

全面深化改革 推进新型城镇化研究

——两地三方党校系统第七届理论研讨会论文集

Quanmian Shenhua Gaige
Tuijin Xinxing Chengzhenhua Yanjiu
Liangdi Sanfang Dangxiao Xitong Diqijie Lilun Yantaohui Lunwenji



主 编 邵 昱 裴泽庆 唐青阳
副主编 潘 斌 李翔宇 刘 康



西南财经大学出版社
Southwestern University of Finance & Economics Press

全面深化改革 推进新型城镇化研究

——两地三方党校系统第七届理论研讨会论文集

Quanmian Shenhua Gaige
Tuijin Xinxing Chengzhenhua Yanjiu
Liangdi Sanfang Dangxiao Xitong Diqijie Lilun Yantaohui Lunwenji



主 编 邵 昱 裴泽庆 唐清阳
副主编 潘 斌 李翔宇 刘 康

西南财经大学出版社

• 成都 •

图书在版编目(CIP)数据

全面深化改革 推进新型城镇化研究:两地三方党校系统第七届理论研讨会论文集/邵昱,裴泽庆,唐青阳主编. —成都:西南财经大学出版社, 2015. 5

ISBN 978 - 7 - 5504 - 1874 - 5

I. ①全… II. ①邵…②裴…③唐… III. ①城市化—发展—四川省—文集②城市化—发展—重庆市—文集 IV. ①F299. 277 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 082145 号

全面深化改革 推进新型城镇化研究
——两地三方党校系统第七届理论研讨会论文集

主 编:邵 昱 裴泽庆 唐青阳

责任编辑:杨 琳

助理编辑:胡 莎

封面设计:杨红鹰

责任印制:封俊川

出版发行	西南财经大学出版社(四川省成都市光华村街 55 号)
网 址	http://www.bookcj.com
电子邮件	bookcj@foxmail.com
邮政编码	610074
电 话	028 - 87353785 87352368
照 排	四川胜翔数码印务设计有限公司
印 刷	成都白马印务有限公司
成品尺寸	185mm × 260mm
印 张	18
字 数	495 千字
版 次	2015 年 5 月第 1 版
印 次	2015 年 5 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 978 - 7 - 5504 - 1874 - 5
定 价	78.00 元

- 1. 版权所有,翻印必究。
- 2. 如有印刷、装订等差错,可向本社营销部调换。

前言

为深入学习贯彻落实党的十八大和十八届三中全会精神以及《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》，为深化川渝蓉两地三方党校的科研合作，2014年10月14日，由四川省委党校、重庆市委党校、成都市委党校共同主办的2014年川渝蓉两地三方党校系统理论研讨会在成都市委党校召开。本次会议围绕“全面深化改革，推进新型城镇化”主题开展研讨。四川省委党校常务副校长刘毅、重庆市委党校常务副校长吴康明、成都市委党校常务副校长郭建平出席会议并致辞，四川省委党校副校长裴泽庆教授、原副校长周治滨教授，重庆市委党校副校长唐青阳、副巡视员兼研究生部主任戚攻，成都市委党校副校长邵昱、副校长谢育新出席会议。来自川渝蓉两地三方党校系统的代表和部分入选论文作者50人参加会议。

刘毅在会上结合学习何毅亭同志在海南省委党校座谈会上的讲话的体会，对此次会议召开的意义和作用进行了阐释。他指出，川渝地区作为我国经济版图中的重要区域，新型城镇化建设具有代表性和示范性，本次会议着重就如何推动川渝互动发展的问题从经济、政治、文化、社会等各方面研讨，很有意义，也非常必要。他指出，党校工作的定位为教育、培训、思想、引领、党性锻炼、决策咨询。川渝蓉两地三方党校系统理论研讨会正是为了这样一个目标，通过大家共同的交流来提升科研决策咨询水平。这次会议立足巴蜀共同发展来充分体现出两地三方党校系统紧跟国家经济发展战略，密切结合地方经济社会发展的热点问题，体现了党校的高度责任感。他指出，本次会议突出了川渝蓉两地三方党校系统的问题意识。科研工作围绕什么样的重点来开展，是中央党校高度关注的，也是大家都在关注的问题。党的十八大强调要坚持走中国特色新型城镇化道路，十八届三中全会也提出了推进以人为核心的城镇化，推进新型城镇化建设已经成为了当前我们必须聚焦的重大现实问题。他指出，这种科研合作形式规范、内容丰富、成果丰硕，已经成为川渝蓉两地三方党校系统重要的年度学术对话交流平台，在全国党校系统也有一定的影响，因此值得坚持，今后还要打造升级版。他希望，通过两地三方党校系统教研人员的交流研讨，在深入推进以人为本的城镇化进程中，发出“党校声音”，贡献“党校智慧”，增添“党校力量”。

吴康明在致辞中围绕“推进新型城镇化”主题，谈三点意见：第一，把新型城镇化作为会议主题，紧扣了国家发展战略。城镇是人口集中、资源聚集、空间集成的载体，促进工业化，推动现代化，是经济区建设发展的支点和引擎。2011年成渝经济区区域规划的颁布，使成渝经济区建设上升为国家战略，开启了川渝蓉两地三方合作的新时代。同时，丝绸之路经济带、长江经济带、21世纪海上丝绸之路三大经济带建设三重优势叠加，成渝经济区在国家战略格局中的地位 and 作用进一步凸显，无论是对内对外开放，还是陆地海上开放，成渝城市群发展都将迎来前所未有的难得机遇。2014年3月，国家新型城镇化规划发布，提出了城镇化由量的扩张到质的提升转变的新要求。本次会议以全面深化改革、推进新型城镇化为主题，紧扣中心，服务大局，体现了我们党校人的政治敏锐性、责任感和担当精神，相信本次会议的成果对贯彻落实中央新型城镇化的战略，对三大经济带的建设，特别是对成渝经济区的发展一定会起到积极的推动作用。第二，川渝城镇化建设发展为理论研究提供了丰富而生动的实践素材。近

年来川渝两地城镇化建设探索了很多成功的经验做法，就四川来讲，已经形成了成都平原城市群、川南城市群、川东北城市群、攀西城市群四大城镇群，建立了以成都特大城市为核心，8个大城市与16个中等城市为骨干，28个小城市与1793个小城镇为基础的省域城镇体系。重庆近年来大力实施五大功能区发展战略，将重庆市划分为都市功能核心区、都市功能拓展区、城市发展新区和渝东北生态涵养发展区、渝东南生态保护发展区五个功能区域。其中，都市功能核心区、都市功能拓展区和城市发展新区构成大都市区，渝东北生态涵养发展区11个区县构成渝东北城镇群，渝东南生态保护发展区6个区县构成渝东南城镇群，整体上形成了1个市域中心城市、2个区域性中心城市、27个区县城和500个左右小城镇的城镇体系格局。无论是四川的城市群建设，还是重庆的五大功能区建设，都有很多探索和做法值得我们从理论的高度去总结、分析、提升。第三，川渝蓉两地三方党校携手合作，为新型城镇化建设出力。当前形势下，推进新型城镇化面临诸多的困难和问题，解决任何一项问题都是复杂的系统工程，也需要党校系统贡献智慧和力量。他坚信本次会议一定会以大家共同的努力和丰硕的成果为川渝两地全面深化改革、推进新型城镇化作出党校人新的贡献。

郭建平在会上指出，川渝蓉两地三方党校系统理论研讨会已经成为党校系统加强交流、深度合作、传递信息、交流经验的一个重要平台。他介绍了近年来成都市委党校教学、科研、咨询工作开展情况，并表示要不断完善办会的内容、方法，健全办会的机制，提高办会的质量和水平，加强合作，共享宝贵的资源。

此次研讨会得到川渝蓉两地三方党校系统的积极响应和大力支持，经专家组认真评审，共有60篇论文入选会议。重庆市委党校副巡视员兼研究生部主任戚攻教授、四川省委党校经济学教研部主任许彦教授、成都市委党校市情研究所邵兴全博士等来自川渝蓉两地三方党校系统的12位专家学者围绕会议主题，分别就城镇化视角下四川县域经济发展思考、成渝城市群产业发展及对城镇化发展的影响研究、关于渝西城市群形成及发展的思考、新型城镇化进程中的社会养老服务体系实践研究等专题进行了深入交流。四川省委党校副校长裴泽庆教授和成都市委党校副校长邵昱研究员分别主持交流发言并作发言总结。重庆市委党校副校长唐青阳教授在闭幕式作会议总结。我们将这些论文编辑成册公开出版，供有志于深化川渝合作、推进新型城镇化的领导和专家们参考。

本书由成都市委党校副校长邵昱、四川省委党校副校长裴泽庆和重庆市委党校副校长唐青阳主编，成都市委党校科研处处长潘斌、四川省委党校科研处处长李翔宇和重庆市委党校科研处处长刘康任副主编。全部论文由潘斌、林德萍、江波、秦喜武修订、编辑，最后由潘斌负责统稿，邵昱负责终审。

根据出版需要，编者对部分论文进行了内容删节或文字压缩，对个别观点和表述进行了订正，对所有论文进行统一的技术处理。由于编者水平所限，错漏之处难免，请广大读者指正。

编者

2015年2月25日

目 录

前言	(1)
成渝地区城镇化路径选择	周铁军 (1)
公共服务均等化视角下农民工市民化社会成本问题研究	袁 威 (5)
新型城镇化进程中的社会养老服务体系建设的实践研究	
——以四川省攀枝花市为例	刘学彬 (11)
新型城镇化进程中的社区治理实践研究	
——以安岳县岳阳镇为例	杨冀蓉 (16)
关于加快推进四川小城镇建设的思考	严 红 (20)
城镇化视角下四川县域经济发展思考	许 彦 (25)
平等视角下的新型工农城乡关系构建探讨	张芮菱 (31)
统筹城乡背景下金融支持新型农业经营主体发展的思考	
——以宜宾市为例	王喜梅 (36)
优化主体功能布局,推进德阳新型城镇化的对策思考	潘宗保 朱立红 (39)
川渝地区新型城镇化模式探索	
——以就地城镇化为例	谢 娜 (44)
新型城镇化建设的观察与思考	冯 平 王显强 涂海霞 林劲松 (48)
绵阳新型城镇化发展的对策思考	席 斌 (53)
凉山彝族自治州新型城镇化建设调查研究	李宇林 (59)
关于新型城镇化视域下的资源型城市“两化”互动发展思考	
——以四川省攀枝花市为例	李国庆 罗 莲 陈 荻 (69)
企业入驻、资本运作是“巴山新居”建设的重要模式	刘洪斌 (73)
推动资阳市农民就地城镇化的思考	周绵武 (76)
民族地区推进新型城镇化进程中创新社会治理体制机制的实践与探索	吴财明 (80)
川渝城镇化进程中的趋同性分析及其对策性思考	毕瑛涛 (83)
新型城镇化必须与生态城镇化协同推进	
——以南充市为例	李 韵 蒲仕钊 (87)
在改革创新中推进城乡一体化	邱亚明 (91)
以土地制度改革驱动“人的城镇化”改革发展	
——以重庆为例	陈 霄 (95)
川渝农村新型金融组织培育问题研究	刘 娟 (99)
成渝城市群产业发展及对城镇化发展的影响研究	王燕飞 (104)
重庆统筹城乡户籍制度改革的阶段性评估及推进路径	熊 瑛 (111)
新型城镇化推进中的农民工市民化难题破解	钟德友 (115)

借力 PPP 模式助推新型城镇化：实施方法与保障机制

——以重庆为例	伏 虎 (121)
推进渝东北生态涵养区新型城镇化建设的思考	胡秀英 (125)
三峡(重庆)库区新型城镇化进程中农村剩余劳动力市民化面临的问题及对策	郑爱花 陈爱文 (129)
涪陵产城融合发展现状、问题及对策	李外禾 (134)
推动渝东南生态保护发展区新型城镇化的对策探讨	兰大贤 (138)
民族地区加快推进新型城镇化建设的路径思考	
——以渝东南民族地区的黔江为例	杨英姿 (142)
关于城乡一体化背景下农村道路交通工作的思考	
——以重庆市巴南区为例	左 阁 (146)
重庆农村“三权”抵押融资的价值逻辑与战略匹配	向 红 (149)
构建城乡双赢一体化发展机制的探讨	陈国富 (154)
强化“产城商旅文”融合，助推渝东北新型城镇化建设	祝 伟 (158)
区域一体化视角下成渝城市群产业聚集整合的对策思考	吕鸿翔 (164)
文化涵养视角下的新型城镇化	鲁燕清 (168)
重庆市南岸区农村新型城镇化的思考	卫 东 (171)
重庆市新型城镇化与经济协调发展的协调度分析	胡小渝 (175)
关于渝西城市群形成及发展的思考	何洪华 (182)
三峡库区新型城镇化的科学界定探论	孔云峰 (187)
新型城镇化发展对策建议	
——以武隆县为例	中共重庆市武隆县委党校课题组 (191)
渝东南民族地区新型城镇化问题的思考	冉 恺 (195)
重庆临空都市区建设的实践与探索	王春林 (199)
城镇化过程中农村转移劳动力权益的保护	张晓露 (204)
强化农民农地收益权，弱化农地集体所有权	
——一个实现农民土地财产权的理论分析框架	邵 昱 邵兴全 (208)
外来务工人员城市居住状况与安居支持模式研究	
——基于成都市的实证分析	陈 藻 (215)
时空圈视角下成渝经济区中的合作研究	伍笛笛 (222)
以生态种养循环农业推动农民集中居住可行性研究	李 彦 (227)
推动社会力量参与创新城乡公共文化服务一体化发展路径	
——以成都市实践为例	李 洁 (231)
以创新为动力，打造中国经济增长第四极	
——成渝经济区实施创新驱动发展战略的意义及对策研究	邓 凡 (235)
新型城镇化建设如何彰显特色	
——以成都市龙泉驿区洛带镇发展文化旅游产业为例	赵汝周 (238)
新型城镇化背景下培育壮大成渝城市群的思考	张晓雯 (243)
成都市龙泉驿区推进新型城镇化发展研究	李 霞 (247)
攻坚：从“东调”到“北改”	
——对成都市城市改造与产业结构调整的思考	赵 林 (252)
新型城镇化与成都土地流转制度改革的探索与实践	邓 蓉 (257)

成都区域中心城市新型城镇化发展路径探索

——以崇州市为例 门秀琴 (261)

青白江推进新型城镇化进程中文化支撑的调查研究 王 艳 (266)

金堂县农村居家养老服务的调查

——以官仓镇馨园公益服务中心为例 王爱玲 (270)

新型城镇化刍议

——以蒲江县寿安新城为例 赵 龙 (274)

成渝地区城镇化路径选择

周铁军

(四川省委党校, 四川 成都 610000)

一、世界范围内的城市化进程及历史启示

国家统计局 2012 年 1 月 17 日发布的数据显示, 中国城镇化率已达到 51.27%, 城镇人口首超农村人口, 达到 6.9 亿人。在这个大背景下, 成渝城镇化趋势不可逆转, 汲取其他国家的城镇化经验, 有利于我们寻找到正确的城镇化道路。

世界各国城镇化进程选择的道路各有特色, 按城镇化与工业化的先后顺序, 大体分为三类。第一类以欧美发达国家为代表, 这些国家城镇化进程与工业化进程步调一致。城镇化与工业化积极互动。以 1841—1931 年间英国为例, 工业化与城镇化相关系数为 0.985, 法国 1886—1946 年间为 0.97, 瑞典 1870—1940 年间为 0.967, 整个发达国家为 0.997。第二类是拉美国家的城镇化进程。拉美国家的城镇化速度快于工业化速度。农民迅速失去自己赖以生存的土地后, 并没有被其他产业所吸收, 而是游离在稳定的社会生活以外。第三类城镇化进程以成渝为代表。中国率先推动的是区域整体的工业化进程。利用城乡二元结构为工业化提供廉价的原料和劳动力, 诸多限制农村人口城镇流动的政策使成渝城镇化进程远落后于工业化进程。用人均国民收入水平衡量, 中国经济发展已经处于中上等收入国家水平, 人均国内生产总值达到 4396 美元, 但用城镇化率衡量, 成渝城镇人口占全社会人口比重只有 49.95%。

二、成渝城镇化的情况

(一) 成渝城镇化的进程

数据显示, 成渝城镇化水平在中国属于中等偏下水平。即便如此, 其中还包含着某些虚假的“城镇化”。第一, 20 世纪 90 年代, 国家重新调整行政规划, 许多地、县直接改为市, 周边郊区直接成为市区。建制变化、名称变化却没有改变这些周边的农村, 基础设施和公共服务达不到城市的水平, 农民的收入水平和消费水平也都没有得到提高。第二, 成渝地区有大量农民工, 他们虽然被统计为城镇人口, 由于户籍限制, 又不能分享城镇化成果。第三, 农村土地囿于政策上的不得流转使得农村人口天然失去了土地交易的收益, 这恰恰导致了农村人口与城镇人口在财富上的第一次分野。即便有土地交易也是在政府强制改变土地用途后的间接交易。农民获得的也只是微不足道的补偿, 巨大的土地利差还是留在了政府手中。

(二) 新型城镇化的内涵

学术界与实务界在城镇化的内涵有诸多的争议。但有一些内涵是可以得到一致认同的。城镇化伴随工业化过程进行, 不论这种伴随是紧密还是松散。形式上城镇化表现为过去的村民现在居住在城镇。内涵上说, 它是人们收入水平、消费水平、公共福利及基础设施城乡差距缩小, 直至平等的过程。成渝新型城镇化具体可以表述为农村人口定居于市辖区与建制镇, 在物质、文化与公共福利方面与原城镇人口趋于一致的过程。

三、成渝城镇化的贯穿原则

(一) 政府主导原则

从世界城镇化历史的角度看,政府在城镇化中所起的作用巨大,尤其是在基础及公共福利方面功不可没。英国于1909年颁布的《住宅与规划法》是世界上第一部城市规划法律。英国中央政府在城市规划体系中发挥显著的主导作用。由于宪政体制的约束,西方国家政府的功能只是局限在规划、社会福利等方面。在巨额的投资、全面的拆迁等方面,系统性工程则会显得力不从心。

成渝地区事实上的“大政府,小社会”的格局决定了成渝政府绝对的掌控能力。只有政府才能承担起全面长远的社会规划和巨额的建设投入。从短期来看,政府主导的投资拉动型的经济模式还将维系,从推动经济增长的角度看,政府也必然会对城镇化全力以赴。

(二) 产业城镇一体化原则

世界城镇化进程告诉我们,城镇化一定会伴随着产业化,产业化一定会促进城镇化。稍有不同的是城镇化与产业化可能同步也可能不同步。但最朴实的道理在于无论是村民成为市民还是市民成为村民,人们居住在哪里就需要在哪里就业发展。具备产业支撑的地方,才会有持续定居的公民。因此必须优化产业布局,打破城乡产业偏见,让农村积极地参与到产业结构的转换与升级活动中去。城镇化需要注重为农村配套产业服务,产业项目要立足于对农业富裕人口和转移人口的吸收。产业化为城镇化铺设了一条内生增长的发展路径。

(三) 城镇化质量原则

城镇化质量原则是:“城镇让人们的生活更美好!”人是新型城镇化的核心和目的。城镇化改变的不仅仅是人的生存空间,更改善的是人的精神世界和道德素质。和谐、乐观、向上的生活方式承载于新型城镇化中,农村转移人口的生存技能会得到提高,生活水平也会有长足进步。城镇化的艰难不完全在于城镇数量的多寡,对人有实质意义的还是城镇化的质量。以城镇化质量为导向,创立城镇化指标考核体制,让转移人口的生活质量的提高看得见,摸得着。城镇化效果可以评估,教训可以总结,经验可以推广。

(四) 新农村建设服从城镇化原则

新型城镇化建设不是将所有的村民都变成市民,而是要转移农村富余劳动力,向城镇寻求生存空间。农村人口适当转移后,农村人口也会处于一个比较均衡的数量水平。相对这部分农村人口来说,生产资料和生活资料都会相对富足。新农村建设包括发展新产业、建设新村镇、构筑新设施、培育新农民、树立新风尚等方面。新农村建设所需要的生产资料和生活资料在一定程度上会相对集中,农民的增产增收、农村人居环境的改善、农村与城市差距问题都可以妥善解决。

四、成渝城镇化进程的约束条件

(一) 超大规模城市的虹吸效应

成渝工业化进程首先伴随的是城市化,而不是城镇化。工业越发展,城市发展也越快越好。这种加强体现在城市的扩张、城市人口的收入水平提高、城市的发展机会、城市的福利水平等。成渝的新型城镇化定义为村民在城市或建制镇的生活。因此,在未来很长一段时间,农村人口会通过城市尤其是大城市来实现自己的城镇化之梦。在近郊的农村这几乎是两全其美的好事,农村人口就地转为城镇人口,享受均等城市化待遇。远郊或者落后地区的农村就不一定如此幸运,即使在落后地区实现了城镇化的转移,可能依然存在经济社会水平相对落后的问题,到中心城市或者核心城市寻找机会注定是他们最好的选择。从今天北京、上海、广州不断

上涨的房租、房价可以看出这一端倪。远郊或落后地区的村民被中心城市或核心城市汲取，远郊或边远地区的城镇可能又一次沦为空城。

（二）城镇化的产业支持困境

产业和城镇一体化是贯穿整个城镇化的灵魂，但关键问题在于产业发展本身。产业发展瓶颈化、产业转移水平化，是我们在产业问题上挥之不去的梦魇。问题不单存在于城镇化方面，更重要的是整个世界经济都在这样徘徊。自信息化浪潮之后，世界第三次产业革命呼之欲出却又迟迟不来。无论是美国债务危机还是欧洲债务危机都说明一个事实，过去的产业发展体系已经被时代抛弃，钢筋、水泥、汽车不再成为进步的标志。世界要做什么？成渝要做什么？这些问题都悬而未决。城镇化需要依靠怎样的产业持续支撑，其实是个难解之迷。在成渝地区，一些固有的产业不成配比关系，产业链条断裂。新兴产业屡屡尝试但却举步维艰。多晶硅产业、风能产业、生物产业无不如此。在产业发展迷茫的这大背景下，城镇化又怎能独善其身？

（三）城镇化的环境约束

城镇化必然伴随工业化，这是历史规律。工业化必然伴随污染也是历史必然，无论如何预见，成渝最终还是走到先污染后治理的历史老路上去了。英、美、日、巴西、阿根廷等国在城镇化达到加速阶段时都出现了“先污染、后治理”的情况。日本 1960—1970 年城镇化率年均提高约 2.5%，然而空气质量和水质受到巨大的污染，到 20 世纪 80 年代才基本解决城市环境问题。2014 年统计数据显示，成渝地区的雾霾天气总数一直全国靠前，漫天雾霾横贯整个四川盆地，空气净化销售趋于断货。雾霾的成分主要是与能源有关的煤灰、汽车尾气和建筑粉尘等。雾霾的致命性已为专家一致认同。这其实也宣告了成渝高耗能发展模式的终结，成渝经济发展的环境承载能力已经趋于极限，若城镇化不能改变发展模式，成渝所有的经济与社会成就都会因为环境约束而毁于一旦。

（四）人口结构约束城镇化进程

就地城镇化是城镇化最好的结局。成渝的城镇化进程伴随着工业化与区域经济发展不平衡的过程，这使异地城镇化注定成为我们必须面对的问题。在异地打拼的外来人口中，有的把握机遇实现了异地的农转非，而更多的则是在异地颠沛流离。他们奉献了热情与青春，换来的则是这块土地的漠然与离弃。其实原因一开始就注定了，他们并不属于这块土地，不能享受打工地的医疗教育与养老和其他福利。人口输入地在提供公共服务时，也没有考虑到外来人口的需求。这样又必将导致整体上公共服务的不足。打工者终将老去，他们在 35~40 岁后被迫放弃工作或返乡。这样的迁徙具备了城镇化的形式却无法具备城镇化的实质，这就是生存与生活的均等化、物质与文化的均等化。

（五）城镇化的制度藩篱

城镇化就是消除农村与城镇的制度壁垒、福利壁垒、文化壁垒。现行制度下，这些壁垒造成了农村与城镇的巨大鸿沟。城镇土地可以进行商业化流转，农村土地不能够流转，因此农民不能够享有资产性收入。人口的流动性加剧了社会保障方面实质的不平等，农村的教育制度、医疗制度、就业培训制度等都与城镇形成鲜明的对比。农村人口要成为城镇人口，需要的就是打破制度的藩篱，多渠道地增加农民收入，改变收入水平、消费水平，进而促进农业产业化。现有的城镇制度使城镇在扩张过程中不注重农民的固有权益，经济补偿不合理，也未对离开土地的农民作出制度上的安排。

五、成渝城镇化进程的路径选择

（一）引导规模化城市群形成

城镇化的向上提升就是城市群的形成。规模各异、大小不一的城市群以其广阔的发展空间

吸纳着来自各地的村民。城市群的出现还分散了核心城市的人口及公共服务压力。城市群间可以形成不同城市的差异化定位，这不但可以避免城市间的恶性竞争，还可以实现优势互补。城市群的形成体现的是集约型的城镇化思路，把产业发展、环境保护、人口转移都放在一个相对集中的空间。这样释放出的耕地将有所增加，从而缓解城镇化发展所带来的耕地紧张问题。

（二）城镇化、产业化、信息化三化互动

对于核心城市近郊，希望派生出能够服务于中心的现代服务业、现代安全的农业等。资源产出地则会立足于资源的增值工业，进而提高从业村民的收入水平。近工业区的城镇则希望通过为工业区提高劳动力以及第三产业的服务业来发展。因地制宜、个性化发展是产业与城镇共生的基本前提。但是当前的产业化与城镇化都是在信息化这一世界背景下进行的，信息化要求产业化线上线下互动一体，信息化要求城镇化中蕴含智能城镇软硬设施。与此同时，信息化会使产业发展更具前瞻性和科学性，使城镇化与世界同步发展。

（三）大力发展绿色生态产业

1987年世界环境与发展委员会在《我们共同的未来》报告中第一次阐述了可持续发展的概念并将绿色生态产业作为可持续发展的重要支撑。绿色生态产业包括循环农业、循环工业等。对于城镇化的转入者而言，嵌入绿色生态产业不但是自身经济收入的要求，同时也能更好履行人作为自然之子所应尽的义务。休闲农业、观光农业、有机农业等都在以更具魅力的形式丰富着绿色生态产业的内涵。

（四）顺应迁移趋势，完善迁移制度

人口作为基础性的市场要素，一经市场调配就必然产生出活跃的流动性。制度性障碍影响着这一迁移。要顺利实现城镇化目标就要使人口自由地流动起来，这既包括从城市到农村的迁移，也包括从农村向城镇的迁移。逐步取消城镇户籍上所承载的福利差距，在住房价格、子女就学、社会保障等方面实现城镇人口的一体化，在此基础上提高社会保障层次，促进人口流动的更优化。

公共服务均等化视角下农民工市民化社会成本问题研究

袁 威

(四川省委党校, 四川 成都 610000)

一、农民工基本公共服务遭受歧视的表现

在城镇化过程中, 城镇规模扩张的主要源泉是外出农民工及其家庭成员, 因此农民工市民化社会成本产生过程中一个很重要的原因是为实现农民工身份的转变而进行的基本公共服务投入。当然, 要实现农民工市民化还需要拓展基础设施建设的投入、就业岗位创造的产业资本投入以及城市管理投入等, 但这些投入所产生的影响不仅是面向农民工的, 也是面向具有当地户籍的城镇居民的, 因此这部分投入对农民工的歧视不明显。不过, 政府提供的基本公共服务, 如子女义务教育、社会保险以及住房等对于农民工的歧视就很明显了。

(一) 农民工在子女义务教育方面受到歧视

随农民工进城务工而来的人口迁移带来了许多社会问题, 其中农民工子女的教育问题尤为突出, 因为这是农民工能否安心在城镇务工的重要影响因素。所以, 保障农民工子女接受良好的义务教育, 是推进农民工与其他群体基本公共服务均等化的重要环节。

在适龄年龄接受义务教育是我国《中华人民共和国教育法》保障的未成年人的权益, 但是农民工子女的超龄现象较为严重。根据罗天堂(2009)的调查, 若以6岁为正常的小学入学年龄, 12岁为正常的中学入学年龄, 小学和中学的超龄率分别达到42.5%和55.7%。农民工子女入学超龄情况一方面说明农民工家长并没有充分地意识要让子女适龄上学, 另一方面也暴露出流动人口流入地并没有机制来强制性约束农民工子女适龄上学。

对农民工流动儿童来说, 他们接受义务教育的情况主要由就读学校的性质所决定, 而选择什么性质的学校, 则取决于他们的就学渠道。根据贾娜娜(2012)的调研情况, 在150名被调查对象中, 30名学生在公办学校就读, 比重为20%; 119名学生在民工子弟学校就读, 比重为79.3%; 另有1人辍学, 比重为0.7%。从罗天堂(2009)的调查结果来看, 农民工子女接受义务教育的主要类型为一般民办和民工子弟学校。

从经验上来看, 一般民办学校和民工子弟学校在政府支持、师资力量、教学管理和学生日常教育等方面都与公立学校存在明显的差距。然而, 农民工子女超过七成都选择就读于一般民办学校和民工子弟学校, 这表明从就学的学校类型来看, 农民工子女就受到了不公平的对待。

为了分析农民工子女只有少数能进入教学质量更好的公立学校的原因, 贾娜娜(2012)对进入公办学校的阻碍进行了调查, 发现在众多原因中, 未通过入学测试占5.8%, 学校无名额占17.5%, 缺少证件(暂住证、工作证、户口簿、居住证、无监护人证明)占30.8%, 而高额的借读费(赞助费、捐助费)占的比重最大, 为45.9%。从被收取了借读费的农民工子女来看, 有30%的学生一次性缴纳了4 000~5 000元的借读费, 有10%的学生一次性缴纳了6 000~7 000元的借读费, 有7%的学生一次性缴纳了10 000~15 000元的借读费。需要指出的是, 公立学校收取高额借读费的做法一方面反映了相关部门监管不严, 但另一方面也反映了政府在颁布政策“农民工子女与城市子女同样拥有免试就近入学的权利”时并没有给予相应经费的

补助,由此导致了公办学校教育经费存在缺口,公办学校只能通过收取借读费的方式来弥补缺口。

此外,从民办私立学校和民工子弟学校来看,这类学校往往资金短缺,而且许多学校以赢利为办学目的,办学条件被降到相当低的水平,普遍存在着教学设备短缺、管理水平低下、师资力量弱小等问题。因此,尽管流动儿童能够上学,但受到的教育质量却比公办学校儿童低得多。另外,一些教育主管部门动辄以办学规模太小、条件太差等为由将学校关闭,造成流动儿童辍学等新问题。

(二) 农民工在社会保险方面受到歧视

伴随着外出农民工在城镇中的数量越来越多,起到的作用也越来越大,我国政府一直在尝试打破城乡户籍的界限,保障外出农民工享有正常的社会保险。

2003年,国务院颁布了《工伤保险条例》,国家首次将农民工群体纳入保险范围。2009年,人力资源和社会保障部公布了《农民工参加基本养老保险办法》和《城镇企业职工基本养老保险关系转移接续暂行办法》,使农民工的养老保险实现了跨地区转移并向无障碍方向发展。同时,各地方也在积极探索完善外出农民工的社会保障政策,例如1993年,深圳市在全国制定了最早的《保护外来劳务工条例》,使外来打工人员得以参加深圳市的社会保险体系。1998年9月,广东省颁布了《广东省社会养老保险条例》,将农民工纳入城市职工社会养老保险体系改革试点。

这些政策的颁布实施,是我国不断重视农民工社会保障权益的重要体现。但是如果从外出农民工参加社会保险的比例情况来看尚不乐观。2013年,外出农民工参加社会保险,包括养老保险、工伤保险、医疗保险、失业保险、生育保险在内的比重都比前几年有了提高,但是从绝对数值来看依然很低,最高的工伤保险的比重只有28.5%,而最低的失业保险、生育保险的比重只有9.1%和6.6%。

除社会保险的参保比例仍然较低以外,农民工还面临着缴费难、转接难、适用范围有限等难题。同样在城镇工作,但是在社会保险方面农民工无法享受到拥有城镇户籍的居民一样的待遇,这无疑是严重的社会公共服务歧视。

1. 农民工工伤保险参保情况

从农民工迫切需要的程度来看,认为工伤保险需要迫切参加的人员比重是深圳的21.1%、苏州的17.2%和长春的21%(景跃军,2010);且农民工对工伤保险的重视程度为21.8%(孙红湘,2009),仅次于医疗保险,这说明作为农民工工作中防范意外发生的重要保险,工伤保险依然不太受到农民工的重视。

在所有险种中,农民工工伤保险的参保人数最多,且呈逐年上升的趋势,但同时我们也应看到,即使是参保人数最多的工伤保险,参保率也较低,2013年仅为28.5%,表明有超过70%的农民工并未参加工伤保险。

2. 农民工医疗保险参保情况

从农民工迫切需要的程度来看,认为医疗保险需要迫切参加的人员比重是深圳的20.8%、苏州的28%和长春的16%(景跃军,2010);且农民工对医疗保险的重视程度为48.9%(孙红湘,2009)。这说明农民工已经意识到了医疗保险的重要性,但迫切参保的动力还不够强。

目前,我国主要有四种类型的医疗保险:一是城镇职工基本医疗保险;二是城镇居民基本医疗保险;三是新农村合作医疗保险;四是农民工医疗保险。从具体的实施情况来看,在选择医疗保险的农民工中,城镇职工基本医疗保险或城镇居民基本医疗保险的比重为24.1%,选择新农村合作医疗保险的比重为65.4%,选择专门为农民工设计的医疗保险的比重最低,为10.5%。

然而,农民工医疗保险的参保率依然较低,2013 年仅为 17.6%。造成这种状况的原因是:《农民工医疗保险办法》明确规定,其保障的是与用人单位形成稳定劳动关系的农民工,那些未形成劳动关系或未形成稳定劳动关系的农民工均被排除在保险范围之外,即使是在保险范围内的农民工,其享有的医疗卫生服务也并不理想。这是因为,农民工医疗保险主要是保“大病”,允许农民工报销的主要是住院费和特殊门诊费,而农民工更欠缺的是基本医疗服务。

总的来说,尽管参加农民工医疗保险的这部分农民工有医疗保障,但实际用处不大,农民工的参与积极性也有限,当前的医疗保险未能从根本上解决农民工看病难、看病贵的难题。

3. 农民工养老保险参保情况

根据孙红湘(2009)的调查,农民工选择期望的养老方式的人数比重是:自己挣钱,48.9%;参加养老险,33.1%;靠土地、孩子,12%;其他,6%。这说明农民工对于养老保险的期望程度小于对依靠自身挣钱养老方式。

从农民工迫切需要的程度来看,认为养老保险需要迫切参加的人员比重是深圳的 18.1%、苏州的 22.2%和长春的 40%(景跃军,2010);且农民工对医疗保险的重视程度为 7.5%(孙红湘,2009),这说明农民工在现阶段仍然不太重视或不信任养老保险对自身养老所能提供的帮助。

参加养老保险的农民工人数逐年增加,但总体而言,参保率较低,2013 年仅为 15.7%。这主要因为:一是缴费难。农民工工资收入普遍较低,集中使用农民工的企业的经济承受能力也普遍较低。然而,现行规定的养老保险缴费标准较高,许多农民工及企业感到难以承担而没有参保。二是转接难。农民工流动性较强,由于转移的目标地点不确定,养老保险关系转移时往往会遇到转移难的问题。三是农民工自身缺乏参保意识。农民工往往更多地考虑当前的生计问题,不太考虑是否参加养老保险,尤其是农民工中收入低的群体,更希望企业给予自己一定的补贴而不是缴纳养老保险。

4. 农民工失业保险参保情况

从农民工迫切需要的程度来看,认为失业保险需要迫切参加的人员比重是深圳的 21.5%、苏州的 15.1%和长春的 13%(景跃军,2010);且农民工对医疗保险的重视程度为 7.5%(孙红湘,2009)。这说明农民工出于对自身工作的认识,不重视失业保险也不认为失业保险能给自己带来实质的保障。

从 2008—2013 年农民工参加失业保险的情况来看,虽然参保人数逐年增加,但不到参保总人数的 10%。这其中主要的原因是,我国多数省份实行的失业保险制度都将农民工与城镇职工区别开来,根据国家统计局 2006 年 9 月在全国范围内开展的城市农民工生活质量状况的专项调查,“在签订有固定期限合同的 10 849 名农民工中,75.68%的农民工签订了 9~12 月的合同,7.91%的农民工签订了 1~2 年的合同,只有 10%左右的农民工签订的合同时间超过两年”。可见,对于大多数仅仅签订短期劳动合同的农民工而言,一年的失业保险缴纳期太长,这导致农民工参加失业保险的人数远远少于城镇职工。

(三) 农民工在住房方面受到歧视

从工作的流动性来看,农民工在城镇工作,最佳的选择是由用工单位提供免费住宿或发给租房补贴。但是《2013 年全国农民工监测调查报告》显示,全国有 44.9%的农民工既没有单位住宿也没有租房补贴。

对于无法从单位获得住房的外出农民工来说,租房居住(与人合租及独立租赁)成为了主要的解决途径。从 2013 年来看,全国外出农民工中,租房居住的农民工占 36.7%,比上年提高 3.5%,在单位宿舍居住的农民工所占比重比上年下降 3.7%。农民工务工所在城市规模越大,越依靠租房方式解决居住问题。

尽管近四成的农民工选择租房,且房租支出相对收入而言所占比例不高,但农民工感觉房租负担重。2009年对北京市404份农民工调查问卷的分析结果是,整体上的房租与收入比为26.9%。2008年和2009年对武汉市480名农民工的抽样调查结果显示,35%的人住房开支比重是10%以下,25%的人住房开支比重是10%~15%,18%的人住房开支比重是15%~20%,14%的人住房开支是20%~30%,仅有8%的人住房开支比重在30%以上,也就是说有92%的人住房支出占收入的比例低于30%;这次调查中也发现相当一部分农民工认为房租太高,房租高导致经济压力大是其对城市居住不满意的重要因素,也是他们提前返乡的直接因素。

此外,居住条件差也是农民工住房的主要问题。国务院发展研究中心课题组2007年在北京、广州、南京和兰州4个城市的调查显示,有10.6%的农民工的住所面积人均不到5平方米,31.9%的人为5~8人共同居住,大约20%的农民工居住在9人及以上的宿舍中;尤其在北京有12.3%的农民工租住的是地下室,10%的租用房中没有自来水,有超过50%的农民工宿舍冬季没有供暖设施。2007年对杭州市725名农民工的调查结果反映出,有10.6%的农民工住房中没有自来水。2008年和2009年对武汉市480名农民工的抽样调查表明,18%的农民工的人均住房面积不到3平方米。

上述数据说明,尽管很多农民工认为在外生活不易,但是只要满足需求即可,房租便宜、设施差点无所谓。但是,城镇出台的政策中并没有要求用工单位必须对农民工提供基本住房条件的保障,这就导致外出农民工不断降低自身的居住水平,并且与正常城镇居民的居住条件差距越来越大,进而导致外出农民工成为城市公共服务的被忽略者和被歧视者。

二、不完全的财政体制是农民工公共服务遭受歧视的根本原因

在公共服务领域,政府应该是社会的主要调节主体,对各个社会群体提供公共管理、公共资源以及公共服务。政府的管理与服务既是公民权利不可或缺的重要部分,也是确定、保障维护公民权利的主要方面。简单地说,政府在公共服务的提供和管理方面,前提是提供,也即加大投资力度满足居民的基本需求,然后才是管理和平衡各群体享受公共服务的利益问题。

目前农民工在享受输入地政府公共服务方面的境遇非常尴尬。因为,从个人贡献来说,农民工的税收是在流入地缴纳的,这既包括在流入地的个人所得税,也包括农民工消费本地生产商品所缴纳的消费税。但与此同时,公共服务的分配往往与户籍联系,作为外来人员的农民工实际能够享受的服务很少。从这个意义上而言,地方政府并没有一视同仁地给自己的交税个体提供对等的公共服务,对农民工的公共管理和服务严重缺位。特别是在社会保障、教育卫生、住宅建设等方面,地方政府都没有考虑到农民工的基本需要,在公共财政预算方面也没有相应安排。对于外来农民工来说,政府管理的重点是维稳,管制多于服务,缺乏对农民工合法权益的有效保障。

这种城镇公共服务均等化对农民工形成歧视的根本原因是我国财政分权体制。从我国的实践来看,改革开放初期就以减税让利的税制改革为先导拉开了改革开放的序幕,1994年的税制改革进一步建立了分税制的财政分权体制,2003年《中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》指出“在统一税政前提下,赋予地方适当的税政管理权”,我国也经历了财政逐步分权的历程,从这一点看出,财税分权有着其经济发展规律的必然性。但是,在对农民工提供基本的城镇公共服务方面,我国的财政分权体制并未考虑地区之间的协调,导致了公共服务具有地区外部性的特点,如教育和医疗等供给不足;与此同时,财政分权所导致的税收竞争必然促使针对流动要素的税收增加,加剧不平等。

具体来看,包括以下几个原因:

（一）政府公共服务政策的制定不受本地居民制约

我国财政分权体制局限在中央和地方政府之间的责任与权利的划分上，地方政府虽然可以通过法定的预算内收支权利以及预算外和制度外收支来获得相应的自主权，但没有独立的税权，所以只能算事实上的分权而不是严格的分权。这进一步导致了分权仅限于政府之间，不涉及居民，更不用说外来的流动居民（农民工），也就意味着事实上的分权让地方政府获得了事实上的自主权，但居民没有相应的权利，即地方政府所受的制约只来自上级政府，而不是来自当地居民。当地方政府根据自身实际制定公共服务方面的政策时，会“理性”考虑制定不具有地区正外部性的政策，且当地居民尤其是外来农民工无法对政策的制定产生质疑，这必然导致了社会基本公共服务对农民工的歧视。

（二）财政分权程度不足导致公共服务供给不足

龚锋（2009）发现，财政分权程度与地方政府提供公共服务之间存在显著的相关性。例如，从财政分权程度与政府提供的教育服务水平之间的关系来看，财政分权程度每增加1个单位，教育服务供给不足的可能性就增加0.55个百分点，政府提供的教育服务过度供给的可能性降低0.464%。对于抚恤与社会福利救济费和偏好的匹配情况是财政分权程度与供给不足指数正相关，这表明财政分权程度越高的地区政府提供的抚恤与福利救济服务越有可能低于居民偏好的需求水平。综合来看，在财政分权制度下，公共服务供给不足的可能性很大，但过度供给的可能性很小，这就导致在有限投入的情况下，农民工在公共服务方面的权益只能让利于本地户籍居民，因此必然遭受歧视。

（三）官员晋升与公共服务供给关系不明显

龚锋（2009）认为，财政分权程度越高，地方政府越具有扩张政府成本的冲动，并且在目前财政分权与行政集权的“二元体制”下，官员的晋升由上级政府决定，考评的主要指标是地方经济发展水平的高低，因此地方政府存在现实冲动去扩张基本建设投资，以刺激地方经济发展，而无视辖区居民的真实需求偏好，更不用提外来农民工的公共服务需求了。

三、公共服务均等化视角下农民工市民化的社会成本计算

城镇化的成本是重在“化”问题的研究，是伴随城镇规模的扩大与城镇运行质量的提高，对增量投入所产生的成本的动态测量，这类似于经济学中边际成本的概念。从学术界对城镇化成本的研究来看，主要从投入性质、投入主体和投入功能来讨论。

实际上，城镇化成本不应该是维持社会运营的成本，而是因为城市规模扩大、流入人口增大导致的增量产生的成本，例如基础设施增加的投入、社会保障增加的投入的增加，也就是农民工在市民化的转换过程中所需要的成本。考虑到本章讨论的是新型城镇化中的社会问题，且城市基础设施方面的投入在不同规模城市中有很大差异（且对农民工来说歧视性不明显），还考虑到决定农民工市民化的关键因素在于政府提供均等化的基本公共服务，因此本文基于公共服务均等化的视角用农民工市民化的社会成本来计量城镇化的成本是合理的。

农民工市民化成本承担主体分为政府、企业和农民工本人三部分。此项成本是农民工实现身份转换的实际投入，转换身份之前农民工大多是在城镇中居住的农民身份，大部分城镇户籍居民享受到的公共服务他们享受不到，而身份转换后就可完全享受城镇户籍居民的待遇。因此，这里的农民工市民化成本是农民工和城镇户籍居民在各项公共服务投入上的差值，是一种补偿成本的概念。

我们将公共服务方面的投入界定为社会保险、教育和住房保障三个方面。需要指出的是，农民工对应的群体是城镇劳动者，在计算城镇人均支出时分母应为城镇就业人员或者劳动年龄段的人口。