

人民日报学术文库

城镇化进程中的 三大问题： 就业、土地和公共服务

魏国学 著

人民日报出版社

人民日报学术文库

城镇化进程中的 三大问题： 就业、土地和公共服务

魏国学 著

人民日报
出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

城镇化进程中的三大问题：就业、土地和公共服务 /

魏国学著. —北京：人民日报出版社，2014. 10

ISBN 978 - 7 - 5115 - 2817 - 9

I. ①城… II. ①魏… III. ①城市化—研究—中国

IV. ①F299. 21

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 233384 号

书 名：城镇化进程中的三大问题：就业、土地和公共服务

著 者：魏国学

出 版 人：董 伟

责任编辑：周海燕

封面设计：中联学林

出版发行：人民日报出版社

社 址：北京金台西路 2 号

邮政编码：100733

发行热线：(010) 65369527 65369846 65369509 65369510

邮购热线：(010) 65369530 65363527

编辑热线：(010) 65369518

网 址：www. peopledailypress. com

经 销：新华书店

印 刷：北京彩虹伟业印刷有限公司



开 本：710mm × 1000mm 1/16

字 数：340 千字

印 张：19

印 数：1 - 1000 册

印 次：2015 年 1 月第 1 版 2015 年 1 月第 1 次印刷

书 号：ISBN 978 - 7 - 5115 - 2817 - 9

定 价：78.00 元

作者简介

魏国学 男，生于1982年10月，管理学博士，现为国家发改委宏观经济研究院社会所助理研究员，主要研究领域为发展经济学。在《China Economic Review》等英文刊物上发表SSCI（SCI）论文3篇，在《世界经济》和《中国人口科学》等权威中文刊物发表论文多篇。主持国家自然科学基金项目两项，国家发改委宏观经济研究院基础课题两项。

感谢国家自然科学基金“城镇化进程中的城中村问题研究”（项目编号：71203039）和“城市郊区土地流转与土地—户籍—财税体制联动改革”（项目编号：71341034）对本书的资助。

目 录

CONTENTS

绪 论	1
第一章 中国城镇化的一般理论和地方实践	6
一、中国城镇化进程的一般理论 6	
(一) 中国城镇化过程的动力机制 7	
(二) 中国城镇化进程中的人口迁移和户籍管理 7	
(三) 中国城镇化进程中的城市规模选择 8	
二、四川城镇化的实践经验 8	
(一) 中国经济增长模式之下的四川城镇化 9	
(二) 四川人口城镇化和空间城镇化的关系 12	
(三) 四川人口流动的整体现状和典型特征 18	
(四) 四川的户籍制度改革 25	
三、社会建设与山东新型城镇化 27	
(一) 社会建设对山东城镇化水平的影响 27	
(二) 山东的户籍改革与公共服务问题 31	
(三) 山东的土地整合和环境保护问题 36	
(四) 山东的社会保障和社会管理问题 39	
四、城镇化进程中的居民幸福感 44	
(一) 居民幸福感的影响因素 44	
(二) 居民幸福感的调查方案 46	
(三) 实证方法和研究结果 46	

(四)主要发现和政策启示 49

(五)K市城乡居民幸福感调查问卷 55

第二章 新形势下的就业问题 64

一、经济整体运行情况及稳增长问题研究 65

(一)经济整体运行情况 65

(二)经济增速下滑探因 68

(三)关于稳增长思考 69

二、我国劳动力需求的变化趋势 72

(一)城乡劳动力需求 72

(二)三大产业劳动力需求 73

(三)地区劳动力需求 74

(四)分行业劳动力需求 77

三、劳动力需求影响因素的新形势 78

(一)经济增长形势 78

(二)对外贸易形势 80

(三)外商投资形势 85

(四)产业结构形势 86

(五)劳动力成本形势 88

四、新形势下我国劳动力需求的影响因素分析 89

(一)模型设计 89

(二)统计描述 90

(三)分析结果 91

(四)预测结果 93

第三章 城镇化进程中的城郊土地问题 96

一、郊区土地流转的主要问题及研究进展 99

(一)郊区土地流转的主要问题 99

(二)郊区土地流转的研究进展 101

(三)城中村和城郊村的流动人口 102

(四)郊区土地的征收问题 103

(五)郊区土地使用权的流转问题 104

二、城中村及贫民窟问题研究进展	106
(一)中国城镇化进城中的城中村问题	107
(二)全球城镇化视野下的贫民窟问题	108
(三)贫民窟和城中村问题研究进展评述	110
三、城中村出现的宏观背景和微观机制	111
(一)城郊农村的土地征收问题	111
(二)城中村的典型特征	113
(三)城中村出现的宏观背景	114
(四)城中村形成的微观机制	116
四、保障性住房建设的地方实践	119
(一)保障性住房建设的背景	119
(二)保障性住房制度变迁	121
(三)保障性住房建设的地方实践	123
(四)保障性住房的分配及启示	132
第四章 四川城乡统筹中的农村土地问题	135
一、城镇化进程中的农业和农村发展问题	137
(一)四川农业发展概况	137
(二)现代农业面临的问题	150
(三)新农村建设面临的挑战	160
(四)留守人群生活	162
二、四川农村土地制度改革实践	166
(一)耕地保护的约束和规模经营的诉求	167
(二)“增减挂钩”绝非一本万利的政策	168
(三)土地确权的细节决定成败	170
(四)土地流转和规模经营尚存上升空间	172
(五)农村土地改革的思路	175
第五章 基本公共服务均等化的评估方案	178
一、基本公共服务均等化的基本情况	178
(一)地区概况	178
(二)基本公共教育	180

- (三)就业公共服务 182
- (四)社会保险 184
- (五)基本社会服务 185
- (六)基本医疗卫生 187
- (七)人口和计划生育 189
- (八)公共文化体育 191
- 二、公共服务均等化的地区对比 192
 - (一)地区评估的样本 192
 - (二)指标体系和评估方法 193
 - (三)指标体系的评估结果 193
- 三、基本公共服务均等化指标体系 219

第六章 区域公共服务合作的地方实践 237

- 一、深莞惠公共服务合作的背景 237
 - (一)深莞惠三地的发展现状 243
 - (二)深莞惠区域合作的现状 249
 - (三)深莞惠公共服务合作的意义 251
- 二、深莞惠教育合作研究 252
 - (一)深莞惠教育发展现状 253
 - (二)深莞惠教育的差异分析 255
 - (三)深莞惠教育的合作现状 257
 - (四)育的合作思路及政策建议 259
- 三、深莞惠医疗卫生合作研究 261
 - (一)深莞惠医疗卫生的发展现状 261
 - (二)深莞惠医疗卫生发展的差异分析 263
 - (三)深莞惠医疗卫生的合作现状 265
 - (四)医疗卫生的合作思路及政策建议 267
- 四、深莞惠就业和社会保障合作研究 269
 - (一)深莞惠就业和社会保障现状 270
 - (二)深莞惠就业和社会发展的差异分析 272
 - (三)深莞惠就业和社会保障的合作现状 275
 - (四)就业和社会保障的合作思路及政策建议 276

五、深莞惠文化体育合作机制研究	277
(一)深莞惠文化体育发展现状	278
(二)深莞惠文化体育的差异分析	280
(三)深莞惠文化体育的合作现状	281
(四)文化体育合作的思路及政策建议	282
参考文献	284

绪 论

改革开放以来,数以亿计的流动人口进入城市工作,为中国的现代化建设做出了巨大贡献。然而受户籍制度等因素的限制,相当一部分流动人口只能年复一年地“钟摆式”迁移,难以获取城市户口的流动人口及随迁家属饱受公共服务缺失之痛,规模庞大的农村留守人群普遍面临极其严峻的生产生活困境,这是中国城镇化过程中难以抹去的剧烈阵痛。在新型城镇化战略等重大机遇下,国务院于2014年7月底发布了举世瞩目的《关于进一步推进户籍制度改革的意见》(以下简称《意见》),这开启了新中国成立以来户籍制度的根本性变革,1亿左右农业转移人口和其他常住人口有望在2020年落户城镇。《意见》进一步明晰了户口迁移政策、人口管理、农业转移人口及其他常住人口合法权益保障等关键问题的改革方向。

各界有理由乐观期待这轮重磅改革对城镇化进程的推动作用,但是我们也必须清醒地认识到,户籍改革乃至城镇化的实际成效取决于就业、土地和公共服务等关键领域改革的到位程度和执行智慧。鉴于上述政策涉及人群之广和牵涉利益之复杂,各界非常有必要从最困难处考虑政策落地过程中可能遇到的问题,唯有未雨绸缪才能让这项重大改革真正惠及亿万民众。

流动人口进城的主要驱动力是什么?毫无争议地,高收入的工作岗位和灵活的择业机会应该排在第一位,然后才是相对优质的公共服务。多年以来,流动人口之所以愿意忍受人户分离带来的种种痛苦进城务工,归根结底还是为了城市收入相对较高的就业岗位,更为重要的是,城市劳动力市场的规模大,流动人口能相对轻松地变换工作以保证充足的就业时间,这也间接促进了劳动力资源的优化配置。流动人口主要在制造业、建筑业、批发和零售业等行业就业,这些行业很难为他们提供“铁饭碗”,流动人口需要不断转换岗位乃至地点才能避免长时间待业,这一方面要求劳动力市场达到一定规模,另一方面又大大增加了流入地公共服务配给的难度——巨大的财政负担和难以精确统计的人口信息。因此充裕的

就业岗位是户籍改革和新型城镇化的根基,流动人口会理性考虑就业机遇和风险,然后做出是否落户城市和在哪里落户的决策。

仅劳动力市场规模这一条优势就足以让大城市吸引力十足,纵使落户条件再严格,也难以阻挡流动人口更愿意进入大城市就业的大趋势。事实上,在这轮户籍改革意见出台以前,许多中小城市的落户限制已经非常宽松,而大城市和500万人口以上特大城市的落户条件现在依然比较严格。中国市辖区人口超过500万的城市总共有18座,这些城市要么是成都、武汉和哈尔滨等区域经济中心,要么就是京津冀、长三角和珠三角经济带上的制造业城镇,这些城市在劳动力市场规模方面的优势是中小城市难以比拟的。但与此同时,流动人口及随迁家属由于难以获得大城市户口,长期被排斥在教育和社会保障性住房等关键公共服务之外,这些流动人口为流入地的经济发展和税收做出了巨大贡献,却无法享受最基本的公共服务。随迁子女的教育问题尤其应该得到关注,对中国的未来而言,城市无学可上的儿童和农村几千万的留守儿童显得格外沉重。因此,大城市凭借就业优势依旧能够吸引大量流动人口,但公共服务有轻重缓急之分,而随迁子女的教育则属于刻不容缓需要解决的问题,我们绝不能因为改革过渡期而耽误一代人的未来,更不能通过限制教育资源供给来控制大城市的人口。

中小城市的落户限制虽然已经放开,但从就业稳定性的角度看,中小城市户口的吸引力依然有限。中小城市的劳动力市场规模小,产业布局又正在随大局而发生深刻快速的变化,流动人口很难在中小城市长期保持就业状态。设想一下,一个农业转移人口即使获得了某中小城市的户口及相关公共服务,也不可能为了户口带来的便利而将自己的工作岗位局限于岗位稀缺的中小城市,他最终还得进入更大的劳动力市场谋求工作岗位,然后在大城市重新成为流动人口,唯一不同的是他已经成为一个来自城市的流动人口。与此同时,优质公共服务尤其是教育资源近年来有从乡镇向县城、地级市、省会城市逐级集聚的趋势,这进一步降低了中小城市特别是小城镇的吸引力。除非中小城市具有一定规模且比较稳定的劳动力市场,否则理性的农业转移人口一般不会轻易落户,因为当前毕竟有相当一部分农民还担心进城会让其失去农村土地产权。

明晰的产权制度既能保障留在农村居民的权益,又能有效解除进城农民的后顾之忧,全国正在推动的农村土地所有权和使用权的确权登记是户籍制度改革的重要配套工作。在农村产权制度这一重要环节,《意见》明确提出要保障农民的土地承包经营权、宅基地使用权和集体财产的收益分配权,而土地确权则是权益保障重中之重的前提。特别值得关注的是,城乡居民对于户籍制度改革可能怀着截

然不同的心态,有条件的农村居民在满心期待落户城市的同时,深深担忧进城后的收入稳定性和农村土地权益。而部分城市居民则会质疑,进城农民在逐步获得城市优质公共服务的同时还能保有农村的承包地和宅基地,又能和城市居民竞争就业岗位,这样做是否对农村居民“过度照顾”?这将问题的焦点引向了农民是否可以带着土地产权进城,从现实角度看,如果没有相对稳定的收入渠道来熨平收入波动性和补贴城市生活开支,一些进城农民极有可能沦为新的贫困群体,这种风险也会让许多农民对城市户口望而却步,从历史角度看,城乡分割户籍制度下的农村居民为中国的工业化进程和城市稳定做出过重大贡献和牺牲。因此,让农民带着权属清晰的土地产权进城于情于理都是必要的,《意见》也明确禁止将放弃土地承包经营权、宅基地使用权和集体收益分配权作为农民进城落户的条件。

土地流转既是新进城农民获取稳定财产性收入的重要途径,也是农业规模化经营和提高农民收入的必由之路,土地流转在遵循城乡土地规划的同时还需要因地制宜。如果农民手里的宅基地和承包地不能有效流转起来,进城农民就无法获得财产性收入,同时又会在农村留下荒地和废宅子。全国正在推动的土地确权工作作为土地流转奠定了坚实的产权基础,但土地流转在把握原则性的同时还需要一些灵活策略。出于对农村土地升值的预期,一部分资本持有者谋划以土地流转的方式获取农民的宅基地和承包地,有些耕地甚至被违规用作建设用地。资本的投机行为必须严格禁止,宅基地只能在村集体内部流转和农地农用的大原则必须坚持,因为从城镇化发展的长远大计看,农村宅基地的面积只会越来越少,外部资本对宅基地的投资只会带来社会不稳定和资源浪费。在耕地流转的具体执行环节,地方政府大包大揽引进公司与农户合作的模式在各地较为流行,但企业由于经营不力而跑路的现象也时有发生,因此土地流转模式还需要更大范围和更加细致的试点探索,例如四川崇州试点的“土地股份合作社+职业经理人+服务超市”模式具有一定的参考意义。

无论是进城落户农民是否有偿退出“三权”,还是补偿标准的制定规则,都必须尊重农民意愿,这是十八届三中全会和《意见》着重强调的原则。新型城镇化是一个循序渐进的过程,农民首先需要从土地产权获取稳定的财产性收入,这得先经历确权和流转等漫长复杂的流程,在此基础上,新进城农民如果能够逐渐适应城市的工作和生活,才有可能愿意有偿放弃“三权”,因此农民有偿退出机制的推动必须慎之又慎,地方政府切不可为了规模经营和城镇化率等政绩考核需要而罔顾农民意愿,“三权”的退出机制和补偿机制有待更进一步的改革试点。

尽管城乡居民在公共服务和社会福利上的差距无法在短时间内得到缩小,但

以统一的居民户口取代农业和非农业户口依然具有划时代的意义。城乡分割的户籍制度已经存在了半个多世纪,农业和非农业户口是计划经济下重工业优先发展战略的产物,有其阶段性存在的部分必要性,但现在已成为中国现代化建设的一大障碍,同其他重大改革一样,户籍制度改革在步入攻坚战之前亟须解除长期遗留的思想禁锢。《意见》将所有户口类型统一登记为居民户口,并让户籍制度回归人口登记管理功能,在全国范围内非常明确地打破了城乡分割的户籍壁垒,首次从法理上实现了城乡户口的平等性,所有居民理应享受基本均等的公共服务和社会保障水平,后续改革必须转向基本公共服务均等化和城乡一体化发展等实质性领域,户口差异再也不能成为城乡差距存在的理由。

城乡统一的户籍制度是历史发展的必然,但是我们必须清醒地认识到,城乡差距在短时期内无法实现,流动人口落户城市的配套公共服务难以在短期内完全到位。在《意见》公布前,河北、江苏和重庆等13个省市自治区已先后取消了二元户口划分,这些省份也无法很好地解决原来非农户口居民和农业户口居民的平等问题,因为拉平城乡待遇水平最终还得依赖于城乡经济社会发展水平差距的缩小。那么吸引农业人口落户城市这种“短平快”的方式是否有助于解决城乡平等问题呢?事实上,郑州、南京和石家庄等省会城市在前些年就进行相对彻底的户籍制度改革,在较短的时间内为大量流动人口办理了落户手续,但迫于人口爆炸式涌入给教育、社保、交通和治安等领域带来的巨大压力,上述城市不得不叫停落户政策,或者没有落实配套措施。因此城市在为流动人口落户时,必须充分考虑自身的承受能力,不能让户籍改革流于形式并挫伤农民进城的积极性。

二元户籍制度由于同公共服务福利绑定而弊端重重,但统一的居民户口又引发了农民“进城会失去农村土地”的普遍担忧,这个后顾之忧可能会阻碍城镇化进城。许多农民担心变成居民户口后可能失去农村土地,本次户籍制度改革的焦点之一便是探索如何保障农民的土地承包经营权、宅基地使用权和集体收益分配权。《意见》提出,即使农业转移人口获得了城市户籍,他们的集体经济收益权、房屋及宅基地保有权与农地承包权都将予以保留。从维护社会稳定的角度看,这个规定是必要的、正确的,农村土地应该属于具体的人并且不受其户籍的限制。户籍制度以后只发挥人口管理的功能,它应和公共服务权利捆绑在一起,与农村土地产权脱钩。

新型城镇化必将重塑中国的城乡格局,但政府和社会在改革过程中会面临一系列考验。中国社会科学院《城市蓝皮书》的测算表明,目前我国农业转移人口市民化的人均公共成本为13.1万,大城市的成本可能会更高,这些成本主要源自保

障性住房和教育等关键公共服务,各级政府会面临较大的财政压力。对等待市民化的群体而言,进城后的就业岗位和公共服务、留在农村的土地等焦点问题也会带来不小的困扰。因此,户籍制度改革必须因地制宜地推进,同时还需要政府和社会合力解决就业、土地和公共服务这三大领域的既有问题,本书将围绕上述三大问题展开论述。

第一章

中国城镇化的一般理论和地方实践

刚刚过去的 50 年中,城镇化是全球最持久、最显著的发展趋势之一。预计到 2050 年,世界城市人口将增至 62.9 亿,那时全球 68.7% 的人口将生活在城市(United Nations,2010),中国的城镇化率预计到 2020 年将达到 60% 左右。本章在梳理我国城镇化理论研究的基础之上,研究了四川省的城镇化实践经验,然后分析了社会建设和山东省新型城镇化之间的关系,最后探讨了城镇化进程中的居民幸福感。

一、中国城镇化进程的一般理论

无论从人口结构还是从城市空间看,中国在改革开放以后经历了快速的城镇化进程。特别是 20 世纪 90 年代以来,城镇化在推动农村人口大规模流向城市的同时也迅速扩大了城市实体规模和城市空间范围。中国的人口城镇化率从 1990 年的 26.4% 提高到 2000 年的 36.3%,到 2010 年进一步达到 49.7%(国家统计局,2011),并于 2011 年首次超过 50%。到 2050 年,中国预计有 73.2% 的人口居住在城市(United Nations,2010)。与此同时,中国的城市空间范围迅速扩张,1998 ~ 2005 年,中国城市建成区面积从 2.14 万平方公里增至 3.25 万平方公里,扩大了一半以上,年均扩张 6.18%,2005 年城市居民人均用地面积已达 133 平方米(源于 664 个城市的统计数据),超出国家规定的城市规划建设用地最高限额 33 平方米(天则经济研究所,2007)。

在城镇化进程中,中国和许多国家地区都存在诸如农村流入人口在城市的融入和适应、农村留守人群、城市土地开发过程中增值收益分配、城市公共服务融资、城市低收入人群聚集区公共管理、基础设施与公共服务提供等问题。但另一方面,由于中国的经济增长模式、国家规模以及转轨经济等几个重要方面的特殊性,中国城镇化进程及相关管理模式也表现出异于很多其他国家的挑战,具体而

言,中国存在空间城镇化与人口城镇化不匹配、城镇化进程中的征地制度不完善、城中村改造和拆迁模式不合理,以及城镇土地利用指标管理体制不灵活并损害社会公平等多方面重大挑战。从国际学术界对中国城镇化的系统研究来看,研究涉及城市的诸多方面,包括城市人口、城市体系、城市规模结构、大城市作用、小城镇发展及农村城镇化等。由于资料搜集的困难和中国形势变化迅速,国际上不少研究主要侧重于解释中国城镇化动力、特色及它为何慢于工业化,并提出包括工业战略说(Kirkby,1985)、城市二元体系与工农业均衡发展说(Chang,1991)、工业化与城市偏爱说(K. W. Chan,1994)等多种理论假说。

(一) 中国城镇化过程的动力机制

发展经济学家早就注意到,在一般的城市化过程中,城市的吸引力与乡村的排斥力或称推力与拉力是构成城市化持续推进的动力机制。但由于中国国情的不同,在肯定中国城市化的动力也分为城市的拉力与乡村的推力两种基本力源的同时,结合对我国城市化动力构成的考察,我国学者认为在中国存在两种基本类型的城市化:其一,是自上而下的城市化,其主动力是来自中央政府发动的工业化,农村推力可以说基本不起作用。它主要拉动了我国大中城市的发展。其二是自下而上的城镇化,是由农村自发的工业化推动的,主要促进了小城镇的发展,而在小城镇发展过程中两种力量即推力与拉力都在起作用(赵新平 & 周一星,2002)。后来,还有人进一步总结珠江三角洲地区城市发展的动因,认为还存在第三种城市化的类型或动力,即“国际分工型”的城市化(赵晓斌 & 尹仲仪,1995)。

在城镇化发展的动力机制方面,一些研究将地方政府大规模扩张城市空间以及相关征地行为归结为我国现行的财政体制,即1994年分税制改革中央上收财权后,地方财政支出责任不减反增。结果是地方政府的财政收支平衡很容易被打破,大规模征地,土地出让金便成为各地方政府预算外收入的支柱(黄小虎,2007;刘东 & 张良悦,2007;陶然 & 徐志刚,2005b;张德元,2006)。

(二) 中国城镇化进程中的人口迁移和户籍管理

已有研究表明,中国的流动人口在城乡之间以往返式流动为主,给流动人口家庭和整个社会带来了多维度的负面影响。改革开放后,包括劳动力在内的要素流动速度加快(温思美 & 郑晶,2008),但户籍制度使中国城乡人口迁移模式不同于其他很多国家城镇化过程中那种以永久性家庭迁移为主导的迁移模式,中国城乡人口迁移多以临时性、单身、钟摆式迁移为主(De Brauw, Huang, Rozelle, Zhang,