、农村与现代工业、城市的矛盾。第2号国情报告《开源与节约》（1992年）对前一对矛盾作了专门探讨，提出了解决这一矛盾的基本思路是“建立节约型国民经济体系”和“大力开发人力资源”。本报告将重点探讨后一对矛盾，即以城乡二元结构为基本线索，分析这一矛盾的特殊性、演变过程、体制原因及影响后果，提出解决这一矛盾的基本思路——深化改革促进城乡协调发展。现将第3号国情报告的基本结论和主要观点介绍如下。

基本结论之一——城乡矛盾是中国现代社会的基本矛盾之一

认识中国国情，特别是认识中国现代社会的基本性质和基本矛盾，乃是认识中国现代化发展问题的实质内容，也是确定中国现代化发展战略的理论依据。

中国是一个人口众多、农民占绝大多数、地区发展不平衡的社会主义大国。传统农业与工业化、城市化和现代化的矛盾是中国现代社会的基本矛盾。这一基本矛盾突出表现为城乡二元经济社会结构，表现为城乡居民两大利益集团的矛盾。城乡社会存在明显的差异性和不平等性。二元结构是发展中国家的普遍现象，而我国的二元结构比一般发展中国家尤为突出，具有如下的显著特征：

特征之一，农村人口比重过大，城市化发展严重滞后于工业化进程。80年代以来，中国从低收入水平开始进入下中等收入水平，但农村人口比重远高于下中等收入国家，也高于低收入国家。与其他国家发展过程相反，中国工业化率（工业占GDP比重）比城市化率（城市人口占总人口的比重）高出16个百分点。中国城市化程度低下，大大滞后于相应的发展阶段和工业化水平，这在世界城市化发展史上是不多见的。

特征之二，城乡居民分属两种不同身份待遇的社会，构成不同经济、社会利益集团。如，划分为“非农业人口”与“农业人口”的户籍制度；对农村人口实行“自然就业”，对城市人口实行“统包统配”的就业制度；对城市居民的粮食、蔬菜、肉蛋等销售价格补贴的农副产品供应制度；限制城乡居民通婚后身份改变的婚姻制度等。改革开放以来，以上制度受到市场经济的强烈冲击，但是城乡居民和企业之间的不平等地位、不公正待遇、不公平竞争的制度性特征并没有根本改变。政府的过度干预，即优待和保护城市居民利益，歧视和牺牲乡村居民利益，是上述矛盾的重要根源。

特征之三，城乡经济发展水平悬殊，经济成分差异甚大，呈现发展与体制错位的特殊现象。从经济发展水平看，城乡居民收入水平差距较大，工农业比较劳动生产率甚大，现代化因素及影响作用大为不同，城市优于农村。从经济成分看，城市以国有经济为主，国有企事业单位职工占城镇就业人口比重至今仍占70%；农村以非国有经济为主，非国有经济几乎占农村劳动者总数的百分之百。从经济运行机制看，城市在生产、就业、住宅、社会保障等方面仍保留相当浓厚的计划经济特征；除商品粮和若干大宗农产品之外，农村经济基本面向市场经济。改革以来乡镇企业异军突起，不仅大大促进了

农村工业化和城镇化，而且也大大促进了整个国民经济的市场化和非国有化，为打破以城乡关系相互隔绝的传统计划经济模式，探索城乡关系协调发展的新型市场经济模式提供富有战略意义的发展途径。

基本结论之二——城乡分割造成了城市化滞后、现代化受阻和农村贫困化等多种危害

危害之一，造成城市化滞后，阻碍农村经济结构转换和发展，阻碍农业现代化进程。结果引起国民经济比例失调、工农业结构和城乡人口结构严重错位，形成所谓“工业国家，农业社会”扭曲的经济社会结构，造成农业劳动生产率低。中国经济落后，并不是工业和城市落后，而主要是农业生产率低下，其实质是农业劳动生产率低。目前我国农业大多以家庭小规模经营和手工劳动为基础，尽管土地产出率并不低，但每个劳动力提供的谷物产量分别仅为美国的 1/70、原苏联的 1/6 和巴西的 1/2。

危害之二，国有资源配置的不合理程度加剧，造成资源浪费和经济效益下降。长期以来，国有资源无价或廉价调拨给城市，资金集中于城市，重点保城市、保国有企业，并通过工农剪刀差剥夺农村。结果一方面造成农村资金缺乏，人地矛盾激化，农业生产水平落后，农民收入低；另一方面，城市企业，尤其是国有企业经济效益低下，缺乏竞争机制，造成资源和资金的大量浪费。乡镇企业发展的实质，是对城乡资源和经济利益的再分配，农村通过发展乡镇企业虽拿回被城市工业剥夺去的一部分剪刀差，但仍是城乡分割的产物。近两年的“圈地运动”和开发区热，一些城市房地产企业（包括外资）通过“征用”土地，“协议”转让土地等形式圈占大量土地，而获取高额利润。这是在新形势下剥夺农民和蚕食农村的一种形式。

危害之三，阻碍农村剩余劳动力转移与城乡人口的流动。直到目前为止，城市招工、招干、子女上学仍以本地户口为重要条件。农村大量优秀人才，限于户口约束和城乡壁垒，不能选择适合其所长的部门和职业。在计划体制下，农村人口只能通过数量有限的升学（大中专以上）、参军或少数部门招工等途径才能迁入城市。据统计，净迁入城市的农村人口改革开放前约 3000 万，1982—1987 年仅有 1500 万。大量农村人口滞留在农村，不但加剧了人地矛盾，而且浪费和埋没许多人才。

危害之四，造成农村贫困化，引发社会问题。改革开放前广大农民被约束在已经超载的土地上，进一步激化了劳动力过剩和资源相对短缺的矛盾，农村普遍贫困化。到 1978 年全国有 1.8 亿农民没有解决温饱问题，而改革后，城乡收入和消费差距有所缩小。1986 年以后，城乡收入差距有所扩大。1992 年城乡居民收入之比扩大到 2.33 : 1，城乡居民生活费支出之比扩大到 3.06 : 1，已恢复到 1978 年的状况，消费水平之比已接近解放后最高值，即 3.17 : 1（1959 年）。目前我国还有 600 个贫困县，总共约 8000 万人尚未解决温饱。城乡与地区差距扩大既隐伏着流动的势能，也隐伏着不稳定因素。

基本结论之三——传统发展战略和传统体制是造成城乡发展不协调的症结所在

旧中国为政治经济发展不平衡的半封建半殖民地社会，工农矛盾，城乡对立，地区差异大，城乡二元结构突出。新中国成立后，尤其在改革开放前

30年，城乡矛盾和二元结构不但没有缓和，反而进一步强化。

原因之一，受高速度、优先发展重工业的工业化战略影响。城乡矛盾的核心是工农矛盾，而影响工农关系的决定因素是工业化道路的战略选择问题。新中国成立后，为了巩固人民政权，打破帝国主义的封锁，国家选择了重工业优先发展战略，依靠农业积累，依靠国家对资源的动员能力，在较短时间内就基本实现国家工业化的初步目标，建立起比较完整的工业体系和国民经济体系，取得举世瞩目的成就。但从工农关系和城乡关系来说，也付出了代价。50年代我国工业化初始条件，接近日本明治维新时期和印度50年代的状况，大大不同于原苏联20年代的条件。因此，直接采取优先发展重工业的战略，与我国当时人多地少、一穷二白的国情是不相符合的。其结果必然是高投入、高积累，牺牲农业，加深工农矛盾，造成城乡分割，强化二元结构，导致重工业偏重、轻工业偏轻，农村人口偏重、城市人口偏轻以及“工业国家，农业社会”等种种扭曲形态的社会经济结构。为了保证重工业高速、优先发展，对城市发展采取“重生产，轻生活”、“先生产，后生活”等“牺牲”、“延期”策略，即压低城市总费用和城市基础设施标准，控制城市人口规模，将农民排除在工业化进程之外，使农民无法分享城市化和工业化的好处。

原因之二，人民公社、统购统销和户籍制度是限制农民流动的三道闸门。农民失去土地经营权和产品支配权，而且失去流动权。改革开放以后，人民公社、统购统销制度已基本取消，户口管理和就业限制制度等开始松动，可以较自由进城经商务工，这是对农民的一次新解放。但是进城农民在身份和待遇方面，与城市居民相比仍存在巨大差异，并受到歧视或排斥。因此深层次结构性和体制性矛盾仍然存在。

基本对策之一——确立城乡协调发展的基本战略

确立城乡协调发展战略是克服城乡矛盾、逐步消除城乡二元结构的基本对策。农业是经济发展、社会安定、国家自立的基础，农民和农村问题始终是中国革命和建设的根本问题，没有农村的稳定和全面进步，就不可能有整个社会的稳定和全面进步。中国的现代化的难点在农村，农民富裕、农村振兴是城乡协调发展的出发点和立足点。在我国工业化过程中，能否实现城乡协调发展关系到国家现代化成败。因此，城乡协调发展战略是在市场经济条件下发展城乡新型关系的有效途径。

第一，城乡协调发展战略目标。加速传统农业经济向现代工业经济转化，农业剩余劳动力向非农产业转化，提高农业劳动生产率与农民收入，缩小城乡差别。农村人口太多，农业剩余劳动力太多，是中国农业劳动生产率、商品率和农民收入低的根源。只有减少农民数量，才能富裕农民，稳定和发展农业。争取到2000年第一产业劳动者的绝对数和相对数同步下降，农业产值占GDP的比重由目前的24%降到20%以下，农业机械化、劳动生产率普遍应有较大提高，按净产值计算的工农业劳动生产率比值由目前的5:1降到4:1。2000年总体上城乡差距和地区差距不应当进一步扩大，基本解决贫困地区8000万人的温饱问题。

第二，城乡协调发展战略重点。加强对现有500多个城市和1万多个建制镇的更新改造，提高城市现代化水平，发展和建设一批新城市和城镇，改变城市化滞后的状况。

第三，城乡协调发展战略内容。

(1) 产业结构协调，包括一、二、三产业以及农轻重比例和发展速度的协调。

(2) 城乡市场协调，以社会主义的统一市场和大市场原则，建立跨城乡、跨地区和跨所有制界限的城乡统一市场（包括商品市场、要素市场和期货市场等）。当前最紧迫任务要协调好城乡劳动就业，把农村劳动力就业和调配纳入国家宏观调控的轨道。

(3) 城乡规划和建设协调，应把城乡居民点、工业布局、基础设施网络作为整体进行统一规划和建设，尤其要协调城乡经济发展规划和土地利用规划。有些区域性基础设施，如水利工程，要做到城乡之间同步规划，同步建设。

(4) 生态环境的协调，要扭转城乡相互污染和转嫁状况，统一协调环境整治和保护。

基本对策之二——根本出路在于加速城市化进程

城市化是世界上所有国家和地区实现现代化的必由之路，也是我国消除城乡二元结构、促进城乡协调发展的基本途径。农民、农业和农村问题的最终解决，需要通过城市化和现代化来实现。我国承受着数量越来越多而素质较低的农村剩余劳动力的巨大压力，而城市吸纳能力有限，在城市化过程中所遇到的艰难性和复杂性是少见的。因此，需要重新审定我国城市化的发展方针与发展道路。

根据中国国情，我国城市化的模式应采取城乡结合、上下结合、大中小结合的多途径综合模式。所谓“城乡结合”，即我国农村人口城市化过程，既不能仅仅是职业非农化的乡村就地转移，也不可能是全部依赖城市来吸收的异地转移，应从城乡两方面共同努力，把“离土不离乡”与“离土又离乡”结合起来。“上下结合”是城市建设投资和发展动力上，把自上而下的国家投资与自下而上的地方投资、集体投资、外资和个人投资等结合起来。“大中小结合”是指城市规模等级上，要发挥各级城市对产业和人口的集聚作用，不能把发展大中城市和小城镇对立起来。

大中城市，特别是大城市和特大城市，是区域经济、科技、文化中心，是发展国民经济的主导力量，其经济、社会和综合效益一般较高。大城市发展水平决定着区域发展水平和技术素质，长江三角洲和珠江三角洲地区经济发展和城镇建设如此迅速，同该地区大中城市比较发达，尤其是同上海、香港的辐射和带动分不开的。因此，像我国这样国土辽阔、拥有 12 亿人口的大国，要实现现代化，接近和赶上发达国家水平，需要发展一批上海、香港式的国际化大都市。从市场经济和对外开放的需要看，大城市是发展不够的问题，而不是控制的问题。不宜笼统提“控制大城市规模”，关键看条件，因地制宜，择优发展。有条件的城市可以发展成大城市，甚至特大城市或国际大都市。同时通过级差地租、增加人口迁入成本和其他经济机制，控制其盲目发展。

小城镇在乡村工业化和城市化中有积极作用。城市化过程，首先表现为小城镇成长和发育的过程。改革开放后，乡镇企业的兴起促进和带动了小城镇发展。应积极合理发展小城镇：一是要重视小城镇在城市化中不可替代的作用。二是小城镇发展要避免盲目性，应逐步归并过于分散的农村集镇和居

民点，使农村居民向城镇或规划居民点集中，促进小城镇升级，条件好的城镇应向小城市、中等城市发展。县城处在城乡结合的交汇点上，是一种承上启下最有发展潜力和前途的城镇类型，应作为发展重点。全国现有 2000 多个县市，如果每个县城平均发展到 5 万人，就可容纳 1 亿人。三是乡镇企业布局适当集中，与城镇建设和工业小区建设相结合。四是加强小城镇发展规划与政策指导。

不同地区应采取不同发展途径。例如长江三角洲、珠江三角洲、辽南等地区，既不是大城市，也不是小城市的发展问题，而是城市群或城市带以及整个区域的城市化和现代化的发展问题。

基本对策之三——城乡互助，促进农村工业化和农业现代化进程

第一，加强农业基础地位，提高农业现代化水平。稳定农业和促进农村工业化是城乡协调发展的必要条件。目前我国农副产品供应由数量短缺向结构性剩余转变，农业面临着农业增产与农民收入不同步，以及农户经营“小规模、半自给、兼业化”、农业劳动生产率低等深层次结构性矛盾。这需要城乡两个方面共同努力。

从农村方面来说，要完善农业组织结构，提高自身发展活力。在双层经营基础上积极推进规模经营，提高农业商品率和劳动生产率。把个体农民组织起来成立各种形式的合作组织是世界性趋势。发展多种形式联合（包括土地、劳力、资金和技术联合）和新型合作组织，推进农业规模经营，是把农民推向市场后的组织保证。只有这样才能适应工业化、城市化和现代化要求，避免农村新的两极分化。

从城市方面来说，要加强城市工业和科学技术对农业的支援与帮助。

（1）加快农用工业发展，努力提高农用工业劳动生产率，降低农用工业成本，为农业提供充足、优质、价廉的农用机械、化肥、农药、农用薄膜等生产资料，国家对农用工业生产、运输实行政策倾斜，逐步缩小工农产品剪刀差。

（2）加强农业科学技术研究，稳定农业科学技术队伍，开展科技下乡，积极推广扩散科研成果与适用技术，保证农业增产增收。

（3）帮助农村普及义务教育和人才培训，提高农民文化水平和技术素质。

第二，搞好城乡工业分工与协作。目前城乡工业同构现象严重，据 1990 年资料，全国乡镇工业与全国县及县以上工业 34 个行业产值结构相似系数高达 0.8283，其中重工业 8 个行业为 0.5776，轻工业 10 个行业为 0.9811。过度的同构化造成资源浪费和效益降低，应在市场机制和政府宏观调控的双重作用下，打破在工业布局上城乡自成体系的格局，搞好城乡工业分工与协作。具体要求是：

（1）根据城乡各自的资源、技术、经济条件，选择具有相对优势的工业部门和产品，建立合理的横向和纵向分工。城市工业结合技术改造和结构调整，把城市传统工业产品，尤其是轻纺工业初级、中级产品逐步向乡镇企业转移，集中力量重点发展高新技术产业，生产高科技、高附加值产品。乡镇企业主要发展劳动密集型和适度知识与资金密集型产业和产品。

（2）加强城乡联合，组建跨所有制、跨行业的企业集团，形成利益共同体。关键在于协调城乡利益结构和利益再分配的问题。

第三，城乡合作，缓解“民工潮”。从80年代末开始的“民工潮”越来越引起社会的关注。据估计，目前全国每年的流动人口达七八千万，1993年春节前后流动人口约有5000万人。“民工潮”是好是坏，褒贬不一。我们认为，“民工潮”是历史性机遇，一方面反映城乡二元结构矛盾和城乡差异悬殊的结果，是对长期以来推行劳动力地区壁垒和城乡分割政策的冲击；另一方面也说明城乡联系和城市活力在加强，是城乡经济改革的结果。现在城市居民的衣、食、住、行等各个方面已越来越离不开农民工的服务。例如，南京90%的新建住宅是农民工盖的，从事个体私营饮食业人员达3.5万人，其中农民工占70%。这种勤劳、廉价劳动力充分供给是城市经济积累和工业化、城市化发展的一种动力。因此，“民工潮”是传统农业社会向现代工业社会转变过程中一种历史性的进步现象，不但有利于农民脱贫致富，开拓眼界，提高素质，而且有利于加速城市化和实现城乡二元结构的转变。今后，面对越来越多的农村剩余劳动力，“民工潮”将越涌越烈，势不可挡。应从城乡两个方面统筹考虑，因势利导，采取“疏导”和“分流”的策略。加快城乡经济发展，增加就业岗位，多途径地解决农村剩余劳动力出路。在农村应通过积极发展乡镇企业和其他非农产业，加强城镇建设，积极推进农业深度和广度开发，振兴农村，富裕农民。城市以工业和第三产业为主，就业容量大，土地利用集约，是解决农村人口出路的基本途径。不论大中城市，还是小城镇，都要尽可能有计划、有组织地吸收农村劳动力，让农民进城务工经商和兴办其他实业，并要为其创造条件，逐步解决户口、住房、子女上学等后顾之忧，使其在城市安居乐业，实现“农民工”向城市居民的身份转化。同时城乡要加强劳动就业规划、管理和协作，通过组织与协调引导城乡人口的有序流动，减少盲目流动。

基本对策之四——深化城乡体制改革，创造公平的市场竞争环境

在市场经济转轨期，农民和农村处于不利地位，不仅需要发挥市场在国家宏观调控下对资源配置的基础作用，而且应在体制和政策上应有重大调整和创新。报告建议：

建议之一，加快现有户籍、劳动人事管理体制的改革，促进人口要素合理流动。解放生产力最重要的是解放劳动力。现行的户籍和劳动人事管理制度是计划经济的产物，不能适应市场经济下的城乡人口流动和经济发展的需要。当务之急是加快户籍制度改革进程，从体制政策上解决“民工潮”问题，及早变被动为主动。

(1) 取消户口所具有的身份、待遇差别的特殊功能，户口仅作为公民居住地的登记形式，城乡居民身份一律平等。

(2) 取消以商品粮为标准划分农业人口与非农业人口，按国际惯例，仅以居住地为主要标准划分为乡村户口和市镇户口，建立并完善户口统计地域单元体系。

(3) 逐步建立城乡居民自由迁徙和政策调控相结合的户口迁移制度。根据国家和地区经济发展需要和承受能力，逐步放开城市户口限制。小城市(包括县城、建制镇和乡集镇)放开户口可一步到位；大中城市，逐步过渡和放开。关键是要有激励机制，对进城农民工发“暂住证”，视其进城时间长短、岗位需要程度、贡献大小(如纳税多少)以及其他表现，进而取得永久居住权，这样做有利于农民工的进取心和竞争意识，也有利于社会安定。

建议之二，深化土地制度改革，增强土地要素活力。土地制度（包括所有权与使用权）是一项基本制度，历来是社会经济改革的重要任务。现有土地制度改革，是在保持土地国家和集体所有的前提下，如何进一步搞活和强化土地使用权问题。

（1）搞活土地使用权和经营权，允许农民在承包期间内将土地使用权作为商品进行交换，如转包、转租、入股、抵押至拍卖，促进土地使用权的流转、土地集中和规模经营发展。同时应采取立法或行政干预办法，让进城时间较长、有固定职业和稳定收入的“离乡”农民出让承包的土地，对承包土地经营不善、长时间让土地抛荒者要限其改进，或收回所承包土地。

（2）加强土地利用规划的权威性，完善土地利用法规。各种建设用地，包括开发区和乡镇工业小区，要纳入土地利用规划，严禁征用和占用一级农田保护区。完善土地征用、协议转让、有偿转让、土地拍卖等土地发展权法规。加强房地产市场价格管理，严禁竞相搞优惠政策，防止土地价值大量流失。

建议之三，改革信贷制度，城乡企业一视同仁。资金作为生产要素之一，其市场的发育成熟与否，取决于资金价格的市场化程度。贷款利率是调节国民经济运行的重要杠杆。

（1）在中央银行基准利率指导下，放开贷款利率，逐步从双轨或多轨制利率，向单轨制市场利率转变，逐步取消贷款对象限制，国有与非国有，城市企业与乡镇企业，同等对待。

（2）按照市场经济的国际惯例，所有企业向银行贷款时，以企业资产向银行作抵押。

（3）国家根据产业政策和区域政策，对那些需要扶持的瓶颈产业和贫困地区，实行政府贴息。

建议之四，加强对农村经济社会发展的组织领导。在计划体制下，不但在经济发展战略上采取重城轻乡政策偏斜，而且在组织结构设置及其职能上，存在同样的倾向。毛泽东曾批评卫生部为“城市老爷部”，从城乡关系来说这是切中时弊的。不但卫生部如此，许多部委也存在同样问题。为此建议：

（1）转变政府职能。除农业部、水利部、林业部外，与农业和农村工作有关的政府管理部门如计委、科委、教委、劳动部、建设部、卫生部、环保局等，工作重心要从重城轻乡或只管城不管乡的偏斜向城乡兼顾、城乡一体转移，把农村经济社会发展有关问题纳入各自主管范围，进行统一管理。

（2）建立和健全农民协会组织。设立全国性农民协会，有利于农民掌握市场信息，组织技术交流，开展产前产中产后社会化服务，搞活农村流动，提高我国农产品在国际市场的竞争力和农户的组织程度，增强农民的谈判地位和自我保护能力。

（3）在全国人民代表大会设立农村委员会，以代表和反映占全国总人口多数的农民的利益，处理涉及农业和农村的立法，以法律形式保护农业和农民。

本报告以城乡矛盾为基本线索，着重分析建国后不同时期城乡二元结构演化特点、城乡分割造成的危害性及其症结所在，提出了城乡协调发展基本的战略和建立新型城乡关系的基本对策。中国工业化和现代化建设的基本问题是农民问题，中国革命和建设的基本力量也是农民问题。本报告的基本结

论是，如果离开农民的参与，中国工业化和现代化建设是难于成功的。

前 言

中国科学院国情分析研究小组，继完成《生存与发展》（1989年）和《开源与节约》（1992年）后，从1992年起进入第三阶段——中国城乡关系研究，即专门研究我国现代工业、城市与传统农业、农村这对基本矛盾。两年来，中国科学院院士周立三教授直接主持和参与了研究全过程，并亲自拟定报告的总体框架、基本思路和主要观点；经过多次集体讨论、修改，几易其稿，第3号国情报告《城市与乡村》，终于问世了。报告包括内容提要、总报告和分报告三部分，共20余万字。

本报告研究宗旨是：分析城乡矛盾运动特征和发展规律，探讨城乡协调发展的途径和对策。主要内容和论点包括：

- 我国城乡矛盾和二元结构比一般发展中国家尤为突出，表现的主要特征是城乡居民分属两种不同身份待遇的社会，构成不同的社会利益集团。
- 城乡发展不协调具有深刻的历史、社会、经济原因，主要是由于结构性、体制性和政策性矛盾造成的。
- 城乡分割和壁垒造成多种危害，尤其是导致城市化严重滞后和农村贫困化，阻碍了我国国民经济的持续、快速、协调发展。
- 必须深化改革，寻找相应对策，才能化解城乡矛盾，逐步走向城乡协调和一体化发展。

由于城乡关系涉及面广，政策性强，加上我们对本项研究积累资料较少，水平有限，不足之处在所难免，欢迎批评指正。

本研究为中国科学院院长基金特别支持项目，并得到中国科学院有关职能部门大力支持和协助。第3号国情报告由吴楚材担任主编。参加总报告编写的主要人员：第一章，吴楚材；第二章，胡鞍钢；第三章，康晓光、顾人和；第四章，吴楚材；第五章，陈雯、张落成；第六章，顾人和、张落成；第七章，吴楚材。参与总报告讨论和修改的还有：石玉林、李立贤、陈锡康、李松华、王毅、卢红、刘燕鹏、董锁成、黄四民等。分报告主要执笔人：附件1，石玉林、李立贤；附件2，卢红；附件3，顾人和；附件4，张落成；附件5，陈锡康、郭菊娥；附件6，陈雯；附件7，康晓光、王毅。内容提要由吴楚材执笔。

中国科学院国情分析研究小组
1994年5月

总 序

认清国情，特别是基本国情，是正确制定一切路线、方针、政策，以及发展战略的基本依据，它决定着改革的成败和现代化事业的兴衰。

中国正处在一个历史性的变革时期。多次机遇的错过和主观决策的失误使中国在经济和社会的各个方面与世界先进国家的差距日益扩大。改革开放十多年来，中国取得了举世瞩目的伟大成就，正在成为新兴的世界性强国；与此同时，由于历史遗留的沉重负担和发展过程中出现的种种问题，可供我们选择的空间和时间都是有限的，历史不容我们再有重大失误。作为一个人口众多、经济落后的发展中大国，要逐渐摆脱贫困，步入先进国家行列，必须更加刻苦努力，更加科学地利用人力、物力和财力，更善于遵循客观规律，捕捉发展的机会，更重视发挥精神的力量，把广大民众的积极性调动到全民一致的目标上去。中国的现代化建设需要建立在中国国情基础上的科学决策。中国的前途既存在依靠科学技术和艰苦奋斗而再次腾飞的历史机遇，又存在因急于求成、违反规律而再次落伍的现实可能。

当代科学的发展正以其巨大的力量推动着社会的前进，发挥着广泛的社会功能。它不仅改变着人类生产和物质文明的面貌，同时也在以其相对独立的价值观念和行为规范，影响着人们的思维方式，丰富着人们的精神世界；它要求我们以科学的态度看待世界，用科学方法处理客观事物，求实，创新，一切结论都必须在理论与实践的祭坛前接受最严格的检验。中国的社会经济进步将长期受到人口与资源、发展与环境矛盾的困扰，面临处理传统与现代、激进与保守、变革与稳定等重大关系的挑战，解决这些问题需要依靠科技创新打破僵局，用科学的态度冷静地分析，寻找发挥潜力的出路。中国的科学工作者在走向现代化的进程中，负有特殊的历史使命，他们应以科学知识和科学精神为武器，实事求是，解决前进中的各种困难，推动社会进入良性循环的轨道。

中国科学院国情分析研究小组在十年的时间里，收集了大量的资料，对中国的人口、资源、环境、能源、粮食和发展等问题进行了综合的系统的研究，先后完成了一系列有影响的国情报告。报告用大量的数据和材料说明了当前我国在人口、资源、环境等方面存在的危机，将要面临的挑战，以及难得的历史机遇，提出了现代化持久战、非传统的现代化道路、资源节约型国民经济体系、大力开发人力资源、城乡协调发展等重点观点，并给出了基本战略和主要对策建设。报告发表之后，产生了强烈的社会反响，引起了从决策者到学者和民众的广泛关注，有力地推动了全国范围的国情研究和国情教育。在这一过程中，他们的研究结论又不断得到验证、补充和发展。

这些报告读起来并不轻松，反映了中国科学家对国家前途、民族命运的思考。它旨在冷静地分析危机所在，促使决策者和广大民众用更加科学、理性的态度去认识国情，了解中国的改革事业，看待中国的未来发展，并唤起民众的危机感和责任感，让全社会在机遇与挑战面前形成新的理解和共识，为振兴中华而长期艰苦奋斗。我希望本书的出版能引起更多的同志关心和研究中国的国情和面临的问题，使科学研究在现代化建设中发挥更大的作用，实现我国跨世纪的战略设想。

周光召

1996 年 2 月

城市与乡村

1 我国城乡矛盾及其特征

1.1 城乡矛盾是中国现代社会的基本矛盾之一

认识中国国情，特别是认识中国现代社会的基本性质和基本矛盾，乃是认识中国现代化发展问题的实质内容，也是确定中国现代化发展战略的理论依据。

“马克思主义哲学认为，对立统一规律是宇宙的根本规律”。“在社会主义社会中，基本的矛盾仍然是生产关系和生产力之间的矛盾，上层建筑和经济基础之间的矛盾”¹。毛泽东的这些精辟论断，在今天仍然是我们分析国情及城乡矛盾的钥匙。

中国是一个人口众多、农民占大多数的社会主义大国，目前正处在工业化、城市化和现代化的进程中，由于引入现代生产方式和要素，形成了比较先进的现代部门与原有传统部门同时并存的经济社会形态。因此，传统农业社会与工业化、城市化和现代化的矛盾是我国现代社会的基本矛盾。

从生产力内部矛盾看，突出表现为两对矛盾：一是人口过多与自然资源紧缺，另一是日益增长的农业剩余劳动力与工业资本稀缺。从生产关系的内部矛盾看，也突出表现为两对矛盾：一是农业劳动者与非农业劳动者，另一是乡村居民与城市居民。生产关系两对矛盾互相交叉。前一对矛盾是与产业结构（主要是就业结构）的变动相联系，即随着工业化发展，农业劳动者占就业总人数比重不断下降，非农业劳动力占就业总人数比重不断上升。后一对矛盾是与社会变迁（主要是城乡人口结构）的变动相联系，即随着城市化发展，农村人口占总人口比重不断下降，城市人口占总人口比重不断上升。上述矛盾所构成生产方式矛盾突出表现为传统经济与现代经济并存的二元经济社会结构矛盾。这是中国现代社会的基本矛盾之一。这一矛盾规定了中国现代社会发展的基本任务，即实现工业化、城市化和现代化。

现代中国社会是一个典型的二元经济社会结构。主要表现在：一部分比较发达的现代工业与大量的传统农业并存，一部分现代化城市与广阔的传统农村并存，一部分现代工业企业与大量的落后手工劳动或半机械化的企业并存，一部分经济比较发达地区与广大不发达和贫困地区并存。

由于城市和乡村处在不同发展水平、经济体系和社会环境，城乡居民分属和生活在两种不同的经济社会。中国二元经济社会结构集中反映在城乡二元结构上，城乡关系成为矛盾焦点所在。旧中国为半封建半殖民地社会，工农矛盾、城乡矛盾尖锐，地区经济差异巨大，城乡二元结构明显。解放后至改革开放前30年中，我国工业化过程实施重工业超前的发展战略，跨过了轻工业为重心的发展阶段，并实行集中的计划体制和城乡分割政策，进一步强化了二元结构，使城乡二元结构成为我国城乡关系的突出特点。目前我国正处在计划体制向社会主义市场经济体制过渡的转型时期，由集中计划体制下所形成的城乡分割、城乡对立矛盾在沿海和大中城市周围地区有所缓解，城乡关系发生历史性变化，但从总体上说，工农矛盾、城乡矛盾和地区矛盾仍很突出。

¹ 毛泽东选集，第5卷，人民出版社，1977年，第372—373页。

1.2 中国城乡二元结构的基本特征

二元经济结构是发展中国家的普遍现象。我国城乡二元结构在世界上是非常特殊的，远比其他发展中国家突出，具有许多显著的特征，主要概括为以下几个方面。

1.2.1 农村人口比重大，城市化程度低，城乡人口结构性矛盾突出

农村人口比重大是发展中国家的共同特点，但我国农村人口多，比重大，凝固化更为突出。不但绝对数大，而且相对比重一直占居首位，是典型的劳动无限供给经济（表 1-1，1-2）。

表 1-1 中国城乡人口、劳动力和就业结构的变化（%）

项目 年份	人口		劳动力		劳动就业人数		
	乡村	市镇	乡村	市镇	第一产业	第二产业	第三产业
1952	87.5	12.5	88.0	12.0	83.5	7.4	9.1
1957	84.6	15.4	86.5	13.5	81.2	8.9	9.9
1965	82.0	18.0	82.1	17.9	81.5	8.3	10.2
1978	82.1	17.9	76.3	23.7	70.5	17.4	12.1
1980	80.6	19.4	75.2	24.8	68.7	18.3	12.6
1985	76.3	23.7	74.3	25.7	62.4	20.9	16.7
1990	73.6	26.4	74.0	26.0	60.0	21.4	18.6
1992	72.4	27.6	73.7	26.3	58.5	21.7	19.8

资料来源：中国统计年鉴，1993。

表 1-2 中国工业化、城市化水平的国际比较

项目 国家	工业占 GDP 比重 (%)		城市人口比重 (%)		人均 GNP (美元)
	1965 年	1990 年	1965 年	1990 年	1990 年
低收入国家	26	36	18	38	350
中等收入国家	34	37	42	60	2220
上等收入国家	36	40	47	71	3410
世界平均	41		36	50	4200
中国	35	47	18	26.4	370
印度	22	29	19	27	350
泰国	27	32	13	23	1420

资料来源：世界银行，1992 年世界发展报告，第 218，222，278 页。

注：中国 1990 年城市人口比重，引自：中国统计年鉴，1993，第 81 页。

从表 1-1 和 1-2 可以看出：

（1）根据经济发展的一般规律，工业化初期城市化水平较低，随着工业化过程可逐步提高。我国工业化起点低，1978 年以前，乡村人口、乡村劳动力和第一产业人数所占的比例基本相接近，其比重都在 80% 以上。1978 年以后，由于经济结构调整，尤其是农村乡镇企业飞跃发展，使城乡人口和劳动力结构发生了较大变化。现在我国虽不是过去常说的占人口 80% 农民种田，

但农村人口、农业劳动力仍然过多，比重过大的结构性矛盾仍然很突出。

(2) 根据世界城市化普遍规律，城市化一般超前或同步于工业化。80年代以来，我国从低收入国家水平开始进入下中等收入国家水平。1990年我国工业化率(指工业净产值占国内生产总值的比重)已超过低收入国家平均水平10个百分点，而城市化率(指城市人口占总人口比重)却比低收入国家平均城市化水平低12个百分点，只及世界平均水平的1/2。据国际对比，发达国家和发展中国家在工业化和城市化过程中，一般城市化水平高于工业化水平，例如低收入国家城市化率高出工业化率2个百分点，中下等收入国家城市化率比工业化率高出21个百分点。国外城市化与工业化的偏差系数[城市化率/(工业化率-1)]均为正值，而我国却一直呈负值，1990年偏差系数为-0.427。我国城市化严重滞后，工业化发展并没有有效带动城市化发展，这种情况在世界上是比较少见的。

1.2.2 城乡居民存在两种身份制，城乡分割，形成两种社会形态和两大利益集团

世界各国，包括发达国家，普遍都有城市和乡村的区域存在以及城市居民与农村居民的区分，城乡居民可以自由流动和迁移，城与乡、居民与农民之间不存在制度上的限制，只不过是居住地点和职业分工的不同。旧中国城乡居民也可以自由流动和迁居。新中国建国之初，提倡工农联盟、城乡互助，城乡居民迁移(主要是农民进城)比较宽松，一般不受限制。但自1958年实行“户口登记条例”后，我国特有的城乡户口管理制度日益强化，加上粮油供应制度、劳动用工制度、社会福利制度以及人民公社制度等城乡分割政策，逐步形成“非农业人口”与“农业人口”、居民与农民等非常独特的两种身份制和两种待遇，在城乡之间筑起一道城乡居民难以逾越的鸿沟。城市居民身份高，受国家保护，不但供应低价粮油、副食品，而且上学、招工优先，提供低租金住房，并享受各种福利待遇(如公费医疗、劳动保险、离退休)和补贴。而农民身份最低，长期以来被禁锢在已经严重超载的土地上，不能自由流动和进城，除遇到自然灾害和扶贫救济外，生产生活等一切都由农民自己或农村集体来解决。城乡之间形成两大身份不同、待遇不同的经济社会结构和利益集团，在经济、社会和政治利益等诸方面存在许多尖锐的矛盾。城乡居民的关系是不平等的，实质上是一种支配与被支配的关系，农民处于被动和被支配的地位。改革开放以后，户口管理和劳动就业制度有所松动，农民不但可以就地从事非农活动，而且能较自由进城务工和经商，但进城农民在城市没有合法地位，在上学、招工、住房以及福利待遇方面，城乡居民在身份和待遇等方面巨大差异和不平等性仍然严重存在，歧视农民、排斥农民的现象屡见不鲜。

1.2.3 城市以国有经济为主，农村以集体和个体所有制为主，形成互相独立的两大不同性质的经济板块

目前，我国已经形成以国有经济为主、非国有经济成分积极发展的所有制结构。从城乡分布来看，城乡所有制结构有很大差别。城市经济以国有为主，国有单位职工人数占城镇就业总人数的比重，1978年为76.7%，1992年为69.6%，而非国有单位职工和劳动者占1/3左右。农村经济以非国有为主，国有农场职工仅占乡村劳动者总数的1.8%。在我国城乡形成具有不同

企业性质、经济目标、经济行为、经营环境和运行机制的两大类型经济板块。这两大板块之间既有经济联系（包括不等价交换）的一面，又有因资源分配和利益分享矛盾产生各种摩擦和冲突的一面。从建国以来到 80 年代末近 40 年，实行计划体制，通过计划手段来配置资源，重城轻乡，重点保城市，保国有经济，在人力、物力和财力等各个方面，都向城市和国有经济倾斜，城市国有单位固定资产投资占城镇固定资产投资总数的比重 1992 年仍占 90% 左右，包括个人投资在内的农村固定资产投资占全社会固定资产的比重只占 1/4。在农村，除在水利和粮棉等国家统购产品有一定的资金（贷款）和物资（化肥、农药）支持外，国家无力扶持，尤其是乡镇企业从它诞生之日起，就没有纳入过国家计划，主要靠市场调节来取得生存与发展。城乡经济关系是不等价交换，通过工农产品价格剪刀差剥夺农村，以牺牲农业利益为代价来支撑国家的经济建设和城市建设。据统计，从 1952 年到 1989 年国家通过工农产品剪刀差，从农业提取 9717 亿元，加上农业税 1216 亿元，共 10933 亿元，扣除财政支农资金 3793 亿元，农业资金流出量高达 7140 亿元。城乡经济关系实质上存在着剥夺与被剥夺的关系。据分析计算，我国 1987 年农产品价格低于理论价格，绝对值约 200 亿元，差幅为 8.4%，工业品价格高于理论价格的绝对值约 680 亿元，差幅为 4.9%。近两年的“圈地运动”、“炒地皮热”，圈占农村大量耕地，据国家土地局 1993 年初统计，仅开发区占地达 1.2 万平方公里，其中 80% 是良田好地。虽经过整顿，基本刹住，但已给农业造成巨大损失。那种通过“征用”和所谓“协议”转让，低价收购农民土地，高价倒卖，其实质是在新形式下剥夺农民和蚕食农村的新形式。

1.2.4 乡镇企业发展冲破了城市代表工业、农村代表农业的传统产业分工，形成城乡两大工业系统和双重的工农关系

18 世纪从英国开始的工业革命，开始了农业剩余劳动力向工业部门转移、农村人口向城市集聚的工业化和城市化的过程。这是继历史上农牧分离、手工业与农业分离和商业与物质生产部门分离的三大分工后，又一次新的社会大分工，即城市-工业和农村-农业的产业分工。我国解放以后较长一段时期，着力国家工业化，重点发展重工业，虽初步建立了比较雄厚的工业基础和比较完整的工业体系，取得很大成就。但由于采取重工轻农、重城轻乡和城乡分割政策，大量的农业剩余劳动力被冻结在土地上，农村经济结构凝固化，农业经营单一，劳动生产率和农民收入低，甚至许多地区连温饱问题都难以解决。起源于 50 年代末、发展壮大于 80 年代的乡镇企业是我国农民解决农村剩余劳动力出路和脱贫致富的基本途径，也是实现中国特色工业化和城市化的创举。1992 年全国大小乡镇企业达 2100 万个，吸纳劳动力 1.06 亿，占全国乡村劳动力 24.2%，非农业总产值达 1.8 万亿元，占农村社会总产值的 70.8%，成为农村经济的主体和国民经济的重要生力军（表 1-3）。乡镇企业的崛起，不但促进农村经济结构的转换和经济腾飞，改变农村落后面貌，缩小城乡差别，而且打破了城市-工业、农村-农业的传统产业分工，形成城市工业和农村工业两大系统，以及城市工业（国家工业）、农业、农村非农产业三元经济结构。在国家工业无力补给农业时，农村工业却担负起补农、建农和扶持农业的历史使命，为最后消除城乡二元结构提供可能和希望。

表 1-3 中国乡镇企业的地位及其变化情况

项 目	年 份				
		1978	1985	1990	1992
乡镇企业职工	农村	9.2	18.8	22.1	24.2
占劳动者(%)	全社会	7.0	14.0	16.3	17.8
乡镇企业产值占	农村	24.2	43.9	50.9	70.8
社会总产值(%)	全社会	7.2	16.5	22.2	32.2
乡镇企业出口总额占全国(%)				15.5	25.5
乡镇企业上交税金占全国(%)		4.2	5.3	9.8	14.3
补农、建农资金相当于同期国家对农业投资倍数				1.2	0.93

资料来源：中国统计年鉴，1993，第 395 —

396 页；乡镇企业统计资料，1992，第 1 页。

乡镇企业发展的实质，是对城乡资源和经济利益的再分配，农村通过发展乡镇企业拿回被城市工业剥夺去的部分剪刀差，但仍然是城乡分割的产物，乡镇工业布局分散，造成污染扩散，与城市工业有同构化趋势，城乡工业之间存在争项目、争原料、争市场和争人才等新问题和新矛盾。

1.2.5 城乡经济发展水平悬殊，城乡差距有扩大趋势

改革开放促进了全国城乡经济的迅速发展，增强了城乡经济联系，城乡对立有所缓和。但由于我国农村经济起点低，生产力水平不高，劳动生产率低下，因此，从总体上说，城乡经济发展水平差别很大，地区差异有扩大趋势。如果以农民消费水平为 1，城乡居民消费水平之比在 2—3 之间，改革开放后有所缩小，1983—1985 年降到 2.3，随后又有所扩大，1992 年城乡差距扩大到 3.06。我国 1980 年城乡二元结构系数高达 6.22，是世界上绝无仅有的；1992 年降到 3.36（详见第二章表 2-5），仍接近世界发展中国家二元结构强度的最高值 4.09。城乡经济水平差异是工

表 1-4 中国城乡经济发展水平与地区差异（1991）

项 目	人均 GNP	城乡居民人均收	城乡居民人均消	1978 — 1992 年农
地 区	(元)	入比(农民为 1)	费比(农民为 1)	民纯收入增长率(倍)
东部	2372	1.80	2.09	7.2
中部	1337	2.18	2.50	5.6
西部	1166	2.73	2.91	5.1
其中：				
江浙沪	2651	1.55	1.77	7.0
云贵川	1101	2.99	2.87	5.0

资料来源：中国统计年鉴，1993，第 38，282 页。

注：广西、海南划入西部，陕西划入中部，其他省根据国家计委标准划分。

农比较劳动生产率差异大的结果。据统计，城市每个劳动者占有资金比农村高出 5 倍多，城市劳动生产率为农村的 4.7 倍。同时，我国城乡经济发

展水平地区差异也有从东部向西部增大的趋势（表 1-4）。

综上所述，我国的城乡关系（包括工农关系），具有极大的不平等性、不协调性和不平衡性，尤其是城乡居民双重身份、双重待遇及其所形成的两种社会和两大利益集团之间的矛盾，在世界上是非常独特的。城乡居民在政治上是一种支配与被支配的关系，在经济上是一种剥夺与被剥夺的关系。在计划体制向市场经济体制转轨变型时期，计划体制下造成的城乡分割还难于完全消除。

2 工业化过程与城乡关系演变

我国城乡矛盾的核心和主导方面是工农关系问题，因此，系统分析我国工业化过程与工农矛盾及城乡关系演变是十分必要的。

2.1 城市化过程与工业化过程

所谓城市化 (urbanization) 是指居住在城镇地区的人口占总人口比例增长的过程，更明确地说，是农业人口向非农业人口转变并在城市集中的过程。所谓工业化 (industrialization)，是“国民经济中一系列重要的生产函数(或生产要素组合方式)连续发生由低级到高级的突破性变化的过程”。城市化是工业化过程中的重要现象，这是由于在工业化过程中从事工业生产活动的企业在地理上趋于集中，并由此获得“聚集经济效益”。工业化是城市化的主要推动力，即伴随着工业化的过程，城市数量增多，城市人口在总人口中的比重越来越大。城市化又反作用于工业化，即伴随着城市化过程，工业产值占国民生产总值的比重越来越大。由此可知，工业化与城市化是一个相互影响、相互推动的发展过程。

发达国家的工业化和城市化过程，以美国为例(见图 2-1，表 2-1)。美国是在英美战争(1812—1814 年)后开始工业革命的，当时的工业化率只有 6%，城市化率也非常低，两者基本上同步增长。到了 1870 年，美国的工业化率已达 16%，城市化率已达 26%，后者已超过前者 10 个百分点。尔后，城市化率一直高于工业化率，到 1940 年，两者已分别达到 30.3% 和 56%，已相差 26 个百分点。1970 年，工业化率已降到 26%，而城市化率已达到 74%，相差近 50 个百分点。

从发展中国家的工业化和城市化进程来看，也经历了大致相同的过程。以钱纳里世界发展模型为例(见图 2-2，表 2-2)，在低收入区内，城市化率已超过工业化率，但差异不大，在人均 GNP 大于 300 美元以后，则城市化率明显高于工业化率。

从以上分析可以看出，城市化是伴随着工业化过程而发生的现象。在工业化初期，城市化就已超过工业化，随后就明显地高于工业化水平了，这是各国城市化与工业化一般的发展规律。对于不同类型的国家，这个过程还表现了不同的特点。一般来说，发达国家的城市化过程经历相当长的时间，早在工业化之前，城市发展就已具备相当规模，又经历了几十年乃至几百年的时间进行调整与变革，工业化和对自然资源利用的程度基本上达到了足以维持新增人口和原有人口生计的水平。因此，城市化过程所引起的阵痛和代价相对小些，也能够较长时间内消化一部分流入城市的农村人口。而发展中国家由于农村贫困化加剧，城乡差异扩大，在它工业化初期相当短的时间内，城市化率已明显高于工业化率，既来不及调整，又无法遏制农村人口大量地向城市盲目流动，因此，当城市超过一定的规模和容量时，特别是城市人口增长速度大大超过城市现代部门就业的增长速度和城市基础设施的增长速度时，就形成了严重的“城市过度膨胀”症，诸如城市拥挤不堪、住房紧张、

环境污染等现象。

表 2-1 美国城市人口占总人口和制造业增加值占 GDP 比重

项目 年份	城市人口占总 人口比重 (%)	制造业增加值占 GDP 比重 (%)
1870	26	15.9
1880	28	14.5
1890	35	21.1
1900	40	19.6
1910	46	20.1
1920	51	25.8
1930	56	26.2
1940	56	30.3
1950	64	31.4
1960	70	30.0
1970	74	26.0

资料来源：沃尔特·威尔科克斯，美国
农业，农业出版社，1979。

工业化、现代化是任何国家必经的历史过程。与之相适应的城市化同样也是任何国家不可逾越的过程。由于各国自然、经济、社会、人口、文化等客观条件的差异性造成了各国城市化过程的差异性。因此，我们在探讨中国人口城市化过程中，既要了解各国城市化的一般规律，也要探讨中国城市化的特殊性。

表 2—2 发展模型的城市化率和工业化率

人均 GNP (美元)	城市人口占总 人口比重 (%)	制造业增加值占 GDP 比重 (%)
小于 100	12.8	12.5
200	22.0	14.9
300	43.9	25.1
400	49.0	27.6
500	52.7	29.4
800	60.1	33.1
1000	63.4	34.7
大于 1000	65.8	37.9

资料来源：钱纳里，发展模型 1950—1970，转引自周其仁
等，发展的主题，四川人民出版社，1987。

2.2 工业化初始条件与初始选择

2.2.1 国情特点与初始条件对比

一国工业化的初始条件是该国工业化发展的最重要的制约条件。由于各国经济发展初始条件不同，其发动因素、限制因素作用程度不同，因此，工业化发展道路也不同。

首先，我们来比较一下中国、印度、日本和原苏联工业化初期的初始条件和国情特点。日本是在明治维新之后开始发动工业化，原苏联是在 20 年代开始实行第一个五年计划时正式发动工业化，中国和印度在 50 年代开始工业化。比较中国、印度、日本和原苏联四国工业化初期的经济条件和自然资源条件，我们就会发现当时的中国比较接近明治维新之后的日本以及当时的印度，而与 20 年代的原苏联相差甚远（见表 2-3）。

由表 2-3 可见：

（1）中国人口基数太大，这是中国与原苏联最大的不同之处。1952 年中国大陆总人口为 5.75 亿人，几乎是 1928 年原苏联总人口的 4 倍，而原苏联的国土面积是中国的 3 倍。

（2）中国人均资源占有量少。1952 年中国每公顷耕地要养活 1.90 个人，原苏联仅需要养活 0.2 个人，前者几乎是后者的 10 倍；印度需要养活 0.6 人，其人均耕地是中国的 3 倍之多。

（3）中国农业供养人口能力不足。这一特点是与上述人口因素、资源因素相关的。1952 年中国人均粮食产量为 288 公斤，原苏联在 20 年代人均产量就达到 566 公斤，前者仅及后者的一半。需要说明的是当时中国人均粮食产量水平尚不足以维持人的基本食物消费需求水平。

（4）中国是个典型的农业大国，具有明显的二元经济社会结构特征。西蒙·库兹涅茨（S.Kuznets）认为，一个典型的欠发达国家，农业部门占总就业人口份额在 60—80%，农业部门占总产值份额在 40—60% 之间。从农业人口占总人口比重看，中国

表 2-3 中国、印度、日本、原苏联工业化初期主要发展指标比较

国 家	原苏联 (1926— 1928年)	日 本 (1872— 1882年)	印 度 (1950年)	中 国 (1952年)
主 要 指 标				
国民生产总值(亿美元， 1952年美元价格)	350	22	220	300
人均 GNP(美元)	240	65	60	50
总人口(万)	14700	3556	35800	57500*
出生率(‰)	43.5	39	38	37*
死亡率(‰)	19.9	32	24	17*
农业人口比重(%)	76.5	84.8 (1872年)	68	87.5*
每公顷耕地的人口数	0.20	2 (1872年)	0.60	1.90
稻米单位产量(吨\公顷)	2.12 (1934年— 1938年)	2.16	1.33 (1934年— 1938年)	2.53 (1931年— 1937年)
小麦单位产量(吨\公顷)	7.9 (1934年— 1938年)		0.68 (1937年— 1939年)	1.08 (1931年— 1937年)
人均粮食产量(公斤\人)	566			288*
人均煤产量(公斤\人)	279 (1929年)	17 (1875年)	34.9(1951 年)	120*
人均生铁产量(公斤\人)	22	0.20 (1877年)	5 (1951年)	2.75
人均粗钢产量(公斤\人)	29		4(1951年)	2.37
人均水泥产量(公斤\人)	13		9(1951年)	5.03*

资料来源：Alexander Eckstein, China's Economic Development, The Interplay of Scarcity and Ideology, University of Michigan Press, 1975, Table7, PP.214。

注：其中*数字根据中国统计年鉴，1991，有关数据作了调整。

1952年为87.5%，高于1872年日本的84.8%的水平，高出20年代原苏联11个百分点，也高出同期印度约20个百分点。这是中国继承的主要历史遗产之一。就建立现代化基础的长期性问题而言，农业人口占绝对优势，中国完成工业化的根本任务——农业劳动力向非农业转移，乡村人口向城市迁移，就要比上述国家繁重得多，困难得多。

(5) 中国工业化基础十分薄弱。1952年中国人均重要工业产品产量远远低于1928年原苏联人均水平，例如人均煤炭不及1/2，人均生铁不及1/8，人均粗钢不及1/12，人均水泥和发电量为1/2；除人均煤炭产量之外，中国其他人均工业产品产量也低于当时印度的人均水平。

(6) 中国人均GNP水平低。根据库兹涅茨的研究，一国现代经济增长的起点应在人均产值200—250美元（1965年美元价格）之间，1952年中国人均GNP只有50美元（1952年美元价格），而原苏联在20年代人均GNP已达到240美元，中国只相当于原苏联人均水平的1/4—1/5。值得注意的是，中国也低于同期印度人均收入水平（60美元），这是中国发动工业化最为不利

的条件之一。

(7) 中国处在相当不利的国际环境。原苏联在 20 年代的国际环境相对有利得多,1920 年国外武装干涉和国内战争基本结束,它可以在不受限制的情况下,从西方大量进口资本、货物、先进技术和成套设备等。中国工业化一开始就卷入朝鲜战争,美国对中国实行经济封锁,使中国处于相对孤立、关系紧张的国际环境之中,无法从西方引进资金、技术和人才。这是最不利于中国发动工业化的外部因素,迫使中国将大量稀缺的各类经济资源(包括最优秀的科学家)转用于战争和军事工业。

以上分析可知,中国与原苏联在工业化初期的国情条件有很大的差异性。50 年代初中国经济远不如 20 年代原苏联经济发达,中国经济发展的障碍和困难远比原苏联大得多。正是这种极端贫穷落后的条件——这是中国国情最重要的限制因素——和如何解决这些问题的主观回答,就构成了 50 年代以后中国经济社会发展性质的决定性因素。

2.2.2 工业化模式的选择

50 年代初,中国基本上恢复国民经济之后,领导人开始考虑建立何种形态的经济体制,选择何种类型的经济发展战略。当时中国领导人还没有认清两个关键性问题,一是中国工业化的初始条件与原苏联 20 年代开始工业化的条件迥然不同;二是中国工业化路线的初始选择应与原苏联的选择截然不同。这两个问题是相互联系的,其实质是要不要照搬原苏联模式?

原苏联模式的发展特点是: 实行计划经济,国家用集中的计划安排经济社会中的一切重要活动,否认市场作用; 追求经济增长高速度,以赶超发达国家为目标; 采取高积累、低消费的政策; 突出发展重工业和国防工业,采取多用资本、少用劳动的技术路线; 牺牲农业,保证工业化资本积累和工业优先发展; 以扩大外延式生产为主的粗放型的增长模式,资本投入增长超过国民收入增长。

“原苏联模式”的优点是具有较强的资源动员能力,能够迅速地积累工业化资金,取得令人瞩目的工业化增长。在 1928—1937 年,原苏联通过两个五年计划,就基本实现了工业化,获得高速增长经济率;在第二次世界大战后,原苏联成为世界第二强国。但是原苏联模式具有很多明显的缺陷,为此也付出了高昂的代价。诸如农业长期停滞不前,消费品匮乏,人民在消费上做出长期牺牲,城市化水平比较低,服务业不发达,经济效益低下,环境污染得不到治理,等等。

既然中苏两国工业化初期国情条件差异很大,中国领导人为什么选择了“原苏联模式”?

(1) “原苏联模式”是一个现成的模式。由于中国领导人长期从事革命战争,还没有从事领导经济建设的阅历,在一个经济十分落后的人口大国中怎样实现工业化缺乏经验。原苏联是最好的学习榜样,“苏联的今天就是中国的明天”,这个广为流行的口号不仅成为领导人的理想目标,而且也成为广大干部和群众的共同愿望。

(2) “原苏联模式”是一个社会主义模式,并曾被长期标榜为正统的社会主义模式。第二次世界大战后,“原苏联模式”非常流行,大部分社会主义国家和不少发展中国家在原苏联的援助下都不同程度地采用了“原苏联模式”。中国也不例外。通过“三大改造”,建立只有国家所有和集体所有两

种公有制的经济制度。

(3) 中国实行“一边倒”的外交政策。美国封锁中国，排除向西方开放的可能，中国只能从原苏联获得经济技术援助，同时也把“原苏联模式”照搬过来，第一个五年计划几乎是原苏联五年计划的翻版。毛泽东在1960年的《十年总结》中承认，“前八年照抄外国的经验”。

不可否认的是，苏联式的工业化发展战略对我国工业化发挥了历史作用，取得了重要成就，但是由于中苏两国国情的显著差异性，照搬“原苏联模式”付出了历史代价（见第三章），不仅对中国工业化进程产生深刻影响，而且对中国城乡关系演变也产生不可忽视的影响。

2.3 城乡关系演变及二元结构比率变动

城市化伴随着工业化；工业化带动城市化，城市化又进一步促进工业化。表2-4列出了1949—1992年期间我国工业化率与城市化率数据。

从图2-3和表2-4可以看出工业化与城市化的相互关系。

(1) 中国工业化和城市化发展起点相当低下，1950年工业部门占国民收入比重为14.1%，城市人口占总人口比重为11.2%。美国1870年时，制造业占GDP比重为15.9%，城市人口占总人口比重为26%；英国1801—1811年制造业占总产值比重为22.1%，德国1850—1859年为59.1%，日本1879—1883年为37.5%，加拿大1870年为54.7%。与工业化国家发展初期相比，中国工业化和城市化程度相当低下，这在很大程度上制约了以后的中国工业化和城市化发展。

图2-3 中国城市化率与工业化率比较

(2) 中国城市化发展大大滞后于工业化发展。1950年工业化率略比城市化率高出2.9个百分点，随后经“一五”和“二五”计划强有力的推动，工业化率迅速提高，于1960年达到高峰点，为46.3%，比城市化率高出26.5个百分点；到1978年工业化率比城市化率高出31.5个百分点；到1992年两者差距缩小，工业化率比城市化率高出23个百分点，但是工业化率仍明显高于城市化率。在中国，尽管工业化发展相当迅速，但是工业化发展并没有有效带动城市化发展，绝大多数人口依然生活在农村，二元经济社会结构特征仍然十分明显。

(3) 改革开放以来，中国城市化发展步伐加快，城乡对立和分割的局面开始改变。1950—1978年的29年期间，城市化率从11.2%提高到17.9%，仅提高了6.7个百分点，平均每年提高0.23个百分点。1978—1992年的15年期间，城市化率从17.9%提高到27.6%，增加9.7个百分点，平均每年提高0.65个百分点，相当于1950—1978年期间的近3倍。

表2-4 中国城市化率与工业化率比较（%）

项目 年份	工业化率	城市化率	项目 年份	工业化率	城市化率
1949	12.57	10.64	1971	42.90	17.26
1950	14.08	11.17	1972	44.10	17.13
1951	16.90	11.78	1973	44.00	17.20
1952	19.52	12.46	1974	43.23	17.16
1953	22.00	13.31	1975	46.02	17.34
1954	23.26	13.69	1976	45.57	17.44
1955	22.72	13.48	1977	47.77	17.55
1956	24.04	14.62	1978	49.40	17.92
1957	28.30	15.39	1979	48.60	18.96
1958	35.87	16.25	1980	48.92	19.39
1959	43.13	18.41	1981	46.69	20.16
1960	46.31	19.75	1982	45.75	21.13
1961	34.64	19.29	1983	45.10	21.62
1962	32.79	17.33	1984	44.52	23.01
1963	33.70	16.84	1985	45.06	23.71
1964	36.19	18.37	1986	45.46	24.52
1965	36.41	17.98	1987	45.76	25.32
1966	38.21	17.86	1988	46.14	25.81
1967	33.96	17.74	1989	47.37	26.21
1968	31.73	17.62	1990	45.95	26.41
1969	36.30	17.50	1991	47.79	26.37
1970	40.97	17.38	1992	50.60	27.63

资料来源：中国统计年鉴，1993，第35、81页。

注：城市化率指城镇人口占总人口比重，工业化率指工业部门占国民收入比重。

(4) 1950—1978年期间中国基本上实现了工业化初期目标，即在相当短的时间内建立一个比较完整的工业体系和国民经济体系，完成了工业化原始积累过程。但是原始积累主要来自于国内农业经济剩余，其代价是城市化发展严重不足。1978年以后，经济实力迅速增长，工业占国民收入比重仍保持较高的水平，乡镇企业崛起，市场机制作用增强，各种生产要素流动活跃，都带动了城市化发展。

中国现代社会的基本特征是二元经济社会结构。如何从定量的角度分析这一结构特征及其演变呢？我们引入二元结构比率概念，它包括城乡二元结构比率和工农二元结构比率。

城乡二元结构比率是指城乡比较劳动生产率，即城市劳动生产率与乡村劳动生产率的比值。即：

$$\text{城乡二元结构比率} = \frac{\text{城市劳动生产率}}{\text{乡村劳动生产率}}$$

这一指标的经济学含义是，当这一比率大于1时，存在城乡二元结构；指数愈大，城乡二元结构就愈明显；反之这一指标愈小，城乡二元结构就愈

不明显；当这比率等于 1 时，城乡二元结构基本消失，城市劳动生产率与乡村劳动生产率相等，此时城乡劳动者的差异只是居住地点的差异，而不存在劳动生产率的差异，二元结构基本消失。

工农二元结构比率是指工业和农业两大部门的比较劳动生产率，即工业劳动生产率与农业劳动生产率的比值。即：

$$\text{工农二元结构比率} = \frac{\text{工业劳动生产率}}{\text{农业劳动生产率}}$$

这一指标的经济学含义类似于城乡二元结构比率，该比率愈大，工农二元结构特征愈明显；反之则反。

假定二元结构比率（包括城乡二元结构比率和工农二元结构比率）变动呈“倒 U”轨迹（见图 2 - 4），即在经济发展过程中，二元结构的长期变动趋势是：“先扩大，后缩小”，在工业化与城市化发展初期阶段迅速扩大，然后在发展中期阶段逐渐缩小，在发展后期阶段趋于相等。我们用中国数据作进一步的验证（表 2-5，2 - 6），研究结果表明：

表 2-5 城乡二元结构比率

项目 年份	农村劳动者劳动生产率 (万元\人)	城镇劳动者劳动生产率 (万元\人)	比较劳动生产率 (农村劳动生产率=1)
1980	0.087703	0.545547	6.220372
1983	0.118875	0.596562	5.018392
1984	0.140891	0.662642	4.703242
1985	0.171052	0.799653	4.674916
1986	0.198848	0.864488	4.347483
1987	0.241836	0.986896	4.080846
1988	0.312843	1.210648	3.869822
1989	0.353701	1.392552	3.937088
1990	0.395601	1.453889	3.675138
1991	0.441002	1.646552	3.733663
1992	0.579569	1.948543	3.362055

资料来源：中国统计年鉴，1993，“社会总产值”第 50 页，“农村社会总产值”第 333 页，“社会劳动者”和“乡村劳动者”第 97 页。

（1）我国二元结构比率经历“先上升后下降”的过程。由于城乡二元结构比率缺乏 1952—1979 年数据，我们无从考察这一时期该比率的变动情况，但是从 1980—1992 年数据看，这一比率呈下降趋势，由 1980 年的 6.22，到 1992 年下降为 3.36。工农二元结构比率变动趋势，也呈倒“U”曲线，而且按总产值计算的工农业结构比率倒“U”曲线要高于按净产值计算的工农二元结构比率倒“U”曲线，但是两条曲线变动方向基本是一致的（见图 2 - 5）。

表 2 - 6 工农二元结构比率（以农业劳动生产率为 1）

年份	项目 按总产值计算	项目 按净产值计算	年份	项目 按总产值计算	项目 按净产值计算
1952	4.28	1.60	1973	13.92	5.97
1953	5.21	2.03	1974	12.89	6.23
1954	5.47	2.22	1975	13.31	5.41
1955	5.45	2.91	1976	12.05	5.41
1956	7.01	3.30	1977	12.77	5.90
1957	7.69	2.21	1978	12.37	6.38
1958	5.11	2.50	1979	12.21	6.38
1959	5.85	4.24	1980	12.25	6.38
1960	9.73	3.04	1981	11.32	5.93
1961	7.69	3.65	1982	11.46	5.81
1962	8.89	4.55	1983	11.57	5.59
1963	10.73	5.21	1984	10.94	5.40
1964	11.73	5.38	1985	9.32	4.92
1965	13.36	6.56	1986	9.70	4.57
1966	14.22	5.35	1987	9.44	4.57
1967	11.36	5.00	1988	10.36	4.73
1968	11.65	6.48	1989	11.68	5.14
1969	14.84	7.35	1990	10.96	4.65
1970	15.50	7.20	1991	12.14	5.13
1971	15.13	6.94	1992	13.92	5.77
1972	14.62	6.53			

资料来源：1952—1985年数据引自国家统计局，国民收入，1949—1985，第80—81页；按可比价格计算。
1986—1992年数据根据中国统计年鉴，1992，第33，50，98页数据计算；按现价计算。

(2) 1952—1970年为二元结构比率上升阶段。按总产值计算的工农二元结构比率，1952年为4.28，1970年为15.50；按净产值计算的工农二元结构比率，1952年为1.60，到1970年上升为7.20。50—60年代是我国二元结构强化期，城乡二元结构差异性和工农二元结构差异性迅速扩大，1970年达最高峰。

(3) 1970—1992年二元结构比率处在下降过程。按总产值计算的工农二元结构比率，到1992年下降为13.92；按净产值计算的工农二元结构比率，到1992年下降为5.77。但我国二元结构强度仍居世界最高值。

(4) 二元结构比率曲线呈波动变化。从工农二元结构变动曲线看，曾多次出现波动，例如1958年、1961年、1967年和1985年曲线下降很明显。

需要说明的是，1978年改革以来，农村内部也出现二元经济，即农村农业为一元，农村非农业为另一元。现实的二元经济结构已不同于传统计划经济体制的二元经济结构。从农业与非农业的关系考察中国经济结构，其最大的特点是低收入阶段的两部门经济（城市非农业与乡村农业），在中下收入

阶段转变为三部门经济（城市非农业、乡村非农业和农村农业）。

2.4 经济波动与城乡关系

通过国际比较研究表明，中国是世界上经济增长最快的国家之一，也是世界上经济波动较为明显的国家之一。这是中国现代经济增长的两大显著特点之一。在 1960—1989 年期间，中国经济增长率平均为 6.6%，相当于世界经济增长率平均水平的 1.71 倍；同期中国经济波动系数约为世界平均水平的 4.2 倍（见表 2 - 7）。

中国存在明显的大幅度的经济周期波动，这是人们无法否认又不能回避的客观事实。为什么中国经济波动系数明显高于西方国家以及世界平均水平呢？这是因为农业波动是中国经济波动的基本因素。所谓“无农不稳，无粮则乱”，形象地说明农业生产以及粮食生产波动是中国经济不稳定、社会不稳定的基础。

我国农业波动影响经济波动的主要特点是：

（1）农业波动对经济波动影响具有滞后性影响。比较国民收入增长率与农业总产值增长率、粮食总产量增长率曲线，可以发现，通常农业增长和粮食增长波动在前，国民收入增长波动在后（图 2 - 6）。如果上一年农业和粮食增长率下降，次年的国民收入增长率也随之下降。例如，1953—1991 年间，农业总产值增长率对国民收入增长率波动的滞后影响系数为 0.846，粮食总产量增长率的滞后影响系数为 0.526。根据这种滞后性特点，政府可以灵活地调整经济政策，重新配置资源，避免经济发展大起大落。

（2）农业波动幅度高于经济波动，且对经济发展具有制约作用。从平均增长率看，农业总产值高于粮食总产值，国民收入又高于农业总产值。从增长率波动系数看，粮食总产值高于农业总产值，农业总产值又高于国民收入。1953—1991 年，粮食总产量、农业总产量、国民收入增长率波动系数分别为 231%、144%和 130%。这说明，农业部门是国民经济最薄弱的部门，也是经济波动最明显的部门，农业收成、特别是粮食收成波动直接影响整个经济波动。只有稳定农业和粮食生产，才能稳定整个国民经济发展。

表 2-7 各国 GDP 增长波动特性比较

项 目 国 家	增长率 平均值 (%)	标准偏差 (%)	增长率 最大值 (%)	增长率 最小值 (%)	经济波动 系数	样本期 (年度)
中国	6.580	10.228	23.3	-29.7	155	1960—1989
美国	3.163	2.242	6.6	-2.5	71	1960—1989
日本	7.170	4.313	17.3	-1.4	60	1960—1989
原联邦德国	3.352	2.657	11.7	-1.6	79	1961—1989
英国	2.448	2.071	7.9	-2.1	85	1960—1989
法国	4.034	2.353	10.7	-0.3	58	1960—1989
原苏联	5.046	2.332	9.3	1.6	46	1962—1989
前南斯拉夫	4.476	3.809	12.5	-2.0	85	1961—1989
印度	4.266	3.645	10.4	-4.8	86	1981—1989
韩国	8.637	4.546	22.0	-3.0	53	1960—1989
世界平均	3.850	1.435	6.2	0.7	37	1960—1989

资料来源：国家统计局国际统计信息中心编，世界主要国家和地区社会发展比较统计资料，1990，中国统计出版社，1990，第27—30页。

国际货币基金组织编，金融统计年鉴，1988，1990。

注：中国1960—1978年为国民收入增长率，1978—1989年为国民生产总值增长率；原苏联为国民收入增长率。本表数据按速度法计算。

(3) 农业波动对经济波动的影响具有递减性，但是仍有很强的制约作用。从1953—1978年和1979—1991年两个不同时期比较看，农业滞后影响系数从0.909降为0.608，粮食滞后影响系数从0.579降至0.248。上述指标下降表明农业与粮食对经济发展的制约作用在下降，这是因为农业产值占国民收入比重下降以及农业和粮食波动幅度减少所致。例如农业波动系数从219%降到55%，粮食波动系数从258%降至187%。今后随着总人口不断增长，人均农副产品需求不断扩张，农业特别是粮食对国民经济发展的制约，虽然其相对作用在下降，但是其绝对作用在上升。

经济波动对城乡关系的影响主要表现为以下几个方面：

(1) 影响农业剩余劳动力转移速度和规模。在经济收缩期或低谷年份，这两个指标呈下降或者负增长。例如1980年和1981年，乡镇企业职工数增长率分别为3.1%和-1.0%，个数增长率分别为-3.77%和-6.11%；又如1989年和1990年乡镇企业职工数增长率为-1.87%和-1.09%，个数增长率分别为-1.03%和-0.98%（表2-8）。这表明经济调整时，农业剩余劳动力转移速度下降，甚至出现回流，即从非农业部门回流于农业部门；相当多的乡镇企业倒闭，成为“关、停、并、转”的主要对象。

(2) 影响农业生产增长速度。在经济扩张期，工业生产增长速度大大超过农业生产增长速度，工业与农业增长率的比值（农业为1）1958年为28.8，1969年为31.2，1985年为6.30，1992年为4.3（见表2-9）。在经济收缩期，工业生产增长率因经济紧缩而大幅度下降，农业生产增长率因扶持农业政策而有所提高，两者的比例趋于下降。这表明在经济扩张期，经济扩张就是工业扩张，工业扩张促使资源或资金从农业部门流向工业部门，导致农业

生产进一步萎缩或停滞。在经济收缩期，经济收缩就是工业收缩，工业收缩促使相当一部分资源或资金流向农业部门，农业生产得以恢复和增长。

表 2-8 乡镇企业职工数和单位数变动情况

项 目 年 份	乡镇企业职工		乡镇企业单位	
	人数(万人)	年增长率(%)	单位数(万个)	年增长率(%)
1978	2826.56		152.42	
1979	2909.34	2.93	148.04	-2.87
1980	2999.67	3.10	142.46	-3.77
1981	2969.56	-1.00	133.75	-6.11
1982	3112.91	4.83	136.17	1.81
1983	3234.64	3.91	134.64	-1.12
1984	5208.11		606.52	
1985	6979.03	34.00	1222.45	101.55
1986	7937.14	17.73	1515.30	23.96
1987	8805.18	10.94	1750.24	15.50
1988	9545.45	8.41	1888.16	7.88
1989	9366.78	-1.87	1868.63	-1.03
1990	9264.75	-1.09	1850.40	-0.78
1991	9609.11	3.72	1908.88	3.16
1992	10581.10	10.12	2079.23	8.92

资料来源：中国统计年鉴，1993，第395页。

注：1978—1983年为乡、村两级数，1984年以后为乡镇企业全部数。

(3) 影响农村居民收入。农村居民消费水平曾多次出现负增长，其中1959年下降幅度最大，为-21.1%，1960年为-4.6%，1968年为-4.5%，而后再出现若干年份负增长。1989—1990年曾两年出现负增长，分别为-0.9%和-0.5%。非农村居民消费水平也出现过若干次负增长（见表2-10）。从农民与非农民消费水平增长率比例关系看，在样本期（40年）中，前者低于后者的频数为21次，后者低于前者的频数为19次。这表明，经济波动对城乡居民实际消费水平增长均产生影响，且对农民消费水平影响更显著一些。

表 2-9 工农业总产值增长率比较

项目 年份	农业总产 值增长率 (%)	工业总产 值增长率 (%)	工农业增 长率之比 (农业为 1)	项目 年份	农业总产 值增长率 (%)	工业总产 值增长率 (%)	工农业增 长率之比 (农业为 1)
1952	15.2	29.9	1.97	1973	8.3	9.5	1.14
1953	3.1	30.3	9.77	1974	3.6	0.6	0.17
1954	3.4	16.3	4.79	1975	3.1	15.5	5.00
1955	7.6	5.6	0.74	1976	-0.4	2.4	-6.00
1956	5.0	28.1	5.62	1977	-0.4	14.6	16.50
1957	3.6	11.5	4.31	1978	8.1	13.5	1.67
1958	2.4	54.8	28.83	1979	7.5	8.8	1.17
1959	-13.6	36.1	-2.65	1980	1.4	9.3	0.64
1960	-12.6	11.2	-0.89	1981	5.8	4.3	0.74
1961	-2.4	-38.2	15.02	1982	11.3	7.8	0.69
1962	6.2	-16.6	-2.68	1983	7.8	11.2	1.44
1963	11.6	8.5	0.73	1984	12.3	16.3	6.33
1964	13.5	19.6	1.45	1985	3.4	21.4	6.29
1965	8.3	26.4	2.13	1986	3.4	11.7	3.44
1966	8.6	20.9	2.43	1987	5.8	17.7	3.05
1967	1.6	-13.8	-8.63	1988	3.9	20.8	4.33
1968	-2.5	-5.0	2.00	1989	3.1	8.5	2.74
1969	1.1	34.3	31.18	1990	7.6	7.8	1.03
1970	5.8	32.6	5.62	1991	3.7	14.3	4.00
1971	3.2	14.7	4.59	1992	6.4	27.5	4.30
1972	-1.0	6.9	-6.90				

资料来源：中国统计年鉴，1993，第 59 页。

表 2-10 农民与非农民消费水平增长率

项目 年份	农民 (%)	非农民 居民 (%)	非农民与 农民之比 (农民为 1)	项目 年份	农民 (%)	非农民 居民 (%)	非农民与 农民之比 (农民为 1)
1953	3.1	15.0	4.84	1973	6.1	3.7	0.61
1954	1.2	0.9	0.75	1974	-0.8	2.0	-2.50
1955	8.6	2.5	0.29	1975	1.4	3.0	2.14
1956	1.4	4.9	3.50	1976	0.3	4.5	15.00
1957	1.8	2.1	1.17	1977	-0.3	3.0	-10.00
1958	2.5	-4.9	-1.96	1978	4.4	5.6	1.27
1959	-21.1	0.8	-1.04	1979	6.9	4.2	0.61
1960	-4.6	-11.7	2.54	1980	9.7	7.1	0.73
1961	1.8	-12.7	-7.06	1981	7.9	8.6	1.09
1962	7.5	3.6	0.48	1982	7.6	-1.0	-0.13
1963	8.0	17.7	2.21	1983	9.1	1.9	0.21
1964	6.8	11.2	1.64	1984	12.4	6.4	0.52
1965	9.8	8.2	0.84	1985	13.9	8.7	0.63
1966	4.5	3.3	0.73	1986	2.4	7.1	2.96
1967	3.9	2.9	0.74	1987	4.2	9.3	2.21
1968	-4.5	-0.5	0.11	1988	6.1	7.1	1.16
1969	3.0	2.9	0.97	1989	-0.9	-2.1	2.32
1970	5.8	2.2	0.38	1990	-0.5	5.9	-11.80
1971	0.6	2.8	4.67	1991	6.8	9.3	1.37
1972	-0.5	9.8	-19.60	1992	9.3	10.6	1.14

资料来源：中国统计年鉴，1993，第281页；中国统计年鉴，1990，第291页。按可比价格计算。

2.5 农村工业化与城乡关系

2.5.1 农村工业化和农村经济发展

70年代后，乡镇企业蓬勃兴起和迅速发展，不但使中国工业化进程发生根本性变化，而且使中国经济社会结构也发生历史性变化。农村工业化的历史性后果就是形成了农村工业部门。这一部门既不同于现代工业部门，又区别于传统农业部门，成为介于两个传统部门之间的新兴部门，从而使中国的二元社会结构发生了巨大变化，使中国走上极为独特的工业化道路，并丰富了人类社会工业化的历史经验。

1992年，全国乡镇企业总产值17975亿元，占全国社会总产值32.2%，占全国农村社会总产值70.8%，利税总额1797亿元，出口商品交货值1193亿元，占全国外贸出口商品收购总额的42%。乡镇企业是我国国民经济最有活力的增长点，全国社会总产值净增量的51.6%、税收净增量的68.2%、外贸出口商品收购总额净增量的47.2%，均是由乡镇企业提供的。乡镇企业不但是我国社会主义现代化建设的重要生力军，而且缓和改善了工农关系和城乡关系，其积极作用是：

(1) 改变了农村产业结构。三中全会以前，农村产业结构严重失衡，农业比重过大，工副业比重偏小，种植业比重偏高，林牧副渔比重偏低。1980

年农业产值比重为 68.8%，乡镇工业比重 19.5%，建筑业、运输业、服务业只占 11.7%。乡镇企业打破了农村搞农业、城市搞工业的传统观念，改变了传统的经济结构和发展战略，由单一的种植业向林牧渔副全面发展，由第一产业向第二、三产业发展。1987 年农村中非农产业产值比重首次超过农业，此后连年上升；1992 年非农产业产值占工农业总产值比重为 64.2%，农业产值比重降为 35.8%。

(2) 找到了一条转移农村剩余劳动力出路。农村剩余劳动力的存在是一个世界性的经济现象，中国也不例外。与许多国家不同的是中国农村劳动力与城市劳动力过剩同时存在。西方发达国家在工业化过程中农业剩余劳动力转向非农产业主要是向大中城市集中。我国原有工业基础十分薄弱，财力有限，城市基础设施落后，城市在吸纳了城市劳动力后就缺乏吸收大量农业剩余劳动力的能力，迫使农村剩余劳动力自谋出路。其中发展乡镇企业是农村剩余劳动力转移的重要场所。1980 年中国乡镇企业从业人员仅 3000 万，1992 年达 1.06 亿，13 年增长 7000 多万。乡镇企业发达的长江三角洲和珠江三角洲出现了劳动力不足的现象，如江苏无锡县吸收了 10 多万外地劳动力。

(3) 大大增加了农民收入。从全国来看，家庭经营是农民纯收入的主要来源，约占 80% 以上，乡镇企业发达地区农民收入 50% 以上来自乡镇企业，如江阴市农民总收入 2/3 来自乡镇企业。通过对全国 30 个省市农民人均纯收入构成的相关分析，其趋势是：农民人均纯收入与乡镇企业收入占农民经济收入的比重呈正相关。乡镇企业发达的南海、顺德、无锡、江阴、张家港等地的一部分乡镇，农民的实际生活水平已超过城市居民，城乡经济差别已基本消失。

(4) 支持和稳定了农业发展。工业发达国家为了求得农业和工业的协调发展，都对农业实行保护政策，给予财政补贴，如美国政府每年给农业经营者 2.2 亿美元的补贴，欧共体为 1.3 亿美元，日本对农户的补贴标准是农民的劳动报酬与城市工人的平均工资保持大体一致。我国农民太多，国力有限，无力补贴，经济发达地区补贴农业的任务就落到乡镇企业身上。乡镇企业以工补农、以工建农形式在资金上支援扶持农业生产。

1991 年全国乡镇企业当年用于支援农村各项事业的开支 121.8 亿元，用于以工补农和建农的资金达 86.5 亿元。江苏省从每个乡镇企业职工的工资中每月提取 10 元作为建农基金，苏南地区“七五”期间提供支农资金 40 多亿元，相当于同期国家对农业投资的 3—5 倍，无锡县 1992 年补农建农资金达到 1.5 亿元，兴修水利，建立农业服务体系，580 多个村全部建起了农业综合服务站，苏南农业主要靠乡镇企业的扶持。广东省“七五”期间镇和村平均每年农业投资为 4.6 亿元，也远超过国家投资。

(5) 促进了乡镇建设和农村城市化。乡镇企业是城镇发展的经济基础，不但引起人口集聚和城镇规模扩大，而且为小城镇提供建设资金，带动了小城镇建设。乡镇企业每年从利润中抽出一部分作为小城镇建设基金用来发展能源、供水、交通、邮电通讯、金融信贷等基础设施以及文化娱乐、敬老院等公共设施，使小城镇面貌发生很大变化，不但吸引更多企业，形成集聚效应，而且进一步改善生产生活环境，缩小城乡差异，促进小城镇兴起和繁荣。昆山市城北镇，在 1985 年还是不足 200 人的小村庄，如今已建成面积 2.5 平方公里、居民 5000 多人的江南小镇。这里集镇功能区分明确，宾馆、饭店、娱乐城、中小学、幼儿园、医院，应有尽有，成为周围 15 个村、1.5 万人口

的经济文化中心。现在全镇 120 家镇村企业中，大多数镇办工业设在工业小区内，还办起了 71 家“三资”企业。1992 年城北镇工农业总产值超过 10 亿元，为 1985 年的 50 倍。像这样的小城镇，在长江三角洲、珠江三角洲、胶东半岛等经济发达地区，到处可见。

这样，在农村社会结构内部又形成了工业和农业新的二元经济结构。农村社会中的工业和农业的关系之所以是一种二元经济结构，是因为它满足刘易斯的劳动力无限供给条件。我们认为这是二元结构的根本特征。

2.5.2 城乡产品交换和城乡经济联系变化

城乡经济联系是城乡关系的重要方面。根据传统观念，城市-工业、农村-农业，市民从事工业、商业等非农产业，农民从事农业（种植业）和少量副业，城乡联系较为简单，即城市向农村提供生产和生活用工业品，农村向城市供应粮食、蔬菜、副食品和工业原料。解放以后，由于城乡分割体制和政策的实施，一度强化了城乡二元结构，不但限制了农民的生产自主权、经营自主权和农民自身的流动权，而且也促使城乡经济联系成为一种不等价交换的、简单间接的物资调拨关系，实质上使城乡处在半隔绝状态。近十多年，农村实行家庭联产承包责任制，农民取得土地经营权和产品支配权，加上国家多次提高农副产品收购价，极大地提高了农民生产积极性，促进农业劳动生产率和土地产出率的提高，而非农产业，尤其是乡镇企业的崛起，打破了传统的城乡功能分工和经济结构，从而使城乡商品交换格局、经济联系方式和程度也发生很大变化。从 1987 年中国城乡经济投入占用产出分析可以看出：

（1）农村由过去只向城市提供粮食、棉花、蚕茧、油料以及蔬菜、副食品等农产品转变为向城市提供工业品为主的非农产品。1987 年农村向城市提供 1729.85 亿元的农产品，同时提供 2336.66 亿元的非农产品，分别占 42.5% 和 57.5%。非农产品已超过农产品。这是我国城乡经济联系的重要变化，说明农村经济结构已从单一农业结构向农业-工业结构转变，有的地区已进入工业-农业阶段。

（2）城市工业过去向农村提供的产品以消费品和农业生产资料为主，现已变为以消费品、农业生产资料和非农产业用的中间产品并重。1987 年城市提供的农业消费品和农业生产资料商品为 1578.4 亿元，向农村非农业提供的产品为 1664.8 亿元，分别占城市工业总产值的 15% 和 15.8%。可见，城市向农村非农产业提供的生产资料，已超过向农村提供的消费品和农业生产资料产品价值之总和。

（3）农村消耗（包括消费品和生产资料）的工业品从过去基本由城市供应，变为由城乡共同提供。1987 年，在农村消耗工业品中，由城市提供的占 76.1%，为 3243.17 亿元，由农村本身提供的占 23.9%，达 1018.07 亿元。

（4）城市消耗（包括消费）的工业品从过去基本上由城市工业自身提供，变为相当部分来自农村。1987 年城市消耗了城市工业品 3867.82 亿元，消耗来自农村非农产品 1238.89 亿元，分别占城市工业品消耗总数的 77.1% 和 22.9%。

（5）农村非农产业的发展，进一步密切了城乡经济联系。农村非农产业部门（包括农村工业、建筑业、运输业和商业、饮食业等）生产过程所消耗的大部分原料、动力等主要来自城市，所生产的产品（包括中间产品）大部

分供应城市。1987年农村非农产业部门的中间投入合计为3072.86亿元，其中由城市提供的为2038.84亿元，占全部中间投入的66.35%，由农村本身供应的占33.65%。而农村非农产品中销往城镇数额为2336.66亿元，占64.7%，主要用于城镇各生产部门作为生产过程中的中间投入使用。说明城乡工业联系日趋密切。

由此可见，目前的城乡经济联系正日趋加强。在沿海和大城市周围等经济较发达地区，城乡的非农产业联系已占主导地位，在农村内部也不再是农业内部之间的联系，也包含了农业与非农业之间的联系。这充分说明我国城乡之间的联系已由过去单向、简单的经济联系成为多向复合的联系。这是我国城乡功能、结构变化的具体反映。

3 城乡关系不协调的原因分析

从以上分析可以知道，我国是一个典型的二元经济社会结构国家。为什么新中国成立后，尤其是改革开放前30年，工农矛盾和城乡对立与发展不协调状况不但没有得到缓解，反而进一步强化和加剧呢？这有其深刻的历史、政治、经济、社会背景，既有结构性问题，也有制度和政策性的问题，是多种因素综合作用的结果。下面就其历史背景、战略性偏差和体制性制约进行初步分析。

3.1 二元结构形成的历史因素与背景

旧中国为政治经济发展不平衡的半封建、半殖民地社会，为工农矛盾、城乡对立和二元结构的形成时期。

3.1.1 旧中国二元结构的形成

鸦片战争是近代中国史上的重要转折。中国从此由一个典型封建社会变成半封建半殖民地社会。鸦片战争后，外国列强逼迫清政府签订了一系列丧权辱国的不平等条约，割让香港（九龙），开放上海、宁波、广州、福州、厦门等口岸，外国列强纷纷在中国建立租界和划分势力范围，上海滩沦为外国殖民者的乐园，清王朝和北洋政府都成了帝国主义列强在中国的政治附庸。

经济上，随着国门被打开，中国成为洋货倾销、农副产品掠夺和资本投资的场所。中国早期出现的现代工业中，外国资本占据了垄断地位。随着资本主义现代工业的输入和发展，中国农村自给自足的自然经济开始解体，一批新型工商业城市相继出现，逐步改变了以封建地主经济为主体的旧城乡格局，半封建半殖民地的二元经济社会结构开始形成。

地主制下男耕女织的小农业和家庭手工业的紧密结合，是农村自然经济的基本结构。封建经济的自然性表现于生产的单一性：农业是社会的主要生产部门，粮食是最主要的产品，而家庭手工业则作为农业的补充性副业存在。小农经济以一家一户为单元，年复一年地进行简单再生产，代复一代地求得生存而繁衍。

五口通商之后，机制日用消费品大量涌进中国，洋纱、洋布广泛流行，农村手工棉纺织业遭到沉重打击。据记载，19世纪末至20世纪初，“中国织妇机女，束手饥寒者，不下数千万人”。但是，中国农村的家庭纺织业并没有因此而走向全面衰落。农民通过家庭手工业的商品化，取得较高经济效益，从而使小农经济对于封建剥削和人口增长的压力，以及新的资本主义生产方式有较强抵抗力。正因为如此，鸦片战争后的一百年以来，尽管由于外国资本主义的侵入使传统农业经济开始解体和瓦解，农业与手工业开始分离，促进了城乡社会经济商品化的发展。但直至新民主主义革命胜利前夕，中国广大乡村仍然处于小农经济的汪洋大海之中。从而形成封建经济与资本主义经济、传统农业和近代工业、传统农村与少数较繁华的工商业城市并存的二元结构。

毛泽东曾对旧中国政治经济发展不平衡和二元结构特点作过精辟的论述：“微弱的资本主义和严重的半封建经济同时存在，几百万产业工人和几万万旧制度统治下的农民和手工业工人同时存在，近代式的若干工商业都市和停滞着的广大农村同时存在，……若干铁路航路汽车路和普通的独轮车路，只能用脚走的路和用脚还不好走的路同时存在。”旧中国这种典型二元结构残余的影响，至今尚难以完全消除。

3.1.2 旧中国的城乡关系

旧中国的城乡关系不但体现为工农关系，也是官民关系和阶级关系，而且也体现在外国殖民者与中国劳动人民的剥削与被剥削关系上。其中农民成为主要的掠夺对象：一是通过维持落后的生产关系剥削农民，包括苛刻的赋税、地租、利息等，以满足其殖民性原始积累需要；二是通过殖民性不等价交换，包括工农产品剪刀差和进出口比价；三是在城乡物资交往中农村处于越来越不利的单向输出地位。因此，城乡关系是一种剥削与被剥削、压迫与被压迫的关系。

(1) 工农业产品价格剪刀差拉大。近代中国工农业产品价格的剪刀差既是反映外国资本主义经济的入侵，又是反映工农矛盾、城乡对立的一种经济数值化指标。旧中国的“剪刀差”主要体现了外国殖民者、中国官僚资产阶级对广大农民阶级的剥削与压迫，体现了先进的资本主义工业国对落后的半封建主义农业国的经济掠夺。进入20世纪，我国已丧失外贸出口价格的控制权，外贸比价上的劣势每况愈下。由于贸易额迅速增长，进出口比价对国内物价产生重要影响，国内工农业产品价格的“剪刀差”也对农民越来越不利。在第一次世界大战期间，工业品价格猛涨，农产品价格的涨幅却远远落后，如1913—1918年，天津市场粗布价上升50%，而棉花只上升28%；上海市场面粉价上升24%，而小麦反而下降了6%。1926—1936年的10年间，上海市场的工业品价格指数上升了12%，而同期农产品却下降了13%，“剪刀差”上升了29%。抗日战争爆发后，物价直线上升，而“剪刀差”仍继续扩大。1937—1943年，上海市场农产品价格指数上升94倍，而工业品价格上涨182倍。据安徽六安、广西百色、四川大足和陕西安康等四地若干农村初级市场的典型材料算出，1936—1948年间工农产品交换比价平均扩大了65.1%。

(2) 中国农民和手工业工人破产，农民背井离乡出国当华工或流入城市。据历史资料，中国18省自1873—1933年的60年中，耕地仅增加1%，而人口却增长31%。人口迅速增长与有限的耕地形成尖锐矛盾。相当大一部分农民只有极少土地或根本无地，农村普遍存在就业不足与大量隐性失业劳动力。据1931年对无锡县三个乡村的调查，15%的壮丁已离乡而去，其余85%的男性壮劳力从事农业生产劳动全年只有152天，32%的农业劳力在农

毛泽东选集，第1卷，人民出版社，1967，第172页。

王贵宸等，农村经济发展模式比较研究，经济管理出版社，1992，第8页。

吴承明，中国资本主义与国内市场，中国社会科学出版社，1985，第271页。

田善符，半个世纪以来我国工农产品价格差的变化，中国近代经济史问题，1992，2。

冯和法，中国农村经济论，黎明书局，1934，第248页。

中央农业实验所，农情报告，1934。

闲期外出谋生。1935—1939年，福建省由厦门出海的华工达6万人。

(3) 工业布局和城市发展极不平衡。入侵资本的产业分布是和帝国主义列强划分势力范围、控制通商口岸和强占租界等联系在一起，分布极为集中，具有明显的殖民地特点，而民族资本由于在设备、原材料技术和交通运输、市场环境等方面对国外资本有相当依赖性，布局也相当集中。我国近代工业主要集中在沿海地区，1949年沿海10个省（不含海南、广西）集中全国70%工业产值，如加上黑吉两省则占80%以上，并初步形成以上海为中心的长江三角洲工业城镇群和以沈阳、天津、青岛为中心的北方沿海工业区。

3.1.3 工业化历史背景

从第二章工业初始条件和初始选择分析中知道，选择“苏联模式”并不适合中国国情，但我国工业化有其深刻的历史背景。研究中国的工业化、现代化和城市化不能脱离中国特定的政治、经济、人口、资源条件，这是我们的基本原则。

中国的工业化和现代化是一种外源式的现代化，它不是中国文明自主发展的必然结果和必然趋势，而是在全球政治殖民主义时代“救亡图存”的根本手段。从19世纪40年代到20世纪40年代，这是中国文明全面、深刻、急剧变化的一百年。这一百年的历史证明：没有强大的工业，就没有强大的国防；没有强大的工业，就没有人民的富裕；没有强大的工业，就没有国家经济和政治的独立自主，“落后就要挨打！”“富国强兵”是免于“亡国灭种”的根本保证，实现国家工业化是“富国强兵”的必由之路。这是中国人民用无数屈辱和血泪换来的铭心刻骨的教训。

实际上，实现国家的工业化是贯穿整个中国近、现代历史的主旋律，整个中国近、现代历史就是探索如何实现国家工业化的历史，这是我们对中国近、现代历史的基本认识。

新中国成立前夕，毛泽东在七届二中全会上作的报告中明确提出了“使中国稳步地由农业国转变为工业国，把中国建成一个伟大的社会主义国家”的战略构想，中国人民政治协商会议第一届全体会议通过的《共同纲领》，也明确指出：“中华人民共和国必须……稳步地变农业国为工业国。”

3.2 1949—1978年城乡矛盾加剧的原因分析

新中国成立至改革开放前30年，是我国工农矛盾和城乡对立加剧，城乡二元结构强化的时期，分析其原因及其经验教训，对今后指导和协调城乡经济社会发展，避免重犯历史性错误具有重要的借鉴作用。这一时期工农矛盾加剧，城乡二元结构强化的原因，从经济因素分析，主要受以高速、优先发展重工业的工业化战略及为其服务的城市化战略偏差造成的；从体制政策因素分析，主要受城乡分割、重城轻乡、重工抑农的体制和政策的制约和影响。下面分别就战略性偏差和体制性约束作简要分析。

冯和法，中国农村经济资料续编，黎明书局，1936。

沈益民等，中国人口迁移，中国统计出版社，1992，第140页。

王贵宸等，农村经济发展模式比较研究，经济管理出版社，1992，第10—11页。

3.2.1 工业化战略偏差

(1) 工业化的本质特征。中国要实现什么样的工业化？这是我们要探讨的第一个问题。

“重工业是我国建设的重点”——重工业优先发展的工业化。“我们实现国家工业化，却不能一般地、平均地发展各种工业，而必须以重工业，特别是机器制造业为中心。因为，国家工业化的基本任务，还不仅在于提高工业产量在国民经济中的比重，更重要的，是要保证国家在经济上的独立自主，”“国家工业化从发展重工业开始”是“为了巩固国防，保证国家经济和政治上的独立性以及为一切国民经济部门的技术改造创造必要的物质条件”。这两段话比较全面地代表了当时决策层和理论界对工业化的主流认识，毛泽东在《论十大关系》中更是直接了当地指出：“重工业是我国建设的重点。”

百余年的历史经验和当时极为险恶的国际环境，使得迅速提高国防能力成为国家政治经济生活中的头号大事，现代军事优势在很大程度上依赖于工业优势，而工业优势中至关重要的又是重工业的优势，现代战争中，重工业中的高级军事工业技术更是一国军事力量强大与否的直接标志。因此，重工业是中国工业化的重心，军事工业是中国工业化的重中之重，高技术军事工业更是中国工业化的压倒一切的重心。正是在这种思想的指导下，我国才能在经济极端困难的条件下，不惜一切代价研制出了原子弹、氢弹，发射了人造卫星并准确回收。

“力争高速度”——超高速发展的工业化。1958年6月21日《人民日报》社论“力争高速度”中指出：“社会主义的优越性，根本上就是由于它从生产资料的资本主义所有制的束缚下面解放了生产力，使生产力能够最迅速地向前发展，能够不发生停顿和危机地向前发展。在基本上完成了社会主义革命以后，我国人民最迫切的要求，就是把我国的全部国民经济都转移到现代化大生产的轨道上去，迅速而彻底的摆脱历史遗留给我们的贫穷和落后，使我国成为一个经济、文化高度发展的社会主义强国，用最高速度在尽可能短的时间内达到这个伟大的目标，才能最终地巩固我们的社会主义制度，从国内看是这样，从国际看更是这样。……因此，速度问题是建设路线问题，是我国社会主义工业的根本方针问题。”

这篇社论写于“大跃进”时代，但它所代表的精神，却是我国整个社会主义建设时期的指导原则，直至今日仍然如此，这其中有着深刻的制度背景，“急于求成”盖源于此。因此，中国式工业化就是超高速优先发展重工业的国家工业化。

(2) 工业化的策略。在一个贫穷落后的农业大国中，如何超高速地发展重工业？这是我们必须探讨的第二个问题。

农业国的工业化问题，在很大程度上，是工业资本形成的问题。中国的特殊性不仅在于它是一个落后的农业大国，而且还在于它是在几乎没有外部资金来源的条件下进行“独立自主，自力更生”的工业化，因此，工业资本的形成只能来源于国内，而且注定数量极为有限。在这种情况下，超高速地发展资本密集的重工业，就使得资本形成问题更加尖锐、更加突出。

中国工业化中资本形成的策略有三：

收入分配策略。“高积累，低消费”，即最大限度压低社会总消费，把人均生活消费标准降到仅维持生存的水平，从而最大限度地积累资本，用于工业的扩大再生产投资。除“一五”和“三五”积累率低于30%，其他均在30%以上。

投资分配策略。把有限的资金优先投入“生产性建设项目”，“重生产轻生活”，尽可能减少对“非生产性建设项目”（如城市基础设施、教育、医疗保健等）的投资，在“生产性建设项目”中，又把有限的资金优先投入重工业，尽可能减少对农业和轻工业的投资。

劳动就业策略。城市“统包统配”，而农村“自然就业”。实行完全就业，低工资、高就业，无论城市和农村都不允许存在公开失业，不服从国家就业安排的人将失去生存条件，强制安排城市工业部门就业之外的所有劳动力进入乡村农业部门就业，尽可能提高农业产出。

实际上，我国工业化资本形成策略中的收入分配策略是典型的“牺牲”策略，投资分配策略是典型的“延期”或“忽略”策略。重工业的超高速优先发展是将有限的资金“集中”投入的结果。重工业不仅“集中”了其他产业或部门的必要投资，而且“集中”了未来的必要投资，这就是中国式工业化的核心秘密。

中国工业化和城市化策略的本质就是把有限的经济资源最大限度地集中投入重工业，以确保重工业的优先超高速发展。

（3）服务于工业化的城市化策略。现代工业的根本性决定了工业化必然伴随着城市化，城市化是工业化的必然条件，这是城市化服务于工业化的第一层含义；最大限度地降低城市化的社会成本，集中尽可能多的资金于工业发展，这是城市化服务于工业化的第二层含义。本文着重分析中国降低城市化社会成本的策略。

收入分配策略。压低城市总消费，提高城市工业部门的资本积累。

城市总消费=市民人均消费标准×城市总人口

压低城市总消费的途径有两条：一是降低市民人均消费标准，以至使之接近维持生存的水平；二是限制城市人口数量。

投资分配策略。压低城市基础设施建设标准，限制对城市基础设施建设的投资，使城市基础设施发展速度上限接近工业化对城市基础设施的最低要求。

人口控制策略。限制城市人口数量，控制大城市发展，使其按工业扩张对劳动的需求状况变动。

为追求近期高速增长，迫使资金最大限度地投入直接生产部门，反映在国家计划上就是尽可能减少基础设施这种短期效益不显著的建设项目的投入，计划时排队在后，调整时削减在先。每次压缩基建投资，基础设施总是首当其冲，城市基础设施自不例外，其影响之深，至今未除。由于工业建设忽视城市基础设施的决定性作用，想方设法绕过“非生产性”投资，以取得直接的效益，结果却适得其反，产值是上去了，但效益却极差。

由于大城市基础设施已是严重超负荷运转，又不想对这种“非生产性项目”投资，于是只能把工业分散到基础设施欠帐不那么严重的中小城市。1957年5月，李富春在全国设计工作会议上谈到城市规划时要求“今后尽量利用

[匈] 科尔内，实进与和谐的增长，经济科学出版社，1988，第88页。

中小城市，有些城市考虑只放一、两个工厂，这样不仅分布均匀一些，而且可以不必急于进行城市规划和规模大的城市建设”。控制大城市发展的基本政策是“压缩非生产性投资”，追求短期高增长策略的必然要求。

（4）工业化战略正负效果。

我国采取重工业优先发展战略，依靠农业积累，依靠政府对资源的强大动员能力，在几十年战争的废墟上，用短短二三十年时间就基本实现国家工业化的初期目标，建成一个初具规模、门类齐全工业体系和国民经济体系，工业化取得举世瞩目的成就。但这种高速、优先发展重工业的战略，并不适合人多地少、一穷二白的国情，因而付出巨大的代价，留下许多难以克服的后遗症。

中国人口多，耕地少，农业供养人口能力不足，突出发展工业，牺牲农业发展，就要比原苏联付出的成本高得多。

中国人口多，就业压力大，突出发展资本密集技术和产业，由于重工业对劳动力的排斥性无法吸纳农村剩余劳动力，而浪费大量的劳动力资源，形成大规模的隐蔽性失业群。

中国农村人口占绝大多数，资本投入过分集中于工业和城市，使中国二元经济社会结构特征日趋明显。

中国人均收入水平低，保持较高的积累率，只能以长期牺牲人民的消费为代价。

中国生产力水平低下，在城市实行国有化，在农村实行人民公社化，不仅超越生产力发展水平，而且阻碍商品经济发育和市场发展。

中国经济发展起点低，经济发展目标愈高，经济发展速度愈快，引起经济波动幅度就愈大，造成巨大经济损失。

“农轻重”发展不协调，在农民和市民全都依靠“生存工资”度日的条件下，轻工业难以过快发展。这是因为，轻工业一头连着农产品原料供给，农产品供给不能增加，轻工业就难以发展，另一头则连着与人民收入水平密切相关的消费市场，而人们靠“生存工资”度日时，消费品市场的扩张不会超过人口增长率，因此，在中国的经济体制中，轻工业增长速度不会比人口增长速度高多少。

然而，重工业与此不同，重工业远离生活资料消费品市场，它可以借助中间需求的不断扩大，为自己创造出市场，给自己开拓发展的空间，形成重工业的自我循环和自我积累。

重工业自我循环的第一环，是国家通过扭曲价格，使各产业的收入分配结构扭曲，人为地造成重工业产品价高利大；第二环，是国家通过财政体制把重工业部门创造的超高利润收到自己手中；第三环，是国家财政的基本建设投资向重工业高度倾斜；第四环，是不断扩大的固定资产投资提高了对重工业产品的需求，使重工业产品的价值得以实现，重工业部门创造出高利润；第五环，是重工业利润再次流入国家手中，开始新一轮循环，在重工业自我循环的过程中，重工业实现了超高速的优先发展。

3.2.2 体制和政策约束

为了实现中国式的工业化和城市化目标，不但形成了一套完整的工业化和城市化策略，而且建立了一套完整严密的政治经济制度，包括一系列成文与非成文的体制和政策。

(1) 高度集中计划体制。1952 年国家计委成立，建立以中央计划为核心的国民经济管理体制，国家实行直接计划（指令性计划）与间接计划（指导性计划）相结合的计划管理体制，对全民所有制经济实行指令性计划，“统一计划，分级管理”，对集体所有制经济实行指导性计划，并相应建立了中央高度集中的统一的“统收统支”国家财政体制，对重要生产资料实行“统配”的集中管理体制以及高度集中管理的商业流通体制和集中控制的基建管理体制等。这种体制的一个重要特点是能够保证国家对关系全局的重大经济活动进行有效的控制，对重大基建项目给予重点支持，在全国范围内大规模地调动资源，按照中央的意图安排生产力布局，并保证了重工业得以靠自己为自己创造市场的方式，实现自我循环；靠不断增加投资，扩大其基建规模，实现自己的产品和产值，从而为给它大量投资的财政提供收入。从 50 年代初到 70 年代末的近 30 年中，我国的工业化道路就是一条以国家为主体，以高度集中的计划经济体制为保障，以财政对农业剩余的转换为枢纽，以重工业自我积累、自我循环为核心的工业化道路，这是一条重工业超高速优先发展的工业化道路。但在高度集中和统得过死的计划体制下，由国家控制全部经济资源（包括物质资源和人力资源），由政府计划部门分配资源（包括生产要素投入、生产工艺和产出），并长期向国有企业和城市倾斜，否定市场作用，而缺乏激励机制，不利于城乡经济的平等竞争。

(2) 统购统销。1953 年 10 月 16 日，中央政治局通过的《中共中央关于粮食统购统销的决议》，1953 年 11 月 19 日，政务院第 194 次政务会议通过的《关于实行粮食的计划收购和计划供应的命令》对粮食实行计划收购、计划供应、强化市场管理和中央统一管理的体制。统购统销的实质是农村征购，城市配售，严格管制私商（国家垄断农产品市场）。统购统销的真正作用是一手压低了农产品的收购价格，用变相的无偿形式把剩余农产品收入国家之手，而且由于收购品种和收购量由国家单方面决定，使得国家可以将农民“生存工资”以外的全部农产品都作为农业剩余收入自己手中；另一手则用低价农产品的配给保证了工业劳动力的低工资和工业原料的低成本。然而，在工业低成本和国家对工业实行垄断的基础上，将工业部门获得的垄断高额利润通过财政渠道进一步转化为新的工业化投资。可见统购统销是我国工业化初期“社会主义原始积累的转换器”。

(3) 人民公社。1958 年的人民公社化运动，使人民公社遍布全国，通过政权组织的经济化、行政活动的政治化和方式管理的军事化，政府直接介入农业生产和农民生活全过程，限定了农村的基本生产资料——土地和劳动力的使用方式。“政社合一”的体制还保证了“统购统销”制度的有效实施，并借助它近乎无偿地剥夺农民的劳动产品，把农村人民公社的大部分产品，有时甚至是农民的生活必需品集中到国家手里，再由国家转移到城市工业部门。人民公社制度是统购统销制度的重要保障，保证了国家以低价向农民征购农副产品，减少了征购过程中的冲突环节。把个体农民组织起来成立各种形式的合作组织是世界性趋势，但人民公社这种“一大二公”、“政社合一”的组织形式不适合中国国情，不仅剥夺了农民对土地经营的自主权和农产品的支配权，极大地伤害了农民的生产积极性，而且加深了城乡分割和对立。

(4) 对城乡人口流动的控制。中国庞大的人口基数和较高的人口自然增长率，加上重工业对劳动力的排斥和农业剩余产品有限等两大因素，对人口城市化的限制作用更加突出。有限的农业剩余被农村新增人口消费了，有限

的就业机会被城市新增人口占用了。人口城市化过程只有绝对数量的进展，而没有相对数量的进展，城市人口占总人口的比例几乎没有什么变化。

一方面，我国的城乡居民虽然都按国家规定领取“生存工资”，但城乡之间的“生存工资”仍有较大的差别。这是促使农村人口向城市流动的原始动力。另一方面，城市工业扩张所提供的就业机会和农村农业提供的剩余产品（在特定的人口增长格局下）又不允许农村人口向城市流动。这一矛盾是中国政府实行人口控制的基本动因，而且这一矛盾是中国工业化和城市化战略的必然产物，随着工业化、城市化的推进只会日益激化，不会自然消解。

那么，中国政府是如何解决或压制这一矛盾的呢？方法不外两种：一是消除“势差”，拉平城乡“生存工资”，消除人口流动的自然动力；二是保持、甚至加大“势差”，但筑起城乡人口流动的闸门。中国政府选择了后者。

第一道闸门：户口管理制度。1958年1月9日，毛泽东发布《中华人民共和国主席令》，宣布：“中华人民共和国户口登记条例已由中华人民共和国第一届全国人民代表大会常务委员会于一九五八年一月八日第九十一次会议通过，现予公布。”《条例》申明“为了维持社会秩序，保护公民的权利和利益，服务于社会主义建设”，“中华人民共和国公民，都应依照条例的规定履行户口登记”。

根据《条例》，把中国公民划分为“农业”和“非农业”户口，“农业”户口的农民除考取国家正规大中专院校、工矿招工等特殊情况以外，原则上不能转成“非农业”户口，没有权利和机会迁入城市定居寻找职业。

《条例》反映出中国人口从农村向城市迁移的三大特征：一是人口从农村向城市的迁移是在户口登记制度的严格管理下进行的，并由公安机关主管；二是人口从农村向城市迁移的可能渠道极为有限，即国家劳动部门统一招工、学校录取、职工调动和私人原因引起的民间人口迁移（投靠父母、投靠子女、投靠丈夫）；三是人口从农村向城市迁移的管理制度与国家劳动就业制度高度协同，从而受到国民经济和社会发展计划的强有力制约。

第二道闸门：城镇居民生活必需品的计划供应制度。统购统销制度的建立，使国家垄断了农副产品市场，完全控制了农副产品的收购、流通和销售，从而也就控制了城镇居民的生活必需品。改革开放前，城镇居民的生活必需品几乎全都要凭票购买（仅有货币是没有用的），包括：粮食、食油、肉、蛋、鱼、棉布、肥皂、洗衣粉等等。这些票证是凭粮证和副食品供应证（俗称“商品证”）领取的。而只有拥有正式城镇户口的公民，才有粮证和商品证。从农村迁往城市的公民，只有正式办理了户口迁移手续，才能办理粮食和副食供应关系的转移证明，才能在迁入地获得粮证和商品证，并凭这些证件取得粮食供应和商品供应。因此，一个敢于反抗户口管理制度，并且侥幸成功的农民，即使混入城市，也将面临生存危机，处于“缺衣少食”的境地。

第三道闸门：统包统配的劳动就业制度。统包统配的制度确保了国家对劳动力市场的垄断，统包统配之外就没有就业机会，而我国的“统包”和“统配”的对象主要是正式的城镇居民，即有城镇户口的公民。城镇户口就是在城市就业“资格证书”。只要你有了城市户口，你就有了在城市就业的“天赋权利”。只要你没有城市户口，国家在农村千载难逢的招工机会又没有落到你的头上，那你就注定无法在城市找到工作，不能靠自己的劳动在城市中生活下去，户口与就业的一体化是阻挡农村人口向城市流动的第三道闸门。

第四道闸门：城市的福利制度。中国社会的一个独特的人文景观就是企

业、事业单位办社会，国家把本该由自己承担的社会保障功能推给了企事业单位；较大的企事业单位，不仅要完成自己的“本职工作”，还要建宿舍、食堂、洗澡堂、理发店、医院、托儿所、小学等等，还要有自己专用的商店、邮局、储蓄所等等。有的单位除了火葬场以外几乎什么都有。在中国，每一个较大的单位都是一个小社会。

这样的社会结构和企事业单位的组织结构造成的社会后果之一就是就业与福利一体化。一个没有工作的人，不但没有工资收入，而且没有非工资收入，分不到房子，得不到医疗保险，没有煤气和自来水，孩子入托、上学要交额外的“租金”，晚年丧失劳动能力之后没有退休金。在中国的城市中，你如果没有一个隶属的单位，离开了组织，离开了党和政府，你就丧失一切市民的特权，甚至连农民都不如。

就业与福利一体化是继户口与就业一体化之后，阻挡农村人口流向城市的第四道闸门。

3.3 1978年以后城乡关系变化的原因

改革开放以前，工业化积累主要来自农业剩余，乡镇企业的崛起使从二元结构向三元结构变化，乡镇企业发达地区，以工补农，以工建农，开始进入农业贡献回转时期，城乡关系发生历史性变化。这是国家工业化和城市化战略转变和经济体制改革的结果。

3.3.1 国际国内环境变化

(1) 国际环境变化。国际环境变化之一是世界由政治殖民主义时代转入经济殖民主义时代。强国对弱国的统治和剥削不再是单凭借武器的优势，而是依靠经济的优势；强国一般不是用武装干涉来实现自己的国际政治和经济目的，而是通过世界市场，凭借自己资本和技术优势来实现对弱国的统治。与此相应的是资本主义制度和社会主义制度的竞争，由战场转移到市场，“和平竞赛”取代了“战争竞赛”。资本主义制度和社会主义制度的存亡消长主要取决于它们各自所创造的经济成就。而且，这种经济成就不仅表现为国家武装力量的强弱，更重要的是人民生活的富裕程度。因此，建设强大的国防力量，发展军事工业的重要性和紧迫性相对地下降了。

国际环境变化之二是东亚工业国的迅速崛起。这使得“原苏联模式”的示范作用大大降低，“东亚模式”的示范作用大大提高。与“原苏联模式”优先发展重工业的战略不同，“东亚模式”是优先发展轻工业；与“原苏联模式”的封闭经济体系不同，东亚模式是开放的经济体制，而且出口在经济起飞中发挥了巨大的作用，成了经济增长的“发动机”；与“原苏联模式”的计划经济体制不同，“东亚模式”是市场经济体制，而且政府与市场达到了功能互补的良好境地；与“原苏联模式”60、70年代的经济停滞不同，东亚模式在60、70年代实现了令全世界震惊的高速发展。

“东亚模式”的成功证明了，那种认为重工业是工业化的发动机，重工业是推动和加速技术进步的核心产业的思想是错误的或片面的，优先发展重工业的另一主要根据也不复存在。

90年代初，世界银行行长B.科纳布尔(Cnable)在比较了世界各国的发展情况，总结了东亚各国的发展经验之后指出：“最宝贵的经验之一涉及到

国家和市场在促进发展中的相互作用。经验表明，当政府能对市场功能起到补充作用时，最有可能成功地促进经济发展和减少贫困，而当国家和市场的作用相冲突时，经济发展就会遇到极大的障碍。”“一种有利于市场发展的方法，即各国政府应允许市场充分发挥功能，而且集中精力于市场力所不及的工作。”

(2) 国内条件的变化。国内条件的变化之一是国民经济发展到了一个新的阶段。经过 30 年的努力，中国已经建成一个初具规模、门类齐全的相对完整的工业体系，跨越了温饱阶段，“一穷二白”的落后面貌发生了巨大改观。

国内条件的变化之二是资源瓶颈对经济发展的限制作用强化。原先认为“取之不尽，用之不竭”的自然资源，“突然”变得极为稀缺了，靠大规模、高强度的资源投入支撑的经济发展难以为继，提高经济效益已成为当务之急。

国内条件的变化之三是为追求短期的高速增长，长期的牺牲、延期、忽视所造成的综合性“后遗症”爆发了。人民生活水平始终处于“免于饥寒”的阶段，长期得不到改善；城市基础设施建设远远满足不了城市发展的要求；基础产业的发展大大落后于加工工业的发展；农业、教育落后就更不用说了。这一切使得确保以往工业化和城市化战略的策略无法再有效实施，从而，以牺牲经济效益和长期利益为代价的超高速的经济发展过程无法持续。

国内条件的变化之四是国民经济的重大比例关系长期失衡，经济发展过程中的大起大落使人们认识到社会主义经济尽管是有计划的，但却不能按比例地发展；周期性的经济危机不但没有消除，波幅之大，频率之高反而远远超过资本主义经济。改革前 30 年中的无数政治和社会磨难，也使人们认识到了中国的政治经济体制改革势在必行。

3.3.2 工业化和城市化战略的转变

(1) 工业化和城市化目标的转变。1978 年以来，中国工业化和城市化的目标发生了根本的变化，由“强国”向“富国”、“富民”相结合，由重生产轻消费向生产消费相结合转变。

提高物质生活水平是人民的根本要求，这种要求是不可能被长期压制的。以提高人民生活水平为目的的经济，必然是消费先行的，必然是轻工业优先发展的，这就从工业化的目的上否定了重工业优先发展的战略。与此同时，那种与人民的直接需求无关的重工业自我循环的工业发展模式，失去了存在的合理性，而且也完成了它自己的历史使命。

(2) 运行机制的变化。1978 年以来，中国工业化和城市化的运行机制发生了根本性的变化，由僵化的计划经济变成了灵活的市场经济。

工业化和城市化目标的变化，使得提高人民生活水平占据了突出地位。而在人民的温饱问题得到解决之后，每个人所期望的高层次消费品的种类、数量、质量，都不能像生活必需品那样可以预先精确地计量出来。我们可以计量出维持一个人的生存所需要的最低数量的粮食、食油、盐、棉布等等，从而可以有条不紊地安排农业生产和轻工业生产，以满足全国人民基本的生活必需品的供给。但家用电器、耐用消费品的供求量，交通和住房条件，在

很大程度上依靠消费者自身的选择，这类产品和劳务的需求量，只能由市场供求状况来确定，价格与个人收入水平有密切关系。

计划体制的改革是对传统经济体制进行改革的中心环节。改革的目标是新的计划体系应把计划的力度放在宏观的总量控制和长期的结构调整上。总量控制的重点放在社会总需求上，长期结构调整的重点放在限制国民经济的基础产业和基础设施上。国家计划主要规定经济和社会发展的方向、目标，调控经济总量和重大比例关系，且使国家宏观调控和市场机制有机结合起来。

首先是缩小国家指令性计划和统一定价的范围，发挥市场调节作用，使中国指令性计划“一统天下”的局面大大改观，国民经济宏观决策由“集中”向“分散”发展。到1986年底，国家计委管的工业指令性计划产品已从120种左右减到60多种，占工农业产值的比例从40%缩小到20%左右。国家统配物资已从规定的256种减少到20种，各类商品已经实行浮动和市场价的比重，农副产品占65%，工业消费品占55%，生产资料40%。资源配置由计划分配向市场调节转变有利于城乡经济公平竞争。目前指令性计划产品占工农业产值的比例不到10%。

其次，所有制结构由国有、集体为主向“一体多元化”转变，财税体制由“统收统支”向“分灶吃饭”、“财政包干”和分税制转变，流通体制由“一统天下”向多元化发展，城市劳动就业向自谋出路和劳动合同制转变；城市化动力由国家自上而下的单一投资与自下而上的多元化相结合。这些改革和变化都有利城乡生产要素的流动和城乡关系的变化。

3.3.3 农村社会经济体制的变化

(1) “联产承包责任制”广泛推行，再造了农村经济组织的微观结构，同时，原有的生产组织随着功能的消失，结构也趋向瓦解。

(2) 变化之二是“党政分开”、“政社分开”，政法部门垂直下伸，党、政、经、法四大组织并立，使原来高度“一元化”的组织体制彻底改变，社会政治、经济职能分化。这样使人民公社、生产大队之间原先的行政隶属关系改为平等互利的等价交换的经济关系。原来由人民公社行使的基层政权职能，由新成立的乡政府行使，人民公社“政社合一”的特征基本消失。撤消作为行政机构的生产大队，成立村民委员会，办理本居住地区的公共事务和公益事业等。生产队不再是原来三级关系中的基本核算单位，而是独立的自负盈亏的基层经济组织，政企分设后，在乡一级设立实体性质的合作经济组织，如农工商联合公司等，下面再设若干专业性公司，其职能是开展经营活动，搞产前产后服务。

(3) “统购”制度的取消。1982年以来，放宽了农产品的购销政策，缩小了农产品的指令性收购范围。1985年，中央决定取消“统购”制度，除粮食、棉花、油料、蚕茧、烟草等农产品实行合同订购外，其他农副产品全部放开。至此，中国农村的两大基础性制度“人民公社”和“统购统销”基本消亡。

农副产品“统购”制度的取消，结束了国家变相地无偿占有农业剩余的历史，从此，城乡之间工农业产品交换主要通过市场进行。虽然工农业产品之间仍存在“价格剪刀差”，但这主要是市场力量形成的（初级产品贸易条件自然恶化规律），而不是由制度力量形成的。农业剩余基本上归农村居民

占有，这是交换方式变化的直接后果之一。

“联产承包责任制”的全面推行，使中国农民不仅获得了对土地的使用权和生产决策的自主权，而且从这种权利中取得了相对自由的就业选择权，从而创造出脱离土地进行非农产业的条件，这是农村改革的设计者们所始料不及的。

农村农业剩余的占有，农民就业选择权的获得，使中国农村工业化成为可能，初期工业化必需的两大要素：资本和劳动的来源有了根本保证。

总之，农村经济微观基础发生很大变化，许多阻挡城乡人口流动的闸门，如粮油计划供应、户口管理和劳动就业制度等也开始松动，农民不但可以就地发展乡镇企业，而且可较自由进城务工经商，寻找职业。但由于新旧体制转换，双轨并存，市场经济体制还不完善，深层次的结构性和体制性矛盾仍然存在，重工轻农、重城轻乡，忽视农民利益和农村经济发展的倾向没有根本改变，传统工业发展战略偏差还未根本消除。例如，一方面，农业投资减少，农民负担加重，农业后劲不足，经济欠发达地区，劳动力无出路，农民收入低，城乡差距拉大；另一方面，城市对农民进城还存在许多限制，农民工在城市还没有合法地位。另外，人民公社名称虽然取消了，但政企不分、以政代经、产权界限不清、对乡镇企业行政干预太强等现象仍很严重。总之，城乡发展仍然很不协调。

4 城乡关系发展趋势和总体战略

4.1 确立城乡协调发展基本战略的必要性

所谓协调发展,是指处理城乡发展和城乡关系的一种指导思想,带有“综合”、“统筹”和“一体化”的意思,其总体思路是:改变城乡分割和城乡分治的做法以及重城轻乡的倾向,按城乡通开、城乡结合的原则,把城市和乡村纳入统一的社会经济发展大系统,建立新型城乡协调关系。目的在于改善城乡功能和结构,实现城乡生产要素的合理配置,协调城乡利益结构和利益再分配,从而加快我国工业化、城市化和现代化进程,逐步消除城乡二元结构,缩小城乡差别。因此,确立城乡协调发展的基本战略是克服城乡矛盾、消除二元结构的基本对策。

4.1.1 富裕农民、振兴农村是城乡协调发展的立足点

农民问题始终是中国革命和现代化建设的根本问题。新民主革命时期,毛泽东根据中国国情,把农民问题作为革命的主要问题,提出农村包围城市的战略,从而取得了政权,建立了新中国。建国后随着工作重心从农村向城市转移,开始了城市领导农村的新时期。但很长一段时间,由于工业化战略偏差和采取重城轻乡、重工抑农的政策,忽视了农民利益,工农矛盾和城乡矛盾加深,二元结构强化。党的十一届三中全会后,我国经济改革首先从农村取得重大突破,重新获得土地经营权的农民最先获得发展机会,促进农业和农村经济的蓬勃发展。邓小平为什么要把经济改革突破口选在农村呢?他说:“因为农村人口占我国人口的80%,农村不稳定,整个政治局势就不稳定,农民没有摆脱贫困,就是我国没有摆脱贫困。”没有农民的小康,就没有全国人民的小康;没有农业现代化,就没有全国的现代化。

中国实现现代化,从本质来说,是实现农村现代化。而中国现代化的难点也在于农民富裕和农业现代化。历史经验一再证明,如果离开农民力量的参与,中国革命和建设是难以成功的。现在我国处在推进经济改革和进行现代化建设的关键时期,要实现现代化,由农业人口占多数、手工劳动为基础的农业国家,逐步变为非农业人口占多数的、现代化工业国家,还得靠亿万农民的参与。另一方面,由于我国人口多,尤其农村人口多,城乡面临人口增长过快和劳动就业双重压力,农村剩余劳动力巨大推力和城市吸纳能力有限的矛盾突出。因此我国不可能像发达国家那样,农业剩余劳动力完全靠向城市直接转移的传统模式,对农业实行高额补贴,而要采取“反弹琵琶”办法,即在市场机制和国家宏观引导下,靠农民自己解放自己,发动新的“农村包围城市”,通过产业结构调整 and 人口结构转化,推进农业现代化、农村工业化和农村城市化,从而加速农村经济发展,增加农村收入,提高农民生活。因此,应把农民、农业和农村发展问题放到战略高度来考虑。富裕农民、振兴农村是城乡协调发展的出发点和立足点。也就是说,只有农业基础增强了,农村富裕了和农民收入提高了,城乡才能协调发展。因此,缩小城乡差

邓小平文选,第3卷,人民出版社,1993,第237页。

陆学艺,农村改革、农业发展的新思路——反弹琵琶和加快城市化进程,农村经济问题,1993,7,第2—10页。

别，不是“削高就低”，把城市生活水平降下来，而是“人往高处走”，想方设法提高农村的生活水平。

4.1.2 城乡分割和发展不协调造成多种危害

从城乡关系矛盾现状和历史演变过程分析可以看出，城乡二元结构以及我国特有的城乡分割和城乡壁垒，给我国经济发展和现代化建设带来了巨大影响和严重障碍，对经济、社会、政治和生态造成多种危害，主要包括以下方面：

(1) 阻碍国民经济的协调发展，影响工业化和农业现代化进程。城乡二元结构和城乡分割体制的主要危害之一是造成城市化滞后，阻碍农村经济结构转换和发展，阻碍农业现代化进程和农业生产率的提高。结果引起国民经济比例失调、工农业结构和城乡人口结构的严重错位，形成所谓“工业国家、农业社会”扭曲的社会结构，而且造成劳动生产率和经济效益下降。中国经济落后，并不是工业和城市落后，而主要是农业生产水平落后，其实质是农业劳动生产率落后。目前，我国农业大多以家庭小规模经营和手工劳动为基础，尽管土地产出率并不低，但每个劳动力提供的谷物产量分别仅为美国的 1/70、原苏联的 1/6、加拿大的 1/80、法国的 1/40 和巴西的 1/2(表 4-1)。落后农业劳动生产率是我国经济落后的重要原因，也是影响工业化和城市化进程的重要机制。80 年代前，农业波动主要表现在农产品供应不足上，现在除影响农副产品供应外，还反映在农村购买力上。目前由于农民收入增长缓慢，农村购买力下降。1992 年农村社会产品零售总额所占比重从 1984 年的 59.2%，降至 51.9%，下降 7.3 个百分点，基本恢复 1978 年的水平。农村社会商品购买力货币总额所占比重也明显下降，由 1988 年的 46.1% 降至 37.9%，下降 8.2 个百分点。农村市场疲软，引起整个市场疲软和工业基础不稳定。

(2) 刺激农村人口膨胀，不利于农村人口控制。中国人口多，不是城市人口多，而是农村人口多。据 1990 年资料，我国总人口

表 4-1 中国土地生产率和劳动生产率与国外对比

指 标 \ 国 家	中国	美国	原苏联	法国	加拿大	巴西
耕地谷物产出率(吨\公顷)	4.22	1.88	0.84	3.01	1.07	0.88
每个劳力生产谷物(吨\人)	1.14	82.63	6.82	47.89	96.16	2.59
每个劳力生产肉类(吨\人)	0.09	8.65	0.81	4.34		0.48
劳均耕地(公顷\人)	0.27	55.39	9.90	14.28	81.92	3.55

资料来源：中国统计年鉴，1993，第 884，887，893 页。

约占世界总人口的 1/5，其中市镇人口仅占世界城市人口的 1/8，而农村人口却占世界农村人口的 1/3。这种状况与城乡人口二元结构有着密切关系。城市与农村相比，不但在生产和生活方式上有很大差别，而且由于生产力水平和生育、抚养成本差异，计划生育意识和生育率也存在较大差异。因此，城市人口自然增长较易控制，农村则较难控制。我国实行计划生育，控制人口

增长，已取得很大进展，尤其是城市人口，70年代中就已实现人口生育形态转变，即由高出生率、低死亡率、高自然增长率向低出生率、低死亡率、低自然增长率转变。我国1990年城市妇女总和生育率为1.7，已降到人口更替水平(2.1)以下，已接近世界发达国家水平。但我国农村仍处在高出生、低死亡、高自然增长的人口增长高峰时期，还没有实现人口生育形态转变。农村1990年总和生育率为3.0，为城市的1.8倍。在计划体制下城乡分割的户口管理制度，使大量农村人口长期沉淀在农村已经严重超载的土地上，农村人口结构凝固化，农民永远是农民，而且成为世袭农民，不能实现人口的经济社会职能的转变和空间迁移。我国目前大多数地区农业生产主要靠手工劳动，家庭收入高低与家庭劳动力多少和强弱有密切关系，人口和劳动力成为农村家庭劳动致富的重要手段，加上农村“多子多福”传统习性影响，结果农村人口控制比城市难得多，尤其是贫困地区形成“越穷越生、越生越穷”恶性循环，农村成为我国计划生育的难点，也是我国计划生育的重点。

农村人口膨胀使人口数量与质量矛盾日趋激化，产生劳动力数量供大于求而质量供不应求的矛盾。我国人口多，还表现在文盲、半文盲低素质人口多，第一产业(主要是农业)从业者的素质综合指数最低，以体力型为主(表4-2)。而且城乡人口文化程度差异有扩大趋势。1982年第三次人口普查时15岁及15岁以下的人口文盲半文盲率城乡之比(农村为1)为2.05，1990年第四次人口普查时扩大到2.91。目前我国人口素质状况不能适应劳动力产业转移的要求，并增加农村人口就业和职业转移的双重压力。因此，加快农村人口非农转化和转移，提高城市人口比重，不但有利于解决农村人口数量控制，而且有利于质量提高。

表4-2 中国不同产业文化素质的差别

指 标		产 业		
		第一产业	第二产业	第三产业
素质综合指数		22.40	35.40	41.20
类型指数	体力型	73.06	38.35	25.40
	文化型	26.90	60.03	68.98
	科技型	0.04	1.62	5.62
文化程度	文盲半文盲	35.90	7.70	5.00
	小学	37.20	30.60	20.40
	初中	21.50	39.30	36.90
	高中	5.43	20.13	32.09
	大学肄业	0.01	0.12	0.33
	大学毕业	0.03	1.50	5.29

资料来源：张敦富主编，中国投资环境，化学工业出版社，1993，第59页。

注：科技型为大专以上学历，文化型为中等教育学历，体力型为小学以下学历，综合指数为对不同学历层次的加权数。

(3) 资源配置的不合理程度加剧，资源浪费严重。按人口平均资源量，我国资源相对紧缺，是资源小国，包括土地资源、水资源、矿产资源等自然资源都很紧张，人多地少矛盾十分突出。如何合理配置和有效利用有限资源，

是关系到国家兴旺和人民富裕的重大问题。建国以后，城市和国有企业按计划分配资源，农村除农用物资分配和农产品收购外，均由农民或集体自己解决，实际上是一种半自给经济。农村土地所有权名义上属国家所有，实际国家无法控制和支配。城乡资源分配双轨制使城乡在资源分配和利用存在许多矛盾，诸如争地、争水、争能源、争原材料、争项目等矛盾，尤其是城乡接合部，由于缺乏统一规划，各自为政，自成系统，重复布点、重复建设严重，造成有限资源浪费。现在确立市场经济体制，资源分配方式发生变化，计划分配比重急剧下降（约占10%左右），市场调节比重大为提高，这有利于资源合理配置和有效利用。但由于市场不完善和不正当竞争行为，在资源利用上又产生新的矛盾，例如乡镇企业占用一等原料，生产三等产品，国有企业有先进设备，只能占用次等原料，这在纺织、卷烟等行业是十分普遍的现象，乡镇企业资源利用率一般只有城市的1/3。

（4）阻碍农村剩余劳动力转移和城乡人口流动。人是生产要素中最活跃的因素，城乡分割的户口管理制度，犹如一道“万里长城”，限制了人力资源在城乡和地区之间有选择的双向流动，大量的优秀人才由于户口的约束和城乡壁垒，不能选择适合其所长的部门和职业，埋没了许多人才，造成人才极大浪费。同时户口制度也加重“夫妻两地分居”问题的难度，给许多优秀人才带来不必要的后顾之忧和生活不便。我国许多优秀科学家、教授、高级工程师、作家、演员、运动员、解放军指挥员都来自农村。在计划体制下，农村人口只能通过升学（大中专以上）、参军和招工等途径进入城市。但农村升学、参军、招工等名额有限，农村大量优秀人才没有机会到城市施展才华，大量农村人才只好滞留在农村。改革开放后，农民可以就地从事非农产业，也可以较自由进城务工经商，这是对农民的一次新的解放，使他们聪明才干得到发挥，涌现出一批优秀企业家。进入城市的农民工，在粮食供应、就业方面限制已经削弱，但在子女上学、招工、住房、福利待遇等方面，城乡仍存在巨大差异。这对广大农民的流动和积极性的发挥仍有很大影响。

（5）掠夺式经营引起资源破坏和环境恶化。所谓环境问题，大致可以分为两类，一类是指人们对自然资源开发利用不当，造成生态恶化；另一类是指现代工农业生产和人类生活污染问题。城市环境问题主要是后一类，即以工业污染和生活污染为主。农村环境问题则两类都有，即以农业生态破坏和化肥、农药污染为主，乡镇企业发达地区农村工业污染也日益突出。由于农村人口不断膨胀，农业资源劳动密度提高，人地矛盾激化，引起滥垦、滥伐、滥牧、滥捕，尤其贫困地区，“越垦越穷，越穷越垦”，水土流失、土地沙化、草场退化、耕地质量下降等趋势日趋严重。据最新调查，全国水蚀面积约179万平方公里，风蚀面积188万平方公里，沙漠和沙漠化面积153万平方公里，占全国土地面积15.9%，超过全国现有耕地面积总和。80年代以来沙漠化土地每年扩展面积从50—70年代平均1500平方公里增至2100平方公里，有将近1/3国土面积受到风沙威胁。每年因风沙造成的直接经济损失高达45亿元。乡镇工业发展对增加农民收入、富裕农村以及消除城乡二元结构有着重要作用。由于城乡企业自成系统，同构化严重，乡镇工业布局分散，不少有污染的项目是从城市扩散出去的，城市工业扩散引起污染“下乡”和转嫁。从总体上看，乡镇工业尚未对整个农村环境造成大面积的污染，但是东部沿海地区，工业污染呈现出从城市向农村迅速蔓延，并逐步连成一片趋势，加上化肥、农药污染增加，城乡环境支撑能力下降，尤其城乡接合部环

境污染有恶化趋势。

(6) 造成农村贫困化, 引发社会问题。社会主义建设的根本目的在于提高人民的物质与文化生活。我国农村人口占 70% 以上, 只有占人口大多数的农民摆脱贫困落后状况, 建设社会主义现代化才能实现。改革开放前广大农民不但失去土地经营权和产品支配权, 而且失去自由流动的权力, 因而进一步激化已经过剩的劳动力和资源相对短缺的矛盾, 农村普遍贫困化, 并造成严重贫富差异和收入分配不均。到 1978 年全国有 1.8 亿人没有解决温饱问题, 农民家庭平均收入和生活费支出分别仅有 134 元和 132 元, 城乡收入水平差距分别为 2.36 1 和 2.90 1。改革开放后, 城乡收入和消费差距有所缩小。1985 年收入差距降为 1.72 1, 生活费支出差距降至 2.24 1。但 1986 年以后, 由于农民收入增长缓慢, 城乡收入差距进一步拉大, 扣除价格因素影响后的农民纯收入, 1993 年仅增长 2%, 而城市居民生活收入增长 10%, 为农民纯收入增长速度的 5 倍。1992 年城乡居民收入差距扩大到 2.33 1, 城乡居民生活费支出差距扩大到 3.06 1。数据表明, 城乡居民差距水平已恢复到 1978 年的状况, 其中城乡居民消费水平差距已接近解放后工农消费水平差距的最大年份, 即 1959 年, 其比值为 3.17 1。目前我国有 600 个贫困县, 共有 8000 万人尚未解决温饱。城乡差距和地区差异扩大既隐伏着流动的势能, 也隐伏着不稳定因素。如果任其发展, 不但会给交通、社会治安等带来冲击, 增加不安定因素, 甚至将影响到国家稳定和长治久安。

由上分析可见, 城乡协调发展战略, 是在市场经济条件下发展城乡新型关系的有效途径, 有利于控制人口增长, 提高人口素质; 有利于资源优化配置, 提高资源利用率; 有利于经济结构优化, 提高劳动生产率; 有利于城乡环境保护, 提高环境生态质量; 有利于提高城乡人民生活, 消除城乡差别; 有利于巩固工农联盟和国家安定团结。

4.1.3 城乡协调发展和一体化是经济社会的必然趋势

城市与乡村由一体到分离, 再由分离到融合是经济社会发展必然趋势, 也是现代许多国家城乡关系发展的普遍规律。

马克思在《资本论》指出, “一切发达的、以商品交换为媒介的分工基础, 都是城乡的分离。可以说, 社会的全部经济史, 都概括为这种对立运动”。马克思这里所说的全部经济史, 是指他所经历的时代, 即资本主义时代的历史。恩格斯把城乡的分离和对立称为“第一次社会大分工”。可见, 在人类社会历史过程中, 城乡的分离和对立是历史的进步。这是因为城乡资源交换、利用和生产方式不同, 城市是以第二、第三产业为中心的经济社会空间, 比第一产业为主体的乡村, 具有更高的就业容量和劳动生产率, 可以创造出更多的财富。但当经济社会发展到一定阶段后, 城乡的分离与对立及差异过分悬殊, 又会不利于社会生产力的进一步提高和城乡经济社会的平衡。因此在工业社会后期, 把缩小工农差别和城乡差别作为经济社会发展的重要目标。世界发达资本主义国家, 例如西欧、北美、日本等, 城市人口已占绝对多数, 制造业和第三产业十分发达, 农业在国民经济中比重很小, 但农业现代化程度高, 这些国家在经济上的工农差别和城乡差别已大为缩小, 城乡

马克思, 资本论, 第 1 卷, 人民出版社, 1963, 第 390 页。

马克思恩格斯选集, 第 3 卷, 人民出版社, 1972, 第 329 页。

一体化已取得很大进展。正如马克思所说：“城乡关系的面貌一改变，整个社会的面貌也跟着改变。”

城乡一体化和城乡融合是社会生产力和商品经济发展到一定水平的产物。发达资本主义国家主要通过工业化和城市化途径来实现的，是工业化、城市化发展的必然结果。工业社会早期，城市工业结构以轻型为主，多数属劳动密集型产业，如纺织、食品、缝纫、制革以及造船等，技术复杂程度低，对劳动力的需求主要是体力和手工操作，技术要求不高。因此，大量的农业剩余劳动力能为城市所吸纳，农村人口主要流向城市，实现劳动力转移和职业转移同步，工业化和城市化同步。工业化后期，由于制造业水平日益复杂，机械化、自动化水平不断提高，不但对劳动力的数量需求下降，而且对劳动力素质和技能要求提高。这样，一方面从农业转移出来的劳动力城市不能全部吸收，劳动素质也不能满足城市发展需要；另一方面，由于城乡差异，农村人口大量流向城市，城市人口迅速膨胀，出现了城市就业、住房、交通和环境恶化的“城市病”，农村则出现人口减少、劳动力不足、经济萧条的现象。这就是所谓城市“过密”和农村“过疏”问题。因此，近三四十年来，经济发达国家为解决农村劳动力转移和城乡经济协调发展，维持城乡两大经济社会结构的平衡问题，普遍出现向农村扩散工业，就地发展非农产业或实行兼业的农村城市化和城乡一体化趋势。法国在本世纪60年代提出“农村城市化理论”，农村同城市一样发展工业和第三产业；日本70年代初颁布“农村地域导入促进法”，鼓励大城市的投资者到农村办厂，也积极扶持农民就地办工业和第三产业，以振兴农村经济，解决城市人口“过密”和农村人口“过疏”问题。许多发展中国家，为了缓解城乡差异悬殊，农业停滞，农村贫困化，农民盲目流入城市等二元结构矛盾，也提倡和鼓励发展农村工业和其它非农产业，通过工农一体化和城乡一体化来缓和城乡关系矛盾。可见，城乡一体化和城乡协调发展既是社会生产力发展到一定水平的产物，也是促进经济社会发展、消除二元结构的一种有效战略。

我国城乡分离和对立是历史上逐步形成的，农村的贫困和愚昧长期困扰我国，在社会主义建设年代，农村的贫困和落后成为我们走向现代化的沉重负担。但由于新旧体制转换需要一个过程，旧体制“左”的思想束缚和习惯势力在一定范围内起作用，国内市场发育程度低，法规不配套，政策界限不明，农村剩余劳动力多且素质低，转移难度大，这种城乡社会经济的二元结构的消除以及城乡差别的缩小，需要较长的历史时期才能解决。

在世界历史上，已经工业化国家的农业与工业部门的关系经历了三个阶段。在初始阶段，农业为工业提供资本的原始积累，农业支援工业，这一切是通过工农业之间产品的不等价交换来实现的。在资本主义国家是以农民破产、失去土地为代价的，在我国虽没有失去土地和破产，但也是以牺牲农业为代价。在中级阶段，农业不再为工业提供资本积累，农业的积累用于农业自身的发展，工业的进一步发展则要靠工业自身的积累来推动，两大产业的联系是通过产品的等价交换来实现的。在高级阶段，工业资金流入农业，工业支援农业，国家政策向农业倾斜。就中国的具体情况来看，改革开放前，农业为工业提供资本原始积累，属二元结构强化时期。目前，城市工业与农村农业的关系已发展到中级阶段，城乡之间的联系是通过产品的等价交换来

实现，城市和农村各自依靠自身的积累推动自己的发展。但是大部分地区内部，工业与农业却仍处于初级阶段，农业为农村工业提供原始的资本积累，农业支援工业，但这不是通过工农业产品的不等价交换来实现的，而是通过将农业剩余投入农村工业来实现的。这一切之所以可能，是因为农村农业和农村工业的利益主体是统一的，其制度保障之一就是承认了按劳分配的权利；之二就是农村工业的社区所有制，社区所有制使农村工业提供的就业机会和利润能够在社区的各个家庭之间平均分配，从而使社区居民能够分享工业化的好处。长江三角洲、珠江三角洲等沿海地区和大城市周围部分地区通过以工补农和以工建农，扶持农业和农村发展，开始进入城乡一体化时期。

经济发展阶段是不可逾越的，但在市场机制下，通过政府宏观调控和引导，可以缩短各阶段所经历的时间，加快其历史进程。关键在于制定正确的发展战略和政策。

4.2 城乡协调发展基本战略目标和内容

4.2.1 城乡协调发展基本战略目标

(1) 加速传统农业经济向现代工业经济转化，农业剩余劳动力向非农业产业转化，大力提高工业化和城市化水平，逐步实现产业转移和人口转移同步。中国农民、农业和农村的根本问题在于农村人口太多，农民太多，农业剩余劳动力太多，这是我国农业劳动生产率、商品率和农民收入低的根源。只有减少农民数量，才能富裕农民、稳定发展农业、振兴农村。城市化的实质就是要解决农民、农业和农村问题。因此，加速农业剩余劳动力的产业转移和空间转移，改变农村人口太多、农民占大多数的结构性矛盾，改变城市化滞后状况，是今后城乡经济社会协调发展的战略重点。改革开放后乡镇企业崛起以及城乡经济迅速发展，促进农业剩余劳动力的转化和转移。据统计，1978—1992年，第一产业劳动力占社会劳动者人数比重由70.5%下降到58.5%，下降了12个百分点，而绝对数由2.8亿到3.5亿，增加了0.7亿。2000年农业（第一产业）劳动者总量降到3亿以内，相对比重下降到46.5%，即再降低12个百分点，实现绝对数和相对数同步下降的目标。农业产值占GDP的比重由目前的24%降到20%以下，第二产业的比重略有提高，第三产业比重应有较大幅度提高。2000年三大产业结构由1992年24 48 28发展到16 52 32。城市人口达4.05亿人，比现在增加约0.8亿人（表4-3）。

表 4-3 中国人口和劳动力预测

年份	总人口 (万人)	乡村人口		农村劳动力 (万人)	城市总人口	
		人口数 (万人)	比重 (%)		人口数 (万人)	比重 (%)
2000	128500	88014	68.49	44425	40486	31.51
2020	150000	82500	55.00	41688	67500	45.00

(2) 促进农业劳动生产率和农民收入的提高。目前我国农业已从农产品数量供给短缺向结构性剩余转变，但面临城乡居民收入增长不同步，农业发展与农业劳动生产率提高不同步，粮棉等农副产品增产与农民收入增长不同步等深层结构性矛盾。农业比较效益低和劳动生产率低，是我国农民收入低、

城乡差异扩大的重要原因。今后，要实现既要确保粮棉油等农副产品和工业原料的有效供应，又要保证农民收入的同步增长的双重目标，根本出路在于对传统农业进行根本性改造。2000年农业机械化、劳动生产率普遍应有较大提高，在经济发达地区应基本实现农业自我积累机制，使农业现代化水平上一个台阶，按净产值计算的工农劳动生产率比值由目前的5:1降到4:1。

(3) 努力缩小城乡差异和地区差异。社会主义的根本标志，除生产资料公有制外，就是共同富裕。“如果导致两极分化，改革就算失败”。市场机制可以解决一部分人和一部分地区先富起来，“共同富裕”则主要靠国家宏观调控和行政力量，通过国家财政、税收等政策扶持，增加投资，提倡城乡互助，地区协作，改善欠发达地区的交通条件和投资环境，促进中西部资源开发、边贸开发和乡镇企业的发展，提高内地总体经济实力和人民生活水平。尤其要尽快解决贫困地区8000万人的温饱问题。2000年总体上城乡差异和地区差异不应进一步扩大。

4.2.2 城乡协调发展战略的内容

(1) 产业协调。包括第一、二、三产业以及农轻重比例和发展速度的协调。应根据城乡优势互补原则，从城乡两个层次统一考虑产业结构和地域结构，形成既有分工又有联系的城乡地域分工和经济体系，逐步打破城乡分割和分治的局面。核心问题是实现工农生产要素的合理配置、重新组合和利益再分配，组建跨城乡、跨地区、跨所有制的企业集团，形成利益集团共同体。

(2) 城乡市场协调。以社会主义的统一市场和大市场原则，建立跨城乡、跨地区和跨所有制界限的城乡统一市场（包括商品市场、要素市场和期货市场等），规范市场行为准则，反对不正当竞争，反对地方保护主义和市场贸易壁垒，打击欺行霸市、坑农行为和非法竞争，实现工农衔接、城乡衔接以及农户与市场衔接。当前最紧迫的任务，就是要建立城乡劳动力市场网络，促进城乡劳动力就业协调工程的实施。劳动人事部门要改变过去只管城市就业，不管农村就业的偏向，统一管理城乡劳动就业。

(3) 城乡规划和建设协调。要改变过去就城论城、就乡论乡的城乡分割的规划和建设做法，应把城乡居民点、工业布局、基础设施网络作为整体进行统一规划和建设。尤其要做好城乡土地利用的总体规划。对一些区域性基础设施，如水利工程，应做到城乡同步规划、同步建设。1991年太湖地区特大洪涝受灾最严重的地区不是地势低洼的易涝区，而是城乡结合部。例如，位于无锡城乡结合部的杨市、钱桥、石塘湾等乡镇耕地受淹比例分别达65%、54%和48%，受灾程度大于地势特别低洼的前洲、玉祁等镇（受淹耕地比例仅40%左右）。这是城乡缺乏统一规划和建设造成的。

(4) 生态环境的协调。目前城乡环境污染有以点到面扩散蔓延的趋势。要扭转城乡相互污染和转嫁状况，必须从城乡两方面进行努力，统筹安排有污染工业布局，统一协调环境整治和保护。尤其是对大江大湖水资源要加强保护，协调好上中下游的关系。

(5) 体制与政策协调。继续消除或修订计划体制下影响城乡联合、协调发展的有关制度、法规、条例和政策，使城乡生产要素流动和经济社会发展纳入法制轨道。

4.3 因地制宜，多种模式

应当指出，以上基本战略设想是从全国总体上来说的。由于我国国土辽阔，自然条件和自然资源基础差异大，经济开发历史和发展阶段不同，地区发展不平衡状况严重存在。不但存在沿海与内地、东部与西部的巨大差异，而且东西部地区内部也存在很大差异。因此，各地城乡协调发展道路，不存在统一的模式，不能千篇一律，必须因地制宜，根据各地的实际情况，采取符合自己地区特点的发展道路和模式。

目前比较有代表性的有以下几种类型：

“苏南模式”，以发展乡（镇）、村集体所有的乡镇企业为主，吸收农村剩余劳动力，实行以工补农和以工建农，扶持农业，带动农村共同富裕，小城镇发展星罗棋布，促进农村地区的城市化和现代化。

“温州模式”，以家庭经济和商品市场的发展为动力，促进城镇和人口集聚发展，从而带动整个农村经济的振兴。比较有代表性的有以兴建商品市场发展起来的义乌市稠城镇，以发展家庭工业而兴起的东阳市横店镇，农民集资兴建的苍南县龙港镇等。其中农民城龙港镇是由5个落后的渔村，经过几年努力，建成一座拥有4万人口、初具规模、功能齐全、设施配套、市场繁荣、交通便利的新型城镇。

“晋江模式”，依托侨乡优势，利用侨资和外资，兴办联户企业，发展外向型经济，带动一批城镇的兴起和农村繁荣。石狮市原来也是晋江的一个县辖镇，它依靠自身和附近几个乡镇提供四季服装，建立了全国闻名的服装市场，一跃成为近10万人口的小城市。“宝鸡模式”，以三线地区军工企业为区域发展经济的“靠山”，开展“工业下乡”和“科技下乡”、“服务工厂、致富农村”的活动，发展横向经济联合，促进军工企业和农村经济的共同发展，形成城乡互助、工农相扶的局面，不但改善了工农关系，也促进城乡一体化的进程。

“诸城模式”，以农产品加工为龙头，组成农工商一体化、产供销一体化利益共同体（“公司+农户”或“工厂+农户”），促进城乡经济协调发展。

5 根本出路在于加速城市化进程

5.1 加速城市化是社会经济发展的客观要求

城市是第二、第三产业的载体，是经济发展的主要推动力和先进思想及科学技术的主要策源地，是现代文明的摇篮。它既是工业化、第三产业和科学技术发展的结果，又是社会经济发展的进步标志。实现城市化是世界上包括中国在内的所有国家和地区走向现代化的必由之路。因此，加速城市化是促进我国农业剩余劳动力转移、解决人口结构性矛盾的基本途径，是提高农业劳动生产率、实现农业现代化的根本出路，同时，也是协调城乡关系、缩小城乡差别的推动器。我国农业、农民和农村问题的最终解决要通过城市化和现代化来实现。

但我国城市化起步晚，发展波动大，水平低，而且城市发展还受到较多因素的约束。例如：人口众多，资源紧缺，粮食和基本消费品供给长期短缺，限制了向城市转移的人口数量；长期以来的重工业化道路和高积累率导致城市投资十分有限，就业容量和基础设施容量严重不足；加上对城市作用认识不够，存在许多片面性；政府在计划经济体制下，对城市化进程进行了行政干预，通过户口控制城市人口增长。结果虽然避免了一般发展中国家已出现的过度城市化局面——贫民窟生活方式、失业、饥饿等，但为此我国也付出了沉重的代价：城市人口比重低，城市发展严重不足，城市化一直滞后于工业化，严重制约了城乡经济协调发展。城市化滞后，阻碍了工业现代化和经济效益的提高，而且城市不发展，第三产业就发展不起来，服务设施落后，科技、教育、文化、卫生、社会保障、计划生育等社会各项事业的发展受到限制，人口素质也不可能提高。不但影响一、二产业的发展 and 就业容量的扩大，妨碍了人民生活方式的现代化以及社会、经济和生态效益的提高，而且同社会主义市场经济的发展不相适应，妨碍生产资料和商品的流通以及市场经济的发育、壮大。

我国城市化的问题始终面临着这样的基本问题：农村人口的巨大推力与城市对农村剩余劳动力吸纳量有限之间的尖锐矛盾。长江三角洲、珠江三角洲、胶东半岛等人口稠密、农业发达的地区，人多地少矛盾和劳动力过剩的问题就更为突出。

因此，解决农村剩余劳动力出路和城乡人口结构性矛盾，主要靠城市化，靠城市的发展。不但要建设好现有的 500 多个城市和一万多个建制镇，并且还要再建设一批新的城市和城镇。如果有几亿农民转到第二、三产业，进入城镇，成为城镇的新居民，并交出原来承包的耕地，不但可以比较普遍地推行农业规模经营，提高劳动生产率，逐步实现农业现代化，从根本上改变我国农村落后面貌，而且可以极大提高国家整体生产力和现代化水平。

加速城市化应转变观念，消除对城市发展某些片面认识和顾虑。例如有些人担心，农村人口流向城市，对农村发展是釜底抽薪。实际上我国农村劳动力目前仍有 4 亿多，不是少了，而是太多，现代农业的发展不能靠“人海战术”，而必须靠农业现代化装备和规模经营来实现劳动生产率的提高。不可否认，我国部分地区确因劳动力转移过快，农业劳动力出现老龄化、妇孺化现象。但这种因市场调节而造成的劳动力和人才流失现象，应由政府采取措施通过经济、政策等手段加以宏观调节，决不能因噎废食，怕农村劳力流

失而用卡的办法来限制城乡人口流动。据有关专家测定，根据不同地区不同情况，有区别地调出 2 亿农业劳动力，从事非农产业，不会影响农业生产，而且有利于我国农业机械化、商品化和集约化和农业劳动生产率的提高。同时，只要存在市场经济，可以通过价值规律来调节城乡之间利益再分配，中国农民也不会统统进城。

也有人担心，现在 2 亿多的城镇人口，财政负担已经很重，再大量增加城市人口，国家负担不起。我们认为，对城镇户口的各种补贴是在计划经济体制下逐步形成的，补贴体制确实构成了对农民进城的障碍，并成为城乡分割的深层背景。但党的十一届三中全会以后，我国国民经济发展从重工业战略向协调发展战略转变，计划经济向市场经济转变，外向型产业增长以及乡镇企业的发展有力地冲击了旧的经济结构和经济模式，城市的各种福利制度和管理体制正在进行一系列的改革，住房、医疗等正逐步由国家、集体、个人共同承担，国家对城市的财政负担正在减轻，而且对新进城居民可采取新办法，减少或不用国家负担，相反，可以创造更多财富，扩大税收，增加财政收入。

有人担心，让农民进城会增加经济和社会不稳定因素。的确，2 亿或更多农村人口流入城市，将使城市管理更为复杂，但这种不稳定根基在于农村闲散人员多、城乡差异过大和地区发展不平衡，只有以人口的职业转化和地域性社会移动为手段，才能实现城乡就业的动态平衡。如果不解决农村剩余劳动力的出路，大量人口固化在农村，那仅仅是把这种不稳定因素留在农村，或成为隐患，迟早会对城市产生更强烈的冲击，对社会进步更为不利的。

5.2 多途径解决农村产业结构调整 and 剩余劳动力转移

根据以上分析可见，我国一方面面临数量越来越多而素质又低的农业剩余劳动力的巨大压力，另一方面城市化滞后，城市吸纳劳动力容量有限，在城市化过程中遇到的艰难性和复杂性，是世界城市化史所罕见的。

因此，我们认为，试图采用任何单一的城市化模式，如农村人口向城市直接转移的传统模式，或发展乡镇企业、就地转移的非传统模式，就可以解决中国农业剩余劳动力出路和实现现代化问题，都是不现实的。我国城市化的模式应采取城乡结合、上下结合、大中小结合的多途径综合模式。

所谓“城乡结合”，即农村剩余劳动力的职业转移和空间转移，既不能完全依靠乡村就地转移，也不能全部依赖城市吸收的异地转移，而是要从城乡两方面共同努力，把“离土不离乡”与“离土又离乡”、“进厂又进城”结合起来。“上下结合”是在城市发展动力和建设投资上，把自上而下的国家投资与自下而上的地方投资、农村集体投资、个人投资以及外资结合起来。改革开放前，城市建设主要靠国家投资，城市发展缓慢，基础设施落后；改革开放后，城市的发展动力和投资多元化，城市发展速度加快，城市面貌发生了迅速变化。今后要动员社会投资，尤其是农村集体、农民集资以及外资，加强城市发展，提高城市现代化水平。“大中小结合”是指城市规模等级上，要发挥各级城市对产业和人口的集聚作用。由于区位、地理条件和发展阶段

不同，客观上存在大、中、小不同规模等级和性质、功能不同的城市。大、中、小城市和城镇各司其职，都要发挥其产业集聚和吸纳农村剩余劳动力的作用，而且只能相互补充，不能相互代替。

我国农村产业结构调整 and 农村剩余劳动力转移的途径主要有以下几个方面。

5.2.1 继续发展乡镇企业

乡镇企业是我国农民冲破城乡壁垒和传统产业分工格局的一种创举。它在解决农业剩余劳动力出路、增加农民收入、推动农业现代化和城市化进程、缩小城乡差别、促进城乡二元结构转化方面发挥了重要作用。据统计 1992 年乡镇企业产值已占农村社会总产值 70.8%，累计容纳劳动力达 1.1 亿人，超过 40 年来全民单位吸收就业人员总数。1978 年以来全国乡镇企业补建农资金达 650 亿元，相当于国家同期投资的 84.3%，1992 年上升到 93.2%，乡镇企业发达地区农民收入增长部分 50—60% 来自乡镇企业。因此，继续发展乡镇工业，加速农村工业化，仍然是农村产业转化和农业剩余劳动力转移的重要途径。

乡镇企业的发展提供了完全不同于传统的、以稀缺资金替代和排挤剩余劳动力的工业化和城市化道路：通过廉价劳动力来替代一部分资金，促进农业剩余劳动力转移，通过非农产业和人口的集聚，带动小城镇的复苏和发展，走了一条以产业从城市到乡村、而不是人口从乡村到城市的自下而上的农村城市化道路，从而极大地缓解了我国过剩劳动力对城市的巨大压力和冲击，使城乡关系向协调方向迈进了一大步。

被誉为“乡镇企业发祥地”的苏南农村，70 年代末以发展集体乡镇企业为突破口，大力发展非农产业，率先打破城乡传统分工，近几年在发展市场经济上又有新进展，走上了一条以市场化带动农村工业化、农业现代化和农村城市化的道路，农村经济出现了历史性的大跨越。1993 年苏州、无锡、常州市的乡镇工业产值达 2000 亿元，占全省乡镇工业总产值 70%；乡镇企业与本地城市工业的比例由 80 年代初的 3 : 7 变为现在的 7 : 3。三市所辖 12 个县市全部跻身于全国综合实力百强县行列，其中无锡县、江阴、张家港和常熟市位居前 6 名，三市 430 多个乡镇 90% 以上成为亿元乡镇，还有一批亿元村和亿元企业。乡镇企业促进小城镇发展，星罗棋布的小城镇与上海、苏州、无锡、常州等大中城市相互联合，乡村和城市相互渗透、农民与工人相互融合的城乡关系新格局正在形成，农村经济的迅速发展为农业现代化建设提供雄厚的物质基础。不久前，江苏省农业科学院农业现代所按照国家标准对苏锡常三市进行素质考核后指出，目前苏南三市农村已进入农村现代化的初级阶段。当前苏南乡镇企业正朝着“上规模、上水平”、“外向型、集团化”目标迈进，不但使苏南农村经济登上新台阶，而且使区域城市化和现代化水平提高到一个新水平。

要重视中西部地区乡镇企业发展。乡镇企业发展不平衡成为东、中、西三大地带经济差异扩大的重要原因。1980—1991 年，我国东、中、西三大地带农村社会总产值之比由 2.9 : 2.1 扩大到 4.5 : 2.1，其中非农业产值之比由 5.7 : 2.5 : 1 扩大到 7.8 : 2.4 : 1，而农业产值的地区变化差距甚微，比例仅由 2.2 : 1.8 : 1 变为 2.4 : 1.7 : 1。差距主要在于乡镇企业发展程度不同。“七五”期间，东西部人均社会总产值差距净增 1166 元，其中来自乡

镇企业的有 1069 元，占 91.7%。1992 年中西部地区乡镇企业总产值 5592 亿元，比上年增长 43%，比东部地区增长速度低 12.9 个百分点，中西部地区产值占全国产值的比重由上年的 33.7% 降为 31.8%。1992 年东部与中部地区农业人口人均社会总产值差距是 1858 元，其中 81.2% 来自乡镇企业，东部与西部地区差距是 2247 元，来自乡镇企业的部分占 89.8%。因此，加快中西部乡镇企业发展，加快东中西联合工程实施，是今后乡镇企业发展的重要战略措施。

5.2.2 大力发展第三产业

第三产业在扩大就业方面较第二产业具有更大的优越性：

(1) 就业范围广泛。不仅涉及到商业、交通运输业、金融保险业等传统服务行业，而且还包括诸如信息业、旅游业、智能服务业等许多新兴服务行业。因此，对于年龄、体力和文化素质等方面不同层次的剩余劳动力，都有可能第三产业找到谋职机会。

(2) 收入弹性高。据陈锡康等人计算，粮食作物、其他农作物、林牧渔副业收入弹性仅为 0.376，而农村工业为 1.251，农村建筑业、运输业、商饮业收入弹性分别为 1.557，1.972，2.040。第三产业的收入弹性远高于第一、二产业。

(3) 吸收劳动力就业的成本较低。我国城市每安排一个劳动力在工业部门就业需要投资 2.5 万元，乡镇企业仅需投资 1 万多元，而第三产业每万元投入饮食业可容纳 10 人，零售商业为 3 人，运输、邮电业为 0.6 人。第三产业教育成本也不高。因此，农业剩余劳动力向第三产业转移在投资方面所遇到困难较小。

农业劳动力向第三产业转移是世界各国就业结构变动的共同规律，是生产力发展到高级阶段的必然趋势。一般是由第一产业转向第二产业，再由第二产业转向第三产业，并要经历“一、二、三”—“二、一、三”—“二、三、一”—“三、二、一”四个阶段。当人均国民生产总值达到 1500 美元时，对大部分国家来说，第二产业所占用的劳动力数量就超过第一产业。当人均国民生产总值达到 5000 美元时，第三产业占用的劳动力数量就接近或超过第一、二产业占用的劳动力数量之和。

据预测表明，今后几十年内，农业剩余劳动力的压力将越来越大，尤其是 90 年代农村剩余劳动力转移将面临更加严峻的形势。由于最近几年经济发达地区乡镇企业发展从以安排劳动力为目标向以经济效益为中心转变，由外延型向内涵型转变，由劳动密集型向资金密集型转变，加上中西部乡镇企业发展举步维艰。因此，我国乡镇工业吸纳劳动力的能力和就业弹性有所下降。例如，1988—1992 年每 1 万元固定资产吸收劳动力由 1980—1984 年的 8.6 人降到 0.55 人。因此，单靠乡镇工业无法解决农村劳动力出路和农民致富问题，从农业部门释放出来的农业剩余劳动力，从总体上来应更多向第三产业寻找就业机会。

第三产业发展必须以第一和第二产业发展为基础，必须与经济发展和人民生活水平相适应。今后不论经济欠发达地区，还是经济发达地区，都应把大力发展第三产业作为经济发展的重要战略：

(1) 加强农业产前、产中和产后服务行业，为农业提供优质的社会化服务。现代农业与传统农业的显著差别，不但在于用现代科学武装农业，而且

在于产前、产中和产后服务体系的完善。在美国，从事农业产前、产中和产后服务的劳动力与农业劳动力比例为 9 : 1，即使人地矛盾极为尖锐的日本从事农业产前、产中和产后的服务劳动力也超过了直接从事农业的劳动力。目前，为农业产前、产中和产后服务的第三产业还比较落后，仅有沿海部分省市和大城市周围地区呈现出良好的发展势头。江苏、山东等省已形成一定规模的农业社会化服务体系，据江苏省的调查，全省能够为农户提供系列化配套服务的村约占 20%，能够在某些环节提供服务的村约占 50%。完善农业社会服务体系应成为今后农村发展第三产业的重要方向，尤其是产前和产后服务业，如农业信息服务、良种、农用物资供应、农产品收购、加工、运储等潜力巨大。农村中原有供销社、粮管所、食品站、信用社等国有或城乡集体商业机构，是计划体制下生产、流通、消费的重要环节，现在应转变职能，适应农村市场经济发展需要，真正为农业产前、产中、产后服务。

(2) 建立各种农副产品和农村工业品专业市场，这是农村发展第三产业的重要途径。河北白沟、浙江温州等地“建一方市场，富一方百姓”的经验给了我们重要的启示，不仅为农村发展提供了市场信息，为生产要素供给和产品交换提供了机会，能够在较大范围实现城乡资源优化配置和组合，而且是促进农村劳动力转移和农民致富的重要门路。温州市农副产品和农村工业品专业市场是在 1983 年以后兴起的，1986 年达 267 个，其中成交额在一亿元以上的有 10 个。市场覆盖范围不再局限于本地，而是跨地区、省市乃至面向全国。今后应大力发展以农村市场为纽带，通过副产品的集散和加工，促进剩余劳动力的转移和农村经济的振兴。

5.2.3 打开城门，让农民进城

城市以工业和第三产业为主，就业容量大，土地利用集约，是解决农村人口出路的基本途径。城市化的实质就是要解决农民问题，实现农村剩余劳动力转移。因此，不论大中城市，还是小城镇，都要尽可能有计划、有组织地吸收农村劳动力，让农民进城务工经商和兴办其他实业，在农村产业和人口、劳动力的转移中发挥应有作用。这是在更大范围内农业劳动力的流动，具有重大的经济和社会意义，能从根本上改变几千年来中国农村的封闭状态，有利于城乡文化交流和农村文化素质提高。目前在城市长期务工经商的农村劳动力约有 2000 多万人，尽管他们并未取得城市户口，也不享受城市居民任何福利待遇，但他们已成为城市生活中不可缺少的部分，如保姆、修理、清洁、服务等短缺行业。离开了这部分人，城市生活就会受到严重影响。打开城门让农民进城办第三产业既可解决农村部分劳动力出路，又可以提高城市服务业水平，加速城市化和现代化进程。

5.3 调整和完善现有城市建设方针

我国现有的城市发展方针“控制大城市规模，合理发展中等城市，积极发展小城市”，是行政干预城市人口增长和布局的重要手段。其积极作用在于中国没有出现其他发展中国家大城市的过度膨胀，中小城市和小城镇在城镇体系中的地位得到了加强，对改善城乡关系也起了较大作用。但另一方面，

它是城乡分割和集中计划管理体制的产物，具有较大片面性和不科学性，随着市场经济的运行和改革的深入，其不适宜性越来越明显。执行的实际情况是大城市和小城市发展较快，中等城市发展相对较慢，是“两头快，中间慢”。建国以来，尤其是改革开放以来，大中城市和小城镇都有较大发展，都呈上升趋势。从城镇规模结构来看（表 5-1），1980—1992 年，特大城市（100 万人以上）增加了 17 座，人口数增加了 85.6%；中等城市（20—50 万人）增加 71 座，人口数增加了 104.3%；小城市增加 206 座，人口数增加了 190%；小城镇增加 11000 多座，人口数增加了 113%。从单个城市的实际增长率来看（表 5-2），虽然单个城市的人口实际增长率与城市规模成反比的，50 万以上城市人口实际增长率仍低于全国城市平均水平，但与 60，70 年代相比，100 万以上城市人口增长率的指数却是最高的。这说明，80 年代百万城市人口增长大大快于 60，70 年代，实际增长率在加快，而且 50—100 万人城市基本上都

表 5-1 中国不同规模城镇数量和人口结构的变化

城市规模等级		年 份					
		1949	1957	1965	1975	1980	1992
大于 100 万	个数	5	10	13	13	15	32
	占城市人口%	35.5	42.1	42.4	38.7	38.7	40.1
	占市镇人口%		25.4	29.6	25.7	26.0	25.4
50—100 万	个数	8	18	16	25	30	30
	占城市人口%	17.5	21.5	16.3	24.1	24.6	12.4
	占市镇人口%		12.9	11.4	16.0	16.5	7.9
20—50 万	个数	10	36	43	52	70	141
	占城市人口%	20.8	17.8	19.7	22.2	23.6	26.5
	占市镇人口%		10.8	13.7	14.7	15.9	16.8
小于 20 万	个数	89	114	95	94	108	314
	占城市人口%	26.2	18.6	21.5	15.0	13.1	21.0
	占市镇人口%		11.2	15.0	10.0	8.8	13.3
建制镇	个数	200	3 672	3 148		2874	14 191
	占市镇人口%	40.8*	31.7	30.3	33.6	32.7	36.6
市镇人口占总人口%		10.64	15.39	17.98	17.34	19.39	27.0

资料来源：建设部，全国市镇及人口统计简报（有关年份）。

注：1950 年资料。

晋升为百万人口以上的特大城市。大城市国家投资和大型项目集中，增长速度较快，城市规模实际上没有得到有效控制；小城镇受农村工业化的推动，以地方和农民个人投资为主，基本不要国家负担，因而发展迅猛。

今后，在农村人多地少的推力和城市高质量生活的吸引力共同作用下，必然有越来越多的农业人口离开土地，转移到第二、三产业和城市。我国改革开放以来，乡镇企业约吸纳 0.8 亿农村剩余劳动力，城市吸收约 0.2 亿，共 1 亿人，但 15 年来农村新增劳动力约 1.3 亿人。据估计，目前有 1 亿农村剩余劳动力，2000 年剩余劳动力将进一步增加到两亿以上。如果全部由小城市来吸收，以 5000 人规模计算，需新建 4000 个小城镇；若全部由大城市吸收，需建将近 40 个上海。二者同样都是不现实的。因此，为了充分发挥大、

中、小各类城市对产业和人口的集聚作用，促进城乡一体化和协调发展进程，应对现有城市发展方针作一些必要调整。

表 5-2 中国不同规模等级城市人口实际年均增长率比较

规模级 (万人)	1964 年 城市数 (个)	1964—1980 (‰) (1)	1980 年 城市数 (个)	1980—1989 (‰) (2)	增长率指数 (2)\(1)
大于 200	5	3.59	7	24.16	673
100—200	8	10.95	8	25.41	232
50—100	18	14.89	30	28.47	191
20—50	43	23.55	70	34.22	145
10—20	51	26.78	62	44.91	168
小于 10	42	38.10	46	70.39	185

资料来源：转引自周一星，八十年代中国城市化的若干新动向，中国城市与区域发展，香港中文大学编，第 108 页。

5.3.1 适度发展大中城市，提高城市现代化水平

我国大中城市的发展具有较大的必然性和迫切性。

(1) 大中城市，特别是大城市居于区域的中心地位，是发展国民经济的主导力量。大城市发展水平决定着区域的发展水平和技术素质。统计分析表明，大城市的经济效益、社会效益、土地利用等综合效益一般都比较高(表 5-3)。例如上海市的固定资产原值只占全国 1/20，而工业产值占全国 1/10，财政收入占全国 1/6，有力地带动长江三角洲地区的高速增长。长江三角洲和珠江三角洲地区经济迅速发展，与该地区优越的地理区位、大中城市发达，尤其同上海、香港等城市辐射与带动是分不开的。像我国这样拥有 12 亿人口的大国，要实现四个现代化，接近和赶上发达国家水平，不但必须建设相当数量的高效率、高质量的大中城市，而且需要发展一批上海、香港式的国际化大都市。

表 5-3 城市规模与经济、土地利用效益分析

城市规模 (万人)	人均用地 (平方米)	人均 GNP (元)	百元固定资产原 值实现利税(元)
大于 200	52.2	5 894	17.7
100—200	71.2	4 329	15.3
50—100	74.5	4 386	12.9
20—50	79.5	3 035	10.2
小于 20	87.5 - 117.9	1 769	13.4
合 计		3 057	13.7

资料来源：中国城市统计年鉴，1992，第 30 页。

(2) 城市化动力趋于多元化。1980 年设立四大经济特区，1984 年沿海 14 个港口城市对外开放，1985—1987 年珠江三角洲、长江三角洲、闽南三角地区及山东半岛、辽东半岛等先后开辟为沿海经济开放区，这些区域的城市

都获得了很大增长。其原因是，随着计划经济向市场经济的转化，城市体制改革的不断深入，城市发展动力和模式趋于多元化，其中非计划的动力因素不断增强，以刚性的行政手段来控制城市人口增长就越来越乏力。大中城市的扩展，除了依据政府的自上而下的投资外，越来越多地依靠外向型经济的发展和外资融入的推动。如深圳利用毗邻香港的优势，发展外向型经济，仅仅用了十多年的时间，就从昔日仅有几万人的边陲小镇发展成为一个百万人口（包括流动人口在内）的现代化城市。

（3）城市本身也有强烈的发展要求。长期以来由于实行“控制大城市规模”的方针，大中城市发展严重不足，不能适应市场经济和外向型经济发展的需要，迫切要求城市进行职能转换和基础设施建设。这也不可避免地带来产业结构调整、劳动就业扩张和城市规模的扩大。城市更新动力一方面来自原有城市的经济发展以及中心职能转型和加强的需求；另一方面来自对外开放的要求，以高新技术、金融、商贸和旅游等为主要功能的各类开发区发展迅速。几乎所有的大城市都在争取新的投资和新的建设项目，并开展大规模的城市更新与扩展计划。最突出的例子是，全国最大的城市上海1990年开始执行有史以来最大的城市扩展计划：上海浦东开发与再造上海，目标就是把上海建成国际金融、贸易和经济中心，发挥上海对长江流域、全国，乃至全世界的作用，恢复上海的昔日光辉。根据1993年的城市规划修改方案，未来上海的都市化面积将达到1000平方公里。古城苏州，老城区面积仅14.2平方公里，为贯彻“保护古城，建设新区”的城市规划要求，在城西建设26平方公里的新城区，紧接南面的是面积约20平方公里的吴县新区，实际上也是苏州城区的一部分。目前苏州又在着手规划一项巨大扩展工程：在城东兴建面积达70平方公里的新加坡工业园区。这样，苏州城区范围将大大扩展，城市规模很快要超过百万人口，成为新兴的特大城市。无锡、宁波等不久也要成为百万人口的特大城市。

（4）小城镇的发展需要大中城市的依托和带动。实际上我国小城镇比较发达的地区一般是靠近特大城市、城镇网络比较完善以及农业基础较好的地区。如以上海为中心的长江三角洲地区和以香港、广州为依托的珠江三角洲地区，每平方公里拥有0.74—0.75座小城镇，小城镇密度要高出全国平均数的5倍之多。在中西部地区，乡镇企业和小城镇发展较慢，与大中城市发育不足或带动能力弱有很大关系。

因此，我国大城市不是多了，而是发展不够的问题，不是严格控制的问题，而是要合理发展的问题。不宜笼统提“控制大城市规模”，关键要看条件，因地制宜，择优发展，有条件的城市（包括用水、用地条件）可以发展成大城市、特大城市或国际化大都市。1980年到1992年，17座大城市晋升为特大城市，17座中等城市晋升为大城市。这些城市均处在经济发展活力最旺盛的时期。今后，大中城市应充分利用其中心地位以及信息、人才等优势，大力发展高新技术产业和第三产业，发挥其经济中心的职能。同时，搞好城市规划与建设，加快基础设施的更新与建设，提高城市现代化水平，以适应城市人口和经济增长的需要。当然大城市和特大城市也不能任其发展，无限膨胀，可通过级差地租、增加人口迁入成本和其它经济机制，控制其盲目发展。

5.3.2 加速乡村城市化，积极合理发展小城镇

(1) 要重视小城镇在城市化中不可替代的作用,积极扶持其发展。小城镇(包括建制镇和乡集镇)处在城乡接合部和城乡融合的交汇点,是一种承上启下、兼有城乡特点的基层城镇类型。小城镇接近农村,与农村有着密切联系,建设费用较低,不增加国家负担,适合中国人多地少,底子薄的基本国情。而且乡村城市化的过程,首先表现为小城镇成长和发育的过程。但是在计划经济体制下,长期实行“城市工业,农村农业”的方针,不支持农民从事非农业生产。改革以前,小城镇发展缓慢,甚至在萎缩。1949—1980年建制镇数量仅增加800多个。这是城乡联系不密切、发展不协调的重要原因之一。乡镇企业的崛起,农村经济的振兴,促进了集镇建设和繁荣。80年代以来,我国小城镇增长十分迅速,全国建制镇数量从1980年的2800多个,增加到1992年的14191个,农村工业化发展带动小城镇的繁荣,使大量的农村剩余劳动力实现了非农转移,从而走出了一条自下而上的农村城市化道路,并成为具有中国特色的城市化的一种模式。

(2) 小城镇发展要避免盲目性。不能停留在数量和平面扩张上,而应有质的提高和发展,也不能停留在“离土不离乡”的就地转移上,把小城镇模式固定化,而应逐步归并过于分散的农村集镇和居民点,使农村居民向城镇或规划居民点集中,促进小城镇升级,条件好的城镇应向小城市、中等城市发展。县城处在城乡结合的交汇点上,是一种承上启下最有发展潜力和前途的城镇类型,应作为发展重点。全国有2000多个县(市),如果每个县城平均发展到5万人,就可容纳1亿人。

(3) 乡镇工业布局应与城镇建设相结合。在城乡分割制度和政策的限制下,农村工业化相对独立于城市工业化的过程之外,不仅形成双重工业体系和双重工农关系,而且造成布局分散化。“村村点火,处处冒烟”的布局,使外部基础设施投资成本增加,工业污染难处理,用地不经济等问题,而且影响了农业剩余劳动力的非农化过程,延缓城镇建设步伐,是造成城市化滞后的重要原因。乡镇企业布局适当集中,与城镇建设和工业小区建设相结合,是90年代乡镇企业布局的优化选择。这样,既可节约土地,保护环境,又能够形成规模效益,便于完善城镇的公用设施,使镇区内的生活质量和设施水准向城市靠拢,促进准城镇人口完全城市化。东部沿海地区乡镇企业发展已达到相当规模,要将这些企业全部集中起来很困难,今后应以内涵发展为主,引进外资或发展“三资”企业,也要尽可能利用原有的或废弃的厂房、场地,并与原有企业进行嫁接,不宜再铺摊子,新占耕地,并应视引进外资和企业更新改造与兼并机会,逐步引导工业相对集中,建设工业小区。中西部地区乡村企业布局应吸取东部地区过于分散的教训,采取适当集中布局的模式,引导其走上据点式开发。要充分利用和依托原有城镇,有条件的地区可开辟若干工业小区,以据点开发为主,避免新的分散。

(4) 加强小城镇的发展规划与政策引导。有关部门对小城镇和乡镇企业的发展应做好规划和实践指导。今后小城镇的发展,应重点扶持县城、区中心或片中心城镇以及处在交通轴线和交通枢纽上的城镇,在土地、税收、贷款等方面加以扶持,优先发展,有条件的城镇可升级成为城市,即可切块建市(如石狮市),也可撤县建市。我们主张更多切块建市和更多县级市升级,并建议进行以镇建市设立镇级市的试点。这样,不但可以进一步完善我国城市体系,形成直辖市-省辖市-地(市)辖市(县级市)-县辖市(镇级市)城镇等级规模体系,而且通过小城镇人口和产业的集聚,使农村人口向小城镇、

小城市、中等城市转移，有利于大中小城市（镇）的互相促进和城乡协调发展。要引入城镇发展新机制，既鼓励农民集资建设龙港式的城镇，也支持农民带资进城办实业。

5.4 不同地区城市化发展途径

长期以来，东部地区城市发展受到抑制，城市效益没有充分发挥出来，但自身基础好，区位优势，城市发展潜力很大。西部一些地区城市发展受自然条件的制约较大，仅在人烟稀少的矿区、林区以及沙漠绿洲等人口比较集中，不可能形成象东部星罗棋布的小城镇和连绵不断的城市群。因此，不同区域城市化发展，应从本区实际出发，因地制宜和科学制定其发展战略，使城市发展规模和布局形态与地区经济发展的客观条件和需要相适应。

5.4.1 东部城市化较发达地区

东部城市化较发达地区，包括辽宁中南部、京津唐、胶东半岛、长江三角洲、珠江三角洲、闽南三角地区等，是我国城镇网络较健全的经济核心区，集中了城市化快速发展的有利因素。一是农业基础较好，经济实力较强，具有较强的技术和智力优势，是我国对外开放、引进世界先进技术的前沿。二是城市化发展以自上而下和自下而上的途径相结合，城市更新与农村城市化并存，城市产业和乡镇企业的迅速发展，使自身存在的剩余劳动力基本完全消化。三是经济发展快速，对劳动力的需求和容量大，准城镇人口多，外来劳动力流入多，是“民工潮”的最主要流向区。今后城市化的发展途径：

（1）从量的扩张向质的提高转变，以提高城市现代化水平为城市化的主要方向。通过城市职能和设施更新以及城市规模扩大，提高城市就业和居住容量，进一步发挥城市商业、贸易、金融、科技中心职能。加强老城改造，尤其是加强公共设施建设，适当提高建筑层次，充分利用地上地下空间，尽量节约用地。

（2）进一步加快农村城市化进程，促进产业和人口的集聚。小城镇数量在原则上不再增加，相反地，一些规模小、布局分散的小城镇、集镇和村落要适当加以合并，提高产业和人口集聚程度，促进准城镇人口向城镇人口完全转化。

（3）促进城市群发育，实现区域现代化。长江三角洲、珠江三角洲等地区，由于人口和产业密度大，城镇沿主要交通走廊分布与扩展，大、中、小城市首尾相联，组成以大城市为核心、以中小城市和小城镇为基础、以交通线为轴线、点线面相结合的城市群体（也称城市带）。因此，这些地区既不是大城市发展问题，也不是小城镇发展问题，而是区域城市化和现代化问题。区域城市化和现代化，是消除城乡二元结构、实现城乡协调发展的最佳模式之一。

5.4.2 欠发达的内地和东部低谷地区

欠发达的内地和东部低谷地区，经济总体实力比较有限，城市分布以据点式为主。但在成渝、湘中、江汉、关中、哈长等大城市地区城市相对密集，集中了我国现代工业和科技的许多精华，是今后该区加速工业化和城市化的重要基础。但农村经济比较落后，存在大量剩余劳动力，城乡二元结构突出，

城乡差异较大。今后城市化发展将以数量扩张和吸收剩余劳动力为主的乡村城市化和城市现代化相结合。主要途径：

(1) 强化中心城市，尤其要重点建设省会城市和沿江、沿路等交通走廊的大中城市。洛阳、大同、合肥、贵阳等都有可能发展成百万人口的大城市。通过增强大中城市的实力，提高城市对农村的带动和辐射作用。

(2) 资源比较丰富的地区，如晋陕蒙交界煤炭富集地区，通过资源开发与工矿业发展带动一批工矿城市的兴起。条件优越的港口和边境地区，通过开发港口、发展边贸和外向型经济带动新城市建设和人口的集中。

(3) 大力发展乡镇企业，解决农村致富和剩余劳动力出路两大难题。乡镇企业的大潮将向广大不发达的内地省区推进，是必然趋势。但必须从机制上改变乡镇企业的分散布局，逐步向规模化、成片开发和城市化发展，避免重蹈东部分散布局的覆辙。

5.4.3 西部边远地区

西部边远地区，人口稀少，剩余劳动力的问题不甚突出，但经济比较落后，交通困难，信息不灵，市场狭小，城市发展规模一般不大。城市发展应因地制宜，根据水源、土地、资源等条件和交通条件以及政治、国防的要求合理布局，规模不宜过大。当前要结合沿边开放和边境贸易的需要，重点建设好边境口岸城市，通过边境城市发展带动边远地区的经济振兴。

6 城乡互助，加速农村工业化和农业现代化

6.1 稳定农业和农村是城乡协调发展的必要条件

从城乡关系的角度来说，农业和农村具有三大基本功能：一是基地功能，即提供粮食、棉花、油料和副食品，养育人口和提供轻工业原料；二是腹地功能，为城市经济和空间发展提供土地劳动力和市场；三是屏障功能，起着控制城市人口过分膨胀和改善生态环境的作用。

我国是一个发展中的农业大国，12亿人口，有9亿在农村，这是最基本的国情，也是我们考虑一切问题的出发点。农业的发展状况和现代化水平，是社会安定和国家独立的最重要基础，不但关系国民经济的全局、国家与民心的稳定，而且关系到工农关系和城乡协调发展，是乡村工业化和城市化的必要条件。世界发达国家发展过程表明，工业化和城市化过程同农业发展和现代化过程是互相制约、互相影响的，工业化和城市化水平越高，越要重视农业发展和农业现代化水平的提高。我国建国以来的历史也证明，工业和国民经济持续稳定发展的基础在农业。什么时候农业稳定增长，工业和国民经济全局就呈稳定增长。农业生产的波动，一直是工业和整个国民经济波动的重要原因。

“农业是国民经济的基础”，揭示了农业在工业化过程中的地位与规律问题。农业在欠发达地区的基本任务是解决农村温饱问题，在经济较发达、城市化程度较高的地区，如果没有稳定、丰富的农产品供应，就会直接影响轻工业原料的供应和城市化的规模。

目前，在国民经济向市场经济全面转轨的新形势下，我国农业和农村经济发展面临着许多深层次的矛盾和制约因素。例如，农业生产要素（包括土地、劳力、农用物资等）严重流失，农业生产资料涨价，农民负担过重，种田积极性下降以及农户经营“小规模、半自给、兼业化”等。从城乡关系上来说主要表现在：

（1）城乡居民收入增长不同步，农民收入的缓慢增长与城镇居民的较快增长形成鲜明对照。城乡居民收入的比差从1984年的1.72:1扩大到1992年的2.33:1。城乡差别进一步扩大，不利于城乡经济协调发展和工农联盟巩固。

（2）曾一度缩小的“剪刀差”，自1986年以来又逐渐拉大。1986年，国家通过“剪刀差”从农业部门拿走的农业净产值达779亿元，1990年增至928亿元。在连续五年平均扩大3.7%的基础上，1991年又比上一年扩大了5.1%。

（3）工农业增长不同步，已酝酿工农业严重失调的危险。1992年工业增长20.8%，而农业增长为3.7%，其中种植业只有1.2%，工农增长速度之比为5.6:1。工业的快速增长和固定资产投资的过高增长，一方面造成各种中间投入价格大幅度上涨，使农用生产资料的成本与价格迅速上扬；另一方面，在市场机制比较利益的驱动下，大量的农业发展资金流向非农产业，使得本来就缺乏的农业投资尤其中长期投资更显不足，1993年全国对农业投资扣除物价因素仅增加1%。而如果目前这种工农业发展超常失衡的状态不

能及时调整，农产品供求相对平衡的局面将会被供给严重不足所取代。农业基础严重削弱，终将无力支撑国民经济高速发展，最后国民经济将会再度陷入被迫进行大规模调整的恶性循环之中。

(4) 粮食生产形势不容乐观。“粮食是基础的基础”，“有粮则稳，无粮则乱”。我国是人口大国，粮食生产一旦出现波动，就会引发农业波动。所以农业的基础作用主要反映在粮食上，任何时候对粮食生产都必须保持清醒的头脑。粮食的生产与供给，始终是党和国家特别关注的重要大事。不论过去、现在或将来都是农业发展的一个及其重要的战略任务。小平同志曾指出：“九十年代经济出现问题，很可能就出在农业上”。他还说，“农业，主要是粮食问题”，“农业上如果有个曲折，三五年转不过来”。1978年以来，由于城乡经济迅速发展，尤其是农村非农产业发展和农业结构调整，粮食播种面积减少速度加剧。1992年粮食播种面积1.1亿公顷，比1978年减少0.1亿公顷，平均每年减少71.4万公顷，为1952—1978年平均年递减数的5.7倍（每年递减12.5万公顷）。1991年减少粮田113.3万公顷，1992年减少160万公顷，1993年减少200万公顷。尤其湖南、湖北、江西、安徽等粮食主产区，由于粮食生产比较利益明显下降，普遍陷入艰难境地，农民种田积极性下降，潜伏着粮食生产滑坡的危机。由此看来，我们在粮食问题上决不可掉以轻心。在农业生产技术没有取得重大突破的情况下，必须确保粮食播种面积。必须树立粮食需求将长期大于供给和立足国内的观点。

因此，农业基础的稳定和现代化水平的提高需要城市与乡村、中央与地方各方面共同努力，既需要农业自我完善，也需要工业和城市的支援。必须树立经济越发展，工业化和城市化越发展，越要重视农业的基础作用，而且不能停留在口号上，必须落实到具体行动上。

6.2 完善农业组织结构和提高农业发展活力

6.2.1 调整产业结构，提高多元化指数

今后农业发展仍应遵循“决不放松粮食生产，积极发展多种经营”的方针，在保障粮食生产的稳定增长和发展生产的基础上，必须保证农民收入的稳定增长。力求将保证农产品供给和增加农民收入这两大目标有效统一起来。因此，必须对我国农业部门结构、市场结构、技术结构和组织（规模）结构进行根本性改造，使我国农业上升到一个新水平。

(1) 调整农业结构，调整总体方向是：降低种植业比重，提高畜牧业、渔业和林副业比重；在保证粮食产量稳定增长的前提下，提高饲料作物、经济作物的比例，尤其大力发展创汇农业和城郊农业，增加动物性鲜活农副产品生产，确保“菜篮子”和出口创汇的需要。为了保证农业结构的合理调整，在扩大我国优势农产品出口和国际比较价格与换汇率有条件的情况下，在人多地少的沿海地区，可适当增加粮食、饲料、油料等农产品进口。

(2) 向农业深度和广度进军。我国现在农村劳动力3.45亿，而常年剩余劳力在1亿以上。自改革开放以来从农业中离析出的劳动力仅有15%转向城镇及乡镇企业，75%滞留在农村，10%则处于流动状态。另据测算，如今后几年内仍能保持80年代的经济增长速度，至本世纪末以前充其量只有7000

万左右的劳动力可被吸纳，尚有 2 亿多的劳动力成为过剩。这样一支庞大的劳动力队伍，要想依赖城市化超常发展与乡镇企业的吸纳仍然困难很大，也是十分不切实际的。我们必须在农村的广阔天地里广开门路，促进农业的广度与深度开发，大力发展开发性农业和工程农业（或“设施”农业）。由于我国农业剩余劳动力主要是指粮棉油等种植业的剩余劳动力，在农业资源潜力较大的地区，要积极开发荒地、荒山、荒水资源，通过农业区域综合开发，发展“三高”农业，不但可以增加农民收入，还可吸纳一定数量的劳动力，扩大农业内部的劳动力容蓄能力。

（3）要推进农业区域化、专业化的步伐。东部地区经济发达、人口稠密，具有种植多种农作物和发展外贸的地理优势；而中部地区人均耕地数量较多，粮食、棉花生产条件较好，劳动力价格相对较低。农业区域的专门化分工可有计划地在东部及中部地区推行。东部沿海地区要发挥自己的区位优势，逐步缩减粮食、棉花大宗农产品低质品种生产，把一部分土地资源用于发展价值更高的优势农业，重点建设畜牧、水产、蔬菜、水果等优质高效农产品生产基地，产品除供应国内市场外，还应面向国际市场，提高海外市场的占有率。而中部地区则应发挥粮棉主产区的优势，进一步发展粮食生产，以补充东部沿海地区的缺额，占领东部地区的粮食销售市场。历史的经验值得借鉴，明代中叶后的好几百年间，由于商品经济的繁荣与发展，曾长期形成过“两湖熟，天下足”和沿长江浩浩荡荡“西粮东运”的区域经济分工格局。在向社会主义市场经济体制实行全面转换的今天，推进农业区域化专业化的发展，是势在必行的。从长远来看，粮食作物种植区域化专业化有利于提高粮食劳动生产率，同时有利于农村市场经济的发展，也是克服小生产与大市场矛盾的重要途径。由于我国的总人口中 80% 是农村居民，他们的粮食消费基本上是自给自足，占总人口 20% 的城镇居民消费的商品粮相当有限。粮食生产的区域化、专业化则从根本上打破“家家都种粮，户户小而全”的小农经济结构，拓展了农村的粮食销售市场，增大了社会商品粮的需求量，有利于发展粮食生产的规模经营，提高经济效益。

6.2.2 发展规模经营，提高农业劳动生产率

（1）正确认识农业规模经营与完善，发展家庭承包责任制和农业现代化的关系。以家庭联产承包为主的统分结合的双层经营体制，是我国农村经济的一项基本制度。它基本适合我国国情和现阶段农村生产力水平，但不能因此而否认这种经营方式的局限性，不能不看到一家一户经营的缺点和问题。

家庭经营规模小，劳动生产率低。所谓农业规模经营，主要指粮食生产规模经营。目前我国土地生产率位居世界大国的前列，1992 年每公顷谷物产量大约 4.2 吨，为美国的 2.24 倍、原苏联的 5.02 倍、加拿大的 3.49 倍、巴西的 4.8 倍、法国的 1.4 倍，但每个劳动力提供的谷物分别只有上述国家的 1/70，1/6，1/80，1/2 和 1/40。由于我国人多地少，尤其农村人口多，当前土地占有和分配格局，不可能在短期内发生重大变化。但在经济较发达的平原地区和大中城市的周围地区，在完善家庭经营的基础上，深化土地制度改革，促进土地使用权流动和重新组合，发展新型的合作组织，逐步实行规模经营和集约经营，是实现农业现代化、提高劳动生产率、增加农民收入

的重要途径。据调查，苏南农村（一年两熟），如每个劳动力种 0.66—1 公顷地，其收入可接近和超过乡镇企业工人（包括补农收入在内）。在顺义县，每个劳力种 1.33 公顷地，年收入可达 2000 元以上，加上高产奖，可略超过务工收入。在成都平原（一年两熟）一个五口之家，若种 0.27 公顷田，难于温饱；种 0.53 公顷，温饱有余；种 0.8 公顷相当中小企业当普通工人；1.1 公顷可达到大厂熟练工人水平；要是再增到 1.33 公顷，日子就更好过，而且可以积累起购买机器的资金。

多数地区在实行家庭联产承包时按人口平均分地，田块细化、碎化和分散化。结果带来作物难安排，机械难利用，技术难推广，田块难管理，土地利用难于提高等问题（尤其在平原地区问题更突出），不利于传统农业改变和向现代农业转变。

自给型的经营，商品率低。由于农户规模小，尤其粮食生产，大部分产品用于自己消费，一般农户，特别是经济发达地区农民大多兼业经营，以满足口粮为目标，不愿多投入，农业成为“吃饭农业”和附属性、福利性产业，缺乏自我积累机制。农业兼业化是世界普遍现象，美国、日本也较普遍，但他们是在规模化、集约化和现代化基础上的兼业化。而我国则是小农经营方式上的兼业化，在某种意义上说是一种落后传统生产方式的兼业化。在商品经济发展的初期，这种兼业化不仅是不可避免的，而且是有利的。但如长期继续下去，就会走向反面，使农业失去活力，甚至萎缩，就会拖我国现代化的后腿。因为兼业化小生产与大市场的矛盾将日益突出；兼业农户随着非农收入比重不断提高，将逐步丧失商品生产经济行为，成为吸收新技术、特别是实现机械化的限制因素，失去对新一代青年知识农民的吸引力，造成务农人员的老龄化和妇孺化。

因此，首先要认识到发展规模经营是农业现代化的必然要求。综观国内外发达国家和发达地区的农业，都是把专业化、商品化和现代化作为追求的目标，而现代化农业一般都建立在土地适度规模的基础上，这是一条不以人的意志为转移的客观规律。发展规模经营是农业现代化的必然趋势和长远发展的客观要求，而且是实现农村工业化和城市化基本前提与必要条件。因为农业现代化与农村工业化、城市化是一种相互促进、相互制约、互为因果的关系。没有农业现代化，农村工业化与城市化就不可能实现，反之如果没有农村工业化和城市化的带动，农业现代化和规模经营也难于完成。其次，提倡发展农业规模经营，是从我国城乡经济协调发展和社会稳定的长远根本利益出发，是为了完善和发展家庭联产承包制，使之进一步发挥其优势和潜力，不是否定家庭联产承包责任制。那种认为强调发展规模经营是与稳定联产承包制对立起来的观点是片面的。第三，发展规模经营也不是重蹈过去集体化的老路，而是为了发挥农民自愿的以家庭经营基础上的合作组织的优越性。通过农民自愿基础上组成的合作组织也是世界许多国家的普遍现象，有利于推动农业现代化进程，提高农业劳动生产率和自我积累机制，增强农产品的国际竞争力。

（2）积极创造条件，推进农业规模经营。改革开放以来，在家庭联产承包和集体统一经营的基础上，农业规模经营取得了一定进展。但各地发展不平衡，北方快于南方，旱作区好于稻作区。例如，北京市粮田实行规模经营

耕地面积占粮田总面积的 62%，其中顺义县高达 90%；而上海仅占 6.4%，苏州、无锡、常州等地只有 1—2%，大多数地区处于起步阶段。规模经营发育和农业结构的优化，受到耕地资源条件、社会经济条件、技术装备条件、文化历史条件以及农民心理因素和经济政策等多种因素的影响和约束。根据苏南和顺义县的经验，实现农业规模经营必须具备如下条件：

多余劳动有出路。要制定充分就业政策和方法，让从土地上转移出来的劳动力有新的就业机会。苏南地区乡镇企业发达，安排农村剩余劳动力已占 2/3 以上，已经具备这个条件。这是实行规模经营的必要条件。

要有经济基础。集体经济要有实力，通过微观调节，筹建相当数量建农和补农资金，或农民自身有一定资金积累，为农业提供机械和技术装备，建成较完善的社会化服务体系，这是规模经营的物质基础。

群众自愿。不但群众愿意让地、转包，而且要有献身农业、又有农业技术素质的青壮年劳动力，这是实行规模经营的关键因素。

动员号召和政策引导。发展土地规模经营，是农村经济体制改革的完善和深化，是对传统、落后生产方式的深刻变革，不可能靠农民自发地形成，也不能单靠市场机制的推动。如果说非农产业发展和劳动力转移是前提的话，一定的物质装备是基础，那么科学的正确的政策措施则是规模经营健康发展的催化剂和重要保证。顺义县 80 年代中期乡镇企业迅速发展，农村经济结构、劳动力结构和经济收入非农化迅速，出现农民自发转让承包土地，土地向种田能手集中的态势。县委因势利导，及时制定政策，借助于行政干预，推动土地集中，实行土地规模集约经营，把粮食生产推向市场，从而极大地推动全县农业商品化、专业化和现代化的进程。

(3) 因地制宜，多种途径逐步实现农业规模经营。在稳定家庭联产承包的基础上，经济比较发达和其他有条件的地区，在充分尊重农民自主权和政策引导下，通过转包、转让、入股、协作等形式促进土地集中，发展多种形式联合（包括土地、劳力、资金和技术等联合）和合作组织，发展规模经营。

由于我国土地资源条件不同，社会经济发展水平差异大，发展农业规模经营的形式，不可能一刀切，搞一种模式，而应因地制宜，根据群众自愿和创造性，采取多种模式、多种途径，积极稳妥地推进多种类型的土地适度规模经营。无锡县目前规模经营形式主要有家庭农场、村办农场、厂办农场、站办农场等。顺义县主要有统一经营集体农场和双层经营合作农场。

(4) 加强对农业规模经营宏观调控和政策指导。农业现代化是必要的过程，要经过示范，由点到面、由小到大，逐步推广。并要进一步完善土地使用权为主的土地要素流动的政策，使土地经营方式从小生产逐步向规模经营转变，从兼业化经营逐步向专业化经营转变。并要对规模经营的种田大户和集体农场实行资金、农用物资供应等政策倾斜和法律保护。

6.2.3 积极建设农村社会化服务体系

以家庭经营为基础的双层经营体制，需要不断完善和发展，除发展规模经营外，主要是建立与健全农村社会化服务体系，这不仅是完善双层经营体制的重要环节，而且是农村经济实现专业化和社会化的一项重要内容。

在农村经济向市场体制转变的过程中，农户的职能发生了相应的变化，农民除了从事生产性活动外，还要从事生产资料采购、农产品加工、销售等商业经营性活动，扩大职能范围，增加了难度。另一方面，农村兼业普遍，

无锡县 85%以上是兼业户，普遍存在“在家劳力不当家，当家劳力不在家”的现象，少劳户、低能户、缺技户、轻农户占很大比重，先进农艺、农技推广和科技兴农难于实现，这是农村工业化中出现的最普遍、最突出的矛盾。因此，建设社会化服务体系，不但为农业适度规模经营提供必要的条件和服 务，而且可以克服家庭经营的局限性，可以办一家一户办不了、也办不好或办了也不经济的事情。建立社会化服务体系是发展双层经营的重要方面，靠农民一个积极性是不行的，还要发挥集体优越性，实行统分结合，双层经营。而且随着农业生产专业化、商品化的发展，农业生产对社会性服务的依赖性将会越来越大，社会化服务的需求将不断增长，需要由产中服务发展到产前、产中、产后的系列化服务，对服务范围与质量也有更新的要求。产前的信息和种苗服务，产中的技术指导和生产资料供应，以及农机、植保、灌水等统一服务；产后的农产品销售、贮藏、加工等。过去是计划体制下形成一套收购、销售体系已不能适应市场经济需要，应深化改革，强化产后服务。

今后的目标是：建立一个以政府技术经济部门为主导，以乡村组为依托，以各类专业服务组织为补充的专家与群众相结合的社会性服务体系。

在服务体系中，农业、科技、商业、交通、财政、金融等各有关部门，应发挥主导作用，把单项服务拓展为综合性、系列性服务。把产前生产资料供应、产后销售、加工、贮藏、运输等环节有机地联结起来。现在薄弱环节是产前、产后服务，特别是农产品流通部门的服务。乡镇基层农技服务站是农技部门与集体和农户相结合的中介，担负着科技与生产相结合的重要责任，加强这一层次就能够加速科技普及的进程。

农村集体经济提供的服务，是整个农村社会化服务体系的基础。在机耕、农田水利基本建设、农作物植保、栽培及养殖技术、畜禽防疫检疫等方面为农户提供服务。各村可建立若干科技示范户，通过示范来促进先进农业科技的推广使用。这应作为村级集体经济组织好生产服务的工作重点。

逐步实现社会化服务组织向技术经济实体的转变，使其在市场经济的外部环境下，滋长自我生存与发展的能力。目前，农村社会化服务主要还是依赖国家与集体经济的扶持。如各类服务组织立足于为农业服务的宗旨兴办一些企业，就可以从中获取一定利润而达到以实体养服务业的目的。从长远来看，商品化的有偿服务是农村社会化服务业的一种必然趋势。

6.3 正确处理工农关系

工农业关系是决定新的城乡协调发展战略的关键。要从根本上解决我国农业发展面临的深层次矛盾，必须从根本上改革长期以来形成的重工轻农、重城轻乡的二元经济社会结构，确立工农协调发展的战略。

6.3.1 加强宏观调控的力度，协调工农业发展速度

加强客观调控力度，把社会投资规模和工业增长速度控制在农业所能支撑的范围内，防止再次出现工农比例失调。建国以来曾经一而再地出现“一热一冷”现象，即工业热、农业冷，当农业承受不了工业发展的压力、工农业发展严重失调时，国民经济被迫进行调整，工业降温、农业升温。等到农业恢复、经济好转之后，又一次忽视和削弱农业，加强工业，再一次出现“工业热、农业冷”的循环。当前国民经济进入新一轮高速增长时期，更要重

视和加强农业基础地位。

工业和农业是我国国民经济中的两个最主要的生产部门，两者之间存在非常密切的内在联系。工农业协调发展是整个国民经济协调发展的基础。利用投入产出技术、目标规划方法和经济计量学方法，我们测算了工农业增长速度的最优比例。其计算结果为，在今后一个时期内，从国民经济协调发展角度来看，工农业增长速度的最优比值约为 2.5，上限为 2.9。如果偏离最优比值过大，就可能出现国民经济各部门的比例失调，如农产品及与农业关系密切的产品（轻工业产品）供不应求、能源和主要物资供应紧张、进出口不平衡、资金严重短缺，乃至通货膨胀。而这种状况如长期得不到改变就会降低国民生产总值（国民收入）的增长速度。工农业增长速度比值的上限的含义是，当工农业增长速度的比值低于上限时，一般情况下不会引起工农业之间的严重不协调。如果长期超过这个上限，就会严重影响国民经济的持续协调发展，降低经济发展速度。

6.3.2 理顺工农产品价格，缩小剪刀差

建国以来，通过不同方式、不同渠道的不等价交换，农业向工业转移的利润已达近万亿元之巨。在一定的历史时期，利用“剪刀差”为工业化积累资金的策略是必要的，但必须看到，40 多年的工业化道路至今，工农业剪刀差仍在继续。一方面，一个相当完备且现代化的工业体系已经形成，并拥有雄厚的自我发展能力；另一方面，一个生产基础还相当薄弱、生产方式还相当落后的传统农业还没有发生根本性改变，大多数农业劳动者仍然是“面向黄土背朝天”。我国当前工农业在技术装备、劳动生产率、人均收入等各方面的差距表明，以工农业“剪刀差”方式为工业提供巨额积累的历史使命应宣告完成，以牺牲农业为代价发展工业的道路再也不能延续下去。如继续对农业原始积累实行剥夺，将使农业稳定成为空话，从而在市场经济体制下造成农业严重萎缩。

6.3.3 正确处理乡镇企业与农业的关系

农村内部工农关系即是乡镇工业与农业的关系。这是协调工农关系和城乡关系的重要方面。乡镇企业是从农业里土生土长的，有人称之为“草根工业”，农业是乡镇企业的母体。乡镇企业发达地区一般农业基础较好，首先粮食供应有了可靠保障。农业不仅为乡镇企业提供廉价的厂房、劳动力，而且还提供了所必需的启动资金。乡镇企业发展以后，又通过以工补农建农方式支援农业生产。依靠农村工业的“反哺”推进农业现代化，这是中国特色的农村工业化和现代化道路。但在农村工业与农业之间仍存在许多不协调的地方，例如在资金、劳动力和利益分享方面还有不少矛盾，需要做好协调工作。

（1）正确处理“哺工”与“反哺”关系。由于我国乡镇企业发展不平衡，在不同地区发展水平有很大差异。处于“以农补工”阶段的欠发达地区一般不宜从乡镇企业中提取“补农建农”资金。协调二者关系的重点应在双层经营的基础上发展适度规模经营，提高农业自身积累；充分利用本地自然资源以及劳动力资源，发展开发性农业和农副产品加工企业，为发展乡镇企业积累资金、技术和管理经验。另一方面，“哺工”要合理，要防止农业生产要素过份流失（如挪用农业资金、打白条等），削弱农业基础，重蹈国家工业

化时剥夺农业、牺牲农业以追求工业高速度的老路。处于“以工补农建农”的地区，如长江三角洲和珠江三角洲和大城市郊区，乡镇企业成为农业稳定发展的重要依靠。但存在一些不协调问题。一方面有的地方出现“农业越补越没有活力”的现象，农业对乡镇企业过分依赖；另一方面，乡镇企业负担过重。乡镇企业发达的地区，农业和农民本身负担较轻，而本应负担的大部分转嫁到乡镇企业，使乡镇企业自有流动资金少，有的成为“空壳”，“民富厂贫”，自身发展举步维艰。因此，“反哺”要适度，不能由于“以工补农”使农产品价格长期扭曲，从而影响农业自身活力，加剧城乡、工农关系的不协调。

(2) 正确处理务工与务农劳动力的比例关系。经济发达地区由于乡镇企业发展，大多数青壮年劳力已经进厂务工，或外出做工经商，农业劳动力出现老化、妇孺化。今后种植业劳动力减少是必然趋势，但从事农业劳动力应保持一定比例，劳动力的转移应以保证农业有足够的劳动力为基础，有的乡村应动员部分有农业技术与素质较高的务工社员返回农业第一线，以促进农业适度规模经营的发展。最近经济发达地区（如苏州市）出现了劳动力“倒流”的情况，一部分有技术专长的人才从乡镇企业回到农业，从事水产、畜牧、花卉、果品等农业深度和广度开发，促进农业规模化和商品化发展。

(3) 正确处理农业和加工业的利益分享关系。比较有效的办法是以农产品加工为龙头，组成“种养加”一条龙的农工商一体化企业和“公司+农户”型贸工农综合体。这种经营体制可以带来多方面的效应：突破了所有制的界限和行业隶属关系的界限，将国营、集体、个体经营以及贸工农诸行业结合起来，使农民与加工企业建立了比较稳定的联系；农户借助龙头企业的配套服务，可以扩大生产规模；有利于扩大城乡生产要素的流动与结合，促进农村城镇化的发展。最早形成贸工农一体化的山东诸城市，从1985年开始相继发展了养鸡、粮油、棉麻、丝绸、芦笋、板栗、花椒、烟草、家兔、肉牛、水貂等11条龙，通过11条龙与全市70%的农户建立了稳定的产销关系，并使全市75%的农副产品实现了就地加工转化，1992年全市农副产品加工业创产值19亿元，有力地促进了农业现代化、商品化和产业化发展。

6.3.4 加强城市对农业支援和法律保护

城市对农村的领导作用，表现在各个方面，从加强农业基础来说，需要加强城市工业和科学技术对农业的支援与帮助。首先要加快农用工业发展，努力提高农用工业劳动生产率，降低农用工业成本，为农业提供充足、优质、价廉的农用机械、化肥、农药、农用薄膜等生产资料，并理顺价格体系，进行等价交换，国家对农用工业实行政策倾斜，逐步缩小工农产品剪刀差；第二，加强农业科学技术研究，稳定农业科学技术队伍，开展科技下乡，积极推广和扩散科研成果与适用技术，保证农业增产增收；第三，帮助农村普及义务教育和人才培训，提高农民文化水平和技术素质；第四，加强对农业的有效投入和保护。

6.4 搞好城乡工业分工和协作

实行城乡一体化的主导方面在城市，城市要用强大的物质文明和精神文明去带动、促进农村的发展。从城乡工业发展的角度来说，就是要突出强调

城市工业支持和帮助乡镇企业发展。

我国城乡工业结构趋同现象严重。据 1990 年资料，乡镇工业与全国县及县以上工业 34 个行业产值结构的相似系数高达 0.8283，其中重工业 8 个行业的相似系数为 0.5776，轻工业 10 个行业的相似系数为 0.9811。乡镇企业发达地区，城乡结构趋同现象更加明显。如苏州和无锡两个地区在纺织、机械等 5 个行业中农村工业至少有一半以上与城市同构。城乡企业高度的同构性引起原材料、资金、人才等要素市场和产品市场的过度竞争。不仅造成大量的资源浪费和经济效益差，加剧国民经济结构矛盾，而且形成农村区域内产业结构转化中的无序化。

因此，从建立完整的国民经济工业体系角度来看，城乡工业应在市场机制和政府宏观调控的双重作用下，打破在工业布局上城乡自成体系格局，搞好城乡分工和协作。包括两方面的内容：

(1) 建立合理的横向和纵向分工，即城乡工业根据各自的资源、技术、经济条件，选择自己具有相对优势的部门和产品的生产，建立合理的部门结构和产品结构。

城市工业结合技术改造和结构调整，把传统产品的生产逐步向乡镇工业转移，逐步让出部分传统产品的销售市场。城市工业集中力量开发新产品，发展高技术产业，从而保持国内技术领先的地位，赶超世界先进水平。例如轻纺工业，城市企业结合技术改造和结构调整，把初级、中级产品和有些品种扩散给乡镇企业，主要生产高科技、高附加值的产品。乡镇企业主要发展劳动密集型和适度知识及资金密集型产业和产品。国家和地方应通过产业和地区规划，把适合在农村加工的产品和零部件有计划地扩散给乡镇企业。天津市自行车总厂的零件有 40% 来自郊区定点加工，从 1978 年开始，该厂把 7 种工艺、13 种零配件扩散给乡镇企业，为国家节约投资 890 万元，少建厂房 2.4 万平方米，并使自行车厂腾出厂房和技术力量改进生产工艺，建立了三个中轴专业化生产厂，提高了专业化生产能力，同时农村工业也得到发展。

(2) 加强城乡工业联合，组建企业集团，形成利益共同体。按照利益共享、风险共担的原则，采取各种途径和步骤，促进城乡工业联合，在激烈的市场竞争中可以分散风险，增强企业竞争力。城乡联合可以使城乡优势互补，给双方带来更大经济效益。城市企业在资金、人才、技术上占有优势，但包袱重，运行机制不灵活；乡镇企业劳动力充裕、投资少、见效快、运行机制灵活，但缺乏资金、技术、人才。通过建立有效的城乡企业联合和协调机制，将乡镇企业纳入国家宏观调控的轨道，可以促进资金、技术、人才、劳动力和设备等生产要素的合理分配和流动。从乡镇企业的角度来看，通过联合可以引进城市工业的技术、资金、设备和管理经验，提高企业水平，而且使销售渠道有了保障，企业效益明显提高。1990 年上海市的 4 个市级先进企业均为联营企业，12 个县级先进企业中有 6 个为联营企业，全县联营企业由城市方派出专业技术人员 1000 多名，平均每厂 6 人，其中厂长（副厂长）137 人，占联营企业正副厂长总数的 73.7%。从城市企业角度来看，通过联营可利用农村劳动力、厂房或资金，扩大生产规模，同时从乡镇企业分得利润提成。如南京某国营企业 13 名技术人员每年从乡镇企业带回利润近 300 万元，约占企业全部利润的 1/3。由江苏、浙江、安徽、福建 4 省 9 县 25 家单位国营、

集体和乡镇企业组成的南通绣衣时装集团，产品远销欧美、东南亚、中亚等50多个国家和地区。中西部“三线”地区孤岛式的一些国营大中型企业，过去与周围农村联系甚少，城乡相互联合可以确保国有大中型企业的健康发展，也可带动农村工业发展。在这方面宝鸡的经验值得推广。

7 关于深化城乡体制改革的建议

我国经济体制改革已进入整体推进与重点突破相结合，城乡改革相结合，微观改革与宏观改革相结合的新阶段。从城乡协调发展的角度来说，就是要打破重城轻乡、城乡分割的经济体制，发挥市场在国家宏观调控下对资源配置的基础作用，促进劳动力、土地、资金、科学技术等生产要素的合理流动和重新配置与组合。由于农业比较效益低，农民文化素质的先天条件不足，与城市和市民相比，在市场竞争中常处在被动和不利地位。因此，国家除对农业和农村给予必要扶持和政策倾斜外，在体制和政策上应有重大调整和突破，从而为城乡经济创造公平的市场竞争环境。为此提出如下具体对策和建议。

7.1 加快现行户籍、劳动人事管理体制的改革，促进城乡人口合理流动

人是生产力要素中最活跃的要素，人口与劳动力的合理流动是市场经济发展的必要条件，要解放生产力最重要的是解放劳动力。在改革开放之前，我国特有的城乡户籍和劳动人事管理体制阻碍和限制了人口和劳动力的流动；改革开放后，越来越多农民冲破城乡壁垒涌入城市，但户口劳动管理跟不上，造成许多社会问题。现行的户籍管理制度和劳动人事的管理体制，既不能适应市场经济发展的需要，也不能适应城乡协调发展的需要。

人之所以不同于动物，就在于其能有意识、有目的、积极主动地决定自身的行为。工农差别、城乡差别、地区差别的存在，使人们本能地产生了从农村向城镇、从生活水平低的地区向生活水平高的地区流动的愿望。城乡人口流动已成为不可阻挡的趋势。从1989年开始涌现的“民工潮”越来越引起社会的关注。1993年春节前后的流动人口约有5000万人，有人预计每年将以1000万人的速度增加。以农民为主体的流动大军，即所谓“民工潮”是好是坏，褒贬不一。我们认为，“民工潮”是历史性机遇，一方面反映城乡二元结构矛盾和城乡差异悬殊的结果，是对长期以来推行劳动力地区壁垒和城乡分割政策的巨大冲击；另一方面也说明城乡联系和城市活力在加强，是城乡经济改革的结果。目前，“民工潮”流入区是东南沿海开放地区，主要涌向珠江三角洲、长江三角洲和福建、海南等沿海城市。这些地区经济发展迅速，出现劳力不足，尤其是苦、累、脏、险等行业和工种，大多由农民工来承担。现在城市居民的衣、食、住、行等各个方面已越来越离不开农民工的服务。这种勤劳、廉价劳动力的充分供给是城市经济积累和工业化、城市化发展的一种动力。因此，“民工潮”是传统农业社会向现代工业社会转变过程中的一种历史性的进步现象，是新时期“农村包围城市”、“农民自己解放自己”、冲破城乡壁垒的创举，有利于农民脱贫致富，开拓眼界，提高素质，而且可能是加速城市化和实现城乡二元结构转变的突破口。今后面对越来越多的农村剩余劳动力，“民工潮”将越涌越烈，势不可挡。应从城乡两个方面统筹考虑，因势利导，采取“疏导”和“分流”的策略，加快城乡经济发展，多途径解决农村产业和人口转移。从农村方面来说，应通过积极

陆学艺，农村改革、农业发展的新思路——反弹琵琶和加快城市化进程，农村经济问题，1993，7，第2页。

发展乡镇企业和其他产业，尤其是第三产业，加强城镇建设，加强农业深度和广度开发，振兴农村，富裕农民。在城市方面应打开城门，欢迎农民进城务工经商，并要为其创造条件，逐步解决户口、住房、子女上学等后顾之忧，使其在城市安居乐业，实现“农民工”向城市居民的完全转化。

但由于户籍、劳动人事等管理体制和社会政策等原因，大多数进城农民没安身立命之地，没有取得合法地位，不能安居乐业，农民与市民身份、待遇差别并未消除，限制、歧视、排挤农民的现象时有发生，并产生了许多社会问题。当务之急是加快户籍改革进程，从体制政策上解决农民工进城问题，及早变被动为主动。

(1) 取消户口所具有的身份、待遇和等级差别的特殊功能，仅作为一种居住地登记形式，实现城乡居民一律平等。我们认为，户籍制度作为一种居住地登记形式，是世界通用的，它本身所具有的人口登记、管理、稽查以及了解人口数量变动与分布情况以及维护社会治安等方面功能是合理的，也是应该长期保留的。但是，同户口相互联系的各种福利关系，如住房、就业、医疗等身份、待遇和等级的特有功能，必须取消和抛弃。今后的户口不应具有决定社会身份的功能，逐步取消户口与就业一体化，户口与社会保险一体化，逐渐淡化户口与其所连带的全部物质与福利关系。同样，劳动人事档案制度也限制了劳动力要素在单位间的流动，也应取消档案特有作用，使其仅作为行政职务和专业特长的一种记录，从而促进城乡人口和劳动力的双向选择和流动，而不应成为一种历史包袱或惩罚手段。

(2) 逐步改革户口登记制度，取消以商品粮为标准划分农业户口与非农业户口的“二元结构”，仅以居住地为主要标准来划分农村户口和市镇户口，建立以常住户口、暂住户口、寄住人口三种管理形式为基础的登记制度，并要研究建立和完善市镇户口统计的地域单元体系，以便与世界城市人口统计口径接轨。如美国的城市统计单元(SMSA)。

(3) 逐步建立城乡居民自由迁徙和政策调控相结合户口迁移制度。这是户籍改革的难点，也是改革的重点。应根据国家和地区经济发展需要和承受能力，逐步放开城市户口限制。小城市(包括县城、建制镇和乡集镇)可一步到位放开户口，大中城市可先实行“一城两制”，逐步过渡和放开。关键要有激励机制，对进城的农民工先发“暂住证”，视其进城时间长短、就业岗位性质、工作表现和贡献大小(如个体、私营企业纳税多少)进而取得永久居民居住权。取得永久居民居住权，就可以与城市居民一样有参加招工、招聘、招生以及购房、子女上学的权利。这种户口弹性管理体制，有利于增强“农民工”的进取心和竞争意识，提高劳动技能，也有利于遵纪守法和社会稳定。山东省邹平县为模范个体户办理“农转非”，对个体户很有吸引力。最后，实行以居民身份证、公民出生证为主的证件化管理，以一人一证、一户一本取代现有的户口籍册证明身份的传统模式，实现以住房、生活基础为落户标准，并与政策控制相结合的户口迁移制度，逐步恢复城乡居民的自由迁徙和职业的双向选择权利。

7.2 深化土地制度改革，增强土地要素活力

农民和土地的问题始终是中国国情的重要问题。土地制度（包括所有权和使用权）是一项基本制度，历来是社会经济革命或变革的重要任务。例如，孙中山的“平均地权”，民主革命时期的“土地革命”，解放后的土地改革以及1978年后农村家庭联产承包等，均是以土地制度改革或变革为重要内容。而且每一次土地制度改革或变革，均是对农业生产力和农民的大解放。建国前后的土地改革，把地主土地分给农民，实现“耕者有其田”，广大农民有了翻身感，极大地解放了生产力，1952年粮食产量比1949年增加5000万吨，平均每年递增13.1%，创历史最高记录；人民公社化把土地“归大堆”，搞“一大二公”，吃“大锅饭”，极大地挫伤了农民生产积极性，使我国农业生产长期上不去，1958—1978年20年中，仅增加1亿吨，年均递增2.1%；十一届三中全会后，邓小平根据中国农民占绝大多数的基本国情，改革人民公社吃“大锅饭”经营体制，实行家庭联产承包责任制，把土地经营权还给农民，实现“耕者有其权”，农民有了自主感，调动了种田的积极性，使农业很快就上了一个台阶。1984年粮食产量首次突破4亿吨，比1978年增加1亿吨，平均每年递增5%，为我国历史上粮食第二个增长最快时期。在国家没有增加农业投入的情况下，使长期以来困扰我国农民的温饱问题仅用5年时间就基本得到解决。这是政策的威力，也是土地制度改革的潜力。但随着改革开放的深入，尤其是社会主义市场经济的发展，土地制度改革不完善或不彻底的问题日益暴露出来。首先，按人口或劳动力平均分配土地，农民只有经营权而没有转让权或租赁权，限制了土地使用权的合理流动，阻碍土地向种田能手或家庭农场、合作农场转移，不能形成适度规模经营，劳动生产率低。第二，农民从国家或集体无偿取得土地经营使用权，是一种生活保障或基本福利，这对未解决温饱和以农业为主要来源的地区来说，是必要的，是维持农村稳定的因素，但对乡镇企业发达或外出打工人数较多的地区，农民收入主要来自非农产业，土地不再是经济收入的主要来源，实际上成为一种负担和包袱，粗放经营，甚至撂荒、半撂荒现象普遍增多，造成耕地的浪费。第三，因土地所有权和使用权分离，占有收益、处置权界定不清，使土地经营者农民对土地投入缺乏激励，土地所有者农村集体又缺乏投入责任约束。第四，土地占有权和土地发展权之间，以及建设用地批租转让等方面都存在不少亟待解决的矛盾等。如果这些矛盾得不到解决，必将影响土地生产要素的活力和流动，不断深化土地制度改革仍是今后城乡经济体制改革的重要任务。关于土地所有权，宪法已经明确，为国家所有和农村集体所有，因此，深化土地制度改革是在保持土地国家所有和农村集体所有的前提下，如何强化和搞活土地使用权和土地发展权的问题。

（1）搞活土地使用权和土地经营权，促进农业土地使用权的合理流转。中央最近决定，稳定家庭联产承包责任制，再延长30年土地承包期，这是稳定农业和稳定农村的重大举措，它有利激励农民对土地增加投入，用地养地结合，防止掠夺式经营的短期行为，有利于农业的稳定。从长远看，应进一步搞活农业土地承包权和使用权，采用所有权、承包权和使用权“三权”分离的形式，促进农业土地集中和规模经营的发展。因此，不但应当允许、鼓励农民在自愿基础上将承包期内的土地使用权和经营权有偿转让、转包、转租、入股，甚至抵押与拍卖，而且应采取立法或行政干预办法，让已经进城务工经商时间较长（如5年以上）、有固定就业岗位和稳定收入的“离乡”农民放弃土地。这样一方面让“离乡”农民的土地向家庭农场和村办农场集

中，避免他们占用城乡两份资源，让留在农村立志以农为本的农民有足够耕地可种，使我国农业向商品化、规模化和现代化方向发展。另一方面，可以割断“离乡”农民“不离土”的“尾巴”，实现农民向城市完全转移，让进城农民在城市安居乐业。同时对承包土地经营不善、长时间抛荒者，要限其改进或收回所承包的土地。

(2) 加强土地发展权的立法和建设用地的宏观调控。土地发展权，即土地变更为不同性质的使用权，如农用地变为城市建设用地，或对土地原有的使用集约度升高。这是一种可与土地所有权分割的单独处置的财产权，是今后土地制度改革的重点。随着经济迅速发展，城市人口增长、城市用地扩大、农业用地日趋减少是不可逆转的趋势，城乡争地矛盾和人多地少矛盾将越来越尖锐。我国土地长期以来无偿低价使用，土地不值钱，乱占、乱用土地严重，开而不发，圈而不用，多征少用，土地利用率低。改革开放后，尤其是1988年修改后的宪法规定“土地使用权可依法律规定转让”后，土地由过去无偿占用或不值钱的“死地”成为发财致富的“热土”。尤其去年以来，全国各地掀起一股圈地运动，开发区、炒地皮、炒房地产热，大量耕地被占用，在土地批租或转让问题上不正之风也愈演愈烈，拉关系、走后门、越权批地、以权谋私、以地谋私，房地产开发商也乘土地有偿转让或土地拍卖法规不完善，钻政策空子，以协议转让、低价转让，摄取大量好地良田，再以高价倒出，获得巨额利润，有的买空卖空，搞无本万利，不但土地的价值（尤其增值部分）大量流失，成为新的“水土流失”，而且激化了城乡矛盾，如失去土地的农民所获得补偿太低，因农民素质不高，在城市难于安排其就业，一些农民生活无着落，实际上是新形势下损害和剥夺农民和农村的一种新形式。因此，如何正确处理城乡用地矛盾，尤其是如何保护耕地和农民利益是不断完善土地立法的重点。为此，第一，要按照城乡土地利用总体规划安排建设用地，城市建设用地，包括开发区、乡镇工业小区，要纳入土地利用规划，任何单位和个人不得任意圈占农田，对一级农田保护区要严禁征用、占用，有需要占用的，须经国务院、省、自治区和直辖市人民政府批准，并采取高额补偿，而且规定土地转让和补偿费用应投入农业，用于提高集约化水平或对失去土地农民进行职业培训等。第二，完善土地批租有偿转让、协议转让、土地拍卖等土地发展权的法规，杜绝以土地谋私。第三，加强房地产市场的管理和土地转让价格的宏观调控，防止竞相搞土地优惠政策，使土地价值大量流失。

7.3 改革信贷制度，城乡企业一视同仁

资金作为生产要素之一，其市场发育成熟与否，取决于资金价格市场化程度。市场经济是公平竞争的经济，从资金市场来看，应该是利率面前人人平等。无论是国有企业还是非国有企业，是城市企业还是乡村企业，是内资企业还是外资、合资企业，是群体企业还是个体企业，都可以从资金市场获得所需资金。无论国家、企业、个人都可以既是资金的供应方，又是资金的需求方，是平等的资金供求关系。

利率，包括贷款、存款、集资、融资、债券等利率（本文主要指贷款利

率)，作为货币资金的价格，是国民经济运行的重要调节杠杆。其主要经济功能是调节社会资金需求，提高利率可抑制需求和通货膨胀，降低利率可刺激需求和经济发展。它既可调节经济总量，又可调节经济结构。根据 1978—1987 年利率提高和贷款增长的相关分析，居民的储蓄利率每增加 1%，可使储蓄倾向上升 1.6%，消费倾向下降 1.6%，全国可转移出 140 亿元资金投入积累；贷款利率上升一个百分点，则可以在生产领域缩减 120 亿元的资金需求，从另一方面减轻资金供应不足的压力，利率的调节效益十分明显。因此，利率既是市场调节的重要机制，又是计划（宏观）调节的重要手段。改革开放以来，我国信贷资金已满足了 70% 的建设资金，目前企业经营资金的 70% 以上靠银行供给，企业自有资金率平均不足 10%，这在世界各国中都是不多见的。在计划体制下我国国内信贷资金主要向国有企业和城市倾斜。1992 年全社会固定资产国内贷款为 2152 亿元，其中农村仅占 1/4，贷款仍主要向国有企业和城市倾斜，而对非国有企业尤其乡镇企业，即使经济效益好、利润高的乡镇企业也难以取得国有银行的贷款。许多乡镇企业由于缺乏流动资金而难以正常增长，极大制约了乡镇企业的正常发展，有的企业不得不用高利率（利率高达 20—30%）向民间集资或拆借资金，不但增加企业沉重负担，使企业效益下降，而且引发融资市场和利率的混乱和失控。由于我国资金短缺矛盾将长期存在，加上我国目前信贷种类及利率档次多，信贷运作机制和银行立法不完善，资金投放和使用不合理，大量资金沉淀，资金利用率低，导致资金越来越紧张。尤其在农村地区，因银行存款和信贷资金自动追逐高利率导向作用，农村资金大量流向城市，资金紧张更为严重，影响农业和非农产业的健康发展。为此建议：

（1）在中央银行的基准利率指导下，放开贷款利率的限制，逐步从双轨或多轨制利率向单轨市场制利率并拢，达到市场利率。即中央银行在控制信贷总规模条件下，只需制定、调整再贷款利率、再贴现率和个人储蓄利率。其它利率则全部放开，由专业银行或商业银行根据物价、资金供求状况、要素市场态势来决定，并适当调整，形成市场均衡利率。同时取消贷款对象限制，国有企业与非国有企业一视同仁。国家主要通过对中央银行货币投放量和信贷投放规模的控制以及市场利率浮动来调整资金市场供求关系，而不靠行政性贷款额度和对象限制来调控。

（2）按照市场经济国际惯例，所有企业包括国有和非国有，在向银行贷款时以企业资产向银行作抵押。如果企业经济效益差，还不了银行贷款，银行则将其资产拍卖，以避免企业向银行负债挂帐而破产。这种银行信贷机制把企业生存发展与经营好坏紧密连在一起，有利提高企业经营效益。过去，银行、国家财政为一家，企业贷款由国家计划分配额度，银行执行，利率高低以及偿还能力对企业没有多大的约束力，结果往往造成“债多不愁”和三角债越积越多的恶性循环。现在，以资产作抵押，对企业法人是巨大压力，有压力，才会有动力，才会去拼搏，才能使国有资产保值增值，不断扩大再生产。

房郁琴，利率机制论，中国经济出版社，1993，第 62 页。

房郁琴，利率机制论，中国经济出版社，1993，第 79 页。

张国光，利率的运作机制及市场化改革，中国金融，1993，6。

梁萍等，试论市场经济下银行利率机制改革，湖北农村金融研究，1993，6。

(3) 国家根据产业政策和区域政策,对那些需要扶持的产业和区域实行政府贴息政策,加以扶持和支持。如农业、能源、原材料等,以及其它需要扶持产业和地区。这样贷贴分开可以充分发挥利率作为调节经济的调节器和稳定经济的作用,避免投资过热,同时也可以杜绝“以贷谋私”或钻利率种类、档次多的空子套取贷款,以便提高有限资金的利用率,缓和资金紧缺的矛盾,使国民经济协调、健康和快速发展。

7.4 建立和健全城乡社会保障体系,逐步推进社会保障社会化

社会保障体系包括社会保险、社会福利、社会救济、优抚安置和社会互助、个人储蓄积累保障等。建立和健全城乡社会保障体系不但对于深化企业和单位改革,保持社会稳定,顺利地建立社会主义市场经济具有重要意义,而且对消除城乡二元结构,促进城乡人口流动和城乡协调发展也具有重要作用。

我国是以生产资料公有制为基础的社会主义国家,自1951年2月颁布《中华人民共和国劳动保险条例》以来,对保障人民群众的基本生活,促进社会安定作出了巨大贡献。但由于受到集中计划体制以及“小而全”、“大而全”的小农经济和解放初实行的供给制的影响,我国社会保障体系极不完善,不能适应社会主义市场经济发展的需要,更不利于城乡二元结构的消除。我国现行社会保障制度存在以下弊端:

(1) “重城轻乡”,覆盖面小。现行的劳动保险、医疗保险和社会福利等社会保障制度是针对城市和国有单位制定的,仅适用于国有企业、机关、事业单位。城镇集体所有制中仅有部分单位有保障制度,据典型调查,80%区属企业的职工得不到待业保障。在我国广大农村,除缺乏或丧失劳动力、生活无依无靠的老、弱、孤、寡、残疾等实行“五保”制度,部分经济较富裕地区实行退休、医疗等部分保障外,绝大多数农民没有纳入社会保障范围。这种重城轻乡的社会保障体制不但强化了城乡分割和壁垒,扩大城乡差异,而且是刺激农村人口膨胀,增大计划生育难度的重要因素。

(2) 企业(单位)办社会,苦乐不均。我国社会保障则采取由国家财政和单位、企业包下来的办法,实行单位“办社会”,搞“小而全”、“大而全”,不但造成社会资源的极大浪费,而且产生许多矛盾。一是职工保险福利费用增长与企业(单位)负担加重的矛盾。1992年职工保险福利费用总额达1306亿元,相当于职工工资总额的1/3,与1978年相比,保险福利费增长16倍,为工资总额增长速度的2.4倍。二是在职职工与非在职职工的矛盾。1992年国有企业在职工与非在职职工的人数比例由1978年26:1扩大到5.5:1,在职职工保险福利费与非在职职工保险福利费分别为524亿元和563亿元,后者超过前者,给企业单位增加沉重负担,另一方面由于物价上涨,非在职职工生活有下降趋势,不少人重新工作,进一步增加社会就业压力。三是苦乐不均的矛盾。由于各企业或单位所占有生产资料性质和经济效益不同,有的单位经济效益好,不但工资收入高,社会福利等隐形收入也高,有的单位则相反。这种苦乐不均单位保险福利制度不利于人才流动。福利好的单位的人不愿出来,也不易进去。

(3) 内容不完善,无失业保险。在计划体制下实行的劳动保险是就业保障制度,一旦就业,终身有靠,职工只要不犯法,企业无法解雇职工。长期

以来，企业吃国家“大锅饭”，个人吃企业“大锅饭”，这种体制不但影响职工主观能动性的发挥，而且阻碍了人才流动，影响企业改革深化和经济效益的提高。目前我国企业改革最大难处是企业冗员太多，人浮于事。据统计，冗员的在职人员占15—20%，有的甚至达30%，迫切需要从“内部消化”转为社会待业。总之，目前我国城乡社会保障体系是极不完善的，建立和完善社会保障体系，逐步推进社会保障社会化，是我国经济体制改革的重要内容。

为此建议：

建立和完善城乡多层次、全方位的社会保障体系。社会保障的范围及保障水平是由经济发展水平决定的。目前世界上社会保障可分为福利国家型（北欧各国）、社会保障型（原联邦德国、日本）和纯社会保险型（美国）几种类型。根据中国国情和经济发展水平，我国社会保障体系目标应是城乡兼顾，单位福利和社会保险结合，实行企业保险、社会保险、社会互助和家庭个人保障多种方式并举，逐步消除国有、非国有和个体身份不同等级观念，缩小不同所有制和城乡差别，建立社会福利保障型的社会保障模式。

积极发展社会保险，推进社会保障社会化。社会保障核心是社会保险。社会保险，是通过立法，采取强制手段对国民收入进行分配和再分配，形成一种专门基金，在劳动者生、老、病、死、伤残及失业等特定危险事故时，对其本人和家属提供现金和医疗服务，以保障其最低生活需要为目的的一种社会福利措施。我国要一步全面实现社会保险有困难，应逐步从“企业保险”向“社会保险”过渡，从“企业保险”向“统筹保险”过渡，从以城市为主向城乡一体化过渡。商业保险是社会保险的重要补充，可满足人们在基本社会保险之上不同层次的保险要求。首先要实行待业保险社会化，不但包括城镇待业人员，而且包括进城农民工“准城市人口”，以解决他们的后顾之忧，促进城乡人口和劳动力合理流动。农村实行农民养老以家庭保障为主，同时完善农村合作医疗，建立社会保障基金、互助储金、风险基金与个人储蓄积累等多种保障形式，逐步达到社会保障社会化。随着农村现代化、工业化和城市化进程加快，逐步建立国家统一立法，强制实行社会保障制度。

7.5 转变政府职能，加强对农村经济和社会发展的组织领导

在计划体制下，不但在经济发展战略上，采取重城轻乡的偏斜政策，在组织机构设置也同样存在重城轻乡的倾向。国家大多数机构都是为城市和工业而设立的，其职能主要管城市、管工业，不管农民和农村。毛主席曾批评卫生部为“城市老爷部”，从城乡关系来说是切中时弊的。不但卫生部如此，许多部委也有同样毛病。例如，工业部不管农村工业，劳动人事部不管农村就业，教育部主要管城市教育和高等教育，城建部也主要管城市建设……这种偏斜至今仍严重存在。以前在国家机构系列中曾一度设过“农业委员会”，在党中央长期设有“农村工作部”，现在这两大机构均已撤消。最近的国务院机构改革又撤消国务院农村发展研究中心等研究咨询机构，现在只剩下农业部主管农业和农村经济工作。由于农业和农村工作涉及面广，难度大，而目前国家所设的农业和农村领导机构和形式难以适应农业和农村经济社会发展的需要。为此建议：

(1) 转变政府职能，各级政府和涉及农业和农村经济的部、委(局)，要把农业和农村工作放在工作首位，工作重心要从重城轻乡、或只管城不管乡的偏斜向城乡兼顾、城乡一体转移，把农村经济社会发展有关问题纳入自己的业务主管范围，劳动人事、卫生、城建和环保等部门，应分别把农村劳动就业、农村教育、农村卫生、小城镇规划建设和农村环境保护等作为各自的工作重点。

(2) 建立和完善农民的协会制度。工人有工会，教师有教育工会，商业有商会，唯独占全国 80% 的农民没有成立协会，为什么要剥夺农民组织协会的权利呢？这是不公平的。在市场经济和家庭经营条件下，成立全国性农民协会，有利于农民掌握市场信息，进行技术交流，搞好产前产后服务，搞活农村流动，提高我国农产品在国际市场的竞争力，促进农业生产商品化和现代化。同时有利于提高农户组织程度，增强农民的谈判地位和自我保护能力。

(3) 在全国人民代表大会常务委员会设立农村工作委员会，以代表和反映占全国多数的农民利益，加强涉及农业和农村的立法，用法律形式保护农业和农民。

附件一 城乡资源配置与交换

在我国社会经济发展过程中，城乡二元结构所导致的城乡分离及其一系列矛盾已经成为影响我国社会经济进一步发展的障碍。其中城乡在资源利用方面存在的一系列不容忽视的问题，这些问题既是工农业生产本身的特性所决定，也是城乡分割所引起，以致加剧。城市与工业、乡村与农业又往往联系在一起。因此，探讨城乡二元结构转变过程中，工业与农业、城市与农村在资源利用方面的矛盾及其演变趋势，将有助于进一步了解城乡关系，处理好城乡在资源利用方面的矛盾，可以节约大量自然资源，缓解我国资源供求短缺，促进城乡关系的协调发展，如果忽视或任其发展，则将造成资源的破坏与浪费，甚至影响城乡关系协调发展的进程。本文就是剖析我国城乡在资源利用方面存在的主要问题及其发展趋势，并探索相应的对策。

1. 城乡资源利用的特点与问题

1.1 城乡在资源利用方面的特点

(1) 工农业生产对象、生产方式的差异，形成城乡绝然不同的生产方式和资源利用特点。传统农业生产以生物体的太阳能转换为基础，而太阳辐射的单位面积能量利用率极低，使种植业具有分散性、周期长、单产低的特点。传统农村以农业生产为主，主要向城市提供农副产品，因而在城乡交换中既处于基础地位，又处于被支配地位。

工业生产以原材料和初级产品为加工对象，提供制成品，需要较高的技能和相应的设备，具有高能耗、密集型、高时效特点，且产品产值高。而城市以工业生产为主，经济效益高，经济发展条件优越，伴随着一系列基本生产要素向城市转移，集中了企业的控制和管理部门，在城乡交换中往往处于有利地位。

(2) 城乡资源利用的若干规律

能量转换的金字塔规律。植物体通过光合作用将无机物质转化为有机物质，其能量转换效率仅百分之几，而动物对食物能量的转换效率也只有百分之十几，这是地表生态系统食物链能量转换的金字塔规律。动植物产品的进一步加工，如果考虑全部投入能量和产品本身所含有的能量的转换效率，则上述的金字塔规律的延伸完全成立，亦伴随着产品的每一次深加工，将消耗或损失大量能量，而产品本身也将损失相当部分能量。

产品价值的倒金字塔规律。由于原材料的每一次深加工都包括了更深一层的技术及相应能量投入，所以每经过一次加工，其产品的价值则迅速增加，农副产品到餐厅食物的增值可以达几十倍，而工业原材料到制成品的增值可以达到上百倍，例如在国外原油到成品的增值达 100 多倍。由于乡村生产水平的限制，乡村大多只能提供初级产品，产品价值的倒金字塔规律决定着原材料和初级产品的低价，造成在城乡资源分配与交换中乡村处于不利地位，而由于利润规律的作用，后续加工业往往发展迅速，并相对集中于城市，如果宏观调控不力，由此带来的往往是原材料和初级产品的短缺。

废弃物积累的倒金字塔规律。资源产品或工业原材料的每一次深加工，必然伴随着产生部分废弃物，随着层层加工，其制成品愈来愈精，而产

生的废物（包括废气、废水、固体废弃物）则愈来愈多。城市在向农村提供制成品的同时，也将部分废弃物转移到农村（特别是污水、工业垃圾）；农村在向城市提供原材料的同时，也被迫承受工业废弃物污染的危害。这是城乡关系中农村处于不利地位的又一个重要方面。在城乡发展的初期阶段，这些废弃物的污染并没有受到应有的重视，但当工业废弃物的积累已经危害到农业资源开发利用时，则废弃物处理则成为影响城乡关系大问题，如果要将工业废弃物全部处理费用加到产品成本中，则工业发展必将面临沉重负担，如果将工业废弃物作为再生资源来开发，在城乡资源分配与交换关系中，制定合理的资源开发优惠政策，则工业废弃物处理有望得到合理的解决，农村的不利地位有望得到改善。

（3）城乡资源配置与交换的阶段性和地区差异。对于象我国这样的发展中国家，农业的基础地位是不可动摇的。但是，从我国现代化的过程分析，农业对整个国家经济贡献大小的比例是逐步减少的。这一方面是由于农业生产受制于自然资源及其开发利用条件的影响。另一方面也受到投入要素报酬规律的影响，以及人们食物消费弹性系数低的限制，使农业在整个国民经济中的相对规模和贡献出现递减现象，使农业发展速度通常低于其他部门以及整个国民经济的发展速度。因此，根据农业发展对国民经济贡献可以划分出不同的阶段，相应的城乡资源分配与交换关系也有区别。

城乡资源分配与交换的初级阶段，农业是地区国民经济的主导部门，农业对国民经济的贡献高于工业部门，工业部门靠农业部门提供原始积累。地区工农业生产不发达，农业经济发展缓慢，农村人口大大超过城市人口，人口自然增长迅速，农村面貌改变困难。

城乡资源分配与交换的中期阶段，随着经济的发展，非农产业占国民收入的比重逐渐增加，当非农产业，主要是工业发展到与农业部门的比重大致平衡时，工业与农业、城市与乡村在争夺资源方面的矛盾逐渐明显，农业部门仍将继续提供原始积累，地区非农人口的比例逐渐增加，人口的增长率开始下降，地区经济发展加快，农村面貌有相应的改变。

城乡资源分配与交换的后期阶段，当地区非农产业占国民经济的比重超过农业部门的比重，并成为经济的主导部门时，工业与农业、城市与乡村资源分配矛盾加剧，农业部门由于本身局限性而发展迟缓，但农业部门的基础作用并没有减弱，因而农业的发展有赖于非农业部门的支持，城市人口或乡村非农人口的比重超过务农人口，人口增长率开始下降，经济开始高速发展。

在我国目前情况下，不同地区城乡资源利用程度与效益的差异明显，研究地区城乡资源利用程度与效益既是衡量地区社会经济发展水平的重要指标，也是评价地区城乡协调发展状况及潜力的标准。但地区资源利用程度与效益涉及众多方面，因而应从多方面认识。为此，我们选择以下5项作为研究指标：工农业产值的比重；原材料结构；乡村社会劳动者从事农业的比重；地区城市密度；农村人均收入。

根据调查和分析：东部沿海地区（未包括台湾省）是我国水土资源和人口集中地区，土地面积占全国土地面积的13.6%，人口占全国总人口的41.3%，城镇人口占全国的46.8%，设城市181个，占全国城市总数38.8%。城乡资源利用程度与效益有以下特点：城镇化水平较高，城镇人口占总人口的21.5%，高于中西部地区；工业化水平较高，工业产值占社会总产值的

比重在 60%左右； 农业产值占社会总产值的比重 5—20%； 农村人口中从事农业生产的比重 15—30%； 城市密度较高，每万平方公里有 1.4 座城市。从上述 5 项指标分析可以看出，东部地区城乡资源利用程度和效益高，工业和城市对农业和农村支持明显。

中部地区是我国资源和人口结构较优越的地区，土地面积 455 万平方公里，占全国面积的 47.4%，人口占全国总人口的 35.8%，城镇人口占 36.1%，本地区有城市 193 个，占全国城市总数的 41.3%。城乡资源利用程度与效益有以下特点： 城镇化水平高于西部，低于东部，城镇人口占总人口的 19.2%； 工业产值占社会总产值的比重 50—60%，低于东部而高于西部；

农业产值占社会总产值的比重 20—35%，农村资源利用程度低于东部；农村人口中从事农业生产的比例在 70—86%； 城市密度低于东部，每万平方公里仅 0.4 座，但仍高于西部地区。因此，中部地区属于我国人口、资源结构协调好区域，但城乡资源利用程度和效益不如东部，工业和城市对农业和农村的支持也比东部差。

西部地区资源相对丰富，地广人稀，但资源利用程度不高。西部地区面积约占全国的 39%，人口约占全国总人口的 22.9%，城镇人口占 17.1%。城乡资源利用程度与效益有以下特点： 城镇化水平低于东中部； 工业产值占社会总产值的比重 40—60%，低于东中部； 农业产值占社会总产值的比重 30—45%，高于东中部； 农村劳动力比重从事农业的比重高达 80—95%，高于东中部； 城市密度低于东中部，每万平方公里仅有城市 0.03 座。因此，西部地区人口少，资源多，但城乡资源利用程度和效益比东部和中部差，城乡资源分配与交换仍处于初级阶段。

我国不同地区在城乡资源利用程度上存在明显差异，差异本身既反映了该地区当前发展水平，也反映了今后发展潜力。我国东中西三大地区在城乡资源利用方面的明显差异，表明各地区在发展上处于不同阶段，面临着不同的困难和问题，也面临着不同的机遇与选择，简单地用同一发展模式很难适应不同的情况，应根据城乡不同资源利用程度，选择适合自己的发展途径。

1.2 城乡资源利用存在的问题

(1) 城乡争地、争水、争能源等问题突出。我国自然资源相对短缺，特别是： 我国人均资源占有量低于世界水平； 我国存在巨大的陆地障区，难以利用的土地比例高，高山、高原和丘陵约占全国土地面积的 2/3，平原面积仅占 1/3，而且自然资源时空分布不均，加剧了城乡资源供需矛盾；城乡经济基础和发展速度差异大以及城乡分割的政策也加剧了城乡争水、争地、争能源等矛盾。

(2) 资源浪费严重。由于历史、认识、体制和政策等多方面的原因，我国既存在城乡争水、争地、争能源的资源短缺矛盾，另一方面我国城乡在资源利用方面也存在严重浪费。在土地利用方面，城市住房、交通用地紧缺，另一方面城市土地又得不到充分利用。包括重复建设、单位小而全造成的用地浪费估计达 10—15%，农村耕地紧缺，但弃耕、抛荒和乱占耕地的现象日趋严重，浪费大量耕地。在水资源利用方面，一方面缺水城市已占总城市数 2/3，另一方面城市工业用水的重复利用率低，居民用水设备简陋，跑漏滴冒现象严重；农村灌溉用水紧缺，但大水漫灌还是主要的灌溉方式，灌溉用水利用率极低。在能源利用方面，一方面由于缺乏能源，很多城市都开工不足，

而另一方面工业能耗居高不下，集中供热等节能措施推广迟缓；农村居民生活能源普遍缺乏，但农村节柴灶热效率低，有待改进提高。

(3) 城乡人口转移和城乡资源分配与交换格局的变动引起对资源需求的迅速增加。随着我国经济高速发展，我国城乡人口结构和产业结构将发生重大变化，必将引起对资源需求的迅速增加。目前我国产业结构中农业份额约 1/3，人口结构中农村人口占 3/4，到下世纪中叶，上述比例将下降为 1/12 和 1/3，将有数亿农村人口转向城市。如果以当前城市容量为标准，则到时城市用地规模将比目前扩大二倍。从我国土地利用结构来看，这是很困难的，提高城市建成区的人口容量则是势在必行。从城市供水能力来看，要比目前扩大二倍的能力对大部分地区也是不可能的。从城乡的能源供应看情况也如此。问题的严重性还在于，城乡资源分配格局的变动，并不是简单的资源再分配，分配格局变动引发的是对资源需求的迅速增加，这是因为：农村居民和城市居民对资源需求和消费水平差距很大，农村居民转入城镇后，不仅是其本身需求的提高，也必然带动其原住地留住农村居民生活的提高。从我国实际情况看，一个农村劳动力转移到城镇就业，他所承包的土地和他所占用宅基地等资源并不能如数转移，另一方面如果该劳动力在农村消费 400 公斤粮食，当其转移后，这 400 公斤粮食的相当部分将为原农村居民需求增加所抵消，这 400 公斤粮食也不能如数转移。资源分配格局变动的这种不等规律，将成为今后决策者一大忧虑。这也是长期影响我国城市化速度缓慢的原因之一。

(4) 经济高速发展与城乡资源管理双轨制的矛盾突出，城乡结合部成为城乡资源利用矛盾的焦点。由于城乡结合部乡村经济与城市经济有密切联系，受城市经济辐射和扩散影响大；通过土地资源的有偿转让，迅速地获得了宝贵的资金；在开拓市场、强化管理、产需结合等方面表现出比城市经济更多的积极性、灵活性、主动性，加上农业剩余劳动力相当充沛，使城乡结合部乡村经济较快发展。但在资源利用方面也存在着若干不容忽视的问题：

农业基础地位受到动摇。城乡结合部产业结构的变动中，农业资源开发利用，特别是种植业被忽视，弃耕或者季节性撂荒现象严重，河北省白沟附近季节性撂荒达 30%，在江浙一带也有相当高的比例。由于城郊菜地减少或菜农不愿种，使城市蔬菜种植愈来愈向远郊区发展或外地调进。常年无地可种的农民就业受到限制。由于缺乏专业技能，有些农民很难转移到其它产业部门，也缺乏在农业领域的纵深发展的可能，他们既脱离了土地，又得不到城市认可，在诸多就业领域受限制，处在盲目流动状态，给社会治安带来隐患。城乡结合部土地资源利用效益不高，资源浪费现象严重。由于城乡两种体制的交叉，城乡资源利用缺乏统一规划，工厂与居民地犬牙交错，城市用地发展方向与乡镇企业占地互相交叉，造成宝贵土地资源的浪费以及相互干扰和污染。尤其城乡结合部基础设施（如水利）各自为政，加重了灾害损失。1991 年太湖特大洪涝时，城乡结合部则成为灾害较严重的区域。

2. 城乡土地资源利用状况与调控

2.1 耕地及农用地非农化趋势

(1) 耕地及农用地非农化趋势。据统计资料，1949 年我国耕地面积为 9787 万公顷。50 年代初期，开垦荒地面积超过城乡基建占地，耕地数量逐年

增加,1957年全国耕地达到11180万公顷,是我国耕地面积最高的年份。以后逐年减少,到1990年全国累计减少耕地约4273万公顷,相当于1990年耕地面积的44.7%。如果计算历年开荒新增面积2653万公顷,则耕地净减少量1620万公顷,相当于1990年耕地面积的16.9%。1957—1990年平均每年减少耕地130万公顷,平均每年净减少耕地49万公顷。1990年以来耕地非农化趋势又有所加剧,1991年减少49万公顷,1992年达74万公顷。

如果按实际耕地面积1.3亿公顷计算,在开垦面积与占用面积大体持平条件下。2000年以后耕地总数保持在1.2亿公顷左右,这对我国长期发展是十分重要的。目前,影响耕地减少第一位的原因是退耕造林,其数量相当于耕地当年减少量的29.7%;第二位为退耕还牧,约占18.4%;国家基建占地居第三位,占11.8%,农村基建占地约6.2%,农民建房占地约为5.8%。除了以上五项占地外,尚有28.0%的耕地被占用情况不明,反映了乱占耕地问题仍很严重。

(2)耕地及农用地非农化的地区差异。从我国东中西三大地区来看,东部地区国家基建占地问题突出。东部地区现有耕地占全国耕地的22.9%,其耕地当年减少量也占全国的22.9%,反映东部地区耕地非农化并不比全国突出,但东部地区国家基建占地问题却比其他地区严重。1987—1991年东部地区国家基建占地达15万公顷,占同期全国基建占地总数的38.1%,个别年份比例高达42.0%,远高于东部耕地占全国耕地的比重。东部地区国家基建占地约为该地区耕地减少总量23.0%,1987—1991年东部地区国家基建占地总数约相当于1991年东部耕地总数的0.7%,反映了东部经济发展和城市化速度高于中西部,但对于原来耕地稀缺的东部,耕地非农化趋势就更值得重视。

耕地当年减少量大是西部地区耕地及农用地非农化趋势的突出问题。西部地区耕地面积约占全国的31.7%,但耕地当年减少量约占全国耕地当年减少总量的45.0%,远高于西部地区耕地在全国的比重。1985—1991年西部地区耕地当年减少量的总和相当于1991年西部地区耕地总面积的4.3%,远高于东部的3.0%。另一方面,西部地区国家基建占地仅占全国基建占地总量的19.7%,国家基建占地约为当年耕地减少量的6.0%,1987—1991年西部地区国家基建占地总数约为1991年西部耕地的0.3%,远低于中、东部。这反映西部耕地非农化动力主要是用地结构的调整。对西部用地结构调整是必要的,但其速度和规模应有所控制,保护耕地仍是重要任务。以甘肃为例,1957—1988年耕地面积逐年下降,31年间累计减少耕地33万公顷,相当于1988年耕地的9.6%。从其用地结构调整上看,1970年山地耕地占总耕地的65.1%,1988年减少为64.6%;同期川地占总耕地比例由26.6%上升27.7%;塬地占总耕地的比重由8.37%减少到7.7%,可见塬地耕地的减少在部分地区相当严重。

表1 1987—1991年我国耕地非农化的地区差异

项 目	东部	中部	西部
地区耕地面积平均数(万公顷)	2 200.0	4 352.8	3 018.1
地区耕地占全国耕地百分数(%)	22.91	45.39	31.70
地区当年耕地减少总数(万公顷)	64.8	96.0	131.3
地区国家基建占地总数(万公顷)	15.3	16.9	7.9
地区国家基建占地占全国基建占地百分数(%)	38.12	42.2	19.68
地区占用耕地为 1991 年地区耕地百分数(%)	2.95	2.21	4.33
五年地区当年耕地减少总数占全国同期耕地减少百分数(%)	22.19	32.84	44.96
五年地区国家基建占地占地区 1991 年全部耕地百分数(%)	0.7	0.4	0.3
五年地区国家基建占地占地区同期当年耕地减少百分数(%)	23.55	17.62	6

各项指标耕地的非农化趋势，中部地区不突出。原因是耕地的减少由新垦地和增加复种指数所弥补。近年来中部地区播种面积还有所增加。例如湖南省 1957 年耕地面积为 387 万公顷，播种面积 684 万公顷；1990 年耕地面积为 331 万公顷，播种面积为 795 万公顷，耕地面积减少 56 万公顷，播种面积增加 111 万公顷，复种指数由 176.8% 提高到 240%。

2.2 耕地非农化存在问题

(1) 城乡土地利用不充分。一方面城乡土地资源紧缺，城乡争地矛盾尖锐；另一方面在城乡内部土地利用又不够充分，存在大量闲置、浪费。城市土地浪费首先是重复建设，其次，单位内部小而全，企业办社会，小至医务室、食堂、大至托儿所、学校、澡堂，有的还搞花园工厂，不仅浪费人力，而且占用了宝贵的土地资源。近年来农村四边地的利用被忽视，由于种地劳动报酬低下，甚至出现撂荒地，复种指数下降。

(2) 城乡内部土地利用结构调整大量占用耕地。我国城市土地利用结构很不合理，生产性用地比例偏高，生活性用地偏低。按世界各国普遍指标，工业用地一般不超过 15%，我国生产用地平均占城市用地的一半以上，其中工业用地 1/3—1/4。另一方面，我国城市生活用地、商业用地、公共设施用地比重低，一般生活用地仅占 1/3，而世界各国城市生活用地占 50% 以上。此外，我国城市道路、广场、绿地、体育用地严重不足。因而城市发展需要向外扩大用地是必要的，但对城市用地结构进行调整也是有效途径。不能光注意向外扩大，要注意各项用地内部挖潜，不能光注意扩建新城，更要注意老城改造。

对农村土地利用结构调整，退耕还渔，退耕还林，退耕还收，却是必要的，但调整应当合理，不能调过了头。特别在 80 年代农村建房热潮中，耕地大量被占用。城乡土地利用结构调整的结果是耕地面积的急剧下降。如甘肃省西峰市 1981—1990 年两次对西峰市进行的土地现状调查，十年中减少耕地 2733 公顷、草地 7222 公顷；增加园地 800 公顷、居民地 5067 公顷，难用地 1800 公顷以上。耕地、草地总减少量大致等于林地、园地、居民地增加量。造成耕地、草地减少的主要原因是窑洞变平房、居民地上塬、侵用耕地建房。目前，西峰市居民地与耕地之比，已从 1 : 8 上升到 1990 年的 1 : 4，

如若放任耕地乱占用趋势继续下去，将出现塬面无地可耕，有家住而无地可种的局面。

(3)“开发区热”占地过多。建立开发区是城乡经济发展的一项重大战略措施。但是，开发区的数量和占用耕地过多。1993年初国家土地管理局的统计数字，开发区规划面积占地为1.2万平方公里，启动面积约为上述数字的1/10，而实际开发面积则只有启动规划面积的1/10，由于开发区势头过猛，造成大片土地闲置，其中大部是耕地，治理整顿，是必要的，迅猛增长势头虽得到控制但已给农业造成很大损失，有的至今仍在荒芜，老百姓称之为“官荒”。

(4)城乡结合部土地利用问题突出。城乡结合部是城乡、工农争地的焦点，既存在工农业为求发展而争地，也存在城乡内部用地严重浪费的状况，而且还存在一些特殊问题，例如，首先是城乡结合部垃圾堆放处理问题。由于交通运输成本和处理技术的制约，城乡结合部成为城市垃圾的销纳场所，这是城乡结合部土地利用的一种特殊形式。如北京市仅三环和四环之间的地区，就有数千亩土地为垃圾所占。据调查，天津市一年产的工业垃圾达数百万吨，如不处理，几十年后就可以将市区埋在数米厚的垃圾之下。其次，城乡结合部市镇建设与外地暂住人员居住地问题。农民进城一般选择城乡结合部为暂住地，一是方便进城谋生，二是农村房价较低。如北京市的几个郊区，外地暂住人员约占各郊区常住人口的20—30%，其数量可观，且随着农村流动人口增多而增加。目前，城乡结合部城乡两种管理体制的交叉，容易出现漏洞；一方面城乡结合部农民靠出租住房而迅速致富，另一方面是城市迅速扩大，国家无力改善城乡结合部的市政建设，农村房主也很少在改善外地暂住人员的居住条件上投入，在城乡结合部出现大量棚户区、贫民区，京郊的浙江村就是一例。

2.3 合理利用城乡土地的对策

(1)建立基本农田保护区是抑制当前耕地减少速度过快的重要对策。我国耕地急待保护，特别是粮食耕地，其理由除了我国人多地少的基本国情外，在当前还由于在用地结构调整中：在工农业用地中，农用地效益相对低下；在农业用地中，种植业相对效益差；在种植业中种植粮食作物的相对效益差。因此，在当前用地结构调整中，耕地处于不利地位，尤其是粮田，如果不由国家明确制定并建立耕地保护区，就很难抑制耕地迅猛下降趋势。

(2)加强土地利用管理的宏观调控。虽然土地的非农化是一个社会经济发展中不可逆转的趋势。但在我国耕地资源相对稀缺的形势下，应强调在耕地减少的同时，必须在农业领域内采取相应的补偿措施：一是大力开垦后备耕地资源；二是深度开发土地资源，提高土地综合利用效率；三是对现有耕地的集约利用，提高土地生产率。为此，首先必须毫不动摇地坚持“取之于土，用之于土，以土养土”的基本方针，进一步强化对以耕地占用税和土地管理为主体的土地开发基金的管理。其次，制定优惠扶持政策，鼓励农民及集体经济组织开发土地；第三，在更大范围实现占地与造地基本持平的战略。以我国土地资源的区域分布差异为依据，在大范围建立运转灵活的耕地占用税区域调节机制，即土地资源稀缺区耕地占用税调给土地资源相对富裕区域，由后者完成相应的造地任务。

(3)以提高城市容量为中心，加强城市用地的规划和管理。城市用地一

靠内部挖潜，二靠扩大城市规模。在当前，要注意城市内部土地利用潜力，提高城市整体的人口容量，如充分利用地下空间，以及提高建筑层次。我国不同规模城市的人口密度不一，同一规模城市的人口密度差异也很大，提高城市人口容量仍有潜力；其次，要加强城市内部用地宏观管理，目前许多地区放弃老城，扩大新区的做法，从长远来看是欠妥的。旧城改造与开发新城区应相结合，而且应充分利用地价的调节作用，减少城市用地的浪费现象。

3. 城乡水资源合理利用与分配

3.1 城乡水资源利用的特点和问题

(1) 城乡用水特点。城市用水，主要包括工业用水和居民用水。我国工业用水一般占城市用水的 25—45%，对水质要求一般不高，但要求供水稳定。一般城市规模愈大，万元产值的水耗愈低。城市居民用水约占城市用水量的 50—75%，对水质要求高，一般城市规模愈大，人均生活用水也愈多。

农村用水的特点是：第一，农业用水数量大，约占总用水量的 80%；第二，农业用水时限性强，一般每年的 4—5 月是用水高峰，且在干旱年份用水量明显增加；第三，农业用水对水质要求不高，一般天然来水或工业用水经处理后都可以利用。在农业内部，林业用水对水质要求低于种植业，在种植业内部，经济作物对水质的要求低于粮食和蔬菜。

(2) 目前城乡用水存在的主要问题是。第一，人均水资源量少，可用资源量更少，加之水资源时空分布不均，加剧了城乡用水的矛盾。我国水资源总量虽居世界第六位，但人均量仅为世界的 1/4，在 2.8 万亿立方米水资源总量中可用水量仅 1.1 万亿立方米。而且时空分布不均匀，降水 70% 以上集中在 7—9 月，并多以暴雨形式出现，降低了其可用性，我国水资源 90% 以上集中分布在从大兴安岭向西向南至青藏高原东缘一线以东。在长江以北平原广，耕地多（耕地约占全国的 63.9%），但水资源少（仅占全国水资源的 17.2%），而长江以南则相反。我国有一半的城市和耕地位于干旱半干旱地区，有 1/2 城市缺水，严重缺水城市达 100 多个。目前我国供水设施不足，自来水的供水能力仅能保证高峰期需水量的 86%。每年因供水不足，减少工业产值上千亿元。农村有 5000 万人和 4000 万头大牲畜饮水供应困难。平均每年有 2000 万公顷农田受旱，近 700 万公顷有灌溉设施的耕地不能很好的发挥效益。

第二，水资源利用率低，浪费严重。由于设备和水价等多种原因，工业用水重复利用率只有 20—50%（工业废水的重复利用率国外在 60 年代已达 60%），吨钢耗水高出国外先进水平 10 倍，吨纸耗水高 1 倍，单位产值的耗水量比发达国家高近 10 倍。此外，我国目前每年自来水的漏水量约 10 亿吨，仅旧式抽水马桶造成的漏水每年就达数亿吨，这相当于几个大水厂的生产能力，而我国开发 1 立方米日供水的能力，起码需投资数百元。农业是用水大户，占全国用水量 80%，但农田灌溉方式落后，灌溉水有效利用率只有 20—40%，现有灌溉用水量超过合理灌溉水量的 1/3 至 1 倍以上，仅西北、华北农田灌溉节水潜力可达 150 亿立方米。

第三，大面积地下水超采已危及地区的稳定供水。我国地下水超采现象较普遍，北京、天津、上海、石家庄、太原、西安、沈阳、广州地下水已严重超采，太湖地区已形成面积达 1 万平方公里的地下水漏斗区，北京有 1000

多平方公里的地区出现地面沉降，西安市地面沉降已波及 800 多平方公里，上海市最大累计沉降达 1.37 米。总面积达 42.8 万平方公里的京、津、冀、晋及鲁北、豫等华北缺水地区，既是我国重要农区，也是能源和重化工基地，水资源不足引起城乡用水供需矛盾突出，加之近年来该区降水对地下水的补给量逐年减少，地下水超采现象十分严重，环渤海湾地区大面积深层承压水头迅速下降，直接危及华北地区的稳定供水，成为影响该区城乡经济发展的重要因素。

第四，水资源污染加重。由于城市工业废水处理率仅 20%，城市生活污水处理率更低，我国目前每年排放废污水已达 300 多亿吨，且以每年 7.7% 的幅度增加，水资源污染日趋严重。

3.2 城乡水资源利用对策

(1) 有计划、逐步地建立一个节水型社会。为了保证我国社会经济长期、稳定、协调地发展，保证水资源长期、稳定地供应，从长远看，应在我国建立一个节水型社会，主要包括：重视工业用水的重复利用、循环利用；重视城市居民节约用水，阻塞一切滴冒跑漏现象；重视城市污水的处理和再利用。

当前节水的重点还要放在占用水量 80% 的农业用水上，特别是在水资源供需矛盾尖锐的北方地区，要进一步完善工程配套，改漫灌、串灌为小畦灌溉，逐步采取管灌、喷灌、滴灌等先进的灌溉技术与灌溉制度，调整作物结构，培育耐旱品种，扩大地膜栽培等节水措施，发展节水型农业。

(2) 中、近期水资源开发利用战略重点是挖潜、节水，同时量力开源。通过消除“病险工程”，完善工程配套，提高水利工程效益，采取各种节水措施，节约用水，争取到 2000 年扩大灌溉面积近 667 万公顷，并转让部分水源给工业和城市。城市要逐步改造供排水设施，有条件的地区应分开建立工业、民用和环境用水系统。在挖潜、节水的同时，应量力积极开发新水源，增加可控水量。

(3) 根据区域水资源状况，调整城乡产业结构和种植结构。区域生产力配置必须与水资源条件相适应，大型耗水工业应布局在水量丰沛的大江大河沿岸和沿海地区，并充分利用海水资源。在缺水地区多发展耗水量少的产业，并相应调整种植结构和布局，多种耐旱作物，减少农业需水量。

(4) 加速污水处理，提高污水回用率，保护水体环境。根据不同地区的自然条件、水资源状况和社会经济条件，制定污水治理策略。国家要优先给予政策优惠和资金支持，尽可能对污水进行二级处理，以便回用于工业，减少工业对优质水的需求。从水资源充分利用的角度，废污水的资源化有重要的社会、经济效益。在缺水地区污水资源化对缓解地区资源短缺有重要作用。中国科学院综合考察委员会在区域水平衡研究中，提出如将北京地区全部污水经过处理达到供农业灌溉用，则北京地区农业缺水状况将大大缓解。

(5) 统一城乡规则，建造水源涵养林，保护水资源。我国降水不仅季节分布不均，且多以暴雨形式出现。因此，建立水源涵养林对保护水源和稳定供水有极重要的作用。同时，要加强富水区域或缺水区水资源供需趋势的综合研究，从总体上对大区域进行水资源平衡，避免出现区域水资源再分配方面的盲目性。

4. 城乡能源合理利用与分配

4.1 城乡能源利用的特点

(1) 我国能源消费的特点：能源供需紧缺。我国是世界上少数以煤炭为基本能源的大国，而且以煤为主的能源结构至少延续到下世纪中叶。我国煤炭资源虽丰富，但煤炭储量的地域分布极不平衡，主要集中于山西、陕西、内蒙古自治区，约占总储量的 69%。随着采煤重心西移，北煤南运、西煤东送的局面将长期存在，并且运距还将增加，长距离运输成为煤炭供应的一大制约。另外，电能消耗在能源消费中的比例较低，1990 年电力产量仅占能源消费总量的 1/4，电力供不应求。我国是能源消费大国，但人均能源消费水平低于世界平均水平，今后能源需求增长迅猛。按 1988 年资料估算，我国人均一次能源消费是 853 千克标准煤，相当于世界人均消费水平的 36.6%；人均消费煤炭 650 千克标准煤，相当于世界人均水平的 95%；人均消费石油 145 千克标准煤，相当于世界人均水平的 16.8%；人均消费天然气 17.7 千克标准煤，相当于世界人均水平的 3.9%；人均消费电能 501.5 千瓦时，相当于世界人均水平的 24%。

(2) 城市及工业用能源的特点：我国的商品能源主要供应城市及工业、交通等部门消费。随着人民生活水平的提高，对能源的质量要求也在提高，随着社会对环境重要性的认识，城市用能将向优质低污染的方面发展，城市电能消耗比例迅速增加。城市及工业用能集中，有利于发展集中供热，近年来城市集中供热发展迅速。如北京市 1988 年集中供热面积 1304 万平方米，1991 年发展到 2496 万平方米。

(3) 乡村能源消费的特点：农村生活能源品位差，转换效率低。1989 年秸秆、薪柴在农村生活能源消费中占 79%，占农村能源消费总量的 50%。从人均生活用能量看，1989 年农村人均生活能源已达 380 公斤标准煤，已高于许多发展中国家农村人均能耗水平。农村生产用能不足，生产效率下降。1989 年农村总能耗中，用于生产的能源消耗只占 36.4%，大大低于生活用能所占比重，农村生产用能主要是油品和电力，供需缺口较大。1989 年我国农业机械总功率已达 2.87 亿千瓦，其中柴油机械总功率达 1.84 亿千瓦，汽油机功率 0.29 亿千瓦，拖拉机功率 0.87 亿千瓦，1989 年农业柴油需求量 1450 万吨，而实际供应 940 万吨，供应量明显不足。此外，由于农业机械的分散化、小型化导致农用机械完好率下降，油耗增加，使得本来就很紧张的能源供应更加严重。1989 年乡镇企业用能达 1.7 亿吨标准煤，成为农村能源消耗大户，其万元产值的综合能耗 3.56 吨标准煤（1980 年不变价），比 1984 年下降 50%，但从总体水平看，乡镇企业产品单耗仍高于城市工业。农村能源结构以生物能源为主，由于受经济发展水平、自然资源条件、供应渠道、生活习惯的限制，目前农村生活能源以生物能源为主，其中以薪柴的消耗量为多，1989 年薪柴消耗的实物量约为 2.6 亿吨，超过秸秆，反映了中国现阶段薪柴在农村能源消费中的地位，是短期内无法被其它能源，包括商品能所取代的。

4.2 城乡能源利用问题

(1) 城乡争能源矛盾日趋尖锐。由于城乡分割，城乡缺乏统一的能源规划，城乡、工农业争夺能源已影响到城乡经济的进一步发展。一方面城市和

工业用能迅速增加，另一方面农村能源供应不足，特别在农忙和干旱灌溉季节，农村能源需求量很大。能源供应不仅影响到农业产量的稳定，而且为了保证农业用电，城市常常拉闸停电，也影响到城市和工业。

(2) 乡镇企业的能耗一直居高不下。乡镇企业能耗较高的原因：规模过小，能源利用不经济。1991年近2000万乡镇企业拥有职工9609.11万人，平均每个企业仅有职工5人，其中乡村两级企业144.17万家，职工4767万人，平均每个企业只有33人。过小的企业规模使得新技术、新工艺、新装备采用受到极大的阻力，是乡镇企业能源的利用效率过低的重要原因。大多数乡镇企业从业人员素质低下，管理水平落后，在很大程度上制约了能源的有效利用。技术装备落后，效率低下。

(3) 能源结构不合理。由于目前农村能源仍以生物质能源为主，大量秸秆被烧掉以及过度的薪柴消耗，给生态环境带来严重后果。如水土流失、土壤沙化、耕地有机质下降、草原退化、水域淤塞等。在70年代，我国农村能源突出的问题是农村居民缺柴少草，当时估计全国有近一半的农户每年缺柴3—6月，农村能源问题的重点是如何解决生活用能的短缺问题。从80年代中期开始，农村能源问题的焦点开始转移到农村生活用能质量，以及解决乡镇企业用能问题。目前农村能源消费构成中，薪柴和秸秆等生物质能仍占一半，由此而产生的环境问题依然存在，有些地区的情况仍在继续恶化，特别是那些能源贫乏地区的问题更为严重。

4.3 对策

(1) 开源与节约，建立节能型的城乡生产与生活体系。能源紧缺在我国是一个长期存在的问题，对城乡经济发展有长远的影响。一个国家的现代化过程，都伴随着能源密集化过程，即能源的需求量呈明显上升趋势，直到工业化后期产业结构发生重大调整，单位产出的能源消耗量才能出现下降趋势。尤其要重视农村剩余劳动力转移将带来城市商品能源需求的迅猛增加。在今后相当长时期中，我们必须开源与节约，建立节能型城乡生产和生活体系，以确保能源的稳定供应，促进城乡产业结构的调整，保证农村劳动力的顺利转移，从这个意义上说，稳定能源供应也是保证城乡协调发展，保证农村劳动力顺利转移的必要条件。90年代，应当把节能和提高能源利用率放在能源发展战略的优先地位，特别是放在农村能源发展战略的优先地位。

(2) 重视薪炭林的营造和管理。薪柴是中国广大农村以及部分小城镇的传统生活能源。由于人口迅速增加，森林资源负荷日渐加重，薪柴的供应越来越不敷需要。1979年全国农村生活薪柴消耗估计约1.8亿吨，折合标准煤1亿吨，占农村生活能源的39.8%，其地位仅次于秸秆；1987年，农村生活消耗薪柴2.3亿吨，折标准煤1.3亿吨，占农村生活能源的39.9%，其地位超过了秸秆，成为农村第一位的生活能源。长期以来我国薪炭林由农民个人或集体按照传统方式经营利用。进入80年代以后，由于农村能源短缺，国家将人工营造薪炭林纳入各级造林计划，并在技术上加强了研究和指导。目前，我国人工林保存面积已达3100万公顷，居世界首位，其中薪炭林面积391万公顷，改善了林种和树种结构，扩大了我国薪炭林资源。但从总体、长远上看，薪炭林在全国森林中的比例仍然不大，不能适应社会经济发展和广大农村能源的需求，估计薪柴年缺口上亿吨。因此，要特别重视薪炭林的营造和管理。在有条件的地方，应把发展薪炭林作为植树造林的重要任务来抓。

(石玉林 李立贤)

附件二 城乡人口转化与人口流动

1. 我国城乡人口历史演变与城乡人口结构性矛盾

1.1 城乡人口变化过程与特点

农村、集镇、城市都是随着社会生产力的发展、社会分工的出现而形成的。马克思和恩格斯指出：“分工，首先引起工商业劳动和农业劳动的分离，从而也引起城乡的分离和城乡利益的对立。”

人口城市化是指一个由农业人口变为非农业人口，由农村居住变为城市居住的人口分布变动过程。城市化是生产力进步和经济发展的必然结果。首先，城市经济和第二、第三产业的迅猛发展，对劳动力的需求日益增加，而这种需求仅靠城市人口自身增长是无法得到根本满足的；其次，生产力的进步，工业化的发展，使得农业一方面为国民经济发展提供了足够的农产品，另一方面，也产生了大量的农村剩余劳动力。正是这两点的相互作用，使得人口城市化的发展成为现实，从而形成大量农业人口向城市聚集，越来越多的农村人口居民点转变为城镇居民点的局面。

资本主义工业革命推动了世界范围内的人口城市化进程，最早出现工业革命的英国，人口城市化最为迅速。19世纪初英国城镇人口只占总人口的20%，19世纪中叶已占50%以上，到19世纪末即上升到75%左右。英国1983年的人口城市化水平已经达到91%，目前发达工业国家的城市人口的比重都已经平均超过了70%。与世界人口城市化进程相比，我国城市化也经过了较为曲折的历程。回顾建国40年来的城市化过程，可以看出，我国人口城市化过程可分为四个阶段。

1950—1957年，是我国人口城市化的起步阶段。该时期正值建国初期的经济恢复和第一个五年计划的时期，经济快速增长，人口城市化水平发展速度较快，城市人口占总人口的比重呈逐年上升趋势。1957年城市人口占总人口比重为15.4%，比1949年的10.6%提高了4.8个百分点。

1958—1965年，是我国人口城市化发展的动荡阶段。在这一阶段里，由于经济起伏波动较大，因此也必然直接影响到城市人口的变动。这一阶段初期，由于错误思想引导，全国上下大炼钢铁，城市人口增长较快，1960年城市人口达到13073万人，城市化水平达到19.7%；从1960年开始，由于三年自然灾害的严重影响，很多城镇居民下乡，城市人口占总人口的比重下降，1962年为17.3%。经济的起起落落，导致这一阶段我国人口城市化发展水平也呈不稳定状态。

1966—1978年，是我国人口城市化发展的停滞阶段。这一阶段正值“文化大革命”时期，全国经济发展的速度缓慢甚至于停滞，又加上大批知识青年上山下乡，干部下放农村，因此城市人口比重增长较慢，基本上处于停滞状态。

1979年至目前，是我国人口城市化迅速发展时期。这一阶段开始，由于大批知识青年返城，城市人口增加较快，此外，城市的作用又重新受到重视；加之十一届三中全会以来实行了农村生产承包责任制，提高了农民生产积极性和生产率，出现了大量农村剩余劳动力。很多农村剩余劳力到城镇帮工、

经商，又进一步促进了城市人口的增长。1980年我国城市人口占总人口比重为19.4%，到1992年已经上升到27.6%，在这12年时间里，上升了8.2个百分点。

表1 1949—1992年我国市镇人口的比重变化

年 份	人 口	总人口 (万人)	市镇人口	
			人数(万人)	占总人口比重%
1949		54 167	5 765	10.6
1950		55 196	6 169	11.2
1951		56 300	6 632	11.8
1952		57 482	7 163	12.5
1953		58 796	7 826	13.3
1954		60 266	8 249	13.7
1955		61 465	8 285	13.5
1956		62 828	9 185	14.6
1957		64 653	9 949	15.4
1958		65 994	10 721	16.2
1959		67 207	12 371	18.4
1960		66 207	13 073	19.7
1961		65 859	12 707	19.3
1962		67 295	11 659	17.3
1963		69 172	11 646	16.8
1964		70 499	12 950	18.4
1965		72 538	13 045	18.0
1966		74 542	13 313	17.9
1967		76 368	13 548	17.7
1968		78 534	13 838	17.6
1969		80 671	14 117	17.5
1970		82 992	14 424	17.4
1971		85 229	14 711	17.3
1972		87 177	14 935	17.1
1973		89 211	15 345	17.2
1974		90 859	15 595	17.2
1975		92 420	16 030	17.3
1976		93 717	16 341	17.4

续表

年 份	总人口 (万人)	市镇人口	
		人数(万人)	占总人口比重%
	1977	94 974	16 669
	1978	96 259	17 254
	1979	97 542	18 495
	1980	98 705	19 140
	1981	100 072	20 171
	1982	101 514	21 154
	1983	102 495	24 126
	1984	103 475	33 006
	1985	104 532	38 244
	1990	114 333	30 191
	1992	117 171	32 372

资料来源：中国人口年鉴，1986年，社会科学文献出版社，第409页；
中国统计年鉴，1993。

市镇人口绝对数量增长较快，但占总人口比重增长不快，城市化发展速度缓慢，城市化发展水平不高。1949—1992年，市镇人口从5765万人发展到32372万人，增长了4.6倍，年平均递增率为4.1%；在此期间总人口从54167万人发展到117171万人，增长了1.2倍，年平均增长率为1.8%。然而，由于我国是传统的农业大国，农村人口绝对数量较大，而且农村人口自然增长率也高于城市人口，所以农村人口在总人口中所占比重仍较高，加之我国人口总数基数大，因此和世界许多国家相比，城市化速度又显得相当缓慢。此外，应当指出，世界人口城市化进程表明，在城市化初期，城市人口比重增加的来源基本上是进入到城市的农村人口。而在我国人口城市化发展中尤其是在60—70年代，城镇人口增长的基本来源还主要是城镇人口自身的增长，这一点和世界很多国家有着明显的区别。另外，我国经济发展缓慢，农业和非农业部门劳动生产率较低，也限制了工业和城市的发展。

1.2 我国人口的城乡结构性矛盾

我国人口的城乡结构不合理，结构变化比较缓慢。1990年，我国城镇人口占总人口的26.4%，而世界平均水平为41%，其中发达地区为73%，不发达地区（不含中国）为36%。由此可见，我国的城市化水平，不仅低于世界平均水平，而且也低于不发达地区水平。

形成我国不合理的人口城乡结构，主要有以下几方面的原因：

历史原因。旧中国是一个落后的农业国，统治阶级为维护其统治，长期推行重农抑商政策。解放前，尽管仍处于半封建半殖民地的中国近代工业有所萌芽和发展，但其发展极其薄弱，且都分布于沿海地区。因此，在广大内陆地区多少年来都是以“三五亩地一头牛”的自给自足式的小农经济占主导地位。

经济原因。经济的发展是推动城市化进程的主要力量。由于在较长历史时期内，我国农业生产力发展缓慢，农产品不能满足居民基本消费需要，更不能为国民经济发展提供较多的剩余产品，因此，在这种情况下，既不能为第二、第三产业发展提供充分的农产原料，从而由第二、第三产业的发展

带动农村工业化，也没有可能产生出越来越多的农业剩余劳动人口。

政策原因。这一点是我国区别于其它国家的。它的存在，对限制农村人口向城市的自由流动所起到的作用是极其显著的。1985年1月国家颁布了《中华人民共和国户口登记条例》，条例中规定：“农民由农村迁往城市，必须持有城市劳动部门的录用证明、学校的录取证明、或是城市户口登记机关的准予迁入的证明”。这项条例就犹如一道关卡，将那些准备由农村进入城市从事经商、服务业等活动的人们阻拦在城市大门之外。虽然这项政策对稳定城市居民生活、维护城市正常秩序起到了积极作用，但无疑它严重地制约着农村人口向城市的自由流动。

2. 我国城乡流动人口的基本特点

广义的人口流动包括人口的户口迁移流动和非户口迁移的流动，上面谈到的城乡人口结构主要是从常住户口角度来谈城乡人口转变与流动问题。本节要讨论的主要是后一种非户口迁移式的人口流动，即通常所指的流动人口。一年一度的“民工潮”越涌越烈，成为当今社会一大热点。因此研究流动人口形成因素，基本特点及其影响是十分必要的。

2.1 影响流动人口的因素

影响人口流动的主要因素包括经济因素、个人因素和其他因素。

经济因素，主要是指流动后可能获得的收益。一般而言，这个因素是决定劳动力流动的主要因素。从我国目前总的情况来看，一般是城市的收入水平高于农村，外资企业高于国家企业。

其他因素，主要是指国家有关的政策、法规、某一特定区域的自然条件，以及交通便利等因素。在这些因素中，在我国对劳动力在城乡间自由流动影响最大、最直接的就是户籍制度和劳动人事管理制度。

户籍，是登记居民户口的册籍；户籍管理制度，是管理住户与人口的制度。据史料记载，我国早在西周时期就建立了户籍管理和人口统计制度，户籍管理制度也因此成为历代统治王朝实现加强人口管理，征收赋税和劳役的工具。

我国现行户籍管理制度是在建国后伴随着计划经济模式的建立而形成的。在这种背景下，由国家有组织有计划地分配劳动力于各部门、行业和地区所制约，因此它除了具有为人口统计提供基本资料的基本功能外，还决定了城乡人口身份的差别，限制了人们在地域间的自由流动。而这后一点也正是我国户籍管理制度区别于世界上其他国家而所特有的。例如：很多城市和单位招工、招干、分配住房以及公费医疗均以户口为重要的参考条件。这种政策很显然限制了人才的流动，妨碍了乡村与城镇，大中城市与小城镇之间劳动力的合理流动，对社会经济发展产生了不利影响。

建国40年来，我国的户籍管理制度对确切了解我国人口变动和分布情况；加强人口管理，稳定和保持社会正常秩序所起的积极作用极其巨大的。但是，不容忽视的一点就是，人是生产力诸要素中最活跃的因素，人之所以区别于其他动物，就在于其能有意识、有目的、积极主动地决定自身的行为。工农差别、城乡差别、地区差别的存在，更加促使人们从农村向城镇、从生活水平低的地区向生活水平高的地区流动。我国农业人口比重高，大量农村剩余劳动力的存在早已成为困扰我国国民经济迅猛发展的巨大阻碍。商品经

济的发展，又为广大农民提供了一定的就业机会。因此，城乡人口流动已经成为必然趋势。在这种形势下，对户籍管理制度的改革也已经成为迫在眉睫的问题。

2.2 我国城乡人口流动的基本特点

(1) 流动人口以农民为主体，规模大，增长迅速。改革开放以来，农民不但冲破城乡传统分布格局，而且冲破城市大门进城务工、经商的人越来越多，城市流动人口迅速增长，一些大城市的流动人口成倍增长。例如北京，1984年维持在20万人，1988年底达131万人，占全市总人口13.3%，其中暂住人口90万人，占69%，中转人口41万人，占31%。1988年上海市流动人口209万，比1984年增长1.8倍；广州市117万，增长1.3倍。目前全国流动人口约7000万。据沪、穗、哈、鞍、吉等7个城市1989年的调查，城市流动人口来自农村占59.3%，其中广州占71.5%，因此，我国流动人口可以说是一支以农民为主体的流动大军。

(2) 流动人口的类型。目前的农村流动人口不同于以往失去土地的“盲流”，他们的流动带有极其明确的目的性。从农村流动人口的流动目的来看，可以区分为经商型和打工型两种类型。前者主要从事农副产品、服装、小手工艺品等运输、生产和销售，他们流动的时间，由其经营商品的特点所制约，流动性较强，滞留时间也较不固定。而后者主要从事建筑施工、家庭服务、修理服务以及社会公共设施的维护，如环卫工人、公园树木修剪工人、经济警察等等。这类流动人口一般滞留时间较长，较为稳定。其中从事建筑施工的工人的流动一般是受大型建筑工程的工期影响和制约。

(3) 流动人口的流向和停留地。笼统地讲，农村流动人口的流向主要是城市。在“民工潮”初期，这种流动主要集中于东南沿海经济较发达地区和城市以及特区。目前，这种流动也已经扩展到很多内陆地区和城市。在这些农村流动人口中，很多人都滞留于城乡结合部地区。除去那些从事家庭服务等活动的流动人口居住在城市中心区，其余的从事商贸、建筑等活动的农村流动人口大都停留在城乡结合部地区，并且有长期停留的倾向。例如，“北京南郊大红门一带的北京市民不足5000人，而浙江人却达两万以上。造成这种状况的主要原因是：大城市人口密度较高，密集的人口群已经给城市住房、交通、基础设施造成了巨大的压力，正式的城市居民都正面临着住房日益紧张的危机。在这种情况下，外来流动人口已经很难在喧嚣的市中心寻觅到一块相对宽裕和稳定的栖息地。而城乡结合部地区的情况与市中心又有很大区别。在那里，由于大部分居民为京郊农民，住房较为宽敞，因此租赁民房既便利又经济，而且该地区城市治安管理也较为松散，因此很适宜于外来的农村流动人口停留。有些外来农村流动人口长期居住在城乡结合部地区长达几年甚至十几年。

(4) 当前农村流动人口形成的原因。当前的流动人口，与以往的几次大规模的劳动力流动有着本质的区别。如果说以往的劳动力大规模流动是依靠行政力量，有组织的，计划经济体制的产物，那么，现今席卷中国大陆的劳动力流动大潮则是商品经济发展、劳动力资源组合日趋合理的产物。

目前在现代化进程中，我国人口过多与资源相对紧缺的矛盾正日益加深。我国水土资源相对紧缺、耕地极为有限。在这种情况下，大量农业剩余劳动力的存在已属必然。这就为剩余农业人口涌向城镇创造了可能条件。负

载沉重的土地对大批农村剩余劳动力涌向城市形成了极大的推力。

商品经济的日益发展，为生产要素中最为活跃的劳动力资源追求自身价值实现打开了新的门路。随着城市产业结构发生的变化，第三产业需求较多的劳动力。加之很多城市人口不愿到一些脏、苦、累、险的岗位上就业，这就又为农村地区的剩余劳动人口产生了极大的吸引力。

此外，农村商品经济的发展，城市很自然地成为联系这种商品交换的重要角色。这种城乡间物的流动必然带动城乡间人的流动。

随着城市的发展，城市功能的增长和完善，城市本身所富含的信息和观念也发挥着越来越巨大的作用。城市本身的日趋先进、发达、一方面进一步扩大了城乡间的差距；另一方面，对广大农村地区、贫困地区的劳动力来说，也将是无法抗拒的吸引力。

3. 流动人口对社会经济的影响及对策

3.1 流动人口的有利与不利影响

“民工潮”作为商品经济发展到一定程度的必然产物，它所产生的积极作用已经越来越深刻地表现出来。

首先，流动人口满足了城市基本建设对大量劳动力的需求，从而有利于城市的建设和发展。目前大城市中很多城市基础建设都是由雇佣外来流动人口来完成。例如：“据广州市对 797 个单位的调查，共雇佣外来劳动力 33822 人，占总人数的 23.54%”。其次，流动人口填补了城市人口不愿意干的岗位，他们参加了多种形式城市服务活动。环卫、纺织、建筑等脏、苦、累、差的工种主要由农民工承担。此外，大批流动人口从事各种商贸活动，丰富了城市市场和市民的生活，推动了城市的发展和繁荣。例如：近年来，首都市民“菜篮子”，的丰富，很大程度上归功于那些经营贩运蔬菜的流动人口。很多外来流动人口长期停留于城乡结合部地区，从事“补鞋”“做衣”“理发”等服务业，也大大方便了群众的生活。在北京等其它大城市，很多流动人口直接在居民区销售日常生活用品，不仅方便了市民生活，也调动了国营商店参与竞争求生存的积极性。同时，流动人口在数量和规模上的日益增大，对城市商业和服务业发展也有着很大的促进作用，因为这部分人群也是一个可观的潜在的市场。对于劳动力的输出地区，流动人口的存在也有着很积极的作用。对于广大农村地区，流动人口不仅大大缓解了农村人多地少的矛盾，增加了农民的收入，而且，流动人口本身作为知识、信息和思想观念的载体，随着他们在城乡间日益频繁的流动，也把城市里先进的技术、信息和城市人的生活观念与方式传播到农村地区，这样也促进了城乡的交流，有利于打破广大农村地区封闭落后的局面。

当然，人作为生产者，可以创造有益于社会的价值。但同时他们作为消费者，也会向城市索取必要的生存条件，这就必然会给城市带来一系列的问题和压力。毫无疑问，农村人口向城市的流动，加重了城市的负担，导致了建设用地紧张，供水供电不足，交通拥挤，城市生态环境受到破坏。同时，人口流动的日益频繁和流动规模的增大，也增加了城市社会不安定的因素。据调查从 1979 年到 1993 年，北京的流动人口增长了 5 倍，增长趋势有增无

减。1993年，北京暂住人口已达100万人。这些人中，从事经商、务工、服务活动的有77万，从事各种经营活动的有25万。据1993年3月31日北京晚报报道，1990年北京市抓获的种类犯罪分子中，外地人占22.5%，1991年上升到30%，1992年达到37%，1993年第一季度猛增到43%。由此可见，如果缺乏对外来人口的有效管理，势必影响到城市的稳定和经济发展，以及城市基本秩序和环境质量的改善。

此外，在从农村流出的大量劳动力中，大部分都是比较有文化、身强力壮的中青年人。这样，也会导致农业生产的后劲不足。

但是，不管怎样，大量农村剩余劳动力涌向城市有利于推进劳动力市场的发展和完善，有利于促进劳动力在地区间的合理流动，为解决大量农村剩余劳动力问题找到了新的思路和途径，同时，对促进农村工业化、城市化的发展也具有极其积极的作用。

3.2 促进人口合理流动的对策

要从根本上解决人口合理流动，尤其是“民工潮”问题，必须从城乡两个方面努力才能有效，需要采取截流与疏解相结合的对策。所谓“截流”，就是多途径解决农村剩余劳动力出路，振兴农村，富裕农民。只要农村经济发展了，农民富裕了，农村居民就可以农村与小城镇安居乐业。例如：苏锡常地区通过发展乡镇企业，不但提高农民收入，城乡差距缩小，有些地区收入还高于城市。当然，苏锡常地区农民也在流动，主要是供销和技术交流引起的流动，外出打工的比例是很少的。

“疏解”就是通过组织、协调、引导农民工有组织、有目的流动，减少盲目流动。例如，目前劳动部组织“城乡劳动就业协调工程”，就是有效的办法。除此之外，还要加快户籍改革，从体制和政策上解决“民工潮”的问题。户籍管理制度本身的存在是不容置疑的。它本身所具有的稽查人口、实现人口登记，从而为了解人口数量变动与分布情况提供依据的功能是合理的，也是应该长期保留的。但是，与户口相互联系的各种福利关系，如住房、求职、医疗、孩子入托入学等是不合理的，是限制城乡协调发展的主要非经济因素。所以，户口仅应作为一种居住地的登记形式，而不应具有决定社会生活身份差异的功能。应逐步取消户口与就业一体化，户口与社会保险一体化，逐渐淡化户口与其所连带的全部福利间的关系，促进人口的流动，保护人的尊严。同样，档案制度也限制了人本身在单位间的流动，所以，也应淡化档案的这种作用，使其仅作为政职优劣和专业特长的一种记录。

随着商品经济的发展，由于人口要求地域流动和社会流动愿望的增强，户口管理制度对农村流动人口的有效管理面临着新问题。原有的管理体制和办法亟待改进，以适应商品经济发展需求。传统的户籍管理制度，将大量的城市化人口转变为农村流动人口的形态出现。由于正常的城市化速度缓慢甚至基本停滞，增大和加剧了农村流动人口的规模数量，使得一旦户口管理制度的严格控制稍有宽松，农村流动人口便呈现出爆发状态。因此，对户籍制度的改革不可能是一步到位的，而应是一个逐步渐进的过程。目前，有很多城市中的独资、合资和集体企业在招聘人员时已经开始较少或根本不考虑所聘雇员是否拥有本地户口。这说明，随着市场经济的进一步完善和成熟，我国户籍管理体制所特有的一些功能也已经开始自动地减弱和消失。这种变化是和城乡逐步走向协调发展过程完全相适应的。但是，对户籍制度必须加以

改革是刻不容缓的大事。

附件三 加强农业的基础地位，提高农业现代化水平

1. 正确认识农业的地位和作用，确保农业基础地位

在国家工业化的过程中，如何正确认识农业的基础地位，如何正确处理工农业关系，是关系到国民经济和城乡关系稳定协调发展的重大问题。

1.1 农业是经济增长、社会安定、国家自立的基础

自古以来，农业生产就是人类解决衣食赖以生存的最基本的必需劳动，是人类从事一切活动的根本前提。直到今天，农业的兴衰仍然是关系到我国是否能够治国兴邦的大事。

我国是一个发展中的农业大国，12 亿人口，有 9 亿在农村，这是最基本的国情，也是我们考虑一切问题的出发点。农业的发展状况和现代化水平，是社会安定和国家独立的最重要基础，不但关系国民经济的全局、国家与民心的稳定，而且关系到工农关系和城乡协调发展，是乡村工业化和城市化的必要条件。世界发达国家发展过程表明，工业化和城市化过程同农业发展和现代化过程是互相制约、互相影响的，工业化和城市化水平越高，越要重视农业发展和农业现代化水平的提高。新中国建国以来的历史也证明，工业和国民经济持续稳定发展的基础在农业。什么时候农业稳定增长，工业和国民经济全局就呈稳定增长。农业生产的波动，一直是工业和整个国民经济波动的重要原因。其中“粮食是基础的基础”，粮食生产一出现波动，就会引发国民经济的波动。所以农业基础作用主要反映在粮食上。

“农业是国民经济的基础”向我们揭示了农业在工业化过程中的地位与规律问题。农业在欠发达地区是解决农村温饱问题的基本任务，在经济较发达、城市化程度较高的地区，如果没有用现代科学技术装备农业，就不可能有稳定、丰富的农产品供应，就会直接影响城市化的规模和轻工业原料的供应。这样的城市化与工业化就不能有稳固的基础。当前国民经济进入新一轮高速增长时期，更要重视和加强农业基础地位。中央近两年一直强调农业基础作用，并采取了许多措施加强农业，但要真正落实还有许多问题需要解决。

1.2 重视农业在新形势下面临的困境

在国民经济向市场经济全面转轨的新形势下，我国农业和农村经济发展面临着许多深层次的矛盾和制约因素。例如，农业生产要素（包括土地、劳力、农用物资等）严重流失，农业生产资料涨价，农民负担过重，种田积极性下降以及农户经营“小规模、半自给、兼业化”等。从城乡关系上来说主要表现在：一是城乡居民收入增长不同步，农民收入的缓慢增长与城镇居民的较快增长形成鲜明对照。城乡居民收入的比差从 1984 年的 1.72 : 1 扩大到 1992 年的 2.33 : 1。二是曾一度缩小的“剪刀差”，自 1986 年以来又逐渐拉大。1986 年国家通过“剪刀差”从农业部门拿走的农业净产值达 779 亿元，1990 年增至 928 亿元。在连续 5 年平均扩大 3.7% 的基础上，1991 年又比上一年扩大了 5.1%。三是工农业增长不同步，已酝酿着工农业严重失调的危险。1992 年工业增长 20.8%，而农业增长为 3.7%，其中种植业只有 1.2%，工农增长速度之比为 5.6 : 1。工业的快速增长和固定资产投资的过高增长，一方面造成各种中间投入价格大幅度上涨，使农用生产资料的成本与价格迅

速上扬；另一方面，在市场机制比较利益的驱动下，大量的农业发展资金流向非农产业，使得本来就缺乏的农业投资尤其中长期投资更显不足，1993年全国对农业投资扣除物价因素仅增加1%。而如果目前这种工农业发展超常失衡的状态不能及时调整，农产品供求相对平衡的局面将会被供给严重不足所取代。农业基础严重削弱，终将无力支撑国民经济高速发展，最后国民经济将会再度陷入被迫进行大规模调整的恶性循环之中。

1.3 在粮食问题上决不能掉以轻心

“有粮则稳，无粮则乱”。这是经过历史反复检验的论断。“民以食为天”，自古以来，无不以粮食为生存的主要支柱。粮食的生产与供给，始终是党和国家特别加以关注的重要大事。不论过去、现在或将来都是农业发展的一个极其重要的战略任务。邓小平曾指出：“九十年代经济出现问题，很可能就出在农业上。”他还说，“农业，主要是粮食问题，”“农业上如果有个曲折，三五年转不过来。”因此对粮食问题应有清醒的认识。

(1) 对我国粮食形势分析不能过分乐观。对于我国粮食的形势，国内外都有供大于求的乐观估计，甚至有人断言：中国已不存在粮食问题。事实上，由于连续5年的粮食丰收，尽管粮食供求总量的平衡问题已基本解决，粮食库存也比较充足，但如果按人口平均计量，我国的粮食生产、消费、运销、库存都处于很低的水平，仅是一种低水平的自给或剩余。

人口增长和人均收入水平的提高是影响粮食需求增长的两个重要因素。预计我国人口到本世纪末将达到13亿，年均增长约1600万人，如每人按口粮260公斤（原粮）计算，每年因新增人口对口粮的需求将增长42亿公斤。再从饲料粮需求的情况看，随着群众食物结构改善，畜牧业生产将保持稳定增长，“七五”时期我国肉类总产量增加了90亿公斤，平均年递增18亿公斤，近几年增长速度加快。按当前实际肉粮产耗比来推算，今后平均每年饲料粮需求量将增加40亿公斤左右。1991年我国社会粮食消费总量为4200亿公斤，按上述增长幅度测算，到本世纪末我国社会粮食总需求量约在5000亿公斤上下。

再看粮食供给的趋势。1990年我国粮食总产达4462亿公斤，1991年因主产区黄淮流域遭严重洪涝灾害，总产量仍达到4353亿公斤，1992年为4426亿公斤，1993年创历史最高记录，已登上4500亿公斤的新台阶。从近几年的粮食生产实践来看，我国粮食生产能力已经能够稳定在4300亿公斤以上的水平上。在不动用或减少动用国家储备、不增加进口的情况下，全国的粮食总需求和总供给可保持基本平衡。但必须注意到，这只是在目前人民群众低消费水平下的紧平衡。因此，对我国粮食形势估计不容乐观，必须树立粮食需求将长期大于供给的观点。

(2) 粮食问题的解决不能走依赖国际粮食市场的路子，必须立足国内，立足自给。与国际粮食市场接轨，适当扩大进出口贸易，是今后调剂我国粮食市场的重要手段之一。但如果把进口作为解决我国粮食缺口的主要途径，显然是不可取的。首先应该看到，国际粮食市场的供给弹性有限，它不可能承受来自中国数额巨大的进口压力。在我国粮食始终是一种具有战略意义的特殊商品，它直接关系到人民和国家的安危，像我们这样一个人口大国，吃饭问题必须立足自给。我们还看到，一些发达国家的粮食出口，除了常常与转嫁农业危机相伴随之外，还往往附加所谓“人权”、“民主”与军火控制

销售等政治筹码。在世界粮食欠收、进口国急需粮食时，出口国往往乘人之危，大肆提高粮价。如 1972—1974 年世界粮食危机时期，1974 年的粮价指数相当于 1970 年的 262%；1980 年粮食市场紧张时，发展中国家粮食进口量比 70 年代初期的平均数增加了 1.5 倍，而外汇的支付却增加了 6 倍。这样的历史教训必须深刻记取。因此进口粮食只能作为调剂余缺的一种补充。

(3) 必须确保粮食播种面积。今后影响粮食供给稳定增长的直接原因，除突发性的严重自然灾害外，主要是粮食播种面积的减少。1978 年以来由于城乡经济的迅速发展，尤其是农村非农产业发展和农业结构的调整，粮食播种面积迅速减少。1992 年粮食播种面积 1.1 亿公顷，比 1978 年减少 0.1 亿公顷，平均每年减少 71.4 万公顷，为 1952—1978 年平均年递减数的 5.7 倍（每年递减 12.5 万公顷）。1991 年减少粮田 113.3 万公顷，1992 年减少 100 万公顷，1993 年减少 200 万公顷。尤其湖南、湖北、江西、安徽等粮食主产区，由于比较利益明显下降，粮食生产普遍陷入艰难境地，农民种田积极性下降，潜伏着粮食生产滑坡的危机。由此看来，我们在粮食问题上决不可掉以轻心。在农业生产技术没有取得重大突破的情况下，必须确保粮食播种面积。

1.4 确立工农业协调发展战略

要从根本上解决我国农业发展面临的深层次矛盾，必须从根本上改革长期以来形成的重工轻农、重城轻乡的二元经济与社会结构，确立工农业与城乡协调发展的战略。当前，首先应加强宏观调控的力度，把社会投资规模和工业增长速度控制在农业所能支撑的范围内，进而不断巩固与强化农业的基础地位。

工农业关系是决定新的农业发展战略成败的关键。我国国民经济向市场经济的转换，在宏观上要求实现由工业优先发展到工农协调发展的战略转变。如继续对农业原始积累实行剥夺将使农业稳定成为空话，从而在市场经济体制下造成农业严重萎缩。

建国以来，通过不同方式、不同渠道的不等价交换，农业向工业转移的利润已达近万亿元之巨。在一定的历史时期，利用“剪刀差”为工业化积累资金的策略是必要的，但必须看到，40 多年的工业化道路至今，工农业二元结构的发展趋势仍在继续。一方面，一个相当完备且现代化的工业体系已经形成，并拥有雄厚的自我发展能力；另一方面，一个生产基础还相当薄弱、生产方式还相当落后的传统农业还没有发生根本性的改变，广大农业劳动者仍然是“面向黄土背朝天”。由此可见，以工农业产品的“剪刀差”方式为工业提供巨额积累的历史使命应宣告完成，以牺牲农业为代价发展工业的道路再也不能延续下去。从中央到地方必须树立经济越发展，工业化和城市化越高，越要重视农业的基础作用，而且不能停留在口号上，必须落实到具体行动上。

2. 发展规模经营，提高农业劳动生产率

2.1 正确认识农业规模经营与完善、发展家庭承包责任制和农业现代化的关系。

80 年代我国农村改革最引人注目的成功之举就在于有效地解决了农村

的经营体制问题。以包产到户为主要方式的联产承包制，打破了人民公社经营体制和组织方式，将家庭经营引入集体所有制的合作经济组织，使亿万农户重新获得独立核算、自负盈亏的商品生产者的主体地位。这样，在广大农村就形成了以村落和社区为单位地域空间、生产资料集体所有为依托、联产承包为纽带、家庭经营为基础、集体经营为辅助的家庭分散和集体统一经营相结合的双层经营体制。家庭联产承包是目前土地经营的主要形式。据统计，1990年，实行家庭联产承包经营为主的队（社）数占总数的98.2%，家庭承包经营的农户占总农户数的96.3%，家庭承包经营的面积占总耕地面积的98.6%。1992年家庭经营收入占农民纯收入的82%。

统分结合的双层经营体制，是我国农村经济的一项基本制度。它既坚持了土地等生产资料的集体所有，又使这些生产资料与劳动者紧密结合；既扩大了农民经营自主权，发挥了家庭经营的长处和农民的生产积极性，又继承了以往合作化的积极成果，发挥了集体统一经营的优越性；既可以适应于以手工操作为主的生产力现状和农业生产特点，又能适应农业现代化进程中生产力发展的需要。但不能因此而否认这种经营方式的局限性，不能不看到一家一户经营的缺点和问题。

（1）家庭经营规模小，劳动生产率低。据对全国205个县5389个村的调查，现阶段土地承包规模结构是：承包0.33公顷以下的农户数占总农户数的54%，0.4—0.66公顷的农户数占28%，0.73—1公顷的农户数占11%，1.07—1.33公顷的农户数占5%，1.33公顷以下的农户数占2%。由于人口增加，耕地减少，户均、劳均土规模进一步下降。1984年承包0.66公顷以下的农户占总农户数的78%，1990年上升到82%；户均土地经营规模从1984年的0.62公顷下降到1990年的0.51公顷，劳均土地由0.31公顷降到0.22公顷。所谓农业规模经营，主要指粮食生产规模经营。目前我国土地生产率位居世界大国的前列，1992年每公顷谷物产量达4.2吨，为美国的2.24倍、原苏联的5.02倍、加拿大的3.49倍、巴西的4.8倍、法国的1.4倍，但每个劳动力提供的谷物分别只有上述国家的1/70，1/6，1/80，1/2和1/40。由于我国人多地少，尤其农村人口多，当前土地占有和分配格局，不可能在短期内发生重大变化。但在经济较发达的平原地区和大中城市的周围地区，在完善双层经营的基础上，深化土地制度改革，促进土地使用权流动和重新组合，发展多种形式联合（土地、劳力、资金和技术）和新型合作组织，逐步实行规模经营和集约经营，是实现农业现代化、提高劳动生产率、增加农民收入的重要途径。据调查苏南农村（一年两熟），如每个劳动力种0.66—1公顷地，其收入可接近和超过乡镇企业工人（包括补农收入在内）。顺义县每个劳力种1.33公顷地，年收入可达2000元以上，加上高产奖，可略超过务工收入。在成都平原（一年两熟）一个五口之家，若种0.27公顷田，难于温饱；种0.53公顷，温饱有余；种0.8公顷相当中小企业当普通工人；1.1公顷可达到大厂熟练工人的生活水平；要是再增到1.33公顷，日子就更好过，而且可以积累起购买机器的资金。

（2）田块小，分散化。家庭联产承包时，多数地区按人口平均分地，有些地区（如苏南）按人分口粮田，按劳分责任田，按猪分饲料田，实行“双田制”。田块细化、碎化和分散化，带来作物难安排，机械难利用，技术难

推广，田块难管理，土地利用难于提高等问题（尤其在平原地区问题更突出），不利于传统农业向现代农业转变。

（3）农业活力下降。由于农户以小规模自给型的经营为主，尤其粮食生产，大部分产品用于自己消费，商品率低，一般农户，尤其是经济发达地区农民大多兼业经营，农业以满足口粮为目标，不愿多投入，成为“吃饭农业”和附属性、福利性产业，缺乏自我积累机制。农业兼业化是世界现象，美国、日本也较普遍，但他们是在规模经营高度化、集约化、现代化基础上的兼业化。而我国是小农经营方式的兼业化，是一种落后传统生产方式的兼业化。这在商品经济发展的初期，不仅是不可避免的，而且是有利的。但如长期继续下去，就会走向反面，失去活力，甚至萎缩，就会拖我国现代化的后腿。因为兼业化小生产与大市场的矛盾将日益突出；兼业农户随着非农收入比重不断提高，将逐步丧失商品生产的经济行为，成为吸收新技术、特别是实现机械化的限制因素，失去对新一代青年知识农民的吸引力，造成务农人员的老龄化和妇孺化。

综观发达国家和国内发达地区的农业，都是以专业化、商品化和现代化作为追求的目标，而现代化农业一般都建立在土地适度规模的基础上，这是一条不以人的意志为转移的客观规律。因此，发展规模经营不仅是农业现代化的必然趋势和长远发展的客观要求，而且是实现农村工业化和城市化基本前提与必要条件。农业现代化与农村工业化、城市化是一种相互促进、相互制约、互为因果的关系。没有农业现代化，农村工业化与城市化就不可能实现，反之如果没有农村工业化和城市化的带动，农业现代化和规模经营也难于完成。提倡发展新型合作组织，促进农业规模经营，是从我国城乡经济协调发展和社会稳定的长远根本利益出发，从我国“四化”建设和分三步走发展战略的客观来考虑的。发展规模经营并不是否定家庭联产承包责任制，而是为了完善和发展家庭联产承包制，使之更加稳定，以进一步发挥其优势和潜力。也不是重走过去集体化的老路，而是为了发挥农民自愿的以家庭经营基础上的合作组织的优越性。那种认为强调发展规模经营是与稳定联产承包制对立起来的观点是片面的。总之，发展规模经营是为了推动农业现代化进程，提高农业劳动生产率和自我积累机制，从根本上促进城乡经济协调发展，提高我国农产品的国际竞争力，以迎接入关后我国农业面临的严重挑战。

2.2 积极创造条件，推进农业规模经营

改革开放以来，在家庭联产承包和集体统一经营的基础上，农业规模经营取得了一定进展。但各地发展不平衡，北方快于南方，旱作区好于稻作区。例如，北京市粮田实行规模经营耕地面积占总耕地面积的62%，其中顺义县高达90%；而上海仅占6.4%，苏州、无锡只有1—2%，大多数地区处于起步阶段。规模经营发育和农业结构的优化，受到耕地资源条件、社会经济条件、技术装备条件、文化历史条件以及农民心理因素和经济政策等多种因素的影响和约束。根据苏南和顺义县的经验，实现农业规模经营必须具备如下条件：

（1）多余劳动力有出路。制定充分就业政策和方法，让从土地上转移出来的劳动力有新的就业机会。苏南地区乡镇企业发达，安排农村剩余劳动力已占2/3以上。这是实行规模经营的必要条件。

（2）要有经济基础。集体经济要有实力，通过微观调节，筹建相当数量

建农和补农资金，或农民自身有一定资金积累，为农业提供机械和技术装备，建成较完善的社会化服务体系，这是规模经营的物质基础。

(3) 群众自愿。不但群众愿意让地、转包，而且要有献身农业、又有农业技术素质的青壮年劳动力，这是实行规模经营的关键因素。

(4) 动员号召和政策引导。发展土地规模经营，是农村经济体制改革的完善和深化，是对传统、落后生产方式的深刻变革，不可能靠农民自发地形成，也不能单靠市场机制的推动。如果说非农产业发展和劳动力转移是前提的话，一定的物质装备是基础，科学、正确政策措施则是规模经营健康发展的催化剂和重要保证。顺义县 80 年代中期乡镇企业迅速发展，农村经济结构、劳动力结构和经济收入非农化迅速，出现农民自发转让承包土地，土地向种田能手集中的态势。县委因势利导，及时制定政策，借助于行政干预，推动土地集中，实行土地规模集约经营，把粮食生产推向市场，从而极大地推动全县农业商品化、专业化和现代化的进程。

2.3 因地制宜，多种途径逐步实现农业规模经营

由于我国土地资源条件不同，社会经济发展水平差异大，发展农业规模经营的形式，不可能一刀切，搞一种模式，而应因地制宜，根据群众自愿和创造性，采取多种模式、多种途径，积极稳妥地推进多种类型的适度规模经营。

长江三角洲地区是我国农村经济发展最繁荣的地区之一，农业人口平均占有耕地 0.08 公顷，少数地区仅有 0.04—0.05 公顷。1992 年农村社会总产值 2171 亿元，其中农业产值不足 20%，而农村劳动力已有一半以上向第二、第三产业转移，这为土地适度规模经营的发展创造了条件。目前在长江三角洲地区的适度规模经营形式大体有：

家庭农场（又称专业户和种粮大户），这是统分结合双层经营体制下，家庭经营的一种延伸和进化，既有利于粮食生产稳定和商品化发展，也有利于发挥农民生产积极性。这种“双层经营、户为基础”的统一服务、分散经营的模式是现阶段普遍可以推广的模式。如江苏太仓市陆渡乡株桥村，目前有 6 户家庭农场，共经营粮田 28.67 公顷，约占全村耕地的 20%，其中 4 户来自外地。江西新余县来的一对夫妇，承包耕地 4.67 公顷，实行统分结合，双层经营，由农业服务站提供机耕、机播、治虫、施肥等有偿服务，农忙时再请些零工，土地使用不收费，但生产粮食全部按合同收购交给村上，1989 年净收入 7000 多元，1990 年 9000 多元，1991 年已超过 1 万元。浙江奉化市肖王镇滕头村有粮食家庭经营农场 19 个，集中种田能手 44 人，承包全村 95% 以上的耕地，1990 年不仅负担全村非农人口的平价口粮 2.6 万公斤，还向国家提供商品粮 38.8 万公斤，19 个农场总收入 46.2 万元，扣除生产成本，劳均纯收入 4546 元，超过非农劳力的 15—20%。

机械化集体农场一般由村农业综合服务站，统一承包全村责任田，实行站场结合、农机结合、农工结合、农副结合、统分结合。例如无锡县坊前春潮村农场 8 人承包全村 7.33 多公顷责任田，劳均 0.91 公顷，产粮 1.2 万公斤，并创办一个养猪场，饲养肥猪近千头，仅养猪收入可达 2—3 万元。创办 3 年来积累资金近 5 万元，农场实现自我积累，不要村补贴。

村办合作农场，如无锡钱桥镇有 14 个村办农场，经营责任田面积达 140 公顷，平均每个农场 10 公顷，每个劳力负担 1 公顷左右，每公顷生产粮食

10500—11250 公斤，人均产粮达 1 万多公斤，合作农场本身没有机械设备，由村农业综合服务站提供全过程的有偿服务。这种农场好处，劳动力自然更替，可以由村统一协调，克服了家庭农场因劳动力自然更替而不稳定的状况。

厂办农场或农业车间、场厂挂钩，也是目前苏南地区比较普遍的一种形式。如无锡县后宅乡锡金村第一农场，承包责任田 9.3 公顷，厂办农场可便于调控与管理，资金、人员可以协调，机械配套，农机站主要提供有农技术服务，实际上是专业队承包的一种形式。

顺义县是北京市产粮大县，全国粮食基地县，1990 年粮食产量达 5.6 亿公斤，占北京市总产量 1/5，提供商品粮 2.8 亿公斤，占北京 1/4。全县 4 万多公顷粮田，其中 98% 实行统一规模经营，从事种粮农业劳动力由 1984 年 16 万人降到目前 2.2 万人，劳均耕地 1.87 公顷，最高达 2.87 公顷。目前全县已经没有口粮田、责任田和自留地，除少数边角地、山坡地不宜机械耕种的土地外，全部耕地由农场和专业队承包，实行专业化、机械化、商品化和集约化生产，使农业现代化提高到一个新水平。并带来明显效果：由于规模经营的推动，掀起农机热、喷灌热和科技热，现在小麦全部实现机械化，玉米 70% 实现机械化，粮田全部实现喷灌化，因而节约土地 10%。由于规模经营，把有限土地资源集中到少数劳动力手中，每个劳动力拥有生产资料倍增，粮食劳动生产率提高 4—5 倍。由于实现全过程机械化，夏收夏种由半个月缩为 7 天，秋收秋种由一个月缩为 10 天，大大降低农民劳动强度，而且有效抢了农时，小麦、玉米由原来套种改为平播，提高土地利用率。农业活力增强，每年农业本身提供积累 3000 万元，农业已走出补贴膨胀、越补越没有劲的误区，走上自我积累、自我发展的良性循环。由于实行农副工三业分工，工农业矛盾缓和，过去亦工亦农兼业时农忙要放农忙假，工业受影响长达一个月，乡镇企业负担也减轻，走向工农业协调发展的良性循环。

顺义县规模经营主要形式有两种：

统一经营集体农场，为企业型实体农场，全县 430 个，承包土地 3.2 万公顷，平均每个农场 73.33 公顷，劳均耕地 1.87 公顷，最高达 2.87 公顷；实行场长承包，独立核算，现金分配，多属经济基础较好的农村，具有劳动生产率和集体积累水平较高的特点，不足之处是报酬与粮食产量挂得不紧，如管理跟不上易出现劳动“大呼隆”和分配平均主义。

双层经营协作农场，为非实体性农场。承包土地 1.33 万公顷，由大队（村）和专业队共同经营，实行按劳承包，分户核算，实物分配，村主要提供机耕等服务。这种形式实际上是家庭联产责任制的继续和延伸，一般多属经济实力较差的乡村。优点是比较好地体现了统分结合的经营关系，集体经济与承包个人之间形成了责任共担、利益共沾的机制，具有广泛适应性，应成为规模经营的主要形式。双层经营农场应进一步加强统的功能和合理调整积累与分配的关系，逐步提高积累水平，促进集体经济的不断发展和农业现代化水平的提高。

2.4 加强对农业规模经营宏观调控和政策指导

农业现代化是必要的过程，经过示范，由点到面、由小到大，逐步推广。并要进一步完善土地使用权为主要的土地要素流动的政策，使土地经营方式从小生产逐步向规模经营转变，从兼业化经营逐步向专业化经营转变。

3. 积极建设农村社会化服务体系，做好农村商品生产社会化服务工作

以家庭经营为基础双层经营体制，总体上来说适合目前我国农村现阶段生产力水平的，但需要不断完善和发展，除发展规模经营外，主要是建立与健全农村社会化服务体系，这不仅是完善双层经营体制的重要环节，而且是农村经济实现专业化和社会化的一项重要内容。在农村经济向市场体制转变的过程中，农户的职能发生了相应的变化，农民除了从事生产性活动外，还要从事生产资料采购、农产品加工、销售等商业经营性活动，扩大职能范围，增加了难度。另一方面，农村兼业普遍，无锡县 85% 以上是兼业户，普遍存在“在家劳力不当家，当家劳力不在家”的现象，少劳户、低能户、缺技户、轻农户占很大比重，先进农艺、农技推广和科技兴农难于实现，这是农村工业化最普遍、最突出的矛盾。因此，建设社会化服务体系，不但为农业适度规模经营提供必要的条件和服务，而且可以克服家庭经营的局限性，可以办一家一户办不了、也办不好或办了也不经济的事情。只靠农民的积极性是不行的，还要发挥集体优越性，实行统分结合，双层经营。建立社会化服务体系是发展双层经营的重要方面，而且随着农业生产专业化、商品化的发展，农业生产对社会性服务的依赖性将会越来越大。在向市场体制的转型期，作为商品的生产者和经营者，农户对社会化服务的需求将不断增长，需要由产中服务发展到产前、产中、产后的系列化服务，对服务范围与质量也有更新的要求。如产前信息和种苗服务，产中技术指导和生产资料供应，有条件地方实行农机、植保、灌水等统一服务；产后服务重点在农产品的销售、贮藏、加工等，搞活流通，以流通带动生产。

3.1 当前农村社会化服务的几种主要形式

(1) 村级综合服务体系。通过双层经营中集体经济组织的统一管理与服务，主要办理农田水利基本建设、统一农机作业、植保、畜禽疫病防治、农技推广、农田排灌等服务项目。目前，从全国范围来说，约有 20% 的村能为农户提供较完善的服务，另有 40% 的村能在主要环节上为农户提供服务。

村级服务体系的组织形式有两种主要类型。一种是“以工补农”型。在大中城市郊区和东部沿海经济较发达地区，农村二、三产业的发展为集体经济提供了较多积累。村级经济从这些积累中拿出一部分来购买社会服务体系所需要的各种机械、设备，进行必要的农业基础设施建设，并配备相应的技术和管理人员。在这些地区由于集体经济实力相对雄厚，农户可从集体那里得到比较完善的系列化服务。如无锡县从 1985 年开始建立社会化农业服务体系，村级服务不但解决兼业农民的后顾之忧，而且大大降低劳动强度，缩短劳动时间，无锡地区过去每公顷粮田用工量 1050 工，现在仅为 225—300 工，只及过去的 1/4—1/3。另一种类型是通过农村基层组织来发展服务体系。这一般是在集体经济实力相对薄弱地区，如全国基层组织建设先进典型山东莱西市，结合贯彻《村民委员会组织法》，建立健全了村级社会化服务组织，每个村设立经济工作委员会，下设农村、农机、供销等服务小组或服务站。他们通过大力发展乡村企业、适当增加集体提留、义务工积累及清理旧有资产等途径逐步发展村级经济，增强服务功能。

(2) 实行农工商一体化经营。通过不同部门和不同所有制形式的联合，促进农村社会化服务的发展。如山东诸城市围绕重要农产品生产、加工、流通，建立农副产品产、供、销一条龙的经营群体。这样，借助于一体化经营

的优势，以经济利益为纽带，组织多部门、多层次联合，使农业生产在联合经营中得到产前、产中、产后系列服务。

(3) 各有关部门联合开展农业技术集团承包，通过承包的方式为农业生产提供系列化社会服务。例如四川、湖北等地普遍实行这种办法，一般是以行政部门为纽带，连接科研、农技、生资、财金等几个部门，组成承包集团，联合向农户提供服务。这种做法借助于行政的力量，打破了部门分割的局面，实现了技术、物质与资金的结合，使政府经济技术部门各种服务的整体效果大大提高。

(4) 以农民技术能手为骨干发展各种专业协会、研究会，重点负责为农民提供技术指导性服务。这种民间技术服务组织广泛存在于种植、养殖与加工业各个领域。到 1990 年，此类组织在全国已有 7.7 万个，其中种植与养殖业占 81.8%。在推广农业技术方面发挥了积极作用。

3.2 农村社会化服务体系当前面临的问题

(1) 服务的非商品性。政府经济技术部门对农业生产的服务，集体经济组织的内部服务，或是民间各种合作性质的服务，由于多年受传统的影响，很少视同商品实行等价交换，大都是作为扶持性或互助性福利，无偿或低价提供给农户。这就限制了农村社会化服务的商品化进程。

(2) 服务内容的单一性和服务组织的分散性。就全国大多数地区来看，目前农业生产服务只是限于统一提供良种和栽培技术、统一灌溉等少数几个项目，内容单一，还远远不能满足农民在产前、产中、产后各个环节对服务的多种需求。由于部门分割严重，来自政府的技术、物资、基金、供销等方面的服务都是沿着各自独立的系统脉络与农户发生关系，各自为政，互不配套，影响了整体效益。

(3) 集体经济实力薄弱，组织不健全。目前的集体性统一服务，只是从提留和收取的服务费用中获取少量资金，很难形成有效的服务手段与服务范围。目前尚有许多村村级经济处于“空架”状态，集体缺少一定生产积累，加上集体经济组织不健全，使农村社会化服务不可能有效地承担其职能。

(4) 国家对各种服务组织兴办经济实体和开展相应的市场性经营活动还缺少必要的扶持政策。农业服务组织为农业生产提供各项服务，它既不能得到足够的财政支持，又不可能过高调整收费标准而获得应有的收益，通过兴办经济实体和开展经营活动，但又遇到了资金、税收和经营权限等方面的多种政策性的障碍。

3.3 农村社会化服务体系的目标

建立一个以政府技术经济部门为主导，以乡村组为依托，以各类专业服务组织为补充的专家与群众相结合的社会性服务体系。

(1) 在服务体系中，农业、科技、商业、交通、财政、金融等各有关部门，应发挥主导作用，把单项服务拓展为综合性、系列性服务。把产前生产资料供应、产后销售、加工、贮藏、运输等环节有机地联结起来。现在薄弱环节是产前、产后服务，特别是农产品流通部门的服务。乡镇基层农技服务站是农技部门与集体和农户相结合的中介，担负着科技与生产相结合的重要责任，加强这一层次就能够加速科技普及的进程。

(2) 增强农村集体服务，这是整个农村社会化服务体系的基础。在作物

布局、农田水利基本建设、农作物植保、栽培及养殖技术、畜禽防疫检疫等方面为农户提供服务。各村可建立若干科技示范户，通过示范来促进先进农业科技的推广使用。这应作为村级集体经济组织好生产服务的工作重点。

(3) 逐步实现社会化服务组织向技术经济实体的转变，使其在市场经济的外部环境下，滋长自我生存与发展的能力。目前，农村社会化服务主要还是依赖国家与集体经济的扶持。如各类服务组织立足于为农业服务的宗旨兴办一些企业，就可以从中获取一定利润而达到以实体养服务业的目的。从长远来看，商品化的有偿服务是农村社会化服务业的一种必然趋势。

(顾人和)

附件四 乡镇企业在城乡关系中的作用与发展对策

1. 乡镇企业的起源与发展过程

作为乡镇企业前身的社队企业发展过程艰难曲折，每次经济波动乡镇企业总是首当其冲。这既有认识上的问题，也有政策上的偏差与反复。解放以来，乡镇企业的发展大致经历了三个阶段：

1.1 起步阶段（1958—1969）

乡镇企业起源于 50 年代。1958 年党中央号召实现“人民公社化”，指出“人民公社必须大办工业”，社队企业正式登上经济舞台。各地在编织、刺绣、酿造、榨油、陶器等传统作坊业的基础上成立了农具厂、砖瓦厂、土化肥厂等小型工厂。60 年代初的“三年困难”时期，国民经济被迫调整，农村工业纷纷下马。1963 年社队工业由 1958 年的 26 万个企业减少为 1.1 万个，企业产值由 62 亿元减少为 4.2 亿元。在其后的二三年基本上维持这个规模水平。

1.2 波动阶段（1970—1978）

1970 年，国务院召开北方农业会议，提出 1985 年实现“农业机械化”，国家扶持社队建立了一批农机厂、农具厂等为农业服务的工业。“文革”期间，城市工业停工停产，为农村企业发展创造了机会。1975 年前后，在整顿城市企业过程中，国家提出城市工业向农村扩散，促进农村“五小”工业发展。这时社队企业产值由 1971 年的 102 亿元增加到 1976 年的 272 亿元，其中社队工业产值达到 243 亿元。这一时期各地基本上按“围绕农业办工业、办好工业促农业”的思路来发展乡镇企业。

1978 年农村工业产值达到 405.8 亿元，比 1976 年又增长 67%。这一时期对社队企业的发展在认识上也受到“左”的思潮的影响，农村非农产业被视为“唯生产力论”、“走资本主义道路”而加以批判，把社队企业当作“资本主义尾巴”而限制其发展。而江浙等地部分地区人多地少矛盾突出，由于乡镇企业适应了广大农民致富的迫切要求，硬是在逆境和“夹缝”中顽强地成长起来。

1.3 突起阶段（1979 年以后）

1978 年 12 月，党的十一届三中全会明确提出“宜于农村加工的农副产品逐步由社队企业加工，城市工业要把一部分宜于农村加工的产品和零部件有计划的扩散给社队企业”。从此以后，才真正把乡镇企业合法地位树立起来，从而引导和促进其走上了健康发展道路。联产承包制的实行极大地调动了广大农民的积极性，农业劳动生产率大大提高，原来在“大锅饭”掩盖下的隐性剩余劳动力突然暴露出来，纷纷转向非农产业。1983 年社队企业为 134.6 万个；从业人员 3234.6 万人，占农村劳动力总数 9.3%；产值由 1979 年的 549.4 亿元增加到 1983 年的 1016.8 亿元；社队企业发展方向已由“三就地”变为“四服务”（为发展和实现农业机械化、电气化服务，为满足日常生活需要服务，为城市生活需要服务，为国家大工业配套服务）。从社队企业结构来看，与城市大工业配套的加工业发展很快，并与国营企业出现同构化。1984 年取消人民公社建制，社队企业更名为乡镇企业，其范围从过去

仅限于公社、大队两级扩大到乡、村、组、部分社员联办的企业和个体私营企业。在国家有关政策扶持和有关部门的大力支持下，乡镇企业发展迅猛，至 1992 年企业个数 2079 万个，创产值 17975 亿元。乡镇企业起步较早的东部沿海地区在原有基础上发展外向型经济，开创了一个上规模、上水平、上效率的新局面。1992 年东部 10 个省市乡镇企业出口商品交货值达 1093 亿元，比 1991 年增长 82.9%，占全国乡镇企业出口商品交货值的 91.6%。全国乡镇企业产值超过 10 亿元的县（市）446 个，东部占 313 个；超 5 亿元的乡镇 322 个，东部占 312 个。江浙等地外向型经济取得了突破性进展，如江苏省 1992 年上半年乡村工业生产出口产品的企业达 4350 家，出口产品金额 117.7 亿元。从全国来讲，乡镇企业已成为农村经济的主体和国民经济的重要支柱。

1993 年 2 月，国务院作出了《关于加快发展中西部地区乡镇企业发展的决定》，有力地推动了中西部地区和少数民族地区的发展。1993 年 9 月在全国乡镇企业工作会议上，国务院为加快发展乡镇企业，又提出三项新措施：在 1993 年扶持中西部地区乡镇企业发展的 50 亿元专项贷款和正常增加的 50 亿元专项贷款的基础上，从 1994 年开始再增加 50 亿元专项贷款；在已经批准赋予 56 家乡镇企业进出口经营权的基础上，又批准了 83 家；推动实施《乡镇企业东中西合作工程》，这标志着全国对乡镇企业的发展已进入新阶段。

2. 乡镇企业的形成机制

2.1 人地矛盾和农业的积累是乡镇企业发展的内在动因

(1) 人多地少迫使农民在农业以外寻找出路，“高产穷队”激化了劳力转移的要求。许多国家农业劳动力转移是劳动生产率提高的结果，我国数以亿计的农业剩余劳动力涌现不全是劳动生产率提高的结果，而是人多地少的矛盾起了决定作用。乡镇企业主要分布在人口稠密的东部沿海地区就是最明显的例证。东部沿海 10 省市耕地面积只占全国总耕地面积的 29.2%，但乡镇企业总收入却占全国的 74.7%，上交税金占全国的 75.9%（表 1）。

浙江温州 70 年代末剩余劳动力总数占农村劳动力总数的 58.5%，1978 年人均耕地仅 0.035 公顷。江苏省的苏州、无锡、常州、南通四市所属农村，人口密度均高于 700 人/平方公里，其中南通县高达 1000 人/平方公里，按每一劳动力耕作 0.27 公顷的低水平框算，70 年代约有 1/3 剩余劳动力，到 80 年代初剩余劳动力普遍达一半以上。

由于人多地少，土地利用程度普遍较高，但增产不增收，如福建晋江县早稻每公顷最高产量达 6075 公斤，晚稻单产最高为 7380 公斤/公顷，但农业收入十分低下，1978 年全县农民人均收入仅 107 元。江苏张家港 60 年代粮食单产已超过 7500 公斤/公顷，70 年代又实现三麦一季超过 6000 公斤/公顷，但群众收入长期停留在 100 元以下。苏南地区农民曾做过种种尝试：人口流向城市，但由于严格的户籍制度的限制，此路不通。扩大耕地面积，搞围湖造田，结果造成生态平衡破坏。提高复种指数，发展“双三熟”，但增产不增收，而且地力下降。最后找到的道路是发展乡镇企业，改变单一农业结构，使剩余劳动力向非农转移。

表 1 东部沿海 10 省市与全国的比较（1992 年）

地 区 \ 项 目	总人口 (亿人)	乡镇企业总收入 (亿元)	乡镇企业税金 (亿元)	耕地面积 (万公顷)
东部沿海 10 省市	4.31	7500.7	356.8	2781
全国	11.72	10040.9	470.2	9538
东部沿海 10 省市占全国 (%)	36.77	74.7	75.9	29.2

资料来源：中国统计年鉴，1993，第 83，332，399 页。

注：除海南、广西外其他 10 个省市。

(2) 农民手中有部分闲散资金，使乡镇企业的发展成为可能。农业是乡镇企业发展的载体，乡镇企业发达地区一般农业基础较好，如长江三角洲和珠江三角洲均为我国农业发展水平较高的地区，粮食供应有可靠保障。乡镇企业发展初期以农村自身积累为前提，启动资金大致有三种类型：

以苏南为代表的利用集体积累启动。苏南地区利用集体经济形成较高的农业相对剩余为初始资金兴办农村工业，较快地度过了“以农养工”阶段，1978 年苏南农村集体企业产值达 25.93 亿元。进入 80 年代乡镇企业已形成自我发展机制，在满足自我发展的同时，抽出部分利润支援农业。可以说苏南乡镇企业主要是在 80 年代前公社制度中启动的，启动资金大多来自农业的集体积累。

以温州为代表的利用个体经营资金启动。在公社制度解体之前，迫于穷困，温州地区大批农民到外地打零工、卖手艺，如木匠、缝纫、修鞋、弹棉花等。这些外出的劳动大军省吃俭用，把在外地挣来的钱寄回家乡成了后来家庭工厂的启动资金。80 年代中期全国城市掀起大兴土木热，庞大的建筑队伍大都是从农村来的，承包工程所得到的利润和农民工挣得的工资收入也成为农村工业化的部分启动资金。

以晋江为代表的利用侨眷手中闲散的资金启动。晋江是利用侨眷手中闲散资金发展乡镇企业的典型。该县移居海外的华侨达 110 万人，比留住本县人口还多，每年从海外寄回的侨汇有 3000—4000 万元，侨眷手里积存有不少闲散资金。据统计，陈埭镇早期集资 5100 万元，其中侨胞侨属集资占 55%；全县 1986 年集资总额 3 亿元，其中侨资占一半以上。

2.2 大中城市的依托、政策扶持和市场刺激是乡镇企业发展外因

(1) 乡镇企业是城乡结合的产物，是城市工业辐射扩散的结果。城市对乡镇企业的支援表现在以下几方面：乡镇企业作为城市大工业的车间；乡镇企业为城市工业生产配套产品；乡镇企业产品经城市出口；城市提供原材料给乡镇企业进行初加工；城市支援技术和管理经验、培训人才、提供信息和服务。不论是经济较发达的苏南还是比较落后的地区，大中城市都是乡镇企业的重要依托。

考察苏南的经验不难发现，苏南乡镇企业发展有两个有利条件：

依托大中城市尤其是特大城市上海。苏南历史上与上海有着特殊的经济和社会人文联系，是乡镇企业发展和农村经济结构转变的重要推动力。城市的科技人才下乡和退休工人是乡镇企业发展的主要技术力量，包括提供市场、技术、信息，这也是苏南模式兴起的秘诀之一。如，吴江达胜皮鞋厂 70 年代只是一个皮革小作坊，后来从上海请来一位制鞋的老师傅，靠他的技术和信息开始制造女式高跟鞋，很快打入上海市场，现在已发展成为拥有国外自动流水线、年产值达 5000 万元的现代中型企业。

历史上农业与手工业密切结合。苏南地区素有“男耕女织”的传统，在城镇附近农民还有务农经商的习惯。例如吴县的刺绣、常熟的花边、江阴和沙洲的土布、吴江的丝绸等传统手工业都是与农业密切结合，利用农闲时间进行加工。不过由于生产力发展水平不同，其内容和形式是有差别的。历史上“男耕女织”主要是农业与手工业结合，生产规模小且多带自给性，现在的乡镇企业除与传统手工业结合外，还与现代工业有密切联系，生产深度和广度都有很大发展。

(2) 国家宏观政策对乡镇企业发展起了扶持作用。党的十一届三中全会以后，国家明确鼓励发展社队企业，引导和扶持乡镇企业走上了健康发展的轨道。长江三角洲和珠江三角洲等地纷纷制定优惠政策促进乡镇企业发展，如1980年以来，广东省根据中央给予的“特殊政策，灵活措施”的有关文件精神，颁布30多项政策鼓励乡镇兴办“三来一补”和“三资”企业，使该省外向型乡镇企业蓬勃发展。

(3) 市场需求刺激乡镇企业发展。乡镇企业从诞生之日起就没有列入过国家计划，原料自己找，产品自己销，自负盈亏，自主经营，一切围绕市场转。只有符合市场需要的乡镇企业才在竞争中生存下来。“文革”期间，城市停工停产，生产不正常，市场物资短缺客观上刺激了乡镇企业发展。从各地乡镇企业发展的实践来看，一般都是先有市场，后定产品。如福建晋江县的陶瓷、制鞋、服装三大行业以及皮革、五金、塑料、针织等行业都是走“市场—技术—原料”的开发道路。广东顺德、中山等地充分利用海外市场的有利条件，和香港、澳门企业家联手办厂形成“前店后厂”的新型模式。

3. 乡镇企业的作用

1992年全国乡镇企业总产值17975亿元，占全国社会总产值32.2%，占农村社会总产值70.8%，利税总额1797亿元；出口商品交货值1193亿元，占全国外贸出口商品收购总额的42%。乡镇企业是我国国民经济最有活力的增长点，全国社会总产值净增量的51.6%、税收净增量的68.2%、外贸出口商品收购总额净增量的47.2%，均是由乡镇企业提供的。乡镇企业不但在我国社会主义现代化建设中的作用令人瞩目，而且在改善工农关系和促进城乡二元结构转换方面的作用越来越显著。

3.1 乡镇企业促进了农村产业结构的调整

中国的乡镇企业并不是在国外乡村工业的示范效应下发展的，而是中国农民在改革开放条件下脱贫致富内在冲动的自我创造。

党的十一届三中全会以前，农村产业结构严重失衡，农业比重过大，工副业比重偏小，种植业比重偏高，林牧副渔比重偏低。1980年农业产值比重为68.8%，乡镇工业比重19.5%，建筑业、运输业、服务业只占11.7%。乡镇企业打破了农村搞农业、城市搞工业的传统观念，改变了传统的经济结构和发展战略，由单一的种植业向林牧渔副全面发展，由第一产业向第二、三产业扩展。1987年农村中非农产业的产值比重首次超过农业，此后连年上升。1992年非农产业产值占工农业总产值比重为64.2%，农业产值比重降为35.8%。乡镇企业内部以乡镇工业为主，产值占乡镇企业总产值的84.1%。乡镇工业产值占国家工业产值的比重达1/3以上，其中江苏、浙江等省乡镇工业产值占全省工业产值的50%左右。

3.2 乡镇企业扩大了农村就业门路和容量,是农村剩余劳动力转移的重要场所

农村剩余劳动力的存在是一个世界性的经济现象,中国也不例外。与许多国家不同的是,中国农村劳动力与城市劳动力过剩同时存在。西方发达国家在工业化过程中农业剩余劳动力转向非农产业主要是向大中城市集中。我国原有工业基础十分薄弱,财力有限,城市基础设施落后,以重工业为目标的工业化战略,使城市在吸纳城市劳动力后就缺乏吸收大量农业剩余劳动力的能力。据统计,1992年全国城镇仍有300万人待业,城镇待业率约为2.3%,待业率在4%以上的城市52个,占全部城市的10%左右。

1980年中国乡镇企业从业人员仅3000万,1992年达1.06亿,13年增长7000多万。乡镇企业发达的长江三角洲和珠江三角洲出现了劳动力不足的现象,如江苏无锡县吸收了10多万外地劳动力。

3.3 乡镇企业增加了农民收入,使城乡差别有所缩小

农业与非农产业相比,比较效益偏低。1991年,平均每个农村劳动力创造的社会总产值3931.8元,其中农业为2279.8元,仅为农村工业、建筑业、运输业、商业等非农产业的每个劳动力创造的总产值的1/10—1/3。因此农业劳动力向非农产业转移实质上是从低收入部门向高收入部门转移。

从全国来看,家庭经营是农民纯收入的主要来源,约占80%以上,乡镇企业发达地区农民收入50%以上来自乡镇企业,如江阴市农民总收入2/3来自乡镇企业。通过对全国30个省市农民人均纯收入构成的相关分析,其趋势是:农民人均纯收入高低与乡镇企业收入占农民经济收入的比重呈正相关。1991年乡镇企业的发放工资总额为1305.1亿元,使每个农村人口平均获得乡镇企业工资性收入153.04元,占当年农民人均纯收入的21.6%,而当年农民人均从乡镇企业获得的新增工资收入18.79元,占农民人均纯收入增长额的84.5%,这就是说,乡镇企业是农民人均纯收入增加的主要来源。1992年,苏南地区城乡居民收入差距已经由1980年的2.5:1缩小到1992年的1.35:1。乡镇企业发达的南海、顺德、无锡、江阴、张家港等地的一部分乡镇,农民的实际生活水平已超过城市居民,城乡经济差别已基本消失,城乡的界限已不甚明显。

3.4 乡镇企业通过“以工补农”和“以工建农”方式支援了农业生产

工业发达国家为了求得农业和工业的协调发展,都对农业实行保护政策,给予财政补贴,如美国政府每年给农业经营者2.2万美元的补贴,欧共体为1.3万美元,日本对农户的补贴标准是农民的劳动报酬与城市工人的平均工资保持大体一致。我国农民占绝大多数,国力有限,无力补贴,经济发达地区补贴农业的任务就落到乡镇企业身上。乡镇企业对农业的反哺主要表现为采取以工补农、以工建农形式在资金上支援扶持农业生产。

1991年全国乡镇企业当年用于支援农村各项事业的开支121.8亿元,用于以工补农和建农的资金达86.5亿元。江苏省从每个乡镇企业职工的工资中每月提取10元作为建农基金,苏南地区“七五”期间提供支农资金40多亿元,相当于同期国家对农业投资的3—5倍,无锡县1992年对农业的“反哺”

达到 1.5 亿元。广东省“七五”期间镇和村平均每年农业投资 4.6 亿元，也远超过国家投资。

3.5 乡镇企业带动了小城镇建设，促进了农村城市化

乡镇企业是城市发展的经济基础，它对小城镇的发展主要有三方面的作用：

(1) 乡镇企业的发展引起人口集聚。目前，小城镇较强的人口集聚效应实际上是乡镇企业吸引和影响的结果。如果没有乡镇企业在小城镇的充分发展，小城市吸纳人口的能力就极为有限，农业劳动力的完全转移也就失去了基础。事实表明，小城镇的发展总是与乡镇企业的发展同时进行的，党的十一届三中全会以后这种趋势尤为明显。1982 年全国乡镇企业 134.6 万个，从业人员 3234.7 万人，同期我国建制镇为 2664 座，1992 年乡镇企业发展到 2079 万个，从业人员 10581 万人，同期我国建制镇 14191 个。

(2) 乡镇企业为小城镇提供建设资金，带动了城市建设。由于资金限制，国家不可能拿出很多钱来发展小城镇，乡镇企业每年从利润中抽出一部分作为小城镇建设基金用来发展能源、供水、交通、邮电通讯、金融信贷等基础设施行业以及文化娱乐、敬老院等公共设施，使小城镇面貌发生很大变化，不但吸引更多企业，形成集聚效应，而且进一步改善生产生活环境，促进小城镇发展和繁荣。

(3) 乡镇企业起着城乡联系的中间纽带作用，促进了城乡经济联系。乡镇企业充分利用农村内部的经济和自然资源吸收城市工业释放的经济能量（资金、技术、人才、管理、设备、信息），使小城镇经济功能不断强化。而传统的商业集镇由于工业与农业生产性质迥异，城市工业的技术、设备、人才等要素无法直接向农村位移，城乡处于相对隔绝状态。乡镇企业的发展为城乡之间进行广泛的联系和交流创造了条件。城乡联系变化意味着城市与农村联系日益密切，城市搞工业、农村搞农业的二元结构已发生重大变化。

4. 乡镇企业面临的主要矛盾

4.1 布局分散使工业化进程难以起到推动城市化进程的作用

目前，乡镇企业极为分散，即所谓“村村点火，处处冒烟”，这是众所周知的事实。1990 年大约 80% 的乡镇企业分布在自然村，7% 分布在行政村，12% 分布在乡镇所在地，只有 1% 分布在县城或县城以上。据国务院农村发展研究中心和安徽农调队对蒙城、太和、临泉、利辛、阜南、涡阳 6 县 40 个区 80 个乡镇 440 家乡镇企业抽样调查表明，位于本村或村子附近的乡镇企业 321 家，占全部企业的 78.1%；位于乡政府所在地的企业 43 家，占 10.46%；位于建制镇的 12 家，占 2.9%；位于县城的 16 家，占 3.83%；其他布点的企业 18 家，占 4.36%，表明乡镇企业布局均很分散，其内在的客观原因：

(1) 创办动机多数为了解决农村剩余劳力和“以工补农”。据河南省对 178 家乡镇企业的问卷调查，“以工补农”和“增加就业”是企业创办的主

要动机，无此动机的企业仅占调查企业的 15.97%。企业办在当地利于实现上述目标。根据在江苏了解，乡镇企业与农业最有密切关系的是村办企业，其利润投入农业比重远高于乡镇办企业。

(2) 城市工业的无定向扩散。城市工业向乡村扩散的项目基本上是技术层次低、劳动密集程度高的产业，对扩散没有特殊的空间、技术和资金要求，具有普遍适应性。同时城市工业扩散自主权在城市企业手里，因此具有很大随意性。

(3) 社区的局限性和小农经营方式影响。严格的行政地域界线和土地使用转让的现实困难使各个乡村只能在本地兴办乡镇企业。

(4) 乡镇企业布局缺乏统一规划。

乡镇企业布局分散虽有其客观必然性，但必须引起足够重视。布局分散难以形成规模效益并容易造成污染、占用土地多。而且是造成工业化超前、城市化滞后的重要因素。据上海县测算，以同行业同等产量，适当集中与过度分散相比可少占用土地 20%，仅基础设施占地一项就可节约 1/3 土地。

4.2 城乡企业结构趋同造成资源浪费和经济效益差

从总体上说，乡镇企业的产业结构并未体现出“乡村”的特点，而是和城市企业出现同构倾向。乡镇企业发达地区，城乡结构趋同现象更加明显。据 1990 年资料，乡村工业内部 34 个行业产值结构与全国县及县以上工业 34 个行业产值结构的相似系数高达 0.8283，其中重工业 8 个行业相似系数为 0.5776，轻工业 10 个行业相似系数为 0.9811。正由于城乡企业高度的同构性，在原材料、资金、技术、人才等要素市场的竞争和在产品市场上的过度竞争就不可避免。并导致：

(1) 原材料争夺导致资源大量浪费。乡镇工业企业的资源回收只有城市国营企业水平的 1/3。

(2) 资金、人才重复建设加剧了国民经济的结构矛盾。

(3) 农村区域内产业结构转化中的无序化使农业经济结构转化中的宏观效益差。

4.3 乡镇企业污染使农村生态环境趋于恶化

以前我国环境污染主要发生在大城市和郊区以及一些大工业区，乡镇企业的介入使环境污染格局发生了变化，有由城市向农村、由点向面扩大的倾向。“全国乡镇工业污染源”调查表明：1989 年乡镇工业排放工业废水 18.3 亿吨，占全国工业废水排放量的 6.7%；排放工业废气 1.22 亿标立方米，占全国总量的 12.9%；产生工业废渣 1.15 亿吨，占全国总量的 16%。另外，有关部门对 16 省市 81 万个乡镇企业调查，有 10 多万个乡镇企业有不同程度的污染，占被调查数的 13%。乡镇企业造成污染原因主要有以下几点：

(1) 乡镇企业本身技术力量薄弱，无环境净化能力。从人员素质来看，乡镇企业发达的江苏省乡镇企业职工大中专以上的人员只占 0.35%，高初中占 59%，拥有中级职称以上的专业技术人员仅占 0.16%。从设备来看，不少乡镇企业设备是城市工业淘汰下来的，江苏省 50 年代以前的设备占 30%，60—70 年代的设备占 60%，80 年代的设备仅占 10%，在现有设备中大约 25

%急需淘汰。

(2) 城乡联合中的污染转嫁。从 1978 年开始的大规模城市工业固定资产转让打开了城市污染向农村转嫁的第一条通道。据一些典型材料估计,1978—1984 年乡镇企业购买城市工业二手设备的比重达 35—40%,总额约在 120—155 亿元,1985 年农村工业又购买城市工业二手设备 35 亿元,这些设备中约有 40%属于重污染、高耗能设备。80 年代后期城乡协作中,乡镇企业承担的又是污染较重的初级产品加工,从而形成“污染下乡、产品进城”的局面,苏州前几年兴办的城乡联合企业中有污染企业占 30—35% 重污染企业占 10%。

(3) 城市环境管理较强,农村管理薄弱。

(4) 乡镇企业布局分散,缺乏统一规划。

4.4 各种负担使乡镇企业自身发展举步维艰

乡镇企业发达地区,农民本身直接负担轻,但乡镇企业负担很重,农民的负担绝大部分落到乡镇企业身上。如苏南,几乎全部或部分列在农村乡村名下的经济负担都是由乡镇企业从利润中支付的。乡镇企业负担重的原因主要有:

(1) 管理部门多。乡镇企业的“婆婆”较国营企业有过之而无不及,包括企业主管部门、经济综合部门、行政主管部门、经济调节部门以及各级政府的直接干预等。这是乡镇企业负担日趋加重的体制根源。

(2) 部分乡镇企业人浮于事加重了企业负担。据有关资料,江苏无锡市乡镇企业非生产性人员 1985 年只占企业职工总数的 1/10,1989 年上升为 1/4 左右。

由于负担重,乡镇企业的效益已日趋下降,自有流动资金少,出现“空壳”。湖北省钟祥县 1991 年乡镇企业实现利润 1396 万元,按照有关规定,应上交承包利润 280 万元,实际上交 644 万元,为应交数的 2.3 倍,目前全县 80%的乡镇企业自有流动资金不足 30%,且呈现下滑趋势。

4.5 中西部乡镇企业发展缓慢

乡镇企业发展不平衡是东、中、西三大地带经济差异扩大的重要原因。1980—1991 年,我国东、中、西三大地带农村社会总产值之比由 2.9 : 2 : 1 扩大到 4.5 : 2 : 1,其中非农业产值之比由 5.7 : 2.5 : 1 扩大到 7.8 : 2.4 : 1,而农业产值的地区变化差距甚微,比例仅由 2.2 : 1.8 : 1 变为 2.4 : 1.7 : 1。中西部地区乡镇企业虽有长足的进步,但由于许多方面的原因,与沿海地区发展相比,差距仍在扩大。1991 年东西部地区农民人均收入的差距是 361 元,其中来自乡镇企业的差距是 161 元,占 44.6%;东部与中部地区农村人均社会总产值差距是 1858 元,其中 81.2%来自乡镇企业;东部与西部地区差距是 2247 元,来自乡镇企业的部分占 89.8%。

5. 乡镇企业的发展对策

5.1 处理好乡镇企业与农业的关系

乡镇企业是从农业里土生土长的，有人称之为“草根工业”，农业是乡镇企业的母体，乡镇企业的发展又带动了农民收入的提高，推动传统农业的改造，正是在这个意义上我们说乡镇企业为实现我国二元经济结构的转换架起了桥梁。协调乡镇企业与农业的关系是整个国民经济宏观协调的一个极重要方面。

(1) 协调重点应分别放在稳定家庭联产承包制和促进企业利润向农业回流上。根据乡镇企业不同地区发展阶段和水平，分别实行“以工补农”和“以工建农”。处于“以农哺工”阶段的地区一般不宜从乡镇企业中提取“补农建农”基金，协调二者关系的重点应放在稳定家庭联产承包制上，农业主要依靠自身积累，充分利用本地的自然资源、农业资源和劳动力资源，发展以家庭经营为主的多种经营和小型农副产品加工企业，为发展乡镇企业积累资金和技术。处于“以工补农建农”阶段的地区如长江三角洲和珠江三角洲，协调二者关系的重点应放在促进企业利润向农业回流上，通过以工补农建农改造传统农业，使其向现代农业转化。

(2) 发展规模经营是解决土地与劳动力占用矛盾的有效途径。一方面，农业本身要规模经营；使农田向种田能手集中，这样就能保证乡镇企业有充足的劳动力，同时农田向种田能手集中又能保证农业劳动者的素质。另一方面，乡镇企业也要规模经营，相对集中布点，尽量少占耕地，缓解与农业的矛盾。

(3) 建立贸工农、农工商等综合体，促进乡镇企业与农业的良性循环。这种经营体制可以带来多方面的效应：突破了所有制的界限，将国营、集体、个体经营联结起来；突破了行业隶属关系的界限，将贸工农诸行业结合起来，使农民与加工企业建立了比较稳定的联系，并得到相应的配套服务；农户借助龙头企业的配套服务，可以扩大生产规模；有利于扩大城乡生产要素的流动与结合，促进农村城镇化的发展。最早形成贸工农一体化的是山东诸城市，该市从1985年开始发展肉鸡贸工农一体化，外贸公司引进国外优良品种和先进设备，建立了良种鸡繁殖厂、饲料加工厂、屠宰冷冻厂，公司对养鸡户提供“四到门、三赊销”的配套服务。8年来，全市肉鸡饲养量由200万只扩大到4000万只，出口分割鸡由740吨增加到1.6万吨，许多农户能一年养1万只鸡，当年即成万元户，外贸公司也获得了可观的经济效益。该市推广养鸡一条龙经验，相继发展了粮油、棉麻、丝绸、芦笋、板栗、花椒、烟草、家兔、肉牛、水貂等10条龙。这10条龙与全市70%的农户建立了稳定的产销关系，并使全市75%的农副产品实现了就地加工转化，1992年全市农副产品加工业创产值19亿元。

5.2 调整结构，改善布局

(1) 城市传统产业逐步向乡镇企业转移，促进城乡工业的合理分工。前已提及，城乡企业在产业构成方面趋同现象严重，须在市场机制和政府产业政策的双重作用下形成合理的分工关系，这包括两方面的内容：

在城乡工业间形成合理的横向分工关系，即城乡工业根据各自的技术经济条件，选择自己具有相对优势的部门和产品的生产，建立合理的部门结构和产品结构。

在二者之间形成合理的纵向分工关系，即按产品生产的不同工艺过程进行的分工。城市工业的传统产品的生产应逐步向乡镇工业转移，逐步让出

部分传统产品的销售市场，城市工业集中力量开发新产品，发展高技术产业，从而保持国内技术领先的地位，赶超世界先进水平。如在纺织行业集中区域，城市企业把初级、中级产品和有些品种扩散给乡镇企业，自己从事最终产品和高档产品生产。各类机械、电器、仪表等行业，采用零部件专业化协作生产，城市企业搞总装，乡镇企业发展零部件加工。

(2) 建设乡镇工业小区，集中发展农村工业是 90 年代乡镇企业发展的战略选择。如果说 80 年代中国农村工业倡导“离土不离乡”具有其历史必然性和合理性的话，那么到了 90 年代就必须有所调整，这是因为：

许多地区乡镇企业已发展到相当的规模，原来的社区政府和乡土环境已成为限制其进一步发展的障碍。

城市大门已逐步打开，特别是各地兴办开发区，面向社会招商，为乡镇企业进入城市提供了新的机会。

市场体系不断完善使企业必须、也有条件跳出社区制约，在市场竞争中求发展。

乡镇企业谋求技术进步，追求外部效益的愿望随着企业资本的增大也越益强烈。

工业化进程要求企业制度现代化，集中创办企业有利于实现乡镇企业制度现代化的目标。

工业小区为乡镇企业集中发展提供了可供借鉴的经验，如温州市龙港在改革初期仅是 6000 多人的小渔村，后来在农民投资的基础上组成 7 万多人规模的新型城市，其中 90% 以上是农村人口。河北泊头市 1988 年 7 月 14 日发布了一项意在引进技术、资金、人才、项目，建设小城市为目的的自办市内非农户口的通告，不到 4 个月时间省内外竟有 1020 人来市内申请办理户口，并带来了 3000 多万元资金，可创产值 1000 多万元，增加税收 200 多万元。因此有理由认为，90 年代明确提出的用开办工业小区建设新城市，集中发展农村工业的思路具有极为重要的战略意义。

(3) 第三产业是未来农业劳动力转移的主渠道。随着经济重心向第三产业转移，从农业部门释放出来的农业剩余劳动力应向第三产业寻找就业机会。第三产业在扩大就业方面有以下几个显著特点：

第三产业范围十分广泛，决定了它具有多层次吸纳劳动就业的能力。第三产业不仅涉及到商业、交通运输业、金融保险业等传统服务行业，而且还开拓了诸如信息业、旅游业、智能服务业等许多新兴服务行业。因此，对于在年龄、体力和文化素质等方面不同层次的剩余劳动力来讲，都有可能第三产业找到谋职机会。

第三产业吸收劳动力就业的附加条件不高。在我国，重工业每安排 1 人就业需要新增加价值为 1 万元的固定资产，轻工业部门也需要 6000 元，而在商业、饮食等服务性行业，每万元资金便可安排 10 人甚至几十人就业。可见剩余劳动力向第三产业转移在扩大投资方面不会遇到特别大的困难。

第三产业向广大农村地区的扩散，具有无限广阔的发展前景，成为容纳农业剩余劳动力，乃至剩余工业劳动力的主要产业。在发达的资本主义国家，农工综合经营或农业一体化的发展为第三产业向农村地区的扩散提供了机会。以联邦德国为例，1950 年在农工综合体的产值构成中，产前和产后部

分还只占 66.8%，而 1979 年已上升到 84.2%，在产前和产后部门主要是为农业服务的第三产业。在美国，从事农业产前、产中和产后服务的劳动力约相当于农业劳动力的 9 倍。即使人地矛盾极为尖锐的日本从事农业产前、产中和产后的服务劳动力也超过了直接从事农业的劳动力。发展中国家虽然第三产业还不够发达，但已表现出对农业劳动力吸纳的强大能力。

从总体来看，我国第三产业仍然相当落后，1992 年第三产业产值占国民生产总值的比重仅为 27.0%，第三产业从业人员占全社会劳动者总人数的比重仅为 19.8%。我国第三产业的发展还呈现出以下特征：第一、民营化。第三产业的起步主要靠农村劳动力的转移，经营项目以商品流通、生产生活服务为主，以个体、私营、联户、股份合作等民办企业为主要组织形式，民营化的主体则是从种植业转移出来的农民。第二、市场化。大量的第三产业是计划经济外的产物，依赖市场而生存，带有自发的性质。第三、结构偏差。就内部结构而言，农村中分散经营、面广量大的民间性商业、饮食服务业比较突出，而基础行业如交通、通讯，先行行业如科技、教育，高品位、高价值的行业如房地产、证券业等三个层面比较缺乏，发展水平不平衡。从发展趋势来看，乡镇第三产业呈现加快发展的势头，浙江、上海浦东新区等地的许多乡镇都出现了第三产业超第二产业的可喜局面。经济发达的江苏、山东等省已形成一定规模的农业社会化服务体系，据江苏省的调查，全省能够为农户提供系列化配套服务的村约占 20%，能够在某些环节提供服务的村约占 50%。

5.3 因地制宜，加快乡镇企业发展

(1) 东部沿海地区乡镇企业以内涵扩大为主，向集团化、高技术和国际化方向发展。东部沿海地区乡镇企业发展已达相当规模，要将这些企业全部集中起来很困难，今后应以内涵发展为主，不宜再铺摊子、占用耕地，并应视引进外资和企业更新改造与兼并的机会，逐步引导工业相对集中。随着市场竞争的日益加剧，迫切需要乡镇企业向大型化、集团化发展，组成“联合舰队”，这样才能抵御更大的风浪。到 1992 年 7 月，苏、锡、常兼并的乡镇企业分别达 292 家、48 家、76 家，苏南地区一级乡镇企业和乡镇企业参与的集团 310 家，江苏省超过 1 亿元的乡镇企业发展到 200 多家，第一家省级集团公司红豆集团每月外贸出口达 1000 万元人民币，1993 年产值将突破 3 亿元。由江苏、浙江、安徽、福建四省 9 县 25 家单位国营、集体和乡镇企业组成的南通绣衣时装集团是江苏省丝绸服装出口的主要基地，产品远销欧美、东南亚、中亚等 50 多个国家和地区。

依托高新技术增强自身竞争力将是 90 年代东部地区乡镇企业加速发展的一条重要途径。无锡县乡镇企业产业结构的升级是伴随着大面积的技术设备改造更新而来的。1990 年、1991 年全县镇村更新设备的投入达 20 亿元，1992 年增到 40 亿元。近几年在大专院校帮助培训的各类技术人员每年达 5000 人次。江苏省乡镇企业市场结构国际化趋势比较明显，全省已有近万家乡镇企业生产出口产品，每年提供的出口货源占全省的 1/3，目前全省已有乡镇“三资”企业 6000 多家，占全省 60% 左右。

(2) 以“资源依托”和产品市场为导向，促进中西部地区乡镇企业发展。

自然资源丰富是中西部地区乡镇企业的一大优势，这是东部地区无法比拟的，也是中西部地区乡镇企业的最大希望所在。如矿产资源主要集中在中西部地区，45种矿产探明储量潜在价值东、中西部比例为1:4。

今后中西部地区可考虑大力发展依托资源的农副产品加工，并逐步形成区域的产业优势结构。同时应结合资源优势发展以流通为主的第三产业，尤其是各种矿产品、农产品和加工品的运销业，建立大型的农副产品批发和集贸市场。并要与东部地区建立各种形式的区域协作，以东带西，优势互补，推动区域之间乃至整个国民经济的宏观协调。中西部乡镇企业布局应吸取东部地区过于分散的教训，开辟若干工业小区，创造良好的投资环境，引导其走上据点式开发。国家应在政策上倾斜，资金上重点扶持，中西部的乡镇企业发展是缩小中西部地区差异的重要战略措施。

5.4 加强城乡联合，促进城乡优势互补

(1) 城乡联合可以使城乡优势互补，给双方带来更大经济效益。城市企业在资金、人才、技术上有优势，但包袱重，运行机制不灵活；乡镇企业劳动力充裕、投资少、见效快、运行机制灵活，但缺乏资金、技术、人才。通过建立有效的城乡企业联系和协调机制，将乡镇企业纳入国家宏观调控的轨道，可以促进资金、技术、人才、劳动力和设备等生产要素的合理分配和流动。

(2) 从乡镇企业的角度来看，通过联合可以引进城市工业的技术、资金、设备和管理经验，提高企业水平，而且使销售渠道有了保障，企业效益明显提高。1990年上海县4个市级先进企业均为联营企业，12个县级先进企业中有6个为联营企业，全县联营企业由城市方派出专业技术人员1000多名，平均每厂6人，其中厂长（副厂长）137人，占联营企业正副厂长总数的73.7%。从城市企业角度来看，通过联营一方面，扩大生产规模，同时从乡镇企业分得利润提成，如南京某国营企业13名技术人员每年从乡镇企业带回利润近300万元，占企业全部利润的1/3。

(3) 按紧密程度，城乡联营方式分为：紧密型联营，包括合资和技术入股；半紧密型联营，包括技术合作和工贸联合；松散型联营，包括技术转让和配套生产。按联营形式可分为生产联营、产销联营、资金联营、技术联营和其他形式联营。从南京市1993年100个城乡联合A类项目可以看出，目前城乡联合有以下几个特点：

联合项目规模较大，总投资额达6.4亿元，比上年多出3.6亿元，其中投资1000万元以上的项目有18个。这些项目竣工后每年可创产值24.7亿元，实现利税4.17亿元。

经济效益较高。以往乡镇企业接受城市辐射的项目大都档次较低，有些是难啃的“骨头”，1993年城乡联系的项目中有许多是市场畅销的终端产品和主要部件，预计产值利税率可超出上年5%。

城市企业投资增加。江苏溧水县8个城乡联合A类项目城市方带资比上年增加近1倍。

联营区域扩大。这100个A类项目中与外省市联营的有14个，引进资金近3000万元。

(4) 近年来城乡企业联合出现了一个新的势头，积极推行股份合作制。目前全国乡镇企业约有10%已经实行股份制，实践证明，这种企业组织形

式，便于集聚资金、合理组织要素、明晰企业产权、强化经营机制，符合市场经济的客观要求，受到城乡双方的欢迎。

(5) 在城乡联合中有两个突出的问题须引起重视：

联合必须是自愿的，不能采取“拉郎配”方式。过去指令性联合导致许多企业亏损。

处理好城乡企业的利益分配关系。目前城乡联合有两怕：城市企业怕乡镇企业羽翼丰满后飞掉；乡镇企业怕城市企业在不景气时转嫁负担，特别是没有资金相互渗透的城乡企业更是如此。

国家应在体制、政策和立法方面发挥宏观调控作用，促进城乡联合和发展。

(张落成)

附件五 中国城乡经济关系的投入占用产出分析

在原国务院农村发展研究中心、国家自然科学基金委和中国科学院的组织和支持下，中国科学院系统科学研究所等单位编制了中国城乡经济投入占用产出表（1987）。这套投入占用产出表的主要目的是研究中国农村经济以及农村与城市经济的联系。

1. 中国城乡经济投入占用产出表简介

中国城乡经济投入占用产出表分为价值型表和实物价值型表两类。在价值型表中整个国民经济分为 60 个生产部门，在实物价值型表中分为 78 个部门。为阐述简易，我们列出如下高度概括的 4 个部门的中国城乡经济投入占用产出表（见表 1）。

在表 1 中整个国民经济分为农村经济和城市经济两大部分：农村经济分为农业和农村非农产业两个部门；城市经济分为城市工业和城市其他部门两个部门。这是一个 4 个部门的投入占用产出表。

表 1 中国城乡经济投入占用产出表简表（单位：亿元）

项 目			中 间 使 用				最 终 使 用				总 产 出	
			农 村		城 市		合 计	农 村 消 费	城 镇 和 社 会 消 费	其 他		合 计
			农 业	农 村 非 农 产 业	城 市 工 业	城 市 其 他 部 门						
中 间 投 入	农 村	农 业	847.69	286.00	1 130.85	94.36	2 358.90	1 749.15	504.64	362.40	2 616.19	4 975.09
		农村非农产业	140.81	748.02	1 238.89	700.22	2 827.94	384.67	397.55	1 145.75	1 927.97	4 755.91
	城 市	城市工业	535.22	1 664.77	3 867.82	1 435.84	7 503.65	1 043.18	1 110.40	870.91	3 024.49	10 528.14
		城市其他部门	146.03	374.07	682.10	536.45	1 738.65	490.63	1 662.24	1 811.56	3 964.43	5 703.08
		合计	1 669.75	3 072.86	6 919.66	2 756.87	14 429.14	3 667.63	3 674.82	4 190.62	11 533.08	25 962.22
最 初 投 入		折旧	104.28	229.05	482.68	395.80	1 211.81					
		劳动报酬	2 189.11	576.07	827.81	1 589.92	5 182.91					
		利润和税金	933.94	649.07	1 821.86	599.76	4 004.63					
		其他	78.01	228.86	476.13	350.73	1 133.73					
		合计	3 305.34	1 683.05	3 608.48	2 936.21	11 533.08					
总投入			4 975.09	4 755.91	10 528.14	5 703.08	25 962.22					

从表 1 的水平方向，可以清晰地看出各部门产品按经济用途的使用情况。如第 1 行为农业，1987 年我国农业总产值为 4975.09 亿元。用于农业本身消耗，如种籽、饲料等为 847.69 亿元，用于农村非农产业部门生产消耗为 286.00 亿元，用于城市工业生产消耗为 1130.85 亿元，用于城市其他部门为 94.36 亿元。中间使用合计为 2358.90 亿元。农产品用于农村消费为 1749.15 亿元，用于城镇和社会消费为 504.64 亿元，用于其他最终需求项目，如增加储备、净出口等为 362.40 亿元，最终使用合计为 2616.19 亿元。各部门中间使用与最终使用之和等于各部门的总产出，对于农业部门有：

$$2358.90 + 2616.19 = 4975.09 \text{ 亿元}$$

从表 1 的垂直方向可以看出各部门产值的消耗构成。如第 1 列为农业，农业生产过程中消耗农产品 847.69 亿元，消耗农村非农产业部门产值 140.81 亿元，消耗城市工业产品 535.22 亿元，消耗城市其他部门产值 146.03 亿元，中间投入合计为 1669.75 亿元。农业生产过程中的固定资产折旧为 104.28 亿元，劳动报酬为 2189.11 亿元，农业纯收入和税金，集体提成等为 933.94 亿元，其他为 78.01 亿元，农业最初投入合计为 3305.34 亿元。中间投入与最初投入之和等于总投入，即等于总产出。对于农业部门有：

$$1669.75 + 3305.34 = 4979.09 \text{ 亿元}$$

2. 中国城乡经济联系的特点

利用上述城乡经济投入占用产出表，可以看出我国城乡经济联系具有以下变化：

(1) 按照传统概念，城市从事工业，农村从事农业。从 1978 年开始，农村实行了改革开放政策，乡镇企业得到迅速发展，农村非农产业（农村工业、建筑业、运输业、商业等）在农村社会总产值中的比重日益上升，1978 年农村非农产业的产值在农村社会总产值中的比重为 31%，1987 年为 49%，1991 年已达到 57%。农村非农产业部门不仅在发展速度上远远超过农业，而且其产值在农村社会总产值中的比重也超过了农业。中国目前农村经济的繁荣主要来自非农产业。

(2) 按照传统概念，在城乡经济联系方面，农村主要向城市提供粮食、蔬菜、棉花、肉类和水产品等农产品。从 1987 年中国城乡经济投入占用产出表可以看出，中国农村不仅向城市提供农产品，而且提供以工业品为主的大量非农产品。1987 年农村提供城市的农产品产值为 1729.85 亿元，非农产品的产值为 2336.66 亿元，其中工业品为 1899.67 亿元（详见表 2）。

由表 2 可以看出，农村向城市提供的产品中非农产品占 57.46%，农产品仅占 42.54%。农村向城市提供的产品主要用于各部门生产消耗，其中用于工业生产为 2369.74 亿元，占 58.27%；用于其他部门为 794.58 亿元，占 19.54%；用于城镇消费和社会消费为 902.19 亿元，仅占 22.19%。

表 2 1987 年中国农村向城市提供的产品和劳务

（单位：亿元）

项 目	农村向城市 提供产品合计	其 中		
		用于城市工业	用于城市 其他部门	用于城镇和 社会消费
农产品	1729.85	1130.85	94.36	504.64
非农产品	2336.66	1238.89	700.22	397.55
其中：工业品	1899.67	1007.30	606.07	286.30
其他产品	436.99	231.59	94.15	111.25
合 计	4066.51	2369.74	794.58	902.19

由此可以得出，中国农村向城市提供的非农产品数额已超过农产品数额，这是中国城乡经济联系的一个重要特征。

(3) 按照传统概念，在城乡经济联系方面，城市主要向农村提供农业生产资料和工业消费品。从中国城乡经济投入占用产出表可以看出，中国城市除了向农村提供农业生产资料和工业消费品外，还向农村非农产业部门提供了大量生产资料，其数额远远超过农业生产资料的数额，也大于向农村提供的工业消费品数额。由表 3 可以看出，城市工业向农村提供的农业生产资料价值为 535.22 亿元，工业消费品数额为 1043.18 亿元，两项合计为 1578.40 亿元，而城市工业向农村非农产业部门提供的作为中间产品使用的生产资料数额为 1664.77 亿元。由此可以得出，1987 年中国城市工业向农村非农产业部门提供的生产资料价值已超过所提供的农业生产资料价值和消费品价值之和，这也是中国城乡经济联系的一个重要特征。

表 3 1987 年中国城市向农村提供的产品和劳务

(单位：亿元)

项 目	城市向农村 提供产品和 劳务合计	其 中		
		用于 农业生产	用于 农村非农产业	用于 农村消费
城市工业	3243.17	535.22	1664.77	1043.18
城市其他部门	1010.73	146.03	374.07	490.63
总计	4253.90	681.25	2038.84	1533.81

(4) 按照传统概念，农村消耗的工业品来自城市，中国城乡经济联系的一个特点是农村所消耗的工业品中相当大的一部分是由农村本身提供的(1987 年约为 24%)。由表 4 可以看出。

表 4 中国农村消耗的工业品来源 (1987)

(单位：亿元)

项 目	农村消耗 工业品合计	其 中		
		用于 农业生产	用于 农村非农产业	用于 农村消费
农村工业提供	1018.07	106.65	634.50	276.92
城市工业提供	3243.17	535.22	1664.77	1043.18
合 计	4261.24	641.87	2299.27	1320.10

(5) 按照传统概念,城市消耗的工业品基本上由城市本身提供。中国城乡经济联系的一个重要特点是城市所消耗的工业品中有相当大的一部分来自农村,由表5可以看出城市消耗的工业品中有22.85%由农村提供。

表5 中国城市消耗的工业品来源(1987)

(单位:亿元)

项 目	城市消耗 工业品合计	其 中		
		用于 城市工业	用于 城市其他部门	用于 城镇和社会
农村工业提供	1899.66	1007.29	606.07	286.30
城市工业提供	6414.06	3867.82	1435.84	1110.40
合 计	8313.72	4875.11	2041.91	1396.70

(6) 农村非农产业部门(包括农村工业、农村建筑业、农村运输业、农村商业饮食业等)在农村经济发展中起极为重要的作用,从城乡经济投入占用产出表可以看出,农村非农产业部门的重要特征是与城市经济联系特别密切。这表现在,农村非农产业部门生产过程中消耗的大部分原料、动力等来自城市,它所生产的产品也主要向城市提供。从1987年中国城乡经济投入占用产出表可以看出,农村非农产业部门的中间投入合计为3072.86亿元,其中由城市工业和城市其他部门提供的为2038.84亿元,占全部中间投入合计66.35%,由农村提供的为1034.02亿元,占33.65%。

表6 农村非农产业部门中间投入来源

(单位:亿元)

项 目	农村非农产 业部门中间 投入来源	其 中	
		农村工业中间 投入来源	农村非农产业 中间投入来源
1. 来自农村	1034.02	684.35	349.67
农业	286.00	253.92	32.08
农村工业	634.51	359.72	274.79
农村其他	113.51	70.71	42.80
2. 来自城镇	2038.84	1483.42	555.42
工业	1664.77	1272.52	392.25
其他部门	374.07	210.90	163.17
合 计	3072.86	2166.77	905.09

农村非农产业部门所生产的产品使用情况见表7。

表7 农村非农产业部门产品销售去向

(单位:亿元)

项 目	农村用			城镇用		
	合 计	用于 中间投入	用于 农村消费	合 计	用于 中间投入	用于城镇 和社会消费
农村非农产业部门	1 273.50	888.83	384.67	2 336.66	1 939.11	397.55
其中:农村工业	1 018.08	741.16	276.92	1 899.66	1 613.36	280.30
农村其他 部门	255.42	147.67	107.75	437.00	325.25	111.25

由表7可以看出,1987年农村非农产业部门产品销往农村作为生产过程中间投入和农村消费的数额为1273.50亿元,销往城镇为2336.66亿元,也就是说约65%的非农产业部门产品销往城镇,主要用于城镇各生产部门作为生产过程的中间投入。(7)按照传统概念,农村居民是农民,农村劳动力从事农业。由于我国农村中以农村工业为主的非农产业部门的高速发展,农村劳动力中从事非农产业部门的比重日益上升(见表8)。

表8 中国乡村劳动力就业构成

项目 年份	乡村 劳动力 (万人)	其 中					
		农业劳动力		非农业劳动力			
		人数 (万人)	%	人数 (万人)	%	其 中	
						工业 (万人)	%
1978	30 638	27 488	89.72	3 150	10.28	1 734	55.05
1980	31 836	28 334	89.00	3 502	11.00	1 942	55.45
1984	35 968	30 080	83.63	5 888	16.37	2 549	43.29
1987	39 000	30 870	79.15	8 130	20.85	3 297	40.55
1990	42 010	33 336	79.35	8 674	20.65	3 229	37.23
1991	43 093	34 186	79.33	8 907	20.69	3 268	36.69

由表8可以看出,1978年到1991年我国乡村劳动力从事非农业的人数由3150万上升到8907万人,1978年非农业劳动力占全部乡村劳动力10.28%,1991年上升为20.69%,13年中人数增加了5757万人,其比重上升了10.41个百分点,而农业劳动力在乡村劳动力中的比重则由1978年的89.72%降低到1991年的79.33%,降低了10.39个百分点,但人数由1978年的27488万人上升到1991年的34186万人,增加了6698万人。应当指出,乡村劳动力中从事农村工业的人数在最近4年不仅没有增加,而且有所下降。这4年(1987—1991)乡村从事非农业劳动力人数的增加主要依靠乡村从事第三产业人数的增加(1987年为3402万人,1991年为4105万人)。

与此相应,农村居民纯收入中来自非农产业的部分日益增加。由表9可以看出1978年农民家庭生产性纯收入中来自农业的占92.36%,来自非农业生产的占7.64%,但到1991年来自农业的下降到72.09%,而来自非农业生产的上升到27.91%。

表 9 中国 1978—1991 农民家庭平均每人生产性纯收入状况

项目 年份	人均生产性 纯收入 (元\人)	其 中			
		来自农业生产		来自非农业生产	
		元\人	%	元\人	%
1978	122.86	113.47	92.36	9.39	7.64
1980	166.39	149.62	89.96	16.77	10.08
1984	315.06	250.36	79.46	64.70	20.54
1987	418.35	300.79	71.90	117.56	28.10
1990	623.14	456.04	73.18	167.10	26.82
1991	638.89	460.55	72.09	178.34	27.91

资料来源：国家统计局编，中国统计年鉴 1987 — 1991，中国统计出版社。

总之，中国城乡经济关系已不仅是工业与农业的关系，而且包含城市产业部门与农村非农产业部门，特别是与农村工业的关系，农村内部也不仅是农业内部各部门之间的关系，而且包含了农业与工业和其他生产部门之间的关系，这是中国城乡经济关系的重大特征。

3. 中国城乡居民收入水平和消费水平的差距变化

3.1 变化过程分析

中国城乡居民收入水平和消费水平存在很大差距。改革开放以来城乡差距经历了一个由高到低，由低又到高的过程。首先我们来考察城乡居民收入水平的差距。由表 10 可见，1978 年城镇居民人均生活费收入为 316 元，农民人均纯收入为 134 元，城乡居民人均收入之比为 2.36 : 1。1983—1984 年两者之比缩小到 1.70 : 1。1985 年以后两者的差距又有非常明显的扩大的趋势。1991 年城镇居民人均生活费收入为 1544 元，农民人均纯收入为 709 元，城乡居民人均收入之比为 2.18 : 1，城乡差距比 1984 年扩大 28%。1992 年城乡居民人均收入之比为 2.33 : 1。

表 10 改革开放以来中国城乡居民人均收入的变化（单位：元/人）

人均收入 年份	农民人均 纯收入	城镇居民人均 生活费收入	城乡居民人均收入比 (以农民人均收入为 1)
1978	134	316	2.36
1979	160		
1980	191	439	2.30
1981	223	458	2.05
1982	270	495	1.83
1983	310	526	1.70
1984	355	603	1.70
1985	398	685	1.72
1986	424	828	1.95
1987	463	916	1.98
1988	545	1119	2.05
1989	602	1261	2.09
1990	686	1387	2.02
1991	709	1544	2.18
1992	784	1826	2.33

其次，我们来考察城乡居民消费水平的差距，由表 11 可见，1978 年非农业居民年人均消费支出为 383 元，农民年人均消费支出为 132 元，两者之比为 2.90 : 1。1985 年这两者之比缩小到 2.24 : 1，但 1986 年以后非农业居民与农民消费水平的差距迅速扩大。1991 年这个比值达到 2.96 : 1，接近解放后工农消费水平差距最大的一年，即 1959 年，其比值为 3.17 : 1。

表 11 改革开放以来我国农民与非农民消费水平差距

(单位：元/人)

项目 年份	非农民 消费水平	农民 消费水平	比值 (以农民为 1)	项目 年份	非农民 消费水平	农民 消费水平	比值 (以农民为 1)
1978	383	132	2.90	1985	727	324	2.24
1979	406	152	2.67	1986	833	351	2.37
1980	468	173	2.71	1987	991	389	2.55
1981	520	192	2.71	1988	1281	473	2.71
1982	526	210	2.50	1989	1394	513	2.72
1983	547	232	2.36	1990	1477	524	2.82
1984	598	265	2.26	1991	1686	569	2.96

3.2 趋势预测

预计 1990 年到 2000 年期间我国城乡居民收入水平和消费水平的差距将进一步扩大。利用回归分析法计算，2000 年我国城乡居民收入水平的差距可能达到 2.74 : 1，这个比值较 1990 年的差距将扩大 36%，较 1984 年的差距将扩大 62%。2000 年我国非农业居民和农民消费水平的差距可通达到 3.72 : 1，较 1990 年的差距将扩大 32%，较 1984 年的差距将扩大 65%，较解放以

后差距最大的 1959 年扩大 17%左右。由于贫富不均，收入水平和消费水平悬殊，将引发一系列社会问题。

3.3 地区差异扩大

1984 年以来我国居民消费水平的地区差距有明显的扩大的趋势（表 12 和表 13）。上海是我国人均消费水平最高的一个省市，贵州是我国人均消费支出最低的一个省。由表 12 可见，我国 1984 年这两个地区消费水平之比为 2.83 : 1，1987 年为 3.97 : 1，1990 年这个比值达到 4.29 : 1。7 年中其差距扩大了 52%。

表 12 1984 年以来我国居民人均消费支出最高的省市与最低省市的差距

项目 年份	上海市居民 人均消费支出 (元\人)	贵州省居民 人均消费支出 (元\人)	比值 (以贵州省为 1)
1984	729	258	2.83
1985	961	288	3.34
1986	1109	317	3.50
1987	1214	355	3.42
1988	1586	400	3.97
1989	1837	441	4.17
1990	1908	445	4.29

表 13 1984 年以来我国经发达地区与落后地区人均消费支出的差距

项目 年份	5 个发达省市居民 人均消费支出 (元\人)	5 个落后地区居民 人均消费支出 (元\人)	比值 (以落 后地区为 1)
1984	589.0	260	2.26
1985	720.0	305.6	2.36
1986	808.8	342.4	2.36
1987	912.4	382.0	2.39
1988	1156.6	453.4	2.55
1989	1280.2	511.4	2.50
1990	1362.4	532.0	2.56

表 13 中所指的 5 个发达省市是上海、北京、天津、辽宁、广东，这是 1990 年我国人均消费支出最高的省市。5 个落后地区是我国 1990 年人均消费支出最低的 5 个省，即甘肃、贵州、广西、河南、安徽。由表 13 可以看出，1984 年到 1990 年期间这两类地区居民人均消费支出的比值迅速扩大。预计到 2000 年我国居民消费水平的地区差距将进一步扩大。

4. 工农业增长速度的最优比例

(1) 工业和农业是我国国民经济中的两个最主要的生产部门，两者之间

存在非常密切的内在联系，工农业协调发展是整个国民经济协调发展的基础。利用投入产出技术、目标规划方法和经济计量学方法，我们测算了工农业增长速度的最优比例。其计算结果为，在今后一个时期内，从国民经济协调发展的角度来看，工农业增长速度的最优比值约为 2.5。如果偏离最优比值过大，就可能出现国民经济各部门的比例失调，如农产品及与农业关系密切的产品（轻工业产品）供不应求、能源和主要物资供应紧张、进出口不平衡、资金严重短缺，乃至通货膨胀。而这种状况如长期得不到改变就会降低国民生产总值（国民收入）的增长速度。

（2）工农业增长速度比值的上限。从工农业两个生产部门以及国民经济其他部门生产发展对农产品需求量的增长角度出发，我国目前工农增长速度比值的上限为 2.9 左右。

工农业增长速度比值的上限的含义为，当工农业增长速度的比值低于上限时，一般情况下不会引起工农业之间的严重不协调。如果长期超过这个上限，就会严重影响国民经济的持续协调发展，降低经济发展速度。

（3）研究结果表明，工农业增长速度比例与社会零售物价总指数有密切关系，利用我国 1982—1990 年资料计算结果表明，凡工农业增长速度比值超过工农业增长速度比例的上限时，社会零售物价总指数都很高；反之，则社会零售物价总指数较低，通常可保持在 3% 以下。

5. 农产品提价的波及影响及工农业产品价格剪刀差计算

5.1 粮棉提价的波及影响

长期以来，我国主要农产品粮食、棉花价格偏低。在 1987 年中国城乡经济投入产出表基础上，我们在 1990 年利用投入产出局部闭模型分别计算了粮食提价 50%，75%，100%，棉花提价 40%，60%，80% 对国民经济各部门产品价格的波及影响，其结果见表 14。

表 14 粮食、棉花提价对居民消费品价格和价格总水平的影响

项 目		价格总水平提 高幅度（%）	居民消费品价格 提高幅度（%）
提价部门及幅度			
粮食提价	50 %	9.53	15.40
	75 %	14.29	23.10
	100 %	19.06	30.80
棉花提价	40 %	1.04	1.06
	60 %	1.56	1.58
	80 %	2.08	2.11

注：利用局部闭模型方法计算。

在上述提价影响的计算结果中不仅包含了粮食、棉花提价的直接影响，如粮食提价使居民购粮的支出增多，使各种直接消耗粮食的产品价格上升，而且包括各种间接影响，如粮食提价使各种间接消耗粮食的产品价格上升，由于粮食提价，使得工资支出增大，这又使所有部门价格上升并产出各种波及影响，利用局部闭模型技术可以把这些直接和间接影响全部计算出来。在计算过程中我们根据所有部门产品价格以及劳动力价格均随生产成本提高而

自动上升的原则，不采用部门内部消化和增加各部门劳动者负担的办法。

由于农业在中国国民经济中占有重要地位，目前中国大部分居民是农民，我国人民的消费构成中食品、衣服等占有很高比例，所以粮食、棉花提价的波及影响是非常大的。计算结果表明，粮食提价 50% 将使价格总水平提高 9.53%，使居民消费品价格提高 15.40%；棉花提价 40% 将使价格总水平提高 1.04%，使居民消费品价格提高 1.06%。

5.2 中国工农业产品价格剪刀差研究

工农业产品价格剪刀差是指工业品价格高于价值（理论价格，下同），农产品价格低于价值（理论价格，下同），并且这种背离程度逐渐扩大，在曲线形式上呈剪刀状差距。

在研究工农业产品价格问题时关键是先计算出工农业产品价值，然后才能研究工农业产品价格与价值的背离情况。利用投入产出技术可以计算出各部门产品的价值。众所周知，商品价值是以生产该种商品的社会必要劳动时间来计量的，在计算各种商品的社会必要劳动时间时涉及把复杂劳动折算为简单劳动的问题。按照不同熟练程度劳动者（按文化程度划分为文盲、小学、初中、高中、大学等）的培养费用的数量，考虑到货币的时间价值，可以得到衡量劳动复杂程度的折合系数。利用 1987 年中国城乡经济投入占用产出表及其他有关资料，计算出我国 1987 年各部门劳动力折合系数以及各部门理论价格与实际价格的比例。

由表 15 可以看出，以文盲为简单劳动，其劳动折合系数为 1，则文化程度相当于小学、初中、高中、大学的劳动者的劳动，折合为简单劳动的系数分别为 1.7，2.52，3.68，8.70。根据第三次全国人口普查资料，各部门劳动者的受教育程度如表 15 所示。如农业劳动者中 35.90% 为文盲及半文盲，37.16% 为小学程度，21.47% 为初中程度，5.43% 为高中程度，大学程度的农业劳动者仅占农业领域劳动者总人数的 0.04%。利用上述不同文化程度劳动折合为简单劳动的系数，可以计算出各部门劳动力的折合系数。以建筑业劳动者的折合系数为 1，则农业、工业、运输邮电业、商

表 15 各部门劳动者文化程度构成和各部门劳动力折合系数

文化程度	文盲	小学	初中	高中	大学	合	各部门 劳动力 折合系数
培养费用折合系数	1	1.70	2.52	3.68	8.70	计	
农业劳动者文化构成 (%)	35.90	37.16	21.47	5.43	0.04	100	0.7079
工业劳动者文化构成 (%)	7.89	30.25	39.91	20.41	1.54	100	1.0137
建筑业劳动者文化构成 (%)	6.86	33.45	40.10	17.77	1.82	100	1.0000
运输邮电业劳动者文化构成 (%)	9.08	30.79	38.36	20.73	1.04	100	0.9934
商业饮食业劳动者文化构成 (%)	7.03	27.14	41.72	23.44	0.67	100	1.0217
金融保险业劳动者文化构成 (%)	0.69	14.34	37.62	45.40	1.95	100	1.2404
其他非物质生产业劳动者文化构成 (%)	2.68	13.47	33.76	40.11	9.98	100	1.4089

表 16 我国 1987 年各部门理论价格和实际价格的比值

部 门		理论价格与 实际价格之比	部 门		理论价格与 实际价格之比
农 业	1. 粮食	1.28	工 业	19. 石油加工	0.58
	2. 棉花	1.10		20. 炼焦煤气	1.02
	3. 其他经济作物	1.18		21. 化学工业	0.93
	4. 其他农作物	0.90		22. 建材工业	0.90
	5. 林业	1.65		23. 冶金	0.90
	6. 牧业	1.08		24. 金属制品	0.90
	7. 副业	1.15		25. 机械工业	0.95
	8. 渔业	0.88		26. 交通设备	1.00
工 业	9. 煤炭采选	1.05	业	27. 电气机械	0.90
	10. 石油开采	0.63		28. 电子设备	0.95
	11. 金属矿采选	0.93		29. 仪器仪表	1.03
	12. 非金属矿采选	0.95		30. 机械修理	0.90
	13. 食品制造	1.08		31. 其他工业	0.90
	14. 纺织工业	0.98		其 他 行 业	32. 建筑业
	15. 缝纫、皮革	1.00	33. 运输邮电		0.95
	16. 木材、家具	1.00	34. 商业饮食业		1.25
	17. 造纸、文教用品	0.93	35. 金融保险		0.20
	18. 电力、蒸汽	0.95		36. 其他非物质生产	0.90

业、金融保险业、其他非物质生产部门（包括科技文化教育、医疗卫生、公用事业、国家行政机关等）的劳动力折合系数分别为 0.7079，1.0137，0.9934，1.0217，1.2404，1.4089。根据这些劳动力折合系数可以把各部门劳动时间消除熟练程度的差别基本上换算到同等熟练程度的劳动时间上来。

在表 16 中可以看出，粮食的理论价格高于实际价格，其比值为 1.28，即 1987 年我国粮食的实际平均价格比理论价格低 22% 左右。在农业部门中棉花、其他经济作物、林业、牧业、副业的价格也低于理论价格。工业产品价格普遍高于理论价格，但其中煤炭工业价格低于理论价格。

计算结果表明，我国 1987 年农产品价格低于理论价格的绝对值为 199.15 亿元，差幅为 8.41%。工业品价格高于理论价格的绝对值为 680.45 亿元，差幅为 4.93%。

6. 我国农业资金占用量及其预测

6.1 狭义农业资金与广义农业资金

农业生产过程占用的资金可分为以下两部分：

（1）农业生产过程中直接占用的资金。它包括：固定资产，如农用拖拉机、水泵、胶轮大车、插秧机、农用载重汽车、生产用房等；流动资金，如种籽、化肥、饲料、农药、小农具等所占用的资金，以及用于农业的现金和银行存款等。

这部分资金是直接为当前农业生产过程服务的，与当前农业生产关系最密切，称为狭义农业资金。

（2）广义农业资金除包括狭义农业资金外，尚包括为创造及改善农业条

件、克服自然灾害、提高农业现代化水平所需要的资金，如开垦荒地，进行农田水利建设，改造中低产田、发展农用重工业等。

6.2 我国 1977—1991 农业生产过程直接占用的资金数量

首先研究狭义农业资金，即农业生产过程直接占用的资金数量。它包括固定资产和流动资金两部分，为了得到 1977 - 1991 年确切的农业资金数量的资料，就要组织大规模抽样调查，由于经费和人力的限制，我们没有进行专门的调查，而是利用已有的调查资料和统计资料，特别是国家统计局社会经济统计司组织的我国农村住户抽样调查资料以及国家物价总局、商业部等单位组织的我国主要农产品生产成本和劳动生产率资料进行推算。我国 1977—1991 年农业占用的资金（包括农林牧副渔，不包括村及村以下办工业、建筑业、运输业。所以农业固定资产数额远较农村生产性固定资产数额为小）如表 17 所示。

表 17 我国 1977—1991 年农业生产直接占用的资金数量
(狭义农业资金) (单位：亿元)

年份 项目	农业直接占用 资金数额	其 中	
		固定资产 (按原值计算)	流动资金
1977	1641	877	764
1978	1685	908	777
1979	1714	906	808
1980	1769	913	856
1981	1821	942	879
1982	1974	1004	970
1983	2150	1089	1061
1984	2434	1260	1174
1985	2788	1534	1254
1986	3060	1722	1338
1987	3451	1892	1559
1988	3968	2184	1784
1989	4327	2437	1888
1990	5195	2799	2396
1991	5652	3171	2481

农用流动资金是利用农业生产成本资料推算的，包括农业中间投入品，如种籽、化肥等所占用的资金，储存的农产品（生产性部分）等占用的资金，以及部分存款及现金等。计算结果表明 1987 年农用流动资金约为 1559 亿元。

从表 17 可以看出，1977—1988 年农业资金从 1641 亿元增长到 2184 亿元。增长 141.8%。其中固定资产原值从 877 亿元增长到 2184 亿元，增长 149.0%；流动资金从 764 亿元增长到 1784 亿元，增长 133.5%。扣除价格因素，1977—1988 年农用资金增长约 70.5%。其中固定资金增长 101.9%，流动资金增长 34.3%，而同时期农业总产值增长 97%（按可比价格计算）。所以这时期农业资金增长速度低于产值增长速度，这说明我国这段时期农业发展主

要依靠政策，依靠充分利用现有资金达到的，而农业投入的增加速度，农用资金增加速度较低。在正常情况下农用资金，特别是农用固定资产增长速度应快于农业总产值的增长速度。

1989—1991 年期间农业资金增长速度就快于农业总产值增长速度。

为了全面地动态地分析资金的占用情况，我们计算农业对狭义资金的占用系数 K_{ij} 如下：

$$K_{ij} = \frac{G_{ij}}{X_{ij}}$$

这里， C_{ij} 表明农业在第 j 年占用的第 i 类资金数量（固定资产、流动资金）， X_{ij} 表示第 j 年农业总产值， K_{ij} 为第 j 年单位农业总产值对第 i 类资金的直接占用系数，其计算结果见表 18。由表 18 可

表 18 1977—1991 年我国农业对资金的直接占用系数

(单位：元/元)

年份 项目	农业对资金的直接占用系数			年份 项目	农业对资金的直接占用系数		
	狭义农业资金	固定资产	流动资金		狭义农业资金	固定资产	流动资金
1977	1.3097	0.6999	0.6097	1985	0.7704	0.4239	0.3465
1978	1.2062	0.6500	0.5562	1986	0.7625	0.4291	0.3334
1979	1.0094	0.5336	0.4759	1987	0.7380	0.4046	0.3334
1980	0.9199	0.4748	0.4451	1988	0.6766	0.3724	0.3042
1981	0.8349	0.4319	0.4030	1989	0.6621	0.3732	0.2889
1982	0.7950	0.4044	0.3906	1990	0.6780	0.3653	0.3127
1983	0.7818	0.3960	0.3858	1991	0.6929	0.3887	0.3042
1984	0.7573	0.3920	0.3653				

以看出，1977—1991 年我国农业的资金占用系数下降。1977 年狭义农业资金占用系数为 1.3097，1991 年降低为 0.6929，只等于 1977 年的 52.9%，年平均降低 4.45%。1977 年农业固定资产占用系数为 0.6999，1991 年为 0.3887，等于 1977 年的 55.5%，年平均降低 4.11%。1977 年农业流动资金占用系数为 0.6097，1991 年为 0.3042，等于 1977 年的 49.9%，年平均降低 4.84%。在 1989—1991 年期间资金占用系数略有提高，但提高幅度并不大。上述情况一方面说明我国农业在这个时期的资金利用效率有大幅度提高，另一方面也反映农业资金投入量不足，将严重影响今后时期农业生产的发展。

由表 19 可见，我国农业的劳动力资金占用系数远较国民经济其他部门为低，1990 年每个农业劳动力占用 1520 元资金，而工业、建筑业、运输业、商业劳动力的资金占用量分别为 19211，5148，23730，24097 元。这些部门的每个劳动力资金占用量分别等于农业的 12.64，3.39，15.61，15.86 倍。由于农业的劳动力资金占用系数以及耕地占用系数过低，使得农业劳动生产率极低。1990 年农业劳动生产率为 2242 元，而工业、建筑业、运输业、商业的劳动生产率分别为 24672，12365，10449，6370 元，等于农业劳动生产率的 11.00，5.52，4.66，2.84 倍。提高农业的劳动力资金占用系数以及耕

地占用系数是提高农业劳动生产率的关键。

表 19 我国 1990 年主要国民经济部门劳动力资金占用系数和产值资金占用系数比较

项 目	部 门				
	工业	农业	建筑业	运输 邮电业	商业 饮食业
资金占用量(亿元)	18629	5195	1267	3486	7077
劳动者人数(万人)	9697	34177	2461	1469	2937
总产值(亿元)	23924	7662	3043	1535	1871
劳动力资金占用系数(元\人)	19211	1520	5148	23730	24097
产值资金占用系数(元\元)	0.7787	0.6780	0.4164	2.2710	3.7826
全员劳动生产率(元\人)	24672	2242	12365	10449	6370

6.3 1995, 2000, 2020 年我国农业资金需求量预测

我们根据农业生产的战略目标,采用时间序列指数平滑法、二次移动平均数预测法、线性回归和非线性回归四种方法对 1995,2000,2020 年农业资金需求量进行预测,结果四种方法的平均值见表 20,21。

表 20 我国 1995, 2000, 2020 年农业生产直接占用资金的预测结果
(按 1980 年不变价格计算)

项 目	1988 年 实际值	预测值		
		1995 年	2000 年	2020 年
农业直接占用资金(亿元)	3968	5774	7427	14962
其中:固定资产	2184	3204	4147	8392
流动资金	1984	2570	3280	6570
农业总产值(亿元)	3220	4200	5040	9100
粮食产量(万吨)	39408	46500	50000	70000

由表 21 可以看出,农业总产值的增长速度与农业直接占用资金的增长速度的比例约为 1 : 1.5,而粮食产量的增长速度与农业直接占用资金的增长速度的比例约为 1 : 3。即为了使农业总产值增长 1%,农业资金应增长 1.5%;为了使粮食产量增加 1%,农业资金约需增加 3%。

表 21 农业资金、总产值与粮食产量的增长速度

项 目	以下年份对 1988 年的增长速度(%)		
	1995 年	2000 年	2020 年
农业直接占用资金	46	87	277
农业总产值	30	57	182
粮食产量	18	27	78

6.4 广义农业资金需求量预测

如上所述,广义农业资金除了包括农业生产直接占用的资金外,尚包括为改善和创造农业生产条件,增强抵抗自然灾害能力,发展农用重工业,提高农业生产水平所需要的资金,包括:

- (1) 增加农业固定资产需要的投资额。
- (2) 增加农业流动资金所需的投资。
- (3) 开垦新的农业资源所需投资。
- (4) 改造中、低产田。
- (5) 农田水利设施投资。
- (6) 适度规模经营投资。
- (7) 农业机械化投资。
- (8) 发展农业科学技术。
- (9) 植树造林，环境保护。
- (10) 救济、扶贫与支持不发达地区。
- (11) 利用公积金、公益金进行的农村集体经济和公益建设投资。
- (12) 农垦投资，农业事业费和其他农业投资。
- (13) 大江大河治理费用。
- (14) 农用重工业投资。
- (15) 农民教育费用等。

以上 15 项投资所需资金总额约为 16012 亿元。

6.5 解决农业资金问题的方针和根本措施

(1) 从上述讨论和计算中可以看出，为了达到我国农业在公元 2000 和 2020 年的战略目标，对农业资金需求量很大，资金供需矛盾非常尖锐，为了解决农业资金问题，应当坚持以下方针：

主要依靠农民的自身积累，应当使农民处理好消费与积累的关系，以及农业积累与非农业积累的关系，把更多的资金投向农业生产。

提高国家财政用于农业的比重。1980 年以来国家财政用于农业的支出以及农业在国民经济投资总额中的比重有下降的趋势。应争取在“八五”计划最后一年农业支出占国家财政总支出的 12%，农业基本建设投资占国民经济基建投资总额的 6%。

搞好“以工补农”和“以工建农”。

充分利用农村的集体提留发展农业生产。

多方开辟农业资金来源，如做好征收土地占用税的工作，充分利用信贷资金，发放农业建设长期债券等。

积极利用和争取国外资金。

(2) 解决农业资金问题的根本措施如下：

合理调整农产品价格，使得农业成为一个能得到合理经济收益的投资领域。如上所述，农业所需资金主要依靠农民自身积累，在 1988—2000 年期间所需的 16012 亿元农业资金中 60% 依靠农民，20% 依靠国家。为了使农民向农业投资的根本办法是提高农产品价格，使得农业的资金利润率大体上接近工业、商业、建筑业和运输业的水平。

树立“农业是国民经济基础，粮食是基础的基础”的思想。只有真正树立这个思想，农业资金问题才能得到解决。

重提和宣传“农、轻、重”的建设方针。

使农民对农业生产的固定资产投资在法律上得到承认与保障，目前农村的“建房热”的重要原因之一是解放后农民房屋的财产权未受过侵犯，而土地、耕畜等农业生产资料的财产权却多次受到严重侵犯。

7. 我国目前农业剩余劳动力数量的计算及预测

7.1 农业剩余劳动力的概念

对于农业剩余劳动力可以有两种定义，即狭义的农业剩余劳动力与广义的农业剩余劳动力。

(1) 狭义的农业剩余劳动力，理解为农业拥有的劳动力数量与在现有的农业生产技术、耕作方法和劳动组织条件下农业对劳动力的需要量之差。从这个定义可以看出，这种计算方法的前提是农业生产的技术水平和管理水平没有改变，如把此定义下的农业剩余劳动力转移出去，农业生产将基本上不受影响。

(2) 广义的农业剩余劳动力，理解为农业拥有的劳动力数量与采用较先进的农业生产技术和管理技术条件下农业所需要的劳动力数量之差。这种情况下涉及到采用先进的科学技术方法，改变现有的农业生产技术和管理技术，对农业进行大量投资的问题，由于农业生产函数中资本与劳动具有可替代性，显然农业对劳动力的需要量取决于采用先进的科学技术的程度，取决于农业占用的资本数量。因此，如果不进行相应的投资，而把这些农业剩余劳动力转移出去，农业生产就会下降。

7.2 我国现有的狭义农业剩余劳动力数量

根据我国 1987 年城乡经济投入占用产出表和我国 1982，1984 年农业投入占用产出表的资料，可得出我国这三个年度各农业部门实际耗用的劳动日数量如下（见表 22）。

表中种植业的用工量是按照播种面积乘每亩平均用工量计算的，每亩用工量包括直接用工，如耕作、播种、施肥、植保、排灌、田间管理、收获用工等，也包括间接用工，如积肥、经营管理、销售等用工。从表 22 可以看出，按照我国目前农业生产的实际发展水平，1982，1984 和 1987 年农业对劳动力的需要量分别为 668.89、622.35 和 613.36 亿工日。根据中国统计年鉴 1991 年资料，我国这三年农村的农业劳动力人数（不包括农村从事非农业的人数）分别为 30062，30080 和 30870 万人。这三年城镇和全民所有制单位从事农业人数分别为 860，852 和 850 万人。由此可以计算出 1982，1984 年和 1987 年每个农业劳动力一年平均工作日数分别为 216，201 和 193 日。也就是说，农业劳动力负荷严重不足。如按每个农业劳动力每年工作 270 天计算，则这三个年度在现有的农业技术水平下分别只需要 24774，23050，22717 万个劳动力从事农业生产，这三个年度农业剩余劳动力分别为 6148，7882，9003 万人。也就是说中国农村有 1/3 到 1/4 是剩余农业劳动力。

表 22 我国 1982，1984 和 1987 年各农业部门耗用劳动日数量

项 目	耗用劳动日数量 (亿工日)		
	1982 年	1984 年	1987 年
1. 种植业	436.92	408.80	389.71
粮食	302.53	272.18	252.10
稻谷	125.94	105.23	97.21
小麦	65.20	68.29	58.37
玉米	45.18	41.64	41.98
大豆	15.68	13.48	14.88
经济作物	86.34	82.98	75.40
棉花	35.59	42.98	26.31
油料作物	31.43	22.14	24.53
麻类	2.32	3.59	9.19
糖类	5.57	4.56	5.61
烟叶	9.47	5.99	7.40
其他农作物	48.05	53.64	62.21
蔬菜瓜类	29.19	34.89	43.79
茶桑果	13.16	12.18	13.51
2. 林业	36.23	39.11	54.95
3. 牧业	110.75	106.23	103.73
4. 副业	75.63	56.80	56.10
5. 渔业	9.36	11.41	8.87
农业合计	668.89	622.35	613.36

值得注意的是，1982—1987 年期间中国农村乡镇企业迅速发展，农村从事非农业的劳动力人数由 3805 万人增加到 8130 万人，即 5 年中农村的非农业部门已从农业中吸收了 4325 万个剩余劳动力。同时，城镇新就业人数中来自农村劳动力的为 674.7 万人，但是农业剩余劳动力人数仍增加了 2855 万。这一方面是由于实行了联产承包责任制以后农业劳动生产率大大提高，各种作物每亩用工量迅速下降，另一方面也是由于农村人口迅速增长，特别是农村劳动力人数过快增长所致。

7.3 我国现有的广义农业剩余劳动力数量

广义农业剩余劳动力又称为潜在的农业剩余劳动力。它是农业劳动力的动态剩余。其计算结果取决于农业生产技术条件的改变程度，因而计算潜在的农业剩余劳动力是一件非常困难的工作。我们在计算广义剩余劳动力时依据以下几个条件：

- 第一、所采用的农业生产技术条件必须是中国在 2020 年前有可能实现；
- 第二、农业剩余劳动力转移后，农作物总产和单产必须有所提高；
- 第三、中国的基本国情是人均耕地少，对农业必须实行精耕细作，某些地多人少国家发展农业的经验往往对中国不适用。

P, N.Rossenstien-Rodan 曾指出动态过剩是在改变种植方法条件下“潜在的”过剩。参阅 P.N.Rossenstien—Rodan : Disguished Unemployment and Underem-ploymentin Agriculture.FAOstud.iesin Agricultural Economics and Statistics 1952—1977.FAO.1978.

根据上述三个条件我们选取四个发展中国家，即印度尼西亚、韩国、泰国、埃及，以及四个实行精耕细作的发达国家，即日本、法国、原联邦德国、意大利作为计算农业对劳动力需要量的参考。这 8 个国家的共同特点是农业集约化程度高，其平均技术水平和平均单产均高于中国。如这 8 个国家平均每公顷谷物单产为 4534 公斤（1985 年），而中国为 3701 公斤（耕地面积仍按国家统计局口径计算）。

如果我国的农业技术水平和生产组织水平达到这 8 个国家的平均水平（大体上相当于日本水平），谷物单产将由每公顷 3701 公斤上升到 4534 公斤，而耕地与农业劳动力数量之比将由目前的每公顷耕地平均占用劳动力 3.2409 人下降到 1.2083 人（与这 8 个国家的平均值相当）。这时，我国农业将仅需 11627 万个劳动力。1985 年我国潜在的剩余劳动力为 19560 万人，1987 年为 20093 万人，1990 年为 22550 万人，即我国农业劳动力中有 2/3 左右为潜在的剩余劳动力，其数量约等于美国、日本、原联邦德国就业人数之和。

在发达国家中日本农业劳动力占全部就业人口的比例是较高的，约为 9%（1985 年）。日本的耕地面积为 418 万公顷，农业劳动力为 493.5 万人，平均每个劳动力占有耕地 12.71 亩，如果我们在 2000—2020 年的农业生产技术和管埋达到日本 1985 年的水平，那么我国 9623 万公顷耕地将需农业劳动力 11361 万人。据此计算，1985 年我国潜在的剩余劳动力为 19826 万人，1987 年为 20359 万人，1990 年为 22816 万人。我国 1985，1987，1990 年的农业劳动力人数分别为 31187，31720，34177 万人，潜在的剩余农业劳动力也为全部农业劳动力的 2/3 左右。

7.4 2020 年中国农村人口数量与城市化预测

中国的基本国情是人口过多，并且农村人口的比例很高。根据中国统计年鉴 1992 年的资料，我国 1949 年人口为 54167 万人，其中城市人口为 5765 万人，占总人口 10.64%。1990 年人口为 114333 万人，其中城市人口为 30191 万人，占总人口 26.41%。世界各国城市化进程表明，随着经济发展，人均国民生产总值提高，城市人口在总人口中的比重将逐步提高，而农村人口的比重将逐步降低。根据中国城镇人口占总人口比重等资料，我们利用回归分析等方法，对 2000，2020 年中国城市化状况作了预测，其结果见表 23。

表 23 中国的农村人口、劳动力和城市人口预测

年份 人口	总人口 (万人)	乡村总人口		农村劳动力 (万人)	城市总人口	
		人口数(万人)	比重(%)		人口数(万人)	比重(%)
2000	128500	88014	68.49	44475	40486	31.51
2020	150000	82500	55.00	41688	67500	45.00

表 23 中关于 2000，2020 年农村人口和城市人口的预测的前提是有大量农村人口迁入城镇。如果不考虑农村人口迁入城镇，2000 年我国农村人口约为 95400 万人，城镇人口约为 33100 万人，1990—2000 年城市吸收农村人口约为 7386 万人（包括迁入城镇的农村人口在城镇所生的子女），劳动力约为 3700 万人，平均每年吸收农村人口 739 万人，劳动力 370 万人。同样地，如果农村人口不流入城镇，2020 年预计农村人口将为 108000 万人，城镇人口

将为 42000 万人。由此可见，2000—2020 年期间城镇将吸收农村人口 18114 万人，劳动力约为 9060 万人，平均每年吸收农村人口 906 万人，劳动力 454 万人（均包括迁入城镇的农村人口在城镇所生子女）。

由此可见，尽管我国到 2020 年城镇人口占总人口 45%，尚低于世界上人均国民生产总值与我国相接近的很多国家，但由于中国人口众多，每年流向城市的农村人口数量是非常大的。

7.5 2020 年中国农业剩余劳动力数量预测

为了对 2020 年中国农业剩余劳动力数量进行预测，我们首先要预测 2020 年中国农业对劳动力的需要量。为此，我们要对 2020 年耕地面积、播种面积数量、每亩用工量以及农业总用工量等进行预测。

（1）耕地面积与播种面积预测。我国 1981—1990 年耕地面积下降速度很快。1990 年比 1981 年减少 5045 万亩，平均每年减少 505 万亩，特别是 1983 到 1986 三年中平均每年减少 1065 万亩，耕地下降速度是异常惊人的。这种状况发展下去将严重威胁中华民族的生存。1987 年以后保护耕地已得到中央和很多地方的重视，耕地下降速度显著减慢。但 1992 年以后耕地减少势头又在加剧。

我们采用考虑时间趋势的二次指数法，对 2000 和 2020 年的耕地面积进行预测，得到

$$F_{2000} = 14.80 \text{ 亿亩} \quad (\text{平滑系数} = 0.8)$$

$$F_{2020} = 13.88 \text{ 亿亩} \quad (\text{平滑系数} = 0.9)$$

上述预测是在大力保护耕地，严格限制非农业占用耕地的条件下得到的。近几年来我国复种指数有提高的趋势。1981 年复种指数为 1.4657，1990 年为 1.5507，预计 2000 年的复种指数为 1.60，2020 年为 1.65 左右。由此可以算出我国在 2000 和 2020 年农作物总播种面积分别为 22.53 和 22.62 亿亩，即略大于 1990 年的数值。

在农作物总播种面积中粮食播种面积的比例呈现下降趋势，1978 年为 80.34%，1984 年下降为 78.40%，1990 年为 76.48%。由于我国人口过多，增长速度也较快，粮食供应长期处于紧张和比较紧张的状态下，故粮食播种面积在总播种面积中的比例下降速度将比较缓慢。预计 2000 年和 2020 年的比例分别为 72% 和 69% 左右。

（2）用工量预测。根据国家物价局、商业部等九个单位组织的全国主要农副产品生产成本与劳动生产率调查资料，1975—1978 年我国主要农作物每亩用工量基本上是上升的。1979 年推行联产承包责任制后，每亩用工量下降，1981—1983 年下降速度非常快。1983 年以后仍继续下降，但下降速度减慢，详见表 24。

表 24 1975—1989 年我国若干种农作物每亩用工量情况（单位：工日）

年份 \ 作物	稻 谷	小 麦	玉 米	棉 花
1975	34.16	25.94	25.12	58.80
1976	36.87	28.39	28.61	59.40
1977	36.13	26.33	25.34	59.30
1978	38.60	31.09	32.07	60.50
1979	38.30	26.70	27.43	58.00
1980	37.95	25.75	26.82	57.00
1981	33.76	22.25	23.27	54.20
1982	27.50	18.86	19.95	46.30
1983	24.46	16.32	18.40	47.90
1984	22.68	15.78	16.85	45.60
1985	21.88	14.53	16.31	42.86
1986	21.60	13.72	16.82	40.62
1987	21.02	13.51	16.29	39.11
1988	21.13	13.47	16.54	41.07
1989	20.97	13.55	16.78	40.49

资料来源：国家物价局等单位合编，全国农产品成本收益资料汇编，中国物价出版社。

1990年以后，每亩用工量继续下降，但下降速度更为缓慢。我们按1990—1995年以2.4%，1995—2000年以2.2%，2000—2020年以2%的年平均速度下降，可以推算每亩以及农业总用工量（详见表25，26）。

表25 我国若干种主要农作物每亩用工量预测（单位：工日/亩）

年份 \ 作物	1987（实际）	1995	2000	2020
稻 谷	21.02	17.64	16.04	11.78
小 麦	13.51	11.02	10.02	6.69
玉 米	16.29	14.00	12.88	7.74
大 豆	11.61	9.57	8.79	5.87
棉 花	39.11	34.20	31.69	21.16
花 生	22.17	21.27	19.95	13.32

对于农业总用工量，仍按每个农业劳动力每年劳动270天，可以计算出2000和2020年我国农业对劳动力的总需要量分别为18637万人和13667万人。

（3）农业剩余劳动力数量预测。在上述计算结果基础上，我们可以得出2000和2020年中国农业剩余劳动力数量（见表27）。

表26 2000和2020年我国农业总用工量预测（单位：亿工日）

部 门	年 份	1987 (实际)	2000	2020
	1. 种植业		389.71	317.82
其中：粮食		252.10	187.37	105.20
经济作物		75.40	80.10	58.08
其他		62.21	50.35	36.94
2. 林业		54.95	40.66	35.10
3. 牧业		103.73	86.10	78.40
4. 副业		56.10	46.62	37.30
5. 渔业		8.87	12.00	18.00
农业总用工量		613.36	503.20	369.02215

表 27 2000, 2020 年我国农业剩余劳动力数量预测 (单位: 万人)

项 目	年 份	乡村劳动力			农业对劳动力需求			农业剩劳 动力人数
		合计	农村从事农 业生产劳动 力人数	农村从事非 农业生产劳 动力人数	合计	对农村农业 劳动力的需 求量	对城镇及全民 所有制农业劳 动力需求量	
实 际	1982	33 867	30 062	3 805	24 774	23 914	860	6 148
	1984	35 968	30 080	5 888	23 050	22 198	852	7 882
	1987	39 000	30 870	8 130	22 717	21 867	850	9 003
	1990	42 010	33 336	8 674	22 176	21 335	841	12 001
预 测	2000	44 475	30 800	13 675	18 637	17 817	820	12 983
	2020	41 688	18 013	23 675	13 667	12 867	800	5 146

从表 27 可以看出, 2000 和 2020 年我国农村劳动力数量分别约为 44475 和 41688 万人。预计农村从事非农业劳动者人数分别为 13675 和 23675 万人。分别较 1990 多 5001 和 15001 万人, 平均每年增加 500 万人。与 1978—1990 比 12 年内平均每年增加 460 万人相比还是相当快的。

由此可以看出, 我国在 2000 年有约剩余农业劳动力 12983 万人, 较 1990 年约增加 1000 万人左右。2020 年农业剩余劳动力人数将大幅度减少, 人数约为 5146 万人, 农村剩余劳动力压力将有所缓和。

(郭菊娥)

附件六 中国城市化的基本特点、发展过程与发展道路

城市化是世界所有国家和地区走向现代化的必由之路，其水平高低是衡量一个国家和地区社会经济发展程度的重要尺度。加速城市化是促进我国农业剩余劳动力转移、解决人口结构性矛盾的基本途径，是提高农业劳动生产率、实现农业现代化的根本出路和协调城乡关系、缩小城乡差别的推进器。

城市化是一个社会经济发展的空间变化过程，内涵极为丰富，基本上包括以下几方面：产业和人口非农化，第二、三产业快速增长与劳动力职业“非农化”；人口城市化，城市人口增长和乡村人口向城市空间转移，城市人口比重上升，个数增加，规模扩大；城市现代化，城市中心功能增强，在社会经济活动中的地位和影响日益提高；城市景观扩展和基础设施完善；人们的生活方式、价值观念等向城市型转变等。

1. 中国城市化的基本特点

1.1 城市化起步晚，起点低，波动大

城市化与工业化过程相伴而行。城市化的历史起点的确定，一是指城市人口占总人口比重达到一定比例，一般在 10% 以上；二是进入现代工业和城市持续增长时期。新中国建立不久便开始了大规模的工业化建设。一般来说，中国城市化的起点确定在 1949—1950 年。按这一起点比较，我国城市化大约比发达国家晚了 100 年，比发展中国家晚了 20 年，而且在同一时点上，城市化水平也是相当低，1950 年我国市镇人口比重为 11.2%，比世界城市人口比重低 17.2 个百分点，比发达国家低 40.6 个百分点，比发展中国家低 5 个百分点（表 1）。

表 1 中国与世界城市化起步时间比较

项目 国家	起点年份	起点期城市人口比重(%)	1950 年城市人口比重(%)
中国	1949	10.6	11.2
世界	1900	13.3	28.4
发达国家	1850	11.4	51.8
发展中国家	1930	10.3	16.2
英国	1760	15.0	80.5
美国	1840	10.8	63.7
印度	1901	10.8	17.6

资料来源：高佩义，中外城市化比较研究，南开大学出版社，1991，12，第 页。

在新中国成立的 40 多年中，由于受政治形势、发展战略、产业政策的影响以及人口与资源特征的限制，城市化发展起伏不定，波动较大。从图 1 中可以看出，我国市镇人口历年环比的增长率变化很大，城市化进程波动大的特点是十分明显的。在世界上像中国这样出现剧烈的城市人口波动是罕见的。

1.2 城市人口总量大，城市化水平低，发展滞后

中国人口基数巨大，城市人口的绝对数也很大。1985年我国城镇人口为25094万，为同年世界城市人口的12.5%，是发展中国家的22%。但我国城市化水平低、发展滞后的现象尤为突出，而且早在建国初就已经存在，并延续至今。这是我国城市化的一个重要特征。

(1) 我国城市化滞后主要表现在：

与同等收入国家相比，我国城市化水平明显偏低。据城镇非农业人口和市镇人口两个口径统计，1990年我国人口城市化水平分别为20.4%和26.2%。据世界银行的发展报告，1990年我国的人均GNP以及农业占GNP比重属于低收入国家的中间水平，但城市化水平却低于其他低收入国家的平均水平。在同等收入国家中，我国的城市化水平是最低的（表2）。

表2 1990年部分低收入国家的经济水平与城市化水平比较

项 目 国 家	人均 GNP (美元)	农业占 GNP 比重 (%)	城市人口比重 (%)
扎伊尔	220	30	40
尼日利亚	290	36	35
印度	350	31	27
中国	370	27	26
巴基斯坦	380	26	32
加纳	390	48	33
其他低收入国家	320	30	27

资料来源：世界银行发展报告，1992年第218，222，279页；中国统计年鉴，1991，第79页。

与产业结构变化相比，城乡人口结构变化滞后。1952—1992年中国工业总产值平均每年递增12%，工业净产值递增11.3%，工业占社会总产值的比重从34.38%增长到66.38%，工业收入占国民收入的比重从19.5%增长到49.41%，分别增加了32和30个百分点；但同期城镇人口年平均增长率只有3.8%，城镇人口占总人口的比重也由12.5%上升到26.6%，仅提高15个百分点。可见，我国工业在国民经济中的份额已占60—70%，工农业产值比已超过8：2，城乡人口仍长期基本固定在2：8的水平上。这种产业结构转换超前于城乡人口结构的状况，在世界上也是少见的。

城市基础设施和公用事业落后。大城市原有的设施已经陈旧，远远不能满足需求。长期以来，城市建设缺乏投资，至70年代末在全国基本建设投资中城市建设投资比重是逐步下降的，以上海最为突出（表3）。城市的交通、通讯、住房、供电、供水等全面紧张，住房难，乘车难，上学难，越来越严重。

表3 全国及上海城市建设投资占基本建设投资的比重

年 份 \ 项 目	全 国	上 海
1949 — 1952		33.2
1953 — 1957	2.4	11.4
1958 — 1965	2.1	8.8
1966 — 1970		8
1971 — 1975	1.3	5
1977 — 1982	2.2	16.5

资料来源：上海社会科学院，上海经济 1949 — 1982 ，上海人民出版社，1983 ，第 174 — 175 页。

(2) 我国城市化滞后的原因除了城市化起步晚，起点低，人口增长大起大落外，有着复杂、特殊的社会、经济和政治背景。

粮食供应紧张制约了城乡人口的转化。长期以来，我国农业劳动生产率较低，人口增长率较高，粮食供应一直很紧张，80 年代以前，人均粮食产量均在 325 公斤以下，商品粮和其他农产品剩余有限，从而很大程度上限制了农业人口的转化和城市人口的增长。

计划经济体制下的重工业导向战略使城市人口扩张力弱。重工业是资本、技术密集型产业，吸收劳动力极有限，就业弹性低，每亿元投资仅提供 0.5 万个就业岗位，只及轻工业的 1/3 。在短缺资金对过剩劳动力形成替代和高积累率的条件下，自然削弱了轻工业、农业和第三产业以及城市基础设施的投资，导致劳动就业机会和城市建设未能随工业发展同步拓宽，激化了农业劳动力过剩与城市容量和资源有限的矛盾；农业领域劳动力过度饱和，阻碍农业劳动生产率的提高。

国家对城市化发展的强烈干预控制了城市人口增长与流动。为减少城市人口增加而带来的消费品供给压力，保证国家重工业所需的高积累，国家制定了一系列控制城市人口增长的政策和制度。其中最重要的有农产品统购统销制度和在此基础上建立的户籍管理制度。统购统销制度，是通过农产品由国家定低价从农民手中收购，又对城市居民和企业低价销售，用以维持大工业的低工资和低原料成本，提供不断产生超额工业利润的条件，最后又通过大工业利税上缴，集中起国家工业化的建设基金。城乡有别的户籍管理制度，城市居民由国家包管一切，包就业、包福利、包上学、包住房，农民除土地可供耕作外，几乎一切自我供给。两种不同身份的制度的形成，进一步限制了城市人口增长，使城乡人口转化和流动近乎停滞。

对城市化规律认识片面，受“轻生活、重生产”等思想的影响。长期以来，在国家方针政策中一直倾向于控制城市增长，认为城市化是资本主义特有的规律，发展城市化必然会导致城乡对立，造成农村衰落、城市膨胀，加剧阶级矛盾。因而在对待城乡差别上，不是以加速发展乡村来赶上城市，而是采取就低削高的办法，压制了城市的发展。

1.3 “亦工亦农”、“亦城亦乡”型的准城镇人口数量大，小城市占有较重要地位

周其仁等，发展的主题，四川人民出版社，1987，第 76 页。

城市人口一般指参与城镇的经济活动、共同使用城镇基础设施的常住人口，即同时实现职业和空间转移的城市化人口。而所谓准城镇人口，是指在城市化过程中，仅仅实现职业和部分空间转移，而尚未完全转移的人口。这是由于城市人口增长受到严格控制，每年只有极少部分的农村人口通过招工、升学等途径取得城市户口的人群。农村工业化的发展，开辟了与传统模式不同的城市化道路：即工业在城市迅速增长的同时，又向农村扩散，发展乡镇工业，走了一条产业由城市到乡村、发展新城镇而不是人口从乡村到现有城市的发展模式。大量农村剩余劳动力进入乡镇企业，就地转移，成为职业非农化但仍属农业户口的准城镇人口。据江苏省太仓市调查，70%以上的准城镇人口是居住在农村而工作在小城镇的摆动人口。这样，在人口结构上，就出现了“亦工亦农”、“离土不离乡”型的特殊形态，并成为中国城市化的一个重要特色。1992年我国乡镇企业职工人数超过1亿，比1978年增长了3.7倍，年递增率为10%。同时，在城市中还有几千万“候鸟型”的农民工，他们在城市中基本上没有固定的职业、住房和城镇户口的合法身份，也是属于流动型的准城镇人口。这些准城镇人口具有强大的潜在城市化趋势，如将这部分准城镇人口完全转化为城镇人口，我国城市化的水平将可大大提高。

随着城乡经济开始搞活，乡镇企业蓬勃发展，开辟了以乡村集体或个人为投资主体的自下而上的农村城市化发展道路，小城镇和小城市增加十分迅速，县级市1992年达到323个；建制镇从1980年的2600多个增加到1992年的14191个，人口从1980年的4415万人增加到1992年的9421万人，从而使城镇体系更趋于完善。星罗棋布的小城镇（包括县城、建制镇和集镇）是城乡联系的纽带和剩余劳动力转移的重要场所。

1.4 城市化地区发展不平衡

中国城市化发达的区域主要集中在人口稠密、经济发达的沿海地区。这是由于我国历史上的城市兴起与农业发展息息相关，我国几个城市化较发达的地区，除北方以工矿为主的辽中南地区和京津唐地区外，长江三角洲、珠江三角洲、胶东半岛等的城镇均是在殷实的农业基础上而逐渐形成雏形的，并以农业为主要支撑条件发育、成长的。这些地区人口集中，市镇比较发达，1990年长江三角洲地区人口密度和城镇化水平分别为973人/平方公里和34.3%，珠江三角洲地区为350人/平方公里和40%，远远超过122人/平方公里和26.2%的全国平均水平。

城市化水平与人口分布、农业产值和粮食产量之间的相关性较强。从表4中的相关系数和基尼系数的变化可以看出，建国以来到70年代末，我国城市化发展的地域不平衡性有所缓解，但城市化水平与农业的相关性降低；而80年代以来，城市化地域不平衡有所扩大，但城市化与人口、农业及GNP的相关性有所加强。

表4 城市化水平与人口分布、农业产值和粮食产量的相关系数

项 目 \ 年 份	1957	1965	1978	1992
城镇人口占总人口比重				
人均农业产值		0.3706	0.3023	0.4386
人均粮食产量		0.6072	0.2883	0.6520
人均 GNP			0.4255	0.5800
城镇人口密度				
人口密度		0.8307	0.8723	0.9116
吉尼系数	0.2913	0.3008	0.3168	0.3082
城镇密度				
人口密度				0.8239
吉尼系数				0.2900

注：在计算城镇非农业人口和城镇密度省际分布的吉尼系数中，将北京市、天津市合并到河北省，上海市合并到江苏省，以降低大城市过分悬殊造成的影响。

值得一提的是，城市化这种空间布局不同于一些人口密度较低的发达国家，我国城市化较发达、人口较稠密的地区恰恰是人均耕地最少的地区。人多地少的矛盾在这些地区尤为突出，这是我国一个重要的国情特征，也是我国城市化中遇到的一个难题。

2. 建国以来城市化的发展过程

根据不同的政治经济特点，我国的城市化发展可明显地分为四个阶段：城市化的起步阶段、动荡阶段、萧条阶段、发展阶段。分析不同阶段城市人口与空间变化状况（见总报告表 5-1）、产业战略的选择、城市政策等，有助于深刻认识城市化的基本特征以及城市化进程对城乡关系的影响。

2.1 起步阶段（1949—1957 年）

这是我国三年恢复和第一个五年计划时期，围绕着 156 项重点工业项目进行的工业基本建设，吸收了较多农民进城镇和工矿就业，市镇总人口从 1949 年的 5765 万，增加到 1957 年的 10721 万，平均每年增加 620 万人，城市化水平从 10.64% 上升到 15.39%。城市化动力主要来自自上而下的中央和地方的投资，国家的建设项目大多配置在大中城市，大量农村劳动力流入城市以及军人转业进城安置，使大城市人口增加较多，50 万以上城市数从 1949 年的 13 个上升到 1957 年 28 个，人口增长了 148%。另一方面，由于国家对农产品实行统购统销制度，城乡交流渠道趋向单一，小城镇发展滞缓，和农村联系密切的小城镇不但没有增加，反而有所减少，1954—1956 两年时间减少 1700 多个。随着工业布局中的重点建设项目安排在东北及内地，城市发展重心向东北和内地移动已露端倪。沿海城镇人口占总城镇人口的比重从 1949 年的 61% 降到 1957 年的 51%，1950—1957 年新设的 57 个城市中，沿海仅 12 个，内地中部 28 个，西部 17 个。

尽管本时期城市人口增长很快，劳动力的结构改变与产业结构改变基本同步，对城乡人口流动并未控制，从表面上看，城市化与城乡关系比较协调，似乎城市化发展是正常的，城乡关系是朝着好的方向发展的。但进一步研究表明，导致中国城市化滞后于工业化、城乡割裂的社会经济结构的基本原因

已经形成，只是由于时滞的缘故，其后果在“一五”期间还未显露出来。实际上，造成以后城市化缓慢、动荡与畸形运转的几个重要原因，已在这一时期开始酝酿和积累。主要是：

（1）产业结构重型化，“一五”期间，重工业投资占工业投资的 88.8%，占全部基建投资的 51.2%，重工业占工业产值比重由 1952 年的 35.5% 提高到 45%。

（2）高强度的积累方式，国家保持 20% 以上的积累率，大部分积累来自农业，这一积累途径成为城乡割裂和户口制度产生和强化的主要原因。

（3）忽视城市基础设施建设，1949 年国务院提出“将消费城市变为生产城市”的方针，成为后来城市建设的基调。1955 年中共中央发出《坚决降低非生产建设标准》的指示将城市基础设施作为非生产性建设项目，对这一短期效益不显著的投入加以压缩、降低，以保证直接生产部门的投入与高增长。鉴于大城市基础设施超负荷运转困难，9 月国家建委给中央的报告中指出“新建的重要工厂应分散布置，不宜集中”，“今后新建城市以中小城市为主，没有特殊原因，不搞大城市”，提出了少发展大城市、多发展中小城市和分散布局的城市政策。这些政策对以后的中国城市化发展产生了深远的影响。以后城市化发展，在很大程度上是这一框架的补充和延续。

2.2 动荡阶段（1958—1965 年）

“一五”时期所基本形成的经济和人口增长机制对城市化的影响，在这一时期就开始显露。国民经济出现剧烈波动，城市化发展受其影响，进入了动荡起伏的阶段。全国投资比上年猛增 87.8%，2195 个城镇安排了工业建设项目，1958—1959 年市镇人口比重从 16.25% 上升到 18.41%，一年内农村向工业转移的劳动力达 3800 万，数量之多，旷世罕见。至 1960 年城市数量比 1957 年增加 31 个，城市人口增加 3100 万。这种超常规增长在 1959 年达到经济所能支持的极限。危机首先从粮食开始，当时我国粮食一直很紧张，由于大量农村青壮劳动力离开农业，人民公社的建立又否定了农户家庭经营，挫伤了农民生产积极性，加上自然灾害影响，1962 年粮食产量从 1957 年 1950 亿公斤降到 1600 亿公斤，人均占有量仅 237.5 公斤。为此，政府被迫进行调整；一是减少工业项目，经济全面紧缩，1962 年基建投资仅 67 亿元，比 1960 年减少了 320 亿元；二是压缩城市人口，将 1887 万城镇职工、2600 万城镇人口精简下放到农村，1962 年市镇人口比 1960 年减少 1400 万；三是提高市镇设制标准，减少城镇数量，从 1958—1964 年，新设城市 38 个，撤消城市 34 座，其中不包括 1958 年建、1959 年撤的一批城市。1960—1962 年，市镇人口比重从 19.75% 降到 17.33%，城市化水平又回到 1957—1958 年的状况。1963—1965 年，经济经过调整得到了恢复，市镇人口比重从 16.84% 回升到 17.98%。

这一时期，工业化和经济手段对城市化的调节失效，以行政手段为核心的城市控制方式起主导作用。从 1958 年开始陆续出台了一套城市控制政策。包括户籍管理制度以及与之配套的粮食及副食品、燃料供应制度、住宅制度、

中共中央党史研究室，中国共产党七十年，中共党史出版社，1991，第 295 页。

戎殿新、司马军，各国农业劳动力转移问题研究，经济日报出版社，1989，第 380 页。

中国大百科全书（经济学），中国大百科全书出版社，1988，第 971 页。

就业制度、医疗制度、教育制度等，加上人民公社制度，使对农村人口迁移的控制成为可能。由于当时西方发达国家出现严重的大城市病，人们对城市尤其是大城市的评价急转直下；反城市化的观点和实践开始酝酿。1960年全国规划会议决定三年不搞城市规划，不建城市或以极低标准建设城市等，成为以后城市运行的主体。“大庆模式”应运而生，并产生重要影响。大庆油田开发中在特殊情况下采取的“工农结合，有利生产，方便生活”的建矿方针被推广成为全国城市建设的一般指导思想，“先生产，后生活”的口号风靡一时，导致“骨头”和“肉”的比例进一步失调。

2.3 萧条阶段（1966—1976年）

这一阶段正处于政治动荡、极左思潮泛滥的“文革”时期。由于有效需求缺乏和政治运动的影响，城市停工停产，工业扩张无力，无法吸收城市自身的就业人口，非城市化的思潮达到登峰造极。导致的结果是，其一，城市化近乎停滞。城市化水平1965年为17.98%，到1976年降为17.44%，反而下降了0.54个百分点。城市人口增长以自然增长为主，许多年份城市人口增长速度要低于总人口增长。十年期间仅在内地和三线地区增加14座城市，沿海一个也没有增加。其二，工业布局分散化。1964年中央出于政治考虑，开始了大规模的三线（战略后方）建设，并在60年代末达到高潮。三线建设“靠山、分散、进洞”，忽视原料的供应、基础设施的配套、生产协作和投资效果，布局十分分散，是典型的“非城市化”的工业化。其三，城乡分割加剧。从1960年起不仅是农民向城镇迁移几乎停止，而且约有2000万城市青年和干部被下放农村。结果进一步强化了城乡二元结构。三线地区工矿企业“孤岛式”的发展，工农之间、现代化企业和农村集体企业之间缺乏有机的联系，形成各自封闭的社会单元，城乡二元结构更为明显。

2.4 发展阶段（1977年—至今）

从70年代末，尤其是党的十一届三中全会后，我国国民经济发展战略出现了巨大转变。国民经济结构调整和经济全面繁荣，国民收入中居民消费比例上升，消费品生产大幅度增加以及新产业和新消费领域的开辟，农村要素开始流动重组和乡村工业化发展，外向型经济成长和市场机制的逐步建立等，都有力撞击着旧的经济结构和经济模式，城市在国民经济中的地位得到重新确认，新的工业化城市化模式在与旧模式的艰苦较量中萌生。

（1）人口城市化水平迅速上升。从1977—1992年，城镇人口增长了94.2%，城镇人口比重从17.55%上升到27.63%，10年间上升了10个百分点。城镇人口增长，除知青和干部返城外，主要的是经济增长和结构调整所带来的就业扩张。同时，大城市和小城镇发展较快。大城市，作为区域的经济中心，作用不断增强，经济和城市规模迅速扩大，城市不断升级。1992年100万人口以上的特大城市由1980年的15个发展到32个，其中人口在200万以上的城市由7个上升到9个。

（2）农村城市化和小城镇发展较快。从80年代初开始的农村家庭联产承包责任制，重新获得土地经营权的亿万农民最先获发展的机会，极大促进了农业增长。农产品长期短缺的状态基本结束，大量农村劳动力从隐性失业转为显性。乡镇企业作为农民的一种现实选择，不仅带动了农村剩余劳动力的转移，而且促进了农村城市化的发展，小城市和小城镇增长速度大大超过

了以往的 30 年，1992 年建制镇数量由 1980 年的 2870 个，增加到 14200 个，增长了近 4 倍。城乡关系向协调方向迈进了一大步。

(3) 城市化的区域发展重点随着生产力布局出现重大转折，从原来的沿海向内地推进，逐步转变为重点加强沿海。1979 年初，中央确定在广东、福建两省实行“特殊政策、灵活措施”，开始了“对外开放，对内搞活”的经济发展新阶段。1980 年华南沿海设立深圳、珠海、汕头和厦门四个经济特区；1984 年 14 个沿海港口城市开放；1985—1987 年珠江三角洲、长江三角洲、闽南三角地区及山东半岛、辽东半岛等先后开辟为沿海经济开放区；1987 年海南建省与开放；1990 年上海浦东新区被确立为全国最高开放层次。东部沿海结束了经济和城市发展徘徊的局面，沿海地区的城镇人口占总人口的比重从 1975 年的 45% 上升到 1990 年的 49%。

(4) 城市化的发展动力和途径趋向多元化，控制城市增长、割裂城乡的政策开始松动。随着计划经济向市场经济转化、农村城市化发展和外向型经济的拓展，城市成长动力不仅有来自政府的力量，还有乡镇企业的推动和外资的界入，城市化的途径从原来单一的自上而下转变为自上而下与自下而上相结合。1990 年起，各省陆续放开粮食价格，从而结束了作为户口制度存在的主要基础的统购统销制度的历史。1979 年起，国家逐步放宽对农民从事其他产业和进入城市的限制。1984 年允许农民自理口粮进镇落户从事非农业生产。在土地使用权上，允许有偿转让、租赁与拍卖，允许外商参与土地成片开发，不但改变了城市土地利用结构，而且大大加快了城市化发展速度。像深圳式的新型城市、龙港式的农民城以及各类经济技术开发区、乡镇工业小区等犹如雨后春笋，在各地兴起。

市场经济的发展带来了社会要素的大流动，“民工潮”汹涌而来，使越来越多的人感到，城市面临机制的改革和制度的创新。未来城市化的趋势，很大程度上取决于改革的进程，取决于国家对存在着一定利益冲突的现有城乡关系触动的深度以及对改革可能带来的社会震荡的承受能力。

3. 城市化道路的探讨

3.1. 对现有城市发展方针的评析

1980 年全国城市规划会议正式提出“控制大城市规模，合理发展中等城市，积极发展小城市”的城市建设方针。

但在学术界，对城市化道路的观点则大相径庭，开展了持续已久的学术讨论，争论的焦点在对大城市和小城镇的发展看法上。理论界、社会学界等部分学者，根据我国农村广阔、农业人口多的现实，农村改革后大量农村剩余劳动力的转化去向和出路，乡镇企业集聚和协作的要求，小城镇与乡镇企业在协调城乡关系的作用出发，认为应当以发展小城镇为主，以乡村城市化作为中国城市化的特点。著名社会学家费孝通“小城镇、大问题”的观点，产生了重大影响。

包括地理学在内的另一些学者，根据城市经济效益和社会效益，大城市在社会发展中的中心作用以及自身改建、扩展的需求，根据与国外相比大城市人口和数量不高的状况，以及城市发展阶段的规律，认为我国处于工业化发展的初级阶段，要重视大城市的发展，从积极的角度去解决大城市的诸多

矛盾和问题，因城制宜，合理发展。

80年代以来，城市发展实际情况是：一方面，小城镇出现低水平、泛滥发展，中等城市发展不足；另一方面，大城市人口增长的势头很猛，其规模并未得到有效控制。大城市增长速度不断加快，比重趋于上升，许多大城市如上海、大连、苏州等都在执行城市扩展计划，开发新区。根据周一星等计算，1980—1989年200万以上、100—200万以及50万以上的城市人口的实际年增长率分别为24.16‰、25.41‰和28.47‰，分别是1964—1980年增长速度的6.7、2.3和1.9倍。可见，城市发展的实际与现有的城市建设方针要求相差较大。

中国城市发展方针的产生与发展，有它特定的历史背景，是行政干预城市人口增长手段的一个重要组成部分，其巨大的作用在于中国没有出现其他发展中国家大城市的过度膨胀，使中小城市和小城镇在城镇体系中的地位得到加强。但是城市发展方针的提出不是建立在一种构造严密的科学理论和效益分析的基础上，而是片面追求直接生产投资效益、压缩“非生产性”基础设施投资的背景下提出的，是在旧的城市化模式和城乡割裂的状况下发展而成的，具有较大的片面性和不科学性。随着我国市场经济的发展和改革的深入，这种以行政手段为主的计划经济的管理方式的不适宜性将越来越明显。

(1) 随着经济体制改革的深入和外向型经济的增长，城市发展中非计划的投资不断加强，如外商投资等，投资导向主要取决于城市区位和社会经济条件等，而不是根据城市的规模大小。以规模为标准来限定城市的发展不符合市场经济发展的效益需求。过分强调“控制大城市”的观点，不适应于体制转变之中的城市发展。

(2) 城市是一个十分复杂的物质实体，城市之间既存在规模的差别，还有着发展条件和职能的差别，城市规模不能概括城市本质特征的全部。相同规模的城市，如果它们的区位、建设条件、职能结构和空间布局形式不同，可能有完全不同的特点、问题和解决途径。我国幅员辽阔，地区差别很大，沿海与内地、南方与北方，城市化发展的条件和潜力都不相同。东部地区，特别是东南沿海，长期以来城市发展受到抑制，自身基础好，发展潜力大，在改革开放以来，大、中、小城市都有突破性的发展。上海作为长江流域、乃至全国的经济中心，集经济、金融、贸易三大功能于一身，加上城市建设本身欠帐很多，城市更新设想要比上游的南京、武汉、重庆等更宏伟和更高的要求。西部边远地区，城市发展受自然条件的制约较大，仅在人口稀少的油区、林区、沙漠中的绿洲人口比较集中，不可能形成东部星罗棋布的小城镇和连绵不断的城市群，城市规模的扩大还受水源的限制。

(3) 城市发展方针的选择的基点和约束不在经济效益上。许多研究往往从经济效益上来评判中国的城市发展方针。但已有研究表明，虽然城市经济效益与城市规模呈现正相关，但仅是一种很弱的相关性。影响城市经济效益的因素非常复杂，从全国来说，最重要的因素是固定资产的投入和城市产业结构，城市规模不起决定作用（表5）。

(4) 城市规模是一个相对的概念。一个区域的城镇体系永远是由大、中、小城市组成的，它们之间既有着不可替代的作用，又是不可分割的整体。往

崔功豪，近十年中国城市化研究的进展，地域研究与开发，1989，1，第20—29页。

章生道，中国城市体系初探，地理研究与发展，香港大学出版社，1993，第113—222页。

往小城镇发达的地区，正是大中城市较发育、城镇网络较完善的地区，如长江三角洲地区、珠江三角洲地区等。

表5 城市劳动力和产值效益与7个因素的标准回归系数

项 目	产 值	
	城市每个劳动力产值	城市每百元产值
城市规模	0.0986	0.2840
工业固定资产密集性	0.6735	-0.1464
运输密度指标	0.0041	0.0679
至最近港口距离	-0.1641	-0.0994
工业规模指标	-0.1758	-0.2070
工业结构指标	0.2187	0.5092
工业装专业化指标	0.0690	0.2403
相关系数	0.7647	0.5385

因而，对城市化这种极其复杂的社会经济现象，采用城市规模政策加以调控是远不够和不完善的，必须在进一步的探索之中，确立一个新的城市发展思路。

3.2 中国城市化道路的基本思路

(1) 从途径上看，城市化在相当长的一段时间内将在自上而下和自下而上的两条轨道上继续并进，乡村城市化和城市现代化相结合。我国城市化问题始终面临着这样的基本问题：农村人口的巨大推力与城市对农村剩余劳动力有限容纳之间的尖锐矛盾。一方面，现有城市要发挥对吸纳农村剩余劳动力的作用，但目前大城市不可能放弃对流动人口的行政干预手段，对城市人口闸门放开的大小和程序，取决于城市改革的结果，而改革的基础和前提是城市现代化水平是否得到提高的问题，包括城市就业扩张容量、基础设施的容量等。另一方面，乡镇企业发展仍不失为缓解城市化基本矛盾、吸纳农村剩余劳动力的有效途径和改变农村落后面貌的重要手段。乡镇企业的发展必须与城镇建设相结合，通过乡镇企业的集聚和效益提高，带动小城镇的集中发展和规模扩大。城市化是解决农村问题和城乡协调问题的根本出路。建设城镇，可以有效地转移农村剩余劳动力，促进农业劳动生产率的提高和农业现代化的实现；发展城镇，可以吸收先进技术、信息、人才、产业，加速工业以及全社会的现代化进程。要充分发挥政府、集体、个人多方面的力量，通过多途径、多渠道发展城镇，加速城市化。并要正确处理乡村人口城市化与城市现代化的关系，二者是量的扩张与质的提高之间的关系。当前城市现代化的主要任务，应是城市的职能转换和基础设施建设。

(2) 从规模而言，未来的城市化道路不可能单一的就大或就小的问题，而应是以大城市为中心、小城镇为纽带、大中小相结合的城镇体系。1986年11月，在全国城市建设工作会议上，万里同志指出“大城市……当然要发展，而且要使它们逐步成为一个地区内的中心城市，成为整个城市体系中的骨干，……发挥主导作用。”“当然我们也要以更大的注意力来发展小城镇，小城镇是城乡联接的纽带，把小城镇建设好，对逐步缩小城乡差别作用是很大的。……什么叫有中国特色的城市化道路？就是把大中城市建设与小城镇

建设发展很好地结合起来。”各级城市都应在产业和农村人口劳动力的转移中，发挥吸纳和集聚的作用。

(3) 适度发展大中城市，积极合理发展小城镇。大中城市，是区域性的社会经济中心，由于大中城市，特别是沿海大城市具有区位和实力的优势以及较好的投资环境，是国家和外商投资的热点。另一方面，大城市的职能失调和设施严重不足，迫切需要更新必须改变原有的单一生产功能，使其成为融生产、服务等功能于一体的现代化城市，大力进行基础设施和产业改造，发展第三产业和外向型经济，必将促使城市规模的扩大。例如，根据大比例地形图量算，苏州市 1982—1992 年建成区由 28 平方公里扩大到 63 平方公里，扩大了 1.2 倍，人口由 37.5 万增到 70 多万。现在随着经济技术开发区和新加坡工业园兴建，一个百万人口大城市将很快屹立在太湖之滨。大城市发展必须因地制宜，应视具体情况、具体城市而定。一些大城市由于区位和资源条件较优越，可能会有很大的发展前景；而另一些大城市可能会遇到一时难以跨越的门槛，如水资源缺乏等，而停滞不前，甚至萎缩。同时，发展大城市的步伐取决于城市改革的进程和结果。

小城镇在我国城市中起着不可替代的作用，要积极扶持发展。但小城镇发展不能停留在数量和面上的扩张上，也不能停留在“离土不离乡”就地转移上，而应有质的提高和发展，包括投资环境和生活环境，引导和吸引乡镇企业向城镇集中，促进农村工业化和城市化相结合，人口职业转化与空间转移相结合；逐步归并过于分散的农村居民点，使农村居民向城镇或大居民点集中，促进小城镇升级，完善小城镇功能设施，向标准化和现代化发展；条件好的城镇应向小城市、中等城市发展。尤其是县城处在城乡融合的交汇点上，是一种承上启下最有发展潜力和前途的城镇类型，应作为发展重点。

(4) 不同地区城市化发展途径、内容应有不同。东部城市化较发达的地区，辽中南地区、京津唐地区、胶东半岛、长江三角洲、闽南三角地区、珠江三角洲等，是我国城镇网络较健全的经济核心区。今后，这些地区的城市化将以提高城市现代化水平为主要方向，从量的扩张向质的提高转变。城镇数量在原则上不再增加，相反地，一些规模小、分布分散的小城镇、集镇和村落要适当合并，提高集聚程度，促进准城镇人口向完全城镇人口转化。随着城镇的扩展，主要交通走廊分布的大、中、小城市可能首尾相联，如长江三角洲、珠江三角洲，组成特别巨大的城市群，或城市带。除此之外，沿江、沿路的开发和开放，有可能促进长江沿岸和陇海铁路干线等城市带的发育。这些城市带的形成和分布则基本上构成了我国城市分布的空间格局。

较不发达的内地和东部低谷地区，经济总体实力有限，城市更新能力低，农村经济比较落后，存在大量的剩余劳动力。今后城市化发展要以数量扩张和吸收剩余劳动力为主的乡村城市化和城市现代化相结合。城市分布以据点式为主，加快大中城市发展，提高大中城市实力，以带动小城镇成长。充分利用现有城镇，或利用有利区位开辟工业小区，乡镇企业的发展要避免重蹈东部地区分散布局的覆辙，注重集聚效益。

在西部偏僻地区，人口稀少，剩余劳动力的问题不甚突出，城市发展应因地制宜，根据水源、矿产等资源条件和交通条件以及政治、国防的要求合

理布局，城市规模不宜过大。

4. 建立适应市场经济的城市化新机制

要加速城市化，必须转换计划经济下形成的城市化机制，把市场经济规律引入工业化和城市化中，用价值规律调节城镇的集散程度，改变福利型城市机制。

4.1 转变政府职能

转变政府职能，是转变城市化机制的重要前提，也是社会主义市场经济体制的迫切要求。在计划体制下政企不分，职能错位，该由企业办的事，如生产经营，却由政府包办，应由政府办的事，如社会服务、公共设施，却由企业去办，形成“单位办社会”的状况，使生产单位背上沉重的社会福利包袱。而政府作为直接的生产经营者，难免会有短期行为，忽视长期和间接效益的投资。今后随着市场经济的发展，政府主要是在市场失灵或市场所不及的地方发挥作用，经济管理职能主要是制定宏观政策，对经济发展和收入分配进行调控与调节，进行公共财产和公用基础设施投资建设，创造良好的经济社会发展环境。

在城市建设和处理城乡关系上，政府的主要职责是：

(1) 抓好城市规划和基础设施建设的投资。基础设施限制城市的发展，是中国城市普遍存在的问题。在大城市突出表现为各种设施的超负荷运行和基础结构与人口规模不匹配，在中小城市主要表现为设施水平低下和不完善。因此，基础设施配套与更新已是当务之急。建设公共基础设施，特别是大众化服务的大型项目，如交通运输、邮电通讯等所需投资巨大，效益回收期长，分散的私人资本无力参与，国家集中财力建设尤为必要。

(2) 建立社会保障制度，包括发展教育、卫生，保障全民教育和基本医疗服务，为农村转移的劳动力创造就业培训机会，为退休职工提供社会基本养老保险，为失业职工提供失业保险金，为低收入家庭提供不同形式的援助，保证基本生活需要。

(3) 培育市场体系，并监督市场运行和维护平衡。政府要加快建立适应市场经济的法律框架，减少无序状态，缓解矛盾冲突，并通过宣传说服，向社会公众灌输市场经济观念，在社会普遍推行市场经济原则，保证平稳地实现计划经济向市场经济的转变，实现改革目标。

(4) 进行城乡发展的综合协调，在宏观决策中，充分发挥城市对消除城乡二元结构的主导作用，改变过去重城轻乡的作法，建立城乡协调与平等发展的新思路。最重要的是，改革或废除城乡分割、阻碍城乡要素流动的制度和政策。

4.2 进行体制改革与制度创新

体制改革与制度创新，是对城市的管理模式和方法从原来的行政刚性手段，转变为符合市场经济运行规则的手段。

(1) 改变企业运行机制和传统模式，增强企业的效益观念，增强在市场竞争中的生存与发展的能力，改变城市企业在低工资、低原料成本、高超额利润的运转状态，从根本上动摇福利型城市的根基。进行乡镇企业的所有制改革，并纳入城市工业体系之中，使乡镇企业选址突破固守乡土的狭隘观念，

促进城镇集聚；进行农村土地承包制度改革，通过分工使农业兼业化逐步向专业化发展，促进城市化进程。

（2）建立与市场经济相适应的城市管理制度，改变城市无偿使用基础设施、土地公有的状况，进行城市地产管理制度改革，完善有偿使用土地和级差地租的制度，要求城市基础设施部门和服务行业企业化。变单一的、自上而下的城市投资体制为多元投资体制，实现投资多元化。利用国家投资、外资、集资以及个人投资等渠道突破城市化面临的资金短缺约束。建立劳务市场，在全国形成劳动力流动和转移的基本制度、市场信息和服务网络，使劳动力流动有序化、合理化。

（3）改革户口制度，促进劳动力转移和流动。打开城门，让农民进城（镇），参与城市中的平等竞争，务工经商，投资办厂开店等，并逐步取得与城市居民一样的身份和居住权创造条件。实践证明，哪个城市能消除城乡分割和地区壁垒，吸引的人才、技术、资金多，哪个城市就能迅速发展。

（4）建立城市的负反馈机制，合理调节城市产业和人口容量。打破户口制度，不等于对城市人口的增长不加控制，对人口的控制方法应从原来一刀切的绝对不流动的手段，逐步变为按市场经济规律进行调节的手段。如控制产业和就业结构，对职业方向不对的，就形成就业屏障；提高城市消费水平，使非就业人口无法承受，形成消费屏障；提高城市资源价格，包括土地、水、电等，限制消耗资源过多的产业入内，形成资源屏障；通过各种城市税收，形成税收屏障。对于能通过这些屏障的人员，则认为符合城市需求，允许流入城市。城市越大，区位越好，屏障就越高。这样使城市既有人口流动，又能得到灵活、有效控制，城市人口增长与经济发展和设施建设相协调。

（陈雯）

附件七 中国城乡生态环境的现状、成因及趋势分析

1. 我国城乡生态环境的破坏和保护现状

1.1 我国城市生态环境的破坏与保护现状

根据国家环保局公布的《一九九二年中国环境状况公报》可以对中国城市生态环境状况做出较为全面的定量认识。

(1)我国城市生态环境破坏现状。1992年,全国城市废气排放总量10.5万亿标立方米。废气中烟尘排放量1414万吨,比上年增长7.6%;二氧化硫排放量1685万吨,比上年增长3.9%;粉尘排放量576万吨,比上年下降0.5%。

1992年,全国城市废水排放总量366.5亿吨,比上年增长9%,其中工业废水排放量233.9亿吨,比上年下降0.8%。工业废水中化学耗氧量711万吨,比上年下降1%;重金属排放量1516吨,比上年下降17.4%;砷排放量872吨,比上年下降22.6%;氰化物排放量3579吨,比上年下降23.3%;挥发酚排放量6425吨,比上年下降18.3%;石油类排放量65076吨,比上年下降4.8%。

北京、银川、桂林、兰州、南宁等大部分城市地下水水质较好,部分城市地下水出现点状污染,总硬度超标现象普遍。各主要城市地下水超采现象仍十分普遍,昆明、南宁等城市地下水水位下降幅度较大,贵阳、遵义等部分城市由于地下水严重超采造成地面塌陷。目前,全国发现地面沉降的大城市已达45个。

1992年,全国城市工业固体废物产生量6.2亿吨,比上年增长5.1%;工业固体废物排放量0.3亿吨,其中排入江河的0.1亿吨,与上年持平。工业固体废物占用耕地3711公顷,比上年减少1484公顷。

1992年,据40个城市统计,噪声污染的平均等效声级均在55分贝(A)以上,其中34个城市高于60分贝(A)。据42个城市的统计,有39个城市的道路交通噪声平均值超过70分贝(A)。在城市噪声源中,道路交通噪声占30.2%,生活噪声占42.9%,工业和其他噪声占26.9%,各类噪声源构成比例与上年大致相同。

1992年,全国人口总死亡率为644/10万人,比上年下降0.9%。恶性肿瘤是城市居民的首位死亡原因,死亡率为125.76/10万人,占总死亡数的21.66%。大城市居民恶性肿瘤死亡率为132.55/10万人,中小城市为99.48/10万人。在恶性肿瘤死亡率中,肺癌死亡率最高,为33.64/10万人,其中大城市为36.42/10万人,中小城市为22.88/10万人。与1988年相比,城市恶性肿瘤死亡率上升5.6%,肺癌死亡率上升16.6%。城市环境污染加剧是造成上述现象的主要原因之一。

(2)我国城市生态环境保护现状。1992年,我国(主要是城市)环境污染防治水平进一步提高。燃料燃烧废气消烟除尘率85.7%,与上年持平;生产工艺废气净化处理率68.9%,比上年提高4.2%;工业锅炉烟尘排放达标率75%,比上年提高2.7%;工业炉窑烟尘排放达标率51.3%,与上年持平。工业废水处理量175.9亿吨,处理率68.6%,比上年提高5.1%;外排工业废水处理达标率52.9%,比上年提高2.8%。工业固体废物处理量1.4亿吨,比上年增加0.2亿吨;工业固体废物综合利用量2.6亿吨,比上年提

高 18.2%。

城市建设加速发展，市政公用设施进一步完善。城市居民用气普及率达 51%，比上年提高 3.9%。集中供热率 6.92%，比上年提高 0.5%。污水处理率 18.5%，比上年提高 3.6%。环境卫生状态好转，全国城市道路清扫面积比上年增长 37.3%，全年清运垃圾粪便 11205 万吨，粪便无害化处理率 28.3%，比上年提高 16.4%。全国城建固定资产投资完成 286.9 亿元，比上年增长 67.9%。

1.2 我国农村生态环境的破坏与保护现状

关于我国农村生态环境状况没有统一完整的数据，我们只能根据不同时期、不同部门的数据资料，给出一幅概貌。

(1) 我国农村生态破坏的现状。1992 年，全国占用耕地面积呈增长趋势。据不完全统计，全年建设用地为 2.97 万公顷，超过计划 7.4%，净占耕地面积量达历史最高水平。全国各类开发区由上年的 117 个增加到 2700 多个。开发区划定的土地面积已达 15321 平方公里，其中 80% 是耕地，而开工面积仅占划定面积的 2% 左右。

据最新调查，全国水蚀面积达 179 万平方公里，风蚀面积达 188 万平方公里。全国沙漠和沙漠化土地面积约 153.3 万平方公里，占国土面积 15.9%，超过全国现有耕地面积的总和。80 年代以来，沙漠化土地扩展面积从 50—70 年代平均每年 1560 平方公里增至 2100 平方公里，有将近 1/3 的国土受到风沙威胁，60% 以上的贫困县集中在这里。全国每年因风沙造成的直接经济损失高达 45 亿元。

全国草原退化呈发展趋势。草原严重退化面积 7300 万公顷；缺水草场面积 2600 万公顷，1992 年草原鼠害虫害发生面积 200 万公顷。据国家统计局资料，1992 年，全国森林覆盖率达到 13.63%，“已经初步扭转了长期以来森林蓄积量持续下降的局面，实现森林面积和森林蓄积量的‘双增长’”。

(2) 我国农村农药化肥污染的现状。1990 年，我国化肥总产量已经突破 9000 万吨，施用量占世界第一位，平均每亩施化肥 13.9 公斤，已高出世界平均水平一倍多。据研究，我国化肥有效利用率仅为 30%，其余的 70% 都挥发到大气或淋溶流失到土壤和水域中，造成土壤污染、水域的富营养化和饮用水源硝酸盐超标等影响。同时，化肥施用的方式、结构和数量不合理也造成土壤板结、肥力下降等一系列问题。据统计，仅劣质化肥污染的农田面积就达 2500 万亩。

我国农药的使用量也很大，在东部地区，每年施用农药的次数达 10 余次，每亩用量高达 1 公斤。近 10 年来，全国每年使用农药防治面积 1.5 亿公顷，受农药污染的农田面积达 667 万公顷左右。农药所造成的土壤和水域污染也极为严重。

农膜对农田的污染正在日益加剧。据统计，目前，全国平均每亩农田残留地膜 5 公斤左右，地膜残留平均每亩高达 4300 块左右，全国平均残留率为 20—30%，严重影响农作物的生长，污染环境，而且其发展趋势不可等闲视之。

(3) 我国农村工业污染的现状。1990 年，国家环保局、农业部、国家统计局对全国乡镇工业主要污染行业进行了调查。此次调查数据表明：1989 年，全国乡镇工业主要污染行业的废水排放总量为 13.7 亿吨，占全国工业废

水排放总量的 5.01%，其中 COD 排放量 155 万吨，占全国工业 COD 排放量的 18.6%；工业废气排放量为 1.22 万亿标立方米，占全国工业废气排放总量的 12.8%，其中二氧化硫为 222 万吨，占全国的 12.4%；烟尘排放量为 301 万吨，占全国工业烟尘排放量的 17.7%；工业固体废物排放量为 0.16 亿吨，占全国工业固体废物排放量的 17.3%。

从总体上看，乡镇工业尚未对整个农村环境造成大面积的污染，但由于乡镇工业一般分布在水源较丰富的村镇周围，而目前的农村环境建立在历史上形成的农业自然经济下的低层次的自然生态循环的基础之上，根本无力支撑工业污染造成的环境压力，加之人口密度大，因此危害是极为严重的。

从全国范围来看，我国东部沿海地区乡镇工业发展较快，该地区人口占全国人口的 1/3，但产值却占全国乡镇工业总产值的 2/3。由于工业发达，相对来说污染负荷数较中、西部地区大得多，加上东部地区城市大工业的环境污染负荷已相当大，污染已呈现出从城市向农村迅速蔓延并逐渐连成一片的趋势，成为乡镇工业的主要污染区。我国中、西部地区乡镇工业发展较东部落后，该地区人口占全国人口 2/3，而产值却只占全国乡镇工业总产值的 1/3。由于当地自然资源较为丰富，所以乡镇工业多为利用本地资源发展起来的采矿、冶炼等初级产业，不仅环境污染严重，而且生态破坏也极为严重。

(4) 我国农村生态环境保护的现状。1992 年，全国人工造林 508 万公顷，全民义务植树 24 亿株。1992 年平原农田的 73.5% 实现了林网化，牧地面积的 9.3% 实现了林网化，道路、沟、河岸绿化率分别达到 80.8%，70.2%，63.1%。全国共治理水土流失面积 200 多万公顷，列为国家水土保持重点区共 16 片，总面积 3500 万公顷，1992 年完成治理面积 90 万公顷。1992 年，全国治沙造林面积 87 万公顷，治沙造林保存面积累计达 1000 万公顷，使 10% 以上的沙漠化土地得到治理。1992 年，全国人工种草和改良草地面积 1200 万公顷，围栏草地面积 686 万公顷，治虫灭鼠累计面积 4000 万公顷。全国村、乡、县级生态农业试点总数达 1000 多个，试点的农田面积 400 万公顷，占农田总面积的 4%。

1.3 我国城乡生态环境破坏与保护现状的特征

(1) 城市生态环境问题和农村生态环境问题在构成上有重大差别。城市生态环境问题以工业污染和生活污染为主，农村生态环境问题以农业生态破坏和化肥农药污染为主。

(2) 农村不仅仅有农业造成的生态破坏问题，还有农村造成的农药、化肥污染问题，更为重要的是我国农村还有工业造成的污染问题。

(3) 城市和农村之间的环境保护能力存在巨大落差。别的不说，本文引用的《一九九二年中国环境状况公报》就说明了这一问题，与城市相比关于农村的环境状况数据残缺不全。

(4) 从总体上看，城市环境状况呈现好转的趋势，农村环境状况呈现恶化的趋势，特别是农村环境污染的恶化趋势更为明显。

(5) 进一步的调查表明，城市中落后的低资本有机构成的高污染技术和产业，正在向周边农村地区转移或扩散。

2. 我国城乡生态环境问题及其相互关系的成因分析

我国城乡生态环境问题的差异不仅是由城乡自然条件差异造成的，而且

是由城乡社会经济条件差异造成的。1978年以前，我国城乡社会经济条件的差异主要表现为工业经济技术结构与农业经济技术结构的不同。1978年以后，我国城乡社会经济条件的差异不仅表现为工业经济技术结构与农业经济技术结构的不同，还表现为城市和农村的工业经济技术结构之间的不同。我们称前者造成的城乡生态环境问题的差异为城乡生态环境的第一次分异，后者造成的城乡生态环境问题的差异为城乡生态环境问题的第二次分异。

2.1 我国城乡生态环境问题的第一次分异

所谓生态环境问题是由于生物圈的生物地球化学过程与人类对这一过程的要求不一致造成的。生物圈的生物地球化学过程受到两大力量的制约：一是自然的力量，二是人类的力量。而人类对生物地球化学过程的作用是由人类的社会经济条件决定的。社会经济条件由人口规模和经济技术结构组成，人口规模决定人对自然作用的强度，经济技术结构决定人对自然作用的方式。

人与自然的相互作用是通过经济技术结构这一中介环节发生的。经济技术结构包括资源结构（投入结构）、转换结构（加工结构）、产品结构（产出结构）。产品结构又包括消费结构和废物结构。废物包括转换过程中产生的废物和消费过程中产生的废物。人类正是通过向自然界索取资源和排放废物对自然界发生作用，即对生物圈的生物地球化学过程发生作用，从而使这一过程发生变化。

不同的经济技术结构具有不同的资源结构、转换结构和产品结构，从而对生物地球化学过程发生不同的作用，使这一过程发生不同的变化，由此产生不同的生态环境问题。

可以说，经济技术结构是决定人类社会的生产方式和生活方式的主要因子，也是决定人与自然关系的主要因子。

人类社会的分工格局是乡村以农业为主导产业，其经济技术结构是农业经济技术结构；城市以工业为主导产业，其经济技术结构是工业经济技术结构。正是这种分工格局造成了城乡生态环境问题的第一次分异。

2.2 我国城乡生态环境问题的第二次分异

1978年以后，农村工业化的迅猛推进使我国的城乡分工格局发生了巨大的变化，农村工业已成为国民经济的重要组成部分、农村经济的主要支柱、农民收入的主要来源。我国农村已呈现出工农业并举的局面。农村工业化使我国农村在原有的农业经济技术结构造成的生态环境问题之上，又叠加了新近形成的工业经济技术结构造成的生态环境问题。

（1）环境与发展的四大定律。

环境与发展第一定律

纵观人类在环境与发展问题上的历史经验，我们可以发现：在发展过程中人类的环境保护能力总是呈现出先上升的趋势，相应地，人类对环境的破坏强度总是呈现出上升后下降的趋势。不仅是工业发展过程中具有这种规律性，农业发展过程中也有这种规律性，而且可以说人类经济活动中的任何重大创新在其发展的过程中都具有这种规律性。这是环境与发展的基本规律之一，我们称之为环境与发展的第一定律。

在图1中，横轴表示发展的综合指标，从左向右是由小到大的方向；左

纵轴表示环境保护的综合能力指标，从下向上是由小到大的方向；右纵轴表示环境破坏的综合强度指标，从下向上是由小到大的方向；曲线 CC 是单调上升曲线，表示环境保护综合能力与发展过程的关系；曲线 DD 是倒 U 型曲线，表示环境破坏综合强度与发展过程的关系。图 1 形象地定性说明了环境与发展的第一定律。

环境与发展第一定律的含义是，在发展过程中环境保护综合能力的提高必然落后于环境破坏综合强度的提高；而且必然存在一个转折点，此后的发展阶段中，在不断提高的环保综合能力的作用下，环境破坏综合强度趋于下降，否则发展过程将在环境压力下中断。也就是说，“先污染，后治理”是发展与环境的关系演化过程中不可避免的。环境与发展第一定律成立的主要原因是：

在发展过程中，只有当环境破坏综合强度达到一定程度并持续一段时间之后，才会产生社会性的环境保护要求，形成全社会的环境保护意识。而且只有在达到一定的发展阶段，社会公众的较低层次的需求得到一定程度的满足之后，较高层次的环境需求才会上升到主导地位，对发展过程发挥支配性作用。这是马斯洛的需求等级理论所提示的普遍原理。

有效的环境保护离不开健全的环境保护法规，而环境保护法规的制定和完善需要一段相当长的时间，并要随着环境保护意识的提高和环境破坏状况的变化而不断改进。环保法规的建立，无论是通过创造，还是通过学习，都需要时间，都要落后于社会公众的环保意识的发展。

仅有健全的环保法规是不够的，必须有保证这一法规得以有力执行的结构完整、并具有一定规模的环保机构，环保机构的组建和发展需要时间，而且环保机构工作人员的培训更不是短期内就能完成的工作。任何一种社会要求，完全靠强制力量保证是难以得到满足的，必须辅之以社会的道德规范，使大多数社会成员自觉地按照这一要求行动，从而大大降低执行这一要求的社会成本。社会的环保要求也是如此，只有当它成为大多数人的自觉需求时，才会得到全面的贯彻。而这往往要用几十年的时间。

环保意识的宣传、环保法规的制定、环保机构的运转、环保设备的安装无不以大量的投资为先决条件，而这些投资必须通过发展，才有可能获得，并且只有达到一定的发展阶段，才能形成一定规模的环保投资，才能使投资获得环保效益。这是因为社会的环保投资具有很强的不可分性，即存在一个社会投资规模的下限，当全社会的环保投资规模小于这个限度时，投资的环保效益很小，得不偿失。

环境污染的防治，无论是局部控制，还是全过程控制，都必须有成套的工艺技术和工程设备才能实现。环保工艺的研究和环保设备的设计都要求有较高的科研能力，要求有相应的科研人员和科研机构。这些条件只有达到一定的发展阶段之后才能具备。环保产业的发育和成熟所需的时间就更长了。

环境保护综合能力主要是由五个因子决定的：社会公众的环保意识水平，环保法规的完善程度，环保机构的结构、规模与效率，环保投资的能力，环保产业的发育状态。它们都受到发展阶段的制约，但是在整个发展过程中，它们却始终在持续提高。作为它们的单调函数，环保综合能力也是持续提高的。所以曲线 CC 的导数始终大于零。

在发展过程中，遏制环境破坏综合强度持续上升的力量是环保综合能力。由于环保综合能力的提高必然滞后于环境破坏综合强度的提高，因此环境破坏强度先是呈现出上升的趋势，而当环保综合能力超过环境破坏综合强度之后，环境破坏强度则呈现下降的趋势。

阶段不可逾越，“先污染，后治理”是环境与发展之间关系演化所遵循的必然规律。这是环境与发展第一定律的全部含义。因此，我们也将这一定律称为环保滞后定律。

环境与发展第二定律

同一发展过程在时间维度上重复进行时，与先行者相比，后来者能在一定的程度上改善环境与发展之间的关系。即对应于发展过程中的同一发展阶段，与先行者相比，后来者的环境破坏综合强度较小，而环境保护综合能力却较大。这也是环境与发展的基本规律之一，我们称之为环境与发展第二定律。

在图 2 中，曲线 DD 和曲线 CC 分别表示先行者的环境破坏综合强度曲线和环境保护综合能力曲线；曲线 D'D' 和曲线 C'C' 分别表示后来者的环境破坏综合强度曲线和环境保护综合能力曲线。曲线 D'D' 在曲线 DD 下方，曲线 C'C' 在曲线 CC 上方。这就是环境与发展第二定律的图形表示。

在发展过程中，随着环境保护综合能力的不断提高，先行者的技术和管理水平都得到不断地改进，单位产出的环境成本不断下降。后来者在同一发展过程中，可以不必完全重复先行者的发展历史，而是尽可能地采用先行者改进了技术和管理模式，从而使自己的发展过程中的环境与发展之间的关系较之先行者得到相应的改善。这就是“后发优势”。因此，环境与发展第二定律也可以称之为后发优势定律。

环境与发展第二定律的作用是有限的。它只能在一定程度上修正环境与发展第一定律，但不能完全改变第一定律。它只能缩短某一阶段，却不能消除某一阶段。这就是两者之间的基本关系。

环境与发展第三定律

同一发展过程，在空间维度上重复进行时，在先进地区（先行者）和落后地区（后来者）之间会自然形成分工格局，高污染的技术和产业集中于落后地区，低污染的技术和产业集中于先进地区。这也是环境与发展的基本规律之一。我们称之为环境与发展第三定律。

在图 3 中，横轴度量发展阶段，从左向右是发展方向；纵轴度量企业的密度，从下向上是密度增大的方向，密度介于 0 和 1 之间。曲线 HH 是高污染企业分布曲线，曲线 SS 是低污染企业分布曲线。先进地区对应于发展的较高阶段，落后地区对应于发展的较低阶段。这就是环境与发展第三定律的图形表达。

先进地区和落后地区处于同一发展过程的不同发展阶段，因而具有不同的环保综合能力，这种发展阶段上的相对落差造成了环保综合能力的相对差异。这种相对差异对污染者的直接作用表现为在不同的地区，强制它们降低环境破坏强度的压力不同，间接作用表现为在不同的地区，它们为降低环境破坏所必须支付的成本不同，即同一技术较先进地区支付的环保成本较高，而在较落后地区支付的环保成本较低。在区际分工的比较优势原理的支配

下，必然形成高污染的技术和产业集中于落后地区，低污染的技术和产业集中于先进地区的分工格局。所以我们将环境与发展第三定律称为比较优势定律。

从环境与发展关系来看，环境与发展第三定律也是区际技术扩散所遵循的基本规律。

环境与发展第四定律

人类不断从自己的环境与发展历史经验中学习，从而产生一种强烈的冲动，要在自己未来的发展过程中实现环境与发展的相互协调。这也是带有规律性的现象，我们称之为环境与发展第四定律，或持续发展定律。这一定律表达了人类渴求超越环境与发展第一定律的雄心。

(2) 城乡生态环境问题的第二次分异的成因分析。城市工业和农村工业的不同步、不平衡发展产生了两种效应；一是城市和农村的工业发展阶段不同产生的环境效应，二是城市和农村的工业发展阶段的相对落差产生的环境效应。正是这两种效应造成了城乡环境状态的第二次分异。

城市和农村的工业发展阶段不同产生的环境效应。城市工业和农村工业处于同一发展过程的不同发展阶段。因此，它们各自的环保综合能力和环境破坏综合强度也不同。确切地说，当前我国大中城市工业的发展阶段已超过了转折点，环保综合能力已得到了较大发展，环境破坏综合强度处于下降阶段，随着城市工业的进一步推进，城市工业的环境破坏综合强度将趋于下降，城市环境质量将逐渐好转。而当前我国农村工业的发展阶段处于转折点之前，环保综合能力发育不足，环境破坏综合强度处于上升阶段，在短期内，随着农村工业的进一步推进，农村工业的环境破坏综合强度将趋于上升，农村环境质量将趋于恶化。

由于城市和农村的工业发展阶段不同而引发的环境效应是环境与发展第一定律直接作用的结果。

城市和农村的工业发展阶段的相对落差产生的环境效应。由于城市工业发展阶段和农村工业发展阶段之间存在相对落差，城市处于较为先进的阶段，农村处于较为落后的阶段。根据环境与发展第三定律，高污染的技术和产业将从城市向农村转移或扩散，形成低污染技术和产业集中于城市，高污染技术和产业集中于农村的城乡工业分工格局。

环境与发展第三定律作用的结果是“污染下乡”，其后果是社会生产的外部环境成本转嫁到农村居民头上，从而城市节省了一笔必要支出。农村不仅仅是城市的政治殖民地、经济殖民地，还是城市的环境殖民地。这就是落后的代价。然而问题在于我国城市的先进是剥削农村的结果，在某种意义上可以说城市“如此先进”是农村“如此落后”的原因。

3. 我国城乡生态环境演化趋势分析

我们对我国城乡生态环境演化趋势的分析是基于两个基本前提：发展永恒的主题，发展是我国的第一位任务；发展与环境互相协调也是永恒的主题，我国将尽全力在保证发展的同时，力争使发展与环境互相协调。

3.1 我国城市生态环境演化趋势分析

我国的大气污染主要集中在城市，主要污染物是烟尘和二氧化硫。燃煤是造成我国大气污染的主要原因。能源是经济发展和提高人民生活水平的重

要物质基础，同时能源的利用也是大气污染的一个重要来源。中国是一个以煤为主要能源的国家，煤炭占商品能源总消费的 73%。75%的工业燃料和动力，65%的化工原料，以及 85%的城市民用燃料，都是由煤炭提供的。到本世纪末，这一比例将基本保持下去。这是由中国的能源资源的特点和经济发展水平决定的基本趋势。到本世纪末，中国原煤产量将达到 14 亿吨，但同时由于受到资金和技术水平的限制，煤的利用效率和污染消除水平不会有大幅度的提高。因此，随着城市化、工业化的迅速推进和人民生活能源消费的增长，我国的大气污染有可能出现加重趋势。

在今后 10 年内，我国城市的工业生产能力和技术水平和管理水平都将会有很大提高，但是能源、交通、邮电、钢铁、化工、建材等基础工业的污染也会比较严重。因此，在未来 10 年内，城市防治工业污染的任务将极为艰巨。

目前，中国水体污染主要来自城市工业废水的排放，水体污染危害最大的是有害化学废水和重金属。1989 年，我国工业废水中的 80% 未经处理直接排入江河湖海。工业固体废弃物和城市生活垃圾的排放量日益增多，处理和利用率很低。1990 年工业废渣利用率仅为 29%。未得到处理的工业废渣和城市垃圾，大都堆在城市和工业区的郊区和河流荒滩上，成为严重的二次污染源。随着化学工业的发展，产生的有毒有害废弃物也在增加。目前，大部分的有毒有害固体废弃物都未经过严格的无害化处理，也未经过科学的安全处置。所以说，我国当前的城市工业污染问题是极为严重的。但是这种状况在近期内又很难发生大的改观。其主要原因是：环保投资大幅度增加的可能性很小。“七五”期间，我国在防治环境污染方面的投资大体保持在占国民生产总值 0.7% 左右，年平均 100 亿元。“八五”期间这一比例有可能达到 0.85—1%。今后 10 年内，即使这一比例达到 3—5%，仍难以满足防治污染的需要。欠帐太多，难以偿还。中国 80 年代以前的工业建设项目绝大多数没有防治污染的设施。调查分析计算的结果表明，我国老的工业企业污染的治理费用至少需要 2000 亿元左右。我国现有的和近期内的经济水平决定了要筹集这样一笔资金是很困难的。科学技术水平较低。我国的科学技术还比较落后，许多治理污染的新技术尚没有掌握；有些技术虽已掌握或可以引进，但由于一次性投资大，运转费用高，经济上难以支撑，无法在近期内大规模使用。工业化起点低，技术改造难度大。我国的工业技术水平大多停留在国际上五六十年代的水平，资源能源消耗高、生产效益低、污染严重。在今后 10 年内，我国仍将有相当一批技术设备落后、污染严重的企业，在生产中排放工业污染物。

近期内，我国的城市建设会得到加强，住房、交通、能源、邮电、供水、排水、供热、煤气以及园林绿化等基础设施建设和公共事业，都会有较大发展，城市面貌将会有一定程度地改观。但是由于城市原有基础设施比较落后，欠帐太多，基础设施滞后的情况不会有大的改观，但将呈现出好转趋势。

经济实力比较强的大城市，以及煤耗量小的沿海开放城市、旅游城市，环境质量会有有一定程度的改善。大部分中等城市和小城市，环境恶化的趋势在短期内难以扭转。北方缺水城市，在南水北调工程完成前，不可避免地出现不同程度的水危机。

燃煤量大的综合城市和工业城市，大气污染有可能加剧，酸雨区的范围会有所扩大，危害会加重。新兴的中等城市，噪声污染会加重。城市居民的住房条件会得到一定程度的改善，但城市贫民“棚户区”仍将在大中城市继

续出现并蔓延。城市垃圾清运的情况会改善，但无害化处理率难以大幅度提高，许多城市仍将被垃圾所困扰。

3.2 我国农村生态环境演化趋势分析

十几亿人口的吃饭问题是我国面临的头等大事，在我国农业生产的基础设施、农业生态环境状况、农业生产投入条件和农业劳动力素质还没有根本改善的情况下，人口却在以每年平均 1700 万的速度增长，国民经济以每年平均 6—9% 的速度发展，耕地面积以每年平均 30 万公顷的速度递减。这三重压力的共同作用使我国耕地承受着历史上任何时期、世界上任何国家都不曾有过的巨大压力。农业现代要素投入的增长速度将远远高于农业产出的增长速度。因此，化肥、农药、农膜对大气、水域和土壤的污染必将呈现出日益恶化的趋势，而且土地板结、有机质含量减少、土壤肥力下降等问题也将日益严重。

在西部地区，水土流失面积、土地沙漠化面积将不断扩大。在东部地区土地盐碱化面积也有扩大的倾向。在北部地区，农业灌溉用水短缺问题也将更加严重。

我国的天然牧场主要分布在北方的干旱和半干旱地区，属于典型的生态环境脆弱带，长期的不合理开垦、过度放牧、重用轻养，已经严重地破坏了草原的生态平衡，使草原生产力下降。目前，我国退化草原面积已达 8700 万公顷。在近 10 年内，我国草原的生态环境状况不会有较大的好转。这是因为：草原的生态建设周期长、投资大、见效慢。与此同时，矿产开发、交通建设、农业开垦和造林工程等还将对草原自然生态造成不可轻视的破坏。

草原生产力受气候因素的影响较大，畜牧业生产不稳定，北方广大牧区的年降水量有减少的趋势。人为破坏植被的情况仍难以根本扭转。在许多边远地区，农牧民由于生活燃料的短缺，不得不砍伐和铲挖已经很少的林木和草皮，使本已极为脆弱的生态环境趋于崩溃。受大尺度气候因素的控制，北部草原的沙漠化有加剧趋势。

我国的森林也面临着和草原相似的问题。在短期内森林覆盖率低，森林生态功能弱，森林资源供不应求的局面不会产生根本性的变化。

目前，我国北方和西北地区农村，尚有 5000 多万人口和 3000 多万头牧畜得不到饮水保障。在北方和东部沿海地区农村，由于大量超采地下水，造成地下水位大幅度下降，形成大面积的“漏斗区”，而且也提高了农业生产的成本。与此同时，在平原地区，不合理的灌溉方式正在使盐渍化面积迅速增大。在北方地区，由于缺水，许多农田得不到充足的灌溉。据统计，每年因缺水而不得不缩小灌溉面积和减少有效灌溉次数造成粮食减产约 50 亿公斤。我国的北方地区水资源的开发利用程度已很高，其地表水的利用率已达 43—68%，地下水开发程度已达 40—84%。无论是从资源利用条件，还是从投资能力上看，再增加水资源的供给量是相当困难的。因此，水资源短缺对北方地区发展的限制作用在短期内无法解除或缓解。

据统计，在 1978—1990 年的 12 年里，我国乡镇工业产值以年平均 28% 的速度高速增长。1990 年，全国乡镇工业企业数、职工人数、总产值分别是 1978 年的 9 倍、3 倍和 18 倍。1990 年乡镇工业总产值已占当年全国工业总产值的 29.3%。在二元社会结构长期存在，市场经济改革日渐深化的大背景下，农村工业在今后一段较长的时期内仍将高速发展。而且，全国工业新增

生产能力中的高污染技术和产业将集中于农村地区。因此，农村工业污染状况将进一步加重。

