

“十二五”国家重点图书出版规划项目

城乡一体化与减贫
URBAN-RURAL INTEGRATION AND
POVERTY REDUCTION

左常升 主 编
何晓军 王小林 副主编



城乡一体化与减贫

*URBAN-RURAL INTEGRATION AND
POVERTY REDUCTION*

主 编 左常升

副主编 何晓军 王小林



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

城乡一体化与减贫/左常升主编. —北京: 社会科学
文献出版社, 2015. 1

(国际减贫与发展丛书)

ISBN 978 - 7 - 5097 - 5721 - 5

I. ①城… II. ①左… III. ①城乡一体化 - 研究 -
中国 ②扶贫 - 研究 - 中国 IV. ①F299.2 ②F124.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 035187 号

· 国际减贫与发展丛书 ·

城乡一体化与减贫

主 编 左常升
副 编 何晓军 王小林

出 版 人 左光

项目统筹 / 恽 薇 蔡莎莎

责任编辑 / 张景增 王莉莉

出 版 / 社会科学文献出版社 · 经济与管理出版中心 (010) 59367226

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367090

读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 三河市东方印刷有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 18 字 数: 185 千字

版 次 / 2015 年 1 月第 1 版 2015 年 1 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 5721 - 5

定 价 / 59.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换

▲ 版权所有 翻印必究

“十二五”国家重点图书出版规划项目

前 言

中国城镇化之路已走过 30 余年，其间经历了从支持小城镇到重点发展大城市再到大中小城市和小城镇协调发展的路径。以常住城镇人口占全国人口比例衡量的城镇化率，从 1978 年的 17.9% 提高至 2012 年的 52.6%。但中国城镇化水平仍然相对滞后于经济发展阶段和工业化水平。2005 年，中国政府出台新农村建设政策，积极谋划新时期的农村发展。2012 年，党的十八大报告和年末的中央经济工作会议，把城镇化提到一个新的战略高度，提出城镇化是中国实现经济结构战略性调整的重点，也是扩大内需的最大潜力所在。

然而，在经济转轨、社会转型过程中推进的城镇化，在提高效率的同时也带来不少新问题：城乡发展差距扩大，城市发展和资源环境的矛盾日益凸显，游走在城市和农村夹层的农业转移人口日益庞大，社会保障和发展机会不平等。这些问题也是诸多发展中国家，尤其是城镇化率居于 45% ~ 70% 之间的诸多中等收入国家面临的共同难题。

加快城镇化发展，既是后危机时代发展中国家寻求新增长动力的短期策略，也是经济结构转型的长期战略选择。而统筹城乡发展、解决好城镇化进程中出现的新的贫困问题，则是保证社会稳定、维护社会公平、提高城镇化质量和效率的重要基础。

因此，从统筹城乡发展的角度出发，深入研究城镇化进程中的贫困问题，对于促进发展中国家发展方式的转变和社会政策的调整，进一步完善和优化国家的减贫战略与政策体系，提高减贫效果，确保千年发展目标的如期实现，都具有极为重要的理论和现实意义。

在此背景下，我们把“城乡一体化和减贫”确定为2013年全球减贫和发展高层论坛的主题，并专门针对中国的城乡一体化和减贫，邀请了相关领域的知名专家撰写了主题报告，力求对中国今后发展和减贫有所裨益。本主题报告具体内容包括五个部分：中国城镇化进程的经验和教训；中国劳动力转移和城市贫困；推进公共资源均衡配置，改善农村公共服务；促进城乡一体化与减贫的就业政策；促进城乡一体化与减贫的财政政策；认识和解决中低收入国家的城市贫困问题。

在此，特别感谢主题报告撰稿人：北京大学光华管理学院教授、著名经济学家厉以宁，国务院发展研究中心徐小青研究员（原农村经济部部长），财政部财政科学研究所副所长苏明研究员，人力资源和社会保障部劳动科学研究所张丽宾研究员，中国社会科学院人口与劳动经济研究所王美艳研究员以及国际环境与发展研究所 David

Satterthwaite 和 Diana Mitlin。同时，也向编辑和校对报告文稿的中国国际扶贫中心和联合国开发计划署中国办事处的张德亮博士、徐丽萍博士、刘倩倩博士、张晓颖女士、高睿女士、胡晟熙先生、石新颜女士表示感谢。本报告仅供论坛参与者参考，在编辑过程中由于种种原因难免出现纰漏，希望得到参阅者的谅解。

目 录

第一章 中国城镇化进程的经验与挑战	1
一 走符合中国国情的城镇化道路	1
二 老城区的改造	3
三 新城区的规划	4
四 农村新社区的建设和转化	6
五 缓解城镇住房紧张问题的基本途径	12
六 再谈以增加供给为主的缓解城镇住房紧张 问题的思路	15
七 城镇化和减贫脱贫之间的关系	18
八 户籍一元化是一个渐进的过程	22
第二章 中国的劳动力转移与城市贫困	26
一 引言	26
二 农村劳动力转移进程	28
三 流动人口的贫困状况	32
四 贫困流动人口的救助——低保制度	43
五 流动人口减贫的其他途径	47

第三章 推进公共资源均衡配置, 改善农村公共	
服务	51
一 推进城乡公共资源均衡配置的理论基础	52
二 我国农村公共服务的进展与现状	55
三 中国农村公共服务存在的突出问题及其原因	61
四 推进公共资源均衡配置、改善农村公共服务的	
基本原则	68
五 推进公共资源均衡配置、改善农村公共服务的	
主要任务	69
六 推进公共资源均衡配置、改善农村公共服务的	
政策思路	73
第四章 促进城乡一体化与减贫的就业政策	78
一 引言	78
二 当前我国农村居民的就业和收入状况	79
三 我国城乡一体化中促进农村劳动力就业的政策	
分析	86
四 近中期构建城乡一体化就业政策体系的思路与	
建议	101
第五章 促进城乡一体化与减贫的财政政策	108
一 充分认识城乡发展一体化与减贫的重大战略	
意义	109
二 近十年公共财政支持城乡一体化与减贫的主要	
政策及成效	113

三	当前我国城乡发展一体化与减贫面临的主要矛盾	121
四	近中期公共财政支持城乡一体化与减贫的基本思路	131
第六章 认识和解决中低收入国家的城市贫困问题		145
一	引言	145
二	定义和测量城市贫困	152
三	减少城市贫困	188
四	结论	251

第一章 中国城镇化进程的 经验与挑战

厉以宁*

一 走符合中国国情的城镇化道路

传统城镇化模式是不适合中国国情的。根据中国国家统计局的资料，迄今为止，中国城镇化率已略高于 50%。但根据研究中国城镇化的专家的意见，中国目前的城镇化率还不到 40%。理由是：中国至今仍存在城乡分割的二元户籍制度，城镇中一些农民工虽然在城镇中已是常住人口，但农民户籍未变，身份仍是“农民”，不能同城市居民享受同等待遇；特别是涉及新生代农民工问题，更是如此，从而选择适合中国国情的城镇化模式就更有迫切意义。据浙江、福建、广东三省农民工状况的调查，20 世纪 80 年代中期以后进城务工的农民工夫妇所生下的子女，现在都

* 厉以宁，北京大学光华管理学院教授、博导。

到了就业年龄，他们的身份仍是农民，但他们一直在城里生活和受教育，在就业时身份未变，择业机会少，就业也受歧视，通常的出路仍然是当农民工，结婚的对象也是农民工子女。这种状况亟待改变，城乡一体化改革越是拖延，代价越大。

从另一个角度看，如果中国要达到西方发达国家的城市化率，即90%以上的人口集中于城市，那么城市居住条件必定恶化，居民生活质量必定下降。即使城市会因人口的增加而新增不少服务业就业岗位，但就业机会依然满足不了涌入城市的农民们的要求。

因此，中国必须走适合中国国情的城镇化道路，即中国城镇化应当分为三部分：老城区 + 新城区 + 农村新社区。这种新模式在有些地方又被称为“就地城镇化”模式。根据我以前在广西桂林市恭城瑶族自治县的调查，那里的农村对农民住房进行改造，把果品种植和加工业、猪的饲养和新品种猪肉的初步加工业等作为农民增加收入的主要来源，农村从生活质量上看已经同桂林市各城镇的市民没有什么差别。这就是“就地城镇化”的一个例证。最近，2012年11月末，我带领全国政协经济委员会调研组在浙江省杭州市、嘉兴市、湖州市所属一些县进行考察。当地县级领导人向我们说，他们这里近几年来已经不声不响地实现城镇化了，没有大规模的拆迁、搬家，农村里的居民、小镇上的居民都感到城市和农村在生活上已没有什么区别了，甚至农村家庭收入和城里人的收入也没有多大的差距了。在嘉兴市的平湖、湖州市的安吉两个

县级单位，农民反映：农村的水、电、路、学校、医院、社区服务，同城里差不多一样了，有些家庭近距离搬家，是大家情愿的，生活过得好，有什么不愿意的？这也是对“就地城镇化”的反应。以下，按这三个组成部分分别予以论述。

二 老城区的改造

老城区是指已有的城区，在工业化以前它们有的就存在很久了。工业化开始后，在这里建设了一些工业企业，老城区规模不断扩大，居民日益增多，街道狭窄，人口拥挤。随着工业企业的建立，商业和服务业也发展较快。

老城区的发展方向是改造。由于工业企业已经造成了环境污染，所以一定要设法把这些工业企业迁出老城区。近些年在老城区推行的“退二进三”的做法，是正确的。“退二进三”是指，第二产业迁离老城区，第三产业进入老城区，使老城区成为商业中心、服务业中心和适合人们居住的居民区。老城区有不少过去的建筑物，包括明、清和民国时期建成的街道、小巷和商业、公共服务设施，需要根据具体情况加以维护、修整，保留下来，作为文化遗址。某些街道、河边码头、店铺等也应当完整地保存，显现当年的风貌。

在老城区改造和环境治理过程中，应当关注棚户区的拆迁问题。这些棚户区是工业化前期建立的，房屋质量差，棚户区的居民生活质量差，而且居民多数是贫困的、受教

育程度低的。他们之中，有些是退休工人和下岗工人，甚至是无业人员。由于无业人员多，所以社会治安状况不佳，犯罪率偏高。

拆迁棚户区在某些城市老城区改造过程中已经积累了经验，就是把新城区建设、招商引资、老城区改造三者结合在一起，重新规划。根据某些城市的做法，大体上是这样的：

先在新城区的一块空地上盖成一批标准的、建筑质量合格的居民楼，让棚户区的住户迁过去，把周边的公共设施建设好，如公共交通、孩子上学、医疗机构、环境卫生等问题一并得到解决，让迁入的居民生活安定。

再通过招商引资，或者在新城区建立工业企业，或者在老城区内原棚户区的地址上建立商业、服务业企业，以安置棚户区的失业人员。

如果失业人员愿意自谋职业，也可以扶植他们自行创业，如从事个体工商户或创办小微企业。此外，他们还可以在新城区的居民区内从事家政服务、保洁、保安等工作。有的城市，包括在老城区内，为了缓解就业问题，大力扶植小微企业，这是一条正确的扩大就业之道。这可以调动准备从事小微企业工作的城市居民和由农村进入城镇的居民的创业积极性。

三 新城区的规划

新城区一般在城市郊区，它们可能是由工业园区、高

新技术开发区、创业园区、物流园区等演变而来的。这里工厂林立，基础设施完善，有发展空间。

新城区不仅有企业，而且也有常住的居民。这些常住的居民，或者是原来的农村居民，或者是镇上有农村户籍的个体工商户等。在一些镇并入老城区的同时，也有一些镇并入新城区。由于有了常住的居民，再加上有新建的工业企业的职工，所以新建的城区除了工业园区以外，还会有商业区、服务区和居民区。

对新城区来说，最重要的是工业企业进园区。这对工业企业有四个好处：一是这里的基础设施完善，交通运输便利，可以减少成本支出；二是污染源集中，便于监管，便于治理；三是许多工业企业都设置在工业园区内，便于信息交流，也便于工业企业获得新的商机；四是政府的服务到位，通过工业园区管理委员会，工业企业可以及时得到政府的服务、帮助。

在贵州省毕节市，我们还考察了小微企业创业园区，让一些小微企业在这里开办、成长。小微企业在这里除了有基地以外，最大的好处是让这些小微企业创业者有了“归属感”，他们认为在这里有了“家”的感受。政府同小微企业之间的关系更密切了，小微企业得到政府更多的关心，在经营中遇到问题了，可以直接找政府帮助。

新城区往往是新兴产业的立足地。新兴产业的增长速度是很快的。一个城市（这里主要指新城区）如果有了本地的有特色的工业企业、新兴产业的企业，就是对城市经济增长率、就业增长率和财政收入的巨大支持。

新城区，无论是在原来的空旷地带建立起来的，还是以镇为依托发展起来的，一般来说，历史所留下的包袱都比老城区要少一些。这也正是新城区的优势所在。同时，新城区的就业机会要比老城区多。新城区也完全有可能成为各类技术工人、专业服务人员的职业技术培育基地，成为向新城区自身和老城区，甚至其他城市的老城区和新城区输送各类技术工人、专业服务人员的源泉。

在一些新城区的调查中，我们发现一个新问题，就是技术工人往往留不住，他们的流动性太大。为什么会这样？有的雇主认为，年轻工人掌握了技术并受聘后对待遇问题看得过重，不能满足他们的工资要求，或者听说其他企业给的工资高些，福利待遇好些，就跳槽了，全不顾原来已订的合同。基层管理人员也如此。此外，有些技术工人和职员不愿到外地距离过远的地方去任职，理由是夫妇两地分居的生活成本要高很多。这些要求并不是不合理的。但要让用人的企业现阶段就解决员工宿舍包括家属宿舍问题，似乎很难做到。这个问题有待在新城镇化过程中逐步解决。将来的方向应当是尽可能让农村外出务工、经商的夫妇和未成年子女在一起生活。

四 农村新社区的建设和转化

（一）新社区建设的要求

现在各地都在兴建社会主义新农村。在不少地区，社

社会主义新农村是在原有的自然村基础上通过旧房改造而成的，也有的是在原有的自然村附近的空旷地带建成的，原有的旧房在居民搬迁后被拆掉，土地经过整理，重新变为耕地。无论以哪一种方式建成的社会主义新农村，都是农村新社区的起点。

农村新社区的进一步建设，一般有五个内容：

第一，农村新社区要实现园林化，成为绿树成荫、花草茂密的适合居民居住的居民区，而不能只以盖好几幢高楼为目标；

第二，农村新社区要成为环境清洁的居民区，是实现污染防治、垃圾回收和利用、符合低碳节能要求的居民区；

第三，农村新社区一定要实现公共服务到位，建设卫生院、托儿所、幼儿园、小学、养老院、公共交通、自来水、通信、文化室、安全保卫等相应设施，使得农村新社区内的公共服务与城区的公共服务基本上相同；

第四，在社会保障方面，农村新社区应当及早实现城乡一体化，不存在农民与城区居民的身份限制；

第五，在社会管理方面，农村新社区应实行民主管理制度，社区管理机构的负责人由社区居民选举产生，社区居民也可以罢免不称职的负责人。

因此，在实现上述各项要求之后，村级自治就改为社区自治，农村新社区成为城市的一种基层单位，纳入城镇化。城市居民和农民之间的权利平等了，身份限制不再存在了，两类居民的融合也就成为事实。