

---

# 我国就地城镇化的有效路径探析 ——基于浙江海盐的实践与启示

郑雪

(中共海盐县委党校)

**【摘要】**城镇化是由党中央提出的中国未来重大的战略部署，正在成为引领我国未来发展的重要引擎。目前，我国各地正在积极探索如何有效推动新型城镇化。近年来，浙江海盐在新型城镇化方面进行了有益的探索。海盐以解决“人”的城镇化为突破口，以就地化模式实现了农民市民化、就地城镇化、城乡一体化发展。文章首先阐述了就地城镇化的理论基础和现实背景，然后对海盐推进就地城镇化的做法、问题与对策进行了介绍，进而提出启示所在。

**【关键词】**就地城镇化；确权；赋能

从中共十八大到中央经济工作会议，再到中央农村工作会议，直至 2013 年全国“两会”，中央领导集体多次强调城镇化，并进行一系列重点部署，推出了“城镇化新政”。足见在国际经济环境发生深刻变化、我国进入中等收入国家行列等新形势下，城镇化作为新的经济增长极被寄予厚望。近年来，海盐以解决“人”的城镇化为突破口，探索出一条行之有效的就地城镇化新路。

## 一、就地城镇化的理论基础和现实背景

### (一)就地城镇化的理论基础

就地城镇化涉及经济学、社会学、哲学等多个学科，本文对其理论基础主要论述以下三个方面。

1. 新型城镇化为就地城镇化提供了政策支撑。新型城镇化是指以城乡统筹、城乡一体、乡城互动、节约集约、生态宜居、和谐发展为基本特征的城镇化，是城市、小城镇、新型农村社区协调发展、互促共进的城镇化。中共十八大报告对中国特色的新型城镇化道路进行了科学系统的阐述。报告指出，要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，推动信息化和工业化深度融合、工业化和城镇化良性互动、城镇化和农业现代化相互协调，促进工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展。赋予农民更多财产权利、建立城乡统一的建设用地市场、加快构建新型农业经营体系、推进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置等。

2. 科学社会主义为就地城镇化注入了人文内核。马克思主义的科学社会主义，从本质上来讲是以人为目的的，是以人类的彻底解放为目标的。马克思主义把促进每一个人的自由全面发展作为建设社会主义新社会的本质要求，正如《共产党宣言》中所明确规定的，未来的共产主义社会将是一个“自由人的联合体”。马克思将实现“每个人的全面而自由的发展”作为其理论的最高价值宗旨。中国特色社会主义始终体现并践行着人的自由全面发展这一刚性的价值原则。以中共第三代领导集体将“促进人的全面发展”作为“社会主义新社会的本质要求”；胡锦涛提出的“以人为本”的科学发展观，将依靠人、为了人、促进人的发

---

**作者简介：**郑雪(1981-), 女, 安徽黄山人, 中共海盐县委党校讲师, 研究方向: 农业经济管理。

---

展彰显在党的执政治国理念中；以习近平为总书记的新一届领导集体将“促进人的全面发展”作为中国特色社会主义道路的重要内容。党对社会主义本质的认识演化轨迹表明，人本理念日益清晰地体现在中国特色社会主义的各个方面。

新型城镇化坚持以“中国特色”为方向，表明了新一轮城镇化必须保持“社会主义”的性质，体现以人为本、促进人的全面发展的价值宗旨。这一城镇化精神契合社会主义的本质要求，是对社会主义方向和本质的正确把握。所以，就地城镇化的内核是“以人为核心”。

3. 就地城镇化的涵义。就地城镇化是指区域经济社会发展到一定程度后，农民在居住地一定空间半径内，依托中心村和小城镇，就地、就近实现非农就业化和市民化的城镇化模式。其主要表现形式为：一是人口集聚程度比较高；二是生产方式上实现一、二、三产业联动，并以二、三产业为主；三是享受的公共服务已经达到或接近城镇水平(马庆斌，2011)。

推进就地城镇化，不仅可以拉动农村经济、增加农民收入、完善农村基础设施和发展农村社会事业，还可以调整经济产业结构、增强经济内生动力，对实现城乡协调发展、全面建成小康社会具有重要意义。

## (二)就地城镇化的现实背景

改革开放以来，中国城镇化进程快速推进。据国家统计局发布“2013年国民经济和社会发展统计公报”，至2013年底，中国城镇人口达7.31亿，人口城镇化率提高到53.73%，达到世界平均水平。国务院发展研究中心副主任韩俊表示，我国城镇化率稳步提高，城镇化率峰值将在70%~75%之间，预计2020年、2030年城镇化率将分别达到60%和66%。

在这一进程中，一些特大城市和大城市受制于资源约束，“城市病”日益凸显，进入发展的缓慢期；而与之相对应的是，受益于利润率平均化规律的驱动，市场要素和政策逐渐向诸多利润率较高的中小城市和小城镇流动，进入发展的加速期。此时，如再将农民引导集聚到大中城市，既不科学也不现实。

面对这样的现实需要，就地城镇化道路应运而生，它是遵循客观经济规律、符合农民主观意愿的必然要求；是促进资源要素集约开发、加快转变经济发展方式的重要举措；是促进城乡一体化发展、全面建成小康社会的内生动力。

## 二、海盐推动就地城镇化的主要做法及成效

2013年11月27日，国务院农村综合改革工作小组办公室、中国金融信息中心在该县召开了解读就地城镇化的“海盐样本”专题研讨会，众多专家学者认为，海盐走出了一条顺应发展规律、具有时代特征、符合海盐实际、体现农民意愿的就地城镇化新路。

海盐以实施“小县大城”战略为抓手，以解决“人的城镇化”为核心，以深化农村产权制度改革为突破口，针对不同人群设计和提供“进”（进县城、入新市镇）、“留”（留村）两条市民化路径，通过以城带乡、以乡促城，让更多的人分享到城镇化发展的红利。

### (一)科学规划，县、镇、村三级联动

海盐在推进全域城镇化过程中，没有走“摊大饼”式的城市扩张之路，而是紧抓县城、集镇、农村这三个层次，根据各自特点，制定发展思路。

1. 做大做强县城。海盐按照建设中等城市的要求，在县城进行了高强度的开发建设，使县城的城市功能更趋完善，城市形

---

象明显提升。一是开展行政区划调整，县城建成区面积扩大到 46 平方公里，拉开了县城的发展框架，为更好地承载人口集聚奠定基础。二是加大城市开发建设力度，新客运中心、人民医院等公共设施陆续投入使用，增强中心城区的承载能力。三是启动建设滨海新城核心区域，增添县城的特色和吸引力。四是做强城市经济，抓好大桥新区、中国核电城等平台建设，推动临港工业、核电关联产业和城市服务业发展，提升综合实力。通过产业的转型发展，城市经济在增长质量与效益上有了新突破，县城的综合承载能力和辐射带动能力增强。

2. 做精做全集镇。新市镇在城镇化进程中发挥着关键节点的作用。围绕集镇建设，海盐不追求面上的规模，而强调形象的精致、功能的完善、内涵的提升。通过科学规划、合理布局，加快商贸服务区、工业功能区、现代农业园区、城乡一体新社区“四区合一”齐步推进。加快完善新市镇商业配套功能完善，高标准推进集镇基础设施建设，并同步抓好教育、文化、卫生等公共设施的配套，增强公共服务能力。

3. 做优做美农村。城镇化进程中，有条件的农民先行向县城、城镇集聚，但仍有较多的人留在农村。海盐大力推进农业现代化，让农民就地实现增收致富。积极培育现代农业新型主体，引导各类主体参与现代农业园区建设。至 2013 年底，全县共有县级农业龙头企业 56 家(其中国家级 1 家，省级 4 家)，农民专业合作社 180 家，家庭农场 212 家。全面实行集镇、村庄、河道、道路“四位一体”保洁机制，农村人居环境不断优化。新社区建设也改变了农村的传统生活方式，催生了社会管理制度的创新。目前，村级便民服务中心实现全覆盖。深入推进党员群众中心户建设，服务平台不断创新，为就地城镇化起到保障作用。

## (二) 全面推进全域公共服务均等化

实现就地城镇化，公共服务的城乡均等化是关键。作为一个现代国家，必须寻求一种缩小日益扩大的城乡差距的方式(徐勇等，2009)。海盐通过基础设施延伸、基本公共服务全覆盖、现代农业经营主体带动三措并举，让农民在家门口享受到和城里人一样的高品质生活，实现就地城镇化。

1. 结合村庄布点规划，加大交通基础设施建设。2007 年实现“村村通公交”，2012 年开始县内实行城乡公交一票制，共享公交票价一体化。2011 年，自县城首推公共自行车服务以来，逐步向农村延伸。水务、供电、通信等基础设施基本实现城乡一体化发展。

2. 加大教育、卫生、文化等社会事业建设。全面优化农村教学点布局，推行城乡教师互挂，建立骨干教师下乡支教、城乡教学共同体等机制，注重城乡义务教育均衡优质发展。2013 年 6 月通过“全国义务教育发展基本均衡县”国家级评估；完善城乡居民合作医疗制度，巩固扩大基本医疗保障覆盖面，大力推进农村医疗卫生建设，实现村村都有标准医务室；加强农村文化阵地、文化队伍建设，全省首创文化工作人员下派制度，深化城乡一体化图书服务体系，城乡公共文化服务一体化发展不断向前推进。

3. 实施城乡一体的社会保障制度。2008 年，海盐在全国率先改革原有农村社会养老保险，建立城乡居民社会养老保险制度；2010 年 1 月，又率先实现 60 周岁以上无保障人员 100%享受城乡居民社会养老保险基础养老金。至 2013 年底，全县已有 8.67 万人参加城乡医保。医疗保障方面，海盐县城乡居民合作医疗保险参保率多年持续保持在 95%以上，人均年筹资逐年提高，2014 年达到 700 元。养老、医疗制度真正实现城乡全覆盖，困难救助、慈善补助等实现城乡一体化发展，农民与市民享受的待遇日趋一体化。

## (三) 突出“人的城镇化”核心

海盐在就地城镇化进程中，注重突出“人的城镇化”。城镇化的本质是转移农村人口，而转移农村人口的必要条件是城市给农民就业提供岗位，解决好民生问题(陈锡文，2012)。海盐坚持以人为本，以农民为本，通过产业支撑，为进城农民提供了良

好的保障和就业机会，变“被城镇化”为主动城镇化。

海盐一方面开展充分就业村创建，实现创建率达 100%全覆盖；另一方面，搭建农村劳务合作平台，对农村剩余劳动力统一开展劳务登记、培训、管理、劳务分配和派送，增加农民收入，解决周边地区企业和种养大户的用工问题。至 2013 年底，全县共成立农村劳务合作社 67 家，吸纳农村闲置劳动力 9249 人。同时，加强对农民的就业创业培训，每年安排近 6000 名农民工培训，让农民进城后可以稳定生活下来。

### 三、“海盐样本”对就地城镇化实现路径的有益启示

城镇化的过程不是人口机械转移，是人的财产积累水平与社会权利保障水平的全面提升。就地城镇化也不是农村人口在原地的绝对静止，而是通过改变农村的人、地、钱等三个最重要生产力要素的流动方式，引导农村人口在一定城乡聚落范围体系内自然调整，进而建立一个适应本地特点的城镇化发展新秩序。

海盐之所以能够在就地城镇化方面取得较为突出的成效，关键就在于紧扣“人的城镇化”这个核心，围绕不断提高农民生活质量的目标，借全国农村综合改革示范试点的有利契机，以深化农村产权制度为突破口，推动就地城镇化不断深入。

#### （一）实现就地城镇化的关键在于推进农村产权制度改革

目前，中国农村面临的最核心问题是以地权制度及其变化为核心的土地制度问题（陈成文等，2012）。解决农民的城镇化，首要的是保障农民的权益。在国务院农村综合改革工作小组办公室与浙江省财政厅的指导下，海盐围绕产权制度改革这一核心，推进农村综合改革，充分保障了农民的权益。

1. “两权”变“四权”，农民手中的“死资产”、“虚拟资产”变为“活资本”。海盐在农民已有的集体土地承包经营权和农村宅基地使用权的基础上，增加了集体资产股份收益权和农村房屋所有权。海盐按照《土地管理法》和《土地登记办法》的要求，依法确定土地权属，全面开展集体土地所有权发证，目前集体土地所有权确权率达 100%。确权颁证前，因为人口增减的原因，每年各村都要调整土地。而确权颁证后，以户为单位，土地“生不添，死不减”，每家土地都固定了，村与村、组与组、户与户之间分得清清楚楚，而且可以继承。因为有了自己的财产，农民积极性大大提升，倍加爱护土地；同时，也让租赁土地的老板心里更加踏实。

农房是农民最重要的资产之一，多年来，由于没有产权而只具有居住功能，是真正的“不动产”。而有了房屋所有权证，就能将农民手中的“死资产”变为“活资本”。海盐按照农村宅基地确权、登记、颁证实施办法，全面开展农村宅基地确权登记工作，使农民所拥有的宅基地产权清晰明确，最终使农户对宅基地的取得、占有、使用与处分等行为全部纳入法律轨道。目前，农村宅基地使用权的确权发证率达 96%。有村民表示准备拿房子做抵押贷款，办个“农家乐”。一张集体资产股权证，将“虚拟资产”变成了村民手中的“活钱”。

2. 明确集体资产的产权主体，农民持股权证放心进城入镇从事二、三产业。随着撤村建居的全面推进，集体资产如何处理、使其保值增值，切实保护农民利益成为不可回避的问题。有些地区就曾出现过转成市民的农民回村要求分掉集体资产，没有转变身份的农民则因担心失去集体资产而拒绝市民化的矛盾。

海盐探索将村集体经济组织改制为社区股份制经济组织，使村集体组织成为市场主体，通过资产量化折股，把原来虚拟的共同所有改为实在的人人有股份，且股随人走，让农民持续享受集体经济发展壮大的成果。目前，全县 95%的村（社区）实行了股份制改革。据武原街道东门村股份经济合作社村民顾其明介绍，2002 年合作社成立之初，他领到 716.5 元的分红，现在已经涨到 2000 元，“以前就怕进了城，集体资产没了份，拿到股权证后，心里就踏实了。现在每到年底就盼着领到‘外快’。现在村里

---

人人都关心集体资产的运行情况，盼着企业越做越大。”

同时，海盐积极扶持集体经济发展壮大，出台各类奖补政策，充分发挥要素资源优势，大力发展资产经营型、休闲旅游型、配套服务型、股份合作型和资源开发型等“五型”村级集体经济。目前，改制的村(社区)拥有集体资产总额 10.89 亿元，其中经营性净资产 3.66 亿元，村均 389 万元。注重加强农村的“三资”管理，鼓励和支持股份经济合作社利用资金、资产和资源，以入股、合作、租赁等形式，与各类主体开展联合和合作，实现多元化、多层次、多形式经营。

海盐通过完善农村土地承包经营权流转，松绑了农民与土地间依附关系；村级集体股份制改革促使农民的经济身份和社会身份相分离，农民股份可以“随”人走，消除了农民进城入镇的后顾之忧，为城镇化发展解决了“人”的因素。同时，农户将自家承包地流转给家庭农场、种粮大户等规模化经营者，促进了现代农业的发展。农民在得到土地流转性收益之外，进入二、三产业工作又能获取工资性收入。伴随着农村土地确权颁证的不断推进，农村产权交易模式的不断创新，农民的土地收益逐年增加，这些都大大提高了农民的财产性收入。

## (二)实现就地城镇化的基础在于加强产业支撑推动就业方式转变

在现阶段的中国，工业化和城镇化不仅平行推进，而且工业化和城镇化是相互促进的：工业化带动着城镇化，城镇化也带动着工业化(厉以宁，2013)。农民进城入镇以后，如何使他们的长远生计有保障，其基础就在于产业支撑。只有工业化达到一定程度，并为服务业繁荣提供支撑，才能为转移出来的农村富余劳动力提供足够的就业机会，城镇化才能持续推进。同时，有了产业的反哺，地方政府才有财力不断为城镇居民提供公共服务、改善民生。

海盐坚持把新型城镇化与工业化、农业现代化同步推进，以产业发展促进农民增收致富。按照“1+3+X”产业布局，充分发挥大桥新区的主阵地作用，统筹抓好武原、百步、沈荡三个重点镇(街道)和其他各类工业功能区建设，提高园区承载、集聚好项目的能力。实施工业经济转型升级“415 工程”，在抓好紧固件、造纸等 4 大传统产业转型升级的同时，大力发展生产性服务业，引进培育核电关联产业等 5 大新兴产业，提升农民在家门口就业的质量。

同时，注重抓好现代农业“两区”建设，各类农业园区累计投入达 3.47 亿元，建成粮食生产功能区 134 个，面积达 8.39 万亩。重视新型农业主体的引进培育，全县共有农民专业合作社 131 家、农业龙头企业 53 家、家庭农场 150 家，2013 年带动农户 30 余万户次，其中家庭农场人均收入 4.8 万元，为全县农民人均收入的 2.5 倍。发展乡村旅游业，搭建“八鲜采摘游”活动平台，组织开展节会活动，年吸引游客 15 万人次以上。

## (三)实现就地城镇化的保障在于通过金融创新强化农民资金扶持

就地城镇化进程中，应通过减免个人所得税、提供优惠金融支持等措施，鼓励有能力、高素质的人才在农村当地大力推进农村二、三产业发展创业，为农村的剩余劳动力提供就业的空间(钟顺昌，2013)。海盐把金融创新作为城镇化提档升级的重要推动力，先后创新推出多项金融产品。围绕农村房屋产权的资本化，引导农民集中居住，海盐在全省首家出台“新家园”农房改造集聚贷款和农民建房公积金贷款，累计贷款 2.47 亿元，实际惠农 1748 户。围绕提高农村土地承包经营权流转后的经营效率，海盐在全省率先推出以农村土地承包经营权为抵押的“农钻通”专项贷款，累计发放贷款 1.03 亿元。

同时，为降低经营风险，2013 年海盐创新推出家庭农场专项保险，开创全省保险业涉及家庭农场的先河。围绕提高村集体资产股权收益，海盐创新推出“强村惠农”专项贷款，通过信贷杠杆拉动村级集体经济做活做优，提高农民的集体资产收益。围绕提高农民的创业致富能力，海盐在全国首创农村党员创业贷款项目，建立党群创业扶助一体化机制，得到中央领导的批示赞许和推广建议。

---

海盐积极探索和实践的就地城镇化新路，既在努力提高农民综合素质、农民的生活水平及农民的各种生存保障上下工夫，又不失保留农村的特色、农村的优越性；既尊重和满足了农民的物质需要和情感需求，又推动了城乡一体化的长足发展，留住了乡风，守住了乡情，为实现就地城镇化提供了有益的借鉴。

**参考文献：**

- [1]陈成文，等.农村土地流转：一个阶层分析的视角[M].北京：人民出版社，2012：25-26.
- [2]厉以宁.中国经济双重转型之路[M].北京：中国人民大学出版社，2013：217.
- [3]马庆斌.就地城镇化值得研究与推广[J].宏观经济管理，2011，(11)：25.
- [4]吴敬琏，等.中国下阶段经济改革的前沿问题[M].北京：中国经济出版社，2009：103.
- [5]徐勇，等.中国农村与农民问题前沿研究[M].北京：经济科学出版社，2009：19.
- [6]钟顺昌.迁移式城市化与就地城镇化：兼论中国西部就地城镇化[J].经济研究导刊，2013，(3)：165.