

上

城乡中国

借城乡之分野，把脉中国经济
解析中国特色的城镇化
厘清迷雾
预见中国城乡发展的大趋势
从全新的角度认知中国

周其仁◎著



中信出版社 CDPH citic 8553

013067275

F299.2

95

V1

城乡中国

周其仁◎著

借城乡之分野，把脉中国经济
解析中国特色的城镇化
厘清迷雾
预见中国城乡发展的大趋势
从全新的角度认知中国

上



北航

C1674659

F299.2

95

V1

013081512

图书在版编目(CIP)数据

城乡中国(上)/周其仁著. —北京: 中信出版社, 2013.9

ISBN 978-7-5086-4096-9

I. ①城… II. ①周… III. ①城乡建设-经济发展-研究-中国 IV. ①F299.2

中国版本图书馆CIP数据核字(2013)第147634号

城乡中国(上)

著 者: 周其仁

策划推广: 中信出版社(China CITIC Press)

出版发行: 中信出版集团股份有限公司

(北京市朝阳区惠新东街甲4号富盛大厦2座 邮编 100029)

(CITIC Publishing Group)

承印者: 中国电影出版社印刷厂

开 本: 787mm×1092mm 1/16

印 张: 16 字 数: 170千字

版 次: 2013年9月第1版

印 次: 2013年9月第1次印刷

广告经营许可证: 京朝工商广字第8087号

书 号: ISBN 978-7-5086-4096-9/F·2958

定 价: 39.00元

版权所有·侵权必究

凡购本社图书, 如有缺页、倒页、脱页, 由发行公司负责退换。

服务热线: 010-84849555 服务传真: 010-84849000

投稿邮箱: author@citicpub.com

国家大政皆由士族受人本委。市制了言早国中，老和的理完升平04 52世
世世世要，世将学大难分怪时未日，里街城国中唯各育去器，学大平家
以好，之解以人学革精安兼下，理位帕政派向之之製委者委。会学大界
。国中

版普，然当。突更的能首当群县，用步个两之製次代第国个一，就曼女
市效，案国去安等本日美烈，之言而。中当封有那的个个一古斯制县总政
登封行更前之就原不她一印人以用，大必罪不随美帕同之之款，高降出古派
哪党一更的刊官受受我以不，平又数大皆 2012，国去哪国美替。跟向会书衣

“城乡中国”开篇的话

代清南新，村衣器人非。即基馆更朱取国丁或火绿衣，大政等同之之制，小四出
一及五倍流款味点重，怕基馆更朱取国丁或火绿衣，大政等同之之制，小四出
穿境业客，特穿丁开高公版，另衣录指人疑老大使景要，第更非不出衣。林
。怕来球不象景系空习国，善基本制排承光另

中国很大，不过这个很大的国家，可以说只有两块地方：一块是城市，另外一块是乡村。中国的人口很多，不过这十数亿中国人，也可以说仅分为两部分人：一部分叫城里人，另外一部分叫乡下人。这样看，城乡中国、中国城乡，拆开并拢，应该就是一回事。

当然，我们也可以说城乡美国、城乡德国、城乡法国或城乡日本，更可以说城乡巴西、城乡印度和城乡俄罗斯，因为除了少数例外，世界上绝大多数国家的土地人口，差不多一概都是城乡两分天下。“城市国家”（city country）是有的，譬如新加坡，整个国家由城市组成，完全没有乡村，不过那里的城市人，不少还是从周边其他国家的乡村里来的。倒是没有“乡村国家”这回事——整个国家全部由乡村组成，完全没有城市——不但当今没有，似乎很远久之前也从来没有过。《乡土中国》是费孝通先生的名著，20

世纪40年代发表的时候，中国早有了城市。费老本人受教过的苏州大学和清华大学，都在有名的中国城市里；后来他到伦敦大学深造，更是地处世界大都会。或许是城乡之间深刻的分野，才激发前辈学人认知城乡、认知中国。

这是说，一个国家分为城乡两个世界，是相当普遍的现实。当然，普遍性总是隐藏在一个个的特殊性当中。概而言之，欧美日本等发达国家，城市所占比例高，城乡之间的差别不那么大，所以人们一般不取城乡角度讨论经济社会问题。像美国和法国，2012皆大选之年，不过好像没有听说哪一党哪一派拿那里的城乡问题说事儿。发展中国家特别是低收入经济体，城市部分比例小，城乡之间鸿沟大，这就决定了国家发展的基础、重点和难点都在农村。这也不难理解，要是绝大多数人都是农民，那么离开了农村、农业和农民状况的根本改善，国民经济是搞不起来的。

城乡中国本就是一个发展中的经济社会结构，所以无可避免地带有城市化率低、城乡差距大的特征。可是几十年来中国在战略、体制和政策方面不断的选择与实验，也让今天的中国城乡具有若干鲜明的、不容漠视的特色。其一，工业化超前，城市化滞后；其二，市场改革激发了天量的城乡人口流动，不可逆转地改变了经济机会的版图分布，也形成着新的社会结构；其三，城市化加速与经济高速增长相伴，造就了城乡关系极为夸张的紧张。

并没有把握说，这些现象他国全无，唯我中华独有。但是横看竖看，这样的三个现象交织到一起，把以十亿计数的中国人都网罗其中、欲罢而不能的，在人类历史上没有多见的机会。不是吗？2012年的春节，仅铁道部公布的春运人数就达2.21亿人次；算上公路、水路和民航，春节前后40天全国客运量过了30亿人次！实在是没有什么可比的：世行有报告说美国每年

3 500 万人更换居所，也是人口流动的大国。不过，那边是长期搬迁，这厢却是短期探亲，过完了年节还要“打道离府”的。再往上追，19 世纪 60 年代的美国无疑也是个发展中国家，西部大开发、大搬迁青史留名。可是以我 2003 年在耶鲁法学院图书馆里查看到的资料，当年的美国移民多半就是举家西行，不似我们这里，光留守儿童和留守妇女就有好几千万。

让我辈无法别过头去置之不理的，不仅仅是城乡中国悲喜纠结，还因为在这些现象的背后，有着尚不容易阐释的逻辑。工业化搞不起来，城镇给不了乡下人更多的机会和容纳空间，好懂；可是国家工业化如火如荼，城市大门却对农村日益紧闭，却实在不好懂。再有，人往高处走的动力学，好懂，所以工业化、城市化伴随大量移民，不断从低收入的乡村地区移向机会与收入较高的城市，也好懂。从这个逻辑出发，城乡的收入差距大，才刺激强劲的进城移民运动，等到更多的农村移民融入城市，城乡之间的人均收入水平就可以趋近。可是迄今为止，中国的城乡差距激发的似乎只是“进城打工”，他们在年轻力壮的时候到城市赚钱，年纪大了还是回家。这岂不是说，城乡收入之差，缩短一段时日之后又要重新拉大？还有那所谓的“土地城市化超过了人口城市化”——从没听说过这个别扭概念的读者，要容我以后细说——岂不是确认，中国城市化的加速意味着人口在空间分布的密度下降？如是，叫城市化，还是叫逆城市化呢？！

最不好懂的，是工业化城市化驱动的国民经济高速增长，居然给城乡中国带来出乎意料的紧张。我读到的相关新闻，十之六七，要件不是一幅地，就是一处房。奇了怪也：房和地不就是“生产要素”吗？平平地和地“配置”不就得了？就算市场上供求双方利益相向，不是还有句老话“买卖不成仁义在”吗？怎么要闹得如此火爆，个别场景居然还要舞枪弄棒的呢？个人

不相信那些深不可测的“斗争学说”，而倾向于认为，这里面总是哪个制度和政策环节没有妥帖，才让中国“浩浩荡荡、顺之者昌”的城市化加速，从某个角度看去好像是中了什么诅咒一般可怕。

当然，过于沉重的题材，也不适合拿来连续开专栏。幸好，“城乡中国”不是这样的题目。讲过的，天下人不是城里人就是乡下人，或者像农民工，可算在城乡之间进进出出的流动人——因此估计，对城乡中国感兴趣的读者可能不少。其次，“城乡中国”看来严肃，其实也蛮有意思的。试举一例：你要怎样让一个老外很快明白什么是“小产权”呢？“small property”肯定满拧，“informal rights”又多半误导。也不要以为老中就个个都知道，看新闻，“国土部又要清理小产权房”云云，那标题里有一个概念是混搭出了错的——从来只有“小产权地”，没有“小产权房”。此说何据？看本专栏吧，总有一天我会告诉你。

是的，在城乡中国的大题目之下，妙趣横生的小题目多得很。“城中村”，也许各位略有所闻，不过欲知其详，我们还需要一道前往探查。“村中城”呢？很少听说，怕要实地看了江阴地方号称“天下第一村”里那座300米高的摩天楼，我们才算知其然。还有“城中城”哪，几年来区区在下追踪访问过那么几座，颇有感悟，很乐意与读者分享。“是城似乡”则所在多有，费老当年刻画的“乡土中国”，不但在观念与人际关系方面依旧覆盖着今日的城乡中国，而且直观地看，很多大都会城市的很多空间其实还“相当的农村”，人们见怪不怪就是了。中国的城城乡乡之间，有多少现象值得梳理，又有多少道理值得探究？

所以，早就想写一组城乡中国的系列评论。观察的基础还算厚实。自2007年在“50人论坛”成都研讨会上听到当地城乡统筹的改革经验之后，

这些年来对成都的调查访问就没有断过线。不是我一个，而是一群有此同好的同事和同学。我们不但细看城乡成都，还参照调查了重庆、长沙、嘉兴、天津、京郊、镇江、南海与深圳，在横看侧看之间寻寻觅觅，期望增加对城乡中国的认识。一回头时间还过得真快：2008年1月一起在都江堰大观镇茶坪村住在老乡家里的几位同学，留学的留学，工作的工作。对越积越多的调查素材，应该是进一步加工的时候了。本专栏算我开个头，希望逼我们的后起之秀写出更好的著述来。

一如既往，写系列专栏一概不预定计划。2012年元旦刚刚结集成册的《货币的教训》，起于2010年4月20日那篇“口水能决定汇率吗？”。原本的写作冲动，就是为自己，也为同学和读者对吵得一天世界（一天世界是上海话，即一塌糊涂）的人民币汇率问题理出个头绪来。完全没有计划，就是一篇一篇写，没想到一共写了50篇，其间忙过几个其他题目，还有几次断稿，前后居然持续一年半。再上一个系列是医改评论，开工的时候是冲着所谓新一轮医改方案形成时的辩论而去的，本以为新方案不久可以面世，不料人算不如天算，我写到40篇的时候，那个医改方案还没有出生。要讲的都讲了，停就停吧，说起来也是“止于当止之处”，不违作文之道。倒是2002年写的那个系列《农民收入是一连串事件》，起笔之前在笔记本电脑上一口气打出十多个关键词，似乎是预备讨论的题目。可是一旦开写，笔下似乎自有展开的逻辑，就不管预想的计划了。有此经验，写系列评论恐怕还是没有计划的好。若问城乡中国会写100篇吗？答案是不知道，听其自然算了。可以让读者放心的是，在下生性愚钝，却还不算蠢笨，同学、编辑和读者略有提点，我就知所适从，懂得就坡下驴的。顺便交代一句，读者来信我不会一一都回，但看还是会看的。骂我的也会看，就是看得飞快些，除非真的骂出了水平。

—— 基于市制代自由时代的二卷 ——

目
录

14 自由竞争与城市关系
 16 由自由竞争到城市关系
 18 城市与城市关系
 20 城市与城市关系
 22 城市与城市关系
 24 城市与城市关系
 26 城市与城市关系
 28 城市与城市关系
 30 城市与城市关系
 32 城市与城市关系
 34 城市与城市关系
 36 城市与城市关系
 38 城市与城市关系
 40 城市与城市关系
 42 城市与城市关系
 44 城市与城市关系
 46 城市与城市关系
 48 城市与城市关系
 50 城市与城市关系
 52 城市与城市关系
 54 城市与城市关系
 56 城市与城市关系
 58 城市与城市关系
 60 城市与城市关系
 62 城市与城市关系
 64 城市与城市关系
 66 城市与城市关系
 68 城市与城市关系
 70 城市与城市关系
 72 城市与城市关系
 74 城市与城市关系
 76 城市与城市关系
 78 城市与城市关系
 80 城市与城市关系
 82 城市与城市关系
 84 城市与城市关系
 86 城市与城市关系
 88 城市与城市关系

“城乡中国”开篇的话 | VII

第一部分 | 城市的功用 |

城市的能耐 3
 经济密度甚于人口密度 7
 探查方法的一个交代 11
 抑制城市成长的传统原因 15
 工业化超前、城市化滞后 19
 城市化滞后拖累经济转型 24
 重工轻城，由来已久 29
 城市偏向导致城市化滞后 33

| 第二部分 | 自由乃城市之基 |

- 录以备考的迁徙自由 41
- 限制迁徙自由的理由 46
- 老大哥的坏榜样 51
- 制度安排非同小可 56
- 城乡分割影响深远 60
- 经济自由是城市化的根基 64
- 城市化加速的第一推动 68
- 政策背后是权利安排 74
- 抽象的目标很重要 78
- 用抽象的原则保障具体的自由 83
- 城市化的权利不平衡 88

| 第三部分 | 地权的演变路向 |

- 土地产权的变化线索 95
- 先国有化、再市场化的由来 100
- 土地急就章的得与失 105
- 香港地制的另一面 110
- 民地是如何转为官地的 115
- 城市土地国有化之谜 120
- 城市土地国有是全盘土地国有第一步 125
- 国家权力与国民财产的边界移动 131
- 城市设立程序与城市边界 136
- 国家进入居民私产的跳板 141

| 第四部分 | 主导机制的分叉 |

- 政府主导的城镇化呼之欲出 149
- 征地权是行政主导城镇化的一把利器 154
- 这又是哪一门“市场竞争” 159
- 画地为牢下的土地资源配置 163
- “还权赋能”，意义不凡 167
- “还权赋能”的由来 172
- 从放权到还权 177
- 如何应对改革触发的深层风险 182

| 第五部分 | 确权走新路 |

- “确权”究竟何难之有？ 189
- “血战到底”的悬念 194
- 兰田村的重要一课 199
- 数目字的城乡差别 204
- 土地不准流转的由来 209
- “土地转包”开了第一个口子 214
- 厘不清使用权，何来转让权 219
- 湄潭的贡献 224
- 告别苏联特色的集体经济 234
- 拖泥带水的新体制 239

第一部分

城市的功用

好的城市，(当有)更好的生活。

难怪引出了一场热闹的插曲。那是在世博开幕前，主办方举行世博论坛阐释本届主题。应邀前往讲演的各界知名人士中，有一位韩寒。谁也没有料到，这位小老弟上台开口第一句话，就刮起一股寒风。他说：“我讲的主题是，城市让生活更糟糕。”看了网上的记录，他无非是把大都会城市生活糟糕的那一面数落了一通。看来看去，顶多算与世博主题的中文翻译唱了个反调。要是冲着英文去的，韩寒再寒，怕也只能说，“糟糕的城市，定有糟糕的生活”。

中国人百年办一场世博，怎么主题的中译会出破绽？心有不甘，反正又不去现场了，就找背景资料来读。原来从1999年决定申办世博会起，上海市政府发展研究中心就开始研究主题。“课题组总结了主题选择的9条原则，从32个提名主题中初选了3个，其中两个与城市有关。同年11月，时任国际展览局主席的菲利普森在访问上海时，提出了10条主题表述，每一条都包含城市与生活。在整个主题研究的过程中，有关专家举行了无数次研讨，最后确定了上海世博会主题：城市，让生活更美好。”

主持其事的有位幕后人物，叫季路德。履历说，他曾是北大荒下乡知青，后来回到复旦大学任教，自上海申办世博第一天起就参与工作，从申博到办博，前后历时11年。季先生主管的就是世博的主题演绎，所以当记者问及主题的中英文“两者内涵似乎有差异”时，由他出面阐释：“中英文在深层次是一致的，中文是手段和目的的关系，英文则是并列的关系。当然，现在有人说城市根本不美好，你为什么要说它美好？但是我们也要问，我们的道路、方向应该是怎样？不能说生活的城市不美好了，就质疑这句话，这句话不是一个结论，是一个方向。”

麻烦还是挥之不去。如果强调方向与目标，直译“更好的城市，更好的生活”，不就结了？独独一句“城市，让生活更美好”，怎么还是让人觉得好像漏掉了前提——让城市更美好。不讲条件，定论“城市一定让生活更美好”，岂不是把天下对城市生活有抱怨、有批评、有指责的人们，统统推到“城市让生活更糟糕”的大旗之下？

看来，这不是容易弄懂的学问。可是再读下去，我却从季路德代表上海世博向国际展览局做出的说明中，得到一个新的启发。原来，国际上投票通过2010年世博的主办方之后，上海世博会还要向国际展览局提交《注册报告》，明确定位，才能向参展各国发出邀请。报道说，国展局秘书长洛塞泰斯先生对中方最初文本不满意，提出180多个问题要求修改。季路德带领团队用两周时间昼夜苦战，最后终于在国展局执委会会议上让中方《注册报告》顺利过关。个中细节，报道语焉不详，但其中提点到的一句话，却让我眼睛一亮，“季路德有意识地将中国的城市化进程与世博会主题联系起来”——只此一招，执委会的专家们就觉得上海世博的主题说得通了。

当然说得通。不管言语、议论、牢骚、抨击还是认真系统的批评，选一个角度问，从实际行为看，人们究竟是不是认为“城市，让生活更美好”？答案非常明确，因为越来越多的人事实上选择在城市生活，尽管城市生活不尽如人意，甚至在很多方面还很糟糕。世博官网上列出的数据可以为凭：在1800年，全球仅有2%的人口居住在城市，到了1950年，这个数字迅速攀升到了29%，而到了2000年，世界上大约有一半的人口迁入了城市。根据联合国预测，到2010年，全世界的城市人口将占总人口的55%。中国在这方面落后了一点，但也正在急起直追——2012年1月中国国家统计局宣布，13.5亿中国人的51.27%常住城镇。

拿韩寒来说，他当然拿得出支持“城市让生活更糟糕”的依据。不过若问他自己在哪里生活，怕还是城市。乡下倒有赛马赛牛的，可要玩F1方程式，非国际大都会不敢问津。文化上的“韩寒现象”呢？以我的外行之见，也以为那纯属城市现象，离开了巨大的人气积聚，才情就是比天高，也做不到发一句话让天下人即刻便知。或有人说，互联网让城乡之别再不重要。错了——那玩意儿是城市的产物，也只有城里人才鼓捣得出那玩意儿。它当然可以向乡村扩散，却注定要把乡村改变为城市！

这就是城市的能耐。城市不但容得下认为“城市更美好”的人，也容得下批判城市、咒骂城市、把城市生活恨得牙根儿都痛的人们。后者一般不会同意“城市，让生活更美好”，但他们自己生活于城市、离不开城市的行为，却表明他们在事实上也同意上海世博主题的中译表达。认为乡下不美好，或美好我也不常待的人，可以选择进城，可是进了城又不满意的，除非迫不得已，一般很少回乡。他们多半边批评城市、边改善城市，或移居到 Better City，去过更好的生活。

城市的能耐是在比较中确定的。五六年前，有则报道教我记住了这一点。当时刚上任的世界银行行长沃尔威福茨先生访华，在甘肃省永登县秦川镇东川村与村民马社巴有一段对话。沃尔威福茨行长问：“你想让你的孩子将来做什么？”马大爷答：“我希望他们能上大学。”行长又问：“然后做什么工作呢？”答：“在城里、公司里挺好的。”行长再问：“让他们做农活不好吗？”马大爷想了一想说：“（做农活）好是好，但不如在城里工作好。”

我当时就写有短文对此评说。现在看，甘肃农民马大爷讲的就是城市的能耐。这也是全世界城市化趋势不可抗拒的关键。本书的系列文章由此展开：为什么城市有如此特别的能耐？