



城市与文明丛书

Urbanization in China

*Functional Orientation,
Mode Selection and Development Trend*

中国的城市化

功能定位、模式选择与发展趋势

蔡继明等 著

如何破解中国的三农难题？
城市化太快了还是不够快？
大城市太大了还是不够大？
小产权房合情合理合法吗？

.....
以工业化推进农业现代化，
城市化从中扮演什么角色？

清华大学政治经济学研究中心主任蔡继明教授领衔
长期研究、系统阐述中国的城市化问题

中国出版集团 东方出版中心

中国的城市化

——功能定位、模式选择与发展趋势

蔡继明等 著

中国出版集团

东方出版中心

图书在版编目(CIP)数据

中国的城市化: 功能定位、模式选择与发展趋势 /
蔡继明等著. —上海: 东方出版中心, 2019.4
ISBN 978-7-5473-1425-8

I. ①中… II. ①蔡… III. ①城市化-研究-中国
IV. ①F299.21

中国版本图书馆CIP数据核字(2019)第026649号

中国的城市化——功能定位、模式选择与发展趋势

出版发行: 东方出版中心

地 址: 上海市仙霞路345号

电 话: (021) 62417400

邮政编码: 200336

经 销: 全国新华书店

印 刷: 上海盛通时代印刷有限公司

开 本: 710 mm × 1000 mm 1/16

字 数: 260千字

印 张: 20.75

版 次: 2019年4月第1版第1次印刷

ISBN 978-7-5473-1425-8

定 价: 68.00元

版权所有, 侵权必究

前言

走出“三农”困境的路径选择

改革开放以来,我国学术界围绕如何解决“三农”问题,一直存在两条思路的争论:一是就农业论基础、就农村谈振兴、就农民讲致富;二是主张用工业化引领农业现代化、用城市化消除农村贫困化、用减少农民解放农民。而政府在破解“三农”难题、推进工业化和农业现代化的路径选择和政策导向上,也先后经历了依靠农业剩余积累发展工业、引导农民离土不离乡就地工业化、允许农民进城但不保障落户的半城市化,以及减免农业税和建设新农村等过程,2017年中国共产党第十九次全国代表大会又把实施乡村振兴战略作为新时代“三农”工作的总抓手。

本书认为,“三农”问题之所以长期困扰我国经济社会发展,成为全党全国各项工作的重中之重,根本原因是农业劳动生产率低、农民增收困难,而农业劳动生产率低的主要原因是户均土地规模过于狭小:我国农村户均土地不过8亩(5333平方米),在世界各国农地经营主体中属于超小规模——我国农村户均土地规模不仅不能和超大地经营规模的美国(相当于我国的313倍)、澳大利亚(相当于我国的7554倍)等农业大国相比,也不能和同等气候条件和同样人多地少的日本(是我国的3.83倍)、韩国(是我国的2.7倍)相比。面对

如此狭小的农地经营规模,指望农民通过从事农业生产脱贫致富奔小康,无异于天方夜谭,因为就我国目前农业技术水平而言,从事粮食种植的农户,每亩纯收入只有500元左右,以农村户均常住人口3人计,人均年收入不过1443元,远低于我国现阶段确定的绝对贫困化水平。

所以,要从根本上解决“三农”问题,唯一的途径是减少农民,把农村大量剩余劳动力转移到非农产业就业,并通过城市化把农业转移人口转变为市民,伴随着这一工业化和城市化的进程,从事农业生产的户均土地规模才能逐步扩大,从而最终实现土地的规模经济,使务农的人均收入与城市居民人均收入大体相等。由此可见,只有遵循上述第二条思路,即用工业化引领农业现代化、用城市化消除农村贫困化、用减少农民解放农民,城乡发展才能逐步趋于均衡,“三农”问题才有望从根本上得到解决。

而我国目前工业化还没有完成,农村还存在大量剩余劳动力有待转移,城市化水平还不够高,速度也不够快,当务之急是要抓住城乡融合发展中的主要矛盾即人地矛盾和矛盾的主要方面即给定农地存量前提下农业人口过多,加快农业剩余劳动力的转移,消除农民工进城落户的制度障碍,推进农民工的市民化。偏离了这条唯一正确的途径,任何脱离了农业剩余劳动力的转移、脱离了农地规模经营的实现、脱离了城市化进程,就农业论基础、就农村谈振兴、就农民讲致富,都只能是治标不治本,最终会固化城乡二元分割的体制,延缓我国工业化、城市化和农业现代化的进程。

本书正是围绕上述解决“三农”问题的根本思路展开分析讨论。全书共12章,分为三部分。

第一部分论证我国城市化的功能定位,包括第1—4章,着重阐述了城市化在我国经济社会发展中对于破解“三农”难题、推进工业化和农业现代化所具有的重要作用和战略地位。其中第1章揭示了

“三农”问题长期困扰我国经济社会发展的根本原因是农村人地矛盾,即农户土地经营规模过于狭小,从而导致务农收入难以大幅度提高。第2—3章阐明了城市化是解决“三农”问题的根本途径。第4章分析了我国城市化的现状,根据本书提出的方法对我国城市化真实水平进行了测度,从而指出进一步加快推进我国的城市化进程刻不容缓。

第二部分阐明我国城市化的模式选择,包括第5—11章。其中第5章揭示了大城市(包括特大和超大城市)优先发展的客观必然性;第6章介绍了国外特色小镇建设的经验并分析了我国特色小镇建设存在的问题,强调特色小镇建设要尊重客观经济规律和现实条件,不能一窝蜂,也不能作为推进城市化的主导方式;第7章讨论城市化的路径选择,揭示了政府主导城市化的弊端,提出了政府引导、市场主导与农民自主的城市化路径;第8章强调通过市场化改革与成本的合理分摊,农民工市民化的成本远不如有关学者和地方政府所估计的那么高,地方政府没有理由借此抵制农民工进城落户;第9章分析了我国城市建设用地总量偏低以及在地区之间和城市内部结构配置失衡现象,提出了调整优化的建议;第10—11章讨论了如何在保持农村集体土地产权的前提下推进城中村改造、城乡建设用地增减挂钩以及结余指标跨省交易等问题。

第三部分即第12章预测了未来30年我国城乡融合发展的趋势,阐明了为实现城乡融合发展的目标需要什么样的制度保障和政策体系支持。在制度层面上,需要全面推进户籍制度改革、土地制度改革和财政金融制度改革,实现城乡公共资源均衡配置,完善城乡社会共治善治体制机制;政策层面上,则需要健全财政支持政策,构建城乡普惠的金融服务体系,改善金融服务监管体制。

毫无疑问,实现城乡融合发展,关键是要形成城乡要素双向流动,特别是土地资源在城乡之间、城市之间和乡村之间、城市内部和

目 录

前言 走出“三农”困境的路径选择 / 001	
第1章 我国长期陷入“三农”困境的根源 ——户均土地规模超小 / 001	
1.1 城乡居民收入差距仍然较大 / 002	
1.2 农村扶贫任重而道远 / 004	
1.3 农业劳动生产率有待大幅度提高 / 006	
1.4 农地经营规模狭小阻碍农业劳动生产率提高 / 012	
第2章 试解“三农”难题的思路和方式 / 025	
2.1 农业产值的投资弹性趋于下降 / 026	
2.2 农业税减免效应大都被抵消 / 027	
2.3 离土不离乡的农村工业化道路走到了尽头 / 029	
2.4 进城不落户的半城市化不可持续 / 032	
2.5 新农村建设治标不治本 / 033	
2.6 乡村振兴战略何以奏效? / 039	
2.7 城市化是实现农地规模经营的必要条件 / 043	
第3章 城市化是破解“三农”难题的关键 / 047	
3.1 城市化是工业化的伴生物和助推器 / 047	

- 3.2 城市化是缓解人地矛盾、实现农业现代化的必要前提 / 048
- 3.3 城市化是实现国家现代化的必由之路 / 050
- 3.4 加快城市化进程是党和国家的重大战略决策 / 052
- 3.5 中国的城市化对世界的影响 / 056
- 第4章 我国城市化现状和近期目标 / 058
 - 4.1 与城市化相关的概念 / 059
 - 4.2 我国城市化现状的基本判断 / 070
 - 4.3 我国实际城市化率的测度 / 075
 - 4.4 国家新型城镇化规划目标: 2020 / 104
- 第5章 大城市优先发展与城市化空间合理布局 / 106
 - 5.1 人口向大城市集聚是普遍规律 / 107
 - 5.2 中国人口长期向大城市集聚 / 110
 - 5.3 优先发展大城市的理由 / 119
 - 5.4 大城市病不是因为城市大 / 121
 - 5.5 我国大中小城市的合理布局 / 129
- 第6章 特色小镇建设: 国际经验与我国实践 / 132
 - 6.1 特色小镇建设的国际经验 / 133
 - 6.2 我国特色小镇建设现状及存在的问题 / 141
 - 6.3 进一步规范特色小镇建设的建议 / 146
- 第7章 城市化路径选择——政府引导、市场主导、农民自主 / 150
 - 7.1 城市: 生产功能与分配功能统一的制度空间 / 150
 - 7.2 政府主导型城市化: 生产导向与财富扩张 / 152
 - 7.3 农民自主型城市化: 财富分享与共同富裕 / 156
 - 7.4 两种城市化模式的比较 / 162
 - 7.5 结论及政策建议 / 166
- 第8章 农民工市民化成本的合理分摊机制 / 172

8.1	被高估的农民工市民化成本 / 173
8.2	农民工市民化成本再估算 / 176
8.3	农民工市民化成本合理分摊机制 / 186
第9章	我国城镇建设用地总量和结构调整 / 190
9.1	我国城镇人口增长与土地扩张关系的真相 / 190
9.2	城镇建设用地在地区、城市之间配置失衡 / 197
9.3	城镇用地结构配置失衡 / 203
9.4	提高规划城镇人均用地标准,优化区域分布和结构 / 207
第10章	城中村改造与小产权房治本之策 / 209
10.1	喧嚣都市中的村庄:城中村 / 209
10.2	积重难返的小产权房 / 215
10.3	城中村改造和小产权房治本之策 / 223
第11章	城乡建设用地增减挂钩及实现机制 / 230
11.1	我国城乡建设用地总量和结构 / 231
11.2	农村建设用地构成及利用现状 / 243
11.3	城乡建设用地增减挂钩的政策效应 / 253
11.4	改进增减挂钩政策的措施 / 267
第12章	城乡融合发展的制度保障和政策体系 / 276
12.1	跨越2020年的城乡融合发展展望 / 276
12.2	城乡融合发展的制度保障 / 280
12.3	建立健全政策体系 / 298
参考文献	/ 303
后记	/ 318

第1章

我国长期陷入“三农”困境的根源

——户均土地规模超小

新中国成立以来,农业、农村和农民即所谓“三农”问题一直是全党工作的重中之重,而党政军民学、东西南北中,党是领导一切的,所以,作为全党工作重中之重的“三农”问题,自然也就是全国工作的重中之重^[1]。然而,在改革开放前的30年中,尽管国家秉持“民以食为天”的观念,始终把农业视为国民经济的基础,强调按照“农轻重”(农业、轻工业、重工业)的顺序发展国民经济,农业基础始终是脆弱的、农业产业始终是落后的,在周恩来总理于1964年第三届全国人大一次会议上提出要在20世纪末实现的“四个现代化”^[2]中,农业现代化的差距是最大的;改革开放40年来,虽然历年中央经济工作会议大都涉及“三农”问题,前后20年发布的中央一号文件(即中央每年发布的第一个文件)都是关于“三农”问题的^[3],但无论是与发达国家或同等水平的发展中国家和地区相比,还是与我国第二、三产业

[1] 当今中国,除了共产党之外,还有民革、民盟、民建、民进、农工、致公、九三和台盟8个民主党派。在中国的政治语境中,凡单独提到“党”时,习惯上都特指中国共产党,单提到“中央”时,通常都指中共中央,本书也不例外。

[2] “四个现代化”指现代农业、现代工业、现代国防和现代科学技术。

[3] 中共中央在1982年至1986年连续5年、2004年至2018年连续15年发布以“三农”(农业、农村、农民)为主题的中央一号文件,迄今为止已累计发布了20个。

及城镇和城镇居民相比,我国的农业和农村的发展仍然是最落后的,从整体上看农民仍然是最贫困的群体,在时任总书记胡锦涛于2012年中国共产党第十八次全国代表大会上提出的“新四化”^[1]中,农业现代化仍然是最薄弱的短板。

那么,“三农”问题为什么始终困扰着党和政府的工作而不能从根本上得到解决,“三农”问题的核心是什么,农业和农村落后、农民增收困难的根本原因是什么,这些正是作为本书第1章所要着力回答的问题。

本章的研究表明,我国城乡居民收入差距难以缩小的根本原因是我国的农业劳动生产率不仅低于发达国家,也低于我国的第二、三产业的劳动生产率,而农业劳动生产率低下的根源在于人地矛盾,即过多的人口在耕种过少的土地,进而造成了劳动边际产出的不断降低。本章的分析和结论将成为全书讨论乡村振兴与新型城镇化及二者的关系的前提背景和逻辑起点。

1.1 城乡居民收入差距仍然较大

“三农”问题的严重性和突出表现是农民增收困难,城乡居民收入差距难以缩小。改革开放以来,我国居民人均收入不断增加的同时,城乡收入差距也在不断变化。1978年,城镇居民和农村居民人均可支配收入分别为343.4元和133.6元,城镇居民人均可支配收入是农村居民人均可支配收入的2.57倍。2018年,城镇居民和农村居民人均可支配收入分别为39 251元和14 617元,城镇居民人均可支配收入是农村居民的2.69倍。从趋势上来看,如图1-1所示,我国城乡居民的收入差距经历了先扩大再缩小的阶段。但总体来看,现阶段的城乡居民收入差距仍然较高。

[1] “新四化”指新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化。

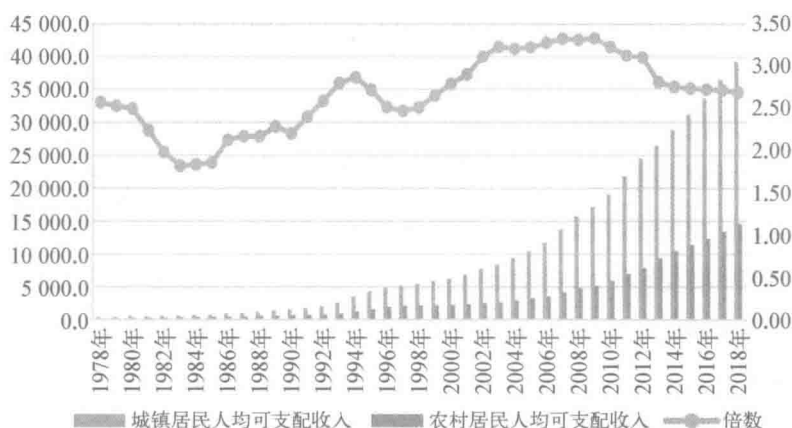


图 1-1 我国城乡居民人均收入情况 (元) [1]

资料来源：国家统计局：<http://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>。

尽管经过长期努力，我国城乡居民收入的差距没有持续扩大。但是，从收入来源看，农村居民收入上升的主要原因不是农业收入的增加导致的。

根据《2017中国农村统计年鉴》，我国农村居民可支配收入主要由四部分构成：一是工资性收入；二是经营净收入，具体可分为第一产业净收入（农业、林业、牧业、渔业）和第二产业经营净收入、第三产业经营净收入；三是财产净收入；四是转移净收入。

而按照国家统计局对城乡居民收入的统计，农民工在城镇非农产业就业取得的收入带回农村的属于农村居民收入。2016年，我国农村居民可支配收入中工资性收入占比为40.6%；经营净收入占比为38.3%，其中第一产业净收入（农业、林业、牧业、渔业）和第二产业经营净收入、第三产业经营净收入占比分别为26.4%、2.3%和9.6%；而

[1] 2013年前城乡居民收支数据来源于分别开展的城镇住户抽样调查和农村住户抽样调查。2013年以后，国家统计局开展了城乡一体化住户收支与生活状况调查，2013年及以后数据来源于此项调查。与2013年前的分城镇和农村住户调查的调查范围、调查方法、指标口径有所不同。

财产净收入和转移净收入占比仅为2.2%和18.8%。2017年,农民工年均收入为41 820元,比上年增长6.4%。其中,外出农民工年均收入比本地农民工多7 584元,高20%。由此可见,农民工收入是农村居民收入中重要组成部分。历史和现实都表明,农村居民收入中来自务农收入的比重较低,其呈持续下降趋势(蔡昉,2003)。若剔除务工农民在城镇中取得的收入,特别是将被统计为城镇常住人口的农民工的收入计入城镇居民而不是农村居民的收入,实际中的城乡居民收入差距会更大^[1]。

城乡居民的收入差距直接导致了消费水平的差距。长期来看,我国农村居民的消费水平远低于城市居民,是与农村居民收入远低于城市居民高度相关的。根据国家统计局的测算,1978年,全国城镇居民人均消费支出为343.4元;农村居民人均消费支出仅为133.6元,只占城镇居民人均消费支出的38.9%。城镇居民和农村居民恩格尔系数分别为57.5%和67.7%^[2]。2017年,全国居民人均消费支出为18 322元。按常住地分,城镇居民人均消费支出为24 445元;农村居民人均消费支出仅为10 955元,只占城镇居民人均消费支出的44.81%。全国恩格尔系数为29.3%^[3],而城镇居民和农村居民恩格尔系数分别为28.6%和31.2%。

1.2 农村扶贫任重而道远

2008年,世界银行根据75个国家的贫困线数据和2005年购买力平价,把1990年提出的1美元/人/天(1985年购买力平价不变价格)极端贫困线修订为1.25美元/人/天,并提出了2美元/人/天的较高贫困标准。前者是根据15个极端贫困国家的贫困线均值制定的,后者是基于

[1] 即使按照国家统计局的统计方法,仅把作为城镇常住人口的农民工收入中寄回农村的部分作为转移支付计入农村居民收入,这部分收入对农村居民收入增加的贡献也不能低估。

[2] 资料来源:国家统计局: <http://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>。

[3] 资料来源:国家统计局: http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201802/t20180228_1585631.html。

75个国家的贫困线中位数确定的。2011年11月29日,我国贫困线基准调整为2 300元/人/年(如果扣除15个低收入国家,其余60个国家的贫困线中位数则约为2.5美元/人/天。2010年购买力平价不变价)。基于通货膨胀调整后,2017年约为3 000元/人/年,按购买力平价计算,约等于每人每天2.2美元,略高于世界银行1.9美元/人/天的贫困标准。考虑到我国将在2020年实现全面小康,成为中等偏上收入国家,若参照2.5美元/人/天的较高贫困标准,则我国贫困人口规模无疑将大幅度增加。

除贫困标准偏低之外,我国贫困人口的分布还呈现出农村多、中西部多的特点。根据现行贫困标准,改革开放以来,我国农村贫困人口呈现逐年递减的态势,但其基数仍然高企。根据2010年贫困人口标准对历年农村贫困情况进行测算,1978年我国农村贫困人口数高达77 039万人,贫困发生率为97.5%。进入21世纪以来,我国贫困人口总数和贫困发生率均明显下降。国家统计局显示,截至2017年年末,我国农村贫困人口3 046万人。其中,东部地区农村贫困人口为300万人;中部地区农村贫困人口为1 112万人;而西部地区农村贫困人口高达1 634万人。分省来看,2017年各省农村贫困发生率普遍下降至10%以下。其中,北京、天津等17个省级行政单位的农村贫困发生率降至3%及以下^[1]。

表 1-1 我国历年农村贫困人口基本情况
(以我国新标准作为衡量依据)

年 份	贫困人口(万人)	贫困发生率
1978	77 039	97.5%
1980	76 542	96.2%
1985	66 101	78.3%
1990	65 849	73.5%
1995	55 643	60.5%
2000	46 224	49.8%

[1] 资料来源:中国政府网: http://www.gov.cn/xinwen/2018-02/01/content_5262903.htm。

(续表)

年 份	贫困人口(万人)	贫困发生率
2005	28 662	30.2%
2010	16 567	17.2%
2011	12 238	12.7%
2012	9 899	10.2%
2013	8 249	8.5%
2014	7 017	7.2%
2015	5 575	5.7%
2016	4 235	4.5%
2017	3 046	3.1%

资料来源：国家统计局农村社会经济调查总队：《中国农村贫困监测报告2017》，中国统计出版社，2017。

尽管扶贫政策实施以来取得了显著成绩，但较高的农村贫困人口基数、比例，给全面小康的实现提出了挑战。此外，根据中等偏上收入国家的目标调整后的较高贫困标准，将会在现有较高贫困人口基数的基础上再增加一部分贫困人口。为了实现全面小康、全面建成现代化强国的目标，探索城乡收入差距居高不下和农村贫困的根源尤为关键。下文将对上述现象的根本原因进行进一步分析和阐述。

1.3 农业劳动生产率有待大幅度提高

我国农村居民收入低、农村贫困人口多、城乡居民收入差距大的根本原因是农业劳动生产率过低。以下从两个方面进行分析。

1.3.1 从我国三次产业结构与就业结构来看

图1-2和图1-3分别描述了1952—2017年我国三次产业增加值及其在GDP中占比的变化和三次产业就业人员及其在总就业人口中占比的变化。我们试用第一产业(即农业)产值在GDP中的占比

与第一产业从业人员在总就业人口中的占比的比值来表示第一产业劳动生产率的相对水平。

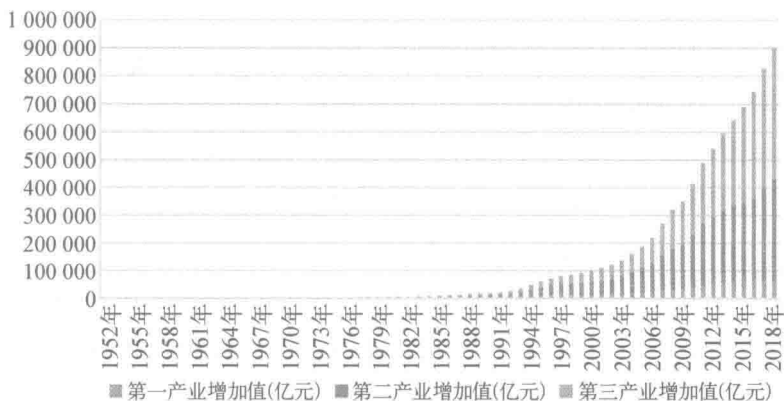


图 1-2 三产业增加值及占比

资料来源：国家统计局：<http://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>。

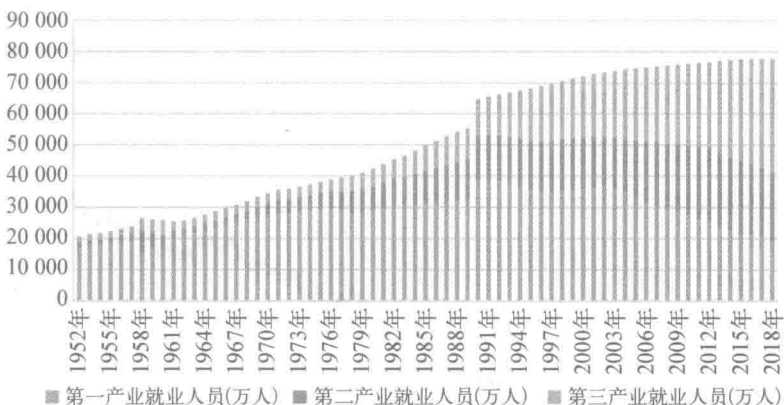


图 1-3 三产业就业人员人数及占比^[1]

资料来源：国家统计局：<http://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>。

从图1-2和图1-3反映的数据来看，我国第一产业产值在GDP

[1] 全国就业人员1990年及以后的数据根据劳动力调查、人口普查推算，2001年及以后数据根据第六次人口普查数据重新修订。城镇单位数据不含私营单位。2012年行业采用新的分类标准，与前期不可比。

中的占比与第一产业从业人员在总就业人口中的占比之比值呈不断下降的趋势。1952年,我国第一产业增加值占GDP的比重分别为50.49%,其从业人员占比为83.54%,二者之比为0.60;1978年我国第一产业增加值占GDP的比重为27.69%,其从业人员占比分别为70.53%,二者之比为0.39;2018年第一产业增加值占GDP的比重为7.19%,其从业人员占比为25.04%,二者之比为0.29。由此表明我国农业劳动生产率与第二、三产业劳动生产率的相对差距是日益扩大的。

1.3.2 从粮食单产水平来看

建国以来,我国粮食单产水平逐年提高。根据国家统计局的测算,1949年我国粮食单位面积产量仅为68.62千克/亩^[1]。1978年,我国粮食单位面积产量增至168.49千克/亩,相当于建国之初粮食单产水平的2.46倍。2017年,我国粮食单位面积产量进一步增加至367.07千克/亩,是改革开放之初粮食生产水平的2.18倍,更是建国之初粮食生产水平的5.35倍。图1-4描述了建国以来粮食单产的变化。



图1-4 我国历年粮食单产水平(千克/亩)

资料来源:国家统计局: <http://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>。

[1] 1亩约合666.67平方米。