

看近
中国

城市化的 中国道路


贺雪峰 著

人民东方出版传媒
东方出版社

近距离
看中国

城市化的 中国道路

贺雪峰 著

人民东方出版传媒
 东方出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

城市化的中国道路 / 贺雪峰 著. —北京: 东方出版社, 2014. 5

ISBN 978-7-5060-7452-0

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

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 086359 号

城市化的中国道路
(CHENGSHIHUA DE ZHONGGUO DAOLU)

作 者: 贺雪峰

责任编辑: 黄晓玉 李治华

出 版: 东方出版社

发 行: 人民东方出版传媒有限公司

地 址: 北京市东城区朝阳门内大街 166 号

邮政编码: 100706

印 刷: 三河市金泰源印务有限公司

版 次: 2014 年 7 月第 1 版

印 次: 2014 年 7 月第 1 次印刷

印 数: 1—8 000 册

开 本: 710 毫米×1000 毫米 1/16

印 张: 15.5

字 数: 150 千字

书 号: ISBN 978-7-5060-7452-0

定 价: 42.00 元

发行电话: (010) 64258117 64258115 64258112

版权所有, 违者必究 本书观点并不代表本社立场
如有印装质量问题, 请拨打电话: (010) 64258123

自序

中国城市化应告别激进

城市化，简单地说就是农村人口进入城市并融入城市，农村人口减少而城市人口增加的过程。城市化是现代化的必然结果，也是现代化的主要内容。从欧洲开始的现代化带来了全世界范围内高度的城市化。目前全球人口中，有超过一半生活在城市，欧美日等发达国家的城市化率更是高达80%左右。

从城市化的效果来看，欧美日国家的城市化，可谓又好又快，即不仅有很高的城市化率，而且进城人口可以在城市体面安居，即使失业也有国家提供保障。欧美日以外的广大亚非拉国家，无论城市化率高或低，都有很大比例进城人口无法在城市体面安居，国家也无能力为他们提供充分的保障，表现出来的就是触目惊心的城市贫民窟。

欧美日与亚非拉国家的城市化效果之所以会形成如此整齐鲜明的对比，根本原因不是制度安排，而是经济发展阶段及其在国际经济格局中所处的位置。欧美日是老牌的发达国家，人均GDP远高于亚非拉国家，产业也集中在高附加值部分，因此，欧美日国家能为进城人口提供大量高收入、有保障的就业机会，少数进城失败者，国家也有能力进行救济。而亚

非拉国家，产业附加值低，城市只有有限的高收入就业机会，大量进城人口无法获得在城市体面安居下来的就业与收入条件。因此，在广大的亚非拉国家，进城却无法获得稳定就业与较高收入的人口就无法在城市体面安居，甚至出现了触目惊心的贫民窟。

这样一种只与经济发展水平、发展阶段有关，而与制度和政策选择无关的城市化效果，几乎是一条铁律。

二

中国的情况有所不同。

中国是世界上最大的发展中国家，主要产业集中在低附加值的加工制造业，人均 GDP 也远低于发达国家的水平，但中国却在城市外观上与一般发展中国家差异极大，而与发达国家很接近，即所谓中国“城市像欧洲”，且中国城市中并无发展中国家都有大规模贫民窟。可以说，中国的城市化走出了一条与一般国家极为不同的道路，即城市化的中国道路。

城市化的中国道路的秘密恰在于中国独特的政策与制度安排，其中尤其重要的有三个基本制度：一是小农经济，二是土地制度，三是城乡二元结构。当前以家庭联产承包为基础的小农经济制度安排，保证了进城失败农民仍然可以选择返乡；土地制度安排保证了建设用地“涨价归公”；而城乡二元结构也已由过去的剥削性结构变成了保护性结构。理解这三个基本制度，就可以理解中国城市化与一般国家城市化相当不同的原因。

至少从目前来看，中国式城市化道路具有极大的优越性，因为中国城市化为进城失败农民留下了返乡的权利。当农民进城失败而不得不落入贫民窟时，他们可以选择返乡。相对于贫民窟中毫无希望的生活，农村家乡不仅足以解决温饱，有吃有住，而且有熟人社会的支持网络。或者说，相

对于贫民窟生活，返乡是不错的选择。正是农民可以返乡，中国城市没有出现一般发展中国家都有的大规模贫民窟。

媒体乃至学界习惯于将中国城市化与欧美日等发达国家相比，其实，作为一个发展中国家，中国比较的对象应是亚非拉国家，尤其是人口规模与中国接近的印度。在城市化方面，中国要比印度成功得多，甚至比任何一个发展中国家都成功，其原因恰是上面三条广受批评的独特制度安排。主流经济学界普遍的观点是，中国要向欧美日学习，与欧美日不同的制度就不是好制度。具体可归纳为，用资本下乡来消灭小农经济，用土地私有化来结束家庭联产承包的集体所有制；废除户籍制度以消灭城乡二元结构。

但是，我们也许可以反过来看，中国在城市化方面取得的成就远好于一般发展中国家，其中原因可能正是受惠于中国独特的制度安排，这些制度安排并非中国城市化和现代化的负担与累赘，而是制度红利。正是这些被广泛诟病的制度安排为中国提供了现代化的稳定器，为利益调整提供了弹性空间，为国家政策提供了优选可能。若我们可以真正进入中国国情，真正做深入的国际比较，应当不难得出这个制度红利的结论来。

与一般认识不同，我认为，中国未来30年城市化和现代化战略，必须充分考虑国情，充分利用制度红利，应当同时驱动传统农业、加工制造业和现代科技的三个轮子来推进中国现代化，也即本书所说“三轮驱动的中国现代化道路”。

当前关于中国城市化道路的选择，不仅媒体和学界存在误读，政策部门的认识也存在误区。当前政府似乎将中国城市化和现代化中的成功经验弃之不顾，正将已经产生中国奇迹的制度红利弃之不顾，而盲目学习欧美日的经验，这种学习缺少时空限定，越来越被概念甚至意识形态话语所遮蔽。我们开始忘记了城市化的中国道路是中国成功的基础及发展的条件。

三

城市化的中国道路其实也是现代化的中国道路，这是一个发展经济学的命题。发展经济学研究发展中国家如何实现现代化的问题。问题是，20世纪以来的一百多年，发展中国家或地区真正实现了现代化的，除冷战背景下的亚洲“四小龙”的成功崛起以外，鲜有成功的先例。中国是世界人口最多的国家，中国一直在努力进行现代化的建设，进入21世纪，中国越来越接近实现现代化的梦想了。这个时候来总结中国城市化和现代化的经验教训，来思考中国式现代化道路，就不只是可以丰富发展经济学、丰富现代化理论，而且可以为中华民族伟大复兴的梦想指明方向。

本书拟讨论中国的城市化问题，以提出中国式城市化与现代化道路及其建议。第一章与第二章会一般性地讨论中国城市化的模式、基础和可以选择的道路，第三章力图回答关于中国式城市化的若干“为什么”，第四章重点分析了中国城市化需要警惕的一些激进观点和政策，第五章试图提出认识中国城市化和现代化模式的中层理论，第六章是我近些年来发表的自以为还不过时的调查评论文章，第七章则是对十八届三中全会涉农条款的解读。希望本书有助于学界与政策部门在发展战略上更加深入地讨论中国城市化与现代化道路。没有发展战略的清醒，没有道路上的清晰，中国城市化和现代化就容易误入歧途。

让人忧虑的是，目前中国城市化道路似乎正被误导，正在误入歧途中。

是为序。

2014年3月12日上午

自序 中国城市化应告别激进 001

第一部分 城市化道路与中等收入陷阱

第一章 国际视野的中国城市化 003

- 一、欧美日与亚非拉：两种类型的城市化 005
- 二、城市化的第三种类型：中国的城市化 010
- 三、激进还是稳健，中国城市化道路的选择 015

第二章 从现代化视角看中国城市化 019

- 一、中国现代化的中等收入陷阱 020
- 二、当前中国城市化和现代化的主要误区 025
- 三、中国城市化与现代化的战略选择 029

第二部分 稳健的中国城市化道路

第三章 中国城市化奇迹的经验和奥秘 033

- 一、中国因何成为全球化的赢家 034
- 二、中国为什么没有大规模城市贫民窟 040
- 三、中国因何能做到既发展，又稳定 048
- 四、中国城市为什么可以建设得像欧洲 057

- 第四章 警惕中国城市化的误区与陷阱 065**
- 一、鼓励农民进城的政策，加大了城市化风险 066
 - 二、逆城市化的城中村改造 074
 - 三、赶农民上楼的政策笑话 084
 - 四、本末倒置的“保增长、保就业” 090

- 第五章 城市化的中国道路 99**
- 一、体制性城乡二元结构：由剥削到保护 100
 - 二、中国式小农经济：结构与功能 108
 - 三、中国土地制度的宪法秩序 118
 - 四、三轮驱动的中国道路 126

第三部分 激进的实践与微弱的反对音

- 第六章 城市化激流中的微弱声音 135**
- 一、反对积极城市化战略 138
 - 二、农民工返乡的逻辑 143
 - 三、中国城市化之忧 150
 - 四、土地制度与城镇化 172

- 第七章 慎重稳妥推进农村改革：**
- 十八届三中全会《决定》涉农条款解读 187
- 一、新型农业经营体系要给农民留退路 189
 - 二、“赋予农民更多财产权利”不能想当然 207
 - 三、城乡统一的建设用地市场：土地食利者的温床 217
 - 四、破除城乡二元结构不应泛泛而论 227

第一部分
城市化道路与中等收入陷阱

第一章 国际视野的中国城市化

- 中国是当前发展中大国里唯一没有大规模城市贫民窟的国家，且有一种说法，就是中国“城市像欧洲、农村像非洲”。
- 良好的城市化与一个国家的制度几乎无关，而只与这个国家的现代化程度、经济发展水平及其在世界经济格局中所处位置有关。
- 从当前城乡二元结构来看，附着在户籍背后的福利已经越来越少，农民进城的制度限制基本上没有了。当前农民进城的主要障碍是经济收入太少，没有稳定的可以获得体面生存的就业。

当前学界和政策部门关于城市化或城镇化^①的讨论热度一浪高过一浪。总体来讲，政策部门希望以城市化作为抓手，拉动内需，保持中国经济增长的速度。正是从这个意义上讲，中国的城市化将成为21世纪的奇观。然而，如果我们对中国城市化没有清醒的认识，不能摆正城市化与产业发展的关系，中国的城市化将迷失方向，中国发展奇迹将止步于中等收入，陷入所谓的中等收入陷阱。

对于中国乃至任何一个国家来讲，城市化本身都不是最终目标，现代化才是最终目标。而从整个20世纪全球一百多个国家的发展来看，真正在20世纪的一百年由发展中国家步入发达国家行列的大国仅有韩国——一个孤独的背影。而韩国以及创造经济发展奇迹的所谓“亚洲四小龙”的另外三个国家和地区中国台湾、中国香港、新加坡，其发展都得益于冷战背景下以美国为首的西方资本主义国家的全力扶持。其他所有人口大国，虽然经历了20世纪一百年的赶超，但没有一个国家真正实现赶超，从而步入发达国家的行列。这就说明，20世纪以来的国际格局形成了某种意义上的发展锁定，在这样一个发展锁定格局下面，要赶超从而实现现代化，绝对是奇迹，是特殊，而不可能是一个国家或地区顺其自然发展的结果。

同样，经历赶超发展，进入21世纪，中国仍然是一个发展中国家，离现代化还有很遥远的距离，与发达国家还有巨大差距。中国目前已步入中等收入国家行列，但能否真正突破现代化中的发展锁定格局，真正成为发

^① 城市化与城镇化虽提法不同，内涵外延有差异，但本质上都是农村人口向城市的集中。为表述方便，本书一般统称为城市化。

达国家一员，困难极多，不确定性极大。从过去一百年历史来看，中国现代化被锁定在中等收入国家行列的概率，要远远大于中国顺利突破现代化中的锁定格局的概率。从这个意义上讲，我们不认为，只要按照一般欧美国家的发展道路走下去，就一定可以实现现代化。我们必须要对中国现代化的国际处境、历史与未来道路选择有清醒认识，在此前提下深入探讨中国的现代化之路。当前与中国现代化道路选择关系最为密切的一项战略是关于中国城市化道路的选择。选择什么样的城市化道路将事关中国现代化的成败。

本章试图从国际比较的角度切入对中国城市化的认识，然后分析中国城市化的优缺点，讨论城市化与产业发展的关系，在此基础上对当前中国城市化的政策进行评论，最后提出中国城市化发展战略的建议。城市化必须服务于产业发展，服务于中国的现代化。没有经济增长和产业发展，单纯推进城市化将导致严重后果。

一、欧美日与亚非拉：两种类型的城市化

当前世界上大致有两种外观面貌截然不同的城市化，一种是欧美日的城市化，一般称为欧美模式。这些国家的城市化有两个特点，一是城市化率高，一般达到了80%；二是城市市民一般都有稳定就业和体面收入，可以享受到失业保障，大多数人有较好的医疗保障。总之，绝大多数进城人口可以在城市体面而有尊严地生存下来。即使失业或无就业能力的市民也可以享受到广泛的福利体系的保障。从外观上看，欧美日国家的城市中一般没有发展中国家所常见的大规模贫民窟，城市秩序良好，人们安居乐业。

欧美日的城市化可以说是既好又快、有质有量的城市化，这些国家城

市化率高，城市建设得好，城市居民收入有保障，住得下来、生活得好。这就是我们所憧憬的理想的城市化。

在欧美日以外的广大亚非拉地区的城市化则呈现了截然不同的面貌。其中最突出的一点是，几乎所有发展中国家的城市都有大规模贫民窟，且城市贫民窟人口占比极大，甚至占到全部人口的 1/3 左右。与城市贫民窟相联系的是，进城人员很难获得正规就业，就业不稳定，收入低，缺乏社会保障，无法做到安居乐业。从城市外观上看，除了大规模贫民窟以外，城市基础设施一般都比较差，治安不良，卫生条件不好。按温铁军教授的说法，不仅所有发展中大国都有大规模贫民窟，贫民窟往往被黑社会所控制，黄赌毒泛滥，而且这些国家往往还有反抗现行体制的武装游击队存在，使得社会动荡不安，如印度、墨西哥等。

从城市化率来看，亚非拉国家城市化率差别极大，其中巴西早在 20 世纪 80 年代城市化率就已达到 80%，而印度目前才 30% 多一点，非洲很多国家只有百分之十几。

这样，我们大体上可以区分出两种相当不同的城市化类型，一种是欧美日国家的城市化，又好又快，有质有量；一种是欧美日以外的广大亚非拉国家的城市化，无论城市化率高或不高，城市化品质都不好，不仅城市基础设施不好，有大规模难以治理的贫民窟，而且进城人口大多在城市非正规部门就业，收入不稳定，生活不体面，生活质量差。

那么，是什么原因造成了这两种类型城市化的差别？如何像欧美日那样做到又好又快、有质有量的城市化，而避免亚非拉国家贫民窟式的城市化？只要到世界各地走一走，都可以从外观上感受到的两种类型城市化是什么原因造成的，是制度和政策原因还是其他？

其实，欧美日与亚非拉的区分，已经划分出了发达国家与发展中国家的界限。欧美日是当今世界的发达国家，是世界体系的中心国家，这些国家早在 19 世纪就已经步入发达国家的行列，成为一百多年来的世界强国，

这些国家经济发达，人均 GDP 很高，且是国际规则的制定者，是高科技的掌握者，是居于全球价值链顶端的国家。欧美日以外的亚非拉国家绝大多数都仍然是发展中国家，经济不发达，人均 GDP 比较低，且不掌握国际规则的制定权，缺乏高新技术的发展，产业大都集中在全球价值链低端，是世界体系的边缘国家。

这样一来，前述城市化的两种类型就变成了发达国家与发展中国家的差异，变成了世界体系中的中心国家与边缘国家的差异。之所以欧美日城市化又好又快、有质有量，是因为欧美日是发达国家；亚非拉国家城市化既无秩序又不体面，是因为这些国家仍然处在发展阶段。良好的城市化与一个国家的制度几乎无关，而只与这个国家的现代化程度、经济发展水平及其在世界经济格局中所处位置有关。

为什么会出现这样一种城市化与制度没有关系，而只与经济发展阶段有关系的结果？若如此，是否说明制度不重要呢？我们先来讨论前一个问题。

全球化的国际分工体系中无疑存在着不平等的结构，这一不平等结构的核心是不同国家所掌握核心技术的差异。无论是从产业上讲，从产品上讲，还是从核心技术上讲，虽然全球化让世界趋于平等了，但发达国家仍然垄断高新技术，保留了高附加值产业和产品环节，而将进入壁垒比较低，容易标准化的产品和加工环节转移到发展中国家。进入壁垒低导致过度进入，从而必然是低附加值。发展中国家最方便进入的就是这种门槛低、附加值低且容易进入的产品及生产环节。这方面有两个典型的案例，一是中国前商务部部长所讲的空客与裤子的贸易，二是芭比娃娃的产销。

发达国家在长期的发展中形成了极强的科技开发和技术垄断能力，从而可以垄断高附加值产品，这些产品具有极高的进入壁垒，形成了寡头式的垄断经营格局，比如大型客机，目前系统集成者只有美国波音和欧洲空中客车。

按前商务部部长的说法，中国要进口一架空客，就要出口8亿条裤子，进出口物品的价值不相等，交易就无法完成，因此，可以认为空客与裤子的交易是等价的，也是平等的。但这种平等背后也有着严重的不平等，即飞机是高度垄断性的，进入壁垒极高，空中客车与波音公司在飞机定价上具有极高的自主权；而生产裤子的进入壁垒极低，是高度竞争性的，生产裤子的企业根本不可能有自主定价权。

这样一来，只有一两家生产商的高度垄断的飞机，与几乎没有进入壁垒、在高度市场化的完全竞争状态下生产的裤子进行交换，这种等价交换背后就会有极大的附加值差异。例如，同样是10亿美元的交易，空客可能有高达5亿美元的附加值，而裤子可能只能实现500万美元的附加值。貌似等价的交换中，实现的附加值却有100倍的差异。

这样一来，在当前全球化背景下，发达国家与发展中国家就形成了不平等的二元结构。其中，发达国家在贸易中拥有高科技、自主知识产权、以构建知识产权保护和专利体系为核心的市场进入标准体系制定权，从而形成了低竞争、高利润的高端产业；而发展中国家产品大都集中在技术成熟且标准化、自主知识产权少、进入壁垒低的产业，因此产业集中在高竞争、低利润的低端产业。

可见，在发达国家与发展中国家的贸易中，貌似等价的交换背后，存在着极大的不平等（见表1-1）。

随着国际分工的进一步深化，发达国家与发展中国家的贸易中，同一产品的不同工序，高附加值工序被发达国家控制，标准化的低附加值环节则由发展中国家完成，形成所谓微笑曲线：发达国家控制两端（研发和品牌营销），低附加值的中间环节则转移到发展中国家，从而进一步深化了当前国际分工中存在的的不平等结构。

欧美日发达国家又正是通过控制高附加值产品和工序才实现了高人均GDP，发展中国家也正因为无法通过产业升级进入高附加值环节，而锁定