

从“半城镇化”到城镇化，我们的路还有多远？

赵俊超 著

# 城镇化 改革的突破口



 中国人民大学出版社

从“城镇化”到“新型城镇化”——中国城镇化道路探析

胡必武 著

# 城镇化 改革的突破口



# 城镇化 改革的突破口

赵俊超 著

中国人民大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

城镇化：改革的突破口/赵俊超著. —北京：中国人民大学出版社，2015.3  
ISBN 978-7-300-20931-9

I. ①城… II. ①赵… 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 039216 号

城镇化：改革的突破口

赵俊超 著

Chengzhenhua: Gaige de Tupokou

---

|      |                                                                                                                                  |      |                     |
|------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|---------------------|
| 出版发行 | 中国人民大学出版社                                                                                                                        |      |                     |
| 社 址  | 北京中关村大街 31 号                                                                                                                     | 邮政编码 | 100080              |
| 电 话  | 010-62511242 (总编室)                                                                                                               |      | 010-62511770 (质管部)  |
|      | 010-82501766 (邮购部)                                                                                                               |      | 010-62514148 (门市部)  |
|      | 010-62515195 (发行公司)                                                                                                              |      | 010-62515275 (盗版举报) |
| 网 址  | <a href="http://www.crup.com.cn">http://www.crup.com.cn</a><br><a href="http://www.ttrnet.com">http://www.ttrnet.com</a> (人大教研网) |      |                     |
| 经 销  | 新华书店                                                                                                                             |      |                     |
| 印 刷  | 北京联兴盛业印刷股份有限公司                                                                                                                   |      |                     |
| 规 格  | 170 mm×240 mm 16 开本                                                                                                              | 版 次  | 2015 年 4 月第 1 版     |
| 印 张  | 14.5 插页 2                                                                                                                        | 印 次  | 2015 年 4 月第 1 次印刷   |
| 字 数  | 170 000                                                                                                                          | 定 价  | 49.00 元             |

---

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

## 前 言

党的十八大特别是十八届三中全会以来，新一届中央领导集体以锐意进取、勇于担当的精神风貌，以运筹帷幄、统驭全局的政治智慧，以整体推进、重点突破的科学方法，引领全面深化改革稳步前行。2015年，全面深化改革步入关键之年，任务更加艰巨，措施更加有力，步伐更加稳健，必将为实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦注入强大动力和勃勃生机。

本书旨在提供一个以城镇化作为突破口带动改革全局的战略构想。随着改革日益向纵深发展，面临的情况更为复杂，需要克服前所未有的困难，应根据改革的新形势、新任务、新特点，采取更具针对性的方法。本书认为，改革之所以难以推进，就深层次来说是受到社会基础的制约。要想实现国家治理体系和治理能力现代化的改革目标，就必须采取有力的措施，稳步消除城乡二元结构。随着城镇化消化掉小农社会残余，附着于原社会结构的一些观念意识、管理制度等会随之消退，新社会结构的成长则为治理水平提高提供基础，也提出更高的要求。从这个意义上讲，城镇化具有“釜底抽薪”的作用。同时，城镇化还可以起到将无形的改革具体化的作用，为改革提供最好的“抓手”。由于城镇化既具有良好的突破性，又具有极强的带动全局的能力，因此成为改革突破口的可行选择。这一重要局部的突破，将为全



面改革的顺利推进起到提纲挈领的作用和事半功倍的效果。

城镇化为实现 2.6 亿农民工的城镇梦想提供了历史契机。广大农民工虽然常年在城镇生产、生活，甚至已经成为我国产业工人的主体部分，但社会身份却依然是农民，仍被视作老家农村的人，不被务工城镇所承认、接纳，无法在城镇获取同等公共服务和定居落户，成为生活在城镇的边缘群体。由于他们普遍无力把家庭带入城镇，形成亲情割裂、心酸委屈的留守问题；由于缺乏生活保障，他们在年老时更面临去留两难的困境，目前代际间简单轮回的迹象已经初步显现。现在，已经到了为农民工考虑长远生活归宿的时候了。应当通过政策的调整、制度的完善、资源的重新安排，使农民工有机会成为真正的城里人，可以体面地劳动、有尊严地生活，实现几亿人整体生活面貌的根本改变。在城镇定居生活将成为广大农民工中国梦最具体的体现形式，激发广泛的社会共鸣和强劲的奋斗动力。

长期以来的“半城镇化”模式不但使我国城镇化的效果打了折扣，如城乡二元结构难以破解、社会进步受到制约；更重要的是，这一模式会积累需求不足的结构性矛盾、制约产业竞争力提高、遭遇资源环境瓶颈、造成未来社会问题，从长期来看是难以为继的。目前，国家已经着手对这一模式进行调整，党的十八届三中全会作出的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）提出“推进农业转移人口市民化”，此后一年多的时间里，围绕以人为核心的新型城镇化已经公布和实施了一系列重要的政策。然而，历史悠久的二元社会体制下形成的传统观念却难以一时扭转，围绕我国城镇化问题的很多重大争议尚无定论，人们对城镇化的具体形式和实现途径仍然存在很大的分歧。本书在前人研究和自己实地调研的基础上，对我国城镇化进行了重新审视，获得一些重要发现。

在我国城镇化进程中，一个重要的限制条件是所谓的“耕地不



足”。本书研究认为，对耕地占用和城镇化的关系不能“拍脑袋”来判定，通过国际经验及对我国土地占用情况的具体分析，发现城镇化与耕地占用之间不仅不存在任何矛盾，而且构成相辅相成的关系。我国城镇化过程中的耕地减少，主要是由于“半城镇化”模式下的“两头占地”造成的。如果能够消除我国土地利用中的制度梗阻，实现农民工生活空间置换，完全有可能实现耕地总量的增加。计算可知，假定其他条件不变，将现有的 2.6 亿农民工转移入城镇生活，增减相抵之后，耕地可增加 4.3 万平方公里，总量达到 18.9 亿亩。通过实现农民工市民化，“18 亿亩耕地红线”不仅保得住，而且空间会愈加广阔。

在资源环境压力之下，必须慎重选择城镇化的战略模式。本书认为，由于小城镇对自然资源无法集约利用以及缺乏内生发展能力，难以成为我国城镇化的战略模式。应当以城市群作为我国城镇化的战略模式，发挥特大城市“车头”的带动作用，同时通过周边中小城市和小城镇的发展，合理分担特大城市的部分功能和人口压力。应当充分尊重和承认地区间发展禀赋的差异，将东部城市群作为我国城镇化的战略重点，促使其持续健康发展，同时利用“连通器原理”，通过放开人口流动的方式实现区域之间的新平衡。尤其应当从制约作用最明显的供地政策入手，调整目前“牛渴了给羊喝水”的供地模式，使东部城镇在发展中获得充分的土地支撑。

农民工在城镇获取同等公共服务是市民化的重要内容。本书认为，对农民工进城所需公共服务的成本和难度既不能小觑，也不能人为夸大，其中一些如交通等实际已经通过“搭便车”的方式实现了。本书对农民工所需公共服务的研究集中于三点：一个是最耗钱的随迁子女教育；一个是最费力的社会保险；一个是最具标志性的户籍制度改革。在户籍制度改革上，本书认为最重要的不是“为什么给农民工户籍”，而是“为什么不能给农民工户籍”，将我们的“担心”具体化。只要把



握“教育资源粥够吃”和“社会救助不加压”两个原则，改革的步子可以迈得更大一些。将农民工纳入城镇公共服务体系必须考虑相关主体的承受能力，通过制定务实的战略、理顺财权事权关系、选择最有利的切入点等手段，最大限度地凝聚社会共识，推进政策实施，并在难点问题上采取“缓进急战”的策略。

农民工的城镇住房问题由于“层级较低”，往往容易受到人们的忽视。考虑到这一问题的必要性、关键性和最高的“难度系数”，本书对此专辟一章进行讨论。本书认为，解决好农民工的城镇住房问题具有两个战略作用：第一，只有农民工在城镇拥有适宜家庭生活的稳定居住条件，城镇化才能构成“闭合回路”，生活空间置换、节约资源的效果才能体现出来；第二，在需求不足的背景下，农民工购房将有效释放存量需求，成为经济增长和城镇化的“启动器”。解决农民工城镇住房问题的核心手段是，在目前我国住房市场出现调整的有利局面下，通过扩大土地供给的手段，促使房价进一步合理回调，使部分农民工具备购房的能力。本书还进一步提出了一个大胆的构想：农民工可以自愿选择交出农村老家的宅基地，以此换取在务工城镇7折购房的优惠。通过这一政策，农民工的购房压力大为减轻，得以在东部沿海城镇实现“住房梦”，国家的耕地面积得以增加，同时流入地和流出地的财政都不会增加额外负担，由此实现非常难得的帕累托改进。当然，这一构想在实际操作中尚待进一步探索和完善。

城镇化是一项重大经济社会工程，而且各个部分盘根错节，互相掣肘，要想使城镇化政策获得实效，必须整体设计、梳理方向、相互支撑、形成合力。按照这一要求，本书的研究几乎涵盖了城镇化的各个主要环节。然而，这也给本书带来了明显的不足。由于本书研究涉及领域较广，在个人能力有限的情况下，不仅对已有很多有价值的研究发掘不够，而且在各个领域研究的深度也远远不够。同时，由于本





书主要面向社会大众，尽量采取通俗、简化的语言，也可能会给部分表述的精准性带来一定影响。对此望读者予以谅解并多提批评意见，使我能在以后的研究中不断完善。

本书付印之际，本人怀着感恩的心迎接它的出版。感谢领导、同事、师长们长期以来对我的指导、帮助；感谢我曾经工作过的中国发展研究基金会，本书不少调研都是在基金会工作期间完成的；感谢为本书一些重要观点论证提出宝贵意见的老师、朋友们；感谢在调研过程中，北京、广东、浙江、河北、广西、云南等地并不相熟的朋友们提供的无私的、默默的帮助；感谢中国人民大学出版社的老师、编辑们不厌其烦地修改完善。

本书立足于探索的态度去破解这一历史性难题，仅代表个人观点，也将在未来持续深入的研究中不断完善和提高。由于水平和能力的局限，不足之处，请大家批评指正。

赵俊超  
2015年3月

# 目 录

|                        |    |
|------------------------|----|
| 第一章 推进改革必须“庖丁解牛” ..... | 1  |
| 一、改革需要克服前所未有的困难 .....  | 3  |
| 二、改革既要积极又不能蛮干 .....    | 16 |
| 三、新形势下须有新技巧 .....      | 27 |
| 第二章 城镇化是改革的突破口 .....   | 43 |
| 一、城镇化是改革的铺路石 .....     | 45 |
| 二、“半城镇化”是不够的 .....     | 50 |
| 三、为什么城镇化可以作为突破口 .....  | 66 |
| 四、城镇化正当其时 .....        | 75 |
| 第三章 资源约束下的城镇化战略 .....  | 87 |
| 一、推进城镇化土地到底够不够? .....  | 89 |



|                              |            |
|------------------------------|------------|
| 二、应以城市群作为城镇化的战略模式 .....      | 101        |
| 三、政府可以做什么？ .....             | 115        |
| <b>第四章 使农民工成为城里人 .....</b>   | <b>129</b> |
| 一、成为城里人意味着要享受同等公共服务 .....    | 131        |
| 二、将农民工纳入城镇公共服务体系 .....       | 140        |
| 三、在社会共识中不断突破前行 .....         | 159        |
| <b>第五章 实现农民工的城镇住房梦 .....</b> | <b>167</b> |
| 一、农民工住房是城镇化的关键一环 .....       | 169        |
| 二、扩大土地供给是解决住房问题的钥匙 .....     | 181        |
| 三、完善土地制度具有“画龙点睛”之效 .....     | 197        |
| <b>结 语 改革在突破中前行 .....</b>    | <b>215</b> |

## 第一章

# 推进改革必须“庖丁解牛”



◎ 中国改革经过三十多年已进入深水区，可以说，容易的、皆大欢喜的改革已经完成了，好吃的肉都吃掉了，剩下的都是难啃的骨头。

◎ 面对无形的改革对象，就像挥拳打空气有劲无处使，很难找到有效的入手点。

◎ 大国改革更难。船大，固然会更稳当，但转弯会更困难。

◎ 戊戌变法的失败说明，推进改革必须要有务实的态度，充分考虑各阶层的实际利益和承受能力。

◎ 妥协并不是彻底放弃改革目标，而是在不改变大方向、能把问题解决掉的前提下做出退让。如何妥协、妥协到哪里，是最微妙、最难以把握的改革艺术。

◎ 要想实现以重点突破带动整体推进的战略构想，关键的问题是如何选准突破口。最好是选择具体有形的对象，并从体制矛盾最突出的地方入手。





30 多年前，党的十一届三中全会开启了改革开放历史新时期。30 多年来，中国经济社会面貌发生翻天覆地的变化，人民生活水平获得日进一步的改善，中国的国际地位不断提升。30 多年间，每一次重大改革都给中国发展注入新的活力，为社会进步创造了更好的条件，推动中国这艘航船破浪前进。30 多年后，站在新的历史起点上，党的十八届三中全会作出全面深化改革的重大战略部署，为中国改革事业翻开新的一页。

十八届三中全会以来，新一届中央领导集体以坚定不移的意志和决心，以重锤擂响改革进军的巨鼓，中国改革呈现加快推进之势。2014 年，中央全面深化改革领导小组确定的 80 个重点改革任务基本完成，此外，中央有关部门还完成了 108 个改革任务，共获得 370 条改革成果。改革部署出台的数量之多、力度之大、效果之显著，均前所未有的。改革在经济体制、政治体制、文化体制、社会事业、生态文明领域全面开花，经济社会发展呈现良好局面，人民获得更多的实惠。中国改革正不断出现新的气象，改革成果正在逐渐显现，改革经验正在逐步成熟，为下一步的改革打下良好的基础。

## 一、改革需要克服前所未有的困难

随着改革日益向纵深发展，任务更加艰巨，情况更加复杂，攻坚、破冰将成为主旋律。习近平总书记指出：“中国改革经过三十多年，已进入深水区，可以说，容易的、皆大欢喜的改革已经完成了，好吃的肉都吃掉了，剩下的都是难啃的硬骨头。”这段话高度概括了改革遇到的突出困难。要想顺利地推进改革，获得良好的成效，必须对改革可能遭遇的困难有清醒的认识。对当前的改革事业进行更近距离的端详和更加具体的分析，发现我国当前改革需要克服的困难涉及方方面面，其中有



些还根深蒂固，天然地具有复杂性、艰巨性。

### 困难之一：“老虎吃天”

老百姓常说“老虎吃天，无从下口”，说的是纵然老虎这样的百兽之王，在面对抽象无形的对手时也会束手无策。当前的改革正遭遇这样的困难。对现状大家都不满，觉得这也该改、那也该改，但真正要动手的时候，却一时间显得有些茫然，不知道该从何下手、如何才能获取实效。出现这一状况，主要是因为我们当前的改革与此前 30 多年的改革相比具有很大的差别。

在此前的改革中，改革对象是大体清晰的，即高度僵化的计划经济体制。改革的思路也是大体清晰的，即市场化。在农村，我们逐步废除了不合理的人民公社制度，进行家庭联产承包责任制改革，给农民以生产生活的自主权。1984 年，允许农民自理口粮进入集镇落户。在城市，我们进行国有企业改革，从“给厂长一块钱奖金的权力”，到推广河北马胜利的承包制，到建立现代企业制度，再到后来抓大放小和下岗分流。在市场主体上，从最初严格禁止私营经济，如温州的“八大王”事件<sup>①</sup>，到鼓励个体户发展、承认民营企业合法地位，到“民营经济是国民经济的有益补充”，再到“民营经济是国民经济的重要组成部分”。在流通领域，从废除布票、粮票，到价格双轨制，再到商品价格由市场决定。相应地，在金融、土地、教育、医疗、文化等领域也发生转变。30 多年间，从计划经济体制转变为市场经济体制，虽然有急有缓，也曾有过反复，但改革对象和脉络一直是清晰的。

当前的改革则与此很不相同。我国的社会主义市场经济体制已经确

---

<sup>①</sup> 温州是我国民营经济的发源地之一，1982 年初，随着全国范围内“严厉打击投机倒把”，温州八个最大的私营业者遭到全国通缉和判刑入狱。虽然他们先后被放出，但事业及士气大受影响，到今天有的仅靠开小杂货店度日。像“八大王”这样的第一代私营业者，全国还有很多，他们以非凡的勇气和创造力，成为中国改革的开拓者和铺路石。



立并且经过较长时期的完善，待改革的问题不像以前那样突出，改革红利也不像以前那样显而易见和回报丰厚，这就造成改革对象选择上的困难。虽然有待改革的问题和领域仍然众多，如发展不可持续问题突出，资源环境约束加剧，居民收入分配差距较大，教育、就业、社会保障、医疗、住房、生态环境、食品药品安全、安全生产、社会治安、执法司法等问题较多，看起来似乎满眼是问题，但“乱花渐欲迷人眼”，解决思路明确、具有核心地位、可以立竿见影的改革对象却很难看到。尤其是在解决问题的思路上，以前比较简单，主要是坚持好市场化的方向，而现在整体上的市场化已经比较充分，甚至有些领域还出现了过度市场化的迹象，方向一时难以辨清。于是，就出现了“老虎吃天”的困难局面。

尤其是，现在有些改革对象是无形的，改起来就更难。如政府行政权力改革，其中有些权力是有形的，如审批权，这个改起来相对容易一些。2014年长沙大力减少行政审批权，原有行政审批事项485项和其他行政职权9221项，经清理后分别减少至219项和3393项<sup>①</sup>，效果显著。但还有些权力是无形的，改起来恐怕就没有那么容易。特别是在基层，权力无处不在，不需要什么明文的规定，“这里拿不住你总有拿住你的地方”。这种无形的权力，说它有，它没有具体的形式，说它没有，它却实际存在且威力巨大。面对这样的改革对象，就像挥拳打空气，有劲无处使，很难找到有效的入手点。

## 困难之二：利益格局刚性

改革本身是对不同人群利益格局的调整，虽然改革对利益格局调整力度比不上革命（革命是暴力性重新排列，而改革是协商性合理调整）。

---

<sup>①</sup> “长沙晒政府权力清单，将权力关进‘制度铁笼’”，见人民网湖南频道：<http://hn.people.com.cn/n/2014/1112/c337651-22888540.html>。





但不管怎样，改革总是要调整利益格局的，或大或小地，有些人群相对受损，而有些人群相对受益。如果丝毫不调整，那就只是粉饰而非改革了。这就带来一个问题：利益格局能被轻易调整吗？尤其是那些利益受损的群体，能接受吗？答案是可以，但难度非常大。

多数情况下，改革所进行的利益格局调整，并不是歧视或剥夺哪个群体的利益，而更多的是要体现公平公正的原则。以前你占有的利益太多，现在减少一些，让大家更公平些。然而，一旦改到自己头上，有些人还是会跳起来激烈反对。2013年，北京发生了部分家长反对高考改革的事件，因传闻要放开非京籍考生在北京高考，一些家长到北京市教委、国家教育部上访抗议。深层次看，这根本不是什么在这里考还是在那里考的问题，而是部分北京家长不愿意失去自己优厚的教育福利。长期以来，京津沪三市在高等教育招生上享有超优厚的待遇，如2014年高考北京考生一本录取率达到24.8%，而省区中最低的四川只有5.5%。<sup>①</sup>如果放开非京籍考生在北京高考，实现平等竞争，可能会有大量外地考生涌入，从而“摊薄奶酪”，让一些北京考生考不上大学或者只能考上较差的大学，所以部分北京家长为捍卫自己的福利而战。

2014年，中石油大庆油田试图改变职工子女大学毕业后直接进油田工作的制度，也遭到了激烈反对。在往年，只要是油田职工子女，大学毕业后就可以进入油田工作，这被称为“世袭就业”。2014年，大概是为了降低薪酬成本、提升员工素质，油田拟对就业制度进行改革，规定二本非油田主干专业毕业生、三本毕业生不能直接包分配，而是委托大庆技师学院对这部分毕业生进行为期一年的培训后，择优录用，同时必须通过英语四级考试。这一政策合法合理，而且从操作上已经尽量采取人性化过渡，通过英语四级的要求也不算过分。然而，此政策仍然激

---

<sup>①</sup> 见 <http://edu.people.com.cn/BIG5/n/2015/0310/C1053-26669221.html>。