



论新型二元经济战略下中国特色城市化发展的制度安排

张广威 赵 曦

摘 要：与世界经典城市化相比，中国城市化走过了一条独特的发展路径，存在着现实难题和发展困境，其中制度安排缺陷最为突出。由于城乡二元体制的长期存在，特别是户籍、土地、社保、就业、教育等领域的制度供给不足，严重制约了我国城市化的健康发展。只有打破传统二元结构桎梏，创新有利于城市化发展的城乡统筹管理的体制机制，构建更为有效的制度框架，才能把中国特色城市化引入又好又快发展的轨道。

关键词：中国城市化；二元经济；制度安排

一、世界城市化的基本经验与中国城市化的现实问题

城市化起始于18世纪中叶的工业革命时期，是世界性的经济社会现象。在工业化的推动下，世界城市化水平在不断提高，并积累了不少宝贵的发展经验。北美、欧洲、大洋洲、东亚等发达地区的国家较早实现了城市化，尽管这些国家的城市化水平不尽相同，但成功的经验基本一致。一是实施科学的工业化战略。发达国家把工业化视为城市化的核心动力，在加快城市化的同时，集中推进工业化，实现了城市化与工业化相互促进的双赢局面。这种战略安排既符合产业比较优势的转换次序，又在城市化初期吸纳了大量农村剩余劳动力，有力拉动了城市化发展。二是保证人口自由流动。世界上绝大多数国家在加快城市化发展阶段，取消了对人口自由迁徙的限制，实现了城乡间劳动力自由流动，为外来人口进城创造了良好的制度保障。三是高度重视发展农业。发达国家较早认识到城市化需要农业的支撑和促进，通过大力发展农业来提高农业劳动生产率，源源不断地为城市提供富余农村劳动力和生产生活原料。四是坚持城乡协调发展。发达国家的城市化与城乡一体化发展是相伴推进的，一边加快城市发展，一边加大农村投入，使农村和小城镇保持发展和繁荣，不断缩小城乡差距，甚至消除城乡界限。五是发挥政府的规划引导和公共服务作用。城市化发展好的国家都非常重视城市的规划、建设和管理，能够有效引导人口、产业向城市集聚。而且，政府还将外来迁移人口纳入城市服务保障体系，主动为外来人口创造就业机会和就业岗位，提供教育、医疗、住房等社会公共保障。可以说，在实施城市化战略中发达国家较好地处理了工业化与城市化、人口迁移与身份转换、城市发展与农村进步、政府服务与市场引导的关系。而对于发展中国家来说，由于受历史二元结构的影响和工业化战略选择的偏差，大多数国家的城市化或超前或滞后于工业化，城市产业动力不足，“城市病”问题严重，城乡差距难以扭转。

中国是世界上最大的发展中国家，城市化起步较晚，再加上复杂的历史背景、扭曲的制度安排和特殊的转轨时期，中国的城市化在几十年风雨中走过了一条不平凡的道路，具

有明显的独特性。从发展阶段看,在政治、经济、军事等多重因素影响下,在解放初的“以消费型城市转变为生产型城市”、1955年以后建设的城市原则上以中、小城镇为主、1980年的“控制大城市规模,合理发展中等城市,积极发展小城市”,21世纪初的“走大中小城市和小城镇协调发展的多样化道路”战略方针指导下,我国城市化呈现出起步(1949—1957年)、震荡(1958—1965年)、停滞(1966—1978年)、加速(1979—1995年)、盲动(1996—2005年)、稳步(2006年至今)等阶段性特点。与世界普遍城市化规律相比,我国的城市化发展轨迹跌宕起伏,呈非规律性,偏离了世界城市化的本质规律。从城市化水平看,我国城市化长期滞后于工业化。解放初我国采取了优先发展重工业的战略,尽管重工业在一个时期带动了国民经济快速增长,而这一战略的结果是,减弱了经济增长吸收劳动力在非农产业就业的能力,阻碍了伴随着经济发展劳动力从农业转移出来的就业结构转换过程^①。改革开放后我国工业化战略有所调整,但在依赖作用下重工业所占比重依然较高,导致了近20年来我国工业吸纳劳动力的贡献小于服务业。根据研究,城市化率与工业化率之间的合理比例范围是1.4—2.5:1,而我国60余年来这一比例基本是0.43—1.17:1。2010年我国城市化率为47.5%,滞后于世界平均50%以上的水平,滞后于北美、欧洲、大洋洲等发达国家75%以上的水平。从人口城市化看,农民工是我国人口迁移的最大主体,具有典型的“两栖性”。就是说,我国的农民工只转换了职业而没有转变身份,亦工亦农,亦城亦乡,进退两难,境况尴尬,这一庞大群体的出现扭曲了我国城乡社会结构。从土地城市化看,由于“土地财政”的利益驱动,我国城市土地扩张迅速,土地城市化明显快于人口城市化。在我国城市化进程中,土地问题成为我国城乡关系的利益交汇点和矛盾激发点,土地城市化一方面导致大批失地农民出现,而另一方面成就了不少利益集团,其中失地农民成为了最大权益受损者。从城乡差距看,城市化的发展并没有显著改善城乡二元关系。几十年来,我国城乡二元结构特征比较强烈,目前城乡二元对比系数不到20%,远低于发达国家水平,也低于其他发展中国家水平。尽管城市化水平不断在提高,但城乡居民收入差距总体在扩大,近10年我国城乡居民收入比基本在3以上。

经比较,在世界城市化进程中,中国城市化呈现出若干独特性,未走上一些发达国家所闯出的经典城市化道路,并陷入了城市自身难以解决的发展困境。基于世界城市化的成功经验和我国城市化的历史与现状,笔者认为,中国城市化问题的症结在于制度供给不足,急需从制度入手剖析城市化问题的根源。

二、中国城市化进程中的主要制度障碍

美国著名经济学道格拉斯·C. 诺斯认为,“历史是重要的。其重要性不仅在于我们可以从历史中获取知识,还在于种种社会制度的连续性把现在、未来与过去连结在一起。”^②纵观我国60年城市化轨迹,中国过去的城市化是中国现代化进程中经历的一场深刻的制度变迁过程,其中遇到的巨大阻力、出现的重大问题、暗藏的深层次矛盾都不与制度因素密切相关。

(一) 二元体制刚性制约

二元经济体制的刚性约束是中国城市化进程中存在的最大障碍。新中国成立后,在重工业优先战略和浓厚的计划经济环境孕育下,催生了重城市轻农村、重工业轻农业的各种制度安排,特别在资源配置、价格制定、市场管理等方面具有明显的极端性,从而导致了农业劳动生产率低下,农村剩余劳动力向非农产业转移缓慢,城乡差距鸿沟日益拉大,城市化动力明显不足。发展经济学理论认为,农业生产率的增长仅是保证工业部门扩张和劳动力转移的必要条件,而只有农业部门与工业部门保持均衡增长,才能够使农村劳动力顺利持续地进行转移,并能消除农业中的剩余劳动^③。然而,由于我国刚性的二元经济制度存在,加快了工业与农业协调发展的变轨脱节、城市和农村互动发展的背向分离,产生了诸多城乡领域的“诺斯悖论”,形成了当前我国城市化孤军奋战的局面。在冰火两重天的二元经济体制下,我国城市化始终难以从城乡统筹中获得全方位保障和动力支持。改革开放以来,尽管经济高速发展持续了

①林毅夫:《中国的城市发展与农村现代化》,载《北京大学学报(哲学社会科学版)》2002年第4期。

②道格拉斯·C. 诺斯:《制度、制度变迁与经济绩效》,格致出版社2008年,第1页。

③张培刚、张建华:《发展经济学》,北京大学出版社2009年,第393页。

近30年,但国民经济分配重工轻农、重城轻乡的格局并未改变、工业对农业的索取并未减少、城市对农村的需求并未停止,农民的国民待遇始终未能解决,城乡居民收入差距还在继续扩大。

（二）户籍制度严厉封锁

中国是世界上极少数实行严格城乡户籍制度的国家。解放初,国家为控制农民盲目流入城市,于1958年颁布了《中华人民共和国户口登记条例》,从此出现了非农业户口和农业户口之分,这标志着我国限制农民向城市流动的户籍制度正式形成。之后,物资供应、教育就业、福利保障等政策开始与城乡户籍挂钩配套,不断固化城乡分治的二元结构。严厉的户籍制度极大封锁了非农业人口的自由流动,使大量农业人口滞留在农村,使大批农民工在城乡间奔走往返。目前,我国有8亿多农业人口、农民工以及新一代农民工,这不但严重制约了城市化进程,而且加剧了社会结构的异化。改革开放后,我国出台了若干加快户籍改革方面的意见、规定、通知,各省市努力尝试打破户籍制度的藩篱,在一段时期、局部地区、特定条件下取得一定成效,但僵化单一的全国性户籍管理制度没有彻底松动。事实上,我国城乡户籍制度违背了1954年国家宪法关于公民有“迁徙和居住的自由”的精神,违背了生产要素自由流动的市场规律,压抑了城乡统筹发展的活力。严厉的城乡户籍分治制度是制约我国城市化最直接、最突出的因素。

（三）土地制度缺陷显著

土地是城市化的载体,但长期以来土地使用权的相对静态归宿和单一利用刚性与严厉户籍管理制度的结合,构成了城市化进程中的重大阻碍。随着我国城市化和工业化的加快推进,我国土地制度的滞后性和残缺性暴露无遗。一是产权界定不清,土地使用权普遍受限。土地承包制的集体所有性质直接导致土地所有权虚化,地方政府为了经济利益和政绩考核往往直接插手土地经营,对农户而言,土地产权的模糊、承包期的不稳定所导致土地使用权的不稳定,损害了土地其它权能的发挥。二是征地制度缺陷,农民土地权益受损严重。城市化势必带动土地大规模扩张,尤其对农用地、农村宅基地侵占较多。由于我国对农村集体土地产权上没有更深入、更明确的划清,特别是国家将集体用地转换为建设用地时,难以确定公益性和经营性用地,导致在征地补偿上产权不清、范围狭窄、补偿费低。一些行政、工商部门借此以低成本征地而获得高回报收入,导致农民的土地权益受损,被征地农民在补偿安置上难以妥善解决,时常引发社会冲突。三是土地流转机制缺乏,土地资源动态规模利用与优化配置的实现机制远未建立。加快土地流转是实现土地规模经营的重要手段,而土地规模经营是我国今后发展现代农业、解放更多富余劳动力的重要突破口。因此,城市化势必要求加快土地流转,但土地流转是一把双刃剑,流转的好能加快农业产业化发展,流转的不好会引发重大经济社会问题。由于我国地区差异性大、农村土地情况千差万别、土地流转形式各不相同,城市化对土地流转需求的工作难度加大,目前以产权为核心的土地流转工作仍在艰难起步,探索建立具有区域特色的土地流转机制显得尤为重要和紧迫。

（四）城市管理制度缺位

我国长期分治的城乡关系孕育了两种迥异的城乡社会,城市社会强势高傲,乡村社会弱势谦微,长期以来形成了不公平的城市管理制度。在规划和建设管理上,只注重城市规划却忽视乡村规划,只注重城市开发建设却淡漠城乡环境保护,对城市投入的长期偏爱和贪婪,对乡村资源的无限索取和吞噬,最后造成了一系列城市自身难以解决的“城市病”。在就业管理上,城乡居民就业的准入条件、工种选择、工资水平、工作时间、工作环境有很大差别,农民工在整个就业结构中处于劣势,工资偏低、工资拖欠严重、劳动时间长、劳动安全条件差等现象很普遍。就业是民生之本,如此的就业制度限制了农民工的发展空间,将其引入畸形的发展环境。在教育管理上,我国“重城市、轻农村”的格局未根本扭转,大量教育资金投向城市,更多优惠政策倾向城市,优质教育资源配向城市,直接导致了农村“先天性”教育贫乏;同时,农民工子女的教育问题未根本解决,在择校条件、入学资格、教育配备、报考招录等方面普遍受到城市的非理限制和冷漠排斥,农民工子女仍被视为城市中的特殊群体,很难被容纳接受。

（五）社会保障建设失衡

就我国宪法关于社会保障的本质看,社会保障是一种公共产品,是每个公民应有的一项基本权利。

而我国现行的社会保障制度主要是以城镇职工为重点来进行的,在农村实行的是以家庭保障为主、集体与国家为辅的社会保障制度,农民社会保障网络没有全面构建起来,特别是社会保险制度在农村还没有真正形成。即使对进城的农民工来说,虽是城市的建设大军,理应享受与市民同等的社会待遇,但绝大多数还是被排除在现行社会保障制度之外。主要表现:农民工普遍缺少工伤保险,当职业病或突发工伤事故发生后难以得到医疗保障,在建筑、冶金、煤炭、化工等行业中这一问题暴露的很突出;由于农民工跨区域工作变动频繁,原社保关系难以转移接续,权益经常受到损害;我国参保费总体偏高,对低收入水平的农民工来说,入保的经济压力很大,当前低费率、阶梯式的准入保障机制缺失;另外,还没有完善的农民工大病医疗保障和养老保障机制,没有对失业农民工的社会救助机制。我国农民工和农民社会保障制度的缺失是加快城市化进程中的基本制度障碍。

综上,由于工业化、城市化发展的历史基础和独特路径,我国基本上采取工业优先、城乡分治发展战略,在制度设计上构筑了二元经济体制,严厉户籍管理制度和人口流动制度成为农村人口进入城市的行政强制,扭曲的经济结构和封闭的产业循环成为城乡均衡发展的经济强制,僵化的土地制度和单一的社会保障制度成为农村人口进入城市的社会强制。严密的城乡分割体制人为限制了非农产业所需要的装备和技术向农村转移,这种制度约束使城市现代工业带动农业乃至整个农村经济发展的扩散效应基本丧失。对农业要素的无限索取、大量发展要素聚集城市、回流效应远大于扩散效应的运行态势导致了我国城市化发展缺乏基本的制度供给。

三、新型二元经济战略下中国特色城市化发展的制度安排

所谓新型城乡二元经济,是相对传统二元经济而言,它摆脱传统农村经济和粗放城市经济的发展模式,注重政府行为和市场机制有效结合,强化城乡统筹发展的体制机制创新,强化新型工业化、农业产业化、特色城市化战略的协同推进,重点建设以现代农业为核心动力的现代农村,完善发展以先进工业和现代服务业为核心动力的现代城市,不断形成农业与工业相互促进、城市与乡村相互支持、生产要素双向流动、城乡居民收入与经济同步增长的新型城乡二元经济格局。那么,中国特色城市化发展要以城乡制度创新为先决条件,以建设现代城市与现代农村和谐相融的新型城乡形态为任务,着力加快农村剩余劳动力“走的出”,确保城市既能“进得去”又能“留得住”,形成以城带乡、以乡促城的城市化互动局面,实现“见物又见人”的城市化双赢成效,走出一条以人为本的中国特色城市化道路。

(一) 彻底改革二元经济体制

道格拉斯·诺斯指出:“人们过去做出的选择决定了他们现在可能的选择。”^①推进中国特色城市化发展必须坚决摆脱传统二元经济体制的路径依赖,从根本上跨越传统二元经济的结构陷阱,形成以先进工业、现代服务业为支撑的新型城市经济结构和以现代农业、现代村镇为支撑的新型农村经济结构。首先,加强法律规范和引导。要严格贯彻国家城乡规划法,因地制宜、因时制宜将乡村发展列入城乡规划体系,赋予乡村与城市同等的战略地位和重要职能,在空间布局、土地利用、基础设施建设、居住环境上搞好统筹协调,并出台城乡统筹的相关法规,用法律框架规制城乡统筹发展。其次,深入推进城乡管理体制尤其是财政分配体制改革,构建农业与工业互动发展机制。一是健全财政支农资金增长机制。逐步提高国家和地方公共财政支农资金的增长幅度,扩大公共财政覆盖农村的范围,加快推动城市公共服务和基础设施向农村辐射,促进城乡全方位互动发展,并使财政支农政策进一步撬动和引发其他惠农政策出台。二是建立工业反哺农业机制。积极放大城市扩散效应,加快用先进工业装备改造武装农业机械,用工业先进适用技术嫁接开发竞争力强的农产品,用工业文明改善农村生产生活方式。从根源上形成工业化带动农业增长、农民增收、农村发展和剩余劳动力向城市转移的动力机制。三是加快走特色农业现代化道路。以市场化为导向,加强与工业、服务业需求对接,加大对农业技术创新、农业基础设施和新型农民培育投入,加快农业结构战略性升级,提高农业劳动生产率,提高农业支持工业力度,打

^①卢现祥:《西方新制度经济学》,中国发展出版社2003年,第89页。

造优质、高效、生态、安全的现代农业产业体系。逐步形成在土地流转基础上发展现代农业,通过发展现代农业实现农民集中安置,依托农民集中安置区发展现代村镇的制度机制。再次,完善政绩考核制度。在考核发展指标上,要坚决改变重城市轻农村、重工业轻农业、重速度轻质量、重经济轻社会、重总量轻人均的传统考核方式,重点突出城乡统筹、产业协调、区域协同、效益提高、环境保护、能源节约等方面指标考核,建立激励与约束相容的科学考核机制,从根源上矫正和优化城乡全面发展的制度环境。

（二）着力调整户籍管理制度

改革户籍管理制度,取消农村户口和城镇户口的管制制度,实现人口的自由居住和迁移是中国特色城市化发展的关键措施。各省市应积极贯彻近年国家关于城乡户籍改革的精神要求,分类别、有条件、按步骤、刻不容缓地降低城市户籍门槛,尽快破除这一滋生不公平政策的制度温床。中小城市和小城镇改革要首当其冲,尽快放宽落户政策,对有一定经济基础、自愿迁移的农民给予落户,并享有与当地城镇居民同等权益,尤其经济发达、急需劳动力的中小城市率先放开户籍管治,积极探索农村劳动力转移与中小城市互动发展的新模式。大城市、特大城市须积极解决大中专毕业生、有技术职称人员的落户问题,对农民工中的劳动模范、先进工作者、高级技工技师以及其他有突出贡献者应优先落户,对长期居住并有固定职业的农民工适当放宽落户条件。为舒缓东部地区城市压力、进一步加快西部大开发步伐,中西部应以更宽松的户籍政策鼓励农民在本省内迁移,尤其人口规模不足100万、产业比较完备的西部中心城市要大力吸引外来劳动力落户。以户籍改革试点城市,搞好示范,逐步推广。

（三）切实创新土地管理制度

当前构建符合市场经济规律的现代农村产权制度最为紧迫。要以维护集体土地所有者和使用者权益为目的,以土地产权界定为重点,以服务现代农业为方向,加快推进农村土地产权改革。强化土地利用规划的约束和用途管制,改非公益用地征用为征购,健全和完善补偿机制,合理制定征地综合补偿标准,依法保护被征地农民合法权益;国土、规划、建设、经济等部门,加快建立反映市场供求的土地价格评估机制,建立农用地转为非农用地、集体用地转换为国有用地的制度准则,完善科学的征地制度,妥善处理失地农民的补偿安置问题。强化农民的土地承包权益,使农户真正享有占有、使用、收益和处置四权统一的承包经营权,并可以继承、抵押、转租、转让和互换,建立依法、自愿、有偿的土地流转机制。在坚持土地集体所有性质和土地的农业用途下,积极整合土地资源,加快推动土地流转,重点加快推进农村集体土地和房屋确权登记,加快建立农村产权交易中心和产权流转机制,探索不同流转形式、不同产业周期、不同地理条件下的土地经营机制。建议学习成都温江、上海金山、佛山南海等土地流转成功经验,结合实际再创新,逐步构建起各具区域特色的土地流转机制。

（四）不断健全农村城市化发展机制

中国城市化不应走西方发达国家的大城市化发展道路,应把推进广大农村的城市化作为中国特色城市化发展的基本形式。首先,健全县域城镇化协调发展机制。发挥县域经济在统筹城市与乡村、农业与工业发展的关键作用,完善县、镇、村三级联动发展机制,以县城和中心镇为重点、广大农村为腹地,构建重点城镇带动、多点农村支撑的城镇协调发展网络,为农村剩余劳动力就近转移开辟新的空间。其次,完善小城镇发展机制。基于小城镇功能不足的现实,要把小城镇发展的重点放在县城和基础条件好、发展潜力大的建制镇上,着力完善小城镇公共服务功能和居住功能,不断充实小城镇产业发展动力,通过乡镇企业、城乡流通市场、村办企业把小城镇发展成农产品生产和贸易集散地,通过发展现代农业把小城镇培育成农业科技服务中心,通过城镇改造和环境优化把小城镇建成农民宜居的家园。再次,强化产业集聚带动机制。突出产业特色和比较优势,积极发展县域工业,加快工业企业向园区聚集,并把工业聚集区与城镇功能区有机结合起来,提升城镇吸纳农村劳动力的能力,形成工业发展带动农民进城务工,农民进城务工带动服务业发展,服务业发展带动更多农民进城就业转移的良性机制^①。

①赵 曦:《县域经济是重要抓手》,载《改革》2009年第5期。

(五) 精心构建统筹城乡管理体制

构建城乡功能互补、基础设施完善、文化教育平等的新型城乡管理制度是推进中国特色城市化发展的重要措施。首先,建立城乡一体化劳动力市场。在允许农民保留农村各类产权进城的前提下,地方政府应积极开放公平自由的劳动力就业市场。要加快就业市场由管治向服务的全面转变,以开发劳动密集型产业岗位为方向,强化面向农村劳动力的就业服务,在就业信息、劳务输出、职业培训、就业援助等方面搞好服务。要坚决消除城市中所有歧视性就业规章制度,取消农村劳动力进城就业的各种非理限制,尽快改革和完善农民工工资制度,完善与本地经济水平适应的最低农民工工资标准制度,建立农村剩余劳动力有效流动和转移的新型制度框架。其次,建立城乡基础设施统一建设机制。以构建城乡一体、高效便捷的现代交通体系为目标,加快省、市、县、镇、村网络化城乡交通体系建设,加快电力、自来水、天然气、电话、广播、电视、互联网等市政公用设施向乡村逐步覆盖,统筹城乡基础设施一体化,让乡村分享城市文明更多硕果。再次,完善城乡一体化管理体制。整合行政管理资源,以农村为管理新空间,建立面向城乡的服务型、法治型政府。重点是,健全“三农”公共服务和社会管理资金保障机制;建立健全农村社区管理体制,加强社区的城市化标准管理;健全村民自治制度和村民议事会制度,加强新农村社会治安、精神文明、民主法制管理。第四,完善教育管理制度。城市中有实力的学校,应吸纳更多农民工子女入学;适当降低农民工子女学杂费,坚决取消针对农民工子女的借读费,对贫困农民工子女实行义务教育。农民工较多的大城市,政府要多建几处农民工子女学校,配备精干的教师队伍。

(六) 全面完善社会保障制度

构建公共财政主导、责任共同担享、多元化筹资、分层次管理的惠及城乡的新型社会保障制度是中国特色城市化发展的重要保障。首先,加快推进社会保障制度改革。抓紧出台社会保障基本法和配套法律法规,用立法的形式明确各级政府在社会保障运行过程中应负的责任,明确财政投入在社会保障资金来源中的比重,根据社会保障不同项目的性质,提供不同的资金比例。同时加快与社会保障制度改革密切关联的收入分配体制、财政体制、医疗卫生的改革步伐。其次,健全农民工社会保障制度。经济发达、财力宽裕的城市应建立起农民工社会保障机制,按照市民待遇对符合设定条件的农民工给予更多的城市社会保障,争取到“十二五”末大中城市农民工普遍得到社会保障;针对农民收入水平低这一现实问题,建议国家实行低费率、低费基政策,提高农民工参保率;基于工伤保险的重要性,地方政府要加大对用人单位督察,最大可能地将农民工纳入工伤保险范围;建立全国社会保障信息化管理系统,完善县级以上社保经办机构联系方式信息库,尽快对跨省流动务工人员的养老保险关系全面进行异地转移接续;中等以上城市参照现行城镇职工医疗保障制度,以解决重病和大病农民工的当期治疗为重点,加快建立农民工大病医疗保险制度;大中城市要普遍建立农民工失业救助机制;加强对农民工参保教育和法制教育,增加对国家政策的公信力,提高参保信心。再次,大力完善农村社会保障制度。加大政府对农村社会保障的投入力度,提高农村社会保障标准,建立农村最低生活保障制度。加快构建由政府、村集体和农民个人共同负担的以大病统筹为主的新型农村互助合作医疗制度。加快形成以社会养老为主、个人养老为支撑、家庭养老和社区养老为辅助的农村养老保障制度新格局。

■作者简介:张广威,西南财经大学经济学院博士生;四川 成都 611130。

赵 曦,西南财经大学经济学院教授、博士生导师。

■责任编辑:于华东