

实物换保障：

完善城镇化机制的政策选择

卢海元 著

ISHI
WU

● ECONOMIC MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

经济管理出版社

实物换保障：完善城镇化 机制的政策选择

卢海元 著

经济管理出版社

责任编辑 卢小生

技术编辑 晓 成

责任校对 张晓艳

图书在版编目 (CIP) 数据

实物换保障：完善城镇化机制的政策选择/卢海元著．北京：
经济管理出版社，2002

ISBN 7-80162-435-1

I. 实... II. 卢... III. 城市化—研究 IV. F291.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 040452 号

实物换保障：完善城镇化

机制的政策选择

卢海元 著

出版：经济管理出版社

(北京市新街口六条红园胡同 8 号 邮编：100035)

发行：经济管理出版社总发行 全国各地新华书店经销

印刷：世界知识印刷厂

880×1230 毫米 1/32 13.75 印张 341 千字

2002 年 7 月第 1 版 2002 年 7 月北京第 1 次印刷

印数：1—6000 册

ISBN 7-80162-435-1/F·419

定价：26.00 元

·版权所有 翻印必究·

凡购本社图书，如有印装错误，由本社发行部负责调换。

通讯地址：北京阜外月坛北小街 2 号 邮编：100836

联系电话：(010) 68022974

序

傅崇兰

卢海元同志著的《实物换保障：完善城镇化机制的政策选择》一书，即将出版，我为之高兴。这并非仅仅因为卢海元同志是我的学生，而是因为我国城镇化进入了一个新的发展阶段。“大中小城市和小城镇协调发展”是我国今后一个长时期城市发展的方针，这是具有中国特色的城市发展方针。在这个方针指引下，我国的大城市、中等城市和小城市都可以适度扩大规模，众多小城镇将由过去以数量增长为主，转化为适度扩大规模，突出特色，提高质量，综合发展。发展小城镇是我国城镇化的主要途径，小城镇发展和建设的重点是县城和基础条件好、有发展潜力的建制镇，小城镇发展的关键是经济，战略目标是建设农村地域的经济文化中心。我国城镇化的总体战略是“积极稳妥地推进城镇化”。

要实现上述方针和战略，我国既具备了基本的条件，又存在多方面的困难。坦率地讲，推进我国城镇化的困难之一，就是如何建立适合我国国情的农村农民和农村剩余劳动力进城以后的社会保障问题。甚至可以说，“三农问题”是我国推进城镇化面临的重大难题之一。农业发展，农村繁荣，农民收入增加，农民走向富裕，农村生产、生活的现代化，是我国城镇化走向高级阶段的经济社会基础。在目前阶段，建立健全农村社会养老保险制度，可以为农村剩余劳动力转入城镇解除后顾之忧，从而有助于

加快城镇化进程，为解决“三农问题”创造条件；同时，它还可以稳定和调整农民的就业和消费预期，从而有助于启动农村市场、扩大内需，为实现经济良性循环提供制度保障。这样，从建立农村社会养老保险制度入手推进城镇化，可能成为解决中国目前有效需求不足问题的重要政策选择。相反，如果不解决农村和进城农民的社会保障问题，则会对城镇化进程形成极大的制约。卢海元同志的著作就是集中研究这一重大课题的探索性著作。这项研究具有开拓意义。

卢海元同志撰写这部著作的过程我是知道的，他花了近两年的时间，集中搜集国内外的有关资料，并参加了我组织的大庆市、唐山市等市域小城镇调研和小城镇发展战略研究。这些理论和实际调研，对他写这部著作起到了良好的作用。

他在著作中提出，城镇化战略的实施已经成为我国实现经济持续快速增长的希望所在。但实施城镇化战略又面临城镇化机制缺失和社会保障制度不完善等问题，并且认为社会保障制度创新是弥合城镇化机制缺失的关键环节。

为此，他花了很长时间研究国内外城镇化特点、城镇化机制与社会保障制度之间的内在关系，并把有关科研成果和实践经验，包括一些教训，作为研究中国城镇化与社会保障制度的参照系。

历史是一面镜子，他还研究了中国计划经济时期实行和建立起来的政府主导型城镇化机制及其所造成的中国城镇化滞后的问题。

在上述研究的基础上，卢海元同志花费主要精力研究改革开放后市场主导型的城镇化机制。市场主导型的城镇化机制目前虽然开始形成，但还不健全，甚至存在某些城镇化机制缺失问题。其中，最主要的原因是农村社会保障制度不完善。而农村和小城

镇又不能照搬城市社会保障制度，必须走理论创新和社会保障制度的创新之路。于是根据我国国情和大量的研究，提出了产品换保障、股权换保障和土地换保障等实物换保障的创新思路。在总结国内外社会保障制度发展经验教训的基础上，根据农业和非农产业的重大差异、农民和非农化职工生活基础的重大差异，对实物换保障的理论和实践进行了探索。在论证实物换保障可行性的基础上，他还设计了实物换保障的政策框架和实施办法。

这些问题的研究，是现实的，具有理论和实践两方面的价值，具有前沿性和探索的性质，很值得进一步探索，也可以选择一些地区做些实验。

目前，我国城镇化新阶段面临新的理论和实际问题，卢海元同志的大胆探索精神应该肯定，他的研究成果即使只起到抛砖引玉的作用，也是很有价值的。特别是把城镇化进程与我国农村、农业的发展紧密联系起来进行研究，这本身就具有重大理论价值。我为卢海元同志取得的成绩高兴，祝贺他的著作出版，同时希望他今后取得更重要的成果。

2002年6月

序

今年五月初，我有幸参加了傅崇兰教授的学生卢海元的博士学位论文评阅工作。坦率地说，《实物换保障：完善城镇化机制的政策选择》这篇论文，方方面面，洋洋洒洒，长达30万字，若想深入细致地研究，说出恰如其分、准确无误的评阅意见，那是需要时间和狠下功夫的。我没有这样的条件，只能是粗读。然而，就是“粗读”，已经使我认识到这篇论著的重要学术价值和现实意义，觉察到在其内容上的许多突破与创新，以及谈别人所未谈、论别人所未论的精辟理论见解和立足国情的独到政策建议，真是受益匪浅，感触良多。最近，经济管理出版社准备出版卢海元博士的这篇论文，请我写一篇序言，我欣然同意。我非常愿意把自己的感触和联想写出来，作为开头的话，即所谓序言吧！

(一)

我国的城市科学研究起始于20世纪的80年代。当时主要是城市规划、建筑界以及地理学界的学者们的关注和研究城市和城市化。而哲学社会科学界涉猎者并不多。经过了二十年之后，我国的城市科学研究已经蓬勃开展起来，在社会科学研究战线上，人才辈出，硕果累累。城市管理学、城市经济学、城市社会学、城市史学等有关的研究城市和城乡关系的学科已经基本建立。在

城市研究人才的培养方面也取得了很大成绩。除了大学里城市规划、人文地理和城市与区域等专业培养出一批城市科学博士外，社会科学系统，尤其是中国社会科学院也培养出一批从哲学社会科学角度综合研究城市与城市化的城市学博士。这实在是可喜可贺的事情。它为创建中国城市学做出了不可低估的贡献。我作为一名城市研究队伍的老兵，一直追求在中国创建城市学。对于我国自己培养出城市学博士，更是振奋不已。因此，每当我评阅城市学博士学位论文时，读到精彩之处，激动之心情难以言表，情不自禁地在评语的结尾写上一句“祝贺我国城市学研究队伍又增加了优秀人才”来表达我的喜悦心情。

中国的城市学，我个人认为是具有中国特色的一门从整体上综合研究城市的发生、运行和发展规律的科学。其研究内容主要是城市、城市化和城乡关系，诸如城市与城市化产生与发展、城市和城市化的特征和本质，城市的结构与运行机制，城市与乡村的关系，城市和城市化的功能和作用；城市与人、环境的关系，城市现代化与国际化等基本理论和实践对策。我个人认为，城市学实质上是从哲学社会科学角度综合研究城市的科学，在中国已经出现了一批可以称为城市学家的研究人员。

(二)

关于城市科学理论研究，在我国应该说是在改革开放之后才普遍开展起来的。二十多年来取得了可喜的成就。其中，在城市与城市化的基本理论和中国特色城镇化道路选择研究方面所取得的成就令人瞩目。

然而，我想提出的是，在最近的城市科学研究中，出现了非常有意义的可喜现象，这就是由重视研究城市化中的“物”转向

到重视研究城市化中的“人”。

2001年3月15日全国九届人大四次会议批准的《国民经济和社会发展第十个五年计划纲要》中提出了“实施城镇化战略”，明确指出，随着农业生产力水平的提高和工业化进程的加快，我国推进城镇化的条件已渐成熟，“十五”期间要不失时机地实施城镇化战略。这项战略包括推进城镇化要走符合我国国情、大中小城市和小城镇协调发展的多样化城镇化道路，逐步形成合理的城镇体系；要有重点地发展小城镇，把重点放到县城和部分基础条件好、发展潜力大的建制镇，使之尽快完善功能，集聚人口，发挥农村地域经济、文化中心的作用；要消除城镇化的体制和政策障碍，要打破城乡分割体制，逐步建立市场经济体制下的新型城乡关系，改革城镇户籍制度，形成城乡人口有序流动的机制；要取消对农村剩余劳动力进入城镇就业的不合理限制，引导农村剩余劳动力在城乡、地区间有序流动。

这项城镇化战略突出了“以人为本”推进城镇化的原则，提出了解决好几亿农民向非农产业转移，解决好不同规模、不同类型城镇的协调发展，实现城市现代化建设和居民安居乐业。提高城市化综合效益是中国的战略任务，从而推动了城市理论研究更加深入地探讨城市和城市化的本质，研究“人”在城市化中的地位和作用。

长期以来，中外学者一直在认识城市、研究城市、界定城市，探讨城市的本质问题。西方著名的城市理论家、英国的霍华德、苏格兰的格迪斯和美国的芒福德、日本的矶村英一等对城市的本质有过深刻的论述。霍华德倡导用城乡一体的新社会结构形态来取代城乡对立的旧社会结构形态。他说：“城市和乡村都有其优点和相应的缺点，而城市—乡村（一体）则避免了二者的缺点。……城市和乡村必须成婚，这种愉快的结合将迸发出新的

希望、新的生活、新的文明。”芒福德说：“城市本身是改造人类的主要场所，人性在这里得到充分的发挥。”“城市乃是人类之爱的一个器官，因而最优化的经济模式应是关怀人，陶冶人。”马克思主义经典作家们对城市本质也有过精辟的论述。他们是从人的生存需求来给城市下定义的。马克思和恩格斯在《德意志意识形态》（1845~1846）一文中曾写道：“城市本身表明了人口、生产工具、资本、享乐和需求的集中……”列宁说：“城市是经济、政治和人民精神生活的中心。”

如果追溯得更远，西方学者早在古希腊时期就对城市的本质有过论述，此后在中世纪和近现代都有不同学科、不同角度的研究。正如芒福德所说：“人类用了5000年的时间，才对城市的本质和演变过程获得了一个局部的认识，也许要用更长的时间才能完全弄清它那些尚未被认识的潜在特性。”

然而，我惊奇地发现，在这漫长的时代里，研究城市本质的学者们大多数都是城市规划学科以外的所谓“外行”。自古希腊时期以来，一些哲学家、社会学家、政治学家、法学家、史学家、经济学家以及杂学家都探讨过城市本质问题。他们的行动实际上是在创造综合研究城市的理论。因此，我联想，我们今天致力于创建的“城市学”，可能孕育于古希腊的亚里士多德时期，而一些只能归类于“城市理论家”的近现代学者们促进了它的发育和成长。

中国是公认的世界少数几个城市发源地之一，城市的发展有着悠久的历史。因此，自古以来，在我国就把城市作为一种人文现象来研究，许多论述分散在历史、哲学和文学著作之中。有些先秦文献提到了西周初的城邑制度，春秋晚年齐国官书《考工记·匠人》“营国”一节，就比较详细记述了西周初期的城市思想。此后，不同时期均有不同的研究城市的代表著作，然而，只有在

新中国成立后，特别是在改革开放后，城市研究才迎来了一个新的高潮，对城市本质和城市化本质才有了较全面、较深入的认识和论述。

更加令人兴奋的是，近来接连出现高质量的城市学研究成果。纪晓岚博士的《论城市本质》、卢海元博士的《实物换保障：完善城镇化机制的政策选择》就是其中的代表作。他们以强烈的使命感触及我国城市科学研究领域长期重视不够的基本理论，提出自己的独到见解，为深化城市研究，创建城市学做出了自己的贡献。

城市是人类满足自身生存和发展需要而创造的人工环境。城市化是人类为满足自身生存和发展需要而做出的理性选择。改革开放以来，关于城市化或城镇化问题的讨论在我国学术界一直长盛不衰。2001年，“十五”计划纲要中提出实施城镇化战略，同时，中央发出了加强小城镇建设的通知，提出了“小城镇大战略”的口号。这样，就把城镇化的讨论又推向了一个新的高潮。

当然，我同意这样的观点：在这次讨论中，对于我国城市化道路的探讨仍然占主导地位。因此，我认为，卢海元博士在本书中提出“研究城镇化道路是必要的，但在形势已经开始发生重大而深刻变化的情况下，城镇化理论研究的重点应该进行根本性的调整，即从城镇化道路的研究转向城镇化机制的研究”是正确的。他提出的“深入研究城镇化机制的条件基本成熟”，也是合适的，符合客观实际的要求。

可以说，《实物换保障：完善城镇化机制的政策选择》对城镇化理论做出了可喜的贡献。该书作者提出了城镇化行为主体问题和城镇化机制问题。城镇化行为主体包括供给主体（即城镇本身）和需求主体（即城镇化人口和企业），城镇化机制是城镇化进程中以市场为基础对资源进行非农化和城镇化配置的基本规

律，是市场机制在城镇化领域中的具体表现形式。……城镇化机制的主体是供求机制、成本效益机制和竞争机制。三者之间相互联系，相互制约，体现了城镇化运行的基本规律。……这样的论述就把以人为本的城镇化理论更加完善了，更加具体化了。城市化进程中至关重要的因素是人，是制度和政府的战略决策。人是城市化的主体，城市化是将农民转变成市民的过程，更概括地说，城市化是人类满足自身生存与发展需要而创造人工环境的过程。

(三)

读了本书的书稿后，我的另一个兴奋点是作者对“三农问题”的见解。作者在书中写道：“城镇化重在提高农民城镇化的能力。因此，从根本上说，城镇化战略应以提高农民的城镇化能力，降低进城门槛为重点，而重中之重是提高农民的城镇化能力。”这些论点引起了我很大的共鸣。我本人从事城市研究多年，一直对农民、农村和农业知之甚少。一次偶然的应邀参加《北京乡村城市化与城乡一体化》课题研究，与许多乡村学家共同研究城乡一体化问题，学到了许多东西，大有茅塞顿开的感觉，从而使我的研究走进了新的领域、新的阶段。通过研究，我在1998年出版了《世界乡村城市化与城乡一体化》一书，把我对城市化的新认识写上了一段。这就是：全世界的城市化，其核心问题是农业、农村和农民问题。发达国家与地区已进入了后现代化社会和高城市化的高级阶段。它们面临的问题是保护城市与乡村居住环境的多样化，推进城乡融合、城乡优势结合的城乡一体化发展，发展现代高效农业。众多的发展中国家和地区仍然处于城市化的初级阶段，它们的核心问题是解决农村剩余劳动力转移

问题和城镇布局问题。

卢海元博士的这部著作对我的另一个启发是如何促进农村城镇化和城乡一体化。他指出，我们需要研究的重点已经不再是城镇化应该走什么样的道路，不再是怎样消除限制农民进城的体制和政策障碍，而是要根据以人为本的政策取向，研究如何帮助农民提高对城镇化的有效需求，化解城镇化进程中的市场风险，为农民进城提供制度保障。他认为，农民进城的制度保障的核心是要为农民提供城镇化进程中必不可少的社会保障制度，尤其是农村社会养老保险制度。我个人认为，卢海元博士的这些观点也是促进以城乡融合为核心的城乡一体化的重要内容和措施。在他的学术观点的启示下，我趁为本书写序的机会谈一下对中国模式的城乡一体化的认识和思考。

城乡一体化的实质是城乡融合，这是马克思主义城乡观。马克思和恩格斯说：“分工引起商业劳动和农业劳动的分离，从而引起城乡的分离和城乡利益的对立”，“一切发达的以商品交换为媒介的分工基础，都是城乡分离，可以说社会的全部经济史都概括为这对立的运动。”为了消除城乡关系的对立，恩格斯最早提出了“城乡融合”的概念。他说：“通过消除旧的分工，进行生产教育，变换工种，共同享受大家创造出来的福利，以及城乡融合，使全体成员的才能得到全面的发展。”（《马克思恩格斯全集》第一卷，第224页）在人类的历史中，城乡关系始终是贯穿其中的主线，在农业社会，城乡关系是依存关系；在工业社会，城乡关系是统治与被统治的关系；在后工业社会，城乡关系是融为一体的关系。可以说，解决城乡关系问题，实现城乡融合或城乡一体化，自古以来就是仁人志士的奋斗目标。马克思和恩格斯明确提出了消灭城乡对立，实现城乡融合的理论。毛泽东和他的战友们在长期的革命生涯中对中国的城乡关系及其特点提出了许多精

辟论述，并从实践中总结出一套处理中国城乡关系的理论和政策。他们在社会主义改造和建设时期提出的通过工农联盟，城乡互助，工业和农业并举，消除城乡对立和逐步消除城乡差别，实现农业国向工业国的转变等思想至今仍有现实意义。

在西方的城市科学界，最早提出城乡一体化概念并进行理论研究的人，首推英国伟大的城市学家埃比尼泽·霍华德（Ebenezer Howard，1850~1928）。他于1898年出版，1902年再版改名为《明日的田园城市》一书中倡导“用城乡一体化的新社会结构形态来取代城乡对立的旧社会结构形态”。他在书中绘制了三块磁铁，分为“城市”磁铁、“乡村”磁铁和“城乡一体”磁铁，同时作用于“人民”，并提出“人民”何去何从？这就形象地阐述了她的“城乡一体化”思想。可以说，他为实现创建“城乡一体”新型社会结构而奋斗终生并做出了伟大贡献。

美国著名城市学家刘易斯·芒福德（Lewis Mumford，1895~1990）对霍华德的城乡一体化思想大加赞扬。认为霍华德把乡村和城市的改进作为一个统一的问题来处理，大大走在了时代的前列，加拿大地理学家麦吉（T.G.MeGee）于1982年提出了建立“城乡一体化地区（Desakota）”，这种地区的特点是位于中心城市之外，人口稠密，农业及第二、三产业同样发达，土地利用方式混杂，城市人口流向城乡一体化地区。麦吉认为，在亚洲已经存在具有城市与乡村共有特征的“城乡一体化地区”。

在我国，最早具有城乡一体化思想的应该是费孝通教授。他经过半个世纪的探索，提出了城乡综合发展道路。主要是通过以乡镇企业形式出现的农村非农产业的发展 and 农村小城镇建设把城市与农村有机结合起来，然后再将乡镇企业、小城镇与区域中心城市的发展相配合，形成以大城市为中心，以农村乡镇企业和小城镇为基础的城乡一体化发展网络。

当今的理论认为，城乡一体化是人类发展史的乡育城市—城乡分离—城乡对立—城乡融合四个阶段的最高阶段，是在现代化和城市化水平相当高的时期发生和发展的。但是，在我国现阶段提倡和推动城乡一体化却具有特殊的现实意义。可以把它称为“城乡一体化的中国模式”。它是解决现阶段的中国城乡二元结构关系问题。

我个人认为，中国模式的城乡一体化至少有以下几个特点：首先它是在低水平的现代化和初级城市化时期发生的，主要是解决城乡二元结构问题，也就是城乡隔绝问题。其次，中国的城乡一体化与乡村城镇化可以同步进行。城乡一体化是解决城市与乡村在经济、社会、生态、空间布局上整体协调发展和融合。而乡村城镇化实质是解决农业剩余劳动力空间转移问题。目前，乡村城镇化的一个重要模式是鼓励广大富余劳动力发展乡镇企业，多种经营，市场流动，实行就近空间转移和小规模适度聚集，促进众多小城镇形成和发展。因此，乡村城镇化与城乡一体化虽然内涵不一样，但要解决的城乡关系问题和达到城乡融合的目标是一致的。两个过程可以同步进行。再次，中国的城乡一体化和乡村城镇化在目前均是政府主导型的。长期以来，我国形成的城乡隔绝，对城乡发展均造成许多负面影响。改革开放后，在政策、体制、制度上采取了许多步骤和措施促进城乡融合，收到了很好的效果。今后在推进乡村城镇化和城乡一体化过程中，政府的作用仍然不可少，而且在相当长时期政府仍起主导作用。政府在社会主义市场经济规律的指导下，应大力推行制度的城乡一体化。诸如户籍制度、教育制度、医疗制度、就业制度、住房制度、土地制度、社会保障制度的城乡一体化，早日实现城乡融合。

因此，我很欣赏卢海元博士在本书中提出的观点：“完善城镇化机制必须从建立农村社会养老保险制度入手，重点完善城镇

化制度平台的核心制度，即社会保障制度。”这真正抓住了我国当前阶段乡村城镇化和城乡一体化的要害问题，也真正抓住了我国当前宏观经济的要害问题。卢海元博士深刻地论述了在我国建立农村社会养老保险制度的必要性和可行性，提出了以土地、股权和农产品为内涵的实物换保障的政策建议，真是精辟之极！不管这项政策建议的完善程度如何，理论依据如何，可行性如何，它都是一项大胆、创新的方案，是基于作者对中国国情的了解，基于作者的强烈责任感和使命感而提出来的。试想：如果中国九亿农民都能享受到以社会养老保险为核心的社会保障制度，那将是何等动人的局面！我们每一个人都期待着这一天的到来。

我本人是研究城市问题的杂家，没有经过专门训练，缺乏专业知识，更算不上是行家里手，有愧于公众常用的“城市专家”的称谓。但是，每当在国外讲学时，我都自称“城市学家”，觉得这样的分类更能概括我的行当。卢海元博士请我为他的著作写序，我认为他的大作属于城市学研究成果，欣然提笔写了如上感想。作为一家之言，难免谬误之处，敬请赐教。

陈光庭 于双峰老农书屋

2002年6月3日

前 言

买方市场的形成是我国经济社会发展进入有效需求不足新阶段的重要标志之一。在这个阶段，各种经济社会变量之间已经形成了完全不同于短缺经济时期的内在逻辑关系，宏观经济的症结也已由供给不足转向需求不足。目前，解决问题的基本思路是：必须扩大和创造内需，动员国内即期和潜在有效需求，加快经济结构战略性调整，实现经济持续快速增长和良性循环；必须实施城镇化战略，提高城镇化水平，转移农村人口，以实现增加农民收入、为经济发展提供广阔的市场和持久的动力、优化城乡经济结构等政策目标。这一思路实际上是把扩大内需，启动经济的希望寄托在实施城镇化战略，加快城镇化进程上。但在提高城镇化水平的对策方面，公认的措施是要改革城镇户籍制度，消除城镇化的体制和政策障碍，形成城乡人口有序流动的机制。

显然，作为调整城乡关系重大战略举措的城镇化战略，其内涵应是非常丰富的，我们必须根据实践的需要进行更深入的研究。根据“十五计划纲要”，城镇化战略所采取的措施主要包括三个方面：一是形成合理的城镇体系；二是有重点地发展小城镇；三是消除城镇化的体制和政策障碍。由此可见，上述措施依然是以城镇为重点的。这样做是非常必要的，但无论是合理的城镇体系的形成，还是小城镇的发展，都不是无条件的。在社会主义市场经济体制下，合理的城镇体系的形成和小城镇的发展，在很大程度上是农民根据自身约束条件和市场化原则对特定城镇选择的结果，即取决于农民做出什么样的城镇化选择。而农民做出