

法治建设与国家治理现代化研究

总主编 谢桂山

Fazhi Jianshe yu

Guojia Zhili Xiandaihua Yanjiu

新型城镇化与 社会保障法律制度研究

高巧玲 著

山东大学出版社

法治建设与国家治理现代化研究

总主编 谢桂山

新型城镇化与社会保障法律制度研究

高巧玲 著



山东大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

新型城镇化与社会保障法律制度研究/高巧玲著. —济南:山东大学出版社, 2016. 11

(法治建设与国家治理现代化研究/谢桂山总主编)

ISBN 978-7-5607-5651-6

I. ①新… II. ①高… III. ①城市化—社会保障制度—研究—中国
IV. ①D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 264782 号

责任编辑 尹凤桐

封面设计 牛 钧

出版发行 山东大学出版社

社 址 山东省济南市山大南路 20 号

邮 编 250100

电 话 市场部(0531)88364466

经 销 山东省新华书店

印 刷 泰安金彩印务有限公司

规 格 700 毫米×1000 毫米 1/16

10.5 印张 172 千字

版 次 2016 年 11 月第 1 版

印 次 2016 年 11 月第 1 次印刷

定 价 22.00 元

版权所有,盗印必究

凡购本书,如有缺页、倒页、脱页,由本社营销部负责调换

目 录

绪 论	/1
第一章 新型城镇化对社会保障法律制度建设的需求	/8
第一节 新型城镇化的发展历程	/8
第二节 社会保障制度的发展历程	/13
第三节 新型城镇化对社会保障法律制度建设的需求	/17
第二章 新型城镇化中社会保障法律制度的功能	/23
第一节 社会保障法律制度的传统功能	/23
第二节 新型城镇化中社会保障法律制度的重要功能	/25
第三章 国外城镇化进程中社会保障法律制度建设的经验借鉴	/27
第一节 韩国城市化与社会保障法律制度	/27
第二节 英国城市化与社会保障法律制度	/36
第三节 德国城市化与社会保障法律制度	/38
第四节 美国城市化与社会保障法律制度	/41
第五节 日本城市化与社会保障法律制度	/45
第四章 新型城镇化中社会保障制度的发展变化	/50
第一节 社会保障理念的变化	/50
第二节 养老保险制度的变化	/54
第三节 医疗保险制度的变化	/59

第五章 我国现行社会保障法律制度	/62
第一节 社会保险制度	/62
第二节 社会救助制度	/78
第三节 社会福利制度	/80
第四节 社会优抚制度	/81
第六章 社会保障制度的法律渊源	/84
第一节 宪法	/84
第二节 法律	/91
第三节 法规规章	/103
第四节 国际条约和惯例	/113
第五节 政策	/121
第七章 我国社会保障法律制度存在的问题与发展趋势	/127
第一节 社会保障法律制度存在的问题	/127
第二节 社会保障制度的发展趋势	/132
第八章 社会保障法律制度的立法模式与立法原则	/138
第一节 社会保障制度的立法模式	/139
第二节 社会保障制度立法的基本原则	/144
第九章 新型城镇化、社会保障与家庭保障	/148
第一节 新型城镇化对社会保障与家庭保障的挑战	/148
第二节 我国古代家庭保障的历史经验	/151
第三节 国外家庭保障的经验	/155
参考文献	/158
后记	/161

绪 论

所谓城市化,是指人口向城市地区聚集,乡村地区转变为城市地区。城市化是人类文明进步的重要体现,是经济社会发展的必然结果,一个国家或地区的城市化水平能够反映出这个国家或地区的文明发展状况与经济发展水平。

早在 1858 年,马克思就指出:“现代的历史是乡村城市化。”^①从 19 世纪开始,世界上一些主要国家就开始了城市化进程,德国、英国于 19 世纪晚期初步完成了城市化,美国、日本于 20 世纪 60 年代完成了城市化,韩国则于 20 世纪 80 年代基本完成城市化。

在德国、英国、美国、日本、韩国等国家已经基本完成城市化进程之际,我国才刚刚开启城市化的大门。改革开放之后,我国学者充分解放思想,开始研究城镇化问题。1991 年,辜胜阻在其博士论文《非农化与城镇化研究》中首次提出了“城镇化”概念,2000 年,中共十五届五中全会《关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划的建议》中正式采用了“城镇化”一词。党的十六大提出“走中国特色的城镇化道路”,我国的城镇化建设在实践层面揭开大幕。2012 年 12 月,中央经济工作会议对城镇化的历史定位是“城镇化是我国现代化建设的历

^① 《马克思恩格斯全集》第 30 卷,人民出版社 1995 年版,第 474 页。

史任务,也是扩大内需的最大潜力所在”。党的十八大提出要“走中国特色新型城镇化道路”,以“人”为核心的“新型城镇化”正式登上历史舞台。所谓新型城镇化,是以城乡统筹、城乡一体、城乡互动、节约集约、生态宜居、和谐发展为基础特征的城镇化。2014年,我国发布了《国家新型城镇化规划(2014~2020年)》,这是一部由顶层设计的、在总结吸取国内外城镇化建设经验基础上的、内容全面丰富的、具有较强指导性的纲领性文件。我国的城镇化与新型城镇化建设不仅将对国内经济、政治、社会与文化产生巨大的影响,而且还将对世界经济、政治、社会与文化产生重要影响。诺贝尔经济学奖得主、美国哥伦比亚大学经济学教授斯蒂格利茨断言,中国的城镇化是21世纪对世界影响最大的两大事件之一。

我国城镇化经历了传统城镇化与新型城镇化两个不同的发展阶段。新型城镇化发展思路在传统城镇化基础上形成,首先含有肯定传统城镇化道路的意思,同时又包含摒弃传统城镇化短板并进行创新发展的意蕴。回顾以往可以清楚地看到,传统城镇化掀起了大规模的造城运动,而造城需要大量土地。在各级地方政府主导并推进的城镇化建设中,土地尤其是农村土地成为各级政府与企业为赚取巨额经济利益而争夺牟取的对象。在我国,土地一度被视为农民提供生老病死基本保障的载体,农民对土地占有、使用与收益权利的被剥夺以及失地农民社会保障的缺失直接导致农民生存与生活出现困难,由此引发的违法犯罪案件甚至群体性社会事件不断。一边是某些企业的盆满钵满,一边是失地农民的困苦无依,对农民社会保障权利与经济利益的践踏,对农村发展与环境保护的漠视,加上城乡经济和社会差距的扩大,城乡二元分立现象的加剧,是传统城镇化难以为继的主要原因。

正是因为传统城镇化存在种种阻碍真正城镇化的问题,国家才提出新型城镇化要以“人”为核心。以“人”为核心的新型城镇化意味着国家不仅要重视城市的发展,还要重视农村的发展,要促进城乡一体化发展;国家不仅要保障城市居民的各项权利,还要保障农村居民的各项权利,要使城乡居民公平、平等地分享改革发展成果,而社会保障权益的公平分享即是改革发展的重要成果之一。

社会保障权益是宪法规定的公民所享有的基本权利之一,是以政府为责任主体、由国家为公民提供生、老、病、死方面的基本保障。我国现行《宪法》第45条第1款规定:“中华人民共和国公民在年老、疾病或者丧失劳动能力的情况下,有从国家和社会获得物质帮助的权利。国家发展为公民享受这些权利所需

要的社会保障、社会救济和医疗卫生事业。”健全完善的社会保障制度能够满足绝大多数居民最基本的生存与生活需求。因此,城乡居民社会保障权益的享受状况是衡量公民能否公平、平等分享改革发展成果的重要指标,也是衡量新型城镇化是否真正贯彻以人为本理念的重要指标。新型城镇化建设需要大量农业转移人口实现市民化。据中国社会科学院 2013 年发布的城市蓝皮书估算,我国 2012 年需要市民化的农业转移人口存量约为 1.9 亿人,2020 年前还将新增城镇人口近 1.3 亿,2030 年前将新增城镇人口 2.4 亿,2050 年前将新增城镇人口近 3.5 亿。如此庞大的人口市民化是改革发展到一定程度的必然结果,他们将主动或被动地放弃原有的生活方式。这个过程必须由国家为之提供基本的社会保障,这是保障市民化进程顺利进行的最基本条件。换言之,新型城镇化建设要取得创新性发展,必须首先解除农业转移人口市民化的后顾之忧,这就要求完善农业转移人口的社会保障制度,进行城乡居民社会保障权益的一体化建设。城乡社会保障制度的健全完善是新型城镇化建设的基石。

综观国外,德国、英国、日本、美国、韩国等国家都曾在历史上的某一段时期经历了较为集中的城镇化进程。虽然各国农民大规模进城发生的时代背景、进城模式以及各国所采取的具体应对措施都不尽相同,但其共同点是都通过社会保障立法的形式促使进城农民更快更好地融入城市。其他国家尤其是与中国地缘相近且具有相似文化传统的韩国、日本的城市化过程与社会保障法律制度建设的成功经验非常值得我国借鉴吸收。当然,在城镇化建设已经基本完成的基础上,国外社会保障制度所出现的福利过高导致政府负担过重与不利于鼓励劳动者积极就业等较为严重的社会问题,也是我国社会保障制度建设所必须注意避免的。

其他国家的城市化过程证明,城市化与社会保障制度建设存在着相互影响、相互促进的关系,城市化所带来的经济发展、社会进步为社会保障制度的健全完善提供了经济基础,而社会保障制度的健全完善又能够进一步推动城市健康发展。我国的城镇化进程始于本世纪初,至今只有十余年时间;现代社会保障制度建设的历史也不甚久远,其取得突破性的发展(如建立农村居民养老保险制度与医疗保险制度)的时间也不过五六年。城镇化建设和社会保障制度建设在时间上紧密交织在一起。新型城镇化建设要求突破户籍限制,将大量农村居民转化为城市居民,这就要求在社会保障制度方面也打破户籍限制,即建立城乡一体的社会保障制度,而社会保障实践也适时朝城乡

一体化方向发展。如何更好地发挥新型城镇化与社会保障制度的相互促进作用,正是本书研究的主要内容。

二

我国国内对于城镇化的研究较多,尤其近两年来成果颇多:专著类图书有易鹏的《中国新路——新型城镇化路径》(西南财经大学出版社 2014 年版)、孟健军的《城镇化过程中的环境政策实践:日本的经验教训》(商务印书馆 2014 年版)、周其仁的《城乡中国》(中信出版社 2013 年版)等;编著类图书有费孝通的《中国城镇化道路》(内蒙古人民出版社 2010 年版)、厉以宁的《中国道路与新城城镇化》(商务印书馆 2012 年版)、中国(海南)改革发展研究院的《人的城镇化——40 余位经济学家把脉新型城镇化》(中国经济出版社 2013 年版)、新玉言的《新型城镇化——模式分析与实践路径》(国家行政学院出版社 2013 年版)等;丛书类图书有李铁主编的“城镇化与社会变革”书系(中国发展出版社 2013 年版)、张占斌等主编的“中国特色城镇化建设重大问题研究”书系(河北人民出版社 2013 年版)。上述著作有的从理论或实践的包括地方实践角度研究国内新型城镇化中的土地、户籍、农民工市民化、公共财政支持等问题,有的探讨了新型城镇化中的城乡关系、模式与路径等问题。国家建设部编写组编的《国外城市化发展概况》(中国建筑工业出版社 2003 年版)主要介绍了其他国家和地区城市化的发展进程与特点等问题,可为国内城市化建设提供借鉴。唐磊、鲁哲编的《海外学者视野中的中国城市化问题》(中国社会科学出版社 2013 年版)则是海外学者从不同角度看中国城市化问题的成果汇合,在一定程度上可破解国内学者对城镇化研究“当局者迷”的困惑。与新型城镇化相关的论文可谓汗牛充栋,在此不予赘述。总之,现有成果对于新型城镇化问题的理论研究与实践推进都有重要的学术价值。

国内关于社会保障制度的研究成果也较为丰富。中国古代就已经有了相对完善的社会保障制度,以中国古近代社会保障为研究对象的著作有王卫平、黄鸿山的《中国古代传统社会保障与慈善事业——以明清时期为重点的考察》(群言出版社 2004 年版)、王文素的《中国古代社会保障研究》(中国财政经济出版社 2009 年版)、郭文佳的《宋代社会保障文化研究》(中国文史出版社 2014 年版)、黄惠运的《中央苏区社会保障研究》(社会科学文献出版社 2013 年版)等。其他有郑功成的《中国社会保障改革与发展战略:理念、目标与行动方案》(人民

出版社 2008 年版)、郑功成主编的《中国社会保障改革与发展战略(总论卷)》(人民出版社 2011 年版)、丁建宝等的《中国社会保障制度体系完善研究》(人民出版社 2013 年版)、刘苓玲的《中国社会保障制度城乡衔接理论与政策研究》(经济科学出版社 2008 年版)、张民省等的《继承和完善:中国社会保障理论与实践体系研究》(科学出版社 2012 年版)与樊小钢、陈薇的《公共政策:统筹城乡社会保障》(经济管理出版社 2013 年版)。胡晓义主编的《走向和谐:中国社会保障发展 60 年》(中国劳动社会保障出版社 2009 年版)一书全面回顾了新中国成立六十年来社会保障改革发展的历程,总结了所取得的伟大成就、发展经验与未来展望,对社会保障的理论与实践工作具有较强的指导意义。从国际或某个国家视角研究社会保障制度的著作则有俞卫主编的《国际社会保障动态——全民医疗保障体系研究》(上海人民出版社 2013 年版)、阿里木江·阿不来提的《中亚社会保障问题研究》(企业管理出版社 2013 年版)等;韩国金渊明主编的《韩国社会保障论争》(中国劳动社会保障出版社 2010 年版)则是国内第一部关于韩国社会保障的著作。基于我国社会保障制度主要依据政策而非法律建立的客观现实,国内从法律法规角度研究社会保障制度的成果相对较少,目前多以具有普及性质的教科书为多见,如郑功成的《社会保障学——理念、制度、实践与思辨》(商务印书馆 2000 年版)、黎建飞主编的《社会保障法》(中国人民大学出版社 2015 年版)、侠名的《社会保障法》(中国政法大学出版社 2009 年版)等。专门以社会保障法律制度为研究对象的著作则有王伟的《中国社会保障法律制度研究》(中央民族大学出版社 2008 年版)、杨华的《中国城乡一体化进程中的社会保障法律制度研究》(中国劳动社会保障出版社 2008 年版)、欧阳仁根与赵新龙的《中国农村社会保障法律制度研究》(人民出版社 2009 年版)以及潘怀明的《中国特色社会保障法律制度研究》(中国财富出版社 2013 年版)等。

从城市化与社会保障的已有研究成果来看,其共同点在于多由经济学家操刀,社会学、法学等领域的研究成果相对较少。城市化与社会保障不仅仅是经济问题,更是社会问题与法律问题,因此社会学与法学领域的专家学者需要加强专业研究,丰富社会保障理论并拓展社会保障实践。

社会保障制度建设的突飞猛进与新型城镇化建设的时代大背景有着极为紧密的关系,但就目前来看,在新型城镇化的时代背景下研究社会保障制度尤其是社会保障法律制度的成果还很少。党的十八届四中全会作出全面推进依法治国的战略部署,表明了党对法治建设的高度重视。社会保障制度关乎民

生,涉及既有利益格局的调整,必须依靠社会保障法律体系的建立和实施,社会保障将随着全面推进依法治国战略的实施而进入法治化的快车道。新型城镇化建设是一个长期的历史进程,社会保障制度建设也将在新型城镇化的历史进程中取得突破性发展,即全面纳入法制轨道。社会保障制度的法治化既是建设法治中国、健全完善有中国特色社会主义法律体系的需要,也是由社会保障权益本身的性质所决定的。社会保障权益是我国宪法所规定的、每个公民都享有的、由国家提供的基本权益之一,是人权的重要内容之一。因此,社会保障权益必须由法律法规进行保护。我国社会保障制度建设经过多年努力,如今已初具规模。尤其是在新型城镇化建设大潮中,社会保障的许多具体制度取得较大进展,如城乡居民养老保险制度与医疗保险制度的并轨统筹,机关事业单位医疗保险与养老保险改革的全面推进实施等。可以说,社会保障制度的立法前提、立法思路与制度基础等已较为成熟,社会保障领域的许多制度都已经可以经过法定程序上升到法律制度的层面,通过法治化更好实现社会保障制度的保障基本生活、维护社会稳定、实现社会公平与促进社会和谐的作用。

三

我国社会保障制度建设离法治化还有较远距离。当前的社会保障制度包括法律与政策两种渊源,政策是社会保障制度的主要渊源,法制建设明显滞后。这虽然不符合社会保障制度健康发展与中国特色社会主义法治建设的要求,但是由社会保障制度建设的历史条件与现实状况所决定的。因此,我们需要正确看待社会保障制度建设的现实状况,积极从法理上正确阐述政策与法律的关系,推动社会保障制度建设在政策规范下取得更大的进展;同时要认真探索政策制度向法律制度的转化,即如何将成熟、规范、有效的政策上升到法律层面,并最终实现以法律规范社会保障制度的目标。

本书对韩、德、英、美、日等国家的城镇化与社会保障制度建设作了较为详细的梳理介绍,希望以他国城镇化进程中社会保障法律制度的发展变化及其相互关系为鉴,吸取其优长,摒弃其弊端,为我国新型城镇化与社会保障法律制度建设提供有益的经验。

本书用了大量篇幅描述我国社会保障法律制度的渊源,尤以对国际条约与惯例的描述最为详细。这样做的目的,一是从整体上呈现我国社会保障法律制度的体系架构与内部层级,使读者能够更好地了解我国社会保障法律制度;二

是以不同的法律渊源如法律、行政法规等为对象,分析其优长与问题,更容易发现社会保障法制建设的不足并找到解决路径;三是提醒读者注意,我国社会保障法律制度与国际条约及惯例在覆盖范围、条文内容与保障水平等方面仍然存在较大差别,有待继续完善。

本书就我国当前的社会保障法制状况进行了较为全面的整理分析,首先介绍了我国社会保障法律制度在体系架构、具体内容与发展进步等总体情况,接着重点分析了其存在的体系差、数量少、部门多、效力低等问题。这是我国进行社会保障法制建设工作的基础条件,也是社会保障立法所应特别注意避免的重要问题。本书对我国社会保障法律制度建设的立法模式、基本原则等问题亦有所阐述。本书还提出,我国在完善社会保障法律制度、为国民提供必要的物质保障基础上,还需与家庭保障相结合。不可否认,新型城镇化建设导致“空巢老人”“留守儿童”等社会现象日益增多,家庭伦理受到经济大浪的剧烈冲击。如何保障老龄化社会中城乡老年人“老有所养,老有所乐”是摆在国家面前的大问题。我国有家庭保障的悠久历史传统,因此,社会保障法律制度建设必须在确保国家社会保障基础上引导、鼓励与支持家庭保障的回归,家庭保障的回归是应对老龄化的最好的办法。

本书研究的特色在于提出社会保障法律制度对精神保障与家庭保障的规范引导与鼓励支持。当基本的物质生活条件得到保障之后,人的精神需求就会自然上升。在新型城镇化的时代大潮中,越来越多的人离开亲人与故土,家庭分离,无论是已经进入城镇的人还是留在农村的人,都更多地感受到精神落寞与空虚。社会保障不仅仅是物质的保障,而且应该包括精神的保障,而社会保障法律制度对精神保障问题应该有所关注与引导;社会保障应与家庭保障密切结合,共同为亿万人民打造幸福安乐的美满人生。

第一章

新型城镇化对社会保障法律制度建设的需求

第一节 新型城镇化的发展历程

从“城镇化”到“新型城镇化”，我国的城镇化经历了十余年的发展历程，这期间我国的社会保障制度、住房制度与户籍制度等发生了巨大变化。梳理城镇化与新型城镇化的发展历程，对于深刻理解新型城镇化的内涵具有重要的意义。

一、“城镇化”的发展历程与主要问题

（一）“城镇化”的发展历程

2002年11月，党的十六大报告第一次明确提出了“走中国特色的城镇化道路”。党的十六大报告指出，农村富余劳动力向非农产业和城镇转移，是工业化和现代化的必然趋势，因此，“要逐步提高城镇化水平，坚持大中小城市和小城镇协调发展，走中国特色的城镇化道路。发展小城镇要以现有的县城和有条件的建制镇为基础，科学规划，合理布局，同发展乡镇企业和农村服务业结合起来。消除不利于城镇化发展的体制和政策障碍，引导农村劳动力合理有序流动”。

2003年10月，党的十六届三中全会提出了包括统筹城乡发展在内的“五个统筹”发展观，并提出要加快城镇化进程，即“要大力发展县域经济，加快城镇化进程，逐步统一城乡劳动力市场，形成城乡劳动者平等就业的制度，为农民创造

更多就业机会”。

2004年12月,中央经济工作会议明确指出,推进城镇化健康发展是结构调整的重要内容,我国正处于城镇化加快发展的重要时期,总体上已到了以工促农、以城带乡的发展阶段。因此,必须有效引导城镇化健康发展,妥善处理城乡关系,建立逐步改变城乡二元结构的机制。要注意保护和节约土地,维护农民的合法权益,合理把握城镇化进度。

2006年3月,我国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要第二十一章专章谋划“促进城镇化健康发展”大局,要求“坚持大中小城市和小城镇协调发展,提高城镇综合承载能力,按照循序渐进、节约土地、集约发展、合理布局的原则,积极稳妥地推进城镇化,逐步改变城乡二元结构”。为此,“十一五”规划纲要进一步指明了城镇化健康发展的四个关键内容:一是要对临时进城务工人员、在城市已有稳定职业和住所的进城务工人员、因城市建设承包地被征用完全失去土地的农村人口等实行不同的分类引导措施实现人口城镇化;二是要把城市群作为推进城镇化的主体形态,形成高效协调可持续的城镇化空间格局;三是要加强城市规划建设管理,规划城市规模与布局,要符合当地水土资源、环境容量、地质构造等自然承载力,并与当地经济发展、就业空间、基础设施和公共服务供给能力等相适应;四是要健全城镇化发展的体制机制,加快破除城乡分割的体制障碍,建立健全与城镇化健康发展相适应的财税、征地、行政管理和公共服务等,完善行政区划设置和管理模式,改革城乡分割的就业管理制度,深化户籍制度改革,逐步建立城乡统一的人口登记制度。

2007年10月,党的十七大报告指出:“走中国特色城镇化道路,要按照统筹城乡、布局合理、节约土地、功能完善、以大带小的原则,促进大中小城市和小城镇协调发展”,并强调要“以增强综合承受能力为重点,以特大城市为依托,形成辐射作用大的城市群,培育新的经济增长极”。

2009年12月,中共中央、国务院《关于加大统筹城乡发展力度进一步夯实农业农村发展基础的若干意见》(2010年中央“一号文件”)明确提出,要加快城镇化步伐,提高城镇综合承载能力。2010年中央“一号文件”要求推进城镇化发展的制度创新,要积极稳妥推进城镇化,把加强中小城市和小城镇发展作为重点;深化户籍制度改革,促进符合条件的农业转移人口在城镇落户并享有与当地城镇居民同等的权益;多渠道多形式改善农民工居住条件,鼓励有条件的城市将有稳定职业并在城市居住一定年限的农民工逐步纳入城镇住房保障体系;

采取针对性的措施,着力解决新生代农民工问题;统筹研究农业转移人口进城落户后城乡出现的新情况、新问题。

城镇化率反映了人口向城市聚集的过程和程度。城镇化率通常被当作一个国家或地区经济发展的重要标志。一般而言,城镇化率越高,这个国家或地区的经济发展水平越高。我国的城镇化率是用市人口和镇驻地聚集区人口占全部人口的百分比来表示的。这里需要注意的是,城镇化率并非是城镇户籍人口占全部人口的百分比。我国的城镇化率在2002年仅为39.1%,在党的十六大、十七大的全盘布局下,城镇化率以年均1.35%的速度提高,2011年城镇化率已达到51.27%,我国居住在城市与镇驻地的人口首次超过居住在农村的人口,达到6.9亿人。

我国早期城镇化在经济、政治、社会与文化等各方面取得了较大成就。城镇化在一定程度上打破了计划经济体制下形成的城乡二元分割局面,农村人口可自由进入城市工作与生活,户籍制度所带来的身份差异正在逐渐缩小;城镇化促进了各项社会制度与社会政策的建立和完善,农村社会保障制度包括养老保险制度与医疗保险制度在城镇化过程中逐步建立和完善,等等。

(二)“城镇化”发展的主要问题

受现行城乡分割的户籍管理、土地管理、社会保障制度以及财税金融、行政管理等体制机制制约,早期城镇化在发展过程中出现了一些亟待解决的问题。

1. 农业转移人口融入城市比较困难,市民化进程滞后。受城乡分割的户籍制度影响,虽然农民工已经成为我国产业工人的主体,但被统计为城镇人口的2.34亿农民工及其随迁家属,在教育、就业、医疗、养老、保障性住房等方面仍未享受城镇居民的基本公共服务,户籍城镇化率与常住人口城镇化率之间存在着较大差距,且这一差距正在日益扩大。2012年,我国的户籍人口城镇化率为35.3%,而常住人口城镇化率为52.6%,二者之间相差17.3%;2014年,我国的户籍人口城镇化率为35.9%,常住人口城镇化率为54.8%,二者之间的差距拉大到18.9%。大量农业转移人口在城镇工作和生活,但却享受不到城镇居民的基本公共服务,成为游离在城镇与农村之间的第三个群体。这种现象不仅导致城镇内部出现新的二元矛盾,农村留守儿童、妇女和老人的问题也日益凸显,给经济稳定和社会和谐带来较大风险。

2. 土地城镇化快于人口城镇化,土地粗放式无序开发利用导致土地资源浪费严重。据统计,2000~2011年,我国城镇建成区面积增长76.4%,而城镇人

口的增长速度仅为 50.5%，城镇大量建成的房屋无人居住，形成所谓的“鬼城”；同期农村人口虽在数量上减少了 1.33 亿人，但农村居民用地却增加了 3045 万亩，这反映出农业转移人口仍然不愿也不能放弃农民居民用地的现实困惑。地方政府过度依赖土地出让收入和土地抵押融资，不仅加剧了土地的粗放利用，浪费了大量的耕地资源，导致政府与被征地农民的矛盾加深，而且威胁到国家粮食安全和生态安全，也加大了地方政府性债务等财政金融风险。

3. 城市管理服务水平不高，“城市病”尤其是大中城市的“城市病”日益严重。由于我国在早期城镇化中对城市发展缺乏有效规划，一些城市空间无序开发，大中城市因在人才、资源、基础设施等方面占据较多优势而吸引过多人口集聚，同时城市在发展过程中重经济发展而轻环境保护，重城市建设而轻管理服务，导致城市生态环境迅速恶化，交通拥堵问题严重。反之，一些中小城市则由于发展条件有限而难以吸引人才与资源集聚，中小城市的发展潜力受到限制。

4. 片面追求城镇发展，农村发展潜力被掏空。城镇化建设需要而且吸引了大量农业转移人口进入城镇，农业转移人口以 20~50 岁的青壮年为主，留在农村的大多是劳动技能相对较差的老人、妇女与儿童，农村的生机与活力日益衰败，未来发展严重受限。政府对农村教育、卫生、交通等基础设施建设投入的相对不足更进一步加剧了农村的衰落，农村的水污染、大气污染与土壤污染等环境问题也日益严重。

5. 城镇建设缺乏实体经济支撑，千城一面现象较为严重。城镇化建设的初衷在于吸引人才与资源的集聚，通过集聚带动城镇的经济发展。但是，人才与资源的集聚需要以实体经济作为支撑，并且不同城镇需要不同的实体经济基础。但我国在早期城镇化过程中，过于注重城镇本身的建设而忽视了对实体经济的投入，许多城镇由于缺乏实体经济支撑而难以继续发展。大拆大建的早期城镇化同时对自然历史文化遗产造成了严重破坏，部分城市贪大求洋，照搬照抄，脱离实际建设国际大都市，城市本有的自然和文化个性被破坏。一些农村照搬城市小区模式建设新农村，传统民居和田园风光难以再现，乡土特色和民俗文化严重流失。

二、“新型城镇化”的发展历程

城镇化建设虽然取得了一定成就，但建设过程中也暴露出许多问题。这些问题如不加以妥善解决，将危及经济发展与社会稳定。因此，新一届领导集体

提出了“新型城镇化”概念。以“新型城镇化”取代“城镇化”，不仅是名称的变化，更是城镇化发展理念、方向、道路与目标的变化。新型城镇化更加注重人本色彩，强调“人的城镇化”而非“土地的城镇化”，注重实体经济对城镇化的支撑，突出城镇化是自然演进、有效引导而非突击猛进、政府推动的城镇化。原有“城镇化”存在的大规模征地与造城、“被逼上楼”“看不见乡愁”等问题都得到较好解决。

2012年，党的十八大强调，要坚持走中国特色的新型城镇化道路，推动工业化和城镇化良性互动、城镇化和农业现代化相互协调，促进工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展。2013年，李克强总理多次强调，新型城镇化是以人为核心的城镇化。党的十八届三中全会提出：“完善城镇化健康发展体制，坚持走中国特色新型城镇化道路，推进以人为核心的城镇化，推动大中小城市和小城镇协调发展。产业和城镇融合发展，促进城镇化和新农村建设协调推进。”中央城镇化工作会议要求：要以人为本，推进以人为核心的城镇化，提高城镇人口素质和居民生活质量，把促进有能力在城镇稳定就业和生活的常住人口有序实现市民化作为首要任务。

2014年3月16日，中共中央、国务院发布《新型城镇化发展规划（2014～2020年）》。该规划指出，城镇化是伴随工业化发展，非农产业在城镇集聚、农村人口向城镇集中的自然历史过程，是人类社会发展的客观趋势，是国家现代化的重要标志。规划要求，紧紧围绕全面提高城镇化质量，加快转变城镇化发展方式，以人的城镇化为核心，有序推进农业转移人口市民化；以城市群为主体形态，推动在中小城市和小城镇协调发展；以综合承载能力为支撑，提升城市可持续发展水平；以体制机制创新为保障，通过改革释放城镇化发展潜力。规划确定城镇化发展的基本原则是：以人为本，公平共享；四化同步，统筹城乡；优化布局，集约高效；生态文明，绿色低碳；文化传承，彰显特色；市场主导，政府引导；统筹规划，分类指导；城镇化水平和质量稳定提升；城镇化布局更加优化；城镇化发展模式科学合理；城市生活和谐宜人；城镇化体制机制不断完善。《新型城镇化发展规划（2014～2020年）》是今后一个时期指导全国城镇化健康发展的宏观性、战略性、基础性规划。

由于特殊的历史原因，我国的户籍问题一直阻碍着城镇化发展。2014年7月，国务院出台了《关于进一步推进户籍制度改革的意见》，提出要有序推进农业转移人口市民化，推动户籍制度改革，实行不同规模城市差别化落户政策。