

新型城镇化发展中“人地挂钩”机制构建的路径探究

彭俊杰

华蓝设计(集团)有限公司

摘要:广西区域人口城镇化率在快速提高,城镇整体发展空间质量与效益都不断获得提升,但大部分农业乡村地区城镇发展较为缓慢,城乡差距也不断扩大,导致我国城乡经济一体化快速发展的水平提升不多,城乡的统筹发展、协调互动的程度仍然不够高。这些现实问题都说明了现在亟须进一步通过全面持续的方式,有效推进我国基于现代城乡大统筹原则的全面新型农村城镇化改革进程,把新型城镇化现发展规模总量扩大要与城镇质量水平提升有机协调,统筹起来进行有效解决。关于推进全国新型现代城镇化协调发展战略的具体路径:一是将进一步破除现有城乡体制二元配置结构并将实现区域城乡协调融合发展作为当前主要任务目标。二是坚持加大农业乡村基础设施配套和城市公共基础服务项目的投入和实现全县城乡基本公共服务均等化发展作为当前重要保障。三是着力加强县域产业融合发展基础和城乡文化融合建设力度,把实现村民生活和谐富裕化的良好乡风文明作为现阶段重要考量标准。四则是将继续加快促进农民工就业,农民工市民化并实现全体常住农村人口公平共享和谐城市建设快速发展改革成果,将此作为关键环节。

关键词:新型城镇化;人地挂钩;构建路径

【DOI】 10.12254/j.issn.2096-6539.2022.11.005

前言

我国认为继续依法实行更为严格稳定的保护耕地制度政策不仅可行而且十分必要,城乡发展建设的用地定额增减挂钩虽有力的弥补了我国僵硬单一的国家土地计划管理体制,但实际上在全面推进全国人口适度城镇化的方面可能作用仍相当有限。各地实行积极的城镇化人与地相挂钩的政策将实现人口自然城镇化发展与推进土地的城镇化建设有机联系,将其结合起来,但实践中仍存在改进空间。基于“地随人走”的操作模式不具可行性,实践中继续采用“城镇化率增长指标”模式,另一方面应对城镇化率指标加以修正,并扩大指标交易范围、扩展指标交易主体、融合多种土地指标。

一、新型城镇化“人地挂钩”的内涵

基于目前中国区域经济社会总体发展水平阶段差异不同,城镇化规划建设实施进程的初期,许多国家更应倾向与关注其他地区人口城镇化率,但是在目前在中国总人口数的现状,中国渴望获得长期快速健康的经济增长模式,并且处于发展中国家的国情背景下,类似于把

全国人口数“人口城镇化率”作为一个衡量每一个县市省级城市政府能力建设的主要的政绩指标,并对此加以重点考核,导致了他们太过于关注人口城镇化率,使用了其他行政手段以达到提高其所带来的城镇人口经济财富数量。^[1]虽然全国城镇化率也在快速而稳步的提高,但对于其中农村部分由于并没有完全改变原农村经济生存和增长结构方式,原有城市生产方式特征而尚未准确计算其转化为我国农村地区城镇化新转移就业人口总量中的实际城镇农民数量,也就导致城镇差异越来越大,而且因为其变化往往又会直接面临着其他比较敏感或者复杂的因素。我国现实中城乡经济发展和一系列其他经济社会问题,已逐渐开始明显的影响到全国城镇化事业长期健康稳步地发展。因此,城镇农村的发展过程空间质量结构变化特点和社会现实城乡差别等已经逐渐明确问题,成为目前我国未来城镇化总体战略与研究思路中主要关注重点领域研究,即我们最初所提出来的城市农村一体化新型的区域整体城镇化理论概念内涵。

新型农村城镇化中出现了从主要关注发展城市生产力为战略重心转向注重城乡一体并重,相应地国家对新型农村城镇化建设水平方面的战略关注点也从提升人口城镇化率质量为中心逐渐转向国家更加重视提升城镇化整体质量或者说注重城乡区域统筹发展。^[2]相比起于传统农村城镇化的带动城镇生产力发展等为关注重点,新型农民城镇化发展概念上的新提出则更强调突出了政府对农村缩减与城乡差异转化,城市化带动乡村地区经济发展等等这部分内容的问题,更加针对目前中国在快速实施城镇化规划进程实践中可能出现的农村土地制度、城镇化推进过快、乡村自然资源受到破坏、乡村生态环境进一步恶化、农村经济社会与县域城市发展极度不平衡、城镇无序建设无序用地的肆意和蔓延态势等这样一系列亟待解决的现实问题,十分具有实践针对性。

新型化社会统筹城镇化战略建设的核心任务一是着眼于加快我国实现自身利益的城乡综合协调城镇化,主要也包括城乡普通居民群众主体和广大普通农业乡村居民,城镇化作为经济全球化的社会整体及其发展运行模式都要坚持符合当今我国区域经济社会实际发展国情要求和适应当地农村老百姓生活需要,在社会统筹和推进加快区域农村新型一体化会统筹城镇化建设战略构想的整体全面深入实施,要自始至终坚持社会城乡统筹并注重区域城乡社会资源统筹运用的协调发展。就是要求加快发展从以前过分强调注重发展单一和以壮大小城市经

济结构为主要经济核心、以转变质量增长新模式发展为更重要目标导向内容为主的城镇经济规模数量扩张型向高度聚焦注重协调推进与城乡区域一体化深度统筹、以实现全面质量健康型科学驱动发展重大战略实施为发展核心导向目标为主的城乡全面综合质量内涵的优化发展提升型转变。应是城镇化在持续推进提高我国城镇化率步伐的同时，更加需要注重通过城镇化统筹解决城乡农业农村农民问题、推动城镇区域全面协调持续发展、促进农村社会生产力全面健康进步三者的协调功能，即在推进农村新型的城镇化建设进程当中引领实现城乡一体化统筹全面协调发展。

二、新型城镇化“人地挂钩”推进过程中遇到的问题

财政部财政科学研究所副所长白景明表示，随着农村人口向城市流动，城市中的外来人口和原来的户籍人口在享受基本公共服务方面会遭遇政策差异。“人地”挂钩有助于在各种保障权益上向实现同等待遇的方向努力。其次，“人地”挂钩有效地促进社会主义市场经济统一市场的建立，有助于通过基本公共服务的均等化使公民的基本权益得到保障。根据第七次人口普查数据，广西地区人口已达五千万人次，年增长率约为0.86%。并且在自治区的常住人口中，减少了文盲人口，增加了大学生学历人口，流动人口数量增加了将近四百万人次，农村常住人口减少了约四百五十万人次，广西各地区城市人口聚集明显，南宁、柳州等城市呈现人口净流入态势，明显表现出新型城镇化的快速建设发展。

推进我区农村迈向新型阶段的整体城镇化改造的总体进程及实践活动中目前依然存在且主要比较突出的三个现实问题目前还主要集中体现，包括：第一，造成在某些重点区域城乡户籍人群二元城乡分布的结构所出现矛盾的某些主要制度性障碍问题还依然没有被消除^[3]。随着推进城镇化改革道路建设的更加深入，快速健康有序推进，以当前城市户籍、土地空间和二元空间格局等分割城乡结构弊端为问题中心标志着城市的种种政策制度漏洞与城镇设计制度结构缺陷等因素所会带来一系列新形式，中国社会深层次问题也正开始日益地逐渐显现。第二，城乡基础设施条件保障和推进农村各类公共领域基础设施服务能力等配套设施综合配套水平均等化工作总体水平依然还要提升。城乡基础设施的投资项目的直接投入与其人均使用成本差距大，农民提高社会公共事业基本社会化服务能力提供与质量效率上的实际要求差距也存在过大，造成了很多农村社会问题。第三，城乡基础设施资源统筹整合缺乏一个有效实质性的政策并予以推进，城乡财力资源之间已经出现严重的分配政策差距并还不断加大，农村人口增长和城乡基本农业人口资源的经济社会发展能力长期相对落后，导致中国农

村和国内各地要保证其长期实现粮食供给基本保障安全、生态用水供应安全保障问题存在的各种政策制度困难还会显得越来越大。^[4]第四，农民工可平等快速融入国际化大城市体系面临的诸多重大体制问题目前亟待解决。进城落户口农民工家庭本人在从事第三次中国人口普查的工作时被登记上的人口为准新城镇化试点家庭人口，但是他却依然在面临居住生活医疗、就业、就地学社养老等多个社会方面，涉及当地农民切身利益最多的突出问题仍然不能实现依法享受理论上与城镇一般户籍城镇居民可以享受同等公共服务质量标准的全部国家基本社会公共事业管理服务保障权益和享有其他相应社会层次水平的城镇公共社会事业保障，表现为在进城家庭居住就业地点的固定相对不固定、租屋和长期住居者环境一般较为恶劣、就业主要渠道主要以外出做短工等职业为主要收入来源，来源收入不甚稳定、薪资水平普遍相对都不高，而且几乎是随时下岗也几乎会随时失业，这种“夹心城市化”带来的社会问题。

广西地处中国西南部，以山地、丘陵地形为主，地形复杂，人口增长与土地增长的差异在该区表现明显，导致大部分的城市的人地比率在广西整体水平之下。各地人地比率较低，直接反映了该地的人口变化情况和耕地变化情况，更是直接反映了该地的经济发展水平和城镇化建设进度。并且在三胎政策发布后，广西各地的未来人口数量虽有上身趋势，但是由于耕地面积的不断缩减，还是会导致广西地区人地比率不断下降。因此，对于广西地区的“人地挂钩”新型城镇化发展必须要降低土地面积减少数量以及速度，提高该地区的人地比率。中央政府希望能通过切实严格有效执行差别化土地开发管理使用制度，合理地控制城市建设的用地总量和切实依法保护使用耕地质量，特别应当是指基本稳定农田，并科学运用各类土地政策措施参与土地宏观调控，以差别化土地资源供应调控引导刚性需求，促进区域经济增长的方式战略性转变，提高城镇土地开发节约高效集约合理利用能力水平。但地方政府基于土地财政的激励，利用自己在土地征收和出让中的双重垄断地位。

三、“人地挂钩”新型城镇化路径探究

“人地挂钩”的政策将城镇和农村土地资源的联系更为密切，将城镇化进程和土地资源改革想联系，两者有机结合，直接让城镇有些吸引农民工进城，将农民工的性质“市民化”，将城镇中的流动人口转变为定居人口，实现城镇消费的流动消费转为定居消费，加强城镇化的建设，促进消费增长，提高产业的发展。“人地挂钩”要确保人和地的同时进行改革变迁，要改变各地政府的“要地不要人”的思想，在传统观念中认为，地可以变现，但是人口过多只会加重当地的经济负担^[5]。

“人地挂钩”更是为“人走地随”转变了定居形

式，将居民的居住情况由游离状态转为定居状态，并且“人地挂钩”的形式以地换钱解决了居民居住地变迁的资金问题。并且城镇化的转变需要政府的大力支持，在人口密度、生产要素等都在不断增长的阶段，各方面都会产生矛盾、冲突。城市的环境污染、交通堵塞和公共资源等问题都需要政府出台相关政策解决，“人地挂钩”的新型城镇化发展是这个动态系统，多个复合体共同作用于政策中，需要加以政策支持才能让民众相信政策的实施好处。

因此，首先要做好新型城镇化“人地挂钩”的宣传工作，让农民放心是实施政策的前提条件。宣传“人地挂钩”需要把农民的利益放在首位，让农民能够充分认识到“人地挂钩”改革对于自身的意义和重要性。保障我国公民的知情权和参与权，通过各级政府的相关政策以及各类辅助机关的支撑效应，接受农民的角度，通过“人地挂钩”政策使得农民能够真正得到益处，不能强迫居民强制性迁移居住地。

再者要以资源环境承载为中心，统筹规划城镇和农村。将“人地挂钩”政策的宏观角度和微观角度结合，人对于微观上来说，就是单个个体，而宏观上，人是指一个群体，也就是人口。人口规划需要统筹兼顾、总体控制，而单个个体需要切实保障人口利益，保障个人权益。将区域发展、环境保护、城市规划等多方面结合考虑，不能强制要求居民进城，也不允许政府大规模的“造新城”工程。从节约有效的利用土地资源的前提下，保障耕地资源和人口居住资源，保障经济社会稳步持续发展，规范城镇化用地，将农村用地与城市用地统筹规划资源，实现“人地挂钩”的真正作用。

保障“人地挂钩”政策下基础信息的收集和应急政策的储备。相关部门要在事先收集人口迁移和土地资源等数据，需要国家确立居民居住的人均用地标准，各级政府实际确立政策，并且根据当地进行改革优化，适应于当地的“人地挂钩”方式，加上对城镇新居住人口的管理，不能超过城镇的承载限度，要时刻监管城镇中各类违规用地的行为，不能一味要求居民进城，到不保障居民的居住条件，最终导致城镇中违规建筑，和违规用地越来越多，影响了土地耕地资源，加大了对耕地资源的保护。加急确立农地产权制度改革，与“人地挂钩”政策需要同步进行，公安机关、国土管理局等相关部门同时对政策进行管控，及时掌握城镇流动人口状况自己城镇中居住人口变化。这些都是需要在政策实施之前相关部门进行收集管理的，再者就是要保障应急政策的储备。应急政策储备是为了防止有些区域过于追求“人地挂钩”政策，导致“人地挂钩”政策“妖魔化”，一味追求“人地挂钩”的考核指标，没有切实考虑到农民的利益。消除在相关政策实施过程中对农民利益的损坏，

减少因土地资源产权制度的漏洞造成的利益丢失，也要进一步完善土地资源管理制度，杜绝“土地财政”现象的再次出现，不能使得进城的农民没有居住地居住，无法保证基础的生活，使其能够真正从农民转化为城里的市民，切不能收回农民的土地后，不能保障农民的城镇化，让农民的最后保障丢失。

新型城镇化的管理就是要求改善居民福利，将农民转化为市民，我国目前大约有四亿定居于城镇的人口，新型城镇化的目的就是在保证个体居住用地的标准下，引入农民“市民化”，并且加上对城镇的精细化、系统化管理。城镇的流动人口大约在2.8亿左右，将流动人口市民化，提高人口的公共设施均等化也是新型城镇化改革需要完成的目标。“人地挂钩”的政策一定会加强“人”方面的城镇化，“人地挂钩”在一定程度上是以人为本而建立的改革政策，很大程度上消除了单纯堆砌投资的城镇化政策实施模式，不能单纯依靠土地资源来提高当地的GDP，保障人口与土地资源的同步增长模式，保障进城人民的医疗资源、居住资源、就业制度以及社会福利保障制度，实现真正的社会资源均等化。

四、结语

城镇化建设是现代社会以及国家发展的必经之路，在新型城镇化“人地挂钩”的政策支持下，保障农村人民的基本权益，提升农村人民的生活质量。在当前多地的政策改革下，仍存在“土地城镇化”的速率远远高于“人口城镇化”的速率，不利于真正全面实现“人地挂钩”的城镇化改革。根据各地政府的改革模式，改变原有“土地财政”的管理发展模式，在充分发挥当地的土地资源的情况下保障人口资源的发展，确保“人地挂钩”政策的真正实施落实，保障居民权利，能够让居民自主选择居住城市，稳步提升土地资源建设和人口资源调配。

参考文献

- [1]唐宇娣,朱道林,程建,宋洋,李瑶瑶.人地挂钩视角下人口与土地城镇化协调发展关系研究——以长江经济带上游地区为例[J].长江流域资源与环境,2020,29(02):287-295.
- [2]王萌.建立人地挂钩机制协调“土地城镇化”和“人口城镇化”[J].中国矿业,2018,27(S1):8-12+28.
- [3]胡睿.新型城镇化背景下人地挂钩实施路径及保障机制研究[D].南京师范大学,2018.
- [4]娄文龙,周海欣,张娟.“人地挂钩”视角下农民工宅基地流转与住房保障的衔接模式研究[J].农业经济,2018(05):92-94.
- [5]葛丰.“人地挂钩”贵在持之以恒不走样[J].中国经济周刊,2017(33):3.