

城镇化提速 转移人口保障需加强



去年底召开的中央农村工作会议提出，要加大统筹城乡发展力度，有序推进农业转移人口市民化。在此之前发布的党的十八大报告也明确提出要推动工业化和城镇化良性互动、城镇化和农业现代化相互协调，促进工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展。专家认为，中央已经释放出城镇化提速的信号，城镇化今后一个时期将为我国经济发展提供巨大的动力。推进城镇化，需围绕人口向城镇的转移强化产业支撑，提升城镇综合承载能力、公共服务均等化水平，并进行体制机制改革，建立与城镇化发展相配套的制度体系。

●城镇化将为经济发展提供支撑

城镇化是人类社会经济发展的必然趋势，是社会文明进步的重要标志。按照国际经济发展的规律，城镇化水平与工业化应基本相当，并且城镇化水平一般高于工业化水平。而我国由于受到制度因素的限制，城镇化水平远远低于工业化发展速度，也低于同等经济水平国家。近年来，党中央加大城乡一体化发展的推进力度，提高城镇化水平成为必然选择。

另一方面，受国际经济形势影响，拉动经济发展的“三驾马车”中的出口已经难以起到明显作用，我国必须寻找新的投资点和消费增长点。而我国消费仅占GDP的1/3左右，远远低于发达国家，甚至远低于我国80年代和90年代的水平。推动城镇化发展，将推动新消费群体的形成。

中国人民大学农业与农村发展学院副院长郑风田认为，目前国内工业产品的生产总体是过剩的，城市基础设施的投资也逐渐饱和。而人口的城镇化、中小城市的发展带来城市人口的增加，可以催生新的投资点和内需增长点。“一个人口从农村转移到城市，产生的新增消费是巨大的。”郑风田说，中国城市人口的平均收入和消费水平是农村的3倍。人口从农村转移到城市，将拉动我国消费的升级和迅速增长。

卓创资讯分析认为，城镇化带来的投资，主要是基建、城市教育医疗卫生等配套设施的建设，还有相关产业的投资，并拉动转移人口的消费升级。未来5到10年，人口城镇化将形成支撑中国发展转型的动力。

根据国家“十二五”规划总体要求，“十二五”期间，我国城镇化率整体将提高4个百分点，到2015年达到53%左右。有业内人士

测算认为，城镇化率每提高1个百分点，可拉动GDP增长1.5个百分点。可以预见的是，未来一段时间之内，城镇化将为我国经济发展提供巨大的支持。

以山东省德州市为例，近三年德州市直接用于农房和农村社区建设和路、水、电、气、暖等基础设施和教育、文化、卫生等公共服务设施投入达360亿元，接近德州市2011年财政收入的四倍。如果再加上农村各类经济园区建设和农民搬进新居添置的家具、家电等用品，每年产生的消费拉动则更大。

郑风田认为，通过布局规划，每年以1-2个百分点的速度来提升中国的城镇化比率，可以保证中国经济再继续高速增长20年。

●城镇化的探索与现状

山东是我国近年城镇化推进速度较快的省份之一。据山东省省长姜大明介绍，近10年来，山东省城镇化率快速提升，平均每年增长1.07个百分点，2011年达到50.95%。姜大明表示，根据山东省规划，2015年山东省城镇化率要达到56%以上，2020年超过63%。

记者在山东省调研发现，山东省城镇化的特色之一，是农民的就地转移。截至2011年底，山东省已经建成新型农村社区8000多个，超过一千万农民实现居住社区化、生活城镇化，新型农村社区已成为农民就地就近城镇化的新载体。这一现象的主要原因是山东省县域经济的发达。在2011年全国百强县名单中，山东占据26席。山东省90%的农民工在省内务工，70%在县内。

基于县域经济的活跃，山东省部分地区也展开了城镇化的探索。山东省德州市通过开展经济园区与新农村社区同步配套建设的“两区同建”模式，已经让15万户农民迁进新居；

当地还因地制宜规划建设农业、工业、商贸等各类经济园区1538个，为农民创造就业机会。目前，德州市配套建设的经济园区中，已经开工建设的有876个，其中399个已形成了一定规模。

与此同时，以山东为代表的中国城镇化进程，仍存在不少需要着力解决的问题：

一是城镇化整体水平还不高。相对于欧美等先进国家的高城市化率，我国城镇化程度还很低：美国目前的城镇化率超过80%，德国约为74%，日本为66%，而我国只有51.27%；我国城镇化率较高的浙江、江苏也只有63%左右。

二是发展不平衡的问题仍然突出。以山东为例，城乡基础设施和公共服务水平差距比较明显，80%以上的新增基础设施集中在城市和县城，农村商业服务、文化娱乐、医疗卫生设施比较缺乏。在山东省内，东西部城镇化水平差距较大，去年鲁南地区城镇化率比山东半岛低14个百分点，其中青岛城镇化率比菏泽市高30个百分点。

三是城镇化发展方式粗放。城镇用地集约度不高，一些城市形成“摊大饼”式的空间扩张。交通、市政等基础设施支撑能力不强，多数城市教育、医疗、文化、养老等服务设施数量偏少、标准偏低。

四是人口城镇化的速度严重滞后。我国城镇户籍人口只有35%，山东省只有41.1%，远低于世界银行统计的中等收入国家平均48.5%的水平。部分地区就业制度、社会保障制度、户籍制度等方面的改革仍然滞后，进城农民在劳动报酬、子女教育、社会保障、住房等方面还没有或者还没有全面享受市民待遇，相当一部分进城务工人员没有真正融入城市，还不是真正意义的城镇居民。

陈灏

【延伸阅读】

城镇化需强化产业支撑 转移人口保障需加强

专家认为，城镇化的本质是人口向城镇的转移。推进城镇化，需围绕人口的转移，强化产业支撑，提升城镇综合承载能力、公共服务均等化水平，并进行体制机制改革，建立与城镇化相配套的制度体系。

首先，强化产业支撑。应当加快构建现代产业体系，积极发展城市经济，优化提升城乡产业结构，为城镇化夯实经济基础。姜大明认为，城镇化应当加快实现工业转型升级与城镇化的良性互动，实现产业、人才和创新要素集聚；推动城镇化与服务业融合发展，发挥服务业对城镇化的拉动作用；把园区、县城和中心城镇作为产城融合的重要载体，促进产业、生产要素和人口向城镇集聚。

其次，提升城镇综合承载能力。山东社科

院省情综合研究中心主任秦庆武认为，随着人口向城镇转移，城镇化应当强化城镇公共服务功能，合理安排各类公共服务设施的空间布局，推动公共服务资源向基层和社区倾斜，加强城镇科技、教育、文化、体育、医疗、养老等服务设施建设，提升城镇公共服务水平。

第三，提高基本公共服务均等化水平。切实提高城乡居民收入水平，努力实现居民收入增长与经济发展基本同步；实施积极就业政策，努力增加就业岗位；完善城乡居民社会保障体系，加快推进进城务工人员社会保障全覆盖，逐步实现与城镇职工同等待遇；整合教育、医疗等资源，完善城镇住房保障体系，努力实现转移人口的城镇化。

第四，推进改革创新，打破城镇化发展瓶

颈。郑风田、秦庆武等人认为，目前阻碍城镇化发展的主要因素还在于体制。有关部门和地方政府应当展开相应探索，深化土地管理制度改革，依法保障农民土地财产权益，探索集体建设用地以转让、出租、作价入股等方式流转；创新城镇发展投融资机制，探索按照常住人口规模安排财政转移支付，建立激励吸纳外来人口、扩大就业的长效机制；统筹推进人口管理制度改革，围绕促进人口有序流动、合理分布和社会融合，创新人口服务和管理制度，推进城乡户籍一体化管理，推动人口向城镇转移；深化行政管理体制改革，适当扩大县级政府和小城镇经济社会管理权限，推动政府职能下移，创新社区管理和社会组织管理，为转移人口创造更加便捷有效的管理体系。

陈灏

营养餐试点地区力争2013年底完成学校食堂建设

教育部、财政部日前发出通知称，力争到2013年底前基本完成农村义务教育学生营养改善计划国家试点地区的学校食堂建设，到2015年前基本完成中西部和东部困难省份其他地区学校食堂建设。通知指出，中央补助资金重点支持699个国家试点县（含新疆生产建设兵团19个团场），适当兼顾其他地区。

各地对学校建设的总体规划和年度建设项目需报教育部、财政部同意后方可组织实施。凡因规划编报不及时、不合理、不真实，以及地方配套资金未落实等原因造成未通过审

核的省份，中央暂不安排资金或调减相关专项资金。

通知强调，学校食堂建设要严格执行相关规定，达到国家抗震设防标准，并满足功能使用和综合防灾要求。严禁搞超标准、豪华建设。通知还要求要严格项目管理，确保建设质量。学校食堂建设要实行国家重点督查、省市定期巡查、县级经常自查的监督检查机制。教育部、财政部将组织进行全面检查评估。评估结果将作为中央专项资金分配的重要依据。

据新华社



农民工“市民化”不能与土地挂钩

积极稳妥推进城镇化，一个核心问题是农民工市民化问题。党的十八大提出，加快改革户籍制度，有序推进农业转移人口市民化，努力实现城镇基本公共服务常住人口全覆盖。如何更好实现这些目标，国务院发展研究中心副主任韩俊专门就此问题发表了自己的看法。

韩俊表示，2011年我国农民工总量达到2.53亿人。目前，不到4个城镇常住人口中，就有1个是非户籍的常住人口。大量进城就业、居住半年以上的农民工就被统计为“城镇常住人口”，但他们享受的公共服务水平却比较低。主要表现在：

落户难。一些地方的户籍改革对流动人口基本没有放开，或者设置的门槛较高。

住房难。大部分地区未将农民工作为住房保障对象，缺乏针对农民工特点的租金补贴和实物配租政策。

看病难。由于新农合报销限制，农民工参加职工基本医疗保险比例不高，以及经济状况不佳等原因，大量农民工难以获得城市正规医院的医疗服务。

子女入学难。目前约20%的农民工随迁子女无法入读全日制公办中小学，最近很多省份陆续公布了异地中考高考方案，但人口流入省份的方案“门槛”整体还是比较高。

韩俊认为，农业转移人口市民化过程，本质上就是公共服务均等化的过程。要以健全公共服务制度为核心，稳步推进农民工市民化。强化输入地政府属地管理责任，保障农民工子女的教育权利。全面实行输入地平等接受义务教育的政策，逐步降低门槛，对长期在本地就读的，允许就地参加中考、高考。要根据常住人口配置公共服务资源，保障农民工平等享有安全、公益、便利的基本医疗服务，将农民工职业病防治纳入基本公共卫生服务体系。要完善和整合“碎片化”的社保体系，扩大农民工社保覆盖面。实现农民工养老、医疗和失业保险关系全接续，制定促进农民工参保的政策措施，逐步将符合条件的农民工纳入城市低保范围。要推动农民工纳入住房保障范围，改善其居住条件。制定适合农民工特点的住房公积金缴存和使用办法，扩大农民工住房公积金制度覆盖面。要逐步剥离附着在户口上的福利，分类调整户口迁移政策。

韩俊同时认为，户口是造成城乡居民待遇差别的最大障碍。户籍制度改革的方向是将附着在户口上的福利逐步剥离，逐步突破户籍与福利合一的社会管理制度。全面实施居住证制度，实行省级行政区域内“一证通”。居住证办理者，在子女就学、社会保障、公共卫生、住房租购等方面享有与当地人口同等的权利。分类调整户口迁移政策，逐步让符合条件的农民工在就业居住地有序落户。逐步全面放开在县级市市区、县人民政府驻地镇和其他建制镇的落户限制，进一步放宽中等城市户口迁移政策，完善落实大城市现行户口迁移政策，逐步赋予农民工与当地人口同等的权利。“市民权”不能与土地挂钩，依法保障农民工土地财产权利。

韩俊说，土地是农民最基本的生产资料和生计保障。土地承包经营权、宅基地使用权和集体收益分配权不是国家无偿给农民的福利，而是法律赋予农民的财产权利。

目前，绝大多数农民工不愿意以放弃承包地和宅基地换取城镇户籍，必须完全尊重个人意愿，不能把农民工获得城镇户口与放弃农村土地权利挂钩，不得强制或变相强制收回。

顾仲