

# 人口市民化要解决“两个不愿意”

□ 王丽荣 田珍都

部分农民工不愿意落户城镇，是因为市民化的“性价比”不高；一些地方政府推进积极性不高，是受自身财力约束及自身利益驱动。从这两方面出发，推进农业转移人口市民化应“双管齐下”，切实做到因材施教、区别对待，积极稳妥推进。

## 齐鲁策论

自十八大提出“推进农业转移人口市民化”以来，我国农业转移人口市民化不断推进，但总体进展缓慢。究其原因在于，部分农民工市民化的意愿不高、能力不强，一些地方政府相关配套措施尚不健全完善。从这两方面出发，推进农业转移人口市民化，就不应简单采取行政命令、下硬指标的方式，而应遵循城镇化规律，尊重农民工、城市政府的利益考量和抉择，双管齐下，既着力提高农民工市民化的能力和水平，又不断健全完善政策措施，切实做到因材施教、区别对待，积极稳妥推进，力争经得起历史、实践考验。

农民工是否愿意、有能力市民化，主要取决于市民化的成本收益比。目前，部分农民工不愿落户城镇。据统计，有意愿、有能力在就业城镇落户的农民工仅0.7亿左右，不足总数的40%。

经济实力方面，许多农民工收入普遍偏低，落户城镇后生活支出增多，经济上难以承受。这是影响农民工市民化能力和意愿的内因，也是主要因素。农民工收入越高，落户城镇意愿越强。据了解约30%农民工因经济条件差没能力落户城镇。一方面农民家庭金融资产少，城镇购房压力大。有调查显示，2015年，我国农村家庭人均财富64780元，其中房产净值高达58%，金融资产仅占19%不足1.3万元，而三四线城市刚需住房总价一般40—60万元，缴纳首付也较为困难，况且许多农民工在房价昂贵的一二线城市务工。2015年我国1.69亿外出农民工中，流入直辖市、省会城市的有5271万约占31%，缺乏在当地购房实力。国家统计局《2015年农民工监测调查报告》显示，在务工地自购住房的农民工比例仅为1.3%。另一方面，农民工收入低、支出大，落户后生活质量会下降。2015年我国外出农民工月收入3359元，生活消费支出1012元，仅剩2347元。夫妻二人都是农民工的话，还房贷、供养子女经济上较为困难。

基本公共服务待遇方面，许多地方城乡差距小，农民工落户中小城市的意愿不强。目前我国已实现城乡居民医保、养老统筹。虽然落户城镇可享受城镇居民的住房保障、就业等基本公共服务，但这些基本公共服务总体含金量不大，吸引力较弱。至于城乡在文化资源配置方面的巨大差异，对于许多农民工来讲，可有可无。况且，许多地方规定，流动人口也能享受城镇居民的部分基本公共服务项目，农村居民还有一些城镇居民无法享受的福利待遇，农村户口含金量提高。一些省市的调查统计显示，近40%的农民工受访者认为



农村户口与城镇户口差别不大。农民工先前之所以愿意落户城镇，主要是为了让子女接受更好的教育，但目前农民工子女可以在父母务工城市免费接受义务教育，同时许多县市规定只要在县城购房，其子女就能在县城上学，不论是否落户县城。因此，落户城镇意愿大大削弱。

心理安全感方面，农民工感觉落户城镇缺乏安全保障，不如当农民有安全感。究其原因，一是农民工就业不稳定。据有关统计测算，农民工月收入占其收入总额的95%以上，比城市居民高30个百分点，因此，能否稳定就业是落户关键。签订劳动合同以及合同期限等是衡量工作稳定与否的重要标准。2015年签订劳动合同的农民工占36.2%约1亿人，其中签订一年以上劳动合同的仅占20%约0.55亿人。二是农民工欠薪问题严重。2015年被拖欠工资的农民工占1%，同比提高0.2个百分点；人均被拖欠工资9788元，同比增长2.9%。三是农民工缴纳社会保险状况较差。2014年参加工伤保险、医疗保险、养老保险、失业保险、生育保险、住房公积金的分别仅为26.2%、17.6%、16.7%、10.5%、7.8%、5.5%，落户城镇后难以得到有效社会保障。

地方政府推进农业转移人口市民化的力度和措施，除了受国家宏观政策影响外，还受自身财力约束以及自身利益驱动。当前不同规模城市政府呈现不同的价值取向，政策之间不协调较为严重。

在农民工到底“往哪儿走”，是落户城镇还是返乡创业上，政策导向存在打架

现象。梳理政策可以发现，在引导农民工的流向时，存在两种截然相反的声音，一种是农民工应该落户城镇。另一种是鼓励农民工返乡创业，建设社会主义新农村。应该讲，二者之间存在矛盾。这表明当前在处理城镇化和新农村建设关系、城镇化的道路选择上尚存在模糊认识和现实困惑。一些人表示疑问：政府到底希望农民工往哪儿走？

在推进农业转移人口市民化的动机上，个别地方政府更多考虑自身利益。不可否认，从宏观上讲，提高户籍人口城镇化率有利于扩大消费，带动经济发展。但对于地方政府而言，会更多考虑自身利益。目前，个别地方政府把推进农业转移人口市民化当作实现自身利益最大化的一个工具。比如，为解决房地产库存，有的地方政府出台补贴政策鼓励农民工进城购房，这严重背离了人口城镇化的本意。

在落户门槛设置上，对农民工吸引力较弱的中小城市落户基本没有限制，而吸引力较强的大城市及特大城市落户则有严格限制，供需不匹配问题突出。从各地落户政策看，目前中小城市的落户条件较为宽松或者门槛很低，甚至零门槛，而大城市及特大城市、超大城市的落户条件较为苛刻。由于城市行政级别越高，吸引力越大，综合承载力面临的压力越大，因此实行差别化落户政策具有合理性。但是，大城市的落户条件实际上主要限制了处于弱势地位的农民工落户，不利于促进农业转移人口市民化。

在政策安排上，各地主要针对省内、

市内流动人员落户，针对跨省、跨市的不多。这与我国社会保障统筹层次较低、地区差异较大密切相关。外省市农民工家属落户后，当地政府需对其参加城乡居民养老保险、医疗保险进行财政补助，还要对其提供其他基本公共服务。如此一来，财政支出增加某种程度上冲抵了因农业转移人口落户城镇而带来的财政转移支付。而本省、市人口落户后，财政支出增加不多或基本没有增加。特别是对于经济社会发达城市而言，外地流入的农村人口越多，放宽市民化条件会给当地财政带来很大压力。

推进农业转移人口市民化，要充分发挥市场机制作用，建立合理的利益引导机制，营造良好的政策环境和外部条件。同时要积极稳妥推进，绝不能为了推进城镇化而损害农村、农民利益。

逐步剥离附加在户籍特别是农村户籍上的福利。不仅城镇居民户籍附着福利功能农村居民户籍也附着福利功能。据不完全统计，除土地财产权外，农民享有的扶持政策30多项。这虽在缩小城乡差距、提高农民收入中起积极作用，但在推进城镇化进程中却起消极作用。一些农民工希望既能享受城镇居民的福利待遇，又保留农村居民福利，两头通吃。要将对农民的补贴主要集中在对农村、农业的补贴上。对事不对人，从而让务农农民从农业转移人口市民化中受益。

加快缩小不同行政级别城市之间基本公共资源配置差距。鉴于不同层次城市之间基础设施和基本公共服务差距较大，农业转移人口主要希望落户大城市、特大城市这一现实，要在逐步放宽特大城市、大城市落户条件，建立科学合理的城市落户标准的同时，加大对中小城市公共资源配置力度，着力推进不同规模、行政级别城镇基本公共服务的均等化，实现中小城市的基础设施、公共服务和产业布局与大城市对接，促进大中城市协调发展，让农民工更愿意在中小城市落户。

提高农业转移人口就业能力和水平。这是农民工能够在城镇稳定就业和生活的关键。要加强进城农民工技能培训，提高他们的就业层次和质量。要优化城镇产业结构，拓展劳动力转移空间。另外，调研发现，自营人员就业稳定性和收入、落户意愿和能力均优于务工人员。因此，要鼓励和支持外出务工人员自营，提高他们的收入，使他们有能力强落户城镇。

加强农民工权益保障。这有利于让农民工真正放心落户城镇。要提高农民参加社会保险比例，大幅提高城乡居民基础养老金标准。针对外出农民工中跨省流动的比例高达近50%现状，加快推动养老保险、医疗保险等省级统筹乃至全国统筹。要加强劳动执法，提高农民工劳动合同签订率，鼓励引导企业与农民工签订长期劳动合同。严厉查处拖欠农民工薪行为，切实保障农民工合法权益。



## 惩戒教育的必要性有多大？

□ 邓线平

在现代教育中，适当的惩戒是必要的。但惩戒不是要走回“体罚”的老路，而是通过科学制定惩戒方式，促进学生身心健康，推动教学活动的正常进行。

近日，青岛市政府发布地方性规章《青岛市中小学校管理办法》（以下简称《办法》），《办法》提到“中小学生对影响教育教学秩序的学生，应当进行批评教育或者适当惩戒”。据了解，这是全国或地方教育性法规中，首次提出“惩戒”的概念，引起舆论鼎沸。在我国，《教育法》《未成年人保护法》中，都明确禁止体罚和变相体罚。不过，随着反对体罚声浪的高涨，很多地方又出现了矫枉过正的现象。很多学校往往“退一步”变成回避惩戒，很多教师都会有意识地避免惩戒甚至“体罚”嫌疑，引发一些教学困境。

有人认为，对于惩戒教育，我们走了一个小的“之”字形。过去上千年，我们的传统就是主要靠惩戒教育“当家”，所谓“不打不成器”、“小树不修不成材”、“棍棒底下出孝子”，这些古训都强调了惩戒的育人作用。但是后来发生了一个转变。由于实行计划生育，催生了大量的独生子女，父母对独生子女的溺爱让他们成了“小皇帝”。谁还能批评和惩戒“皇帝”？而且，一旦孩子被惩罚出了什么问题，谁担当得起？正是在这样的大气候下，“惩戒教育”渐渐式微，代之而起的是“赏识教育”“激励教育”“快乐教育”，“惩戒教育”甚至被认为是无能的表现。之前矫枉过正，而现在，惩戒教育则有回潮的趋势。

“惩戒”属于“体罚”吗？要说惩戒教育中完全没有身体规训，很难说得过去——即使最简单的罚做作业，也意味着特定的身体规训。惩戒是否属于体罚，区别完全在于身体规训的程度，以及惩戒的目的何在。首先要明确，传统惩戒的身体规训是不可取的。传统惩戒主要以体罚为主，学不会就打，实行的是一种身体伤害，依靠身体伤害来达到记忆和学习的目的。传统体罚随时随地进行，惩戒得到社会道德的广泛支持。金庸小说《射雕英雄传》里，黄药师对违反师门的惩戒是挑断筋脉、刺瞎眼睛等。与其说传统惩戒是为了学习，不如说传统惩戒是为了接受教训，要听师长的话，要遵守师规。其潜在逻辑是：学习不好，不是学生资质问题，而是有没有听话的问题。显然，这不利于学生。现代教育惩戒当然不能以这种方式进行。

进入现代，惩戒教育在不断发展，大致可划分为三种方式。第一种是以目标为导向的惩戒。这种惩戒也是身体规训的，并且普遍实行，对每个人都一样，惩戒目的是为了为了更好地实现目标。这种教育并没有考虑不同的接受程度，以及不同的接受方式。在普遍的应试教育下，实行最多的是这种教育惩戒方式。第二种是根据知识门类进行惩戒。不同知识对学习者的要求不一样，相应的惩戒措施也有不同，目的是为了为了更好地掌握知识。这种惩戒尽管结合了知识掌握特点，但并没有考虑个体在接受知识过程中的不同条件，知识掌握的效率并不是最高的。

第三种是个体惩戒，即惩戒是建立在个体如何更好地掌握知识的基础上的。与前一种方式相比，这种惩戒更多地考虑了知识掌握与个人特点的不同。不同的人，学习知识前的储备不同，他们在同一知识时，会受到不同的对待。总体而言，这种惩戒是建立在个体更好地成长基础上的，惩戒具有身体性，但这种惩戒的身体性最弱，并以教育说服为主。惩戒对于教育者的要求最高，既要懂得知识掌握规律，还要懂得学生成长规律，更要针对不同学生采取不同的惩戒方式。惩戒过程中，不但不能伤害学生的身体，还不能伤害学生的心理。因为对学生成长来说，保持身心完整、健康是首要任务，然后才是学习任务。

现代教育的学习任务繁杂而多样，相应的惩戒方式也应有所差异，但对于学生成长来说，第三种现代教育惩戒无疑是最科学的。这种教育惩戒，既有利于知识掌握和教学秩序维护，又有利于学生成长。当然，要实现这种惩戒，既需要教育观念的转变，也需要教育设施的跟进。在这个过程中，有两个大的分类是必须区分的，一是维护公共教学秩序的惩戒，二是促进学生个体的学习成长的惩戒。

对于干扰公共教学秩序的行为，譬如课堂讲话、上课迟到、破坏公共财物等，惩戒应具有公共性。目标是进一步培养学生维护公共秩序的自觉。对于惩戒者，要有统一规范的尺度，以便于所有学生遵守秩序，在秩序下感受到公平公正。在制度建设上，可以建立统一的、度量性强的、身体轻微规训的惩戒措施，这种身体规训是递进性的，若在规训过程中违反规定，将会受到更严厉的处罚，反之则会越来越轻微。通过这种方式，既惩戒了学生，又培养了学生尊重公共秩序的习惯。

国外有些教育惩戒措施值得借鉴。新加坡教育部制定了《处理学生纪律问题的指导原则》，明确规定，新加坡所有中小学可以处罚学生，并对学校、警方、社会等相关单位提出了要求，设立纪律委员会，以电脑化方式记录各校违纪问题并作出系统化分析。美国加州Dann中学规定，凡是无正当理由的迟到或早退就扣3分，凡是无故缺课就扣5分，吃饭迟也要扣2分，而当违规分值达到5分，就要在周五的晚上8点至10点到指定的教室自修。这对于期待周末狂欢的学生来说是非常难过的事，但又不会有大的身体伤害。

与维护教学秩序的惩戒不同，对于学生个体在学习、成长上的不足惩戒，则不应具有公共性。这是因为，学习属于个体成长范畴，受家庭影响很大，并且一个学生不爱学习，在严格意义上也不会影响到其他人。现在的大多数针对学习的惩戒，就是罚抄课本和作业，这种方式既不利于学生成长，也不利于学生学习。对于学习方面的惩戒要结合家庭进行，更要根据个体成长特点进行，可以说，这种惩戒比前一种惩戒带有更多的私人性质，目的是让学生通过惩戒了解学习的意义和方法。

总之，在现代教育中，适当的惩戒是必要的。关键是要正确分辨两种不同的教育惩戒，不断促进惩戒走上科学轨道，从而推动教学活动的正常进行。

(作者单位：广东省社会科学院)

## 德国房产如何做到“用来住”

□ 陈俊华 王志峰



严厉打击炒房、建立供需平衡的公共住房制度、发达且相对公平的住房租赁市场、独特的房贷制度和稳健的利率政策，是德国住房价格长期保持稳定的“法宝”。

去年12月中旬，中央经济工作会议提出“房子是用来住的，不是用来炒的”。在去年12月下旬和今年两会前夕召开的中央财经领导小组第十四次、第十五次会议上，这句话又被反复提及，同时也引发了两会代表们的热议。这一论述，进一步明晰了我国房地产市场的定位，强调了房地产市场发展的首要目标是实现“住有所居”，让住房回归其居住属性。

环顾全球，在确保“房子是用来住的”方面，做得最好的是德国。德国的住房价格长期保持稳定，在1985—2015年的30年中，德国个人收入增长了三倍，而房价仅上涨了60%，同期美国的房价则上涨了100%。德国的房地产市场不仅长期保持了供需平衡，维持了价格稳定，而且很好地解决了中低收入人群的住房问题，使得居者有其屋，保证了经济和社会的稳定。德国的实践表明，现代国家治理需要成熟稳定的房地产市场和住房租赁市场，需要树立“居者有其屋”的住房观念，应有效遏制房地产市场投机炒作为主。在这方面，我们可以从德国的实践中获取有价值的启示。总体而言，德国房地产市场的稳定，主要得益于其发达且相对公平的住房租赁市场、独特的房贷制度和稳健的利率政策，以及公共住房的供需相对平衡。

对房地产市场采取严厉的投机抑制政策。众所周知，德国在过去几十年一直奉

行高福利的社会制度，住房与医疗、教育一样，被作为社会福利机制的重要组成部分，政府一直从立法、税收、金融、估价、租赁、补贴等各个方面采取综合措施，对房地产市场实行强硬的干预政策，重点始终放在抑制房价上涨，打击投机炒房作价，有效保障住房民生供给。德国从没有把房地产作为其国家经济增长的“支柱产业”，各级政府也从来不敢贸然通过提高地价和房价来增加政府财政收入。其房地产调控政策的核心设计是努力减少住房空置，强硬抑制房地产市场的投资炒作现象。例如，德国的法律规定，对于在10年内交易的住房，除了要缴纳住房评估价值1%—1.5%的不动产税之外，还需要缴纳3.5%的房产交易税，而且最终的房产交易盈利还需按照价差缴纳25%的资本利得税，对于购买住房未满7年即转让的，交易的最高综合税率更是可能高达住房评估价值的50%，严厉的税收政策极大地压缩了房地产开发商和炒房者的盈利空间，使得住房投机炒作在德国根本无利可图。

坚持“居者有其屋”和供需平衡的公共住房制度。德国非常重视保障居民住房需求，一直努力通过供需平衡的公共住房制度实现“居者有其屋”。在这方面德国政府有着丰富的公共住房实践经验。德国从《宪法》和《住宅建设法》多层次规定了“居者有其屋”的基本法律原则，联邦和地方政府有义务划拨专项资金用于建造住房，以满足居民，尤其是低收入者和其他弱势群体的要求。基于覆盖全社会的个人征信与金融信息系统，德国政府可以相对准确地根据居民工资收入水平及其它特殊情况，给中低收入居民家庭提供数量不等的住房补贴，帮助他们购买或租赁住房。另外，诸如单亲家庭、多子女家庭、残疾人家庭等，都是公共住房供给优先考虑的社会群体。同时，德国的公共住房制度讲求供需平衡。德国的住房政策会考虑居民的收入差异，对高、中、低档住房实



行相对平衡的结构化供应。德国人口不多，基本可以根据人口需求做到精准供应，以满足每个家庭能有一套房屋居住。从上世纪50年代开始，德国政府就大量兴建公租房，已经累计建成“福利住房”超过1000万套，超过全德家庭总数的40%。

发达且相对公平的住房租赁市场。德国的房屋租赁市场是其房价稳定的“定海神针”。保护租户权益的各项法律法规构建起相对公平的住房租赁市场，使得很多人尤其是年轻人乐于租房生活。例如，虽然德国近几年自有住房率有所上升，但全国的租赁住房率仍然较高，特别是年轻人有超过七成都是“租房族”。德国政府鼓励修建公租房或者用于租赁的房屋，同时对房租水平有着严格限定，由当地市政部门、房东与房客协会、房屋租赁介绍等机构共同制定本地区不同房屋类型的“房租合理价格表”，法律规定如果房东变更房租超过“合理房租”的20%即构成违法

行为，超过50%即构成犯罪，如不及时更正将面临高额罚款甚至牢狱之灾。

稳健的房贷与利率政策。美国次贷危机对欧洲、乃至新兴市场的影响至今令人记忆犹新，危机期间不少发达国家的房地产市场都经历了严重萧条。但同时期的德国则很好地抗衡了金融市场波动对本国房地产市场的影响，其重要的法宝在于德国特殊稳健的房贷与利率政策。与欧洲其它的国家不同，德国的住房金融模式极具特色，主要表现在两个方面，一方面是德国发放的房贷总额一半左右都是采用“先存后贷”的住房合同储蓄模式。德国的住房储蓄制度是德国最有特色的政策性住房融资制度，其机制是激励储户每月需按“购房储蓄契约”金额的5%进行银行储蓄，银行每半年按照还贷额度大小排序进行住房贷款资金配贷。银行可以借助储蓄资金减少风险，同时鼓励储蓄和引导延迟消费也有利于减小社会通货膨胀压力。另一方面是德国的住房贷款实行固定利率模式，带有政策性的住房储蓄贷款的利率一般低于市场利率且利率在贷款期内保持固定不变，商业住房抵押贷款的固定利率期限平均为11.5年。长期固定房贷利率合同，能够有效消除因利率波动引起的住房市场投机风险，也能有效抵御金融市场的波动风险和稳定房地产市场。

总之，虽然具体国情不同，但德国房地产市场的发展实践仍值得我们深入学习、借鉴。健全中国成熟的住房市场，深化住房制度改革，不光要重视商品房市场，同时也应加快完善住房租赁市场，盘活存量房，保障租户和业主的合法权益；应谨慎对待货币与住房利率政策，不能搞强刺激，严厉打击房地产市场投机炒作为主与风气；应根据区域人口结构变化和户籍人口城镇化需要，加快完善住房保障和供应体系，让住房回归基本的居住生活属性。

(作者单位：中央财经大学管理科学与工程学院)