

就地就近城镇化战略 思路与地方经验

编者按：就地就近城镇化是我国新型城镇化的重点任务之一，是在我国城镇化质量不高、市民化较难推进的背景下提出的，指农村人口在原居住地或邻近的中小城市和小城镇实现城镇化和市民化。自《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》发布以来，各地积极探索推进就地就近城镇化，引导外出务工人员返乡就业创业，取得了一定成就、积累了一些经验，同时也发现了一些问题。为此，围绕我国就地就近城镇化的现状、推进思路、地方经验、政策诉求等问题，本刊编辑部举办了“就地就近城镇化”学术研讨会，与会专家发表了很有见地的观点。编辑部特选取部分专家的精彩发言，以笔谈形式刊发，以飨读者。

地方产业和就地就近城镇化

周飞舟

在经历三十多年快速发展之后，我国城镇化进入转型阶段。从动力机制来看，以20世纪90年代中期为界，我国的城镇化可以分为“工业城镇化”和“土地城镇化”两个阶段。其中，“工业城镇化”以经营企业为主要推动力，为我国的城镇化和城市发展提供了产业基础；“土地城镇化”以经营土地为主要推动力，提供了公共设施、住房和服务业发展的基础。从城镇化的形态来看，“工业城镇化”阶段，由于侧重于乡镇企业的发展，因而中小城市发展速度较快，大城市发展较慢；“土地城镇化”阶段，小城市的基础设施和公共服务日益滞后，而大城市则表现出日益严重的“大城市病”。

我国推进新型城镇化与宏观经济和社会环境密切相关。当前，我国宏观形势正在经历重大转变，以产业转型升级为主的经济转型和以人口迁移和市民化为主的社会转型并存。与此同时，农村和农业的空心化问题越来越需要重视。新型城镇化应该与这

种宏观形势的变化互相适应并互相促进，主要可以从“人”和“产业”两个方面来进行考察。

新型城镇化强调“人的城镇化”，包括人口进城和市民化两个步骤。对于中西部地区等人口净流出地来说，城市人口增长主要来源于本地人口的“就地”或“就近”城镇化。中西部地区的城镇化不同于外来人口本地化的问题，而是本地人口城镇化的问题。由于中西部地区的劳动力（特别是年轻劳动力）倾向于向东部沿海发达地区务工，而不是流向本地的中小城市和小城镇，由此往往会导致中西部地区城镇人气不足。中西部地区由于超前规划建设了较多的新城新区或工业园区，结果就容易出现新城缺乏居民、园区缺乏劳动力的现象。因而，中西部地区城市要通过促进产业发展吸纳人口。从目前情况看，单纯通过招商引资发展产业已经不太可行。随着我国劳动力的流动性不断增强，本地企业往往很难招到合适的劳动力。与此同时，年轻劳动力由于向往东部沿海城市的生活方式，更愿意外出务工。实际调查发现，愿意在本地就业和就地城镇化的主要来源往往是年龄较大、人力资本水平较低、在东部沿海地区劳动力市场上失去竞争优势的劳动力。

在此背景下，人口净流出地的产业不能够简单复制东部地区产业，而应该根据本地劳动力供给情况，积极发展具有地方特色的产业。实际上，小城镇和县城在发展地方性的产业和服务业方面有着不可替代的优势，是区域性商品经济的核心地带，与农村经济联系紧密。

对湖北恩施地区的调查发现，当地的特色产业对城镇化起到了良好的促进作用。恩施的特色农业是富硒绿茶。恩施的农民几乎家家种茶，茶叶种植面积较大。在茶叶产业链上，主要有种植、收购、加工、包装、贸易等环节，当地农村劳动力围绕这些环节形成了匹配较好的分工体系。以茶叶种植为主的农村劳动力在农忙时节会从事茶叶种植，在农闲时节则从事零工或者外出务工；以茶叶收购和简单加工为主的农户主要在本地生活；以茶叶贸易为主的农户则主要居住在乡镇或县城。茶叶产业分工影响了农民的生产 and 居住形式，促进了集中居住。随着茶叶产业的发展，农民收入不断提高，很多农民逐渐从山上搬到山下、从居民点搬到中心村、从中心村搬到乡镇或县城，农民居住日趋集中，从而促进了当地的就地就近城镇化。由此可见，围绕当地特色产业发展，会形成一种村庄、城镇、县城和地区城市共同参与的生产、加工、贸易体系。这个体系与当地劳动力供给状况相适应，形成一种由中心村、城镇、县城和地区城市构成的“梯度城镇化”系统。

“农民在哪里居住”是本地人口城镇化的另一个主要问题。农民居住选择主要需要考虑两方面因素。一是要适应当地产业劳动力需求。如果一个农民只是种植茶叶，他会以住在农村为主；如果一个农民从事茶叶的简单加工和短途贸易，他会选择住在小城镇。二是教育、医疗、养老等公共服务和其它公共设施，其中比较重要的是子女上学问题和父辈养老问题。这些公共服务因素从根本上影响着农村居民家庭的最终居住选择。乡镇、县城和地区城市的公共服务，对当地的就地就近城镇化有着重要的作

用和影响。

不同于许多国家的人口迁移模式，我国农民工人口流动特色显著。一是“钟摆式流动”，这与户籍制度相关，同时也与东部地区土地、财政、金融“三位一体”的城镇化模式相关。这种模式往往会导致城市的高地价、高房价和高生活成本，这提高了农业转移人口市民化的经济障碍。由此，在经历长期“钟摆式流动”之后，大部分农民工最终会返乡。二是代际特征明显。我国农民工外出务工，大部分都是和父母、子女离别，是一种“父兄妻子离散”的城镇化。外出务工的目的是挣钱养家，在老家盖房或者在县城买房，最终实现家庭团聚。从外出务工人员的个体生命历程来看，他们在年轻时怀揣梦想外出务工，向往做一个城市人，但随着结婚生子和家庭责任增大，大部分人都会从梦想回到现实，以打工挣钱养家为主要目的。从代际群体特征来看，这是一个“倒卷式”的波浪式流动，即先出去的“水花”有相当一部分会“倒卷”回来，这些“倒卷回来的浪花”成为当地城镇化的重要人口来源。

由此，积极发展特色地方产业、完善地方公共设施和公共服务、有效吸纳返乡就业创业人口，让他们有家可回、有事可做、乐业安居，是中西部地区新型城镇化的重要任务。

多元城市生态与就地村镇化

周立

城乡一体化不是消灭农村，而是需要正视中国城乡二元结构长期存在的基本事实，积极构建良性的互助型、开放性的二元结构，将二元对立变为和谐共存。中国大量人口生活在农村，是长期都不会改变的基本事实。积极推进城乡统筹发展，是长期战略任务。城乡一体化进程中，城镇化和逆城镇化潮流已同时出现，需要以就地村镇化推动多元城市生态的形成。只有通过同时推动城乡建设，才能真正统筹好城乡关系，破解城乡二元结构。

中国农村人口仍将长期大量存在，在这样的基本判断下，我们需要认清城乡二元结构是中国过去、现在和将来很长时期的基本国情。因此，城乡一体化、农村现代化不是要把农村“化”掉。近些年来，全球兴起了一场讨论：农村即将消失吗？法国的孟德拉斯写了一本书——《农民的终结》，他指出了农民的两种终结方式：一是农业人口的减少，二是农业生产方式的转变，二者互为条件。所以，农民的终结，并非

【作者简介】周立（1970-），中国人民大学农业与农村发展学院教授，邮政编码：100872。

“农业的终结”或“乡村生活的终结”，而只是“小农”的终结。在“小农”终结以后，也会有农民的新生，因为他们新的经济体系中，农民会成为具有创造力的生产者。美国经济学家舒尔茨在《改造传统农业》一书中认为传统农业需要被注入现代要素，小规模农业在改造过程中会消失。可见，围绕着农民、农业和农村，有一些关于“三农”即将消失的声音，也展开了很多的争论。对此，我们认为，农民不会消失、农业不会消失、农村也不会消失，城乡二元结构，在中国甚至全世界，将长期存在。

按照人口学家在不同情境下的测算，到2050年，中国的人口规模大约在14.9亿到15.3亿之间。以2050年15亿人口总量进行测算，设计三个城镇化方案：一是保守方案，城镇化率70%，农村人口4.5亿；二是中等方案，城镇化率80%，农村人口3亿；三是乐观方案，城镇化率90%，农村人口1.5亿。到2100年，中国人口规模约为13亿人，即使城镇化率达到95%，仍会有6500万人生活在农村，以农为业。即使我们保住了18亿亩耕地，农村人均耕地也只有27.69亩。有人提出以美国为样板改造中国农业是不太合理的，人地条件差异太大，中国和美国当前的劳均耕地差异是357倍，和澳大利亚的差异是382倍。即同样一块地，美国和澳大利亚只用保住一个人生活，而我国得保住350人以上生活。美国、澳大利亚以及其它殖民地背景下的西方大规模农业，永远不是中国农业要模仿的样板。美国、澳大利亚的农村基本消失，但农村生活、农业和农民，一直未曾消失。在中国，农村更加不可能消失。

与此同时，逆城镇化也正在发生作用。如果考虑逆城镇化潮流，那么2050年可能有30%的人口生活在农村。这部分人口可能不以农为业，但却是以农为家，工作地点不一定在农村，但生活地点却在农村。这种情形在西方发达国家早已出现，并呈现出城乡二元新结构的稳态。在中国，这种稳态很可能在2050年之前就会出现，并将持续下去。那么中国就会长期保持4亿到4.5亿左右的人口在农村生活，而不是前面所测算的6500万（2100年的农业人口）。所以，展望2050年~2100年的中国，仍然会存在城乡二元结构。我们绕不开二元结构，绕不开城市和乡村同时并存的状况，必须在城乡一体化进程中两头兼顾，一头建设城市，另一头建设乡村，而不是简单地用城镇化的一元思维“化”掉乡村。

中西部地区就近城镇化的 挑战与体制机制创新

石英华

城镇化是随着一个国家或地区社会生产力的发展带来的经济社会变迁过程。城镇化的进程既涉及科学技术的进步、产业结构的变化,也涉及人口群落、地域空间的变化等方面。可以说,城镇化问题就是发展问题。对城镇化的研究涉及人口学、地理学、社会学、经济学等学科。反思我国城镇化进程中的财政经济政策设计,关注更多的是经济视角,政策制定更多考虑GDP增长、产业结构调整、城乡要素流动等,而较少关注社会视角,如对城镇群落形成、城镇布局、人口双向流动规律、家庭结构变化等问题的关注不够,或对经济因素与社会要素协同考虑不够。对社会视角关注不够,直接影响了相关政策效应的充分发挥。十八届三中全会以来,中央对新型城镇化做出一系列部署,强调新型城镇化的核心是人的城镇化,在某种程度上也是强调要从社会视角分析和解决城镇化过程中存在的问题。

城镇化可以有多种形式,其中,就近城镇化是我国新型城镇化道路和战略的丰富和完善。对中西部地区而言,就近城镇化是新型城镇化建设的现实选择,有利于中西部地区脱贫致富,促进社会和谐稳定。就近城镇化是相对于异地城镇化而言的。通过适宜的政策引导、推进就近城镇化,扶持和发展当地产业,通过产业发展带动就业增加,进而实现农民脱离传统的农业生产,就近转化为产业工人,就近在城镇工作和生活,可以有效避免“异地城镇化”带来的一系列经济社会问题,多渠道化解我国农业转移人口落户城镇困难问题,减缓大城市、特大城市承受的巨大人口压力,解决农民工外出打工,自己离土离乡,子女及老人平常留守农村,城乡“两头家”带来的问题。推进就近城镇化,不仅为解决“三农”问题提供更大的空间,而且有利于优化城市结构,推动大中小城市和小城镇协调发展,丰富和完善我国新型城镇化道路。

近年来,随着国家西部大开发战略的继续实施,新型城镇化战略的逐步推进,中西部地区就近城镇化已具备一定的基础,但也还面临诸多困难和挑战。第一,自然条件较差,地域环境制约产业布局、经济发展和宜居环境建设;第二,经济基础薄弱,经济发展水平低,对打工经济的依赖度较高,就近城镇化基础尚显薄弱;第三,区域发展不平衡度高,贫困发生率高,极端贫困户占比高,贫困程度深等因素制约了就近城镇化的推进;第四,财政基础薄弱,财力匮乏,直接制约当地基本公共服务供给能力和供给水平;第五,城镇规模偏小,产业基础薄弱,吸纳人口能力差。这些短板制

【作者简介】石英华(1972-),中国财政科学研究院宏观经济研究中心研究员,邮政编码:100142。

约了中西部地区的就近城镇化。

体制机制创新能够为就近城镇化提供长期持续动力。就近城镇化应是水到渠成的自然变迁过程，而不是人为的“造城”，或人为的“扩村建镇”。从治理现代化的角度考量，政府政策设计和优化应重在创新体制机制，破除体制机制障碍，为就近城镇化提供动力。一是推进城镇综合治理机制创新。推进户籍管理、行政管理、土地利用、集镇建设和农村经营管理等改革，下放行政审批事项给试点镇，扩大城镇建设用地增减挂钩试点，赋予经济发展程度较高的集镇与县市相同的权限或者权利，扩大集镇功能，提高乡镇自我治理能力。二是创新农业生产组织形式。积极发展农民专业合作社组织，依托特色主导产业组建专业合作社，吸纳农民入社，形成产业开发合力，促进主导产业做大做强。三是规范土地（山场）等要素流转机制。在土地流转坚持“依法、自愿、有偿”原则的前提下，引导组建乡镇土地流转服务中心和村土地托管服务中心，搭建流转平台，规范土地流转工作流程。四是创新城镇化的融资机制。一方面要创新政府财政支持方式，引入政府与社会资本合作（PPP）模式，扩大政府采购服务范围，引导社会资本参与城镇基础设施建设，参与公共服务提供。完善政府引导、市场运作的多元化投融资体制。重在发挥政府资金的引导作用，健全农村金融服务网点，加强社会融资服务体系建设，健全农村信用担保机制，创新农村信贷产品与服务方式，形成政府引导、社会参与、市场运作、农民主体的多元化投融资体系。加快推进交通、水利、能源、市政等基础设施建设，增强城市群和城镇发展后劲。另一方面，要加强政府对财政资金的统筹整合，发挥资金合力。改进资金分配办法，增强政策针对性和实效性。健全财政转移支付与流动人口挂钩机制，切实保障流动人口享受均等化的基本公共服务。

城乡等值化与就地城镇化

李增刚

中国的城镇化进程虽然已经取得了迅速发展而且还将继续深入，但是一个不争的事实是不可能所有的农民都进城。即使中国的城镇化率达到60%，还将有5亿多农民在农村；达到80%，还将有3亿农民在农村。既然如此，那么仍然留在农村的农民怎么办？山东省青州市的南张楼村坚持“城乡等值化”的基本理念，探索出了一条成功的就地城镇化道路。所谓“城乡等值化”，即农村和城市可以有所不同，但需等值。

【作者简介】李增刚（1975-），山东大学经济研究院教授，邮政编码：250100。

南张楼村从20世纪80年代末90年代初开始推进就地城镇化，基本内容是土地整理和村庄革新。该村首先制定了南张楼村发展规划，将全村9.8平方千米划分为四大区域：东部大田区、中部生活区、南部工业区、北部文教卫生区。接着，该村进行了土地整理，通过对4平方千米耕地削高填洼、整平划方，建成了54块大方地，在农田里建设了道路、喷灌等各种基础设施，实现了完全的机械化作业，这极大地解放了生产力。之后，村里通过国际劳务输出，将村民输出到阿根廷、美国、韩国等国家去打工，每年大约有200人在国外务工。这些外出务工人员不仅积累了经验，而且积累了资本。回国之后，他们有的办起了现代化的养牛场，有的办起了机械加工厂、塑料制品厂等。截至2015年底，全村有90多家工厂。村里各种基础设施一应俱全，包括医院、小学、幼儿园、超市等。村民的人均收入水平虽然不如潍坊市的城镇居民可支配收入高，但是比农村人均纯收入水平要高很多，大约是山东省农村人均纯收入的1.8倍。从20世纪90年代至今，全村人口总数基本没有变化，除了少数由于考大学等迁居他地或者获得国外绿卡而移居国外之外，没有出现“空心化”问题，可以被视作就地城镇化的样本。

通过对南张楼村就地城镇化的考察和深入研究，得到以下关于就地城镇化的经验。第一，农村就地城镇化的前提是农村人口要达到一定规模。南张楼村有4200多人，是一个较大的村庄，远比一般农村1000多人的平均规模大得多。人口规模决定了市场范围和分工的程度，城镇的建立也是以一定数量人口的聚集为基础的。没有足够数量的人口，不可能形成高水平的分工，也不可能建立起城镇。所以，就地城镇化不能够以单个自然村为基础进行，而是要通过市场的力量、行政的手段等实现村庄合并，否则根本不具备就地城镇化的基础。第二，农村非农产业的发展是就地城镇化的基础。南张楼村之所以能够留住村民甚至吸纳周边村庄和外来务工人员，根源就是有大量二、三产业的发展。90多家企业吸纳了1600多人就业，几十家服务业企业吸纳数百人就业。村民不需要外出务工，就能够赚取比外出务工高得多的收入。如果不发展二、三产业，单纯依靠农业根本留不住村民。一是人均耕地数量太少，该村的人均耕地大约1.5亩，在农业机械化、现代化的条件下，如果不外出务工，根本无事可做。二是农业经营的收益太低，虽然有很多数据表明，在风调雨顺的年份，农业生产的利润率能够达到100%，但是由于人均耕地太少，因此每年的收入不可能很高。即使在城镇或者已经通过建立社区、实现了就地城镇化的地方，如果二、三产业发展不好，仍然会出现城镇的空心化。所以，无论是在农村进行就地城镇化还是就近城镇化，都必须以二、三产业发展为基础解决居民的就业和收入问题。第三，推动“城乡等值”是城乡统筹发展、一体化发展的应有之义。南张楼村的就地城镇化最重要的是村民接受了“城乡等值”的理念，并且感受到了“城乡等值”的效果。让农民接受就地城镇化的好处，而不是一味地流向大城市。由此可见，南张楼村提供了农村就地城镇化的一种模式，即在一定规模之上的农村通过发展二、三产业和优化公共服务实现就地城镇化，具有一定的推广价值。

落实新发展理念开辟山区城镇化新路径

陈雪原

长期以来,农民工异地城镇化的模式没有能够顺利实现农民市民化,反而使得城乡二元的结构性矛盾日益尖锐化。北京市郊区的西王平村险村改造项目为探索就近城镇化的体制机制支撑、加快城镇化模式转型,提供了一个鲜活的典型案例。该村距离门头沟区王平镇政府所在地仅800米,属于典型的镇边村,区位优势明显。历史上是京西古道西山大路上的商业驿站,一直以煤炭采掘业与商贸服务业为主导产业,至今留下古旧房屋众多。村域面积2.34平方千米,共有186户,339人,其中常住人口215人,人口处于净流出状态。20世纪90年代,村民已经全部转居,但绝大部分仍住平房,社会保障水平较低。西王平村2015年开始推进险村搬迁,现已启动部分宅基地的拆除腾退工作,目前仍然面临着诸多难题需要破解。

一、面临的问题

规划审批问题。农村地区由于过去制度建设相对滞后,现状建设用地缺乏规划支撑,发展不规范,随意性较大,农村集体土地利用效率较低,因此形成了“一放就乱”的局面。自从《城乡规划法》颁布以来,对农村地区,即非城市规划建成区地区加强了规划审批,城市管理体制向农村延伸,结果导致“一管就死”。这主要有三点原因:一是审批层级多,信息不对称,管理部门无法获得真实情况;二是空间发展权标准过于刚性,未充分考虑区域差异性,如绿隔地区人均50平方米的标准;三是城市标准忽略了既成事实,在现状集体建设用地与规划集体建设用地之间形成了巨大的缺口,大量的集体建设用地处于规划绿地上。除此之外,目前西王平险村改造项目规划审批还存在三方面问题:一是村庄整治规划尚在编制过程中,规划编制完成后还需要市政府规划部门进行技术审查,并由门头沟区政府规划部门审批;二是村庄所在的王平镇镇域总体规划正在调整,编制村庄整治规划缺乏上位规划支撑,为村庄整治规划报批环节增加了障碍;三是要涉及国土部门的农转用手续,原则要求按照耕地占补平衡标准进行报批,程序比较繁琐。

资金筹集问题。考虑到该项目关系村庄发展全局,需要整体设计、科学布局,投资规模较大。项目不包括整体配套设施建设、旧村改造建设、村庄部分地区宅基地拆

【作者简介】陈雪原(1976-),北京市农村经济研究中心(市农经办)经济体制处处长,邮政编码:100029。

除成本、建设用地占用税等费用，实际运作过程中会面临更大的资金缺口，需要拓宽融资渠道和方式，加大筹资力度。但是，村集体经济基础比较薄弱，农户收入偏低，难以完全按照“自投自建”模式进行旧村改造和新农村建设，只能依靠政府补贴来启动险村搬迁项目。后期项目建设过程中面临着巨额资金缺口需要弥补。

“村自为政”问题。“统分结合，双层经营”的家庭承包经营体制使得跨村统配资源缺少抓手，由此导致了三个问题：一是地权碎片，各村只顾及自己的“一亩三分地”，村与村之间资源难以整合，地不能尽其力；二是地权不公，建设用地指标只能集中在少数村，但地利不能共享，导致镇域范围内村域经济的严重分化；三是村集体经济缺乏外部带动，特别在经济薄弱地区，发展的空间受到了严重局限。目前，险村搬迁项目主要以村为单位实施，缺乏村与村之间的资源空间整合。

转居遗留问题。在城乡二元户籍制度条件下，农民实现农业户籍向非农业户籍转变通常被认为是完成城镇化的基本标志。但是，城镇化是一个复杂的区域性社会结构转型过程，需要户籍、集体土地、集体经济等领域改革相互配合推进，最终实现人的城镇化。王平镇借助煤矿采空区政策，一次性实现了镇域范围内的整建制农转居。但是，转居后农民并没有享有相应权利，相当数量的农民并没有获得养老退休金。

二、对策建议

创新规划审批机制。一是要加强对农村干部关于规划审批、项目立项等方面的专题培训，弄清楚审批工作流程，科学有序地推进项目建设；二是将险村改造项目纳入绿色通道，把不同地区的险村改造项目集中进行审批，提高审批效率；三是在缺少镇域总规的情况下，参照乡镇土地利用规划施行；四是按照应急工程建设的特色要求，利用边建边报批的险村搬迁政策，灵活处理。

整合部门资源，集成政策，加大政府财政补贴投入力度。一是政府帮扶，在区规划和国土分局完成村庄整治规划和农转用审批之前，由区财政先期拨付前期启动资金；二是由区农委牵头，召开由发改、住建、园林绿化、交通等部门参加的险村改造工作联席会，多渠道筹措资金；三是户型设计上提供部分对外出租空间，提高村民增加住房购置面积的积极性，提升村民自筹力度；四是通过养老协会会员制、众筹、信托等各类资产证券化的金融工具，用活使用期权，筹集启动资金。

加大乡镇统筹力度，探索联营联建发展模式。一是镇政府统筹。加快以王平湿地为核心的区域发展规划编制工作，进行资源整合，引入社会资本，加快资源开发，提高集体土地的经营效益。要处理好党政要求与村民需求之间的关系，给基层单位明确权利责任，镇里能够确定的事情由镇里决定，留足基层必要的决策空间。二是联营公司统筹。以村经济合作社为股东成立土地资源联营公司作为项目统筹主体，既作为土地出租方与社会资本进行合作，获取固定或递增的出租收益，又可以通过清晰的股权结构，获取集体经济组织内部的收益分配。股权结构可以户籍人口或土地面积为标

准,也可以适当吸纳一部分现金股。

创新社保缴纳的体制机制。可以先由区镇政府垫付前期农民城镇养老保障资金,后期资金通过盘活低效利用的集体土地,建立“社保基金项目”,发展壮大集体经济实力,从项目盈利中分期支付,建立农民社保缴纳的动态资金平衡机制。

三、进一步思考

探索山区城镇化路径,推进就地就近城镇化,需要在城镇化目标、重点、管理手段、主体、体制等方面实现“五个转变”。

城镇化目标由加快经济发展向经济社会均衡发展转变。在这个总战略目标下,需要破除唯生产力论,更加注重社会建设。关键是要认同山区社会结构转型的刚性要求,鉴于山区为城市做出的历史贡献与不同社会定位,转型成本不能也难以单纯通过当地自身搞开发的资金平衡方式解决,而需要由整个社会来承担。一是农民在完成农转居后必须要解决社会保障问题;二是城乡基本公共服务均等化的刚性要求,要在教育、卫生、医疗等方面实现城乡均等化;三是农民居住条件要实现社区化。补齐农村社会建设短板,可以为经济发展带来新的动力。

城镇化重点由发展大城市向小城镇转变。要探索基于乡村的均衡发展战略,对于山区地区,要以小城镇为龙头带动,重点选择有一定产业基础的沟域地区,加大政策支持力度,健全体制机制,实现城乡区域的均衡发展。

城镇化管理手段由城市管理手段管理乡村到建立城乡有别的治理体制转变。精细化研究农村特色的地政管理制度,探索搭建一条顺畅的审批通道,增强非都市化地区的土地用途管制的弹性。一是可以暂时借鉴独立选址方式,开展农村项目建设的审批工作;二是改变发展管理的体制机制,不能用管理经济的思路去管理社会发展;三是研究设计有农村特点的农村项目建设新工作流程。

城镇化体制由村自为战到乡镇统筹转变。改变过去“村村点火、户户冒烟”的发展格局,通过乡镇统筹发展,形成产业、经济和当地农村人口的城镇化集聚趋势,推进农村城镇化进程,实现城乡与地区均衡协调发展。通过组建联营公司或土地股份合作社,在拆除腾退、项目建设、运营管理以及收益分配等环节,实现联村联营,统筹开发。

城镇化主体由政府包揽到以集体经济为核心转变。一是要让集体经济成为供地主体,让集体经济发展有抓手;二是要加强基层党组织对乡村集体经济组织的领导;三是要尽快出台《集体经济组织条例》,为集体经济发展转型提供法律支撑;四是国有资本要积极支持集体经济的发展;五是要以房和地为重点,有效盘活农村集体资产。

北京市郑各庄村的就地城镇化经验

赵 峥

郑各庄村地处北京市北五环与六环之间的城乡结合部，是京郊昌平区北七家镇的一个行政村，辖区面积 2.9 平方千米，总人口 37500 人。现有幼儿园、小学、中学各 1 所，大学 3 所，属地企业近 130 家，其中村属宏福集团旗下自营企业 26 家，引进企业 100 余家。2015 年，郑各庄村农民人均可支配收入 67770 元。从 20 世纪 90 年代开始，郑各庄村就开始推进城镇化，采取了与政府征地城镇化模式不同的主动式就地城镇化模式，对我国其它地区的就地城镇化具有一定参考价值。

郑各庄就地城镇化主要经验在于：以城镇化的理念改造农村，以现代化产业体系支撑农村，以公共服务共享覆盖农村，推进规划引领下的产业城镇化、人口城镇化和制度城镇化的三合一。具体来看：一是规划引领保方向。1995 年该村就编制了《郑各庄村 21 世纪生态庄园规划》，把 2.9 平方千米村域区划为生活居住、教育、科技、旅游休闲、商业服务五个功能板块，至今依然按规划实施，有组织、有步骤地推动就地城镇化，保证了就地城镇化的方向。产业、人口、制度城镇化“三合一”保证就地城镇化的可行性和可持续性。二是产业城镇化保基础。该村积极推动民营企业发展，组建宏福集团，创立了“村企合一”的村庄治理机制和“以企带村”的经济运行体系，通过六次产业调整升级，实现了单一产业向产业多元化的跨越，为就地城镇化提供坚实经济基础。三是人口城镇化保稳定。该村确定了一代人一套住房的安置办法，保证住房宽裕；制定了水、暖、燃气以及物业管理等一系列费用报销和减免制度，保证上楼无忧；完善基础设施，实现了居民不出社区即可满足基本生活需求的目标；拓宽就业门路，让农民进入企业成为产业工人；使农民从“被上楼”变为“想上楼”，保障农民得利和社会稳定。四是制度城镇化保发展。一是创新土地流转方式，土地只租不卖，实施土地委托经营机制，土地量化动态管理机制，促成农民和集体双赢；二是企业帮助村民理财，农民变股东，避免农民一夜暴富和坐吃山空；三是村内福利保障制度实现城乡接轨。

经过多年的发展，郑各庄就地城镇化还面临三方面问题。一是资产变资本问题。该村有 100 多万平方米的产业用房由于使用的是集体建设用地，所以拿不到产权，既不能融资也不能投资，资产难以转化为资本。在当前经济下行压力较大的情况下，产业发展面临困境。二是土地增值收益分配问题。该村开发的“温都水城”办理集体土地国有化，缴纳土地出让金及罚金 1.2 亿元，但在集团土地国有化方面国家仍然缺

【作者简介】赵峥（1979 - ），北京师范大学亚太绿色发展中心副教授，邮政编码：100875。

乏统一、明确的规定。三是继续改革空间和动力问题。该村能够实现就地城镇化，很大程度上由于其敢于突破既有规则束缚，于20世纪90年代末在土地政策上取得了发展先机，但目前继续改革的空间相对狭窄，改革的动力也不足。

推动就地城镇化进程，关键还是要把创新特别是体制创新放在第一位，以改革促发展，具体建议主要有以下三点。一是建设城乡统一的建设用地市场。由中央政府出台操作性方案，建立和完善确权登记、流转交易等平台，规范流转政策和流程，推动集体土地入市。二是合理分配集体土地增值收益。在符合规划和用途管制的基础上，要明确集体土地增值收益的分配机制，防止政府变相经营土地，规范土地交易收入的流向与用途。三是鼓励地方突破性探索，为改革者创造宽容失败的环境，支持地方自主开展“超前”实验，及时总结经验和示范推广，加快改革进程。

河南省就地城镇化的三种模式

宣超

通过对河南省城镇化的具体模式进行比较分析，主要总结了市场主导型、政策主导型和民众主导型三种模式。

一是市场主导型，以许昌市鄢陵县为代表。从主导力量来看，这种模式的主导力量与当地的工业化相辅相成，通过充分调动外来民间资本力量推进当地的城镇化。从执行过程来看，这种模式能够充分发挥民间资本的效率。推进过程主要是按照“政府主导、规划先行、村企共建、整村搬迁”原则，由当地政府主导、地方房地产开发商负责执行。征地、赔偿、搬迁的各个环节都按照市场经济运行方式，从而使城镇化的民生工程同时具备了公平性和效率性。从利益分配的结果来看，这种模式的利益分配能够兼顾企业和民众的利益，有利于推动城镇化顺利实施。在市场主导下，民间资本对新型城镇化建设能够保持极大积极性；政府引导民间资本推进城镇化有利于实现当地产业体系的自然升级；新引入的企业及现代农业生产体系的建立使得失地农民生活来源得到保障，另外，绝大部分村民仍然拥有土地，仍享受“新农合”；若耕地被征用，则享受城市社保待遇。

二是政策主导型，以郑州市中牟县为代表。从主导力量来看，这种城镇化模式的原动力是周边城市发展的政策辐射。当地的城镇化主要是根据上级区域发展战略的要求展开的，农村集体建设用地及耕地转化均与上级区域整体规划配合，主要是为大城市圈发展提供周边服务。从执行过程来看，这种模式主要是依靠行政手段推进征地拆

【作者简介】宣超（1982-），南京财经大学城市发展研究院讲师，邮政编码：210023。

迁进程，由此导致政策执行过程中行政色彩浓厚，容易引发民众抵触情绪。从利益分配的结果来看，地方政府利用“土地经济”赢得利益，但当地民众的利益保障并不乐观。

三是民众主导型，以周口市商水县为例。从主导力量来看，当地民众是这种模式的主导力量，农业现代化是城镇化的物质源泉和根本动力。从执行过程来看，该模式下的新型社区建设采取“政民结合”的方式，改造搬迁过程比较透明，通过民众集资、政府施工的方式进行。在改造搬迁过程中，村委会与村民沟通良好，进展顺利。民众利益方面，拆迁补偿主要通过“以新换旧”的方式，对村民的原有住宅及宅基地进行赔偿，村民的社会福利保障仍归属于“新农合”体系。

通过以上三种就地城镇化模式的比较，主要提出以下几点建议：第一，在推进就地城镇化过程中，地方政府需根据当地资源禀赋特点选择支柱产业，以为就地城镇化提供良好的物质基础。第二，在推进就地城镇化过程中要协调好各方利益。在市场主导型模式下，民间资本能够显著提高城镇化建设效率，迅速推动当地城镇化。但民间资本的运作需要政府监督，这需要政府强化行政监管和政策引导职能。要重视失地农民利益，基层行政单位执行政策中的种种不当行为容易引发民众对立情绪，不利于社会稳定。第三，要积极发展消费者服务业，以此带动现代城市生活方式向农村地区扩展。第四，村镇级行政机构作为城镇化政策的直接执行者，承担着维护群众利益、维护民心等重大责任，要加强廉政建设、提高办事效率，尽量疏通民意表达渠道，确保群众与政府能够良好地沟通和互动，保障城镇化顺利推进。

责任编辑：苏红键