

中国工程院重大咨询项目

# 中国特色新型城镇化 发展战略研究

## 第四卷

城镇化进程中的人口迁移与人的城镇化研究

主编 李 强  
副主编 张晓山 葛延风 陈振华

城镇化进程中的公共治理研究

主编 薛 澜  
副主编 齐 晔 孟延春 刘志林 殷成志

中国工程院重大咨询项目

# 中国特色新型城镇化 发展战略研究

## 第四卷

城镇化进程中的人口迁移与人的城镇化研究

主编 李 强

副主编 张晓山 葛延风 陈振华

城镇化进程中的公共治理研究

主编 薛 澜

副主编 齐 晔 孟延春 刘志林 殷成志

中国建筑工业出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国特色新型城镇化发展战略研究 第四卷, 城镇化进程中的人口迁移与人的城镇化研究 城镇化进程中的公共治理研究 / 李强, 薛澜主编.  
北京: 中国建筑工业出版社, 2013.12

ISBN 978-7-112-16313-7

I. ①中… II. ①李… ②薛… III. ①城镇化—发展战略—研究—中国  
②人口迁移—研究—中国 ③公共管理—研究—中国 IV. ①F299.21  
②C922.2③D63

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第019742号

本卷包括《中国特色新型城镇化发展战略研究》的课题六和课题八的研究报告。课题六《城镇化进程中的人口迁移与人的城镇化研究》提出新型城镇化必须从“物的城镇化”走向“人的城镇化”, 而人的城镇化是包括生产方式、生活方式、文明素质和社会权益等全方位进入现代文明体系的过程。建议以市县域综合改革引导农民就近城镇化, 实现从城乡“单向流动”到“双向流动”, 从“被动城镇化”向“主动城镇化”的转变, 构建大中小协调发展的城镇化格局。课题八《城镇化进程中的公共治理研究》提出, 通过建立以人为本、多主体、包容性的城镇公共治理体系, 由政府、经济组织、社会组织等以网络型互动式共同参与, 适应市场经济体制下发展动力多元化、社会群体分化、社会信息化与科技迅速发展的形势, 谋求城镇全面协调可持续发展, 促进城乡一体化, 满足人的城镇化、现代化的公平需求, 增强城镇公共治理的系统性、协调性, 提高城镇治理能力, 加快城镇化中的社会主义市场经济、民主政治、先进文化、和谐社会、生态文明的共同发展。

责任编辑: 李春敏 赵晓菲

书籍设计: 锋尚制版

责任校对: 刘梦然 党 蕾

中国工程院重大咨询项目

## 中国特色新型城镇化发展战略研究

### 第四卷

#### 城镇化进程中的人口迁移与人的城镇化研究

主 编 李 强

副主编 张晓山 葛延风 陈振华

#### 城镇化进程中的公共治理研究

主 编 薛 澜

副主编 齐 晔 孟延春 刘志林 殷成志

\*

中国建筑工业出版社出版、发行(北京西郊百万庄)

各地新华书店、建筑书店经销

北京锋尚制版有限公司制版

北京顺诚彩色印刷有限公司印刷

\*

开本: 787×1092毫米 1/16 印张: 31 $\frac{1}{2}$  字数: 483千字

2013年12月第一版 2013年12月第一次印刷

定价: 175.00元

ISBN 978-7-112-16313-7

(24910)

版权所有 翻印必究

如有印装质量问题, 可寄本社退换

( 邮政编码 100037 )

# 中国特色新型城镇化发展战略研究

## 编辑委员会

编委会主任 徐匡迪

编委会成员 周 济 潘云鹤 干 勇 陈吉宁  
吴良镛 傅志寰 朱高峰 邬贺铨  
周干峙 邹德慈 钱 易 唐孝炎  
江 亿 吴 澄 柳百成 何建坤  
石立英 李晓江 吴志强 王 凯  
李 强 薛 澜 李 平 毛其智  
全永燊 陆化普 朱森第

主要执笔人 石立英 李晓江 李 平 王 凯  
齐 晔 毛其智 李 浩 陈 明  
陈振华 温宗国 孟延春 殷成志  
张永波 叶振宇 潘昭宇 刘 永

项目办公室 谢冰玉 苏 竣 王振海

城镇化是深刻影响经济社会发展的重大社会现象。改革开放以来，中国社会发生的最显著变化之一，莫过于5亿多人口从农村进入城镇，从而使他们的生产和生活方式发生巨大改变。国际经验表明，城镇化发展是世界范围内具有一定普遍意义的社会发展现象，尽管人是城镇化的主体，对城镇化发展具有重要影响，但城镇化发展的总体趋势具有显著的客观规律性。当一个国家走上工业化、现代化的发展道路，经济社会发展到一定程度 and 阶段，城镇化必然在一定时期内取得持续发展。中国地域辽阔、人口众多、国情独特，城镇化的表象和社会影响都极为庞大和深刻，乃至关乎全球人类的发展状况。正是在这个意义上，国际上有著名学者将中国的城镇化和美国的高科技并列为21世纪对世界影响最大的两件大事。

城镇化发展是一项庞大复杂的巨系统工程，涉及人口、资源、环境，乃至经济、政治、文化、社会等各个层面，具有突出的综合性和复杂性。特别是在我国这样一个历史悠久的农业人口大国和发展极不平衡的多民族国家推进城镇化，在世界上史无前例。当前，我国城镇化发展又到了一个关键时期，机遇与挑战并存，需要加强顶层设计与“摸着石头过河”相结合，探索一条具有中国特色的新型城镇化之路。这是关乎我国经济社会发展全局的一件大事。

近两年来，中国工程院依托与清华大学合办的中国工程科技发展战略研究院，组织了数十位院士、专家的研究团队，由我牵头，对中国特色新型城镇化发展战略问题进行了深入研究。院士和专家们提出了一系列重要判断和政策建议。大家认为，改革开放30余年来，我国城镇化快速发展，有力地支撑了国民经济持续快速增长，极大地促进了国家的工业化和现代化进程，解决了大量农村剩余劳动力就业问题，增加了农民收入，为经济社会发展做出了巨大贡献。但是，连续多年快速城镇化发展所积累的各种矛盾也越来越突出，可持续发展面临严峻挑战。从我国的国情出发，项目组提出，中国特色的新型城镇化发展，就是要注重以人为本、着力解决人的城镇化问题，核心是人的生产和生活方式的转变。新型城镇化

发展，是产业和城镇融合、“四化”同步的发展，是城乡统筹推进、布局合理、人居环境质量提高的发展，是以生态文明理念为指导、建设生态城市为目标的发展，是体现中国城市特色、弘扬优秀传统文化的发展，是推进国家治理体系和治理能力现代化的发展。

从传统粗放的城镇化模式，转向注重质量和效益的新型城镇化发展模式，是繁难艰巨的历史任务，必须凝聚全面深化改革的基本共识，处理好整体推进和重点突破的关系，因地制宜、统筹兼顾，保护生态、集约发展，探索不以牺牲农业和粮食安全、生态和环境为代价的，新型工业化、新型城镇化、农业现代化和信息化融合发展的新模式，努力形成资源节约、环境友好、经济高效、文化繁荣、社会和谐、城乡全面健康协调可持续发展的新格局。

经过项目组两年的紧张工作，现将中国特色新型城镇化发展战略研究成果集结成册，分五卷出版，包括一个综合卷和四个分卷。期望这套丛书能为专家学者研究探讨城镇化问题提供有益的帮助，为有关部门科学决策提供参考，为促进中国特色城镇化的健康发展发挥积极作用。

感谢项目组全体成员长期不懈的努力和创造性的劳动。感谢多位年事已高的院士“老骥伏枥，志在千里”，为项目的研究工作发挥了核心和引领作用，感谢一批优秀的中青年专家学者以一种使命感和责任感积极地参与项目研究，发挥了中流砥柱的作用。因为你们，这个项目才有了丰硕成果，才有了进一步研究的扎实基础。特别感谢中央有关部委的指导和各省市及相关单位的大力协助，使项目研究在战略性、前瞻性以及切合中国实际等方面得到加强。期待大家继续通力合作，为中国特色新型城镇化的发展战略研究做出新贡献。

徐匡迪

2013年11月22日于北京

中国工程院为加强国家工程科技思想库建设，与清华大学通力合作，于2011年4月成立中国工程科技发展战略研究院。研究院的宗旨是坚持高层次、开放式、前瞻性的发展导向，以支撑国家工程科技领域重大战略决策为目标，把学术引领、战略咨询、科技服务、人才培养有机结合起来，为我国工程科技创新发展提供战略性、全局性、前瞻性的咨询意见和建议，培育战略研究人才，壮大战略科学家队伍。

战略研究院成立后确定首批启动四个重大咨询项目，“中国特色新型城镇化发展战略研究”是其中之一，由徐匡迪院士担任项目组长，中国工程院、清华大学及中国城市规划设计研究院等单位的20多位院士、100多位专家共同参加，分设了8个课题组和一个综合组：

1. 中国城镇化道路的回顾与质量评析研究；
2. 城镇化发展空间规划与合理布局研究；
3. 城镇化进程中的综合交通运输问题研究；
4. 城镇化与产业发展互动研究；
5. 城镇化进程中的生态环境保护与生态文明建设研究；
6. 城镇化进程中的人口迁移与人的城镇化研究；
7. 城镇化进程中的城市文化研究；
8. 城镇化进程中的公共治理研究。

从项目组成立伊始，徐匡迪院士就亲自带队，先后赴湖北、湖南、江西、河南、四川、广东六省，开展实地调研和座谈，深入了解各地城镇化发展的动态及实情。在调查研究的基础上，项目组多次召开研讨会、阶段性工作会议，进行广泛研讨，其中大型会议有6次。特别是在2012年6月院士大会前夕，项目组举办了“中国特色新型城镇化发展战略论坛”，400余人参加会议，城镇化发展各领域的专家学者共聚一堂，畅所欲言，对于凝聚中国特色新型城镇化发展的战略共识发挥了积极的作用。

“中国特色新型城镇化发展战略研究”项目组高度重视与国务院相关部门和地方及时沟通信息，交换意见，以更好地为科学决策服务。在项目启动后不久，时任国务院副总理的李克强同志于2012年1月6日专门听取了研究项目的启动汇报，并作出重要指示，提出了中国城镇化发展对战略研究的重大需求，为项目的后续研究指明了方向。2012年6月，项目组根据阶段研究成果，向党的十八大报告有关起草部门提交了关于“中国特色新型城镇化发展战略”的建议。2013年8月30日，国务院总理李克强、常务副总理张高丽及国务院有关部门领导，再次听取了项目组的成果汇报，并与院士、专家座谈，对项目研究成果给予高度评价，同时提出了若干需要进一步研究解答的问题。项目组随即组织了深入研讨，并就现有研究基础和成果，撰写了回复这些问题的研究报告。

本丛书集结了两年来“中国特色新型城镇化发展战略研究”项目的系列研究成果，包括综合研究成果和8个专项课题的研究成果，共分五卷出版。综合卷重点收入项目组向国务院提交的“关于中国特色新型城镇化发展战略的建议（综合报告摘要）”和“对新型城镇化研究中几个问题的答复”，项目研究的综合报告以及8个专项课题各自的综合报告。另外四个分卷分别收入了8个专项课题研究的详细成果：第一卷收入了《中国城镇化道路的回顾与质量评析研究》、《城镇化发展空间规划与合理布局研究》；第二卷收入了《城镇化进程中的综合交通运输问题研究》、《城镇化与产业发展互动研究》；第三卷收入了《城镇化进程中的生态环境保护与生态文明建设研究》、《城镇化进程中的城市文化研究》；第四卷收入了《城镇化进程中的人口迁移与人的城镇化研究》、《城镇化进程中的公共治理研究》。

这套丛书是多个课题研究成果的集合，其主要观点和判断在综合报告中取得了共识，但在各领域的一些特定问题上，各课题组仍可能保留自己独特的视角和观点，没有必要取得完全统一，这样更

有利于启发思考和促进深入研究。另外，虽然经过仔细核对，由于各课题研究报告引述的资料来源不同，个别数据难免有不一致之处，请读者予以谅解。

特别感谢中国建筑工业出版社和本书的责任编辑，由于你们的大力支持和繁复细致的工作，使本书得以顺利出版。

期望这套丛书能为专家学者的研究工作和有关部门的科学决策提供参考，为社会公众了解中国特色城镇化的相关问题提供有益帮助。敬请广大读者批评指正。

编委会

2013年11月

## | 城镇化进程中的人口迁移与人的城镇化研究

|                                   |    |
|-----------------------------------|----|
| 内容简介 .....                        | 2  |
| 前言 .....                          | 3  |
| 第一章 我国城镇化的历程、现状与问题 .....          | 9  |
| 一、我国城镇化的发展历程 .....                | 9  |
| 二、我国城镇化的特征与历史路径剖析 .....           | 11 |
| 三、当前我国城镇化的突出问题与矛盾 .....           | 17 |
| 四、改革城乡二元结构的迫切性 .....              | 23 |
| 第二章 城镇化就业转变与人口迁移趋势 .....          | 29 |
| 一、改革开放以来城乡就业与空间集聚趋势 .....         | 29 |
| 二、城乡就业发展趋势与农民工定居城市意愿调查 .....      | 34 |
| 第三章 迈向以人为核心的新型城镇化 .....           | 50 |
| 一、城镇化内涵思考：从“物的城镇化”到“人的城镇化” .....  | 50 |
| 二、城镇化路径思考：从“被动城镇化”到“主动城镇化” .....  | 54 |
| 三、乡村可持续发展与“城乡双向流动” .....          | 58 |
| 第四章 人的城镇化：制度改革与社会融合 .....         | 61 |
| 一、“人的城镇化”的物质条件：就业与住房 .....        | 62 |
| 二、“人的城镇化”的制度条件：户籍、社会保障与土地制度 ..... | 64 |

|                                |     |
|--------------------------------|-----|
| 三、“人的城镇化”的心理条件：社区建设与社会融合 ..... | 70  |
| 四、以市县域统筹改革促进人口近距城镇化 .....      | 72  |
| 五、存量与增量农村人口城镇化的分类引导 .....      | 80  |
| 第五章 就业与人的城镇化 .....             | 85  |
| 一、农民工的流动和就业状况分析 .....          | 85  |
| 二、农民工就业机会和生活机会的选择 .....        | 93  |
| 三、应对经济转型升级的就业需求，促进农民市民化 .....  | 103 |
| 第六章 户籍制度与人的城镇化 .....           | 106 |
| 一、我国现行户籍制度的形成 .....            | 107 |
| 二、我国户籍制度的主要问题及原因 .....         | 108 |
| 三、户籍制度改革及其各地改革尝试 .....         | 109 |
| 四、户口等级与人的城镇化路径 .....           | 113 |
| 五、进一步深化户籍制度改革的对策与建议 .....      | 118 |
| 第七章 社会保障与人的城镇化 .....           | 122 |
| 一、我国城乡社会保障制度现状 .....           | 123 |
| 二、流动人口社会保障的主要问题 .....          | 127 |
| 三、各地流动人口的不同社保模式与反思 .....       | 131 |
| 四、社保问题的对策与改革方向 .....           | 134 |
| 第八章 住房与人的城镇化 .....             | 138 |
| 一、城市农民工的住房现状 .....             | 138 |
| 二、城市农民工住房存在的问题 .....           | 146 |
| 三、农民工住房问题解决的建议 .....           | 149 |
| 第九章 农村土地制度与农业产业化 .....         | 153 |
| 一、我国农地制度发展历程 .....             | 153 |
| 二、我国农地制度与农业生产方式面临的主要问题 .....   | 159 |
| 三、各地农地流转实践及产业化形式 .....         | 160 |
| 四、农业产业化方向与政策建议 .....           | 165 |

|                            |     |
|----------------------------|-----|
| 第十章 农村建设用地制度 .....         | 171 |
| 一、我国城乡建设用地制度现状 .....       | 171 |
| 二、现行城乡建设用地制度的特征与主要问题 ..... | 175 |
| 三、城乡建设用地制度改革与各地实践 .....    | 179 |
| 四、城乡建设用地制度改革与政策建议 .....    | 186 |
| 第十一章 北京石景山区调研 .....        | 192 |
| 一、北京市外来人口概况 .....          | 193 |
| 二、石景山区“新居民服务站”模式 .....     | 196 |
| 三、大城市外来人口城镇化的思考 .....      | 205 |
| 第十二章 广州与东莞调研 .....         | 207 |
| 一、广州“积分入户”政策及其实施效果 .....   | 207 |
| 二、东莞“积分入户”政策及其实施效果 .....   | 209 |
| 三、东莞“新莞人服务管理局”实践探索 .....   | 212 |
| 四、经验和启示 .....              | 215 |
| 第十三章 四川龙泉驿区调研 .....        | 217 |
| 一、成都龙泉驿区的基本情况 .....        | 217 |
| 二、龙泉驿区城镇化建设的理念和实践 .....    | 219 |
| 三、龙泉驿区城乡统筹的实施成效 .....      | 228 |
| 四、龙泉驿区城乡统筹的反思 .....        | 231 |
| 第十四章 山东邹平调研 .....          | 235 |
| 一、邹平县基本状况介绍 .....          | 235 |
| 二、以产业促进就业，以就业带动城镇化 .....   | 239 |
| 三、推进农业产业化，转移农村劳动力 .....    | 242 |
| 四、推动城乡一体化，促进人的城镇化 .....    | 249 |
| 五、邹平县城镇化模式存在的问题 .....      | 258 |
| 第十五章 河南舞钢城乡统筹实践与规划 .....   | 260 |
| 一、舞钢概况 .....               | 261 |

|                           |     |
|---------------------------|-----|
| 二、舞钢新型农村社区建设的思路与政策·····   | 263 |
| 三、舞钢新型农村社区建设的实施情况·····    | 268 |
| 四、舞钢农民现状及建设新型农村社区的意愿····· | 280 |
| 五、舞钢统筹城乡规划的核心思路与主要内容····· | 295 |
| 六、舞钢新型农村社区建设的经验总结·····    | 302 |
| 第十六章 四川德阳城乡统筹实践与规划 .....  | 306 |
| 一、德阳概况·····               | 307 |
| 二、德阳统筹城乡的实践探索·····        | 315 |
| 三、德阳农民意愿及城镇化意愿调查·····     | 319 |
| 四、德阳统筹城乡规划的部分核心内容·····    | 330 |
| 五、结语：德阳统筹城乡的实践与未来探索·····  | 349 |
| 参考文献·····                 | 352 |
| 课题组成员名单 .....             | 359 |

## I 城镇化进程中的公共治理研究

|                                 |     |
|---------------------------------|-----|
| 内容简介·····                       | 362 |
| 前言 .....                        | 364 |
| 第一章 走向以人为本、多主体、包容性的城镇公共治理 ..... | 366 |
| 一、城镇化的本质是人的现代化·····             | 366 |
| 二、城镇化与治理体系演变·····               | 367 |
| 三、完善城镇公共治理体系与国家治理体系现代化·····     | 371 |
| 第二章 应对中国城镇化进程中的公共治理挑战 .....     | 374 |
| 一、中国特色城镇化与国家治理体系建设同步·····       | 374 |
| 二、中国大规模、高速度城镇化难以长期持续·····       | 375 |
| 三、城镇化问题的实质是公共治理危机·····          | 388 |

|                                            |     |
|--------------------------------------------|-----|
| 四、城镇化进程中的公共治理创新·····                       | 390 |
| 第三章 创新城镇公共治理体系：构建可持续的城镇公共<br>服务体系·····     | 395 |
| 一、城镇公共服务体系的重点在于公共品的提供·····                 | 395 |
| 二、城镇公共服务提供的优先级按需求层次排序·····                 | 397 |
| 三、划定公共服务的边界至关重要·····                       | 399 |
| 四、城镇公共服务的多元化供给·····                        | 407 |
| 第四章 城镇公共治理的保障：激励机制与财政能力·····               | 418 |
| 一、现有激励机制存在不足，城镇公共治理亟待转型·····               | 418 |
| 二、地方财政能力不足，难以响应不断增加的城镇人口<br>公共服务需求·····    | 427 |
| 第五章 城镇公共治理的重点探索：差异化人口管理与<br>相对集中行政处罚权····· | 439 |
| 一、城镇差异化人口管理·····                           | 439 |
| 二、城镇相对集中行政处罚权·····                         | 455 |
| 第六章 创新城镇公共治理体制提升治理能力的政策建议·····             | 470 |
| 一、确立城镇主体与城镇公共治理主体·····                     | 470 |
| 二、改革城镇发展的激励机制·····                         | 472 |
| 三、构建多层次、多手段的权力制衡与监督机制·····                 | 473 |
| 四、建立权责适应的财政制度·····                         | 476 |
| 五、通过技术创新提升城镇公共治理能力·····                    | 478 |
| 参考文献·····                                  | 479 |
| 课题组成员名单·····                               | 487 |
| 索引·····                                    | 488 |

# 城镇化进程中的人口迁移与 人的城镇化研究

主 编 李 强

副主编 张晓山 葛延风 陈振华

本报告系中国工程院重大咨询项目“中国特色新型城镇化道路发展战略研究”课题六“城镇化进程中的人口迁移与人的城镇化研究”的主要成果，由清华大学李强教授主持。作者认为，我国“城乡二元结构”的独特制度安排导致了城镇化“人地分割”的突出特点，导致了“大量农业转移人口无法融入城市”和“土地城镇化快于人口城镇化”，以及乡村发展缺乏活力的突出矛盾，具有鲜明的“物的城镇化”的特征。新型城镇化必须从“物的城镇化”走向“人的城镇化”，具体而言包括生产方式、生活方式、文明素质和社会权益等全方位进入现代文明体系的过程。

作者认为，当前城镇化必须解决城镇就业、住房、户籍、社会保障和农地制度、农村建设用地和宅基地制度改革等一系列问题。破除制度障碍，实现从城乡“单向流动”到“双向流动”，从“被动城镇化”向“主动城镇化”的转变，让城乡居民自由选择居住和生活方式。作者主张，要以市县域综合改革引导农民就近城镇化，构建大中小协调发展的城镇化格局。

当前，中国的城镇化不仅成为国内各界人士讨论的热点问题，在世界范围内也备受关注。从涉及人口的数量看，中国的城镇化堪称人类历史上最大规模的城镇化，从近十几年发展的历程看，中国城镇化增长的速度也是惊人的。更被研究人员关注的是，中国的城镇化是在“独具中国特点”的城乡二元制度下进行的，这种制度安排支撑了中国的低成本工业化和低成本城镇化，但也具有“人地分割”的突出特征，导致了“大量农业转移人口无法融入城市”和“土地城镇化快于人口城镇化”以及乡村发展缺乏活力的突出矛盾，具有鲜明的“物的城镇化”的特征。

如何从“物的城镇化”走向“人的城镇化”，已经成为新型城镇化中非常关键和迫切的重大战略问题。近年来中央和国务院一系列文件，都提出要让农民工融入城市，推进农业转移人口市民化，逐步把符合条件的农业转移人口转为城镇居民。学术界对加快改革，促进人的城镇化这一核心问题的认识也越来越趋同和形成共识。

那么，如何认识中国正在进行的城镇化的基本特征？中国城镇化中的人口迁移具有什么特色？未来发展趋势如何？如何破解城镇化的诸多难题？什么是人的城镇化？如何通过破除制度障碍，实现“人的城镇化”？这些都是本课题所要探讨的问题。

本课题系中国工程院重大咨询项目“中国特色新型城镇化道路发展战略研究”的子课题“城镇化进程中的人口迁移与人的城镇化研究”的主要成果，由清华大学李强教授主持。此前，笔者也曾经承担了多项有关农民工流动和城镇化的课题。1990年代笔者开始了对我国流动人口、城市化和流动农民工的研究，出版了《农民工与中国社会分层》一书，后来又出版了《城市化进程中的重大社会问题及其对策研究》一书，此书是2004~2006年教育部重大课题研究的成果。2012年以来笔者承担了国家社会科学基金重大项目研究，出版了《多元城镇化与中国发展：战略及推进模式研究》。如果说以往的研究中，更多是在既定的城乡二元制度下对城