

# 缓解“大城市病”需实施 均衡的城镇化战略

文/辜胜阻 李华

目前,我国一些特大城市的“城市病”日益凸显。具体表现为,人口膨胀、交通拥堵、环境污染、能源短缺、住房紧张、就业压力大。为此,国家“十二五”规划纲要明确提出要“预防和治理‘城市病’”。

## 经济发展带来“城市病”

改革开放以来,大规模的农村流动人口形成了丰富廉价的劳动力资源优势,为实现中国经济高速增长、确立中国在全球化分工体系中的“世界工厂”地位发挥了重要作用。但是,农村流动

人口过度集中于大城市也带来了交通堵塞、环境污染、城市贫富两极分化等“大城市病”的困扰。

大量的农村流动人口并没有能够充分享受到发展带来的成果。进城的农村流动人口实现了地域转移和职业转换,但并没有实现身份转变,处于“半城镇化”的尴尬境地。城市对其“取而不予”,大量农村流动人口被排斥在流入地的公共服务体系之外,享受不到市民所有的子女教育、医疗卫生、计划生育、社会救助等公共服务;企业对其“用而不养”,大量流动人口在劳保、工

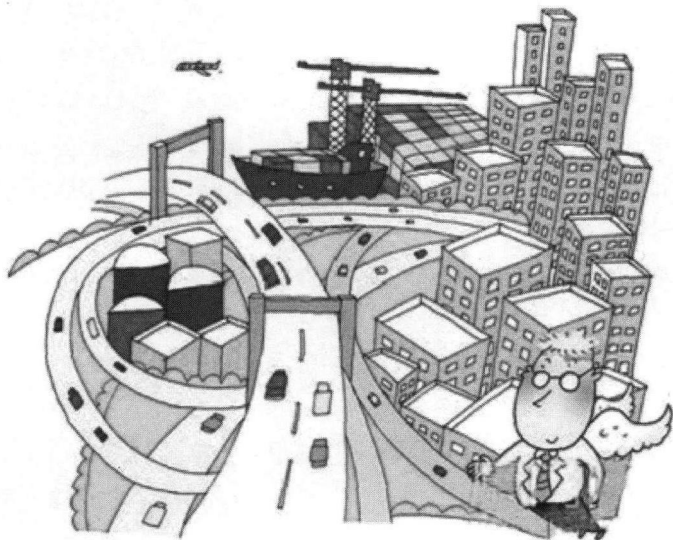
资、社保、福利、培训以及劳动力市场信息服务等方面受到亏待。这种社会地位和权益实现的不平等使得农村流动人口难以融入城市社会,成为我国流动人口服务管理中亟待解决的重要问题。

## 人口流动将长期存在

当前我国已经进入“城市病”集中爆发期,人口流动及劳动力市场的供求格局也出现了一些新的变化。从总体趋势上看,大规模的人口流动在一定时期内将长期存在。数据显示,2010年中国流动人口已达2.21亿,预测未来30年还将有3亿多农民进入城镇。

从结构变动上看,处于剩余状态的农村劳动力已明显减少。有研究表明,农民工后备力量每年相比于劳动力供给高峰时减少了万600万人左右。而且农村剩余劳动力中的青壮年占比已经不高,意味着农村剩余劳动力的释放空间已经比较有限。

从阶层分化上看,“80后”的新生代逐渐成为流动人口的主体,在劳动年龄人口中的占比已达42.8%。他们对尊重、平等和社会承认有更多的期盼,特别是在择业观上对工作环境、福利待



遇、发展机会及文化生活等有了更高的要求。

从流动方向上看，由于东部和中西部地区就业的比较收益差距正在逐步缩小，而生活成本差距越来越大。东部地区的吸引力日渐式微，大量的农民工选择就地就近就业创业，内陆城市群和中心城市成为新的人口聚集区。

从迁移形式上看，流动人口以长期居住为特征，且有举家迁移的倾向。调查表明，流动人口携配偶、子女、父母一同流动的已占 66%。

可见，中国流动人口面临总量过剩与结构性矛盾并存的局面，劳动力市场的供给格局正在由“无限供给”向“有限剩余”或正向严重短缺转变，近年来日益严重的“用工荒”现象就是该变化过程中值得高度重视的问题。这也成为加强流动人口服务管理的市场倒逼力量。同时，人口流动过程中出现的利益诉求上的深化、空间分布上的多元化以及融入意愿上的强化等新特点，也对流动人口服务管理提出了新的要求。

## 均衡发展为“大城市病”解围

立足当前问题，把握未来走向，“十二五”时期应对流动人口问题、缓解“大城市病”的关键是要创新流动人口服务管理体制机制，走均衡城镇化发展道路。

**实施大中小城市协调发展的均衡城镇化战略。**“十二五”时期政府要引导流动人口有序流动、合理分布，通过大中小城市的人口均衡协调发展，避免“大城市病”。如果说以都市圈为中心的城市化战略是充分发挥现有城市经济效益的城市化战略构想，那么以县城为中心的农村城镇化战略和大力发展中小城



如果说以都市圈为中心的城市化战略是充分发挥现有城市经济效益的城市化战略构想，那么以县城为中心的农村城镇化战略和大力发展中小城市则是充分考虑引导农村剩余劳动力合理流动的现实选择，更多地兼顾到了城镇化的社会效益。



市则是充分考虑引导农村剩余劳动力合理流动的现实选择，更多地兼顾到了城镇化的社会效益。未来要引导人口有序流动、合理分布，就必须坚持多向分流的原则。一方面，通过发展大都市，使一部分流动人口继续流向大都市圈，并在都市圈内部不同层级的城市间实现合理分布。另一方面，要在非都市圈地区积极发展中小城市，尤其是在中西部地区重点依托县城发展县域城市，引导流动人口向中小城市分流。这样可以缓解流动人口流向过于集中的问题，克服大城市过度膨胀导致的“大城市病”，形成大中小城市协调发展的城镇结构体系。

**推行渐进的户籍制度改革。**将来一时期的户籍制度改革要本着实现流动人口在地域、职业、身份上的“三同步”转换，有序推进农民工市民化进程的出发点来进行。渐进式的户籍制度的改革要做到因地制宜，因人而异。一方面，要对大城市、中等城市、小城市、县城

的户籍制度改革实行不同的政策，调控农村人口的流量与流速，促进城镇体系的合理化。像北京、上海这样的大城市不可能完全放开户籍，要善待现在的农民工，可考虑设立一种经济导向、人口素质导向和社会规范导向三位一体的门槛条件，避免大城市的人口急剧膨胀。但是在中等城市，应该积极地放开户籍，小城市更是完全可以放开，县城则要“敞开城门”，让农民“自由进城”。另一方面，要着眼于农民工阶层不断分化的现状以及新生代农民工壮大的实际，通过放开户籍限制，帮助新生代农民工以及老一代农民工的“精英群体”率先实现“市民化”。

**积极推进基本公共服务均等化，逐步实现城市农民工与市民的平权。**加强流动人口的公共服务管理和社会保障建设是促进流动人口实现社会融合的重要途径。完善流动人口服务管理的重点是，要建立保障流动人口子女受教育权利的政策扶持体系，赋予流动人口子女平等的教育权利，特别是要解决好农民工随迁子女在流入地接受义务教育的问题；要建立惠及流动人口的城镇住房保障体系，逐步将流动人口纳入城镇保障性住房的覆盖范围，加强农民工公寓建设。建立完善农民工住房公积金制度，让有条件的农民工可以申请住房公积金贷款并可以支付房租；要完善流动人口就业和权益保障机制，消除就业市场上用人单位对流动人口的工资歧视等不公正待遇，加强对流动人口适龄劳动力特别是新生代农民工的职业教育和技能培训；要构建符合流动人口特点的社会保障网络体系，落实流动人口的工伤、医疗、养老等保险福利。

(本文原载于《中国经济时报》)