



中国科协学会学术部 编

新

观点新学说学术沙龙文集

117

城镇化与『返乡潮』的思辨



中国科学技术出版社
CHINA SCIENCE AND TECHNOLOGY PRESS

新观点新学说学术沙龙文集 ⑪⑦

城镇化与“返乡潮”的思辨

中国科协学会学术部 编

中国科学技术出版社

· 北 京 ·

图书在版编目(CIP)数据

城镇化与“返乡潮”的思辨 / 中国科协学会学术部编. —北京: 中国科学技术出版社, 2017.4

(中国科协新观点新学说学术沙龙文集)

ISBN 978-7-5046-7456-2

I. ①城… II. ①中… III. ①城市化—中国—文集 IV. ①F299.21-53

中国版本图书馆CIP数据核字(2017)第070220号

选题策划 赵 晖

责任编辑 夏凤金

责任校对 杨京华

责任印制 张建农

出 版 中国科学技术出版社

发 行 科学普及出版社发行部

地 址 北京市海淀区中关村南大街16号

邮 编 100081

发行电话 010-63587150

传 真 010-62103182

投稿电话 010-63582180

网 址 <http://www.cspbooks.com.cn>

开 本 787mm × 1092mm 1/16

字 数 190千字

印 张 11.25

版 次 2017年4月第1版

印 次 2017年4月第1次印刷

印 刷 北京长宁印刷有限公司

书 号 ISBN 978-7-5046-7456-2

定 价 18.00元

凡购买本社图书, 如有缺页、倒页、脱页者, 本社发行部负责调换。

序 言

由中国科协学会学术部主办，中国国土经济学会承办，中国航空航天大学公共管理学院、中国国土经济学会空间规划委员会协办的第117期新观点新学说学术沙龙于2016年11月5—6日在中国航空航天大学如心会议中心召开，会议的主题是：城镇化与“返乡潮”的思辨，主要讨论在快速城镇化过程中如何避免农村衰落。沙龙的主题词是：城镇化、返乡潮、农村衰落、城乡发展一体化。四个主题词内涵了三对关系，即城镇化与返乡潮的关系、城镇化与农村衰落的关系、城镇化与城乡发展一体化的关系。与会专家针对这三对关系进行了激烈的讨论。

之所以选择这一主题进行讨论是基于这样的考虑，城镇化作为国家战略虽然得到多数人的认同，但是，关于走什么路的问题始终存在分歧，在实际工作中，仍存在着诸多偏差。随着城镇化进程的加快，人们的担忧越来越多，如，钱从哪里来？会不会造成农村衰落？城镇化是不是“圈地运动”或“造城运动”？等等，从学者们发表的文章来看，各说各话，也就是各唱各的调，各吹各的号。地方政府大多从自身利益出发，选择性地贯彻中央的政策，选择性地利用学者的观点。农民工输入地的政府与城市居民对待农民工是一种矛盾的心态，农民工从遥远的中西部来或从农村来，满足了各种用工需求，对此他们是欢迎的，但并不希望他们拉家带口，更不希望他们成为本市的常住居民。输出地的政府也是一种矛盾的态度，大量本地劳动者到外地，增加了收入，改善了生活，对此他们是支持的，但也担忧本地只剩下老人和儿童，更不希望他们年轻时外出打工，年老时回来养老。这些问题私下里经常听到，议论颇多，但公开争论的不多。这一次，借助中国科协提供的平台，让持不同观点的学者就同一问题展开讨论，预计会取得不错的效果。

根据中国科协的要求，主持会议、参加会议的人不能都是学者，也要有实践

者，既要有资深的学者，也要有年轻的学者，会上均给予平等的发言机会。会议邀请了曾任原建设部村镇建设司司长的李兵弟同志、曾任中国社科院城市与环境研究中心主任的牛凤瑞同志、北京航空航天大学公共管理学院院长郑晓齐同志、曾任中国经济时报社社长兼总编辑的刘守英同志等。余敏同志还费心邀请了在特色小镇建设方面有丰富实践经验的几位企业家。几位企业家提供的案例令学者们大开眼界，他们成功的经验与失败的教训将给理论研究提供丰富的营养。

关于城镇化战略，学者们的分歧不大，但对各地采取的措施普遍意见很大。大家一致认为，城镇化是伴随着工业化过程农村人口从分散的乡村向现代城市集中的自然历史过程。城镇化绝不意味着“圈地”和“造城”，各地大搞房地产小区，规划建设庞大的CBD（中央商务区），造成许多“空城”和“鬼城”，不是城镇化的本义，是对城镇化的曲解。城镇化解决的是“人”的问题，是农村人口太多的问题，是城镇化水平太低的问题。城镇化像一条扁担，一头挑着城市，一条挑着农村。农村人离开农村，进入城市，他们怀着提高收入，改善生活的希望，收入提高是城市的拉力。工业化创造了就业岗位，使农民的希望成为现实，所以，工业化是拉力的根本所在。仅有拉力是不够的，还有农村的推力，那就是农村富余劳动力，农民很难从农业中获得不断提高生活水平的收入。农业现代化更是更关键的推力，没有农业现代化，便没有越来越多的富余劳动者进入城市。之所以国家提出新型城镇化的概念，就是为了纠偏，纠正“重物不重人”的问题。全国新型城镇化规划明确提出“以人为本”，推进以人为核心的城镇化，有序推进农业转移人口市民化，努力实现城镇基本公共服务常住人口全覆盖，把促进有能力在城镇稳定就业和生活的常住人口有序实现市民化作为首要任务。由此看来，中央对于推进城镇化的路径是十分明确的，但应加大制度变革的速度和政策的力度。

关于“农民工返乡潮”。与会者认为，农民工返乡，每时每刻都在进行，如第一代农民工，他们进城是为了提高收入，改善家庭生活，并不存在举家迁入城市的奢望。他们中的绝大部分人已经回到农村或计划回到农村，举家迁入城市并在城市定居的是极少数。现在返乡的人群中一部分就是第一代进城打工者，但现在仍在城市和城镇工作的人群中，占主体的是“新生代农民工”和“二代农民工”，他们进城后就没想回去，除极少数积累了一定的资金回乡创业之外，绝

大多数仍选择留在城市，从统计数据来看，农民工总人数并未减少，只不过增加的幅度在减小，所以并不存在“返乡潮”。未来，会有一部分年轻人返乡，一部分回到家乡创业，但主要部分是回到离家乡比较近的城市和城镇。第一代农民工返乡并非不想留在城市，而是一种无奈的选择。因为城市未能给他提供与城市居民基本均等的服务，其收入也难以维系全家人在城市的消费。农民工返乡对输入地政府和输出地政府来说，既不值得期待，也不必要担忧。但是值得政策制订者考虑，城镇化水平能否不断提高？会不会放缓或下降？学者们担忧的是，城镇化水平不升反降，会不会导致中国落入中等收入“陷阱”。农民工普遍不愿放弃农村户口，户籍城镇化水平难以提高已是不争的事实。20世纪90年代中期我曾预言，现在当农民工齐聚城门，想进城的时候，城门紧闭，未来有一天，当打开城门，欢迎农民工进入城市时，他们很可能不想进城了。

关于农村衰落，这是讨论中分歧最大的问题。年轻人外出打工，乡村里只剩下妇女、儿童和老人，被称为“386199部队”，大量农村人口离开农村加入城镇化洪流，行政村的人口在减少，自然村的数量在减少。如果从人口、从年龄结构、从村庄数量来看，确实可谓之农村衰落。但从另一个角度看，农民的住房在改善，农民的收入在提高，粮食产量并未降低，农业现代化水平也在提高，对这样的情况不能谓之农村衰落。很多学者认同这一观点，这是工业化、城镇化、现代化必然经历的过程，也可谓之现代化的“阵痛”，不经过阵痛，就不能新生。如果农村人口减少，村庄减少，就是衰落，那这种衰落就是不可避免的，如果从收入、生活水平、农业现代化水平来看，那就不存在农村衰落。社会学者的“悲天悯人”虽然可引来眼球，但于事无补，希望农民工返乡的人，自己鲜有回乡创业的举动，我们需要的是有实际行动的人。未来，不在大城市生活，而选择在小城镇尤其是特色小镇生活的人会增加，但不会是主流群体。这批人肯定是在城市赚了钱，讨厌城市太嘈杂，空气太差的人，纯粹为乡村建设奉献的人会有，但不会太多。

关于城乡发展一体化。与会者普遍认为推进城镇化，必须在制度上创新，同步推进城乡发展一体化。必须解决城乡二元结构问题，二元结构包括户籍二元结构、土地二元结构、社保二元结构等，进城的农民工应享受与城市居民基本相同的公共服务和社会福利，农村居民与城市居民也应享受均等化的公共服务与社会

福利，是制度上的一体化，是发展上的一体化，不是城乡一样化，不是盖一样的房子，让农民住上楼房。农业和工业是不同的，农村与城市不可能相同，农民与城市居民的生活方式也会不同，完全相同既无必要也无可能。有人认为，城镇化只关注城市，不关注农村，是不对的。城镇化与城乡发展一体化是现代化的两个轮子，缺一不可。城乡发展一体化是解决农村衰落的重要举措和现实途径。现代化需要双轮驱动。

会议不仅邀请了一些资深的学者，也邀请了一些年轻的学者，他们的观点更加鲜明，更加犀利。会议记录即将出版，学者们的发言将为读者提供思想的盛宴。余敏同志不仅为会议举办付出了大量精力，整理发言，也是一个不小的工程。在会议记录出版之际，我遵嘱写了以上文字，是为序。

肖金成

2016年11月26日于北京

目 录

中国城镇化发展阶段与“返乡潮”	李兵弟 (3)
城乡互动与乡村价值的提升	刘守英 (9)
“返乡潮”及城镇化建设的领头羊——智库	侯小莉 (16)
城镇化与乡村的环境污染	任丙强 (23)
从人与自然的关系看城乡互动	唐大为 (26)
城乡一体化发展过程中的新教育公平理念探讨	郑晓齐 (29)
返乡虽未成“潮”，趋势值得关注	陈 田 (32)
对农民工“返乡潮”问题的几点看法	谢宝富 (35)
对高成本城市化与农民工回流的一些思考	王志锋 (38)
如何认识农民工“返乡潮”现象	马艳坤 (43)
“返乡潮”、逆城镇化与多元城市生态	周 立 (51)
对“返乡潮”的评估及城镇化路径的探讨	赵 令 (63)
城乡一体化与土地制度改革	叶剑平 (71)
中国城镇化的生长点：东“小”西“大”	张正河 (74)
衰退的乡村与政治代言人的缺乏	闫邹先 (78)
城镇化浪潮下的乡村前景	沈 迟 (81)
对农村地区人、区域、产业发展的几点思考	郝 庆 (88)
改革城乡行政管理体制，促进城镇化健康发展	浦善新 (93)

推进新型城镇化发展的政策建议..... 黄征学 (105)

推进城镇化、以城带乡促发展的建议..... 安树伟 (112)

确立以农村住房制度建设为导向为基础的农村宅基地制度改革
..... 李兵弟 (121)

城乡发展的辩证关系再思考..... 牛凤瑞 (128)

推进特色小镇的原居民文化建设..... 魏玉祺 (135)

“返乡潮”是城乡统筹驱动下的“正流动”现象 乔惠民 (139)

城镇化与城乡发展一体化为中国提供不竭的动力..... 肖金成 (146)

城镇化与“返乡潮”的思辨

——中国科协第 117 期新观点新学说研讨会研究综述

..... 闫邹先 肖金成 (148)

专家简介..... (152)

部分媒体报道..... (162)

主题一：

如何认识我国城镇化发展阶段出现的“返乡潮”现象

时 间：

2016年11月5日上午

地 点：

北京航空航天大学如心会议中心

主持人：

李兵弟

柳忠勤：

各位朋友，女士们、先生们，大家上午好！由中国科协主办，中国国土经济学会承办的第117期新观点新学说学术沙龙现在开会！我代表会议主办单位和承办单位欢迎大家的到来，谢谢大家！

中国作为一个农业大国，目前正处于快速城镇化的过程中，统筹城乡一体化发展后，未来农村的发展趋势与特色模式会如何，这方面的理论和实践探究不仅具有迫切性，更有极强的现实意义和深远的历史意义。本次沙龙试图从近期出现的农民工返乡、大学生返乡、城市人下乡现象入手，以城乡统筹理论加以剖析、解析，寻找对“返乡潮”的科学规划、政策引导，从而避免农村衰落，促进我国新型城镇化更加健康、理性、和谐发展。

在座的许多都是农民出身，这种现象我们看了很多、感受了很多，我本人也认为对这个问题非常有必要进行深刻的研究和探讨，进而探索出一条避免农村衰落的可持续发展之路。

本次沙龙邀请到的领衔专家是：国家发改委国土开发与地区经济研究所所长、中国国土经济学会专家委员会副主任肖金成；住房和城乡建设部城镇司原司长、

中国城市发展研究院名誉院长，中国国土经济学会专家委员会副主任李兵弟；北京航空航天大学公共管理学院院长郑晓齐；中国社会科学院城市与管理研究所原所长牛凤瑞。我非常高兴地看到今天参会人员中也有不少年轻的专家学者，这非常使人欣慰，国家的发展各方面都需要我们年轻一代跟上来。

在这里我要特别感谢协办本次沙龙的北航公共管理学院为我们提供了这么好的会议条件，以及国土空间规划专业委员会的大力支持，本次沙龙要召开一天半，分三个小议题展开讨论，三个小议题的主持人分别是李兵弟司长、郑晓齐院长和肖金成所长，沙龙项目负责人是中国国土经济学会研究中心副主任余敏。

由于本次沙龙主题的理论性和实践性都很强，注重了学科交叉与年龄层次的交叉，相信大家在会议交流互动、争辩质疑的讨论中定能碰撞出思想火花、关键学说、解决方案等成果，为中国科协、为国家相关部委和领域建言献策。

衷心感谢大家参会，支持我们的工作，预祝沙龙圆满成功！

中国城镇化发展阶段与“返乡潮”

◎ 李兵弟

一、从全球化、信息化发展剖析中国城镇化发展阶段出现的“返乡潮”

1. 传统城市化在国际上是有一般定义的

1867年，西班牙工程师塞达（A.SERDA）首先使用 urbanization 一词，他说城市化是人类活动的重要事件和社会发展的重要阶段，是指农村人口向城镇集中的过程，农业活动向非农业活动转换的过程，乡村型土地利用转为城市型土地利用，乡村生活方式转为城市生活方式的过程。此后，比较有影响的是美国学者弗里德曼，他把城市化过程分为城市化Ⅰ和城市化Ⅱ，前者指人口、经济和空间的乡村向城市的转型，是物化的或实体性的过程；后者指城市文化、城市生活方式和价值观的扩散过程，是抽象的精神上的过程。

2. 传统城市化规律认同城镇化的发展阶段

城市化发展的早期（城镇化率 30% 前）、中期（城镇化率 30% ~ 70%）和后期阶段（70% 以上）与传统的三次产业构成及其转换直接相关（图 1）。用国

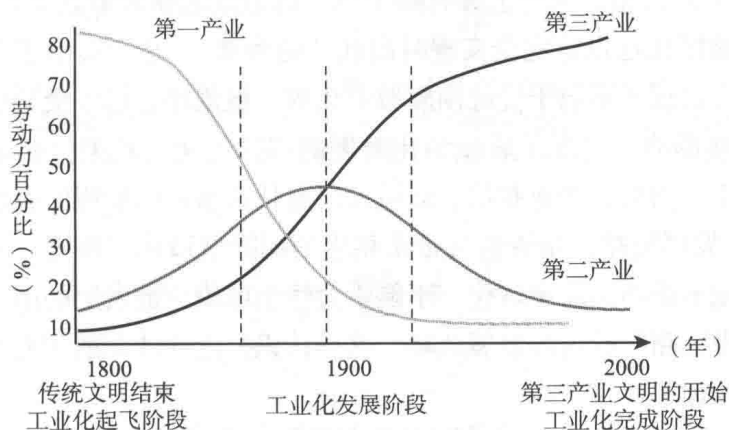


图 1 城镇化过程中的产业结构变化

际基本认同的城市化发展阶段认识，中国目前正处于城镇化发展的中后期。

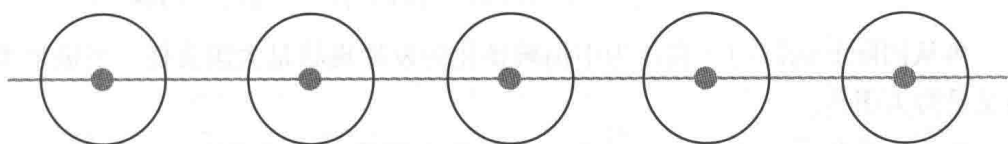
3. 传统城市化规律描述了城镇发展的空间格局演化

在城市化进程中，人口、产业、城镇聚集是向心式发展，在城市化基本实现后，人口、产业由城市的中心逐步地向外伸展，呈现出郊区化发展态势（图2）。多国城市化历史上就出现过郊区化和“逆城市化”现象。

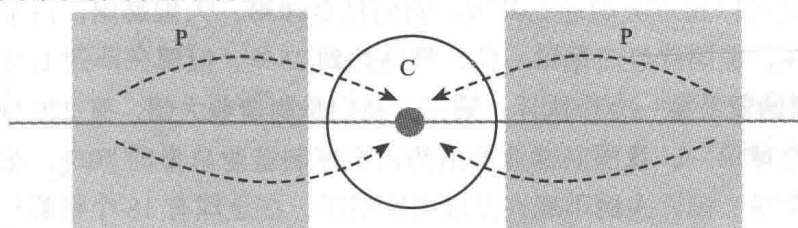
4. 中国城镇化中的“返乡潮”是受全球化直接影响的

中国城镇化的快速发展处于全球化、信息化发展的时期，这与欧美等先行的已完成城市化的国家不同。这一时期国际城镇化发展出现了新的功能、新的特征，传统的人口与产业的集聚模式虽然还在起作用，但随着全球网络化发展，正在逐步地让位于供应链网络聚合地，尤其是全球性供应链网络聚合的地理节点。这是美国全球顶级战略家帕拉格·康纳（Parag Khanna）写的《超级版图》一书中提到的。他认为，这些节点会在全球范围内产生50个超级城市或超级城市群，制约影响着全球未来的发展态势。虽然还没有新经济发展条件下的新的城镇化国际通用定义，但是可以判断，全球性的超级供应链、超级城市、超级城市群必然会对我们国家城镇化及其人口与产业的迁徙产生重大影响。20世纪90年代以来，我国出现的“用工潮”不就是发生在全球性供应链网络聚合的地理节点城市区域吗（沿海城市）？！那么，我们今天讨论出现的“返乡潮”（如果认定这一提法），难道不是这些年“用工潮”的潮汐反映吗？2009年受当时全球金融危机的影响，我国曾出现2000万名农民工因失去工作而“返乡”的现象，占了当时农民工总量的15%左右。试想，世界上又有哪个单一的力量能够带来数千万人的“返乡”呢？在中国城镇化还没有完全实现时出现“返乡潮”，是否揭示了中国人口与产业的集聚状态出现了不同于传统国际城市化的一般规律，已经受到了国际全球化供应链的直接影响，出现了后城镇化时期的“郊区化”现象。而这些又对中国未来城镇的空间格局、产业布局、区域发展有什么重大影响呢？我们国家提出的“一带一路”发展战略，是否也会带来相应的国际城镇化影响呢？因此，我们沙龙讨论的主题不能不关注全球化，不能不关注全球供应链发展的国际影响，不能不关注“一带一路”的国际发展战略。这样认识，这期沙龙的“返乡潮”讨论的内涵就更加深远了！

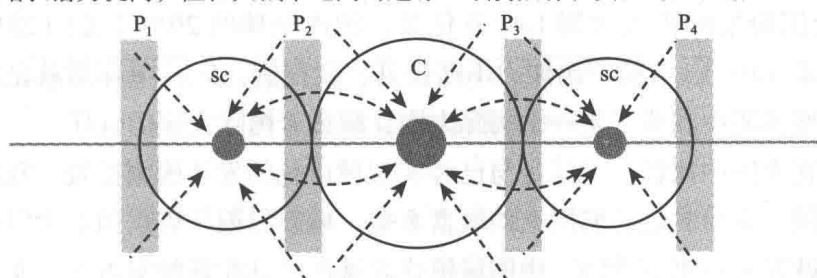
第一阶段：独立的地方中心，不存在等级，前工业化社会所特有的典型空间结构，每个城市坐落于一个小面积地区的中央，腹地范围小，增长潜力很快就告枯竭。



第二阶段：单一强中心，工业化初期所具有的典型结构，边缘区P开始出现，由于拥有企业家素质的人才，知识分子和劳动力大量迁至中心C，中心以外的其他地区经济遭受沉重打击，区域事实只有一个单一大城市区域支撑，增长潜力有限；边缘区域的长期停滞可能会导致社会与政治动荡。



第三阶段：一个唯一的区域中心，实力强的边缘次级中心，这是工业化成熟时期迈向成功的第一步：战略次中心sc得到开发，因而使得全国的边缘区域范围缩小，大城市间的边缘区域P_n更易管理，边缘区域的重要资源被纳入区域经济的生产性循环，区域中心的膨胀能得以避免，区域增长潜力提高，但在大城市之间的边缘区域仍然存在贫困与文化落后的问题。



第四阶段：功能相互依存的城市体系。城市等级体系形成，交通网络发达，边缘性基本上消失，区域体系最终演变成为组织良好的综合体，城市间的边缘区将逐步纳入其邻近的城市经济中，区域一体化、布局高效率、增长潜力最大化与重要的区域差异最小化等空间组织目标已经实现。

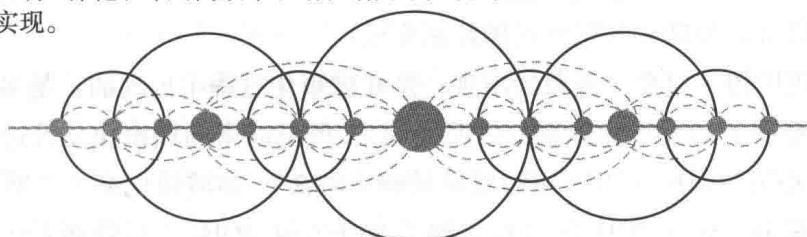


图2 城镇发展的空间格局演化

二、从国内城镇化发展现状与趋势分析认识当前的“返乡潮”

再从国际看到国内，我认为中国城镇化的发展现状是大国责任、发展形象，但又是穷人语言。

怎么看我们是一个大国。首先，我们是全球第二大经济体，11 万亿美元的经济总量，已占全球的 14%，美国是 25 万亿。我们现在每年经济增速在 6.5% 左右（前三个季度都是 6.7%），美国年增长率是 2%，按照现在稳步发展的态势，我们是可以超过美国的。其次，我们是全球第一大贸易国，占全球贸易总量的 13.8%，美国曾经占据第一位，最高达到 25%，但现在不到 11%，我国是 128 个国家的贸易第一合作伙伴。第三，我们是制造业大国，有 220 种产品的产能和产量全球第一，我国制造业产值约占全球制造业总量的 30%。第四，我们正在成为金融大国，人民币现在是准国际货币，在全球有 18 个结算行，这对于我们节约国际成本、分享国际发展财富非常重要。我国倡导成立的亚投行，已有 50 多个国家成为发起国，还有 30 多个国家在争取作为发起国。我国已成为全球第二大投资国，2015 年全球投资 1456 亿美元。第五，我们正在崛起为创新大国，2015 年全国研发的投入达到 1.44 万亿元，约占全球的 20%（美国 28%、欧盟 10%、日本 10%），科技产出能力不断提升，我相信，5 ~ 10 年后就是潜力爆发时期。这些说明中国确实是一个国际大国，肩负着国际大国的责任。

但是在大国中比较，尤其是与已经实现城市化的发达国家比较，我们又是发展中的大国，突出的是我们国家的城富乡贫、城新村旧。若以国际大国责任看国家发展，就如习总书记讲的，中国城镇化发展已经站在新的起点上，又处在一个十分关键的路口。从新起点、十字路口理解当前新型城镇化发展要求，从国际发展环境解构中国城乡一体化的发展背景，我们国家农村还是太落后了，我们还得讲穷人的语言，为城乡共同富裕做好制度设计。

中国现阶段“返乡”现象的出现，是在城镇化过程中出现的，是多种因素造成的。我整理了四大指标体系，表明我国 21 世纪以来的城镇化良性进程——即缩小城乡差距是长期的不可逆的发展趋势（图 3）。如城镇化率、户籍人口城镇化率持续攀升，两者 2015 年分别达到了 56.1% 和 39.9%（尽管两者还有 16.2% 的差距）；而同期的城乡人均收入差距在经历攀升后出现下降的持续缩小进程，

从2009年最高点的3.33:1下降到2015年2.896:1;同期的基尼系数也呈现出持续下降,由最高点2008年的0.491下降到2015年的0.462。



图3 城镇化进程的四大指标

我们现阶段新型城镇化发展已经进入城乡一体化发展新时期,进入城乡要素融合发展的新阶段。国家城镇化发展政策在正面引导、制度保障农村人口迁徙进城的同时,努力解决农村发展短板,当然也会对“返乡潮”起到一定的吸附影响。那么,“返乡潮”是否是这一经济和社会发展现实的客观反映呢?改革发展与制度供给的矛盾会不会影响到“返乡潮”?渐进式的制度安排与新型城镇化发展的矛盾,又会对“返乡潮”有什么作用呢?在思考人口城镇化问题时,习总书记告诫我们说,要有足够的历史耐心。

2015年,我们国家农民工总量达到了27747万人,其中本地农民工占比39.2%(县内流动),比2014年提高了0.6个百分点,增速高过了跨县流动。国家卫计委2014年的相关调查表明,农民工返乡原因第一位是探亲,占83.49%;

其次是兼顾家庭，占9.9%；第三位是健康；第四是婚丧嫁娶等。这就给我们提出了一个问题，社会因素是否是农民返乡意愿的第一位？

关于“返乡潮”的定义，我与我的同事们试着写了一下。比较宽泛性的定义——“返乡潮”是指居住就业在城镇的家庭，举家迁回乡村地区生活，从事以农业为主的生产活动的社会经济现象。特指性的定义——“返乡潮”是指在城镇居住就业的农村人口，因户籍制度限制、公共服务缺失、劳动技能下降等原因难以融入城镇生活，被动地从异地城市向本地城镇和农村回流的大规模区域性人口迁移活动。对此，大家可以开放式讨论。

据城乡建设的统计资料，我们现在有建制镇1.88万个（不含县城关镇），1.23万个乡集镇，还有近700个农场，4850多座林场，260余万个自然村庄，近50万个行政村，居住着农村人口6.2亿人，但是户籍人口却是9.52亿人呀！这3.2亿人口的数据差距（另一个数据，2015年农民工2.77亿人），他们要回，回到那儿？是县城、是建制镇、是乡集镇，还是自然村？回到哪里才可以认定为是“返乡”呢？

如何破解乡村在城镇化过程中的规律性衰落与凋敝，如何认识“返乡潮”对城镇化发展的影响？包括时间节点、发展阶段、区位分布、行为选择、从业构成、就业成本、要素流动、户籍约束、乡村建设、城乡治理等，这些我们都可以进行更加宽泛的探讨。

最后我还想提请进一步讨论的，城乡一体化发展能不能解决“返乡潮”？农村地区按照“富足小城+特色小镇+美丽乡村”，按照“现代农业+美丽乡村+当代农民”建设，能不能解决“返乡潮”？总之，需要我们认识和讨论的内容太多了。