

消解隐忧，开拓民生发展新道路

2013

中国民生发展报告

——新城市化进程中的民生隐忧

北京师范大学管理学院 著
北京师范大学政府管理研究院



北京师范大学出版集团
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP
北京师范大学出版社

北京师范大学国家“985工程”资助项目

消解隐忧，开拓民生发展新道路

2013

中国民生发展报告

——新城市化进程中的民生隐忧

China Minsheng Development
Report (2013)

北京师范大学管理学院
北京师范大学政府管理研究院



北京师范大学出版集团
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP
北京师范大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

2013 中国民生发展报告 / 北京师范大学管理学院, 北京师范大学政府管理研究院著. —北京: 北京师范大学出版社, 2013.6
(当代中国发展报告)

ISBN 978-7-303-16602-2

I. ①2… II. ①北…②北… III. ①社会保障—研究报告—中国—2013 IV. ①D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 106888 号

营销中心电话 010-58802181 58805532
北师大出版社高等教育分社网 <http://gaojiao.bnup.com>
电子信箱 gaojiao@bnupg.com

出版发行: 北京师范大学出版社 www.bnup.com
北京新街口外大街 19 号
邮政编码: 100875

印 刷: 北京京师印务有限公司
经 销: 全国新华书店
开 本: 184 mm × 260 mm
印 张: 22
字 数: 370 千字
版 次: 2013 年 6 月第 1 版
印 次: 2013 年 6 月第 1 次印刷
定 价: 60.00 元

策划编辑: 戴 轶 责任编辑: 姚 兵
美术编辑: 毛 佳 装帧设计: 李尘工作室
责任校对: 李 茵 责任印制: 孙文凯

版权所有 侵权必究

反盗版、侵权举报电话: 010-58800697

北京读者服务部电话: 010-58808104

外埠邮购电话: 010-58808083

本书如有印装质量问题, 请与印制管理部联系调换。

印制管理部电话: 010-58800825

“得天下有道，得其民，斯得天下矣。得其民有道，得其心，斯得民矣。得其心有道，所欲与之聚之，所恶勿施尔也。”

——《孟子·离娄上》

《2013 中国民生发展报告》编委会

顾 问

蒋正华 周铁农 王茂林 阳安江

主 编

唐任伍

编 委

唐任伍 杨冠琼 汪大海 魏成龙 王建民

孙 宇 章文光 程惠霞 王华春 王洛忠

雷晓宁 戴 伟 王昌海 王宏新 易昌良

舒昌雄 熊贻德 陈弘民 马洪立 陈 翀

果 佳 连宏萍 檀秀侠

协 调

王宏新 果 佳 连宏萍 刘立潇

参编人员

刘文波 张 敏 肖彦博 邵俊霖 王海玥

前 言

民生，国之神器，民之根本。民生安则国家安，民生强则国家强。此谓基于如下几端：一则民为邦本，本固则国强；二则民生则民安，民安则国泰；三则民生善则民力保，民力保则国运发。有此几端，足见民生乃治国之要也。

民生即民心。大凡现代文明国家，都将改善民生、发展民生作为治国理政的基础。虽然由于不同国家的人民所处地域、民族、宗教、风俗不同，制度存在差异，但民生的内涵和本质是一致的，那就是民众的基本生存和生活状态以及民众的基本发展机会、基本发展能力和基本权益保护。民生表现在人们的油盐柴米、衣食住行、吃穿住用、生老病死之中，但民生的本质远远超出了民众一般的日常生活琐事，包含了政府的执政理念、执政宗旨、执政方式、执政手段以及处理现实问题的途径和今后发展的愿景，它是保障与实现人类的生存权、发展权和平等权的具体落实，本质上体现的是权利平等、社会公平等社会价值。

民生发展大致可以分为三个阶段，即民生保障阶段、民生改善阶段和民生发展阶段。每一个阶段对应于人的不同需求：民生保障阶段，主要解决马斯洛需求中的第一、第二个层次，即解决人们的生理需求和安全需求；民生改善阶段，主要解决马斯洛需求中的第三、第四个层次，即解决人们的情感与归属需求、尊重需求；民生发展阶段，主要解决马斯洛需求中的最高层次，即解决人们的自我实现需求。新中国成立以后，中国政府高度重视民生保障和改善，致力于民生发展，中国的民生事业取得了巨大成就。但是，由于中国民生历史欠账太多，民生保障和改善的法制和制度建设没有跟上时代的步伐，民生改善和发展进展缓慢，中国的民生事业尚处于第一阶段，正在进入第二阶段，离第三阶段“民生发展”还有很长的路程。

中国共产党第十八次代表大会选举出来的新一代中央领导人，审时度势，以“新城市化”为引擎，将“新城市化”定位于“人的城市化”，力图通过城市化将民生改善和发展提升到一个新的高度。应该说，以“新城市化”作为契机来解决和改善民生，思路正确，措施可行。但是，如果“新城市化”被搞成“人为城市化”、“房地产化”，则不但起不到解决民生、改善民生的目的，而且

可能适得其反，违背中央决策者的初衷，产生极大的“民生隐忧”。因此，北京师范大学“民生发展报告课题组”，在2011年、2012年民生发展报告的基础上，以“新城市化进程中的民生隐忧”为主题，发布《2013中国民生发展报告》。这是中国民生问题研究的深入和深化，也是《2012中国民生发展报告：跨越变革世界中的“民生陷阱”》的继续。该报告在对中国城市化的进程中民生解决的历史和现实进行剖视的基础上，创新性地提出中国新城市化进程中存在的四大“民生隐忧”，即“耕地减少、粮食安全的隐忧”，“资源紧缺、环境恶化的隐忧”，“生活质量下降的隐忧”，“‘被城市化’的隐忧”。这既是对“新城市化”推动者的提醒，也是对决策者和实施者的忠告。在对“新城市化”进程中可能出现的这些“民生隐忧”进行分析后，该报告提出了规避这些“民生隐忧”的对策和建议，最后第三次对中国30个省、自治区、直辖市的民生发展进行了科学的测度和评价。

课题组的同人们以高度的责任感和使命感来开展这一课题研究，并产生了很好的社会影响和社会效应。民生问题是一个永恒的话题，因此也是一个永恒的课题。课题组争取常作常创、常研常新，将这一课题研究做成对中国民生事业发展具有指导意义的成果。

本报告是在多次研讨的基础上撰写而成的，其中包含着很多专家学者好的建议和见解，王雍君教授、王建民教授、孙宇教授、陈阳波副主编等为该报告的主题提出了中肯的建议，参与各章撰写的专家有：概论，王宏新、周拯；第一章，唐任伍；第二章，王洛忠、秦颖；第三章，王华春、林志清、张璇；第四章，章文光、王晨；第五章，程惠霞、武文泰、宋蕊；第六章，檀秀侠；2013中国民生发展指数报告，陈翀、刘新哲、蔡梦晗。最后由王宏新统稿、唐任伍修改定稿。

由于时间紧迫，北京师范大学出版社的马洪立主任、戴轶编辑牺牲休息时间，抓紧加工出版，对他们的辛勤工作和付出，课题组表示衷心的感谢。报告中引用的各种资料和数据，我们都一一注明了出处，对于存在的缺点和错误，我们诚恳地接受各界朋友的批评和指正，并向所有为本报告作出不同贡献的人们表示感谢！

北京师范大学管理学院执行院长
北京师范大学政府管理研究院院长



摘要

从十五届三中全会首次提出“小城镇、大战略”，到李克强同志强调城镇化是本届政府的工作重点，推进城市化进程一直是我国发展战略的重要组成部分。近期，习近平同志提出“中国梦”理念，要让人民共享人生出彩机会，而民生是中国梦的落脚点，只有改善民生才能点亮中国梦。在这个以改善民生为核心、稳步推进城市化建设的关键时期，本报告紧跟时事，将研究重点放在城市化对民生发展质量影响上，具有现实意义。

而放眼海内外，城市化进程普遍以牺牲民生发展为沉痛代价。如今，在经历了起步、停滞、探索与发展阶段后，中国各地区城市化程度大为提高，面对日新月异的环境，民生发展质量的巩固与提高也步入了瓶颈期。如何化解耕地减少带来的粮食安全挑战、快速城市化发展带来的资源环境恶化困扰、城市发展缺陷带来的生活质量下降以及农民“被城市化”带来的福利蚕食隐忧，已成为当下中国转变经济发展模式、实现全面建成小康社会“民生目标”的题中之意。

新时期城市化发展要谨防走伤害民生的老路子，改变传统的增长导向型模式，要以人为核心、以改善民生为根本目的推进现代城市化进程。本报告针对城市化进程中新环境下的各项民生隐忧，开拓了民生发展的新道路。在价值取向上，着眼于重点保障基本民生权利、促进社会公正、重视人文关怀；在框架上，以“政府主导，多元制衡”为行动模式；在政策选择战略上，从经济驱动、社会调节、法律支持、文化滋养等切入和落实。沿着这条新的民生发展道路，本报告也同时适时提出了新城市化环境下各项民生隐忧的具体化解之策。

同时，在报告的最后一如既往地提供“民生发展指数报告”（2013版），对中国总体和区域情况做了量化分析，结果显示：省级民生指数排名大致呈现东高西低的区域集中性，但相比以往年份，正在逐渐打破明显的区域界线，部分中西部地区进入中上游梯队；排名表现出较强的区域经济实力相关性，但二者并非一致，中部地区重视民生发展的迹象明显；从近半数地区的民生发展指数排名超过其人均地方生产总值排名可以看出，地方政府把民生工作摆在首要地位的做法已显效。

Abstract

Since “Small Towns , Grand Strategy” was put forward for the first time at the third plenary session of the fifteenth central committee, advancing the process of urbanization has always been an important development strategic objective in China. Nowadays, Premier Li Keqiang especially emphasizes the urbanization as the government’ s focus point. Xi Jinping, Chinese new leader, recently proposed the concept of “The Chinese Dream”, to let the people share the opportunities of colorful and excellent life. Minsheng development is the foothold of the “China Dream” and only to improve the Minsheng development level can China dream be brightened. In this critical period when government takes the improvement of Minsheng development as the core and steadily promotes urbanization, keeping up with current affairs, this report focuses on the influences that urbanization brings on quality of Minsheng development, from which the practical significance of this report is highlighted.

Throughout the world, we can see that the process of urbanization is always at the expense of Minsheng development. Nowadays, after going through the initial stage, stagnation, exploration and development stages, the level of urbanization has greatly improved in all regions of China. In the ever-changing environment, the quality of Minsheng development in China has come into a bottleneck period. How to resolve the food security challenges caused by the reduction of arable land, the environment and resources crisis caused by rapid urbanization, life quality crisis caused by defects of urban development and the hidden worries caused by peasants’ passive urbanization, has become the requirement of achieving “Minsheng goal” in the process of transforming the mode of economic development and building a well-off society in an all-round way.

The old way which harms Minsheng level should be avoided when promoting urbanization in the new period. We should change the traditional growth-orientated mode, and accelerate human-centered urbanization, taking

improving Mingsheng level as the ultimate goal. The report focuses on the anxieties hidden worries of Minsheng development during the process of urbanization and finds a new way to develop Minsheng. As for the value orientation, the report pays attention to guaranteeing people's basic right, promoting social justice, strengthening humanistic care; as for the framework, the report uses a mode which is guided by the government, followed by check-and-balance system in many ways; and the policy choice strategy should be implemented with economic advancement, social adjustment, legal support, and cultural nourishment. Along this new path of Minsheng development, the report also offers specific suggestions for hidden worries of Minsheng during new urbanization.

At the same time, the final part of this report has shown that the rank of "the Minsheng development index" (2013 edition) reveals the regional concentration is high in the east and low in the west. But compared with the previous years, various areas gradually blur into each other, and several areas in the Midwest has developed into a higher level. Economic strength in different areas relates to the ranking, but is not necessarily consistent. And also, it is obvious that the governments in various areas in middle part attach importance to the Minsheng development, because the ranking of "the Minsheng development index" outstrips the ranking of PGDP, we can see that the local governments have done a lot in Minsheng development and the effect is remarkable.

目 录

概 述——新城市化进程中的民生隐忧

- | | | |
|-----|-----------------|----|
| 0.1 | 中国城市化进程中的民生改善之路 | 2 |
| 0.2 | 新城市化进程中的民生隐忧 | 6 |
| 0.3 | 消解隐忧，开拓民生发展新道路 | 8 |
| 0.4 | 2013 中国民生发展指数报告 | 12 |

第 1 章 中国城市化进程中的民生改善之路

- | | | |
|-----|------------------------|----|
| 1.1 | 中国城市化的发展 | 13 |
| 1.2 | 中国城市化进程中的民生改善 | 22 |
| 1.3 | 中国城市化进程中的民生改善——江苏的行动 | 35 |
| 1.4 | 新城市化的提出和推进为民生改善带来了新的机遇 | 39 |

第 2 章 耕地减少与粮食安全挑战民生根基

- | | | |
|-----|------------------------|----|
| 2.1 | 城市化进程中耕地保护的民生之殇 | 47 |
| 2.2 | 粮食安全——民生发展的根基动摇 | 53 |
| 2.3 | 新城市化进一步威胁全球化语境下的世界粮食安全 | 58 |
| 2.4 | 城市化进程中我国粮食安全保障困境 | 61 |

第 3 章 资源紧张与环境恶化困扰民生发展

- | | | |
|-----|----------------|-----|
| 3.1 | 城市水荒威胁民众基本生活底线 | 70 |
| 3.2 | 城市环境恶化侵蚀民众身心健康 | 78 |
| 3.3 | “垃圾围城”污染城市居住环境 | 91 |
| 3.4 | 能源危机考验城市可持续发展 | 95 |
| 3.5 | 交通拥堵加剧民生改善难题 | 102 |

第4章 城市发展缺陷凸显民生质量下降

- | | |
|-----------------------|-----|
| 4.1 基本生活质量面临水平提升困境 | 113 |
| 4.2 客观生活质量保障落入发展陷阱 | 128 |
| 4.3 民众生活幸福感步入城市发展反向区间 | 136 |

第5章 “被城市化”蚕食民生福利

- | | |
|-------------------------|-----|
| 5.1 “被城市化”：新城市化命题的异化 | 148 |
| 5.2 经济来源受限，居民收入无着落 | 152 |
| 5.3 原有社会网络隔断，居民情感无所归依 | 167 |
| 5.4 自我角色转换缓慢，居民权利意识模糊 | 176 |
| 5.5 社会转型负外部性加剧贫富分化与秩序动乱 | 184 |

第6章 消解隐忧，开拓民生发展新道路

- | | |
|--------------------------|-----|
| 6.1 秉持“保权利、促公正、重关怀”的价值取向 | 193 |
| 6.2 构建“政府主导，多元制衡”的行动框架 | 199 |
| 6.3 恪守原则的全方位政策选择战略 | 203 |
| 6.4 解决新城市化进程中民生隐忧的对策建议 | 214 |

2013 中国民生发展指数报告

- | | |
|----------------------------|-----|
| 一、“2013 中国民生发展指数”总体测算结果及分析 | 226 |
| 二、2013 中国民生质量指数 | 238 |
| 三、2013 中国民生公共服务指数 | 252 |
| 四、2013 中国民生社会管理指数 | 265 |
| 五、各省（区、市）民生发展指数分项指数、排名及分析 | 274 |
| 六、数据处理说明 | 318 |

- | | |
|-----------|-----|
| 指标定义与数据来源 | 320 |
|-----------|-----|

Contents

Overview

- | | | |
|-----|---|----|
| 0.1 | Minsheng Improvement in the Process of China's Urbanization | 2 |
| 0.2 | Minsheng Hidden Worries in the Process of China's Urbanization | 6 |
| 0.3 | Dispelling the Problems and Opening up New Road of Minsheng Development | 8 |
| 0.4 | Report of Minsheng Development Index in China 2013 | 12 |

Chapter One Minsheng Improvement in the Process of China's Urbanization

- | | | |
|-----|--|----|
| 1.1 | The Road to Urbanization in China | 13 |
| 1.2 | Minsheng Improvement in the Process of China's Urbanization | 22 |
| 1.3 | Minsheng Improvement Actions of Jiangsu Province | 35 |
| 1.4 | The New Opportunities for Minsheng Improvement Brought by New Urbanization | 39 |

Chapter Two Reduction of Farmland and Food Security Challenging the Foundation of "Minsheng" Issue

- | | | |
|-----|--|----|
| 2.1 | Importance of Cultivated Land Protection in the Minsheng Improvement | 47 |
| 2.2 | Food Security: Basic Security of Mingsheng Improvement | 53 |
| 2.3 | The World Food Security Challenges in the Context of Globalization | 58 |
| 2.4 | Chinese Food Security Dilemma in Minsheng Improvement | 61 |

Chapter Three Resource and Environment Problems Bothering the Development of "Minsheng"

- | | | |
|-----|--|----|
| 3.1 | Urban Water Shortages Threatening Citizen's Basic Living Security | 70 |
| 3.2 | Urban Environment Deterioration Damaging People's Physical and Mental Health | 78 |

3.3	Garbage Around Cities Destroying the Living Environment	91
3.4	Energy Crisis May End the Driving Force of Cities' Development	95
3.5	Urban Traffic Congestion Blocking the Improvement of "Minsheng" Issues	102
Chapter Four Developing Defect in Urban Areas Highlighting the Hazards of the Quality of "Minsheng"		
4.1	Quality Improvement of Basic Life Facing Difficulties	113
4.2	Objective Life Quality Progress Falling into a Development Trap	128
4.3	People's Well-being Decrease	136
Chapter Five Being Urbanized Encroaching the Welfare of People		
5.1	The Proposal of Being Urbanized During New Urbanization Process	148
5.2	Limitations in Financial Resources and Decrease of Citizen's Income	152
5.3	Breaking of Traditional Social Network and Lacking of Citizens' Emotion Refuge	167
5.4	Slowness in Roles Conversion and Vagueness of Right Consciousness	176
5.5	Negative Externalities in Social Transformation Leading to an Increasingly Divided and Disordered Society	184
Chapter Six Solving Problems and Opening up A New Road of Minsheng Development		
6.1	Following the Principle: Guaranteeing Rights, Promoting Justice and Emphasizing Humanist Care	193
6.2	Constructing the Action Framework: Government-leading, Multi-agent Balance	199
6.3	Comprehensive Policy Choices Abiding by the Principle	203
6.4	Suggestions for Solving Hidden Worries During New Urbanization Process	214
Report of Minsheng Development Index in China 2013		
Indicators and the Source of Data		320

概 述

——新城市化进程中的民生隐忧

从十五届三中全会首次提出“小城镇、大战略”，到李克强同志强调新城镇化是本届政府的工作重点，推进城市化进程一直是我国发展战略的重要组成部分。不可否认的是，在经济发展特别是工业经济的快速推动下，我国城市化取得了举世瞩目的成就，城市化程度不断提高，城镇人口占全国人口的比重从1978年的17.92%提高到2012年年末的52.57%。然而，诸如城镇经济专业化程度低、公共服务供给二元化、环境污染和资源浪费日趋严重化、城乡发展不协调等一系列深层次问题也在城市化进程中逐渐显现。

城市作为人民生活改善的聚居地，是人们享受现代文明的重要场所，改善城市生活环境可以极大地提升居民生活质量水平；加快城市化进程，能提供大量就业机会，而就业乃是民生之本。由此可见，城市化的每一步无疑都会对民生发展产生巨大影响。习近平同志在阐释“中国梦”理念时提出，改革的发展，要惠及普通老百姓，要让人民共享人生出彩机会。民生，是中国梦的落脚点，只有改善民生才能点亮中国梦。党的十八大提出2020年实现全面建成小康社会的“民生目标”，随之一系列民生政策推出，也让老百姓“中国梦”的实现步伐进一步加快。在这个以改善民生为核心、稳步推进城市化进程的特殊转型期，本报告将研究重点放在新城市化对民生的影响方面，具有重要的理论和现实意义。

放眼世界，城市化进程是以牺牲民生发展为沉痛代价的，如英国曾凭借“圈地运动”掠夺农民土地、建立起现代化工厂和城市等；再观中国，城市化的

发展也对农民的生产生活造成了一些历史性的负面影响，如利用工农业产品价格“剪刀差”作用转移农民财富等。城市化是现代化的必然趋势，也是广大农民的普遍愿望，它不仅带动巨大的消费和投资需求、创造更多就业机会，其作用还在于富裕农民、造福人民。新城市化绝不是简单的人口比例增加或城市规模扩张，更重要的是关注城市化进程中人的生活质量和幸福程度。因此，新城市化要谨防走伤害民生的老路子，改变传统的增长导向型城市化模式，而应以人为核心、以改善民生为根本目的推进城市化发展。

本报告试图剖析新城市化进程中可能存在的民生隐忧，如耕地减少带来的粮食安全、快速城市化发展带来的资源环境危机、城市发展缺陷带来的生活质量下降以及农民“被城市化”带来的福利蚕食隐忧等，并提出相应的对策建议以供领导决策层参考和学界有志之士探讨。同时，在报告中也一如既往地提供“民生发展指数报告”（2013 版），对中国民生发展总体和区域情况做了量化分析，以期增进我国不同地区人民对彼此的了解和世界人民对中国民生发展的认识。

>> 0.1 中国城市化进程中的民生改善之路 <<

2001 年诺贝尔经济学奖得主斯蒂格利茨 (Joseph E. Stiglitz) 认为，影响 21 世纪世界进程的有两件大事：一是美国的高科技；二是中国的城市化。改革开放以来，中国的城市化步伐明显加快，城市化进程取得了辉煌的成就，2013 年国家统计局发布报告显示，中国城市化水平进一步提高，2012 年年末城市化率达 52.57%。城市化是一个国家工业化和现代化的重要标志，是世界各国特别是发展中国家实现经济增长、促进社会进步、改善民生的战略选择。

0.1.1 中国城市化的发展历程

城市是人类文明发展的产物，是人类改善民生、发展民生到一定阶段的聚居地。随着城市的发展和扩大，城市人口的不断增加，逐渐产生了“城市化”。城市化是一个动态的、发展的概念，它是一个过程，一个不断累积、沉淀的过程。本报告认为，城市是民生改善和发展的产物，因此，城市化的过程实际上

是人们追求民生改善和发展的过程。

美国学者诺瑟姆(Ray M. Northam)提出了“诺瑟姆曲线”来揭示城市化发展水平与发展阶段之间的对应关系。在他看来,城市化人口占总人口比例的城市化率,表征着不同的城市化发展阶段,城市化曲线呈现变体的“S”形。按照诺瑟姆曲线,城市化进程分为三个阶段:第一阶段为城市化初级阶段,城市化率在25%以下;第二阶段为城市化加速阶段,城市人口从25%增长到50%乃至70%;第三阶段为城市化成熟阶段,城市人口比例超过70%,当城市化水平达到80%时,城市化增长变得缓慢。

按照城市化发展的一般规律,现阶段中国城市化发展总体上处于诺瑟姆曲线的第二阶段,即加速发展阶段。新中国成立后,中国城市化的发展,经历了艰难、曲折的探索,历经起步、停滞、探索、发展四个环节。

(1)起步环节:1949—1965年。这一环节的特点是,实施重工业优先发展战略,优先发展资源型城市,严格限制城市人口。这一时期城市化率由1949年的10.64%上升到1960年的19.75%,后又下降到1965年的17.98%。

(2)停滞环节:1966—1978年。这一环节的特点是,政治活动成为城市活动中心,工农业生产停滞不前。这一时期城市化率甚至由1965年的17.98%下降为1978年的17.00%。

(3)探索环节:1979—1991年。这一环节的特点是,农村体制和城市体制改革相继推出,乡镇企业蓬勃发展,农民大量进城务工,新兴的小城镇大量兴起。这一时期城市化率由1979年的18.96%上升到1991年的26.94%,13年期间只增长了不到8个百分点。

(4)发展环节:1992—2012年。这一环节的特点是,社会主义市场经济体制确立,一系列大中小城市和小城镇协调发展、鼓励和支持农民进城务工的新政策出台,城市体制改革进一步深化,中国加入WTO,城市化进程进入快速推进、快速发展轨道。这一时期城市化率由27.46%提高到2012年的51.30%。

0.1.2 城市化进程对农民民生的四次侵蚀

目前中国城市化正处于中期加速发展阶段,但是与美国、日本等发达国家相比,城市化还存在着相当多、相当大的问题。城市化带来的最直接的问题,