社会学视角下新型城镇化评价体系研究

◇樊红敏　李晨煜

一、引言

新型城镇化作为国家重大发展战略，是区域协调发展、全面建成小康社会的重要基础和支撑。新型城镇化建设必须着力于人的城镇化，解决当前城镇化快速发展中面临的急待解决问题，如“土地城镇化”快于人口城镇化、城镇内部出现新的二元矛盾，以及城市社会治理如何适应城市规模的快速扩张和人口集聚等问题。人的城镇化要求建构新的评价体系，既要和新型城镇化发展路径相结合，又要厘清人的城镇化的着眼点。

二、社会学视角下城镇化逻辑与评估框架建构

从社会学的视角来看，新型城镇化是人的再社会化过程，是以人的福祉最大化为目标的人的城镇化健康发展过程。新型城镇化既将人作为城镇化发展的动力，又将其作为城镇化发展的目标。从人的城镇化视角来看，城镇化不仅是一个空间的过程，也是人的行为心理变迁的过程。在现代化、城市化与工业化进程中，人的生产方式、生活方式、社会角色、身份地位、行为习惯、思想观念等方面发生了深刻变化，既不同于乡土传统，也显示出与城市之间明显的差异，人在城镇化进程中不局限于户籍身份和社会权利的改变，还囊括了职业、技能、行为、习惯、观念、主观认同等众多方面的变化，实质上是一个客观的、系统的、以人为中心的继续社会化过程。如果从社会学的角度对城镇化进行界定，把人作为城镇化的核心和根本的价值取向，城镇化内涵可以理解为城乡居民同关系和人的生活的自然与人文环境持续变化过程，是人不断追求生活方式向具有比较优势的现代社会生活方式转变的过程。

在城镇化的过程和内容方面，至少包括三个层面：一是人的生产方式的转变。其核心是就业方式和就业地点发生根本性变化，简称之为“就业城镇化”。二是人的居住方式的转变。其核心是农村转移人口及其随迁人员安居于城镇，并享受城市配套政策措施和公共服务，简称之为“居住城镇化”。三是人的行为方式的转变。其核心在于实现人的城市融入，逐步适应并拥有城市文化和生活方式，形成城市的认同感和归属感，从心理上和观念上实现城镇化，简称之为“行为城镇化”。城市社区作为人们生活基本空间，既是城市社会治理和公共服务供给的基本单元，也是个体多样化生活的地理单元，社区成为农村转移人口社会关系和社会生活的重要载体，是“行为城镇化”的逻辑起点和出发点。

以上是对新型城镇化过程以及从个体“人”的角度对新型城镇化内涵的界定。本文的评估框架建构为新型城镇化三个层次和维度：即“就业城镇化”“居住城镇化”和“行为城镇化”。“就业城镇化”是新型城镇化的基础，表现为农业人口非农就业的过程，是生产要素和产业活动向城镇地区聚集过程的一部分，没有“就业城镇化”，“居住城镇化”和“行为城镇化”就失去了依托。“居住城镇化”是新型城镇化过程中不可或缺的一环，是人的生活方式转变的关键要素和指标。“行为城镇化”是新型城镇化的核心，人的城市融入和文化认同是“行为城镇化”的根本，体现新型城镇化的根本价值取向和内涵。从“就业”城镇化到“居住”城镇化，再到“行为”的城镇化，逐层递进，可以说这是从人的角度实现新型城镇化的三个阶段和三层意涵。“就业城镇化”“居住城镇化”“行为城镇化”相互递进、相互依赖，这三个层次的融合才能实现本质意义上的新型城镇化。旧型城镇化过程中偏重于“就业城镇化”，结果“居住城镇化”和“行为城镇化”远远落后于“就业城镇化”。新型城镇化的核心和就业城镇化是生根本性变化，简称之为“就业城镇化”。二是人的居住方式的转变。其核心是农村转移人口及其随迁人员安居于城镇，并享受城市配套政策措施和公共服务，简称之为“居住城镇化”。三是人的行为方式的转变。其核心在于实现人的城市融入，逐步适应并拥有城市文化和生活方式，形成城市的认同感和归属感，从心理上和观念上实现城镇化，简称之为“行为城镇化”。城市社区作为人们生活基本空间，既是城市社会治理和公共服务供给的基本单元，也是个体多样化生活的地理单元，社区成为农村转移人口社会关系和社会生活的重要载体，是“行为城镇化”的逻辑起点和出发点。

和关键是实现“就业城镇化”“居住城镇化”和“行为城镇化”三者的有机统一。

三、指标体系的构建

基于新型城镇化评估框架，本文从“就业城镇化”“居住城镇化”和“行为城镇化”这三个维度建构评估指标体系。

（一）“就业城镇化”指标选择

“就业城镇化”体现为人由第一产业向第二产业和第三产业转移的过程，也是人由农业生产方式向非农业生产方式转换的过程。“就业城镇化”是人的城镇化的起点，从就业状况和就业服务两个维度测量。

就业状况是指有就业能力的居民所从事的可获得稳定报酬的职业活动，是居民迈向城镇化过程的第一步，就业状况从职业状况、就业收入、就业稳定性三个维度测量。职业状况主要是指居民的职业观念、职业地位等方面的状况，从职业观念、劳动时间、职业地位三方面测量。职业观念指标具体测量人对于工作价值的主观判断及基本就业意愿；劳动时间通过人的基本劳动时间和额外的加班时间指标测量就业质量；职业地位通过人的岗位性质、单位性质及晋升空间指标测量社会地位。就业收入是衡量个体或家庭生活水平的重要指标，选取收入水平和消费能力两个指标具体测量。收入水平从人的个人收入、家庭收入及收入增长的程度指标来测量；消费能力指标选取总消费比、生存性消费比等指标来测量。就业稳定性从就业渠道、就业任期和就业平等三方面测量居民就业的稳定状况。就业渠道选取居民实现就业的方式指标如自谋职业、亲友介绍等来具体测量；就业任期是就业稳定性的具体表现，选取离职率这一客观指标及再就业时间这一主观指标具体测量；就业平等选取就业竞争公平及就业成果分配公平两个指标来测量。

就业服务状况是指政府、企业、社会组织等主体为居民实现工作权利提供就业社会服务的供给状况及效能，包括就业支持服务和劳动保障服务两个维度。就业支持服务由就业培训、就业信息两方面指标构成，就业培训通过测量提供培训服务的内容和方式如技能培训、职业教育、法律培训服务等来具体测量；就业信息选取信息供给便捷度和信息供给多元性两个指标测量。劳动保障服务是指居民通过加入劳动组织、参保、签订劳动合同等活动获得劳动保障的状况。劳动保障服务由劳动保险、劳动组织、劳动纠纷、劳动合同及满意度五方面指标构成。劳动保险状况选取劳动保险参保及劳动保险缴纳两个指标具体测量；劳动组织状况选取党团组织参与、工会组织参与、第三方劳动组织参与等指标具体测量；劳动纠纷状况选取纠纷调解、纠纷仲裁及诉讼等指标测量纠纷处理成效；劳动合同状况选取劳动合同签订及劳动合同履行两个方面指标具体测量；满意度指标选取就业支持服务满意度及劳动保障服务满意度两方面指标测量就业服务的总体满意情况。

（二）“居住城镇化”指标选择

“居住城镇化”是人的生活方式转变的关键要素和指标，人的居住条件和住房条件在一定范围内反映着居民安居城市、融入城市的程度和状况，“居住城镇化”从居住状况和住房服务两个维度测量。

居住状况主要是指城市居民的居住环境和居住条件，从居住环境和居住条件两个维度测量。居住环境指标由空间融合、配套设施、商业服务、居住安全四个方面指标构成。空间融合是指居住和就业的空间融合程度，选取人的日均上下班通勤时间、居住地与工作地距离两个指标来测量；配套设施指标通过配套设施完善程度如绿地、菜场、公交点等是否齐全来测量；商业服务状况选取收费情况、服务质量、服务便捷度等指标具体测量；居住安全状况选取治安安全、信息安全等指标测量。居住条件由居住负担、居住质量、满意度三个方面指标构成。居住负担状况选取购房负担、租赁负担等指标测量居住消费情况；居住质量选取住房地段、人均建筑面积、房屋质量、出行便捷度等指标测量；满意度指标从居住环境满意度及居住条件满意度两个维度具体测量。

住房服务是政府通过政策制定与保障服务为居民提供舒适、便捷的居住环境和居住条件等社会服务。住房服务状况从住房政策服务和住房保障服务两个维度测量。住房政策服务由住房政策与户籍政策两个方面指标构成，住房政策和户籍政策影响了居民的住房行为选择和居住质量。住房政策和户籍政策分别从居民对政策的认知和态度两个维度具体

测量。住房保障服务指标由住房供给服务、物业管理服务与满意度三个指标构成。住房供给服务状况从保障性住房供给及服务两个方面具体测量；物业管理状况从居民所在社区物业收费及服务质量两个方面具体测量；满意度状况从住房政策服务和住房保障服务满意度两个方面测量。

（三）“行为城镇化”指标选择

新型城镇化的最终目标是实现人的“行为城镇化”，以包容、公平和共享为价值取向，致力于缩小不同群体之间的利益区隔，满足多样化的利益诉求、消除不同群体之间的心理距离，重塑相互的社会认同。“行为城镇化”的外在追求是居民的身份、权利和待遇的无差异化、实现社会权利的公正、推动经济社会发展成果的共享；其内在要求是居民的心理认同、实现心理与行为的高度融合。“行为城镇化”从基本公共服务、社会参与及心理认同三个维度测量。

基本公共服务是指为满足居民的基本生存和发展需求，政府提供的如养老、教育、医疗等公共服务。基本公共服务既是实现居民权利、改变居民行为方式的前提，也是居民实现社会参与、最终走向心理认同的基础。因此，本文将基本公共服务作为行为城镇化评价的一个组成部分进行评价。基本公共服务状况从教育服务、医疗服务、社区服务、社会保障四个维度测量。教育服务从义务教育与社区教育两个维度评价。义务教育供给状况通过测量义务教育质量进行评价；社区教育状况选取社区教育服务种类与服务质量两类指标具体测量。医疗服务状况由社区医疗与公共医疗两类指标构成。社区医疗状况选取社区医疗的服务情况、服务条件与收费情况三类指标具体测量；公共医疗服务状况选取公共医疗的收费状况和便捷程度两类指标具体测量。社区服务指标由养老服务、便民服务、文化服务三类指标构成。社区养老服务状况选取社区养老服务供给状况和服务质量两方面指标具体测量；社区便民服务状况选取服务便捷度、服务质量两类指标具体测量；社区文化服务状况从文化服务设施及社区文化组织发展两个层面具体测量。社会保障状况从社会保险、社会救助及满意度三个方面评价。社会保险享有状况选取医疗保险、养老保险两方面指标具体测量；社会救助状况选取社会救济、失业救济、困难救助三类指标具体测量；满意度状况从教育服务、医疗服务、社区服务、社会保障满意度四个维度测量。

社会参与是指居民在对城市公共利益、公共事务认同的基础上，对公共事务活动关心、了解与投入的活动过程和行为，体现了居民对自身价值和尊严实现的追求，是居民行为习惯、思想观念、心理认同实现城市化的标志。社会参与状况从社区参与和志愿参与两个维度测量。社区参与由社区自治组织参与和社区公共事务参与两类指标构成，社区自治组织参与状况选取社区党建参与、社区自治参与两类指标具体测量；社区公共事务参与状况从社区公共活动参与方面测量；志愿参与由志愿组织参与、志愿活动参与及满意度三类指标构成，志愿组织参与状况选取参与意愿及参与方式两类指标具体测量；志愿活动参与状况选取志愿活动参与意愿及方式两类指标测量；满意度状况从社区参与及志愿参与满意度两个维度具体测量。

心理认同是指某种价值与规范内化并成为个体行为模式的过程和状态。心理认同从认同感及归属感两个维度测量。认同感是指个体对自我及周围环境有用或有价值的判断和评估。认同感指标由生活方式认同、身份认同（市民身份）、文化认同三类指标构成。生活方式认同状况选取生活习惯、娱乐方式、交往方式三类指标具体测量；身份认同状况选取市民身份认同及社会地位认同两类指标；文化认同指标选取城市文化认知、情感及城市价值观认同三类指标具体测量。归属感是指城市居民感觉被他人或团体认可与接纳的一种心理状态，归属感从城市社会信任、城市情感两个维度测量。城市社会信任指标选取社会关系信任与制度信任两类指标具体测量；城市情感选取城市安全感与城市喜爱度两类指标具体测量。

作者简介：樊红敏，郑州大学公共管理学院教授、博士生导师、副院长，郑州大学社会治理河南省协同创新中心研究员。

（摘自《中共福建省委党校学报》2017年第9期，原文约9700字）