

# 城鎮化勢好 戶改是關鍵

— 現代中國 —

內地正面臨急速的城鎮化發展。據國家發展和改革委員會組織編寫的《國家新型城鎮化報告2015》顯示，2015年內地城鎮化率達到56.1%的新高，反映城市常住人口已超越農村，見證了城市化的現象。有分析指，內地面對「三農」（農業、農村、農民）問題的困境，城鎮化是一個出路。到底城鎮化能否改善農民的生活，為他們帶來契機？

■李浩彰 順德聯誼總會鄭裕彤中學通識科副主任

## 背景

### 2015達近六成 仍有隱憂

城鎮化是指以農業為主的鄉村社會，轉向以工業及服務業為主的現代社會過程。

由國家發展和改革委員會組織編寫的《國家新型城鎮化報告2015》顯示，從1978年到2014年，我國城鎮常住人口由1.7億人增加到7.5億人，城鎮化率年均提高約一個百分點，城市數量由193個增加到653個，城市建成區面積從1981年的0.7萬平方公里增加到2015年的4.9萬平方公里。2015年內地城鎮化率達到56.1%，反映城市常住人口已超越農村。

#### 2002年至2015年我國城鎮化率

年份	城鎮化率	年份	城鎮化率
2002	39.1%	2009	46.6%
2003	40.5%	2010	50.0%
2004	41.8%	2011	51.3%
2005	43.0%	2012	52.6%
2006	43.9%	2013	53.7%
2007	44.9%	2014	54.8%
2008	45.7%	2015	56.1%

不過，常住當地與享有當地福利並不同。內地於1958年開始實行戶籍制度，根據地域和家庭成員關係將戶籍屬性劃分為農業戶口和非農業（城市）戶口，相關的福利及社保按戶籍劃分，農民一旦進入城市工作，亦不能享有城市人的福利待遇。

#### 農民工入戶城市享福利

即使隨着內地城市的進一步發展，加上農村根本難以維持生計，越來越多農民進入城市打工而成「農民工」，成為當地常住人口，但因未正式落戶，亦不能享有教育、醫療及社保等福利。

國務院常務會議於2013年提出深化經濟體制改革重點工作，提出9項改革重點，其中一項是「圍繞提高城鎮化質量，推進人的城鎮化，研究新型城鎮化中長期發展規化」。透過城鎮化戶改政策，農村居民能入戶城市，但不同城市有其不同的限制及要求：

	小城市	中型城市	大城市	特大城市
常住人口	50萬以下	50萬至100萬	100萬至500萬	500萬至1,000萬
遷移政策	全面開放落戶限制	有序開放落戶限制	合理確定落戶條件	嚴格控制人口規模，建立完善積分落戶制
具體要求	合法穩定居所	合法穩定就業、合法穩定居所、城鎮社會保障達一定年限	合法穩定就業達一定年限、合法穩定居所、城鎮社會保障達一定年限	合法穩定就業、合法穩定居所、參加城鎮社會保險年限、連續居住年限

不過，內地一方面加快城鎮化的步伐，但另一方面，在只顧及GDP增長、沒有制定規則和標準，以及沒有一個良好的產業就業市場下，接連出現不少規模宏大、遍佈住房卻無人居住的「空城」和「鬼城」。

有內地媒體更依據來自國家住建部的佔地標準，以城區人口與建成區面積的佔比，來計算一個城市成為「鬼城」或「空城」的可能性，並將這一數值稱為「鬼城指數」，二連浩特、欽州、拉薩、嘉峪關、井岡山等都榜上有名，反映內地城鎮化戶改政策要有成效具有隱憂。



雲南省建設省內現代有軌電車線路，為城鎮化做好配套。資料圖片

## 模擬試題

資料A：歷年人均可支配收入（人民幣/元）

	城鎮家庭	農村家庭
1985年	739	398
1990年	1,510	686
1995年	4,283	1,578
2000年	6,280	2,253
2005年	10,493	3,255
2010年	19,109	5,919
增長倍數	25倍	14倍

資料B

改革開放成功，大城市需要大量廉價勞動力，進行經濟生產活動。國務院總理李克強強調要加快城鎮化，好讓農民到城市定居、有平等發展及享有城市福利的機會。

農民出城謀生，因農鄉生活困難，但農民進城，在戶籍制度下無法在城市享有發展機會和福利。2013年，國務院常務會議提出「人的城鎮化」，為農民落戶城市開了綠燈。

不過有評論認為，農民落戶政策只集中在中小城市，對農民而言欠缺吸引力。產業配套不足，就業前景也有限，致使近年內地不少中小城市淪為「鬼城」，反映問題所在。



國務院總理李克強曾表示要借鑒歐洲的經驗，加快中國城鎮化。資料圖片



「積分落戶」是內地改革戶籍制度的措施之一，即達到指定要求後可入戶城市。資料圖片

## 想一想

- 試根據資料A，指出內地城鄉居民的收入問題。
- 「加快城鎮化能有效改善內地城市中農民工的生活質素。」參考以上資料，你是否同意有關說法？試加以解釋。

## 參考答案

(a) 建議評改準則  
· 內地城市居民收入增加的速度遠高於農民，導致城鄉居民兩者之間的收入差距日漸拉闊。

· 內地城鎮家庭每年人均可支配收入由1985年的739元，上升至2010年的19,109元，上升了25倍；而農村城鎮家庭每年人均可支配收入，由1985年的398元，上升至2010年的5,919元，只上升了14倍。

(b) 建議評改準則

同意論點

- 加快城鎮化可以吸收農村的多餘勞動力，為農民工提供更多工作機會，從而改善內地城市中農民工的生活質素。
- 加快城鎮化可以讓農民工有機會從事較高技術要求的工種，提升個人競爭力，改善內地城市中農民工的生活質素。
- 加快城鎮化可以讓農民到城市定居、有平等發展及享有城市福利的機會，自然可以改善內地城市中農民工的生活質素。

不同意論點

- 加快城鎮化雖然可以提供更多工作機會，但礙於教育及技術水平等因素，農民工只能從事低下的工作，在城市生活要住在環境惡劣的貨櫃村，農民工的生活質素無法提升。
- 加快城鎮化無法改善農民工的社會福利，因為農民仍受戶籍制度的影響，未能獲得城市福利，未能改善內地城市中農民工的生活質素。
- 加快城鎮化只局限於中小城市，有關城市發展潛力成疑，對農民欠缺吸引力，無法改善農民工的生活質素。

■馬燕雯 通識科5\*\*狀元

## 尖子必殺技

談到單元三「現代中國」，同學會想起什麼議題和概念？這個單元共有兩個主題：「中國的改革開放」和「中華文化與現代生活」。前者主要關注內地自改革開放以來面對的挑戰與機遇，如環境污染、城鎮化等，後者則探討中華文化在現代生活中的變遷。同學可以就這兩大方向留意相關時事，並從挑戰和影響兩方面，記錄和整理重點議題的資料。

在下文筆者會以內地城鎮化為例，同學可

## 全面改革需時 「農轉非」將成歷史

參考以下的做法，製作自己的議筆記。

### 地方執行有瓶頸

在挑戰方面，城鎮化是指農村人口不斷向城市遷移和聚居，使城市規模不斷擴大、質量不斷提升的過程，而內地政府一直視城鎮化為核心發展戰略，以推動城鄉一體化，全面建設小康社會。

可是，在城鎮化的過程中，卻因土地、戶籍等方面舊有制度，面臨不少挑戰。

在集體土地制度下，許多農地被強制徵收和盜賣；在戶籍制度下，農民工和城鎮戶籍人口享有的權益有所差異。即使近年內地政府大力推動改革，落實取消「農業戶口」與「非農業戶口」的二元戶籍制度，但在地方層面的相關改革仍有瓶頸，需要出台一系列切實有效的政策，投入大量的資源。

### 或產生社會生態問題

在影響方面，隨着大量人口湧到城鎮，衍

生出龐大的住屋、醫療和教育等需求，無疑會為城市的公共財政和社會福利帶來衝擊。另外，城鎮化亦會產生一些環境問題，如鄉鎮工業所帶來的污染，如空氣、水源和固體廢物等，影響環境生態和人民健康。

以上述做法製作「現代中國」的議筆記，同學可以有系統地整理重點議題的資料，更快掌握學習重心，有助答題時能從多角度思考或建構論點。

## 延伸閱讀

- 1.《山東試行「房票」制 助農民進城買房》，香港《文匯報》，<http://paper.wenweipo.com/2017/03/23/CH1703230027.htm>
- 2.《取消戶口劃分 農民工盼平等》，香港《文匯報》，<http://paper.wenweipo.com/2014/12/23/CH1412230020.htm>
- 3.《城鎮化2020出爐 公共服務投10萬億》，香港《文匯報》，<http://paper.wenweipo.com/2014/03/18/CH1403180018.htm>