

· 高校思想政治理论教育研究丛书 ·

中国城市化 制度障碍与创新

ZHONGGUO CHENGSHIHUA ZHIDU ZHANG'AI YU CHUANGXIN

——基于城市化制度支持系统的一个分析框架

吴靖 / 著



人民教育出版社

· 高校思想政治理论教育研究丛书 ·

中国城市化 制度障碍与创新

ZHONGGUO CHENGSHIHUA ZHIDU ZHANG'AI YU CHUANGXIN

——基于城市化制度支持系统的一个分析框架

吴靖 / 著

人 民 大 学 出 版 社

责任编辑:吴继平

封面设计:徐 晖

版式设计:陈 岩

图书在版编目(CIP)数据

中国城市化制度障碍与创新——基于城市化制度支持系统的一个
分析框架/吴靖 著. —北京:人民出版社,2010.8

ISBN 978-7-01-009068-9

I. ①中… II. ①吴… III. ①城市化-研究-中国
IV. ①F299.21

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 121996 号

中国城市化制度障碍与创新

ZHONGGUO CHENGSHI HUA ZHIDU ZHANGAI YU CHUANGXIN

——基于城市化制度支持系统的一个分析框架

吴靖 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京瑞古冠中印刷厂印刷 新华书店经销

2010 年 8 月第 1 版 2010 年 8 月北京第 1 次印刷

开本:880 毫米×1230 毫米 1/32 印张:9.625

字数:224 千字 印数:0,001-3,000 册

ISBN 978-7-01-009068-9 定价:22.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

前 言

目前,我国正经历经济转轨和社会转型这场深刻的社会革命,即由传统的计划经济向市场经济过渡,传统农业社会向现代工业社会转型,目标是建立社会主义市场经济体制和实现现代化。这场深刻的社会变革决定了我们与西方国家在市场经济推进过程中工业化、城市化自然演进的过程具有完全不同的制度背景,制度转型时期发展中国家的城市化发展必然会呈现出错综复杂的局面。本书正是基于此制度背景来研究中国城市化问题。而且城市化本身是一个社会系统工程,诸多制度之间交互作用,构成了一个复杂的制度系统,影响着城市化进程的顺利推进。因此,从制度系统的角度出发,梳理出这些制度之间内在的逻辑关系及其存在的问题,以便消除城市化推进过程中的制度障碍,构筑起符合现代化建设要求的、有利于城市化推进的制度系统框架便构成本书研究的切入点。

本书在提出研究城市化制度支持系统理论框架的基础上,运用发展经济学、制度经济学、城市经济学等相关理论,以系统思想

2 中国城市化制度障碍与创新

为指导,首先,对构成城市化制度支持系统框架中诸要素进行分析,时间跨度为新中国成立后的改革开放前和改革开放后两个历史时期。在传统的计划经济时期,由于我国实施的重工业优先发展战略的、实行高度集中的计划经济体制不可能依靠市场来引导资源的配置,只能通过计划机制。城市化具有明显的政府主导型特征,相关的制度安排也是围绕这一战略确定下来的,土地制度、户籍制度、社会保障制度、就业制度、教育制度和产业政策的制度变迁过程也就具有明显的计划经济时期的特征,这些制度彼此相互关联,共同为“重工业”、“城市倾向”的战略提供了制度环境。

其次,在对各项制度变迁历史过程剖析的基础上,对各项具体制度在经济转轨和社会转型时期所存在的问题进行深入阐释。改革开放后,我国在经济转轨和社会转型过程中,传统体制下维护重工业优先发展、重城市轻农村的各项制度安排对城市化的制约作用日益明显,严重影响了现阶段我国城市化的顺利推进,必须进行制度创新为城市化的推进、为农村剩余劳动力的顺利转移创造条件。

再次,指出中国城市化滞后的主要原因在于构成城市化的各个具体制度创新滞后,顺利推进城市化必须注重具体制度的创新。

最后,着重探讨了各项制度对推进城市化的影响以及制度之间的相互关系,构建了城市化制度支持系统的理论框架。

本书重点分析了中国的城市化是以土地制度为核心、由户籍制度、社会保障制度、就业制度、教育制度及产业政策交互作用构成的制度体系。不同的制度安排在城市化制度支持体系中发挥的作用各不相同。而且我国的城乡制度是以土地制度为基础的,当前,我国各种影响城市化的制度都是建立在农村居民直接依附于土地这一前提条件下的,因此,从逻辑的起点上看,土地制度在城

市化制度支持系统中处于核心地位。当前,我国城市化制度创新滞后存在的主要原因在于:由于我国的城市化一直是在体制和政策存在重大缺陷的情况下推进的,加上对城市化制度支持系统所特有的系统性与复杂性、对城市化制度的路径依赖以及系统创新供给不力等认识不足,导致在进行制度创新时各项制度相互孤立,缺乏共同的目的性和统一的制度变革方向,没有构成一个相互协调的有机整体,而且各项制度在推进城市化的进程中呈现出无序性,这些都使得制度变革的绩效大打折扣。

据此笔者提出构建与整合城市化制度支持系统的基本思路 and 目标是:构建以农村土地制度为核心,以社会保障制度改革和户籍制度改革为重点,以就业制度、教育制度的改革和产业政策创新为配套,形成运转流畅、互为补充、互为促进,共同推动城市化进程的制度体系。

目 录

导论	(1)
第一节 选题的背景和意义	(1)
第二节 相关概念的界定	(8)
第三节 研究视角的选择与研究方法	(19)
第四节 研究思路、基本框架与创新之处	(22)
第一章 国内外相关研究文献述评	(29)
第一节 国外学者相关研究的回顾与简评	(29)
一、城市化基础性理论研究	(30)
二、国外学者对发展中国家城市偏向制度形成的理论 研究	(32)
三、关于产业结构与城市化关系的研究	(36)
四、关于城市化进程中人口迁移的理论	(40)
第二节 国内城市化文献述评	(46)
一、城乡二元隔离制度	(47)
二、土地制度	(50)
三、户籍制度	(54)
四、社会保障制度	(59)

2 中国城市化制度障碍与创新

五、产业政策与城市化研究	(64)
六、其他相关制度研究	(71)
第二章 土地制度的障碍及创新	(75)
第一节 新中国成立后农村土地制度的变迁	(76)
一、第一阶段(1949—1952年):农户土地私有,自主分散 经营	(76)
二、第二阶段(1953—1957年):农民土地私有制向土地 集体所有制过渡,土地集体所有,集中统一经营	(77)
三、第三阶段(1958—1978年):土地所有权和使用权 高度“合一”	(78)
四、第四阶段(1979年至今):土地集体所有前提下的 “两权”适度分离	(80)
第二节 我国农村土地制度对城市化的障碍及其 分析	(81)
一、制度供给滞后对农村土地市场形成的制约	(83)
二、现行农村土地制度对中国城市化的影响	(84)
三、中国农村土地制度改革的现实障碍	(91)
第三节 我国土地制度的创新	(94)
一、我国土地制度改革的目标和思路	(94)
二、我国土地产权制度改革的具体途径	(95)
第三章 户籍制度的障碍及创新	(104)
第一节 户籍制度的制度功能与我国户籍制度的 变迁	(105)
一、户籍制度的产生和功能	(105)

二、新中国成立后我国户籍制度的历史变迁	(107)
第二节 中国户籍制度的局限性与深层次约束	
条件	(117)
一、中国户籍制度的局限性	(117)
二、影响户籍制度改革的深层次约束条件	(120)
三、户籍制度创新是社会经济发展的必然要求	(123)
第三节 中国户籍制度创新的方向与思路	(127)
一、户籍制度创新的基本原则	(128)
二、户籍制度创新的路径选择与基本思路	(130)
第四章 产业政策的障碍及创新	(139)
第一节 产业政策的界定及相关基本理论	(139)
一、产业政策的含义	(139)
二、产业结构转换的基本理论	(140)
第二节 推进城市化的产业基础	(141)
一、农业发展给城市化提供基础动力	(142)
二、工业化是城市化的根本动力	(144)
三、第三产业给城市化以后续动力	(149)
第三节 新中国成立以来产业政策与城市化道路	
思考	(152)
一、传统体制下产业政策形成及其工业化与城市化的	
分离	(153)
二、改革开放以来产业政策的演变	(158)
第四节 当前产业政策存在的问题与创新	(162)
一、当前城市化进程中产业结构面临的挑战	(162)
二、产业结构的缺陷分析	(163)

4 中国城市化制度障碍与创新

三、适应城市化进程,进行产业政策创新	(167)
--------------------------	-------

第五章 社会保障制度的障碍及创新

(176)

第一节 我国社会保障制度的形成及其特点

(176)

一、我国社会保障制度的形成与现状	(176)
------------------------	-------

二、城乡二元分割的社会保障制度特点分析	(179)
---------------------------	-------

第二节 农村社会保障制度的演变及对城市化的

障碍分析	(184)
------------	-------

一、农村社会保障制度的演变及其简要评述	(184)
---------------------------	-------

二、社会保障制度与城市化的相互关系	(191)
-------------------------	-------

三、农村社会保障对推进城市化的主要障碍	(194)
---------------------------	-------

第三节 适应城市化进程的社会保障制度创新

(196)

一、农村社会保障制度创新的思路	(196)
-----------------------	-------

二、农村社会保障体系的创新	(199)
---------------------	-------

三、当务之急是建立农民工社会保障	(203)
------------------------	-------

第六章 就业制度与教育制度的障碍及创新

(208)

第一节 就业制度的障碍及创新

(208)

一、中国计划经济时期形成的就业制度	(209)
-------------------------	-------

二、转轨时期农村劳动力向城市流动的障碍及 分析	(211)
----------------------------------	-------

三、当前我国就业形势与就业制度创新的基本取向	(216)
------------------------------	-------

四、就业制度的改革与创新	(220)
--------------------	-------

五、在就业制度创新中重视农民工新市民化的意义	(224)
------------------------------	-------

第二节 城市化进程中的教育制度障碍与创新

(225)

一、城市化与教育相关性分析	(226)
---------------------	-------

二、中国城市化对教育的需求	(228)
三、城市化进程中教育制度存在问题及原因分析	(231)
四、城市化进程中教育制度的创新	(237)
 第七章 城市化的制度支持系统的构建与整合	(245)
第一节 城市化制度支持体系是制度系统	(245)
一、城市化制度支持体系中的核心制度——土地 制度	(246)
二、土地制度与社会保障制度	(248)
三、土地制度与户籍制度	(250)
四、土地制度与就业制度	(252)
五、土地制度与产业政策	(254)
第二节 城市化制度支持系统的创新与整合	(255)
一、城市化制度支持系统不配套及原因分析	(255)
二、城市化制度支持系统创新与整合的基本思路	(264)
三、城市化制度支持系统创新与整合的目标、体系 框架	(270)
 结束语	(272)
 参考文献	(275)
后 记	(293)

导 论

第一节 选题的背景和意义

一、选题背景

城市化是人类文明发展的重要标志,也是社会生产力发展的重要阶段。改革开放以来,我国城市化率已大大提高,现在正处在城市化的加速发展阶段。逐步提高城市化率,是全面建设小康社会的需要,是根本改善“三农”状况的需要,是保持宏观经济快速发展的需要,也是我国积极参与经济全球化进程的需要。

城市化本身是一个人类社会的经济转型、社会变迁和文化重构过程,主要反映在:经济结构由以农业为主转变为以非农业为主的过程;城乡社会结构出现乡村人口比重逐渐降低,城镇人口比重逐步上升的过程;文化景观表现居民点的物质面貌和人们的生活方式逐渐向城镇性质转化的过程。

但现阶段,中国城市化还处在一个比较低的水平,与世界发展水平相当的国家相比,中国的城市化水平滞后于经济发展。也就

2 中国城市化制度障碍与创新

是说,中国当前的经济发展水平应该能够孕育出更高的城市化水平。这种滞后的状况是新中国成立以来城市化发展的制度演进的结果,与城市化发展的制度变迁过程密切相关。

首先是新中国成立后我国所走的计划经济道路以及与重工业化相配套的一整套制度安排,形成了城乡二元社会经济结构,阻碍了城市化的正常发展。计划经济是通过严密的组织和计划来配置要素,是封闭半封闭经济,它排斥市场机制,城市化缺乏最基本的内在制度基础,缺乏人口自发流动的可能性。对城市化造成最严重制约的是与计划经济相匹配的外在经济组织制度和相应的人口行政管理制度。计划经济条件下,农村经济社会体制是“三级所有,队为基础”的人民公社组织制度。这种“政社合一”的体制实际上是经济组织和人口行政管理制度的高度重叠紧密结合的有机统一体。在这种体制下,农村居民有很强的土地依附关系和行政依附关系,人口被严格地固定在社队组织结构中,并长期依附在土地上,成为人民公社的“社员”,缺乏流动的自由。而计划经济条件下城市经济体制是全民或集体的公有制经济组织制度,这种经济组织制度是国家垄断一切。企业所有人员都是国家按计划配置,企业员工一般都长期固定在相应的岗位。这种经济组织制度,人口缺乏进出流动机制,即使在市场经济条件下乡村人口也难进入这种企业进行生产劳动,构成了乡村人口城市化的经济组织制度的障碍。计划经济条件下,城市社会的人口行政管理制度构成了乡村人口城市化行政管理层面的制度障碍,核心就是户籍管理制度和商品粮供应制度,即1955年《市政粮食供应暂行办法》和1958年《中华人民共和国户口登记条例》以及后来将劳动用工、住房、教育、社会保障与户口挂起钩的一系列制度规定,这些人为的政策性的制度规定,固化了城乡分野,使中国社会结构长期呈现二

元制社会,严重阻碍了中国城市化及现代化的历史进程。

其次是在改革过程中的城市化制度演进,形成了城乡之间城市化制度条件在时空上的巨大差距,直接决定了现阶段城市化滞后局面的形成。我国的改革首先是从农村开始的,然后才逐步扩展到城市,即“农村包围城市”的渐进式改革路径。这必然导致城市化制度变迁的结构及变迁的程度在城乡之间存在巨大的时空差异。

1978年年底,农村经济体制改革在全国逐步展开,到1984年已基本完成,在全国广大农村普遍建立了双层管理、分散经营的联产承包责任制,逐步取代了人民公社这一旧的经济体制。联产承包责任制极大地促进农村生产力的发展,这是农民经济上的解放。这种解放的关键是农民成了以农户为单位面向市场的自主经营、自负盈亏的经济主体,摆脱了人民公社对农民经济上的控制,对行政组织和土地的依赖关系大为减轻,成为相对的“自由农民”。这种情况下随着农村生产力的发展,农民可以自由地从事非农产业,甚至脱离土地,走出家门,来到城市去谋求更广阔的发展空间。农村经济体制的市场化改革为农民流向非农产业、流向城市提供了内在动力机制。而人民公社体制的瓦解,解除了农村居民流动的经济组织制度限制和人口行政管理制度的人身控制。这样农村居民城市化就有了一定的制度条件,即乡村人口流出制度宽松了,农民可以在城市经济利益的驱动下和社会政策的吸引下流动了,但是农民的城市化不是单方面的人口流动,还需要城市人口流入制度的配合。

城市经济体制改革相对于农村改革,起步晚,力度缓,期限长。城市经济体制改革的全面展开是在1984年,而且因为城市改革涉及面广,阻力大,成本高,进度十分缓慢,特别是国有企业改革到

1993 年才进入实质性阶段。而且从 1984 年开始的城市经济体制改革是从体制外到体制内的渐进改革,大量非国有经济组织先于国有企业改革提前进入市场并按市场要求运作,这样在国有企业外部逐步形成一个市场环境,迫使国有企业不得不进行以产权为核心的改革,建立新型的现代企业制度以适应市场的要求。应该说国有企业改制到现在还没完全结束,其改制成效在体制转轨、结构调整、经济紧缩的背景下还很难在短期内呈现出来。这样城市经济内部呈现出明显的二元制经济,一方面是市场机制完备,用工制度灵活的大量非国有经济组织,如个体、私营、三资、集体企业,一般都能面向市场,吸收大量进城农民工;另一方面是市场机制逐步完善,但用工制度僵硬的国有企业经济组织,外部人员很难进入,农民工更不可能被吸收接纳。城市改革为农村劳动人口流入提供了一定的市场和经济组织制度条件,但城市人口流入制度的人口行政管理制度至今难以彻底突破,构成农村居民城市化的人为制度门槛。

总体来说,乡村人口流出制度较宽松而城市人口流入制度较紧缩,改革过程中城市化制度条件在城乡之间形成巨大的时空差异,具体表现为:一是时间上,农村市场机制、组织制度和人口行政管理制度变革都早于城市,导致城乡城市化制度步调不一致。二是结构上,乡村经济组织制度和人口行政管理体制改革到位,乡村人口流出去门槛低,而城市经济组织完全放开的只是非国有部门,更重要的是城市人口行政管理制度没有根本性的变革或变革不到位,造成城乡城市化制度变革结构上的不一致。

这种城市化制度的现状直接决定了我国现阶段城市化的进程和现状:一是总体上城市化发展滞后,低于我国工业化、现代化的发展水平,严重制约着我国经济社会的发展,成为我国现代化进程

中突出的结构问题。二是农村人口乡镇化和民工潮现象。改革开放以后特别是20世纪80年代乡村人口流出制度宽松,大量农村剩余劳力从土地上解放出来,这种制度背景下,中国出现了一个特殊的经济社会现象,即20世纪80年代乡镇企业异军突起,“就地消化农民”,共吸纳了1亿多农村剩余劳动力,出现了农村人口乡镇化。被乡镇企业吸收的剩余人口由于乡镇企业过于分散,不能产生城市集聚效应,不能充分进行城市化,这部分生产力急需集中整合。民工潮主要是乡镇企业不发达的乡村地区不得不涌向城市,特别是大中城市的农村剩余劳动力,这部分剩余劳动力也是城市应该而且目前也能够吸纳的劳动力,但由于城市人口行政管理制度制约,不能拥有城市居民的身份,若干年后还要返回乡村,出现反城市化现象,城市化过程前功尽弃,这是我国城市化进程的不足之处。

从上述城市化制度变迁的分析可以看出,城市化滞后已经成为中国经济发展的严重限制性因素,促进城市化进程也成为我国新世纪发展的重要突破口。因此,加快城市化进程,解决城市化中一系列问题,是一个具有研究价值和现实意义的重要问题。以加快城市化发展为出发点,研究城市化的制度支持系统,探索遵循市场经济演进规律的、以市场化带动城市化的中国城市化战略,正是分析的切入点。

二、研究意义

(一)加强城市化研究,对顺利推进我国城市化进程意义重大

著名发展经济学家、诺贝尔经济学奖得主阿瑟·刘易斯(W. A. Lewis)建立了二元结构转变理论,依据其所构建的二元经济模型,强调了现代部门与传统农业部门的结构差异,刘易斯研究的特

点在于同时把经济增长过程同劳动力的流动过程结合起来考察,揭示了社会经济转型的规律性,提出实现农村剩余劳动力向现代部门的转移是国民经济结构转换、生产方式转换、二元经济向一元经济转变的关键。纵观世界各国经济发展的历史,几乎都无一例外地经历了农村劳动力向城市工业及其他非农产业转移的过程,中国也是如此。这一理论对我国的启迪意义在于发展中国家在推动本国经济发展的过程中,必须把传统产业与现代工业有机地结合起来,实现二者的良性互动,而不是把传统部门与现代部门机械地割裂开来,造成两大部门之间的分离和对峙,给国民经济的发展增加阻力和障碍。我国现阶段在农业劳动力边际效益为“零甚至负数”的情况下,仍然想把亿万剩余劳动力截留在农村,并通过各种行政的手段阻碍农村剩余劳动力的转移,违背了经济社会发展的一般规律。只有顺应经济发展规律,积极引导农村剩余劳动力向城市转移,加快城市化进程才有利于中国实现从二元经济向一元经济的转变。

(二)推进城市化有助于缩小城乡差距,促进和谐社会的发展

我国城市与农村存在收入差别是不可否认的现实,城乡经济发展极不平衡。尽管农村改革先于城市曾使城乡收入差距一度缩小,但近年来农业投入不足、就业不充分及流通体系不畅,导致农民增产不增收,城乡收入差距进一步拉大。以城市化推进的动力机制分析,城市收入预期高,客观上对农村劳动力转移有着不可低估的“拉动效应”;农民进城务工不仅能获得较高的预期收入,有助于农民脱贫致富,更重要的是城市化“收入效应”的反作用力使农民在收入和生活水平改善的同时,也为农村经济发展带回了资金、技术和劳动致富的新观念,改善了农村地区经济发展的预期。正是从这个意义上讲,城市化是农民求生存发展、靠自身力量缩小