



破解

——中国农村城镇化的体制性障碍

孙正林 著

东北林业大学出版社

破解——中国农村城镇化的体制性障碍

孙正林 著

江苏工业学院图书馆
藏书章

东北林业大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

破解——中国农村城镇化的体制性障碍/孙正林著. —哈尔滨: 东北林业大学出版社, 2006.3

ISBN 7-81076-807-7

I. 破… II. 孙… III. 农村—城市化—研究—中国 IV. F299.21

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 025846 号

责任编辑: 冯 琪

封面设计: 彭 宇



NEFUP

破解——中国农村城镇化的体制性障碍

Pojie—Zhongguo Nongcun Chengzhenhua de Tizhixing Zhangai

孙正林 著

东北林业大学出版社出版发行

(哈尔滨市和兴路 26 号)

黑龙江省教育厅印刷厂印装

开本 850 × 1168 1/32 印张 7.25 字数 181 千字

2006 年 3 月第 1 版 2006 年 3 月第 1 次印刷

印数 1—1 000 册

ISBN 7-81076-807-7

G·305 定价: 22.00 元



作者简介

孙正林，男，中共党员，副研究员。1965年1月29日出生于黑龙江省尚志县苇河林业局。1989年7月毕业于东北林业大学社会科学系政治教育专业，获法学学士学位。1999年4月在东北林业大学经济管理学院林业经济管理专业获得管理学硕士学位。2005年6月在东北农业大学农业经济管理专业获得管理学博士学位。现任黑龙江省县域经济学会理事。

长期从事组织人事工作，在人力资源开发与管理、劳动力就业、城镇化建设等领域有较为深入系统的理论研究和实践积累。曾在《中国人力资源开发》、《中国人才》、《学习与探索》、《学术交流》等学术期刊发表各类文章30余篇。主编、参编教材、著作7部，主持、参加黑龙江省自然科学基金、黑龙江省哲学社会科学规划项目、黑龙江省社会科学重点项目等多项科研课题。获黑龙江省教学成果二等奖一项。

序

长期以来，在工农业产品价格剪刀差的倾斜政策下，中国农村经济的发展和改革明显滞后于城市的发展，这是以牺牲广大农民利益为代价推动城市的工业化进程。在农业为工业提供大量物质积累的同时，中国城乡分离的户籍管理政策又进一步限制了农村人口向城市流动，其直接结果是城乡经济、社会的二元结构愈演愈烈，城乡居民收入差距不断拉大，城镇化水平严重滞后于经济发展水平。对于中国这样一个以农业为第一产业，农业人口占3/4的农业大国来说，没有农业的发展、农村的繁荣、农民的富裕就谈不上国家的兴旺富强。正所谓“农业丰则基础强，农民富则国家盛，农村稳则社会安”。因此，农业、农村、农民问题成为国民经济中一个最突出的问题，农村的改革也成为社会和理论界普遍关注的热点。2003年10月，党的十六届三中全会通过的《关于完善社会主义市场经济体制的决定》，以及2004~2006年分别出台的三个中央1号文件，都对深化农村改革提出了新的要求，明确了“三农”工作的具体内容，指明了社会主义新农村建设的方向，激荡起农村改革的热潮。

全面繁荣农村经济，推动农村各项改革，加快城镇化进程，构成了新时期中国经济建设和经济体制改革的主要内容之一。基于中国经济社会结构的二元性，城镇化既是社会范围内的城市化，也是农村地区的城镇化，使得城镇化问题成为统筹城乡发展、实现城乡共同繁荣的关键所在。实际上，正如本书所讲，中

国城镇化发展的历史可以概括为，在1978年以前，是自上而下的发展道路，主要依靠政府力量，借助行政手段；改革开放以后，主要是自下而上的城镇化发展道路，依靠民间力量和社区组织，受政府引导和市场因素支配，农村城镇化有了较大发展，但也出现了无序、非可持续性的问题。令人可喜的是，党的十六届五中全会提出，“十一五”期间，中国经济的发展将继续以经济结构的战略性调整为主线，即调整农业和农村经济结构，积极稳妥地推进农村城镇化进程，使城乡经济、社会迅速融为一体。

本书作者孙正林博士的这部著作《破解——中国农村城镇化的体制性障碍》以新制度经济学方法为基础解读中国的城镇化问题，从新制度经济学的角度透析微观机制创新，注重制度创新和经济发展对农村城镇化的推动作用。他认为，只有从体制和机制的角度来分析经济社会，才能从现象深入到本质，找出影响中国农村城镇化发展的瓶颈因素，才能挖掘出城乡真正的差别。这是本书的第一个特点。

由于农村城镇化是近几年国家和社会关注的热点问题，所以在经济研究领域涉及城乡统筹、农村改革和城镇化发展的学术观点渐成体系。这部著作从农村城镇化的理论切入，由内涵扩展到外延，将中国农村城镇化的发展看成是一系列制度变迁的过程，制度与制度之间相互影响、相互制约、相互促进。作者认为，中国农村城镇化的发展过程也是各项制度渐进磨合的过程，其观点定位高，且具有宏观性。这是本书有别于现有同类研究成果的另一个特点。

这部著作是作者在攻读博士学位期间潜心研究中国农村城镇化体制问题，在博士毕业论文的基础上修订而成的。本书的出版

无疑是作者多年来刻苦钻研、深入实践、大胆创新的重要体现。我相信，这部著作定会为广大从事“三农”工作的科技工作者和执教村镇建设的教学人员提供参考、借鉴。我也衷心希望孙正林博士能够继续努力，坚持研究，取得更大的成绩！

谨此为序。

东北农业大学经济管理学院
院长、博士生导师

郭翔宇

2006年3月

前 言

城镇化是一个全球性的社会经济转型现象，也是当代各国社会经济中一种必然的、重要性日益突出的发展过程。综观世界各国，城镇化将成为 21 世纪人类社会发展的主旋律。国外农村城镇化的发展，大多是在市场经济作用下的农村工业化的结果，呈现出显著的市场化特征，研究结果主要集中在农村城镇化发展模式的概括上。中国的农村城镇化具有明显的不同，因为中国是一个典型的二元经济国家，农村地域广阔，人口众多，农业、农村、农民问题和农村城镇化问题密切相关，“全面繁荣农村经济，加快城镇化进程”已经被摆到了重要的议事日程。

本书提到的“体制性障碍”集中体现为，在中国计划经济体制和城乡二元经济发展的条件下，影响中国农村城镇化的各种制度、政策、决定、决议等制度性制约因素。党的“十六大”报告第一次将“制度性制约因素”称之为“体制性障碍”，从其内涵的角度来讲，两者是相通的。当前制约中国农村城镇化的因素有很多，从本质来讲，体制性障碍是影响其发展的瓶颈因素。因此，本书以中国农村城镇化发展过程中所涉及的相关制度，如户籍管理制度、农村教育制度、劳动就业制度、农村土地制度、行政管理制度、城镇建设投融资制度和社会保障制度等作为研究对象，采用总结归纳与具体分析、实证研究与规范分析、定性分析与定量分析相结合，以及综合比较的研究方法，在对国内外城镇化发展历程、农村城镇化制度安排与变迁研究的基础上，提出了通过制度创新来破解中国农村城镇化体制性障碍的观点。本书的主要内容包括以下几个方面：

1. 城镇既包括城市，又包括镇，而城市则仅为“市”的统称。农村城镇化是指在广大的农村地区，实现农村小规模社会化服务体系向城镇的大规模社会化服务体系的转化，第一产业的农业人口向第二产业，接着又向第三产业为主的城镇化人口转化，是农村生活方式和生活质量的城镇化。从本质上讲，农村城镇化过程就是农村要素向城市要素转化的过程，就是乡村城镇化。

2. 国外城镇化的发展模式主要有：西欧模式——中小城市模式，英、美模式——发达国家模式，城市圈模式——工业后发国家模式以及农业扶持工业模式——发展中国家模式。国外城镇化进程一般是沿着起步——快速发展——高位趋缓的轨迹发展，其高速发展期一般处于工业化加速阶段。城镇化水平高的国家大都经历了从小城市、中等城市、大城市到市区、大都市区的发展过程。从国外总体城镇化发展经验来看，既要避免“过度城市化”，又要避免“滞后城市化”，要正确认识大中小城市和小城镇的作用，发挥政府和财政的积极作用，避免走产业趋同的发展道路。

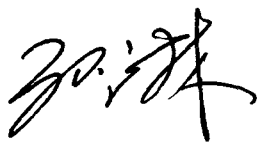
3. 中国农村城镇化的特征是：农村建制镇数量多、密度大，镇域范围小；建制镇对乡镇企业的聚集功能较弱，乡镇企业分散布局仍然严重；农村建制镇镇区人均占地规模大等。从20世纪50年代开始，中国为加快工业化的积累，采取了城乡分割、严格控制农村人口进城的政策，使得农村城镇化水平严重滞后于工业化的水平。

4. 从中国计划经济时期单一的自上而下城镇化模式到市场导向改革时期的自上而下城镇化和自下而上城镇化二元发展模式，在表面上看，这只是城镇发展出现了一种新的形式，但这种表面变化的背后及发生这种变化的原因是中国的经济体制改革及其具体表现出来的一系列制度变迁。

5. 从体制性创新的角度来讲，中国的农村城镇化应主要抓

好几个方面的制度创新：改变户口的二元结构，实行动态管理，推进农村户籍管理的制度化、规范化和现代化；构建农村教育发展新模式，调整教育投资分配政策，建立“补偿教育”制度；培育统一的劳动力市场，解决就业的“结构性”矛盾，全面推行劳动预备制度和就业准入制度；规范农地产权制度，积极推进农村土地市场化进程；从根本上克服现行城镇行政管理制度的局限性，结合行政区划改革方案，做好城镇行政管理体制改革；灵活运用多样化的投融资方式，加快金融制度创新，构建城镇建设投融资新体制；建立农民工社会养老保险制度和失地农民社会保险制度，加快构建农村社会养老保险制度。

本书是作者从事多年城镇建设理论学习和实践调研经验基础上形成的研究成果。在写作过程中，参考了国内外城镇建设领域的一些相关资料，并在书后对主要文献加以标注。由于时间和水平有限，不当之处敬请专家和读者指正。



2005年8月

目 录

1 绪 论	(1)
1.1 研究的目的和意义.....	(1)
1.2 国内外研究现状综述.....	(3)
1.2.1 国外研究现状.....	(3)
1.2.2 国内研究现状.....	(6)
1.3 研究的对象、范围、内容和方法.....	(10)
2 农村城镇化理论基础	(11)
2.1 城市与城镇的界定.....	(11)
2.1.1 城市.....	(12)
2.1.2 城镇.....	(14)
2.1.3 小城镇.....	(15)
2.2 农村城镇化的内涵.....	(17)
2.2.1 农村城镇化过程分析.....	(17)
2.2.2 农村城镇化的本质特征.....	(18)
2.2.3 农村城镇化的类型.....	(18)
2.3 城市化与城镇化的比较.....	(19)
2.3.1 概念和特征的比较.....	(19)
2.3.2 发展模式的比较.....	(21)
2.3.3 发展进程的比较.....	(22)
2.4 小 结.....	(23)
3 国外城镇化发展历程与启示	(25)
3.1 国外城镇化发展的历史回顾.....	(25)
3.1.1 起步阶段 (1760 ~ 1851 年).....	(25)

3.1.2	全面发展阶段 (1851 ~ 1950 年)	(26)
3.1.3	新城镇化发展阶段 (1950 年至今)	(27)
3.2	国外城镇化的基本模式和特点	(28)
3.2.1	国外城镇化的基本模式	(28)
3.2.2	国外城镇化发展的特点	(30)
3.3	国外城镇化发展经验和启示	(31)
3.3.1	主要发达国家城镇化发展经验	(31)
3.3.2	国外城镇化发展对中国的启示	(38)
3.4	小 结	(39)
4	中国农村城镇化发展历程与评价	(41)
4.1	农村城镇化发展的背景及历程	(41)
4.1.1	农村城镇化发展的背景	(41)
4.1.2	农村城镇化的发展历程	(43)
4.1.3	农村城镇化发展的现状特征	(47)
4.2	农村城镇化发展的影响因素	(49)
4.2.1	内在因素分析	(49)
4.2.2	外部因素分析	(51)
4.3	对中国农村城镇化发展的评价	(52)
4.3.1	城镇化水平评价	(52)
4.3.2	城镇化可持续发展程度评价	(55)
4.3.3	农村城镇化发展的一般规律分析	(57)
4.4	小 结	(60)
5	制度变迁对农村城镇化的影响	(62)
5.1	制度的性质和影响因素	(62)
5.1.1	制度的性质	(62)
5.1.2	影响制度供求的因素	(64)
5.2	制度变迁的经济学分析	(67)
5.2.1	交易成本	(67)

5.2.2	目标选择	(69)
5.2.3	社会心理	(71)
5.3	农村城镇化的制度分析	(72)
5.3.1	制度安排	(72)
5.3.2	制度变迁与创新	(75)
5.4	小 结	(79)
6	中国农村城镇化的体制性障碍	(81)
6.1	户籍管理制度	(81)
6.1.1	户籍管理制度的形成与确立	(81)
6.1.2	户籍管理制度调整与变革	(83)
6.1.3	现行户籍管理制度对农村城镇化的制约	(87)
6.2	农村教育制度	(88)
6.2.1	农村教育的现状与问题	(88)
6.2.2	农村教育的主要特征	(90)
6.2.3	农村教育对农村城镇化影响的分析	(91)
6.3	劳动就业制度	(93)
6.3.1	劳动就业制度的历史沿革	(94)
6.3.2	劳动就业制度的特征	(97)
6.3.3	现行就业制度对农村城镇化的制约	(100)
6.4	农村土地制度	(101)
6.4.1	建国以来农村土地制度的变迁	(101)
6.4.2	现阶段农村土地制度存在的主要问题	(102)
6.4.3	农村土地制度对农村城镇化的负面影响	(104)
6.5	行政管理制度	(105)
6.5.1	城镇行政管理制度的现状	(106)
6.5.2	当前行政管理制度的弊端	(107)
6.6	城镇建设投融资制度	(110)
6.6.1	城镇基础设施建设的现状	(111)

6.6.2	城镇基础设施建设缓慢的原因分析	.....	(113)
6.6.3	投融资制度对城镇化的制约	.....	(114)
6.7	社会保障制度	.....	(114)
6.7.1	城镇社会保障制度发展演变的过程	.....	(115)
6.7.2	农村社会保障制度发展演变的过程	.....	(116)
6.7.3	社会保障制度对农村城镇化的限制	.....	(117)
6.8	小 结	.....	(119)
7	中国农村城镇化的体制性创新	.....	(121)
7.1	户籍管理制度的创新	.....	(121)
7.1.1	改变户口的二元结构	.....	(121)
7.1.2	静态管理向动态管理过渡	.....	(122)
7.1.3	推进农村户籍管理的“三化”	.....	(122)
7.2	农村教育制度的创新	.....	(123)
7.2.1	构建农村教育发展新模式	.....	(123)
7.2.2	调整教育投资分配政策	.....	(124)
7.2.3	农村义务教育由县级财政支持过渡 到国家投资为主	.....	(126)
7.2.4	建立“补偿教育”制度	.....	(129)
7.3	劳动就业制度的创新	.....	(130)
7.3.1	培育统一的劳动力市场	.....	(131)
7.3.2	制定人力资源开发政策	.....	(132)
7.3.3	降低劳动参与率	.....	(133)
7.3.4	全面推行劳动预备制度和就业准入制度	...	(135)
7.4	农村土地制度的创新	.....	(136)
7.4.1	实行农村土地国有制	.....	(136)
7.4.2	规范农地产权制度	.....	(138)
7.4.3	建立健全土地流转机制	.....	(139)
7.5	行政管理制度的创新	.....	(140)

7.5.1 精简行政层级和机构	(140)
7.5.2 理顺小城镇行政管理制度	(141)
7.5.3 推进城镇行政区划体制改革	(142)
7.6 城镇建设投融资制度的创新	(142)
7.6.1 构建多元投融资主体结构	(143)
7.6.2 多渠道盘活存量资产	(143)
7.6.3 加快金融工具创新	(144)
7.6.4 加快建立城镇信息化投融资体系	(145)
7.7 社会保障制度的创新	(145)
7.7.1 建立农民工社会养老保险制度	(146)
7.7.2 建立失地农民社会保险制度	(153)
7.7.3 加快构建农村社会养老保险制度	(157)
7.8 小 结	(166)
结论	(168)
附录	(171)
后记	(205)
参考文献	(206)

1 绪 论

1.1 研究的目的是意义

城镇化是国家经济和社会发展的必然趋势，是一个地区现代文明程度和综合竞争力的重要标志。中国的城镇化发展既不应过分落后于工业化和现代化的水平，也不应过于超前，而应使中国落后的二元经济结构转变为同时实现现代工业化和城镇化的先进的一元现代化结构。由于中国人口众多、地域广阔，不能只搞集中型的大城市化，不可能让大部分人都集中到大城市；由于城镇缺乏规模效益和集聚效益，也不能只实行分散型的小城镇化，因此，大中小城市和城镇在数量上要结构合理，在空间上要布局恰当，在有条件的地区尽可能形成城市群、城镇网。

当前，中国的城镇化道路及对城镇化的认识发生了根本性的转变。在对待城镇化的态度上，由害怕、否定、排斥城镇化转向积极稳妥地推进城镇化；在城镇化发展模式上，由滞后城镇化转向适度同步城镇化；在城镇化的类型上，由严格限制大城市发展、强调分散型的小城镇化转向大中小城市与小城镇协调发展；在城镇化的动力和实现机制上，由政府包办、计划推进转向政府导向、市场推进、注重发挥民间力量作用。这些重大的转变纠正了过去的城镇化道路的缺陷，必将极大地加快城镇化的进程，促进工业化和城镇化的协调发展、同步实现。

中国的城镇化道路包括很多内容，例如道路的选择、城镇化的类型、城镇的发展方式等等，这些具体的内容与城镇化的体制

因素有着密切的联系。实行农村城镇化的战略就是要打破旧的制度，以制度创新推动农村城镇化。中国目前的农村城镇化基本上是在维护现有制度的前提下进行的，因此，要加快中国农村城镇化的进程，使农村城镇化走向健康发展的道路，就必须进行制度创新。

本书研究的主要目的就是基于对国内外农村城镇化发展的经验总结，从体制性的角度对中国农村城镇化发展过程中的制度因素进行分析，找出阻碍农村城镇化发展的制度病因，重新进行制度设计，为城镇化的下一步发展提出策略性建议和制度模式。

本书结合国内外城镇化发展的特点和经验，提出创新中国农村城镇发展的各项制度，对总结国内城镇化现状和促进农村城镇化体制创新具有重要的现实指导意义。

首先，农村城镇化战略的提出有着深刻的政策内涵。在改革开放以来的农村经济政策中，城镇的发展问题往往是同乡镇企业的发展问题共同提出的。当前，在农村工业化已经取得了很大进展，而且依靠传统的增长模式已经很难保持持续健康发展的情况下，加快农村城镇化进程的意义就进一步凸显出来。

其次，从体制性角度对农村城镇化进行分析，在客观上将农村城镇化制度因素的研究与政府职能相联系。改革开放以前，中国的城镇化是在计划经济体制下进行的，它避免了城镇化进程中可能出现的各种弊病，维护了城市的稳定，但对整个社会经济的发展形成了较大的负面影响。在 21 世纪中国农村城镇化步伐加快的情况下，政府作为社会主体的代表，自然应该对城镇化过程中的各种关系进行协调和处理，起到应有的作用。其中，解决农村城镇化问题的关键在于通过改革相关的制度与体制，使中央政府的农村城镇化目标与地方政府农村城镇化目标协调统一。

最后，在快速发展的城镇化进程中，如何以科学发展观为指导，坚持做好“五个统筹”，实现城市的可持续发展，营造和谐