

中国特色城镇化制度 变迁与制度创新研究

刘国新 © 著

ZHONGGUO TESE
CHENGZHENHUA ZHIDU BIANQIAN
YU ZHIDU CHUANGXIN YANJIU

中国社会科学出版社

中国特色城镇化制度 变迁与制度创新研究

刘国新 © 著

ZHONGGUO TESE
CHENGZHENHUA ZHIDU BIANQIAN
YU ZHIDU CHUANGXIN YANJIU

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国特色城镇化制度变迁与制度创新研究 / 刘国新著. —北京:
中国社会科学出版社, 2015. 4
ISBN 978 - 7 - 5161 - 5939 - 2

I. ①中… II. ①刘… III. ①城市化 - 制度建设 - 研究 - 中国
IV. ①F299. 21

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 075073 号

出 版 人	赵剑英
责任编辑	任 明
责任校对	朱妍洁
责任印制	何 艳

出 版	中国社会科学出版社
社 址	北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编	100720
网 址	http: //www. csspw. cn
发 行 部	010 - 84083685
门 市 部	010 - 84029450
经 销	新华书店及其他书店

印刷装订	北京市兴怀印刷厂
版 次	2015 年 4 月第 1 版
印 次	2015 年 4 月第 1 次印刷

开 本	710 × 1000 1/16
印 张	16. 5
插 页	2
字 数	258 千字
定 价	55. 00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社联系调换
电话: 010 - 84083683
版权所有 侵权必究

摘 要

城镇化是一个人口、社会生活方式和生产方式发生巨大变动的伟大历史过程，我国正处在这样一个伟大的历史过程中，如何完成和走好这一历史过程是摆在全国人民以及广大专家、学者面前的一个艰巨任务。

城镇化受政治、经济、文化等多种发展因素的影响和制约，其中制度是最重要的因素之一。城镇化从本质上说，是在现实的制度选择所赋予的制度约束框架内对人口、土地、劳动和资本等经济要素进行再整合并逐步向城镇集聚的过程。当相关的制度内容与城镇化发展要求同步，亦或超之于前时，就会推动和加速城镇化的发展，反之，则会延缓甚至阻碍城镇化的发展。因此，对存在缺陷的不利于城镇化发展的相关制度及其内容进行创新，就成为了当前实现我国城镇化健康发展的当务之急。

为避免研究中的泛泛而述，本书选择了以回顾和考察中国特色城镇化发展的基本过程和制度变迁为起点，以发达国家城镇化发展的主要经验教训和制度启示为借鉴，以我国城镇化发展的趋势为基本价值取向，对我国城镇化发展的制度变迁和制度创新进行分析、研究和总结。

在分析和研究中，主要选取了土地制度、户籍制度、就业制度和社会保障制度为研究和创新的重点。这主要是因为，土地制度创新是实现我国城镇化和农民市民化的基础和前提，农民只有摆脱了土地制度对其人身自由的束缚，有了离开土地的自由裁量权和自由选择权，才有可能向城镇地区转移，实现农民市民化；户籍制度创新是顺利实现我国城镇化和农民市民化的核心所在，城镇化的核心因素是人，没有人，城镇化就无从谈起；就业制度创新是实现我国城镇化和农民市民化的关键，农

民离开了土地，进入了城镇，能否在城镇中安定下来，关键就取决于能否在城镇中找到维持其本人及其家属所必需的生活资料的工作岗位；社会保障制度创新是实现我国城镇化和农民市民化目标的制度保障，没有适合农民市民化特点的社会保障制度，农民市民化的进程必然要受到阻碍。只有逐步建立起有利于引导和促进农民市民化的社会保障制度，给其以真正的市民待遇及制度保障，才能从根本上消除农民市民化的后顾之忧，促进城镇化健康发展。

第一章主要是阐述城镇化和制度的概念及相关理论，以厘清这些概念在本书研究中的具体含义。并对马克思、恩格斯在城镇化发展与制度关系问题上的主要思想，对以往西方学者和国内学者关于中国城镇化制度研究的相关理论和文献进行梳理、分析和归纳总结。属于基础理论部分。

第二章主要是从制度角度回顾我国所走过的城镇化道路，对我国城镇化发展的阶段性和具体制度变迁的过程及制度绩效进行深入的分析和研究，明确现存制度的缺陷和不足。属于纵向分析问题部分。

第三章主要是对发达国家城镇化发展的制度经验和主要经验教训进行考察和总结，以期对我国城镇化在进一步发展中查找、弥补制度不足，推进制度创新有所启示。属于横向考察、借鉴部分。

第四章主要是从分析我国城镇化发展趋势出发，明确城镇化发展的未来价值取向和基本创新原则，并以此为基础分析我国城镇化进一步发展中土地制度、户籍制度、就业制度和社会保障制度等进行创新的基本结构。属于创新的战略选择部分。

第五章主要是从创新的角度研究和阐述土地制度、户籍制度、就业制度、社会保障制度等，如何破除原有城乡二元制度结构壁垒，消除城乡差别，促进城乡一体化统筹发展的问题。属于解决问题部分。

关键词：城镇化；制度；制度绩效；制度创新

Abstract

The urbanization is a huge catastrophic and great history process of personal, the social activities method and the mode of production occurrences, the our country is being placed in in thus a great history process, how complete and walk good this history process is put in the people of the whole country and large expert, scholar's in front of a mission with huge .

The urbanization to be affect by various development factors of politics, economy, cultural... etc. and check and supervision, among them, the system is one of the most important factors. The urbanization to come up to say from the essence, carrying on to the economic main factors, such as population, land, labor and capital... etc. in the system that system give when choose of the actuality control frame again the integration combine gradually toward the process that the town gather together. When the related system contents and towns turn the development request synchronously, as well or super in front, will push and accelerate the development that urbanization, whereas, then will defer even baffling the development that urbanization. Therefore, turn related system and its contentses of the development to carry on the innovation towards existing the disadvantage of the blemish in the town, became the current realization our country the urbanization the urgent matter of the moment of the healthy development.

For avoiding the research in of vague but say, this selected works chose to take looking back and investigating the basic process and the system changes that the Chinese special features town turns the development as the point of de-

parture, with the main experience that the flourishing and national town turn the development teaches to enlighten with system for draw lessons from, take the trend that the our country town turn the development as the basic and worth mindset, carry on the analysis, research and summaries to the system change and the system innovations that the our country town turn the development.

In analyze and study, mainly selected by examinations the land system, household register system, employment the system and societies guarantee the system as research and creative points. This mainly is because of, the system innovation of the land is the realization our country urbanization and farmer the citizenry turn of foundation and premise, the farmer only gets away from the system of the land as to it's Human body the tie of the freedom, leave the land of cut to measure the power and free options freely, just may transfer toward the town region, carry out the farmer the citizenry turn; The household register system is the smooth realization our country urbanization and farmer the citizenry turn of core place, the core factor that urbanization is a person, no one, the urbanization and then have no from talk; The innovation of take up employment the system is the realization our country urbanization and farmer the citizenry turn of key, the farmer left the land, entering the town, can be settled down in the town so, the key be decided by and can find out to maintain it in the town and its family members the work post of the essential living data; The society guarantee system is the realization our country urbanization and farmer the citizenry turn the target of system guarantee, have no social guarantee system that in keeping with farmer citizenry turn the characteristics, farmer the progress that citizenry turn want to be subjected to the bar by all means, only building up gradually rise to be advantageous to the leading and promote farmer the citizenry turn of the society guarantee system, guarantee for it with the real citizenry's treatment and system, then can remove the farmer what citizenry turn by the root cares at home, promote the urbanization the healthy development.

Chapter 1 mainly is elaborate that the town turn and system of concept and related theories, to clarify these concepts in this text study of concrete mean-

ing. Combine to think to the mark, the boon space turns the main thought that the development and systems relate to the problem in the town, to before western scholar and local scholar the concerning the related theories and cultural heritages that the Chinese town turn the system researches carry on comb, analysis and induce the summary. Belong to the foundation theories part.

Chapter 2 mainly is from the system angle review our country walk through of town turn the road, carry on the thorough analysis and researches to the process and the system resultses of the stage and concrete system change that the our country town turn the development, explicit existing system of the blemish and the shortage. Belong to the lengthways analytical problem part.

Chapter 3 mainly is the system experience to the flourishing and national urbanization the development and main experiences to teach to carry on the investigation and summaries, to expect to turn to the our country town to check to seek, make up the system in further development shortage, push forward the system innovation to have the apocalypse. Belong to the horizontal investigation and draw lessons from the part.

Chapter 4 mainly is from analysis our country the urbanization to develop the trend to set out, the explicit urbanization the future of development to be worth the mindset and basic and creative principles, and take this as the reasonable analysis of foundation our country the urbanization the further development in to the land system, household register system, employment the system and societies guarantee the system etc. carries on the creative basic structure. Belong to creative strategic choice part.

Chapter 5 mainly studies and elaborates the land system, household register system and takes up employment the system, the society guarantee system. . . etc. from the creative angle, how get rid of the original city country two dollar system structure barracks, cancellation the city country difference, promote the city country integral whole turn the problem of orchestrate the development. Belong to the part of solve problem.

Key words: Urbanization; System; System results; System innovation

目 录

引言	(1)
一 问题的提出及研究意义	(1)
(一) 问题的提出	(1)
(二) 研究意义	(1)
二 国内外研究现状	(2)
三 研究方法和基本思路	(4)
(一) 研究方法	(4)
(二) 研究内容及基本思路	(4)
四 本书研究的重点和不足	(5)
 第一章 城镇化制度变迁的相关理论概述	(7)
一 几个基本概念的界定和研究的限定	(7)
(一) 几个基本概念的界定	(7)
(二) 研究的限定	(24)
二 马克思主义经典作家关于城镇化制度变迁的思想	(25)
(一) 城镇产生和发展的制度因素	(25)
(二) 城乡融合的制度条件	(27)
三 西方学者关于中国城镇化制度变迁的理论	(29)
(一) 城乡发展的制度变迁	(29)
(二) 城镇化发展滞后的制度因素	(30)
四 国内学者关于我国城镇化制度变迁的理论	(31)
(一) 关于城镇化制度供给	(32)

(二) 关于城镇化制度创新	(33)
(三) 关于城镇化滞后原因的制度分析	(35)
(四) 关于城镇化制度变迁问题	(36)
第二章 中国特色城镇化制度变迁	(38)
一 中国特色城镇化发展历程	(38)
(一) 1949—1978 年改革开放前: 城镇化曲折发展 时期	(39)
(二) 1978 年改革开放以后: 城镇化全面恢复与快速 发展时期	(42)
二 中国特色城镇化制度变迁	(47)
(一) 土地制度变迁	(47)
(二) 户籍制度变迁	(51)
(三) 就业制度变迁	(55)
(四) 社会保障制度变迁	(58)
三 中国特色城镇化制度绩效评价	(61)
(一) 土地制度绩效评价	(64)
(二) 户籍制度绩效评价	(67)
(三) 就业制度绩效评价	(69)
(四) 社会保障制度绩效评价	(71)
第三章 发达国家城镇化发展的制度经验教训与启示	(75)
一 发达国家城镇化的基本过程	(76)
(一) 发达国家城镇化的发展阶段	(76)
(二) 典型发达国家的城镇化发展过程	(83)
二 发达国家城镇化发展的特点和主要经验教训	(89)
(一) 发达国家城镇化的特点	(89)
(二) 发达国家城镇化的主要经验教训	(93)
三 发达国家城镇化发展的制度启示	(100)
(一) 发达国家的土地制度及启示	(101)
(二) 发达国家的户籍制度及启示	(104)

(三) 发达国家的就业制度及启示	(106)
(四) 发达国家的社会保障制度及启示	(111)
第四章 中国特色城镇化制度创新原则与创新结构	(115)
一 中国特色城镇化发展的趋势	(115)
(一) 从政府主导型城镇化向国家宏观调控下的市场 主导型城镇化转变	(115)
(二) 大中小城市多元协调发展是我国城镇化的必由 之路	(121)
(三) 城镇打破原有行政区划形成城市群	(125)
(四) 城市郊区化	(130)
二 中国特色城镇化的制度创新原则	(134)
(一) 科学定位 以人为本	(134)
(二) 循序渐进 质量并重	(136)
(三) 全面协调 持续发展	(137)
(四) 统筹兼顾 城乡一体	(140)
三 中国特色城镇化的制度创新结构	(144)
(一) 土地制度创新	(144)
(二) 户籍制度创新	(145)
(三) 就业制度创新	(146)
(四) 社会保障制度创新	(147)
第五章 中国特色城镇化发展的制度创新	(150)
一 土地制度创新	(150)
(一) 明晰土地产权主体 完善土地承包经营权	(150)
(二) 规范土地征用行为 完善征地补偿机制	(153)
(三) 建立土地流转市场 促进土地规范流转	(156)
二 户籍制度创新	(158)
(一) 恢复户籍制度本来面目 合理引导人口流动	(158)
(二) 剥离户籍制度附加功能 加快户籍制度立法	(160)
(三) 完善户口迁移准入制度 进一步深化制度创新	(162)

三 就业制度创新	(164)
(一) 完善就业促进机制 保障劳动力就业	(164)
(二) 健全劳动就业市场 促进劳动力就业	(167)
(三) 加强政府监督管理 规范和引导就业	(170)
四 社会保障制度创新	(171)
(一) 养老保障制度创新	(171)
(二) 医疗保障制度创新	(174)
(三) 最低生活保障制度创新	(177)
结语	(180)
附录 法规条例	(181)
参考文献	(242)
后记	(252)

引 言

一 问题的提出及研究意义

（一）问题的提出

针对近几年一些地区在城镇化发展实践中出现的“超前城镇化”和“为城镇化而城镇化”等急功近利的短视行为，党的十六届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》第五章“促进区域协调发展”的第十七节中，明确提出了要采取积极措施“促进城镇化健康发展”^①。那么，如何促进和实现城镇化的健康发展呢？最根本的就是要进行制度规范和制度创新，“建立健全与城镇化健康发展相适应的财税、征地、行政管理和公共服务制度，完善户籍和流动人口管理办法”^②等，以保证和促进城镇化按照自身的发展规律，循序渐进地发展。

（二）研究意义

从制度视阈研究和探讨如何“促进城镇化健康发展”问题，不仅是城镇化理论研究进一步发展的内在要求，同时它更是城镇化发展实践对制度创新提出的新要求和新希望。

第一，是城镇化理论研究与时俱进发展的现实要求。马克思主义基

^① 编写组：《〈中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议〉辅导读本》，人民出版社2005年版，第17页。

^② 同上。

本矛盾理论告诉我们，生产力与生产关系、经济基础和上层建筑始终处在矛盾的运动和发展过程中，这种基本矛盾的不断运动和发展，必然要求与之相适应的各种制度不断地进行相应的理论和实践创新。目前，我国城镇化进程正处在由自上而下的传统政府主导型制度，向自下而上的现代市场主导型制度变迁的转换过渡期，比较完善的城镇化制度安排与制度规范体系尚未建立，以制度创新推进城镇化的潜力巨大。

第二，是弥补城镇化制度理论研究不足的需要。国内早期城镇化的研究主要集中于探讨城镇化的规律、城镇化的道路、城镇化的模式等基本理论，较少研究影响城镇化进程的制度因素。近几年，学者们才逐步认识到制度安排与城镇化的重要关系，但代表性研究成果仍然较少。从现有研究看，仅有刘传江的《中国城市化的制度安排与创新》和叶裕民的《中国城市化之路——经济支持与制度创新》等几部代表性著作。

第三，是科学评价中国特色社会主义城镇化发展成果，反思城镇化发展功过是非的需要。事实上，对于早期发达国家而言，资本的原始积累已经为工业发展提供了雄厚基础，其城镇化发展无需农业和农民为其“埋单”。但对于新中国成立初期的我国而言，工业基础薄弱，毫无积累，城镇化进程步履维艰，不得不通过户籍制度、社会保障制度把农业人口固着在土地上，不得不通过工农业产品剪刀差为工业和城市发展积累资金。因此，我们必须以科学的态度公正客观地评价中国的城镇化道路，反思我国城镇化的历史。

第四，是促进城镇化健康发展，规范城镇化运作体系的必然要求。城镇化过程有其自身的发展规律，我们只有科学地认识城镇化的发展规律，顺应城镇化的发展要求，制定符合城镇化发展规律的政策，创新有利于城镇化发展的制度安排，才能促进城镇化的健康发展。

二 国内外研究现状

西方学者从制度分析视野研究城镇化问题出现在 20 世纪 60 年代，是在以科斯为主要代表的新制度经济学产生以后才开始的。虽然从时间上看，其研究略早于国内，但是由于西方国家的城镇化是在市场经济基本制度框架确立以后，在工业化的推动下自发地进行的。故而，西

方的城镇化理论研究中原本就缺乏对于制度的系统性研究,这种研究上的缺陷也理所当然地体现在西方专家和学者对于中国特色城镇化制度问题的研究中。从仅有的研究成果看,西方学者对中国城镇化制度问题的研究,主要侧重于城乡发展的制度选择问题的研究和城镇化发展滞后问题的研究两个方面,即使这些研究有时也显得有些零乱和分散。在研究中,西方学者虽然也认识到了制度问题对于中国特色城镇化发展的重要作用 and 影响,并从不同的角度分别进行了研究和探讨,但由于他们自身城镇化发展的特点和历史局限性,更重要的是由于他们缺乏对新中国城镇化发展的历史背景、国别特点和内在动力等基本国情的认识 and 了解,从而导致了他们在某些问题的研究中不同程度地存在着认识偏差 and 不足。如,看到了中国在城镇化过程中采取了城市偏向的政策,但为什么采取城市偏向的政策却没有给出足够的 and 合理的解释;认为中国户籍制度产生的原因就是为了防止农民进入城市后引起城市消费的大量增长而出现的,这显然令人难以信服;在城镇化发展滞后问题的研究中,他们虽然也看到了工业布局分散对城镇化发展的不利影响,但却忽视了工业布局为什么向“三线”地区分散的国际国内政治背景等。

总体来讲,国内专家和学者对城镇化问题的研究开始于 20 世纪 70 年代末,略晚于国外,以南京大学吴友仁教授 1979 年发表的文章——《关于中国社会主义城市化问题》为标志。此后,国内专家和学者才开始对城镇化问题进行比较系统的研究。从研究情况看,早期研究主要集中于介绍和研究国外有关城镇化的理论,剖析其他国家在城镇化发展过程中的经验和教训,后期才逐渐地深入到对中国特色城镇化发展相关制度问题的研究和探讨上。1980 年城镇化发展方针提出后,人们一直以来研究和争论的焦点是中国城镇化应采取哪种发展方针的问题,即“是优先发展大城市,亦或中小城市,亦或小城镇,还是大中小并举的多元化的城镇化发展方针”,而真正从制度视野来研究城镇化问题则开始于 20 世纪 90 年代前后。简要地说,可以划分为两个不同的发展时期,即 1995 年以前,以研究如何破除阻碍城镇化发展的制度壁垒为出发点,重点剖析以户籍制度等为构成主体的城乡二元经济和社会结构;1995 年以后,受西方新制度经济学的影响,开始转向全面的城镇化制度剖析 and 系统的城镇化制度创新的研究。

国内广大专家和学者在研究中充分认识到了制度和制度创新对于中国特色城镇化快速、健康发展的极端重要性。认为,无论是过去自上而下的城镇化发展模式,还是现在自下而上的城镇化发展模式,制度安排与制度选择都是决定其目标定位的关键性因素。认真分析了中国城镇化发展滞后的原因,认识到打破原有壁垒森严的城乡二元结构,实现城乡一体化统筹发展的必要性和迫切性,并多角度、多层面地进行了研究和探讨。但就其研究的整体而言,这些研究成果或因局限于单项的、局部的制度研究和制度创新,而缺乏足够的系统性和完整性;或因时间的推移,原有的制度和制度创新已失去了时代意义。

因此,在我国城镇化快速发展的新形势下,与时俱进地进一步加强对中国特色城镇化制度变迁和制度创新问题的系统研究,明确新时期新阶段城镇化制度创新的重点和主要内容,是非常必要的。

三 研究方法和基本思路

(一) 研究方法

以马克思辩证唯物主义和历史唯物主义为最基本的方法论基础,以制度分析为主要的研究方法,运用逻辑与历史相统一的方法、演绎与归纳相统一的方法、理论研究与应用研究相统一的方法、文献研究法、比较研究法等,综合社会学、制度经济学、人口学、行政管理学、社会保障学等学科的理论成果,对我国城镇化发展的制度变迁与制度创新进行深入的分析和探讨。

(二) 研究内容及基本思路

研究内容:我国城镇化水平低,发展速度缓慢,其主要原因一方面是原有的城乡二元经济和社会发展制度严重制约着城镇化进程,另一方面是规范和促进城镇化发展的社会政治经济制度供给不足。因此,研究我国城镇化发展不能只注重动力研究和现状分析,而应将更多的精力放在研究影响城镇化的制度选择和制度变迁上,放在研究最有利于推进城镇化和城镇化进程中主客体效用的制度设计和制度创新上。

基本研究思路：首先，以回顾和考察中国特色城镇化发展的基本过程为起点，对我国城镇化发展的制度变迁和制度绩效进行分析、研究和总结，并为下一步的研究预设伏笔。其次，以发达国家城镇化发展的主要经验教训和制度启示为借鉴，以我国城镇化发展的趋势为基本价值取向，合理定位我国城镇化发展制度创新的基本原则和基本结构，明确制度创新的重点。最后，从我国现实国情出发，详细分析和系统论述制度创新的基本内容。

本书的主要内容：

第一章主要是阐述城镇化和制度的概念及相关理论，以厘清这些概念在本书研究中的具体含义。并对马克思、恩格斯在城镇化发展与制度关系问题上的主要思想，对以往西方学者和国内学者关于中国城镇化制度研究的相关理论和文献进行梳理、分析和归纳总结。属于基础理论部分。

第二章主要是从制度角度回顾我国所走过的城镇化道路，对我国城镇化发展的阶段性和具体制度变迁的过程及制度绩效进行深入的研究，明确现存制度的缺陷和不足。属于纵向分析问题部分。

第三章主要是对发达国家城镇化发展的制度经验和主要经验教训进行考察和总结，以期对我国城镇化在进一步发展中查找、弥补制度不足，推进制度创新有所启示。属于横向考察、借鉴部分。

第四章主要是从分析我国城镇化发展趋势出发，明确城镇化发展的未来价值取向和基本创新原则，并以此为基础分析我国城镇化进一步发展中土地制度、户籍制度、就业制度和社会保障制度等进行创新的基本结构。属于创新的战略选择部分。

第五章主要是从创新的角度研究和阐述土地制度、户籍制度、就业制度、社会保障制度等，如何破除原有城乡二元制度结构壁垒，消除城乡差别，促进城乡一体化统筹发展的问题。属于解决问题部分。

四 本书研究的重点和不足

重点：系统考察中国特色城镇化发展的历史轨迹，从制度变迁角度揭示中国特色城镇化发展的制度特性，阐释中国特色城镇化发展的基本