新型城镇化如何改变“半城市人”的逼仄人生？**（2016.1.27）**

熙熙攘攘城市中，有这样一群人，他们就业、生活在城市多年，却难以享受真正的“市民待遇”。他们，曾被称为“半城市人”。

所谓“半城市人”，指的是在城市就业但不能在城市定居的一类人，他们一只脚跨进城市，就被统计为城镇人口，但在享受公共服务方面，如医疗、住房、教育特别是高中以后的教育等，和真正的城市居民有很大区别。他们没有取得当地户籍，未能与城市社会实现充分整合。

正是因着长久以来的种种区别和限制，“半城市人”的人生往往逼仄。

群体心声——“像我们这种人，最多算半个城市人”

“自己就像寄居在城市一样，除了送快递基本和他人少有交流，对这座城市没有太多感觉。像我们这种人，最多算半个城市人吧。”在济南一家快递公司担任快递员的何磊说，“并不甘心长期跑腿，总想有一份属于自己的事业。”最让他担忧的是，一家人生活在济南这座城市，生活缺乏长期保障，“自己所在单位未缴纳住房公积金，想在济南买房但存款不够，回老家又没有发展前途，像候鸟一样在城市里漂泊。妻子和儿子在这里也没有社会保险，一旦患上重大疾病或遭遇意外，后果可想而知。以后儿子在哪上学也是一个问题。”

和何磊一样，来自农村在城市拼搏的不少“新蓝领”都有这样一种感受——他们不仅和城里人不在一个起跑线上，即便生活在城市里，和城里人的差距也越来越大。

而对于农民工群体而言，差别更甚。尽管如此，他们大多宁愿漂泊也不愿回家种地。

据2014年中国工程院重大咨询项目“中国特色新型城镇化发展战略研究”结题发布的研究报告，我国60%的新生代农民工缺乏基本的农业生产知识和技能，约24%的新生代农民工“没干过农活，完全不会”。根据报告，在清华大学2010年至2013年进行的中国城镇化调查中，超过7成的农民工表示“不打算回乡就业”。80后和90后的新生农民工群体中，愿意回家务农者更是寥寥无几，分别仅占7.3%和3.8%。

中国社科院发布的青年蓝皮书《中国青年发展报告（2013）》认为，当下城市新移民特别是“乡－城”新移民，即从农村迁往城市的青年人，是一种非稳态迁移现象。在城市中，他们处于弱势地位，工资收入水平低于城市职工平均工资，社会保障也不健全，被相对强势的城市市民边缘化。在乡村，他们不像父辈那样，具有掌握土地的技术和能力，也不能从土地生产中获取维持其生存的效益，被土地所边缘。这种双重边缘人的角色，使他们既不认同自己城市人的身份，也难以承认自己的乡村人身份。

时至今日，这些情况仍然很大程度上代表了“半城市人”这个角色的无奈与尴尬。

有关专家曾指出，“半城市化”减少了城市化、城市现代化建设的即期成本，增加了农民工市民化的成本。如果说，这种制度安排在城市化初期尚有一定的正向收益，那么随着城市化进入中期阶段和城市综合实力的增强，其对城乡关系的扭曲，对城市和谐发展、可持续发展的负面影响将越来越凸显。

顶层设计——新型城镇化改变“半城市人”的逼仄人生

在我国实行的城乡二元户籍制度中，不同户籍者享有权益不同。“半城市人”虽被统计为城镇人口，却“同城不同权”，也使得我国城镇化水平存在较高“水分”。

据了解，国家统计局有关城镇化率的现行指标有两个：一个是常住人口的城镇化率，一个是户籍人口的城镇化率。按照常住人口统计，我国2014年的城镇化率为54.8%。按照户籍人口统计，我国2014年的城镇化率是35.9%。这二者之间有18.9个百分点的差额，主要构成就是2.5亿左右的农民工。显然，如果按常住人口统计，我国城镇化率明显高估了，因为这两亿多农民工虽然被统计为城镇人口，但由于没有城镇户籍，并没有完全享受城镇居民的福利待遇，处于所谓半城市化或不完全城市化的状态。而若按户籍人口统计，我国的城镇化率又被低估了，因为这些农民工毕竟在城镇实现了非农就业，并且在一定程度上享受了城镇公共服务。

“我们要更加科学、合理地认识我国目前的城市化水平。”2015年全国两会期间，全国人大代表、清华大学政治经济学研究中心主任蔡继明表示，我国目前统计的城镇化率实际上存在着宽口径、低标准的问题。所谓宽口径，就是把居住在城镇6个月以上的大量农民工也当作城镇人口统计。他认为，这样的“被城镇化”统计是不合理的，需要统计部门把这些非户籍的城镇人口经过一定的数据分析，折算成一定比例的城镇人口，可以说他们是半城市化人口，基本上实现了城市化，但是还有很多不尽如人意的地方。

有鉴于此，近两年来，政府陆续出台新举措，推出一系列改革方案，逐渐打破城乡二元制的“坚冰”，进而减少乃至消除“半城市化”以及“半城市人”灰色地带。

2014年3月5日，李克强总理在《政府工作报告》中指出，今后一个时期，着重解决好现有“三个1亿人”问题，促进约1亿农业转移人口落户城镇，改造约1亿人居住的城镇棚户区和城中村，引导约1亿人在中西部地区就近城镇化。

2014年3月16日，我国颁布的首份城镇化规划——《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》，首次提出常住人口城镇化率和户籍人口城镇化率两个指标，目标为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，实现1亿左右农业转移人口和其他常住人口在城镇落户。

2014年7月，国务院公布《关于进一步推进户籍制度改革的意见》，明确提出取消农业户口与非农业户口性质区分和由此衍生的蓝印户口等户口类型，统一登记为居民户口。

就在最近，政府力推新型城镇化的举措再次被明确。

2015年底召开的全国发展和改革工作会议透露，国家发改委2016年将制定实施1亿非城镇户籍人口在城市落户方案。随着方案的落实，1亿非城镇户籍人口有望能圆落户城市的梦想。

2016年1月22日，国务院常务会议例行召开，部署深入推进以人为核心的新型城镇化。会议确定放宽农业转移人口落户条件，要求各地结合本地实际，抓紧制定细则，使有别于以往各类暂住证、含金量更高的居住证制度覆盖全部未落户的城镇常住人口，让他们尽早在居住地享有义务教育、就业、医疗、法律援助等多项基本公共服务。

城市发展要以促进人的发展为主线，新型城镇化的“新”恰恰体现在“以人为核心”。随着户籍制度的改革和居住证制度的推行，在不久的将来，“半城市人”的状况将得到极大改善。“半城市人”这个称谓亦将成为过去时。

**来源：新华网**

**网址：<http://news.xinhuanet.com/politics/2016-01/27/c_128671049.htm>**