

CCUD



国家发改委
城市和小城镇改革发展中心



丛书主编 ▶ 李 铁

城镇化改革的地方实践

THE PRACTICE
OF LOCAL GOVERNMENT REFORMS
ON URBANIZATION

李 铁 乔润令等◎著

放开我国城乡户籍限制会导致贫民窟吗
推进城镇化进程中的农民工居住问题如何解决
行政管理体制改革方面有哪些积极探索
城乡建设用地增减挂钩试点有哪些经验
金融危机对农民工和小城镇有哪些影响



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS

丛书主编 ▶ 李 铁

城镇化改革的地方实践

THE PRACTICE
OF LOCAL GOVERNMENT REFORMS
ON URBANIZATION

李 铁 乔润令等◎著



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS

图书在版编目(CIP)数据

城镇化改革的地方实践 / 李铁, 乔润令等著. —北京: 中国发展出版社, 2013. 3

ISBN 978-7-80234-905-6

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

中国版本图书馆CIP数据核字(2013)第038434号

书 名: 城镇化改革的地方实践

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 978-7-80234-905-6

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: 28

字 数: 416千字

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>

电子邮件: 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 龚 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

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 户籍制度改革与农民工住房问题

户籍制度改革中的几个问题	2
稳步推进公平的公共服务才有助于户改的顺利实施	11
户籍制度：从封闭走向开放	19
成都户籍制度改革的调研报告	25
放开我国城乡户籍限制不会导致贫民窟	31
城镇化的门槛：从户籍制度到就业和收入	37
苏州市居住证制度调查	43
农民出租屋解决城镇化进程中农民工居住的有效途径	48
解决农民工住房问题的思考	55
胶州市保障房建设与住房市场供给的分析	61

第二篇 农民工问题

推动城镇化的主要力量是农民工	68
关于四川省江油市农村劳动力输出的调查	75
到长三角去	79
在自己的家乡打工	82

到西部淘金去	86
提高工资、技术升级和产业转移	88
农民进城务工就业的政策“门槛”	90
办不完的证，交不完的费用	93
关于建立农民工失业和养老保险的调查	97
防止利用居住证制度，抬高农民工进城落户 和享受公共服务的门槛	102
农民工进城，有利于解决城市人口老龄化和初等 教育资源过剩问题	106

第三篇 行政管理体制

城镇化进程中的特大镇行政机构和编制的改革势在必行	112
广东特大镇机构和编制的调研报告	118
“强镇扩权”需要综合配套改革	125
温州“镇级市”改革调查报告	130
吉林省“扩权强县”调研报告	136
进一步推进省管县的改革探索	141
省管县体制改革的几点思考	148
完善城市规模划分，促进城镇化健康发展	163
甘肃省撤并乡镇情况调研报告	166

第四篇 土地问题

“地票”对统筹解决农民进城落户的启示	176
天津市以宅基地换房建设示范小城镇的调研报告	181
宅基地固化	188

从“村改居”到“集体建设用地变国有划拨用地”的探索	196
从实践中寻找答案	205
土地整理与“挂钩”如何尊重农民的选择	212
城乡统筹的姚庄实践	218
吉林省英俊镇城乡建设用地增减挂钩试点调研报告	224

第五篇 应对金融危机与扩大内需

加快城镇化进程有利于扩大内需	232
抓住当前有利时机，促进小城镇发展，拉动内需	236
关于稳定城镇化成果，促进小城镇发展，拉动内需的建议	241
关于在大城市郊区小城镇实施农民工居住条件改善工程的建议	246
关于加强中西部小城镇基础设施建设促进产业转移 和农民工就业的建议	250
城镇化发展趋势及对宏观经济的影响和政策建议	258
调结构才能扩内需：支持民营资本投资小城镇服务业， 培育新的经济增长点	271
金融危机下的农民工和小城镇问题	275
金融风暴对广州番禺区大岗镇影响的调查	282

第六篇 城市与小城镇发展

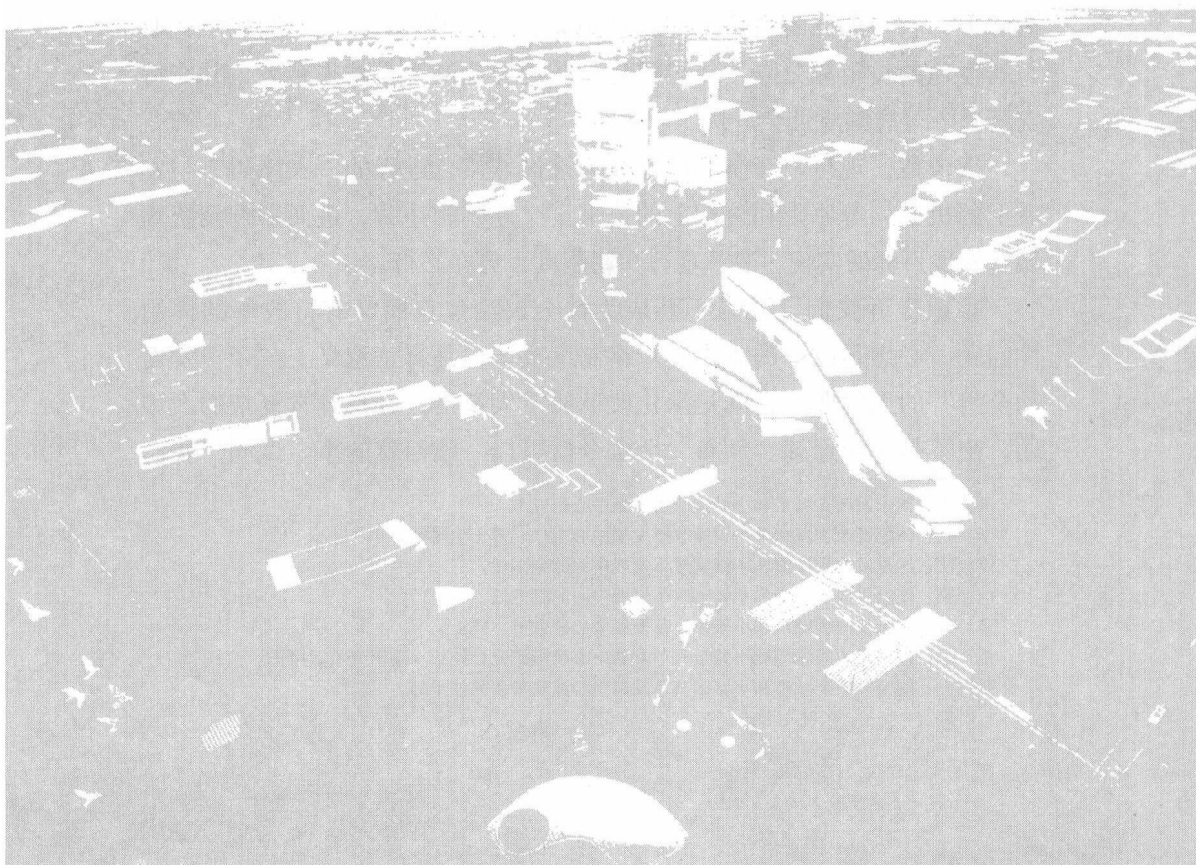
促进智慧城市发展，推动社会管理创新	288
大城市交通拥堵与人口控制	296
关于城市规模等级的讨论	302
浙江省发展小城镇的成就和做法	310
关于顺德北滘镇财政体制的调研报告	314

节能减排在小城镇的探索	318
国外城镇化和小城镇发展的经验、教训及启示	324
不堪重负的“全能政府”	331
政府搭台，金融支持，中部地区小城镇发展的探索	344
依靠市场机制推动小城镇基础设施建设	350
小城镇形象工程抬高了农民进城就业的门槛	355
形象工程：政府主导推进城镇化的结果	359
小城镇，中西部经济发展中的一个亮点	367
形象工程建设，政府管理中的一个误区	369
贪大求洋，城镇发展规划中的一个通病	372
可持续发展机制急需完善	376
以人为本，开展均等化服务集聚人口，推动小城市发展	380
以小城市培育为载体创新推动小城镇发展改革试点	383

第七篇 产业发展

“腾笼换鸟”和“产业升级”需要尊重规律	390
关于城市产业升级问题的思考	393
世界城市化进程中服务业发展规律比较	395
中西部地区承接产业转移过程中，要重视服务业发展	406
扩大我国就业的关键是发展第三产业和中小企业	411
江苏省小城镇的中小企业调查	421
浙江省中小企业发展面临问题调研报告	428

第一篇 户籍制度改革与 农民工住房问题



户籍制度改革中的几个问题

孙方明等

我国现行的户籍制度，形成于20世纪50年代，其后日趋刚性，成为铁的制度，是维系城乡二元结构最根本的措施，也是改革开放前各项制度措施中执行得最坚决、最有效的部分。改革开放30年来，特别是随着亿万农民离土离乡进入城镇就业，现行户籍制度受到了巨大冲击，在一些局部与一些环节出现了松动。但是，总体上说，这项制度及其相关联的体系至今没有根本性的改变。

2008年春节前后，我国南方地区普遍遭受严重的冰雪灾害，亿万农民工有家不能回，牵动了全国人民的心。表面上看，是交通受阻问题。实际上，它与现行的户籍制度息息相关。正是因为这一制度造成了就业与居住地的长距离分隔，使得年复一年的春运潮压力越来越大，并在特定情况下可能酿成社会危机。

很清楚，现行户籍制度已经成为推进城镇化进程的一大障碍，与发展上的机会均等原则和分配上的公平正义原则相违背，进而影响到统筹城乡发展目标的实现。改革现行户籍制度，势在必行。

常识告诉我们，凡是不断成为社会议论焦点而又有待改革的体制性问题，必然是改革的难点。户籍制度改革，是真正意义上“牵一发而动全身”的大问题，它既是深化改革的重大举措，又是异常复杂的大难题，绝不是发个通知、颁布一个法令就可以一蹴而就的事。试问，我们

孙方明：国家发改委城市和小城镇改革发展中心研究员。

李 铁：国家发改委城市和小城镇改革发展中心主任、博士生导师。

袁崇法：国家发改委城市和小城镇改革发展中心原副主任。

何宇鹏：国家发改委城市和小城镇改革发展中心原副主任。

窦 红：国家发改委城市和小城镇改革发展中心研究员、硕士。

范 毅：国家发改委城市和小城镇改革发展中心政策研究处处长、副研究员、博士。

张同升：国家发改委城市和小城镇改革发展中心原政策研究处干部。

的实施方案准备好了吗？我们的各项配套改革、配套措施能够跟进吗？可能涉及几万亿的改革成本和施政成本安排好了吗？

可以简单地回顾一下实施全面义务教育的历史：20世纪80年代，出于急于办一件大好事的用心，我国用法律形式公布在全国实行九年制义务教育。当时并没有周密考虑实施这项法律的执法成本，限于财力、人力、物力及各方面的配套措施，没有可能公平执法，引发了一系列的社会问题，使各级政府长期陷于被动。在国民经济快速发展、财政收入持续高速增长的前提下，用了二十多年时间，直到最近两年才初步实现了该项法律的公平执法，且城乡间在教育投入上依然存在巨大反差。可见大的好事、大的举措、大的改革，必须谋定而后动，循序渐进，量力而行。

我们有两个基本看法：其一，现在是着手全面改革现行户籍制度的最好时期，我们有日渐提升的国力，有一批励精图治的党和国家领导人，有较为安定的国内政治环境；其二，此项改革涉及重大利益分配与调整，是关乎民生和社会和谐的全局性问题，必须审慎行事，有时还要清醒冷静地面对巨大的社会压力。

现就相关的几个问题谈谈我们的意见。

一、户籍改革与财政体制改革的配套问题

目前，社会上议论的户籍改革多是身份制度的改变，因而把关注的焦点集中在公安部门何时出台取消农业和非农业的二元户口登记制度上。殊不知户籍制度背后，更深层次的矛盾是以户籍人口为依据的各项公共服务配套措施，所有这些措施是要通过财政体制来支持的。

随着改革开放的深化，农民可以通过流动就业进城务工来增加收入，但是却很少享受到在就业地政府所提供的各项公共服务。虽然各级城镇政府的财政体制本身也经历了多次改革，以便于更好地解决所在地城乡居民的公共服务。但是，很显然，还没有真正地做好准备来面对日益增长而且已经成为城镇主要居住和就业群体的广大农民工的公共服务需求。当人们开始日益关注户籍制度改革时，而忽略了对人口管理和与服务与现行的财政制度之间的关系。

随着数以亿计的农民工进城就业，城乡差距和农民工所受的差别待遇，成了眼见为实的事情，并屡屡通过各种传媒渠道，加深了人们的印象，引起了人们的关注，并一再成为近年的热点公众话题、群体性事件的诱因乃至可能危及社会稳定的导火线。尽管各级政府采取了一系列措施，在改善农民工待遇和统筹城乡发展上取得了显著的成效，但长效的、制度化的、主要靠以财政税收体制为主的国民收入再分配来实现城乡公平的稳定政策机制还没有建立。这个问题不解决，户籍制度改革就没有经济基础。因此，在进行户籍制度改革时，必须对公共财政分配体制做出重大改革，而这样的改革，短时间内是难以完成的。

1. 户籍改革的推进要充分考虑改革成本和施政成本

前几年，许多地方都相继放开城乡间户籍限制，宣布要实行一元化的户籍制度。到2007年底，全国已有12个省宣布建立了城乡统一的户口制度。但由于没有相应的配套改革，没有充分考虑改革成本及施政成本，户改没有现实的支撑点，在实现均等化服务上也难以有实质性进展。

广东省早在2001年就提出全面启动一元化户籍管理制度，也较早提出了户籍改革与一系列相关政策措施之间存在的矛盾，并选择在经济比较发达的佛山、深圳、珠海、中山等地进行试点。佛山市为落实与户改相关的配套措施，从2004年7月1日到2006年3月，花了12.07亿元。但是，这项户籍改革还只在佛山市的户籍人口中进行，并不包括大量农民工在内的非佛山市户籍人口。其他地区率先推动户改的城市，虽然在户口形式上都统一为“居民户口”，但一到落实相关社会福利待遇时，差别就浮现出来。城乡户口差别背后隐含的社会不公，诸如子女入学、劳动就业、医疗卫生、社保福利、住房、高考、培训等等差别并没有完全消除，这些壁垒制约着户籍管理制度改革的进程。如果这项改革再包含大量的外来农民工，对人口按常住地不分城乡均实现一体化，政府的财政压力会成倍增大。例如，郑州市在2003年宣布入户政策完全放开，但一年之后却以“暂缓人口激增带来的城市压力”为由，踩了急刹车。因而，进行户籍制度改革，没有财政体制的配套改革，不认真测算改革成本（转轨期的支出）及施政成本（长期支出），做到量力而行，是很难将这项改革进行到底的。如果在相关配套政策没有逐一落实之前匆匆宣布改革，户改

就极有可能成为一纸有名无实的空文，影响政府的公信力。

2. 目前各级政府间的财政分配体制，不利于户籍改革的推进

1994年实行分税制改革，先后确立了中央、省级政府、地市级政府和县市级政府的分税体制，省以下各级政府间的分税制基本上是在有利于上级政府的多种形式的“讨价还价”式体制，对于同样容纳外来人口较多的乡镇级政府，县市级政府基本上采用统收统支或包干分成的财政体制。这种体制的结果是，基层或下级城镇政府，没有能力根据自己管理的人口规模，建立相应的公共财政的服务体制，因为，自己所创造的财政税收，绝大部分上缴给上级政府了。

例如，长三角、珠三角、京津地区的各级城镇都有大量农民工流入。许多城镇的常住人口规模远超过了户籍人口规模，广州、苏州的外来人口都占到了40%左右。在一些小城镇，农民工数量远远超过本地人口，已经出现了一批相当于中等城市乃至大城市人口规模的超级镇。目前人口超过20万以上的镇有43个，30万以上的镇10个，50万以上的镇有3个。如东莞虎门镇的户籍人口11万人，外来人口已达53万人。在这些小城镇，事权和财权极不对称，它们创造的公共收入绝大部分上缴给上级政府，上级返还给它们的却仅够机构人员开支和少量的公共服务开支。农民工创造的社会财富，与他们应享受到的公共服务不成比例。在这些小城镇，我们看到工厂林立、人口集聚，但治安、教育、卫生、环境等问题日益突出。它本质上反映了财政体制的历史惯性，即注重行政级别的属性和上级政府对财政及行政管理权限的支配权。然而在更多的人关注户籍改革的同时，当财政权力没有下放，这些容纳如此之多的外来人口的城镇，有多少财政能力来满足对这些庞大的农民工群体的公共服务呢？

二、户籍制度改革与城镇管理体制改革的配套问题

我国正处于工业化、城镇化的快速发展阶段，城镇的人口形态同样也处在一个快速变动时期。但是目前的660个城市和数以万计的小城镇仍是按它们的历史人口状况划分行政级别。行政级别一旦形成，就具有不可更改的刚性，严重制约了那些具有人口规模经济潜力的城镇发展。一