

以基本公共服务均等化推进市民化进程

张 翼

二十届三中全会审议通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》(下文简称《决定》)指出,要“健全推进新型城镇化的体制机制。构建产业升级、人口集聚、城镇发展良性互动机制。推行由常住地登记户口提供基本公共服务制度,推动符合条件的农业转移人口社会保险、住房保障、随迁子女义务教育等享有同迁入地户籍人口同等权利,加快农业转移人口市民化。”促进以人为本的新型城镇化,一方面要以户籍制度改革提升户籍人口的城镇化率,另一方面要以常住人口基本公共服务均等化确保制度改革能够切实增进民生福祉。

一、户籍制度改革与新型城镇化的推进

在户籍制度改革与城镇化之间,长期形成两条不同的改革思路。一是开放城市的大门,通过将农村户籍人口转变为城市户籍人口来提升城镇化率。二是打破城乡二元结构,鼓励人口流动,以常住人口基本公共服务均等化淡化户籍的资源配置功能,使户籍制度回归其人口信息登记功能^①。在经历四十多年的改革开放之后,户籍制度已完成了从高度集中的计划经济向社会主义市场经济的过渡。随着人口增长速度不断放慢、物质生活资料的增长速度加快,限制人口流动的管理措施和附着于户籍的社会福利、服务配置制度就失去了存在的意义,成为阻滞经济社会发展的因素。

适应市场经济的发展,十八届三中全会的改革,大大推进了农业转移人口的市民化进程,逐步把符合条件的农业转移人口转化为城镇居民。在经济社会的迅速发展,人口管理模式也在一定程度上有了创新。户籍制度改革进程加快,全面放开了建制镇和小城市的落户限制,有序放开中等城市的落户限制;合理确定了大城市的落户条件,作出了严格控制特大城市人口规模的决定。2013~2023年,中国常住人口城镇化率由54.5%提升到66.2%^②,但户籍人口城镇化率仅提高至48.3%,与前者存在17.9个百分点的差距。人口在总量达峰后逐步下降过程中,少子化、老龄化与区域人口增减分化的态势将更为明显。这一背景下,户籍制度改革的主要方向就是更好地服务更高质量的、以人为本的新型城镇化。

① 张翼:《农民工“进城落户”意愿与中国近期城镇化道路的选择》,《中国人口科学》,2011年第2期。

② 数据来源:《中华人民共和国2023年国民经济和社会发展统计公报》, https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202402/t20240228_1947915.html。

在全面建设小康社会和全面建成小康社会的过程中,镇和中小城市的户籍对以农民工为代表的农村户籍人口产生了较强吸引力,特别是受教育资源城镇化快于人口城镇化的影响,县城成为当地中小学的集聚中心。但在建设社会主义现代化强国的过程中,由于少儿人口逐步减少,简单依靠教育资源拉动农村人口近距离流动的城镇化模式已处于消解状态。在县城的房地产市场价格不再上涨或处于下跌态势时,县城住房也不再具有保值增值能力。在县域乃至整个中小城市内部,为争取优质教育资源而买房落户的农民工已越来越少。因此,随着时代的发展,不同城市的户籍红利已发生重大变化。定居化时代形成的城乡二元结构,在进入迁居化时代后已失去了配置资源的逻辑价值。进入新时代以来,人才成为城市的主要竞争力,人口净增长的地区经济社会发展态势往往更强劲。

为落实《决定》部署,国务院颁布了《深入实施以人为本的新型城镇化战略五年行动计划》(国发〔2024〕17号文件),进一步细化了二十届三中全会的各项相关精神,明确提出要通过进一步深化户籍制度改革、健全常住地提供基本公共服务制度、促进农业转移人口在城镇稳定就业、保障随迁子女在流入地的受教育权利、完善农业转移人口多元化住房保障体系、扩大农业转移人口社会保障覆盖面、完善农业转移人口市民化激励政策、健全进城落户农民农村权益保值制度等;“预期历经5年的努力,常住人口城镇化率提高至接近70%”。应该说,只要如期完成二十届三中全会部署的300多项改革任务,将今后每年GDP增长率维持在5%左右^①,则这个目标不但能够达到,而且能够提前达到。

二、人口的大城市化与同城化

中国式现代化是人口规模巨大的现代化,这就意味着,城镇化过程势必会形成大城市化趋势。为有效推进中国城镇化进程,同时防止西方及拉美国家出现的“城市病”,中国曾长期采取稳健的城镇化战略,即鼓励中小城市发展,同时严格控制特大城市和超大城市的人口规模。2013年十八届三中全会的决定,就明确强调了这一点。

二十届三中全会的《决定》并未明确限制特大城市和超大城市的人口规模^②,而是着重强调要“推动形成超大特大城市智慧高效治理新体系,建立都市圈同城化发展体制机制”。在城市治理体系和治理能力的现代化过程中,总人口的增长态势会伴随经济社会发

① 在过去的几年,中国的GDP每增长1个百分点,会吸纳城镇新增就业人口240万人左右。

② 2014年国家对城市等级标准进行了调整:城区人口在1000万人以上的城市为超大城市,城区人口在500万至1000万人的城市为特大城市,城区人口在100万至500万人的城市为大城市,城区人口在50万至100万人的城市为中等城市,城区人口在50万人以下的城市为小城市(其中20万至50万人的城市为Ⅰ型小城市,20万人以下的城市为Ⅱ型小城市)。根据这一标准,中国的超大城市包括上海、北京、深圳、重庆、广州、成都、天津、武汉等。特大城市有东莞、西安、杭州、佛山、南京、沈阳、青岛、济南、长沙、哈尔滨、郑州、昆明、大连、南宁等。在改革开放之初的1980年,中国城市等级标准为:市区常住非农业人口(中心城区和近郊区非农业人口)100万人以上为特大城市,50万至100万人为大城市,20万至50万人为中等城市,20万人以下为小城市。可见,不同时期,根据不同的城镇化需要,国家确定的城市等级标准会有所不同。

展与人口集聚效应的释放,大城市、特大城市和超大城市会逐步崛起。如果以省和自治区为行政区划,其首位城市和第二大城市集聚的人口占比会逐步达到 1/3 和 1/4 左右;如果这些城市缺少聚合力,则人口会被虹吸到邻近的其他省或自治区。西安就具有典型代表性,其常住人口占陕西省常住总人口的比重已达到 1/3 左右。

人口流动与人口集聚的结果,既迅速改变了整个国家的人口分布,也改变了特大城市和超大城市的人口结构。这给城市治理带来了新挑战,城市必须以包容性发展解决新移民问题。只有形成融合发展之势,以人口的同城化解决基本公共服务需求,才能化解新移民与老居民之间福利差距的矛盾^①。为保持城市发展活力,促进都市圈社会政策的同城化,就需要促进特大城市和超大城市治理体系和治理能力的现代化,维护城市安全。所以,超大城市和特大城市的治理创新,在未来的现代化进程中具有举足轻重的意义。

第一,超大、特大城市户籍和非户籍人口的结构变化与社会治理创新。城市越大,对流动人口的吸引力就越大,其所创造的就业岗位会形成梯度递进的职业层级。在本地户籍人口向上流动的同时,大量本地市场需要但本地人不愿做的就业岗位被让渡给新移民。城市扩张得越快,城市对劳动力的需要就越旺盛,城市的新移民就越多。外来常住人口以农民工为主,最初他们以地缘关系和业缘纽带集中居住在城市中心的各个“城中村”,在级差地租和房租的压力下,这些流动人口在城市中心区的改造中一步步呈环状向外围结构化迁居。城市内部改造力度越大,流动人口向外迁移的速度就越快,最后形成流动人口围城而居的状况。在这种情形下,超大城市和特大城市社会治理的主要任务在于,通过制度创新形成社会整合机制,化解新移民与原住民之间的文化张力,构建共建共治共享的社会环境。

第二,超大、特大城市社区内部人口结构变化与社会治理创新。当前的基层治理结构奠基于传统社区的理念。在人口流动频繁发生、城市内部难以整合外来人口的情形下,超大城市和特大城市的社区陌生化。现有的治理架构又不同程度地将同一社区的人划分为不同的类别,配置不同的基本公共服务权力,这就形成陌生人社区的认同区隔。在这种情况下,社区治理的重点应当是培养多元主体的社区认同,使陌生人具有熟人化或半熟人化的空间。社会组织的培育也需要建立跨阶层与跨地域的联系纽带,形成社区凝聚力,把社会秩序的维持建立在内部成员的自我团结之上,而不是建立在外来力量的干预之上。

第三,超大、特大城市的人口年龄结构变化与社会治理创新。中国人口转变历程表明,超大城市和特大城市的户籍人口最早完成转变,当前其人口生育率更低、平均预期寿命更长、老龄化程度更高。在人口流动形势下,城市越大,流动人口越年轻。户籍人口的快速老化与流动人口的相对年轻之间形成张力,使特大城市和超大城市的任何治理制度设计都需要观照这一现实。近年来,受全国人口快速老化的影响,流动人口的年龄也逐渐上升。原先那种将农村、中小城市作为劳动力蓄水池的治理对策,正在经受人口

^① 陈云松、张翼(2015):《城镇化的不平等效应与社会融合》,《中国社会科学》,第6期。

老化带来的严峻挑战。未来中国式现代化建设中,如何通过人口政策的调整和科学技术创新适应现代化建设的需要,是智慧治理和同城化治理的重大课题。

人口是社会发展的基础。城镇化的本质是人口从农村向城镇迁移,以及由此引发的生产方式和生活方式的大变革。人口结构变化促进了社会结构的变化,社会结构变化又反过来要求通过社会治理创新适应超大城市和特大城市发展的需要。在特大城市的现代化过程中,基于人口结构变化设计的社会治理举措会越来越成为制度创新的核心内容。

三、农村人口的空心化与老年人口的城镇化

二十届三中全会的《决定》还指出,要健全基本养老、基本医疗保险筹资和待遇合理调整机制,逐步提高城乡居民基本养老保险基础养老金。应该说,在城乡居民养老保险中,基础养老金的提升是当前城镇化的主要问题。在城乡居民养老保险中,绝大多数参与主体为农村居民。尽管有研究表明,老年农民愿意在农村养老,但这种意愿基于其长期生活的熟人社会关系结构而形成。如果农村的生产生活环境发生了重大变化,农业企业与合作社等成为种养主体,农村又缺少养老资源的支持,则这种判断得以形成的社会基础就会动摇。如果老年农民的基础养老金能够保障,则其在晚年随子女进城生活的概率就会增大。在一定程度上,经济自立是老年家庭支持可持续的必要前提。如果要建构中国特色的长期照护险,就必须率先形成“老有所依和老有所养”的格局。

在城镇化进程中,农村转移人口的市民化进程伴随着农村人口年龄结构和维生结构的重大变化。一般而言,农民的市民化可以分为以下几个阶段。在城镇化的第一阶段,城市对男性劳动力需求旺盛。农村人口根据家庭迁移流动决策,形成男性进城务工、女性在家务农的安排。因此,在第一阶段,农民工以男性为主,女性人口占比相对较低。在城镇化的第二阶段,伴随城市从第二产业向第三产业发展,女性的就业渠道逐步拓宽,女性农民工的占比迅速上升。在城镇化的第三阶段,受城市教育质量高于农村的吸引,在城市稳定就业的农民工会带动其子女“随迁进城”,使随迁子女在城市接受教育,因而随迁子女的数量逐渐超过留守子女数量。在城镇化的第四阶段,当人口总量停止快速增长或处于负增长态势,老年农民也不得不进城养老。在这一过程中,农村的农业机械化程度不断提高、土地集约经营面积扩大。若三权分置能够稳定地保护进城农民工的各项权益,那么农村的老龄化程度就会越来越高^①;以自然村为基础所形成的传统村庄会逐步解体,出现农村人口空心化与产业空心化并存的局面。

空心化问题累积到一定程度,农村就很难仅仅依靠村落社会维持其正常运行。不管

^① 日本农民的平均年龄已超过 60 岁。即使农作物种植的年收入远远高于白领工作人员的平均收入,年轻人也不愿意种地,而愿意进城务工。尽管日本长期盛行长子继承制,当前日本的农民也缺少子女的支持,出现了种地难问题。

是行政村还是自然村,都将在合村并镇过程中完成传统农民的终结过程。只有让现代农民取代传统小农,中国的城镇化进程才能最终形成高质量发展之势。因此,要完成农业农村的现代化进程,就必须同时促进农民的现代化,这就需要对农民进行职业化培训,使新农民取代传统农民而成为中国的职业农民。要保障中国的粮食安全、提升粮食品质,就需要加大职业农民的培训力度,使农民只有取得一定资质、具备现代化的种粮能力,才能获得土地承包权,这也是发达国家农业现代化的必由之路。因此,当前农村推行的适度规模经营,以及有些地方发展的企业化大规模经营,是继家庭联产承包责任制后中国的第二次农村革命。企业化经营与职业农民的发展,以及交通现代化的推进,完全可以使人口住在镇或县城,在必要时进入农地耕种。只有完成这一过程,中国才能以粮食安全促进人口的城镇化。

传统农民的终结过程,必然会带动一部分自然村和行政村的终结。村庄的终结,使依靠村庄养老的老年人口必须进城养老。但目前农村还存在以下问题。其一,农村的老龄化率远高于城镇老龄化率。第七次全国人口普查显示,农村60岁及以上人口占比已达23.8%,比城镇相应比例高5.1个百分点;65岁及以上人口占比(17.7%)比城镇高4.2个百分点。若不以常住人口为标准,而是按照时点实有人口标准计算老龄化率,则农村的老龄化程度更高。其二,农村居民的基础养老金待遇较低。由于很多农村居民没有缴纳个人账户养老金,或者以最低基数缴纳居民养老金,绝大多数农村居民在退休年龄领取到的养老金待遇比较低。2024年,农村居民的基础养老金上调了20元,使全国居民的基础养老金待遇提高到220元左右;但如果仅仅依靠土地流转费和基础养老金,农村居民还难以在城市养老。其三,老年农民的养老支持体系薄弱。在土地流转或委托合作社经营之后,老年农民每年在耕地上的劳作时间已大大降低;但现行的农民基础养老金制度使其很难脱离土地而生存。随着年龄不断老化,老年农民普遍受慢性病困扰,需要依靠养老服务机构或子女照料才能终老。现实情况却不容乐观,一方面,农村地区的养老设施普遍陈旧落后,很难满足养老需求;另一方面,原有养儿防老的传统制度安排在人口流动常态化进程中很难维系。因而,农村老年人口的城镇化进程极其艰难,需要依靠国家、社会和家庭的共同努力才能完成。

综上所述,完成党的十九大和二十大报告设计与部署的中国式现代化任务,到2035年基本实现社会主义现代化,到21世纪中叶建成社会主义现代化强国,必须一方面重视农民工在城市的就业,促进进城务工人口的市民化;另一方面逐步提高城乡居民基本养老保险中的基础养老金,特别是提高农村居民的基础养老金,使农村居民能够在老年生活不能自理的情况下,有机会享受城镇的社会养老服务,借助长护险的支持安度晚年。

(作者工作单位:中国社会科学院中国式现代化研究院)

(责任编辑:牛建林)