

# 人学视角下人的城镇化的实现路径

张 良 玉 钟 振 明

**摘 要:**城市化是一个国家和民族现代化的尺度。中国城镇化是涉及生活方式、社会形态和社会价值变迁的复合问题,开启了中国第三次社会变革的序幕,也是影响21世纪人类文明进程的世界性课题之一。传统城镇化是以规模和速度为导向、重数量轻质量的“半城镇化”或“伪城镇化”,本质上是一种物化城镇化,其弊端是社会成本高、社会风险大、社会绩效低。从人学视角来看,人与城镇化二者之间本就存在着和谐共生关系,新型城镇化的本质是人的城镇化,追求人、社会与自然“三位一体”的和谐发展,谋求城镇化的数量与质量二维统一,是中国跨越“中等收入陷阱”、“拉美化陷阱”和“社会转型陷阱”的重大发展战略。人学视角下人的城镇化的实现路径包括:突破口是基本公共服务均等化,关键是农业转移人口市民化,重要保障是社会管理转型升级,基本支撑是调整人口政策和强化人口投资。

**关键词:**城镇化陷阱;人的城镇化;公共服务均等化;市民化;整体性社会治理

城镇化(或城市化)是人类由农村人口向城市不断集聚,由传统农业社会向现代非农业社会持续转变的过程,它是世界各国工业化进程中经历的必经阶段,是衡量现代化进程的重要标志。目前,中国正在经历世界上规模最大的城镇化。诺贝尔经济学奖获得者、美国著名经济学家约瑟夫·斯蒂格利茨曾经于1998年预言,中国的城市化是21世纪影响世界的两大事件之一。<sup>[1]</sup>中国的城镇化不是单纯的经济问题,而是涉及政治、经济、文化、社会、生态等诸多方面,包含生活方式转变、社会形态变化和社会价值变迁的复合问题,是未来三十年甚至更长时间内引擎中国经济发展和推动社会变革的新载体和新动力。十八大报告明确指出中国要走新型城镇化道路。2012年9月25日,李克强在“全国资源型城市与独立工矿区可持续发展及棚户区

改造工作座谈会”上,提出要“加快资源型城市转型发展、走新型城镇化道路”。由此,新型城镇化正式上升为国家发展战略,成为1949年建国至今继建立社会主义基本制度和实行改革开放国策之后中国第三次社会变革的标志<sup>[2]</sup>,是中国跨越“中等收入陷阱”、“拉美化陷阱”以及“社会转型陷阱”的重要发展战略。

## 一、中国传统城镇化之痛:半城镇化陷阱

城镇化,在国外被称为城市化或都市化(Urbanization),被用来描述乡村向城市的演变过程。到20世纪“城市化”一词已被世界多数学者所接受,并于20世纪70年代后期被引入中国学术界。“城镇化”是中国学者创造的新词汇,1991年辜胜阻最早使用并拓展了“城镇化”的概念,第十五届四中全会上首次正式采用“城镇化”一词。

城镇化是中国现代化的必由之路,是解决农业、农村、农民问题的重要途径,是推动区域协调发展的有力支撑,是扩大内需和促进产业升级的重要抓手,对全面建成小康社会、加快推进社会主义现代化具有重大现实意义和深远历史意义。目前中国的城镇化进程发展迅猛,已经取得了显著成效。改革开放以来,我国城镇化率年均提高1.02个百分点;2000年以来,城镇化率年均提高1.36个百分点。<sup>[3]</sup>自从2011年开始,中国城镇化率已经达到51.27%,城镇人口首次超过农村人口,达到6.9亿人,标志着中国从一个以农村为主的社会开始正式转变为以城市为主。

中国传统城镇化存在着“政府发动、城市和农村城镇化并举、对非农劳动力吸纳能给力低、城市构成不协调、农村劳动力职业转换先于地域转换”等显著特点<sup>[4]</sup>,呈现出“城镇化滞后于工业化、非农化,城镇规模等级结构基本合理,城镇化的区域差异较为明显,人口流动的促进作用在增强,大城市的中心地位得到加强,中小城市数量发展出现迟滞,小城镇发展仍需引导和扶持”等现状和特点<sup>[5]</sup>,产生了许多负面效应,包括“城乡失衡、产业失衡、地区失衡、市场失衡、经济和社会发展失衡”等问题<sup>[6]</sup>。

中国传统城镇化是一种典型的“自上而下”的城镇化,从而产生一个“似农非农”、在城市和农村“两

“流动生活的庞大游离阶层。国家统计局抽样调查结果显示<sup>[7]</sup>,2013年全国农民工总量26894万人,增长2.4%,其中,外出农民工16610万人,增长1.7%;本地农民工10284万人,增长3.6%。在传统城镇化进程中,“政府往往较多地发挥了经济管理的职能,却忽视了社会管理与服务的职能,使一些潜在的社会问题逐渐暴露”<sup>[8]</sup>,包括基本公共服务非均等化、农业转移人口半市民化、社会管理碎片化以及人口老龄化与人口负债等。

## 二、人的城镇化:新型城镇化的本质要求

### (一)新型城镇化的基本特征

城市化是工业化和现代化发展的结果和必然趋势,是一个国家和民族现代化的尺度。新型城镇化是以新型工业化动力、以信息化为保障、以农业化现代为基础、更加关注质量和公平的以人为本的城镇化,“核心是‘人’的城镇化,关键是提高‘人’的生活质量,要走集约、节能、生态的新路子,防止违反规律人为‘造’,避免出现‘有城无市’和唱‘空城计’”<sup>[9]</sup>。新型城镇化的本质是人的城镇化,不是“圈地运动”和“造城运动”下的“土地城镇化”和“农村城镇化”,其基本特征是政府引导、市场推动、文化保护、权利保障和生态治理有机统一,目的是在未来三十年甚至更长时间内引擎中国经济发展和推动社会变革,从而进一步推动中国经济、政治、文化、社会和生态文明等“五位一体”建设。

### (二)人学视角下人的城镇化的内在逻辑

人学是关于人的本质、人的存在和人的发展的新兴科学,是“在‘人的科学’的基础上,运用综合的方法,对完整的个人及其本质、存在和历史发展规律进行整体思考”<sup>[10]</sup>,属于多领域交叉学科。马克思主义人学坚持科学与价值的有机统一,注重个人自由全面发展与社会发展的和谐统一。

从人学视角来看,人与城镇化二者之间本就存在着和谐共生关系,二者具有内在逻辑上的统一性:城镇化是人类现代文明的主要标志之一,而人是实现城镇化的手段和目的的有机统一。社会发展的终极目标是“人”而不是“物”,经济发展必须服从于人的发展。<sup>[11]</sup>因此,在推动新型城镇化过程中,一切都要尊重人、为了人、依靠人、塑造人。新型城镇化的价值目标是人与社会、人与自然以及人与人之间的“三位一体”,追求天人合一的理想境界。新型城镇化

的核心任务是达到城镇化的数量维度与质量维度的“二维统一”,既要重视城镇化的发展速度和城镇化率,更要注重城镇化的质量和人的城镇化率,有效实现城乡一体化,更加关注公众生活幸福感的提升,更为重视社会心理融合程度。可以说,新型城镇化的本质就是人的城镇化,是以人为本的城镇化。

## 三、人学视角下人的城镇化的实现路径

新型城镇化是“三化”协同发展的支撑和载体,是以“以人为本”为发展目的、以社会公正为价值导向、民生得到保障和改善、人民幸福指数不断提升、能够安居乐业的城镇化<sup>[12]</sup>,是一种“以人为本”的人的城镇化。人学视角下人的城镇化的实现路径主要包括四个方面:

### (一)人学视角下人的城镇化的突破口:基本公共服务均等化

由于中国传统城镇化发展过程中出现价值导向的偏差和错位,导致地区之间、城乡之间以及城市内部不同身份居民之间的基本公共服务非均等化问题比较突出,致使弱势群体无法共享城镇化发展成果,不可避免地加剧了社会阶层固化和社会群体冲突问题。目前我国城镇化过程中基本公共服务非均等化主要包括三个方面:基本公共服务的城乡非均等化,基本公共服务的地区非均等化,以及基本公共服务的群体非均等化等。

推进基本公共服务均等化,是实现社会公平正义、共享社会发展成果的必要途径。基本公共服务均等化是过程,共享社会发展成果是结果,基本公共服务均等化还是衡量共享改革发展成果的可行标准。针对影响社会和谐突出矛盾,以解决人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题为重点,切实提高人民的生活质量和健康水平,不断增强人民的思想道德素质和科学文化素质,充分保障人民的经济、政治、文化和社会等各方面权益。推进基本公共服务均等化是中共十八届三中全会提出的重要目标之一。新型城镇化的主要目标是城乡一体,主要内容是农民市民化,要克服“城乡病”,推进“迁转并进”,让所有城镇化人口均能获得“住有所居”、“学有所教”、“老有所养”、“劳有所得”、“娱有所乐”、“病有所医”的均等公共服务,推进“以人为本”的城镇化<sup>[13]</sup>。提供公共服务均等化是政府的最基本职能,各级政府应当切实肩负起主体责任和任务。整体而言,目前中国基本公共服务存在着供给不均和享受不均等两个方面的问题,包括制度供给不均、财政供给不均、人才供给不均和基础设施供给不均,以及地区享受不均、城乡享受不均和群体享受不均等等。加快推进基本公共服务均等化,努

力实现义务教育、就业服务、社会保障、基本医疗、保障性住房等覆盖城镇常住人口。根据国内外已有相关研究成果和世界各发达国家的实践经验,可以从有效供给和均等享受两方面同时着手,通过革新政府管理理念、加强行政管理体制改革、推动公共财政体制改革、强化公共服务供给机制改革以及推进公共服务评价机制改革等措施,逐步实现基本公共服务均等化,作为实现人的城镇化的突破口。

(二)人学视角下人的城镇化的关键:农业转移人口市民化

城镇化的核心问题是农业转移人口市民化。传统城镇化产生了农业转移人口半市民化问题,这主要包括外来农业转移人口的“半市民化”和本地农业转移人口的“半市民化”等两个方面,城乡二元结构是制约城乡发展一体化和农业转移人口市民化的主要障碍。在影响中国城镇化的制度因素中,核心是城乡二元户籍制度以及社会福利制度,农民工站在市民化的入口处,处于“城市不开门,农村难断根”的“夹生”状态,长期在农村与城镇之间处于“两栖”状态。<sup>[14]</sup>中国特色的二元户籍制度不仅造成“社会排斥”问题,最终导致无论在经济效率还是社会公平上都使城乡社会存在严重的分歧,出现“二元分割状态”<sup>[15]</sup>,导致了“半城镇化”问题和人口流动的无序性问题,还“把城乡人口划分为彼此分割的、不平等的两大社会集团,强化了二元社会结构,阻碍了农村社会经济发展”<sup>[16]</sup>,急需完成地域、职业和身份的“三维转换”。如果从公民权利、市场经济、城镇化本身以及改革内生性四个层面进行分析,当前我国户籍制度改革的价值取向应为迁徙自由。<sup>[17]</sup>

2013年12月召开的中央城镇化工作会议将推进农业转移人口市民化作为推进城镇化的主要任务,并提出了三个“1亿”目标。中国现行的户籍管理、土地管理、社会保障、财税金融、行政管理等各方面制度,在一定程度上固化了业已失衡的城乡、群体利益格局,不利于真正实现农业转移人口市民化。因此,要以人为本,切实推进以人为核心的城镇化,提高城镇人口素质和居民生活质量,把促进有能力在城镇稳定就业和生活的常住人口有序实现市民化作为首要任务。必须健全体制机制,形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农城乡关系,让广大农民平等参与现代化进程、共同分享现代化成果。要加快构建新型农业经营体系,赋予农民更多财产权利,推进城乡

要素平等交换和公共资源均衡配置,完善城镇化健康发展体制机制。要通过户籍制度改革、基本权利保障、生活方式转变等各方面制度改革,让农业转移人口“进得来”、“留得住”、“过得好”,从而达到农业转移人口职业、身份、地位和生活方式等“四维转变”的统一。对被征地农民,绝不搞土地财政的“一锤子”买卖,让失地农民“上了楼后愁白头”,而是要以人为本,保障其基本权利,解决他们的长远生活问题,帮助他们在就业上找个“好饭碗”,在社会保障上套上“救生圈”。还要加强精神文明建设,切实转变农业转移人口的生活方式,帮助他们尽快适应现代市民生活方式,做一个有尊严的合格公民。

(三)人学视角下人的城镇化的保障:社会管理转型升级

“社会管理”一词在中央文件中首次出现在1998年的《国务院机构改革方案》,随着近年来群体性事件等社会不稳定因素的凸显,国家和政府在反思过去片面追求GDP基础上,更加重视社会矛盾化解和社会管理问题,十六届四中全会提出“加强社会建设和管理,推进社会管理体制创新”,十七大报告提出要“建立健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局”,十八大报告又提出要“尽快形成党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会管理体制”,十八届三中全会则提出“创新社会治理”的具体要求。

当前,中国的社会发展正处在“爬坡过坎”的关键阶段,新型城镇化背景下的社会管理,既要注重管理,也要注重服务和质量,更要着眼于标本兼治的转型升级。新型城镇化背景下的社会管理体系转型升级,有着深刻的国际、国内背景和社会管理体系自身转型升级的背景,“三大”背景相互交织、交互作用,深刻影响着中国社会管理体系转型升级的实践及其发展趋向,也是探索具有中国特色、地方特点、时代特征的社会管理体系的重要基础。

从内在本质上来看,新型城镇化与社会管理体系转型升级二者存在着相得益彰的共生关系:新型城镇化是社会管理体系转型升级的重要背景和推动力,社会管理体系转型升级是实现新型城镇化的重要保障。社会管理的基本任务包括协调社会关系、规范社会行为、解决社会问题、化解社会矛盾、促进社会公正、应对社会风险、保持社会稳定等七个方面。通过社会管理体制与社会管理机制整合,达到改善民生、保障权利和维护秩序的有机统一。

(四)人学视角下人的城镇化的支撑:调整人口政策和强化人口投资

随着经济社会快速发展、人民生活水平和医疗卫生保健事业的巨大改善,生育率常年保持较低水平,中国人口老龄化和人口负债相当严重,正面临“未富先老”和“老无所依”的严峻形势。

国际上通常把60岁以上人口占总人口比例达到10%,或65岁以上人口占总人口的比重达到7%,作为老龄化社会的标准。2000年第五次全国人口普查数据显示,中国60岁及以上人口占10.33%,其中65岁以上人口比重为6.96%,基本进入了老龄化社会。2010年第六次全国人口普查数据显示,60岁及以上人口占13.26%,其中65岁及以上人口占8.87%。国家统计局数据显示,2012年末我国大陆15-59岁劳动年龄人口比上年末减少345万人,这是改革开放以来我国劳动力人口的首次下降。预计到2050年中国60岁以上老年人将占总人口31%<sup>[18]</sup>,将进入重度老龄社会。

未来几十年是中国经济增长的重大战略机遇期和社会发展的重要转型期,也是人口安全的高风险时期,中国人口发展面临着前所未有的复杂性和艰巨性。发达国家的老龄化进程是与经济社会发展同步进行的,发达的经济发展水平和完善的社会保障体系能够确保发达国家达到“未老先富”和“老有所依”的有利局面,而中国的老龄化发展与经济社会发展有较大的时间滞后性,长期严格的人口政策和巨大的人口负债导致中国的老龄化形势比世界任何国家都要严峻,过低的生育率、老化的人口结构和滞后的社保制度已经成为中国未来发展的重大隐患,中国正面临“未富先老”和“老无所依”的严峻现实。当前全国范围内“民工荒”和“学生荒”现象同时出现,表明今日中国已非往日那个“少年中国”,而是“老年中国”。

因此,要积极调整人口政策,提高人口生育率到代际均衡的正常水平,以促进人口长期均衡发展;要大力提高人口素质,强化人口投资,尽量延长中国的人口红利期,为新型城镇化发展提供基本的人口支撑,为中国经济社会发展提供有力助推;要提高社会各界对老龄化问题的认识,强化政府职能、不断完善老龄事业,引入市场机制、积极发展老龄产业,政府、企业、社会、家庭和个人共同努力、合作共赢,从而基本实现“老有所养、老有所医、老有所教、老有所学、老有所为、老有所乐”。

#### 参考文献:

[1][美]约瑟夫·斯蒂格利茨.中国第二步改革战略[N].经济日报,1998-11-13.

[2]宋健坤.城镇化:中国第三次社会变革的标志[EB/OL].<http://www.ftchinese.com/story/001048194?page=1>,2012-12-26.

[3]国务院.国务院关于城镇化建设工作情况的报告[EB/OL].[http://www.npc.gov.cn/npc/zxhg/czhjsgzqk/2013-06/27/content\\_1798667.htm](http://www.npc.gov.cn/npc/zxhg/czhjsgzqk/2013-06/27/content_1798667.htm),2013-06-27.

[4]辜胜阻.中国城镇化的发展特点及其战略思路[J].经济地理,1991,(3).

[5]仇保兴.我国城镇化的特征、动力与规划调控[J].城市发展研究,2003,(2).

[6]国家统计局课题组.我国城镇化战略研究[J].经济研究参考,2002,(35).

[7]国家统计局.2013年全国农民工监测调查报告[EB/OL].[http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201405/t20140512\\_551585.html](http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201405/t20140512_551585.html),2014-05-12.

[8]吴江.中国新型城镇化进程中的地方政府行为研究[J].中国行政管理,2009,(3).

[9]李克强.新型城镇化和农业现代化相辅相成[EB/OL].<http://env.people.com.cn/BIG5/n/2013/0116/c1010-20223272.html>,2013-01-16.

[10]韩庆祥.关于人学研究中的几个基本问题[J].哲学动态,1995,(12).

[11]刘兴云.新型城镇化顶层设计的思路[EB/OL].<http://theory.people.com.cn/n/2013/0227/c49155-20616056-1.html>,2013-02-27.

[12]刘海平.新型城镇化内涵探析[J].决策探索,2012,(7).

[13]倪鹏飞.新型城镇化的基本模式、具体路径与推进对策[J].江海学刊,2013,(1).

[14]马晓河,胡拥军.中国城镇化进程、面临的问题及其总体布局[J].改革,2010,(10).

[15]王伟.基于制度分析的我国人口城镇化演变与城乡关系转型[J].城市规划学刊,2007,(4).

[16]辜胜阻,李正友.中国自下而上城镇化的制度分析[J].中国社会科学,1998,(2).

[17]黄仁宗.城镇化抑或迁徙自由——反思我国户籍制度改革的价值取向[J].求实,2002,(5).

[18]国家老龄委.中国老龄化速度居全球首位 2050年将有4亿老人[EB/OL].<http://www.cncaprc.gov.cn/tongji/7946.jhtml>,2010-08-20.

作者单位:西藏自治区委党校  
责任编辑:罗勇