

Transition and Reforms in the Period of Accelerated Urbanization ——New Trends, New Challenges and New Breakthroughs

我国的城市化进程与城乡一体化直接相关联，未来5~10年城乡一体化新格局的形成，将直接推动城市化进程，并由此促进城乡居民的公平发展。

城 市 化 时 代 的

转型与改革

由次贷危机演变而成的全球性金融危机和经济危机，不仅导致直接经济的全面衰退，而且带来了世界经济格局的

重大变化，新兴市场和发展中国家成为世界经济稳定的重要来源。但是，包括中国在内的新兴经济体也面临着深层次的矛盾与挑战，

全球贸易保护主义的加剧、应对气候变化带来的减排压力、全球经济再平衡等诸多全球性问题，新兴经济体能否

实现自身发展方式转型和解决低碳经济时代的经济发展问题，在世界经济结构性调整中新兴经济体怎样从政策刺激

走向结构性变革，世界经济格局下新兴经济体如何有效扩大内需、推进发展方式转型、如何推进城市化、如何

走上绿色复苏和低碳增长之路，等等，都成为各新兴经济体国家共同面临的重大课题。

全球贸易保护主义重新抬头，哥本哈根会议争论不休，我国经济发展面临的形势依然十分复杂，积极变化和不利影响同时显现，短期问题和长期问题相互交织，国内因素和国际因素相互影响。国际金融危机使我国转变发展方式问题更加凸显出来，并警示我们，主要依靠物质投入、外延扩张的传统经济发展方式再也继续不下去了，转变经济发展方式已刻不容缓。

Transition and Reforms in the Period of Accelerated Urbanization ——New Trends, New Challenges and New Breakthroughs

我国的城市化进程与城乡一体化直接相关联，
未来 5~10 年城乡一体化新格局的形成，将
直接推动城市化进程，并由此促进城乡居民
的公平发展。

城 市 化 时 代 的

转 型 改 革

城市化与城乡一体化的新趋势、新挑战、新突破

图书在版编目(CIP)数据

城市化时代的转型与改革: 城市化与城乡一体化的新趋势、新挑战、新突破 / 迟福林, 殷仲义主编. —北京: 华文出版社, 2010.3

ISBN 978-7-5075-3086-5

I. ①城… II. ①迟… ②殷… III. ①城市化-研究-中国 ②城乡结合-一体化-研究-中国 IV. ①F299.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 032342 号

书 名: 城市化时代的转型与改革: 城市化与城乡一体化的新趋势、新挑战、新突破

标准书号: 978-7-5075-3086-5

作 者: 迟福林 殷仲义

责任编辑: 宋军占

出版发行: 华文出版社

地 址: 北京市宣武区广外大街 305 号 8 区 2 号楼

邮政编码: 100055

网 址: <http://www.hwcb.com.cn>

电子信箱: hwcb@263.net

电 话: 总编室 010-58336255 发行部 010-58336270 编辑部 010-58336278

经 销: 新华书店

开本印刷: 北京温林源印刷有限公司

787mm × 1092mm 1/16 开本 23.75 印张 370 千字

2010 年 3 月第 1 版 2010 年 3 月第 1 次印刷

定 价: 69.80 元

未经许可, 不得以任何方式复制或抄袭本书部分或全部内容

版权所有, 侵权必究

本书若有质量问题, 请与发行部联系调换

代序：城市化与城乡一体化^{*}

迟福林

在国际金融危机冲击和国内发展阶段变化的特定背景下，我国将加快推进以构建消费大国为重要目标的发展方式转型与改革。城市是消费的主要载体，加快城市化进程是构建消费大国的战略性选择。我国的城市化进程与城乡一体化直接相关联，未来5~10年城乡一体化新格局的形成，将直接推动城市化进程，并由此促进城乡居民的公平发展。

一、未来5~10年是我国城市化快速发展的重要时期

一般来说，城市化率达到50%，标志着城市化国家的初步形成。2008年我国城市化率达到45.68%，处于走向城市化国家的关键时期。未来5~10年，我国的城市化将呈现加快发展趋势。

进入城市化发展时代。经验表明，城市化率在30%~60%间，是推进城市化进程的黄金时期。未来5~10年正是我国加快推进城市化进程的黄金

^{*} 本文系作者在“城市化与城乡一体化——新趋势 新挑战 新突破”国际论坛上的演讲，2009年12月5日。

期，城市化率有望提高 10 个百分点左右，达到 55% ~ 60%。如果这个时期城乡一体化的体制改革和政策调整有重大突破，城市化率有可能提高 15 个百分点左右，达到 60% ~ 65%。

进入城市化从局部突破到全面推进的重要时期。第一，东部和中西部城市化将全面推进，并且重点由东部向中西部转移。2007 年，全国城市化率为 44.94%，其中东部地区为 55.15%，中西部地区仅为 39.41% 和 36.96%，中西部地区城市化的发展空间巨大。例如，以武汉城市圈、长株潭城市群为代表的中部六大城市群正在全面推进；成都、重庆等西部城市群的发展相当快，将拉动西部产业结构调整，成为连接东部地区与世界其他地区的重要接口。第二，在大中城市加快发展的同时，将呈现大城市群、城镇化、省直管县等齐头并进的新格局。第三，城市间的竞争将成为新阶段我国经济持续快速增长的重要因素。如果说过去 30 年地区间的竞争有效地促进了经济增长，那么未来 5 ~ 10 年城市间的竞争将成为经济可持续增长的重要活力。

进入城市化由投资主导向消费主导的转型时期。无论是形成以消费为主导的经济格局，还是以扩大服务业比重为重点的结构性调整，都直接依赖于城市化的进程。未来 5 ~ 10 年我国的城市化正处在由投资主导向消费主导转型的关键性阶段，以服务业为主体的消费型城市的兴起将成为我国城市化的一个基本趋势。

二、城乡一体化是加快城市化发展的决定性因素

我国已开始“进入着力破除城乡二元结构、形成城乡经济社会发展一体化新格局的重要时期”。当前，突出矛盾是：由于城乡二元的经济社会结构，尤其是城乡二元制度尚未有实质性改变，导致农村人口向城市的流动受到阻碍，已经进入城市的农民工也只是处于“半城市化”状态。从我国的情况看，城乡一体化的实现程度对城市化进程具有决定性影响。未来 5 ~ 10 年，改变城乡二元制度安排，我国的城市化率会提高 15 个百分点左右。

打破城乡二元制度安排，为城市发展创造广阔空间。首先，以城乡固定

资产投资为例，近几年来固定资产投资中的城乡差距不断扩大，从1995年的3.58:1扩大到2007年的5.91:1。改变基础设施建设与管理城乡分割的格局，能够明显缩小城乡发展差距；其次，以城乡社会福利制度为例，初步实现城乡基本公共服务均等化，将直接促进城市化进程。我们的估算是，城乡二元的基本公共服务体制在形成城乡居民实际收入差距中至少占有30%~40%的权重；第三，以庞大的农民工群体为例，当前跨省流动的农民工已经达到1.2亿，尽快改变农民工“半城市化”的体制与政策安排，能够加快农民向城市流动，明显地提高城市化水平和质量。

推进城乡一体化重在打破体制机制障碍。首先，需要进一步打破城乡二元制度安排。改变城乡有别的户籍管理、劳动用工和社会福利制度，形成城乡居民在就业机会和社会福利范围及水平上的公平。打破城乡分割的市场机制，探索有效改变农村各种资源外流的格局，加快市场资源从城市向农村流动的机制与渠道；要通过城乡产业规划布局一体化，打破城乡分离的工业化模式。实行城乡分割的工业化模式使农产品生产、流通和加工不能形成有机联系，农民难以分享农产品加工增值收益。要通过城乡公共资源配置一体化，打破城乡分割的公共资源投入体制。在基础设施、社会福利等方面实现公共资源投入的城乡一体化。其次，按加快城市化进程的要求推进行政管理体制改革。当前，城乡一体化和城市化对行政管理体制改革已经形成倒逼机制，某些不合理的行政体制安排，成为制约城市化发展的重要因素。以浙江义乌、江苏昆山等在内的全国百强县为例，其经济实力远超过中西部一般的地级市，但现有的行政编制基本上是按照县级标准配置，行政管理体制与经济社会快速发展的实际要求严重不适应。现在无论是城市群、大城市发展还是省直管县，都迫切要求根据区域经济发展和城市化的趋势，对行政管理体制尽快做出某些重大调整。

三、“十二五”是推进城乡一体化的关键时期

从现实情况看，城市化发展的大趋势与城乡二元体制之间的矛盾越来越突出。无论是推进城市化，还是实现城乡公平发展，都需要在“十二五”时期加

快改革，形成城乡一体化的新格局。

发展方式转型与经济结构调整对城乡一体化提出现实需求。首先，扩大内需是推进城乡一体化的重要动力。有测算表明，如果要在20年间让1.3亿农民工及其家属市民化，城市每年需要新建保障性住房650万套（5.2亿平方米、户均80平方米），这对钢铁、水泥、建材、家具、家电等57个相关行业将产生重要的拉动作用，同时还将为进城农民新创造2000万个就业机会。其次，城乡一体化将释放大量的就业空间。与同等发展水平的国家相比，我国第一产业劳动力就业比重高出近30个百分点，服务业劳动力就业比重低出30个百分点左右。从我国就业结构变动的趋势看，以城市化拉动服务业就业比重的提高，是解决两亿多农村劳动力转移和就业问题的战略性举措。

人口结构变化和人口流动趋势对城乡一体化提出现实需求。首先，第二代农民工群体进入产业工人队伍，对城乡一体化带来的挑战与压力增大。与第一代农民工相比，他们受教育程度高，职业期望值高，对个人发展的追求也较高。这使第二代农民工全面融入城市成为一个不可逆转的趋势。第二，未来5~10年，“数量型”人口红利的逐步消失趋势不可避免。这也预示着依靠增加生产要素投入的增长方式难以为继。我国是一个人力资源大国，一旦加大人力资源投资，就能够释放出巨大的“质量型”人口红利。为此，未来几年实现人口红利从“数量型”向“质量型”的转变，急需加快城乡一体化进程，全面提高包括农民在内的广大劳动者的素质，加快我国从人力资源大国向人力资源强国的转变，构建我国新阶段新的竞争优势。

“十二五”需要在推进城乡一体化中有多方面的重大突破。第一，土地制度方面，继续稳定农民土地承包关系，建立健全有利于进一步推动宅基地市场化和承包地转让的新政策；改革农村土地征用制度，把强制性的政府征用土地行为改变为交易性的市场公平购买行为，让农民真正分享城市化进程中的土地增值收益；第二，在户籍管理制度方面，逐步实行户籍制度的城乡一体化管理，消除依附于城乡分割户籍制度之上的对农民社会福利的制度性歧视；第三，在公共服务体制方面，加快农村基本公共服务体制建设，推进城乡基本公共服务均等化进程。并以此为基础，创造农村土地改革和户籍改

革的基础条件。

四、城乡一体化的目标是公平发展与可持续发展

我国从生存型阶段进入发展型阶段，伴随着从物质发展的追求到人的自身发展追求的提升，伴随着由私人产品向公共产品需求的升级。在这个特定背景下，城乡一体化的目标是促进广大农民的自身发展和公平发展，其实质在于承认和保障农村居民享受与城市居民同等的发展权。

城乡公平发展与可持续发展是相互促进的。改革开放之初，为做大经济总量，提出“效率优先、兼顾公平”具有历史合理性。进入发展型新阶段，广大农民公平发展将是发展的重要推动力。例如，第一，赋予农民公平的发展机会，这些年我们在“多予、少取”方面有很大进展，也取得了很好的效果。从发展的现实需求出发，新阶段要促进农村发展，重要的是赋予农民公平的发展机会，包括赋予农民平等的公民待遇、完整的财产权利，由此激发农村发展的内在动力。第二，提高农民的发展能力。如果我们在“十二五”期间把4.9亿农村劳动力平均受教育年限从7.3年提高到全国平均水平的8.5年，提高农民工受专业技能培训 and 职业教育的比重，就可以增强广大农民的发展能力，进一步缩小城乡发展差距，增强经济发展活力。第三，使广大农民公平分享发展成果。中改院在《惠及13亿人的基本公共服务均等化——中国人类发展报告2007/08》中指出，广大农民公平分享发展成果，不仅是社会和谐的重要条件，也是经济可持续发展的重要前提。

按照公平的原则全面推进城乡一体化。第一，城乡一体化可以有不同的模式，但要把保障农民发展权放在首位，尊重农民选择权。第二，强化农民的谈判主体地位，使农民能够合理分享城市化红利。尤其要防止把城乡一体化当做圈地、剥夺农民的工具。有些地方打着统筹城乡发展的名义非法圈地，剥夺农民土地权益。对这种倾向，要予以足够的重视。第三，加快产业布局调整，推进劳动密集型产业、涉农工业和农产品加工业从城市向农村转移，进一步加快城乡产业结构调整，优化城乡产业布局，强化城乡产业之间的

城市化时代的转型与改革

CHENGSHIHUA SHIDAI DE ZHUANXING YU GAIGE

协作和联系，鼓励城市资金、人才等生产要素进入农村，改变资源从农村向城市单向流动的格局。第四，按照公平的原则配置公共资源，尤其是财政资源以及公共服务资源。要以城乡基本公共服务均等化为导向，不断优化财政支出结构，推进城乡公共服务制度对接，加快城乡一体化进程。

[作者系中国（海南）改革发展研究院院长]

目 录

代序：城市化与城乡一体化 迟福林（1）

以城市化为主线推进发展方式转型

新阶段推进城乡一体化的几个问题 高尚全（3）
城乡一体化的关键是以城带乡 段应碧（8）
统筹城乡发展重点研究的几个问题 宋晓梧（13）
关于城乡经济社会一体化的若干认识问题 党国英（17）
城乡一体化是统筹城乡发展的基本方向 曾业松（26）
以城市化为主线推进发展方式转型 匡贤明 梅东海 祝雅辉（33）
不同现代化道路比较及其对中国的启示 周天勇（39）
关于中国城市安全发展的若干思考 杨宜勇 池振合（54）
增强城市生产力带动能力是促进城乡一体化的基础工程
..... 范 鹏（74）

推进城乡一体化重在体制创新

加快形成城乡一体化的新格局 何冬妮 张 飞（81）

加快城市化背景下的“省直管县”改革

- 夏 锋 甘 露 张 娟 (86)
- 我国农村住房制度改革趋向研究..... 秦 虹 (92)
- 统筹城乡、资源配置调整与省直管县改革探析..... 张占斌 (97)
- 探索城乡统筹的体制机制 创新中国城镇化模式..... 丁元竹 (112)
- 论城乡税制一体化问题..... 傅光明 (137)
- 引入市场化配置资源机制 推进城乡一体化发展..... 李光勇 (147)
- 城乡一体化背景下的土地产权制度研究..... 赵 宏 (153)
- 建立城乡经济社会发展一体化的体制保障..... 丁 凯 (157)

城乡一体化的目标是实现公平发展

- 对农民工问题的宏观思考..... 汪玉奇 (165)
- 以保护和发展农民利益为导向破解城乡二元结构..... 李闽榕 (168)
- 农民进城：城市之门如何打开与农村之根如何割舍..... 叶兴庆 (185)
- 加快农村社会事业发展 促进城乡公共服务均等化..... 郭建军 (197)
- 昆明市城乡居民收入差距问题研究..... 赵俊臣 郭元国 (207)

城乡一体化的探索与实践

以城乡统筹规划促进海南城乡经济社会发展一体化

- 海南城乡一体化的探索、实践和发展思路..... 李建飞 (225)
- 海南省城乡一体化体制机制与政策研究..... 中改院课题组 (230)
- 城乡一体化发展系统思考——以上海为例..... 浦再明 (242)
- 江苏省城乡一体化的探索与实践..... 张 锋 (263)
- 吉林省城乡一体化问题思考..... 李寅权 龙 多 (271)
- 福建省城乡一体化发展的探索与实践..... 赵 彬 廖荣天 (286)
- 昆明市城乡一体化发展战略与政策选择——昆明市城乡
一体化发展的实践..... 李 喜 (307)

以现代新昆明呈贡新区建设论城市化与城乡一体化发展的探索
和实践 吴庆昆 (312)

统筹城乡发展 加快安宁城乡一体化新格局 范志东 (318)

挪威城乡一体化的体制制度安排

制度框架与政治价值

——平等的地位 希尔德·劳伦森 (329)

挪威全民社会福利制度与可持续发展 斯特那·斯蒂诺 (335)

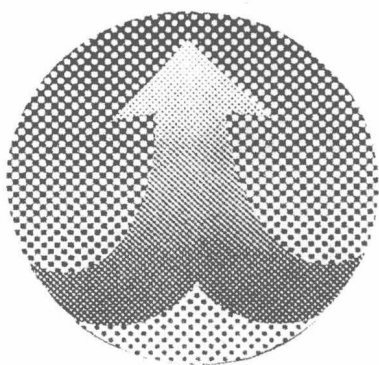
挪威农村土地流转的法律法规与制度安排 阿纳·特斯理 (342)

创新框架：保障农村中小型企业金融支持和信贷的制度

安排与机制 哈瓦德·泰根 (349)

挪威经验：区域发展、创新政策与区域凝聚 奥韦·朗格兰德 (354)

后 记 (365)



**以城市化为主线
推进发展方式转型**

新阶段推进城乡一体化的几个问题^{*}

高尚全

在城乡一体化的推动下，我国正在进入城市化加速的时期。未来 10 年，我国城市化率有可能从当前的 46% 左右提升到 60% 左右。通过城乡一体化加快城市化进程，既为扩大内需、调整结构、转变发展方式创造重要的条件，也对各个领域的改革提出了更加迫切的要求。在我看来，推进城乡一体化，加快城市化进程，需要进行深刻的经济社会变革；客观上要求进一步解放思想、加快相关领域的政策创新、体制改革、制度安排和机制建设。

一、把扩大内需、转变发展方式作为推进城乡一体化的基本出发点

2009 年 10 月 31 日 ~ 11 月 1 日，300 多名国内外专家在这里讨论后危机时代新兴经济体的转型、发展和改革。会议达成的一个共识是，通过经济社会改革，刺激消费、扩大内需、转变发展方式是包括中国在内的绝大部分新

^{*} 本文系作者在“城市化与城乡一体化——新趋势 新挑战 新突破”国际论坛上的演讲，2009 年 12 月 5 日。

兴经济体在后危机时代面临的共同课题。我认为，研讨中国的城市化和城乡一体化，仍然需要围绕扩大内需和转变发展方式这条主线做文章。

1. 危机对我国经济的冲击表明，13 亿人口的大国不能把经济增长的基础建立在外部需求之上

这次国际金融危机使我们清醒认识到，我国作为一个 13 亿人口的发展中大国，不能也没有必要把经济增长的基础建立在外部市场上。外部市场的萎缩，现在看来是一个中长期趋势。即便外部需求在总量上有所恢复，也必将伴随着全球化的阶段的变化而发生结构性变化。我国过去多年经历的大进大出的增长模式肯定难以为继。继续把经济持续快速增长的希望寄托在外部市场上，极可能处处碰壁。所以，进入后危机时代，我们必须把扩大内需，形成消费主导的发展方式当做深化各项改革、推进城乡一体化、加快城市化进程的核心目标。

2. 城市化与城乡一体化蕴含巨大的内需空间

我国有 7.2 亿农村人口，潜在的投资和消费需求十分引人注目。这个潜在需求的释放，将对我国经济增长产生巨大的推动作用。2008 年以来我国一系列农村消费政策的调整，有效地刺激了农村消费，使农村消费增长首次超过城市消费的增速。2009 年前三季度，县及县以下消费品零售额增长 16.0%，超过城市消费品零售额增长的 14.8%。从中长期看，通过推进城乡一体化加快城市化进程，可望创造的投资和消费需求蔚为壮观。有人测算，每增加一个城市居民，城市需要新增固定资产投资 50 万元，如果我国城市化率每年提高一个百分点，新增的城市建设固定资产投资需求就是 6.6 万亿元；如果农村居民消费水平从 2008 年只有城镇居民平均消费水平的 32% 提高到全国平均消费水平，也就是城镇居民平均消费水平的 60%，新增消费规模将达到 3.2 万亿元。这样，每年新增的 10 万亿元国内投资和消费需求，将是我国未来 10~15 年经济持续快速增长的坚实内需基础。所以，推进城乡一体化一定要咬住内需不放松，着眼于扩大内需和形成消费主导的发展方式，在推进农民市民化、农村消费城市化的进程中实现扩大内需、优化产业结构、消费结构升级和发展方式的根本转变。

二、新阶段推进城乡一体化重在政策创新、体制改革和机制建设

城乡二元结构是被“城乡分割”逐步固化的体制和制度安排的结果。虽然这种体制和制度安排改革开放以来进行了多次调整，但至今仍未根本消除，导致城乡差距长期持续扩大、国内需求增长滞后等问题，成为我国发展方式转型难以根治的顽疾。从这个基本国情出发，我国推进城乡一体化，必须依靠结构性改革，通过政策创新、体制改革、制度安排和机制建设，破解城乡二元结构，保证城乡一体化不断取得实质性进展。

1. 推进城乡一体化要以土地产权制度改革为重心

我国农村目前最重要的生产资源仍然是土地资源。形成城乡经济社会一体化发展的新格局，核心在于深化农村土地产权改革。要在确保农民土地权益不受侵犯的前提下，加快健全农村集体建设土地流转市场。浙江准备在全省推广农村集体建设土地入市，逐步实现与城市国有土地“同地、同价、同权”的流转模式。我认为这是一个很好的试点，代表着土地改革的基本方向，值得深入研究。其次要深化土地征用制度改革。保证农民谈判主体的地位，改变农民长期被排斥在土地要素市场化进程之外的格局，使农民能够真正分享工业化和城市化进程中的土地增值。

2. 推进城乡一体化需要建立城乡基本公共服务均等化的制度基础

城乡一体化最核心的目标，在于最终消除长期困扰我国城乡经济社会均衡发展的城乡二元结构，最大限度地缩小现存的城乡差别，使城乡居民公平分享我国现代化建设的物质和精神文明。这种城乡共享的基本途径，在当前和今后相当一段时间内，是城乡基本公共服务均等化。从另外一个角度看，推进城乡基本公共服务均等化，也是破解城乡二元结构的突破口。因此，我们必须加快社会事业在城镇的完善和向农村的延伸，尽快形成较为完善的城乡统一的国民教育服务制度、城乡统一的医疗卫生服务制度、城乡统一的养老保障制度、城乡统一的公共就业服务制度、城乡统一的最低生活保障制度、城乡统一的社会救助制度、城乡统一的住房保障制度、城乡统一的公共交通服务制度、城乡统一的文化体育制度，如此等等，不一而足。只有这