



您的位置：首页 - 文章选登

中国农村发展与城市化面临的主要问题及对策(谢扬；3月16日)

文章作者：谢扬

中国农村在25年的国民经济增长和城镇化的进程中，稳定地解决了中国农业问题，即13亿人口的吃饭问题；并通过农村非农产业发展，使2.25亿农村绝对贫困人口摆脱贫穷；使2.5亿农村劳动力实现了就地转移或者流动就业；他们在中国GDP长期增长份额中贡献率平均达46.26%，但是人均年收入水平却只是城镇居民的1/3弱；城乡之间教育、医疗和社会保障水平更是差距巨大。中国经济增长的奇迹奥秘也可能恰在其中。

在中国非农就业率已达53%，而城镇化率仅41%的现实条件下，数亿实现劳动力转移和非农就业的农民工，几乎相当于城镇人口的1/3。尽管被承认为工人阶级的重要组成部分，是中国工业化和城镇化发展生力军。但是，他们的合法权益和地位却并没有如城镇户籍居民那样享有公平的福利待遇。这种制度瓶颈对中国经济社会发展的危害已经逐步显现。近年来，农村产值份额、农民收入增长乏力、农村市场份额持续下降、农产品和工业品都先后出现销售持续疲软等问题，证明单纯靠在农村发展非农产业，靠分散化的工业化和城镇化，已经不能从根本上扭转中国经济多年内需不足的问题。在加入WTO之后所持续出现的国际贸易纠纷，中国进出口总额、外汇储备持续超量增加等面临的国际压力看，中国经济增长必须实行转型，中国要实现可持续发展，中国作为负责任的大国，必须要追求经济社会的协调发展。城乡经济社会发展中种种矛盾问题，使原有二元体制架构下建立的城乡关系到了必须调整的阶段。

城市发展的的问题

为解决日益严重的内需发展不足问题，缓解城乡和区域间日益扩大的差距问题，“十五”时期，中国政府实施了加快城镇化发展的战略。5年来城市因行政区划调整，城镇数量减少，城镇规模和质量有所提高。由2000年的663座成2004年的661座，特别是县级市（大多是小城市）减少了26座，基本变成中等城市的市辖区。市辖区数量大幅增加，增加65个，2004年达到852个。表现为中国的大中城市数量虚假上升。小城镇由于乡镇合并，减少521个，2004年总数为19171个，规模和质量均有所提高。

五年来城乡新增就业和转移农业劳动力各达到4000万人的目标基本达到，城镇化水平由2000年的36.2%，提高到2004年的41.76%。城镇地区作为国民经济增长的主导地位和作用更加明显。总体上看，一方面，中国加快城镇化战略取得了很大的成绩，另一方面由于城镇化进程的复杂性、艰巨性和特殊性，中国城镇化在农村土地征用、城镇建设拆迁、流动人口落户等方面出现了一些比较突出的问题。

1. 土地城镇化大大超前于人口城镇化

城镇用地效益高资本投资也大，边际效益变化快，农用土地效益相对较低，资本投入也相对较少，边际效益变化相对平缓，因此，城镇用地远远少于农业用地。而一旦城镇用地过多，则必然会出现土地撂荒，土地产出为零，甚至为负数的情况，造成土地资源的严重浪费和土地配置的不经济。这次宏观调控的起因之一，就是开发区和房地产建设过热，导致大量城镇征用的建设用地闲置。据2003年国土资源部对24个省市区的调查，当时中国各类开发区达5658个，开发区规划面积3.6万平方公里，超过了现有城市建设用地总量，其中开发不足和闲置的土地超过70%以上。这充分说明，中国土地城镇化速度太快，城镇土地边际效益大大下降，而且耕地资源的大量占用，直接威胁着中国粮食安全。

相对而言，中国农村人口的城镇化速度并没有相应地得到较大幅度的提高。理论上讲城乡劳动力边际收入差距越大，农村人口城镇化的速度就应当越快。近年来中国人口城镇化率每年增加1.43-1.44个百分点，速度有了明显的提高。但是，中国城乡居民收入的差距也越来越大，这说明城镇化速度尚没有达到平抑城乡居民收入差距继续扩大的程度。中国城镇人口的统计存在许多人为的水分（主要是设区的市将所有的区人口均视为城镇人口），也就是说，中国实际城镇化速度并没有这样高。

当然，由于中国农村内部的非农产业化进程十分明显（乡镇企业的崛起），而非农产业向城镇集中的程度不够，这在一定的程度上缓解了土地城镇化和人口城镇化之间的矛盾，是中国特色城镇化道路的一大特点。但从长远看，随着乡镇企业规模不断扩大，市场对它们的要求越来越高，这种分散、分离、低分工和低效益的发展模式，越来越难以适应形势发展的要求。

2. 工业化未能有效地带动城镇化的发展

中国第二产业产值比重与其就业比重严重背离，劳动力丰富的比较优势发挥得并不明显。据统计，2003年中国第二产业产值比重已高达52.3%（其中工业增加值比重达45.3%），而第二产业产值就业比重仅为21.6%。西方国家工业化中期第二产业就业比重曾高达48%左右，说明中国制造业还有非常广阔的吸收劳动力的空间。事实上，2003年中国非农产业就业的比重已达50.9%，超过农业就业劳动力的比重，然而我国城镇化率只有40.5%。城镇化滞后的原因是多方面的：一是我国工业化仍处在重工业化的中期阶段，工业资本有机构成仍然较高，对第三产业的服务要求相对较低。二是轻纺工业以及农产品加工等劳动力密集型产业技术进步速度加快，所需劳动力相对下降，再加上这些产业外向度高，在国内无法带动后续第三产业的发展。三是分散布局的乡镇企业，不能有效地集中人口。乡镇企业遍地开花，非农产业的集中发展和产业群难以形成。许多地方工业布局过于分散，与原有城镇脱节，没有带来应有的人口集中的效果。这既造成土地的过多占用，又不利于集聚和规模效益的形成。中国工业化仍处在中期阶段，新型工业化战略要求走出一条科技含量高、经济效益好、资源消耗低、环境污染少、人力资源优势得到充分发挥的新型工业化路子。

城乡二元的制度差异使城镇化与农村发展遗留问题多

近年来在农村税费改革的基础上，国家加快农村社会发展方面公共财政的投入力度，逐步形成了城乡协调经济社会发展的一系列重大指导方针：即统筹城乡发展、工业反哺农业、落实科学发展观、构建和谐社会等。但城乡积累的制度矛盾非常尖锐。

1. 土地及农民工权益等制度环境成为城乡协调的突出矛盾

在经济上，主要是城市向农村扩张征地，使农民成为无地、无业和无保障居民，引发严重社会矛盾和危机。由于中国城市土地属国家所有，土地征收补偿国家规定标准低，农用土地的使用者往往无谈判权和处于谈判的弱势地位，而农村集体土地所有者的代表往往又不能很好地代表农民的利益，从而导致失地农民在土地实际补偿更低，安置问题日益严重。农民上访事件中80%与土地问题有关。

在社会发展方面，流动人口增多，造成城镇住房紧张、交通拥挤、犯罪率上升、社会治安形势严峻，农民工落户问题突出等。据统计，全国流动人口1.6亿人(包括城市间流动人口)，他们在异地打工，一方面给当地经济社会发展做出了贡献，另一方面又由于公共建设和管理方面财政投入不足，使得农民工被排斥在外难以有效地融入当地社会，而带来一系列社会问题。从根本上看，巨大的流动人口不仅与城乡分置的户籍制度（其背后是许多社会保障和福利制度改革）有关，而且还与各类城市，特别是大城市，数量太少以及布局不均有关。

在生态环境上，城乡环境污染问题十分严重，东部、东北、中部和西部都比较突出。以水体污染为例，东部地区几乎所有的大中小城市以及一些小城镇周边的河流与湖泊水体都受到严重的污染，水质恶化到5类水以下，连农业灌溉的用水标准都达不到；中西部水体污染也日趋严重，而且污染程度及范围成加速扩张的态势，全国除了长江沿岸一些城市水质相对较好外，其他中西部城市附近的水体都存在污染问题。农村环境的“脏、乱、差”也到了非治理不可的地步。

2. 城乡基础教育、医疗卫生差距状况

25年的中国经济发展和城乡体制改革，为城乡居民生活福利的改善，固然提供了比较坚实的基础。但是城乡之间经济高速增长与社会发展滞后方面的差距依然明显，有些方面的矛盾开始突出。

城乡社会发展差距悬殊。一是在教育方面。据2000年第五次全国人口普查统计，农村人口中初中及以上文化程度的占39.1%，远低于城市人口占65.4%的水平。农村人口小学文化程度占42.8%，15岁以上文盲率为8.3%，高于城市23.8%和4.0%的水平。农村人口主要由受过初中和小学教育的群体构成，城市人口主要由接受了高中及其以上教育的群体构成，这无疑是中国城乡之间最大不平等。我国财政预算内农村义务教育投入严重不足。1994-2000年，预算内农村义务教育经费占农村义务教育经费总额的比重为57.7%。长期以来，由于义务教育管理层次逐渐下放，基层政府和农民承担了发展农村义务教育的主要责任，这种分级办学体制加重了基层政府和农民负担，迟滞了农村教育的发展，造成了农村与城市之间以及地区之间义务教育机会不平等的延续乃至扩大。

二是在医疗方面。改革以前，有85%的农民参加了合作医疗，但80年代以后，合作医疗大面积滑坡。现在只有10%的村有合作医疗，而且主要集中在发达地区。2000年城市个人支付的医疗费用占总医疗费用的60%，而农民个人支付的医疗费用则达到90%。1990-2000年，占中国总人口60-70%的农村人口，只消耗了32-33%的卫生总费用。2000年，农民人均卫生总费用为188.6元，城市居民人均卫生总费用为710.2元，前者仅为后者的1/4。农村卫生事业费占全国卫生事业费的比重仅为32.72%，农村人均卫生事业费仅为城市人均事业费的27.6%，或者相当于全国平均水平的51.0%。目前，广大农民缺乏基本医疗保障，基本上处于自费医疗的状态。1991-2000年，政府农村卫生预算支出累计只有690亿元，仅占政府卫生总预算支出的15.9%。1991-2000年期间，我国政府卫生预算支出增加了506.71亿元，而用于农村的卫生支出只增加了63.08亿元，仅占12.4%。2000年世界卫生组织在对191个成员国进行的医疗卫生筹资公平性评价中，中国排在倒数第4位。

3. 农村及城市贫困问题

必须清醒地看到，虽然中国贫困发生率降低到了3%以下，但扶贫开发仍面临着解决温饱和巩固温饱的双重压力。一方面目前农村还有2610万人没有解决温饱，人均年收入人民币668元以下，解决这部分人的问题难度很大；另一方面是农村近5000万刚刚脱贫的人口，自我发展的能力弱，巩固温饱的难度很大。

挑战之一：贫困人口绝对数量依然很大。据中国社会科学院农村发展研究所测算，如果按照低收入现行标准，即人均年收入低于882元（仅相当于全国农民平均收入水平的1/3），目前还有8517万人口也属贫困人口。若按联合国每人每天收入或消费不低于1个购买力平价美元（约折合2.5元人民币，即人均年收入约900元）的国际贫困标准测算，中国贫困人口就增加到1亿人，超过农村总人口的10%。当然，由于中国农民拥有个人承包的责任田作社会保障，贫困的概念和内涵与国外有所不同。

挑战之二：随着城镇化进程加速，城市贫困问题日益突出。到2003年底，城镇“低保”项目覆盖了2200万城镇户籍人口。而且农民工流动就业中也有贫困问题，据估计他们的贫困发生率高于城镇居民达到14%，依此算来，1.5亿农村流动人口意味有2000多万贫困人口。在贫困人口相对减少的同时，我们必须正视，目前中国贫困人口与其他人群收入的差距在迅速扩大，贫困群体的相对弱势地位更为突出。1992年贫困农民的收入上限与一般农民之比为1:2.45，2003年为1:4.12，2004年扩大到1:4.29。

国外出现城市贫困，更多体现在发展中国家大城市的贫民区当中。中国目前从防止城市病角度去理解，不允许出现贫民区。但实际上中国不少城市中出现“城中村”已然就是变相的贫民区了。于是也有人主张，为防止发展中国家悲剧在中国重演，与其让农民大量流入城市，不如国家投资建好农村，让农民留在田园风光里，免受贫民区之苦。

长期以来，中国城乡社会保障制度处于分割状态。在城镇，中国已初步建立起了包括企业职工基本养老保险、职工基本医疗保险、最低生活保障等在内的社会保障制度的基本框架。与城镇社会保障制度相比，农村社会保障制度的建设还非常薄弱。农村目前基本上是靠以集体土地承包经营为基础的家庭保障模式，农村社会保障仍然是以国家救济和乡村集体办福利事业为重点，除养老保险和医疗保险在小范围进行改革试点以外，其他社会保障项目基本上没有建立起来。中国推进城镇化，实现真正意义上人口自由迁徙，最大难点在于如何建立城乡一体的社会保障制度体系。

关于推进城镇化与建设新农村的对策

中共十五届五中全会明确提出：要“在着重发展小城镇的同时，积极发展中小城市，完善区域性中心城市功能，发挥大城市的辐射带动作用，提高各类城市的规划、建设和综合管理水平，走一条符合我国国情，大中小城市和小城镇协调发展的城镇化道路。”“十五”时期的实践表明，这条城镇化道路是正确的，是符合我国国情的。

中共十六届五中全会又明确提出：“建设社会主义新农村是我国现代化进程中的重大历史任务。要按照生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主的要求，坚持从各地实际出发，尊重农民意愿，扎实稳步推进新农村建设。坚持‘多予少取放活’，加大各级政府对农业和农村增加投入的力度，扩大公共财政覆盖农村的范围，强化政府对农村的公共服务，建立以工促农、以城带乡的长效机制。”

目前，关于中国城镇化道路仍然存在着许多争论，归纳起来主要有以下四种意见：一是大城市论；二是中等城市论；三是小城市和小城镇论；四是大中城市和小城镇协调发展论。本文坚持主张走大中城市和小城镇协调发展的道路，并着力主张大力发展各类城市的数量，形成完整的城镇群体体系，努力提高城市的人口容量，改善城市的空间布局，严格控制城镇土地的盲目扩张，实现城镇的高度有序的集约化发展。

由于建设新农村作为新时期的一个重要新提法，公开的争论虽然不多。但也有突出生产、生活或者建设与改革不同侧重点的种种考虑。不妨在此提出来以供参考。

现分别叙述如下：

— 关于优先发展大城市的主张。其有利的论点主要有三：一是城镇规模效应。城镇规模越大，经济效益越高，大城市具有较高的经济效益。二是大城市能提供更多的就业机会，容纳更多的人口，孕育更大的市场。三是只有大城市才具有国际影响力，才能有效地参与国际市场竞争。反对的主张也有几条理由：一是大城市带来的城市膨胀病，或称“大城市病”，如住房紧张、交通堵塞、环境污染、犯罪率高等，成为长期困扰大城市可持续发展的巨大难题。二是大城市效益高，但投入也相对较大，只有经济实力发展到一定阶段，才有可能建设更多和更大规模的城市，中国的经济发展阶段还没有到大规模建设大城市的阶段。

— 关于优先发展小城镇的主张。其有利论点：一是城镇化的成本低，投入相对较少。二是城镇化过程平稳，社会转型的震动相对较小。符合大众人口城镇化由农村到小城镇，小城镇到中等城市，中等城市再到大城市的一般规律。三是小城镇是城乡结合部，大力发展小城镇有利于城乡统筹发展。反对的理由主要有：一是小城镇就业机会少，难以解决中国长期存在的就业问题。二是小城镇基础设施较落后，如果提高基础设施建设水平，则投资效益又不高。三是小城镇造成面上的环境污染日益严重。

— 关于优先发展中等规模城市的主张。其有利论点：一是可以避免大城市的膨胀病，又能克服小城镇的规模不经济问题，中等城市已成为世界性城市化发展的潮流之一。二是如果同时考虑城市规模效益和城市建设投资成本，则中等规模的城市具有最高的投资效率。三是中等城市是大城市的郊区化和小城镇成长的主要归属。反对的理由有：一是中等城市的市场竞争能力有限，不能提供高层次的需求，如大型娱乐项目和国际性的活动空间等。二是对上一级层次的大城市和下一级层次的小城镇，都具有一定的依赖性，难以形成自身城市发展的特点。

目前，主流的城镇化道路的思想仍然是大中城市和小城镇协调发展。这既符合城镇按规模大小具有一定的功能分工与合作的关系，共同构成一个结构合理的城镇群体体系的一般城镇理论的原理，又是现阶段我国城镇化发展对各类城镇都有所需求的客观实际的要求。

与发达国家相比，中国城市数目太少（日本10万人以上的城市有221座，美国3万人以上的城市1100座），城镇体系不完善，空间布局也不协调。在坚持大中城市和小城镇协调发展道路的基础上，今后中国城镇化的道路可以这样考虑：着力发展各类城市的数量，形成完整的城镇群体体系；努力提高城市的人口容量，改善城市的空间布局，严格控制城镇土地的盲目扩张，实现城镇健康、有序的集约化发展。具体说来，大中城市的发展主要是注重数量的增加，以不断增强大城市在创造就业机会的能力，特别是中西部地区更需要大城市起到带动区域经济快速发展的增长极的作用。同时必须明确，无论今后城镇化如何发展，中国的国情决定了未来2.5亿农村转移的新增城镇人口中将有1/3要靠小城镇发展来容纳。

目前，中国建制镇密度已达21.1座/万平方公里，平均每个县级行政区7.1个，已与发达国家小城镇的密度相差无几，因此，未来中国小城镇应当主要在提高质量上下功夫，特别是东部地区要率先建立一批实力强大的小城镇，努力探索城乡协调发展的新途径。中小城市要增加数量和城市功能并重，尽快地形成中国制造业主要基地，承担起沟通大小城镇，协调点与面关系的重要功能与作用。与国际经验相比较，中国的大中城市和小城镇协调发展方针，要特别突出强调都市圈、城镇群和城市带的建设作用，这是确保大中城市和小城镇协调发展的基本途径。要积极围绕大中城市，大力发展卫星城镇，鼓励近地城镇形成分工合作有序、经贸关系密切的城镇群，以增加整体区域的经济实力。

建设社会主义新农村，首先是地方政府作为城乡统筹重视“三农”问题的一种倾斜政策比较早就提出了。目前比较普遍的做法，仿照韩国的新村建设：建新村，改造农民的住宅，同时实行“三改”或者“五改”。即改水：建立上下水系统；改厕：建立卫生间；改灶：由烧秸秆柴草为沼气或者是秸秆燃气；改路：村庄里面的道路整修；改电：农用电网改造；也有五改中包括改造住房。还有提“五有”即有篮球场、有垃圾填埋场、有生态小公园、有禽畜饲养栏、有建设规划。当然资金问题，都是各级政府从各个部门支持农村的资金中集中一些，乡村集体也拿出一些，最后农民也要掏出一些。

也有理解建设社会主义新农村就是坚持“多予少取放活”，加大各级政府对农业和农村增加投入的力度，扩大公共财政覆盖农村的范围，强化政府对农村的公共服务，建立以工促农、以城带乡的长效机制。主要是解决农村基础设施建设问题、农村基础教育问题、农村医疗卫生保健问题、农村低保为中心的扶贫救助体系建设问题等。

也有认为建设社会主义新农村包含了未来农村改革和发展全部内容：如国家对农业的支持和保护体系建设；农村税费改革之后综合改革的相关内容：如乡镇机构改革、农村义务教育、县乡财政管理体制改革等；深化农村金融体制改革；征地制度改革；深化农村流通体制改革；依法保障进城务工人员的权益；增强村级集体经济组织的服务功能；鼓励和引导农民发展各类专业合作经济组织；健全村党组织领导的充满活力的村民自治机制等。

必须特别强调：城镇化发展道路和建设社会主义新农村的方式都可以有这样那样的选择，但唯一不能动摇的是推进中国城镇化战略的决心，因为过去对城镇化政策的摇摆已经给我们的发展曾经造成了灾难性的后果。新农村建设历史上也有这样那样的经验教训。应该明确建设社会主义新农村只是国家城镇化战略的一个重要补充。人地关系高度紧张是中国的基本国情，不可能奢望重新将农民留在农村来解决中国的“三农”问题。

新农村建设要解决的是，现在及将来不可能也不愿意在城镇中就业和居住的那部分农民在农村的发展和改革问题。无论中国城镇化程

度达到多高，总有相当部分人口要留在农村。而不可否认这部分农民的发展与城镇化进程依然是息息相关，现代化的进程已经决定中国决不可能还存在有世外桃源般的原始农村了。也就是与城市发展密切相关的产业将是国民经济的主体。这些产业未来选择只能在城市地区集中发展起来才有规模效益。中国的资源禀赋也决定中国大多数人未来也同世界潮流一样，主要生活在城市化地区，可以解决吃饭问题、就业问题、消费问题等等。集中城镇化道路就是必然趋势。由于历史和体制原因，中国走了独特的分散式工业化和城镇化的道路，但也付出了代价。今后就要学会矫正偏差，走集约型的集中城镇化的道路。

中国城市的环境承受力有多大，始终是人们所担心的。一个晚上给所有农民工都解决城镇户籍，让他们都涌到大中城市来，享受目前城镇居民的一切待遇也是不现实的。目前中国的非农产业就业率达到53%，高于城镇化率超过10个百分点；也就是说有1.3亿非农就业在农村实现，他们的产值税收多数却归了城市或者东部发达地区的农村。另外，还有1亿多农民工已经进城，贡献了积累，但却没有享受城市的福利待遇。近几年，各类城市的面貌改善很快，这里面农民工所做出的贡献有目共睹。无形中由于农民工的竞争参与，大幅度降低了城市建设和发展的成本。尽管有一部分通过中央财政的转移支付到了中西部地区（这是城镇化发展作为增长发动机良性互动的必然结果），但是农民工通过非农就业税收、低工资成本、缺乏各种城市的社会保障等福利，加上部分农民被剥夺土地所贡献的土地增值收益等，各类城市政府和开发商、外商等从农民工身上贡献所获得的好处，已然大大高于城镇地区的生态环境和社会发展方面的压力所付的成本。城市发展已经不可能离开这些农民工，城市的可持续发展也依然如此。中国城镇化的高速增长已不可逆转。因此经济发展核心，体制改革的重心应该在这部分人身上，哪里是农民工集中的区域，哪里就是经济增长和可持续发展的重点，也是城乡统筹的关键区域。未来中国城镇化增长的中心，都市圈、城市群或者城市带，就是这样的区域。

中国农村发展依然还要为中国经济增长和城市发展做贡献，通过建设社会主义新农村，中国农业、农村和农民，依靠国家公共财政的支持和自身的努力，可以不断缓解多年付出的各种成本压力，改善生产、生活条件，最终改变农村经济社会的落后面貌。但是，最终“只有减少农民，才能富裕农民”，解决中国“三农”问题的根本出路，依然是继续实施和完善推进城镇化发展的战略，在城镇化的进程中实现城乡统筹，实现人口、劳动力在城乡经济、社会结构的转移和调整。实现城乡二元体制结构的根本改革。唯有如此，建设社会主义新农村才可能积累起发展资金，国家向贫困地区转移支付才有财力支撑，公共财政的阳光才有条件普照广大农村。

文章出处：《中国经济时报》

[\[推荐朋友\]](#) [\[关闭窗口\]](#) [\[回到顶部\]](#)

转载请经授权并请刊出本网站名

中国博士论坛

中国社会科学院
保险与经济研究中心

IFB外商投资中心

IFB基金研究
与评价中心



地址：北京市东城区建国门内大街5号 邮编：100732 电话：010-65136039 传真：010-65138307
版权所有：中国社会科学院金融研究所