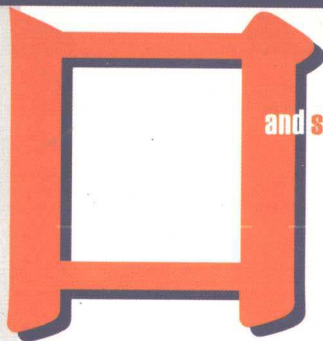




21世纪中国就业与社会保障

失地农民就业与社会保障问题研究

湖北省就业与再就业研究中心



Study on the problem
of employment
and social security of peasants
with lost land

赵曼 主编

中国财政经济出版社

图书在版编目(CIP)数据

失地农民就业与社会保障问题研究 / 赵曼主编. —北京:中国财政经济出版社, 2004. 9

(中国 21 世纪就业和社会保障)

ISBN 7-5005-7585-8

I. 失… II. 赵… III. ①农民—劳动就业—研究—中国 ②
农民—社会保障—研究—中国
IV. D669. 2 ②F323. 89

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 094153 号

中国财政经济出版社

URL: <http://www.cfeph.com>

E-mail: cfeph@drc.gov.cn

社址:北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码:100036

发行处电话:(010)88190406 财经书店电话:(010)64033436

印刷:武汉市楚风印刷有限公司

开本:850×1168 毫米 1/32 印张(全三册):39.5

字数(全三册):960 千字

版次:2004 年 9 月第 1 版 2005 年 8 月第 2 次印刷

印数:1001—2000

全三册定价:85.00 元

ISBN 7-5005-7585-8 / F · 6644

前 言

重大的体制转轨总是同社会结构的急剧变迁相联系,由此带来就业制度、社会保障制度的调整与改革。21 世纪初,体制转轨、社会转型、中国加入 WTO 以及世界经济一体化对中国的发展提出了新的挑战。劳动就业制度和和社会保障制度的改革与完善应置于完善劳动力市场、调整产业结构、国有企业“改制”等“大盘子”中进行统筹规划,使解决问题的思路符合体制转轨、社会转型的需要,并最终纳入中国特色的市场经济体系。

失业是现代社会最普遍、最重要的经济现象之一。西方经济学的各流派对失业问题进行了深入的研究,形成各有侧重、各成体系的失业治理理论。社会保障是世界各国最重要的社会政策。这些理论和政策与中国国情相结合,为 21 世纪中国劳动就业与社会保障制度改革提供了借鉴。

就业和社会保障是关系最广大人民群众切身利益的头等大事,关系到党的群众基础和社会的稳定。立足于我国的基本国情,应在国民经济长期发展中确立“积极的就业发展战略”,使之与计划生育、环境保护、科教兴国结合起来,成为国家基本国策,共同打造一幅环境优美、人口规模适度、劳动力高素质、科技先进、就业充分的宏伟蓝图。

就业是人们赖以生存和发展的基本条件,是劳动者参与社会生活、维持个人尊严的最重要方式。当前,我国需要就业的劳动力数量为 1.77 亿,相当于全部劳动力总数的 $\frac{1}{4}$,再加上各种企事业单位富余人员 2000 万,我国需就业和再就业的劳动力达到 1.97 亿人。假定今后我国的经济增长率为 8%,就业弹性系数为 0.13,则每年对

劳动力的新增需求为 800 万。两者相抵,我国还将有 1.89 亿的劳动力处于失业或隐性失业的状态,相当于现在城镇全部就业人员的 90%,或者全部劳动力人数的 1/4。大量失业人员的存在,意味着一部分家庭的痛苦、人力资源的浪费、社会保障负担的增加和国民经济产出的损失。迫切需要将失业率控制在合理的范围内,使绝大多数劳动者有就业或创业的机会。

中国城镇目前面临着就业与再就业的巨大压力,政府促进就业与再就业工程的逻辑起点是基于城镇失业的共性特征。然而,这些政策只能解决中国失业“面”上的问题,对下述就业与再就业的一些难点问题却基本上处于失效状态:(1)人力资本低下及社会资本极度匮乏的弱势群体的再就业问题;(2)无地农民、失地农民和农民工的就业难点及其权益保障问题;(3)处于职业教育或普通高等教育系统低端院校的大学毕业生的就业问题;(4)资源枯竭性独立工矿区的失业人员再就业与产业转型问题;(5)投资决策失误型的“三线”军工企业的失业职工再就业问题;(6)农垦企业职工的就业与再就业问题;(7)女性就业问题。与此同时,即使是“面”上的政策,也存在着不同政策组合,或同一政策在不同区域、不同城市之间政策执行的效率差异及其政策合意性程度的差异。本丛书针对失业矛盾最集中的若干环节,通过实地调研,包括入户调查深层次剖析其产生、恶化的原因,“对症下药”,将促进就业的政策由“面”细化到“点”,逐个击破,提高政策的有效性。

本丛书共计 3 本:《转轨时期反失业的公共政策研究》、《就业与再就业难题破解》、《失地农民就业与社会保障问题研究》,其内容前后呼应,层次递进,构成一个有机整体。

本丛书的研究重点有:

1. 二十一世纪的劳动就业与社会保障发展战略的主体思路研究

就业发展战略的制定和社会保障制度的完善必须考虑与其他经济、社会变量的若干重大关系。本丛书从前瞻的角度,对中国特定背

景下经济增长与就业增长的战略关系,人口、资源、环境与就业战略的关系以及就业与失业、风险与保障、劳动利益与资本利益、就业优先与效率优先等若干重大关系进行的多层面的剖析,形成的基于“以人为本”理念及“科学发展观”的积极就业发展战略,以实现我国就业空间在未来二十年的合理扩张。

2. 经济全球化对就业总量、就业结构以及劳动就业制度与法规建设的影响研究

从维护劳工权益的角度,我们重点研究了各个行业在加入 WTO 之后,就业机会增减变化、各类劳动技能的相对稀缺程度以及要素收益率的变化;进而探讨了应采取何种发展战略和劳动力政策,在效率提高的基础上产生国际和国内的分配效应,以在不同要素密集型部门之间、拥有不同要素的人们之间在收入及就业机会方面实现公平与效率的统一;同时探讨了在 WTO 社会条款与社会责任标准(SA8000)成为贸易壁垒以及就业“寻底”竞争的条件下,我国就业环境与劳动法规建设的策略。

3. 劳动力流动模式与就业替代效应研究

我们将将劳动力流动的范畴拓展为劳动力职业间流动、就业状态间流动与区域间流动三个层次,并通过引入差异系数,从城乡统筹就业和劳动力市场建设的角度,对社会分工深化、技术进步条件下,由于区域产业替代、行业替代导致的就业替代以及区域劳动力流动等问题进行了研究。

4. 城乡统筹就业与劳动力市场建设方略研究

“城镇化”是实现城乡统筹就业以及劳动力转移的核心环节之一。但由于我国城市建设规划中的生产力空间布局政策扭曲,全国近年来损失了相当数量的就业机会;“离土不离乡”的发展小城镇策略以及产业结构升级政策,由于忽视了产业聚集效应,直接导致我国现阶段经济增长的就业弹性系数呈直线下降趋势。本丛书着眼于城乡统筹就业及可持续的就业发展目标,力图消除劳动力市场的多重

分割,建立完善的就业与失业调查和统计体系,最终形成一个能更加有效地配置劳动力资源的劳动力市场建设方略。

5. 大学生就业研究

基于对我国现阶段的高等教育扩招并没有按照产业结构调整 and 升级的需要进行教育资源重新整合这一基本面的分析,我们对大学毕业生择业取向以及用人单位对大学毕业生的需求行为进行了制度分析;利用信息经济学以及寻租理论对我国大学毕业生人才市场的非均衡性及连续非出清性以及人才市场和劳动力市场的机制衔接等问题进行了多层面的分析,探讨实现人才资源“供给方”与“需求方”匹配的路径。

6. 弱势群体问题研究

在社会变迁、资源重新积聚的条件下,城镇就业弱势群体包括“生存权”在内的合法权益保障需要进行深入的调查研究,这种探讨应拓展到为弱势群体建立完善的再就业扶持、服务体系。我们的研究力求从体制和政策层面保障现阶段弱势群体的就业与基本生存需要,并预防和避免中国新一代年青群体在“知识升级”冲击下遭遇新一轮弱势化。

7. 无地农民、失地农民以及农民工的就业与社会保障问题研究

目前,我国农地资源被大量转移,各个群体利益呈现出重新配置或聚集的态势。无地农民、失地农民、外出打工农民的问题逐渐胶合成一个新的、有关农民的生存权、发展权的问题。改革现行征地制度,解决“三无农民”(“种田无地、上班无岗、低保无份”)的就业以及长远生计问题已是燃眉之急。我们通过大量的实地调查,深入研究土地征用补偿、“城中村”改造、政府责任缺位等一系列变量与上述现象的内在联系。在此基础上,进一步探索建立我国无地、失地农民就业链及其最低生存保障机制。

8. 新型农村合作医疗运行分析

新型农村合作医疗自2002年底试点推行3年以来,取得了不少

成绩,积累了在全国大面积推广的经验。但制度在运行中也凸现了一些难点,亟需我们及时对新型农村合作医疗的运行进行总结和反思,并提出改进的微观政策建议,使制度在推行中逐步完善。在此背景下,我们以湖北省第一批新型农村合作医疗试点县(市)的运行作为样本,对新型农村合作医疗的运行进行了一点粗略的探讨。

来源于实践又能在更高层次上还原实践的研究才是有生命力的。我们在研究过程中除了进行大量的文献研究外,尽可能地通过实地调研取得数据(包括已有的前期调研数据积累),进行理论与实践相结合的研究。主要的调研项目有:(1)东、中、西部 11 省农村医疗保险需求调查研究;(2)湖北省部分县市失地农民就业与社会保障调查研究(武汉市、潜江市、荆门市、十堰市、襄樊市、孝感市、荆州市、鄂州市、黄石市);(3)国内典型省市失地农民征地补偿办法与社会保障政策的比较与借鉴(成都市、威海市、苏州市、河源市、深圳市);(4)农民新型合作医疗运行状况的调查研究(老河口市、谷城县);(5)资源枯竭型独立工矿区反失业与产业转型的调查(湖北荆襄化工有限公司、大冶有色股份有限公司);(6)三线军工企业反失业与民用品开发创新的调整研究(国防科工委、鸚鵡磁带厂);(7)农垦企业反失业与完善养老保险制度的调查研究(湖北省龙感湖农场、万丈湖龙场、张集农场)。

本丛书研究较多地以湖北省作为分析样本。湖北省在就业与社会保障方面的压力与全国相比,形势严峻,难点突出:(1)湖北省是国家多个五年计划和大小“三线”建设的投资重点。目前,多个老工业基地、大批“三线”厂矿和资源枯竭的独立工矿区,在改制和产业转型中,失业人员逐年滚存;(2)湖北省高校数量居全国第三,教育大省的优势与高校毕业生就业难同时并存;(3)湖北省历来是全国的“粮仓”,农业大省拥有庞大的农村剩余劳动力。工业化、城市进程中失地农民的就业与社会保障问题亟待解决,农村新型合作医疗运行状况亟待调研的基础上进行评估与完善。因此,湖北省的样

本研究具有典型意义。以此透视全国的反失业公共政策以及各项社会保障制度改革的制定与实施,有利于提升各项公共政策的实效性和合意性,并为相关决策提供支持。

本丛书是集体劳动的结晶,赵曼教授负责本套丛书的总体设计、最终审稿工作。实行“集体设计、分组承担、系统综合、协调攻关”的原则,采取单元研究与综合研究相结合、分散研究与集中研究相结合的方法,从而使指导全组研究工作的总体构想,在占有材料的调查研究、专题研究和基础研究的推动下,不断地趋于成熟和完善。

参加《失地农民就业与社会保障问题研究》的编写人员有:赵曼、张志文、谭华、黄贻芳、赵小仕等。顾永红同学为本丛书的编纂做了大量卓有成效的工作。

本书借鉴了大量国内外学者的研究成果,在此致以衷心的感谢。文中的错误与不妥之处,敬请学术同仁不吝指教。

赵 曼

2004年8月

目 录

前 言	(1)
第一章 失地农民问题相关理论及研究视角	(1)
1.1 城市化与“失地农民”问题	(1)
1.1.1 城市化的内涵	(1)
1.1.2 城市化的发展动力	(2)
1.1.3 加快城市化发展的原因	(4)
1.1.4 城市化带来的失地农民问题	(6)
1.2 和谐社会建设与改革中的利益失衡	(9)
1.2.1 和谐社会的内涵	(9)
1.2.2 和谐社会与利益团体	(10)
1.2.3 和谐社会的基础:利益均衡	(12)
1.2.4 失地农民问题:改革进程中利益失衡的体现	(13)
1.3 利益重构与改革成本的补偿	(15)
1.3.1 和谐社会要求对利益格局进行重构, 为改革支付成本	(15)
1.3.2 利益均衡机制的建立	(22)
1.4 地租、地价理论	(24)
1.4.1 地租理论	(24)
1.4.2 地租对城市经济的调节作用	(27)
1.4.3 地价理论	(28)
1.5 权力寻租与对农民土地的掠夺	(29)
1.5.1 权力寻租的起源与表现	(29)
1.5.2 权力寻租与对农民土地的“合法”掠夺	(30)

第二章 中国农地制度的功能与产权分析	(37)
2.1 中国农村土地的功能分析	(37)
2.1.1 传统意义上中国农村土地的功能	(37)
2.1.2 土地功能之间的矛盾	(40)
2.2 中国农村土地的产权制度分析	(42)
2.2.1 农村土地产权的内涵和特征	(42)
2.2.2 我国农地产权制度的变迁	(45)
2.2.3 农地产权制度评价	(47)
2.2.4 农地产权制度创新思路	(51)
第三章 中国农地征用制度分析	(62)
3.1 农地征用及城市土地批租制	(62)
3.1.1 农地征用的概念	(62)
3.1.2 中国土地法规体系	(63)
3.1.3 中国农地征用制度	(64)
3.1.4 城市土地的运行模式	(66)
3.1.5 城市土地批租制度	(67)
3.2 农地征用制度评价	(70)
3.2.1 对现行征地制度的整体评述	(70)
3.2.2 对现行征地制度的具体评价	(72)
3.2.3 现行农地征用制度下的现实困境	(75)
3.2.4 我国土地征用问题的原因分析	(77)
3.3 征地制度改革的制度创新	(78)
3.3.1 严格区分土地征收和征用	(78)
3.3.2 明确划分公益性用地与经营性用地	(79)
3.3.3 保障农民的土地发展权	(81)
3.3.4 科学确定土地补偿标准体系	(82)
3.3.5 建立土地听证制度	(84)
第四章 失地农民利益受损与利益补偿机制	(85)
4.1 失地农民利益受损的表现	(85)

4.1.1	与土地相关权益的流失	(85)
4.1.2	征地权益受到侵害	(86)
4.1.3	征地安置办法失效,失地农民再就业 权益流失	(87)
4.1.4	社会保障机制的不完善	(88)
4.2	失地农民利益受损原因分析	(89)
4.2.1	政府职能的扭曲	(89)
4.2.2	土地产权不明确是制度根源	(93)
4.2.3	村级基层组织代理人的缺位造成农民利益博弈 能力的弱化	(93)
4.2.4	现行土地征用制度的缺陷是农民受损 的直接原因	(94)
4.2.5	城乡分割的二元结构是失地农民受损 的体制原因	(95)
4.2.6	征地补偿“一脚踢”削弱了失地农民的抗风险能力	(96)
4.3	失地农民利益补偿机制的建立	(98)
4.3.1	转变政府职能	(98)
4.3.2	明确失地农民的土地产权	(101)
4.3.3	改革现行征地制度	(101)
4.3.4	建立正当的征地补偿标准	(101)
4.3.5	建立合理的土地收益分配机制	(104)
4.3.6	社区组织创新与增强农民对等谈判能力	(107)
4.3.7	完善就业保障机制促进失地农民 非农就业	(108)
4.3.8	建立和完善失地农民的社会保障体系	(108)
第五章	失地农民就业问题研究	(110)
5.1	失地农民就业现状透视	(110)
5.1.1	失地农民生存与就业状况的基本态势	(110)

5.1.2	失地农民生活与就业现状的特点	(112)
5.2	失地农民就业问题难点与制约因素分析	(115)
5.2.1	失地农民就业的基本制约因素	(115)
5.2.2	失地农民就业的制度性制约因素	(120)
5.3	失地农民就业问题的对策研究	(123)
5.3.1	刘易斯人口流动模型与失地农民就业难题	(123)
5.3.2	政府在解决城市化过程中失地农民 就业问题中的作用	(124)
第六章	失地农民的养老保障	(139)
6.1	综述	(139)
6.1.1	研究背景及研究意义	(139)
6.1.2	国内外相关研究的理论综述	(140)
6.2	失地农民养老保障现状探析	(144)
6.2.1	失地农民养老保障权益面临严重缺失	(144)
6.2.2	失地农民养老保障权益缺失的深层原因	(148)
6.3	“土地换保障”:保障失地农民老有所养的现实选择	(152)
6.3.1	失地农民养老安置的主要途径	(152)
6.3.2	“土地换保障”的理论基础	(159)
6.3.3	“土地换保障”:保障失地农民老有所养 的现实选择	(162)
6.3.4	“土地换保障”养老安置的实例研究	(169)
6.4	“土地换保障”的基本构想	(178)
6.4.1	失地农民养老保障制度的理论框架	(178)
6.4.2	完善“土地换保障”的相关政策建议	(190)
6.5	结论及评价	(197)
6.5.1	没有“放之四海而皆准”的统一模式	(198)
6.5.2	以农为本,从一切以维护失地农民 的最大利益为出发点	(198)
6.5.3	市场调节和政府调控相结合,谋求国家、集体、 个人三者利益的博弈平衡	(198)

第七章 武汉市“城中村”改革与“土地换保障”	(200)
7.1 武汉市“城中村”改革现状	(200)
7.1.1 武汉市“城中村”综合改造基本情况	(200)
7.1.2 洪山区“城中村”综合改造基本情况	(201)
7.1.3 “村转居”人员社会保险政策安排	(205)
7.2 现状分析	(206)
7.2.1 转居人员保障的特殊性	(206)
7.2.2 现行制度安排分析	(208)
7.2.3 关于“村转居”劳动力参加城镇职工社会保险的情况	(209)
7.2.4 武汉市社保基金支撑能力弱	(209)
7.2.5 村转居人员参保将是武汉市社保扩面新费源	(211)
7.3 关于武汉市“城中村”转居人员实施社会保险政策的若干建议	(212)
7.3.1 对“村转居”人员养老保险政策的建议	(212)
7.3.2 对“村转居”人员参加医疗保险制度的建议	(214)
7.3.3 对村转居劳动力人员参加失业保险制度的建议	(215)
7.3.4 对村转居劳动力参加工伤保险制度的建议	(215)
7.3.5 村转居人员社会保险费补缴、待遇计发及管理的建议	(216)
7.3.6 我们的建议及其方案设计的政策依据	(221)
第八章 土地征用及失地补偿制度的国际比较	(223)
8.1 土地产权制度比较	(223)
8.1.1 完全市场模式	(223)
8.1.2 非市场模式	(223)
8.1.3 国家控制下的市场模式	(224)
8.1.4 我国城市土地所有制	(224)
8.2 土地征用及补偿制度国际比较	(225)
8.2.1 北美国家的土地征用制度	(225)

8.2.2	欧洲国家的土地征用及补偿制度	(227)
8.2.3	东亚国家的征地及补偿制度	(232)
8.2.4	港、台、新加坡的土地征用及补偿制度	(234)
8.3	结论及评价	(238)
第九章	国内失地农民就业与社会保障政策评价	(241)
9.1	对国内八省市失地农民就业与社会保障政策的调研 ...	(241)
9.1.1	四川省被征地农民基本生活保障调研情况	(241)
9.1.2	重庆市被征地农民基本生活保障调研情况	(245)
9.1.3	安徽省被征地农民基本生活保障调研情况	(247)
9.1.4	山东省被征地农民基本生活保障调研情况	(249)
9.1.5	河北省被征地农民基本生活保障调研情况	(251)
9.1.6	天津市被征地农民基本生活保障调研情况	(256)
9.1.7	江苏省被征地农民基本生活保障调研情况	(258)
9.1.8	浙江省被征地农民基本生活保障调研情况	(260)
9.2	对国内八省市调研的总结	(264)
9.2.1	调研中发现的主要问题	(264)
9.2.2	对策建议	(266)
9.3	附录:部分省市失地农民就业与社会保障政策	(270)
9.3.1	《上海市被征用农民集体所有土地农业人员就业 和社会保障管理办法》	(270)
9.3.2	《成都市已征地农转非人员社会保险办法》和 《成都市征地农转非人员社会保险办法》	(274)
9.3.3	《苏州市征地补偿和被征地农民基本生活保障 试行办法》	(281)
9.3.4	《南京市建设征用土地补偿和安置办法》	(288)
9.3.5	《北京市建设征地补偿安置办法》	(298)
9.3.6	《江苏省征地补偿和被征地农民基本生活保障办法》	(306)
9.3.7	《杭州市区征地农转非人员实行社会保障 等问题的实施办法》	(311)

9.3.8	《浙江省人民政府办公厅关于深化完善征地农民 社会保障工作的通知》	(314)
9.3.9	《长沙市征地补偿安置条例》	(317)
9.3.10	《山东省人民政府关于建立失地农民基本 生活保障制度的意见》	(326)
9.3.11	《山东省劳动和社会保障厅文件关于印发〈失地 农民基本养老保障操作办法〉的通知》	(330)
9.3.12	《安徽省人民政府关于做好被征地农民就业与 社会保障工作的指导意见》	(334)
9.3.13	《邯郸市关于建立被征地农民基本养老保险制度的 实施意见》	(337)
9.3.14	《河北省人民政府转发省劳动和社会保障厅等五部门 关于建立被征地农民养老保险制度意见的通知》	(343)
9.3.15	《天津市被征地农民社会保障试行办法》	(348)
第十章	新型农村合作医疗运行分析	(354)
10.1	新型农村合作医疗概述	(354)
10.1.1	农村合作医疗的历史沿革	(354)
10.1.2	旧合作医疗解体的原因	(358)
10.1.3	新型农村合作医疗的含义	(363)
10.1.4	新型农村合作医疗推行的背景	(369)
10.1.5	新旧农村合作医疗制度比较	(373)
10.2	全国新型农村合作医疗制度试点描述	(376)
10.2.1	我国农村经济发展的三大板块	(377)
10.2.2	经济发达地区的合作医疗模式	(378)
10.2.3	经济中等发达地区的合作医疗模式	(380)
10.2.4	经济欠发达地区的新型农村合作医疗模式	(382)
10.3	湖北省新型农村合作医疗制度试点描述	(383)

10.3.1	组织机构建设方面	(383)
10.3.2	试点工作方案	(384)
10.3.3	试点工作的目标、任务和基本原则	(387)
10.3.4	资金筹集	(388)
10.3.5	资金运作	(390)
10.4	武汉市洪山区新型农村合作医疗试点情况	(396)
10.4.1	洪山区新型农村合作医疗的试点方案	(396)
10.4.2	洪山区新型农村合作医疗实施的综合情况	(401)
10.5	新型农村合作医疗运行分析	(402)
10.5.1	农民对新型农村合作医疗的需求分析	(402)
10.5.2	新型农村合作医疗的供给分析	(408)
10.5.3	新型农村合作医疗的运行机制分析	(416)
10.5.4	新型农村合作医疗制度的评估与反思	(427)
10.6	新型农村合作医疗制度的改进建议	(442)
10.6.1	基础建设方面	(442)
10.6.2	具体的措施建议	(444)
参考文献		(449)

第一章 失地农民问题相关理论及研究视角

1.1 城市化与“失地农民”问题

1.1.1 城市化的内涵

所谓“城市化”是指社会生产力的变革所引起的人类生产方式、生活方式和居住方式改变的过程。它表现为：一个国家或地区内的人口由农村向城市转移、农业人口转化为非农业人口；农村地区逐步演变为城市地域；城镇数目不断增加；城市人口不断膨胀、用地规模不断扩大；城市基础设施和公共服务设施水平不断提高；城市居民生活水平和居住水平发生了由量变到质变的改善；城市文化和价值观念成为社会文化的主体；并在农村地区不断扩散和推广。

城市化是由产业结构非农化而引发的生产要素由农村向城市流动和集中，在城市体系不断升级的同时，农村的生产方式、生活方式逐渐与城市接轨，最终实现城乡一体化的过程，是各种非农产业发展的经济要素向城市聚集的过程，它不仅包括农村劳动力向城市第二、三产业的转移，还包括非农产业投资及其技术、生产能力在城市的积聚。

产业结构理论认为：由于产业平均利润率的不同，为追逐利益的最大化，生产要素必然会在不同的产业之间流动。同时，由于各产业的特性不同，所要求的空间条件（包括区位、空间聚集和集中度等）也不同，土地是农业最基本的生产要素，农业对其数量、质量的要求较高，因此农业倾向于以分散的方式布局在地域广大的农村；而工业和服务业则由于具有原料指向、交通运输枢纽指向、人口聚集指向等特点，倾向于布局在人口密集、原料充足、区位条件优越的城市区域。