

CCUD



国家发改委
城市和小城镇改革发展中心



丛书主编 ▸ 李 铁

我国城市流动人口 和北京市人口问题研究

RESEARCH ON URBAN POPULATION IN BEIJING
AND FLOATING POPULATION IN CHINA

李 铁 范 毅等◎著

人口流入北京的直接原因
对高房价和交通拥堵的看法
北京市人口增长面临的困难
北京资源承载力的空间大小判断
流动人口政策的演变
影响人口流动和布局的因素
人口流动中面临的体制机制问题



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS

013071355

C924. 24

66



丛书主编 ▶ 李 铁

我国城市流动人口 和北京市人口问题研究

RESEARCH ON URBAN POPULATION IN BEIJING
AND FLOATING POPULATION IN CHINA

李 铁 范 毅等◎著



北航

C1680525



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS

C924.24
66

图书在版编目 (CIP) 数据

我国城市流动人口和北京市人口问题研究/李铁、范毅等著. —北京:
中国发展出版社, 2013. 8

(城镇化与社会变革丛书/李铁主编)

ISBN 978-7-80234-982-7

I. ①我… II. ①李… ②范… III. ①城市人口—流动人口—研究—中国
②人口—工作—研究—北京市 IV. ①C924. 24 ②C924. 251

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 173759 号

书 名: 我国城市流动人口和北京市人口问题研究

著作责任者: 李 铁 范 毅等

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 978-7-80234-982-7

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: 17

字 数: 247 千字

版 次: 2013 年 8 月第 1 版

印 次: 2013 年 8 月第 1 次印刷

定 价: 45.00 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.developress.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

“城镇化与社会变革”丛书

编委会名单

主 编

李 铁 国家发改委城市和小城镇改革发展中心主任

副主编

邱爱军 国家发改委城市和小城镇改革发展中心副主任

乔润令 国家发改委城市和小城镇改革发展中心副主任

编委会成员（按姓氏笔画为序）

王俊泮 文 辉 乔润令 李 铁 邱爱军 冯 奎

范 毅 郑定铨 郑明媚 袁崇法 顾惠芳 窦 红

《我国城市流动人口和北京市人口问题研究》 课题组

上篇：北京市人口调控要有新思路

国家发改委城市和小城镇改革发展中心课题组

总执笔人 李 铁

课题组成员 范 毅 王大伟 徐勤贤 李 可

邱爱军 文 辉 王 春 王 妍

下篇：促进人口有序流动合理分布的政策建议研究

课题组成员 李 铁 范 毅

总 序

中央政府又一次把城镇化作为拉动内需和带动经济增长的引擎，使得城镇化问题再次成为社会关注的热点。巧合的是，两次提出城镇化问题都和国际金融危机有关，上一次是亚洲金融危机，而这一次是全球金融危机。作为长期从事城镇化政策研究的团队，我们的研究积累对于中国的城镇化问题应该有着清醒的认识，但是对于社会，对于各级政府、企业家、学者和媒体人来说，如何去理解城镇化问题，就涉及将来可能出台什么样的政策，以及相关政策如何落实。因此，我们决定把多年的研究成果公诸于世，以“城镇化与社会变革”系列丛书的形式出版。丛书之所以以改革为主题，就是要清楚地表明，未来推进城镇化最大的难点在于制度障碍，只有通过改革，才能破除传统体制对城乡和城镇间要素流动的约束和限制，城镇化带动内需增长的潜力才能得到真正释放。

丛书出版之际，出版社邀请我作序，一方面希望从宏观的角度来评价十八大以来的城镇化政策要点，另一方面希望对国家发改委城市和小城镇改革发展中心（以下简称“中心”）从事城镇化政策研究的历程做一个简要的回顾。毕竟我全程参与了中心的组建和发展，也基本上经历了从城镇化政策研究到一系列政策文件出台的过程。其实，我内心的想法，无论目前把城镇化政策提到怎样的高度，毕竟与可操作的政策出台以及贯彻落实都还有很长的距离。我能更多地体会到，这项研究，凝聚着许多长期从事农村政策研究和城镇化研究的领导和专家的心血，也汇集了一些地方基层政府的长期实践。我们只是作为一个团队集中了所有的智慧，利用我们的平台优势把这些成果和资料积累下来。

1992年，我在国家体改委农村司工作，有一次参加国土经济学会在新华社举办的关于小城镇问题的研讨会，原中央农研室的老领导杜润生先生发言，提到小城镇对于农村乡镇企业发展和农村资源整合的重要意义，回来后感受颇深。在年底农村司提出1993年度研究课题重点时，把小

城镇和城镇化问题作为六个重点研究课题的选题之一，报告给了时任国家体改委副主任马凯同志。我记得其他选题还有农村税费改革、城乡商品流通和土地问题等等。马凯副主任只是在小城镇这个课题上画了一个圈，要求我们重点进行研究。这一个圈就决定了我后半生的命运，至今已经20年了。当时马凯同志分管农村司工作，他之所以要求我们从事小城镇和城镇化问题的研究，他的基本论断是“减少农民，才能富裕农民”。

在后来的城镇化研究中，很多人不理解，为什么当时中央提出“小城镇，大战略”？特别是一些经济和规划工作者，他们认为城镇化政策重点不应该是积极发展小城镇，而应该是发展大城市，可是谁也不去追问。当时城镇化的提法还是禁忌，户籍问题更是没人敢提。几千年来确保农产品供给问题似乎成为一种现实的担忧；已经形成的城乡福利上的二元差距，更是各级城市政府不愿意推进户籍管理制度改革的借口。只有在小城镇，因为福利差距没有那么大，基础设施和公共服务条件没有那么好，与农村有着天然的接壤和联系，而且许多乡镇企业又直接办在小城镇，在这里实现有关城镇化的一系列体制上的突破，应该引起的社会波动比较小。1993~1995年，在马凯同志的直接领导下，我们开始了小城镇和城镇化的研究。马凯同志亲自带队到各部委征求意见，1995年4月，协调国务院十一个有关部、委、局制定并印发了《全国小城镇综合改革试点指导意见》，这是第一个从全方位改革政策入手，以小城镇作为突破口，全面实行综合改革试点的指导性意见。其中涉及的内容包括户籍管理制度、土地流转制度、小城镇的行政管理体制、地方财税管理体制、机构改革和乡镇行政区划调整、基础设施的投融资改革、统计制度等多方面。

1998年国务院机构改革，国家体改委和国务院特区办合并为国务院经济体制改革办公室，原来的16个司局缩编成6个司局，涉及大量的司局级干部重组和自寻出路。为了坚持小城镇和城镇化的政策研究，把试点工作持续下去，在各方面的支持下，我放弃了留在机关内工作的机会。1998年6月，经中编委批准，以原国家体改委农村司为主体成立了小城镇改革发展中心。从此我开始了漫长而又寂寞的城镇化政策研究之路。

1997年的亚洲金融危机，我国的外向型经济受挫，很多专家提出扩大内需的思路，城镇化和小城镇终于第一次走上了政府宏观政策的台面。

1998年十五届三中全会开始提出“小城镇，大战略”。1999年，时任国务院副秘书长的马凯同志和中农办主任段应碧同志，把起草向中央政治局常委汇报的“小城镇发展和城镇化问题”的任务交给了国务院体改办。之后，我们又在国务院体改办副主任邵秉仁同志的领导下，直接参与起草了2000年6月中共中央、国务院颁布的《关于促进小城镇健康发展的若干指导意见》。这个文件下达之后，户籍管理制度原则上在全国县级市以下的城镇基本放开，农村进城务工人员只要在城里有了住所和稳定的就业条件，就可以办理落户手续，而其在农村的承包地和宅基地仍可保留。根据中央有关文件精神，2000年第五次全国人口普查后，我国把进城务工的农民第一次统计为城镇人口，我国的城镇化率一下子从原来的29%提高到36%。

2002年，党的十六大报告第一次写进了有关城镇化的内容，其中把“繁荣农村经济，加快城镇化进程”写到一起，这充分说明了城镇化对于“三农”问题的重要性。值得特别提出的是，我们的城镇化研究也从小城镇开始深入到进城的农民工，中心全体研究人员就农民工问题进行了大量的调查研究。2002年，根据马凯副秘书长和段应碧主任的安排，由中心组织人员起草了2003年国务院办公厅1号文件《关于做好农民进城务工就业管理和服务工作的通知》。

2003年，中心被并入了国家发改委，城镇化的研究工作转向了深入积累阶段。原来曾经全方位开展的改革试点工作虽然还在进行，但是实质性内容越来越少。在这一阶段反思城镇化，站在农村的角度去推进城市的各项相关改革，看来是越来越难了。中国的体制，城市实际上是行政管理等级的一个层面，而不是西方国家那种独立自治的城市。中国城市管理农村的体制，使得从农村的角度提出任何问题都是带有补贴和扶助的性质。而实际上，由于利益格局的确立，城市仍然没有摆脱依赖于从农村剥夺资源，来维持城市公共福利的积累和企业成本降低的局面。原来简单明了的城乡二元结构，已经被行政区的公共福利利益格局多元化了，因此要改革的内容已经远远超出了20世纪90年代凸显的城乡二元结构的范畴。原来长期研究农村改革、试图解决农村问题，现在成为城镇化出发点的思路，肯定也要相应地转型，使我们的研究团队站在城市的决策角度考虑问题。2009年，我们开始把中心研究的重点彻底地转向

城市，单位的名称也同时作出了调整，改为“城市和小城镇改革发展中心”。这种转型的最大效果就是可以更多地偏重于决策者的思维，了解决策阶层所更关注的城市角度，有利于提出更好的政策咨询建议。

中心成立15年来，我和同事们到20多个省（直辖市、自治区）的数千个不同类型、不同规模的城镇调研，积累了大量的材料，并为一批城镇特别制定了发展规划。

我们所理解的城镇化政策是改革，这也是我们长期和社会上的一些学者，甚至包括政府决策系统的部分研究人员在观点上的一些重要分歧。因为城镇化要解决的是几亿进城农民的公共服务均等化问题，关系到利益结构的调整，所以必须通过改革来解决有关制度层面的问题。仅靠投资是无法带动城镇化的，否则只会固化当地居民和外来人口的福利格局。只有在改革的基础上，打破户籍、土地和行政管理体制上的障碍，提高城镇化质量，改善外来人口的公共服务，提升投资效率才能变为可能。

幸运的是，从2012年起，中央领导同志对于城镇化的重视达到了前所未有的高度。在国家发改委副主任徐宪平同志的支持下，我们终于把多年的研究积累作为基础性咨询，提供给政策研究和制定的部门。虽然关于城镇化所涉及的改革政策的全面铺开还需要时日，还需要观点上进一步的统一，但无论如何，问题提到了台面，总会有解决的办法，任何事情都不能一蹴而就，但毕竟有一个非常好的开始。

同事们提议，是不是可以把这些年我们团队有关城镇化的研究成果出版成书？我同意了。2013年是全国深入贯彻落实十八大精神的开局之年，是一个好时候，全社会都在关注城镇化进程。此举可以把我们的观点奉献给社会，以求有一个更充分的讨论环境，寻求共识，推进城镇化改革政策的持续出台。

国家发改委城市和小城镇改革发展中心主任

李铁

2013年3月

序 >>> PREFACE

关于北京市人口的调控政策，很多人认为是针对于人口的政策，一些规划部门甚至认为和自己的工作毫不相干。可是对于从事城镇发展政策和城镇化政策研究的人来说，恰恰认为这应该是规划工作的重点。因为规划不能脱离对人口的规划，更不能把没有户口的外来人口排除在外。很多规划之所以“见物不见人”，原因在于，规划中更关注户籍人口公共服务水平的提高，认为外来人口早晚也要返回到输出地，因此并没有把这些人作为规划重点。中央提出的城镇化发展战略已经明确了农村转移人口市民化将是重点，因此也必然要求每一个城镇在规划编制过程中必须要重视外来人口问题。

谈到外来人口问题，最典型和极端的例子就是北京市。20世纪80年代以来，在规划中反复面对的难题就是如何控制北京市人口的增长，最主要的理由就是北京市人口的综合承载力严重不足。然而，北京市规划中对人口控制的目标从80年代开始的1000万人、1300万人、1600万人、1800万人、2100万人，直到最新编制的到2020年的2400万人。人口数量的增长始终超越了规划编制者和政府官员的主观目标。是什么原因导致规划目标、调控政策和实际状况发生如此之大的偏差？原因不外乎以下几点：一是领导的意志，不希望北京人太多；二是规划的研究方法，过多强调技术、生态手段的运用，忽略了经济、社会的研究方法；三是对城市发展规律和以市场为主导的经济发展规律认识不足，特别是对中国特色的城市发展规律没有基本的认识。

在城市规划的现实案例中,比较普遍的做法大概有两种类型。一种是类似于北京、上海,公共服务水平远远优于其他城市,因此不希望外来人口太多,分享公共资源。另一类是希望把城市做大,可以获取更多的土地指标,也可以通过人口规模,提高行政等级。然而城市发展的现实状况总是超越了设想的目标。城市越大,对于外来人口的吸引力就越高。而那些希望引进更多人口的城市,往往把人口准入的门槛制定得较高,反而使吸引人口的目标难以落实。传统的规划研究者对于人口进入的原因并不感兴趣,他们只是做完规划了事,至于是否吸收了更多的人口或者规划人口是否达到目标,似乎并不在他们的视野之内,责任最后推给地方政府和决策者了之。

研究北京市人口调控的问题应采用经济学和社会学的分析方法,因为外来人口到北京来一定有其经济和社会原因,毕竟其基本需求就是寻租和就业的机会,而另一方面的限制因素就是生活成本。至于所谓的自然资源承载力,对于农民工,对于城镇间流动人口和大学生,则是毫无干系。原因在于,计划经济体制、行政的资源配置机制,基本上已经扭曲了要素价格。而行政引导的资源流向当然会带动市场的流向,使得要素过多地集中在具有高等级特征的大城市、特大城市和超大城市,当然也就造成了人口要素按照经济规律向这里流动。在中国,所谓经济规律的独特性表现在,在高等级城市行政配置资源压低了要素价格,市场跟进的资源则创造了更多的就业机会。可喜的是,研究结果已经清晰地证明了这一点。也就说明,只要配置资源的方式不改变,或者是政府并未认识到这个特点,那么人口的流向并不会发生根本的变化。

中央制定的城镇化政策是要从根本上解决农民工市民化问题,是要通过一系列改革来促进城镇政府平等地解决农民工的公共服务问题。然而,从保稳定出发的政策思路,使得一些高等级的大城市和特大城市,还是设置了限制条件。但是如果继续按照行政手段来配置资源,在经济发达地区的城镇、高等级的直辖市和省会城市或者是地级市,人口因为就业机会和生活成本的原因继续向这里流动,那就意味着现有的改革政策还是要面临挑战。

针对北京市的问题,研究报告中已经提出了一系列有利于操作的政

策建议，但愿这些建议能被规划专家所重视，也希望研究方法能对规划专家有所借鉴。在一次对北京市规划院的讲座上，我全面介绍了北京市人口调控的研究报告。在一片掌声中，院长的表态让我感到欣慰，认为观点基本一致。遗憾的是，该院课题小组介绍的研究思路中，仍然对外来人口进入北京有着明显的排斥。举例让我吃惊，“在北京一些饭馆和服务业是针对外来人口和低收入人口的，有些低端的市场并不是为北京人服务的，所以没有在北京存在的必要。”我告诉他们，任何城市中低收入人口和外来人口永远是大多数，他们也要消费，也要寻找和他们收入水平相适应的服务业，怎么能够说这些人和产业与北京人没有关系？关键是，如果北京市离开了这些人口，北京市所有的产业都要面临崩溃，因为人口结构和产业结构是多元化的组合，高端永远是少数。

李铁

2013年6月30日

前言 >>> PREFACE

随着城镇化进程加快,人口流动趋势逐渐加强,人口流动规模日益扩大,管理和服务好流动人口已经成为各级政府所必须面对的现实问题,学术界对流动人口问题的研究也成为了一个热点。为了及时把握人口流动中出现的新问题、新趋势,为相关政策制定储备研究基础,自2008年开始,国家人口和计划生育委员会流动人口服务管理司与国家发改委城市和小城镇改革发展中心开展了合作研究,由国家人口和计划生育委员会流动人口服务管理司提供一定经费支持,国家发改委城市和小城镇改革发展中心组织专家课题组。

合作以来,双方已经就流动人口政策、主体功能区背景下的人口政策、特大城市人口调控、流动人口监测分析等问题进行了专题研究,取得了较为丰硕的研究成果。党的十八大以来,城镇化发展被推到了一个新的战略高度,全社会对城镇化的关注热情高涨。为此,我们也选择其中与城镇化密切相关的研究成果进行出版,以求能够与社会各界进行讨论,共同推动中国城镇化的健康发展。

本书选择的两篇研究报告分别是《北京人口调控要有新思路》和《促进人口有序流动合理分布的政策建议研究》。第一篇是针对当前北京人口增长所带来的一些热点问题进行研究,在国际比较的基础上,分析了影响北京人口增长的原因、影响人口进入的经济社会条件、承载人口的自然资源条件等,回答了未来北京人口总量能够达到多大规模、北京的资源环境能够承载多少人口等社会各界普遍关注的热点问题,并提出

了北京人口调控的思路和政策建议。第二篇梳理了中国人口流动的历程和政策演变,分析了流动人口的空间分布格局、变动和影响因素,提出了随着中国城镇化的发展,中国流动人口总量和分布的变动趋势,本报告最主要的成果是对流动人口相关政策的剖析,系统分析了户籍、土地、财政管理、居住、子女教育、社会保障、就业权益等政策演变历程,并从政府管理的角度提出了相关政策建议。

最后,课题组要感谢国家卫生和计划生育委员会流动人口计划生育服务管理司(原国家人口和计划生育委员会流动人口服务管理司)对课题研究的大力支持;感谢国家卫生和计划生育委员会副主任王培安、法制司司长张春生、流动人口计划生育服务管理司司长王谦、副司长贺丹等对研究报告提出的宝贵意见,这对于完善课题研究成果有着积极的意义;同时也要感谢中国人民大学毛学峰、中国农科院农经所薛莉、北京中医药大学李瑞峰等对课题研究的支持。当然本研究只代表课题组的观点和意见,不代表支持单位和各位专家意见。

国家发改委城市和小城镇改革发展中心课题组

2013年6月

目录 >>> CONTENTS

上篇 北京市人口调控要有新思路

引 言	2
摘 要	3
一、北京市人口增长的经济社会分析	3
二、自然资源承载力仍有空间, 总量将继续增长	4
三、北京人口调控的思路和政策手段	5
第一章 北京市人口发展基本情况	8
一、人口呈现快速增长态势	8
二、人口空间布局变化	10
三、人口公共服务不均等	15
第二章 特大型城市的国际比较	17
一、主要经验	17
二、与北京的对比分析	22
第三章 北京人口增长的原因	25
一、特大城市是我国城镇化进程中的主要载体之一	25
二、就业和收入水平是影响人口向北京流动的直接原因	26
三、公共服务水平和优质资源是对外来人口具有吸引力的 关键因素	28

四、相对较低的生活成本使得外来人口生存十分容易	29
第四章 影响人口进入北京的经济社会条件分析	33
一、经济发展、就业机会和收入水平	33
二、行政调动资源能力及对投资的吸引力	35
三、高房价和交通拥堵并未实质性地阻碍人口进入	37
第五章 影响北京人口增长的自然资源条件分析	41
一、水资源条件	41
二、土地资源条件	46
第六章 人口增长趋势总体判断	50
一、按现有趋势变化下的人口增长分析	50
二、未来人口变化总体判断	53
第七章 人口调控可能采用的手段方法	55
一、推进常住人口基本公共服务均等化，加快户籍管理制度改革	56
二、促进环北京经济圈建设，引导外来人口在北京市行政区周边城镇落户	57
三、加大限制工业发展的力度	58
四、疏解中心城区功能，优化城市功能布局	59
五、完善城市住房政策体系	59
六、合理利用价格手段调控人口生活成本	60
七、提高城市人口信息化管理水平	60

下篇 促进人口有序流动合理分布的政策建议研究

总报告	62
一、中国流动人口的回顾和展望	62
二、人口流动与城镇化发展	73
三、当前流动人口管理中存在的问题	84

四、促进人口有序流动合理分布的政策建议	90
第一章 流动人口形成的历史沿革及政策演变	95
一、限制人口自由流动政策的形成	95
二、流动人口政策演变	96
第二章 流动人口的空间分布格局和趋势	109
一、流动人口流动的基本特征	109
二、流动人口空间分布特征	114
三、流动人口流动趋势分析	119
第三章 人口流动和布局有关影响因素分析	127
一、影响人口流动的因素	127
二、研究方法和数据	129
三、实证分析结果	130
第四章 现行户籍制度及其对人口流动的影响	133
一、户籍制度形成与改革	133
二、户籍制度改革的一些地方实践	136
三、户籍制度与相关制度的关系	139
四、几点建议	146
第五章 现行土地制度及其对人口流动的影响	148
一、农村土地制度现状和基本特征	148
二、农村土地制度对人口流动的影响	154
三、建设用地制度变迁与流动人口流向的变化	160
第六章 现行财政管理体制及对流动人口的影响	167
一、财政体制的现状	167
二、分税制下基层政府对流动人口的公共服务	
——以大岗镇为例	172
三、财政体制对基层政府公共服务能力的影响	180