

实现城市转型面临严峻的挑战

许经勇

摘要：我国城市化正处在由速度型向速度质量型转变。只有因势利导地提高城市化质量，才能促进城市化健康发展。城乡二元体制是提高城市化质量的体制性障碍。要提高城市化质量，就必须全面深化改革，破除城乡二元体制，实现城乡一体化。“城中村”、“小产权房”、“农民工”是城乡二元体制在城市的缩影，背离城市化方向。如何改造“城中村”、化解“小产权房”以及实现农民工市民化，是我国城市转型面临的严峻挑战。它不仅取决于改革的力度，还取决于各方面可能承受的程度。

关键词：城乡二元体制 城乡一体化 城市转型

发达国家的城市化是市场主导型的城市化，或内生型的城市化，是经济社会发展的自然历史过程，且已经历了几百年的历史。新中国成立后，我国的城市化体现在政府主导型的城市化，或外生型的城市化。仅仅用了几十年时间，就达到发达国家近两百年的速度。与政府主导型城市化相关联的是，通过设置城乡二元体制，走不协调、不平衡的“重城轻乡”发展道路。依靠政府的行政手段，强制性地把农村一切可以集中的资源，都尽可能地动员起来，用于工业化城市化建设。与城乡二元制度和由城乡二元制度派生出来的城乡二元土地、户籍制度相联系，在我国城市化过程中，孕育了三个很特殊的“逆城市化”范畴，即城中村、农民工和小产权房。在我国，无论哪一种类型的大中城市，几乎找不到一个城市不存在着城中村、农民工和小产权房。

这就提出如何实现城市转型的问题。

城市化滞后于工业化以及“逆城市化”现象的出现，是城市化质量不高的表现，归根到底是源于政府对城市化的过度干预，即与政府主导型城市化相联系的“城市偏爱”。也就是说，正是“城市偏爱”导致城市化滞后于工业化以及出现“逆城市化”现象。“城市偏爱”集中在人为抬高城市化门槛。具体表现在，在计划经济时代，实行城乡分割的户籍制度，严禁农村人口转变为城市人口；对重要农产品实行统购统销，向农民低价收购，低价供应城市居民。在计划经济体制向市场经济体制转变过程中，农民集体所有的土地，不能进入市场流通，要转变为城市建设用地，必须由国家低价征用，只有国有土地才能进入市场交易，城市范围内的土地实行国有化。在城市化过程中，虽然农民是土地

的所有者，但却不是土地的供应者。因为农民集体所有的土地是不能进城的，必须经过国家征用这个环节，转变为国有土地，才能用于城市建设。这和改革开放之前农民不能进城一个样。无论是农产品统购统销，或者是农用地转变为城市建设用地的征用，其手段都是关闭城市与乡村之间的市场大门。国家把住流通的关口，抑制市场的调节作用。通行于农产品统购统销的准则，是指令性计划，计划收购、计划销售；通行于土地征用的准则，是一半计划、一半市场。即计划征地，市场销售。后者给国家带来巨额的“土地价格剪刀差”，以强大的“土地财政”支撑快速工业化、城市化的资金来源。此前几乎所有的制度设计和政策体系，都是以维护城市利益为出发点。

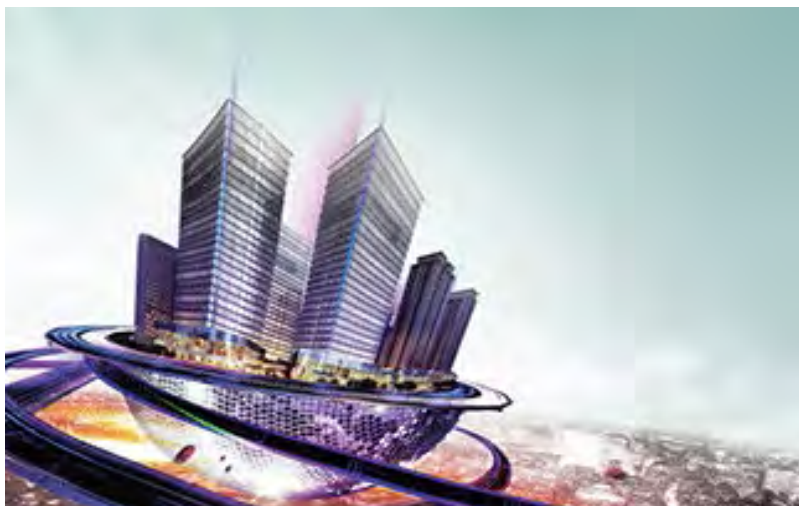
城中村是城乡二元体制在城市的缩影。城中村的生成不是政府规划和预先设计的结果，而

是在政府规划限制下原农村居民与政府博弈的结果。在城市化启动阶段，由于政府无力把城市周围的居民转变为城市居民，只能征用周围农村的一部分土地，并解决部分劳动力就业，导致“一村两制。”从而形成城中村的雏形。城中村就是城市范围内的乡村。在这里，城市与乡村的划分，是户籍制度以及由此派生的土地制度、就业制度、教育制度、医疗卫生制度、住房制度以及其他社会福利制度。但是，与其他乡村不同，城中村地处城市范围内，低效益的农业很快地被二、三产业所代替，其土地也随之迅速增值，财产性收入比重很高，就业门路较多，其富裕程度超过一般的市民。当土地用于发展农业，固然也可以带来收益，但是由于农产品需求受恩格尔定律的制约，以及追加投入受收益递减的制约，其可能带来的收入增加总是有限度的；当土地用于农村盖房，由于农村人口城

镇化是必然趋势，农村人口比重的下降是客观规律，其增值空间是很有限的；而土地用于城市盖房，由于人口集聚效应，需求空间大，增值的幅度也大。特别是一二线城市，增值的幅度更大。由于城中村能够分享城市集聚效应所带来的利益，对于城中村居民来说，土地是最重要的资产（能够持续带来收入的资源称资产），能够给居民带来巨额的财产性收入。当然，也应当指出，作为城中村居民发财致富的重要载体——房地产，很大部分既没有土地证，也没有房产证，不被国家法律所认可，被列为“小产权房”。如何从根本上解决这个问题，全国还没有一个城市取得可复制的成功经验。由于城中村户籍含金量超过市民户籍含金量。要把城中村居民转变为市民，难度相当大。因为实现这个转变，城中村居民的损失往往会超过改制后所带来的收益。特别需要指出，同属“逆城市化”的城中村

与农民工结下天然的缘分。即伴随着城市规模的迅速膨胀，农民工大量涌入城市，对住房需求急剧增长，从而带动了廉租房市场的大发展。在这种形势下，城中村的村民就不断突破政府规定的用地标准，大盖出租房和集体物业，使之成为农民工的聚集地以及村民的主要收入来源。与其相联系，在城中村形成了不被国家法律承认的小产权房。这些住房既没有房产证，也没有土地证，实际上属于无产权房。与城中村相依存的小产权房，最大的好处除了增加村民的财产性收入，还可以为大量进城的农民工，提供廉价的住房条件和生活条件。城中村便因此成为进城农民工聚集的主要空间。例如，厦门市湖里区就集聚 70 多万外来农民工，相当于户籍人口的两倍。改革开放以来，国外、境外的劳动密集型产业之所以大规模向我国东南沿海转移，就是因为这些地方有了与城中村、小产权房和农民工为载体的低成本优势。以深圳市为例，小产权房占该市住房面积的 50% 左右，其房租只有商品房的 1/4。完全可以预见，如果没有城中村及与城中村相联系的小产权房，我国农民工就不可能大规模进城，我国劳动密集型产业就不可能发展到今天如此庞大的规模，即被称为“世界工厂”。

城中村、小产权房、农民工，这三者是城乡二元体制在城市的缩影。如果说有区别的话，



在这三者中，城中村和农民工是合法的，而小产权房则是违法的。农民工是城乡二元户籍制度的产物。农民工不是一个职业概念，而是一个身份概念，就是在城市打工农民身份还没有改变的劳动者。如今的80后、90后，即使在农村没有种过田，没有分到地，也被称之为农民工，或被称为新生代农民工。城中村和小产权房则是城乡二元户籍、土地制度的产物。按照现行国家法律规定，城中村的土地是村民集体所有，要变成城市建设用地必须通过政府征用这个环节，因此农民私自在城中村的土地上建造的住房，没有房产证和土地证，俗称小产权房，不能自由买卖。如何改造城中村、小产权房和农民工，是确保城市转型和城镇化健康发展绕不开的一道“坎。”人们通常都把解决城乡二元户籍制度作为城镇化的首要任务。但是，城中村村民对户籍制度并不关心。因为城中村的户籍比市民的户籍更值钱，含金量更高。由于城中村地处城区黄金地带，他们充分发挥区位优势，大量经营专业市场、酒店、旅店、物业管理和其他服务业，城中村村民就业机会多，收入来源渠道也多，其生活富裕程度甚至明显超过一般的市民。城中村的村籍制度反而成为城市化的拦路虎。在城中村普遍存在三种不同类型的群体，即城中村村民、拥有城市户籍的市民和数量显著超

过前两者的农民工。如果我们借用“三个世界”来划分，城中村村民属于“第一世界”；市民属于“第二世界。”；农民工属于“第三世界。”与市民不同，城中村村民的主要收入来源于财产性收入，使其收入明显超过一般市民的收入。城中村的小产权房，由于没有经过政府的征地和出让手续，无法办理土地使用证和房产证，实际上是没有产权的房子。深圳的小产权房占深圳住房面积的50%左右，其他城市的小产权房占城市住房面积一般都在20%以上。

改造城中村是一项相当复杂的系统工程。要遵循工业化、城市化规律，稳步推进“农业向二三产业转、农民向市民转、村庄向社区转”。在新社区建设中，要打破传统的村庄安置观念，把分散居住的村民集中搬迁到符合城市规划要求的新社区。通过“一次规划、一次建设、一次安置”，把城中村改造与城市规划和建设结合起来，高起点规划、高标准建设、高要求配套、高效能管理，使新社区成为城区的重要组成部分。要防止可能出现的逆城市化倾向。城中村改造，能否顺利推进，在很大程度上取决于能否给村民足够的利益补偿，即不会减少他们的既得利益。但是，要做到这一点，是很不容易的。况且，城中村改造还涉及艰难而复杂的产权置换和重新界定的过

程，以及社会关系网络的重组。许多地方政府因此感到束手无策。

如何改造城中村和小产权房，至今还没有一个城市探索出具有普遍意义的、可供复制的经验。中央文件明确规定，小产权房是非合法的，是不受国家法律保护，更不能进入市场交易。但是，由于小产权房所占比重较高，涉及范围较广，又不能用简单粗暴的办法解决。再退一步说，假设我国所有的城市都把城中村改造了，把小产权房送往历史博物馆，地方政府如何为大量进城农民工提供廉价住房，又凸现在公众的面前，值得深思。问题的症结在于，要改造小产权房，就必须破除城乡二元土地制度，把村民集体所有制变成国家所有制。由此派生出两方面的问题：从一方面看，当城中村的村民集体所有土地，转变为国家所有土地，在国有土地上建设的住房和其他建筑物，都可以享受普通商品住宅和商品建筑物的权利，尤其是可以享受公开上市交易的权利。但村民却会因此丧失土地集体所有权及其潜在增值的长期经济收益；从另一方面看，如果城中村的土地权属仍然保留集体所有制，在其土地上建设的住房和其他建筑物，就不能享受普通商品住房和商品建筑物的权利，不能公共合法上市交易，就会呈现房产价值抑价现象。但村民却保留土地集体所有权及其潜在增值的长期经济效益。由于后

者给城中村村民带来的利益，往往会超过前者，从而障碍着城中村和小产权房的改造。一个值得人们深思的问题，即深圳市先后经过两次农村城市化改造，农业户口全部转变为城市户口，按理就不存在小产权房。因为一般意义上的小产权房，是指农村集体土地上建设的并向农村集体组织以外的人销售的商品住房。既然深圳已经实现农村城市化改造，不存在着农业户口，不存在着农村，为何还保留小产权房呢？这说明了在城中村，土地制度改革要比户籍制度改革复杂得多、艰难得多。

如何解决农民工市民化问题，也是异常艰难的抉择。改革开放涌入城镇的第一代农民工，现在面临着养老问题的严峻考验。目前农民工参加养老保险的比例还不到两成。他们中绝大多数人心里向往的还是能回到家乡安度晚年，但却不得不面对经济上缺少收入、生活上缺乏照料

的困惑。因为他们的子女，没有搞过农业，也没有分到田地，一心向往城镇生活，不愿意回到农村。如何把新生代农民工转变为市民，还有很长的路要走。现实情况是，我国城镇规模越大，级别越高，就业机会就越多，公共资源配置越优质，农民工集聚的数量特多，但二元结构的鸿沟最深。要把长期累积下来的鸿沟填平，谈何容易？全国至今还没有一个特大城市和大城市明确而又

制定农民工市民化的发展规划。虽然中央文件明确规定，2018年，在全国范围内要取消进城农民工的暂住证制度，用居住证代替暂住证。农民工只要持有居住证，就可以与当地居民享有同等的基本公共服务。这从理论上说，城乡户籍的差别在农民工身上似乎不存在了。但是，要真正把城市的基本公共服务覆盖亿万进城农民工，是需要投入相当规模的人力、物力、财力，是许多城市所难以承受的。

在我国的大城市和特大城市，外来农民工所占比重很高（深代圳市外来农民工就占全市人口的三分之二以上），他们把收入的很大部分寄回老家，使得这些农民工较为集中的地区，消费市场规模相对GDP产出规模明显偏小，极大地制约着城市服务业的发展。对于这类城市来说，应当尽可能引导农民工及其家庭整体迁入城市，实现农民工到市民的飞跃，促进消费规模扩大和消费结构升级，以带动城市服务业的发展。现阶段全面提升农民工的生活水平和生活质量，关键的不是温饱问题，也不是耐用消费品的使用问题，而是如何改善基本公共服务的问题。这就要求政府必须加大面向农民工的基本公共服务的投入与产出。即在每年新增加的国民收入中以更大的比重用于改善民生，生产和供给包括农民工在内的基本公共服务，这是我国经济社会发展到

一定阶段需求结构必然要发生的重大变化。与此同时，我国工业化正处在由中后期向后期转变过程中，第三产业将越来越成为主导产业，而第三产业所提供的服务，既包含对生产部门的服务，也包含对居民生活的服务，从而为保障和改善包括农民工在内广大居民的基本公共服务创造有利条件。需要指出的是，农民工市民化不仅涉及还原城镇化本质属性与公平正义的根本性问题，而且对稳定城镇就业人数，增加劳动供给，提高劳动参与率和劳动者素质，以及增加低收入群体的收入，提高消费水平和拉动经济增长，都有重要的作用。要实现城市转型、产业转型、社会转型，农民工市民化是不可或缺的重要条件。从这个意义上说，不把农民工从二元体制的束缚下解放出来，不把农民工转化为市民，市民最终也不可能得到彻底解放。■

参考文献：

- [1] 习近平. 决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利 [N]. 人民日报, 2017—10—18.
 - [2] 国家新型城镇化规划 (2014—2020) [N]. 光明日报, 2014—03—17.
 - [3] 许经勇. 中国农村经济制度变迁六十年研究 [M]. 厦门: 厦门大学出版社, 2009.
 - [4] 许经勇. 户籍制度改革重在赋权和增利 [N]. 人民日报, 2013—12—06.
- (作者系厦门大学经济学院教授)

责任编辑：张莉莉