

新型城市化

北京的探索与前景

张英洪 等著

新型城市化

北京的探索与前景

张英洪 等著



图书在版编目(CIP)数据

新型城市化:北京的探索与前景/张英洪等著. —
上海:上海人民出版社,2013

ISBN 978-7-208-11938-3

I. ①新… II. ①张… III. ①城市化—研究—北京市
IV. ①F299.271

中国版本图书馆CIP数据核字(2013)第278919号

责任编辑 徐晓明 金 婕

封面设计 吴志勇

新型城市化

——北京的探索与前景

张英洪 等著

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路193号 www.ewen.cc)

世纪出版集团发行中心发行

常熟市新骅印刷有限公司印刷

开本 635×965 1/16 印张 18.75 插页 2 字数 274,000

2013年12月第1版 2013年12月第1次印刷

ISBN 978-7-208-11938-3/D·2400

定价 42.00元

前 言

2012年11月党的十八大提出“坚持走中国特色新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化道路。”“加快改革户籍制度,有序推进农业转移人口市民化,努力实现城镇基本公共服务常住人口全覆盖。”同年12月,中央经济工作会议提出:“城镇化是我国现代化建设的历史任务,也是扩大内需的最大潜力所在。”要“积极稳妥推进城镇化,着力提高城镇化质量”,要把“有序推进农业转移人口市民化作为重要任务抓实抓好”,要把“生态文明理念和原则全面融入城镇化全过程,走集约、智能、绿色、低碳的新型城镇化道路”。从此,新型城镇化这个重大命题成为社会关注的焦点、理论研究的热点、政府决策的重点。如何认识新型城镇化,怎样推进新型城镇化,是我们面临的不可避免的重大现实课题。

在党和政府明确将新型城镇化提上政策日程以前,学术理论界已经对新型城镇化问题进行了许多研究和讨论。我们自2010年以来,就对新型城镇化问题进行了持续的调查研究。我们与许多城镇问题研究学者的视角和侧重点不同的是,我们主要从“三农”的视角来研究城镇化。这是我们开展城镇化研究的一个重要特点。本书主要是我于2010年至2013年间主持和主笔完成的有关新型城市化课题研究总报告的汇编。

2010年我们做的第一项城镇化调研课题是《北京市城乡结合部经济社会发展问题研究》。在该课题调研中,我发现北京市存在明显的双重二元结构,即城乡二元结构和城市内部本地人与外来流动人口的二元结构。推进新型城市化,加快城乡一体化,必须同时破除双

重二元结构。^①在后来的总报告撰写中,我们提出了“走以人为本的新型城市化道路”这一命题,以此作为总报告的主标题。在总报告中,我对新型城市化的内涵作了初步的理论思考,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,是善待外来流动人口的城市化^②,是产业结构优化的城市化,是生态环境友好的城市化,是民主法治的城市化。

2011年,我们做的重点课题是《新型城市化发展路径比较研究》。我们基于人口城市化和土地城市化这两个基本维度,提出对农村集体所有制与城乡二元体制所构成的双重封闭排斥体制进行协同改革的分析框架和基本思路,这个分析框架和基本思路可以概括为“两个二”:一是紧扣中国城市化的二个基本体制前提,即农村集体所有制和城乡二元体制;二是着眼于新型城市化的二个基本任务和目标,即:(1)改革农村集体所有制,维护和实现农民的集体财产权,保障农民带着集体产权进入城市化;(2)改革城乡二元体制,维护和实现农民的身份平等权,保障进城农民享有公民权利实现市民化。^③走以人为本的新型城市化道路,就是在农村土

① 2010年5月,我在城乡结合部调研中,首次提出要破除双重二元结构问题。当时撰写的调研报告《城乡结合部改造要关注外来流动人口问题》刊载于北京市农研中心主办《领导参阅》2010年第6期(2010年6月2日)。之后,我与周作翰教授共同署名以《城乡一体化要破除双重二元结构》为题刊发于《光明日报》2010年7月14日。在此基础上,我对破除双重二元结构问题又作了进一步思考与研究,以《城乡一体化的根本:破除双重二元结构》为题刊于《调研世界》2010年第12期。2011年5月3日,《农民日报》刊发本报记者施维与我的对话文章《推进城乡一体化不能忽视城市内部的二元结构》。2012年9月25日,李克强副总理在全国资源型城市与独立工矿区可持续发展及棚户区改造工作座谈会上强调,要着力破除城市内部二元结构难题,走新型城镇化道路。

② 在报告初稿中,我提出新型城市化是实现外来流动人口市民化的城市化这一基本观点。但在课题评审中,有的专家当时不赞成实现外来流动人口市民化,建议全部删去这部分内容。我在再三思考后,没有接受专家的建议,仍然坚持原来的观点,对报告中有关外来流动人口的观点未作任何删节,但将小标题改为新型城市化是善待外来流动人口的城市化。在报告正文中,我写道:“以农民工为主体的流动人口,是北京人口的重要组成部分,对北京的经济社会发展做出了重要贡献。流动人口是移居北京的新市民,是北京发展的重要力量,是拥有人力资本的新市民。……外来流动人口在北京创造财富,缴纳税金,应当平等享有公共服务,要逐步将流动人口纳入就业、教育、医疗、社保、住房等基本公共服务保障体系,实现基本公共服务对流动人口的全覆盖,让公共财政的阳光同样照耀流动人口。”

③ 我们在报告中提出,要实现统筹城乡发展的第二次大跨越,就是要将农民工等外来流动人口纳入统筹发展的制度框架,树立农民工等外来流动人口是城市的新市民的观念,实现基本公共服务向城市全部常住人口的全覆盖,保障农民工等外来流动人口享受基本公共服务,成为新市民。各个城市的市长不再只是户籍居民的市长,而是城市全部常住人口的市长。

地转变为城市用地中,维护和发展农村集体经济组织和农民的土地权益;在农民退出集体经济组织中,维护和保障农民的集体资产权益;在农民进入城市就业生活中,保障农民公平获得市民身份,享有基本公共服务。用一句话概括就是,新型城市化要切实保障农民财产权,充分实现农民市民化。为此,我们提出: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的基本方式,把深化土地制度改革作为新型城市化的关键环节,把推进农村产权改革作为新型城市化的重大任务,把实现农民市民化作为新型城市化的战略目标。

通过上述课题的研究,我们对新型城市化的基本内涵和总体框架有了自身的认识和理解。在此基础上,我们对城市化进程中农民的土地权利、户籍制度改革、农民财产性收入、农民工市民化等问题作了专题研究。这些研究成果构成了本书的基本内容。

在城市化研究中,我们还常常遇到两个基本概念,一个是中国特色城镇化,另一个就是新型城镇化。许多人对这两个概念有不同的认识和理解。我个人对这两个概念的基本理解是,中国特色城镇化是相对于国外的城镇化道路或模式来说的,强调的是中国的城镇化道路不同于欧美发达国家的城镇化,不同于东亚地区的城镇化,不同于拉美国家的城镇化。新型城镇化是相对于我们过去的城镇化道路或模式来说的,强调的是要克服我们自己过去传统城镇化的严重弊端,这些严重弊端主要有三方面:一是损害农民的土地财产权利;二是将进城农民和其他人员视为农民工和外来流动人口,而不是实现进城迁移人口的市民化;三是严重破坏生态环境,造成日益严重的城市病。此外,对于城镇化和城市化概念,我是在同等意义上使用的。

不管是学术理论研究还是政策研究,都需要保持独立性和前瞻性。虽然说政策研究主要是服务于决策、服务于领导,但我们的研究应当既独立于领导偏好之外,又立足于领导思考之前。我们需要明白的一个基本道理是,每一任领导都是暂时的,而每项研究则是长久的。检验真理的标准是实践而不是领导。正因如此,本书的课题研究尽管都是在领导的关心、支持下开展和完成的,但我始终坚持了作为学者应当具备的独立性和前瞻性。如果读者发现书中有任何观点错误和论述欠妥之处,责任均在我。

我们的研究除了得到许多领导的大力支持外,还得益于我们研究团队的共同努力、团结协作和奉献精神。在本书出版之际,我谨向所有支持我们研究的领导以及参与研究的团队成员表示由衷的谢意。

新型城市化是一项刚刚起步的崭新事业,还需要我们继续研究和探索。

张英洪

2013年8月25日

目 录

前 言	1
第一篇 走以人为本的新型城市化道路——北京市城乡结合部经济	
社会发展问题调研报告	1
一、城乡结合部调研的基本情况	2
1. 地域分布	2
2. 人口概况	2
3. 经济发展现状	5
4. 土地征用补偿	8
5. 集体资产	9
6. 农民就业和安置	11
7. 社会保障	12
二、城乡结合部城市化建设形成的主要模式	14
1. 开发商主导模式	14
2. 政府主导模式	16
3. 农民和村集体主导模式	17
4. 绿隔征占地模式	19
5. 整建制转居模式	20
6. 五类模式的简要分析	21
三、城乡结合部城市化建设面临的主要问题与挑战	23
1. 土地制度与城市化不相适应	23
2. 集体资产改革与管理相对滞后	25

3. 就业和产业发展问题比较突出	26
4. 社会保障衔接问题较多	28
5. 社会管理体制矛盾较大	30
6. 流动人口权益保障不够	32
四、走新型城市化道路的几点思考	34
1. 新型城市化是空间布局合理的城市化	34
2. 新型城市化是维护农民权益的城市化	35
3. 新型城市化是善待外来流动人口的城市化	37
4. 新型城市化是产业结构优化的城市化	38
5. 新型城市化是生态环境友好的城市化	39
6. 新型城市化是发展民主法治的城市化	40
五、推进城乡结合部城市化建设的政策建议	41
1. 加快土地制度创新,维护农民的土地财产权益	42
2. 深化集体产权改革,保障农民带着集体资产进城	43
3. 充分利用区位优势,培育和发展优势特色产业	45
4. 加快财政体制改革,实现基本公共服务均等化	46
5. 着力改革户籍制度,促进农民和外来流动人口市民化	47
6. 创新社会管理体制,推进城乡社会管理一体化	49
 第二篇 新型城市化发展路径比较研究	53
一、引言	53
二、六大城市基本情况比较	54
1. 土地城市化进程	54
2. 人口城市化进程	55
3. 城乡居民收入差距变化趋势	57
4. 小结	59
三、土地政策创新比较	59
1. 天津的“宅基地换房”	59
2. 浙江嘉兴的“两分两换”	60
3. 成都的“三个集中”	61
4. 重庆的“地票”交易	63

5. 广东的“集体建设用地入市”	64
6. 小结	65
四、集体资产处置与改革政策比较	66
1. 上海集体资产处置与改革政策	66
2. 广州集体资产处置与改革政策	69
3. 北京集体资产处置与改革政策	71
4. 小结	74
五、户籍制度改革政策比较	75
1. 上海户籍制度改革政策	75
2. 广州户籍制度改革政策	76
3. 重庆户籍制度改革政策	78
4. 成都户籍制度改革政策	79
5. 北京户籍制度改革政策	81
6. 小结	82
六、社会保障政策比较	83
1. 城乡居民医疗保险政策比较	83
2. 城乡居民养老保险政策比较	95
3. 城乡居民低保政策比较	102
七、思考和建议	113
1. 把加强制度供给作为新型城市化的基础工程	114
2. 把依法改革创新作为新型城市化的基本方式	116
3. 把深化土地制度改革作为新型城市化的关键环节	119
4. 把推进农村产权改革作为新型城市化的重大任务	122
5. 把实现农民市民化作为新型城市化的战略目标	125
 第三篇 北京市新型城市化中农民土地权益发展研究	 130
一、引言	130
二、北京城市化中农民土地权益面临的主要问题	131
1. 征地规模大,失地农民多	132
2. 土地出让金高,征地补偿低	133
3. 土地补偿费归村集体,农民所得补偿少	135

4. 宅基地政策滞后,农民宅基地权益保障乏力	137
5. 农村集体建设用地不能进入市场,小产权房问题突出 ...	138
三、北京市保护农民土地权益的新型城市化创新实践	140
1. 政府主导的新型城市化实践	140
2. 农民主动的新型城市化创新	143
四、维护和发展农民土地财产权的政策建议	146
1. 允许和规范集体土地平等进入市场,依法保障农民 带着土地参与城市化	147
2. 加快宅基地的立法建设,确保农民对宅基地的财产 权利	148
3. 加快改革征地制度,明确提高农民在土地增值收益中 的分配比例	148
4. 扩大城乡结合部地区农民利用集体土地建设租赁 住房的试点	149
5. 完善土地税制,改革土地财政,转变政府职能,全面 推行依法治国和依法行政	149
 第四篇 城乡一体化背景中北京户籍制度改革研究	153
一、北京市户籍制度改革历程与现状	154
1. 推行小城镇户籍制度改革	156
2. 实行引进人才落户政策	158
3. 逐步放宽“投靠落户”和农转非政策	161
4. 实施征地农转居政策	164
5. 外地农民工户籍政策	167
二、北京市户籍制度存在的主要问题	168
1. 北京市长期实行最严格的户籍控制,但并没有达到 控制人口规模的预期目标	169
2. 户籍制度延缓了城乡一体化进程	172
3. 北京户籍制度不利于体现公平原则	174
4. 户籍制度对外来流动人口社会保障的影响	186
5. 户籍限制导致男女性别比例失调	188

三、推进北京市户籍制度改革的思考和政策建议	189
1. 北京市户籍制度改革面临的主要障碍	190
2. 北京市户籍制度改革的必要性	191
3. 推进北京市户籍制度改革的政策建议	193
 第五篇 北京市增加农民财产性收入研究	198
一、北京市农村居民财产性收入的基本情况	199
1. 北京市农村居民收入与财产性收入的变化	199
2. 北京市农村居民财产性收入构成的变化	199
3. 北京市农村居民不同收入组别财产性收入情况	201
4. 北京市平原及山区农村居民财产性收入变化情况	203
5. 京津沪渝穗农村居民财产性收入水平比较	205
二、北京市农村居民财产性收入影响因素分析	207
1. 宏观经济的影响	207
2. 实物资产的影响	208
3. 金融资产的影响	208
4. 消费支出的影响	209
三、北京市农村居民财产性收入存在的主要问题	210
1. 财产性收入在农村居民收入构成中的比重过低	210
2. 农村居民内部财产性收入差距扩大	211
3. 农村居民财产性收入主要来源租金和征地补偿	212
四、制约农民财产性收入的主要因素	212
1. 现行土地制度严重滞后	213
2. 农村住宅制度不够合理	214
3. 征地补偿及其分配存在不公	216
4. 土地承包经营权流转收益有待提高	218
5. 农村“三资”经营管理存在不足	220
6. 农民财产权保护力度亟待加强	221
五、增加农民财产性收入的对策建议	222
1. 改革土地制度,保障农民土地财产权	222
2. 创新农村住宅制度,维护农民宅基地用益物权	222

3. 推进征地制度改革,提高农民土地增值收益分配比例 ...	223
4. 规范承包土地流转,增进农民土地流转收益	223
5. 完善农村“三资”管理,确保农民集体收益分配权	224
6. 深化政治体制改革,创造有利于农民财产权保护的社会 环境	224
第六篇 北京市实现农民工市民化研究	227
一、北京市农民工基本情况	228
1. 性别结构:女性农民工比例略有降低	228
2. 年龄结构:新生代农民工成为主体	229
3. 学历结构:初中文化农民工居多	229
4. 来源结构:冀豫鲁皖四省农民工比例较高	230
5. 行业分布结构:服务业吸纳多数农民工	230
6. 收入水平:远低于预期	231
7. 进城务工渠道:熟人介绍仍是农民工就业主渠道,网络 平台地位日益凸显	232
8. 就业关注因素:自愿失业现象较多,未来成长和工作环境 更受重视	233
9. 稳定居住状况:在京就业三年以上农民工过半数	234
二、北京市新生代农民工情况调查	234
1. 性别与年龄	234
2. 流出地:以北京为轴心向南呈扇形分布	235
3. 受教育水平:以高中及以上学历为主	235
4. 婚姻与家庭:多出自多子女家庭,未婚者居多	236
5. 务工时间:在京务工时间平均接近5年	237
6. 就业状况:从事行业仍以低端服务业为主	237
7. 收支情况	238
8. 职业培训:政府社会方面培训严重不足	239
9. 居住情况:以集体宿舍和租房为主	240
三、北京市解决农民工问题的主要政策及成效	241
1. 户籍身份制度	241

2. 促进就业政策	242
3. 加强职业培训	251
4. 完善社会保障	259
5. 保障子女教育	266
6. 探索住房保障	270
四、北京市农民工市民化存在的主要问题	272
1. 至今没有出台居住证制度,户籍制度改革还没有提上 公共政策日程	272
2. 尚未完全建立起城乡平等的就业制度,外地农民工与 本地农民工就业服务差异较大	273
3. 外地农民工参保率低,缴费标准低,缺乏失业保险	274
4. 农民工子女实际上没有与北京孩子平等的就学条件	275
5. 农民工居住条件差、环境恶劣,缺乏托底保障	276
五、推进北京市农民工市民化的政策建议	277
1. 在户籍身份方面,必须推进户籍制度改革,赋予农民工 市民身份	277
2. 建立城乡平等的就业政策,拓宽外地农民工就业和获得 信息途径,尤其重视新生代农民工的职业理想和自我 实现	278
3. 尽快推进社会保险的跨省转移接续和全国统筹,提高 外地农民工社会保险覆盖率、缴费标准,健全和完善 北京市的社会保障体系	278
4. 义务教育阶段的农民工子女应与北京孩子享受平等的 就学机会和资源,同时探索中考、高考制度改革	279
5. 尽快将农民工全面纳入城镇住房保障体系	280

第一篇 走以人为本的新型城市化道路

——北京市城乡结合部经济社会发展问题调研报告

城乡结合部是城市建成区与农村交接的地区,既是城市的边缘地带,又是农村的前沿地区,具有城市和农村的双重特点。在推进城市化中,城乡结合部处于前沿地带;在推动城乡一体化中,城乡结合部属于先行示范区。城乡结合部也是贯彻落实科学发展观、加快转变经济发展方式的前沿阵地。市委、市政府高度重视城乡结合部的建设,先后出台了一系列政策措施,有效地促进了城乡结合部经济社会的发展。2009年,北京市委、市政府选择海淀区的北坞村和朝阳区的大望京村作为推进城乡一体化的试点村,取得了显著成效。2010年,北京市委、市政府确定城乡结合部50个重点村进行城市化建设,力争两年内完成50个重点村的城市化建设任务。

2010年3月,北京市农研中心将城乡结合部经济社会发展问题作为年度重点课题进行调查研究。我们调研组分6个小组对全市13个区县的城乡结合部26个乡镇的26个村进行了大规模的集中调研。调研组深入乡镇、村庄和农户,召开了多种形式的座谈会,并结合市农经信息平台,对调研情况进行了认真分析与讨论,12月,调研组完成了总报告和26个分报告。

总报告共分五部分,主要介绍调研的基本情况,总结城乡结合部城市化建设的基本模式,分析城乡结合部存在的主要问题,对走新型城市化道路作了初步的理论思考,最后提出推进城乡结合部城市化建设的政策建议。

一、城乡结合部调研的基本情况

城乡结合部一般指城市建成区与农村接壤的地区。据有的学者界定,城乡结合部有狭义和广义之分。狭义的城乡结合部是指与城市建成区毗连,兼具城市与乡村的某些功能与特点,但在行政上不属于城区街道管辖,而属于郊区乡(镇)管辖的地区,其非农产业发达,但仍有少量农业,人口密度介于城区与一般乡村之间。广义的城乡结合部除了上述地区外,还包括已列入城区街道管辖,但在城市基础设施、人口密度方面还不及城区、与郊区乡村交叉的地区以及郊区乡村中由于某些特殊原因(如建在郊区的农副产品供应地、旅游区、住宅小区、大中专院校等)而与城区有特别密切联系的地区。我们所调研的城乡结合部,主要包括城市建成区中的城中村、中心城区与郊区农村接壤的地区和新城周边乡村地带。

1. 地域分布

本次调研的 26 个村,位于城市功能拓展区的有 6 个,位于城市发展新区的有 10 个,位于生态涵养发展区的有 10 个。其中属于 2010 年全市城乡结合部 50 个重点建设村的有 3 个,分别为朝阳区来广营乡红军营、房山区拱辰街道东羊庄、通州区永顺镇杨庄。26 个村中已经改造完成的有 6 个村,分别为海淀区东升乡大钟寺、海淀区四季青镇曙光、顺义区马坡镇小孙各庄、顺义区南法信镇卸甲营、延庆县八达岭镇营城子、延庆县张山营镇龙聚山庄,其他 20 个村正在进行改造和建设。26 个村的地域分布情况,见表 1.1。

2. 人口概况

26 个村共有户籍人口 27 248 人,平均每个村 1048 人。其中,人口最多的是通州区永顺镇杨庄,达 3579 人;人口最少的是丰台区南苑乡花园,仅 50 人。

从户口性质看,26 个村共有农业户口 17 857 人,占户籍人口的 82%;非农业户口 9391 人,占 18%。具体到各村,户别结构差异较大。非农业人口比例达 100% 的有 3 个村,分别为曙光、小孙各庄和卸甲营;

表 1.1 26 个村的地域分布情况

功能区	区 县	乡 镇	村
城市功能拓展区	朝 阳	高碑店	高碑店
		来广营	红军营
	海 淀	东 升	大钟寺
		四季青	曙 光
	丰 台	南 苑	花 园
		卢沟桥	大 井
城市发展新区	昌 平	东小口	白 坊
		回龙观	二拨子
	顺 义	马 坡	小孙各庄
		南法信	卸甲营
	大 兴	庞各庄	民 生
		西红门	星光社区
	通 州	梨 园	西总屯
		永 顺	杨 庄
	房 山	西潞街道	苏 庄
		拱辰街道	东羊庄
生态涵养发展区	门头沟	永 定	岢罗坨
		龙 泉	大 峪
	平 谷	大兴庄	白各庄
		马昌营	南定福
	怀 柔	杨 宋	花 园
		怀 柔	东 关
	密 云	密 云	李各庄
		太师屯	太师庄
	延 庆	八达岭	营城子
		张山营	龙聚山庄