

清华大学 CIDEG 重大项目

研究报告（结题）

中国“就近城镇化”和“就地城镇化”
模式研究

2014 年 9 月

中国“就近城镇化”和“就地城镇化”模式研究

委托方：清华大学产业发展与环境治理研究中心

受托方：清华大学社会科学学院

课题负责人：李强 清华大学社会科学学院教授

清华大学产业发展与环境治理研究中心

地址：北京市海淀区清华大学公共管理学院邮编：
100084 电话：(86-10) 6277 2497 传真：(86-10)
6277 2497 邮箱：cideg@tsinghua.edu.cn 主页：
<http://www.cideg.org.cn>

本报告的所有内容未经允许禁止转载和复制使用。所有内容受著作权法和国际条约的保护。

摘要

就近、就地城镇化是从城镇化人口迁移、聚集的形态或远近角度来区分的城镇化模式。仅从字面上讲，“就近城镇化”是指原农村人口不是远距离迁徙，而是近距离迁移到家乡附近的市镇。“就地城镇化”则是更突出了农村的就地改造，即农民并没有迁移到其他地方，而是在世代居住的村庄里，完成了向城镇化、现代化的转型。

一、就近、就地城镇化的现实意义

中国的城镇化具有特殊性，中国地域广阔，拥有世界最多的人口，城乡二元分隔的体制，不同的区域目前处于不同的城镇化发展阶段，这种特殊国情决定了需要走多元城镇化的道路。改革开放 30 多年来，国家通过非均衡发展集中有限资源构建带动国民经济发展的增长极，沿海地区经济迅速崛起，带动了中国经济的高速增长。在特大城市建设经济技术开发区、新区等政策，造就了一批特大城市、超大城市，极大增强了城市竞争力和综合国力。在未来一段时期，以珠三角、长三角和京津冀为代表的世界级城市群以及成渝为代表的中西部地区城镇群仍将承担起国家产业和人口集聚的重要职能。

特大城市自身客观能力及其对制度的影响等，决定了其在城市体系中的主导地位，这是必须承认和接受的，但这种地位应该更多体现在高端职能、创新能力的培育，发挥其参与国际竞争的作用，而不是继续扩大产业和人口规模。面对区域不均衡性的扩大和大中小城市发展的不协调，政府的公共政策应该做的是改变资源和政策过度集中的现象，利用大城市的主导地位促进中小城市(镇)的发展，使流动人口向县域城镇迁移，实现就近、就地城镇化，从而有利于缓解和消除大城市的“城市病”。从城市化发展阶段理论看，第一阶段是城市数量的增长，第二阶段是大城市优先增长，第三阶段是中小城市发展速度加快，城镇体系不断完善。中国现在处于第二阶段向第三阶段过渡的时期，通过中心城市的辐射和高速交通的建立，实行更加均衡的国土开发策略，鼓励中小城市发展和人口的就近、

就地城镇化，对于缩小区域差距和城乡差距，实现大中小城市协调发展，降低城镇化的门槛和制度障碍，以及通过城市经济带动农村经济发展，消除城乡二元对立都具有非常积极的意义。从这个意义上看，就近、就地城镇化模式，作为中国多元城镇化的重要战略，对于新阶段中国的城镇化推进尤为重要。推进农村人口向地级市和县级城镇为代表的中小城市集聚，有利于缓解大城市的人口压力，促进区域均衡和大中小城市协调发展。

如果将跨地级市以上的人口长距离流动城镇化模式称为“异地城镇化”，可以看到改革开放以来人口城镇化的流动呈现出“异地城镇化”的比例是相当高的。而农村进城人口难以获得城镇户籍和公共服务权利的所谓“半城镇化”现象在客观上也与“异地城镇化”有很大关系。由于我国地域辽阔、区域发展差异较大，以及财税体制和转移支付的难度，都使得人口流动中的各种权利转换和保障衔接难度大大增加。流动人口融入城镇化的最直接障碍表现在户籍、社会保障、住房保障和一系列公共服务权利方面。这些身份差别和制度障碍同时导致了社会融合的困境，这对于长距离流动的农民工而言尤其如此。在降低和取消户籍门槛、社会保障转移接续、农民工收入和生活品质提高、住房保障与城乡资产置换方面，以地级市、县级市为核心的市县域行政范围内比较容易显现这些综合制度改革，跨省长距离区域流动在从制度上解决这个问题具有很大难度。

“异地城镇化”不仅导致农村人口融入城镇的制度成本和社会心理难度大大增加，同时对农村发展也有诸多不利影响，最直接表现在两个方面：一方面是流动人口难以保持完整的家庭生活，由此导致老人照料、婚姻关系和子女教育等一系列问题；另一方面，由于人口长距离流动，难以兼顾农业生产，对农业生产和农村发展也带来了不利的影 响。农村本身的发展也是城镇化的重要内容，城镇化并不是抛弃农业和农村，而是要促进农业的现代化和农村的繁荣与可持续发展。就近、就地城镇化有利于农业的可持续发展，提升农民职业声望和自我认同，也有利于农村面貌的改善和提升。

二、就近、就地城镇化的核心理念

就近、就地城镇化的核心理念是人的城镇化。城镇化的主体是人，其最终目标也是为了人。城镇化的最重要的目标是为了人的福祉和生活水平的提高。就地

城镇化与就近城镇化是城镇化的两种形式，它们突出的是“人的城镇化”的核心理念。“人的城镇化”就是“以人为本”的城镇化，就是将城乡居民的利益置于首要位置的城镇化。以人为本的城镇化的中心任务是解决我国长期以来的城乡分割的二元社会结构的难题，解决我国的农民和农民工的问题，实现他们生产方式和生活方式的转变。一方面，农村转移人口融入城镇生产、生活体系；另一方面，实现农民、农村人口从传统自然经济向现代产业经营生产方式的转变。“人的城镇化”是一个比较复杂的概念，它所涵括的内容最重要的是四个方面，即它是指作为城镇化主体的人自身的生产方式、生活方式、文明素质和社会权益所发生的重大变化，在所有这四方面，人们进入到现代文明体系的过程。就地城镇化和就近城镇化体现了尊重农民的意愿、感情、乡土习俗的理念，因为，按照中国人的文化，“背井离乡”往往是难以接受的，中国人依然将回归故里“衣锦还乡”视为人生目标。

就近、就地城镇化是以人为本的主动城镇化。无论哪一种形式的城镇化，最为核心和突出的任务是要实现以人为本的城镇化。以人为本的城镇化，当然要将广大老百姓、广大农民的意愿和需求放在突出的位置上。而在分析老百姓的意愿、需求的时候，我们可以发现有两种不同类型的城镇化：主动城镇化与被动城镇化。主动城镇化是老百姓为追求美好生活、追求现代的生产、生活方式，主动地完成了生产方式、生活方式的转变，形成了现代文明素质，争得了平等的社会权益。反之，被动城镇化往往不符合老百姓的意愿、愿望，在被动城镇化中，老百姓不是城镇化的主体，反倒成了客体。被动城镇化往往与人为造城、土地城镇化、土地财政、追求短期政绩、伤害群众利益、引发社会矛盾等密切相关。只有主动城镇化才能够体现以人为本的城镇化的原则，而被动城镇化更多地去关注了人以外的因素，在城镇、城市的建设中忽视了作为城镇化主体的人的核心地位，忽视了城镇化的最重要目标是为了人的福祉或生活水平的提高。人的城镇化是尊重人的主体地位的城镇化，真正以人为本的城镇化一定要符合参与城镇化的广大老百姓的意愿，也就是要实现主动城镇化，避免被动城镇化。应从多方面入手，切切实实解决城镇化中就业、住房、农村土地宅基地等一系列难题，才能变被动城镇化为主动城镇化。

“就近城镇化”与“就地城镇化”的方式，更容易实现主动城镇化，避免被

动城镇化。调查发现，多数农民、农民工对于他们所期望的城镇化选择的是中小城镇，可见，就近就地城镇化是符合他们期望的城镇化，是主动的城镇化。就近城镇化与就地城镇化是具有中国特色的城镇化的重要方式，这样的发展模式使得资源不至于过高程度在少数地区集中，体现了资源配置的社会公平。同时，在操作上比较容易，缩短了迁徙的距离，更容易实现社会稳定。如果说大中城市发展体现了市场导向和政府主导性，更多体现了“自上而下”的特点，就近、就地城镇化模式则需要利用乡镇本地的特色资源、产业等优势，因地制宜地推进城镇化建设，发挥政府、市场和社会的多元合作，尤其是充分发挥基层的能动性、积极性和巨大活力，体现了城镇化进程中“自下而上”的城镇化特征。因此，在多种模式城镇化建设中，应更加重视县域经济，重视就地城镇化、就近城镇化建设。

三、就近城镇化模式

目前，我国需要推进多元城镇化模式，即在城乡连续体的各个层次，实行多元城镇化的路径和模式。在这个连续体上，除了引导人口向大城市迁移和资源就地整合外，以县或市为载体的就近城镇化也应是多元城镇化的重要模式。李克强总理在 2014 年政府工作报告中强调，要推进以人为核心的新型城镇化。今后一个时期，着重解决好现有“三个 1 亿人”问题，其中之一就是要解决引导约 1 亿人在中西部地区就近城镇化。从国家的宏观政策、国际国内城镇化经验和教训以及地方实践来看，大中小城市并举发展、实现人的就近城镇化，是符合我国国情的，是解决农业农村农民问题的重要途径，是实现我国城乡一体化的现实选择。

就近城镇化是相对于流动人口向大城市和特大城市等远距离的城镇化而言的，是指区域经济社会发展到一定程度后，通过一系列制度改革，吸引农村人口自愿在具有综合承载能力的市或县域范围内聚集的城镇化方式和过程。就近城镇化就是要实现就近市民化、就近公共服务均等化。就近城镇化以尊重农民民主权利，保障农民的物质利益为前提。就近城镇化以具有综合承载能力的县（市）为载体，以农民自愿迁移为原则，实现就近市民化、实现就近公共服务均等化。就近城镇化是一个多元主体参与的过程，是一个循序渐进的过程。

以县或市域范围内的就近城镇化，有其基础条件和现实意义，至少体现在三个方面：历史功能、社会文化和农民的迁移趋势及意愿。

首先，从功能上，县域是我国国家最基本的经济社会单元，是我国经济、社会、文化等功能比较完成的行政单元；县域涵盖城镇与乡村，是承上启下、沟通条块、联结城乡的枢纽；县域兼有农业与非农产业，是宏观和微观、城市和农村的结合部，是统筹城乡发展的关键载体。2014年7月，国务院印发《关于进一步推进户籍制度改革的意见》（以下简称《意见》）提出，“推动大中小城市和小城镇协调发展、产业和城镇融合发展”“有序放开中等城市落户限制”。这一思路其实也是在鼓励多元城镇化，推进大中小城市并举发展。本研究所提倡的以县城、县域经济、地级市为中心的城镇化，也就是强调大体上是一种“中等城市”规模，人口在50万上下，或50-100万之间，这与户籍制度改革提出的“有序放开中等城市落户限制”的思路是一致的。

其次，从社会文化观念上，在中国人的思想观念和生活方式里，县域具有极大的社会认同、文化认同的特点，各地的方言也是以县域为基础的。以县域范围为载体的就近城镇化有利于角色适应和社会融合，有利于传统文化的传承，有利于降低制度变迁的成本。因此，推进县域经济和县域中等城市的发展，实现县域范围内的农民、农民工城市融入，应成为城镇化和农村人口转移的重要方式。通过发挥县域经济的规模化和集约化优势，强化产业支撑，构建稳定就业体系，进而带动农民在生产方式、生活方式和生活观念等全方位向市民的转变。

再次，从农民迁移去向以及意愿来看，强调“人的就近城镇化”也是有必要的。“人的城镇化”最根本的应该是需求导向，以农民自愿为原则。以人为中心的城镇化，以人为核心的城镇化，最基本的应是保障人的自由，保障人的自由选择 and 迁移的权利。发展是涉及经济、政治、社会、价值观念等众多方面的一个综合过程，它意味着消除贫困、人身束缚、各种歧视压迫、缺乏法治权利和社会保障的状况，从而提高人们按照自己的意愿来生活的能力。人的自由是发展的最终目的和重要手段。在城镇化的过程中，这里还包含了这样一个信息，那就是农民既是城镇化的主体，也是城镇化的客体。作城镇化的客体，城镇化的最终目的为公民提供更好的公共服务，提高福祉；作为主体，他们有权参与并主动选择自己的生活。

根据清华大学2012年-2013年中国城镇化与劳动移民研究调查数据，当问及被访者“如果您能在城镇定居，根据您或家人的条件，您最想定居在什么地

方？”，列出来的选项包括镇、县城、地级市、省会城市和直辖市等多个层级。结果显示，在选择愿意在城镇定居的农民工群体中，约 80 % 的被访者选择在县城及以上的城市中居住，只有 19.8% 的人选择在镇定居。选择县城的为 35%，选择地级市的被访者占 21.9%，两者合计达到了 56.9%。进一步发现，所调查的样本中，新生代农民工选择县或地级市为居住地意愿所占比例较高，1990 年代和 1980 年代的选择县和地级市的合计比例约 60%。由此来看，就近城镇化是符合民心的。

就近城镇化总体上有利于集约节约利用土地，有利于调整农村产业结构，有利于资源要素就近流动，有利于就近公共服务均等化，有利于更低成本改善农民居住条件和生活方式，有利于集聚后市民更快的角色适应和社会融合，有利于加快农村经济社会发展，提高城镇化质量。近年来，各地也试图通过壮大县域经济探索就近城镇化模式，如四川省巴中、四川省德阳、河南省 H 县、山东省邹平县、山东德州、浙江长兴县等地。从推进就近城镇化突破口来看，主要有以土地和户籍制度、产业集聚、新型农村社区建设为改革基点的三种模式。四川德阳就属于以土地和户籍制度改革推动的就近城镇化模式，山东省邹平县属于通过推动产业集聚的就近城镇化模式，河南省 H 县和舞钢市案例就是以建设新型农村社区来推动的就近城镇化模式。

四、就地城镇化模式

所谓就地城镇化，是指在原来的农村地域中出现城市的形态，依托现有农村人口居住地，包括村庄和小城镇，实现人口空间集聚、生产生活方式转变、权利保障和公共服务提升的一种城镇化模式。就地城镇化的实现，通常是由于工商业的就业机会或良好的社会服务和生活环境，吸引大量人口集聚，从而引发人口密度、土地利用、建筑形式与布局肌理等方面出现城市形态特征。就地城镇化是城乡一体化接轨的交接点，它表明城镇化推进不一定都采取集中到大中城市的方式，也可以出现分散集聚到中小城镇的形式。

在中国的大地上，目前已有不少比较成功地实现了就地城镇化的案例。之所以会如此，有几个重要原因：第一是农村的非农产业发展。中国的农村历来工业要素发展比较充分，早在改革开放以前的人民公社时期，农村的社队企业就已经

存在。改革开放以后，农村的乡镇企业更是得到了突飞猛进的发展。一部分乡村因此实现了工业化带动下的就地城镇化。随着国民经济社会发展和收入水平的提升，乡村旅游和休闲的需求也大大增加，促使了一部分乡村地区旅游产业的蓬勃发展，实现了旅游带动下的就地城镇化。在这些地区，很大一部分农民早就不是以农业为生了，而是从事非农业的多种行业，完成了就业方式的转变。第二是交通的便捷化。近年来，中国大陆基础交通网络建设极为迅速，很多农民到附近城镇就业，当天就可以往返，这与城市居民上班下班的交通方式没有本质区别。在大城市周边的小城镇和乡村尤为明显。第三，近年来，农民居住方式、生活方式的转变也成为普遍现象。新农村建设、农村新型社区建设，很大程度上改变了农民的居住方式和生活方式，众多的农村地区，村民从平房居住变为上楼居住，再加上自来水管道的建设、输电网络的建设、电话的普及、移动网络的普及、互联网的普及，一系列新的科技手段的普及，使得农民就地实现了城市生活方式的普及。

就地城镇化包括两种：一种是大城市周边的城镇化，由于大城市的辐射作用，促使大城市近郊地区乡村产业发展和人口集聚，形成大城市外围小城镇或与城市建设区连成一体的就地城镇化方式；另一种是农村地区的城镇化，随着农业产业化、农民改善生活的需求以及政策推动和引导下，农村人口向附近小城镇和新型农村社区集聚的现象。推动农村就地城镇化的动力可能来自外部技术、资本或产业的进入，也可能来自农村内部自发的经济发展。

实现从乡村到城市的地城镇化转变，位于大中城市周边的乡村无疑具有得天独厚的条件：一方面，由于城市的辐射，城市近郊乡村不论是发展制造业还是服务业都具有很强的动力，非常有利于农业产业化和非农产业的发展，本地人口很容易实现职业的转变；另一方面，由于城市的扩展，近郊乡村的人口集聚和土地升值，也产生了巨大的推动力和潜在价值，促使这些地区的建筑密度和空间形态迅速城镇化。事实上，许多城市的快速发展中，都使得部分近郊村庄被城市建设区包围，形成所谓“城中村”现象。也正因为如此，城市近郊村庄的城镇化成为就地城镇化一种特殊而复杂的类型，既有强大的动力和推力，又面临着合理引导和有效管制的迫切压力，否则容易导致大量“城中村”、“贫民窟”现象的出现，不仅引发各种社会问题，破坏城市景观，也会对城市健康发展和品质提升造成不

良影响。城市近郊村庄的就地城镇化，有很多成功的案例，例如北京近郊地区的高碑店、朱房、四季青和台湖等案例。其中高碑店村和台湖镇是属于近郊产业推动型，朱房和四季青的村庄属于城中村改造的典型。

如果说城市近郊就地城镇化具有强劲的动力，而农村地区的就地城镇化就需要一定的条件和选择性，但随着农业产业化、农民改善生活的需求以及国家土地整治等政策的推动，农村居民向附近小城镇和新型农村社区集聚的需求和动力也是非常明显的，例如河北白沟案例和北京市密云希望小镇案例。新型农村社区建设是农村就地城镇化的一种新模式和探索，例如湖北鄂州案例。从政策背景上看，一方面，2000年以后的“新农村建设”基本上依托与农村原有分散的村庄和居民点，改善基础设施和公共服务设施的难度和投入都非常大，而特别是随着农村人口的外流，“空心村”现象日益明显，基础设施和公共服务的效率并不高；另一方面，城镇化进程中的“人地分割”也导致城乡建设用地总量快速增长，严重威胁到我国的农田和粮食生产安全建设，促进建设用地集约也成为地方政府建设新型农村社区的一个动力。

关键词：中国、就近城镇化、就地城镇化、模式

目 录

上篇 总论	1
第一章 就近、就地城镇化与人的城镇化.....	1
一、就近、就地城镇化的提出.....	1
二、多元城镇化模式下就近、就地城镇化的意义.....	4
三、什么是人的城镇化.....	6
四、就近、就地城镇化促进人的城镇化.....	10
第二章 就近城镇化模式.....	19
一、就近城镇化的现实意义.....	20
二、就近城镇化的地方探索.....	23
三、就近城镇化模式的制度保障.....	33
四、就近城镇化模式的治理机制.....	43
第三章 就地城镇化模式.....	48
一、就地城镇化的现实意义.....	48
二、就地城镇化的地方探索.....	50
三、就地城镇化模式的制度保障.....	64
四、就地城镇化模式的治理机制.....	68
中篇 就近、就地城镇化专题研究	72
第四章 就近、就地城镇化意愿研究.....	72
一、就近、就地城镇化与主动、被动城镇化.....	72
二、就近、就地城镇化意愿的实证研究.....	78
第五章 就近、就地城镇化的金融问题研究——以金融创新推动县域经济城镇化社会发展的对策研究.....	90
一、巨大的资金需求是城镇化面临的重要挑战.....	92
二、县域金融发展现状及问题.....	93
三、金融支持县域经济具有广阔的发展空间.....	96
四、地方政府推进就近、就地城镇化资金供需矛盾十分突出.....	98

五、金融在县域的发展空间测算.....	100
六、建立多元化可持续的投融资机制的建议.....	108
下篇 案例篇	112
第六章 市域城乡统筹下的就近城镇化模式——以四川省德阳市为例.....	112
第七章 新型农村社区建设模式探索——以湖北省鄂州市为例.....	134
第八章 欠发达小城镇发展模式比较研究——以环北京地区 J 县、C 市和 Y 县 为例.....	156
第九章 工业带动自发型城镇化模式——以山东省邹平县为例.....	165
第十章 县域城乡一体化思路推进就近城镇化——以河南省舞钢市为例...	189
第十一章 “村企合作”模式推动下的就地城镇化——以北京市密云县希望 小镇为例.....	213
第十二章 民间力量推动的自下而上城镇化——以河北省保定市白沟镇为 例.....	224
第十三章 因地制宜推进新型农村社区建设，促进就地城镇化——以四川省 郫县安德镇和安县桑枣镇为例.....	237
第十四章 从社区治理视角看大城市农村就地城镇化——以北京市海淀区四 季青镇与通州区台湖镇的比较为例.....	244
第十五章 城村何以善治？——以北京市海淀区 Z 村和朝阳区 G 村为例 ..	251
第十六章 城乡结合部就地城镇化的推进模式和治理机制——以北京市朝阳 区高碑店村为例.....	265
第十七章 农转居社区问题研究——以 x 市 y 区 z 村为例	281
第十八章 新型农村社区推进的就近城镇化——以河南省 H 县 JHXC 社区为例	295
第十九章 企业化治理——以吉林市丰满区江南乡建华村为例.....	325
参考文献.....	336

上篇 总论

第一章 就近、就地城镇化与人的城镇化

本章作为开篇，主旨是要阐述就近、就地城镇化提出的现实意义与核心理念。城镇化有多种形态，多种模式，但在当前中国的城镇化战略中，就近、就地城镇化的提出有着其特别的意义，不仅有利于解决中国城镇化面临的一系列问题，也有利于城镇化的合理布局与城乡协调发展。另一方面，就近、就地城镇化的提出，最核心理念是实现“人的城镇化”。近来，在我国城镇化的讨论中，人们越来越认同于一个观点“人的城镇化”是城镇化的核心。但是，究竟什么是人的城镇化，理论内容并不十分清晰。本章对“人的城镇化”的概念和内涵进行了辨析，并分析了就近、就地城镇化对于实现“人的城镇化”的现实意义。

一、就近、就地城镇化的提出

就近、就地城镇化是从城镇化人口迁移、聚集的形态或远近角度来区分的城镇化模式。仅从字面上讲，“就近城镇化”是指原农村人口不是远距离迁徙，而是近距离迁移到家乡附近的市镇。就近城镇化有利于降低农村人口城镇化成本、促进城乡一体发展和建设区域生活文化共同体等诸多便利之处。从农村人口城镇化角度来看，当前我国区域之间发展水平差异较大，使得社会保障、公共服务等制度衔接的难度和成本大大增加，不利于解决农村人口的身份转换、权利转换等一系列问题。例如，教育水平的差异、各地高考录取之间的差异都可以导致大量移民和向少数特大城市的高度集聚。近距离迁移避免了长途迁徙的各种困难和障碍，也有利于区域文化的传承，社会关系网络的延续。中国农民历来很看重乡土

生活、乡土习俗、乡土文化，所以是一种理想的城镇化模式。改革开放以来的农村人口向东部沿海城市的长距离流动也导致了“留守儿童、留守妇女、留守老人”等一系列问题。另一方面，从城乡协调发展来看，中国农业具有几千年的小农传统，并且山地丘陵众多，也不太可能完全走向美国式的规模化农场经营，农业长期内仍然是专业化和兼业化并存的局面。农村人口近距离的迁移有利于城乡之间的流动和农业的兼业化。当前一些农业地区由于劳动力大量外出，已经出现了空心村、空宅和农地撂荒等现象，表明中国的城镇化战略必须充分考虑乡村的可持续发展问题。

从欧美国家的城镇化历程来看，人口的迁移也呈现出链式移动的特点，即近郊的农业人口向城市流动，而其他地区的农业人口填补近郊的空白；小城市的人口向大城市流动，而农村人口向小城市流动。事实上，这种流动在中国特大城市的周围也可以看到，例如北京郊区的农地大多数是河北等周边地区农民来承包耕种。从城镇布局的合理性来看，中国目前拥有 267 个地级市 1635 个县，地级市大多数面积 5000-20000 平方公里，市区交通辐射距离 200 公里以内。县级行政单位大多数面积 1000-4000 平方公里，交通距离不超过 50 公里。以县城、县域经济、地级市为中心的城镇化，既有利于城镇体系的合理布局，区域内人口集聚达到一定的城市规模，例如县级城市达到 50 万上下，地级城市达到 100-200 万之间，也有利于对区域和乡村发展的辐射带动。关于农民城镇化定居意愿的调查数据也证明，农民在选择定居城镇时，大部分都希望到县城和县城以上的城市定居。这与近来户籍制度改革提出的“有序放开中等城市落户限制”的思路是一致的。

“就地城镇化”则是更突出了农村的就地改造，即农民并没有迁移到其他地方，而是在世代居住的村庄里，完成了向城镇化、现代化的转型。在中国的大地上，目前，比较成功地实现了就地城镇化的案例比比皆是。之所以会如此，有几个重要原因：第一是农村的非农产业发展。中国的农村历来具备了较充分的工业要素，早在改革开放以前的人民公社时期，农村的社队企业就已经存在。改革开放以后，农村的乡镇企业更是得到了突飞猛进的发展。一部分乡村因此实现了工业化带动下的就地城镇化。而随着国民经济发展和收入水平的提升，乡村旅游和休闲的需求也大大增加，促使了一部分乡村地区旅游产业的蓬勃发展，

实现了旅游带动下的就地城镇化。在这些地区，很大一部分农民早就不是以农业为生，而是从事非农业的多种行业，早已完成了就业方式的转变。第二是交通的便捷化。近年来，中国大陆基础交通网络建设极为迅速，很多农民到附近城镇就业，当天就可以往返，这与城市居民上班下班的交通方式没有本质区别。在大城市周边的小城镇和乡村尤为明显。第三，近年，农民居住方式、生活方式的转变也成为普遍现象。新农村建设、农村新型社区建设，很大程度上改变了农民的居住方式和生活方式，众多的农村，村民从平房居住变为上楼居住，再加上自来水管道的建设、输电网络的建设、电话的普及、移动网络的普及、互联网的普及，一系列新的科技手段的普及，使得农民就地实现了城市生活方式的普及。当然，“就地城镇化”也有多种不同类型，由在大城市周边被大城市吞并的就地城镇化，也有因土地资源等优势吸引来巨大外来投资的就地城镇化，这些，在本研究的案例部分都有详细介绍。

本研究提出就近、就地城镇化，与当前农村人口城镇化的趋势也是非常符合的。从近年来农民工流向来看，本地农民工的比例也在不断上升，增速快于外出农民工。根据国家统计局抽样调查结果，2013年全国农民工总量 26894 万人，比上年增加 633 万人，增长 2.4%。其中，外出农民工 16610 万人，增加 274 万人，增长 1.7%；本地农民工 10284 万人，增加 359 万人，增长 3.6%。

表 1-1 农民工规模

单位：万人

指标	2008年	2009年	2010年	2011年	2012年	2013年
农民工总量	22542	22978	24223	25278	26261	26894
1. 外出农民工	14041	14533	15335	15863	16336	16610
(1) 住户外出农民工	11182	11567	12264	12584	12961	13085
(2) 举家外出农民工	2859	2966	3071	3279	3375	3525
2. 本地农民工	8501	8445	8888	9415	9925	10284

而在外出农民工中，省内流动的 1.66 亿人中有 6600 多万是在地级市和小城镇中。因此，优先解决 1 亿本地农民工和在市、县、小城镇的这一部分农村人口的城镇化问题，对于提升中国城镇化的质量具有非常现实的意义。

表 1-2 2013 年按城市类型分的外出农民工人数及构成

单位：万人、%

指 标	合计	直辖市	省会 城市	地级市 (包括副省级)	小城镇	其他
外出农民工人数	16610	1410	3657	5553	5921	69
其中：跨省流动	7739	1115	1749	3064	1742	69
省内流动	8871	295	1908	2489	4179	0
外出农民工构成	100.0	8.5	22.0	33.4	35.7	0.4
其中：跨省流动	100.0	14.4	22.6	39.6	22.5	0.9
省内流动	100.0	3.3	21.5	28.1	47.1	0

二、多元城镇化模式下就近、就地城镇化的意义

中国的城镇化具有特殊性，中国地域广阔，拥有世界最多的人口，城乡二元分隔的体制，不同的区域目前处于不同的城镇化发展阶段，这种特殊国情决定了需要走多元城镇化的道路。

改革开放 30 多年来，国家通过非均衡发展集中有限资源构建带动国民经济发展的增长极，沿海地区经济迅速崛起，带动了中国经济的高速增长。而在特大城市建设经济技术开发区、新区等政策，造就了一批特大城市、超大城市，极大增强了城市竞争力和综合国力。在未来一段时期，以珠三角、长三角和京津冀为代表的世界级城市群以及成渝为代表的中西部地区城镇群仍然将承担起国家产业和人口集聚的重要职能。

但是面对区域不均衡的扩大和大中小城市的不协调，应该改变资源和政策过度集中的现象。从城市化发展阶段理论看，第一阶段是城市数量的增长，第二阶段是大城市优先增长，第三阶段是中小城市发展速度加快，城镇体系不断完善。中国现在处于第二阶段向第三阶段过渡的时期，通过中心城市的辐射和高速交通的建立，实行更加均衡的国土开发策略，鼓励中小城市发展和人口的就近、就地城镇化，对于缩小区域差距和城乡差距，实现大中小城市协调发展，降低城镇化的门槛和制度障碍，以及通过城市经济带动农村经济发展，消除城乡二元对立都具有非常积极的意义。

从这个意义上看，就近、就地城镇化模式，作为中国多元城镇化的重要战略，对于新阶段中国的城镇化推进尤其重要。

推进农村人口向地级市和县级城镇为代表的中小城市集聚,有利于缓解大城市的人口压力,促进区域均衡和大中小城市协调发展。

从国内目前城市发展现状看,城市间的“马太效应”已经开始显现。北京、上海、广州、天津、重庆等和一部分省会城市和副省级城市,如武汉、西安、南京、成都、大连、青岛等,现状人口规模在 300 万人以上,这一类城市中很多人正在迅速超越 500 万人,向千万人口规模的特大型城市迈进。

由于中国行政资源的层级特点,高层级城市拥有集聚先进生产要素的各种资源,导致产业和各种职能的不断集中,而且这些城市拥有较好的基础设施和教育、医疗等公共服务设施。大量的就业、创业机会和优越的生活条件对其他区域的人口产生强大的聚集效应,造就了“巨型城市”。以北京和上海为例,2013 年末,北京市的常住人口突破 2100 万,上海市的常住人口突破 2400 万。城市化经济理论认为 330 万人城市规模经济最显著(孙施文,2007)。特大、超大城市的人口规模远远超过这一标准,加之管理跟不上,引发的“城市病”给大城市的发展带来高风险。人口无序聚集、能源资源紧张、生态环境恶化、交通拥堵严重、房价居高不下、安全形势严峻,支撑人们生存和城市运转的物资和能源一旦出现短缺,会产生大范围的破坏力和恐慌。十八届三中全会的决定也提出,严格控制特大城市人口规模。

特大城市自身客观能力及其对制度的影响等,决定了其在城市体系中的主导地位,这是必须承认和接受的,但这种地位应该更多体现在高端职能、创新能力的培育,发挥其参与国际竞争的作用,而不是继续扩大产业和人口规模。政府的公共政策应该做的是利用大城市的主导地位促进中小城市(镇)的发展,使流动人口向县域城镇迁移,实现就近、就地城镇化,从而有利于缓解和消除大城市的“城市病”。

实际上,在我国的行政等级中,地级市经过多年发展,已经在城镇体系中扮演者重要的角色。地级市一般是我国重要的工业基地、商贸中心、交通枢纽和地区政治经济文化中心,在我国工业和服务业发展中具有重要战略地位。在人口城镇化方面既具有很强的动力,又有制度上的便捷。我国地级市大约 200 多个,大部分现状规模在 50-100 万人之间,未来将迈入 100 万以上规模的大城市。从地理分布、宜居性和城市规模的效率看,地级市的发展对于国土均衡发展和城镇体

系的合理布局也具有非常重要的战略意义。

县是中国经济社会功能比较完整的基层行政单元。县城连接城市和农村的节点，是统筹城乡发展的关键环节。全国共有 2800 多个县级行政区，其中县城大约 1635 个，东部地区经济发展较好的县级城市人口也已经达到 50-100 万人，成为区域发展的重要核心。中西部地区的县城不少也达到了 10-50 万人的规模，在区域公共服务中扮演者重要的角色。县域经济是在县级行政区划内，以县城为中心，以乡镇为纽带，以广大农村为腹地的区域经济。县域经济能形成核心竞争力，解决基层农村非农业就业问题，直接推动城镇化进程和城乡一体化。优先发展县域“增长极”，即具备经济基础和发展潜力的中心城镇，使其成为带动区域发展、发挥集聚和扩散效应的县域经济增长极。这样，能创造更多的就业机会，优化城镇居住环境，吸纳农村人口向县域城镇集聚。县域也有条件接纳农村人口。随着交通条件改善，城市体系扁平化趋势，中小城市和核心城市的联系进一步加强，县城的发展也具有好的基础和条件。大城市的产业结构调整 and 重新布局也为县城发展创造了新的机遇。当前，中国一部分经济比较发达的县已经成为城镇经济，县级市是县域经济佼佼者，在城镇体系中占据重要地位。

三、什么是人的城镇化

就地城镇化与就近城镇化也仅仅是城镇化的两种外在形式，本研究之所以重视这两种形式的城镇化，是因为，就地城镇化与就近城镇化可以更多地突出“人的城镇化”的核心理念。那么，究竟什么是“人的城镇化”呢？

笔者以为，人的城镇化的对立面是“物的城镇化”或“土地城镇化”，即片面重视城镇化中的物质设施的建设，大片土地被改变为“城镇建设用地”，表面上看起来十分风光、十分气派，高楼大厦林林总总，但是，人的核心位置却往往被忽视了。在我国城镇化的实践中，这种忽视人的主体地位，突出物的城镇化、土地城镇化的现象十分突出。从实践层面看，我国“土地城镇化”速度大大高于人口城镇化的速度，根据国家统计局数据(国家统计局, 2001-2010), 2000-2009, 我国城市建成区面积增长了 69.8%，而城镇常住人口仅增长了 35.5%。不少地方不尊重农民的意愿，人为造城、人为推进农民上楼，号称建设新型农村社区，实际上，既伤害了城乡居民的利益，激化了社会矛盾，造成人们的心理抵触，也不

符合市场规律损害了经济、造成巨大的财政赤字等等。所以，人的城镇化的提出，是针对我国城镇化实践中出现的诸多政策偏颇、发生的一系列社会矛盾和社会问题而提出的重要原则。

“人的城镇化”就是“以人为本”的城镇化。就是将城乡居民的利益置于首要位置的城镇化。以人为本的城镇化的中心任务是解决我国长期以来的城乡分割的二元社会结构的难题，解决我国的农民和农民工的问题，实现他们生产方式和生活方式的转变。一方面，农村转移人口融入城镇生产、生活体系；另一方面，实现农民、农村人口从传统自然经济向现代产业经营生产方式的转变。城镇化的主体是人，其最终目标也是为了人。城镇化的最重要的目标是为了人的福祉和生活水平的提高。就地城镇化和就近城镇化体现了尊重农民的意愿、感情、乡土习俗的理念，因为，按照中国人的文化，“背井离乡”往往是难以接受的，虽然不排除有些年轻人意义闯荡天下，但是，中国人依然将回归故里“衣锦还乡”视为人生目标。

当然，“人的城镇化”也是一个比较复杂的概念，它所涵括的内容十分广泛，笔者以为，最重要的是四个方面，即它是指作为城镇化主体的人自身的生产方式、生活方式、文明素质和社会权益所发生的重大变化，在所有这四方面，人们进入到现代文明体系的过程。

第一，生产方式的转变。人的城镇化重视的是城镇化中，人自身所发生的变化，其中最重要的变化就是人们的劳动方式、生产方式发生了变化。城镇化意味着，人们进入到现代产业就业体系中来。当然，这种转变包括农民、农民工进入城镇，从农业生产转为工业、服务业等非农生产。然而不可忽视的是，它也包括农业产业经营方式的现代化，即农民从传统小农生产方式转变为按照现代产业运营方式经营，这样传统农民就改变为现代职业分工体系中的新型农民或者农业经营者。所以，在生产方式的转变方面，人的城镇化具有重大意义，它强调的是生产运作的体制、机制所发生的变化，即劳动者与现代产业运营方式相接轨，这样，农民、农民工进入到城镇工业服务业就业、完成市民化是一种形式，而农民就地城镇化学会和接受现代产业运营方式，也是城镇化的重要方式。按照这样的理解，未来的现代化的农业与工业的劳动者，都是现代生产方式的从业者。这样，城镇化不意味着放弃农业，而是强调将农业生产也转变为现代产业运营方式，它更体

现为城乡一体化。在现代产业体系中，工业、农业的界限已经模糊。比如食品生产，种植是一个环节，食品加工、食品包装、食品销售也都是产业链条的不同环节。目前，国内已经有很多成功案例，很多农村采用了现代生产技术，建立专业的生产合作社，建立了食品技术和安全监督的环节，出色完成市场推广。总之，人的城镇化在生产方式的转变上，更体现为城乡一体化的特征。而这种城乡一体化的特征，恰恰与就近、就地城镇化的模式最为接近。

第二，生活方式的转变。人的城镇化表现在生活方式的转变上，是指农村居民进入和融入现代文明的生活方式的过程，包括获得现代化的交通条件、基础设施条件、高品质的文化娱乐、医疗卫生、体育休闲等生活服务。生活方式的转变可以通过农民、农民工进城，转化为城镇市民完成，但是，就地城镇化、就近城镇化也是生活方式转变的重要途径。生活方式的转变在某些城镇化建设中往往被忽视了，比如，我国城镇化、工业化的发展很突出的一种模式就是“开发区模式”。在这些开发区中，吸引了大量农民、农民工就业，确实完成了他们生产方式的转变，但是，生活方式的转变则完全被忽视了。在这些开发区，建设了大量的宿舍区，农民工只能像“工蜂”一样工作，完全没有享受城市生活方式的乐趣。这种繁重劳动加上单调宿舍区的生活，甚至造成一些年轻农民工的精神疾病。所以，人的城镇化特别强调要实现现代文明的生活方式。在生活方式的转变中，一个重要的方面是居住方式的转变。城镇化意味着进入到现代文明的居住方式中来，但是，并不是说农民上楼就是城镇化的生活方式。目前，由于置换宅基地、农民上楼背后有着巨大的经济利益，所以，在就地和就近城镇化的过程中，尤其要警惕，打着城镇化生活方式的旗号，损害农民利益的问题。突出人的城镇化，在住房问题上就要以人为本，住房的运作要符合当时当地的实际情况，不是以置换宅基地的利益为驱动，而是以改善农民、农民工的居住条件为目标，这才是人的城镇化的本意。

还要注意，生活方式的转变是一个过程。虽然从生活品质上看，衣食住行，城市的生活水平高于农村，城市的生活方式更具备现代特征。但是，生活方式是人们在长期生活中形成的，农民，尤其是年龄大一些的农民，他们的生活方式的转变更需要有一个适应过程，在这方面也要以人为本。而就地城镇化与就近城镇化模式，往往易于农民的适应过程。

第三，现代文明素质的形成。城镇人口聚集，大城市、特大城市更是巨型人口密集居住。因此城镇、城市生活，对于每一个个体提出了更高的要求。在城镇、城市尤其是大城市，如果不遵守公共秩序、公共卫生规范，人口密集的乘数效应就会造成巨大灾难。城镇、城市生活也要求每一个人具有较高的公共意识和公民素质。所以，人的城镇化也是指参与城镇化的每一个人的文明素质的形成。在文明素质上，无论是进入城镇还是留在乡村的农村居民，都应随着生产和生活方式的转变形成现代文明的行为、规范、意识和理念，特别表现为教育素质、守法素质、公共卫生素质、公共活动素质的提升。同时包括与现代生产方式转变相适应的知识、技术、技能素质、劳动素质，以及与生活方式的转变相适应的交往素质、心理素质和审美素质的提高。

城市生活需要现代文明。城市的信任不是因为熟人关系，而是现代分工体系、法治体系形成的社会诚信。村庄文明属于传统文明，需要与现代化接轨。由于各种历史原因，中国从传统农业文明进入到现代文明，明显滞后了，不止农民，每一个中国人都需要提高现代文明素质。当然，农民要提高教育素质，养成现代文明习惯。比如，农村给大家印象最深的就是，厕所不卫生。这些都需要通过人的城镇化实现。城镇化，虽然从外观上看，高楼大厦兴起了，房屋变化了，现代化街区形成了，但是，更深刻的变化发生在人们自身，人们行为方式的变化。我国一些城市街区的突出问题可以描述为“脏乱差”，其本质也是现代文明的缺乏。近年，接连发生的食品安全，如“毒姜事件”等，都凸显了，传统农村以熟人关系建立起的信任体系的瓦解，而现代城市信任体系又没有建设起来，是传统文明向现代文明转型中出现了漏洞。总之，现代文明素质的形成，是人的城镇化的十分重要的内容。这一点，在就地和就近城镇化中尤其要予以重视。

第四，人的城镇化特别强调，在城镇化中要实现公平公正的社会权益。城乡分割的二元体制的突出问题是权益上的不公平、不公正。为此，城镇化就要建立和完善一整套，包括权利公平、机会公平、规则公平的制度、体制、机制。人的城镇化的最终目标是，城乡居民拥有平等的经济权利、社会权利、政治权利和发展权利，例如土地和住房等财产权利、获得社会保障和公共服务的权利等。

在实现城乡公平的社会权益方面，目前，遇到的突出难题有三个：一是户籍制度改革。目前关于户籍制度改革的讨论已经很多了，但问题确实极其复杂。人

人都想追求美好的生活，农民工当然也愿意在条件好的地方落户。但难题是，城市生活成本高，农民工负担不起，另一方面，农民工又认为农村的土地、宅基地有潜在的经济利益，不愿意放弃。所以，调研表明农民、农民工户籍改革的动力并不强。目前国家的政策是，全面放开小城市、小城镇户籍，有序放开中等城市，严格控制特大城市。而调研表明，农民农民工多数希望到县以上的城市定居，小城市吸引力不大。原因是大城市的资源优势明显，尤其是附着在户籍上的教育资源最为突出，而我国教育资源的分布，地区差异极大，所以，表面上是户籍问题，本质上是资源分布的极大的不均等，这都需要渐进式改革。二是社会保障体系。目前，全国参加城市保障的农民工占城镇就业农民工的比例甚低（国家人口计生委流动人口司，2012），在小规模企业、个体户就业的农民工基本上没有参保。此外，目前城乡保障体系不能接轨，各个省市之间保障体系也不能够接轨，农民工流动性大，流动后享受不到原来的保障。所以，农民工对于社会保障的积极性不高，很多人不愿意进入到保障体系，更愿意得到现金。三是城镇化后的农村权益问题，农村的宅基地、承包地、林地都意味着经济利益，怎样解决城镇化、市民化后农民的利益承续、交换，以及怎样建立农村退出机制等，都是一道道难题。所以，在权益公正方面，人的城镇化的改革任重而道远。

而在处理和解决这三个难题的时候，就地城镇化和就近城镇化模式，比远距离迁徙的城镇化，更具有一些优势。

四、就近、就地城镇化促进人的城镇化

以市、县为核心的就近、就地城镇化，有利于降低农村人口融入城镇化的成本和障碍，也有利于城乡一体化发展。就近、就地城镇化给予农民更多选择。从城镇化的角度来看，当前城镇化的一个主要问题是进城农民无法完全融入城市，同时又无法完全脱离农村，而长距离流动又导致无法兼顾城乡，于是出现“留守现象”和“空心现象”，导致了诸多社会问题。就近、就地城镇化，一方面可以为农村居民进入城镇创造各种资产置换、身份转换创造有利条件；但另一方面也可以为进城农民保留农村资产和财产权益，继续经营农业创造条件。这也有利于中国农业和农村的可持续发展。通过这些途径，就近、就地城镇化使农民的生产方式、生活方式、文明素质和社会权益所发生的重大变化，促进农民进入到现代

文明体系当中，从而实现“人的城镇化”。

（一）就近、就地城镇化促进农民生产、生活方式的转变

在降低和取消户籍门槛、社会保障转移接续、农民工收入和生活品质提高、住房保障与城乡资产置换方面，以地级市、县级市为核心的市县域行政范围内比较容易显现这些综合制度改革，跨省长距离区域流动在从制度上解决这个问题具有很大难度。

1. 有利于推进户籍制度改革

如前所述，阻碍户籍制度改革的关键因素在于不同区域、不同规模城市推动流动人口市民化的成本不同。超大、特大城市放松一个户籍指标的成本明显高过中小城市。地方之间存在利益博弈，涉及财税体制、转移支付、社会福利等问题。目前财税体制下，各地财政分开，放开户籍势必导致地方财政的巨大压力。在市县域内就近、就地城镇化，户籍改革成本比较低，能够更容易地解决这个问题，更有利于城镇化顺利和实质性的推进。2014年，国务院发布《关于进一步推进户籍制度改革的意见》，《意见》提出，全面放开建制镇和小城市落户限制，有序放开中等城市落户限制，合理确定大城市落户条件，严格控制特大城市人口规模；建立城乡统一的户口登记制度，建立居住证制度，健全人口信息管理制度。因此，市县域内的户籍改革相对比较容易。

2. 有利于社会保障转移接续

在社会保障接续方面，目前跨省的社会保险缴费难、转移难、接续难，但是地级市和县域内已经实现了有效衔接，而省内社会保障的无障碍转移接续比较容易实现，很多省份已经走在前列。广东省的养老保险已经实现全省统筹。2009年2月，广东省政府印发《广东省企业职工基本养老保险省级统筹实施方案》，每市向省里上交9%的省级养老保险统筹金，实现养老保险关系省内无障碍转移接续。即使职工退休前在最后参保地只工作一个月，也可以在最后参保地享受养老保险。同年6月，浙江省政府公布《全省企业职工基本养老保险省级统筹实施方案》，方案明确了基本养老保险省级统筹中省、市、县(市)各级政府的责任，力促全省范围内养老保险参保人员的跨地区合理流动（岳德亮，2009）。2009年9月，江苏省政府常务会议审议通过了《江苏省企业职工基本养老保险省级统筹实施意见》（以下简称《意见》）。《意见》实施后，江苏省原有的三档养老保险

单位缴费比例：20%、21%和 22%将统一为一档；职工个人的缴费比例则统一为 8%。

（个体工商户的雇工也缴纳 8%，个体工商户主为其缴纳 12 个百分点。）此外，江苏省统一编制和实施企业职工基本养老保险基金预算。各地基金预算内的收支缺口由省级统筹调剂金适当补助，其余由地方适当运用当地历年基金结余、财政资金配套补助（戚庆燕，2009）。同年 10 月，山东省开始实行企业职工基本养老保险省级统筹，中央财政、省财政补助资金和各市上解的调剂金由省级统一调剂使用，各市养老保险缴费基数、比例及基本养老保险待遇实现全省统一（赵小菊，2009）。辽宁省政府公布，辽宁省开始实行城镇企业职工基本养老保险省级统筹制度。即养老保险的缴费基数和比例全省统一，个人账户的转移、接续在省内不再有任何障碍。流动人口缴纳养老保险，如果转入辽宁省其他城市，可以直接在流入地继续缴纳养老保险。下一步会有更多的省份实现省内社会保障的无障碍转移接续。由此可见，近距流动对于保障流动人口社保权益是非常有利的。

3. 有利于提高农民收入和产业置换

农民就近、就地务工结余较多。大城市收入高，生活成本也高，2012 年农民工监测调查报告指出，农民工在中西部就业比在东部就业有更多结余，中西部省内就业比省外就业有更多结余。

就近、就地务工和居住使农民居住质量提高。县域经济的发展吸纳了大量农村转移劳动力，使农民工工作通勤半径变小，回家居住的可能性大。国家统计局的农民工监测调查关于外出农民工住宿情况的数据表明，乡外从业回家居住的比例上升最为明显，从 2008 年的 8.5%上升到 2012 年的 13.8%。与在大城市较差的居住环境相比，回家居住显然能够大大提高农民工的生活质量。县城和中心城镇的房价也比较更符合农民外出务工的收入水平，是农民买得起的房子，县城成为农民工购房的首选之地，清华大学 2012 年-2013 年中国城镇化与劳动移民研究调查的数据证明了这一点。

人口城乡之间的流动在我国人多地少和国家保护耕地的目标下必须统筹城乡之间建设用地权利的转移，“城乡建设用地增减挂钩”、“地票”等制度设计在县域和市域内比较容易实施，对于跨省的长距离流动来说却面临着制度实施的巨大成本。与此相反的是，就近和就地城镇化则可以在制度设计方面具有更多创新的空间，例如“宅基地换房”一类的政策虽然有其弊端但不失为城镇化模式和途

径的一种可能选择。通过农民宅基地、集体建设用地向城镇的置换和集聚，实际上提供了破解小城镇发展缺乏用地指标的困境一种途径，同时农村社区实现基础设施一体化、公共服务设施均等化（包括教育设施、社区卫生服务站等设施），农民不用进城就变成了市民，享有和市民同等的待遇，是农民“就地城镇化”的一种新模式。

进城农民“两栖现象”和“两头占地”也不利于城乡建设用地的统筹利用和节约，于是出现城镇建设缺乏用地、农村建设用地浪费的现象。城镇化的过程，本应该是“人地一体、地随人走”，农村居民在城镇化过程中的土地权益进行必要的迁移和转换。但在我国现行制度下，在市县域内进行统筹的制度实施性明显更强。例如，国家土地管理部门现行政策规定“城乡建设用地增减挂钩”主要是在县域范围内进行试点。近年来一些地区已经开始探索农村居民有偿退出农村土地和资产的机制，例如“宅基地换房”的尝试，对进城农民给予购房的补贴。这些“农民带资本进城”、“带指标进城”的机制都有利于降低农民进城的障碍和成本。对于社会保障衔接等问题，我国目前的统筹水平基本上以市县为单位，仅有个别省开始推行省域内统筹，市县内的流动更有利于社会保障的衔接。也有一些地方推出“农地换城镇户籍和社会保障”的政策，对此虽然存在着很多争论，例如如何衡量农地承包权的价值，用财产权益置换社会保障是否公正等等，但客观而言也是创造了一种城乡身份转换的机制。因此，市县域范围内的就近城镇化非常有利于农民进城的制度衔接。

但是需要指出的是，创造各种城乡资产和权益转化的机制，本质上是给予农民更多的选择自由，实现城乡之间居住地迁徙和身份转换的自由选择，而不是行政推动或者强制推行，这一点处理不好就会具有本质的差别，导致南辕北辙的效果。例如，“宅基地换房”的制度，应该是给予那些愿意退出农村进入城镇的农民的一种选择，而不是不问农民个人意愿，搞运动式的一刀切的“农转城”或者逼迫农民进城。

4. 有利于城镇化过程中的社会融合

就近、就地城镇化不仅在降低制度门槛与成本方面存在着诸多有利条件，也有利于农民工的文化认同、社会关系网络的维系和社会心理融合等。

研究已经表明，流动距离越近，心理融合程度越好（杨菊华，2013）。2010

年国家统计局流动人口动态监测调查数据表明，想在流入地长期居住（5年以上）的受访者仅有四成，42%的受访者想回户籍地养老，仅有一成的人想在流入地养老。这从一个角度体现出外出务工的人们心里最终的归宿还是自己的家乡。就近、就地城镇化能够给农民工真正的归属感，而且建设好自己的家乡，更能给自己带来认同感和自豪感。

事实上，近年来农民工就近转移的趋势已经开始显现。虽然大城市一直在城镇化进程中扮演核心作用，且目前大城市还是吸纳劳动力的主要地区，但是随着制造业和加工业向中西部地区的逐步转移，中小城市（镇）对城镇化的迫切需求，以及大城市在城镇化中出现的种种问题，农村人口就近向中西部地区、中小城市（镇）转移和“回流”的趋势开始显现。

越来越多的农村劳动力选择就近就业，跨省流动的数量在减少，省内或近距离流动在增加。全国跨省流动人口比例逐年下降，分地区来看，东部地区农民工仍以在省内务工为主，中、西部地区农民工大多数在省外务工，但中西部地区农民工在省内就近务工的比例明显增加（见下表）。

表 1-3 历年全国和三大区域跨省流动人口比例（%）

年份	全国	东部	中部	西部
2008	53.3	20.3	71.0	63.0
2009	51.2	20.4	69.4	50.1
2010	50.3	19.7	69.1	56.9
2011	47.1	16.6	67.2	57.0
2012	46.8	16.3	66.2	56.6
2013	46.6	17.9	62.5	54.1

数据来源：2008-2013 国家统计局农民工调查监测报告

大多数农民工仍然希望回到地级市和县城居住和生活。根据清华大学 2012 年-2013 年中国城镇化与劳动移民研究调查结果，愿意在城镇定居的农民工群体中，76.7%的人愿意在地级市、县城或镇上居住，仅有 23.3%的人愿意在省会或直辖市定居（见下图）。国务院发展研究中心的调查同样表明，只有 23.7%的人希望定居在省会或直辖市（李强，2013）。国家统计局的农民工监测调查关于外出农民工住宿情况的数据也表明，乡外从业回家居住的比例上升最为明显，从 2008 年的 8.5% 上升到 2012 年的 13.8%。

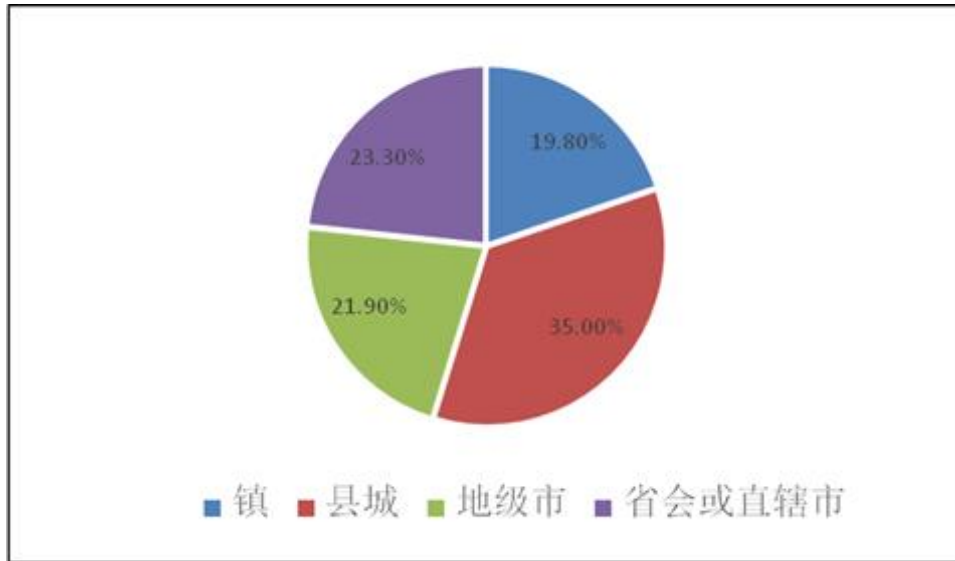


图 1-1 农民工最想定居在各级城镇的比例

(二) 就近、就地城镇化促进城乡一体化和农民的自我认同

农村本身的发展也是城镇化的重要内容，城镇化并不是抛弃农业和农村，而是要促进农业的现代化和农村的繁荣与可持续发展。就近、就地城镇化有利于农业的可持续发展，提升农民职业声望和自我认同，也有利于农村面貌的改变。

1. 有利于农业可持续发展和农民自我认同

从农业发展的角度来看，农业劳动的季节性很强，同时中国农业很多地区也不具备大规模农场化经营的条件。从世界范围内来看，美国的大型农场模式，法国的中型农场模式分别可以达到几千亩和几百亩规模。但东亚国家与中国相似的日本，家庭农村经营的规模一般仅在 1-2 公顷之间。因此中国农业的特点意味着需要大量季节性和兼业性的劳动力。在现代农业日益轻体力化的背景下，事实上老人、妇女和少量劳动力即可支持高效农业的发展，但这需要农村居民维持完整的家庭生活。而就近、就地城镇化则有利于通过季节性投入、家庭分工和代际分工来支持农业的持续发展。从农村人口城镇就业的角度来看，农村人口进入城镇多以制造业和非正规的服务业为主。国家统计局 2013 年农民工监测报告显示，农民工中从事制造业的比例为 31.4%，而批发零售、交通运输仓储、住宿餐饮和居民生活服务业等的比例也高达 33.1%，建筑业和其他行业分别占 22.2% 和 12.3%。但具体分析可以看到，本地农民工中从事制造业和建筑业的比例略低，但服务业比例明显高于平均水平，达到 39.5%。这些在城镇从事服务业的本地农民工，对于兼顾家庭农业无疑具有很大的便利性。而农民在城乡之间的兼业和流动，也为

乡村发展注入了宝贵的资金、技术甚至市场资源，对于乡村传统和地域文化的传承延续都具有非常积极的意义。

改革开放以来，农村人口的城镇化事实上仍然保持着兼业的特点，即农民通过代际分工和家庭分工，在通过非农就业提升家庭收入的同时也兼顾了农业的生产。但这种兼业明显可以看到本地兼业和异地兼业两种不同模式，本地兼业是农民农闲外出打工（较近范围流动），农忙回来种地，两不误，既能照顾到农地和家庭，又能提高综合收益。这样不仅减少留守现象和老人农业，更为农业留住年轻的劳动力，让农业永远有新鲜血液，对于新农村建设、发展现代农业都是极有好处的。东部地区如长三角、珠三角的等地区农村人口就近就业，就能比较好地实现本地兼业。而中西部地区农民工到沿海打工的异地兼业模式，就出现了“留守现象”和“留守农业”，随着农民工家庭整体外出和老龄人口体力的逐渐丧失，造成农地撂荒，或者老人农业、留守农业或者粗放经营。

因此，农村人口就近、就地城镇化模式，有利于实现兼业经营，能够缓解农民荒、农村衰败和留守问题。对于中西部山地丘陵地区，农业和农村的可持续发展意义尤其重大。当然，随着工业化和城镇化的推进，也会由部分农村人口彻底离开农村土地，通过土地流转实现农业的专业化和规模化经营以及农民的职业化的进程。农民职业化和农业收益率的提高，留住高素质的人才在农业，对于农业的发展也更为有利，形成良性循环。从日本、台湾的发展经验，未来中国农村将呈现出职业化农民和兼业化农民并存的状态。

通过就近、就地城镇化促进农业的兼业化和职业化经营，逐渐使农民不再是一种身份而是一种职业，让农民进城者享受城市文明，实现收入提高和确保家庭团聚，在乡者愿意为土地耕种倾注心力，也能获得与之付出相匹配的收益，农民也成为一种骄傲体面的职业，而不是一种缺少光彩的身份标签。农村面貌发生根本变化，田园风光醉人，具有独特的魅力，农民居民享受城市文明，农民素质提高，生产生活方式、思想观念发生根本变化，农业实现现代化，城乡公共服务均等化，社会保障完善。这本身就是符合人的城镇化的内在要求。这会使农民对于农村和农业获得自豪感和认同感，实现改造传统农业，再造乡土中国。

2. 以就地城镇化推动城乡一体化发展

就近、就地城镇化不仅是指县域经济的发展，也包括乡镇和村庄就地产业化

和城镇化。就近、就地城镇化既连接农村，又不脱离城市：

一方面，通过小城镇的培育，建立城乡产业一体化发展的纽带。农村是乡村产业的发源地。城镇是农村的依托和载体，城镇给农村产业化带来资源通信财税公共服务等基础服务平台。城镇占有区位技术财力交通文化等方面的优势，可以创造一定的条件实现农业的规模经营。城镇为农村人口向城镇转移提供了场所，解决农业人多地少的矛盾，有利于农业龙头企业的发展壮大，更有利于合理配置和充分利用城乡资源，交换城乡要素，有助于资源优势转变为经济优势。

另一方面，通过农业产业化规模化经营、村庄整治，实现节约集约利用土地，改善农村生活环境。农民居住在环境宜居、景色优美、整洁漂亮的农村社区，或者就近在小城镇工作，或者就在本村的产业就业。农村居民的生产生活方式得到根本转变，享受城市文明，小城镇和乡村营造富有地域特色和传统文化内涵的乡镇生活，使得小城镇兼具城市的公共服务和乡村田园风光和生态环境。这样与传统的城市化方式不同，形成了城乡互动的形态，城乡联系和作用不断加强，农村和城镇实质上的边界变得模糊，实现城乡一体化。

就近、就地城镇化还能够促进农村社区的自我发展和组织，使农民居民获得认同感，归属感和主体性，能够认识到周边环境对自己的重要性，捍卫自己的权益，保护资源环境，发展经济，新农村建设才更有希望。

（三）就近、就地城镇化是“自下而上”的主动城镇化模式

如果说大中城市发展体现了市场导向和政府主导性，更多体现了“自上而下”的特点，就近、就地城镇化模式则需要利用乡镇本地的特色资源、产业等优势，因地制宜地推进城镇化建设，发挥政府、市场和社会的多元合作，尤其是充分发挥基层的能动性、积极性和巨大活力，体现了城镇化进程中“自下而上”的城镇化特征。

本研究中河北的白沟镇就是这样一个典型的案例。利用本地的地理位置机遇和悠久的商贸传统，白沟镇农民从箱包制造起家，并发展小商品市场，逐步建成现代化的工业园区和商城，实现就地产业化、就地城镇化，在不改变当地文化、风俗习惯的情况下，使当地农民的生产 and 生活方式发生了根本变化，实现了 90% 的产业经营者、市场经商者、城镇常住人口是农民，农民 90% 的收入来自第二、三产业。白沟这种自下而上的发展是非常可贵的，在垄断资本主导的大经济环境

下，这种草根经济有其自身存在的依据和蓬勃的生命力。

就近、就地城镇化体现了政府、市场和社会力量之间的恰当关系——政府搭台、市场和社会来唱戏。单纯靠市场导向，进行资源配置，在现有条件下只能让大城市和中小城市差距越来越大，但是也不能绝对由政府主导、单纯靠政府搞一刀切。目前中国的城镇化主要是政府“推进”，中国地区差异大，市场发展又不充分，就近、就地城镇化可以充分发挥政府主导的优势，政策制度的灵活性能赋予更多地区城镇化发展的机会。这需要政府因地制宜地引导，在各方面资源给予支持。就近、就地的城镇化与大城市的城镇化相比更容易让更多的社会力量参与进来，因为是自己家乡的城镇化，与当地居民的关系最为密切，最接地气，这种城镇化更具主动性。就近、就地城镇化还要结合本地的耕地、水，自然、人文资源等情况和经济社会发展的内在基本规律，制定适宜的城镇化目标和对策。

第二章 就近城镇化模式

我国城镇化有其特殊的条件和背景。在一定程度上，目前，我国需要推进多元城镇化模式，即在城乡连续体的各个层次，实行多元城镇化的路径和模式。在这个连续体上，除了引导人口向大城市迁移和资源就地整合外，以县或市为载体的就近城镇化也应是多元城镇化的重要模式。李克强总理在 2014 年政府工作报告中强调，要推进以人为核心的新型城镇化。今后一个时期，着重解决好现有“三个 1 亿人”问题，其中之一就是要解决引导约 1 亿人在中西部地区就近城镇化。从国家的宏观政策、国际国内城镇化经验和教训以及地方实践来看，大中小城市并举发展、实现人的就近城镇化，是符合我国国情的，是解决农业农村农民问题的重要途径，是实现我国城乡一体化的现实选择。

就近城镇化是相对于流动人口向大城市和特大城市等远距离的城镇化而言的，是指区域经济社会发展到一定程度后，通过一系列制度改革，吸引农村人口自愿在具有综合承载能力的市或县域范围内聚集的城镇化方式和过程。就近城镇化就是要实现就近市民化、就近公共服务均等化。就近城镇化以尊重农民民主权利，保障农民的物质利益为前提。就近城镇化以具有综合承载能力的县（市）为载体，以农民自愿迁移为原则，实现就近市民化、实现就近公共服务均等化。就近城镇化是一个多元主体参与的过程，是一个循序渐进的过程。

近年来，各地对以县或市域范围内就近城镇化也有一些实践探索，如河南省舞钢市和 H 县、重庆市沙坪坝区、四川省德阳市和温江区、山东省邹平县等。那么，实践中的就近城镇化有哪些模式？他们的做法是什么？有什么样的经验和问题？强调以县城、县域经济、地级市为中心的就近城镇化有什么样的意义？要实现“人的就近城镇化”需要什么样的支撑条件和制度供给？需要什么样的治理机制？这也是本章的主要内容。

一、就近城镇化的现实意义

（一）我国多元城镇化路径

我国城镇化有其特殊的背景和条件，从时间上看，中国的城镇化比起西方国家是大大的滞后；从人口流动来看，我国总体人口压力和农村人口压力巨大（李强等，2013）；从制度上看，城乡二元结构还未真正改变；从目前我国城镇化的质量来看，主要是“物的城镇化”，而真正的“人的城镇化”还任重道远。目前的大量人口流向大城市，导致一系列的问题和社会矛盾。主要表现在以下几个方面：

第一，人的“半城镇化”现象突出。人的“半城镇化”主要是指人迁徙到了城市，但由于户籍是农业户籍，相应的公共服务如教育、医疗、社保等仍不能享受与市民同等待遇。农民工子女入学难，升学考试也受到户口和地域限制，并且受到城市居民的歧视。随着改革开放以来大量农村人口进入城镇“农民工”群体呈现出不断扩大的趋势，成为一种突出的社会现象。按照2010年“六普”数据，城镇常住人口为6.66亿人，而城镇户籍人口却只有3.84亿人，差距高达2.82亿人，而两者占总人口的比例分别为49.68%和29.14%，相差了20个百分点。除了在公共服务上的差异，在居住方面同样存在很大的问题。大部分农民工居住条件差，配套设施不完善。在这样的情况下，多数农民过的是“候鸟式”的生活。

第二，人口远距离流动与区域发展不均。人的跨省长距离迁移，与之相伴的是产业和人口在大城市的集聚。在我国行政层级分配各类资源的制度环境下，产业出现明显向大城市集中的趋势。根据农民工监测报告数据，从2001年到2009年农民工在不同类型的城市的数据分布和变化来看，尽管有一些波动，地级以上城市所占比重一直呈现上升趋势，2009年达到63.3%。2011年，在直辖市务工的农民工占10.3%，在省会城市务工的占20.5%，在地级市务工的占33.9%，在地级以上大中城市务工的农民工达到64.7%。同时，流入地区域也不均衡，大量的中西部地区农村人口流向东部地区。以2009年为例，东部地区吸纳了62.5%的农民工，中部地区为17%，西部地区为20.2%，2011年东部地区仍然吸纳了65.4%的农民工。广东、浙江、江苏、山东等4个省份吸纳的农民工占全国农民工总数的近一半。而湖南、湖北、四川、河南等省份则成为农村人口外流的主要省份。依据国家统计局2013年农民工监测报告，我国流动人口直辖市和省会城市的吸

纳农民的比例达 30.5%。从 2005 年到 2009 年，对我国大城市和特大城市人口增长贡献分别为 22.29%和 37.8%。

第三，人口大规模流动的“大城市”病。任何城市的发展不可能是无限制的，都有具有一定的承载能力。如果超过本身的承载能力，势必会引发诸多问题。这里的综合承载能力有两层含义。首先，这里的承载能力是一个综合的概念，是指市或县具有就业承载能力、资源承载能力、生态环境承载能力、基础设施承载能力、安全承载能力、公共服务承载力、制度环境承载能力等方面的综合承载力。伴随着经济高速增长和城市规模扩大，堵车、高房价、看病难、环境污染等问题突出，一些资源高度集聚，而另一些资源如基础设施、生态等的承载能力又有限性，这很显然影响城镇化的质量，与“人的城镇化”是相背的。

第四，人口流出地的社会问题，如空心村问题、留守妇女及留守儿童问题、留守老人问题、节假日交通问题等。从流动人口的素质来看，迁移到达城市的多数是农村的精英和男性，而留在农村的主要群体是“386199”。加剧了农村中的留守儿童、留守妇女、留守老人现象，在留守儿童的教育以及心理健康、家庭稳定、老人赡养等方面均造成了很大的影响。如留守儿童问题，根据《中国 2010 年第六次人口普查资料》样本数据推算，全国有农村留守儿童 6102.55 万，占农村儿童 37.7%，占全国儿童 21.88%。全国每五个孩子中，就有一个农村留守儿童；城乡流动儿童规模则达到 3581 万，与 2005 年全国 1%抽样调查估算数据相比，五年间全国农村留守儿童增加约 242 万（全国妇联课题组，2013）。留守儿童中有 79.9%为隔代抚养，平均年龄为 59.9 岁。留守儿童长期享受不了父母的关爱，极易影响心理健康，甚至一些人走上犯罪的道路。随着人口的大量外流，空心村问题也较严重，耕地抛荒严重，农业效益下降。这种现象不仅影响土地利用效率，还影响我国的粮食安全，影响农业发展。

推进大中小城市并举发展，走多元城镇化道路是缓解“大城市病”，促进区域经济协调发展，促进城乡统筹发展，实现城乡一体化的现实选择，也是提高人们的福祉，共享改革红利，真正实现公共服务均等化的出路。

（二）推进县域或市域就近城镇化的基础条件和现实意义

“县乃国之基”，“郡县治、天下安”。本研究强调以县或市域范围内的就近城镇化，有其基础条件和现实意义，至少体现在三个方面：历史功能、社会文化

和农民的迁移趋势及意愿。

首先，从功能上，县域生活着大部分人口，是我国国家最基本的经济社会单元，是我国经济、社会、文化等功能比较完成的行政单元；县域涵盖城镇与乡村，是承上启下、沟通条块、联结城乡的枢纽；县域兼有农业与非农产业，是宏观和微观、城市和农村的结合部，是统筹城乡发展的关键载体。尽管二十世纪八十年代初，费孝通先生提出了“离土不离乡”的小城镇化发展模式，的确在当时激发了巨大发展活力。但本研究认为，农村附近的乡镇，往往社会各要素的集约化程度不高，教育、医疗等公共服务的水平有限，工资和收入水平有限，所以，小城镇对于农民的吸引力和承载力是有限的。2014年7月，国务院印发《关于进一步推进户籍制度改革的意见》（以下简称《意见》）提出，“推动大中小城市和小城镇协调发展、产业和城镇融合发展”“有序放开中等城市落户限制”。这一思路其实也是在鼓励多元城镇化，推进大中小城市并举发展。本研究所提倡的以县城、县域经济、地级市为中心的城镇化，也就是强调大体上是一种“中等城市”规模，人口在50万上下，或50-100万之间，这与户籍制度改革提出的“有序放开中等城市落户限制”的思路是一致的。

其次，从社会文化人们的观念上，在中国人的观念和生活方式里，县域具有极大的社会认同、文化认同的特点，甚至各地的方言也是以县域为基础的。以县域范围为载体的就近城镇化有利于角色适应和社会融合，有利于传统文化的传承，有利于降低制度变迁的成本。因此，推进县域经济和县域中等城市的发展，实现县域范围内的农民、农民工城市融入，应成为城镇化和农村人口转移的重要方式（李强等，2013）。通过发挥县域经济的规模化和集约化优势，强化产业支撑，构建稳定就业体系，进而带动农民在生产方式、生活方式和生活观念等全方位向市民的转变。

再次，从农民迁移去向以及意愿来看，强调“人的就近城镇化”也是有必要的。“人的城镇化”最根本的应该是需求导向，以农民自愿为原则。以人为中心的城镇化，以人为核心的城镇化，最基本的应是保障人的自由，保障人的自由选择 and 迁移的权利。发展是涉及经济、政治、社会、价值观念等众多方面的一个综合过程，它意味着消除贫困、人身束缚、各种歧视压迫、缺乏法治权利和社会保障的状况，从而提高人们按照自己的意愿来生活的能力。人的自由是发展的最终

目的和重要手段（阿玛蒂亚·森，2002）。在城镇化的过程中，这里还包含了这样一个信息，那就是农民既是城镇化的主体，也是城镇化的客体。作城镇化的客体，城镇化的最终目的为公民提供更好的公共服务，提高福祉；作为主体，他们有权参与并主动选择自己的生活。

根据清华大学 2012 年-2013 年中国城镇化与劳动移民研究调查显示，当问及被访者“如果您能在城镇定居，根据您或家人的条件，您最想定居在什么地方？”，列出来的选项包括镇、县城、地级市、省会城市和直辖市等多个层级。结果显示，在选择愿意在城镇定居的农民工群体中，约 80% 的被访者选择在县城及以上的城市中居住，只有 19.8% 的人选择在镇定居。选择县城的为 35%，选择地级市的被访者占 21.9%，两者合计达到了 56.9%。进一步发现，所调查的样本中，新生代农民工选择县或地级市为居住地意愿所占比例较高（见下表），1990 年代和 1980 年代的选择县和地级市的合计比例约 60%。由此来看，就近城镇化也是符合民心。

表 2-1 各出生组农民工选择定居城镇层级的百分比

	镇	县城	地级市	省会城市	直辖市	合计
1990 后	13.7%	32.3%	27.1%	22.3%	4.5%	100.0%
1980 年代	17.7%	35.0%	24.5%	16.7%	6.2%	100.0%
1960~70 年代	23.1%	36.6%	17.5%	16.6%	6.2%	100.0%
1950 年代及以前	26.7%	30.2%	20.7%	14.7%	7.8%	100.0%
总计	436	771	482	381	133	2203

数据来源：清华大学 2012 年-2013 年中国城镇化与劳动移民研究调查

就近城镇化总体上有利于集约节约利用土地，有利于调整农村产业结构，有利于资源要素就近流动，有利于就近公共服务均等化，有利于更低成本改善农民居住条件和生活方式，有利于集聚后市民更快的角色适应和社会融合，有利于加快农村经济社会发展，提高城镇化质量。

二、就近城镇化的地方探索

近年来，各地也试图通过壮大县域经济探索就近城镇化模式，如四川省巴中、四川省德阳、河南省 H 县、山东省邹平县、山东德州、浙江长兴县等地。从推进就近城镇化突破口来看，主要有以土地和户籍制度、产业集聚、新型农村社区建

设为改革基点的三种模式。例如本研究案例篇中的四川德阳就属于以土地和户籍制度改革推动的就近城镇化模式，山东省邹平县属于通过推动产业集聚的就近城镇化模式，河南省 H 县和 WG 案例就是以建设新型农村社区来推动的就近城镇化模式。

1. 土地和户籍制度改革推动的就近城镇化

四川省德阳市属于四川省级经济强市，德阳市的就近城镇化是在农民加速分化背景下，在四川省政府一系列的制度供给下，以户籍和土地改革为基点推进就近城镇化模式。

(1) 基本情况

德阳，位于四川盆地成都平原东北部，德阳市现辖旌阳区、中江县、罗江县 1 区 2 县，代管广汉市、什邡市、绵竹市 3 市，是成渝经济区重要区域中心城市和成都经济区重要增长极。县域经济发达，什邡、绵竹等长期保持四川省十强县，产业特色明显。2013 年，全市实现地区生产总值 1395.9 亿元，增长 10%，居四川省第三位。德阳农业生产条件较好，是四川省重要的粮、棉、油、猪、蚕的生产基地。同时，德阳也是中国重要的工业城市、中国重大技术装备制造业基地、世界最大的大型铸锻钢制造基地。2013 年机械、食品和化工三大传统支柱产业实现工业增加值 501.3 亿元，占德阳工业增加值的 71.0%。

德阳是我国农村改革的发源地之一，曾率先进行包产到户改革。但是德阳又其自身的挑战，主要表现在：县与县之间经济社会发展状况不平衡；多数区域地处山区、丘陵地区，农民分散居住；乡村基础设施落后；城乡收入差距大，2012 年城乡收入比仍然高达 2.5:1；城市化水平不高，2010 年城镇化水平为 43%，低于全国平均水平 51.3%（北京清华同衡规划设计研究院，2013）。“半城镇化”约为 60 万人；资源要素流动性不强。过度依赖重工业，就业吸纳能力有限，2010 年二产业经济比重近 60%，但就业比重仅为 27%。

(2) 主要做法

德阳就近城镇化实践从 2007 年开始。成都获批设立全国统筹城乡综合配套改革试验区后，德阳成为该省三个改革试点之一。在此背景下，德阳提出了“统筹城乡综合配套改革试点总体方案”，其路径是：构建三个平台——建设新型城镇体系、加快发展 10 个工业集中区、建设 10 大农业产业化基地；建设四大体——

规划体系、产业发展体系、就业和社会保障体系、环境保护生态建设体系；加强三大服务—公共服务、行政服务、社会服务。

2013年，德阳进一步提出了《德阳城乡统筹规划（2012-2020）》，其基本思路是以户籍制度为核心的城乡人口自由流动政策，促进农民有序城镇化和市民化；以土地制度为核心的城乡要素平等交换机制，激活农村活力，实现城乡共荣。户籍制度改革，德阳几乎是“零门槛”制度，2013年年11月，德阳市相继出台《关于推进户籍制度改革加快城镇化进程的意见》和《德阳市推进户籍制度改革加快城镇化进程实施细则》。《细则》规定，此次户改的核心内容包括八条措施。经商人员入户、务工人员入户、租住稳定住所人员入户、暂住证人员入户；放宽人才落户条件、入集体户口条件、城市规划区内失地农民入户和农村新型集中居住区人员入户条件。推出投靠朋友可以落户。对于土地制度改革，2010年德阳推出《德阳市区域重点镇农村集体土地所有权和集体建设用地使用权确权登记实施意见》，对农民最关心的资产确权，保证要素资源的流动。2013年，全面推进农村土地承包经营权确权登记颁证工作。无疑，这对维护农民的财产权，增加农民财产性收入，推进就近城镇化有意义的。在推进户籍制度改革和土地制度改革为突破口的同时，德阳也注重整体规划，因地制宜统筹发展。《德阳城乡统筹规划（2012-2020）》还提出了城镇空间发展战略：因地制宜、分区引导；三环五廊、强化中心；区域一体，网络发展；统筹城乡，均衡发展。规划分别对中心城区、县级中心城、4个都市一体化、9个区域增长极、8个公共服务中心等作了统一的规划和部署。同时更明确了城镇化职能的分工，中心城区积极培育生产服务等高端职能，打造区域中心城市，县城强化特色产业分工，做强工业基础，重点城镇发展加工产业，带动农村发展。

（3）效果和问题

总体上看，德阳以推进户籍和土地制度改革为基点的就近城镇化有以下几点是值得肯定的：一是德阳市的就近城镇发展以保护农民利益为导向，资产确权，并在此基础上建立流动机制，为资源要素有序流动提供了条件，同时还培育优势产业为农民带来了大量的就业、创业机会和大幅的收入增长。二是实行城乡户籍零门槛制度，促进人口自由流动，尊重农民的意愿，给予农民更多选择的权利，同时在调研的过程中也人发现没有表现出在其他地方的农民被动上楼现象。三是

有效整合资金来源，德阳在基础设施的建设上通过政府项目资金撬动业主主动承担了产业园区中的基础设施建设投入，在重点乡镇、农民聚居点的公共服务中心的建设上，通过整合财政、民政、住建、社保、卫生等多个部门项目资金，整合资源提高了部门资金的使用效率和公共服务的水平。四是德阳市的就近城镇注重了生产、生活、生态的多功能开发，在产业选择上凸显了将本地特色资源与本地优势产业结合，在生活改善的农民聚居点建设过程中凸显了将基础设施建设与公共服务提升的有机结合，在生态资源开发和利用上凸显了以文化传承保护为基础的乡村旅游的深度开发，有效提升了传统农业向现代农业转型中的核心竞争力。

从还未集聚的居民反映来看，德阳农民对于城镇化的意向，大多数的村民有城镇化意愿，他们愿意获得城镇社会保障等公共服务；从流入地看，多数农民愿意居住在附近城镇和县城，愿意到大城市居住的被访问者所占比例很小，从这个意义上，就近城镇化是符合多数农民的想法的。但是当问及“土地换社保”、“宅基地换房”的城乡资产置换模式，有多数人表示了不愿意，更进一步的调研发现，即便是在德阳采取户籍“零门槛”的制度下，有些农民还是不愿意主动进城。这个问题值得我们思考，一方面农民希望改善自己的生活条件和生活质量，另一方面他们对进城对城镇化还在观望，还在徘徊，还在犹豫。这其中有很多原因，恐怕最主要的还是经济利益问题，是财产权的问题。作为四川省相对发达区域和地理交通优越的地区，基于农村土地的未来较大的增值空间和增值预期的基本判断，有部分农民不愿意进城，总体上，这是完全符合德阳市实际的合理现象和趋势。农民不愿意在产权不清的背景下失去其财产权。这也进一步说明了德阳市在就近城镇化的进程中，还需要在核心问题上有制度上的突破，如应明晰农民财产、宅基地的流转、集体经营性建设用地的流转、农村已流转土地的抵押担保融资、农村集体资产的股份化改革和分红等。其次，德阳属于农业、工业城市，第三产业相对较薄弱，就业吸纳能力有限。农民为何不进城，除了流出地的利益考量外，酒食流入地的吸引力的问题。如果流入地没有足够的吸引力尤其是就业的吸引力，作为理性人的农民也不会选择进城。换句话说，流入地的产业支撑以及就业吸纳能力是影响居民选择是否进城以及集聚方式重要因素。

2. 产业集聚推动的全域就近城镇化模式

通过产业集聚推动就近城镇化是山东邹平县属于国家级经济强县，该案例是

产业集聚推动的全域就近城镇化模式。

（1）基本情况

邹平县隶属山东省滨州市，位于山东省中部偏北，西北临黄河。邹平县西汉置县，古称梁邹。全县辖 11 个镇、5 个街道办事处和国家级邹平经济技术开发区，858 个行政村，人口 78.71 万（2012 年），总面积 1249.97 平方公里。邹平是中国综合实力百强县，中国卫生县城，国家园林县城，全国科技进步示范县，中国棉纺织名城，中国糖都，中国全面小康成长型百佳县，中国食品工业强县，中国书法之乡，中国最具幸福感城市。

从本研究依据该县的统计年鉴的数据来看，邹平地区生产总值从 2004 年的 153.02 亿元发展到 2012 年的 694.92 亿元。2012 年，邹平县在全国县域经济基本竞争力百强县中的排名上升至第 13 位。2010 年 11 月 11 日，经国务院批准，邹平经济开发区升级为国家经济技术开发区。伴随邹平县经济的快速发展，邹平县城城乡居民收入也得到明显提高。从 2004 年，农民人均纯收入 3942 元，城镇居民人均可支配收入 9197 元，发展到 2012 年农民人均纯收入 11693 元，城镇居民人均可支配收入 25027 元，高出全国平均水平。

（2）基本做法

邹平就近城镇化发展以以产业集聚发展为依托，全域城镇化为目标，以公共服务均衡覆盖为基础，以群众生产生活方式转变为标准，确立了“产城融合、工农互惠、设施完善、城乡一体”的总体工作思路。邹平县重视产业发展，近些年来，政府通过政策倾斜、资金投入、招商引资等措施，确保家纺服装、新型材料、食品医药、机械制造、精细加工、高档用纸等六大传统主导产业的发展；积极改造传统产业，优化产业结构，提高第三产业对劳动力的吸纳能力；邹平工业园区一直以来是该县经济发展的一个核心增长极，其对劳动力的大量需求保证了县域内新转移劳动力的就业问题；以重点城建项目为抓手，积极打造“一园两带”项目（工业园区，县城至长山、韩店两大经济隆起带），通过产业集聚效益带动区域经济发展。

在推动产业集聚的同时，还提出了全域发展的思路。具体是“规划先行、产城融合、特色立镇”三大原则，把握好“土地流转、拆迁改造、服务对接”三大环节。总体上，邹平县已初步形成了中心城区——卫星城——中心镇——社区的

城镇化空间布局。全域不仅体现在空间上，还体现在公共服务上，该县实施了城乡居民新型养老保险全覆盖，全县各类社会保险参保人数达 116.7 万人次。农村五保集中供养率达 85%以上，实现了县、镇、村三级医疗机构实现药品零差率销售全覆盖，乡镇图书馆、文化馆和镇(街道)综合文化站全部免费开放，搭建起了“15-20 分钟”的文化服务圈。同时开通部分免费公交线路，在山东省率先实现城乡三级公交全覆盖。地方政府通过基础设施投资和相关政策扶持招商引资，推动了地方经济的发展。随着县乡交通网实现全覆盖，以县城为中心的经济圈辐射半径进一步扩大，县城区对劳动力的吸引力进一步加强。

(3) 效果和问题

邹平县产业集聚以及全域发展思路增加了就业吸纳能力。从统计数据来看，从 2008 年的 50 平方公里，户籍人口 25.26 万，扩大到 57.8 平方公里，户籍人口 32.37 万。2010 年以后，城区暂住人口数量明显下降，而城区户籍人口数量则呈上升趋势。由此可知，县城区对县域人口来说是具备足够的吸引力的，从而成为县域人口就近城镇化的主要平台。从 2002-2013 年本地籍非师范类高校毕业生回生源地人数及就业人数的统计来看，从 2002 年的 647 人次增加到 2012 年的 2010 人次，增长了三倍多。就业比例一直持续在 89.3%左右。一定程度上反映出县域经济对高端人才的吸引力情况。邹平县不仅对本县的劳动力有吸引力，对外来人口也有不小的吸引力，自 2009 年以来，外来人口数量维持在 15 万左右。

总体上看，邹平县以推进产业集聚和全域发展模式具备一定的生产要素集聚能力，对于解决当地人口的城镇化具有一定的优势。在制度方面，为规范土地流转行为，邹平县按照“自愿、依法、有偿”的原则，推行土地流转“三书”制度，即土地使用权流转申请书、委托书和合同书。在流转合同中要注明流转土地座落、流转形式、数量、年限、条件、用途、价格、支付方式和双方的权利、义务等事项，避免和减少农村土地使用权流转过程中的纠纷。同时，邹平县建立了农村土地承包经营权流转市场，促进农村土地的流转集约，发展土地利用率高，经济效益好的现代农业。至 2012 年，邹平县已建立起县、镇、村三级土地流转服务网络。这无疑促进了土地流转，仅 2012 年一年，就发生土地流转 8.27 万亩。

但是，在具体的操作过程中，调研发现至少存在两个需要注意的方面，一是城镇化操之过急的现象，政府主导性强，政府政绩观较重，以规模大、搬迁速度

快、整村整镇整合的“大”“快”“全”为标准；二是制度不完善。城镇化操之过急现象，如青阳镇的整建制镇推进型土地综合整治项目，除了土地综合整治以外，建大社区，全镇 17 个村庄整合成两大社区（会仙、醴泉），通过实施土地综合整治项目工程，对项目区田、水、路、林、村、房全域规划、全域设计、全域整治。整镇整合，17 个村整体搬迁进社区，时间、地点的限制，政府主导性强。一旦政府强主导，权力干预太多，农民的自发性自愿性就存在质疑。但是政府的主导性较强，政府政绩观较强，推进的成分较重，老百姓的参与性较低。很显然，这种片面追求“大”“全”“快”的就近城镇化模式是不公平、低效和不可持续的。

3. 推进新型农村社区模式：河南 H 县（国家级贫困县）案例

河南 H 县（国家级贫困县）通过“土地集中、人口集中”的方式，以建新型农村社区为突破口推进就近城镇化。

（1）基本情况

H 县位于河南省北部，与濮阳、安阳、鹤壁、新乡接壤。H 县县域面积 1814 平方公里，耕地面积 195 万亩，人口 140 万，辖 12 镇 10 乡 1 新区。H 县是中原经济区粮食生产核心区、河南省第一产粮大县、中国粮食生产先进单位、中国唯一的粮食生产先进县标兵“十一连冠”（截止 2013 年），有“豫北粮仓”之称。第二第三产业相对较弱。是国家扶贫开发工作重点县和省直管县。2011 年前，H 县的经济状况在河南省排位靠后。该县在产业集聚区成立前，基本没有工业支撑基础。常住人口 114.1 万人，城镇化率为 22.02%。

（2）主要做法

H 县就近城镇化的做法是依托县产业集聚区，双集中（土地集中，村庄合并），统一规划，统一建设。产业集聚区整合 37 个行政村，其中规划 33 个行政村合并集中居住在锦和新城社区。产业集聚区在该县的就近城镇化过程中扮演了很重要的角色。H 县产业集聚区位邻县城区，规划面积 15 平方公里，起步区 5.5 平方公里，发展区 5 平方公里，控制区 4.5 平方公里，又称作 H 县新区，是河南省首批省级产业集聚区。2007 年，县委、县政府出台了《关于进一步加快产业集聚区发展的决定》，赋予产业集聚区独立行使县级管理权限，对区内形成的税收、土地出让金等财政收入全部用于集聚区建设。新区主导产业是棉纺服装、农副产品深加工、电子产品。H 县产业集聚区按照“工贸协调发展的中小企业群生型生

态产业集聚区”的总体定位，规划了农产品加工园、服装工业园、光伏高科园、机械产业园、物流商贸园及预留产业发展用地等。通过招商引资，目前已入驻企业 185 家，累计投资达 141.5 亿元。在土地流转方面，这 37 个行政村的土地统一流转给集聚区的新鑫田园公司，然后由该公司转租。通过双集中，仅 H 县 33 个村庄的占地面积由 9500 亩减少到 3925 亩，节约土地 5575 亩。节约出的建设用地为 H 县产业集聚区建设所用。在人口集中方面，将原来的 37 个行政村合并，其中 33 个村合并在新建的锦和新城。锦和新城社区始建于 2009 年，该社区共整合 33 个村 12747 户，规划建筑面积 209.7 万平方米，建成后，社区人口规模达 5.4 万人。锦和新城社区目前是河南省规模最大的新型农村社区，先后被河南省住建厅评为“双十佳村”，被河南省委农村工作办公室、河南省农业厅授予“河南省新农村建设十大幸福乡村”称号。那么经济基础较弱、产业支撑比较弱、制度供给缺乏的背景下，“双集中”整体快速推进的就近城镇化模式的效果怎样？

（3）效果和问题

通过对锦和新城居民的调研发现，总体而言社区的硬件环境是得到了改善，交通、就医、就学、养老等评价都比较好，但是涉及到与居民生活质量息息相关的经济收入以及就业等方面，评价较差。集中后收支不平衡，生活成本大幅增加，尤其是食品开支大幅增加。而因为集中居住而负债的家庭数占比为 66%，平均欠债为 52950 元。尤其是就业，所调查的样本中，就业的满意度均值为 5.67（分值为 1-10 分），有超过四分之一的受访者处于未就业状况，其中有部分是没有劳动能力的老年人，有因为照顾孩子或者家庭而自愿放弃就业的妇女，还有一部分是希望就业而没有合适就业机会而赋闲的劳动力，从调查的样本来看，这部分人约占未就业 20%。而从就业人群中，就业者平均工作时间为 8 个月，其中工作时间在半年以下的为 45%，说明就业群体中非充分就业人数比较多。只有 24%的受访者表示有特殊技能，而 76%的受访者回答没有特殊技能，且 88%的受访者表示没有参加过社区组织的就业培训。从访谈中了解到，农民集中上楼后，因为农民的素质、机会以及工资收入等原因，在集聚区或在县城就业的并不是主流，外出务工的仍是占多数。且集聚区对就业的培训力度不够。集中上楼花钱买房，生活成本增加再加就业不充分，甚至出现了一部分居民因集中居住而致贫的现象。那么他们当初是否愿意上楼呢？数据显示有超过一半的居民表示不愿意。统一行动，

被动上楼，居民怨声载道，效果可想而知。

H 县案例表明，就近城镇化在经济基础薄弱，产业支撑较弱，制度供给缺乏，集中前资产不量化不确权等综合支撑能力较弱，运动式的“双集中”模式是行不通的，也是不公平，低效率，且不可持续的。

案例的“双集中”城镇化模式，其实质是资源集中，权力集中。这与地方政府的价值观以及政策导向和角色扮演密切相关。H 县通过新型农村社区的路径来实行就近城镇化，事实上这与省政府提倡大力推进新型农村建设的政策有直接的关系。2006 年，根据《河南省人民政府关于加快推进城乡一体化试点工作的指导意见》（豫政〔2006〕33 号）的要求，进一步加快城乡统一的基础设施建设，努力完善公共服务体系。同年，有出台了《关于印发河南省城乡一体化试点户籍改革意见的通知》（豫公通〔2006〕124 号）要求，在试点市全面推行取消户口的农业和非农业性质划分，以具有固定住所、稳定职业或生活来源为基本落户条件，按照实际居住地统一登记为居民户口。完善义务教育全免学杂费政策、健全城乡居民医疗保障制度、完善城乡低保政策、加快建立城乡居民就业培训和服务体系等政策。2007 年，河南省又颁布了《河南省人民政府办公厅关于 2007 年城乡以试点重点改革工作的意见》（豫政办〔2007〕83 号）。真正大规模进行新型农村社区建设是在 2011 年，国务院颁布《国务院关于支持河南省加快建设中原经济区的指导意见》（国发〔2011〕32 号），《指导意见》将支持河南省加快建设中原经济区，发展中原经济提高到国家战略。这之后，河南试图把新型农村社区纳入全省城镇体系和城镇化战略，开辟了以底层突破、就地转移为特征的农民“既不离土也不离乡”的新型城镇化道路，找准了统筹城乡发展的结合点，城乡一体化的切入点、农村发展的增长点，建构了“工业化、城镇化和农业现代化”三化协调发展的战略基点。到 2012 年底，全省已有 300 多个新型农村社区建成入住，2000 多个在建设中。2012 年，河南省进一步出台了关于《河南省新型农村社区规划建设标准》。通过土地集中、人员集中的方式将新型农村社区的建设推向高潮，各县、市通过完成目标、定时间表来推进新型农村社区建设，运动式的推进就近城镇化。但老百姓似乎并不买单。在笔者查资料过程中，发现该省新乡市相关的新闻，“根据市委、市政府部署，今年我市要拆迁 1.7 万亩新型农村社区旧宅，但半年时间过去，这一任务只完成了 21.57%。在昨日举行的全市新型农村

社区建设旧宅拆迁现场观摩推进会上，市委副书记宗长青强调，年初确定的这一目标是经过科学论证的，不会变动和调整，年底将严格按此目标考核奖惩，希望各县（市）、区高度重视起来，采取有效措施，确保完成全年目标。”（人民网，2013）

尽管省政府试图通过“双集中”促进城乡一体化，且在这个过程中也制定了相应的政策。但是我们看到一方面涉及土地等核心制度没有涉及，政策体系没有跟进；二是政府直接进行资源配置，忽视市场的力量；三是老百姓的积极性与参与并不高。形成了“政府热情唱戏，老百姓冷淡回应”的局面。案例其实质反映了政府的价值观偏离，尤其是县市政府观念，工作目标主要是完成省政府目标，追求政绩。大规模推进农民上楼“双集中”就近城镇化方式而并非因地制宜，农民选择权、财产权、迁徙权没有得到保障，他们没有实现自己各项权利的机会。尽管生活环境是改善了，但是生活质量并没有得到真正提高，政府职能越权，资源缺乏流通渠道，市场机制较弱，制度体系不完善，农民的民主权利和经济利益无法得到保障。在锦和新城社区调研的过程中，时常能听到“万人村万人坑”“万人坑，坑万人”“新区新区心里憋屈”等的感叹，这明显有悖于“人”的城镇化。

以上三个就近城镇化案例，基础条件不同，政府价值观有差异，做法有差异，政策体系有差异，效果也不尽相同。从目前综合实力来看，山东邹平最强，其次是四川德阳，然后是H县。从具体做法来看，案例都在强化县域经济，都在文本制度上认为以保障农民的利益为目标，但在实施的过程中则有可能与之是相违背的。从速度上看，经济基础相对最差，产业支撑相对更薄弱的案例，反而推进的速度更快，而四川德州的城镇化速度相对缓慢一些，更尊重农民的意愿。从保障农民的物质利益来看，我们认为德阳做的相对较好。通过改革户籍制度、资产确权 and 统筹城乡公共服务为前提，无疑应是就近城镇化基本的条件，也是要素资源双向有序流动的前提。让农民明明白白进城，清清楚楚出村，提供能与城市市民享受改革红利的平等机会。但是三个案例都有一个相似的共同性，政府主导性比较强，县政府的制度以及省政府的制度框架基本决定了整个就近城镇化的方向、速度等。制度决定了人们的选择集，制度决定了人们可能的选择行为。而制度在一定程度上又是政府价值观的体现。

我们始终认为，城镇化是一个渐进的过程，是一个长期的过程，是一个复杂

的过程,无论是流入地的承载能力的准备、还是流出地资源的处置,制度的完善、生产方式、生活方式的转变以及农民观念的变化都是一个长期的过程。有些方面可以全域推进,但是对于人的流动的时间、地点不一定全域运动式的以行政任务来完成,还是应坚持渐进性原则。政府职能边界不清,行政干预过多。二是制度需要进一步完善。如村干部在土地流转过过程的寻租行为,村委会作为中间人将村中大量耕地转租给土地承包者,从中谋取差价现象不在少数;被承包的土地没有有效利用的问题,承包商承包土地的目的主要是获得国家的财政补助以及大型机器的免费使用。

三、就近城镇化模式的制度保障

农民作为理性人,在一定的制度环境下,他们会根据自己的偏好以及预期的结果选择是否迁移以及迁移到哪里。那么怎样才能使农民自愿选择迁移到市或县,也即怎样保障农民“自发性”和“自主性”?就近城镇化我们强调通过吸引的方式使农民自愿迁移到市或县内,即通过流入地的吸引因素,形成“拉”力。也即人口学上重要的理论——“推拉理论”。首先提出这一理论的是巴格内(D. J. Bagne)。他认为,人口流动的目的是改善生活条件,流入地的那些有利于改善生活条件的因素就成为拉力,而流出地的不利的条件就是推力。人口流动就由这两股力量前拉后推所决定。后来,李(E. S. Lee)在巴格内理论的基础上又补充了第三个因素:中间障碍因素。他指出,中间障碍因素主要包括距离远近、物质障碍、语言文化的差异,以及移民本人对于以上这些因素的价值判断。人口流动是流入地、流出地和中间障碍三个因素综合作用的结果。以市或县为载体的就近城镇化在语言文化、风俗习惯等方面不存在过大的障碍,那最重要的就是看市或县是否能具有吸引力以及吸引力有多大的问题,这就要求市或县实现产业支撑、人居环境、社会保障、生活方式、社会资本等方面由“乡”到“城”转变的支撑条件和政策制度保障。这与我国提出的新型城镇化概念是相契合的。

制度是一系列原则性的规定,包括社会秩序、规范组织运行以及约束人们行为规范。为促进就近城镇化的健康有序发展,需要建立一套涵盖流入地准入制、保障制度和流出地的退出制度体系。

(一) 流入地制度保障

流入地的制度保障包括就业、住房、社会保障、户籍、社区治理等。

1. 就业制度

就近城镇化首要任务是解决农民的就业问题，这也是农民进城后能否持续拥有生存能力最主要的方面，是提高农民福祉的重要因素。从调研的情况来看，无论是已经被城镇化的居民还是将来计划集聚的农民，就业也是他们最关心的问题。从留在农村的农民群体特征来看，文化素质相对较低，其他就业技能相对缺乏。相比较而言，目前主动迁移到大城市的农民多数是农民中文化素质较高的有就业技能的群体，而留在农村的“386199”妇女、儿童、老人和文化素质相对较低的4050群体。而这部分人主要还是从事稳定的农业生产为主，尽管在家庭收入中农业收入所占并不一定是最主要的，但是如果一天不工作并不影响明天他们的吃饭问题。但一旦土地被流转后或被征地后，如果一天不工作就可能面临“开不了锅吃不了饭”的问题。

2014年中央1号文件明确规定，“加快推进征地制度改革。缩小征地范围，规范征地程序，完善对被征地农民合理、规范、多元保障机制。抓紧修订有关法律法规，保障农民公平分享土地增值收益，改变对被征地农民的补偿办法，除补偿农民被征收的集体土地外，还必须对农民的住房、社保、就业培训给予合理保障。”县级政府应当对土地被流转或被征地后失去生活保障的农民建立就业保障制度体系。从保障就近城镇化的就业制度来看，有以下几个方面：首先，要在保证九年义务教育的基础上，实施职业技能提升计划，使未能如愿升入高中、大学的农村应届学生都能接受良好的职业教育，以提升其就业技能，增加其进入城镇企业的竞争力；其次，探索将提高集中区农民就业技能纳入职业教育培训体系，以当地企业需求为基础，以电大或职业学校为培训基地，通过结对子的方式切实使农民进城后有活干，企业有人用。也有地方政府通过建立职业基地孵化器等制度，通过引进品牌专业培训机构，专门针对失地农民技能培训，提高“三无”人员即无知识、无技能、无生活来源上楼农民的社会适应能力。如成都市温江区就有专门针对集中居住农民的培训制度，且实践效果较好。温江区涌泉街道与全奖国母婴护理行业“金牌机构”奖获得者——成都新华亿母婴护理有限公司结成战略联盟，共同打造“涌泉月嫂”品牌，将月嫂这一含金量较高的岗位作为涌泉妇女就业的新方向。月嫂市场需求量大，工资待遇较高，受转居居民的欢迎。

第三,探索专门针对有意愿创业农民的鼓励机制,可以运用财政支持、创投引导、小额担保贷款和贴息、提供生产经营场地等扶持政策,促进农民自主创业。第四,完善保护农民的劳动保障权益的制度。在保障就业的同时,要将维护农民的劳动权益落实在制度上,如与城镇居民同工同酬,签订就业合同,落实保险制度。对容易欠薪的行业要探索工资保证制度,完善企业信用体系,对恶意扣欠农民工资的企业,地方政府应把好关。第五,建立县域内就业状况信息系统。一方面政府应对土地被流转或被征地的农民就业意愿、就业状况、就业去向等方面建立信息系统,另一方面建立有企业人才需求信息系统。通过这个系统,政府、企业、农民三者及时了解更多的就业信息状况,信息透明且信息更新及时,这无疑有利于保障农民的就业。

2. 住房制度

住房是人的基本需求之一,就近城镇化的住房政策也会直接影响农民的生活质量。由于没有相关城镇化进程中农民住房的顶层制度体系,各地方做法不一。总体就近城镇化做法上,从建设地点来看,主要有在县城周边建集聚区、产业园区内建设、将其他村集中到地理位置相对较好的村等。从建设方式来看,主要有统规统建和统规自建两种;从拆建的先后顺序来看,主要有先拆后建和先建后拆两种;从建设类型来看有高层、多层和别墅;从农民花费来看,有全部用补偿款可卖房、部分补偿款和全部用以前积蓄买三种方式;从分配方式上,有与原村住在一起、分批抓阄、分批自选等;从房屋的产权来看,有产权也有没有产权;从居民的流向来看,有自己在外边买房而不住集聚区的,也有治理比较的社区,外来人员入住的社区。但是普遍而言,农民的参与性不够,无论是住房的地理位置、住房类型、建设类型、房屋的分配、小区环境还是补偿资金等。甚至有些地方出现强拆强上楼的现象。

对于选择集聚的农民来说,除了完善住房的顶层设计外,地方政府应出台涉及农民参与、拆迁时间顺序、建设地点、建设方式、房屋分配、社区环境、资金补偿、购买方式等方面操作性强的政策措施体系。首先,在住房规划、建设、分配等整个流程应确保农民的参与。目前政府的主导性比较强,一些地方在进行农房集中建设时,农民的意愿和选择缺乏统筹考虑,搬用城市规划的方法和程序搞农村建设规划,搬用城市居民小区的图纸搞农村民宅建设,盲目仿造城市建设广

场、草坪、运动场，把建设城市住房作为农房集聚建设的主要形式，这样不仅破坏了乡村独有的风貌，丧失了传统农村的特色，还不一定能满足农民的需求。探索采取理事会或监事会等农民代表形式，让农民参与进来，在保持既改善农民住房环境的同时，可以根据农民的需求多样化设计住房。如在重庆某地，根据农民有喜事丧事走亲串门聚会的习惯，专门搭建了会堂。这样不仅不破坏传统的习俗，还有利于集聚后熟化社区。建立保障农民参与整个住房置换过程，不仅能满足农民的需求，还能起到对政府、市场的制衡作用。其次，住房应有较为完备的规划体系。这里的规划包括硬件和软件的规划，社区基本配套设施、农民集聚区人口规模等都应考虑在其中。如在调研过程中发现，某些集聚区开发商为了节约土地，三万多人的社区没有可供居民休闲的场所，更别谈供居民娱乐的场地。某小区因为无娱乐地点冲突引起了多起群体性事件。也有社区本计划是一万人的规划，结果慢慢增加到四万甚至更多人口，这势必造成社区治理的混乱。第三，合理引导农民集聚，家庭农场、专业大户可能分散居住，出台避免强拆强迁等一代切的政策。由于农民的意愿、购买能力、生产的便利性等原因，农民不可能整体性集体上楼。随着土地资源的整合与集聚，家庭农场、专业大户等比例会更高，考虑到耕作半径以及农业生产的特殊性，允许具有一定经营规模的农户分散居住的可能。允许农民根据自己的需求渐进性选择集聚或到其他地方买房居住。避免强拆强迁，对强拆强迁现象应给予法律的约束。第四，强化资金保障。引导农民住房制度改革，加大专项资金扶持力度，加大宅基地换房的补贴力度，尽可能减少农民买房的负担，同时在买房贷款等方面予以优惠。除此之外，还应切实完善并落实拆建时间顺序、建设地点、建设方式、房屋分配、社区环境、资金补偿、购买方式等方面具有操作性的政策措施体系。

3. 社会保障

要保证就近城镇化的质量，就要健全和完善城乡统筹的社会保障体系，完善并落实统筹的社会保险、社会救助、社会福利、优抚安置和社会互助等制度，尤其是养老保险和医疗保险制度。建立城乡统筹的社会保险体系，保障农民的基本生活，不仅是经济社会发展和社会稳定的需要，也是人权的基本保障。近年来，中央政府未为推进社会保障体系建设作出了一系列决策，先后建立了城镇居民基本医疗保险、新型农村社会养老保险和城镇居民社会养老保险等重要制度，颁布

实施社会保险法。2014年2月,人力资源社会保障部、财政部以人社部发〔2014〕17号印发《城乡养老保险制度衔接暂行办法》。该《办法》无疑是有益于城镇化的制度安排。从实践来看,各地对于土地流转或土地被征用的农民社保制度有差异,有的地方仍然是农村社会养老保险和新型农村合作医疗,有的地方农民上楼后享受城镇养老保险待遇和城镇医疗保险,也有地方有出台了专门针对失地农民的社会保险制度。例如成都市早在2004年便出台了《成都市征地农转非人员社会保险办法》和《成都市已征地农转非人员社会保险办法》。打破城乡居民两种身份的限制,建立征地农转非人员的社保体系。两个《办法》对处于劳动年龄阶段的人员,主要鼓励其就业并分层次建立社会保险,对超过劳动年龄阶段的人员,主要保障其基本生活费和医疗保险。重庆以土地换社保制度等。

要健全和完善社会保障制度,县级政府应完善以下几个方面:第一,完善社会养老保险制度。养老问题是农民普遍关注的问题。首先,对已经农转城的人员实行城镇的养老保障制度,对仍然是农村户口的失地农民建立有别于城镇的养老保障制度。第二,完善农民的社会最低生活保障制度。最低生活保障是保障那些生活水平暂时或永久地低于国家规定的最低生活水平的人群。从理论上讲,最低生活保障权是全体公民都享有的权利。农民上楼后,他们失去土地保障,部分居民没有就业保证,又不享有城市居民的社会保障,因此必须为他们建立最低生活保障。根据当地经济发展水平,将所有符合条件的上楼居民纳入城镇最低生活保障范围。最低生活保障的标准应该不低于当地城镇最低生活保障水平,以保障他们的基本生活。第三,探索县域范围内城乡统筹社会医疗保险制度。建立城乡统筹医疗保险制度,促进医保县域公共服务均等化。广州、长沙、山东等地已试点统筹。一是统一城乡参保政策体系。统筹城乡医保的首要元素就是建立城乡统一的参保政策,尤其是要统一筹资和待遇标准。实行城乡一套标准,一套制度,体现制度的公平性、统一性。二是完善统一的信息平台,制定方便快捷报销方案。为确保惠民政策落实到位,必须完善管理体制和健全服务网络信息平台。在统一经办机构、信息系统的基础上,优化管理体制,形成市、区县、街道(乡镇)、社区(村)四级服务网络,并与医疗机构全面联网,确保城乡居民的医疗费用能够即时结算、即时报销。三是提高基层医疗服务水平。县、乡镇、行政村要全面建立人社服务平台,加强基层医疗卫生机构建设,提高基层医疗服务水平,并因

地制宜实施门诊统筹、双向转诊等利民举措，引导形成合理的就医格局。要克服传统制度的弊端，加强基金管理，做到专户储存，专款专用，严格实行基金封闭运行，确保合作医疗基金和利息全部用于农民的医疗补助。第四，建立本县域范围专门针对集聚区居民的失业保障制度。目前，在政府引导下的农民集聚后，居民失地又失业的现象比较普遍。应该建立专门针对他们的失业保障。建立失业登记制度，为在劳动年龄内已参加养老保障的符合规定的农民办理失业保险，由社保机构发放失业保险金。同时，加大就业培训力度，给予上楼后居民就业、贷款等的扶持政策。第五，探索为集聚区居民提供专业法律咨询和援助制度。多数农民法律意识淡薄，不知法不懂法为数很多，当他们的权益受到侵害时，往往由于没有金钱和相关的法律知识而无处维权，也有可能缺乏法律知识而采取其他暴力措施。通过将法律咨询和援助走进社区，使他们能够接近法律和为维护自己的权益运用自己的权利。

除了完善养老保险制度、社会最低生活保障、医疗保险、失业保险制度外，还需要完善工伤、生育保险制度，加快健全探索城乡统筹的社会保障管理体制和服务体系。优化相关管理体制，转变职能部门服务意识，加快社会保障规范化、信息化、专业化建设，建立与统筹层次相适应的社会保险管理体制。

4. 户籍制度

传统城乡二元户籍制度以及附属的教育、医疗、就业、社保、卫生计生、住房等制度是影响我国城镇化进程的巨大障碍。2014年7月国务院印发的《国务院关于进一步推进户籍制度改革的意见》国发〔2014〕25号明确提出，“建立城乡统一的户口登记制度。取消农业户口与非农业户口性质区分和由此衍生的蓝印户口等户口类型，统一登记为居民户口，体现户籍制度的人口登记管理功能。建立与统一城乡户口登记制度相适应的教育、卫生计生、就业、社保、住房、土地及人口统计制度。”省、市、县地方政府统筹考虑，因地制宜，抓紧出台本地区具体可操作的户籍制度改革措施。最关键的是，各相关职能部门要按照职能分工，抓紧制定城乡统筹的教育、就业、医疗、养老、住房保障等方面的配套政策，完善法规，落实经费保障。户籍制度改革成功与否，人们受惠程度如何，很大程度上取决于各地综合配套政策的跟进。2012年全国2.6亿农民工留在乡内为37%，县、乡总计为51%，即有一半以上农民工没有出县，跨省流动占29%。在县级城

市，许多农民工选择了“城里就业，村里有家”的“就业-居住”模式，就近城镇化应根据实际情况设置灵活的户籍配套制度。

5. 社区治理

随着农民的集聚，“村转居”社区也逐渐增多。作为我国城镇化的新事物，“村转居”社区有其自身的特点，它们不同于成熟的城市社区，因为它们还有诸如土地等集体资产的处置与利益分配、价值观念、生活习俗等等。此外，还存在原村庄制度的路径依赖，这里制度包括诸如村委会、村民代表会议、党支部、村民小组等正式制度，也包括诸如村落文化、家族宗族关系等非正式制度。在一定程度上，社区居民在心理上尚未完全摆脱乡村历史的传统和意识形态；它们又不同于传统的乡村社区，因为地缘的变迁带来生产生活方式、经济关系、政治关系、社会关系以及权力关系的变化，社区居民的利益诉求与城市居民不尽相同。那么，在政府引导下的这种制度变迁背景下，在“村转居”社区居民不一定都做好准备情况下，怎样推进“村转居”社区治理体系和治理能力，增加居民的福祉，构建新的共同体，成了亟需解决的现实性问题。

从有无集体资产来看，“村转居”社区居民有三种情况。一是无原村庄集体资产社区，土地被征完了，集体资产也分完；二是有集体资产，但产权关系明晰。土地，等集体资产还有，但是集体资产量化；第三种情况是集体资产还有，而资产未量化，产权关系不明。三种不同类型的社区，其伴随的转居者经济关系和身份关系也发生了改变。第一类社区，集体资产已全部没有，社区的居民与原村庄集体经济脱离关系，村民变居民，从农村集体经济成员身份变为了个体为单位的市民身份。第二类是资产量化的社区，产权关系清楚，但尽管目前部分地区已经允许股权转让，但仍然是限制在本集体经济组织成员内部的转让。实际上，资产仍然在原村庄的管理范围之内，居民与集体经济组织还未完全脱离关系；这部分社区居民身份存在双重性，包括村庄集体经济成员身份和社区居民身份。第三类社区，社区居民在原村庄资产未量化，产权关系不明。在一定意义上还是“吃大锅饭”，随着土地等资源的集中，有些地方“吃大锅饭”的现象还越来越严重，尤其是集体资产比较多的地方。这类社区，转居者与原村还有紧密的经济关系。这部分居民身份也存在双重性，村庄集体经济组织成员身份和社区居民身份。因此，我们也将这三种情况居民组成的社区，分为三种不同类型的社区，既无集体

资产的社区、集体资产量化的社区、集体资产未量化的社区。

无集体资产社区，社区中的居民，从依附于集体经济组织的身份转变为作为社会独立个体的转变。从形式上，社区居民具有更自由的选择的权利，经济自由、政治自由和社会生活的自由。相应的社区治理主体可根据城市社区的治理体制来合理化选择。有集体资产但产权关系清楚。社区居民与原集体经济组织还存在一定的关系。经济关系是社区治理中最主要的关系。这种共同的利益关系，需要委托一个组织来代为管理。在实践发现，成立股份公司是比较好的选择。也就是说股份公司应成为社区治理的主体之一。集体资产未量化的社区，由于涉及主要的经济等公共利益的决策和分配，村委会本身具有的合法身份以及多年的非正式治理策略，我们认为村（组）居等传统制度与居委会并存模式是可选择的。所谓的村（组）居并存是指涉及原村的公共事务，村委会是主要的治理主体之一；有关社区的公共事务，居委会是主要的治理主体之一。各自通过其合法性，扮演相应的角色，提高透明度、责任性，提高治理效率，节约治理成本，使得公共利益最大化（谈小燕，2014）。

（二）流出地的退出机制

流出地的退出机制包括土地制度、拆迁补偿制度等。

1. 土地制度

土地制度改革是就近城镇化的关键内容之一。目前我国土地基本属于城乡二元土地所有制，城市市区土地属于国家所有，农村和城市郊区的土地除了法律规定属于国家所有外，属于农民集体所有。在这种城乡二元土地所有制基础上，城市国有土地和农村集体土地的权能也不一样。同时，我国实行建设用地总量控制和严格的耕地保护制度。随着城镇化进程的加快，现行土地制度下有不少问题：一是城镇建设用地供需矛盾突出，土地供应不足，难以保证城镇化建设用地需求量；二是土地利用效率不高。由于农村人口的外流，以及农业比较效益低下，农村土地闲置状况比较严重，出现大量宅基地空置或一户多宅现象，耕地抛荒；另一方面分散经营，产量不高，且随着农药化肥等过量使用，耕地质量受到影响。三是土地财政问题突出。近年来，土地开发成了地方政府财政的重要来源。审计署调查显示，2010年底政府性债务约有40%左右是要靠土地收益来偿还（一财网，2013）。这不仅有损农民的利益且是通过卖农地来提高GDP不可持续的。四是可

能无法保证农民财产权。按照目前的制度，农村土地为集体所有，问题这个“集体”是一个比较含糊的概念。在土地流转或土地被征用的过程中，有些地方将这个“集体”变为了“干部所有”，不顾农民的利益，官商勾结，强征强拆，干部从中谋取经济利益或为了完成上级目标而获得政绩。这无疑侵害农民的财产权。

就近城镇化必须加快城乡统筹的土地制度改革。党的十八届三中全会《决定》中明确规定“保障农户宅基地用益物权，改革完善农村宅基地制度，选择若干试点，慎重稳妥推进农民住房财产权抵押、担保、转让，探索农民增加财产性收入渠道。建立农村产权流转交易市场，推动农村产权流转交易公开、公正、规范运行”，“建立城乡统一的建设用地市场。在符合规划和用途管制前提下，允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股，实行与国有土地同等入市、同权同价。”“建立兼顾国家、集体、个人的土地增值收益分配机制，合理提高个人收益。”为彻底打破土地市场的二元结构，加快推进新型城镇化建设奠定基础。

首先，县政府要落实农村土地等资产确权登记颁证制度。在土地流转或被征地前，做好农村土地确权登记，在确权的基础上，给农民颁发具有明确法律效力的土地承包经营权证书和宅基地使用权证书。这是保护农民的经济利益、规范农村土地流转和产权交易的前提和基础。黑格尔曾经指出，“从自由的角度来看，财产是自由最初的定义”“人唯有在所有权中才是作为理性而存在的。”（黑格尔，1981）对于黑格尔来说，没有财产的人也就没有个人自由，没有确立个人财产所有权的国家，也就是没有个人自由的国家。确权是保护农民经济利益的基础。

其次，规范土地流转，提高土地的收益和利用效率。探索建立进城农民工承包地和宅基地、住房等土地资源的自由处置权，允许农民依法对土地以出租、转让、置换、赠与、继承、作价、入股等方式流转。完善农村综合产权交易市场，推动农村产权流转公开、公正、规范化市场运行。部分地方已有探索，如“武汉模式”，提出了“交易—鉴证—抵押”的农村产权交易模式，有力推动了农村产权有序流转交易，激发了农村各种生产要素活力。党的十八届三中全会《决定》中明确规定“保障农户宅基地用益物权，改革完善农村宅基地制度，选择若干试点，慎重稳妥推进农民住房财产权抵押、担保、转让，探索农民增加财产性收入渠道。建立农村产权流转交易市场，推动农村产权流转交易公开、公正、规范运行”。顶层设计进一步扩大了土地的权能，赋予农民更多财产权利，关键是地方

政府的落实。

再次，县域范围内建立城乡统一的建设用地市场。在符合规划和用途管制前提下，允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股，实行与国有土地同等入市、同权同价。彻底改变过去的城乡二元体制结构，保障农民合法的土地财产权益。这样不仅可以促进土地的集约使用，而且可以合理提高农民收益，进一步吸引农民城镇化的“自主性”和“自发性”。第四，建立有利于农民参与土地增值收益分配机制。党的十八届三中全会《决定》中明确提出了“建立兼顾国家、集体、个人的土地增值收益分配机制，合理提高个人收益。”土地增值收益是指农用地转变为建设用地开发利用后而发生了价值的增加。县政府应探索建立有利于农民参与土地增值收益分配机制，要尽最大可能让多数人土地增值利益诉求被纳入到法律框架中。

2. 拆迁补偿制度

对于针对被征地和土地整治的农民拆迁补偿是农民关心的焦点之一。从实践来看，各地补偿方式和补偿标准有大的差异。缺乏统一的顶层设计，没有法律的约束和制衡，拆迁补偿出现很多问题，如干部私吞补偿金或者不按标准发放，也有地方没有拆迁补偿，强行剥夺农民的权利。从现有的文本制度来看，2004年《关于完善征地补偿安置制度的指导意见》（国土资发〔2004〕238号）指出，对于被征地农民，如果“本地区确实无法为因征地而导致无地的农民提供基本生产生活条件的，在充分征求被征地农村集体经济组织和农户意见的前提下，可由政府统一组织，实行异地移民安置。”；2010年《国务院关于严格规范城乡建设用地增减挂钩试点切实做好农村土地整治工作的通知》国发〔2010〕47号，提出，“涉及农村拆迁安置的新居建设，要为农民提供多种建房选择，保持农村特色和风貌，保护具有历史文化和景观价值的传统建筑。要尊重农民意愿并考虑农民实际承受能力，防止不顾条件盲目推进、大拆大建。严禁在农村地区盲目建高楼、强迫农民住高楼。”但是针对拆迁补偿制度还缺乏更具体的标准和制衡制度。

近年来，因为征地或土地流转拆迁引发的社会矛盾很多，强征强拆、上访、恐吓、打杀等等。恐怕其中原因之一就是缺乏相关的制度体系以及法律体系。拆迁补偿标准、时间、如何发放、信息如何公开、如何监督等等都需要有所明确。

总之，要实现“人的就近城镇化”需要相应的流入地的准入制和保障机制，流出地的退出机制。切实保障农民的“自主性”，让他们有机会高高兴兴离开，开开心心在新的地方住下。

四、就近城镇化模式的治理机制

就近城镇化是一个多元主体参与的过程。十八届三中全会明确提出了，全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化。在一定意义上，就近城镇化本身就是一个社会治理的过程，推进市、县域的治理体系和治理能力是推进国家治理体系和治理能力现代化的基础。治理不同于管理，管理强调自上而下的统治，而治理强调多元主体合作共治。全球治理委员会在1995年发表的《我们的全球伙伴关系》研究报告中指出，治理是各种公共的或私人的个人和机构管理共同事物的诸多方式的总和。它使相互冲突的或不同利益得以调和且采取联合行动的持续的过程。治理是源自西方的概念。在中文语境下，“治”的本义是水名，是河流的名称。《说文解字》中说：“治，水。出东莱曲城阳丘山，南入海。”理：“治玉也。从玉声。”引申为管理、治理。“治理”的本意是按照河流的走向进行疏导、修筑堤坝，治理河流。其目的是防洪、农业浇灌。水利工程历来是国家公共事务之一。从中文语境下，我们可以这样理解“治理”。一是引导性的，而非强制性；二是参与性，是多方合作而非一方力量；三是以公共利益最大化为目标，为人民除害，为人民谋利。就近城镇化的多元主体主要包括政府、市场和社会，在这个过程中，政府、市场、社会不断进行利益博弈，但是他们并非是简单的“零和博弈”和此消彼长的关系。就近城镇化成功与否的关键环节之一就是处理好政府与市场和政府与社会的关系。那么他们是否可能合作以及各自应扮演什么样的角色？

（一）政府、市场、社会合作的逻辑：相互增权

就近城镇化的过程是政府、市场、社会等主体的利益博弈过程，同时也是三者相互影响、相互增权的过程。在法制的框架下通过市场调节和配置资源，不仅能为社会提供公共服务，还能提高公共服务的瞄准性和时效性；同时也能更好的维系政府等其他主体的能力和利益，从而推进国家的治理能力。多中心治理理论也认为，政府、市场和社会是共同处理公共事务的主体。埃莉诺·奥斯特罗姆指出，

“没有人‘拥有’自己的流域。流域由一组多中心、目的明确的政府企业进行治理，而私人水公司和民间生产者协会则积极参与了政府企业的治理活动。这个系统既不是中央拥有的，也不是中央管制的”（埃莉诺·奥斯特罗姆，2012）。同样，在就近城镇化过程中土地等要素资源的流动与重新配置无疑既需要政府的干预，需要政府建立公平的、有序的市场秩序，也需要村民、土地等资源所属的村集体、村两委等社会组织参与，还需要市场机制的调节，来维护资源所有者的利益。通过政府、社会、市场等主体的互动来共同促进这一制度的变革。包括国家在内的社会组织混合体是共生共存的。社会组织在整体上被国家带来的机遇和阻碍改变着，同时也被其他社会组织所影响。国家和社会组织的互动可以为彼此带来更多的权力（乔尔·S.米格代尔，2013）。就近城镇化，当前重要的任务就是要处理好政府与市场、政府与社会的关系，让三者各行其责，各自扮演属于主体本身的角色，能为彼此带来更多的收益，最终效果最大化。

（二）政府、市场、社会的角色

1. 政府的角色

政府角色包括两个方面：一是政府的治理价值观；二是政府的职能。政府的治理价值观是指在治理过程中，政府所持有的态度、期望。治理价值观是治理行为选择的基础。在相似的社会背景和条件下，不同的价值观的行动者会产生不同的行为。政府的治理价值观同样如此，持有不同治理价值观的政府对于就近城镇化会出台不同的政策以及其他资源导向的行为。在调研的过程中，我们发现有些地方政府在就近城镇化过程中以居民的利益和需求为导向，老百姓上楼后对政府感恩戴德，社区一片祥和。如成都温江区瑞泉馨城社区，在引导农民上楼前将三资确权到人，城乡公共服务基本均等，如城乡统筹养老保险、医疗保险，孩子可就近入学，居民可就近看医，还能就近享受职业技能培训以及就业跟踪指导。社区实行先进的数字信息化网格管理，按照“路径单向闭合、痕迹全程追溯、绩效系统生成”的原则，以“网格员事件采集—指挥中心任务分派—街道科室业务落实—网格员督查反馈—指挥中心备案考核”工作流程，实现居民服务精细化。他们的整体思路是：一是让居民先住下来；二是解决生活的问题，买菜、医院、学校；第三个问题就是老百姓就业问题，让老百姓挣钱，能生活能吃饭，让他们在经济上有保障。第四是精神层，思想进城，对社区有认同感和归属感。可见，

政府的价值观对政府的行为以及效果有至关重要的作用。意识形态及其价值体系最有可能成为制度最核心的要素，其次才是规则和规范（李汉林等，2005）。

从职能上, 政府角色有两类, 一是全能型政府, 二是服务型政府。全能型政府的职能模式是政府通过指令性计划和行政手段进行经济和社会管理, 政府是全能型的。政府同时扮演了生产者、监督者、控制者的角色, 而为社会和民众提供公共服务的职能和角色被淡化。政府的价值观主要侧重于政府本身的利益。而服务型政府是一个为社会提供公共产品和服务的角色。很显然, 就近城镇化需要的是服务型政府的角色。具体来说至少应有以下几个方面: 首先, 地方政府应转变观念。要实现政府是有限政府的观念转变, 政府不是全能的。一方面来源于公民的政府权力是有限的, 另一方面于市场的资源配置作用而言, 政府的作用也是有限的。政府还要实现依法行政的观念, 实现为绝大多数人服务的观念, 实现社会公平正义的观念。其次, 地方政府应有就近城镇化的战略规划体系, 规划包括硬件和软件规划体系, 包括近期的目标和远期的战略, 包括经济、政治以及社会发展的规划体系, 包括公平、有效且可持续的规划体系, 而不是换个地方领导变一套政策。第三, 建立和完善与就近城镇化相匹配的政策制度, 落实取消城乡户籍制度改革的制度, 落实城乡统筹的土地制度改革, 落实城乡统筹的就业、教育、医疗、社保等福利制度, 落实相关的财政改革制度, 落实就近城镇化专项资金扶持, 以推进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置, 完善就近城镇化健康发展机制和体制。第四, 建立倾听民声的机构和组织。以满足农民需求为导向、以人为核心的就近城镇化必须充分了解农民的利益诉求。地方政府再按照以前那种思路盲目自上而下式的定目标设时间为政绩的让农民上楼和提供公共服务是不够的, 也可能是高成本低效率的。必须充分了解老百姓诉求, 建立老百姓表达诉求的渠道和途径, 建立反馈民意的机制、机构或组织。通过自下而上的信息传递, 提高政策制定的有效性, 提高公共服务的瞄准性, 从而降低制度变迁成本, 提高就近城镇化的质量。第五, 培育和维护公平有序健康的市场环境。建立健全市场规则, 在法律的框架下界定和保护产权, 保障土地尤其是农地等要素资源的流通, 打破地方和部门的行政性垄断或限制, 保证市场交易的效率和公正性, 保护市场主体的合法权益, 建立和维护统一、开放和公平竞争的市场秩序, 为市场进入者创造有基本可信的、可预期的、公平竞争秩序。

2. 市场的角色

市场决定资源配置是市场经济的一般规律。就近城镇化仍需遵循这条规律，依靠市场在资源配置中起决定作用。十八届三中全会、《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》都明确提出了“尊重市场规律，坚持使市场在资源配置中起决定性作用”。市场配置资源可以获得更高的效率，而且广泛市场主体的参与，有利于促进社会的公平。前面案例可以看出，以前的就近城镇化政府干预过多，有些地方利用权威直接对资源要素进行配置，市场体系不完善、监管不到位，出现了一系列弊端。大幅减少政府对资源的直接配置，依据市场规则、市场价格、市场竞争实现效益最大化和效率最优化。在公平有序健康的市场环境下，市场在就近城镇化过程中至少可扮演如下角色：首先，就近城镇化过程中，通过市场的作用，保护农民的财产收益。在城乡统一的建设用地市场，实行与国有土地同等入市、同权同价的条件下，农民可自由在市场完成土地租赁、转让、抵押等，依据市场价格和规则，实现收益最大化。其次，在就近城镇化过程中，吸引市场化资金的进入，有利于减少行政成本，大大缓解政府财政资金的紧张，降低政府负债率。当前中国地方政府的隐性负债率日益提高，部分地方政府的隐性负债可能已触及安全线。尽管地方政府的高杠杆率还没有到引发危机的程度，但是如果不进行去杠杆化，这始终是中国经济发展过程中的隐患。而利用市场的力量允许民营资本进行城镇化基础设施的建设，是降低政府杠杆率的根本途径之一。对于企业而言，投资禁区的减少以及渠道的畅通，意味着可以最大限度激活企业活力。县域范围内有了更多有活力的企业，才有产业链的集聚，才有强大的产业支撑，才能提供更多的就业机会。同时，通过政府购买公共服务，有利于满足老百姓日益多样化的需求，提高公共服务的效率和瞄准性。

3. 社会的角色

理论上，在城镇化过程中，农民既是客体又是主体，一方面城镇化的终极目标是为提高老百姓的福祉，另一方面他们又是城镇化的参与者。换句话说，老百姓参与城镇化既是权力也是权利。以人为核心的城镇化，就要实现公众参与，实现自治。反过来，只有公众参与的城镇化，以满足老百姓需求的城镇化，才可能真正实现人的城镇化。实践中我们看到，目前推进的就近城镇化公众参与性很差，他们是在什么制度框架下进行土地流转或被征地、土地流转或被征地的补偿

标准、什么时候搬迁、搬迁到哪里、邻居是谁、房屋的建设方式、房屋的建设类型、房屋的购买价格、社区的配套设施、社区环境、社区的治理模式等等，老百姓几乎都是被动接受，他们没有话语权。正是因为如此，才有部分上楼居民有怨气、上访甚至群体性事件等情况发生。

就近城镇化应让老百姓参与其中。首先，就近城镇化一定是在农民自愿的基础上进行的，是自主选择模式而不是被动集聚。自治首先应体现为自愿，自愿去城镇居住和就业。其次，在城镇化的过程中，无论是制度的设计、土地流转或被征用、社区规划、房屋建设方式和类型、补偿方案、社区配套设施等等事关老百姓的利益的事情，都应有老百姓的诉求，都应考虑他们的想法，让他们参与其中。案例中，河南省H县锦和新城，房屋分配采取“四世同堂”制，由于当初缺乏老百姓的参与，导致很多老年人无家可归，无家可住。而重庆某小区，农民上楼后社区治理采取居委会、物业、居民代表联席会议制，社区居民满意度较高。第三，充分发挥社会组织作用。传统的村民代表会议、村民理事会、监事会、村理财小组、红白喜事会等传统的社会组织成员通常都是村里能人、精英或是家族中德高望重的人。就近城镇化过程中，可利用制度变迁的路径依赖来表达老百姓的诉求。正如费孝通先生所说，“现在要研究的社区建设，实际上是把一个正在迅猛发展的大都市中的各种各样的人组合起来，组成一个个邻里合作的新社区，建成新的安居乐业的社会，建立起一个地方基层自我管理的基础。这是一个长期的工作，无论如何不能脱离以前的历史和文化。我们要认识到事物的连续性，要研究历史和现状，根据人们的实际需要，提出好的建设方向，确定未来的目标。”

（费孝通，2002）同时，农民集聚后，也可以发育新的社会组织，诸如农业协会、社区居民代表会等，通过社会组织载体来表达老百姓的诉求。通过自上而下和自下而上的信息沟通，实现多元主体合作参与，以期真正实现人的就近城镇化。

第三章 就地城镇化模式

所谓就地城镇化，是指在原来的农村地域中出现城市的形态，依托现有农村人口居住地，包括村庄和小城镇，实现人口空间集聚、生产生活方式转变、权利保障和公共服务提升的一种城镇化模式。就地城镇化的实现，通常是由于工商业的就业机会或良好的社会服务和生活环境，吸引大量人口集聚，从而引发人口密度、土地利用、建筑形式与布局肌理等方面出现城市形态特征。

就地城镇化包括两种：一是大城市周边的城镇化，由于大城市的辐射作用，促使大城市近郊地区乡村产业发展和人口集聚，形成大城市外围小城镇或与城市建设区连成一体的就地城镇化方式；二是农村地区的城镇化，随着农业产业化、农民改善生活的需求以及政策推动和引导下，农村人口向附近小城镇和新型农村社区集聚的现象。推动农村就地城镇化的动力可能来自外部技术、资本或产业的进入，也可能来自农村内部自发的经济发展。

就地城镇化是城乡一体化接轨的交接点，它表明城镇化推进不一定都采取集中到大中城市的方式，也可以出现分散集聚到中小城镇的形式。本章分析了就地城镇化两种模式的特点、争论与主要问题，提出就地城镇化需要的制度改革和治理创新。

一、就地城镇化的现实意义

（一）城市近郊村庄城镇化的有利条件与现实意义

实现从乡村到城市的地城镇化转变，位于大中城市周边的乡村无疑具有得天独厚的条件：一方面，由于城市的辐射，城市近郊乡村发展制造业还是服务业都具有很强的动力，非常有利于农业产业化和非农产业的发展，本地人口很容易实现职业的转变；另一方面，由于城市的扩展，近郊乡村的人口集聚和土地升值，也产生了巨大的推动力和潜在价值，促使这些地区的建筑密度和空间形态迅速城

镇化。事实上,许多城市的快速发展中,都使得部分近郊村庄被城市建设区包围,形成所谓“城中村”现象。

也正为如此,城市近郊村庄的城镇化成为就地城镇化一种特殊而复杂的类型,既有强大的动力和推力,又面临着合理引导和有效管制的迫切压力,否则往往导致大量“城中村”、“贫民窟”现象的出现,不仅导致各种社会问题,破坏城市景观,也为城市健康发展和品质提升形成不良影响。

如果说城市近郊就地城镇化具有强劲的动力,而农村地区的就地城镇化就需要一定的条件和选择性,但随着农业产业化、农民改善生活的需求以及国家土地整治等政策的推动,农村居民向附近小城镇和新型农村社区集聚的需求和动力也是非常明显的。

(二) 就地城镇化和乡村聚落调整的客观需求

在一些特殊条件下,农村地区也可能出现产业和人口集聚的现象。我国改革开放 30 年以来,出现了许多农村地区乡镇和村庄在特殊的背景下实现快速发展的案例。

另一方面,随着农村人口的城镇化,农村居住和集聚方式也面临着调整的需求。按照 2030 年 65—70%城镇化率预测,农村人口将由 2010 年 6.7 亿人下降到 4.2—4.8 亿人左右。而农村人口也面临着改善生活品质,提升公共服务的迫切需求。很多地方对农民的调查表明,现在部分年轻、富裕的农民已经倾向于到县城和小城镇买房居住。对于留在农村的居民,随着农业生产方式的改进,农村人口的减少,居住方式也有部分集中的需求。

从国际经验来看,各国在城镇化进程中也都采取一定的措施引导村庄格局调整。例如,英国通过中心村,并出台一定的综合性政策,促进乡村人口的集中。印度通过乡村综合开发,使分散的小村落逐渐联合成为新兴居民点,在调整村庄规模的同时,采取开发援助的方式鼓励农民改造住房。与中国国情较为相似的日本,1950—1960 年代城市化水平迅速提升,町村数量急剧减少。日本政府也制定了相关法律,如《町村合并促进法》(1953 年)、《新市町村建设促进法》(1961 年)等促进町村的合并与集聚。在这一时期,尤其在 1950 年代至 1960 年代的 10 年时间内,日本町村个数急剧下降,数量由 1950 年的超过 10000 个下降至 1960 年的 3000 个左右,与此同时市的数量则由 254 个上升到 561 个,3—5 万人的小

城市数量大幅度增加，其数量增长超过一倍，同时日本全国城市化水平也由 37% 快速上升至 63%。

目前，我国县域以下大约有 2 万个建制镇，1.5 万个乡集镇，60 万个行政村，270 万个自然村落。小城镇应达到一定的人口规模，才能提供丰富多样的文化娱乐设施，但我国建制镇和乡集镇规模普遍偏小，公共服务品质不高。随着乡村人口的减少、产业发展的影响、生态保障的要求，以及城乡居民生活品质和消费升级的影响，县域内的镇村居住体系不可避免发生分化，在人口流出和居住需求变化中，如何促进农村地区的就地城镇化是新型城镇化的重要课题。

二、就地城镇化的地方探索

（一）城市近郊村庄城镇化的实践案例

城市近郊村庄的就地城镇化，有很多成功的案例，例如本研究案例篇中北京近郊地区的高碑店、朱房、四季青和台湖等案例。其中高碑店村和台湖镇是属于近郊产业推动型，朱房和四季青的村庄属于城中村改造的典型。

1. 产业集聚推动的近郊乡村就地城镇化

高碑店村原是一个千年古村，地处北京城东，距离市中心近 8 公里，辖区总面积 2.7 平方公里，是典型的城乡结合部。由于国家重点工程建设占地的影响，以及多条高压线、污水管、铁路、河流穿村而过，原有 2300 亩耕地挤占的只剩下 80 亩工业用地，村庄成了一个“叫农村无农业，称农民无耕地，农转居无工作”的“三无”村，“失地”或“无地”成为了高碑店村民所面临的最大困境，村里各种矛盾越积越多，人心不稳，“上访”不断。

从 2002 年开始，高碑店村着手寻求改变。2003 年，高碑店村结合村里实际情况、文化特色，在村里原有的几十家古典家具店基础上，大胆投入 100 余万元对“古典家具一条街”进行升级改造，着力发展古典家具产业。自此以后，高碑店村古典家具产业不断发展，规模不断壮大，从最初的收购旧家具修补翻新到后来逐渐形成了生产、加工、制作、销售新家具的“一条龙”产业链条。如今已发展到东区“古典家具一条街”的 368 家商户，新街 70 家，以及西区民宅的底商 680 余家。古典家具业已经成为高碑店村的一张“金名片”，是高碑店村的绝对支柱产业和重要经济来源。

有了产业和经济支撑之后，高碑店村才开始稳步地推进村庄改造计划。2009年高碑店村被列入“城乡一体化试点村”，正式启动了“新村建设”。高碑店村坚持“规划先行、市政优先、统筹发展、分布实施”的原则，按照“政府专项扶持、集体统一设计、村民出资建房”的思路，组织村民集体原址翻建房屋，统一建成商住一体的明清风格建筑。房屋全部都是三层楼房，二楼、三楼自住，一楼底商出租，整齐划一，美观而又不是文化底蕴。目前，村里旧村改造（西区）项目已经完工，有529户村民完成房屋“原地翻建”，村民的居住环境和生活质量均都到了极大地改善，而且还能创收。现在每户出租一楼底商，年均收入都在20万元左右，有的甚至高达几十、甚至上百万元。有了西区的成功经验，高碑店村东区改造项目也开展得非常顺利。预计到2020年，高碑店村将建成1580栋楼房，按照现在租金标准，进行保守估计，那时候全村村民自有资产将达到1.58亿元。高碑店村实现了产业转变和空间形态改造，成为就地城镇化的一个成功案例。

通州区台湖镇是产业推动的近郊城镇化的另一个例子。该镇位于北京东南郊，通州区西南，距市区20公里，面积81.5平方公里，本地常住人口3.6-4万。在80年代前，该镇产业结构属于纯农业，80年代中期开始逐步引进工业项目，90年代逐步发展初级工业产业。进入21世纪后，北京六环路、京沈高速、京津唐高速的修建，一方面国家道路占地推动部分村庄的城镇化征地，另一方面方式是交通的便利性预期以及对通州区的发展预期成了台湖镇招商引资的机遇，在几条高速路的修建过程中，台湖镇建成了两个大的园区：一个是农民就业产业基地：占地106公顷，主要解决当地农业劳动力的就业；另外建设成了72平方公里环渤海高端总部基地，很多国际大公司总部建在该基地。随着几次高速公路拆迁占地和修建环渤海高端总部基地、光机电产业园区等国家开发区的建设，台湖镇46个村子基本有一半多完成了农民的拆迁上楼，在空间形态上也完成了城镇化改造，新建住宅小区成为居住的主要形态。

2. “出租经济”推动“城中村改造”的就地城镇化

本研究的W村和Z村案例属于城市扩展中的“城中村”改造案例。

W村位于北京市海淀区S镇北部，紧邻玉泉山、颐和园、昆明湖、南水北调调节池，是玉泉村委会下属8个自然村之一，属于典型的城乡结合部地区，在城乡一体化改造前常住人口3600人，流动人口高峰期达到2万人。由于外来人口

多，当地村民主要靠租房给外地人获得收入，被称为瓦片经济。由于私搭乱建、小摊小贩占道经营，一度环境极其混乱，成为治理的难点。2009 年市委书记刘淇带队，确定将 W 村作为全市推进城乡结合部地区改造的一个试点，力图通过 W 村试点工作作为全市破解城乡结合部难题、探索城乡一体化新模式、率先形成城乡一体化新格局创造经验。据村委会介绍他们在 12 个月的有效建设时间里建设了 20 余万平方米的农民回迁安置楼房；利用 6 个月的时间完成了 W 村 775 个院，1550 户村民的拆迁工作。也就是说 W 村的城镇化过程既不属于国家开发也不属于商业开发，而是属于为完成城乡结合部环境改造的政府主导下的村自主开发。村委会组织村民成立了房地产公司，进行自主设计、自主施工，不仅完成了农民回迁安置房的建设，还利用腾退出来的土地建了写字楼用于出租，收益用作提高村民拆迁上楼后的福利。同时村委会还自己成立了物业公司对村民拆迁安置后的楼房社区进行自我管理。

Z 村地处北京西北部的城乡结合部，在城市四环和五环之间。辖区面积约 3 平房公里。“改制”前的 Z 村是典型的城郊农村，农民们被整合进农村生产大队。由于城市的快速扩张，Z 村逐步被周围的高楼大厦所包围，但由于该村一直作为某高校的发展预留用地，在城市发展过程中一直被禁止开发，演变成了一个典型的城中村。2002 年，Z 村推行了“农转居”政策，转居后，截止 2013 年，Z 村有 1360 户约 15550 余人，户籍居民 2822 人、村民 283 人，登记流动人口 12445 人，估计流动人口总数在 3 万人左右。Z 村成为一个外来人口数量大地超过当地居民或村民的人数的“人口倒挂村”。随着外来流动人口的增多，当地拥有户籍的村民或居民、拥有房屋的外来人口或“二房东”等获得了相当可观的房屋出租收入。截止 2012 年，条件一般的房屋平均租金估计为每人 300 元/月/床位，条件稍好的房间租金可以达到 700 到 800 元/月/间。同时随着人口的增加，很多适合社区居住人群消费的服务业“小微企业”逐渐发展起来。据统计，Z 社区有门面房 227 个，超市 48 个，小饭店 53 个，诊所 13 个，美容美发店 26 个，其他类共计约 87 个。社区市场的形成为这些个体户、打工者、外来人口提供了在城市生活的机会。同时，Z 村委会以集体土地的代理人身份，向外招商引资，以集体土地为抵押，吸引企业投资。通过“强关系”的熟人网络，一些“有关系”的村民通过注册空壳公司，获得集体土地的开发权，然后向银行贷款获得企业发展资

金，最后通过招聘村民进入企业管理层，招聘外来务工人员，逐渐把企业做大，并获得了发展的第一桶金。

3. 城市近郊村庄城镇化的经验与问题

从以上城市近郊乡镇和村庄就地改造的例子可以看到，城市近郊乡村由于人口集聚和土地升值，具有强劲的城镇化动力。许多“城中村”依靠“出租经济”就可以为本地居民带来大量的经济收益，例如W村和Z村。这些村庄的问题在于如何在城镇化人口集聚中对土地利用和空间建设进行合理的引导，建立村庄居民分享土地增值的收益，同时对原有的村庄居民身份如何进行转换。在这个过程中，发挥村庄原有的组织体系，通过集体经济组建股份化公司，有利于统筹规划和环境品质提升，也能建立村庄居民分享收益的公平机制。而分散的个体化的土地利用不可避免导致私搭乱建，出现空间失序、环境品质低下等问题。W村的例子表明，政府主导下村民自主开发也是城中村改造和就地城镇化的一种成功模式。

对于距离城区稍远的乡镇和村庄，通过发展与城市联系紧密的制造业和服务业等，实现居民就业方式和居住方式的转变，是就地城镇化的另一种模式。例如高碑店村的成功，在古典家具产业发展的基础上，再进行旧村改造或新村建设，促进村民生活方式的变革。

城市近郊村庄实现就地城镇化的关键在于村庄居民合理的分享土地从农业转为非农利用的增值收益，无论是“出租经济”还是发展二三产业。如果村庄完全失去了可用于长期发展的土地资源，则会导致各种问题。例如台湖镇总部基地的建设土地被征用的村子中除了住房与经济补偿外，还获得了一部分集体资产可以用作今后的村民福利，而国家开发被征用的村子则没有这一安排，对农民的长期收益缺乏保障。

在身份转换和治理机制方面，从“村”到“城”的转换，应该注重整体性。例如台湖镇总部基地的征地属于一次性将所涉及村庄的土地全部征用完，被征用村庄的农民可集体完成村委会改居委会的治理体系转换，养老保险与医疗保险也同时完成了从农民向居民的转换，为今后的管理带来了便利。而被国家道路开发占地的农民由于不是一次性全部征用，村居混合的状态维持时间比较长，为之后的管理混乱埋下了隐患。

（二）农村聚落调整就地城镇化的实践案例

1. 白沟镇：专业市场带动的就地城镇化

白沟镇是中国北方著名商镇，位于河北省保定市雄县、容城、高碑店三县市交界处，京、津、保三角腹地（见下图）。改革开放三十多年，白沟从一个商贸小镇，历经三次跨越，摆脱贫穷，走向富裕，成功实现了就地城镇化。白沟的就地城镇化主要依靠专业市场发展的带动。数十年间，白沟专业市场实现了从萌芽生长—快速发展—整合提升的跨越式发展。

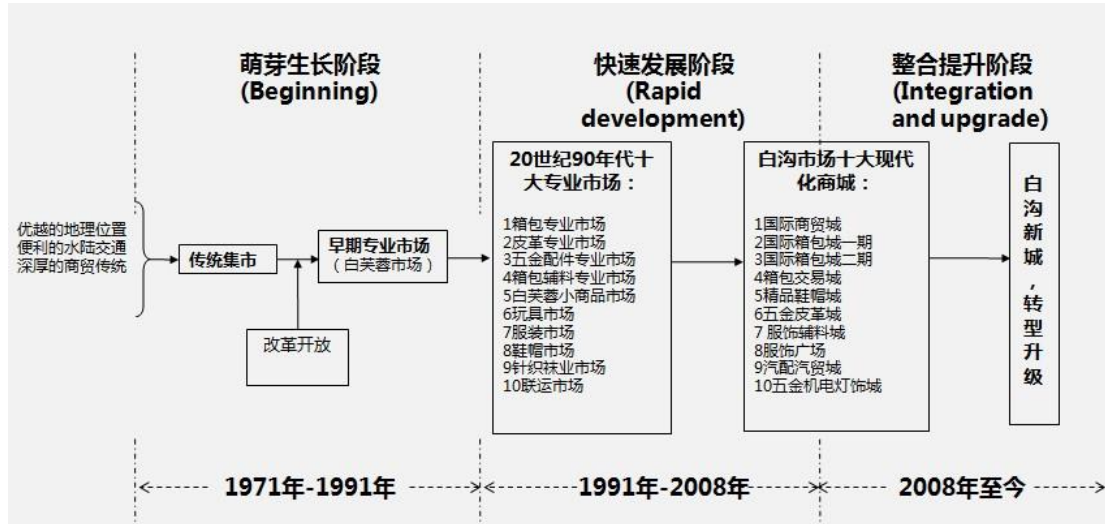


图 3-1 白沟发展阶段

萌芽生长阶段（1971—1991）：20世纪70年代初，白沟在某村的两名村干部带领下，开始了用人造革料加工成自行车座套的尝试，这种以工厂废弃材料加工制成的简单皮制品的模式开创了白沟乡镇企业和箱包产业的发展史。到1982年，白沟专业户达5000个，年产箱包480万个，自发形成了交易市场。1986年白芙蓉小商品市场的成功启动运营，推动了白沟的商品经济及箱包产业迅速发展。1990年，白沟箱包已销往全国二十八省市自治区，在北方部分地区处于垄断地位。

快速发展阶段（1991—2008）：在这期间，白沟发展起十大专业市场，并逐渐转变为十大现代化商城。据1994年初的不完全统计，当时从事箱包生产的地区已经扩散到了附近5个县市的50个乡镇，约500个自然村，从事箱包生产和销售的人员达到了7万人，年产量达到4500万个（只）左右，约占全国箱包总产量的1/10，形成了一个没有围墙的巨大的工厂。白沟逐步发展成为中国北方最大的箱包市场，并赢得了“南义乌、北白沟”的称号。

整合提升阶段（2008—）：2008年7月由原高碑店市白沟镇和原白洋淀温泉

城开发区合并组建，2010年，白沟新城被批准为河北唯一的“经济发达镇行政管理体制改革试点”，辖区面积118.5平方公里。2012年，白沟新城箱包产量达7.5亿只，占全国箱包市场40%份额，市场成交额506亿元，从业人员超过100万人，形成了从原辅材料生产到成品销售的庞大产业链和产业集群。上游有6000多家材料生产企业、供应商；中游有10000多家箱包生产企业和手工作坊；下游有数万家商铺，并发展成为庞大的经销商、代理商网络。

随着白沟箱包产业的迅速发展，在政府推动下白沟也开始了城镇化建设，包括产业园区和各类商贸城等生产空间建设，以及居住区和各类公共服务设施等生活空间建设。

在生产空间方面，从2000年开始，白沟新城开发兴建了享受省级园区优惠政策的白沟工业区，工业区面积已从100亩发展到近5000亩，总投资达15亿元，入区的企业达700多家。白沟工业区的建立创造了产业载体优势，实现了白沟“大市场带动大工业，大工业支撑大市场”的良性循环。白沟部分村庄也积极探索通过“土地入股”的形式建设商贸市场等项目。例如仁和庄村在镇中心区域附近，商业区位优势明显。随着白沟市场的大发展，该村以360亩沙荒地入股先后建起了服装城、五金皮革城、国际箱包城、服饰辅料城等4个亿元项目。在服装城的建设中，仁和庄村仅以土地入股，不但获得了服装城60%的经营收益权，而且获得了价值3200万元的商品房补偿，这些商品房每年的租金收益超过200万元。服饰辅料城则完全是仁和庄村的项目，年利润就达1500多万元，人均获利近5000元。仁和庄村以土地入股的做法，大大增强了集体经济的实力，保护了失地农民利益，增加了农民收入。

在生活空间方面。随着产业发展，白沟开始农民住宅小区建设。近年，白沟镇先后投资了2.3亿元兴建了包括王庄、魏庄在内的8个农民小区。来远村在村集体经济获得极大提升的基础上，政府统一规划设计，投资3000多万，筹建了占地130亩的来远小区，临街为门店，内部为二层住宅楼，村民每四口人分配一栋，价值约20万元，同时一间门店的租金收入每年可达2-3万元。

在小城镇建设中，为了解决资金不足的现实难题，白沟政府积极探索融资渠道多元化的发展道路。按照“谁投资，谁拥有，谁受益”的原则，走出了一条“政府融资，社会集资，农民带资，招商引资，合理开发，滚动发展”的路子，包括

吸引国内外客商投资，吸引、鼓励、支持富裕起来的农民到白沟落户投资经商办厂、农民土地入股和社会资金集资入股、大企业集团一二级联动开发等多种形式。

白沟可以说是改革开放以来乡村地区实现自我发展的典型案例，类似的例子如大邱庄、华西村等一批明星村庄，都在特定的历史时期把握了利用土地资源发展非农产业、发展乡镇企业的机遇，实现了农村就地的城镇化。

2. 村企合作：外力推动下的就地城镇化

随着短缺经济的过去和土地制度等的变化，村庄通过发展乡镇企业和民营经济实现自我积累、内生发展和就地城镇化已经有很大难度。近年来，通过外部力量的扶持推动村庄发展成为一种新的路径，如“村企合作”、“村镇合作”，典型的如华润集团推进的“希望小镇”建设。

华润集团是一家大型国企集团，主营业务包括地产、基础设施和公用设施，以及消费品（含各种零售、啤酒、食品、饮料）等，2012年销售收入超过3000亿人民币，股东净利润超过150亿元。

2008年华润集团成立七十周年，华润集团董事长提出基于感恩回报、履行企业社会责任的价值观念，发挥华润多元化经营的优势资源，利用华润集团企业和员工的捐款，到贫困地区、革命老区建设希望小镇的想法。近几年中，华润集团已建成广西百色、河北西柏坡，湖南韶山、海南万宁、北京密云、福建古田、贵州遵义华润希望小镇也正在规划建设中。

华润集团建设希望小镇的建设模式包括三个方面：乡村环境改造、产业帮扶引导和基层组织重塑。华润集团对每个希望小镇进行整体规划设计，建造具有乡村特色、体现当地新农村风貌的农舍民居，同时建设相应的公共服务设施，实现生产生活环境的改善。在产业帮扶方面，华润集团通过旗下全资食品集团公司——“五丰行”规划和投资现代农业项目，大力扶持富有地方特色、能与华润集团产业发展相结合的种养业和生态农业，同时结合希望小镇当地的生态、文化等资源禀赋，因地制宜策划生态旅游、乡村酒店等产业项目，为当地创造更多的就业机会和收入来源。在基层管理方面，在希望小镇建设中一方面建立“农民专业合作社”和新型集体经济组织，另一方面引入城市社区管理模式，实现基层治理上的创新与变革。

以华润集团在北京市的希望小镇为例，该项目位于北京市密云县穆家峪镇，

下辖荆稍坟、南穆家峪、北穆家峪、西穆家峪、九松山、阁老峪 6 个自然村，共约 2750 户，6300 人，总面积约 32000 亩。

在产业发展方面，由于该项目地处生态涵养区，只有走第一产业与第三产业融合发展的路子。华润集团与村庄合作，立足穆家峪镇丰富的山水资源、便捷的交通和镇域区位优势，在以往的农业种植和林果业基础上，成立专业合作社，发展中高端种植业、创意农业、苗圃花卉、观光休闲、餐饮住宿联动等产业业态。规划的产业项目包括“五丰农业基地、凤凰苗圃基地、万家果园基地和木棉花乡村酒店”等，项目体现了现代种养业和乡村旅游业的充分结合。

在居住空间方面，按照“耕地不减少，建设用地不增加，不以购买、置换等任何方式剥夺农民宅基地”的原则，启动新居建设工程。在操作模式上，对农民宅基地和住房分别进行评估和补偿，农民通过旧房拆除和宅基地复垦获得收益，用于购买集中新建社区住宅。农民获得的补偿大致在 10-20 万元之间，基本上可以购买到 120 平方米左右的社区新住宅（成本价大约在 1500-1800 元/平方米）。并且设置了退出机制，即农民可以选择将获得新住宅“销售”给华润集团或镇政府，销售价格可以达到 6000 元/平方米，农民可“退出”以后到县城或其他地方购房居住。

希望小镇建设也注重乡村公共服务设施和基础设施的整体提升。规划建设市政设施综合楼、道路工程、给水工程、污水再生水工程、供热工程、生态环境工程、绿化工程、景观水系等配套设施，建设村委会行政综合房、村民之家、卫生站、小型老人养生之家、小型幼儿日托所、村民广场、公交站点、生态公厕等公共服务设施体系及社区服务项目，以使农民的生活、教育、医疗及休闲娱乐环境得到根本改变。

（三）新型农村社区建设的背景与实践

新型农村社区建设是农村就地城镇化的一种新模式和探索。从政策背景上看，一方面，2000 年以后的“新农村建设”基本上依托与农村原有分散的村庄和居民点，改善基础设施和公共服务设施的难度和投入都非常大，而特别是随着农村人口的外流，“空心村”现象日益明显，基础设施和公共服务的效率并不高；另一方面，城镇化进程中的“人地分割”也导致城乡建设用地总量快速增长，严重威胁到我国的农田和粮食生产安全建设，促进建设用地集约也成为地方政府建设

新型农村社区的一个动力。

2008年国务院出台《城乡建设用地增减挂钩试点管理办法》，提出可以通过整合减少农村集体建设用地增加和获得城镇建设用地指标。在此背景下，地方政府开始推进“拆村并居”和“新型农村社区建设”，其中很重要的动力是可以节约农村建设用地增加城镇建设用地指标。山东、河北和河南等省推出新型农村社区建设，主要由政府推动，规划和投资，按照节约指标给乡镇或村庄返还一定收益。而成都、重庆等地则推出“地票”模式，部分由政府下属的平台公司或者投资公司主导农村土地整治，但也有引入市场主体投资的模式。例如成都市在统筹城乡实践中也尝试“政府、企业和村庄”三方合作模式。成都温江区出台文件，鼓励“村企合作”引导政策：鼓励外部资金参与村庄整治，村庄和企业进行合作，要求签署村企合作协议，并制定农业产业实施方案、项目投融资方案、资金平衡方案、拆旧建新实施方案、土地权属调整方案、农民集居区修建方案等。成都龙泉驿探索三方合作模式，企业负责投资和市场化运作，政府下属平台公司参股，政府负责协调三方利益，保护集体经济组织资产不受损害，构建公平的市场环境。三方按照一定比例分享产业收益。目前龙泉驿区的丽阳社区等均采用这一模式。

1. 河南舞钢新型农村社区建设实践

以河南舞钢为例，舞钢是河南省扩权县市试点之一，也是推进城乡一体化建设的试点城市。2009年以来，舞钢市按照河南省、平顶山市关于城乡一体化发展的要求，围绕“两个集中”（土地向经营大户集中、农民向城镇集中），将全市190个行政村、834个自然村、1421个村民组整合规划为4个中心镇、17个中心社区，确定了“一城四镇十七个中心社区”的城乡一体化发展格局。

舞钢市力求探索一条城市发展和农村就地城镇化相结合的方式，把新型农村社区纳入多层级的城镇体系之中，新型农村社区实现了基础设施一体化、公共服务均等化（包括教育设施、社区卫生服务站等设施），农民不用进城就变成了市民，享有和市民同等的待遇。另一方面，通过新型农村社区建设，实现建设土地集约利用，实现不牺牲耕地保护又能支撑城镇和产业发展的道路。

在新型农村社区选址布局方面，舞钢通过镇村干部对农民进行了初步的摸底调查，最终提出“三贴近”原则，即贴近城区、贴近镇区和贴近产业集聚区，以保障新型农村社区具有充分的就业支撑和发展动力。

在实施机制方面，舞钢新型农村社区建设，按照“乡镇自建、财政奖补”的原则，中心镇和中心社区的基础设施建设费用由市政府和乡镇政府各承担一半，户均基础设施建设投资约 6 万元。新型农村社区只面向规划区域内的农户放开，农户按照建房成本价购买新房，2012 年每套房价格在 10-12 万元左右。政府主要依靠新型农村社区的“三优”——优美的环境、优惠的政策和优质的服务——吸引农民购买新房，政府对于购买社区新房的农户给予一定补贴，金额在 5000 元-15000 元不等。对于购房资金不足的农户，政府还可提供 3 年期的免息贷款 3 万元。同时，舞钢政策规定，凡入住新型农村社区的居民，根据本人意愿可转为非农业户口，享受城镇居民相应的医疗、低保、养老、就业等待遇，也可按照“就高不就低”的原则，继续享受农村的待遇标准，包括土地承包经营权、计划生育、民政优抚救助等政策。

在产业与就业方面，舞钢在每个社区都合理规划设置就业安置区，出台政府贴息、资金奖励等各项优惠政策，扶持和吸引中小企业进区建厂，最大限度为社区居民提供就业岗位。

到 2012 年末为止，舞钢规划设想的新型农村社区已经启动了 13 个，其中包括个城区周边的新型农村社区、4 个中心镇的新型农村社区以及 5 个乡村的新型农村社区。部分新型农村社区初具规模，成为新型城镇化中的一大亮点。2013 年末，全市建成新型农村社区住房 8300 套，5800 已经全部认购。中心城区北边的六合苑社区建设已经初具规模，大部分农民已经搬入到社区中居住，配套公共设施也基本建成。与六合苑、九龙山社区比较相似的还包括城区南部的龙湖社区、吴庄中心社区，城区东北部的武功社区等，由于邻近中心城区，区位条件优越，比较受到农民的欢迎。

地方资源禀赋、经济条件、人文特点和长远发展需要，充分尊重群众的意愿和首创精神，探索出农村新社区建设六种模式：

(1) 规划引导型。加强对农村新建、改建和重建住房的规划管理，引导农民向新规划的 106 个农村新社区和 47 个城镇新社区集中。全市 106 个新社区建成后，可节约耕地 5.1 万亩。峒山村按照统一规划建设农村新社区，发展生态旅游观光农业，以生产方式转变带动生活方式转变，使村民变居民、农民变农工。

(2) 迁村腾地型。将新社区建设与国土整理“增减双挂钩”项目相衔接，鼓励分散居住的农民以其宅基地置换新规划区内的住宅用地集中建房。横山村以这种方式安置农户 360 户，平均每户占地由 2 亩减到 200 平方米。

(3) 项目拆迁型。依托重大工程项目配套建设新社区基础设施和服务设施，引导农民利用征地补偿费、房屋补偿费统一建设农村新社区。大屋村依托恒大金碧天下项目建设新社区，围绕恒大项目创办 4 个服务公司，使农民通过创业实现就业。

(4) 城中村改造型。把搬迁村民的安置房建设同开发商的商品房建设结合，“捆绑”开发。楼下村引进开发商对旧村集中改造，260 户拆迁户住进新居，用腾退的 300 亩土地开发工业园，安置农民就业。

(5) 产业培育型。以龙头企业、规模种养板块为基础，规划建设核心产业园区，配套建设农民集中居住区。池湖村依托金刚石刀具产业园和葡萄基地，建成产业和社区同步发展的农村新社区。

(6) 环境整治型。对人口相对集中、居住条件较好的自然村，通过推进村庄整治，建设自然生态型新社区。路口村以“三清”（清淤泥、清垃圾、清路障）、“三化”（硬化、绿化、亮化）为重点整治村庄，建成环境优良、和谐文明的农村新社区。

鄂州在新型农村社区建设中非常重视提升公共服务水平。每个社区综合服务中心一般按“1+8”的模式设置公共服务设施，即社区党（委）支部、村（居）委会办公场所和便民服务中心、综治维稳中心、文体活动中心、劳动就业培训中心、卫生服务中心、计划生育服务中心、农村党员群众电教中心、农家超市等。这种八位一体的社区综合服务中心（“1+8”社区服务中心），会存在不同社区具有同一服务功能的部门名称不同，但从功能的角度看，体现了新型农村社区公共

服务设施配备状况，使农民不出社区即可享受基本公共服务，也是“以人为本”思想的一种体现。

在配套政策方面，鄂州以深化户籍管理制度、就业制度、社会保障制度、土地制度及农村行政体制改革为突破口，为推进新型农村社区建设以促进城乡和谐发展提供体制性保障。在户籍制度方面，最大限度地降低户口迁移条件，积极探索城镇人口迁移农村落户的管理办法，以合法固定住所、稳定职业或生活来源为户口准迁基本条件。在就业培训方面，建立了以公办培训为主，以民办培训为辅的门类齐全、设施配套的培训网络体系。截止 2011 年，鄂州市人社部门共有培训机构 27 个，开设专业包括机电一体化、数控技术、应用电子技术、旅游、机床、机械加工、农副产品加工等 30 多个专业；同时，政府把创业培训作为培训工作的重中之重，通过推行“创业培训+小额贷款”模式来促进城乡劳动者自主创业，充分发挥创业培训在创业带就业中的作用。

在新型农村社区建设的探索中，江苏、浙江、四川等地总结探索出了“三个集中”（即工业向集聚区集中、农民向城镇和社区集中、土地向规模经营集中）、“双置换”（即以土地承包经营权置换城市社会保障，以宅基地使用权置换城镇住房）等不同的模式。

3. 新型农村社区建设中的经验与争论

从各地实践看，新型农村社区建设具有改善农民生产生活条件，提升农村公共服务水平，促进城乡建设用地集约等一系列积极作用。以舞钢为例，在选择 17 个新型农村社区时，都对农民的意愿进行了初步的摸底调查，基本上符合相当一部分农民的意愿。在 17 个新型农村社区中，有 10 个社区是位于中心城区和镇区周边的，实质是通过新型社区建设做强小城镇，发挥聚集效应，具有模式创新意义；而布局于乡村的新型农村社区，包括 3 个旅游服务型 and 8 个农业服务型新型农村社区（含规划建议增加的），也具有探索乡村建设新模式的重要意义。在许多地区的调研发现，随着经济增长和收入增加，农民具有很强的改善型居住需求，特别是新一代农民从原有家庭独立出去以后很多都需要购买或自建新房。如果这些需求不加以引导，则势必导致农村的住宅不断增加，未来出现更大的浪费。新型农村社区建设有利于引导农民的居住需求，对于调整农村居住格局和建设用地集约非常必要。

但是，许多地区出于为城镇增加建设用地指标的目的，不顾农村实际情况快速推进新型农村社区建设以节约农村建设用地，引起了很多争论：一、城乡建设用地增减挂钩的做法，是否真正有助于整合土地资源、集约地进行城市开发建设，还是借“新型农村社区建设”之名变相地侵占良田？二、建设新型农村社区是否充分考虑了农民的意愿，流转土地指标的增值收益是否返还到了农村，还是所谓的“被上楼”？三、新型农村社区的规划设计是否与农民的生活生产方式相适应，是否继承了传统村落人居的特色和精神，还是简单粗暴的“拆村运动”，导致“千村一面”、农村和城市一个样？

从舞钢、鄂州等地新型农村社区建设的成效和困难可以看到，新型农村社区建设，必须考虑到农村人口的城镇化转移和农业生产方式的调整都是一个长期渐进的过程，以及不同农村片区或者村庄的发展的不确定性和差异性，坚持产业先行、贴近城镇、循序渐进、动态调整和分类引导等原则。

产业先行，注重协调推进

新型农村社区的建设，必须注重农民生活方式、居住方式与生产方式变化的一致性。

一方面，通过发展农村合作社、家庭农场等规模经营形式，改变分散的小农生产方式。如果农民仍然是小农生产方式，显然会导致集中居住与分散农业耕作就存在着很大矛盾，尤其是整村合并重组的模式，以农业产业发展和组织改造先行，实现经济形态、社会形态、组织形态和空间形态的整体变革。在这方面，四川省做了很好的探索，例如实践中提出的“新农村综合体”概念，包括农民集中居住、产业发展、基础设施、公共服务、新型社区管理等“五大要素”，力求在推进农业产业化、片区化和特色化发展的基础上，改变空间集聚形态和基层治理结构。

另一方面，在农业产业化的基础上也必须积极培育适宜农民就业的二三产业。例如舞钢在推进新型农村社区建设中，也比较重视农民就业问题，提出一个新型农村社区配套一个小型产业集聚区的思路。发展与居住相配套的产业、给农民创造多条就业渠道。这样农民既可以外出打工，又可以就近就业。

贴近城镇，发挥集聚效应

新型农村社区的布局，必须考虑人口城镇化的趋势，发挥引导人口集聚的作

用。例如，舞钢市在新型农村社区建设中，提出按照“三贴近”原则，即“贴近城市，贴近镇区和贴近产业集聚区”，从实践看，比较容易获得农民的欢迎。对于服务农业片区的新型农村社区，应该充分依托现有村落，利用发展条件好的中心村，引导人口集聚，形成具有一定规模的新型农村社区。

分类对待，营造不同特色

新型农村社区在建设模式和风貌上也需要分类对待，按照交通区位、产业类型的不同，不同类型营造不同的特色。例如贴近城镇的新型农村社区，在建设风貌上应尽可能与小城镇建设统一起来。而位于农业片区、旅游景区的新型农村社区，要考虑乡村特色，保持乡村风貌，避免照搬城市居住区的多层楼房。

循序渐进，注重动态调整

目前，一些地区在推进新型农村社区建设中，基本按照现状农村人口实行就地集中建设，为了集约建设用地指标盲目套用城市居住小区，出现了“农民被上楼”等舆论。从长远看，随着城镇化推进，农村人口减少，这种新型农村社区不可避免造成新的空置和建设浪费。这就需要合理估计新型农村社区建设的选址、布局和长远发展规模，充分考虑人口城镇化的流动趋势，对于贴近城镇的新型农村社区建设规模可以较大，而对农村片区的新型农村社区则必须适度控制建设规模。同时，建立城乡资产置换机制、农村财产退出机制和农村居民住房内部流通机制，通过流通反映和调节居住需求。

三、就地城镇化模式的制度保障

（一）农村产业发展引导

通过上述就地城镇化的案例与实践经验可以看到，实现就地城镇化关键在于产业发展，从而实现农村居民从小农生产者向现代职业从业者的身份转变，包括农业的产业化和非农产业的培育与发展。

1. 农业产业化发展

当前我国农业的主要问题是农地分散、科技与资金投入水平相对低下。从农业发展的国际比较来看，我国人多地少的国情决定了发展劳动力、技术密集型的高效农业具有相对优势，这也是缩小城乡差距，促进农民就地城镇化的重要产业支撑。台湾地区在 1990 年代中期面临着工业化进入发达阶段以后，寻找新经济

增长点的问题,当时台湾官方公布的未来六大产业中,包括精致农业、观光旅游、文化创意,健康养生,生物科技等五个产业内容都与农村有关,乡村发展也成为了台湾经济发展的新希望。我国乡村的精致农业、高效农业、观光休闲、健康养生等产业仍然具有很广阔的空间。

但是农民自身在现代农业技术、投资方面都存在不足,对于发展精致农业、高效农业缺乏必要的技术、经验,小农生产方式也难以适应市场化的农业经营模式。这就需要政府应该加大对农业发展的技术、政策支持,同时鼓励企业与村庄、企业与农户进行多种形式的合作,有利于为农村注入现代生产要素,提升农业发展水平;另一方面,培育农民自我组织能力,探索合作经济和社区发展等多种形式。改革开放以来农村发展的经验表明,“公司+农户”等形式的一个很大问题就是农业公司获益较大,而农民有可能被排斥在农业经营之外,只能获取相对较低的固定收益。

十八届三中全会决定提出,加快构建新型农业经营体系。坚持家庭经营在农业中的基础性地位,推进家庭经营、集体经营、合作经营、企业经营等共同发展的农业经营方式创新。允许农民以承包经营权入股发展农业产业化经营。鼓励承包经营权在公开市场上向专业大户、家庭农场、农民合作社、农业企业流转,发展多种形式规模经营。鼓励农村发展合作经济,扶持发展规模化、专业化、现代化经营,允许财政项目资金直接投向符合条件的合作社,允许财政补助形成的资产转交合作社持有和管护,允许合作社开展信用合作。鼓励和引导工商资本到农村发展适合企业化经营的现代种养业,向农业输入现代生产要素和经营模式。

总的来看,政府积极鼓励发展多种新型农业经营方式,特别是鼓励农民入股经营和合作经济模式。2013年中央一号文件中提出“鼓励农民兴办专业合作和股份合作等多元化、多类型合作社。推动龙头企业与农户建立紧密型利益联结机制,采取保底收购、股份分红、利润返还等方式,让农户更多分享加工销售收益”。

2. 农村非农产业发展

农业产业化有利于提升农民收入、释放农村劳动力,也为农民的生活方式转变和居住空间调整创造了基础条件,但农业本身的收益仍然有限。实现农村就地城镇化离不开非农产业的发展,例如案例中高碑店的古典家具产业、白沟的箱包

产业等等，以及舞钢等地在新型农村社区建设中配套的产业集聚区等。

从各国经验看，在现代化工业集聚于大中城市发展的同时，小城镇和乡村地区在特色工业、手工业、文化创意产业和休闲旅游业方面都有自己的优势。以日本为例，在现代化工业发展的同时，传统的手工业也得到了很好的保护和传承。实际上，与大规模工业相对的，多样化、个性化、具有文化特征的产品在当今时代受到广泛的欢迎。例如，台湾的社区营造就积极推动文化创意产业和手工业、农业的结合，乡村地区很多特色手工业注入了文化创意因素以后得到了很好的延续和发展。在旅游方面，日本、台湾的社区营造中注重对社区历史资源、生态资源的挖掘，为旅游休闲产业注入了更加丰富的内涵和要素，也有利于提升农村的收入。例如台湾南投县桃米村，通过对本地植物、蝴蝶、青蛙等生态资源挖掘，成为了非常知名的生态教育示范村，每年接待游客上百万。

（二）农村建设用地管理

在农村产业发展中，土地是农村居民拥有的原始资源和最大资本，可以说土地制度对于农村就地城镇化具有非常基础和关键的意义，特别是农村建设用地的利用和能否利用土地进行非农建设的权利。

可以看到，乡镇和村庄拥有土地资源并可以用于发展非农产业时，往往就能寻找到发展机遇，无论是高碑店还是白沟的例子。但是乡村土地的非农建设受到我国土地管理制度和规划管理制度的控制，特别是1998年新一版的《土地管理法》制定之后，农村利用集体所有土地建设和发展的权利事实上被严格限制了，这也是部分学者认为1990年代中期以后乡村发展失去活力的制度原因，当然乡镇企业的分化事实上还包括我国产业结构升级等更为复杂的原因，但土地制度毋庸置疑是一个非常重要的因素。

从国家层面来看，基于保护生态环境保护基本农田等诸多目标，对城乡建设用地的总体管理具有必要性和正面意义，但如何给予乡村和农村居民必要的发展权利和公正的补偿，应该是我国土地制度改革中的一个重要问题。目前的现状是一部分“胆大”的村庄和乡镇利用土地发展非农产业取得了成功，而更多的乡村却受到了严格的限制。

从促进城乡建设用地集约和保障公平发展的目标，至少应该建立起土地发展权利的置换、转移制度，例如允许乡村地区在现状基础上进行土地整理，利用节

余的土地进行产业发展，或者通过“城乡建设用地增减挂钩”，以城镇建设用地收益反哺农村建设。从长远看，应该建立“人地一体”的挂钩制度，打破行政限制，允许不同主体平等竞争，获得相应的土地发展权利，这样有利于土地资源高效配置到有条件发展的地区。

新型农村社区、“农村综合体”的建设事实上正是这样一种模式，通过集约农村建设用地，释放建设用地资源获得发展空间，通过发展有益反哺农村产业发展和社区建设。在舞钢模式中，根据舞钢市政府的测算，全市 190 个村拥有存量建设用地 7.11 万亩，规划整合到十七个中心社区后占用土地 3.53 万亩，可节约用地 3.58 万亩。利用城乡建设用地增减挂钩政策把节约的用地指标一部分用于社区经济的发展，大部分可调剂到中心城区及产业集聚区，基本破解了土地哪里来和粮食怎么保的难题。湖北鄂州的新型农村社区建设本质上也是在市域内统筹调配土地资源的一种模式。

建设用地的整理与置换，也不应该仅仅是政府主导一种模式，而应该在政策引导下允许社会主体、村庄自主开发等多种模式。例如 HR 集团的希望小镇建设，就是村庄企业合作整理土地发展产业的一种模式。海淀区 S 镇 W 村和 Z 村的案例，也是村集体自组织土地整理和自我开发的成功案例。

（三）公共服务与财税制度

公共服务能力薄弱，往往是制约乡镇和村庄发展的重要原因。在当前我国的财税制度下，财政资源主要掌握在县以上政府手中，废除了“村提留、乡统筹”以后，镇和村更加缺乏公共财政收入来源。从 Z 镇的例子可以看出，虽然产业园区和居住空间得到了很大改善，但是公共服务仍然非常滞后。公共设施与产业规模、城镇化水平不配套。Z 镇缺少大型体育场馆、大医院和学校，无法为常住人口提供足够的医疗卫生、文化体育方面的公共服务。城市功能的欠缺制约着 Z 镇产业进一步做大做强和城镇化的进一步发展。

因此，对于小城镇，应适当扩大重点镇协调经济事务和公共服务的权限。根据市场经济发展需要，赋予重点镇在计划、城建、城管等方面的部分县级管理权限。在财税体制方面，建立稳定、规范的县（市、区）与有条件发展的重点镇分税制财政体制，在保证原有上缴基数的前提下，新增部分的分成或全部留镇用于发展。加大转移支付力度；转移支付资金重点支持有条件发展的重点小城镇基础

设施和公共服务体系建设，对重点小城镇的建设项目给予资金支持。

同时放宽重点小城镇的金融政策。鼓励以公有民营、民办公助、股份制等多种形式，吸引私人资本、社会资本、境外资本投资参与重点镇基础设施、公共设施和工业集中发展区的建设。如 Z 镇在发展中探索的“政府融资，社会集资，农民带资，招商引资，合理开发，滚动发展”模式，引入社会资金集资、农民入股和大企业集团投资等多种模式。

对于新型农村社区或者农村综合体，除了政府投入建设相应的公共服务设施，如鄂州新型农村社区建设中的社区综合服务中心的“1+8”模式。同时，新型农村社区建设中应该保留一定的集体经济或者集体资产，作为社区公共支出。

四、就地城镇化模式的治理机制

从治理的角度来看，乡村地区的就地城镇化离不开本地精英的推动、外部资源的注入和政府的引导等诸多因素，而如何在乡村、企业与政府多元主体的参与中建立起有效的治理机制，也是这些地区能否持续发展的关键。

（一）地方精英的涌现与推动作用

地方精英对于地方的发展有巨大的推动作用，尤其是乡村地区，产业的发展往往起始于个别乡村精英对产业机遇的把握。以白沟镇为例，箱包产业的发展起始于该镇某村两名村干部用人造革料加工成自行车座套的尝试。改革开放以来的第一批明星村，如大邱庄、华西村、韩村河等，华西村的吴仁宝、韩村河的田雄等，都是志在农村建设，办企业致富，然后又带动整个村子经济和社会生活发展的乡村领袖。本研究中高碑店村支书支芬是全国劳动模范、全国优秀党务工作者，虽是外乡人，但凭借自身的一股实在劲，认真做好每一位村（居）民的工作，在高碑店就地城镇化进程中一直扮演着地方能人的角色，把文化拧成一根绳，让千年古村换新貌。

在乡村精英中，镇干部特别是村支书，对于村庄的发展尤其重要。村支书的一个职位，以使他可以更好的依据法律和乡村秩序实行统治管理。其次，最为乡村领袖，他们也具有传统所承认的统治地位而享有他人服从的权威。在农村，这体现为在传统习惯所规定的义务范围内，人们对乡村领袖的认可和服从。

从政策层面，应该积极鼓励当地能人、回乡创业的农民工、想为家乡作出贡

献的成功企业家、官员、大学生等真正有才能的人回归乡村，为乡村发展输入人才、资金和技术。

（二）政府引导与外部资源注入

如果说改革开放以来自我发展的白沟、华西村、韩村河以及本研究中的高碑店等代表了在精英带动下乡村自我发展的一种模式。新世纪以来政策推动下的新型农村社区、农村综合体和希望小镇则代表了政府和外来投资推动乡村就地城镇化的一种努力与尝试。

从政府层面而言，主要是为新型农村社区规划相应的产业集聚区并进行招商引资，以及对农业产业化进行指导。但政府作为非市场经营主体在产业经营方面存在着不足而出现过度行政推动的问题，这正是新型农村社区引起争论的部分原因。

正是由于这个原因，引入产业主体和投资主体协助乡村培育产业成为一种探索。成都温江、龙泉驿等地出台了鼓励“村企合作”的政策。但“村企合作”中企业等外部投资主体必须考虑投资的周期、效益和退出机制。但农业项目具有投资周期长、效益偏低的特点，乡村旅游等项目也是长期经营型的产业。“资本下乡”在为乡村带来了资金、技术的同时，也不可避免需要占有和分享一部分产业收益，导致村庄和农民的收益减少。而且企业投资的农业项目一般来说是以高收益的经济作物如花卉、药材等为主，虽然在我国当前仍具有一定的市场空间，但不能完全取代粮食等大宗作物生产，其推广性和普遍性受到一定局限。

在“村企合作”中，当地农民普遍是以农用地、建设用地和劳动力作为股份投入，农民每年获得稳定的土地流转收入或土地租金收入，部分产业项目按所占股份获得相应的分红收益。通过这种“村企合作模式”，希望实现在传统农业向现代农业和非农产业转变过程中，农民保持生产要素所有者的身份，除了充分就业，还需要有生产要素收入，从而既促进产业发展，又促进农民增收。HR 集团的希望小镇正是这种模式。

目前“村企合作”中，企业投资的一个动力来自于城乡建设用地整理，通过土地整理有利于激活潜在的土地利用价值，为产业发展获得宝贵土地资源，或者通过“城乡建设用地增减挂钩”等土地发展权转移机制为乡村获得发展的初始资金，通过分享土地增值收益投入到产业发展中，从而为乡村获得长久发展的能力。

从这个意义上看，引入外部资源不失为乡村就地城镇化的一种有益尝试。

（三）社区可持续发展能力培育

如前所述，无论是地方精英推动还是外部资源的注入，乡村社区都面临着可持续发展的问題。例如“村企合作”中外来企业一般倾向于将农业、旅游业等产业项目交给社区经营而仅仅扮演投资者的角色。例如B市M县希望小镇建设中规划的采摘、苗圃和乡村酒店等新型产业，HR集团项目人员表示，产业孵化以后逐步退出并交给农民。但村庄目前还不具备经营管理的能力和人才，村官等也是流动性的。即使交还给农民以后，无论是农业产业项目还是乡村旅游产业，都面临着经营方面的波动和商业风险，对于经济能力薄弱的村庄和农民，是否能承担经营风险和波动也是未来一个比较重要的问题。

从台湾地区“社区营造”的经验来看，乡村的可持续发展，还是必须回到对乡村社区自我发展能力的培育：一方面是农村居民素质、意识的整体提升，农村现代经营人才的培育，另一方面也需要对社区的集体经济建立起民主、公开、透明的治理机制。

（四）人口集聚与社区治理重构

随着产业的发展和人口的集聚，乡村社区在就地城镇化不可避免面临着大量外来人口的涌入。对于“城中村”改造的就地城镇化模式，往往村庄原住民和外来居住者形成两个明显区分的群体，并沿用两套隔离的治理体系：村委会和居委会，同时还牵涉户籍制度，由此引发出管理和群体冲突等一系列问题。对于农村就地城镇化模式，也涉及到外部企业、外来人员、NGO等不同的社会主体，需要建立多元主体的治理与协调机制。

从实践来看，在乡村社区就地城镇化的过程中，仅仅依靠原有的村委会管理模式已经难以适应人口的集聚和构成的变化。村委会作为村庄原有居民的自治管理组织，难以反映和代表外来人口的诉求和利益。而大量人口的集中居住，物业管理、公共空间等本身已经成为社区重要的公共事务。

因此，有必要建立新的基层社区治理体制：村庄原有居民基于土地的财产权利和集体经济事务由原来的村委会或村集体经济组织管理代表，并进行必要的股份化改造；而在所有居住人口的基础上建立新的社区居委会对生活空间相关的公共事务进行管理。对于达到一定人口规模的乡镇或者村庄，应该改革行政体制，

设立与人口规模对应的行政层级。同时，通过经济职能的剥离，逐步对农民实行“村转居”的身份转换。

中篇 就近、就地城镇化专题研究

第四章 就近、就地城镇化意愿研究

无论哪一种形式的城镇化,最为核心和突出的任务是要实现以人为本的城镇化。以人为本的城镇化,当然要将广大老百姓、广大农民的意愿和需求放在突出的位置上。而在分析老百姓的意愿、需求的时候,我们可以发现有两种不同类型的城镇化:主动城镇化与被动城镇化。只有主动城镇化才能够体现以人为本的城镇化的原则,而被动城镇化更多地去关注了人以外的因素,在城镇、城市的建设中忽视了作为城镇化主体的人的核心地位,忽视了城镇化的最重要目标是为了人的福祉或生活水平的提高。在多种模式城镇化建设中,应更加重视县域经济,重视就地城镇化、就近城镇化建设,从多方面入手,切切实实解决城镇化中就业、住房、农村土地宅基地等一系列难题,这样才更容易实现主动城镇化,避免被动城镇化。本研究依据的一手数据有两种:一是“清华大学经济社会数据中心”2013年8月刚刚完成的“中国城镇化与劳动移民研究”问卷调查,在全国30个省、直辖市、自治区采用多阶PPS分层抽样方法选取样本,总样本12600个。另一种是2012年暑期至2013年1月清华大学社会学系在河南舞钢地区和四川德阳地区进行的问卷调查。这两个数据,一个是全国大样本调研,另一个是地区调研,各具特色,可以互相补充。

一、就近、就地城镇化与主动、被动城镇化

(一) 主动城镇化与被动城镇化

主动城镇化是老百姓为追求美好生活、追求现代的生产、生活方式,基于自

身的意愿和选择，主动地完成了生产方式、生活方式的转变，向城镇流动、聚集和定居，并在此过程中提升了现代文明素质并获得了平等的社会权益，最终完全融入城镇的过程。而被动城镇化则是在外力推动下，农村居民在没有做好准备或者没有意愿的情况下被迫进入城镇的过程。

主动城镇化的群体包括流入城镇的农村流动人口，例如打工族及其家属，他们进城打工经商的目标是赚钱，其中一类外出打工仅仅是为了赚钱，完全没有留在城镇的打算，调查证明，这类打工者，年龄大一些的比例高些。另一类外出打工除了为挣钱以外，也想留在城镇，不想回家乡农村了，调查表明，这类外出者，年龄越轻比例越高，也就是说，所谓“80后”、“90后”的新时代农民工，大部分不想回村了。农村流动人口中也有些经营者，甚至经营得比较成功。很多人生活已经稳定，不少已经有了稳定的就业、稳定的经营地点、稳定的住房，全家都迁居在城市或城镇里，孩子也已经习惯了这里的教育，他们也是很希望留在城市里。这些群体基于自身意愿选择向城镇流动和融入，只是客观上面临着经济收入水平的限制和户籍等制度障碍。

除了打工者外，主动城镇化的再一个比较重要的群体是来自农村的大学生。目前，每年进入到城市里的来自农村的大学生，以及每年从大学、大专学校毕业的原本是来自农村的毕业生都分别有大约350万人，并且还在逐年攀升。来自农村的大学、大专毕业生，父母节衣缩食让他们进城念大学，大学毕业后，毕业生和父母的共同期望当然是留在城里。事实上，我们也看到很多这样的成功案例，大学毕业以后，取得职业成功，还将父母请到城里来，实现了全家城镇化。这样的城镇化当然也是典型的“主动城镇化”。

再看看“被动城镇化”。从历史上看，英国圈地运动，被暴力从土地上驱赶，远走他乡、流入城市的农民，显然就属于被动城市化。我国被动城镇化最典型情况就是农村地区的大规模整体征地拆迁，特别是那些因城市发展、城市扩展、建设新城镇的大型工程，大规模整体征地拆迁改造的结果是将被拆迁改造地区的农民转为城镇市民。改革开放以来，我国城镇化扩展征地的农民规模可能高达几千万人。这些群体由于是在外力推动下被迫转入城镇生活方式，不少农民出现了抵触心理，有些甚至矛盾激化，发生群体抗争事件。经济落后地区，“失地农民”由于土地补偿较低或者将一次性补偿款过早挥霍，往往陷入贫困导致各种社会问

题。而在经济发达地区或者特大城市大城市郊区，农民获得的补偿较高，但往往突然的生活巨变也出现精神空虚等各种社会现象。

近年来另一种被动城镇化的现象就是行政推动下的村庄拆迁和新型农村社区建设。新型农村社区建设顺应农村居民改善生活条件提升公共服务的需求，本来是一件好事情。但一些地区为了通过“城乡建设用地增减挂钩”获得城镇建设用地指标，而推动“农民上楼”、拆村建设新型农村社区等，由于与农民生产生活方式转变不一致，往往导致了农民生产不便、生活负担加重等一系列问题。

可以看到，被动城镇化往往不符合老百姓的意愿、愿望，在被动城镇化中，老百姓不是城镇化的主体，反倒成了客体。被动城镇化往往与人为造城、土地城镇化、土地财政、追求短期政绩、伤害群众利益、引发社会矛盾等密切相关。只有主动城镇化才能够体现以人为本的城镇化的原则，而被动城镇化更多地去关注了人以外的因素，在城镇、城市的建设中忽视了作为城镇化主体的人的核心地位，忽视了城镇化的最重要目标是为了人的福祉或生活水平的提高。人的城镇化是尊重人的主体地位的城镇化，真正以人为本的城镇化一定要符合参与城镇化的广大老百姓的意愿，也就是要实现主动城镇化，避免被动城镇化。

创造更多的制度条件和社会条件，鼓励和允许农村居民根据自身就业情况和收入情况自主选择居住地，创造“主动城镇化”的多元途径和机制，也有利于减少社会矛盾，减轻政府压力。从发达国家经验来看，城镇化进入成熟阶段以后居住在城镇还是乡村更多是一种个人的意愿和偏好，而不是一种职业或者身份差别。住在乡村的可能也有大量非农就业人口，例如在城镇就业的通勤群体或者画家、艺术家等自由职业者，而农业劳动者也可能住在附近的小城市或者小城镇上。城市有着更高水平的教育、医疗、社会保障，城市生活便利、城市生活丰富多彩、城市对于年轻人和喜欢热闹生活的人有着巨大的吸引力。但农村生活也有着生态环境良好、亲近自然、宁静、自由随意的魅力。城市社区人际关系疏远是陌生人社会，而乡村社区则是熟人社会。在日本和台湾已经可以看到一部分城镇居民退休后到乡村生活、养老的现象。

（二）农民城镇化意愿的分化

主动城镇化的意义在于，将农民的选择权赋予农民。当前的现实情况是，当前农民群体内部已经出现了明显的分化，一部分富裕的农民、年轻的农民更愿意

进入城镇居住，而许多习惯于乡村生活的农民则更愿意住在乡村。例如清华大学课题组在四川德阳与河南舞钢，我们的调研问题是：“您是否愿意放弃承包地，获得城镇户口以及与城镇化职工一样的社会保障？”。结果从意愿上看，农民的态度比较分化，有 45-47%的农民愿意城镇化，但是，31%以上的农民表示不愿意城镇化，如果硬让他们城镇化，那就只能归入“被动城镇化”。而且，不可忽视的是，还有 21-23%的人处于观望状态。

表 4-1 农民城镇化意愿

农民的态度	四川德阳地区		河南舞钢地区	
	人数	百分比	人数	百分比
愿意	282	45.7%	175	47.7%
以后看情况再说	142	23.0%	78	21.3%
不愿意	193	31.3%	114	31.1%
合计	617	100.0%	367	100.0%

因此，“一刀切”或者过于激进主观地推进城镇化，不可避免导致社会矛盾激化。例如过去征地拆迁中往往就出现“钉子户”漫天要价的现象。事实上，城镇化的过程完全可以是自发演化形成的结果。创造条件，让农村居民中愿意进入城镇定居的群体进入城镇，就可以实现城镇化水平的自然提升。例如前文提到的“宅基地换房”政策，在农民中就受到年龄的影响、家庭收入和补偿标准的影响等。仅从家庭收入看，四川德阳的调查数据如下。

表 4-2 家庭收入与是否愿意卖掉农村住宅到城镇去的关系（四川德阳）（%）

家庭非农收入分组（年收入）	价格合适的话愿意	不愿意，打算长期留着	合计
没有非农收入	21.4	78.6	100.0
10000 元及以下	45.6	54.4	100.0
10001-20000 元	45.1	54.9	100.0
20001-30000 元	46.3	53.7	100.0
30001-40000 元	50.0	50.0	100.0
40001 元及以上	59.0	41.0	100.0
所有样本总计	46.8	53.2	100.0

(总样本 538 个)

这个结果表明,那些非农收入(打工收入、经商收入等)比较高的家庭,愿意卖掉农村住宅搬到城镇居住的比例要高一些。反之,那些完全没有非农收入的家庭,他们的收入主要依靠务农,如果让他们进城镇,他们失去生活依靠,所以,即使价格合适他们大多数也不愿意卖掉农村房屋进城。事实上,农村的生活成本是明显低于城镇的,收入相对较低的家庭自愿选择在农村居住,无论是生活质量还是幸福感都比在城镇更高。

从政府制定城镇化政策来说,由于信息不对称,政府并不知道农民家庭的收入情况,在这种情况下让农民根据自身情况“用脚投票”,鼓励有意愿的农村家庭、高收入的农村家庭根据自身意愿进入城镇,也有利于降低政策阻力。

另一方面,农民在城镇化的目标居住地方面,事实上也存在着很明显的分化,例如外出农民工中选择县城、地级市以上城市的比例明显更高。清华大学 2012 年-2013 年中国城镇化与劳动移民研究调查问卷中问外出打工者,如果回乡就业最希望回到哪里,回答结果:选择镇的 14.3%,选择县城的 31.7%,地级市的 21.7%,省会城市的 14.9%,回村的 17.4%。但清华大学社会学系在德阳和舞钢两个地区的调研结果则表明本地农民选择城镇化,大多数还是选择附近的小城镇和县城。参见下表。

表 4-3 如果放弃承包地和农村住宅,迁到城镇居住,您期望去什么样的城镇?

	四川德阳地区		河南舞钢地区	
	人数	百分比	人数	百分比
附近小城镇	374	65.3%	143	57.2%
附近县城	110	19.2%	98	39.2%
附近城市市区	69	12.0%	5	2.0%
其他城市	20	3.5%	4	1.6%
合计	573	100.0%	250	100.0%

这也说明,让农民根据自身意愿选择,有利于不同情况和意愿的农民在不同层次的城镇定居,从而实现大中小城市协调发展的多元城镇化模式。

(三) 就近城镇化、就地城镇化都是主动城镇化的重要方式

需要特别强调的是,一定要认识到我国的城镇化是多种模式的,不要仅仅将

农民进城甚至到大城市去才看成是城镇化。其实，目前，我国特大城市如北京、上海、广州已经不堪重负，承载的人口已经大大超重。所以，城镇化应该是大、中、小城市、小城镇并举。笔者的课题组在研究中特别强调，目前应大力发展县域经济，注重以县城为中心的城镇化（李强等，2013）。县域的城镇化（包括小城镇）的思路比起过去的单纯提小城镇的思路在城镇建设的规模上扩大了一些，所以，可以说是中小城镇发展的思路。这样既突出了城镇建设的规模化、集约化效益，也在一定程度上集中了经济规模，这对于投资、扩大就业、环境保护、城市生活的便利度都是好事情。从农民、农民工的角度看，县域经济、中小城镇即符合中国老百姓认同乡土文化的特点，也为他们提供了更高水平的教育、医疗等公共服务条件。

总之，既然多数农民、农民工对于他们所期望的城镇化选择的是中小城镇，那么，只有符合他们期望的城镇化才是主动城镇化。对于这种选择家乡附近的城镇化，笔者也称之为“就近城镇化”与“就地城镇化”，笔者认为这是具有中国特色的城镇化的重要方式，这样的发展模式使得资源不至于过高程度在少数地区集中，体现了资源配置的社会公平。同时，在操作上比较容易，缩短了迁徙的距离，更容易实现社会稳定。简言之，“就近城镇化”与“就地城镇化”的方式，更容易实现主动城镇化，避免被动城镇化。

我国的城镇化与世界上多数国家比较，是比较滞后的，所以笔者也称之为“滞后型城镇化”或“后发型城镇化”（李强等，2013）。由于滞后了，所以，赶超的心情比较迫切，但越是这样，我们越要尊重城镇化发展的规律。世界上经济发达国家，如英国、法国、美国等，都用了百年甚至几百年时间完成了城市化的进程（芒福德，2005），之所以需要这样长的时间，是因为，城市化不是简单地盖房子或物质建设，它需要整个社会的生产方式、生活方式的转变，需要几代人的适应与融合，它是一个社会转型的过程。

近来，全国各地有大干快上的倾向，不少地方大张旗鼓合并村庄，建设小城镇中心点。据国内媒体披露，我国自然村从10年前的360万个，减少到现在的270万个，平均每一天都有80-100个村庄消失（符晓波，2012）。这样的城镇化思路首先就不符合“城镇化的核心是人的城镇化”的原则。笔者在调研中与这类合并村庄的居民访谈，感到问题很严峻。这些合并村庄的居民大多是被动的，是

该地区合并村庄规划定下后,被动拆迁合并的,虽然一些地方还保留农民的耕地,但是,农民忧虑他们耕地的距离更远了,生活更不方便了。最大的问题是,农民的就业问题没解决,不仅没有通过城镇化改善他们的生活,反而加重了农民的生产与生活的负担。事实上,让具有建房需求的农民自发渐进的向小城镇和新型农村社区迁移,就可以自然而然实现农村居民点的调整。这就必须给予农民和农村足够的发展和调整时间。

同样,进城打工的农民来说,他们是否能够在打工地稳定下来,也是一个十分复杂的过程。改革开放 30 多年来,多数外出打工、经商的农民还处于一种“循环流动”的状态,能够在打工、经商的城市、城镇中稳定安顿下来的农民人数很少,这一点,从上文揭示的全国仅有 0.7%的外来农民工在打工地购买了房屋,就可以看到比例多么低。本次清华大学 2012 年-2013 年中国城镇化与劳动移民研究的调查数据证明,外出农民工内部在城镇定居还是返乡的问题上也有很大差异,我们将外出农民分为四组:90 后(1990 年以后出生),80 后(1980-1989 年出生),60-70 代(1960-1979 年出生),50 代(1959 年以前出生)。结果发现,准备将来回家乡村庄就业的,90 后比例为 5.7%,80 后比例为 9.8%,60-70 代为 23.8%,50 代为 50.8%。所以,越是年轻的农民工准备回村的比例就越低,越是年龄大的农民工准备回村的比例就越高。这就证明,我国的城镇化一定是通过几代人的变迁完成的。

二、就近、就地城镇化意愿的实证研究

在 1979 年,美国城市学者诺瑟姆(Ray M. Northam)首次提出了“城市化过程曲线”,试图揭示城市化的阶段性。他指出,当城市人口占到区域总人口的 60%以上后,由于劳动力过剩、交通拥挤、住房紧张、环境恶化等问题,城市人口的增长速度会趋缓甚至停滞。根据 2013 年国家统计局的统计公报,2012 年中国在市和镇驻地聚集区的常住人口占全国人口的百分比已经达到 52.6%(国家统计局,2013)。然而,与城镇化水平快速增长相伴随的却是小城镇发展停滞、大城市资源分配不均等社会生态的逐步恶化。中国已经拥有 6 个人口超过 1000 万的特大城市,各类公共资源的承载力面临巨大挑战。当中国城镇化进程进入瓶颈

阶段,小城镇化模式作为引导流动人口更好适应城市生活的另一种思路引发了学界的诸多探讨。就地城镇化和就近城镇化这两种较为特殊的小城镇化模式,试图在不打破原有村庄社会网络的前提下,使得农村人口无摩擦地过渡,更好地适应城镇生活。显然,人口的迁移意愿对于是能否顺利推进就近、就地城镇化的基础。

早在 1980 年,国务院批准实施“控制大城市规模、积极发展小城市”的基本方针,就已经为中国城镇化的发展道路奠定基调。1983 年费孝通先生在重访吴江县之后发表《小城镇 大问题》一文,将小城镇视作是解决农村剩余劳动力的首要阵地,为其正名。20 世纪 80 年代中期,国家政策向小城镇倾斜,在人口稠密的江南地区,乡镇工业、农贸市场等表现出强劲的发展势头。到 90 年代初,我国的城市户籍人口比例已经从 80 年的 19.93%,提高至 26.94%。不过,由于大量小城镇的发展,布局分散、功能不全、社会失序等“农村病”却也让小城镇化这一模式受到不少人的质疑。到 2002 年,城镇化率已达到 39.09%。建制镇更是从 1982 年的 2664 个增加到 2000 年的 19692 个。以此为契机,党的十六大报告继续“坚持大中小城市和小城镇协调发展”。不过,城市群将成为推进城市化的主要形态,小城镇的发展将以特大城市为依托。到 2012 年,党的十八大明确提出“新型城镇化”的路线,强调大中小城市、小城镇、新型农村社区的协调发展(李强等,2013;朱又红,1997)。截止至 2012 年末,全国共有 658 个城市,19881 个建制镇(中国市长协会,2013)。

然而,相较于拥有更为丰富社会资源的大城市,县镇是否有足够的吸引力?特别是拥有较高人力资本的群体是否愿意回到县城,激活小城镇的发展?笔者将采用清华大学 2012 年-2013 年中国城镇化与劳动移民研究调查数据,试图探究人们就地和就近城镇化的意愿。

(一) 多层次解读人们就近、就地城镇化的推力和拉力

中国国家统计局对城镇化率的计量以人口和镇驻地聚集区的常住人口占全部人口的百分比来反映人口向城市聚集的过程和聚集程度,2011 年这一城镇化率已达到 51.27%。

国内关于城镇化意愿的研究并不多,但学者都存在这样一种共识,即影响人们意愿的因素不仅包括年龄、教育背景等个体特征有关,还涵盖地区发展水平、资源可及性等宏观因素。

个体层面的因素无疑是影响人们城镇化意愿最重要的内在驱动力。大部分的研究都证明，年龄、文化程度、职业都与人们的城镇化意愿显著相关（戴正等，2009；杜双燕，2013；殷红敏、班永飞，2012；周蕾、李放，2012；蔡禾等，2009；李楠，2010；Hu et al.，2011）。

首先，现有研究对不同年龄群体的城镇化意愿存在分歧，一些研究认为年龄越大，对于现有生活状态的依赖性更强，对于城镇化迁移更加抗拒（戴正等，2009）。另一些研究则认为，年龄越大的群体会因为城镇拥有更为完善的社会保障体制而更倾向于在城镇定居（杜双燕，2013）。笔者认为，之所以存在上述结论上的差异，主要有两方面的原因。一是由于上述结论都是基于对某一较小区域内群体的相关研究得出的，不可避免地存在一定的地域性特征。二是研究对象是否拥有流动经历会影响他们对城镇化的预期，而以往的研究并没有考虑到这一因素，未能对群体加以区分。

其次，人力资本是影响人们城镇化迁移意愿的另一个重要因素。大部分研究发现，文化程度越高或掌握一定技能的群体，对自身未来的发展有较高期许，在城市中也拥有较强的竞争力，因此表现出更为强烈的城镇化意愿（戴正等，2009；杜双燕，2013）。不过，在一些关于回迁移民的相关研究中也发现，拥有较高文化素质或掌握一定生产技术或经营管理能力的农民工选择返乡寻找新的生活机遇（邱海盈，2001）。可见，拥有较高人力资本的人们更愿意在城市定居这一论断是存在争议的。美国在70年代的逆城市化现象就是最好的反例，其主体就是拥有较高学历和较高社会经济地位的中、上层群体（Hawley，1950）。不过，逆城市化是城市发展中后期所出现的一种特殊现象，其主体是城市人口，不适用于解释中国农村人口的城镇化现象。而拥有较高文化素质和一定生产技术或经营管理能力的群体回迁，可能与回迁地自身的发展水平密切相关，不具有普遍的解释力。笔者认为，在中国的城镇化过程中，农村精英依然表现出更为强烈的进入城市生活的意愿。

除了个体因素之外，家庭因素也影响着人们是否在城市定居的意愿，父母的赡养、孩子的教育都会改变个人对未来生活的规划。在一项关于牧民的研究中，戴正等人（2009）发现，家庭收入越高的牧民更不愿意城镇化。在解释这一显著负相关时，他们认为，这主要是受到牧民传统的经济文化观念影响，在国家政策

相对不明朗的情况下，拥有较高收入的家庭更倾向于维持现状。然而，更为主流的观点认为，每个人乃至每个家庭都会根据自身的收入水平和消费支付能力，在流动中选择适合自己的城镇生活（王国刚，2010；王小鲁、夏小林，1999；王小鲁，2010；Courchene，1970）。因此，收入越高的家庭，更愿意向拥有较多社会资源的大城市流动。另外，拥有学龄儿童的父母也会为了能让子女接受更好的教育向大城市迁移（戴正等，2009；张辉金、萧洪恩，2006）。

最后，地区发展作为重要的宏观因素，改变着人们的迁移模式。现有的研究都非常强调区域发展水平对人们城镇化意愿的影响。一方面，现居地资源的匮乏会形成一种推力，促使年轻人去城镇寻找更好的发展机会（戴正等，2009）。另一方面，一些城市便利的交通、优质的教育资源、良好的社会治安等则形成了一股巨大的拉力。然而，户籍等制度却成为许多农民工难以在城市落脚的障碍（王桂新等，2010；邓大松等，2007；蔡昉，2010；Mullan et al.，2011）。特别是近年来一些特大城市收紧落户政策，这势必会影响人们在选择定居城市时的预期。可见，蕴含在区域这一变量背后的是极为复杂的各种因素的集合，包括更多的就业机会、更优质的公共资源、更高质量的生活等等。受限于数据，以往的文献大多关注某一区域内人们的城镇化意愿，缺乏对区域这一宏观因素如何影响意愿的实证研究。在对区域这一宏观因素进行操作化时，很少有实证研究试图去解读地区这一复杂因素是如何影响人们城镇化意愿的。这意味着现有研究者总是理所当然地将地区作为类别变量来处理，这不仅忽略区域变量影响人们城镇化意愿的具体作用机制。结合本研究的研究问题，笔者探索性地引入县域经济规模和县域人口比例来表征地区县域发展程度（郑炎成、陈文科，2006），去解释个体因素和宏观因素如何影响个人的城镇化意愿。本研究认为，在县域发展相对缓慢的地区，人们有更强烈的动机向行政级别较高的地方迁移。而在县域经济更发达、人口更多的地区，人们反而会对生活成本相对较低且更为熟悉的县镇等空间表现出更强的倾向性。

综上所述，虽然现有关于人们城镇化意愿的研究数量并不多，结论也不尽相同，但是都试图多层次地去解读影响人们在就近县域内定居意愿的因素。不过，受限于数据，现有研究很少能探讨区域变量对意愿的影响。除此之外，基本上没有针对就近、就地城镇化这一议题的实证研究，大多停留在理论层面的探讨。究

竟中国的农村人口是否拥有较强烈的就近、就地城镇化意愿？又是否存在显著的区域性差异呢？

（二）研究假设与方法

本研究根据人们如今以及在未来五年内愿意在哪里购买住房这两个问题，将个人的就近、就地城镇化意愿操作为一个二分变量，这也是本研究的主要因变量。赋值 1 表示应答者愿意在所在地的县域范围内定居，0 则表示更愿意在县域外甚至外省市购房。根据已有文献，影响个人城镇化意愿的因素可以分为年龄、性别、民族、受教育程度、户籍等个体特征，家庭收入水平、是否拥有学龄子女等家庭因素以及地域这一宏观因素（戴正等，2009；Courchene，1970；蔡昉，2010；Johnson，2003；Fan，2005）。本研究试图引入两个反映地区县域发展水平的客观指标，揭示就近、就地城镇化意愿的地域性特征。

基于对以往理论及研究结果的批判性思考，本研究做出四个主要假设。首先，人力资本作为人们迁移最重要的内在驱动力，是人们判断其是否有能力追求更高质量生活的基础（戴正等，2009；杜双燕，2013；Courchene，1970；Cebula & Vedder，1973）。因此，人力资本越高的群体，越倾向于在更高行政等级的城市定居（戴正等，2009；张辉金、萧洪恩，2006）。其次，拥有学龄儿童的家庭有更强烈在大城市定居的倾向。再者，家庭收入越高的群体，会越倾向于向拥有更多社会资源的城镇迁移（王国刚，2010；王小鲁、夏小林，1999；王小鲁，2010；Courchene，1970；周蕾等，2012；周蕾、李放，2012）。最后，地区发展特征会影响流动人口对未来生活的预期。直辖市以及经济水平相对较低的区域，资源一般向省会城市聚集，县域发展相对缓慢，使得流动人口更愿意向更高行政等级的城市迁移。而特大城市的辐射区，由于资源分布相对平均，县域发展程度更高，人们反而愿意在地级市以及县、镇生活。因此，本研究的主要假设是：

假设 1：受教育水平越高的人，越愿意在县域外或外省市居住。

假设 2：其他条件不变，拥有学龄儿童的家庭更愿意在城区居住。

假设 3：其他条件不变，收入越高的家庭，更强烈地希望向城区迁移。

假设 4a：县域 GDP 越高的地区，人们更愿意在就近的县域内居住。

假设 4b：县域地方财政一般收入比越高的地区，人们更愿意在就近的县域内居住。

为了验证上述假设，本研究所采用的数据是清华大学 2012 年-2013 年中国城镇化与劳动移民研究调查数据。该研究采用严格的 PPS 抽样，入户填答，采集了全国 28 个省市共计 12540 个样本。其中，流动人口有 4386 个样本，本地人口有 5829 个样本，而有流动经历的本地人口则有 2325 个样本。此次调查的问卷分为个人基本情况、教育与培训经历、工作状况和工作经历、居住和搬迁经历、家庭成员情况、家庭经济活动、流动、转居与迁移、社会交往、生活方式与阶级认同、健康与医疗共计 10 部分内容。该数据的样本范围和数据内容能很好地解答研究问题，本研究主要选取本地人口和有流动经历的本地人口来分析。

自变量分为四类，一是个体特征变量，包括性别、年龄、民族和婚姻状况，作为模型中的控制变量。性别处理为二分变量，1 表示男性，0 表示女性。本研究将民族也处理为一个二分变量，1 表示汉族，0 表示非汉族，如此操作化的依据主要是考虑到汉族占人口的绝大多数，文化上的差异可能导致少数民族对融入汉族文化圈有一定的抵触。婚姻状况也是一个二分变量，0 表示未婚，1 表示已婚、同居或丧偶。在处理该变量时将同居也归于已婚是考虑到同居具有实质婚姻的属性。第二类是人力资本变量，即受教育年限，该变量为连续变量。第三类是家庭变量，包括 2011 年的家庭收入和是否有学龄儿童。其中，上一年的家庭收入，包括工资性和各类投资性收入。鉴于收入的绝对值较大，且右偏，取其对数，便于模型的解释。是否有学龄儿童是一个二分变量，本研究对学龄的定义是小于 15 岁。这主要是因为中国大部分教育资源的获得基于长期居住经历，这意味着父母为了让子女进入好的小学，就必须提前 5 年甚至从孩子一出生就开始做出规划，因此延长学龄的范围。第四类即地区特征变量，在原有数据的基础上，笔者根据 31 个省市自治区的编码加入各省县域经济占全省 GDP 的比例和县域人口比例两个变量^①。各个变量的分布情况如下：

^① 数据来源：<http://www.china-county.org/a/xianyujingjitansuo/2012/0529/7484.html> 中国县域经济网发布的 2011 年全国县域经济基本数据

表 4-4 各自变量的描述统计量

	百分比	观测值
<u>受教育年限</u>		
不超过 6 年	56.35%	2268
大于 6 年不超过 9 年	31.82%	1281
超过 9 年不超过 12 年	9.82%	374
超过 12 年	2.01%	102
<u>性别</u>		
女性	55.01%	2214
男性	44.99%	1811
<u>年龄</u>		
17-30 岁	10.09%	406
31-40 岁	15.97%	643
41-50 岁	29.64%	1193
51-60 岁	24.90%	1002
61-70 岁	19.38%	780
<u>民族</u>		
汉族	89.99%	3622
非汉族	10.01%	403
<u>婚姻状况</u>		
已婚	94.36%	3798
未婚	5.64%	227
<u>是否有学龄儿童</u>		
有	42.16%	1697
没有	57.84%	2328
	均值	观测值
家庭收入（对数）	12.16	3590
各省县域 GDP 占比	0.50	4025
各省县域人口占比	0.67	4025

（三）中国农村人口就近、就地城镇化意愿的现状

基于目前中国大城市人口密度过高及各类公共资源紧缺的现状，就近、就地城镇化的理念越来越受到追捧与关注。到 2012 年，全国已经拥有 19881 个建制镇，县域经济在各省 GDP 的占比亦在不断攀升，县镇社会机能的逐步完善让我们看到了就近、就地城镇化的可行性。然而，多年来以政府主导的城镇化模式在较

短时间内提高了城镇常住人口的比例，却也揭示了这场大规模社会实验的弊端。生产及生活方式因为一纸政令而被迫改变，农村人口不仅无法适应城市生活，更难以维持生计，这使得大部分农民渐渐丧失城镇化的积极性。因此，在我们讨论就近、就地城镇化的可行性时，个人意愿理应被视作所有关于这一话题讨论的基础，毕竟城镇化的主体不是可被任意建造的房屋，而是拥有主观能动性的人。首先，笔者试图直观地呈现不同群体、不同区域在就近、就地城镇化意愿上的差异。

本研究基于对全国 28 个省市共计 1138 个样本的分析，试图揭示就近、就地城镇化的推力和拉力（详见下表）。下表中反映其他条件不变情况下，各个特征变量对个人就近、就地城镇化意愿的影响。

表 4-5 中国农村人口就近、就地城镇化意愿的 Logistic 模型

	模型 1	模型 2	模型 3
截距	3.993*** (0.99)	4.636*** (1.180)	5.183*** (1.330)
受教育年限	-0.115*** (0.042)	-0.123*** (0.044)	-0.136*** (0.045)
性别 (参照群体：女性)	-0.220 (0.304)	-0.225 (0.322)	-0.123 (0.331)
年龄	0.000 (0.014)	0.006 (0.016)	0.007 (0.016)
民族 (参照群体：少数民族)	0.262 (0.539)	0.380 (0.546)	0.531 (0.554)
婚姻状况 (参照群体：未婚)	0.043 (0.573)	-0.226*** (0.634)	-0.321** (0.136)
家庭收入		-0.076** (0.038)	-0.084** (0.039)
是否有学龄儿童 (参照群体：无学龄儿童)		0.810** (0.360)	0.846*** (0.361)
各省县域 GDP 占比			5.263*** (2.006)
各省县域人口占比			-4.676*** (1.865)

*表示 10%水平下显著，**表示 5%水平，***表示 1%水平。固定效应表中不带括号的数值表示该变量的相关系数，括号内是标准误。随机效应表中不带括号的数值是标准差，括号内是标准误。

首先，在不考虑外部环境因素的情况下，人们不可避免地会基于自身利益选择定居地，通常拥有较高知识文化水平的年轻劳动力被认为最缺乏留在县城和乡镇发展的动机。本研究的结果部分支持这样的一种论断，事实上，个人的受教育程度与其就近、就地城镇化的意愿显著负相关，这意味着在控制其他影响因素不变的情况下，拥有较低学历的群体更愿意在所处县域范围内定居，而受教育水平相对较高的群体则更倾向于到县域外甚至外省市寻找发展机会。可见，如今的县城对较高人力资本的群体还缺乏足够的吸引力。笔者认为，虽然乡镇、县城的经济规模在迅速增长，但是以劳动密集型产业为主的市场难以吸引高学历人才在县城定居。虽然，远距离流动和大城市相对饱和的劳动力市场提高了就业风险与成本，但却未能挽留他们的脚步。

不过，研究结果不支持年轻劳动力更愿意到城区或者外省市发展的假设，不同年龄群体在意愿上并不存在显著的差异。然而，笔者认为，这与样本本身的年龄结构有关，17到30岁的样本只占到10%左右。毕竟，由于年轻人的经济能力有限，已经购房或者在未来五年有购房计划的比例相对较低。一般来说，年轻人对于风险的承受能力更强，对于外面的世界更是充满了好奇，而乡镇、县城在第三产业上的相对滞后以及单调的生活方式，无法留住那些热爱享受闲暇生活的青年人的脚步。相较之下，老一代劳动移民有较强的乡土意识，大多迫于生计而选择背井离乡，一旦县城能够提供足以他们维持生计的就业机会，他们应该更愿意回到家乡，在就近县域定居，安享晚年，这也是许多研究在比较两代农民工时发现的重要差异。

除此之外，本研究加入性别、户籍和婚姻状况这些个体特征作为控制变量，即在限定这些条件不变的情况下，验证影响个人长期定居意愿的其他因素。而表2的结果也证明女性与男性、汉族与非汉族在就近、就地城镇化意愿上并不存在显著差异。

当然，在选择长期的定居地点时，除了会考虑到自身的发展之外，许多家庭因素也有相当大的权重。一般来说，为了让孩子接受更好的基础教育，中国家庭会向拥有教育资源更为集中的省会城市或直辖市迁移。然而，本研究却发现，拥有0到15岁学龄儿童的家庭会有更强烈的意愿在就近的县域内定居。为什么2012年中国城镇化与劳动移民的数据并不支持这一假设？第一种合理的推断是

随着义务教育的普及，乡镇、县城已经拥有足够优质的中小学校，充分满足中国家庭的需求。第二种推论则将这一结果归因为迫于无奈下的选择，中国的受教育机会与户籍挂钩，这在很大程度上会削弱了人口的迁移意愿。近年来，留守儿童的问题越来越受到社会各界的关注，大部分数据指出中国农村目前的留守儿童数量超过了 2300 万人，父母外出打工，孩子大多由祖辈照顾。也有不少农民工选择将孩子带在身边，但户籍限制了他们可获得的学位资源，大部分孩子仍然无法进入拥有高质量的中小学就读。基于本研究所采用的数据，笔者无法在普遍意义上验证上述两种推论。然而，根据在白沟、夏各庄等地区的实地调研，乡镇、县城的义务教育仍然十分落后，即使教育资源的正在不断均衡化，但第一种推论显然还是过于乐观。因此，由于户籍限制而造成的教育资源可及性的不平等，使得拥有学龄儿童的家庭不但没有向城市迁移的意愿，反而希望能在就近县城定居，陪伴孩子成长。

除了孩子的受教育问题，家庭收入水平也会影响人们对迁移的态度。研究结果显示，家庭收入越低，人们更愿意就近、就地城镇化。考虑到收入存在地域间的差异，因此笔者在第二层模型中对区域加以划分，以排除由于区域间系统性的收入差异而造成的偏误。拥有较强经济购买力的家庭更有能力承担城市的高生活成本，而城市丰富的资源对于他们而言也更具有吸引力。

最后，本研究试图解释哪些区域特征对于人们来说是拉力，吸引其在就近的县域居住。那到底是哪些特征变量能解释这一显著的均值差异？笔者认为，县域的发展程度作为重要的拉力，将会直接影响人们的意愿，研究结果也支持这一假设^①。本研究发现，地区县域 GDP 比例和县域人口比例都能很好地解释人口就近、就地城镇化意愿在不同区域间的系统性差异。一个地区的县域经济规模越大，就能为当地人口提供更多的就业机会，更能吸引人们在县域内定居。相反，县域人口比例对农村人口就近、就地城镇化意愿产生负效应，这与本研究的假设有所出入。本研究中用县域 GDP 比例和县域人口比例作为地区特征变量，用以表征地区县域发展水平。可见，县域是否能够提供足够的就业机会是大部分农村人口选择就近、就地城镇化的首要考量（郑炎成、陈文科，2006）。然而，笔者仍然认为，只有让县域真正地活起来，才能真正吸引他们向县、镇迁移，甚至定居。

^① 该区域划分的组内相关系数为 0.5764，证明不同区域存在显著差异。

当然，县域的发展程度只是解释人口在定居意愿上出现区域性差异的一个因素，本研究并没有穷尽所有可能的解释变量。笔者对于地域特征的探讨还只是探索性的，未来需要更多的实证研究对这一问题进行深入探讨。

（四）总结与思考

中国的城镇化进程正处于“城市化过程曲线”的拐点，面对日趋严重的大城市病，政府希望通过发展小城镇，引导劳动力向小城市迁移，以缓解大城市压力。然而，人们是否有在就近乡镇、县城定居的意愿？特别是拥有较高人力资本的群体是否愿意在县域工作生活呢？

基于清华大学 2012 年-2013 年中国城镇化与劳动移民研究的调查数据，本研究建立多层线性模型，充分考虑到不同区域的人口存在的系统性差异，来解读人们的就近、就地城镇化意愿，为其可行性提供有力的证据。本研究主要有四个比较重要的发现：首先，拥有高人力资本的群体出于发展机遇和避免流动风险的目的，更愿意在县域定居。其次，与以往大部分研究结果相异，拥有学龄儿童的家庭更愿意在就近县域定居，笔者认为这更多是出于无可奈何。再者，收入越高的家庭对在城区或外省市定居的意愿更强烈。最后，本研究发现，区域公共资源的相对均衡分布而非县域经济 GDP 能更好地解释不同区域间人口在就近、就地城镇化意愿上的系统性差异。可见，真实的生活情境比抽象的经济规模增长更能提高人们在乡镇、县城定居的意愿。

当然，本研究仍然存在局限性，区域层面的解释变量过于单一，县域发展程度只是解释流动人口城镇化意愿存在区域差异的一个因素，未来可能需要进一步丰富第二层的解释变量，比如与特大城市的距离、流出地资源特征等。在现阶段，各类社会问题在特大城市和大城市频发，意味着城镇化的思路要有所转变，却不代表大城市不再是发展的依托。如今中国已经有 11 个城市群，其中，珠三角、长三角和京津冀三大城市群更是中国经济发展的主要引擎。纵观各国的城镇化历史，虽然受限于特殊的政治、经济和文化因素，但城市群在城镇化中的作用却是毋庸置疑的。以法国为例，由于其小农经济势力较强，工业化的进展相对较慢。这使得工厂大多集中在巴黎、里昂、马赛等传统的政治中心城市周围。其城镇化主要凭借大城市的扩张实现，小城镇在二战后才逐渐发展起来(孟春、高伟, 2013)。中国的邻国日本在 1920 年到 1950 年阶段，也同样经历了大量人口向四大工业带

——京滨工业区、中京工业区、阪神工业区和北九州工业区聚集的过程。到战后，日本逐渐形成了以东京、大阪、名古屋为中心的三大都市圈。韩国也曾经历过这一由于人口膨胀造成大城市社会问题频发的阶段。而在1980年到2005年，通过卫星城的发展和国家对欠发达地区的政策扶持，韩国的城市发展才渐趋平衡（李强等，2013）。可见，在城镇化中城市群与辐射区之间的相互作用，具有重要的理论及显示意义。

综上所述，笔者认为，县域发展确实有利于引导人口向县域迁移，且已经对较高人力资本的群体产生一定的吸引力。不过，单纯提高县域经济的规模并不具有太强的情境效应，关键还是在于依托县域经济发展，激活乡镇的活力，营造生活的城镇。

第五章 就近、就地城镇化的金融问题研究——以金融创新推动县域经济城镇化社会发展的对策研究

当历史走进二十一世纪的中国农村，今天所能看到的，仍然是探露着凹陷与差距的社会现状。农村因文化建设乏力，导致价值引力丧失；因教育培训存在盲区，出现社会恶旧之习倒流；因社会管理效率低下，致使社会基层结构稳定性差。改进“三大不足”，已经就成为中国城镇化建设的所必须担负的社会改造的重任。

20世纪70年代末，中国开始了经济体制改革，这次改革发源于农村，家庭联产承包制的实行和推广，极大地提高了农民的生产积极性，推动了农业劳动生产率的发展，给农业、农村和农民个人带来了深刻的影响。自20世纪90年代以来，中国经济的年增长率一直保持在9%左右，总体生活水平不断提高，减贫方面的成绩显著。然而，增长的不均衡也比较突出，许多研究都表明，城乡的差距，以及沿海和内地之间的差距，在不断地扩大。在2004年，城市和农村的人均家庭收入比为3.2，沿海和内地的人均国内生产总值比为2.4。这种现象表明，并不是所有的人都均等地分享了经济增长的成果。农村“人民公社”体制的消失，城市大规模的国有和集体企业的改制和重组，从根本上改变了中国的社会福利体制，在经济迅速增长和改革不断深入的同时，维持社会公平和稳定的新机制尚未完全建立并成熟，因此，了解经济增长和收入分布在中国城乡平衡中的地位和作用就显得尤为重要。

中国发展最大的差距是城乡差距和区域差距，这也是现代化建设最大的难题。从城乡看，6亿多农民与6亿多城镇人口的收入差距超过3倍；从区域看，东部人均国内生产总值平均超过8000美元，中西部最低的地方只有1000多美元。李克强总理指出：缩小城乡差距，要靠城镇化，发展现代农业，推进城乡一体化。从发展趋势看，今后相当长的时期内，产业发展都将成为驱动中国城镇化建设的主要动力。实现缩小城乡差距的重任，在很大程度上将落在大力推动农业现代化

的实施上。

在改革前，中国的地区发展就一直不均衡，但由于整体上收入水平很低，地区差异的问题就不是很明显。在计划经济时代，中国经济以内向型发展战略为特征。在特定的国际环境下，中国限制本国与资本主义世界之间的经济联系，同时在国内实施地区性自给自足战略。在中国国内，自力更生成为经济工作的重点，也就是说，各省主要依靠各自所拥有的资源来维持自身的发展，完全忽略地区比较优势、规模经济 and 专业化原则。内向型发展政策导致了经济的低效率和资源的浪费，尽管中央政府致力于均衡增长，总体经济却因为低效益的资源配置而处于扭曲状态，投资向内陆省份和东北地区倾斜。改革开放后，随着计划在经济中的作用的逐渐减弱，中国逐步走向开放，中央政府开始遵循市场导向，按照地区资源禀赋及比较优势，制定优惠政策，推动经济发展。

沿海和内地之间差距，城市和农村之间的差距，是中国现阶段收入不平等的两大组成部分。从 20 世纪 80 年代后期到 2004 年，城市和农村人均收入的比值从 1.7 上升到 2.4，沿海和内陆人均国内生产总值的比值则从 2.2 上升到 3.2。同期，收入的基尼指数则从 30% 上升到 45%，增幅为 50%。

中国城镇化率目前高达 50% 多，但是其中有超过 10% 的流动人口是不享受市民待遇的，这是现今中国城镇化建设的“缺憾”。如何以包容的心态和开放的制度安排，吸纳农民工“进城”，让进城的农民工在医疗、教育、户籍等方面逐步享受到“城里人”的平等待遇，这对城里人，尤其是城市管理者而言，面临实质性考验。改变农民的身份，进而削平中国本不该长期存在的社会结构的差异性，对此，城镇化毫无疑问是一个在推动社会进步的巨大工程。

分析认为，中国的城镇化建设，如果没有政府、金融机构和民间的相互响应，将是不可能完成的。“县域经济”是一个动态发展的概念。建国初期，县域经济主要指县级行政区域内的农业生产和农村生活。20 世纪 80 年代以来，随着市场经济体制改革的逐步推进，县域内要素资源流动加剧，开放性表现越来越突出。许多专家学者根据各自研究需要分别从行政区划、财政、特点、构成要素及地域特色等方面给出定义，不仅体现出县域经济的复杂性和多样性，更体现出服从于国家重大发展战略的特性，在国民经济中居于重要地位。从经济学的发展研究的角度分析，县域经济发展潜力大，从长远考虑，我国应逐步完善县级融资平台的

各项配套制度。

一、巨大的资金需求是城镇化面临的重要挑战

当前，我国的新型城镇化的资金需求巨大。未来 10 年城镇转移的人口规模十分庞大，必然需要在住房、基础设施、公共服务和社会保障等方面进行大量的投资。根据国家“‘十二五’发展规划纲要”，“十二五”期间要为中低收入家庭建设 3600 万套保障性住房，使保障性住房覆盖率达到 20%，基本解决 7.12 亿城市人口中 6698 万人低收入和困难户家庭的住房问题。按照发改委投资所研究表明，“十二五”时期，城市基础设施和保障性住房工程建设需要投资 34 万亿元左右，年均增长 9.5%。城镇化还必须解决随迁农民工医疗、社会保险、子女上学等问题，这些投入也是一笔巨大的数字。根据近年来不同研究的预测，一个农民工转移到城镇所需投资成本的平均数约 15 万元。全国每年 2000 万人的城镇人口增长，需要投资总费用平均数在 3 万亿元左右。

我国过去 15 年左右的城镇化快速推进过程中，投融资模式发生了巨大变化，从以预算内财政为主进行城镇基础设施和公共服务融资，转向依靠预算内、预算外财政和银行贷款等多种方式融资的局面。除预算内收入之外，地方政府通过以土地出让金为主的各种预算外收入和借贷来解决城镇化投融资问题。

以土地出让收入为支撑基础设施建设的做法将难以为继。以省为基准单位，地方土地出让金占地方预算收入的比例，90 年代末大概在 10%左右，如今已达 40%-50%的水平，在经济发达地区，这个比例更高。地方政府还直接从对土地和房屋交易的各种税收获得了收入。2000 年以来，政府各项土地相关税收都显著增加，特别是土地增值税和契税。结果，与土地和房产相关的税收份额十年翻了一番，从 2000 年的 8% 增加到 2010 年的 16.1%。2013 年国有土地使用权出让超过 4 万亿元，房地产各项税收（契税、土地增值税、耕地占用税、城镇土地使用税、营业税、房地产企业所得税）1.9 万亿元，创历史新高。实际上，由于房地产开发商往往是地方税收主要贡献者，住房在建设、销售过程中都需缴纳营业税，而营业税是地方政府收入中最大的一项（占 30%），由此房地产部门对地方预算内收入的贡献应该更大。

同时，我国的财政收入和土地收益难维持高增长，城镇化将面临融资难。新

一轮城镇化需要巨大的资金支持，然而既有的融资手段已被过度透支：在宏观经济疲软、金融秩序整顿和房地产调控等多重因素作用下，地方政府税收、土地出让金收入以及投融资平台融资等城镇化传统资金来源的增速都将出现回落甚至可能出现萎缩。

首先是中国经济告别高速增长时期，进入“次高速增长”的换挡期时期，预算内财政收入的增长速度将会加速回落。2009 年以来的“四万亿”投资导致我国制造业的全面产能过剩，而国际市场外需不可能向前十年那样持续高速增长，甚至还可能有所萎缩。根据中国人民大学经济研究所的测算，我国未来 10 年经济增长速度可能在 7%-8.5%区间波动，这直接决定中国财政增速可能在 9%-14%区间波动，财政增速将比前 10 年平均 20%的增速降低 10 个百分点左右。同时，按现有研究，在经济下行期间，财政收入增速下降幅度都将大于 GDP 增速的下降幅度。如果 GDP 增速未来加速下降，城镇化建设资金的缺口将更大幅度的扩大。

其次，包括土地出让金预算外收入和契税、土地增值税等预算内收入在内的土地相关收益难以持续上扬。一是当前粗放式的城镇土地扩张难以为继，2000-2010 年期间房地产土地购置费平均每年增长 32.4%，建设用地平均增长 13.2%，这种扩张速度不可能再现；二是土地收储的成本不断增加，导致通过土地出让获得的可支配资金大幅度收缩；最后，按照目前人口的测算，中国住房需求可能在 2015 年达到最高点，房地产需求高企所支撑的土地价格、房地产交易规模也将接近高点，加上中央政府为抑制高房价不得不进行调控，这也注定未来土地价格和契税的上升速度将显著回落。

二、县域金融发展现状及问题

金融是现代经济的核心，在推动县域经济资源配置过程中发挥着不可或缺的作用。2003 年以来，在党中央、国务院的领导和各有关部门的全力推动下，以农村信用社改革试点启动为标志，新一轮农村金融改革创新稳步推进，有力促进了县域金融的发展。

县域贷款明显增加。截至 2010 年末，涉农贷款余额达 11.77 万亿元，占各项贷款余额的 23.1%，比 2007 年末增长 92.4%。其中农村贷款余额 98017.4 亿元，

占金融机构全部涉农贷款余额的 83.3%；农村贷款中农户贷款余额为 26043.3 亿元，比 2007 年末增加 12 644.8 亿元，占全部涉农贷款余额的 22.13%。

县域金融主体不断增加。随着放宽农村金融市场准入政策的推进，除了原有服务县域的金融机构网点不断增加外，新型农村金融机构和组织不断出现。截至 2010 年末，全国共组建新型农村金融机构 509 家，其中，开业 395 家（村镇银行 349 家，贷款公司 9 家，农村资金互助社 37 家），筹建 114 家。全国新设立“只贷不存”的小额贷款公司 2451 家。

县域金融机构可持续发展能力逐步增强。农村信用社改革取得重大进展，多元化产权模式逐步形成，支农服务主力军地位进一步巩固。农业银行股份制改造顺利完成，以“‘三农’金融事业部制”为支撑的专业化经营管理体系开始发挥作用，探索了“面向‘三农’”与“商业运作”有机结合的新模式，抗风险能力明显增强。农业发展银行的业务范围进一步拓宽，在“一体两翼”的基础上，不断拓展新业务，积极支持新农村建设。邮政储蓄银行县域机构网点不断完善，涉农信贷业务持续增加。村镇银行、贷款公司和农村资金互助社等新型农村金融机构逐步增加。

县域信用环境逐步改善。近年来，人民银行积极推进全国统一征信体系建设，基本建成全国集中统一的企业和个人信用信息基础数据库，全国统一的征信体系已覆盖县域。为支持农村小额信用贷款业务发展和促进县域信用环境改善，各地积极开展以农户信息共享与农户信用评价为基础的信用体系建设，引导商业银行增加对农户的信用贷款，通过开展信用户、信用村、信用乡（镇）创建，改善农村信用环境。为扩大农村青年创业小额贷款工作，2010 年起在部分地区开展农村青年信用户创建工作。

目前来看，县域金融改革取得较大进展，县域金融服务体系有所完善，对县域经济的金融支持力度有所加强，但与县域经济发展融资需求相比，仍有较大差距，主要表现在：

1. 县域金融机构网点匮乏。目前，我国县域金融机构网点 12.7 万个，其中，主要农村金融机构网点数为 75935 个，仍然有 2792 个乡镇没有金融网点，约占全国乡镇总数的 7%，涉农银行金融机构在县域的网点数每万人为 1.26 个，每个乡镇的商业银行网点数平均不足 3 个。截至 2010 年底，仅有 10 个省份实现乡镇

金融机构全覆盖。目前绝大多数农村县及县以下没有证券交易网点，保险机构特别是人寿保险机构也不健全，股份制商业银行、信托公司、金融租赁公司、财务公司等其他类金融机构几乎为零，而国有商业银行又不断转移经营重心，分支机构大量从县及县以下区域退出，即使保留下来的县域国有商业银行分支机构，其服务面也非常狭窄，不少已成为实际上的“大储蓄所”。

2. 县域资金大量外流。资金外流的途径主要是通过邮蓄银行、大型股份制银行及少量中小商业银行，它们在县域设有网点，在全县范围吸收存款，而发放贷款的力度则相对较小。比如邮蓄银行，其储蓄资金 65%来自县及县以下农村地区，截至 2009 年末，存款余额 2.4 万亿元，新增存款 3249 亿元，全年各项贷款余额 3880 亿元，同比新增贷款 1266 亿元，而在全国县及县以下农村领域，小额贷款余额为 636.95 亿元，仅占贷款额的 16%；农行虽然在发放涉农贷款领域发挥着重要作用，但与其在县域地区的存款规模来看，贷款比例明显较低。截至 2009 年末，农行“三农”金融业务贷款总额和存款总额分别占全行的 28.8%和 40.5%，贷款比例低于存款比例。县域金融资金大量外流，农村资金大量非农化，对于本来就资金紧张的县域经济而言，无异于雪上加霜，严重制约了县域经济的发展。

3. 县域金融涉农信贷总量不足、结构失衡。据人民银行统计，截至 2010 年底，全国县域贷款余额占全国金融机构各项贷款余额 24%，涉农贷款余额占全国金融机构各项贷款余额的 23.1%；相对于第二、第三产业，历年来县域农村金融场所提供的涉农信贷的总量虽然稳中有升，但其相对数量却逐渐下降，期限结构失衡。金融机构的涉农贷款期限结构以短期为主，不能满足农业产业化长期资金需求。农业银行发放农业贷款比例较低，农信社一直占据涉农贷款的主要地位，但投向乡镇企业的贷款比重很低。

4. 金融服务产品单一、同质化。从金融服务方面看，农业产业化经营，新农村建设和城镇化进程的加快，打破了行业界限、地区界限，从而需要有全方位的金融服务，从贷款融资、货款结算到保险、咨询、代理服务等。而目前，县域金融所提供的服务主要集中在“存、贷、汇”等传统业务上，城市金融服务中所提供的十分普遍的业务诸如个人消费信贷、投资理财、支票结算、代缴税费、信用卡、网上银行、电话银行、自动柜员机等在众多的县域范围尤其是广大的乡镇

基本处于空白状态。相对于广大县域经济主体，金融产品的县域特色不足，金融产品单一、同质化，针对县域经济发展的针对性不强。

5. 信贷、证券、保险的联动服务机制有待加强。目前，我国县域金融市场以银行类信贷为主，保险、证券等发展相对滞后。随着现代农业发展，农村信贷市场产品和服务方式创新不足的问题不断显现，单纯依靠信贷市场融资成为农村生产经营主体面临的共同问题。证券市场发展较慢导致农村直接融资市场发展落后，影响了农村地区基础较好的企业获得更多资金支持和进一步扩大生产。农业生产的特殊性及农村地区经济社会特点决定了保险业的发展对整个农村金融市场有重要影响。信贷、证券和保险的互动合作有待进一步提高。此外，目前县域金融市场上，涉及两个或两个以上市场的金融产品严重不足，信贷、证券、保险没有形成相互结合、互为补充的发展局面，县域金融市场的有序协调发展仍需加强。

三、金融支持县域经济具有广阔的发展空间

今后一段时间，我国县域经济的发展必须伴随着工业化、城镇化和农业现代化的进步。在“四化”同步背景下，我国农村劳动力转移、城镇化快速推进、农民职业分化、农业功能拓展、城乡社会融合等不可避免，县域经济发展正面临着前所未有的机遇和挑战。一方面，现代农业基础设施建设快速发展、城乡一体化进程加快、扩大内需政策成为国家经济调整的战略基点；另一方面，中小企业进入快速发展期、农业多功能性得到拓展、农业产业链条不断延展，县域经济发展的金融供需缺口越来越大，金融对县域经济发展的制约越发明显。按照县域 GDP 年均增长 10%（2001—2010 年平均增幅）测算，到 2020 年我国县域融资总量 42 万亿元，缺口将高达 20 万亿元，是最大的“蓝海”。

党中央、国务院十分重视县域经济发展，2002 年 11 月，党的十六大第一次提出县域经济的概念，发出“发展农副产品加工业，壮大县域经济”的号召；2003 年 10 月，十六届三中全会指出，要“大力发展县域经济”，“加强五个统筹”，其中，统筹城乡发展指的就是县域经济；2004 年 2 月，中央一号文件指出，“壮大县域经济”；2004 年 3 月，十届人大二次会议指出，“发展农产品加工业的农村非农产业，壮大县域经济”作为我国区域经济重要组成部分，县域经济将在

我国全面建设小康社会进程中起着至关重要的作用。2007年10月，党的十七大又一次提出“发展乡镇企业，壮大县域经济，多渠道转移农民就业。”

县域经济发展离不开金融的有力支持。由于县域融资成本高、风险大、操作难等问题，长期以来处于建设资金失血、抽血的困境，面临着严重的融资瓶颈制约。在我国的融资体系中，由于政府财力有限，加上单纯的财政补贴、“输血”的方式，效率较低，仅靠财政融资难以完全满足县域建设的需要。而商业金融机构特别是一些商业银行在上市之后，更加突出利润的目标，出于风险和收益的考虑，难以也不愿涉足县域瓶颈领域；资本市场则设有较高的门槛，使诸多县域发展项目难以进入，这些都造成了我国县域经济的融资难问题。

开发性金融与财政融资、商业性金融有着根本的不同，能够为县域发展提供更为有效的支持。开发性金融是以服务国家发展战略为宗旨，以中长期投融资为手段，把国家信用与市场化运作相结合，促进市场建设、信用建设和制度建设，为缓解经济社会发展瓶颈制约，维护国家金融稳定、增强经济竞争力而出现的一种金融形态和金融方法。无论在发达国家还是发展中国家，开发性金融都是金融体系不可或缺的组成部分。只要经济社会发展中存在瓶颈制约和薄弱环节，就有开发性金融发挥作用的空间。特别是中国这样的发展中国家，县域的开发性金融业务广泛存在，更需要开发性金融发挥作用。

新时期，开发性金融在县域有广阔的发展前景和巨大的作用空间。未来5—10年，我国将完成向既要“强国”又要“富民”的战略转变，这对我国金融尤其是开发性金融提出了新的更高要求。县域公共基础设施建、就业、教育、医疗、特色产业和中小企业等领域是构建和谐社会重点，也是开发性金融支持的重点。据测算，要基本满足人均住房建筑面积13平方米以下的农村转移劳动力（家庭）的住房需要，至少需要建设城镇住房4000万套，投资超过5万亿元；要适应我国农村劳动力结构特点，满足不同层次的就业需求，实现城镇新增就业4500万人的目标，需要加大对小型微型企业的融资支持，据不完全统计，我国小型微型企业的融资缺口约为7000亿元；要提高基层特别是农村的医疗卫生服务能力，需要加强农村急救体系、乡镇卫生院、村卫生室和县级医院标准化等建设，这方面投资将超过1万亿元；此外，加快全国中小学校舍安全工程及职业教育基础设施建设等，也需要数以千亿元计的建设资金。这当中，开发性金融肩负

重要使命，能够大有作为。

四、地方政府推进就近、就地城镇化资金供需矛盾十分突出

近年来，特别是 2008 年以来，地方政府投融资体制改革持续深化，为城镇化快速发展提供了强大的资金支持。但客观地分析，从地方政府在推进城镇化的实践来看，城镇化投融资方面仍然存在两大突出矛盾。

1. 需要政府投入的非经营性和准经营性项目资金供需矛盾突出。当前，我国税收制度收入重在中央、支出重在地方，城镇建设资金主要依赖土地财政，地方融资平台也受到了中央政策的限制，导致地方政府财政支付用于非经营性项目和经营性项目的投入能力捉襟见肘。

一是靠地方财政无能为力。一方面，财力与事权不匹配。财力向中央集中，国家得大头，地方得小头，但事权却重心下移。湖南省株洲是一个典型的工业城市，在现有的财政体制下，地方的主体税种如增值税的 81.25%（上划中央 75%、上划省级 6.25%）、所得税的 72%（上划中央 60%，上划省级 12%）、消费税的 100% 属于上划中央和省级收入，留给地方的十分有限。另一方面，转移支付制度不完善。2012 年，中央和省拨付我市转移支付资金共计 91.6 亿元，其中：一般性转移支付 50.5 亿元，占 55.1%；专项转移支付 41.1 亿元，占 44.9%。一般性转移支付比重过小，且有一半左右明确了专项用途，不利于地方集中财力办大事。很多专项转移支付项目又要求地方配套，有些项目的资金配套比例甚至高达 70% 以上，地方难以承受。在争取上级专项转移支付的过程中，由于人为因素较多，有的项目重复申报，多头安排资金，形成资金对项目的重复投入，产生了不必要的浪费。此外，下达专项转移支付资金环节过多，造成工作量偏大，应对检查的成本高。加上项目需要层层上报审核，再层层下拨，不少专项转移支付项目往往存在大量资金结转和闲置的问题。

二是靠土地财政难以为继。在地方财力有限的情况，城镇化建设资金相当大一部分来自于土地出让收入。以湖南省株洲市 2013 年为例，全年供地 1300 公顷，40%为划拨供地，主要用于非经营性项目，无收益；30%为经营性用地，实现土地出让价款约 115 亿元，除去成本和各项政策性提留，地方财政收益约为 30 亿元；30%为产业用地，据我市专项调查统计，每 100 公顷(1 平方公里)产业用地地方

政府贴补平均约 6 亿元，此项共需补贴约 24 亿元。由此，地方政府靠土地收入投入城镇化建设的可用资金全市仅 6 亿元。此外，随着国家新政策不断出台，土地收入这个蛋糕地方留下的越来越少，加上房地产市场的不确定性，使得土地财政支撑城镇化建设难以为继。

三是靠政府融资平台公司融资步履艰难。中央政府为了控制融资风险，不断出台政策叫停各种违规或者擦边的融资方式，特别是国发 2012【19】号文对地方融资平台获得贷款的条件作了非常严格的限制。这种情况下，地方政府不得不“创新融资方式”，突破种种限制，千方百计拓宽融资渠道，满足城市发展对资金的巨大需求。在此过程中，很多平台公司为了规避中央政策限制、融到足够资金，地方政府的融资成本也越来越高。如利用信托产品等渠道融资，部分企业的融资成本甚至高达 12.5%，这导致了债务结构不断劣化。

2. 希望社会资本投入的项目资金进入渠道不畅。新型城镇化必定催生大量的多元化的融资需求，推进新型城镇化建设特别是经营性项目建设离不开金融的大力支持。但从实际情况看，目前金融支持地方发展的力度在降低，民资进入政府类项目还存在障碍。

一是本地资金“虹吸”外流。2013 年，株洲市辖内银行业各项存、贷款余额分别达到 1844.4 亿元、938.3 亿元，同比增长 16.1%、15.5%，余额存贷比 50.9%，比全省低 16.6 个百分点。存贷比偏低，有些县的存贷比只有 30%左右，从一定程度上说明银行资金本地投放不充分，结构不合理，资金存在外流现象，尤其是城市对农村金融资源的“虹吸”现象十分普遍，支持新型城镇化建设的力度不够。

二是投资大、周期长的项目难以吸引社会资金。政策性银行是由政府发起、出资成立，为贯彻和配合政府特定经济政策和意图而进行融资和信用活动的机构。政策性银行如国开行贷款曾是地方政府获得低息、长期资金的主要来源，其贷款利率为 4.68%和 5.94%两个档位，较商业银行贷款利率低 1—2 个百分点，且时间最长可达 15 年。但自 2008 年取消国开行软贷款后，地方政府为了满足项目投入的需要，只能更多地利用商业银行高息、短期贷款来实现融资，形成银行贷款短贷长还现象，不仅增加了成本负担，而且极易形成流动性风险。

三是社会资本希望投入的项目资金进入渠道不畅。自从 2005 年来，国务院出台了一系列文件，鼓励非公资本可以进入民生服务和基础设施行业。虽然改革

为社会资本进入基础设施领域拆除了以身份论资格的行业进入壁垒，但是原有制度惯性和衍生制度仍然在一定时期内阻碍或延缓着社会资本的顺利进入，民间投资在进入公共设施领域的过程中不时遭遇“玻璃门”、“旋转门”、“弹簧门”的限制，看得见，进不去，或刚进去一半，又被弹了出来。另外，在基础设施领域，存在项目投资大而收益率低的矛盾。一方面一个项目动辄上亿元、甚至几十亿、上百亿元，这样投资庞大的项目，不是一般的单个资本主体能够承担的。另一方面，很多基础设施属于公共产品或者准公共产品，收益率低，退出渠道不畅，民营资本不愿意投资。

五、金融在县域的发展空间测算

随着我国县域经济规模的不断扩大，县域的信贷需求也随之扩大。但目前我国信贷资金供给远远不能满足现实县域经济发展的需要。本章根据金融深化理论，把城市化、金融深化作为测算的理论根基和核心变量，按照戈德史密斯金融—经济比率关系描述金融深化程度，运用金融统计的基本方法对 2001—2010 年我国经济社会发展的历史数据进行总结分析，并在一定的假设情境下，对 2011—2020 年我国县域经济融资空间发展趋势进行预测，最终得出开发性金融在县域的发展空间。2010 年，我国县域信贷资产余额 7.1 万亿元，仅满足了 52% 的资金需求，县域信贷缺口达 6.5 万亿元。即便剔出 1.5—2 万亿元的民间融资，缺口也在 4.5 万亿元左右。未来 10 年，县域信贷缺口将持续扩大，2015 年达到 11.5 万亿元，2020 年达到 20.2 万亿元，这将是目前中国信贷供给领域最大的“蓝海”。

如果目前县域金融不进行大规模的金融创新和制度变迁，同时县域正规金融机构保持现有的信贷供给趋势，县域信贷缺口将持续扩大，突出表现为县域中小企业、农户融资难问题。根据测算分析，在现有县域信贷供给能力下，未满足的县域贷款需求每年在 7500—13000 亿元。而从结构上分析，每年有 50% 左右的县域基础设施贷款需求未得到满足，达到 4000—7000 亿元，占未满足的县域贷款需求的 55% 左右；每年有 45% 左右的县域中小企业贷款需求未得到满足，达到 3500—5500 亿元，占未满足的县域贷款需求的 45% 左右。由此可见，县域贷款领域有巨大的市场发展空间，是国家开发银行应该瞄准的目标市场。

（一）测算的理论根据

城市化是当前中国经济发展的最大动力，也是不可逆转的历史发展方向。2011年，中国城市化率突破50%，实现了从农业中国到城市中国的根本转变，实现了城乡二元发展到城乡统筹发展的历史跨越，这是中国乃至世界发展史上的一个重大变革。但与发达国家80%的平均城市化率相比，中国的城市化水平还比较低，需要继续加大基础设施建设，因此要推进县域经济发展，需要大量资金投入。

金融发展与经济发展共生共存、相互促进。随着经济的增长，城市化的推进，必然导致相关地区的金融需求结构发生变化，金融中介体和金融市场发生演进，进而推动金融创新、制度变迁和金融资产的增长，即出现金融深化过程；金融深化反过来降低宏观资源配置成本和微观交易成本，促进经济发展，是城市化快速成长的动因之一。结合中国目前城市化、金融深化交织进程，城市化和金融深化的双向因果关系，把城市化、金融深化作为测算的理论根基和核心变量。

综上所述，金融深化与城市化存在双向因果关系(孟猛, 2003; 蒙荫莉, 2003; 范大良, 王学思, 2006)。按此，首先以信贷资产余额/GDP 建立金融深化指数，按照一定的情景假设，测算出县域信贷融量，再考虑现实的县域信贷供给，得出信贷缺口。然后，以人口为基数，考虑城市化进程，对县域基础设施和中小企业贷款需求分别进行了分析。

(二) 县域信贷融量理论值和信贷缺口测算

金融深化程度按戈德史密斯金融—经济比率关系描述。因县域证券市场、债券市场等直接融资手段相对不发达，仅考虑银行贷款融资，所以金融—经济比率关系选用信贷资产余额/GDP 指标，由此得出全国经济金融融量系数，进而测算出县域信贷供给理论值和信贷缺口。具体测算过程见下表。

随着我国县域经济规模的不断扩大，理论上我国县域的信贷资金供给也应随之扩大。但现实的县域信贷供给规模远小于理论的信贷供给值，远远不能满足县域经济发展水平。2010年，我国县域信贷资产余额7.1万亿元，仅满足了52%的资金需求，县域信贷缺口达6.5万亿元。即便剔出1.5—2万亿元的民间融资，缺口也在4.5万亿元左右。如下图所示。

表 5-1 2001-2010 年县域信贷融资理论值和信贷缺口测算表

单位：亿元

年份	国内生产总值 (GDP)	全国信贷资产存量(L)	经济金融融资系数 (L/GDP)	县域经济生产总值 (GDP1)	县域信贷资产余额(L1)	县域信贷供给理论值 (L0=GDP1*(L/GDP))	县域信贷缺口 (L0-L1)
2001	109655	112315	1.02	48560	25583	49738	24155
2002	120333	131294	1.09	51959	28900	56692	27792
2003	135823	158996	1.17	55596	33162	65081	31919
2004	159878	178198	1.11	59488	36487	66304	29817
2005	184937	194690	1.05	67312	39665	70862	31197
2006	216314	225347	1.04	77916	45000	81170	36170
2007	265810	261691	0.98	85708 ^①	50391	84379	33988
2008	314045	303395	0.97	94278	56428	91081	34653
2009	340903	399685	1.17	103706	63188	121588	58400
2010	401202	479196	1.19	114077	70758	136253	65496
平均增长率	15.58%	17.64%	2.03%	9.99%	11.98%		

数据来源：统计局网站、中国统计年鉴、中国农村统计年鉴。

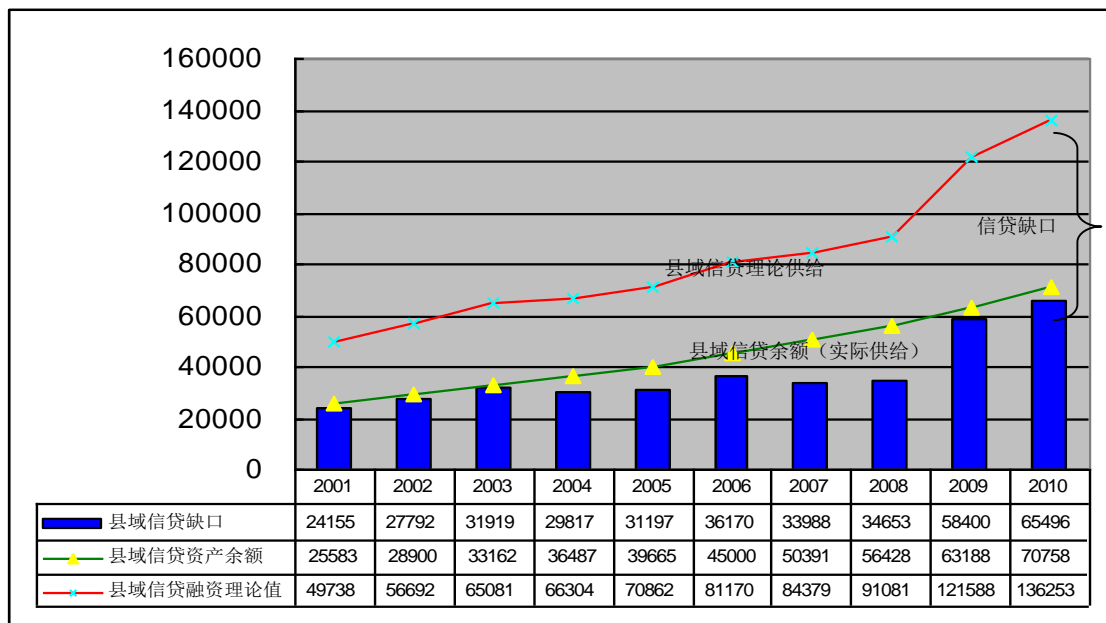


图 5-1 2001-2010 年县域信贷供给 单位：亿元

下面，以此为基础预测未来 10 年县域信贷供给和信贷缺口。首先给出情景假设：1. 全国 GDP、信贷资产余额、县域 GDP 按 2001—2010 年平均增速增长；

^① 2007-2010 年县域数据为根据往年数据推算值。

2. 县域正规金融信贷供给按 2001—2010 年平均增速增长。基于以上情景假设，可以预测出 2011—2020 年县域信贷供给理论值和县域信贷缺口。具体测算见下表。

表 5-2 2011—2020 年县域信贷供给理论值和信贷缺口预测表

单位：亿元

年份	国内生产总值 (GDP)	全国信贷资产融量(L)	经济金融融量系数 (L/GDP)	县域经济生产总值 (GDP1)	县域信贷资产余额(L1)	县域信贷供给理论值 (L0=GDP1*(L/GDP))	县域信贷缺口 (L0-L1)
2011	463709	563726	1.22	125473	79235	152536	73302
2012	535955	663167	1.24	138008	88727	170765	82038
2013	619457	780150	1.26	151795	99356	191172	91816
2014	715968	917769	1.28	166959	111259	214018	102758
2015	827516	1079663	1.30	183638	124588	239594	115005
2016	956443	1270116	1.33	201984	139514	268226	128712
2017	1105457	1494164	1.35	222162	156228	300280	144052
2018	1277687	1757735	1.38	244356	174944	336164	161221
2019	1476751	2067799	1.40	268767	195902	376337	180435
2020	1706829	2432559	1.43	295617	219371	421311	201940

如果目前县域金融不进行大规模的金融创新、制度变迁和增加金融供给，县域信贷缺口将持续扩大，在 2015 年达到 11.5 万亿元，2020 年达到 20.2 万亿元。这将是目前中国信贷供给领域最大的“蓝海”。

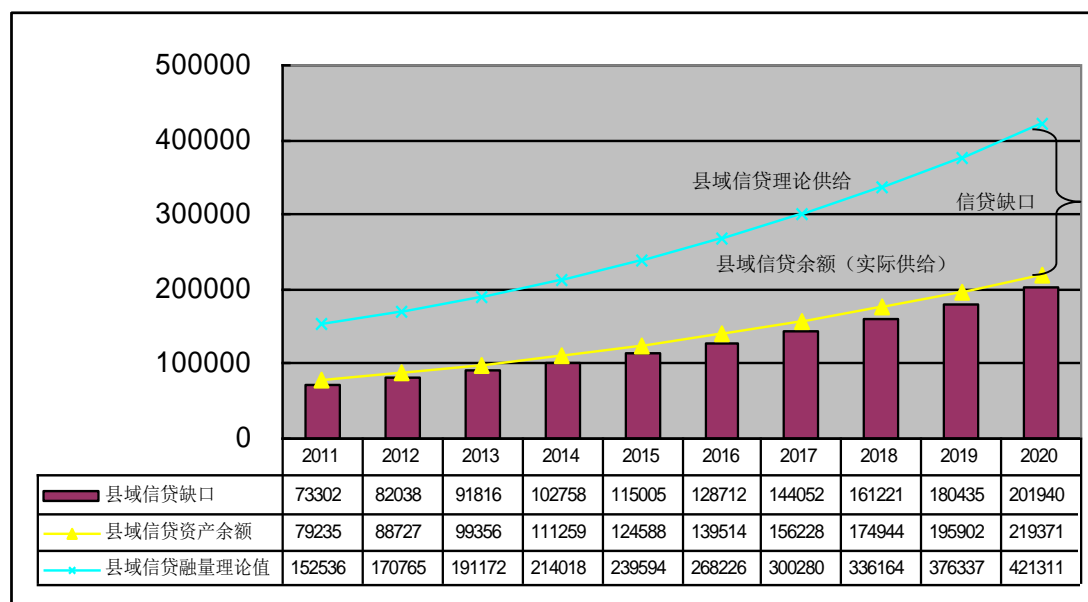


图 5-2 2011—2020 年县域信贷融资缺口趋势预测 单位：亿元

(三) 县域贷款供需缺口测算

下面以每年县域信贷资产新增余额计算当年县域贷款供给，以每年县域信贷融量理论值比上年县域信贷融量理论值的增量部分计算当年县域贷款需求。

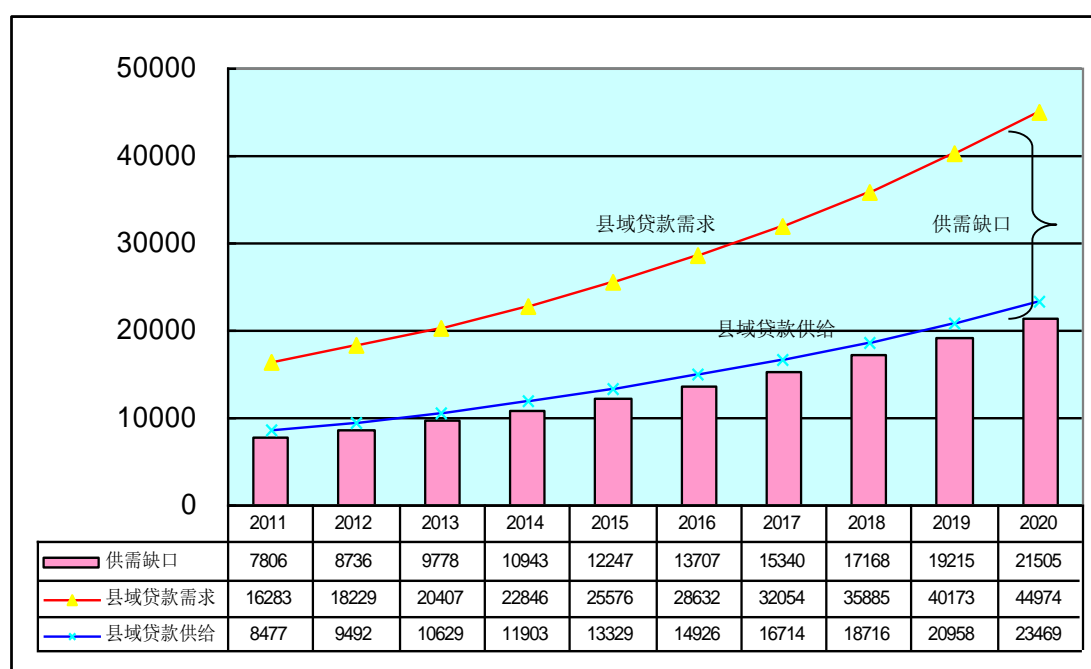


图 5-3 2011-2020 年县域贷款供需缺口趋势预测 单位：亿元

从上图可以看出：2011—2020 年，每年县域贷款需求达到 1.6—4.5 万亿元，按现有县域信贷供给趋势能够供给 0.8—2.3 万亿元，未满足的贷款需求在 0.8—2.2 万亿元。

（四）县域贷款结构分布

县域贷款包括县域基础设施贷款、农业产业化和中小企业贷款。

从下表可以看出，县域基础设施贷款和中小企业贷款 10 年来基本保持 1:1 的比重。以此数据表为基础，下面按现有信贷供给能力趋势为依据，对未来 10 年的县域基础设施贷款余额和中小企业贷款余额进行了推算。

表 5-3 2001-2010 年县域贷款结构分布情况

单位：亿元

年份	县域贷款余额	农业产业化和县域中小企业贷款余额	县域基础设施贷款余额
2001	25583	12125	13458
2002	28900	13697	15203
2003	33162	16073	17089
2004	36487	17912	18575
2005	39665	19432	20233
2006	45000	22051 ^①	22949
2007	50391	22542	27849
2008	56428	25083	31345
2009	63188	30652	32536
2010	70758	33694 ^②	37064

与前面一样，此表的情景假设为：县域信贷供给按目前趋势发展下去，不发生较大规模的金融创新、制度变迁和金融资产的增长。这是一种情景假设结果，而非未来会真正发生的结果，事实上，如果市场参与者看到县域金融市场的巨大空间而加大市场供给，该表的结果就不会出现。当年县域中小企业和基础设施贷款新增余额可看成为在现有信贷供给能力趋势下县域正规金融机构能够提供的信贷。推算结果见下表。

表 5-4 2011-2020 年县域贷款结构分布情况预测表

单位：亿元

年份	县域贷款余额	县域中小企业贷款余额	县域基础设施贷款余额	当年县域中小企业贷款新增余额	当年县域基础设施贷款新增余额
2011	79235	37731	41504	4037	4440
2012	88727	42251	46476	4520	4972
2013	99356	47313	52044	5062	5568
2014	111259	52981	58279	5668	6235
2015	124588	59328	65260	6347	6982
2016	139514	66435	73079	7107	7818
2017	156228	74394	81833	7959	8755
2018	174944	83306	91637	8912	9804
2019	195902	93287	102615	9980	10978
2020	219371	104462	114909	11176	12293

从上表可以看出：2011—2020 年，县域中小企业和基础设施贷款余额呈现

^① 此处指根据实际情况有调整，不同于统计局公布数据。按中国统计年鉴公布的数据整理。

^② 按照中国统计年鉴公布的数据，2010 年农业产业化和县域中小企业贷款余额数为空，此处为按历史比例测算得出。

持续增长状态。到 2015 年，县域中小企业贷款余额将达到 5.9 万亿元，县域基础设施贷款余额将达到 6.5 万亿元；到 2020 年，县域中小企业贷款余额将达到 10.4 万亿元，县域基础设施贷款余额将达到 11.5 万亿元。

（五）县域基础设施贷款供需分析

县域基础设施包括农业基础设施、农村基础设施和公共服务、县域小城镇建设。这里采用 2011-2015 年每年县域基础设施新增余额来作为县域基础设施贷款供给预测值。下面将从农业基础设施、农村基础设施和公共服务投资、县域小城镇建设三个方面来测算 2011-2015 年县域基础设施贷款需求量。

测算中，农业基础设施指按农村社会经济“十一五”规划和国家粮食安全战略，每年需要增加的投资额。农村基础设施和公共服务投资需求根据“十一五”规划和国家发改委产业所的典型调查，考虑东中西部差异，取平均每年每位农民投入 600 元，结合城市化进程测算得出。据建设部《村镇建设统计年报》，“十五”期间平均每年县域小城镇建设投资总额 4269 亿元。2006 年当年小城镇建设投资比“十五”期间平均值增加了 2190 亿元。国家统计局发布报告显示，2002 年至 2011 年，我国城镇化率以平均每年 1.35 个百分点的速度发展，2011 年城镇化率达到 51.27%，预计未来十年我国城镇化将会加速发展，这里城镇化率按每年上升 1.35 个百分点的保守估计。据建设部门测算，每增加一个小城镇人口可带动城镇基础设施投资 2.5 万元，同时考虑拉动住房投资 3 万元。根据近 20 年固定资产投资中银行贷款比重推算，贷款需求按总需求的 20%。

表 5-5 2011-2015 年县域贷款结构分布情况预测表

单位：万人、亿元

年份	人口	城市化率	县域基础设施投资需求	农业基础设施	农村基础设施和公共服务	县域小城镇建设	贷款需求
2011	135926	51.3%	43663	1865	3974	37823	8733
2012	136863	52.6%	49981	1865	3891	44225	9996
2013	137776	54.0%	56332	1865	3805	50662	11266
2014	138646	55.3%	62682	1865	3717	57100	12536
2015	139456	56.7%	69000	1865	3626	63510	13800

从上表可以看出，2011-2015 年我国县域基础设施贷款需求逐年加大，从 2011 年的 8733 亿元增加到 2015 年的 13800 亿元，平均每年增长 12.1%。结合前

面预测的每年县域基础设施贷款供给,可以得到 2011-2015 年县域基础设施贷款供需缺口趋势预测图:

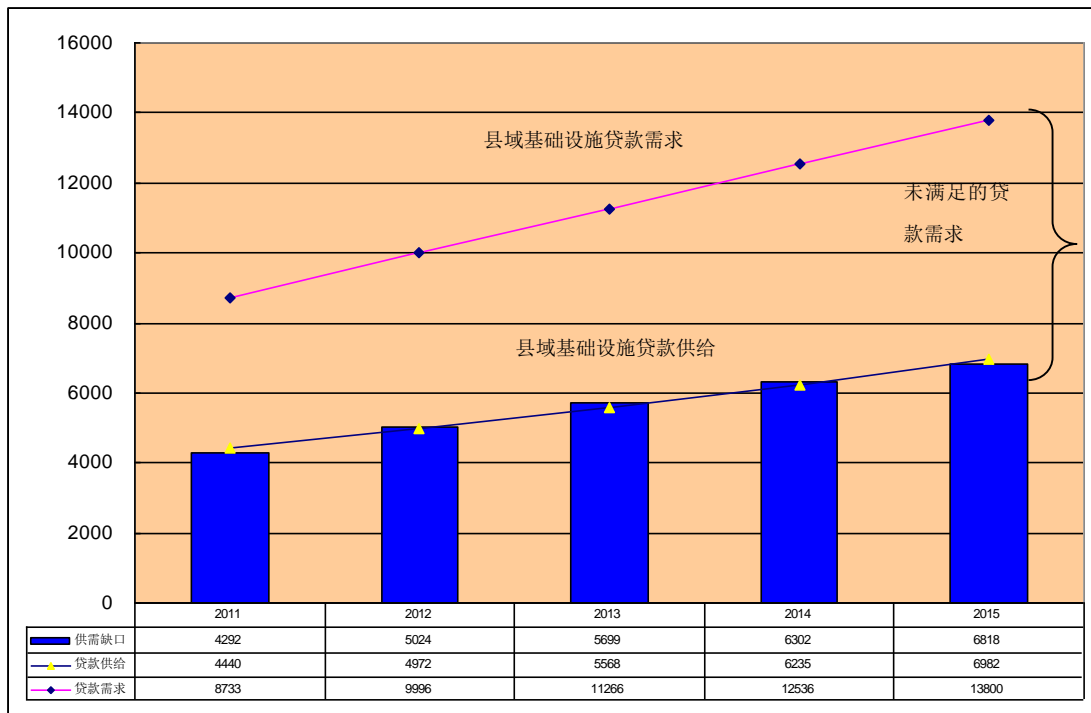


图 5-4 2011-2015 年县域基础设施贷款供需缺口趋势预测 单位: 亿元

县域基础设施贷款需求具有相对平稳性,主要受到规划、财政投入和城镇化进程影响,但该三项本身即具有一定的稳定性。从图 1.5 可以看出,2011-2015 年县域基础设施贷款需求每年在 8500—14000 亿元。每年县域基础设施贷款在现有金融供给能力趋势下是 4000—7000 亿元。按此,每年有 50%左右的县域基础设施贷款需求未得到满足,达到 4000—7000 亿元,占未满足的县域贷款需求的 55%左右,县域基础设施贷款领域有巨大的市场发展空间。

(六) 县域中小企业贷款供需分析

下面采用 2011-2015 年每年县域中小企业新增余额来作为县域中小企业贷款供给预测值,县域中小企业贷款需求等于县域贷款需求减去县域基础设施贷款需求。

从下图可以看出,2011-2015 年县域中小企业贷款需求每年在 7500—12000 亿元。每年县域中小企业贷款在现有金融供给能力趋势下是 4000—6500 亿元。按此,每年有 45%左右的县域中小企业贷款需求未得到满足,达到 3500—5500 亿元,占未满足的县域贷款需求的 45%左右,县域中小企业贷款领域有巨大的市场发展空间。

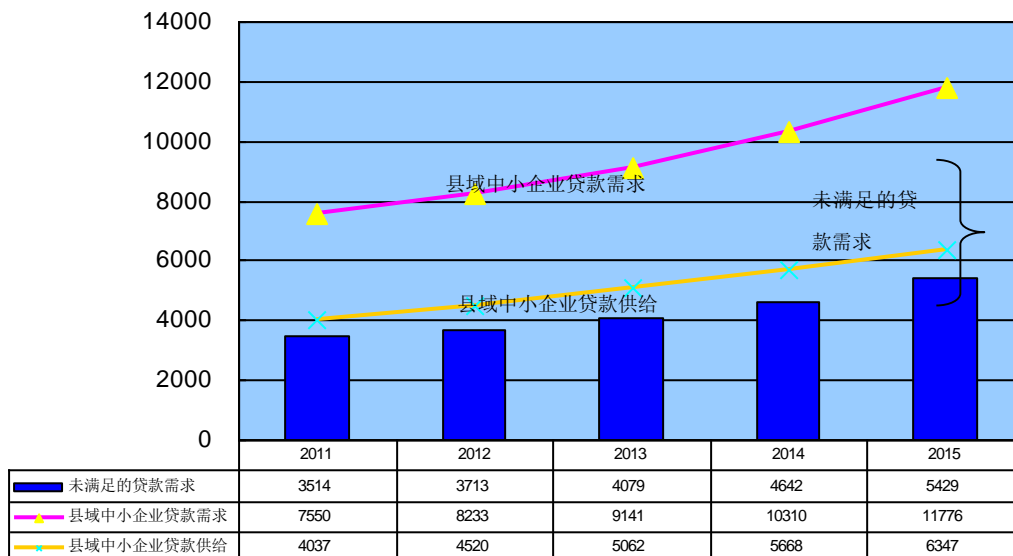


图 5-5 2011-2015 年县域基础设施贷款供需缺口趋势预测 单位：亿元

六、建立多元化可持续的投融资机制的建议

针对以上存在的二类矛盾，有效化解地方政府当期债务风险，并构建中长期可持续的地方政府规范有效融资机制，建议国家从完善制度设计、化解存量风险和有效管理增量三方面同时入手进行“标本兼治”。转变政府职能，更好地发挥市场作用。建设服务型政府，降低地方政府过度负债的源动力。研究认为，应该重点从健全以下四大机制来破解难题，加快发展。

1. 增强地方政府的财政实力。要注重调整优化中央与地方的财政收支结构，使财政体制重心向地方尤其是市县倾斜，建立地方政府稳定的财力增长机制。

一是科学界定政府间的事权和支出责任。适当加大中央财政支出责任，将一些全国性、跨地区的重大支出项目划归中央，将部分适合更高级政府承担的事权和支出责任上移，减轻市、县政府责任，改变目前基层政府支出责任过重的状况，为推进新型城镇化提供财力支撑。

二是调整政府间的收入划分。充分考虑税种属性，兼顾地区间利益分配关系，理顺中央与地方收入划分，提高共享税种地方留存比例，建立有利于缩小地区差距、有利于公共服务均等化的税收返还机制。如：是否可以考虑，根据东、中、西部的不同情况，加大增值税、所得税等共享税收的增量部分地方分享比例，对于存量部分则建议加大对中小城市的转移支付力度。

三是探索建立地方主体税种体系。地方税主体税种应具备税基广泛、收入稳定、规模较大、具有非流动性且税负不能转嫁的特点。可以考虑改变城建维护税的计税依据，扩大课税范围，使其适应城镇化过程；加快探索实施资源税改革，增加具有资源优势而经济欠发达地区的税收收入。此外，积极推进税费改革，中部地区可按增量实行中央、地方 5:5 分成，赋予地方政府对某些税种的选择权，让地方可以根据各地实际培育主体税种。

2. 探索建立地方政府新的融资体系。新型城镇化对金融服务的需求，意味着金融业还需针对新型城镇化建设需要创新新产品，提供新型融资支持服务。

一是允许地方政府发行市政债券。市政债不仅是城镇化建设重要的融资来源，也是市场约束的重要机制。可以借鉴美国等发达国家的市政债制度，放开市政债的发行，扩大市政债发行规模，把偿还期限延长到 20 年（含）以上，其用途只能用于基础设施建设、农田水利等纯公益性项目，让成本低、期限长的债券融资成为地方政府新增债务的主要融资手段，并与地方政府责任挂钩，由地方财政资金负责偿还。

二是完善地方金融机构体系。新型城镇化在建设中涉及到很多纯公益性、准公益性的项目，应该强化政策性金融的作用，作为地方政府债券体系的有益补充，建立专门的政策性金融机构或基础设施银行，为基础设施建设提供成本较低、期限较长的稳定资金来源。地方政府通过财政贴息、税收优惠、设立风险补偿机制等措施引导商业银行资金投向基础设施建设，起到“四两拨千斤”的作用。

三是发展民间金融借贷中心。鼓励发展地方性金融机构。国家要加强对完善地方金融体系的指导，进一步支持地方政府深化金融改革，推动金融创新，建立多元化的金融组织体系，大力发展多种所有制、多种形式的金融机构，形成良好的金融竞争发展态势。引导政策性银行和大中型商业银行到县域、乡镇设立分支机构。支持设立农商行或城商行等地方股份制银行。大力发展小额贷款公司、村镇银行等为主体的地方小型法人金融机构。

3. 推行资产证券化，健全社会资本的退出机制。对于部分基础设施建设投资回收期长，投资回报低的特点，要建立稳定的投入和退出机制，确保民间资本“愿意来，方便去”。

一是建立政府项目补偿平衡机制。非经营性基础设施项目和准经营性基础设

施项目的基本无法通过市场交易收回投资，为此按照国际经验是建立必要的政府补偿机制。特别是对于社会效益较大、公共福利意义较强的项目，可建立起政府对企业的补贴制度或采取“政府买单，公众消费”的政府购买服务制度，使其转换为经营性项目。

二是健全民营资本退出机制。公益性城市基础设施投资具有投资规模大、回报周期长、回报率低等特点，民营资本不愿意进入这类领域。将地方政府能产生按期支付的、可预见的、稳定的资产组合打包，通过设立特殊项目公司，并进行信用增级，通过在资本市场上发行证券的方式予以出售。如公路、桥梁、水、电、煤气等基础设施资都可以作为证券化资产。资产证券化这一金融工具，能够提高资产流动性，实现以较长的存续期限换取现时的大量现金，从而为民营资本投资的快速货币化提供制度保障，确保民营资本畅通进出。

三是设立国家城市发展引导母基金。当前，城镇化建设资金来源有限，创新融资渠道建设，建议探索设立国家级城市发展引导母基金，以市场化、专业化运营为宗旨，主要投向城市基础设施、城市科教文卫设施、城市综合改造、城市公用事业设施及其他城市发展相关领域的投融资业务。基金以国家信用担保为主，省政府和地方政府信用担保为辅，引导民营资本参与城镇化建设，并对民营资本投资本金和合理回报提供保障。区域性基金出资结构可设计为国家母基金出资10%，省政府出资10%，地方政府出资20%，其他向社会资金募集的模式。

4. 健全土地向中小城镇倾斜的保障机制。健全土地管理制度是加快推进新型城镇化进程的重要突破口，保障中小城镇建设用地需求，盘活现有土地存量，调整用地比例，引导农村宅基地有偿退出与合理流转，是解决城镇建设用地集约高效利用的有效途径。

一是要引导农民退出宅基地。当前，农村宅基地大量闲置，在城市周边和近郊地区，“以政府主导、市场引导、维护权益”为原则，适度放开准入，吸引社会资本，投入到“增减挂钩”、“农村土地综合整治”、“先行拆迁”等城乡统筹工作中，解决资金问题；在偏远山区，制定和完善相应的政策，探索建立村集体经济组织的收储基金回收宅基地，提高农民宅基地退出补偿标准，引导农民自愿退出宅基地，以指标交易的方式实现农民收入并支撑一部分城镇化土地需求。

二是要合理布局工业用地。降低大城市工业用地比例，适当提高中小城市用

地比例，通过规划引导和用地控制，引导劳动力密集型产业向中小城市集聚，吸引村民就近在中小城市或乡镇就业，一方面缓解越来越严重的“城市病”，一方面让农民“离土不离家”，解决“乡土难离”的问题。

三是要完善农村产权制度体系。尽快健全农村集体土地确权登记发证制度，建立农村集体建设用地地价评估机制，建设统一开放竞争有序的集体建设用地市场，在保障农民宅基地用益物权的前提下，稳妥推进农民住房财产权抵押、担保、转让，探索增加农民财产性收入渠道，显化农民资产，使农民有能力参与新型城镇化建设。

下篇 案例篇

第六章 市域城乡统筹下的就近城镇化模式——以四川省德阳市为例

一、德阳城镇化的背景和目标

（一）德阳城镇化的政策背景

2007年7月5日，在四川省委统筹城乡综合配套改革专题会议上，德阳、自贡、广元被确定为全省统筹城乡经济社会发展综合配套改革试点市。“统筹城乡”这个词开始以极大的密度和极高的频率出现在德阳人的口中，全市在市委市政府的领导下展开对城乡一体化建设的思索。德阳的经济较为发达，自贡是老工业城市，经济发展一般，广元的经济相对欠发达。四川选择德阳、自贡、广元三市进行城乡统筹分类试点，其用意在于对经济发展水平不同的三个市域进行比较，在更宽的层面上探索出一套城乡统筹发展的经验和实践，也为理论层面上分析和解决这个问题给予了极大地挑战和机遇。

德阳是我国农村改革的发源地之一，曾率先进行包产到户改革。同时，德阳县域经济发达，多个市县为四川省“十强县”，不少乡镇产业基础良好，为统筹城乡创造了良好条件。但从现状来看，德阳统筹城乡也面临着不少困难与挑战，表现在：山区、丘陵和平坝地区的村庄布局过于分散，乡村设施发展滞后，尤其是山区或丘陵区，交通不畅，农民接受服务难度较大；德阳的城镇化率仍处于较低水平，城乡收入差距还在不断扩大，“半城镇化”约60万人，未来还有大量农村人口需要进入城镇；同时，德阳所在的川西平原是中国农业地区的精华，城镇化进程中如何保护耕地不减少是巨大难题；农村发展方面，农业产业化发展已有

一些模式创新，但农业活力不足、农村吸引力不佳。总体上看，德阳的城乡资源亦呈单向流动，重城轻乡，城乡协调发展的格局仍未形成。

（二）德阳城镇化的政策目标

统筹推进城乡发展涉及城乡利益关系的重大调整和社会资源的重新整合，牵涉面广、关连性强、触及利益层次深、法律盲区多，必须进行大胆探索和全方位的综合配套改革，在关系全局的重点领域，如户籍问题，土地问题，财政问题，产业问题，就业问题，住房问题等关键环节取得突破才能实现农村社区的转轨，与城市发展的步调保持协调一致。

1. 农民有序市民化

“富裕农民必须减少农民”（经济工作导刊编辑部，2002），城乡二元结构导致的大量人口在城乡之间流动，已经成为影响经济社会发展的重要问题。实现农民的有序市民化，“人的城镇化”是新型城镇化的目标。

德阳农民户籍规模接近 290 万人，农民人均耕地面积不足 1 亩。目前已经有 60 万左右农民进入城镇，未来仍有大量农民需要向城镇转移。

德阳未来的城乡产业发展和格局，远期城市和乡村人口分布情况，以及在此观察农民城镇化的规模和时序，如何破除制度障碍，促进农民有序市民化，以及城乡人口的自由双向流动与社会融合，这些都是德阳所面临的“人的城镇化”建设的关键问题。

2. 乡村可持续发展

随着城市日益发展，农村资源流失，人才缺乏，农村“空心化”、“老龄化”、“妇女化”现象严重，农业现代化水平低，农民组织化程度不高，小农分散家庭经营方式已经难以实现，农村面临着衰败的危险（周祝平，2008）。

从德阳发展情况看，农民收入逐年增加，但水平总体不高。由 2001 年 2485 元增加到 2011 年 7831 元；高于同期四川省平均水平（6129 元）和全国平均水平（6922），但 2012 年城乡收入比仍然高达 2.5:1。农业产业化和规模化进程缓慢。

德阳面临的问题是如何盘活农村的土地与资产，激发农村发展活力，同时实现以城带乡、城乡协调可持续发展。

3. 统筹城乡建设

从全国看，18 亿亩耕地红线日益逼近，但城镇化发展仍然需要大量建设用地。而德阳所在川西平原更是中国农业地区的精华，城镇化进程中需要保护耕地不减少，实现在保护中发展，发展中保护。

统筹城乡，就是要促进城乡各类生产要素的自由流动，实现城乡之间的有序流动，开放互通，加强城乡在产业发展、空间开发、生态保护、人口、就业、社会保障、公共服务设施及市政基础设施建设等方面的对接与统筹发展，加快缩小城乡差异，构建新型的城乡形态，实现城乡互补共荣、协调和可持续发展（杨雍哲，段应碧，2004）。

二、德阳村民就近城镇化意愿

为了解德阳村民对城镇化建设的想法和意愿，以及农村的基本情况，调查组在德阳市农村运用偶遇的方式，对村民进行问卷访谈。问卷涉及的调查对象为留守在农村的村民以及在乡镇工厂工作的农民工。调查覆盖了德阳三市两县一区的 18 个乡镇，共 33 个村庄，最终完成 617 份有效问卷。问卷内容涉及被调查者的个人基本情况、家庭基本情况、土地状况、住房情况、农业产业化意愿、市民化意愿和对建设新型社区的看法。

（一）家庭总人口数和劳动力情况

根据表中数据可以算出，被访者的平均家庭规模为 3.78 人，每户所拥有的劳动力数量为 2.53。由此可见，农村劳动力的数量要高于 1:1 的水平，劳动力数量占家庭规模的 67%，其原因在于年纪较大的人仍然从事农业劳动，成为劳动力的一部分。

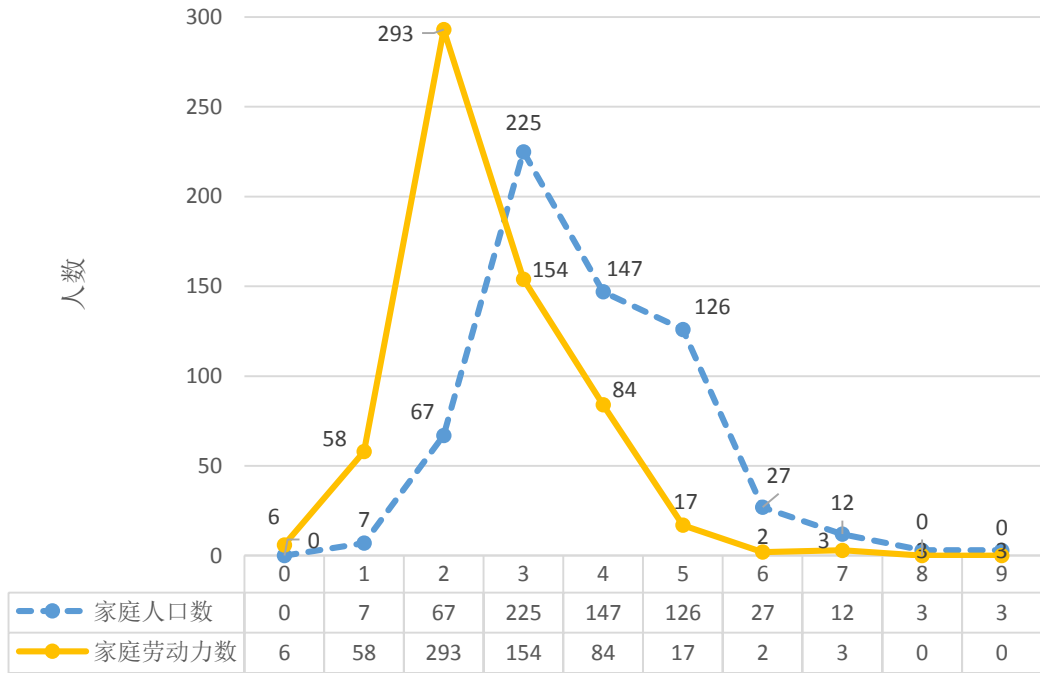


图 6-1 被访者家庭人口数和劳动力人数

(二) 获得城镇户口和社会保障的意愿（放弃承包地）

近年来，户籍制度改革的“引擎”已经启动，并在全国各地不断推进。十八大以来，加快户籍改革成为改革的共识。虽然各个地方户籍制度改革的模式和进程不尽相同，但是改革方向整体上正朝着打破城乡二元分割，促进农村人口自由流动的方向发展。

通过询问农民是否愿意在放弃承包地的前提下，获得城镇户口和社会保障，有将近一半（45.7%）的村民表达愿意这样做。不愿意的比例占三分之一（31.3%）左右。剩下的 23% 的村民表示不清楚。可以看到对于这件事情，农民的意见较为分化，但是相对多数的人愿意获得城镇户口，是开展下一步工作的良好基础。

表 6-1 是否愿意放弃承包地，获得城镇户口和社保

	频率	百分比%	累积百分比%
愿意	282	45.7	45.7
不愿意	193	31.3	77.0
看情况	142	23.0	100.0
合计	617	100.0	

从下图中可以看到，不同年龄段的农民对于放弃承包地，获得城镇户口的选择基本相似，都是大部分愿意，其次是不愿意，看情况的比例最少，唯独 20~

29 年龄段的人选择愿意的比例低于其他年龄段，而且更多的人选择了看情况。

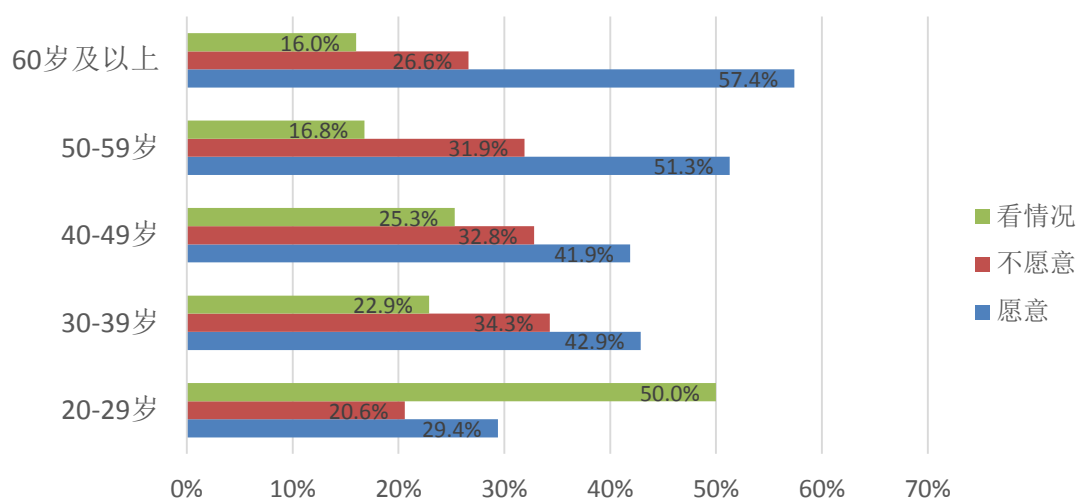


图6-2 是否愿意放弃承包地，获得城镇户口和社保（分年龄段）

从下图可以看出，旌阳区，什邡市、广汉市的农民更倾向于获得城镇户口和社会保障，其中旌阳区最高，为 65.4%。中江县、绵竹市也有超过三分之一的农民愿意放弃农民身份，转为市民。而罗江县农民的市民化意向比例最低，表示愿意的仅为四分之一。

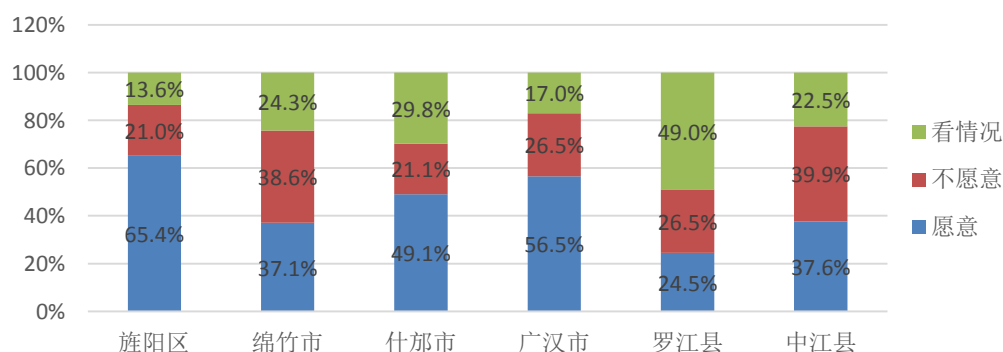


图6-3 是否愿意放弃承包地，获得城镇户口和社保（分区县）

（三）到城镇居住的意愿（卖掉农村住宅）

在提到是否愿意去城镇居住，但一定要卖出农村的住房时，有不到一半（48.1%）的村民表示愿意，51.9%的村民表示不愿意。这个结果与上面的问题反映出一个相似的问题，即农民对于出卖宅基地或者让出土地的想法还是很有分化的，究其原因，笔者通过分析年龄教育等背景因素，并未发现显著差异，可能是根深蒂固的乡土情结和对未来生活的不确定性是他们选择留在农村，继续经营土地的原因。

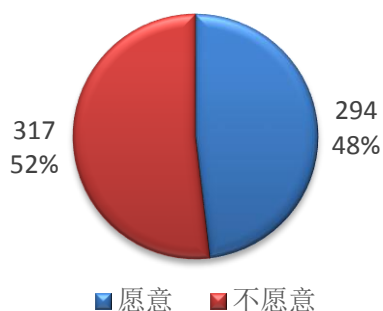


图6-4 是否愿意卖掉农村住宅 到城镇居住

从年龄的角度来看，迁居城镇的比例大体一致，相比较而言，中年人 30~60 的人更愿意居住到城镇中，青年（20~29 岁）和老年（60 岁以上）的人更愿意保留农村住宅。

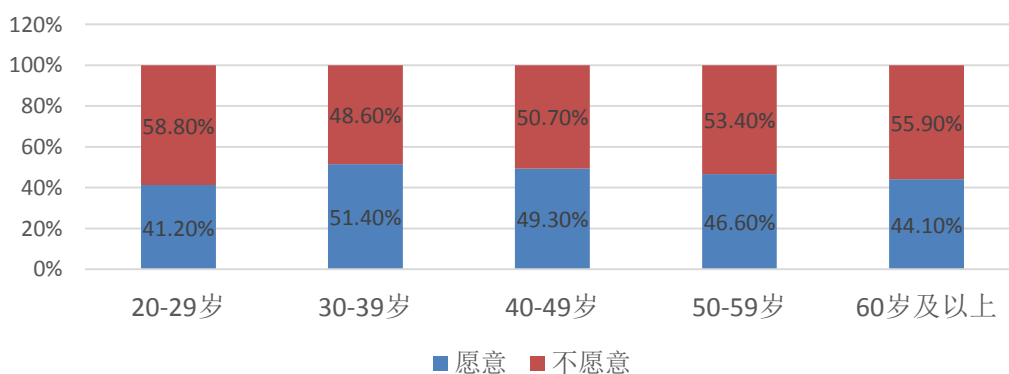


图6-5 是否愿意卖掉农村住宅 到城镇居住（分年龄段）

如果分区县来看，什邡市的农民，愿意迁居城市的比例最高，为 74.5%，绵竹市的比例最低，为 31.4%，其他几个区县的比例都在 40%~50%左右。

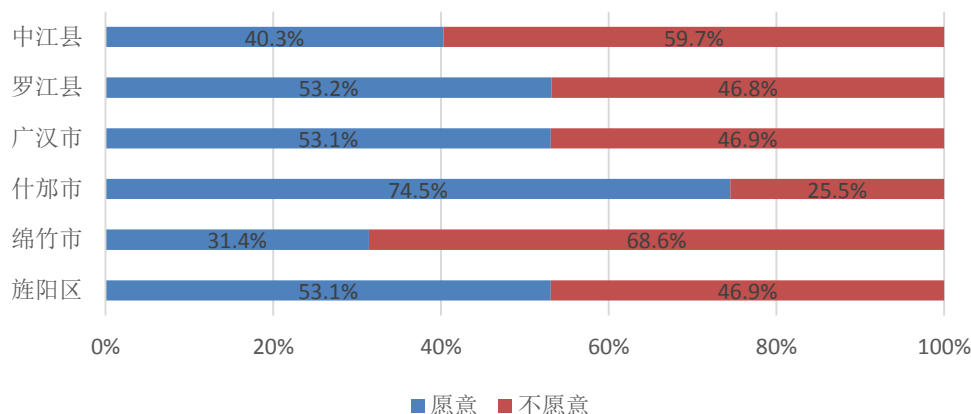


图6-6 是否愿意卖掉农村住宅 到城镇居住（分区县）

（四）迁居地点的期待

对于居住地点的期待，很明显，大多数村民希望居住在附近城镇（65.27%），说明村民对家乡的依赖确实较为深厚，不愿意到太远的地方居住。还有 19.2% 的人希望在县城居住，在市区或者其他城市居住的人分别置于 12.04% 和 3.49%。由此可见，村民们希望居住在离原居住地相对比较近的地方居住。

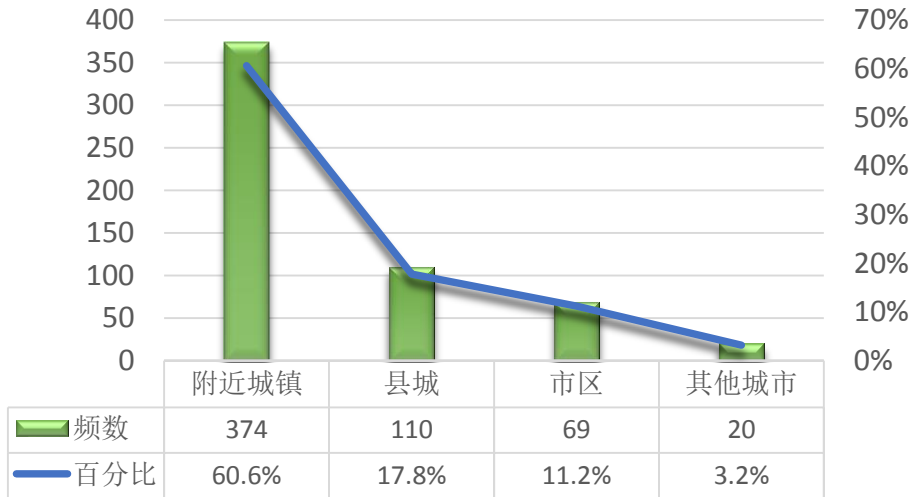


图6-7 所期待的迁居地点

从年龄的角度看，仍然是大部分人都愿意在附近城镇居住，几个年龄组相比较而言，20~29 岁的年轻人愿意到市区居住的比例更高，其他几个年龄组的情况基本和总体情况一致。

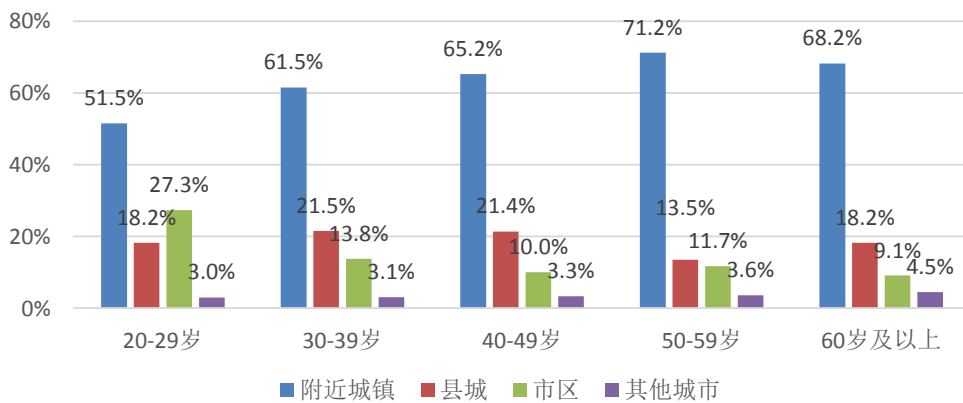


图6-8 所期待的迁居地点（分年龄段）

从区县的情况来看，旌阳区和什邡市的农民更愿意到附近城镇居住，比例分别达到了 75.7% 和 70.2%，罗江县和中江县的农民较其他几个区县而言，更愿意到县城居住。较其他几个区县而言，广汉市的农民更倾向于到市区居住。

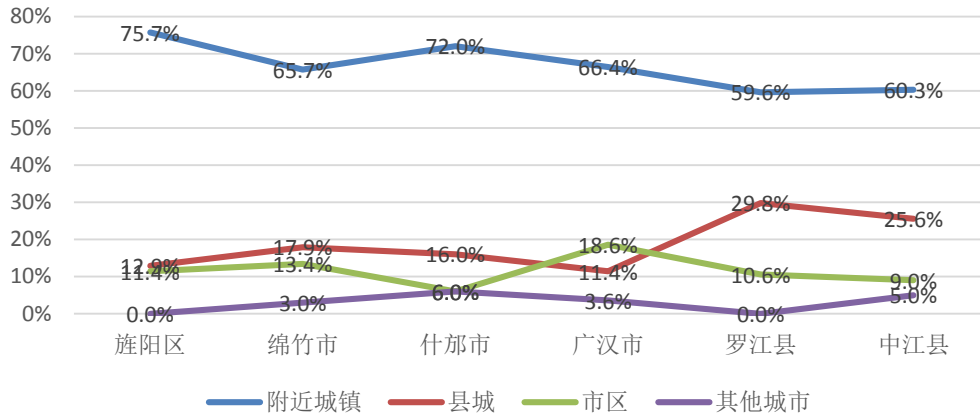


图6-9 所期待的迁居地点（分区县）

（五）迁居后希望解决的问题

市民化的过程就是解决从农民到市民的适应性过程和给予其转化身份的制度化保障。所以面对城市生活的时候，农民最希望解决市民问题是很关键的。从下表可以看出，养老问题、医疗问题、就业问题是最为迫切需要解决的问题，而家中有小孩的话，则教育问题就成为了最重要的问题。

表 6-2 迁居后希望解决的问题

		频率	百分比
就业	是	441	72.1
	否	171	27.9
	合计	612	100.0
教育	是	388	63.4
	否	224	36.6
	合计	612	100.0
养老	是	506	82.8
	否	105	17.2
	合计	611	100.0
医疗	是	459	75.4
	否	150	24.6
	合计	609	100.0

（六）统一规划新型农村社区的意愿

建设新型农村社区是统筹城乡建设的基础工程，只有把村民们的居住环境改善，是市民化的第一步，是让他们感受城市社区生活的最初体会。对于这个问题，

大多数（68.4%）村民表示赞同统一规划建设新型农村社区，不赞同的人只有十分之一（9.6%），剩下的 22%表示说不清。可见建设新型农村社区的群众基础比较坚实，关键是建设费用从哪里来，对老房子的补偿办法如何，这是农民们关注的重点。

表 6-3 是否赞成统一规划新型农村社区

	频率	百分比	累积百分比
比较赞同	420	68.4	68.4
不太赞同	59	9.6	78.0
说不清	135	22.0	100.0
合计	614	100.0	100.0

不同年龄组对于建设新型农村社区的态度并无显著差异，只是年龄较大的村民支持的比例更高。

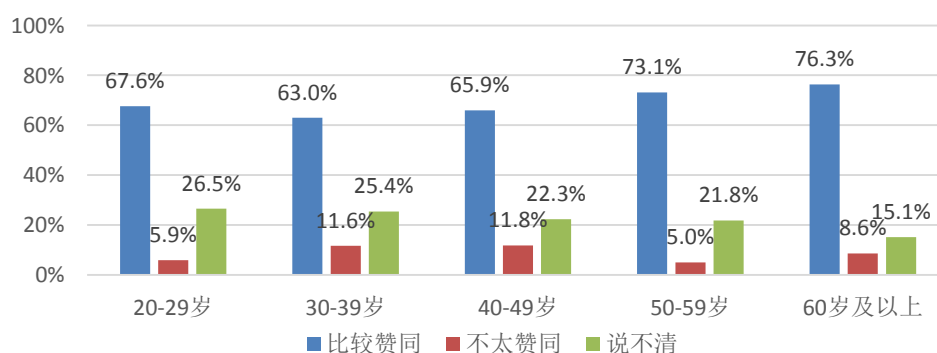


图6-10 是否赞成统一规划新型农村社区（分年龄段）

从下图来看，只有罗江县农民对于统一规划新型农村社区的期待最低，其中赞成的比例不到三分之一，大大低于其他区县。广汉市、什邡市、绵竹市和旌阳区，赞成建设新型农村社区的村民比例都接近或超过四分之三。

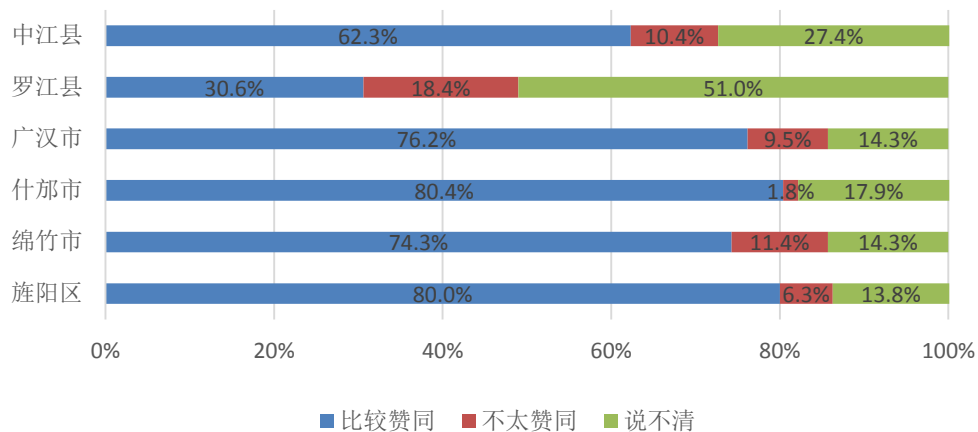


图6-11 是否赞成统一规划新型农村社区（分区县）

（七）新型农村社区位置的期待

对于新型农村社区建设的位置问题，村民们大多数（71.6%）认为建在本村比较合适，这样可以省事一些，不用离家乡和土地太远，现在的交通也比较方便，所以，本村建设成为了最多的选择。另有 17.4%的人选择到镇区居住，仅有 11%的人愿意和邻村合并建设。可见村民的选择不是就地建设，就是到城区。

表 6-4 希望新型农村社区的位置

	频率	百分比	累积百分比
本村就地建设	436	71.6	71.6
和邻村合并	67	11.0	82.6
集中到镇区	106	17.4	100.0
合计	609	100.0	

从不同年龄段对新型农村社区建设的位置的期待来看，年龄越大，越希望本村就地建设新型农村社区，稍微年轻的群体（20~39岁）希望集中到镇区的比例高于其他年龄段。

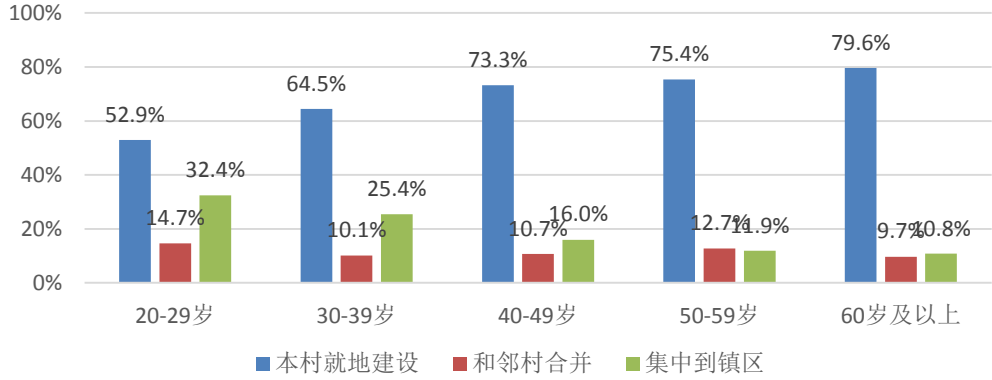


图6-12 希望新型农村社区的位置（分年龄段）

从不同区县的情况来看，广汉市和旌阳区的村民相比其他区县而言，更加希望集中镇区，这个比例分别达到了 34.2%和 25.6%。罗江县有 20.4%的村民希望和邻村合并，在所有区县中排第一位。

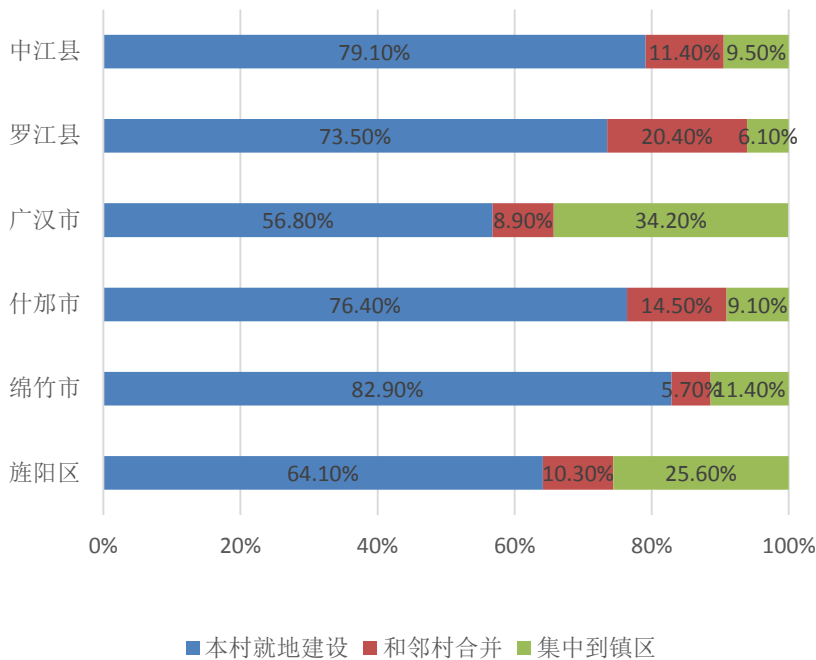


图6-13 希望新型农村社区的位置（分区县）

（八）新型农村社区建筑形式和面积的期待

对于新型农村的建筑形式，绝大多数（88.25%）村民还是希望保持现在的居住风格，即独门独院。另有 10.6%的村民表示愿意住 4~6 层的楼房，还有 1.14%的村民愿意住高层楼房（7 层及以上）。对于新型农村社区的面积，将近一半（46.17%）的人选择 120~150 平米，31.65%的人选择 150~200 平米，22.19%

的人选择 90~120 平米。

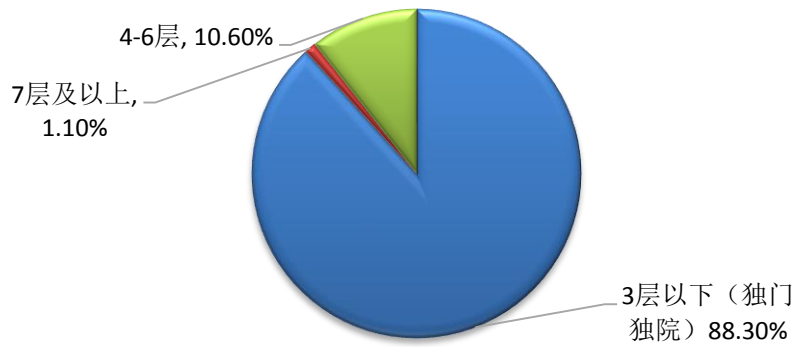


图6-14 对新型农村社区建筑形式的期望

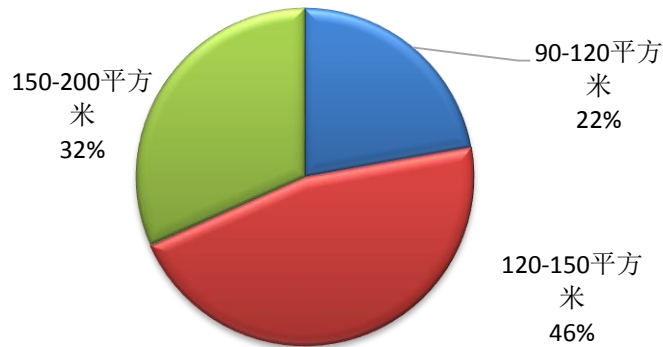


图6-15 对新型农村社区建筑面积的期望

（九）新型农村社区建设模式

对于建设模式方面，有 62.8%的村民认为政府统一建设的比较好，同意政府规划，自己建设的人也有近四分之一（24.7%），同意由村集体建设的人只有 10.7%，同意由开发商建设的人更是微乎其微（1.8%），这可能是因为村民们觉得由开发商建房，成本会增高，以后入住房子要交的钱也会比政府统一规划或者村集体自己建设高一些。

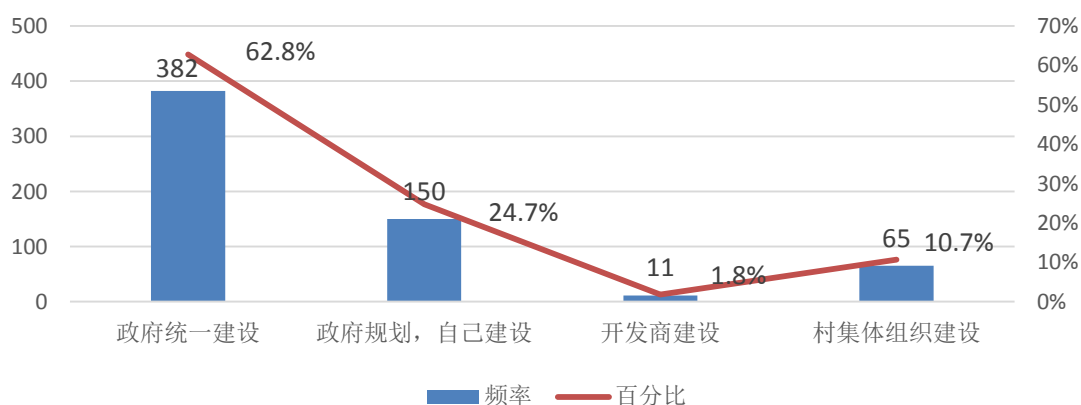


图6-16 对新型农村社区建设模式的期待

（十）拆除宅基地和旧住宅的意愿

只要建设好了新社区，农民们对拆除旧房的决定还是比较支持的，69.8%的人选择了愿意拆除旧房和宅基地上的一些建筑，只有30.2%的人选择了不愿意。

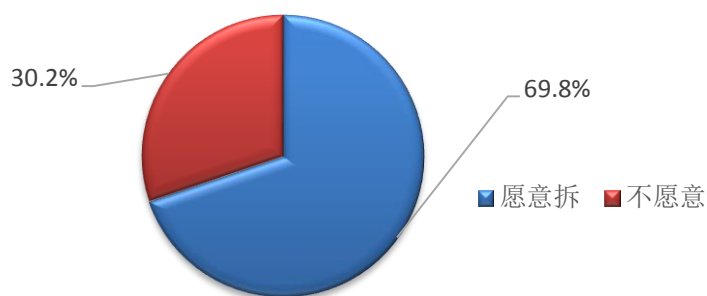


图6-17 拆除宅基地和旧宅的意愿

通过观察不同区县的情况，可以发现，旌阳区、什邡市和广汉市的农民更加愿意拆除旧房和宅基地，比例都接近或者超过80%，绵竹市、罗江县和中江县表示愿意的比例在60%左右。

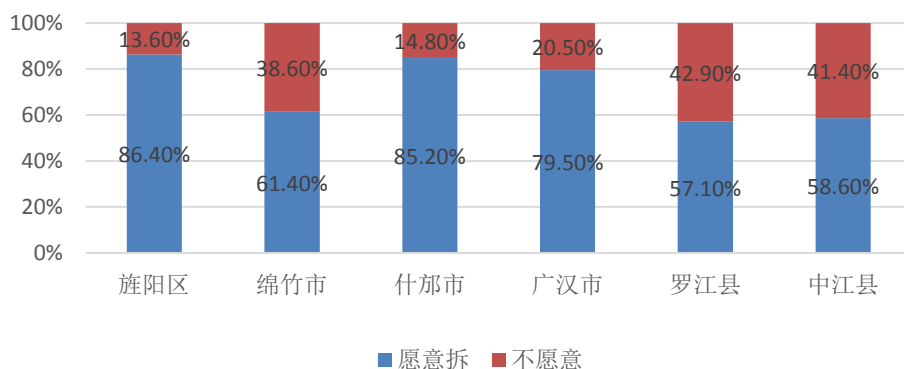


图6-18 对于拆除宅基地和旧宅的意愿（分区县）

（十一）补偿旧住房的单价期待

对于拆旧房需要补偿多少钱，农民们大都依据目前自己的房子的价格或者是依照当时建房时的单价，加上通货膨胀的水平，来计算补偿款。在同意拆除旧房的人当中，有不到一半（43.8%）的村民选择了补偿 1000 元以下，可能和房子老旧有关系，所以要价不高。还有 28.7%的村民选择了 1000~1999 元的补偿单价，17.6%的村民选择了 2000~2999 元/平方米的补偿款，9.9%的村民选择了 3000 元及以上的补偿款，这部分人是因为房子比较新，当时确实花了不少钱，另外也有个别村民要价大大超出了房子实际所值的价格，这种情况属于个例。

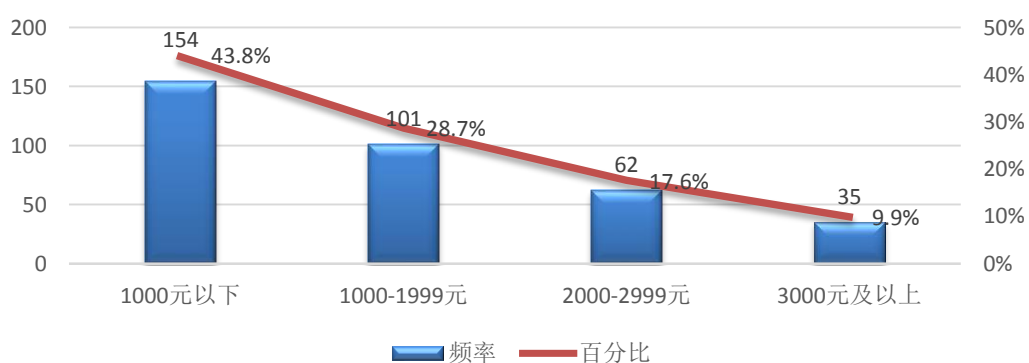


图6-19 对于拆除旧房补偿单价的期望

（十二）对新兴社区管理模式的期待

对于新建的社区到底有什么机构和方式进行管理，村民们的想法比较模糊，没有什么概念，所以在结果上表现为村委会和业主委员会平分秋色，其中村委会占 55.1%，业主委员会占 44.9%。只要能够管理好社区，形式是次要的，农民关心的是实质的好处和方便，这才是做好农民安居工作的出发点。

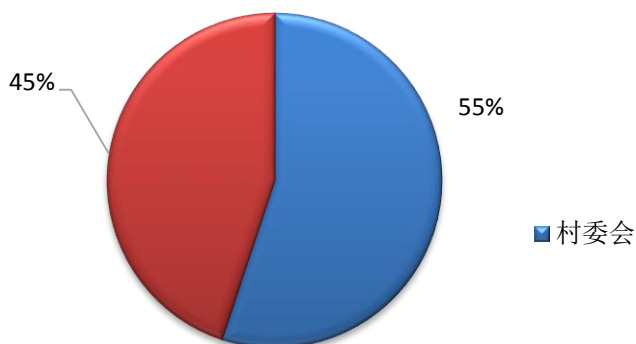


图6-20 对新型农村社区管理模式的期望

从不同年龄段的区分来看，20~39 岁中青年更倾向于由业主委员会管理

新型农村社区，而中老年人（40 岁以上）更加倾向于由传统的农村委员会管理新社区。

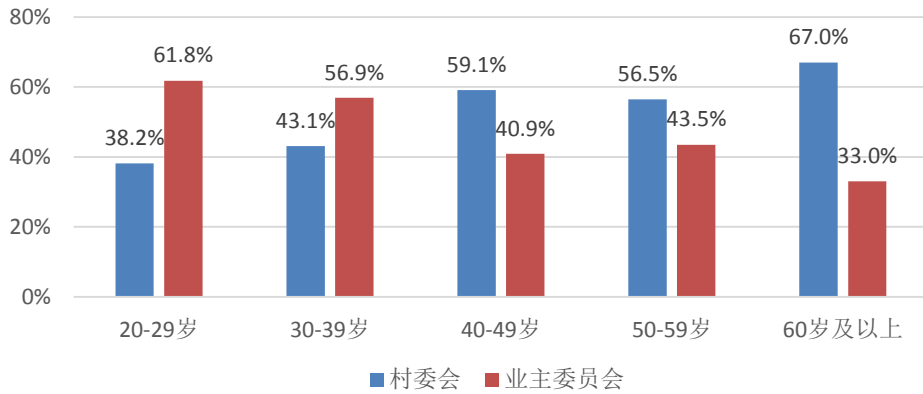


图6-21 对新型农村社区管理模式的期望（分年龄段）

从各个区县的情况来看，罗江县、中江县和旌阳区的农民更加希望由村委会管理新型农村社区，什邡市的农民更多的希望由业主委员会管理新社区，广汉市和绵竹市的农民对于两种管理模式的态度基本持平。

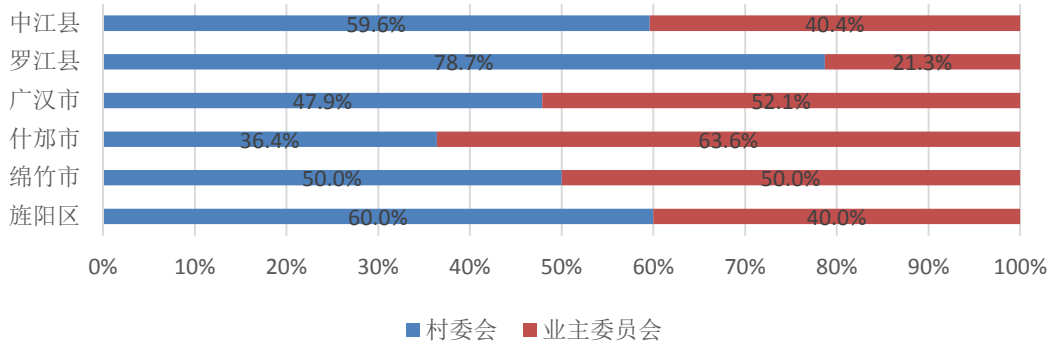


图6-22 对新型农村社区管理模式的期望（分区县）

从调研结果看，德阳农民城镇化意愿比较强烈，大约三分之二的农民都希望获得城镇户籍和社会保障。对于“土地换社保”、“宅基地换房”的城乡资产置换模式，也有一小半人表示愿意。而对于城镇化的意向，大多数（约三分之二）的村民还是希望居住在附近城镇，因此县城和小城镇在未来农民城镇化进程中还将扮演重要角色。

三、德阳农村城镇化模式特点

通过前期调研和工作的展开，德阳目前已经形成了“统筹城乡综合配套改革

试点总体方案”，为实现统筹城乡发展选择了路径：构建三个平台——建设新型城镇体系、加快发展 10 个工业集中区、建设 10 大农业产业化基地；建设四大体系——规划体系、产业发展体系、就业和社会保障体系、环境保护生态建设体系；加强三大服务——公共服务、行政服务、社会服务。同时，基本明确了两个阶段的实现目标：一是到 2017 年，用 10 年时间在全市基本实现城市和农村同繁荣共发展、基本同质均等的生活指标；二是到 2010 年，在 10 个工业集中区、10 个区域重点镇基本实现经济又好又快发展，城镇建设和管理水平与县城基本接近，农村和城市社会保障、公共服务差别最小。

通过以下几个区县的做法可管窥城乡统筹改革试点在短时间内给德阳带来的深刻变革。

（一）旌阳区：辐射和链接

旌阳区确立“自觉融入市区规划，主动接受成都辐射，紧密链接周边县市”的思路，通过实施特色产业战略，促进三次产业协调健康快速发展，推动城乡一体化进程的新趋势，可从涌泉村的发展现状中观察到一些端倪。

涌泉村地处德阳市旌阳区孝泉镇以南，德茂公路穿境而过，距孝泉镇 6 公里，距德阳市区 15 公里，幅员面积 4.5 平方公里，耕地面积 2593 亩，辖 10 个自然村，总户数 786 户，总人口 2300 人，人均年纯收入达到 9111 元。涌泉村是新农村建设的典型村，其特点是盛产蔬菜作物，全村种植蔬菜的村民基本上都加入了镇里组织的蔬菜协会。一方面通过蔬菜协会引进新品种和新技术，搞好产前、产中、产后服务；另一方面利用蔬菜协会培养种植能手，全村出现了一批蔬菜种植的“土秀才”、“田专家”。全村的蔬菜种植规模不断壮大，经济效益日益明显，农机化水平达到了 95%；2006 年入驻的“东升农场”现已占地 1000 亩，这 1000 亩土地是香港东升农场集团投资 1000 万港元在孝泉建立的绿色蔬菜种植加工基地。温度、肥料、土壤……在十分考究的种植技术带来巨大经济效益的同时，也给农户带来真切的实惠。孝泉镇副镇长陈绍奎介绍，豆苗在荷兰要卖 140 元人民币/公斤，而这个示范基地已经吸纳当地 200 多人实现就业，月收入在 500~600 元。辐射带动 10000 亩绿色蔬菜基地建成，该村经济总量得到大幅提升。这就是现代农业给农民带来的最直接的利益改变。

涌泉村的基础设施完善，规划都是依托灾农房聚居点建设，以“涌泉新村”

为样板，按照“川西民居”风格对全村 400 户农房进行了庭院改造，在外观设计上运用了孝文化元素，将“一门三孝”的故事结合传统文化，打造出一种独具特色的川西民居村落。突出了孝泉古镇特色的风貌改造，形成了风格统一、设施完善、一户一景的特色风貌。

（二）广汉市：集中和扩散相结合

广汉市以产业发展构建“一城两区六镇”的城镇架构体系为突破，力争实现农民从农村向城镇集中，基础设施、公共服务、现代文明从城市向农村扩散，逐步缩小农村与城市的差距，实现城乡公共服务基本均等化大目标的最新信息。为了完成这个目标，广汉市重点推进“两化”互动，实现产城一体模式。所谓“两化”互动、就是把城镇化和工业化结合起来，通过城镇化发展工业化，通过工业化带动城镇化。并且要在统筹城乡发展的过程中坚持城乡规划、产业规划、土地规划等“多规合一”。尤其是工业园区规划建设中，如果不加强顶层设计科学规划，往往容易出现工业与城镇“两张皮”的现象：园区注重建设标准厂房、污水处理厂等硬件，保障生产要素，而忽略了生活配套、娱乐场所、教育医疗等，工人们过着钟摆式的生活。

正是基于这样的认识，广汉市统筹考虑广汉未来的人口分布、经济布局、土地利用和城镇化格局，改善和优化全市域发展空间布局，形成以主城区为核心，广汉经济开发区、三星堆文化产业园区为支撑，向阳、小汉、南兴、三水、高坪、连山等 6 个重点城镇为基础的“一城两区六镇”发展格局，推动空间集约、协调发展。在广汉城区，围绕“一中心多片区”的发展思路、“宜居、宜业、宜商”的发展理念，正在打造行政商贸新北区、宜居休闲新东区、文化产业新西区，推动各片区协调互动发展。

广汉市三水镇友谊村，依托便利的交通和紧邻鸭子河畔优越的自然地理条件，充分利用现有水产养殖基础，进行农业招商，大力发展特色观赏鱼类、食用鱼类养殖，一方面开发集垂钓、美食、度假于一体的休闲观光农业项目，另一方面规模化养殖高附加值、高营养价值的经济鱼类，为都市提供丰富的水产品供应，满足市民的“菜篮子”需求。一个水产休闲观光产业正在兴起。

（三）什邡市：创新机制引领城乡统筹

在城乡统筹的试点机遇面前，什邡市注重培育新产业、新农民、新保障、新

风尚、新探索的“五新”机制来引领城乡统筹快车的前进方向，尤其注重把广大农民逐渐引领进城乡一体化的新境界。

共和村占地 4.6 平方公里，共有 17 个自然村，1299 户，3417 人，距离镇上 3 公里，距什邡市 15 公里，地处平原。该村是一个招商引资的大村，全村共有企业 11 家，以宏达公司为龙头，化工企业较多，加工锌。之前由于没有污水处理设施，村中的 150 亩耕地被污染，成为撂荒的土地。目前已经建成排污处理厂，解决了污水问题。为了招商引资，给工厂最大的利益，全村于 2003 年进行了统一规划，为村民集中建设了住房，整理出来的土地流转给工厂用做生产用地。所以村里已经进行过新农村建设，是一个新型工业产业化村庄。该村村民的收入主要为给入住本村的企业打工，平均月收入为 2000~3000 元，村民的人均年纯收入为 8600 元，与全市的村庄相比，已经属于较高水平。企业的入驻也使全村集体收入颇为乐观，村委会的办公楼建设规模已经与一般的镇政府相似。

（四）绵竹市：产业化统筹发展

绵竹市全面推进产业化统筹、工业布局统筹、区域经济发展统筹、社会事业统筹，突出产业规划和布局，以形成城乡一体、优势互补的总体发展格局，促进农村经济发展，实现社会效益与经济效益的同步提高。

5.12 大地震后，四川省绵竹市土门镇通过土地流转，大力发展玫瑰产业，引进了银谷房地产集团开发有限公司，利用麓堂村和天宝村优美的山地资源、丰富的水系资源、田园资源、厚重的佛教文化、浓郁的地域人文资源和便捷的交通，实施现代生态农业及休闲观光旅游业项目。2009 年底，北京银谷集团与绵竹市签定中国玫瑰谷项目相关合作协议。该公司将建立玫瑰精油提炼企业，产品销往欧美。该集团计划在四川省绵竹市土门、广济、遵道等三个沿山镇乡打造一个以玫瑰种植、生产为主题，以浓郁欧洲田园景观为特色，酒店等设施完善的度假区。以此带动绵竹市整个沿山地区的现代农业和乡村旅游产业发展。2009 年绵竹市土门玫瑰产业园已种植玫瑰 800 亩，2010 年种植面积将达到 1500 亩。绵竹在与北京银谷集团的中国玫瑰谷项目合作上将采取政府主导，市场运作的方式，给予相应的政策支持和产业扶持，加大对项目实施的服务，双方共同努力确保实现企业赢利，同时促进当地沿山现代农业和旅游产业发展，使沿山老百姓收入提高的同时，也促使他们向规模化、现代化农场工人的转型。

绵竹市新农村建设示范村——遵道镇棚花村，棚花村是绵竹有名的年画村，全村大力发展刺绣年画，带动妇女创业。通过村组干部和妇女组织的引导与带动，棚花村村民开始在家中独立绘制年画、代销年画，每人月收入近千元。故此，棚花村以发展沿山乡村旅游为依托，大力扶持农家乐。凭借政府所提供的小额低息贷款等各方面优惠政策，当地农家乐的规模也不断的发展壮大，当地农民在震后迅速实现自我造血功能，收入较过去也有了较大幅度的提高，对当地发展新型旅游模式起到了极好的推动作用。为推进新农村项目实施，村里连续六次召开村“两委”会和村民代表大会，动员组织群众，集中土地 500 余亩实行流转，建立起猕猴桃基地、蔬菜基地，每亩增收 800 多元。灾后重建过程中，针对农户的房屋改造，该市政府对每户农民补助 3000 元，镇上另外补助 500 元；并对实施沼气改造的农户及时发放物资补助，每户 1000 元。在短短几个月内，该村 100 多户农户都用上了卫生、方便的沼气。

（五）中江县：保障体系增幸福

统筹城乡，重点在农村，既要加快发展农村经济，又要推进社会建设，建立健全就业和社会保障体系等，不断提高广大农民的“幸福指数”，让他们更多地分享改革成果。中江县凯江镇荷花村农转非人员的医疗、养老得到基本保障的现实，就是向人们发出了统筹城乡的一个利好的信号。自去年 9 月起，中江县凯江镇荷花村 9 个社的 705 名征地农转非人员将享受按国家社保政策执行的养老保险和住院医疗保险，其中 278 名已达法定退休年龄，且实际缴费年限满 15 年的，已办理退休手续，9 月中旬将开始按月领取养老金。这是中江县在征地过程中采取灵活变通的办法，积极探索解决征地农转非人员社保问题的新途径所带来的新变化。

高石梯居委会是中江县发展较为快速的地域，占地 0.8 平方公里，在居委会位处几个村的交界处，曾经属于会棚乡，乡镇合并后归为富兴镇管辖，由于人口众多，所以形成了集镇。集镇比较热闹繁华，沿街做生意的很多，主要经营茶馆，饭店，买卖蔬果，百货，医药，集贸，五金等，人口流动性很大，外来的人占大多数。附近的村民们经常到集镇购买生活必需品，还有一部分人找活路、帮工。就高石梯居委会来说，共有 240 户，460 人，因地处集市，基础设施建设较为完善，各项服务齐全。到县城虽然有 20 公里的距离，但是每天都有多班次大巴车

停靠，通往县城和市区，交通非常便利。居委会的村民几乎没有地，农业产值为 0，非农产值达到了 460 万，人均纯收入 10000 元。高石梯已经完成了土地流转和村转居的建设，他们大多在外从事工作，或者在集镇做生意。集镇上也有劳动力闲置现象，多聚集等候在茶馆棋牌室等公共场所。

（六）罗江县：亦农亦游 就地转移

罗江县一方面着眼于统筹城乡公共服务、统筹城乡教育均衡发展、统筹城乡卫生服务体系建设，一方面着力于超常规地建设新农村、做大新产业，既抓农村的公共服务、社会服务，又抓农村的经济发展，从根本上夯实统筹城乡的物质基础，其做法可圈可点。该县集中财力物力，大力实施“十点五线一中心”系统工程，突出打造了“贵妃园”、“千鱼欢”、“国色天香”等一批新农村建设的典范和亮点，引导广大村民融入农户+特色种植+生态环境+文化+旅游的“亦农亦游”新业态，实现就地转移、自主创业、自我增收，向城乡一体化的目标迈进。2007 年，罗江县成为全省首家实现城乡公交一体化的先进典型。全县所有主干线的班车客运均已改造为公交客运，开通公交车的乡镇达到 100%、行政村达到 70%，该县百姓行路难的问题得到了最好的解决。全县公交票价较班车票价平均下降 35%，使农村老百姓普遍得到了实惠。

罗江县凤雏村是农村规划中较为成功的典型，该村占地 10.5 平方公里，丘陵地貌，共有 2 个自然村，1100 户，3100 人，距离白马关镇不到 2 公里，距离县城 5 公里，这里靠近白马关，是当年三国古战场所在地，有庞统墓等一大批三国文化的文物保护单位。现在成了三国文化旅游景点，现存文物建筑 15 处，另外尚存诸葛点将台、落凤坡血坟、金牛古道、挂镜台、贞节牌坊等建筑遗存及遗址，还有自唐以来一些碑刻、楹联、匾额、字画、木雕、石刻及古树名木等门类、数量众多的附属文物。在进村的路上可以看到庞统雕像。由于凤雏旅游村庄，其村内服务设施较为完善，村容村貌齐整，建筑风格别致。凤雏村在灾后重建时进行了重新规划，给全村的村民修了新房，并借鉴了徽派风格，成为村庄旅游的一个亮点。重建后旧房全部拆除，整合了一定的宅基地和农田，给村民 35 平米的免费住房，剩余的由村民自己出，每平米价格在 700 元左右。在对村庄整治的时候，村民的土地大都流转给公司，村民收取固定土地租金，其中旱地每亩每年 405 元，湿地每亩每年 580 元。这导致这年纪较大的人无地可种，收入颇低，他们想

外出打工或进入当地公司也不被接纳，只有低额的土地租金，对养老前景甚是担忧。该村的经济收入水平两极分化现象较为严重，村里有一部分人经营农家乐和餐馆，他们的收入比较高，能够达到 20 万，从平均收入水平来看，却只有 6800 元。该村还是核桃种植基地，全村有 900 亩土地种植核桃，由公司来经营。在旅游方面，村庄的交通比较方便，每年大概有十几万游客前来参观。

各县（市、区）选择的途径不同，制定的目标不同，选择的突破口不同，选择的主攻方向不同，诸多不同的背后却显现一个共性：坚持科学发展，推进城乡统筹。纵观六县（市、区）的城乡发展规划，“统筹”二字无不被放在显著位置，统筹城乡的目的十分明确：以城带乡，以城促乡，城乡互动，共同发展。具体细化就是做大做强工业，发展现代农业，做活做优第三产业，建设特色集镇，增强集镇凝聚力，优化公共资源配置等。

四、总结和讨论

（一）就近城镇化的建议

在运作方式上，根据土地价格的不同，利用城乡土地“级差地租”收益反哺农村土地整治，是城乡统筹的基本思路，有利于解决“城镇发展缺指标，耕地保护缺动力，村庄建设缺资金，城乡统筹缺抓手”等一系列问题。

在土地管理上，在按照城乡土地市场一体化的发展方向，积极探索国有土地和集体土地使用权相衔接的新的土地管理模式，以及农村集体非农土地进入市场的途径。着重研究农村宅基地退出机制，使农民分享土地增值收益。

在资金筹措上，充分发挥政府财政资金的引导作用，形成政府推动、多元投资、市场运作的资本经营机制，研究吸引外来资本参与农村建设用地整理的政策措施。

在保护农民利益上，由于土地的非农转化和建设利用方式深刻影响到产业发展、经济增长以及城乡居民的财产权利，对农村而言，建设用地的管理和利用也具有非常重要的意义，直接影响到农村发展的活力，和农民分享土地发展收益的权利（袁修雨，2009）。

（二）反思和困境

总体而言，德阳在城镇化过程中试图采取以市域为统筹总体，在各区县内进

行城乡一体化的模式，平衡城乡资源，调动农村发展的活力，积极引导农民向县城和附近乡镇集中的办法，即“就近城镇化”的思路。

德阳市开展统筹城乡综合配套改革试点具有一定的优势，包括经济实力显著增强，工业经济快速发展，县域经济优势明显，农业基础较好，城乡差距小，民营经济快速增长等积极因素。但也存在诸多问题，例如针对一定规模的重点镇进行发育，但山区、丘陵和平坝地区的村庄布局过于分散，乡村设施发展滞后，尤其是山区或丘陵区，交通不畅，农民接受服务难度较大。德阳的城乡收入差距还在不断扩大，“半城镇化”约 60 万人，未来还需要转移 100 万人进入城镇。农业活力不足、农村吸引力不佳。最后，德阳的城乡资源亦呈单向流动，重城轻乡，乡村发展被剥夺。

通过实地调研，笔者发现，德阳城镇化建设的总体思路较为简单明了，但具体落实的精神和政策较为模糊，只是对县域范围做了一定预想，还没有细化到乡镇、街道和最基层的社区和村庄，这也导致就近城镇化工作始终停留在宏观政策和规划层面，没有落实的文件和具体工作安排。而操作层面的问题才是城镇化中最为棘手的问题，涉及到人们的生计、就业、住房、社会保障、土地、养老等一系列核心利益问题。这些问题解决是否得当，来源于推动城镇化思路的出发点是否正确，同时也决定了城镇化过程是否顺利。实际上，城镇化过程获益的主体应该是农民，至少应该保证他们在农转非过程中利益不受损，这就涉及政策制定者运作资源和基层干部执行贯彻的行政能力。所以，就近城镇化的发展必须落到实处，在统一制定宏观政策的基础上，需要细化和落实，否则将成为一纸空谈。

第七章 新型农村社区建设模式探索^①——以湖北省鄂州市为例

欧洲发达国家在城市化初期,通过剥夺农民土地使农民彻底失去在农村生存的根本从而大举进入城市。这是欧洲国家城市化的“经典”道路。在我国,我们没有也不可能选择这样一条道路。从中国城市化的发展历程看,新中国的城市化经历了诸多曲折,中国城市化发展的方针政策也随着城市化发展的不同阶段而不断演变。在这一进程中,地方政府结合各地实际,开展了多种形式的探索,中国城镇化发展迅速。

当前,我国处在城镇化快速发展阶段。十八大明确提出,加快推进城镇化进程,促进农村劳动力转移、实现城乡统筹,是当前的战略任务。李克强总理在报告 2014 年重点工作时强调指出,当前的新型城镇化是,推进以人为核心的新型城镇化。今后一个时期,着重解决好现有“三个 1 亿人”问题,促进约 1 亿农业转移人口落户城镇,改造约 1 亿人居住的城镇棚户区和城中村,引导约 1 亿人在中西部地区就近城镇化^②。可见,推进中部地区就近城镇化是破除城乡二元结构的重要依托。近年来,各地在实践中对就近、就地城镇化进行了多种形式的试点与探索。本章对城镇化道路探索中较具特色的湖北省鄂州市新型农村社区建设情况作一分析研究,以期对我国新型城镇化道路发展提出政策建议。

一、湖北省城镇化发展概况与新型农村社区的发展背景

(一) 湖北省城镇化发展的基本概况

作为中部大省,地处中国中部、长江中游,素有“鱼米之乡”、“九省通衢”的美誉的湖北省,其城镇化发展的状况直接影响中国城镇化的进程。湖北省经济

^① 备注:本章内容如无特殊说明,资料出处均来源课题组 2012 年 5 月在鄂州市调研的访谈资料。

^② <http://politics.people.com.cn/n/2014/0305/c70731-24534431.html>

社会发展“十二五”时期的指导思想是，以推进新型工业化、新型城镇化和农业现代化为重点，加快构建促进中部地区崛起的重要战略支点，为全面建成小康社会打下具有决定性意义的基础。湖北省城镇化发展的几十年间，成就与问题并存。

建国以来，我国非常重视和大力推动工业化，但城镇化长期滞后于工业化。我国是一个农村人口占70%以上的农业大国，改革开放以来，我国城镇化步伐逐步加快。20世纪90年代以来，特别是“十一五”规划提出城镇化战略，不同地区、不同层次的中心城市得到不同程度的发展，城镇化进程呈现出加速发展的态势（见下表）。

表 7-1 中国的城镇化率 (%) ^①

年份	1979	1982	1985	1988	1991	1994	1997	2000	2003
城镇化率	18.96	21.13	23.71	25.81	26.37	28.62	29.92	36.22	40.53

数据来源：国家统计局，《中国统计年鉴 2004》；简新华：《发展经济学研究》第 2 辑，经济科学出版社 2005 年版，P121。

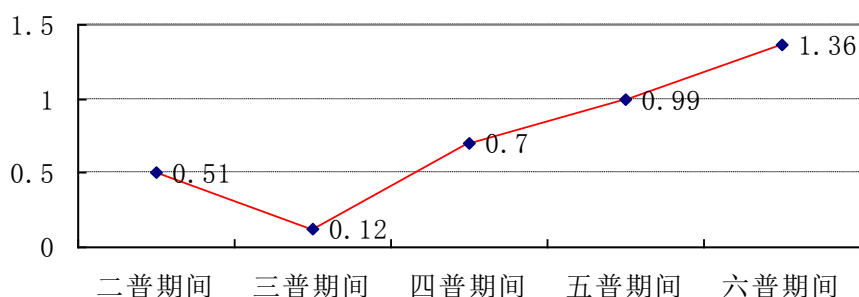


图 7-1 城镇化年均增长率 (%)

数据来源：统计局人口普查数据

从上图可以看出，自 1982 年以来，我国城镇化发展速度不断提升，1982 年到 1990 年年均增长 0.7 个百分点；1990 年到 2000 年增长速度提高到 1 个百分点，2000 年到 2010 年进一步提高到 1.36 个百分点。

湖北省是我国历史上最早出现城市的地区之一。纵观湖北人口城镇化的发展进程，大致可分为三个阶段：20 世纪 50 年代快速发展时期，20 世纪 60 年代至改革开放前的停滞时期，改革开放后至今加速发展时期。同整个中国的城镇化发展趋势一致，自 20 世纪 90 年代以来，随着一系列政策和措施的实施和开展，湖北省城市化率一直呈现上升趋势。1949 年湖北省境内仅有武汉、黄石、沙市、

^①城镇化率为城镇人口占总人口的比重。

宜昌、襄樊等五座城市，到 1998 年年底全省共有 36 座城市。特别是自“十五”以来，湖北省把推进城市化进程作为统筹城乡协调发展、加快全面建设小康社会步伐的一项重要战略，出台了一系列加快人口城市化进程的政策、措施，促进了湖北省人口城市化水平的提高（如下图所示）。根据世界城市化发展规律，当一国人口城市化率超过 30% 时，城市化将进入加速阶段，2004 年湖北省城镇人口占总人口比率已经达到 43.68%。

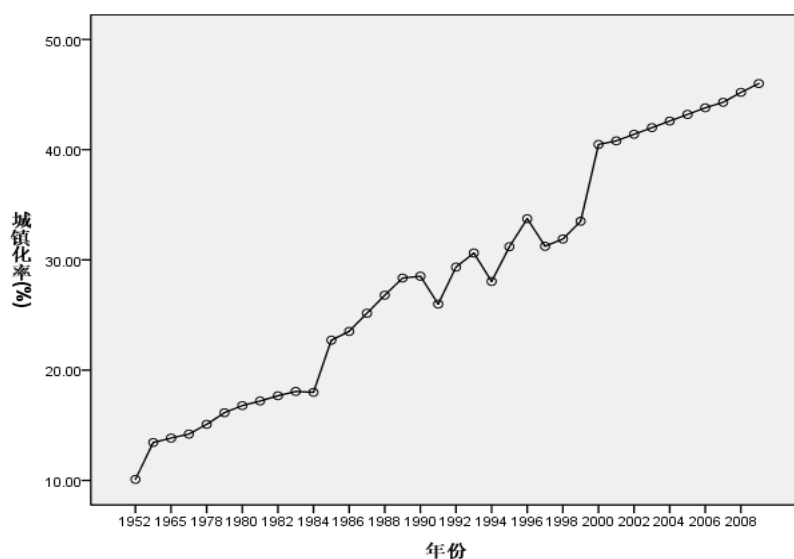


图 7-2 湖北省人口城镇化率^①

改革开放以来，特别是自“十五”以来，湖北省把推进城市化进程作为统筹城乡协调发展、加快全面建设小康社会步伐的一项重要战略，出台了一系列加快人口城市化进程的政策、措施，湖北省城镇化水平有了很大提高，呈现出快速健康发展的新局面。1999 年，湖北省城镇人口超过 1900 万人，城镇化水平达到 32%，高于全国平均水平 1.1%，居全国各省区（不含直辖市）前十位（张发懋，2000）。2000 年以来，湖北省城镇化水平稳步提高，在“十一五”时期的前四年，全省城镇化水平由 2005 年底的 43.2% 增长到 2009 年的 46%，每年平均以 0.7% 的速度增长。特别是近两年，每年城镇化水平增长均在 0.8% 以上，呈加快发展态势（李德炳，2010）。

截至 2009 年年底，湖北省共有城镇 817 个，其中设市城市 36 个。按行政等

^①说明：数据来源于《湖北统计年鉴 2010》。其中，人口数除 1982 年、1990 年、2000 年是以人口普查为基数推算外，1982 年及以后为人口抽样调查推算数；2000 年以前的城镇化率是根据总人口数计算而来，2001 年以后的城镇化率则是根据常住人口数计算而来。

级划分,全省省辖市 12 个(武汉、黄石、十堰、宜昌、襄樊、鄂州、荆门、孝感、荆州、黄冈、咸宁、随州),自治州 1 个(恩施),县级市 24 个(含省直管市仙桃、潜江、天门),县 40 个(含神农架林区,下同),其他建制镇 740 个(湖北省统计局等,2010)。根据《湖北统计年鉴 2010》,截止 2009 年年底,湖北省常住人口为 57200000 人,城镇人口为 26312000 人。从“六普”数据看,湖北省的常住人口为 57237740 人,户籍人口为 61759720 人(含户口待定的人)。^①其中,农村进城农民工的快速增长,提高了我国城镇化发展的速度。这一点从“六普”数据可以得到证实:“六普”显示,居住地与户口登记地所在的乡镇街道不一致且离开户口登记地半年以上的人口为 2.6 亿人,其中仅 4000 万市辖区内人户分离人口,其余 2.2 亿为农民工和城市间流动人口,在这其中农民工是主体。

以上分析表明,改革开放后,特别是 2000 年以来,湖北省经济社会的快速发展,极大地促进了城镇化水平的提高,城镇化进程进入加速发展阶段,并呈现出以下特点。

一是城镇化水平持续提高,增长趋缓。分析湖北省城镇化发展进程可以看到,湖北城镇人口不断上升,城镇数量变化较大,特别是改革开放以来,湖北城镇化发展更是取得了巨大的成绩,基本上完成了由近代城镇向现代城镇的过渡。目前,湖北省已初步形成以省会武汉为中心,以长江经济带为主线,以中小城市为主体,以县城(市)和小城镇为依托,大中城市和小城镇共同发展的城镇体系。城镇化率由 1978 年的 15.4% 上升到 2009 年的 46.0%。城镇人口由 1978 年的 703.22 万人上升到 2009 年的 2 631.2 万人。1978 年—2000 年间,湖北省城镇人口年均增长 5.9%,2001 年—2009 年间,城镇人口年均增幅下降为 1.0%^②,这些数据表明湖北省城镇化速度在减缓。(2005 年以后数据出自湖北省 2005 年—2010 年经济和社会发展统计公报,2005 年之前的人口按照户籍人口计算,2005 年后的数据按照常住人口计算。)

二是小城镇建设和基础设施建设力度增大。近年来,湖北各地把小城镇建设作为一项重点工作来抓,一大批颇具特色的小城镇迅速崛起,如仙桃市彭场镇、

^① 数据来源: http://www.stats-hb.gov.cn/structure/xxgk/tjgb/qstjgbzw_216090_1.htm, 2011 年 9 月 7 日。常住人口包括:居住在本乡镇街道且户口在本乡镇街道或户口待定的人;居住在本乡镇街道且离开户口登记地所在的乡镇街道半年以上的人;户口在本乡镇街道且外出不足半年或在境外工作学习的人。

^② 1978 到 2004 年数据出自《新中国成立五十五年资料汇编 1978—2004》(国家统计局编,中国统计出版社 2005 年版)以及《湖北农村统计年鉴》(湖北辞书出版社 2004 年版)。2005 年以后数据出自湖北省 2005 年—2010 年统计公报,2005 年之前的人口按照户籍人口计算,2005 年后的数据按照常住人口计算。

汉川市马口镇、襄阳市双沟镇等一批各具特色明星城镇。这些小城镇已成为全省小城镇建设的榜样。

从城镇化发展现状看，目前，湖北省人口城镇化已进入加速发展阶段，但由于体制障碍因素，城镇健康快速发展的矛盾和问题不可避免。县级城市作为联系城乡的关键节点和兼顾城市化与城乡一体化、兼顾效率与公平的重要切入点，应当得到政策上的重点倾斜，以县级城市为政策重点的城乡一体化来推动城市化（王智勇等，2010）。近年来，湖北省鄂州市在推进城乡一体化方面进行了诸多探索，并取得了一些成效。

（二）湖北新型农村社区的发展背景

湖北省的新型农村社区建发端于各地基层农民集中统一建设房屋的实践。进入 21 世纪以后，中央围绕农村社区出台了系列政策。2005 年，党的十六届五中全会指出，“建设社会主义新农村是我国现在化进程中的重大任务，新农村建设的基本内涵是生产发展生活富裕，乡风文明，村容整洁，管理民主。”2006 年，党的十六届六中全会通过《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重要问题的决定》提出，“全面开展城市建设，积极推进农村社区建设，健全新型社区管理和服务体制，把社区建设成为管理有序，服务完善，文明祥和的社会生活共同体。”这是在中央的决定和文件中第一次使用“农村社区”概念，并提出了农村社区的建设目标。2007 年，党在十七大上再次强调，把城乡社区建设成为“管理有序、服务完善、文明祥和的社会生活共同体”，这表明社区不仅仅是城市的“专利”。2008 年，中共十七届三中全会通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》进一步强调，“必须完善农村社会管理体制机制，加强农村社区建设，保持农村社区和谐稳定。”2012 年，十八大报告提出了“四化同步”的城乡一体化发展思路，同时指出，新型农村社区建设是新型城镇化的重要支撑，是推进农村“三化”协调发展的重要体现。在中央政策的指导下，2006 年，湖北省武汉市的江夏区被确定为全国第一批“农村社区建设实验区”，江夏区按照“一村一社区”的原则，因地制宜地探索确定农村社区设立模式，形成了既统一又各具特色的农村社区建设格局。2007 年，湖北的赤壁、谷城、秭归等 12 个县（市、区）被列入“全国农村社区建设实验县（市、区）”，湖北的宜城、孝感、京山等 5 个县（市、区）被纳为“湖北省级农村社区建设实验县（市、区）”，并根据不

同地区的特点成功 12 个国家级实验区、5 个省级实验区以及 3 个省级农村社区建设研究联系点，计 200 多个试点村。

2008 年，鄂州被湖北省确定为全省第一个城乡一体化试点城市，此后，在鄂州市有组织地启动村庄搬迁整合工作。2009 年，鄂州市制定的《鄂州城乡一体化发展纲要》，明确到 2011 年，初步建立城乡一体的经济社会发展体制和运行机制，城镇化率达到 61%，目标是到 2016 年，建立更加完善的城乡一体化经济社会发展管理体制和管理机制，城镇化率达 67%。湖北在认真总结各地农民群体探索和地方新农村建设经验的基础上，创新性地将各地开展的“中心村、示范村、农村住宅社区”等归纳为新型农村社区。2011 年 8 月 25 日，湖北省委、省政府出台了《关于进一步加强社区建设的意见》（鄂发[2011]26 号），将新型农村社区建设纳入现代城镇体系规划，以新型农村社区为载体，着力增强新型农村社区的战略基点作用，推动城镇生产要素和产业链条向农村延伸、基础设施和公共服务向农村覆盖，化农村为城市、化农民为产业工人，让广大农民过上城市人的生活，推进城乡一体化发展。

新型农村社区的发展模式源于基层的实践与探索，从新农村到新型农村社区的转变，把新型农村社区作为新型城镇化的战略基点，作为城乡一体化发展的切入点，是就近城镇化道路的一种新的表现形式。

二、鄂州市新型农村社区建设的总体构想

鄂州市位于湖北省东部，滨临长江。帝尧时为樊国，夏商时为鄂国，秦汉时为鄂县。公元 221 年，吴王孙权改鄂县为武昌，取“以武为昌”之义称帝建都。1983 年，鄂州成为省辖市。全市国土面积 1593 平方公里，是著名的百湖之市、鱼米之乡。闻名遐迩的“武昌鱼”就产自鄂州。

鄂州市拥有鄂城、华容、梁子湖三个县级区和葛店开发区，以及古楼、樊口、西山、凤凰等四个直管街道办事处。鄂城区辖汀祖、碧石渡、泽林、燕矶、杜山、新庙、沙窝、花湖、杨叶、长港等 10 个乡镇；华容区辖庙岭、华容、段店、临江、蒲团等 5 个乡镇；梁子湖区辖东沟、太和、涂家垸、沼山等 4 个乡镇和梁子岛生态旅游区；葛店开发区辖葛店镇。全市有汉、蒙古、回、苗、藏、壮、朝鲜、满、侗、瑶、白、土家、高山、水、纳西、锡伯、傈僳等 20 多个民族。

人口分布状况从 2010 年“六普”数据中可见一斑。鄂州市登记的户籍人口为 1082653 人,常住人口^①为 1048672 人。全市常住人口的地区分布如下表所示。全市常住人口中,具有大学(指大专以上)程度的 77470 人;具有高中(含中专)程度的 174720 人;具有初中程度的 431821 人;具有小学程度的 247864 人(以上各种受教育程度的人包括各类学校的毕业生、肄业生和在校生)。

表 7-2 鄂州市常住人口地区分布

地区	人口数(人)
鄂城区	303315
华容区	172599
梁子湖区	142608
葛店开发区(含葛店镇)	64734
鄂州开发区	31013
凤凰办	138032
古楼办	127600
西山办	68771

数据来源:2010 年“六普”数据。

进入新世纪后,鄂州市城镇化进入快速发展时期。2007 年,鄂州市城镇化率达到 56%,比 2003 年提高了 6 个百分点,平均每年提高 1.5 个百分点。城市建成区面积达到 46 平方公里,是建市之初的 4.6 倍。在这一进程中,城乡居民收入差距也逐渐缩小,但总体收入水平还不高,2007 年全市城镇居民可支配收入低于全省平均水平。同时,城乡差距依然存在。

2008 年,湖北省委省政府为贯彻落实科学发展观、建设社会主义新农村,确定在鄂州开展推进城乡一体化的试点。在这一背景下,鄂州市政府按照武汉城市圈建设“两型”社会综合配套改革试验的总体要求,遵循“统一规划、循序渐进,市场运作、体制创新,城乡联动、双向推进,以人为本”的原则,推进新型农村社区建设。

鄂州市政府对全市市域 1593 平方公里进行科学规划、科学定位,按照经济流向和发展潜力进行城市功能分区,在鄂州靠近武汉、黄石的地域布局新城,在交通节点、经贸较发达镇区建设特色镇,突破行政村的界限规划中心村(新社区),

^① 常住人口包括:居住在本乡镇街道,户口在本乡镇街道或户口待定的人;居住在本乡镇街道,户口在外乡镇街道,离开户口所在的乡镇街道半年以上的人;户口在本乡镇街道,外出不满半年或在境外工作学习的人。

构建以主城区为中心，三座新城（葛华科技新城、红莲湖旅游新城、花湖工贸新城）为依托、十个特色中心镇（太和、汀祖、燕矶、碧石、段店、蒲团、涂家坳、沼山、长港、长岭）为节点，其它建制镇和中心村为基础的四位一体城乡空间格局（见图 7-3）。新型农村社区的规划坚持与“一主三新十特”的城镇体系规划相协调，遵循“用地集约节约、产业发展优化、聚居人口适度、服务半径合理、资源配置有效、功能相对完善、地方特色明显、公共安全保障”的原则，分类推进新型农村社区建设。全市共规划建设 60 个农村新型社区，规划到 2016 年，全市 18 万农村居民住进农村新型社区。在这一进程中，鄂州市政府出台了多项配套政策，一方面，发挥产业集群的辐射作用和吸纳作用，促进农村劳动力向城镇转移；另一方面，积极推进农村社区向城镇社区转变。

为发挥规划先行的作用，鄂州市政府提出，既要城镇建设作出总体规划，也要对乡村民居建设作出总体规划。要求在全市范围内统一规划布局重大产业发展项目、公共事业项目和社会发展项目，提高资源配置效率和设施共享度，实现鄂州与武汉、城市与农村的产业发展、基础设施、国土利用、社会事业、生态环境保护等各类专项规划全面对接。

在新型农村社区建设的过程中，鄂州市沿着“试点→总结经验→逐步推进”的模式推进，分阶段完成预期目标。在这一过程中，鄂州市建设新型农村社区推进统筹城乡发展的主要目标是试图推进“六个一体化”：城乡规划一体化、城乡产业布局一体化、城乡基础设施一体化、城乡公共服务一体化、城乡社会管理一体化、城乡市场体系一体化。

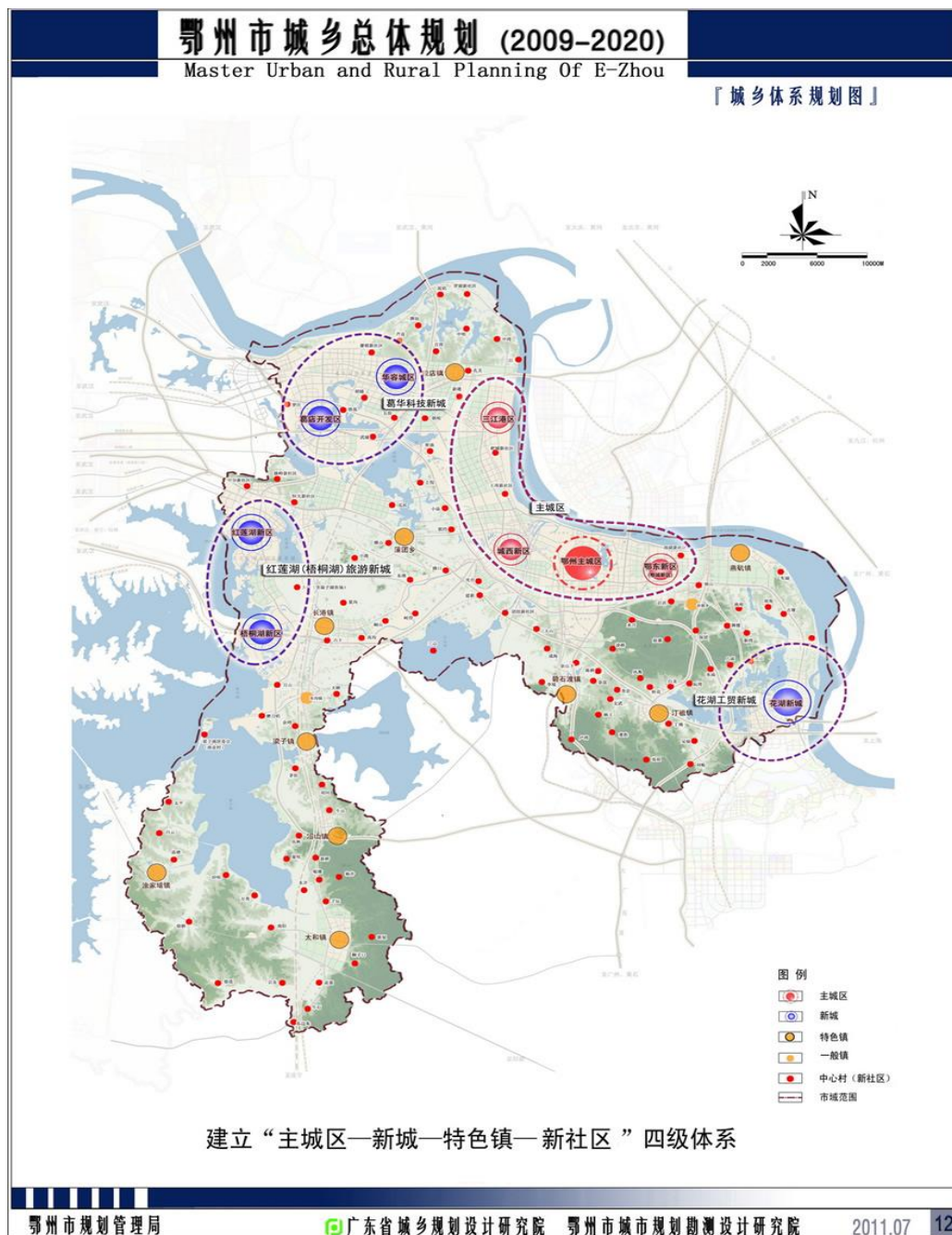


图 7-3 鄂州市城乡总体规划图（2009-2020）

资料来源：《鄂州市城乡总体规划（2009-2020）》

三、鄂州市新型农村社区建设的模式特点

鄂州市政府紧密结合地方资源禀赋、经济条件、人文特点和长远发展需要，充分尊重群众的意愿和首创精神，探索出多种农村新社区建设推进模式。当地政府概括为六种模式：迁村腾地型、依托集镇型、项目拆迁型、城中村改造型、产

业培育型、环境整治型。

不同模式的社区有各自的特色，但鄂州市新型农村社区建设的一个共性就是每个社区都建设标准化的农村社区综合服务中心。当地政府采取改建、扩建或新建方式，建立集管理、服务、教育、活动等功能为一体的农村社区综合服务中心，承接政府延伸到农村的政务服务及有关公共服务。每个社区综合服务中心一般按“1+8”的模式设置公共服务设施，即社区党（委）支部、村（居）委会办公场所和便民服务中心、综治维稳中心、文体活动中心、劳动就业培训中心、卫生服务中心、计划生育服务中心、农村党员群众电教中心、农家超市等。这种八位一体的社区综合服务中心（“1+8”社区服务中心），会存在不同社区具有同一服务功能的部门名称不同，但从功能的角度看，体现了新型农村社区公共服务设施配备状况，也是“以人为本”思想的一种体现。从鄂州市新型农村社区建设经过这几年的探索、实践，试点村的村容村貌村风得到快速改善，这些不同模式的社区建设实践中，一些富有特色的经验值得总结。在此，我们从产业支撑视角，对不同类型社区进行探讨，从中我们可以透视不同社区的特点。

（一）迁村腾地，节约土地资源

鄂州市政府将新社区建设与国土整理“增减双挂钩”项目相衔接，鼓励分散居住的农民以其宅基地置换新规划区内的住宅用地集中建房。蒲团乡横山新社区以这种方式安置农户 360 户，平均每户占地由 2 亩减到 200 平方米。

横山村地处乡政府所在地，交通便利，武黄高速、樊寺路成十字形穿村而过。在引导村民进新社区的过程中，政府出台了一些政策控制、引导和激励农民向横山社区集中。如：政府规定横山新社区所在地的横山村村民自行改建、新建住宅必须迁入新社区集中建设，否则不予审批。当然，在新社区集中建房，要求做到“五个统一”：统一规划、统一式样、统一施工、统一放线、统一颜色。愿意在新社区集中建房或购房者，均可享受一些优惠政策。

在调查中，我们发现：政府主导试点的这种社区，“迁村腾地”确实集中了部分村民，在节约用地方面取得了初步成效，该地首期社区建设，整体搬迁了一个小组及周边零星散户，净增土地 200 余亩。但是，当地并无产业支撑，因此，不宜扩大社区规模。当地政府在试点的基础上，相关领导人也表示不会在该地继续扩大社区规模。

（二）发挥农业优势，推进新型农村社区建设

路口村地处鄂城主城区西南十公里，武黄高速路口出站口西侧，樊湖公路与武黄高速在境内形成立交，百里长港自东向西穿村而过，地理区位优势。域内沟港纵横，水系发达，交通十分便捷。下辖 13 个村民小组，9 个自然湾，农业人口 781 户，3161 人。全村国土面积为 6.8 平方公里，拥有耕地面积 6451 亩（其中旱地 2600 亩，养殖面积 2200 亩，自留地面积 800 亩），是一个传统的农业大村。该村土地肥沃，雨量充沛，特别适合大规模农产品的种植，发展大农业的优势明显，是宜居宜业的理想场所。

根据路口村的资源优势和特点，当地政府采取村庄整治与新村建设相结合的模式建设路口新村。一方面，以村庄整治工程为重点推动新村建设。在“三清”（清路障、清垃圾、清沟渠）的基础上，以实施硬化、绿化、亮化工程为重点，着力推进村庄整治工程，改善农村人居环境。另一方面，以农业产业化为龙头推动新村建设。围绕发展壮大水产，蔬菜两大支柱产业，建成农业特色板块，提高农业产业化水平。路口村是一个水产大村，拥有水产养殖面积 2700 亩。2011 年，该村对南湖水产养殖改造工作，着手打造南湖水产千亩特色水产养殖基地。2012 年，村委会以永达水产养殖专业合作社为载体，开展南湖基地千亩鱼池的流转工作，推行“公司+基地+农户”的新型养殖模式。为夯实村级集体经济，2011 年，村委会注册成立了“鄂州市路口拓峰贸易发展有限公司”，为村级集体经济发展构建平台。通过努力，公司与北京市怀柔区鹿业协会已签订合作协议，引进以鹿文化为主题的大型农家乐项目落户。公司将通过社会融资，个人参股，财政支持等方式筹资，结合北京市怀柔区鹿业协会成功的经营管理经验，新建一大型集梅花鹿养殖、鹿制品品尝、鹿文化展示、人鹿互动、特色餐饮等于一体的工业园区。

尽管路口村农业产业化处于起步阶段，但从政府已采取的系列举措及成效、以及当地的发展前景来看，路口村以农业产业化推动新型农村社区建设的模式具有可行性。

路口村主要着力于村庄的整治结合新农村建设。新社区建设本着不搞大拆大建的形式，以村庄整治为主。社区一期建设主要特色在着力村庄整治，通过农村硬件设施的改造，来改善居民居住条件。目前已完成“百里长港示范区”沿樊湖线房屋的“穿衣戴帽”工作，以“三清”（清淤泥、清垃圾、清路障）、“三化”

(硬化、绿化、亮化)为重点整治村庄,建成环境优美、和谐文明的农村新社区。在此基础上,优化产业结构,发展村集体经济。规划的社区二期建设将以“迁村腾地”模式为主。可见,路口村一期新型农村社区建设,以村庄整治和产业结构调整为抓手,对人口相对集中、居住条件较好的自然村,通过推进村庄整治,建设自然生态型新社区。暂时没有出现失地农民和户籍变动情况。这种模式推进新型农村社区建设,因地制宜,不需要大拆大建,可以减少投资、节约成本。

2009年以来,峒山村新农村社区的建设,也是发挥农业优势,打造“宜居宜业宜游”的旅游新社区。突出生态农业、观光旅游、古镇文化三位一体的特点,以产业拉动峒山的经济发展。与路口村不同的是,峒山村的一期建设以“迁村腾地”为主。

(三) 工业化带动新型农村社区建设,推进就地城镇化

鄂州市新型农村社区建设实践中,泽林镇楼下村的“城中村改造”就是这种模式的典型代表。

泽林镇楼下村下辖11个村民小组,3250人,耕地面积150亩,人均耕地面积不足0.05亩,是一个典型的土地资源匮乏村。多年来该村依托资源优势,大力发展矿业、建筑等支柱产业。2009年,借助市委区委强力推进城乡一体化建设的有利契机,楼下村两委确立了“四园一区”(工业园、现代农业高科技园、自然生态休闲园、物流园和商贸居住新区)的城乡一体化发展思路。

自2009年该村城乡一体试点实践以来,楼下村把搬迁村民的安置房建设同开发商的商品房建设结合,“捆绑”开发。截止2012年5月止,楼下村引进开发商对旧村集中改造,260户拆迁户住进新居,用腾退的300亩土地开发工业园,安置农民就业。

在调研中,我们发现,整个楼下村村民基本上是无地的农民,因有村集体经济(矿产资源),大部分在矿上就业,有的组每年还发钱(物)。拆迁后,房屋面积按1:1分配新社区房屋,社区基础设施完善,属于自发形成的新社区。居民总体满意,大家更愿意成为农村户口。

池湖社区的建设也是依托产业发展起来的。与楼下村不同的是,池湖村的试点实践是依托金刚石刀具产业园和葡萄基地,建成产业和社区同步发展的农村新社区。该社区以龙头企业、规模种养板块为基础,规划建设核心产业园区,配套

建设农民集中居住区。池湖社区的建设属于政府主导推进，因地理位置与市区近、平，交通便利。一方面，政府征地用于产业发展，另一方面，让农民集中居住，可转换出一部分宅基地。与楼下村相比，池湖社区的村集体经济相对较弱，产业发展还处于培育阶段，征地补偿标准大约每亩 2-3 万元的补偿标准，而用于该社区建设的耕地质量较好，据了解该地每年每亩可收益 2-3 万元。从我们走访的情况来看，对于 50 多岁的村民来说，因为外出就业无望，考虑到长期的收入问题，因此，一部分人不愿意这样的土地被征用。

根据上述分析，从推进城镇化视角，建设新型农村社区过程中，产业支撑的重要性明显可见，与产业相关联的就业、住房和社会保障得以顺利解决，老百姓自然满意。

四、鄂州市新型农村社区建设的政策保障

鄂州市政府在推进新型农村社区建设的同时，以深化户籍管理制度、就业制度、社会保障制度、土地制度及农村行政体制改革为突破口，为促进城乡和谐发展提供体制性保障。

（一）深化户籍管理制度改革

为加快鄂州市城镇化、工业化和现代化进程，促进城乡经济和社会协调发展，进一步规范户籍管理，根据《国务院批转公安部关于推进小城镇户籍管理制度改革的通知》（国发[2001]6 号）精神，2002 年、2003 年、2004 年和 2009 年分别进行了不同程度的户籍制度改革。

2002-2004 年鄂州市城镇落户条件的变化

2002 年:

- 1.在城区和建制集镇有合法固定住所并有常住户口者，直系亲属可投靠入户。
年龄要求：子女小于 18 岁，父亲大于 60 岁，母亲大于 55 岁。
- 2.在城区或城镇购商品房、合法自建房屋者，面积达 80 平米以上。
- 3.投资、经商，经营性资产额达 10 万元以上。
- 4.本地生源的大中专专业毕业生，暂无工作者，办理城镇集体户口。
- 5.失地农民登记为城区常住户口。

2003 年:

- 1.取消房屋面积限制
- 2.增加“从事个体经商、餐饮业三年以上者，可申请本人及直系亲属在城区入户。”
- 3.本地生源的大中专专业毕业生，暂无工作者，可回原户口所在地入户。

2004 年:

- 1.房屋面积达 50 平米
- 2.投资、办实业注册资金达 5 万元以上或经商、从事其他经营活动达 2 年以上
- 3.考取本市大中专院校（含技校）的学生，在校期间可不办理户口迁移，就业后可随单位或实际住地迁移。

图 7-4 鄂州市户籍政策改革（2002-2004 年）

上图中所列内容均为相应年份符合所列条件之一者，均可以在该市落户。从图中我们可以看出，鄂州市在人口城镇落户条件的设定上，随着时间的推移，为适应变化的形势，对户籍政策进行了不同程度的改革。

根据湖北省政府进一步深化户籍管理制度改革的有关精神，结合鄂州市的实际，进一步推进和深化鄂州市户籍管理制度改革。从 2004 年 11 月 3 日起，在鄂州市范围内打破城乡分割的户籍管理二元结构，建立以居住地登记户口为基本形式，以合法固定住所和稳定职业（生活来源）为基本条件的户籍登记制度。规定凡在鄂州市登记常住户口的居民，按实际居住地统一登记或改登为“湖北居民户

口”。

为更好地推进城乡一体化，鄂州市政府进一步放宽户口迁移落户政策，最大限度地降低户口迁移条件，取消对农村劳动力进城落户的指标限制，取消申报、迁移户口的各种不合理的前置限制条件，积极探索城镇人口迁移农村落户的管理办法，统一按公民经常居住地登记户口，以合法固定住所、稳定职业或生活来源为户口准迁基本条件。改革暂住证制度，实现对流动人口由暂住证管理向居住证管理转变，保证领取居住证的流动人口与当地居民在纳税等方面履行同等义务的同时，享有同等待遇。简化户口办理程序，将户口审批统一到各区分局户政大厅直接受理，实行“一站式”服务。

现行户籍政策内容在 2004 年户籍政策的基础上，进行了一些调整：一是取消购房入户房屋面积限制。二是放宽户口迁移落户政策，这主要体现在四个方面：

(1)未婚子女投靠父母落户的，不受子女年龄在 18 周岁以下的年龄限制；父母在城镇购房落户的，其未婚子女随迁不受年龄在 18 周岁以下的年龄限制。(2)凡男方原籍在本市农村、现在城镇工作，其妻子及其未婚子女长期与男方父母实际生活在原籍所在农村的，经男方原籍所在村组同意，并出具接收证明，其妻子及其未婚子女可投靠男方父母落户。(3)在本市工作的本地生源或本科以上外地生源的大中专毕业生，可投靠本市任何亲戚朋友落户或在所在单位落户。(4)在城镇生活没有着落、原籍在农村且有固定住所并连续居住三年以上的，经原籍所在村组和乡（镇）同意并开具接收证明，由当地公安派出所审核、公安分局审批后可回原籍农村落户。

（二）完善就业保障制度

解决就业是推进人口城镇化的关键环节，而加强职业技能培训与认定则是保障就业的有效途径。鄂州市在这方面为我们提供了好的范例。

第一，整合培训资源，规范管理培训机构。市政府对培训机构进行了全面调查，在此基础上，整合资源并进行规范化管理。目前，鄂州市已基本形成了以公办培训为主，以民办培训为辅的门类齐全、设施配套的培训网络体系。截止 2011 年，鄂州市人社部门共有培训机构 27 个。其中，从地域分布上看，主城区有 19 个，在开发区及乡镇有 8 个；从开设的专业看，有机电一体化、数控技术、应用电子技术、旅游、机床、机械加工、农副产品加工等 30 多个专业；从师资

构成上看，有专职教师 185 人，兼职教师 61 人，实操教师 43 人。从设施设备上看，全市拥有职业培训设施设备 1006 台（套、批）。

第二，突出重点，巩固创业培训品牌。由于创业培训在发挥创业带就业的作用中具有辐射性、带动性强的特点，2008 年，鄂州市在全市大力实施了“金桥创业带就业工程”，重点推进了创业培训工作。2011 年，政府把创业培训作为培训工作的重中之重，加大巩固创业培训品牌力度，通过推行“创业培训+小额贷款”模式来促进城乡劳动者自主创业，充分发挥创业培训在创业带就业中的作用。目前，已创业培训的人员已涵盖农村劳动者，复员、转业、退役军人，高校毕业生等人群，非城镇学员比例由 2010 年的 15% 上升到了 26%。为满足不同人群、不同培训对象的要求，鄂州市政府拓展了培训方式方法，将创业培训班办到街道、乡村。为提高创业培训质量，成立了“鄂州市创业指导中心”、“鄂州市专家咨询委员会”及“鄂州市创业促就业志愿者服务组织”，这三支团队各司其职、各负其责，为创业者提供个性化和专业化的跟踪服务，极大地促进了创业者的创业热情。此外，针对鄂州市残疾人技能欠缺，求职困难的现状，成立了专门的培训学校，如：2011 年鄂州市华容区成立了鑫诚职业技术培训学校。

第三，在培训方式上，以“服务企业、服务经济发展”为切入点，与企业开展联合培训，提高企业职工技术水平。如：2011 年，市天路机械职业学校直接把培训办到企业，与鸿泰钢铁厂、武钢球团矿联合，为企业开办了 3 期培训班，培训员工 200 多人。同年，对对全市的星级宾馆人员进行技能鉴定与技能培训。

鄂州市在职业技术技能培训方面为我们提供了可供借鉴的成功经验。要促进农民工就业并能在城市公平参与竞争与就业，就需要加强职业技术技能的培训与认定工作，为农民进城提供前提保障。

（三）建立土地合理流转机制，保障农民权益

与以往不同的时，当今的农民收入来源呈多样化的特点，土地的收益功能弱化，保障功能增强。在这一背景下，建立适应城镇化的土地合理流转机制，理应成为各级政府的责任。

新型城镇化与新农村建设是一个有机整体。加大城乡统筹力度，实现城乡良性互动，是我国“十二五”时期面临的一个重大战略。随着工业化与城镇化的快速发展，农村人口的非农化转移带来农村常住人口的逐渐减少，突出表现在农村

人口转移减少未与农民居民点用地面积缩减挂钩，由此出现的农村空心化及其空心村问题，已引起政府部门的关注。2007 年为探索并逐步完善农村社区建设思路，形成适合我国国情的农村社区建设管理体制和运行机制，民政部下发了《全国农村社区建设实验县（市、区）工作实验方案》，打算用一到两年时间开展农村社区建设实验活动^①。农村社区建设拉开了我国迁村并居的序幕。从总体来看，迁村并居是件好事，完善了农村人居环境与基础设施，利于推进农村城镇化。但有些地区出现了明显的“冒进”倾向，有些地方政府利用城乡建设用地增减挂钩，为了增加城市建设用地指标，不顾农民的意愿和利益，强制推行迁村并居，致使一些农民“被赶上楼”，给农民的生产生活带来了很大不利影响（徐光平，2010）。

在城乡一体化过程中，鄂州市政府采取多种措施改革征地制度，并探索不同模式的新型农村社区建设，一方面节约土地，另一方面，社区的基础设施和人居环境得到很大的改善。这对于农村空心村问题的解决不失为一种好的办法。实践证明，与产业发展相配套的新型农村社区建设取得了很好的效果。如：鄂州泽林镇楼下村下辖 11 个村民小组，3250 人，耕地面积 150 亩，人均耕地面积不足 0.05 亩，是一个典型的土地资源匮乏村。多年来该村依托资源优势，大力发展矿业、建筑等支柱产业，2009 年，全村实现工农业总产值 1.5 亿元，村集体经济纯收入达 2300 万元。^②2009 年，楼下村两委确立了“四园一区”（工业园、现代农业高科技园、自然生态休闲园、物流园和商贸居住新区）的城乡一体化发展思路。整个楼下村村民基本上是无地的农民，因有村集体经济（矿产资源），大部分在矿上就业，有的组每年还发钱（物）。房屋拆迁面积按 1：1 分配新社区房屋，社区基础设施完善，属于自发形成的新社区。居民总体满意，大家更愿意成为农村户口。

（四）完善社会保障体系，推进城乡基本公共服务均等化

对农民来说，不管是在农村还是在城市生活，最关键的是就业与社会保障。我国户籍政策的改革，阻碍更多地来源于因为附加在户籍上的非均衡的公共服务供给。作为解决民生问题的基本公共服务状况直接关系到农村的稳定与发展，进而决定了整个国家的稳定与发展。各地在推进城镇化与城乡一体化进程中，在户

^① 见民政部《全国农村社区建设实验县（市、区）工作实验方案》，2007 年 3 月 29 日。

^② 根据笔者 2012 年 5 月在鄂州市调研时的访谈记录整理而成。

籍改革、就业、社会保障政策、社区管理等方面进行了完善并取得了一些成绩。

为了加快鄂州市城市化、工业化和现代化进程，促进城乡经济和社会协调发展，进一步规范户籍管理，根据《国务院批转公安部关于推进小城镇户籍管理制度改革的通知》（国发[2001]6号）精神，2002年、2003年、2004年和2009年分别进行了不同程度的户籍制度改革。为更好地推进城乡一体化，鄂州市政府在已经对城乡居民统一登记为“湖北居民”户口的基础上，进一步放宽户口迁移落户政策，最大限度地降低户口迁移条件，取消对农村劳动力进城落户的指标限制，取消申报、迁移户口的各种不合理的前置限制条件，积极探索城镇人口迁移农村落户的管理办法，统一按公民经常居住地登记户口，以合法固定住所、稳定职业或生活来源为户口准迁基本条件。改革暂住证制度，实现对流动人口由暂住证管理向居住证管理转变，保证领取居住证的流动人口与当地居民在纳税等方面履行同等义务的同时，享有同等待遇。简化户口办理程序，将户口审批统一到各区分局户政大厅直接受理，实行“一站式”服务。

从现行户籍政策的内容中，我们可以发现，住房、稳定职业（或收入）是人口进入城市的必要条件，因此，要想推进县域人口城镇化发展，就要从解决就业，提高农民收入作为突破口。从十六大提出构建社会主义和谐社会以来，中央政府及各级地方政府在推进城乡基本公共服务方面，制定了一系列有成效的政策措施，包括医疗卫生、养老保险等政策。当然，虽然一些地方在人口登记管理方面实现了城乡一致，但我们在调研中发现，城市户口与农村户口在社会保障体系方面二元体制依旧存在。特别是在当前需要完善农村土地制度的背景下，完善农村社会保障制度显得尤为重要。

协调推进农村土地制度与农村社会保障制度，对于推进县域人口城镇化的发展是非常重要的。当然，不同类型的农民其需求是不同的，比如：无地农民，就应该直接纳入到城镇社会保障体系。而在城镇打工的流动人口，保留其耕地承包权作为他们的基本生活保障。因此，对不同类型的农民应制定相应的保障政策。在调研中，我们发现：不同人对成为市民的看法和意愿是不一样的，为此，针对不同人群分类制定政策引导农村人口合理流动，这对于推进城镇化具有特别重要的意义。

五、新型农村社区建设促进人口就近迁移

在人口城镇化进程中，鄂州市农民工外出务工的形势依然看好。但是，随着鄂州城乡一体化进程的推进，鄂州市对人口的吸引力明显增强。从 2008 年、2011 年和 2012 年的 2 月份对该市 48 个行政村农村劳动力外出务工的调查数据，我们可以了解鄂州市农村人口的流向及其特点。

一是农民外出务工的形势依然看好。从调查数据看，农民外出务工总量略增。2012 年，鄂州市外出务工人数达到 127479 人，同比增加 1300 人，增长 1.03%。

二是省内增加，省外减少（如下表）。省内务工 80317 人，同比增长 3.4%。其中：在市内乡外务工 69075 人，同比增长 7.41%。市内务工人数占省内人数 86%，占全部外出务工人数 54.1%；到省外务工人数 46693 人，同比下降 2.71%。这一现象折射出本地经济跨越发展呈现良好势头。

表 7-3 鄂州市外出从业员分布情况（2011-2012 年）

	市内乡外	省内市外	省外	合计
2011 年	64310	16475	47994	128779
2012 年	69075	11245	46693	127479
增长率	7.41	5.36	-3.91	1.03

数据来源：鄂州市统计局。

三是西部减少，中东部增长。西部地区人数下降，中部地区增长幅度较大。西部地区 6373 人，同比下降 2.98%；中部地区务工人数 81417 人，增长 4.87%；东部地区务工 39689 人，同比增长 0.51%，西部务工人数不及东部 1/5，中部地区人数主要集中在本省，省内务工人数占中部地区人数 98.64%（见下表）。

表 7-4 鄂州市农民外出务工的地区分布情况（2011-2012 年）（单位：人，%）

	东部	中部	西部
2011 年	39488	77636	6569
2012 年	39689	81417	6373
同比增长	0.51	4.87	-2.98

数据来源：鄂州市统计局。

四是从就业的行业来看，这几年鄂州市农民工从事二、三产业的人员明显增加，而从事第一产业的人员基本持平。从 2012 年鄂州市农民就业的行业看，增长的行业主要是制造业，其次是服务业，一产业从业人数 5727 人，同比增长 0.17%，基本持平。二产业务工人数 71765，同比增长 1.41%，占外出务工总人数 56.3%，

三产业 49987 人，同比增长 0.58%。

从以上分析可以看出，近年来，省内及市内对当地农民的吸引力增加。鄂州市农民主要流向出现上述变动的主要原因有：

一是省内市内就业机会的增加。中部地区尤其是湖北省的省内市内经济发展迅速，从鄂州市情况来看，2011 年，全市新开工建设项目 462 个，比上年增长 51%，其中亿元项目 62 个，比上年增长 129.6%。竣工投产项目 56 个，其中亿元项目 17 个。2012 年初，鄂州市又有一大批亿元项目开工建设，开发区、工业园、农产品加工园的建设和新企业投产，可吸纳大批产业工人，这是市内农民工务工人数量大幅度增长的主要原因。

二是外出务工工资待遇的提升。企业为解决用工荒的问题，通过提高工人待遇，达到留住人、特别是一些熟练工人的目的。如：2011 年，鄂州市部分企业出现用工荒的问题。到 2011 年底时从业的普通工人月工资从 1500 元涨到 2200 元，增长 46.6%，技术工人月收入在 3000 元以上。

三是就近就业成本相对较低。从上述分析来看，一方面，中东部地区的从业机会更多、收入相对较高。另一方面，鄂州市农民更多地选择在省内就业，住家附近从业生活成本较低，这是吸引人才的一个重要原因。

四是社会保障体系的完善。中东部地区给农民工的各项保障是吸引农民选择继续外出的主要原因。农民工通过多年打拼，有些已融入当地生活圈。在各级政府关心下，他们的生活环境已逐渐改善。子女能比较顺利地入托、入学、就医，条件好的企业，还为农民工提供月租价格低廉的公租房。大的企业、公司还为农民工购买养老保险和医疗保险，解决了农民工的后顾之忧。

由此可见，近年来，湖北省鄂州市在推进城乡一体化方面进行的诸多探索，在就业、社会保障等政策方面进一步完善，对促进县域范围内的劳动力流动起到了促进作用。实践也证明，较高的工资水平和较好的社会保障，是吸引农民流入当地的关键因素。

六、总结与讨论

（一）鄂州市新型农村社区建设的主要经验

新型农村社区建设是新型城镇化的重要支撑，是推进农村“三化”协调发展

的重要体现。鄂州市结合各地实际，探索不同模式的新型农村社区建设，可以节约土地，同时，社区的基础设施和人居环境得到很大的改善。鄂州市新型农村社区建设的实践表明，新型农村社区建设对于农村空心村问题的解决与就近城镇化的推进，都具有非常重要的意义。鄂州市新型农村社区建设的实践取得了明显成效，也给我们提供了诸多经验借鉴。

1. 以新型农村社区建设推进就近城镇化。以新型农村社区推动就近城镇化，是对城镇化道路的一种新探索。鄂州市政府把新型农村社区建设作为推进城乡一体化的切入点，以“统一规划、循序渐进，市场运作、体制创新，城乡联动、双向推进，以人为本”为指导原则，沿着“试点→总结经验→逐步推进”的模式推进新型农村社区建设，以深化户籍管理制度、就业制度、社会保障制度、土地制度及农村行政体制改革为突破口，为推进新型农村社区建设以促进城乡和谐发展提供体制性保障。实践证明，这种按照城镇化的要求建设的新型农村社区，对促进城乡基本公共服务均等化与推进就近城镇化产生了良好效果。

2. 坚持工业化、农业现代化与新型农村社区的协调发展。有产业支撑的新型农村社区建设更利于推进就近城镇化。如鄂州市的楼下社区，因当前的产业支撑，很好地解决了失地农民的就业、住房、社会保障等民生问题，民众收入有保障，老百姓满意度高。因此，利于推进城镇化。而类似横山社区就没有相应的产业支撑，从实践来看，农民主要靠土地生存，更多的人是外出务工获得收入，因此，不宜大范围扩建社区规模。

3. 为最大限度地发挥新型农村社区推进就近城镇化的作用，政策保障是关键。如：鄂州市在在户籍制度管理与就业制度改革方面，进行了一些有益的摸索，并取得了一些成效。

（二）鄂州市新型农村社区建设的政策启示

从鄂州市新型农村社区建设推进城乡一体化的实践中，可以给推进县域人口城镇化提供一些微观的政策启示：

1. 加强职业技术技能的培训与认定。鄂州市在职业技术技能培训方面为我们提供了可供借鉴的成功经验。要促进农民工就业并能在城市公平参与竞争与就业，就需要加强职业技术技能的培训与认定工作，为农民进城提供前提保障。

2. 建立土地合理流转机制，保障农民权益。在城镇化进程中，我们要注意几

方面的问题：耕地的保护、土地的征用补偿与土地流转的规范化管理。

3. 完善社会保障体系，推进城乡基本公共服务均等化。对农民来说，不管是在农村还是在城市生活，最关键的是就业与社会保障。协调推进农村土地制度与农村社会保障制度，对于推进县域人口城镇化的发展是非常重要的。对不同类型的农民应制定相应的保障政策：一是无地农民，应直接纳入到城镇社会保障体系；二是在城镇打工的流动人口，应保留其耕地承包权，以此作为他们的基本生活保障；三是已脱离土地、失去工作机会又无其他生活来源的“三无”人员，可建立城镇生活救济制度。此外，要尽快实现劳保、社保、医保及养老保险的全国联网。劳动保障全域联网问题还在一定程度上制约着农民工的合理流动。

当然，上述政策的完善需要理论与实践相结合，多方努力，制定出更加完善的政策，以促进县域范围内的人口流动。

值得注意的是，在新型农村社区建设过程中，在引导农民集中居住的同时，要充分尊重农民的意愿。

总之，建设新型农村社区的实质是政府遵从城镇化、工业化规律，主导、推动城镇化的过程。因此，新型农村社区建设理应成为新型工业化、新型城镇化与农业现代化“三化”协调发展的结合点和切入点。同时，新型农村社区建设在“应然”和“实然”层面都具有多样性的特点。由于不同地区经济发展水平的差异，以及自然地理条件、资源禀赋和风俗习惯等各不相同，因此，新型农村社区建设也不可能有一致的模式适用于所有地区。

第八章 欠发达小城镇发展模式比较研究——以环北京地区 J 县、C 市和 Y 县为例

一、研究背景：欠发达小城镇发展面临困境

小城镇是中国城镇化的重要力量。费孝通先生很早就提出，小城镇是吸引农村人口的聚焦点，是防止人口过度集中的“蓄水池”（费孝通，1996）。十八大报告也提出，“要增强中小城市和小城镇产业发展、公共服务、吸纳就业、人口集聚功能。”根据《中国城乡建设统计年鉴（2009 年）》，2009 年年末，我国有 654 个城市和 19322 个建制镇（住房和城乡建设部计划财务与外事司，2010）。即使城镇化发展到成熟阶段，达到 70% 的水平，中国仍有 4 亿多人口在农村，他们的公共服务都需要由小城镇来提供。

欠发达小城镇在城镇化推进过程中，面临相对落后的发展现状与强烈的发展意愿之间的矛盾。一方面，小城镇规模较小，经济相对落后，基础设施建设水平低下，在开发建设市场上与大城市和中等城市相比缺乏竞争力。以县城为例，2009 年我国县城的供水量仅为中小城市的一半，再生水利用量为中小城市的四分之一，建成区绿化覆盖率为 18.37%，低于中小城市 13 个百分点（刘晓丽，2011）。另一方面，小城镇的财政收入十分有限。根据估算，小城镇每增加 1 万人，需要建设 1 平方公里的城镇，建设投资 2 亿元。然而，在欠发达地区小城镇的财政来源中，中央和地方财政拨款很少，建设投融资的渠道比较狭窄，土地收益因此成为地方财政的主要来源。地方政府迫于政绩和财政双重压力，往往具有很高的土地出让冲动，但要找到能够真正带动地方发展的项目，并非易事。

目前，围绕我国欠发达地区小城镇发展的研究，以宏观视角的综合研究居多，内容涉及地理区位、产业发展、规划布局、资源环境和发展战略等方面（郑平建，2000；刘晓鹰等，2004；李松志等，2004），专题研究主要有城镇化政策（赵佩

佩, 2009)、人口城市化模式(俞万源, 2007)、政府职能(蒋占峰, 2003)、空间规划(杜宁睿等, 2003)等方面。此外, 研究对象主要集中在我国中西部经济欠发达地区。总体而言, 从微观角度对东部地区欠发达小城镇发展模式的研究相对不足。

本章着重关注我国东部“环首都贫困带”地区的小城镇, 环首都贫困带是指在北京和天津两市中心 2 小时车程之内经济发展水平明显下降的地区(樊杰, 2008)。虽然一般人们都认为大城市周边的小城镇在大城市的辐射带动作用下具有很大的发展潜力, 但实际情况并不尽然。位于“环首都贫困带”的欠发达小城镇, 往往由于自然地理环境或生态环境保护的约束和限制无法选择常规的发展路径, 同时又难以享受与首都同等的发展机遇, 因而往往处于“弱政府”的状态。究其原因, 不仅与尚未找到可行的发展方向有关, 更重要的是没有找到合理的发展模式, 即地方政府选择和谁合作以及如何合作的问题。本章将运用空间政治经济学理论, 采用个案研究的方法, 对 3 种具有代表性的小城镇开发模式进行比较, 分析不同模式中政府、开发商、本地精英和百姓等利益主体在小城镇开发建设过程中的相互关系, 进而对欠发达地区小城镇进行发展提出建议。

二、模式特点：环北京欠发达小城镇案例分析

本章研究的 3 个案例分别是位于北京周边的 J 县、C 市和 Y 县, 它们与北京市中心的距离分别为 88 公里、180 公里和 60 公里。3 个市县虽然在空间上与北京邻近, 但第二产业发展都比较落后(表 8-1), 北京的辐射作用主要体现在对房地产行业的带动上。3 个市县在城镇开发建设中所采取的主导方式具有不同的特征, 并且在北京周边地区具有一定的代表性: J 县以政府和开发商联合开发为主导、C 市以开发商开发为主导、Y 县以本地精英开发为主导。分别对 3 种模式相关利益方的得失情况分析如下(表 8-2)。

表 8-1 3 个小城镇案例基本情况

	面积 (平方公里)	户籍人口 (万人)	户籍非农业人口 (万人)	生产总值 (亿元)	市/县级 财政收入 (亿元)	城镇居民 人均收入 (元)	农村居民 人均收入 (元)
J 县(2010)	1590	83.4	14.6	209.3	19.5	18703	10998
C 市(2009)	760	54.5	-	190.0	23.8	-	-
Y 县(2007)	776	37.2	4.2	42.2	5.5 (2010)	12084	5120

资料来源：各市县国民经济和社会发展统计公报；国家统计局城市社会经济调查司. 2010 中国城市统计年鉴. 北京：中国统计出版社，2011

（一）模式 1：政府和开发商联合

J 县位于北京以东地区，为半山区县，2010 年户籍人口 83.4 万人，县级财政收入 19.5 亿元，人均财政收入在其所在市域的 5 个远郊区县中是最低的。政府为了吸引开发商前来投资建设，不惜以地方最好的历史文化资源作为品牌，吸引各种投资商前来投资建设，在国家级风景名胜区建设控制范围内打造国际某某产业园，实际上多为风景区房地产项目。

其结果：（1）政府获得了土地出让收益，但在国家级风景名胜区保护范围内进行建设违反了城市规划相关法规，不仅如此，地方政府为了庇护非法建设行为的合法性，迟迟不向上级政府报批相应的保护规划。（2）开发商从先期开发的房地产项目中获得巨大利益，但是否会对产业园持续投资、产业园建设起来是否能市场等问题不得而知。（3）政府征地没有征得村民的同意，村长在这个过程中非法获益，村民没有得到应有的土地补偿，被迫搬迁，村民和政府、开发商之间的冲突严重。由于产业园尚未发展起来，因而也没有获得就业机会。（4）地方的自然环境和历史资源遭到严重破坏，风景名胜区成为少数开发商和富人的“后花园”。

（二）模式 2：开发商主导

C 市位于北京以北的山区，为地级市所在地，地貌特征为八山一水一分田，由于自然环境的限制和交通条件的限制，地方经济发展相对落后，市域内 8 个县中有 6 个是国家贫困县。虽然 C 市市区人口超过 50 万人，但 2009 年财政收入仅为 23.8 亿元。C 市在城市建设过程中遇到的问题是房地产商和地方政府讨价还价，在地块选择时挑肥拣瘦，对于本应和新区开发配套进行的老旧小区改造置之不理，只建设新区，而且在新区的规划设计中频频突破控制性详细规划对容积率、

限高等方面的要求。

其结果：(1) 政府只能完成新区建设任务，老旧小区改造任务没有财力完成。(2) 开发商利益最大化。(3) 旧区居民的居住环境没有得到改善。(4) 新区建设突破规划，城市发展无序。

(三) 模式 3：本地精英主导

Y 县位于北京以南的平原地区，永定河故道穿过县境，历史上洪水多次泛滥，是传统的农业大县，发展比较落后，2010 年县级财政收入仅为 5.5 亿元。Y 县在发展过程中基本上没有外来开发商问津，本土发展较好的几家民营企业家得到地方政府的信任，和地方政府签订协议，分别负责多个工业园区的招商和配套开发工作。

其结果：(1) 地方政府从工业园区获得企业税收，从本地精英的房地产开发中获得土地出让收益。(2) 本地精英在园区建设过程中，兼顾企业的效益和地方的发展。(3) 在新农村建设过程中，本地精英充分听取村民意见，村民获得了满意的居住条件，并在工业园区获得就业机会。(4) 地方经济有了一定发展，但由于工业开发区遍地开花，普遍发展比较缓慢，并且受到开发区及相关土地政策的调整，不少工业园区存在问题，地方经济仍然比较落后。

表 8-2 欠发达小城镇三种发展模式相关利益方得失分析

	政府	开发商	百姓	地方公共利益
模式 1：政府和外来开发商联合	获得土地出让收益，但征地违反了城乡规划相关法规	房地产项目获得利益，产业园建设是否可持续仍是未知数	没有得到应有的土地补偿，被迫搬迁，就业问题没有解决	自然环境和历史资源遭到破坏
模式 2：外来开发商主导	完成新区建设，但旧区没有改造	利益最大化	旧区居民的生活环境没有得到改善	新区建设突破规划，城市发展无序
模式 3：本地精英主导	获得企业税收和土地出让收益	获得企业效益，并兼顾地方发展	新农村建设充分考虑农民意愿，农民获得就业机会	开发区遍地开花，地方经济发展缓慢

资料来源：笔者根据调研整理

三、内在机制：基于“人民-土地-政事”的分析框架

从案例所代表的 3 种发展模式可以看出，欠发达小城镇的城乡发展建设面临着相似的问题——制定好的城乡规划难以实施，违规建设的现象频频发生，小城

镇发展的可持续性难以保证。如果说城乡规划代表了地方的公共利益，那么我们不禁要问：在城乡规划实施的过程中，究竟谁对地方的发展负责？

古代中国最重要的事有三：祀、戎、农，《左传》曰：“国之大事，在祀与戎。”《国语·周语上》曰：“三时务农，而一时讲武。故则征有威，守则有财。”其中，人民和土地又是根本，《后魏书》曰：“国以人为本，人以食为命。”因此对于地方政府而言，“土地”、“人民”和“政事”是地方工作的核心，《孟子·尽心》曰：“诸侯之宝三：土地，人民，政事。”这3点对于联系城乡的小城镇来说尤为重要，是地方发展建设、推进城乡统筹的核心要素。

依据“人民-土地-政事”分析框架，对地方政府的工作任务进行分解：“人民”有生活、生产的基本需求；地方政府因此需要配置相应性质的“土地”，以满足人民的需求；如何让工业区成为工业区、让新城成为新城，地方政府需要财政投入，并需要相关单位参与经营建设，这也就是地方政府的“政事”（图8-1）。

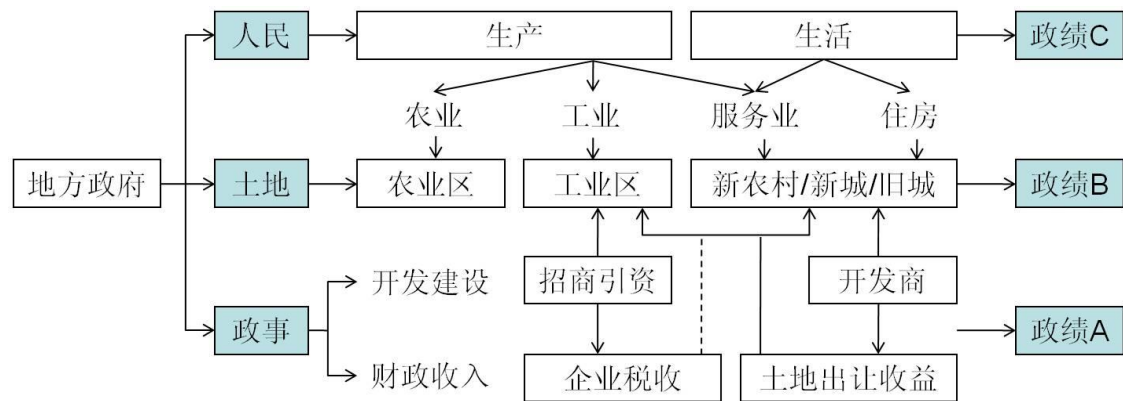


图 8-1 基于“人民-土地-政事”的地方政府工作分析框架

资料来源：笔者绘制

分别对地方政府、外来开发商和本地精英的行为特征及其政治、经济、社会动因进行分析。

（一）地方政府

1. 地方财政捉襟见肘，只能“惟开发商是从”，规划频频被突破

对于欠发达地区的小城镇而言，目前地方政府的财政收入主要有两个来源：一个是土地出让收益，另一个是企业的税收。不论是在过去开发区和工业园区建

设热，还是现在城镇化和新型农村社区建设热，欠发达地区的财政收入都十分有限，需要借助外力发展。其中，最直接的方式就是找开发商，在双方达成共识的情况下出让土地，获得土地收益。地方政府将土地收益的一部分用于城镇和工业区的基础设施建设，再招商引资，获得企业税收。

“以地生财”目前已是地方政府补充财政收入的一个重要方式。2003-2008年，全国35个大中城市的土地出让收益与地方财政预算内收入的平均比值达到54%（郑思齐，2011）。在欠发达小城镇，土地出让收益更是占全县财政收入的绝大部分。以Y县而言，2010年财政收入仅5.5亿元，连地方公务员的工资都难以支付，如果没有土地收益，很多事情都无法开展。在这种情况下，地方政府往往会惟开发商是从，在开发过程中违规的事情也就很难避免。

2. 地方官员频繁换届，只管开新区、上新项目，难以保障规划的可持续性

地方干部频繁换届，也是影响地方发展的重要因素。根据国家相关规定，县级人大和党委的任期是五年，但实际情况是县级政府官员流动十分频繁，任职两三年就调走的现象屡见不鲜。Y县工业园区负责人说：“现在不少官员一来就想着怎么走，谁走得快，谁能力就强。”

官员频繁流动造成的结果是，县里虽然已经有了开发区或新城，但那是上一届政府的政绩，新一届政府要有新的政绩，于是制定一个规划，然后提官走人；又来一任，又是这样……如此往复，几届政府之后，一个县内，开发区遍地开花。Y县工业园区负责人说：“现在政府做规划，都是在做秀，做完了就走人。这些领导并不考虑给地方切实做出了多大贡献，只管新搞开发区，不管是否能发展得起来，因为那是下届政府的事情。”由此可见，对于官员政绩的评价，多止步于A或B阶段，并没有上升到C阶段，把地方切实发展、百姓生活水平提高做到位（图1）。

基于目前的地方政府发展方式，由于力量过于分散，地方经济很难发展，这就导致大量规划做完之后难以付诸实施，规划的可持续性很难保证。这不仅造成大量的财力、人力、物力浪费，每过三五年，规划要重新编制，开发商要重新找，而且还在县内引起不必要的竞争。如果政府和企业联合起来，把优惠政策都集中到一个开发区，集中力量办大事，相信很快就能发展起来。

（二）外来开发商

开发商追求的是利益最大化，他们希望以最低的成本，占据最好的资源（如土地、风景等稀缺资源），同时获得最大的利润。欠发达地区相对落后的基础条件和政府相对拮据的财政收入，助长了开发商的为所欲为。从 J 县和 C 城两个案例可以清楚地看出，开发商的行为与地方公共利益存在严重冲突，开发商想方设法打着各种旗号从房地产项目中获得巨大利润，表面上看高楼大厦起来了，城乡面貌改善了，但是当地百姓并没有从中获得实质上的好处，既没有得到应有的补偿，也没有获得就业的机会，更让人痛心的是，地方原本和谐的人文生态环境遭到了极大的破坏，这对于独具山水特色和文化传统的小城镇而言无疑是“破坏性建设”。

（三）本地精英

本地民营企业的精英具有两面性，一方面具有开发商逐利的特征，另一方面，由于扎根在本土，在开发建设过程中会注意把企业的发展与地方发展结合起来，做长期的打算，并注重地方的收益。Y 县工业园区负责人说：“我们会有一个规划，和政府合拍，政府要什么政绩，我们要什么效益，要双赢。”从 Y 县案例看，本地精英在开发过程中，确实充分考虑了农民的生活和生产问题，其开发的目的地和方公共利益是保持一致的。

四、总结讨论：重返乡土

基于人民、土地和政事这 3 点地方工作的核心，我们不难看出，立足于本土的、可持续性的发展是小城镇实现健康城镇化的内在要求。当前欠发达地区小城镇发展不起来的原因，从根本上说，是由于更深层次利益结构的不平衡：既有地方政府的弱势与开发商的强势之间的不平衡，也有地方官员任职的短期性与地方发展的长期性之间的不平衡。

从环北京欠发达地区的 3 个小城镇发展经验可以看出，地方发展的动力最好来自本土，越是以本地精英为主导，发展好的可能性越大，越是以外来开发商为主导，发展好的可能性则越较小。具体而言，外来开发商追逐的是个体经济效益最大化，地方政府如果缺乏对经济、社会、生态效益的综合考量，而一味追求个别房地产开发项目带来的土地出让收益，甚至不惜破坏最好的生态环境资源，助长外来开发商的任意妄为，那么一地之发展境遇则为最差。如果地方政府能够做

到综合考虑经济、社会、生态三者之间的平衡，限制和约束外来开发商的个体逐利行为，那么则有可能实现个体经济效益与整体经济、社会、生态效益之间的平衡，然而此种情况在欠发达地区往往难以实现，因为地方政府在与外来开发商的博弈过程中多处于劣势地位，在目前以发展为主导的政绩考核体制下缺乏与外来开发商议价的能力，因而也往往使得一地之发展处于较为艰难的境地。而本地精英主导的发展则不同，由于其本土性特征，熟知本地情况并且受制于民众舆论，通常能够将经济效益与社会效益和生态效益进行很好的结合，并且也多与地方政府保持较好的合作关系，因此，如果地方政府能够制定科学合理的发展框架并且保证发展的连续性，地方精英主导的发展将是最能够体现综合效益的，因而也是最有利于一地之发展的。

为此，对于尚处于发展起步阶段的小城镇，在市场机制还不成熟的条件下，为了实现地方公共利益最大化的目标，以本地精英主导的发展模式不失为一种有效的方式，即“重返乡土”。具体提出以下建议：

在发展模式上，要重申城乡规划的法定地位，完善地方官员政绩考核制度。城乡规划是经过科学研究制定的发展路径，是指导地方发展的“纲”。地方政府应当严格按照规划执行，不论是否换届，都要保障规划的延续性，朝令夕改，必将造成极大的浪费，延误地方的发展。中国古代乡村之所以能够自治并稳定发展，就是因为乡绅是扎根于地方的。任官十年做的是十年的规划，任官两年做的是两年的规划。在现行行政体系下，建议把规划的落实情况作为考核官员政绩的重要指标，期满后根据规划落实情况再决定是否升迁。尤其是对于土地出让，要严格审查土地的审批和建设情况，遏制盲目建设工业园、开发区的行为。只有开发区按照规划建设完成之后，才可以申请新的土地指标，如果已经批复的土地没有按期开发，严禁再新批土地。

在发展方向上，应加强区域协同发展，营造充满活力的小城镇生活。《国家新型城镇化规划（2014-2020）》提出，“推动小城镇发展与疏解大城市中心城区功能相结合、与特色产业发展相结合、与服务‘三农’相结合。”在当前加快京津冀协同发展的背景下，欠发达地区小城镇应与北京和天津等大城市谋求互补发展。地方发展的最终目标是在城乡范围内实现公共服务的均等化。对于环北京欠发达小城镇而言，应完善区域补偿机制，加快推进区域范围内基本公共服务的

均等化，增加小城镇的吸引力。在具体在建设过程中，已有的新农村建设往往比较注重住房条件的改善，如果仅仅是把平房变成二层小楼，不提供就业机会，农民的收入无法增加，农民的生活也就难有实质性的改观。因此，新农村建设应当和工业园、产业园的建设配套开发，在有条件的地方先行发展，既为农民提供就业，又能利用新农村创造新村、新区的生活氛围，提升整体的人居环境。

第九章 工业带动自发型城镇化模式——以山东省邹平县为例

城镇化率通常被视为一国或地区经济发展水平的重要指标。改革开放以来,我国城镇化率得到较快发展。这与我国独特的土地制度以及城乡二元户籍制度密不可分,前者保证了城镇化所需的廉价土地,后者则保证了大量低成本的农村剩余劳动力。但是,这种发展模式是以牺牲广大农民的利益为代价的。有学者把中国城镇化模式概括为“两要、两不要”,即城镇化——只要农民的土地,不要失地农民;工业化——只要农民工的劳动力,不要农民工成为市民(李昌平,2012)。这种城镇化模式一方面导致流动人口生活质量偏低,不利于社会公平正义;另一方面,也带来一系列社会问题,如大城市、特大城市人口、资源、环境压力过大;再者,居民消费能力受限,经济发展内需动力不够,也不利于中国经济发展模式转型。

发展的目的是为了提高人的生活质量,城镇化发展的核心应该是“人的城镇化”,使更多的人分享发展带来的好处。人的城镇化强调城镇化发展应充分考虑人在户籍、住房、就业、医疗、教育等方面的种种需求,促进城乡资源更合理的配置(李强,2013)。但问题是,中国目前依托大城市、特大城市带动城镇化发展的路径很难满足人的城镇化的种种诉求。在这种主流发展模式之外,积极探索多元城镇化道路,成为学界普遍的共识(李强等,2013)。本研究认为,就近、就地城镇化是促进人的城镇化的重要路径,也是人的城镇化的重要保障。

概括来说,就近、就地城镇化指的是以地市、县域空间为发展主体的城镇化模式。地市、县域能否成为城镇化发展合适的空间单位需要考虑两个核心问题:第一,地市、县域是否具备足够的人、财、物的吸纳和聚集能力,从而为人的城镇化各项需求提供保障;第二,避免大城市、特大城市出现的各类“城市病”。本研究试图通过对山东省邹平县案例的实证研究指出县域经济具备一定的人、财、

物吸纳能力，同时也能较好地为人的城镇化提供各类物质和制度需求。

一、邹平县基本状况介绍

邹平县地处山东省中北部，滨州市的最南端，胶济铁路北侧，黄河下游南岸。全县总面积为 1249.97 平方公里，下辖 5 个街道办事处（黛溪、黄山、高新、好生、西董）、11 个乡镇和一个国家级经济技术开发区（见图 9-1），常住人口 78.71 万人，户籍人口 726737 人（邹平县统计局，2012）。



图 9-1 邹平县行政区位图

资料来源：google 地图 (<http://ditu.google.cn/>)，下载时间：2014 年 5 月 29 日

邹平县自上世纪 30 年代开始，一直受到国内外学者的关注。1931-1937 年，梁漱溟领导的山东乡村建设研究院在山东邹平开展了如火如荼的乡村建设运动，在国内外引起广泛关注。梁漱溟认为中国人缺乏团体组织和科学技术，是导致中国社会落后的两个主要原因。他倡导组织各类农民经济合作组织，通过合作化道路恢复农村经济、社会秩序，完成中国的现代化转型（艾恺，2004）。截止到 1936

年底，邹平县共有棉运、蚕业产销、林业、信用、信用庄仓、购买等六类合作社，总社数 307 社，社员 8828 户（罗子为，1937）。其中，尤以“梁邹美棉运销合作社”最为著名，梁邹美棉也一度成为国内最优质的棉种之一。1937 年抗日战争的全面爆发，使研究院的合作化运动化为泡影，但其对于棉种、技术的推广无疑对地方社会产生了一定的影响。改革开放以后，邹平县魏桥镇创业集团从一家小型的私人企业，发展为全亚洲最大的棉纺织加工企业似与此不无关系。

为了增加与国外的沟通与交流，中国社会科学院于 1987 年选定山东省邹平县以冯家村为基地包括县城在内的 9 个村镇作为第一个对美国学者开放的调研点。自 1987 年至今，先后到邹平调研的美国学者达 100 余人次，其中包括美国前总统吉米·卡特(Jimmy Carter)、著名历史学者艾恺(Guy Salvatore Alitto)，社会学者魏昂德(Andrew Walder)、戴慕珍(Jean C. Oi)等(王兆成，2008)。经过近 30 年的发展，邹平县的经济、社会、文化事业发生了翻天覆地的变化，邹平县也成为美国学者考察乡土中国变迁的一扇窗口。

随着 1970 年代后期家庭承包制度(household farming)的推广，邹平县的经济开始进入快速发展阶段。这除了与农民生产积极性的提高以及市场资源配置功能的发挥密不可分之外，地方政府在经济的恢复与发展过程中扮演了至关重要的角色。魏昂德指出，1980 年代，邹平县地方工业的快速发展主要依托镇办、村办集体企业。到 1988 年的时候，镇办、村办集体企业工业产值仍占到全县工业总产值的 70%(Walder, 1998)。魏昂德把地方政府在经济发展中扮演经济行动者(The role of local governments as economic actors)的现象称之为“政府即厂商”(Walder, 1995)。戴慕珍则将这种地方政府参与经济竞争的现象称之为“地方法团主义”(local state corporatism)。她认为，地方政府在毛泽东时代遗留下来的科层网络和集体结构的基础上，通过自身的权威、关系网络直接参与了地方经济的发展。这种参与包括利用财政再分配和转移支付手段在不同效益的企业之间进行平衡，为集体企业发展提供市场信息，以及通过自身关系为低信用的企业贷款等。但是，地方政府并非支持所有的集体企业，而是使这些企业通过内部竞争的形式优胜劣汰，政府有选择的支持那些效益好、有发展前途的企业(Oi, 1992)。地方政府的这种参与和支持有效了保障了体制改革初期地方经济的发展。但是，1980 年代邹平农业向工业的快速转变并未导致县域的城镇化，

因为这些集体企业绝大多数集中在农村地区。1988 年以后，随着经济环境的变化，尤其是信贷紧缩使这种高贷款模式难以为继。1990 年以来，邹平政府开始积极鼓励和培育私有企业的发展。经过 20 多年的发展，邹平经济完成从集体经济占主导向多种混合经济共同发展的转变。地区生产总值取得大幅度增长（见图 9-2）。

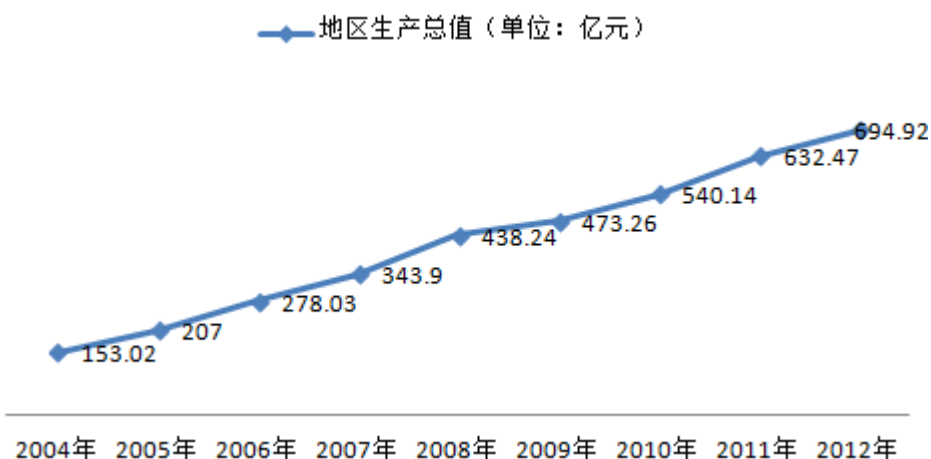


图 9-2 邹平县 2004-2012 年地区生产总值

数据来源：《邹平统计年鉴 2008》，第 14 页；《邹平统计年鉴 2009》，第 24 页；《邹平统计年鉴 2010》，第 4 页；《邹平统计年鉴 2011》，第 24 页；《邹平统计年鉴 2012》，第 21 页。
说明：地区生产总值计算口径按当年价格计算。

从图 9-2 可以看出，邹平地区生产总值从 2004 年的 153.02 亿元发展到 2012 年的 694.92 亿元，增速明显。2012 年，邹平县在全国县域经济基本竞争力百强县中的排名上升至第 13 位。2010 年 11 月 11 日，经国务院批准，邹平经济开发区升级为国家经济技术开发区。魏桥创业集团成为山东省唯一一家入选全球 500 强的民营企业。

伴随邹平县经济的快速发展，邹平城乡居民收入也得到明显提高。从 2004 年，农民人均纯收入 3942 元，城镇居民人均可支配收入 9197 元，发展到 2012 年农民人均纯收入 11693 元，城镇居民人均可支配收入 25027 元（见图 9-3）。

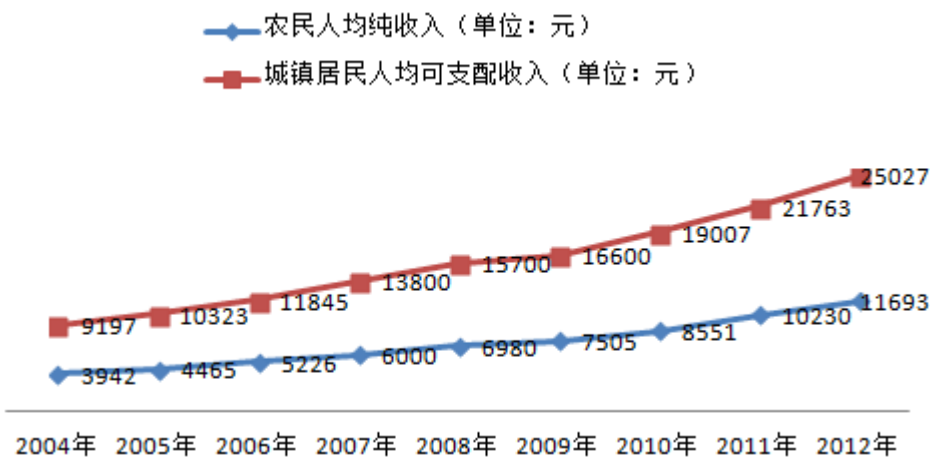


图 9-3 邹平县 2004-2012 年城乡居民收入变化情况

数据来源:《邹平年鉴 2004-2009》,第 1、9、19、28、37 页;《邹平统计年鉴 2009》,“2009 年邹平县国民经济和社会发展统计公报”,第 10 页;《邹平统计年鉴 2010》,“2010 年邹平县国民经济和社会发展统计公报”,第 9 页;《邹平统计年鉴 2011》,“2011 年邹平县国民经济和社会发展统计公报”,第 8 页;《邹平统计年鉴 2012》,“2012 年邹平县国民经济和社会发展统计公报”,第 8 页。

邹平县近在 1930 年代,还不过是一个只有 17 万人口,全县商号不过 274 家,在山东省三等城市中位列第三等的农业县(山东乡村建设研究院,1935)。三十多年来,邹平县的经济发展殊为迅猛。从图 9-3 城乡居民收入变化也可看出,邹平县域经济在改善城乡居民生活水平上取得了较大成就。本研究认为,邹平县在城镇化道路上的经验对探索县域经济就近、就地城镇化具有一定的实践意义。

二、邹平县就近、就地城镇化的要素分析

对于县域经济来说,能否提供坚实的产业支撑,提供充足的就业机会是影响其人、财、物吸纳能力的重要因素,也是人的城镇化的物质保障。

近些年来,邹平县主要通过优化产业结构、打造产业集群、促进劳动力就业,推动农业产业化、规范土地流转、加快转移农村剩余劳动力,统一规划县城区建设、加大基础设施投入、吸引人口定居,提高城乡居民社会保障水平、积极探索新型保障模式等措施,为邹平就近、就地城镇化打下了较为坚实的物质基础。

1. 优化产业结构、打造产业集群、促进劳动力就业

第一,邹平县政府近些年来,通过政策倾斜、资金投入、招商引资等措施,确保家纺服装、新型材料、食品医药、机械制造、精细加工、高档用纸等六大传

统主导产业的发展；积极改造传统产业，优化产业结构，提高第三产业对劳动力的吸纳能力，增加第三产业在地区生产总值中的比重（见图 9-4）。

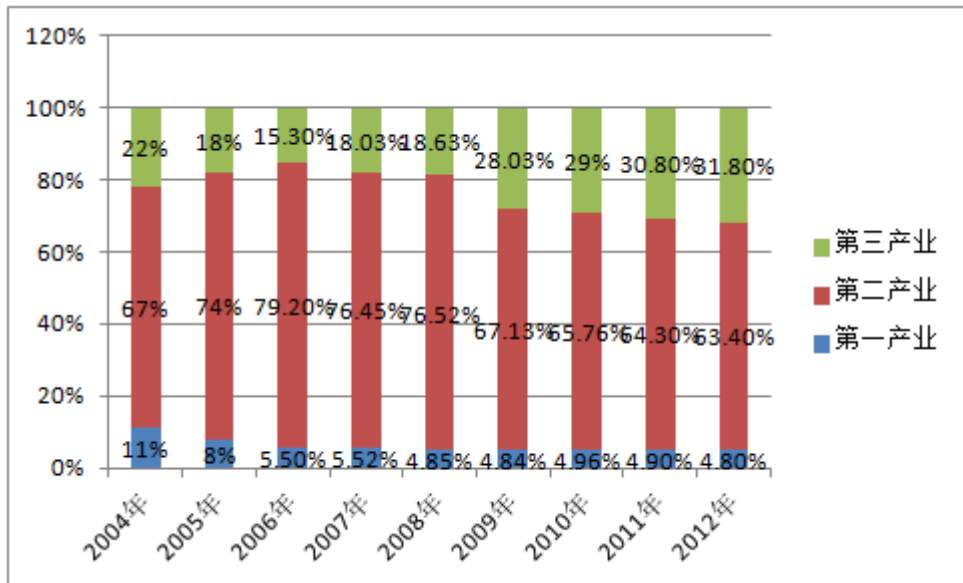


图 9-4 邹平县 2004-2012 年三次产业结构变化

数据来源：《邹平年鉴 2004-2009》，第 1 页；《邹平统计年鉴 2008》，“2008 年邹平县国民经济和社会发展统计公报”，第 26 页；《邹平统计年鉴 2009》，“2009 年邹平县国民经济和社会发展统计公报”，第 2 页；《邹平统计年鉴 2010》，“2010 年邹平县国民经济和社会发展统计公报”，第 1 页；《邹平统计年鉴 2011》，“2011 年邹平县国民经济和社会发展统计公报”，第 1 页；《邹平统计年鉴 2012》，“2012 年邹平县国民经济和社会发展统计公报”，第 1 页。

2012 年，邹平县第二、三产业增加值共 661.24 亿元，与上年相比分别增长 11.4% 和 9.1%。三次产业比例由 4.9:64.3:30.0 调整为 4.8:63.4:31.8。第三产业对劳动力的吸纳能力不断提高（邹平县统计局，2012）。但是，从图 9-4 可以看出，第二产业在地区生产总值中所占比重在近几年虽有所下降，但比重仍然占绝对优势。

第二，以重点城建项目为抓手，积极打造“一园两带”项目（工业园区，县城至长山、韩店两大经济隆起带），通过产业集聚效益带动区域经济发展。

邹平工业园区一直以来是地方经济发展的一个核心增长极，其对劳动力的大量需求保证了县域内新转移劳动力的就业问题（见图 9-5）。

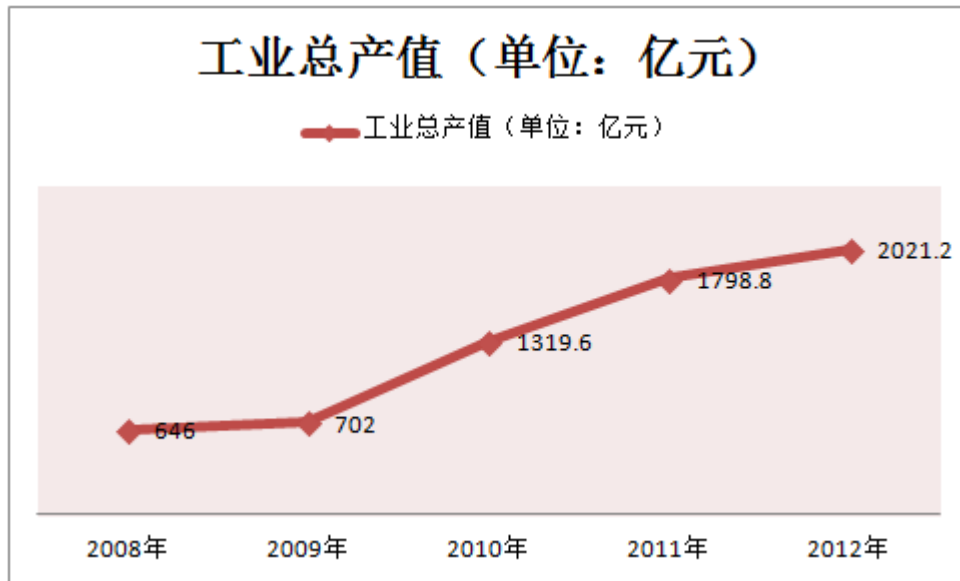


图 9-5 邹平 2008-2012 年工业园工业总产值

数据来源:《邹平统计年鉴 2008》,“邹平县 2008 年国民经济和社会发展统计公报”,第 26 页;《邹平统计年鉴 2009》,“邹平县 2009 年国民经济和社会发展统计公报”,第 2 页;《邹平统计年鉴 2010》,“邹平县 2010 年国民经济和社会发展统计公报”,第 1 页;《邹平统计年鉴 2011》,“邹平县 2011 年国民经济和社会发展统计公报”,第 1 页;《邹平统计年鉴 2012》,“邹平县 2012 年国民经济和社会发展统计公报”,第 1 页。

从图 9-5 可以看出,从 2008 年到 2012 年这五年来,邹平工业园区总产值增长超过三倍有余,成为邹平县域经济就近、就地城镇化的有力物质保障。

2. 推动农业产业化、规范土地流转、加快转移农村剩余劳动力

城镇化的一个主要标志就是随着农业的产业化、集约化经营,农业人口逐渐转移到第二、三产业中,农业人口在就业人口中的比例不断降低。我国人地关系高度紧张的基本国情将在一个较长的时间内制约我国的土地制度变迁(温铁军,2009)。在现有约束条件下,进行土地制度创新,合理配置土地要素,发展适度规模经营成为影响我国农业现代化的重要因素。“十二五”现代农业发展规划纲要要进一步将现代农业发展目标确定为“技术装备先进、组织方式优化、产业体系完备、供给保障有力、综合效益明显的新格局”,第一次提出把“组织方式优化”纳入现代农业发展目标中来。就近、就地城镇化在城镇化前期的一个主要优势在于,由于产业主要分布在乡镇范围内,使地方劳动力兼业化成为可能。这种发展模式既保障了廉价劳动力的供给,同时也有效地提高了当地居民的经济收入。近些年来,邹平县开始有计划地加快转移农村剩余劳动力,推动农业产业化。

(1) 推动农业产业化

邹平县在“工业带动农业,农业服务工业”的指导思路下,根据各乡镇区位

和资源禀赋差异，对一些已经发展较为成熟、市场链条较为完善的农产品加工企业重点扶持，逐渐形成粮油、畜牧、蔬菜、花卉、桑蚕、干鲜果六大主导产业。促进了农产品从原材料生产向初级加工、深加工的转变，农产品附加值进一步提高。为了让广大农民合理分享农产品加工、流通增值收益，同时为了增强农民市场竞争力，降低市场风险，邹平县逐渐形成几种比较有代表性的组织形式。

第一，“龙头企业（公司）+农户”模式。

一直以来，制约农业生产的两个主要因素就是资金和技术，尤其是对于现代农业来说更是如此。为了解决这种问题，邹平县积极扶持发展了一批具备一定的资金和技术条件，以现代企业制度管理经营的龙头企业，并逐渐形成“龙头企业（公司）+农户”型发展模式。截止到2011年底，邹平县农业产业化县级以上龙头企业发展到82家，其中国家级2家，省级11家，市级45家（邹平县统计局，2011）。龙头企业在增强农产品竞争力，延长产业链条，增加农产品附加值上具有较明显优势。但是，这种“以资本带小农”的“龙头企业（公司）+农户”模式最大的缺点是普通农户仍很难分享农业产业化带来的收益，只能停留在产业链低端刨食（李昌平，2012）。

第二，“合作社+农户”模式。

为了使农户充分分享农业产业化带来的收益，“合作社+农户”模式可能是一种更好地探索农业产业化的形式。按照《中华人民共和国农民专业合作社法》相关规定，农民专业合作社是在农民自愿的前提下，以农民为主体的互助性经济组织。农民专业合作社有利于农业技术、信息、资金、人力等要素的聚集。既提高了农业生产的规模化和科学性，同时又能有效的降低各类风险。具体来讲，“合作社+农户”又可分为分散、独立农户组织的合作社、“公司+合作社+农户”模式、“支部+合作社+农户”模式、“公司+协会+合作社”模式等。邹平县农民专业组织主要包括专业协会和专业合作社两种。近几年邹平合作社数量增长较快。到2012年为止，全县共有农村合作组织240个，带动农户8792户（见图9-6）。

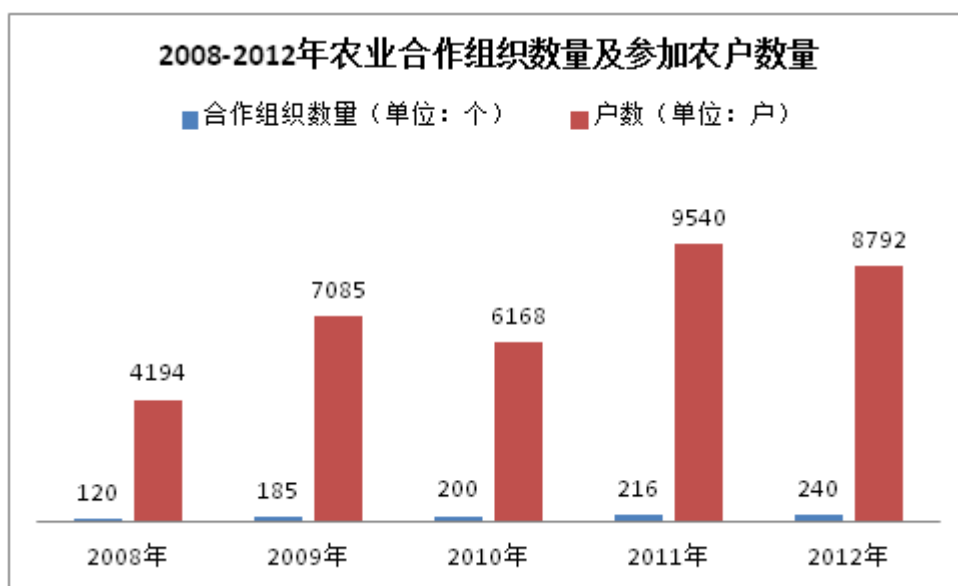


图 9-6 邹平县 2008-2012 年农业合作组织数量及参加农户数量

数据来源:《邹平统计年鉴 2008》,第 72 页;《邹平统计年鉴 2009》,第 59 页;《邹平统计年鉴 2010》,第 49 页;《邹平统计年鉴 2011》,第 49 页;《邹平统计年鉴 2012》,第 39 页。

从笔者的调查情况来看,邹平县农民专业合作社尚处于初级阶段,无论是合作社的登记、审核,还是合作社内部的管理、监督,社员的合作意识都存在各种问题。如邹平县很多农民专业合作社其性质未加严格审查就登记为合作社组织,而实际上是为了融资营利,而即使是那些符合规定的合作社,也普遍存在兼营合作金融业务。其次,由于组织合作社的制度成本较高,邹平目前成立的农民专业合作社主要由县农科协、龙头企业或公司、村委会领办,由种养大户自发组织的相对较少。其中,龙头企业或公司领办型合作社,农民所得利益较为有限,村委会领办型合作社则普遍存在行政干预过度的问题。尽管,早在 2007 年 7 月,我国就通过了《中华人民共和国农民专业合作社法》,但是在合作社的实际组织和管理上仍缺乏规范,合作社组织制度不健全、缺乏有效的执行和监督机关,导致合作社运行混乱,效率低下。

除了培育农业龙头企业和农民专业合作社外,邹平县还按照“规模化、产业化、组织化、标准化”的要求,遵循“一县一色、一乡一品、一村一品”的发展思路,在充分考虑到各村镇区位和资源差异的前提下,有重点、有步骤的实施“一村一品”工程。“一村一品”工程是很多小城镇在发展集约化、产业化农业过程中摸索出的一种种养模式。事实证明,如果培育得当,这种带有产业化的种养方式有利于农产品的市场化产销和信息、技术的推广,农民增收明显,有利于城乡

差距的缩小。

经过几年的实践，邹平县现已逐步形成“一村一品、一镇一业、品品皆优、业业皆强”的产业格局，如好生花卉、西董林果、焦桥蔬菜、九户奶牛、台子香椿等。邹平县“一村一品”工程具有两个典型特征。第一，采取示范村先行示范，推进村跟进学习的渐进方式实施；第二，由县政府宏观设计，各地方村镇根据区域化、差异化原则统筹规划。一般而言，示范村主要是那些经济基础较好，种养格局初具规模，市场渠道较为健全的村庄。以魏桥镇为例，2009年，魏桥镇将楼子张、梁桥、崖镇村、五龙堂列为“一村一品”工程示范村，东码头、南杨、张家、官牛、大碾、甜水等11个村为推进村。经过3年的实践，魏桥镇试图构建起“东部肉鸭、西部肉鸭、北部肉牛、中部蔬菜”为主导框架的种养格局，突出印家乐义蔬菜、梁桥蔬菜大棚基地。^①

据笔者的调查来看，“一村一品”工程实际效果比较有限。有相当多的农户发展特色种植、养殖主要是为了获得政府的财政补贴和贷款。比如，九户镇就有某农户为了获得政府对蔬菜大棚的补贴，一连建20多个大棚，其中绝大多数大棚都未种植任何蔬菜。此外，随着政府扶持力度的下降，农户开始面临农产品销售难的问题。如何保障各类农业经济组织的市场生存能力和竞争力无疑成为摆在地方政府面前的一大难题。

（2）规范土地流转

土地流转一方面可以促进零散土地集约化和产业化，另一方面，建立健全规范的土地流转市场，可以有效的保障非农就业人口的生活质量。

为规范土地流转行为，邹平县按照“自愿、依法、有偿”的原则，推行土地流转“三书”制度，即土地使用权流转申请书、委托书和合同书。在流转合同中要注明流转土地座落、流转形式、数量、年限、条件、用途、价格、支付方式和双方的权利、义务等事项，避免和减少农村土地使用权流转过程中的纠纷。同时，邹平县建立了农村土地承包经营权流转市场，促进农村土地的流转集约，发展土地利用率高，经济效益好的现代农业。至2012年，邹平县已建立起县、镇、村三级土地流转服务网络。仅2012年一年，就发生土地流转8.27万亩（包括租出、包出、转出承包耕地）。详见图9-7：

^① 魏桥镇政府：《关于大力开展“一村一品”工程的实施意见》，魏发[2009]19号。

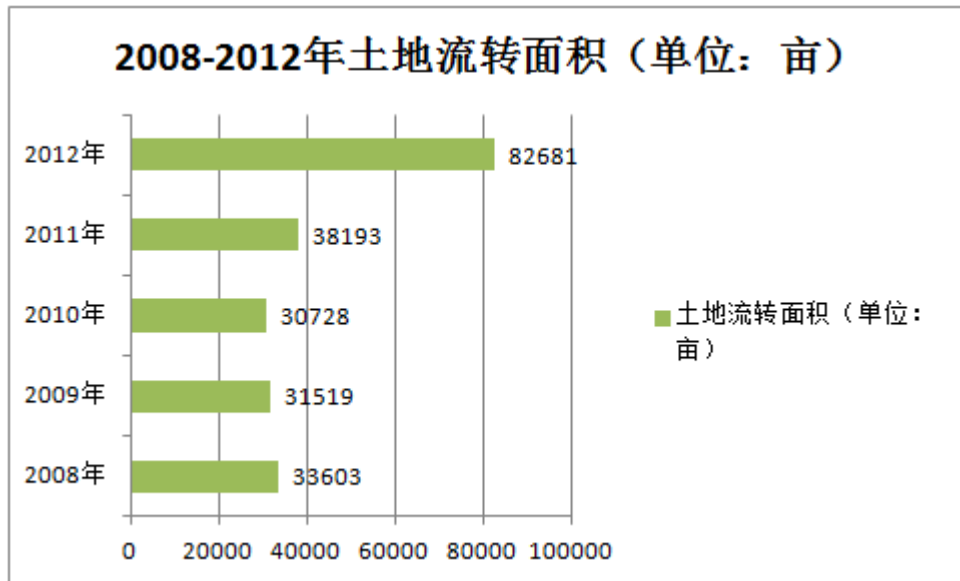


图 9-7 邹平县 2008-2012 年土地流转情况

资料来源:《邹平统计年鉴 2008》,第 32 页;《邹平统计年鉴 2009》,第 58 页;《邹平统计年鉴 2010》,第 48 页;《邹平统计年鉴 2011》,第 49 页;《邹平统计年鉴 2012》,第 39 页。

从图 9-7 可以看出,2012 年土地流转面积增长幅度较大,是 2011 年的 2.16 倍。为了加快土地流转,县政府应不断完善土地流转制度,规范土地交易市场,保障土地交易双方合法权益。从笔者的调研情况来看,邹平县土地流转存在很多值得思考的问题,土地流转存在人为操纵的虚高现象。村委会作为中间人将村中大量耕地转租给土地承包者,从中谋取差价现象不在少数。在调查中,笔者发现,很多集中起来的土地并未得到很好的利用,承包商承包土地的目的主要是获得国家的财政补助以及大型机器的免费使用。此外,一些农民反映,土地承包出去以后,由于就业机会有限,出现劳动力闲置现象。因而,土地流转不能一味追求数量,更要充分考虑流转后土地的利用情况,以及土地流转农户的生活质量问题。

(3) 加快转移农村剩余劳动力

城镇化意味着非农人口在总人口中的比重不断增大,农业人口逐渐转变为非农人口。然而,在农村劳动力转移过程中出现两个比较明显的问题:第一,流转出土地的农民缺乏相应的技能,很难在就业市场上找到稳定的工作。从某种意义上来说,正是由于这个原因,很多农民更愿意采取兼业的方式,而不愿完全放弃农业经营。第二,目前,农村从事农业的人口年龄普遍偏大,缺乏经营现代农业的知识和技能,又从反面限制了土地的流转,进而阻碍了农村劳动力的转移。

从邹平县的农村劳动力的转移情况来看,有逐年递增的趋势,2012 年有所下降(见图 9-8)。

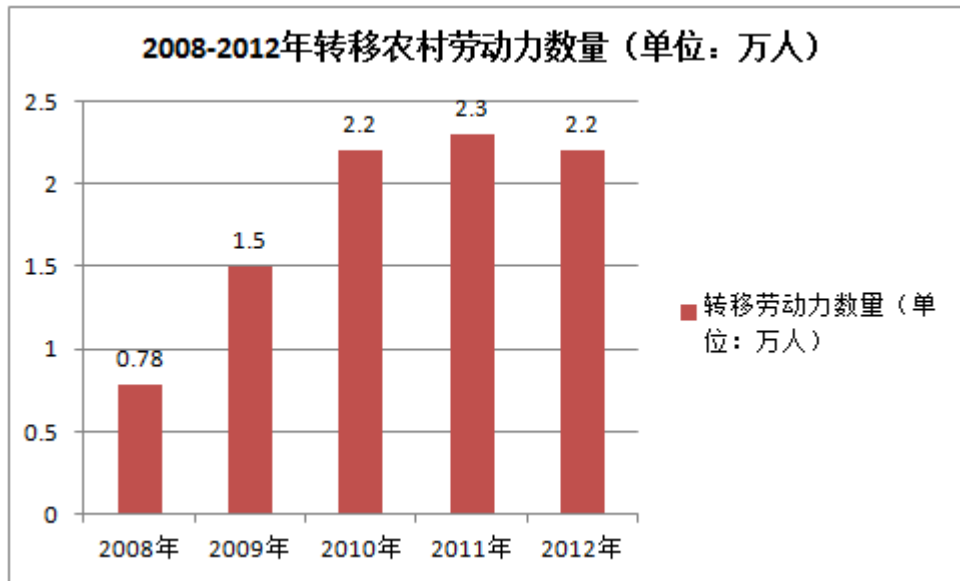


图 9-8 邹平县 2008-2012 年转移农村劳动力数量

数据来源:《邹平统计年鉴 2008》,“国民经济和社会发展统计公报”,第 26 页;《邹平统计年鉴 2009》,“国民经济和社会发展统计公报”,第 2 页;《邹平统计年鉴 2010》,“国民经济和社会发展统计公报”,第 1 页;《邹平统计年鉴 2011》,“国民经济和社会发展统计公报”,第 1 页;《邹平统计年鉴 2012》,“国民经济和社会发展统计公报”,第 1 页。

非农人口占总人口的比重,从 2004 年的 25%增加到 2012 年的 36%,增幅比较明显(见图 9-9)。

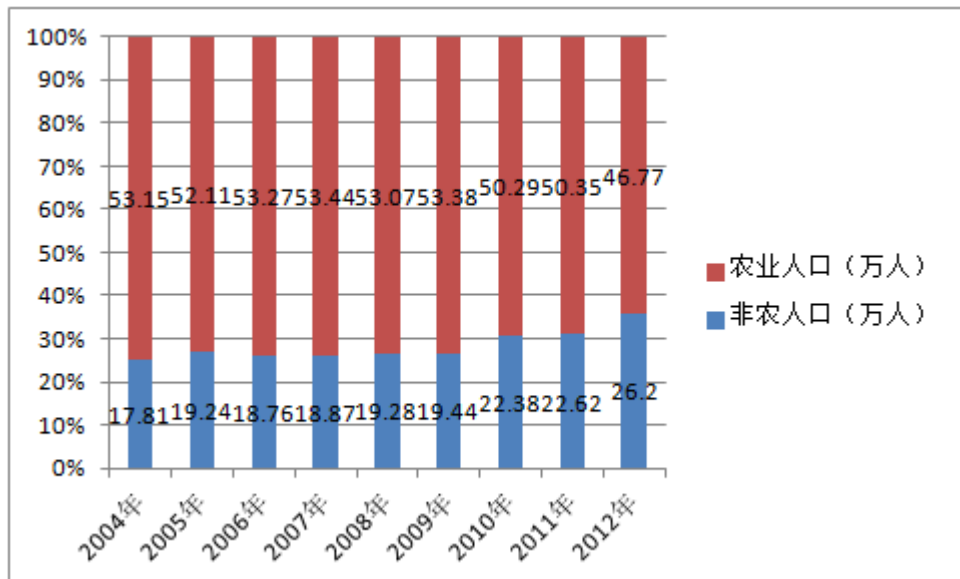


图 9-9 邹平县 2008-2012 年农业人口与非农业人口比重

数据来源:《邹平统计年鉴 2008》,“辉煌六十年,和谐新邹平”,第 14 页;《邹平统计年鉴 2009》,第 3、4、7 页;《邹平统计年鉴 2010》,第 4、7 页;《邹平统计年鉴 2011》,第 4、7 页;《邹平统计年鉴 2012》,第 4、7 页。

从图 9-9 可以看出,尽管近五年来,邹平县非农人口在总人口中的比重不断加大,但是农业人口仍占绝对优势,农业劳动力转移仍然面临较大压力。为了促

进农村劳动力的转移，邹平县政府遵循“先培训后转移，以培训促转移”的思路，采取“订单培训”和“定向培训”的培训模式，将农民培训与就业直接挂钩，一定程度上适应了农村劳动力转移的需求。

3. 统一规划城乡建设、加大基础设施投入、吸引各类劳动力定居

(1) 统一规划城乡建设

2011年3月，山东省城市化领导小组下发《关于加快推进新型城镇化工作的通知》，明确了十二五期间全省城镇化发展目标，计划五年内城镇化水平达到55%以上，并将十个中等城市发展为50万人口以上的大城市，同时将700万农民工变成市民。邹平县成为全省重点培植发展的10个县级大城市之一。邹平县以山东副中心定位自身，以建设鲁中中等城市为目标，统筹城乡规划建设。依循“老城特色化、新区现代化、大力城镇集聚化、农村社区化”的思路和“统一政策、统一标准、依法行政、让利于民、先急后缓、分步实施”的原则，计划对全县858个行政村进行改造。其中，单独保留36个，合并137个，取消685个（见表9-1）。

表 9-1 邹平城乡一体化规划新格局

中心社区	基层社区	位于县城区的村庄社区	位于镇驻地的村庄社区	总共
59个	57个	22个	35个	173个

按照规划，改造后全县社区占地69.2平方公里，约计10.3万亩，全县共节约土地58.4平方公里，约计8.8万亩。

邹平县以城市建设、小城镇建设、新农村建设“三位一体”的原则，统筹城乡建设管理。城乡建设具有以下两个特点：第一，将县城、小城镇、新农村三个层次作为一个整体来统筹建设；第二，在充分尊重地方区位、资源的基础上，将原有特色产业做大做强，逐渐形成区域化、集群化、特色化分布格局，从而有利于资源、信息的聚集和市场的形成（见表9-2）。

表 9-2 邹平县城乡一体化建设新格局

三位一体新格局	城市建设	小城镇建设	新农村建设
	东部现代工业区 南部旅游度假区 西部休闲生态区 北部特色工业区 城市核心区	工业带动型： 魏桥、青阳、韩店、名集 市场带动型： 孙镇、九户 资源开发型： 好生、西董、临池 农贸发展型： 焦桥、码头、台子 综合发展型： 长山	城中村改造型 村企发展联合性 行政村整合型 经济强村带动型 中心辐射型 整村迁建型

资料来源：人民网 <http://expo.people.com.cn/GB/13156919.html>

从邹平县政府近期、中期、长期城乡统筹规划土地利用规划（2009年-2030年）中，可以更清晰的看到政府对产业、人口布局的整体安排（见图 9-10、11、12）。

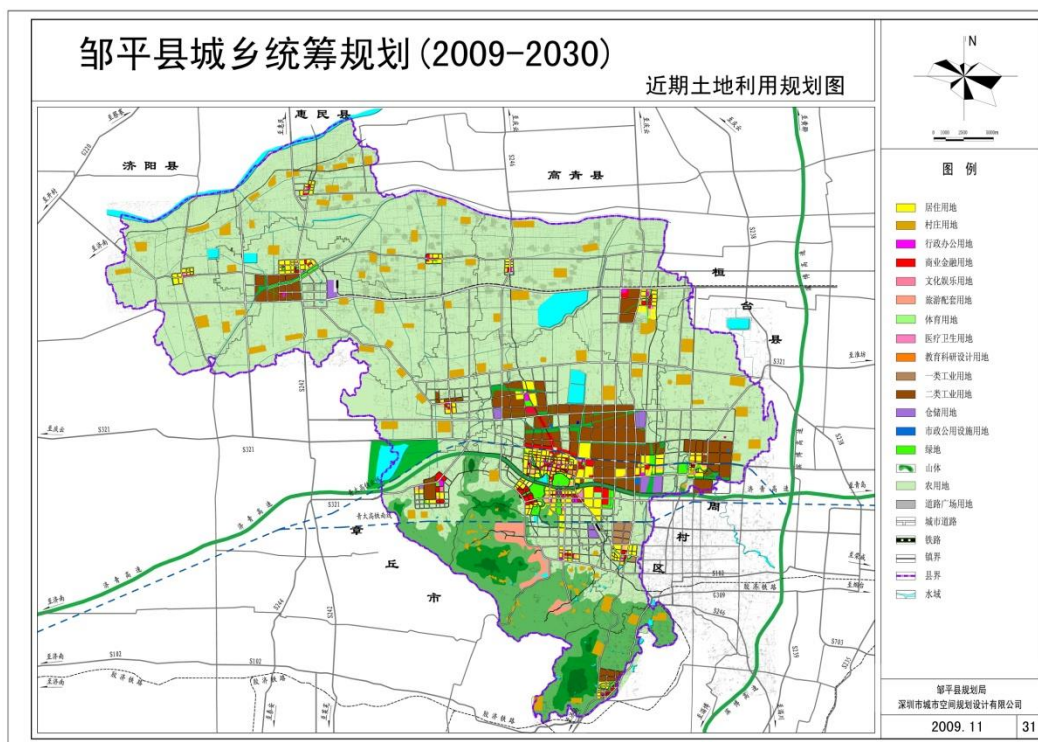


图 9-10 邹平县城乡统筹规划（2009-2030）近期土地利用规划图

资料来源：邹平县规划局提供

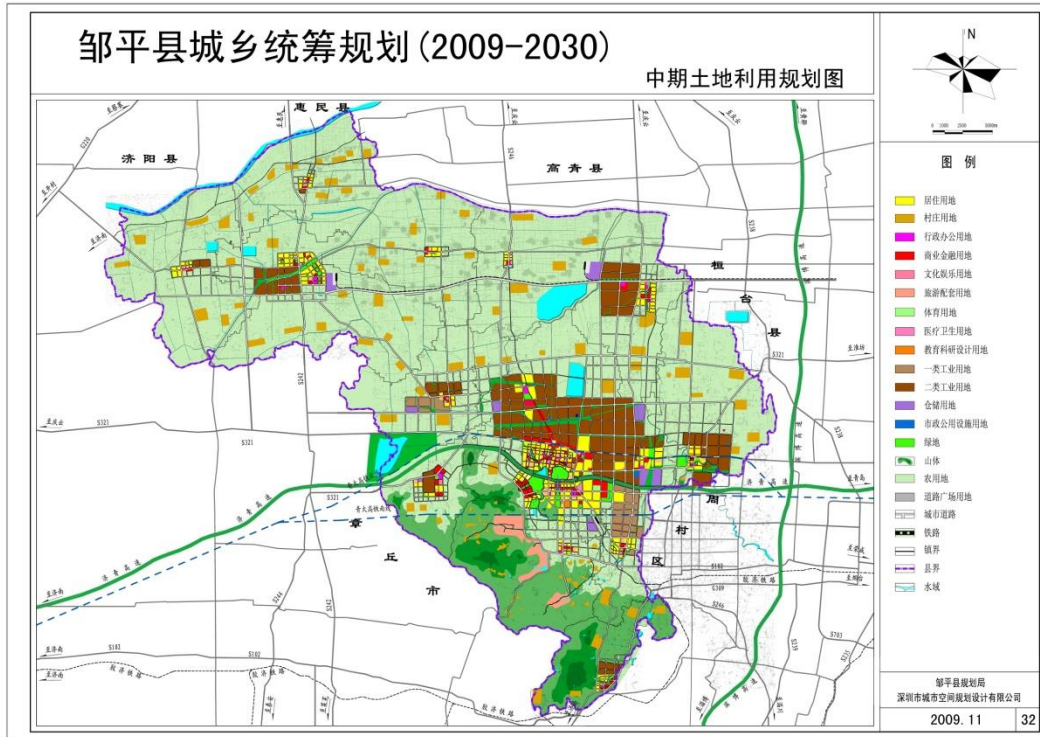


图 9-11 邹平县城乡统筹规划（2009-2030）中期土地利用规划图

资料来源：邹平县规划局提供

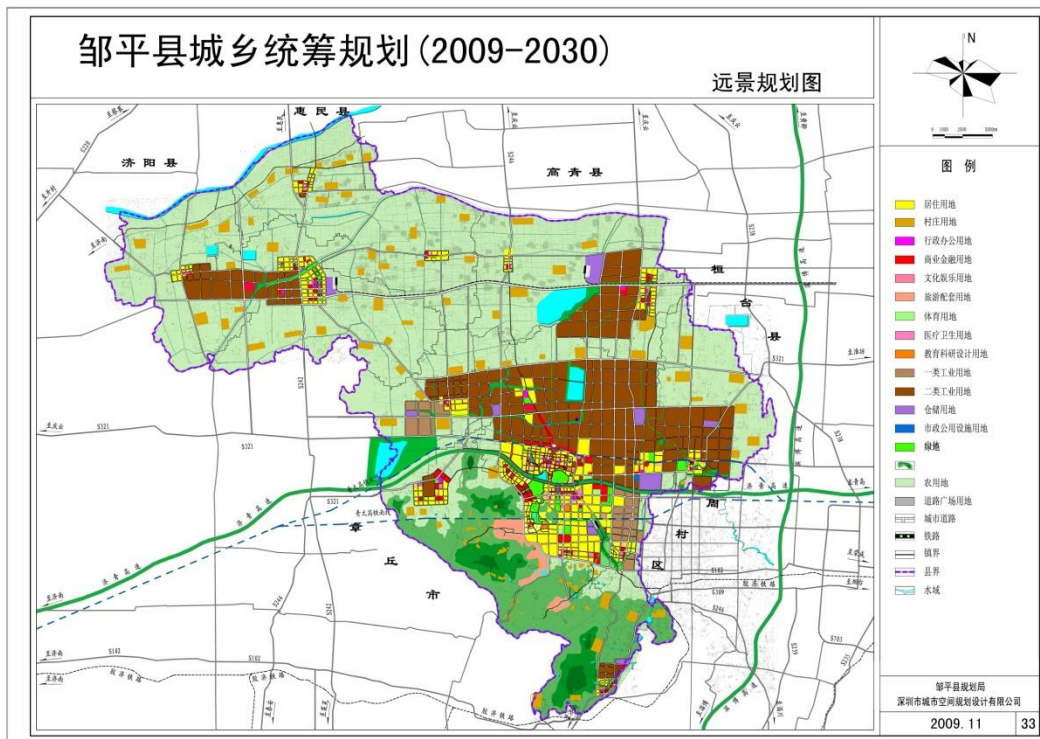


图 9-12 邹平县城乡统筹规划（2009-2030）远景规划图

资料来源：邹平县规划局提供

从上图可见，邹平县政府在城乡统筹规划上有计划的将人口向以工业园区为中心的县城区，以及县城至长山、韩店两大隆起带聚集；县域西部则以具有传统工业基础的魏桥镇为中心作为土地开发和人口聚居的核心地带。

（2）加大基础设施投入

近些年来，邹平县在基础设施建设上投入了大量资金，其中尤其以交通、物流最为突出。1978 年以前，邹平县境只有庆淄路和章索路两条标准很低的省级柏油路，以及从肖镇到明集西左一段大约 10 公里长的县级柏油路。县城也只有在 1977 年铺设的沥青路（黄山二路）。改革开放以来，随着工业园区、乡镇企业的大力发展，吸引了乡镇以及外县劳动力的大量流入，从而对交通、物流产生巨大的要求。邹平县加大了对交通基础设施的投资力度，到 1996 年全县已经发展到村村通柏油路，公路总里程发展到 1408 公里，极大地方便了劳动力和物资流通（邹平县统计局，2008）。到 2007 年止，邹平县农村公路改造总里程达 1778 公里，实现了村村通等级路，村村通客车，成为全省第一个公交车过百辆的县（邹平县地方史志办公室，2009）。2011 年，邹平县又在此基础上在山东省率先推行城乡公交一体化运营机制。全县 16 个镇办，853 个村全部开通公交车线，基本建立起覆盖城乡、城乡一体化公交网络和运营机制。截止到 2012 年底，全县公路通车里程达到 2627.76 公里，其中县乡公路通车里程达 505.23 公里（邹平县统计局，2012）。

邹平城乡公交一体化运营机制将邹平公共交通网络分为三级，采取“121”公交票价制度。一级公交网络主要在城区运行，部分延伸到镇（办），每人每次 1 元；二级线路由县城直达各镇（办）驻地，每人每次 2 元；三级线路由各镇（办）驻地通往行政村，每人每次 1 元。也就是说，不论住在邹平的哪个村，最多只要花 3 元钱就可以乘公交车到县城。截止到 2012 年下半年，一、二级公交网络已基本建成，城区公交车全部实现了公车运营和“线路、场站、车辆、票价、刷卡”五个一体化。

邹平城乡公交一体化极大地压缩了县域空间，城镇空间的改变既是城镇资本生产和再生产的需要，也是农民生活方式城镇化的体现。邹平城乡公交一体化对县域城镇化发展意义深远。第一，城乡公交一体化扩大了县城经济辐射半径，降低了就业岗位成本和可及性。第二，由于县城人口聚集，必然会导致地价上涨、

交通拥挤等城市问题，城乡公交一体化的实现，则提高了中心镇、中心社区的吸引力，村镇居民完全可以在村镇生活，而在县城工作。这在一定程度上能够降低县城出现人口过度集中的现象。第三，城乡公交一体化能够促进农村居民消费，培养新的城镇消费模式，有利于促进人的城镇化。城镇化最终是人的城镇化的过程，是一种生活消费方式的转变。城乡交通一体化，无疑将有利于城乡文化的交融，缩小城乡生活方式的差异度，真正达到城乡生活方式的一体化。

2005年，邹平县成功创建山东省第一个全国卫生县城。2012年，邹平县投资7000余万元，建立起“村收集、镇清运、县处理”三级垃圾清运处置模式，确保年底实现“环卫保洁全县覆盖，垃圾清运全县集中，垃圾处理全县统一”的环卫工作格局。截止到2012年年底，全县已有16个镇办的304个村居完成城乡环卫一体化工作，完成率37%。

随着城乡居民生活消费水平的不断提高，各种生活工业垃圾成为困扰城镇居民生活质量的一个重要问题。村落聚居模式，由于空间上比较分散，垃圾处理的压力还不是很大。但是“合村并居”后，人口开始集中，垃圾处理问题将显得尤为重要，这也是全国很多新农村社区暴露出来的问题之一。邹平县城乡环卫一体化模式的推行无疑为传统农村生活模式向城镇化生活模式的转变增加一层保障。

（3）吸引各类劳动力定居

邹平县以县级大城市定位自身，不断扩大县城区面积，从2008年的50平方公里，户籍人口25.26万，扩大到2012年的57.8平方公里，户籍人口32.37万（见图9-13）。在邹平县新修编的总体规划中，规划范围总面积将由67平方公里扩展到385平方公里，西董镇、好生镇、长山镇、韩店镇一并纳入城市总体规划范围。县城区逐渐成为当地城乡居民定居的理想选择。

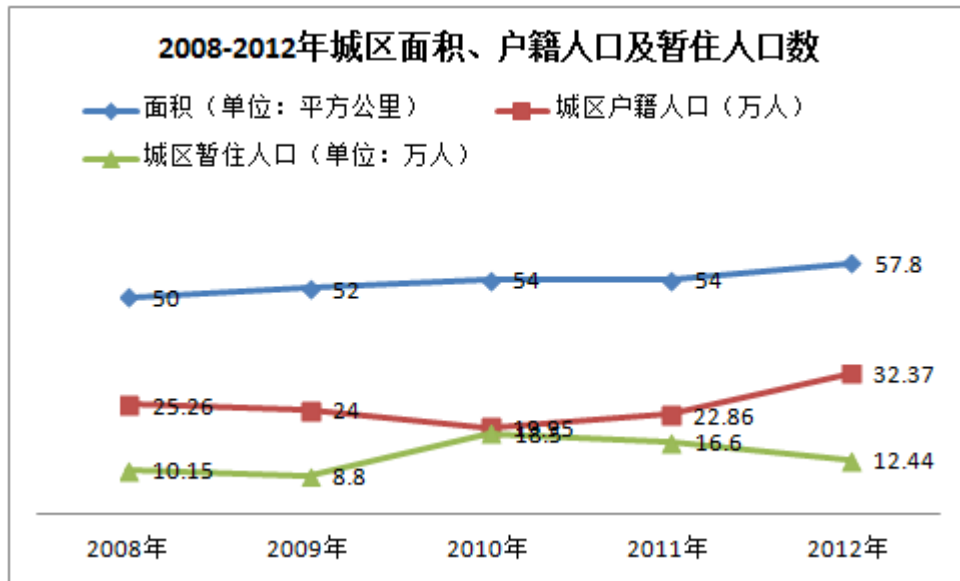


图 9-13 邹平县 2008-2012 年城区面积、户籍人口及暂住人口数

数据来源:《邹平统计年鉴 2009》,第 324 页;《邹平统计年鉴 2010》,第 316 页;《邹平统计年鉴 2011》,第 317 页;《邹平统计年鉴 2012》,第 323 页。

从图 9-13 可以看出,2010 年以后,城区暂住人口数量明显下降,而城区户籍人口数量则呈上升趋势。由此可知,县城区对县域人口来说是具备足够的吸引力的,从而成为县域人口就近城镇化的主要平台。

此外,通过近几年来邹平县外来劳动力人数的变化(见图 9-14)以及本地籍高校毕业生返乡就业人数的变化情况(见图 9-15)也可看出县域经济无论是对普通劳动力还是高端人才都具备一定的吸引力。



图 9-14 邹平县 2009-2012 年外来人口数量

数据来源:《邹平统计年鉴 2009》,第 13 页;《邹平统计年鉴 2010》,第 13 页;《邹平统计年鉴 2011》,第 13 页;《邹平统计年鉴 2012》,第 13 页。

从图 9-14 数据来看，自 2009 年以来，外来人口数量有下降的趋势。但对于县域经济来说，15 万左右的外来人口仍是相当可观的。与其他县域相比，邹平县域内人口外出务工的比例相对要小一些，这要归功于当地产业发展对大量劳动力的需求。

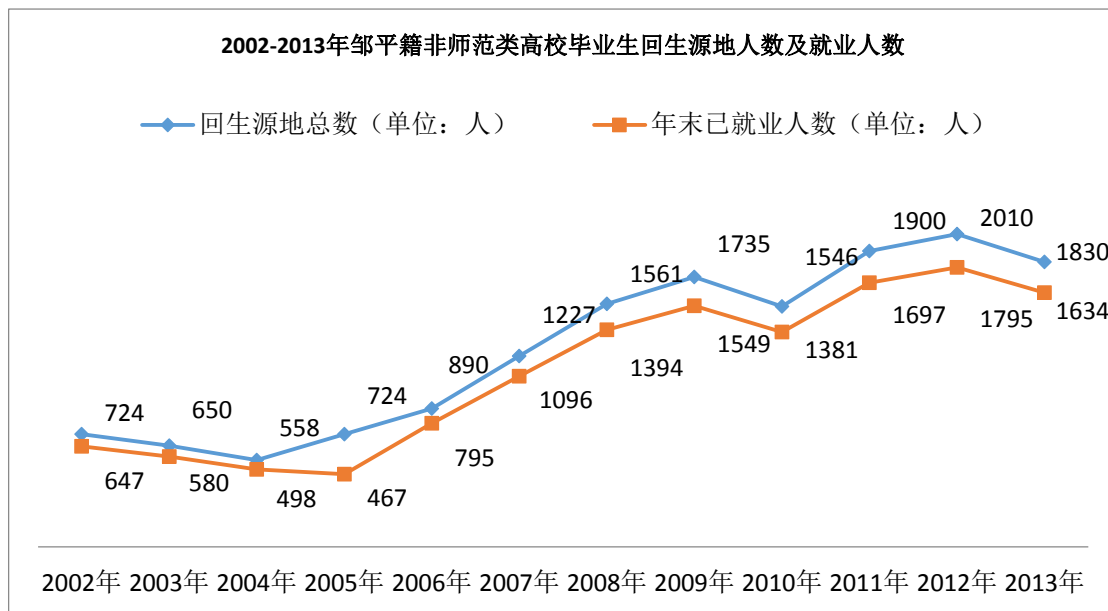


图 9-15 邹平 2002-2013 年本地籍非师范类高校毕业生回生源地人数及就业人数
数据来源：邹平县人才市场；时间：2014 年 2 月。

图 9-15 一定程度上反映出县域经济对高端人才的吸引力情况。从 2002 年的 647 人次增加到 2012 年的 2010 人次，增长了三倍多。就业比例一直持续在 89.3% 左右。从上述分析可以看出，邹平县域经济具备一定的生产要素集聚能力，对于解决当地人口的城镇化具有一定的优势。

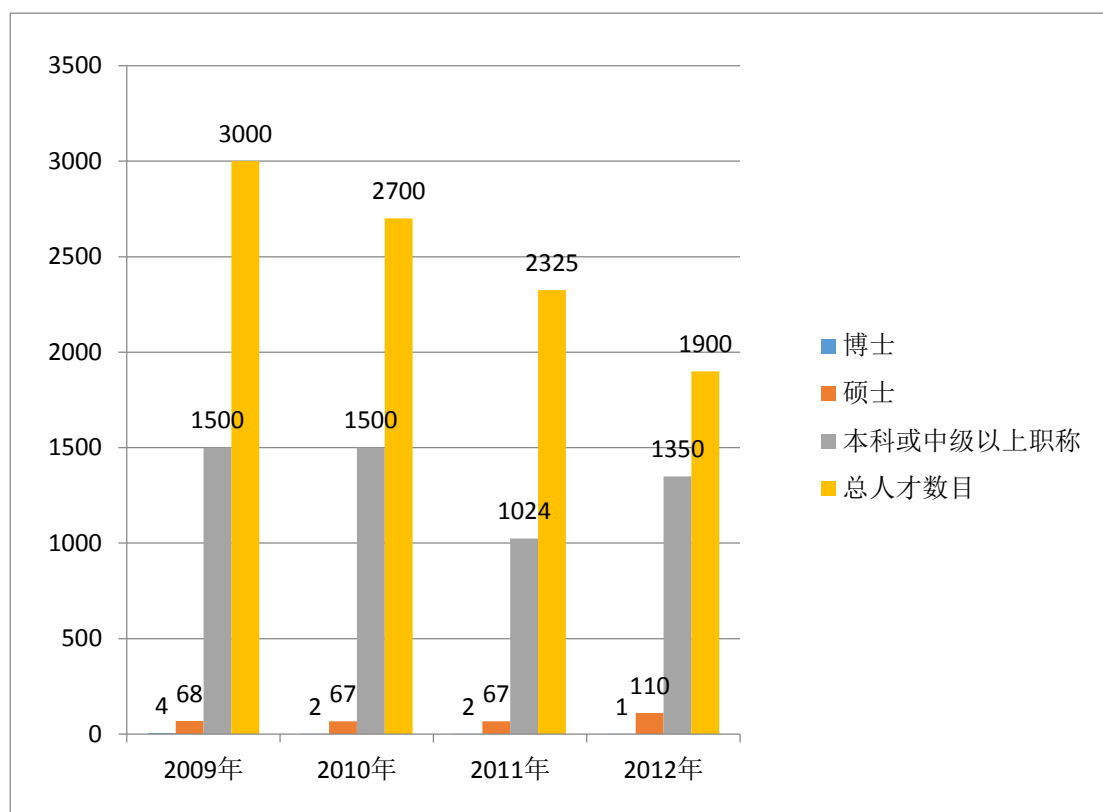


图 9-16 邹平县 2009-2012 年引进人才情况

数据来源：《邹平统计年鉴 2009》，第 7 页；《邹平统计年鉴 2010》，第 5 页；《邹平统计年鉴 2011》，第 6 页；《邹平统计年鉴 2012》，第 6 页。

图 9-16 也显示，进些年来，邹平县对高端人才开始具备一定的吸纳能力。截止到 2012 年，全县人才总量达到 8.5 万人，成为县域经济发展的重要保障。

通过以上措施，邹平县为县域经济就近城镇化，尤其是人的城镇化提供了坚实的物质基础。

4. 提高城乡居民社会保障水平、积极探索新型保障模式

党的十八大报告提出要均衡配置城乡公共设施，促进城乡资源要素合理流动，以缩小城乡差距，提高农村生活水平。近些年来，邹平县在“公共财政向农村倾斜、基础设施向农村延伸、公共服务向农村覆盖”的原则下，积极改善和保障民生，城乡居民的社会保障覆盖率和保障水平不断提高，有效的保障了人的城镇化。

(1) 医疗保险情况

邹平县将未成年城镇居民、老年城镇居民、一般城镇居民个人缴费标准分别上调为每人每年 100 元、150 元、200 元。城市低保提高到每人每年 3840 元。城镇职工基本医疗保险统筹基金年度最高支付额提高到 10 万元。2012 年，邹平县出台新规定，对于非本地户籍但常年在本地工作居住的人员及其子女，携带工作

单位证明及房产证明后，可以参加本地城镇居民医疗保险。

2009年的时候，邹平县新型农村合作医疗（以下简称新农合）的参合率即已达到100%全覆盖。2011年，全县各级政府对新农合补助标准大幅度提高，由每人每年不低于120元提高到200元；个人缴费标准由每人每年40元提高到每人每年60元。新农合人均筹资标准调整为每人每年260元。其中，各级政府每人每年补助200元，农民个人每年缴费60元。农村低保标准提高到1600元。新农合住院补偿封顶线提高到每人每年5万元。另外，还规定城中村居民和失地农民可以集体参保，在新农合的缴费视为缴费历史，不再另行补费。

至2012年，新型农村合作医疗参加人数达到59.8万，参合率稳定在100%，人均筹资标准提高到310元，其中财政补助标准提高到240元，住院补偿封顶线提高到10万元，住院报销最高达到90%（邹平县统计局，2012）。

（2）养老保险情况

邹平县在城镇职工基本养老保险的基础上，推出城乡居民社会养老保险。规定凡年满16周岁（不含在校学生）未参加城镇职工养老保险的城乡居民，可以在户籍地自愿参加。

城乡居民社会养老保险采用个人缴费、集体补助、政府补贴相结合的资金筹集机制。个人缴费标准设为每人每年100元、300元、500元、800元、1100元、2500元6个档次，参保人可根据自己实际情况自主选择，缴费方式为按年缴费。各级政府鼓励有条件的村集体对本村参保人给予补助。邹平县政府在每人每月60元基础养老金基础上，按照不同缴费标准额外给予补助。补助标准为：选择100元的补贴30元；选择300元的补贴40元；选择500元的补贴50元；选择800元的补贴65元；选择1000元的补贴80元；选择2500元的补贴100元，缴费即补。城乡居民社会养老保险待遇由基础养老金和个人账户养老金两部分组成。

月领取养老金=基础养老金+个人账户养老金

个人账户养老金=个人账户全部资金积累额÷139

此外，对被征地的人均耕地低于0.3亩的60周岁以上的农民，在每人每月60元基础养老金基础上每人每月增发10元。^①

^① 邹政发（2011）7号：邹平县人民政府关于印发《邹平县城居民社会养老保险试点工作实施方案》的通知

三、邹平县就近、就地城镇化的经验与反思

邹平县就近、就地城镇化实践为我们探索多元城镇化，尤其是人的城镇化提供了可资借鉴的经验和教训。通过对邹平个案的研究，可以看出县域经济能否作为就近、就地城镇化的空间单位核心在于能否为人的城镇化提供各项物质和制度保障。其中，最为核心的仍然是就业问题，县域经济要想实现就近、就地城镇化必须具备一定的产业基础，为当地劳动力提供相对充裕的工作岗位。只有在此基础上不断满足人的城镇化所需的各项物质和制度保障，县域就近、就地城镇化才能够吸引各类人口定居。通过对邹平县 2009-2012 年各镇办人口流动情况（参见表 4），我们试分析邹平县作为就近、就地城镇化空间单位的能力情况。

从表 9-3 可以看出，邹平县外出户籍人口（计算公式：户籍人口-（常住人口-外来人口））在 2010 年的时候，从 45793 人骤增到 97367 人；在这之后，基本维持在 9 万人左右。外来人口在 2010 年明显下降之后（从 186166 人下降到 149422 人），基本趋于稳定，维持在 15 万人左右。相比较来看，邹平县净人口流入量在 6 万人左右。应该说，作为就近、就地城镇化空间单位，邹平县对人口流动具备一定的吸引力。从外来从业人员占外来人口比例来看，外来人口流入邹平主要是以获得就业为主（维持在 80%以上），但开始呈现出些微的下降趋势（从 88.3%下降到 81.0%），这意味着在外来人口中存在小部分人投靠配偶或亲友现象，他们可以依靠后者收入维持生计。

表 9-3 邹平县 2009-2012 年各镇办人口变动情况^①

乡 镇 名称	年 份	镇办总人口（常住人口）	户籍人口	外出户籍人口	外来人口	乡 镇 从 业 人 员 数	外 来 从 业 人 员	外 来 从 业 人 员 占 外 来 人 口 比 例（%）
镇 办	2009	868575	728202	45793	186166	554917	164436	88.3
合 计	2010	778777	726722	97367	149422	519693	128604	86.1
	2011	791264	729728	87815	149351	519571	124243	83.2
	2012	787099	726737	93581	153943	471442	124718	81.0

资料来源：根据《邹平统计年鉴 2009》，第 12-14 页；《邹平统计年鉴 2010》，第 12-14 页；《邹平统计年鉴 2011》，第 12-14 页；《邹平统计年鉴 2012》，第 12-14 页相关数据计算。

概括来说，近些年来，邹平就近、就地城镇化发展主要依托经济园区和各镇

^① 部分统计数据存在错误，已根据往年情况做了纠正；其中临池镇 2011、2012 年外来从业人员数目，魏桥镇 2012 年外来从业人员数目存在明显误差，暂未找到正确数据。

乡企业的产业带动。地方政府通过基础设施投资和相关政策扶持招商引资，极大地推动了地方经济的发展。随着县乡交通网实现全覆盖，以县城为中心的经济圈辐射半径进一步扩大，县城区对乡镇劳动力的吸引力进一步加强。而随着“三山两湖一河”、城南新区、西董片区为核心的南部新城（面积约52平方公里）建设，邹平行政中心开始向南部转移，县城区面积将进一步扩大。县城区日渐成为集行政、经济、娱乐为一体的人口聚居区。

但是，邹平县就近、就地城镇化发展过程中也呈现出很多难以解决的问题，成为制约其进一步发展的不利因素，值得我们借鉴和反思。

第一，邹平县靠产业带动城镇化的发展模式开始出现资源和环境问题，转方式，调结构压力大。发展科技含量高、环境友好型和资源节约型工业，进一步增加第三产业在地区生产总值中的比重是邹平县政府进一步城镇化发展必须要面对的严峻挑战。

第二，农业产业化道路任重道远。近些年来，邹平县政府加大了对农业产业化的扶持力度，鼓励土地流转集中，积极探索各类新型农业经营方式。但总体来看，效果尚属一般。存在的问题主要包括：1、土地流转市场不健全，农民缺乏退出机制。一方面影响了土地的集中和农业的产业化进程，另一方面也不利于非农就业劳动力退出农村。2、农业产业化法律法规不健全，执法力度不够，监督不严，导致很多农业组织徒有虚名，很难发挥应有功能。地方政府应加大宣传和监管力度，对农业组织进行严格审查，对不符合规定的农业组织进行取缔最好能建立自上而下的独立部门，对农业组织的注册、审核、资金等进行专门管理，既要避免行政系统的过多干预，又要避免农业组织对政府产生财政依赖。3、农业产业化进程出现过急过快现象，集中后土地用途缺乏监管，土地集中后规模效益体现不出来，效率并未获得显著提高。随着第二、三产业竞争压力的不断增大，进一步转移农业劳动力，释放农业发展空间成为县域城镇化发展的一条出路。邹平县农业产业化才刚刚起步，需要解决的问题还有很多。

第三，追求政绩工程，盲目“合村并居”。为了加快城镇化进程，全国很多地方掀起一股政府主导的“运动式”的“合村并居”热潮，不仅带来大量的资金浪费，拆迁过程中导致的各种社会矛盾也成为威胁地方社会治安和地方政府合法性的重要因素。笔者认为，基层政府应充分考虑当地经济发展情况和地理区位，

合理引导，分类建设，而不能为了追求城镇化率，人为的规划建设新社区。更不能用行政力量强迫农民拆迁，而应充分尊重农民意愿，切实保障农民的财产权益。

第四，农业劳动力素质偏低，培养现代农民压力大。目前，我国农业从业人员年龄偏大现象突出，缺乏现代农业所要求的知识和技能。地方政府应加大培训力度，积极引导具备现代农业知识和技能的一代劳动力从事现代农业生产。

第五，过度强调物的城镇化，对人的城镇化的关注尚待提高。以县域经济为空间单位的就近、就地城镇化要以能充分满足人的城镇化的各项需求为目标，解决好城乡居民对户籍、住房、教育、医疗、社会保障以及文化等方面的需要。只有这样，县域经济才有足够魅力吸引人口定居。

第十章 县域城乡一体化思路推进就近城镇化——以河南省舞钢市为例

一、舞钢就近城镇化与农村新型社区建设的背景

（一）舞钢市城镇化的工作背景

河南省提出，推进城乡一体化要以科学发展观统领全局，以体制机制创新为动力，以缩小城乡差距和提高城乡居民生活水平为目标，以加快城镇化为核心，以构建城乡统一的基础设施、公共服务体系为着力点，打破城乡二元结构，统筹城乡发展，推进农村生产、生活方式转变，使农村和城市共享现代文明。以新型城镇化引领工业化、城镇化、农业现代化“三化”协调科学发展的思路。《中原经济区规划》也提出深化“三化”协调探索，先行先试，走出发展新路子。

2007年，河南省明确指出，贯彻统筹城乡发展、推进城乡一体化是贯彻落实科学发展观的必然要求，是全面建设小康社会、奋力实现中原崛起的重要举措，也是建设社会主义新农村的重要内容。为探索城乡一体化发展的新路子，河南选择了经济发展较快、工业比重较大、财政保障能力较强、城镇化水平相对较高的鹤壁、济源、巩义、义马、舞钢、偃师、新郑等7个市为试点，为全省推进城乡一体化取得经验，提供示范。

其中，舞钢是河南省扩权县市试点之一，也是推进城乡一体化建设的试点城市，2009年以来，舞钢市按照河南省、平顶山市关于城乡一体化发展的要求，围绕“两个集中”（土地向经营大户集中、农民向城镇集中），将全市190个行政村、834个自然村、1421个村民组整合规划为4个中心镇、17个中心社区，确定了“一城四镇十七个中心社区”的城乡一体化发展格局。

（二）舞钢城乡一体化的政策目标

舞钢市的城乡一体化最迫切的任务促进城乡各类生产要素的自由流动，实现

城乡之间的有序流动，开放互通，加强城乡在产业发展、空间开发、生态保护、人口、就业、社会保障、公共服务设施及市政基础设施建设等方面的对接与统筹发展，从而加快缩小城乡差异，构建新型的城乡形态，实现城乡互补共荣、协调和可持续发展。

1. 实现健康城镇化

十八大之后我国对“新型城镇化”内涵进行了新阐释，其内涵可以归结为十六个字：四化同步、美丽中国、布局协调和以人为本，具体来讲：“四化同步”是指工业化、信息化、城镇化、农业现代化“四化”协调同步发展；“美丽中国”是指强调人口、经济、资源和环境相协调，建设生态文明的美丽中国；“布局协调”是指城镇在空间布局上，大、中、小城市与小城镇协调发展的城镇化；“以人为本”强调实现人的全面发展，建设和谐社会和幸福中国的城镇化。

新型城镇化更强调缩小城乡差距、促进城乡协调发展，其主要特征体现在四个方面：（1）城乡地位平等：城乡居民和城乡各类经济主体都享受公平的国民待遇，拥有平等的权利、义务和发展机会；（2）城乡开放互通：实现城乡居民自由迁徙，生产要素在城乡之间自由流动，城镇化水平和生产要素配置效率较高；（3）城乡互补互促：发挥城市先进生产力和先进文化的扩散和辐射作用，实现以城带乡、城乡互促的社会经济发展模式；（4）城乡共同进步：在坚持城乡地位平等的基础上，通过城乡开放互通、互补互促机制的作用，加快缩小工农差距、城乡差距、农民与市民的差距，实现城乡共同繁荣和进步。

2. 引导人口转移，实现科学发展

引导城乡人口双向转移，赋予农民相应的财产权利、民主权利和社会权利，实现科学发展，从“伪城镇化”、“半城镇化”到“健康城镇化”，建立“以城带乡、以工促农、工农互惠”的新型城乡关系。舞钢农民户籍规模接近 20 万人，农民人均耕地面积不足 2 亩。目前已经有 5 万左右农民进入城镇，未来仍有大量农民需要向城镇转移。着眼于舞钢未来的城乡产业发展和格局，分析远期城市和乡村人口分布，以及在此预测下农民城镇化的规模和时序；破除制度障碍，促进农民有序市民化，以及城乡人口的自由双向流动与社会融合。

3. 统筹城乡建设，严格保护耕地

河南省是中国农业地区的精华，中国粮食主要生产区，对国家粮食安全地位

重大，城镇化进程中需要保护耕地不减少，实现在保护中发展，发展中保护。

4. 建设美丽新乡村

随着城市日益发展，农村资源流失，人才缺乏，农村“空心化”、“老龄化”、“妇女化”现象严重，农业现代化水平低，农民组织化程度不高，小农分散家庭经营方式已经难以实现，农村面临着衰败的危险。从舞钢发展情况看，农民收入逐年增加，但水平总体不高。由 2006 年 3274 元增加到 2011 年 7204 元；高于同期河南省平均水平（6604 元）和全国平均水平（6922），但 2010 年，舞钢市城乡收入比为 3:1。农业产业化和规模化进程缓慢。因此，要盘活农村的土地与资产，激发农村发展活力，同时实现以城带乡、城乡协调可持续发展。（1）均衡公共服务，建设美丽乡村。随着人口城镇化流出，村庄布局过于分散，不利于公共服务提供和基础设施建设，农村环境建设成本较大。农村居住点逐步集聚，有利于农村公共服务设施和基础设施的高效利用，以及农村环境保护，通过加强城乡公共服务设施和市政基础设施建设等方面的对接与统筹发展，建设美丽现代化新乡村。（2）盘活农村资产，激发农村活力。通过加强城乡在产业发展、空间开发，建立农村内置金融组织，向现代高效农业生产方式转变，盘活农村资产，激发农村活力，引导城市资源有序进入农村，实现乡村可持续发展与城乡一体化发展。

二、舞钢农民现状及城镇化意愿调查

为了解舞钢村民对城乡一体化建设的想法和意愿，以及农村的基本情况，调查组在舞钢市农村运用随机偶遇村民进行问卷访谈的方式。问卷涉及的调查对象为留守在农村的村民以及在乡镇工厂工作的农民工。调查范围覆盖舞钢市域内全部四乡四镇，7 个村庄，最终完成 368 份有效问卷。问卷内容涉及被调查者的个人基本情况、家庭基本情况、土地状况、住房情况、农业产业化意愿、市民化意愿和对建设新型社区的看法。

（一）农民市民化的意愿

1. 近一半农民愿意以承包地换城镇户口和社会保障

通过询问农民是否愿意在放弃承包地的提前下，获得城镇户口和社会保障，有将近一半（47.8%）的村民表达愿意这样做。不愿意的比例占三分之一（31%）

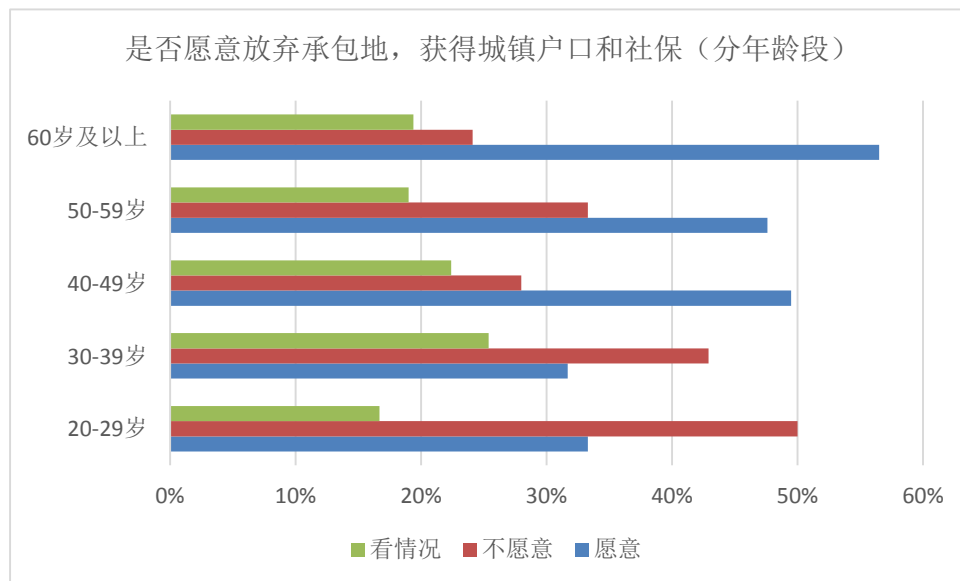
左右。剩下的 21.2% 的村民表示不清楚。可以看到对于这件事情，农民的意见较为分化，但是相对多数的人愿意获得城镇户口，是开展下一步工作的良好基础。

表 10-1 是否愿意放弃承包地，获得城镇户口和社保

	频率	百分比%	累积百分比%
愿意	176	47.8	47.8
不愿意	114	31.0	78.8
看情况	78	21.2	100.0
合计	368	100.0	

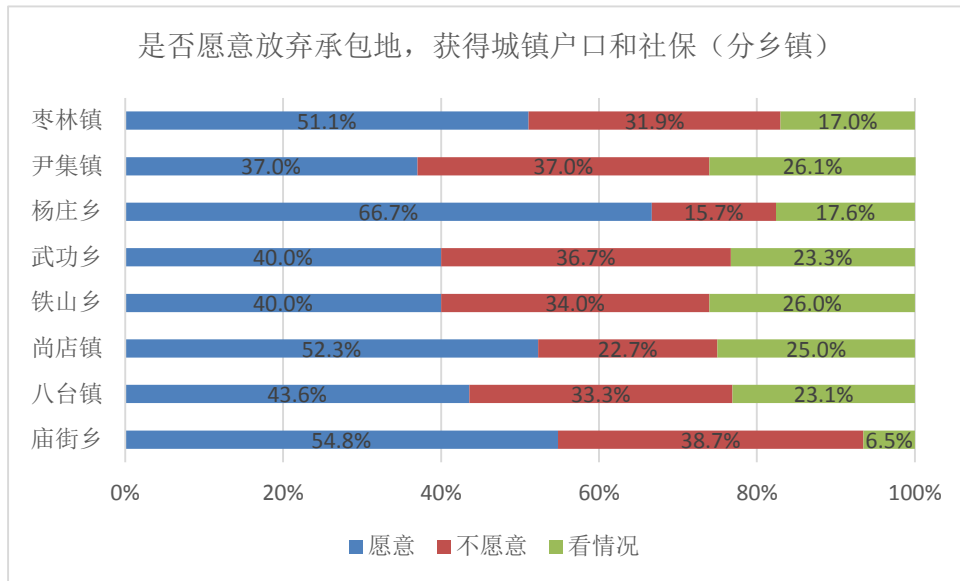
2. 年老农民更希望获得城镇户口和社会保障

从下图中可以看到，不同年龄段的农民对于放弃承包地，获得城镇户口的选择分为两种情况，20-39 年龄段的人有近一半的人选择“不愿意”，30% 多的人选择“愿意”，选择“看情况”的比例最少；40 岁以上的村民，有一半左右的人选择了“愿意”，30% 左右的人选择“不愿意”，这恰恰和年轻人（20-39 岁）的选择相反。由此可见，年老的人更加希望获得城镇户口和社会保障，而年轻人则希望保留农村户口。



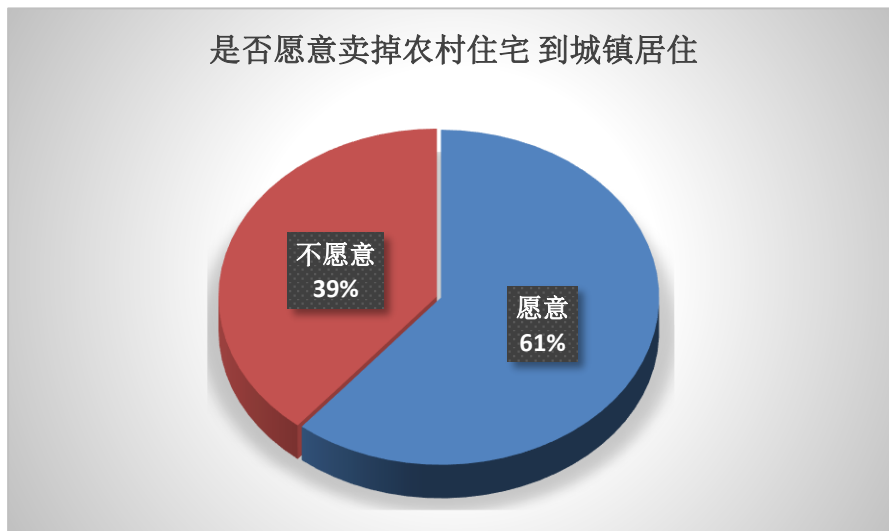
从下图可以看出，杨庄乡、枣林镇、尚店镇和庙街乡的农民更倾向于获得城镇户口和社会保障，有超过半数的村民愿意放弃承包地，获得城镇户口和社会保障。其中杨庄乡最高，为 66.7%。尹集镇、武功乡、铁山乡和八台镇也有 40% 左右的村民表示愿意放弃承包地，获得城镇户口和社会保障。表示不愿意的比例比较低的乡镇有杨庄乡（15.7%）和尚店镇（22.7%），剩下的乡镇表示不愿意的均

在 30%-40%之间。

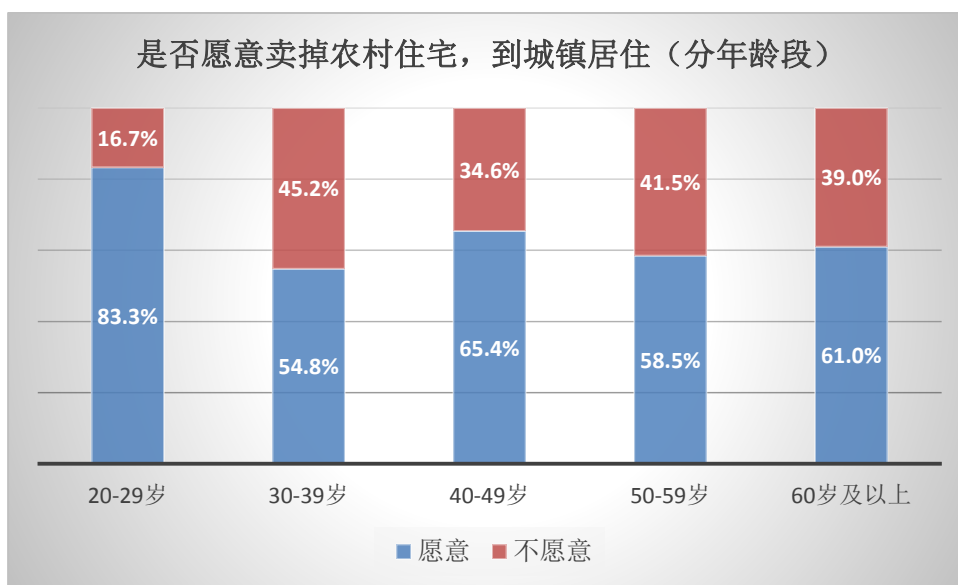


3. 近六成村民愿意到城镇居住

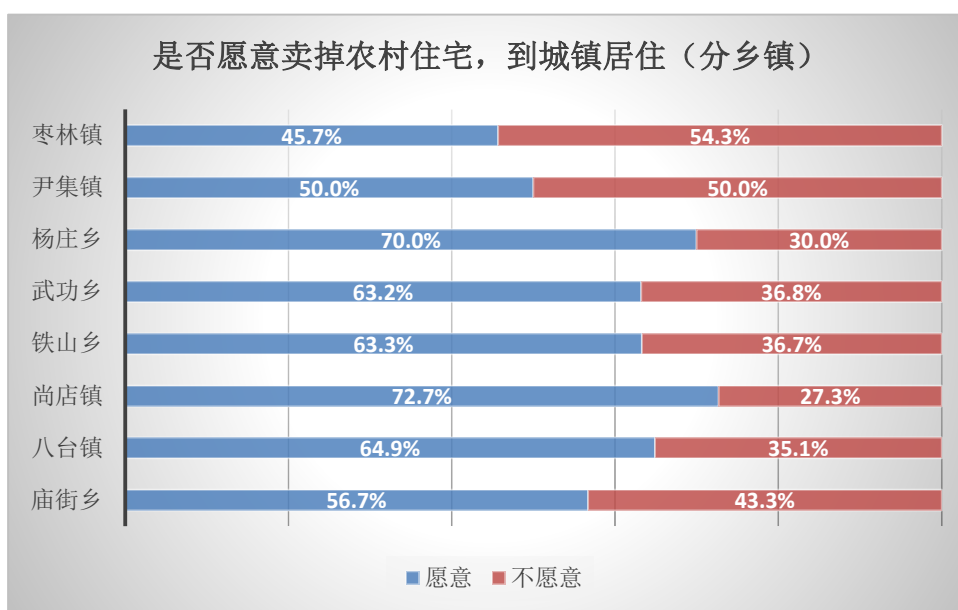
在提到是否愿意去城镇居住，但一定要卖出农村的住房时，有不到一半(61%)的村民表示愿意，39%的村民表示不愿意。这个结果与上面的问题反映出一个相似的问题，即农民对于出卖宅基地或者让出土地的想法还是很有分化的，究其原因，笔者通过分析年龄教育等背景因素，并未发现显著差异，可能是根深蒂固的乡土情结和对未来生活的不确定性是他们选择留在农村，继续经营土地的原因。



从年龄的角度来看，30岁以下的人迁居城镇的比例较高（83.3%），而30岁迁居城镇的意愿比例大体一致，在55%-65%之间。相比较而言，中年人40-49岁的人更愿意居住到城镇中，比例为65.4%。



如果分乡镇来看，杨庄和尚店的农民愿意迁居城市的比例最高，分别为 70% 和 72.7%，枣林镇的比例最低，为 45.7%，其他几个乡镇的比例都在 50%–65% 之间。



4. 迁居后迫切希望解决就业、养老和医疗问题

市民化的过程就是解决从农民到市民的适应性过程和给予其转化身份的制度化保障。所以面对城市生活的时候，农民最希望解决市民问题是很关键的。从下表可以看出，养老问题、医疗问题、就业问题是最为迫切需要解决的问题，而家中有小孩的话，则教育问题就成为了最重要的问题。

表 10-2 迁居后希望解决的问题

		频率	百分比
就业	是	199	80.6%
	否	48	19.4%
	合计	247	100.0%
教育	是	182	73.7%
	否	65	26.3%
	合计	247	100.0%
养老	是	222	89.9%
	否	25	10.1%
	合计	247	100.0%
医疗	是	202	81.8%
	否	45	11.2%
	合计	247	100.0%

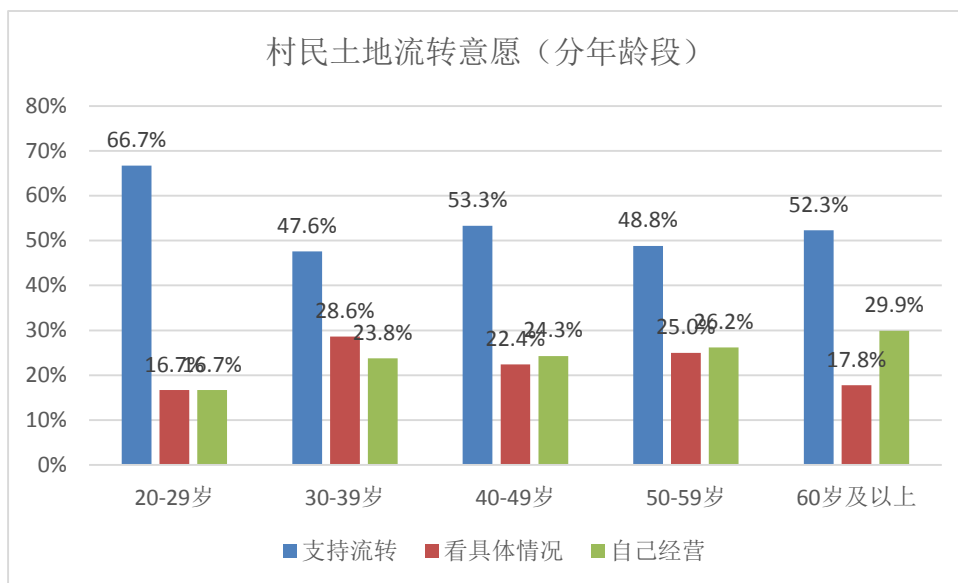
5. 半数村民支持土地流转

根据下表可以看出，将一半多（51.2%）的农民都支持土地流转，这是因为农业的效益比较低，已经无法满足农民的生活生产需求。但是，对于那些种植特色经济作物的农户来说，他们的土地效益比较高，并不希望进行土地流转，加上一些人对土地的依赖和依恋，有超过四分之一（26.2%）的人愿意自己继续耕种土地。而剩下将近四分之一（22.6%）的人则要看流转之后，能够得到的土地租金情况来决定是否流转。

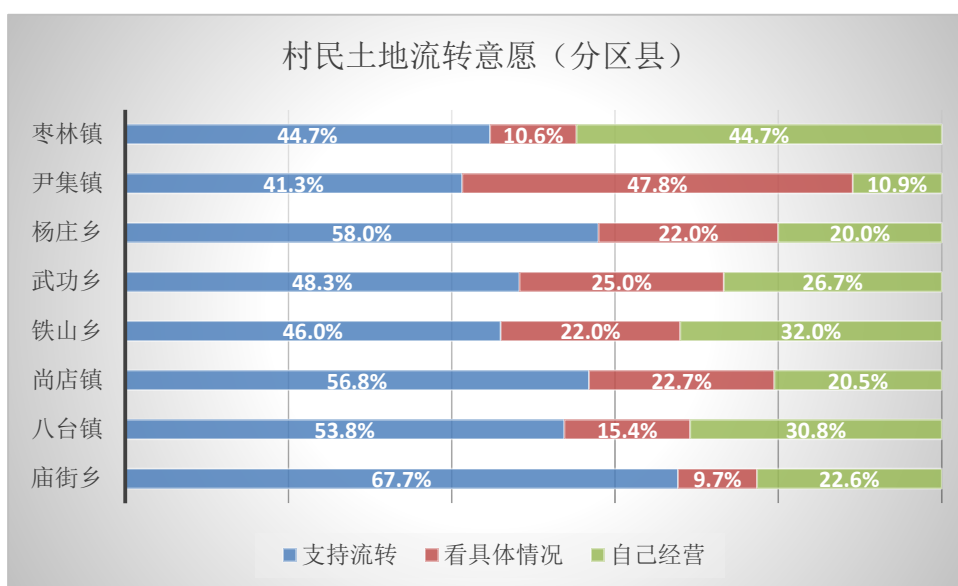
表 10-3 舞钢村民土地流转意愿

	频率	百分比 (%)	累积百分比 (%)
支持流转	188	51.2	51.2
看具体情况	83	22.6	73.8
自己经营	96	26.2	100.0
合计	367	100.0	

从年龄段上看，年轻人（20-29岁）对土地流转的态度更加开放，支持土地流转的比例为 66.7%，超过其他年龄组，其他年龄组支持土地流转的比例都在 47%-53%之间，表现出了积极的态度。



从各乡镇的情况来看，庙街乡、杨庄乡、尚店镇和八台镇的农民更倾向将土地流转，比例都达到了50%以上，其他几个乡镇，对土地流转持积极态度稍低一些，但也都在40%以上。枣林镇有44.7%的农民更愿意自己经营土地，而尹集镇农民愿意自己经营土地的比例仅为10.9%。



6. 村民希望采用村集体统一经营或“公司+基地”模式

对于土地流转的方式，村民们更多的希望由村集体来统一经营，这部分人占到了45.5%，还有36%的人希望公司+基地的方式来运作土地，而恰恰是被学者们和人们赋予最大期望的农业合作社却是农民最少的选择，这说明农业合作社的作用还没有充分体现，需要一定的宣传。另一重要的原因可能是农民在经历过以往

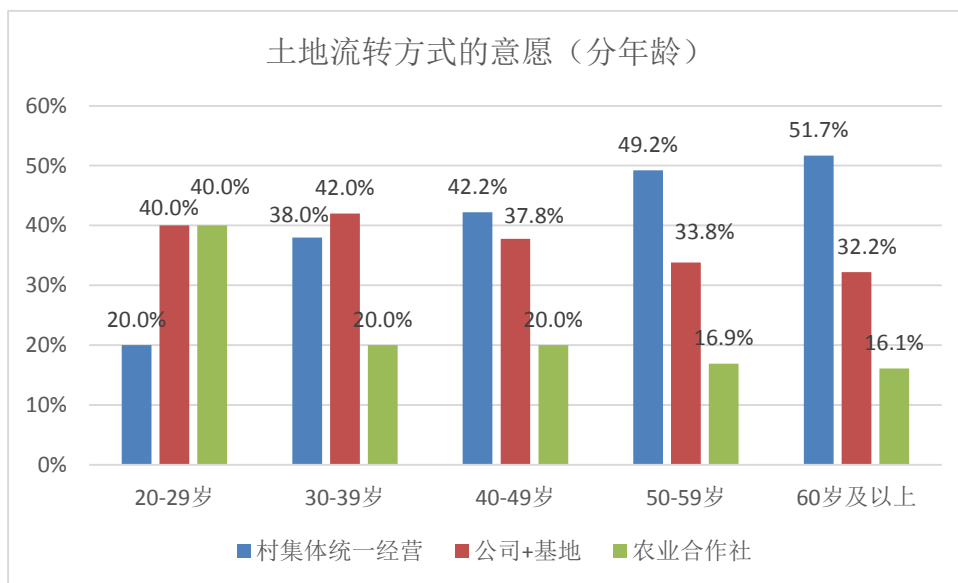
合作社的阶段，不愿意再回到那样的土地管理模式，需要向农民说明新型农业合作社的不同之处。

表 10-4 对土地流转方式的意愿

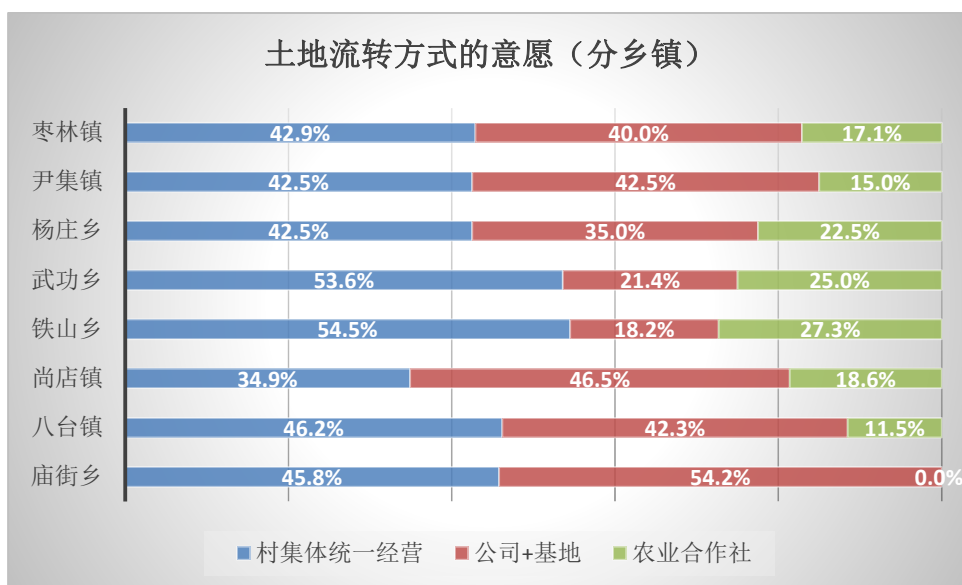
	频率	百分比 (%)	累积百分比
村集体统一经营	135	45.5	45.5
公司+基地	107	36.0	81.5
农业合作社	55	18.5	100.0
合计	297	100.0	

7. 年轻村民更倾向合作经济，年老农民支持村集体统一经营

从下图中可以看到，年轻人对于土地的收益方式稍微区别于其他年龄段的群体，他们更倾向于选择公司+基地和农业合作社的方式来获得土地收益。其他的年龄组所呈现的趋势是年纪越大，越期待村里统一经营，越不支持农业合作社的经营方式。

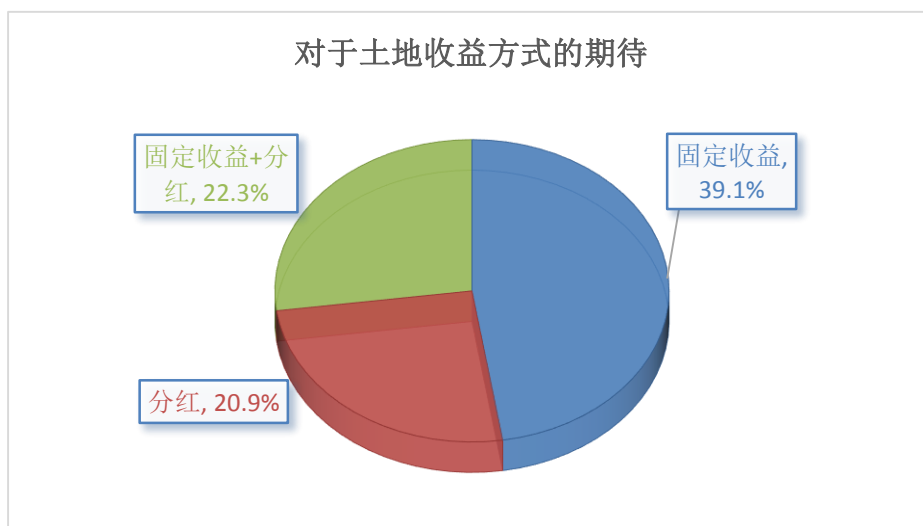


从下图可以看到，武功乡和铁山乡的农民大多希望由村集体统一经营土地，比例分别为 53.6% 和 54.5%，庙街乡也有 54.2% 以上的农民希望由公司+基地的方式。

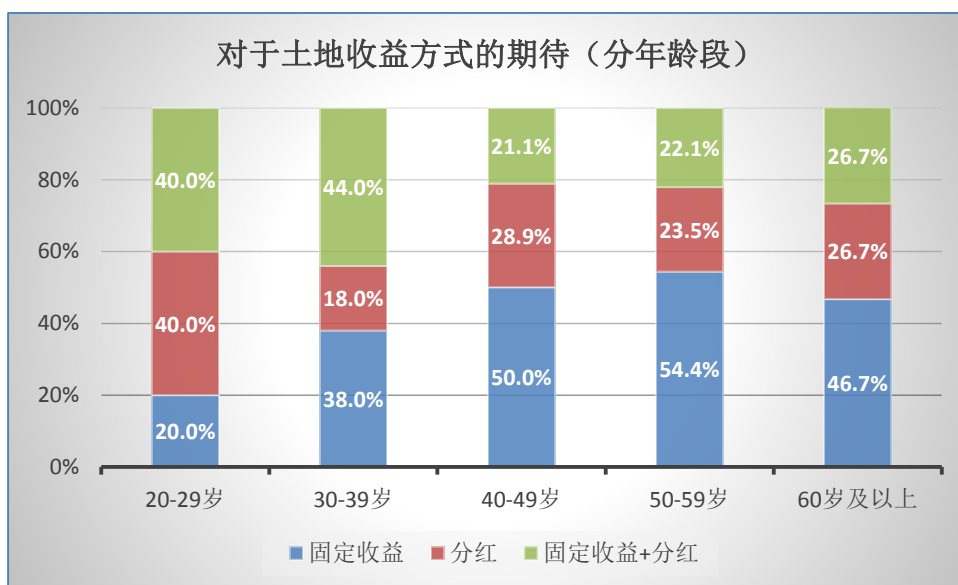


8. 年轻农民青睐分红，年老农民倾向于固定收益

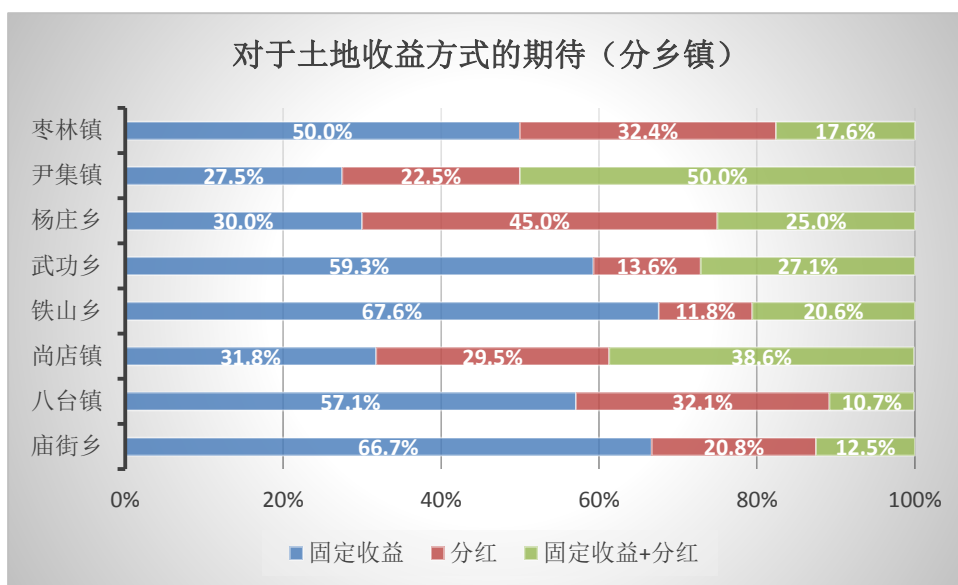
对于流转之后，土地的收益方式，农民的期待更多的是“固定收益”的方式（39.1%），这样比较安全。但是，一些人为了增加土地收入，加之更为开放的观念，会选择通过“固定收益+分红”的方式来获得土地租金（22.3%），只有 20.9% 的人选择通过入股分红的办法来获得收益。



从年龄角度看，年轻人（20-39 岁）的被访者更倾向于选择固定收益+分红的方案，比例为 40%-44%，40 岁以上的人群的情况基本一致，一半左右的人会选择固定收益的方式获得土地收益。



从各乡镇的情况看，铁山乡、庙街乡有三分之二的农民希望是固定收益，这个比例高于其他几个乡镇。尹集镇、杨庄乡、尚店镇选择固定收益的比例最低，为30%左右。与其他几个地方不同，杨庄乡有45%的农民选择了分红的方式获得土地收益，尹集镇和尚店镇较其他几个乡镇而言，更多人选择固定收益+分红的方式，比例为50%和38.6%。



（二）舞钢农民住房现状及新型农村社区意愿

1. 近六成农民赞成规划新型农村社区

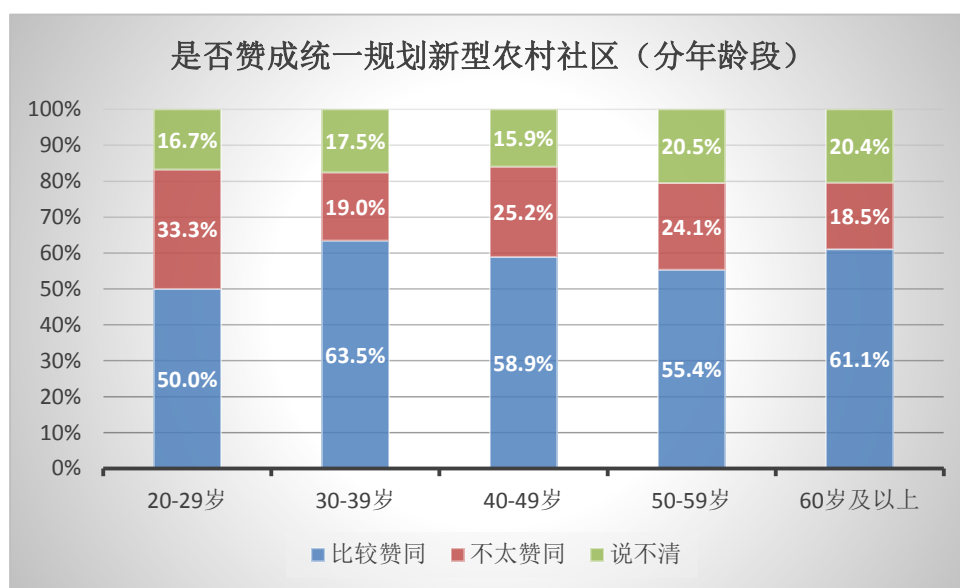
建设新型农村社区是统筹城乡建设的基础工程，只有把村民们的居住环境改善，是市民化的第一步，是让他们感受城市社区生活的最初体会。对于这个问题，

大多数（59.4%）村民表示赞同统一规划建设新型农村社区，不赞同的人只有五分之一（22.1%），剩下的 18.5%的村民表示说不清。可见建设新型农村社区的群众基础比较坚实，关键是建设费用从哪里来，对老房子的补偿办法如何，这是农民们关注的重点。

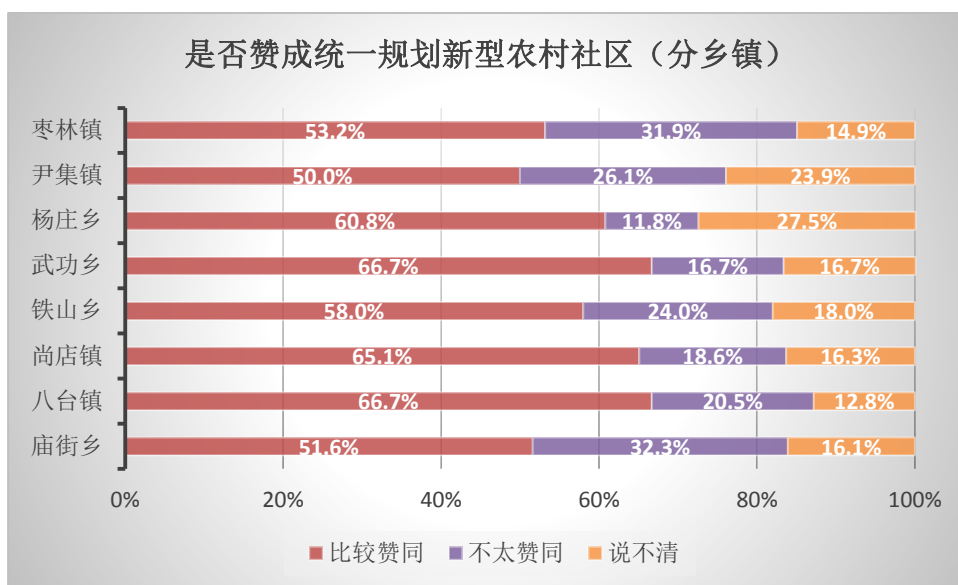
表 10-5 是否赞成统一规划新型农村社区

	频率	百分比	累积百分比
比较赞同	218	59.4%	59.4%
不太赞同	81	22.1%	81.5%
说不清	68	18.5%	100%
合计	367	100%	

不同年龄组对于建设新型农村社区的态度并无显著差异，只是年龄较大的村民支持的比例更高。



从下图来看，各乡镇对于统一规划新型农村社区的期待比例都类似，均在 50%–67%之间，其中赞成的比例都超过了半数。枣林镇、庙街乡不太赞同建设新型农村社区的村民比例都接近三分之一，分别为 31.9%和 32.3%。



2. 村民希望邻近本村建设新型农村社区

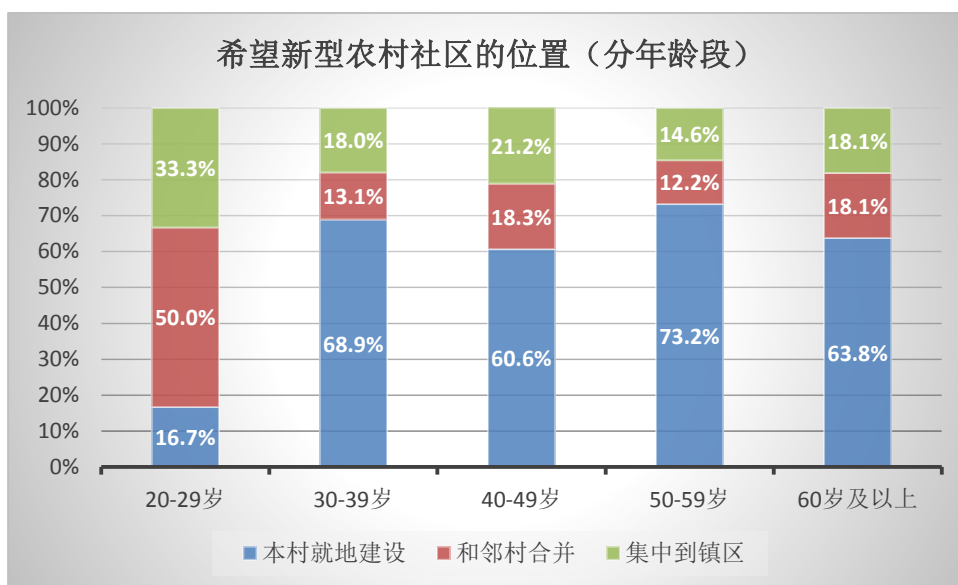
对于新型农村社区建设的位置问题，村民们大多数（65.1%）认为建在本村比较合适，这样可以省事一些，不用离家乡和土地太远，现在的交通也比较方便，所以，本村建设成为最多的选择。另有 16.5% 的人选择到镇区居住，有 18.4% 的人愿意和邻村合并建设。

表 10-6 希望新型农村社区的位置

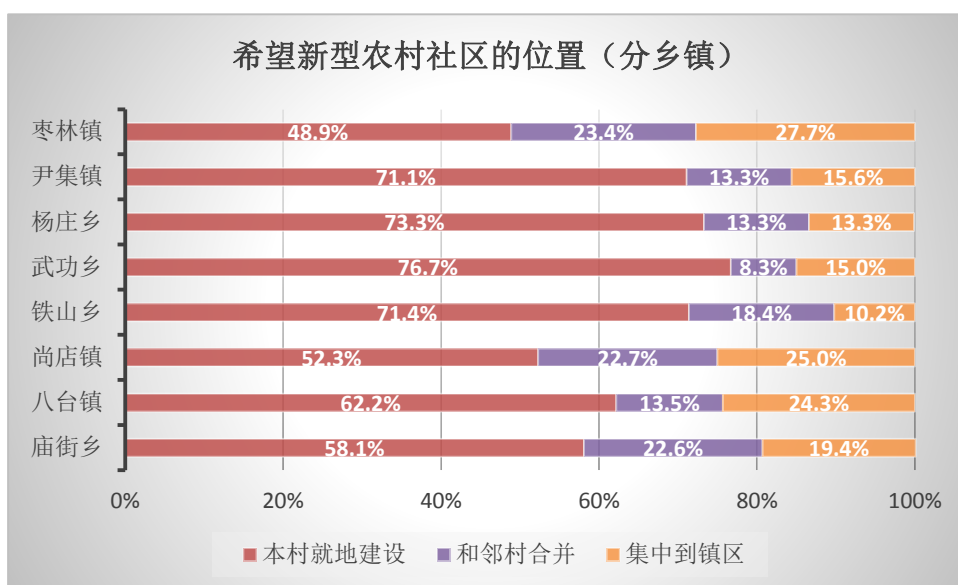
	频率	百分比	累积百分比
本村就地建设	233	65.1%	65.1%
和邻村合并	59	16.5%	81.6%
集中到镇区	66	18.4%	100.0%
合计	358	100.0%	

3. 年轻农民希望合并或集中到镇区，年老农民愿意本村新建

从不同年龄段对新型农村社区建设的位置的期待来看，与其他大龄群体不同，20-29 岁的村民更希望和邻村合并或者集中到镇区，比例分别为 50% 和 33.3%，30 岁以上的村民至少有 60% 的比例选择本村就地建设新型农村社区。

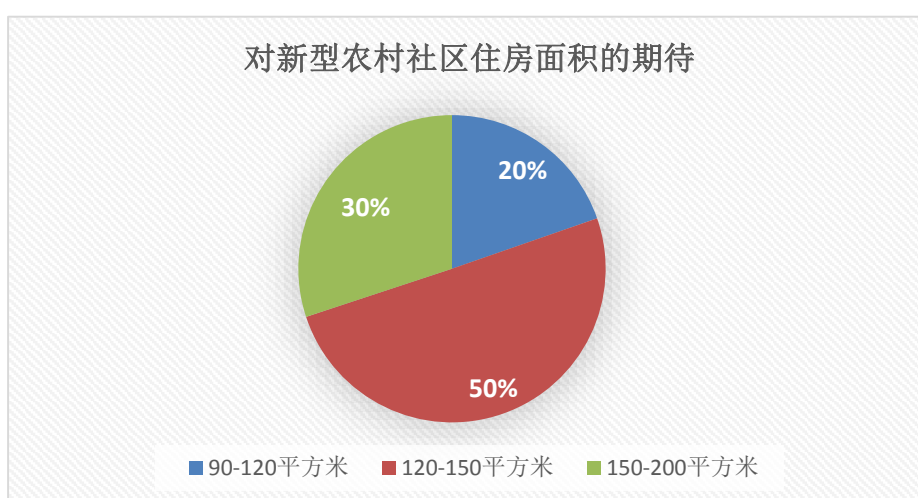
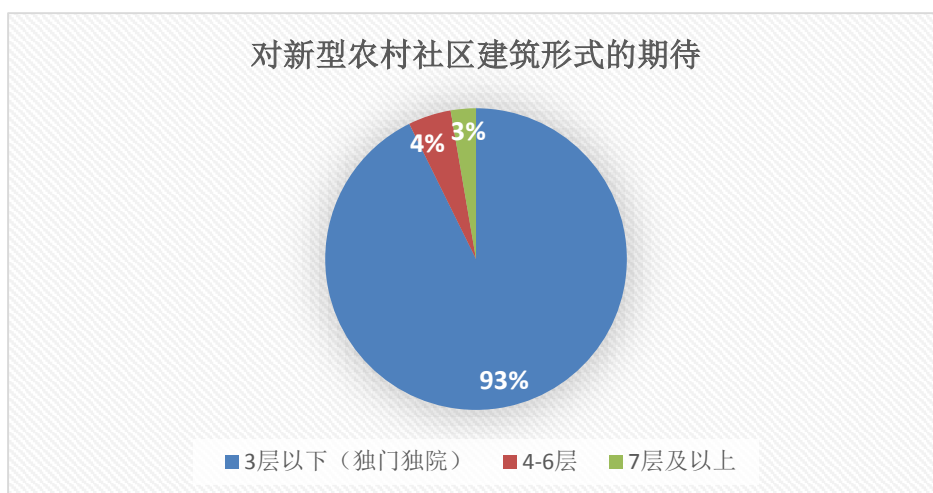


从不同乡镇的情况来看，尹集镇、杨庄乡、武功乡和铁山乡的村民相比其他乡镇而言，更加希望在本村就地建设，这个比例均在70%以上。其他四个乡镇的村民48%–62%的村民希望在本村就地建设。不过，这几个乡镇支持集中到镇区的比例相对于前几个乡镇的比例更高。



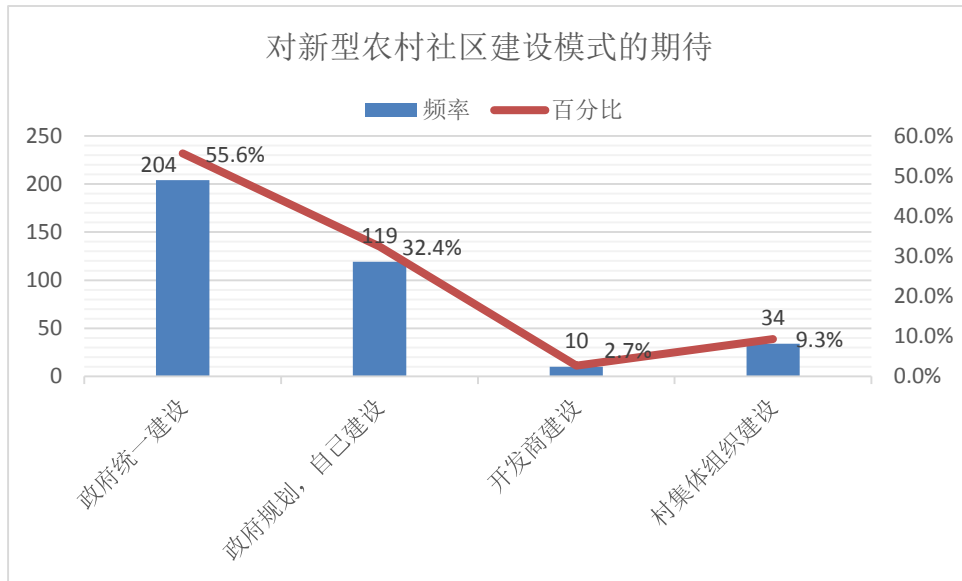
4. 独门独院 120–150 平方米的住房最符合村民期待

对于新型农村的建筑形式，绝大多数（93%）村民还是希望保持现在的居住风格，即独门独院。另有4%的村民表示愿意住4–6层的楼房，还有3%的村民愿意住高层楼房（7层及以上）。对于新型农村社区的面积，有一半（50%）的人选择120–150平米，30%的人选择150–200平米，20%的人选择90–120平米。



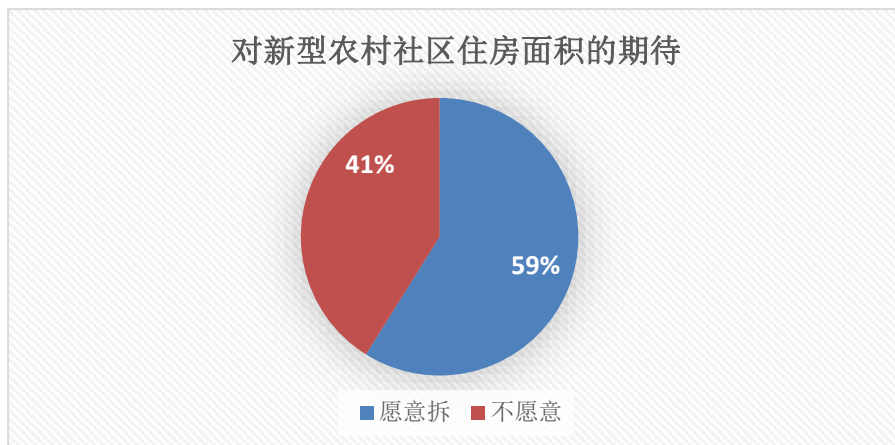
5. 农民最排斥开发商建设新社区，支持政府统一建设

对于建设模式方面，有 55.6% 的村民认为政府统一建设的比较好，同意政府规划，自己建设的人也有近三分之一（32.4%），同意由村集体建设的人只有 9.3%，同意由开发商建设的人更是微乎其微（2.7%），这可能是因为村民们觉得由开发商建房，成本会增高，以后入住房子要交的钱也会比政府统一规划或者村集体自己建设高一些。

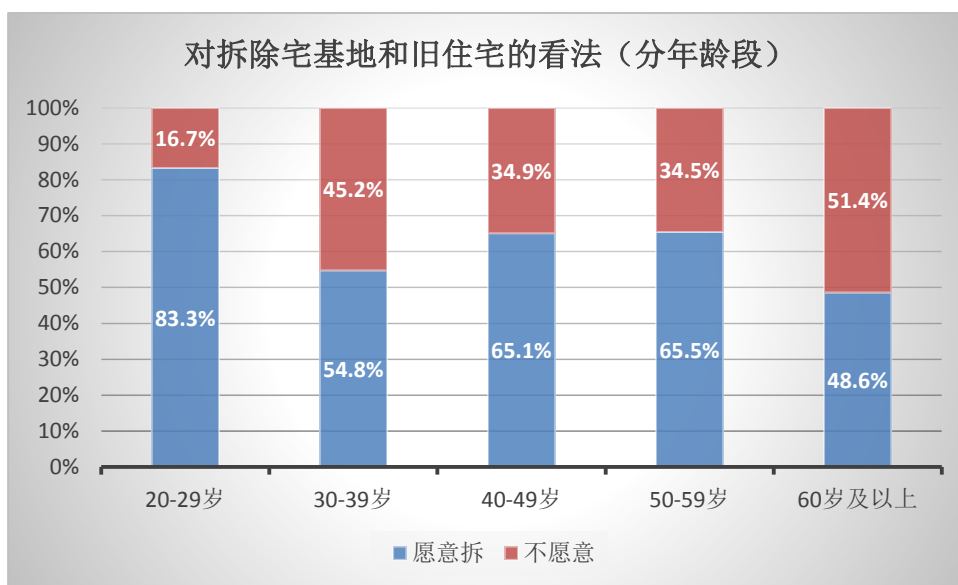


6. 多数村民愿意拆除宅基地和旧住宅

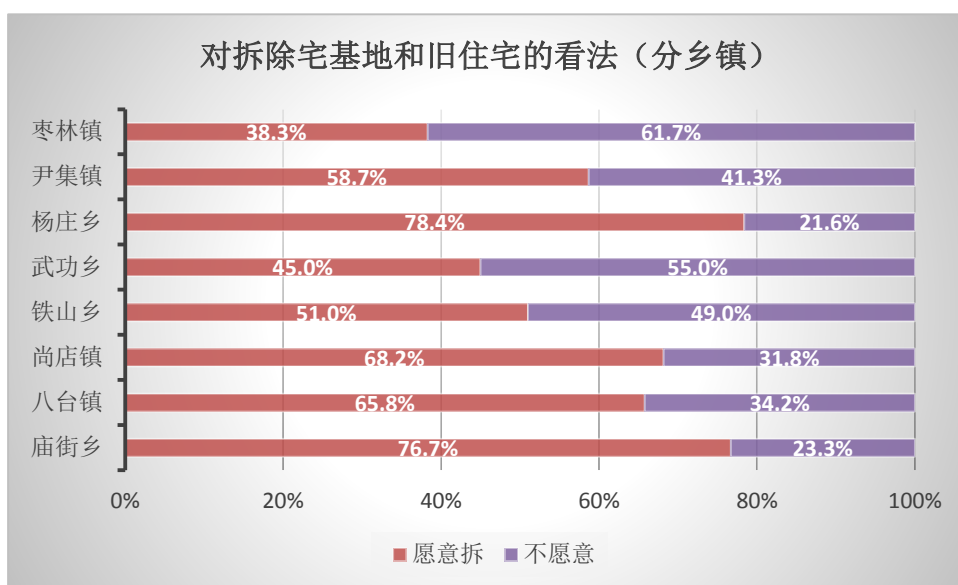
只要建设好了新社区，农民们对拆除旧房的决定还是比较支持的，59%的人选择了愿意拆除旧房和宅基地上的一些建筑，只有 41%的人选择了不愿意。



通过观察不同年龄段对拆除就放的态度情况，可以发现，年轻的村民更加愿意拆除旧房和宅基地，比例为 83.3%，但 60 岁以上的村民中，表示愿意的比例在还不到一半，为 48.6%。



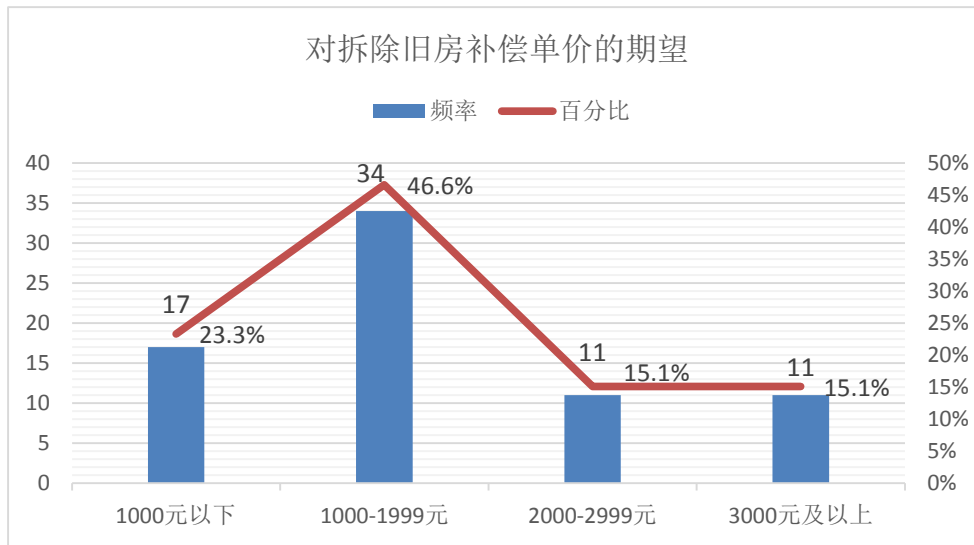
对比不同乡镇对拆除旧房的态度情况，枣林镇和武功乡的村民最不愿意拆除旧房，比例都不到一半，分别为 38.3%，45%。而杨庄乡和庙街乡的村民有超过70%的村民愿意拆除旧房，比例分别为 78.4%和 76.7%。



7. 农民期望拆除旧房的补偿标准

对于拆旧房需要补偿多少钱，农民们大都依据目前自己的房子的价格或者是依照当时建房时的单价，加上通货膨胀的水平，来计算补偿款。在同意拆除旧房的人当中，有不到四分之一（23.3%）的村民选择了补偿 1000 元以下，可能和房子老旧有关系，所以要价不高。还有 46.6%的村民选择了 1000-1999 元的补偿单价，15.1%的村民选择了 2000-2999 元/平方米的补偿款，15.1%的村民选择了 3000 元及以上的补偿款，这部分人是因为房子比较新，当时确实花了不少钱，另外也

有个别村民要价大大超出了房子实际所值的价格，这种情况属于个例。



三、舞钢就近新型城镇化推进的特点

2011年8月，河南省省委书记卢展工在舞钢视察之后，认为舞钢以新型农村社区建设为战略的新型城镇化探索验证了他的一个思路，舞钢的“新型城镇化”“新”在两个地方：一是舞钢的城镇化是包含了农村的城镇化。舞钢没有采取单纯的城市规模扩张的方式，即就城市说城市、就城市抓城市那种单纯意义、传统意义上的城镇化模式，而是包含了农村的城镇化，也就是农民就地城镇化的方式，把新型农村社区被纳入多层级的城镇体系之中。二是舞钢的城镇化实现了城乡统筹发展，新型农村设施实现了基础设施一体化、公共服务设施均等化（包括教育设施、社区卫生服务站等设施），农民不用进城就变成了市民，享有和市民同等的待遇。

总结而言，舞钢城镇化有两个突出的特点，一是以新型农村社区建设作为推进新型城镇化的重要抓手，新型农村社区既是带动农村发展的增长点，又是推进城镇化的战略基点。二是与以往以产业为主导的城镇化不同，舞钢的城镇化是以农村集中居住为主导，同时发展配套产业，主要有现代农业型、工业带动型、商贸流通型、旅游服务型四种类型。

（一）新型农村社区建设的选址布局

舞钢在新型农村社区选址布局方面，有镇村干部对农民进行了初步的摸底调查，最终提出“三贴近”原则，即贴近城区、贴近镇区和贴近产业集聚区，以保

障新型农村社区具有充分的就业支撑和发展动力。

其中中心城区周边的新型农村社区包括城区北部邻近产业集聚区的上曹社区、九龙山社区，城区南部的龙湖社区、吴庄社区。位于重点镇镇区的尚店镇宝润社区、枣林镇的枣林社区、尹集镇的柏都社区、八台镇丰台社区以及中心城区东北武功乡武功社区等。位于产业集聚区的包括石漫滩水库南侧龙凤湖度假区的张庄社区等。

另外一些社区则考虑对农业地区的服务和集聚，依托以前的乡集镇如尚店镇王店社区等。

(二) 新型农村社区建设的推进方式

舞钢市委市政府为了推进和落实“新型城镇化”的发展思路，颁布了三个文件：2010年3月4日颁布《舞钢市关于加快推进中心镇中心社区建设促进农民向城镇集中的优惠扶持办法（试行）》（简称《优惠扶持办法》），2011年9月29日颁布《关于以新型城镇化引领“三化”协调科学发展的实施意见》（简称《实施意见》），2011年12月19日又颁布《关于建立健全新型农村社区建设管理工作机制的意见（试行）》（简称《社区管理意见》）。舞钢出台的政策文件主要有以下内容：

政府投入资金扶持建设中心社区

舞钢根据“乡镇自建、财政奖补”的原则，中心镇和中心社区的基础设施建设费用由乡镇政府承担，一户社区住宅基础设施建设投资约6万元。新型农村社区只面向特定地区的农户放开，农户按照建房成本价购买新房，价格在10-12万元左右。

《优惠扶持办法》资金扶持政策中规定：“从2010年起，每个中心镇用于基础设施和公益事业建设的投资额不低于200万元，每个已启动建设的中心社区用于基础设施和公益事业建设的投资额不低于50万元，市里根据中心镇、中心社区实际投资额按照一定的比例给予资金奖补。”

农民就地集中，置换土地收益反哺社区建设

舞钢市190个行政村共有农户约7万户，宅基地用地面积共计7.11万亩。计划农民就地集中进入新型农村社区居住，由此可节约建设用地指标用于城镇建设和发展，其土地收益用于反哺新型农村社区建设和土地整治。

根据测算，集中建设的新型农村社区占地 3.53 万亩，可腾退出宅基地 3.58 万亩。建设用地增减挂钩节余的指标，一半约 1.79 万亩用于乡镇自主经营，收益投入社区基础设施建设，另一半约 1.79 万亩用于中心城区，主要计划用于产业集聚区建设和发展。

《实施意见》中写到：“中心镇、中心社区建设土地挂钩指标节余部分的 50% 由乡镇自主运作，其收益由乡镇投入到社区建设”，“中心镇、中心社区内的商业运作部分，土地招拍挂所获土地出让金净收益部分全额返还乡镇”；“中心城区集中使用的指标，按每亩 1 万元的标准补贴给乡镇，补贴资金从土地出让金中列支”。

政府给与购新补贴，而无拆旧补偿

舞钢的新型农村社区建设推行的原则是“规划先行、就业为本、群众自愿、量力而行”^①，政府主要依靠新型农村社区的“三优”——优美的环境、优惠的政策和优质的服务——吸引农民购买新房。平顶山市赵顷霖书记曾经说，“农民没有看到新社区，不愿意搬，我们不强迫。当他们看到新社区，想搬，我们就要让他住。让老村庄自然萎缩。搬新拆旧，一户一楼。”

新型农村社区建设涉及“拆旧”和“建新”两个环节，舞钢市政府的做法是不补偿“拆旧”，只对于购买社区新房的农户给予一定补贴，金额在 5000 元-15000 元不等。

根据《优惠扶持办法》，对于在中心镇及城市规划区外的中心社区购房、建房，并按时清理并归还宅基地的农户，居住在新建的多层高层楼房的，最高可补贴 1.5 万元（每平米补贴 150 元，每户补贴面积不超过 100 平方米）；居住在新建的三层或及下住房或自建住房的，每户补贴 5000 元。对于在城市规划区内中心社区购房，并按时清理并归还宅基地的农户，居住在新建的多层高层楼房的，最高可补贴 2 万元（每平米补贴 200 元，每户补贴面积不超过 100 平方米）。对于购房资金不足的农户，政府最高可提供 3 年期的免息贷款 3 万元。

允许新型农村社区农户获得城镇户籍

根据《优惠扶持办法》，迁入中心镇、中心社区的舞钢本地农民，经审批可以免费办理城镇居民户口。这一办法也是符合国家相关规定的。根据 2012 年《国务院办公厅关于积极稳妥推进户籍管理制度改革的通知》，对于舞钢市这类县级

^① 尹集镇张庄中心社区墙上标语

市，只要有合法稳定职业并有合法稳定住所（包括租赁住房），都可以申请落户。

四、对舞钢农民就地城镇化意愿的思考

（一）舞钢新型农村社区的创新意义

舞钢推进新型农村社区建设虽然面临许多客观的困难，但是在当前的城乡二元制度环境下，无疑具有很强的创新意义，表现在农民的就地城镇化，构建多层级的城镇体系，促进城乡一体化发展等。

1. 探索了破解小城镇建设用地困境的新模式

舞钢在选择 17 个新型农村社区时，都对农民的意愿进行了初步的摸底调查，基本上符合相当一部分农民的意愿。在 17 个新型农村社区中，有 10 个社区是位于中心城区和镇区周边的，实质是通过新型社区建设做强小城镇，发挥聚集效应，具有模式创新意义。

因为在我国现行的土地管理模式下，建设用地指标从中央到地方层层分解，实际上到了县域以后建设用地指标已经非常紧张，能分配到小城镇的指标就更加匮乏。自 1980 年代乡镇企业发展的浪潮过后，除了浙江江苏等少数地区，大多数地区的小城镇发展就进入了相对停滞时期，其中土地指标的缺乏可以说是重要原因之一。

通过农民宅基地、集体建设用地向城镇的置换和集聚，实际上提供了另外一种途径，破解小城镇发展缺乏用地指标的困境，探索现行制度下利用“级差地租”的机制。

2. 探索了农民就地城镇化和城乡一体化的新模式

通过新型农村社区建设，引导农民适度聚集，便于公共服务。新型农村设施实现了基础设施一体化、公共服务设施均等化（包括教育设施、社区卫生服务站等设施），农民不用进城就变成了市民，享有和市民同等的待遇，是农民“就地城镇化”的一种新模式。

不仅“城镇导向型”新型农村社区引导了农民的集聚，布局于乡村的新型农村社区，包括 3 个旅游服务型 and 8 个农业服务型新型农村社区（含规划建设增加的），也具有探索乡村建设新模式的重要意义。在城镇化过程中如何建设富于魅力、活力的美丽乡村，是城乡一体化的重要方面。

3. 合理引导农民的消费需求，促进建设用地集约

舞钢农民就地城镇化的发展方式，探索了以不牺牲耕地保护的可持续发展模式，对于河南这样以农业人口为主的农业大省而言具有重要的示范意义。

从调研中可以看到，农民具有很强的改善型居住需求，特别是新一代农民从原有家庭独立出去以后很多都需要购买或自建新房。如果这些需求不加以引导，则势必导致农村的住宅不断增加，未来出现更大的浪费。这正是改革开放 30 多年以来，农村人口不断外流，但宅基地和农村建设用地反而持续增加的原因。通过新型农村社区建设，虽然在“拆旧建新”方面具有一定的实施难度，但至少起到了引导这些“新增”需求的巨大作用。同时，这样也可以避免农村中的炫耀消费等不良风气。另一方面，传统乡村分布过于分散的局面，在设施一体化和建设管理方面都带来很大难度，而新型农村社区建设则非常有利于乡村建设的统一规划和管理，对于促进城乡建设用地集约无疑迈进了很大一步。

（二）舞钢就地城镇化的主要问题

舞钢市力图将新型农村社区建设纳入城镇规划体系，把新型农村社区建设作为统筹城乡发展的结合点、推进城乡一体化的切入点、着力增强新型农村社区建设在新型城镇化发展道路上的战略基点作用。根据舞钢市的测算，全市 190 个村拥有存量建设用地 7.11 万亩，规划整合到十七个中心社区后占用土地 3.53 万亩，可节约用地 3.58 万亩。利用城乡建设用地增减挂钩政策把节约的用地指标一部分用于社区经济的发展，大部分可调剂到中心城区及产业集聚区，基本破解了土地哪里来和粮食怎么保的难题。但是问题在于，17 个社区的合并并没有经过村民们的认可，存在人为指定的嫌疑。而农村新型社区内的圈地行为也无法让大多数农民受益。目前所建的社区大多为独栋二层小楼，无法满足广大农民的需求。而在住房的购买过程中也出现了问题，例如买而不住，一人多套等。根据对舞钢现行农民住宅“拆旧建新”补贴政策的了解，补贴主要体现在政府对新型农村社区公共服务设施和基础设施投入的补贴和农民购买新型社区住房的奖励补贴。从实践上看，存在如下问题。

首先，新型社区建设中的“隐含补贴”。融入城区的社区，已经部分分享级差地租收益。以上曹社区为例，农民以 10-15 万购买未来市区住房一套，未来城区扩展后允许流通施加看达 20-30 万元/套。镇区社区农民也可获得部分收益，

纯乡村地域的新型农村社区农民购买积极性不高。其次，购新补偿为主，不符合公平原则：只在购买新房这一头上才有“奖补”措施，实际上就是只是鼓励了更有经济实力的农户（比如购买多层楼房户型的购买面积越大，得到政府补贴才越多）；而没有体现出公平性的原则，很容易造成村庄内部的矛盾。再次，无法鼓励农民“拆旧”，指标无法流转：目前已经建设的新型农村社区，农民购买新房后并未主动拆除旧房。据调研，已经购房的800多户农民中，仅有144户具有拆旧的意向。

鉴于“隐形补贴”存在激励机制不明确，补贴分配不够公平的弊端，建议政策上明确对农民住宅“拆旧”的补偿，实现“明补”，以提高农民“拆旧购新”的积极性。

（三）新型农村社区建设应该注意的原则

舞钢新型农村社区建设具有很多创新与突破的意义，但实践中也面临着许多问题，这也为其他地区进行城乡统筹建设提供了很多经验和启示。

1. 生活方式转变必须与生产方式转变相一致

从舞钢新型农村社区推进的成效和困难不难看到，农村生活方式的转变必须以生产方式的转变相一致。农民的城镇化首先是就业方式的转变，包括从农业进入工业或者服务业，或从小农生产方式进入现代高效农业生产方式。只有实现了生产方式的转变和收入水平的提升，才有城镇化的物质基础和条件。这一点从农民本身的意愿得到明显的印证，主动愿意迁往城镇和新型农村社区的农民大多早已经从事二三产业，具有较高的收入水平。而愿意居住在原来村庄的农民很大程度的愿意是因为还处于小农生产方式下，经济条件也比较有限。

因此，推进新型农村社区建设，首要和基础的工作是发展经济促进农民非农就业，改造传统小农生产方式为现代农业经营模式。在此基础上，才能有步骤的推动农民的集中居住，也比较容易得到农民的欢迎。如果操之过急或者“运动式”推进，则效果相反，反而容易引起诸多社会问题。

在这一问题上，十八届三中全会明确提出，“健全城乡发展一体化体制机制，加快构建新型农业经营体系，推进家庭经营、集体经营、合作经营、企业经营等共同发展的农业经营方式创新，鼓励和引导工商资本到农村发展适合企业化经营的现代种养业，向农业输入现代生产要素和经营模式”等，都明确指出了农村发

展模式和农业产业模式现代化在农村建设发展中的基础地位。

舞钢在推进新型农村社区建设中，也比较重视农民就业问题，提出一个新型农村社区配套一个小型产业集聚区的思路。发展与居住相配套的产业、给农民创造多条就业渠道。这样农民既可以外出打工，又可以就近就业。但由于农业产业化的复杂性，从实践看仍然需要一个比较长期的过程。

2. 分类引导、根据经济社会发展水平逐步推进

由于农村情况千差万别，在发展模式上也可能走向不同的经营方式，例如规模化的种植、农旅结合、高效农业等，区位条件也存在着近郊、远郊，土地价值不同等因素，不同村庄具有很大的差异性。

因此，应当结合各村发展的条件，对新型农村社区建设进行分类引导，在条件成熟的地区优先发展，逐步推进。在当前的城镇化发展阶段，建议采取“大集中、小分散”的发展方式，在县域整体谋划的基础上分类弹性对待。

3. “自上而下”与“自下而上”相结合

村庄不仅在存在着条件差异，在发展模式上也具有一定的偶然性和不确定性，例如村干部、能人往往成为影响村庄的重要因素，在尹集镇的李庄村，农地流转经营得很好，农民收入有很大提高。而“村企合作”等都需要外部主体的参与和投入。

因此，在农村居民点调整引导中，政府应该进行整体布局和政策引导，但必须注意“自上而下”与“自下而上”相结合。在全域规划指导下，充分尊重农民意愿，鼓励村庄集体和外部企业、投资主体合作，提出村庄产业发展和土地整治方案。与当前城市规划政府主导、层层自上而下控制的方式不同，应该建立多层次规划沟通咨询体制。

第十一章 “村企合作”模式推动下的就地城镇化——以北京市密云县希望小镇为例

一、“村企合作”模式就地城镇化的背景

随着城镇化进程推进，农业产业化和规模经营、农村建设用地整治和农村城镇化等问题日益浮现出来。客观来看，农村人口的外流，“空心村”现象日益明显，基础设施和公共服务的效率并不高，服务品质难以提升；无论是政府从改善公共服务投入的角度还是农村居民生活品质提升的意愿，都引出了调整农村居民点，引导人口适度集聚的需求。而城镇建设用地指标短缺、农村建设用地利用效率不高的现实背景下，基于保障农田和粮食安全的需求政府也希望统筹城乡建设用地，促进土地集约利用。在 2008 年国务院出台《城乡建设用地增减挂钩试点管理办法》的政策推动下，地方政府开始推动统筹城乡和“新型农村社区建设”，四川、山东、河北和河南等省都进行了很多探索。

但是农村经济形态、生产方式和生活方式、居住空间的调整具有内在的密切联系。许多地方认识到单一的农业产业发展或者农村建设用地整治都面临着许多弊端。例如单纯的村庄整治和集中面临着与小农生产方式不相适应的问题。另一方面，无论是农业产业化还是农村建设用地整治，农村自身都缺乏相应的资金、技术和人才。中共十八大以来，国家新型城镇化战略提出，破除城乡二元制度障碍，实现人口、资金、土地等要素的自由流动。在加速城镇化进程的同时，也引导城市先进生产要素向农村流动，带动农村的可持续发展。

在此背景下，地方政府开始探索出台政策，引入社会资本和外部企业投资农业和农村，有利于政府减轻负担，激发社会活力。例如成都市在统筹城乡实践中尝试“政府、企业和村庄”三方合作模式。例如成都温江区出台文件，鼓励“村企合作”引导政策：鼓励外部资金参与村庄整治，村庄和企业进行合作，要求签

署村企合作协议，并制定农业产业实施方案、项目投融资方案、资金平衡方案、拆旧建新实施方案、土地权属调整方案、农民集居区修建方案等。而国内其他地区也出现了一些“企业下乡”、“村企合作”的案例。政策推动下，一些大型国企也进入农村，探索“村企合作”推动农村就地城镇化的模式，例如华润集团的希望小镇建设模式。“村企合作”模式有哪些特点与成功经验？面临什么样的风险与问题？本研究试图通过对华润希望小镇的调研进行分析和总结。

二、华润集团希望小镇建设模式

华润集团是一家大型国企集团，主营业务包括地产、基础设施和公用设施，以及消费品（含各种零售、啤酒、食品、饮料）等，2012年销售收入超过3000亿人民币，股东净利润超过150亿元。

2008年华润集团成立七十周年，华润集团董事长提出基于感恩回报、履行企业社会责任的价值观念，发挥华润多元化经营的优势资源，利用华润集团企业和员工的捐款，到贫困地区、革命老区建设希望小镇的想法。近几年中，华润已建成广西百色、河北西柏坡，湖南韶山、海南万宁、北京密云、福建古田、贵州遵义华润希望小镇也正在规划建设中。

（一）希望小镇建设模式

华润集团建设希望小镇的建设模式包括三个方面：乡村环境改造、产业帮扶引导和基层组织重塑。

1. 乡村环境改造

改造生产生活环境是建设希望小镇最直接的抓手。华润集团提出，结合当地的山形地貌、民俗风情、气候特点等因素，对希望小镇进行整体规划设计，与村民一起，共同建造具有乡村特色、体现当地新农村风貌的农舍民居。通过改造，帮助农民实现“走平坦路、喝干净水、用清洁灶、上卫生厕、住整洁房”的新生活，从根本上改变当地农民的生活、医疗、教育及休闲娱乐环境，促进当地农村向城镇化方向转变。



百色希望小镇环境改造

2. 产业帮扶引导

培育具有活力的产业项目是希望小镇可持续发展的内在动力和根本支撑，也是增加农民收入，提高农民生活质量的保障。在希望小镇建设中，华润集团通过旗下全资食品集团公司——“五丰行”规划和投资现代农业项目。通过产业帮扶，积极引导和培养当地农民的市场意识，大力扶持富有地方特色、能与华润集团产业发展相结合的种养业，运用创新、改革、科学的方法提高农业产出效益，推动当地农业发展模式向可循环发展的生态农业方向转变，从而改变传统的农村经济模式。同时，华润集团结合希望小镇当地的生态、文化等资源禀赋，因地制宜策划生态旅游、乡村酒店等产业项目，促进农业发展和旅游休闲产业“一三融合”，为当地创造更多的就业机会和收入来源。

3. 基层组织重塑

随着希望小镇的建设，当地乡村的产业形态和居住形态都发生了很大改变，这就要求对原有小农生产模式下的村集体经济和居住管理体系也同步进行改造。对改造重建后的村庄社区，华润集团将引入城市社区管理模式，希望小镇成立小镇社区居民委员会，在当地政府的领导下统一管理小镇的各项行政及公共事务；在产业方面，为了适应农业产业化和市场化经营，积极引导小镇村民共同参与创立“农民专业合作社”，激发农民创业精神，发展新型农村集体经济，也使得农民能充分分享产业发展收益。希望小镇社区居民委员会和农民专业合作社重新塑造出一种新型的农村组织管理架构。

（二）北京市密云县希望小镇概况

华润集团在北京市的希望小镇案例位于北京市密云县穆家峪镇，下辖荆稍坟、南穆家峪、北穆家峪、西穆家峪、九松山、阁老峪 6 个自然村，共约 2750 户，

6300 人，总面积约 32000 亩。小镇位于穆家峪镇的穆九沟峪经济产业带里，全长 4.36 公里，是穆家峪镇“三沟两河、三点一线”总体发展的核心组成部分。

小镇地处于低山浅丘区，属平原与山区的交接地带，地形为北高南低呈阶梯状分布。在项目启动前，上述 6 个行政村的乡村设施较差，道路照明设施、排水设施、污水处理系统及供气供暖设施皆无，农民居住环境较差。



损坏的水井



勤劳的农户

从发展条件上看，该希望小镇案例西南距离密云县县城不足 10 公里，区位条件优越，北邻密云水库，具有景观和旅游休闲的潜在有利条件。

1. 密云希望小镇产业项目

作为北京市新型农村社区建设的试点地区，密云县希望小镇希望以企业帮扶为依托，走出了一条以产业融合发展为基础、新居建设为支撑的新农村社区建设新路子。

由于希望小镇地处生态涵养区，只有走第一产业与第三产业融合发展的路子，才能在保护好生态环境的前提下，实现农村经济发展、农民收入增长。希望小镇立足穆家峪镇丰富的山水资源、便捷的交通和镇域区位优势，在以往的农业种植和林果业基础上，成立专业合作社，构建资源节约、技术密集、品质安全的中高端种植业、创意农业、苗圃花卉、观光休闲、餐饮住宿联动的产业业态，以满足城市对鲜活农副产品和观光休闲旅游的需求。

希望小镇引入华润集团资金成立股份公司，当地农民以股份的形式投入农用地、建设用和劳动力，农民的农用地以流转的方式由专业合作社统一管理经营，农民每年获得稳定的土地流转收入或土地租金收入，部分产业项目按所占股份获得相应的分红收益。通过这种“村企合作模式”，希望实现在传统农业向现代农业和非农产业转变过程中，农民保持生产要素所有者的身份，除了充分就业，还需要有生产要素收入，从而既促进产业发展，又促进农民增收。

目前，规划的产业项目包括“五丰农业基地、凤凰苗圃基地、万家果园基地和木棉花乡村酒店”等，项目体现了现代种养业和乡村旅游业的充分结合。

2. 密云希望小镇新型农村社区建设

密云县的希望小镇案例按照“耕地不减少，建设用地不增加，不以购买、置换等任何方式剥夺农民宅基地”的原则，启动新居建设工程。在操作模式上，对农民宅基地和住房分别进行评估和补偿，农民通过旧房拆除和宅基地复垦获得收益，用于购买集中新建社区住宅。从调研来看，农民获得的补偿大致在 10-20 万元之间，基本上可以购买到 120 平方米左右的社区新住宅（成本价大约在 1500-1800 元/平方米），但购买更大面积如 180-200 平方米就需要自己出资 10-15 万元左右。对这部分费用，允许只缴纳 30%，政府对其余部分给予了贴息或低息贷款。值得注意的是，希望小镇设置了退出机制，即农民可以选择将获得新住宅“销售”给华润集团或镇政府，销售价格可以达到 6000 元/平方米，粗略测算农民新住宅按照面积不同市场价格可以达到 80—150 万元，农民可以用补偿款到密云县城购房（县城市场价大约在 1.2-1.5 万元/平方米）。

在建设品质方面，希望小镇建设也注重乡村公共服务设施和基础设施的整体提升。规划建设市政设施综合楼、道路工程、给水工程、污水再生水工程、供热工程、生态环境工程、绿化工程、景观水系等配套设施，建设村委会行政综合房、村民之家、卫生站、小型老人养生之家、小型幼儿日托所、村民广场、公交站点、生态公厕等公共服务设施体系及社区服务项目，以使农民的生活、教育、医疗及休闲娱乐环境得到根本改变。

3. 华润集团希望小镇投资模式

华润集团的希望小镇建设模式，从表面上看主要是以华润集团的资金纯投入为主，在建设过程中农民基本上只是以农地入股参与农业经营，宅基地置换新的住宅。虽然农民购置新住宅超出面积需要自己承担部分费用，但基本上以建安成本为主，华润集团的确基本上盈利。农民“拆旧建新”的资金实际上是由华润集团承担。如果以密云县的这个“希望小镇”建设来看，按照户均 20 万成本计算，2750 户农民意味着 5.5 亿元的净投入，这还不包括农业产业化方面的前期投入。当然就密云县这个案例而言，华润集团的投入采取了分期策略，并非一次性投入。

根据华润集团的宣传和介绍，“希望小镇”建设模式具有很强的公益性质和

帮扶色彩，没有明显的商业诉求和盈利目标。但按照密云县希望小镇的模式，华润集团目前建设和规划的 8 个希望小镇预计投入也将超过 40 亿元，考虑到集团五年中分批投入，的确占年利润总额仅 5%左右，其中尚不包括该集团内部员工捐款。

不过华润集团投资的希望小镇选址看，主要位于红色革命老区，生态环境良好，显然在乡村旅游、生态旅游产业等方面也具有一定的潜力。北京市密云县希望小镇位于水库旁边，县城旁边，距离大都市距离不到一个小时，休闲旅游需求和土地升值潜力都较为巨大。据了解，北京市密云县在希望小镇中也给予了华润集团镇区另外的地块用于开发。显然，华润集团希望小镇建设的投入回报虽然并不是非常清晰和明显，但也有部分类似于“增减挂钩”和土地置换的操作。

三、总结与讨论：“村企合作”模式的经验与问题

（一）“村企合作”模式的成功经验

从华润集团希望小镇的实践来看，“村企合作”模式对于农村引入先进生产要素和就地城镇化具有正面的意义。

1. 引入先进生产要素，促进乡村产业发展

当前我国农业的主要问题是农地分散、科技与资金投入水平相对低下。从农业发展的国际比较来看，我国人多地少的国情决定了发展劳动力、技术密集型的高效农业具有相对优势，这也是缩小城乡差距，促进农民就地城镇化的重要产业支撑。台湾地区在 1990 年代中期面临着工业化进入发达阶段以后，寻找新经济增长点的问题，当时台湾官方公布的未来六大产业中，包括精致农业、观光旅游、文化创意，健康养生，生物科技等五个产业内容都与农村有关，乡村发展也成为了台湾经济发展的新希望。

但是实现我国农业向精致农业、高效农业和观光农业的转变，一个很大制约是农村缺乏资金、技术和人才。北京市密云县的希望小镇建设，通过引入华润集团，为穆家峪镇的这些村庄注入了资金、品牌、管理、人才等企业的资源，引入了高效的农业产业，为农村就地城镇化提供了产业和就业的支撑。

2. 以农村建设用地整治带动社区建设

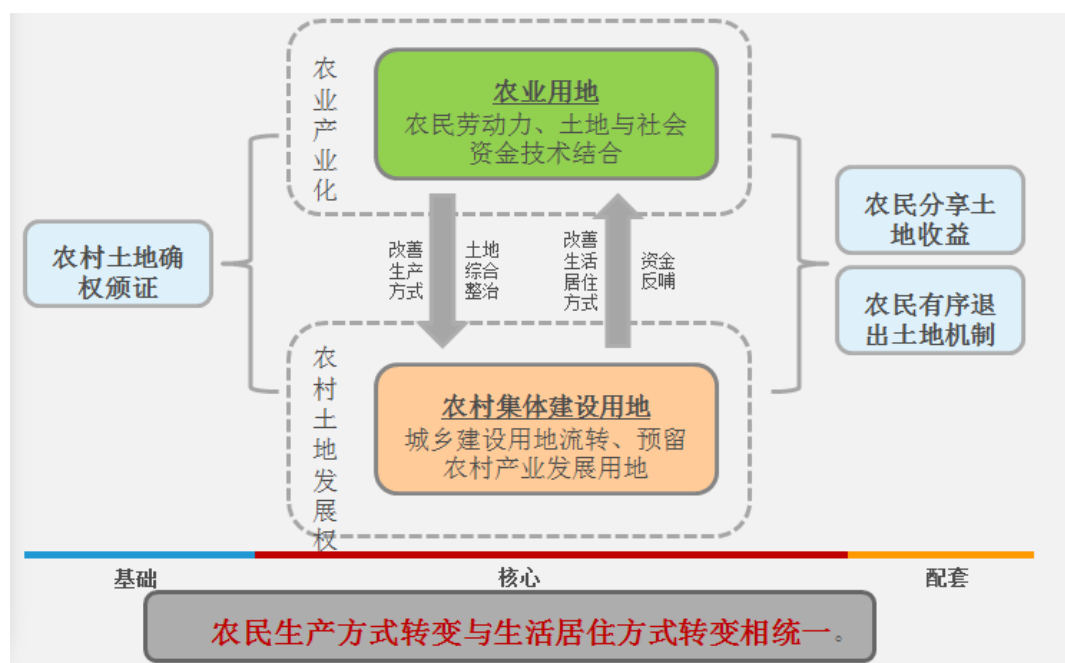
改善农村居住环境、公共服务和基础设施水平，是农民就地城镇化的重要目

标。而随着农业产业化进程和农村人口减少，这一问题又伴随着农村居民点集聚和建设用地整治。近年来，国土资源部提出了“城乡建设用地增减挂钩”，通过农村建设用地整治，获得土地收益，进而反哺农村社区建设，有效解决了“乡村建设缺资金、城乡统筹缺抓手、耕地保护缺动力”的制度困境。

北京市密云县希望小镇的建设模式，虽然是“村企合作”，主体由华润投资，但分析发展模式可以看到，很重要的环节是通过建设用地和宅基地整治，获得发展乡村旅游等相关产业的建设用地，同时又能获得资金投入乡村社区建设中，从而改变农村社区的整体居住面貌和公共设施水平。

3. 农村生产形态和生活形态改变相统一

当前河南、河北、山东等不少地方都在推行新型农村社区建设，通过村庄整治集约节约建设用地，但由于单一地推进居住集中，而不是与农民生产方式的转变和农业产业化结合起来，导致农村集中居住与分散的小农生产经营方式不相适应，引起农民的诸多抱怨，也引起了社会舆论“农民被上楼”等广泛的批评。希望小镇的建设模式，由于在居住方式改变的同时也注重了产业帮扶，建立现代化的农业生产经营方式，总体上实现了生产方式改变与生活方式改变相统一，是值得肯定的一个方面。



4. 政府、企业和村庄三方协商合作机制

“村企合作”提出了城乡生产要素结合的可能途径，但在实践中合作是面临着信任与利益均衡等很多难题的，例如企业可能更多考虑市场和收益，在合作中

占有更多收益，农民获得有限，在上个世纪 80 年代以来的“公司加农户”合作模式中，这种问题比较明显。另一方面，农民法律意识淡薄，企业也存在着在合作中农民是否遵守契约的疑虑，一些地方也出现过农民反悔的现象。同时在拆旧建新的过程中，往往也出现农民考虑能不能多要一些拆迁费，担心企业是否侵占利益，出现拆迁难和群体性事件，而政府投入也出现老百姓不领情的情况，企业、农民和政府分别站在自己的立场想问题、做事情等等。

北京市密云县希望小镇通过组建联合党委，使得三方有了共同的平台进行磋商、对话，减少了互相争执、指责，形成了良性的三方协商合作机制。党组织在统筹谋划、整合资源、沟通协商和组织实施等方面发挥了积极作用。通过成立县、镇、村三个层级的联合党委，对重大事项决策，与建设方（企业）、上级机关、同级部门和村民协调。党员在希望小镇建设过程中带头宣传政策、流转土地、签订协议、维护稳定，同时又代表村民对村民普遍关注的问题进行监督和协调，例如对新型农村建设中的房屋质量，党委组织成立了工程质量监督党员服务队。

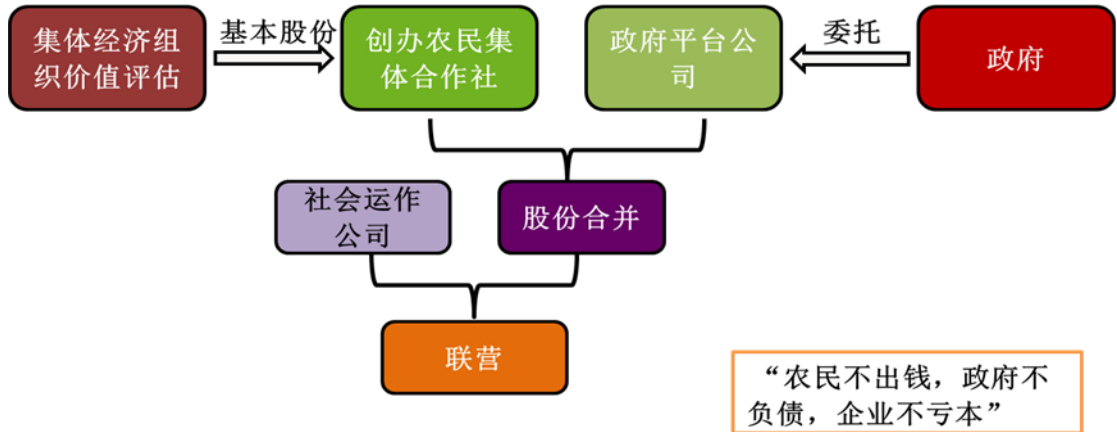
北京市密云县希望小镇采取的“党组织引领、政府支持、企业参与、农民主体”的政府、村庄和企业多方合作模式，对于当前农村探索就地城镇化模式也具有一定参考和借鉴意义。

5. 四川省“农村综合体”以及“村企合作”模式

华润集团的希望小镇的建设是“村企合作”的一个代表，事实上近年来四川省在推进农村发展的过程中也提出了“农村综合体”这一概念。所谓“农村综合体”，即是在场镇周边建成的、农户居住规模较大、产业支撑发展有力、基础设施建设配套齐全、公共服务功能完善、组织建设和社会管理健全的、能初步体现城乡一体化格局的农村新型社区。综合体的公共服务设施，包括道路、院坝、广场、文体设施、水电气主干道、污水管道及污水处理、公共服务设施等由群众主体、政府主导进行统一配套建设。丘陵地区新农村综合体的辐射半径应该在 3 公里左右，辐射人口在 7000 人左右。

成都市在统筹城乡实践中也尝试“政府、企业和村庄”三方合作模式。例如成都温江区出台文件，鼓励“村企合作”引导政策：鼓励外部资金参与村庄整治，村庄和企业进行合作，要求签署村企合作协议，并制定农业产业实施方案、项目投资融资方案、资金平衡方案、拆旧建新实施方案、土地权属调整方案、农民集居

区修建方案等。成都龙泉驿探索三方合作模式，企业负责投资和市场化运作，政府下属平台公司参股，政府负责协调三方利益，保护集体经济组织资产不受损害，构建公平的市场环境。三方按照一定比例分享产业收益。



（二）“村企合作”模式的主要问题

“村企合作”作为一种模式，具有迅速引入外部资金、技术等先进生产要素、投入大、见效快，在短时间内改变乡村面貌的特点，但也面临着一系列的问题：

1. 企业投资收益模式与利益均衡

“村企合作”中企业等外部投资主体必须考虑投资的周期、效益和退出机制。但农业项目具有投资周期长、效益偏低的特点，乡村旅游等项目也是长期经营型的产业。“资本下乡”在为乡村带来了资金、技术的同时，也不可避免需要占有和分享一部分产业收益，导致村庄和农民的收益减少，甚至在企业逐利的机制下可能导致农民获益有限。而且企业投资的农业项目一般来说是以高收益的经济作物如花卉、药材等为主，虽然在我国当前仍具有一定的市场空间，但不能完全取代粮食等大宗作物生产，因此“村企合作”难以大面积推广。

目前外部投资主体的主要动力在于城乡建设用地整理，在政府给予一定政策的情况下投资周期较短，投资收益保障，退出机制较为明显。但“地票”等政策仍局限于成都、重庆等少数政策试验区。成都温江、龙泉驿等地区的动力来自于此。但如果没有土地增值收益作为保障，投资主体也面临着投融资安排方面的难题。在华润集团的希望小镇模式中，华润集团作为知名大型国企对其的投入具有很强的政治和公益色彩，尚不清楚其资金投入是否能实现平衡或收益，因此这一模式很难说具有普遍性和推广价值。

2. 产业可持续性与村庄内生发展能力

“村企合作”的另一个问题在于企业策划、规划和投资的产业项目，如果不是有企业长期经营的话，是否能逐步交给乡村本身。例如北京市密云县希望小镇建设中规划的采摘、苗圃和乡村酒店等新型产业，华润集团项目人员表示，产业孵化以后逐步退出并交给农民。但村庄目前还不具备经营管理的能力和人才，村官等也是流动性的。即使交还给农民以后，无论是农业产业项目还是乡村旅游产业，都面临着经营方面的波动和商业风险，对于经济能力薄弱的村庄和农民，是否能承担经营风险和波动也是未来一个比较重要的问题。从台湾地区“社区营造”的经验来看，乡村的可持续发展，还是必须回到对乡村社区自我发展能力的培育，特别是农村居民素质、意识的整体提升。

3. 人口城镇化背景下新型社区建设的适宜规模

由于“村企合作”是一个短期内居住形态的集聚和改变，往往是就地集中的模式。从人口城镇化和进程来看，乡村人口的减少仍然是一个长期的趋势。这样必然导致现在建设的大量乡村住宅面临着未来空置的风险。当然，由于“村企合作”模式注入了较多的现代农业和旅游业项目，这些项目的就业吸纳强于一般的农业项目，因此人口外流的问题会得到一定程度缓解，但在规划建设中仍然要充分考虑到近期和长远的变化。在密云希望小镇建设中，据调研设置了农民分流的政策，即农民可以选择货币补偿而到县城或小城镇定居，或者在以后由华润或镇政府“回购”自己住宅，回购价已相当于县城商品房的一半价格。密云希望小镇能采取这种模式，主要是邻近县城和密云水库，对于城镇居民具有很强吸引力，市场潜力不错。

4. 乡村基层治理的重构探索

随着“包产到户”和农业税的取消，我国乡村的集体经济事实上逐渐瓦解，乡村社区日益“原子化”，基层自治也越来越松散，不少研究指出乡镇政权也逐渐成为“悬浮型”机构。但是随着企业进入和各类产业的引入，经济利益重新浮现出来，需要合理界定村委会与各类产业联合体（村庄与企业）、农业合作社的职能，既能充分发挥市场经营主体的能动性，又能充分发挥民主和自治机制，保障经济民主与收益共享。

而随着农村社区化建设，农民的生活居住品质改善的同时也意味着生活成本

的上升和公共服务的治理，例如社区垃圾清运、自来水运行费用等等相关物业管理费用和设施费用。“村企合作”中往往短期内由政府或者企业承担，但随着未来企业的退出，社区面临着如何自治和自我服务的问题，需要在这个转变过程中逐步培养。

另一方面，乡村中的社会构成也日益多样化，外部企业、外来人员、NGO等，需要建立多元主体的治理与协调机制。

第十二章 民间力量推动的自下而上城镇化——以河北省保定市白沟镇为例

一、白沟的就地城镇化历程

白沟是中国北方著名商镇，位于河北省保定市雄县、容城、高碑店三县市交界处，京、津、保三角腹地（见图 12-1）。北距北京 102km，东至天津 108km，南到保定 62km。2010 年 8 月，组建副地级保定白沟新城管理机构，辖白沟镇与原白洋淀温泉城开发区，总面积 118 平方公里，辖 33 个村街，常住人口 15 万人。改革开放三十多年，白沟从一个商贸小镇，历经三次跨越，摆脱贫穷，走向富裕，成功实现了就地城镇化。白沟的就地城镇化主要依靠专业市场发展的带动。数十年间，白沟专业市场实现了从萌芽生长—快速发展—整合提升的跨越式发展。白沟专业市场发展历程如图 12-2 所示。

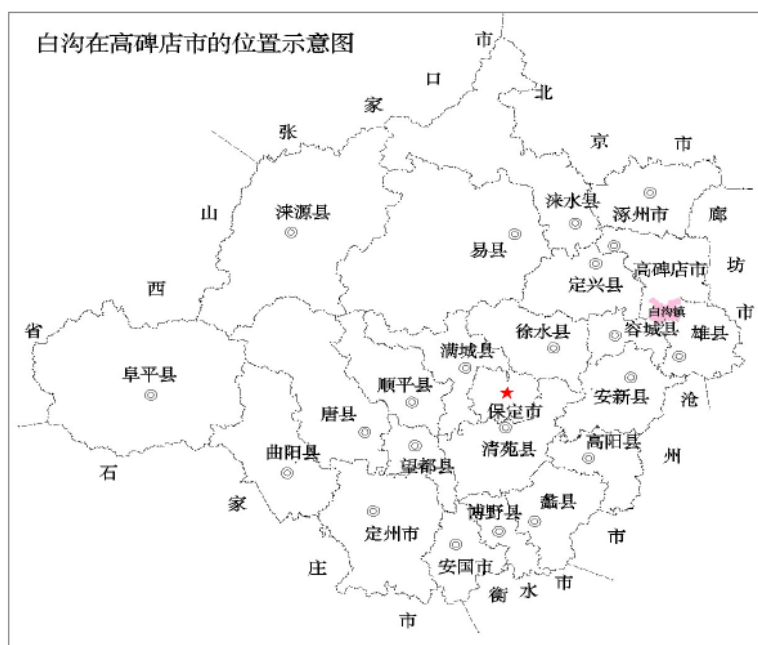


图 12-1 白沟区位图

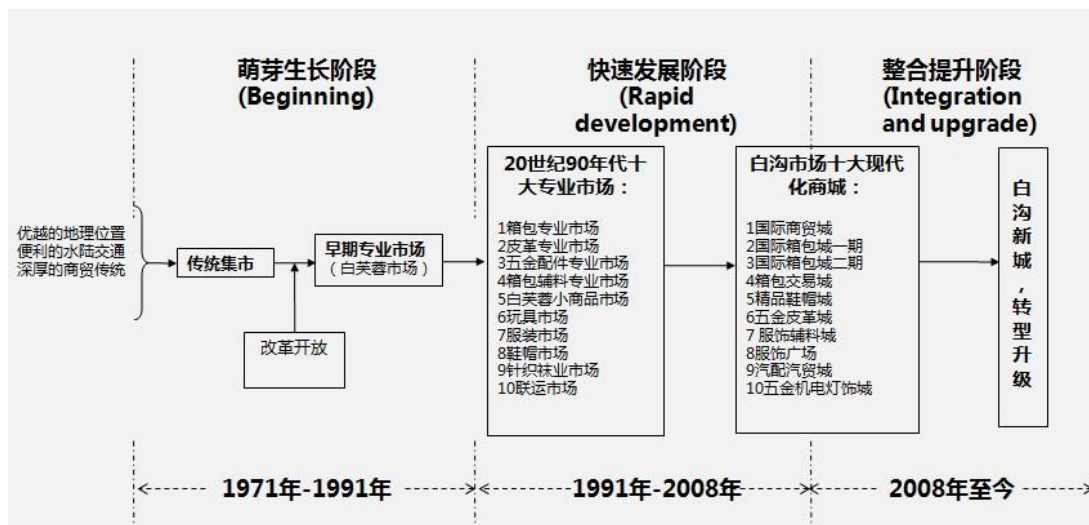


图 12-2 白沟发展阶段

优越的地理位置、便利的水陆交通、深厚的商贸传统是白沟得天独厚的优势。白沟始于汉，兴于明清，商业文化素有禀赋，传承千年，历史上是著名的水陆码头，“日过千帆，商贾云集”，素有“燕南大都会”之美誉，从明清到解放初期，一直是中国北方著名商埠。

1971年至1991年是白沟专业市场的萌芽生长阶段。20世纪70年代初，白沟某村的两名村干部，见人们喜爱用自行车车套，便凑了250元钱，从天津买回人造革料。经过反复比量、裁剪缝制，加工成了第一个人造革自行车座套。正是这种以工厂废弃材料加工制成的简单皮制品，开创了白沟乡镇企业的发展先河，铸成了白沟箱包发展史的开篇。党的十一届三中全会后，农村家庭联产承包责任制的实行，使白沟的农民从集体劳动中解放出来，他们依托白沟的商业优势，开始“买全国货，卖全国货”。1982年，专业户达5000个，年产箱包480万个，自发形成了交易市场。1986年白芙蓉小商品市场的成功启动运营，在当时需求远大于供给的形势下，白沟的商品经济及箱包产业迅速发展。1990年，白沟箱包已销往全国二十八个省市自治区，在北方部分地区处于垄断地位。

1991年到2008年是白沟专业市场的快速发展阶段。白沟的商业文化底蕴和市场机会这两种无形资源的结合，使白沟的箱包产业群渐显雏形。这一时期，白沟发展起十大专业市场，并逐渐转变为十大现代化商城。据1994年初的不完全统计，当时从事箱包生产的地区已经扩散到了附近5个县市的50个乡镇，约500个自然村，从事箱包生产和销售的人员达到了7万人，年产量达到4500万个(只)

左右，约占全国箱包总产量的 1/10，其花色品种约几百种。形成了一个没有围墙的巨大的工厂。白沟就这样以马路市场为起点，逐步发展成为中国北方最大的箱包市场，并与浙江义乌的小商品市场一起赢得了“南义乌、北白沟”的称号。其箱包业在全国市场上占有举足轻重的地位。尽管 2002 年发生的“苯中毒”事件，使白沟箱包市场和箱包产业一度面临危机，但是 2002 年下半年至今，地方政府转变观念，学习南方发达地区经验，利用自身优势，主导市场经济发展，使之进入新一轮高速发展期。2007 年 4 月，中国皮革工业协会命名白沟为“中国箱包之都”。

2008 年至今是白沟专业市场的整合提升阶段。白沟新城于 2008 年 7 月由原高碑店市白沟镇和原白洋淀温泉城开发区合并组建，2010 年，白沟新城被批准为河北唯一的“经济发达镇行政管理体制改革试点”，辖区面积 118.5 平方公里。白沟新城在 2011 年全国交易类市场前 100 强名单中以 457.38 亿元排名 11 位，在前 100 家综合贸易类市场中排名第 2 位。2012 年，白沟新城箱包产量达 7.5 亿只，占全国箱包市场 40% 份额，市场成交额 506 亿元，从业人员超过 100 万人，形成了从原辅材料生产到成品销售的庞大产业链和产业集群。上游有 6000 多家材料生产企业、供应商；中游有 10000 多家箱包生产企业和手工作坊；下游有数万家商铺，并发展成为庞大的经销商、代理商网络。

白沟“商业化”和“工业化”的发展路径为农民开辟了多元的就业渠道，促使农民边农边商（工）、弃农经商（从工），带来了经济结构的快速转型。目前，白沟有规模企业 350 多家，加工企业 3000 多家，个体加工突破 11000 家。市场交易额从 2002 年的 90 亿元，增长到 2012 年的 506 亿元，2013 年更是达到 628 亿元。二、三产业比重迅速提升。1991 年白沟镇一、二、三产业所占比值分别是 35.36%、48.78%、15.86%，到 2009 年一、二、三产业所占比重已经达到 0.95%、61.90%、37.14%（见表 12-1）。



图 12-3 2002-2012 年白沟市场交易额 (亿元)

表 12-1 白沟三次产业产值比重变化

	一产比重 (%)	二产比重 (%)	三产比重 (%)
1991	35.36	48.78	15.86
2000	10.06	51.19	38.75
2001	9.31	48.21	42.49
2002	8.85	49.98	41.17
2003	8.71	49.51	41.78
2004	1.27	59.25	39.48
2005	1.03	63.65	35.32
2006	0.98	62.02	37.00
2009	0.95	61.90	37.14

农民是投资创业主体，在政府“富民经济”的引领下，农民的收入实现了快速增长，白沟实现了由集市到商城，由农村到城市的跨越。随着工商业的迅猛发展，白沟农民心态发生变化，发展意识、效率意识、竞争意识不断增强，“人人思创业、户户谋发展”，在根本上解决了农民的可持续增收问题。从图 12-4 中可以看出，白沟农民的人均纯收入远高于全国平均水平，比较接近城镇居民人均收入水平。

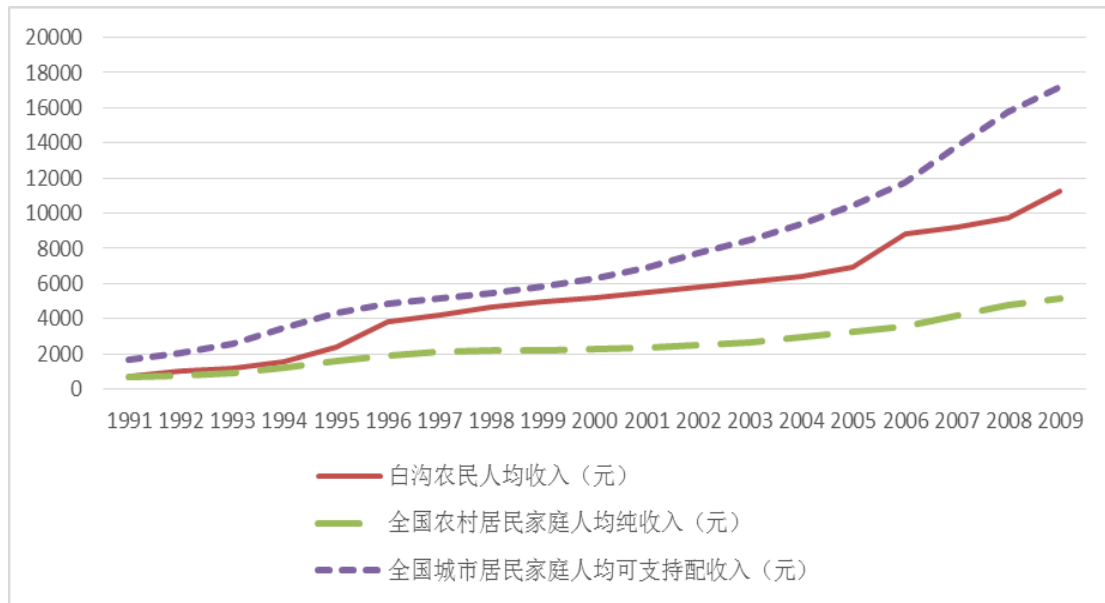


图 12-4 白沟农民人均纯收入与全国水平比较

白沟的城镇化进程大踏步前行。1980年，白沟的城镇常住人口只有2万多人，2002年达到8万人，2007年12万，2013年到15万。白沟的产业集聚创造和提供了大量的就业机会，吸引了大量的外来人口，加速了人口的城镇化进程。2013年白沟的15万常住人口当中，仅有5万多是本地人口，近10万都是外来人口。劳动力不断向白沟集中使得城市常住人口不断增加，提高白沟的城镇化水平。

2013年12月10日，世界银行顾问、著名经济学家林毅夫带领课题组考察白沟城镇化建设，总结了白沟“4个90%”：白沟产业的经营者90%是农民；白沟市场的经商者90%是农民；白沟城镇化、白沟城镇的常住人口90%是农民；农民90%的收入来自第二、三产业。林毅夫认为，这4个90%表明，白沟就地城镇化的模式全面符合新型城镇化建设的核心要求。走出了一条政府、企业、社会、农民四方分担人口城镇化成本的道路，其内涵蕴藏了无穷的经济社会潜力。白沟农民通过就地产业化、就地城镇化，不改变当地文化、风俗习惯，通过城镇化、通过产业的发展、通过市场的繁荣，使当地农民的生产 and 生活方式发生了根本变化。

二、历史文化传统是今日白沟实现就地城镇化的基础和依据

自古以来，交通就是小城镇发育和成长的要素，而白沟拥有得天独厚的交通

优势。白沟在汉朝时属范阳郡，史载范阳有五沟，白沟为其五沟之一，因水面多白芙蓉而得名“白沟”。千百年来，白沟河成为白沟畅通内外的一条黄金水道。据新城县志（注：新城是今高碑店）记载，白沟商贸兴起于三国时期，已有 1700 多年的历史。到宋时白沟发展为城镇。到元代，白沟已成为闻名遐迩的商业重镇。白沟曾在宋、辽、金、元时期作为边境商品贸易的“榷场”长达 400 多年。元世祖忽必烈重视农业、修治水利、发展商业，大都（今北京）成为当时世界著名的大商业都市，白沟河船只可直接驶入大运河，北抵大都、南达杭州。交通便捷的优势，使过往客商不绝于途，白沟很快呈现繁荣之象。明初白沟河码头有三处：南渡码头、西河沿码头和兴隆街码头。以码头为纽带，河上桅墙林立，岸上车驰马喧，自晨至夜，繁忙不息，支撑着四方货物的聚散，也构筑起白沟商镇的繁荣。明洪武十六年（公元 1383 年），永定河改道白沟河转入大清河入海，白沟河水流量骤然增大，大型船舶往来可在白沟直接靠岸，也可沿河道，上行连接琉璃河和定兴西关，下行达安国、保定府与天津卫。白沟四通八达的水路交通为白沟的经济发展带来不可估量的商业利益。永乐十九年（1421 年），明成祖朱棣将都城迁至北京，白沟毗邻京师，成为北京通往江南经济发达地区的交通枢纽和中国北方重要的商品贸易集散地之一。清初，滹沱河向北改道，经白沟河入海，白沟河出现河面舟楫穿梭，百舸争流的繁荣景象——江南的丝绸、茶叶、竹编制品，塞外的皮毛，京津的百货，白洋淀的鱼虾、芦苇，西部山区的干鲜果品及木材等都运到白沟交易集散，白沟又把当地的粮、棉、米、面、油料等运往京津等大城市，成为名副其实的“远通闽粤，近贾齐鲁，士商问渡，冠盖相望的燕南大都会”。

悠久的商镇历史留给白沟的不只是史书上熠熠生辉的记载，更有促进现今白沟城镇化发展起步的传统商贸模式。“搬墩儿”是白沟箱包和小商品经营的一个俗语。“墩儿”是白沟人在麦收后妇女用麦秸编成的一种生活用品，用来坐的一种可圆可方的垫子。搬墩者为买方联系货源，从卖方拿货交与买方，拿佣金。“搬墩儿”实质是“牙人”或者“经纪”的代名词。“牙”，指旧时集市贸易中的经纪人。在改革开放后，牙人的说合贸易职能在箱包和小商品批发贸易中得到了再生，并且成为白沟商人从事商业活动的基本谋生手段。

搬墩这种传统商业经营模式自有其留存的合理性。通过买进卖出行为，在流通中获得收益是商人活动的基本特征，因此，简单的买卖形式，既是商业发展的

历史前提，也是其逻辑基础。搬墩是白沟商人入行的基本功，大部分从事小商品和箱包贸易的白沟人都有过搬墩的经历。白沟的市场复兴起源于1979年，新城县委、县政府做出了“开放集市”的决定，白沟恢复了农历三、五、八、十的传统集日，白沟很快成为新城县乃至周边县市最大的集市。在市场经济的经验和意识缺乏的整个八十年代，白沟的经济发展还仍停留在解决温饱的初级阶段，经营场所以集贸市场为主，经营模式以自主贸易或自产自销为主。在这种条件下，那些还是农民的商人们获取商业信息，完成商品贸易的首选形式就是祖先留给他们的办法。正是由于这些古老贸易方法的再生，促进了白沟市场的复兴。在白沟的商业活动中，搬墩者既承担着有说合贸易促成生意的居间职能，也行使着自己名义代客买卖赚取利润的经纪职能。他们为交易双方提供了合作和交流的平台，把两个不存在互信基础因而没有合同履行约束的买卖双方撮合在一起。正是这种制度安排解决了从传统社会向现代社会过渡过程中白沟商业体系的社会信任结构，从而在相当大的程度上促进了白沟的发展。

由于白沟有着丰厚的商业文化底蕴和善于经营的传统民风，政府更是以“富民至上”的指导思想进行服务和管理，当代白沟人自主创业蔚然成风。白沟人都是以商贸起家，有一定技术、资金条件以后，立即兴办家庭作坊式工业。小企业发展以后，马上“裂变”，无论是企业的经营管理、技术人员和打工人员，发展到一定时候则“另立门户”，自己办厂。在一个家族内部个别成员创业成功后，通过资金、技术、营销、管理等方式，支持本家族内其他成员创业办厂，孵化出众多企业。

农村城镇化最重要的是实现人的城镇化。经过数千年古老农业文明的文化积淀，农民头脑中有着根深蒂固的传统农业观念。要把农民真正转变为城镇居民，仅仅进行科学文化知识的教育是不够的，更需要把农民引向市场，让他们去亲身经受市场经济的锻炼，促使他们提高自身素质，以适应城镇化的要求。白沟农民就是这样，30年在市场经济中的搏击，使他们认识了市场，锻炼了能力，积累了财富，提高了素质，转变了观念，完成了从农村到城镇，从农民到城镇居民的转变过程。

三、市场经济是白沟就地城镇化的根本动力

白沟通过市场的整体升级，工商业发展特色化、品牌化和集群化，实现“大市场带动大工业、大工业支撑大市场”的良性互动，这是白沟从乡村集镇逐步走向城市化的途径。

（一）产业集群的发展是白沟工业化和就地城镇化的有效途径

从一般意义而言，产业集群主要是指在某一特定区域中，大量产业（通常以一个主导产业为核心）联系密切的企业及相关支撑机构按照一定的经济联系在空间上聚集，并形成持续竞争优势的现象。产业集群能够提高区域内部专业化水平，降低交易成本，促进信息传播和创新，提高资源的利用效率，产生巨大的竞争优势，使得整个区域经济呈现出城市规模经济即城市化经济的特征。企业经济活动的聚集必定促使公共经济活动的聚集，城市基础设施的发展，乃至科学、文化、教育、医疗卫生等部门的发展，使聚集经济得以进一步放大。

产业集群的发展在白沟的就地城镇化过程中起着巨大的推动作用。白沟的箱包制造业到 2013 年已形成辐射周边 10 个县（市），50 个乡镇、500 多个自然村，从业人员达 100 万人的区域特色产业集群，拥有规模以上企业 350 多家、规模以下企业 3000 多家。箱包市场的强大辐射带动了服饰辅料、服装鞋帽、五金机电灯饰城等现代化产业的跨越发展。作为货源地，在冀中南地区形成了以白沟为中心的数千亿规模轻工产业带（见图 12-5）。

产业的集群与发展带来了市场环境的改善。工业园区建设加速，生产过程规范化，销售网络现代化，各项基础设施建设不断推进。旅游业也开始蓬勃发展。



序号	地区	产业	产值(亿元)
1	容城	服装	182
2	雄县	包装印刷	90
3	蠡县	皮毛皮革 纺织	189
4	安新	制鞋	13
5	定兴	礼帽	15
6	曲阳	雕刻工艺品	38
7	安次	印刷包装业	12
8	香河	家具	84
9	文安	人造板	169
10	肃宁	皮毛	67
11	南皮	五金机电	145
12	辛集	皮革	402
13	枣强	皮毛	95
14	晋州	纺织	165
15	安平	丝网	148
16	平乡	自行车制造	52
17	清河	羊绒	187
18	望都	塑料包装	30
19	博野	胶带	31
20	宁晋	纺织服装	218
21	高阳	纺织	234

图 12-5 白沟周边产业集群情况示意图

(二) 小资本极其活跃让白沟的就地城镇化充满勃勃生机

白沟的小资本特别发达。白沟企业个体多、规模较小，而且内外贸易兼做，十分灵活。在国际金融危机背景下和国家拉动内需政策带动下，白沟的“草根经济”彰显出勃勃生机。

白沟有异地商会和本地商会。在白沟创业、就业的外地人数量远远超过本地人，很多外地人在这里白手起家，创办、做大了自己的企业，并不断吸引带动越来越多的老乡来到白沟。白沟的异地商会已经达到 9 家，包括河南商会、湖南商会、川渝商会、浙江商会、海城（辽宁）商会、山西商会、大名（河北）商会、温州商会、湖北商会，其中最大的是河南商会，人数突破 5 万，其他商会人数最少也有 1 万人以上。商会在白沟经济的发展中起到非常重要的作用，包括对外宣传白沟、促进企业之间交流、帮助会员解决工资、纠纷、购买摊位、融资、办理土地手续等问题、协调从事各行业的会员之间的合作关系。商会也是企业和政府交流沟通的平台，保障白沟经济社会平稳有序发展。

活跃的经济、每天数亿的资金流量让白沟并不发愁资金来源的问题。非常多的银行机构在白沟设立网点，对白沟的授信额度非常大。民间的小额担保贷款机构也非常多，有 100 多家，与银行贷款相比，这种借贷形式更加方便、快捷，对于小资本的企业更有吸引力。

四、政府“看得见的手”是白沟城镇化健康发展至关重要的保障

白沟的发展仅靠市场经济是不行的。这是由于白沟商业的最初发展的主体是农民，其根深蒂固的小农经济意识不能对市场不规范行为对自身和市场损害有清醒认识，同时他们也无力在各自利益的基础上通过平等协商的途径形成共同利益。人们长期被压抑了的追求物质利益的本性一经释放，便一发不可收拾，为了金钱往往不择手段，挖空心思，“假冒伪劣”“欺行霸市”盛行，市场秩序混乱。这使白沟市场在上个世纪90年代裹足不前。政府的作用就在于培育和完善的体系、弥补市场失灵、提供公共服务。

（一）白沟政府开始在商业和工业发展中发挥主导作用

第一，统一宣传、招商。新的商城刚刚投入运营时，市场摊位往往供大于求。一般由政府统一组织商户，到生产集中地区对接，利用各种方式、各种关系，利用政府的权威、信誉进行招商引资。每年举办一次大型的箱包服饰节，政府搭台，经济唱戏。每年拨专款有计划的组织企业参加国内外箱包行业的大型展会，为白沟箱包走入国际市场搭建展示和交易平台。

第二，划行归市。划行归市是依据商品的品类，划定经营区域，进行行业聚集的规模经营方式。现在白沟十大商城经营品类不同，呈现区域分布集中的特点。划行归市达到了市场细分的目的，降低了交易费用，使市场更接近于完全竞争市场，而且大大增强了白沟市场的吸纳力、辐射力、带动力。

第三，实施品牌战略，针对假冒伪劣问题，鼓励商户注册商标，推动诚信经营，注重企业的规范生产和文化建设，全面树立白沟产品的品牌形象。为打牢产品品牌化的根基，白沟注重科技含量和文化含量的高标准投入，注重现代企业的管理与营销，注重品牌的整体策划和宣传，现有近5000个国际国内著名品牌入驻白沟。

第四，抓工业区建设。从2000年开始，白沟新城开发兴建了享受省级园区优惠政策的白沟工业区，工业区面积已从100亩发展到近5000亩，总投资达15亿元，入区的企业达700多家。白沟工业区的建立创造了产业载体优势，以优美的环境、完善的功能、优惠的政策，吸纳了众多规模企业，加快形成规模效应，

成为扩大开放、吸引资金、吸引项目、吸引技术的产业新载体。工业区的建立，实现了白沟“大市场带动大工业，大工业支撑大市场”的良性循环。

第五，实行“五统一”管理模式，即统一规划、统一管理、统一服务、统一收费、统一协调。这一模式最大限度减少个行政执法部门随意进入商城企业，以至于商户和工作人员疲于应付各种检查，既是政府维护市场经济秩序的关键，又是白沟政府制止“三乱”、解决“门难进、脸难看、事难办”问题的有效手段。保障了所有外来经商人员的利益，维护了他们的尊严。这方面充分体现了白沟对于外地人的接纳和包容。这种观念已经深入政府工作人员头脑中，在白沟，政府部门特别照顾外地人，优先让外地人享受较好的待遇。

（二）为白沟城镇化提供资金保障

资金问题是小城镇建设必然遇到的一个最现实的难题，白沟也不例外。消极的等、靠、要都无济于事，资金的出路在市场，最有效的办法是把小城镇建设放在大市场中，靠不断壮大自身优势、增强吸引力，建立起多元化、多渠道的融资体系。白沟政府积极探索融资渠道多元化的发展道路。按照“谁投资，谁拥有，谁受益”的原则，走出了一条“政府融资，社会集资，农民带资，招商引资，合理开发，滚动发展”的路子。具体办法，一是依靠优惠政策，强化优质服务，创造优良环境，强力吸引国内外客商投资于白沟。二是确立“引富进城，民营兴镇”的发展思路，吸引、鼓励、支持富裕起来的农民到白沟落户，投资经商办厂。三是以集资入股等各种形式，集社会闲散资金，进行市场建设和改造。四是大企业集团的介入，与政府合作，做白沟的土地一二级联动开发，利用产业资源，实现产业和金融的结合，吸纳资金投入白沟的公共设施建设。白沟固定资产投资 2002 年为 1.71 亿元，2007 年达到 11 亿元，2008 年为 14.5 亿元，2009 年达到 18.85 亿元。

白沟政府正在积极理顺金融体制，一是支持各家银行减少审批环节，缩短业务流程，满足白沟优质中小企业“短、小、频、急”的资金需求。二是成立了政府主导、社会参与、市场化运作的百利源城市建设投资有限公司，通过经营城市、土地，实现了以地生财、滚动发展。三是搭建财政框架，理顺资金渠道。与省、市财政对接，直接享有河北省及保定最优惠的配套政策以及资金补贴，并确保配套资金及时划拨到白沟新城。四是积极推进“四台一会”（融资平台、管理平台、

担保平台、公示平台和信用协会)融资模式建设,用系统性信用合作弥补单体中小企业损失风险,增强政府为中小企业服务的能力和中小企业可持续发展的能力。

五、白沟就地城镇化过程中问题和启示

(一) 多给小资本的发展创造机会

现在中国正在大力倡导发展民营经济,也就“富民经济”,扶持中小企业。中国经济需要从投资拉动型增长转向消费拉动型增长,需要扩大内需。要扩大内需,就要“富民”,让老百姓手里有钱。如果人们都还在为看病、买房、养老的钱不够而担心,内需显然是上不去的。要让老百姓手里有钱,仅仅依靠发展大企业、大资本不一定能够实现这一点,反而是小企业、小资本,这样的产业形态门槛很低,普通老百姓只要愿意付出勤劳,都是容易做的,而且能够相对容易地实现创业者的财富积累。白沟的小资本特别发达,白沟的城镇发展就是依靠许许多多的小企业的发展而起来的,中国应该多给这样的地方创造机会。

(二) 突破行政权限

河北省县域和乡镇区划面积过小,这对于快速城镇化过程是很不利的。白沟处于四县市交界处,这种区位优势在于能够使最初的商品经济在不同的政策条件下寻找适宜的发展环境,而在成为产业集群之后,不同的行政力量互相掣肘却又会对产业经济发展造成障碍。各地方政府通过创办工业园区地方政府,出台优惠政策和改善投资环境等各种措施,制订公共政策和提供公共服务,而不考虑与周边更大区域的产业联系。在地方政府强大干预力量的条件下,行政区划就成为产业集群在更大区域内一体化和协调发展的壁垒。如果不同的地方政府之间利益不一致或者互不联系,就会造成产业集群内部的摩擦或分隔,形成恶性竞争,影响更大的外部规模经济的形成,产生巨大的外部负效应。白沟已升级为副地级单位,但是在行政体制、财政体制、金融体制方面尚未理顺。因此,在市场经济发展中,是否可以切实推进乡镇小空间的行政合并,让白沟管理更大的行政面积,并在县域成立区域发展与资源的协调平台,实现区域资源的共享和最大效益的利用。

(三) 基础设施建设和公共服务还需进一步提升

公共设施与产业规模、城镇化水平不配套。白沟缺少大型体育场馆、大医院和学校,无法为常住人口提供足够的医疗卫生、文化体育方面的公共服务。城市

功能的欠缺制约着白沟产业进一步做大做强和城镇化的进一步发展。外来人口在住房、公共服务一些方面难以和本地人享受同等待遇。白沟的发展吸引了很多外来人口，但当地还难以为这些外来人口提供同等的公共服务，经济适用房、廉租房外来人口享受不到。

目前，国家推进新型城镇化，编制首都经济圈规划，疏解北京的功能和人口，促进京津冀协同发展，北京对于河北的“虹吸效应”开始转为“辐射效应”，首都第二国际机场建立的空港基地，北京、天津专业市场外迁，对于推进河北省的城镇化进程有很大的促进作用，白沟位于“环首都经济圈”的核心区域，地理位置十分优越，更利于发挥自身优势，使白沟的产业和城市发展这一大背景下得到进一步的升级和完善，在就地城镇化的道路上再迈上一个新台阶。

第十三章 因地制宜推进新型农村社区建设，促进就地城镇化——以四川省郫县安德镇和安县桑枣镇为例

一、背景介绍

2007 年国家批准成都市设立“城乡统筹综合配套改革试验区”，成都随即启动了一系列配套改革；2008 年 5.12 汶川特大地震发生后，四川省进一步结合灾后重建，进一步推动两化互动发展，推进产村相融、建设新农村综合体。十八大和全国新型城镇化工作会议召开以后，四川省提出实施“点多多级支撑发展战略”，继续实施“两化互动、统筹城乡”发展策略。2013 年，四川省政府出台推进新型城镇化工作的实施意见，推出“百镇建设试点行动”，连续三年每年推出 100 个试点镇，在资金、土地、政策等方面给予支持。在两化互动、统筹城乡策略持续引导下，四川省近年来注重以重点镇和新型农村社区为依托，推进就近、就地城镇化，启动了系列开创性的工作，取得了较好的成效，也积累了宝贵的经验。本研究选择成都市郫县安德镇和绵阳市安县桑枣镇的农村新型社区建设实践，进行比较分析论证，对各自经验模式进行总结，以期发现一些初步的规律。

二、模式特点

（一）安德镇：特色工业化带动镇域农业产业化和就地城镇化

安德镇是 2014 年住建部公布的全国重点镇，四川省 2013 年百镇建设试点行动确定的工业型重点镇，2005 年成都市优先发展区域重点镇、成都市十个镇级工业发展点之一。安德镇位于郫县西北部，成灌高速、国道 317 线、温彭快速通道的交汇处，西临都江堰，属成都市“半小时经济圈”范围，是“川西工贸重镇”，自古以来就是川西平原重要的物资集散地，享有“旱码头”之美誉。2013 年安德镇城镇建成区面积达到 5 平方公里，城镇人口达到 3 万人。

安德镇以豆瓣、大米加工、食用菌深加工为主的食品加工业发展迅猛，成为“中国川菜产业化基地”，郫县豆瓣成为中国地理标志产品标杆和样板。2013年，郫县豆瓣产业实现销售收入75亿元，带动就业人口12000人，就业人口平均年收入36000元。川菜产业化园区建立了大规模的蔬菜种植基地。当地劳动力可以选择进入工厂上班，也可以到蔬菜种植基地打工，继续从事农业生产。安德镇全镇3万多亩耕地中，有1.5万亩已经流转给产业园区的企业，作为原材料种植基地，另外1.5万亩也通过企业流转、合作社组织等形式，实现了土地规模化经营。

安龙村是安德镇近年来新型农村社区建设的示范点，位于安德镇区东南2公里，面积约8平方公里，耕地面积3540亩，有18个农业合作社，农户1125户，人口3399人，其中劳动力2210人，常年外出劳动力337人。从2010年开始，安龙村启动了新型农村社区建设，按照成都市提出的“宜聚则聚、宜散则散”的原则和“形态、业态、生态、文态”四态合一的理念，安龙村规划建设了十个农村新型社区，其中最大的160户534人，最小的20户79人。新村采取“小规模、组团式、生态化”的布局和粉墙黛瓦、错落有致的川西民居风格。

1. 土地增减挂钩获得收益用于新村建设

成都是城乡统筹综合改革配套试验区，2003年以来通过一系列改革措施，对农民承包土地、宅基地和农房确权颁证，允许土地流转和集体建设用地上市交易，极大促进了成都周边新农村建设和土地规模经营。安龙村利用城乡建设用地增减挂钩政策，拆除旧宅基地，建设新型农村社区。全村共有集体建设用地763亩，其中新型社区317亩、产业发展和基础设施用地22亩，可以节约集体建设用地指标424亩，在土地综合整治验收完成以后，县政府统一按照35万元/亩的标准统一收购。新村建设费用减去县政府承担的外围市政基础设施配套和指标交易费，不足部分有村民自行算账，实行多退少补。

2. 新村建设坚持“市场化”和“民主化”操作

坚持市场化运作机制，首先由参与农民利用宅基地使用权入股组建集体资产管理公司，并以资产管理公司为主体，具体负责项目的实施和管理。村集体资产管理公司采取向银行融资方式解决前期资金问题，用于新村建设和基础设施配套。坚持民主化操作办法。政府引导，农民自愿。政府把新村建设资金明细全部公开，把选择权、决策权和收益权交给老百姓。是否参与，选择多大的户型，完全由农

民自主决定；资金来源、偿还渠道、建房面积、补助标准等群众最关心的问题，都由农民民主讨论决定，真正做到了“新村怎么建，农民说了算”。

3. 公共服务设施“1+36”，全面提升公共服务水平

安龙村在成都市提出的“1+21”新村公共服务设施基础上，将公共服务配套设施标准提高到“1+36”，全面建成公共服务中心、幼儿园、文化活动中心、卫生所、便民服务站等公共服务设施，为农村居民就医、就学和享受公共文化资源创造了条件。配置完成自来水设施、微动力污水处理设施、电力设施、电子监控、呼叫系统等基础设施，极大的方便了农民生产生活，初步构建起了10分钟生产生活圈，生活品质大幅提升。

4. 大力发展“1+3”产业，促进乡村经济可持续发展

在产业发展方面，安龙村将农村新型社区建设和乡村旅游结合起来，发展“1+3”产业，即现代农业、有机农业、观光农业与乡村旅游结合起来。在现代农业方面，主要依托安德镇川菜产业园，发展蔬菜种植基地。安龙村主要产业是花卉苗木和生态蔬菜的种植，引进大型花卉苗木公司10家，实现产值上千万元，带动安龙村600人以上劳动力就业。至2012年底，安龙村共计花卉苗木种植面积1900余亩，生态蔬菜种植近百亩。是成都的“可持续发展生态示范村”。

旅游发展方面，安龙村建立乡村连锁客栈，与县文旅公司合作，采取反租的方式，充分利用农户已经建好的住房，实施标准化改造，统一运营管理，鼓励农户居家就业，实现人、房、地效益最大化；建立精品盆景园，占地面积13亩，总投资约400万元，组建小微盆景合作社；建立生态蔬菜基地，组建安龙蔬菜合作社，带动20户以上农户参与。根据规划，到2015年，安龙村产业结构将从一产为主，发展为三产为主、一产为辅，农民收入结构由农业经营性收入为主变为工资性收入、财产性收入、农业经营收入各占1/3。2013年农民人均纯收入达到15029元，预计2015年将达到24000元，增幅将达到77%。

（二）桑枣镇：特色旅游业带动农业产业化和就地城镇化

桑枣镇也是2014年住建部公布的全国重点镇，四川省百镇建设试点行动确定的旅游型重点镇。桑枣镇位于龙门山山前平坝，距安县县城25公里，境内有罗浮山风景名胜区和海绵生物礁国家地质公园，温泉资源丰富。桑枣位于5.12汶川地震集中灾区，通过灾后恢复重建，农房和乡镇基础设施得到恢复和提升。

但是产业发展相对缓慢，乡镇规模比较小，大部分青壮年劳动力外出务工较多。因此桑枣镇重点镇建设和新型农村社区建设关键是要发展产业、集聚人气和商气，增强乡村活力，振兴发展灾区经济。近年来桑枣镇依托罗浮山温泉度假区，大力发展旅游业，同时发展特色农业，城镇人口迅速增加，从 5000 人增长到 1.1 万人，外出打工人员回流明显。

1. 城乡建设用地增减挂钩腾退老宅基地

安县是 5.12 汶川地震极重灾区，大部分农房经历了灾后恢复重建，乡镇和村庄的基础设施和公共服务设施得到改善。根据灾后重建相关政策，农房重建和民生工程可以先行用地，灾后重建的村镇和农房大都结合了新农村建设，相对集中。因此对于灾区村镇，较少存在搬迁改造或者集中迁建的需要。安县利用城乡建设用地增减挂钩政策，对地震受损的老旧农房和宅基地进行拆除，对土地进行整理和复垦，节约出来的大量建设用地指标主要用于当地产业发展和工业园区建设。

2. 充分利用自然生态和灾后重建资源条件，大力发展旅游产业

桑枣镇旅游资源丰富，不仅有罗浮山风景名胜区、温泉资源，国家海绵生物礁地质公园，还有羌族历史文化遗迹“羌王城”遗址，同时位于龙门山山前旅游发展带上，毗邻北川新老县城，旅游发展潜力巨大。随着北川新老县城成功申报国家 5A 级旅游区，旅游产业迅速发展，桑枣镇迎来区域旅游发展的机遇，近年来桑枣镇依托罗浮山温泉旅游度假区，建设温泉酒店和配套服务设施，积极打造温泉旅游小镇，并带动服务业发展，目前已建成星级酒店 6 家、特色农家乐 9 家，在建的五星级酒店 2 家。2013 年为桑枣及周边乡镇群众提供就业创业岗位 4078 个，其中吸纳桑枣本地劳动力达 2100 个。

3. 发展特色农业，延伸旅游产业

围绕温泉旅游业发展，桑枣镇大力发展生态农业旅游，依托安县加快发展乡村特色旅游业的契机，积极引导环罗浮山及场镇周围的村组群众大力发展花卉农业，主动延伸罗浮山景区观光线，实现传统农业与现代旅游业的有机结合。建成玫瑰、核桃、黄秋葵、绞股蓝等中药材种植 11000 余亩，1000 余桑枣农民成为农业产业工人。农民每年除了能拿到 500 元/亩的土地流转租金外，还可以在闲暇时间给专业合作社打工，挣到每天 40-50 元的报酬。以玫瑰种植为例，桑枣镇

在安县本地农民企业家带领下，成立农业开发有限公司和玫瑰种植专业合作社，带动 5 各村，规划建设 4000 亩玫瑰主题公园，引进大马士革 III 号油用玫瑰，已经种植面积 1300 亩，不仅作为旅游观光，而且就地加工玫瑰花茶和玫瑰精油，提高附加值、延伸产业链。

三、总结讨论

安德镇和桑枣镇同属全国和四川省重点镇，一个是工业型乡镇，一个是旅游型乡镇，两者具有一定的相似性也有差异性。通过比较分析，发现以下初步规律：

1. 不同区位、不同条件、不同资源、不同的发展阶段决定了必须因地制宜，寻找适宜发展的方向和模式。

安德镇位于成都特大城市和郫县卫星城周边，区位条件、交通条件得天独厚，因此具有较好的产业发展条件和市场潜力，特大城市的溢出效应和级差地租带来的丰厚的土地收益，都给乡镇产业和新农村建设带来巨大的外部动力，工业化加速发展，吸引人口和产业集聚能力较强。桑枣镇成都平原经济区的边缘、龙门山山前地带，区位条件相对不利，地级城市的扩散和溢出效益有限，工业化相对滞后，因此在人口和产业集聚能力上相对较弱，长期以来发展比较缓慢。但是灾后重建和特色的旅游资源为本地发展带来新的机遇，旅游产业与特色农业的结合为本地经济发展和人口就地城镇化创造了条件。因此从规划角度，不能简单照搬和复制就地城镇化的发展经验，而应当机遇自身的条件，因地制宜寻找发展空间和路径。新农村建设具体方案可以说是“一村一策”每个村的情况都不同，必须因地制宜，针对当地区位、经济社会发展等因素。因此不能够简单照搬，必须寻找适合本乡本土的适宜道路和模式。

2. 镇域经济的选择应当选择“以镇带村、以城带乡”的联动发展模式。

镇的重要作用就是连接城乡，带动农村发展。安德镇、桑枣镇和安县县城带动周边规模种植业和乡村旅游发展充分说明了这种模式的内在规律。一方面乡镇农产品加工工业需要原材料种植基地，另一方面可以为村庄和集体经济组织提供资金和技术的支撑和服务，同时提供消费和交易的市场，可以在城乡之间形成良性互动。特色旅游资源和旅游度假区的开发同样具有吸纳就业、带动周边农村发展的作用，关键在于拓展旅游产品，延伸产业链，发展观光农业和乡村旅游。因

此，推进就近、就地城镇化应当充分发挥镇-村联动模式，在县城和重点镇周边发展农村新型社区和新农村综合体。种植业+旅游业发展的模式是一个能实行、能推广、能复制的模式。需要持续的投入，通过“公司+合作社+农民”的方式，引入外来资本，引进优秀品种和专业技术，实行规模化种植和商业化运作，取得了较好的成效。在此基础上，发展乡村旅游，实现1+3产业联动发展，也是一条现实路径。

3. 尊重市场规律，发挥市场的主导作用，农村新型社区建设要算好“几本帐”。

乡镇经济和新型农村社区建设不能凭借政府一厢情愿，必须尊重市场规律。特大城市周边乡镇和农村新型社区建设动力强劲，市场起到主导的作用。安龙村的新村建设算好了几笔帐，一是政府算好账，土地集约整理获取的收益可以支撑新村建设的大部分成本；二是农民算好账，每家花几万到十几万不等可以获得一套高品质的住宅，住宅可以通过乡村客栈和农家乐获取收益；三是企业算好账，选好乡村旅游项目，前期投入资金打造，可以在未来几年收回成本。政府做好规划、算好账，搭建平台、招商引资；企业和农民自愿自主参与，通过市场机制推动新村建设，减少了政府主导拆旧建新带来的系列遗留问题。

4. 土地制度改革是实现规模化经营的重要制度保障。

城乡建设用地增减挂钩有力与筹集新村建设资金和建设用地指标，有利于促进城乡之间和乡村内部土地资源的合理配置与节约集约利用。发达地区大城市周边可以获取较高的土地收益，为农村新型社区建设提供了动力；欠发达地区县域范围内统筹指标使用，有利于拆除旧宅基地，实现土地的复耕，有利于农地的规模化经营。

由于过去一段时期，郟县工业园区土地指标已经争取并落实，园区建设基本成熟，因此县域范围内流转的集体建设用地主要用于商住土地的开发，因此土地收益相对较高。而安县工业用地指标紧张的情况下，节约指标大部分用于工业用地和基础设施用地，成本高、收益低，因此节约建设用地指标收益很低，甚至工业用地的地价低于征地拆迁的成本，因此无法产生收益用于新村建设。

安德镇当地干部将城乡建设用地增减挂钩分为“大挂钩”和“小挂钩”两种方式。所谓“大挂钩”就是在县域范围内，统筹调剂使用节约集体建设用地；“小

挂钩”即在本镇本村范围内，节约整理出来的集体建设用地直接用于产业项目，如乡村工业、旅游业项目。大挂钩依托县级土地整理和交易市场，小挂钩更多依靠有开发意向的企业，先期介入。镇村更加希望采用小挂钩的方式，可以把节约出来的建设用地直接用于本地建设，发展产业，在项目周期上也比较短。实际操作中，主要是企业前期投入资金用于新村建设和旧村拆迁以及土地整治，在土地整治通过验收后，通过集体土地挂牌流转拿到土地。但是目前存在的主要问题是，拆迁后土地综合整治完成后需要报省国土厅验收，周期很长，企业前期投入资金压力大，对于企业来讲存在风险。虽然农村集体土地和承包土地可以确权颁证，但是仍然存在宅基地和房屋所有权的同房不同价的问题，农村产权制度改革的深入推进，解决农民的后顾之忧，让农村财产价值得到市场化的公平的体现，才有可能转化为农民进城和市民化的资本。

5. 尊重农民意愿，政府引导，农民自愿，实现有序梯级城镇化。

在推进重点镇建设和新型农村社区建设的过程中，各地情况、经济实力、农民意愿千差万别，推进城镇化应当坚持政府引导、市场机制、农民自愿，让农民自己选择什么时间到什么地方，留在老宅、搬进新村、还是直接进城。就安德镇情况，大约 20%农民愿意进城，40%不能进城就业的，本村改善，40%条件差的原地。相应的政府的工作核心是基础设施和公共服务，努力实现基本公共服务均等化，逐步缩小城乡差别和大城市和小城镇之间的差别，然后由农民用脚投票，在过程上一定会表现为“梯度城镇化”，即农民市民化过程中的多元自组织。

第十四章 从社区治理视角看大城市农村就地城镇化——以北京市海淀区四季青镇与通州区台湖镇的比较为例

一、背景介绍

大城市农村^①就地城镇化异于中小城市的重要一点在于，大城市由于土地的稀缺性及其本身的资源聚集能力，土地升值空间大、收益高。结果表现在一旦土地被征用，农民获得的补偿从经济角度讲足以支撑农民完成生活方式向城市的转变。包括居住方式转变带来的消费支出的增加、医疗与养老等社会保障、劳动与就业保障等等。也就是说大城市农村不存在中小城市或者经济欠发达地区的城镇化动力不足，缺乏完成城镇化转型的资金等问题。但是城镇化不仅仅包括经济层面问题。美国社会学家路易斯·沃斯(Louis Wirth)在《作为生活方式的城市性》中把城市特有的生活方式称为城市性。指出“城市决不是一种与人类无关的外在物，也不只是住宅区的组合；相反，城市本身包含了人性的真正特征，它是人类的一种通泛的表现形式。”李强等（2013）将城市化分为“物的城镇化”与“人的城镇化”，指出“人的城镇化”是“物的城镇化”的最终归宿。并将“人的城镇化”定义为“生产方式、生活方式、文明素质和社会权益等全方位进入现代文明体系”的过程。从这个角度来看，虽然大城市实现“物的城镇化”有一定的优势，但是在实现“人的城镇化”上则面临着其特有的问题。我们在调研中却发现，由于大城市农村实现城镇化过程中的动力机制不同、实现过程中的参与主体不同，使得完成居住方式转变后社区治理状况表现出了很大的不同。而社区治理方式也正是政府参与人的城镇化的最重要的手段。在大城市完成居住方式的转变仅仅是实现了物的城镇化，要想实现以“生产方式、生活方式、文明素质和社会权益等全方位进入现代文明体系”为主要特点的“人的城镇化”，在完成居住方式的转

^①这里的“大城市农村”特指大城市的城中村以及近郊农村，具备土地价值容易实现的特点。以下如不特意指出，大城市农村均在这一范围内使用。

变后的社区治理方式显得极为重要。基于以上理由，本研究主要从社区治理的角度探讨大城市农村就地城镇化问题。通过探讨得出大城市农村完成“地的城镇化”后进一步顺利完成“人的城镇化”、实行有效社区治理的方式。

二、模式特点

本研究主要以北京市海淀区四季青镇与通州区台湖镇的对比进行探讨。主要从城镇化过程中的动力机制、参与主体，以及完成居住方式转变后的社区治理模式几个角度进行分析。

（一）城镇化过程中的动力机制

1. 通州区台湖镇：国家开发+商业开发

台湖镇位于北京东南郊，通州区西南，距市区 20 公里，紧挨朝阳区。面积 81.5 平方公里，本地常住人口 3.6-4 万，外来人口 10 万左右。从经济发展情况看，在 80 年代前产业结构属于纯农业，80 年代中期开始逐步引进工业项目，90 年代逐步发展初级工业产业，目前处于由劳动密集型产业向技术资本密集型产业的转型期。从财政状况看，96 年国地两税收入 260 万，97 年 500 万，99 年 1200 万。上世纪 90 年代中后期开始经济取得了快速发展，但是产业结构相对低端，外来务工人员聚集效应比较明显。台湖镇的农村就地城镇化的快速转型源于进入 21 世纪后 6 环路、京沈高速、京津唐高速的修建这一机遇。国家道路占地这种属于“国家开发”方式是台湖镇最早实现城镇化转型的动力机制。交通的便利性预期以及对通州区的发展预期成了台湖镇招商引资的机遇，带动了经济发展，通过逐步发展、科学规划，实现了税收高速增长：08 年突破 10 亿，11 年 16 亿，2012 计划实现了税收 20 亿。

在几条高速路的修建过程中，台湖镇建成了两个大的园区。一个是农民就业产业基地：占地 106 公顷，主要解决当地农业劳动力的就业。但因为农村机械化程度相当高，能解决的剩余劳动力并不多。另外建成了环渤海高端总部基地：据当地负责人介绍，2008 年经济危机投入的经济刺激的 4 万亿投资中台湖镇占 300 亿。建设成了 72 平方公里环渤海高端总部基地，很多国际大公司总部建在该基地。这个过程的土地征用属于商业开发，也就是说这个过程城镇化动力机制属于商业开发。

从以上介绍可以看出，通州区台湖镇的城镇化动力机制分为“商业开发”与“国家开发”两种。调研中当地负责人介绍国家开发中农民进行议价余地比较小，而商业开发中的农民议价能力要强一些。结果表现在由于总部基地的建设土地被征用的村子中除了住房与经济补偿外，还获得了一部分集体资产可以用作今后的村民福利。而国家开发被征用的村子则没有这一安排。另外由于总部基地的征地属于一次性将所涉及村庄的土地全部征用完，被征用村庄的农民可集体完成村委会改居委员会的治理体系转换，养老保险与医疗保险也同时完成了从农民向居民的转换，为今后的管理带来了便利。而被国家道路开发占地的农民由于不是一次性全部征用，村居混合的状态维持时间比较长，为之后的管理混乱埋下了隐患。

2. 海淀区四季青镇北鄂村：政府主导下的村自主开发

北鄂村位于四季青镇北部，紧邻玉泉山、颐和园、昆明湖、南水北调调节池，是玉泉村委会下属 8 个自然村之一，属于典型的城乡结合部地区，在城乡一体化改造前常住人口 3600 人，流动人口高峰期达到 2 万人。由于外来人口多，当地村民主要靠租房给外地人获得收入，被称为瓦片经济。由于私搭乱建、小摊小贩占道经营，一度环境极其混乱，成为治理的难点。2009 年市委书记刘淇带队，确定将北鄂村作为全市推进城乡结合部地区改造的一个试点，力图通过北鄂村试点工作为全市破解城乡结合部难题、探索城乡一体化新模式、率先形成城乡一体化新格局创造经验。据村委会介绍他们在 12 个月的有效建设时间里建设了 20 余万平方米的农民回迁安置楼房；利用 6 个月的时间完成了北鄂村 775 个院，1550 户村民的拆迁工作。也就是说北鄂村的城镇化过程既不属于国家开发也不属于商业开发，而是属于为完成城乡结合部环境改造的政府主导下的村自主开发。村委会组织村民成立了房地产公司，进行自主设计、自主施工，不仅完成了农民回迁安置房的建设，还利用腾退出来的土地建了写字楼用于出租，收益用作提高村民拆迁上楼后的福利。同时村委会还自己成立了物业公司对村民拆迁安置后的楼房社区进行自我管理。

（二）城镇化过程中的参与主体

从以上的动力机制的描述中可以看出，动力机制不同带来的一个最直接结果是参与主体的不同。参与主体不同为后期的社区治理带来的影响也不同。

1. 通州区台湖镇：村民参与缺失带来的隐患

修建环渤海高端总部基地、光机电产业园区等国家开发区的建设涉及通州区台湖镇 15 个村子的拆迁，共 7000 多户，户籍人口 2 万 2 千多人、亦庄经济开发区东扩占了台湖镇 1 万多亩地。加上几次高速公路拆迁占地，台湖镇 46 个村子基本有一半多完成了农民的拆迁上楼。除亦庄开发区外，其他占地都是先另辟地方建好房子后才通知农民拆迁，从通知拆迁到农民分房上楼最短的只花 1 个月的时间。也就是说拆迁以政府为主，有部分市场参与，村民的参与基本是缺位的。关于拆迁后的社区治理，在拆迁前也并没有做很好的制度设计，连续拆了 20 个村，建成中国唯一超过 100 万平米的小区（二三期又将有 300 万平米陆续建成），短期之内人口达到 50 万，管理是很大问题，管理上的困难远超预期，利益难以平衡。据镇负责人介绍，目前已经入住的一期某社区，有 190 个楼门长，平均“每三个月辞一茬”，可见其管理难度。具体管理中的问题在下节详述。由于分房过程中完全打破了原来行政村或者自然村的边界，使得街坊邻里关系为主的农村社区变成了陌生人的社区，丧失了熟人社区的社会监督职能以及其他优越性，也无形中为社区治理带来了障碍。另外，当年为了拆迁顺利进行，提出了减免五年物业费的政策，而没有从一入住便接受需要交物业费的村民，五年后的物业费收缴会是一件极其困难的事已经成为乡镇干部的共识。同时由于村民没有参与拆迁过程中的决策、没有经历慢慢接受的过程，对拆迁政策的不了解也加大了村民对政府的不信任感。

2. 海淀区四季青北郅村：村民自主开发决定了村民参与的深度与广度

从动力机制部分的介绍可以看出海淀区四季青镇北郅村属于政府主导的村民自主开发。也就是说村民一直是参与主体，这种参与不但体现在广度上参与的层面多，也体现在深度上。首先很好地维护了村民利益，尤其是为拆迁上楼后的福利保障做了制度设计，修建了诸如酒店、生态餐厅等由村集体进行经营，同时村集体建了不少企业，收益也归农民所有，也就是说村民在上楼后还可以从土地升值中继续受益。同时由村委会牵头成立了物业公司，村民成为该公司的主要工作人员，一方面解决了就业，另一方面作为社区的主体同时对社区进行管理，无论从意识上还是操作上都有利于提高管理的效率。另外，北郅村也采取了减免物业费的做法，但是和台湖镇不同的是，这里的减免没有年限限制，是从村集体财产的收益中支出的。也就是说再决定减免前对之后的运营与管理就已经有了制度

设计。

（三）农民回迁安置后的社区治理状况及其问题

1. 通州区台湖镇

台湖镇的社区治理的问题已经令当地政府及社区自治组织疲于应付。当地社区干部描述的情景：农民人是上楼了，可是生活方式还是原来在村里平房的生活方式，光背出来遛弯、宠物不系绳、高空抛物、大声喧哗这样的事情是比比皆是，甚至有人随地大小便、小偷小摸现象频发。以前农民在村里有个红白喜事都喜欢自己搭棚子，现在到了楼房小区他还要搭，你不让搭他就来跟你吵，曾经因为猫叫来过 110、119。现在小区里的物业是一个国有企业下的物业公司，堵车的问题、生活污水处理问题很多都是物业公司也解决不了的问题，于是问题成了一团麻，现在的物业公司如果不是国营的，如果不是人家讲政治，人家早走了。明年人家到期了，还不知道怎么办呢。

分析台湖镇社区治理中出现的问题的原因主要有以下几点：

（1）人员构成与房产属性复杂加大了管理难度：社会建设办公室管理的人口有 11 万多，远大于镇政府统计注册人口。还有很多在台湖镇有资产的非本地户口人员享受着台湖镇的资源。社区大致分为 3 类：商业小区、大产权房、国家制止的小产权房。台湖镇 13 个小区只有 4 个大产权房，其他都是小产权房。大产权房社区规模过大，超过管理能力的极限。

（2）拆迁过程中，住房分配完全打破了村的范围，失去了原有村庄作为利益共同体的管理优势。目前的状况是村委会还在，但实体村子已经不存在了，所以十几个村委会统一到镇里办公，由于村民都是打散居住，村委会对村里的事务也就失去了进行协调的空间。

（3）物业公司运营困难：当初为了拆迁顺利免五年物业费，五年结束后的收取会很困难。目前由镇里垫付的物业费也属于欠账状况，加上房屋本身一些质量上的问题，物业公司难以解决，运营困难，所以物业公司合同到期肯定会离开，接下来怎么办还处于未知状态。

（4）村民自治组织主要是文娱团体，社区治理中无法发挥作用。190 个楼门长三个月就换一轮。主要因为房子建筑质量问题、物业问题等问题带来的矛盾村民自治组织难以解决。

以上一系列问题主要源于拆迁过程中对后期社区治理问题缺乏总体设计与规划，而社区治理的有效性与社区成立初期的治理状况又紧密相关。

(5) 除了以上问题以外，获得高补偿后村民的价值观人生观问题也是目前的社区治理中的一个比较突出的问题。4年间已有100多户输掉了房子，镇里为了解决村民就业设置了一些岗位，但村民并不积极，手里有点钱就不愿吃苦，调研中村委会干部概括这一问题时所说“现在可能的结果就是早拆迁早返贫”体现了这一问题的严重性。根据介绍拆迁中村民大概获得了2到3套房，外加80-100万不等的现金补偿。

2. 四季青镇北郭村

与台湖镇比，海淀区四季青镇北郭村的社区治理有以下几个特点。

(1) 改造过程中住房分配基本保留了原自然村村民集中居住的分配方案，一定程度上保留了村庄作为利益共同体便于管理的特点。

(2) 拆迁改造过程中保留了一定量的村集体资产，改造完成后村集体资产大幅升值，为之后的社区治理提供了资金与就业支持，但是集体资产管理与分配的公平、公正问题是隐性的问题。

(3) 由于制度设计原因，改造后村委会与居委会并存，原则上村委会管村民，居委会管居民，但村委会“有人、有钱”主动承担了绝大部分责任，没有发生村委会居委会互相推诿的问题。

但也存在问题，拆迁带来的巨大经济利益使得一部分村民失去了靠自己努力生活的动力。由于拆迁很多人一次性得到了数套住房外，还获得了巨大数额的现金补偿，于是有些人买高档车等进行奢侈消费，甚至有人聚众到澳门等地区赌博。用村委会负责人的话说是曾经的“瓦片经济”（指拆迁前村民将房子租给外地人获得大量租金）毁了一代人，现在的状况是“拆迁经济”又毁了一代人。目前这里最大的问题是“精神贫困”的问题，不正确的价值观有可能在代际间被继承的问题。

三、总结讨论

李强等（2013）指出，农民实现全面的“人的城镇化”，需要满足三个方面的基本条件：1. 物质条件：生存下去的物质基础得到一定保障，即稳定的就业和

收入、居住和生活条件，主要表现为就业和住房问题。2. 制度条件：城市接纳制度的形成，获得享有城镇公共服务和社会保障的权利，主要表现为户籍问题及其相关的社会保障、子女受教育权利等；另一方面也涉及到农村土地和农民财产问题，农民能否对农村土地、住宅等农村资产的自由处置，通过城乡资产置换有利于降低农民城镇化门槛，或者允许保留农村资产的情况下获得城镇公共服务权利。3. 心理条件：能够顺利度过城市适应期，形成城市生活的认同感和归属感。从以上的分析可以看出，大城市农村的就地城镇化中，物质条件与制度条件都已经具备，心理条件是一个主要的问题。另外本研究发现，除了以上三个条件以外，都后期社区化后的治理的规划与设计在实现人的城镇化过程中尤为重要。设计与规划中有几个要点：1 改造过程中农民参与度越高，改造之后的社区治理越顺畅有效；2 改造完成后的居住方式越是保留了原有自然村的整体性，之后的社区治理越有效；3 改造完成后的村集体如果能持有一部分可创收的集体财产，则可以更多地为村民提供福利保障与社区服务，但集体财产的管理要有公开透明公平公正的管理方式做支撑；4 同样具有一定行政职能的村委会与居委会由于在管理内容上相似，不宜以农业或非农业户籍区分服务对象，越是以一方为主的社区治理越有效。

第十五章 城村何以善治？——以北京市海淀区 Z 村和朝阳区 G 村为例

一、背景介绍：就地城镇化与基层治理

随着市场经济的深入发展，20 世纪 90 年代初以来，中国开启了人类历史上前所未有的城乡大迁移。由于长期以来形成的城乡二元分割体制，以及各种历史和制度性因素，大量外出务工的劳动者难以在城市尤其是大城市中落户，更难以融入城市社会。据清华大学 2012 年-2013 年中国城镇化与劳动移民研究调查数据显示，尽管中国的城镇化率达到 53%，但是，以户籍为统计口径的真实城镇化率只有 27%，二者相差 26 个百分点。大量外来务工人员为城市的发展做出了杰出的贡献，但却没有或很少享受到市民待遇。由于严格的户籍控制，这一情况在一些特大城市中更为明显。

在这一总体背景下，本研究所关注的特大城市城郊农村的就地城镇化独具研究意义。一方面，这些近郊农村拥有得天独厚的发展条件，可以依托特大城市快速引入资本，利用土地增值发展乡村工商业，从而赢得经济发展机会。另一方面，这些农村又要面对城市化带来的挑战，即当地农民、以及外来务工人员如何转变为具有户籍身份的当地居民，并获得相应的社会保障与利益分配或再分配，从而为实现更为有效的治理提供社会基础。可以说，特大城市城郊农村的城镇化发展，既有天生的区位优势，又面临着更为严峻的社会治理形势。

实际上，对于特大城市近郊农村的善治（Good Governance）而言，城镇化模式的选择至关重要。所谓“善治”这一概念，其主要内涵即是公共利益最大化的社会管理过程，本质特征是政府与社会的合作管理，是政府、市场与社会的一种新型关系（陈广胜，2007）。善治作为一种治理目标，主要是针对治理失效而提出的，善治的实现更是依赖于政府权威、公共秩序、公民社会的发展等因素（斯

托克，1999)。如果从社会转型的角度来看，乡村的城镇化发展首先是农民的身份转变，其次是外来移民的身份转变。在这一过程中，如何处置集体共有财产，如何分配土地增值收益，如何建构新型社区权力结构等，成为区分中国城镇化发展模式的重要指标。在此意义上，城镇化发展过程实际上是利益的重新分配过程，这一过程在很大程度上决定着新形成的城市社区的有效治理。

那么，特大城市郊区农村如何获得有效治理呢？这与其城镇化模式的选择有着怎样的关系呢？为了深入研究这些问题，本研究在大量社区调查的基础上，选取了北京市城郊的两个具有典型特点的“村庄”——Z村和G村作为案例进行比较研究。尽管这两个案例具有特殊的地理位置，很可能与中国其他地区的案例存在着差异，但是二者在城镇化发展过程中所显示出来的问题，仍然具有相当的典型意义，对于深入研究这一类地区的就地城镇化发展与治理模式具有启示意义。

（一）为何治理绩效差异明显？

在展开深入地调查访谈之前，笔者明显地感受到Z村和G村在城市景观上的差异。这样一种直接的、扑面而来的视觉冲击力，可以使得任何研究者发生疑问：为什么同样处于北京四到五环之间的乡村，在治理绩效上可以有如此明显的差异？是体制性因素还是领导者的个人行为发挥了更大的作用？

毫无疑问，作为治理绩效的重要组成部分，政府对公共产品或服务的提供深刻地影响着当地的干群关系，政府的权威与权力基础。这一点在Z村与G村也不例外。经过一段时间的调查，笔者发现Z村和G村在基本公共服务的提供上具有明显差异：G村规划有序、环境整洁、在村民的子女教育、医疗保健、养老、社保等方面的投入较大；而Z村则缺乏适当的规划、环境卫生情况较差，在上述基本公共服务的提供上十分有限，这导致当地民众的政府管理满意度普遍较低。那么，是什么原因会导致这样一种差异的出现呢？令人更加疑惑的是，Z村和G村都成立了村经济合作社与农工商总公司，其产值均较高，对乡村集体经济和村财政收入的贡献也都较大。既然如此，为何在分配政策上出现如此明显的不同呢？

这就需要分析这个两个案例在城镇化发展过程中所采取的发展方式、分配机制以及治理结构等方面的差异。在对于这两个典型村庄的城镇化的分析过程中，笔者提出导致特大城市郊区农村城镇化发展治理难题的主要原因，并进一步讨论相关对策思路。

（二）特大城市近郊农村的就地城镇化

所谓农村地区的就近、就地城镇化，主要是指农村生产生活方式向城市生产生活方式转变的过程。在这一过程中，农村原来的农业生产方式发生了转变，非农生产方式逐步成为主流，农民的户籍身份逐步转变为城市居民身份，农民的生活方式逐渐市民化。可以说，针对中国农村地区的就近、就地城镇化，一般有三个观察维度，即产业、户籍与基本公共服务提供。这三者在某种程度上是高度相关的，尤其是乡村产业化发展方式往往起到了决定性的作用。

改革开放之前，我国在农村实行人民公社制度，形成了高度集中的、组织化的农村经济社会管理体制。农村劳动力被束缚在土地上，国家禁止任何形式的私营行为，非农产业的发展几乎不存在（李强，2013：201）。改革开放以后，这一僵化的管理体制被逐步打破，在农村逐步建立了家庭联产责任制，农村劳动力的束缚逐步取消，于是打工潮开始出现，农村的工业化发展在一些地区迅速取得了令人瞩目的成绩。

但是，由于农村土地的权利界定在法律意义上仍存在着一定的模糊性，以及各种相关经济性、制度性因素的复杂作用，导致90年代中后期以来的土地城市化问题日趋严重（华生，2013）。由于土地在城市经济发展过程中的巨额增值收益，政府、银行、房地产商以及其它资本相继介入到土地城市化的利益链条之中，形成了比较稳固的基于土地开发的利益集团。尽管这样一种开发模式创造了城镇化发展的奇迹，推动了城市的增长，但是也带来了相当严重的地方债务问题、社会分化问题，埋下了冲突的隐患（周其仁，2013）。近年来，因城市拆迁而引起的群体性事件频发发生，针对房地产市场的不正常发展也成为了全社会日益关注的问题。

特大城市的郊区农村的城市化问题正是在这一背景下逐步进入研究者的视野的。早期，研究者们关注城乡结合部不断产生的外来人口聚集区——“城中村”问题，描述和分析了城中村产生的原因和机制（李培林，2005）。随着研究的逐步深入，研究者们开始关注一些大城市城郊农村的主动城镇化（李强，2013），不少乡村利用土地资源和城市经济的外部性或溢出效应，承接相关产业，或者提供相应的服务，逐步带动乡村摆脱农业生产方式，开始了就近、就地的城镇化发展。但是，相关研究对特大城市郊区农村城市化问题的研究仅仅停留在产业化、

经济发展模式方面，却缺乏对其利益分配、社会治理、组织管理等方面的研究，这种重经济、轻社会的研究趋势在近期得到了改善。一些学者总结了广州郊区工业化村的城镇化发展和治理问题（何艳玲，2012），或者研究了以外来加工制造业为核心的东莞郊区农村的发展与治理逻辑（胡必亮，2012）。因此，一些在快速的乡村就地城镇化过程中被忽视或掩盖的经济社会发展不平衡问题、基本公共服务均等化问题得到关注。然而，值得注意的是，关于特大城市郊区农村就地城镇化问题的研究仍缺乏丰富的实证研究基础。

总之，尽管很多学者试图通过区位优势、土地开发模式、产业、分配机制、治理结构、领导者行为和角色等角度来解释这些地区的城镇化发展的差异性，但是很少有研究把这些因素整合进一个比较完整的发展与治理逻辑链条之中。为此，笔者尝试把这些要素放在具体的两个案例中进行比较分析，以进一步讨论二者的治理逻辑是如何导致治理绩效的巨大差异。

二、模式特点：土地资本化与双中心结构

（一）村庄的地理、人口与历史

Z村地处北京西北部的城乡结合部，在城市四环和五环之间。辖区面积约3平房公里。“改制”前的Z村是典型的城郊农村。农民们被整合进农村生产大队。1955年6月，政府在全国范围内建立了户籍登记制度。严格的城乡户籍制度限制了Z村村民进入临近工厂和城镇生活的机会。Z村村民除了拥有自己的宅基地外，其他的生产性土地归村集体所有。20世纪50年代末，临近工厂招工，很多村民进入了工厂工作，改变了自己的农村户籍身份，至今在Z村仍然有大约300多人仍然拥有城市户籍。1979年，党的十一届三中全会后，人民公社制度被废止，由于实行“家庭联产承包责任制”，“Z村”逐渐开始建立村民委员会，并开始举行村民选举，村民自治制度逐渐形成。在随后的城市化发展过程中，Z村依托土地资源开始招商引资，发展乡村产业，形成了餐饮、酒店住宿、仓储物流、建材加工等乡村产业。

由于城市的快速扩张，Z村逐步演变成了一个典型的城中村，被周围的高楼大厦所包围。由于该村一直作为某高校的发展预留用地，在城市发展过程中一直被禁止开发，因此也导致了这一情形的出现。2002年Z村推行了“农转居”政

策，转居后，截止 2013 年，Z 村有 1360 户约 15550 余人，户籍居民 2822 人、村民 283 人，登记流动人口 12445 人，估计流动人口总数在 3 万人左右。因此，Z 村也被称作“人口倒挂村”，即外来人口数量大地超过当地居民或村民的人数。这一人口结构的转变对 Z 村的发展和治理产生了深刻地重要影响。

G 村地处北京长安街东延长线上，距天安门仅 8 公里。辖区面积 2.7 平方公里，常住人口 6200 多人，在册流动人口 8800 多人。村庄北临京通快速路，南临广渠路，西临四环、东临五环，地处北京东南部的城乡结合部。历史上，G 村一直是北京城郊的典型农村。在很长的一段时间里，G 村与 Z 村相比，并无特别之处。到 2002 年，由于国家大量重点工程建设占用农村土地，G 村已经成了“农村无农业、农民无耕地、农转居无工作”的“三无”村庄。2002 年以后，政府选派了一位村党支部书记到该村工作，G 村的情况发生了显著地变化。G 村先后利用城市经济快速发展的区位优势，利用土地资源招商引资，并逐渐建设形成了以古典家具制造销售为核心的商业、旅游业乡村。G 村经过 10 年时间的规划经营，不仅村庄面貌大为改观，居住环境大大提高，而且人均收入高达 2.63 万元，全村有多达 500 余家商户，到 2012 年全村经济收入达到 28 亿元。

那么 Z 村与 G 村在 2002 年农转居以后都是采取怎样的发展方式或路径，推进就地城镇化的发展呢？又是什么原因导致 10 年以后二者在公共服务提供上差异如此明显呢？

（二）农转居：身份转换与利益分配

对于 Z 村来说，农转居过程表面上看是村民的身份转换过程，而实际上是利益的再分配过程。10 年以后来看当年的农转居，这一过程既是村民离开农业生产成为市民的第一步，也可以说是另一种形式的“下岗”。2002 年，北京市政府开始推行农转居政策。政策规定，转居后的村民可以拥有城市户口、享受市民待遇，并能够获得 3 万元/人的政府补偿，但村民必须放弃集体土地产权。于是，有意思的情况出现了，有的家庭妻子是居民身份，丈夫是村民身份，或者子女是居民身份。一些当地的老百姓把这叫做“一家两制”。“农转居”政策在实际的推行过程中，至少在 Z 村，没有完全实现市政府的“整建制”目标。截止 2013 年，当地还有村民 283 人，在户籍身份上，村民和居民同时并存。转居后，Z 社区共有 1360 户居民，占地 300 万平方米。在籍居民 2822 人，村民 283 人，登记在册

的流动人口约 12445 人，估计外来人口约有本地居民的 10 倍左右，约 3 万人左右。转居后的 Z 社区所辖范围并非只是 Z 村，还包括与 Z 村一街之隔的某大学家属片区、某供电局家属片区、某矿务公司家属片区。Z 村片区有自建楼 127 户，多数为 3 层楼房，有 4 到 5 层的楼房 6 栋；平房片区居民 493 户；某大学家属楼片区 248 户；某供电局家属楼片区有 83 户；某矿务公司宿舍有 103 户（其中 81 户居住在高两层的矮楼里），7 栋楼房。辖区内还有两家单位，某水泥公司和某大学分校。

在 Z 村向南不远处就是一座全国著名大学，据当地村民以及管理者所称，Z 村连同其它几个村子，都一直作为该大学后续发展的预留用地，其用地性质被区政府一直在规划和土地审批上保持着严格控制，所以一直没有被开发。但是，笔者并未查询到该大学的发展规划中有对 Z 村土地利用的相关规划说明。对 Z 村是否作为该大学的预留地，区政府、某大学、Z 村委会等利益相关方实际上仍然存在争议。值得注意的是，这一规划政策对 Z 村的户籍制度、管理格局、土地收益、民众收入来源等方面造成极大影响。

另一方面，由于集体土地产权在城市扩张过程中的巨额利润和潜在开发价值，以及土地使用性质不能被改变，因此 Z 村委员会并没有被取消，而是进行了重组。这一改革如同当年同时进行的部分国有企业的股份制改造，区政府把 Z 村和周围的几个农转居后的村委会整合到一起，重新建立了新的村委会，并对这一更为广泛地区的集体土地拥有产权和开发权。这极大地促进了村集体的企业化行为，大大地繁荣了“集体经济”。但在实际运营上，关于集体土地的管理、运作及其收益由 Z 村村委会负责，村集体的收益分红仅覆盖 283 名具有农村户籍的村民。2002 年，由村委会出面成立了村集体所有的“农工商总公司”。该公司的经营项目包括房屋出租、酒店、旅馆、超市、农贸市场、集体土地租赁等。近年来，该公司的年营业额达到 6 个亿。从其利益分配的情况看，Z 社区中只有约 1/10 的户籍人口，约 1/100 的居住人口获得了该社区发展中的土地增值收益。

当然，随着外来流动人口的增多，当地拥有户籍的村民或居民、拥有房屋的外来人口或“二房东”等获得了相当可观的房屋出租收入。截止 2012 年，条件一般的房屋平均租金估计为每人 300 元/月/床位，条件稍好的房间租金可以达到 700 到 800 元/月/间，相比周围其他中高档商品房小区，这一租金已经是相对较

低的了。在 Z 村片区，随着人口的增加，很多适合社区居住人群消费的服务业“小微企业”逐渐发展起来。据统计，Z 社区有幼儿园 8 个（共计约 843 人），社区小学 1 所（学生约 350 人），门面房 227 个，超市 48 个，小饭店 53 个，诊所 13 个，美容美发店 26 个，其他类共计约 87 个。社区市场的形成为这些个体户、打工者、外来人口提供了在城市生活的机会。社区服务市场吸引着附近社区的居民前来购物，方便了社区居民的生活，降低了社区居民的生活成本，繁荣了 Z 社区的经济。

但是，对于 G 村来说，并没有采用这种简单地让村民“下岗”的“甩包袱”的方式，而是让村民变成了“股东”，并能够参与分享集体经济发展所带来的土地红利。随着外来人口的增加，以及农转居政策的推行，G 村先后成立了多个居民委员会。但是这些居委会仍然在村党支部的领导之下工作。

村民都说，好的发展离不开好的带头人。2002 年 5 月，新上任的村支书开始了她的“第一把火”，就是整治村庄环境卫生，迁出 392 座坟，腾出大量可以建设以及美化的空间。这第一把火让全村的环境大为改观，也让村民们看到了发展的希望。在随后的几年时间里，G 村根据当时的市场形势决定发展乡村产业带动村集体经济发展。这一产业很快变成了村里的古家具文化一条街，并且不断吸引外来商户加入，截止 2011 年，从事家具经销的商户已经有 400 多家。家具经销的快速发展，带动了全村的经济发展。村集体开始利用相关土地资源，从多渠道筹措资金，规划建设了全村的文化产业区、居住区、休闲旅游区，极大地改变了村民的生活条件。很多人说，“以前简陋的居住环境、狭窄的小路不见了，代之而起的 2、3 层的新楼，有 330 多平米，上面用来居住，下面用来出租，每年的租金很多”，“环境改变了，愿意来投资做生意的人也就多了”。

可以说，Z 村的农转居是把村民变成居民推给城市，成立新组建的村集体，获得了超额利润的同时并没有将城镇化发展的红利分享给民众。而 G 村的情况，则是保持了村集体的组织和整合能力，在获得经济增长收益的同时，也加大了村基本公共服务方面的投入，将土地增值红利分配给村民。

（三）土地增值收益的“资本化”

土地的城市化从根本上改变了乡村社区的基本利益结构，瓦解了原有生产大队组织管理的物质基础。吴和林（2008）指出，户籍制是影响中国社会分层的重

要机制。与“户籍制”高度相关的是城市二元体制。这一体制下，土地产权及其收益权是与户籍紧紧联系在一起的。正如上文所述，笔者所研究的 Z 村在 2002 年开始“农转居”后，除 283 名村民选择保留农村户口外，其余约 2000 名农民都选择改变户籍身份成为市民。市民拥有一定的社会福利保障，但失去了土地收益，而 283 名村民则可以分享由集体土地收益和增值所带来的分红。随着大量外来人口的涌入，人口构成也日益复杂，收入差距逐渐扩大，这些都加剧了 Z 社区的分化，也增加了治理的难度。

实际上，对于 Z 村来说，土地城市化的本质就是村集体土地的“资本化”。村庄的集体经济的发展首先需要的是资金，而村庄所可以利用的资源就是土地。在特大城市土地增值的巨大利益驱动下，外来资金需要土地，而乡村需要资金，因此，资本与土地的结合就成为启动乡村集体经济快速发展的基本动力来源。同时，大量的外来人口以及原有的农村劳动力则为经济增长提供了大量廉价的劳动力。于是经济增长等式的右端满足了条件，在土地产权收益和分配的法律模糊地带，很多“操作”得以顺利进行，并创造了巨额的财富增长。

经过访谈，Z 村委会以集体土地的代理人身份，向外招商引资，以集体土地为抵押，吸引企业投资。通过“强关系”的熟人网络，一些“有关系”的村民通过注册空壳公司，获得集体土地的开发权，然后向银行贷款获得企业发展资金，最后通过招聘村民进入企业管理层，招聘外来务工人员，逐渐把企业做大，并获得了发展的第一桶金。只需要缴纳规定比例的地租，就可以获得 30 年左右的开发权。而村委会通过农工商总公司来负责村集体资产和集体企业的运营，按照土地的市场价值估算出地租，通过招商引资以多种形式获取这些地租。正如上文所述，仅村农工商总公司所获得的经济收入每年就达到 6 亿元。与此同时，土地增值收益作为资本进行再生产，这样依托土地增值收益，村集体经济得到发展。而一些具有“裙带关系”的村民也可以获得发展的第一桶金，谋取暴利，并进而成为拥有较大规模资产的农民企业家。然而，唯独在这一土地资本化的过程中，利益受损的是广大村民。对于 Z 村来说，村里的基本公共服务由归城市管辖的街道负责，因此，村委会只需要象征性提供最为基本的公共服务即可。可以说，在一定程度上，这种城镇化发展方式，本质是一种具有较强排斥性的资本积累以及资本循环。这不仅丧失了集体经济发展的公平正义价值，而且导致了巨大的收入分

化，加剧了社会心理的失衡。

相比 Z 村而言，G 村并没有将集体土地的开发权直接出租或者转让给公司或者企业，也没有将具有本地户籍的村民或居民排斥在土地增值收益之外，而是通过建立由村集体控股的企业来发展村集体经济，或通过招商引资获取地租收益，再投入到基本公共服务建设之中，承担村集体应当担负的责任。这一做法在全国相当多的农村被采用，具有相当典型的意义。例如北京近郊的韩村河村、郑各庄村往往采用这样一种模式。尽管这样一种发展方式，仍然将大多数外来务工群体排斥在了利益分配体系之外，但是相对于前一种的资本化发展，具有一定的正面意义。

（四）转变治理结构：“双中心”与“单中心”

所谓“双中心”的治理结构，就是在转居后，Z 村在实际上形成了村委会和居委会双头治理的基本结构。对于 Z 社区的管理者而言，处理公共事务往往要通过与村委会协商的方式予以解决。在多年的管理实践中，形成了一个不成文的规则，即居委会和街道管理“地面”之上的人和事，而“土地”及与此相关的事情则由村委会负责。这种现象，在 Z 村被称为“一地两府”。正因如此，诸如在环境卫生等一些公共事务的处理上也就经常发生相互推诿的现象。例如，困扰居委会的村环境卫生和垃圾处理问题经过 1 年多的时间才得以解决，实际上主要是相关费用由哪一个治理主体来负担的问题。尽管最后由村委会、街道各出一部分钱来解决环境卫生、垃圾清扫等基本公共服务资金，但是社区环境卫生情况并没有得到根本上地改善，与 G 村的情况相比，对比和反差十分明显。

在 Z 社区“双中心”治理结构之下，是碎片化的管理体系。Z 村在城市化转型过程中逐渐催生了碎片化的社会空间、利益群体。Z 社区不仅内部的各个片区之间差异较大，而且在实际的治理过程中具有十分多元的治理主体。组织化的“单位”、“法团化”的村委会，具有政治联系（Political Connected）的农工商总公司、治理能力有限的社区居委会、街道下设的各分支机构（如社保所、工商所），社区警务站等组成了碎片化的社区治理结构。与改制前单一的农村生产大队相比，Z 社区的治理主体是碎片化的而不再是高度统一的了。实际上，这些多元治理主体本身就是处于市场经济中的具有不同能力的组织实体，是理性计算经济效益的行动者。这些多元主体之间由于缺乏有效的互动机制和协调机制，造成了社区公

共事务处理的效率降低。

相比 Z 村，G 村则是一个“单中心”的治理结构。G 村党支部具有较强的统合能力。新成立的居委会、村委会、社区服务站往往在实际运行过程中处于村党支部的领导之下。这一治理架构突出了村党支部的领导作用，避免了 Z 村所存在的政府分支机构的“碎片化”管理的老毛病。

那么，G 村的“单中心”治理架构又何以可能呢？第一，由于村委会掌握着村里重要的经济资源，尤其是集体土地的产权、开发权和收益权，具有提供基本公共服务、提供基本行政管理的能力。也因此具有相当程度的合法性基础，能够得到村民们的支持。第二，村集体经济给 G 村村民带来了丰厚的物质回报，G 村委会没有把土地增值收益完全资本化、或者转让给私人资本，而是加大了对村基本公共服务的投入，使得广大村民获得了土地增值带来的红利。这极大地加强了 G 村委会的权威。第三，村支书的个人魅力加强了村委会的组织动力能力和权威基础。很多村民都认同和信任村支书，这使得村党支部即村委会的行政能力和治理绩效大大提高。

尤其值得一提的是，G 村设立组建了介于群众和村委会之间的老干部协会，这一类似民国时期的“乡董会”的社会组织，起到了辅助、缓冲和化解干群矛盾、村委会和群众矛盾的独特功能，同时也对村委会的决策起到了监督作用。老干部协会也逐渐成为村领导集体宣传和动员村民的重要中介组织。由此，我们看到，G 村的“单中心”的治理结构，并非仅仅是由上而下的垂直领导，同时也逐渐构建了各种横向的社会组织，从而能够有效地积极动员村民，有效地推进社会治理。当然，有效治理的基础是 G 村党支部获得了民众的信任和支持。

（五）比较：土地、领导者与村组织

回到前文所提出的问题，我们从上文的分析中已经论述到了一些导致两个村子治理绩效差异的主要原因。笔者从两个村庄的地理区位分析开始，从农民身份转变和村集体的企业化、利益分配、土地资本化以及治理结构等方面概括了 Z 村和 G 村的城镇化发展方式。

总体来看，Z 村和 G 村在城镇化发展过程具有相当多的相似之处，很多共同因素决定了二者的发展方式和治理逻辑。首先，二者都处于特大城市的近郊地区，具有相当的区位优势，能够便捷地利用城市经济增长带来的各种有利条件，尤其

是资本、劳动力以及土地价值的快速增长。其次，二者原来都是典型的农村，村集体均拥有土地的产权和开发权，都处于相同的政治经济制度环境之中，都在法律的模糊地带将土地通过资本化获得了村集体企业的原始积累，并逐渐在城市经济发展过程中分得大量土地增值收益。

然而，由于城镇化发展中的改革逻辑的差异，导致利益分配、治理结构上的巨大不同，以致最终影响了二者的治理绩效。Z村实际上是一种类似90年代中后期在全国普遍推广的国企改革逻辑，村民“下岗”，村集体转型重组进行股份化“改造”。在这一过程中，村民实际上丧失掉了“改革”之后土地增值带来的巨大超额利润。这深刻地影响了Z村中所逐渐形成的不同社会阶层群体的社会心理、对村委会和相应准政府机构的信任程度，最终大大降低了治理的有效性。尤其是“双中心”的治理结构的形成，实际上导致了诸多管理机构之间的“碎片化”治理，更加剧了基本公共服务提供的失衡以及治理的失效。G村则是另外一种类似21世纪前十年以来的国有大中型企业的股份化改革逻辑，村民以股东身份参与到村集体经济的发展和分红过程之中，村委会通过控制垄断性的土地资源掌握了发展的主动权，并且逐步改善村居住环境，加大对村基本公共服务的投入，在一定程度上实现了村集体的“共富”。但是，Z村和G村的发展表明，二者都忽视了作为劳动者的外来务工人员的应得权益，他们理应分享土地增值带来的相应红利。但是，在现有的城乡二元体制条件下，这一包容性的发展模式难以实现。

从上述两个案例的比较分析中，笔者认为决定二者治理绩效差异的主要原因是土地增值收益的分配、领导者的关键作用以及村集体组织的整合功能。

1. 土地增值收益分配决定治理绩效

比较Z村和G村的发展方式和改革逻辑，我们可以从中认识到，土地增值收益的利益分配方式决定了乡村城镇化之后的治理绩效。

首先，土地增值收益的分配涉及到公平正义的社会主义核心价值观，是不容忽视和扭曲的，否则将影响到政府治理的合法性，进而削弱政府、包括村治理主体的权威和行政基础。作为集体所有的土地，其收益当然应当由全体村民分享，同时土地的增值更来自于城市经济的增长以及全体劳动者的辛勤劳动，不应该由少部分群体独享。

其次，土地的资本化带来了巨大的超额利润，也充实了村委会等治理主体的

行政性资源，为村委会提供更加具有包容性的基本公共服务提供了经济基础。这能够有效地增强民众对村集体的认同，对村委会治理能力的认可以及对村委会的信任。进而增强村委会处理公共事务的效率。

最后，利益分配的失衡往往加剧了村民与村领导层，外来务工群体与村民之间的矛盾。由利益分配所导致的群体性冲突事件近年来频频出现，证明了这一观点的适用性。可以说，利益分配的失衡导致民众对村集体、村委会失去信任，不仅会导致治理绩效的大大降低，而且很有可能酝酿形成或者爆发较大规模的群体性事件或者利益冲突纠纷。

2. 领导者的关键作用

由于农村就地城镇化过程中与土地产权、开发权有关的利益分配、集体资产的处置等存在着制度上的灵活性、法律上的模糊性，因此导致领导者的作用或角色至关重要。

我们看到，G村的村支书在整个发展过程中采取了与Z村完全不同的发展方式，她甚至提出了“谋事不谋权”的理念，通过10年时间把一个“三无”村变成了一个规划有序、民众收入较高、环境优美的“新农村”。她在整个发展中的作用是无可替代的。而与之对应，Z村的领导者，尤其是上级政府的主管领导，在发展过程中完全忽视了村民的利益，更没有考虑到基本公共服务的责任与义务，失去了调整和完善治理结构的最佳“窗口期”，导致长期治理绩效的提供困难重重，以致社会矛盾日趋尖锐。可以说，在制度创新和变迁的过程中，一个具有职业精神的领导者扮演的作用往往是起决定性作用的。

另一方面，这也说明，基层政府在发展和改革方面存在着制度性漏洞，无法有效地保障集体资产的保值增值，没有有效地阻止集体资产的流失。同时，有关农村土地产权方面的“确权”等重要工作，既需要顶层设计的保障，又需要基层政权的配合，但是实际情况是二者的缺乏，最后农民的权益受到剥夺。可以说，整体性的制度设计缺乏前瞻性。

3. 村集体组织的整合作用

在市场经济的发展过程中，组织资源是远比失去组织的个人更能获得经济增长所带来的红利。

在Z村的发展改革过程中，大量村民由于“农转居”失去了村民身份，因而

也失去了集体土地的产权，同时也脱离了集体组织的“庇护”。相比之下，G村的发展过程中，尽管部分村民转为居民，但是仍享有村集体资产的处置权，能够从村集体经济的发展过程中获益。G村是按照老户的传统来分配土地增值收益的。因此，我们可以发现，村组织没有解组的G村反而保持了较强的集体经济色彩，在很大程度上承接了毛泽东时代的组织化传统，并在新的城市经济增长中获得更大的竞争优势。也就是说，村委组织在整个经济发展和利益分配的过程中起到了统合作用。

同时，“单中心”的治理结构比“双中心”的治理结构更具有治理的有效性。G村的治理绩效来自于“单中心”的权力结构，农转居后，居委会、相关街道的管理机构并没有影响到村委组织的治理权威，而是在村委组织的领导之下，这一制度安排有效地避免了Z村的碎片化管理状态，从而增加了治理的有效性。

三、总结与讨论：走向包容性的城镇化发展

综合来看，这两个例子说明，在推进特大城市近郊农村就地城镇化的过程中，政府应该更加注重土地增值收益的公平分配。可以说，在某种意义上来说，就地城镇化问题即是土地增值所带来的资本化问题以及公平分配问题。如何平衡经济发展与利益分配之间的关系是至关重要的。尤其是，利益分配问题将直接影响到治理绩效，直接影响到城镇化的长期可持续发展。但是，我们也看到，这两个案例说明更大规模的外来务工群体，由于户籍制度等种种制度性歧视，被排斥在应得的权益分配之外，不仅不能体现社会公平正义的基本价值理念，而且对社会稳定产生不利的消极影响。

正是在此意义上，笔者认为应该实现一种具有更大包容性的城镇化发展之路。就地城镇化的本意即是尊重农民意愿，避免不必要的交通成本和城市发展压力，但绝非是为了保护特大城市的特殊利益而有设置政策议题。因此，走向一种包容性的就地城镇化之路不仅是应有之义，也是实现新农村新城镇有效治理的必由之路。比较Z村和G村的治理绩效和发展之路，我们认识到，这种包容性的城镇化发展是人的城镇化而不是简单的土地资本化，是基本公共服务的均等化而不是高度的社会分化，是一切具有歧视性、排斥性的公共政策的逐步取消而非巧设寻租空间、保护特殊利益群体，是农民的市民化而不是贫民化，是社会的融合、整合

而非是社会的排斥、碎化。当然，在短期内，应该进一步通过理顺制度和治理架构，整合现有的市场资源、社会资源和组织资源，从而为更为广泛的群体提供基本的公共服务和基本的物质保障。例如，外来务工人员的子女教育、基本的大病医疗保障等等。在长期内，应该逐步规范土地增值收益的分配机制，对农村集体土地、农民宅基地确权、立法，保障农民个体在市场经济中的平等交易权利和地位。只有这样，城镇化发展避免所谓“土地陷阱”，避免社会冲突的加剧和升级，才能增加基层治理有效性，才能增强基层治理的权威合法性基础。

第十六章 城乡结合部就地城镇化的推进模式和治理机制——以北京市朝阳区高碑店村为例

一、研究背景

当前，我国正处在城镇化的新时期、新阶段，即从“旧式城镇化”向“新型城镇化”转型阶段。旧式城镇化更多地关注的是“物的城镇化”，其核心是土地城镇化，集中地表现为城市数量不断增加，城市规模不断扩张，城市建设用地面积不断增多（如图 16-1 所示）。不可否认，在过去短短 30 年的时间里，我国城镇化发展取得了巨大成绩。然而，我们也必须认识到，这种以土地为核心的“物的城镇化”是不可持续的。毕竟，土地等初级资源是有限的，是不可能无限地开发下去的。城镇化不是简单的“造城运动”，不能进行“摊大饼”式的扩张。粗放地追求的外延式扩张的旧式城镇化道路，其势必会给自然环境和社会环境带来巨大的代价。例如，现在全国部分地区内频繁出现的严重雾霾现象，就是一个警示，不得不引起我们对旧式城镇化道路的反思。

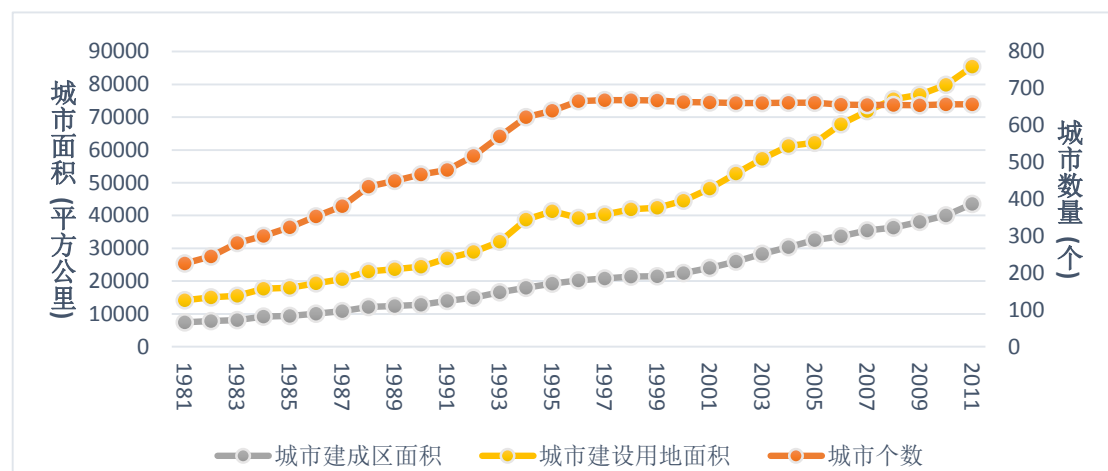


图 16-1 中国城市数量与规模的增长趋势（1981-2011）

数据来源：《中国城乡建设统计年鉴（2011）》，其中 2005 年、2009 年城市建设用地面积不含上海市。

与旧式城镇化的初级发展不同,新型城镇化更强调科学发展,坚持以人为本,以人的城镇化为核心。解决人的城镇化问题,努力提高城镇化质量,是推进新型城镇化的关键。2014年中共中央印发的《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》明确指出,“要紧紧围绕全面提高城镇化质量,加快转变城镇化发展方式,以人的城镇化为核心,有序推进农业转移人口市民化”。

这里的“人的城镇化”是一个综合性的概念,是指农民在生产方式、生活方式等方面全方位向市民转变的过程。这里需要强调的是,人的城镇化并不一定就是农民“进城”。我们不能仅仅把农民“进城”甚至到大城市才看作城镇化。因为,如果没有生产方式、生活方式的转变,即使“进城”也不叫城镇化。况且,当前我国的一些特大城市,如北京、上海、广州、深圳等“巨型化”发展,人口压力巨大,早已不堪重负,大大超载。不可否认,大城市化在某种程度上确实有助于发挥资源集中的优势,提高城镇化效率,但也容易造成城乡之间、城市之间以及城市内部发展的不均衡。据统计,2000—2010年,我国东部地区对城镇化发展的贡献率高达48.3%,长三角、珠三角和京津冀等三大城市群地区集中了全国71%的跨省流动人口,而中西部地区城镇化发展则严重滞后;同时,由于资源过度向大城市和特大城市集中,不仅造成了中小城镇发展的明显滞后,而且导致了农村“空心化”现象严重,精英流失,社区衰败。^①这种不均衡性应当是新型城镇化要尽量避免的。“一边像欧洲,一边像非洲”,绝不是未来我国城镇化所期望的,这既不合理,也不科学。因此,我国在实现人的城镇化的过程中可以有多种模式,应当大、中、小城市和小城镇并举(李强,2013)。

基于此,我们认为“就地城镇化”或“就近城镇化”似乎是一种更符合现阶段中国国情的城镇化模式,是具有中国特色的城镇化方式。所谓就地或就近城镇化,是指农民或农民工在原户籍所在地及其附近的城市、县城、乡镇以及新型农村社区,从事非农化就业,获得类似市民一样的福利待遇,在生产方式和生活方式上不断市民化或现代化的过程。在我国,就地城镇化无疑可以为农民和农民工的城镇化提供了更多的可能和路径,可以让更多的农民和农民工有机会实现城镇化。一方面,这种在“老家”及其附近地区就地实现城镇化模式,似乎也更符合中国人的“家本位”的观念,容易被老百姓所接受。另一方面,就地城镇化可以

^① 中国工程院课题组:《中国城镇化道路的回顾与质量评价》,2012年6月1日。

促进城镇化的均衡发展，防止资源过多地向少数地区和城市集中，从而有助于实现社会资源的合理配置，促进社会的公平公正。李克强总理指出，“今后一个时期，着重解决好现有‘三个1亿人’问题，促进约1亿农业转移人口落户城镇，改造约1亿人居住的城镇棚户区和城中村，引导约1亿人在中西部地区就近城镇化”（李克强，2014），即表明了新型城镇化均衡化发展的意涵，同时也指出了就地城镇化的重要。

就地城镇化可以有很多种形式。一是城乡结合部的就地城镇化，即依托“中心城”发展的契机，做好统筹规划，进行功能配套，使其成为城市的“功能区”或“卫星城”，变农民为居民或市民。二是县域范围的就地城镇化，即以县域经济发展为依托，引导和促进有条件的农民和农民工进入县城就业，并且安家落户。三是中心集镇的就地城镇化，即促进农村中心集镇发展，发挥中心集镇的聚集优势，引导和鼓励农民和农民工到中心集镇所在地置业落户。四是新型农村社区的就地城镇化，即依托新型农村社区建设，积极引导和帮助农民和农民工就地实现生产方式和生活方式的转变。

在这些形式中，城乡结合部的就地城镇化无疑是最紧迫、最复杂的一种类型。城乡结合部，顾名思义，是指城市与乡村相互渗透的结合地带，亦城亦乡，是“乡村之首，城市之尾”。城乡结合部在地理区位上的“互嵌性”，即乡村中有城市，城市中有乡村，造成了其特殊的现实困境和治理难题。

由于城乡结合部在城市与乡村之间的特殊形态，无形中给其带来了诸多现实困境。这其中最主要的困境就是农民的“失地之困”。众所周知，土地问题从来就是中国历史上的核心问题。而在城乡结合部，土地问题表现地更为突出。依我国现行《土地管理法》规定：“城市市区的土地全部属于国家所有”“农村和城市郊区的土地，除法律规定属于国家所有的以外，属于农民集体所有”，即城市与农村在土地制度上是不一样的，出现了城市的“国家所有”与农村的“集体所有”的双重土地制度。我国城乡土地制度的双重性造成了城乡结合部土地的特殊复杂性。农地与非农地纵横交错，构成了城乡结合部土地性质的基本特点（吕萍，2003）。

然而，目前伴随着城镇化进程的不断推进，城市规模的不断扩张，城乡结合部的农地不可避免地被大量挤占，因此就难免出现“土地性质的转换”：农地转

化为城市建设用地或非农地。在这个过程中，农地面积不断减少，势必就会带来大量的“失地农民”。对农民来说，失地乃是“天大的事”。虽然农村土地的集体产权只是一种“残缺产权”（the truncation of ownership），农民只拥有土地的部分使用权和收益权，不拥有其所有权（刘守英，1993）；但必须承认的是，土地在农民心目中，是他们最基本的生存保障。身为农民，如果失去土地，传统的农业生产方式就由此中断了，更没有了最为基本的收入来源，因此可以说农民已不再是完整意义上的农民了，在某种意义上农民已经“终结”了。但是，这些仅仅由失地而“终结”的农民，如有没能获得一种新的稳定的收入来源，那么必将成为社会的一种不稳定因素。因此“农民没有恒产，自然也就没有恒心”（李强，胡宝荣，2014），社会也不可能安定。正因如此，农民的“失地之困”便成为了城乡结合部所有问题中的最核心、最重要的问题，也是众多问题的“孳生地”。

在这种情况下，促进农民就地城镇化，实现生产方式和生活方式全方位地向市民转变就显得尤为重要了。那么，城乡结合部又该如何实现就地城镇化呢？这里面最关键问题的是，就地城镇化的推进模式和治理机制。

首先，从推进模式上看，就地城镇化可以有很多种类型，但归结起来主要有两种模式：一是主动城镇化模式，二是被动城镇化模式（李强，2013）。主动城镇化则主要是一种内源性的城镇化，是老百姓在一定的条件——如产业、经济等基础上，自主自愿地探索和推进的城镇化形式。被动城镇化主要是一种外源性的城镇化，是由外力进行强推的城镇化，最典型的是征地拆迁，“圈地造城”。由外力强推的城镇化，往往因没有老百姓的参与，而得不到老百姓的认可，甚至出现心理上的抵触、行为上的“反抗”。所以，要实现高质量的就地城镇化，必须从被动城镇化向主动城镇化转变。

其次，从治理机制上看，由于城乡结合部在社会形态上的特殊复杂性，其在推进就地城镇化的进程中，治理机制创新尤为重要。众所周知，城乡结合部是多元的，是特殊复杂的。其特殊复杂性集中地表现在以下两个方面：

一是体制的复杂。城乡结合部“亦城亦乡”，又“非城非乡”，有学者称其为介于城乡之间的“中间形态”（折晓叶等，1997）。而在我国，由于城乡二元社会结构的长期存在，城乡社会治理体制方面也存在着“城乡分治”的格局。“城乡分治的‘二元社会’管理制度，是城乡‘二元社会结构’在基层社会管理中的表

现形式”（冯小英，2006）。农村基层社会治理主要是由村委会来实现村民自治；城市基层社会治理主要是由居委会来实现居民自治（刘杰，2012）。城乡结合部的“中间形态”，使其在治理体制上呈现出“双重性”。治理体制上的这种双重性造就了城乡结合部特殊的治理难题。

二是人口的复杂。城乡结合部的另一个重要特点就是人口的高度复杂性，其最集中地表现在农民、居民混合杂居。一方面，城乡结合部是“乡”，由农村发展而来，其中存在大量的原住地农民；另一方面，城乡结合部是“城”，是城市的边缘，聚集着大量“农转居”的居民。此外，由于地理区位上的特殊性，城乡结合部还聚集着大量从农村到城市谋生的外来流动人口，甚至出现流动人口数量多于本地人口数量的“人口倒挂”（刘杰等，2013）现象。因为在城乡结合部，其生活成本比较低，房租、物价等都要比“市中心”低，所以很容易成为外来人口“进城”的第一个“落脚点”。

由于体制上的“二元”分割，人口上的“多元”复杂，城乡结合部在就地城镇化的推进过程中，难免会遇到各种十分复杂的难题，很难形成一致的意见。因此，城乡结合部在推进就地城镇化的过程中就不得不进行治理的体制机制创新，以更好地应对其多元复杂的社会形态。

基于此，本研究将以北京市高碑店为例，运用社会治理的视角，分析在新型城镇化的大背景下，城乡结合部实现就地城镇化的推进模式及其治理机制。北京高碑店可以说是典型的城乡结合部。改革开放以来，随着城镇化进程的不断加快，北京的城市规模也在不断的扩大，高碑店在这一进程中逐渐地被纳入城市范围；同时，因耕地大量被征用，各种问题接踵而至，尤其是“失地农民”的就地城镇化问题变得尤为紧迫。从2002年起，高碑店开始了就地城镇化探索，形成了产业带动的推进模式，建立了协商民主的治理机制，可看作是城乡结合部就地城镇化的一种可资借鉴的方式。

二、高碑店村概况

北京高碑店原是一个千年古村，地处北京城东，距离市中心近8公里，辖区总面积2.7平方公里，是典型的城乡结合部。现有常住人口6000多人，外来人口近万人。因为地处城市近郊，村里耕地原本就少，在城镇化的进程中又因受国

家重点工程建设占地的影响，多条高压线、污水管、铁路、河流穿村而过，原有 2300 亩耕地挤占的只剩下 80 亩工业用地。村子里没有一分耕地，曾一度成为一个“叫农村无农业，称农民无耕地，农转居无工作”的“三无”村。

就像所有的城乡结合不一样，“失地”或“无地”成为了高碑店村民所面临的巨大困境。然而，由于没有及时创造一种新的生产方式进行替代，“失地农民”的生存保障收到了“威胁”。于是，村里各种矛盾越积越多，越积越深，人心不稳，“上访”不断。村民们每天的时间就是上访，使高碑店成为了一个“上访村”，并在 2002 年达到了高潮。“上访”虽是一些高碑店人在困境中表达诉求的一种途径，但毕竟不是长久之际，不能从根本上解决问题。况且，这个方法很容易衍生出一些新的问题，如有些“上访户”在上访中得利后，有事没事就上访，形成恶性循环，成了上访“专业户”；这样，势必就会扰乱正常的社会生活秩序。这可以说早期被动推进城镇化的一种“意外结果”。

于是，从 2002 年开始，高碑店着手寻求改变，并由此拉开就地城镇化模式探索的序幕。经过十余年的努力，现在的高碑店俨然从过去的“三无”村变成了“发展有后劲、人人有事干、生活有乐趣”的“三有”村（魏贺，2012），其古典家居更是远近闻名，是目前中国最大的古典家具集散地。目前，高碑店有古典家具及其他商户 1000 多家，2012 年全村经济总收入已达 28 亿元，人均收入达 2.6 万元，成为令人羡慕的“富裕村”。近年来，高碑店相继被授予了“全国绿色小康村”“全国民主法治示范村”“北京最美的乡村”等称号。

三、产业先行：就地城镇化与推进模式

高碑店的成功源自于就地城镇化，更要归功于其在推进就地城镇化的过程中的主动城镇化模式，充分地调动老百姓的积极性和主动性，使其参与到城镇化中来。

（一）“产业先行”：就地城镇化与生产方式转变

高碑店就地城镇化推进模式的一个重要特点就是“产业先行”。正因为有了产业的先行发展，才让高碑店人有了参与城镇化的积极性和主动性。马克思主义认为，“经济基础决定上层建筑”。产业是城镇化的基础，是城镇化的“火车头”。只有产业发展了，城镇化才有根基和动力。产业发展，不仅可以为城镇化提供的

物质基础和经济支撑，而且能够形成人口聚集的效应，创造更多的就业机会，“失地农民”才有可能实现从传统农业生产方式向现代生产方式的真正转变，进而实现生活方式的转变，这样城镇化才能够真正实现。因此，高碑店在推进就地城镇化过程中，特别重视产业的发展，始终坚持“产业先行”的原则。

至于发展什么产业？这是摆在高碑店人面前的一个难题。发展产业不能任意发展，必须“有所为有所不为”，必须选择合适的产业。这里的“合适”，是指合乎产业发展规律，还应符合当地资源禀赋，彰显当地文化特色，不能贪多、求新、追热，应当注重特色产业、优势产业的培育。此外，就城乡结合部而言，其在发展产业的过程中，还应当兼顾生态环境，要有助于促进生态宜居城市建设，应更多地发展低能耗、低污染休闲文化产业，而非高能耗、高污染的制造产业。芝加哥大学城市社会学家特里·克拉克（Terry Clark）认为，现代城市尤其是大城市的产业发展正在从“生产导向型”向“消费导向型”转变，原先的以制造业为代表的传统工业正在衰竭，而以文化创意和休闲娱乐为主的新兴产业逐渐兴起（Clark, 2010）。

基于此，在结合村情村貌的基础上，2003年高碑店最终决定，在村里原有的几十家古典家具店基础上，大胆投入100余万元对“古典家具一条街”进行升级改造，着力发展古典家具产业。此前，高碑店也有从事古旧家具买卖的商户，但数量少，比较分散，他们的业务也主要从事修补古旧家具，即从全国各地收购旧家具，然后经过修补翻新后，再去进行销售。如今，随着高碑店古典家具产业不断发展，规模不断壮大，现在商户已经不仅仅是修补、翻新旧家具，而是渐渐地形成了生产、加工、销售新家具的“一条龙”产业链条。目前，入驻高碑店的古典家具商户从最初几十家，已发展到1000多家，东区“古典家具一条街”的368家商户，新街70家，以及西区民宅的底商680余家，既彰显了古典家具产业特色，又形成了产业集群优势。可以说，古典家具业已经成为高碑店的一张“金名片”，是高碑店的绝对支柱产业。

发展产业的目的除了带动当地经济发展之外，另外一个重要目的就是解决就业问题。其实，回顾一下世界城市发展史，我们不难发现城镇化与工业化通常是同步的，是密不可分的。城镇化以工业化为依托，工业化是城镇化的根基。若无工业化或产业不发展，城镇化实际上就是盲目的“造城”运动。这样的城镇化尤

如空中楼阁，没有根基，是被动的城镇化。工业化或产业化之所以重要，其关键在于工业或产业可以带动就业，可以帮助农民实现就业、转业。只有拥有稳定的就业或收入来源，才能支撑农民在城镇中的生活成本，才能承受得起城镇的各种日常生活开支。同时，稳定的就业，还有助于人们更好地融入进城市，实现职业上、生活上、观念上的真正的、彻底的城镇化。

对城乡结合部来说，就业更为重要。因为，如果没有就业，城乡结合部又“无地可耕”，村民的生活就没有了保障。所以，高碑店在发展产业的同时，还采取了一系列措施努力帮助当地百姓解决就业问题。例如，他们专门成立了“劳动就业委员会”，抽调专人负责，建立就业档案，加大投资力度，拓宽就业渠道，帮助村民就业。再例如，高碑店还对全村失业人员就业指导培训，帮助村民熟悉国家就业政策，把握当前就业形势，认清自身优势，建立就业信心，积极寻求就业。同时，还帮助失业人员增强劳动技能，具体包括：一是“走出去”，即鼓励失业人员进入职业学校学习各种专业技能，并对培训合格的人员报销部分培训费用；二是“请进来”，村里为村里35岁以下的青年人员举办各种技能的“学习班”和“培训班”，邀请专业人员来村授课，努力提高青年职工的劳动技能。例如，村里为了提升“村绿化队”专业技能水平，专门举办了绿化知识培训班，请来了园林局的老师授课，讲授园林绿化专业知识，如种植、养护、修剪等。经过严格考试，村里80多人分别取得了园林绿化高级、中级和初级资格证书，大大提高了村绿化队的专业技术水平。此外，为了开辟就业渠道，村绿化队还到社会上承包一些绿化工程，将一些人员分别安置到物业小区，进行绿化养护工作。

目前，村里面已经成立了“绿化队”“联防队”“保洁队”“水电队”“医疗队”“清运队”“市场管理队”“物业管理队”等8个专业队，安置了村里面500余名失业人员就业。目前，高碑店基本上实现全村劳动力100%就业。

（二）“新村建设”：就地城镇化与生活方式变革

产业发展起来了，生产方式转变了，随之而来的便是生活方式的变革。生产方式乃是生活方式变革的前提，生活方式则是生产方式转变的结果。若倒过来，就难免会重演“拔苗助长”的悲剧。在过去，这样例子可以说是屡见不鲜，最常见的就是“赶农民上楼”，这是“被动城镇化”的典型表现。

基于此，高碑店并没有早早地“赶农民上楼”，而是“产业先行”，即在产业

发展的基础上，再去推动旧村改造和新农村建设，推进生活方式的变革，改善生活质量。这是高碑店推进就地城镇化的基本模式，也是高碑店就地城镇化的关键所在，即实现了变“被动城镇化”为“主动城镇化”。

就像大多数城乡结合部一样，高碑店人“正在大量地失去土地，他们的农业耕作史断裂和终结了，而村落的历史还在延续”（李培林，2005）。村里房屋老旧，村民居住条件普遍较差，离现代化的生活方式还有很大的差距。所以，高碑店在推进就地城镇化进程中，村落改造和新农村建设就成了就地城镇化不可或缺的一部分。

实际上，高碑店早有旧村改造的计划，即试图通过统一规划、统一建设，一改传统村庄的衰败形象，建立整齐划一的现代新型社区；但是，长期以来一直苦于没有产业支撑，缺乏物质条件和资金支持，所以一直没有推进。直到古典家具产业初具规模之后，村里的产业发展起来了，老百姓的生活也富裕了，高碑店才开始推进旧村改造计划。此外，2006年高碑店被列为“新农村建设试点村”，2009年又被列入“城乡一体化试点村”，也为其实现就地城镇化提供重要“契机”。

在此基础上，2009年高碑店便正式启动了“新农村建设”。高碑店按照“政府专项扶持、集体统一设计、村民出资建房”的思路，组织村民集体原址翻建房屋，统一建成商住一体的明清风格建筑。房屋整齐划一，全部都是三层楼房，二楼、三楼自住，一楼作为底商出租。既美观，又不失文化底蕴；既改善了生活环境，又能够创收。在建设过程中，房屋翻建资金没有“坐等”国家资金扶持，基本都是村民自理；如果村民资金不够，村里面可以为其担保申请贷款。因为涉及如此大笔资金，村民一开始难免会有顾虑，心里没底气。可是，因为有古典家具产业支撑，一楼底商可以出租，按每年10万元计，几年内就可以“回本儿”。在村干部的挨家挨户做工作下，村民们就很快打消了心头上的顾虑，吃上了“定心丸”，积极响应旧村改造和新农村建设工程。目前，村里旧村改造（西区）项目已经完工，有529户村民完成了房屋“原地翻建”，村民的居住环境和生活质量均都到了极大地改善，而且还能创收。现在每户出租一楼底商，年均收入都在10余万元，有的甚至高达几十、甚至上百万元。

有了西区的成功经验，高碑店东区改造项目也开展得非常顺利，都积极主动要求翻建房屋。用村民的话说，“剩下600多户的改造，几乎没有什么阻力，村

民自己就抢着要建房。”到2020年，高碑店预计将建成1600栋楼房，按照现在租金标准，进行保守估计，那时候全村村民仅租金收入就将达到1.6亿元。

然而，我们必须认识到，这一切都是建立在“产业先行”的基础上。产业先行，让村民们有了旧村改造和新村建设的积极性和主动性，让就地城镇化有了主动性，真正变“被动城镇化”为“主动城镇化”。因为，如果没有产业的支撑，没有经济基础，翻建的房屋没有人租，不能够为村民创收，那么由村民自筹资金进行旧村改造和新村建设的模式，势必很难得到村民的积极响应和支持，高碑店就地城镇化也很难进行的如此顺利。

四、协商民主：就地城镇化与治理机制

高碑店就地城镇化的成功除了有产业先行的基础之外，还离不开治理机制的创新。因为作为城乡结合部，高碑店是多元复杂的，要让所有的人都认可和参与到就地城镇化模式中来并不是一件容易的事情。如何将“复杂的高碑店”整合到就地城镇化模式中，这实际上是一个治理机制的问题。

（一）理念更新：从管理到治理的转变

从各国城镇化发展历史看，依据主体不同，城镇化大体上可以归为两种：一是市场主导的城镇化；二是政府主导的城镇化。前者在欧美城镇化进程中表现的比较突出；后者则是我国在过去推进城镇化进程中的最主要特征（李强等，2012）。不可否认，我国过去以政府为主导的城镇化，有助于集中大量资源，在短时间内实现城镇化的发展目标，但随着城镇化的深入推进，其问题也逐渐显露出来，如“空城”、“鬼城”等大量出现。在新的历史条件下，随着社会主义市场经济的不断发展，社会结构的加速转型，社会主体开始变得的更加多元。所以，我国在推进城镇化的过程中自然也不能再像过去那样，走完全由政府主导的老路，而应当充分发挥多元主体的力量，实现合作共治。

这其中首先是要进行理念更新，即从“管理”向“治理”转变。社会管理与社会治理一字之差，其意义却大相径庭。传统的社会管理更多地强调的是以政府为主导自上而下地对社会进行组织、协调、监督和控制过程（郑杭生，2011）。而社会治理则更多地强调社会力量的多元参与，上下互动，相互协商，合作共治。因此，在新型城镇化的背景下，我国也应当更多地培育和发挥多元社会主体的力

量,共同参与和推进城镇化的发展。事实上,城镇化并不完全是政府部门的事情,完全由政府“管”的话,政府不仅管不了,也管不好。尤其是在城乡结合部,更应如此。

如前所述,城乡结合部在社会形态上是多元复杂的,这让其在城镇化过程中面临了诸多复杂的治理困境,有时候很难形成一致的意见。在这种情况下,如果政府强行自上而下进行推进,往往“吃力不讨好”。就像高碑店村支部书记支芬说的那样,“人管人累死人”。因此,高碑店在推进就地城镇化的过程中不断进行体制机制创新,即在党委、政府的领导下,注重多元社会主体力量的培育,如市场力量、社会力量、公众力量等,并充分地调动各种社会力量的积极性、主动性,使它们共同参与到就地城镇化中,基本上做到了从“管理”到“治理”的转变。其基本措施有:

第一,建立“产业园区”,发挥市场作用。

“产业先行”让各市场主体在高碑店就地城镇化及其治理过程中发挥了的基础作用。目前,高碑店正在努力建设“三大产业园区”——“古典家具老街”“文化艺术新街”“国际中医药港”,形成了三足鼎立之势。“三大产业园区”共同支撑高碑店的经济发展,成为了就地城镇化的重要资金来源。例如,高碑店通过“土地入股”的方式,折换成“国际中医药港”^①60000平方米的建筑面积(占总面积的1/3),作为村集体经济的自由资产。这将成为村集体一笔非常可观的经济收入,主要用于村集体公共支出和村民、居民分红。不仅如此,在高碑店从事经营的商户们也是高碑店的重要一员,是高碑店就地城镇化及其治理不可或缺的主体,他们积极投入到高碑店城镇化中来,为高碑店出谋划策,如房屋设计、道路建设等,为就地城镇化的稳步推进注入了强劲的动力,提供了扎实的基础。

第二,建立“五大协会”,促进社会协同。

这五大协会分别是“老干部协会”、“和事佬协会”、“巧媳妇协会”、“古典家具协会”、“民间文体协会”,它们在就地城镇化及村庄治理中发挥了重要的协同作用。“老干部协会”,在高碑店就地城镇化及其治理中充当了“智囊团”的作用,主要把村里的老党员、老干部组织在一起,为村里的大小事情出谋划策,且村里面的重大事务一般都要先交老干部协会讨论通过,例如“古典家具一条街”首先

^① “国际中医药港”被业内认为是中医药多门类服务平台,并希望最终能打造出国家甚至世界的医药产业的样板,现在已列为市重点建设项目,一期工程总建筑面积为18万平方米。

就是由老干部协会提出的。“和事佬协会”，主要把村里德高望重、在老百姓中有一定威信、且有责任心的村民代表人组织在一起，专门调解村民纠纷。不管是谁家的儿女不孝、婆媳矛盾、妯娌争斗、姑嫂打架，只要经过“和事佬”的调解，矛盾纠纷都能有效化解，“化干戈为玉帛”。所以，“和事佬”也都被村民们公认为村里的“大了”^①。“巧媳妇协会”，主要把村里面一些心灵手巧的妇女组织在一起，向外来游客义务介绍、传授各种手工艺品制作技艺，并义务为孤寡老人和残疾人帮扶服务。“古典家具协会”，主要把村里面的古典家具商户组织在一起，对村里古典家具从业者及经营活动进行服务、沟通、监督、协调，促进行业自律，有效地保证了高碑店古典家具的品牌、品质。“民间文体协会”，主要把村里面多才多艺的村居民组织在一起，开展各种文体活动，目前涵括了高跷老会、秧歌队、腰鼓队、合唱队等团体。总之，通过培育这些民间社会组织的力量，让他们参与到城镇化及其治理中来，发挥各自特色和优势，为高碑店就地城镇化注入了十分强劲的活力。

第三，建立“三项制度”，保证公众参与。

这三项制度分别是“政策宣讲”、“联席会议”和“办事公开”。“政策宣讲”，主要是通过入户宣讲和集体宣讲的方式，把村里最新的政策、制度和法规及时地告知每一位村民、居民，保证村民和居民的知情权。“联席会议”，主要是村里定期召开由村居民代表、老干部协会等参加的联席会议，如村民代表大会等，共同商讨，研究解决村里出现的各种重大问题，并且有针对性地制定解决方案，有效地保证了村居民的参与权和决策权。“办事公开”，主要是村里各项事务做到公开公平，花钱公开，办事公平，并且村里矛盾一律公开、公平解决。例如，村集体改建村里面废旧公房，用于解决困难村民的住房问题，但因改建房数量有限，可申报的却有300多户。面对这一问题，村里面就张榜公布了所有申请者的家庭情况，由群众选出住房最困难户；然后，再由集体进行讨论，大家共同决定最终名单。通过以上三项制度，促进村民们参与式协商式，有效地保证了村民们的知情权、参与权、决策权、监督权。

通过以上这些举措，高碑店让村里面各种社会主体的力量都有“用武之地”，很好地将市场、社会、公众的力量与党委、政府结合在一起，上下互动，从而让

^① “大了”，在一些地方一般指婚丧嫁娶组织者，而在高碑店，“大了”则被赋予了一些新的涵义，即能了事、会了事的能人，即能调解矛盾纠纷，使其很快得以了解的人。

多元的社会主体共同参与到城镇化及村庄治理的过程中，为城镇化的稳步推进及有效治理提供强有力的保证。

（二）协商民主：城镇化进程中的治理机制创新

多元参与意在“合作共治”。这其中必须要有一种机制进行保证，就是“协商民主”。所谓协商民主，是指政府、市场、社会以及公民个人等多元主体在公共治理过程中，通过对话、交流、讨论等公共协商程序，自由地表达意见并倾听不同的观点，从而做出合理选择和自主决策的机制。协商民主，乃是中国民主政治的一个重要特色。党的十八大报告首次明确提出并系统论述了“协商民主”，并强调“要完善协商民主制度和工作机制，推进协商民主广泛、多层、制度化发展”。十八届三中全会进一步指出，“协商民主是我国社会主义民主政治的特有形式和独特优势，是党的群众路线在政治领域的重要体现。”

作为一种民主形式，协商民主并不简单地等同于票决民主。协商更多的是指民主的过程，协商的结果最终通过票决进行确认，即“票决前有协商，协商之后必须进行票决，由票决产生结果”（李景治，2011）。可见，协商民主的核心在于协商，是由议题提出、摸底调查、方案设计、集体决策、组织实施等一系列的环节组成。协商民主作为一种治理机制，其最主要的目的是要达到合作共治，通过参与式协商和自主性决策，建立信任，达成共识，促进合作，实现共治。

事实上，高碑店在就地城镇化进程中，从一开始就坚持着“协商民主”的治理机制，并将“协商民主”贯穿于城镇化及治理的全过程。政府不再是简单地“替社会决策”，而是退为公共参与平台的“搭建者”，鼓励多元社会主体共同参与治理，相互协商，相互合作，从而形成协商民主、合作共治的基本治理机制。例如，高碑店在旧村改造和新村建设过程中，从最初的议题提出到方案设计，再到方案确定以及最后的实施，每个环节都充分体现了协商民主的特色。

1. 议题提出。2006年，在高碑店被列为新农村试点村之后，高碑店在村情村貌的基础上，在老干部协会的建议下，并在广泛征求村民意见的基础上，最终确定以西区为试点，启动旧村改造工程。自此，旧村改造和新村建设正式被提上了的议事日程。

2. 摸底调查。在旧村改造过程中，高碑店首先进行的一项工作就是进行摸底调查，即“摸清村民思想状况、摸清家庭成员情况、摸清村民实际困难”；其目

的主要是，能够在方案设计中区分情况，因材施教，从而使方案能够被更多地老百姓认同和接受。事实上，后来的政策出台很多都依赖于前期的摸底调查，尽可能地尊重村民意愿。例如，对旧城改造的资金，实行“民办公助”^①；对经济困难的家庭，村集体为其办理担保贷款；对高龄老人特别是80岁以上老人，为其解决了周转房；对不想拆的住户，不强制拆除；对重点人实行一人一法，进行合理沟通；等等。

3. 方案设计。在摸底的基础上，高碑店开始进行旧村改造和新农村建设方案的设计工作，包括如房屋风格、出资模式、土地丈量等；并且，在方案设计过程中，还会及时征求村民以及驻地商户的意见，进行沟通协商，不断修改完善，期间先后共拿出了6套设计改造方案。

4. 集体决策。最终方案的出台需要进行集体决策，即要经过村民代表大会讨论通过。例如，从2006年到2009年三年间，高碑店共召开了9次村民代表大会，由村民进行表决，先后共通过25项提案，才最终确定了旧村改造和新农村建设的总体方案。

5. 组织实施。方案确定后，紧接着就是实施。整个实施过程，始终秉持公开、公平、公正的“三公”原则，接受全体村民的监督。例如，在丈量宅基地过程中，不量“人情面积”、不评“人情等级”，所有房屋面积的测评结果都要经过村民反复核实，并且予以公示。对实施中出现的一些问题，高碑店还会积极调动各种力量，如和事老协会的“大了”进行劝解。

总之，高碑店在整个旧城改造和新农村建设以及就地城镇化过程中，都充分体现了“协商民主”的特色，即由老百姓参与式协商，让老百姓自主性决策。可以说，“在高碑店，民主既是制度，也是习惯”（郜晋亮等，2012）。也正是在这种“协商民主”的制度和习惯下，有更多地的社会主体参与到城镇化进程中来，政府、市场、社会和公民个人各司其职，相互协商，从而实现“合作共治”。在整个就地城镇化过程中，政府不再是城镇化的主导者，而是城镇化的服务者；老百姓才是城镇化的主导者，可以自主地选择自己喜欢的就地城镇化模式，掌握了城镇化的主动权。正因如此，高碑店在就地城镇化进程中才走得如此稳健，也更具

^① “民办公助”，是指一种旧城改造的资金筹集方式。“民办”就是村民住宅实行统一规划，统一施工，资金由村民自己筹集；“公助”，就是公共设施等建设资金由村经济合作社负担30%，其余部分向政府申请补助。

有活力，实现了从原来的“三无”村转变为现在的“发展有后劲、人人有事干、生活有乐趣”的“三有”村（魏贺，2012）。

五、结论

当前，我国正处在城镇化的新阶段，即新型城镇化阶段。新型城镇化的核心是人的城镇化或市民化，即从是农民在生产方式、生活方式等方面全方位向市民转变的过程。然而，需要特别指出的是，人的城镇化可以有很多的路径，并不一定就是到大城市，而应当大、中、小城市和小城镇并举。大城市化虽然有一定的资源集中优势，但很容易造成城乡之间、城市之间甚至城市内部发展的不均衡。基于此，我们认为就地或就近城镇化应当是一种更符合现阶段中国国情的一种城镇化方式。

本研究着重探讨了城乡结合部就地城镇化这一特殊类型，并对其推进模式及其治理机制进行了分析和研究。城乡结合部是介于城市与乡村之间的中间地带，“亦城亦乡”，这无形中造成了城乡结合部就地城镇化的特殊困境。这其中最大的困境就是农民的“失地之困”。同时，城乡结合部体制上的二元和人口上的多元，也让其在推进城镇化的过程中面临诸多治理难题。

北京高碑店作为典型的城乡结合部，在就地城镇化过程中取得了成功。高碑店就地城镇化的成功，一方面要归功于“产业先行”的推进模式。产业先行，不仅为高碑店的就地城镇化提供了重要的物质保障，也让高碑店人拥有了城镇化的主动性，变“被动城镇化”为“主动城镇化”。在产业发展的基础上，高碑店开始推进旧村改造和新村建设。如果说产业发展促进了村民们生产方式转变的话，那么新村建设则主要带来的主要是生活方式的变革。虽说生产方式和生活方式是人的城镇化两个最基本的方面，但二者并非总是同步的。一般来说，生产方式转变在先，生活方式转变在后。高碑店的成功，很重要一点就是在推进就地城镇化的过程中遵循了这一规律，才使老百姓有了城镇化的主动性。

另一方面，高碑店的成功还要归功于“协商民主”的治理机制。治理的核心在于，多元参与，合作共治。所以，高碑店在党委和政府领导下，非常注重各种社会力量的培育，如市场力量、社会力量、公众力量等，让多元社会主体共同参与城镇化中来，相互协商，相互合作。这其中的一项重要机制就是协商民主：

一是参与式协商，要求各个环节中都应当有多元主体的广泛参与，充分协商；二是自主性决策，要求政府不再是简单地“替社会决策”，而是让社会自主决策。协商民主可以说是贯穿于高碑店就地城镇化进程中的一项基本的治理机制。通过协商民主，高碑店在就地城镇化进程中多元主体建立了信任，达成了共识，促进了合作，实现了共治；同时，也使老百姓真正掌握了城镇化的主动权，实现了主动城镇化。

总之，就地城镇化是符合中国国情的城镇化形式，也是事关老百姓切身利益的大事。因此，在就地城镇化过程中，迫切需要推进模式和治理机制的创新，不仅要调动老百姓的主动性，还应赋予老百姓一定的主动权。

第十七章 农转居社区问题研究——以 x 市 y 区 z 村为例

新型城镇化主要指实现以人为本的城镇化。对于远郊的农村地区而言，很多地方并没有成熟的力量实现一种自发的城镇化。这些地方之所以会卷入城镇化的浪潮，很多时候是因为当地政府的政策或者一些能人的作用，而改变往往是从居住方式上的变更开始的。就村民来说，很多人并没有做好从“农民”变为“居民”的心理准备，这一方面是因为人们适应一种改变需要一段时间，另一方面，也跟某些政策没有考虑周全有关。其间，民众、政府和市场围绕着利益而起的争论，恰恰反映出政府主导的城镇化模式下可能出现的一些问题。而在我们国家，大部分地区城镇化都跟政府的政策和引导有关。本研究以处于被动城镇化中的 z 村作为研究对象，将 z 村缘何走向城镇化，以及从农村社区走向城市社区过程中出现的问题展现出来。

一、背景介绍

z 村位于 x 市 y 区东南部，总面积约 17 平方公里，现有住户 2100 户，5289 口人，是 x 地区面积最大、人口最多、历史最古老的村庄之一。

随着 xy 高速路的开通，作为 x 市首个获准建设的浅山地区新城，z 村迎来了新的发展时机。z 村将建成以休闲度假、旅游观光、都市农业等绿色产业发展为主的山前生态特色小镇和城市生活新区，成为 x 市东部地区的旅游集散中心。

2009 年 1 月初，z 村党总支和村委会对 z 村全体村民进行了《z 新城建设意愿》问卷调查，新城建设支持率达到 96.8%。2009 年夏，z 村新城建设正式启动，新城规划边界北起东南路，南至 z 村南部山前地带，东起 xy——mn 高速公路，西至 c 村，总用地面积约 341.33 公顷，规划建筑面积 303.26 万平方米。新城建设秉承“生态、绿色、人文”理念，在中心设置大型城市中心绿地，在优美的环境中建设花园式住房、小高层、高层等多元化住宅，并配套大型的集中商业、超

市、步行街区、运动休闲设施等。还将引进 x 市三级甲等综合医院和市重点中学，努力营造住宅、商业、休闲等多元化生活方式。同时，大幅提升基础设施建设水平，新建供水厂、污水厂、集中供暖站、燃气调压站、变电站等，铺设各种市政管线 90 余公里，新建道路 20 公里^①。

z 村从 2009 年 11 月份开始拆迁，建成后的 z 村新城居住区分为东西两区，东区回迁已于 2011 年底基本完成，西区从 2012 年开始正在回迁过程中，目前还有四栋规划的居民楼未完成施工，每户人家可以以 1600 元购买 173 平方米的回迁房。

截至 2013 年底，全村 5289 人中，其中现有劳动力 3500 人，超龄人员 1300 人，未成年人及在校生 489 人。

2011 年 4 月 20 日，x 市人民政府批准了 z 村整建制农转居的请示。z 村整建制农转居工作自 2012 年 3 月正式开始至 2013 年 12 月底，已转居 1770 户，4641 人，完成总户数的 87.9%，完成总人数的 87.7%，尚有 243 户 648 人未转居。

目前 z 村已经建立物业公司。其中的一部分地区已经上市，处于建设中。还有一部分空地目前尚未开发，究其原因，其中一个说法是这些地区目前正在搞环评，目前还没有得到拍卖许可，环评一旦完成，这部分土地就进入市场，按照既定规划纳入发展的轨道。

如果一个地区没有自发形成成熟的市场改变人们的就业方式和居住方式，进而促使他们变更生产生活方式，那很可能是政府的力量起着关键的作用。政府愿意选择 z 村作为新城建设地址，又是为何？其中一个说法是领导去国外参观时，觉得人里小块城镇的发展模式不错，考虑在自己的管辖区内选一片地方进行建设。而恰巧有从 z 村所在的镇提拔到区里当领导的人，经过多方的博弈，最终选址在 z 村。

二、z 村新城城镇化主要特点

z 村位于都市远郊，原来属于纯郊区的农村。由于属于浅山地带，部分村民承包山地种植果树。拆迁前的村子有村民做点小生意。周边的砖厂、建筑厂、服装厂吸引了包括 z 村在内的周边村庄的劳动力。

^①根据《z 村史话》整理。

z 村新城的定位

位于都市远郊的 x 村究竟能否能很好利用大城市发展带来的集聚效应？首先需要明确 z 村新城的定位。

如果简单地将其看成一个新村建设、农民上楼工程，虽然属于 x 市行政区划内，但是作为一个离 x 市比较远的村庄，z 村的发展几乎不在 x 市发展的中心辐射范围内，其发展的速度恐怕要大打折扣。很多人在路过 z 村的时候，会感慨被周围的平房包裹的两片竖立着高楼的小区。除了居住模式上的改变，如果没有市场力量的介入，依托自身的力量发展商业和服务是比较困难的。

根据 z 村新城工作人员的说法，位于 y 区内的 z 村新城跟一般的村改居不太一样，在日后的发展中，它将肩负起分担整个 y 区的养老、医疗、休闲需求问题，现有的 y 区县城将来主要承担整个区的行政功能，所以 z 村新城的发展不仅仅是独善其身或者辐射周围的村子，它的服务半径至少是全 y 区，与 z 新城地位相似的是 f 镇，后者属于 y 区的另一个镇，f 镇位于 y 区西南部，未来以发展工业园区和物流为主，y 区县城、z 新城和 f 镇共同支撑起 y 区的发展。

至于为何新城选址会在 z 村，则有较多影响因素了，附近的诸多村子发展状况大同小异时，区位优势可能只是其中一方面，比如一位 d 村的村民告诉笔者，据说原先新城建设项目是准备落在自己村的，后来转到这里，是因为 z 村有人有在更高一级的政府当官。

依照这样的逻辑及相关人员的说法，新城建设土地指标基本都落在 z 新城了，周围的村子不可能再获得这样的政策优势——由政府带动先把房子改好，村民回迁之后，再谋求发展。从整个过程也可以看出，假如没有政府的大力推进，处于城镇边缘位置的 z 村村民不可能自发走上一条盖楼转型的城镇化道路。

（二）住房先行，产业跟进

换句话说，z 村的城镇化是一种政府主导下的被动的城镇化，典型表现是住房拉动为主，产业后续跟进。尽管存在工厂和小商业经营，但是在远离城市中心的远郊地带，这些因素尚不能支撑 z 村走一条内生的主动城镇化道路，并且，农民搬迁上楼后，大部分人并没有留在原地继续以前的工作，即使继续做生意，也将拆迁补偿的余款带往县城或别的地方进行投资。城镇化的发展需要产业的支撑，y 区 32 路的公交车司机师傅说起对 z 新城的发展印象，觉得“新城发展得有点

慢”，除了东西两大片居住区高耸的楼房，中间空出的土地基本还是空着。村民看着这些已经转为国家用地的土地空着实在可惜，纷纷在上面开荒种一小片玉米或蔬菜，他们中的大部分人并不太清楚政府未来会对这片土地如何利用。



图 17-1 预计 10 月启用的菜市场

图 17-2 东西居民区间闲置空地

截止到 2014 年 5 月底，原有村民的回迁安置情况已经完成大部分。计划开发的土地中，有一块地已经上市，拿地的企业已经在可以开发的土地上盖起了高档别墅。村里建成了一个室内的集贸市场，预计今年十月可以投入使用，在附近摆摊卖菜卖水果的周围村民对集贸市场的使用充满期待。而一些土地，正在打地基，计划建造学校，那些目前没有任何动静的大片空地，被不愿意放弃农耕的村民们种下的玉米苗覆盖着，按照相关人员的说法，这部分土地目前正处于环评中，一旦完成环评，就可以上市，投标方直接和国土资源部进行商谈，一旦拿到地就可以搞项目开发。

未来的新城会建成什么样子？产城交融的蓝图，按照《z 镇总体规划》，到 2020 年，新城建成后将包括 300 万平方米住宅，以及配套的集中供暖中心、新型自来水厂、污水处理厂、再生水厂、文化中心、图书馆、体育馆、中小学等。

（三）整建制农转居

按照《x 市建设征地补偿安置办法》，征用农民集体所有土地的，相应的，农村村民应当同时转为非农业户口。应当转为非农业户口的农村村民数量，按照被征用的土地数量除以征地前被征地农村集体经济组织或者该村人均土地数量计算。应当转为非农业户口的农村村民人口年龄结构应当与该农村集体经济组织的人口年龄结构一致。

如果严格执行该命令，z 村应该转居 1580 多人，这批人需要分掉征地产生的安置补助费，剩下的 3000 多人既不享有安置补助费，又守着资源稀缺的山地，

由此而来的不公平感使得 z 村提出了整建制农转居的方案。

2011 年 4 月 20 日, x 市人民政府批准了 z 村整建制农转居的请示。截止 2013 年底, z 村整建制农转居工作自 2012 年 3 月正式开始。至 2013 年 12 月底, 已转居 1770 户, 合 4641 人, 完成总户数的 87.9%, 完成总人数的 87.7%, 尚有 243 户 648 人未转居。

1. 安置补助费

按照政府相关文件, z 村转居后国家征占地所产生的安置补助费用于符合条件的人群缴纳养老保险和为超龄人员发放养老生活补贴, 经测算, 截止 2012 年, 征地共产生安置补助费及利息 2.8 亿元。

其中 70% 分配给村民个人, 每个人的安置补助费为 75000 元。75000 元的补助实际上并不直接发放给村民, 特别是对于劳动力人口而言, 这部分钱作为缴纳社会保障的资金由村委会统一提留, 每年缴纳 7500 元的社会保障金, 有的村民还要补足一些钱才能满足需要缴纳的社会保障金。对于超龄人员而言, 每月可以领取按月发放的 500 元安置补助费, 75000 元的安置补助费可以发放 12.5 年。

剩余 30% 作为村集体积累, 用于为回迁安置后的村民缴纳供暖费、水电费补贴等。

2. 社会保障

从农村户籍转向城市户籍, 身份的改变并没有触及问题的实质。重要的是转居后, 社保和就业安置的问题。

从社保来说, 以医保和养老保险为例。

医保方面, 截止 2013 年底, 有 4000 余人仍旧被纳入新农村合作医疗保险, 已经转居并真正享受城镇居民医疗保险的人包括原先就在正规单位就业的人员、用自己的 75000 元补偿安置费缴纳社会保障基金的人员。还不到缴纳社会保险年龄的人员以及没有缴够的人员仍旧被纳入新农村合作医疗保险, 每年缴纳 100 元, 由村里统一缴纳。

养老方面, 转非劳动力达到国家规定的退休年龄时, 累计缴纳基本养老保险费满 15 年及其以上的, 享受按月领取基本养老金待遇。基本养老金由基础养老金和个人帐户养老金两部分组成。转居后的超龄人员(男 60 岁, 女 50 岁)每人每月领取 300 元的基础养老金。如果他们想要享受跟自己居民身份匹配的养老保

险，需要补齐应缴纳的社会保险费，大多数人以前就在村子附近工作，如果务农或者打零工的话，一般没有正式的挂靠单位，加上自己以前对保险的认识并不清晰，参保意识相对淡薄，其个人账户部分为零。所以有一部分人的个人账户养老金为零。对于不能享受城镇养老保险的老人而言，加上每月 500 元的安置补助费，每月获得 800 元生活费。

（四）就业安置

Z 村现有劳动力约为 3500 人，其中“40、50”以上人员 1470 人，“35、40”以上 1181 人，35 岁以下 830 人。为解决他们的就业问题，按照不同年龄段，区里实施了“两组织、一政策”：公益性组织（如物业公司）、劳务派遣组织、灵活就业政策。

1. 对于 35、40 人员

这部分人比较年轻，政府鼓励他们灵活就业。他们中的部分人以前就脱离农业工作，工作变动与是否失去土地影响不大。

2. 对于 40、50 人员

对于 4050 人员（女性 40-50 岁，男性 50-60 岁），突如其来的变迁打破了一些人原来的就业模式，比如村中小生意的经营，失去果园，规划中的新的产业尚未引进过来，尽管相关文件提出的“撤村不撤社、转居不转工，资产变股权，市民当股东”的精神，村民将成为有资产的市民，但是农村集体经济产权制度改革及之后的股民分红都需要一个过程，目前尚无有效的实施办法。

这部分人一般是家里的顶梁柱，但其中的一部分也属于农村就业困难人员。调研中发现有近 500 人在村中成立的公益性组织——物业公司工作，享受五险一金，每月按照 x 市最低工资标准领取 1410 元的薪资，具体负责保洁、绿化、保安工作。其中市财政负担 80%，区财政负担 20%。

3. 对于超龄人员

每个人可以领取村里发放的 500 元安置补助费，根据人口年龄结构和平均死亡率，12 年后，目前的 1300 位超龄人员大概还会剩下一半，根据一位镇政府一位工作人员的预期：按照规划，随着经济发展，村里能够负担得起这部分人的养老问题。但是不少村民对村里的规划和前景并不完全明了，或者即使明了，对未来是否能够按照既定规划发展起来尚存疑虑，不少人还是对此有些担心。

关于超龄人员的退休问题，刚过 50 岁的妇女和刚过 60 岁的男性实际还具备劳动能力，他们失去田地，自谋职业的困难也较大，但是按照政策，他们也不能进入过渡时期旨在解决劳动力年龄人口就业的公益性组织岗位，上楼后的生活，柴米油盐等一切消费都需要现金，12 年后，自己还属于老年人中的较年轻群体，养老怎么办？村里发的钱会更多还是更少？

还有一个需要引起重视的问题，转居后，由于趸缴社会保障金的数额原因，超龄人员不能被轻易纳入城镇医保体系。这部分人处于疾病高发期，对医疗资源的使用频度和数量都比较高，就医疗报销绝对量而言，医保卡比新农合要划算。一位 69 岁的老人做了白内障手术，一共花了两万多，按照他的说法，新农合最多报一万。自己每个月因为高血压等慢性病需要花 200 多元的药费。这些对自己而言都是沉重的负担。这些就是和他一般年纪的村民担心的问题。

三、z 村就地城镇化中的一些问题

在对 z 村的发展过程和现状有一个了解后，笔者概括 z 村就地城镇化安置政策背后出现的几个问题。

（一）转居安置层面

为何有人不愿意转居？

z 村有 55 户不同意转居，出于利益的考虑，一些人认为自己本来就是农村人，住上高楼也是农村人，国家的一些补贴政策倾向于农村，不愿失去继续享受补贴政策的资格。

有一户因为违反计划生育政策，一旦转居，需要交纳社会抚养费，居民比村民的社会抚养费要高。或者农民虽然上楼，但是多子多福的观念尚未能更改，一直拖着不转居，是为了多生孩子后再转居。

有 3 户人家认为自己享受安置房太少，不能满足居住条件不同意转居。

未拆迁户补偿等相关问题未得到解决，不同意转居，有 50 户。

转居后，福利保障与居民身份不匹配，虽然转居，但相关的福利待遇不会一次到位，出现过渡时期“居民身份，村民保障”的问题。这些不仅和转居本身有关，也和长期以来农民工的权益没有得到保障有关，他们在家乡种地或者外出务工，也是一种工作，但是由于主客观原因，工作年限并不能有效折算成工龄，加

上对社会保障的认识不那么清晰，一旦要纳入城镇保障体系，却由于之前没有以细水长流的速度缴纳相应的社会保险，不能轻易享受居民应该有的待遇。反而必须缴纳一大笔钱把之前欠的钱补上，才能享受跟居民身份配套的社会保障。一些农民一时间思想转变不过来或者筹不出那么多钱就陷入一种比较尴尬的境地。

特别是老人，尽管转居，但是养老金的个人账户部分为零，每月能领取的养老金仅限于基础养老金 300 元，医保方面，城市医保卡每年至少消费 1300 元达到报销的门槛，会有比较大的报销比例，对于多病的老年人而言，这个门槛很容易达到，如果被纳入城镇医保对他们是比较划算的，但是他们只能继续在新农合的医保范围内。对于多病的老年人而言，看得起病就是一件奢侈的事情了。

（二）就业安置

第一个问题，就属于公益性组织性质的物业而言，究竟应该吸收哪部分人到此就业？

对于 4050 人员而言，其中的一部分被纳入公益性组织，每月领取 1410 元的工资。

回迁小区成立的物业公司员工完全由原村民组成，物业领导由 z 村村委领导兼任，绿化、保洁之类的员工近 500 人——明显的劳力过剩，而这个情况恰恰反映出公益性组织其实是政府吸纳就业的一种方式。

该年龄段的人一般是家里的顶梁柱，其实他们的工资收入远远不能满足家庭的需要。即使是这样，很多人仍旧谋求转居、缴纳社保，以在物业公司寻求一个职位。因为他们没有特殊的技能，只能依靠政府解决就业。政府不管公益性组织是否需要这么多的人，过渡时期，保证大家情绪的稳定是最重要的。最近村民中流传的一个说法是“赶紧办理转居手续，否则之后想转也不给转了”。而村里工作人员的说法是“以后转居就得他们自己去办相关手续了，而且物业不一定安排就业了”。

对于 5060 人员而言，超过 50 岁的女性和超过 60 岁的男性一般有继续劳动的能力。这个年龄段的城市职工退休，一方面是为新人腾出职位，一方面实现人才的置换和流通，退休后的城市职工实在闲不着的话，可以谋求非正式职业，赚点收入，即使不另外找工作，他们的退休金一般能够满足基本的生活需求，所以，重新工作并不是必须的。

但是农村人就不同了，他们一天不干活就没有收入，半转居的情况不能让他们安然享受自己的老年生活。熟悉农村情况的人可能知道，5060 人员中很多人的身体还很硬朗，体力也比较好，能够继续干农活，直到干不动才会停下来。失去土地后，他们想要谋求一份工作，不是因为闲不着，而是为了生计。对于这些在年龄上并不处于优势的群体而言，找工作——比如进入物业公司等公益性组织，需要政府的帮助，1410 元的工资对于中年人来说不够，对于他们来却是丰厚的。但是政府的规定就是超龄人员必须退休，不允许进入公益性组织。这些超龄人员不能离土离乡出去打工，便只能在焦急与困窘中享受并非必要的清闲。

笔者在小区调研时，发现楼房门前一般都停着农用车，上面放着铲子、锄头、镰刀等农具。一位 67 的奶奶坐在小区门口，双手满是泥泞，刚从田地回来的她忘记带钥匙了，等待开钥匙的人过来，“在地里种了点包谷，不是自己的地，在山上开了点荒地，种点东西自己吃呗”。

按照以上论述，在农转居过程中吸收老年人就业比较合适，接下来引出第二个问题，面临的困难有哪些？

（三）拆迁遗留问题

如果我们秉着一切向前看原则的话，不应该在拆迁已经过去两年后再回过头来提拆迁时期的事情。但是新城建设是从拆迁开始的，拆迁也一直是村民持续谈论的话题。人们之所以热衷于谈论拆迁时候的问题，也跟对现状的不满有关。

其中一个焦点是：在绝对的意义上，人们对安置补助金不满的情况。安置补助金为每人 75000 元，要探究这个标准是否合理，还是从相关政策文件出发，根据《x 市建设征地补偿安置办法》，征地拆迁产生的安置补助金用于安置转居人员。笔者无从考证具体的补偿标准，只能以比较的形式窥探安置补助金是否合理。据笔者在 b 镇 b 村和 f 镇 d 村的调研，两个村子除了按照政策购买一定的回迁房外，每个人获得的安置补助金的数目是 52000 元和 80000 余元。当然这样的比较其实意义不大，因为拆迁的时间不同，土地的价格也会有变化。

另外一个焦点是在相对的意义，人们对于拆迁补偿不公的争论。

在访谈中，笔者发现，由于村民的思想转变的时间不同等原因，当时的拆迁是分批进行的，并且从始至终并不是同一家拆迁公司，随着市场变化波及到土地等实物价格，拆迁补偿发生了变化，越是后来拆迁的得到的补偿越高，这让前期

积极参与拆迁的村民觉得“吃亏”。跳出当事人的思维看，哪怕是早拆迁，自己跟过去的生活相比，还是有比较大的改善。但是，农民有一种“不患贫患不均”的思想，争取自己的利益最大化。由于是政府主导的城镇化，为了顺利推进，政府会尽一切努力赢得村民对拆迁的统一支持，从较长时间节点来看，确实出现了拆迁款补偿的前后不均，而这种做法，反而验证了人们对“越往后得到补偿越多”的期望，于是一些人出于自己的利益考虑，并不会如政府预期那样参与统一进程的工作。并且倾向于把矛头指向政府。比如“政府给在单位工作的亲人家属‘做工作’，如果家里人不同意拆迁，就停职回去给自己的家人做工作”。比如“不管同不同意，只要那会自己家里没人，即使东西没搬，回来发现房子已经被拆了”。

实际调研中，发现未必所有后拆迁的家庭获得的补偿就多。村民同时也在质疑有人有势力的家族获得的利益也比较多，比如“同样是4分宅基地，我们分了一个楼门，某某家分了两个楼门，不就是因为有亲戚在××当干部嘛”。

土地有一定的外部效应，如果这片土地未被开发，房屋价格就没那么值钱。一旦被开发，当地享受一些开发政策，土地及建筑价格就迅速上升。村民在衡量拆迁补偿的差距时，用现在的最高的房产价格作为衡量的标准，相对剥夺感自然进一步增强。前期的补偿不均、加上现状的发展并没有带来足够多的就业机会，使得村民对政府失去了信任，他们中很少人会去想政府勾画出的蓝图可能带来的经济效益，尤其是在对现状不满意的时候更容易设想：假如当时能够多给些补偿就好了。

尽管有自身的局限，但是村民的这种想法无可厚非，因为在拆迁以及补偿过程中，政府确实出现了一些违规的行为，而这就为村民的抗争留下了口实，并且成了村民为自己辩护的法理基础。他们关注自身的利益，不轻易相信政府描绘的蓝图实现后带来的发展机遇和经济机会，政府推动的城镇化成功了大家都受益，失败了理所当然受到责怪。

（四）老人的医保问题

关于医保，不仅仅是z村遇到的问题，全国大部分地区都存在这样的情况。

按照政策的规定，超龄人员要享受转居后的社保待遇，必要条件之一是缴纳够一定年限的社会保险。但是作为农民的他们以前既没有这个意识也没有这个机会，在既定的政策下，无论哪个时间段启动农转居工程，无论在哪个地方，都有

一批超龄人员注定只能是半转居：在身份上变成居民，在实质待遇上仍旧和农民并无二致，在城市生活，每样事情都需要花钱，没有养老保障和相对实惠的医疗保障，这些老人的生活相当拮据。调研中还发现，一些省份为追求城镇化率，每年下达一部分农转居指标，分配到县乡村，但是实质待遇仍旧没有变更。我们提倡以户籍城镇化率衡量以人为本的市民化，而假如一部分人只是头顶“居民”身份，不能享受居民待遇的话，这样的数字究竟有何意义？

这样的情况需要政府根据实际情况制定政策，解决好城镇化过程中人们的医疗养老等问题，实现有意义的城镇化。

（五）新三农和旧三农问题的交织

村民的这种想法未必是出于“小私小我”。

放到一个大的历史环境中，一系列问题的产生不仅仅是由新城建设引发的，也跟传统的三农问题有关，农民很苦，农村很穷，城乡差距大。农民知道自己的辛苦，但是大多不明了这种辛苦是如何产生的——比如城乡资源分配的不均。他们懵懵懂懂地知道自己的不公平，却找不出一个具体的有形的责任人，并且在他们心中，党和中央是很英明的，如果出错了，肯定是下面的人出错了。但是城镇化的浪潮波及到这里，有了一个主导的实体，他们终于找到了一个发泄不满的靶子。

村民对社保和就业不满意，搬上楼房后念念不忘“失去了以前的口粮地，钱这么少，怎么生活啊”，“没有工作，政府怎么解决啊”，“还不如以前种地呢，至少饿不死”……一切都需要政府来负责。平心而论，搬上楼房的z村新城村民已经成为住平房的周围村民羡慕的对象，并且，在新城建设前，即使有土地，很多人已经不务农了，而是选择打工，如开出租车，进工厂做工，换言之，并不是新城的征地让他们一下子从种地的农民变成无业游民，新城的建设是否大幅度提高了农民的生活水平有待进一步验证，但是生活水平的持平甚或降低跟新城的建设没有直接的关系。

只是新城的建设改变了他们的生活模式，在一种由传统向现代生活方式转型的过程中，他们中的一部分人显得无所适从。市场主导的城镇化离传统村落比较遥远很远，他们继续保持传统的居住和生活，即使落后，但没有明显的对比和参照，也无法去责怪某个具体的人或者机构。但是力推新城建设的政府改变了他们

的生活方式，一切的事情就需要政府来负责。人们开始关注其他地方的拆迁补偿，拆迁的不公需要政府解决，就业要政府解决，农民收入问题也需要政府来解决。旧三农问题和新三农问题交织在一起，加强了村民的相对剥夺感，降低了村民对暴露在众人面前的有形政府或者工作人员的信任。或者民众本来就对政府的信任感很低，政府主导的城镇化过程中出现的问题则成为质疑政府能力或公信力的证明。

四、总结建议

尽管是政府主推的城镇化，还是需要做好规划，将市场的力量引入进来，尽快实现产城的结合，以解决居民的就业问题。所有的冲突都是利益引发的，老百姓关心的就是产米油盐等生活问题，一旦这些问题没有得到保障，就容易出现不安和反抗。

（一）拆迁补偿中，要有一个统一明确的标准

从 2009 年，新城建设项目启动至今，拆迁及其补偿一直是人们谈论的中心话题，如拆迁如何不尊重农民意愿，补偿的不公平。人们有一种不患贫而患不均的思想。如果标准统一、规则明确，人们相互之间进行比较时，不会感觉到一种明显的差距，产生不公平感的可能性会小一些。

标准的统一首先指根据哪些指标做出补偿，比如耕地面积、宅基地面积等，其次指不管发生什么情况，要前后一致，因为村子的面积是在同一时间段进入新城规划的，征地是在同一时间内，不存在开发时间不同带来的级差地租问题。

如此，政府不会落下办事不公的口实，能够在之后的新城建设中避免很多问题，避免失去民众的信任。

（二）政府信守承诺

新城建成后，政府承诺为回迁户免去十年物业费。对于这个问题，一些村民担心十年之后一旦基础设施出现问题，如何维修以及谁来出钱维修，另一些村民则直接质疑免十年物业费的提法，因为这没有白纸黑字的规定，万一哪天忽然开始收物业费，民众没有有效的凭据给予拒绝。据 z 村一位村民的说法，“以前就发生过这样的情况，拆迁的时候说先拆迁的在买回迁房的时候，可以每平方米再便宜 300 块钱，我们一些人见过白纸黑字的，但是最后也没有按照这个来算”。

新城的建设需要民众的支持，而政府主导的城镇化更与民众的参与分不开。民众是否积极参与，与对政府是否有足够的信任有密切关系。假如民众总是觉得自己的利益受损，没有得到足够的补偿，并且将责任归咎于政府的话，还会很好地响应政府的政策宣传，投入到新城的建设中去吗？

不论是政府还是基层组织，对于不能做到的事情不要轻易许诺，一旦许诺，就要言出必行。

（三）民众的参与

一个地方的发展不仅仅是政府的事情，它关系到每一个老百姓的切身利益。一些人受文化水平以及眼界见识的限制，有时候未必能够认识到某件事情对他们的重要性。比如，一位在 x 市开出租车的司机谈起新城的发展，觉得潜力无限巨大，谈及“未来哪里建成什么样，一旦建成，有多大的市场潜力”等问题，如数家珍。

而一些老百姓对于这个让周围村子羡慕的大型政策项目，似乎没有表现出应有的雀跃。在前期的拆迁重建中，村民对新城建设的意愿选择显示他们较大程度上参与了社区的改造和重建，但是后期的小区发展中，村民其实没有多少自己的想法，无论是“钱不够花，希望政府多发点钱”还是“希望村里引进一些工厂”，都表明把他们是把希望寄托在他人身上。或者他们对社区参与意识并不清晰，只是在认为较大程度下损害自己利益的情况下才采取行动，行动更多是一种拒绝式的防守（比如不转居或者不拆迁），协商民主的机制对他们来说比较遥远。

他们也意识到自己的利益了，但是关注点只放在“房价越高，我的补偿太少，太不公平”的循环上，甚少有人关注未来的发展可能带来的经济效益及相应的补偿效应。“等、靠、要”的思想并不会对新城的建设起到有力的助推作用。

民众的参与还表现在新型小区形成的过程中，民众作为社会力量的代表，如何寻找到合适的途径维护业主的利益，现代小区的三驾马车：物业、居委会、业主委员会，发挥互相制衡与监督的作用，才能实现良性运行。物业的工作人员都是原村村民，一旦出现比较大的问题，他们究竟代表谁的利益，去和谁商谈相关问题的解决？既然要转型，不应仅仅只是居住模式的改变，更应该在组织架构和管理方式上做出改变，引导民众从“私”的领域进入“公”的领域，实现社区的有效治理。

第十八章 新型农村社区推进的就近城镇化——以河南省 H 县 JHXC 社区为例

近年来，随着城镇化的快速发展，土地等资源要素的调整，许多地方政府将农民集中居住作为城乡一体化的重要战略加以推进。通过村庄合并、将农民集中居住，可以促进农民就近转移就业，促进第二、第三产业的发展；将农民集中居住，有利于调整优化农村产业结构，有利于集约节约用地，有利于合理利用资金，尤其是有利于提高农村基础设施资金的利用率，有利于改善农民居住条件和提高农民的生活质量。农民集中居住，这种形式突破了传统的农民进城的单一城市化模式，符合我国当前农村实际。近年来，许多地方在政府的引导下探索集中居住的模式，如我国浙江省、江苏省等沿海发达地区开展的集中建设公寓型农民小区，天津市的“宅基地换房”、浙江省的“两分两换”、重庆市的“地票交易”和四川省的“拆院并院”，河南省的新型农村社区建设。

但是，就近、就地城镇化，将农民集中居住是有条件的，有步骤的，是以实现人的城镇化为导向，以广大农民共享城乡均等公共服务，以提高广大农民的生活质量、增进农民的福祉为终极目标。目前，我国的集中居住都是在政府引导下进行的，那么，在政府引导下集中居住是否真正保证了农民的物质利益，是否真正尊重了农民的民主权利，是否真正以人的城镇化为价值目标？这是探讨本案例的初衷。本案例是在政府引导下，双“整合”的基础上，整体推进的农民集中居住。双“整合”是指“土地整合、村庄整合”；整体推进是指村庄统一进行土地流转，统一拆旧建新。

一、背景介绍

JHXC 社区位于河南省安阳市 H 县南部，离 H 县县城约 1 公里。H 县地处豫北

平原, 县域面积 1814 平方公里, 耕地 195 万亩, 目前下辖 10 镇 12 乡 1 个产业集聚区, 1019 个行政村, 总人口 130 万, 是河南粮食第一大县, 素有“豫北粮仓”之称。也是国家扶贫开发工作重点县和省直管县。JHXC 社区始建于 2009 年, 在 HN 省 H 县委县政府的引导下, 以土地流转为突破口, 整合土地, 整合村庄, 统一规划, 集中建设, 将集聚区内所辖的 33 个村合并为 JHXC 社区。该社区共整合 33 个村 12747 户, 规划建筑面积 209.7 万平方米, 建成后, 社区人口规模达 5.4 万人。JHXC 社区目前是河南省规模最大的新型农村社区, 先后被河南省住建厅评为“双十佳村”, 被河南省委农村工作办公室、河南省农业厅授予“河南省新农村建设十大幸福乡村”称号。

JHXC 社区已建成社区服务中心、幼儿园、小学、中学、便民服务超市、社区卫生室等公共设施; 社区服务中心占地 30 多亩, 其中休闲健身广场和文化广场占地 40 多亩, 社区服务中心设置便民服务大厅(服务内容: 党团建设、民政救助、劳动保障、计划生育、家政水电、金融保险、通讯邮政等)、计生指导室、图书阅览室、社区警务室、居民学校、党政办公室、居务公开栏、居务监督委员会、棋牌室、健身活动室、网络培训室、文化活动室等。

JHXC 社区整合前的 33 个行政村是以农业生产为主, 多数农民靠种地谋生。农业基础设施薄弱, 生产成本偏高; 种植模式单一, 农业产业化程度低; 农户分散居住; 基础设施比较缺乏, 农民就医、上学难。

二、模式特点

(一) JHXC 社区集中居住的制度安排

1. 建设用地以及拆迁的制度安排

JHXC 社区集中居住前的 33 个行政村共占地 9451 亩, 新城占地 2476 亩, 可节约土地 6975 亩。节约出的建设用地为 H 县产业集聚区建设所用。

2009 年, 新区管委会制订了《H 县集聚区村庄合并奖励办法》, 对农民的旧房屋、宅基地以及拆旧建新过渡期都给予了一定的补偿。旧房按照多层楼房、砖混、砖木结构不同, 补偿标准不同。按规定, 每亩 3 万元的补偿标准对农民进行拆旧建新的补偿, 每宅 3 分地, 不够 3 分的按照 3 分计算。被拆房屋为多层楼房结构, 第一年搬迁的按每平方米 200 元, 第二年搬迁的按每平方米 150 元, 第三年搬

迁的按每平方米 100 元进行奖励；被拆房屋为砖混结构，第一年搬迁的按每平方米 150 元，第二年搬迁的按每平方米 100 元，第三年搬迁的按每平方米 80 元进行奖励；被拆房屋为砖木结构的，第一年搬迁的按每平方米 100 元，第二年搬迁的按每平方米 80 元，第三年搬迁的按每平方米 50 元进行奖励；第四年不再奖补。除此之外，所有被拆迁户在规定时间内拆迁的，每平方米再奖励 50 元。对先拆迁的农户，给予 3 元/平方米的拆迁过渡费，过渡期为 6 个月。凡是主动放弃宅院，自愿在新社区居住多层楼房的村民，新规划宅院面积新区以每亩 30 万的价格折现金返还被拆迁户，同时制定居住多层楼房（7 层）的优惠政策。具体如下：（1）多层楼房有 130 平方米、150 平方米两种户型，售价均为每平方米 800 元，下欠费用 1000/m² 元由新区补贴。（2）多层楼房由新区管委会投资设电梯，免收电梯费，供居民无偿使用。（3）多层楼房的住户终身免交物业费；并为其赠送门窗、墙体粉刷、水电灯安装齐备（卫生洁具、厨房设施除外）。

JHXC 社区拆旧建新实行先建后拆。但是搬迁的特点是责任制，统一、迅速。责任制是指产业集聚区管委会与原村党支部签订承诺书，责任人是原村党支部书记，书记承诺带头搬迁，并完成本村的搬迁任务。图 18-1 是 JHXC 社区某两个村党支部书记的 2012 年公开承诺书，承诺书的对象是聚居区管委会。按规定，村党支部书记必须承诺完成本村的搬迁工作。除了搬迁承诺外，还有完成集聚区下达的其他任务。如第一个公开承诺书的内容还有年内培养 2 名入党积极分子，至少发展一名党员；引进大项目一个。第二个承诺书的内容包括完成社区建设，安置 150 名人进厂务工。



图 18-1 公开承诺书

2. 农用地的制度安排

在合村之前，H 县产业集聚区推行的是合地。产业集聚区将 33 个村的 2.5

万亩土地统一进行流转，按规定，流转的土地承包权不变，流转的是土地的经营权。流转费按土地质量等级，每年每亩 1000 斤小麦的价格向农民支付租金。在 H 县政府的引导下，产业集聚区成立了新鑫田园开发公司，33 个村庄统一流转的土地归新鑫田园开发公司管理，该公司按照“公司化运营、企业化管理、市场化运作”的模式，规划建设了农业园区、农业园区和畜牧养殖园区。该园区计划以生产观光、生态休闲及管理服务为主的 2500 亩核心区，以粮食生产为主的 1.4 万亩粮食高产创建试验区，以花木为主的 7200 亩花木产业区，以养殖为主的 900 亩养殖区。统一流转的土地耕作权由新鑫田园开发公司交予拍卖公司公开拍卖。

（二）社区建设情况

1. 基础设施的规划

在 H 县县委县府的引导下，聘请了中国农业大学规划设计院，按照社区农业的模式对社区进行规划，规划社区房屋建设用地、道路、给排水、公共绿地以及其它公共设施、配套设施建设用地。同时，根据农村农民收入水平的差异，对 JHXC 规划设计了连排别墅、多层、高层住宅、廉租房等不同样式、不同面积的居住用房，其目的是为满足不同收入家庭的住房需求。

2. 多渠道筹集资金

JHXC 社区建设资金来源多渠道。一期 18 个村建设所需的 13 亿元资金包括：整合国家项目资金 1.1 亿元(水利、教育、交通、建设、林业等)，产业集聚区管委会自筹资金 1.8 亿元(商业街开发收益)，整合国有企业资金 1.2 亿元(电力、移动、通讯、广电、天然气等)，社会资金 2.4 亿元(社区医院、餐饮洗浴等城市配套功能建设等)，农民自筹资金 1.46 亿元，争取银行贷款 5.1 亿元，其中 HN 省农行农民新民居贷款 2.3 亿元(每户贷款 5 万元)，省农业发展银行贷款 2.8 亿元(拆旧建新节约土地抵押贷款)。

3. 社会保障政策鼓励搬迁

集中居住后，社区居民的户籍性质不变，但是政府对集中居住村民的社保奖励性引导。2009 年，新区管委会制订了《H 县集聚区村庄合并奖励办法》。对主动拆迁的农户，可享受产业集聚区管委会在医疗保险、城镇居民养老保险、子女入学资助等方面的优惠。产业集聚区管委会出资为区内所有女性 55 周岁以上、男性 60 周岁以上的村民每人每月发放 400 元养老补贴；由管委会出资为区内全

体村民免费办理城镇居民医疗保险,同时对符合条件的村民办理城镇居民养老保险。根据《H县新区管理委员会文件》(滑新管字〔2011〕31号)规定,在新区所辖37个行政村常住户口子女入学有资助,具体如下。

(1) 资助对象、范围

具有新区所辖37个行政村常住户口,自2011年起考入全日制专科以上院校的大学生(不含研究生、专升本学生)。

(2) 资助标准

- 1) 被清华大学、北京大学录取的学生每人一次补助50000元;
- 2) 被国家“985”工程大学录取的学生每人一次补助20000元;
- 3) 被国家“211”工程大学录取的学生每人一次补助10000元;
- 4) 被国家普通一本院校录取的学生每人一次性补助6000元;
- 5) 被国家普通二本院校录取的学生每人一次性补助5000元;
- 6) 被国家普通三本院校录取的学生每人一次性补助4000元;
- 7) 被国家普通专科院校录取的学生每人一次性补助2000元。

(3) 资助金发放方式

学生凭户口本、身份证、村委证明、原所在高中证明信、高考准考证、高考成绩证书、入学通知书、入学缴费单据,原件复印件进行申报。核实无误公示后,学生本人凭身份证,本人签名领取资助金。

4. 房屋建设类型多样化

JHXC社区房屋建设类型有连排别墅、多层、高层、廉租房。廉租房主要是针对五保老人、特困户、因病致贫户。按规定,社区实行“一宅一户”,对于60岁以上的老人,如果达到四代同堂才能分户。建设方式有两种,一是统规自建,二是统规统建。住别墅的居民是统规自建,如果村民选择别墅的话,新区管委会将在规划区域划拨2.9分地(一亩等于10分),让村民按照统一的设计图纸自己盖房子。居住多层楼房的是统规统建,按规定居住多层的居民有优惠政策。主动搬迁,可享受9万元的补贴。多层楼房有130平方米、150平方米两种户型,售价为每平方米800元;多层楼房的住户终身免交物业费。

5. 居民优先在集聚区就业

对搬迁的农户,管委会规定优先在园区内就业。对流转土地实行挂牌竞拍方

式承包给种粮大户,集中居住农户在同等条件下可享受优先承包权,同时在同等条件下,在农业核心区内优先取得日光温室、塑料大棚承包经营权,优先获得农业贷款扶持;如农民在集聚区企业务工,除每月领取企业所得工资,管委会每月奖励200元生活津贴,连续奖励半年。在同等条件下,集中居住农民优先在新鑫田园公司农业园区内就业,优先安置在社区保洁、绿化等岗位。

(四) 社区治理模式的变迁

集中居住对于农民来说不仅仅是居住地发生了变化,而伴随的是经济关系、社会关系、政治关系的社会变迁。JHXC社区在治理主体上也发生了变化。在集中居住前,村庄的治理主体主要是村党支部、村委会。而集中居住后,JHXC社区成立了社区居委会,但在实际调研的过程中我们发现,社区居委会只是个牌子,社区的主要治理主体是产业集聚区管委会、原村党支部和村民委员会。

1. 产业集聚区管委会

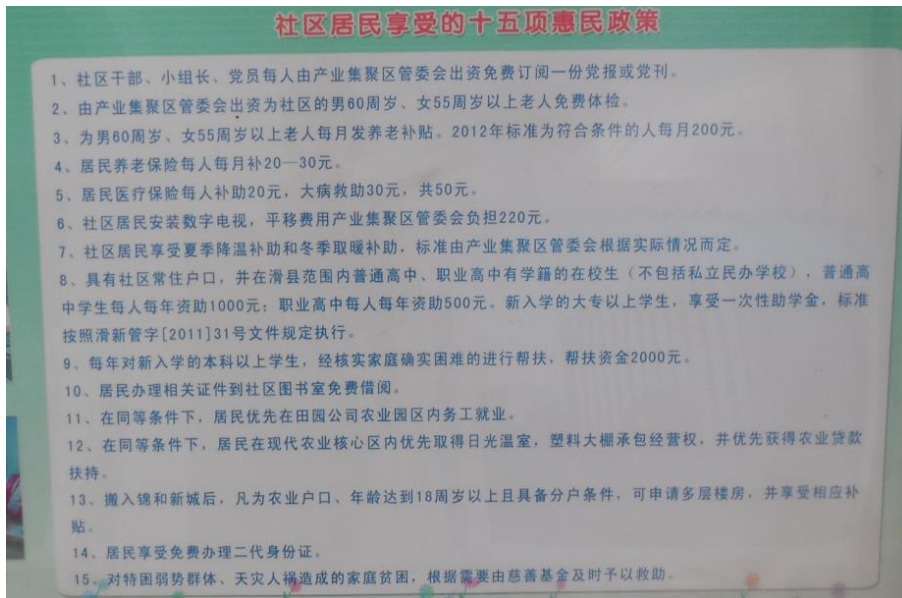
产业集聚区管委会成立于2005年,其前身是H县新区,属县委、县政府派出机构。集聚区管委会设十二个职能科室,成立了两家投融资担保公司、一个新鑫田园公司和服装加工园管理办公室。县委县政府成立发展集聚区有其经济社会发展背景,2011之前H县经济发展在河南省排位靠后。2011年,该县被列为河南省直管县改革试点,2012年国务院批复中原经济区建设,该县有了更多的发展自主权,同时也可以获得更多资源、政策支持。H县委县府试图借机提高经济发展水平。产业集聚区管委会是在该县致力于发展经济,促进资源要素整合的背景下产生的。是该县“按照小机构、大服务和精简、统一、高效的原则”进行的体制机制的改革。

产业集聚区具有特殊的职能,“赋予县级权限,实行产业集聚区财政独立单独核算,封闭运行。需上报上一级管理部门审批的事项,由县级主管部门专门为集聚区预留出一部分文号,协助集聚区直接予以报送。……免除所辖行政村及村民一切行政性收费,由集聚区出资,每年定期为村民体检身体,交纳医疗保险,对参加养老保险人员、安装有线电视的用户给予补贴,促进集聚区和谐发展。”^①

根据H县委、县府的规划,村庄整合、土地整合,集聚区管委会是集中居住要素资源的整合者,是集中居住后要素资源的掌控者,也是包括JHXC社区在内

^①摘自《产业集聚区管委会2010年半年工作》

的社区公共服务的供给者。集聚区管委会成立了“三资”管理代理中心，专门管理 33 个村的“三资”。具体来说，33 个村的 2.5 万亩土地统一流转，由该集聚区的新鑫田园公司负责规划、管理以及收益。集聚区管委会也是 JHXC 社区的公共服务的主要供给者，包括社区的公共设施设备提供与维护、社区物业管理、以及落实符合社区的十五项惠民政策。具体惠民政策如下。



资料来源：JHXC 社区展板

由于资源要素的整合和集中，加上县委县府的特殊授权，集聚区管委会是该社区的主要治理主体。

2. 村党支部

村党支部在 JHXC 社区治理中扮演重要角色，是集聚区管委会在社区各项工作的责任人和落实者。由于 H 县 JHXC 社区搬迁规模大，人数多。集聚区管委会是新成立，需要有组织载体来完成各项社区事务；而村党支部拥有原村庄社区的熟人社会关系，了解村民情况，以 BZ 村党支部书记的话说，“都是一个家族的，搬迁动员起来比较方便。不愿意的，多做做工作。” BZ 村是暴姓大家族，户主 99% 都姓暴。集聚区管委会利用家族关系，在落实完成集聚区要求的全村搬迁任务，BZ 村在村党支部的引导下，仅仅用两个月的时间就完成了全村的搬迁任务，得到了集聚区管委会的肯定。

3. 村委会

H 县 JHXC 社区的村委会从组织结构上还存在，主要人员的构成与集中居住

前相比，基本也没有发生变化，但是在部分职位的称呼以及职责上发生了变化。下面以 S 村为例看看集中居住前后村委会角色的变化。根据访谈来看，村民习惯将支书、村长等都称为村干部，这里也将他们都称为村干部。

表 18-1 S 村集中居住前村干部岗位职责表^①

职务	职责
村支书兼村主任	负责全村的党支部工作，主持全村的行政工作，组织协调村集体企业的管理
副书记兼村会计	负责协助村支书的工作，负责全村的财务工作和各类报表填写、统计等工作
村出纳	办理现金收、付和银行结算业务。及时向村主要领导汇报财务收支情况
治安主任	负责全村的治安工作，协调邻里关系，处理民事纠纷，协助村支书做好村的维稳工作
妇女主任	主管村的妇女工作，负责全村的计划生育工作

表 18-2 S 村集中居住后村干部岗位职责表

职务	职责
村主任兼村支书记	负责全村的党支部工作，完成集聚区管委会交给的任务，完成村搬迁工作
副书记兼记账员	统计转移支付补贴，高龄保险人数，土地流转租金，通知相关村民去集聚区管委会领取
调解委员（2 个）	负责全村的治安工作，协调邻里关系，处理民事纠纷，协助村支书做好村的维稳工作
妇女干部	主管村的妇女工作，协助集聚区管委会完成计划生育工作

（三）社区居民对集中居住的评价

就近、就地城镇化最重要的是人的城镇化，其出发点和落脚点是保障和改善农民的福利。在既定的原始经济、政治和文化社会条件以及制度环境下，作为集中居住最重要的利益相关者的居民是如何看待双“整合”整体推进的集中居住模式，这是这种模式推进是否成功的关键因素。调查发现，居民对此有认可的方面也有表示不赞同或值得改进的方面。下面主要从居民的总体感觉、社区环境、社会保障、社会关系、社区参与、住房状况、经济收入以及就业状况等方面加以分析。

1. 居民的总体感觉比较好，但群体之间有差异

^①以上表格内容是根据 S 村支书访谈资料整理而成。

调查数据表明,集中居住后居民总体生活满意度为6.875(分值为1-10分),生活满意度比较好。进一步访谈,多数居民认为“路变宽了,有路灯了,环境变好了。”当问及与集中居住前相比,生活状况怎么样时,18%的居民回答比以前好多了,42%回答比以前好一些,24%的回答和以前差不多,还有14%的回答比以前差一些,2%的受访者表示比以前差很多。访谈中了解到,感觉比以前好的居民一方面有意愿有能力改善住房条件,另一方面有就业渠道;而回答不如以前的居民,主要有以下几个方面的原因:一是因为集中居住而欠债;二是对就业的焦虑;三是社区四世同堂的住房制度,有老年人处于无房居住的境地或代际矛盾。这说明,集中居住在一定程度上满足了部分农民的需求,但是由于在既定的制度条件以及原始的条件下,集中居住后居民的生活质量并非得到了改善甚至更差。

那么居民对未来的预期又是怎样的呢?当问及3-5年后生活状况会怎样时,4%的回答会好得多,41%的受访者回答会好一些,回答差不多的居民占10%,而回答差一些或不好说的受访者分别占12%和33%。这说明约45%的居民对未来生活的预期并不看好。究其原因主要有两个方面:一是4050群体的就业问题,集中居住前多数居民从事稳定的务农就业方式,基本的吃饭不用担心。而集中居住后,土地没有了,什么都需要买,生活成本增加。加上非稳定的就业方式以及收入无疑会导致他们的担忧。二是非制度化的社会保障,集中居住后社区居民的养老问题并非有制度依据,而是由集聚区管委会根据情况而确定是否有高龄补贴以及补贴多少。

2. 社区的居住环境和配套设施得到改善

集中居住后居民的生活环境是居民福利的重要因素。从调查的情况来看,JHXC社区的成立后居民的居住环境得到了比较大的改善。社区实现了道路硬化、绿化、美化、亮化;安装了天然气、实行了污水和雨水管网分离、集中收集;实行生活垃圾的集中收集和集中处理。社区中建有学校、幼儿园、医院、超市、广场、体育馆等,有曾经在县城买了房的农户也搬回新区买房。多数居民对社区环境、自来水、天然气、生活垃圾处理方式以及超市、银行、医院、学校等表示满意。调查显示,87%的样本对居住区生活环境“很满意”,12%的受访者觉得“一般”,仅仅1%的受访者“不满意”。在主要生活环境变化的指标中,受访者对生活垃圾处理方式的变化以及水冲式厕所满意度普遍较高。数据显示,集中居住前,

70%的受访者表示用的井抽水，95%的农民用旱厕，98%的受访者回答垃圾随意丢弃，97%的受访者回答生活污水是随意排放。

集中居住之后，生活便利性发生了显著变化。集中居住后，超市、公交站、银行、医院、幼儿园、小学等都在步行 15 分钟内可以到达，而集中居住前，数据显示，相比较而言，公交站、银行、幼儿园较不方便，超过 40%的受访者回答去银行需要坐一趟车，约 20%的受访者表示银行需要步行 30-60 分钟。约 20%的受访者回答去医院、幼儿园需要坐一趟车。超市、小学相对更方便。（如图 18-2 所示）。

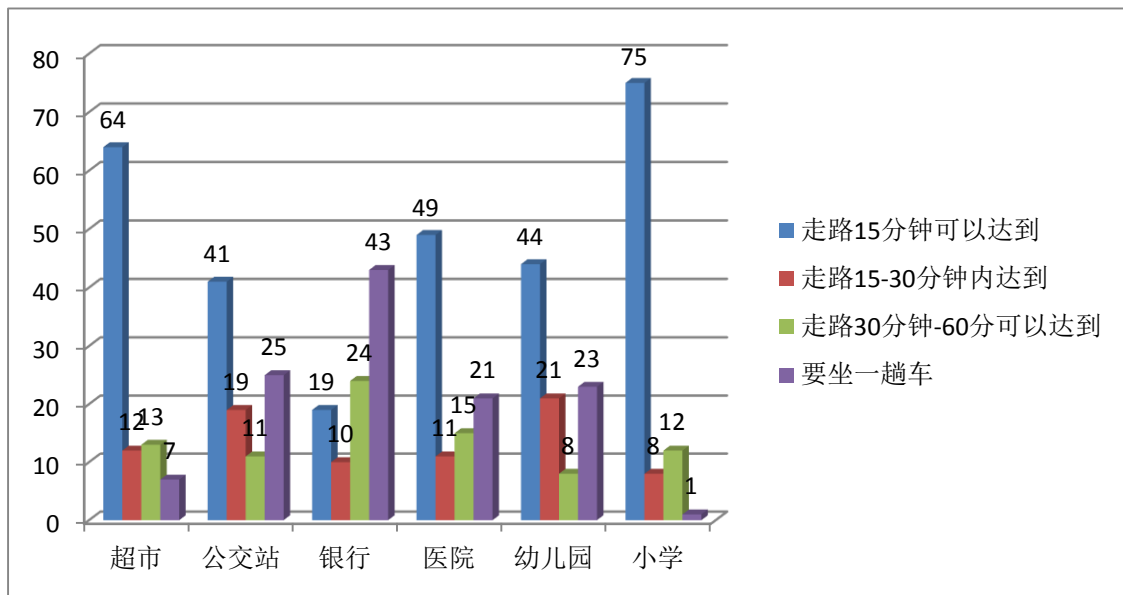


图 18-2 集中居住前农民生活便利性

3. 居民对 6199 等特殊群体的额外资助满意度高

按照集聚区管委会的规定，集中居住后，居民除了享受国家新农保基础养老金外，集聚区管委会出资为 JHXC 社区的男 60 周岁、女 55 周岁以上老人免费体检；为男 60 周岁、女 55 周岁以上的老人每月发养补贴。具体的标准是 2010 年是 50，然后 2011 年涨到 100 元，2012 年 200，2013 年是 400 元。集中居住前，居民享受的农村养老保险，足龄老人每个月只能得到几十元的补助，集中居住后足龄居民除了能享受国家新农保基础养老金，还能额外得到比较高的补贴，这一政策居民都很认可。原 B 村暴姓居民说，“我和老伴今年都 65 岁了，两个人每个月能领取社区养老金 800 元，再加上国家拿的，一个月 1000 多块钱已经够我们花了。不给儿子增加负担。现在感觉很幸福。”

集聚区管委会规定，具有社区常驻户口，并在县范围内的普通高中、职业高中有学籍的在校学生能得到集聚区管委会的资助，普通高中学生每人每年资助1000元；职业高中每人每年资助500元。新入学大专以上的生活，能享受一次性助学金。考入不同等级学校的学生享受的资助有差异。在调研过程中发现，社区居民对此项政策也很满意。访谈中一位居民说，“这是搬过来后我认为政府做得最好的一件事情。”

4. 人际关系仍属差序格局，社会关系满意度较高

总体上，该社区的人际关系仍是差序格局。JHXC社区房屋分配采取分批随机选取，由于批次基本是按村来进行的，因此无论是别墅还是楼房，基本还与原村居民住在一起。尽管传统的地缘和血缘关系发生了一定程度的变化，但是原来的社会关系网络并未发生根本性的变化。再加上原村基本都属于大姓村，如B村95%家庭户主都姓暴，W的家庭户主88%都姓王。据调查，几乎每个村都有其德高望重的族姓正式或非正式领导，每个村都有约定俗成的人际往来规则。集中居住后，这些规则并未发生实质性的变化，调查发现各个村基本还遵循原村的人际交往规范，某些村只是在形式或范围上有一定程度的改变。如BZ村是暴姓大家族，按习惯原来谁家有个红白喜事都得礼尚往来，家里的人会根据送礼钱的多少自己决定去几个人，吃几顿饭。集中居住后，由于社区空间位置的限制，谁家有红白喜事就摆在社区楼下，由于住得近很方便。刚搬进社区时一家送50元，一家人都去吃，东家的花费成本很高，通常是入不敷出。而且在社区摆宴席没有那么多位置。因此，有些家庭的红白喜事就干脆低调处理，或不公开。怎么办呢？该村开会大家商量采取发票制。谁家要是有红白喜事，一个村干部负责发票，每家只能去一个人，只能吃一顿饭。

该社区的社会关系满意度为8.17（分值1-10分）。问及遇到困难时能得邻居的帮助，90%的居民回答赞同。当问及急需日常用品找谁借时，回答找邻居借的受访者占78%。JHXC社区人际关系满意度较高。

5. 社区参与度低

社区参与是公民参与的一种基本形式，社区参与是善治的基础。社区参与是指社区居民依照宪法和法律规定，通过一定的组织或其他渠道，参与社区的政治、经济、文化和社会生活管理，维护居民权利，影响社会公共权力的过程。JHXC

社区居民的参与从集中居住过程的参与、集中居住后社区公共事务的参与以及集中居住后选举情况来考察。

集中居住过程中居民参与可从四个方面来考察，选址类型、房屋类型、建设类型以及补偿方案的参与，集中居住后居民参与可以从社区公共事务的情况以及访谈事件来考察。

表 18-3 集中过程居民参与情况

参与类型		本人参与了	家中有人参与	家中无人参与
选址类型	频数 (个)	0	0	96
	百分比 (%)	0.0	0.0	100
房屋类型	频数 (个)	0	16	80
	百分比 (%)	0.0	16.7	83.3
建设类型	频数 (个)	0	0	96
	百分比 (%)	0.0	0.0	100
补偿方案	频数 (个)	3	3	90
	百分比 (%)	3.0	3.0	94.0

从表 18-3 可以看出，集中居住过程中，居民的参与率低。社区地址的选择、建设类型，在所调查的样本中没有一人参加，在访谈中也了解到，社区地址的选择、建设类型是由集聚区规划设计的，居民没有参与。补偿方案大致标准是一致的，但是在具体实施过程中，村与村之间有差异，有些村是集体讨论，而房屋类型在集聚区定方案时征求了村干部的意见。选址类型、房屋类型、建设类型、补偿方案这四个方面事关“村转居”社区居民居住状况，也是集中居住过程中自由选择 and 参与的权利。从这个程度上说，农民的参与权利被剥夺。

集中居住后，对于村民的社区参与也明显不够，所调研的样本中，80%的选择家里没有人参加社区公共事物的讨论，他们没有利益诉求的渠道（如图 18-3 所示）。

集中居住后的社区选举形式上没有发生变化，都是村民直接投票选举。但是，存在假性参与。如 B 村选举前，村民代表将选票发放在各家各户，在发放选票的过程中，也会有拉票的现象。村干部做思想工作，选举过程有集聚区管委会的监督。通常情况下，集聚区认为能力比较突出的、能拿项目的会被选为村支书。但是对于村民而言，谁当村干部他们已不太关心。在所调查谁当村干的重要性时（见图 18-4），所调查的样本中 42%的村民选择了不重要，还有 32%表示一般。进一

步访谈，以村民这样说，“选举反正也是个形式，选了干部还不是为我们做事，啤酒厂的事情这么久了也没有解决。”

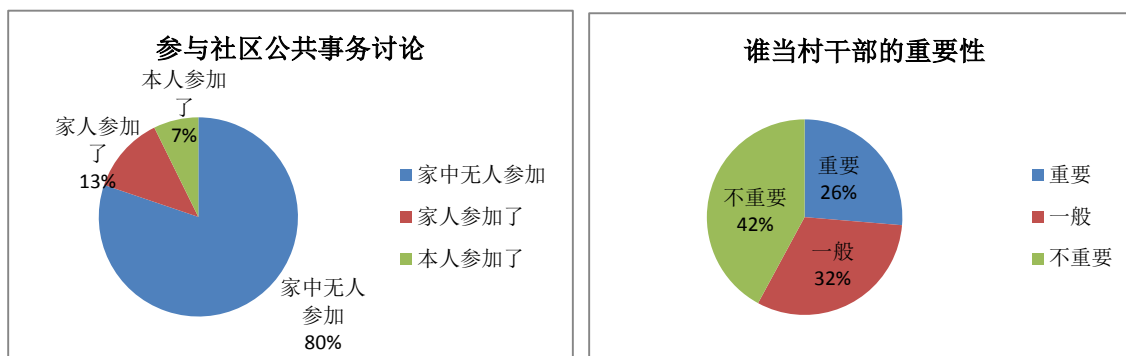


图 18-3 居民参与社区公共事务讨论

图 18-4 谁当村干部的重要性

6. 住房满意度评价有差异

社区的选址类型、房屋类型、建设类型以及补偿方案都是在县委县政府的引导下的社区居民低参与的情况下进行的，那么居民在这四方面的满意度怎样？见图 18-5、6、7、8。所调查的样本显示，一半以上的居民对社区地址满意，因该社区离县城很近，到县城、银行、医院、幼儿园、小学都是步行 15 分钟以内，而在转居前，如双楼等村到县城都得坐一趟车才能到达，居民出行更方便。从统计结果看，所占样本的一半的居民对房屋的建设类型也是满意的，对于别墅，是按规划自建；对于多层和高层是统一建设。

但是房屋类型，约 30%的居民比较满意，约 30%表示一般，还有约 20%表示不满意。对于房屋类型，该社区有多种形式，包括别墅、多层和高层。对于房屋类型的选择由于选户条件的限制以及集中居住农户经济水平的差异，并不一定都是自愿的选择。多样化的建设方式，资源选择的不平等，对于居民来说可能会导致了心理的不平衡。对于补偿方案，如果将比较不满意和非常不满意都视为不满意，则不满意率高达 58.3%。该社区的补偿有两类，一类是土地流转的居民宅基地的补偿，第二类是土地买断的补偿。由于对于征地补偿以及土地综合整治宅基地补偿国家没有统一的标准，只能是地方政府给定标准。有的农户在农村刚花几十万新建的楼房，补偿费用大大少于建房成本，集中居住借债新区建房，给农户带来很大经济负担。

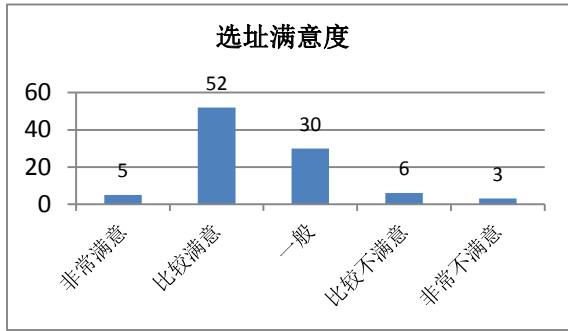


图 18-5 THXC 社区选址满意度

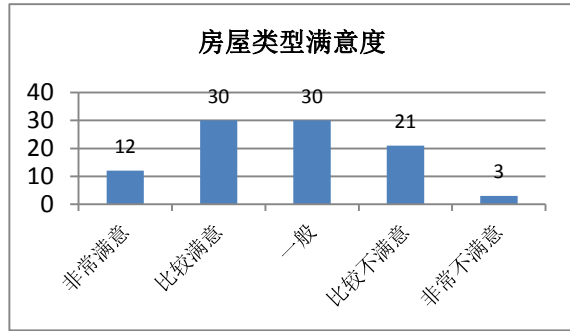


图 18-6 JHXC 社区房屋类型满意度

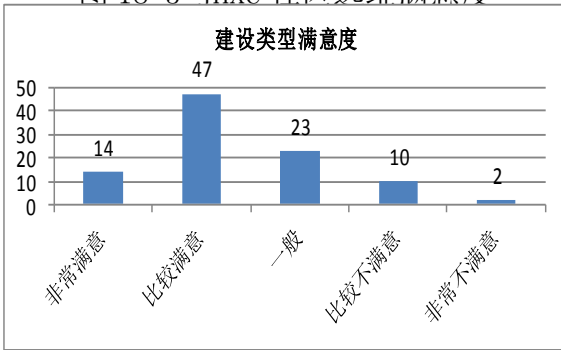


图 18-7 JHXC 社区房屋建设类型满意度

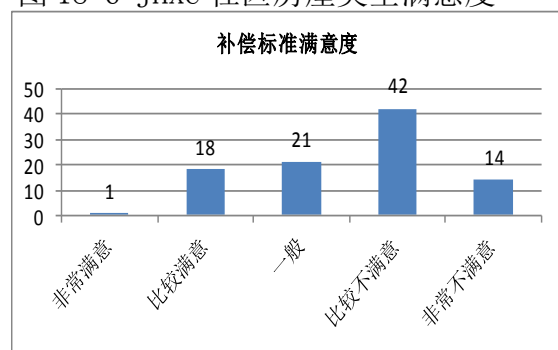


图 18-8 JHXC 社区补偿标准满意度

7. 经济收入状况欠佳

集中居住后居民的经济收入状况将直接影响社区居民的生活质量。JHXC 社区居民的经济收入的满意度均值为 5.78(分值为 1-10 分)，按照 1-2 分为非常不满意、3-4 分为比较不满意、5、6 分为一般、7-8 分为比较满意、9-10 分为非常满意来定义五个等级。图 18-9 所示，13%和 31%的受访者表示非常不满意和比较不满意，还有 27%的样本回答一般。很显然，多数居民对经济收入评价不高。图 18-10 显示，集中居住后家庭收入显著增加和增加一些的占样本量的 8%和 36%，有 35%的受访者表示与集中居住前收入差不多。但是指出却显著增加，尤其是食品开支大幅增加，约占样本量的 92%。而因为集中居住而负债的家庭数占比为 66%，平均欠债为 52950 元。可见，从短期来看，集中居住并未从总体上改善居民的经济收入状况。

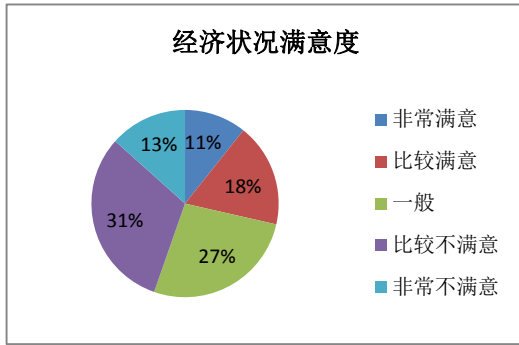


图 18-9 经济状况满意度

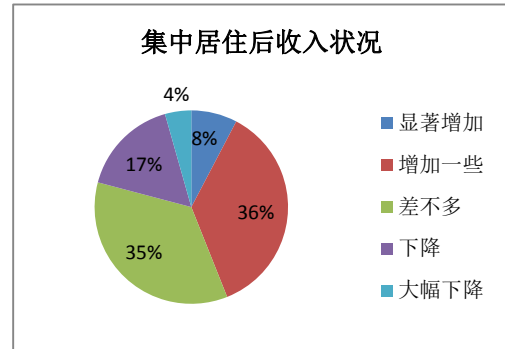


图 18-10 集中居住后收入状况

从收入结构来看（如图 18-11 所示），集中居住后，居民土地被统一流转，多数农民不再从事农业生产，家庭收入主要是工资性收入，其次是经营性收入。土地流转后的收益仅为固定的租金，而并未参与增值收益的分配，他们也不清楚自己土地流转后经营什么、更不清楚自己的土地流转后的收益。

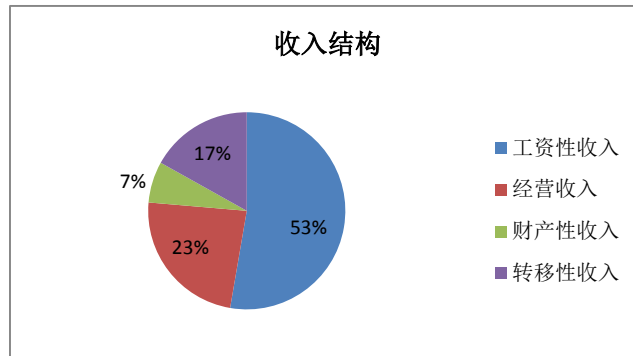


图 18-11 收入结构图

8. 就业状况较差

在社区调研的过程中，受访者谈得最多也是最担忧的因素就是就业问题。在所调查的样本中，就业的满意度均值为 5.67（分值为 1-10 分），有 29% 的受访者处于未就业状况，其中有部分是没有劳动能力的老年人，有因为照顾孩子或者家庭而自愿放弃就业的妇女，还有一部分是希望就业而没有合适就业机会而赋闲的劳动力，从调查的样本来看，这部分人约占未就业 20%。而从就业人群中，就业者平均工作时间为 8 个月，其中工作时间在半年以下的为 45%，说明就业群体中非充分就业人数比较多。只有 24% 的受访者表示有特殊技能，而 76% 的受访者回答没有特殊技能，且 88% 的受访者表示没有参加过社区组织的就业培训。进一步问及是否愿意参加社区组织的就业培训，表示愿意参与的受访者占 89%。

土地整合后，绝大数的居民失去土地，75% 从事非农职业。失去土地保障的

非农就业模式，对许多居民来说存在就业方式的不适应性。非农就业模式对于农民来说非稳定性因素增加，即便是有活干也会对未来就业的担忧，有 17%和 32%的居民表示很担心和比较担心未来是否有活干，有 15%和 29%的样本表示即便有活干也怕赚不到足够的钱。这里影响社区居民对就业满意度评价的因素主要包括两个方面，一是就业不理想，二是对就业的不稳定性的担忧。

就业状况影响社区居民对生活满意度的评价。就业群体和未就业群体的生活满意度评价不具有显著性，但是未就业群体生活满意度的均值相差 1.646。表 18-4 显示，未就业的群体对生活满意度的评价明显偏低。

表 18-4 就业状况与生活满意度的差异

	样本均值		ANOVA 检验				
	就业	未就业	平方和	df	均方	F	显著性
就业满意度	7.82	3.52	187.94	1	192.87	56.42	0
生活满意度	7.698	6.052	9.75	1	9.27	3.02	0.31

由于 H 县 JHXC 社区搬迁规模大，人数多。集聚区管委会是新成立，需要有组织载体来完成各项社区事务；而村党支部拥有原村庄社区的熟人社会关系，了解村民情况，以 BZ 村党支部书记的话说，“都是一个家族的，搬迁动员起来比较方便。不愿意的，多做做工作。” BZ 村是暴姓大家族，户主 99%都姓暴。集聚区管委会利用家族关系，在落实完成集聚区要求的全村搬迁任务，BZ 村在村党支部的引导下，仅仅用两个月的时间就完成了全村的搬迁任务，得到了集聚区管委会的肯定。

总体上看，JHXC 社区集中居住后，居民总体感觉较好，对社区环境尤其是社区设施以及便利性比较满意，社会关系评价也比较好，社会福利尤其是对老年人和学生的补助，居民满意度高，但是社区参与、住房类型以及补偿制度、经济收入和就业状况并不乐观，居民的生活质量并未从总体上得到根本改善，尤其是居民的基本的物质保障和民主权利并未在真正意义上得到保障。我们认为，集中居住和就近、就地城镇化过程应是公平、有效可持续的过程，而最基本的出发点应是保证居民参与和选择的权利。纵观该社区的双“整合”，整体推进集中模式，其实质是资源的集中、权力的集聚，是全能型政府主导下的集中居住。

（四）全能型政府主导下的集中居住

JHXC 社区的成立，并非是自下而上而是自上而下的推进。集聚区管委会是经济权力、政治权力的集聚者，是集中居住的掌舵者也是划桨者。主要体现在以

下几个方面：

第一，经济权力集中。通过土地整合、村庄整合，将土地、“三资”等重要资源集中到集聚区管委会。集聚区负责被流转土地的使用、收益以及分配；集聚区决定集中居住而节约出的建设用地指标的使用。村庄的经济权力也集中在集聚区，我们以B村为案例加以说明。B村有1148人，耕地960亩，6个村民组，劳动力600多人，在集聚区上班的约占10%，其余都外出打工。女的55，男的60以上村民有341人，大概占全村人口的30%，低保有49个人，大概40户，没有五保户。集中居住前，村里没有企业，也没有合作社，村集体所有的一个学校、村委办公室、还有1000来棵树木。2012年转居，耕地有约200多亩被征用，剩下统一流转给集聚区。集中居住后，村里的学校、办公室以及办公设备、树木等卖了8000多元钱，交给了集聚区三资代理中心。被流转的土地，不管其土地极差，以及本年度的收益如何，集聚区管委会每年按每亩1100元补助给村民，增值收益没有。本村341人高龄补贴以及低保户的补贴由集聚区按照标准发放，医疗保险全部由农村医疗保险转为城镇职工医疗保险，医疗保险和养老保险费用都是集聚区管委会交的。对于村干部的补贴，支部书记一年7000元，委员一年5040元，也是由集聚区管委会支付。所在社区的物业管理以及相关费用全部由集聚区管委会承担。

第二，政治权力集中。政治权力的集中主要体现在村党支部、村委会被集聚区管委会所利用，是集聚区管委会的类行政组织，集中居住后主要的职能就是完成集聚区管委会交给的任务。与集中居住前相比，是“形同质异”的自治组织。集中居住的土地整合、村庄整合是在村两委与集聚区管委会签订承诺书的情况下完成的，村庄搬迁的速度之快，有的村庄从宣传到搬迁完毕仅仅用了1个月。这么快的速度是如何做到的呢？主要通过村干部做思想工作。下面对BZ村书记的访谈资料也证实了通过做思想工作来完成搬迁任务。

村支书：我们村当时搬进来时有30%的人不愿意搬。他们觉得老院子大，方便，挨着大街。有些盖得屋比较好点。

调查员：那这些人你们怎么处理呢？

村支书：做工作呗。

调查员：怎么做工作呢？

村支书：他这个不可能和村里的每个干部都有联系，找关系近一点的做工作。

然而，居民并非有能力有意愿搬迁。在访谈中，该村一村民情况如下。男，29岁，现在集聚区一企业帮老板开车，年收入2万。原村的房子2009年新翻新，花了25万。当时修房子在亲戚家借了4万。2010年村组织搬迁，因为家里不符合四世同堂的规定，老人也与他们住在一起，家里常住5个人，只能选择连排别墅。当时很不愿意搬迁，也没有经济实力，但是村干部三番五次到他家做工作，感觉面子上过不去，还是搬了。搬迁到新居花了24万，借了15万。现在感觉生活很吃力，现在没地了什么都买，家里除了61岁的父亲能领取集聚区的补贴400元，其余全靠他一个月不到2000元的收入。如果要是家里哪个生大病了，他说真是没办法生活。再加上父母住在一起，婆媳关系不好，现在压力很大，要是没有搬过来，在原村父母是分开住的。他说现在还真是后悔搬过来。

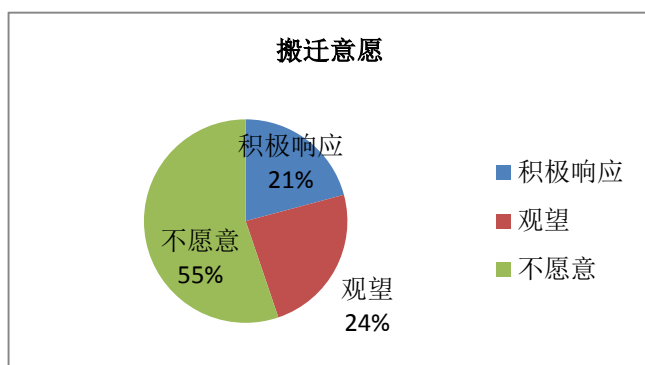


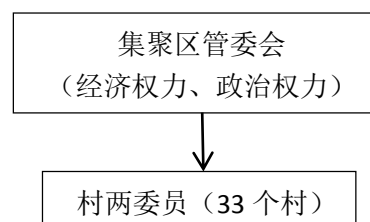
图 18-12 集中居住前搬迁意愿

从以上案例和访谈资料得知，村党支部为了完成搬迁任务，通过家族关系做思想工作，没有经济能力搬迁或不愿意搬迁的碍于面子搬迁了。图 18-12 表明，集中居住前，JHXC 社区居民的表示不愿意搬迁的比例高达 55%，还有 24%持观望态度。可见，通过干部做思想等渠道完成整村搬迁并非都如居民所愿。村党支部完成了集聚区交给的任务，但是却并没有以村民的利益诉求为目的，并不是为支持和保证村民的权利为目的。从这个意义上说，村党支部的行动逻辑是自上而下的，是集聚区管委会利益实现的实践者。

第三，集聚区管委会是该社区主要的公共服务的提供者。给社区提供什么样的公共物品、提供多少公共物品、什么时候提供等都是集聚区管委会说了算。如该社区的高龄补贴。2010年是每人每个月50元，2011年为100元，2012年是200元，2013年是400元。据集聚区政府官员说，2014年可能会涨到800元，

这个得根据集聚区经济状况决定。村民没有发言权，没有制度依据，全靠集聚区管委会决定。

集聚区管委会是该社区的家长，掌控着整个社区的资源分配，控制着该社区建设以及社区未来的发展方向，影响整个社区的治理状况。集聚区管委会作为县委县府的派出机构，是政府的代表。也就是说整体上该社区是以政府中心的一元权力中心。



居民的利益诉求怎么处理的呢？以S村啤酒厂的补偿为例。在S村调研时候，很多村民对村干部、对集聚区管委会有很大的意见，甚至对他们是敌对的态度。90年代兴建的啤酒厂占用了S村的土地，第一次占地的约50亩土地补偿给了该地块承包经营权的村民。几年后啤酒厂扩建，又占用了一部分该村的地，具有承包经营权这部分地的村民说该得到补偿，但是至今没有补偿。他们去找啤酒厂，啤酒厂说已经给过钱了。于是，村民就认为村干部在将这笔补偿费私吞了，或与村干部关系好的人得到了，他们多次找村干部未果。后来从村干部访谈了解到，这部分土地的性质与第一期的不一样，这部分是村建设用地，村民不应该得到补偿，这部分费用已用于村的建设。在访谈中，村干部说不理他们，让他们闹。因为这件事情，村民将集中居住后的各种不适都集中在村干部的身上。在S村调研时，不时听到这样的怨言，“万人村，万人坑”“新区新区，心理憋屈。”

可见，村民的诉求没有渠道，没有自下而上的通道。社区集中居住速度快，规模大，村民并不全是有能力有意愿搬迁的。科层式、指令式方式，将会集聚各种矛盾，影响集中居住的效果。就业矛盾、家庭纠纷、心理调适等等都需要有自下而上的诉求通道，需要给予村民社区参与的机会，需要给予村民行使权利的机会。

而集聚区管委会为什么能将资源集聚，为什么成为社区公共服务的主要提供者，这是值得我们探究的。这又回到集聚区管委会成立的背景，H县GDP在河南

省排名靠后，为了抓住中原经济发展机遇，促进经济社会的发展，县委县府决定整合要素资源，促进“三化”。县委县府给予集聚区管委会高度授权，资源要素集中，经济要素资源集中、政治资源集中，其逻辑上是 H 县委县府权力的集中。资源和权力的高度集中，使集聚区管委会具有很强的动员和组织能力。政府在 H 县 JHXC 社区的集中居住过程中，既是掌舵者、也是划桨者，是服务的供应者也生产者，扮演了全能的角色。

三、总结讨论

（一）全能型政府主导下整体推进集中居住应主要的几个问题

JHXC 社区的集中方式是自上而下的。集聚区管理委员会对社区村民提供了一定的惠民政策，在一定程度上满足了村民的需求，尤其是针对老年人的高龄补贴以及对中学、大学生的学费的补助得到了村民的欢迎以及认可。但是因为是非需求导向的自上而下的方式，村民社区参与不足，就业状况、经济收入状况较差，权力资源高度集中，集聚区管委会为社区提供的公共物品的瞄准性和效率不够。有以下几个方面的问题应注意。

1. 部分居民因集中居住而贫困

激进的自上而下的制度变迁，使得部分村民陷入集中居住贫困。集中居住贫困是指因为集中居住而导致村民经济状况比集中居住前更差的状况，是相对贫困。在既定的补偿制度框架下，从能力和意愿来看，可以将集中居住村民分为四种类型，一是有能力有意愿搬迁的村民，二是有能力无意愿搬迁的村民，三是无能力有意愿搬迁的村民，四是无能力也无意愿搬迁的村民。这里的能力包括集中居住时需要建房或买房的资金，集中居住后能就业的解决自己生计的能力。从前面的统计数据看，该社区超过一半的样本表示不愿意搬迁，进一步访谈了解到，由于新社区的硬件比原村庄好很多，从这个层面上说他们愿意住在新社区。但是因为初次搬迁需要的资金困难以及搬迁后就业的困难是这个社区村民最大的问题，也就是无能力有意愿搬迁的村民比较多。图 18-13 是两户住进连排别墅而未装修的村民。其中一村民因建这楼房借了 8 万，他说，如果装修怎么也得花 4 或 5 万，实在是拿不出来。当初不想搬，但是村干部做工作，还是搬了。失去土地后，由原来的稳定收入转为非稳定的收入，两个孩子上学，两口子都 40 多岁，没有特

殊技能，社区也没有组织就业培训，只能打零工。收入不稳定，就业无保障，于是想着准备在家开个小饭店。两个孩子上学一年得开支一万多，家里生活开支、人情往来等得开支近万多，还有借款。他感觉压力很大。通过问卷调研，该社区因为集中居住而借款的农户占了所调查样本的 66%。在选择因为集中居住而借款的居民中，平均借款为 52950 元，最多的借款是 30 万，最少的借款是 5000 元。可见，由于非渐进的制度变迁，在既定的制度框架下，许多村民没有能力搬迁，失地又失业，因集中居住而陷入贫困。



图 18-13 未装修的新房

2. 政府、村集体、农民之间的利益分配关系

城乡一体化过程是经济社会的巨大变迁，本质上是利益格局的调整，利益的交汇点是农村的土地（张晓山，2014）。土地的整合、村庄的整合其实质上是土地等资源要素的调整，是相关利益者利益的整合。该社区集中居住前，土地并未确权，居民不知道土地流转给了谁，也不知道 15 年到期后土地是否还属于自己，如果还属于自己，那么又如何分配。居民更不知道被流转的土地拍卖的价格以及收益。

土地整合、村庄整治可以节约了数量可观的土地，但缺乏健全的利益分配机制。调查发现，政府运用土地增减挂钩政策将节约的土地通过增减挂钩等形式变成城市建设用地。国家和河南省的有关政策均要求村庄整合节约出的土地首先应复垦为耕地，其次给今后的农村发展留下足够的非农建设用地空间，最后节约下的指标才可以转为城市建设用地。但在实际操作中，JHXC 社区所节约的土地主要为政府所用。农民除了得到较低的补偿，并未参与土地的增值收益分配。十八届三中全会《决定》提出：“建立城乡统一的建设用地市场。……建立兼顾国家、集体、个人的土地增值收益分配机制，合理提高个人收益。完善土地租赁、转让、

抵押二级市场。”让农民也能分享土地的增值收益。

农民被流转的土地被新鑫田园公司统一管理，主要划分为现代农业园区、花卉园区、畜牧园区等，而农民得到的是一亩 900 斤小麦的固定租金。表面上看，农民所得到的并不低于自己种植小麦的收入，但是在一定条件下农民也同样会调整种植结构，甚至发展观光、休闲农业，农民把土地流转给公司后的可观租金，也意味着失去了进一步调整土地使用方向的机会和收益。

3. 四世同堂制度可能会增加家庭矛盾

集聚区管委会规定，严格实行“一户一宅”的政策，在原村有通过审批的宅基地的才能在社区有一住房，老人不符合四世同堂的标准，与孩子一起居住。就是这一规定，很多老人与子女住在一起，如果不是一个孩子的，就轮流住。这样由于生活习惯、轮流开销等问题，造成了很多家庭矛盾，甚至由于生活习惯不同有老年人独住车库的案例。下面是 B 村某二老的苦衷。

暴**老人 74 岁，患有高血压和肠胃病，老伴 70 岁，身体很好。根据新区的优惠政策，老两口每人每月能领到 400 元养老补助，加上老伴每月 60 元的养老保险，每月一共能领到 860 元养老金。暴**老人从 1969 年开始在当时县里的科技中学教农业技术，文革后回到 B 村担任小学教师，直到 99 年退休，现在暴**每月能领到 2248 元退休工资。这笔钱在农村来说足够两位老人生活开销了。在搬进新区之前，两位老人在老院子里和三儿子分开居住，大儿子和二儿子在同村住的很近，也方便照应，因此老两口生活一直很轻松自在。

搬进新区之后，由于一户一宅政策，且不符合四世同堂的条件，新区没有分给老两口住房指标，他们开始跟着三个儿子轮流居住，一个季度换一次。

老人：“这是他们家，老伴我俩就是借宿在这里。”

调查员：“你们不愿跟孩子一起生活吗？”

老人：“这是儿子儿媳他们自己的家，不一代人居住在一起很不方便，上个厕所都不方便，生活习惯也不一样，怕儿媳看不惯。……轮流居住在几个儿子家里，没有家的感觉，哪里都是家，哪里又都不是家。平时家里吃饭、水电费、孩子买零食等开销都是我们支付。没办法，我们没地方住，住在孩子家不能白吃白喝啊！……老伴跟我商量好几次了，说要不去找找村长，即使花点钱也行，只要能给我俩分个住的地方，我们跟着儿子，像要饭的。”

在另一户调研时，一村民开口就说，“我现在最大的心愿就是婆媳关系搞好。以前在老家各自住，没有那么多矛盾。现在不符合新区四世同堂的规定，住在一起。我妈与媳妇三天两头都有矛盾，搞得我很头疼。”

由于在制定相关政策时，村民没有参与机会；而集聚区管委会指令式的自上而下的治理方式，增加了家庭矛盾。

4. 多样化的住房类型，可能会导致新的邻里矛盾

集聚区管委会考虑到村民家庭经济条件的差异，所以决定住房类型有连排别墅、多层和高层。目前高层还没入住，除了制度限制外，住在多层的村民多数的确是经济条件相对较差的。这样人为将村民分为三六九等，住在多层的居民感觉更自卑，不愿意与住在连排别墅的交往。还可能有的矛盾是，房屋的增值价值。据村民估计，连排别墅目前市值 60 万左右，而多层楼的增值收益很显然不如别墅。集聚区管委会自上而下的安排，影响将集中居住的效果。

5. 社区自治能力减弱

集中居住后，资源和权力的高度集中，使集聚区管委会具有很强的动员和组织能力，社区秩序完全依赖于行政控制的力度，社区生活几乎完全依靠行政驱动。集中居住后，多村合并的社区熟人社会性质的变迁，本身已缺乏自治的基本条件，在这个社会化的过程中，自上而下的指令式治理方式，最终将可能导致社区自治和自组织能力弱。

6. 缺乏制度供给

集聚区管委会作为社区治理规则的制定者，也是公共服务的提供者，还缺乏有效的监督机制。对社区的惠民政策没有形成制度依据，只是口头上的承诺，随意性比较大，甚至是走着瞧的规则，村民缺乏安全感。下面是对 B 村书记的访谈记录。

调查员：给农民高龄补贴，这钱哪儿来的呀？

B 村书记：新区政府，明年经济好的话，可以涨到 800 元，2010 年是 50，然后 2011 年涨到 100 元，2012 年 200，2013 年是 400 元。

调查员：这个会发到老死吗？

B 村书记：恩恩，会发的。

调查员：现在有些人担心就是这个钱会不会一直发下去，还有就是农民有个

预期就是明年会翻一番，你们能保证吗？

B 村书记：应该能。

调查员：这个钱是怎么定的呢？

B 村书记：新区开会领导班子定的嘛。

调查员：流转土地每年 1100 元钱的粮食补贴标准会不会随着田园公司的收益有变化呢？

B 村书记：那以后他们再说嘛。根据将来形势发展了，那也许会涨。暂时管不了这事。根据物价上涨，有可能上涨。

我们认为，由于集中居住是在政府引导下进行的，对于多村合并集中居住社区治理需要政府引导是合理的，也是必要的。但是集中居住要着眼于公平、效率、可持续原则。集中居住的意义在于重新整合资源，实现工业化、信息化、城镇化、同步推进农业现代化，推进社区治理体系和治理能力现代化，实现经济社会发展与人的发展的利益契合。在资源整合的过程中，资源结构的调整以及相对规模的集中也是合理的。但是资源的整合，是需要时间和方法的，是在尊重村民的基本权利的基础上，是在满足村民物质需求的基础上。而该案例中，行政主导下的治理策略是自上而下，没有自下而上的信息渠道，村民的没有权利机会去表达自己的利益诉求，公共服务的提供没有更直接的回应村民的需求偏好。因此本案例中也导致了一些弊端，如出现集中居住贫困、增加家庭矛盾和邻里纠纷、社区自治能力减弱等问题。

（二）优化集中居住的几点建议

就近、就地城镇化是一个崭新而又复杂课题。农民在一定程度上集中居住是趋势，但是农民什么时候集中居住、多大范围集中居住、以什么形式集中居住还未有标准。为了避免运动式、激进的集中居住，从增加农民福利、增加农民收入、保障就业、提高公共服务、集约节约用地、农民参与度高等方面制定必要的标准，防止盲目的推进，使集中居住稳步、有序推进。真正体现新型城镇化在引领四化协调发展方面的作用。

1. 资产确权，让农民分享土地增值收益

保障农民的合法权益，在土地整合、村庄整合前将农民资产确权。这里的资产包括土地等集体资产等。通过土地等资产确权、登记、颁证，将集体资产量化

到个人，使农民真正成为资产的主人，还权于农民。《宪法》规定，农村土地属于集体所有。但这个集体到底指的是谁，谁来代表集体行使各项权能，目前的法律并未很清晰的界定。正式由于集体这个概念的模糊性，使得在土地整合过程中许多地方集体资产变成了村干部所有，村干部在信息不透明的情况下在经济利益的驱使下就有了寻租行为的可能。

在确权的前提下，应鼓励和支持土地流转。土地流转可以通过土地信托中介服务中心。服务内容可包括土地信息咨询、供求登记、项目推介、中介协调、合同签订、跟踪服务等。整村集体大规模的土地流转应该保护好农户的利益，让农民有知情权，参与权和监督权，不能违背农民的意愿。可以借鉴一些地方的做法，如成立村民理事会或村民代表会，会员由村民选举产生，通过村民理事会或村民代表会在农民与村集体、企业等之间有利益的沟通机制。探索农民入股被流转土地的制度，根据制度安排，让农民成为被流转土地的鼓动，参与分红，让土地变为资产，确保农民的长期收益。

被节约的建设用地或被征用的土地，让农民有分享土地增值收益的机会。农民除了应得到拆迁补偿还应该分享土地开发的增值收益。在信息透明的情况下，收益的比例可量化，农民有可持续发展能力，也是农民财产权的保障。被流转的土地也应该在制度上有所保障，被流转土地的用途以及收益分配，防止农业用地非农化。

2. 循序渐进地推进集中居住

集中居住不仅是居住地点的变化，而是经济关系、政治关系、社会关系的巨大的社会变迁，是一个长期的系统的过程，不可能一蹴而就。为了方便，简单行事快速整村推进的办法是不符合规律的也是不科学的。首先，应该科学规划，在制定规划的同时应该有农民代表的参与，包括社区的选址、房屋的类型、社区规模、基础设施、娱乐场地等多方面的内容。其次，分层分类赋予农民更多选择去留的权利。农民搬迁的意愿在很大程度上影响集中居住的效果。根据前文意愿和能力维度的分类，大致将农户分为四类，一是有意愿有能力的农户，二是有意愿无能力的农户，三是无意愿有能力的农户，四是无意愿无能力的农户。在同等享受社保的同时，给予农户更多考虑的时间和鼓励条件。对于有意愿无能力的农户，通过政府和银行联接，可以建立无息或低息贷款机制或廉租房。由于新社区大多

社区环境好于村庄，其实在有能力的情况下，如果补偿可接受，就业有保障，多数农户会选择搬迁。根据理性人原理，如果搬迁后的收益好于不搬迁，通常情况下农户会作比较而选择有利于自己的行为。如果因为集中居住而使居民陷入贫困，这种贫困不管是暂时的还是持续的，这都远离集中居住、城镇化的初衷。第三，创造良好的就业环境和就业渠道。建立培训体系，给居民创造更多的就业机会和渠道，打造适合该群体该地方的职业孵化基地，让居民有事可做，有钱可转赚。同时，可建立居民的就业信息系统，了解居民的就业状况，及时跟踪居民的想法。只有基本的生计问题解决了，农民的生活质量才有可能提高。如果只有社区硬件环境得到改善，而居民生活无来源，再好环境的社区也无法吸引农民搬迁，就如本案例部分居民对社区“新区新区，心理憋屈”的评价。在成都，我们看到科学规划的社区，良好文化氛围的社区将是吸引农民乃至原来城里人搬入，而不是农民被动的搬迁。

3. 保障社区居民的参与权利

保障农民的物质利益，尊重农民的民主权利并不仅是口号，而是需要社区居民的参与来保障的。在本案例，我们看到低社区参与，拆旧建新的补偿制度、政府花大量人力成本、资金成本提供的住房类型，居民的满意度并不高。很多事情居民不知道、不了解，这势必会导致一些矛盾。首先，在制度上建立农民参与机制，集中居住的整个过程，农民都应该完全了解。社区地址在何处、房屋采取什么建设类型、如何选房、时间安排、补偿制度、过程的监督、项目验收评估等等核心利益，农民都应有知情权、参与权、监督权、决策权。可探索建立满意度评价和信用评价机制，建立健全相关法律体系，使居民的社区参与对土地整合、村庄整合整个过程有民主制衡能力。其次，集中居住后，保障社区居民对居委会或村委会的选择权。JHXC 社区是多村合并型社区，尽管该社区名誉上成立了居委会，但是该社区规模大，集中的村多，总体上是非熟人社会，没有选举的基础。

我国宪法明确规定，“一切权力属于人民”。党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》规定，要强化权力运行制约和监督体系。“坚持用制度管权管事管人，让人民监督权力，让权力在阳光下运行，是把权力关进制度笼子的根本之策。”“创新社会治理，必须着眼于维护最广大人民根本利益，最大限度增加和谐因素，增强社会发展活力，提高社会治理水平，

全面推进平安中国建设，维护国家安全，确保人民安居乐业、社会安定有序。”而要维护村民的利益，最根本的就是要有自下而上的信息通道，要以满足农民的需求为导向。也就是政府的治理价值观要在制度保障的情况下，以保证村民的基本权利为基点，从村民的实际出发，让更多的村民参与到社区的治理中来。只有权利机会公平、才能保证治理的效率，才可能持续发展。推进工业化、信息化、城镇化、农业现代化，推进社区治理体系和治理能力现代化，离不开作为“人”的居民的全面发展。扩展自由被看成既是发展的首要目的，又是发展的主要手段。消除人们几乎不能有选择的、而且几乎没有机会发挥他们的理性主体作用的各种不自由，构成了发展（阿玛蒂亚·森，2002）。

4. 改变政府价值观，建立服务型政府

集中居住是在政府的引导下进行的，地方政府的角色定位对于集中居住的效果有很大的影响，政府高度集权，一切从政府的利益出发而忽视其他治理主体的利益，治理方式自上而下的领导式模式，社区治理的效果就会差。这里的政府角色包括两个方面：一是政府的治理价值观；二是政府的职能。

政府的治理价值观是指在治理过程中，政府所持有的态度、期望。治理价值观是治理行为选择的基础，是掌舵者，把握航向。在同一条件下，不同的价值观的行动者会产生不同的行为。政府的治理价值观同样如此，持有不同治理价值观的政府对于“村转居”会有不同的政策、制度以及其他资源导向的行为。美国学者理查德·C·博克斯（Richard C. Box）（2013）认为，抉择什么样的社区治理模式，最关键的是社区领导抉择怎样的社区政策导向和社区发展态度。政策导向的选择最终会左右地方领导者的治理价值观，决定政府对公民的态度和对公民的关系。他认为，美国的社区发展故事就是美国公民与他们所选择的管理者之间形成不确定或不一致的关系的故事。“谁应该行使合法的权威以及出于什么样的目的行使权威？在形成和决定正式的管理结构时，在选择采取什么行动时，以及决定谁将从公共行动中获得利益，或谁将为公共行动支付成本时，普通公民的角色和作用是什么？政府应该向哪些群体或个体负责？”他同时指出了，政府治理价值观的三种类型政府，即：地方控制、小而富有回应的政府、作为顾问的政府。意识形态及其价值体系最有可能成为制度最核心的要素，其次才是规则和规范（李汉林，2005）。

从职能上,政府角色有两类,一是全能型政府,二是服务型政府。全能型政府的职能模式是政府通过指令性计划和行政手段进行经济和社会管理,政府是全能型的。政府同时扮演了生产者、监督者、控制者的角色,而为社会和民众提供公共服务的职能和角色被淡化。政府的价值观主要侧重于政府本身的利益。而服务型政府是一个为社会提供公共产品和服务的角色,是合理分权而不是高度集权的政府,是法制和高效的政府。在集中居住的过程中,不同的地方政府,持有不同的价值观和职能角色定位,对集中居住的效果有极其大的影响。具有服务型政府角色的地方,从满足社区居民利益的出发的地方,居民的满意度会更高。

5. 建立健全农民集中居住的政策和制度体系

农民集中居住是实现城乡统筹发展和“三化”协调发展的重要手段,但农民居住和生活方式的转变是一个渐进的长期的过程。集中居住,要素资源的流动以及一系列的相关利益问题需要制度保障,如居民的产权问题、补偿问题、土地流转后收益分配问题、集体资产的处理、房屋建设类型、房屋类型等、社区公共服务、配套基础设施、社会保障、就业、社区参与等等。布罗姆利(1996)认为,制度决定了个人的选择集。个人的最大化行为是被界定在选择集的一种最大化选择。从成都市RQXC社区来看,由于成都在产权改革中,对集体土地所有权、集体建设用地(宅基地)使用权、土地承包经营权、林权、房屋所有权进行了确权,农民拿到了“四证”。这“四证”不仅可以作为得到银行贷款的抵更为重要的是通过“四证”,降低农民对宅基地复垦后利益受损的担心,心理上弱化了农民对土地的情节。

制度的差异直接影响集中居住的效果,直接影响社区民主实现状况、经济状况、社区居住环境、住房状况、就业状况、社会保障以及总体生活感受。在RQXC社区所属的成都市,有专门针对集中居住社区的一系列制度,如集中居住前的确权政策,《关于加强耕地保护进一步改革完善农村土地和房屋产权制度的意见(试行)》、《成都市集体土地所有权确权、登记暂行规定(试行)》、《成都市集体土地所有权和集体建设用地使用权确权登记实施意见》等,对农村集体土地所有权和使用权、农村房屋产权进行确权、登记、造册,要求明晰农村土地财产权(包括所有权和产权关系)。《转发市政府金融办等部门关于成都市农村产权抵押融资总体方案及相关管理办法的通知》,明确了农村集体建设用地使用权、农

村房屋和农村土地承包经营权可用于抵押融资。这一方面明晰了居民最关心的产权关系，保证要素资源的有序流动，还防止了干部的寻租等行为。制定了《成都市征地补偿安置办法》。同时，该市各级政府还针对转居后的社区公共服务、提高居民生活质量、入住管理、自治组织的设置和行使民主权利、物业管理等制定了一系列的政策，如《关于深化城乡统筹进一步提高村级公共服务和社会管理水平的意见（试行）》、《成都市公共服务和公共管理村级专项资金管理暂行办法》、《关于进一步提高农民集中居住质量的意见》、《关于农民集中居住区入住管理的试行标准》、《成都市农村集中居住区物业管理规范化建设指导标准（试行）》、《关于农民集中居住区群众自治组织设置和保障群众行使民主权利的指导意见》、《社区自治章程》、《议事会成员考评办法》、《议事会成员联系群众制度》、《“公益银行”积分办法（试行）》。政府作为掌舵者，在这一系列的制度框架下，促进土地、人以及资金等要素资源的流动，保障“村转居”居民的物质利益。

从某种程度上说，JHXC 社区集中居住所面对的困难正是其农村相关政策和制度改革滞后的反映。因此，要改善集中居住的效果，需要进一步深化各项改革，建立健全集中居住的政策和制度体系。

本案例是在政府引导下进行的双“整合”、整体推进的农民集中居住模式。JHXC 社区整合前的 33 个行政村是以农业生产为主，多数农民靠种地谋生。农业基础设施薄弱，生产成本偏高；种植模式单一，农业产业化程度低；农户分散居住；基础设施比较缺乏，农民就医、上学难。从初始条件看，我们认为改善生产生活条件，农民集中居住是有必要的。

但是，JHXC 社区集中的特点是规模大，速度快；在整个集中居住前、过程中以及集中居住后，社区居民参与度不高，政府扮演了全能的角色，权责不清；大部分居民并非主动积极搬迁。即便在社区的硬件环境以及便利性上比集中居住前得到了很大的改善，但是总体上，最事关居民基本生活保障的经济收入、就业状况等关键要素没有得到根本的改善，甚至存在比集中居住前还差的情况。居民对未来生活的信心并不高。因此，从增进农民福祉，提高居民生活质量的视角看，在政府引导下的双“整合”、整体推进的农民集中居住模式并非达到了理想效果。我们认为，集中居住应该是循序渐进地推进，应有健全的政策和制度体系，有保

障居民的财产权和生存权为前提，对农民的资产确权，合理地允许农民参与土地等资产的增殖收益分配，保障居民的民主参与权利，赋予居民更多自由选择的权利。在这一利益博弈的过程中，政府应改变价值观，建立服务型政府，为维护最广大农民利益的保驾护航。就近、就地城镇化符合我国的基本国情，新社区—城镇化的道路是可行的，但是一定是以人的城镇化，以提高农民的福祉为终极目标。

第十九章 企业化治理——以吉林市丰满区江南乡建华村为例

一、背景介绍：企业化与建华村

（一）乡村企业化

在中国的城镇化发展进程中，一些城郊乡村抓住发展机会，迅速建立了村镇企业并大力发展集体经济，从而改善了村庄的面貌，提高了村民的生活水平。在这一具有历史意义的乡村城镇化发展过程中，土地革命时代遗留下来的组织、土地、观念等遗产发挥着重要的基础性作用。正如许多研究者所指出的那样，部分有条件乡村利用 1998 年以来的土地城市化所带来的巨大增长契机，开启了乡村企业化 (Walder, 1995; Oi, 1996) 发展的大幕。

然而，与 90 年代初期中国南方普遍兴起的乡镇企业有所不同，这一轮乡村企业的城镇化发展具有两个明显的特征：1) 基于现行城乡土地制度，村集体组织而并非是具有自由经济特征的乡村企业家发挥了主要作用；2) 城市发展促进了村庄的工业化。这样两个明显特征决定了本轮的乡村城镇化发展的基本逻辑：即乡村治理的企业化。所谓乡村治理的企业化，即包括两方面的涵义：首先，是村集体组织的企业化经营；其次，是村庄治理方式的企业化。企业化，即村集体组织依托现有资源，从自身利益出发，成立企业，或者多种经营形式的公司，发展多种经营，使得整个村组织的运营日益企业化、集团化。与之同时，企业化也意味着，村民与村委会之间的社会关系发生转化，部分村民成为村办企业工人，另外一部分村民则实际上脱离了村集体经济组织。

实际上，乡村治理的企业化已经是城郊村，或者沿海发达地区农村城镇化发展的一种比较普遍的现象了。固然，乡村治理的企业化具有积极意义，是集体经济发展的成果，它有效地改变了乡村的面貌，但同时也部分研究者认为，乡村治

理的工业化、企业化，同样也制造了相当麻烦，在很多体制、机制问题尚未理清、定型化的条件下，存在着后续发展的问题，包括利益分配、民主治理、企业发展等（何艳玲，2012）。应该注意到，乡村企业兴起的过程中，初始条件至关重要，它往往是决定着一个村庄企业化发展路径、乃至兴衰成败的关键。在那些著名的乡村发展案例中，如河南的大邱庄，江苏的华西村，北京的韩村河，领导者的关键作用这一因素很大程度上解释了这些村庄企业化之所以兴起和发展的原因。在制度环境模糊，产权架构不明晰的条件下，领导者的主观能动性往往是具有决定性意义的，但是这同样带来了乡村企业化发展的种种隐忧，那就是发展的不确定性和内部风险。一旦领导者出现判断错误，或者难以抗拒种种不确定性的诱惑，乡村企业化则往往沦为“类家族式”的治理模式，导致企业发展的风险系数骤增。当然，一个村庄的发展离不开外部条件，这些条件包括制度环境、发展契机、内部治理结构等等因素。当这些内外因素在特定的时间和空间上有机的联系起来的时候，一个乡村的企业化发展才逐渐地成为现实和可能。然而，尽管企业化发展带来了乡村环境和权力结构的重大变迁，但是作为一个标本意义上的企业化和城镇化的发展案例，读者又将从这些案例中得出怎样的经验和认识呢？究竟这些内外因素是怎样在具体的时空和逻辑中结合到了一起呢？这就是我们调查吉林市江南乡建华村所要讨论和分析的意义所在了。

那么，到底导致建华村的快速企业化发展的初始条件是什么呢？乡村企业化发展的动力机制又是什么呢？在发展过程中，建华村遇到了哪些问题？建华村又是如何处理集体产权与私有产权、村组织与村民之间的关系呢？村集体经济是如何实现可持续发展的呢？建华村又面临着哪些发展带来的问题呢？他们是怎么思考 and 解决这些问题的呢？这都需要进一步地观察和研究。

总之，本研究试图通过对吉林市江南乡建华村的案例研究，探索建华村的就地城镇化和企业化发展的经验与问题。研究主要介绍了建华村的地理、区位、历史和治理，讨论引起建华村企业化发展的关键契机，研究建华村如何打造产业发展的链条，并探讨建华村的社会建设，主要是从分配、再分配政策的角度来讨论，然后讨论企业发展的进一步市场化的构想，以及建华村分房确权的构想和实践。最后，总结建华村的企业化和城镇化发展的主要特点和后续问题。

（二）建华村概况

建华村地理位置优越，交通便捷，从吉林市城中心乘车经江湾大桥到建华村仅需 5 分钟，距离吉林机场有 16 公里路程。吉林市最大铁路货物运输枢纽站“龙潭山”车站就坐落在附近 2 公里处。如图 19-1 所示，建华村背靠东山，北临松花江，东依北华大学，而向西不远处则是市区。

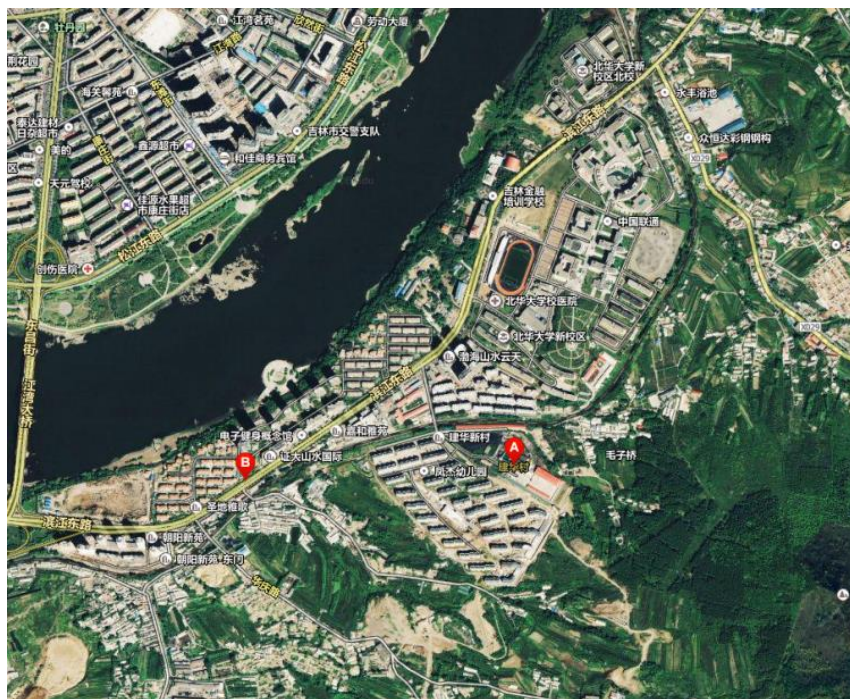


图 19-1 建华村地理位置图

建华村的幅员面积是 6.4 平方公里，全村下辖 5 个社，现有农户 2100 户，农业人口 4500 人，其中 60 岁以上老年人 475 人，占全村总人口的 11%，根据 2013 年的统计，人均年收入约为 1.5 万元。建华村现有劳动力人口大约在 1000 人左右。

根据“建华村大事记”中记载，建华村的集体经济在 2002 年前后开始兴起。2002 年 4 月 5 日，建华村在村一社所在地建设农业产业园，主要是果木生产、苗木培育。2002 年 5 月，经批准建设了集中供热项目。2002 年到 2005 年，建华村坚持“发展是硬道理”这一理念，大力发展集体经济。通过不断改善投资环境，招商引资，经过 3 年多的努力，建华村从一个经济发展后进村变成了先进村。到 2005 年末，全村民营、股份制、“三资”企业发展到 35 户。其中，建华村集体资产控股企业 6 户。2005 年全村社会总产值实现 3 亿元，集体经济纯收入 280 万元，上缴国家税金 180 万元，农民人均收入达到了 6000 元，村固定资产从 1997 年的 230 万元增加到 5300 万元。同时，村里解决了部分农村的就业问题，据估

计，当时大约有 350 明的农民在村办企业中就业，工资收入在月 2000 元左右。

从 2005 到 2008 年，伴随着城市的扩张，建华村的大量集体土地被政府征用，房地产开发建设开始兴起，一些居住、商业楼盘开始开工建设。在这一过程中，建华村利用了外部契机，逐渐发展壮大了自己的产业链条。2012 年，建华村成立了建华村产业园区，共有 7 家村集体企业入驻。截止 2013 年，全村企业产值 2.6 亿元，集体收入 2500 万元。全村固定资产达到 2 亿元，有 335 名村民在村办企业中就业。可以说，从已有的数据中，建华村在 2005 到 2013 年经历了快速的、跨越式的发展。

近年来，丰满区建华村先后投资了 2.2 亿元兴建了农民新村，其中一期、二期工程已竣工，按照成本价销售给村民，三期工程正在施工中。目前，已经有 1600 多户村民住上了楼房。俗语说，“要想富，先修路”，建华村还投入 800 多万元修建水泥路 24 公里，实现了户户通水泥路。村里还成立了 30 人的专职绿化保洁大队，投入 100 多万元搞工程绿化，实现了村屯道路、农民新村绿化、美化、亮化、环境保洁全覆盖。

村民的就业、养老、医疗、教育、社会救助纳入村民福利保障体系。首先是居住在农民新村的村民们的物业管理费全免，每年的供热费按照成本价收取。青年人在本村统一安排就业，老年人每年领取 1600 元-2000 元不等的养老金，给成功考入中学、大学的村民子女发放奖学金。村里每年拿出近 40 万元对村民参加新型农村合作医疗保险进行全额补贴，村民不用掏一分钱就能享受医疗保险。每年春节、三八妇女节、中秋节、重阳节等重要节庆日，村里都会拿出一定资金为村民发放各种福利和补助。为此，建华村荣获了多种奖项，被评为“全国文明村”、“全国民主法治示范村”、“全国廉政文化建设示范村”、“五好基层农村党组织”、“发现·中国最美村镇”等。

与全国其他许多地方的村集体经济发展情况相比，建华村采取了“村企合一”模式，并提出了由“分散经营”向“规模经营”转变的发展思路。在这一过程中，村民与村集体组织之间的关系发生了深刻地变化，这个村子的发展越来越具有国有企业的特征。村集体企业化的发展之路注定不会是平坦的，这是因为企业发展的进一步市场化的前景仍然具有诸多不确定性。但是回顾建华村的企业化发展历程，我们却不难总结出一些关键步骤或者说是关键变量：城市扩张、产业链条、

社会建设与分房确权。读者将会看到，这些关键变量在解释和描述乡村治理企业化方面具有一定程度上的典型性。

二、模式特点：村企合一

（一）契机：城市扩张

近年来，随着城市基础设施投资的加大，房地产市场的兴起，吉林市的城区随之不断扩大。城市的总体规划思路是，居住区向南发展，工业区向北发展，例如目前正在建设中的北部工业新区。根据吉林市“十二五”规划文本，吉林市定位为综合性特大城市，“坚持‘北拓、南优、东控、西调’的方针，合理引导城市重心向北部、西部、西南部拓展，加快形成‘北工、中商、南居’的空间结构形态。到2015年，城市建成区面积扩大到200平方公里以上，基本具备承载250万人口的综合功能。”

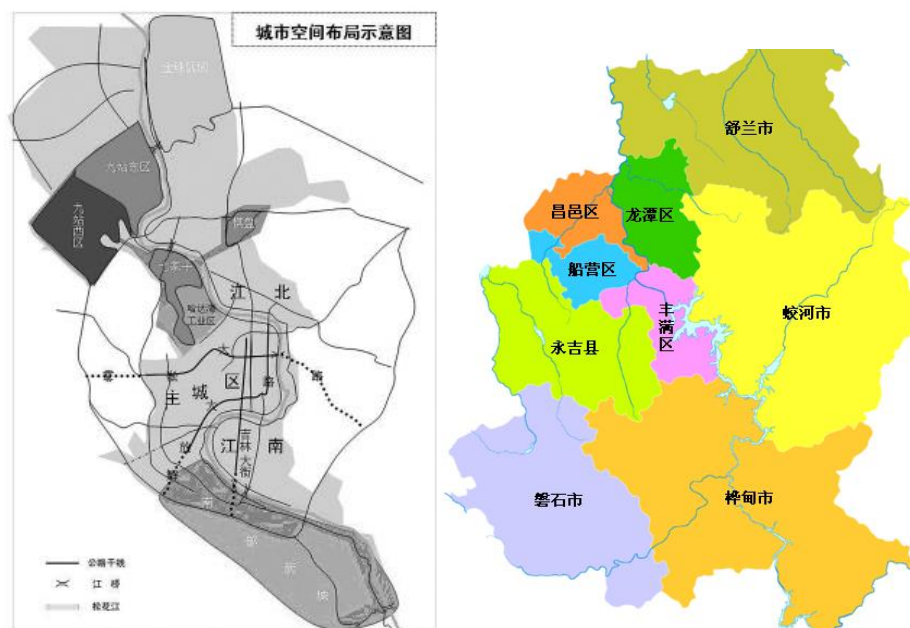


图 19-2 吉林市行政区划图与空间拓展图

从图 19-2 中，读者可以看到，建华村坐落在丰满区，位于送花江南岸，是规划建设中居住区，正是城市居住区向南扩张的“首冲”之地。2008 年以来，吉林市的城市建设、城市扩张的速度明显加快。这给建华村的发展带来了契机。建华村利用周边地区大搞房地产开发的优势，先后成立多达 6 家公司，负责运输、建筑装修、集中供热、物业服务、房地产开发等业务。这些公司由于地缘优势，

很快便发展壮大起来。

（二）企业化：打造产业链条

建华村企业化发展的最为重要的特点有两个：一是是村办企业是随着城镇化的发展而逐渐形成产业链条；另一个则是村庄的社区建设。

建华村利用特殊的区位优势，率先从建设建华供热公司开始，逐步地打造了一套产业链条。这一发展思路是逐渐形成的。起初，村委班子认为，应该利用市里大搞城市开发的契机，把村集体经济搞起来，而着手点就是从“江南区”的规划方向和现有基础设施的匮乏处考虑。鉴于市政府打算把江南区作为居住区重点规划建设，同时这一地区缺乏相应的供热系统，建华村把发展的起点首先放在了供热公司的建设和运营上。这一公司于 2002 年成立，公司固定资产 9000 万元，主要给北华大学以及周边 6 家小区提供冬季供热，供热总面积达到 120 万平米，年利润约 300 万元（表 19-1）。

在随后的发展过程中，建华村创建了一系列的相关城市服务性企业。由于周边的城市开发和大量建设投入，建华村依托地利优势，于 2003 年、2004 年分别创建了鑫丰建筑公司和龙华物流公司。前者的主要业务是建筑施工、室内装潢、道路施工等。后者的主要业务则集中与建筑材料的运输和搬运。这样，建华村利用自己的地利条件成立公司，在城市建设大潮中分得了相当可观的收益，这些都成为乡村改造、开发以及企业后续发展的第一桶金。

在 2011 和 2014 年，建华村开始筹建开发、设计和建设产业链条的上端、终端企业。分别于 2011 年创办了房地产开发公司，建华物业公司，以及合景园绿化公司。至此，一个从事地产开发、建筑、运输、供热、物业、景观绿化的建筑人居企业集团的雏形开始凸显出来（表 19-1）。其中，本村创建的房地产开发公司担负起了大量本村建设、回迁和改造项目。尤其是规划、建设和开发了农民新村。建华村规划设计了 5 期农民新村建设。目前，一期已经竣工入住，而正在建设的新村的二期、三期则刚刚开始兴建。农民新村将占地 16.7 万平方米，建筑面积 14.66 万平方米，建筑住宅 33 栋，地下车库 1 栋，地上车库 308 个。农民新村采取集中居住形式，这样大量集体土地被改造为城市用地，或者流转至它用。



图 19-3 建华新村一期与文体活动中心

表 19-1 村办企业的经营情况

公司	注册资本(万)	年利润(万)	安置村民数	业务
建华供热公司	9000	300	85	供热
建鑫公司	3090	800	195	锚杆钢、建材
房地产开发公司	3090		55	农民新村开发
建华物业公司	50			主要为建华新村服务
龙华物流公司	500	390		周边建筑施工运输工程
鑫丰建筑公司	80	预计 280		房屋建筑与室内装修
合景园绿化公司	95	预计 200		绿化、保洁
村办集体企业	15905	1970	335 人	城市建设相关

数据来源：建华村提供的村情介绍

2011 年，建华村开始打造建鑫公司。这一公司与之前创建的一系列以地产开发和社区服务为核心的产业链条有所不同。这是一件中小型工业配件生产公司，主要生产煤矿井下支护产品，年生产规模锚杆钢 15 万吨，锚盘 150 万套，年销售额达到 6000 万。创办这一村办工厂，显示出村集体企业发展思路的转变。如何在城市大开发之后仍然能够保证村办企业的发展呢？这是一个困扰着建华村委班子的问题。也是村办企业发展到一定阶段以后，都会面对的现实问题。建华村所给出的答案则十分明确，那就是进一步市场化，走企业的改制之路。这些内容，本研究将在稍后加以讨论。

（三）社区建设与分房确权

如果没有社区建设，那么以上所有的乡村发展则完全是一种微观经济学意义上的企业发展，而有了社区建设，其发展则是一种独特的乡村企业化模式。因此，社区建设以及由此而带来的具有城市社会学意义的社区治理，是具有标志意义的，可以作为改革时期乡村社会结构转变的标尺。

当然，这一过程并非一帆风顺。在村庄的土地流转和征地开发过程中，曾经发生过强拆事件，这一事件导致村民中产生了所谓的“个体抗争”行为。由于征地拆迁所引发的官民矛盾，在1996年以来的中国城镇化进程中十分普遍。其主要的症结在于土地利益的分配和博弈上。建华村同样遭遇了这样的问题。因此，如何既能够实现村集体发展目标，又能够维护村民的自身利益，始终是一个需要平衡的政治问题。失地农民的城镇化，不仅仅是上楼、分房那样简单，而是涉及到村组织与村民社会关系转换的重要问题。据了解，村里发生的群体性事件，很快导致村的前任书记被调查和处理。而改变了生产生活方式的村民，如何建设并形成一個和谐的社区，则成为了检验乡村基层党组织治理能力和政治方向的大问题。

一切都要以民生为本。但是，建华村在这一方面的建设，尤其是软环境的建设方面，还有相当长的路要走。从其分配和再分配的社会政策的角度观察，整体上还处于解决基本的社会福利和公共服务的“初级阶段”。2008年以来，农村合作医疗迅速推开，农民的大病报销问题得到了相应的解决。村里每年拿出40万元补助，使得全村的基本医疗公共服务得以全面覆盖。60岁以上老人的养老，由村里每年发放养老金得以保证，尽管这一数额年均2000元左右，但是村民养老问题仍然要依靠子女的供养。当然，村里计划修建养老院，并打算社会化和市场化运营，具有村民身份的人将会享受优待。由于接近市区，大部分村民孩子选择去市里读小学、初中或者高中，因此，村里也正筹划建立幼儿园。上述医疗、养老和教育资源的分配，在整个村子发展和规划建设中，目前仍然处于初始阶段，尽管相比较其他较穷的村子而言，这已经是较好的案例了，但是，与村企业发展所取得的成就相比，社会建设方面的支出和规划仍然相对不平衡。村办企业的社会化福利、包容性发展以及更加公平的分配机制仍有待进一步完善。

影响社区建设和治理的重要一步是建华村于2013年开始的“分房确权”行动。这一行动改变了村民与村委之间的社会和权力关系。所谓分房确权，就是不改变村民宅基地的集体土地使用性质，根据其市场价值，在内部置换成为类似小产权房房屋私有产权，并颁发国家承认的房屋私有产权证明（图19-4）。



图 19-4 建华村房屋所有权证书

这在全国范围内可以说是一个先例。以往，农民集体土地上的私有房屋产权只能用来居住或内部交易，而不能作为商品出售和转让。同时，大量农村地区的房屋产权并没有城市政府国土和规划部门出具的房屋私有产权证明。在调查过程中，笔者发现大多村民对所谓的小产权证的认可度仍然较高，不少市民、其它地方的村民愿意与建华村民签订另外一份担保合同，来获得缺乏法律保护的产权证明书。因为，建华村开发的地产价格相对周边的价格相对较低，这对不少人来说是一个经济划算的购房条件。与之同时，很多村民、外来租户感到，分房之后，人们与村集体本来就松散的联系更加弱化。在缺乏普遍的民主监督和公共参与的有效制度化机制的条件下，建华村的城镇化发展之路同样面临着基层社区结构的碎片化问题。拥有一定程度和意义上的产权的民众，具有更加独立的自身利益考虑。不同村社之间，同一村社内部的不同利益群体之间，也存在着利益平衡、公共参与等方面的碎片化难题。

根据村的发展规划，今后建华村将形成居住、商业和旅游为一体的社会主义

新农村。这一规划设想的主要基础就是尚未被开发建设的东山景区。这一地区的土地权属归于建华村集体。但是，在日益现代化、城市化的建华村的背后，更为重要的是那些看不见的社区公共服务、公共参与等方面社会软环境建设。因为，这必然是下一步社会发展中各种矛盾集中和凸显的领域，它决定着农民新村发展建设的成与败。

（四）进一步市场化：走向大企业

实际上，建华村的企业化发展主要是依托其区位优势与土地增值收益。但是，在城镇化之后的发展战略上，村办企业的未来又是什么呢？建华村的选择已经给出了回答。如果不考虑现有的土地利用规划和权属关系，那么经过征地改造，房屋产权的私有化，以及基本公共服务设施的初步完成，从长远来看，至少三分之二以上的村民几乎将脱离于村集体经济所覆盖的范围之内，他们几乎如同市民一样，村集体不过是社区居委会。那么，未来的村办企业与村民之间的关系会发生怎样的变化呢？这些问题仍然需要进一步观察。但是，从现有的村集体的发展规划来看，村办企业将走一条股份化和集团化的发展路径。

建华村选择了股份化和集团化之路，正如国有企业的改革一样。这样一来，建华村集体企业，将会获得更多的市场投资，但同时也将担负更大的风险。进一步市场化的选择，具有一定的逻辑必然。如果就地城镇化发展的浪潮过去了，企业的发展便很快会遇到可持续发展的动力瓶颈。而从更加长远的市场经济发展逻辑来看，村集体经济将会终结，那将是城乡一体化发展的时代，村子城市的一部分，而村集体经济则成为国有经济的一部分。

三、总结与讨论：企业化与就地城镇化

乡村的企业化与就地城镇化之间具有密切关系。建华村的例子就说明了这一点。从一个落后的普通的东北农村到一个资产规模上亿、经营种类多元、即将走向股份化、集团化的城市新村，建华村的企业化发展之路，同时也是其土地城市化、村民生活方式城市化的就地城镇化之路。

在这一过程中，建华村的企业化发展由于市场逻辑的演绎，终将走向股份化和集团化之路。另一方面，村民与村集体组织之间的关系发生了重构。村集体变成了村企业，村民变成了村企业的员工。这种社会关系的转换和转化，究竟具有

怎样的社会学意义，尽管有待于观察，但是从长期的发展来看，最后的底线则应该是村集体经济的社会分配功能不能削弱。读者可以从建华村发展的整个过程中看到，集体土地及其农地制度在城市化过程中所可能产生的巨大价值以及所发挥的巨大作用。然而，这一价值的最终分配，将标志着乡村城镇化过程的成败。在建华村，这仍然是一个有待讨论和观察的问题。

总结建华村案例的两个主要特点分别是：1) 依托城市扩张而兴起村办企业；2) 村企合一的治理模式。建华村依托城市开发过程中的区位优势和发展机遇，迅速打造了村办企业的产业链条，并最终走上集团化的道路。在这一村集体经济的发展过程中，村庄治理也日益倾向于企业化，大量的投资用于兴建村庄内部的基础设施，而社会福利和社区软环境的建设仍相对不平衡，村庄内部的社会关系发生了深刻转换。在这一意义上，建华村折射出了中国特色的城乡二元土地制度下，乡村就地城镇化所经历的成功、痛苦和迷茫。

参考文献

1. Bian, Y., Bringing Strong Ties Back in: Indirect connection, Bridge, and Job Search in China, *American Sociological Review*, Vol. 62, 1997.
2. Borja, G. J. and B. Bratsberg. 1996. "Who Leaves? The Emigration of the Foreign-Born Men." *Journal of Political Economy*. Vol. 86: 897-921.
3. Clark, Terry .*The City as an Entertainment Machine* , Amsterdam, Netherlands; Boston, MA: Jai/Elsevier, 2010.
4. Dustmann, Christian. 2003. "Children and Return Migration." *Journal of Population Economics*. Vol.16, No.4: 815-830.
5. Goodkind, Daniel and Loraine A. West. 2002. "China' s Floating Population: Definitions, Data ad Recent Findings." *Urban Studies*, Vol. 39, No.12: 2237-2250.
6. Lee, Everett S. 1966. "A Theory of Migration." *Demography*, Vol. 3, No. 1: 47-57.
7. Hawley, Amos. 1950. "Human Ecology: A Theory of Community Structure" , *New York: The Ronald Press Company*: 371-404.
8. Lindstrom, D. P. 1996. "Economic Opportunity in Mexico and Return Migration from the United States." *Demography*. Vol. 33: 357-374.
9. Newbold, K. Bruce. 2001. "Counting Migrants and Migrations: Comparing Lifetime and Fixed-Interval Return and Onward Migration." *Economic Geography*, Vol. 77, No.1: 23-40.
10. Oi, Jean. 1992, "Fiscal Reform and the Economic Foundation of Local State Corporatism in China" , *World Politics* 45(1)
11. Petras, Elizabeth McLean and Maria Kousis. 1988. "Returning Migrant Characteristics and Labor Market Demand in Greece." *International Migration Review*, Vol.22, No.4: 586-608.
12. Reagan, Patricia B. and Randall J. Olsen. 2000. "You Can Go Home Again: Evidence

- from Longitudinal Data.” *Demography*, Vol. 37, No. 3: 339-350.
13. Wu, H., and Zhou L. 1996. “Rural-to-Urban Migration in China.” *Asian-Pacific Economic Literature*, 10 (11).
 14. Walder, Andrew G. 1998. “Zouping in Perspective.” pp. 1-31 in *Zouping in Transition*, edited by Andrew G. Walder. London: Harvard University Press.
 15. Walder, Andrew G. 1995. “Local Government as Industrial Firms: An Organizational Analysis of China’s Transitional Economy.” *American Journal of Sociology* 101: 263-301.
 16. [印]阿玛蒂亚·森. 以自由看待发展. 北京:中国人民大学出版社, 2002
 17. [美]艾恺. 最后的儒家: 梁漱溟与中国现代化的两难. 南京: 江苏人民出版社, 2004
 18. 罗子为. “绪言”. 乡村建设第6卷第17、18期合刊, 1937
 19. [美]埃莉诺·奥斯特罗姆. 公共事物的治理之道. 上海: 上海译文出版社, 2012
 20. 白南生, 何宇鹏. 回乡, 还是外出? —安徽四川两省农村外出劳动力回流研究. *社会学研究*, 2002 (3)
 21. 白南生, 李靖. 城市化与中国农村劳动力流动问题研究. *中国人口科学*, 2008 (4)
 22. 白南生. 中国的城市化. *管理世界*, 2003 (11)
 23. 北京大学国家发展研究院综合课题组. 还权赋能: 奠定长期发展的可靠基础 (成都市统筹城乡综合改革实践的调查研究). 北京: 北京大学出版社, 2010
 24. 北京清华同衡规划设计研究院, 德阳市统筹城乡发展办公室. 德阳城乡统筹规划 (2012-2020)
 25. 北京清华同衡规划设计研究院. 河南省舞钢市城乡统筹发展规划 (2013-2030), 2013
 26. 蔡昉. 劳动力迁移的两个过程及其制度障碍. *社会学研究*, 2001 (4)
 27. 蔡继明. 论中国土地制度改革—中国土地制度改革国际研讨会论文集. 北京: 中国财经出版社, 2009
 28. 陈广胜. 走向善治. 浙江大学出版社, 2007
 29. 陈世伟. 我国农村公共服务供给主体多元参与机制构建研究. *求实*, 2010 (1)
 30. 陈双鹏. 基层组织和乡村治理. 云南行政学院, 2004 (4)
 31. 陈映芳. 城市开发的正当性危机与合理性空间. 载都市大开发: 空间生产的政治社会学, 上海古籍出版社, 2009
 32. 陈振华, 侯建辉, 刘津玉. 新型农村社区: 空间布局与建设模式. *规划师*, 2014 (3)
 33. 陈振华. 统筹城乡: 制度变革与规划探索. 载中国城市规划学会. 多元与包容—2012 中国

- 城市规划年会论文集(11. 小城镇与村庄规划), 2012
34. 陈振华. 从“土地发展权”视角看城乡建设用地统筹规划. 载中国城市规划学会, 城市时代, 协同规划—2013 中国城市规划年会论文集, 2013
35. 陈振华. 乡村的“去组织化”与社区重建—对城镇化背景下的乡村社区可持续发展的思考, 载中国社会学学会 美丽中国: 城镇化与社会发展—2013 中国社会学年会论文集(城镇化与城乡统筹), 2013
36. 戴正, 闵文义, 邓艾. 对阿拉善左旗牧民城镇化迁移意愿的实证分析. 宁夏社会科学, 2009 (4)
37. [美]丹尼尔·W. 布罗姆利. 经济利益与经济制度, 陈郁等译, 上海三联出版社, 1996
38. 杜宁睿, 贾卫宾. 欠发达地区小城镇人口空间分布形态研究—以贵州省镇宁县城为例. 武汉大学学报(工学版), 2003(6)
39. 杜双燕. 基于农民选择意愿下的贵州人口城镇化研究. 贵州社会科学, 2013 (9)
40. 樊杰. 京津冀都市圈区域综合规划研究. 北京: 科学出版社, 2008
41. 范大良, 王学思. 中国转轨时期金融深化与经济增长关系实证分析. 华东经济管理, 2006 (4)
42. 费孝通. 论中国小城镇的发展. 中国农村经济, 1996(3)
43. 费孝通. 小城镇 大问题. 南京: 江苏人民出版社, 1984
44. 费孝通. 居民自治: 中国城市社区建设的新目标. 江海学刊, 2002 (3)
45. 冯丽. 城市化背景下的“空心村”现象及其调控机制研究. 理论界, 2008 (2)
46. 冯小英. 城乡结合部问题的根源及解决途径. 城乡建设, 2006 (2)
47. 符平, 唐有. 倒“U”型轨迹与新生代农民工的社会流动: 新生代农民工的流动史研究. 江社会科学, 2009 (12)
48. 符晓波. “村庄消失, 城市能繁荣吗?” 新华网 2012 年 11 月 4 日, 网址: www.news.cn
49. 高佩义. 中外城市化比较. 天津: 南开大学出版社, 2004
50. 高强. 日本城市化模式及其农业与农村的发展. 世界农业, 2002 (7)
51. 郜晋亮, 何焯. 支芬: 把心掏给高碑店村. 农业日报, 2012 年 8 月 27 日
52. 格里·斯托克. 作为理论的治理: 五个论点, 国际社会科学(中文版), 1999 (2)
53. 辜胜阻, 朱农. 中国城镇化的区域差异及其区域发展模式. 中国人口科学, 1993 (1)
54. 顾朝林等. 中国城市化: 格局·过程·机理. 北京: 科学出版社, 2008 年
55. 郭于华. “弱者的武器”与“隐藏的文本”—研究农民反抗的底层视角. 读书, 2002 (7)

56. 郭云涛. 家庭视角下的“农民工”回流行为研究. 广西民族大学学报 (哲学社会科学版) 2011 (33)
57. 国家人口计生委流动人口司. 中国流动人口发展报告 2012. 北京: 中国人口出版社, 2012
58. 国家统计局. 2012 年国民经济和社会发展统计公报. 2013 年 2 月, http://www.stats.gov.cn/tjsj/tjgb/ndtjgb/qgndtjgb/201302/t20130221_30027.html
59. 国家统计局. 全国农民工监测调查报告. 2008-2013
60. 国家统计局. 中国统计年鉴. 北京: 中国统计出版社, 2001-2010 年
61. 韩淑娟, 马瑜. 转型期劳动力回流问题研究——以山西抽样调查为例. 经济问题, 2013(5)
62. 何艳玲. 如何迈向有序与善治: 高速工业化村的社会管理问题探讨. 人民论坛·学术前沿, 2012 (10)
63. 贺雪峰. 地权的逻辑——中国农村土地制度向何处去. 北京: 中国政法大学出版社, 2010
64. 黑格尔. 逻辑学 (下卷), 杨一之译. 北京: 商务印书馆, 1981
65. 胡必亮. 雁田新治理. 北京: 中国社会科学出版社, 2012
66. 湖北省统计局, 国家统计局湖北调查总队. 湖北统计年鉴 2010. 北京: 中国统计出版社, 2010
67. 华生. 城镇化转型与土地陷阱. 北京: 东方出版社, 2013
68. 黄明华, 陈默, 张静雯. 城乡建设用地联动规划——城镇化与耕地保护的必然与必须. 现代城市研究, 2011 (1)
69. 黄仁宗. 城镇化抑或迁徙自由——反思中国户籍制度改革的价值取向. 求实, 2002 (5)
70. 黄树民. 林村的故事. 上海: 三联书店出版社, 2002
71. 邹平县统计局. 辉煌六十年, 和谐新邹平. 载邹平统计年鉴 2008, 2008
72. 简新华. 发展经济学研究第 2 辑. 北京: 经济科学出版社, 2005
73. 蒋占峰. 中西部地区小城镇建设中乡镇政府职能界定探析. 甘肃社会科学, 2003(2)
74. 经济工作导刊编辑部. 富裕农民必须减少农民. 经济工作导刊, 2002(9)
75. [美]理查德·C·博克斯. 公民治理 引领 21 世纪的美国社区, 孙柏瑛等译. 北京: 中国人民大学出版社, 2013
76. 李昌平. 再向总理说实话. 北京: 中国财富出版社, 2012
77. 李德炳. “加快建立住房保障体系, 奋力推进全省城镇化建设”, <http://www.hbzyw.gov.cn/xwxx.asp?id=10497>. 2010 年 5 月 18 日

78. 李汉林等. 组织和制度变迁的社会过程——一种拟议的综合分析. 中国社会科学, 2005(1)
79. 李洪强. 政府主导下的白沟商业模式转变研究. 中央民族大学硕士学位论文, 2011
80. 李景治. 当代中国政治发展中的协商民主与票决民主. 中国人民大学学报, 2011 (5)
81. 李克强. 2014 年政府工作报告. 2014 年 3 月
82. 李楠. 农村外出劳动力留城与返乡意愿影响因素分析. 中国人口科学, 2010 (6)
83. 李培林. <农民的终结>译者前言. 北京: 社会科学文献出版社, 2005
84. 李强 等. 多元城镇化与中国发展: 战略及推进模式研究. 北京: 社会科学文献出版社, 2013
85. 李强, 陈宇琳, 刘精明. 中国城镇化“推进模式”研究. 中国社会科学, 2012 (7)
86. 李强, 胡宝荣. 中国历代社会治理理论纲. 昆明: 云南教育出版社, 2014
87. 李强, 龙文进. 农民工留城与返乡意愿的影响因素分析. 中国农村经济, 2009 (2)
88. 李强. 城市化进程中的重大社会问题及其对策研究. 北京: 经济科学出版社, 2009
89. 李强. 论农民和农民工的主动市民化与被动市民化. 河北学刊, 2013 (4)
90. 李强. 主动城镇化与被动城镇化. 西北师大学报社会科学版, 2013 (6)
91. 李强. 城镇化进程中的人口迁移与人的城镇化研究. 北京: 中国建筑工业出版社, 2013
92. 李强. 中国特色城镇化战略研究第四卷—城镇化中的人口迁移与人的城镇化. 中国建工出版社, 2013
93. 李松志, 陈烈, 武友德. 不同区位小城镇成长理论与模型——以欠发达地区为例. 城市问题, 2004(4)
94. 李文政. 当前中国乡村治理的困境与策略探究. 中国农学通报, 2009 (16)
95. 李岳峰, 洪延. 中国白沟 新农村建设的新模式. 财经界, 2007 (3)
96. 刘传江. 中国城市化的制度安排与创新. 武汉: 武汉大学出版社, 1999
97. 刘杰, 向德平. 城乡结合部社会管理的困境及其策略选择. 学习与探索, 2013 (10)
98. 刘杰. 城乡结合部“村落终结”的难题. 人文杂志, 2012 (1)
99. 刘苓玲, 徐雷. 中西部地区农民工返乡创业问题研究——基于河南、山西、重庆的调查问卷. 人口与经济, 2012 (6)
100. 刘守英. 中国农地制度的合约结构域产权残缺. 中国农村经济, 1993 (2)
101. 刘晓丽. 中小城市和县城基础设施现状及问题. 城市问题, 2011(8)
102. 刘晓鹰, 郑长德. 我国西部欠发达地区小城镇发展战略及其后发优势——以四川省为例. 西南民族大学学报(人文社科版), 2004(5)

103. 吕萍. 城乡结合部用地矛盾成因分析. 城市发展研究, 2003 (6)
104. 芒福德. 城市发展史. 北京: 中国建筑工业出版社, 2005
105. 蒙荫莉. 金融深化、经济增长与城市化的效应分析. 数量经济技术经济研究, 2003 (4)
106. 孟春, 高伟. 世界城镇化的发展趋势与我国城镇化的健康推进. 区域经济评论, 2013(4)
107. 孟猛. 金融深化和经济增长间的因果关系——对我国的实证分析. 南开经济研究, 2003(1)
108. [美] 乔尔·S. 米格代尔. 社会中的国家, 李杨等译. 南京: 江苏人民出版社, 2013
109. 戚庆燕. 江苏省年内将实现养老保险省级统筹. 扬子晚报, 2009 (10)
110. 全国妇联课题组. 我国农村留守儿童、城乡流动儿童状况研究报告. 重庆: 西南师范大学出版社, 2013
111. 人民网. 新乡召开新型农村社区建设推进会. 2014年7月, <http://henan.people.com.cn/n/2014/0730/c351638-21826188.html>
112. 山东乡村建设研究院. 邹平农村金融工作实验报告. 济南: 山东乡村建设研究院, 1935
113. 盛九元. 台湾都市化发展的经验与缺陷. 台湾研究集刊, 2010 (5)
114. 时彦. 政府与市场: 地方政府主导作用分析——以白沟为例. 中国政法大学硕士学位论文, 2009
115. 孙波, 白永秀, 马晓强. 日本城市化的演进及启示. 经济纵横, 2010 (12)
116. 孙施文. 现代城市规划理论. 北京: 中国建筑工业出版社, 2007
117. 谈小燕. “村转居”社区治理模式探讨. 中国社会科学院博士学位论文, 2014
118. 王桂新, 陈冠春, 魏星. 城市农民工市民化意愿影响因素考察: 以上海市为例. 人口与发展, 2010 (2)
119. 王兆成. 乡土中国的变迁: 美国学者在山东邹平的社会研究. 济南: 山东人民出版社, 2008
120. 王智勇, 黄亚平, 张毅. 湖北省城镇化发展的路径思考. 小城镇建设, 2010 (5)
121. 王宗萍, 段成荣. 第二代农民工特征分析. 人口研究, 2010 (2)
122. 魏贺. 发扬民主 畅所欲言. 人民日报, 2012年11月10日
123. 魏丽华. 发挥产业集群效应 带动新农村建设——以河北白沟箱包制造业为例. 特区经济, 2006 (12)
124. 温铁军. 三农问题与制度变迁. 北京: 中国经济出版社, 2009
125. 吴红宇, 谢国强. 新生代农民工的特征、利益诉求及角色变迁: 基于东莞塘厦镇的调查分析. 南方人口, 2006 (2)
126. 肖林. “社区”研究”与”社区研究”, 社会学研究, 2011 (4)

127. 徐光平. “十二五”时期协调推进新型城镇化与新农村建设研究. 东岳论丛, 2010(8)
128. 徐勇, 赵永茂. 土地流转与乡村治理——两岸的研究. 北京: 社会科学文献出版社, 2010
129. 杨菊华, 张莹, 陈志光. 北京市流动人口身份认同研究——基于不同代际、户籍及地区的比较. 人口与经济, 2013(3)
130. 杨雍哲, 段应碧. 论城乡统筹发展与政策调整. 北京: 中国农业出版社, 2004
131. 杨云彦. 中国人口迁移的规模测算与强度分析. 中国社会科学, 2003(6)
132. 一财网, 土地制度改革与新型城镇化. 2013年5月, <http://www.yicai.com/news/2013/05/2734345.html> 2013-05-27
133. 殷红敏, 班永飞. 农民城镇化意愿与响应能力及其影响因素——基于贵州 1796 名农民的调研数据. 湖南农业大学学报(社会科学版), 2012(6)
134. 于培伟. 日本的城乡统筹共同发展. 宏观经济管理, 2007(9)
135. 俞可平. 治理与善治. 北京: 社会科学文献出版社, 2000
136. 俞万源. 欠发达地区人口城市化模式——以梅州市为例. 经济地理, 2007(3)
137. 袁松等. 农民工返乡的生命历程——以湖北沟村为表述对象. 青年研究, 2009(4)
138. 袁修雨. 改革和完善我国农村建设用地流转制度的思考. 乡镇经济, 2009(4)
139. 岳德亮. 浙江养老保险将实现省级统筹. 浙江市场导报, 2009(6)
140. 悦中山, 李树茁, 费尔德曼等. 徘徊在“三岔路口”: 两代农民工发展意愿的比较研究. 人口与经济, 2009(6)
141. 曾婧, 闫琳. “成都模式”再探索, 统筹城乡发展路径反思. 载中国城市规划学会, 城市时代, 协同规划——2013 中国城市规划年会论文集, 2013
142. 张发懋. 实施小城镇大战略 推进湖北城镇化进程. 政策, 2000(10)
143. 张晓山等. 构建新型城乡关系. 北京: 社会科学文献出版社, 2014
144. 张晓忠, 杨嵘均. 农民组织化水平的提高和乡村治理结构的改革. 当代世界与社会主义, 2007(6)
145. 张翼. 农民工“进城落户”意愿与中国近期城镇化道路的选择. 中国人口科学, 2011(2)
146. 章铮. 进城定居还是回乡发展? ——民工迁移决策的生命周期分析. 中国农村经济, 2006(7)
147. 赵佩佩. 城镇化的“误区”与“出路”——试论东部欠发达地区城镇化发展的态势与导向. 城市规划, 2009(11)
148. 赵小菊. 山东省将实行企业职工基本养老保险省级统筹. 山东省人民政府网站, 2009年9

月 19 日

149. 赵之枫. 乡村城镇化进程中村庄集聚的时空方略. 小城镇建设, 2002 (10)
150. 折晓叶, 陈婴婴. 超级村庄的基本特征及“中间”形态. 社会学研究, 1997 (6)
151. 郑杭生. 社会建设和社会管理研究与中国社会学使命. 中国社会科学, 2011 (4)
152. 郑平建. 经济欠发达地区小城镇建设探讨--以安徽省为例. 农业经济问题, 2000 (9)
153. 郑思齐. “土地财政”下的土地和住宅市场: 对地方政府行为的分析. 广东社会科学, 2011 (2)
154. 中国市长协会. 中国城市发展报告 2012. 北京: 中国城市出版社, 2013
155. 周蕾, 李放. 农民工城镇化意愿分层: 代际与婚姻的视角. 财贸研究, 2012 (4)
156. 周其仁. 改革的逻辑. 北京: 中信出版社, 2013
157. 周祝平. 中国农村人口空心化及其挑战. 人口研究, 2008 (2)
158. 住房和城乡建设部计划财务与外事司. 中国城乡建设统计年鉴 (2009 年). 中国计划出版社, 2010
159. 邹平县地方史志办公室. 邹平年鉴 2004-2009. 2009
160. 邹平县统计局. 邹平统计年鉴 2011. 2011
161. 邹平县统计局. 邹平统计年鉴 2012. 2012