

DRC

丛书主编·李伟

国务院发展研究中心
研究丛书 2013

完善城镇化进程中的 社会政策

Improving Social Policies
in the Process of Urbanization

王列军 等 著

消除人口流动的体制障碍

以就业为中心调整社会政策

稳妥推进公共服务体系布局调整

提高中央和省级政府的福利支出比重

打破大城市户籍改革困境



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS

DRC 丛书主编·李 伟

国务院发展研究中心
研究丛书 2013

完善城镇化进程中的 社会政策

Improving Social Policies
in the Process of Urbanization

王列军 等◎著



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS

图书在版编目 (CIP) 数据

完善城镇化进程中的社会政策/王列军等著. —北京: 中国发展出版社, 2013. 6

(国务院发展研究中心研究丛书/李伟主编. 2013)

ISBN 978-7-80234-961-2

I. ①完… II. ①王… III. ①城市化—社会政策—研究—中国
IV. ①F299.21

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 124307 号

书 名: 完善城镇化进程中的社会政策

著作责任者: 王列军等

出版发行: 中国发展出版社

(北京市西城区百万庄大街 16 号 8 层 100037)

标准书号: ISBN 978-7-80234-961-2

经销者: 各地新华书店

印刷者: 北京科信印刷有限公司

开 本: 700mm × 1000mm 1/16

印 张: 12.5

字 数: 148 千字

版 次: 2013 年 6 月第 1 版

印 次: 2013 年 6 月第 1 次印刷

定 价: 32.00 元

联系电话: (010) 68990630 68990692

购书热线: (010) 68990682 68990686

网络订购: <http://zgfcbs.tmall.com//>

网购电话: (010) 88333349 68990639

本社网址: <http://www.develpress.com.cn>

电子邮件: bianjibu16@vip.sohu.com

版权所有 · 翻印必究

本社图书若有缺页、倒页, 请向发行部调换

DRC

2013

国务院发展研究中心研究丛书

编委会

主 编：李 伟

副主编：刘世锦 韩 俊 张军扩 张来明
隆国强

编 委：(按姓氏笔画为序)

丁宁宁	卢 迈	包月阳	冯 飞
吕 薇	任兴洲	米建国	刘世锦
孙兰兰	李 伟	李善同	余 斌
迟福林	张小济	张军扩	张来明
张承惠	陆文强	陈小洪	侯永志
赵昌文	高世楫	夏 斌	郭励弘
徐小青	隆国强	程国强	程秀生
韩 俊	葛延风		

“完善城镇化进程中的社会政策”

课题组

课题负责人

葛延风 国务院发展研究中心社会发展研究部部长，研究员

林家彬 国务院发展研究中心社会发展研究部巡视员，研究员

执行负责人

王列军 国务院发展研究中心社会发展研究部第一研究室主任，副研究员

课题组成员

贡 森 国务院发展研究中心社会发展研究部副部长，研究员

丁宁宁 国务院发展研究中心社会发展研究部研究员

苏 杨 国务院发展研究中心社会发展研究部第三研究室主任，研究员

余 宇 国务院发展研究中心社会发展研究部第三研究室副主任，助理研究员

张佳慧 国务院发展研究中心社会发展研究部副研究员

喻 东 国务院发展研究中心社会发展研究部助理研究员

张冰子 国务院发展研究中心社会发展研究部助理研究员

总 序

深化体制改革 促进转型发展

国务院发展研究中心主任 李伟

党的十八大提出了到 2020 年全面建成小康社会的宏伟目标。届时，按不变价计算，城乡居民收入水平比 2010 年实现倍增。要实现这一宏伟目标，到 2020 年前，我国 GDP 年均增长速度需要略高于 7%。如何在转变发展方式的基础上保持经济较快增长，实现全面建成小康社会的宏伟目标，对我们的工作提出了新的要求。

未来中国经济发展面临着全新的国际环境。全球金融危机爆发后，世界经济进入了大调整大转型时期。发达经济体难以在短期内恢复高速增长，世界经济进入低速增长新阶段。全球性产能过剩问题加剧，国际市场竞争更加激烈，贸易投资保护主义有所抬头。区域贸易安排取代多边贸易体系，成为贸易投资自由化的主要形式，发达国家正按照自身利益酝酿新的贸易投资规则。三大主要经济体同时采取宽松的货币政策，导致全球性流动性过剩，对国际资本流动、全球金融市场的稳定均产生巨大影响。能源供

求结构与格局深刻变化。主要发达经济体在救助金融危机和刺激经济的同时,实施“再制造业化”战略,重视新兴产业发展,推动经济加速转型。国际环境的变化,蕴含着新的机遇与挑战,战略机遇期的内涵与条件发生了重要变化。

中国经济发展进入了新阶段。我国已经进入了中等收入国家的行列,潜在经济增长率将出现下降,经济增长动力正处于转换之中。我国比较优势也在发生深刻变化,以往支撑我国参与国际分工与竞争的低成本劳动力优势正在快速削弱,劳动密集型产品在国际市场上面临着日益激烈的挑战。

转变发展方式刻不容缓。依靠要素投入驱动的发展方式难以为继,不平衡、不协调、不可持续的矛盾日益尖锐。经济结构不合理的问题日益严重,影响社会和谐稳定的矛盾更加突出,产能过剩、房地产泡沫、地方融资平台蕴含的金融风险等问题不可忽视。年初华北地区大面积持续的雾霾天气,不仅突显了资源环境问题的严重性,更反映了转变发展方式的紧迫性。

既要转变发展方式,又要保持经济稳定增长,唯一的出路是深化体制改革。体制机制是决定经济发展方式的根本因素,老的体制机制决定了老的发展方式。要转变发展方式,必须要有一套新的体制机制,否则,转变发展方式只能是纸上谈兵。除此之外,抓住新的发展机遇,释放经济增长的潜力,同样需要进一步深化改革。

深化改革要坚持不断完善社会主义市场经济体制。深化改革的关键是处理好政府与市场、政府与社会的关系,要尽可能把市场与社会可以自行承担的职能交给市场和社会,要用体制机制用

好、管好政府这只“看得见的手”，充分尊重市场这只“看不见的手”，真正发挥市场机制在资源配置中的基础性作用。

改革进入深水区，需要我们用极大的智慧与勇气推进改革。各种体制盘根错节，相互影响，牵一发而动全身，改革不能零打碎敲，必须做好改革的顶层设计，系统化推进。

国务院发展研究中心是直接为党中央国务院决策服务的政策研究咨询机构。我们始终坚持围绕中心、服务大局的方向，开展政策研究，将战略性、综合性、全局性和前瞻性的重大战略问题研究与对经济社会发展中的热点、难点、焦点问题研究有机结合，力争为党中央国务院决策提供“管用”的政策建议与解决方案。

2013年的“国务院发展研究中心研究丛书”共包括16本著作，是过去一两年我中心部分政策研究成果。《改革攻坚（上）——改革的重点领域与推进机制研究》和《改革攻坚（下）——推进经济体制重点领域改革研究》是对下一步经济体制改革的总体设计，是我中心重大课题研究成果。丛书中还收录了对特定领域改革的研究成果，如《稳定与完善农村基本经营制度研究》《利率市场化改革研究》。关于转型发展方面的研究成果则包括：《中国制造业创新与升级——路径、机制与政策》《中国企业转型发展调查研究》《要素成本上涨对中国制造业的影响及相关政策研究》《大调整时代的世界经济》《全球农业战略：基于全球视野的中国粮食安全框架》《完善城镇化进程中的社会政策》《人口倒挂地区社会管理研究》等。针对经济社会发展中的热点问题，丛书重点收录了建立房地产市场调控长效机制的研究成果，包括《中国住房市场：调控与政策》《土地供应制度对房地产市场影响研究》。另外，丛书还收录了关于经济

社会发展中一些新趋势、新问题的研究，如《中国云计算应用的经济效应与战略对策》《中国场外股权交易市场：发展与创新》《中国中长期负债能力与系统性风险研究》。

我们正在着力建设“一流智库”，不断提高政策研究的水平与质量。尽管如此，丛书中收录的研究成果，可能还存在种种不足，希望读者朋友不吝赐教，提出宝贵意见与建议，帮助我们不断改进。我衷心希望，社会各界都能够关心支持政策研究与咨询工作，为实现中华民族伟大复兴的“中国梦”，不断作出新贡献。

2013年6月3日

内容提要

Introduction

我国的城镇化是在非常不同于西方国家的历史背景下发生的：人口增长先于工业化；城市发展具有强大的行政干预传统；计划经济时期形成了城乡二元体制。这些背景和特点决定了我国的城市化是一个充满挑战的、复杂的过程。

近 30 年在伴随巨大规模人口流动的快速城镇化过程中，我国实现了较快的国民收入增长并总体保持了社会稳定，是一项非常了不起的成就。但同时也出现了不少社会问题，社会政策也有得有失。与先行城镇化国家相比，限制人口迁移是我国社会政策的一个重要特征，并对城镇化进程和格局产生了重要影响。当前我国城镇化进程中面临的主要社会问题包括流动人口在流入地难以享有平等的社会权利，少数大城市的“大城市病”问题日益突出，农村人口在城市化过程中的权益没有得到充分保护等。这些问题的产生有各自的复杂原因，但共同且最为重要的体制性原因包括福利筹资的高度分权化、城市的层级制导致各种资源过度向高层级城市集中。

调整完善我国城镇化进程中的社会政策应遵循的基本思路是：以进一步消除人口流动的制度障碍为重点；以就业为中心调整完善其他社会政策；公共服务体系布局调整要适应城镇化进程，既保障需求，又避免发生浪费。

我们提出的综合性政策建议有两条：一是改革福利筹资体制，提高中央和省级政府的支出比重。这既能促进流动人口社会权利的实现，同时也有利于区域间基本公共服务的均等化；二是以“阶梯式赋权”方式推进大城市户籍制度改革，中央政府设定流动人口获得当地完全权利的最高条件。

分领域的政策建议包括：就业方面，人口城镇化的推进要坚持以就业为基础；促进劳动者人力资本的提升并重视通用技能的学习培训，增强人们在城市长期立足的能力。社会保障方面，进一步扩大劳动者的社会保障覆盖面，同时增强社会保障权益的可携带性；加快推进社会保障项目的整合和统筹层次的提高；调整社会保障项目设计，鼓励就业而不是享受救济。教育权利方面，落实流动人口子女义务教育权利，用更加灵活的方式承担义务教育服务提供责任；解决异地高考问题较为复杂，需要与高考制度改革相结合。住房保障方面，要对城市低收入群体现有居住格局保持宽容，审慎推进“城中村”改造；在政策上鼓励企业为进城务工人员提供符合政府质量标准、入住条件的宿舍，将达到一定就业和社保缴费年限的流动人口纳入当地住房保障体系。

目 录

Contents

总报告 调整完善城镇化进程中的社会政策	1
导言 我国城镇化的历史背景和特点	1
一、我国城镇化进程中的人口迁移政策与人口流动	3
二、当前城镇化进程中面临的主要社会问题及其原因分析	9
三、改革完善我国城镇化进程中社会政策的基本思路	19
四、调整完善相关社会政策的具体建议	21
专题一 城市化进程中的人口迁移政策	30
一、我国人口迁移政策的演变	30
二、人口迁移政策对城市化的影响	34
三、未来我国人口迁移政策的方向	37
专题二 城镇化进程中的就业和社会保障问题	41
一、就业政策和城镇化的关系——理论视角	41
二、我国城镇化进程中就业和社会保障政策的发展和挑战	45
三、坚持就业优先、提高就业质量是提高城镇化质量的新动力	54

专题三 城镇化进程中的教育权利问题	59
一、进城务工人员随迁子女义务教育问题	61
二、进城务工人员随迁子女“后义务教育阶段”教育权利问题	72
专题四 城镇化进程中的低收入群体住房政策	83
一、城镇化与住房政策的变化	83
二、农民工住房状况与需求	89
三、政策调整方向	92
专题五 地方居住证制度探索评估及对全国推行的建议	96
一、我国户籍制度的改革路径	96
二、各地居住证制度探索情况评估	98
三、对全国推行居住证制度的几点建议	102
专题六 拓宽思路打破大城市户籍改革困境	109
一、当前户籍改革的难点在大城市	109
二、改革困境是由诸多制度原因共同造成的	110
三、拓宽思路打破大城市户籍改革困境	112
案例 安庆的工业化、城镇化和社会政策	116
附录1 我国城市雇主为外来务工人员提供住宿的研究	133
附录2 迈向人的自由流动：欧盟与中国的比较	162

调整完善城镇化进程中的社会政策

导言 我国城镇化的历史背景和特点

我国的城镇化是在非常不同于西方国家的历史背景下发生的，具有自身鲜明的特点。

第一，人口增长先于工业化，工业化和城镇化“挤压式”推进。西方国家人口是随着工业化过程而增长的，而中国的人口增长则先于工业化。18 世纪我国就出现了显著的人口膨胀，18 世纪末人口超过了 3 亿。而到 20 世纪 50 年代初，工业化启动的时候，人口已经超过了 6 亿，人口规模远远超过当时已经完成工业化和城镇化的国家。不仅如此，我国的工业化和城镇化还是以高度“挤压”的方式追赶推进的，在几十年的时间内，完成先行国家一两百年的历程。这使得我国在工业化初期，就面临西方后工业社会才遇到的种种问题。

第二，城市发展具有强大的行政干预传统。中国具有悠久的城市文明，也具有最悠久的官僚制和中央集权传统。古代城市主要是作为权力中心存在的，作为管理地域辽阔的国家的中枢，国家权力、财富和文明一直集中于城市。城市从一开始就受到行政力量的强大干预，这种影响

一直持续至今。当前,城市的设立、产业的选择、城市布局、人口规模、土地经营都受到政府较强干预。同时,城市体系是按行政层级关系组织起来的。相比之下,欧洲城市的发展远晚于中国,其鲜明特征是以贸易和商业立市,商业对城市的影响要强大得多。没有帝王限制私有产权,自治城市和新兴的资本主义一起成长^①,城市发展相对独立。

第三,计划经济时期形成的城乡二元体制对城镇化产生了深远的负面影响。我国在计划经济时期形成了城乡二元体制,城乡居民的权利严重不平等。特别是工业化和城镇化启动初期只针对当时仅占全国人口10%左右的城镇人口建立了全面的福利体系,并不断自我强化。这种路径导致了后来对农村移民的福利歧视,成为至今仍然没有解决的棘手难题。而西方国家全面的福利体系是在二战后即城镇化基本完成之后建立的,虽然城镇化过程中转移到工业和城市的人口缺乏社会保护,处境也十分悲惨^②,但之后建立的福利体系是覆盖全民的。

上述历史背景和特点决定了我国的城镇化是一个充满挑战的、复杂的过程。特别是20世纪80年代中期以来,城镇化加速,发生了世界历史上最大规模的农村向城市的人口流动。在这一过程中,我国实现了较快的国民收入增长,并在总体上保持了社会稳定。从世界范围来看,特别是与其他发展中国家相比,这是一项非常了不起的成就,也为全球的减贫与人类发展做出了重大贡献。但在这一过程中,确实也出现了很多社

① 参见乔尔·科特金(Joel Kotkin):《全球城市史》第十章“欧洲的城市复兴”,社会科学文献出版社2010年版。

② 英国工业化和城市化初期,人口和产业活动迅速集聚,工人居住在工厂周边拥挤的房子里,而城市缺少必要的供水、污水和垃圾处理等基础设施,加上当时医疗技术水平有限,导致了严重的环境污染和致命传染病的流行。19世纪30~60年代,流行性霍乱三次席卷英国造成大量人口死亡。1841年英格兰和威尔士的平均预期寿命为41岁,利物浦只有26岁,曼彻斯特仅24岁。参见仇保兴:《笃行与变革:国内外城市化主要经验教训与中国城市规划变革》,中国建筑工业出版社2012年版,第33页。

会问题，其间的社会政策也有得有失。本报告将在回顾分析我国城镇化过程中出现的社会问题及其原因的基础上，提出调整完善社会政策的基本思路，以促进健康、包容的城市化。

一、我国城镇化进程中的人口迁移政策与人口流动

城镇化是人口集聚和经济集聚相互加强的一个过程。绝大多数先行城镇化国家在国家内部都实行人口自由迁移政策。而我国自20世纪50年代初全面启动工业化后不久，形成了严格控制人口流动的迁移政策，直至80年代以后才逐渐放松限制。我国独特的人口迁移政策对城镇化进程产生了深远影响。

（一）改革开放之前的人口迁移政策及其影响

1. 建国初期的人口自由迁移政策与重工业优先发展战略发生冲突，导致了严格控制人口流动的户籍制度的形成

1949年我国的城镇化率仅为10.6%，是一个名副其实的农业大国。经过几年的战后恢复，于1953年开始第一个五年计划，启动了重工业优先发展的工业化。“一五”计划期间（1953~1957年），国民收入平均增长达到了8.9%^①。经济的快速恢复与增长，创造了很多就业机会，吸引了大量农村人口迁入城市。当时的户籍管理延续了新中国成立前的做法，人口迁移需要登记，但并不控制迁移，只要履行手续，一般都能获

^① 数据引自〔美〕R. 麦克法夸尔、费正清编：《剑桥中华人民共和国史（上卷）》，中国社会科学出版社1990年版，第141页。

得城市户口。由于1958年开始的大跃进对劳动力的需求迅速增加，农村到城市的大规模人口迁移趋势一直延续到1960年。1949~1960年期间，城镇人口年均增长速度达到了7.73%，是迄今为止城镇人口增速最快的时期，城镇化率的年均增速也达到了0.83%（参见图1），1957年城镇化率迅速跃升至15.38%，1960年更是达到了19.75%。

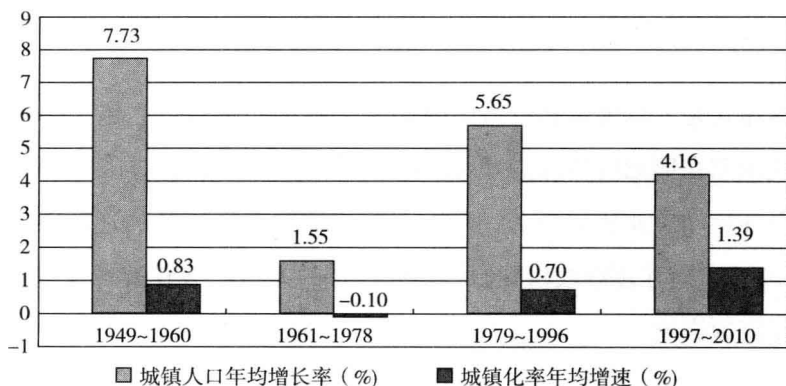


图1 不同时期中国城镇化速度对比

数据来源：根据《新中国六十年统计资料汇编（1949~2008）》及《中国统计年鉴》（2009，2010，2011）计算。

然而，在重工业优先发展的赶超战略下，上述城镇化进程注定无法持续。在当时的条件下，农业成为重工业所需积累的主要来源，而资金从农业到重工业的转移是以压低农产品价格实现的。农产品价格的人为扭曲降低了农民的生产积极性，造成了农产品供给和需求之间的不平衡，也产生更大推力驱使农民进城寻找工作。在粮食短缺的背景下，从1953年开始，政府采取对粮食统一收购和定量供应的方法来保障工业和城市对粮食的需求，并适当加快农业合作化的步伐。而当时大量农村人口进城，在决策层看来不仅不利于稳定农村粮食生产，也加大了城市粮食供给压力，因此必须控制农村人口进城。1953~1957年，国务院连续数次发出关于劝止农村人口盲目流入城市的指示，但作用不是很大。为了使