

清华大学CIDEG应急项目  
研究报告（结题）

---

城镇化对中国农村社区和农民生  
计的影响

2017年3月

# 城镇化对中国农村社区和农民生计的影响

---

委托方：清华大学产业发展与环境治理研究中心

受托方：中国农业大学经济管理学院

课题负责人：

Christine Wong 澳大利亚墨尔本大学当代中国研究中心

林万龙 中国农业大学经济管理学院

课题组成员：

孙翠清 中国农业科学院农业经济与发展研究所

**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 2593

传真：(86-10) 6277 2593

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。

## 城镇化对中国农村社区和农民生计的影响

项目资助方：清华大学产业发展与环境治理研究中心

项目承担方：中国农业大学经济管理学院

2017年3月

# 目 录

前言.....	1
<b>1. 中国各地的城镇化：现状与政策.....</b>	<b>1</b>
1.1 中国的城镇化进程.....	1
1.2 城镇化进程的地区差异.....	3
1.2.1 各地城镇化水平存在较大差距.....	3
1.2.2 东中西部地区城镇化发展进程存在差异.....	4
1.3 各地推进城镇化的典型做法.....	4
1.3.1 天津市的“宅基地换房”.....	4
1.3.2 重庆市的“地票交易”.....	5
1.3.3 郑州市的宅基地“复垦券”.....	6
1.3.4 嘉兴市的“两分两换”.....	6
1.3.5 北京市的五种发展模式.....	7
<b>2. 城镇化对农村公共服务提供的影响.....</b>	<b>9</b>
2.1 城镇化、人口流动与中国传统农村人口的分化.....	9
2.2 城镇化和人口流动背景下公共服务体系的城乡二元.....	10
2.2.1 义务教育.....	10
2.2.2 基本医疗保险.....	12
2.2.3 基本养老保险.....	17
2.2.4 小结.....	19
2.3 城镇化背景下农村公共服务供给政策的公平与效率问题：义务教育案例.....	20
2.3.1 导言.....	20
2.3.2 义务教育资源配置“新城镇偏向”的表现.....	21
2.3.3 义务教育“新城镇偏向”对贫困家庭子女就学的影响.....	26
2.3.4 结论与政策建议.....	30
<b>3. 城镇化进程中的村庄撤并及其对农民生活与生计的影响.....</b>	<b>32</b>
3.1 城镇化进程中的村庄撤并.....	32
3.1.1 村庄撤并的历史.....	32
3.1.2 各地村庄撤并情况.....	33
3.1.3 城镇化进程中的村庄撤并速度.....	34
3.2 土地财政与村庄撤并.....	35
3.2.1 城镇化与土地财政相互依存.....	35
3.2.2 土地财政激励农村新社区建设热潮.....	36
3.3 村庄撤并对农民生活与生计的影响.....	38
3.3.1 村庄撤并与农村新社区建设.....	38
3.3.2 新的农村社区建设的积极作用.....	39
3.3.3 新农村社区建设中农民生活与生计的不利影响：普遍情况.....	40
3.3.4 新农村社区建设对农民生活与生计的不利影响：平谷区夏各庄新城案例.....	42
3.4 小结.....	46

<b>4. 城镇化与现代农业发展：对未来我国农地经营规模的探讨</b> .....	<b>47</b>
4.1 城镇化背景下中国农业面临的挑战.....	47
4.2 应对之策：培育新型农业经营主体.....	47
4.2.1 土地流转.....	48
4.2.2 农业新型经营主体经营情况.....	49
4.3 城镇化水平约束下的农地经营规模问题.....	50
4.3.1 我国农地经营规模现状.....	51
4.3.2 多大规模合适？——对钱克明估算结果的评论.....	52
4.3.3 城镇化水平约束下的农地经营规模.....	53
<b>5. 结论与讨论</b> .....	<b>56</b>
<b>参考文献</b> .....	<b>58</b>

## 图表目录

图 1	我国城镇数量变化情况（1980-2015 年）	3
图 2	2001-2010 年间我国农村小学在校生和学校数量减少情况	22
图 3	城乡学校校均固定资产总值对比	26
图 4	不同收入组农户因学校撤并导致的负担占家庭纯收入的比重	28
图 5	不同收入水平农户样本发生教育迁移的概率	30
图 6	我国村委会数和城乡人口数变化情况（1980-2016 年）	35
图 7	我国国有建设用地出让情况（1999-2015 年）	36
图 8	2010-2016 年全国土地流转面积及占比	48
图 9	2010-2014 年我国农地流转走向情况（%）	49
图 10	新型农业经营主体个数	49
图 11	新型农业经营主体经营耕地面积	50
图 12	中国第一产业产业人员与乡村人口之间的关系：1985-2012	54
图 13	全球 31 个国家第一产业从业人员与乡村人口（对数形式）之间的关系：1960-2012	55
.....		
表 1	我国城镇化水平及其增长速度（1980-2016 年）	1
表 2	我国各地城镇化水平排名（2015 年）	3
表 3	东、中、西部地区不同阶段城镇化发展速度对比	4
表 4	农村小学撤并行为影响因素回归模型的变量名称及定义	23
表 5	地方政府对农村小学撤并行为影响因素回归结果	24
表 6	农村中小学布局调整前后学生上学距离和花费时间变化情况	27
表 7	学生家长因照料学生而减少收入的情况	27
表 8	就学地选择模型涉及变量名称及定义	28
表 9	就学地选择影响因素 probit 模型估计结果	29
表 10	转居前后居民待遇变化对比情况	46
表 11	关于我国农地经营规模的三个不同的统计结果	51

## 前言

在过去的 30 年里，中国的城镇化率由 1980 年的不到 20% 上升为 2014 年的 54.8%。上述趋势在未来的 15-20 年中还将进一步保持<sup>1</sup>。

城镇化已经成为推动中国发展的关键因素之一。但与此同时，在快速城镇化的同时，政策的制定者对地方政府日益增大的对融资和规划协调内部管辖权的需求有所忽视。这种忽视带来了许多不利影响，造成了很多现存的社会、经济问题，例如腐败、地方政府负债过多、不可持续的土地财政、基础设施建设无效率和城镇户口居民与农民工社会地位分割问题的日益突出等。

政府已经对上述问题有了清晰的认知。中共十八届三中全会提出，应该采取一种更加有效和包容性的城镇化模式。李克强总理还尤其强调了城镇化应该是“人”的城镇化，而不仅仅是“土地”的城镇化。

2014 年 4 月，黄佩华在河南省的一次实地调研中发现，当地各层级的政府都对城镇化给予了非同寻常的关注，这给了我们很大的震撼。即使是那些在过去十年中人口大量流失的三、四线城市，它们发展经济的路线依然是城镇化。有一个县 20% 的人口都已经迁出了，但是其仍计划在 2020 年把城镇化率从现在的 33.5% 提高到 55%，并把城镇规模从 25 平方公里扩大到 45 平方公里。为了达到这个目标，该县要在 21 个行政村内建设“新社区”。我们在其中一个新社区的调研中得知，政府鼓励农民放弃他们在农村的房屋，搬到距离他们的土地至少 10 公里以外的钢筋楼房中去，这样他们就可以算作城镇居民。至于这一举措对他们就业和生活所带来的挑战，则未引起足够的关注。

这一案例可以视作城镇化进程中对农村居民生活影响的一个缩影。事实上，对地方政府而言，由于城镇化建设亟需大量的资金和土地，对土地财政的依赖使得地方政府长期以来就热衷于推进城镇化，尤其是更为关注城镇化进程中的“地”而不是“人”，特别是那些留守农村的人口。国土资源部于 2005 年正式推出、并于 2006 年起开始开展试点的“城乡建设用地增减挂钩”<sup>2</sup>政策，由于可以通过村庄撤并为城镇化提供紧缺的建设用地指标，为地方政府实施村庄撤并、推进城镇化建设提供了强大的财政激励。近些年来，伴随着城乡建设用地增减挂钩政策和各种“先行先试”的综改试验区政策在全国不同地区的实施，许多地方出现了大规模的“村庄撤并”浪潮，承载着数千年农耕文明的村庄数量急剧减少，集中化的农民楼房居住区大量涌现，相当数量的传统村落彻底走向终结。

资料表明，从 2000 年到 2010 年，我国的行政村数量从 73 万多个减少到 59 万多个（贾舞阳等，2014）。在地方政府积极的推进下，全国各地都展开了不同程度和规模的村庄撤并活动，其中一个较为极端的例子是山东诸城，该市实行“一刀切”的政策，将全市 1249 个

---

1.按照中国官方的说法，中国快速城镇化的趋势还将保持 15 至 20 年的时间。见 <http://www.askci.com/freereports/2010-03/201033071652.html>。

2.该政策是指依据土地利用总体规划，将若干拟复垦为耕地的农村建设用地地块（即拆旧地块）和拟用于城镇建设的地块（即建新地块）共同组成建新拆旧项目区，通过建新拆旧和土地复垦，期望实现项目区内建设用地总量不增加，耕地面积不减少、质量不降低，用地布局更合理的土地整理工作目标。

行政村全部撤并，建成 208 个万人社区。2014 年 9 月，山东省政府网站公布了《山东省农村新型社区和新农村发展规划（2014-2030 年）》，按照规划，山东省将继续撤并村庄，建设农村社区，力求在 2030 年将全省村庄数量从 2013 年的 6.5 万降至 3 万。除了东南部沿海的发达省份，华北、西北、东北地区也都在实行村庄撤并。例如，2014 年，陕西省政府发文，拟以经济实力较强、区位优势明显、交通便利、人口较多、具有民俗文化特点的村为基础，撤并小村和空心村，建立大村或中心村，即建立新的农村社区。

在未来，城镇化将继续是重塑中国城市、乃至经济和社会形态的重要力量。目前的政策制定者和研究者侧重关注了城镇化的驱动力、城镇化发展模式以及城镇化对经济发展的影响等方面的主题，也日益关注了城镇化进程中流动人口、失地农民等群体的公共服务问题（即“人”的城镇化），但是，关于快速城镇化进程中新组建的新的农村社区和农村留守人口所造成的影响，则鲜有关注。而事实上，如果我们站在城乡统筹和人的全面发展视角上来观察，那么，这一主题显然不应忽视。

本研究将聚焦于评估城镇化进程中新组建的农村社区的公共服务和农村居民的就业和生活问题。本研究将基于详细的文本分析和在全国范围内展开的典型调研，针对上述主题进行分析，并据此提出相关的政策建议。本研究将有助于政策制定者和学术研究者将更多的关注放到城镇化进程中的农村和农民问题，而不仅仅是城镇化进程中的城市和市民问题。研究成果具有现实针对性。

本报告的结构安排如下：报告第一章将简要汇报过去 30 年中国的城镇化发展状况和主要政策措施；报告第二章将关注城镇化推进对农村公共服务的影响；第三章将就城镇化进程中的村庄撤并对农民生活和生计的影响进行探讨；报告第四章将从城镇化发展的视角对现代农业发展中的农地经营规模进行分析。在上述研究的基础上，报告将提出我们的政策建议。



# 1. 中国各地的城镇化：现状与政策

## 1.1 中国的城镇化进程

改革开放以来的三十多年间，伴随着工业化的深入推进，我国城镇化水平有了较大幅度的提高，城镇常住人口由 1980 年的 1.91 亿人，增加到 2016 年的 7.93 亿人，城镇化水平由 19.39% 提高到 57.35%，增加了 1.96 倍，年均增加 1.05%。同时，城镇化水平呈加速态势，其从建国之初的 10% 增加到 30% 用了 32 年，而从 30% 增加到 50% 仅用了 15 年。

按照国际惯例，城镇化进程通常划分为三个阶段：第一阶段为城镇人口占总人口的比重在 30% 以下的缓慢阶段，第二个阶段为城镇人口占总人口的比重在 30%-70% 的加速阶段，第三个阶段为城镇人口占总人口的比重在 70% 以上的稳定阶段。我国城镇化水平在 1996 年首次达到 30%，由此可以判断，中国从 1996 年起进入了城镇化的加速阶段。

在 1996 年，我国进入城镇化加速阶段后，城镇化水平的增长速度有一次飞跃，由 1996 年以前的年均增加 0.63%，一跃提高到 1996 年以后的年均增加 1.35%，这与我国从 1996 年开始在全国范围开展小城镇试点建设有直接关系。我国城镇化水平增速在 2010 年达到峰值 1.61%，此后四年城镇化水平增速放缓，2014 年的增速已经面临跌破 1%。此时，《国家新型城镇化规划（2014-2020 年）》颁布（以下简称《规划》），提出发展新型城镇化，同时发改委在 2014-2016 年连续 3 年间每年确定一批国家新型城镇化综合试点地区，以此推动新型城镇化进程。这一政策使得 2015 和 2016 年的城镇化水平增速有所回升（表 1）。

表 1 我国城镇化水平及其增长速度（1980-2016 年）

年份	城镇化水平(%)	城镇化水平增长速度 (%)	年份	城镇化水平 (%)	城镇化水平增长速度 (%)
1980	19.39	0.43	1999	34.78	1.43
1981	20.16	0.77	2000	36.22	1.44
1982	21.13	0.97	2001	37.66	1.44
1983	21.62	0.49	2002	39.09	1.43
1984	23.01	1.39	2003	40.53	1.44
1985	23.71	0.70	2004	41.76	1.23
1986	24.52	0.81	2005	42.99	1.23
1987	25.32	0.80	2006	44.34	1.35
1988	25.81	0.49	2007	45.89	1.55
1989	26.21	0.40	2008	46.99	1.10
1990	26.41	0.20	2009	48.34	1.35
1991	26.94	0.53	2010	49.95	1.61
1992	27.46	0.52	2011	51.27	1.32
1993	27.99	0.53	2012	52.57	1.30
1994	28.51	0.52	2013	53.73	1.16
1995	29.04	0.53	2014	54.77	1.04

年份	城镇化水平(%)	城镇化水平增长 速度 (%)	年份	城镇化水平 (%)	城镇化水平增长 速度 (%)
1996	30.48	1.44	2015	56.10	1.33
1997	31.91	1.43	2016	57.35	1.25
1998	33.35	1.44			

数据来源：《中国统计年鉴》各年数据。

尽管我国城镇化水平有了较大幅度的增长,但我国人的城镇化发展速度显著滞后于工业化发展速度和土地城镇化的发展速度。

从工业化发展速度来看,我国第二产业产值在 GDP 中的比重在 1970 年就达到了 40%,并一直保持在 40%以上,二三产业产值总和在 GDP 中的比重由 1980 年的 70.4%增加到 2015 年的 91.1%。然而,计划经济体制下的重工业优先发展战略、城乡二元分割体制、以及能让农民“离土不离乡、进厂不进城”的乡镇企业的发展等因素,先后成为阻碍我国城镇化进程的障碍(唐志军, 2011)。我国改革开放后的 20 年内,城镇化发展速度一直相对缓慢,直到 2003 年城镇化水平到才突破 40%。

从土地城镇化角度来看,我国城镇面积扩张迅速,城镇数量增加显著。根据《规划》公布的数据,1996-2012 年,全国建设用地年均增加 724 万亩,其中城镇建设用地年均增加 357 万亩;2010-2012 年,全国建设用地年均增加 953 万亩,其中城镇建设用地年均增加 515 万亩。根据《全国国土规划纲要(2016-2030 年)》公布的数据,2000-2015 年,全国城镇建成区面积增长约 113%,远高于城镇人口 59%的增长速度。又据国土资源部公布的全国城镇土地利用数据<sup>3</sup>,2009-2014 年,全国城镇土地面积增加 165.0 万公顷,增幅为 22.8%,年均增长 4.2%,远高于人口城镇化的年均增长速度。以上数据充分证明土地的城镇化呈现加速度发展态势,且显著快于人口的城镇化速度。从城镇数量上来看,我国城市数量由 1978<sup>4</sup>年的 193 个增加到 2015 年的 652 个,增加了 2.38 倍,建制镇数量由 1978 年的 2173 个,增加到 2015 年的 20515 个,增加了 8.44 倍(图 1),高于人口城镇化增长的幅度。

3.全国城镇土地利用数据汇总成果分析报告.[http://data.mlr.gov.cn/qtsj/201512/t20151229\\_1393418.htm](http://data.mlr.gov.cn/qtsj/201512/t20151229_1393418.htm).

4.1978 年数据来源于《规划》公布数据,其他数据来源于《中国统计年鉴》和《中国城市统计年鉴》。

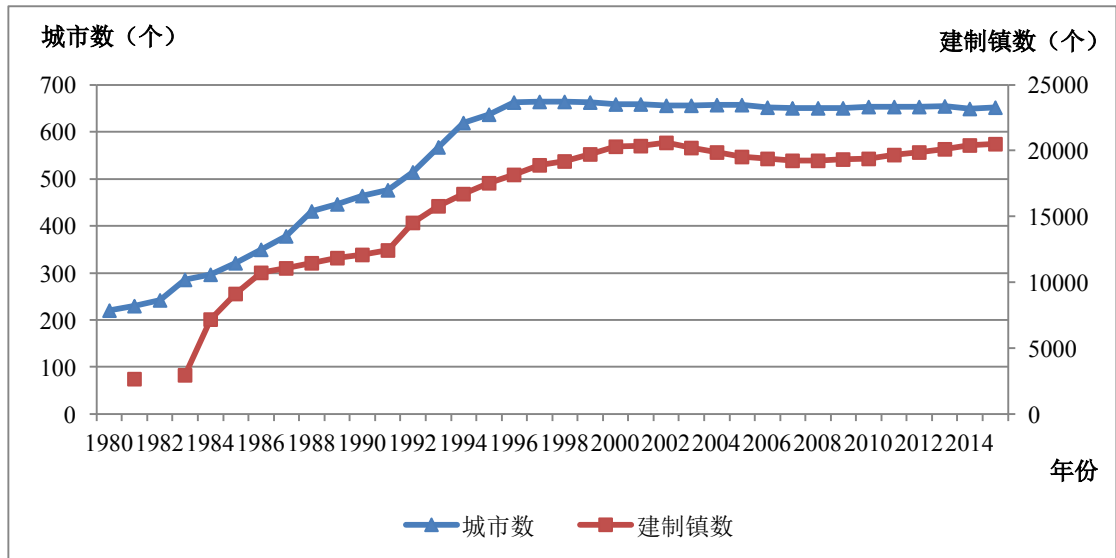


图 1 我国城镇数量变化情况 (1980-2015 年)

数据来源:《中国统计年鉴》,《中国城市统计年鉴》。

## 1.2 城镇化进程的地区差异

我国城镇化水平自改革开放以来有较大幅度提高,但分地区来看,各地的城镇化水平和推进速度存在较大差异。

### 1.2.1 各地城镇化水平存在较大差距

我国各地的城镇化发展水平与经济水平相匹配,呈现东高西低的现象。上海、北京、天津三个城市一直是我国城镇化水平最高的地区,2015年三个城市的城镇化水平均达到了80%以上,其余城镇化水平在60%以上的7个省(市)份中有5个属于东部地区。中部地区除了河南省外,城镇化水平均在50%-60%之间。排名最靠后的9个省份中,有7个是西部地区省份,西部地区多数省份的城镇化水平在50%以下(见表2)。

表 2 我国各地城镇化水平排名 (2015 年)

地区	城镇化水平	地区	城镇化水平
上海市	87.62%	山西省	55.02%
北京市	86.46%	陕西省	53.92%
天津市	82.61%	江西省	51.62%
广东省	68.71%	河北省	51.33%
辽宁省	67.37%	湖南省	50.89%
江苏省	66.52%	安徽省	50.50%
浙江省	65.81%	青海省	50.34%
福建省	62.59%	四川省	47.68%
重庆市	60.92%	新疆维吾尔自治区	47.25%
内蒙古自治区	60.29%	广西壮族自治区	47.06%
黑龙江省	58.79%	河南省	46.85%
山东省	57.01%	云南省	43.34%

地区	城镇化水平	地区	城镇化水平
湖北省	56.85%	甘肃省	43.19%
吉林省	55.32%	贵州省	42.01%
宁夏回族自治区	55.24%	西藏自治区	27.78%
海南省	55.10%		

数据来源：《中国统计年鉴》。

### 1.2.2 东中西部地区城镇化发展进程存在差异

我国各地的城镇化水平发展进程也存在较大差异（表 3）。根据国家对城镇化推进政策出台的阶段，大致将我国城镇化发展划分为三个阶段：1981-1996 年、1996-2005 年和 2005-2015 年。在 1981-1996 年阶段，东部地区发展速度快于中西部，但差别不大；在 1996-2005 年阶段，东部地区的城镇化大发展，速度明显快于中西部地区，甚至是西部地区增速的两倍；而 2005-2015 年间，东部地区的城镇化速度放缓，中西部地区的城镇化速度超过了东部地区。可见东部地区的城镇化发展较早较快，中西部地区城镇化发展进程相对滞后。

表 3 东、中、西部地区不同阶段城镇化发展速度对比

地区	1981-1996 年	1996-2005 年	2005-2015 年	1981-2015 年
东部	11.16%	22.28%	9.42%	42.87%
中部	10.55%	14.68%	11.99%	37.22%
西部	8.30%	11.95%	12.75%	33.00%
全国	10.09%	16.71%	11.25%	38.05%

数据来源：根据《中国统计年鉴》各年数据整理计算。为避免三个阶段的地区数不同产生误差，在计算平均值时将 1981 年以后设立的重庆市和海南省剔除。未收集到 1980 年数据。

## 1.3 各地推进城镇化的典型做法

近年来，除了因经济发展而推动的城镇化进程外，全国各地不断尝试城镇化的改革措施，出现了一些比较典型的政府推动城镇化发展模式，例如天津的“宅基地换房”模式、重庆的“地票交易”模式等，有的地区的城镇化推进由政府主导，有的地区的城镇化则由个体经济发展促成。不同模式所采用的改革措施的共性是：工业向产业园区集中，农地向集约经营集中，村民向新型社区集中和土地有偿转让使用。

### 1.3.1 天津市的“宅基地换房”

城镇化的“天津模式”采取“宅基地换房”、“三区联动”和“三改一化”三项措施推进城镇化建设（杨静美，2014），先解决搬迁农民的集中安置问题，然后通过土地集约增值的收益发展地区产业，解决农村居民的就业问题。形成了城镇化建设的“天津模式”。

“宅基地换房”是从 2005 年下半年开始，天津市结合本地实际，围绕破解小城镇建设中普遍存在的土地和资金约束等难题，在我国现行政策框架内，坚持承包责任制不变、可耕种土地不减、尊重农民自愿的原则，高水平规划、设计和建设有特色、适于产业聚集和生态宜居的新型小城镇。农民以其宅基地按照规定的置换标准换取小城镇中的一套住宅，迁入小城镇居住。农民原有的宅基地统一组织整理复耕，实现耕地占补平衡。新的小城镇，除了农

民住宅区外，还划出一块可供市场开发出让的土地，用土地出让收入来平衡小城镇建设资金，从而实现人口向城镇集中，工业向小区集中，耕地向种田大户集中，农民由第一产业向第二、三产业转移。

“三区联动”统筹发展战略于 2010 年实行。“三区”联动统筹发展是在开展示范小城镇建设试点的同时，大力推动产业发展，形成示范工业园区、现代农业产业园区、农民居住社区“三区”统筹联动发展的格局，为小城镇建设提供新的动力，解决农民进城后的就业问题。

“三改一化”改革即农改非、村改居、集改股、促进城乡一体化，解决农民进城后的身份问题。将农民改为居民，村民的农业户口改为非农业户口，与城市居民享受同等待遇；将农村改为社区，撤销农村村委会，建立社区居委会，完善配套的社区管理和服务体系；将村集体经济组织改为股份制公司，采取资产变股权、村民变股东的方法，实施股份制改造，按照先试点、再推开的原则，分类指导，稳步推进。

### 1.3.2 重庆市的“地票交易”

重庆市是全国地票交易制度首创城市，借助全国统筹城乡综合配套改革试验区的契机，市政府于 2008 年 11 月下发了《重庆市农村土地交易所管理暂行办法》，明确地票为建设用地指标，以农村集体建设用地复垦作为来源，等量置换为城镇建设用地指标。同时，制定了严格的保障制度，明确了指标收益的去向及具体分配方式。2009 年 2 月，国务院下发《关于推进重庆市统筹城乡改革和发展的若干意见》，正式批准重庆市在满足刚性条件基础上可以稳步开展挂钩试点工作。至此，重庆市的地票交易正式运行。

重庆市关于指标交易总体有三大亮点，即建设用地指标实行“先补后占”、地票交易只限于经营性用地以及持有地票是后续参加招拍挂的准入证等。

在重庆之后，安徽省郎溪县，江苏省宿迁市都较早进行了地票交易的探索。郎溪县在安徽省内率先进行地票交易，于 2013 年 1 月发布《郎溪县地票交易规则》，并于同年 4 月顺利完成首次地票交易，为全省地票交易制度的建立起到了试点示范效用。其所属地级市宣城于 2013 年 8 月建立市级层面的地票交易制度，包括红票和绿票。其中红票指耕地占补平衡指标，绿票指农转用计划指标和增减挂钩指标。明确了地票交易价款的去向为县、区一级政府，实行专款专用，用于土地整治和耕地占补指标收购。安徽省地票制度的操作流程和方法相对较为简便。

宿迁市关于土地指标交易方面的探索走在了江苏省的前列，借助全省区域协调发展综合改革试点之机，于 2012 年 2 月出台《关于推进土地管理创新工作的实施意见》，正式启动挂钩指标（绿票）和补充耕地指标（红票）交易。目前已实施了多期指标交易，但均在市域范围内。2014 年，江苏从省级层面研究指标交易制度。于 1 月下发了《江苏省补充耕地指标交易暂行管理办法》，明确了可作为补充耕地指标（红票）的来源及标准，明确进行交易的唯一平台为省补充耕地交易平台。目前江苏省已在 2014 年 3 月 28 日顺利完成了省内首次补充耕地指标的竞购工作。省会城市南京则在省一级基础上将指标交易范围进一步延伸扩展，

由一项指标变成三项指标（红票、绿票、蓝票），于 2014 年 4 月下发了《南京市土地指标交易配置暂行办法》，明确了各类指标的竞购主体，其中区政府侧重规划指标和补充耕地指标竞买，而具体用地单位侧重建设用地指标竞买。各类指标管理方面，以区为主，跨区的由市一级进行统筹，具体交易方法与省一级基本趋同。江苏省地票制度亮点在于细节更为详尽，但对于企业持票准入方面未作要求。

其他城市，如湖北省鄂州市在全省率先进行了有益的试点尝试，先由城投公司收储农民地票，再卖给用地企业。湖南省也将地票制度纳入全省发展战略当中，下辖株洲等城市也正在积极有益的探索（蔡成凤，2014）。

### 1.3.3 郑州市的宅基地“复垦券”

2016 年 12 月 14 日，郑州市国土资源局发布公告，郑州拟推行商品住宅用地出让“持券（复垦券）准入”政策，自 2017 年 1 月 15 日起，在郑州市内五区、郑东新区、经济开发区、高新区范围内，办理农转手续时，未使用“复垦券”的商品住宅用地，出让时需“持券准入”，即土地竞买人必须提前购买与出让土地同等新增面积的“复垦券”，参与土地竞买。

宅基地“复垦券”是指，符合国家规定条件的集中连片特困地区、国家扶贫开发工作重点县以及贫困老区等县，腾退的农村宅基地及其他农村集体建设用地（指可拆旧复垦为耕地的建设用地），扣除自身安置用地后节余的农村建设用地指标，也就是城乡建设用地增减挂钩节余指标。其中，易地扶贫搬迁贫困户和同步搬迁户农村宅基地及相应的其他农村集体建设用地拆旧复垦产生的“复垦券”，称为宅基地 A 类“复垦券”（简称 A 券）。其他农村宅基地及农村建设用地拆旧复垦产生的“复垦券”，简称 B 券。“复垦券”可在省域内公开交易，由此产生的收益，既可以为开展易地扶贫搬迁等脱贫攻坚工作提供支持，又能以城带乡、以工哺农、城乡统筹。而且，使用“复垦券”报批的城乡建设用地增减挂钩项目，只要不超过国土部下达的周转指标，就不用再缴纳新增建设用地土地有偿使用费和耕地开垦费。

简言之，城市建设用地指标稀有，由宅基地拆旧复垦而腾退出来的用地指标，就可以拿到市场上进行交易。“复垦券”实际上是“地票交易”的一种形式而已。

### 1.3.4 嘉兴市的“两分两换”

2008 年 4 月，浙江省委、省政府做出把嘉兴作为全省统筹城乡综合配套改革试点地区的决策部署。嘉兴市政府制定了《关于开展统筹城乡综合配套改革试点的实施意见》和《关于开展节约集约用地试点加快农村新社区建设的若干意见》，选择 13 个乡镇（街道）开展“两分两换”试点。“两分两换”的主要内容是宅基地与承包地分开、搬迁与土地流转分开，以宅基地置换城镇房产、以土地承包经营权置换社会保障”。

“两分两换”式的城镇化措施，不仅是宅基地的集约利用，还涉及土地流转，农民赖以生存的两样资本都要被处置，因此这种形式的城镇化的实施难度更大，需要资金投入更多，对系统规划的要求更高，出现的问题和矛盾也更多。

### 1.3.5 北京市的五种发展模式

北京市作为首都，城镇化的发展模式和措施各类较多，主要有开发商主导模式、政府主导模式、农民与村集体主导模式、绿隔征占模式、整建制转居模式五种<sup>5</sup>，不同模式采取不同的城镇化措施。

**(1) 开发商主导的模式。**一些村在发展初期，由于村集体经济薄弱，政府财政相对紧张，往往是以开发商为主导，开发商拿走了大量的好地，产生许多遗留问题。这类开发建设模式主要采取由开发商征占土地，依靠土地使用权证向银行融资，进行一级开发和二级开发，完成城市化建设。开发商在拿走大片土地的同时，还需完成征地拆迁、人员安置以及公共交通、学校、医院等公共设施建设。2004年以前，这类开发建设模式居于主导地位。

这种模式的主要特点是：政府与市场的职能混淆，比如公共服务设施和基础设施等本应由政府配建的项目交给开发商开发，而开发商往往不落实。纯利润导向，开发商开发项目以利润为导向，并不能很好的考虑村民的利益。单项目平衡，开发商只追求单个项目开发的平衡，不进行区域统筹考虑。一次性合作，项目开发完成后，开发商便对该项目不再进行任何投入。

**(2) 政府主导模式。**近年来，政府通过土地储备方式，开始掌握城乡结合部地区村庄改造建设的主导权，并以大区域资金平衡的办法，使多年搁置的改造建设项目得以重新启动，有效加快了城市化进程。

政府主导模式的基本形式是以区县和乡镇政府为实施主体，主要通过土地储备的运作机制，依托土地储备中心解决融资，进行征地和一级开发，同时解决农民的征地补偿和安置补偿、转局和社保问题。在此模式下，农民的利益教育有保障，一些难以开发的地块，也得以有效推进。政府主导模式一般是针对城市或城镇规划建成区范围内的城中村。2010年北京市城乡结合部综合整治的50个重点村中有24个采取此模式。

该模式的主要特点：一是区域平衡。政府可以打破村行政边界的界限，对区域进行统筹。二是成本较高，政府大包大揽，拆迁成本高，有一定的风险。三是以货币补偿为主。

**(3) 农民和村集体主导模式。**农民和村集体主导开发模式有三类基本形式。一是自主开发。一般先与开发商合作，积累自由资本后自主开发。该方式没有把土地和农民分割开，农民获得了土地增值的收益。二是合作开发。农民和开发商通过股份制等形式进行合作开发，开发商出资金，农民出土地。三是乡镇统筹开发。适用于乡镇统筹能力比较强的地区，如大兴区的榆垓镇土地基金会，统筹若干村土地流转，把产业用地向镇中心区集中配置。

其主要特征为：农民参与，农民和村集体是开发主体，农民的参与程度高。保障社区集体利益，农民和村集体通过以资产入股的形式，能切实保障自身权益。低成本，由于农民是主动进行开发，所以拆迁等费用大大降低。

---

5.泛华志达.北京市新型城镇化发展的五种模式.2015.4.13,<http://www.fanhuazhida.com/chengzhenguihua/zixun-1611-1.html>.

**(4) 绿隔(绿化隔离带)征占模式。**主要有两种形式。一是政府征地，自主平衡，1994年开始是此模式(建设一定比例商品房平衡资金)。二是政府占地，自主平衡，2000年后为此模式(采用农业结构调整的方式进行绿化隔离带建设)。

该模式的主要特点是：占而不征，农民集体建设用地划为绿地，不走征地程序；资金平衡困难，建设用地变绿地，难进行商业开发；政策配套性差，绿色产业开发政策规定仅绿地的3%可做配套建设。

**(5) 整建制转居模式。**整建制转居实质上属于政府主导模式，但是大部分政府主导下的开发建设并不能把农民一次性全部转居，整建制转居本身具有诸多新的特点。

分为两种：未征地先转居和先征地后转居。前者以石景山为代表，在留有集体建设用地的情况下，先实现了农民身份向市民身份的转换。就全市而言，由征地引起的转居更具有代表性，这类整建制转居往往是整个村庄的土地被征用，村民全部转为居民，因此，这更是一场剧烈的社会变革。

其主要特点是：一次性全部转为居民，异地安置(实行社区管理)，社会转型剧烈(需要加强农民的教育培训和就业保障)。



## 2. 城镇化对农村公共服务提供的影响

### 2.1 城镇化、人口流动与中国传统农村人口的分化

中国的快速城镇化进程使中国人口的地域结构发生了巨大的变化。在 1980 年代之前，由于对人口流动的严格管制，中国的人口可以大致分为两大群体：拥有城镇户口、居住在城镇的城镇人口；以及拥有农业户口、居住在农村的农村人口。人口流动管制的放松和 30 年的城镇化进程，使农村人口结构发生了巨大裂变，除了传统意义上的农村人口外，还分化出了以下群体：

#### （1）农村流动人口（农民工）

据中国国家统计局（2012）发布的数据，2012 年全国农民工总量达到 2.6 亿，其中外出农民工接近 1.6 亿。据估计，到 2030 年，全国农民工的数量将可能高达 4 亿（中国发展研究基金会，2010）。

中国外出农民工输出地主要集中在中西部地区的农村，输入地主要集中在东部地区和大中城市。据中国国家统计局公报数据，2012 年中西部地区农村外出农民工数量分别为 8256 万和 6814 万，占外出农民工总量的 31.4%和 26.0%；从输入地看，2012 年在东部地区务工的外出农民工有 16980 万人，占全国外出农民工人数的 64.7%；在地级以上大中城市务工的农民工占 65%。

#### （2）失地农民

目前对失地农民的数量缺乏权威的统计。多数研究者估计，2005 年之前的失地或部分失地农民的数量即已达 4000-5000 万人（韩俊，2005）。这一数量在未来还将进一步增加。据估计，到 2020 年，失地农民总数可能将高达 1 亿（民进中央，2009）。

中国的失地农民主要分布在大中城市的郊区和经济发达地区。据估计，其中浙江、江苏、福建、广东和山东四省占了 41%。而近 20 年来，上海市共征用、使用土地约 144 万亩，失地农民的总数已超过百万；1993 年至 2005 年，北京市失地农民累计达 33 万（韩俊，2005）。

#### （3）留守人口

留守人群主要包括留守老人、儿童和妇女三部分。尽管迁移一直是提高农村劳动力收入的一个重要手段，但它对于输出地也带来了一些负面后果（World Bank，2009），包括：对农村青少年的教育程度造成的负面影响；由于迁移劳动者的工伤或残疾给家庭造成的脆弱；留守老人的问题；以及对农村凝聚力和集体参与的削弱。

目前对这三部分人群的数量没有一个确切和权威的估计。较为认同的估计是，目前中国农村留守儿童数量约为 5800 万人，65 岁及以上的农村留守老人近 2000 万人，以及 4700 万留守妇女<sup>6</sup>，合计为 12500 万人，与农村流动人口数量相当。可以推断，随着外出务工人员

---

6.以上数据分别引自全国妇联儿童工作部（2008）及叶敬忠等（2008）。

的增加，未来这部分人群的数量也将进一步增加。

留守人口问题是与外出就业问题相伴生。由于多数的外出就业人群分布在东部地区，因此，留守人口的分布主要集中在中西部地区的农村。

## 2.2 城镇化和人口流动背景下公共服务体系的城乡二元

2003年，公共财政覆盖农村正式提到政策层面，一个在投入上覆盖城乡的“公共财政”体系和公共服务体系开始在中国逐步建立。“从无到有”的农村公共服务体系的逐步建立无疑是一个巨大的进步。但是，中国的城乡公共服务体系仍存在明显的“二元”状态，其基本表现是，在基本公共服务领域仍然实行城乡两套运行机制不同而缺乏相互衔接的政策体系。事实上，中国长期以来的一系列政策都是以“城乡两个区域、城乡居民两个群体”为前提设计的，与其他政策类似，中国一直采用并延续至今的公共服务政策也是基于这一城乡二元思路设计的，难以应对城乡一体化所带来的冲击。尽管中国政府近年来已经采取了大量政策措施，构筑城乡人群的生计安全网，但是目前的问题在于：城乡的生计安全网是两张分割的“网”，而不是一张统筹的、有效衔接的“网”。这是造成流动群体生计安全网缺失的主要因素。这种状况显然滞后于城乡经济的一体化进程。

城乡公共服务体系的设计不仅要考虑到如何更有效地覆盖流动人口和失地农民，而且应考虑如何更有效地为留在农村的人口（包括上文所述的留守人口）服务。本节下文将以义务教育、医疗卫生和社会保障政策为案例，对第一个问题加以分析，下一节将讨论第二个问题。

### 2.1.1 义务教育

2008年9月，继前一年全面推行农村义务教育免除学杂费政策后，中国在全国范围内全部免除城市义务教育学杂费，实现了全部免除城乡义务教育学杂费的目标。

上述政策面临的挑战来自于流动人口。虽然按照中央政府的要求，“对符合当地政府规定接收条件的进城务工人员随迁子女，在公办学校就读的，免除学杂费，不收借读费”（国务院，2008）；2010年2月，教育部进一步宣布，将落实以全日制公办学校为主、以输入地为主保障农民工子女平等接受义务教育的政策，全面取消借读费<sup>7</sup>。但是，实行城乡免费义务教育之后，进城务工的农民工子女的教育却仍成为突出的教育公平问题。尽管目前已经逐步推行了进城务工农民工子女的免费义务教育，但是教育质量与城镇家庭子女相比仍存在较大差距。

造成这一状况的一个重要原因在于自1985年以来，中国义务教育体制坚持的“地方负责，分级管理”所导致的城乡分割局面。在这一局面下，虽然中央和省级政府加大了对农村义务教育财政转移支付的力度，但是，财政转移支付仍然以户籍人口为统计口径，对于流动人口义务教育缺乏必要的转移支付政策支持，流入地政府因而面临着较大的财政压力。

随着我国城镇化进程的加快，农村剩余劳动力向城镇大规模持续转移，大量农村义务教育阶段学生随父母到其务工地生活，而这些随迁子女的教育经费却并没有随之转移，使得进

---

7.<http://www.scio.gov.cn/zgzk/gqbg/2010/201002/t546929.htm>.

城务工人员随迁子女义务教育的供需矛盾日益突出，这一情况在人口流入较多的大中型城市尤为突出。为了逐步化解这一矛盾，保障进城务工人员随迁子女能够平等接受义务教育，国家先后出台了相关政策，以促进城乡教育均衡发展。**从政策目标来看，中央出台的促进城乡教育一体化的政策基本上经历了“有学上”、“上得起”、“上得好”的发展过程。**

首先通过以流入地政府管理为主，以全日制公办学校为主让进城务工人员随迁子女在流入地交纳借读费后“有学上”，降低随迁子女辍学率，提高其接受教育的质量。

然后通过要求流入地政府划拨教育经费，取消进城务工随迁子女的借读费、免除学杂费，享受和城市学生同等待遇，减轻进城务工人员的教育负担，让随迁子女“上得起”公办学校。

最后通过允许在流入地参加升学考试，使进城务工人员子女的义务教育不至于中断，保持一贯性，也即能够“上得好”。

**从各地出台政策的进度和内容来看，存在明显的地区差异，各地政策演进规律呈现出人口流入地政策频繁和严格，人口流出地政策稳定和宽松的规律。**这是由于东部地区比中西部地区经济发达，因此自改革开放以来，东部地区一直以人口流入为主，而中西部地区以人口流出为主，所以东部地区实现义务教育的城乡一体化的压力要大大高于中西部地区。

在出台政策的进度方面，北京市、江苏省、浙江省、广东省等东部人口流入大省出台相关政策的出台比较及时，政策调整和改进也相对频繁，有些地区免学杂费的政策进度比中央政策还要提前。而中西部大部分地区的政策实施进度基本与中央政策要求一致。

在出台政策内容方面，东部地区的政策较为严格，而中西部地区的政策相对宽松。如江苏省苏州市和无锡市规定进城务工人员随迁子女在苏州同一学校借读满2年才免学杂费，苏州市规定就读于民办学校的学生不免学杂费；广东省规定流动人员在同一市、县暂住5年以上，有合法就业或经营证明、计划生育证明的，其子女入学才与常住人口同等待遇；广东省中山市规定积分达到要求的进城务工人员可申请在公办学校就读，且只接收其子女入读小学一年级和初中一年级；广东省广州市规定获得广州市及各区（县级市）政府授予优秀称号的外来工，其子女可优先申请在公办义务教育学校就读，享受本市户籍学生同等待遇；上海市、青岛市明确规定不允许进城务工人员随迁子女在流入地参加高考。

**阻碍流动人口子女义务教育可得性的根源在于城乡分割的义务教育经费筹资机制。**按现行义务教育经费筹资机制，各地的义务教育教育经费由各地各级政府承担。农村地区的义务教育经费主要由县乡两级财政负担，在农村地区实行“两免一补”和农村义务教育经费体制改革以后，农村地区的义务教育经费的一部分由中央财政负担。而城市义务教育经费主要由区财政负担，但城市区政府划拨的义务教育经费并不覆盖进城务工人员随迁子女，在免除城市义务教育阶段学生学杂费后，城市义务教育经费由省及省以下各级财政安排，中央财政仅安排部分奖励资金。尽管目前国家要求由流入地政府财政安排经费来解决进城务工人员随迁子女义务教育经费，但对于流入人口较多的地区来说，政府的教育财政负担压力过大，其接受进城务工人员子女进入公办学校借读的积极性自然不高。由于义务教育属于公共服务，因此，解决这一问题的根本办法是建立全国统筹的义务教育经费筹资机制，加大中央财政对义

务教育经费投入的比例，缓解进城务工人员随迁子女教育给流入地政府带来的财政负担。

## 2.1.2 基本医疗保险

### (1) 三类医保体系间的分割

中国政府于 1998 年开始建立城镇职工基本医疗保险制度，2005 年在全国范围内推广；2003 年启动了新型农村合作医疗制度试点，2008 年覆盖所有县；2007 年起开展了城镇居民基本医疗保险试点，计划于 2010 年在全国全面推开；2003 年和 2005 年，分别启动了农村医疗救助制度试点和城镇医疗救助试点，并在 2010 年前在全国推开。

从理论上说，四项制度建立之后，将分别覆盖城镇就业人口、城镇非就业人口、农村人口和城乡困难群众，从制度上实现了医疗保障体系对城乡居民的全面覆盖。

但是，从政策体系来说，上述四项政策之间存在显著的城乡二元分割。主要表现在（中共中央党校课题组，2010）：

□ **覆盖对象的城乡分割。**现有的医疗保障制度按照城镇职工、城乡居民分别设计，不同人群不仅参保缴费标准不同，而且报销比例、报销范围、审批项目等医保待遇标准也有区分，人为地分割了城镇居民和农村居民，造成了新的城乡二元结构。

□ **管理体制的城乡分割。**城镇职工、城镇居民基本医疗保障制度与新型农村合作医疗保险制度各自建立一套完整独立的自上而下的管理系统，造成了条块分割、自成体系、相互不能兼容、行政成本高的局面。

□ **开放性问题。**目前按城乡户籍制度设计的医疗保险制度，使城乡居民看病就医的选择性受到限制。这种参保人群“户籍化”的制度设计难以满足中国城乡庞大的流动人口看病就医的需求，也难以适应中国市场经济和城市化快速发展的形势。

**另外，各类医保体系的保障水平存在较大差异。**城镇职工医保和新农保的筹资水平的差距可以 2003 年（新农合开始建立）和 2012 年两项医保制度的平均筹资水平为例做比较。如果城镇职工医保以上一年职工平均工资作为缴费基数进行保守计算，根据中国国家统计局发布的数据，则 2003 年全国城镇职工医保的筹资水平平均为 993.76 元，2012 年全国城镇非私营单位在岗职工医保的筹资水平平均为 3396.16 元，城镇私营单位就业人员医保的筹资水平平均为 1964.48 元；相比之下，新农合 2003 年的筹资水平为人均 30 元（其中各级财政补助 20 元/人，农民个人缴费 10 元/人），尽管经过几次调整，2012 年新农合的筹资水平提高到人均 300 元（其中各级财政补助 240 元/人，农民个人缴费 60 元/人），但是与城镇职工医保的筹资水平还是相去甚远。

由于筹资水平不同，城乡医保的报销水平也存在较大差异，新农合的报销水平远低于城镇职工医保水平。

另外，由于各地的经济发展水平存在较大差距，因此城镇职工医保、城镇居民医保和新农合三项制度的政府投入和个人缴费水平都存在较大差距，所以各地医保的保障水平也存在较大差异。

### (3) 新农合制度设计本身的城乡与区域分割

根据相关政策文件（卫生部等，2003；2007；2009）及各地的实践，新农合制度设计的基本框架可归纳为以户为参合对象、以县为管理层次、以政府出资为主要筹资来源及以逐级转诊为基本报销程序四个方面。新农合制度设计中的城乡与区域分割在这四个方面均有体现。

**在户籍所在地参合。**根据卫生部等（2003）的政策，新农合由“农民以家庭为单位自愿参加”。这一政策规定的出发点在于防范农户参合中的逆向选择。在组织管理方面，上述文件规定，“新型农村合作医疗制度一般采取以县（市）为单位进行统筹”，“县级人民政府成立由有关部门和参加合作医疗的农民代表组成的农村合作医疗管理委员会，负责有关组织、协调、管理和指导工作。委员会下设经办机构，负责具体业务工作”。这些规定所隐含的含义是，农户在户籍所在地参合。各地新农合实践也确实是按照这一隐含条件开展的<sup>8</sup>。

“在户籍所在地参合”意味着，新农合的受益对象是城乡分割和区域分割的。我们下文的分析将显示，这一政策设计同时也构成了新农合组织管理、筹资、报销等环节城乡分割和区域分割的基础。

**县级统筹。**新农合制度以县（市）为单位进行统筹不仅体现在组织管理方面，而且包括资金的统筹。卫生部等（2003）的政策文件规定，“各县（市）要根据筹资总额，结合当地实际，科学合理地确定农村合作医疗基金的支付范围、支付标准和额度，确定常规性体检的具体检查项目和方式，防止农村合作医疗基金超支或过多结余。”也就是说，新农合资金的筹集以本县范围内自愿参合的户籍人口为基础，资金的使用也以县为单位，新农合基金在县级层面上实行收支平衡。

“县级统筹”体制显然在某种程度上适应了中国各地经济发展水平、人口特征、自然环境等存在的重大差异，也与现行的财政体制和政府管理能力密切相关，但不可否认，这种体制也强化了我国农村医疗卫生保障制度的城乡和区域分割。

**属地化的政府财政补助政策。**新型农村合作医疗制度实行个人缴费、集体扶持和政府资助相结合的筹资机制，其中以政府财政补助为主。中央政府的财政补助政策按东中西地区进行区分。总体来说，中央财政主要对中西部地区新型农村合作医疗进行补助，“由财政部根据各地区参加新型农村合作医疗的实际人数和资金到位等情况核定，向省级财政划拨”，东部地区的财政补助则主要由地方财政承担（卫生部等，2003）。

结合“在户籍所在地参合”政策、“县级统筹”政策与财政补助的相关政策规定，不难发现，政府财政补助政策是“属地”化的，也就是说，对中西部地区的农业户籍参保人口，无论在何处就业，中央财政对其的补助都将进入户籍所在县的新农合基金；同样地，对于东部省份的地方财政来说，它们只对本省农业户籍的参保人口（以县为单位）进行补贴，而不会对来自中西部地区、在本地就业的农民工进行补贴。因此，非常明显，财政补贴并没有“钱随人走”而是以户籍地为标准，即“属地”而非“属人”。这种状况所造成的，必然是财政

---

8.例如，外来务工人员众多的北京市明确规定，参合对象是“本市行政区域内具有农业户口的农村居民”等。见“北京市建立新型农村合作医疗制度的实施意见”，<http://www.docin.com/p-19446210.html>。

补贴资金的城乡与区域分割。

**以户籍所在地为基础的报销政策。**在户籍所在地参合、补助资金进入户籍所在地、在户籍所在县实行县级统筹，在这些制度安排之下，新农合实行以户籍所在地为基础的报销政策也就不难理解了。具体表现在：

□ **新农合采取“定点报销”的补偿方式。**由于新农合基金实行县级统筹，一般要求患者首先在县域范围内的定点医疗机构就诊，如有必要，必须在征得新农合管理机构的批准的情况下，方可往县外更高层次的医院转诊，否则不予报销<sup>9</sup>。

□ **户籍所在地定点机构的报销比例要高于外地转诊机构。**根据规定，“乡、县及县以上医疗机构补偿比例应从高到低逐级递减。原则上农民在本地县、乡定点医疗机构就诊”（卫生部等，2007）。

上述规定，其出发点自然有其合理的一面，即尽可能将小病留在基层医疗服务机构解决，以防止参合农户过度医疗。但毫无疑问，城乡及区域分割的参合政策、管理政策及财政补助政策，已经内生地决定了报销政策的城乡与区域分割。

#### （4）城乡一体化医保政策改进探索

**促进三项医保制度的转换和衔接。**2006年国务院《关于解决农民工问题的若干意见》（国发[2006]5号）提出，有条件的地方可直接将稳定就业的农民工纳入城镇职工基本医疗保险。农民工也可自愿参加原籍的新型农村合作医疗；2007年国务院《关于开展城镇居民基本医疗保险试点的指导意见》提出将混合所有制、非公有制经济组织从业人员以及灵活就业人员纳入城镇职工基本医疗保险；大力推进进城务工的农民工参加城镇职工基本医疗保险，重点解决大病统筹问题；2009年中共中央、国务院《关于深化医药卫生体制改革的意见》（中发[2009]6号）和2009年国务院《关于印发医药卫生体制改革近期重点实施方案（2009-2011年）的通知》（国发[2009]12号）提出要做好农民工等流动就业人员基本医疗保险关系的跨制度、跨地区转移接续。

由于国家并未对建立城乡一体化医保体系做出具体要求，因此各地的实施情况也不尽一致。首先是实施时间不一致，如实施城乡居民基本医疗保险的省级地区中，天津市从2010年起实施，重庆市从2007年起试点，2010年全面实施，宁夏自治区从2011年起在全区实施；市级地区中，海南省三亚市从2009年起试点，四川省成都市从2009年起实施，浙江省慈溪市、杭州市和舟山市分别从2010年、2011年和2012年起实施，湖南省长沙市和郴州市均从2011年起实施，广东省湛江市、江门市、汕头市、云浮市、分别从2009年、2011年、2011年、2012年起实施，贵州省毕节市从2012年起实施，陕西省杨凌开发区从2010年起实施，甘肃省金昌市从2010年起实施，新疆自治区克拉玛依市从2008年起开始实施。其次是筹资标准的档次不同，整合后的城乡居民医疗保险的筹资标准有的地区统一为一个档次（如杭州市、舟山市、郴州市、江门市、金昌市、克拉玛依市），而有的地区则设置两档

---

9.近年来，为方便流动人口就诊，一些地方已经开始探索设立县外定点医疗机构，简化转诊报销程序。但总的来说还远未动摇目前的逐级转诊制度。

（如重庆市、湛江市、汕头市、三亚市、杨凌开发区）或三档（如天津市、宁夏自治区、成都市）供城乡居民自愿选择，筹资水平越高享受的保障水平也越高。采用两档或三档筹资标准的原因主要是顾及城乡居民经济收入水平的现实差距和制度整合的平稳过渡。

**提高新农合统筹层次。**2008年卫生部、财政部印发《关于做好2008年新型农村合作医疗工作的通知》（卫农卫发[2008]17号）提出在一些农业人口较少的地区或其他有条件的地区开展地市级统筹试点，提高统筹和管理层次；2009年中共中央、国务院《关于深化医药卫生体制改革的意见》（中发[2009]6号）提出随着经济社会发展，逐步提高城乡居民医保的筹资水平和统筹层次，缩小保障水平差距，最终实现制度框架的基本统一；2009年《关于巩固和发展新型农村合作医疗制度的意见》（卫农卫发[2009]68号）再次提出，有条件的地区可开展地市级统筹试点，逐步提高新农合统筹层次和管理层次，增强基金抗风险能力。尽管国家政策鼓励各地提高新农合的统筹层次，但是并没有出台具体的政策要求，因此，各地根据自身情况试点推广提高新农合统筹层次，大部分地区实行市级统筹，如山东省从2008年起就提出试点新农合市级统筹，浙江省舟山市和杭州市、甘肃省兰州市从2010年起在全市实施新农合市级统筹，陕西省榆林市从2011年开始试点新农合市级统筹，甘肃省定西市从2011年起开始全面启动新农合市级统筹工作，湖北省2012年在荆州、咸宁、黄石等地开始试点新农合市级统筹，内蒙古2012年在12个盟市全面推行新农合盟市级统筹工作，吉林省长春市从2012年开始试点新农合市级统筹。

**简化新农合报销手续，建立异地就医结算机制。**新农合制度遵循的就医原则是鼓励参合农民在本地就医，加上各地新农合普遍以县级统筹为主，使得参合农民到统筹区域外就医受到更大限制。这一设计原则显然与我国农民流动性较大这一现实国情存在冲突，给农民异地就医带来了极大不便，尤其是长期在外务工的参合农民。针对这一问题，各地逐步试点简化参合农民就医报销手续，建立异地就医结算机制。

由于新农合制度通常以县级统筹为主，部分地区实现了市级统筹或省级统筹，但还未实现全国统筹，因此大部分地区只建立了本省内异地就医结算机制，如安徽省2008年下半年起建立新农合省内异地就医结算机制；福建省从2009年起在全省范围内建立新农合异地就医结算机制。

新农合跨省异地结算的实现要比省内异地结算难度大得多，但部分地区已经开始在试点，主要是签约定点医院的办法。2007年，河南省信阳市新农合签约北京市丰台区长峰医院为新农合跨省定点医院；同年，河南省息县签约广东省惠州市人民医院为新农合跨省定点医院；2008年，河南省信阳市签约上海安国医院为新农合跨省定点医院；2009年，四川省签约广东东莞的厚街医院和塘厦人民医院为新农合跨省定点医院；2012年，湖北省武汉市江夏区签约湖南省株洲市省直中医院为新农合跨省定点医院。但这种方式还存在很多局限性，比如只有在流入地的本省流出农民达到一定数量的情况下设立定点医院才不至于浪费资源，部分定点医院还不能实现即时报销，降低了农民就医的积极性。

针对医保跨省结算问题，国务院办公厅2012年发布的《“十二五”期间深化医药卫生体制改革规划暨实施方案》，对医保跨省结算问题首次给出了明确时间表：建立异地就医结算

机制，2015 年全面实现统筹区域内和省内医疗费用异地即时结算，初步实现跨省医疗费用异地即时结算。

为了解决新农合跨省异地就医的难题，卫生部从 2012 年起开始建设新农合的信息化系统，通过新农合的国家级平台和省级平台互联互通，使农民到任何一个跨省的医疗机构就医，其信息可以通过国家信息平台互联互通，为就医后的报销提供方便。该系统将在一到两个省份进行试点，成功后将在全国范围内推广，尽快解决新农合参保农民跨省就医问题。

据国家卫生与人口计划生育委员会提供的信息，目前现在全国已经有 90%的统筹地区实现新农合经办结构和省内的医疗机构及时结报，省内异地报销问题已能较好解决；新农合平台已经有九个省联网，今后将逐步扩大联网省份，使得在网上信息能够互相交换，进一步方便农民工异地就医和结算报销<sup>10</sup>。

### **(5) 城乡一体化医保政策的演进规律及区域差异**

**根据我国城乡一体化医保政策的演进过程来看，其基本遵循先分割，再统一；先覆盖、再提高的发展规律。**

我国医保体系以城乡分割的形式建立，由城镇职工基本医疗保险、城镇居民基本医疗保险和新型农村医疗保险三项制度组成，其中前两项制度针对城镇居民，新农合针对农村居民设立。随着医疗体制改革的逐步推进，筹资和补偿水平较接近的城镇居民医保与新农合在部分地区首先实现了整合，统一为城乡居民基本医疗保险。

城镇居民医保和新农合制度建设的原则是低水平、全覆盖、住院和大病统筹，随着医保制度的铺开，逐步提高城乡医保的筹资水平和保障水平。

但是，由于我国的医保制度都实行地区统筹，因此不同经济水平地区间城乡医保的设立方式、筹资水平、保障水平都存在较大差异，经济发达地区城乡医保的统筹水平和保障水平普遍高于经济欠发达地区。另外，不同地区的医保制度改革进程也不尽相同，如城镇人口少的地区比城镇人口多的地区较容易实现城镇居民医保和新农合的整合，城乡人口可按新农合的低水平缴费，按城镇居民医保的高水平享受医疗补偿；人口流动性较大的地区建立异地结算机制的压力更大，出台政策越多。

### **(6) 评论**

当前我国医保体系所存在的诸多问题，如城乡和地区之间筹资水平和保障水平存在较大差距、跨省就医障碍重重等，归根结底还是在于我国医保体系的建立是基于城乡二元体制，实行地区统筹而不是全国统筹，这与我国城乡居民的高流动性和各地医疗水平参差不齐的现状存在矛盾。要实现城乡一体化的医保体系，保证城乡居民享受医保的公平性，必须要逐步实现医保资源的全国统筹，医保基金财政投入部分由地方财政投入为主转变为中央财政投入为主。

---

10.见：[http://finance.ifeng.com/a/20140306/11823654\\_0.shtml](http://finance.ifeng.com/a/20140306/11823654_0.shtml)。



### 2.1.3 基本养老保险

#### (1) 三类养老保险体系

随着城乡二元经济体系的打破和经济成分的多元化,目前中国许多地方分别建立了覆盖城镇灵活就业人员、农民工、务农农民、失地农民等不同群体,城市与农村分割,私人部门与公共部门分立的、碎片化发展的基本社会保障制度(郑秉文,2009)。就基本养老保险来说,我国现行的养老保险体系按照参保人的工作性质和户籍设置,分为城镇职工基本养老保险、新型农村社会养老保险(简称新农保)和城镇居民社会养老保险三部分组成。

现行的城镇职工基本养老保险制度建立于二十世纪50年,从二十世纪80年代起,为配合国有企业改革,减轻企业负担,我国开始对养老保险制度进行改革,实行城镇企业职工基本养老保险制度和机关事业单位养老保险制度分开运行的“双轨制”,分别覆盖在企业 and 机关事业单位工作后退休的人群。经过几次改革,现行的城镇企业职工基本养老保险由1997年国务院《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》(国发[1997]26号)最终确立为社会统筹与个人账户相结合的部分积累制模式,由企业和个人共同缴费。

现行的新型农村社会养老保险由国务院《关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》(国发[2009]32号)确定建立,从2009年起开展试点。年满16周岁(不含在校学生)、未参加城镇职工基本养老保险的农村居民,可以在户籍地自愿参加新农保。

在新型农村社会养老保险试点2年之后,国务院《关于开展城镇居民社会养老保险试点的指导意见》(国发[2011]18号)决定从2011年起开展城镇居民社会养老保险试点。年满16周岁(不含在校学生)、不符合职工基本养老保险参保条件的城镇非从业居民,可以在户籍地自愿参加城镇居民社会养老保险。

#### (2) 三类养老保险体系间的分割<sup>11</sup>

不同社会保障制度之间如何衔接,目前尚缺乏统筹考虑。以农民工养老保险为例,城镇职工基本养老保险和新型农村社会养老保险之间的衔接问题尚未完全解决,不同保障体系之间的保障程度(质量)也存在很大差异。这种碎片化的、城乡二元分割的养老保险体系必然会对农村劳动力的流动产生不利影响。

**新农保和城镇居民社会养老保险的保障水平远低于城镇职工基本养老保险。**根据新农保和城镇居民社会养老保险的试点方案,两项制度的实施原则是“保基本、广覆盖、有弹性、可持续”,意味着这两项制度是“普惠性”的。因此,尽管政府对新农保和城镇居民社会养老保险进行补贴,但是对每人的补贴标准非常低,其中缴费补贴标准为不低于每人每年30元,政府承担的基础养老金补贴标准为每人每月55元。在大部分地区新农保和城镇居民社会养老保险的政府缴费补贴水平和基础养老金水平仅为城镇职工基本养老保险水平的十几分之一,甚至几十分之一,并且低于当地农村和城市居民最低生活保障线标准。如果城乡居

---

11.2014年2月7日的国务院常务会议决定,在全国范围内建立统一的城乡居民基本养老保险制度。不管是否缴纳养老保险费,只要没有退休金的60岁以上的老人,中央财政就会负担每个人每月最基本的发放55元,经济发达区域基数还会更高。“可以视为中央首次在福利问题上消除城乡区别,打破城户籍制度”(王振耀, <http://news.sohu.com/20140207/n394579358.shtml>)。

民在达到领取养老金年龄后仅仅依靠新农保和城镇居民社会养老保险，将无法维持最基本的生活水平。保障功能有限导致城乡居民，尤其是年青人参保新农保和城镇居民社会养老保险的积极性非常低，而且即使参保也通常选择较低档次参保。由于城镇养老保险还是以城镇职工基本养老保险为主，因此可以说我国现行的养老保险体系还存在较大的城乡差距。

**制度间没有实现完全的有效衔接机制。**尽管新农保试点政策提出要做好新农保与老农保、城镇职工基本养老保险等其他养老保险制度的衔接，但是在实际中各项制度间的衔接和转换还存在障碍。

如新农保的中央政策规定，新农保制度实施时，已年满 60 周岁、未享受城镇职工基本养老保险待遇的，不用缴费，可以按月领取基础养老金，但其符合参保条件的子女应当参保缴费。而由于农村人口流动性较大，一部分符合领取养老金条件的农村老人的外出务工子女已经在城镇参加了城镇职工基本养老保险，如果再参加新农保则会重复参保，造成资源的浪费。为了减少农民参保的障碍，这一限制条件在部分地方政策中已经取消。

另外，新农保和城镇居民社会养老保险基金都由试点县为单位管理，且农民和城镇非从业人员都只能在户籍所在地参保，如果参保人跨统筹区域转换养老保险，则只能转移或领取个人账户养老金，而不能同时转移基础养老金，因为基础养老金都是由地方财政投入。养老保险的统筹层次低，不利于提高流动人口的参保积极性。相比之下，企业职工基本养老保险实现了省级统筹的省份已经达到了一半以上。

### **(3) 各地促进养老保险城乡一体化的做法**

**统一新农保和城镇居民社会养老保险为城乡居民社会养老保险。**由于城镇居民社会养老保险参照新农保制定，所以两项制度的规定基本一致。两项制度的中央政策的差别一是个人账户养老金缴费标准的档次不同，新农保为 5 个档次，城镇居民社会养老保险为 10 个档次；二是新农保基金来源包括个人缴费、集体补助和政府补贴，而城镇居民社会养老保险基金来源没有集体补助，实际上在农村实行税费改革后，集体财力迅速缩减，大部分地区集体组织难以给农民提供补助，所以新农保的基金来源也是以个人缴费和政府补贴为主。由于两项制度的设计方案相似，将其合并为统一的养老保险制度相对较容易，因此许多地区将城镇居民社会养老保险与新农保合并为城乡居民社会养老保险实施。如北京市、天津市、重庆市、浙江省在中央出台建立新农保政策的 2009 年，就建立了统一的城乡社会养老保险；河南省、湖北省、内蒙古自治区、宁夏自治区、甘肃省在中央提出建立城镇居民社会养老保险政策的 2011 年建立了统一的城乡居民社会养老保险；河北省在 2012 年合并了两项制度。

**提高新农保和城镇居民社会养老保险的保障水平。**共包括以下三个方面：

**□ 提高个人缴费标准。**中央政策规定新农保的个人缴费标准分为每年 100 元、200 元、300 元、400 元、500 元 5 个档次，城镇居民社会养老保险的个人缴费标准分为每年 100 元、200 元、300 元、400 元、500 元、600 元、700 元、800 元、900 元、1000 元 10 个档次。部分地区提高了个人缴费标准。

**□ 提高政府对个人缴费的补贴额度。**中央政策规定地方政府应当对参保人缴费给予补

贴的标准不低于每人每年 30 元。各地的补偿标准一般为固定额度，如缴 100 元档次的补 30 元，然后缴费档次每提高 100 元补贴增加 5 元；也有的地区按比例进行补贴，如天津的补贴方案为年满 18 周岁不满 40 周岁的，政府补贴缴费额的 10%；年满 40 周岁不满 50 周岁的，政府补贴缴费额的 15%；年满 50 周岁不满 60 周岁的，政府补贴缴费额的 20%。

**□提高政府补贴基础养老金水平。**中央政策规定政府对符合领取条件的参保人全额支付新农保基础养老金，对新农保和城镇居民社会养老保险的支付标准都是 55 元/月。一些经济发达的地区提高了对城乡居民基础养老金的补贴额度。如北京市城乡居民的基础养老金统一由 2009 年的每人每月 280 元提高到了 2012 年的 357.5 元；天津市由 2009 年的 150 元提高到 2011 年的 180 元；内蒙古自治区、江苏省、浙江省为 60 元；重庆市为 80 元；海南省和新疆自治区仅提高了对城镇居民基础养老金的补贴，分别为 130 元和 100 元。

#### **(4) 城乡一体化养老保险政策的演进规律及地区差异**

与其他社会保障制度相比，我国的城乡居民社会养老保险实施较晚，保障水平还较低，由于城乡居民社会养老保险与城镇职工基本养老保险的保障水平差距过大，因此我国养老保险制度实现城乡一体化的难度更大。目前实施的城乡居民养老保险政策基本遵循先覆盖再提高的规律，首先覆盖农村居民，在农村试点成功后再覆盖城镇非从业居民，在实现城乡居民全覆盖后再逐步提高保障水平。

就各地区的政策来看，大多数地区的实行政策与中央政策基本一致，少数经济发达地区提前实现了新农保和城镇居民社会养老保险的合并，另外少数像北京市、天津市等经济发达地区城乡居民社会养老保险的保障水平远高于国家规定的水平，因此目前的城乡居民社会养老保险还存在较大的地区差距。

#### **(5) 评论**

要使城乡居民养老保险的保障水平要有较大提升，使其向城镇企业职工基本养老保险靠拢还存在以下障碍：

一是财政压力大。与城镇职工基本养老保险由企业承担基础养老金不同，我国农村集体经济组织的经济实力较弱，难以对农民养老基金给予较高的补贴，因此农民养老基金主要依赖个人缴费和财政投入的积累，而农民占我国人口的绝大多数，要使农民的基础养老金部分有较大水平的提升，逐步实现养老保险的城乡一体化，各级财政的压力将非常巨大。

二是统筹层次低。我国城乡居民社会养老保险多数以县级统筹为主，而各地区的经济水平差距非常大，如果不实现全国统筹，则各地的养老基金水平差距会非常大，将妨碍养老保险城乡一体化的实现。

#### **2.2.4 小结**

毫无疑问，2001 年以来，公共财政实现了对农村公共服务的逐步覆盖，投入力度越来越大，已经初步构建起了覆盖城乡的基本公共服务体系。与 2000 年之前本质上主要由农户自我筹资、自我供给的前两个阶段相比，是一个巨大的进步。

但是，如果说自公社解体至 2000 年之间的农村公共服务政策本质上是人民公社时期政策的延续的话，2001 年以来虽然实现了公共财政对农村公共服务的逐步覆盖，但仍然留有公社时期体制的遗迹，并不能认为已经构建了一个完全全新的政策体系。

**这个遗迹就是：以户籍和区域为基本依托设计农村公共服务政策。公社时期制度安排中“城乡分割”这一基本元素，在新时期的农村公共服务政策设计中被延续下来了。**更具体地说，这些政策大都是以“城乡两个区域、城乡居民两个群体”这一城乡分割思路设计的，由此导致城乡的基本公共服务网络是两张分割的“网”，而不是一张统筹的、有效衔接的“网”。

中国自 2001 年起陆续出台的新的农村公共服务政策，尽管在缩小城乡基本公共服务方面发挥了重大作用，但我们的研究显示，目前的农村公共服务制度设计在实际运作中，对农村流动人口的服务保障程度不足，事实上将大量流动人口排除在了这些制度的受益之外；“属地”化而非“属人”化的财政补贴机制也使得公共服务对“人”的瞄准性显得不足。尽管中央和许多地方政府已经和正在采取措施促进城乡公共服务体系的统筹，但基本的二元分割格局仍未能改变。

所有这一切，归结为一点就是：固化和分割的管理体系难以适用人口的流动，它使中国的基本公共服务政策体系呈现出了“碎片化”的现象<sup>12</sup>。这一状况使得部分流动人口和失地农民难以应对各类致病风险，加大了发展能力和发展机会丧失的潜在危险。因此，这种状况必须尽快加以改变。

### 2.3 城镇化背景下农村公共服务供给政策的公平与效率问题：义务教育案例

上一节讨论了城镇化背景下城乡二元公共服务政策体系对流动人口服务可得性的影响；本节我们将就这一背景下城镇化背景下农村公共服务供给政策的公平与效率问题进行探讨。这一问题的影响对象主要是目前仍在农村就业和生活的人口。我们将以义务教育为案例，探讨公共服务资源配置中的新“城镇偏向”及其公平性问题。该案例反映的问题在城镇化背景下农村公共服务的提供中是个普遍现象。因此，该案例的研究结论具有很强的现实意义。

#### 2.3.1 引言

在新世纪之前，我国在政策和体制上实行的城市偏向战略，造成了城乡发展水平的显著差异（蔡昉、杨涛，2000；顾益康等，2003）。自 2003 年中国共产党的十六届四中全会提出“两个趋势”的判断、2004 年中央工作会议提出“以工促农、以城带乡”之后，我国政府开始纠正之前长期实行的“城镇偏向”战略，逐步强调并落实城乡统筹战略。

但是，在过去的近 30 年里，随着城镇化的快速推进，我国经历了前所未有的农村劳动力向城市的大规模转移，被形容为历史上和平时期的最大规模的人口转移（World Bank, 2009）。人口快速、大量的迁移极大推动了中国的城镇化率由 1990 年的 26% 上升为 2016 年的 58%。城镇化人口的激增一方面造成了城镇公共服务机构容纳能力严重不足，另一方面

---

12. “碎片化”这一概念是有学者文在分析中国社会保障体系现状时首先使用的，用以反映中国目前存在的针对不同群体的，城市与农村分割、私人部门与公共部门分立的多种退休制度并存状况，见郑秉文（2009）。

则导致了农村公共服务设施的利用不足。在此情况下，地方政府日益倾向于把有限的公共服务资源向城镇集中，以缓解服务需求压力，提高设施的利用效率。由此使政府的公共服务资源配置出现了“新城镇偏向”。

这一“新城镇偏向”典型表现在城乡义务教育资源的配置上。随着城镇化的推进，大量农村人口进城就业和生活，越来越多的适龄儿童到城镇就学。城镇义务教育设施紧张和农村地区义务教育设施利用不足并存的现象日益严重。我们的观察发现，在此情况下，地方政府往往倾向于把有限的义务教育资源向城镇地区配置，以缓解服务需求压力，提高设施的利用效率，从而使义务教育资源的配置出现“新城镇偏向”。

上述偏向将使得农村贫困家庭教育成本上升或者难以享受到高质量的义务教育服务，最终不利于消除或缓解贫困的代际传递。本文拟对义务教育“新城镇偏向”以及这一偏向对农村贫困家庭所造成的影响进行实证研究。具体而言，本文关注的问题有两个：义务教育资源配置“新城镇偏向”的主要表现是什么？这种调整对农村贫困家庭子女就学造成了什么影响？本文的研究将提示政策制定者，在大力推进城镇化的进程中，应特别关注农村弱势群体可能因政策效率和公平之间平衡性的不够而受到的不利影响，必须提出针对性的对策以消除或降低这种不利影响。

本文的结构安排如下：第二节将对与义务教育资源配置“新城镇偏向”的主要表现进行描述和探讨；第三节将探究义务教育“新城镇偏向”对贫困家庭子女就学的影响；最后一节是本文的结论与政策建议。

### 2.3.2 义务教育资源配置“新城镇偏向”的表现

义务教育“新城镇偏向”的主要表现有二，一是对农村中小学布局进行调整，撤并部分农村义务教育学校或教学点；二是将优质教育资源(优质师资和教学设施投入)向城镇倾斜。上述偏向将使得农村贫困家庭教育成本上升或者难以享受到高质量的义务教育服务，最终不利于消除或缓解贫困的代际传递。

#### 表现一：农村中小学布局调整

##### (1) 调整政策与调整现状

从国际经验来看，在城镇化进程中，为追求所谓的“规模经济”，很多国家都对农村地区的学校进行过撤并。例如，随着城镇化的推进，美国各州在 19 世纪后期开展了不同程度的学校（学区）调整运动，在 20 世纪则进行了较大规模的学区合并（Jolley,etc.,2012；张源源、鄂志辉，2010；李洪恩、靳玉乐，2011）；21 世纪初以来，基于类似的理由，新西兰政府也开展了全国范围的农村学校布局调整，大批分散的小规模农村学校被合并或关闭（Xu and Law, 2015；王建梁、陈瑶，2011）。

我国的农村中小学布局调整政策最早可以追溯到 20 世纪 80 年代。2001 年，农村教育布局调整政策被推向全国范围。当年，国务院发布的《关于基础教育改革与发展的决定》中，将调整农村义务教育学校布局列为一项重要工作。为了配合布局调整工作的顺利推行，2002

年和 2003 年，国务院和财政部分别下达了《关于完善农村义务教育管理体制的通知》和《中小学布局调整专项资金管理办法》，进一步推动了农村中小学校的布局调整工作。

2001 年起农村中小学布局调整政策在全国范围内推行的一个客观背景是农村地区生源的骤减。1991-2000 年间，全国小学生在校生数量增加了 772 万人，其中，城镇地区增加了 1864 万人，而农村地区则减少了 1092 万人，年均减少 109 万人。城乡之间的这种变化差异显然与我国城镇化的推进有关。这一趋势在 2001 年后仍在延续：2001-2010 年的 10 年时间里，我国农村小学生源减少了 3255 万人，年均减少 325 万人，是 1991-2000 年间减少数量的 3 倍还多；而同期，县镇和城市生源则增加了 653 万人，年均增加 65 万人。

值得引起注意的是，与 2001 年之后我国农村小学在校生数量的快速下降相比，农村小学学校和教学点的减少速度更快。2001-2010 年间，我国农村小学学校和教学点数量由 52.7 万所减少到 2010 年的 27.6 万所，降幅达到 47.5%；而同期我国农村小学在校生数量的降幅则是 37.8%，显著低于学校和教学点的降幅。东中西部的基本情况均大致如此（图 2）。

与小学在校生数量的变化情况略有不同，1991-2000 年间，农村初中在校生的数量是增加的，10 年间增加了 862 万人；2001-2010 年间，农村初中在校生数量则在减少，共减少了 1337 万人。与农村小学的不同之处在于，农村初中学校的撤并速度低于在校生数量的减少速度：2001-2010 年间，我国农村初中学校的降幅为 28.9%，而同期农村初中在校生的降幅为 42.8%。因此，2001 年以来农村中小学布局调整的重点在农村小学。

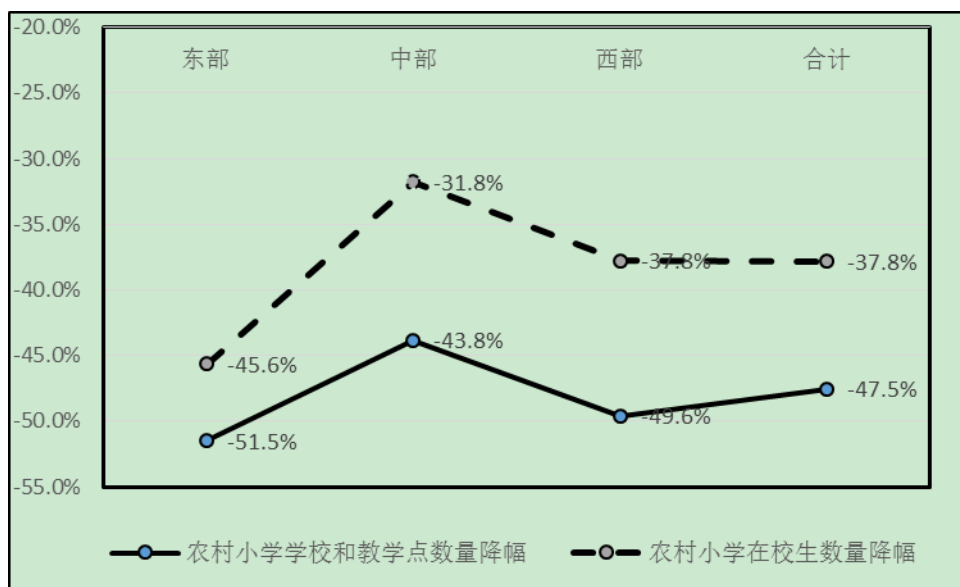


图 2 2001-2010 年间我国农村小学在校生和学校数量减少情况

资料来源：根据《中国教育统计年鉴》相应年份数据计算和绘制。

## （2）城镇化与农村中小学布局调整

很显然，城镇化推进越快，农村生源越少。2001 年以来我国农村义务教育开始实行的“由地方政府负责，分级管理，以县为主”的教育管理体制，给县级政府和教育部门带来了

相当大的压力（郭清扬，2008）。已经有很多研究指出，在部分教育资源浪费与整体教育财政困难矛盾并存的背景下，各级政府尤其是县级政府对办学效益的追求是农村中小学布局调整的初始动力（李祥云、魏萍，2014；万明钢、白亮，2010；范先佐，2006；吴宏超，2007）。

在此情况下，一个追求“规模经济”效率导向的地方政府将把教育投入向生源密集并且增长的城镇地区集中，并减少农村学校的数量（学校撤并）。我们的假设是，城镇化发展速度越快，学校撤并的幅度将越大。这是因为，在城乡资源配置中，地方政府容易从自身利益角度出发，在积极推进城镇化的政策导向下，将资源偏向城镇配置。如果是这样，则显示了地方政府追求“规模经济”的效率导向。

为了考察地方政府在撤并政策实施过程中是否受城镇化导向的推动，我们将考察除“生源减少”等自然减员的因素之外的其他非教育因素对农村小学数量的影响。下文将采用1998-2010年全国30个省、自治区和直辖市省级层面面板数据，验证地方政府撤并行为中的“效率”动机。主要变量的名称见表4。

表4 农村小学撤并行为影响因素回归模型的变量名称及定义

变量名称	代表变量	变量定义	单位
School	农村小学学校数	各省历年农村地区小学学校数量	所
Pergov	省人均财政收入	地方财政一般预算收入/该省当年人口数	亿元/万人
S-finance	省财政自给率	地方财政一般预算收入/地方财政一般预算支出	%
Urban	城镇化率	城镇人口占省人口比重	%
Pergdp	经济发展水平	各地地区生产总值/该省当年人口数	亿元/万人
Ruralper	地方政府对农村小学的财政支持力度	各省农村小学教育经费/各省一般预算财政支出	%
Density	省人口密度	常住人口/各省土地面积	人/平方公里
Y01	政策虚变量	撤并政策实施年份（2001年）	
Student	农村小学学生数	历年农村小学在校生人数	万人
Teacher	农村小学专任教师数	历年农村小学专任教师数	万人

注：上表“人口密度”中的“常住人口”数据除河北省数据来源为《河北经济年鉴》，其他各省数据来源为各省统计年鉴（个别年份“常住人口”数据缺失，用插值法补齐）；“土地面积”来源于历年《中国区域经济统计年鉴》；“城镇化率”数据一部分来源于《中国人口与就业统计年鉴》，一部分笔者根据各省统计年鉴中的“常住人口”及“常住人口中的城镇人口部分”推算出来，缺失数据用插值法补齐。

我们建立固定效应模型，分析地方政府撤并行为的决策影响因素。模型形式如下：

$$school_{it} = \alpha_i + \beta_1 urban_{it} + \beta_2 FISCALABILITY + \gamma M + \delta D + \varepsilon_{it}$$

其中的下标  $i$  和  $t$  分别代表了第  $i$  个省和第  $t$  年， $\gamma$  和  $\delta$  是系数矩阵， $\beta_1$ 、 $\beta_2$  是估计系数， $\varepsilon_{it}$  是残差项。因变量是各省历年农村小学学校数（School），主要解释变量是各省城镇化率（Urban）及各省财力状况。其中，财力状况在具体估计中分别用人均财政收入（Pergov）和财政自给率（S-finance）来衡量。本文将财政自给率定义为地方财政一般预算收入与地方财政一般预算支出的比值，数值越大表示地方财政自给程度越高。具体计算方法为：

$$S-finance_{it} = Pergov_{it} / Perexp_{it}$$

其中， $pergov_{it}$  为第  $i$  省第  $t$  年的一般预算财政收入， $perexp_{it}$  为第  $i$  省第  $t$  年的一般预

算财政支出。

M 代表控制变量，包括：经济发展水平（Pergdp）、地方政府对农村小学的财政支持力度（以农村小学教育经费占当年全省一般预算支出的比例 Ruralper 来衡量）、农村小学专任教师数（Teacher）、农村小学在校生数（Student）、各省历年 GDP（Pergdp）以及各省人口密度（Density）等。D 则代表虚拟变量 y01，表示撤并政策实施的年份虚变量

按照以上模型设计，Hausman 检验显示，非观测效应与解释变量相关。在这种情况下，我们选择固定效应模型的估计结果进行分析。回归结果如表 5 所示。根据上文对各省财政能力表示的两种变量选择，模型（1）使用了各省人均财政收入（Pergov）代表地方财力，而模型（2）使用各省财政自给率（S-finance）来表示。在回归模型中，除政策虚变量外，其余变量均采用对数形式，以确保回归结果的稳定性。

正如上文的分析，模型（1）和（2）中，各省的城镇化率均表现出对农村小学数量的显著的“负向”影响，也就是说，在控制了其他变量的情况下，城镇化水平推进速度越快，农村地区小学数量减少得越快。采用各省人均财政收入代表各省财政能力的模型（1）和采用各省财政自给率代表各省财政能力的模型（2）的估计结果显示，各省财力的增加并不会减缓农村小学撤并的速度，相反，地方财力的增强反而促进了农村小学数量的减少。具体来说，在模型（1）中，滞后一期的省人均财政收入增加 10%时，该省份当年的农村小学学校数量将减少 4.17%（ $p < 0.005$ ）；而在用财政自给率表示财政能力的模型（2）中，滞后一期的省财政自给率上升 10%时，该省当年的农村小学学校数量将减少 1.54%（ $p < 0.01$ ）。地方经济水平的提高与农村小学数量减少之间的关系也大抵如此。

另外，回归中用来表示撤并政策虚变量 Y01 的系数在四个模型中均为负，也就是说，地方政府撤并政策的颁布加快了对农村小学的撤并速度，政策效应明显。

以上实证模型的回归分析证实了前文的假说，即：城镇化推进速度越快的地方，农村学校的撤并速度也越快；我们的研究还发现，地方经济水平的提高和地方财力的增强并没有对农村小学的撤并产生减缓作用。

上述分析表明，在城乡义务教育资源配置中，城镇化的快速推进导致地方政府容易倾向于撤并农村学校。这一倾向不会由于地方财力增强和经济发展水平提高而发生变化。

表 5 地方政府对农村小学撤并行为影响因素回归结果

自变量	(1)	(2)
	Ln(school)	Ln(school)
Ln(Pergov_lag)	-0.417*** (-6.27)	
Ln(S-finance_lag)		-0.154*** (-2.18)
Ln(Pergdp)	-0.247*** (-3.06)	-0.229*** (-7.61)



Ln(Urban)	-0.255*** (-3.41)	-0.307*** (-3.85)
Ln(Teacher)	0.597*** (8.30)	0.594*** (7.85)
Ln(Student)	0.436*** (6.78)	0.446*** (6.60)
Ln(Ruralper)	0.0108 (0.18)	-0.0185 (-0.29)
Ln(Density)	0.127 (0.89)	0.0459 (0.30)
Y01	-0.0566*** (-2.17)	-0.0147*** (-2.56)
_cons	-6.082*** (-5.47)	-4.837*** (-4.21)
<i>FE/RE</i>	FE	FE
<i>N</i>	360	360

注：1.估计结果的括号内是t值，\*\*\*代表估计结果在1%的水平上显著；2.为了保证回归的稳健性，“西藏”的数据未包含在内；3.估计过程中，stata自动删去了有缺省观察值的样本。4.人均财政收入pergov<sub>it</sub>和财政自给率S-finance<sub>it</sub>均滞后一期。

## 表现二：优质教育资源向城镇地区倾斜

义务教育资源“新城镇偏向”的另外一个表现是优质教育资源向城镇地区的倾斜。尽管近十余年来，各级政府大力加大了对农村地区义务教育的投入力度，农村义务教育师资水平和设施条件有了大幅度的提高。但是，随着城镇人口的大量聚集，城镇义务教育资源供求矛盾日益突出，各地政府在推动农村中小学布局调整的同时，也加大了对城镇地区义务教育资源的倾斜配置。单纯从统计数据来看，在过去10年中，城乡中小学教师的学历水平都有了大幅度提高。但是研究显示，农村地区与城镇地区的义务教育条件仍存在较大差距（Xu and Law, 2015； Hao and Yu, 2015； Wang and Li, 2009）。将农村地区授课水平高、教学效果好的教师通过教育部门组织的正规选拔，调入到县镇中小学任教，是目前各地教育部门的普遍做法。其结果是，县镇中小学教师的教学质量要明显好于农村学校。

一个可以反映城乡义务教育设施条件差异的综合性指标是校均固定资产总值。2001年，农村小学和初中的校均固定资产总值仅分别为县镇小学和初中的28.3%和60.6%；2010年，上述比例已分别下降为26.1%和48.0%（图3）。也就是说，10年以来，城乡义务教育设施条件的差距不但没有缩小，反而有拉大的趋势。

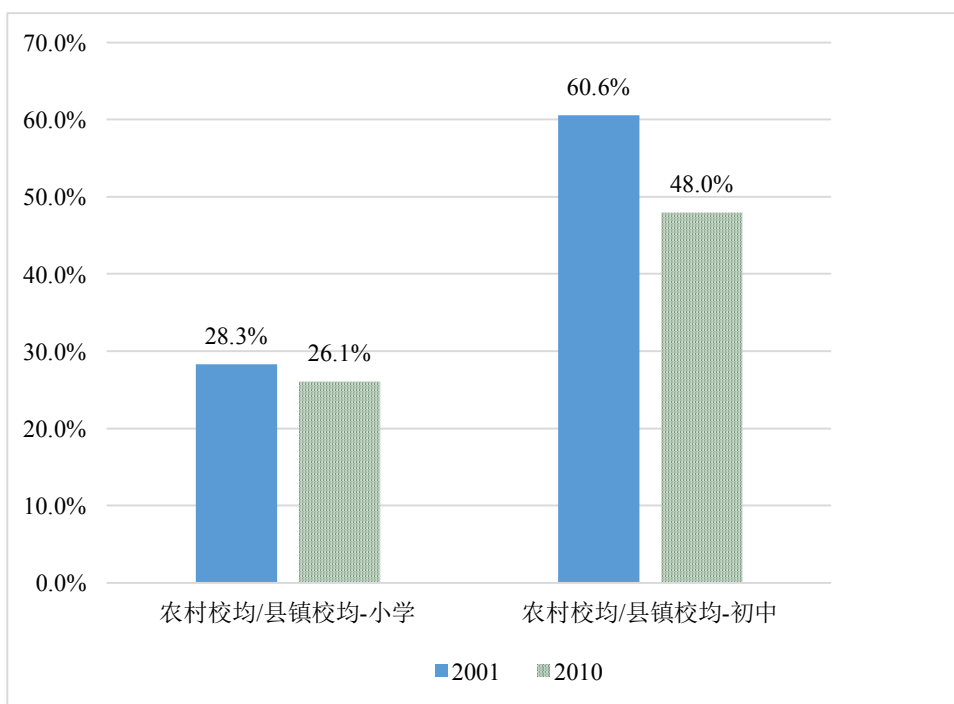


图 3 城乡学校校均固定资产总值对比

资料来源：根据《中国教育统计年鉴》相应年份数据计算和绘制。

### 2.3.3 义务教育“新城镇偏向”对贫困家庭子女就学的影响

#### (1) 农村中小学布局调整与贫困农户家庭子女就学经济负担

从美国和新西兰学校撤并的实践来看，学校合并是否能使学校的办学成本降低并不确定，反而引发了人们对教育公平的质疑（张源源、邬志辉，2010；王建梁、陈瑶，2011）。在我国，随着“两免一补”政策的全面实施，农村家庭就学的直接负担大幅度减轻了。但是，大量研究显示，从2001年以来大力推进的农村中小学布局调整却加重了农村留守农户其他方面的家庭负担（周春红，2007；范先佐，2008；何卓，2008；郭清扬等，2008；李祥云，2008），还引发了学生上学方便性、寄宿低龄化、程序正义、机会公平等政策议题（曾新，2014；赵丹等，2012；张晓阳，2013；贾勇宏、曾新，2012；邬志辉、史宁中，2011）。应当说，中小学布局调整所造成的上述负面效果是比较公认的。本文在此用我们的一手调研数据就学校撤并对农户家庭经济负担的影响提供一个佐证。

我们所调研的对象为内蒙古和河北省两个县家中有正在农村小学上学的农户，总共为102户。

根据我们的调研结果，在与本地区，农村中小学布局调整后，学生上学距离和上学花费的时间都大大增加了。具体来说，调整后学生上学距离是调整前的4.6倍；学生上学往返需要花费的时间平均为调整前的2.3倍（表6）。

表 6 农村中小学布局调整前后学生上学距离和花费时间变化情况

地区	距离（公里）		往返一次时间（分钟）	
	调整前	调整后	调整前	调整后
河北某县	0.5	5.9	8.5	35.4
内蒙古某县	10.3	42.5	62.6	121.9

资料来源：作者实地调研。

在农村中小学布局调整之前，学生大多可以自行上学，不需要家长护送；而在农村中小学布局调整之后，撤并村的低年级学生都要由家长接送，或者花钱乘坐出租车，部分学生还需要离家住宿。根据统计，全部样本中选择了寄宿或租房住宿的学生占 29%。在走读生中，自行去上学的大约占 40%，其余约 60%则由家长接送或乘坐出租车上下学<sup>13</sup>。这部分学生的家长因农村中小学布局调整使得家庭的交通费负担增加或因工作时间减少而影响了收入。据调查，约 34%的家长反映因要照料学生上学而放弃了更高收入的工机会，所放弃工作使其减少的收入从 5000-30000 元/年不等，平均每个学生家庭减少收入 13003 元/年（表 7）。

表 7 学生家长因照料学生而减少收入的情况

地区	家长因照料学生而减少收入样本比例	家长减少收入均值（元/年）
河北某县样本	31%	15069
内蒙古某县样本	40%	10250
全部样本	34%	13004

资料来源：作者实地调研。

对农户的满意度调查印证了上述事实。当问到学校撤并后产生了哪些不利影响时，选择“担心孩子上学交通安全问题”的农户比例高达 63%，选择“校外费用（交通、伙食、住宿）增加”的比例也高达 59%，认为“学远，不方便”的占 39%。

我们的分析显示，学校撤并后农村小学生上学距离变化会显著影响农户家庭每年的教育支出，农村小学撤并幅度越大，给农户造成的经济负担越重。我们还发现，学校撤并对不同农户的家庭负担会造成不同的影响。学生家庭收入水平越低，学生每年教育支出的比例越高。具体来说，如果按照收入五等分分组，那么，在调研样本中，因学校撤并导致的家庭负担占家庭纯收入的比重，最低收入组高达 6.2%，而最高收入组仅为 1.5%（图 4）。这一研究结果表明，学校撤并对贫困家庭产生了更为不利的影响。

13.据有学者统计近几年媒体报道的 74 起校车安全事故数据后发现，在死亡人数中有 74%是农村学生；49%的校车事故发生在义务教育阶段，50%在幼儿园（吴齐强等，2011）。

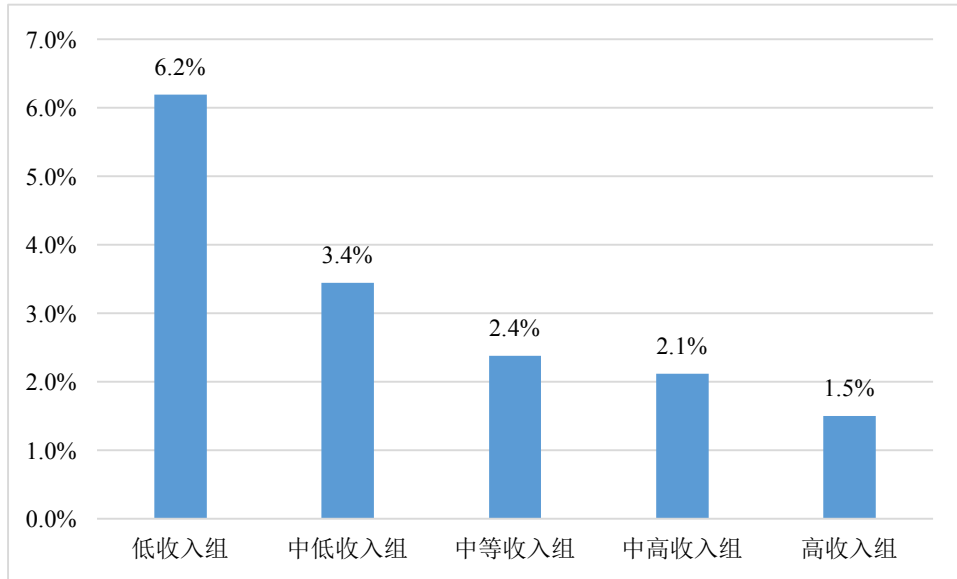


图 4 不同收入组农户因学校撤并导致的负担占家庭纯收入的比重

资料来源：作者实地调研。

## (2) 贫困农户享受更高质量城镇义务教育资源的可行能力

理论上来说，农村家庭可以选择通过向城镇地区迁移来享受更高质量的义务教育资源。但是，教育迁移不仅取决于家庭的意愿，还取决于其迁移能力。在城镇地区就学意味着要承受更高的教育相关成本，如租房、日常生活等方面的成本。从这个角度来说，有一个很重要的问题一直未引起足够的重视，即：在政府将义务教育资源显著向城镇倾斜的背景下，究竟哪些农村家庭更可能发生教育迁移、从而更可能享受更高质量的城镇教育资源？

为此，我们采用我们获得的实地调研数据（450 个有效农户样本）进行了实证分析。

本文选取家庭年收入水平（Income）、父母外出务工状况（P-outwork）、子女就读阶段（E-stage）以及家庭子女数量（C-number）、父母学历（edu<sub>f</sub>/edu<sub>m</sub>）、子女年龄（Age）、子女性别（Gender）等因素作为解释变量，考察这些因素对农村家庭教育迁移的影响。为了加强回归的平稳性和准确性，还加入了区域虚变量以控制区域特征的影响，变量选择及定义如表 8 所示：

表 8 就学地选择模型涉及变量名称及定义

变量名	定义
子女特征	
Age	子女年龄
Gender	女=1；男=0
E-stage	子女就读阶段为初中，值为 1；小学，为 0
Performance	如果上学期成绩为班级 75%之后，值为 1；其他，为 0
家庭特征	
Income	家庭年收入
Edu <sub>f</sub>	父亲学历（小学以下=1 小学=2 初中=3 高中或中专=4 大专或大学

	本科=5 本科以上=6)
Edu <sub>m</sub>	母亲学历 (小学以下=1 小学=2 初中=3 高中或中专=4 大专或大学 本科=5 本科以上=6)
C-number	家庭中基础教育阶段的子女数
Area	耕地数量 (单位: 亩)
P-outwork <sub>f</sub>	如果仅父亲外出务工, 值为 1; 其他, 为 0
P-outwork <sub>m</sub>	如果仅母亲外出务工, 值为 1; 其他, 为 0
P-outwork <sub>b</sub>	如果父母外出务工, 值为 1; 其他, 为 0
就学特征	
Resi	如果居住公办宿舍, 值为 1; 其他, 为 0
因变量	
School	就读学校为城镇学校, 值为 1; 就读学校为农村学校, 值为 0

估计结果显示,对农村家庭选择将子女迁入城镇就学有显著影响的因素包括家庭年收入、父母外出务工状况、家庭子女数量、子女居住宿舍状况和子女就读阶段。见表 9。就我们所关注的收入变量而言,估计结果显示,家庭收入越高的农户,子女越有可能选择城镇就读。

表 9 就学地选择影响因素 probit 模型估计结果

就学地选择 (School)			
Ln(income)	0.667*** (5.26)	Gender	-0.143 (-0.87)
Resi	1.036*** (3.64)	P-outwork <sub>f</sub>	0.527** (2.72)
Performance	0.207 (0.72)	P-outwork <sub>m</sub>	0.466 (0.52)
E-stage	0.717** (2.67)	P-outwork <sub>b</sub>	0.368 (1.75)
C-number	-0.291* (-2.12)	Area	-0.0120 (-0.68)
edu <sub>f</sub>	0.188 (1.61)	region	-0.731** (-3.17)
edu <sub>m</sub>	-0.0203 (-0.18)	westr	1.229*** (5.57)
Age	-0.00200 (-0.05)	_cons	-7.871***
		N	450

我们进一步将收入分组,计算不同收入组农户发生教育迁移的概率。估计结果可以整理为图 5。图 5 显示,随着收入水平的进一步提高,教育迁移的可能性会逐步增大。在我们的

研究样本中，收入水平最高的农户组，发生教育迁移的概率高达 63.8%，收入水平倒数第二低的农户组的教育迁移概率仅为 9.9%。这一结果可用图 5 直观地显示出来。

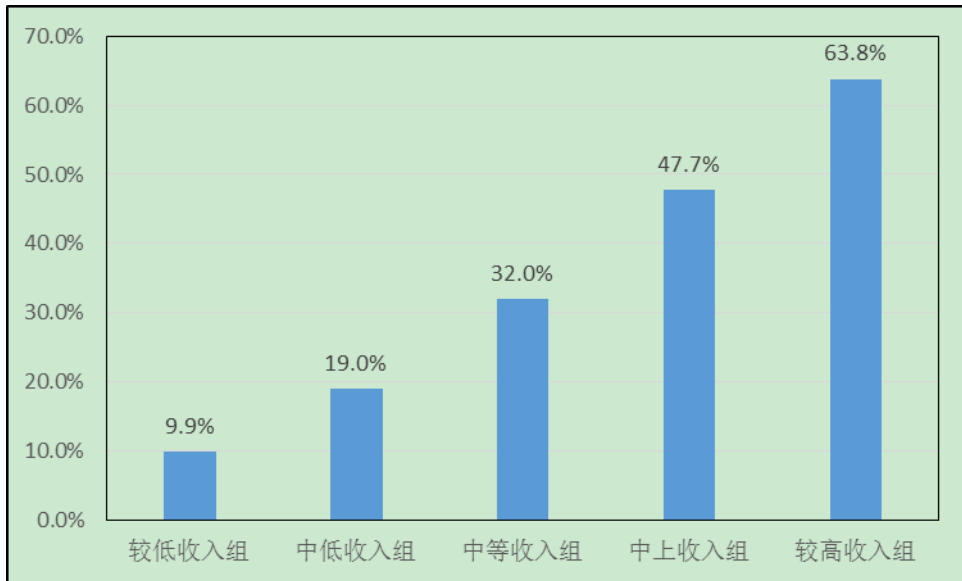


图 5 不同收入水平农户样本发生教育迁移的概率

资料来源：根据表 9 估计结果整理。

这意味着，由于只有能力更强、收入更高的农户才更有可能发生教育迁移，而低收入家庭即使有对更好教育质量的需求，却由于收入水平的限制，缺乏享受优质城镇教育资源的“可行能力”<sup>14</sup>，从而无法获得更高质量的城镇教育资源。因此，农村低收入农村家庭难以从向城镇集中的义务教育资源中获益，这造成了公共教育资源配置事实上的不公平。

### 2.3.4 结论与政策建议

#### (1) 结论

城镇化的加快推进，一方面造成了城镇人口的大量积聚，另一方面也使得农村留守人口持续减少。由此，给城乡公共服务设施的投资带来了两方面影响：城镇公共服务设施供应紧张；以及，农村公共服务设施利用不足。地方政府往往基于效率导向，加大对城镇公共服务的倾斜投资，形成城乡发展中的“新城镇偏向”。表现在义务教育方面，就是对撤并农村中小学的强烈动机以及对城镇教育资源（设施、师资）的倾斜配置。

我们的研究显示，城镇化的加速推进也同时加快了地方政府撤并农村中小学的力度。这使得农村留守家庭子女上学的物质和时间成本大幅度上升；特别是，贫困家庭的相对负担更重。而另一方面，由于只有能力更强、收入更高的农户才更有可能发生教育迁移，使得农村贫困家庭缺乏享受优质城镇教育资源的“可行能力”，造成了公共教育资源配置事实上的不公平。

14.关于可行能力，参见森（2002，中译本）。

## **(2) 政策建议**

基于上述分析，建议应采取综合性举措，纠正以教育资源配置中的“新城镇化”偏向，增加农村贫困义务教育家庭子女享受优质教育资源的机会，着力减轻贫困家庭的就学相关负担，切实阻断贫困的代际传递。

### **A. 以更加注重教育公平的理念为指导进行农村中小学布局调整工作**

应扭转某些地方政府把农村中小学布局调整作为促进城镇化手段之一的做法和在城乡教育资源配置中过度追求资源配置效率的倾向，按照“兼顾教育公平和资源配置效率、更加注重公平”的原则开展城乡中小学布局调整工作，办好必要的村小学和教学点，促进城乡地区义务教育学校的合理布局。

### **B. 建立城乡学校教师均衡配置机制**

应改变目前普遍存在的从农村地区选调优秀师资充实城镇师资队伍的做法。建议以大力提高乡村教师薪酬待遇和生活条件为前提，实行公办义务教育学校管理人员和师资队伍在县域范围内的统一配置，切实缩小城乡师资质量差异，实现城乡义务教育水平的均衡发展。

### **C. 减轻农村义务教育家庭就学相关负担**

应加强寄宿制学校生活教师的配备和食宿条件的改善，加大对贫困寄宿生的补助力度，让贫困家庭子女住得起、住得好；有条件、有需要的地方，应加大投入，结合合理的中小学布局调整，制定城乡一体的校车交通路线，让农村家庭子女不寄宿、家长不陪读，即可享受更为优质的教育资源。

### 3. 城镇化进程中的村庄撤并及其对农民生活与生计的影响

#### 3.1 城镇化进程中的村庄撤并

##### 3.1.1 村庄撤并的历史

工业化、城镇化的快速发展对农村地区的生产生活面貌产生了巨大影响。大量农村劳动力外出就业促生了许多“空心村”。而在城镇化过程中农民并没有真正在城市落地，农民负担不起城镇的高房价。根据九三学社 2013 年发布的调查报告，进城农民能够租、买单元房的只占 12%至 15%，大多数进城农民工仍要回乡自建房屋，因此农村居民点用地不断增长。我国农村常住人口每年以 1.6%的速度在减少，但宅基地却以每年 1%的速度增加。2000-2011 年，农村人口减少 1.33 亿人，农村居民点用地却增加了 3045 万亩<sup>15</sup>。农村每年建房占地 200 万亩左右，农民建房投入每年达到数千亿元，而农村住房中有四分之一常年无人居住。各地村镇布局又缺乏有序规划，使得农村地区出现大量利用不合理或废弃宅基地和建设用地。同时分散零乱的村镇布局也不利于农村居住环境的改善和农村基础设施及公共服务的提供。最早的基层自发性的村庄撤并的目的就是解决农村宅基地的浪费和无序使用现象，通过土地整理提高农村土地的利用效率。

江苏部分经济发达地区是我国最早出现村庄撤并，“农民集中居住”的地区（常红晓，2006）。2001 年前后，在苏南的苏州、无锡等地的富裕乡镇，就出现了一些小规模“农民集中居住”试验。那时正是苏南地区工业化的高速发展阶段，中青年农民大多进厂做工或经商，一些自然村人口绝对减少，变成“空心村”。当地基层政府便开始尝试，把一些人口较少的自然村撤并，集中到人口大村，或者集中建设公寓型农民小区。这种做法既能改善农村居住环境，也客观上提高了农村投资效率，在当时被称为“居住向社区集中”。但是，这一基于当地经济发展状况而做出的务实举措，逐渐演变成了各地基层政府在国家政策的掩护下强制推行的全局性做法。

中央关于“三农”问题的一号文件中，提出了可以对农村村庄进行整治和撤并。2004 年中央一号文件，《中共中央国务院关于促进农民增收若干政策的意见》（中发[2004]1 号），提出，“进一步精简乡镇机构和财政供养人员，积极稳妥地调整乡镇建制，有条件的可实行并村”，就是村庄合并政策的开端。2007 年中央一号文件，《中共中央国务院关于积极发展现代农业扎实推进社会主义新农村建设的若干意见》（中发[2007]1 号），又提出“治理农村人居环境，搞好村庄治理规划和试点，节约农村建设用地”。

同时，为了缓解城镇建设用地紧张问题，优化土地利用结构和空间布局，2006 年 4 月，国土资源部按照《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》（国发[2004]28 号）提出的“鼓励农村建设用地整理，城镇建设用地增加要与农村建设用地减少相挂钩”的要求，确立山东、天津、江苏、湖北、四川五省市为首批城乡建设用地增减挂钩试点。2008 年 6 月，《城乡建设用地增减挂钩管理办法》颁布，2008、2009 年国土部又分别批准了 19 省加入增减挂钩试

---

15. 《国家新型城镇化规划（2014-2020 年）》。



点。2017年初,《全国国土规划纲要(2016-2030)》提出“规范开展城乡建设用地增减挂钩”,意味着这一政策从“十三五”开始结束试点,在全国普遍推行。

以上系列政策的出台,给了地方政府撤并村庄冠冕堂皇的借口和依据。各地以“城乡统筹”、“新农村建设”、“旧村改造”、“城中村改造”、“小城镇化”等等各种名义,大张旗鼓地开始了村庄撤并运动。

### 3.1.2 各地村庄撤并情况

村庄撤并比较极端的例子是山东诸城市,从2007年开始,直接采取“一刀切除”的形式,取消行政村编制,将全市1249个行政村全部撤并为208个万人农村社区。

早在2006年2月,江苏省建设厅发布消息称,“全省镇村布局规划编制”已初步完成。据此规划,在未来20年至25年内,全省约25万个自然村,将逐步撤并为4万多个“规划居住点”,每个行政村至少要撤并12个自然村,撤并比例高达81.6%。

浙江省各市通过“三拆一改”、“城中村”改造计划、“村改居”等活动如火如荼地开展村庄撤并整合。据相关文件和报到:浙江省2017年要完成拆迁20万户,至2020年底基本完成全省所有城中村改造。绍兴市计划到2020年77个村庄实现“村改居”,占总村庄数量82.8%,行政村保留16个,占村庄总数量17.2%。另据报道<sup>16</sup>,浙江省绍兴市下辖的嵊州市三江街道合新社区的上百户村民刚刚搬进合并的新村,又面临新一轮拆迁。五年前,当地因多个项目的建设,将五里浦村、隔水村、三板桥村共1820人、695户村民,以宅基地安置的形式,整村拆迁集中安置。到2016年年初村民才建好新居入住,8月,合新社区的村民就突然接到通知,要求必须在11月底前腾空刚建好的新居,原因是合新村已被列入城中村改造区域。根据嵊州市委宣传部给记者提供的一份材料,嵊州市此轮城中村改造,是出于追赶城镇化率的需要、落实浙江省委省政府“三改一拆”的需要,更是嵊新区域协同发展的战略需要。

山东省村庄撤并速度较快,1996-2013年,山东省城市建成区外乡数量已从1022个减至89个,行政村数量从8.3万个减至6.5万个,自然村数量从9.8万个减至8.6万个。2014年9月,山东省政府网站公布了《山东省农村新型社区和新农村发展规划(2014-2030年)》,按照规划,山东省将继续撤并村庄,建设农村社区,力求在2030年将全省村庄数量从2013年的6.5万降至3万,减少近一半。

除了东南部沿海的发达省份,华北、西北、东北地区也都在实行村庄撤并。

2014年,陕西省政府发文《关于镇村综合改革的指导意见》,要合理调整农村规模。拟以经济实力较强、区位优势明显、交通便利、人口较多、具有民俗文化特点的村为基础,撤并小村和空心村,建立大村或中心村。原则上关中地区撤并1500人以下的村,撤并比例不低于关中现有村数的34%;陕北地区撤并800人以下的村,撤并比例不低于陕北现有村的45%;陕南地区撤并1000人以下的村,撤并比例不低于陕南现有村数的25%。

---

16.浙江嵊州上百户村民刚住新居又遭拆迁 城改规划被指折腾人,人民网,2016年11月14日。  
<http://society.people.com.cn/n1/2016/1114/c1008-28857680.html>

天津市自 2005 年下半年开始，以“宅基地换房”的形式实施“撤村并镇”，建设示范小城镇。至 2013 年底，天津市已先后规划批准了四批 54 个示范小城镇试点，涉及 698 个村和 110 万农民。

河北省于 2009 年开始启动新民居示范村建设，计划到 2012 年，全省将完成 7500 个新民居建设示范村，保守估算，新民居建设将为该省增加建设用地 50 多万亩。2015 年，河北省出台《关于加快推进生态文明建设的实施意见》，提出 2016 年到 2020 年，对目前 4.7 万个村中的 13387 个进行撤并整合资源，占 28%，需搬迁的向小城镇、中心村、园区和景区附近转移，纳入城市规划的按新型城镇化改造建设。2016 年，河北省《关于加快推进美丽乡村建设的意见》，对五类村庄提出了细化的撤并方案，并对开展工作的官员实行严厉的考核和激励政策，“对排名靠后的县（市、区），全省通报并对主要领导进行约谈，连续两年排名靠后的，按照有关程序，对主要领导进行调整”。

2015 年，湖南省《关于开展乡镇区划调整改革工作的意见》（湘发[2015]15 号）提出，全省乡镇区划调整改革的目标任务为合并乡镇 500 个以上，减幅约 25%；合并建制村 16000 个以上，减幅约 39%。

2011 年，黑龙江省《撤并村屯规划纲要的通知》（黑建村[2011]13 号）提出全省力争用 15 年的时间完成约 2.5 万个自然屯向中心村或城镇的撤并任务，也就是至 2025 年通过撤屯并村工作的开展，全省合并为 1.2 万个中心村，约 50%。由于黑龙江省农垦系统及森工系统自身的特有状况，全省农垦系统和森工系统分别撤并 1500 个和 300 个自然屯，近期（2011-2015 年）内全面完成撤并任务。黑龙江农垦为推动垦区进行小城镇化建设，从 2008 年开始大力推进“撤队并区”，截至 2012 年，垦区将 2600 多个生产队和居民点合并为 100 多个小城镇和 500 多个农业管理区。

由于国家政策被地方政府利用、“曲解”，使得村庄撤并成为其实现政绩和以地生财的新途径。因此，很多地方政府违背农民意愿，强拆民居，逼农民上楼，演变为一场新的圈地运动，引发了大量拆迁矛盾，村民因为抵抗拆迁而遭殴打事件频频发生，甚至拆迁致农民死亡事件都有发生。如 2005 年，江西省修水县上奉镇在未召开群众大会等程序下强行撤村并村，在要求行政复议未果后，该镇落湾村 11 个村小组联合起诉镇政府，但法院未受理。据悉，此案为全国首例村民因不服撤村并村而状告政府案件。2015 年 9 月 14 日，平邑县地方镇东崮社区强拆致房主张纪民在房屋大火中致死等。

### 3.1.3 城镇化进程中的村庄撤并速度

我国的城镇化扩张伴随着行政村和农村人口的迅速减少。根据统计数据，农村行政村数由 1980 年的 70.98 万个，减少到 2014 年的 58.54 万个，减少了 17.52%。农村人口数由 1980 年的 7.96 亿，减少到 2016 年的 5.90 亿，减少了 25.88%，而同期城镇人口数则由 1.91 亿人增加到 7.93 亿人，增加了 3.14 倍。从图 2 可以看出从 1996 年起城镇和乡村人口数分别呈现明显的上升和下降趋势，村委会数从 2001 年起呈现快速下降的趋势，且下降速度快于乡村人口数量减少的速度，而 2001 年前后正是我国自发性村庄撤并运动开始的时间。

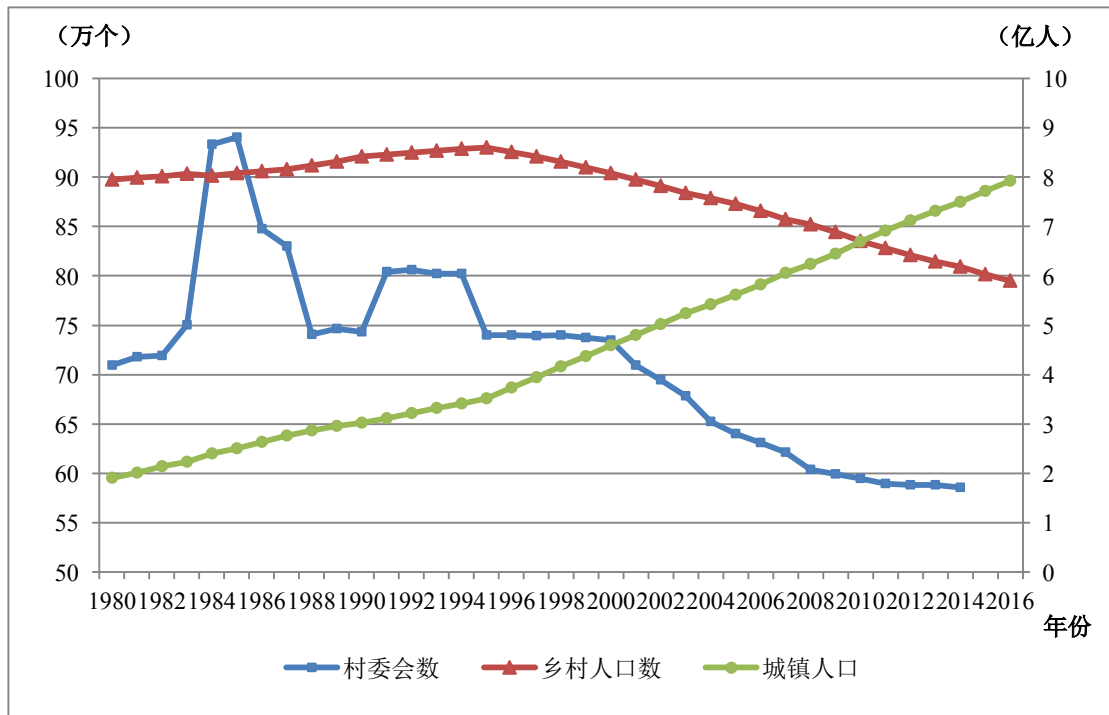


图 6 我国村委会数和城乡人口数变化情况（1980-2016 年）

数据来源：《中国统计年鉴》各年数据。

### 3.2 土地财政与村庄撤并

诸多研究和实践表明，全国各地城镇化过程中掀起的撤并村庄、建设新型农村社区浪潮，根本原因是地方政府受土地财政的驱动、土地指标的约束和对城镇化建设的热衷（刘元胜，2011；郑风田，2013）。

#### 3.2.1 城镇化与土地财政相互依存

我国的土地财政是随着 1994 年开始实行分税制改革而兴起的。中央政府将事权下放，财权上收，地方政府就依靠出让土地使用权的收入来维持地方财政支出，属于预算外收入，被称为土地财政。

据国务院发展研究中心的一份调研报告显示，在一些地方，土地直接税收及城市扩张带来的间接税收占地方预算内收入的 40%，而土地出让金净收入占政府预算外收入的 60%以上。地方政府的“土地财政”，最核心的做法是土地整理，就是政府运用行政权力把集体所有或其它用途的土地整合后，进行招拍挂，价格就会翻几倍。

而城镇化恰恰最需要的就是建设用地。城镇化建设中的房地产开发、工矿企业建设、基础设施建设等等项目都对建设用地产生巨大需求。而相关法律规定，仅有国有城镇建设用地才能满足上述城镇化建设用地需求。在存量建设用地有限的情况下，地方政府通过行政权力征收农村集体土地或其他用途土地，再通过合法流程出让进行城镇化建设以获得巨额财政收入。另外，政府也可以以土地使用权作为抵押向金融机构融资。因此，只有大搞城镇化建设，

地方政府才能源源不断地通过出让土地来获得土地出让金和相关税收。因此，土地财政对城镇化具有高度依赖性。

在土地财政的驱动下，过去十几年的城镇化建设中，我国国有建设用地出让规模不断扩大，从1999年的出让4.5万公顷，出让金514.33亿元，增加到2015年的出让22.14万公顷，出让金2.98万亿元，17年间，年土地出让面积增长了近4倍，出让金增长了近57倍(图7)。土地价格的不断暴涨，持续强化着土地财政对城镇化的依赖。

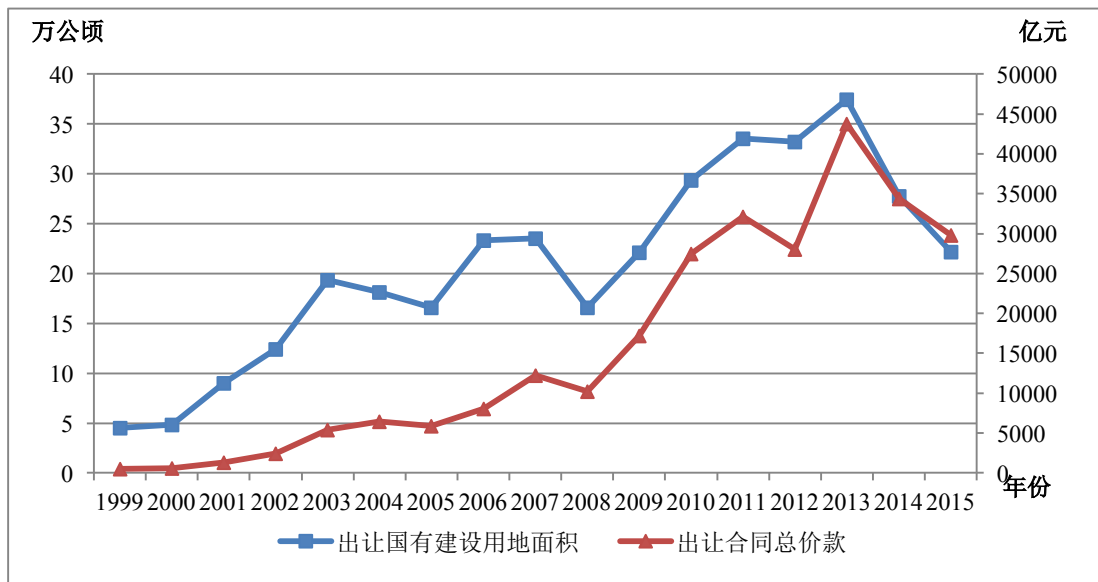


图7 我国国有建设用地出让情况(1999-2015年)

数据来源:《中国国土资源统计年鉴》各年数据。

反过来，城镇化建设也需要财政资金的支撑。城镇化需要产业支撑，也需要对基础设施和公共服务进行投入，需要对被征地农民进行安置和提供社会保障，这些都需要政府财政投入。随着以“人的城镇化”为核心的新型城镇化的提出，城镇化建设在公共服务和社会保障方面的投入也需要增加，这些增加的支出也都主要依赖于财政收入。而在地方税收收入增长缓慢，中央转移支付不足的情况下，土地财政作为地方财政预算外收入无疑成为城镇化建设的主要资金来源。

因此，我国城镇化和土地财政呈现相互促进，共生互存的格局。

### 3.2.2 土地财政激励农村新社区建设热潮

我国许多经济发展较快的大中型城市的城镇化水平发展速度较快，已经进入了城镇化水平发展的稳定阶段，这也意味着城镇化建设即将面临无地可用的局面。如果城镇化建设受阻，必定给土地财政造成沉重打击。而在此时，为了缓解城镇化建设与城镇建设用地短缺的矛盾，国家出台了城乡土地增减挂钩机制，将城镇和农村建设土地统筹挂钩使用。

城乡建设用地增减挂钩是指依据土地利用总体规划，将若干拟整理复垦为耕地的农村建设用地地块(即拆旧地块)和拟用于城镇建设的地块(即建新地块)等面积共同组成建新拆

旧项目区，通过建新拆旧和土地整理复垦等措施，在保证项目区内各类土地面积平衡的基础上，最终实现增加耕地有效面积，提高耕地质量，节约集约利用建设用地，城乡用地布局更合理的目标。

城乡建设用地增减挂钩政策一出台便成为土地财政合理获取建设用地的通道，立即成为地方财政破解土地财政的“金钥匙”。

按照我国当前的土地制度，只有国有建设用地才能够进行使用权交易，并收取土地出让金。农村土地必须通过征地，将土地性质转为国有建设用地，才能进入市场交易。对农民的征地补偿是按照土地的原用途补偿，房屋拆迁按建筑重置成本补偿，宅基地征收按当地规定的征地标准补偿，价格较低，而国有建设用地则是按照市场价格进行出让，两者之间存在巨大差价。这促使地方政府有足够的冲动通过扩大新增建设用地总量，来扩大政府财政收益。

例如，天津市东丽区华明镇政府征收辖区内各村土地的价格，绝大多数是2万元一亩，这些土地经过整理招拍挂进入市场的价格，工业用地在20万元/亩左右，商服用地在70-400万元/亩之间。华明镇贯庄村，原有村民8000余人，占地面积约30平方公里，人均占有土地5亩多，2003年一纸协议以2万元/亩的价格征收了37000亩土地，2万元/亩相当于每平方米仅30元钱，而在这块地上最终建起楼盘目前价格达每平米万元<sup>17</sup>。

2009年，河北省提出在全省开展农村“新民居”工程，与山东“村改社”一样，都是在增减挂钩框架内，增加建设用地指标。据河北省国土资源厅透露，到2012年，保守估算，新民居工程将为该省增加建设用地50多万亩。山东诸城市土地储备中心主任安文丰称，将农民全部集中居住后，保守估计，诸城将腾出8万亩旧宅基地。通过土地级差，政府每年土地收益有两三亿元<sup>18</sup>。

在城乡建设用地增减挂钩机制开始试点之前，江浙一些经济发达地区进行村庄合并，建设农村社区尝试的目的是改善农民的居住条件，将农民集中起来便于为其提供更好的配套公共服务和基础设施，提高农民生活质量，同时提高农村资源的利用效率。这些早期的村庄撤并活动并不是以城镇化为目的，也没有与土地财政直接联系起来，因此撤并的目的和效果都是较好的。而城乡建设用地增减挂钩机制出台以后，地方政府将农民搬入新社区后腾出来的农村建设用地复垦，就能置换成城镇建设用地上市交易，从中获得巨额收益。此外，地方政府通过征收和存储土地，还可以向银行抵押贷款融资，为土地财政募集城镇化建设所需的资金。这一政策对被土地财政绑架的地方政府的激励作用不言而喻。

根据《国有土地上房屋征收与补偿条例》规定，实施房屋征收应当先补偿、后搬迁。要征收农民的宅基地，首先要让农民搬迁上楼。因此，在土地财政机制下的城乡建设用地增减挂钩政策获激励，是地方政府大兴土木，积极建设农村社区，强制推动村庄撤并以获取巨额利益的根本动机。而且在全国多个地方，宅基地上建筑不再批准动“一砖一瓦”，也不另批宅基地。村民如有住房需求，需要拿宅基地住房换楼房。实际上也是逼迫农民搬入新的农村

17.孔德继:拆村并点的隐功能与真目的.中国农村发现.<http://www.zgxcfx.com/zhubiantuijian/82494.html>.

18.多省市正“撤村”拿走农民宅基地,专家批掠夺农村.新京报.<http://finance.ifeng.com/city/csjs/20101102/2808369.shtml>.

社区。

从以上案例可以推断出在全国范围的撤并村庄和农村社区建设中，地方政府从中所获得的利益是巨大的。虽然《国土资源“十三五”规划纲要》提出“将挂钩收益全部返还农村，支持农村人居环境改善和美丽宜居乡村建设。”但这一目标显然与土地财政的目标存在冲突，加之由于中央对地方财政缺乏有效的约束和监督机制，挂钩收益全部返还农村必将难以保证。

部分地区不仅征收农民的宅基地，还一并征收农民赖以生存的土地。失去宅基地和土地的农民，面临生活、生产方式转变。对于推动宅基地而没有失去土地继续从事农业生产的农民来说，生活成本增加和耕种不便，是其面临的重大问题。而对于连土地都被征收的农民所面临的问题，是当前和今后的基本生存问题。陈锡文早在 2010 年的两会期间就指出，在这场让农民上楼运动的背后，实质是把农村建设用地倒过来给城镇用，弄得村庄稀里哗啦，如不有效遏制，“恐怕要出大事。”

### 3.3 村庄撤并对农民生活与生计的影响

#### 3.3.1 村庄撤并与农村新社区建设

从 2006 年起，民政部《关于做好农村社区建设试点工作推进社会主义新农村建设的通知》（民函[2006]288 号），提出在全国有条件的地区开展农村社区建设的研究探索和试点工作。2007 年民政部印发《全国农村社区建设实验县（市、区）工作实施方案》（民函[2007]79 号），先后在全国开展了农村社区建设实验、农村社区建设实验全覆盖等创建活动。2015 年，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于深入推进农村社区建设试点工作的指导意见》（中办发[2015]30 号），将农村社区建设提升到中央政策的层面。

撤并农村居民点，然后集中建设农村社区，让农民集中居住，提高农民生活水平，农民腾出原来的宅基地用于复耕，是各地城镇化建设和新农村建设的主要目标，是实现农民就地城镇化的有效手段。加上有国家政策推动，因此不论是二三产业发达省份，还是传统的农业大省，在如火如荼的村庄撤并的同时，都在热火朝天地进行新型农村社区建设。各地政府大多按照城镇建设理念来建设标准化农村社区，对新型农村社区的建设标准做出明确的规定，并定下任务时间表。

山东省的农村社区建设起步较早，步伐较快。山东省委、省政府提出：“走以城市群为主体、以区域中心城市为核心、以县域中心城市为支撑、以小城镇和农村新型社区为基础的有山东特色的城镇化道路”<sup>19</sup>。近年来，山东省在推进新型城镇化过程中，制定了《农村新型社区纳入城镇化管理标准》，统筹谋划与布局农村新型社区建设与小城镇建设，符合人口超过 3000 人，70%以上从业人员从事二、三产业等条件的农村社区，将被纳入城镇管理，不断加大投资、建设和管理力度。《山东省城镇体系规划（2011-2030）》提出，优化乡村居民点空间布局体系，到 2030 年形成 7000 个农村新型社区，5000 个中心村和 4000 个特色村。到 2013 年，全省已经形成农村新型社区 5790 个。《山东省农村新型社区和新农村发展规划

---

19.王军民.大力推进农村新型社区建设.人民日报, 2013.10.30.<http://politics.people.com.cn/n/2013/1030/c1001-23369151.html>.

(2014-2030)规定,农村新型社区和新农村适宜规模为:城镇聚合型社区一般应达到5000人以上,村庄聚集型社区,一般不少于3000人,新农村。中心村连同辐射带动的基层村人口规模一般在3000人左右,人口稀疏地区一般不少于1500人。中心村服务半径一般不大于2公里,村庄极稀疏地区一般不大于3公里。

2011年10月,陕西省汇编完成30个重点示范镇镇域居民区规划,5套新型农村社区建设标准化模块方案,供省内各地参考借鉴。2013年以来,陕西省在21个省级新型农村社区试点建设的基础上,启动了1000个新型农村社区建设。经过3-5年建设,到2015年1000个左右新型农村社区将达到《陕西省新型农村社区建设标准(试行)》,力争使全省20%的农村达到社区化标准,居住人口占到农村人口的25%以上,实现农村基础设施城镇化、生活服务社区化、生活方式市民化<sup>20</sup>。2014年,陕西省《关于镇村综合改革的指导意见》规定,关中地区新型农村社区人口应在3000人以上,陕南、陕北应在2000人以上。

安徽省在2012年出台了《安徽省城乡社区标准化建设指导意见(试行)》(民基字[2012]254号),提出了15条农村社区建设标准。2013年,省委办公厅和省政府办公厅又印发了《关于进一步加强农村社区建设的意见》,提出要将农村社区建设纳入到美好乡村建设总体规划,形成农村社区建设与美好乡村建设紧密结合、同步推进、互为补充、协调发展的工作格局。黄山市屯溪区、当涂县、铜陵县、淮北市杜集区、池州市贵池区先后被民政部命名为“全国农村社区建设实验全覆盖”示范单位。

湖北省襄阳市在新型农村社区建设中探索形成了农区型“三集中”的双沟模式、城郊型“三化”的尹集模式、园区型“三转换”的魏庄模式、襄州区程河镇“村企共建”的卧阳岗社区模式,谷城五山镇堰河村建设的“绿色幸福”社区模式,枣阳市兴隆镇、谷城县石花镇探索建设的中心镇新社区模式,南漳县长坪镇扶贫搬迁式东园社区模式等各具特色的建设模式<sup>21</sup>。2013年,湖北省出台了《湖北省镇域总体规划编制导则》和《湖北省村庄规划编制导则》,导则提出,引导散居农户和村落向集中镇或中心村集中,改善农村人居环境。

在中原农业大省河南,党委、政府自上而下层层推动新型农村社区建设。2011年河南省第九次党代会作出决定:走新型城镇化道路,必须增加新型农村社区这一战略基点,将传统的四级城镇化体系变革为五级体系,形成大中小城市、小城镇和新型农村社区协调发展、互促共进的城镇化新格局。近年来,河南各地纷纷列出任务状和时间表:平顶山规划到2020年全市2620个村将合并成539个社区;开封提出全市2381个村规划为800个社区,新乡市计划将全市3571个行政村规划整合为1050个新型农村住宅社区(中心村)<sup>22</sup>。

### 3.3.2 新的农村社区建设的积极作用

对于人均土地面积较小,二三产业经济发展较快,农民对土地的依赖性已经较弱,“空心化”严重的农村地区,撤并村庄,建设新型农村社区,让农民集中上楼,是符合经济发展规律和顺应农民实际需要的行为,还是受到了多数农民的欢迎,比如苏南、天津地区。新的

20.陕西省全力推进1000个新型农村社区建设.[http://www.gov.cn/gzdt/2013-11/27/content\\_2535927.htm](http://www.gov.cn/gzdt/2013-11/27/content_2535927.htm).

21.湖北襄阳多重模式探索新型农村社区建设.[http://www.jx.xinhuanet.com/gz/zgfbg/2013-09/27/c\\_117529712.htm](http://www.jx.xinhuanet.com/gz/zgfbg/2013-09/27/c_117529712.htm).

22.叶含勇,张兴军等.新型农村社区建设:“好得很”还是“糟得很”?<http://www.banyuetan.org/chcontent/jrt/201576/140802.shtml>.

农村社区对农民的积极影响主要体现在改善农民居住条件，改善生活环境，提升公共服务和基础设施供给水平，提供二三产业就业机会，提高农村现代化水平。

以下是半月谈记者调研的案例。

河南夏邑县曹集乡冉庄村的新型社区很受农民欢迎。冉庄村在夏邑县城东南角，出县城五六里就可以看到，一排排的二层小楼整齐漂亮，大街小巷全部是水泥路面，房前屋后的垃圾集中处理。冉庄村有 800 多农户，现在已有 200 多户住进了新型农村社区，其余的农户正在积极申请，要求拆除老房，住进社区。冉庄村原来是个养殖专业村，村民整体收入较高。这几年县城产业集聚区扩建，土地征用加上土地流转，村里很多农户都不再种地，有的自己做生意，有的在产业集聚区打工。全村村民购买的小轿车有 100 多辆。既然不种地了，收入也有保障，农民都愿住新型社区。和冉庄村村民一样，河南漯河市源汇区干河陈村村民也对新型农村社区表示出欢迎态度。以前的老村脏乱差不说，邻里之间还经常闹矛盾。而现在大家不走泥巴路了，看病买菜不用出社区，生活方便。村民对这种新生活很满意。

在江西省修水县新建的移民搬迁安置小区内，84 栋楼房鳞次栉比，红墙蓝瓦。去年年底，当地 2000 多名深山移民搬进了这里。从大山里搬迁出来的溪口镇围丘村村民徐桂秋，参加完县里组织的缝纫技术培训班，就在当地一家服装企业顺利就业，月收入 2500 元，而她以前在乡下种田，一年忙到头也就几千元。

在重庆云阳县红狮镇向阳村，从 2012 年以来，有 100 多户农民自愿搬迁集中居住。半月谈记者在这个新社区的一个菊花加工厂看到，20 多个工人正在生产线上忙碌着，39 岁的农民陈永珍手脚麻利地包装菊花饮品。从 2013 年返乡后，她就一直在这家工厂上班，作为熟练工，月收入有 2300 多元。陈永珍说，搬到新社区后，以前的土地退耕还林，自己就近到村里的企业上班，丈夫也在合作社的果园当长工。

### 3.3.3 新农村社区建设中农民生活与生计的不利影响：普遍情况

而在农民以农业为主要经济来源，尤其是土地作为农民唯一收入来源的地区，地方政府盲目撤并村庄，建设新型农村社区，则给农民造成了负担，甚至失去了生活保障，“上楼致贫”的情况在各地都有发生。这些地方的新型农村社区建设违反了经济发展规律，违背了农民的意愿，出现了种种问题，损害了农民利益。搜索网络，农民对撤村上楼表示不满和抵抗的案例比比皆是。有些地方政府的新型农村社区建设由于规划不合理，资金短缺，出现不同程度的烂尾，浪费了农村土地和财政资金。据有关部门统计，2013 年以来，河南省有 1366 个新型农村社区停建，直接损失 600 多亿元<sup>23</sup>。

#### (1) 新型农村社区呈现“二次空心化”

在一些缺乏产业支撑的地区，尽管农民上了楼却不能在本地上业，仍然要按照原来的生活轨迹外出打工，或者干脆拒绝上楼。由于宅基地换房补偿标准问题，一户农户拥有 2 套以上住房的情况也不少见，“一户多宅（基地）”演变为“一户多套（住房）”的情况也很常见，

---

23.河南新型农村社区建设“烂尾” 专家:涉违规占地.新京报.[http://news.xinhuanet.com/2017-01/24/c\\_1120371599.htm](http://news.xinhuanet.com/2017-01/24/c_1120371599.htm).



如南京市浦口区的农村社区“幸福家园”，约 55%的受访村民拥有 2 套及以上的住房。而由于农村社区偏远，以及法律法规的约束导致农村社区住房通常无法取得产权证书，使得农村社区房屋买卖租赁市场不活跃（黄瑛，2016），最终形成农村社区的“二次空心化”现象，“空心村”变成“空心社区”。

如江西黎川县熊村镇实施“镇村联动”模式，打造小城镇建设示范点，农民从山里迁到镇驻地的两层楼房，但很多村民继续外出务工，新社区依然空心。而距离山上的耕地更远了，留守的老人和妇女种地更不方便。

## （2）置换房要补差价，住楼生活成本骤增

由于各地经济发展水平不同，地方财政实力和融资能力不同，各地的拆迁补偿标准也存在较大差异。有的地区农民腾出宅基地后除了能免费分得楼房，还能额外获得一笔补偿。而有的地区农民获得的宅基地补偿往往不够支付楼房价格，则农民不仅要交出宅基地，还要额外掏钱补偿购房差价。后者的情况占多数，农民通常要花费数万到几十万元不等的购房差价，再加上装修费用，这对普通收入的农户来说是一笔沉重的负担，许多农户背负数万元债务，有的贫困农户无法负担，自杀事件也时有发生。

如江苏省邳州市坝头村被整体拆迁，当地建了数十栋密集的农民公寓，要村民补差价购买。因为补偿款买不起足额面积楼房，35 岁的女子徐传玲 2009 年 10 月自杀。2010 年 1 月，当地强制农民上楼，十多人被打伤住院。坝头村村民王素梅告诉记者，她的丈夫被拆迁队打伤，后又被村干部拉到湖边要求立即签字，否则沉湖。

山东平邑强拆致死事件中，当地拆迁的补偿标准为宅基地按每平方米 60 元补助，同一镇上别的村每平方米有的补 200 元，有的补 400 元，与之相对应的，安置房的均价却是 1100 元/平方米。

在山东夏津县齐庄村，村民齐玉田原先居住的平房有 180 多平方米，还有个院子，拆迁后只换了一套 75 平方米的楼房、20 多平方米的车库，而且又搭上了 6000 元钱。同村 60 多岁的齐秀亮，原来有 260 多平方米的平房，还有一个院子，但按照村里拆迁补偿的规定，拆除后只能给 150 平方米的楼房，还是在 5 楼，并且每平方米还要再交三四百元。

河南省新乡市和旺社区一套 130 多平方米住房，有村民购买加装修共花 16 万元。

搬迁以后，农民自给自足的生活方式被城镇化生活方式所替代，生活成本骤增，为了节约生活成本，有的农民节衣缩食，生活质量也大大下降。

河北廊坊永清县董家务村民说，水电气需到县城购买，有些村民舍不得用气，冬天引蜂窝煤取暖，睡觉铺一层再盖一层电热毯，近 7 成农户在院里搭建烧柴的土灶。山东诸城枳沟西社区村民称，不能烧柴做饭暖炕，水电气暖全需交费，每年大约多花 5000 元。

在河南遂平县嵒岈山镇魏楼社区，为了节约生活成本，不少已经搬迁的村民“住着楼房烧地锅”。徐尧村村民东洪涛算了一笔账：全家 5 口人，如果用煤气做饭，一月一罐就得 120

元。配合烧地锅后，一罐煤气可用3个月，这样每月好歹能省下80元<sup>24</sup>。

诸城市农民王苏前说他们置换的住房，没有宅基地证，也没有房产证。只有一张集体土地证。他称，要办房产证，每户仍需再交2万元。“没了牲口和家畜，做饭暖炕又不能烧柴。”住进楼房以后水、电、气、暖全部需要交费，他粗略估算了一下，住楼开支每年至少要多花5000元。他说现在搬进来半个月不到，小区内还没有物业，院子里剩菜垃圾乱丢，今后请物业公司仍需要钱<sup>25</sup>。

### **(3) 农业生产不方便**

实施撤村并居的农村，绝大多数村民仍是从事农业生产，搬入新型农村社区却仍然要种田。没有了院子，没地方饲养牲畜、存放农机具和晾晒，地下室储粮抬上抬下很麻烦。新的社区距离农田都比较远，农民下地干活的交通成本也增加。农民原来在房前屋后可以种点蔬菜等庭院作物，节约生活成本，集中上楼居住后已经无法实现。

在河北省唐山市，部分传统以水稻种植为主要经济来源的村落甚至被集中搬迁到距离原来村子20公里以外的县城，农民继续保留原来的土地承包权。虽然农民免费分得了安置楼并获得一定的现金补偿，但由于政府无法解决农民就业问题，也不能给农民提供社保，多数农民还是要依赖种田生存，因此约有一半的农民不得不在附近没有搬迁的村子里租房生活，以方便进行生产。

### **(4) 配套公共服务缺位**

根据半月谈记者调查<sup>26</sup>，在一些地方，乡村公共服务资源短缺，且更多地向县城集中，或向少数试点乡镇、先进村倾斜，大量乡村被边缘化、空心化，很难享受到均等化公共服务的阳光。

在重庆某地，2011年4个行政村撤村并居后，建立了一个农村社区，户籍居民有8000多人。这里出现了城乡福利、公共财政投入“两不管”的问题：因为不再是行政村，就享受不到国家对农村道路、水窖、农网改造、农田灌溉等资金投入；又由于不是城市社区，因此得不到城市道路清洁、园林绿化、路灯建设等资金投入，成为“上不靠天、下不沾地”的空白地带。

社区党委书记告诉记者，这个社区工矿企业很多，外来的务工人口有1万多人，但是在撤村并居之后，成了“几不管”的地方，“悬在半空中”。一些居民点通路、通水的问题长期没有办法解决，群众意见很大，经常上访。

## **3.3.4 新农村社区建设对农民生活与生计的不利影响：平谷区夏各庄新城案例**

### **(1) 夏各庄改建的过程及进展**

---

24.叶含勇,张兴军等.新型农村社区建设：“好得很”还是“糟得很”？2015.7.8.<http://www.banyuetan.org/chcontent/jrt/201576/140802.shtml>.

25.多省市正“撤村”拿走农民宅基地，专家批掠夺农村.新京报.<http://finance.ifeng.com/city/csjs/20101102/2808369.shtml>.

26.新型农村社区再调查:从“楼的社区”到“人的社区”.<http://roll.sohu.com/20150708/n416374505.shtml>.

夏各庄镇位于平谷城区东南，镇域面积 60 平方公里，具有良好的自然条件、历史文化、环境设施等，该镇东部与金海湖风景区相临，南部与天津蓟县接壤，西距北京市区 67 公里。

夏各庄新城位于高速路以南的浅山地带，总面积 5 平方公里，建设用地面积 3.48 平方公里，规划总建筑面积 303 万平方米，相当于 1/4 平谷城区的规模。新城建设的基本方式是对部分村进行整建制拆迁转居，实施村民集中上楼。

## **(2) 土地拆迁**

**住宅拆迁。**夏各庄村共有住宅房屋 2570 宅，已完成拆迁 2557 宅，累计签约 2544 宅。法院强执 20 宅中，前期已签约 6 宅，今年 6 月 4 日又签约 1 宅，现还有 13 宅强执户未签约。

**非住宅拆迁。**夏各庄村共有非住宅 482 家，其中果园 306 家，其他非住宅 176 家。已签约 460 家，还剩余 22 家未拆迁。其中有 1 家门脸房边缘压 6 号地北侧建设用地红线，其余全部位于红线外的代征区域和代拆区域。

## **(3) 土地开发**

夏各庄新城作为市区联合储备项目，分为 8 个地块进行建设。总用地面积 7010 亩（含中心绿地和组团之间的空地 2000 亩），其中建设用地 5010 亩，规划建筑面积 303 万 m<sup>2</sup>。建设用地中可经营性土地为 2204 亩，建筑面积约 205 万平米；其余 2804 亩，建筑面积 98 万平米主要用途是回迁小区和各类城市公共服务设施用地。截至目前，1 号（商业）、5 号地已经完成上市，2 号地部分地块已完成上市，已累计出让可经营性土地 875 亩，建筑面积 43.97 万 m<sup>2</sup>。剩余可出让地块总用地面积 2105 亩，总建筑规模为 191.21 万 m<sup>2</sup>。也就是说，大部分地块尚未出让。

## **(4) 人口回迁**

截至目前，夏各庄新城建设前期拆迁工作基本完成，有 1734 户（4533 人）完成农转居，分别占应转居户数和人数的 86.1%和 85.7%，已有 1830 户居民回迁上楼，村转居工作的整体环境基本形成。

## **(5) 社会服务及管理**

在居住方面，农民整建制转居，整体搬入回迁小区，回迁小区的居住功能与城市住宅小区无较大差别，天然气入户，集中供暖，水电设施齐备，绿化美化到位，环境整洁优美；

转居上楼后，新建的小区较村庄更为封闭，为解决新城小区物业管理及安保问题，统一在小区安装了摄像头，同时大量吸收转居的“40/50”村民成立了物业公司，配备了安保，组建了治安巡逻队，实现了全天候的保安、卫生保洁和物业维护管理，居住条件得到了很大改善，同时这一举措也很好的解决了部分转居村民的就业问题；

配套设施方面，由于新城仍在施工建设阶段，项目完工时间不统一，导致各相关部门介入的时间节点不能明确统一，出现了一些工作中衔接滞后的情况。

社区管理方面，夏各庄村党支部和村委会建制均未撤销，继续履行过去的管理职能。

## **(6) 居民上楼中存在的问题**

### **问题 1：人上楼了，社区管理却跟不上**

A. 随着夏各庄新城成建制小区的逐一建成，日常社会管理、治安管理问题将更加突出，相关社会管理部门和行政执法机构急需补位。目前采用的夏各庄村党支部和村委会建制比较适合农村地区，而夏各庄村民转居后，居民的就业、文化等方面的需求显著增加，原有的服务便不能满足转居居民的需求；另外，夏各庄新城回迁政策是平均每处房基地分配两套住房（涉迁住宅 2517 处），包括回迁居民、租房户、购房户，回迁小区实际居民会增加一倍，达到 5000 余户，原村委会建制显然不能符合 5000 余户居民的管理和服务的需求。

B. 村规民约是村民自治的一个重要途径和手段，以往村民之间发生矛盾往往先找临近的德高望重的长者进行调解，这种“微型自治机制”有时比“找政府、找派出所”更为有效。在村民上楼转居后，原有的居住生活状态被打破，再加上大量购房者和租房者的进入，旧有的村规民约的约束力大大降低，居民自治水平有所下降。

C. 上楼后，虽然小区较村庄更为封闭，且安装了摄像头，配备了安保，组建了治安巡逻队。但是由于保安人员专业化程度不高，居民防盗意识降低，流动人口增多等原因，安全隐患增多，小偷小摸等治安案件屡有发生。自 2011 年 11 月小区入住以来，共发生小偷小摸案件 40 余起。居民丢失自行车 10 余辆，丢失电动车电瓶 7 块。虽然居民经济损失不大，但是给居民生活造成了很大不便，居民安全感明显降低。

D. 以前，几乎家家养犬看家护院，很多户养的是大犬、恶犬，而且不止一只。在上楼后，因为空间限制，有的居民把犬散养在社区里，有的拴养在楼顶和楼道里。这样恶犬伤人、犬吠扰民、犬粪破坏环境问题凸显出来。

### **问题 2：就业安置急需解决**

随着转居上楼工作的深入推进，当地农民脱离了土地，就业安置问题日益突出。目前，夏各庄现有 35-60 岁劳动力 1766 人，虽然开办物业公司等吸纳了一部分闲置劳动力，但其中半数以上还未就业。对此夏各庄镇政府制定了就业安置计划。在新城将建立一所三级医院、7 所小学、5 所幼儿园、一所中学、一所老年公寓、一个五星级酒店、一处高档别墅区。用这些场所的绿化养护、安保门卫、卫生保洁、家政服务、门窗修理等岗位来解决剩余劳动力的就业问题。但是这些项目的建成需要很长一段时间，而就业问题不能及时解决，该地区就会存在不稳定因素。

从夏各庄新城的位置看，该社区离城区有一段距离，特别是，社区周围根本没有经济产业，除了社区本身的福利性就业外，没有就业机会。所以居民上楼了，但就业是个严重问题。夏各庄新城组团目前尽管已初具雏形，但是，在目前房地产市场普遍低迷的情况下，建设发展速度减缓。同时夏各庄新城存在着定位不明确，特色支柱产业尚未落实的情况。如：2 号地养老社区的整体设计和实施计划尚未落实，开发商的积极性不高；3、4 号地尽管品质很高，但由于缺乏有实力的开发商和明确的产业项目，上市搭配方案一直未确定。同时政府未出台相应的扶持政策，招商引资的力度不大，这些因素都制约了新城的建设发展。

### **问题 3：“农民市民化”的投入资金不足**

一方面政府投入不足，仅仅靠政府的公益金投入，远远不能满足大规模建设的需求；一方面，村级投入不足，存在后续资金和经营管理费用的缺口，导致日常服务和管理工作难以有效开展，而政府的资金压力大主要体现在：（1）自新城建设以来，夏各庄镇已垫付各类资金 4300 余万元，包括宣传费、回迁楼销售费用、看护费等等，镇政府已于 2015 年 3 月上报区政府解决垫付资金问题，目前经过区财政局和造价咨询单位审核把关，已确认其中 4100 余万元无法列入一级开发成本，可由区财政支付，但目前资金尚未落实到位。（2）物业启动资金 840 万元目前尚未到位，影响物业交接。（3）村委会回购回迁房已垫付 2500 余万元，该项费用还需要在村两委班子换届前补齐。

另一方面，由于缺乏有效的政策引导和经济鼓励，企业参与、社会组织投入、个人赞助等社会力量参与严重不足，资金投入未能够实现多元化。

### **问题 4：转居后的社会福利问题**

农非政策差异影响转居的积极性。夏各庄转居政策对老百姓来说十分优惠，村民转居后生活水平普遍提高。如：居民在缴齐养老保险后，到退休年龄可按月领取退休金，较之转居前收入增加了近千元（夏各庄已有 227 人达到条件领取了退休金）；转居居民被并入基本医疗保险体系，居民在缴纳医疗保险费后可享受基本医疗保险保障。但是也有一些农非政策差异不利转居工作的开展，虽然这些差异影响的范围较小，但是受到影响这部分村民对转居工作有着抵触情绪，转居的积极性不高。在一定程度上阻碍了转居工作的开展和新城建设的步伐。

A.义务教育阶段住校生每月 100 元生活补贴将被取消，居民虽然转居后生活水平有所提高，但是因为未能及时就业，收入没有显著增加，取消住宿生补贴将给居民带来一定经济压力。

B.外籍户口迁入的时间从最长结婚 5 年延长到结婚 15 年且年满 45 周岁（夏各庄村仍有 104 人结婚未入户），夏各庄居民转居后拥有土地，土地收入仍是居民的主要收入来源，而居民获得土地的基础就是户口，所以户口问题直接影响着居民的收入，转居居民对户口问题非常重视。

C.计划外出生的罚款将从 11 万元增加到 19 万元，（夏各庄村有 6 个计划外出生人口未缴纳罚款）。虽然这个问题牵涉识数很少，但是因为农非差异太大，所以也成为部分农民非常重视的问题。

表 10 转居前后居民待遇变化对比情况

上升	项目	满退休年龄生活保障情况		医疗保险
	转居前	福利养老金：每人每月 275 元		农村合作医疗：基数 550 元，超出部分个人承担 70%，最高额度：3000 元。
	转居后	退休金：每人每月 1210 元		基本医疗保险：基数 1800 元，超出部分个人承担 30%，最高额度：20000 元。
下降	项目	中小学生学习生活补贴	计划外出生人口罚款数额	户口迁入条件
	转居前	每人每月 100 元	11 万元	最长需要结婚满 5 年
	转居后	无	19 万元	结婚满 15 年且迁入人员满 45 周岁

### 问题 5：居民生活方式不适应

**A.生活习惯难改。**部分村民上楼后，原来在农村的生活习惯一时难以改变，楼道乱堆乱放、圈地种菜、乱丢垃圾、小区内晾晒衣物、随意停放车辆等现象时有发生。常常是一根电线拉到底，危险观瞻全不顾。

**B.公共意识淡薄。**在新建回迁小区，部分农民上楼后，思想观念、生活方式没有跟上环境的变化，仍延续一家一户的角色意识，不能从市民的角度思考问题，出现了我行我素搭棚办事，公共草坪一片狼藉的现象。

**C.业余生活空虚。**村民居住方式的改变，打破了原有的邻里关系，村民之间的日常交往方式和空间都发生了改变，社区内的休闲文化娱乐设施又不完善，上楼后的村民容易产生业余生活不自在、憋屈和精神空虚的情绪。

### 3.4 小结

新的农村社区遭到农民反对的根本原因，是地方政府以获得建设用地指标和财政收入为目的，不尊重农民意愿，以过低的补偿强行撤并村庄，逼农民上楼。在远离城镇，缺乏产业支撑的传统农业地区，在没有改变农民的传统生产方式的同时却要改变农民的生活方式，这不是实行“人的城镇化”，而是“土地的城镇化”。没有让农民的收入水平提高到城镇居民的水平，却要让农民的消费水平向城镇居民看齐，无视和极大地损害了农民的权益。

## 4. 城镇化与现代农业发展：对未来我国农地经营规模的探讨

### 4.1 城镇化背景下中国农业面临的挑战

实施家庭承包制以来，小规模、分散化的农户家庭成为了中国农业的经营主体。由于缺乏有效的农户与市场之间的联结机制，这种“小而散”的农业经营组织形式越来越难以适应市场经济的要求，不仅不利于农户农业经营效益的提高和经营风险的降低，而且不利于确保农产品的质量安全，不利于实现农业的优质化。“小而散”的农业经营主体和农业经营组织形式，显然无法与农业发达国家以及跨国农业集团展开竞争。现代农业的竞争日益表现为农业产业链和产业体系的竞争，农产品的生产、加工、农资服务、技术服务、营销、品牌、物流、研发等各个环节，构成了现代农业产业体系的有机组成部分。根据姜长云（2011）提供的资料，目前，在美国的食品产业体系中，从产值构成上看，农业生产只占 25%，加工只占 33%，销售环节高达 42%。在美国农业总投入中，30%用于采（收）之前，70%用于采（收）之后；美国直接种地的劳动力约占全国的 2%，但是为农业提供配套服务的劳动力约占 15%。与此相对比的是，我国的农业产业链和产业体系明显薄弱。事实上，近年来，中国同发达国家之间在农业产业组织竞争力上的巨大差距已经显露无遗，这种差距日益妨碍着农业效益的提高，对中国的农业发展产生了非常不利的影响。

城镇化的快速推进在一定程度上加重了中国农业所面临的挑战。由于大量高素质劳动力进城就业，中国的农业从业人口日益趋向老龄化、女性化和低文化水平。据第二次农业普查（转引自冯海发，2013），全国农业从业人员中，近 1/3 已超过 50 岁，与第一次农业普查相比，其比重上升了 14.4 个百分点，平均每年上升 1.44 个百分点；农业从业人员中，女性占 53.2%，超过男性 6.4 个百分点，文盲半文盲和小学文化程度超过 50%。在一些工业化、城镇化先行地区，农业从业人员老龄化、女性化更为严重。

上述趋势对中国农业发展方式所带来的挑战是巨大的。一方面，要应对日益激烈的国内、国际市场竞争；另一方面，则是分散经营的、素质在不断下降的农业从业人员。这种状况促使政策制定者必须思考：中国未来的农业发展方式应如何转变以适应这种趋势？

### 4.2 应对之策：培育新型农业经营主体

中国政府应对上述挑战、解决“谁来种地”的重要战略举措之一是培育新型农业经营主体。新型农业经营主体是指采取规模化经营、引入现代化经营管理模式的农业经营主体，主要分为专业大户、家庭农场、农民合作社、农业产业化龙头企业等几种类型。2013 年中央一号文件《关于加快发展现代农业、进一步增强农村发展活力的若干意见》中强调了新型农业经营主体的重要地位，要求构建集约化、专业化、组织化、社会化相结合的新型农业经营体系。为推动农村改革、实现农业现代化，中央政府及部门相继发布了一系列扶持新型经营主体的政策措施，主要基于土地支持、财政投入、金融服务、专项项目资金扶持、农企走出去、职业农民培训等几方面。之后我国新型经营主体如雨后春笋般地快速发展。

## 4.2.1 土地流转

据农业部数据显示，2014 年底，全国家庭承包耕地流转面积达到 4.03 亿亩，比 2013 年底增长 18.3%；流转面积占家庭承包经营耕地面积的 30.4%，比 2013 年提高 4.7 个百分点。流转出承包耕地的农户达 5833 万户，占家庭承包农户数的 25.3%，比 2013 年上升 2.4 个百分点。有 8 个省市家庭承包耕地流转比重超过 35%，分别是：上海 71.5%、江苏 58.4%、北京 52.0%、黑龙江 50.3%、浙江 48.0%、安徽 41.0%、重庆 39.7%、河南 37.1%。如图 8 所示，截至 2016 年 6 月底，全国承包耕地流转面积达到了 4.6 亿亩，占家庭承包耕地面积的 34.3%，在一些沿海地区这一比例已经达到 1/2。

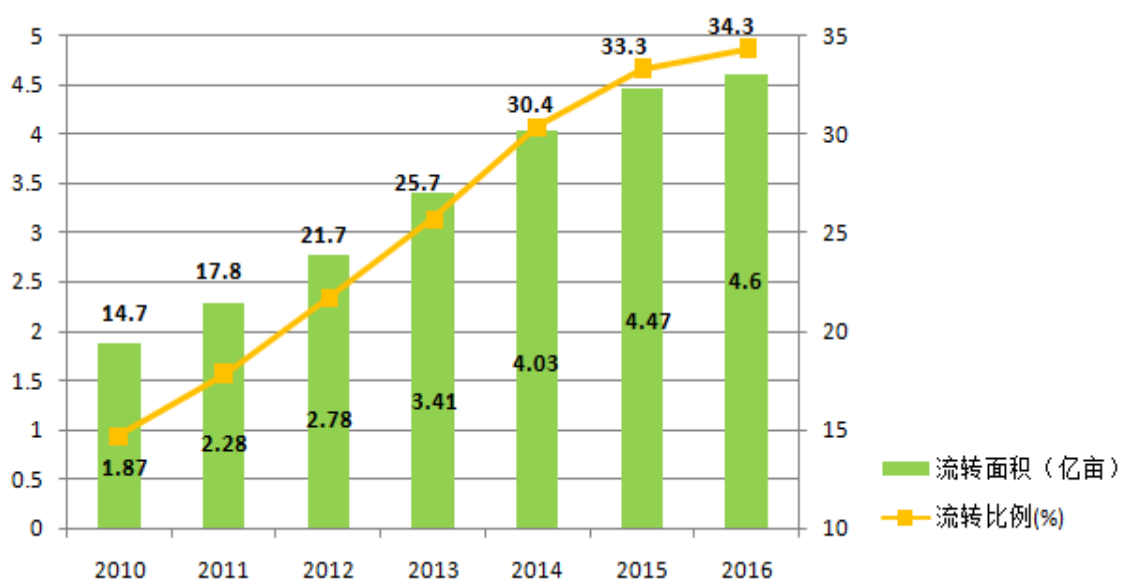


图 8 2010-2016 年全国土地流转面积及占比

数据来源：农业部网站

从流转土地来看，土地承包的接包主体趋于多元化。如图 9 中数据显示，流入农户的土地比例持续在下降，由 2010 年的 69.35% 下降到 2014 年的 58.31%；流入合作社的土地面积比例稳定增长，2010 年仅为 11.83%，2014 年已经达到 21.84%；流入企业的土地面积占比小幅稳定上升，从 2010 年的 8.06% 上升到 2014 年的 9.08%；流入其他主体的土地面积占比稳定在 10%-11% 之间。



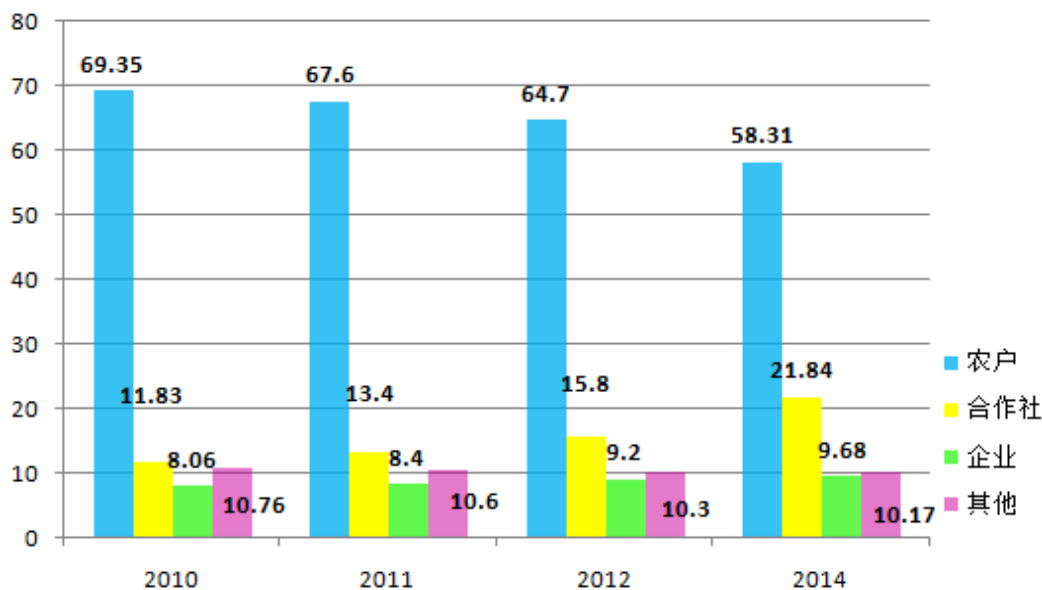


图 9 2010-2014 年我国农地流转走向情况 (%)

数据来源：刘守英（2016）及农业部经管司、经管总站研究组（2013）。

#### 4.2.2 农业新型经营主体经营情况

##### (1) 农业新型经营主体数量

如图 10 所示，2012 年我国农业新型经营主体总数为 438.6 万个，其中：家庭农场 87.7 万个，专业大户 287.5 万个，登记的合作社 63.4 万，新型经营主体占总经营主体个数的比例为 1.7%。2012 到 2016 年以来，新型经营主体个数持续是增加。截止 2016 年，我国新型农业经营主体的个数达到 632.1 万个，其中家庭农场 87.7 万个<sup>27</sup>，专业大户 356.6 万个，登记的合作社 174.9 万个，农业龙头企业 12.9 万个。新型经营主体占总经营主体的 2.58%，与 2012 年相比，比例上升了 51.8%。

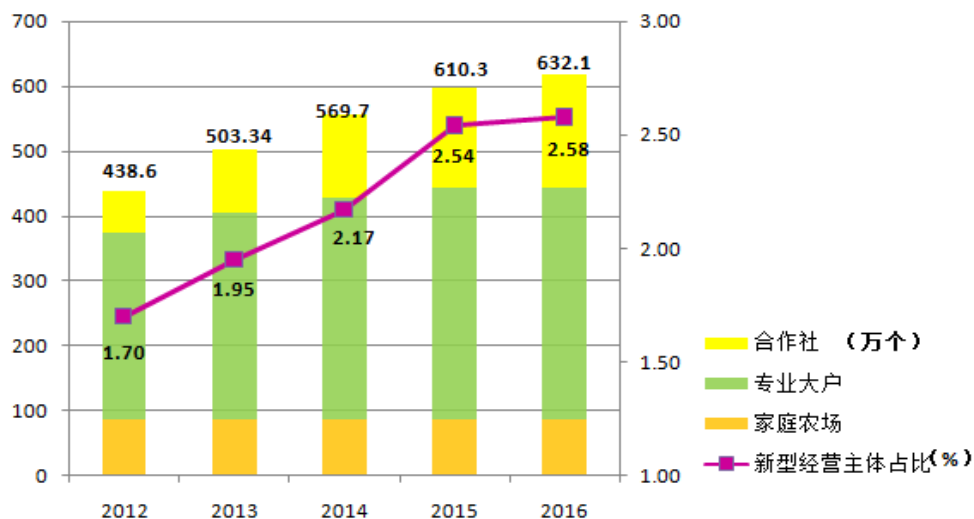


图 10 新型农业经营主体个数

数据来源：农业部及各农业信息网站。

27.均为 2013 年统计的数据，县级以上农业部门纳入名录管理的家庭农场的数量在增加，2015 年达到 34 万。

在整理的 16 个省份<sup>28</sup>的数据中，新型农业经营主体的占比最高的是广西省，为 4.63%，最低的是云南省，仅为 0.48%，大部分地区集中在 2%左右。按东中西部进行划分，东、西部地区占比比较接近，分别为 2.17%、2.08%，中部地区比例略低，为 1.81%。

## (2) 农业新型经营主体经营面积

如图 11 所示，2012 年我国农业新型经营经营耕地面积 4.91 亿亩，其中：家庭农场 1.76 亿亩，专业大户 2.7 亿亩，合作社 0.45 亿亩，新型经营主体经营面积占家庭承包耕地的 37.39%。2012 至 2015 年，新型经营主体经营耕地面积持续增加。截止 2016 年，我国新型农业经营主体经营的耕地面积达到 6.46 亿亩，其中家庭农场 1.76 亿亩，专业大户 3.66 万亩，合作社经营 1.04 万亩，新型经营主体经营面积占比增加了 10.32 个百分点，达到 47.71%。

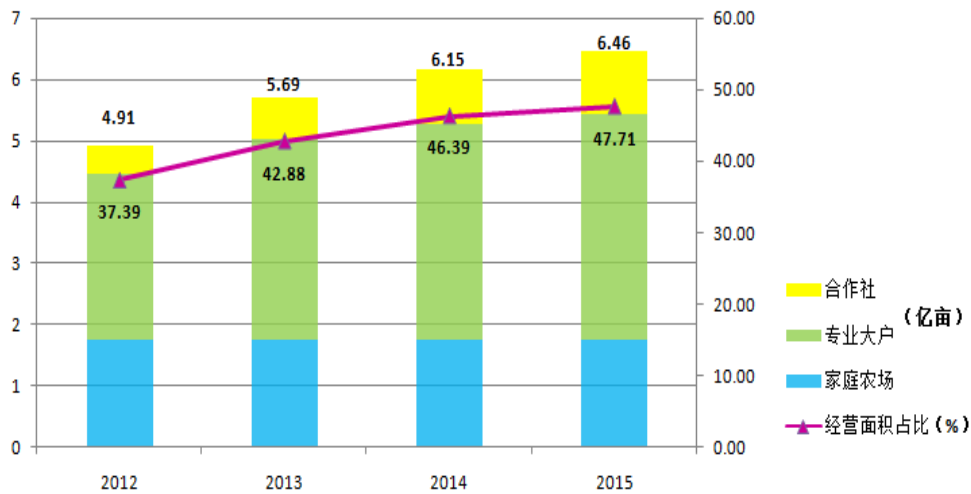


图 11 新型农业经营主体经营耕地面积

数据来源：农业部及各农业信息网站。

各地区新型经营主体经营的耕地面积差异较大<sup>29</sup>，比例最高的为江西省达到 42%，最低的为云南省，仅 3.82%。通过整理的数据计算所得，东、中、西各省份的平均经营比例分别为 34%、25.67%、7.80%。

据经管司、经管总站 2015 年底对 30 个省、区、市（不含西藏）34.3 万户家庭农场专项统计调查显示，家庭农场经营土地面积 5191.4 万亩，其中耕地 4310.9 万亩。从经营耕地的来源看，七成多的耕地来自土地承包经营权流转：家庭承包经营的耕地面积 879.3 万亩，占 20.4%，流转经营的耕地面积 3186.9 万亩，占 73.9%，以其他承包方式经营的耕地面积 244.7 万亩，占 5.7%。

## 4.3 城镇化水平约束下的农地经营规模问题

经营规模问题是农业经济学研究领域一个持续讨论的话题，也是中国目前极具现实政策

28.根据地方相关信息网站数据整理，各省份的新型经营主体相关数据均来自 2014 或 2015 年统计数据，各省详细信息见附录 3。

29.未列出的省份数据缺失，列出的 16 省份数据也有小部分数据未获得，因此整理所得的经营面积占比相对于全国数据较低。

含义的话题。经营规模过小一直被认为是影响我国农业经营效益的重要因素，从而影响农业发展。要提高农业的竞争力，就必须实行“适度规模经营”，这已经成为了学术界和农业政策界的共识。从经济学角度来说，任何经营活动毫无疑问都必须有一个合适的经营规模，所以问题并不在于农业是否需要“适度规模经营”，而是在于探讨中国农业“适度规模经营”的现实含义。

国际经验和国别研究表明，关于什么是最佳的“农地经营规模”并无一个一致性的看法；单纯就技术经济而言，不同的技术水平下的最优农地经营规模会不一样（Chavass, 1999）。例如，Hall and Leveen（1978）的研究显示，在加利福尼亚，使经营有效率的最小农地规模是 100 英亩；但是同时应该看到，无论是对发达国家还是发展中国家的研究，也有关于小规模农户更具效率的案例（Garcia et al. 1982；Yotopoulos and Lau, 1973）。事实上，影响一国农地经营规模的因素非常复杂。就中国而言，农地的经营规模不仅要考虑国家粮食安全战略因素，要考虑多大规模的农地经营才能确保对农业经营者产生有吸引力的经营收入，还需要考虑城镇化的发展所能吸纳的农业劳动力这一现实约束。因此，单纯地从某一个角度（例如收入视角）探讨经营规模是不全面的。本节将从可能的城镇化发展水平这一现实约束的新视角对我国未来农地经营规模的现实选择进行分析。

#### 4.3.1 我国农地经营规模现状

因统计口径和数据来源的不同，不同机构之间发布的关于中国耕地和农业劳动力的现状信息存在很大差异，由此导致了对我国目前农地经营规模判断上的差异。表 11 统计了根据不同信息来源所计算的我国目前农业劳动力劳均耕地指标。

表 11 关于我国农地经营规模的三个不同的统计结果

	世界银行 (2012 年)	FAO (2010 年)	国内官方机构 (2012 年)
耕地数 (亿亩)	15.90	18.26	20.27
第一产业从业人员 (亿人)	2.74	4.99 1/	2.58
<b>农业劳动力劳均耕地 (亩/劳动力)</b>	<b>5.80</b>	<b>3.66</b>	<b>7.87</b>
<b>农户户均耕地 (亩/户)</b>	-	-	<b>7.56</b>

1/：所统计的是“农业领域的经济活动人口数”。

资料来源：世界银行数据根据世行数据库 <http://databank.shihang.org/data> 相关数据计算；FAO 数据根据 FAO 数据库 <http://faostat3.fao.org> 相关数据计算；国内官方机构数据中的耕地数来自于国土资源部所公布的 2013 年中国国土资源公报，[http://cn.chinagate.cn/environment/2014-04/23/content\\_32179323.htm](http://cn.chinagate.cn/environment/2014-04/23/content_32179323.htm)，乡村户数和第一产业从业人员数来自国家统计局官方网站 <http://data.stats.gov.cn/workspace/index?m=hgnd>。

可见，无论采取哪一口径的数据，中国目前的劳均耕地和户均耕地都超不过 10 亩。这一规模不仅无法与全球各国的平均经营规模相比，而且也比以小规模经营为突出特点的亚洲国家的平均经营规模要小<sup>30</sup>。从这一比较的视角来看，我国的农地经营规模确实太小了。

30.1990 年，全球各国及亚洲国家平均的农场规模分别为 5.1 公顷和 1.2 公顷。见乔瓦尼·费德里科（2011），第 151 页，表 8.3。

### 4.3.2 多大规模合适? ——对钱克明估算结果的评论

钱克明和彭廷军(2014)曾对中国粮食生产的合理经营规模给出了一个估算。他们认为,当下中国家庭粮食生产经营的适度规模为南方 30-60 亩、北方 60-120 亩。这一估算标准的依据是,以男方一年两季、北方一年一季计,在考虑农民可能获得的农业补贴收入的情况下,测算农民种粮所获收入可以与务工收入相当时需要经营的农地面积数。

上述分析思路和结论在中共中央办公厅和国务院办公厅于 2014 年 11 月 20 日印发的《关于引导农村土地经营权有序流转发展农业适度规模经营的意见》<sup>31</sup>得到了很好的体现。该文件提出,“现阶段,对土地经营规模相当于当地户均承包地面积 10 至 15 倍、务农收入相当于当地二三产业务工收入的,应当给予重点扶持”。这是中央文件第一次对“合理的土地经营规模”给出了一个明确的判断标准。以目前我国全国而言户均经营规模 7.56 亩来说,“户均承包地面积 10 至 15 倍”大致相当于 75-110 亩。这与钱克明和彭廷军(2014)的估算结果非常吻合。

钱克明和彭廷军(2014)分析的立足点在于全职种粮收入能赶上非农收入,出发点是希望能留住农民来种粮。但事实上,无论是中国还是国外,农户兼业均是常态而非过渡形态。

以日本为例,日本业农户比重很高。其中以非农收入为主的所谓二兼户比例有上升趋势,2010 年达到了 58.6%。在荷兰,有 70%-75%的农民家庭从事兼业活动。在专业奶业农场的收入中,约有 30%来自兼业活动;在种植作物的农场,这个数字则超过了 50%。并且一般来说兼业农民的收入水平要高于全职农场的农民(Vries,1995)。就是在美国,不同类型农场中主要经营者的兼业化程度也均有明显提高:1997-2007 年,主要经营者主职业为非农经营者的占比,公司农场上升了 8.6 个百分点,家庭农场、合伙农场和其他农场分别上升了 4.8 个百分点、5.6 个百分点和 10.5 个百分点;2007 年,美国主要经营者主职业为农业者所占比重,在公司农场中仅为 64%,在家庭农场、合伙农场和其他农场中仅分别为 43%、54%和 36%(姜长云,张立冬,2014)。

与日本、荷兰和美国类似,中国也存在很高比例的兼业农户。廖洪乐(2012)利用农业部农村固定观察点吉林、黑龙江、浙江、安徽和四川等 5 省的数据所进行的计算表明,在 2008 年,四川、安徽两省兼业农户比重分别为 72%和 69%,吉林、黑龙江两省兼业农户比重分别为 52% 和 51%,浙江兼业农户比重为 37%。

实际上,在农业现代化过程中出现大量兼业农户首先与农业生产、特别是粮食生产显著的季节性有关。只要农业生产的这一特性存在,农户就不可能不利用大量的空闲时间去取得其他收入,农户兼业就必然是一种常态。另外,在农业发达国家,完善的农业社会化服务体系使小农业的生产过程社会化了,这为中小农户赢得了更多的剩余时间,他们可以利用这些剩余时间去从事兼业经营,增加收入。有研究者在爱尔兰开展的一项有关兼业活动的研究指出,兼业并不是贫困的另外一种表述,相反,它意味着生活的富足(Kinsella et al. 2000)。通过兼业,农户不仅能使投入到农业生产的少量、零碎工作时间获取较高的劳动回报,还使

---

31. [http://news.xinhuanet.com/politics/2014-11/20/c\\_1113339197.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2014-11/20/c_1113339197.htm)。

得大量的非农劳动时间有了经济价值，可以提高和稳定农民的总收入<sup>32</sup>。

Allen and Lueck (1998)的研究显示，由于专业化生产的必要性不强、年生产批次少、劳动监督成本高等原因，家庭经营始终是小麦的主要生产组织形式，并且随着生产机械化程度的提高会强化而不是削弱家庭经营的合理性<sup>33</sup>。在家庭经营为主、且随着生产机械化程度的提高而大大节约粮食生产劳动投入的情况下，一个家庭全职生产粮食而不兼业的假定是不合理的。因此，以全职粮食生产收入倒推合适的粮食经营面积就会导致对经营规模估算结果的夸大。也就是说，考虑到农户必定会有兼业收入，对农户有吸引力的农地经营规模应小于钱克明和彭廷军（2014）的估计。

### 4.3.3 城镇化水平约束下的农地经营规模

以生产收入倒推确定农地合理经营规模所存在的另外一个问题是未考虑农业劳动力可能的转移数量这一现实约束。多大规模合理是一个问题，现实中能达到多大的规模则是另外一个问题。前者反映必要性，后者反映可能性。城镇化的推进和非农产业的发展与农业劳动力的转移之间存在互动关系，如果不考虑农业劳动力转移的可能性，单纯根据所谓“合理的农地经营规模”来制定农地经营规模政策，可能会带来严重的社会问题。

关于中国未来的城镇化水平一般的估计是，中国在将相当长时期内城镇化率很难超过80%<sup>34</sup>。如果中国2030年城镇化水平以80%计、人口总量以15亿<sup>35</sup>计的话，那么届时乡村人口为3亿人。基于中国过去近30年的经验看，乡村人口与农业劳动力之间存在很强的相关性（图12）。1985年-2012年间，农业劳动力占乡村人口的比重除了中间部分年份接近了45%外，始终稳定在40%左右<sup>36</sup>，这从另外一个角度印证了农业劳动力兼业的普遍性。假定未来中国农业劳动力仍占乡村人口的40%，那么如果中国的乡村人口为3亿人，则农业劳动力大致为1.2亿人。假定我国未来可保有18亿亩耕地、且一个家庭平均2个农业劳动力<sup>37</sup>，劳均农地经营规模将为15亩，户均的农地经营规模将为30亩；如果设定未来农业生产专业化程度提高、农业劳动力占乡村人口的比重下降到20%，那么农业劳动力大致为6000万人，劳均农地经营规模将为30亩，户均的农地经营规模将为60亩。

---

32.我在浙江省某县与农民座谈时发现，农民愿意拿出来流转的土地都是立地和灌溉条件不佳的地，好地大多自己留着，因为“反正不费事，也不耽误别的事”。

33.他们的数据显示，1992年，80%的小麦生产量以及65%的小麦销售量是由家庭农场提供的。见Allen and Lueck(1998)，PP363。

34.徐匡迪：中国城镇化人口不可能超过80%，瞭望东方周刊，2013年10月14日；林毅夫：中国城市化率未来十年向75%迈进，南方都市报，2013年10月13日；迟福林：未来10年中国城镇化率年均增1.5%左右，[http://www.china.com.cn/news/txt/2012-12/06/content\\_27335664.htm](http://www.china.com.cn/news/txt/2012-12/06/content_27335664.htm)；联合国开发计划署和中国社会科学院：2030年中国城镇化水平将达到70%，2013中国人类发展报告；魏后凯：2050年中国的城镇化水平有可能超越80%并接近天花板，<http://finance.sina.com.cn/stock/stockptd/20130425/045915269914.shtml>；中国建投投资研究院：2030年中国城镇化率将达70%，投资蓝皮书：中国投资发展报告(2013)，社会科学文献出版社，2013年出版；世界银行与中国国务院发展研究中心：2030年中国城镇化率将达67%，2030年的中国：建设现代、和谐、有创造力的高收入社会，研究报告，2012年。

35.关于中国未来的人口数量，易富贤（2014）归纳了已有主要研究的估计结果，并且做了自己的估计。大部分估计结果显示，考虑二胎政策，2030年左右将达到人口峰值年，总人口不超过15亿。

36.1985年为39%，2012年为40%。

37.以估计第一产业从业人员数量最多的FAO的数据计，目前农村户均农业从业人员仅为1.9人。

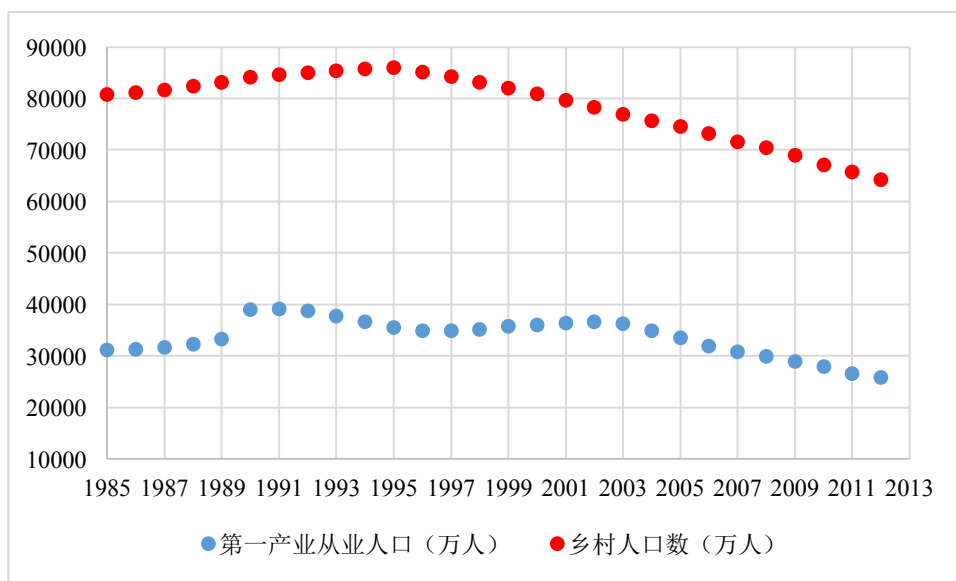


图 12 中国第一产业产业人员与乡村人口之间的关系：1985-2012

数据来源：根据中国国家统计局网站数据绘制。

也可以根据国际经验对农业劳动力与乡村人口之间的关系进行更为严格的估算。全球 31 个国家<sup>38</sup>1960-2012 年的数据显示，乡村人口与农业劳动力之间有很强的相关性(图 13)。其相关性可用下式表示（括号内为 t 检验值）：

$$\begin{aligned} \ln(\text{农业劳动力}) &= -3.857285 + 1.127338 * \ln(\text{农村人口}) \\ &\quad (-12.3) \qquad\qquad\qquad (57.93) \\ R^2 &= 0.85 \end{aligned}$$

以此推算，如果中国的农村人口为 3 亿人，则农业劳动力大致为 7600 万人，劳均农地经营规模将为 24 亩，户均的农地经营规模将为 47 亩。

38.国别样本选择的原则是：（1）发达国家；（2）有一定人口规模；（3）农产品生产大国。按照该原则，除中国外，本文所选择的 31 个国家包括：（1）高收入的欧洲国家及其移民新大陆国家，共 19 国，包括：奥地利、比利时、捷克、丹麦、法国、德国、希腊、爱尔兰、意大利、荷兰、葡萄牙、西班牙、瑞典、英国、加拿大、美国、澳大利亚、新西兰、俄罗斯；（2）南美三国——巴西、阿根廷、墨西哥及南非；（3）高收入的“东亚奇迹”的日本和韩国；（4）除日韩外的亚洲其他小农国家，共 5 国，包括：马来西亚、泰国、菲律宾、印度尼西亚和印度；（5）中国。数据来源：世界银行数据库 [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)。

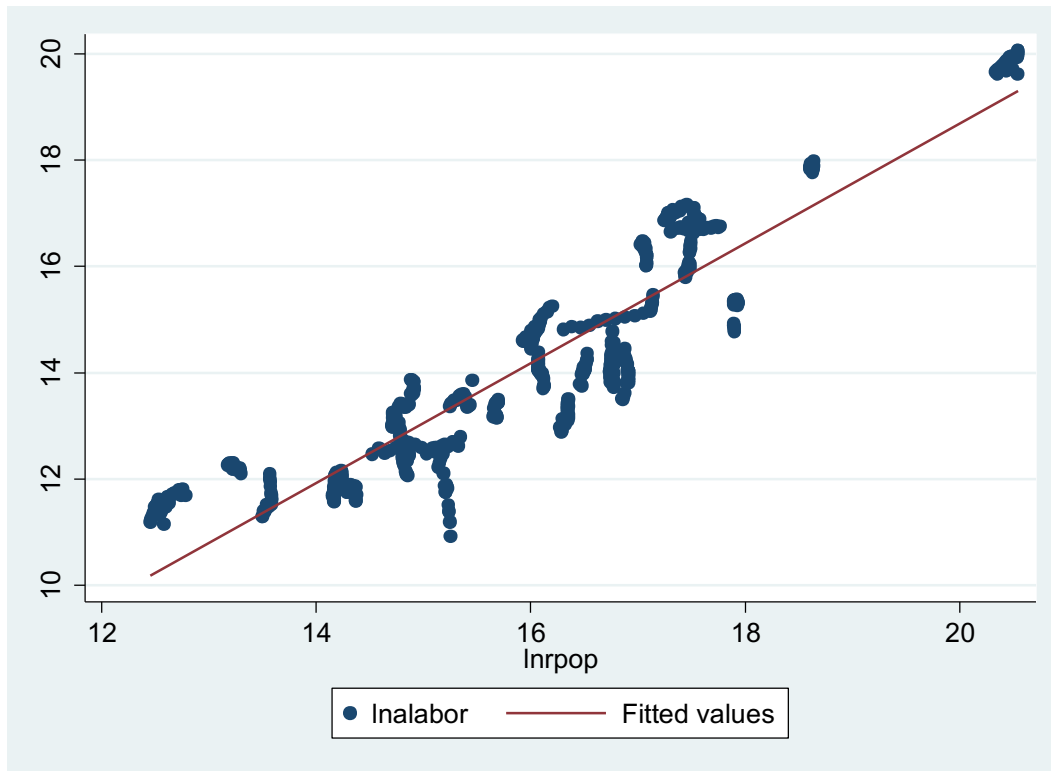


图 13 全球 31 个国家第一产业从业人员与乡村人口（对数形式）之间的关系：1960–2012

数据来源：根据世界银行数据库 [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org) 有关数据计算和绘制。

综合上述估算结果来看，如果考虑到我国农业劳动力转移的现实约束，未来我国的农地经营规模大约在户均 50 亩左右。这个结论比钱克明和彭廷军（2014）的估计结果略低一些。但如果在钱克明和彭廷军（2014）的估计中把兼业因素考虑进去，那么这两个结果将相当接近。

事实上，无论是本文的估计还是钱克明和彭廷军（2014）的估计，其真正的意义并不在于估计的定量结果，而在于其定性的政策含义，即：在未来相当长的一段时期内，中国农业的户均规模经营最多可能也就是数十亩而已<sup>39</sup>，这应该成为“适度规模经营”的现实指向。从我国部分省区地方政府目前所公布的政策来看，粮食种植类家庭农场经营规模的界定，南方地区省区一般要求最低在 50 亩–100 亩左右，北方地区则一般要求在 100 亩以上，部分地区则超过了 300 亩（黑龙江）、乃至 500 亩（宁夏）。根据农业部种植业司的统计，全国已有种粮大户 68.2 万户，经营耕地面积 1.34 亿亩<sup>40</sup>，即户均约 200 亩。这种规模乃至更大规模的经营主体，不应成为中国未来农业经营主体的主流。这是由中国未来的城镇化水平和可转移的人口规模决定的。

39.当然，这是就全国平均而言。不同区域耕地资源和劳动力状况、城镇化水平存在差异，合理的经营规模也会存在差异。

40.全国种粮大户和粮食生产合作社：种了 1/10 地 产出 1/5 粮，[http://news.xinhuanet.com/fortune/2013-03/24/c\\_115134651.htm](http://news.xinhuanet.com/fortune/2013-03/24/c_115134651.htm)。

## 5. 结论与讨论

在过去的 30 年里，中国的城镇化率增长迅速，并仍将在未来的 15-20 年中进一步保持。受经济发展水平影响，各地城镇化水平和城镇化发展速度存在较大差异，各地也采用了诸如“宅基地换房”、“地票交易”等各种措施来推进城镇化进程。城镇化已经成为推动中国发展的关键因素之一，城镇化水平也是各地追求的经济发展目标之一。但与此同时，在快速城镇化的同时，政策的制定者对地方政府日益增大的对融资和规划协调内部管辖权的需求有所忽视。这种忽视带来了许多不利影响，其中之一就是由地方政府对城镇化的狂热追求而引发的，对已经或尚未被城镇化的农民弱势群体做出不公正对待甚至利益损害。

在城镇化的推进过程中，虽然公共财政已经实现了对农村公共服务的逐步覆盖，已经初步构建起了覆盖城乡的基本公共服务政策体系。但是这一政策体系仍是以户籍和区域为基本依托而设计的农村公共服务体系。公社时期制度安排中“城乡分割”这一基本元素，在新时期城镇化建设的农村公共服务政策设计中被延续下来了。更具体地说，这些政策大都是以“城乡两个区域、城乡居民两个群体”这一城乡分割思路设计的，由此导致城乡的基本公共服务网络是两张分割的“网”，而不是一张统筹的、有效衔接的“网”。此外，城镇化的加快推进，一方面造成了城镇人口的大量积聚，另一方面也使得农村留守人口持续减少。由此，给城乡公共服务设施的投资带来了两方面影响：城镇公共服务设施供应紧张；以及，农村公共服务设施利用不足。地方政府往往基于效率导向，加大对城镇公共服务的倾斜投资，形成城乡发展中的“新城镇偏向”。表现在义务教育方面，就是对撤并农村中小学的强烈动机以及对城镇教育资源（设施、师资）的倾斜配置。

我们的研究显示，目前的农村公共服务制度设计在实际运作中，对农村流动人口的服务保障程度不足，事实上将大量流动人口排除在了这些制度的受益之外；“属地”化而非“属人”化的财政补贴机制也使得公共服务对“人”的瞄准性显得不足。尽管中央和许多地方政府已经和正在采取措施促进城乡公共服务体系的统筹，但基本的二元分割格局仍未能改变。

固化和分割的管理体系难以适用人口的流动，使中国的基本公共服务政策体系呈现出了“碎片化”的现象和“新城镇偏向”。这一状况使得部分流动人口和失地农民难以应对各类致病风险，加大了发展能力和发展机会丧失的潜在危险。

在城乡二元和“新城镇化偏向”的农村公共服务供给体制下，农村社区的建设必然存在不足和缺陷。全国性的普遍案例和我们的典型案例分析均表明，城镇化背景下的农村新社区存在并不仅限于以下问题：如新型农村社区呈现“二次空心化”；置换房要补差价，农民生活成本骤增；农业生产不方便；配套公共服务缺位；以及人上楼了，社区管理却跟不上；就业安置急需解决；“农民市民化”的投入资金不足；转居后的部分社会福利水平下降；农民对居民生活方式不适应，生活习惯难改，公共意识淡薄，业余生活空虚等。由于配套就业服务体系不完善，许多搬入农村社区的农民生计问题没有得到妥善解决，或者仍外出打工，或者仍然种地，或者成为无业无地社区农民。



新的农村社区遭到很多农民反对，根本原因是地方政府以获得建设用地指标和财政收入为目的，不尊重农民意愿，以过低的补偿强行撤并村庄，逼农民上楼。在远离城镇，缺乏产业支撑的传统农业地区，在没有改变农民的传统生产方式的同时却要改变农民的生活方式，这不是实行“人的城镇化”，而是“土地的城镇化”。没有让农民的收入水平提高到城镇居民的水平，却要让农民的消费水平向城镇居民看齐，无视和极大地损害了农民的权益。

农村社区的迅速和过度建设，根本原因在于地方政府对土地财政的依赖使得其长期以来就热衷于推进城镇化，而进行城镇化建设亟需大量的资金和土地，因此地方政府在城镇化建设中尤其关注城镇化进程中的“地”而不是“人”，特别是那些留守农村的人口。“城乡建设用地增减挂钩”政策，由于可以通过村庄撤并为城镇化提供紧缺的建设用地指标，为地方政府实施村庄撤并、推进城镇化建设提供了强大的财政激励。近些年来，伴随着城乡建设用地增减挂钩政策和各种“先行先试”的综改试验区政策在全国不同地区的实施，许多地方出现了大规模的“村庄撤并”浪潮，承载着数千年农耕文明的村庄数量急剧减少，集中化的农民楼房居住区大量涌现，相当数量的传统村落彻底走向终结。

城镇化在一定程度上能够促进农村土地的规模化经营。但根据我们的分析，在未来相当长的一段时期内，中国农业的户均规模经营最多可能也就是数十亩而已，这应该成为“适度规模经营”的现实指向。大规模的经营主体，不应成为中国未来农业经营主体的主流。这是由中国未来的城镇化水平和可转移的人口规模决定的。因此，在相当长一段时期内，还需要有大量农民从事农业生产，而不是搬入农村社区进行城镇化。

基于上述研究结论，本文提出以下政策建议。

一是应采取综合性举措，纠正农村公共服务供给中的城乡二元和“新城镇化偏向”。提高农村社区公共服务供给水平，缩小其与城镇公共服务供给水平的差距。给予农村社区农民和城镇居民同等的社会福利待遇。

二是对于已建成的农村社区，加大政府投入，着力解决社区农民的就业和收入问题。增加非农就业岗位，只有收入稳定，才能保证社会稳定。严格执行国家规定的“城乡建设用地增减挂钩”的土地出让所得全部用于农村社区建设和农民发展。

三是叫停超越经济发展规律，超越地方财政能力范围的盲目的农村社区建设。对已建成农村社区进行民意考核，对违背民意，强制建设的农村社区要严厉查处责任人。加强对“城乡建设用地增减挂钩”资金的审查和监督。

四是城镇化中的农村社区建设要充分尊重农民意愿。坚持进行“人的城镇化”，而不是“土地的城镇化”。不仅要注重城镇化人口的数量，还要注重城镇化人口的质量，切实提高搬入农村社区农民的生活质量，保障其生计水平。

## 参考文献

- Allen, D.W., and Lueck, D. Nature of The Farm, *Journal of Law and Economics*, 1998, XL( I ):363-369
- Assuncao, J.J., and Ghatak, M. Can Unobserved Heterogeneity in Farmer Ability Explain the Inverse Relationship between Farm Size and Productivity? *Economics Letters*, 2003, 80:189 - 94.
- Barbier, E. B., Burgess, J. C. The Economics of Tropical Forest Land Use Options. *Land Econ*, 1997, 73(2):174~195.
- Bardhan, P.K. Size, Productivity and Returns to Scale: An Analysis of Farm-Level Data in Indian Agriculture. *Journal of Political Economy*, 1997, 81:1370-86.
- Berry, R.A., and W.R. Cline. *Agrarian Structure and Productivity in Developing Countries*. Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1979
- Bhalla, S S and P Roy. Mis- Specification in Farm Productivity Analysis: the Role of Land Quality, *Oxford Economic Papers*, 1988, 40 (1): 55- 73.
- Bingswanger, Hans P. and Vernon W. Ruttan. *Induced Innovation: Technology, Institutions and Development*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1978
- Chadha, G K. Farm Size and Productivity Revisited - Some Notes from Recent Experience of Punjab. *Economic & Political Weekly, Review of Agriculture*, 1978, Vol XIII (39): A87- 96.
- Chand Ramesh, P.A Lakshmi Prasanna, Aruna Singh. *Farm Size and Productivity: Understanding the Strengths of Smallholders and Improving Their Livelihoods*. *Economic & Political Weekly Supplement EPW*, 2011, xlvi: 26 & 27.
- Chavass, Jean-Paul. *Structure Change In Agricultural Production: Economics, Technology And Policy*, in *Handbook of Agricultural Economics*. volume 1, part 1, edited by Bruce Gardner and Gordon Rausser, 1999, Chapter 5: 268
- Chayanov, A.V. *The Theory of Peasant Economy*. in D. Thorner, B. Kerblay, and R.E.F. Smith, eds. Irwin: Homewood, 1926
- Deolalikar, Anil B. The Inverse Relationship between Productivity and Farm Size: A Test Using Regional Data from India. *American Journal of Agricultural Economics*, 1981, 63 (2): 275-279.
- Eastwood, Robert, Lipton, M., and Newell, A. Farm Size, in *Handbook of Agricultural Economics*. Volume 4, Edited by Prabhu Pingali and Robert Evenson, 2010, chapter 65:3323-3397
- Feder, G., Lau, L. J., Lin, J. Y., Luo, X. The Determinants of Farm Investment and Residential Construction in Postreform China. *Econ. Dev. Culture. Change*, 1992, 41(1): 1-26
- Feder, G. The Relation Between Farm Size and Farm Productivity, The Role of Family Labor, Supervision and Credit Constraints. *Journal of Development Economics*, 1985, 297-313.

- Garcia, R., S.T. Sonka and M.S. Yoo. Farm size, tenure, and economic efficiency in a sample of Illinois grain farms. *American Journal of Agricultural Economics*, 1982, 64:119-123.
- Hao L.X., Yu X., 2015, Rural-Urban Migration and Children's Access to Education: China in Comparative Perspective, Paper commissioned for the EFA Global Monitoring Report 2015, Education for All 2000-2015: achievements and challenges
- Hayami, Yujiro and Vernon W. Ruttan. *Agricultural Development. An International Perspective*, Baltimore. MD: The Johns Hopkins University Press, 1971
- Hicks, John R., *The Theory of Wages*. London: Macmillan, 1932
- Jolley, M.R. , Uerling, D. F., LaCost , B.Y., 2012, Merging Public School Districts: What are the Fiscal Benefits? Presented at the Annual Conference of the Association of Education Finance and Policy, Boston, MA, March 17, 2012.
- Khan, M. Hasan. Land Productivity, Farm Size and Returns to Scale in Pakistan Agriculture. *World Development*, 1977, 5(4): 317-323.
- Kinsella, J. , Wilson, S., Jong, F. de and Renting, H. Pluriactivity as a livelihood strategy in Irish farm households and its role in rural development. *Sociologia Ruralis*, 2000, 40(4):481-496
- Rosenzweig, M.R., and H.P. Binswanger. Wealth, Weather Risk and the Composition and Profitability of Agricultural Investments. *Economic Journal*, 1993, 103:56-78.
- Sen, A.K. *An Aspect of Indian Agriculture*. Economics, 1976
- The World Bank. 2009. "From Poor Areas to Poor People: China's Evolving Poverty Reduction Agenda". Washington, DC
- Vries, W. de. Pluri-activiteit in de Nederlandse landbouw, *Studies van Landbouw en Platteland*, 17, LUW, Wageningen, The Netherlands, 1995
- Wan, G. H., Cheng, E. Effects of Land Fragmentation and Returns to Scale in the Chinese Farming Sector. *Appl. Econ*, 2001, 33(2):183-194
- Wang, J. & Li, Y. *Front. Educ. China*, 2009, Research on the teaching quality of compulsory education in China's West rural schools, 2009(4): 66
- World Bank, 2009, from Poor Areas to Poor People: China's Evolving Poverty Reduction Agenda, World Bank report, Washington. D.C.
- Xu, Shuqin & Law, Wing-Wah, 2015, Rural education and urbanization: Experiences and struggles in China since the late 1970's. *Global Education Review*, 2(4). 78-100
- Yotoponlos, EA. and L.J. Lau. A test of relative economic efficiency: Some further results. *American Economic Review*, 1973, 63:214-223.
- 阿玛蒂亚·森, 2002, 中译本, 以自由看待发展. 中国人民大学出版社.
- 蔡昉、杨涛, 2000, "城乡收入差距的政治经济学". *中国社会科学*, 2000(4):11-21.
- 蔡成凤, 2014, 土地管理中的土地指标交易方法综述. *合作经济与科技*, 2014(17):30-31.

- 常红晓, 2006, 江苏:“农民集中居住”得失. 财经, 2006(24):108-110.
- 曾新, 2014, 学校布局调整后县域义务教育非均衡发展状况研究. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2014(3):159-166.
- 范先佐, 2006, 农村中小学布局调整的原因, 动力及方式选择. 教育与经济, 2006(1):26-29.
- 高梦滔、张颖, 2006, 小农户更有效率?——八省农村的经验证据. 统计研究, 2006(8):21-26.
- 顾益康、邵峰, 2003, “全面推进城乡一体化改革——新时期解决‘三农’问题的根本出路”. 中国农村经济, 2003(1):20-44.
- 郭清扬, 2008, 农村学校布局调整与教育资源合理配置. 教育发展研究, 2008(1):61-65.
- 郭清扬、王远伟, 2008, 我国农村中小学布局调整的总体评价. 河北师范大学学报(教育科学版), 2008(3):71-77.
- 韩俊, 2005, “如何解决失地农民问题”? 科学决策, 第7期.
- 何卓, 2008, 对我国农村中小学布局调整的思考. 教育发展研究, 2008(1):35-39.
- 黄璜、张伟, 2016, 新型农村社区中的“二次空心化”问题研究. 安徽农业科学, 2016(3):278-282.
- 黄祖辉、陈欣欣, 1998, 农户粮田规模经营效率: 实证分析与若干结论. 农业经济问题, 1998(11):2-7.
- 贾舞阳、李敏丽、陈森蔚等, 2014, 我国“迁村并居”研究现状概述. 改革与开放, 2014, (11):73-74.
- 贾勇宏、曾新, 2012, 农村中小学布局调整对教育起点公平的负面影响——基于全国9省(区)的调查. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2012(3):143-153.
- 姜长云, 2011, 转型发展: 中国“三农”新主题. 安徽人民出版社.
- 姜长云、张立冬, 2014, 美国公司农场的发展及启示. 世界农业, 2014(4):29-32.
- 李谷成、冯中朝、范丽霞, 2009, 小农户真的更加具有效率吗?来自湖北省的经验证据. 经济学(季刊), 2009(1):95-124.
- 李洪恩、靳玉乐, 2011, 美国中小学布局调整的缘由、现状与启示. 比较教育研究, 2011(12):6-9.
- 李祥云, 2008, 农村中小学布局调整与“两免一补”政策实施情况分析——基于农户问卷调查的结果. 教育发展研究, 2008(21):57-61.
- 廖洪乐, 2012, 农户兼业及其对农地承包经营权流转的影响. 管理世界, 2012(5):62-70,87.
- 林本喜、邓衡山, 2012, 农业劳动力老龄化对土地利用效率影响的实证分析——基于浙江省农村固定观察点数据. 中国农村经济, 2012(4):15-25.
- 刘凤芹, 2006, 农业土地规模经营的条件与效果研究:以东北农村为例. 管理世界, 2006(9):71-79.
- 刘守英, 2016, 中国农地权属与经营方式的变化(2010-2014年),  
[http://www.chinareform.org.cn/Economy/Agriculture/Report/201602/t20160219\\_243408.htm](http://www.chinareform.org.cn/Economy/Agriculture/Report/201602/t20160219_243408.htm)

- 刘元胜、崔长彬、唐浩, 城乡建设用地增减挂钩背景下的撤村并居研究. 经济问题探索, 2011,(11):149-152.
- 罗丹、李文明、陈洁, 2013, 种粮效益: 差异化特征与政策意蕴——基于3400个种粮户的调查. 管理世界, 2013(7):59-70.
- 民进中央, 2009, “失地农民数量迅速扩大, 2020年将超1亿”,  
<http://finance.ifeng.com/news/hgjj/20090314/444840.shtml>
- 农业部经管司、经管总站研究组, 2013, 中国农村经营体制机制改革创新实践与探索. 农村改革, 第3期.
- 钱克明、彭廷军, 2014, 我国农户粮食生产适度规模的经济学分析. 农业经济问题, 2014(3):4-7.
- 乔瓦尼·费德里科, 2011, 养活世界-农业经济史1800-2000, 中译本, 中国农业大学出版社.
- 全国妇联儿童工作部, 2008, 全国农村留守儿童约5800万人.  
[http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/gdxw/200802/27/t20080227\\_14662015.shtml](http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/gdxw/200802/27/t20080227_14662015.shtml)
- 山下一仁, 2015, 日本在提高农业和农村收入方面的相关立法和政策(中文稿). the 19th Seminar of civil and commercial law between Japan and China, which was held on Jan.13 2015 and co-organized by the International Civil and Commercial Legal Center in Japan and Chinese National Development and Reform Committee
- 速水佑次郎和拉坦, 2000, 农业发展的国际分析. 中译本, 中国社会科学出版.
- 唐志军、谌莹, 为什么中国的城市化进程滞后——基于比较和历史的视角. 云南财经大学学报, 2011(1):12-19.
- 万明钢、白亮, 2014, “规模效益”抑或“公平正义”——农村学校布局调整中“巨型学校”现象思考. 教育研究, 2010(4):34-39.
- 王建军、陈培勇、陈风波, 2012, 不同土地规模农户经营行为及其经济效益的比较研究——以长江流域稻农调查数据为例. 调研世界, 2012(5):34-37.
- 王建梁、陈瑶, 2011, 21世纪新西兰农村学校布局调整的反思及启示. 外国教育研究, 2011(6):73-77.
- 卫生部等, 2003, 关于建立新型农村合作医疗制度的意见,  
<http://www.moh.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/mohncwsgls/pncwsw/200804/31120.htm>
- 卫生部等, 2007, 关于完善新型农村合作医疗统筹补偿方案的指导意见,  
[http://www.gov.cn/zwgk/2007-09/25/content\\_760778.htm](http://www.gov.cn/zwgk/2007-09/25/content_760778.htm)
- 卫生部等, 2009, 关于巩固和发展新型农村合作医疗制度的意见,  
<http://www.moh.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/mohncwsgls/s3582/200907/41724.htm>
- 卫新、毛小报、王美清, 2003, 浙江省农户土地规模经营实证分析. 中国农村经济, 2003(10):31-36.
- 邬志辉、史宁中, 2011, 农村学校布局调整的十年走势与政策议题. 教育研究, 2011(7):22-30.

- 吴宏超, 2007, 农村中小学布局调整的困境与出路. 华中师范大学学报 (人文社会科学版), 2007(3):135-139.
- 吴齐强、冀业、贺林平、李刚, 2011, 校车安全发展, 出路在哪里. 人民日报, 2011年11月21日, 第9版.
- 夏永祥, 2002, 农业效率与土地经营规模. 农业经济问题, 2002(7):43-47.
- 徐晖、李鸥, 2014, 日本农业新政的主要内容及启示. 世界农业, 2014(9):79-81.
- 许庆、尹荣梁、章辉, 2011, 规模经济、规模报酬与农业适度规模经营——基于我国粮食生产的实证研究. 经济研究, 2011(3):59-71.
- 杨静美、张新华、杨肖, 新型城镇化建设“三部曲”及政府角色定位——以天津市为例. 天津行政学院学报, 2014(7):40-45.
- 叶敬忠等, 2008, 静寞夕阳-中国农村留守老人. 中国社会科学文献出版社.
- 易富贤, 从单独二孩实践看生育意愿和人口政策——2015-2080年中国人口形势展望. 中国发展观察, 2014(12):58-74.
- 张士云等, 美国和日本农业规模化经营进程分析及启示. 农业经济问题, 2014(1):101-109.
- 张晓阳, 2013, 我国农村中小学布局调整政策:历程与影响. 湖南师范大学教育科学学报, 2013(6):59-63.
- 张源源、邬志辉, 2010, 美国乡村学校布局调整的历程及其对我国的启示. 外国中小学教育, 2010(7):36-41.
- 赵丹、吴宏超, Bruno Parolin.2012, 农村学校撤并对学生上学距离的影响——基于GIS和Ordinal Logit模型的分析. 教育学报, 2012(8):62-72.
- 郑秉文, 2009, “碎片化”或“大一统”:英、法、美社保模式的比较. 中国社会科学院报, 第4期.
- 郑风田、丁冬, 撤村并居中的土地问题:现状、原因与对策. 现代城市研究, 2013(6):20-24.
- 中共中央党校课题组, 2010, “探索建立城乡一体的医疗保障体系”. 求是, 第1期.
- 中国发展研究基金会, 2010, 中国发展报告2010——促进人的发展的中国新型城市化战略. 人民出版社.
- 周春红, 2007, 我国农村中小学布局调整政策的规模经济分析. 辽宁教育研究, 2007(11):71-73.