

主 编 ◎王曙光

执行主编 ◎张永升

農

第『貳』辑

新型城镇化：挑战与寻路

本

- ▲ 中国城镇化道路的回顾与前瞻 武 力
- ▲ 中国城镇化的灵魂 李庆云
- ▲ 当前我国小城镇发展的形势、挑战与对策 郭晓鸣
- ▲ 新型城镇化与金融创新 曹凤岐
- ▲ 培育新型农业经营主体：必要性、发展形式和对策建议 孔祥智
- ▲ 推进工业化、城镇化和农业现代化协调发展 黄祖辉 邵 峰 朋文欢
- ▲ 城镇化需关注就业和金融服务问题 杜晓山



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS

农村

第『貳』辑

新型城镇化：挑战与寻路

主 编 ◎ 王曙光

执行主编 ◎ 张永升



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS

图书在版编目 (CIP) 数据

农本：新型城镇化——挑战与寻路/王曙光主编. —北京：中国发展出版社，2013. 12

ISBN 978-7-5177-0022-7

I. ①农… II. ①王… III. ①城市化—研究—中国 IV. ①F299. 21

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 230251 号

书 名：农本：新型城镇化——挑战与寻路

著作责任者：王曙光

出版发行：中国发展出版社

(北京市西城区百万庄大街 16 号 8 层 100037)

标准书号：ISBN 978-7-5177-0022-7

经 销 者：各地新华书店

印 刷 者：北京明恒达印务有限公司

开 本：700mm × 1000mm 1/16

印 张：20. 25

字 数：330 千字

版 次：2013 年 12 月第 1 版

印 次：2013 年 12 月第 1 次印刷

定 价：30. 00 元

联系电话：(010) 68990630 68990692

购书热线：(010) 68990682 68990686

网络订购：<http://zgfcbs.tmall.com/>

网购电话：(010) 88333349 68990639

本社网址：<http://www.developress.com.cn>

电子邮件：bianjibu16@vip.sohu.com

版权所有·翻印必究

本社图书若有缺页、倒页，请向发行部调换

農本

第【貳】辑

主 编

王曙光 北京大学经济学院教授

执行主编

张永升 北京大学光华管理学院博士后

本辑学术顾问（按姓氏拼音顺序排列）

曹凤岐 北京大学光华管理学院教授

杜晓山 中国社会科学院农村发展研究所研究员

郭晓鸣 四川省社会科学院研究员，副院长

贺雪峰 华中科技大学中国乡村治理研究中心主任，博士生导师

孔祥智 中国人民大学农业与农村发展学院教授，副院长

李庆云 北京大学经济学院教授，国务院参事

武 力 中国社会科学院当代中国研究所研究员，副所长

我们需要什么样的城镇化

中国的经济社会正处在一个极为重要的历史转折点，从经济发展的量的角度来说，我国经济总量已经跃居世界第2位，人均收入也已经跻身世界第87位，实现了长足的进步，创造了中国经济增长的奇迹。但是另一方面，增长的速度开始放缓，结构性的矛盾突出，经济增长不可持续的危险逐步显现。产能过剩、资源消耗过大、环境约束严重、单纯依赖投资拉动而全要素生产率未得到有效提升、收入差距问题愈加严峻、城乡二元经济格局不断强化……这些问题，对我国的未来经济社会可持续发展造成了巨大的障碍。这就要求我国的增长模式实现重大转型，我们的增长要从要素投入型转到创新型，大力鼓励微观主体的技术创新和制度创新行为，从而提高全要素生产率；我们要继续推进深度的经济政治体制和机制变革，解放思想，不断释放改革红利；我们要运用各种市场手段和政策手段，竭力消除二元经济对立，实现城乡统筹发展，鼓励资源向农村转移，从而实现城乡交融、和谐发展，为社会政治的稳定奠定牢固的经济根基。

而在未来的20年中，城镇化就是实现上述目标的重要途径之一。城镇化归根到底要解决两个问题：一个是解决城乡二元结构问题，促进城乡一体化发展，并实现城乡福利体系和社会保障体系的对接，全方位提升农村居民的生存质量，实现普惠型的经济增长；另一个是解决经济可持续发展的动力问题，通过城镇化的带动，鼓励中小企业的发展与创新，鼓励农民

的创业，提高农民的收入水平并带动农村消费需求，通过资源的转移，调整整个国家的产业结构，促进区域经济的协调发展，为整个经济的可持续发展提供机制保障和动力支持。当然，随着城镇化的推进，农村的社会政治结构也会发生深刻的变化，乡村治理模式和社会秩序也会随之改变。因此，城镇化不仅是关乎“三农”的问题，而且更是关乎整个国家经济增长与转型的大问题，是我国未来20年经济发展与社会变革的总引擎。

然而对于城镇化的内涵，学术界看法纷纭，需要更深层次的探讨与沟通。我认为，城镇化至少包括如下四个方面。

一是实现农业产业化。城镇化的前提和基础是形成可以为农村劳动力提供就业机会的产业群与产业链。没有产业基础，则农民难以实现在城镇的就业，因而就难以有效提高农民收入，从而难以覆盖其在城镇化过程中付出的成本。农民在农村生活的成本极低，但一旦进入城镇，则其生活成本会大幅度提升，此时若没有就业作为收入来源，则其福利和生活质量甚至会比农村更差。依靠市场力量构造产业集群，依据区域经济社会特征与优势打造产业链，大力吸纳农村就业，并有效鼓励农民创业，这样的城镇化才会可持续，才不至于出现农民进城又难以维持生活的状况。

二是实现农民市民化。城镇化的过程也是农民不断转化为城市居民的过程。在农民市民化的过程中，他们要享受与城市居民同等的城市基础设施，要有同样的社会福利和社会保障，其中包括医疗卫生、教育文化、养老保障等。所以农民的市民化过程同时意味着我们的城乡二元隔离的社会保障体系和福利体系的转型，意味着我们的经济实现普惠型的增长，意味着计划体制下公民身份差异的彻底消失。

三是要实现农村的生态化。我们需要的城镇化，不是简单的盖大楼和城市硬件基础设施的建设，不是把城市的一套生态系统复制到农村，更不是复制以严重损害环境生态福利为代价的传统城市发展模式，而是要通过技术的创新和机制的创新，使城镇化的过程更加科学合理，实现绿色低碳、低能耗、低污染、高效率、高回报、可持续，使城镇化的过程伴随着环境的持续改善。如果我们的城镇化最终仍旧延续以往的粗放型的工业化和城市化发展战略，如果我们的农村在城镇化的过程中沦为严重污染的城市群，

那么我们的城镇化无论带来多少产值的增加，都注定是失败的。

四是实现农村的信息化。信息化是支撑整个城镇化的基础性的工作，只有实现信息化，才能有效建立城镇社会的网络体系，从而为构建新的农村社会结构奠定基础；只有实现信息化，农村的微观主体在经济运行过程中才能实现创新创业，降低企业运营成本，降低信息不对称的程度，从而使整个社会运行的交易成本得到控制；只有实现信息化，传统农村的政治生活、文化生活才能得到根本的改观，其司法体系、金融体系、行政管理体制的运行效率才能得到根本提升。因此，信息化是城镇化中不可忽略的组成部分，信息化不仅意味着低碳和可持续发展模式，而且意味着整个农村社会结构和文化形态的根本转型。

《农本》第二辑在城镇化这一大主题下，对城镇化的内涵和推进机制进行了深入的学术探讨，其中既有理论解析，又有地方经验梳理，既有经济学层面的探究，又有政治学和社会学意义上的思考，并广泛涉及土地问题、金融创新问题、城乡收入差距问题、农民创业问题、乡村治理问题、农民组织化问题等深层次问题。相信这些讨论，会加深整个社会对于城镇化的理解，为城镇化的顺利推进提供有价值的借鉴与思考。

王曙光

2013年7月

目 录

CONTENTS

宏观篇：新型城镇化的内涵与路径

中国城镇化道路的回顾与前瞻 / 武 力	3
中国城镇化的灵魂 / 李庆云	16
当前我国小城镇发展的形势、挑战与对策 / 郭晓鸣	22
谈谈我国城镇化的几个问题 / 杨满沧	30
科学推进新型城镇化 / 李佐军	37
中国新型城镇化必须进行体制改革 / 马晓河	44
从葫芦到蘑菇	
——论小城镇与我国的城镇化发展道路 / 陆杰华 韩承明	46
金融创新与新型城镇化、城乡发展一体化 /	
马九杰 吴本健 周向阳	58
推进工业化、城镇化和农业现代化协调发展 /	
黄祖辉 邵 峰 朋文欢	69

新时期我国农业现代化的基础、问题与展望 / 毛 飞 孔祥智	80
如何推进中国城镇化	
——读李克强总理关于推进城镇化问题的讲话有感 / 贺雪峰	105
小城镇的软件建设	
——智慧城市与文化经营 / 刘淑华 张永升	110

中观篇：新型城镇化的主体与机制

培育新型农业经营主体：必要性、发展形式和对策建议 / 孔祥智	117
新型城镇化与金融创新 / 曹凤岐	135
城镇化需关注就业和金融服务问题 / 杜晓山	144
新型城镇化与农民合作社的互动：从理念到行动 / 王 勇	146
农发行支持城乡一体化的实践与探索 / 丁振京 郭 熠	157
让“智慧城市”助力新型城镇化建设 / 李广乾	165
关于建构流动人口福利保障政策体系的若干思考 / 陆杰华 黄匡时	174

微观篇：新型城镇化的调研与实践

城镇化发展与城乡居民收入差距关系研究：理论与实证 / 冯 伟 肖卫东	187
新型城镇化、城乡消费差距与物价变动影响	
——基于分位回归模型的实证研究 / 谷 彬 吴翌琳	199

农村养殖业规模化生产的市场风险与调控机制研究

——以山东莒南生猪市场为例 / 徐鲜梅 240

中国农民创业的影响因素与政策支持框架

——基于 22 省的调查数据分析 / 郭红东 陈 潇 256

新型城镇化中的土地问题

——河南省长垣县张寨乡破解土地瓶颈问题的探索
与实践 / 张学峰 274

新型城镇化建设的智慧之路

——以北京市房山区长阳镇为例 / 彭 颖 商 伟 刘文静 309

农本

新型城镇化：挑战与寻路

宏观篇 新型城镇化的内涵与路径

中国城镇化道路的 回顾与前瞻

◎ 武 力

城市是现代文明的标志，是国家和区域经济社会发展的核心。城市化既是人类必然经历的自然进程，也是国家工业化、现代化发展程度的重要标志。城市化不仅是农业活动向非农业活动转换和人口、资金、技术等要素集聚的过程，也将对社会构成、思想文化的传播等产生深远的影响。中国在全面走向小康社会的同时，城市化是一个非常重要的课题，直接关系到可持续发展、平稳转型过渡、实现和平崛起等战略目标。

一、优先发展重工业战略下的缓慢城市化

工业化的一般规律，是随着产业结构的变动，人口逐步地由传统的农业向新兴的二、三产业转移，也就是城市化的过程。但是在 1953 ~ 1978 年的 25 年间，为了保证优先快速发展工业和单一的社会主义公有制，大大局限了农村人口向城市转移的速度，甚至一度出现了城市人口向农村倒流的“逆城市化”，而为了制止广大农民自发地向收入和生活条件好的城市流动，又逐步建立起严格的城乡分隔的就业制度和户籍制度。

1978 年“三中全会”以前，中国的城市化相当缓慢，在 1950 ~ 1980 年的 30 年中，全世界城市人口的比重由 28.4% 上升到 41.3%，其中发展中国家由 16.2% 上升到 30.5%，但是中国仅由 11.2% 上升到 19.4%。这种城市化的缓慢并不是建立在工业发展停滞或缓慢的基础上，正相反，改革开放前的 29 年，中国大陆的工业和国民经济增长速度并不慢，工业总产值 1978 年比 1949 年增长了 38.18 倍，工业总产值在工农业总产值中的比重，由 1949 年的 30% 提

高到 1978 年的 72.2%；社会总产值增长 12.44 倍，其中非农产业在全社会总产值中的比重，则由 1949 年的 41.4% 上升到 1978 年的 77.1%；国民收入总额则从 1949 年的 358 亿元增长到 1978 年的 3010 亿元（按当年价格计算），提高 7.41 倍，其中非农产业在国民收入构成中的比重，也由 1949 年的 31.6% 上升到 1978 年的 64.6%。另据麦迪森计算，从 1950 年到 1973 年，世界 GDP 总量年均增长 4.9%，人均 GDP 增长 2.9%，其中中国大陆 GDP 年均增长 5.1%，人均增长 2.9%，高于和等于世界平均水平，高于同期发展中国家平均水平。

从 1950~1980 年的 30 年中，全国城镇因迁移和市镇区划变动（即农转非）增长的人口估计约为 6300 多万人，平均每年增长 210 万，仅占同期城镇新增人口总数的 48.57%。其中 50 年代的城镇人口增长主要来自人口迁移；而 60 年代和 70 年代的城镇人口增长，则主要来自城镇人口的自然增长，与城市化没有多大关系。

由于人口的流动受到严格限制，农村人口进入大中城市的可能性很小，因此发展镇的数量和规模就成为 1978 年以前农村城市化的一个可以选择的途径，即农民通过建立和发展镇来实现自己的城市化。实际上，由于大城市土地资源的昂贵和其他问题，小城市化也是许多发达国家城市化的特点。但是，在传统的社会主义经济发展战略下，由于农业剩余非常有限和农村商品生产和集市贸易的萎缩，镇的人口增长很慢。据统计，1953 年全国镇人口为 3372 万人，1957 年则降为 3047 万人，1965 年增长为 3793 万人，1970 年为 4576 万人，1978 年为 5316 万人。1978 年仅比 1953 年增加 57.65%，低于全国城镇人口的自然增长率。同时，镇的数量不但没有增长，反而有所下降。1954 年全国共有建制镇 5400 个，1957 年则减少为 3596 个，1963 年进一步减少到 2877 个，到 1978 年，全国镇数降至 2850 个。由此可见，在 1978 年以前，“镇”并没有成为农村城市化的基地。

改革开放以前，中国的城市化呈现出以下几个特点：①政府是城市化动力机制的主体。②城市化对非农劳动力的吸纳能力很低。③城市化的区域发展受高度集中的计划体制的制约。④劳动力的职业转换优先于地域转换。⑤城市运行机制具有非商品经济的特征。

这种城市化的结果，是形成了城乡之间相互隔离和相互封闭的“二元社会”。这里所说的二元社会结构，是指政府对城市和市民实行“统包”，而对

农村和农民实行“统制”，即由财产制度、户籍制度、住宅制度、粮食供给制度、副食品和燃料供给制度、教育制度、医疗制度、就业制度、养老制度、劳动保险制度、劳动保护制度甚至婚姻制度等具体制度所造成的城乡之间的巨大差异，构成了城乡之间的壁垒，阻止了农村人口向城市的自由流动，因此也阻碍了社会经济的全面发展。

像大多数事情都有积极和消极两个方面的后果一样，1949~1978年经济发展战略所导致的城市化滞后和城乡壁垒，其消极作用是不言自明的。这里只想讲几句作为遗产的积极作用。第一，就当时来看，这种城市化滞后一方面维持了高积累下的工业体系早日建成，另一方面避免了发展中国家普遍出现的“过度城市化”（高失业率、第三产业过度膨胀和城市贫民窟）。第二，作为1978年以后改革发展的起点条件，对工业化和城市化的推进都起到了“蓄之既久，其发必速”的作用。近30年的优先发展重工业，为改革开放以来轻工业和第三产业的迅速发展创造了来自供给、需求两个方面的有利条件。而城乡壁垒又迫使农村优秀人才不得不就地发展非农产业和走上以小城镇为主要依托的城市化道路，从而避免了战后发展中国家人口向大中城市集中所造成的严重问题。

二、改革开放以来城市化和城市发展政策回顾

城市化的实质就是乡村人口城市化，它的表现就是城镇数量和规模的扩大，农村人口不断地进入城镇就业和定居。改革开放以后的城市化是在国民经济高速增长条件下迅速推进的。1980年，全国城市规划会议正式提出“控制大城市规模，合理发展中等城市，积极发展小城市”的城市建设方针。农村改革的成功不仅为城乡非农产业的发展提供了物质基础和充沛的劳动力，也对城镇的发展提出了巨大的需求。加上这一时期我国城市化政策发生变化，由过去实行城乡分隔、限制人口流动逐渐转为允许农民进入城市就业、鼓励农民迁入小城镇，随之拉动的农村人口向城镇的转移，更加促进了我国城市化发展。中国城市数量从1978年的192个增加到1990年的464个，2000年则达到659个。相比而言，建制镇的数目增加得更快。1983年建制镇为2968个，1988年达到11481个，1999年为19216个。1978年城镇总人口为17245万，1990年为30191万，2000年第五次全国人口普查的数据是45844万，城市化水平达到

36.22%。小城市人口是城市总人口的主体，占 54.72%，中等城市占 32.38%，而大城市、特大城市、超大城市的比重仅为 13%。

“控制大城市规模，合理发展中等城市，积极发展小城市”这一发展战略，一方面是基于城市病的顾虑，另一方面从当时城市交通基础现实出发具有一定的合理性。城市主要的出行方式是步行、自行车和公共交通。中小城市无疑便于步行和自行车的发展和使用，因而中小城市发展战略对地方政府公共财政带来的压力和需求要比大城市小，至少是在城市交通方面。从产业的角度看，城市的改革促进了轻工业与商业的迅速繁荣，原来上山下乡的人口大部分返城，还有一些农村人口开始向城市集中，城市规模逐步扩大。这两种类型分别被称为“自下而上型城市化道路”与“自上而下型城市化道路”。从产业主体看，也形成了工业型、旅游型、交通型、商贸型、综合型等多类型城市与城镇。

从政府的角度看，一方面肯定了城市化在经济发展中的地位，另一方面因为财力有限，并且考虑到大多数发展中国家由于城市化超前工业化而带来许多社会问题，所以更主张通过民间力量来解决农村剩余劳动力向非农产业、向城市以及小城镇转移问题，因而主要提倡小城市、小城镇的发展，而对于大城市基本上是采取控制发展的方针。这一发展方针当时就引起学术界的争论。

1989 年我国制定的《城市规划法》第 4 条明确提出：“国家实行严格控制大城市规模、合理发展中等城市和小城市的方针，促进生产力和人口的合理布局。”毋庸置疑，这一方针肯定了城市化在经济发展中的作用与地位，对我国城市化建设起到了积极的推动作用。但在实践过程中也暴露出许多不足之处和问题，因而引发了学术界对中国城市化道路的多年讨论，而城市规模则成为最初讨论的中心，并由此形成了“小城镇论”以及与之对立的“大城市论”，随后派生了“中等城市论”、“大中小论”，等等。

“小城镇论”强调历史发展与国情、潜在的城市贫民窟及其后果、农业文明及其农民的乡土观念、城镇对农村地区经济发展的带动作用和对大中城市人口增长的抑制作用等。“大城市论”则主要是基于资源（水和土地等）和能源效率、城市基础设施效率、吸纳农村向城市转移人口的能力、对经济增长的带动作用等方面。如果进一步细分，还可以分为 5 种不同的观点。从大到小依次为：一是“大都市圈战略”，源于对日本和拉美国家城市化经验的借鉴；二是“大城市道路”，有关模型分析证明，人口规模在 100 万~400 万之间的城市，

其成本收益最合理；三是“优先发展人口低于30万的中小城市”，因为人口少于30万的城市基础设施投入产出比不合理；四是“优先发展县级城关镇”，因为这是农村经济、政治、文化中心，有利于辐射带动周围农村地区发展；五是“小城镇，大战略”，20年的改革开放之中县以下建制镇受旧体制约束最少，发展最快，应该加强规范引导，而不能抑制。

大多数认同规模经济的专家认为，中国的城市化应走大中城市扩容为主要的道路。原因是大中城市的规模效益最好，吸纳农村剩余劳动力的潜力还很大。城市规模越大，其带动能力越强。比如，世界GDP的25%是由仅占世界土地面积0.3%的城市地区生产的。由于规模效应，较大的城市里不仅基础设施的利用效率更高，而且往往更能节约资源。例如2005年，中国超大城市每平方公里面积承载人口1262人，特大城市是645人，大城市是457人，中小城市只有189人，超大城市人口密度是中小城市的6.7倍。小城镇是特殊历史条件下的产物，是在城乡分割体制下产生的。就像分散的乡镇企业一样，小城镇建设也是分散的，难以担当转移几亿农民的重任。发展小城镇不能从根本上解决农村改革与发展的问題，而且过度发展小城镇会得“农村病”，比“城市病”的问题更严重。

反对集中型城市化道路的观点认为，在体制方面，由于城乡二元结构没有从根本上破除，城乡之间的生产要素自由流动还面临着许多障碍，而消除这些障碍也需要有一个过程。在现阶段，大中城市还不能成为中国城市化进程的主要依托，发展小城镇才是更为现实的选择。与中国的大中城市相比，小城镇有三个明显的发展优势：其一，改革以来，尽管中国城市化进程滞后，但近年来小城镇数量扩张明显，在小城镇的建设方面还是积累了许多经验和教训，因势利导发展小城镇应当说有一定的基础；其二，由于地缘关系紧密，农民进入小城镇比进入大中城市付出的心理成本要低一些；其三，小城镇的发展可以把城乡两个市场较好、较快地连接起来，迅速地促进农村二、三产业的发展，由此大量地吸纳农村剩余劳动力，缓解农村人多地少的矛盾，进而促进农业规模效益的提高和农民收入的增长，同时又可缓解大中城市人口膨胀的压力。另外，随着大城市的快速发展，包括就业难、出行难、就医难等一系列“大城市病”呈现愈演愈烈的趋势。“大城市病”带来的城市生活成本的提高，不仅成为限制农村人口进入城市的主要障碍，而且还进一步增加企业的生产成本，进而使得企业的效率受到影响。从国际经验上看，大城市病日益严重，需要警