

宁波推进“人本城镇化”发展的路径选择

俞欣妙

摘要：宁波在全国率先实现了城乡社保一体化，城镇化规模基本达到世界中等发达国家水平。目前，宁波城镇化已经进入质量提升、内涵发展的新阶段。本文旨在通过对“人本城镇化”理念阐释，提出积极创新社会管理体制、实现宁波城镇化人本发展的对策建议。

关键词：城镇化；人本发展；路径选择；宁波

作者：俞欣妙，中共宁海县委党校教师。（浙江宁波 315600）

一、“人本城镇化”的基本理念和特征

城镇化是现代化发展到一定程度和阶段的产物，是由农业社会向工业社会转变的必然过程。

一般来说，一个国家或地区的城镇化主要体现在两个方面：一是物的城镇化，二是人的城镇化。所谓“物的城镇化”，主要是指城市规模不断扩张，建设用地面积不断增加，资源不断向城市集中，其核心是土地城镇化。而“人的城镇化”即“人本城镇化”，则主要是指农村人口不断向城市转移，农民享受与市民一样的公共服务，过上市民一样的生活。所以，人的城镇化，又可称为“市民化”。与传统城镇化相比，新型城镇化最基本、也是最重要的特点，就是“以人为本”。李克强总理在多次讲话中都强调，“推进城镇化，核心是人的城镇化”，即点明了城镇化的这一主旨和方向。

“人本城镇化”的基本特征有以下三点。

首先是心理认同和融入过程的“城镇化”。不仅要提高人口构成中城镇人口所占比例，更要实现人的生产方式、生活方式、生存空间、发展空间的城镇化，这是一种心理认同和融入的过程。

其次是公共资源分享的“城镇化”。让广大农民能够享受教育的城镇化、医疗的城镇化、社会保障的城镇化、公共服务的城镇化等，让广大农民能够享受到城镇化所带来的资源变迁、向上流通渠道的扩张以及对市场经济适应能力的提升。

第三是生活质量提升的“城镇化”。城镇化进程实质上就是让更多农民成为享受幸福生活的市民化的过程，即不仅城镇市民更加幸福，而且农村转移人口市民化后也能获得同样的幸福感受，这就是以人为本的新型城镇化的最终体现。

二、宁波推进“人本城镇化”进程中存在的问题

（一）注重外在设施转化，忽略生活方式市民化

截至目前，宁波的城镇化规模已基本达到了世界中等发达国家的水平。但是，宁波在推进城镇化进程中较多地关注城区外在设施的建设，过分关注在外观上打造城市生活环境，忽视对农民生活方式市民化的转化。农民作为城镇化和市民化的主体，自身长期受传统思想观念的束缚，恋土情节浓、守土意识重，使得农民主动脱离土地成为城镇居民的意愿比较低。宁波多数农民到新的环境后，生活方式转变滞后，不愿意参与到社区组织的现代文化活动中去，不习惯新的娱乐方式；社会交往方式仍

基于农村的血缘与地缘为主，尚未适应以业缘为主的多元性交往方式，这些都影响农民市民化进程。

（二）注重公共服务体制固化，忽略公共资源均等化

宁波对城市新增人口对城市公共资源的需求以及公共服务体制制度可及性与可获得性的平等诉求的关注度尚缺。目前，公共服务体系的城乡二元分化、公共服务体制固化使得农业转移人口在城市无法享有同市民一样的公共服务待遇，城市新增人口就像“外人”一样，镶嵌在城市之中，仅仅实现了劳动力的城镇化，却进入不了城市公共服务体系。由于城市新增人口大部分没有城市户口，就决定了他们无法享受到公共服务的“市民待遇”，这已成为人本城镇化进程中面临的巨大体制障碍。

（三）注重发展模式普适化，忽略民俗风情特色化

宁波目前推进城镇化的基本方式是通过农村人口不断向城镇转移，第二、三产业不断向城镇聚集，从而使城镇数量增加，城镇规模扩大。城镇化的“化”主要是将这些地区的城镇置于中心城镇的辐射区内并处于城市的吸附效应之下，从而导致在城镇化建设过程中往往只重视城镇人口数量上的增加和小城镇规模的扩大，却忽视了对小城镇的地方特色民俗风情的保护。宁波的大多数小城镇都具有非常明显的生态链和特色产业，如果不顾及地方乡情风俗特色，采取“一刀切”的方法进行城镇化改造，可能会造成得不偿失的后果。一些地方中心镇具备良好的地域自然条件以及深厚的传统文化底蕴，普适化的城镇化方案对于这些中心城镇而言不具有可操作性，带来的经济效益和社会效益微乎其微。

（四）注重流动人口迁移化，忽略农民权益合法化

由于城市资源的短缺，容纳能力的限制，如果接纳农民工转变为有城镇户口的市民，地方政府必然为此要支付高额的成本，这使得地方政府普遍缺乏吸纳农民工的愿望，出现经济上接纳，政策上排斥的现象。地方政府仅仅把农民工看作是廉价劳动力，而忽视了其作为社会主体应该享有的合法权益。社会随处可见对农民工的歧视现象，市民往往根据城市、企业、家庭、个人的需要来看待农民工，而很少把他们作为平等的社会成员和公民来看待。当一些市民呼吁平等对待、善待农民工，并对农民工给予帮助救济时，很多人是抱着同情、施舍的心理以及功利性目的来表现仁爱 and 友善。在这样的基础上，农民工是很难获得真正意义上的平等。

三、创新社会管理体制，实现宁波城镇化的人本发展

（一）注重心态引导，推进生活方式市民化

宁波在推进新型城镇化进程中，应努力建设包容性城镇、大力实施“三融合”工程。“社会包容”是新型城镇化的前提和保障，只有做到所有的社会成员一起共享社会经济发展的成果，消除社会阶层、社会群体之间的隔阂和裂隙，使所有的社会成员都包容到社会经济发展进程中，才能实现真正的城镇化。建设包容性城镇将有助于解决城镇内部由区域要素快速流动带来的社会“碎片化”问题，而大力实施“员工融入企业，子女融入学校，家庭融入社区”三融合工程是当前建设包容性城镇的有效途径。

（二）注重制度改革，推进公共服务均等化

新型乡镇是居村农民参与社会生活的共同体，要使农民集中区真正成为与城市社区一样的社会生活共同体，还需要发展集中区的公共服务。农村社区公共服务水平的提高，不仅能有效缩小城乡差距，使村民享受到与市民等值的公共服务，而且能增强农民的社区认同感和归属感。通过道路、水电、通讯等有形公共服务和社会保障、劳动力就业培训、医疗卫生、文体娱乐等无形公共服务的建设，村民在生活方式、工作方式上与当地市民几乎没有什么差别，其成员称得上是名副其实的“市民”。宁波

可以借鉴相关经验，采取以下做法。

1. 将整个公共服务体系划分为基本公共服务和非基本公共服务两大类型，将所有公共服务项目分别归入这两大类型中来，形成两大序列。根据“分类构建、分别提供”原则，对基本公共服务项目采取规范化、标准化建设模式，实现均等化提供；对非基本公共服务项目则应充分发挥社区自治功能，由社区根据居民需求自主提供；对非公共服务采取市场化改革模式，实行差异化提供。同时，明确责任主体，分类评估，分别问责。对基本公共服务和非基本公共服务分别设计不同的绩效评估指标体系。以居民对基本公共服务和社区非基本公共服务的满意度评价为基础，在统一框架下构建社区公共服务问责制和监管体系，且公共服务问责制和监管体系要覆盖公共服务提供和供给的全过程。

2. 要注重公共服务均等化的顶层设计。城市的规划特别是城市公共服务基础设施的规划，要更加强调以人文本，城市公共设施、公共资源、公共服务等规划建设要以服务全域居民为目标。

3. 要充分发挥公共组织中介作用，引导和支持公共服务市场化。发挥公共组织不以盈利为目的的公益性特征，引导、鼓励甚至是购买公共医疗卫生服务、孤寡老人服务、残疾人服务。

4. 要提高公共服务的针对性、质量和效益。改变传统的由各级政府决策、公众被动接受的自上而下的决策机制，向更加体现公共需求的、多方参与的、自下而上的公共服务供给决策机制转变，满足人的全面发展所需的多元化、多层次、多方面、立体式的公共服务。

（三）注重特色发展，推进城镇发展多样化

在推进城镇化的进程中应充分保护物种多样性、生态自然、传统农业耕作方式、历史社区特色、文化遗产等优秀的传统文化和经济模式。城镇无论大小都要根据自身所固有的地形、气候、人文、经济、社会发展特点进行战略规划、产业规划、建设规划，避免城镇特色模糊发展模式雷同。一个城镇要在全世界的城市群中凸显出来，就要有不可替代的特色。保持和挖掘这特色，是城镇发展的一个战略选择。譬如，宁海中心镇长街镇依托镇区“山城田涂水相连”的景观特色，充分考虑自然条件、地域经济、地方性文化传统三者之间的有机结合，以镇区自然生态景观为基地，形成三大景观区，创造独具特色的城市景观。一是古镇风貌景观区，以镇区公建轴为界，位于公建轴以西、疏港大道以东、沿海南路以北的古镇区，该片区以保护为主，主要是对古镇格局、传统文化、古镇建筑进行保护和发展，并通过对地方特色民风民俗的挖掘来增强古镇的历史感和文化底蕴。二是新镇中心景观区，位于公建轴以东、沿海南路以北片区。该片区主要塑造现代化、人性化、生态化的城镇中心，在城市设计上精心组织现代城镇景观，通过步行系统与绿化系统的建构，创造生态人性、复合功能强且极具鲜明的现代感城镇中心景观。三是水乡风貌景观区，位于疏港大道以东，沿海南路以南的南部居住片区，该片区以塑造水乡特色风貌为主，将水乡传统元素与现代城镇风貌于融为一体。总之，只有实现城镇发展多样化，才能真正体现城镇化的生命力。

（四）注重社会管理，推进农民利益保障化

在城镇化过程中不可避免地要涉及到农民的利益。新生代农民具有更强的市民化意愿，他们更渴望融入城市，成为城市的一员。他们的平等和维权意识更强，当发现过低的工资水平不能体现他们的价值时，就会考虑“用脚投票”，以表达对与城市工人“同工不同酬”、自身价值得不到肯定和实现的不满情绪。他们也渴望得到同等的“国民待遇”，包括平等的就业权、社会保障权、教育权等。因此，加速城镇化要更多地考虑迁移群众的经济利益，加快制度创新，优化制度环境。尤为重要得是，通过正确处理各种关系，确保社会的公平正义。

1. 在政治方面，让更多的进城农民获得参与决策和议事的机会，为不同社会阶层的人提供发展的机会和平台，让所有的人分享城市发展进步的成果。逐步完善相关法律，保障在城市居住一定年限的农民工，拥有选举权和被选举权，参与民主选举、

民主决策、民主管理、民主监督，使他们的利益有制度化的表达渠道。

2. 在社会方面，要正确处理政府、企业和居民的关系，保护农民和城镇居民的合法权益，尊重居民的意愿和选择；正确处理当地居民和外来居民的关系，切实保护外来居民权益，让外来居民与当地居民和谐相处；正确处理不同收入阶层之间的关系，既鼓励人们创新创业和创富，同时又关心和保护弱势群体，实行向弱势群体倾斜的普惠福利，建立与完善配套的社会保障政策，缩小贫富差距。

参考文献：

[1] 仇保兴：《应对机遇与挑战——中国城镇化战略研究主要问题与对策》，中国建筑工业出版社 2011 年第二版。

[2] 国务院发展研究中心课题组：《中国城镇化：前景、战略与政策》，中国发展出版社 2010 年版。

[3] 李苗：《县域城镇化问题研究》，经济科学出版社 2012 年版。

[4] 殷江滨：《中国人口流动与城镇化进程的回顾与展望》，载《城市问题》，2012 年第 12 期。

[5] 张林江：《中国应对城镇化新挑战须有“新思维”》，载《北京科技大学学报》，2012 年第 3 期。