

以社会建设推动城乡一体化^{*}

王小章

提要:城乡一体化的实质是城乡居民拥有平等的地位和机会参与现代经济与社会生活、分享现代物质和精神文明成果。从城乡对立走向城乡融合,是社会发展的基本趋势,但这并不意味着城乡一体化可以全然自发自然地达成,很大程度上还需要政府和社会自觉的、有意识的推动;鉴于社会建设上的城乡失衡是今日我国城乡差别的集中体现,也是城乡经济社会资源自由、公平流动的重要障碍,城乡一体化的社会建设是城乡一体化的关键。城乡一体化的社会建设需要政府主导、市场介入、社会参与的体制;同时,必须在立足公平的基础上,兼顾自由。

关键词: 城乡一体化 社会建设

作者王小章,浙江大学社会建设研究所所长,教授,博士生导师。(杭州 310012)

一、城乡一体化的实质

在城市学领域,率先提出“城乡一体化”概念的是英国城市学家霍华德(E. Howard),他在其《明日的田园城市》一书中,倡导“用城乡一体的新社会结构形态来取代城乡对立的旧社会结构形态”,指出:“城市和乡村都各有其优点和相应缺点,而‘城市——乡村’则避免了二者的缺点……城市和乡村必须成婚,这种愉快的结合将迸发出新的希望,新的生活,新的文明。”^①不过,关于城乡一体化的思想,实际上可以追溯到19世纪中期马克思、恩格斯所提出的“城乡融合”的观念,并且,在笔者看来,马、恩关于“城乡融合”的理念对于我们今天理解“城乡一体化”的内涵实质更具参考价值。立足于历史唯物主义,马恩一方面认为,在一定的历史发展阶段上,城乡的分离与对立具有历史的必然性、合理性与进步性,同时,又联系对资本主义生产方式的批判,对这种分离与对立所带来的对城乡双方的消极后果,以及所造成的人类活动畸形而片面的发展,进行了深刻的检视和批判;在此基础上,马恩指出随着生产力的高度发展,特别是随着现代大工业的发展,城乡从分离对立到协调融合是历史发展的必然趋势,并进一步提出了一系列促使城乡融合的基本措施,这些措施包括:(1)工业生产和农业生产的密切联系与有机结合:“把农业和工业结合起来,促使城乡之间的差别逐步消灭。”(2)生产力的计划利用和平衡分布:“大工业在全国的尽可能均衡的分布是消灭城市和乡村的分离的条件”,而为了使大工业生

^{*} 本文系国家社会科学基金项目“社会建设基本理论研究”(11BSH005)之阶段性成果。

^① 参见陈光庭:《城乡一体化概念的历史渊源和界定》, <http://www.bjpopss.gov.cn/bjpopss/cgjj/cgjj20021224>。

产摆脱地方性的局限,协调城乡的统筹发展,必须“由社会全体成员组成的共同联合体来共同而有计划地尽量利用生产力”。(3)人口的平均分布:“只有使人口尽可能地平均分布于全国……才能使农村人口从……那种与世隔绝和愚昧无知的状态中挣脱出来。”(4)城乡之间文化和生活条件的日益接近:只有农业人口和非农业人口在文化和生活条件上日益接近,才能“把城市和农村生活方式的优点结合起来,避免二者的片面性和缺点,才能使人类创造的文明成果成为全体人民都能享受的财富”^①。

根据上述马恩的论述可以看出,所谓城乡一体化是在社会生产力或城市化水平发展到一定阶段城市与乡村之间逐步消除分化对立而走向融合的过程,是在工业社会、后工业社会条件下现代城市文明辐射和覆盖乡村的过程;而在我国当今的语境下,“城乡一体化”就是要打破长久以来形成的城乡二元体制和二元结构,实现城市经济、社会、文化与乡村经济、社会、文化的相互渗透,互相融合;其根本实质,是城乡居民拥有平等的地位和机会参与现代经济与社会生活、分享现代物质和精神文明成果。

二、城乡一体化的社会建设是城乡一体化的关键

马克思主义经典作家从历史唯物主义角度指出了从城乡对立走向城乡融合,是社会发展的必然规律。而现代化和城市化的一般进程也证明了这一基本趋势。从现代化的一般进程来看,在几乎以经济增长为唯一核心目标的初、中期阶段,通常是以工业化带动城市(镇)化,以农村支援城市(镇)、农业济助工业,与此同时,往往会伴随着城乡差距的拉大。而当现代化进程进入中后期阶段也即社会经济的发展达到中上等发达水平的时候,一般就会开始注重经济社会的协调发展,并以此带动城乡差距的缩小和城乡社会的同步协调发展。而从现代化进程中的城市化进程来看,则发达国家所走过的城市化进程同样表明了这样一个基本趋势。研究表明,当城市化水平低于30%时,城市文明普及率与城市化率基本同步的;当城市化水平进一步提高到30%后,城市文明逐步加快向农村渗透和传播;当城市化水平达到50%时,城市文明普及率加速增长的趋势,城市文明普及率将达70%,城乡差别明显缩小,城乡融合步伐加快;而当城市化水平达到70%后,城市文明普及率就可以达到100%,即实现了城乡融合、城乡一体化。^②

从上述由城乡分离对立到城乡融合一体的一般进程而言,我国东部一些经济发达地区事实上已经到了走向城乡一体化的关口。即以杭州市而论,早在2008年,杭州市以常住人口计算的人均GDP已经跨越了8000美元这一上中等发达水平的标准,也就是说,在现代化的进程中,杭州市已经进入了走向城乡协调发展、城乡一体化的阶段。再从城市化水平来看,2006年,杭州市的城市化率已经达到62.5%,2009年达到了69.5%,而根据《杭州市十二五规划纲要》,到2015年,杭州市的城市化率要达到74%。就此而言,在城市化的进程中,杭州市同样也已走到了迈向城乡一体化的关口。但需要指出的是,尽管从城乡对立走向城乡融合,是社会发展的必然规律,但这并不意味着城乡一体化可以全然自发自然地达成。诚然,作为配置包括劳动力在内的各种生产要素的最有效的机制,市场本身具有自发的一体化倾向,可以促进各种生产要素在城乡之间的自由流通,加强城乡之间的联系。在西方近代早期,正是市场的力量将原先以人身依附的方式束缚于领主土地上的农奴“拉”进了早期的工商业城市;而我国改革开放以来,也正是市场的力量将大量农村富裕劳动力“拉”出了土地,“拉”进了城市。但是,光靠市场的作用,并不能实现使“城乡居民拥有均等的机会参与现代经济与社会生活、分享现代物质和精神文明成果”的城乡一体化,原因是:(1)市场本身在一定的制度环境中运行,其正常运行也

① 参见王亚鹏:《马克思恩格斯城乡融合思想探析》,《经济研究导刊》2010年第7期。

② 应雄:《城乡一体化:城市化发展的最高阶段》,http://www.curb.com.cn/dzzz/200301/0301lt08.htm。

依赖于一定的社会环境条件,制度性的壁垒、社会环境条件的缺乏都会扭曲市场的作用,阻碍其沟通城乡要素、加强城乡联系的作用。(2)作为生产要素的配置机制,市场在促进经济增长和发展方面是有效率的,但作为一种收入和财富分配的机制,市场并不能保证所有社会成员(城乡全体居民)公平共享发展成果,因为:第一,市场很难改变由非市场性因素导致的不公,如城乡之间的不公;第二,市场分配机制不能保证切实、全面地反映社会成员及其资源对于经济社会发展的真实贡献;^①第三,所谓全体社会成员对于发展成果的公平分享,并不仅仅基于贡献—报酬对等原则,而且还基于每一个社会成员作为公民所具有的基本权利,市场不能保证这些基本权利。^②

因此,要真正实现城乡一体化,使城乡居民拥有均等的机会参与现代经济与社会生活、分享现代物质和精神文明成果,在很大程度上还需要依靠政府和社会自觉的、有意识的推动。而针对我国目前城乡差别的实际情形,则特别需要通过政府和社会扎扎实实的、城乡统筹的社会建设,来推动城乡一体化的进程。这是因为:(1)社会建设上的城乡失衡是今日城乡差别的集中体现。作为与经济建设、政治建设、文化建设等相并列的一项建设,社会建设的基本内容包括发展社会事业(教育、医疗卫生、社会保障等)、优化社会结构(促进就业,调节收入分配等)、培育社会组织、加强社区建设、提升社会管理和社会服务等,其核心与实质是改善民生,促进公平。可以说,经济建设的关键词是“效率”与“增长”,社会建设的关键词是“公平”与“共享”。所有为发展做出贡献的社会成员都应该公平地共享发展成果,这是科学发展观的一个重要内涵,它既关系到发展本身的正当性、合法性,也直接关系到社会的和谐稳定。在我国社会经济的发展进程中,广大农村居民为之作出了重大贡献,但是,在分享发展的成果方面,尽管近年来在党和政府以及社会各界的努力下,情况已经开始好转,但由于历史的和其他客观的原因,农村迄今还未能充分公平地分享发展的成果,城乡之间在收入、就业机会、教育机会、医疗保障、养老保障、公共卫生服务、社区建设、环境代价的付出与收益等方面,都还存在着明显的失衡。而且,随着经济上市场化转型的基本完成,随着在政治上城乡居民同票同权时代的到来,对于像杭州这样的经济发达地区来说,上述这些属于社会建设内容方面的城乡失衡,在今天已经成为城乡差别,或者说城乡二元体制和二元结构的集中体现。即以城乡居民人均收入来看,中国社科院在2010年4月20日发布的年度绿皮书预测,2010年城乡居民收入比率将扩大至3.35:1;而如果再考虑到城乡社会福利保障的不平等、公共设施和服務的不均等、各项社会事业的城乡差距等方面,中国城乡收入差距当在6:1之上。^③(2)社会建设上的城乡失衡也是城乡经济社会资源自由、公平流动的重要障碍。一方面,义务教育、医疗卫生、社会保障、就业服务、社区基本生活服务设施、由社会性因素所导致的城乡收入差距以及其他公共服务方面的城乡差别,阻碍了农村劳动力向城市转移,阻碍农民的市民化;另一方面,上述各种公共服务方面和社会生活条件的城乡差距也大大降低了城市居民到农村创业或就业的主观意愿和客观可能。

无论从社会建设上的城乡失衡是今日城乡差别的集中体现,还是从这种失衡是城乡经济社会资源自由、公平流动的重要障碍而言,都说明,在今天,城乡统筹、一体运作、水平均等的社会建设是推动城乡一体化,促进城乡居民公平参与现代经济与社会生活、分享现代物质和精神文明成果的关键。

三、城乡一体化的社会建设需要政府主导、市场介入、社会参与的体制

(一)社会建设和社会建设的城乡一体化必须由政府主导

^① 市场只能反映社会成员的工作及其他资源的经济价值(金钱价格),但不能、至少很难真正反映出其他方面的价值,如美学的、历史的、宗教的,等等。于是,一些对于人类的全面而健康的发展和继续来说极有意义的工作和资源,在市场中其价值就可能被抹杀或扭曲。

^② 王小章:《公民权利、市场的两重性和社会保障》,《学术论坛》2007年第7期。

^③ 安贞元:《统筹城乡发展综合改革的路径选择》,《人民论坛》2010年8月下(第296期)。

随着经济体制市场化转型的基本完成,随着市场本身的日趋成熟完善,经济的运行发展、各种生产要素的配置等将主要由市场这一“看不见的手”来实施和完成,而如上所述,市场本身具有一体化的自然趋势,也就是说,经济发展上的城乡一体化在很大程度上能够通过市场这一“看不见的手”而自然自发地实现,在这方面,政府主要的任务是进一步破除妨碍市场正常运行的制度性壁垒,维持市场正常运行所需的良好秩序和进行适当的宏观调控,而无须过多的直接介入。也就是说,随着市场化转型的渐趋完成,政府在经济建设中的地位已从主体地位转变为指导地位,而市场则成为经济建设的主体。但社会建设不同:社会建设的各项任务,无论是教育事业的发展,社会保障制度的建设,城乡社区建设的提升,公共卫生服务的改善,还是就业环境和条件的改善,收入分配的调节,社会治理的加强,从根本上都需要政府权力这一“看得见的手”来主持和推动。而改变社会建设的城乡失衡,通过有计划的(向农村)倾斜,甚至通过“以有余补不足”,实现社会建设的城乡一体,更无法完全靠托具有“马太效应”倾向的市场机制,而必须依靠政府权力这一“看得见的手”来着力推动。离开了政府的主导和直接介入,社会建设从根本上无从开展,社会建设的城乡一体化更无从谈起。

(二) 社会建设和社会建设的城乡一体化需要形成“政府主导、市场介入、社会参与”的体制

无论是就一般的社会建设而言,还是就社会建设的城乡一体化而言,都需要政府的直接介入,但这并不意味着,社会建设必须由国家或政府统包统揽。无论是从我国改革开放前计划体制下的“社会事业”之绩效看,还是上个世纪90年代以来之“社会(事业)市场化”的后果看,无论是从西方由“贝弗里奇报告书”所构画的“从摇篮到坟墓”由国家全方位负责的“福利国家”的实践结果看,还是上个世纪80年代以后所实行的“里根—撒切尔主义”的社会影响看,均表明,在社会建设中,必须避免两种倾向,一是保姆式的国家(政府),二是不受控制的市场化。^①为此,社会建设必须形成“政府主导、市场介入、社会参与”的体制,社会建设的城乡一体化也必须通过这样一种体制来推进和实现。

第一,政府主导。就社会建设的城乡一体化而言,政府的主导作用主要体现在:(1)对社会建设的领导和引导:即对社会建设各项任务进行城乡一体化的统一规划、系统部署、协调工作;(2)社会建设之财政投入的城乡统筹:要在保障对社会建设各项任务的财政投入并随经济增长而逐年增长的前提下,通过城乡统筹下向农村的逐年倾斜而逐步实现城乡社会建设之财政投入的均衡;(3)政策引导和驱动:通过相关政策的制定(如税收优惠、人事管理、职务职称晋升、薪酬补贴等等)来引导和推动各种力量,包括市场的(企业、金融机构等)、社会的力量投身于社会建设,特别是投身于农村的社会建设;(4)构建平台、提供渠道,以方便和促成社会建设的有关资源向农村流动。(5)制定标准、加强监管:政府既要为社会建设的项目制定标准,也要为社会建设的主体(如职业培训、职业介绍机构,有关志愿团体等)制定准入标准,在此基础上,加强对社会建设各种主体的监管以及对各种社会建设项目的验收。

第二,市场介入。就社会建设的城乡一体化而言,市场介入主要是指:(1)一些社会建设项目可以通过外包、民营化等方式交由作为市场主体的企业组织来承担;(2)政府可以向社会组织购买社会建设项目;(3)社会组织可以以“准市场化”(或者说“社会性市场”)^②的运作来投身于社会建设。与此同时,在社会建设机制的“市场介入”方面,还需要注意:(1)政府财政必须保障社会建设的基本经费,这是确保社会建设之“公平”、“共享”理念的基础,这实际上也意味着,社会建设的服务提供方式及服务效率的提高可以借助于市场机制,但社会建设的费用支出必须由政府财政来“保障基本”;(2)政府要对进入社会建设领域的企业组织、社会组织制定准入标准;(3)在借助于市场机制来实现社会建设目的的外包时,可以引进竞标机制,但政府需要对每个社会建设项目制定标准,并在项目进展过程中对

^① 柯文·布朗等:《福利的措辞》,王小章等译,浙江大学出版社,2010年,第19—21页。

^② 柯文·布朗等:《福利的措辞》,第五章。

中标者进行监管,严格对社会建设项目的验收,换言之,政府必须加强对社会建设项目及其“承包者”、“提供者”的“契约式治理”。

第三,社会参与。就社会建设的城乡一体化而言,社会参与是指:要允许、鼓励、动员、同时规范社会各种力量立足于公益而投入、参与到社会建设中来,要给各种自助助人的社会组织健康发展创造良好的环境条件,并鼓励、同时规范它们投身于社会公共服务,这里特别要重视引导社会力量加强对农村社会建设的关注,同时加强对农村各类自助助人的社会组织的培育支持。

四、城乡一体化的社会建设应该立足公平、兼顾自由

如上所述,社会建设的关键词是“公平”与“共享”,让城乡居民公平共享社会发展成果是城乡一体化社会建设的根本出发点。可以这样说,对于政府来说,确保包括农村居民在内的每个公民平等地获得基本的社会保障、社会福利、义务教育、公共卫生服务以及其他各项公共服务,是它的基本责任;而对于每个社会成员个体而言,享有与经济社会发展的特定水平相应的各项基本保障、福利和服务是他作为现代公民的基本权利。着眼于政府的公共责任和社会成员的公民权利,以城乡一体化为取向的社会建设必须立足“公平”。不过需要指出的是,在立足公平的同时,也要兼顾或者说容纳“自由”。这可以从两个方面来讲。第一,在社会建设中,政府的责任或者说主导作用,主要体现在基本经费的保障、规划制定、政策引导、服务标准的制定、服务质量的监管等方面,而不一定体现为直接的服务提供。上面指出,在服务的提供上,可以、而且应该借助于市场或者说“准市场”机制,而一旦市场机制介入,则公民个体作为顾客也即服务的消费者,就可以在在一定程度上相互竞争的各服务提供者(包括政府机构、市场组织和社会组织等)之间进行自由选择。^①第二,就社会建设的有关内容而言,有不少涉及到程度不同的公民个人缴费,而公民缴费的能力存在客观差异,因此,所谓社会建设的城乡一体化并不是一股脑儿彻底抹平一切差别,而是形成一个可供公民自由选择的多元保障和服务体系。就以社会保障的两大最基本的内容为例,无论是医疗保障,还是养老保障,目前在我国各地,其现状均是多种缴费和享受水平不等的制度并存,而且,这种多种制度并存的情况在较短的时间内还没有条件彻底改变。在这种情况下,公民个人基于对自身客观经济状况和实际需求的理性考虑而自由选择加入何种保障体系就显得非常重要。也就是说,每个具体的公民进入何种保障系统,应该建基在个人的自由选择权之上,而不是建基在(户籍)身份之上。就此而言,作为社会建设之重要内容的社会保障的城乡一体化实际上就应该包含两方面的基本涵义:其一,“保障基本”:即对基本的享受待遇水平的规定,这种享受水平应不受城乡身份、地位的限制,并与参保者的缴费脱钩,无论参保与否、缴费如何,都能保证实现最低生活保障,这体现了“立足公平”。其二,在承认社会成员各种实际差异的基础之上,构建一个具有自由选择权的体系:“一体化”并不意味着所有现有的社会保障制度立刻全面并轨,完全可以在“保障基本”的前提下允许缴费和享受待遇互有区别的多种社会保险制度并存。就此而言,我们今天对于一体化的追求必须建立在对于差异性和多元化的承认和尊重的基础之上。这里的关键是,每个公民个体在决定加入何种保障和服务体系时,不是被动地被选择、被安排,而是主动地去为自己选择和安排。

责任编辑:张 平

^① 柯文·布朗等:《福利的措辞》,第五章。