

流程。西安作为国家中心城市,实施更加开放的落户政策,吸引大量人才和劳动力集聚,为城乡要素流动提供了制度便利。在法治建设方面,陕西依据《中华人民共和国户口登记条例》《居住证暂行条例》等法律法规,制定出台《陕西省居住证及流动人口服务管理办法》《陕西省推动非户籍人口在城市落户实施方案》等政策文件,明确了落户条件、居住证申领、公共服务享有等具体规定,户籍管理的法治化、规范化水平不断提高。

二、陕西城乡融合发展中土地、户籍与公共服务的法治困境

(一)土地制度的流通阻滞:财产价值难以显化

《中华人民共和国民法典》规定国有建设用地使用权具有完整的占有、使用、收益和处分权能,可以自由流转、抵押。而农村土地承包经营权、宅基地使用权的流转则受到严格限制。宅基地使用权被限制在经济集体内部,宅基地租赁、抵押等权利实现方式有限,制约了土地资产价值的充分释放,导致其成为农民“沉睡的资产”。是故农民最重要的财产权无法有效转化为进城发展的原始资本。尽管陕西省在管理条例中规定了土地征收的补偿标准,坚持“保障被征地农民原有生活水平不降低、长远生计有保障”的原则,但在实践中补偿仍主要依据土地的原农业用途产值,与土地转为国有后的巨大市场价值悬殊。农民集体和个体未能合理分享土地增值收益,致其发展权受到限制。土地征收补偿标准实践上仍存在“同地不同价”现象,补偿范围偏窄,被征地农民的长远生计保障机制不够健全,容易引发社会矛盾。

(二)户籍制度的身份壁垒:福利依附与权利不平等

习近平总书记强调要坚持以创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念为引领,以人的城镇化为核心,更加注重提高户籍人口城镇化率,更加注重城乡基本公共服务均等化,更加注重环境宜居和历史文脉传承,更加注重提升人民群众获得感和幸福感。但因为与社会福利功能紧密挂钩,所以成为了身份权利失衡的分水岭。教育、医疗、社会保障、住房保障等核心公共服务的获取资格与户籍地紧密绑定。农民工虽在城市工作生活,却因户籍壁垒无法平等享受城市的公共服务,处于“半城市化”状态。尽管陕西大部分地区已取消城市落户限制,推进户籍与公共服务脱钩,但长期以来形成的制度惯性难以在短期内消除。同时,农业转移人口在城市就业、劳动报酬、劳动保护等方面的权利保障也存在不足,结构性就业矛盾突出,农业转移人口工资收入增长缓慢,与城市居民收入差距依然明显。

(三)公共服务的供给失衡:保障机制不健全

公共服务供给不足与结构失衡。陕西城乡公共服务供给仍存在一定的“重城市、轻农村”倾向,农村地区公共服务设施薄弱,教育、医疗、养老等领域的优质资源主要集中在城市。农村学校办学条件差、师资力量薄弱,农村医疗卫生机构设备陈旧、人才短缺,农村养老服务设施不足、服务水平低下。公共服务供给结构与城乡居民需求不相适应,城市地区优质公共服务资源过度集中导致资源闲置,农村地区基本公共服务供给不足导致需求难以满足。同时,公共服务供给与人口流动趋势不相适应,人口流入较多的城市公共服务资源紧张,人口流出较多的农村地区公共服务资源闲置,资源配置效率不高。

公共服务供给机制市场化、社会化

程度不高。陕西公共服务供给仍以政府为主导,市场机制和社会力量参与不足,供给主体单一、供给方式僵化。政府在公共服务供给中承担过多责任,导致财政压力过大,公共服务供给效率不高。社会力量参与公共服务供给的制度障碍尚未完全消除,市场准入、资金支持、税收优惠等激励政策不够完善,社会组织、企业等参与公共服务供给的积极性不高。公共服务供给的市场化、社会化程度不高,导致公共服务供给难以满足城乡居民多样化、个性化的需求。

(四)三者协同推进的法治障碍

土地、户籍与公共服务作为城乡融合发展的三大核心领域,其制度改革并非孤立进行,而是相互关联、相互制约的有机整体。土地改革为农民进城提供“初始资本”,户籍改革为其打开“进城大门”,公共服务均等化则确保其“留得下、过得好”。当前,陕西在三者协同推进方面存在明显的法治障碍。土地、户籍、公共服务等领域的政策制定往往各自为政,缺乏统筹规划和协同衔接,往往分散在不同的法律部门和政策文件中,缺乏统一的立法理念和制度框架。部分法律法规之间存在冲突、重叠或空白,导致实践中执法标准不统一、司法裁判不一致。

三、完善陕西城乡融合发展:从领域改革到系统协同的法治整合路径

陕西省应以公民权利平等为根本理念,通过深化土地制度、完善户籍制度和公共服务均等化改革三管齐下,打破制度间的藩篱,形成相互支撑、良性互动的法治保障新格局。唯有此,才能打破城乡二元结构壁垒,推动陕西城乡融合发展取得更大突破,在西部地区率先实现城乡协调发展、共同富裕,为奋力谱写中国式现代化建设的陕西新篇