

走出城市化制度困境

Zouchu Chengshihua 孙平 著
Zhidu Kunjing



测绘出版社



中国地图出版社

走出城市化制度困境

Zouchu Chengshihua 孙平 著
Zhidu Kunjing

测绘出版社

中国地图出版社

· 北京 ·

© 孙平 2012

所有权利(含信息网络传播权)保留,未经许可,不得以任何方式使用。

内 容 提 要

我国城市化面临前所未有的挑战,必须坚持科学发展观为指导,推进行政区划、户籍管理、土地管理、劳动就业、功能区规划等制度创新。适应城乡一体化发展新形势,不断优化城市建制布局,开展县辖市和街道办事处改革,推进农村新型城镇化、农村社区建设和村庄规划。加强地名文化建设和城市地名管理,努力提升地名信息化建设与服务水平。完善社会保障体系,促进社会福利事业发展,科学构建农村公共产品供给模式。

图书在版编目(CIP)数据

走出城市化制度困境 / 孙平著. —北京:测绘出版社, 2012.9

ISBN 978-7-5030-2716-1

I. ①走… II. ①孙… III. ①城市化—研究—中国
IV. ①F299.21

中国版本图书馆CIP数据核字(2012)第228976号

责任编辑 黄忠民

封面设计 孙 平

出 版	测绘出版社 中国地图出版社	发 行	中国地图出版社 测绘出版社
地 址	北京市西城区三里河路50号	电 话	010-68531150 (营销) 010-68531609 (门市)
邮 编	100045	网 址	www.sinomaps.com
电子信箱	smp@sinomaps.com	经 销	新华书店
印 刷	武汉市楚风印刷有限公司	字 数	350千字
成品规格	148mm×210mm	印 张	11.75
版 次	2012年10月第1版	印 次	2012年10月第1次印刷
印 数	0001—1000	定 价	49.00元

书 号 ISBN 978-7-5030-2716-1/D·2

本书如有印装质量问题,请与我社联系调换。

序

城市化是当代中国社会最明显的特征之一，无论怎样强调它对我国经济、政治、文化乃至人们日常生活的作用和影响都不过分。社会的进步需要城市化，城市化过程又会产生许多矛盾和问题。为此，研究和破解城市化难题得到社会的广泛关注和重视，不少专家学者与实际工作者为之付出了大量心血和汗水。实践证明，不同的研究视角可能取得不同的成效，解决复杂的城市化问题需要多方面和多学科的研究与探索。

从一定程度上来观察，城市建制的变化由行政体制引领着城市化的方向，通过科学合理的行政区划改革调整和相关制度的创建，能够对城市化发展起到积极的促进作用。本书著者长期从事行政区划工作，积累了相当丰富的实践经验，同时又勤于学习思考，近年来围绕城市化发展撰写了不少专题文章，汇集成这本论文集——《走出城市化制度困境》。本书以城市建制演变为主线，以制度创新为重点，坚持宏观与微观相结合、理论与实践相结合，每篇文章都力求从不同侧面和角度对相关问题进行深入分析研究，阐述了推进和开拓城市化发展的思路、办法和措施。

在城市化制度创新方面，著者提出改革完善户籍管理、土地管理、劳动就业、城市住房、社会保障、行政区划等制度，着力构建城市化健康发展的长效机制。在区域经济发展方面，提出完善城市体系，优化城市结构与功能分区，创新县市行政建制，推进乡镇合理布局与农村社区建设。在行政体制改革方面，提出精简行政层级，降低行政成本，实现资源优化配置，以取得经济、社会、环境最佳效益。在农村城镇化方面，提出创新乡村管理体制，建立健全以工促农、城乡一体长效机制，实现新农村建设与农村新型城镇化“双轮驱动”。在地名文化建设方面，

提出以高度的文化自觉和文化自信正确引导、积极构建地名文化，充分发挥地名文化在促进经济社会发展中的作用。在地名信息化发展方面，提出抓好地名标准化、地名普查、地名数据库及地名信息化服务等工作，以信息化促进城市化。在保障支撑方面，提出加强社会救助、社会保险、社会福利、社会优抚、社会互助等五大体系建设，努力构建中国特色社会保障体系。在公共服务方面，提出统筹城乡公共服务，明确职责任务，创新农村公共产品供给模式，使公共服务均等化能早日实现。书中每篇文章各具特色和亮点，呈现出不少新观念、新设想。

2004年本书著者出版的《中国行政区划分析》曾由我作序。那是当时行政区划界为数不多的专著之一，为推动我国行政区划理论与改革创新起到积极作用。我很高兴地看到近八年来他不断深化学习研究，笔耕不息，成果颇丰，本书就比较明显地展示出作者越来越宽阔的研究视角和研究领域。据了解，书中不少文章在有关征文与评比活动中得到省部级以上奖项与肯定，确实可喜可贺。希望并相信关注城市化问题或从事城市化相关工作的人士能够齐心协力，为实现中国特色社会主义城市化的伟业共襄其成。

夏书章

2012年10月8日于广州

夏书章：中国行政管理学会荣誉会长，中国政治学会顾问，中山大学政务学院名誉院长、中国公共管理研究中心名誉主任、教授，行政管理专业博士生导师。

前 言

我国素以发达的农业文明著称于世，上世纪初才开始现代意义上的城市化进程。1949年前，我国人口职业及经济结构表现为典型的农业社会，城市发展主要呈少量点状分布。新中国成立后，国民经济得到恢复与发展，城市化整体水平不断提升。但是，在计划经济体制下，市场作用未能有效发挥，城乡“二元结构”制约了城市化进程。改革开放以来，市场经济为城市化注入了强大动力，我国工业化、城市化呈现加速发展态势。2011年全国设市城市达650多个（不含台湾地区），城市化率首次突破50%，成为中华民族发展史上一个新的里程碑。城市人口过半，意味着进入“城市病”的多发期。随着农村人口不断向城市聚集，城市规模会迅速扩张，城市化面临更加严峻的挑战。为了从根本上解决城市化进程中的矛盾和问题，迫切需要加强制度创新，着力构建城市化健康发展的长效机制。

近年来，笔者围绕城市化发展进行思考与探索，撰写相关理论文章，汇集起来形成本书——《走出城市化制度困境》。作为论文集，各篇文章仍保持原貌，未苛求体例上的一致性，而以城市化为主线串联成书。全书共38篇文章，粗略划分为五大部分。第一部分为宏观战略，主要从行政区划、区域经济、户籍管理、功能区规划等方面论述城市化制度创新与发展战略，并探讨欧美行政区划带来的启示。第二部分为空间布局，主要从空间形态上论述城市建制布局，探讨推行县辖市和街道办事处改革，以及农村新型城镇化、农村社区建设和村庄规划。第三部分为地名文化，主要论述地名文化建设和城市地名管理，探讨地名信息化建设与服务。第四部分为保障条件，主要论述社会保障体系建设、社会福利事业发展，探讨民政工作和农村公共产品供给。第五部分为湖北实践，主要论述湖北行政区划的演变与改革，阐述湖北地名信息化和地

名文化建设实践。

书中文章或观点都已在报刊、杂志及网络等媒体上发表，一些文章得到有关方面的肯定。《精简行政层级研究》在中国行政管理学会2007年年会上被评为优秀论文二等奖；《欧美行政区划的启示》《推行县辖市的重大意义和实施途径》《从科学发展高度认识创新行政区划的重大意义》分别获得中国行政管理学会20、21、22届年会优秀论文奖；《构建中国社会保障体系的思考》于2006年获中国社会保障论坛征文优秀奖；《试论我国养老服务业发展取向》于2008年获第三届全国社会福利理论与政策研讨会征文二等奖；《湖北省地名信息化服务探讨》于2007年获全国地名研讨会征文二等奖；《乡镇地名标志设置》于2009年获第二届中国地名论坛暨地名文化成果评比征文二等奖；《推行省管县市：湖北科学发展的战略抉择》于2009年在湖北省委“为湖北科学发展献计策”征文中获一等奖，又获2009~2010年度湖北省民政系统优秀调研成果一等奖。借此机会，感谢长期以来各方朋友及人士的关心和支持。

本书读者对象为各级党政部门领导以及有关行政管理、城市规划建设、区域经济、行政区划、新农村建设、社会保障等方面的理论与实际工作者，亦可供有关院校师生和关注城市化问题的广大读者阅读参考。由于本人水平有限，书中差错难免，敬请读者赐教。

孙 平

2012年10月9日于武昌

目 录

前言	(1)
----------	-----

宏观战略

试论我国城市化制度创新	(3)
从科学发展高度认识创新行政区划的重大意义	(11)
区域经济视角下行政区划改革取向	(17)
从户籍制度变化看行政区划走向	(29)
主体功能区背景下行政区划的创新思路	(38)
精简行政层级研究	(50)
构建功能区与行政区融合发展新格局	(58)
欧美行政区划的启示	(63)

空间布局

积极应对城市化挑战 科学规划城市建制布局	(81)
综合改革背景下卫星城发展新思路	(87)
推行县辖市的重大意义和实施途径	(99)
以乡村体制改革助推农村新型城镇化	(107)
乡镇行政体制改革回顾与展望	(126)
撤销街道办事处之探索	(135)
农村社区建设的着力点	(141)
村庄规划探讨	(156)

地名文化

留住我们的根——以高度的文化自觉和文化自信推进地名文化建设	(171)
城市地名管理的途径与方法	(178)

地名工作在构建和谐社会中的作用及其实现途径	(188)
地名标志设置与地名文化建设	(194)
乡镇地名标志设置	(200)
试论地名信息化发展	(212)
电子政务对民政工作的作用及影响	(221)

保障条件

构建中国社会保障体系的思考	(231)
正确把握中国社会福利事业发展的基本抓手	(246)
试论现代民政工作在构建服务型政府中的作用	(256)
试论我国养老服务业发展取向	(271)
村民自治背景下农村公共产品供给模式的构建	(284)
新形势下行政区域界线管理对策	(300)
从构建和谐社会的战略高度推进平安边界建设	(312)
如何应对突发性灾害事故	(319)

湖北实践

30年行政区划演绎湖北改革开放辉煌成就	(325)
武汉城市圈“两型社会”试验区建设战略设想	(330)
推行省管县市:湖北科学发展的战略抉择	(336)
湖北省地名信息化服务探讨	(340)
湖北省地名信息管理系统建设的实践与启示	(349)
地名信息化服务新思路——武汉城市圈地名信息查询系统建设实践	(356)
地名文化的魅力——昭君镇命名成为鄂西生态文化旅游圈建设新亮点	(361)

Contents

Preface	(1)
---------------	-----

Macro Strategy

On Institutional Innovation of Urbanization	(3)
Significance of Understanding Administrative Division Innovation from Scientific Viewpoint of Development	(11)
Reform Tendency of Administrative Divisions from the Perspective of Regional Economy	(17)
Understanding Tendency of Administrative Divisions from Evolution of Household Registration System	(29)
Innovation Thread of Administrative Divisions under the Background of Main Function Region	(38)
Research on Cutting down Administrative Hierarchy	(50)
Constructing New Framework of Integrative Development of Function Region and Administrative Divisions	(58)
Inspiration from European and American Administrative Divisions	(63)

Spatial Arrangement

Planning Organizational System of Cities Scientifically Responding the Challenge of Urbanization	(81)
New Idea of Satellite City Development under Comprehensive Reform	(87)
Significance and Roadmap to Implement Municipalities Directly under the Jurisdiction of a county	(99)
Promoting new -type Urbanization of Rural Area by Reforming Township and Village System	(107)
Retrospect and Prospect of Township and Village Administrative System ..	(126)
Exploration of Cutting down Street Committee	(135)
Acting Point of Rural Community Building	(141)
Research on Village Planning	(156)

Place Name Culture

Keep our Tradition by Constructing Place Name Culture with High Cultural Self-consciousness and Self-Confidence	(171)
---	-------

Approaches and Methods of Urban Place Name Management	(178)
Role and Its Implementation of Place Name Work in Constructing Harmonious Society	(188)
Place Name Signpost Setting-up and Place Name Culture Construction ...	(194)
Setting-up of Place Name Signposts in Township and Village	(200)
On Development of Information Technology in Place Name Management	(212)
Effect and Influence of e-government in Civil Administration	(221)

Assurance Conditions

Thought on Constructing Social Security System in China	(231)
Grasp Fundamental Factors of Social Welfare Development in China	(246)
On Role of Modern Civil Administration in Service-Oriented Government	(256)
On Development Orientation of Aged People Service Industry in our Country	(271)
Construction of Rural Public Production Supply Modes under the Background of Villagers' Autonomy	(284)
Countermeasures of Boundary Management of Administrative Divisions under New Situation	(300)
Promoting Safe Boundary to the Strategic Height of Harmonious Society Construction	(312)
How to Cope with Emergent Disaster and Accident	(319)

Practice in Hubei

Demonstration Brilliant Achievements of Reform and Open in Hubei with 30 Years Administrative Division Work	(325)
Strategic Plan for Test Area of Resource-saving and Environment-Friendly Society in Wuhan Metropolitan Area	(330)
Promoting County and Municipality Directly under the Jurisdiction of Province: Strategic Choice of Scientific Development of Hubei	(336)
Investigation of Information Service of Hubei Place Names	(340)
Practice and Inspiration in Establishment of Hubei Place Name Management System	(349)
New Approach to Place Name Information Service: Practice in Establishment of Place Name Information Query System of Wuhan Metropolitan Area	(356)
Charm of Place Name Culture: Zhaojun Town Denomination as New High-Light in West Hubei Ecologic Cultural Tourism Zone	(361)

宏观战略

试论我国城市化制度创新

摘要：我国城市化走过了曲折发展历程，目前处于快速发展阶段。改革开放 30 年来，我国经济高速发展，而城市化严重滞后于工业化。在影响城市化的众多因素中，制度不健全是制约我国城市化发展的重要原因。创新城市化制度已成为我国经济社会发展的必然要求，对于实现社会体制转型、加快城市化及现代化进程，有着重大而深远的意义。因此，要着重抓好户籍管理、土地管理、劳动就业、城市住房、社会保障、行政区划等制度创新，着力构建城市化健康发展的长效机制。

关键词：城市化；制度创新；策略

城市化是社会生产力发展的产物，是人类社会进步的必然趋势，是现代文明的重要标志。城市化加速是 20 世纪的众多奇迹之一。世界经济发展表明，市场经济体制是人口和经济自由流动的前提，只有在市场经济条件下，才能通过利益机制促进资源包括乡村人口向具有较高规模效益、聚集效益的城市区域流动，从而推动经济社会不断向前发展。我国已进入城市化快速发展时期，城市化水平已达 40% 以上，不久的将来会有半数以上的人口进入城市生活，我国城市化将以量的增长为主转向量的积累和质的提高并重。加快城市化进程，统筹城乡经济社会发展，实现农村人口有序转移到城市，是全面建设小康社会的重大任务。我国城市化虽然得到较快发展，但总体来看仍滞后于工业化发展要求，城市化水平明显落后于发达国家和世界平均水平。在影响城市化的众多因素中，制度不健全是制约我国城市化发展的重要原因。加大制度创新力度，着力构建城市化健康发展的长效机制，已成为我国转型期社会发展的战略性选择。

一、我国城市化走过了曲折历程

自从我国实行市镇建制一百余年来，城市化发展走过了十分曲折的道路。从 19 世纪下半叶到 20 世纪中叶，由于受到世界列强的侵略以及军阀割据的困扰，我国城市化发展很不平衡，有的地区比如上海，城市

迅速扩张，而大部分地区则完全处在工业化进程之外。1949年新中国成立时，我国只有86个市，城市化水平只有10.6%。而当时世界的城市化平均水平是29%，欧美等发达国家的城市化水平早已超过60%。显然，新中国城市化是在很低的基础上进行的。

具体来讲，新中国城市化大致经历了四个发展阶段。一是建国初期至1957年的恢复时期。国家对旧社会条件下形成的城市进行了改造，强化了城市的生产功能。“一五”计划中，党的工作重心由农村转向城市，多项重大城市工业项目陆续实施，吸收了大量农民进入城市和工厂矿区就业，大大推动了城市化发展。到1957年，我国城市数量增加到176个，城市人口达到9950万，占全国总人口的15.4%。二是1958~1965年的大起大落时期。1958年实施“大跃进”，全国各大中城市基本上实现了城市人民公社化。1960年，全国城镇人口达到13073万，新设市33个，城市化水平跃升到19.5%。城市基本建设规模过度膨胀，加上连续三年自然灾害等因素的影响，我国经济陷入全面萎缩。1961年国家开始大规模压缩城市人口，共减少城镇人口3000多万，精简职工2000万左右，出现了第一次逆城市化现象，1964年我国城市化水平下降到14%。三是1966~1978年的停滞时期。“文化大革命”十年动乱给中国经济社会发展带来了前所未有的灾难，工农业生产停滞不前，大批城市官员、职工和知识分子上山下乡；加上国际局势日益恶化，更多的人力和物力撤离城市，转向偏远山区投入“三线建设”，出现了第二次逆城市化现象。1969年，城市化水平骤降到12.2%。在以粮为纲政治形势和城乡二元分割制度下，我国城市化发展非常缓慢。到1978年，全国城市数量为193个，城市化水平为17.9%，比1949年仅上升7.3个百分点。四是1979年至今的快速发展时期。随着农村家庭联产承包责任制的实施并获得成功，我国城市改革逐步拉开序幕。首先是恢复了一批建制镇和市，一些农村人口率先进入城市及小城镇。特别是随着整县设市模式的实施，我国新设了大批县级市，其间还发展了部分地级市。上世纪末期，中央提出小城镇、大战略，推动我国城市化迈入新的发展阶段。同时，在市带县和整县设市过程中出现了一些矛盾和问题，国家

于上世纪末期暂停了县改市，进入新世纪又陆续暂停了地级市设置以及乡改镇和市辖区设置。目前，按户籍非农人口计算，我国城市化率只有30%，再加上长期稳定生活在城市的约1亿多人口，2008年我国城市化率达到45.68%，我国城市化处于快速发展阶段。

二、我国城市化面临的问题和制度创新的必要性

我国东中部许多省区基本都实行市带县，县级市占县级政区的比例也较高，表面上看，几乎全域都是城市建制。实际上普遍存在虚假城市化现象，一些县级市仍是农村户口人数居多，农村地域占主体。从世界各国城市化情况来看，当人均GDP达到3000美元时，城市化率为55%左右，东亚国家日本、韩国都是75%以上。工业化和城市化是密切相关的，工业化推动城市化，城市化托起工业化。但是，我国改革开放30年来，经济高速发展，而城市化却滞后于工业化。深圳的情况最具代表性，这里户籍人口与暂住人口的比例高达1比6，全市总人口1200万，而户籍人口仅200万人。每到春节，务工人员如候鸟般飞回家乡。由于种种原因，这些暂住人口无法享有深圳户口，而他们也不可能把老家人口全部转移到深圳。类似情况出现在许多城市。目前，我国城市化“硬件”建设快速提升，“软件”制度建设面临困境。

首先，人口流动受到限制。我国自上世纪50年代开始，实行农业和非农业户口分开管理的制度，直接导致城乡分割，严重阻碍了农村人口向城市转移。虽然不少城市正在探索破除城乡分割壁垒，但大都将户籍改革的重点放在取消农业和非农业户口的分类上，而忽视了对户籍背后诸多附加职能如就业、医疗、保险、教育等利益的剥离，人口自由流动仍然受到限制。其次，土地流转陷入困境。现行土地制度下，由于缺乏必要的土地流转机制，尽管大量的农村人口进入非农产业，甚至离开农村进入城市，但只要他们的农村户口没变，他们与土地的内在联系就不会切断，从而导致进城农民占有两份居住土地，造成土地浪费。而且在城市发展过程中，市场经济难免会有波动起伏，如果人口一有风吹草动就弃城回到农村，城市化就无法深入推进。第三，住房矛盾未能解决。现行城市住房的商业化模式，使得大量的资金和相关资源过度追逐

房地产。政府和市场共同主导的高房价消耗透支了国民今后相当长时间其他方面的消费，导致经济持续发展缺乏后劲。高房价也使农民进城落户面临不可逾越的障碍。加上农村基础设施建设分散，给城市化与工业化进程带来巨大成本。第四，社会保障不尽合理。城市现行社会保障许多项目的服务对象限定为城镇职工，城乡之间社会保障及公共服务未能有效对接，导致进城农民工对未来顾虑重重而过度依恋土地，也是限制农村人口向城市转移的一个重要原因。第五，行政区划有待完善。我国行政区划的突出问题是城市建制与地域性建制混淆，缺乏科学的分类管理；城市数量过少，难以承载众多农村转移人口；还存在行政层级过多、行政成本过高等问题。

从实际出发，创新城市化制度已成为我国经济社会发展的必然要求，对于实现社会体制转型、加快城市化及现代化进程，有着重大而深远的意义。一是创新城市化制度是经济发展的力量之源。通过实施有利于工业化发展的制度创新，可以优化经济结构，转变发展方式，提升经济效益，壮大城市综合经济实力，为城市化发展创造拉力；通过实施有利于经济要素合理流动和资源合理配置的城市化管理制度、产业制度、投融资制度和服务制度，能够形成城市化发展的制度合力，推动经济社会又好又快发展。二是创新城市化制度是从根本上解决“三农”问题的有效途径。通过实施有利于现代农业发展的制度，不断提高农业生产水平，使农业在维持本部门再生产的同时创造出更多的剩余产品和节省更多的劳动力资源，为城市化发展提供推力，源源不断地向城市转移农村人口。实践证明，要想富裕农民，就必须减少农民，而转移农民必须有制度保证。三是创新城市化制度是实现集约、高效发展的客观要求。用制度引导经济社会走上集约、高效发展之路，是我国人口多、耕地少的国情所决定的，是可持续发展的必由之路。只有突破城乡户籍壁垒，才能推进人口、生产要素向城市聚集。只有通过城市化制度创新，才能达到建设资源节约型、环境友好型社会的目的。四是创新城市化制度是加快城市化发展的战略性选择。城市化聚集留给我们的时间并不太多。生产的全球性过剩对我国产业化发展正在产生抑制作用；产业结构的升