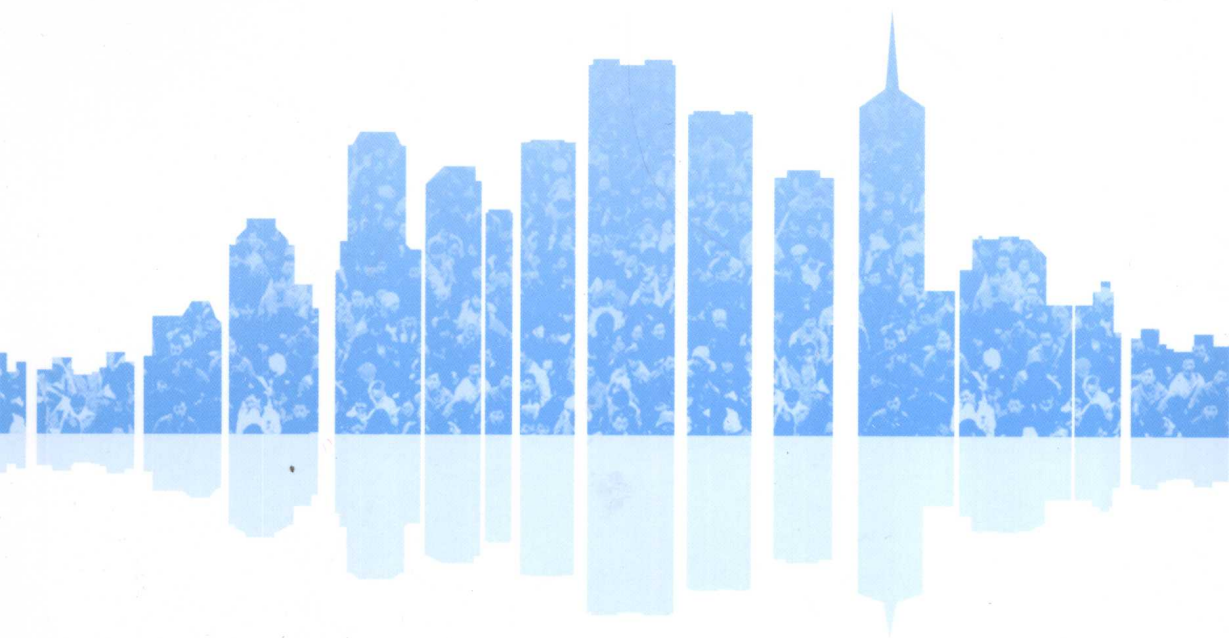


对话： Dialogue: Migration and Urbanization

人口流动迁移与城镇化



国家人口和计划生育委员会 编



中国人口出版社

对话：

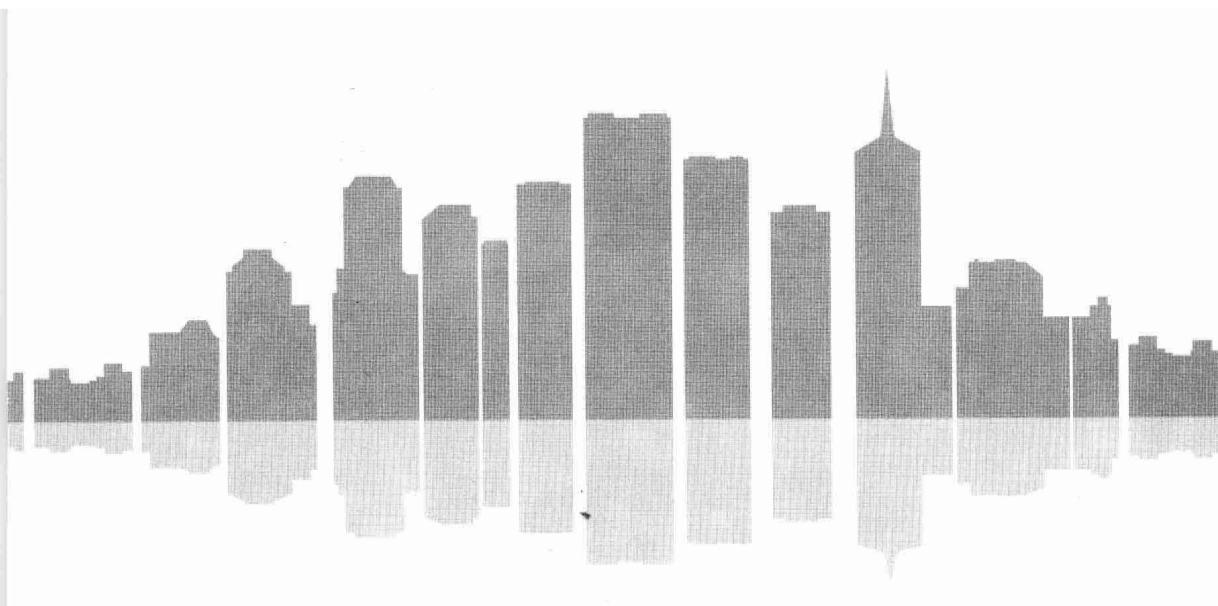
Dialogue:



Migration and Urbanization

人口流动迁移与城镇化

国家人口和计划生育委员会 编



中国人口出版社

图书在版编目(CIP)数据

对话:人口流动迁移与城镇化/国家人口和计划生育委员会编. —北京:
中国人口出版社, 2010. 8

ISBN 978 - 7 - 5101 - 0084 - 0

I. ①对… II. ①国… III. ①人口流动—关系—城市化—
研究—中国 IV. ①C924. 24②F299. 21

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 165016 号

对话:人口流动迁移与城镇化

国家人口和计划生育委员会 编

出版发行	中国人口出版社
印 刷	北京普瑞德印刷厂
开 本	787 × 1092 1/16
印 张	9.5
字 数	300 千字
版 次	2010 年 8 月第 1 版
印 次	2010 年 8 月第 1 次印刷
印 数	1 ~ 1500 册
书 号	ISBN 978 - 7 - 5101 - 0084 - 0
定 价	25.00 元

社 长	陶庆军
网 址	www. rkcbs. net
电子信箱	rkcbs@ 126. com
电 话	(010)83519390
传 真	(010)83519401
地 址	北京市宣武区广安门南街 80 号中加大厦
邮 编	100054

版权所有 侵权必究 质量问题 随时退换



序 言

中国正处于经济转轨、社会转型、人口转变和城镇化发展的关键时期,面临着前所未有的人口流动迁移浪潮,城镇和发达地区将继续保持对农村人口的强大吸引力。中国流动迁移人口的规模已达2亿以上,“十二五”期间,中国城镇人口将突破7亿,人口城镇化率超过50%,城乡人口格局将发生重大变化。人口流动和分布问题是我国城镇化、工业化进程中的重大问题,实现城乡健康与协调发展将是一项具有战略性、长期性和艰巨性的系统工程。从国际视角看,欧美发达国家借助于先发优势,实现了城镇化和工业化的相互协调发展,较为平稳地完成了劳动力的非农转移和社会融入;而拉美、南亚一些发展中国家城镇化进程超出工业化步伐,农村过剩人口大量涌入城市,造成了失业、贫困、两极分化等诸多社会问题和矛盾。正反两方面的国际经验表明,在人口城镇化加速发展阶段,必须妥善处理城镇化与人口流动迁移之间的关系,提高社会管理水平,完善公共服务机制,实现人口与经济社会、资源环境的协调、可持续发展。

自2009年底中央经济工作会议以来,党中央、国务院就新时期积极稳妥推进城镇化做出了明确部署,“十二五”时期更是推动创新,攻坚克难,加快社会经济发展的关键时期。应抓住机遇、未雨绸缪、统筹规划,借鉴世界各国城镇化发展经验,推动人口流动迁移与城镇化的前瞻研究,引导人口有序流动、合理分布,促进我

国人口长期均衡发展和人的全面发展。

2010年6月26日,由中国国家人口和计划生育委员会主办,德国技术合作公司、国际移民组织和中国—欧盟社会保障合作项目协办的“人口流动迁移与城镇化国际研讨会”在北京召开。来自联合国人口基金、德国全球与区域研究所、国家发展和改革委员会、国务院发展研究中心、人力资源和社会保障部、中国社会科学院、中国人民大学、北京大学等多家国际机构、政府部门、科研院所的近百位国内外专家学者参加了会议。本次国际研讨会既有世界各国经验和教训的借鉴与发展,又有对中国特色理论和实践的探索与总结,国际国内两方面相互结合、互相印证,达成了共识,形成了富有针对性的建议与对策,为我们了解国内外人口流动迁移发展趋势,把握人口流动迁移与经济社会发展之间的关系,促进城乡一体化协调发展,提供了交流讨论的平台,开拓了新的思路。

根据此次研讨会专家演讲内容,特整理汇编成《对话:人口流动迁移与城镇化》一书,希望能为各级政府、相关决策部门以及学术研究机构提供参考。在本书的编辑出版过程中,得到了中国人民大学人口与社会学院杨菊华教授及其学生的协助、支持,在此表示衷心的感谢。

编 者

2010年8月



目录

一、开 幕 演 讲

引导人口有序流动迁移,促进人口城镇化健康发展

…………… 国家人口和计划生育委员会主任 李 斌 (3)

国际移民组织总干事特使、驻华联络处主任

辛达培先生致辞 …………… (12)

联合国人口基金驻华代表处副代表玛丽安女士致辞 …………… (15)

德国驻华大使馆参赞贺德博士致辞 …………… (18)

二、会 议 综 合 报 告

在人口流动迁移与城镇化国际研讨会上的总结讲话

…………… 国家人口和计划生育委员会副主任 王培安 (23)

人口流动迁移与城镇化国际研讨会综述

……… 国家人口和计划生育委员会流动人口服务管理司 (27)

聚焦人口流动迁移,推动城镇化健康发展

……… 国家人口和计划生育委员会流动人口服务管理司 (35)

三、人口流动迁移与经济发展专题

人口流动迁移、城镇化与经济发展 …………… 辜胜阻 (45)

空间差异和地区发展…………… 罗伯特·卡普尔 (52)

福建省人口流动、城镇化与经济社会发展

…………… 福建省人口和计划生育委员会 (58)

人口流动迁移与经济发展专题提问与交流	(65)
国家发展和改革委员会地区经济司司长范恒山点评	(68)
国务院发展研究中心发展战略和区域经济研究部部长 张军扩点评	(70)

四、人口城镇化与国际经验专题

欧洲城镇化,中国可以学习的经验	韩 标 (75)
中国城镇和城镇化发展战略	李 铁 (81)
人口城镇化与国际经验专题提问与交流	(86)
中国科学院院士陆大道点评	(89)
中国社会科学院人口与劳动经济研究所所长蔡昉点评	(91)

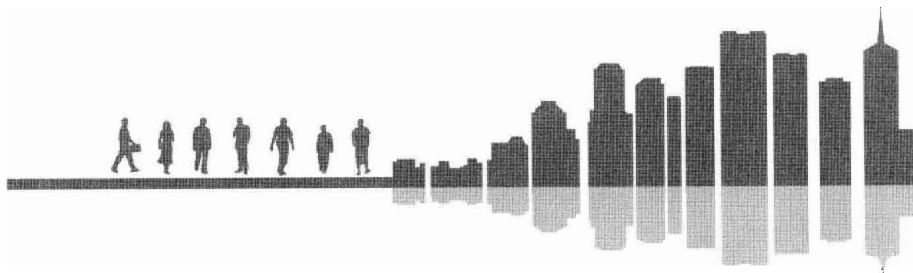
五、人口流动迁移发展趋势专题

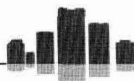
移民对社会和经济发展的影响	辛达培 (97)
中国流动人口变动趋势与发展状况	翟振武 (103)
人口流动迁移发展趋势专题提问与交流	(115)
国家人口和计划生育委员会办公厅主任陈立点评	(118)
人力资源和社会保障部农民工工作司司长汪志洪点评 ...	(120)

六、流动人口基本公共服务均等化专题

欧盟社会融合与公共服务	格雷厄姆·梅多斯 (125)
建立健全流动人口基本公共服务均等化资金 保障机制	苏 明 (129)
流动人口基本公共服务均等化专题提问与交流	(135)
国务院政策研究室综合司司长刘应杰点评	(139)
国家发展和改革委员会经济体制综合改革司副司长 连启华点评	(143)

一、开幕演讲





引导人口有序流动迁移， 促进人口城镇化健康发展

——在人口流动迁移与城镇化国际研讨会上的主旨演讲

国家人口和计划生育委员会主任 李 斌

(2010年6月26日)

今天,人口流动迁移与城镇化国际研讨会在北京召开,国内外专家学者聚焦人口流动迁移问题,研讨促进人口城镇化健康发展的思路 and 对策,具有十分重要的现实意义。国家人口计生委负有研究人口发展战略与规划,提出促进人口有序流动、合理分布政策建议的职能。我们举办这次研讨会,就是要搭建一个政府与专家学者、国际组织交流对话的平台。借此机会,我从四个方面与大家分享我们的思考。

一、引导人口有序流动迁移、促进人口城镇化健康发展， 对于中国经济社会发展具有重要的战略意义

国际经验表明,当城镇化率在40%~70%时,受政治、经济、文化等因素影响,城镇化会进入一个快速发展阶段。改革开放30多年来,随着社会主义市场经济的深入发展,中国人均GDP从改革开放初期的226美元增加到2009年的3711美元,流动人口由600多万增加到2.11亿,城镇化率从17.9%上升到46.6%。当前,中国正处在深化重点领域和关键环节改革、加快经济结构调整和发展方式转变的新时期,日趋活跃的人口流动迁移和持续快速

发展的城镇化,必将对中国经济社会发展产生重大影响。

(一)人口城镇化健康发展是扩大内需、转变经济发展方式的重要支撑

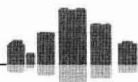
城镇化不仅是人口由乡村向城镇流动迁移的过程,也是人口就业结构转化、人口整体素质提高、居民收入和消费能力增长的综合性经济社会发展过程。国际金融危机对中国当前的经济发展方式构成巨大冲击,对产业结构优化升级、扩大国内需求形成倒逼压力,转变经济发展方式已经刻不容缓。人口城镇化蕴藏着巨大需求和增长潜力。推进人口城镇化健康发展,有利于提升劳动者素质、提高城乡居民消费能级,为调整经济结构、促进产业升级和推进科技创新开拓广阔的空间。

(二)人口城镇化健康发展是合理开发利用国土空间、实现可持续发展的战略基础

城镇化是人口在国土空间上收缩聚集、土地集约使用,人口分布与资源环境、产业布局相适应、相协调的发展过程。人口多、底子薄、人均资源占有量少是中国的基本国情。当前,迫切需要从战略层面,充分考虑不同地区自然禀赋、人文积累、区位条件,制定与人口发展相适应的国土空间开发规划,形成科学的城镇布局体系,引导人口有序流动迁移,为可持续发展奠定坚实的基础。

(三)人口城镇化健康发展是改善民生、促进人的全面发展的必由之路

作为世界上人口最多的发展中国家,中国人均 GDP 的世界排名仍在百位之后,按照联合国标准,目前还有超过 1.5 亿人生活在贫困线以下,其中大部分是农民。对于中国,城镇化不仅是城镇人



口比重不断增加的过程,也是破除二元结构、消弥城乡差距、促进全体人民共享改革发展成果的过程。消除制度障碍,促进农村人口逐步在城镇安居就业,可以有效地改善他们的生活质量和生存环境,同时也为农业现代化和农村发展提供空间,实现全体人民共同富裕,促进人的全面发展。

二、引导人口有序流动迁移、促进人口城镇化健康发展面临严峻的形势与挑战

由于人口基数大、城乡发展不平衡,中国的人口流动迁移与城镇化发展,有着与欧美等国家不同的特点,是一个循序渐进的过程。在这个过程中,人口发展主导着经济社会资源整合的方向,衡量着资源节约、环境保护的效率。

(一)人口流动迁移与城镇化的基本态势

一是人口流动迁移活跃,城镇化持续推进。改革开放为中国二三产业的发展注入了强劲动力,大量农村剩余劳动力向城镇转移,城镇化率稳步提高。2008年,全国地级及以上城市287个,400万以上的达到13个,200~400万的28个,其中人口在100~200万的城市81个,2009年城镇常住人口达6.22亿。如果中国人口流动迁移政策没有大的变化,预计“十二五”时期,流动人口规模仍将保持2亿人以上,城镇化率超过50%。

二是人口继续向沿海、沿江、沿线聚集,城市群成为城镇化发展的主体形态。改革开放以来,东南沿海地区凭借区位和政策优势,承接了国际劳动密集型产业的转移,外向型产业迅速扩张,吸纳了大量流动迁移人口。未来20年,我国产业布局将继续向沿海、沿江、沿线集中,并吸引更多人口向这些地区集聚。目前,沿海轴线、欧亚大陆桥与黄河轴线、长江轴线、珠江轴线和京哈—京广

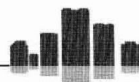
铁路这五大轴线地区,集中了全国 85% 以上的城市,集聚人口已达 10 亿,占全国人口总数的 70% 多。随着城市之间分工协作的不断拓展加深,城市群带动区域联动发展的作用日益显现,成为推进城镇化的主体形态。目前中国已出现 13 个较大的城市群,聚集了全国 65% 左右的流动人口。

三是新生代农民工成为流动迁移主体,人口流动迁移由生存型向发展型转变。人口流动迁移是中国 30 多年来经济高速增长的重要推动力量。2005 年,20 世纪 80 年代以后出生的流动劳动力占全部流动劳动力的 30%,预计到 2015 年,这一比例将上升到 60%。从中长期来看,新生代流动人口将成为城市新增人口的主要来源,他们在城市居留的愿望强烈,更加渴望获得平等的公共服务,实现个人和家庭的全面发展。而流动人口工资增长缓慢、公共服务不足,与经济增长形成较大反差。同时,流动人口以短期务工、流动就业为主,难以成长为高素质、高技能的产业工人。据 2009 年国家人口计生委五大城市监测,以农民工为主体的流动人口受教育年限仅 9.9 年。

(二)人口流动迁移与城镇化发展面临的挑战

“十二五”时期及未来二三十年,中国流动迁移人口还将保持较大的规模,其分布、结构、素质的复杂变化,对国家战略规划、政府管理提出挑战。

一是人口分布与资源环境承载力、经济布局不尽协调。中国的人口流动是从资源环境承载力较弱的地区向承载力较强的地区转移,从农村地区向城市、制造业、服务业发达的沿海、沿江、沿线地区聚集,符合人口流动迁移的一般规律,也符合人口分布与资源环境、产业布局相协调的要求。但受相关制度制约,流动人口“流而不迁”,其生存发展状况未能实现根本性转变。



二是城市综合承载力需要进一步提高。随着人口不断聚集,城市特别是特大城市针对流动人口的公共服务面临巨大压力。而中小城市与大城市共生、互补作用不明显,都市圈、城市群中的中等城市还有比较大的人口承载潜力没能充分发挥。大多数小城镇虽已放宽了落户条件,但产业聚集、公共服务能力不强,社会保障水平不高,对农村转移人口的吸引力、吸纳力依然有限。

三是流动人口服务管理体制创新有待破题。中国现行农村土地政策等与人口流动迁移相关的制度安排,保障了农民的基本生活,避开了过度城镇化的陷阱,降低了经济体制转轨的风险和成本。而我国目前城市管理特别是在保障城镇化“人口发展”的各个具体环节上,如人口管理、社会保障、土地管理、公共住宅、教育培训等方面,都不同程度地存在着明显的障碍。虽然中国按常住人口计算的城镇化率已达46.6%,但按户籍人口计算的城镇化率仅为33.3%,两者相差13.3个百分点。因此,迫切需要对土地利用、产业发展、社会保障、公共服务等基础制度框架进行系统规划和精心设计,完善人口发展体制,提高城镇化的水平和质量。

三、引导人口有序流动迁移、促进人口城镇化健康发展的实践和探索

面对机遇和挑战,中国政府审时度势,加快转变发展方式,统筹城乡、区域协调发展,紧紧围绕促进人的全面发展,进行了积极探索和实践。

(一)积极推进城镇化,逐步完善人口流动迁移政策

近年来,中国政府就应对国际金融危机、加快转变发展方式、加快民生事业发展做出了一系列重要部署。将积极稳妥推进城镇

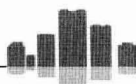
化作为新时期改善民生、扩大内需的战略重点,明确提出将符合条件的农业转移人口逐步转变为城镇居民。这些政策措施将极大地调动各方的积极性,有利于中小城镇发展,有利于提高城镇化整体质量。前不久,国务院原则通过了《国家主体功能区规划》,将根据不同区域的资源环境承载能力、现有开发强度和发展潜力,统筹谋划未来人口分布、经济布局、国土利用和城镇化格局,确定不同区域主体功能,并据此明确开发方向和政策,逐步形成人口、经济、资源环境相协调的空间开发格局。

(二)有序推进基本公共服务均等化,促进流动人口社会融合

人口流动迁移使城乡、地区、人群之间基本公共服务失衡的问题更加凸显。当前,中国正在以更大决心和力度推进教育、医疗、社会保障等重要民生领域的改革,循序渐进地推动基本公共服务均等化,在流动儿童义务教育、农民工职业培训、养老保险转移接续等方面出台了新的政策措施。各级政府按照“属地化管理、市民化服务”的原则,积极探索促进流动人口融入当地社会的途径,如广东省出台了《基本公共服务均等化规划纲要(2009-2020)》,列出了推进省内公共服务均等化的路线图和时间表。这些政策措施有利于逐步推进流动人口基本公共服务均等化,促进流动人口的社会融合。

(三)统筹解决人口问题,促进人口长期均衡发展

面对日趋复杂的人口态势,中国政府将人口发展提升为国家战略,形成了新时期统筹解决人口问题的总体思路,即着力统筹人口数量、素质、结构、分布各要素之间的关系,实现人口长期均衡发展;着力统筹人口与经济、社会、资源、环境的关系,实现全面协调可持续发展。“十一五”以来,中国低生育水平保持稳定、人口素



质稳步提高、社会保障体系建设实现重要突破、老龄事业发展取得积极进展,人口发展呈现良好态势。

(四) 推动体制机制创新,完善流动人口服务管理体系

流动人口服务管理的统筹协调在国家行政管理体制改革中得到加强。2008年国务院机构改革中,国家人口计生委、人力资源和社会保障部分别增设了流动人口服务管理司、农民工工作司。各地着力建立人口与经济社会协调发展的综合决策机制,推进户籍、土地、社会保障等重点领域改革,取得了积极成效。人口计生部门立足基层工作网络,建立了全员流动人口信息统计和动态监测系统,完善了全国流动人口服务管理信息平台,正在积极构建国家和省两级流动人口个案数据库。今年已开始在106个城市开展12万人口的监测调查,深度了解流动人口变动趋势及生存发展状况,为科学决策和服务管理提供依据。

四、深化人口流动迁移研究,探索中国特色人口城镇化道路

引导人口有序流动迁移、促进人口城镇化健康发展将是一项长期、复杂的系统工程,需要大家共同推动理论创新,探索人口流动迁移与城镇化内在规律,谋求促进城镇化健康发展的策略。

(一) 借鉴国际经验,探索中国特色的城镇化发展道路

西方发达国家已普遍度过城镇化快速增长期,步入城镇化成熟稳定阶段,日、韩等亚洲国家用较短时间走完了英美等发达国家上百年的城镇化历程,许多发展中国家也同中国一样正在经历快速城镇化过程。他们在人口流动迁移政策、社会保障和公共服务

制度及其实施效果方面积累了较多经验,也存在一些教训。中国要达到现在发达国家的城镇化水平,还有相当于6个德国或者整个欧盟人口总量的农村人口要向城市转移。中国应该走怎样的城镇化道路,农村土地流转、户籍管理、社会保障等制度如何改革完善,都需要专家学者继续深入研究探讨。

(二)突出民生改善,推进城乡基本公共服务均等化

当前,中国正处于构建公共服务和社会保障制度框架的新阶段。需要按照统筹城乡一体化发展的要求,加大转移支付力度,改善农村地区基础设施和公共服务,逐步缩小城乡差距。需要按照人民群众对公共服务需求的优先次序,确定基本公共服务种类、范围,循序渐进地推进基本公共服务均等化。如何建立与国家财力相适应、可持续的基本公共服务制度,如何提升基层政府公共服务供给的动力和能力,增进人民福祉,也需要各位专家学者建言献策。

(三)统筹规划,充分发挥政府在人口城镇化进程中的引导作用

人口流动迁移是劳动力在市场机制作用下优化配置的过程,市场在要素配置过程中起着基础性作用。同时,城镇化涉及城乡社会体系重构和政策制度革新,也需要政府发挥积极引导作用。目前,相关部门正按国家主体功能区规划,研究制定配套措施,建立完善人口、产业、财税等宏观调控政策,引导人口有序流动、合理分布。如何设计人口经济匹配度、社会发展、资源环境承载力监测评价指标体系,如何构建“人口均衡型、资源节约型、环境友好型”社会,还需要大家集思广益。

女士们、先生们,人口流动迁移与城镇化问题是一个重大课