

人本主义城乡一体化及其路径选择 ——以成都为例

刘家强¹, 蒋 华¹, 唐代盛²

(1. 西南财经大学 人口所, 四川 成都 610074; 2. 中国人民大学 劳动人事学院, 北京 100872)

摘 要:“以人为本”是科学发展观的本质和核心,为城乡一体化的道路选择提供了新的思路。论文基于人本主义视角,构架人本主义城乡一体化的分析框架,并以西南中心城市——成都的城乡一体化实践为例考察我国城乡一体化发展进程,剖析城乡一体化问题的症结所在,提出人本主义城乡一体化的思路和路径选择。

关键词:人本主义; 城乡一体化; 路径选择

中图分类号:F291.3 **文献标识码:**A **文章编号:**1000-4149(2006)04-0050-06

Human Orientation and Choice of Development Trend of Urban & Rural Area

LIU Jia-qiang¹, JIANG Hua¹, TANG Dai-sheng²

(1. Institute for Population and Development Studies, Law School of Southwestern University of Finance and Economics, Chengdu, Sichuan 610074;

2. Labor and Human Resource School, Renmin University of China, Beijing 100872)

Abstract: The essence and core of scientific development is “human orientation”, which provides a new way for the choice of integration of urban and rural area. The paper constructs the frame of human-oriented integration of urban and rural area on the basis of human orientation. Taking Chengdu as a case study, the paper analyzes the main issued of the practice of integration of urban and rural area at present and puts forwards basic thinking and developmental trend of integration of urban and rural area of our nation.

Keywords: human orientation; integration of urban and rural area; developmental trend

一、关于城乡一体化问题的认识及人本主义城乡一体化的提出

(一) 问题的认识

城市与乡村是两种异质的人类聚落空间,工业化、城市化和现代化的历史进程中,城乡之间的相互联系和相互作用始终是贯穿其中的主线^[1]。城乡关系和乡村发展成为二战以后兴起的发展研究(Development Studies)的重要领域之一,并由此提出“城乡一体化”的理论观点。我国始于20世纪80年代初期的城乡一体化实践,以珠江三角洲“以城带乡”、上海“城乡统筹规划”、北

收稿日期: 2005-10-31

作者简介: 刘家强(1962-),男,四川成都人,博士,西南财经大学教授、博士生导师,主要研究方向为人口经济、劳动经济。

京“工农协作、城乡结合”和苏南“乡镇企业为动力”为典型模式，对城乡经济社会的协调发展有着重要推动作用。不过受理论和视野的局限，我国城乡一体化实践还存在诸多问题^[2]：

首先，以城镇化为核心的城乡协调推进模式，在实践理念上存在误区。我国不少地区的城乡一体化都是通过中心城市的辐射，推动郊区农村城市化，这里的城乡一体化实质就是城市化的翻版，城乡二元结构并未得到根本改变。

其次，对城乡一体化的阶段性认识不足。关于城乡一体化是城乡统筹发展的终极目标，还是城乡协调发展的一个阶段，学界和政界没有明确的说法，由此导致实践过程中或急功冒进或顾此失彼。我们知道，经济社会发展具有阶段性，城乡一体化同样必须高度关注其发展的阶段性，城乡一体化只是城乡关系的一种类型或模式，而不是一种结果。

第三，城乡一体化强调的是地区整体经济水平的提高，而对人均收入、人均消费水平、消费结构、人居环境等事关个体“福利”的问题关注不够，因此，从20世纪90年代中期以来，城乡差距继续拉大，“三农”问题依然突出。

第四，从20世纪50年代制定的限制农村人口向城市流动的户籍制度、就业制度、社会保障制度及住宅制度至今仍然没有实质性改变，农民仍然没有进入主流社会。

最后，城市规划和乡村规划互相分离，这种封闭式的规划，存在“重城轻乡”的问题，乡村居民很难享受到城市的生活方式。

（二）人本主义城乡一体化的提出及框架

1. 人本主义城乡一体化的提出

“坚持以人为本，树立全面、协调、可持续的发展观”是新一届中央首次提出的新的发展观，也是“科学发展观”的理论来源，其中，“以人为本”是科学发展观的本质和核心。科学发展观强调人本思想，要求在经济、政治、文化、社会活动中尊重人的权利、关心人的需要，强调人权和人的社会平等地位。其本质是：人本原则，即以“人”为经济生活的中心，国家是民本人道、仁爱互助、公平共富的幸福的“人民之家”；人性原则，即提倡人性解放，万类平等，个性自由，尊重人权，发挥人的灵性、本性和创造力；和谐原则，即从天人合一、物我和谐的宇宙观出发，正确处理竞争与合作、个人与社会、人类与自然、以及经济与人口、资源、环境、生态的关系^[3]。从人本主义来审视城乡一体化，就不仅体现在城乡经济的一体化上，更强调城乡生活方式、思想观念、文明程度和生态系统等方面的交融和共享，这是我们对城乡一体化的基本判断，也是人本主义城乡一体化提出的重要基础。

2. 人本主义城乡一体化的基本框架

以人本主义审视城乡一体化的内容，其基本框架内含以下几方面：

其一，城乡要素合理流动和配置，促进城乡发展机会平等。在社会分工和市场经济条件下，城乡经济之间存在着密切的依赖性和深刻的渗透性，这就要求城乡经济作为一个系统必须相互衔接，形成一个有机融合的统一体。通过市场机制，使资源、资金、技术在城乡地域空间、在不同产业间有序流动和优化组合，实现资源共享和合理配置。

其二，城乡居民享有平等权利，加快城乡文明进程。城市和乡村是发展问题上的两个重要层面，这两个层面在经济社会发展中都处于同等地位。而从城乡现实出发，无论是政策制度设计，还是具体实施推进上，要由过去对农村发展的歧视转变为适度倾斜，构架城乡协调发展的制度基础，实现资源分配和社会关系分配的共享。

其三，适当向农村和农民倾斜，关注农村群体的民生问题。在宏观层面上，必须消除通过国民收入二次再分配对农村的歧视政策，通过多方面的投资，完善乡村的基础设施建设和社会服务体系；在微观层面上，要保护农民的合法权益不受侵犯，拓宽农民的收入渠道，通过政府担保、保底价收购或补贴等方式保证农民收入不受或少受市场风险的影响。

其四，城乡生态共享，营造和谐共生的自然环境。良好的生态环境，属于城乡共同的资源。城乡统筹是从区域社会整体利益和公众的基本需求出发，将城乡的生产和生活活动纳入区域生态系统，全面评价各自的有益贡献和负面影响，在空间上建立共建、共有、共享的城乡生态系统。在这个系统中，乡村的生态保护问题更值得关注。

二、城乡一体化的实证分析——以成都为例

城乡关系问题虽然受到党和政府的高度重视，然而迟至今日，我国城乡一体化实践的理念、思路尚存在诸多问题，究其根源，城市优先于乡村发展的理念并没有得到根本改变。这里，以成都为例对我国城乡一体化过程中存在的问题进行分析。

(一) 城乡发展机会的非均衡

近年来，成都市政府在推动城乡发展机会平等方面做了较大努力，但由于地区利益、行政干预等诸多因素的影响，社会资源在城乡流向上偏好于城市仍然是一个不争的事实（见表 1）。

表 1 历年成都市农业税收和财政支农支出情况					万元
	1978 年	1980 年	1990 年	2000 年	2002 年
农业税收	3926	4580	11903	61534	79271
支农支出	2422	3455	9318	41391	59256
二者差距	1504	1125	2585	20143	20015

资料来源：《成都统计年鉴（2003 年）》。

在东部沿海地区，许多地方的财政支农支出已远超出农业税，广东省 2002 年共收取农业税 8.02 亿元，而当年全省财政支农支出达到 32.19 亿元，支农支出高出农业税 24.17 亿元。与此相比较，成都市对农业的支出力度还较小，传统农业哺育工业的情况还在一定程度上得以延续。究其原因，还在于农业基础地位没有得到根本加强，城乡始终处于一个不平等的发展地位上。

(二) 城乡生活质量的差异性

城乡生活质量，特别是乡村居民生活质量的提高是“以人为本”发展观的重要体现，从成都城乡居民生活质量来看，差距十分明显（见图 1）。

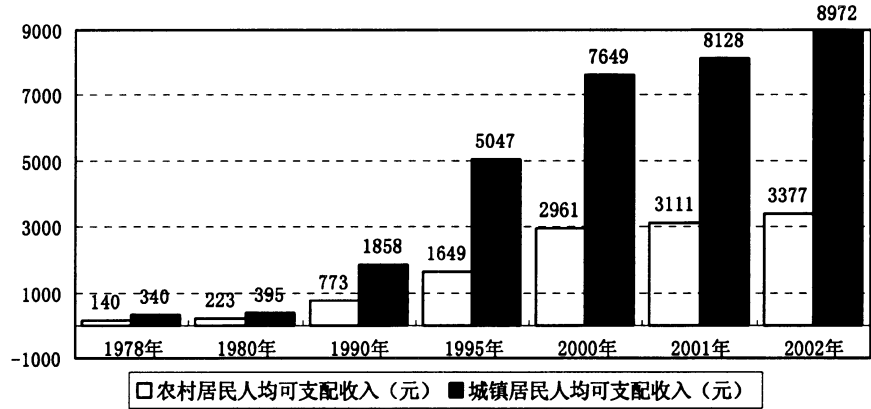


图 1 1978~ 2002 年成都市城乡居民收入情况

资料来源：① 《2002 年成都统计年鉴》；② 《成都统计手册 2002》（内部资料），成都市统计局。

1978 年成都市城乡居民人均可支配收入比为 2.43:1，2000 年上升为 2.58:1，2002 年进一步上升为 2.66:1，城乡人均收入差距持续扩大（见图 1）。从 20 世纪 90 年代以来，成都城乡一体化实践并未给乡村居民带来多少实惠，城镇居民仍然是城乡一体化的最大受益者。同时由于受收入

水平相对下降的影响，乡村居民消费水平低层化。据统计资料显示，2001 年，城乡居民恩格尔系数分别为 39.1%和 46.2%，按照联合国粮农组织提出的恩格尔系数判断生活发展的一般标准，城镇居民消费水平已达到富裕水平，而乡村居民仅为初步小康水平，城乡居民生活水平差异明显。

(三) 城乡社会地位的不平等

城乡社会地位不平等，主要体现在城乡分割的户籍制度及其与此相关的就业制度、社会保障制度、管理制度和土地制度。

1. 户籍制度不平等。户籍制度改革及与此相联系的就业制度改革，其根本目的是要消除劳动力城乡、地区之间合理流动的障碍。而这些制度的改革，涉及到各方利益的调整以及社会管理方式的改变，目前，成都市围绕这方面改革所需要的配套制度进程缓慢，部分地区甚至还没有开始。

2. 就业权利不平等。职业与身份相联系，农民的天然职业就是“种地”的思想观念根深蒂固。即使在城镇打工，农民由于其身份而受到排斥和歧视，大量农村剩余劳动力积压在农村地区形成“隐性失业”。采取“劳动—耕地比例法”对成都市 2001 年农村剩余劳动力进行测算，其结果见表 2。

表 2 成都市农村剩余劳动力测算表

年 份	1949	1990	1995	2001
乡村劳动力（万人）	—	386.04	403.19	492.64
耕地数量（万公顷）	53.57	46.54	44.90	42.46
乡村劳动力人均耕地（亩）	2.1	1.8	1.6	1.5
剩余劳动力估算（万人）	—	53.61	88.26	188.07

资料来源：《成都统计年鉴（2002 年）》，中国统计出版社，2002 年。

从 1949 年尤其是改革开放以来的 20 多年，成都地区农村剩余劳动力数量呈加速上升趋势。2001 年，农村剩余劳动力数量达到 188.07 万人，占农村劳动力总量的 38.2%，这成为长期困扰成都经济社会持续发展的问题。

3. 社会保障不平等。1992 年成都地区开始试点的农村社会保障已经经过 12 年的发展，但政府对农村社会保障的支持力度仍然不够，农村社保基本就是“农民自保”，即使到 2003 年，参保的农民也只有不到 70 万人。作为农业人口为主体的城市，土地依然成为农民获得最基本生活保障的主要依托，农民不敢轻易退出，这在客观上导致小规模兼业经营生产方式的存在，阻碍着农业产业化和城乡一体化的进程。

4. 土地制度不合理。非农建设用地中农民利益的保护机制还不健全，有关研究表明，城乡土地市场价格差已成为我国“以乡养城”的新形式。20 多年来，国家向农民征用土地的价格差累计 20000 亿元，并全部投入城镇建设。而据 2004 年的相关数据，成都市部分地区截留征地补偿费，只有 50%～60%的补偿费能到达农民手中，部分地区以压低地价的“优惠政策”招商引资，严重损害了农民的合法权益。

5. 管理制度不规范。近几年成都市城市化扩张较快，由此带来较多的由乡转城的问题，对乡镇管理部门而言，目前主要还是一个完成上级任务的政府机构，远达不到服务型机构的目标。随着城乡统筹发展的加快，如果县乡镇一级的机构职能不能适时调整，将直接影响城乡一体管理体制的建立。

(四) 城乡人口素质的非平衡

一个社会文明进步主要体现在人的全面发展和是否平等享受现代文明，人口素质提升是其中的主要内涵之一。真正意义的城乡一体化要实现人的观念、生活方式的转变，而加快这一进

程，则需要人自身素质的提升。

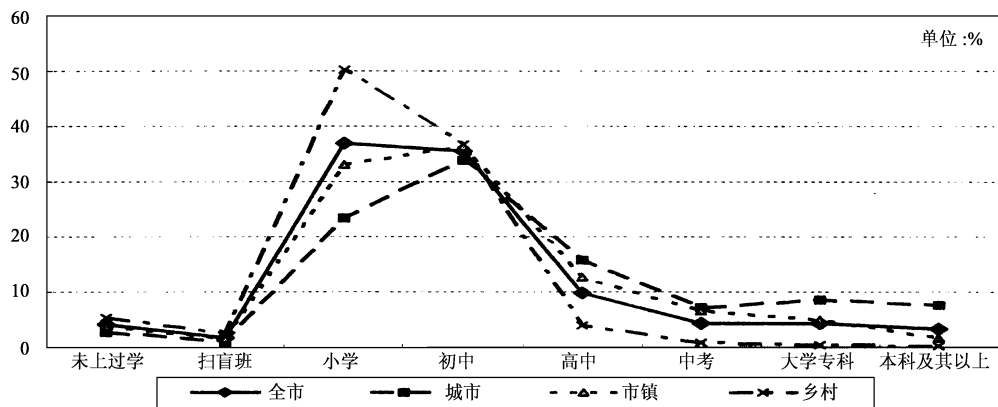


图2 成都市城乡各文化程度人口比重

由图2得知，成都城乡人口素质还存在较大差距，其基本特征表现为：第一，城市与集镇文化程度差异较大，主要反映在高素质的人口群体上。2000年，城市大学专科、本科及其以上文化程度人口比重比集镇人口分别高出3.73%和6.04%，高素质人才的城市化聚集效应明显；第二，乡村受教育程度明显低于城市和市镇，乡村接受过高等教育的人口很少，只有0.53%，远远低于全市的平均水平，而受中等教育的人口比重也只有4.73%。在我国，无论是高等教育还是职业教育，很大程度上是一种付费教育。教育高昂的成本使得农民缺乏投资教育的动力，这在制约农村劳动力素质提高的同时，也制约着非农化的转移。

(五) 结论

上述分析表明：没有好的制度安排和经营理念，城乡一体化道路在较长时期内会进一步加大城乡之间的差距。因此，我们提出人本主义城乡一体化模式，以期高度关注乡村居民的生活质量并促进城乡居民共享城市文明。一个有理想和远见、有前途和责任感的政府必然是一个追求文明进步和现代化的政府，因而也必然高度重视城乡协调发展，推动乡村居民进入主流社会。不过我们也应该清楚认识到，人本主义城乡一体化并非城乡完全均质，而是一个由城乡二元结构——有差别的综合协调——趋于均质的过程，最终实现城乡的完全融合。

三、人本主义城乡一体化的路径选择

城乡经济社会的发展，实质上是城乡两个系统在经济、社会、人口、空间、生态等基本要素的交融与协调发展过程，而这种交融和协调与城乡制度问题相联系，交融与协调的广度和深度有赖于城乡制度的科学性、正确性、合理性。基于成都城乡发展的现实基础、经济发展的战略定位以及独特的人文自然环境，其路径选择应主要着力以下几方面：

(一) 城乡一体的规划体制

统一规划、精心布局是加快城乡统筹发展进程的先导，应从空间资源的整体性和网络经济的关联性出发，开展城市圈规划，以核心城市为中心，把市、郊、村镇纳入统一的总体规划序列，综合考虑自然、经济、社会、人口、土地、交通、行政等因素，体现区域整体性思想。这就要求一方面要在规划理念上实现突破，以城市发展规划和城市圈域规划替代传统城乡分隔的规划模式，超越行政区划的界限，对城乡经济社会进行整体谋划，统筹安排；二是要进行城乡统筹规划管理体制的创新，由市国土资源局、建设局和规划局成立相对独立的城乡规划委员会，吸收市民代表进入规划委员会，与政府官员共同参与城乡规划。规划委员会对城乡建设进行整体规划，各区(市)县规划部门仅作为具体实施部门。

(二) 城乡一体的管理体制

城乡结构调整的目的是推进城乡经济社会的统筹发展,这就要求传统的城乡管理体制要有质的改变,构建城乡平等的制度基础,否则这种调整就只能是一种暂时性,建立城乡“一元”的管理体制成为当前城乡统筹发展的突破口。要建立“一元”户籍登记管理体制,取消户口所具有的身份、待遇和等级差别的特殊功能,实行一元户口登记管理制度,创造城乡居民身份平等、公平竞争的社会环境。与城乡统一的空间规划相适应,适时调整乡镇政权组织设置,实行城乡统一的管理体制,逐步将户籍、土地、市政设施、环卫、治安、计生等纳入城市管理体制,实行属地管理,成立区域性、相对独立的管理委员会。加强政府对土地资源的控制与管理,土地实行资本化运作,建立并完善土地流转、土地“预征”制度和储备制度,推行城乡土地资源的整体开发和综合运作,使土地级差地租成为支撑城乡建设的重要资金来源。农村居民长期排斥在体制外,显然不符合社会公平的原则,社会保障体系应逐渐从城镇居民向农民工,最终覆盖全体居民,建立以城乡整合为目标的新型社会保障体系。取消对农村劳动力进入城镇就业的不合理限制政策,构建城乡统一的劳动力就业市场,建立城乡一体的就业政策和制度。通过完善财政对教育的转移支付制度,使乡村居民平等享受教育权利得到充分保障,适时开展“创业培训”,“订单培训”等形式多样的培训服务,引导他们进入劳动力市场,在竞争中实现就业。

(三) 城乡一体的投入体制

资金匮乏是制约城乡一体化的瓶颈,城乡统筹发展需要给予农村地区更大的支持以缩小城乡二元结构,这必然要求加强政府宏观调控力度,采取财政、货币政策,通过市场化手段引导社会资金投向农村地区,促进农村二、三产业和农业产业化发展。为实现上述目标,应建立政府主导、投资主体多元化的城乡投融资体制。首先,要统筹城乡财政,从区域整体发展的需要出发,建立纵向支付和横向支付相结合的转移支付制度,将城市化的发展作为转移支付的重要标准,其核心是提高政府财力的运用效率和吸纳社会资金的能力;其次,市场经济条件下,应更多地发挥市场手段的作用,多元吸引民间资本。建立各种经济成分公平竞争、公平发展的保障机制,为非公有制经济的发展创造宽松的发展环境。淡化正规部门和非正规部门的界限,取消贷款对象限制,对城乡企业一视同仁,在向银行贷款时以企业资产向银行作抵押。必须强调的是:由于基础设施的特殊性,政府在投融资体制中的主导地位是不能动摇的,随着投资主体的多元化,政府的管理力度和管理方法也必须加强、改进。

(四) 城乡一体的法律制度

法律机制是政府调控城乡关系、促进城乡发展的重要手段。当前城乡关系中出现多种矛盾和问题,归根到底是利益关系问题,政府应充分利用法律手段协调城乡利益关系^[4]。作为协调城乡关系的重要手段,当前应抓紧以下法律制度的建设:城乡市场主体和城乡各类中介组织的法律制度,使城乡各类市场主体具有完全的行为能力和责任能力;城乡市场交易的法律制度,保障合同自由和交易安全,维护城乡公平和平等竞争;财政预算、金融税收等法律法规,把实施的重点放在农村地区,适当向农村倾斜;劳动、就业和社会保障等方面的法律法规,切实保护城乡居民特别是广大的乡村居民的享受平等的权益;社会领域和可持续发展等方面的法律法规,促进城乡经济发展和社会全面进步。

参考文献:

- [1] 朱磊. 城乡一体化理论及规划实践——以浙江省温岭市为例. 经济地理, 2000, (5).
- [2] 刘家强. 成都城乡结构调整与统筹发展研究. 成都市委课题, 2004.
- [3] 魏金声. 现代西方人本主义思潮的由来与发展. 中国人民大学学报, 1994, (4).
- [4] 姜作培. 建立城乡统筹发展的政府运作机制. 国家行政学院学报, 2004, (3).

[责任编辑 童玉芬]