

中国新型城镇化建设重大问题研究丛书

“十二五”国家重点图书出版规划项目  
国家行政学院经济学教研部组织编著

# 城镇化 进程中土地制度改革研究

CHENGZHENHUA JINCHENGZHONG TUDIZHIDU GAIGE YANJIU

主编 张占斌 宋志红 王 静

河北出版传媒集团  
河北人民出版社



## 中国新型城镇化建设重大问题研究丛书

### 学术顾问（按姓氏笔画为序）

- 王瑞璞 中共中央党校原副教育长
- 仇保兴 住房与城乡建设部副部长
- 厉以宁 北京大学光华管理学院名誉院长
- 华 生 燕京华侨大学校长
- 刘 伟 北京大学副校长
- 杨瑞龙 中国人民大学经济学院院长
- 李 铁 国家发改委城市和小城镇改革发展中心主任
- 李晓西 北京师范大学学术委员会副主任
- 何家成 国家行政学院常务副院长
- 应松年 中国行政法学会研究会名誉会长
- 汪海波 中国社会科学院荣誉学部委员
- 张庆伟 河北省人民政府省长
- 张树军 中共中央党史研究室副主任
- 迟福林 中国（海南）改革发展研究院院长
- 陈雨露 中国人民大学校长
- 陈宝生 国家行政学院党委书记
- 陈锡文 中央农村工作领导小组办公室主任
- 林兆木 国家发改委宏观经济研究院原常务副院长
- 林毅夫 北京大学国家发展研究院名誉院长
- 周志忍 北京大学政府管理学院党委书记
- 胡存智 国土资源部副部长

赵 勇 中共河北省委副书记  
贾 康 财政部财政科学研究所所长  
徐宪平 国家发展与改革委员会副主任  
韩 俊 国务院发展研究中心副主任  
韩 康 中国公共经济研究会会长  
蔡 昉 中国社会科学院人口和劳动经济研究所所长  
薛 澜 清华大学公共管理学院院长  
戴均良 民政部副部长  
魏礼群 中国行政体制改革研究会会长

## 编辑工作委员会

**主 任** 张占斌 杜金卿

**委 员** (按姓氏笔画为序)

|     |     |     |     |     |     |     |
|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| 丁茂战 | 丁德章 | 马千海 | 马宝成 | 王 健 | 王 强 | 王 露 |
| 王延中 | 王满传 | 王德颖 | 日应奎 | 史美兰 | 冯俏彬 | 刘 瑞 |
| 刘占顺 | 刘尚希 | 许正中 | 杨伟东 | 李万峰 | 李成轩 | 李江涛 |
| 李蕴清 | 时红秀 | 张 青 | 张孝德 | 张国华 | 周绍朋 | 柏晶伟 |
| 胡 敏 | 荆彦周 | 赵 晋 | 姜秀谦 | 徐 杰 | 高进水 | 唐 成 |
| 黄 锺 | 董小君 | 蒋建农 | 谢振东 | 蒲 实 | 鲍显庄 | 慕海平 |
| 樊继达 | 潘小姐 |     |     |     |     |     |

## 目 录

|                |        |
|----------------|--------|
| 李克强总理城镇化思路解析   | 张占斌/1  |
| 城镇化与土地制度改革研究综述 | 王 静/10 |

### 综 合

|                           |         |
|---------------------------|---------|
| 新中国土地制度改革 60 年：回顾与展望      | 蔡继明/55  |
| 统筹城乡发展背景下的农村土地制度改革        | 迟福林/64  |
| 关于土地制度改革若干难题的讨论           | 党国英/68  |
| 城市化将引发土地制度的改革             | 周天勇/78  |
| 中国土地使用制度改革的成功经验、存在问题与未来趋势 | 黄小虎/84  |
| 我国《土地管理法》修订：历史、原则与制度      | 陈小君/91  |
| 城镇化背景下土地制度改革的目标、原则和关键问题   | 宋志红/107 |

### 土地产权

|                              |             |
|------------------------------|-------------|
| 城市土地“国家所有”的困惑与消解             | 张千帆/133     |
| 金融资本带动土地兼并集中的后果              | 温铁军/156     |
| 城乡统筹与农村集体土地产权制度改革            | 白福田 田光明/158 |
| 通过“空权利”来“反权利”：集体土地所有权的本质及其变革 | 李凤章/180     |
| 论集体土地所有权主体立法的价值目标与功能定位       | 高 飞/198     |

### 财产征收

|           |         |
|-----------|---------|
| 农地产权与征地制度 | 周其仁/221 |
|-----------|---------|

## 2 城镇化进程中土地制度改革研究

|                        |             |
|------------------------|-------------|
| 我国征地制度的演变与改革目标和改革路径的选择 | 严金明/255     |
| 农村集体土地征收的法理反思与制度重构     | 陈小君/262     |
| 论征收制度中的公共利益            | 王利明/280     |
| 我国征地补偿制度改革的前世今生        | 朱道林/305     |
| 征地补偿中的几个理论问题           | 郑振源/310     |
| 行政征收程序论                | 章剑生/318     |
| 我国土地征收纠纷解决机制存在的问题及其完善  | 应松年 王 静/334 |

## 土地流转

|                              |              |
|------------------------------|--------------|
| 土地承包经营权市场化流转的思考与对策           | 杨继瑞/347      |
| 新农村建设中土地流转的现实问题及其对策          | 韩 松/360      |
| 因地制宜推进农村宅基地流转                |              |
| 中央党校地厅级班(第52期)农村改革发展支部第三课题小组 | 382          |
| 建设用地增减挂钩制度:问题与出路             | 张一鸣 刘 俊/391  |
| 农村土地制度变迁的经验研究:从“宅基地换房”       |              |
| 到“地票”交易所                     | 周立群 张红星/398  |
| 破解“土地换保障”的困境                 | 郑雄飞/411      |
| 农村土地使用权流转中农民权利保障机制研究         | 姜晓萍 衡 震/432  |
| 土地流转面面观                      | 秦 晖 党国英等/443 |

## 土地管理

|                     |         |
|---------------------|---------|
| 城镇化中的土地管理问题         | 胡存智/451 |
| 我国控制性详细规划的困惑与出路     | 田 莉/461 |
| 论我国目前公众参与的制度空间      | 朱 芒/470 |
| 土地储备制度及其实践之评析       | 崔建远/481 |
| 我国城镇土地收购储备的动因、问题与对策 | 王小映/491 |
| 划拨土地使用权的法律问题研究      | 刘 俊/505 |
| 治理土地财政:一个公共经济分析框架   | 樊继达/518 |

调研报告

|                      |              |
|----------------------|--------------|
| 2008 年中国农村土地使用权调查研究  | 叶剑平 丰 雷等/529 |
| 集体土地资本化与农村城市化        | 刘守英/551      |
| 地票交易的实践与思考           | 宋志红/567      |
| 公益性、非公益性土地征收补偿的差异性研究 | 陈 莹 谭永彪等/586 |
| 后 记                  | /602         |

## 李克强总理城镇化思路解析

城镇化，是新任总理李克强非常关注的重大问题。在担任国务院总理之前的多年求学和从政生涯中，李克强多次在文章中、讲话中涉及城镇化问题。2012年9月7日，在中央组织部、国家行政学院和国家发改委联合举办的省部级领导干部推进城镇化建设研讨班学员座谈会上，李克强从世界现代化发展的规律、中国经济增长的内生动力、解决“三农”问题的有效手段、能使中国巨大的回旋余地得以充分施展等方面，比较系统地提出了中国城镇化发展战略问题。讲话立足中国国情，站在时代的高度，以非常清晰的思路，提出了中国城镇化发展线路图。讲话发表后国内外高度关注，反响强烈。党的十八大召开后，特别是新一届政府组建后，李克强有关城镇化发展的观点仍在不断深化，提出要把城镇化的潜力、改革红利和创新的动力叠加起来。我们感觉到，李克强城镇化思想中，把城镇化既当做增长和发展问题，更看做是系统改革的问题。现围绕李克强这篇讲话及其对城镇化问题的一些论述，择要加以解析。

### 一、城镇化是中国现代化进程的大战略

李克强在讲话中指出：“城镇化是中国现代化进程中一个基本问题，是一个大战略、大问题。”<sup>[1]</sup>他把我国推进城镇化发展的战略意义，放在国家现代化建设、国际经济环境发生深刻变化、我国进入中等收入国家行列、经济增长阶段转换等背景中加以论述，强调要从国情出发，探索城镇化的发展战略、发展目标和实现途径。

第一，城镇化是一国现代化的重要标志。现代化是一个由传统社会向现代社会多层面、全方位转变的过程，它是一种全球性的时代发展趋势。李克强在讲话中指出：“研究探索城镇化问题，应放在人类发展的大格局、经济社会发展的大趋势中去思考。”也就是说中国的城镇化要从国家现代化发展的视角去理解把握，才能领会其重要内涵。从一定意义上讲，现代化是由工业革命引发和带来的，现

## 2 城镇化进程中土地制度改革研究

代化的过程是工业化、城镇化的过程。实现现代化是中国人的百年梦想，中国实现现代化的目标坚定不移。城镇化是国家现代化的重要内容，城镇化发展要给现代化以支撑。“城镇化是现代化应有之义和基本之策”，顺应发展规律，积极稳妥推进城镇化，对我国现代化建设至关重要。当前，我国工业化正处在中后期阶段，全国人民正在为全面建成小康社会而努力，城镇化与工业化、现代化相伴而行、相互促进。从国际比较看，我国的城镇化率低于发达国家、低于发展水平与我国相当的国家，实现现代化的约束主要在于城镇化水平低。我国的发展阶段、资源禀赋、历史传统等因素，决定城镇化发展要克服一系列困难，城镇化还有很长的路要走。

第二，依靠城镇化营造一个国际合作发展的空间。李克强在讲话中指出：“实施城镇化战略，能够使我国巨大的回旋余地得以充分施展。”2012年5月3日，李克强在中欧城镇化伙伴关系高层会议开幕式上讲话指出：“中国的城镇化对欧洲克服债务危机的影响、推动经济复苏也是机遇。……当‘欧洲设计’遇上‘中国制造’，‘欧洲技术’遇上‘中国市场’，就会产生显著的效应。”<sup>[2]</sup>城镇化是一个大战略，就包含着对我国用好战略机遇期的设计。党的十六大以来，我国抓住并利用好发展机遇、认真应对各种挑战，改革开放和现代化建设取得瞩目的成就，经济实力、综合国力、民生改善都上了一个新台阶。这充分说明，能不能抓住和利用好机遇期对国家发展具有十分重要的意义。应当说，发达国家基本完成了城镇化的历史任务，其继续前行的动力还在艰难寻找中。现在，我国进入全面建成小康社会决定性阶段，世情、国情、党情继续发生深刻变化，我们面临的发展机遇和困难挑战前所未有。党的十八大综观国际国内大势，判断我国发展仍处于可以大有作为的战略机遇期，其中的重要原因就在于我们手中还有城镇化这张牌，这应当是张寻求国际合作发展的“王牌”。城镇化启动了我国内需发展，内需发展又会很好地平衡国内国际经济发展，必将成为我们获得新的战略机遇期的重要立足点。

第三，城镇化发展要处理好“四化”协调的关系。基于中国城镇化在现代化中的重要性，基于中国发展城镇化的约束条件，2012年9月，李克强指出：“工业化、城镇化是现代化的必然要求和主要标志，尽管工业化、城镇化进程中会面对粮食安全、能源资源支撑、生态环境承载能力等问题和挑战，但这条路是绕不过去的，我们没有别的选择，只能沿着工业化、城镇化和农业现代化‘三化’协调发展的道路走下去。”2012年11月，李克强在会见世界银行行长金墉时明确指出：“我们推进城镇化，是要走工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展的路子。”在十二届全国人大一次会议参加山东代表团审议时，再一次提到了

要“同步推进工业化、信息化、城镇化和农业现代化，统筹城乡协调发展，形成经济发展新格局”。我们理解讲话强调要处理好几种关系：一是城镇化与工业化的关系。工业化处于主导地位，能够为城镇化提供产业支撑，是发展的动力。在工业化发展中，注重资源优化配置，注重质量效益，注重资源节约、环境友好。二是城镇化与农业现代化的关系。城镇化的过程不是剥夺农民的过程、损害农民利益的过程，而是富裕农民的过程。农业发展要注重农业生产经营方式和农民生活方式的现代化，要通过农业现代化解决大量农民进城后的农产品安全保障问题。三是城镇化与信息化的关系。我国的工业化、城镇化与国外相比起步较晚，但在信息化上与发达国家差距不大，完全可以利用信息化更好地促进城镇化发展。信息技术与城镇化的融合发展，正在给智慧城市、低碳建筑、智能交通、生态环境等发展带来应用，给新型城镇化发展以动力。

我们注意到，李克强对城镇化的关注和研究已历经多年。他的硕士论文《农村工业化：结构转换中的选择》，就是与城镇化发展相关的研究。在论文中他提出，农村居民的现代化，在于因势利导，使农村人口顺乎自然地向小城镇集中，并不失时机地进行交通运输等设施的建设，逐步发展为中小城市。他的博士论文《论我国经济的三元结构》，从某种程度来说就是《农村工业化：结构转换中的选择》的深化。1998年到河南工作后，李克强提出了加快城镇化是农业大省跨越发展的必由之路，把城镇化作为河南经济社会发展的战略；提出区域中心城市、中小城市和小城镇三头并进的发展战略；提出“中原崛起”的构想并付诸实践。2004年底，李克强调任辽宁工作，与河南不同，辽宁是老工业基地，有着相对较高的城镇化水平。李克强提出，要积极稳妥地推进城镇化建设，提高县域城市化水平，重点建设县城和一批中心镇，促进农村劳动力转移。从某种意义上讲，正是李克强在地方实践中大胆“试”出来的经验，城镇化才有了全国层面的大力推动。

## 二、释放新阶段经济增长的内生动力

随着我国有些发展红利的逐渐减弱，释放改革红利，寻找新的增长点，成为国家前进发展的需要。李克强在讲话中指出：“城镇化是我国最大内需潜力之所在。”其核心观点有以下两方面：

第一，中国城镇化拉动内需的规模和潜力是巨大的。在未来十年的时间里，我国经济发展有两大空间。一个是由各地区人均GDP水平差距所带来的发展空间；另一个是由城镇化率与发达国家的差距所带来的发展空间。这两大空间是相互联系的，城镇化的推进是实现人均GDP水平提高的重要途径。我国正处于城镇化快速发展阶段，城镇化不仅可以扩大投资，而且能够促进消费，对扩大内需

#### 4 城镇化进程中土地制度改革研究

具有重要推动作用。我国实际的城镇化率还很低，不仅低于发达国家近 80% 的平均水平，也低于一些与我国发展阶段相近的发展中国家 60% 左右的平均水平。李克强指出：“差距就是潜力。”“考虑到户籍人口城镇化率明显低于常住人口城镇化率，城镇化需要的时间会更长。真正的城镇化率应当是户籍人口的城镇化率，最后基本公共服务也应该是公平均等的。这是一个长期过程，也是一个巨大潜力，有着广阔的成长空间。”在当前复杂的国际国内形势下，靠什么样的力量沉着应对各种不利因素，保证我国经济持续健康发展？我们对讲话的理解是：促进城镇化健康发展，努力推进中国新型城镇化建设，将为我们赢得比较优势和后发优势发挥的巨大空间。

第二，扩大内需是保持经济平稳增长的动力。2010 年 2 月，李克强在省部级主要领导干部贯彻落实科学发展观加快经济发展方式转变专题研讨班上强调：“我们讲扩大内需，最大的内需是城镇化，最雄厚的内需潜力在城镇化。当前和今后相当长一段时间，我国城镇化处于快速发展阶段。在这个历史阶段，应以加快城镇化为依托，调整优化城乡和区域结构，扩大消费需求和投资需求，促进经济长期平稳较快发展。”<sup>[1]</sup>扩大内需是我国经济社会发展的战略基点，是经济结构调整的重要依托。一是扩大内需是加快转变经济发展方式的基本要求和首要任务。我们调结构、转方式，很重要的就是调整和转变需求结构。经过 30 多年改革开放，我国已经成为世界上第一出口大国，贸易依存度高于世界许多国家。随着全球贸易保护主义抬头，扩大出口遇到越来越多的摩擦、壁垒和障碍，国际竞争更趋激烈。国际经验表明，无论是发达国家还是发展中国家，大国经济发展主要是靠内需。只有立足扩大内需，才能使我们的发展立于不败之地。二是扩大内需是保持经济长期平稳较快发展的必由之路。我国人口众多、国土辽阔，是世界上最大的发展中国家，正处于发展的重要战略机遇期，市场空间大，回旋余地大，内需潜力大，对经济发展具有持久的拉动作用。

李克强关于城镇化是中国最大内需的观点，贯穿于他近几年的一系列讲话、报告之中。如 2009 年 12 月，正值全国人民应对国际金融危机之际，他在广东考察时指出，把积极稳妥推进城镇化作为应对国际金融危机、扩大国内需求和调整经济结构的主要抓手。2010 年 6 月，李克强在上海会见市委书记、市长“城市化与城市现代化”专题培训班全体学员时指出：“我国是一个发展中大国，最大的内需是城镇化，促进发展最大的潜力也在城镇化。”<sup>[2]</sup>2011 年 12 月，他在全国发展和改革工作座谈会上讲话时强调，扩大内需的最大潜力在于城镇化，农村还有相当数量的富余劳动力，城镇化蕴涵的内需潜力巨大。2013 年 3 月，他在会见中国发展高层论坛境外代表时指出，一个 13 亿人口的大国要实现现代化前所

未有，13亿人口向工业化、城镇化迈进，产生的内需是巨大的，其中最大的内需就是城镇化。城镇化是中国发展最大的内需，这是李克强对中国经济发展新阶段的深刻把握。

### 三、城镇化的核心是人的城镇化

过去三十几年，我国城镇化的高速发展主要得益于廉价的土地、劳动力等要素贡献。当前这种过度依赖要素驱动的城镇化发展模式，已难以为继。过度依赖土地不仅容易导致城镇资源配置效率低下，而且会对城镇化过程中的居民生活和城镇化的可持续发展等方面产生负面影响。过度依赖劳动力也由于人口结构的变化不具有可持续性。过往的城镇化存在的一些问题，也引发了人们对城镇化的担忧和批评。2013年年初，李克强到国家粮食局科学研究院考察时，首次明确表示：“推进城镇化，核心是人的城镇化，关键是提高城镇化质量，目的是造福百姓和富裕农民。”<sup>[5]</sup>短短几句话，把推进城镇化的核心、关键和目的，说得一清二楚。李克强说，要走集约、节能、生态的新路子，着力提高内在承载力，不能人为“造城”，要实现产业发展和城镇建设融合，让农民工逐步融入城镇。要为农业现代化创造条件、提供市场，实现新型城镇化和农业现代化相辅相成。此后，以“人的城镇化”为核心的新型城镇化，成为媒体报道热点。

第一，有序推进农业转移人口市民化。李克强指出，“城镇化的过程是农民变市民的过程”，“这就是城镇化的根本动力所在”，“把符合条件的农民逐步转变为城镇居灵，是推进城镇化的一项重要任务”。一是把符合条件的农业转移人口逐步转为城镇居民。在人口城镇化进程中，各类城市要根据综合承载能力和发展潜力，制定农村转移人口的落户政策。加快将在大城市工作生活多年的业主、小企业家、稳定工作者转为城市人口。这部分农村转移人口，虽然没有城市户籍，但实际上已占据一定的城市公共资源，对暂时不具备条件解决户籍的，也要在基本公共服务上有所体现。二是分离户籍与公共福利制度。加速推进城乡发展一体化，使得城乡基本公共服务制度统一。应加快放开地级市以下城镇户籍限制，使义务教育、就业服务、基本养老、基本医疗、保障性住房等覆盖城镇常住人口。三是各级政府要分担户籍改革的成本。目前农村转移人口，有六成在地级以上城市，两成在县城，不到一成在小城镇。应从顶层设计的角度，出台相关政策，使各级政府合理分担改革的成本。

第二，继续加快保障房建设。随着城镇化的推进，住房问题成为重大的民生问题，是人的城镇化的一个重要标志。李克强高度重视住房问题，为避免出现“拉美陷阱”，避免出现城市二元结构，他指出：“不能一边是高楼大厦，一边是低矮的棚户区。这种二元结构不消除，城镇化的质量就无从谈起。”<sup>[6]</sup>李克强在辽

## 6 城镇化进程中土地制度改革研究

宁担任省委书记时，辽宁国企面临很多困难，大量工人下岗，很多人生活在棚户区里。李克强抓住时机启动棚户区改造工作，用不到两年的时间，完成了最大规模的棚改工程，城市最困难群体的居住条件明显改善。一位来自世界银行的研究顾问评论说，中国在治理贫民窟的问题上“走在了前面”。李克强强调，为了使工业化、城镇化进程不至于受阻，“就不能抬高城镇化过程中人口转移的门槛”。一些老企业的职工、已在城镇就业的外来人口等，依靠自己的力量不能解决住房问题，政府要采取有效的办法帮助解决。城市政府要把农村转移人口住房问题列入保障房建设规划，与城镇低收入群体并轨。为农民工建房，面积可以小一点，但得有地方住。我国城镇化在快速发展，需要大批农村转移人口，解决好他们的住房问题，是城市文明的体现。

第三，注重生态环境的改善。党的十八大报告提出，必须树立尊重自然、顺应自然的生态文明理念，反映党执政兴国理念的升华。李克强对生态环境的改善非常重视，强调城镇化建设要充分考虑生态环境的支撑。我国百分之六十的国土空间不适宜人的生活，如果扣除这些不适宜城镇化开发的国土后，我们国家总的开发强度已很高，高于一些高收入的国家。考虑到我国的工业化和城镇化还有很长的路要走，在推进城镇化过程中，一定要控制好开发强度，留下必要的生态空间，给城市居民一个好的栖身之处。我国空间结构不合理，主要表现为主体功能定位不清，空间布局混乱，空间利用效率不高。今后要优化国土开发格局，调整应注重两个方向：一个是扩大生态产品的生产空间，顺应自然、保护自然；另一个是减少工业用地，增加居住用地。在城镇化过程中，推进节能减排，推进绿色生活方式和消费模式，是具有全局意义的大文章。

过往的城镇化发展，我们取得了很大的成绩，这是问题的主要方面。但也要看到，城镇化发展也存在很多问题。我们走的是一条规模扩张的路径，城镇化以土地等要素为重要抓手，靠的是投资和工业拉动，把规模扩张作为城镇化主导方向，对人的幸福关怀不够。李克强所倡导的新型城镇化，核心是人的城镇化。“城镇化不是简单的城市人口比例增加和面积扩张，而是要在产业支撑、人居环境、社会保障、生活方式等方面实现由‘乡’到‘城’的转变”，这是对原有发展模式的深刻反思，是以人为本的体现，与过去相比，城镇化发展的内涵更加丰富了，这可以理解为今后中国城镇化发展的一个重要政策趋向。

### 四、城镇化发展中的几个重要问题

推进城镇化，面临的重点难点问题很多，不少问题没有国际经验可以参考，需要在实际工作中加以探索。李克强的讲话，比较全面地讲了推进城镇化发展需要深入研究的一些问题，如产业支撑、粮食安全、土地利用、户籍改革、资源支

撑等。他在 2010 年曾指出：“推进城镇化既是一项艰巨复杂的任务，也是一个长期过程。推进城镇化既要积极，也要稳妥。”<sup>[3]</sup>他强调，要把城镇化与推动经济转型升级密切结合起来，打造中国经济升级版。

第一，城镇化需要不断强化产业支撑。李克强在讲话中指出，城镇化与工业化，可以说是一个问题的两个方面，二者相辅相成。城镇化需要产业发展来充实，通过产业发展，特别是服务业的大发展促进就业和创业，同时城镇化也能为产业发展提供更好的平台。“服务业是城镇就业最大的容纳器，发达国家走过的路子也反映了这一点。目前，发达国家服务业产值和就业比重都在 70%~80% 以上，已经形成以服务业为主体的产业体系。”李克强对我国服务业发展充满了期待，“我们要把推进城镇化与繁荣服务业结合起来，加强政策引导和体制机制创新，充分挖掘和释放其中蕴含的发展潜力。”各地城镇化发展表明，只有产业发展了，才能更好地解决农业人口的转移问题。农民进城后，如何在城里享受较为优质的公共服务，说到底是要依赖产业发展的支撑。要实现城镇化建设与产业发展相融合，一方面国家要在城镇化顶层设计时融入产业配套理念，让合理的产业布局作为新型城镇化的支撑；一味地将适宜小城市配置的产业，都规划给了大城市，这样不利于城镇化的均衡发展。另一方面，要合理引导产业转移，这种转移不应局限于区域之间，也应包括大中小城市之间。

第二，保障粮食安全是城镇化发展的基础。李克强在讲话中指出：“作为一个人口大国，任何时候都要立足自己解决粮食问题，这是治国安邦的头等大事。”2012 年 11 月，他在会见世界银行行长金墉时进一步重申了这一观点：“我们推进城镇化，是要走工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展的路子，要保证粮食安全，中国的粮食要立足自身，不可能靠世界市场解决。”<sup>[4]</sup>“算大账的话，推进城镇化是有利于节约集约利用土地的。”当然，城镇化一方面会不同程度地减少耕地，从而影响粮食和其他农产品的产出；另一方面又会引起农村人口大规模向城镇转移。这既会增加社会对商品性农产品的需求，又因农村人口进入城镇后在生活方式和饮食质量方面的改善而增加对农产品的需求。因此，在城镇化进程中必须随时关注粮食和其他主要农产品的供求状况，否则就难以保持城镇化进程的可持续性。解决粮食问题，根本上要靠科技和农业现代化。我们应着眼提高农业综合生产能力，完善强农惠农富农的政策，因地制宜用现代技术支撑农业、现代设施装备农业、现代组织方式经营农业，保障粮食和主要农产品有效供给，牢牢把握粮食安全的主动权。当前，保护粮食安全，保护耕地是关键。在推进城镇化发展中，必须注意对耕地的保护，这是一个大问题。

第三，城镇化发展需要改革来推动。目前的城镇化发展背景与作用同以往有

所不同。城镇化承载着转变经济发展方式的重大使命,承载着释放内需潜力的重大使命,承载着城乡发展一体化的重大使命,承载着农业转移人口市民化的重大使命。凡此种种仅有常态化的推动已经不够,需要的是改革的动力,需要的是打破固有利益格局,调整利益预期。同时也要看到,城镇化发展是改革共识最多的领域,城镇化推进得好对多个群体利益都是增长,这是人民关注城镇化发展最深厚的社会基础。为了最大程度减轻改革阻力,要善于在利益增量上做文章,同时稳妥推进存量利益的优化。城镇化发展是一个系统工程,每一项改革都会对其他改革产生重要影响,每一项改革又都需要其他改革协同配合。这样城镇化单项改革排序就显得尤为重要。设计好不但可以单项突破,而且有利于整体推进,有利于改革红利的释放。我们从李克强的一系列有关城镇化讲话解读出,城镇化将带动系统化的改革。人的城镇化、土地制度改革等方面可能就是改革最好的突破口。

第四,土地、资源能源的集约利用和支撑。李克强在讲话中指出:“推进城镇化的过程是资源和要素在空间上优化的过程。这其中,最重要的是土地资源的集约利用、高效配置,一定要坚持集约发展、有序发展,根据资源环境承载能力合理确定城市发展规模,完善城镇建设用地标准,强化人均建设用地指标控制,挖掘存量用地潜力。”人多地少是我国城镇化的最大制约因素。近年来,一些城市对土地的规划利用,村庄的土地整理,值得大家重视。能源资源不足是我国的一个基本国情,这个国情决定了我国城镇化必须按照科学发展的要求,走节约集约、绿色低碳发展的路子。据测算,一个农村转移人口到城市后,他的能源消耗要增加三倍;水资源是我国占总数三分之二的缺水城市的木桶短板;目前我国石油对外依存度已超过54%。当我国城镇化率达到发达国家时,将有10亿人生活在城市,能源和资源需求是巨大的。如何立足国内解决能源资源问题,是城镇化必须破解的一道难题。

第五,大中小城市协调发展。李克强在分析“胡焕庸线”的基础上,强调指出:“我国东中西部地区城镇化发展很不平衡,呈明显的东高西低特征,这导致了人口长距离大规模流动、资源大跨度调运,极大增加了经济社会运行和发展的成本。我国在城镇化形态上,不同规模和层次的城镇发展也不协调。”“城镇化布局既要遵循经济规律,也要考虑国家安全。”我们理解有这样两点需要重视:一是培育壮大城市群,推进均衡城镇化。城市群不仅可以发挥中心城市的规模效应和辐射作用,缓解其人口和资源承载压力,而且还能增强周边中小城市的区位优势,提高中小城市吸引力,实现大城市和中小城市的协同、共赢发展。二是发展中小城市和小城镇。积极挖掘现有中小城市发展潜力,更好发展小城镇,把有条

件的东部地区中心镇、中西部地区县城和重要边境口岸逐步发展成为中小城市。

党的十七大报告明确提出，走中国特色城镇化道路，按照统筹城乡、布局合理、节约土地、功能完善、以大带小的原则，促进大中小城市和小城镇协调发展；以增强综合承载能力为重点，以特大城市为依托，形成辐射作用大的城市群，培养新的经济增长极。党的十八大进一步提出，中国推进城镇化，要走工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展的路子。2012年12月中央经济工作会议指出，要积极稳妥推进城镇化，着力提高城镇化质量，走集约、智能、绿色、低碳的新型城镇化道路。这是一个新表述。新型城镇化，最重要的是强调人的城镇化。从李克强的一系列讲话中我们感觉到，从偏重物的城镇化，特别是土地的城镇化向重视人的城镇化转变，将是城镇化建设的重点。新型城镇化是继人口红利之后的发展新红利。从新一届政府组建后释放的政策信号来看，新型城镇化已成为当前中国经济发展的总抓手。

#### 注 释

[1] 李克强：《协调推进城镇化是实现现代化的重大战略选择》，《行政管理改革》2012年第11期，《新华文摘》2013年第1期。另见国家行政学院进修部编：《中国城镇化建设读本》，国家行政学院出版社2012年11月版；国家行政学院进修部编：《推进城镇化建设》，国家行政学院出版社2013年3月版。以下引文没有单独注明处，均出自这篇讲话。

[2] 李克强：《开启中欧城镇化战略合作新进程》，《人民日报》2012年5月4日。

[3] 李克强：《关于调整经济结构 促进持续发展的几个问题》，《求是》2010年第11期。

[4] 新华社：《以科学发展观为指导 积极稳妥推进城镇化》，《人民日报》2010年6月25日。

[5] 新华社：《守住管好“天下粮仓” 协调推进“新四化”建设》，《人民日报》2013年1月16日。

[6] 新华社：《打好新一轮棚户区改造攻坚战 破除城市内部二元结构难题》，《人民日报》2013年2月6日。

[7] 李克强：《关于调整经济结构 促进持续发展的几个问题》，《求是》2010年第11期。

[8] 新华社：《李克强会见世界银行行长金墉》，《人民日报》2012年11月30日。

作者：张占斌，国家行政学院经济学教研部主任、教授、博士生导师。

## 城镇化与土地制度改革研究综述

城镇化是目前和未来中国发展的引擎和动力所在，城镇化有两大主题，一是土地的城镇化，二是人口的城镇化，这两大要素的城镇化对中国经济乃至政治、社会正在产生深远影响。本文主要以近十年来的论文、报告和著作为基础，对城镇化背景下与之相关的土地问题进行集中探讨，试图梳理城镇化中土地问题的研究成果，为土地制度的改革完善和城镇化建设提供参考。以土地和城镇化（或城市化）为主题关键词检索，根据国家图书馆的统计显示，十年来出版著作近 40 本<sup>[1]</sup>，其中有一些是针对地方实践的探讨<sup>[2]</sup>；有上百本著作涉及土地问题，虽然在书名中没有出现城镇化（或城市化），但是主题和具体内容与城镇化紧密联系<sup>[3]</sup>。根据中国知网的数据，十年来发表与此主题相关的论文 600 余篇。由于篇幅所限，本书收录文章一再压缩，仅保留了一部分研究成果，更多研究成果将在本综述中予以呈现，希望为关心和研究此话题的读者提供线索和导引。下文将有关讨论分为六大主题分别予以概述。

### 第一部分 城镇化与土地制度的关系

城镇化与土地制度的关系，是互相影响的关系，一方面，城镇化是土地制度变迁的背景和动力所在，目前中国众多与土地有关的现象、问题和困局，都是发生在城镇化的背景之下的，我们无法脱离城镇化的背景单纯的讨论土地的问题，城镇化也是很多土地问题产生的原因，对土地制度的变革也起着推动作用；另一方面，土地是城镇化的关键要素之一，土地制度能否适应现实需要，相当程度上决定着城镇化的健康发展，决定着城镇化是真城镇化，还是伪城镇化或半城镇化，从这个意义上讲，土地制度有可能是城镇化的障碍，却也蕴含着因制度变革给城镇化带来的新能量和机遇。二十年来，大量研究成果之所以密切关注城镇化与土地的问题，源于二者的不能匹配。从已经完成的城市化情况看，来自发改委的数据显示，1980 年，中国城市建成区的总规模大约是 5000 平方公里。到了

2010年,城市建成区总规模已经扩大到46000平方公里,城市建成区总规模扩大了8.2倍。但是城镇人口按照现有的统计口径,1980年是1亿9千多万人,2010年是6亿7千多万人,城市人口大约增加了2.5倍。也就是说,土地城镇化速度比人口城镇化速度快一倍。而此数据背后的原因是,进入城市的大量人口,并没有成为真正的城市人口<sup>[4]</sup>。

土地城镇化速度过快,与城市未能有效吸纳农民工有关,与没有使得农民工真正转换为城市人口有关,也与土地制度自身的诸多问题有关。对此,学者从不同角度给出评价。周其仁认为,“近年城市化的加速,恰恰是在现存法律关于土地资源转让权的重新界定严重滞后的情况下发生的……城市化加速伴随着利益冲突的加剧,提出了一个重大的两难性问题:不惜以土地转让中的利益冲突为代价来继续加速城市化,还是不得不抑制城市化来缓减土地转让中的利益冲突<sup>[5]</sup>?”陆学艺认为,实现城乡一体化必须进行必要的社会体制改革,着力改革户籍制度、土地制度、财政体制<sup>[6]</sup>。陈锡文也认为,“目前的城镇化推进的路径和方式难以持续”,中国城镇化率的快速增长,依靠低成本的强力推进,包括土地和劳动力的低成本<sup>[7]</sup>。周天勇认为,城市化是一种节约土地的再分配过程。城市化必然涉及土地资源的再分配,并且是一种节约土地的再分配。然而土地资源的有效再分配需要土地供给体制机制的创新和改革<sup>[8]</sup>。秋风认为,中国城市化存在着伪城市化和半城市化的问题,“要解决这个问题,最大的制度瓶颈就是土地制度问题<sup>[9]</sup>”。张千帆认为,解决中国问题应当坚持政府干预最小原则,“最突出的问题是城市化,在我们中国就变成了政府要征地<sup>[10]</sup>”。曲福田、田光明认为“城乡统筹的关键是让资源在城乡之间自由流动……土地是农民最主要的财产,土地产权制度也是农村的基础制度,在我国进入新的发展阶段,特别是在城乡统筹发展阶段,原有的土地产权制度安排已不适应当前的发展需求,迫切需要进行改革创新<sup>[11]</sup>”。刘松山则从法律角度认为,强征农民房屋和土地,将农民由农村赶到政府人为打造的城镇,大规模搞所谓工业化、城镇化,不是实现宪法序言提出的农业现代化的手段,损害和动摇了宪法确立的农村土地集体所有制地位以及农村统分结合的双层经营体制,侵犯了农民的土地承包经营权和宅基地用益物权等法定权利<sup>[12]</sup>。

正如黄小虎教授所言,“农民工”好比一根扁担,一头挑着城市化,一头挑着农业现代化<sup>[13]</sup>。城镇化问题其实也是两个头,一头是城镇的增加,人口和土地的城镇化,另一头是农村的发展,既包括农业的现代化,也包括农民的生活水平提高<sup>[14]</sup>。中共十七届三中全会的决定中写到:“农业基础仍然薄弱,最需要加强;农村发展仍然滞后,最需要扶持;农民增收仍然困难,最需要加快。”因此,