

# 疫情遇上春运：高质量实现 1 亿人落户迫在眉睫

## Epidemic Meets Spring Festival Travel: Urgent to Settle 100 Million People with High Quality

张蔚文

(浙江大学公共管理学院, 浙江杭州 310058)

**摘要:** 本文从新型冠状病毒疫情前期因春运客流迅速蔓延的情况引发出对我国城镇化发展的反思, 提出实现人口高质量落户, 是新型城镇化的重要目标之一, 也是破解春运这道“中国式难题”的一个抓手。针对目前人口落户存在的数量达标, 质量不达标的问题, 文章指出, 高质量落户应具有的城市权利, 不仅仅在保障住房就业、公共服务、社会保障等物质生活层面, 同时是文化观念、教育素质多方面的转化过程。

**关键词:** 高质量落户; 城市权利; 城镇化

**Abstract:** Proceeding from the early stage of the new coronavirus epidemic due to the rapid spread of passengers during the Spring Festival holiday, this article reflects on the development of urbanization in China. It is proposed that achieving high-quality settlement of the population is one of the important goals of urbanization, and also a key to relieving the travel pressure in the spring festival holiday. Since the current population has settled in big quantity rather than with high quality, the article points out that high-quality settlement should be people's urban rights that are not only embodied in material living, such as housing, employment, public services, social security, etc., but also in meeting cultural and educational needs.

**Key words:** high-quality settlement; urban rights; urbanization

新冠肺炎疫情目前已蔓延至全国所有省(市、区), 海外也有近 30 个国家陆陆续续报道确诊病例。

疫情暴发正值春运, 对防控而言, 无疑是雪上加霜。2020 年春运旅客发送量原本预计是 30 亿人次, 如此大规模的人口迁徙, 对其它国家来说是不可想象的, 对我国交通运输部门来说, 也绝对是一年一度的一次“大考”。

春运最大的客流是“民工流”, 中国式春运背后折射出来的其实是农村 2.9 亿外出务工人员年复一年的“城市融不进、乡村回不去”的尴尬局面。今年疫情期间, 年前回乡途中的、以及年后要“返岗返工”的外出务工人员, 又成为最大可能的被感染群体。

国家发改委近日提出, 2020 年要全面完成 1 亿人落户目标, 这是新型城镇化的重要目标之一, 也是破解春运这道“中国式难题”的一个抓手。眼下这场突如其来的新冠病毒疫情, 进一步引发我们思考提升城市化水平和质量的必要性和紧迫性。

### 1 1 亿人落户目标执行情况：量达标可期，质不太乐观

破解中国式春运的有效手段就是减少流动人口, 让更多的农村转移人口尽快在工作地定居下来, 享受跟本地城市人口一样的住房、教育、医疗、

社保等权益, 彻底离开乡村, 完全融入城市生活。只要解开这个结, 其他与此相关的诸多问题, 例如留守儿童、“青出老回”错过城市化人口、土地流转不畅进而影响规模经营、乡村凋零等, 都能迎刃而解。

道理虽简单, 但因为涉及户籍制度、土地制度、财政制度等多项二元制度改革, 此题一直未解。

按照《国家新型城镇化规划(2014—2020)》, 到规划期末, “常住人口城镇化率达到 60% 左右, 户籍人口城镇化率达到 45% 左右, 户籍人口城镇化率与常住人口城镇化率差距缩小 2% 左右, 努力实现 1 亿左右农业转移人口和其他常住人口在城镇落户。”

2019 年末我国常住人口城镇化率为 60.60%, 这一项目标已提前完成, 但常住人口城镇化率与户籍人口城镇化率之间的差距自 2013 年以来一直维持在 16% 以上(见图 1), 离缩小 2%, 即 15.7% 的目标还有一定的距离。看历史数据, 有 3 年(2014、2017、2018)的差距非但没有缩小反而是扩大的。

由于 2019 年末户籍人口城镇化率的数据还没公布, 按 2020 年末常住人口城镇化率比 2019 年再提高 1%, 即 61.60% 推算, 若要实现 15.7% 的规划目标, 2020 年末的户籍人口城镇化率需要达到 44.9%, 也就是说比 2018 年末提高 1.53% 左右。按此趋势判断, 在数量上实现规划目标还是十分乐观的。

虽然从量上看1亿人落户目标形势乐观,但城镇落户的质量究竟如何?要回答好这个问题,恐怕要对城镇化率提高的区域分布、落户人口结构、落户后保障水平等做一个全面评估才有可能,但在找到确切答案之前,让我们不妨用春运期间“全国旅客发送量”这一指标先来做一个简单的评估。

图2数据显示,从2014年到2019年,尽管户籍人口城镇化率已经提高了将近7%,也就是说,已经有9000多万人从农村居民转为城镇居民,为什么春运客运量还是持续呈现上升趋势呢?



图1 2013—2018年全国常住人口城镇化率、户籍人口城镇化率及其差距(单位:%) (数据来源:全国历年统计公报)

如果这些“新城市居民”在就业、住房、教育、医疗、社保等各方面都已经真正融入城市生活了,相信他们一定不愿意做流动大军的。用这个指标评价,虽然有点简单粗暴,但还是可以反映出背后的一些事实,因此,我总体上对城镇落户的质量还是不乐观的。

为高质量实现1亿人落户目标,本文以下拟以“城市权利”为切入点,谈点想法。

## 2 如何高质量实现1亿人落户目标?重视居民的“城市权利”

城市权利(Right to the City)是一种理念,最初由法国学者亨利·列斐伏尔提出。在列斐伏尔眼中,城市权利是一种“呐喊”(为了必需品)和“要求”(需要的更多),它是对于人与城市关系的重新审视,即“城市为谁而建”?城市权利关注的是城市中作为核心的、建造城市的人的权利。根据城市权利研究另一位代表性人物大卫·哈维所定义,城市权利既包含使用城市空间的权利,也包含通向未来城市的权利,即参与到城市空间塑造决策中的权利。后续的研究者在这两位学者的基础上不断延续与深化城市权利的概念,但无论他们如何定义,城市权利的本质仍然是强调对每个个体,尤其是弱势群体的保护与尊重。

为什么需要城市权利?首先是贯彻“以人为本”思想的需要。到2020年实现1亿人在城镇落户是新型城镇化规划的重要目标,而新型城镇化区别于传统城镇化的最大特点是强调“人的城镇化”而不仅仅是“物的城镇化”。道理大家都懂了,但在实践中如何贯彻落实“以人为本”思想,各地却有点摸不着头脑,找不到北。城市权利理念对个体的尊重和关切,与“以人为本”思想可谓一脉相承,用城市权利理念指导实现1亿人落户目标,不仅有扎实的理论基础做支撑,还可以找到丰富的案例。

其次是城市高质量发展需要转变理念。传统城镇化模式下,受政治绩效和财政压力的双重驱动,地方政府与房地产商结成“中国式的城市增长联盟”,快速实现了对城市物理形态的塑造,但与此同时,人的主体性被忽视,以农民工为代表的弱势群体被边缘化,城市权利被侵犯甚至被剥夺,由此产生了经济、社会、土地、环境等方面的矛盾与冲突,无疑,这样的城市发展是低质量的。要实现城市从低质量向高质量的转型,首先要转变理念,要让城市权利而非城市增长成为城市首要的核心价值。

最后是面向现代化的需要。我国目前正处于两次现代化转型的叠加期,一方面,伴随着第一次现代化转型而来的城市病还未彻底解决,另一方面,由信息技术革命催生的第二次现代化转型浪潮已汹涌而至。第二次现代化转型强调人的主体性,崇尚个性化发展和创新驱动,而以个体能够在城市空间中获得居住、生活并参与城市治理等权利为内容的城市权利是人的主体性在城市市场域中的具体体现,正好迎合了面向现代化的需要。

## 3 高质量实现农业转移人口市民化不仅在落户和就业

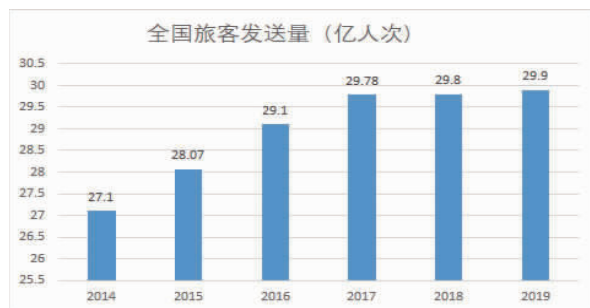


图2 2014—2019年春运期间全国旅客发送量

(数据来源:交通运输部)

高质量实现 1 亿人落户目标的核心是提高农业转移人口市民化的质量,那么高质量的农业转移人口市民化具体体现在哪些方面呢?以城市权利为导向,具体体现在以下 3 个方面:进入城市的权利、生活在城市的权利和通往未来城市的权利。

### 3.1 进入城市的权利

目前城镇落户政策对“进入城市的权利”这一条总体上是利好的,《2019 年新型城镇化建设重点任务》已全面取消城区常住人口 100 万~300 万大城市的落户限制,城区常住人口 300 万~500 万的大城市落户条件也已全面开放放宽,也就是说,除超大特大城市还存在较为严格的落户限制条件外,其他层级地方政府基本上是敞开怀抱欢迎农业转移人口在城镇落户。

关键阻力来自农民,因为目前乡村各项政策都不错,城市户口对农民没有吸引力。因此国家发改委提出要抓好重点人群落户,如在城镇稳定就业居住 5 年以上的、举家迁徙的以及在乡村致富无门的农村贫困人口等,总之要让那些有落户意愿的农业转移人口应落尽落。就怕地方政府为了完成户籍人口城镇化率目标考核任务,来一个整村撤村建居,这样的城镇化一定不可能是高质量的。

为了增加城市户口对农民的吸引力,中央各部委出台政策时一定要形成向心力而非离心力,乡村振兴的前提是城市兴旺发达。当然,发展的终极目标是要取消户籍制度,当户籍制度不存在时,何谓“进入城市的权利”?所以,不能把进入城市的权利简单理解为落户,它可进一步分解为就业、住房等主要层面,保障的是个体在城市的生存权利。从这个意义上讲,除了为城市新移民提供必要的就业机会外,也要为他们保留一定的居住空间,哪怕短期内这些空间的各方面条件还不是那么完善,但起码是他们能够负担得起的。

### 3.2 生活在城市的权利

吸引并推动人们进入城市还只是高质量城镇化的起步阶段,如何让这些“新城市居民”更好地融入城市生活,享有跟原城镇居民平等的城市权益,即同城同待遇,才是各级城市政府面临的真正挑战。

“生活在城市的权利”指的是为个体能够在城市中生活提供必要的保障,也就是我们通常所理解的基本公共服务和基础社会保障,具体包括公共交

通、公共安全、医疗卫生、基础教育、环境保护、文化体育、养老服务等。这里涉及到农业转移人口市民化成本分担机制问题,没有几个城市政府会说自己有钱,缺钱是一种常态。关于这点,还是一个转变观念的问题,不要老想着摊大饼发展,土地指标争取来了,最后土地供应不出去,还是没法贡献给地方财政。相反,一旦摊子铺大了,维持费用也上去了,还不如集中财力,走精明收缩、精致化发展的路子,把基本公共服务和基础社会保障工作做好,要不然,不但外面的人不愿意来,连里面的人也跑掉了。

### 3.3 通往未来城市的权利

高质量的农业转移人口市民化绝不仅仅是从农民到市民身份标识上的转变,还包含了观念、意识、素质、行为等多方面的改变或发展,一座高品质的城市是由高素质的城市居民组成的,反过来,只有高素质的城市居民才能造就一座高品质的城市,城市与城市居民是在互相改造中共同成长起来的,这也是城市发展规律。

通往未来城市的权利,侧重于强调个体能够参与城市治理中,在城市发展的同时实现自身的发展,可以满足个体差异化、多样化的需求。信息技术的蓬勃发展为多元城市治理提供了极好的条件,各地正在竞相开发的城市大脑就是一个例证。需要强调的是,技术最终还是要为城市里的人民服务,要将城镇化目标从作为“群体”的人细化到作为个体的“人”,尊重人的个性化发展权益,不以人的需求为导向的技术开发,最终必将被市场淘汰。

本文所讨论的城市权利不是法律维度上的权利,它是一种引导人们转变观念的新理念,是一个可以指导行动的口号,更是面向现代化的新型城镇化所应该倡导的方向,至于它的内涵,不需要统一的标准,可以结合当时、当地实际加以界定和完善。

新冠病毒肆虐期间触发我们反思过去不当城镇化实践带给我们的一些恶果,我们正在为此付出高昂的代价,待到胜利之时,该改革的就改革,该行动的就行动,为了不白交这笔高昂的学费,更为了一个一个更美好的、更具包容性的、可持续的城市!

(作者系浙江大学公共管理学院教授、副院长,浙江大学中国新型城镇化研究院副院长,浙江省城市科学研究会副理事长)