

谢春涛 主编

中国城镇化

亿万农民进城的故事



新世界出版社
NEW WORLD PRESS

谢春涛 主编

中国城镇化

亿万农民进城的故事

图书在版编目(CIP)数据

中国城镇化：亿万农民进城的故事 / 谢春涛主编.
— 北京：新世界出版社，2014.11
ISBN 978-7-5104-5212-3

I. ①中… II. ①谢… III. ①城市化-研究-中国
IV. ①F299.21

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第257533号

中国城镇化：亿万农民进城的故事

主 编：谢春涛

责任编辑：李淑娟 乔天碧

图片提供：CNSPHOTO 新华社

装帧设计：贺玉婷

校 对：刘彦章

责任印制：李一鸣 黄厚清

出版发行：新世界出版社

社 址：北京市西城区百万庄大街24号(100037)

总编室电话：+86 10 6899 5424 6832 6679(传真)

发行部电话：+86 10 6899 5968 6899 8705(传真)

本社中文网址：<http://www.nwp.cn>

本社英文网址：<http://www.newworld-press.com>

本社电子信箱：nwpcn@public.bta.net.cn

版权部电子信箱：frank@nwp.com.cn

版权部电话：+86 10 6899 6306

印 刷：北京中印联印务有限公司

经 销：新华书店

开 本：640×960 1/16

字 数：100千 印 张：11

版 次：2014年11月第1版 2014年11月北京第1次印刷

书 号：ISBN 978-7-5104-5212-3

定 价：48.00元

序

因为有了户籍管理制度，才引发出城镇化的问题。相对于中国，世界上绝大多数国家城镇化是一个自然的进程。因为宪法赋予了国民迁徙的自由，也没有所谓的户籍管理体制，人为地把人口划分为农业人口和非农业人口。其实研究城镇化的初始目的，就是要解决农村人口是否能够通过城镇化的进程，彻底地告别农村，实现减少农民才能富裕农民的最终目标。我们关注到上个世纪 80 年代以来，农村乡镇企业的崛起，曾经占据了工业的半壁江山。或者是后来的民工潮，给城市人带来了震惊，刺激了城市人的心理，直至发现他们的生活已经完全离不开这些带着农民身份标签的城里人。

历史的演变，本来应该是一个规律性的进程，不需要政府干预，只是作为正常的城市治理问题加以解决。然而，积淀了几十年的分化的被制度所固化的利益关系，成为横亘在有户籍的城里人和外来的打工人之间的鸿沟，使得中央政府不得不通过改革户籍管理制度和土地管理制度等，试图打破这个桎梏。然而，改革并不像我们想象的那么简单，毕竟城里人的利益已经成为改革不得不考虑的阻碍因

素。而这些城里人更多的是站在决策层面，或者有着精英话语权。

我很高兴看到更多的人研究和关注城镇化问题，特别是本书从农民的角度作为切入点，引发城镇化所关系到的各种错综复杂的利益矛盾，也从中可以看到城镇化给农村、农民带来的富有活力的生机。

当然，我最感兴趣的是本书有助于调整我们很多城市决策者的主观意识，把城镇化的重点放到农民进城的立场上来，这样，城镇化的实践才会少走弯路，少一些浪费，多一些对农民进城落户的推动。

国家发改委城市和小城镇改革发展中心主任

李铁

前言

在中国，最大、最难的问题的是农村、农业、农民问题。而推进城镇化，是解决这一难题的必由之路。改革开放以来，中国共产党和中国政府为推进城镇化做出了巨大努力，也取得了明显成就，但显然，城镇化任重道远，还存在许多有待解决的问题。本书旨在讲出中国共产党和中国政府关于城镇化的努力及其效果，讲出中国城镇化的艰难及国情等方面的原因，以增进国内外读者对这一问题的全面深入理解。

本书由谢春涛拟定提纲，修改定稿。编写分工：第一章，齐小林；第二、三章，李庆刚；第四、六章，沈传亮；第五章，高强；第七章，韩晓青。在本书的构思、写作和编辑过程中，新世界出版社的张海鸥总编辑、李淑娟主任、乔天碧编辑等出力良多，特此表示感谢。



2014年11月

目录

1	第一章 漫长的城镇化进程
2	古代城市的繁荣和文明
7	近代工商业城市的兴起
13	新中国城镇化道路的曲折
18	改革开放后城镇化进程的加速
25	中国城镇化的展望
27	第二章 现代化城市的建设者
28	汗水与付出
36	困惑与成长
45	改变与憧憬
55	第三章 户籍制度的改变
56	藩篱需要打破
64	开弓没有回头箭
72	加强顶层设计
81	第四章 农民的市民化
82	民工大潮涌起
86	农民工想在城市安个家
94	城市让农民工的生活更美好

101	第五章 土地增值的分配
102	告别“以地谋发展”模式
106	土地赋权——在探索中寻求突破
112	土地综合整治——从分散到集中
118	土地增值分配——在博弈中共享繁荣
123	土地改革与城镇化
127	第六章 离土不离乡
128	离土又离乡的代价
133	离土不离乡的回潮
137	让农民离土不离乡的设计
145	第七章 城乡发展一体化
146	让“做农民”成为一种体面的职业选择
152	让农民的财产更值钱
159	干一样的活拿一样的钱
161	实现以人为核心的城镇化

第一章

漫长的城镇化进程

城市是人类文明的产物，是人类文明的重要表征，人类伟大的物质文明和精神文明都是在城市创造的。在中华文明发展进程中，城市居于重要的地位，也是中华文明重要的表征。中国最早的城市出现于4000多年前，此后在漫长的农业社会里，中国城市的发展领先于世界，是那个时代人类文明世界耀眼的明珠。两宋（960—1279）以后，中国城市的发展逐渐转向，人口不再向大城市流动，反而向农村回流，大城市规模的缩减，江南新型的市镇普遍兴起。五口通商之后，近代城市在沿海沿江发展起来，中国城市开始由传统向近代转型。新中国成立以后，在计划经济体制下，中国城市的发展曲折而缓慢，直到改革开放以后，中国城市化进程再次迅速推进，然而，中国城市的发展也面临着诸多难以解决的问题。

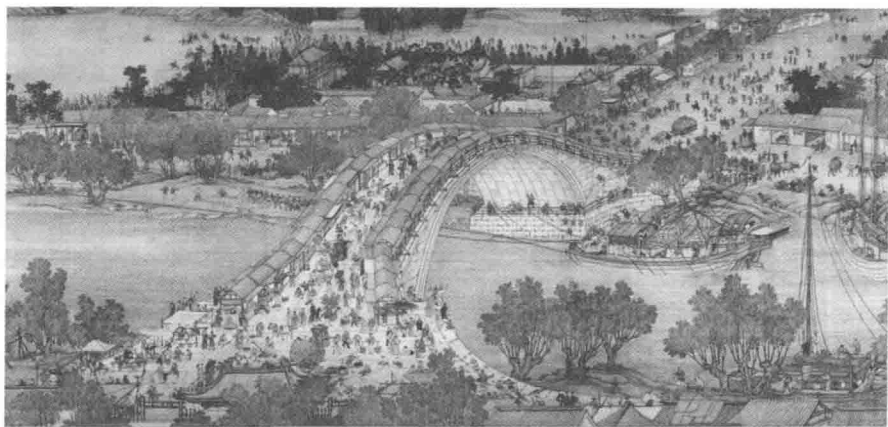
古代城市的繁荣和文明

中国历史上的城市出现很早，如果以两千居民的聚落为城市的人口下限，中国的城市可以追溯到夏代（前 2070—前 1600）。夏商周时期，中国城市的主要功能是政治、军事和宗教。春秋战国时期（前 770—前 221）是中国古代史上的重要变革时期，城市也得到了极大的发展，城市的内涵与性质发生了根本性的变化。由于城市里商业和手工业的繁荣，使不少城市除承担政治、军事和宗教功能外，逐渐承担经济功能，很多城市人口众多，市场繁荣。战国时期（前 475—前 221）著名的城市齐国都城临淄“车毂击，人肩摩，连衽成帷，举袂成幕，挥汗成雨”¹。魏都大梁“人民之众，车马之多，日夜不绝。鞞鞞殷殷，若有三军之众”²。有学者估算，当时中国的城市有 500 多座，城市人口占全部人口的比重达 15.9%。³秦汉（前 221—220）时期，中国城市的性质已经基本定型，城市的数量、规模和人口在春秋战国时期的基础上继续攀升。秦代城市有 800~900 个，中国都城郡县制城市体系初步形成。西汉（前 206—25）都城长安，常住人口 20 万~30 万左右，是当时著名的国

1 刘向：《战国策·齐策一》，上海古籍出版社 1993 年版。

2 司马迁：《史记·苏秦列传》，中华书局 1982 年版。

3 赵冈：《中国城市发展史论集》，新星出版社 2006 年版，第 57~58 页。



【北宋】张择端
《清明上河图》
局部

际性大城市，陆上丝绸之路的起点，东方文明的中心，专门设有接待外国商人的机构。唐代（618—907）中国首次出现人口百万以上的特大城市，都城长安开元年间（713—742）人口达到了180余万。唐代中后期的洛阳人口也达到了140余万，是当时世界上规模最大的城市。两宋时期（960—1279）中国的城市出现了迅猛发展的态势，北宋（960—1127）都城东京和南宋（1127—1279）都城临安的人口规模均接近200万，城市经济和城市文化空前的发达。著名画家张择端的《清明上河图》即生动再现了北宋都城东京的繁华景象。中国城市的格局在宋代发生了巨大的变革，城市里的坊市格局逐渐崩溃，城市居民的活动不再受时间空间的限制，开放型的新城市格局在全国范围确立，中国城市从封闭型向开放型转变。唐宋时期，中国城市人口的比重在20%以上。

唐宋时期是中国古代文明的高峰，也是中国古代城市发展的高峰，这一时期中国城市的发展遥遥领先于世界其他地方，中国的城市在很多西方人眼里是文明昌盛的象征。

1271年，年轻的马可·波罗随父亲和叔父长途跋涉来到了中国，得到了元世祖忽必烈的信任和重用。他在中国居住长达17年之久，遍游中国各地，1295年返回故乡威尼斯。中国城市的繁荣和文明让这个异域的青年人感到震惊，后来他在狱中口述了大量有关中国的故事，其狱友鲁斯蒂谦写下了著名的《马可·波罗游记》。书中描述的杭州方圆百里，有桥12000座，大街160条，每条街有房屋10000间，所有道路两旁都铺有砖石，中间铺细沙，下有阴沟排水，道路永远都是干燥的，人们走到哪里，泥土都不会沾到脚上。城中有大集市10所，沿街小集无数，每星期有三天为集市之日，赶集之人常多达四五万人。各种蔬果、野味、海鲜，应有尽有。集市周围店铺林立，商贾云集，香料、珠宝、首饰，更是无奇不有。城中还有大小浴场3000个，大的可供百人同时沐浴，还有专门供娼妓居住的街道。人们从事交易时不仅使用金银，而且使用由官府制作的纸币，非常便捷。城中居民举止安静，尊重妇女，做生意公平正直，街坊俨与家人无异。在马可·波罗眼中，杭州是世界最



陕西西安古城墙局部。西安古城墙是明代初年在唐长安城的皇城基础上建筑的，是中国至今唯一保存最完整、规模最大的城墙。

富丽名贵的城市，是令人流连忘返的天堂之城。《马可·波罗游记》出版后迅速风靡意大利，人们争相传抄，传遍了欧洲大陆。在很多欧洲人的眼里中国的城市是美丽富足的天堂，正是这种幻想促使欧洲的航海家远航东方，揭开了中西文明交流的大幕。

然而，马可·波罗看到的杭州与其顶峰时期相比已逊色很多。在中国漫长的农业文明时期，南宋时期既是中国城市发展的高峰，也是中国城市发展重要的转折点。从秦汉到南宋，中国城市人口的增长速度高于总人口的增长速度，而且人口不断向大城市集中，大城市的规模

迅速膨胀。南宋以后，中国城市化进程陷入停滞，城市人口总量几乎没有增加，城市人口占总人口的比重日趋降低。这种趋势到 19 世纪中叶已达谷底，城市人口之比重由南宋时的 22% 降到 6%。与此相反，同时期的欧洲在工业革命和海外贸易的推动下，城市的发展则呈现出高歌猛进的态势。

为什么两宋之后中国城市的发展开始转向？中国古代城市的发展在南宋达到顶峰时，中国人均粮食占有量也达到了最高值。这不是巧合，而是农业文明时代城市发展的一般规律。在农业文明中，农业是城市发展的主要动力和制约因素，农业劳动力、粮食作物的生产水平，直接影响着城市发展的速度和规模。从秦汉到两宋，中国人均粮食占有量的逐步攀升，是这一时期中国城市人口和城市规模持续扩张的基础。两宋之后，中国人口增殖加速，19 世纪中叶终于突破 4 亿大关。这对城市发展至少产生了两个方面的负面影响。一方面，由于人口增殖导致人地关系紧张和人均粮食占有量的减少，使农业已经无法支撑城市不断扩张的趋势，大城市规模缩减的同时，城市人口比重逐步下降。另一方面，个体小农为了消化过剩的人口，不得不强化家庭内部的手工业生产，这阻碍了手工工场的发展和新技术的发明应用，城市内部也难以出现根本性的变革。农业革命使城市诞生，工



20 世纪初的中国城市。

业革命使城市主宰世界，中国迟迟在工业革命的门口徘徊，中国城市化水平也因此出现了停滞和倒退。

近代工商业城市的兴起

19 世纪中叶五口通商¹以后，中国城市化进程进入到一个新的阶段。虽然中国自身的农业生产依然难以支撑城市的扩张，但粮食的大量进口有效地弥补了这一不足。从 19 世纪下半叶到 20 世纪初期，中外贸易大幅度

¹ 1842 年，中英签署《南京条约》，清政府开放广州、厦门、福州、宁波、上海五地为通商口岸。

增长，进口贸易增加了9倍多，出口贸易增加了6.5倍多。中外贸易主要是通过沿海沿江城市进行，如上海、天津、广州、青岛、武汉、厦门、重庆等。这些城市既是外国商品的集散地、销售市场，也是中国原料的输出基地，因而，通商贸易成为这些城市的主体。五口通商之后，外国资本家在广州、宁波、上海等地建造了为商业贸易和交通服务的近代工厂。19世纪60年代开始，近代民族工业在通商口岸出现。辛亥革命之后，各地掀起了投资近代工业的热潮，1914—1923年成为中国近代工业发展的黄金十年。1914年11月7日的《捷报》这样报道上海建设的情况：

许多工业的新建筑，都在兴建之中，这项工程标志着上海租界向着日益发展为一个伟大工业中心的新阶段。西区从法租界到苏州河的各纱厂正在做大量的添置。东京路、澳门路很大一片地方，正在兴建一家日商纱厂，大约雇佣工人3000名。附近有一家大的面粉厂也正在施工。白礼氏洋行的制烛厂，也在加大扩充，苏州河下段对着麦克亨路正建造着另一家大面粉厂……在华德路越界处，科发洋行正在建设新的仓库和一座制药厂。华新纺织公司从香港搬至上海的3座纱厂建造厂房。除此以外，怡和、老公茂、恒丰等纱厂都在大事扩充。¹

1 《捷报》1914年11月7日，第425页。

如果不注意时间，我们甚至会认为这是在描述 20 世纪 90 年代末的上海。这的确反映了中国近代工业在沿海沿江城市飞速发展的情况。据统计，民族资本公交企业的资本额 1913 年为 2.8741 亿元，1920 年为 5.7977 亿元，产业资本的平均年增长率为 10.54%。中国 1911 年有面粉厂 40 余家，每昼夜仅能生产 4300 余袋面粉，1919 年则增加到 120 余家，每昼夜能生产 188000 余袋面粉。1913 年中国棉纺织业的纱锭数量是 515783，1921 年为 1713992，增加了 3 倍左右。其他行业，如火柴、卷烟、榨油、针织、造纸、印刷、玻璃、肥皂、罐头、制革、制碱等，也有不同程度的发展。

随着沿海各大商埠相继开辟，近代商业和工业的兴起，人口向城市集中。到 20 世纪 30 年代初，上海人口达到了 350 万，天津 150 万，广州 105 万，武汉人口也达到百万，南京 75 万。此外，无锡、南通、济南、徐州、重庆等城市发展比较迅速。由于工矿业发展，唐山、井陉、焦作、萍乡、抚顺、本溪、大冶、鞍山等城市人口达到 20 万~30 万。郑州、石家庄、蚌埠、浦口等城市因铁路兴起，镇江、安庆、九江、黄石、鄂州、沙市、宜昌、万县、涪陵、泸州、宜宾等城市由于水上交通的发展得到迅速扩张。

沿海沿江新兴城市面貌与中国传统城市有着极大的不同。从 19 世纪 60 年代起，近代的市政设施开始出现，