



## 书坊周刊·书情

### 相关阅读

《中国城镇化前景、战略与政策》  
国务院发展研究中心课题组 著  
中国发展出版社

本书涉及中国城镇化总体战略、城镇可持续发展与城乡一体化等重要问题,是系统研究我国城镇化战略和政策的专著。

《应对机遇与挑战:中国城镇化战略研究主要问题与对策》  
仇保兴 著  
中国建筑工业出版社

本书从实际问题出发,阐明了城镇化战略决策和城乡规划变革的难点与应对之道。

《土地制度改革与转变发展方式》  
刘守英等 著  
中国发展出版社

本书探讨了“以地谋发展”模式的经济风险和社会风险,提出了一系列改革土地制度、促进发展方式转变的政策建议。

《中国农村制度变迁60年》  
陈锡文等 著  
人民出版社

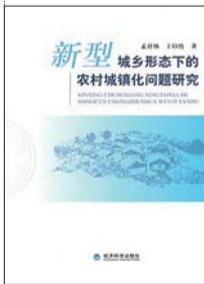
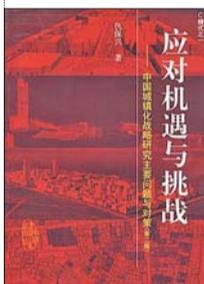
本书介绍了中国农业农村建国60年来经历的深刻制度变革。

《新型城乡形态下的农村城镇化问题研究》  
孟祥林等 著  
经济科学出版社

本书介绍了城镇化的历史变迁与不同阶段的城镇化比较。

《留守中国》  
刘旦等 著  
广东人民出版社

本书呈现了中国城市化浪潮中西部乡村的痛楚与彷徨,直指城乡二元体制与户籍制度困境。



十八大提出了推进新型城镇化,李克强总理也多次表示,要将城镇化这个最大内需和改革最大红利相结合。从周边与我国人均耕地等资源状况相近的日本、韩国的情况看,在二战之后起点相近的基础上,这两个国家用了二三十年的时间,使得城市人口占比从20%至30%上升到80%,并进入高收入经济体的行列,成就了二战后全球最成功的东亚模式。

如复旦大学教授范剑勇指出的那样,中国在城镇化过程中面临的一个突出矛盾是,一方面农村劳动力持续、大规模地转移到城镇非农部门;另一方面农业用地分散在个别农户中,经营规模普遍偏小。在日本与韩国工业化与城市化快速发展过程中,同样面临相似问题。本报记者梳理了论述日本、韩国城镇化的书籍、文章,聚焦这些国家在城镇化过程中针对土地制度、农民、农业的措施。

# 日韩城镇化进程中的土地问题

本报记者 吉祥

## 日本:放宽土地流转与工业下乡

日本与中国的农业虽然处在不同的发展水平上,但在农业生产组织结构方面有许多相似之处。学者肖绮芳将这种相似点归纳为:中日两国农业生产的经营主体都是以农户为单位;分散经营,规模狭小;人多地少的矛盾突出。数据也可以证实这一点。2007年,我国的人均耕地面积为0.09公顷,日本和韩国的人均耕地面积只有0.03公顷,相当于中国的三分之一。

日本城市化起步于20世纪50年代初,在随后的20多年里,日本的城市化率从1950年的53.4%提高到1975年的73.8%。在此过程中,日本也逐步对农地制度进行改革。二战后,日本采取政府强力主导的方式,通过购买地主的土地转卖给无地或

缺少土地的农户,将农地所有权和使用权结合,从而确立了自耕农体制,自耕农的比重达到88%。1952年,日本制定《农地法》,将这一制度规定下来,从此日本形成了以小规模家庭经营为特征的农业经营方式。1950年,日本共有农户618万户,户均耕地0.8公顷,其中1公顷以内的农户占77.5%,2公顷以上的农户不到3.5%。

上世纪50年代末、60年代初,日本工业化兴起,农民向大都市地区流动,这一比例始终占日本国内人口转移总量的三分之一以上。中国海洋大学教授高强在《日本城镇化及其农业与农村的发展》一文中介绍,逐步加剧的人口转移,导致日本农村地区人口大幅度减少。

日本政府除了加大对农业

机械化补助,对农产品进行价格保护,还适时放宽土地所有权流转限制,提倡土地转让和相对集中,鼓励扩大土地占有规模。1961年,日本制定了被誉为“农业版宪法”的《农业基本法》。范剑勇在《城镇化水平与农地流转时机选择》一文中指出,《农业基本法》的目标是通过调整农业生产的经营规模分布,培育大规模农场。其具体措施是放宽对农地占有面积的限制,鼓励农地适当集中,有步骤地推动土地流转,从而实现农业经营的规模经济,进而缩小城乡收入差距。

1962年,《农业基本法》修正案出台,允许农民拥有农地的量超过1952年《农地法》规定的3公顷限制,修正案同时允许进城农民将土地委托给小规模

的农业合作社代耕,并规定小规模农业合作社必须从事农业生产,这一措施让日本在农民减少的情况下,依然维持了农业的发展。

1970年,《农地法》修改后,日本政府明确取消对购买农地或租用农地的面积限制,完全放宽土地流转管制。根据范剑勇的研究,这一推动土地流转的政策效果甚微,越来越多的农户外出打工但仍保留土地。一个重要原因是,日本在1971年制定的《农村地区工业引进促进法》鼓励将工业引向农村,扩大了农村就业机会,农户从事非农工作的收入占到家庭总收入的80%以上。

到1975年,日本农户总数缩小到495万户,1990年,只有383万户。

## 韩国“新村运动”:物质投入与公民意识建设

韩国城市化始于20世纪60年代中期,韩国政府连续制定了6个五年计划,工业化进程加速,产业布局也从农村向城市集中,农民大量迁入就业岗位充足的城市,首尔、仁川等大城市人口迅猛膨胀。1965年韩国的城市化率为32.4%,到1995年,这一数字提高到81%。城镇化实施的30年间,韩国的人均GDP也增加到1万美元。

在城市化的过程中,韩国主要农产区农民涌向中心城市。这带来了农村地区人口和劳动力的严重流失。在上世纪70年代和80年代,韩国年平均人口增长率

为1.7%,但农村地区人口逐年减少,每年要流失2.8%的人口。

高速发展的城市化和工业化,迫使韩国政府采取一系列措施增加土地供给。20世纪70年代初期,韩国开始逐步放宽对土地流转的限制。范剑勇指出,1980年《宪法》允许农地租借和委托经营。1994年《农地基本法》进一步放宽土地买卖和租赁的限制,允许设立100公顷土地面积上限的农业法人机构。对于土地补偿,韩国遵循“谁开发谁补偿”、现金支付、一次性到位和公平分配的原则,确保对征用农村土地的合理补偿。

农业在韩国国民经济中越发处于边缘地位,鉴于工业和农业、城市与乡村发展的严重失衡问题,韩国政府在20世纪70年代开展了“新村运动”,以农民主导、政府投入大量财力物力支持的形式,着力改善农村地区的基础设施。从1970年冬季开始,政府为农民无偿提供水泥、钢筋等建筑材料,改善农民居住条件。1974年到1976年,政府投资转向村民会馆、自来水设施等公用设施。此后,又通过支持农村工业、农产品加工业等方式,缩小城乡收入差距。到2005年,韩国农民收入是

城市居民收入的92.5%。

1970年,韩国“新村运动”开始时,农业人口占总人口一半,到了1975年,下降至37%左右,10年后,又下降到20%,近几年这一数字降到8%左右。城市化过程中,大批农民进入城市生活的各个领域,韩国政府又将“新村运动”延伸到城市。1974年,“新村运动”扩展到城市的工厂、学校。在物质投入的基础上,韩国政府同样强化了对农民的秩序意识、公德意识等思想领域的教化,既避免了农民进城可能引发的社会问题,又为城市造就了高素质居民。

## 启示:避免土地财政,重点惠于流动人口

十八大报告提出我国将推进新型城镇化,李克强总理也多次强调,要通过城镇化这个最大内需与改革的红利相结合。目前中国城镇化率为52%,但其中包括了近2.6亿农民工,我国城镇化率实际为36%左右。

在范剑勇看来,中国在推进城镇化的过程中与日韩两国最大的差异在于制度不同,尤其是土地制度、户籍制度,而土地制度与户籍制度被认为是现阶段推进城镇化的主要障碍。

范剑勇指出,应注意到,日韩在推进城镇化的起步阶段,其城镇化率已经处在一个较高的水平,而我国的城镇化率现在只有50%多,刚刚达到日本上世纪50年代初的水平。另一差

异是,日韩在全面推进土地流转的时候,农民所占人口比重已经非常低,但我国现在从事农业的人口仍有34%,比起日韩当初推进土地流转的迫切,我国这一压力要小很多。

经济学家华生多次表示,城镇化应是人的城镇化而非土地城镇化。在他看来,日韩城镇化可以给中国的启示在于有效地避免了土地财政的影响,这也是目前我国城镇化进程中广受诟病的问题。华生说,日韩的一个成功经验就是用土地开发的财务平衡替代土地财政。所谓财务平衡,就是政府不能挣钱。“政府征来一块地,要做基础设施建设,要做绿化地,这些都能在明面上算出来成本,把这些

成本都公示出来,再加上征地的成本算一个总价。”华生说,地方政府在土地流转中应该保持财政透明,征地成本以及花在这块地上的基础设施建设都可计算。他认为理想的情况是,未来土地增值的主要收益,都要归到进城的农民工和外来人口上,而不是给政府盖大楼或者修大马路,不是给开发商暴利,不是让城中村的人一夜暴富。

中央农村工作领导小组副组长陈锡文说,在征地补偿上,韩国规定,农民获得的补偿不能低于这个地价增值之后的40%到50%。他据此指出,我国城镇化过程中在遇到大面积征费时,补偿价格要跟市场价差不多,要让农民生活水平不下降,

长远生计有保障,“甚至一定程度上让农村土地被征收为城市建设用地的过程成为一个富裕农民的过程”。

范剑勇在分析了日韩城镇化对我国的启示后认为,我国推进土地流转应充分考虑城镇化水平,应以城镇公共物品供应均等化为前提。他建议,政府除继续深化土地制度、户籍制度、财税体制和行政管理体制的全面协调改革外,还应重点在寻找经济发展新的增长点以及加快公共住房体系建设方面着力。

(注:本文参考了《应对机遇与挑战:中国城镇化战略研究主要问题与对策》、《中国2013:关键问题》等书)