

一样的土地 不一样的生活

叶剑平 张有会 著

本书回顾了中国城镇化发展历程的得与失，从价值角度提出新形势下城镇化发展应当走的路，并将天津市东丽区以“宅基地换房”实施土地综合整治作为典型案例进行深入分析。

一样的土地 不一样的生活

——从天津市东丽区土地综合整治的
实践看中国城镇化

叶剑平 张有会 著

中国人民大学出版社

· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

一样的土地 不一样的生活——从天津市东丽区土地综合整治的
实践看中国城镇化/叶剑平, 张有会著.

北京: 中国人民大学出版社, 2010

ISBN 978-7-300-11724-9

- I. ①—…
- II. ①叶…②张…
- III. ①城镇化-研究-东丽区
- IV. ①F299.221.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 030180 号

一样的土地 不一样的生活

——从天津市东丽区土地综合整治的实践看中国城镇化

叶剑平 张有会 著

Yiyang de Tudi Buyiyang de Shenghuo: Cong Tianjinshi Dongliqu Tudi Zonghe
Zhengzhi de Shijian Kan Zhongguo Chengzhenhua

出版发行	中国人民大学出版社	
社 址	北京中关村大街 31 号	邮政编码 100080
电 话	010-62511242 (总编室)	010-62511398 (质管部)
	010-82501766 (邮购部)	010-62514148 (门市部)
	010-62515195 (发行公司)	010-62515275 (盗版举报)
网 址	http://www.crup.com.cn	
	http://www.ttrnet.com (人大教研网)	
经 销	新华书店	
印 刷	北京市易丰印刷有限责任公司	
规 格	160mm×235mm 16开本	版 次 2010年3月第1版
印 张	16.5 插页 5	印 次 2010年3月第1次印刷
字 数	177 000	定 价 36.00元



中共中央政治局常委李长春（前排左二）视察天津市东丽区华明示范镇



中共中央政治局常委、国务院副总理李克强（前排左二）视察华明示范镇



国务委员兼国务院秘书长马凯（前排左三）视察华明示范镇



国土资源部部长徐绍史（前排左二）视察华明示范镇



中央财经领导小组办公室副主任、中央农村工作领导小组办公室主任陈锡文（前排右一）视察华明示范镇



全国政协常委兼经济委员会副主任、北京大学光华管理学院名誉院长厉以宁教授（前排右二）在华明示范镇调研



太阳能屋面——低碳节能



春到华明



泽园景色



优美小区



天津市东丽区华明示范镇成功入选2010年上海世博会城市最佳实践区



序言

厉以宁

中国正在进行城乡二元体制的改革。在这场深刻而又影响深远的改革中，目标是明确的，这就是^{协调}统筹^{协调}，实现城乡经济和社会的一体化，并加速城镇化，使广大农民能够同城市居民一样享受到改革和发展的成果，使农民的收入迅速上升，^使历史上形成的城乡收入差距逐步缩小，最终在全国范围内建成富裕、民主、文明、和谐的小康社会。

在城乡二元体制改革过程中，一是不能损害农民的^权益，二是要统筹考虑^{和安排}农民在迁入城镇后的就业和生活问题。这两个问题是至新能以农民满意的方式^{得到}解决^{得到}，是衡量一个地区城乡二元体制改革的效果的尺度。那种表面上靠

第 1 页

厉以宁
手序序

轰轰烈烈，^{城镇中新盖成的}农民们纷纷搬进公寓或住宅，
实际上农民的^权益反而受到了损害的情形，并
不是不曾发生过。在有的地方，当我们到农民
家中调查时，^{一些}农民想不通，只是连声说：“地
没了，宅基地没了，祖屋也没了，^而工作^还没
有着落，光住楼房有什么好处？”即使这是什
么现象，也是以引起我们深思：这里是不是损
害了农民的权益？是不是忽略了进城以后的
农民就^{和生活}问题？

“农民工”的存在是城乡二元体制下的事实。
如果只允许农民外出打工，而长期在城镇工作
的农民依然是“农民工”而不能成为城镇居民
，享受不了同城镇居民一样的待遇，这最多只
能说是原来的城乡二元体制的略有松动，还不
能认为这是城乡二元体制的改革。如果只允许
进入城镇的“农民工”可以把配偶和子女一并带

到城镇，^而配偶和子女的身份仍旧是农民，是“农民工家属”，在^{社会}保障、子女就学等方面不能^和城镇居民享受同等的待遇，那也是不符合城乡一体化的要求的。

就业始终是一个影响农民进入城镇和在城镇化过程中使社会保持稳定的大事。进城的农民有没有工作可做，以及有了工作的农民是以“农民工”身份就业还是以城镇居民身份就业，是两个不同的问题，同时又是相互联系的问题。这两个问题如早能一步到位，全都得到解决，那当然是最好不过的事。但并不是所有的地区都能这么做。可能更多的地方会根据当地的实际情况，采取“两步走”的做法，即首先让进入城镇的农民有比较稳定的工作和比较稳定的收入，让他们的配偶也能找到合适的工作（除非配偶的不愿工作），让他们的全家能安居下来，

让他们的子女能和城市中的孩子一样地进入公立学校接受义务教育等，然后再解决他们的户籍问题和社会保障问题。“两步走”的做法当然可以使农民转为城市居民的措施分别落实，准备工作可以做得更充分些，使条件更成熟些，但从第一步到第二步之间的时间间隔不宜太长，否则同样会引起农民的不满。

问题在于：准备实行城乡一体化的大批中小城市和镇能有这么多工作岗位接受农民就业吗？为吸收农民在城镇就业，需要多少投资？为了让有了工作的农民在城镇安居乐业，~~需要生活~~如城镇的公共设施，包括住房、道路、交通、水电暖供应、学校、医院、文化设施^{等，也}又需要多少投资？这些资金来自何处？政府能承担全部任务吗？~~政府资金~~^{也是有限的}，那么又该怎样吸引民间资金参与建设呢？这一系列问题的稳妥解决

，的确是来之不易的。政府必须事先有充分的规划，^要统筹城乡发展，采取适当的、有效的对策。

经验来自实践。重庆和成都是两个国家级的城乡统筹综合配套改革试验区。除重庆和成都以外，从沿海到内陆，全国还有若干个地市和县也把城乡一体化作为本地区的改革重点，^{各地}各地都在实践，都在提供经验；各地都有自己的特色，所以各地提供的经验^总有^{一定}参考价值。但无论是哪一个正在进行城乡一体化改革的地区，都^{不会}忽略如何在城乡一体化改革过程中保障农民合法权益的问题，也^{不会}忽略如何在这一过程中安排进城农民的就业和生活问题，因为只要忽略了这两个问题中的任何一个^{进程}，城乡一体化改革^总就会受阻，^{而且}不仅不能实现建设小康社会的目标，^{而且}还会让农民

的不安、不满和对~~城市~~一体化的消极抵制，
甚至~~会~~引起~~农民和政府工作人员之间的~~冲突。

在这里，我想对天津市东丽区华明镇的城
乡一体化改革试验表述一下自己的看法。我是
2009年初到华明镇进行调研的，当时华明镇的
土地整理工作已进展到一定程度，农民^{正在}~~搬~~
迁~~新的~~住宅区，并且就业问题也基本^已得到
解决。在我国的农民访谈时，他们对华明镇的
城乡一体化进展状况是相当满意的。^{我在考察后说过}华明镇提
供的经~~验~~主要有以下四点：

第一，宅基地~~换~~房

天津市东丽区华明镇的建设，地厚^高才分^居
住的12个行政村~~的~~大约50,000名农民集中居住
在华明镇，农民交出了宅基地和宅基地上的
房屋[，]换取一套~~镇内~~^{新建}住宅。宅基地换房的
原则是：保证农民的合法权益不受损害，作为

农村基本制度的家庭承包责任制不变；同时，尊重农民意愿，广泛征求群众意见，把迁居换房的事情办好。政府在这一过程中，发挥了主导作用，有序地开展宅基地换房和建设小城镇的工作。

第二，节约土地和提高土地利用效率

宅基地换房只是土地整治的前期工作。当农民搬进华明镇内的新建住宅后，由区县级政府编制的土地整理复耕规划在报请上级政府批准后便开始实施。复耕工作由村民委员会负责组织村民进行，最后由市土地行政管理部门验收。这样，既能保证耕地面积不减，还能节约一些土地并提高了土地利用效率。

第三，吸引企业参与城乡一体化改革

除政府为一方、农民为另一方以外，华明