

推进城镇化的理性思考

孟习贞 韩学丽◎著

 广陵书社

推进城镇化的理性思考

孟习贞 韩学丽◎著



广陵书社

图书在版编目 (C I P) 数据

推进城镇化的理性思考 / 孟习贞, 韩学丽著. — 扬州 : 广陵书社, 2013. 12
ISBN 978-7-5554-0035-6

I. ①推… II. ①孟… ②韩… III. ①城市化进程—研究—中国 IV. ①F299.21

中国版本图书馆CIP数据核字(2013)第289560号

书 名 推进城镇化的理性思考

著 者 孟习贞 韩学丽

责任编辑 严 岚 庄 莉

出版发行 广陵书社

扬州市维扬路 349 号

邮编 225009

<http://www.yzglpub.com>

E-mail: yzglss@163.com

印 刷 扬州市机关彩印中心

开 本 889 毫米 × 1194 毫米 1/32

字 数 160 千字

印 张 6.5

版 次 2013 年 12 月第 1 版第 1 次印刷

标准书号 ISBN 978-7-5554-0035-6

定 价 25.00 元

(广陵书社版图书凡印装错误均可与承印厂联系调换)

前 言

党的十八大提出加快新型城镇化建设,新型城镇化再度被提升到国家战略的高度,成为舆论关注和讨论的热点。如何理性地推进城镇化建设?本书试图对此进行深入探讨。

新型城镇化,意味着城镇化要与工业化、农业现代化协调发展;既是大中小城市、小城镇、新型农村社区协调发展、互促共进的城镇化,也是人口与经济、资源、环境协调发展的城镇化。

近些年来,受土地财政和地产利润驱动,城市地产化势头持续强劲,地产化冲击城市化质量,结果土地城镇化快于人口城镇化,就业城镇化快于农民工市民化,农民工虽然以“常住人口”的身份被统计在城市化人口里,但并没有真正转化为市民,没有享有平等的市民待遇,以致众多农民工“就业在城市、户籍在农村、福利在乡下”。因此,新型城镇化的实质是农民工市民化。农民工的市民化,以促进农民工稳定就业为基础,为此需要完善劳动力市场,和谐劳动关系,维护农民工权益;农民工市民化的实质是基本公共服务的均衡化,使农民尽快地融入城市。目前阻碍这一问题的桎梏在于户籍制度。一方面要加快形成政府主导、覆盖城乡的基本公共服务体系,另一方面要改革户籍制度,赋予农民工真正的城镇居民身份。主要是通过对教育、医疗、社会保障、保障性住房享受等具体的基本公共服务和社会保障体制的改革,逐步将捆绑在城镇户籍上的社会福利一项一项地剥

离或弱化,让城乡居民均等地享有基本公共服务和社会保障,最终水到渠成地取消城乡之间附着在户籍制度上的社会福利差异;随着城镇化的推进,地方政府在土地征收过程中存在滥用土地征收权、征地补偿标准过低、失地农民权益严重受损等现象。农村土地权益的处置关系到农民工的切身利益,农民工市民化相应地要求土地制度的创新与变革,例如规范政府土地征收制度,建立被征地农民土地财产权益的公平补偿机制、健全农村土地使用权流转机制等。

由于历史传统和体制等原因,地方政府主导着我国的城镇化发展。例如,为了追求以 GDP 为指标的政绩,地方政府把城镇化建设作为刺激经济的手段,招商引资,开发房地产,打造新城区等,城镇规模迅速扩张;在行政配置资源的体制下,为了争取更多的资源,地方政府单纯地依靠调整城市行政区划,采取撤县建市、撤县设区和区划调整等方式,推动城镇区域扩张,提升行政级别。结果,近些年来我国的城镇化发展速度过快,似有“大跃进”、“冒进”之势。尽管整体上我国城镇化水平,特别是真正意义上的城镇化水平相对滞后于经济发展水平,城镇化发展有较大的潜力,但不能因此就使城镇化盲目地、运动式地冒进。而是要遵循经济发展规律,城镇化应与经济发展阶段相适应,与产业结构优化转型相匹配。同时,过度依赖政府主导的城镇化发展难以持续,因为政府主导的城镇化模式,容易导致资源错配,负面效应日益显现,有悖城镇经济发展规律。毕竟,城镇化是市场经济发展的结果而不是原因,推进城镇化需要市场调节与政府管理相结合。因此应根据党的十八大报告精神,正确处理政府与市场的关系,更多地依赖市场机制和政府之外社会各界的力量推动城镇化;政府转换职能,对城镇化保持“积极但不干预”态度,重点是维护公平正义,规范市场秩序,集中精力做

好城镇化的“顶层设计”，并顺应城镇化发展趋势完善相关法制。

城镇化的实质是农民工市民化，核心是生产要素集约化，以二三产业的集聚带动人口集中。目前，在推进城镇化过程中存在城镇化要素集中度低、产业发展落后于城市开发，造成新城建设缺少产业支撑，缺少生产要素与人口的有序流动与集中，未能形成城镇经济应有的“集聚效应”，出现城镇“空心化”现象。因此必须坚持以产兴城、产城融合的原则，一方面产业的形成与发展能有效地解决城镇化过程中人的就业和土地有效利用问题，另一方面城镇化发展对产业提供集聚效应和外部经济效益。城镇化与产业发育相协调，以产业集聚为支撑。产业集群的发展推动城镇高质量、可持续发展，工业集群与城市群有机结合，是城镇化的发展趋势。在产业集群化过程中，由于其自身的经济规律所驱使，人口与资本不断向城镇聚集，互为因果，城镇化与产业集群之间互动互利、共生共荣。

新型城镇化发展涉及多个方面，不可能也没必要面面俱到，限于篇幅与精力，重点讨论了上述问题，其余有待进行后续探索。本书的写作，由两位作者构思完成，其中，韩学丽承担了1—6章内容的撰写任务，孟习贞则撰写了7—10章的内容。学海无涯，鉴于主客观各方面的原因，全书如有疏漏之点、不周之处，诚请各界同仁批评指正。诚然，本书两位作者承诺文责自负。最后，感谢首都师范大学管理学院赵新峰院长等领导的鼎力支持，同时向江苏广陵书社及本书责任编辑为本书出版付出的辛劳致谢！

目 录

前 言	1
第 1 章 新型城镇化道路是我国的现实选择	
1.1 城镇化的内涵及发展阶段	1
1.1.1 城镇化的内涵	2
1.1.2 城镇化水平的衡量	5
1.1.3 城镇化的发展阶段	6
1.2 我国要走新型城镇化之路	9
1.2.1 城镇化与工业化、农业现代化协调发展	10
1.2.2 大中小城市与小城镇协调发展	12
1.2.3 人口与经济、资源、环境协调发展	13
1.2.4 突出以人为本,实现人口转移与结构转型、完善公共服务协调发展	15
第 2 章 新型城镇化的本质是农民工市民化	
2.1 农民工市民化的内涵	18
2.2 改革开放以来农民工市民化的进程	20
2.3 农民工市民化的阻碍因素	24
2.3.1 农民工收入偏低,市民化能力较弱	25
2.3.2 城乡分割的户籍制度造成的社会排斥	27
2.3.3 住房、社保和子女升学的现实障碍	28

2.3.4 农民工市民化成本高昂	32
------------------------	----

2.3.5 土地制度的制约	33
---------------------	----

第3章 促进农民工稳定就业提升市民化能力

3.1 农民工就业现状及问题	35
----------------------	----

3.1.1 “民工荒”与就业难现象同时并存	36
-----------------------------	----

3.1.2 农民工劳动时间长,收入水平低下	38
-----------------------------	----

3.1.3 农民工劳动权益缺乏保障	39
-------------------------	----

3.1.4 农民工普遍缺乏培训,职业发展受限	41
------------------------------	----

3.2 影响农民工就业的主要因素	43
------------------------	----

3.2.1 劳资双方力量对比悬殊,农民工在劳动力市 场中处于弱势地位	43
---	----

3.2.2 户籍制度造成的劳动力市场分割	44
----------------------------	----

3.2.3 农民工自身条件的制约	45
------------------------	----

3.2.4 政府的公共就业服务不足,对农民工权益的 保护不到位	45
--	----

3.2.5 就业服务市场不发达,就业信息渠道不畅	46
--------------------------------	----

3.3 促进农民工稳定就业的措施	47
------------------------	----

3.3.1 政府应把解决农民工就业问题放在突出位置 来抓,破解农民工就业难题	47
---	----

3.3.2 构建和谐劳资关系,促进农民工平等就业	48
--------------------------------	----

3.3.3 加强对农民工的技能培训和职业教育,提高 农民工综合素质	49
--	----

3.3.4 加强政府的公共就业服务,完善相关法律制度	49
----------------------------------	----

3.3.5 建立全国就业信息平台,畅通就业信息渠道	51
---------------------------------	----

第4章 推动农民工享受城镇均等的基本公共服务

4.1 基本公共服务的内涵与层次	52
------------------------	----

4.2 农民工应该享受到均等化的基本公共服务	55
------------------------------	----

4.3 政府为进城农民工提供的公共服务严重不足的原因	57
4.3.1 地方政府重增长轻发展的执政理念	58
4.3.2 城乡二元的公共服务供给制度	59
4.3.3 政府用于公共服务方面的投入不足	60
4.3.4 过渡型财政管理体制存在缺陷	62
4.4 促进农民工平等享受城镇公共服务的对策	63
4.4.1 树立服务型政府的理念,强化政府的公共服 务职能	63
4.4.2 加快形成政府主导、覆盖城乡的基本公共服 务体系	64
4.4.3 完善财税制度,建立为农民工提供公共服务的 财力保障机制	65
第5章 以户籍制度改革推进人口城镇化	
5.1 新中国户籍管理制度的变迁	67
5.1.1 人口自由迁徙阶段(1949—1958年)	67
5.1.2 严格控制人口迁徙阶段(1958—1978年)	69
5.1.3 逐步放开户籍限制阶段(1978年至今)	70
5.2 中国现行户籍管理制度的弊端	72
5.2.1 造成城乡二元社会的分割,使城乡居民出现 身份、地位和权利的不平等	72
5.2.2 限制人口流动,阻碍城镇化进程	74
5.2.3 延缓农村地区的经济发展,加剧“三农”问题	75
5.2.4 容易引发社会矛盾和冲突,不利于和谐社会 的建设	76
5.3 户籍制度改革的思路	77
5.3.1 对城镇户籍准入实行“控大放小”、渐进式改革	78
5.3.2 将附着在户籍之上的福利剥离,还户籍登记	

管理的本来职能·····	78
5.3.3 抓好户籍制度的配套改革·····	80
第6章 城镇化进程中土地征收制度的完善	
6.1 地方政府在征地过程中普遍存在的问题·····	83
6.1.1 一些地方政府滥用土地征收权,征地范围过宽···	83
6.1.2 征地补偿标准过低,远远偏离市场价值·····	84
6.1.3 征地程序不规范,农民参与程度低·····	85
6.1.4 失地农民权益严重受损,面临生活窘境·····	86
6.2 造成各地土地征收乱象及农民土地权益受损的原 因分析·····	88
6.2.1 土地产权不明晰·····	88
6.2.2 政府行为缺乏有效制约·····	89
6.2.3 土地市场发展滞后·····	90
6.3 完善土地征收制度保护农民土地权益的对策建议·····	91
6.3.1 规范政府征地行为·····	91
6.3.2 建立对被征地农民土地财产权的公平补偿机制···	93
6.3.3 健全农村土地使用权流转机制·····	96
第7章 推进城镇化需要市场调节与政府管理相结合	
7.1 近年来地方政府“主导”着我国城镇化的进展·····	99
7.1.1 地方政府“主导”城镇化以“摊大饼”的方 式推进·····	99
7.1.2 现有资源和环境基础难以支撑“摊大饼”式 的城镇化·····	100
7.1.3 “摊大饼”式城镇化模式产生诸多不良后果···	101
7.2 酝酿中的新型城镇化规划,地方政府“主导”特征 依然凸显·····	109
7.2.1 地方政府积极参与城市行政区划调整以实现	

区域扩张·····	109
7.2.2 地方政府热衷于调整行政区划做大城镇规模 源于配置资源的行政体制·····	112
7.3 过于依赖政府主导的城镇化发展难以持续·····	115
7.3.1 政府土地财政难以持续·····	115
7.3.2 政府职能错位不断积累新的社会矛盾·····	117
7.3.3 行政手段配置资源导致大中小城市发展失衡·····	118
7.4 城镇化是市场经济发展的结果而不是原因·····	120
7.4.1 现代城镇都是工业化的产物·····	120
7.4.2 支撑城镇建立和发展的基础和核心是产业·····	122
7.5 城镇化发展需要市场调节与政府管理相结合·····	124
7.5.1 运用市场机制推进城镇化·····	124
7.5.2 推进城镇化离不开政府的作用·····	126
第8章 转换政府职能创新城镇发展方式	
8.1 推进新型城镇化需要转换政府职能·····	132
8.1.1 转换政府职能之一：做好城镇化的“顶层设计”·····	132
8.1.2 转换政府职能之二：顺应新型城镇化趋势完善相关法制·····	140
8.2 创新城市发展方式·····	145
第9章 产业发展是城镇发展的内在动力	
9.1 城镇发展与产业发展密切相关·····	154
9.1.1 世界城镇化发展的历史表明城镇化发展与产业发展息息相关·····	154
9.1.2 产业发展水平的高低决定了城镇化发展质量的高低·····	155
9.2 产业发展支撑城镇化·····	158

9.2.1 产业的形成与发展能更好地解决城镇化过程中的就业难题·····	159
9.2.2 产业发展有利于提高城镇化过程中土地利用效率·····	160
9.3 城镇化促进产业发展·····	162
9.3.1 城镇化的集聚效应促进产业发展·····	162
9.3.2 城镇化为产业发展提供外部经济效益·····	162
第 10 章 推进产业集群与城镇化良性互动	
10.1 产业集群产生的必然性及其在我国的发展类型·····	165
10.1.1 产业集群产生的必然性·····	165
10.1.2 我国产业集群发展的类型·····	167
10.1.3 重视发挥政府在产业集群形成过程中的引导和推动作用·····	168
10.2 产业集群具有持续的竞争力·····	169
10.3 发展产业集群对推进城镇化的重要性·····	173
10.3.1 发展产业集群提升企业、城镇、地区乃至整个区域的经济竞争力·····	173
10.3.2 发展产业集群促进工业化进程加速·····	177
10.3.3 发展产业集群有利于解决“三农”问题·····	177
10.4 产业集群与城镇化的互动关系·····	178
10.4.1 产业集群是推进城镇化的主要动力·····	179
10.4.2 城镇化是产业集群的有效载体·····	180
10.5 推进产业集群和城镇化良性互动中存在的问题·····	181
10.6 促进产业集群与城镇化互动发展·····	182
参考文献 ·····	186

第 1 章 新型城镇化道路 是我国的现实选择

我国目前已进入工业化的中期阶段,人均 GDP 已经超过 5000 美元,但城镇化的速度、规模和质量与我国经济发展水平明显不符。2012 年我国的城镇化率只有 52.6%,低于与我国发展水平接近的发展中国家近 60% 的水平。加快城镇化进程,对于我国释放巨大的内需潜力,打造经济持久发展的引擎,优化产业结构、提升产业层次,转变经济发展方式,尽早步入小康社会、实现中国梦有着重大的现实意义。

随着城镇化的快速推进,城镇化的质量问题也引起了人们的关注,城市规模过度扩张,人口与资源、环境的矛盾不断加剧,城乡差距持续扩大,城市发展重开发建设忽视管理服务,诸如此类的问题妨碍了城镇化的健康发展。提升城镇化的质量,走新型城镇化的道路是解决上述问题的关键。

1.1 城镇化的内涵及发展阶段

作为人类文明进步的标志之一,城市古已有之,最早的城市大概可追溯到原始社会向奴隶社会转变之时。然而在前资本主义社会,无论城市的数量还是城市人口的增加都极其缓慢,城市大规模的兴起还要归功于 18 世纪 60 年代产业革命的出现。产业革命吹响了工业化的号角,机器大工业代替了手工小作坊,工厂聚集,人员集中,市场规模扩大,商业和贸易繁荣,一个个城市

遂拔地而起。可见城市化源于工业化,工业化与城市化相伴相生,相互推动,共同发展。

1.1.1 城镇化的内涵

1867年,西班牙城市规划设计师赛达(A. Serda)在《城市化原理》一书中首先使用urbanization一词,试图从建筑学的角度来阐述城市化的内涵,我国学者将其译为城市化或城镇化,该词在日本和台湾被译为“都市化”,其涵义并无何不同。

不过,也有学者指出,在很多国家镇(town)的人口很少,一些国家甚至没有镇的建制,因而“urbanization”在国外一般指的就是人口从乡村转移至城市(city)的过程,故称其为“城市化”比较合适。而在中国不仅有镇的建制,而且其规模与国外的小城市相当,于是“urbanization”既包括人口从农村向城市转移,也包括向城镇转移,所以“城镇化”一词用于中国更为合适。^①再加上2001年我国发布的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十个五年计划纲要》中,提出“要不失时机地实施城镇化战略”,首次在政府文件中使用“城镇化”一词,故而学术界基本统一了口径。

诸多学者分别从建筑学、人口学、经济学、社会学、地理学、历史学等不同学科对城镇化的涵义进行了解读,这也说明城镇化涉及到人口、地域、经济、社会、思想观念等多方面多领域的变化,是社会领域发生的一次深刻变革,是人类进步必须经历的过程。简言之,城镇化即城市化,指的是伴随着工业化的进程,大量农村人口向城镇转移,城镇数量不断增加、功能日趋完善,城镇的生活方式和价值观向农村传播扩散,城乡差距趋于缩小的过程。具体来说,城镇化至少涉及到以下几个方面的变化:

^① 辜胜阻. 非农化及城镇化理论与实践[M]. 武汉:武汉大学出版社,1999(6).

第一,空间格局的变化。城镇化进程中,首先给人感觉到最直观的现象是一批批农村人口迁移到城市来居住,由原来在农村广袤土地上稀疏的分散的居住,变为在城市相对狭小空间范围内的集中居住。农村的土地在减少(但这种减少不是无限的,而是有底限的,因为要供应城乡居民的饮食和工业生产的原材料),城镇的建筑用地在增加,城镇的数量越来越多,规模越来越大,大中城市乃至特大城市相继涌现,甚至出现了城市群城市带。

第二,人口结构的调整。由于地域和空间上的转换,全国的人口结构也发生相应变动,农村人口的比重在降低,城镇人口的比重在增长。人类社会也由原来的农业社会进步到工业社会。当然这种趋势同样发展到一定程度之后就会停止,不会出现100%都是城市人口的现象。比如发达国家卢森堡、芬兰、比利时、德国、奥地利、希腊、瑞典和英国等国城市人口的比重(城市化率)在2005年分别为82.8%、61.1%、97.2%、75.2%、66%、59%、84.2%和89.7%^①,已经到达了其峰值。

第三,产业结构的优化。城市化起于工业革命,城市化的进程就是工业化的进程,产业结构由原来以第一产业为主向以二、三产业为主转化。从城镇化的发展进程来看,城镇化的初级阶段,以第一产业为主导产业;城镇化的中级阶段,以第二产业为主导产业;城镇化的高级阶段,以第三产业为主导产业,第三产业即服务业在国民经济中的比重越来越大,发达国家第三产业的比重已达70%以上。这是随着经济发展水平的不断提高,第一、二产业提供了充足的产品,人们收入普遍提高,城市聚集的人口达到一定规模之后,产生了对服务的大量需求,从而推动了

^① 国务院发展研究中心课题组.中国城镇化:前景、战略与政策[M].北京:中国发展出版社,2010(5).

服务业的迅猛发展。而服务业的发展反过来创造了大量的就业机会,吸引了更多的人口融入城市,又进一步促进了城市的发展。

第四,资源配置效率的提高。随着大量农村人口移出,农业中的剩余劳动力减少,人均耕地面积增加,大片土地可以连片耕作,便于使用农业机械,实现农业规模经营,促进农业现代化的实现。而城市人口的集中居住,节约了住宅面积,促进了劳动力、信息、资金、技术、资源等各种要素的积聚,有利于工业和服务业降低供给成本、减少交易费用,扩大市场规模,形成规模经济,从而推动了第二、三产业的发展壮大。尤其是第三产业的发展,减少了对资源的依赖和环境的破坏,能够促进人与资源和谐共处,凡此种种都推进了资源的集约利用,改善了资源的配置效率。

第五,生活方式的变革。美国著名社会学家沃思(Louis Wirth)在 *Urbanism as a Way of Life* 一文中指出:城市化意味着乡村生活方式向城市生活方式发生质变的全过程。^① 城市生活方式相对于农村生活方式来说,更加便利且丰富多彩。城市的公共设施齐全,方便的上下水,垃圾处理,供暖、供电、供气,便捷的公共交通,高速的信息传输,网点密布的生活娱乐设施,使你不管是上班上学、看病就医,还是购物、休闲娱乐,都更加方便。这也是城市吸引农村人口迁入的魅力所在。当然,与悠闲的田园牧歌式的乡村生活比较,城市生活也有压力大、节奏快、空气质量下降、噪音污染、住房拥挤、生活成本不断攀升、人际关系冷漠等一些负面效应。但这些也是提升人类物质文明和精神文明的同时所需要付出的代价。

城镇化不仅包括上述物化的、实体化的转变过程,还包括精

^① Louis Wirth. *Urbanism as a Way of Life*, *American Journal of Sociology*, 1989, 49V, P46-63.

神层面的、抽象的转变过程,即城市文化和价值观向农村地区推广和传播的过程。正如美国学者弗里德曼(J.Friedman)将城市化过程区分为城市化Ⅰ和城市化Ⅱ,前者包括人口和非农业活动在规模不同的城市环境中的地域集中过程,非城市景观转化为城市景观的地域推进过程;后者包括城市文化、生活方式和价值观在农村的地域扩散过程。^①城市文明推广及农村,城市的生活方式向农村渗透,乡下人过上了城里人的生活,城乡居民的生活水平、教育水平及文明素养普遍提升,最后直至城乡对立、城乡差别逐渐缩小乃至消失,城镇化便达到了其顶峰——城乡一体化。此时,城镇化更大程度上实现了人的解放和人的自由,人与自然更加和谐、更加融合。我想这正是今日之中国所追求的目标。

1.1.2 城镇化水平的衡量

一国或地区城市化水平的高低通常用城市化率(城镇化率)这个指标来反映。城市化率即居住在城市的人口数占全国总人口数的比重,用公式表示如下:

$$\text{城市化率} = \text{城市人口数} / \text{全国总人口数}$$

城市化率指标越高,说明该国或该地区城镇化程度越高,发达国家的城市化率普遍高于发展中国家。但城市化率也不是越高越好,因为城市化率不可能达到100%(新加坡之类的城市国家除外),而是发展到一定程度后会相对稳定,达到其峰值。发达国家的城市化率平均水平大概在80%左右。

我国的情况比较特殊,由于户籍制度的限制,目前我国居住在城镇的人口既包括拥有城镇户籍的城镇人口,又包括无城镇户籍但在城镇居住的流动人口,所以我们在统计城市化率时,只

^① 参见康就升. 中国城市化道路研究概述[J]. 学术界动态, 1990.06.