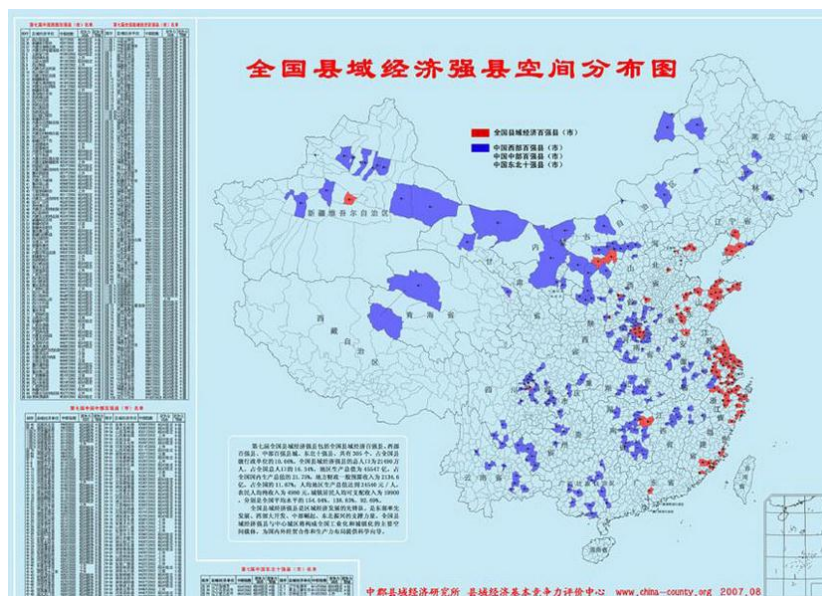


# 县域成城镇化最重要层级



《关于进一步推进户籍制度改革的意见》即将公布，不同类型的城市将迎来差别化落户政策。

5日，在由国家卫计委主办的新型城镇化与流动人口社会融合论坛上，中央农村工作领导小组副组长、办公室主任陈锡文称，中共中央政治局会议审议通过的《关于进一步推进户籍制度改革的意见》（下称《意见》），在经过适当修改之后，很快对外公布。

陈锡文称，《意见》将明确三个原则，即优先解决存量，让进城时间长的人口落户；在不同类型城市实行差别化落户政策；城镇化过程并不是解决所有人都到城镇落户，对流动人口的管理，居住证制度还将长期存在。

不过，同一天在“上海 2040 战略专题系列研讨会”上，中国城市规划设计研究院院长李晓江说，中国城市发展出现贵族化的倾向，使得大城市容纳流动人口的低成本空间越来越缺乏，人口流动、定居门槛越来越高。

## 贵族化倾向

李晓江说，城市发展的贵族化倾向，主要来自三方面：城市建设标准越来越高、建筑和基础设施使用寿命越来越短、城市管理对非正规经济活动的约束限制越来越多。这也使得城镇化虽然在推进，但城乡差距继续扩大。

此外，大中城市普遍采取过高的标准和门槛，对于城镇化中人口合理地向大中城市聚集，起到了负面作用。

李晓江说，小城市、小城镇已经成为人口聚集的一个重要层级，特别是县级单元，成为最近十年城镇化最重要的一个层级。

李晓江列举的数字称，57座百万人口以上的城市集中了1.66亿人口，占全国城镇人口27%。20万人口以下的小城镇，聚集了全部城镇人口51%。且新增城镇人口的54%在20万人口以下的小城镇里。

同时，上海、北京、天津、广州这些大城市，从2009年每年净增50万~70万人，甚至最高天津一年净增90万人口的速度，明显降到了20万~40万人。

“十年间各个层级人口的变动，大城市有增有减，中等城市也是这样。但50万人口以下的城市只增不减，是一个稳定增长的主要单元。”李晓江说。

单纯来看县级单元，李晓江说，越来越多的农民工选择在农村居住、在城市就业，或者在城市和农村之间双栖居住，城里有房、村里有家。2012年全国2.6亿农民工，留在乡内的是37%，县内、乡内加在一起超过51%，也就是说，超过一半的农民工并没有出县。跨省流动只占29%。

“如果说前20年农民工进城只是为了获得一份收入，那么今天农民工更强烈的愿望，是选择一个能安置家庭的地方。这是一个巨大的变化。”李晓江说。

### **大城市的市民化任务**

在跨省流动的8600万农民工中，60%以上集中在19个城市，其中上海占了900万，是全国吸引外来农民工和流动人口最大的一个市。

李晓江说，对这19个城市来说，农民工市民化是极其严峻的问题，“短期内解决几乎不可能”。

当然，这部分农民工并非都要留下。根据第六次人口普查数据，上海外来常住人口中，近八成是农民，从事制造加工、工程施工、运输操作和生活服务的人员占农民工总量的85.7%。同济大学建筑与城市规划学院教授赵民说，这些人主要是将上海看作是打工谋生之地，真正认为能在上海能安家立业的，仅占10%。“对未来的定居意愿，近半数是要返乡的。”

今年的政府工作报告提出，今后一个时期，着重解决好现有“三个1亿人”问题，其中就包括促进约1亿农业转移人口落户城镇。

对于不同类型的城市而言，城镇化以及农民工市场化的空间不同，所需要付出的成本也会有很大差异。

今年3月，中国社科院发布的《中国农业转移人口市民化进程报告》测算表明，目前我国农业转移人口市民化的人均公共成本约为13万元。其中，东、中、西部地区人口转移的公共成本分别为17.6万元、10.4万元和10.6万元。

此前安徽省财政厅在财政部网站上的一篇文章也曾披露，合肥市市民化成本人均约15.49万元。

近来，广东、武汉都推出户籍制度改革“新政”。广东省委常委、常务副省长徐少华此前表示，广东将统筹推进户籍制度改革和基本公共服务均等化，力争到2020年，全省常住人口城镇化率达73%左右，实现不少于600万本省和700万外省农业转移人口及其他常住人口落户城镇。由于广深等一线城市和部分二线核心城市已趋饱和，未来7年广东落户重点在三四线城市。

7月1日起，被称为“史上最宽松”的大学生落户新政在武汉市实施。新政实施后，毕业超过2年的全国普通高校毕业生具备相关条件的可以申请在武汉落户。

中国新型城镇化研究课题组点评：我国的户籍制度改革到了攻坚的阶段，城乡二元制度改革有了实质性突破的进展的可能。十八大以后，我国新型城镇化建设提到了空前的高度，从顶层设计到各省市的因地制宜式的具体政策落实。从更深层次来看，这也在逐渐消除过去我们户籍政策对于农村公民的歧视性，在资源分配上的不平等性。同时，当前的户籍改革也体现了“以人为本”，渐进改革，持续推进，因地制宜。县域在我国新型城镇化进程中的重要性尤为突出，在当前阶段承担着城镇化市民角色转换的主要任务。