

舟山群岛新区研究内参

2013 年 11 月 15 日（第 33 期）

浙江舟山群岛新区研究中心 舟山市社科联 浙江海洋学院社科联
传真：0580—2551319 电子邮箱：czzc@zjou.edu.cn 网站：www.czzc.asia

海岛地区率先实现城乡一体化的路径选择

方志华

十八届三中全会指出：“城乡二元结构是制约城乡发展一体化的主要障碍。必须健全体制机制，形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农城乡关系，让广大农民平等参与现代化进程、共同分享现代化成果。”这为今后一个时期解决好我国的“三农”问题提供了政策导向和落实思路。

中国国土幅员辽阔，东中西部区域发展差异很大，城乡之间的发展条件、速度和基础也千差万别。要在全中国范围内全面推进城乡一体化建设，国家将面临巨大的财政压力和更多的政策困境与现实困难。其中，城乡一体化并非城乡一样化，城乡之间的差距、差异、差别却是一种客观存在；城乡一体化是允许城乡之间差别有序、差距有度、差异合理的动态过程，也允许各地区在承认这种客观事实并把这种“差距、差异、差别”控制在有限、合理与可接受的范围之内的基础上，根据各地区的实际，因地制宜，有先有后，积极稳妥地实现城乡一体化。同时，国家应该允许、鼓励、支持那些发展条件相对比较好的、城乡差别不大的海岛地区率先实现城乡一体化进行积极探索与有益创

新。

一、继续推进“小岛迁、大岛建”战略

统一规划大岛建设，实现土地的集约利用。这是根据十八大要求，城乡规划统一开展，尤其是新建城区或建制镇的建设，一定要有统一的城乡发展规划，而且规划要有科学性、战略性、前瞻性和公平性。

小岛与内陆地区的山区情况不同，生活环境险恶多变，而且交通、用水、用电等困难重重，所以放弃生活居住条件恶劣的小岛而迁居条件相对较好的大岛不失为明智的选择。新世纪以来，舟山一直在实施“小岛迁、大岛建”的战略。在舟山本岛和几个较大的岛屿开展统一规划，科学定位各功能区，统一基础设施建设标准，城镇化建设取得了显著成效，同时国土资源的开发保护工作获得国土资源部的肯定与表彰。截至2012年底，全市城镇人口比例超过了60%以上，领先全国城镇化率近10个百分点。

二、构建覆盖城乡、统一的初级民生保障体系

作为一个国家的公民，不论出身、民族、职业和性别，都应该平等地享有政府提供的基本民生保障，这是基于社会公正的价值追求和民生是当下中国最大政治的现实考量。过去由于种种原因，城乡之间在基本民生保障方面差距太大，加上中国人口众多，公共财政压力巨大，无法在城乡之间一视同仁，故优先保障了城市居民的民生保障，对广大农村居民欠了历史账。现在“三农”问题已经上升为“全党工作的重中之重”，这就不得不正视历史欠账问题。从中央到地方必须要加大对农村基本民生保障的投入。同时，养老保险、医疗保险的普及，教育条件、卫生条件、用水用电条件、通信条件等的改善，最低生活保障机制的建立，渔村基本文化设施的建设等，均应纳入初级民生保障的范畴。

三、破解集体土地所有的管理困境，降低渔民市民化门槛

20世纪九十年代后，渔村纷纷组建了渔业股份合作公司，加上水

产品价格完全放开而由市场调节，结果是渔民的收入的稳步增加，海岛地区城乡居民收入差距曾经缩小至 1.8:1（按 2012 年经济年报），而据全国统计情况来看，城乡居民收入差距超过 3:1。居民收入增加后，渔民开始建别墅或者去进城购买商品房，但苦于没有足够的产业支撑进城渔民的就业和没有充足的资本支撑渔民创业，进城的渔民不得不返回渔村重操旧业，这既不利于渔民的转产转业，也不利于渔民家庭生活的和谐稳定。因为没有产业就没有就业，没有就业就没有生产和生活，没有生产和生活的城镇注定是空城和鬼城。同时，由于渔民在海边自己建造的别墅洋楼属于小产权性质而无法进行交易，进而无法满足城市居民渔村购房的需要和束缚了渔民增加收入的渠道。

而我国宪法规定，宅基地属于集体所有而不像城市里的土地属于国家所有，进而无法流转和交易。宅基地只有国有化过程后方能流转和交易。只要充分考虑到国家、集体和个人三者的合法正当利益，三者之间可以围绕公共利益最大化而做出一个科学、合理、公平的利益分配及再分配，这样就可以使宅基地流转难题迎刃而解，也就消除了渔民房产的政策困境，进而可以解决城市居民的渔村购房问题和拓展渔民增收的渠道。

四、创新户籍管理，消除户籍壁垒，构建统一的户籍信息网

十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出：“推进农业转移人口市民化，逐步把符合条件的农业转移人口转为城镇居民。创新人口管理，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。”这为今后的户籍制度改革指明了方向。

户籍制度是计划经济时代的产物，是社会管理的一种重要手段，一定时期内起到积极作用。但随着改革开放的推进和市场经济制度的确立，户籍制度的弊端日益明显并一定程度上阻碍了人口流动和人力资源的合理有效最优配置，同时也对整个社会发展和城镇化建设带来

了很大的负面作用和不利影响。户籍制度改革的呼声早已出现并一直进行着改革，2003 年我国部分省市开始户籍制度改革，2006 年底全国已有包括浙江省在内的 12 个省市区取消城乡二元户籍划分并统称为居民户口登记制度。

权力依附于职位，权益依附于地位。在我国，户籍不仅仅是字面上的户籍，还是身份、地位的象征，它是一种社会地位体系，被赋予了很多的社会功能，囊括了包含教育、就业、医疗、社保、住房等在内的许多保障性福利，这些福利直接影响到一个人在城市的生存与发展。所以，户籍制度取消城乡二元差别是有名无实，况且部分省市名义上取消了城乡二元户籍管理制度，但操作起来困难重重，因为户籍制度在我国被赋予了除人口信息和居住管理之外的更多功能，比如社会管理、社会保障权和更多的利益等，在当下中国“触动利益难于触及灵魂”。

城乡一体化的核心与实质是公共服务的一体化和“公民权”的平权化，关键是身份即城乡户籍管理制度的一元化。在海岛地区有必要也完全有可能实现实质上的城乡一元化的户籍管理制度，彻底破除城乡户籍的“一国两制”。因为在海岛地区，不管城镇户口还是农村户口，都是海岛上的户口。破除城乡二元化的户籍管理制度有利于海岛地区的人口流动和人力资源的最优配置，进一步推进城乡一体化和海岛的城镇化即岛镇化的进程。