



新型城市化和城乡一体化丛书

RESEARCH ON
THE URBANIZATION OF THE RULE
OF LAW IN BEIJING

北京市 法治城市化研究

张英洪 等 著

- 北京市大兴区集体经营性建设用地入市试点研究
- 北京市控制外来人口与治理城市病问题研究
- 城镇化过程中土地征收范围的限缩
——各地实践及其对北京的启示
- 城市化视角下的住宅建设用地使用权续期问题研究
- 我国征地制度改革研究报告
- “民办公助”的村庄自主型改造
——北京市高碑店村调查
- 北京城中村治理的调查与思考
- 北京市昌平区郑各庄村农民自主城市化调研报告



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



新型城市化和城乡一体化丛书

北京市 法治城市化研究

RESEARCH ON
THE URBANIZATION OF THE RULE
OF LAW IN BEIJING

张英洪 等 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

北京市法治城市化研究 / 张英洪等著. -- 北京 :
社会科学文献出版社, 2017.11
(新型城市化和城乡一体化丛书)
ISBN 978-7-5201-1082-2
I. ①北… II. ①张… III. ①社会主义法制-建设-
研究-北京 IV. ①D927.1
中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 165145 号

新型城市化和城乡一体化丛书 北京市法治城市化研究

著 者 / 张英洪 等

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 周 琼

责任编辑 / 周 琼 王蓓

出 版 / 社会科学文献出版社·社会政法分社 (010) 59367156
地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029
网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367018
印 装 / 三河市东方印刷有限公司

规 格 / 开 本: 787mm×1092mm 1/16
印 张: 18 字 数: 317 千字

版 次 / 2017 年 11 月第 1 版 2017 年 11 月第 1 次印刷
书 号 / ISBN 978-7-5201-1082-2
定 价 / 79.00 元

本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心 (010-59367028) 联系

前 言

2010年，在城市化研究中，我们明确提出了走以人为本的新型城市化道路，并提出新型城市化应当是法治的城市化。

为什么要提出新型城市化应当是法治的城市化？因为传统城市化存在一系列乱象，且突出存在两个严重问题：一是在人口城市化上，进城农民工不能实现市民化，农民平等享有基本公共服务的权利得不到保障和实现；二是在土地城市化方面，强征农民土地、强拆农民住房等行为，使农民的财产权利和人身权利得不到保障和实现。

在传统城市化中，有的地方出现了两种不同的行政模式，一是在强征强拆上，“积极”乱作为的模式。一些地方政府为打造政绩，牟取土地财政，在强行圈占农民土地、强行拆除农民住房上，干劲十足，这种“仇和式”改革形式下的地方强势执政者成为典型。二是在农民工市民化上，消极不作为的模式。有的甚至设置种种政策制度障碍，阻止农民工市民化。我们看到有许许多多强征强拆的地方明星官员，却少有致力于实现包括农民工在内的外来常住人口公平享有市民待遇的地方官员。

传统城市化造成了两种社会病：一种是城市病，另一种是农村病。城市吸引农村中的青壮年劳动力来打工，却不给予其市民待遇，在城市中出现了两亿多的流动人口，形成了农民工阶层；在农村则出现了上亿的留守儿童、留守妇女、留守老人。

传统城市化是一种政府主导的掠夺式的城市化；是缺乏对政府公权力以及对资本进行有效制约与问责的城市化；是损害农民财产权利、人身权利的城市化；是限制农民工等外来常住人口市民化的城市化；是非法治的城市化。

由于缺乏法治的有效制约与规范，政府行为出现异化，突出表现为权力与

资本结盟，掠夺农民利益，甚至出现了一种城市化中的违法犯罪现象。

针对传统城市化中的一系列乱象，我们必须走以人为核心的新型城市化道路，以人为核心，最根本的就是要尊重、保障和实现人的基本权利和尊严，而要实现人的基本权利和尊严，必须全面依法治国，建设法治中国，推进法治城市化建设。

所谓法治城市化，就是将城市化纳入法治的轨道，以法治思维和法治方式推进城市化，在城市化进程中规范和约束公共权力，尊重和保障公民权利，维护和促进社会公平正义与文明进步。法治城市化是新型城市化的基本特征和重要内容，也是国家治理现代化的根本要求和重要体现。背离法治的城市化，既谈不上新型城市化，也谈不上国家治理现代化。

国家治理的根本目的在于保障人民的权利，维护社会的公平正义，增进人民的福祉。在城市化进程中，各级各部门要善于将执政党为人民服务的根本宗旨，具体落实到保障每个人的基本权利上。各级政府要将建设法治中国的基本要求体现于新型城市化之中，新型城市化建设要体现全面依法治国的基本要求。

中共中央党校科社部向春玲教授，中国人民公安大学杨俊锋副教授，北京市融鼎律师所（北京市息云律师事务所前身）吴有龙主任律师及其律师团队，华北科技学院管理学院刘伟教授，国务院发展研究中心农村部伍振军副研究员，美国约翰·霍普金斯大学生物统计学博士黄文政，苏州大学法学院程雪阳副教授，北京市农村经济研究中心刘雯博士、杜树雷硕士、纪绍军硕士等专家、朋友和同仁参与了本课题的研究。

中共中央党校科社部向春玲教授、北京理工大学胡星斗教授、北京理工大学徐昕教授、国务院发展研究中心农村部副部长张云华研究员、中国社会科学院城市与环境研究所宋迎昌研究员、中国社科院法学所冉昊副研究员、北京市社科院法学所成协中副研究员、北京市融鼎律师事务所（北京市息云律师事务所前身）吴有龙主任律师及其律师团队、《中国经济时报》李成刚编辑、《瞭望东方周刊》张欣记者、《农民日报》评论部主任施维编辑等专家、律师和媒体人士参加了2014年11月1日举办的法治城镇化研讨会。

北京市融鼎律师所（北京市息云律师事务所前身）主任吴有龙律师及其律师团队、华北科技学院管理学院刘伟教授、中央民族大学法学院讲师郑毅博士、中央民族大学法学院讲师史艳丽博士、财新传媒的孙文婧记者，以及来自

山东聊城的两位农民兄弟金明阳和王金宙先生等人参加了 2014 年 11 月 22 日举办的第二届法治城镇化论坛。

在此，我向上述参加法治城市化课题研究和学术研讨的专家、朋友以及媒体人士表示衷心感谢！

自 2010 年起，我就比较系统地开展城市化和城乡一体化问题的调查研究，并有意识地策划与出版新型城市化和城乡一体化系列研究成果。经过多年的努力，我组织和带领的研究团队在长期调研的基础上，完成了新型城市化和城乡一体化的系列研究，这些研究成果集中体现在社会科学文献出版社 2014 年以来陆续出版的新型城市化和城乡一体化丛书（共 6 部著作）之中。借此机会，我向所有支持、参与新型城市化和城乡一体化系列研究的领导、专家和朋友表示感谢！我还要特别感谢社会科学文献出版社的周琼编辑多年来的辛勤付出和大力支持。

由于水平有限，我们的研究还存在许多不足和不如人意的地方，敬请读者批评指正。

张英洪

2017 年 5 月 4 日

目 录

总报告

北京市法治城市化研究报告	003
--------------------	-----

专题研究篇

北京市大兴区集体经营性建设用地入市试点研究	037
北京市控制外来人口与治理城市病问题研究	053
城镇化过程中土地征收范围的限缩 ——各地实践及其对北京的启示	074
城市化视角下的住宅建设用地使用权续期问题研究	090
我国征地制度改革研究报告	101
城市社会治理创新研究	117
台湾地区区段征收制度的经验和启示	141

调研报告篇

土地征占、整建制转居与农民市民化 ——北京市顺义区卸甲营村调查	151
“民办公助”的村庄自主型改造 ——北京市高碑店村调查	156

北京城中村治理的调查与思考	161
北京市昌平区郑各庄村农民自主城市化调研报告	175

案例分析篇

北京市门头沟区法院判决小产权房买卖合同有效案分析	193
北京市郑各庄村农民自主城市化调研报告	215
城市化中征地拆迁案例分析	231
一 哈尔滨企业占地拆违纠纷案	231
二 北京市朝阳区东风乡腾退纠纷案	233
三 从刘某土地征收款分配案看农村集体经济组织成员身份认定	235
四 从杨某某房屋征收案看房屋征收拆迁中合法程序及信息公开	240
五 石家庄藁城区胡彦格等 70 多户土地征收纠纷评析	244
六 城镇化中农民财产权保护的律师视角	250

附录

法治城镇化的思考和建议	257
新型城镇化建设应纳入法治轨道	262
城镇化与城市管理亟须法治跟进	270
新型城镇化应当是法治的城镇化	279

· 总报告 ·

北京市法治城市化研究报告

北京市法治城市化研究报告

城市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。^① 城市化不同于城市发展，也不同于农村发展，城市化是将农村发展与城市发展联结起来的重大社会结构的变迁过程，事关每个人的切身利益和国家民族大义。我国正处在快速发展的城市化进程之中。面对改变每个中国人命运和国家发展面貌的城市化建设，应当建立基本的法治规则，将城市化建设纳入法治的轨道。唯有如此，才能确保在推进城市化的进程中切实保障城乡居民，特别是广大农民的基本权利，维护社会的公平正义与和谐稳定。北京作为城市化发展的前沿地区和首善之区，以法治思维和法治方式推进城市化建设，具有更加现实的实践价值和突出的典范意义。

一 法治城市化的提出及其含义

2010年，我们在城市化研究中，明确提出了走以人为本的新型城市化道路，并对新型城市化的内涵做了初步界定，认为新型城市化是空间布局合理的城市化；是维护农民权益的城市化；是善待外来人口的城市化；是产业结构优化的城市化；是生态环境友好的城市化；是发展民主法治的城市化。城市化建设事关城乡居民的切身利益，是重大的公共政策，要纳入民主法治的轨道。为人民谋利益、办好事的权力也必须受到严格的制约和监督。要以民主、法治的方式推进城市化建设，以城市化来提升民主法治水平，使城市化与民主化相互促进，使城市建设与法治建设交相辉映。当前迫切需要重新制定和出台一批新的政策、法规，使城市化和城乡一体化有法可依，使各级政府部门依法行政，

^① 《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》，人民出版社，2014，第2页。

使农民群众依法参与，确保城市化建设走上现代法治的轨道。^①

2011年，我们在城市化的后续研究中，进一步提出要把加强制度供给作为新型城市化的基础工程，把依法改革创新作为新型城市化建设的基本手段，把深化土地制度改革作为新型城市化建设的关键环节，把推进农村产权改革作为新型城市化建设的重大任务，把实现农民市民化作为新型城市化建设的战略目标。我们明确提出，我国已经到了一个必须转变改革方式的新时期。我们不仅要转变经济发展方式，而且要从战略的高度转变改革创新的方式，将改革创新纳入法治的框架之中，走依法改革创新之路，实现从违法式改革向立法式改革的重大转变。为此，我们建议树立法治城市化的新理念，将法治城市化提到战略的高度并予以统筹规划和有序推进。^②

自从提出法治城市化的概念以后，笔者就对法治城市化进行不断地思考与探索。有关媒体也不断关注法治城市化。2014年6月9日，《中国经济时报》刊发了笔者对法治城镇化初步思考的文章。^③之后，《中国经济时报》就法治城镇化连续组织有关专家进行集中讨论。2014年7月30日，《中国经济时报》记者李成刚约请笔者及有关专家围绕新型城镇化这个主题进行讨论。笔者认为，所谓法治城镇化，就是将城镇化纳入法治的轨道，以法治思维和法治方式推进城镇化建设，在城镇化进程中规范和约束公权力，尊重和保障公民权利，维护社会公平正义与促进文明进步。法治城镇化既是新型城镇化的基本特征和重要内容，也是国家治理现代化的根本要求和重要体现。背离法治的城镇化，既谈不上新型城镇化，也谈不上国家治理现代化。中共中央党校的向春玲教授认为，法治城镇化就是运用法治的思维和法治的方式规范城镇化进程中各主体的行为，运用法治的思维方式积极化解城镇化进程中出现的各种矛盾和问题，维护社会的公正，从而保障城镇化各项改革的顺利进行。城镇化涉及经济、社会结构和利益格局的调整，往往导致社会矛盾的增加甚至群体性事件的发生，所以，城镇化建设必须在法治的轨道上运行，并以法治为引领。也就是说，在法治中国的建设中，应加强城镇化领域的科学立法、严格执法、公正司法、全

① 参见课题组《走以人为本的新型城市化道路——北京市城乡接合部经济社会发展问题研究》，载郭光磊主编《城乡与乡：在博弈中共享繁荣》（上册），中国农业科学技术出版社，2011，第25~69页。

② 参见《新型城市化发展路径比较研究》，载郭光磊主编《城乡统筹发展的改革思维》（上册），中国农业出版社，2012，第3~72页。

③ 张英洪：《法治城镇化的思考和建议》，《中国经济时报》2014年6月9日。

民守法,以确保城镇化积极稳妥地有序推进。首都经济贸易大学法学院博士后、法学博士尹少成认为,所谓法治城镇化,简而言之,就是指城镇化的推进必须依法进行。具体而言,一是将法治理念贯穿于城镇化建设全过程,用法治的思维指导城镇化的推进;二是加强城镇化相关领域的立法和修法工作,保证城镇化建设工作有法可依;三是严格执法,保证城镇化相关立法得以有效落实;四是城镇化过程中侵犯公民、法人或者其他组织合法权益的行为提供充分的法律救济。只有从理念、立法、执法、司法四个方面建立起一个法治化体系,城镇化建设的推进才可能在法治轨道上运行,不偏离既定航道,符合社会经济发展的要求。^①

2014年12月3日,《中国经济时报》记者李成刚再次组织有关专家围绕新型城镇化这个主题进行讨论。笔者指出,在城镇化进程中强调法治化,至少有三个基本原因。一是法治城镇化是约束政府公权力的城镇化。因为我们以前的城镇化,一些地方政府想干什么就干什么,想征地就征地,想拆迁就拆迁,这就不是法治的城镇化。二是法治城镇化是保护公民基本权利的城镇化。提这点的原因是几十年来,我们的城市化工作一个最大的弊端和问题,就是侵犯了农民的基本权利和自由,主要是侵犯农民的土地财产权利、居住权利。因为拆迁使农民的许多基本权利得不到保障。三是法治城镇化是维护社会公平正义的城镇化。我们现在的城镇化存在很多社会问题,造成社会不稳定,就是因为城镇化过程中存在不公平正义的现象,违背了公平正义的原则,损害了农民的基本权利和自由。因为城市化过程中的许多违反公平正义的行为,造成每年的上访、信访量很大,使政府加大了维稳成本。社会不稳定就是因为城市化过程中出现了一些不公平、不正义的事件。我们讲法治城镇化,就是要讲维护社会公平正义的城镇化。笔者还提出从五个环节推进法治城镇化。一是从立法环节上来说。凡是损害农民权利的法律均应该修改或废止。一方面,在长期城乡二元结构的体系下,有很多法律,包括《土地管理法》,还有一系列政策法规,是不利于保护农民土地财产权利的,不利于维护公民的基本权利。对于这些法律,立法者应该坚决废除。另一方面,随着社会的发展,立法存在滞后性,法律有缺陷或缺失,有的社会实践没有相关法律加以规范。例如我国已经出台了《国有土地上房屋征收与补偿条例》,但“集体土地上房屋征收与补偿条例”就一直出台不了。这样的例子很多。此外,虽然我国有了很多法律,但是十八

^① 《新型城镇化建设应纳入法治轨道》,《中国经济时报》2014年7月30日。



届四中全会提出全面推进依法治国后,一些与法治理念不一致的法律,需要加快修改补充。二是从执法环节来说。一方面,现在一般强调要严格执法,良法是应该要严格执行,但不好的法律要修改。另一方面,存在这么一个突出问题,有的地方政府对农民严格执法,对百姓严格执法,而对政府自己,却不是严格执法。三是从司法环节来说。司法的核心是公正,但是这个环节上,涉及征地拆迁问题的,普遍的现象是法院不立案,民告官很难,造成了大量的信访案件,造成了一系列的群体性事件。有时拆迁者和被拆迁者都会成为牺牲品。四是从守法环节来说。守法,一个是公民守法,一个是政府守法。公民的法律素质不高,不利于守法。但现实生活中政府不守法的现象更加普遍。五是从维权的角度来说。立法、执法、司法、守法、维权,这些环节缺一不可。农民权利受到侵害之后需要法律救济。但长期以来,片面强调稳定压倒一切,有的地方信访部门搞指标管理责任制,层层加压,这就产生了一个怪现象,就是有关部门不是积极地解决群众反映的问题,而是全力去解决反映问题的人。这种治国理政的理念需要反思。^①

2014年11月1日、11月22日,笔者先后组织召开了两次法治城镇化研讨会,邀请了有关专家、律师围绕法治城镇化进行深入研讨。2016年4月11日,在中国社会科学院城市发展与环境研究所主办的“新型城镇化:经济发展新常态下的战略走向学术讨论会”上,笔者做了《推进法治城市化》的发言。^②

城市化是人类经济社会发展的重大自然历史过程,推进城市化建设是政府的重大公共政策。将政府推进城市化纳入法治轨道就是走法治城市化道路。法治城市化的基本要素有三个方面:一是构建城乡统一、开放、公平的政策法律制度体系;二是坚持依法行政,政府的一切行为必须纳入法治的轨道,并承担侵权责任;三是城乡居民的基本权利得到尊重和保障。

二 北京市城市化进程及法治问题

北京作为超大城市和国家首都,属于经济发达地区和城市化发展的先行区。北京市的城市化过程在很大程度上反映了我国城市化发展的总体趋势、基

^① 《城镇化与城市管理亟须法治跟进》,《中国经济时报》2014年12月3日。

^② 该发言的整理删节稿以《推进法治城市化》为题刊发于《城市化》杂志2016年第6期。

本特征和主要问题。

城市化进程是一个经济社会综合变化的过程。一般用城市化率（也叫城镇化率）即城镇人口占总人口的比重来衡量城市化的发展水平。城市化进程可以从人口城市化与土地城市化这两个基本方面进行观察与衡量。

（一）北京市人口城市化进程

由于我国存在特殊的城乡二元结构以及城市行政区划管理，国际上通用的城市化率不能很准确地反映中国实际的城市化水平。2011年，我们在城市化研究中曾提出用市民化率来衡量和测度全国及各地区的人口城市化的质量。市民化率就是一个地区或城市中享受市民待遇的人口占全部常住人口的比重，其计算公式是：市民化率=享受市民待遇人口÷常住人口×100%。在城乡二元户籍制度没有破除的情况下，一个地区或城市往往以非农业户籍作为享受市民待遇的依据，因而一个简便的计算市民化率的公式是：市民化率=非农业人口÷常住人口×100%。^①

2014年3月，《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》首次提出常住人口城镇化率与户籍人口城镇化率的概念。户籍人口城镇化率与笔者曾提出的市民化率的含义与计算公式是一致的。户籍人口城镇化率低于常住人口城镇化率，是我国城市化发展的一个突出现象。2012年，我国常住人口城镇化率为52.6%，户籍人口城镇化率只有35.3%，户籍人口城镇化率低于常住人口城镇化率17.3个百分点。^②2015年，我国常住人口城镇化率为56.1%，户籍人口城镇化率只有39.9%，户籍人口城镇化率低于常住人口城镇化率16.2个百分点。

2000~2015年，北京市常住人口城镇化率从77.54%上升至86.51%。根据美国地理学家诺瑟姆对城市化发展阶段的划分，城市化率在30%以下为城市化初期阶段，30%~70%为城市化加速发展阶段，超过70%为城市化发展后期阶段。以常住人口城镇化率计算，北京市早已进入城市化发展的后期阶段。2005年，北京市常住人口城镇化率首次突破80%，此后每年缓慢增长。

① 张英洪：《以市民化率作为衡量城市化的指标》，《农民日报》2012年1月31日。另参见《新型城市化发展路径比较研究》，载郭光磊主编《城乡统筹发展的改革思维》（上册），中国农业出版社，2012，第54页。

② 《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》，人民出版社，2014，第3~9页。

2000~2015年,北京市户籍人口城镇化率从55.79%下降至51.20%。2004年,北京市户籍人口城镇化率达到57.26%,户籍人口城镇化率呈逐年下降趋势。2015年,北京市户籍人口城镇化率低于常住人口城镇化率35.31个百分点,低于全国户籍人口城镇化率4.59个百分点。

2015年,北京市常住人口为2170.5万人,其中常住外来人口为822.6万人。这800多万的常住外来人口没有被赋予北京市户籍,从而未享有公平的基本公共服务,这是北京市户籍人口城市化率明显偏低的主要因素。

2000~2015年北京市城市化进程变化如表1所示;2000~2015年北京市常住人口城市化率与户籍人口城市化率对比如图1所示。

表1 2000~2015年北京市城市化进程变化

单位:万人,%

年份	常住人口	城镇人口	乡村人口	常住人口城市化率	户籍人口	非农业人口	农业人口	户籍人口城镇化率
2000	1363.6	1057.4	306.2	77.54	1107.5	760.7	346.8	55.79
2001	1385.1	1081.2	303.9	78.06	1122.3	780.2	342.2	56.33
2002	1423.2	1118.0	305.2	78.56	1136.3	806.9	329.4	56.70
2003	1456.4	1151.3	305.1	79.05	1148.8	830.8	318	57.04
2004	1492.7	1187.2	305.5	79.53	1162.9	854.7	308.2	57.26
2005	1538.0	1286.1	251.9	83.62	1180.7	880.2	300.5	57.23
2006	1601.0	1350.2	250.8	84.33	1197.6	905.4	292.2	56.55
2007	1676.0	1416.2	259.8	84.50	1213.3	929.0	284.3	55.43
2008	1771.0	1503.6	267.4	84.90	1229.9	950.7	279.2	53.68
2009	1860.0	1581.1	278.9	85.01	1245.8	971.9	273.9	52.25
2010	1961.9	1686.4	275.5	85.96	1257.8	989.5	268.3	50.44
2011	2018.6	1740.7	277.9	86.23	1277.9	1013.8	264.2	50.22
2012	2069.3	1783.7	285.6	86.20	1297.5	1039.3	258.2	50.22
2013	2114.8	1825.1	289.7	86.30	1316.3	1065.0	251.4	50.36
2014	2151.6	1859.0	292.6	86.40	1333.4	1089.8	243.6	50.65
2015	2170.5	1877.7	292.8	86.51	1345.2	1111.3	233.8	51.20

注:常住人口城市化率=城镇人口/常住人口 $\times 100\%$,户籍人口城镇化率=非农业人口/常住人口 $\times 100\%$ 。

资料来源:北京市统计局、国家统计局北京调查总队编《北京统计年鉴2016》,中国统计出版社,2016。



图1 2000~2015年北京市常住人口城市化率与户籍人口城市化率对比

(二) 北京市土地城市化进程

进入21世纪以来,北京市的城市空间规模持续扩大,土地城市化的速度快于人口城市化速度。北京市建成区面积从2000年的490.11平方公里扩大至2015年的1401平方公里,增长了1.86倍。同期,北京市的常住人口由1363.6万人增长至2170.5万人,只增长了0.59倍。特别是北京市的户籍人口从1107.5万人增长至1345.2万人,只增长0.21倍。

2000年,北京市征地面积只有1.83平方公里,2001年,猛增至75平方公里。2011~2015年,北京市的征地面积从50.4平方公里下降至8.7平方公里,呈逐步下降趋势。2000~2015年,北京市征地面积在700平方公里以上,同期,农业户籍人口减少113万人。

北京市土地城市化,呈现几个鲜明的特点和问题。一是在空间上呈摊大饼式的发展模式,城市扩张一圈一圈往外推进。城市规划中的第一道绿化隔离带以及第二道绿化隔离带,均未能发挥应有的“绿化”与“隔离”的双重功能,而是不断被摊大饼式的城市化发展模式所吞噬。二是基本上走政府征地扩张建设城市的模式。因公共利益需要才能征地的宪法规定缺乏相应的配套的法律规范来落实,北京市除昌平区郑各庄村等极少数地区开展主动城市化探索以外,政府推进城市化基本采用强制征地的模式。三是城市土地扩张与人口城市化进程不协调,数百万外来人口以及一些征地农民未能享有市民待遇。2000~2015年北京市建成区与征地面积变化情况,如表2、图2所示。