

文章编号: 1009-6000(2012)07-0035-03
中图分类号: F291 文献标识码: B

作者简介: 单菁菁(1970-), 女, 中国社会科学院城市与环境所副研究员, 博士, 研究方向为城市化、城市规划、城市管理等。

中国城镇化面临的挑战及应对 ——基于社会视角的研究

The Challenge and Response of Urbanization in China
: A Study from the Social Perspective

单菁菁

SHAN Jing-jing

摘要:

目前中国正经历着人类发展史上速度最快、规模最大的城镇化进程。相对于经济结构和空间结构的变迁, 中国城镇化过程中的社会结构变迁明显滞后, 并因而产生了一系列社会问题。本文着重阐述了城镇化过程中来自城乡社会的双重挑战, 指出必须把城乡作为一个有机整体, 大力推进和实施城市化和农村城镇化同步并举、城乡互动的二元城镇化战略, 同时针对当前城镇化过程中出现的城乡社会问题提出了相应的对策建议。

关键词:

城市; 农村; 一体化

Abstract: By At present, China is undergoing an unprecedented urbanization process which has the fastest speed and the grandest scale in human history. In the process, compared with the transformation of economic and spatial structure, social structure transformation turns to be an obvious lag which causes a series of social problems. This paper firstly emphatically elaborates double challenges from urban and rural society in urbanization process, and then points out that urban and rural should be treated as an organic whole, and vigorously promote and implement dual urbanization strategy with urban-rural interaction and synchronization. In the end, the paper proposes some corresponding countermeasures and suggestions aiming at solving urban and rural social problems in urbanization process.

Key words: urbanization; structure transformation; urban; rural; integration

1 引言

目前, 中国正经历着人类发展史上速度最快、规模最大的城镇化进程。规模巨大且方兴未艾的城镇化浪潮, 不仅为中国经济快速发展提供了持久动力, 更引导着数以亿计的农民从农耕社会迈入工业文明和现代社会的门槛。然而, 相对于经济结构和空间结构的变迁, 中国城镇化过程中的社会结构变迁却明显滞后, 典型的如人口城镇化滞后于土地城镇化、居住城镇化滞后于就业城镇化等, 并因而产生了进城农民的就业、住房、子女教育、社会保障以及农村社会空心化

等一系列社会问题。

2 发展中的困境: 来自城乡社会的双重挑战

2.1 挑战之一: 城乡二元割裂, 进城农民工城市融入困难

截止到 2011 年, 中国农民工总数已经达到 2.4 亿人, 由于受到以户籍制度为基础的城乡分割体制的限制, 这些农民工总体呈现出“就业在城市、户籍在农村, 劳力在城市、家属在农村, 赚钱在城市、保障在农村, 生活在城市、根基在农村”的特征, 成为城镇化的“夹生饭”。他们在为城市发



展做出巨大贡献的同时，却又因为制度安排的先天二元性，被排除在城市的福利体系之外，同工不能同酬，同工不能同权，同工不能同福利，生活中受歧视、政治上没地位，在事实上沦为城市的二等公民。“农民工”这个具有中国特色的称呼，真实反映了他们“亦工亦农”、“非工非农”的尴尬身份。他们游走在城市与乡村之间，长期处于城乡两栖的流动状态，过着抛妻别子、漂泊动荡的异化生活，并囿于狭小的同乡交往圈，形成自我延存性的封闭空间，自愿选择与城市文明隔离，从而很难真正融入城市社会，完成其市民化进程。

2.2 挑战之二：失地农民迅速增加，权益保障问题突出

随着城镇化的快速推进，大量农村土地被征用，失地农民迅速增加。据统计，20世纪90年代以来，全国每年至少有300万农民成为失地农民，目前总数估计已达到4000万~5000万人。根据国家政策，农村土地归集体所有，土地所有权不能买卖。而在现行土地征用双轨制下，一方面，土地征收费用普遍偏低，农民的土地补偿费和安置补助费一般不超过其土地年均产值的15倍，即相当于一次性补偿15年的费用；另一方面，这些土地的市场出让价格却远高于此，由此产生的巨额收益往往被少数利益集团攫取，而失地农民则无从享受。同时，受年龄、知识、劳动技能等限制，这些失地农民在就业市场普遍处于弱势地位，相当一部分人陷于“种田无地、就业无岗、保障无份”的尴尬境地。

2.3 挑战之三：农村人力资源大量流失，“空心化”趋势显著

据国家人力资源和社会保障部发布的数据：2010年全国外出农民工数量超过1.5亿人，受户籍、收入、住房、教育等条件约束，这些农民工大多把家人留在农村，自己只身到城市闯荡。大量青壮年劳动力的外出，使农村“空

心化”趋势日益显著，主要表现为：农村人口以妇女、老人、儿童等留守群体为主，青壮年人群缺乏，人口结构“空心化”；大量房屋空置，家庭离散，村庄荒芜，村落形态“空心化”；农业劳动力匮乏，土地撂荒严重（据国土资源部调查，中国农村土地撂荒已近3000余万亩），农业生产效率低下，农村产业发展“空心化”；源自乡土社会的家庭生活、伦理秩序、社会网络遭到破坏，传统的乡土文化趋于“空心化”。

2.4 挑战之四：农村社会老龄化严重，养老风险日益增加

中国是世界上老龄化速度最快的国家之一。截至2010年底，中国60岁以上的老年人达到1.78亿，约占总人口的13.3%，预计到2042年老年人口比重将超过30%。而从老年人口的城乡分布来看，农村老年人口不仅在数量上高于城镇，在老龄化速度上也要快于城镇。如2006年我国农村60岁以上老年人口比重就已达到15%，不仅大大高于同期城市老年人口比重，也远远超出了10%的国际老龄化社会标准。随着城镇化的快速推进，一方面农村青壮年劳动力持续向城市转移，农村人口老龄化现象将更加严重；另一方面，传统的家庭养老功能迅速弱化，农民的养老风险日益增加，农村养老问题已经成为社会发展必须关注的问题。

2.5 挑战之五：留守儿童数量庞大，教育与成长环境堪忧

在大批进城务工人员的背后，是数量庞大的农村留守儿童。据估计，目前留守儿童总数已经超过5000万人，平均每4个农村儿童中就有1个留守儿童。这些儿童长期处于被托养或寄养状态，与父母聚少离多，很多孩子都存在严重的“亲情饥渴”，学习成绩受到很大影响，心理健康、人格及价值观念等方面容易出现偏差，有些甚至误入歧途。孩子是中国的未来，关乎国家发展和社会进步，然而这些留

守儿童的教育与成长环境却令人堪忧。

3 对策与建议

城镇化的实质是一个聚集与扩散的双重过程：既是农村人口和非农产业向城市的聚集过程，又是城市物质文明、思想观念、生产生活方式向广大农村扩散的过程。在这一进程中，农村可以为城市的发展提供有力支持，形成坚强后盾；城市也应为农村提供反哺，从而拉动农村发展，其目标是全社会共进共享。因此，必须把城市的发展和农村的发展作为一个有机整体，决不能搞孤岛式的城市，更不能以牺牲农村发展来谋求城市的进步。为此，必须从城市和农村两头启动，大力推进和实施城市化和农村城镇化同步并举、城乡互动的二元城镇化战略。

一要加快城乡二元分治体制改革，破除城镇化进程中各种体制性障碍。进一步深化户籍制度改革，尽快消除附着其上的诸如就业、住房、教育、社会保障等方面的制度性差别，放宽农民进城落户条件，降低城市准入门槛，使农民工能够享有平等的在城镇居住、工作、生活的权利，为农民工就业稳定化、生活正常化创造条件，加快实现其市民化进程。

二要进一步改革和完善土地征用制度，建立科学合理的征地补偿机制。针对目前我国土地征占规模大、补偿低、失地农民社会保障和再就业困难等问题，应进一步加快征地制度改革，合理区分不同类型的土地征用，缩小征地范围。对于公益性项目征地，应适当提高补偿标准，确保补偿到位，不损害被征地农民的利益。对于商业性项目用地，应建立合理的利益分享机制，如允许农民以土地出让入股，实行土地入股分红等，保证农民可以平等地享有土地增值收益。同时要建立健全失地农民的社会保障体系，加强对失地农民的职业技能培训，提高其再就业能力和自我发展能力。

三要充分发挥小城镇在城镇化中

的作用,引导农村剩余劳动力合理有序流动。小城镇处于城市经济与农村经济的结合部,它一头联系城市,是承接大中城市辐射的“接收器”和“中转站”;一头联系农村,是推进农业产业化、农村城镇化的重要载体。应充分发挥小城镇这种连接城乡的桥梁和纽带作用,促进资源要素特别是公共资源在城乡之间、区域之间的合理配置,通过宏观和具体的政策指导,引导农村剩余劳动力合理有序流动,特别是就地、就近向中小城镇转移。这样既可减轻大城市的人口压力,又能够使大多数农民在市民化进程中不必背井离乡、过上正常的家庭生活。

四要加大城镇对农村的支持反哺力度,推进城乡协调发展的城镇化。中国是一个农业大国,“三农”问题由来已久,农业、农村、农民的发展关乎未来中国的命运。从国际经验看,劳动力等生产要素流逝以及农村系统的相对衰退,是城镇化过程中必然经历的发展阶段,在这一过程中必须充分发挥政府在制度变迁、政策设计中的作用,及时采取工业反哺农业、城市反哺农村的政策,切实加大对“三农”的支持力度,通过土地整治、科技推广、管理创新等手段推进生产规模化、农业产业化和农村现代化。特别是要重点关注资源分配机制的完善,充实农村的各种社会资源配置,推动基本公共服务均等化,逐步完善包括养老、医疗等在内的农村社会保障体系,推动城乡协调发展。

五要加强农村基础教育和职业教育,为促进农民市民化奠定基础。德国和日本都是推进城市化较为成功的国家,由于义务教育和职业教育的普及,其农民在进入城市时已经是素质良好的劳工,能够迅速适应现代产业的要求,顺利融入城市生活。而在我国,政策与体制壁垒一向被认为是农民工市民化的最大障碍,似乎一旦政策的藩篱打破,农民工便会以百川入

海之势迅速融入城市。但事实上,农民自身文化素质低下也是导致其难以在劳动力市场上与城市居民平等就业和融入现代城市生活的重要原因。因此,必须大力加强农村基础教育和职业教育,提高农民自身的竞争力,为推动农村剩余劳动力的非农化奠定基础。尤其是对于农村留守儿童这一特殊群体,无论是从保障儿童权益的角度出发,还是从培养未来合格市民的角度出发,政府都应尽快研究出台相关政策,强化学校对留守儿童的责任与管理,通过寄宿制学校建设等,让留守儿童在关爱、安全的学习与生活环境中健康成长。

参考文献:

- [1] 魏后凯.“怎样理解推进城镇化健康发展是结构调整的重要内容”[N].人民日报,2006-1-9.
- [2] 贾若祥,刘毅.中国半城市化问题初探[J].城市发展研究,2002,(2):19-23.
- [3] 王春光.农村流动人口的“半城市化”问题研究[J].社会学研究,2006,(5):121-126.
- [4] 杨昕.新生代农民工的“半城市化”问题研究[J].当代青年研究,2008,(9):8-12.
- [5] 余晖.在深化改革中化解半城市化问题[J].开放导报,2009,(1):22-25.
- [6] 吴华安,杨云彦.中国农民工“半城市化”的成因、特征与趋势:一个综述[J].西北人口,2011,(4):107-112.
- [7] 王春光.农民工的“半城市化”问题:流动与融合[M].北京:团结出版社,2005.
- [8] 王红扬.我国户籍制度改革与城市化进程[J].城市规划,2000,(11):19-23.
- [9] 叶裕民.中国城市化的制度障碍与制度创新[J].中国人民大学学报,2001,(5):35-41.
- [10] 宋嘉革.城乡关系转型与城市化发展的制度创新[J].东北财经大学学报,2007,(1):81-85.
- [11] 李维新,宋婷婷.现行户籍制度对城市化进程的影响[J].经济研究导刊,2011,(32):90-92.
- [12] 蒋未文,庞丽华,张志明.中国城镇流动人口的住房状况研究[J].人口研究,2005,(4):18-29.
- [13] 王晶.城市化进程中失地农民权益保障的策略探讨[J].农业经济,2010,(12):68-70.

- [14] 徐慷.社会福利视野下流动人口的权益保障问题[J].南京大学学报,2010,(4):152-158.
- [15] 龙树国.快速城市化背景下的农民工住房问题[J].中南大学学报(社会科学版),2011,(6):12-18.
- [16] 王婷琳.中国城市化过程中的流动人口子女教育问题分析[J].现代经济信息,2008,(5):22-26.
- [17] 陈霞,申屠珊.城市化进程中新生代农民工随迁子女教育研究[J].城市发展研究,2012,(4):101-106.
- [18] 孙嵘.社会保障制度创新与城市化研究[J].城市发展研究,2001,(6):36-40.
- [19] 陶然,徐志刚.城市化、农地制度与迁移人口社会保障——一个转轨中发展的大国视角与政策选择[J].经济研究,2005,(12):45-56.
- [20] 王凡.我国城市化进程中农民工社会保障问题浅析[J].湖北社会科学,2008,(3):68-70.
- [21] 李培林.流动农民工的社会网络与社会地位[J].社会学研究,1996,(4):50-55.
- [22] 李汉林,王琦.关系强度作为一种社区组织方式——农民工研究的一种视角[A].柯兰君,李汉林,主编.都市里的村民——中国大城市的流动人口[C].北京:中央编译出版社,2001.
- [23] 单菁菁.进城农民工的社会网络变迁[J].城市问题,2007,(4):18-19.
- [24] 米庆成.进城农民工的城市归属感问题探析[J].青年研究,2004,(3):27-34.
- [25] 郭聪惠.城市化进程中农民工城市归属感问题探微[J].兰州科学,2008,(9):94-96.
- [26] 史溪源.对农民工城市归属感缺乏的原因分析——以社会流动的视角[J].山东行政学院学报,2011,(5):10-13.
- [27] 许庆明.论城市化进程中的政府作用[J].浙江学刊,1999,(5):29-31.
- [28] 陈丰.从“虚城市化”到市民化:农民工城市化的现实路径[J].社会科学,2007,(2):111-122.
- [29] 张春华.组织化:农民工“虚城市化”到市民化的理性路径[J].学术论坛,2012,(1):135-138.
- [30] 郭少峰.三机构批评户籍制度造成中国“伪城镇化”[N].新京报,2010-10-5.