

内蒙古户籍人口城镇化率缓慢增长的原因分析

张秀桥¹ 赵秀清² 张捷³

摘要：推进农业转移人口市民化，缩小户籍人口城镇化率与常住人口城镇化率的差距，是内蒙古“十三五”时期建设新型城镇化的重要目标和任务。受诸多因素影响，内蒙古户籍人口城镇化率与常住人口城镇化率差距却进一步加大。本文旨在分析制约全区户籍人口城镇化率提高的症结，提出有针对性的对策建议。

关键词：户籍人口 常住人口 城镇化率

一、户籍人口与常住人口城镇化率差距进一步拉大

2015年以来，内蒙古先后出台《内蒙古自治区人民政府关于推进户籍制度改革的实施意见》《关于进一步调整户口迁移政策加快户籍制度改革的实施意见》等政策文件，自治区层面户籍制度改革政策体系渐趋完善。全区城乡统一的户口登记制度全面建立，为消除城乡壁垒、推进城乡一体化创造了有利条件。同时，各项配套改革稳步推进，为户籍制度改革顺利推进创造了有利条件。虽然我区户籍人口城镇化工作虽取得一定成效，但户籍人口城镇化率提高仍低于预期。我

区户籍人口城镇化率由2010年的41.2%提高到2015年的44.16%，提高了3个百分点；常住人口城镇化率由2010年的55.5%提高到2015年的60.3%，提高了4.8个百分点；户籍人口城镇化率与常住人口城镇化率的差距由14.3个百分点扩大到16.1个百分点。“十二五”期间，我区户籍人口新增80.5万人，常住城镇人口新增142.1万人。

《内蒙古自治区“十三五”新型城镇化规划》提出，到2020年，户籍人口城镇化率提高到50%左右，常住人口城镇化率提高到65%左右，两个城镇化率高于全国平均水平5个百分点左右。《内蒙古自治区国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要》提出，预期到2020年全区总人口达到2660万人左右。据此测算，到2020年全区户籍人口将达到1330万人，“十三五”期间需新增户籍人口221.1万人，年均新增户籍人口约45万人；常住人口达到1729万人，“十三五”期间新增常住人口215万人，年均新增城镇常住人口约43万人。随着我区城镇化进程趋缓，未来几年如何加快农业转移人口市民化，努力缩小户籍人口与常住人口城镇化率差距，是我区新型城镇化建设的重要工作。



二、户籍人口与常住人口城镇化率差距拉大的原因分析

（一）“三权”缺乏明确的流转制度安排

农地产权制度和户籍制度挂钩，以及农地确权不到位、土地流转的制度体系建设不足，限制了农村劳动力向城市转移。在涉及“三权”问题时，我区采取的处理方式尚不明晰，在农业人口取得城镇户籍的同时，其在农村原有“三权”的保留、流转、退出、评估以及补偿并没有明确的处理机制和意见。而且近年来，随着城镇化建设持续推进，国家针对农业户口出台了大量的惠农政策，以保障农民“三权”等切身利益，使得农民对农业户口的价值进行了重新评估和认知，尤其是城市近郊的农业户口价值水涨船高，极大地削弱了农民带资进城的积极性，而“三权”缺乏流动性的体制障碍依然牢固，将农民和土地牢牢捆绑起来，这不仅影响了农业现代化的发展，而且阻碍了新型城镇化的持续推进。

（二）居住证制度减少了迁移户口的必要性

居住证制度是把双刃剑，在城市化进程中，为农业户口向城镇户口的过渡起到了有效的缓冲作用，然而在某种程度上却替代了城市户口所具备的享有城市公共资源的功能，极大地抑制了农村人口取得城镇户籍的积极性。我区居住证持有者享受6项服务和7项便利，几乎涵盖了城镇户籍居民能够享受到的主要公共服务，而居住证的申请更为便捷，同时又能够稳妥地保证农业人口具有的土地权利，使得多数农民工不愿意将户籍转入城市。

（三）我区户籍含金量较低

实践表明，农牧民选择工作、生活的意向地点由低到高依次是中心村、乡镇集中区、重点镇、县（市）城、市辖区以及发达省份。就业和多样化发展机会最多的地区，如北京、上海、广州等大城市恰恰是户籍人口控制最严的地区。内蒙古作为经济欠发达地区，就业吸引力较弱，全区中青年尤其是受过高等教育的人员处于净流出状态。以呼包鄂为例，呼包鄂是内蒙古的“金三角”，但在全国层面来看，3个城市仍属于三四线城市，城镇户籍人员享受的公共服务资源与北

京、上海、广州等大城市相比含金量较低，在很大程度上削减了我区农业人口在城镇的落户意愿。2015年以来，我区对落户政策一再放宽，只要有合法稳定职业的人员、有合法稳定住所的人员，在满足相应条件后，便可申请登记户口，可是户籍迁入工作并没有出现井喷。

（四）城乡差距越来越小

城乡差距的逐步缩小也是让进城务工农牧民对户口迁移热情并不高涨的原因。近年来，随着我区城镇化步伐的加快，统筹城乡的公共服务不断推进，全区城乡差距已经大大缩小。现在，农牧民的住房条件、商品买卖、村容村貌大大改观。再加上交通条件不断改善，出行十分便利。而迁移到城市居住后，生活成本大幅度提高，生活支出骤然增多，不少农民不愿意落户到城市。以医疗保险为例，2017年1月1日，我区已整合城镇居民医保和新农合制度，建立统一的城乡居民基本医疗保险管理体系，实行统一的城乡居民基本医疗保险制度，实现城乡居民公平享有基本医疗保险权益。另外，2014年以来自治区党委政府在全区所有行政村（嘎查）和较大自然村实施“十个全覆盖”工程，以危房改造作为攻坚首选，同时补齐水、电、路、网、讯、文化、教育、医疗、低保等短板。随着“十个全覆盖”工程的实施，2016年全区产生了城镇居民回迁农村落户的现象。

三、对策建议

（一）促进农地流转，做好确权工作，落实细化国家相关性政策

加快土地、宅基地、集体利益分配权等“确权办证”，采取奖补办法，促进土地等先行流转然后探索自愿依法有偿退出的路径。一是区别设置落户缓冲期。对于落户大城市的给予2年缓冲期，落户中等城市的给予3年缓冲期，落户小城镇的给予5年缓冲期，到期后由其自主选择是留

下还是回农村。二是进一步细化国家农地的相关政策，制定符合我区实际、切实可行的实施方案。“三权”中的集体收益分配权，通过原来的集体经济出资回购，再根据集体经济成员变动情况由相关组织机构重新分配；土地承包权，要严格遵循不侵犯承包人切身利益、促进农业现代化发展、规模适度便于耕种三大原则，实施对外承包；宅基地使用权，可通过宅基地统一开发利用推进其确权工作，同时还可通过多种方式实现其财产权利，例如向城镇转移农村宅基地的用地指标，用宅基地按规定条件换取城镇中住房等途径。

(二) 增加区分程度，收缩使用范围，逐步分批取消居住证制度

一是要适当增加居住证与城镇户籍的区分程度，合理确定居住证持有人享受居住地公共服务的范围，将专属于户籍人口的待遇，如最低生活保障、住房保障待遇排除在居住证持有人的待遇之外，若财政有足够负担能力，政府可以向符合条件的居住证持有人提供住房保障、最低生活保障等，但应保障本地户籍人口的优先享有权。二是建议逐步取消呼包中心城区之外的居住证政策，呼包地区之外落户限制已全面放开，基本不存在屏障壁垒，居住证制度在这些地区已经难以起到落户缓冲的作用，反而严重影响了农业人口申请城镇户籍的积极性，建议重点在人口流出较为严重的盟市分批逐步取消。

(三) 完善综合服务，提升发展空间，提高中小城市户籍含金量

一是应在资金投入、土地供应、公共资源配套等方面向中小城市倾斜，提高中小城市综合承载能力。优先完善城镇基础设施，增强中小城市综合服务功能，提升基本公共服务感受度，加快城市文化等软实力的再造与升级，打造具有丰富文化内涵的宜居城市品牌，提高城市生活品质。二是在城市功能定位、产业支撑、综合承载力等方面，应着重考虑农民工的生存和发展空间，在农民工随迁子女义务教育、公共医疗、养老保障

等区域外部性较大领域增加财政投入，多途径创新农民工市民化的成本分担机制，用好PPP等新型融资模式，为农民工市民化提供可持续的资金保障。

(四) 优化投入比重，调整改革频率，着重改善农民工城市体验

一是城镇化资金投入由基础设施向公共服务倾斜。目前政府财政资金投入依然以城镇基础设施建设为主，应适当逐年增加公共服务方面的支出。二是协调医疗保险、社会保险改革与户籍制度改革的进度。因为城市社会资源的稀缺性，医疗保险、社会保险改革总是滞后于户籍制度改革，在加快户籍制度改革的同时，适当将医疗保险、社会保险改革进度放缓，使之与户籍制度改革的步调相协调，发挥出更高的社会效率。三是加强农民工的技能培训与心理辅导，发动媒体、公益组织、社会团体多给予人文关怀，切实增强农民工的城市归属感，改善农民工在城市的体验感受。■

参考文献：

- [1] 汪阳红. 农民工市民化过程中的土地问题研究[J]. 宏观经济管理, 2011, (5).
- [2] 陈彬. 新型城镇化进程中的“逆城市化”问题研究[J]. 宏观经济管理, 2015, (7).
- [3] 易信. 谨防户籍人口与常住人口城镇化率差距拉大[J]. 宏观经济管理, 2016, (8).
- [4] 胡杰成. 以分类治理推进农民工市民化[J]. 宏观经济管理, 2015, (11).
- [5] 蔡昉. 以农民工市民化推进城镇化[J]. 经济研究, 2013, (3).
- [6] 欧阳慧. 农民工市民化的动力困境与路径创新[J]. 宏观经济管理, 2016, (1).
- [7] 韩俊. 城镇化关键：农民工市民化[J]. 中国经济报告, 2013, (1).

(作者单位：1. 内蒙古自治区发展改革委；2.3. 内蒙古自治区发展研究中心)

责任编辑：张莉莉