

西方不同视角下对计划经济时代城市化的解读

罗翠芳

(江汉大学 城市研究所, 湖北 武汉 430056)

摘要: 对于1949年后到改革开放前的中国城市化进程, 西方学者开展了深入研究, 并取得了一些成果, 但因为研究角度不同所得出的结论相差较大。有一些视角值得关注, 如从中国城市化与工业化关系来研究城市化, 得出那一时期城市化或属于“滞后城市化”, 或是“过度城市化”; 从城乡关系来研究, 则发现其城市化进程或受“农村偏向”政策影响, 或为“城市偏向”政策左右。

关键词: 计划经济时代; 城市化; 中国; 西方

中图分类号: F12

文献标识码: A

文章编号: 1009-2013(2009)05-0079-04

An Analysis of Western Scholars' Different Perspectives on the Urbanization of China during the Planned Economy Era

LUO Cui-fang

(Institute of Urban Studies, Jiangnan University, Wuhan 430056, China)

Abstract: From 1949 to the reform era, China's urbanization process had traversed an extraordinary path. In this regard, Western scholars have been very concerned and put forward some unique insights. From different relationships, such as the industrialization—urbanization relation, the rural—urban relation, Western scholars had studied China's urbanization. The article studies the western scholars' different perspectives on the urbanization of China during the planned economy era. So it will help us to multi-dimensional understanding of China's urbanization.

Key words: China during the planned economy era; urbanization; China; the west

中国计划经济时代是一个特殊时代。在那个时代里, 中央政府采取优先发展重工业的工业化战略, 实行了高度集中的计划经济体制。在这种背景下, 虽然中国工业化取得了很大成就, 然而城市化却一直在低水平上徘徊, 甚或在某一时段内停滞。此种历史进程引起了西方学者极大关注, 并取得了一些重要学术成果。然而, 因研究角度不同, 西方学者所得出的观点大不相同, 有时甚至是截然相反。在他们诸多研究视角中, 有一些视角值得关注, 如从城市化与工业化关系下, 来研究中国计划经济时代的城市化, 或从城乡关系下来研究那一时期的城市化。因此, 笔者拟对这些视角下的城市化及其相应观点进行考察与探讨, 希望此番努力有助于多维度地了解与认识中国那一特殊时期的城市化, 籍此也希望对当下中国城市化的建设有所裨益。

一、城市化与工业化关系维度的城市化

从城市化与工业化关系, 来看中国计划经济时代的城市化, 首先有两个概念需要了解, 一个是“过度城市化”, 另一个是“滞后城市化”。那么, 什么是滞后城市化与过度城市化呢? 城市化理论一般是这样解释的: 如果城市化发展速度远远快于工业化发展速度, 就是“过度城市化”, 大多数第三世界国家的城市化, 就属于此种类型; 反之, 如果城市化发展速度远远落后于工业化发展速度, 就是“滞后城市化”, 中国就属于这一类型。

大多数西方学者认为, 在计划经济时代大部分时间里, 中国城市化是典型的“滞后城市化”, 因为在那一时代, 在优先发展重工业的战略下, 政府通过户籍、分配等一系列措施, 有意限制农民向城市移民, 同时还不断地把大量城市居民迁向农村, 使得城市人口增长速度远远落后于工业增长速度。然而与此同时, 越来越多的西方学者认为, 即使在这一时期, 中国也曾

收稿日期: 2009-09-08

基金项目: 湖北省教育厅资助项目(2008 y159)

作者简介: 罗翠芳(1973-), 女, 助理研究员, 历史学博士。

有过短暂偏离的“过度型城市化”。那么,这种说法从何说起?

在三年自然灾害之前,中国对乡村向城市移民限制是比较宽松的,因此,农民大量得以涌入城市,从而使得城市人口的增长非常快,例如1949—1960年间,中国城市人口年均增长率是7.6%。如果单独计算1957—1960年间的城市人口,其年均增长率则高达12.2%。1958年“大跃进”是农民向城市移民最多的一年。1957—1960年间,中国城市人口总数从9200万上升到13000万,城市人口增加了3800万,其中至少有一半的人口是1958年增加的^{[1]383-385}。一方面,农村人口大量涌入城市,另一方面,城市实际生产性人数所占的比例却越来越小,而逐渐出现了粮食、住房等供应紧张的局面,因此,有些学者认为1958年后,中国出现了“过度城市化”现象。随后,中国遭遇了三年自然灾害,城市粮食供应更是成为突出问题,对此,政府的重要举措就是大规模精简城市人口。因此,部分西方学者认为,那一时期国家一方面严格户籍制度,实行食品供给制,阻止农民移民城市;另一方面鼓励干部下放,知识青年下乡,把城市富裕人口大批迁向农村,其实质就是国家应对“过度城市化”的一种政策体现^{[2]24-25}。陈必照更是明确提出就是因为中国出现了“过度城市化”问题,才有大规模的知识青年“上山下乡”运动的^{[3]361-386}。

二、城乡关系维度的城市化

部分学者认为,计划经济时代的中国国家发展战略与政策,在城市与农村发展上,具有强烈的“反城市,亲农村”的意识,即有“农村偏向”^①,例如“上山下乡”运动。此种看法曾在20世纪60、70年代占主导地位。然20世纪80年代以来,西方学者逐渐抛弃了这种分析方法,从经济学角度来分析那一时期城市化,认为同时期的国家政策不仅不是反城市的,而是具有城市偏向的。下面拟对这两种观点进行探究。

1. 农村偏向

20世纪60、70年代,也许是因受冷战时期国际社会强化意识形态大气候的影响,西方学者大致偏好从执政党思想意识形态,从决策者个人心理喜好出发,来分析那一时期的中国城市化。马润潮《中国反城市情结》,墨菲《毛泽东领导之下的中国城市化》,赛尔《中国削弱城市化:城乡之间冲突》^②等论著,都是不约而同地从这一视角出发,来分析中国那一时期城

市建设与城市化,得出中国国家发展政策具有“反城市,亲农村”的结论。

马润潮认为,阻止城市过度增长是中国反城市偏见的一个显著特点^{[4]115}。墨菲说,中国计划经济时代城市方面最显著的特点,就是安排城市居民到农村工作,中国采用“下放”政策,说明这个国家基本上还是一个“反城市偏向”的国家。大庆既是“乡村中的城市”,又是“城市中的乡村”,^{[5]93-100}其实质就是中国那一时期“反城市偏向”的时代精神的一种体现。总之,这些学者认为中国毛泽东时代是反城市的,尤其是厌恶大城市,其政策具有浓厚的农村情结。

之所以如此,他们认为:中共继承了前现代社会中国几千年来城乡和谐“共生”的历史传统;秉承了马克思与恩格斯对城市的看法,把城市看成邪恶的个体,谴责城市里现代工业集中,认为那是造成城乡分裂的主要原因。认为全国工业合理地布局,或者是把工业从大城市中分散出来,这是城乡融合的有效方式。对中国半殖民地时代沿海通商口岸城市所表现出来的消费性与寄生性心生厌恶。中国共产党是以农村为阵地,依靠农民运动获得政权的,而且解放后,中共高层大部分出身于农民家庭,尤其是毛泽东本人就是出身于农民家庭,他们与农村有着密不可分的联系。

于是,1949年后中共反对大城市工业集中,发展农村工业,反对城市精英,采取了把干部与知识青年下放到农村、消除三大差别等一系列具有“反城市”性质的政策,造成了中国当时城市化滞后的现象^③。

2. 城市偏向

城市偏向理论,通俗说法就是“重城轻乡”,它原本指一种国家发展战略,是以农村、农业为代价的,有利于城市、工业发展的偏向政策。“城市偏向”一词,起初源自20世纪20年代,前苏联政策制定者在社会主义工业化背景下考虑工农关系,城乡关系,即涉及部门、区域之间的资金投向时所涉及到的问题^{[6]14}。不过,在现当代学术中,“城市偏向”一词的流行,主要是受利普顿理论的影响。利普顿在20世纪60、70年代分析了非社会主义背景下的“城市偏向”表现^④,其主要观点有:发展中国家运用投资,税收,价格,以及其他政策有利于城市地区,或者在公共投资政策上,国家把农业部门的税收集中投资在城市工业部门。城市偏向政策使得城乡之间差距扩大,城市生活水平很高,而乡村却逐渐贫穷,于是,带着对城市高收入的预期,大批农民涌进城市谋生。

20世纪80年代中期以后,也许是因国际上意识形态的影响逐渐淡化,也许是因发展经济学的势头正盛,不少西方学者把“城市偏向”理论运用到改革前中国城市化研究分析之中。他们认为,在计划经济时代里,中国与同时期其他第三世界国家一样,其国家重大经济政策也具有明显的城市偏向,例如,工农业产品的“剪刀差”价格体系,政府有意压低农产品价格,抬高工业品价格,从而把农村资本转移为城市工业发展资本,让农民保持低水平的生活;与此同时,政府却又给城市居民诸多特权,例如全面就业与全面福利待遇^{[7]123}。不过,在其他第三世界国家城市化研究中,“城市偏向”理论主要是用来分析过度城市化问题,而在中国研究上,“城市偏向”理论主要是用来解释滞后城市化问题。

陈金永是“城市偏向”派的代表人物。他认为中国在计划经济时代实施的一系列具体政策,如限制城市人口、实行粮油供给制等,来保证以城市为基地的工业化顺利进行,并非是“反城市情结”的,而是更具有城市偏向的,而那些被认定为“反城市化”措施,尤其是限制农村移民城市措施,不一定就是“反城市”的,相反,那些措施是为了强化城乡之间的差距,保护城市居民现有的特权^{[8]275-276}。对此,拉迪(Nicholas Lardy)进一步说明,20世纪50年代以来中国城市政策是以农民、农村为代价,一直厚待那些国家支持的经济部门的城市居民^⑤。如果说,在具有“城市偏向”的经济政策实施中,农村,农民是最大的利益牺牲者,那么,在国家工业化发展战略实施中,重大牺牲者就是同一时期的城市化了。

陈金永借用奥佛尔(Gur Ofer)的“城市化成本”理论,来解释中国计划经济时代为什么要控制城市化,从而导致那一时期城市化滞后的经济原因。因为,城市化发展就意味着国家要对城市基本需求,如住房、交通、教育、卫生以及商品粮供应等投入大量资金,来满足需要,而这些投入都需要动用国家有限的积累资金。然而,那一时期中国要大力发展“赶超型工业化”,是需要大量资金的,那么,只有抑制城市化发展,压缩城市化建设以节约成本,将省下来的资金用来发展工业化,因为此举乃为国家发展的重中之重。换句话说,那一时期,因社会主义工业化的首要性,政府尽量使工业产量最大化,维持城市现状节约成本,使得城市化成本最小化。为此,政府采取了“城市关闭”与“城市限制”政策,对农业与农村人口实行歧视性

政策,严格控制移民的户籍制度,造成城乡之间极大的不平等^{[8]280-288}。如此等等措施,成为“城市偏向”派解释中国滞后城市化的重要原因。

一般说来,“滞后城市化”与“过度城市化”,“农村偏向”与“城市偏向”,这两组概念总体看来是相通的。“反城市,亲农村”政策实施,常常会带来滞后城市化现象;而城市偏向政策使得城市优越于乡村,往往会使得农村人口涌向城市,超过城市与工业实际承载能力,从而出现过度城市化现象。不过,中国在这点上与其他发展中国家不同,确实有其独特一面:中国发展政策虽客观上或多或少地带有城市偏向色彩,但是由于新中国政府在1949年后,一直对农民移民城市很关注,尤其是在1958年后实行了限制性的户籍政策,严格控制农民向城市移民,甚至在把大量城市居民安置到农村,从而使得城市人口增长速度大大减缓甚或出现负增长,因而“过度城市化”现象在中国表现得并不明显,如果有,时间也非常短暂,因为要保证工业化顺利进行,中国政府历来对城市人口控制很严。可见,中国计划经济时代城市化进程,是一个偏离一般城市化理论的,其间充满悖论的“另类”。

三、其他维度下的城市化

有一些西方学者难能可贵地从其他角度来研究中国城市化,其研究方法与观点也值得注意,这些学者主要有柯克比、诺兰与怀特、张力。

柯克比在其著作《中国城市化:1949—2000 经济发展中的城镇与乡村》第一章中,对有关中国“反城市情结”诸多说法进行了辨析。他认为,是强制性的工业而不是抽象的反城市理论,塑造了中国城市化。中国共产党并不是因城市而反城市,他们所反对的是随着工业扩张而带来的日益高涨的非生产性需求(例如住房,水电,交通设施等),而那些对城市生产贡献不大的人,就被送到农村。中国限制城市增长就是限制城市人口过度增长。人口过多而没有相应的食品供应或其他基础设施与之相配套,就会威胁到工业增长这一主要目的。中国限制城市增长的目的是为了加强城市的生产功能^{[2]14-18}。由是观之,柯克比以上研究视角与观点,好像可以看成是前面陈金永“城市化成本”的注脚,但因此就把他归为“城市偏向”派,有点勉为其难。因为,纵观柯克比思想,他始终强调一个观点:中国城市化是工业化主导的城市化,并没有进一步明确地提出“城市偏向”一词。不过,是否可以推

论,柯克比这种研究视角与观点,可以看成是“农村偏向”派与“城市偏向”派之间的一种过渡?正确与否,还有待于进一步论证。

诺兰与怀特认为,应该从国家整体利益与战略出发来研究中国城市化。中国计划经济时代的发展战略既不是“城市偏向”,也不是“农村偏向”,中国情况比较复杂,远不是这两种理论所能概括得了的,应该说是一种“国家偏向”。中国国家有着自己的利益,因此,“国家偏向”在理解中国城市化中是非常重要的,也是未来研究的中心点^{[9]66-77}。

张力在前者基础上进一步推进,从经济体制角度来解释中国城市化。他认为,如果不对所有制所决定的经济体制进行分析,就不能很好地解读中国城市化进程。所有制的作用是基础性的,因为它限制了发展偏向,为发展选择提供了制度基础。这并不意味着其他因素对城市化就没有影响,但只能退居其次。如果说,国家作用可看成是社会主义所有制关系的自动生成的结果,那么“国家偏向”发展,这个决定中国政治经济基本形态的,就是国家所有制占主导的合理产物。在此基础上,就容易理解国家利益在发展政策中居于首要地位,是超越所有其他利益。“国家偏向”发展不是官僚野心的副产品,而是中国社会主义所有权关系的结果。“国家偏向”发展使得军事工业超越民用工业,量性工业化超过质性的经济进步,生产超越消费,政治优先超越经济理性。因此,解释中国滞后城市化,应“更多地考察国家—社会关系对城市化的影响,而不是过去的那种用部门—地区关系来研究城市化的方法”^{[9]20}。

相较而言,以上研究视角更切合中国历史实际,都抓住了影响中国城市化的关键点。因而,他们对那一时期中国城市化的看法更具说服力。

四、余论

中国计划经济时代的城市化,在优先发展重工业战略下,的确受到了政府人为的极大限制,因而造成城市化的发展长期落后于工业化的发展。但是,就城乡关系下的城市化来说,事实上,中央政府无论实施哪一种政策,从表层上看,要么是有利于农村的,要么是有利于城市的,其“工作重点”在不同时间内不断地变动;从深层上看,无论其政策偏向哪一边,且无论它们怎样变动,都是从国家整体与长远利益出发的,以国家利益为重的,因此,不论是“城市偏向”,

还是“农村偏向”,从时间上看都没有多少连续性,最终都是以“国家利益”为核心的。

然而,不论是从哪一方面来考量中国计划经济时代发展战略,都会发现其政策在客观上或多或少地带有城市偏向的色彩。这是因为,中国在计划经济时代采取了优先发展重工业的工业化战略,而大多数工业化发展项目都是以城市为基地的,尤其是在第一个“五年计划”里表现得最为突出。在那一时期,中国工业化项目最突出的特点就是:新建工厂和其他建设都高度集中于少数几个城市。确切地说,第一个“五年计划”中,所有工业建设项目集中在120个城市里,而大部分大型项目又只集中在18个城市里^{[1]383}。为了保证大型工业项目的顺利进行,国家在财力、人力、物力等方面给予城市这个载体诸多优惠政策或保证措施,为了积累资本,政府通过价格“剪刀差”积累工业发展所需的资金,并确保城市工人的粮食供应,从而实行了一些城市居民才享有的福利。在这种情况下,国家战略与政策自然而然就带有城市偏向了。

一般说来,城市尤其是大城市,是现代化经济的载体与发动机,尽管它有诸多不尽人意的地方,然因其聚集效应与规模效应,在国家发展战略中倍受政府的青睐。这是不以人的意志为转移的。墨菲认为,新中国建国后在这一方面是走过弯路的。“中国革命规划者曾试图尽量减少城市在经济发展中的重要作用,他们想为农民国家勾勒出一条新的发展道路,避免以城市为工业基地的发展模式,这种想法看来是不可能的。”^{[5]52}因为“‘大跃进’运动表明,中国政府想把现代工业推向农村是错误的,中国那些以传统手工业为基础的农村工业是不可能实现中国工业化的,是不能打破贫穷障碍的。”^{[5]68}在中国这样一个落后的国家,“经济要快速发展,一切都要依赖于工业化,而只有以城市集中工业化才能更快发展,成本才能降到最低。”^{[5]52}因此,城市在实现工业化与现代化过程中具有不可替代性。

注释:

- ① 参见 Peter Nolan and Gordon White. Urban Bias, Rural Bias or State Bias? Urban-Rural Relations in Post-Revolutionary China[J]. Journal of Development Studies, 1984, 20(3): 52. Li Zhang, China's Limited Urbanization: Under socialism and beyond, Nova Science Publishers, Inc, 2004, p3.

(下转第90页)