

前瞻·宏观·深度·权威

决策参考 2

XIANDAIHUA
YUNONGMINJINCHENG

现代化与农民进城

叶兴庆 © 著

 中国言实出版社

决策参考(2)

现代化与农民进城

叶兴庆 著



 中国言实出版社

图书在版编目(CIP)数据

现代化与农民进城 / 叶兴庆著. -- 北京 : 中国言
实出版社, 2013.1

ISBN 978-7-5171-0068-3

I. ①现… II. ①叶… III. ①民工—城市化—研究—
中国 IV. ①D422.64

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 006294 号

责任编辑: 王昕朋

出版发行 中国言实出版社

地 址: 北京市朝阳区北苑路 180 号加利大厦 5 号楼 105 室

邮 编: 100101

电 话: 64924716 (发行部) 52666122 (邮 购)

64924853 (总编室) 52666121 (编辑部)

网 址: www.zgyscbs.cn

E-mail: ysfazhan@163.com

经 销 新华书店

印 刷 北京海纳百川旭彩印务有限公司

版 次 2013 年 1 月第 1 版 2013 年 1 月第 1 次印刷

规 格 710 毫米 × 1000 毫米 1/16 16.25 印张

字 数 200 千字

定 价 35.00 元 ISBN 978-7-5171-0068-3

《决策参考》书系出版前言

决策是对未来工作行动的目标、途径和方法所作出选择和决定，是做好一切工作的必经步骤和前提条件。决策水平是衡量领导水平、执政水平的重要标准。决策上差之毫厘，工作中就会失之千里。决策是否科学和正确，不仅事关经济社会发展的成败兴衰，而且事关党和国家的前途命运。正因为如此，党中央、国务院历来高度重视决策能力建设，特别是党的十六大以来，更是把提高科学民主决策能力作为提高党的执政能力和领导水平的重要方面，要求各级领导机关“树立科学决策意识，健全决策机制，完善决策方式，规范决策程序，强化决策责任，保证决策的正确有效”。党的十八大报告进一步明确指出，要“坚持科学决策、民主决策、依法决策，健全决策机制和程序，发挥思想库作用，建立健全决策问责和纠错制度”。

在中央大政方针的指引下，在党和政府率先科学决策、民主决策、依法决策的示范带动下，各地区、各部门把提高决策科学化民主化水平作为落实科学发展观的具体体现，作为推动依法行政的重要环节，作为促进社会和谐的重要举措，不断健全决策机制、完善决策程序、强化责任追究制度，加快推进决策的科学化民主化。各

级党政部门、企事业单位的政策研究和决策咨询部门，不仅自觉发挥推动科学决策的思想库作用，还主动围绕提高服务科学决策水平深入开展调查研究，为推进决策科学化民主化提供了大量重要参考依据。综观党和政府近些年来作出的正确决策，不论是全面建设小康社会、构建社会主义和谐社会等重大任务和科教兴国、可持续发展、人才强国等重大战略的提出，还是农民工权益保护、土地管理制度改革、农业补贴、能源价格、社会保障、科技、文化、教育、医疗卫生事业发展等具体政策措施的制定出台，都是在深入调查研究基础上作出的科学决策，也都凝聚着政策研究和决策咨询工作者的智慧和汗水。本套丛书所收录的书稿，就是国务院政策研究和咨询部门——国务院研究室同志，以及全国党委、政府、企事业单位的政策研究部门围绕中心工作，独立或与其他部门同志合作调查研究后形成的优秀调研成果。其中，很多成果得到了国务院领导同志，省、部领导同志的重视和批示，为相关政策制定和实施发挥了重要推动作用，为党和政府科学决策、民主决策、依法决策提供了重要参考。总的看，这些决策参考成果主要有三个特点：一是把调查研究作为提出决策参考的基本方法和必经程序，充分体现了我们党坚持实事求是、与时俱进，运用马克思主义的立场、观点和方法积极探索建设中国特色社会主义的科学精神；二是把调查研究作为把握工作主动权、推动工作创新的重要抓手，针对经济社会发展中的重点、难点、热点问题，集中力量深入研究，提出解决问题的目标和措施，创造性地推动工作；三是把调查研究作为密切联系群众的基本实现形式，坚持问政于民、问需于民、问计于民，既认真总结群众在实践中创造的好经验、好做法，又注重倾听群众对现行政策措施的看法和意见，提出的政策建议最终都受到群众的欢迎和拥护。

我们相信，认真分析研究这套丛书中的决策参考成果和其推动出台的政策措施，对于及时跟踪和发现经济社会发展中的热点、难点问题，深入开展调查研究，提出具有针对性、操作性的政策建议，更好地推动科学民主决策将具有重要作用。

编 者

2012 年 12 月

自序

“人们来到城市，是为了生活；人们留在城市，是为了更好地生活”，这是古希腊哲学家亚里士多德的名言。

“城市，让生活更美好”，这是2010年上海世博会的主题。

农民进城是人类社会发展的普遍规律，是世界各国现代化都要经历的发展阶段。一般认为，一国城镇化水平从30%到70%的发展阶段，为城镇化快速发展阶段。1996年我国城镇化率首次超过30%，进入城镇化快速发展阶段；2011年我国城镇化率首次超过50%，用15年时间提高了20个百分点，走完城镇化快速发展阶段的前半程。从30%到50%的20个百分点来之不易，从50%到70%的20个百分点将更加艰难。难就难在，我们是在特殊体制条件下进入城镇化快速发展阶段的，农民进城面临一系列特殊难题，有些甚至是“中国难题”：在城乡二元体制基础上进入城镇化快速发展阶段，面临进城农民市民化成本如何消化的难题；在房价上涨严重透支未来的背景下进入城镇化快速发展阶段，面临进城农民如何在城市安居的难题；在集体所有制基础上进入城镇化快速发展阶段，面临进城农民如何退出农业农村的难题；在区域差距十分明显的基础上进入城镇化快速发展阶段，面临进城农民“逐产业而动”、稳定性差的难题；在移民文化准备不足的基础上进入城镇化快速发展阶段，面临进城农民

与城市“原住民”隔阂深、融合难的难题。

面对这一系列难题，作为一名农村问题观察者和农村政策研究者，不可能不进行思考，不可能不探寻解决办法，不可能不积极推动相关政策的出台。1994年，我提出农民进城要由“候鸟型”向“永久型”转变；1999年，我提出农民进城要摆脱传统集体产权制度的“拖累”；2006年，我提出农民要作为有产者进城；2011年，我提出要对征地制度“动大手术”、从根本上进行系统改革；2012年，我提出今后新出台城市公共服务政策，原则上不应再与户籍挂钩，这应该成为一条底线。

收入这本集子的37篇文稿，是一个时期以来我对现代化进程中农民进城问题进行思考和研究的成果。大致分为五个方面：

（一）农民进城是现代化的必由之路，重点关注农业剩余劳动力转移和小城镇建设，包括1997年亚洲金融危机和2008年国际金融危机暴发后对促进农民进城、推进城镇化在扩大内需、应对危机中的作用的思考与建议；

（二）农民如何退出农村，重点关注破除农村集体产权制度对农民进城的抑制作用，包括对一些地方做法的批判性分析，也包括一些建设性意见和建议，鲜明提出农民不能“净身出村”，也不宜“裸身进城”；

（三）农民如何进入城镇，重点关注破除城镇对农民的排斥性制度安排，包括清理对农民工的乱收费、解决进城农民住房和社会保障等现实问题；

（四）土地如何城镇化，重点关注征地制度改革，包括城乡建设用地增减挂钩、严格遵循公共利益原则缩小征地范围、以市场化方式确定征地补偿价格、允许集体土地在遵循用途和规划管制的前提下平等进入工业化城镇化建设等方面的构想和建议；

（五）农民进了城、农业怎么办，重点关注在工业化、信息化、

城镇化深入发展中同步推进农业现代化问题，提出了我国已进入农产品自给率长期下降的通道、农业现代化已进入中期发展阶段的重大判断，也提出了把提高农业劳动生产率放在更加突出的位置、充分发挥龙头企业作用、积极促进土地流转等建议。

收入这本集子的文稿绝大部分为提供给我们国家决策层参考的政策性建议。与写作学术论文不同，写作这类政策性建议文稿，必须讲究针对性和可操作性。惟其如此，方能被决策者接受，进而发挥作用。但这也难免带有时代局限性。好在思考问题、写作“折子”时，我尽可能把视线拉得长远一些、把视野放得开阔一些，摆事实、讲道理，避应景、戒迎合。因此，即便十多年前的政策性建议文稿，现在读来仍有现实感和参考价值。除了一些技术性修订，如将“今年”、“去年”调整为具体年份外，其他内容一概保持原貌。为便于读者了解行文背景，在每篇文稿的末尾均标明了写作时间。

叶兴庆

2012年12月

目 录

自 序	叶兴庆 /1
第一编 农民进城是现代化的必由之路	
积极稳妥地推进城镇化	002
关于将小城镇建设纳入新增国债资金使用范围的建议	009
进一步消除不利于小城镇发展的体制和政策障碍	014
促进农业剩余劳动力转移的政策建议	018
农村劳动力转移对我国工业化城镇化的影响分析	025
农民工返乡创业调查	031
“招工难”向中部地区蔓延意味着什么	038
用好用足城镇化效应的思考与建议	042
推进城镇化是解决“三农”问题的必由之路	047
中国农民进城面临五大特殊难题	053
第二编 农民如何退出农村	
城市化的另一种阻力	058
——农村集体产权制度对人口迁移的抑制	
持续释放农业劳动力的思考和建议	061
不应把“双放弃”作为农民进城落户的先决条件	067
改革农村集体经济组织退出机制势在必行	072
农民“退乡进城”过程中的集体资产处置问题	077
——以上海浦东新区为例	
农民“被城市化”过程中的集体资产处置问题	094
——以上海浦东新区为例	

第三编 农民如何进入城镇

清理民工收费取得积极进展, 巩固成果尚需解决深层问题	110
为农村劳动力转移与进城务工创造良好环境	113
农民作为有产者进城	118
——江东区“三改一化”的核心和有待解决的问题	
安得广厦千万间 大庇天下农民工	123
——建议把解决进城农民工居住问题作为扩内需、保增长的储备性政策	
促进农民工市民化必须解决成本消化问题	129
促进被征地农民市民化的建议	134

第四编 土地如何城镇化

对城乡建设用地增减挂钩的看法和建议	140
推进征地制度改革的时机已经成熟	146
——征地制度改革专题研究之一	
推进征地制度改革必须迈过三道坎	152
——征地制度改革专题研究之二	
推进征地制度改革的构想和建议	157
——征地制度改革专题研究之三	
改革征地补偿制度的补充建议	163

第五编 农民进了城农业怎么办

中国农业现代化究竟滞后在哪里	170
工业化中后期推进现代农业建设面临的重大选择	179
中等收入阶段的粮食安全前景与对策	190
高度重视“八连增”背后的“八连赤”	201
抓住培育农村承包土地流转市场的关键环节	208
——浙江省慈溪市农村承包土地流转的做法及启示	
充分发挥龙头企业在接续和提升农业产能中的中坚作用	213
加强以农田水利为重点的农村基础设施建设	222
加快农业科技进步	230
中国农机化的新机遇	238
促进城乡居民收入差距持续缩小的分析与建议	242

第一编

农民进城是现代化的必由之路

积极稳妥地推进城镇化

提高城镇化水平，转移农村人口，可以为经济发展提供广阔的市场和持久的动力，是优化城乡经济结构，促进国民经济良性循环和社会协调发展的重大措施。随着农业生产水平水平的提高和工业化进程的加快，我国推进城镇化的条件已经成熟，要不失时机地实施城镇化战略。

一、推进城镇化具有重大战略意义

城镇化指的是农村人口逐步向城镇集中的过程。从本质上讲，这是工业化导致人口居住地变化的结果。工业企业为获取外部经济和聚集效应，有集中布局的内在要求；工业集中布局，又导致对第三产业的集中需求。随着工业和第三产业的发展，对劳动力的需求会大幅度增加。另外，城市生活设施便利，文化生活丰富多彩，主导着一个社会的时尚潮流，对农村人口特别是年轻人有较大的吸引力。这些因素共同推动农村人口向工业和第三产业集中的城镇迁移。然而，长期以来，受城乡二元体制的影响，我国城镇化水平没有随工业化同步提高。国际比较表明，我国工业化与城镇化两者之间是不协调的。横向比较看，第一产业占国内生产总值比重与我国相当的国家，农村人口所占比重明显低于我国。纵向比较看，发达国家第一产业占国内生产总值比重与我国目前水平相当的时候，也是农村人口占全部人口比重低于我国目前水平。改革开放以来，我国城镇化继续滞后于工业化，二者间的不协调程度进一步拉大。抑制这个结构偏差的扩大，并逐步加以校正，对我国经济中长期发展具有重大战略意义：

(一) 推进城镇化，有利于扩大内需，促进国民经济持续快速增长。依靠

扩大内需实现国民经济持续快速增长，将是我国的长期战略方针。扩大内需潜力很大，途径也很多。推进城镇化是一个重要方面。一是有利于扩大投资需求。据专家估算，参照我国中等水平小城镇的投资规模，新建一个小城镇平均需要投资4亿元，如果从现在到2010年增加小城镇1.2万个，需要投资4.8万亿元。改造现有小城镇每个需要投资2亿元，现有的1.8万个小城镇改造需要投资3.6万亿元。两者合计需要投资8.4万亿元。这些投资包括基础设施和公用设施建设，也包括厂房、店铺和居民住房建设。如果把这笔潜在投资需求变为现实，将对钢材、水泥等建筑材料产生巨大需求。二是有利于扩大消费需求。推进城镇化，特别是发展小城镇，可以改善农民消费环境，有利于扩大农村消费需求。目前农民的平均收入水平虽然不高，但也有相当一部分农民具有较强的购买力。由于消费环境太差，这部分农民的购买力尚未得到实现。农民转入小城镇，供水、供电条件得到改善，将会增加家电产品的消费。一些农民原先消费自己生产的农产品将转向市场购买，从而增加农产品商品性消费。由发展小城镇而带来的投资需求和消费需求的增加，将对我国经济的长期发展发挥重大的支撑作用，构成未来一个较长时期内我国经济增长的推动力。

（二）推进城镇化，有利于促进农村非农产业发展，为农业剩余劳动力提供就业机会。我国目前有农村劳动力4.9亿人，其中从事农业的劳动力3.3亿人。按我国目前的农业技术水平，从事种植业的劳动力只需要1.2亿，从事林牧副渔业劳动力只需要0.6亿，合计只需要劳动力1.8亿。这意味着农业剩余劳动力达1.5亿。而且，今后每年农村还将增加近千万劳动力。如何为庞大的农业剩余劳动力提供就业机会，是我国经济发展面临的巨大挑战之一。解决好这个问题，不仅事关农村经济的繁荣，而且关系到农村乃至城市的社会稳定。乡镇企业的发展已经为农民提供了大量就业机会。目前全国乡镇企业吸纳的劳动力达到1.3亿多人。值得注意的是，乡镇企业对劳动力的吸纳能力在下降。这虽然有乡镇企业技术进步、资本密集度提高的因素，但也与农村第三产业发展滞后有关。推进城镇化，特别是发展小城镇，可以促进农村第二、三产业的发展，从而吸纳大量农业剩余劳动力。从80年代以来新建的小城镇看，镇区非农产业主要是第三产业的发展，不仅可以满足已在小城镇居住的劳动力的就业需要，而且可以吸纳相当大数量的镇区以外的劳动力就业。据有关部门推算，2010年全国小城镇总人口将达到3.6亿，镇区非农产业可容纳2.1亿劳动力就

业，比现在增加 1.15 亿左右。这将极大地缓解农村就业矛盾，减轻外流人口对大中城市的压力。

(三) 推进城镇化，为乡镇企业集中连片发展提供依托和载体，对实现经济增长方式的根本转变有积极作用。从经济总量来看，乡镇企业已经成为我国经济的“半壁江山”。如果乡镇企业的增长方式不转变，也就谈不上整个经济增长方式的转变。乡镇企业在发展初期，难免出现“村村点火，户户冒烟”的分散布局，难免粗放经营。在当时卖方市场条件下，这些问题尚不足以对乡镇企业的发展构成障碍。可是乡镇企业发展到目前，其分散化、小型化在许多地方带来了环境污染，滥占耕地，信息不灵，交通不便，基础设施规模不经济等问题，限制了乡镇企业上水平、上规模，阻碍其竞争力的提高。乡镇企业在买方市场的制约下，也同样进入了以结构调整为主要任务的新的发展阶段。乡镇企业结构调整、走集约经营道路的一个重要内容，就是布局的调整，逐步向小城镇集中。乡镇企业集中连片发展和小城镇建设结合起来，对于乡镇企业整体素质的提高将发挥重要作用。

(四) 推进城镇化，有利于控制农村人口增长，提高农村人口素质。我国农村人口出生率之所以远远高于城镇水平，农村计划生育工作之所以难做，原因很多。如农村长期以来主要靠子女养老，农业生产活动对男性劳动力需求较大。这些都从客观上决定了农民千方百计多生育、多生子。但是，农民的生育行为也与农村长期形成的传统文化意识有密切关系。农民转移到小城镇居住，有利于他们接受新观念，屏弃旧传统，自觉遵守国家计划生育政策。小城镇的文化教育卫生等事业发展水平比村落高，人们能够享有比村落更好的精神生活，这有利于提高农村人口整体素质，进而有利于提高整个国民的素质。

二、推进城镇化应当坚持的原则

在强调推进城镇化的重大战略意义的同时，还要充分认识到城镇化是一个长期而复杂的过程。在这个过程中，必须遵循城镇化的一般规律，充分吸取其他国家的经验教训，避免走弯路。具体来讲，推进城镇化应当坚持以下两个原则。

(一) 城镇化必须与农业现代化协调推进。目前我国农产品供给充裕，为推进城镇化创造了难得的机遇。在今后的城镇化过程中，必须始终坚持农业基

础地位不动摇。研究表明,在城镇化的中期,农业很容易出现萎缩现象。法国城镇化发端于19世纪30年代,其小麦产量自19世纪60年代起出现明显停滞趋势,直至20世纪40年代才出现明显增长。英国城镇化起步于18世纪60年代,19世纪50年代以后,其主要粮食作物小麦的产量每况愈下,也是直至20世纪40年代才出现明显增长。美国、德国、日本等国家都出现过这种局面。拉美国家城镇化超前、忽视农业和农村发展的教训更为深刻。20世纪初,拉美国家曾成为世界上最大的农牧产品供应地。但战后至70年代中期,各国主要考虑工业的进口替代,忽视了农业的同步发展,大量农村人口涌向大城市。从20世纪30年代起,它们一直把4/5左右的国内外资金投向城市地区和工业部门,农村地区和农业部门得不到充裕的发展资金。各国农产品出口挣来的外汇也主要用于装备现代工业和充实城市地区的基础设施。其结果是,农业滞后,农村凋敝,城市贫民窟大量出现,通货膨胀严重,政治动荡不安,经济社会发展停滞。我们必须吸取这些教训,在城镇化过程中避免出现农业萎缩的局面。在宏观发展政策上,必须保持工业化、城镇化与农业现代化的平衡发展,不能忽视农业的发展。特别是在工业化、城镇化发展到一定阶段后,不能继续奉行剥夺农业的政策,而要适时转向支持和保护农业,以使农业能够为工业化和城镇化的加速推进提供足够农产品。在农业自身发展政策上,要注意创造条件推动土地流转,提高农业科技水平,发挥农业比较优势。

(二)城镇化的道路选择必须符合我国国情。中国的城镇化不能照搬别国模式,必须从自己的国情出发,走有中国特色的城镇化道路。一是从城镇体系看,要走大中小城市和小城镇协调发展的城镇化道路。我国农村人口众多,城乡差别明显,城市基础设施建设落后,将现有大城市作为吸纳农村人口的重点势必带来许多弊端。另一方面,我国100万人口以下的中小城市有431个,其中20万人以下的小城市有382个。这些中小城市的发展潜力还很大。在着重发展小城镇的同时,要积极发展中小城市,完善区域性中心城市功能,发挥大城市辐射带动作用,逐步形成切合实际的、合理的城镇体系。二是从城镇布局看,要因地制宜,不搞一刀切。从根本上讲,城镇化水平是由经济水平决定的。我国不同地区的经济发展水平和市场发育程度差异很大,推进城镇化一定要从各地实际出发,不能一个模式,不能盲目攀比。

三、采取切实有效的措施着重发展小城镇

发展小城镇是推进我国城镇化的重要途径。总的要求是：小城镇建设要合理布局，科学规划，规模适度，注重实效。加快小城镇建设步伐，应采取以下措施：

（一）做好规划，节约土地。小城镇建设不能遍地开花，一哄而起。要把发展的重点放到县城和部分基础条件好、发展潜力大的建制镇，使之尽快完善功能，聚集人口，发挥农村地域性经济、文化中心的作用。我国是一个人多地少的国家，加快小城镇建设必须注意节约用地。解决这个问题，关键是做好小城镇发展规划。应当明确，随着我国工业化、城镇化进程的推进，占用一些土地是不可避免的。其实，农民向城镇集中，既有增加城镇占地的一面，也有腾出村庄占地的另一面。湖北省襄阳县朱集镇四新村的 280 户农民，1996 年整体迁移到镇里，腾出耕地 280 亩。据分析，农民进镇比不进镇要节约土地。按多年资料计算，每增加一个城镇人口需要占用土地（就业和生活用地）80—90 平方米，而每增加一个农村人口需要占用的土地，南方在 100 平方米以上，北方在 160 平方米以上。另据一些小城镇的实践表明，同样面积的土地，规划和布局合理的小城镇建设，要比农村建设多出 70% 以上的使用面积。为了既有利于节约土地、又有利于促进小城镇建设，应采取以下措施：一是主要着力于内涵挖潜和改造，充分利用旧城区，积极进行旧村的整理、荒地的开发和废弃地的复垦，提高土地利用效率。对乡镇企业用地和小城镇建设用地，应坚持有偿、节约原则。提倡统一规划、统一建设的做法。二是建立有利于小城镇建设用地的土地置换和存量调整机制。凡在小城镇镇域内经开发、整理和复垦新增增加的耕地，由土地行政管理部门检查验收，在完成耕地占补平衡后，按实际增加有效耕地面积置换小城镇建成区建设用地指标，并允许跨年度使用。小城镇建设用地指标要纳入省、市、县建设用地总体规划和年度计划。严格控制进镇农民分散建房的宅基地审批，鼓励农民按统一规划集中建房或购买住房。鼓励宅基地“以旧换新”。对全家进入小城镇、转为非农业人口的农民，鼓励交出农村旧房宅基地，对其在小城镇建新房所需宅基地的收费应予适当减免。

（二）引导乡镇企业走集中连片发展的道路。城镇化是工业化的结果，没有工业化的城镇化只是“空中楼阁”。加快小城镇建设，必须以二三产业、特