

CCUD



国家发改委
城市和小城镇改革发展中心



丛书主编 ▶ 李 铁

城镇化进程中的城乡关系

URBAN-RURAL RELATIONS
IN THE PROCESS OF URBANIZATION

李 铁 乔润令等◎著

对城镇化内涵应该怎样认识
专家学者关注的城镇化新热点有哪些
体制改革和试点探索取得哪些经验
如何认识城乡关系
国外城市规划、土地制度以及城镇管理经验借鉴
四川汶川地震灾后安置和重建工作调查



NLIC2970888030



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS

丛书主编 ▶ 李 铁

城镇化进程中的城乡关系

URBAN-RURAL RELATIONS
IN THE PROCESS OF URBANIZATION

李 铁 乔润令等◎著



NLIC2970888030



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS

图书在版编目(CIP)数据

城镇化进程中的城乡关系 / 李铁, 乔润令等著. —北京:
中国发展出版社, 2013. 3

ISBN 978-7-80234-914-8

I. 城… II. ①李… ②乔… III. 城乡建设—研究—
中国 IV. F299.2

中国版本图书馆CIP数据核字(2013)第038425号

书 名: 城镇化进程中的城乡关系

著作责任者: 李 铁 乔润令 等

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 978-7-80234-914-8

经 销 者: 各地新华书店

印 刷 者: 北京科信印刷有限公司

开 本: 700×1000mm 1/16

印 张: 26.5

字 数: 400千字

版 次: 2013年3月第1版

印 次: 2013年3月第1次印刷

定 价: 65.00元

联系电话: (010) 68990646 68990692

购书热线: (010) 68990682 68990686

网络订购: <http://zgfcbs.tmall.com/>

订购电话: (010) 88333349 68990639

网 址: <http://www.developress.com.cn>

电子邮箱: cheerfulreading@sina.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

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主的城市。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

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，但无论如何，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 认识城镇化

对城镇化内涵的几点认识	2
城镇化：专家学者关注的新热点	7
“十二五”城镇化发展高层论坛会议综述	17
反思金融危机影响，重新认识城镇化道路	26
通过改革推进垦区城镇化	34

第二篇 体制改革和试点探索

贫困县的“吃饭财政”	42
旱涝保收的“教育开支”	46
农村土地使用制度改革一瞥	50
农业税逐年减免还是一次取消	53
安徽省“以县为主”的农村教育体制改革的调查	57
调整县镇政府职能 落实县域主体功能区规划	65
宜昌乡镇事业单位改革调研报告	70
深化农村综合改革，促进县域科学发展	74
公务员需要的“阳光工资”	81

体制变革：大邱庄发展的新动力	86
大邱庄从工业化到城镇化	91
湖北省小城镇试点工作的新探索	98
小城镇试点在江苏	103
努力构建政策优势 实现小城镇大发展	108

第三篇 商品和要素市场

关于农村承包土地调整的调查	114
集体非农建设用地流转——城乡关系的新突破	116
规模经营的危险	119
河南农村调研报告	121
主销区粮食市场放开以后	128
棉花收购放开之后	131
关于集贸市场专项整顿的若干情况	133
安徽省集贸市场专项整治工作情况调查	140
浙江、陕西集贸市场专项整治工作情况调查	147
陕西关中一景：乡镇“七站八所”不管用，农民自己搞专业化服务	152
加快建设郊区都市型工业园，推动农村集体资产股份化	158

第四篇 城乡关系

著名专家学者谈城乡关系	164
农民收入、就业与城市化	167
促进城乡协调发展	171
小城镇发展和改革试点座谈会发言摘要	177
立足贫困县县情 抓好新农村建设	184
科学发展在温江	189
天津市城乡建设用地增减挂钩试点工作经验介绍	194

创新农村土地使用制度 推进城乡统筹发展	199
---------------------------	-----

第五篇 城乡社会

警察故事：财政制度和收支两条线	204
影响中国农村的中长期问题	212
著名专家学者谈	218
农民负担重：原因、思考与建议	225
安徽农村卫生一瞥	228
农业保护、水资源与农村教育	233
“非典”防治、农民流动和政府管理	236
农民工供给将出现结构性短缺	243

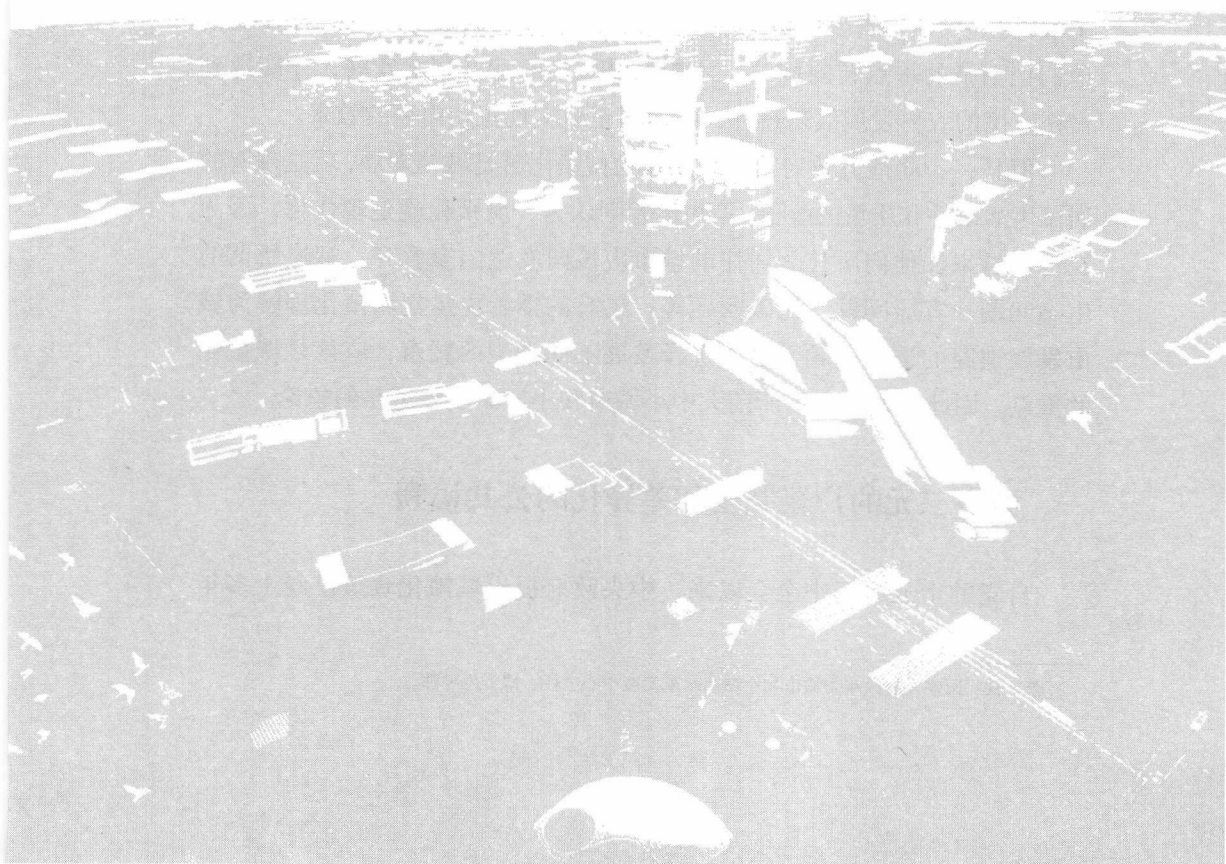
第六篇 农民收入与农业发展

关于农民增收问题的几点思考	252
新一轮农业谈判的减让模式和我国的选择	259
欧盟农业政策改革和WTO农业谈判新走向	264
一个养猪场老板的甜酸苦辣	268
年终盘点：支农新政策下的农民收入	272
旧债不去，新债又来	277
小土豆：关乎农民脱贫致富、维系国家粮食安全	281
充分利用市场机制，加快玉米产业发展	287

第七篇 经验借鉴

亚洲绿色城市化研究要点	292
古都如何走向现代化	298
“促进城镇科学规划健康发展”高层国际研讨会会议综述	307

第一篇 认识城镇化



对城镇化内涵的几点认识

李 铁

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。城镇化问题又一次吸引了专家、公众以及媒体的眼球。但是，从众多媒体和专家的讨论中看，对于城镇化还缺乏足够清晰和一致的认识。

《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》明确指出，“要把符合落户条件的农业转移人口逐步转为城镇居民作为推进城镇化的重要任务。大城市要加强和改进人口管理，中小城市和小城镇要根据实际放宽外来人口落户条件”。因此，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，才能促使他们把消费的重点转向城镇，才能促进城乡的和谐稳定发展，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，就是现有的居民生活条件和质量的改善。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。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、城乡二元的户籍制度和差异化的公共福利

自党的十五届三中全会以来，中央政府提出城镇化政策已经十多年

李 铁：国家发展改革委城市和小城镇改革发展中心主任、博士生导师。

了，但由于各类群体的认知差异和利益关系，使得城镇化问题始终很难有实质性的进展。因此，在制定未来五年城镇化发展规划时，有必要梳理城镇化的一些基本问题。

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，通过户籍制度把农村人口强制性地限制在土地上，让其提供低价的农产品，有利于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，由于中国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，没有及时地打破城乡户籍管理制度的隔阂。以至于改革开放30年来，城镇的迅速发展和城市投入的大幅增加，不但没有缩小城乡居民公共服务的差距，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，城镇人口可以依托户籍关系，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开来。

改革开放以后，农村和城镇的一系列改革，使得在特定体制条件下形成差异化发展进程，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，发展的差距相应的导致了公共服务和社会福利的不均衡扩大。其中很重要的原因就在于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，是因为农村集体组织无法分配土地和相应的集体福利给新增人员，除非因婚姻关系等。可以发现，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，而是更多体现在公共群体的服务和福利的差别上。很多年来，我们都在试图探索，能否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。

解决农村问题的根本出路，在于要打破城乡之间的户籍管理制度障碍。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。核心问题在于，只有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，城镇化涉及两类农民：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，享受与城镇居民同等的公共福利呢？对于城市郊区的当地农民而言，他们不愿意进城，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。而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。城市郊区的农民经过衡量之后，不愿意放弃土地。原因很简单：土地的级差地租收益远远超过公共服务的收益。而对于外来农民工而言，他们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，他们在就业地城镇没有土地。城镇政府在这里没有预期土地的增值收益，却需要为外来农民工的公共服务埋单，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，其中有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，核心问题就在于这

批农民是否能够在城镇落户，无条件地享受到与就业地城镇居民同等的公共服务。

二、对城镇化认识的分歧

政府官员、专家学者基本上都支持推进城镇化，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。城市里的居民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，如果让城市居民同意户籍制度改革，允许外来农民工分享城市的公共服务，并不那么容易。

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。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外来农民工和城镇居民享受同等的公共服务。因为城镇也像一个电梯，如果增加了乘电梯的人数，而电梯的设施改善速度没有跟上，那就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。

城市的政府管理者自己住在城市里，他们既是城市的居民，又在很大程度上受到城市居民舆论的影响，还要受到人大、政协的监督，而所有这些人基本都是代表城市居民的利益。因此，城市管理者在考虑城市发展的时候，肯定把城市居民的利益放到首位（这里不涉及政绩观的问题），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。城市管理者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。对于外来农民工的问题，尚未得到城市管理者的足够重视。

学者对于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，对中国提出要发展中小城市或小城镇的认识不足。其实，人口向大城市流动的前提是自由迁徙。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。而我国在20世纪50年代末以来没有确认人口的自由迁徙权。尽管学者们提出大城市的发展理论，却忽视了外来农民工人口应该向哪一类城市流动，这显然只是支撑了城市管理者的需求，就是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，学者作为城市居民也不同意农民工大规模进城落户。关于农民工是不是也可以大规模地进入到他所居住的城市时，学者给出的理由是：大城市已经膨胀了，还是应该鼓励他们到别的城市去。这是自身利益受到影响的学者的观点取向。

很多人还会提一个疑问：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。他们的逻辑是，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、城市的景观受到严重的破坏、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然是属于中国特色的城镇化道路最成功的一面。国际上允许人口自由流动的国家，没有避开这一城市发展阶段的必然过程。现在的巴西、印度、墨西哥如此，发达国家18世纪和19世纪甚至20世纪初也是如此。何况中国人口有13亿，中国所面临的城镇化问题更为严峻。在这个思维方式下，探讨中国的城镇化政策，显然要慎重得多。不过，防止这些问题的出现可以通过加强城镇管理，健全均等化基本公共服务来解决，其中，允许农民工进城落户依然是重中之重。

总之，我国积极稳妥地推进城镇化进程是不可逆的发展趋势。因此，我们需要明确方向，理清思路，官员、学者、公众都需要准确理解中央关于城镇化的政策，特别是关于农民工进城落户的政策精神，逐步赋予外来农民工基本的公共服务，规范有序地促进城镇化的健康发展。

（2010年6月）