

CCUD



国家发改委
城市和小城镇改革发展中心



丛书主编 ▶ 李 铁

城镇化是 一次全面深刻的社会变革

URBANIZATION:
COMPREHENSIVE AND
PROFOUND SOCIAL TRANSFORMATION

李 铁◎著

城镇化的中国国情有哪些
推进城镇化进程中要正确处理哪些关系
中国应该选择什么样的城镇化实现路径
户籍制度改革面临哪些挑战
认识城镇化进程中的土地制度变革
级化城镇管理体制的影响有哪些
小城镇发展改革试点探索思路



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS



丛书主编 ▶ 李 铁

城镇化是 一次全面深刻的社会变革

URBANIZATION:
COMPREHENSIVE AND
PROFOUND SOCIAL TRANSFORMATION

李 铁◎著



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS

图书在版编目 (CIP) 数据

城镇化是一次全面深刻的社会变革/李铁著. —北京: 中国发展出版社, 2013. 3

ISBN 978-7-80234-904-9

I. ①城… II. ①李… III. ①城市化—研究—中国 IV. ①F299.21

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 038427 号

书 名: 城镇化是一次全面深刻的社会变革

著作责任者: 李 铁

出版发行: 中国发展出版社

(北京市西城区百万庄大街 16 号 8 层 100037)

标准书号: ISBN 978-7-80234-904-9

经 销 者: 各地新华书店

印 刷 者: 北京科信印刷有限公司

开 本: 700mm × 1000mm 1/16

印 张: 23

字 数: 350 千字

版 次: 2013 年 3 月第 1 版

印 次: 2013 年 3 月第 1 次印刷

定 价: 55.00 元

联系电话: (010) 68990642 68990692

购书热线: (010) 68990682 68990686

网络订购: <http://zgfcbs.tmall.com/>

网购电话: (010) 88333349 68990639

本社网址: <http://www.developpress.com.cn>

电子邮箱: bianjibu16@vip.sohu.com

版权所有·翻印必究

本社图书若有缺页、倒页, 请向发行部调换

“城镇化与社会变革”丛书

编委会名单

主 编

李 铁 国家发改委城市和小城镇改革发展中心主任

副主编

邱爱军 国家发改委城市和小城镇改革发展中心副主任

乔润令 国家发改委城市和小城镇改革发展中心副主任

编委会成员（按姓氏笔画为序）

王俊沅 文 辉 乔润令 李 铁 邱爱军 冯 奎
范 毅 郑定铨 郑明媚 袁崇法 顾惠芳 窦 红

总 序

中央政府又一次把城镇化作为拉动内需和带动经济增长的引擎，使得城镇化问题再次成为社会关注的热点。巧合的是，两次提出城镇化问题都和国际金融危机有关，上一次是亚洲金融危机，而这一次是全球金融危机。作为长期从事城镇化政策研究的团队，我们的研究积累对于中国的城镇化问题应该有着清醒的认识，但是对于社会，对于各级政府、企业家、学者和媒体人来说，如何去理解城镇化问题，就涉及将来可能出台什么样的政策，以及相关政策如何落实。因此，我们决定把多年的研究成果公诸于世，以“城镇化与社会变革”系列丛书的形式出版。丛书之所以以改革为主题，就是要清楚地表明，未来推进城镇化最大的难点在于制度障碍，只有通过改革，才能破除传统体制对城乡和城镇间要素流动的约束和限制，城镇化带动内需增长的潜力才能得到真正释放。

丛书出版之际，出版社邀请我作序，一方面希望从宏观的角度来评价十八大以来的城镇化政策要点，另一方面希望对国家发改委城市和小城镇改革发展中心（以下简称“中心”）从事城镇化政策研究的历程做一个简要的回顾。毕竟我全程参与了中心的组建和发展，也基本上经历了从城镇化政策研究到一系列政策文件出台的过程。其实，我内心的想法，无论目前把城镇化政策提到怎样的高度，毕竟与可操作的政策出台以及贯彻落实都还有很长的距离。我能更多地体会到，这项研究，凝聚着许多长期从事农村政策研究和城镇化研究的领导和专家的心血，也汇集了一些地方基层政府的长期实践。我们只是作为一个团队集中了所有的智慧，利用我们的平台优势把这些成果和资料积累下来。

1992年，我在国家体改委农村司工作，有一次参加国土经济学会在新华社举办的关于小城镇问题的研讨会，原中央农研室的老领导杜润生先生发言，提到小城镇对于农村乡镇企业发展和农村资源整合的重要意义，回来后感受颇深。在年底农村司提出1993年度研究课题重点时，把小

2 | 城镇化是一次全面深刻的社会变革

城镇和城镇化问题作为六个重点研究课题的选题之一，报告给了时任国家体改委副主任马凯同志。我记得其他选题还有农村税费改革、城乡商品流通和土地问题等等。马凯副主任只是在小城镇这个课题上画了一个圈，要求我们重点进行研究。这一个圈就决定了我后半生的命运，至今已经20年了。当时马凯同志分管农村司工作，他之所以要求我们从事小城镇和城镇化问题的研究，他的基本论断是“减少农民，才能富裕农民”。

在后来的城镇化研究中，很多人不理解，为什么当时中央提出“小城镇，大战略”？特别是一些经济和规划工作者，他们认为城镇化政策重点不应该是积极发展小城镇，而应该是发展大城市，可是谁也不去追问。当时城镇化的提法还是禁忌，户籍问题更是没人敢提。几千年来确保农产品供给问题似乎成为一种现实的担忧；已经形成的城乡福利上的二元差距，更是各级城市政府不愿意推进户籍管理制度改革的借口。只有在小城镇，因为福利差距没有那么大，基础设施和公共服务条件没有那么好，与农村有着天然的接壤和联系，而且许多乡镇企业又直接办在小城镇，在这里实现有关城镇化的一系列体制上的突破，应该引起的社会波动比较小。1993~1995年，在马凯同志的直接领导下，我们开始了小城镇和城镇化的研究。马凯同志亲自带队到各部委征求意见，1995年4月，协调国务院十一个有关部、委、局制定并印发了《全国小城镇综合改革试点指导意见》，这是第一个从全方位改革政策入手，以小城镇作为突破口，全面实行综合改革试点的指导性意见。其中涉及的内容包括户籍管理制度、土地流转制度、小城镇的行政管理体制、地方财税管理体制、机构改革和乡镇行政区划调整、基础设施的投融资改革、统计制度等多方面。

1998年国务院机构改革，国家体改委和国务院特区办合并为国务院经济体制改革办公室，原来的16个司局缩编成6个司局，涉及大量的司局级干部重组和自寻出路。为了坚持小城镇和城镇化的政策研究，把试点工作持续下去，在各方面的支持下，我放弃了留在机关内工作的机会。1998年6月，经中编委批准，以原国家体改委农村司为主体成立了小城镇改革发展中心。从此我开始了漫长而又寂寞的城镇化政策研究之路。

1997年的亚洲金融危机，我国的外向型经济受挫，很多专家提出扩大内需的思路，城镇化和小城镇终于第一次走上了政府宏观政策的台面。

1998年十五届三中全会开始提出“小城镇，大战略”。1999年，时任国务院副秘书长的马凯同志和中农办主任段应碧同志，把起草向中央政治局常委汇报的“小城镇发展和城镇化问题”的任务交给了国务院体改办。之后，我们又在国务院体改办副主任邵秉仁同志的领导下，直接参与起草了2000年6月中共中央、国务院颁布的《关于促进小城镇健康发展的若干指导意见》。这个文件下达之后，户籍管理制度原则上在全国县级市以下的城镇基本放开，农村进城务工人员只要在城里有了住所和稳定的就业条件，就可以办理落户手续，而其在农村的承包地和宅基地仍可保留。根据中央有关文件精神，2000年第五次全国人口普查后，我国把进城务工的农民第一次统计为城镇人口，我国的城镇化率一下子从原来的29%提高到36%。

2002年，党的十六大报告第一次写进了有关城镇化的内容，其中把“繁荣农村经济，加快城镇化进程”写到一起，这充分说明了城镇化对于“三农”问题的重要性。值得特别提出的是，我们的城镇化研究也从小城镇开始深入到进城的农民工，中心全体研究人员就农民工问题进行了大量的调查研究。2002年，根据马凯副秘书长和段应碧主任的安排，由中心组织人员起草了2003年国务院办公厅1号文件《关于做好农民进城务工就业管理和服务工作的通知》。

2003年，中心被并入了国家发改委，城镇化的研究工作转向了深入积累阶段。原来曾经全方位开展的改革试点工作虽然还在进行，但是实质性内容越来越少。在这一阶段反思城镇化，站在农村的角度去推进城市的各项相关改革，看来是越来越难了。中国的体制，城市实际上是行政管理等级的一个层面，而不是西方国家那种独立自治的城市。中国城市管理农村的体制，使得从农村的角度提出任何问题都是带有补贴和扶助的性质。而实际上，由于利益格局的确立，城市仍然没有摆脱依赖于从农村剥夺资源，来维持城市公共福利的积累和企业成本降低的局面。原来简单明了的城乡二元结构，已经被行政区的公共福利利益格局多元化了，因此要改革的内容已经远远超出了20世纪90年代凸显的城乡二元结构的范畴。原来长期研究农村改革、试图解决农村问题，现在成为城镇化出发点的思路，肯定也要相应地转型，使我们的研究团队站在城市的决策角度考虑问题。2009年，我们开始把中心研究的重点彻底地转向

4 | 城镇化是一次全面深刻的社会变革

城市，单位的名称也同时作出了调整，改为“城市和小城镇改革发展中心”。这种转型的最大效果就是可以更多地偏重于决策者的思维，了解决策阶层所更关注的城市角度，有利于提出更好的政策咨询建议。

中心成立 15 年来，我和同事们到 20 多个省（直辖市、自治区）的数千个不同类型、不同规模的城镇调研，积累了大量的材料，并为一批城镇特别制定了发展规划。

我们所理解的城镇化政策是改革，这也是我们长期和社会上的一些学者，甚至包括政府决策系统的部分研究人员在观点上的一些重要分歧。因为城镇化要解决的是几亿进城农民的公共服务均等化问题，关系到利益结构的调整，所以必须通过改革来解决有关制度层面的问题。仅靠投资是无法带动城镇化的，否则只会固化当地居民和外来人口的福利格局。只有在改革的基础上，打破户籍、土地和行政管理体制上的障碍，提高城镇化质量，改善外来人口的公共服务，提升投资效率才能变为可能。

幸运的是，从 2012 年起，中央领导同志对于城镇化的重视达到了前所未有的高度。在国家发改委副主任徐宪平同志的支持下，我们终于把多年的研究积累作为基础性咨询，提供给政策研究和制定的部门。虽然关于城镇化所涉及的改革政策的全面铺开还需要时日，还需要观点上进一步的统一，但无论怎样，问题提到了台面，总会有解决的办法，任何事情都不能一蹴而就，但毕竟有一个非常好的开始。

同事们提议，是不是可以把这些年我们团队有关城镇化的研究成果出版成书？我同意了。2013 年是全国深入贯彻落实十八大精神的开局之年，是一个好时候，全社会都在关注城镇化进程。此举可以把我们的观点奉献给社会，以求有一个更充分的讨论环境，寻求共识，推进城镇化改革政策的持续出台。

国家发改委城市和小城镇改革发展中心主任

李铁

2013 年 3 月

第一篇 城镇化战略与思路	1
我所认识的城镇化	2
城镇化和中国的国情	8
推进城镇化的改革应尊重规律	12
正确处理城镇化过程中的几个关系	24
城镇化问题是一次全面深刻的社会变革	27
中国应该选择什么样的城镇化实现路径	35
城镇化改革真的有那么难吗	47
消除体制障碍，用改革的思路推进我国城镇化发展	60
我国城镇化问题	70
我国城镇化发展的现状、问题和政策建议	85
发展小城镇，推进城镇化进程	100
城镇化政策面临的挑战	112
中国城镇化的政策难点与改革方向	115
我国城镇化进程的改革政策研究	120

第二篇 城镇化发展进程中的土地问题..... 133

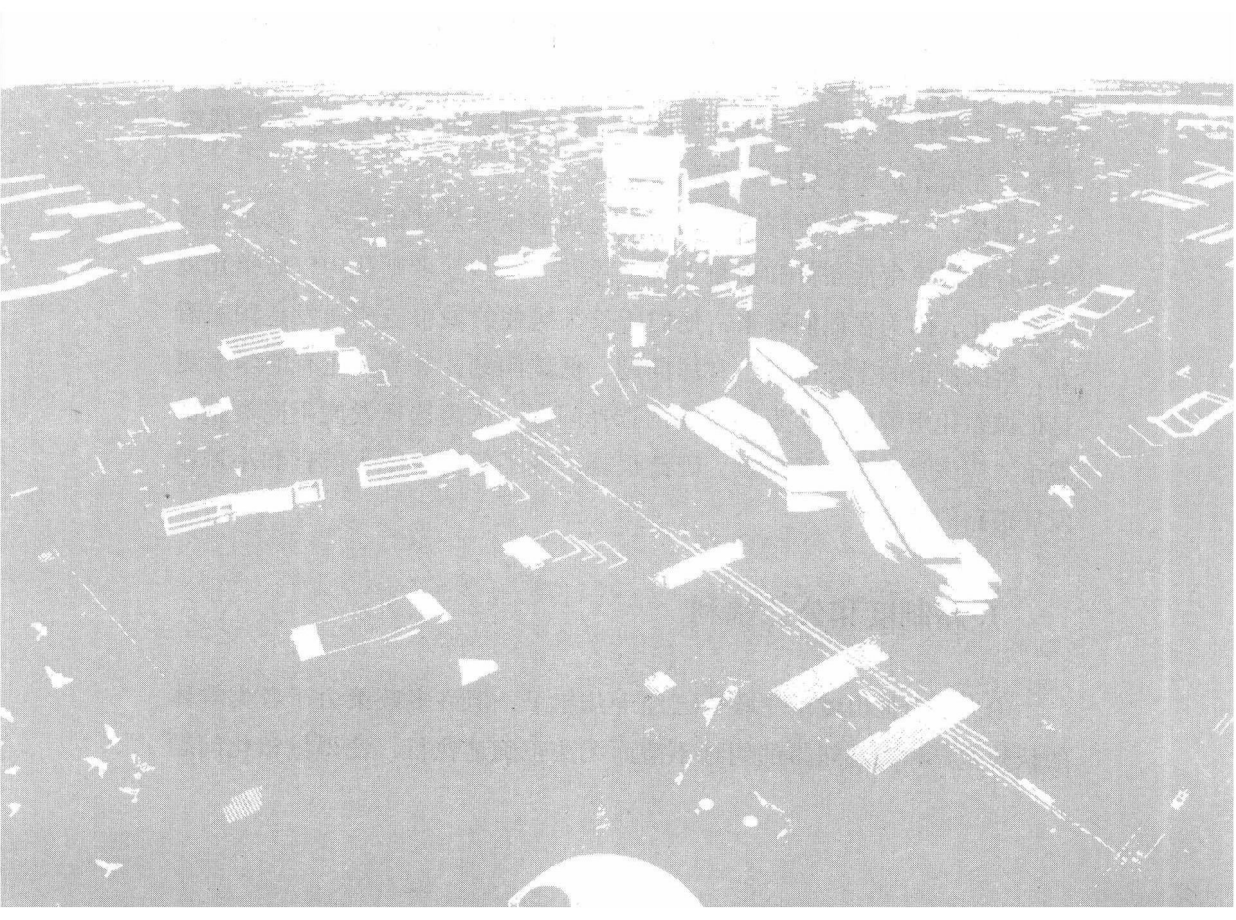
加快集体建设用地改革，促进城乡经济要素的双向流动	134
如何认识城镇化进程中的土地制度变革	138
我所认识的“城中村”	143
关于《弱者的产权是如何形成的》之我见	151
城镇化——拆解土地财政困局	154
从土地整理到“拆院并院”，以城促乡的新探索	158
我国农村建设用地改革的几个问题	165
“城乡统筹”下的集体建设用地制度改革	168
耕地保护的治本之策在于制度创新	186
搞活农村存量建设用地，发展小规模服务业，促进人口集中	193
破解城镇化征地矛盾 平衡农民与市民利益	201
城镇化面临土地管理制度改革难题	207
稳步推进城镇化，合理配置土地资源	209
对重庆“地票”交易的一点体会	212

第三篇 农民工市民化

城镇化——户籍改革面临的挑战	218
城镇化，“农民进城”背后的利益再分配	222
从广州农民工的管理看城镇化进程中的公共服务	230
解决农民工融入，关键要下决心进行改革	239
浙江农民工市民化问题调研报告	241
广东农民工市民化问题调研报告	246

第四篇 思考、试点与经验	253
关于城市发展和城镇化问题	254
从国内外发展历史看经济增长规律	264
推进城镇发展改革试点工作系列讲话	267
在第二届中国小城镇发展高层论坛上的讲话	279
在经济发展水平落后的试点小城镇，要敢于放权让利	288
我国城镇化进程中的特大镇行政管理体制改革	293
关于发展城市群中的小城镇问题	310
国际比较下中国城市发展的特殊性	313
小城镇——低成本的城镇化道路	321
中欧城镇化合作图景	324
举办中国城市发展论坛，搭建多方交流对话的长期平台	329
微博可成为城市公共服务平台	331
附录	335
中共中央 国务院关于促进小城镇健康发展的若干意见	336
国务院办公厅关于做好农民进城务工就业管理 和服务工作的通知	343
国家体改委等十一个部门关于印发 《小城镇综合改革试点指导意见》的通知	348

第一篇 城镇化战略 与思路



我所认识的城镇化

党的十七届五中全会决议把城镇化问题提高到了一个战略性的高度。这使得城镇化问题经历了一个十年周期的热点之后，再次吸引了众多专家、公众以及媒体的眼球。但是，从众多媒体和专家的讨论中可以感觉到，了解城镇化真实含义的人并不多。正是因为城镇化问题确实已经直接涉及广大城乡居民的个人利益关系，才使得人们对有关政策有了完全不同的表述。

中央政策表述得很清楚，城镇化的实质是农村人口向城镇的转移，城镇化的主体是已经在城镇长期就业和居住的外来农民工。只有解决了他们与城镇居民同等的公共服务问题，才能促进他们把消费的重点转向城镇，才能促进城乡和谐稳定发展，才能达到富裕农民的农村发展战略目标，才能真正地实现拉动内需的效果。

但是，一些地方政府官员仍然认为城镇化就是城镇发展，就是在改善现有的居民生活条件和质量上锦上添花。一些学者则认为，城镇化就是现代化，因为在他们看来，他们所长久居住的城市应该向发达国家看齐，解决所谓的生态问题、宜居问题、低碳问题，等等。还有的学者更是把城镇化管理为城市发展道路的选择问题，认为选择发展不同类型的城市，应该是城镇化的重点，因此也就出现了所谓大中小城市和小城镇发展道路的争论。

一、户籍制度和公共福利

中央政府提出城镇化政策已经十几年了，但许多政策由于各类群体的认知差异和利益纽带的纠缠不清而无法正确地执行，使得城镇化问题

始终很难有实质性的进展。因此，在当前这一特定的时期，还是有必要把城镇化的来龙去脉说得更加清楚一些。

在其他国家，城镇化从来没有成为中央政府关注的内容。现有的国际研究只是对城镇化进程的历史做出总结和评论。因为在世界上长限制人口自由流动的国家只有中国、朝鲜和贝宁。

我国城乡分割的户籍管理体制源于20世纪50年代末。在当时国际封锁的大背景下，国家通过户籍制度把农村人口限制在土地上，让他们提供低价的农产品，以维持城镇人口的低工资和低消费，实现国家的工业化积累。改革开放初期，由于长期为农产品供给的问题所困扰，担心城镇人口过多，农产品供给不足，所以没有及时地打破城乡户籍管理制度的隔阂。以致于改革开放30年来，城镇的迅速发展和城市投入的大幅增加，反倒固化了现有的城乡居民利益关系，增加了破除现有体制障碍的难度。

户籍管理制度的特点，是通过户籍决定公共福利和公共服务的分配关系。改革开放前，城镇人口可以凭借户籍关系，获得非农就业的机会，获得农产品和轻工业品的票证供给，甚至包括一部分就业职工的住房分配。而农村人口可以通过户籍，获得集体分配的农业用地和宅基地。在城镇，户籍所在地政府决定着城镇福利的分配。而在农村，集体经济组织决定着生产资料和集体福利的分配。因此，这种不同的公共利益的分配使得中国的福利分配制度被城镇和农村集体经济组织分割了。

改革开放后，农村的大包干，城镇的一系列改革，在特定体制条件下的差异化发展进程，使得城市和乡村的发展差距日益扩大，而城镇之间发展水平的差距和村集体经济组织之间的发展水平差距也在日益加大。日益拉大的发展差距导致公共服务和社会福利的差距也在不断加大。而所有这些差距，都是因为户籍制度在空间上被分割和固化了。例如，各城市间的人口是不能自由落户的，除非公共服务和福利水平是对等的。农村集体经济组织之间人口的落户，也因涉及集体土地的供给和集体财产的分割而受到严格限制。农村人口不能进入城镇落户，除非因为土地的征用或者是有足够的财产。而城镇人口也无法进入农村落户，因为集体无法分配土地和相应的福利给新增人员（除非因婚姻关系等）。从以上

描述中，我们看到了现行户籍管理制度的原貌。我们因而也知道，是附加在户籍制度上的各种公共福利和财产关系，导致了利益关系的相对固化。而在这些利益关系之中，差距最为明显的是发展水平较快的城镇和农村，东部沿海地区与中西部地区。无论是城市之间、城镇之间，还是城乡之间或者是农村之间，都存在着鲜明的利益差距。这些利益差距不是体现在个人之间，而是体现在较大规模的群体之间；不是体现在个人财产的差距水平上，更多是体现在公共群体的服务和福利的差别上。很多年来，我们都在探索打破这种附加在户籍制度上的利益关系。城镇化的问题，只是把矛盾的焦点对准了城市和乡村，其实这类矛盾不仅仅体现在城市和乡村，而是表现在所有被行政区划所分割或被农村集体经济组织所分割而形成的不同利益群体之间。问题的焦点在于群体规模，在于群体的利益也是公共的。

如果我们暂时淡化农村之间的公共福利差别，因为相对于城乡之间的差别，总体上来说还是可以忽略不计的。解决农村问题的根本出路，是不是在于要打破城乡之间的户籍管理制度障碍呢？但如果我们看到置身于其间的城市发展的速度，亲身体会到城市的发展水平已经在直追发达国家的城市发展水平，在这样的现实状况中，再来体会城镇化所带来的一系列问题，就不是那么容易解决了。

中央政策的目标是要通过城镇化来拉动内需，破解当前国际经济危机所带来的压力。同时也要从中国的长远利益出发，解决城乡矛盾，促进农村发展。主要矛盾集中在，先让农民进城定居和消费，才能起到拉动内需最直接的效果。

从实际情况分析，我们有两类农民，一类是在城市郊区的农民，另一类则是外来的已经在城镇就业和居住的农民工。哪些农民最容易进城直接带动消费需求，哪些农民最有动力和愿望进入城镇，享受城镇居民的同等公共福利呢？如果说是当地农民不愿意进城，因为城市的发展使得他们有着分享土地价值增加的预期，但是他们愿意在不丧失土地增值收益的预期下，获得与城镇居民同样的公共服务水平。问题是，城镇政府需要的是先低价获取土地，之后才是公共服务的均等化。但是这些农民经过精打细算之后，不愿意放弃土地。原因在于土地的级差地租收益

远远超过公共服务的收益。而对于外来农民工，他们已经在城里过着最简陋的生活，却从事着城镇最不可缺少的职业。他们在这里没有土地，城镇政府在这里没有预期土地的增值收益，但是要为他们的公共服务买单，还要降低现有的城镇居民的公共服务水平，这是外来农民工较多的城镇政府最不愿意面对的现实。我国 2009 年有 1.453 亿跨区域流动的农民工，有 2000 万当地农民，他们都被统计为城镇居民。未来的城镇化问题，也就是关系到这批农民是否能够在城镇落户，并无条件地享受到与城镇居民同等的公共服务。这里要强调一句，是在就业地享受到与城镇居民同等的公共服务。当地政府无论如何也不愿意看到这样的结果，没有额外的收益，还要增加大量的公共服务支出，同时要降低对本地居民的公共服务水平。所以，推进城镇化，特别是推进外来农民工在就业地的城镇化，是就业地政府不情愿去做的事情。

二、认识的分歧在哪里

在很多讨论中，专家、学者和政府官员基本上都支持城镇化，但是对于城镇化的实质却有着相当大的分歧。原因并不在于人们想不明白城镇化的实质，而在于利益决定了观念甚至决策的走向。

举一个简单的例子，电梯一定是高层建筑的公共服务工具，理论上应该是对所有人开放的。但从心理学的角度分析，上了电梯的人一定不希望更多的人进入电梯。因为一是会增加空间的拥挤度；二是会增加楼层的停靠次数；三是会影响电梯内的空气质量；等等。对于城镇化问题的理解也是如此。已经在城镇内享受到公共服务的人当然不希望更多的人享受同样的服务，特别是不愿意更多的所谓低素质、低收入的外来农民工和城镇居民享受同等的公共服务。因为城镇也是一个“电梯”，如果增加了乘电梯的人数，电梯的设施改善没有跟上，等同于乘电梯的享受程度大幅度降低。人们会抱怨乘电梯的人太多，物业的管理水平太低，开发商在建楼房时设计的电梯数量太少，质量太差，等等。当然，城镇比电梯要复杂得多，也不是一个电梯理论就能涵盖的，但问题的实质却是一样的。

城市的政府管理者都住在城市里，他们既是城市的一个个居民，又在很大程度上受到城市居民舆论的影响，还要受到人大的监督，而所有这些人基本都是代表城市居民的利益。因此，在考虑城市发展的时候，一般会把城市居民的利益放到首位（这里不涉及政绩观的问题）。因此，他们理解城镇化的时候，更愿意把城镇化理解为政府对城市公共设施的投入，理解为城市的发展和建设。如果考虑到土地因素和郊区农民在土地问题上有一定影响力的话，当地郊区农民也是他们不得不考虑的范畴之一，但首选还是城市城区的建设和发展。如果你到了某个城市听取市长对城市发展的介绍，他一定会沾沾自喜地说，由于城市化的发展，这些年城市的建设水平有了较大的提高。对于外来农民工的问题，一般是避而不谈的。

学者也关心城市的发展。他们对城镇化的理解大概表现在两个方面。一方面认为发达国家都在发展大城市或者特大城市，为什么中国反而提出中小城市或小城镇的发展呢？他们忽略了一个基本问题，即发达国家的人口是自由流动的，政府不限制任何人在各类城市自由地选择落户，政府只是根据城市人口的数量和收入水平差距，来解决新增人口的公共服务问题。人口向大城市流动的前提是自由迁徙。而中国恰恰在 20 世纪 50 年代末就否定了人口的自由迁徙权。尽管学者们提出大城市的发展理论，但忽视了人口，特别是低素质的人口应该向哪一类城市流动。显然，这只是支撑了城市管理者的需求，即政府的投资应该向大城市投入，至于农民如何进城落户，则不在他们的考虑范畴之内。另一方面，当你随便询问某一个著名学者“是否赞成农民工可以大规模地进入到他所居住的城市”时，他会不假思索地告诉你，大城市已经膨胀了，还是应该鼓励他们到别的城市去。这就是利益导致的一个学者的基本反应。

超出了一般的城市决策者的行政管辖区域范畴，很多人都会提出一个观点：中国不能走很多中等收入国家或者发展中国家城市化进程的老路。也就是说中国的城市发展绝不能出现大量的贫民窟。他们假定，如果政府放任了农民进入城市，其他国家的城市病就会在中国的城市重演，例如严重的环境污染、黑社会泛滥、城市的景观会受到严重地破坏、治安问题会特别突出，等等。因此，从这个意义上，限制农民进入城市显