

乡村城镇化的市场驱动模式与实现路径

——以成都市福洪镇为例¹

姚树宋，周敏君

【摘要】：汲取政府主导城镇化模式的教训，走出一条市场驱动的乡村城镇化新模式，对我国实施乡村振兴战略具有重要的现实意义。成都市福洪镇以市场化方式吸引社会资本参与土地综合整治，将村庄整理与乡镇改造相结合，走出了一条“既化地又化人”、村镇融合发展的新路。与政府主导模式相比，市场驱动模式在产业发展、人口集聚、土地取得、资金筹集方面更具持续性和内在合理性。乡村城镇化转型面临着一系列制度瓶颈与问题，迫切需要加快相关制度的创新与供给，包括构建市场化土地整治与建设用地指标交易机制、建立城乡统一的建设用地制度体系、破除人口跨乡镇聚居的制度藩篱、更好地发挥政府作用等。

【关键词】：乡村振兴，乡村城镇化，市场驱动模式，实现路径

【中图分类号】：F320.3 **【文献标识码】**：A **【文章编号】**：1003-7470（2018）-05-0081（06）

党的十九大把乡村振兴列入国家的重大战略，为破解新时代城乡发展很不平衡、乡村发展很不充分的难题指明了方向。2018年中央一号文件描绘了到本世纪中叶乡村振兴的愿景，为解决“三农”问题提供了具体行动指南。中农办主任韩俊在解读一号文件时强调，实施乡村振兴战略，必须抓住“钱、地、人”等关键环节。破解“钱、地、人”等关键问题，一种是在政府主导下通过行政的办法破解，另一种是在政府引导下通过市场的力量破解。本文认为，汲取以往政府主导城镇化模式的教训，走出一条市场驱动的乡村城镇化新模式，对我国实施乡村振兴战略具有重要的现实意义。

一、文献综述

新中国成立以来，在长期的计划经济条件下逐步形成了城乡分离的二元制度、以行政区划为基础的城市行政体制以及相应的配套政策措施，^[1]使得政府能够以户籍、土地等政策手段强力推动人口向城市集聚，在短时期内实现了城市的快速增长。但随着城镇化的深入推进，政府主导模式导致的弊端开始显现。一方面，农民没有享受到与城市居民同等的公共服务，城市高昂的生活成本使进城务工的农民面临着巨大经济压力；另一方面，GDP主义、政绩工程、土地制度和土地等要素的行政配置方式形成了资本和土地密集型的城市自我现代化，^[2]城镇化通常被简单化为城市投资、城市建设，各地城市建设用地规模加速扩张，企业盲目圈地，地方政府以地生财，以致土地资源浪费。^[3]同时，政府往往片面强调大城市的发展，忽视中小城镇的建设，城镇化的空间格局很不均衡。政府主导的城镇化是一种“化地不化人”的“伪城镇化”，导致真正的城镇化严重滞后，使得城镇化蜕变为城市的自我现代化、城乡收入差的恶化。^[4]

但实际上，从城市发展的起源来看，公共产品供给的规模效益与经济要素集聚的交易效率是城市孕育、发展、成熟的动力，城市是代表着公共产品的“城”与代表着市场交易的“市”的融合。^[5]正如科斯将企业解释成为节约交易成本而存在的组织形式，

¹本文系国家社会科学基金一般项目“基于地权演化视角的美丽乡村共建共享共治机制研究”（编号：17BJL087）、四川大学中央高校基本科研业务费项目“精准脱贫视域下城乡建设用地增减挂钩政策的拓展与完善研究”（编号：skzx2016—sb53）的阶段性研究成果。

【作者简介】：姚树宋，教授，四川大学经济学院，四川 成都 610064；周毓君，硕士研究生，四川大学经济学院，四川 成都 610064

城镇也可解释成为节约交易成本而形成的组织形式。交易在某一空间集中是人类自发选择的结果，在这一选择下，每个人都实现了交易成本的节约，而随着交易集中以及随之而来的人口集聚，其他因素会逐渐生成助推城镇发展。^[6]因此，城镇化应当回归城镇的本质，坚持市场驱动、政府做好监管和服务的协同机制。市场驱动，就是让市场机制成为资源配置的决定性因素，让集聚成为个人、企业的自觉行为，让城镇化成为农村社区、乡镇企业、农民家庭或个人等民间力量发动的一种由市场力量诱导的自发型的诱致性制度变迁；^[7]政府做好监管和服务也是现代市场经济的必然要求，是为了避免市场失灵，平等维护市场主体权利，保持市场经济有序运行，保障基础设施和公共服务有效供给；通过二者的协同，实现人口与土地城镇化的均衡发展、城市与乡村的均衡发展。

纵观学术界的讨论，政府主导城镇化模式的问题及原因已有了较为深入的分析，城镇化由政府主导转向市场驱动也基本达成共识。随着乡村振兴战略的逐步实施，政府应有意识地转变观念，摆脱行政驱动的路径依赖，更多地运用市场力量去破解“钱、地、人、业”等关键问题，并将乡村建设与新型城镇化联系起来协同推进。有鉴于此，本文以成都市福洪镇为例，通过案例剖析与对比研究，期望清楚阐释怎样通过市场驱动方式实现乡村振兴，揭示市场驱动模式的内在合理性，指出从政府主导向市场驱动转型过程中面临的制度瓶颈与问题，为我国乡村城镇化的转型提供镜鉴。

二、福洪镇：市场驱动的乡村城镇化

福洪镇，地处成都市龙泉山旅游区腹地，临近成南高速等交通干道，距成都市中心城区 19 公里，处于成都半小时经济圈内。全镇幅员 39.36 平方公里，辖 9 个村 131 个村民小组，人口 29097 人，其中场镇人口 3000 人。虽然有比较优越的资源禀赋及交通和区位优势，但福洪镇却是典型的纯农业乡镇，2011 年农民人均纯收入只有 4000 元，属于青白江区经济落后的乡镇之一。2012 年，和盛公司以敏锐的商业嗅觉，抢抓成都统筹城乡综合配套改革试验区建设机遇，以开展全域土地综合整治为切入点，驱动福洪镇走出了一条“既化地又化人”、村镇融合发展的新路。

和盛公司的运作思路是：以“规划先行、全镇统筹”为理念，协助镇政府编制全镇土地利用规划、产业发展规划、交通建设规划、农民集中居住区规划，形成“多规合一”的规划体系，为村庄整理和乡镇改造提供规划依据。将“人地挂钩”的理念与城乡建设用地增减挂钩的运作思路相结合，以远离新规划场镇的先锋村为拆旧区，在农民自愿的基础上对先锋村破旧农房及宅基地进行拆除和复垦还耕，并到规划的新村聚居点和场镇集中修建住房，妥善安置农民。将通过土地综合整治节余的部分建设用地指标配置在场镇用于二三产业发展，部分配置在镇域用于休闲农业与观光旅游等项目建设，土地指标的交易和使用收益用于弥补公司的投资成本及取得回报。

福洪镇的投资建设大体经历了八个步骤：第一步，签订投资协议。在镇政府的支持和引导下，和盛公司进村入户进行摸底调查和项目宣传，经过与先锋村农民协商，达成土地综合整治项目投资协议。第二步，确定项目方案。根据当地资源状况、农民意愿和政府要求，和盛公司制定了规划建设方案和补偿方案，规划建设分为本村小规模聚居和场镇大规模集中居住两种类型，房屋修建分为由公司统一规划建设或由农民按统一规划自行建设两种方式，安置标准按照人均居住用房 30m²+生产用房 5m²进行，另对旧房拆除与宅基地复垦给予相应的补偿与搬迁奖励。第三步，项目立项申报。依据规划建设方案，先锋村选择不参与的 150 户 500 人，选择在本村小规模聚居的 66 户 204 人，选择到场镇集中居住的 651 户 2134 人，参与率达到 82%以上。据此，和盛公司编制项目并逐级报批。第四步，项目施工建设。按照经政府批准的项目方案，和盛公司组织完成农户的旧房拆除、搬迁过渡、宅基地复垦以及农民新居建设等任务。第五步，项目竣工验收。申请政府有关部门开展房屋质量与复垦还耕验收，制定新房分配方案，组织农民入住新居。第六步，投资成本回收。在整个项目实施中，和盛公司共投入资金 2.7 亿元，节余建设用地指标 580 余亩。公司设计的投资成本回收方式主要有三种：一是在农民集中居住区底楼配建商铺，进行租售经营；二是在新场镇附近规划建设产业园区，将节余的部分建设用地指标落地，通过规划调整转换成集体经营性建设用地，引入企业开发使用；三是将部分建设用地指标转让给镇域内从事休闲农业与乡村旅游等项目的业主使用。第七步，配套措施跟进，包括土地流转、社区治理与公共服务等。在项目实施的基础上，福洪镇政府整合相关资金不断改善场镇基础设施与公共服务，探索民主化、网格化社区治理，通过形式丰富的文化活动引导农民尽快融入和适应城镇生活。第八步，推动产业发展。随着硬件设施改善和

人口集聚，产业发展的需求开始增加，福洪镇政府会同和盛公司相继引进了一批农业产业化、乡村旅游和劳动密集型加工企业项目，一二三产业融合发展的态势正在形成。



图 1 福洪镇投资建设的基本流程

福洪镇通过引入社会资本，以土地综合整治为切入点，将村庄整理与乡镇改造结合起来协同推进，在短短几年内从一个纯农业乡镇升级为三产融合发展的经济强镇。2017 年，福洪镇农民人均纯收入达 20572 元，6 年增长了 400%，堪称乡村建设发展的奇迹。

三、市场驱动模式与政府主导模式的比较

乡村城镇化，绕不开产业、人口、土地和资金四个关键要素。通过对市场驱动模式和政府主导模式四个要素实现路径的比较，可以更加清晰地认识到市场驱动模式更具持续性和内在的合理性。

1. 产业如何兴

无产业，则无城镇。无论是政府主导模式还是市场驱动模式，产业发展都是城镇兴旺的关键。但是，两种模式下主体目标及行为的差异使得二者的产业发展方式有很大不同。

在政府主导模式下，地方政府特别注重大型工业企业和外资企业的引入，但因激烈的招商竞争，不得不依靠降低工业用地价格来提高招商引资能力。这就使得一些以低价拿到土地的企业不重视土地利用效率，甚至借机圈地以，造成了工业用地低效、闲置和粗放利用现象，并对服务业发展产生不良影响。因为工业用地出让的低价只能由商服用地和住宅用地出让的高价来弥补，而高额土地出让金催生的高开发成本和消费成本无疑阻碍了部分中小投资者、传统服务业经营者以及消费者的进入，造成服务业不能“服务于人”的结果。

在市场驱动模式下，企业出于成本—收益的硬约束会尽可能有效地使用土地资源，因地制宜制定产业布局规划。例如，旅游资源丰富的农村地区会将一三产业有机结合起来发展观光农业；区位好的农村地区可能会开发工业园区吸引中小企业入驻。随着产业的发展壮大，产业的集聚效应就会显现。在福洪的城镇化过程中，和盛公司在保证农户住有所居的基础上，为农民集中居住区配套商铺 48843.3m²。而留在当地的 97.33 亩建设用地指标，部分落地场镇，建设标准化厂房，引进东方工艺美术、多多食品等劳动密集型企业入驻；部分则在全镇范围内统筹用于农村三产融合项目建设，增强了镇域经济辐射能力。

2. 人口如何聚

在政府主导模式下，多数新城被定位成国际化大都市，重点发展的是资本与知识密集型产业，吸收的是高端人才，而作为城镇化主要对象的农民工是被排斥在外的。这一方面是因为这些行业对劳动力素质要求较高，另一方面是因为新城内高昂的生活成本使得农民工难以留下。何况高企的房价影响的已不仅仅是农民工，还有大部分都市白领，白天他们穿梭在新城的顶级写字楼间，晚上回到郊区或老城，新城变得冷冷清清甚至沦为“空城”。

在市场驱动模式下，产业发展和人口集聚之间形成了良性互动。一方面，城镇规划的产业多为那些难以进入大城市的劳动密集型中小企业，这些入驻园区的企业不仅为当地农民提供了就业机会，而且也会吸引周边地区的劳动力。另一方面，人口集聚到一定规模后服务业就会逐渐发展起来，进一步强化人口集聚效应。在福洪镇，随着产业结构的优化升级，农民的作业和增收渠道逐步拓宽，包括自营餐饮与农家乐、受聘到酒店或种养殖企业等，还吸引了部分农民工返乡创业就业，福洪镇正在从一个纯农业乡镇升级为三产融合发展的经济强镇。

3. 土地如何来

在政府主导模式下，地方政府主要依靠征收垄断权获得土地，城镇化的突出表现是“土地的国有化”，^[8]即政府先动用征收权从农民集体手中低价取得土地，再通过规划调整、土地平整、基础设施与公共服务配套、营造环境，高价出让土地，以满足城镇化对土地的需求。随着农民的觉醒，这种方式越来越遭到被征地农民的激烈反抗，难以可持续发展。

在市场驱动模式下，土地所有权仍归农民集体，土地使用权则由各类市场主体通过土地流转或土地综合整治等方式取得。在福洪的城镇化过程中，和盛公司通过实施土地综合整治项目，在满足农民新居建设用地指标需求后，经过规划调整将节余的建设用地指标落地转换为集体经营性建设用地，以此保障新场镇建设与产业发展用地需求，并收回投资成本及取得回报。

4. 资金如何筹

在政府主导模式下，城镇建设所需资金主要源自房地产的土地出让金以及土地的抵押融资。为了 GDP 和税收，地方政府不得不以较低的工业用地价格来招商竞争，由此造成的工业用地成本以及城镇基础设施建设资金则通过房地产的高额土地出让金和土地抵押融资来弥补。这种筹资方式，是以房地产市场的持续繁荣为保障的。相应带来的问题是，高土地出让金引致的高房地产开发成本已经通过不断上涨的房价严重影响了消费者生活，并连锁引发了贫富差距拉大等社会矛盾。显然，这种筹资方式蕴藏着具有极大的系统性风险。

在市场驱动模式下，城镇建设所需资金主要由企业垫付，企业通过建设用地指标的交易和使用收回成本。以福洪镇为例，项目实施所需资金以及农民集中居住区范围内的基础设施配套费全部由和盛公司垫付，集中居住区范围外的基础设施则由政府配套。项目结束后，企业将一部分建设用地指标转让给镇域内从事休闲农业与观光旅游等项目的业主换回资金，将一部分建设用地指标就近落地转换为集体经营性建设用地用于当地产业发展，既实现了投资回报，又为农民提供了就业增收途径，能够为乡村城镇化提供持续的发展动力。

表 1 市场驱动模式与政府主导模式的主要区别

关键环节	政府主导模式	市场驱动模式
产业发展	以引进大型企业为主，具有外生性；工业用地利用低效和粗放	以本地中小企业为主，具有根植性；土地得到节约集约利用
人口	以引进高端人才为主，农民	以本地农民和周边地区的

聚集	工排斥在外	劳动力为主
土地取得	基于法律强制的土地征收	基于农民自愿的土地流转和综合整治
资金筹措	政府通过房地产的高额土地出让金和土地抵押贷款“借新还旧”循环进行	企业自筹，通过土地指标交易、集体建设用地开发或产业运营实现投资回收

四、市场驱动模式面临的制度瓶颈与问题

乡村城镇化从政府驱动转向市场驱动并非易事，面临着一系列制度瓶颈与问题，迫切需要加快制度创新与供给。从福洪镇的案例来看，基本经验是探索了一条以市场化方式吸引社会资本参与土地综合整治与乡村城镇化的路径，但因种种原因尚存不完善之处。

1. 农村土地综合整治政策的制约

福洪镇土地综合整治依托的主要政策是成都市自行探索的“农民集中建房整理”政策，即农民自愿对原有住房及宅基地拆除复垦后，可在乡镇范围内符合规划的地方集中修建新房，节余建设用地指标经市政府批准可落在乡镇范围内符合规划的地方转为集体建设用地用于新场镇建设与产业发展。该政策，俗称“小挂钩”，与城乡建设用地增减挂钩的运作思路基本相同，都是在满足项目区内耕地面积不减少、建设用地规模不增加、城乡建设用地布局优化、土地节约集约利用前提下进行的存量土地盘活利用；与城乡建设用地增减挂钩不同的是，节余建设用地指标没有转移到城市使用，而是留给了本乡镇使用，也不必征收为国有建设用地，而是依规划转为集体建设用地。该政策，对于实施乡村振兴战略、保障农村一二三产业融合发展用地需求和改善农民居住环境极具创新价值。但遗憾的是，按照国土资源部的规定，地方开展城乡建设用地增减挂钩试点，需得到批准并在年度下达的指标额度内进行，“小挂钩”被视为变相突破了城乡建设用地增减挂钩政策试点，至今未得到合法认可，从而为农民新居颁证与土地指标落地及开发使用埋下了隐患。

2. 城乡统一的建设用地制度缺失

在福洪镇的案例中，企业取得投资回报的主要方式是将通过土地综合整治节余的建设用地指标就近落地，通过规划调整转换为集体经营性建设用地，或由企业自行开发使用，或转让给其他企业开发使用。这就需要打通土地综合整治与集体经营性建设用地入市两项制度的梗阻，并按照“同地、同权、同价、同责”的原则加快建立城乡统一的建设用地制度体系。因这些制度办法的缺失或不明确，增加了企业、政府以及农民之间的沟通协调成本，降低了行政审批效率，延长了项目实施周期。据和盛公司反映，自 2012 年启动项目投资至今，尚未收回投资成本，更遑论实现盈利了。倘若因制度缺失导致资本下乡不能盈利，市场驱动模式就成了“空想”。

表 2 社会资本参与乡村建设面临的主要困难

排序	主要困难	排序	主要困难
1	项目审批周期长，程序繁琐	6	农村产权融资与办证等政策不完善
2	涉及政府部门多，沟通协调成本高	7	土地整治与增减挂钩政策走向不明
3	规划审批、调整、冲突等影	8	金融机构认可度不高，导致

	响进度		融资难
4	政策不稳定，易受特殊因素影响	9	持证准用范围缩小，指标需求不足
5	政策公开透明度不够	10	指标配置过少，项目立项很难

注：根据对和盛公司相关负责人的访谈整理而得。

3. 人口跨乡镇聚居的体制机制阻碍

福洪镇的发展思路是，开展全域土地综合整治，改善场镇基础设施和公共服务条件，吸引本镇和周边乡镇的农村人口以及在本镇企业中务工的人员向场镇聚居，当人口聚居达到一定规模时，产业发展就因人的生产生活需求倍增而具备了坚实的根基。产业的繁荣，反过来会支撑城镇基础设施和公共服务条件的进一步改善，从而吸引更多的人口流入，由此便能形成人口、土地、城镇、产业之间的良性互动。但受现行的土地、户籍制度等约束，农村的宅基地和住房不能合法转让给本集体经济组织以外的人，集体经营性建设用地不能用于商品住宅开发，人口跨乡镇流动和聚居的渠道还不顺畅，导致场镇人口聚居度不够，产业发展缺乏需求根基。

4. 农民的权益保障机制还不健全

资本总是以自身利益的最大化为行动指南。在调动社会资本参与乡村建设积极性的同时，也要更好地发挥政府作用，加强对资本张力的规制，健全农民的权益保障机制，唤醒农民的主体意识，让农民能够共享改革发展的成果。为了解福洪镇农民的权益保障情况，我们通过入户问卷调查方式随机访问了 137 户参与项目的农户。总体来看，受访农户对项目建设的满意度和公平感较高，均为 80.3%，但农户也反映了不少问题，包括房屋置换标准不合理、拖欠房屋补偿款、承诺的 5m² 生产用房没有兑现、新小区距离承包地较远导致耕作不便、计算楼层价格时没有考虑底楼商铺等。在涉及补偿安置、规划建设、权属调整、复垦还耕、新房分配、资金使用、项目监督等乡村建设的重要事项上，农户的知情权、决策权与监督权履行也不够理想。特别是，不少农户反映，存在投资者或投资者与政府共同侵犯农民利益的现象，村组干部在项目建设中没有很好地维护农民利益。

表 3 农民对投资者、政府和村组干部的看法

存在投资者侵犯农户利益的现象吗？			存在政府（或与投资者共同）侵害农户利益的现象吗？			您觉得村组干部是否维护了农民群众的利益？		
是/否	频数	占比（%）	是/否	频数	占比（%）	是/否	频数	占比（%）
是	72	52.55	是	51	37.23	是	61	44.53
否	65	47.45	否	86	62.77	否	76	55.47
合计	137	100	合计	137	100	合计	137	100

五、结论与政策启示

福洪案例的意义在于探索了一条实现乡村城镇化的市场路径，改变了以往城镇化中政府唱主角的做法，企业作为城镇投资、建设和运营主体，以全域土地综合整治为切入点，推动农民向场镇集中居住、农业规模经营、产业集聚发展，初步形成了人口、土地、城镇、产业良性互动的新模式。在该模式下，政府的角色与职能实现了转变，涉及土地等重要事项均由企业与农村集体经济组织及农户直接谈判协商，政府主要做好监管和服务，提供场镇基础设施与公共服务；农民意愿得到更充分真实的表达，

农民对居住、生活和生产方式有了更大选择权，不参与集中居住可以，在本村小规模聚居可以，到场镇大规模集中居住也可以；新场镇建设与产业发展使用的是集体建设用地，未走土地征收之路，农民集体仍保留着土地所有权。

福洪案例启示，乡村城镇化从政府驱动转向市场驱动并非易事，需要加快市场导向的制度创新与供给。一是顺应实施乡村振兴战略的需要，调整城乡建设用地增减挂钩的计划管理方式，加快构建市场化土地整治与建设用地指标交易机制，将农民集中建房整理政策纳入合法化轨道，允许县级政府在确保乡镇耕地面积不减少、建设用地规模不增加的前提下自主开展土地综合整治，优化村镇建设用地空间布局与结构；二是加快建立城乡统一的建设用地制度体系，允许城镇建设与产业发展使用集体经营性建设用地，给予农民以土地参与城镇建设、分享城镇收益的权利，并平等保障投资者获取合理回报；三是加快破除城乡要素双向流动的制度藩篱，促进人口跨乡镇聚居和流动，探索宅基地“三权分置”改革，允许在农民住有所居的前提下盘活存量闲置宅基地，实现村庄由封闭迈向开放，在开放中振兴；四是更好地发挥政府作用，特别应在保障农民地权、提升农民参与市场能力、促进乡村治理转型和防范市场经营风险等方面更有作为，坚决避免美丽乡村建设异化为“拆村运动”，避免乡村沦为资本追逐利润最大化的工具。

[参考文献]:

[1]胡拥军. 新型城镇化条件下政府与市场关系再解构：观照国际经验[J]. 改革，2014，（02）.

[2]文贯中. 吾民无地：城市化、土地制度与户籍制度的内在逻辑[M]. 北京：东方出版社，2014.

[3]袁方成，康红军. 新型城镇化进程中的“人-地”失衡及其突破[J]. 国家行政学院学报，2016，（04）.

[4]简新华，曾卫. 中国城市化道路之争的辨正——评贺雪峰、文贯中、张曙光的相关论著[J]. 学术月刊，2016，（11）.

[5]胡拥军. 新型城镇化条件下政府与市场关系再解构：观照国际经验[J]. 改革，2014，（02）.

[6]赵红军. 交易效率、城市化与经济发展[M]. 上海：上海人民出版社，2005.

[7]辜胜阻，李正友. 中国自下而上城镇化的制度分析[J]. 中国社会科学，1998，（02）.

[8]刘守英. 中国城乡二元土地制度的特征、问题与改革[J]. 国际经济评论，2014，（03）.