

# 中国的“城镇化”与发展中国家城市化的教训\*

温铁军, 温 厉

(中国人民大学 农业与农村发展学院, 北京 100872)

**摘 要:** 鉴于国情约束, 中国不具备一般性地模仿欧美现代化进程中以工业化带动城市化的条件。1998 年我国明确提出的“城镇化”战略, 是对县及县以下城镇在国家没有投资的情况下仍然大量增加的客观情况的认可, 但许多实际问题导致“城镇化”陷入僵局。中国应该借鉴国际经验, 避免其它人口过亿的大型发展中国家大城市盲目扩张导致的大量贫民窟、黑社会犯罪等造成现代化进程中极不稳定的问题。当前“城镇化”发展的关键在于改革农村社区土地和乡镇企业产权关系, 优先发展中心镇, 同时改革地方治理结构, 理顺建制镇与村自治的关系。

**关键词:** 城镇化; 城市化; 国际比较; 贫民窟; 政策建议

**中图分类号:** F290    **文献标识码:** A    **文章编号:** 1002-9753(2007)07-0023-07

## Township - zations in China and the Lessons from the Urbanization in Developing Countries

WEN Tie - jun, WEN Li

(School of Agricultural Economics and Rural Development, Renmin University of China, Beijing 100872, China)

**Abstract:** China cannot simply duplicate the urbanization approach developed countries had used, due to the hard constraint of the largest population with limited resources endowment. In fact, there are numbers of county towns and rural townships continued to increase without the government investment during the last over 20 years in China, but has constantly hindered recent years by many factors, which drew queries about the validity of the 'Township - zation Strategy'. Reference to the international experiences, China should avoid the serious social problems caused by the indiscriminately expansion of big slums around mega cities in other large developing countries. Key point of propelling the government strategy of township - zation is to rationalize the property right of rural lands and rural enterprises, and put the development of center town to the top priority in investment decision. At the same time, government should seek a better balance between the township authority and the autonomous villages for restructure the local governance.

**Key words:** township - zations strategy; urbanization; international comparative - studies; slums; policy suggestion

一、背景: 中国为什么提出“城镇化”道路  
“城镇化”的提出过程, 其本身就是一个汲取

了各种不同意见的讨论和妥协的过程, 体现了  
中国理论界在政策制定方面要实现自主创新是相当

收稿日期: 2007-07-03    修回日期: 2007-07-10

基金项目: 国家社会科学基金 2006 重点项目(06AJY003) 和中国人民大学“985”工程二期建设项目中国农村发展研究哲学社会科学创新试验基地项目

作者简介: 温铁军(1951-), 男, 北京人, 中国人民大学农业与农村发展学院院长、教授, 管理学博士。

\* 中国与农村有关的很多政策概念都面临翻译困难, 例如三农问题、农业产业化等。由于几乎找不到对应的英文词来翻译“城镇化”, 作者在国外的学术会议上使用 Township - zations, 也能被理解。

长期的、复杂的<sup>①</sup>。

当然,它与根据西方现代化经验过程归纳出的“城市化”道路,在城乡人口比重这个基本概念上本无不同,只不过在实现方式上做出了中国特色的选择,表明处在工业化不同阶段的中国试图以农村“城镇化”发展作为缓解三农困境和推进人口城市化的路径,以此规避其他发展中国家城市化与大型贫民窟同步、社会失衡难以逆转的严峻问题。

中国 1992 年正式宣布进入市场经济以后的 10 多年来,学术界对城市化道路的各种讨论一直在进行着。1998 年,中国共产党十五届三中全会明确“小城镇,大战略”前后,各种不同意见的讨论十分热烈。但我国采取“城镇化”发展战略的决策理由,显然不是理论界讨论的规模效益或者其他经济理性,而是对县及县以下城镇在国家没有投资的情况下仍然大量增加的客观情况的认可。2002 年,党的十六大在制定“全面小康”新战略的同时,针对“城乡二元结构”强调了城乡统筹、协调发展的方针;此后的 2003 年,党的十六届三中全会则把这个方针列为“科学发展观”的重要内容;再后的 2005 年,出台了“新农村建设”来振兴包括县级以下的城镇在内的地方经济,以此体现城乡统筹协调发展;2007 年又批准了成都和重庆作为这个专题的综合改革试验区。

但是,理论界的长期争论并没有随“新政”的不断出台而沉寂……。

#### (一) 主要争论观点

如果把各种观点简单归类,主要有“大城市”

和“小城镇”两派。如果细分,则至少有 6 种不同的观点,从大到小依次为:一是“大都市圈战略”。源于对日本和拉美国家城市化经验的借鉴。二是“大城市道路”。有关模型分析证明,人口规模在 1 百万到 4 百万之间的城市,其成本收益最合理。三是“优先发展人口低于 30 万的中小城市”。因为人口少于 30 万的城市基础设施投入产出比不合理。四是“优先发展县级城关镇”。因为它是农村经济、政治、文化中心,有利于辐射带动周围农村地区发展。五是“小城镇,大战略”。20 年的改革开放之中县以下建制镇受旧体制约束最少,民营经济比重大,城镇数量增加最快,应该加强规范引导,而不能抑制。其他的争论主要有“集中型的大中城市与分散型的小城镇”之争与“城关镇与建制镇”之争;另外,还有大、中、小并举多元模式的主张等<sup>[1]</sup>。

#### (二) 关于发展大城市的正反二方面的观点

大多数认同规模经济的学者都会认为中国的城市化应走以大、中城市扩容为主的道路,发展集中型城市。原因是:大、中城市基础设施投资的规模效益好;吸纳农村剩余劳动力的潜力大;对经济增长的带动作用显著。而城市经济繁荣发展、充分就业的时期,也正是“民工潮”的高峰期。因此,不仅大、中城市扩容仍有相当潜力,而且小城镇发展存在的制约因素也可以得到适当克服。近年来有些学者提出,中国已经出现了有利于加快城市化的“刘易斯拐点”,据此应加快城市改革与发展,同时彻底破除农民进城门槛。

还有学者认为,“城镇化”只是特殊历史条件

<sup>①</sup>中国提出关于开通城乡的讨论是 20 多年前的事情。早在 1985 年中央决定放弃对多种农产品的计划控制之后就由中央农村政策研究室提出了,本文作者是该政策讨论的参与者之一。但由于大多数城市部门反对,1985—1986 年的中央 1 号文件中只能提出“允许农民自理口粮进城务工经商”、“发展乡镇企业和适当发展小城镇”的政策。而且,在 20 世纪 80 年代的中国经济热点问题中,“农民如何进城”、“农村小城镇如何建设”的问题并不引人注目;“城镇基础设施建设”也一向没有得到政府财政和信贷的支持。只是,随着 20 世纪 90 年代中国新一轮地方工业化和城市化的高速发展,各地“开发区热”升温(1992 年邓小平南巡谈话之后各地大办开发区导致 1993 年以后出现经济高速增长),滥占耕地引发的矛盾愈演愈烈,小城镇建设及其相关的政策问题才逐渐引起国内外的广泛讨论。此时,由于各个部委都没有与“城镇化”发展相关的管理机构,1995 年 4 月,由中国的国家体改委牵头,联合中央机构编制委员会、财政部、建设部、农业部、民政部、公安部、统计局、国土局等 11 个部委联合发布了农村小城镇建设的指导性文件,并于当年 11 月与世界银行、亚洲开发银行等国际组织在北京召开了“中国小城镇建设高级国际研讨会”。1996 年,该 11 部委又得到联合国开发计划署约 180 万美元的研究资助,还与各省协商确定了首批 57 个国家级试点城镇。本文作者当时分工负责其中农业部分课题,并因此参与了 11 部委的合作研究和对该项目的协调指导。

下的产物,是在城乡分割体制下产生的。就像分散的乡镇企业一样,小城镇建设也是分散的,难以担当转移几亿农民的重任。发展小城镇不能从根本上解决农村改革与发展的问題,而且过度发展小城镇会得“农村病”,比“城市病”的问题更严重。

反对集中型城市化道路的观点认为,在体制方面,由于城乡二元结构难以从根本上破除,城乡之间的要素自由流动还有许多短期不可能消除的障碍。中国现有的城市在管理体制和管理方式、基础设施建设、社会保障和公用事业的供给等方面还存在着许多的缺陷,在这种条件下扩张现有的城市将造成城市生存环境的恶化。尤其是,近年来考察发展中国家的官员和学者逐渐增加,看到那里大城市的盲目扩张,形成了大量贫民窟和“棚户区”,并已经导致黑社会犯罪等严重的社会不稳定问题。中国应从中吸取经验教训,避免犯同样的错误。越来越多的人认为,在我国全面推进新农村建设的现阶段,发展县市及县以下城镇才是中国城市化更为现实的选择。

### (三)关于“城镇化”发展的正反二方面的观点

现阶段,与大、中城市相比,中国的“城镇化”发展有三个明显的优势<sup>①</sup>:

其一,20世纪80年代改革开放以来出现的内需拉动型“黄金增长”的内因,就是乡镇企业吸纳就业与建制镇增加同步。中华人民共和国成立以来的大部分年份数据表明,中国的城市化滞后于经济增长。但自农村实行改革以来,乡镇企业在1985-1996年期间曾经有过很好的发展条件。农村工业化的发展打破了城乡分割的体制。截至“城镇化”战略确立的1998年,乡镇企业的增加值已占全国国内生产总值的27.9%。整个乡镇企业吸收劳动力就业达1.25亿人,占当年全国城乡非农就业总数的35.7%。其中乡村50%的新增非农就业集中在县城、建制镇和集镇周围,初步形成了

约1.7亿的农村小城镇人口(其中标准的城市人口约1亿)。这些城镇主要依靠民间投资发展。每年小城镇建设方面的民间投资达700-1000亿元,用仅占全国基本建设投资的4%-6%的资金,形成了相当于全国37%的城镇人口(口径同上),有效地分流了大、中城市发展的压力,弥补了国家资金紧张的不足,拓展了城乡商品市场,拉动了城市化需求<sup>[2]</sup>。

我国20世纪80年代小城镇累计净增加8192个,但不同阶段发展差异明显:1983-1986年,中国的乡镇企业每年吸纳1300万劳动力就业,同期每年平均设镇1600个左右;1987-1991年,乡镇企业每年吸纳劳动力减到700万,同期每年平均设镇锐减到350个左右;20世纪90年代后期乡镇企业大量倒闭,每年新增就业不及新增人口,同期出现内需疲软,乡村公共负债大幅度增加。可见,不仅“城镇化”与农村工业化呈明显正相关,而且其以民间投资为主体的民营经济格局也为我国的“城镇化”发展积累了许多经验和教训。因势利导地促进“城镇化”发展不仅有制度基础,而且能够形成扩大投资的长期需求,有利于缓解日益严重的金融资本过剩压力。

其二,农民进入城镇比进入大、中城市付出的机会成本要低,退出的成本也很低。由于城镇与农村之间地缘关系紧密,其城乡之间的半径最短,农民进入城镇比进入大、中城市付出的机会成本要低得多,遭遇风险之后退出的成本也低得多,不会出现成规模失业人群集中居住的“贫民窟”和相关的社会不稳定的问题,因此,以中国特色的“城镇化”道路来实现城市化所造成的负外部性,小于简单化地扩张大城市的一般城市化道路。1997年11部委的抽样调查表明,城镇就业人口的比例大大高于城市,平均每个调查镇的镇区就业人口占镇区总人口的71.6%,比城市平均就业水平高出23个百分点。乡村50%的新增非农就业集中在县城、建制镇和集镇周围。

<sup>①</sup>由于国家统计体系至今没有专门的小城镇统计指标,本文只能从1997年国务院11个部委对全国小城镇建设的抽样调查数据以及各地反映的材料来看小城镇的发展与问题。

其三,“城镇化”发展可以把城乡市场较好地连接起来,促进农村二、三产业和中、小企业的发展。伴随新农村建设的国家战略和长期投资的带动,“城镇化”发展可以把城乡市场较好地连接起来,促进农村二、三产业和中小企业的发展,由此大量吸纳农村剩余劳动力,进而促进以农民收入和消费的双增长来拉动内需,同时又可以反过来带动对地方中小企业的的需求,出现县域经济发展的综合效益和地方经济的良性循环。这不仅有利于缓解大、中城市人口膨胀的压力,而且根据东北亚的经验,也有利于维持稳定在全球化条件下国际热钱资本冲击造成经济危机的特殊时期这个大局。

对于“城镇化”发展的经济学领域的反对意见,主要来自以个别研究课题证明某些经济学假设的学者,例如,认为农村“城镇化”建设的基础设施投资在人口不够规模和城镇布局相对分散的条件下,按照投入产出计算肯定是不经济的<sup>①</sup>。

## 二、问题:中国“城镇化”发展的困惑

20 世纪 80 年代开始讨论的城乡二元结构这个基本体制矛盾,如果从根源上分析,应该说是民族命运使然:既然我们这个人口膨胀、资源短缺的小农经济国家通过“复制翻版”重工业、短期完成了国家工业化这个特殊历史进程,就得承受这种“重型”偏斜工业化必然伴生的制度“成本”。由此,后来者在享受工业化带来的现代物质生活的同时,往往会略有尴尬。因为,一方面,中国所有位于世界前列的经济成就一旦被人口平均,就不得不堕入发展中国家行列,弄得“强国”就似乎永远是梦;另一方面,这个基本体制矛盾至今难以解决,60% 的农村人口大部分仍然停留在自给、半自给社会而不能进入现代市场,又弄得人们即使再怎么想按照西方的制度改变自己,也只落了个“东施效颦”的痛苦病根<sup>[3]</sup>。

自从 1998 年突破城乡二元结构的“城镇化”重大战略被明确提出之后,除了理论界继续其理性争论之外,更为尴尬的是,政策领域早已讨论过

的问题不仅没有缓解城乡差距,反倒愈演愈烈,各种利益集团博弈的结果未必会出现帕累托改进。

在近些年的讨论中,本文作者多次强调两个“没看到”:一是在发达国家没有看到农业现代化成功的典范;二是在大型发展中国家没有看到城市化成功的典范<sup>[4]</sup>。为此建议学术界无论用什么方法对中国的城市化问题进行研究,都至少应该考虑以下几个实际上起着制约作用的问题:

其一,中国的城乡二元结构是基本对立的长期的体制矛盾<sup>②</sup>。这不只是因为中国总人口的增长趋势到 2020 年以后才可能停止,而且当今中国农民人口仍然占世界农民总人口的 1/3,到 2020 年以后农村还会留下不少于 5 亿人;更主要是因为利益结构固化于其中的城市体系是具有机体排异功能的。以往城市化过程的一般经验表明,这是一种实质上排斥三农的激进的资源资本化的发展模式。

近 20 年中,不仅市场经济条件下农业三要素(土地、劳动力、资金)更加大规模地净流出农村,而且,每次中国出现经济高涨几乎都同时造成耕地减少幅度大于人口非农转移,导致农村人地关系高度紧张的基本国情矛盾几乎不可能随改革与发展而根本改观。

图 1 的两条曲线标示出,改革开放 25 年来每次 GDP 高增长都必然引发耕地被更多征占。

我们在调查研究中认识到:在 20 世纪末以来中国城市化加速发展过程中,一方面地方政府资本原始积累导致工业化建设大规模占地不可逆转。目前这种制度软约束条件下的行政控制,实际上既不能有效抑制各级政府在财政亏损压力下对耕地“农转非(从农业用地转为非农业)”巨额增值收益的渴求,也不能控制中央上收了金融权利之后地方政府与具有垄断地位的金融资本之间“以地套现”的交易。另一方面,乡镇企业在资本增密的内在机制作用和以私有化为主的改制中,出现了始料不及的资本排斥劳动、使农村劳动力在本地的非农就业连年下降的情况,同时也并不

①此外,还有政治领域的不同意见,认为人们选择进入不同层次的城市或集镇本质上是自由和人权问题。

②玛雅,“乡土中国与文化自觉”中概述的温铁军与北京大学教授潘维关于城市化的争论,载于《南风窗》,2006 年 10 月 6 日。

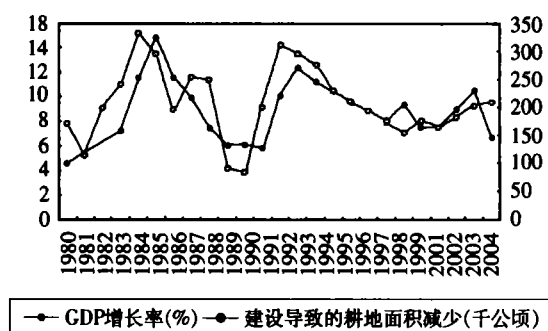


图1 改革开放以来经济增长与耕地被征占的关系(1980-2004年)<sup>①</sup>

图表数据来源:中国统计年鉴,2005。

因为产权清晰而出现原来坐落在乡村的企业向城镇的自然集聚。地方政府“以地套现”和改制企业排斥劳动这两个方面的问题,都给“城镇化”发展带来阴影,但却很少引起理论界的重视<sup>[5]</sup>。

鉴于以上分析,我们不得不承认:农村“城镇化”至今尚未起到通过大量吸纳农业人口和促进乡镇企业集聚,来缓解人地矛盾,推进规模经济和调整产业结构的作用。地方政府正是利用现行土地管理法不承认农村集体土地所有者享有平等的经济权益的弱点,通过土地低价征占,高价出让,最大限度获取土地资本的增值收益。同时,由于地价过高,农民和企业向城镇转移的积极性大大降低,城镇发展由此也陷入两难困境。

其二,中国的城市化并不真正落后。一般学术界认为中国城市化滞后于工业化的主要依据是,城市人口占总人口的比重仍然低于世界平均值。但即使认为以户籍登记表现的中国总体城市化水平低于世界平均值,也要实事求是地分析原因<sup>[6]</sup>。

很多理论文章都把城市化不足的原因简单地归于中国曾经实行了“计划经济体制”,这使得人们以为只要实行市场经济,放开户籍控制,问题就解决了。其实户籍制度所调控的只是大型城市的人口规模,抑制大型和特大型城市人口的过快膨胀,而早已不是阻碍城市化加快发展的主要矛盾。由于中国这种超大型的大陆国家的区域差别显著,不同的地方城市化水平也有很大差

异,中国东部有些地区“大城市病”严重,已经出现发达国家才有的人口向郊区域镇流动的“逆城市化”趋势,而中、西部大多数欠发达地区则显然城市化不足。

此外,根据不同统计数据来源所呈现的中国城乡人口比重差别很大。如果把大约1.2亿流动进城打工的农民及其随带家庭人口,以及发达地区和城市郊区的工业化镇村的人口都计算为城市人口,则中国的城市化率已经超过世界平均值。中国已经拥有了超过老欧洲城市人口两倍、超过环太平洋发达国家城市人口总和的全世界最大规模的城市人口,却根本不可能提高国内愈益有限的资源、环境对高消费的城市人口的承载力。

### 三、借鉴:发展中国家城市化的问题

“三农”问题其实是世界普遍现象。对三农问题的理论研究应该找到具有“普适性”的真问题。不论是亚洲的印度、孟加拉、印度尼西亚,还是拉美的墨西哥、巴西等等,只要是发展中的人口过亿的大国,就都有三农问题。因为,无论采取何种体制,发展中国家都是要从本国的农业提取积累来完成工业化,也就都会必然出现农业三要素净流出,农村凋敝,小农破产。同期,也都会随着工业化带来的城市化发展而出现两极分化,城乡差别拉大,严重的甚至使这些国家的现代化进程中辍。

本文作者在很多发展中国家的实地调查中认识到,现在仍长期存在农民起义,甚至形成游击区“红色割据”的那些国家,如印度和墨西哥,应该说西方意识形态认可的经济基础上的私有化、市场化和上层建筑上的民主化、自由化,他们全都“化”得比中国彻底得多。但在所有人口超过1亿的发展中大国的第三世界国家中,虽然大部分国家的国情约束不那么严峻,人均资源占有量远比中国宽松得多,却没有一个如中国这样基本上靠内向型积累实现了工业化,不仅成为世界上主要制造业产量第一的工业化国家,而且同期还维持了人均农业主产品产量达到、甚或超过世界平均值。

<sup>①</sup>最初负责该图的数据搜集整理的是中国人民大学讲师穆贤清博士。

图 2 反映的中、印两国 55 年的产业结构变化表明,印度的工业占比很低,至今仍然没有条件实现工业化<sup>①</sup>。

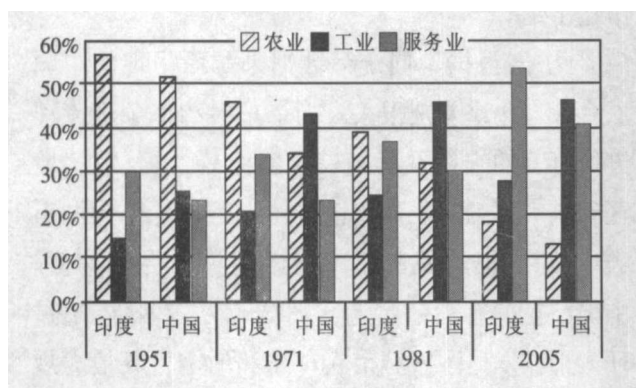


图 2 中、印两国经济结构的变化情况

数据来源: Saumitra Chaudhuri 教授

大凡是人口过 1 亿的发展中国家加快城市化,都有农村贫困人口转移及其引发的社会问题。而且,无论城市化率只有 30% 的印度,还是城市化率高达 70% 以上的墨西哥,发生的问题是相似的。

墨西哥和孟加拉的总人口都是 1.3 亿左右,而中国 2006 年据各种研究推算的农村转移出来的非农流动人口在 1.8 - 2.5 亿之间。亦即,中国这十几年间转移出了超过墨西哥、孟加拉或巴西 (1.8 亿) 等国家规模的人口,却至今没有发生过拉美和南亚次大陆的游击队起义、黑社会动乱和全国性的饥饿。而且,中国也是唯一的虽有约 2 亿的大规模人口流动,却没有出现大型贫民窟的国家<sup>②</sup>。这种不幸之中的大幸,一是因为中央政府强调的是“城乡统筹,协调发展”,而并没有简单地强调城市化。二是因为中国坚持了农村的基本经济制度,强调家庭承包制的农村基本经济制度长期稳定不变。这个看似简单的对比也许说明,在一个人际关系紧张的国家不能让农民过分失地,否则必反。

中国作为世界人口最多的发展中国家,的确很难一般性地以欧美现代化进程中的工业化带动城市化为榜样,而是应该更多参考其它人口过亿

的大型发展中国家城市化的经验教训。其实,中国现在的文件语言中已经出现很多体现“中国特色”的积极变化,强调“城镇化”、多元化发展路径就是其中的主要特色。我们研究到底以什么方式加快中国的城市化进程,既应该客观地看待理论界争论颇多的所谓城市化的道路选择问题,也应该认真地、更多地借鉴发展中国家城市化的教训。

虽然,中国在工业化进程加快时,拉动了农村劳动力成为钟摆型的流动打工人口,因此没有出现其他国家都出现了的大型贫民窟。不过,中国也有巨大的由民间消化的制度成本:其一,中国不是绝对没有外来人口的贫民窟,以北京为例,朝阳区的“河南村”、丰台区的“温州村”之所以被强行拆迁,一定意义上就因为它类似于、或者正在演变为与其他发展中国家相似的贫民窟。其二,农村流动打工人口及其家庭和社区都承担了很大代价,不仅农村中从事繁重体力劳动的是老人、妇女和儿童,而且出现劳动力大量转移的欠发达农村离婚率超过 50%,刑事犯罪中流动人口占比超过 80% 和未成年人口犯罪中“留守儿童”占比 70% 以上的现象。这些,都属于不能简单化地靠加强法制建设就能化解的社会性问题。

本文作者认同中国当前以新农村建设来缓解城乡二元结构这个基本体制矛盾的方针,认为应结合新农村建设的国家战略和政府大幅度增加农村投入的历史机遇,率先在县市以下开通城乡,以优惠政策促进农村人口向包括城关镇在内的中心城市集聚,以低成本的农村“城镇化”和自治性质的乡村治理结构来逐步缓解“三农问题”。以保证在贯彻科学发展观的前提下,使中国农业有可持续发展的必要条件<sup>[7]</sup>。

#### 四、政策建议

##### (一)“城镇化”发展的目的是缓解“三农问题”

城市化固然重要,但城市化并不是目的。就

①该图表引自 2006 年 1 月在日本东京举行的中、日、印三国比较研究的工作会议上,由印度德里大学与会代表 Saumitra Chaudhuri 教授提交的论文。本文作者是该项目组成员。

②中国没有农村贫民流入城市形成的贫民窟。但在有些资源枯竭型城市,有下岗失业群体集中的贫民窟。

中国农村可持续发展面临的资源、制度的环境制约而言,以城镇建设为主的城市化是手段。考虑到其他发展中国家加快城市化进程导致农业、农村衰败和农民大量破产引发冲突的教训,中国在人口压力大而资源严重短缺的基本国情矛盾制约之下提出“城镇化”战略,主要目的是在维护稳定的条件下逐步调整产业结构、就业结构和城乡关系,合理地缓解农业、农村、农民这“三农问题”。

这当然需要一系列的政策措施。应通过培育城镇积累功能和自我发展机制,使已经非农就业的劳动力和过剩的农村人口进入附近城镇,从而减轻有限的农地已经超载的农业人口负担,以保证中国农业有可持续发展的必要条件。此外,区域资源条件本身决定了不同的经济区域有不同的发展模式,需要分类指导。

## (二)解决与城镇发展相关的产权问题

“城镇化”发展的关键在于进一步深化改革,理顺农村社区土地和乡镇企业产权关系。

其一,农村小城镇的土地制度必须体现社区成员作为农村财产的所有者的权益。对于县及县以下城镇建设在内的农村土地资源配置,应在统一规划的前提下允许农村集体土地以多种方式参与城镇开发,实行“基本建设用地作股,工商业用地租赁”的原则,并鼓励农民把在农田基本水利建设中创造出来的“地滚地、地换地”等经验用到城镇建设中,分享土地农转非所带来的增值收益。

其二,在村级乡镇企业的产权改革中,应积极推广得以在一次分配中就保证公平的“社区共有制的农民股份合作制”,以国家赋予政策优惠来保持其原有的以社区公共福利和劳动力就业最大化为目标的属性。同时,还必须对县以下城镇政府占用资产的集体所有制属性,通过清产核资,推行股份合作制,重新予以明确。

## (三)国家的新农村建设投资重点是发展中心镇

由于大多数城镇近年来的变化基本上产生于“撤乡并镇”,是数量的扩张而非质量的提升,因此

应该明确强调包括欠发达地区的县级城关镇在内的中心镇发展,一般乡镇政府则需改为派驻机构以限制其政府政绩目标下的盲目发展。中国各地事实上已经合并了一多半乡镇,从1984年进行“撤社建乡”时的约9万个,减少到现在的不足4万个。如果在实现全面小康大目标的未来13年内集中发展1万个中心镇,平均每县市3-5个,则可将2020年之前需要转移的2-3亿农村人口的一多半吸纳到城镇。如果城镇建成区面积以每平方公里投资1-2亿元计,则需要投资1-2万亿元。再计入带动效应,则每年就会有不少于3000亿元的投资总额,可增加近千万城镇人口的市场消费。这就有可能使“城镇化”成为拉动内需型经济增长的长期因素<sup>[2]</sup>。

## (四)改革地方治理结构,理顺建制镇与村自治的关系

“城镇化”发展应该因地制宜,创新管理制度。县级以下的建制镇可以试验降低行政成本的自治政府原则,在与上级政府实行财政分权的同时,有独立自主地缩小、合并机构和编制的权利。但无论怎样设立机构,其管辖范围都应该限制在建成区内,并主动与村民自治制度接轨,不得违反村民自治的有关法律,不能干涉有自治权的村,不能靠剥夺农村和农民筹集城镇建设经费。

## 参考文献:

- [1] 温铁军. 我们到底要什么[M]. 北京: 华夏出版社, 2004年第一版.
- [2] 谢 扬. 中国城市化的道路与方向[J]. 中国投资, 2001, (4).
- [3] 温铁军. 城市化的陷阱[J]. 战略与管理, 1998, (4).
- [4] 温铁军. 新农村建设/理论探索(序)[M]. 北京: 北京出版社出版集团/文津出版社, 2006.
- [5] 温铁军. 三农问题与世纪反思[M]. 北京: 三联书店出版社, 2005. 435, 355.
- [6] 温铁军. 我们是如何失去迁徙自由的[A]. 三农问题与世纪反思[C]. 北京: 三联书店出版社, 2005. 458.
- [7] 温铁军, 朱守银. 地方政府的资本原始积累与土地农转非[J]. 管理世界, 1996, (3).

(本文责编: 白 璐)