

从工业城镇化、土地城镇化到人口城镇化： 中国特色城镇化道路的社会学考察*

周飞舟 吴柳财 左雯敏 李松涛

提 要：本文从社会学角度对中国特色城镇化的路径进行了回顾和考察，认为中国城镇化与中国改革开放的“渐进型”特征和社会转型紧密联系在一起，表现出明显的阶段性，即从工业城镇化、土地城镇化到人口城镇化的三个阶段。这三个阶段每个阶段发展的主题和任务不同，后一个阶段解决的恰好是前一阶段的遗留问题，三个阶段首尾衔接，形成了明显的“接力”发展的格局。本文从社会学的角度对此进行了分析，认为这种特色道路的形成取决于多重关系的互动，其中最为重要的是政府与企业、中央与地方、国家与农民三对关系，三对关系分别主导了三个阶段。当前的“新型城镇化”正是国家力量进行干预，对农民群体的流动人口和贫困人口实施全面扶持、实现全面协调发展的战略。

关键词：城镇化 工业化 土地财政 农民工

自改革开放以来，中国的经济社会发展进入了全新的时期。四十年来，不仅发展的成就举世瞩目，发展的道路也具有鲜明的中国特色。中国的改革开放和发展进程是渐进的、“复调”式的，其中既有传统向现代的转型，也有计划经济体制向市场经济体制的转型。在这个漫长的大转型过程中，各种制度变革单独或交错地逐渐展开，其各种社会经济影响也在不同的阶段呈现出不同的形式。本文无意也无能力对这个转型过程进行全面梳理，只是力图就其中的一个主要方面即城镇化进行一个社会学意义上的考察，并以此为主要线索，对政府与企业、中央与地方、国家与农民三对关系的变化进行分析。本文认为，这三对关系及其相互之间的“关系”构成了我们理解中国特色城镇化道路的基础。

从新时期中国城镇化的道路来看，可以将其分为三个阶段：第一阶段自1978年

* 感谢写作过程中谭明智、曹亚鹏、李代、秦鹏飞所给予的帮助，文责自负。

到1994年，这个阶段的主要特点是工业化的速度远高于城镇化的速度，可以说是由工业化带动的城镇化，所以可以将其名之曰“工业城镇化”阶段；第二阶段是自1995年到2011年，这个阶段的主要特点是城镇化的速度加快，土地财政规模增长迅速，城市建设日新月异，城市建设用地问题是整个城镇化发展的关键所在，所以可以将其名之曰“土地城镇化”阶段；第三阶段则是指自2012年至今。2012年召开的中国共产党第十八次全国代表大会肯定了“新型城镇化”的概念，十八届三中全会又进一步提出“走中国特色、科学发展的新型城镇化”道路。新型城镇化的核心问题，是“土地城镇化”阶段所遗留的流动人口问题。如何使得流动人口“落地”、“市民化”，如何使得中西部地区的农民“就地”、“就近”城镇化，是这个阶段城镇化的核心内容，因此这个阶段的“新型城镇化”可以理解为以解决“人”的问题为核心的城镇化，因而名之曰“人口城镇化”阶段。这三个阶段特色鲜明，但又有着明显的衔接性，通过考察这三个阶段的关系，我们可以看出中国城镇化的特色之所在。

一、工业城镇化（1978年—1994年）

如果我们以城镇人口比重的变化来代表城镇化的速度，以工业产值对GDP的贡献率来代表工业化的速度，则这两个指标共同表现出了这个阶段的特征。从图1可以看出，工业产值的贡献率自1981年的不到15%迅速上升到1994年的60%以上，是我国历史上工业化发展速度最快的阶段。城镇人口的比重虽然与改革开放前相比有稳定的增长，但是增长速度相对缓慢，十多年间上升了不到10个百分点。由此我们可以将“工业化先行、城镇化滞后”总结为这个阶段的基本特征。

改革开放的第一阶段充分展现出中国的“渐进式”改革的特色，这表现为各个方面都是以“承包制”为主要的改革方式。“承包制”的主要特点是在不改变所有制、不实行私有化的前提下调动经营主体的积极性，是针对改革开放前各领域内“大锅饭”分配制度的一剂良药。“承包制”之所以成为中国改革的良药，主要是始于“一包就灵”的农村土地经营制度的改革，即所谓的“包产到户”和“大包干”。“包产到户”通过将土地经营权和收益权从集体分包到家庭的方式，激发了农村中家庭经营的活力，解放了农民的劳动时间，改变了国家和农民的关系，是最为

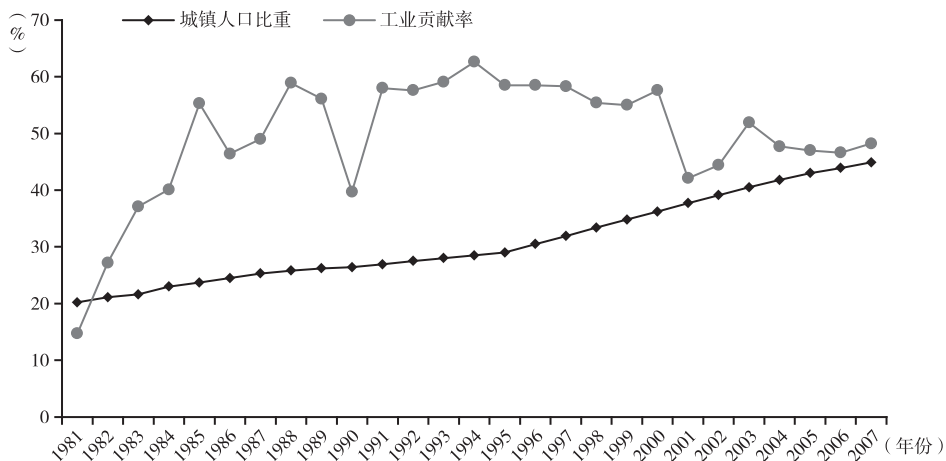


图1 工业化和城镇化的两个阶段

数据来源：中华人民共和国国家统计局，2008。

成功的改革之一（渠敬东等，2009；周其仁，1994）。

在这个阶段，中国工业化的主力是乡镇企业。乡镇企业的发展可以分为前、后两个时期。第一个时期以苏南、温州和珠江三角洲的乡镇企业为代表，第二个时期则是指八十年代后期自山东、河北以至于中西部地区普遍兴起的“后发型”乡镇企业。在乡镇企业发展的第一个时期，三个代表性地区的乡镇企业各有特色，其发展原因和路径各不相同。“苏南模式”的成功得益于人民公社时期的“社队企业”。在包产到户时期，苏南的改革搞得“不够彻底”而保留了原先的社队企业（费孝通，2009b：340）。随着改革的展开，这些社队企业由于毗邻上海，承接了上海一些大型国有企业的一部分生产任务，也得到了—批国有企业下乡职工的技术支持而获得了繁荣的发展。可以说，“苏南模式”本身的工业化道路就带有强烈的集体经济色彩，是集体化时代的资本积累、从农业中解放出来的剩余劳动力占“文革”中上海国有企业工人和技术“下乡”等因素相结合的产物，而后两个因素则与农业经营制度改革和“文革”期间的动荡局势有关，当时叫作“乱世出英雄”（费孝通，2009a：211—222）。相比之下，“温州模式”则是典型的“专业市场+家庭作坊”的家庭经营与市场紧密结合的产物。温州的乡镇企业大部分都是戴着“红帽子”的家庭工厂或私营企业，在这个地区浓厚的经商传统和灵活的市场制度环境下，开辟了苏南“无工不富”模式之外的、所谓“无商不活”的工业化模式（费孝通，2009c：89—

106)。除了苏南与温州之外，珠江三角洲地区由于邻近香港，在开放的政策下，大量的以香港为核心、“两头在外”的“三来一补”企业在此地建立，成为珠三角地区发展的排头兵。

从第一个时期的“三大模式”来看，乡镇企业的发展得益于对外“开放”和对内“搞活”，得益于通过承包制释放出来的农村劳动力和家庭的活力。自80年代中期开始，乡镇企业在全国遍地开花，成为拉动中国GDP增长的“异军突起”的力量。1980年乡镇企业的总产值占全国工业总产值的12.7%，到1993年就占到了全国工业总产值的60%，几乎是“三分天下有其二”^①。从历史的角度看，乡镇企业的重要性不仅在于对中国工业化的巨大贡献，更在于它的独特性所显示出来的中国特色。

除了其异乎寻常的发展能力之外，乡镇企业还有两个重要的特点。一个是所有权属属于乡镇政府或村集体，这具有典型的“模糊产权”的特征（Weitzman & Xu, 1994）；另一个是地处乡镇和村庄，企业的劳动力主要依靠家里仍然有承包地的农民，这造就了奇特的“离土不离乡、进厂不进城”的工业化和城镇化的方式。这两个特点，从一般的经济学理论来看，是极不利于乡镇企业的发展的，因此这种“悖论”也引发了国际国内学界对乡镇企业现象的关注和解释。经济学家多避开在他们眼中乡镇企业这种“不合理”的产权结构，力图从企业的外部环境来解释乡镇企业的绩效。乡镇企业这种集体性质的“模糊产权”能够很好地适应中国改革开放第一阶段极为不完备的市场环境，而且能够在筹措资本、取得生产执照和进出口许可证以及解决合同纠纷方面获得地方政府的保护（李稻葵，1995）；另外，乡镇企业在改革开放初期的国内产业结构中有着特别的优势。新中国建立的国营工业体系以重工业为主，这造成了轻工业产品和一些日用消费品一直处于供应短缺的状态，而乡镇企业的产品恰好填补了这个空白，在这种结构中，即使存在着经营效率和产品质量等问题，乡镇企业也一直保持着较高的利润率和良好的发展态势（Naughton, 1996）。

相比之下，社会学家反而会直接面对乡镇企业的“模糊产权”，去讨论这样一种产权结构如何起作用。在周雪光（2005）看来，产权不仅仅是“一束权利”，还是“一束关系”，这组关系反映了一个组织与其他组织以及组织内部不同群体之间

^① 产值数字均来自《中国统计年鉴1995》。

稳定的交往关联。“产权残缺”或“产权模糊”的现象恰恰表现出了企业适应环境的战略选择。乡镇企业所处的不完善的市场环境其实是被社会性合约弥补了，因此不能认为乡镇企业的产权结构是不完整的，只是其约束机制来自不同于西方经济学产权理论假设的市场环境。开端于集体所有制的乡镇企业，内含着一种社会契约性产权，这种产权关系的稳定性依靠特定行动关系协调而成。在市场合约不完备的情况下，它有可能以非正式的方式比较好地处理和解决集体内部的合作问题和产权冲突，具有界定和维护社区产权秩序的作用（折晓叶、陈婴婴，2005）。刘世定（1999）借用波兰尼的“嵌入”这一概念，提出了“关系合同”的一个新解读。他引入“二次嵌入”这个概念来完善关系合同理论，并指出这一个概念在研究中国乡镇企业中的合理应用。在一次合同中，由于经营承包合同嵌入层级关系体系中，经营者对企业资产只能实现有限方位排他、有限选择范围、有限期的占有。但二次嵌入改变了这种状况，由于经营者将二次合同嵌入他自己的人际关系网中，并在很大程度上阻隔了乡镇政府、村领导和这一网络的直接连通，因此建构了特殊的非正式排他性。在这种条件下，经营者实现了对企业的更强的控制。

这些学者的研究从社会学的角度回答了经济学提出的乡镇企业的“产权悖论”。中国的乡镇企业现象不会证明西方经济学的产权理论有什么不完备之处，而是客观上说明了这类“模糊产权”在中国的社会结构背景下起作用的方式。理解中国企业中的关系与“合作文化”（Weitzman & Xu, 1994），不能脱离中国以“关系”为主体的社会结构，所以问题的重点在于社会结构在何种程度、何种机制上“参与”了乡镇企业的经营和治理。也就是说，中国乡镇企业或者工业化的关键不是企业和市场的关系，而是企业与地方社会、地方政府的关系（渠敬东，2013）。在治理的意义上，一个村办企业的经理与一个村庄的村长使用相似的、甚至是相同的方式在进行运作和管理，这不一定是因为二者常常是同一个人，而是因为二者内生于相同的社会结构中。在社会学研究中，这是乡镇企业的秘密之所在，更是乡镇企业的中国特色（周飞舟，2013）。

乡镇企业不仅在内部治理的意义上具有中国特色，在外部关系方面，尤其是政府和企业的关系方面也是如此。除了早期乡镇企业的“三大模式”取决于诸多因素的会合之外，全国大部分地区“后发型”乡镇企业的建立和发展大都得益于地方政府的有力推动。有学者很早就指出，地方政府推动地方工业化的主要动力是由于财政包干制的实施（Oi, 1992）。这种被称为“放水养鱼”或者“养鸡下蛋”的地方

政府行为模式形象地描绘了地方政府与乡镇企业间的密切关系。政府和企业间的关系一方面带来了乡镇企业的繁荣和工业化的快速推进，另一方面也在一定程度上塑造了地方政府在新时期的基本行为模式——所谓“法团主义”的、“公司化”的“经营者”形象（周飞舟，2009）。

地方政府的这种行为模式不仅是我们理解中国工业化的关键，也是理解整个城镇化进程和中国特色的城镇化的关键之所在。地方政府以及地方竞争对于中国发展道路的重要性已经是国内外学界的基本共识，但是地方政府展开竞争的方式和机制则存在许多争议（Qian & Weingast, 1997; Zhang & Zou, 1998; 张晏、龚六堂, 2005）。一般而言，将地方政府行为纳入中央—地方关系中进行考察是大部分学者的做法，但是目前学者普遍使用的财政分权的分析框架并不能凸显出中国工业化道路的特色之所在^①，这里需要将政府和企业的关系与中央和地方的关系展开交错、互动的分析才能清楚地理解这个阶段“工业城镇化”的深层原因。

中央地方关系中的财政包干制是继农村“包产到户”之后的另一个重要的承包制改革。沿用包干的思路，中央政府与省级政府之间自80年代初就开始探索“分灶吃饭”的改革办法。到80年代中期，财政包干制在中央和省级政府之间以及省以下的市、县、乡镇之间普遍推行。承包制的基本思路，是上级政府与下级政府之间制定一个税收的“包干基数”，超额完成有奖，即“超收”的部分可留下一定的百分比自由支配；欠收则有罚，欠收的部分即使导致发不出工资，上级政府也不会给予财政补助。像大部分承包制度一样，财政包干制给下级政府增加财政收入提供了很大的激励。那么这种激励是如何变成了工业化和大办企业的动力呢？

我国的税收体制一直保留着计划经济体制的基本框架，纳税主体是企业而非公民个人。在主要的十几种税中，规模最大的是产品税（自1986年起逐步改为增值税），80年代末期这个税种占到总税收额的40%左右。增值税的主要课税对象是制造业企业，税基为产品增加值，其中包含了企业管理、工人工资、设备折旧等企业成本，也就是说，企业投资规模越大、雇用员工越多，所缴纳的增值税规模就越大，而与企业的经营效益和利润率并无直接的关系。各级政府间的财政包干普遍采用“总量包

^① 许多学者会以中国的案例证明财政分权激励经济增长的理论，或者反过来用这个理论解释中国经济增长中的问题。我们认为，中国的“财政分权”事实上很不同于一般意义上的fiscal decentralization，在中央与地方的关系中，缺少一个法定而明晰的权利框架。很多情况下所谓“分权”实际上是中央的“放权”，中央在何时会“收回”权利并没有稳定的预期。

干”、不分税种的方式，上述因素结合在一起，就为地方政府投资“大办企业”提供了充分的激励。各级地方政府在税收方面展开的竞争表现为“大办企业”和“办大企业”的竞争，这就是以“放水养鱼”为主的地方政府“公司化”的最初形态。

财政包干制不但促进了乡镇企业的繁荣，对国有企业的发展也有明显的、相似的效应。八十年代后期国有企业推行企业承包制改革，改革的目的是为了增加企业效益和利润，但是承包制立竿见影的效应却是企业利润率的迅速下降，代之而起的是国有企业固定资产投资规模的不断扩大，这又加剧了利润率的下降幅度（周飞舟，2012）。固定资产投资规模的上升带来的是增值税的迅速增长，这也是“放水养鱼”效应在国有企业改革中的表现。

通过回顾和探索我国改革开放第一阶段“工业城镇化”的过程，我们可以初步总结工业化和城镇化道路在这个阶段表现出的中国特色。在这个阶段，主要是“放开”、“搞活”，也就是说，通过政策和经营制度的变动，初步建立市场经济体制，释放社会的各单元——包括个体、家庭和组织的活力。需要注意的是，这种“放开”是在保留了国家和集体所有制前提下的经营制度的改变，唯其如此，新中国成立后计划经济体制的许多要素在新的制度环境下才能够焕发出新的活力。我们在这个阶段可以列举出的关键要素包括：苏南地区所保留的社队企业解决了工业化初期的资本积累的难题；珠三角地区的“三来一补”企业的繁盛借助了集体所有、农户经营的土地所有制的便利；乡镇企业的“集体”性质与财政包干制塑造了新型的政企关系，这种关系既不同于计划经济时期企业行政化、变成政府直属部门的情况，又不同于企业股份化和私有化之后政府和企业之间只通过税收发生关系的情况，而是一种既有各自独立的利益，又彼此联系紧密的“特别”的关系。对于地方政府来说，企业就像是自己养的“鱼”、喂的“鸡”，这些企业之所以被看作自己的“鱼”和“鸡”，就是因为这些企业的“集体”性质。更为重要的是，在这个“喂养”的过程中，地方政府也在逐渐变成明确的利益主体，具有了明确而强烈的“经营”意识，这构成了地方竞争和推动中国进一步发展的关键条件。

二、土地城镇化（1994年—2012年）

“工业城镇化”在大力推动中国经济增长和社会变迁的同时，也积累了一系列

的问题。这些问题主要表现在两个方面。首先，在政府和企业的关系方面，由于地方政府普遍通过财政担保贷款“大办企业”，工业产值和增值税迅速增长的同时，乡镇企业的经营效益和利润率却在越来越开放的市场环境和国有企业、私营企业的竞争下呈现出迅速下降的态势。同时，乡镇企业的资产负债率也不断上升，而县、乡两级政府也逐渐累积起巨额的债务（谭秋成，1998，2004）。其次，在中央和地方的关系方面，中央财政收入比重越来越低，这主要是由于大量新增企业的增值税通过包干制而留在地方导致的。中央财政收入比重下降，不但导致中央政府调节区域间财政的能力下降，造成东、中、西部人均财政支出水平的差距拉大，而且也会对中央在其他事务上的指挥和协调能力造成影响，即所谓“国家能力”的下降（王绍光，1997）。这两个方面的问题促使中央做出决定改革中央和地方的财政关系，即在1994年推出分税制财政体制改革，结束中央与地方的财政包干制。

分税制改革的内容主要是三个方面。首先，中央与地方从包干制转变为税收分享制，即“流转税分享制”。中央与地方分享两种最重要的流转税：增值税与消费税。自1994年起，地方增值税增量的75%、消费税增量的100%划归中央税收。其次，建立独立的税收征缴体系。中央政府设立国家税务总局，在地方建立两套独立税务系统，即国税局系统和地税局系统，这一举改变了此前由财政系统征税的局面，能够保证国税足额缴入国库。再次，建立纵向的财政转移支付制度。中央在集中了地方收入之后，通过转移支付制度再将大部分收入返还给地方，一方面弥补地方政府的财政缺口，另一方面也可以平衡地区间的财政支出水平。

分税制改革对中国的工业化和城镇化产生了深远的影响。这种影响首先是从政府和企业关系的改变开始的。在分税制“税收分享”方案下，所有制造业企业——无论是国有、集体还是私营，也无论是央企还是省市或县乡、村集体企业——的增值税都要纳入分享方案，这使得包干制下地方政府大力兴办企业的激励消失殆尽。自1994年开始，地方政府纷纷与企业“脱钩”，在经济现象上表现为乡镇企业的大量倒闭、“转制”（变卖）与国有企业的股份制改革进程。这个进程异常迅速，到90年代末，真正属于集体所有的乡镇企业已经所剩无几，而大量的国有企业也完成了“减员增效”的股份化进程，规模巨大的企业职工“下岗”潮就是在这个时期出现的。

乡镇企业的消失带来了中国社会的巨大变化。在中西部地区，作为县乡财政主要支柱的乡镇企业倒闭或转制后，县、乡两级政府的公共支出开始越来越依靠农业税收，这使得农民负担问题自九十年代中期开始成为中西部地区农村最为主要的社

会问题，农村的社会矛盾开始激化，乡村治理成为农村研究的主题（陈锡文，2003）。从乡镇企业的消失中“失业”的农村劳动力开始离乡背井涌向东部沿海，出现了“离土又离乡”的“民工潮”，为这个时期迅速发展的城镇化进程提供了历史条件。

虽然转移支付制度在分税制改革初始就建立了起来，但是这个制度真正发挥作用是需要时间的。根据已有的财政转移支付的数量研究，在分税制建立的最初十年，转移支付制度并没有达到其预想的效果。这主要表现在对中西部地区的转移支付并不均衡，农民负担最为严重的中部农村地区得到的人均转移支付数量最少（周飞舟，2006）。对东部地区而言，分税制造成的财政缺口虽然可以通过税收返还和一些专项的转移支付得到部分补偿，但是地方政府的可支配收入将大幅度减少的局面是难以避免的。在这种情况下，地方政府需要开辟新的生财之道。

从分税制之后地方政府的财政收入结构来看，有两种收入起了决定性的作用。一个是建筑业所产生的营业税，这个税种代替了此前增值税在地方税收中扮演的角色，是地方财政收入增长的主要贡献者（周飞舟，2010）。另一个则是土地出让金。土地出让金是我国的土地制度在城镇化时代的必然产物。在我国现行的土地制度下，农村土地归农村集体所有，城市土地（国有建设用地）归国家所有。按《土地管理法》的用途管制规定，农村土地只能用于农业和农村住宅，而城市建设的所有项目只能在城市的国有建设用地上进行。因此，当城市扩张、需要使用农村土地进行城市建设的时候，首先需要办理改变土地所有权性质的土地征用程序，而这个办理权限则垄断在地方政府的土地管理部门手中。这个垄断权限保证了只有地方政府才有权利征用农村的土地，在对农民进行征地补偿后，可以对土地进行平整和开发，然后以“招、拍、挂”的形式将土地使用权出让给商业、住宅的开发商以及用地企业，土地出让金就是出让的地价。这实际上是政府对土地一级市场的垄断，在这种情况下，土地价格虽然最终取决于需求和供给，但是由于供给方处于垄断地位，所以土地价格与政府的城镇化和发展战略联系密切，土地价格的攀升就是中国城镇化发展的标志。土地出让金制度在八十年代试点，1990年初步建立，九十年代则是土地出让金数量大幅度增长的时期（柳臻，2008）。到2016年，土地出让金总额已为3.5万亿元，而全国地方财政预算收入也才只有8.7万亿元，两者相当于1:2.4的关系^①。综上所述

^① 具体数字见《中国统计年鉴2017》。

述，建筑业营业税与土地出让金这两个部分，一个是地方财政预算内收入的主体，一个是地方财政预算外^①和基金收入的主体，这就是我国地方政府的财政在分税制后被称为“土地财政”的主要原因。

土地财政的出现及其规模的迅速增长，一举解决了分税制改革给地方政府带来的财政困境，而且土地财政与土地开发、城市建设密不可分而成为这个阶段城镇化发展的主要推动力，这是我们将这个阶段称为“土地城镇化”的原因之一。推究其源，可以说是分税制改革的意外后果（孙秀林、周飞舟，2013）。

“土地城镇化”在现象上表现为大中城市日新月异的建设速度。除了大量的开发区、工业园区与繁荣的商业和房地产开发之外，城市基础设施的投资和建设尤为迅速。与世界上许多国家不同，我国的城镇化基本未受公共和基础设施投资的制约，反而可以说是公共投资“先行”，这其中的关键，就是土地作为撬动资金的杠杆，解决了公共投资的资金约束，建立起一套“有土斯有财”的运作机制。具体而言，“土地财政”的总量虽然不小，但是如果用于城市基础设施投资建设的话则是远远不够的。地方政府在实践中，探索出了一套“经营土地”、“经营城市”的运作机制，这其中的关键是土地抵押贷款，我们可以称之为“土地金融”。

按照银行相关的法律和规则，地方政府并不能像在80年代那样可以直接以财政信用从银行贷款，也不能够作为担保方进行财政担保贷款。城市基础设施投资的主体，在许多地区，是地方政府国资委所有或控股的国有公司，如城市建设投资公司、城市交通公司、城市水务集团等，这些公司的主要资金来源就是银行贷款，但不是通过政府财政担保的方式，而是通过土地抵押，抵押的土地来自地方政府征用和开发的国有建设用地。这些国有公司，政策界和学术界称之为“地方融资平台”，其定义是“由地方政府及其部门和机构等通过财政拨款或注入土地、股权等资产设立、承担政府投资项目融资功能、并拥有独立法人资格的实体”^②。这些地方融资平台通常以国有土地为抵押物，按照土地评估价值的70%获得土地抵押贷款，用于城市的基础设施和公益性项目的建设。需要指出的是，这种土地抵押贷款，银行面临的风险较小，因为在实际运作中，银行可以不断对抵押物——土地的价值进行评估。如果土地价格下跌，会要求贷款方补充抵押物。所以土地抵押贷款相对于其他贷款

^① 地方财政预算外的行政事业型收费中，有相当数量与土地征用、开放和出让有关的收费，但是具体数据尚缺。

^② 详见国发〔2010〕19号文件《国务院关于加强地方融资平台管理有关问题的通知》。

而言，对银行这类商业机构无疑是最为优质的贷款之一。因此，只要融资平台有土地可以抵押，就会相对顺利地获得土地抵押贷款，可以称得上“有土斯有财”。

对于这套运作机制，我们可以将其称之为“土地、财政、金融三位一体的城镇化模式”（周飞舟、王绍琛，2015）。地方政府通过垄断土地的一级市场，将从中获得的土地收入（土地财政）用于地方融资平台的建设，地方融资平台则通过土地抵押贷款投资城市基础设施、偿付征地费用以及以往贷款的利息。这个模式的具体情形如图2所示。随着新的农业用地和银行资金进入这个模式，城市便会迅速扩张。

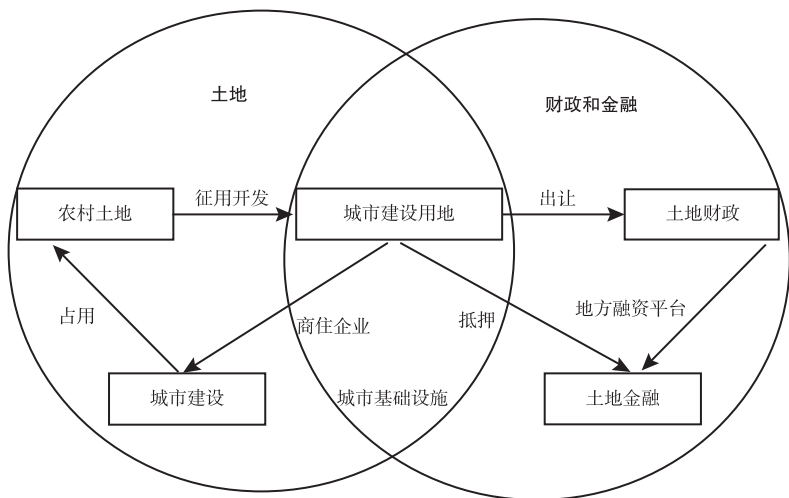


图2 土地、财政和金融“三位一体”的城镇化模式

这个图鲜明地显示出城镇化模式的中国特色和城镇化高速发展的秘密所在。与世界上其他国家的城镇化相比，中国的城镇化是政府主导、政府“经营”的。在“工业城镇化”阶段，地方政府“大办企业”而推动了中国的经济发展；在“土地城镇化”阶段，政府通过对城市建设用地的垄断供给，获取了“级差地租”的主要部分，而且进一步将其作为资本金，以撬动金融资金参与城市的公共投资和基础设施建设。这个“三位一体”模式顺利实现了土地和资金的相互转换，解决了城市建设中基础设施投入的难题。同时，地方政府在“工业城镇化”阶段形成的“经营”意识和“经营”策略在此阶段转而用于“经营土地”和“经营城市”。我们可以看到，这套“三位一体”模式运作的关键在于土地的抵押价格，而且土地价格只有在高位运行，城市基础设施建设和公共投资才能顺利展开。从这个意义上看，城市的

高地价和高房价是城镇化的前提而非城镇化的结果。

地方政府在“经营土地”和“经营城市”方面的竞争在推动中国迅速发展的同时，也带来了一些问题，其中最为重要的，是城市迅速扩张所导致的耕地面积减少的威胁以及与大规模征地拆迁相伴随的上访和群体性事件对社会稳定的威胁。这是中央政府和地方政府在发展问题上的利益不一致的关键所在。因此，在“土地城镇化”阶段，中央与地方在土地上的博弈实际上构成了城镇化发展的主要决定力量。“工业城镇化”阶段，中央和地方关系的关键在税收；在“土地城镇化”阶段，中央和地方关系的关键在土地。从图2我们可以看到，控制地方城镇化速度和规模的关键因素是土地征用，而这个权力则掌握在中央政府手里，或者说是中央与地方互动的结果。

中央对地方政府征地规模的控制，主要通过分级制定的全国土地总体利用规划和年度计划来进行。中央政府每年会向下层层分配“新增建设用地指标”，地方政府的土地征用规模不能超过所分配的指标。自21世纪初开始，中央和地方之间就征地指标问题展开了多重的博弈，如占补平衡、土地整理、折抵指标等，地方政府的城市建设在不间断地对指标额度的突破中进行。2008年后，在美国金融危机的刺激下，中央政府出台了“四万亿”的经济刺激计划，在“四万亿”及其带动的地方政府投资中大部分都是银行的金融资金。这些金融资金要用于投资和城市建设，就需要有国有建设用地的抵押。所以城镇化及其带动的征地拆迁才是这个阶段经济发展的关键，而这些都需要“建设用地指标”——可见，中央政府对地方政府经济增长的压力都反映在地方政府对土地指标的需求上，这反过来给中央政府施加了巨大的压力。

中央政府对地方政府的征地指标控制，一直在松紧交替中展开。就常态而言，中央下达的“新增建设用地指标”一直是“紧”的，因为这些指标是从每15年制定一次的全国土地利用总体规划中来的。但是如果地方政府积极执行中央政府所引导的土地政策，则会有各种形式的“奖励指标”出现。2005年左右鼓励地方政府通过土地整理增加耕地面积的“折抵指标”如此，2007年鼓励地方政府通过减少农村宅基地面积来保护耕地的“建设用地增加挂钩指标”更是如此，可谓“严控与激励并存”（谭明智，2014）。2008年后，由于“四万亿”政策的巨大压力，地方政府需要更多的土地指标和抵押贷款来加速推进城镇化，“增减挂钩指标”就变成了这段时期“土地城镇化”的核心目标。所谓“建设用地增减挂钩指标”，简单而言，

指的是地方政府每占用一亩农地进行城市建设（相当于国有建设用地增加一亩），在其管辖的行政区域范围内必须相应减少一亩宅基地（农村集体建设用地减少一亩）。在作为土地制度综合改革试验区的成都和重庆，城市中的用地单位，尤其是房地产开发企业，必须持有这种“增减挂钩指标”才能获得拍买国有建设用地的准入资格。那么，这些指标如何得到、从哪里来呢？

到此为止，我们看到，城镇化要获得加速发展，关键在农村。具体而言，是要农民让出宅基地，而让出宅基地的办法，最先是在成都和重庆，后来蔓延到全国各地，就是地方政府与城市房地产资本一起，推动“农民上楼”。通过合村并村，农民集中住进当地的楼房，宅基地面积就可以大幅度减少。将农民的旧房拆除、将土地平整和复垦之后，这些原先的宅基地就变成了可以在空中漂移的“指标”或“地票”^①。这些指标和地票可以直接用来作为“准入资格”去拍买城市中的国有建设用地，也可以在成都的“农村产权交易所”或重庆的“农村土地交易所”作为“票据”出售。这种制度在成都和重庆最为完善，在其他地区则多为以“项目对接”形式展开的直接置换，但是无论如何置换，农民上楼是先决条件，这就是我们自2008年以后看到的全国多地的“农民上楼”现象的深层原因。

“土地城镇化”能否加速发展的关键在于“农民上楼”，这是2008年后中国城镇化发展的最重要的现象之一。各地政府提出的“城乡统筹”、“城乡一体化”以及“建设社会主义新农村”等发展战略许多最终都围绕着农民是否“集中居住”展开。城镇化从表面上看，是政府和企业关系、中央和地方关系互动的结果，但是从深层来看，城镇化发展的速度、规模和前景，取决于国家和农民关系的重新调整。

在新中国发展的历程中，农民始终是做“贡献”的一方。新中国成立初期为了加速实现重工业优先的发展战略，国家实行粮食及大宗农产品的“统购统销”政策，实际上相当于农民通过低价出售粮食来支持工业化；“工业城镇化”阶段，大量的企业无偿使用农村土地，大大降低了工业化的成本（刘守英等，2012）；到“土地城镇化”阶段，一方面，低标准的征地拆迁补偿支持了“三位一体”的城镇化；另一方面，当这种模式的城镇化发展到一定程度之后，农民必须通过“让出”宅基地来为城镇化加速和“续航”。

按照《土地管理法》以及相关的土地政策，村集体以及农民无权“出让”宅基

^① 成都叫作“指标”，重庆叫作“地票”。关于地票的细致而深入的研究，参见曹亚鹏（2014）。

地，所谓“让出”，是指农民“上楼”之后，宅基地变成“增减挂钩指标”进入城市。农民得到的收益就是居住的楼房^①。通过宅基地置换“楼房”居住的“上楼”行为，被有些学者视为农民“间接”分享城镇化收益的改革（北京大学国家发展研究院综合课题组，2010）。但是，如果我们将“农民上楼”放在中央与地方关系推动的土地指标博弈下的城镇化中来看，无论是地方政府，还是帮助农民拆旧建新的城市资本，其目的都是以楼房置换农民的宅基地，然后以宅基地置换“增减挂钩指标”，而这些指标背后是城市的发展战略以及地方政府的政绩和收益，这一连串“置换”的背后，农民失去的宅基地的真正的价值或者说潜在的价值并没有能够体现出来（周飞舟、王绍琛，2015）。在“土地城镇化”过程中，那些被征地的农民当然是利益受损的一方，他们只是因为居住于城市周边而受到波及，是农民中极少的一部分。但是，“上楼”过程中的农民则覆盖面要大得多，“上楼”的农民实际上和城镇化没有任何直接的关系，而且从政府和资本的角度来看，“上楼”的农民离城市越远，“上楼”的成本则越低。这些农民就这样在各种复杂的关系作用之下成了制约城镇化发展的核心要素之一。

总的来看，“土地城镇化”阶段是中国城镇化速度发展最快的阶段。这个阶段的主要特色是通过“三位一体”的运作模式，解决了城市基础设施建设和公共投资的资金约束。同时，在中国加入世界贸易组织以及城市住房制度改革的双重背景下，城市进入了中国历史上建设速度最快、景观最为繁荣的历史时期。从世界历史的城镇化进程来看，人口和产业向城市地区的集中是城市繁荣的必要条件。但是我国“三位一体”的城镇化模式则是以土地和资金运作为核心，人口和产业集中并非城镇化的必要前提。这并不意味着城镇化不需要人口和产业的集中，而是指只要具备了土地、财政和金融三个条件，即使缺乏人口和产业的集中，城市也可以被迅速地建设起来。有数量研究表明，这个阶段城市建设用地的扩张、城市建成区面积的扩张速度明显高于城镇化率的增长速度（乔小勇，2014），出现了一些所谓的“空城”、“鬼城”^②，就是这种“土地和资金先行，人口和产业滞后”的结果，这也构成了第三阶段城镇化的主题。

① 全国各地的情况有较大的差别。成都实际上是宅基地置换楼房，农民不需要再交钱。其他一些地区农民则还需要交各种上楼费用，多少不等（张鸣鸣，2017）。

② 所谓“空城”、“鬼城”都是指建筑豪华、道路宽阔、景观超大、楼房空置，到晚间一片黑暗的“新城”。具体的内容可以参见刘伟（2012）、周励（2013）等。

三、人口城镇化（2012 年至今）

2012 年后，中国的经济形势开始发生重要变化，逐步进入以产业升级、结构调整为主的经济“新常态”，城市基础设施投资的规模缩减、速度放缓^①。这使得前一阶段城镇化的高速增长中所遗留的问题显得越来越突出，这其中最为重要的问题就是流动人口或者说“农民工”的问题。在这个背景下，中国共产党第十八次代表大会报告提出了“坚持走中国特色新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化道路”，此后，“新型城镇化”成为中国城镇化政策的指导方针。所谓“新型城镇化”，其核心就是以人为本、以人为核心的城镇化（李强、王昊，2017）。这个城镇化方针的提出，从中国城镇化发展的历史阶段看，可以说适逢其时。

规模巨大的“流动人口”或“农民工”群体的存在是中国特色城镇化的重要特征之一。从世界范围的城镇化来看，人口呈现出从农村到城市的单向迁移特征。而在中国，人口流动的最重要特征是往返流动而非单向迁移。中国的城镇化率虽然保持快速的增长，但这是以常住人口为标准的。在东部地区，这些常住人口中相当大的部分处在流动、替换和更新之中。从图 3 来看，常住人口城镇化率和户籍人口城镇化率之间的缺口就是流动人口。这个缺口明显是在“土地城镇化”阶段迅速扩大的，直到 2013 年以后才有所缓解。虽然流动人口的主体是从西向东流动，但是流动主体的目的并非在东部地区“落地”。这种状况持续了多年，而且随着“土地城镇化”的快速发展，人口“落地”的滞后现象越来越突出。这种现象的形成，除了城乡二元体制形成的户籍制度壁垒、农村现有的集体土地所有制^②之外，还与我们上述“土地城镇化”的基本模式有很大的关联。

在“三位一体”的城镇化模式之下，高地价、高房价以及由此带来的生活成本是东部地区城市的主要特点。一般农民工的工资通常在支付完房租之后即所剩无几，更谈不上买房。农民工外出打工的主要目的是外出挣钱和回乡盖房，这导致了我国

① 1995—2012 年，全国市政公用设施固定资产年投资总额从 807 亿元增加到 15296 亿元；而 2015 年的投资总额只有 16204 亿元，增长十分缓慢。数据来源：《中国建设年鉴》（2009）、《中国建设年鉴》（2010）、《中国建设年鉴》（2016）。

② 关于户籍制度及其引发的其他效应的影响，见吴晓刚（2014），陈云松、张翼（2015）；农村集体制度的影响，可参见苏祯（2013）。

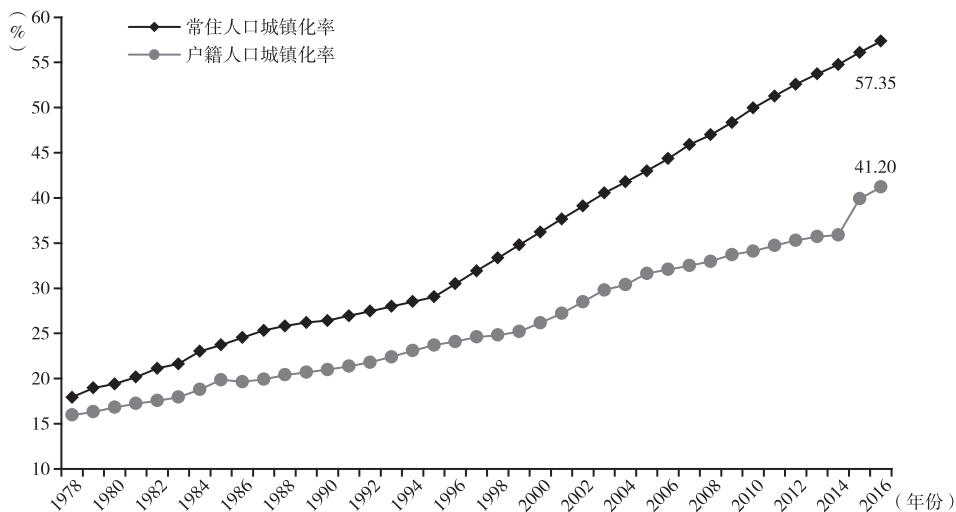


图3 常住人口城镇化率与户籍人口城镇化率

数据来源：《中国统计年鉴》，《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》，《全国分县市人口统计资料》，《国家新型城镇化报告（2015）》，《国家统计局数据显示2013年中国城镇化率为53.7%》（中国经济网，2014年1月20日），《努力提升我国真实城镇化率》（《经济参考报》，2015年3月9日），《2016年全国户籍人口城镇化率达到41.2%》（《光明日报》，2017年2月10日）。

在土地城镇化阶段的一个独特现象，即在城市发展、国有建设用地迅速扩张的同时，农村居民点用地也在同时扩张。按照中共中央中发〔2014〕第4号文件印发的《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》，2000—2011年，农村人口减少1.33亿，农村居民点用地却增加了3045万亩。从其他的一些研究来看，1996年到2007年，城市和建制镇居民点用地年均增长3.66%，而农村居民点用地年均增长0.12%（李裕瑞等，2010）；1996—2008年，农村常住人口累计减少了2.09亿人，而同期农村居民点用地却增加了350余万亩^①。这背后主要的原因是农村持续发酵的“建房热”。自1996年到2012年，农村平均每年新建住宅面积超过8万公顷，并且自2005年以来每年新建住宅量呈现增加的趋势（蔡国立，2014）。

由以上的分析可见，流动人口持续增加的原因无疑与“土地城镇化”阶段以土地为中心的城镇化战略有关。与此相对应，在这个新的“人口城镇化”阶段，城镇化的战略是以人为中心的。具体而言，在东部地区，是如何解决流动人口市民化的

^① 这个数字与《国家新型城镇化规划》的相关数字相比出入较大，因两者均未指明数据来源，所以原因不明。但是无论如何，农村居民点用地有着明显扩张的事实是肯定的。

问题；在广大的中西部地区，则是如何解决农民就地、就近城镇化的问题。

从社会学的视角看，研究以人为中心的城镇化与研究以工业和土地为中心的城镇化有很大的不同。对于以工业和土地为中心的城镇化而言，各方互动和博弈所形成的利益和权力格局具有决定性的作用，在中国的政治经济背景下，政府与企业关系的基本框架及其变动非常有助于我们理解前两个阶段中国城镇化道路的基本特点。但是，对于以人为中心的城镇化而言，在国家和农民关系的分析框架下，我们不能简单地将农民工看成如企业、资本或地方政府那样的利益行动主体，而应该从“人”的角度去看待他们。所以说，对于以人为中心的城镇化研究，其本身的视角也应该向以“人”为中心的视角转变。

所谓以“人”为中心，是指应该站在农民、农民工群体自身的角度去理解其行动的逻辑和意义。过去的农民工和流动人口研究，在研究视角上存在两个不够以“人”为中心的缺陷。一个是简单的“劳动力”视角，即将农民工看成完全按照劳动力价格在行业和区域间流动的生产要素，在城镇和乡村的“拉力”和“推力”下，以收入为流动的动力；另一个是简单的“个体主义”视角，即将农民工看成为了追求自身的效用函数或福利最大化而流动的个体性群体。在这种视角下，一个农民工决定去哪里、做什么、做多长时间，都是以个体福利为核心目标的决策。他的这些决策，尽管受到其出身、地域、年龄、教育程度、家庭结构以及社会关系等经济社会特征的复杂影响，但是这些特征都从属于他追求城市收入乃至城市生活方式的这个研究者已经假设成立的“效用”。所以，对于大部分以此为视角的社会学研究而言，无论使用定量还是定性方法，流动人口在本质上都是“单向迁移”的，社会学研究的对象并非是流动人口的流动意愿，而是何种社会经济因素阻碍了他们流动意愿的实现。在这两种研究视角占主流的背景下，社会学的农民工研究极易陷于一种简单化的社会批判的立场——或者批评户籍制度、社会保障制度、义务教育制度对人口留城所造成的屏障，或者批评现有的土地制度对人口流动的阻碍，或者批评地方政府驱赶某些流动人口群体的政策等。在很多情况下，这实际上以研究者对农民工意愿的“假设”代替了他们的真实意愿。在现实中，我们看到的农民工现象是极为复杂的，他们的行为模式往往不符合研究者或者政策目标的“预期”。在东部地区，有些对劳动力需求大的城市往往会出台许多优惠的市民化政策，包括落户、买房的政策，期望外来人口实现市民化。另外，有些追求产业升级和结构转型的城市往往会将产业工人为主的农民工群体视为“低端产业人口”而驱赶他们，但是结果常常都是事与愿违。这些现象说明，基于上述两种

视角的“假设”并非是错误的，而是不完备的。

那么，农民工流动的意愿除了上述因素之外，还有哪些有待完备的补充呢？

首先，农民工的流动意愿并非个人的，而是家庭的。在世界上常规的城镇化进程中，人口和产业向城市地区的集中是城镇化的主要内容，一个家庭里首先进城的劳动力，就是举家迁移的探路者和先行军。而在中国几十年的城镇化过程中，大部分流动人口始终处于流动的状态。对于这些流动人口而言，他们是在不断探索“落地”和“落户”的可能性，但是对于他们留守在农村的其他家庭成员而言，他们就是“在外挣钱”的人（张翼，2011）。十多年飞速发展的“土地城镇化”使大部分打工的农民工和他们的家庭成员意识到，除非发了财或者有特别的机遇，靠打工而“落户”的可能性是很小的，所以现实的选择是靠打工挣下的钱回乡建房。这正是“土地城镇化”阶段农村人口不断减少，但是农村住宅用地不断扩张的深层原因。有些社会学研究表明，农民外出、流动、回乡的意愿是个复杂的家庭决策系统，谁外出、谁留守、谁陪读等是一个复杂家庭结构的分工（李代、张春泥，2016）。

其次，农民工的流动意愿是随年龄和生命历程不断变化的，具有鲜明的代际特征。结婚前的流动意愿是远程、单向、“一去不复返”的，而且多从事服务业行业，追求城市的生活方式（李强，2003）。中国从90年代中期开始，经历近三代农民工的更替，每一代农民工的“新生代”都具有以上的特征。但是当他们开始准备结婚时，就需要回到家乡、依靠父母置办房产和彩礼，结婚生子后便以持续的往返流动为主，开始进工厂劳动，成为产业工人的主力军（白南生、李靖，2008）。对于已经有孩子的农民工父母来说，其最大的意愿是孩子的教育，孩子只有将来考上好的大学才能摆脱农民工的命运。当他们进入四五十岁以后，女人返乡，男人成为建筑业的主力。建筑业是劳动力市场上最苦最累的行业，作为主力的中老年男劳动力群体的劳动意愿通常很简单，大都是为了子女的婚嫁。年龄到一定程度后便开始频繁返乡（韩俊等，2009；国家统计局住户调查办公室，2011）。

这种流动意愿的代际差异，表现在行为上，我们会看到农民工代际间鲜明的职业分布与流动模式的差异（卓玛草，2016）。随着年龄的增长，农民工群体在行业间、城市间流动，不断地返乡外出，越来越频繁地返乡。这与他们在各自家庭中所担当的分工、扮演的角色有极为密切的关系，他们是为子女、为人夫、为人妻、为人父母、为人祖父母，随着越来越年长，上代以下代的抚养、教育、婚姻为重，逐渐变成自己的工作生活的目标。

再者，农民工的“落地”和“返乡”呈现出“层级分流”、“层级沉淀”的情况。所谓层级，是指分层次、分区域、分类型，表现出不同的“落地”和“返乡”模式。对中国人来说，买房是生活的核心问题，同样，对于大部分农民工来说，“房子”是落地的核心问题，而且“房子”大多是为子女准备的。少数较高收入的群体会举家迁移到东部城市“落地”；中等收入的群体则会在家乡镇、县城买房；低收入群体则会在家乡村庄翻盖新房（苏祯，2013）。

由此我们可以看到“人口城镇化”阶段的核心问题无疑是流动人口的“沉淀”和“落地”问题，但是在哪里“落地”却是一个尚不清楚的问题。东部地区的城市并非流动人口的主要归宿这是毫无疑问的，但无论东部地区的城市是接纳也好，还是排斥也好，流动人口的主体随着年龄的增长以代际替换的方式逐次“返乡”是这个阶段的主流。返乡并非简单地“返回乡村”，更多地是返回家乡的乡镇、县城，而且“返乡”是以“流动”的方式、随着年龄的增长逐渐实现的，这正是“返乡人口”难以统计，研究界至今也缺乏数量研究的原因所在。这种“流动返乡”的行为方式，“回乡不回村”从事地方特色产业和非农产业的现象，预示着“人口城镇化”的未来前景。未来的“城乡融合”也是通过这些流动性返乡的人实现的融合，城市的生产、生活方式和精神文化通过这些流动的人群传播到乡村，乡村从一个“乡土中国”走向“城乡中国”（刘守英，2016）。

强调以“人”为中心来研究人口城镇化，实际上是为了补充学术界相对忽视家庭和文化对流动人口群体深层次影响的研究缺憾。事实上，看不到家庭和文化的作用，就很难看到城镇化过程中人口流动所体现出来的中国特色。中国城镇化过程中的人口流动，其规模之巨、历时之久，是世界历史上从未有过的。人口流动成为城镇化的正面推进力量而不是负面的破坏力量，除了国家政策之外，文化和家庭所起的作用是不容忽视的。费孝通先生曾说，“我看到了一个稳定的因素，那就是在新兴城市打工的民工，每人几乎都有一个家在内地。……农民有家可归的社会基础，就是以农户为基础的联产承包责任制和我们中国特别密切的传统家属关系，发生着西方人士所不易理解的社会保险的巨大力量”（费孝通，2009d：285）。费孝通先生写这段话的时候，民工潮才刚刚兴起，人口只有几千万；二十年之后，流动人口规模已经两亿多，这段话仍然适用于当前的国情。在流动的农民工中，举家外出的只占五分之一左右^①，流动

^① 见2008—2013国务院历年全国农民工监测报告。

人口的主体可以说处于一种“妻离子散”的状态，但是恰恰是这种状态显示出家庭所蕴含的力量。这种力量当然来自中国的文化传统，仍然用费孝通先生的话来说，就是“一个人不觉得自己多么重要，要紧的是光宗耀祖，是传宗接代，养育出色的孩子”（费孝通，2009e：348）。“养育出色的孩子”，支撑着中国城镇化中外出农民工的基本意识。

以上是对城镇化中流动人口现状的一些社会学意义上的认识。流动人口的这些特征，与中国特色的“土地城镇化”道路密切相关，这也给进入“人口城镇化”阶段的国家发展战略提出了巨大的挑战。要解决这个阶段的主要问题，国家和农民关系的调整和重新定位无疑是其中的关键所在。具体而言，就是农民要从国家工业化和城镇化过程中利益受损者、受冲击者的角色变为城镇化的真正受益方。实际上，这正是新时代中国特色社会主义思想的主要内容之一。

四、余论：城镇化的中国特色

城镇化过程中的中国特色，从表面上看起来是零散的。其中最为突出的部分如“异军突起”的乡镇企业、“三位一体”的城市建设模式、持续增长而延绵不断的流动人口等，都是世界历史上城镇化过程中独一无二的现象。本文通过回顾和考察中国自改革开放以来的城镇化道路，将城镇化过程分成三个阶段以求获得对城镇化中国特色的整体性理解。总结起来看，三个阶段各自面对不同的发展任务，各自解决了不同的问题，有各自不同的主题，体现了中国“渐进式”改革的特点，我们可以概括为“接力式发展”的城镇化。

“工业城镇化”阶段，利用计划经济的一些“集体”特征和积累的大量剩余劳动力，在农村就地以低成本实现了快速的工业化。由于乡镇企业的“集体性质”，其发展过程中极大地利用了地方政府的资源优势，一举建立了中国制造业的工业基础和原始积累，为中国在下一阶段成为“世界工厂”奠定了基础。但是这个阶段“集体+农村+工业”的快速发展遗留下城市建设滞后的问题，这构成了“土地城镇化”阶段的发展主题。这个阶段，在分税制对地方政府带来的巨大财政压力下，在城市住房制度改革与中国加入世界贸易组织的背景下，地方政府发展出了一套高效的土地、财政和金融“三位一体”的城镇化模式，解决了城市建设中公共投入的资金瓶颈约束，也刺激了商业和住宅的开发，这带来了城市空前的高速发展。以“土地”为中心的快速发

展，一方面造就了日新月异的城市面貌，另一方面也带来了空前规模的民工潮。由于土地运作所伴随的高房价、高地价和高生活成本，这些城市建设和工业化的主力军难以在城市“落地”，所以我们会看到一系列的矛盾现象：城市一方面高楼林立，景观壮阔，另一方面又存在一些人气不足的“空城”；高成本的城市与低收入的人群形成了鲜明的对比。解决“人”和“人气”的问题就构成了“人口城镇化”阶段的主题。总结三个阶段的发展，可以说它们分别解决的是“钱”、“地”、“人”的问题，其成就和问题首尾衔接，环环相扣，是一场关于“钱”、“地”、“人”的接力式发展。

这个接力式发展的背后是政府主导，这是中国城镇化道路的背后最本质的中国特色。通过本文的分阶段考察，我们可以发现，所谓政府主导并不是政府指令、政府操办，而是在以政府为主的一系列“关系”的互动中完成的。结合本文考察的城镇化，我们可以发现三对关系即政府和企业关系、中央和地方关系、国家和农民关系及其彼此之间的“关系”是我们理解城镇化发展的锁钥。在这些关系中，每个阶段又各有其主导性的关系。在“工业城镇化”阶段，政府和企业的关系是主导，“放水养鱼”、“养鸡下蛋”的政企关系不但繁荣了企业，实现了快速工业化，而且也改变了政府的组织和管理结构，出现了政府间竞争的“公司化”倾向，这成为理解中国改革开放几十年实现持续高速增长的基本因素。在“土地城镇化”阶段，中央和地方关系是主导，其关系的核心内容从“税收”变为“土地指标”，中央力图通过控制土地来控制城镇化的速度和方向，这也引发了一系列政府和企业、国家和农民关系的变化，自2008年后出现了大量的“农民上楼”、“资本下乡”的新现象，这些现象都需要从这些关系中进行理解。在“人口城镇化”阶段，也就是“新型城镇化”阶段，国家和农民的关系是主导，农民在经历了“失地”、“上楼”、“打工”等多重波折之后，成为这个发展阶段国家民生政策的主要对象。城镇化的道路还很漫长，以“人”为中心的城镇化才刚刚展开。

总结城镇化的发展道路，我们看到这些中国特色的形成，其中既有计划经济的遗产，也有传统文化的要素，更有新时期坚持走中国特色社会主义道路的精神指引，是多种因素相结合的产物。就国家和农民的关系来看，流动人口的规模仍然非常巨大，农村的空心化和衰落的态势已经显露出来，如何改善民生、振兴乡村，是城镇化过程中更为艰巨的任务。

参考文献：

白南生、李靖，2008，《农民工就业流动性研究》，《管理世界》第7期。

- 北京大学国家发展研究院综合课题组, 2010,《还权赋能: 奠定长期发展的可靠基础(成都市统筹城乡综合改革实践的调查研究)》,北京: 北京大学出版社。
- 蔡国立, 2014,《城乡统筹背景下建设用地优化配置的动力机制研究——以武汉市五里界街道为例》,华中农业大学硕士学位论文。
- 曹亚鹏, 2014,《“指标漂移”的社会过程——一个基于重庆“地票”制度的实证研究》,《社会发展研究》第2期。
- 陈锡文主编, 2003,《中国县乡财政与农民增收问题研究》,太原: 山西经济出版社。
- 陈云松、张翼, 2015,《城镇化的不平等效应与社会融合》,《中国社会科学》第6期。
- 费孝通, 2009a,《小城镇,大问题》,《费孝通全集》第十卷,呼和浩特: 内蒙古人民出版社。
- , 2009b《从“江村”到“温州”模式》,《费孝通全集》第十一卷,呼和浩特: 内蒙古人民出版社。
- , 2009c,《小商品,大市场》,《费孝通全集》第十二卷,呼和浩特: 内蒙古人民出版社。
- , 2009d,《浦东呼唤社会学》,《费孝通全集》第十五卷,呼和浩特: 内蒙古人民出版社。
- , 2009e,《关于“文化自觉”的一些自白》,《费孝通全集》第十七卷,呼和浩特: 内蒙古人民出版社。
- 国家统计局住户调查办公室, 2011,《新生代农民工的数量、结构和特点》,《数据》第4期。
- 韩俊、崔传义、金三林, 2009,《现阶段我国农民工流动和就业的主要特点》,《发展研究》第4期。
- 李代、张春泥, 2016,《外出还是留守? ——农村夫妻外出安排的经验研究》,《社会学研究》第5期。
- 李稻葵, 1995,《转型经济中的模糊产权理论》,《经济研究》第4期。
- 李强, 2003,《影响中国城乡流动人口的推力与拉力因素分析》,《中国社会科学》第1期。
- 李强、王昊, 2017,《什么是人的城镇化?》,《南京农业大学学报(社会科学版)》第2期。
- 刘世定, 1999,《嵌入性关系合同》,《社会学研究》第4期。
- 刘守英、周飞舟、邵挺, 2012,《土地制度改革与转变发展方式》,北京: 中国发展出版社。
- 刘守英, 2016,《从“乡土中国”到“城乡中国”》,《中国乡村发现》第6期。
- 刘伟, 2012,《中国空城排行榜》,《安家》第8期。
- 柳臻, 2008,《我国土地出让金制度的历史变迁研究》,中共中央党校硕士学位论文。
- 李裕瑞、刘彦随、龙花楼, 2010,《中国农村人口与农村居民点用地的时空变化》,《自然资源学报》第10期。
- 乔小勇, 2014,《“人的城镇化”与“物的城镇化”的变迁过程: 1978—2011年》,《改革》第4期。
- 渠敬东, 2013,《占有、经营与治理: 乡镇企业的三重分析概念》,《社会》第1期、第2期。
- 渠敬东、周飞舟、应星, 2009,《从总体支配到技术治理: 基于中国30年改革经验的社会学分析》,《中国社会科学》第6期。
- 孙秀林、周飞舟, 2013,《土地财政和分税制: 一个实证解释》,《中国社会科学》第4期。
- 苏祯, 2013,《农民进城落户意愿调查分析》,《党政干部参考》第12期。
- 谭明智, 2014,《严控与激励并存: 土地增减挂钩的政策脉络及地方实施》,《中国社会科学》第7期。
- 谭秋成, 1998,《乡镇企业债务分析》,《管理世界》第6期。
- , 2004,《财政考核、制度租金榨取与乡镇债务》,《中国农村观察》第6期。

- 王绍光, 1997, 《分权的底限》, 北京: 中国计划出版社。
- 吴晓刚, 2014, 《户口、职业隔离与中国城镇的收入不平衡》, 《中国社会科学》第6期。
- 张鸣鸣, 2017, 《“农民上楼”后财产权利的变化》, 《中国农村经济》第3期。
- 张晏、龚六堂, 2005, 《分税制改革、财政分权与中国经济增长》, 《经济学(季刊)》第4期。
- 张翼, 2011, 《农民工“进城落户”意愿与中国近期城镇化道路的选择》, 《中国人口科学》第2期。
- 折晓叶、陈婴婴, 2005, 《产权怎样界定——一份集体产权私化的社会文本》, 《社会学研究》第4期。
- 中华人民共和国国家统计局, 2008, 《数字中国三十年: 改革开放30年统计资料汇编》, 《中国经济景气月报增刊》, 北京: 中国统计出版社。
- 周飞舟, 2006, 《分税制十年: 制度及其影响》, 《中国社会科学》第6期。
- , 2009, 《地方政府“公司化”的双重效应》, 《文化纵横》第6期。
- , 2010, 《大兴土木: 土地财政与地方政府行为》, 《经济社会体制比较》第3期。
- , 2012, 《以利为利: 财政关系与地方政府行为》, 上海: 上海三联书店。
- , 2013, 《回归乡土与现实: 乡镇企业研究路径的反思》, 《社会》第3期。
- 周飞舟、王绍琛, 2015, 《农民上楼与资本下乡: 城镇化的社会学研究》, 《中国社会科学》第1期。
- 周励, 2013, 《“鬼城”蔓延沉思》, 《西部大开发》第3期。
- 周其仁, 1994, 《中国农村改革: 国家和所有权关系》, 《中国社会科学季刊》夏季卷。
- 周雪光, 2005, 《“关系产权”: 产权制度的一个社会学解释》, 《社会学研究》第2期。
- 卓玛草, 2016, 《农民工留城意愿再研究——基于代际差异和职业流动的比较分析》, 《人口学刊》第3期。
- Naughton, Barry 1996, *Growing Out of the Plan: Chinese Economic Reform, 1978 - 1993*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Oi, Jean C. 1992, “Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism in China”, *World Politics* 45 (1).
- Qian, Yingyi & Barry R. Weingast 1997, “Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives”, *Journal of Economic Perspectives* 11 (4).
- Weitzman, Martin L. & Chenggang Xu 1994, “Chinese Township-Village Enterprises as Vaguely Defined Cooperatives”, *Journal of Comparative Economics* 18 (2).
- Zhang, Tao & Heng-Fu Zou, 1998, “Fiscal Decentralization, Public Spending, and Economic Growth in China”, *Journal of Public Economics* (67).

作者单位: 北京大学社会学系
责任编辑: 吴莹