



城乡一体化中 农民社会权益保障研究

Chengxiang Yitihua Zhong

Nongmin Shehui Quanyi Baozhang Yanjiu

刘 珺 宋 周 等 著



科学出版社

城乡一体化中农民社会权益保障研究

刘 珺 宋 周 等著

科 学 出 版 社

北 京

内 容 简 介

本书是在城乡一体化这个大背景下,基于消除城乡制度分割,缩小城乡差距,实现城乡统筹,构建和谐城乡关系,保障农民与市民一样享有平等的国民待遇这一理念和目标,研究了农民在社会生活中依法享有的各种权利和应得的各种利益的保障问题。按照“理论研究—历史和现实的考察—对策思考”的体系分别阐述了劳动就业权、迁移权、教育权和社会保障权四个方面的内容。

本书适宜从事相关理论研究工作阅读,也适宜具有一定政治经济常识且对于“三农”问题有兴趣的读者阅读。

图书在版编目(CIP)数据

城乡一体化中农民社会权益保障研究 / 刘珺, 宋周等著. —北京: 科学出版社, 2014.3

ISBN 978-7-03-039945-8

I. 城… II. ①刘…②宋… III. ①城乡一体化—关系—农民—权益保护—研究—中国 IV. ①D422.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 040368 号

责任编辑: 张 展 / 责任校对: 陈 靖

责任印制: 余少力 / 封面设计: 墨创文化

科学出版社出版

北京东黄城根北街16号

邮政编码: 100717

<http://www.sciencep.com>

四川煤田地质制图印刷厂印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2014年3月第 一 版 开本: 787*1092 1/16

2013年3月第一次印刷 印张: 14 1/2

字数: 280千字

定价: 65.00元

前 言

中国是一个农业大国，中国的问题主要是“三农”问题，“三农”问题的核心是农民问题，而农民问题首推的是权益保障问题。改革开放以来，中国农民经历了三次解放：第一次解放是实行了家庭联产承包经营，农民获得了农业经营的自主权，这是在农业内部寻求解决农民问题的办法；第二次解放是乡镇企业的发展，它改变了农村的单一社会身份体系，成为中国最早的市场主体，这是试图在农村内部解决农村和农民问题；第三次解放是以 2003 年 10 月召开的十六届三中全会的《关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》和促进农民增收的 2004 年“中央一号文件”为标志，使农民从城乡分割的体制下摆脱出来，逐渐实现与城市居民一样享有真正平等的公民待遇的目标。农民收入问题被视为农民问题的核心，但是现阶段增加农民收入问题已成了一种表象，核心问题是保障农民权益，即让农民公平地分享公共服务、平等地拥有发展机会。2008 年 10 月中国共产党第十七届中央委员会第三次全体会议通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》指出，必须切实保障农民权益，始终把实现好、维护好、发展好广大农民根本利益作为农村一切工作的出发点和落脚点。坚持以人为本，尊重农民意愿，着力解决农民最关心最直接最现实的利益问题，保障其政治、经济、文化、社会权益。

城乡一体化的本质在于进一步把农民从制度的束缚中解放出来，从制度上保障农民的各项发展权益，这是解决“三农”问题和实现城乡一体化的根本措施，只有这个问题解决了，农业结构、农业产业化、农民转移就业、农村生活方式等问题才能得到解决。城乡一体化本质是城乡社会在发展权益上的一体化，农民与城市居民依法享有宪法规定的平等公民权利，只有尊重和保护农民的权利，农民充分参与公共生活，通过现代社会的基本公共规则来获取利益，农民才能得到全面的发展，城乡一体化的“以人为本”才能得到实质性的体现。

目前我国正处于社会转型时期，经济迅速发展推动社会巨大变迁。随着社会的发展以及公民权利意识的不断增强，农民社会权益问题表现得越来越突出，由此引发的社会问题亦愈来愈尖锐，有的已成为制约社会发展、影响社会稳定、束缚“小康”全面实现的重大障碍。在这种情况下，有效保障农民社会权益，对缩小城乡差距，促进城乡协调发展具有积极作用，同时也是维护社会公平、促进社会和谐发展的必要举措。

在有关农民社会权益保障方面，理论界在对农民社会权益究竟应该包括哪些内容这

个问题上还没有形成统一的认识，本书是在城乡一体化这个大背景下，基于消除城乡制度分割，缩小城乡差距，实现城乡统筹，构建和谐城乡关系，保障农民与市民一样享有平等的国民待遇这一理念和目标，将农民的社会权益界定为农民在社会生活中依法享有的各种权利和应得的各种利益，主要包括劳动就业权、迁移权、教育权和社会保障权等四个方面的内容。

本书遵循理论与实证分析相结合的原则，开展了实地问卷调查、个别深度访谈调研。我们以重庆市区及周边的永川区、渝北区、南川区、黔江区、璧山区、云阳区、涪陵区、合川、忠县、垫江、丰都县等区县，成都市区及都江堰、双流、彭州、崇州、蒲江、邛崃、金堂、郫县、大邑县、绵阳市、德阳市、凉山州甘洛县等地为调研范围，以种植养殖业、建筑业、服务业的农民和农民工为重点调查对象，全面、细致地了解社会权益保障的现状。通过对一手资料的汇总整理和分析，再经由具体到抽象的理论升华，探究目前农民社会权益保障缺失的原因，并在此基础上思考健全和完善农民社会权益保障的对策建议。

本书按照“总论—分论”的结构展开。总论部分界定了农民社会权益的范畴、性质和地位；阐述了农民主体地位、农民基本权益、和谐共享、经济发展阶段、社会公平等理论基础，并提出了实现农民与市民平等就业、自由迁徙、获得公平的教育机会和社会保障及福利的权利的目标。分论部分，按照“理论研究—历史和现实的考察—对策思考”的体系布局谋篇。

在农民劳动就业权权益方面，新中国成立以来，农民劳动就业权益的保障经历了曲折过程，从自由择业权益被严重剥夺时期到平等就业权益被限制时期再到农民平等就业权益从关注到倾斜性保护时期。尽管现阶段农民已经有了更多的自主择业权益，也有了多次选择职业的机会。但是，由于观念、体制、法制及农民自身等因素的制约，仍然存在着平等就业权益难以真正实现、获得劳动报酬权益被侵害、休息休假权益被剥夺、职业安全权益被漠视和集体劳动权益缺乏实现机制等问题。因此，必须全方位转变观念、建立健全统筹城乡就业管理体制、加大执法力度和提高农民自身素质及能力。

在迁移权权益方面，新中国成立以来，农民迁移权益的保障经历了从初步肯定到基本被剥夺再到逐步承认与恢复的变化过程。尽管我国的城乡劳动力市场壁垒已被打破，广大农民获得了自由进入城市工作的权利和机会。但是由于种种原因，城市户籍居民与农村户籍居民在城市的经济、社会、文化、教育、政治等各个领域里，仍然存在着诸多的差别或潜在的不公平，甚至是排斥和歧视。基于对现存问题的考察和分析，借鉴美、法、日等国和我国台湾地区的迁徙权益保障的经验，我们认为，城乡一体化背景下农民迁移权益保障的基本目标应该在于城乡公民“迁移权利”的平等化和迁移利益的均衡化，要让农民在迁移过程中与城市居民享有同样的迁移自由，获得同样的迁移利益。因此，完善农民迁徙权益保障的法律配套，建立一元化户籍制度和完善经济社会领域配套机制成为必然。

在教育权权益方面，新中国成立以来，党和政府先后就农村义务教育与农村职业教育从法律法规、政策、经济等方面给予了一些保障。农村义务教育经历了全党全民办教

育→地方负责，分级办学、分级管理→以县为主→中央地方共担的变化过程；农村职业教育也经历了缓慢发展到迅速发展的过程。基于对留守儿童教育、进城务工农民子女教育、农民及农民工培训等方面的现实考察，本书提出了加大宣传力度、营造关心农民教育的社会氛围，进一步完善法律法规，促进城乡教育的均衡与公平发展，建立和完善农民继续教育体制，以及推进农村教育创新等对策建议。

在社会保障权权益方面，本书进行了不同经济体制背景下农民社会保障权益的制度分析，阐述了目前我国农民社会保障权益制度主要存在着发展不平衡、统筹层次低、立法滞后于实践、制度设计带有主观倾向性和政策执行力弱等缺陷。在对历史、制度、经济和政治文化等制约因素进行分析的基础之上，我们认为，应当建立统一、公平、新型的农村社会保障体系，明确政府在保障农民权益上的制度供给主体地位和责任，注重按照农村社会保障制度系统性建设的思路来加强和完善农民社会保障权益。通过增强农民参保意识、健全农村社会保障的法制体系、提高农村社保基金的财政统筹层次、建立和完善农村社保资金的筹措机制、重点改进现行的保障制度等来实现农民社会保障权益的根本保障。

本书在撰写过程中，参阅了大量专家学者的相关研究成果，在此特向他们表示衷心的感谢。同时，由于水平有限，本书还存在着需要进一步完善和提升的地方，敬请各位专家、同行予以批评指正。

目 录

第1章 城乡一体化中农民社会权益保障的理论分析	1
1.1 城乡一体化的基本理论	1
1.1.1 不同学科对城乡一体化概念的不同解读	1
1.1.2 城乡一体化的本质内涵	3
1.1.3 城乡一体化的评价指标体系	5
1.1.4 城乡一体化的路径选择	8
1.2 农民社会权益的范畴界定	11
1.2.1 研究农民社会权益的理论基础	12
1.2.2 关于农民社会权益的研究述评	14
1.2.3 本书对农民及农民社会权益的诠释	17
1.3 农民社会权益的性质和地位	22
1.3.1 农民社会权益的性质	22
1.3.2 农民社会权益内部各子权益之间的相互关系	30
1.3.3 农民社会权益在农民权益系统中的地位	33
1.4 城乡一体化中农民社会权益保障的目标和特征	36
1.4.1 城乡一体化中农民社会权益保障的目标	36
1.4.2 城乡一体化中农民社会权益保障的基本特征	39
第2章 城乡一体化中农民劳动就业权益保障研究	45
2.1 城乡一体化进程中农民劳动就业权益的理论研究	45
2.1.1 农民劳动就业权益有关概念界定	45
2.1.2 城乡一体化中农民劳动就业权益保障的研究述评	51
2.2 农民劳动就业权益保障的制度变迁与分析	56
2.2.1 农民的自由择业权益被严重剥夺时期(1978年以前)	56
2.2.2 农民平等就业权益被限制时期(1978~2002年)	58
2.2.3 农民平等就业权益从关注到倾斜性保护时期(2002年以后)	60
2.3 城乡一体化进程中农民劳动就业权益保障的现实考察	64
2.3.1 成渝地区城乡一体化进程中农民劳动就业权益保障政策、成效及问题调研	64
2.3.2 城乡一体化进程中农民就业权益保障存在的主要问题	69
2.3.3 城乡一体化进程中农民劳动就业权益保障存在问题的原因分析	73
2.4 健全和完善农民劳动就业权益保障的对策思考	78

2.4.1	全方位转变观念	78
2.4.2	建立健全统筹城乡就业的管理体制	79
2.4.3	加大执法力度,切实维护农民合法的劳动就业权益	82
2.4.4	提高农民文化技能素质,提高职业竞争力和维权能力	85
第3章	城乡一体化中农民迁移权益保障研究	86
3.1	农民迁移权益保障的理论分析	86
3.1.1	农民迁移权益的内涵与基本内容	86
3.1.2	城乡一体化背景下农民迁移权益的性质与本章研究重点	88
3.1.3	对相关研究的理论综述	91
3.2	农民迁移权益保障的制度变迁与分析	93
3.2.1	对农民迁移权益的初步肯定阶段(1949~1958年)	93
3.2.2	农民迁移权益被基本剥夺阶段(1958~1978年)	94
3.2.3	农民迁移权益的逐步承认与恢复阶段(1979至今)	96
3.3	当前农民迁移权益保障的改革现状与主要问题	98
3.3.1	当前农民迁移权益保障的改革现状	98
3.3.2	当前农民迁移权益保障改革存在的主要问题分析	100
3.4	成渝两地农民迁移权益保障的实证考察	103
3.4.1	成渝两地农民迁移意愿与行为的实证考察与分析	103
3.4.2	城乡一体化中农民迁移权益的平等化探索:基于成都 城乡户籍制度改革的考察	114
3.5	不同国家或地区公民迁移权益保障制度的比较与借鉴	119
3.5.1	美国对公民迁移权益的保障	119
3.5.2	法国对公民迁移权益的保障	119
3.5.3	日本对公民迁移权益的保障	120
3.5.4	我国台湾地区对公民迁移权益的保障	120
3.5.5	有关国家和地区公民迁移权益保障经验及启示	121
3.6	加强农民迁移权益保障的对策研究	122
3.6.1	完善农民迁移权益保障的法律配套	122
3.6.2	建立适应城乡统筹发展的一元化户籍制度	124
3.6.3	积极完善农民迁移权益经济、社会领域的配套机制	127
第4章	城乡一体化中农民教育权益保障研究	130
4.1	城乡一体化中农民教育权益保障的理论研究	130
4.1.1	农民教育与农民教育权益	130
4.1.2	相关研究的理论综述	132
4.1.3	农民教育权益保障的理论基础	135
4.1.4	城乡一体化中农民教育权益保障的特点	137
4.1.5	我国农民教育权益保障的历史考察	139
4.2	城乡一体化中农民教育权益保障的现状、主要问题及原因分析	143
4.2.1	城乡一体化中农民教育权益保障的现状——以成都市为例	143

4.2.2	城乡一体化中农民教育权益保障存在的主要问题	149
4.2.3	城乡一体化中农民教育权益保障出现问题的原因分析	151
4.3	城乡一体化中健全和完善农民教育权益保障的对策研究	153
4.3.1	发达国家城市化进程中农民教育权益保障考察	153
4.3.2	成都市城乡一体化中农民教育权益保障的主要措施	156
4.3.3	城乡一体化中农民教育权益保障的对策建议	158
第5章	城乡一体化中农民社会保障权益研究	163
5.1	城乡一体化中农民社会保障权益的理论研究	163
5.1.1	我国社会保障体系的基本特征及农民社会保障权益构成	163
5.1.2	城乡一体化中农民社会保障权益的地位	165
5.1.3	城乡一体化中农民社会保障权益的研究述评	169
5.2	城乡一体化中农民社会保障权益的制度分析	171
5.2.1	计划经济背景下农村社会保障制度的形成	172
5.2.2	市场经济改革背景下农村社会保障制度的重建	175
5.2.3	统筹城乡发展下农民社会保障权益的制度创新实践	177
5.2.4	目前我国农村社会保障制度存在的主要缺陷	180
5.3	城乡一体化中农民社会保障权益的现实考察	183
5.3.1	农民社会保障权益现状的宏观分析——全国视角	183
5.3.2	农民社会保障权益现状的中观考察——地区视角	192
5.3.3	农民社会保障权益现状的微观评价——农民视角	199
5.3.4	农民社会保障权益问题的原因分析	202
5.4	城乡一体化中农民社会保障权益的对策思考	205
5.4.1	国外社会保障制度的经验借鉴	205
5.4.2	维护农民社会保障权益的总体思路	206
5.4.3	提高农民社会保障权益的重点措施	208
5.4.4	成渝地区社保新政下农民社会保障权益的展望	211
参考文献		213
后记		219

第1章 城乡一体化中农民社会权益保障的理论分析

1.1 城乡一体化的基本理论

在新中国成立后的半个多世纪里,我国经济建设取得了巨大成就,也积累了许多宝贵经验。但是,长期的城乡分割制度使农业未能与工业同步发展。农业的落后也导致农村的落后,从而形成了城乡差距日益扩大的二元经济结构。

我国是一个农业大国,“三农”问题不仅影响着整个国家经济的发展,更关系到社会的安定与和谐以及现代化建设的全面实现。只有打破城乡二元经济结构,形成城乡协调、统筹发展的长效机制,才能加快农业和农村发展、促进农民富裕、构建和谐社会。因此,城乡一体化不仅是以人为本的科学发展观的重要体现,也是构建和谐社会的关键环节。

1.1.1 不同学科对城乡一体化概念的不同解读

1. 不同学科对城乡一体化的不同理解

城乡一体化涉及社会、经济、生态环境、文化生活、空间布局等多个方面,不同学科在理解其概念时会有不同的侧重点。社会学和人类学界从城乡关系的角度出发,认为城乡一体化是指相对发达的城市和相对落后的农村打破相互分割的壁垒,城乡经济和社会生活紧密结合与协调发展,逐步缩小直至消灭城乡之间的基本差别,从而使城市和农村融为一体。规划学者是从空间布局的角度对城乡发展做出统一规划,即对具有一定内在关联的城乡交融地域上的各物质与精神要素进行系统安排。生态、环境学者是从生态环境的角度,认为城乡一体化是对城乡生态环境的有机结合,保证自然生态过程畅通有序,促进城乡健康、协调发展。经济学界则从经济发展规律和生产力合理布局角度出发,认为城乡一体化是现代经济中农业和工业联系日益增强的客观要求,是指统一布局城乡经济,加强城乡之间的经济交流与协作,逐步实现生产要素的合理流动和优化组合,使生产力在城市和农村之间合理分布,实现协调发展,以取得最佳的经济效益^①。

2. 不同理论形态对城乡一体化的不同阐发

虽然城乡一体化的含义可以从不同的角度来理解与界定,但是比较典型的理论形态

① 周琳琅.统筹城乡发展:理论与实践 [M].北京:中国经济出版社,2005:251-252.

主要有以下三种^①：

1) 社会历史形态理论

社会历史发展形态理论认为：城乡一体化是指随着人类社会的发展，由城乡对立走向城乡融合的自然历史过程。从空想社会主义者到马克思主义经典作家，对城乡关系问题都有许多经典论述。比如，傅立叶曾对未来理想社会有过非常详细的描述。在他看来，未来的“和谐社会”就是一种没有工农差别和城乡对立的社会；工业和农业不再成为划分城市与农村的标志；城市不是农村的主宰，农村也并不是城市落后的郊区和附庸，二者是平等的；城市和农村是通过工农结合的差别逐步消失的统一的社会有机整体。马克思主义经典作家则认为：城乡关系是社会经济生活中影响全局的关键环节。正如马克思在《资本论》中所指出的：“一切发达的以商品交换为媒介的分工基础，都是城乡的分离。可以说，社会的全部经济史都概括为这种对立的运动。”然而，随着社会经济的进步与发展，城乡对立将会走向城乡融合，城乡关系的面貌改变，整个社会的面貌也跟着改变。从城乡对立走向城乡融合，这可以说是马克思主义经典作家对城乡一体化理论的基本概括。恩格斯是最早提出“城乡融合”概念的人，他曾经指出在按照共产主义原则组织起来的社会里，城市和农村之间的对立将“消失”，城市和农村将“融合”。这种融合就是要使现存的城市和农村逐步演变为既有城市特征又有农村特征的新社会实体。总之，从城乡对立走向城乡融合，这无疑是马克思主义经典作家对城乡一体化理论的重要贡献。

2) 区域空间形态理论

区域空间发展形态理论认为：城乡一体化是指随着经济和社会的发展，城市和农村的空间界限及其传统差别逐渐模糊和缩小的过程。一般认为，传统城市化理论基本上是一种以城市为基础的城市化理论。其基本假设是：城市和农村之间存在着清晰的界限、明显的差别，而且这种城乡差别在城市化推进过程中会永久存在。然而，麦基通过对亚洲地区的考察研究，却发现了一种以区域为基础的城市化现象，提出了亚洲城乡一体化理论。麦基认为最近 30 年来，包括我国珠江三角洲和长江三角洲在内的亚洲许多地区的社会经济发生了重要变化。随着城市和农村之间的联系日益密切，城乡之间的传统差别逐渐模糊，并在地域组织结构上出现了一种独具特色的地域类型——“城乡融合区”，即以农业活动和非农业活动并存与融合为特征的空间区域。麦基所提出的城乡空间结构模式，或者说城乡一体化的空间模式，主要描述的就是在同一地域上同时发生的城市性和农村性的双重行为。而正是这种双重行为的存在，使得城市和农村的概念在这类地区趋于模糊。麦基所提出的亚洲城乡一体化理论，是对欧美传统城市化理论的一种挑战，这无疑具有开创性的理论意义。这种城乡空间结构模型，为发展中国家和地区制定发展战略提供了一条新思路。

3) 经济社会形态理论

经济社会协调发展形态理论认为：城乡一体化是随着社会生产力的发展，城市与农村之间差距明显缩小的过程。在这方面，我国许多学者从改善城乡社会经济关系的角度出发，做了许多理论探索。特别是我国改革开放以来，国民经济进入持续快速增长新的历史阶段，城乡经济和社会面貌发生了一系列深刻变化，一种谋求协调发展和共同繁荣

^① 罗雅丽. 区域城乡互动机制与城乡一体化发展研究——以大西安为例 [D]. 西安：西北大学，2006：14—16.

的新型城乡关系开始出现。这为我国学者探索城乡一体化发展理论提供了实践依据。从总体上讲,我国主要是从城乡关系的角度涉及城乡一体化的,并主要受马克思主义经典作家城乡关系理论的影响。国内许多学者认为:城乡一体化是与生产力水平相联系的,换言之,只有生产力的高度发展,才有可能从根本上消除城乡二元结构,实现真正意义上的城乡一体化。因此,城乡一体化的基本内涵常常被定义为一种协调发展和共同繁荣的新型城乡关系,也常常被定义为城乡关系发展进入理想状态的一种目标模式。事实上,这种强调城乡经济社会协调发展的城乡一体化理论模式,主要是强调对城乡之间二元经济体制结构的现代化改造,从而形成“以城带乡、以乡促城、城乡结合、优势互补、共同发展”的城乡一体化发展道路。

1.1.2 城乡一体化的本质内涵

城乡一体化是指相对发达的城市和相对落后的农村,打破分割的壁垒,实现生产要素的合理流动和优化组合,促使生产力在城市和农村之间合理分布,城乡经济和社会生活紧密结合与协调发展,逐步缩小城乡之间的差距,从而使城市和农村融为一体的过程。城乡一体化是指城市和农村应该整合为一个整体,其人口、资金、信息和物质等要素在城乡之间自由流动,城乡经济、社会、文化相互渗透、相互融合、高度依存。具体来讲,城乡一体化应包括以下几个方面的内涵:

1. 城乡经济一体化

经济是联系城乡关系的重要纽带,也是促进城乡关系高度融合的关键环节,没有城乡经济的一体化,也就没有城乡一体化。城乡经济一体化是指城乡经济遵循客观经济规律的要求,进行统筹规划,合理布局,实现相互融合,协调发展。经济一体化是城乡一体化的前提,决定着城乡一体化的发展进程和实现程度^①。城乡经济一体化是区域经济发展的内在规律和必然要求,表现在城乡经济活动的各个层面。它主要表现为资源配置、三大产业和城乡经济调控在城乡之间进行广泛联合,形成城乡经济相互渗透,相辅相成,共同繁荣的城乡经济局面。

2. 城乡居民收入相对均衡化

城乡居民收入相对均衡化是指使城乡居民收入差处在一个合理的范围内,城乡居民收入除了可支配收入外,还应包括医疗、教育、养老金保障、失业保险等。一个合理的收入差对经济发展、社会稳定起到一定的促进作用,如推动农业发展、促使农村居民向城市聚集,提高农村居民的素质。收入差距过大则会影响我国经济的全面发展和改革发展的进程。

3. 城乡社会一体化

城乡社会一体化就是要求城乡社会事业协调发展,确保城乡居民在居住、就业、教育、医疗和文化生活以及就业与社会保障等方面享受同等待遇^②。城乡居民地位平等,消除城乡居民间的国民待遇差别,使城乡居民都能平等地共享国民待遇和工业化、现代化

① 浦再明. 城乡一体化发展系统论——以上海为例 [J]. 系统科学学报, 2009(10): 34.

② 王桂平. 东西部城乡一体化水平比较研究 [D]. 陕西: 西北大学, 2008(6): 35.

的成果,拥有平等的权利和发展机会,使高度的物质文明和精神文明达到城乡共享。城乡社会一体化的关键是城乡制度一体化,包括户籍制度、就业制度、社会保障制度、教育制度、公共财政制度等所有涉及城乡关系和发展的制度。以往我国在城乡制度的设计上,形成了“城乡分割、一国两制”的格局,城乡执行两套不同的制度,这些制度是重城轻乡、重工轻农,是统筹城乡经济社会发展的最大瓶颈,只有破除这些不公正的制度,建立一套有利于实现城乡一体化的新制度体系,才能为城乡一体化的实现提供强有力的制度支撑和保障。

4. 农村城镇城市化

农村城镇的城市化水平直接影响城市现代化要素向农村的扩展和辐射能力。城镇城市化意味着城市化在都市区、城镇乃至农村同时推进,实际是将城市功能向城镇扩散和转移,使城镇成为农村区域中的商贸中心、服务中心。使城乡居民拥有同等的机会,在城镇就能感受到现代文明和现代社会经济生活的气息。

1) 城市化的内涵

城市化是由传统的农业社会向现代城市社会发展的自然历史过程。它表现为人口向城市集中,城市数量增加、规模扩大以及城市现代化水平的提高,是社会经济结构发生根本性变革并获得巨大发展的空间表现^①。城市化具有如下五个方面的内涵。第一,城市化是城市人口比重不断提高的过程;第二、城市化是产业结构转变的过程;第三,城市化是居民消费水平不断提高的过程;第四,城市化是一个城市文明不断发展并向广大农村渗透和传播的过程;第五,城市化过程是人类整体素质不断提升的过程。因此,城市化不仅仅是农村人口进入城市,而是农村人口城市化和城市现代化的统一,是经济发展和社会进步的综合体现。

2) 城市化与城乡一体化的关系

城市化与城乡一体化是不可分割的关系,既有区别也有联系。城市化是城乡一体化的基础,城乡一体化是城市化的发展目标及指导理念。

1) 内涵的区别。城市化是在人类社会经济发展过程中,伴随着工业化的过程而出现的人口及非农产业从农业中分离出来,逐渐向不同于农村外貌景观的城市集聚,城市规模日益扩大和城市数量逐渐增多的过程。城乡一体化是把城市和农村作为一个相互依存,相互促进的统一体,通过城乡资源及生产要素的自由流动,充分发挥城市和农村各自优势和作用,协调发展,达到城乡之间在经济、社会、文化、生态上协调发展的过程。

2) 城乡一体化是城市化的高级阶段。城市化作为一个国家或地区经济发展与社会进步的过程,是一个社会经济因素的聚集过程,其本质是一种聚集发展模式,是一个长期的过程,这个过程直接表现就是作为现代人类理想生存空间和主要活动场所的城市,在经济、社会和文化等方面的不断发展;城乡一体化就是形成一个城乡互相融合、互相支持的有机整体,城乡一体化的主要衡量标准就是城市文明在农村的普及程度,也就是在农村发生了传统的生产、生活方式逐渐被现代的城市生产生活方式所取代——即城乡一体化过程,即城市文明与现代农村文明相互融合,和谐发展的过程。^②

① 叶裕民. 中国城市化之路: 经济支持与制度创新 [M]. 北京: 商务印书馆, 2001: 68—69.

② 陈晓红, 李城固. 我国城市化与城乡一体化研究 [J]. 城市发展研究, 2004(3): 23.

(3)城市化是城乡一体化的驱动力。城市化有效地发挥了城市和城镇在城乡一体化系统中的增长作用,促进各种资源和要素的有序流动,有利于获得资源和要素的效用最大化,增加城乡的集聚利益,实现城乡资源和要素的有机整合;城市化对于农村经济具有明显的拉动作用,随着城市产业的扩散与转移,带来了农村产业的建立与振兴,带动农村经济快速发展,加速城乡经济一体化进程;城市化有效地吸纳了农村剩余劳动力,促进了农村劳动力的解放,使他们能在城市和农村中有序流动,并提升自身素质,促进城市生产方式、生活方式、城市文明的普及。

(4)城乡一体化是城市化的指导理念。城乡一体化是城市化的指导理念,制约和影响城市化,避免城市化过程造成重视城市的发达与先进,忽视农村的贫困与落后,以及加剧农村地区的衰退和城乡差别的扩大化。城乡一体化通过城市和农村之间利益协调、政策互补、基础设施一体化等实现城乡社会关系最优化。

(5)城乡一体化是城市化的最终目标。城市化的目标不仅仅是城市人口所占比重的迅速增加,而且更着重于农村人口素质的现代化,从而消除城乡对立,使城乡二元结构最小化,实现城乡人才、资本、信息、技术等资源的最优化配置及城乡经济、社会、文化、生态的持续、稳定、协调发展,改善城乡人居环境质量,城乡居民共享发达的物质文明、精神文明、生态文明,最终实现城乡一体化。

1.1.3 城乡一体化的评价指标体系

城乡一体化的评价指标体系是由一组既相互联系又相互独立,并能采用量化手段进行量化的指标因子所构成的有机整体,是一个根据城乡关系融合的终极目标为基础而建立起来的反映城乡关系发展程度和水平的指标集合。^①评价指标体系设计应能够全面、准确、科学地反映城乡一体化的发展状态并进行综合评价和判断,体现城乡相互融合、发展的水平。

1. 指标体系设计的原则

1) 指标体系应既有综合性又有针对性

城乡一体化是一个综合性的概念,其评价指标体系必须覆盖面广,并能全面综合地反映城乡一体化的主要发展特征和发展状况。因此,所建立的指标体系既要体现综合性,又能以多维的角度构造出全面而综合的城乡一体化发展景观,不仅包括经济发展,还应包括社会、政治、文化、环境其他方面。另一方面,所建立的指标体系还应该具有针对性,应该针对全面建设城乡一体化面临的主要问题和实际,确定关键性、决定性要素^②。

2) 指标体系应既有适用性又有可行性

由于城乡一体化进程有其自身的规律和共性的特征,所以设立的指标体系应具有普遍的适用性和可行性,即城乡一体化程度评价指标体系不仅要用于对某一个确定的区域进行时间序列的纵向比较,还要用于各区域的横向比较。设置指标不应过于强调创新,而更应强调所设置的指标能体现城乡一体化进程的共性特征,更具有普遍的适用性和可

① 王景新.明日中国——走向城乡一体化 [M].北京:中国经济出版社,2005:41.

② 刘正.城乡一体化程度评价指标体系初探 [J].山东:山东大学,2007(3):34-35.

行性。

3) 指标体系应具有可操作性

构建指标体系的目的在于应用,对于一些理论上有意义但缺乏操作性的指标,势必造成认识上和判断上的困难和错误,这样的指标体系是无法发挥其科学描述、准确评价作用的。同时,指标的设立还应充分考虑数据资料的可得性或可测性,虽然某项指标很重要,但却难以提供相应的数据支撑,就无法判断实现程度^①。

根据上述指标体系设计的原则,并参照马克思关于“城乡融合”思想中提出的有关标准和史学家提出的观点,结合《全面建设小康社会目标与指标选择》和国家发展和改革委员会宏观经济研究院课题组提出的《全面建设小康社会目标与指标选择》的相关内容,将城乡一体化评判标准分为以下五大类,十九个单项测量指标。

2. 城乡一体化的评价指标

1) 城乡经济融合度

(1) 城乡人均国内生产总值比。人均国内生产总值是反映一个国家或地区经济发展水平的主要指标,在城乡一体化整个指标体系中是一个根本性、标志性、综合性的指标。这是因为一个地区以人均国内生产总值为代表的经济发展水平与城市发展水平之间存在客观相关性。

(2) 城乡居民人均可支配收入比。此指标反映城乡居民之间收入水平的协调性。收入差距是造成城乡居民生活差别最主要最直接的原因,我国城乡之间存在着一定的收入差距,这种差距,有失社会主义的公平原则,同时也不符合全面小康社会的特征^②。

(3) 三次产业结构。城乡产业互动、融合是城乡一体化的主要任务,要从根本上改变农村长期单纯搞农业,城市单纯搞工业的局面,必然要求在区域范围内调整优化产业结构。按照产业经济学的观点,在整个产业结构中随着经济总量的增长,产业结构的有序演变必然经历一、二、三次产业到二、三、一,进而发展到三、二、一次产业的过程。

(4) 农村非农产业产值占农村社会总产值比。加速农村非农产业发展,对于农村现代化至关重要。这项指标是衡量城乡资源整合、农村非农产业发展的重要指标。

2) 城乡人口融合度

(1) 人口城市化率。这是反映社会结构变化的最重要指标,也是衡量城乡一体化的主要指标,对于城镇化长期滞后于工业化的我国,这一指标具有更大的现实意义。

(2) 非农从业人口占就业人口的比重。该指标是反映国民经济结构的重要指标,在国际上,非农从业人口比重越高,现代化程度越高。在我国,就业结构与产值结构不对称,就业结构相对落后,是全面建设小康社会和推进城乡一体化面临的主要矛盾和困难之一^①。这项指标不仅能反映农业剩余劳动力就业转移的程度,而且能够进一步反映农村非农化和现代化的发展水平。

(3) 城乡人口平均预期寿命比。预期寿命是一个综合性较强的指标,既能反映社会、经济的进步状况和医疗水平的发展状况,也能从一个侧面反映人们的营养状况和生活质

^① 张春光. 论农村全面建设小康社会指标体系的构建 [J]. 理论学刊, 2006(1): 20.

^② 罗雅丽. 区域城乡互动机制与城乡一体化发展研究——以大西安为例 [D]. 陕西: 西北大学, 2006: 22-24.

量的改善情况^①。

(4)城乡高中入学率和大学普及率。提高居民的受教育水平和劳动者科学文化素质是全面建设小康社会的重要内容。衡量高中教育和大学教育的普及程度,总体上反映一个地区的人口受教育情况和人口素质。

3)城乡社会发展融合度

(1)城乡社会保障覆盖率。这一指标就是指社会保障的人口覆盖率,它是体现全面建设小康社会的重要指标,更是体现打破城乡二元结构及社会公平性的主要指标,是反映社会保障体系健全度的关键指标。从城乡一体化的内在要求来看,社会保障覆盖率越高越好^②。

(2)城乡每万人拥有医生数及农村合作医疗覆盖率。该指标反映医疗卫生事业对城乡居民健康服务的保证程度,是评价居民健康程度的重要指标。

(3)城乡居民收入基尼系数。基尼系数指标反映的是分配公平程度,即收入分配偏向完全平均分配的程度,描述的是贫富差距,是测定居民内部收入分配差异状况的一个重要分析指标。

(4)农村财政支出资金占财政总支出的比例。该指标是指农村财政支出资金占财政总支出的比重,它从资金上反映出政府对农业的扶持力度。我国工业化所处的发展阶段以及我国农业和农村发展所具有的特殊性、复杂性,决定了我国总体上已到了以工促农、以城带乡的发展阶段。胡锦涛总书记指出:纵观一些工业化国家发展的历程,在工业化初始阶段,农业支持工业、为工业提供积累是带有普遍性的趋向;但在工业化达到相当程度以后,工业反哺农业、城市支持农村,实现工业与农业、城市与农村协调发展,也是带有普遍性的趋向。这“两个趋向”的重要论断,为我国在新形势下形成工业反哺农业、城市支持农村的机制定下了基调。实现由农业哺育工业到工业哺育农业的政策转变,其实质是要处理好对农民“取”与“予”的关系,改变农业和农村经济在资源配置与国民收入分配中的不利地位,加大公共财政的支农力度,让公共服务更多地深入农村、惠及亿万农民。

4)城乡生活融合度

(1)城乡居民恩格尔系数。恩格尔系数(Engel's Coefficient)是指食品支出总额占个人消费支出总额的比重,恩格尔系数越高,居民生活水平越低,恩格尔系数越低,居民生活水平越高。该指标作为衡量和评价物质生活质量的重要指标,受到国际社会的广泛重视。根据国际粮农组织在20世纪80年代的判定,恩格尔系数50%~60%为温饱型,40%~49%为小康型,20%~39%为宽裕型。

(2)城乡居民人均居住面积和农民居住质量指数。城乡居民人均居住面积是指人均拥有的居住面积即总居住面积除以总人口;农民居住质量指数是指农民所居住房屋的质量与舒适度、小区环境、住区便利性等。该指标反映城乡居民的居住水平,进一步提高城乡居民的住房面积,改善居住条件,是城乡一体化建设的重要任务。

(3)城乡居民文化娱乐消费支出比重。该指标是指城乡居民家庭生活消费中用于文教

① 林巍.对我国城乡一体化协调发展程度的测评及运行机制的构建[D].河北:河北大学,2006:17.

② 崔西伟.城乡一体化的理论探索与实证研究[D].四川:西南财经大学,2007(4):33.

娱乐方面的物品与服务支出所占的比重,反映城乡居民精神文化生活的提高程度。党的“十六大”报告明确提出:“发展经济的根本目的是提高全国人民的生活水平和质量……满足人民多样化的物质文化需求”;“全面建设小康社会,必须大力发展社会主义文化,建设社会主义精神文明”^①。激发城乡居民文化消费积极性,提高居民的文化生活水平和质量,对于城乡一体化建设具有重要意义。

(4)城乡居民信息化实现程度。城乡居民信息化实现程度是指城乡彩电、电话和计算机、互联网等在城乡居民中的普及率。它反映居民获取信息能力的强弱以及信息技术的发达程度,它是评价一个地区进入信息社会步伐快慢的标志。

5)城乡生态环境融合度

(1)城乡安全饮用水普及率。城乡安全饮用水普及率是指城乡居民中能够使用经过改善的安全水源的人口占总人口的比重。水是生命之源,是组成生命体的物质之一,能够使用经过处理改善的水源是人类文明进步的体现。

(2)城乡森林覆盖率。城乡森林覆盖率是指城乡地区森林面积占土地面积的百分比。该指标是反映森林资源的丰富性程度和生态平衡状况的重要指标。根据城乡一体化的目标,森林覆盖率应该在60%以上。

(3)国家资源环境安全系数。该指标是指国家资源环境各要素的开发和利用的整体稳定性,经济发展、资源供应保障和自然生态环境三者关系的协调程度^②。此项指标是反映人与自然的和谐程度和可持续发展能力的指标。现代国家资源环境要素组成模式为:土地+水+矿产+生态环境。尽管国家间的资源环境基础不尽相同,但国家持续发展对资源环境要素整体保障的需求是一致的。

1.1.4 城乡一体化的路径选择

党的十七大报告明确指出,要建立以工促农、以城带乡的长效机制,形成城乡经济社会发展一体化新格局。正确理解和贯彻党的方针和政策,实现城乡一体化,就要着重从以下几个方面着手。

1. 推进城乡空间布局一体化

统筹城乡经济发展不仅涉及城乡经济转型、产业分工和资源流动等,而且还涉及城市和农村空间结构的调整与优化。要实现城乡一体化,必须研究城镇体系与交通、信息体系的空间构建问题。打破城乡规划分割的格局,建立城乡一体规划的管理新体制,抓好以区(市)县政府所在地和有条件的区域中心镇为重点的市域城镇体系规划,实现通畅、便捷的城乡交通和信息网络连接,不仅有利于促进城镇繁荣,而且能从根本上破解“三农”难题,达到城乡优势互补、协调共进的预期目的。

2. 推进城乡产业布局一体化

产业是国民经济的组成结构,各产业的均衡发展取决于产业间的配置比重。城市经济与农村经济是国民经济的重要组成部分,它们之间是互动的。推进城乡产业布局一体

① 朱颖.城乡一体化评价指标体系研究[J].农村经济与科技,2008(7):57.

② 张雷,刘慧,陈文言.国家资源环境安全的要素综合评价[J].地球科学进展,2004(4):284.