

# 以人为本促进城乡融合发展

## 作者简介

### 周飞舟

北京大学社会学系系主任、教授

## 核心提示

党的二十届三中全会审议通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》(以下简称《决定》)指出,城乡融合发展是中国式现代化的必然要求,明确将城乡融合发展作为处理工农关系、城乡关系的目标。这与许多国家在现代化过程中将工业化、城市化作为发展目标有显著的差别,是中国式现代化的关键内容。

## 新型城镇化和乡村全面振兴高瞻远瞩

当前,我国在实现现代化过程中正面临如何统筹工农和城乡关系的问题。经历了三十多年的快速发展,2023年我国常住人口城镇化率已经达到了66.16%,进入了城镇化的后半程。但是,常住人口城镇化率比户籍人口城镇化率高出近20个百分点,粗略估算,仍然有近3亿人口没有在常住地落户,而是处于流动的状态之中,我们称之为流动务工群体或农民工。这个规模巨大的流动群体并非暂时的现象,而是自20世纪90年代中期就形成规

模并经历了不断增长。他们离开中西部地区的农村,到东部地区的城市务工,构成了中国产业工人的主体,是“世界工厂”的主力。他们的子女和老人一般都留在中西部地区的农村或城镇,大部分务工人员都保留有农村的承包地和住房。外出务工而不落户,是这个群体规模不断增长的主要原因,形成了中国现代化过程中最为独特的人口现象,也带来了巨大的区域差异。一方面,东部地区的城市“人满为患”,在一些工业发达的城市地区,

外来人口远远多于本地户籍人口。这些外来人口由于无户籍、无住房、流动性强,给当地的公共服务和社会治理带来了较大的困难。另一方面,中西部的许多县域却面对人口大量外流所造成的“空心化”趋势。由于常住人口显著少于户籍人口且以老人和未成年人为主,产业发展和升级缺乏劳动力和人才,商业、服务业缺乏人气,城镇发展也面临日益严重的困境。根据第七次全国人口普查数据,这种流动的趋势和模式都很稳定,并无明确的

改变迹象。这对于改变我国“东重西轻”的发展格局和缩小区域差异都带来了巨大的挑战。

从发展的历程来看,片面依靠大城市发展、提高东部地区城市容纳能力和推动流动人口落地落户的做法并不足以解决当前的问题。这背后根本性的困难在于,流动务工群体如果在东部地区落地落户,就需要将中西部地区的子女甚至老人都迁移过来,不但超出了这个群体的迁移能力,也远远超出了东部地区城市的容纳和承载能力。根据相关的统计数据估计,跨省的农

民工群体总规模至少在6000万,如果加上老人子女,则总规模将近2亿。如果他们都在东部务工地区落地落户,则难以避免出现低收入人群聚集区,而且也不利于实现西部大开发和中部崛起的全国战略目标。《决定》强调,城乡融合发展是中国式现代化的“必然要求”。正是针对中国城镇化过程中的这个关键问题而言,该要求统筹了新型工业化、新型城镇化和乡村全面振兴,兼顾了工农关系、城乡关系和区域关系,是高瞻远瞩的发展战略。

## 缩小城乡差别,促进城乡共同繁荣发展

过去的发展经验表明,流动务工群体是中国经济的活力和弹性的重要来源,也是中国社会稳定重要保障。城乡融合发展的核心要义,就是要打通城乡之间阻碍要素流动的体制机制障碍,促进城乡要素平等交换、双向流动,缩小城乡差别,促进城乡共同繁荣发展。

城乡之间的要素,主要包括“人、地、钱”三类。这些要素流动不畅,或者单向流动、片面聚集,就会形成新的城乡二元结构。而要实现其顺畅流动,关键在于要对这三类要素的关系有正确的认识。有些对城乡融合的认识和做法,将注意力集中在土地和资金上,认为只要将土地和资金分配制度在城乡间进行统一并轨,就能实现要素的顺畅流动,就能实现“融合”。这种认识片面地强调“地”和“钱”的流动和分配,而忽略了“人”,企图通过安排“地”和“钱”来安排“人”。基于这种认识的“城乡融合”,忽视了农民工作为连接工农、城乡和区域的主体的意愿,建设的城市既非人民的乡村,振兴的乡村也非农民的乡村,最终也不会实现城乡的共同繁荣发展。

以人为本、以农民工为中心的城乡融合发展,要处理好“人、地、钱”的关系,将“人”放在首位,就是将农民

工的意愿和权利放在首位。《决定》首先明确的就是进城务工农民的“两束”权利。在城市享有与迁入地户籍人口同等的权利,包括“社会保险、住房保障、随迁子女义务教育等”;在农村,即使进城落户的农民仍然享有“土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权”,“探索建立自愿有偿退出的办法”。这“两束”权利,一束在城,一束在乡,农民无论进城落户与否,都可以同时享有。《决定》对此“两束”权利的明确,具有重要的历史、现实和政策意义,是完善城乡融合发展体制机制的关键。流动的农民,不但兼具工农、城乡等双重身份特征,而且更为重要的是,他们是作为家庭成员在流动,而不是作为单纯、独立的个体在流动。农民外出务工的动力是挣钱,但首先是为家里人挣钱。现在的农民工一般有两个或三个“家”,在务工工地有个临时的“家”,在老家县城有个新建的“家”,在老家农村有个古老的“家”。以中生代农民工为例,这些农民工在东部务工工地有个临时住所,或是工厂宿舍,或是廉价出租房;他们在农村还有个家,其年长的父母隔代看护、抚育和陪读自己的未成年子女;我们可以称之为“两头家”。大部分的农民工虽然身在外地,但心在老家,老家才

是他们的重心所在。他们一般不把孩子或父母接到务工城市,一是因为难以负担生活费用,二是子女上学也成问题,因为自己的身份而难以以为子女争取到平等待遇。“两头家”的务工群体,是中国社会最大的中低收入和弱势群体,也是中国社会实现共同富裕的重要群体。城乡融合发展的主要思路,就是要明确这个群体的权利,保证城里的“家”享有城市待遇,农村的“家”享有农村待遇,农村是农民的农村,城市也应该是无条件接纳农民的城市。只有同时享有这两种权利和待遇,这个群体才会心有所安,才会放心打拼,中国经济社会的活力和稳定均有赖于此。

农民的意愿和权利得到保障是城乡融合的前提,但仅有此前提是不够的。城乡共同繁荣发展,关键是要打好“宜业”“宜居”这两张牌。以人为本的城乡融合发展,意味着宜业宜居的主体是农民,宜业首先是农民的宜业,宜居首先是农民的宜居,或者说是以农民为主体、覆盖全体人民的宜业宜居,这是城乡融合与一般意义上的城镇化的根本区别。

以农民为主体,就要区分城乡融合在区域间的差异。中西部地区的县域经济社会要集聚人气。集聚人气的关键,不在于用制度或政策手段阻止劳

动力外流,也不在于吸引其他地区的人口流入,而在于让准备外出的劳动力早些出去,让有回乡打算的劳动力早些回来。这一早一晚,其中大有文章可做。县城的高端产业和服务业是留住年轻人的关键,而县域的涉农产业、富民产业是吸引老年人返乡的关键。返乡人员的主体是五十岁以上的农民工,他们在外地劳动力市场上找工作会遇到很大的困难,而他们的孙辈往往刚刚出生,需要有人看护、抚育和陪读。在这个年龄段,他们的父母已经七八十岁,在世的话也需要有人照料。他们返乡后仍然要从事劳动,无论是在县城还是农村,构成了中西部地区县域劳动力的主体。以人为本的城乡融合发展,是要通过壮大县域富民产业、实现乡村全面振兴,使农民能够在县城、乡村和村庄的三级体系内亦工亦农、亦城亦乡地自由流动和自主转换,打通农民的返乡“通道”,为返乡农民打造一个稳定的“家”。相比之下,东部地区的县域是产业基地和经济发达地带,城乡融合发展是要为产业升级和城镇发展提供良性的体制机制,关键在于吸引少部分有能力、有意愿的农民工落地落户。落户意愿和落户能力较强的人群是外来人口中的佼佼者,他们的不断落地,能够为产业升级和城镇发展提

供源源不绝的动力。《决定》明确了以此为目的的体制机制。一是城乡“两束”权利的同时享有是落地的前提保障;二是根据东部地区的实际,“深化赋予特大镇同人口和经济规模相适应的经济社会管理权改革”,引导大中小城市和小城镇协调发展,这对于江苏、浙江、广东等城镇发达的区域有重要的意义;三是“建立新增城镇建设用地指标配置同常住人口增加协调机制”,给予地方政府动力,使得新落户人口能够融入当地社会。这些体制机制的完善都是围绕以人为本的城乡融合展开的。

打造宜业宜居的城乡融合地带,构建产业升级、人口集聚、城镇发展的良性互动机制,全国东中西部的县域都有共同的使命。一个使命是要持续推进基础设施的一体化和公共服务的均等化,将县域建设成为一个产业繁荣、通勤便利、服务完备、生态宜居的生产生活圈;另一个更为重要的使命是要实现乡村全面振兴,将村庄建设成为农民的宜居“家园”和城市人休闲康养的“乐园”。在这个意义上,乡村振兴可以说是城乡融合的基础工程。

(摘编自《中国社会科学报》)