



微报

Micro Report

2014 年第 4 期（总第 4 期，9 月 8 日）

人口流动与户籍改革

2014 年 8 月 31 日，中国城市研究领域首个高层次多学科集成的新型智库“中国城市百人论坛”在北京成立。来自国内社会科学、自然科学、工程技术等多个城市相关领域的论坛首批成员，围绕“人的城镇化”这一主题展开了深入交流。

国家发展改革委员会国土开发与地区经济研究所所长肖金成研究员认为，城镇化的原始定义就是农村人口随着工业化向城市和城镇转移的过程。在这个过程中，要高度重视“钱从哪里来”、“人往哪里去”、“耕地怎么保”和“城市怎么建”等四大问题。全国人大财经委员会副主任委员辜胜阻教授进一步将城镇化的要素归结为“人业钱地房”五个方面。他认为，过去 30 多年来地的城镇化速度大大快于人的城镇化速度，主要原因就在于地方政府在推动土地城镇化过程中是赚钱的，而推动人的城镇化和户籍制度改革则是需要花钱的。人地城镇化不同步所付出的代价就是牺牲了三代人的福祉，其中包括六千万留守儿童、四五千万留守老人和四五千万留守妇女。因此在这一层意义上，城镇化必须强调三维转换，一是地域的转移必须是农村到城市，二是职业的转换应该是从农业到非农业，三是身份的转换应该是从农民变成市民。中山大学社会学与人类学院周大鸣教授对城市的社区基层研究中发现，过去以某一地域或以某一方言群体为主体的城市人口在城市里面已经不再占有主导地位。在这样一种情况下，城市的管理就面临两个基本问题：其一是如何从理念上实现从地域性城市向移民城市转变，其二是在多族群的前提下如何实现城市文化的传承与融合。因而，城镇化进程同时也是一个文

明转型或者是文化转型的过程。中国科学院区域可持续发展分析与模拟重点实验室主任樊杰研究员认为，人的城镇化从狭义上看主要集中在两个问题，一个是农民工市民化，一个是基本公共服务对常住人口的全覆盖。实际上人的城镇化应该不能在国家的战略和未来城镇化的规划当中狭义去做这两个方面的工作，应该把丰富的内涵和对中国现阶段发展的核心问题结合起来，这就需要城市管理水平、认知水平和科学理念的全面提升。

国际欧亚科学院秘书长、原建设部部长汪光焘和上海社会科学院院长王战研究员主要从中央和地方政府的视角来理解人的城镇化。汪光焘认为，许多地方政府将城镇化率作为一个主要的政绩指标，这种做法是严重背离新型城镇化的初衷的。国外基本不存在户籍制度，因此编制规划主要是编制就业岗位，而国内规划编制的基准则是人口数。因此，如何用市场机制引导城镇化健康发展是一个极其重要的课题。王战研究员认为，人的城镇化应该是民本主义而不是民粹主义。西方工业革命以来，城市发展的规律一般是由产业带动用工需求，通过第一城市效益和第二城市效益逐步吸纳工人人口和服务业人口，而反观我国地方政府推动城镇化的过程中，在体制机制上面存在很多不符合城市经济发展规律的东西。北京大学-林肯土地政策研究院城市发展与土地政策研究中心主任刘志教授认为，中国多年的快速城镇化导致了很多扭曲性的政策激励和结构问题的产生，当务之急可能需要将更多的精力放在这些年因为经济政策的扭曲所产生的后果上。今后的城镇化政策如何回归理性、体现人的行为和市场的力量，是决策部门推行改革的关键所在。上海交通大学安泰经济与管理学院陆铭教授认为，从中国政府政策的角度来看，主要是希望通过政府的行政力量把大量的资源引入到中小城市和内地发展，其中包括钱、建设用地指标。如果将中国分成东部、中部、西部三大区域，那么人、地城镇化的脱节程度依次是在西部、中部和东部，这种脱节是由于政府干预方向与市场力量脱节所造成的。

户籍制度改革和农民工市民化也是与会专家讨论的一个焦点问题。中国人民大学国家发展与战略研究院副院长陶然教授认为，现行的限制特大城市发展、放开中小城镇的户籍制度改革方案其实是一个值得讨论的问题，当前的主要矛盾在于户籍吸引力越大的特大城市其进入门槛也越高，而内地许多中小城市和城镇虽然放开户籍制度却鲜有外来人口流入，因此这种改革的意义不大。根据国外城市

发展的经验来看，人口居住密度很高的特大城市，只要管理得当并不存在交通和居住问题。而现在国内许多大城市已经吸纳了大量流动人口，如果要将这部分人口进行制度隔离，可能要付出很大的经济和社会代价。中国人民大学叶裕民教授也同样认为，大城市才是中国新型城镇化的重点和难点所在。中国 8000 万的跨省流动人口中，有 4000 多万流入了前十大城市，没有这部分外来常住人口的市民化就没有中国的市民城镇化。农业转移人口市民化并不是新型城镇化的重点，而是新型城镇化的起点。关于市民化的成本，叶教授认为现有研究部分夸大了成本核算范围，实际上包括基础教育和公共服务在内的市民化成本大约为 4-8 万元，而基础设施建设投资和住宅成本则不能算作市民化成本。因为不论外来人口是否流入，作为公共品的这两类投资都是不可或缺的。全国人大财经委员会副主任委员辜胜阻教授认为在特大城市落户全面收紧的现实情况下，推行以居住证制度为导向的人口管理模式应作为户籍制度改革的一个重要方面，而政府应逐步将基本公共服务按照居住证配制覆盖到全部常住人口。

（内容由论坛工作人员李超根据演讲实录整理）