

 中国经济热点研究丛书

中央政策研究室与国家开发银行合作研究项目

中国农村城镇化 问题研究

主 编 / 陈 元

副主编 / 郑新立 刘克崧

 中国财政经济出版社

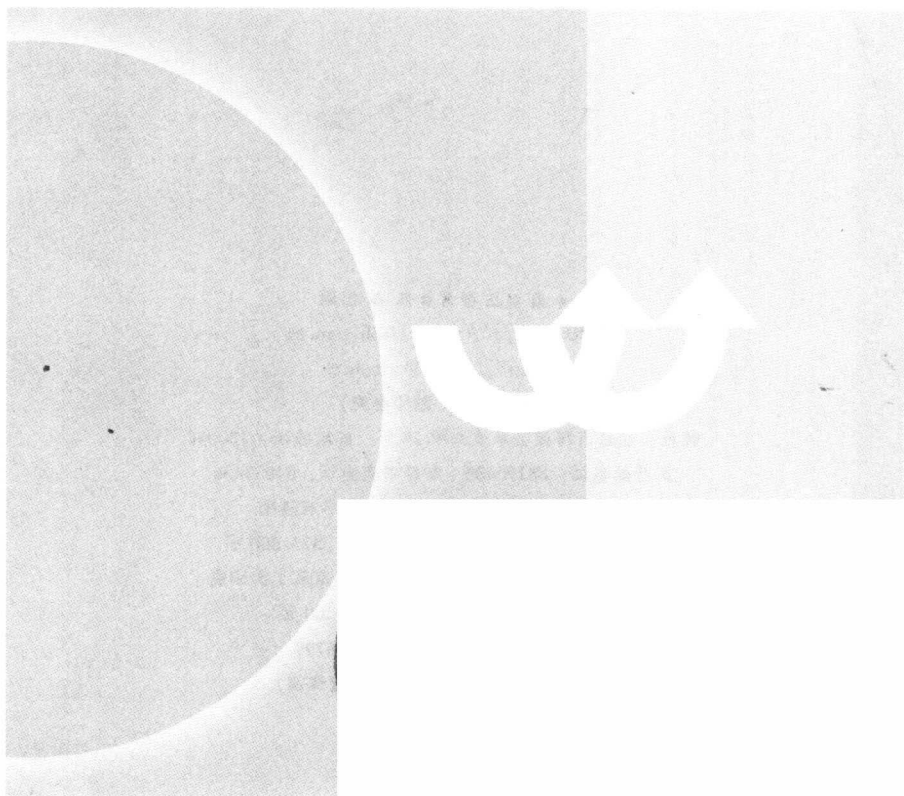
 中国经济热点研究丛书

中央政策研究室与国家开发银行合作研究项目

中国农村城镇化 问题研究

主 编 / 陈 元

副主编 / 郑新立 刘克崧



 中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国农村城镇化问题研究/陈元主编. —北京: 中国财政经济出版社,
2004.12

(中国经济热点研究丛书)

ISBN 7-5005-7748-6

I. 中… II. 陈… III. 农村-城市化-研究-中国 IV.F299.21

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 121973 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.com.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

787×960 毫米 16 开 20.75 印张 373 000 字

2004 年 12 月第 1 版 2004 年 12 月北京第 1 次印刷

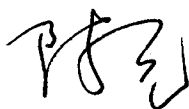
印数: 1—2 360 册 定价: 50.00 元

ISBN 7-5005-7748-6/F·6799

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

总 序

国家开发银行行长



从2003年7月开始，中央政策研究室与国家开发银行合作，开展了“新型工业化道路”、“国有资产管理体制改革”、“积极财政政策退出问题”和“农村城镇化问题”等四个课题的研究，从不同侧面分析了深化改革和经济运行中的深层次矛盾和问题，提出了相应的对策建议。这对于增强预见性和推进经济持续快速协调健康发展具有积极意义。

近年来，我国国民经济保持持续快速的发展势头，经济体制改革取得重大进展，但体制及市场建设仍然落后于经济社会发展的要求，人口多、资源少、发展不平衡等问题依然突出，经济社会发展“瓶颈”大量存在。去年以来我国经济运行中出现的部分行业和地区投资增长过快、低水平重复建设、煤电油运等供求紧张、货币信贷增长过快、贷款结构不合理等，也都

是市场落后和制度缺损在宏观层面的表现。党中央提出要实现“五个统筹”，坚持以人为本，树立全面协调可持续发展的科学发展观，根本着眼点就是要用新的发展思路实现更快更好的发展，就是要进一步深化体制改革，向体制要效益，向体制要生产力。

解决经济社会发展中的“瓶颈”问题，必须积极推进制度建设和市场建设。中国的发展与西方不同，市场不会自发生长，制度也不能靠自然演进，需要大家共同在运行中逐步建设。十六大明确提出了要加快制度建设和体制创新，并把它作为全面建设小康社会的强有力的体制保障。

在中国当前的国情下，制度建设和市场建设具有整体性、根本性、全局性的作用，将进一步提高经济运行的效率和协调性，也是实现科学发展观的重要组成部分。当前要把社会主义制度的优越性与现代市场体制的优越性相结合，把运行和市场建设结合起来，在运行中加强市场和制度建设，促进经济社会协调发展。

“新型工业化道路”全面分析了新世纪新阶段我国工业化的形势和主要任务，提出了推动产业结构优化升级和技术进步的目标、途径和政策措施；深入研究了影响战略性新兴产业发展的若干重大问题，从体制建设方面提出了一系列政策建议和规划意见。“国有资产管理体制改革”从国有资产管理体制改革的目标定位、理论前提、经营体制和方式等基础分析入手，提出了推进国有资产管理体制改革的建议，对国有资产重组与国有企业主辅分离、国有资产管理中中央与地方的关系等问题也进行了研究。“积极财政政策退出问题”从我国实施积极财政政策的出台背景分析入手，全面地阐述了几年来积极财政政策的实施效果及其局限性，分析并设计了积极财政政策退出的条件、必要性、影响和具体方案，在总结美国财政政策和货币政策协调配合经验的基

础上，系统地提出了积极财政政策转型后，进一步扩大消费需求和调整投资需求、改革和完善财政支出体制、开发性金融替代部分长期建设国债投资并建立偿还机制的思路。“农村城镇化问题”全面分析了我国城镇化的历史和现状、发展目标，深入研究了政府在城镇化过程中的作用、农村劳动力双向流动、城镇化过程中的土地流转制度、小城镇基础设施投融资体制改革、优化小城镇产业结构等问题。

由于这些课题的涉及面广，中央政策研究室与国家开发银行共同邀请了国家发改委、财政部、国防科工委、国资委、农业部、科技部、信息产业部、中央党校、国务院发展研究中心、国家统计局、国家信息中心、中国社会科学院、国家行政学院、外交学院、中国农业大学、中国航空学会、黑龙江省委等 20 多个单位的专家参与研究，对相关领域的问题提出了比较系统的独到见解。课题在研究过程中始终坚持以科学发展观为指导，注重吸收国内外经验及各方面的研究成果，把相关领域的研究向前推进了一大步。研究成果有助于各界加深对深化改革中一些矛盾和问题的认识，对研究建设小康社会过程中亟待解决的其他“瓶颈”问题也能起到参考作用。

2004 年 11 月

前 言

本报告是中央政策研究室和国家开发银行合作课题项目“中国农村城镇化问题研究”的最终研究成果。

课题研究工作是在中央政策研究室郑新立副主任和国家开发银行刘克崮副行长的支持和指导下进行的。研究报告一共九章，采取共同研究、分工撰写的方式完成。其中第一章、第三章和第七章由中央政策研究室农村局承担，第二章由国家统计局农村调查总队承担，第四章由国务院发展研究中心农村部承担，第五章由农业部农村经济研究中心承担，第六章由国家开发银行评审二局承担，第八章由中国农科院农业经济研究所承担，第九章由浙江省农村工作办公室承担。在各章分别由执笔者撰写的基础上，潘盛洲、朱泽同志在体例、技术和个别文字、内容上进行了统合，形成了总报告。

农村城镇化是一个非常复杂的课题。我们的研究还不够深入，得出的也只是一些初步结论，今后将进一步深化研究。研究报告吸收了一些专家的研究成果，在此一并表示感谢。报告中的观点和看法，是我们从研究探索的角度提出的，不代表任何单位。对报告中存在的问题和不当之处，欢迎批评指正。

中国农村城镇化问题研究课题组

摘 要

近代以来大规模的城镇化运动是伴随着工业化而出现的现象。世界各国发展史表明，推进城镇化是落后的农业国走向发达的工业国的必由之路。党的十六大深刻全面地分析了当前和今后一个时期我国经济和社会发展面临的形势与任务，明确提出要加快城镇化进程。这是一项具有全局性意义的重大战略方针和政策趋向，它不仅关系到农业增效、农民增收和农村发展，而且关系到整个国民经济的结构调整和优化，关系到宏观经济的持续快速健康发展和社会的全面进步。加快农村城镇化进程，是当前和今后一个时期我国现代化建设中面临的一项历史任务，是坚持科学的发展观、打破城乡二元结构、实现“五个统筹”、促进国民经济良性循环和社会协调发展的重大举措。它对于推进城乡一体化发展，全面建设小康社会，加快现代化进程，具有重要作用。

一、我国城镇化的历史及现状

城镇化以人口向城镇的集聚度为基本标志，反映出劳动力和其他生产要素在非农化过程中向城镇集中的趋势。但这仅仅是城镇化的经济内涵。实际上，城镇化不仅是一种经济现象，而且是一种社会及文化现象。城镇化的涵义至少包括以下四个方面。首先，城镇化是农村人口比重日渐下降和城镇人口比重日渐提高的过程，这是城镇化的一般表现形式。其次，城镇化是乡村文化影响日益减弱、城镇文化在全社会的主导地位日益提高的过程，这是城镇化生成的文化特征。第三，城镇化是社会从业人员由第一产业向二、三产业转移的过程，这是城镇化的本质特征，也是城镇化发展的动力和决定因素。第四，城镇化是国家或地区由农业社会转变为城市社会的过程，这是城镇化的空间结构变化。总之，城镇化实质上是由传统的农村文明向现代城市文明的转化，是人类文明由低级到高级的转化。

我国真正意义上的城镇化进程始于新中国成立以后。建国初期，我国城镇化

水平仅为 10.6%。经过 50 多年的发展，到 2003 年末，我国城镇化水平达到了 40.53%。受国家经济社会发展战略的影响，我国城镇化经历了曲折的发展阶段。1949~1957 年间是我国城镇化的起步阶段。新中国大规模的经济建设和工业化的启动，带动城市的较快发展，诞生了一批新兴工业城市，形成我国城镇化发展的第一次高潮。8 年间我国城镇化率提高了近 5 个百分点，年均提高 0.6 个百分点。1958~1978 年间，由于错误地推行大跃进、人民公社以及文化大革命等一系列错误政策和运动，再加上经济上实行优先发展重工业的战略，导致城乡间的经济和社会互动受阻，二元经济和社会结构逐步形成并不断得到强化，城镇化进展非常缓慢。在长达 21 年时间里，我国城镇化率只提高了 2.5 个百分点，年均仅提高 0.1 个百分点。1979~1998 年间是城镇化稳步发展阶段。其间农业和农村经济快速发展，乡镇企业异军突起，农村工业化进程显著加快，城乡二元结构也开始松动，城镇化建设特别是小城镇建设取得了较大进展。9 年间城镇化率提高了 12.14 个百分点，年均提高 0.7 个百分点。1998 年以来是我国城镇化快速发展阶段。其间国家陆续出台了一系列促进城镇化发展的政策，为加快城镇化发展和城乡人口的自由流动创造了新的政策和制度环境，从而极大地推动了城镇化的发展。5 年间城镇化率提高了 10.5 个百分点，年均提高 2.1 个百分点。到 2003 年，我国的城镇人口已超过 5 亿人，城镇化水平达到 40.53%。

我国城镇化进程中的一个突出问题是农村城镇化与工业化之间存在偏差。这个偏差的主要表现是，农村工业化的发展并没有带动相应的农村城镇化过程，即农村城镇化明显滞后于农村工业化。虽然乡镇企业发展吸纳了大量的农村劳动力就业，但农村人口向城镇的转移却表现出了明显的滞后性，形成了乡镇企业发展的非城市化现象。上世纪 90 年代，我国城镇化滞后于工业化的偏差程度实际上呈不断扩大的趋势。进入 21 世纪后，城镇化进程明显加快，这个势头得到了遏制。到 2003 年，我国城镇化仍然滞后于工业化 10.4 个百分点。城镇化滞后于工业化，使得农村工业本身未能形成规模效益，直接制约着农村工业本身的现代化过程；同时，还激化了农村工业化与农业发展之间的矛盾，不利于城镇第三产业的发展 and 农村产业结构的优化升级，影响了农村剩余劳动力的非农化进程。我们也应注意到，制约我国城镇化发展的制度和政策因素并未彻底消除，特别是最近几年，由于工业对农业、城市对农村的带动能力不足，公共财政的城市化倾向没有根本扭转，农民进城、成为市民的门槛变得越来越高，城镇化用地矛盾十分突出等，都制约了城镇化持续健康地发展。这些矛盾和问题需要在新形势下的城镇化发展中予以解决。

二、我国城镇化发展的目标

研究城镇化目标，首先涉及到城镇化指标的选择问题。国内外通用的方法是使用“城镇人口占区域内全部人口的比重”指标，简称“人口指标法”。这一方法使用方便，易于进行区域比较，为国际上所普遍使用。但人口指标法忽视了城镇化进程中引发的质的变化，难以全面描述城镇化水平和变化。从我国城镇化的特殊性看，用人口指标法反映城镇化水平也是不适宜的。国际经验显示，多数国家的城市化是在工业化的带动下完成的。在此过程中，逐渐完成了人口的聚集、经济结构的调整、城市空间的布局和人们生活质量及行为方式的转变。与一般的国际经验不同，我国的城镇化是在制度变迁中，经历了由单一的“自上而下”的城镇化逐渐过渡到“自上而下”与“自下而上”的城镇化并存的过程，推进缓慢，且波动起伏。其特点：一是城镇化滞后于工业化；二是小城镇比重大，规模小，水平低，聚集力差；三是大量农民工在乡村和城镇间流动性就业，无法融入城市。我国城镇化的这种特征，使国际上通用的人口指标法的表征效能下降，既难以用其反映国家城镇化的实际进程，也难以据此进行国际比较。

鉴于人口指标法存在的局限性和片面性，有的学者建议从城市化质量的角度出发，建立起一组指标体系，称为复合指标法。目前这种方法还处于研究阶段，在指标选择和计算方法上还没有统一的标准，它距离成为制订城市化发展战略和规划的工具还有很长的路要走。本研究选定复合指标法中的综合评分法来评价城镇化水平。根据城镇化的一般内涵和基本特征，结合我国城镇化进程的一些特殊性，我们从人口聚集、产业结构、城镇发展、生活质量、城乡一体化进程这五个方面选择了10个具体指标描述城镇化进程，构造了一个综合评价体系。同时，使用层次分析法赋予各指标权重。依据我国“三步走”战略目标、国际城镇化经验和基本国情，提出我国城镇化推进的长期目标和评价指标的目标值。最后，在对指标值进行标准化处理的基础上，计算出城镇化综合指数。结果显示，2002年我国城镇化综合指数为51%。这就是说，我国的城镇化是从20世纪40年代末期起步，经过几代人的不懈努力，至今刚刚走完一半。

对未来10年、20年的城镇化目标进行设计实非易事。我们试图在前人的基础上，从指导思想和方法上做一些改进，希冀设计的目标更符合实际，以达到预期的效果。我国城镇化目标由几个决定性因素，形成其基本轮廓：一是2050年要基本完成城镇化任务，这是对城镇化目标的基本要求；二是目前我国处于城镇化的加速阶段，发展速度可能稍快一点；三是1978年以来我国城镇化的平均速

度，是我们考虑未来目标需要遵循的历史经验；四是我国的城镇化进程面对着诸多不利因素，这是我们在规划目标和制定有关政策时不能忘记的。在方法上，我们主张以城镇化水平综合指数为主要规划指标；适度调整城镇化结构的非均衡状态；定量与定性相结合；需要与可能相结合。

我们测算 2010 年和 2020 年城镇化目标的步骤如下：首先，使用一个线性模型，沿着 1978 年以来我国城镇化轨迹，对后 20 年城镇化水平目标进行预测，得出 2010 年和 2020 年城镇化水平评价综合指数，形成综合目标的基本轮廓；然后，在测算和分析的基础上，提出城镇化 6 个要素、10 个评价指标在 2010 年和 2020 年的推进目标，再把要素目标合成城镇化水平评价综合指数；最后，通过对两种途径得到的城镇化水平综合指数进行比较和拟合，确定 2010 年和 2020 年的目标。

根据上述方法和指导思想，并参考国际经验，我们初步预测我国城镇化进程的基本轮廓是：2010 年前后使我国城镇化水平综合指数达到 58%，城镇人口比重达到 45%；在 2020 年前后，使我国城镇化水平综合指数达到 67%，城镇人口比重达到 55%。而后，再用 30 年时间，走完最后 1/3 的路程，在 2050 年前后基本实现城镇化目标，使城镇化水平综合指数达到 100%，城镇人口比重达到 70% 左右，其他要素也接近或超过其目标值。用 100 年时间使这个人口特别多、资源特别贫乏的大国基本完成城镇化，创造出历史性奇迹。

上述 2010 年和 2020 年城镇化目标是一个积极稳妥的目标，全面实现这个目标的难点主要是：(1) 人口基数大，城镇人口增加难；(2) 第三产业发展慢，产业结构优化难；(3) 资源限制多，城镇加速发展难；(4) 城镇人口二元结构显现，非户籍人口生活质量提高难；(5) 农民收入增长慢，城乡一体化推进难。

三、正确发挥政府在城镇化过程中的作用

城镇具有集聚性、综合性、整体性和开放性等特点，使得外部效应、公共产品供给和不完全竞争等问题更加突出，政府的作用显得更为必要。在行使政府职能时，必须遵循几个原则：一是要尊重市场规律的作用；二是要统筹全局，尤其要统筹城乡规划；三是要与劳动力非农化进程和产业结构升级相协调。

当前，政府在推动城镇化的过程中，既存在缺位的现象，又存在越位的现象。缺位主要表现为：社会职能落后，不能为进城农民工提供必要的社会保障；小城镇规划严重落后，市场管理监督体系缺位；经济发展规划和产业政策滞后，国有资产管理监督体系缺位等。政府职能越位主要表现为政府过度干预小城镇经

济成长，甚至成为独立于民间的具有自身利益追求的经济主体。当前最为突出的一个问题是，相当多的小城镇政府试图通过征地谋求利益最大化，结果出现了一大批产业空洞化的城镇，造就的是城镇化数字上的繁荣。

针对政府职能的缺位，改进的办法集中在两个方面：一是加强对政府官员的考核，对不能正常履行职能的予以撤职，对履行得很好的予以奖励和提拔；二是引入竞争机制，为资本和人口的流动创造条件。针对政府职能的越位，一是改革产权制度，进一步把产权界定清楚，并在此基础上建立现代企业制度，实现政企分开，减少直至消除政府对企业经营的直接干预；二是实现征地制度改革，抑制乡镇政府征地的冲动。

小城镇建设过程中政府的作用应该集中在三个方面：第一，加强城镇基础设施建设，包括城镇基础设施建设和非基础设施建设两部分组成。前者指能源、供排水、交通运输、通讯、环保、社会保护等六大系统的建设。后者主要是指城镇的科、教、文、卫等系统的设施建设。小城镇政府必须切实转变职能，加快改革步伐。这里的关键是打破垄断、引入竞争，推动社会公用事业市场化，降低民间资本的准入门槛。第二，统筹城乡就业。城镇化的最终目的，是在产业聚集的基础上实现人口的聚集。没有稳定的、成规模的城镇人口，就不可能有成规模的消费，不可能提高城镇公共基础设施利用率，第三产业也难以快速发展；没有第三产业的繁荣，对多数小城镇来说，不可能有高质量的城镇经济和城镇功能，政府也不会有稳定增长的税收来源。现在许多农民没有进城，很大程度上是受城乡分割的就业政策的限制。发达地区小城镇的外来劳动力就业，多数没有城镇户口，居住以租房为主，这只是劳动力的“个人转移”，而不是“人口转移”或“家庭转移”。统筹城乡就业，就是要把农民就业纳入国民经济和社会发展的总体规划和部署之中，纳入就业行政管理部门的统一管理之中。为此，要深化户籍制度改革，使户籍制度与劳动者就业、子女入学、社会保险等方面完全脱钩，彻底剥离依附于户籍的各种社会福利保障措施。第三，加强规划、加快中心城镇发展。要依靠规划统筹小城镇布局。规划布局要引入现代城镇设计理念，最大限度地实现规划上层次、设计上适当超前、布局上科学合理。需要树立一体化的规划理念，超越行政区划的界限，对经济区的功能进行整体规划、统筹安排。城镇体系规划不同于个别的城镇规划，它是以一个省（市）或地级市、至少是一个县（市）为基本单元，立足于整体性、全局性和长远性，以实现区域内资源的优化配置，实现区域内多层次梯度城镇群的总体规划，通盘制定出整体推进农村城镇化的基本方针、战略目标、总体框架。加强科学规划、调整区域布局，纠正农村城镇化发展过程中普遍存在的“小而全”偏向。要适度撤乡并镇，精简机构人员，降低小城镇政府行政成本，增强辐射带动农村发展的能力。

四、促进农村劳动力在城乡 之间双向流动就业

推进农村城镇化进程，最关键的是农业富余劳动力和农村人口向非农产业和城镇的转移。上世纪 80 年代中期，农村劳动力流动数量稳步上升，流动半径逐步扩展，形成第一个外出就业高潮。1983 年至 1988 年期间，已有 6300 万农村劳动力转移到乡镇企业中，1989 年农村劳动力流动人数为 3000 万人，其中跨省流动的为 700 万人。从 1989 年到 1994 年期间，以城镇为主要载体的外出就业转移速度逐渐接近并超过通过乡镇企业就地转移的速度。1994 年全国出乡就业的农村劳动力人数达到 6200 万人，其中跨省流动的达到 2200 万人。而 1995 年到 1997 年期间，在城乡两股就业压力下，农民外出就业难度增加，农村劳动力大规模流动转入平稳增长。全国农业普查结果显示，到 1996 年底，出乡就业劳动力达到 7222.6 万人，其中出县 4487 万人，出省 2363.5 万人。从 1998 年到今天，城镇加快发展，但同时城乡居民收入差距也加速拉大，农民增收难。在各方面因素的综合作用下，农村劳动力跨区流动、进城务工的人数快速增长。2003 年农民外出就业的规模达到 9820 万人，占全部农村劳动力的 20.5%。现在我国一线操作的产业工人中，农民工已经占了大部分，农村劳动力在批发、零售、服务行业的比例占 52%，在加工制造业占 67%，在建筑行业占 79.8%。

我国农村劳动力跨区域流动呈现出如下几个特点：一是农村劳动力的流向显示出从中西部地区向东部地区流动的态势。以 2001 年为例，8810 万外出就业的农村劳动力，出省就业来自中部地区的占 55.7%，来自西部地区的占 34%，中西部地区合计占 89.7%；而流向东部地区的占 82.8%，流向中部地区的占 6.8%，流向西部地区的占 10.4%。外出就业农民主要是进入城镇。农村劳动力从中西部不发达地区向东南沿海发达地区的跨区域流动，实质是从农村向城镇和城市密集地区的流动。据国家统计局和劳动与社会保障部的抽样调查，1997 年到 2002 年跨省流动的农民，有 90% 的进入城镇。二是产业流向以非农产业为主。据 2002 年农业部固定观察点的调查分析，农村劳动力从农业流向非农产业的占 95.1%。其中就业于工业的 28.3%，建筑业 20.5%，商业服务业 25.1%，运输业 5.5%，农业 4.9%，其他行业 13.9%。三是外出就业的农民多数没有割断与家乡承包土地的联系，保留土地承包使用权，以此为保障，在城乡之间双向流动，并逐步向城镇转移。这一点与一些发展中国家大量无地和破产农民进城，形成大量的城市“贫民窟”显著不同。正是因为这个原因，我国农村劳动力流动

既促进了经济发展和农民增收，又不致因经济波动而造成大量失业，激化社会矛盾。在渐进过程中，农民可以先进城打工，到具备一定条件时再向城镇迁移；在城里能找到工作就往城里走，当城里找不到工作时，就往自己的家乡走，逐步完成向非农产业和城镇的转移过渡。四是农村劳动力跨区流动具有市场化就业、促进城乡一体的作用，蕴含着体制变革因素。在改革开放后相当长的一段时间里，传统就业制度的转变缓慢，而农村劳动力跨区流动完全属于市场就业，而不是行政的安排；就业的决策主体由行政部门转移到劳动者和企业，就业由市场需求调节。农民流动就业的发展推动了就业制度的根本转变；同时，农民流动与城乡二元分割体制相矛盾，客观上要求体制上城乡一体化、改变城乡居民身份和权利不平等的制度。因此，我国的农村劳动力流动就业不仅促进了非农产业和城镇的发展，而且推动了我国城乡二元分割体制的变革。

农村劳动力流动就业对城乡经济社会发展的影响是深刻的。世界银行 1997 年估计，劳动力部门转移可以解释中国过去 18 年 16% 的国内生产总值增长。从对农村和不发达地区经济社会发展影响的角度看，农村劳动力跨区流动有力地促进了农村劳动力的转移，显著增加了农民收入。同时，流动就业是培训农民工的大学校，部分打工者回乡创业，成为农村和不发达地区重要的经济增长点。从对城市和发达地区经济社会发展影响的角度看，一方面，农民流动就业促进城市和发达地区发挥劳动力比较优势，提高企业竞争力，推动工业化和现代化持续发展。以农民知识青年为主体的廉价劳力供给，是中国吸引外资和国际劳动密集型产业移入的基本因素，也使从事劳动密集型产业的内资企业有利可图，加快积累。有人估计，因企业雇佣农民工支出的劳动成本低而增加的积累每年可达 6000 多亿元。另一方面，农村劳动力流动也促使城镇发展转到有宏观调控的市场机制上来，形成市场机制下产业的发展、人口的集聚与城镇化相互促进，可以说，以市场为导向的农村劳动力跨区域流动，改变了农村劳动力转移与工业化、城镇化三者分离的局面，改变了城镇发展的机制。

近几年国家较大幅度地调整了对农民进城务工的管理服务政策，农民进城就业的环境有了很大改善。但是必须看到，由于城乡二元分割就业体制、制度影响较深，改革涉及不公正的城乡利益关系的调整，一些阻碍农民进城的问题仍未解决，距离平等就业，形成城乡统一的劳动力市场还有相当的距离。有的地方仍然对农民进城就业的行业、工种进行限制，硬性限制企业使用农民工的比例。城市公共就业服务机构和政府举办的劳动力市场场所，只对城镇居民，不向进城农民开放。在保障农民工权益方面差距更大，如拖欠、克扣甚至侵吞农民工工资，在工作条件、劳动时间等方面违反劳动法规；对农民工子女教育采取歧视政策；不给农民工相应的职工福利，城市社会保障排斥农民工，以及户籍制度及社会管理

和公共服务方面的歧视等等。总之，长期形成的城乡二元分割式管理，形成了两种户口、两种身份、城乡分隔、公民权利不同的二元社会结构，造成农民工权益的缺失，从而影响了农村劳动力流动就业与转移。

为促进农村富余劳动力向城镇和非农产业的转移，需要我们按照科学的发展观，以统筹城乡发展的思路，在工业化城镇化过程中，进一步破除对农民进城就业的歧视性限制，改革城乡二元分割体制，为农村劳动力跨区域流动创造好的政策环境。首先，要深化就业制度改革，实行平等就业，形成城乡统一的劳动力市场，健全劳动关系的协调监管制度，保障劳动者权益。其次，改革城乡分割的公共服务体制，使城镇教育、医疗卫生等公共服务覆盖农民工，发展农村劳动力转移的社会服务体系。相关的城市政府要按照国家政策，把农民工及其所携家属的劳动就业、卫生防病、妇幼保健、计划生育、子女教育、法律服务等，列入各有关部门和社区的管理责任范围。发展农村劳动力转移的社会服务体系，形成政府公共服务、民间中介组织、社区组织、社会非盈利机构分工协作的服务机制。积极发展进行职业介绍、培训等服务组织。第三，建立全社会的农村劳动力实用技术培训网络，加大农村劳动力转移培训的力度。要在继续抓好普及九年制义务教育工作的基础上，把发展中等职业教育的重点放到农村去，形成与市场就业相衔接的技术培训体系。同时，积极实施农业部等六部委做出的《2003~2010年农民工培训规划》，每年培训2000万人次以上，并将农村劳动力的培训纳入各级公共财政的支持范围。第四，深化户籍制度、住房制度改革，放宽农民进城就业和定居的条件。户籍制度改革的根本目的是保障公民迁徙和居住的自由，而不是取消户籍登记管理，关键是剔除附着在户籍上的劳动用工、住房、教育等不合理的制度，平等对待新进城落户居民与原城镇居民的权力和义务，建立起城乡一体的户籍管理制度。同时，要进一步放宽农民进城落户的条件。第五，深化社会保障制度改革，把农民工纳入城市社会保障的范围。按照低水平、广覆盖的方针，积极探索多种形式，妥善解决城市农民工的社会保障问题，使社会保障逐步扩展到包括农民工在内的所有非农产业就业人员。农民工社会保障应按照他们的实际需求，先从工伤保险开始，然后是针对大病的医疗保险，再考虑养老保险，分层次、分阶段、逐步推进，并为已经进城镇落户并出让承包土地的农民工提供最低生活保障。第六，保持流动就业农民原有土地承包关系的稳定，完善土地使用权流转机制。外出流动就业的农民数量虽然在逐步增加，但他们中大多数人的就业并不稳定，能够在外定居不再返回家乡的为数甚少。在相当长的时期中，大多数农民还是只能以土地作为最基本的生活保障。因此，稳定农村土地的承包关系，使农民形成在城乡之间“双向流动”的就业机制，是当前保持农村乃至整个社会稳定的重要条件。在没有将流动农民工纳入城镇社会保障体制（包括最低生活保

障和养老保险)前,在没有别的手段可以替代土地作为农民的基本生活保障之前,对于流动就业的农民必须保持原有土地承包关系的稳定。第七,建立对农民进城就业服务管理的综合协调机制。我国农村劳动力进城就业、由农民转为市民,是带战略性、全局性和综合性的工作,因其规模大和持续时间长,以及需要的服务与管理面广,可以考虑建立统筹协调的领导管理体制。这个协调管理机构应综合掌握农村劳动力流动进城务工的情况和问题,提出解决问题的政策措施或立法建议,以部门联席会议形式建立协调机制。与此同时,应加强劳动和社会保障部门在农村劳动力进城就业上的监管职能。并且随着公共服务覆盖进程的农民工,城市政府财政支出结构和制度需作相应的调整,对进城农民工各种就业服务的经费纳入城市财政预算之中。

五、完善城镇化过程中的土地流转制度

农村城镇化既是农村人口和非农产业不断由农村向城镇地区集中的社会经济过程,同时也是部分土地由农业用地转变为非农业用地的过程。对于我国这样一个人多地少、土地资源非常稀缺的发展中大国来说,在加快城镇化进程的同时,如何充分利用土地资源,并尽可能保护好宝贵的耕地资源,显得非常重要。

城镇化对土地资源利用有正负两个方面的影响。从负面影响看,城镇化在一定程度上和范围内表现为土地非农转化速度的加快以及耕地的减少。有关研究表明,我国城镇化水平每提高1个百分点,耕地会减少41万公顷。另一方面,农村剩余劳动力移居城镇后,影响了农村劳动力对耕地的高投入,甚至会撂荒闲置耕地,降低土地利用率和产出率。城镇化对土地利用的正面影响,主要是指城镇所具有的聚集效应有利于合理利用土地,提高土地利用集约水平。从理论上分析,由于非农产业劳动力和城镇居民的人均用地要远远少于农业劳动力和农村居民的人均用地,它客观上也为土地的集约利用提供了契机。随着城镇的建设、城镇居民的增加,可以节约农村居民的住宅用地,可以节约乡镇企业用地,同时还会使农业规模经营的实现成为可能。

从我国现阶段的情况看,城镇化进程对土地利用的影响更多地体现出负面的效应。由于缺少系统的、紧密结合实际的区域规划与布局,以及地方政府追求表面政绩,片面强调“以地生财”,忽视耕地保护,导致我国城镇化进程中土地利用存在着一些突出问题,如:缺少统一的规划管理,城镇的土地利用相当混乱,布局极不合理;城镇开发呈外延平面式扩张趋势,忽视了内涵立体综合开发与利用;城镇功能分区与城镇土地的实际用途不相契合,土地利用没有体现出综合效

益；土地开发粗放扩张，不合理占用和浪费土地的现象十分普遍。

我国城镇化过程中土地利用问题的出现和形成，既有市场失灵的原因，但更多是地方政府的行为偏差和职能不完善造成的影响作用。首先，地方政府承受着“加快”发展本地经济的压力，在城镇建设上具有盲目扩张的冲动。其次，地方政府在城镇发展中只重收费，不重管理。不完善的“分税制”使得预算内收入越来越“入不敷出”，县乡财政捉襟见肘，于是预算外收入日益成为地方政府的基本财力支柱。第三，现行土地政策使得土地“农转非”具有极高的垄断利润。按现行土地利用政策，城镇建设用地由集体土地征为国有后出让，土地使用者支付的土地价格高出征地费用几倍、甚至十几倍。县（市）、镇政府获取土地价格的80%以上的收益，调动了地方政府通过扩大镇区规模和兴建工业小区占用耕地的积极性；而村集体和农民只得到一部分征地补偿安置费（一般只占土地价格的10%~20%），同时村集体和农民进城兴办乡镇企业和居住，还要支付昂贵的土地费用。第四，城镇规划和土地规划的编制、修改和实施过程中缺少公众参与，使得规划对城镇布局、产业发展方向缺乏约束和指导，实施效果大打折扣。

要实现城镇化进程中土地集约利用，建立健全完善的土地利用总体规划无疑是合理利用土地资源的前提。土地利用总体规划的重点应该是，从规划区社会经济协调发展的角度出发，适应国家产业政策，在生态环境优先的前提下，进行土地利用结构布局调整，对城镇、乡村各行业发展规划的土地需求进行甄别和综合平衡，开展技术论证，合理配置土地资源，以促进城乡社会效益、环境效益和经济效益三者的统一。

伴随着城镇化和工业化的推进，城镇土地价值不断提升。作为资本化的土地的增值收益的分配，成为城镇化进程中一个迫切需要研究解决的问题。我国现行的土地增值及收益分配制度，使生活、经济来源和社会地位受土地影响最大的农民，在利益谈判中处于绝对的弱势地位。在土地征用过程中，农民们不仅难以保障自己的土地使用权、占有权，更无法维护自己应有的对土地的处分权和收益权。现行法律对“农民集体”的土地所有权也未作明确规定，更不能有效地保障农民的土地权利免遭侵犯，结果依附于土地所有权的农户土地使用权和承包权，自然也就处于朝不保夕的危险境地，最终使农民的利益受到极大损害。之所以出现这种局面，主要是现行的对土地增值部分分配的机制存在两大缺陷：一方面征地补偿测算依据不全面，严重偏离土地的市场价值；另一方面是征地补偿分配不规范，农民得到的补偿很少。要改善目前这种局面，需要对现行的土地增值收益分配机制进行完善。第一，完善现行土地征用制度的法律体系，保障农民的集体土地所有权，保护征地对象的合法权益。第二，严格界定公共利益范围，推动集体土地流转，防止滥用土地征用权。第三，确立新的土地征用补偿原则，完善农