

新型城镇化 与农地制度改革

The New Urbanization and the Reform
of Rural Land System

张红宇◎著

中国新型
城镇化理论
与实践丛书

Chief Editor \ Li Yining Ai Feng Shi Jun

厉以宁 艾丰 石军 主编

 中国工人出版社



主编◎厉以宁 艾丰 石军

中国新型城镇化理论与实践丛书

新型城镇化 与农地制度改革

图书在版编目(CIP)数据

新型城镇化与农地制度改革/张红宇著.—北京:中国工人出版社, 2014.3

(中国新型城镇化理论与实践丛书/厉以宁,艾丰,石军主编)

ISBN 978-7-5008-5722-8

I.①新… II.①张… III.①城市化—土地问题—研究—中国 IV.①F321.1

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第050561号

新型城镇化与农地制度改革

- 出 版 人 李庆堂
责任编辑 安 静
责任校对 赵贵芬
责任印制 栾征宇
出版发行 中国工人出版社
地 址 北京市东城区鼓楼外大街45号 邮编: 100120
网 址 <http://www.wp-china.com>
电 话 (010) 62350006 (总编室) (010) 62005039 (营销出版部)
(010) 62382916 (职工教育分社)
发行热线 (010) 62005996 (010) 82075964 (传真)
经 销 各地书店
印 刷 北京睿特印刷厂
开 本 710毫米×1000毫米 1/16
印 张 17.75
字 数 280千字
版 次 2014年12月第1版 2014年12月第1次印刷
定 价 52.00元
-

本书如有破损、缺页、装订错误,请与本社营销出版部联系更换
版权所有 侵权必究

中国新型城镇化理论与实践丛书
编委会

主 任	厉以宁	艾 丰	石 军
委 员	王伟光	巴曙松	冉永平
(按姓氏笔画排列)	许宝健	刘 锋	何立峰
	陈 光	杨晓东	张红宇
	张少军	张 俭	郝寿义
	韩 俊	詹国枢	管小军

总 序

2012年11月，中国共产党第十八次代表大会提出，中国要推进“新型城镇化”。

2013年12月，中共中央召开了新中国成立以来的第一次城镇化工作会议。

2014年3月，中共中央、国务院印发了《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》。

我国进入了新型城镇化重要时期。

习近平同志在中央城镇化工作会议上的讲话指出，推进新型城镇化是解决农业、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，对全面建成小康社会、加快社会主义现代化具有重大的现实意义和深远的历史意义。李克强同志多次强调，新型城镇化是现代化的必由之路和必需之策。

到目前为止，成功实现工业化、城镇化进而达到现代化的发达国家，人口加起来总共约10亿。如果到21世纪中叶，中国城镇化率达到80%，转移人口将达到12亿左右，超过发达国家的人口总和，其规模之宏大和问题之复杂，在世界城镇化历史上是空前的。顺利完成中国城镇化，堪称中国历史发展的奇迹，也是世界发展史上的奇迹。

顺利推进新型城镇化，关键在于理论和实践的结合。它包括几个层次：

一是掌握城镇化的基本规律。

二是找到中国城镇化的特殊规律。

三是认识新型城镇化的内涵和要求。

四是根据以上认识，作出相应的决策，包括战略、规划、政策和措施。

五是在实施过程中，根据实践经验不断深化认识和改进操作。新型城镇化是一个新事物，没有现成的套路可以照搬，必须在理论和实践的相结合中，不断前进。

本着为新型城镇化作出一份贡献的宗旨，特编辑出版了这套“中国新型城镇化理论与实践丛书”。

一、世界城镇化进程基本规律

世界城镇化已经有了 260 年的历史，贯穿了人类社会工业化和现代化的整个历程。其内在基本规律可以概括如下：

城镇化的基本矛盾是要素整合和空间配置的关系。社会生产力的发展靠要素整合，而要素整合离不开空间配置。要素整合和空间配置的互动互促，是城镇化的实质。

（一）六个要点

由此基本矛盾派生出城镇化基本规律的六个要点：

一个根据。劳动生产率。人类社会进步的基本动因是劳动生产率提高。工业靠人口的城镇聚集提高劳动生产率，农业靠减少农村人口提高劳动生产率。这是城镇化的基本根据。

二力协调。工业的拉力和农业的推力。农村人口转移是靠一拉一推实现的。而且，拉力和推力必须协调，两力不协调就会出现问题。

三个要素。人、业、地是城镇化的三个基本要素。人是核心，业是支撑，地是载体。所谓城镇化就是恰当运作这三个基本要素，以达到社会进步的目的。

四类主体。政府、企业、居民、智库。城镇化是这四类主体协作参与的社会工程。在发挥市场配置资源的决定性作用和更好地发挥政府作用的

原则下,由政府统领,这四类主体各就各位、各尽所能、互相协作、形成合力,才能顺利推进城镇化。

五种杠杆。资源、资金、技术、文化、谋略。这些杠杆要素在城镇化的实施中,分别起着依托、融合、提升、活力、统筹的作用。

一个成果。现代化城镇体系建设。城镇体系包括宏观体系、中观体系、微观体系。城镇体系也包括实体体系、关系体系、文化体系。

(二) 五项原则

分析世界各国城镇化经验教训,可以总结出五项原则:

1. **有序原则。**城镇化基本按照“地点转换,职业转换,身份转换”的顺序进行。

2. **同步原则。**城镇化进程要与产业支撑同步发展。

3. **渐进原则。**城镇化是一个自然发展过程,不可操之过急。

4. **匹配原则。**城镇化的模式要与国情相匹配。

5. **持续原则。**城镇化进程要可持续,城镇发展要可持续。

六个要点和五项原则,可以成为对城镇化规律的基础性认识。

二、中国城镇化历程

中国城镇化的伟大历史进程已经清晰地展现在我们眼前。

过去 65 年,中国城镇化走过了曲折发展的道路。

1. **新中国成立初期 10 年。**新中国成立初期 10 年,城镇化启动,城镇化率从 1949 年的 10.6% 提高到 1957 年的 15.6%。

2. **1958—1978 年。**1958 年以后进入停滞期,到 1978 年,城镇化率达到 17.9%。20 年的时间城镇化率只提高 2.3%,城镇化速度年均 0.1%。

3. **改革开放以后至 2013 年。**改革开放以后,我国城镇化进程明显加快,到 2013 年已上升到 53.7%,年均城镇化速度在一个百分点以上。城镇常住人口从 1978 年的 1.7 亿增加到 2013 年的 7.3 亿,城市数量从 193 个增加到 658 个,建制镇从 2173 个增加到 20113 个。京津冀、长三角、珠三角三大城市群初步形成,西部和东北地区城市焕发出新面貌。

目前,我国城镇化正处在城镇化率 30%~70%的中期阶段,城镇化率为 53.7%,如果按户籍人口计算,城镇化率只有 36%左右,低于发达国家 80%以上的平均水平,也低于类似发展中国家 60%的平均水平。

4. 展望未来。展望未来,还有非常艰巨的任务。《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》提出的目标是,到 2020 年,城镇化率达到 60%左右,户籍人口城镇化率达到 45%左右。

还可以设想,到 2030 年,城镇化率达到 70%左右,而后再用 20 年,即到 2050 年,城镇化率达到 80%左右,同时做好相应的调整和提高工作。

这就是说,新中国的城镇化将走过 100 年的历程,新中国成立 100 周年,将是中国城镇化基本完成之时,也是中国现代化程度达到中等发达国家水平之日,两者基本重合。

三、中国城镇化特色

如何理解中国城镇化的“特色”?

(一) 在“大反差”的条件下进行

基于国情,中国城镇化是在“大反差”的条件下进行的。

1. 人口。“总量多”和“人均少”之间的大反差。“人均少”往往形成硬制约。如我国 GDP 总量世界第二,但人均 GDP 排名在世界 100 名左右;耕地总量占国土面积的 13.5%,但人均耕地 1.4 亩,是世界平均水平的 40%。

2. 区域。不同区域之间在自然环境、经济发展、人口聚集等方面的大反差。由黑河到腾冲划出的所谓“胡焕庸线”,东南侧占全国 43.18%的国土面积,集聚全国 93.77%的人口,产出 95.7%的 GDP。西北一侧占 56.82%的国土面积,集聚全国 6.23%的人口,产出 4.3%的 GDP。

3. 城乡。城乡二元结构形成的大反差。劳动生产率方面,农村人口占全国人口将近一半,而农业的 GDP 贡献率只有 10%左右;农村居民和城镇居民购买力之比是 1:3;城乡二元体制。

4. 城镇。大城市、特大城市和中小城市、小城镇之间的大反差。大城

市急剧膨胀，中小城市、小城镇容量不足。

5. **经济。**落后农业国的起点和现代化目标之间的大反差。面临传统工业化补课和现代化赶超的双重历史任务。飞船早已上天，还有几千万人没有解决温饱问题。

（二）中国城镇化任务艰巨复杂

从国际比较看，中国城镇化任务非常艰巨复杂。

1. **转移人口总量大。**过去 65 年，城镇常住人口增加 5.6 亿，到城镇化基本完成时，累计转移农村人口 12 亿之众。这个数量是人类总人口的 1/6。

2. **区域发展不平衡。**目前我国东部城镇化率为 62.2%，中部城镇化率为 48.5%，西部城镇化率为 44.8%。三个不同区域城镇化所处阶段和面临的问题很不相同。由此出现了世界少有的区域人口大流动的现象。

3. **城镇模式多样化。**我国有人口稠密的地方，也有地广人稀的地方；有城镇密集的地方，也有城镇稀疏的地方。人均土地、人均资源、人均 GDP 的巨大差异，必然形成城镇模式上的多样化。中国各地各类城镇应该采取的模式可以说囊括了世界各国的各种模式。

4. **时间跨度比较长。**中国基本完成城镇化需要 100 年左右的时间。在世界各国中，这个时间跨度是比较长的，也是世界人口最多的国家城镇化所必需的。

5. **国际影响很深远。**在世界经济全球化的今天，世界最大的发展中国家的城镇化，其影响和意义必然超越国界。外国经济学家把中国城镇化看成推动 21 世纪世界经济发展的两大引擎之一，是有道理的。中国城镇化和世界经济互动的互动，成为必然。

（三）城镇化进程中存在的六个“滞后”

立足当前，必须正视城镇化进程中存在的六个“滞后”。

1. **城镇化滞后于工业化。**我国第二和第三产业增加值占 GDP 的比重达到 90%，而城市人口和农村人口的比例是 54：46，城镇化率低于同等工

业化水平的国家。

2. 人口城镇化滞后于土地城镇化。城镇化过程存在着重“物的城镇化”，轻“人的城镇化”的倾向。城市结构松散，占地过多，城镇用地增长快于人口容纳增长。

3. 城市建设滞后于城镇化速度。城市基础设施、公用服务设施、城镇住房建设远不适应城镇人口增长。

4. 身份转换滞后于职业转换。我国目前的城镇化率，按户籍人口计算是35%，按常住人口计算是53%，相差18个百分点。这意味着有2亿多农民工有待市民化。

5. 文化建设和生态建设滞后于实体建设。城镇化中历史文化遗产问题没有很好地解决，城镇的文化特色、地方特色、民族特色正在消失。城镇的环境污染越来越严重。

6. 城市管理滞后于城市发展。城镇管理体制、城镇管理经验、城镇管理人才都还不适应城镇化的快速发展。

六个“滞后”说明，依靠劳动力廉价供给推动城镇化快速发展的模式难以持续，依靠粗放式消耗土地等资源推动城镇化快速发展的模式难以持续，依靠公共服务非均等化压低成本推动城镇化的模式不可持续。

四、“五位一体”的新型城镇化目标

所谓新型城镇化，就是落实科学发展观，体现工业化、城镇化、信息化、农业现代化“四化协调”和经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设“五位一体”的城镇化。

具体来说，就是以人口城镇化为核心，以城市群为主体形态，以综合承载能力为支撑，以体制机制创新为保障，促进产业发展、就业转移和人口集聚相统一，走出一条以人为本、四化协调、集约高效、布局优化、生态文明、文化传承的中国特色的新型城镇化道路。

新型城镇化是基于中国城镇化的规律、适应新形势的要求、针对现存的主要问题提出来的。

可以用“三八原则”和“三五要点”具体解读新型城镇化。

（一）新型城镇化的“三八原则”

所谓“三八原则”即是：

1. 正确处理八个方面关系。一是空间：正确处理城乡之间、不同区域之间、城镇之间、各类城区之间的关系；二是产业：正确处理产业发展和城镇化进程之间的关系和第一次产业、第二次产业、第三次产业之间的关系；三是要素：正确处理人、业、地、钱等各种要素之间的关系；四是居民：正确处理各种居民之间的关系，特别要保证不能损害农民的利益，逐步实现公共服务均等化；五是文化：正确处理传承和创新的关系，把现代化和历史文化传承统一起来；六是模式：正确处理统一和多样的关系，各个城镇既要遵循国家统一规划，又要从实际出发作出选择；七是进程：正确处理速度和质量的关系，新型城镇化必须注意条件匹配、质量优先；八是主体：正确处理政府、企业、居民之间的关系，正确处理“有形的手”和“无形的手”的关系，按照“政府引导，多方参与”的原则推进城镇化。

2. 符合八条基本标准。一是城乡一体；二是以人为本；三是经济繁荣；四是城建现代；五是布局合理；六是文化发展；七是社会和谐；八是绿色低碳。

3. 运用八条操作要领。一是以人口为核心；二是以产业为支撑；三是以环境做定位；四是以城建做载体；五是以土地为依托；六是以资金做杠杆；七是以制度做配套；八是以改革为动力。

强调以改革为动力，用改革的方法解决城镇化中遇到的各种问题很重要。处在社会转型期的中国，必须通过全面深化改革，克服思维、制度、体制、政策等方面不适应城镇化的制约和障碍，才能保证城镇化的顺利进行。

（二）新型城镇化的“三五要点”

所谓“三五要点”即是：

1. 抓住五个难点问题。一是农民工市民化问题；二是土地问题；三是城镇住房和公共服务问题；四是资金问题；五是历史文化遗产问题。

2. 抓住五个战略重点。一是重视产业发展和城镇化互动。我国是发展中国家，经济建设是中心，经济发展是城镇化的支撑，城镇化是经济发展的结果，又必须促进经济持续发展。二是重视“城乡一体化”。在我们这样的农业大国，正确解决农村、农业、农民问题，在城镇化中占有特殊重要的地位。不能走牺牲“三农”的城镇化歧路。三是重视“就近城镇化”。充分发挥中小城市和小城镇的作用，就近转移人口，才能解决城镇人口容量问题、巨量人口流动问题和各类城镇人口分布严重不平衡的问题。中国把世界通行的“城市化”概念改为“城镇化”，就是出于这种考虑。四是重视现代化城镇体系建设。在宏观体系、中观体系、微观体系三个层次中，实施“中观突破”策略，把城市群建设作为城镇化的主体形态。五是重视“五位一体”。

在我们这样的发展中国家，城镇化进程中最容易出现的片面性是：重城镇建设，轻社会建设，不能及时解决新出现的城市“二元结构”问题；重经济效益，轻生态建设，不能及时解决环境恶化的问题；重现代化赶超，轻文化遗产，不能很好解决文化建设问题；重实体建设，轻制度配套，不能适应城镇化管理的新要求。“五位一体”是根治这些病症的良药。

3. 抓住五种基本手段。一是制定科学的系统的城镇化规划；二是建立“政府引导，多方参与”的运行机制；三是强化城镇化的法治保障；四是建立新型城镇化的评价体系；五是执行区别对待、分类指导的工作方针。

五、关于丛书出版

近年来，在党和政府的倡导下，我国一些党政机关、社会团体、研究机构、领导干部、专家学者和企业家，对新型城镇化已经做了很多研究，出了不少成果；国家立法机关和政府部门也在积极制定相关的规划，出台了不少相关政策和措施。新型城镇化已经出现了上下关注、多方献策的大好局面。特别是中央城镇化工作会议的召开和《国家新型城镇化规划

(2014—2020年)》的发布,进一步明确了新型城镇化工作的方向和要求。

这些都为本丛书的编辑出版创造了良好的条件。

我们这套“中国新型城镇化理论与实践丛书”,意在强调理论和实践的结合,并希望能够通过丛书这种形式,集思广益、博采众长,集中归纳,突出重点,达到在认识上便于全面把握,在操作上又容易借鉴的目的。

本套丛书由三部分组成。

第一分册《中国新型城镇化概论》,是丛书的总论部分,全面论述了新型城镇化相关各个方面的基本问题。

第二分册到第五分册,是专论部分,分别就城乡一体化、人口问题、土地问题、资金和财税问题,做专门论述。

第六分册到第十分册,是实践操作部分,从全国选取不同类型的新型城镇化案例,每册对一个重点案例进行评介。

丛书采取开放形式,随着时间的推移,可能不断有新的分册加入。

鉴于新型城镇化的复杂性,社会上多有不同意见的讨论。本丛书提供的只是“一家之言”。如果本丛书能够对我国新型城镇化有所贡献,对新型城镇化的决策者和参与者有所帮助,那就是编者和作者最大的希望和欣慰了。

本丛书是艾丰经济发展研究院的一个重点策划项目,由于涉及内容广泛,篇幅比较浩大,有多位领导同志、专家学者和企业界朋友积极参与包括组织协调、讨论撰写、出版推广等各方面的工作。在此,主编者代表发展研究院向他们表示感谢。

目录
Contents

前 言

我国正处于人类有史以来规模最大、速度最快的城市化进程之中，“中国未来最大发展潜力在城镇化”。土地是农业之源、农民之本，同时也是城市建设的立足之基，推进城镇化与农村土地制度改革存在广泛的“交集”，两者之间密不可分。一方面，农业现代化是城镇化顺利推进的基础和前提。特别是对于我国这个世界头号人口大国而言，农业现代化更为推进城镇化所须臾不可离。而土地制度是决定农业生产绩效的基础制度安排，是基础的基础。另一方面，有序推进农业转移人口市民化是新型城镇化战略的核心内容。农业转移人口市民化的过程，不仅是农民就业转移和身份转变的过程，同时也是城乡资源、资产流动和交换的过程。土地是农民最重要的财产，其价值能否实现、如何实现直接关系到农民在城镇化进程中的得与失，也直接决定着城镇化的质量。

出于个人志趣，更出于自己担负工作的职责所在，长期以来笔者一直对农地制度研究满怀热情，并在不同时期、围绕农地制度问题不断有新的认识、新的思考，并陆续形成一些想法，丰富笔者对有关农地制度创新的思想。特别是2012年下半年以来，笔者围绕着在城镇化进程中推进农业现代化这一主题，以承担清华大学中国农村研究院2012年度课题“完善农村承包土地和农村宅基地法律法规和政策研究”为契机，组织研究团队就农村土地制度改革系列重大问题再度进行了深入研究，而据此形成的研究报告，对决策产生了重要影响。本书便是该系列研究成果的集中体现。基于

研究内容之间的逻辑关系，本书分为三个相对独立但又内在联系的部分。

第一部分是综合研究篇，包括本书的第一至第四章，展现了推进新型城镇化背景下对农地制度改革的系统考虑。第一章是农村承包土地制度改革研究，围绕农村土地承包关系“长久不变”、工商资本参与农村土地经营、农村土地承包经营权抵押和农业转移人口退出土地承包经营权等问题进行了系统分析。第二章是农村宅基地制度改革研究，同样基于“问题导向”逻辑，在回顾农村宅基地制度演变历程的基础上，对事关制度变迁具有重要影响的系列重大问题进行了细致剖析。第三章则较为系统地考察了农村集体建设用地问题，并提出相应的政策建议。除了上述三个方面外，直接关系城镇化与农地制度，为社会各界高度关注，也被各方所诟病的征地问题是农地制度研究所不能回避的重大问题，第四章专门对此进行了研究。

第二部分是专题研究篇，包括本书的第五至第八章，主要是对综合研究中涉及但限于篇幅难以展开的重大问题进行深入剖析，从而为综合研究提供支撑。第五章重点研究了农村土地承包关系“长久不变”问题，指出实现“长久不变”的关键在于合理确定农村土地承包的“起点”。第六章则是在实地调研的基础上，考察了贵州“生不增、死不减”农村土地承包制度表现出来的制度绩效，以及从中所透视出对农村土地制度改革的借鉴意义。第七章从保护耕地资源和维护农民利益这一维度出发，研究了在快速的城镇化进程中这方面所面临的关键问题并提出了相应的政策主张。第八章是研究者对于未来农村土地承包制度和农业经营方式创新的深度思考，以长期研究形成的基本观点为问题导向，提出和论证以土地所有权、承包权、经营权“三权分离”作为求解农村土地问题和促进农业经营方式变革的一个制度框架。

第三部分是对策研究篇，包括本书的第九和第十章，系统展示了关于深化土地制度改革的政策主张和措施建议。第九章是结合中共十八届三中全会《关于全面深化改革若干重大问题的决定》的要求和本书系列研究成

果，所凝练出来的对农村土地制度改革 38 个关键问题的看法和建议。第十章“不断健全完善‘三权分离’的农地制度”，是关于农地制度“三权分离”主张的具体阐释。笔者早在多年前就提出了这一主张，经过近年来的理论思考和对实践探索的近距离观察，认为现行“两权分离”的农地制度已有创新必要，实施“三权分离”的农地制度切实可行。此外，本书附录还展示了研究者 2013 年春季对河北省 8 个乡镇 16 个村的 219 名农民的问卷调查结果，反映农民群众对土地制度改革的想法和意愿。

实践永远是理论创新的源头活水。近两年来，农村土地制度改革探索日新月异，十八届三中全会明确了农村土地制度改革的基本方向。本书中所提出的一些主张，比如土地经营权的相对独立、土地经营权的抵押等，已经在一定范围有了实践经验的支撑；而另外的一些观点和看法，诸如对集体所有权问题的探讨，对农民宅基地制度的认识，对进城农民土地退出问题的主张，还有待在今后的实践中进一步深化和具体化。随着经济社会发展和城镇化的推进，实践将对本书的结论做出检验，并不断提出需要深入研究的新课题。

本书是笔者近年来主持开展的与城镇化进程中农地制度改革相关的系列研究成果的汇集和系统梳理，由张红宇担任全书的总撰稿人。第一章由张红宇、李伟毅、杨久栋、刘俊杰撰写，第二章由张红宇、李迎宾撰写，第三章、第四章由张红宇、李迎宾、杨久栋撰写，第五章、第六章由张红宇、李伟毅撰写，第七章、第九章由张红宇、王乐君、李迎宾、李伟毅撰写，第八章、第十章由张红宇撰写。附录由李生、李迎宾、李冠佑撰写。此外，由李伟毅承担全书的总撰助理工作。

本书中主要内容来自张红宇主持的清华大学农村研究院 2012 年度课题“完善农村承包土地和农村宅基地法律法规和政策研究”成果并经允许出版，特此对清华大学农村研究院的支持表示感谢。国务院发展研究中心韩俊副主任审阅了全文，在此一并致谢。

最后，需要指出的是，尽管研究者试图尽量把握住城镇化进程中农地