

“四个确保”有序推进贵州城镇化进程

陈正源

（中共贵州省委讲师团）

城镇化是现代文明的重要标志，城镇化率是经济社会发展程度的重要指标，“十二五”以来，我省响亮地提出了“工业强省”和“城镇化带动”两大主战略，历任省委省政府主要领导对两大主战略高度重视，多次发表指导意见，省委省政府就落实两大主战略已经做出了若干重大部署。就省情和发展程度、发展阶段而言，“城镇化带动”将是今后相当一段时期我省经济社会发展的主战略。

我省城镇化发展滞后，城镇化率不仅大幅低于全国整体水平，而且低于西部地区平均水平。大力实施城镇化带动战略，加快推进城镇化进程，是我省“两加一推”的重要抓手、建设全面小康社会的必经之路、实现同步小康的必然要求。

实施城镇化带动战略，核心在于提高人口城镇化率，关键在于劳动力向城镇转移，突破口在于农民进城创业就业，落脚点在于农村人口进城安居乐业。

当前，我省园区建设、交通设施建设、中心城市建设、县乡城镇建设、农民工回流创业、农村劳动力转移等与城镇化密切相关的各项事业已进入一个快速发展期，城镇化水平也得到快速提升，但城镇化发展也面临一些重要问题，需要引起高度重视。

一、确保不同土地依托程度农民的利益需求

土地是传统农业社会农民的主要生产资料 and 重要经营资本，随着城镇化的不断演进，早期以土地为主要劳动场所和主要经营载体的广大农民，在现阶段已经演化为三个不同程度的土地依托群体，一是滞留土地的种粮农民，二是进城就业的农民工，三是城镇郊区（含工业园区、开发区、城中村等）农民。

三部分农民的生产生活方式和主要收入来源不一样，他们的利益需求也不一样。种粮农民是产业链上必不可少的一个产业群体，不可能把他们全部转化为市民；农民工是新市民的主要来源，是城镇发展必须倚重的力量；城郊农民是城镇化过程中一个特殊经济群体，最先进入利益调整格局。

三部分农民形成了各地城镇化过程中三种不同的经济形态。种粮农民对土地的依托程度依然较深，他们的主要生产生活保障依然还是耕地和粮价；进城农民工几乎不再依托原籍的土地产出，他们的主要生产生活保障关键在于落实市民待遇；城郊农民既立足原有土地资源又面向城镇寻求经济支撑，他们的主要生产生活保障介于两者之间。

要从理论上把握好三个不同部分农民的利益需求，便于从根本上解决城镇化进程中不同土地依托程度农民的利益保障问题。一是种粮农民的利益需求。关键是保护其农业生产积极性和保护耕地的自觉性。

重点是从种粮补贴和农业耕地保护基金上形成机制，使种粮农民的微观利益得到切实保护，从而保障种粮农民的生产积极性，解决今后谁来种粮的问题。

二是进城定居农民工的利益需求。关键是要在法理上确认其市民身份，无论是宏观领域的政治上经济上，还是微观领域的社会福利和公共产品的分享方面，使其真正进入城镇，成为城镇生活的主人。

三是郊区农民的利益需求。郊区是城镇化延伸的第一站，郊区农民在城镇化进程中最先受到利益调整的冲击，对郊区农民，关键是充分保障和尊重他们的土地、房产以及其他生产资料平等参与城镇经济生活的权利，不让他们因为城镇化而利益受损。

二、确保失地农民的长远生计得到保障

随着城镇化的深入发展，必然产生越来越多的失地农民。土地对农民的核心意义，就在于有一份不动产提供持续不断的生计保障。农民失去土地，不仅意味着与原有不动产的分离，同时意味着生产生活方式的改变，也意味着必须获得新的生计保障方式，才能维持正常的生产生活状态。

当前我省城镇化的土地占用实行现金赔付为主，也就是农民发生了“土地换现金”的变革，而且标准普遍不高。在此情况下，农民土地交易换回的现金如果不能实现保值增值怎么办，甚至因不会经营或不会使用，造成现金流失以后，农民陷入一无所有时怎么办？

实践中要切实采取措施保护失地农民利益。一是探索更优化土地使用权流转方式。建议持续深入推进“三变”改革，实施农民土地计价入股等土地使用权转让模式，改变单纯以“土地换现金”的土地使用权流转方式。

在这种模式下，即使农民入股的土地在企业总股本中的比重不大，由此获得的股本收益微薄，但农民还可以投入劳动到入股企业获得劳动收益。如果企业在生产经营中出现破产，可以考虑农民入股的土地不计入破产清算范畴，在农民交出当初的土地转让收益之后，应合理将土地返回农民。

因为分散的土地股份，不足以影响企业的决策，故不对企业破产承担责任。二是建立土地出让金收益用于保障失地农民生计的机制。实践中要认真总结探索和跟踪土地出让金保障制度，确保土地出让金大水池的供给能力。

不论失地农民进城做了农民工，还是继续滞留原籍谋生，都要考虑政府土地出让金收益的一部分，在一个合理的期间用于他们的失业保障和养老保障，以确保失地农民的长远生计。

三、确保进城定居农民工的市民待遇

只有落实农民工的市民待遇，才能使农民工成为真正的城镇居民。这些市民待遇包括户籍、就业、居住、社保、教育、就医等各方面与市民完全一致，要从法律地位上确认农民工不是外来人口。从农民工群体的特殊性来看，重点是三项：

一是住房保障。农民工进城创业就业，主要资本是劳动力，绝大多数农民工都是租房居住，长年累月辛苦劳作，在现有房价定价机制面前，他们在一个较长时期内，通过劳动力资本获得的劳动报酬是不可能实现购房定居的。没有稳定住房，农民工对就业城镇就不会有心灵深处的归宿感，就难以从心理上扎根于就业城镇。

二是子女入学。大多数农民工处于青壮年或中年时期，其子女大多处于学前教育或义务教育阶段。适龄子女能够如期入学就读，始终是农民工父母的愿望和期盼。由于受到户籍没有迁入、就业地学校容量不够等表层因素的制约，很多农民工子女入学受限，有时需要花费很多精力托人帮忙，才能解决子女的入学问题。农民工子女因入学无门，耽误入学就学最佳时间，影响健康成长是一个长期存在的现实问题。

三是户籍迁入。目前农民工的户籍准入，政策层面明确以“稳定职业或固定居所”为依据，但在实践中，很多地方主要以固定居所或者直接以有无房产证为迁入依据。农民工的劳动收入毕竟是有限的，更多的农民工收入处在维系日常生活开支的水平，在当前房价依然企高的情况下，要在城镇购房取得房产证，对众多农民工来说还是一件望尘莫及的事。这在很大程度上限制了农民工户籍的迁移，有的农民工在一个城市工作生活长达十余年甚至数十年，管理上仍然是一个流动人口，身份上仍然是一个外地人。

采取措施落实农民工的市民待遇。

一是建议把有稳定就业的农民工纳入城镇住房保障范围。要借鉴有关地区经适房和廉租房建设的有益经验，并把经适房和廉租房的价格控制在农民工收入水平能够承受的范围内。各地在大力实施保障房和廉租房建设的同时，应同步考虑在城镇有稳定收入来源或有稳定就业的农民工的住房保障问题，把进城农民工同等纳入城镇住房保障体系的范围。同时，保障房建设在选址、规格等方面也必须能够符合农民工的实际需要。

二是不能拒绝农民工子女合理入学需求。进城就业农民工，把子女带在身边的，就应在父母进城的就业地或居住地享受与当地城镇居民平等的入学权利。当地学校不能以户籍、学校容量等问题拒绝农民工子女就近入学，当地教育部门应正确处理好辖区内学校学生容量的调剂与疏导问题，而不是只会拒绝，给农民工子女入学造成政策困惑。

三是建议实行以就业地或定居地为迁入依据的户籍迁入制度。以就业地或主要居住地为准，充分尊重农民工意愿，实行农民工更加自主的户籍迁移制度。不能因为农民工可能存在就业不稳或定居不稳而拒绝其迁入。可以迁进来，也可以按照就业或居住的变化，依据其意愿迁出。

四、确保各地城镇化发展指标如期实现

为了缩小发展差距，迎头赶上先发展地区，我省制定了推进城镇化发展的一系列政策措施。快速推进城镇化，已经成为我省推动经济社会跨越式发展的一个硬任务，成为我省中长期经济社会发展的一个主抓手，全省上下必须要紧紧抓住加快推进城镇化这个抓手，大力实施城镇化带动战略。

从国际经验来看，城镇化率超出 30% 以后，就可能进入城镇化快速发展期。“十二五”以后，特别是落实国发二号文件的最近几年，我省基建投资大幅提升，增长幅度在各项主要经济社会发展指标中首屈一指，城镇建设日新月异，经济社会发展明显进入了快车道。

全国规划 2020 年常住人口实现 60% 的城镇化率，从“十二五”的发展情况看，我省城镇化发展速度明显高于预期，我省应该调整这一指标为 52%，比“十三五”规划高出两个百分点，这样更加接近同步小康的需要，也更加接近发展的实际。

为了确保我省城镇化发展预期目标的实现，必须要有一整套保障措施。

一是确定好各行政区域的城镇化率基数。既然是城镇化，就涉及到每一个城镇，应该把地市、县区、镇乡三级行政区域的城镇化率基数都统计出来，确立各地基数，把发展的指标科学合理予以分解，使各地都有明确的目标任务。城镇化率指标不仅考虑常住人口，更要考虑户籍人口；不宜考虑异地转移，更要考虑就地城镇化。

二是把目标任务实现程度纳入年度考核。在确定各行政区域城镇化率基数的基础上，科学合理规划各地发展预期。城镇化主要体现为农业就业转变为非农就业，农村人口转变为城镇人口。以全省 4400 万户籍人口和 3600 万常住人口基数做静态测算，未来五年，平均每年需要减少农业就业 20 万-40 万人，需要增加城镇常住人口 60 万-80 万人。要将城镇化发展的硬指标进行科

学合理分解，并作为年度考核的一个重要指标。强调这一点非常重要，只有纳入考核，配套的户籍准入、农民工保障体系等才能跟上。

三是有必要确定主抓城镇化的综合协调机构。城镇化涉及建设、国土、规划、公安、环保、农办、城管、劳动、社保等众多部门，作为一项中长期发展战略，从顶层设计到总体规划到统筹协调，都需要行之有效的综合协调机构来统揽这些工作。目前，我省城镇化的牵头单位是住房和城乡建设系统，但是在推进城镇化中，住建系统的职能毕竟有限，设立一个综合协调机构以完成阶段性使命也有其必要性。