

# 在高度城镇化基础上实现城乡一体化

城镇化过程不是人口的机械转移，而更应该是人的财产积累水平与社会权利保障水平的全面提升

党国英



中共十八大将推动城乡社会经济发展一体化作为未来我国中长期发展的重大战略任务。在政策研究领域，人们对实现城乡社会经济一体化目标本身并无异议，但对如何实现这一目标的意见却多有不同。最有代表性的是两种相反的意见，一种意见认为应控制农村人口转移，在发展农村经济的基础上实现城乡一体化；另一种意见则认为应大力推动城镇化，在高度城镇化的基础上实现城乡社会经济一体化。笔者在国内较早提出了后一观点。本文将进一步讨论这一观点，并回答这一论题所引起的一些关键质疑。

## 什么是城乡社会经济一体化？

讨论城乡社会经济一体化的前提应该大略区别什么是城，什么是乡，而这种区分常常被忽视，在我国现实中这种区别既模糊，又不合理。这种区别在知识界没有严格的

被普遍接受的标准，在世界各国更没有统一的城乡划分标准。本文所指城乡社会经济一体化，本质上是以农业为主的居民区与其他以工商业为主的居民区之间完成居民权利的平等化重构。中共十七届三中全会的决定概述了2020年之前我国必须要实现的六项工作目标。尽管此次会议文件没有明确勾勒城乡一体化的远景，但我们依据主要发达国家的发展历程和我国的实际情况，可以对这一远景目标做一个总的描述。城乡一体化目标的提出，本意在于消除城乡二元结构，促进中国和谐发展。根据这个内涵，城乡一体化目标必须包括以下内容：

第一，建立城乡统一市场，特别是城乡统一的要素市场，从根本上消除城乡二元结构的体制根源。我国农产品市场发育较好，但涉及土地、劳动和资本的农村要素市场未能很好发育，相关制度建设也十分滞后。城市化质量低、农村土地

纠纷、“小产权房”困局等皆与城乡要素市场不统一有关。

第二，城乡居民收入基本一致，农民收入甚至超过全国平均水平。农民收入低于城市居民，无从谈起城乡社会经济一体化。按中共十八大确立的目标，如果到2020年我国居民收入在2010年基础上翻一番，农民收入必须增长更快才能确保城乡收入差距缩小。

第三，城乡居民公共服务水平基本一致，特别是社会保障的城乡分离体制完全消除。社会保障水平会因全国居民收入不同而形成差异，但不能因为居民身份不同而存在差异。未来中国农业高度现代化以后，农村会有大量小型专业农户居民点，不能要求这些居民点的所有基础设施达到城市水平，但较大的村庄与建制镇应确保水电路气达到城市供应水平。

第四，农业高度发达，农业GDP比重下降到5%以下，全国恩



格尔系数平均降到 20% 以下，专业农户成为农村的主体居民。恩格尔系数越低，意味着国民吃饭成本越低。国民吃饭成本降低会引起经济行为变化，如储蓄率降低、职业选择的兴趣偏好增强等，有利于国民经济健康发展。

第五，城市化率达到 70% 以上。如果继续保持既有的趋势，我国的城市化率在 2032 年之前达到 70%，城市人口在大部分年份每年增加 1600 万左右，农村人口每年减少约 1200 万左右，减少的峰值约为 1360 万。如果实行更积极的城镇化政策，城镇化率每年平均提高 1.2%，则城市人口每年增加约 2000 万，农村人口每年减少 1300 万直至 1600 万；到 2035 年，我国城市化率会达到 80% 左右，农村人口会减少到 9000 万户，其中专业农户减少到 3000 万户。届时，我国专业农户的土地经营规模有可能支撑其收入水平达到或超过城市水平。

以上目标达到以后，中国社会进步将出现标志性的变化，即中产阶层将成为人口的多数。换句话说，城市化过程不是人口的机械转移，而更应该是人的财产积累水平与社会权利保障水平的全面提升。中产阶层壮大以后，更深入的政治体制改革的风险将大大降低，国内更容易实现各种形式的民族和解，中华民族将真正在世界强大起来。

有人关心“城市化”和“城镇化”两个提法有什么意义上的差别。我以为它们的意义没有太大的不同。我们把城市化的文件语言改做了城镇化，如果翻译为英语，城市化和城镇化是一回事。讲城市化的人们大多并不反对发展小城镇，而讲城镇化的人们也有可能热衷发展大城市。

## 以高度城镇化 实现城乡一体化的必要性

中国三十年改革开放的经验证明，城镇化是经济发展的基本动力。中国经济要保持一个长期健康发展的趋势，需要有一个清晰可靠的大思路，但这个问题过去一直没有得到很好的解决。好在是我们有了一个开放度较高的市场，地方政府又有一定的发展自主权，这就使我国资源配置调整大体能反映资源的稀缺性，以致经济发展长期保持了活力。中国资源配置调整的根本特点，就是城市比农村更缺乏廉价劳动力。于是，在大体自由的市场环境下，农村廉价劳动力源源不断地流向城市。这是中国资源配置效率得以提高的主要的、根本的源泉，也是中国经济成长的核心“秘密”。没有过去的城镇化，就没有今天的经济成就。就大国经济成长历史看，中国的城市化速度创造了新纪录。近十

年左右，中国的城市化率每年大约提高 1 个百分点。这个速度超过了美国最快时期的城市化速度；它的城市化速度在最快时期城市化率每年大概提高 0.5 个百分点。我们比一些西方国家的经济发展速度快，直接原因是我们的城镇化步伐快。

高度城镇化是经济发展的一般规律。人类的技术进步和财富增长依靠社会分工的不断扩展。社会分工扩展的条件是市场体系的发达。城市的建立是人们解决市场交易成本问题的基本方案，更遑论城市的建立还有其他好处。正因为如此，当今世界发达国家几无例外均有很高的城市化率。经济学界尽管对所谓最佳城市规模有不同意见，但对城市所具有促进分工、扩展市场的巨大作用并无歧义。

高度城镇化是农村进步必要条件。国家近些年为农村建设花了不少钱。即使如此，农民还是往城里跑；甚至农村道路修的越好，农民跑得越快。为什么这样？原因也很简单。我国农村五、六十万个村庄，要把每一个村庄改造得像城市一样，至少要投入 30 万亿左右，这个钱国家投不起，农民更投不起，而且即使投得下去，也极不经济。所以，让占总人口数多半的农民呆在农村享受现代化的成果，是一句空话。只有靠农村大量人口转移，剩下少许村庄和少数专业农户，农民富裕水平达到城市平均水平之上，才能谈得上农民和城市居民一样享受现代化成果。这是世界经济发展的基本规律，中国也不可能例外。

高度城镇化是农业现代化和农民增收的必要条件。我们过去最喜欢讲的价值规律，也决定了中国多数农民必须进入城市。按笔者的计算，在目前已经 2 亿左右的农村

劳动力转移到城市的基础上，农村的隐形失业率仍然在 40% 左右。农民收入总量低，但日工资单价并不很低。2007 年，我国农业劳动者的日报酬单价仅仅比城市平均工资低 34%。这个道理城里人好像不大懂，但农民懂。农民脑子里有一只计算器，他们发现单位劳动时间里的收入很难增加。从理论上说，只要劳动力市场有一定的自由度，只要产品市场有某种竞争性，同样技术含量的工作，其每个劳动日的工资单价不会差很多。为什么养殖业和经济作物生产的总收入很高，而农民不会一窝蜂地去搞？为什么有的地方的农民会拆掉自己的温室？是因为农民自己在核算日工资单价的多少。只要养殖业和经济作物生产的平均日工资单价不高过进城务工的工资单价，农民就可能去进城打工。在竞争的作用下，各行业农民其实也就赚了个辛苦钱。凡是总收入高的农民都比较忙。要让农民收入增长，就必须让农民忙起来。但也不能瞎忙，不能在“自然经济系统”里忙，而要在“货币交换系统”里忙，否则不会增加货币收入。农村妇女围绕家里的锅台转不算就业，农民在几亩地上不停地“精耕细作”也不是充分就业，只有使用马克思说的那种“社会必要劳动”，才是有效的劳动。一些地方通过农业产业化提高了农民收入，能不能靠农业产业化的办法提高农村吸收剩余劳动力的能力？这个说法不能成立。农业产业化就是市场化、专业化，反映了农业生产的进步，在实践中需要大力推广。但按我的调查研究，农业产业化不是多吸收劳动力，而是更快地释放农村劳动力。因为农业产业化会让农民节约更多的劳动时间，同时也使农产品的成本和相

对价格降低，迫使农民扩大经营规模，从而产生更多的剩余劳动力。如果这些剩余劳动力不转移到城市，农民收入还可能降低。

高度城镇化也是社会稳定、政治民主的必要基础。民主政治的发育必需仰赖中产阶级的壮大，否则充其量只会产生寡头民主，广大老百姓并不能享有民主权利。以穷人为为主的社会还可能陷入民粹主义泛滥的泥淖。另据笔者研究，社会稳定程度与社会的组织程度呈正比，而城市社会有利于降低组织成本，提高组织程度。

### 中国实现高度城镇化的可能性

有不少人对城市吸纳人口的潜力表示怀疑，以为中国城市就业机会不足。能源短缺，土地短缺，住房供应不足，都不允许城市化速度太快。我以为这种疑虑的依据并不充分。

人们最关心就业。按保守的假设，到 2032 年，我国城市就业增长率将从 2.7% 下降到 1.6%，平均年递增率为 1.7%。这个时期我国的 GDP 增长率扣除物价因素，每年按 8% 算，那么，国民经济增长对就业增长的弹性平均为 0.21（过去十多年是 0.1）。这就是说，国民经济每增长一个百分点，就业只增长 0.21 个百分点。让我们看看美国的情况。美国 1919 年至 1957 就业增长率平均为 1.89%，扣除物价因素后，GDP 实际增长率 3.94%，弹性值为 0.48。这就是说，美国经济高速增长长期国民经济对就业的拉动能力是未来中国的 2.53 倍！日本、德国和英国的这一数据也比我们高了许多。

我们很难用中国比美国科技进步更快来解释这个巨大的差异。拿

这个数据证明我们的科技进步贡献大，是一种循环论证。我倾向于按中国人的劳动时间过长来解释这个差异。由我领衔的课题组的农户调查（10 个省的约 1000 个农户）表明，80% 的农民工在城市的工作时间每周在 50 小时以上，超出标准工作时间 20% 以上。粗略计算，如果城市职工普遍这样超时工作，意味着全国减少 6000 万以上的就业机会。如果我们按照美国国民经济对就业的拉动能力计算，我国的城市化速度还可以更高，城市化率每年可提升到 2.5% 以上！这难道还能说我们的城市缺乏就业机会么？

再看土地。说中国城市缺乏土地，因此不能快速城市化，缺乏依据。我们知道，一平方公里一万人的的人口密度，是花园式城市的标准。按国家统计局的数据，我国城市的人口密度在平均 2000 人 / 平方公里左右，常说没有土地的东部城市的人口密度比西部还低。城市建成区的人口密度也只是一平方公里一万人。测算表明，我国城市人口的密度和经济发展水平呈负相关，相关系数为 -0.26。这些事实表明，我国城市利用现有土地还可容纳 1 倍以上的人口！此外，我国现在农村村落面积是耕地面积的 13.3%，而日本的同一数据在 1954 年是 6.8%。我国村落占地 17 万平方公里（包括村庄内企业占地），通过有计划的村庄整理，至少可节约 1 亿亩土地，城市扩张怎么也用不了这些土地。我们的问题不是没有土地，而是体制和规划方面的问题导致土地的巨大浪费。以上世纪 80 年代的数据做比较，我国 GDP 每增加 1%，所占用的耕地是日本同一数据的 10 倍左右。我国的土地集约利用水平实在太差。

从土地总量看，我国拥有近 150

亿亩国土，其中约 50 亿亩适合人类生存，其余 100 亿亩可保有 60 亿亩森林用地。在 50 亿亩适合人类生存的土地中，现有城乡建设用地约 4 亿亩，即使按花园标准，也可容纳 25 亿人口。另外需要保护的耕地可确定为 20 亿亩，即使用 15 亿亩维护林地，5 亿亩由河流、道路占用，还有 6 亿亩用来搞建设。实际上，根本不需要这么多土地搞建设。

加快城镇化步伐会不会有城市住房问题？会不会出现大量“贫民窟”？这也是一个不难回答的问题。按前面的测算，我国今后每年城市新增人口需要 500 万套住房，按每套房子 40 万元价格计算，需要资金 2 万亿；考虑到住房改善性需求，4 万亿资金足矣。而 2009 年我国住房市场的总规模是 6 万亿！这其中包括了住宅区基础设施建设的费用。这 6 万亿，按照一套住房 40 万平均价格来计算，1500 万套住房！绰绰有余地满足了当年市民住房改善的需要，也满足了当年新增人口的需要！事实上，在中小城市，一套住房的价格在 30 万元左右。国家第二次经济普查数据表明，我国 2008 年“总承包和专业承包建筑业企业”的住房竣工面积竟然达到 13.4 亿平米，就是说 100 平米的单元房盖了 1340 万套！现在的房价虚高，很不正常。普通百姓买不起房，而投机者大量囤积房子，才使房价居高不下。只要政府在这方面有所作为，下了决心，房价一定会回归正常。

### 城乡一体化发展 需要更清晰的战略思路

肯定在高度城镇化的基础上实现城乡社会经济一体化的可能性，并不是说实现这一目标没有困难。城乡一体化是未来中国几十年内持

续发展的主旋律；完成这一任务所面临的困难，也是未来国家全局发展的困难。

纵观世界发达国家的近现代发展，其城市化过程也是中产阶级的成长壮大过程。从近几年国家城市化政策走向看，中产阶级能否在我国发展壮大尚在两可之间。这很令人忧虑。

首先，新富裕阶层对我国政治稳定的信心不足。笔者认为，我国新富裕阶层日甚一日的移民倾向主要是因为担心未来政治不稳定。而这种担心来自官场腐败日益严重，且国家缺乏遏制腐败的有效手段，更没有在源头上解决惩防腐败的体制机制建设问题。低收入的农业转移人口进城，而城市的富裕阶层或者转移资产，或者干脆移民国外，结果是降低国内资本供应，减少就业机会，农业转移人口当然不容易在城市立足。这种城乡一体化不可持续。

其次，我国城市管理体制不合理，城市化质量堪忧。我国的国家治理架构的弊端不利于城镇化健康发展。其弊端主要是省域太大，县域缺乏活力，小城市（城镇）无城市之实；各级政府之间的公共职责没有相对清晰的划分；地方自治的理念几乎不存在。这些地方问题要逐步统筹解决，有的可以快点解决，有的可以慢一点解决。心理学的研究表明，人口密度对人的身心健康有重大影响。居住区人口密度越高，人们彼此之间越不友善，心理生理越容易发生故障。我国城市的平均人口密度并不高，应在 1 万人/平方公里以下，但我国城市的居住区人口密度很高，一般在 4 万/平方公里左右，大城市居住区的人口密度更高。在发达国家，中产阶级的居住

区大多居住在独栋房屋区域；除少数城市的少数区域外，单元楼房一般是穷人的住所。笔者不认为这种情形是所谓“中国特色的城市化道路”的必然选择。人们以为西方人居住分散迫使人们购买汽车，导致能源浪费，殊不知中国人照样购买汽车，且更愿意在“长假”中蜂拥而出。

第三，劳资关系不均衡制约就业市场扩大与工资水平提升。据笔者测算，我国与主要发达国家经济快速增长时期的就业弹性系数（就业增长率与经济增长率之比）相比，我国明显小于他人。这种情形发生的主要原因是我国劳资关系不平衡、劳动者的劳动时间长（相关资料这里不引证）。这种情形的直接后果是城市的就业吸纳能力下降，使劳动者在劳动市场的竞争关系中处于弱势。

第四，在地方政府不当干预下，农村人口布局的现实趋势远离自然趋势。按照自然趋势，我国农村人口在继续转移一个时期后，有可能稳定在 9000 万户左右，其空间布局形态为，约 3000 万专业农户分散居住，余者则为特色村形态。专业农户分散居住是农业生产方式的需要。目前全国大部分地区在“新农村”建设的热潮中倾向于使农民集中居住，将农村居民点合并为大型社区。笔者的调查表明，专业农户在自己的房屋被拆除后会在地头搭建临时建筑居住，而一部分脱离农业的家庭也不安心在农村新社区居住，还是最终要定居在各类城市。显然，政府的不当干预正在导致巨大浪费。

第五，开放条件下我国主要粮食品种的国内市场均衡面临巨大挑战。在市场化条件下，中国粮食的产出越来越与技术可能性无关，甚

至也与土地的绝对量没有直接关系。决定因素是粮食生产的成本与粮食的价格。过去近 10 年里，我们赶上了国际市场粮价比较高的“好时机”，今后国际粮价下跌的概率增大，中国粮食进口的压力增加，肥力较差的土地将更多地被农民撂荒，这将对中国粮食的供求平衡形成巨大冲击。如果换一个国际环境，这种情形也许对中国发展没有大的影响，甚至利大于弊，但在目前国际环境下，这种情形将增加中国经济发展的不确定性，造成农村隐形失业扩大，加剧城乡失衡。

中共十八大确定了推动城乡发展一体化的方针，将解决好农业农村农民问题是全党工作重中之重，城乡发展一体化是解决“三农”问题的根本途径，这一决策有利于解决上述问题。落实十八大精神需要有针对性的具体行动部署。笔者认为，今后一个时期推动城乡一体化的政策调整重点应包括以下八个方面：

**产权结构优化政策。**要大力发展私营经济。凡是私人经济部门能做的事情，国家尽量不去做。私人经济部门能做什么，发达国家有经验，中国不必搞试点就可以学习。如同“社会主义市场经济”可以成立，“社会主义私有制”也可以成立。这个不突破，私营经济没有办法发展。可以逐步卖掉大部分国有企业，用所得资金收回高速公路，逐步实行高速公路免费通行。通过此项改革，增强私人企业家的信心，扩大就业，加快城市经济发展。

**国土规划政策。**中央政府要制定一个行之有效的国土资源规划管理政策框架，强化分权管理，建立各级政府分权管理半径，彻底解决各级政府在土地规划管理责权利不

清所引起的负面和博弈问题。首先要加大耕地保护力度。可以考虑用“农业保护区制度”替代“基本农田保护制度”，最终出台“农业保护区法”。在此基础上，中央政府可以大幅度释放土地规划管理使用权给各级政府。

**人口布局政策。**人口布局政策要真正体现“以人为本”的施政理念。城市人口布局规划要有创新突破，在基本不提高城市平均人口密度的基础上，扩大住宅区占城市建成区的比例，大幅度发展经济型独栋住宅，让老百姓住的更好。农村人口布局要适应农业发展，制止村庄合并中的“一刀切”做法。要明确要求地方政府允许并鼓励专业农户分散居住。任何情况下都要尊重城乡居民的自由迁徙权。

**人口登记政策。**人口登记最终要实行“单一准则”，即只要居民拥有或使用合法标准住房，并在一地常住，就可以登记为一地的合法常住居民。要借鉴国外经验，建立法定的“标准住房”概念。在政策推进过程中，可以先以拥有住房产权为标准作为户籍登记的条件，逐步过渡到租用要求为标准。人口登记政策改革的重点是大城市。不用担心放宽落户政策会增加大城市人口，因为即使不改革，住房在那里，该进来的人已经进来了。也不用担心社会保障的财政负担，可以通过分类参保、分类享保的政策化解这一问题。可以逐步统一、简化社会保障标准。

**行政区划政策。**要大幅度增加直辖市，把省级行政区增加至 50 个左右。省级行政区增加后，中央政府可以大幅度放权给对方，有效防止“一方独大”。县级行政区要大幅度减少，扩大县级的治理半径，为

建立县辖市建制创造条件。

**政府科层设置政策。**要简化政府科层体制。省级和县级行政区只设上级政府的派出机构，不设政府。除中央直辖市以外，中央政府以下只设省辖市政府和县辖市政府。发展数万个人口在万人以上的县辖市。原则上把现有建制镇和少量不以农业为主的大村改制为县辖市。农村地区的“特色村”和小型专业农户居民点直接归于县辖市管辖。

**城乡社区建设与管理政策。**建立城乡统一的社会治理体制，不再区分乡村治理与城市治理。建立新的立法权概念，县辖市政府（人民代表大会）也可以有立法权。市域的社区所建立的“社规民约”与民法保障结合起来，可具有法律效力。推进农村社区的“政经分开”改革，将“壮大集体经济”引导到合作社发展上。公共财政要对农村社区实行全覆盖，农村集体企业除照章纳税以外，不再负担社区公共开支。大力改进城市的物业管理体制，扩大业主委员会权利，促进物业服务专业化，克服物业公司的“二政府”弊端。要探索“居住法”或“住房法”立法的可能性。

**政治保障政策。**从强化政府信息公开与自身监督制衡开始政治体制改革，逐步扩大改革领域，确保政治改革的稳定性。党内民主改革从基层开始，而社会民主改革从高层开始，以确保执政党对改革的操控性。实行科长以上的公务员财产公开，增强民众对惩治腐败的信心。全面扩大人民代表大会权力，促进社会公共事务的法制化管理。

（作者为中国社会科学院农村发展研究所研究员）