经济日报 ECONOMIC DAILY

“十三五”期间1亿多农业转移人口自愿有序实现了市民化——

如何让1亿新市民留得住过得好

经济日报·中国经济网记者 董碧娟

透视

1亿人进城落户任务提前完成后，如何确保1亿人留得住留得好？专家表示，要让他们融入城市生产生活，为其提供更丰富的工作选择，形成人口聚集带动创新升级、产业优化反哺劳动力的良性循环。同时，进一步优化公共服务，做好保障，进一步激发他们在消费、创业等方面的潜力，助力经济发展。

“十三五”期间，我国户籍制度改革进展顺利、成效显著。来自公安部的最新统计数据显示，1亿人进城落户任务提前完成，1亿多农业转移人口自愿有序实现了市民化。由此，我国户籍人口城镇化率由2013年的35.93%提高到2019年的44.38%。数量高达1亿的人口进城落户，意味着什么？又会带来什么？该如何满足新市民的新需求……这些问题，广受关注。

在安徽合肥市和平小学花冲分校报名点，毕权航和父亲毕金仓（左）在办理报名入学相关手续（2017年7月12日摄）。合肥市瑶海区进城务工人员随迁子女入学报名工作启动后，该区教育部门在各定点学校设置“随迁子女入学帮你办”窗口，安排工作人员协助办理，同时设置家长意见箱，监督入学办理的全过程。

新华社记者 张 端摄

人口城镇化才是重点

“一段时期以来，土地城镇化快于人口城镇化，不少地方更多把城镇化的关注重点放在城市土地扩张和空间扩大方面。大量农民工及其随迁家属虽然进入城市，但受户籍限制，并没有在教育、就业、医疗、养老、保障性住房等方面享受城镇居民的基本公共服务。”中国区域经济学会副会长兼秘书长、中国社会科学院工业经济研究所研究员陈耀说。

针对上述情况，近年来多项改革措施加速落地。《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》在“城镇化水平和质量稳步提升”这一发展目标中明确：“城镇化健康有序发展，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个百分点左右，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。”

此外，《关于进一步推进户籍制度改革的意见》《关于深入推进新型城镇化建设的若干意见》《国务院办公厅关于印发推动1亿非户籍人口在城市落户方案的通知》等系列政策，也都对进一步推进户籍制度改革、加快提高户籍人口城镇化率作出了明确部署。

特别是“十三五”期间，户口迁移政策全面放开放宽。各省份纷纷出台户籍制度改革实施意见，普遍放开放宽了农业转移人口和其他常住人口落户城镇的政策措施。中西部地区除省会（首府）城市外，基本实现了落户零门槛。东部地区普遍降低了落户条件，部分大城市取消或降低了参加城镇社会保险年限的要求。

“1亿人落户城镇后，将通过转为市民享受更好的公共服务，有效缓解户籍人口与外来人口公共服务差距造成的城市内部二元结构矛盾日益凸显的问题。可以说，1亿人进城落户是我国新型城镇化进程有序推进、建设质量不断提高的标志性指标。”陈耀说。

为经济发展注入动力

“1亿人落户城镇目标完成，为扩大内需提供了巨大潜力。落户城镇可以使更多农民通过转移就业提高收入，享受更好的公共服务，实现消费群体扩大化，促进消费结构升级，释放更大消费潜力。”西南财经大学教授、西财智库首席研究员汤继强表示，1亿人落户城镇不仅可以带动消费，也会为城市基础设施、公共服务、住宅建设等提供投资需求，为经济发展提供持续动能。

助力经济发展的关键是让这1亿人留得住、留得好。“这就需要加快城镇产业结构转型升级，将发展服务业作为产业结构优化升级的重点。”汤继强认为，农业转移人口进入城市后生活方式会发生改变，生活水平将有所提高，但要使他们真正留得住，就要让他们融入城市生产生活，为他们提供更多彩、更丰富的工作选择，形成人口聚集带动创新升级、产业优化反哺劳动力的良性循环。

同时，专家还表示，落户城镇说明这1亿人口在居住、工作等方面都有了基本保证，但其中有相当一部分人尤其是年轻人还存在贷款买房、就业不稳定等方面压力，这就需要进一步优化公共服务，做好各项保障，减轻他们的生活压力。也只有这样，才能进一步激发他们在消费、创业等方面的潜力，从而助力经济发展。

1亿人落户城镇后，还必须全面提升城市综合承载能力。国家发展改革委在《2020年新型城镇化建设和城乡融合发展重点任务》中围绕这一内容提出了多项措施，如补齐城市公共卫生短板、改善城市公用设施、实施新型智慧城市行动、加快推进城市更新、改革建设用地计划管理方式、改进城市治理方式等。

今年以来，尽管受到新冠肺炎疫情影响，但各地新型城镇化项目依然快马加鞭。比如，在河南省今年集中力量推进实施的8011个重大项目中，新型城镇化项目1551个，2020年计划投资3113亿元，占比15.5%。

今年9月4日，贵州集中开工新型城镇化项目329个，总投资1084亿元。其中，共开工老旧小区改造、市政交通、城市停车场、市政管网、配送投递、县城智慧化改造和教育医疗、养老托育服务设施等项目193个，总投资782亿元。

“当然，进城落户人员也需要主动融入和适应城市，积极参与各种培训，努力提升自身适应就业的本领以及在城市生活的能力，以不断的自我成长提高在城市生活的质量。”陈耀说。

更好满足多元化需求

2019年末，我国城镇常住人口占总人口的比重达到60.6%，这也是我国工业化、城镇化取得重要进展的一个标志性数据。当前，农村人口进城仍是大趋势，相关研究表明，未来5年至10年城镇化率仍将保持较快增长。

专家表示，近年来缩小户籍人口城镇化率与常住人口城镇化率的差距一直是各地努力的方向。但目前来看，这种差距仍将存在。因为以前大多是由于户籍迁移政策没有完全放开导致差距出现，现在这一原因有所弱化，取而代之的是迁移人口更加多元化的需求。

比如，不少农业转移人口因为考虑农村集体经济组织中的各项权益，虽然到城市工作生活，但仍选择保留农村户籍。与此同时，受近年来农村人居环境水平提升、乡村振兴加速发展等因素影响，返乡创业的人越来越多，有不少人打算从城市迁到农村落户。

“当前，应结合不少农业转移人口进城落户意愿不强、部分城镇户籍人口甚至选择落户农村等新情况，更加客观地看待户籍人口城镇化率，及其与城镇化率之间的差距，不一味地追求数字，而是应坚持以人为本，更好满足迁移人口实际需求，围绕这些需求进一步深化改革，做好服务保障。”汤继强说。

探索城乡双向户口迁移政策，已成为各地新的发力方向。以山东为例，今年6月份，山东省印发的《2020年全省新型城镇化和城乡融合发展重点任务》明确提出，“探索完善‘宜城则城、宜乡则乡’的城乡双向户口迁移政策，返乡就业创业的高等院校毕业生、退伍军人、城镇各类人才可在原籍农村或就业创业地落户。拥有农村宅基地使用权或土地承包经营权的进城落户农村人口回农村经常居住的，可自愿将户口迁回原籍。”这样的探索，为满足迁移人口的多元化需求，做出了积极的尝试。

观察

□ 韩秉志

“一座城留住一个人”的启示

今夏，在东莞打工17年的农民工吴桂春，因为一则给东莞图书馆的离别留言，引起社会广泛关注。短短3天时间，从留言退证，到重获工作、办理新读者证，吴桂春经历了充满温情的72个小时。不仅如此，当地人社部门还公布全市各镇街就业服务电话，希望帮助更多“吴桂春”们找到工作。

一座城留住一个人。吴桂春的经历，也是众多“新市民”的美好愿景。1亿多农业转移人口自愿有序实现市民化，不仅关乎户籍的变化，更关乎求职就业、社会保障、教育等一系列公共服务。在1亿人落户任务完成后，如何让“新城市居民”更好融入城市生活，享有与原城镇居民平等的权益待遇，是实现高质量城镇化的关键一步。

完成1亿人落户城镇目标，绝不仅仅是从“农民”到“市民”的身份之变，还包含其观念、意识、素质、行为等多方面的发展。因此，城市的发展理念要随之而变，更应聚焦于个体的“人”，从增加公共设施、增强公共服务、创造更多就业机会等方面入手，更好满足个体的差异化、多样化需求，在提高城镇整体发展水平的同时，增强吸引人口的集聚力，最终实现城市与人的同步发展。

上市公司融资制度进一步完善——

理直气壮鼓励“优等生”做大做强

本报记者 温济聪

10月21日，中国证监会主席易会满在2020金融街论坛年会上表示，要以贯彻落实国务院《关于进一步提高上市公司质量的意见》为契机，会同地方政府、有关部门进一步完善上市公司规范运作和做优做强的制度安排，推动上市公司整体质量实现大的跃升。

推动上市公司做优做强，支持优质企业上市，必须要完善上市公司再融资、发债等融资制度。

再融资制度作为资本市场的一项基础性制度，在规范上市公司证券发行行为，保护投资者合法权益和社会公共利益，尤其是在提高直接融资比重，提高上市公司质量方面发挥着重要作用。

今年2月14日，证监会按照注册制理念和市场化法治化方向，调整优化上市公司再融资制度。2020年6月份、7月份，证监会先后发布了创业板再融资规则和科创板再融资规则，强化信息披露要求，强化监督管理和法律责任，加大对上市公司等主体违法违规行为的追责力度。9月25日，为便利上市公司再融资，证监会对上市公司再融资实施分类审核。南开大学金融发展研究院院长田利辉说，此举实际上是把融资资源分配权交还给市场，最终是市场做出判断和决定。再融资向“好学生”倾斜，鼓励上市公司中的“优等生”进一步做大做强。

除了股权再融资支持外，推动上市公司做优做强，同样需要发债等制度，要支持上市公司通过发行债券等方式开展长期限债务融资。统计显示，今年前6个月，上市公司累计发行公司债券5321亿元。

2020年3月，修订后的《证券法》实施，证监会明确公开发行公司债券实施注册制，由证券交易所负责受理、审核，证监会履行发行注册程序。8月7日，中国证监会就修订《公司债券发行与交易管理办法》公开征求意见，主要是贯彻落实修订后的《证券法》相关规定，建立健全公开发行公司债券注册制相关制度，加强事中事后监管。

川财证券首席经济学家陈雳表示，实施公司债注册制为全面稳步推进证券发行制度改革提供可复制经验。在必要性层面，今年3月新《证券法》正式实施，标志着注册制时代开启；交易所债券市场稳步发展，公司债券实施注册制已具备较为成熟的实践和制度基础。在重要性层面，通过公司债注册制改革，可进一步激发市场主体活力，丰富直接融资服务实体经济的新实践。在实操性层面，要压实主承销商和证券服务机构的责任，明确对于证券交易场所审核工作的监督机制。

目前，股权再融资、债券融资取得了不小的进展，但改革不能“见好就收”，应通过打造更多元化的再融资工具，更便利活跃的发行渠道，资金用途更聚焦高新技术企业和优质民企，才能使再融资市场更活跃健康；而债券融资市场各方应高效做好衔接，激发市场活力，服务实体经济的质量效应进一步提升。

首先，再融资工具应更加多元，再融资方式要实现“多点开花”。以往，定增一直是再融资的主要手段，今后应多方探索，灵活运用再融资工具箱，使可转债等多种渠道助力上市公司再融资。

其次，发行应更便利，市场要更活跃。北京理工大学公司治理与信息披露研究中心主任张永冀表示，应持续提升再融资审核效率，平均审核周期比往年要明显缩短，非公开发行平均审核时间要缩短三分之一，为上市公司融资进一步提供便利。

再次，资金用途要更聚焦，更加关注公司的成长性和长期投资价值。要确保再融资的发行主体大多为高新技术企业，募集资金主要投向公司主营业务；要让服务民企发展效果更明显，引导并支持民企通过股权融资募集资金，使其资本结构得到较好改善，财务负担明显减轻。

行业风向

火爆京城的『惠民保』值得买吗

本报记者 于 泳 李晨阳

近日，一款面向北京市民的普惠型补充医疗保险“京惠保”正式上线。只要是北京市社会基本医疗保险参保人均可参保，不限年龄和职业，不限身体健康状况，无需体检和健康告知。保费价格统一为每年79元。从保障范围看，“京惠保”包括最高100万元住院医疗保障和最高100万元特定高额药品保障。这类普惠型补充医疗保险产品在业内俗称“惠民保”，以普惠性强、投保门槛低、保障力度高等特点在近5年内迅速走红。目前，国内已有100多个城市拥有了自己的“惠民保”。

“惠民保”能够迅速成为爆款，最直接的推动因素是保费低保额高，是短期医疗险和补充医疗险中很“能打”的创新产品。例如，南京“惠民保”每年保费49元，成都“蓉惠保”每年保费59元。9月份，泰康在线等多家保险公司联合推出的360城惠保，最低年龄段保费为19元、最高年龄段保费也只有199元。与低保费相对应的是，“惠民保”产品保额高达100万元，部分城市可达300万元。而近几年消费者争相购买的百万医疗险，虽然保额能达400万元至600万元，但是保费往往在几百元至几千元不等。

从保障内容上看，各城市的“惠民保”产品理赔范围主要集中在两个方面。一是由医保和大病保险报销后的个人自付部分，二是十几种重大疾病的特药部分。与百万医疗险相比，删除或降低了住院医疗自费项目，但保留了百万保额；增加了重大疾病特药报销，部分产品还有送药服务，并提高了赔付比例。这“一减一增”使得“惠民保”的定位更加清晰，普惠性也更为突出。

此外，部分城市的“惠民保”还提供了折扣购药、慢病管理、线上问诊、重疾门诊绿色通道等多项增值服务，为有效控制疾病发生率或发展进度，降低出险概率和被保险人实际医疗支出提供了帮助。

“惠民保”优势如此明显，消费者能否闭着眼买？买了“惠民保”是不是可以放弃百万医疗险了呢？佳兆业建科保险经纪公司首席研究员赵洋认为，看待“惠民保”不能只关注保费和保额，还应关注产品的投保限制和理赔条款。从这个角度看，“惠民保”依然存在不足。一是被保险人必须参加当地社保才能投保。二是免赔和报销设置了一定门槛，大部分城市的“惠民保”都有2万元的免赔门槛，报销比例在70%至80%之间，报销费用必须经过社保结算，否则无法获得理赔。因此，绝大多数被保险人即使患病住院，因为医保结算后花费有限很难达到理赔门槛。三是“惠民保”对投保人之前的部分重大既往症有除外责任，这也限制了这类保险的投保和理赔范围，客观上也说明了“惠民保”并非适合每个人。

其实，“惠民保”持续走热，也离不开政策层面的鼓励。今年初发布的《关于深化医疗保障制度改革的意见》提出，到2030年，全面建成以基本医疗保险为主体，医疗救助为托底，补充医疗保险、商业健康保险、慈善捐赠、医疗互助共同发展的医疗保障制度体系。互联网保险专家、保险经纪人张大帅认为，“惠民保”作为医保的补充，可更多兼顾效率和公平。给予不同年龄、既往症人群差异化的费率或赔付标准，虽然会在一定程度上增加产品复杂性，却能显著提高产品的公平性。

今年4月份，银保监会发布了《关于长期医疗保险产品费率调整有关问题的通知》，通过引入费率调整机制，解决了困扰医疗保险发展的制度障碍，明确传达了鼓励发展长期医疗保险的积极信号。赵洋认为，可以预见的是，不少短期百万医疗险产品将向长期医疗险转型。一旦百万医疗险转型，短期医疗险市场的空白亟需新产品补充。“惠民保”正好可以填补这一市场空白。

记者在采访中了解到，目前参与“惠民保”产品承保的既有平安保险、太平洋保险、中国人寿等老牌险企，也有长安保险、东吴人寿、北京人寿等新兴保险公司。“惠民保”的吸引力可见一斑。

多位业内人士向经济日报记者表示，目前的“惠民保”产品在设计上趋同性较高，从长远看应从两方面改进提升。一是产品如何体现地区特色。对于医保政策相对较好、报销比例和报销上限都较高的地区，群众医保目录内的就医负担相对较轻，可重点补充医保外的保障。对于门诊报销政策相对较弱的地区，可重点补充医保内门诊保障。二是充分考虑业务的可持续性。目前，“惠民保”产品的投保群体中老年人、带病体等投保人群高于预期，这会显著增加产品的赔付成本，很容易陷入“赔付成本升高—涨费—健康体脱落—再涨费”的循环，影响业务的可持续性。此外，对于当年承保并患严重疾病的被保险人，下一年的保障如何接续也需要重点考虑。

“保险行业通过普惠医疗险项目与医保数据实现对接，更有条件针对不同人群的风险制定差异化保障方案，未来趋势不是均一费率，而是差异化的费率水平和保障方案。这样能够持续惠及更多投保人。”张大帅说。

本版编辑 孟 飞 李 瞳