

## 【新型城镇化与乡村振兴专题】

人本视角下城乡融合发展的群体  
关怀及实践路径

苏海

(山东女子学院 社会与法学院, 济南 250300)

**摘要:**区别于经济、空间分析视角,人本视角下的城乡融合分析,更加注重阶层群体分析范式,坚守底层关怀视角,关注拆分型劳动力再生产体制下流动群体与留守群体在城乡融合发展中的角色定位、价值归属和发展环境。从人本视角出发,既需要思考经济发展质量能否惠及乡村留守群体,城市公共服务保障能否包容进城流动群体,乡村产业形态能否承载返乡流动群体等核心议题,也需要摒弃单一的问题和弱势视角,从基于身份认同的社区包容性环境营造、人本价值与发展型政策导向的制度设计、复合能力与社会关系导向的多元服务三个实践维度,满足流动群体和留守群体的“价值-生计-福利”需求,缩小阶层差距,助推共同富裕。

**关键词:**人本视角;城乡融合;底层关怀

**中图分类号:**C912.82 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2024)06-0062-12

孟德拉斯在《农民的终结》一书中提出了令人深思的问题:在可能的未来,农民将在青年农业创业者创建的全新的、完全适合于现代条件的机构伴随下自行消失,但没有农民的世界将会是什么样的世界呢?存在数千年的村落解体后,农民将怎样融入与他们完全不同的城市<sup>[1]</sup>?数据显示,2023年我国常住人口城镇化率已达到66.16%,行政村的数量从2006年的549003个减少到2022年的477874个<sup>①</sup>,这意味着我国进入城镇化后半程。但常住人口城镇化率与户籍人口城镇化率差距较大,仍然有众多人口没有在常住地落户,是处于流动状态中的务工群体或老年照料群体。与之相伴随的则是无力无心入城的留守人群,以及各类乡村振兴政策出台后怀揣乡愁的返乡创业、治理和投资群体。所以,要有效回应党的二十届三中全会《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》对“完善城乡融合发展体制机制,促进城乡共同繁荣发展”的部署,还需要突破既有的地理空间、经济要素等分析视角,从群体和阶层视角出发,分析不同群体和阶层在城乡融合发展中的困境和需求,扩充其受益面,提高其社会融合度和参与度。

## 一、问题的提出

当前,城乡融合发展的相关研究,主要集中于以下三点。一是描述性研究,主要涉及城乡

收稿日期:2024-09-19

基金项目:山东省社会科学规划研究项目“乡村振兴齐鲁样板建设中的女性参与及促动机制研究”(23BFNJ03)

作者简介:苏海,男,山东女子学院社会与法学院副教授。

① 住房和城乡建设部:《2022年城乡建设统计年鉴》, <https://www.mohurd.gov.cn/gongkai/fdzdgknr/sjfb/tjxx/jstjnj/index.html>。

融合发展的历史脉络、理论基础和实践意义。新中国成立以来,我国的城乡关系主要经历了城乡二元体制形成与巩固阶段、城乡二元经济体制破冰阶段、城乡二元体制改革向社会领域延伸阶段、全面建立城乡融合体制机制阶段<sup>[2]</sup>。以马克思恩格斯的城乡发展理论为基础,我国的城乡连续体范式从城乡统筹到城乡一体化再到城乡融合<sup>[3]</sup>,其动态演进过程既反映了政府治理的变迁,也有效契合了经济社会发展需求。传统的城乡二元分割范式往往忽视城乡之间的整体性与连续性,造成政策设计和执行效能不足,居民受益度不高。其中,“城市偏见”是发展中国家缓慢增长和不平等增长的驱动力,因为以城市为中心的方法会淡化与农村健康福祉密不可分的自然资源开发、粮食系统、气候变化和环境等议题的重要性。而“乡村主义”虽看到了乡村生活的美好恬静,但忽视了乡村的贫困、歧视、发展不平衡等现实问题<sup>[4]</sup>。因此,在共同富裕视域下,统筹实施新型城镇化与乡村振兴两大战略,将有利于打破城乡分割,促进城乡要素、产业、文化、生态等全方位深度融合,加快推动形成城乡要素平等交换、双向流动和公共资源合理配置新格局<sup>[5]</sup>。新型城镇化和乡村振兴不是割裂的关系,而是有机统一体,其基本运作逻辑是:新型城镇化离不开乡村人口和要素的融入,而乡村振兴也离不开城市对乡村的带动和城市人口对乡村的向往。城镇和乡村是一个对立统一的矛盾有机体和命运共同体,两者在目标、任务和过程上具有天然耦合性和内在相通性<sup>[6]</sup>。

二是城乡融合发展的的问题性和解释性研究。作为经济社会发展中的一对重要关系,城乡二元不仅对乡村农业进步是一种阻碍,也束缚了城市工业的升级<sup>[7]</sup>。当前,城乡关系依然存在诸多问题,包括户籍制度改革还需深化,城乡要素合理流动机制尚未建立,城乡基本公共服务差距依然较大等<sup>[8]</sup>。新型城镇化发展偏差体现为三个滞后:一是进城农民的身份转化滞后于职业转化,二是农村劳动力的转移滞后于城镇空间的扩展,三是农业劳动力的非农化滞后于农村土地的非农化<sup>[9]</sup>。乡村振兴则面临主要农业生产要素非农化、农村社会主体老弱化、村庄建设用地空废化、农村水土环境污损化、乡村产业与治理人才缺乏等现实难题<sup>[10]</sup>。与城乡之间的收入差距相比,城乡之间在公共服务和社会保障方面的差距更大<sup>[11]</sup>,农业农村现代化滞后于城镇化、工业化和信息化,城乡融合发展体系尚不完善。这既有历史层面的原因,也与地域经济发展水平、政策设计和居民的价值理念紧密相关,是一个复杂的发展议题。

三是城乡融合发展的对策性研究。推动新型城镇化建设和促进乡村振兴战略实施,应摒弃粗放型发展模式,结合地理区位和资源禀赋,制定具有地域特色的发展规划<sup>[12]</sup>,应该以县域城乡融合为基础,以土地要素为核心,撬动城乡“人”与“业”的动态发展<sup>[13]</sup>。既要通过乡村空间治理推动城乡发展格局不断演化<sup>[14]</sup>,也要重视科技进步和产业创新在推动城乡融合发展上的作用。一方面,要解决已经进城的人及其家属的市民化问题,另一方面,也要为愿意回乡的人提供更便利的机制和条件,实现城乡双向流动<sup>[15]</sup>。可以通过制度创新、经济互动、文化信息交流、公共设施与服务要素均衡配置、构建新型生态关系<sup>[16]</sup>,实现城乡之间的人口融合、空间融合、经济融合与价值融合<sup>[17]</sup>。总之,从经济视角出发,要对城乡生产力进行优化分工;从空间角度出发,要规划城乡的物质要素和精神要素,统筹安排其空间位置;从社会学角度出发,要打破相互分裂的壁垒,实现生产要素合理流动和优化组合,实现城乡经济和社会生活的密切结合<sup>[18]</sup>。

既有研究对城乡融合发展的关系进行了系统分析,强调新型城镇化和乡村振兴统筹推进的重要性,也从机制、要素等维度分析了二者在统筹推进中的不足,并从多学科视角提出了二者统筹推进的可能方向和具体建议。但在研究理念上,更侧重从经济、空间等外部视角分析二者融合发展的可能性和可行性,更多秉持一种宏观的政策倡导视角和实践主体的问题视角,对身在社会政策与城乡变迁中的“人”的关注度不够,对新型城镇化和乡村振兴等时代变

化给不同阶层、不同群体的身心发展,居住空间、就业模式、公共服务和社会关系重构带来的影响研究还稍显不足,对不同群体在融合过程中的优势和能力关注度不够。

国务院关于《深入实施以人为本的新型城镇化战略五年行动计划》通知中指出,把推进农业转移人口市民化作为新型城镇化首要任务,坚持人民城市人民建、人民城市为人民,使全体居民共享现代化发展成果。《中华人民共和国乡村振兴促进法》提出,要坚持农民主体地位,充分尊重农民意愿,保障农民民主权利和合法权益,调动农民的积极性、主动性、创造性,维护农民根本利益。乡村振兴战略的出发点是为了农民,其成败也在于能否通过营造城乡融合的命运共同体,为农村居民创造更加公平的发展机会,最终实现共同富裕。从政策文本和社会价值导向看,新型城镇化和乡村振兴战略都强调以人为本,不断满足人民日益增长的多元发展需求。但“以人为本”并不是一个抽象概念,人是分阶层、分群体的。因此,以人民为中心的新型城镇化和乡村振兴,要充分考虑不同群体、不同阶层的需求<sup>[19]</sup>。不同群体之间和同一群体内部因其收入、住房、教育、医疗等存在较大差别,其需求、诉求也有很大差异。新型城镇化和乡村振兴中的人本视角,就是要充分考虑不同群体的生存环境、发展机会和多元诉求,让“原住民”“租住者”“外来者”“务工者”等各类居民都能积极参与城市建设,让乡村成为乡村居民而非单纯农民的生活空间<sup>[20]</sup>。总之,城乡融合发展的特质就体现在以人为本的属性中,它是包容而开放的,也是中国式现代化保持强大生命力的关键所在。

## 二、人本视角下城乡融合发展的群体关怀

在城乡融合发展过程中,人本视角的价值导向、政策设计和行动实践,就是要在完善城乡基础设施、优化经济社会发展结构基础上,不断满足人民群众对教育、工作、医疗、住房、环境、养老等美好生活的期盼,降低个体、家庭的生存发展压力,提升人们的幸福指数。传统发展理念中“见物不见人”,只重视经济效率,忽略经济发展质量、民生事业改善和人文价值塑造的发展模式,会衍生出众多显在和潜在的发展困境,并不利于社会的稳定和长远发展。

### (一) 人本视角下城乡融合发展的群体归类

人本视角下的城乡融合分析,更加注重阶层群体分析范式,坚守底层关怀视角,关注拆分型劳动力再生产体制下的流动群体与留守群体,尤其是进城的务工、照料和陪读群体,以及因在城就业受阻而返乡的务工群体和扎根乡村的留守群体。流动群体指的是居住地和户籍地不一致的人户分离现象,因流动地域和人群不同,产生了多元复杂的流动群体。改革开放以来,大量农村劳动力流入城市,承担了诸多底层劳务工作,改变着传统固守乡村的家庭结构形态,推动了城市产业结构的转型,为城市发展贡献了乡村力量。虽然以农民工为代表的家庭生产和再生产发生分离,形成了拆分式的家庭再生产体制,但其所获报酬和权益却不足以完成定居城市的家庭再生产<sup>[21]</sup>,无法真正在城市扎根。为了改变这一情况,我国深入贯彻以人民为中心的发展思想,实施了各类城市反哺乡村的战略行动。尤其是党的十八大以来,以精准扶贫、城乡统一的社会保障体系为主体的惠民举措陆续实施,逐步缩小了城乡差距<sup>[22]</sup>。以代际分工为基础的半工半耕生计模式,使得农民在城乡之间实现了双向流动,并通过代际接力方式实现了快速城市化,维系了农村社会的稳定<sup>[23]</sup>。同时,交通设施的改善,以及以手机为载体的各类新媒体技术的应用,缩短了流动群体与家乡的空间距离,成为其维系社会资本、追忆乡土、进行情感互动的工具。

但在城镇化快速推进的同时,流动人群的生存困境和发展需求也发生了新的变化,面临各类不确定风险的挑战。一是随着老龄化时代的来临,很多高龄农民工群体面临工作难寻



觅、“退休”无保障的尴尬境地。一部分老年人还在城市隔代照料和乡村农业生产之间漂泊,现行公共政策对这类群体的针对性扶持不足,导致该群体的社会保障缺失和社会融入难等问题日益严重<sup>[24]</sup>。二是为了子代能有更好发展,以实现代际阶层地位的实质性转变,很多低收入流动女性劳动者会选择在城镇陪读。在城乡教育资源不均衡与优质教育市场排斥的多维因素影响下,她们不得不牺牲个人时间以兼顾工作与家庭,极易陷入时间贫困<sup>[25]</sup>。三是第一代农民工流动群体与新生代农民工流动群体,在社会融合方面有着更加复杂异质的认同困境。对于第一代农民工群体而言,乡村生活才是他们的心灵寄托和生命主角。虽然他们会耗尽一生心血为子代在城接受教育、寻找就业和购买住房付出努力,缓解子代在城市生活的压力,但很难在心理层面认同自己是“城里人”。对于一些新生代农民工而言,枯燥、严苛、死板的城市劳动环境和向往自由轻松的处事心态,使得其很难参与城市社区的各类社会活动,难以建立稳固的社会交往体系,往往处于“悬浮”于城市社会之上又无法回归上一代故乡的状态。

农村留守群体是与流动群体对应产生的独特群体,其产生原因可分为制度原因、贫富差距、文化因素等方面<sup>[26]</sup>,是政策制定者、理论研究者和一线服务者经常关注的群体。《中共中央 国务院关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见》等政策文件,多次强调要完善农村留守儿童、妇女、老人关爱服务体系,为留守人群创造更多的政策福利。近几年,中国农村留守群体的总量在下降,但留守群体基数依然庞大,预期寿命和总和生育率“一增一减”,加速了农村人口老龄化的进程。人口老龄化和乡村空心化对乡村生产要素投入、农业生产、乡村治理、社会保障等方面都产生了深刻影响,会导致城乡产业发展和转型升级受限,参与乡村振兴后备人才匮乏。同时,人口老龄化、乡村空心化意味着医疗支出和各类福利支出增多,公共转移支付相应增加,人口红利减少。农村留守老人受制于家庭经济结构、代际抚养结构和乡村治理结构,往往被忽略,面临着社会资本支持动力性弱化、人际情感补偿功能性缺位、乡村伦理精神失范性加剧等现实难题<sup>[27]</sup>。现阶段的农村留守妇女也是经过长期市场和政策筛选后的“剩余”群体,在乡村从封闭走向开放的同时,留守形式也从局限在家庭场域中的“静态留守”,转向对接社区和外部市场的动态“流动守候”<sup>[28]</sup>,其生活压力、照料负担、婚姻危机和疾病困扰也呈现更复杂多元的表征。

## (二) 人本视角下城乡融合发展的群体关怀

在新时期城乡融合发展体系建设中,需要重点关注不同类型群体在城乡不同空间的生存条件、发展环境和社会融合,站在保护和发展的视角,去感知和关怀多元群体在城乡变迁中的情感体验、压力来源和发展诉求。

### 1. 经济发展质量能否惠及乡村留守群体

在城乡融合发展体系中,土地、厂房等经济要素的流通,各类市场平台的搭建,生产、分配、销售环境的共建共融,是城乡融合有效推进的关键。新型工业化和县域经济发展的核心目的是服务于在城镇、乡村居住的各类人群,通过各类资源要素的投入和聚集,让其有更多的就业机会、医疗条件、教育平台和发展环境。但以留守群体为代表的弱困群体,会因为身体状况、自然灾害、意外风险和家庭环境等,无法享受到城乡经济发展带来的政策红利和物质收益。脱贫攻坚时期,为了实现全面建成小康社会的目标,国家在乡村投入大量人力、物力、财力,并以产业扶贫为依托,发展了各类富民产业,有效解决了乡村贫困问题。但随着各类产业发展政策和市场环境的变动,某些乡村产业运营困难,持续运转受限,存在边际效益递减情况,由此村民的受益度开始缩减,无法享受到经济发展带来的多维红利。与之并存的是,某些非贫困村没有获得足够的政策扶持和资源投入,村庄发展也存在明显短板,如无产业支撑、集

体经济收入低,基础设施及公共服务达标率低,村户相对贫困率高的“两低一高”问题依然突出,导致留守群体的经济保障、健康护理、精神关爱不足。所以,城乡融合发展需要借助新型工业化,创造更多城乡就业机会和保障机会,提高经济发展质量和益农惠农效益。

## 2. 城市公共服务保障能否包容进城流动群体

传统以户籍制度为基础的城乡二元分割体制,使得城乡各自建立起相对独立的就业环境和福利制度。传统农业发展模式的式微,城市多元的就业机会和福利保障,使得大量农民进入城市,实现了地域转移和职业转换。尤其是大量中西部地区农村青壮年人口,进入东部发达城市务工,形成了数量巨大的农民工群体。统计数据显示,2023年全国农民工总量依然有29753万人,比上年增加191万人,其中,本地农民工12095万人,外出农民工17658万人,年末在城镇居住的进城农民工12816万人<sup>①</sup>。这类群体虽有职业和生活方式的转换,但没有完全实现身份转变和地位转变,他们尽管长期在城市居住,但在户籍层面仍然是农村人口。外出务工而不落户是这个群体规模居高不下的主要原因。对于流动群体而言,虽然国家在基础教育、医疗卫生和社会保障等层面已经有一些政策和福利供给,但与庞大且分散的群体需求相比,依然有不小的差距。尤其是教育、医疗、住房等带来的压力,让很多进城的农民工群体不得不处于陀螺一般的奔波劳作状态。在面对各种风险的时候,他们缺少原生家庭的支持,只能停留在一种心在漂泊、无所适从的游离状态。在社区支持体系和职业支持体系不足的情况下,如何对这部分群体给予更充分的“看见”和“感同身受”,并从城市公共服务保障方面给予更多的理解和提供更多的服务,将是摆在政策制定者和一线服务者面前的重要议题。

## 3. 乡村产业形态能否承载返乡流动群体

在城乡融合发展体系中,还有一部分返乡群体需要关注。其主要类别有四种:一是户籍或祖籍在本地、怀揣乡愁、愿意为乡民做贡献的“乡贤”,他们大多既有一定的经济实力又有乡土情怀;二是城市资本下乡后,在乡村承包土地、厂房,发展各类产业的创业者,包括在城市赚取“第一桶金”的农民工返乡创业者和市民、青年返乡创业者,其工作形式更加现代化、智能化;三是赴乡村旅游、康养休闲的短期返乡群体;四是因所在务工城市经济发展不景气或者因自身年龄、身体等因素在城就业受阻,重新回乡从事农业的务工群体。这四类群体对改善乡镇基础设施、促进城乡经济结构转型、活跃乡村气氛、提升乡村发展活力具有重要作用。进入城镇务工的农民接受了新的思想观念和技能训练,提升了自身综合素质,其中部分农民返乡创业为农业农村现代化提供了高素质劳动力,这是一个正向耦合的过程<sup>[29]</sup>。返乡农民工群体具有生产者、消费者和传播者三重身份,可以为乡村带来物质资本、人力资本、社会资本和情感资本等稀缺性资本<sup>[30]</sup>,更好地巩固脱贫攻坚成果,推动乡村振兴。但与城市相比,当前乡村的经济形态、基础设施、网络通信、教育医疗依然存在很多短板,尤其是经济形态、基础教育和医疗卫生体系建设,无法满足返乡创业者及其家庭的需求,使得这些群体往往不能坚守乡村。另外,以中西部为代表的大部分县城、乡镇产业发展形态较为单一,经济发展环境、创业政策支持体系依然不够完善,对于返乡群体来说缺少足够的吸引力,导致这部分群体产生的经济效能和公益效能受限,无法更好地支持城乡融合发展。当然,在支持各类返乡创业群体的同时,也要避免出现外来资本占用土地和厂房等资源、非农化产业过多、农民参与不足、乡村经济发展主导权缺失的现象。

① 国家统计局:《2023年农民工监测调查报告》, [https://www.gov.cn/lianbo/bumen/202405/content\\_6948813.htm](https://www.gov.cn/lianbo/bumen/202405/content_6948813.htm), 2024-05-01。

### 三、人本视角下城乡融合发展的群体需求

以人为本是城乡融合发展实践所遵循的最基本原则,无论处于哪个发展空间,人的发展始终是经济、社会发展的前提和最终目标。只有居民对自己生活的社区、从事的职业、经营的家庭、参与的社会事务有一种认同和热情,有参与感和责任感,并建立起行动的内生动力和集体力量,才能促使新型城镇化和乡村振兴战略的高效推进。人本视角下流动群体与留守群体的发展需求,可以从“价值-生计-福利”三个维度来建构。在价值维度,要思考城乡空间转化下的居民归属感,尤其是流动群体及“农民上楼”之后新市民的社会融入需求;在生计维度,要思考当前多元的就业形态,如何满足留守群体和返乡流动群体的可持续生计需求;在福利维度,要思考城乡社会保障和社会福利的一体化问题,尤其是城镇与乡村养老服务、教育服务和医疗服务资源如何公平分配的需求。

#### (一) 价值需求:空间转换下的归属感探寻与营造

价值和归属感是指生活在某一空间中的社会成员在感情和心理上的认同感和归属感。这种归属感具有一种文化维系力,可以让居民们自觉主动地参与各类社会事务,建立一种兼有工具和价值双重属性的发展共同体。城乡发展空间的转换与变迁会打破原有的生计结构、生活习惯和交往体系,需要寻找新的职业认同,建立新的社会关系网络。鲍曼指出,共同体核心的特点就是一个“温馨”的地方,一个温暖而又舒适的场所。在共同体中,我们能够互相依靠对方<sup>[31]</sup>。从这个意义上说,城乡融合发展就是要在打破传统城乡户籍属性的基础上,积极营造“共建共治共享”的社区治理格局,开展城乡社区建设,通过各类公共服务和文化活动,解决新市民的不适应问题,促进流动人口与常住人口之间的融合,让居民们既能有乡愁可盼,也有新居可安。

价值维度的城乡融合需求,主要是回应“我是哪里人”这一核心问题,它既有外显的被承认和被尊重,也有内在的自我信任和主体认可。这种归属感和认同感需要通过各类发展平台的搭建和公共服务的供给来实现。传统的城乡户籍分割体制使得市民和农民两个群体在价值维度上呈现非此即彼的状态,二者好像有天然的鸿沟,无法找到契合点。当前,城市户籍制度改革稳步推进,大部分城市落户已经没有限制,流动群体可以根据自身工作情况自由选择。但简单的户籍登记注册,只是流动人口在城市扎根融入的第一步。要安顿好新市民群体和流动群体,并非简单地促使这个群体尽快购买住房,落户定居,而是要精准分析他们的价值需求,减少烦琐的身份限制,把市民化的着力点转向提高流动人群的获得感和归属感,匹配相应的医疗、教育等公共福利,降低进城农业转移人口居住成本,拓展其参与社区事务的机会,推动这类群体能够在工农、城乡和区域之间自由选择 and 自主流动,促进农业转移人口的社会融合<sup>[32]</sup>。

#### (二) 生计需求:多元就业形态下的包容性发展

生计维度的城乡融合发展实践,主要是要回应“我能做什么”这一核心命题。新型城镇化和乡村振兴战略首要解决的就是城镇新市民、流动务工群体和农村留守群体的生计问题,尤其是建立可持续生计的发展体系。可持续生计是指在不同情境中运用不同的生计策略对所拥有的生计资本进行排列组合,进而达到生计资本的持续利用和家庭福利的持续增长,其非常关注制度、组织和政策在协调土地等生计资源中的影响过程<sup>[33]</sup>。多元的就业选择、稳定的就业岗位、灵活的就业环境和具有地方特色的产业是以人为核心城镇化的关键所在,也是流动群体得以扎根城市的基础。



早期从事耕作的农民成为城镇市民以后,其中大部分人转化为城镇产业工人或自由商贩<sup>[34]</sup>,发生了身份转换和职业转换。新型工业化和现代服务业的发展情况,以及承载能力、岗位设置和权益安排,会直接决定新市民能否在城镇真正安家立业。当前,伴随着互联网技术应用和数字经济发展,除了传统就业类型,在交通出行、产品运输、生活服务、教育培训等领域,出现了网络主播、网约配送员、网约驾驶员、互联网营销师等各类新型就业模式。这些就业模式往往成为新市民和流动务工群体的新选择。他们对各类新产业、新就业形态的权益保障和能力提升的需求日益剧增,但因新产业的平台化设计和用工关系较为复杂,相应的政策和服务供给针对性不足,无法保证其生计的稳定性和持续性。对于返乡群体来说,传统农业转型发展后,乡村已不再局限于粮食作物生产,而是依托市场需求,开展了多样化的农业生产活动,这为返乡群体提供了多元化的生计选择。此外,为了有效推进乡村振兴,国家推动各类社会资本下乡,使得很多新型工业和服务业向乡镇延伸,也为返乡群体提供了更多的就近创业机会。但总体来说,乡镇的就业选择还较为单一,缺少吸引人才回流的生存和发展空间,无法满足返乡群体的多元生计需求。

### (三) 福利需求:与居民需求契合的公共服务供给

福利维度的城乡融合实践,主要是回应“我能享受什么”这一问题,注重强调城乡居民在各类物质资源、津贴供给和公共服务供给中的平等和公正,强调每一个个体及其家庭都能够在社会生活中享有平等的机会和待遇,尤其是流动群体和留守群体能够共同享受社会进步成果,参与社会发展进程。《深入实施以人为本的新型城镇化战略五年行动计划》强调,要健全常住地提供基本公共服务制度,推动相关公共服务随人走,健全与居住年限相挂钩的非户籍人口基本公共服务提供机制。积极的、制度性、常态化的城乡社会福利供给机制,对于推动以人为本的新型城镇化战略具有底线意义,是维系社会稳定、促进社会发展的制度基础。

当前,随着城乡居民的需求变得越来越多元,公共福利政策虽然种类不少,但存在倡导有余而实践不足的情况,如对普通群众的需求敏感度不足、供给端和服务端的匹配度不高等,无法有效满足和契合居民的多元需求。在教育服务方面,当前城乡之间的教育投入依然存在较大差距,教育资源存在行政壁垒现象,分布的不均衡导致教育机会的不均等。大城市集中了优质的教育资源,但户籍制度、学区制度导致优质的资源不能通过公平手段合理分配。重点学校往往集中在大城市内部,并且仅面向属地招生,周边区县、农村的孩子很难得到在这些优质学校就读的机会<sup>[35]</sup>。优质教育资源的过分集聚导致教育成本的上升和陪读需求的增加,已经成为很多城镇新市民和务工群体的主要压力来源。在养老服务层面,随着我国老龄化程度的加深,城乡养老服务已经成为摆在政府和社会面前的主要发展议题。当前,城乡养老服务政策、设施、人才均存在巨大的缺口和差距,如传统的家庭养老式微,乡镇机构养老服务内容、方式单一,以熟人社会为基础的农村互助养老也很难持续。农村养老政策并不完善,与老年人需求匹配度不高,加之针对老年人的医疗照护服务和精神关爱服务不足等,难以有效应对日益严峻的农村养老危机。在医疗服务方面,我国长期存在卫生资源配置结构性失衡问题<sup>[36]</sup>,城乡医疗服务二元结构问题仍然突出。农村总体和人均医疗投入依然不足,医生数量和质量皆有欠缺,药品、设施等医疗资源比较紧缺,明显滞后于城市发展水平,无法适应农村医疗环境和人口结构变化的需要。所以,解决城乡医疗资源配置不均衡,以及大城市与基层社区、农村医疗服务不协调问题,是摆在城乡融合发展中的重要议题。

## 四、人本视角下城乡融合发展的实践路径

以人为核心的新型城镇化和乡村振兴战略,是解决城乡发展差距、实现中国式现代化和

共同富裕的核心要义。高质量经济发展的最终目标也是为了更好地满足弱困群体、流动群体、留守群体和返乡群体日益多元的物质和精神层面需要,实现全体人民公共福祉的提升。城乡融合发展体系的建立,一定要摆脱传统“重物轻人”的发展思维,从基于身份认同的社区包容性环境营造、人本价值与发展型政策导向的制度设计、复合能力与社会关系导向的多元服务三个层面,改善政策供给偏差,促进城乡要素流动畅通,提升居民综合发展能力,营造包容性发展环境,实现共同富裕。

### (一) 基于身份认同的社区包容性环境营造

长期以来,关于新型城镇化和乡村振兴的具体实施和相关研究,往往聚焦于制度、产业等宏观结构体系,忽略了居民生活的家庭和社区场域。实际上,要真正让城乡居民参与城乡融合发展,感受到其带来的收益和幸福,还是要落实到具体的城乡社区,落实到每个居民个别化的家庭生态系统之中,实施一种“在地化”的、具有身份认同感的城乡融合实践。过于宏大的叙事往往会忽略居民的日常生活场域和朴素的情感体验。而“在地化”的城乡融合实践,特别关注不同城镇、乡村和家庭的异质性,在同质性政策供给的同时,更加注重挖掘具有地方特色的资源禀赋,特别关照各个社区和家庭的独特经历和现实需求,开展针对性的公共服务。在新型城镇化建设中,村落空间消解与居住空间集聚化是农村家庭整体性转型的直接驱动因素。要特别关注新市民在生活职业方式转型期间的阵痛感,通过家庭资源整合和要素优化配置实现农民的就地城镇化<sup>[37]</sup>,减少子女教育、家庭照料的空间和时间成本。对于流动务工群体来说,现在的农民工一般在务工城市、老家县城、农村社区有三个家庭生活场域,其中农村老家有其年长的父母进行隔代看护、抚育和陪读未成年子女。基于对父母和子女的牵绊,大部分农民工虽然身在外地,但心在老家<sup>[38]</sup>。因此,要不断缩小城乡教育差距,通过多样化的托育服务、养老服务和社区服务,解决流动务工群体家庭的后顾之忧。

从社区层面来说,要积极营造宜居宜业、包容开放、守望相助的和美城乡社区环境,以满足不同群体的多元需求,提升各类群体的社区归属感和凝聚力。首先,要结合村居特点,积极挖掘利用社区内部资源,通过小组、社区活动等形式开展养老、托育、助残等多样化服务。在各类社区治理活动中,要为居民搭建参与平台,调动居民参与社区治理的积极性、主动性和创造性,激发社区治理内生动力,提升居民对所处生活环境的认同感。其次,需要以文化建设凝聚城乡融合发展的精神动力,利用网络平台、外展宣传、活动组织等多种形式,增强居民对新型城镇化和乡村振兴相关价值的认同,加强新时代社区精神文明建设。最后,从人才培育角度,既要积极挖掘乡村本土建设人才,也要积极吸引各类产业发展、乡村治理人才返乡,引导其参与新型城镇化建设,提升其产业发展和基层治理能力,实现人尽其才、物有所用,营造一个兼具情感性和包容性的社区发展环境。

### (二) 人本价值与发展型政策导向的制度设计

城乡融合体系的建立和发展需要完善的制度设计作为基础。制度既有外显性地通过各类法律、规章、条例等呈现的政策属性,也有内隐式地通过各种习惯、认知、价值观体现的文化属性。作为一种稳定的社会结构,它可以起到规范制约和社会引导的作用。以人为本的城乡融合发展体系要建立具有人本价值属性的制度设计理念和执行框架。在新型城镇化和乡村振兴各类政策体系中,树立“市民主体”“农民主体”的发展思想,确立各类群体的制度受益性和主体参与性。在各类政策设计、执行和评估中,赋予其选择和参与权利,更好地满足不同群体的多元需求。“代替那存在着阶级和阶级对立的资产阶级旧社会的,将是这样一个联合体,在那里,每个人的自由发展是一切人的自由发展的条件。”<sup>[39]</sup>人本主义的价值理念需要肯定人民群众在社会活动中的主体地位,坚持人民是推动人类历史发展的根本动力<sup>[40]</sup>;要在就



业、住房、教育、医疗、养老层面给予弱困群体、流动群体、留守群体更多的发展机会,避免出现中下阶层、贫弱阶层被边缘化<sup>[41]</sup>;同时,在政治层面、经济层面、社会层面和文化层面赋予返乡群体和新就业群体更多的自主性和灵活性<sup>[42]</sup>,提升其就业创业质量。

发展型社会政策被视为积极的社会投资行为,重视事前预防、社会投资、可行能力建设,强调加强社会政策对人力资本与社会资本的投资,通过可行能力增强与实质自由拓展增强个体和家庭的发展能力<sup>[43]</sup>。人本视角下的城乡融合发展政策需要在各类就业政策和福利政策层面,为个体在不同生命阶段的需求提供针对性的保障,如教育基金、健康医疗保障、就业与失业保障。要将社会排斥、权利剥削、能力缺失、机会挤压等纳入城乡融合发展视野,建构更具包容性的社会政策体系,推动优质教育资源向农村有效供给,建立统一的城乡人力资源市场。完善覆盖城乡居民的社会救助、社会保险等社会保障体系,减少居民投保压力,提高各类医疗报销比例。推动公共文化资源向农村流动和适当倾斜,涵育农村居民的精神文化素养。加大田野调查和基层服务力度,更加关注不同群体在健康、教育、就业等方面的需求和长远规划,统筹满足个人当下的生存需求和长远发展需求<sup>[44]</sup>。

### (三) 复合能力与社会关系导向的多元服务

以人为本的城乡融合发展体系,需要把实践作为人的存在方式<sup>[45]</sup>,强调人与人之间的社会联系和全面发展。需要更加注重各类人群复合发展能力的培育和社会关系的建立维系,而不是单一的物质救助和慈善帮扶。发展能力包括有效维护身体健康及心理安全、具有自我选择权和实践理性、有稳定和谐的社交关系、能够掌控周围环境、有足够的生产技术维持生计等核心内容<sup>[46]</sup>,这些能力彼此独立又相互关联。发展能力的缺乏会使个体无法应对各种生产生活风险,影响人们在家庭和社区中的地位。针对新型城镇化和乡村振兴中流动群体、留守群体内生动力不足、发展机会缺失的问题,必须从其个体及家庭需求角度设置针对性的服务政策,改变既有的“头痛医头,脚痛医脚”的任务式、被动型的帮扶方式。从社会心理层面的育德增能、生产方式层面的技术增能、社会关系层面的互助增能、社区参与层面的组织增能四个维度细化帮扶主体和帮扶资源,创新弱困群体帮扶机制,以自主、自助和潜能开发为原则,通过多主体、多层面的介入和社会资源供给,培养其科学的思维方式,唤醒其主体发展意识,引导他们从自我处境出发,逐步获得或增强对生命的掌控能力,真正实现生活质量持续改善。

同时,在面对经济脆弱性及经济脆弱性所导致的风险时,增强流动群体和留守群体等相对弱困群体抵御风险的能力,增加其社会资本存量显得非常关键。弱困群体因自身身体与心理机能弱化、社会支持网络不足等,往往无力摆脱狭窄的生存发展空间,无法获得更多发展机会,所以扩充其社会关系网络、增加其社会资本存量显得尤为关键。从宏观层次而言,需要政府及社会不断壮大县域富民产业和社会保障体系,为易受市场风险波及的群体构建经济安全网;从微观层次而言,需要政府、社会和家庭在构建经济安全网的动态过程中相互支撑,建立彼此支持互助的社会关系网络。通过政策倾斜和服务供给,增强个人及其家庭应对经济风险的能力。通过各类系统性的专业培训和人才队伍建设,充分发挥他们的创造性思维和能动性,共同推动城乡融合发展。

## 五、结语

马克思恩格斯认为,城乡关系是一个自然演进的过程,城乡融合是城乡关系发展的必然趋势,要实现城乡融合必须大力发展生产力,创造城乡融合的物质基础,实现所有人的自由全面发展,构建“真正共同体”,即“自由人联合体”<sup>[47]</sup>。要达到这个目标,必然是城市与乡村

并驾齐驱,各自发挥优势,各类发展要素之间互通、互融、互补。让每一类群体、每一个家庭和个体在城乡融合发展中拥有尊严和价值,就需要坚持人本理念,深化“人”方面的改革,充分激发人的积极性,不断提升其内生动能和发展能力。加强城乡人力资本建设,建设与县域经济发展需求相匹配的各类人才队伍,不断提升低收入人口的技能水平,促进其就业增收,让城乡居民都成为发展的主动参与者。总之,在新型城镇化和乡村振兴这两大国家发展战略中,融入群体和阶层视角,透视流动群体和留守群体的生产生活和发展需求,分析城乡融合政策背后众多普通个体的改变和参与,提升政策制定者、理论研究者和基层服务者对这些群体的关注,是本文的研究旨趣所在。但更深层次的目的,是想在脆弱性视角外,提醒自己和众多研究者秉持优势视角,去记录这些群体奋斗发展的身影。每个生命个体自来到人世间,就已经与这个复杂的生活世界和社会结构搭建了或紧或松的联系。有时候,我们的每一步都是被时代推着走的,甚至没有任何的选择权。但更多的时候,我们看到的是无数个不服输、不松劲的身影,一直在奋斗,为了个体、家庭简单的愿望而日夜劳作,生生不息,成就了一个个家庭,昌盛了一个个乡村。所以,每一个普通个体生活和生命的意义,都值得去被记录,被尊重。尤其是每位弱困者、流动者、留守者在家庭、田间、车间和社区中的劳作,这不只是一个经济收入的来源,更是每位生命个体精神生活之所在,也是每个脆弱的生命个体生活的勇气和力量。虽然这种力量时常被外部的家庭结构和社会结构所掣肘和打破,但从外部用制度性的方式给予这些群体以劳动的空间和生活的意义,从内部用文化的浸润去启迪每一个体自立自尊自强的生活态度,始终是一个社会的进步所在。

#### 参考文献:

- [1] 孟德拉斯.农民的终结[M].李培林,译.北京:社会科学文献出版社,2010:212-213.
- [2] 张海鹏.中国城乡关系演变70年:从分割到融合[J].中国农村经济,2019(3):2-18.
- [3] 张克俊,杜婵.从城乡统筹、城乡一体化到城乡融合发展:继承与升华[J].农村经济,2019(11):19-26.
- [4] 刘守英,龙婷玉.城乡融合理论:阶段、特征与启示[J].经济学动态,2022(3):21-34.
- [5] 魏后凯.准确把握统筹新型城镇化和乡村全面振兴的科学内涵[J].中国农村经济,2024(1):2-5.
- [6] 杨佩卿.新型城镇化和乡村振兴协同推进路径探析——基于陕西实践探索的案例[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2022,22(1):34-45.
- [7] 陈丹,张越.乡村振兴战略下城乡融合的逻辑、关键与路径[J].宏观经济管理,2019(1):57-64.
- [8] 王颂吉,魏后凯.城乡融合发展视角下的乡村振兴战略:提出背景与内在逻辑[J].农村经济,2019(1):1-7.
- [9] 黄祖辉.准确把握中国乡村振兴战略[J].中国农村经济,2018(4):2-12.
- [10] 刘彦随.中国新时代城乡融合与乡村振兴[J].地理学报,2018,73(4):637-650.
- [11] 蔡昉,王德文,都阳.中国农村改革与变迁:30年历程和经验分析[M].上海:格致出版社,2008:229.
- [12] 陈景帅,张东玲.城乡融合中的耦合协调:新型城镇化与乡村振兴[J].中国农业资源与区划,2022,43(10):209-219.
- [13] 袁方成,周韦龙.要素流动何以推动县域城乡融合:经验观察与逻辑诠释——以佛山市南海区全域土地综合整治为例[J].南京农业大学学报(社会科学版),2024,24(2):63-74.
- [14] 戈大专,龙花楼.论乡村空间治理与城乡融合发展[J].地理学报,2020,75(6):1272-1286.
- [15] 王春光.推动城乡高质量融合发展[N].中国社会科学报,2024-8-19(A01).
- [16] 刘春芳,张志英.从城乡一体化到城乡融合:新型城乡关系的思考[J].地理科学,2018,38(10):1624-1633.

- [17] 刘守英, 龙婷玉. 城乡融合理论: 阶段、特征与启示[J]. 经济学动态, 2022(3): 21-34.
- [18] 杨团. 正确认识“城乡融合”[J]. 理论导报, 2024(4): 50-51.
- [19] 何一民, 何永之. 中国式城镇化: 从传统城市化向新型城镇化转型的理论探索与实践创新[J]. 西华大学学报(哲学社会科学版), 2024, 43(1): 1-10.
- [20] 王晓毅. 乡村振兴与乡村生活重建[J]. 学海, 2019(1): 51-56.
- [21] 陈颀, 敖雅莹. 空间秩序转变与“家”的扎根与脱根——一项流动摊贩进城案例的社会学研究[J]. 社会学研究, 2023, 38(5): 134-156.
- [22] 柳建坤, 何晓斌. 中国家庭财富不平等的趋势、来源与驱动机制(2010—2020)[J]. 社会学研究, 2024, 39(4): 158-180.
- [23] 夏柱智, 贺雪峰. 半工半耕与中国渐进城镇化模式[J]. 中国社会科学, 2017(12): 117-137.
- [24] 芦恒, 郑超月. “流动的公共性”视角下老年流动群体的类型与精准治理——以城市“老漂族”为中心[J]. 江海学刊, 2016(2): 227-233.
- [25] 李岩, 杨云越. 低收入流动女性劳动者的时间贫困及其影响因素[J]. 天府新论, 2024(4): 85-99.
- [26] 于建嵘. 农村留守群体: 问题、根源与对策[J]. 社会政策研究, 2017(1): 95-109.
- [27] 许君, 范和生. 乡村振兴背景下农村留守群体的困境、风险与治理[J]. 陕西行政学院学报, 2022, 36(1): 5-10.
- [28] 苏海, 田如月. 农村留守妇女参与乡村治理的优势空间与行动逻辑[J]. 山东女子学院学报, 2023(1): 62-73.
- [29] 俞云峰, 张鹰. 浙江新型城镇化与乡村振兴的协同发展——基于耦合理论的实证分析[J]. 治理研究, 2020, 36(4): 43-49.
- [30] 曹宗平, 曾志彪. 返乡农民工群体在广东区域协调发展中的积极作用——基于内在机理与政策取向视角[J]. 开放导报, 2024(5): 94-104.
- [31] 齐格蒙特·鲍曼. 共同体[M]. 欧阳景根, 译. 南京: 江苏人民出版社, 2003: 2-3.
- [32] 叶兴庆. 促进城乡要素双向流动[J]. 中国发展观察, 2024(7): 5-11.
- [33] 叶敬忠, 贺聪志, 许惠娇. 生计框架视角的农政问题与农政变迁[J]. 华中农业大学学报(社会科学版), 2019(1): 8-15.
- [34] 张许颖, 黄匡时. 以人为核心的新型城镇化的基本内涵、主要指标和政策框架[J]. 中国人口·资源与环境, 2014, 24(S3): 280-283.
- [35] 陈斌开, 亢延锟, 侯嘉奕. 公共服务均等化、教育公平与共同富裕[J]. 经济学(季刊), 2023, 23(6): 2104-2118.
- [36] 庞瑞芝, 刘磊, 李倩楠. 人口老龄化趋势下卫生资源配置结构性失衡与社会福利损失[J]. 中国地质大学学报(社会科学版), 2024, 24(4): 86-100.
- [37] 陈小玉, 陈绍军. 新型城镇化进程中农村家庭转型的实践逻辑及反思[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2022, 22(5): 81-89.
- [38] 周飞舟. 以人为本的城乡融合发展[N]. 中国社会科学报, 2024-08-22(A06).
- [39] 马克思, 恩格斯. 共产党宣言[M]. 3版. 北京: 人民出版社, 1997: 50.
- [40] 李慎明. 以人为本的科学内涵和精神实质[J]. 中国社会科学, 2007(6): 4-17.
- [41] 刘锐, 刘小峰. 农村阶层分化与“住房地位群体”[J]. 人文杂志, 2014(5): 118-124.
- [42] 李培林. 加强新就业群体视角的新社会阶层研究[J]. 上海市社会主义学院学报, 2023(4): 45-50.
- [43] 向德平, 向凯. 从“脱贫”到“振兴”: 构建发展型乡村振兴社会政策[J]. 社会发展研究, 2022, 9(3): 33-47.
- [44] 李迎生, 徐向文. 发展型福利视野下中国反贫困社会政策的改革创新——基于一个本土化分析框架[J]. 社会科学, 2018(2): 73-84.
- [45] 王锐生. “以人为本”: 马克思社会发展的一个根本原则[J]. 哲学研究, 2004(2): 3-8.



[46] 阿马蒂亚·森.以自由看待发展[M].任贇,于真,译.北京:中国人民大学出版社,2002:189.

[47] 范根平. 中国式现代化视域下城乡融合发展的理与路[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版), 2024, 26(4): 27-36.

(责任编辑:李凌)

Group Care and Practical Path of Urban-rural Integration  
Development from a Humanistic Perspective

SU Hai

**Abstract:** Different from economic and spatial analysis perspectives, the analysis of urban-rural integration under the “humanistic perspective” pays more attention to the paradigm of analyzing class groups, adheres to the perspective of caring for the bottom, and focuses on the role positioning, value attribution, and development environment of the “mobile and left behind” groups in the development of urban-rural integration under the split labor reproduction system. From a “people-oriented perspective”, it is necessary to consider core issues such as “whether the quality of rural economic development can benefit left behind groups, whether urban public service guarantees can accommodate migrant groups entering the city, and whether rural industrial forms can support migrant groups returning home”. It is also necessary to abandon a single problem and weak perspective, and from three practical dimensions of “creating an inclusive community environment based on identity recognition, institutional design guided by humanistic values and development oriented policies, and diversified services guided by composite capabilities and social relationships”, meet the “value-livelihood-welfare” needs of “mobile and left behind” groups, narrow the social gap, and promote common prosperity.

**Keywords:** Humanistic Perspective; Urban-rural Integration; Bottom Level Care