

## 人大代表建议：中西部要探索农民“就地城镇化”

政府工作报告提出，用改革的办法解决城镇化难点问题。全国人大代表、安徽阜阳市委书记于勇认为，对中西部地区而言，实现农民“离土不离乡、就业不离家、进厂不进城、就地市民化”的就地城镇化，是新型城镇化的本质要求。

“近年来，阜阳着力构建市、县、镇、村‘四位一体’的城乡发展新体系，在推进农村居民生活集中区和产业集聚区建设，促进就地转化、就地创业就业、就地就近享受公共服务等方面进行了积极探索。”于勇代表说，推进新型城镇化，还要破除土地、户籍、资金等要素制约，促进城乡公共服务均等化，实现就地就学、就地就医、就地消费、就地享受公共服务。

于勇代表建议，推进新型城镇化首先要建立允许农民“带地进城”新机制。要让进城落户农民自己决定是否放弃土地，允许不愿放弃土地的农民继续享有对承包地和宅基地以及房屋的权益，允许进城落户农民继续享有集体土地财产权益，将土地等集体资产量化为股权、量化到个人。其次，要落实农村土地产权制度。加快建立城乡统一的建设用地市场，建立农村集体建设用地等级评估体系，保证城乡建设用地同等入市、同权同价、平等合理流动。第三，要建立城乡统一的户口登记制度，逐步取消“二元”结构，建立统一的公共服务保障制度。

**中国新型城镇化研究课题组点评：**按照 2006 年中国国务院办公厅印发的国家《人口发展“十一五”和 2020 年规划》指出，到 2020 年中国人口发展的目标及总量控制在 14.5 亿人左右。如果按照中国城镇化率到 2020 年提高到 61.9% 的目标，届时中国城镇总人口就是 8.98 亿人。大量的农村人口进城必然受到资源环境约束。当前大中城市凸现的“城市病”导致的效率低下也证明了这一点。

“离土不离乡”也是城镇化。城镇化是经济发展水平不断提高的自然规律。随着农业生产率的提高，城市其他方面的发展需要劳动力，因此，城镇化是一个经济过程。在之前，“离土离乡”的城镇化过程，引发了一系列问题。如流动人口管理、大城市病、中小城镇空壳化等。从过去侧重发展大城市，到如今注

重中小城市的发展，“离土不离乡”的就地城镇化，已经成为在城镇化进程中不得不面对的新课题。

目前，山东多地都采取了保留农民土地、农民转市民的做法，但多限于县市级城郊村的社区化改造。一些村干部对“带地进城”既喜又忧：“喜”的是农民能保留土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权等权益“忧”的是农民很难真正享受市民待遇并融入城市生活，有可能“被进城”、“半进城”。所以说，“农民市民化”的关键，是能否享受和市民一样的社会公共资源。这个问题，关键在于政府部门要从制度层面出台措施，切实保障农民保留土地的收益权，同时从社会保障的角度进行制度设计。一方面，政府能让农民保留多少原有土地、多大程度上享有保留土地的收益权，仍需要从制度层面进一步明确和保护；其次，针对客观存在的城乡保障差别，还应建立城乡一体化的保障体系，让“新市民”享受到同等的社会保障福利。

但是，就地城镇化所面临的资金问题也是不容忽视的。据中国社会科学院发布的《2013 年城市蓝皮书》估算，目前我国农业转移人口市民化的人均公共成本平均为每人 13.1 万元。假使按照这个计算口径，则要解决未来 20 年 3.9 亿人的市民化问题，政府公共成本需要支出约 51.1 万亿元，这相当于中国 4 年的全部公共财政收入，这显然是有难度的。如何去解决这一困难，这就是政府所要应对的难题。