

中国第一部城镇化路径实践著作

就地城镇化 实现之路

Achieving
situ
urbanization road

马国立◎著



中国社会科学出版社

就地城镇化实现之路

马国立 著

光明日报出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

就地城镇化实现之路 / 马国立著. -- 北京 : 光明日报出版社, 2015.6
ISBN 978-7-5112-8622-2

I. ①就… II. ①马… III. ①城市化—研究—中国
IV. ①F299.21

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第130151号

就地城镇化实现之路

著 者: 马国立 著

责任编辑: 庄 宁

责任校对: 张 翀

封面设计: 三鼎甲

责任印制: 曹 净

出版发行: 光明日报出版社

地 址: 北京市东城区珠市口东大街5号, 100062

电 话: 010-67022197 (咨询), 67078870 (发行), 67078235 (邮购)

传 真: 010-67078227, 67078255

网 址: <http://book.gmw.cn>

E-mail: gmcbs@gmw.cn zhuangning@gmw.cn

法律顾问: 北京德恒律师事务所龚柳方律师

印 刷: 北京京华虎彩印刷有限公司

装 订: 北京京华虎彩印刷有限公司

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社联系调换

开 本: 710mm×1000mm 1/16

字 数: 390千字 印 张: 25.25

版 次: 2015年7月第1版 印 次: 2015年7月第1次印刷

书 号: ISBN 978-7-5112-8622-2

定 价: 39.80元

版权所有 翻印必究

目 录

Contents

上 篇

第一章 城镇化概论	1
第一节 从新政策的梳理看城镇化的思路	1
第二节 中国城镇化之一就地城镇化	6
第三节 城镇化之六大根本	9
第二章 存在的问题	12
第一节 如何使农民安心进城?	12
第二节 城镇化进程中的土地问题	13
第三节 就地城镇化融资问题	14
第四节 就地城镇化农业产业如何发展(农业现代化是根本)	15
第五节 就地城镇化的路径如何设计	16
第三章 城镇化之未来	18
第一节 新型城镇化发展需要处理好的三个关系	18
第二节 推进城镇化需要新思维	20
第三节 城镇化建设需要在法制思维框架下进行	22

中 篇

第四章 城镇化四大问题之土地	26
第一节 概述	27
第二节 耕地的现有流转模式	30
第三节 农地股份合作社	36
第四节 耕地流转中存在的问题、原因与对策	56
第五节 耕地流转的相关规定	57
第六节 集体建设用地的流转模式	58
第五章 城镇化四大问题之融资	150
第一节 概述	150
第二节 PPP 模式简析	154
第三节 新型城镇化的自我造血之——“农村资金互助”模式	161
第四节 集体土地使用权融资	168
第六章 城镇化四大问题之产业	185
第一节 概述	185
第二节 城镇化之由城市运营商到产业运营商	187
第三节 现代农业发展之核心组织——农民专业合作社	190
第四节 现代农业发展之组织二——家庭农场	210
第五节 合作社发展的瓶颈问题	218
第六节 成都市农业产业化经营的模式创新研究 (本文摘自《中国十二五规划》一书)	219
第七节 寿光市刘家村新农村建设综合性项目	254
第七章 城镇化四大问题之股改	265
第一节 新型农村集体经济组织概述	265

第二节	改造流程及所需文件	268
第三节	集体经济组织改制的模式	275
第四节	集体经济组织改制涉及的关键性问题	279
第五节	农村集体产权制度改革试点实施方案	283
第六节	股改过程中所常用的文本汇总	298

下 篇

第八章	我们在城镇化之路上的探索	327
第一节	德州两区同建模式	329
第二节	探索之路	334
第四节	新民居建设过程中存在的问题	354
参考文献	398

上 篇

第一章 城镇化概论

第一节 从新政策的梳理看城镇化的思路

2014年3月16日，新华社发布中共中央、国务院印发的《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》。印发通知指出，《规划》是今后一个时期指导全国城镇化健康发展的宏观性、战略性、基础性规划。城镇化是现代化的必由之路，是解决农业农村农民问题的重要途径，是推动区域协调发展的有力支撑，是扩大内需和促进产业升级的重要抓手。

《规划》总结了我国城镇化的发展现状，1978—2013年，城镇常住人口从1.7亿人增加到7.3亿人，城镇化率从17.9%提升到53.7%，年均提高1.02个百分点；城市数量从193个增加到658个，建制镇数量从2173个增加到20113个。京津冀、长江三角洲、珠江三角洲三大城市群，以2.8%的国土面积集聚了18%的人口，创造了36%的国内生产总值，成为带动我国经济快速增长和参与国际经济合作与竞争的主要平台。

在城镇化快速发展过程中，也存在一些必须高度重视并着力解决的突出矛盾和问题。主要体现在以下几个方面：

- 一、大量农业转移人口难以融入城市社会，市民化进程滞后
- 二、“土地城镇化”快于人口城镇化，建设用地粗放低效
- 三、城镇空间分布和规模结构不合理，与资源环境承载能力不匹配
- 四、城市管理服务水平不高，“城市病”问题日益突出

五、一些地方过度依赖土地出让收入和土地抵押融资推进城镇建设，加剧了土地粗放利用，浪费了大量耕地资源，威胁到国家粮食安全和生态安全，也加大了地方政府性债务等财政金融风险。

从上面的现状我们可以看出：在城镇化实施中，土地和金融财政改革非常重要，一项改革措施不足以解决复杂的城镇化过程中的所有问题，需要综合的政策来完成，因此，需要制定政策链，通过体制机制以及机构的安排、科学的业绩考核、合理的价格和价值的确定来完成，并且要考虑自然资源与服务的可持续性。针对此问题《规划》提出了改革意见

一、土地管理制度改革从以下五点入手：

1、实行最严格的耕地保护制度和集约节约用地制度，必须按照“管住总量、严控增量、盘活存量的原则”来实施土地管理

2、建立城镇用地规模结构调控机制。严格控制新增城镇建设用地规模，严格执行城市用地分类与规划建设用地标准，实行增量供给与存量挖潜相结合的供地、用地政策，提高城镇建设使用存量用地比例。

3、健全节约集约用地制度。

建立健全规划统筹、政府引导、市场运作、公众参与、利益共享的城镇低效用地再开发激励约束机制，盘活利用现有城镇存量建设用地，建立存量建设用地退出激励机制，推进老城区、旧厂房、城中村改造和保护性开发，发挥政府土地储备对盘活城镇低效用地的作用。加强农村土地综合整治，健全运行机制，规范推进城乡建设用地增减挂钩，总结推广工矿废弃地复垦利用等做法。

完善土地租赁、转让、抵押二级市场。

4、推进农村土地管理制度改革。

全面完成农村土地确权登记颁证工作，赋予农民对承包地占有、使用、收益、流转及承包经营权抵押、担保权能。

保障农户宅基地用益物权，改革完善农村宅基地制度，在试点基础上慎重稳妥推进农民住房财产权抵押、担保、转让。

在符合规划和用途管制前提下，允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股，实行与国有土地同等入市、同权同价。建立农村产权流转交易市场，推动农村产权流转交易公开、公正、规范运行。

5、强化耕地保护制度。加强基本农田管理，完善基本农田永久保护长效机制，强化耕地占补平衡和土地整理复垦监管。

二、资金问题提出了创新城镇化资金保障机制的意见

加快财税体制和投融资机制改革，创新金融服务，放开市场准入，逐步建立多元化、可持续的城镇化资金保障机制。

理顺市政公用产品和服务价格形成机制，放宽准入，完善监管，制定非公有制企业进入特许经营领域的办法，鼓励社会资本参与城市公用设施投资运营

为解决上述问题并为此建立政策依据，中央、国务院及相关部门从十八届三中全会后便紧锣密鼓的出台很多的政策。主要有：

1、国土资源部财政部住房和城乡建设部农业部国家林业局关于进一步加快推进宅基地和集体建设用地使用权确权登记发证工作的通知（2014年8月1日）

2、中国农业银行农村土地承包经营权抵押贷款管理办法（试行）（2014年8月20日）

3、发布《节约集约利用土地规定》。自2014年9月1日起实施。

4、关于引导农村土地经营权有序流转发展农业适度规模经营的意见（2014年11月20日）

5、《积极发展农民股份合作赋予集体资产股份权能改革试点方案》（2014年11月20日）

6、关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点工作的意见》2014年12月2日

7、发改委：《关于开展政府和社会资本合作的指导意见》【发改投资[2014]2724号】（2014）；

8、财政部：《关于印发政府和社会资本合作模式操作指南（试行）的通知》【财经[2014]113号】（2014）；

9、《国家新型城镇化综合试点方案（2015年2月5日）PPP模式的最新规定

10.《不动产登记暂行条例》，自2015年3月1日起施行。

11.《国务院关于发布政府核准的投资项目目录（2013年本）的通知》（2013）；

12.《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（2014）；

13.《国务院关于深化预算管理制度改革的决定》（2014）；

14. 财政部：《地方政府存量债务纳入预算管理清理甄别办法》（2014）；
 15. 发改委：《关于开展政府和社会资本合作的指导意见》【发改投资[2014]2724号】（2014）；
 16. 财政部：《关于印发政府和社会资本合作模式操作指南（试行）的通知》【财经[2014]113号】（2014）；
 17. 《国务院办公厅关于政府向社会力量购买服务的指导意见》（2013）；
- 从这些政策和文件的出台我们对于中央层面城镇化进城的思路可见一斑。

综述

一、改革方向

- 1、建立国有集体所有权利平等的土地产权制度
- 2、建立城乡土地平等进入、公平交易的土地市场
- 3、建立公平、共享的土地增值收益分配制度
- 4、建立与现代社会发展相适应的土地财产税制度
- 5、建立公开、透明、规范的国有土地资产经营制度和土地融资制度
- 6、建立以权属管理和规划与用途管制为核心的现代土地管理体制

二、改革的主要内容

1、完善农村土地产权制度

- (1) 落实土地承包经营权长久不变制度
- (2) 建立土地承包权和经营权分离制度
- (3) 完善土地流转制度和办法

(4) 完善土地权能，设置土地承包权抵押权

2、提供保障土地产权的制度基础设施（登记、确权）

3、构建平等进入、公平交易的土地市场

(1) 建立两种土地所有制土地权利平等的制度

(2) 明确限定城市土地国有区为建成区存量土地属于国有，新增建设用地用于非农经济建设的，除为了公共利益目的征用外，可以保留集体所有。对于建成区内的现状集体所有土地，可以采取“保权分利”或“转权保利”方式，保障农民的土地财产权益。

(3)、重构平等交易的土地市场

- 4、加快推进征地制度改革
- 5、建立公平共享的土地增值收益分配制度
- 6、建立与现代社会发展相适应的土地财产税制度
- 7、建立国有土地资产经营制度和土地融资制度
- 8、建立以权属管理和用途管制为核心的现代土地管理制度

三、改革的突破口与先后顺序

具体措施包括以下四点

- 1、制定工业用地转商业和经营性用地权属处理和增值收益分配办法
- 2、制定公益性用地转产业用地土地收益分配和权属管理办法
- 3、制定城乡结合部地区集体土地参与城市建设制度规则与办法
- 4、制定农村转移人口市民化与农村宅基地处置办法

先后顺序

第一阶段：(2013--2014)：

- 1、在总结现有土地改革试点经验基础上，扩大土地制度综合试点范围
- 2、完成承包地、宅基地、林地等确权登记颁证
- 3、推进土地利用结构优化和存量建设用地进入市场改革
- 4、实施以公平补偿为核心的征地制度改革
- 5、规范地方融资平台，扩大地方自主发债范围

第二阶段：(2015---2017)

- 1、形成城乡统一的土地市场
- 2、探索国有土地资本化经营模式
- 3、建立土地财产税制度形成新的土地增值收益分配机制
- 4、形成多渠道的地方政府融资体系

第三阶段：(2018---2020)

- 1、基本确立两种土地所有权平等、市场统一的现代土地制度
- 2、建立以规划和用途管制为手段的现代土地管理体制

融资问题的内容和方向

近来财政部门力推的PPP模式，即公私合作伙伴关系模式就是政府和市场合作提供混合产品的最佳案例，2010年国务院出台了《关于鼓励和引导民间投资健康发展的若干意见》(国发[2010]13号)，这被称为促进非公有制经济发展的

“新 36 条”，其中就明确指出“对于可以实行市场化运作的基础设施、市政工程和其他公共服务领域，应鼓励和支持民间资本进入；将民办社会事业作为社会公共事业发展的重要补充，统筹规划，合理布局，加快培育形成政府投入为主、民间投资为辅的公共服务体系”。

而对于现代农业发展的融资问题，主要借助“农民的资金互助”来完成。银监会框架下的新型合作金融组织——农村资金互助社是我国政府促进农村金融制度创新产物，是在正规金融供给不足的情况下民间内生发金融创新产生的一种新的制度安排。

资金互助合作社是在政府的指导下成立的，以合作社内部成员为主体，非合作社成员不得入股与借款；坚持合作社内部资金互助，实行独立的财务管理制度原则；坚持入股资金与自营业务结合的原则。

以土地作为抵押物融资是解决当下农村资金问题的补充，为此中国农业银行已经出台了《中国农业银行农村土地承包经营权抵押贷款管理办法（试行）》（2014 年 8 月 20 日），开始了土地承包经营权融资的破冰之路。

从上面的分析可以看出：对于以后的城镇化融资方式在城镇基础设施建设上以 PPP 模式为主，而在农业现代化建设以及农村就地城镇化上以“农民资金互助”和“集体土地（包含承包地和集体建设用地）抵押融资为辅”的发展模式。

总之，目前中国城镇化建设是以土地、金融改革为核心的循序渐进、逐步完善的发展进程之路，而我们的根本点和落脚点也需要以此为基本来不断地进行深入研究。正是基于此，笔者作为一线的实践者，任何模式的创新都是从这两点来探究的，这也是本书的重点。

第二节 中国城镇化之一就地城镇化

所谓的城镇化就是指农村人口转化为城镇人口的过程。

反映一个国家或地区城镇化水平高低的一个重要指标为城镇化率，即一个地区常住于城镇的人口占该地区总人口的比例。城镇化是人口持续向城镇集聚的过程，是世界各国工业化进程中必然经历的历史阶段。当前，世界城镇化水平已

超过 50%，有一半以上的人口居住在城市。

中国的城镇化如实现上述目标，三个重点问题需解决好。

第一点促进约 1 亿农业转移人口落户城镇——以人为本

李克强总理所提倡的城镇化归根结底还是在“人”的身上，要让更多的人来分享国家改革的红利。在开展城镇化项目的时候如果无法妥善解决城市建设后的“人”的问题，将会麻烦频出。因此，在新型城镇化发展的“三维坐标”中，制度建设就是要拆除隐形“篱笆墙”，落实以人为本的城镇化建设。

第二点改造约 1 亿人居住的城镇棚户区和城中村——共享文明

新型城镇化的发展，农民工问题是无法回避的。新型的城镇化一定是更大规模的加快棚户区改造，而绝不是一边高楼林立，一边棚户连片。在新型城镇化的发展中，帮助农业人口向城市转移和城市贫困人口实现安居乐业是政府最关注的。

无论是政府主导的城镇化项目，还是“地方企业+政府”共同推动的城镇化项目都要注意这些问题。因为国家新型城镇化发展“三维坐标”中的价值维度就是降低圆梦高门槛，实现共享文明。

第三点引导约 1 亿人在中西部地区就近城镇化——区域均衡

这也从侧面说明，中国未来的城镇化发展需要走不同规模城市 and 不同区域协调发展的道路，说白了就是要引导约 1 亿人在中西部地区就地城镇化，这样既可以分散大城市人口过多的压力，也有助于西部大开发的地区性经济发展。所以中国新型城镇化发展的“三维坐标”的最后一个宏观布局维度就是要抹平东西部经济鸿沟，寻求不同区域之间的均衡发展。

到 2012 年，我国的城镇化水平已经接近 53%，与此同时，大城市的，城市病已经开始凸显，中小城市和小城镇却也出现了吸引力不足的现实。在这种情况下，有必要探讨一下我国未来一段时期城镇化的模式，探讨更加符合中国特色的城镇化道路。

当前，我国已形成三种典型的城镇化模式，即特大城市和大城市为核心的城市群模式，中小城市和小城镇协调发展模式以及就地城镇化模式。前两种模式已探讨比较成熟，并有相应政策。但就地城镇化模式还未得到足够重视。

所谓“就地城镇化”是指农村人口不向大中城市迁移，而是以中小城镇为依托，通过发展生产和增加收入，发展社会事业，提高自身素质，改变生活方式，过上和城市人一样的生活。它是一种，既不离土也不离乡`的城镇化，因而有人

将其称之为：“新型城镇化的第三条道路”。

就地城镇化主要表现为：

一人口集聚程度比较高；

二生产方式上实现三次产业联动，并以二三产业为主；

三居民享受的公共服务已经达到或接近城镇水平。

“就地城镇化”具有如下优势：

一有利于缓解特大城市和大城市的“城市病”。

国际经验显示，当城镇化水平达到 50% 左右时，不仅是城镇化加速期，还是城镇化质量提升关键期。当前，北京、上海等大城市已经开始出现交通拥堵、空气污染、用水紧张、房价过快上涨等城市病。此外，大量农业转移人口难以融入城市社会，市民化进程滞后。我国人口众多，不可简单照搬美国、日本等国家走特大城市和大城市的城镇化模式，在短期内把大部分农村人口集中到城市是不可能的，只有采取，就地城市化’的途径，建成众多的适宜人居的村镇，才能减轻大城市的压力，防治“城市病”。

二有利于为返乡农民工市民化提供有效途径

相关调研显示，相当数量的农民工采取“折返式”进城的路子，即在大城市积累了一定资金和技术后返回家乡，并选择进入门槛较低的小城镇就业，鼓励乡镇企业发展，就地解决农民的就业问题。就地城镇化可以让返乡的农民工在原户籍城镇获得市民身份而不用流向大城市，同时也可以改善当地城镇的基础设施条件，为经济社会的发展提供良好的环境。

三有利于推进城乡地区公共服务的均等化

缩小城乡差距，应先从推动公共服务的均等化做起。具体而言，就是通过完善的规划，改变土地的利用组合与利用形式，引入更为先进的生产和生活方式。就地城镇化能够为农村居民带来更多的财富与更优质的生活，并进而配备各种基础设施和公共设施，使农民享受到更好的居住环境和配套设施，在城乡范围内的处处土地上，都能安居乐业。新型城镇化与传统城镇化的最大不同，在于新型城镇化是以人为核心的城镇化，注重保护农民利益，与农业现代化相辅相成。

因此，在我国的城镇化进程中，“就地城镇化”应该成为具有中国特色的能解决中国城镇化难题的一剂良药。

而本书“我们的城镇化探索之路”部分，则主要是根据我们的实践而编写的“就地城镇化”模式的解决之路。

第三节 城镇化之六大根本

1、城镇化应该做圈子（聚集资源）

城镇化的发展，核心是“人”的合理流动和有效聚集。城镇化分为四个层级，基础层级是小乡镇，第二个层级是小城镇，第三个层级是中、小城市，第四个层级是大、超大城市。

四个层级聚集的人的数量不一样，但是方式均是产业聚集。小乡镇主要聚集着为农业生产提供技术、资金、流通的农业服务业；小城镇则聚集着农业服务业和与农业相关的工业；中小城市聚集着工业以及人口所带来的服务业；大、超大城市基本上吸引了各种科技资源、产业资源和服务业资源，以及人才资源。不同层级的人口聚集带动了人口的合理流动。

同时，随着现代农业的逐步实现，农业产业的高收益逐步显现。由于资本有着向着利润最高的区域流动的属性，还带动了高素质人口从高层级的聚集区域向低层级聚集区域回流，实现良性的、可持续的循环。

2、工业化支撑中小城镇

中小城镇没有工业化的有力支撑，经济不能得到良性的可持续发展、城市贫民窟带来的社会问题无法根治。

以工业化为主导的城市生存法则，我们首要解决的是人民的基本生存条件问题、温饱问题。解决这些问题，主要靠物质产品，这些物质产品需要在工业生产线上制造出来，这是解决首要问题的最主要的需求。因此，中心城镇以工业化支撑是历史的必然，避免我们出现拉美国家的问题，他们很早就搞城市化了，大量的人口进城没有就业的机会，城市的服务业也容纳不了那么多人，因此出现了贫民窟，出现了高失业的现象。

3、建设小农镇要依托农业产业化

中国的城市化，需要小城镇和小乡镇为基础；中国的乡镇化需要中国农业现

代化的支撑。农业产业化是城镇化的重要组成部分，也是我国农业现代化实现的重要途径之一。所以说小农镇的实现一定要与农业产业化运营效率紧密连接，这也符合当前农村经济发展、国家战略定位的具体需要。我们以现代农业为核心来推进城镇化，我们通过实现农业产业化的高效率来实现小农镇的规模发展，这也说明了城镇化以及小农镇是大势所趋，未来的现代农业，农业产业化的机遇也蕴藏于此。

4、没有农业产业化支撑就没有城镇化

可持续发展的城镇化首先需要产业的支撑，即“产城一体”，将产业功能、城市功能、生态功能融为一体。有了产业才有就业，“乐业”才能让人民“安居”。而农业产业化、农业现代化是新型城镇化产业发展中最重要的组成部分。

国务院总理李克强指出，“通过发展现代农业，适度规模经营，提高土地、劳动力效率，更好更多地提供农产品，为新型城镇化提供有力支撑”。实现新型城镇化，离不开现代化农业的发展，农业现代化是新型城镇化的强有力支撑。城乡共赢是现代农业支撑城镇化的关键。

农业一旦和现代城镇化的发展联系起来，和产城乡一体化融合起来，赋予了其更多的内涵。当下对现代农业的解读不仅仅是农业本身了。

现代农业就是资本代替劳动，从自给自足的小农经济向以市场为导向的农业商品化转型。是指广泛应用现代科学技术、现代工业提供的生产资料和科学管理方法的社会化农业。

城镇化的进程一定源于农业产业化的高效率。当知本和资本流向了有竞争力的现代农业的时候，城镇化就成了一种趋势，城镇化一定是农村人的城镇化，不是城市人的城镇化，如果没有与城市人相等的产业效率，城镇化就是一句空话。

5、小城镇的运营体系

2~8万人聚集的小城镇，主要是大多数的县级行政中心和建制镇。需要基础工业、流通业、旅游业和现代农业的综合支撑，也就是说，小城镇可以有一定规模的农业服务和农业工业的聚集。

小农镇的人口规模在0.2~1.5万人之间，它其实是一些大的聚集村和自然镇构成的。是以农业规模化生产，和为农业规模化生产服务的流通业和初级农产品加工为核心产业支撑的生活聚集，是在规模农业生产的地域圆心建设的。脱离规模农业生产的便利性和流通性，人为指定建设小农镇的做法是荒唐可笑的。

6、留住农耕文化的根

农耕文化是我国从未间断的一种文化，是中国劳动人民几千年生产生活智慧的结晶，它体现和反映了传统农业的思想理念、生产技术耕作制度以及中华文明的内涵。因为生产生活的高度净化，构成了文化不断演变的过程，这也是农耕文化的来源。特别是在经济社会快速发展中，在发展现代农业新农村建设推进城镇化进程中，应注意借鉴和汲取农耕文化的理念，保护传统民俗传统民居和地方特色文化，弘扬鲜明的地域文化，传承和发扬中国优良的传统人文精神，维系生产生态生活的和谐发展。

在上述六点中，农业产业化是重中之重，没有产业的支撑，如果仅仅是建设楼房，很容易出现“鬼城”，那肯定不是真正的城镇化，不是李克强总理所讲的“以人为本”的城镇化。本书则主要从“家庭农场”和“农民专业合作社”两大农业基础组织入手来探析现代农业的融合与发展，以此来打造农业产业，进而形成现代化农业，为“就地城镇化”的农业产业发展提供支撑。