



理论文库

城乡社会管理一体化的实现途径

丁开杰

2009-11-11

【内容摘要】城乡社会管理一体化是中国实现城乡统筹的重要内容之一。党的十六大以来，中央政府对实现城乡社会管理一体化出台了许多战略举措，成渝等部分省区进行的试点创新也为实现中国城乡社会管理一体化积累了不少经验。但是与一体化的最终目标相比，我国城乡社会管理仍然存在较大差距，实现城乡社会管理的一体化还面临不少难点。针对这些差距和难点，总结试点创新的经验来看，中国城乡社会管理一体化在当前的实现途径主要包括改革户籍制度、完善社会保障体系、健全公共财政体制、健全城乡劳动力就业制度、推动农村社会事业以及社区建设等六个方面。

【关键词】社会管理；一体化；户籍制度；二元体制

从2004年到2007年，我国连续出台了四个中央一号文件，以不同主题推动我国总体上进入以工促农、以城带乡和谐发展的新阶段。在新的阶段，党中央国务院高度重视城乡经济社会的协调发展，尤其强调社会发展和社会管理。2008年召开的十七届三中全会通过《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》，进一步明确提出要加快形成城乡经济社会发展一体化新格局，建设社会主义新农村。形成城乡经济社会发展一体化新格局，必须扩大公共财政覆盖农村范围，发展农村公共事业，使广大农民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居。城乡一体化最本质的意义，在于最终消除现存的城乡二元结构，最大限度地缩小现存的城乡差别，使高度的物质文明与精神文明达到城乡共享。而这种共享是通过社会管理来实现的，如何实现城乡社会管理一体化也就成为当前各级政府共同面临的一项重大课题。基于此，本文在分析城乡社会管理差距的基础上，对地方政府在城乡统筹上的实践经验进行分析，对当前中国实现城乡社会管理一体化的主要途径做出探讨。

一、城乡社会管理差距的现状

2008年是中国改革开放30年。在过去的30年里，中国的经济社会发展取得了举世瞩目的成就，经济实现了世界少有的年均9.8%的增长速度，被称为“中国奇迹”。然而从总体上看，与快速发展的经济相比，社会发展起码比经济发展落后5-8年，“一条腿长、一条腿短”。与城市相比，农村的社会发展更加落后，在城乡之间长期存在明显的二元社会结构，由此引发的群发事件、上访事件增多，影响了社会稳定。

城乡差别主要表现在城乡工业化城镇化程度、居民收入、居民发展机会、基础设施、公共服务、公共资源配置以及居民权利等方面。根据统计公报，2007年底，农村人口72750万人，占总人口的55.1%；但按户籍统计，2005年我国农业户籍人口达94908万人，占当年总人口的72.6%。也就是说，我国的城镇化水平，按居住地与按户籍统计的结果，差距竟高达17个百分点以上。此外，1978年，我国城乡居民收入之比为2.36:1，1985年缩小为1.72:1，从1985年农民第一次出现“卖粮难”开始，城乡居民收入差距持续扩大。到2006年，城镇居民人均可支配收入为11759元，农民人均纯收入为3578元，二者之比扩大到了3.2:1。目前我国城乡差距依然很大，特别是城乡居民收入差距2007年达3.3:1，已高于改革开放前1978年的水平

[1]。各省城乡和地区间收入差距扩大的趋势没有根本性扭转。以浙江为例，浙江的城乡居民收入差距仍在扩

大，从2003年的2.43:1，扩大到2007年的2.49:1。而且浙江的地区间差距仍在拉大，2003年地区农民人均纯收入最高的市与最低的市的差距为2.1倍，到2007年进一步扩大到3.0倍^[2]。此外，由于长期实行城乡二元分治经济政策，国家大量投入在城市，生产要素集中流向城市，工业化、城镇化程度水平远远高于农村。2007年底，全国农村固定资产投资19815亿元，占全国人口55.1%的乡村地区只获得全社会固定资产投资的14.4%^[3]。

同样，城乡差距在社会管理上也比较明显。从农村总体现状来看，经济、社会发展都比较落后，尤其教育、医疗卫生、社会保障、基础设施建设、社会治安、社会文明等社会发展更加落后。一是，农村医疗卫生落后。目前近70%的农村人口只拥有20%的卫生资源。根据调查，全国有46%的农民应看病而没有看病，有30%的农民应住院而没有住院，而贫困山区有72%的农民应该看病而没有看病，有89%的农民应该住院而没有住院。二是农村教育落后。目前，我国农民平均受教育年限只有7.7年，小学以下文化程度的比例占到40%左右，接受过各种培训的农村劳动力比例仅为5%左右。2005年国务院发展研究中心“县乡财政与农民负担”课题组的调查结果显示，目前我国农村义务教育的投入实际上主要是由农民自己负担。在全部投入中，乡镇一级的负担高达78%左右，县财政负担约9%，省地负担约11%，中央财政只负担了2%。三是农村社会保障落后。概括起来，我国城乡居民社会保障差异主要体现在四个方面。（1）城镇居民享受的社会保障项目多于农村居民。（2）城镇居民社会保障覆盖面大于农村居民。（3）城镇居民的社会保障标准高于农村居民。城乡人均社会保障费用之比高达24:1。（4）城镇居民社会保障的层次高于农村居民^[4]。四是农村基础设施落后，全国农村人均固定资产只有城市的七分之一，全国还有50%左右的行政村没有通自来水，6%的行政村没有通公路，2%的村没有通电，6%的村没有通电话^[5]。五是长期以来重城市、轻农村的发展方式，使城市文化日益强化、乡村文化不断衰落，城乡“二元文化结构”的鸿沟日益分明。官方数据表明，最近几年，中国年出版图书17万到19万种，其中有关“三农”的图书还不到4000种；城市发行网点在过去十几年间增逾3倍，而农村却减少了40%。此外，现行财政体制的调解机制、转移支付能力较差，导致地区差别、城乡差别继续加大。统计显示，2005年，广东省的文化事业财政拨款达12.8亿元，居全国第一；江苏省超过11亿元，比上年增加2.4亿元。而海南、西藏、青海和宁夏居于末位，拨款不足亿元^[6]。

二、城乡经济社会一体化的试点创新

自从改革开放以来，许多地方政府就在如何实现城乡统筹，加强社会建设和社会管理上进行了实践探索，形成了不同的模式，取得了一些成绩，出现诸如“苏南模式”、“珠江三角洲模式”和“上海模式”，“苏州模式”，“昆山模式”、“成都模式”、“浙江模式”和“北京怀柔模式”等典型。以“成都模式”为例。2007年6月，中共中央决定设立重庆、成都两个特大城市为我国“统筹城乡综合配套改革试验区”，就是要在具有代表性的点上加以突破，将解决“三农”问题的各项政策措施在点上先行、先试，以取得经验在全国尤其是西部地区推广。成都位于我国中西部地区，现有人口1082万人，其中农村人口620万人，人多地少，是典型的“大城市带大农村”地区，城乡二元结构矛盾十分突出。2003年，成都开始着手摸索城乡统筹试验，远远地走在了全国的前列。成都的做法是：以推进城乡一体化为核心、以规范化服务型政府建设和基层民主政治建设为保障，实施城乡统筹、“四位一体”科学发展总体战略，强力推进工业向集中发展区集中，梯度引导农民向城镇集中，稳步推进土地向规模经营集中，加快推进政府管理与服务方式、规划体制机制、城乡管理体制、公共服务体制和投融资体制改革和实践。

具体来看，2003年成都市针对被城乡二元体制“伤害较深”的农民工群体，特别推出了与城镇居民无差别的“农民工综合社会保险”；针对征地“农转非”劳动人口，推出了“失地农民社会保险”；对尚有耕地的农民推出了“新型农民养老保险”。将户籍限制的突破，与落实社会保障的衔接、充分就业及住房保障等，在改革措施中捆绑设计、统筹考虑。到2008年4月，成都市出台《促进进城务工农村劳动者向城镇居民转变的意见》，首度将“成都籍农民工”纳入经济适用房与限价房的申购人群。4月24日，成都市住房委员会办公室正式公布《成都市房产管理局关于进城务工农村劳动者申购经济适用住房的有关具体问题的通知》，其中涉及进城务工人员申购经济适用房的资格条件、审核资料、房源保证及档案管理等细节。执行细则的出台，意味着成都城市住房保障体系对非城镇户口的正式“破题”。将农民工纳入经济适用房的保障范畴，不仅突破了住房保障的户籍限制，更让农民工在“进城”迁徙的过程中能够无差别地享受住房政策，对促进城乡生产要素的合理流通、打破城乡二元结构无疑具有标本意义。同年11月25日，成都市还颁布出台

《关于深化城乡统筹进一步提高村级公共服务和社会管理水平的意见(试行)》(简称《意见》)。《意见》的目标任务是,到2012年,城乡统一的公共服务制度建设取得重大进展,农村公共服务和社会管理体系进一步完善,村级公共服务和社会管理水平明显提高,城乡基本公共服务差距显著缩小。到2020年,建立城乡统一的公共服务制度,基本实现城乡基本公共服务均等化。根据成都市经济社会发展水平,结合农村公共服务和社会管理现状,《意见》还明确了现阶段成都市村级公共服务和社会管理的主要内容,文体类、教育类、医疗卫生类、就业和社会保障类、农村基础设施和环境建设类、农业生产服务类、社会管理类等7大类^[7]。

从城乡统筹模式的经验来看,我们可以归纳出城乡社会管理一体化的重点,主要包括八个方面的内容。一是着力改革户籍制度,比如成都模式;二是进行社会管理领导和工作体制的创新,比如北京怀柔建立社会管理服务中心;三是扩大社会保障体系的覆盖,比如浙江模式进行社会保障的“无缝隙覆盖”;四是实行基本公共服务的均等化,比如浙江省“龙头工程”和“民心工程”的做法;五是实现社会管理基础单位的下沉,比如成都模式选择以村作为社会管理的基础单位;六是加强进行社会管理的财政保障,比如成都在全国首次将“村”作为一级预算单位,首次分清了政府和村级自治组织在农村公共服务和社会管理中的职能职责。七是政府高度重视解决农民工、失地农民、农村老年人等主要困难群体的保障问题,比如成都推出与城镇居民无差别的“农民工综合社会保险”,以及针对征地“农转非”劳动人口推出“失地农民社会保险”。八是统筹城乡就业制度和服务体系,比如昆山市积极开发公益性岗位,为城乡居民提供同等的就业机会,并享受同等的就业优惠政策,充分吸纳农村剩余劳动力,重点安置“40、50”人员和失业农民,全市90%以上的农村劳动力在非农领域实现就业。当然,已有的各种城乡统筹模式呈现出的特征比较多,各自寻找的实现城乡社会管理一体化的“抓手”也各有千秋。因此,这里归纳的八个方面只是一个初步的不全面的抽象概括。

针对以上重点,结合中国国情和已有实践来看,各地在实现城乡社会管理一体化的过程中必须清醒认识面临的难点,科学地提出不同的路径选择,走一条具有中国特色的城乡一体化发展道路。具体说,在此过程中需要坚持如下六个原则:首先,要坚持发展经济,缩小差距。统筹城乡发展,必须把发展作为第一要务,关键是在发展问题上统筹,在发展基础上平衡。没有经济的发展,就难以实现社会的发展;第二,要坚持以人为本,改善民生。社会发展和管理的对象是人,归根到底应该让公民共同享有良好的社会服务。任何脱离这一原则的社会管理,都无法真正实现城乡一体化的目标。最终只能扩大已有的城乡差距,而不是缩小这个差距。第三,要整体规划,分步实施。社会管理一体化是一个系统工程,涉及到各种体制和制度,既有历史因素,也有现实考虑,必须进行科学规划,逐步推进。第四,要因地制宜,区别对待。在不同的地区、不同的发展阶段,城乡统筹有着不同的内容和要求。第五,要城乡互动,共同发展。苏州、昆山等先发地区的实践证明,以工促农、以城带乡并不会牺牲经济发展的速度,不会拖累城市,而只会让城乡两种资源实现更好的整合、让城乡两个市场主体活力得到更好的释放,对经济的全面协调可持续发展大有裨益。第六,要创新制度,激发活力。由于我国城乡二元结构形成的历史复杂性,统筹城乡发展还面临诸多体制机制障碍。推进体制机制创新,要坚持政府主导和社会有效参与相结合,深化各项改革,制定落实有关政策,注重运用市场化手段,积极调整城乡利益格局,积极探索建立促进城乡一体化发展的体制机制,建立有利于城乡资源要素合理流动的制度体系。

三、城乡社会管理一体化的实现途径

那么,如何实现城乡社会管理一体化呢?本文认为,要实现中国城乡社会管理的一体化,当前需要解决好如下六个方面的问题:

首先,以户籍制度改革为核心,改革相关的社会管理制度,破除城乡二元结构分割。户籍制度是城乡二元结构的主要标志,消除城乡二元结构就必须逐步推进户籍制度改革。目前,小城镇户籍制度改革正在全面推开,个别大城市的户籍制度改革也有了较大的动作。截止2007年,全国已有12个省市对户籍制度进行了改革。今后,必须考虑大量农民流动进城的新变化,放宽中小城市落户条件,使在城镇稳定就业和居住的农民有序转变为城镇居民。同时,加强对流动人口的服务和管理,积极推进管理体制创新,促进城乡经济社会和谐。

第二,建立健全公共财政机制,理顺中央地方财政关系,加大中央政府对农村社会公益事业的投入力度,改善农村社会建设状况。加大对社会发展和社会事业的投入是社会管理体制改革创新的前提条

件，也是政府履行社会管理职能最实在的表现。在国际上，服务型政府的一个基本标志就是60%以上的财政预算要用于社会发展。否则，政府转型就是一句空话。而我国在统筹城乡发展的过程中，最大的问题就是资金的不足，成为制约我国城乡统筹的瓶颈。由此产生农村基础设施建设和社会事业滞后，产业发展的后劲不足，工业反哺农业也显得力不从心、作用不大。要破解这个难题，就需要多管齐下，齐头并进，不仅中央和各省市要加大财政投入，各区县政府也应加大投入力度。同时，还应多渠道筹集资金，吸引外资和民间闲散资金投入到社会主义建设中。此外，加强社会建设和社会管理还面临着城乡之间、沿海省市与中西部省市之间的财政差距，因此还要进一步理顺中央和地方的机制，逐渐实现决策与执行相分离，进一步划分确定中央与地方各级政府的基本权限。

第三，政府在行使卫生、教育、就业、治安、社会保障等方面职能越来越离不开社区的支持和配合，应该按照民主自治的原则推进城乡社区建设。传统体制下的社会管理依靠政府的权威实行社会控制，而现代社会管理是一种规范的公共治理结构下的公民参与以及公民与政府之间的良性互动机制。政府不再是社会的唯一管理者，它必须依靠市场机制、众多非政府组织、广大民众来共同管理社会公共事务。社区、村委会等人民自治组织，以及社团、行业组织、社会中介组织、志愿团体等各类民间社会组织，将取代传统的单位和街道成为社会管理的载体^[8]。社区组织有利于农村社会管理，它们在推进农村经济的发展，提高农民参与度，发挥其主人翁精神，维护农村社会稳定方面起着极其重要的作用。因此，应该适应现代社会管理公共治理的基本趋势，在充分发挥各级政府作为社会管理核心组织的基础上，调动全社会的参与积极性，提高社区自治与自我服务能力，扩大公民的利益诉求渠道。

第四，在社会保障的制度设计中坚持统一筹划、城乡整合的观念，分阶段、有步骤、分层次、分类别地建立适合农村基本状况的社会保障制度。社会保障与城乡居民的切身利益紧密相关。十七大报告提出我国要加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系，要加快完善社会保障体系，完善城乡居民最低生活保障制度，逐步提高保障水平。健全廉租住房制度，加快解决城市低收入家庭住房困难。逐步实现城乡社会保障在区域间、城乡间进行相互过渡和转换，消除妨碍社会保险账户流动的行政区壁垒。按照“先建制，再扩面，逐步缩小城乡差距，最终实现城乡统一的、多层次的社会保障体系”的路径不断向前推进^[9]。当前，人们最关心的是农村最低生活保障、医疗保障、养老保障等，对此应当根据各地条件特别是财政状况抓紧解决。此外，短期内，农村社会保障水平不一定能够做到与城市相同，可以先低后高、逐步提升，最终实现保障水平的城乡统一^[10]。应该积极探索建立以制度规范为基础，农民个人缴费、集体补助、政府补贴三方筹资的社会化保障新机制。特别要切实研究新形势下失地农民、低保农民与市民的养老、低保标准对接问题，让农民享受市民待遇，使广大农民老有所养、病有所医、弱有所助、贫有所济、幼有所学。

第五，建立有利于农村劳动力转移的就业服务体制改革劳动管理体制，逐步实现城乡就业统一管理。实现农村劳动力充分就业，是统筹城乡发展的一个着力点。改革30年来，随着经济社会的发展，我国农村劳动力构成发生了重大变化，但农村劳动力总体上过多的状况没有改变，仍超过现代农业发展的实际需要。应该把农村就业纳入整个社会就业体系，建立城乡统一的就业、失业登记制度，建立有效的全市失业与就业管理服务制度和失业预警制度，建立城乡劳动者平等就业凭证管理制度；城乡居民享受统一自主创业优惠政策；返乡创业人员投资新办的企业，可根据国家税收政策，享受新办企业3年内免征企业所得税的优惠政策，逐步实现城乡劳动者就业服务共享、就业机会平等。

第六，统筹城乡公共服务体系建设，促进城乡社会事业发展一体化。要进一步加强对基层公共服务产品的建设，加大中央、省、市财政对基层公共服务的投入，优化公共财政结构，推动城市社会管理向农村的延伸，将新增财力向教育、卫生、文化等社会事业倾斜，大力推进区域教育现代化创建，统筹配置城乡教育资源；加快完善农村社区卫生服务体系，重视健康和公共卫生投入；加快文化体制改革步伐，加大对群众性文化项目的扶持，使城乡居民享有基本均等的公共服务和发展机会。此外，要强化乡镇政府提供社会事业服务的责任，变乡镇政府的行政管理职能为社会事业管理职能，以文明村镇和文明家庭建设为载体，广泛开展文明村镇创建活动，倡导健康文明的生活方式，丰富农民的精神文化生活。

参考文献：

【1】【10】李炳坤，大力推动城乡统筹发展——认真贯彻落实党的十七届三中全会《决定》，《求

是》杂志，2008年第22期，第24页、第26页。

【2】王立军，从农村工业化到城乡统筹发展：浙江农村改革回顾与前瞻，《中共杭州市委党校学报》，2008年第5期，第21、第22页。

【3】中央党校第24期中青一班“统筹城乡发展路径选择”课题组，城乡统筹发展的路径选择与政策支持——对江苏苏州、扬州、昆山等地城乡的调研与思考，《江苏城乡调查》，第36页、第38页。

【4】廖洪乐，居民社会保障的城乡差异有待破解，农民日报，2008年08月06日。

【5】郭振宗，加强农村社会管理的重大意义及对策，《理论学刊》，2007年第10期总第164期，第73页。

【6】近年来中国公共文化服务发展研究报告，《中国经贸导刊》，2008年第07期。

【7】向朝阳、谢佳君，李凌静，成都城乡公共服务新政创造6个全国第一，四川新闻网，2008年11月30日

【8】杨军剑，公众参与社会管理的问题和对策，《社科纵横》，2008总第23卷第6期，36-38页。

【9】陈悦，以制度创新推进重庆城乡统筹发展，《重庆工商大学学报(西部论坛)》，第18卷第5期，2008年9月，第32页、第33页。

(来源：《四川行政学院学报》2009年第5期)(作者单位：中央编译局)

(网络编辑：胡毅)

上一条 德国生态治理经验：技术与参与双管齐下——基于实地调研的一些思考
下一条 新中国60年外交战略选择与经济建设关系研究及启示

网络链接 | 联系我们

版权所有：中央编译局

地址：北京市西城区西斜街36号 邮编：100032

设计制作：文献信息部信息技术处