



以人为核心的新型城镇化

肖金成 蔡翼飞

日前举行的中央城镇化工作会议明确了推进城镇化的指导思想和当前城镇化工作的着力点，提出了推进农业转移人口市民化、提高城镇建设用地利用效率、建立多元可持续的资金保障机制、优化城镇化布局和形态、提高城镇建设水平、加强对城镇化的管理六大主要任务。

城镇化是一个自然历史过程，发达国家的经验表明，城镇化是实现现代化的必由之路。中国自20世纪90年代以来就进入了快速城镇化的发展阶段。经过近20年发展，城镇化水平已经达到世界平均水平。当前面临的主要问题是，对城镇化的认识不到位，过于注重物的城镇化，而忽视了人的城镇化，主要体现在城市建设速度过快、土地粗放利用、贫富两极分化、城镇管理混乱等现象。原

有的城镇化道路既不适应全面建设小康社会的要求，也使资源环境难以为继。因此，必须走新型城镇化道路即以人为核心的城镇化道路。

推动农业转移人口市民化

农业转移人口市民化是城镇化的本质要求。农业转移人口就是人们俗称的“农民工”。将“农民工”改称为农业转移人口，体现了对离开农村进城的人们的尊重。

长期以来，农民虽进城务工经商，但没有改变农民身份，没有享受城市居民享受的福利和保障，没有享受或很少享受城市政府的公共服务，譬如子女就学、医疗保险、失业保险、养老保险等，改变户籍更是难上加难。近年来，

农业转移人口受到了社会各界的关注，党中央、国务院也倍加重视，不断推出新的举措，农业转移人口的境遇得到了明显改善。

中国的城镇化水平的提高主要是靠外来人口流入驱动的，其中主要的推动力量是农业转移人口。根据国家统计局的数据，2012年全国外出农民工达1.6亿，如果考虑到农民工家属及其子女，转移人口规模在2亿以上。当前，阻碍农业转移人口在工作的城镇定居的主要障碍仍然是户籍制度。户籍制度是各种公共服务配置的基础，也是劳动力市场存在歧视的根源。户籍身份的缺失意味着增加了农业转移劳动者的生活成本，提高了他们顺利融入城镇社会的“门槛”。户籍壁垒只能强化不公正，让已经生活在城市的外来人口生存状况恶化，放任社会对这部分人群采取歧视的态度。相反，放开户籍也不意味着城市人口会“爆炸”式增长，因为市场机制本身也会抬高人口流入成本，从而达到人口动态平衡的结果。因此，要打破人口流入的制度壁垒，通过实施居住证制度、公共服务与居住证挂钩等政策，赋予城镇中所有人口平等享有公共服务的权利。

除了户籍之外，两亿多农业转移人口面临的主要问题是什么？第一大问题就是报酬问题，我们过去说男女同工同酬，现在“农民工”与城市人同工却不同酬，或者说“农民工”的报酬过低。第二个问题是福利问题，比如说子女就学问题，比如说廉租房，其他社会福利也应和城市居民一样。第三个问题就是社会保障问题，有很多人认为农民工提供保障是一个天文数字，政府肯定解决不了。实际上我们不认为这样，因为农民工的保障是自己为自己保障，如果从进城的第一天起就缴纳社会保障金，如养老保险、医疗保险、工伤保险等，那么累积起来就是很大一笔资金，只不过是及时建立这样的社会保障制度，或没有建立全国统一的社会保障制度。亡羊补牢，犹未为晚。从现在开始

始建立是不是也可以呢?我们觉得完全可以。养老保障解决了,就不会老无所养。上述三大问题解决了,农业转移人口就和原有城市居民没有什么差别了。其实,住房问题并非农民进城的障碍。进城的农民把自己的家属接到城里来,买不起房子可以租房子。城市政府也可以建一些廉租房面向进城农民出租,尽可能改善其居住条件。

经济和社会的发展最为重要的体现是公共产品供给水平的提高,城镇对农村居民的吸引力很大程度上来自于高水平的公共服务。基本公共服务主要由政府的公共财政体系支撑,而我国公共财政体系仍然主要与户籍制度相挂钩。户籍人口规模是具体财政支出项目与规模设置的依据。例如,在公共安全、教育、文化体育、社会保障和就业、医疗卫生、住房保障等领域,管理机构设立、人员编制配备、任务下达、办公运转费测算等基本支出均按照城市户籍人口或辖区户籍人口设置。而与常住人口相关联的领域仅有职业教育、市政设施、信访支出等少数影响不大的领域。农村人口城乡和跨区域流动后,流入和流出地的政府财权和事权没有相应地改变,在经费、机构设置和人员编制等条件上无法满足服务外来人口的需要。国家应建立以常住人口为服务口径的公共转移支付制度,厘清中央政府和流入地、流出地政府的责任,调动流入地城市政府接纳进城农村人口的积极性。为配合该项制度的建立,各地区要建立常住人口身份识别制度和监测体系,各地区公共服务部门的人员编制实施按常住人口配置并建立动态调整机制。另外,中央在流入地城镇基本公共服务均等化事业中应该给予更多的支持,人口的城乡和跨区域流动带来的成本不能都由流入地承担。

建设低碳、绿色的生态宜居城市

城镇化工作会议强调,城市建设水平是城市生命力所在。城镇建设,要实

事求是地确定城市定位,科学规划和务实行动,避免走弯路;要依托现有山水脉络等独特风光,让城市融入大自然,让居民望得见山、看得见水、记得住乡愁;要融入现代元素,更要保护和弘扬传统优秀文化,延续城市历史文脉;要融入让群众生活更舒适的理念,体现在每一个细节中。要加强建筑质量管理体系建设。随着城镇化水平的提高,城镇的居住功能越来越重要,人们对良好人居环境的追求更加迫切。部分大城市的发展已经超越了区域资源和环境的承载能力。受其影响,城市及其所在区域出现了极端天气增加、空气质量下降,水资源污染和短缺等问题,严重威胁居民的生产和生活。虽然一些城市通过跨地区调动资源和向外转移“三高”工业试图改善本地区生态环境,但在大规模城镇建设背景下,城镇消耗资源和排放污染物的总量足以影响更大范围的生态系统,很难有城镇能够“独善其身”。建设生态宜居城镇要求从根本上改变城市发展模式,走绿色、低碳的发展道路。加快能源价格市场化改革,通过市场机制引导企业形成节约资源,提高资源利用效率的内在动力。推广绿色低碳建筑,严格控制新建建筑的能耗水平,对已有建筑进行节能改造。倡导绿色出行的交通方式,强化公交优先的地位,调整城市出行结构。优化能源利用结构,提高清洁能源的使用比例,发展低碳能源。除此之外,建设宜居城镇还需要提高城镇建设和管理水平。城市规划和建设要制定科学和有约束力的规划。科学设置开发强度,尽快把每个城市特别是特大城市开发边界划定,把城市放在大自然中,把绿水青山保留给城市居民。城市建设应依托自然风貌,尽可能使城市融入自然,还要强化对历史和文化的传承,并注重舒适群众生活的细节设计。

统筹城乡发展

城镇化工作会议提出,在促进城乡

一体化发展中,要注意保留村庄原始风貌,慎砍树、不填湖、少拆房,尽可能在原有村庄形态上改善居民生活条件。城镇化并不是放弃农村,相反,城镇化应成为消除城乡二元结构,实现城乡居民共同富裕的契机。从经济发展的一般规律来看,城镇化初期,要素在报酬递增的驱动下向城镇聚集,农村地区是城镇劳动力的“蓄水池”,随着物资资本积累量增长,城镇要素的回报率会下降,在收益最大化的诱导下,某些领域的资本和技术向外扩散的力量会超过向内聚集的引力。如果还是放任城乡二元结构存在,政府通过扭曲市场信号将要素固定在城市内部,就会导致公平与效率的双重损失,从而使城乡二元结构成为阻碍城镇化健康、可持续发展的“绊脚石”,最终难以实现高水平的城镇化和现代化。中国的城镇化经过近二十年的快速发展,城市的辐射带动能力显著增强,可以说统筹城乡发展的时机已经成熟。城乡统筹就是要实现城市和乡村居民收入和基本公共服务水平大致均等,交通基础设施一体化,城乡要素流动无障碍化。为此,政府需要通过制定规划和政策形成以工促农、以城带乡的发展格局,具体来看,可以采取以下几方面措施:整体规划城乡的基础设施,将城镇的公共设施延伸到农村。建立资金分配与人口规模相协调的财政投入机制,实现城乡居民基本公共服务均等化。建立城乡统一的劳动力市场和就业培训体系,实现劳动力在城乡间流动。完善土地产权制度,建立农村建设用度和宅基地交易市场,使农民土地使用权和其他不动产能够成为可支配可交易的财产。

作者单位:国家发改委国土开发与地区经济研究所,肖金成系所长;中国社会科学院人口与劳动经济研究所

(责任编辑 许小萍)