



北京师范大学
社会发展与公共政策学院
SCHOOL OF SOCIAL DEVELOPEME
AND PUBLIC POLICY
BEIJING NORMAL UNIVERSITY

博學力行
Turning Knowledge into Action

Social Policy in the Process of Urbanization (城镇化进程中的社会政策)

张秀兰/周向红

北京师范大学社会发展与公共政策学院/

同济大学经济管理学院

2013年6月25日，江苏宿迁

Contents (内容)

- **1. Solo Approach versus Integrated Approach**
(社会政策与经济政策并行还是整合? 发展型社会政策)
- **2. Individual-based versus Family-based Urbanization**
(个体的城镇化还是家庭的城镇化)
- **3. Changing Poverty Landscape**
(城镇化进程中的贫困版图的变化)
- **4. Localized Urbanization**
(就地城镇化)
- **5. Social Policy as a Tool of Governance**
(社会政策作为治理的工具)
- **6. Urbanization as a Long-term Process: Participatory Planning**
(城镇化需要有长远的目标和策略: 参与式规划与城市公共服务承载力)

- Integrating Social Policy with Economic Policy in the Process of Urbanization
(社会政策与经济政策在城镇化进程中必须整合起来)
 - Employment Led Urbanization, instead of Land-Driven Process (新型城镇化应该以就业为目标，而不是以夺取农民的土地为目标。没有就业而失去土地的城镇化，将是中国社会的灾难)
 - Workfare Centered Entitlement and Benefits
(与就业相关的是扩大和保障就业福利：扩大城市社保和医保对农民工的覆盖率，以及为其家庭和子女提供的福利)
 - Human Resource-Centered Approach
(人力资源导向的社会政策：发展型社会政策)
 - Job training and career development (就业培训和职业生涯规划)
 - Education opportunity for migrant children (流动儿童的教育投入，预防贫困的代际传递)
 - Education for and protection of left behind children (留守儿童的教育和保护：预防社会问题和长期贫困)
 - Coordination of the urbanization capacity (流动人口的社会融入与城市承载能力相对应，包括社会保障、社会服务等)

- Broken Families: Care and Support Networks
(目前的以就业为导向的城镇化, 造成了中国农村家庭的破裂: 留守儿童、留守妇女和留守老人成为农村人口的主体。调查显示, 1/3的农民工中断城镇化进程因为家里老人的疾病。分离家庭造成了整个家庭功能的削弱: 老人照顾、儿童抚养和教育, 以及夫妻关系都是必须面对的问题)
- Aging in rural and urban areas
(目前农村的老龄化速度超过城市, 目前城乡分割的社会保障、社会救助体系将会造成未来农村老人在社保和医疗方面的新的压力和挑战, 因病致贫将成为农村贫困结构性的问题)
- Family-based entitlements
(目前新农合与社会救助制度是以家庭为单位的, 应该加大在住房、城乡医保对接、社保的遗属福利、税收等方面以家庭为单位的制度建设)

- The current urbanization and migration model has created long-term structured poverty landscape.
(现有的城镇化模式已经在一定程度上造成了长期的结构性的贫困版图的变化)
 - Lack of investment to left-behind and migrant children (留守儿童和流浪儿童的教育政策一直未能突破，而儿童发展的特点就是不可以等待)
 - (广州市农民工犯罪青少年80%有留守经历；城市80%的青少年犯罪是农民工；新生代农民工1/3有留守经历)
 - (60的农民工中学毕业就进入到城市，他们的特征与现在的城市贫困人口相似)
 - 农民工的高收入年龄在40岁之前，而其支出的高峰在40岁之后，主要是孩子的教育，老人的抚养和健康支出，这样的收支不对应，降低了其对下一代的教育投入)
 - Chronic illness of the elderly in rural areas (农村老人面临着慢病等一系列的问题)
 - Collapses of the rural community governance and challenges in public and social services implementations (青年人离开农村，降低了农村村级社区治理的能力，使很多的社会政策在实施中打折扣)
 - Lack of labor forces for sustainable rural economic and social development (农村缺乏进一步发展的人力资源)

- Localized Urbanization (就地城镇化)

农村人口不向大中城市迁移，而是以中小城镇或农村自身为依托，通过发展生产和增加收入，发展社会事业，改善生活方式，过上和城市人一样的生活，在本地完成城镇化。

- Social Policies for Localized Urbanization

(就地城镇化的具体政策措施：完善基础设施建设，促进公共服务的城乡均等化)

在乡村完善基础设施建设，例如“村村通”工程，村卫生室建设等，同时促进农村社会保障事业的全面覆盖。保证村民在本地一样可以享受如城市一样的公共服务。

- Improving the living environment and industrial development of rural China
- 注重乡村特色，充分调动村民和基层工作者的积极性；在软、硬件建设上双管齐下，既注重“穿衣戴帽”，又促进产业发展，推动有内涵、可持续的城镇化进程
 - 在乡村建设中，既完成对于乡村环境、乡村设施的基础性硬件建设，改善基本生活条件；又从根本上整合资源，创新思路，找寻适合自身情况的产业项目，促进乡村经济发展。
 - 小案例：形成自我特色产业发展的乡村

Localized Urbanization: Changing Financing Rural Development Mechanisms

- 上级政府的“以奖代补”政策：上级政府将直接拨付给下面村子的钱转变成在竞争机制下的奖励资金。各个村需找寻适合自身禀赋条件和发展基础的规划项目，上报发展方案，市级或省级政府依据项目可行性及预期发展水平进行评审和奖励，并在项目进程中给予一定的咨询指导。
- 从根本上说，可持续的产业项目是促进乡村经济就地转化和发展的根本保证；这一举措调动了基层的积极性，使各乡村关注产业化项目发展并注重思路创新，提高了资金的使用效率。

Localized Urbanization: Innovative Approach of Community-based Industrial Development

- **缺乏产业支撑，可持续发展动力不足：**一些乡村在城镇化建设和发展中存在这样的情况，基础设施及外在的硬件建设看上去很不错，现代化水平也挺高，但是很多村民（特别是年富力强的劳动力人口）仍然选择去外地打工挣钱，因为本地的产业没有发展起来，没有长期稳定的经济支撑。这样只有外壳没有内在坚实支撑的发展必然是脆弱的，不少地方在本地产业发展方面，信息渠道都比较闭塞，思路也不够开阔，在自身资源和项目开发上没有多样化的方式。

— 小案例：机制创新促经济发展

城镇化进程中的“指标考核”

- 城镇化的考核以“城镇户籍人口的比重”作为指标，存在误导：目前的指标考核过于简单，通过户籍人口的比重来界定城镇化水平，这使得许多地方仅仅是通过“农转非”这一途径去做表面文章。另外，考核指标中较多关注硬件设施建设层面的情况，而较少涉及百姓生活、“幸福感”等等，事实上，诸如养老、医疗、教育等公共服务方面的指标以及农民各项需求被满足的情况等等，理应更被关注和考核。

- 我觉得可以讲3个内容就够了：每个内容讲5分钟。



- Social policy as a government is focused on the interactions among policy making, policy implementation and the policy targets. The need-based social policy should put the policy recipients as the priority (社会政策是治理工具，其主要特征是政策制定者实施者和政策对象的互动过程，而不是简单的自上而下或自下而上的过程。自上而下是行政管理，自下而上是运动)
- In the process of urbanization, social policy needs should be met by families, communities, Non-profit, employees, and government. Welfare pluralism will enable the relevant institutions to finance and deliver the services and welfare (在城镇化进程中应建立多元福利体系，政府采取社会政策鼓励和支持家庭与社区、非营利组织、企业等多种组织共同满足社会政策需求)

- 农村城镇化需要有长远的目标和策略，其中，农民参与目标和策略的制定是最重要的问题。





北京师范大学
社会发展与公共政策学院

SCHOOL OF SOCIAL DEVELOPMENT
AND PUBLIC POLICY
BEIJING NORMAL UNIVERSITY

谢谢！

- 城镇化是人口持续向城镇集聚的过程，是世界各国工业化进程中必然经历的历史阶段。反映城镇化水平高低的一个重要指标为城镇化率，即一个地区常住于城镇的人口占该地区总人口的比例。当前，世界城镇化水平已超过50%，有一半以上的人口居住在城市。
- 早在“十一五”规划纲要我国就已经明确“要把城市群作为推进城镇化的主体形态”，十二五规划再次建议，以大城市为依托，以中小城市为重点，逐步形成辐射作用大的城市群，促进大中小城市和小城镇协调发展。
- 按照常住人口计算。1978年我国的城镇化率是17.9%，2012年我国城镇化率已经达到了52.57%。

- **第一个阶段：1949年——1957年**

引领的城镇化:我国实行的是计划经济，第一个五年计划中156项重大项目带动了城镇快速发展，一批城市的规模很快扩大，城镇化水平由10.6%提高到15.39%。

突出特点:城乡二元经济格局十分明显，城市吸引能力和辐射能力较差，而且由于执行重工业化优先战略，城镇化严重滞后与工业化。

- **第二个阶段：1958年——1977年**

城镇化停滞的二十年。

突出特点:1978年，我国第二产业比重已经达到49.4%，但城镇化率却只有17.9%。城镇化滞后于工业化的程度加剧。

- **第三个阶段：1978年——1995年**

城镇化恢复发展期:提出“小城镇，大战略”，制定了“控制大城市规模，合理发展中等城市，积极发展小城市”的城市发展方针。城镇化率由1978年的17.9%提高到1995年的29.0%。

突出特点:乡镇企业吸收非农产业就业人数占同期中国非农产业新增就业总数的43.3%，农村人口转移在很大程度上“离土不离乡”。

- 第四个阶段：1996年——

城镇化加速发展期：2001年“十五”计划首次提出城镇化战略，提出了“走大中小城市和小城镇协调发展的道路”。2002年党的十六大报告提出：繁荣农村经济，加快推进城镇化进程。2007年党的十七大报告指出，以特大城市为依托，形成辐射作用大的城市群，培育新的经济增长极，促进大中小城市和小城市协调发展。2012年党的十八大报告指出，科学规划城市群规模和布局，增强中小城市和小城市镇产业发展、公共服务、吸纳就业、人口聚集功能。

突出特点：非市民化农民工大量增加、城市空间过度扩张。耕地急剧减少，生态环境压力过大。由此带来的就业、住房、子女教育和社会保障等一系列问题。土地的城镇化大大快于人口城镇化。城镇外延扩张造成稀缺土地过量消耗。