

北大光华县域经济与地方金融研究丛书 第4辑

中国新型城镇化与 土地制度改革新思维

宗仁/著

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

北大光华县域经济与地方金融研究丛书 第4辑

北大光华县域经济与地方金融研究中心研究成果得到印度尼西亚哈利达集团公司
(Indonesian Harita Group) 的资助

中国新型城镇化与 土地制度改革新思维

宗仁/著

中国财经出版传媒集团
经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

中国新型城镇化与土地制度改革新思维 / 宗仁著.
—北京: 经济科学出版社, 2018. 5
(北大光华县域经济与地方金融研究丛书. 第4辑)
ISBN 978-7-5141-9260-5

I. ①中… II. ①宗… III. ①城市化-土地制度-
土地改革-研究-中国 IV. ①F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 086386 号

责任编辑: 赵 蕾
责任校对: 王苗苗
责任印制: 李 鹏

中国新型城镇化与土地制度改革新思维

宗 仁 / 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销
社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142
总编部电话: 010-88191217 发行部电话: 010-88191540

网址: www.esp.com.cn

电子邮件: esp@esp.com.cn

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: <http://jjkxcbs.tmall.com>

北京季蜂印刷有限公司印装

710×1000 16 开 18 印张 310000 字

2018 年 6 月第 1 版 2018 年 6 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5141-9260-5 定价: 52.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010-88191510)

(版权所有 翻印必究 举报电话: 010-88191586)

电子邮箱: dbts@esp.com.cn



新型城镇化一头连着城市，
一头连着农村；
土地制度改革架起了城市与农村融合发展的桥梁。

北大光华县域经济与地方金融研究丛书编委会

主 编：厉以宁 朱善利

编 委：（以汉语拼音为序）

蔡国华 蔡洪滨 陈玉宇 龚六堂

吕 斌 于鸿君 周黎安

编委会秘书：鲁 宁

总序

自 1978 年实行改革开放政策以来，中国经济以年均 9% 以上的增长率增长。经过 30 多年的高速增长，中国经济总量已经由 1978 年的世界排名第 15 位，上升到目前世界排名第 2 位；人均 GDP 由 1978 年的不到 150 美元，上升到 2010 年的 4000 美元以上。这种增长速度在世界经济增长史上是罕见的。但是，在经济高速增长的同时也存在一些亟待解决的问题。其中，城乡发展不平衡是最突出的问题之一。

1978 年改革开放之始，我国城镇居民人均可支配收入是 343 元，农村居民人均纯收入是 134 元，二者的比值是 2.56；到 2010 年，城镇居民人均可支配收入是 19109 元，农村居民人均纯收入是 5919 元，二者的比值是 3.23。经济增长了，但是城乡居民的收入差距在扩大。如果考虑到城乡居民在社会保障、基础设施等方面的差别，城乡之间的差距更大。我国的城乡差距的扩大不仅损害社会公平，也会影响经济效率。农民的贫穷和农村的落后以及社会保障制度不完善使得经济增长不得不依赖于投资和出口拉动，这种增长方式是难以持续的。要实现经济增长方式的转变，就必须解决城乡发展不平衡问题。发展县域经济和地方金融是解决城乡发展不平衡问题的关键。县域内有工亦有农，有城亦有乡，可以做到工农并举，城乡统筹。

发展县域经济要解决的迫切问题是改革城乡分治的两类户籍、土地流转滞后等体制性问题，实现生产要素的有效配置。由于社会保障制度改革的滞后，短期内劳动力在全国范围内向大城市自由流动并不现实，但在县域内劳动力自由流动是可以实现的。只要县域内做好工业、农业、服务业等产业的布局，做好城镇和乡村的合理规划，让劳动力在城乡之间自由流动，使土地能够顺利流转，就可以实现工业化与城镇化的同步发展，促进土地的规模经营，有效增加农民收入，缩小城乡差距。

发展地方金融的迫切任务是金融体制的改革和农村金融的发展。农村金融问题一直备受关注，特别是 2003 年以来启动了以农村信用社改革为标

志的新一轮农村金融体系改革和创新，取得了很大的进展。比如推动农业银行、农村信用社、邮政储蓄银行等银行业金融机构的市场化改革和涉农信贷发展；加大政策性金融对农村改革发展重点领域和薄弱环节的支持力度，拓展农业发展银行支农领域和国家开发银行对小微企业信贷的扶持领域；加快培育村镇银行、小额贷款公司、农村资金互助社，有序发展贷款担保组织，引导社会资金投资设立适应“三农”需要的各类新型金融组织；推进农村金融产品和金融服务方式的有序创新，满足农户和农村中小企业的实际需求；促进农村支付体系和信用体系的建设，逐步健全农村金融基础设施；等等。这些改革和创新的确有效地缓解了农村金融服务不到位、信贷资金供给不足的问题，改善了农村金融服务状况。

但是，在我国城乡二元分割的体制背景下，城乡金融发展的不平衡仍是一个长期的问题，根据我们的调研，目前农村金融主要存在以下几个问题。第一，农村的金融网点收缩了，大银行不到下面设网点，下面主要靠农村信用合作社和邮政储蓄银行。解决农村资金问题仅靠农村信用合作社和邮政储蓄银行是远远不够的。第二，小额贷款公司、村镇银行、资金互助社等新兴小微金融机构的设立条件过于苛刻。比如对村镇银行创建中主发起行资质的限制。一方面，有资质的大中银行不愿意参与被它们认为无利可图的市场，甚至将其视为政策性任务；另一方面，对本地区情况熟悉、有承办意愿和相应信贷经验，但资金实力不强的小银行，或者没有资格，或者没有足够的实力开办更多的村镇银行。第三，生产性贷款的重视程度不够。农村金融是帮助生产者、种植户、养殖户发展生产的。只有给生产者贷款来促进生产发展，才能走上创业致富的道路。但现在一些地方的农村贷款仍然以生活贷款为主。农民盖房子、家里有人生病需要钱，要贷款，这当然是必要的；但是对农村繁荣来说，帮助农民发展生产的生产性贷款更为重要。第四，农户的初始资产通常只是农村的承包地、宅基地和宅基地上的房屋，但是这些资产不同于城镇的国有土地以及国有土地上的房屋，没有产权证，并无法抵押，目前只有林权可以抵押。这导致农民很难从正规金融机构得到贷款。即使可以抵押，仍会出现新的问题。银行会担心农民不还钱导致自己成为地主、房主之后怎么办，因为根据目前的法律，这些抵押物是很难处置的。第五，目前普遍实行的联户担保贷款通常是五家人联系在一起互为担保请求贷款，这可以通过连带责任机制来发挥农户在信息甄别和监督方面的信息优势。但是，这种方式也存在问题，比如一家到期不还贷款，其他几家全都不还，因为，既然有一家不还了，要其他几家替他还，其他几家干脆也不还了，这不利于还款率的提升。

这些农村金融改革、发展过程中的问题都需要在相关的研究中展开深入、细化的分析，并提出系统的、切实可行的对策来解决。比如，为了让农村金融活起来，可以考虑允许农民将承包土地使用权、宅基地使用权和房产权作为抵押物；同时为了使三权抵押行为得以落实，需要根据实际情况，设立农村信用担保中心和农村产权交易中心。农村信用担保中心充任银行和农户之间的中介人。凡农民要从银行获得贷款，要先向农村信用担保中心提出申请，由农村信用担保中心联系当地民政部门对申请者的实际财产状况和诚信状况进行调查核实，经农村信用担保中心核实后再转交银行，农村信用担保中心为申请者向银行作担保。这样，银行就放心了，贷款可以落实了。农村产权交易中心的作用是：解除银行无法处置因到期不还贷款而转入银行手中的土地和房屋的困扰。农村产权交易中心通过网络将到期未还贷款的抵押品（土地和房屋）公布，吸收有意购买的客户前来竞购，于是银行的压力就消失了，贷款人的债务也就可以清偿了。因此，农村金融问题的解决是一个系统性工程，需要政府、金融机构、研究机构等多方协同努力。

北京大学县域经济与地方金融研究中心在印度尼西亚哈利达集团公司（Indonesia Harita Group）的赞助下，组织多个研究团队，深入中国有代表性的地区进行调研，并将调研报告集结成册，在经济科学出版社的支持下编辑出版“北大光华县域经济与地方金融研究丛书”。每本书中主要集中研究一个县域的经济或金融问题。尽管每个县的资源禀赋不同，所选择的发展方式也有差异，但是书中所介绍的一些典型县域的发展经验对于其他地区还是有借鉴意义的。

厉以宁

2011年10月16日

目 录

第一章 绪论 / 1

- 一、选题背景 / 1
- 二、选题依据 / 2
- 三、研究目的 / 4
- 四、研究思路和方法 / 5
- 五、本书的结构框架 / 6

第二章 文献综述 / 9

- 第一节 关于城市的认识 / 9
- 第二节 关于城市（镇）化与新型城镇化 / 13
- 第三节 关于中国城镇化的模式 / 15
- 第四节 关于土地制度改革的探索 / 18

第三章 中国新型城镇化面临的问题 / 26

- 第一节 快速城市化带来的城市病 / 26
- 第二节 城市化质量不高 / 30
- 第三节 产城发展不同步 / 35
- 第四节 城乡发展不统筹 / 37

第四章 新型城镇化的新背景 / 41

- 第一节 高铁城轨时代的到来 / 41
- 第二节 智慧城市和“互联网+”改变生活 / 43
- 第三节 快速复制的城市综合体模式 / 48
- 第四节 全域旅游的快速发展 / 50

第五章 新型城镇化的新理念 / 56

- 第一节 新型城镇化新在哪里 / 56

第二节 城市等级与规模的新认识 / 66

第三节 城市布局的新理念 / 85

第六章 新型城镇化的新模式 / 91

第一节 城镇化进程的一般规律 / 91

第二节 中国城镇化的路径选择 / 101

第三节 城市包围农村——中国城市化空间扩展模式 / 110

第四节 如何协调发展 / 115

第七章 推进城镇化的土地制度改革设计 / 135

第一节 中国历史上的几次土地改革 / 135

第二节 农村土地产权制度改革 / 142

第三节 农地使用权及其流转制度改革 / 166

第四节 宅基地制度改革 / 181

第五节 征地制度改革 / 192

第六节 土地用途管制制度改革 / 213

第七节 新土地制度改革后的户籍重要吗 / 223

第八章 南京市高淳区的实证研究 / 229

第一节 就地城镇化的实践——国际慢城 / 229

第二节 增减挂钩实践——万顷良田 / 233

第三节 集体经济组织的实践——农民合作社 / 254

第九章 结论与建议 / 261

第一节 主要结论与创新 / 261

第二节 建议 / 262

参考文献 / 264

后记 / 277

第一章

绪 论

一、选题背景

中国的城镇化无疑为中国经济社会发展提供着持续的动力，涉及人口多、速度快，举世瞩目。城镇化的加速推进带动了内需总量的迅猛扩张（相伟，2012），2000年以来，每年由城镇化带来的消费扩张约为1500亿元。未来即使在总人口不增加的情况下还有近8亿的农民将从农村走进城镇，从小城镇迁移进各类城市。

中国经济新的增长点是在工业化和城市化。工业化是创造供给，城市化是创造需求。城市化是中国新的历史时期最重要的增长空间和领域。2013年，我国常住人口城镇化率为53.7%，户籍人口城镇化率只有36%左右；2015年常住人口城镇化率是56.1%，远低于发达国家80%的平均水平，也低于发展中国家60%的平均水平。^①

《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》是今后一个时期指导全国城镇化健康发展的宏观性、战略性、基础性规划。规划最大的亮点是强调以人为本，推进以人为核心的城镇化。国务院2016年《关于深入推进新型城镇化建设的若干意见》指出，新型城镇化是现代化的必由之路，是最大的内需潜力所在，是经济发展的重要动力，也是一项重要的民生工程，要牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，坚持走以人为本、四化同步、优化布局、生态文明、文化传承的中国特色新型城镇化道路。

推进城镇化必须解决农村和农业问题，农村和农业的关键在于土地问

^① 《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》，载于《农村工作通讯》2014年第6期。

题，最棘手的是农村土地问题。城镇化大潮中的农村土地，一头挑着“城镇化”，另一头挑着“三农”，积累了诸多问题与矛盾，但也是破题之处。从2014年起，农村土地制度改革进入深层次领域。农地入市、土地承包制度、土地经营权流转、征地制度、宅基地管理等方面成为改革主线。只有改革才能找到出路。

推进新型城镇化和加快农村土地制度改革成为“十三五”规划的重要行动计划。“十三五”规划纲要强调推进新型城镇化，提出坚持以人的城镇化为核心、以城市群为主体形态、以城市综合承载能力为支撑、以体制机制创新为保障，加快新型城镇化步伐，努力缩小城乡发展差距，推进城乡发展一体化。“十三五”规划纲要提出到2020年中国常住人口城镇化率目标达到60%，户籍人口城镇化率达到45%。目前，户籍人口城镇化率为39.9%，未来还要提高5个百分点，相当于要有1亿人在城镇落户。“十三五”规划纲要必将成为推动新型城镇化和新土地制度改革的重要指导文件。

二、选题依据

“十二五”期间，我国每年城镇人口增加2000万人，但农业转移人口市民化进展比较缓慢，户籍城镇化率比较低。城市化必然要发展城市工业和其他非农产业，但也要以工促农，推动农村经济的繁荣。农村要发展，就要推进农村改革和制度创新。中国农民多，人均耕地少，户均承包地只有7~8亩，农业经营规模小。改革就是要让农民能够扩大经营规模，推动农民流动和土地流转，解放劳动力。要想农民富裕，核心就要减少农民，农民少了，人均占有资源多了，才能有产业化、规模化的基础。在这一背景下，城市化对于未来中国经济发展至关重要。

新型城镇化的道路怎么走？城市化模式如何选择？这是中国城市化的难题，我们需要一个科学的模式来指导城市化的实践。但是对于选择何种模式的城市化道路，长期以来理论界争论不断。

中国城镇化发展过程中也遇到了许多问题，诸如自然资源短缺、能源需求增长、空气污染与交通拥堵严重、生态环境恶化、人居环境脆弱、社会阶层分化、公共财政不足、城市政策失衡、“土地城市化”大于“人口城市化”，等等。

城市化绕不开土地问题。随着工业化、城镇化持续推进，大量农业

劳动力转向非农产业，给进一步处理好农民和土地的关系提出了新要求。土地产权制度的设计对农业人口转移、农民进城和城镇化布局与模式都有着极大的影响。1982年中央一号文件明确了土地的农村家庭承包经营制度。1993年在原有15年承包期到期后，再延长30年不变。2003年3月1日的《农村土地承包法》则确定了农村土地产权制度基本框架。土地承包政策让农民难以割舍和选择，“离土不离乡、离乡不背井”成为农村剩余劳动力流转的主要形式，农民进城积极性不高，城市化相对滞后和缓慢。

“三农”问题的核心是农民问题，农民问题的核心是就业问题、收入问题，收入和就业问题的关键是人口城市化，而人的城市化根源在于土地问题，城市化本身也是最有效的土地利用的方式，最有效的集约生活方式，解决好人地关系是推动城市化的动力。解决好土地问题的重点是土地制度的设计。中国的土地问题已深深影响到中国社会的各个领域和各个层面，以致我们再难把它局限于农业领域和农民群体，从一定意义上说，土地问题及其出路将决定中国未来的发展趋势。

中央提出新型城镇化战略，农村土地制度改革和创新应是题中之意。中国的改革就是从农村集体土地联产承包制开始的，而今，改革又到了关键时期，自然又会聚焦于土地上，土地问题已成为各地推进城镇化的核心问题，也是推进城乡一体化进程的最重要抓手。

土地制度是农村的基础制度，农村土地制度改革不能一哄而起，盲目推进。中央强调按照“守住底线、试点先行”的原则，统一部署，审慎稳妥推进。2016年4月底，习近平在小岗村农村改革座谈会上强调，解决农业农村发展面临的各种矛盾和问题，根本靠深化改革，主线仍然是处理好农民和土地的关系，但不管怎么改，都不能把农村土地集体所有制改垮了，不能把耕地改少了，不能把粮食生产能力改弱了，不能把农民利益损害了。^①这为积极稳妥推进农村改革指明了方向，“三权分置”也被正式提出。

中国现行的土地政策和管理制度仍有很多缺陷，成为制约新型城镇化的重要因素。在推进农村城镇化方面，成都的还权赋能、重庆的地票模式、广东佛山的土地股份制、天津宅基地换房，各地方的积极探索为全国的土地改革提供了借鉴。国土资源部对城镇化过程中的土地制度改革一直非常重视，积极推进。2013年1月，国土资源部部署了国土资源重点领域

^① 《习近平：深化农村改革的主线是处理好农民和土地的关系》，载于《中国老区建设》2016年第7期。

和关键环节的改革，具体包括：深化农村土地产权制度改革研究和探索；推进征地制度改革试点；研究出台集体经营性建设用地流转指导意见；部署开展宅基地制度改革试点；总结推广农村土地股份制改革经验和做法等。

土地改革还在路上，土地制度如何改革理论界也在不断争论，地方的积极探索也在持续进行。当前农村土地产权逐步明晰化，农村土地适度集中和规模经营不断发展，农村土地空间置换成为热点，农村土地资本化条件逐步形成。但土地制度改革涉及的主体多，包含的利益关系复杂，亟须进行顶层设计，修订完善法律法规，做好新的土地制度改革。

三、研究目的

中国城市化发展需要土地、需要劳动力，解决不好土地问题，城市化就会成为新一轮“圈地运动”，成为破坏耕地的罪魁祸首。土地制度变革是农村经济社会转型和农村城市化的核心内容。要从城市化驱动经济增长的大局考虑，解决土地制度改革的滞后问题。

城镇化能否健康发展，与农村的土地制度关系很大。土地改革的目的是什么？为了农地更好流转、推进农业现代化？为了宅基地自由有偿退出？为了农民在被征土地时利益得到保护？为了让农民把拥有的土地变成资产？为了城市化可以获得土地和劳动力？土地改革的根本目的是理顺和协调城乡人地关系，以人为本，人地相适，地随人走。而其他目的则是在协调城乡人地关系下需要解决的一些土地利用问题。城镇化需要考虑全局性人地关系，如人均耕地保有量、人均建设用地水平，也要考虑城乡之间、区域之间人地关系，如城市人口密度是否适度？是要提高土地利用率还是需要疏散人口？农民进城导致城市人口增加，相应人均道路、绿化、教育、住房等用地都得增加，那么农村人口减少可节约的土地怎么办？还有更多农村土地关系调整的问题。如农民减少了，谁来种地？人均劳动力经营多大规模合适？扩大人均土地经营规模土地如何流转取得？住进城里农村房子怎么办？如何避免一户多宅，占用多处土地资源？这些问题都是推进新型城镇化需要解决的土地问题，也都是人与地的关系问题，需要通过土地改革找到解决的路径。

本书研究的目的是通过对中国新型城镇化面临的问题与背景分析，提出中国新型城镇化发展的新理念、新模式，并在此基础上分析与之关联的农村土地制度改革。试图通过农地产权制度、农地使用权制度、宅基地流

转制度和征地制度等改革推动土地流转、培育新型农业经营主体，发展规模经营，减少农业劳动力，从而进一步推动工业化、城镇化的发展。

四、研究思路和方法

1. 研究思路

基于人地关系的分析探索是我们的思路。人的衣食住行都离不开土地，人均粮食的保有量往往要换算成人均耕地保有面积，人均住房面积水平也直接与人均建设用地有关，控制城市规模实际就是控制人口规模从而相应控制供地规模，如何推进城镇化，如何稳定和发展农业，解决“三农”问题，最后都归结为城乡人地关系协调问题，土地制度设置是解决人地关系的核心与关键。围绕“人往哪里走”，我们可以探索和引导城镇化发展方向与模式；围绕如何让农民进城“进得来、留得住”，则需要农村土地制度改革上做文章。因此，围绕人地关系协调发展，可以作为研究城市与农村统筹发展的路径，本书的研究路线见图 1-1。

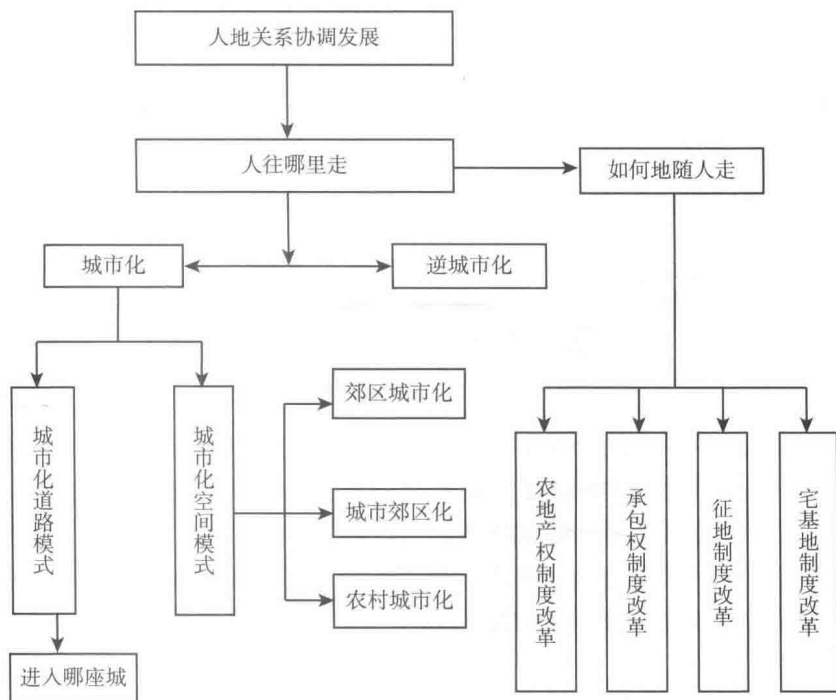


图 1-1 本书研究路线

2. 研究方法

文献研究法。首先进行文献检索，找出新型城镇化和土地制度改革各方面的理论研究前沿，并进行提炼和比较。笔者收集整理各类文献千余篇，尽可能掌握最新理论动态。除知网等文献库中的专业学术文章外，也收集了关于新型城镇化和土地制度改革方面的各类报道、地方经验总结等。本书采纳引用的文献有 300 余篇。

国内外经验比较法。他山之石，可以攻玉。笔者在美国斯坦福培训期间，对美国的城镇化进行了一定的研究，美国城镇化道路具有一定的规律性，值得借鉴。在土地制度改革中，比较了中国的历次土地改革，同时全国各地都在积极探索，我们有必要进行比较、分析和借鉴。

问题导向法。剖析中国城镇化和中国农村现行土地制度中存在的若干问题；将这些问题放在新时期的背景下分析。在此基础上，从解决问题的角度，就新型城镇化的新模式和土地制度的新改革进行探索。

层次分析法。中国的城市从大到小有很多的层级，决定这些层级的因素也很多。笔者选择一些影响因素作为指标，用层次分析法来研究城市的层级与规模。

实证研究和问卷调查。笔者结合高淳工作经历，进行了一些实证研究。其中很多观点也是笔者在工作实践中的感悟，所以，把工作实践的一些分析研究写出来就是实实在在的实证研究。厉以宁教授建议把在基层工作的感触写出来，并且反复强调了问卷调查和走访，笔者在实证中严格落实了这一要求。

五、本书的结构框架

全书共分 9 章，结构框架见图 1-2。本书每章节内容如下：

第一章，在绪论中阐述了选题的背景和选题依据，并提出本书的研究目的是通过土地改革推动新型城镇化，介绍了研究思路与方法。

第二章，文献综述重点评述了有关城市、城镇化及其模式等的内涵，并对农村产权制度、使用权制度、征用制度、宅基地制度改革的一些观点和实践进行评析。

第三章，详细分析了中国城镇化面临的问题：快速城市化带来城市病、城市化质量不高、产城发展不同步、城乡发展不统筹。

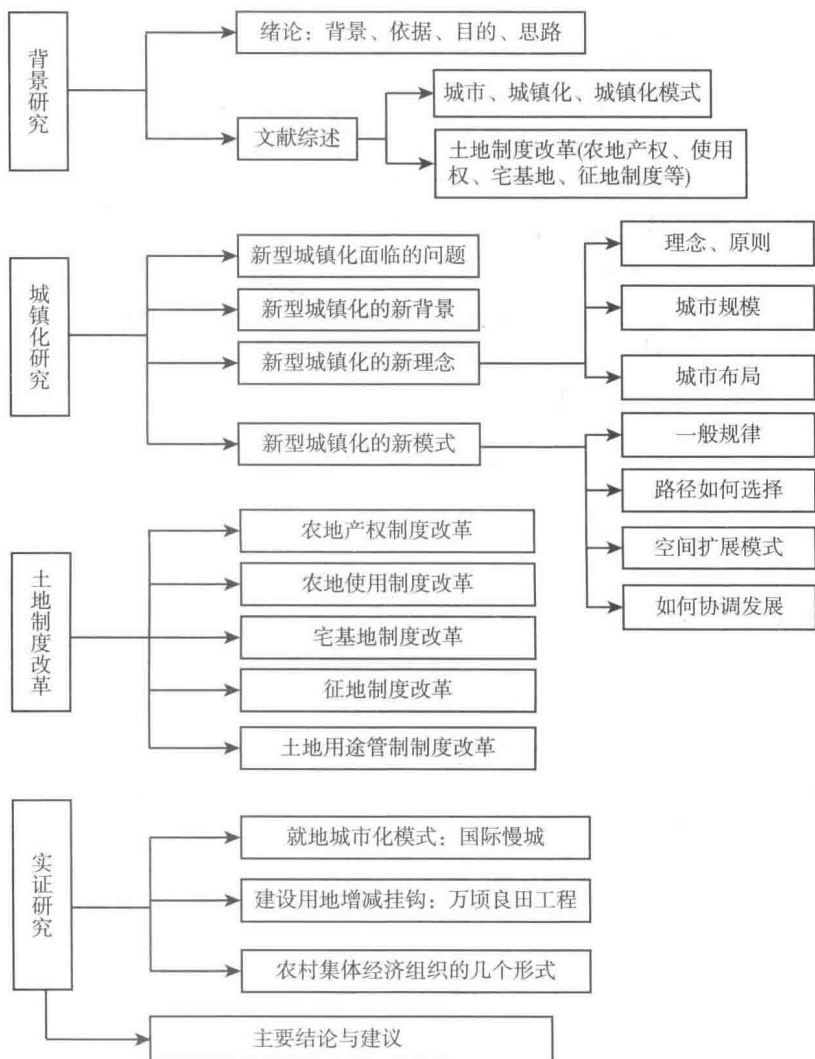


图 1-2 本书的结构框架

第四章，中国新型城镇化面临高铁时代的到来、智慧城市与“互联网+”改变生活、城市综合体快速复制和全域旅游快速发展等新背景。

第五章，新型城镇化要有新理念。“新型”体现在贯彻五大发展理念、坚持两大发展原则，对城市等级与规模要有新的认识，城市空间布局也要有新理念。

第六章，在新型城镇化的新模式章节，以美国为例，研究城镇化的一般规律和阶段性特征，探讨如何选择城镇化路径，提出“城市包围农