

史佳可：以农民为本稳步推进新型城镇化

近年来我国的城镇化取得了快速发展，同时也产生了很多社会问题，越来越多学者对城镇化各方面展开相关研究。但大多数研究是针对全国或地方的城镇化发展水平、路径、特征和问题等课题展开的，站在城镇化主体即农民的角度研究相对较少。关注农民在城镇化中的弱势地位、维护农民在城镇化中的合法权益，是我国新型城镇化建设过程中一个不可回避的课题。

一、以农民为本是新型城镇化的客观要求

城镇化具有聚集效应、规模经济、促进结构变化等作用，对社会的经济增长有很重要的意义[1]。传统的城镇化研究很注重城镇化在社会变迁中更好地实现经济增长的问题，但忽略了经济增长的目的是实现人的发展。在新型城镇化中，农民是实现社会结构、人口结构和空间结构转变的主体和直接推动者，也是这个过程中实现人的发展的核心。我国发展城镇化的根本问题就是农民问题，根本目的就是把农村的数亿农民转变为市民，解放被束缚在土地上的农民，转变农民生活方式，促使农民物质生活和精神生活的提升，推动社会发展和进步。有关学者提出，偏离以农民为本是城镇化发展滞后的根本原因[2]。

归根结底，在城镇化中农民的发展是城镇化的归宿，因此，是否实现农民的发展是评价新型城镇化的关键因素，以农民为本是新型城镇化的基本点[3]，这是新型城镇化区别于传统城镇化的关键所在，也是马克思主义关于人的发展理论的集中体现，在新型城镇化的过程中，我们必须充分尊重农民的主体地位，重视农民的自身发展，这是新型城镇化的客观要求。

二、我国城镇化道路偏离以农民为本的表现

有相关研究指出，农民工融入城市面临户籍、劳动就业、工资福利、医疗、养老、教育、土地、住房等制度障碍、资金障碍、法律障碍、素质障碍和观念障碍[4]。这些障碍都是我国城镇化道路偏离以农民为本的表现，综合起来，主要表现在户籍、土地和社会保障三大方面。

1. 现行户籍制度降低了农民的市民化质量。十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出：“加快户籍制度改革，全面放开建制镇和小城市落户限制，有序放开中等城市落户限

制，合理确定大城市落户条件，严格控制特大城市人口规模”，这一决策打破了长期以来将农民限制在农村的桎梏，在政策上为进城农民的身份进行松绑。但这种松绑只是初步的，进城农民的社会身份仍然是农民，其获得的待遇仍然是农民待遇，很多进城农民在市民化过程中存在劳动权益保护淡薄、社会保障薄弱、民主权利缺失等问题[5]。而且，长期以来由于政治因素的影响，社会资源大多向省会等大城市集中，致使大城市的产业支撑相对更加有力，各种公共服务体系相对更加完善和全面，吸纳的进城农民也相对更多，但大城市的落户限制更为严格，门槛更高，阻挠了很多进城农民的落户需求，使得很多农民进城多年却无法获得正常的市民待遇。

为此，十八届三中全会后，我国对户籍制度做出了较大调整，加快了城镇化进程，但总体来说现行户籍制度仍然忽视了很多进城农民的诉求，降低了农民的市民化质量。

2.土地制度和土地征用制度损害进城农民权益。在我国现行农村土地制度中，土地归属集体所有，农民对土地只能享有承包权和土地经营权，而没有所有权，即农民对自己耕种的土地无转让、交易等权益，即没有完全的产权。这种不完全产权的制度使得进城农民对自己拥有使用权的土地只能以较低价格进行流转，或在城乡两地兼业，或直接撂荒。可见缺乏农民退出农业的机制，这样的城镇化不但不是彻底的城镇化，反而降低了城镇化的质量，同时也损害了进城农民的权益。

另一方面，城市化建设中的土地征用制度也不利于农民拥有合法权益。在城乡一体化建设过程中，农村集体土地征收制度主要存在土地征收范围过宽、补偿规定不合理、征收程序不透明、失地农民安置方式没有保障等缺陷[6]，农民在土地征用过程中始终处于弱势地位，其权益受到极大的损害。相关研究表明，由于征地补偿过程由政府、开发商和村委会主导，在有的城市建设征地获取的补偿款中，地方政府占30%左右，投资方约占40%，村级组织占比近20%，而失地农民占比却不到10%[7]，而且政府对失地农民也缺乏有效的安置措施，这种土地征收政策显然极大地损害了农民的利益。

3.进城农民不能有效享受公共服务体系便利。我国城镇化道路偏离以农民为本的最直观表现，就是进城农民不能有效享受到城镇公共服务体系带来的便利，这也是跟进城农民落户城镇后的生活联系最紧密的部分。在我国的城镇化过程中，有很多农民在城镇居住和生活，但由于各种原因享受不到与城镇原有居民同等的医疗、就业、住房、生育、教育、养老等城市公共服务，无法办理养老保险、医疗保险、住房公积金等，出现所谓的半城镇化和伪城镇化的现象。这种现象的存在，说明城镇化过程中，我们还没有切实地解决好城镇化问题，因而极大地降低了进城农民的市民化质量，无疑这是对进城农民最严重的不公甚至歧视。

三、深入推进以农民为本的新型城镇化的建议

1.产业政策适当向中小城市倾斜，加强中小城市人口吸纳能力。有研究提出，稳步推进城镇化的关键是实施均衡城镇化战略，走大都市与中小城市协调发展的道路，不仅要重视中小城市的均衡发展，还要注意地区协调发展[8]。不讳言，目下我国的城镇化并非完全的内生型的，而是受政治因素很大影响逐步发展起来的粗放过程。一个不争的事实是大城市集中了很多的资源，而中小城市的政策支持力度偏弱，导致大城市发展相对过度而中小城市发展相对落后，出现城镇结构化失衡现象，这种现象在中西部地区表现得更为明显。另外，大城市承载过多的人口，产生了很多新问题，由此延生了大城市严格的户籍政策。对此，有学者提出发展中小城市是推进新型城镇化的关键[9]。不少学者建议把中小城市作为城镇化的重点，其中产业政策适度向中小城市倾斜，通过产业支撑增强中小城市的人口吸纳能力，带动更多农民在中小城市落户，以此在减轻大城市人口压力的同时，切实保障进城农民尽快实现市民化的过程。

2.改革现行土地制度，保护农民土地自主产权权利。我国土地产权属于模糊的多重产权，不具备效率基础和产生效率的必然性，在制度运行效果上成本代价高、缺乏公平和可持续性，属于公平和效率双缺失的土地制度[10]。有研究表明，农村土地产权制度效率的高低和国家强度在农地产权制度中的高低基本上呈负相关分布，其相关程度受国家强度变化速率限制，现阶段中国农村土地产权制度中国家的作用未得到充分的发挥[11]。因此，建议在三权分置的基础上，在维护土地集体所有的前提下，逐步放松农民对承包权流转的限制，扩大农民对土地处置的权限，进而在市场机制下实现土地资源的流通，提高土地资源配置效率，同时也可保障农民的合法权益，形成进城农民全身退出农村，从而解决市民化过程中农村的衰败和农民有偿退出承包地的双重困境。

3.扩宽城镇化建设资金筹集渠道，促进农民享受平等公共服务。新型城镇化面临的最大制约是资金，这也是很多地区通过户籍政策将进城农民限制在城市公共服务体系之外的一个重要因素。如果单纯依靠政府财政收入进行投资，所筹集的资金远远不能满足新型城镇化建设的需求，因此必须扩宽城镇化建设资金筹集渠道，加强资金保障能力。再说，城镇化建设需要合理界定政府和市场作用的范围和领域，而且对这两类基本投资主体和投资领域分别加大财政支持力度，优化投资机制，唯有如此，才能真正为每一位进城农民提供与城镇居民平等的基本公共服务，使进城农民较快且有效融入城市。

新型城镇化是中国特色社会主义建设的重要内容，是解决三农问题的重要方式，在新型城镇化的过程中，我们必须深刻理解解决农民问题在促进新型城镇化发展的重要作用，切实以农民为本稳步推进新

型城镇化。

[参考文献]

[1]姚洋.发展经济学[M].北京:北京大学出版社, 2012.

[2]余戎,罗清萍.以农民为本稳步快速推进城镇化[J].华中农业大学学报(社会科学版),2005,(5).

[3]金碚.以人为本是新型城镇化的实质[J].现代管理,2013,(5).

[4]简新华.新生代农民工融入城市的障碍与对策[J].求是学刊, 2011,(1).

[5]朱计.近期我国城镇化问题研究的文献综述[J].河南商业高等专科学校学报.2012,(6).

[6]丁彬珂.城乡一体化进程中农村集体土地征收制度的改革创新[J].农业经济,2013,(3).

[7]康婕.沈阳市失地农民征地补偿标准研究[D].沈阳:辽宁大学, 2013.

[8]辜胜阻,李华,易善策.均衡城镇化:大都市与中小城市协调共进[J].人口研究,2010,(5).

[9]王方.发展中小城市是推进新型城镇化的关键[J].城乡建设, 2014,(1).

[10]刘成玉.中国土地产权制度特征及其效率分析[J].华东经济管理,2013,(5).

[11]赵德起.中国农村土地产权制度效率分析——国家视角[J].农业技术经济, 2007,(6).

[责任编辑:曾茵]