

青海城市化

问题研究

A Study on the Urbanization in Qinghai

许光中 著



青海人民出版社

责任编辑：才让南杰
封面设计：才让南杰

A STUDY ON THE URBANIZATION IN CHINA

ISBN 978-7-225-03104-0



9 787225 031040 >

定 价：38.00元

青海城市化问题研究

A Study on the Urbanization in Qinghai

许光中 著

青海人民出版社

2007·西宁

图书在版编目 (CIP) 数据

青海城市化问题研究/许光中著. - 西宁: 青海人民出版社, 2007. 12

ISBN 978-7-225-03104-0

I. 青… II. 许… III. 城市化-研究-青海省 IV.

F299.274.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 186872 号

青海城市化问题研究

许光中 著

出版 青海人民出版社 (西宁市同仁路 10 号)
发行 邮政编码 810001 总编室 (0971) 6143426
发行部 (0971) 6143516 6123221
印刷 西宁罗兰印务有限公司
经销 新华书店
开本 720mm × 960mm 1/16
印张 16.5
字数 250 千
版次 2007 年 12 月第 1 版
印次 2007 年 12 月第 1 次印刷
印数 1-1 000 册
书号 ISBN 978-7-225-03104-0
定价 38.00 元

版权所有 翻印必究

(书中如有缺页、错页及倒装请与工厂联系)

序

城市化是近现代引人注目的社会经济现象，也是当代各国社会经济中一种必然的、重要性日益突出的发展过程。从一般意义上说，城市化是由传统的农村社会向现代城市社会转变的历史过程，是人口城市化和城市现代化的统一，是城市文明向农村传播与同化的过程，也是社会生产力发展而引起产业结构变化和由此而带来的从业人口结构的调整及人类生活方式变化的一个发展过程。这个过程意味着人口和经济力量不断向城市和城市地带集中，乡村地区逐渐转变为城市地区。其本质是人口非农化、生产工业化。外在的表现是城市规模的扩大和数量的增加，城市的经济力量和作用逐渐加强，城市在一国一地区国民经济中乃至在世界经济中的地位和影响越来越重要。

新中国成立后，由于国内外各种因素的制约，我国政府采取了“以积极推进工业化，相对抑制城市化”为主导思想的发展战略，制定了一系列抑制人口流动，特别是农村人口向城市流动的政策措施，形成了二元经济的发展格局。城市化水平长期滞后于经济社会发展水平与工业化水平，严重制约了我国经济发展和综合国力的增强。改革开放后中国城市迅速发展，城市化的速度达到了同期世界城市化进程速度的两倍，推进了中国经济的快速发展。上世纪末，世界银行在《2020年的中国》中指出：“当前的中国正经历两个转变，即从指令性经济向市场经济转变，和从农村、农业社会向城市、工业社会转变。”2001年，诺贝尔奖获得者斯蒂格列茨认为，新世纪对于中国有三大挑战，居于首位的就是中国的城市化，他指出：“中国的城市化将是区域经济增长的火车头，并产生最重要的经济利益”。

快速的城市化进程促进了中国经济的快速发展，但同时也带来了诸多问题。如，由于城市化快速推进，城市规模不断扩大和各种开发区的设立，占用了大量土地，而因为我国土地征用制度改革滞后、短期内失地农民数量大、征地补偿费偏低及失地农民再就业能力低、安置失地农民的路径不宽、缺乏必要的社会保障

等问题得不到有效的解决,导致部分失地农民成为“种田无地、就业无岗、社保无门”的边缘弱势群体。而有些基层政府急于发展经济,不能正确处理好经济发展与土地征用、安置失地农民的关系,使“失地农民”问题成为影响国民经济发展和社会稳定的一个重要因素。再如,由于我们没有及时地解决好土地征用后农村社区非农化的问题,在一些城市的建成区里大量存在着不同形式的“城中村”。在这些区域里,由于土地管理、社会管理、社区规划滞后等原因,乱占地、乱建房、社会治安等问题十分严重,而城市基础设施的缺乏,使这些村内的生活状况和生活质量很差。这些城不像城、乡不像乡的“城中村”在我国很多城市大量、长期的存在,不仅影响城市功能和城市景观,而且直接影响到了我国城市化的状况和质量,对我国城市化的推进和城市经济的发展产生着严重的影响。此外教育问题、不同区域城市化的模式和动力问题等,使中国的城市化进程面临着严峻的挑战。解决好这些问题,以科学发展观为指导,促进城市化的顺利发展,成为构建和谐社会的必要条件。

我校教师许光中副教授长期关注城市化问题,近年来承担和完成了国家、省部级课题10项,在各类刊物发表论文38篇,以马克思主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,以构建以人为本的和谐社会为前提,运用科学发展观,对城市化的一般理论问题和中国社会主义市场经济体制完善背景下的青海城市化进程中的一些重要问题进行了认真思考和调查研究。《青海城市化问题研究》就是在这些研究的基础上取得的一个成果。本书主要运用实证与归纳的方法以青海省的数据和案例为主要样本对青海的城市化进程、城市化进程中的失地农民问题、“城中村”社区的改造问题、教育问题及青海城市化动力机制的建构等问题进行了分析论证。在失地农民问题上,从经济学、社会学的角度对失地农民的价值取向及社会角色进行了认定,提出失地农民,特别是城郊的失地农民应该在失去土地后立即将其转为市民并享有市民的一切权利和承担相应的义务,而不能仍定位为农民或将其阶层化。运用马克思主义原理对土地的价值和价格及征地补偿费的经济性质进行了分析,提出了构建具体征地补偿模式的思路及方式选择。在“城中村”问题上提出,我国特有的“城中村”现象产生的主要原因在于我国特有的城乡二元经济体制及赶超型城市化进程中相关制度变革滞后所致。要

解决这个问题，必须要从制度建设入手，从制度上解决问题。在教育方面提出，城市化是人类社会的必经之路，中国快速推进的城市化进程需要大量适合城市发展需要的农村劳动力进入城市，各级教育的任务是要为城市的发展提供适宜的劳动者。因此，必须要确立以城市化为导向的教育理念，构建满足城市化进程需要的教育体系。在青海城市化的路径与动力机制方面，提出鉴于地广人稀、生态承载力低和经济欠发达的实际，应走内涵式发展的道路，以提升质量为主，在充分发挥西宁市、格尔木市、德令哈市的极化作用，建设好现有城市和城镇的基础上，以兰青高速公路、青藏铁路为纽带，重点开发河湟流域和柴达木盆地，带动环湖和青南地区发展，构建一带（西宁至兰州的城市带）三心（以西宁市、格尔木市、德令哈市为中心）的省域城市网络体系。

大美的青海是世界的，更是青海人民的。时值党的“十七”大召开，胡锦涛总书记提出建设“生态文明”之即，我们希望青海的各界人士更关注青海的发展，研究青海的问题，抓住机遇，促进青海更好更快的发展。

青海师范大学校长 教授 研究生导师



2007年10月25日

内 容 提 要

本书以改革开放以来中国的城市化进程为背景,以马列主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,以构建以人为本的和谐社会为前提,运用科学的发展观,探讨了城市化的一般理论问题和中国社会主义市场经济体制不断完善背景下的青海城市化进程及在推进城市化进程中出现的失地农民安置、“城中村”社区改造、农村基础教育的价值取向及城市化的动力机制等问题。

本书共六章,其中第一章导论部分主要阐述了研究的背景、意义、视角、方法、内容及马克思恩格斯、西方经济学对城市化问题的一些阐释与国内对城市化问题研究的概况。其余五章以专题的形式研究了五个方面的问题。

第二章城市与城市化概述,主要从城市入手,分析了城市的起源、功能、类型、本质和基本特征,阐述了马恩和部分现代西方学者关于城市起源的不同观点,进而分析了城市化的内涵、类型和特征及世界和中国城市化进程的一般规律与理论。指出城市化在推动人类社会发展的同时,使越来越多的人享受到现代文明的同时,也面临着人与自然、人与社会、人与人之间关系的严重失调和冲突。在对中国的城市化进程和道路选择及青海的城市和城市化进程做了简要的分析后,提出青海由于青藏高原独特地理环境的制约,其城市的产生与城市化的进程有其自身的独特性。在中国快速的城市化进程中,在中国城市社会来临之时,青海要抓住机遇研究和解决好自身面临的各种问题,积极推进青海的城市化进程。

第三章城市化进程中的失地农民问题,分析了二十世纪九十年代后,中国失地农民成为一个社会问题的成因。提出失地农民之所以在二十世纪九十年代后成为影响中国的一个较大的社会问题,城市化加速是其客观因素,而现行的征地安置补偿等制度滞后于社会经济发展的需要则是主要原因。在对失地农民带来的问题与影响做了分析后认为,青海的失地农民问题已对青海的城市

化进程带来了许多不利的影响,要对失地农民问题进行正确的认识,积极采取措施,通过调整政府征地安置补偿制度、转变失地农民的户籍、改革农村集体经济组织、拓展失地农民生存与发展的空间等方法,促使失地农民完成从农民向市民的转化。

第四章城市化进程中的“城中村”社区问题,主要分析了过去二十多年来中国城市化进程中出现的具有浓厚中国特色的特殊现象“城中村”社区生成与发展的一般机制及社会与经济原因,提出“城中村”是二元土地、户籍及管理制度与赶超型城市化进程中城市规模迅速扩大和流动人口进入城市、廉租屋市场缺失等因素综合作用的必然结果。“城中村”虽然在居住、生存环境和谋生等方面降低了人口流动的成本与风险,为农村人口向城市流动提供了条件,但“城中村”高密度的建筑、低品质的生活和日益严重的治安问题也为中国城市化进程和城市建设带来了许多负面影响,要消除这些负面影响,加快和谐城市的建设,必须要加快对“城中村”的改造。在对青海“城中村”的现状、特点和问题做了分析后认为,青海省应借鉴东部地区“城中村”改造的经验,通过大力发展非公有制经济、发展都市农业,加快“城中村”集体经济组织改造和对农民的全面培训,促使“城中村”尽快实现从“村”向“城”的转化、融合。

第五章城市化与青海教育问题,主要对青海省教育行业的总体情况做了概要介绍,对各级各类教育目前的状况做了较为详尽的分析,指出了存在的问题,并对问题的解决提出了相应的对策。以城市化为背景,分析了中国城市化进程对农村基础教育带来的影响,提出农村基础教育要转变教育理念,要以城市化为导向,走农村教育城市化之路。

第六章青海城市化的路径与动力机制探析,简要介绍了中国政府对中国城市化模式的探索过程及几种主要的模式。在对这几种模式评析的基础上提出中国未来城市化应走大中小城市协调发展、东中西部地区多元模式同时推进之路,并对目前中国城市化的动力机制做了简要分析。在此基础上,对青海城市化模式的演变、城市化的主导动力机制做了分析,提出要根据青海的实际创新青海城市化的动力机制,选择好未来青海城市化的路径,走以政府为主导、以提升质量为主的内涵式发展道路。在充分发挥西宁市、格尔木市、德令哈市的极化作用,建设好现有城市和城镇的基础上,以兰宁高速公路、青藏铁路为纽带,重点开发河湟流

域和柴达木盆地，带动环湖和青南地区发展，构建一带（西宁至兰州的城市带）三心（以西宁市、格尔木市、德令哈市为中心）的省域城市网络体系。

目 录

第一章 导论	(1)
第一节 研究的背景	(1)
第二节 中外城市化问题研究概述	(5)
第三节 研究的视角与方法	(11)
第四节 研究的内容与结构	(12)
第五节 研究的意义与创新	(13)
第二章 城市与城市化概述	(16)
第一节 城市的起源与功能	(16)
第二节 城市化的概念与类型	(23)
第三节 世界城市化概述	(33)
第四节 中国城市化的进程与道路选择	(47)
第五节 青海的城市与城市化	(58)
第六节 本章小结	(70)
第三章 城市化进程中的失地农民问题	(71)
第一节 失地农民成了问题	(71)
第二节 研究失地农民问题的必要性	(72)
第三节 失地农民问题成因分析	(73)
第四节 失地农民带来的问题及影响	(90)
第五节 青海省失地农民的状况及解决的对策	(91)
第六节 本章小结	(118)
第四章 城市化进程中的“城中村”社区问题	(121)
第一节 问题的提出	(121)
第二节 “城中村”生成与发展的一般机制	(125)
第三节 “城中村”现象的经济学剖析	(135)
第四节 “城中村”现象与人口流动问题	(140)
第五节 “城中村”对我国城市化进程的影响	(144)
第六节 青海省“城中村”的现状及存在的问题	(148)
第七节 “城中村”社区改造的对策设想	(151)

第八节 本章小结·····	(161)
第五章 城市化与青海教育问题·····	(165)
第一节 青海教育行业的总体状况·····	(165)
第二节 青海省各级教育的基本状况·····	(168)
第三节 城市化进程对农村基础教育的影响及对策·····	(192)
第四节 本章小结·····	(201)
第六章 青海城市化的路径与动力机制探析·····	(207)
第一节 中国城市化模式述评·····	(207)
第二节 青海城市化模式的演变与动力机制分析·····	(226)
第三节 青海省未来城市化的路径选择·····	(238)
第四节 本章小结·····	(243)
后 记·····	(245)
主要参考文献·····	(247)

第一章 导论

第一节 研究的背景

一、中国城市化面临的国内外环境的变化

(一) 国际环境的变化

1. 可持续发展观的提出与世界城市化进程中目标取向的变化。从1962年美国女生物学家切尔·卡逊(Rachtl Carson)《寂静的春天》，到1972年罗马俱乐部《增长的极限》，到1987年布伦特夫人代表世界环境与发展委员会向联合国大会提交的《我们共同的未来》的长篇报告，再到1992年联合国环发大会通过和签署的《里约热内卢环境与发展宣言》与《21世纪议程》等重要文件，作为对传统经济发展模式反思的结果，孕育出了可持续发展思想及其相关战略。《我们共同的未来》强调指出：“今天的发展使得环境问题变得越来越恶化，并对人类的持续发展产生严重的消极影响。因此，需要一条新的发展道路，不是一条仅能在若干年内，在若干地方支持人类进步的道路，而是一条一直到遥远的未来都能支持全人类进步的道路，是一条资源环境保护与经济社会发展的道路，也就是可持续发展的道路。”可持续发展就是“既满足当代人的需要，又不对后代人满足其自身需求能力构成危害的发展。”^①可持续发展的思想包括：经济的可持续发展，社会的可持续发展，环境的可持续发展。其核心思想是指出了人类的发展应建立在生态可持续发展、社会公正和谐和公众积极参与发展的基础上。它追求的目标是既要使当代人的各种合理需要得到充分满足，个人能够得到全面发展，又要保护资源和生态环境，发展不能超越资源和环境的承载力，不能对子孙后代的

^① 洪银兴：《可持续发展经济学》，商务印书馆（北京），2000年版。

生存与发展构成威胁。也即强调了人类社会经济的发展必须要满足人与自然、人与人、人与社会等各个方面和谐发展的要求。

面对从18世纪英国开始的城市化形成的以物质财富增长为核心,片面追求经济增长,认为经济增长必然带来富裕和文明的增长观带来的贫困、失业、产业结构失调、社会财富两极分化、区域差距不断拉大,特别是片面追求GNP(Gross National Product 国民生产总值)的高增长带来的对资源与环境的压力、生态环境恶化等一系列严重的问题,世界城市化的目标取向从上世纪70年代后开始转向了以可持续发展为原则指导和推进的城市化进程,使城市化与城市对人口、就业的吸纳能力、城市基础设施和环境的承载能力、城市的管理能力保持动态平衡,使城市在数量、规模、结构、等级和功能等方面继续扩大与优化,实现城市人口、经济、社会、资源、环境的协调发展。可持续发展观为城市的发展提出了新的目标且注入了新活力,成为世界各国城市化所遵循的一条重要原则和导向。

2. 世界进入21世纪后,以生产国际化和资本国际化为基础的经济全球化成为当代国际经济关系发展的趋势。经济全球化的发展,使资本主义国家之间的经济关系发生了新的变化,也使社会主义中国的对外开放面临新的机遇和挑战。

经济的全球化使各国之间、各地区之间的合作更加紧密,跨国公司日益增多并且不断大型化,国际化大都市的建设使城市化的外部环境系统趋于扩大,城市化进程中可利用的要素、信息增多,城市的发展形式也日趋多样化。发达国家在经济全球化条件下城市化进程中的一些新举措、新趋势、新问题、新要求,对我国的城市化进程提出了更高、更新的要求。

3. 21世纪是知识经济迅速发展的世纪,信息、生物、宇航等高新技术将得到蓬勃发展。在高新技术和知识经济的推动下,社会生产力必将出现更大增长,从而带动社会经济结构的重大调整,为城市化加速提供新的动力。随着知识经济时代在发达国家的现实化,全球经济系统将面临着新的国际分工。在这次分工中,城市将会进一步摆脱物质生产的拖累而成为向全球经济提供知识、技术、智力和思想的发源地,将会成为主导全球经济的“大脑”,其作用将会越来越重要。

4. 面对自然资源日益短缺,生态环境日益恶化;面对人类科学技术和社会生产力飞速发展和经济日益全球化,各国经济、政

治、社会改革风起云涌。不同国家、地区的政府和人民在紧张、激烈的环境中在寻求自己发展的道路与合作的伙伴，在探求维护世界和平、保护我们共同家园的道路。

（二）国内环境的变化

从总体上看，随着我国改革开放的进一步深化，经济增长的内在动力和活力继续增强，经济增长的方式正在实现由速度型向质量效益型转变；经济结构、消费结构实现了稳步转型和升级，工业化、城市化进程的加快继续拉动着经济的增强。

从发展周期上看，我国经济仍然处在较快的增长期，随着宏观调控政策措施的实施和经济社会薄弱环节的进一步加强，这一增长期将会不断延续。

从我国城市化的进程来看，我国的城市化建设已经进入到高速增长时期。根据第五次人口普查的数据，我国2000年的城市化水平为36.09%，国家统计局2001年的数字显示中国的城市化水平为37.66%。世界银行在《2020年的中国》中指出：“当前的中国正经历两个转变，即从指令性经济向市场经济转变，和从农村、农业社会向城市、工业社会转变。”^①2000年7月，诺贝尔经济学奖获得者斯蒂格利茨（Stiglitz）在世界银行中国代表处发言时说：“21世纪影响最大的世界性事件，除了高科技以外就是中国的城市化。”^②

从国内经济发展来看，城市化已成为促进经济增长，实现第三步战略目标的关键。目前，市场需求不足、农村劳动力转移、城市农民工问题、大学生就业难、新农村建设、经济发展模式的转变、与国际经济接轨等一系列问题的解决，都有赖于城市化进程的推进。正如美国哈佛大学的德怀特·H·珀金斯（Pagincin H. D）所指出的：城市化是中国经济发展中急需研究并具有重要意义的问题之一。^③

城市化的高速发展使我国的城镇结构发生了巨大的变化。根据建设部2005年公布的我国城市发展情况的数据显示，1978年

① 世界银行：《2020年的中国》，中国财政经济出版社，1997年版，第1页。

② 转引自于春：《新时期的都市圈建设为郊区城市化带来新动力——以南京市江宁为例》，南京社会科学，2003年第5期。

③ 德怀特·H·珀金斯：《中国经济对中国经济学家提出的挑战》，中国经济问题，2001年第5期。

至2004年,我国城市人口从1.7亿人增加到5.4亿人;全国城市总数由193个增加到661个。在城市总量增加的同时,城市的规模不断扩大。1978年至2003年,100万人以上的特大城市从13个增加到49个,50万人至100万人的大城市从27个增加到78个,20万至50万人的中等城市从59个增加到213个,20万以下的小城市从115个发展到320个。^①

城市化的快速推进将对耕地的征用保持较高的需求。按照《全国土地利用总体规划纲要》,从2001年到2010年,全国需安排非农建设占用耕地1 850万亩,其中90%以上要征用集体土地,要安置失地农民1 200多万人。而到2005年,需要安置的失地农民已达4 000多万人。土地是农民最基本的生产资料,最可靠的生活依托,也是农民最稳定可靠的社会保障。征用了农民的土地,农民则失去了最基本的生产资料和生活保障,如果不能合理补偿和妥善安置,就会影响这部分人的生存,也会影响征地工作的顺利进行,甚至影响社会稳定。

从我党的执政理念来看,在中共十六大上,党中央根据新形势下的新要求,提出了全面建设小康社会的战略构想,并把人的全面发展和社会政治文明建设作为中国发展的重要内容。十六届三中全会上通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》明确提出,要坚持以人为本,树立全面、协调、可持续的发展观,促进经济社会和人的全面发展。并强调,要落实全面、协调、可持续的发展观,就必须要坚持实行“五个统筹”,即统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然的和谐发展、统筹国内发展和对外开放的要求。到十六届四中全会上则进一步提出了建设“和谐社会”的思想。我国著名国情研究专家胡鞍钢在接受新华社记者采访时表示,科学发展观是中国的“第二代发展战略”。它强调了发展的全面、协调和可持续,倡导共同发展、共同分享的“共同富裕论”。实施五大协调发展战略,特别突出了“以人为本”,从而解决了“发展的目的是什么”的问题,使和谐发展的内容更为完善、系统。^②以人为本、科学发展观和全面贯彻落实科学发展观的“和谐社会”思想的提出对我国经济发展和城市化战略提出了更高的要

① 《城市建设走人“千城一面”怪圈》,《西宁晚报》,2007年1月19日A03版。

② 参见傅治平:《和谐社会导论》,人民出版社,2006年10月第2版,第71页。

求。

二、青海城市化的机遇与挑战

在国内外经济社会环境不断发展的太背景下,青海的工业经济高速发展,规模以上工业企业 2006 年实现利润突破了 100 亿元的大关;柴达木循环经济实验区顺利起步,发展框架初步形成;“三农”形势进一步改善;旅游业强劲发展,已成为全省经济发展的龙头产业;消费市场繁荣活跃;进出口贸易大幅度增长;投资总量稳中有升,民间投资的自主增长机制等内生性动力不断增强;宏观经济形势呈现良好发展态势。

在良好的发展态势下,青海的发展面临着如下挑战:(1)根据国家“十一五”规划,青海省大部分地区都属于限制开发区。在三江源区进行大规模生态移民的同时,各地区也实施了许多生态环境保护工程,但由于国家转移支付和生态补偿机制尚未规范化、法制化,对地方财政收入和居民生活产生了一定的影响,导致经济发展与保护生态环境的矛盾日渐突出。(2)西宁、海西、格尔木是青海工业发展的重点区域。从三地的工业企业来看,目前我省的工业整体发展水平仍然处在较低层次,集聚度不高,产业链条短,资源综合利用率低,经济增长仍以粗放型增长方式为主,与目前中央要求的降耗、减排、节能的集约型发展有较大的差距。(3)城市化进程不断加快,但城市化进程中出现的失地农民问题、“城中村”社区改造问题,教育资源的配置问题等诸多问题不断突出。面对这些挑战,我们认为,应对的主要措施之一,应是加快青海省的城市化进程。通过加快城市化进程,以城市的集聚效应、规模效益来推进二、三产业的发展,增加就业岗位。通过大力促进就业,解决民生问题,为从深层次上解决这些问题提供条件。

第二节 中外城市化问题研究概述

一、马克思恩格斯论城市化

马克思恩格斯在批判资本主义的过程中密切结合整个社会发展,对城市化的许多方面作了深入研究。早在 1859 年,在柏林出版的《政治经济学批判》一书中,马克思就直接提出了城市化

的概念,指出“现代的历史是乡村城市化,而不像古代那样,是城市乡村化。”^①在随后的《资本论》、《德意志意识形态》、《英国工人阶级的状况》等著作中,完整地论述了有关城市和农村发展的具体问题,奠定了马克思主义城市化理论的基础。

马恩的城市化理论主要包括城市化的动力、城市和城市化对一个社会经济发展的重大作用、关于“城市病”的论述和关于未来人类城市发展模式及实现条件的设想等几个方面。如,马恩认为城市化的主要动力来自于社会分工,社会分工使城乡分离和城市出现。而资本主义生产方式带来的农业生产效率的提高和工业化则是这一过程的加速器。马克思在《德意志意识形态》中指出:“某一民族内部的分工,首先引起工商业劳动和农业劳动的分离,从而引起城乡的分离和城乡利益的对立。”^②在《资本论》中马克思指出:“资本主义生产一旦占领农业,或者依照它占领农业的程度,对农业工人人口的需求就随着在农业中执行职能的资本的积累而绝对减少,而且对人口的这种排斥不像在非农业的产业中那样,会由于更大规模的吸引而得到补偿。”^③即由于农业现代化的发展,农业劳动力呈绝对减少的趋势,而非农业则更大规模地吸收农业劳动力。

恩格斯认为城市在社会发展早期具有无法估量的重要意义,城市的发展会带来巨大规模经济效益和集聚经济效益,“城市愈大,搬到里面来就越有利。因为这里有铁路、有运河、有公路;可以挑选到的熟练工人越来越多;由于建筑业中和机器制造业中的竞争,在这种一切都很方便的地方开办新的企业,……花费比较少的钱就行了,这里有顾客云集的市场和交易所,这里跟原料市场和成品销售市场有直接的联系,这就决定了大工厂城市惊人迅速地成长。”^④“这种大规模的集中,……把伦敦变成了全世界的商业首都,建造了巨大的船坞,……这一切都是这样雄伟,这样壮丽,简直令人陶醉,使人还在踏上英国的土地以前就不能

① 《马克思恩格斯全集》第46卷(上),人民出版社,1979年7月第1版,第480页。

② 《马克思恩格斯全集》第3卷,人民出版社,1979年7月第1版,第24-25页。

③ 《马克思恩格斯全集》第23卷,人民出版社,1979年7月第1版,第704页。

④ 《马克思恩格斯全集》第2卷,人民出版社,1979年7月第1版,第301页。

不对英国的伟大感到惊奇。”^① 城市生活方式和生产方式有利于劳动者各方面的发展，有利于劳动力的合理组织和有效地使用，有利于发挥进取精神和竞争性，从而城市化使农村居民脱离了愚昧、落后状态。城市的发展，城市人口的增多，生活水平提高刺激对农产品的需求，促进农业生产结构的变化，推动了农业生产的发展；此外，城市化和工业化的发展，可以“反哺”农业，加速农业的资金积累，加速农业现代化进程。所以马克思指出：“城市的繁荣也把农业从中世纪的简陋状态中解脱出来了。”^②

马恩指出城市化也会带来一系列的“城市病”。首先，城市的发展加剧了城乡之间的对立。马克思和恩格斯指出，在资本主义条件下城乡之间的对立“鲜明地反映出个人屈从于分工、屈从于他被迫从事的某种活动，这种屈从现象把一部分人变成受局限的城市动物，把另一部分人变为受局限的乡村动物……。”^③其次，城市化也带来了严重的两极分化。恩格斯谈到伦敦时曾说：“在集中了财富、欢乐和光彩的……现代精美的建筑艺术消灭了一切穷人的茅屋的地区，在似乎是专门给阔佬们享乐的地方，在这里竟存在着贫穷和饥饿、疾病和各种各样的恶习，以及这些东西所产生的一切惨状和一切既摧残身体又摧残灵魂的东西，这确实是骇人听闻的！”^④再次，资本主义社会的城市增长和发展过程导致了工业生产和农业的矛盾，并对农业有破坏性的影响。马克思指出：“资本主义生产使它汇集在各大中心的城市人口越来越占优势。这样一来，它一方面聚集着社会的历史动力，另一方面又破坏着人和土地之间的物质交换，也就是使人以衣食形式消费掉的土地的组成部分不能回到土地，从而破坏土地持久肥力的永恒的自然条件。”^⑤

马克思认为医治“城市病”的主要途径就是要消灭城乡对立和城乡间根本的社会差别，要“结合城市和乡村生活方式的优点而避免二者的偏颇和缺点。”^⑥即实现城乡融合和城乡一体化。要实现这一理想模式，“大工业应当首先创造出必要的手段，即大

① 《马克思恩格斯全集》第2卷，人民出版社，1979年7月第1版，第303页。

② 《马克思恩格斯全集》第7卷，人民出版社，1979年7月第1版，第387页。

③ 《马克思恩格斯全集》第3卷，人民出版社，1979年7月第1版，第57页。

④ 《马克思恩格斯全集》第2卷，人民出版社，1979年7月第1版，第312页。

⑤ 《马克思恩格斯全集》第23卷，人民出版社，1979年7月第1版，第723页。

⑥ 《马克思恩格斯全集》第4卷，人民出版社，1979年7月第1版，第368页。

工业城市和廉价而便利的交通。”^①为人口和生产力向城市聚集和集中有效地创造出一定的物质条件。城市和大工业的发展是最终消灭城乡差别的最重要的物质基础。同时，马克思还指出，人类人口分布的理想模式的实现是与社会的变革联系在一起的，在社会变革的过程中，要合理地、相对均衡地布局大工业和居民点，使工业生产和农业生产有机地结合起来，根据全国统一的计划，协调地、科学地发展生产力，才能消灭“城市病”，最终实现城乡融合和一体化。

二、西方经济学对城市化的阐释

城市化明显表现为人口由农村向城市迁移的过程。西方经济学家多是从这一现象入手，从人口流动的原因、条件、比较成本效益、规模经济、聚集经济效益等方面做出了各自的解释。因发达国家城市化伴随着工业化的完成在上世纪前半叶就已经基本完成，而支撑现在和未来城市化趋势的是发展中国家的城市化，因而西方经济学城市化研究的重点也在于后者。他们认为导致城市化的原因主要有两个方面：供给与需求。

人口为什么会发生由农村向城市的迁移呢？由美国经济学家、诺贝尔经济学奖得主阿瑟·刘易斯（W. Arthur Lewis）首先提出，后经拉尼斯（G. Ranis）和约翰·费景汉（J. C. H. Fei）改进的“二元经济结构模型”对此问题从经济方面给予了一定的说明。

刘易斯-拉尼斯-费景汉的“二元经济结构模型”在假定整个国民经济由两大部门构成：农业与工业，或农村与城市及无限劳动供给的前提条件下，说明发展中国家人口流动的规律。他们指出：第一，经济中包括“现代的”和“传统的”的两个部门。一个是以传统生产方法来进行生产、劳动生产率极低的、以经济落后的乡村为载体的传统农业部门；另一个是以现代生产方法进行生产、劳动生产率较高的、以现代工业为载体的城市工业部门。两个部门在生产方法和劳动生产率方面存在着巨大的差异。由于发展中国家的现代工业部门大都不是从其经济机体内部自然分离出来，而主要是来自于外力的强制植入，其与本国的传统农业部门在生产方式和劳动生产率方面几乎没有联系，因而两个部

^① 《马克思恩格斯全集》第3卷，人民出版社，1979年7月第1版，第69页。

门之间表现出了巨大的差距。第二，非熟练劳动者在提供同等数量和同等强度劳动的条件下，在现代部门就业比之在传统部门就业能够得到更多的工资。因为传统部门的人口众多，资本匮乏，土地稀缺，因而劳动的边际生产率非常低甚至低于零。因此，一旦现代工业部门出现就业机会且劳动力的流动不存在制度性的障碍时，传统农业部门的劳动力会大量地涌向现代工业部门寻求就业。第三，由于发展中国家的传统农业部门在整个经济中占有相当大的比重，因而存在着极为丰富的劳动力资源，这一特征对于现代工业部门的意义在于：当现代工业部门扩大生产规模时，在略高于农村生产收入的不变工资水平下，劳动力的供给会远远大于劳动力需求，劳动力供给曲线在现行工资水平下具有无限弹性。因此，现代工业部门吸纳劳动力的能力极为有限而农业剩余劳动力的数量十分庞大的这一特征意味着发展中国家现代化过程将会是一个十分漫长的过程，而实现这一过程的核心是如何解决庞大的农村剩余劳动力向现代工业部门的转移问题。只有使可再生的工业资本通过积累不断扩大，提高其吸收劳动力的能力，使农村人口在向城市的迁移过程中最终达到农村和城市的实际生活水平相当时，劳动力的流动才会停止，城市化过程也就完成了。

刘易斯-拉尼斯-费景汉的“二元经济结构模型”说明了人口由传统农业向现代工业转移的经济机制，但这种转移为什么在空间上集聚而形成了城市呢？农村与城市之间很显著的区别之一就是前者分散，后者集中，前者是低密度，后者是高密度。经济学家们用比较成本优势与生产专业化原理、规模经济原理、聚集经济原理、循环累积因果原理、乘数理论等原理做出了解释。如：受凯恩斯经济思想影响，美国经济地理学家 J. W. 亚里山大于 1954 年在其论著《城市经济功能的基础——非基础概念》中提出了解释城市成长机制的乘数理论。该理论指出：在城市中由于建设了一个新工厂，该工厂职工领取工资后，其中的一部分必然用来购买货物和服务，结果促进了当地消费部门的成长，这些部门的成长使城市的收入增加，从而导致消费的再增长，这样，最初的投资支出，导致一系列次级的消费再支出，这一系列的消费再支出是无止境的，但其数值却逐渐减少，而其总和将收敛于一个有限的数量。乘数理论认为，在城市中有基本部门（基础部门）和服务部门（非基础部门）两类企业，前者是为城市外的需要而提供服务或生产产品的部门，后者是供应城市内部需要的部

门,并且,基本部门的增长是促进城市成长的动力,服务部门是受基本部门的带动发展起来的。1957年美国经济学家冈纳·米尔德尔(G. Myrdal)提出的循环累积因果理论则指出:工业增长和城市发展是一种相互联系的过程,每一个发展阶段都依赖于前一阶段的发展,即一旦某种力量触发了城市的成长(如在城市中新建一家工厂),由于各产业部门相互联系的性质,将促使其它有关部门的成长,这些部门的成长又孕育着与它们有关的部门的成长。接着,又导致新的产业部门进入城市,开始新一轮循环,城市就在这种累积和循环的过程中逐渐成长起来。^①

马恩和西方有关城市化动力机制和发展的理论论述虽然各自的着眼点不同,但说明了这样一个客观事实:全世界无论是富国还是穷国,无论是资本主义国家还是社会主义国家,也无论是发达国家还是发展中国家,都已经实现或最终将走向高度的城市化。城市化作为一个自然历史过程,人类既没有力量阻挡它向前发展,也没有能力人为地使它超越必经的各个阶段,谁要违背这一历史趋势,就必然要付出沉重的代价,从而失去一个又一个经济和社会高度发展的良机。

三、国内对城市化相关问题研究的概述

(一) 改革开放以来对城市化研究的阶段划分

上世纪70年代末我国开始改革开放后,经济迅速发展,工业化水平很快达到了53%,而城市化水平只有不足30%,滞后的城市化严重制约着我国经济的发展。因此,从上世纪80年代开始,学术界对我国的城市化问题展开了广泛的研究。以1979年南京大学吴友仁教授根据世界城市化发展的一般规律,总结了建国30年来我国城市化曲折发展的经验和教训,率先发表的《关于中国社会主义城市化问题》一文为标志,改革开放后我国城市化的研究至今大体经历了三个阶段。1978-1983年的起始阶段,这一阶段是对以前有关城市化问题错误认识的清除阶段。通过讨论分析,明确了中国必须要走城市化之路的必然性和必要性。1984-1993年的初步探讨阶段。这一阶段主要以中国的城市化采取何种模式为主开展了多种城市化理论的讨论,涉及到农业

^① 参见林玲:《城市化与经济发展》,湖北人民出版社,1995年3月第1版,第19-20页。

剩余劳动力转移、城乡关系、中外城市化理论比较以及城市化一般发展规律等。讨论虽然涉及到了许多有关我国城市化的重要问题,但对多数问题的研究比较浅,属于起步阶段。1994年至今,是随着我国城市化进程不断快速推进,许多问题开始暴露和急需解决的阶段。这一阶段,城市化成为我国经济发展的主导动力,引起了中央的高度重视。2000年中共中央、国务院颁布了“11号文件”把城市化问题列入了国家“十五规划”。江泽民同志在十六大报告中明确指出:“要逐步提高城镇化水平,坚持大中小城市和小城镇协调发展,走中国特色的城镇化之路。”城市化问题研究开始呈现系统、深入和全方位的特点。各学科、各部门通过深入研究提出了一系列促进我国城市化进程的理论和对策。

(二) 研究的重点领域

20多年的城市化研究中,城市化的研究学科和内容在不断扩展,研究的重点领域大致有以下几个方面:(1)对城市化的概念及城市化模式的探讨。(2)对城市化的动力机制、制度安排、城市集聚经济效益、规模效益的探讨。(3)对城市化进程中的土地征用制度与失地农民问题研究。(4)对城市化进程中的土地收益分配制度与“城中村”问题的研究。(5)城市化进程对我国教育理念、体制影响的探讨。(6)城市化进程对区域经济结构的影响等。

目前,我国城市化问题的研究呈现出了如下特点:研究系统化、视角多元化、学科交叉化、目标个性化、方法多样化。

第三节 研究的视角与方法

一、研究的视角

本研究从和谐社会建构与城市可持续发展的角度,采用从一般到具体、理论到实践、现状到问题再到解决方案的技术路线,对青海城市化进程中的土地征用、补偿、失地农民安置、“城中村”社区改造、基础教育的价值取向及青海城市化的模式和动力机制的构建等问题进行了初步研究,力求为青海城市化进程中这些问题的解决提出较强可行性的解决思路。

二、研究的方法

1. 从指导思想上,本研究坚持以马列主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,以构建以人为本的和谐社会为前提,运用科学的发展观,探讨城市化的一般理论问题和中国特色社会主义市场经济体制不断完善背景下的青海城市化进程中的失地农民安置、“城中村”社区改造、基础教育的价值导向及城市化的动力机制等问题。

2. 城市是人口、产业、政治、经济、文化等的聚集地,因此,也就决定了城市化研究的多学科性和综合性。本研究以马克思主义唯物辩证法和系统分析方法为基本指导思想和研究方法,综合运用多种学科,如城市经济学、发展经济学、制度经济学、社会学、人口学、法学等学科的基本理论,对青海的城市化进行规范与实证、定性与定量分析,以期能对青海城市化进程中的失地农民等问题进行综合化、集成化研究,从理论与实践上对问题的解决提出理论解释与适宜的解决思路。

第四节 研究的内容与结构

本书共6章,分为4个部分,基本内容安排如下:

第一部分(第一章 导论)是本书的绪论。主要阐述本研究的背景、中外城市化研究概述、研究的视角、方法、内容、结构及意义与可能的创新之处。

第二部分(第二章 城市与城市化概述)主要对城市的起源、功能、城市化的内涵及世界城市化、中国城市化的进程进行了一般意义上的探讨。在此基础上对青海的城市与城市化进程进行了重点阐释,指出了青海城市化的特点与面临的主要问题。

第三部分(第三章 城市化进程中的失地农民问题、第四章 城市化进程中的“城中村”社区改造问题、第五章 城市化与青海教育问题)主要对城市化进程中的失地农民问题、失地农民集中聚居地“城中村”社区的改造问题及青海城市化进程中的教育问题进行了探讨。其中第三章主要探讨了青海城市化进程中的失地农民的现状、问题及成因;第四章主要研究了“城中村”社区的改造问题。阐释了“城中村”生成与发展的一般规律,说明在和谐城市建构中改造“城中村”社区的必然性与紧迫

性。以上两章主要从我国目前的土地征用补偿制度和土地收益分配方面对失地农民问题和“城中村”社区的改造难问题的成因进行了分析,指出解决失地农民和“城中村”社区的改造难问题的根本在于完善土地征用补偿制度、合理分配土地收益、提高征地与土地配置、使用的效益,消解失地农民融入城市的利益障碍。第五章主要介绍了青海城市化进程中教育的现状与问题,对城市化进程中农村基础教育的价值取向进行了讨论。

第四部分(第六章 青海城市化的路径与动力机制探析)主要介绍了理论界关于城市化模式的几种观点,对中国目前的城市化模式进行了分析。在此基础上,提出了符合青海地域、经济、人口特点的城市化模式设想,并对其实现的路径、动力机制的建构进行了探讨。提出在21世纪,青海的城市化要走一条既符合城市化发展的一般规律又要适应青海社会经济发展特点和地域文化特色的道路,即以政府为主导的城乡统筹发展的、体现青藏高原区域特点的和谐城市化之路。

第五节 研究的意义与创新

一、研究的意义

在科学发展观指导下,构建我国和谐社会和建设社会主义新农村、发展现代农业的新时期,加强对青海省城市化进程中的各种问题的研究,对化解城乡矛盾、推进城市化进程、构建一个和谐青海具有十分重要的战略意义。

首先,如何解决好我国快速城市化进程中,由于各种原因产生的大量失地农民的生存、就业问题,使他们有效、及时地融入城市社会,是我们在推进城市化进程中一直面临的重大社会问题。在农民被征用了土地,仍然想通过各种办法阻碍失地农民融入城市社会,把农村社区固化为城市中的村庄的想法是极不可取的。城市化首先是人向城市的集聚、是城市文明向农村普照的过程,只有顺应城市化发展的规律,积极引导失地农民适应城市生活、融入城市生活,才有利于城市的发展和城市化进程的顺利推进。

其次,通过合理解决失地农民问题,可以带动农村剩余劳动力的梯次转移,促进国民经济结构转换、生产方式转换、二元经

济向一元经济转变,从而也可以带动新农村建设和现代农业的发展。纵观世界各国经济发展的历史,几乎无一例外地经历了农村劳动力向城市工业和其他非农产业转移的过程。这个过程顺利,则会促进城市化进程的快速进行,反之,则会激化社会矛盾,出现社会动荡。

其三,解决好失地农民和“城中村”社区改造问题,有利于城市建设和城市质量的提升。我们要在“十一五”期间提升青海城市的质量,要把省会西宁市建成青藏高原区域内投资环境优良的创业城市、生态良好的宜居城市、改革开放的先行城市、内涵丰富的文化城市、要新增城市建成区面积 30 平方公里,其中的关键是结合“村改居”和社会主义新农村建设,解决好失地农民和“城中村”社区的改造问题。这些问题的解决是提升城市质量、加速城市化进程、构建和谐社会的先决条件。城市是一个大课堂,我们应从制度上创造条件,积极促使失地农民和“城中村”的村民进入城市体系,改变他们的生活方式、消费心理和行为,使他们融入城市成为适应城市社会经济发展需要的市民。

其四,城市化是促进区域协调发展,提高区域竞争力的理想选择。城市是一定区域的核心和焦点,是区域社会经济的发展极点,对区域社会经济的发展起着主导作用。城市规模的大小、综合功能的强弱直接影响到区域的空间范围、空间结构以及区域经济活动的有序性。城市通过其集聚、扩散和转换的功能,与区域之间不断地进行着物质与能量的交换,改变和调整着区域经济状况,带动和促进着区域经济的发展。正是因为城市的存在,使区域社会经济活动具有一种内聚力和自组织机制。没有城市这个核心,区域经济将是一盘散沙。

二、本研究可能的创新之处

在失地农民问题上,本研究跳出了就失地农民论失地农民问题的范畴,以城市化及城市化发展的趋势与条件为基点来研究失地农民的出路及条件,从经济学、社会学的角度对失地农民的价值取向及社会角色进行了认定,提出失地农民无论在价值取向上还是社会角色认定上,都应该在失去土地后立即将其转为市民并享有市民的一切权利和承担相应的义务,而不能仍定位为农民或将其阶层化。运用马克思主义原理对土地的价值和价格及征地补偿费的经济性质进行了分析,从理论上拓展了对社会主义市场经济

济条件下土地及土地征用问题的认识范围,在此基础上提出了具体的征地补偿模式的思路及方式选择。

在“城中村”社区的改造问题上,本研究提出,我国特有的“城中村”现象产生的主要原因在于我国特有的城乡二元经济体制及赶超型城市化进程中相关制度变革滞后所致。要解决这个问题,必须要从制度建设入手,从制度上解决问题。把政社合一的村社变为政社分离的街道居委会和独立的、股份化的经济实体,通过居委会实现对非农化村民及居住地的城市化管理,通过股份制实现对村社经济的公司化管理。由此实现制度与体制上的城乡一体化,把村民变为市民,把农村社区变为城市社区,彻底解决“城中村”问题,实现城市的和谐发展。

在教育方面提出,城市化是人类社会的必经之路,中国快速推进的城市化进程需要大量适合城市发展需要的农村劳动力进入城市,各级教育的任务是要为城市的发展提供适宜的劳动者。因此,必须要确立以城市化为导向的教育理念,构建满足城市化进程需要的教育体系。

在青海城市化的路径与动力机制方面,提出在路径上鉴于地广人稀和经济欠发达的实际,应以提升质量为主,在充分发挥西宁市、格尔木市、德令哈市的极化作用,在建设好现有城市和城镇的基础上,走内涵式发展的路子;在未来模式上应选择积极培育产业带动等内生性动力因素和市场引导功能的基础上,充分发挥政府的主导作用,走以政府为主导的城市化道路,并提出了“一带三心”的青海城市化发展模式的设想。

从方法上,主要运用实证与归纳的方法以青海省的数据和案例为主要样本进行了分析论证,有较强的说服力。

从结论上,本研究是依据马克思主义理论和西方经济学的有关原理对我国城市化进程中的失地农民问题、“城中村”社区问题、教育问题和城市化的动力机制问题等进行分析得出的结论和根据这些结论提出的具体对策,具有较强的实用性和可操作性。

第二章 城市与城市化概述

第一节 城市的起源与功能

一、城市的起源与类型

(一) 城市的起源

城市是人类创造的不同于农村的另一种居住场所和人们生活的共同体。在中国的语言里，城市一词是由“城”和“市”两个概念组成，城是指都邑四周作防御的城垣，市则指进行商品交换的场所。从城市的发展来看，它是农业有了一定程度发展的条件下产生的，是跟社会分工、商品生产和市场发育紧密相连的，是人类文明进步的象征。城市一经出现，就成为经济社会活动的中心，成为推进经济社会发展的动力源泉。近代以来，世界上越来越多的人口居住在城市之中，城市的地位和作用变的越来越重要。

人类社会生产的分工过程虽然在总的方面是一致的，但由于世界各地自然条件、交通状况以及其它诸多因素的影响，各地不同民族和社区在具体形式及其发展演化的道路方面有着很大的差异。有些先产生定居农业，形成农业性居落，然后在生产力发展和不断分工的促进作用下，逐渐使政治、文化及其它非农业活动向一些居落集中，最终形成城市。也有些是先形成定期集聚的交换，逐渐向固定的商业中心过渡，形成城市化聚落后再向周围扩散定居的生产生活方式，吸引居民在城市周围从事定居的农业生产活动，形成农业性聚落。在某些特殊的条件下，作为结果的精神活动和精神需要转化成集聚和定居的初始动力，并在产品交换的共同作用下不断吸引各种非农业的社会经济活动向过去周期性的集聚地集中，如宗教祭祀地等，最终形成永久性的非农业聚落。由于事物发展形式的复杂性，学者们在城市起源方面研究得出的结论也是多种多样的。因此，对于城市的起源，不同的学者有着不同的见解。

马克思和恩格斯关于城市起源的观点：马恩认为在原始公社制度中，人们共同生产、共同消费，彼此间没有交换的基础和必要。随着社会生产力的提高，出现了游牧部落和农业部落的分离，即第一次社会大分工。第一次社会大分工促进了畜牧业和农业的发展，促进了劳动生产力的提高，生产产品的种类增加并且出现了剩余。由于各自生产的产品不同并且有了剩余，各部落为了满足各自的生活需要，交换成了经常的经济活动。交换一旦具有了经常性，交换的场所也日益固定了下来，这些场所就逐步演变成为市集。随着生产力的进一步发展，农牧部落对手工业产品的需求日益旺盛，促进了手工业的发展，使其逐步发展起来并从农牧业中分离出来成为了独立的职业。恩格斯指出：“用石墙、城楼、雉堞围绕着石造或砖造房屋的城市，已经成为部落或部落联盟的中心；这是建筑艺术上的巨大进步，同时也是危险增加和防卫需要增加的标志。……如此多样的活动，已经不能由同一个人来进行，于是发生了第二次大分工：手工业和农业分离了。”^①手工业从农牧业中的分离完成了人类社会的第二次大分工。第二次社会大分工的结果是提高了劳动生产率，扩大了交换的范围和频率。交换的扩大和日益繁荣，逐渐形成了许多手工业和商业的集中地，市集逐步演变成了城市。

到了原始社会末期，随着商品生产的发展和交易范围的扩大，出现了专门经营商品买卖的商人阶层。伴随着生产力发展，商品生产和商品买卖，私有财产的观念开始出现并开始了第三次社会大分工。财产私有化导致了原始社会的分化，阶级的出现，脑力劳动和体力劳动的分工与对立，出现了最早的、完整意义上的、主要以保护统治阶级和私有财产为目的的奴隶制城市。

对于近现代城市的产生与发展，马恩认为这是资本主义生产方式的必然产物。恩格斯说：“大工业企业需要许多工人在一个建筑物里共同劳动；这些工人必须住在近处，甚至在不大的工厂附近旁，他们也会形成一个完整的村镇。他们都有一定的需要，为了满足这些需要，还需有其他人，于是手工业者、裁缝、鞋匠、面包师、泥瓦匠、木匠都搬到这里来了。……当第一个工厂很自然地已经不能保证一切希望工作的人都有工作的时候，工资就下降，结果就是新的厂主搬到这个地方来。于是村镇就变成了

① 《马克思恩格斯全集》第21卷，人民出版社，1965年版，第186页。

小城市，而小城市又变成大城市。”^① 这样，由于大工业的发展，“建立了现代化大工业城市（它们像闪电般迅速地成长起来）来代替以前自然成长起来的城市。”^②

现代西方学者关于城市的起源，由于视角不同，有着许多的观点：对于古代城市的起源，美国著名的城市规划学家刘易斯·芒福特认为，人们是为了从事精神活动才先是临时，后是恒久居住在特定地点，如祖先的葬身之地或者神圣的祭祀地点，这些地方逐步发展成为了主要从事非农社会经济活动的城市。他在其巨著《城市发展史》中指出：“在城市成为人类的永久固定居住地之前，它最初只是古人类聚会的地点，古人类定期返回这些地点进行一些神圣活动。所以，这些地点是先具备磁体功能，尔后才具备容器功能的。这些地点能把一些非居住者吸引到此来进行情感交流和寻求精神刺激；这种功能同贸易一样，都是城市有活力的证据。……人类最早的礼仪汇集地点，即各方人口朝觐的目标，就是城市最初的胎盘。”^③

而英国城市经济学家巴顿在其所著的《城市经济学》一书中对西欧各国流行的有关城市起源的观点进行了归纳后认为，西欧有关城市起源的观点主要有两种：

一种是以卡塔尔·霍约克为代表的农村向城市的逐步演变论。这种观点认为，城市最初是由农村慢慢演变而来的。由于农业与畜牧业的分离，以及农业耕作的特点，人们逐渐固定居住在一定的地点。随着农业生产的进一步发展和公共事业的扩大，居民点的规模亦随之扩大。一旦这些居民点发展成为交换中心，市场就可以把众多的人吸引到那里。随着生产力的提高，当农业提供的剩余产品可以保证城市居民从事非农生产时，居落就发展成为城市。随之而来的是工业向城市的集中，因为城市为本地最集中的市场，可以提供大量的劳动力、公共设施及辅助工业。所以选择其作为生产地可以获得集聚经济效益，从而使城市脱离农村。

第二种是以简·雅各布斯为代表的先有城市后有农村论。这种观点认为城市是从集市发展起来的。当游牧民族与当地居民进

① 《马克思恩格斯全集》第2卷，人民出版社，1965年版，第300—301页。

② 《马克思恩格斯全集》第3卷，人民出版社，1965年版，第68页。

③ 芒福特：《城市发展史》，建筑工业出版社（北京），1988年版，第1页。

行产品交换的时候,就在某个自然资源富集的地点形成集市交易中心。随着商品交换的扩大与经常化,逐渐吸引长年专门从事商业经营活动的商人到这个地点,形成与定期或不定期交易不同的固定的和长年的交易。随着商业的发展又逐渐出现了工业生产,因而使该地点逐渐成长为城市。城市为了自身的存在与发展,要求在其周围地区建立和发展农业公社,于是农业聚落得以在城市周围发展了起来。因此,是城市先于农村。

对于现代城市的产生,美国经济学家托达洛(Michael Todaro)认为农业剩余劳动力的转移是诱因。由预期的城乡之间工资收入差额和城市提供就业的可能性概率共同确定。也就是说,对城市工业部门较高的就业机会和工资收入的预期,促使了农业剩余劳动力向工业部门和城市的转移。托达洛还提出了农业劳动力转移的阶段说。他指出,由于农业劳动力的素质和生活方式的制约,农业劳动力进入到城市后只能先进入城市的传统部门,在获得收入维持生计的同时,通过学习为进入现代高生产率部门做好技能和经验的准备,才能逐步融入城市。

雷文斯代(E. G. Ravenstein)、库利舍(Kulischer)、厄文特·李(Everett S. Lee)的推拉理论则认为,迁移发生的原因是由于农业人口过渡增长。农业技术替代产生了大量农业劳动力剩余,这些剩余劳动力被原住地推了出来,而城市工业的发展需要劳动力,原住地的推力和城市的拉力的交互作用促进了现代城市的发展。

法国经济学家费朗索瓦·贝胡提出的“成长极”理论认为,一个产业的成长和有关服务项目的建立都应在一个地点内进行,以获取最大的规模效应。说明了农业剩余劳动力在向现代工业部门转移的同时,人口区域性集聚的必要性和重要性。也即城市的成长壮大对农业剩余劳动力转移的重要性。

不管具体城市产生的具体形式有多么的不同,它们都是社会生产力和分工发展到一定阶段的产物,是同乡村对立而存在的一种历史性的社会现象。没有社会生产力水平的不断提高,就不能提供必要的生活消费资料和剩余产品,城市就难以存在。而没有不断的社会分工,就不会产生大量交换的需要,就不会有形成集中定居,专门进行商业活动的集聚地。因此,从城市形成的共性来看,城市形成主要是一种社会经济发展过程演化的空间形态,是社会生产力发展水平和社会分工发展到一定程度的必然现

象。无论是从马克思主义的社会分工学说,还是西方学者的各种观点来看,农业剩余是城市产生的重要前提,而农业剩余劳动力的转移是城市化得以形成和发展的一个极为重要的动因。

(二) 城市的类型

城市按其形成、规模、性质、职能、经济功能等标准可分为若干不同的类型。目前在城市研究中大体上有两种划分标准:一是从形成和发展的角度,将城市划分为前工业化城市和工业化城市;一是从人口规模的角度,将城市划分为超大城市、特大城市、大城市、中等城市、小城市、建制镇。城市的类型不同,其在区域社会经济发展中的地位及所发挥的作用也不同。

我国现行的城市类型主要是从现有城市的性质、行政地位和人口规模划分的。按城市的性质或功能,我国的城市分为综合性城市、工业城市、矿业城市、交通港口城市、商业金融城市、风景旅游城市、科学文化城市。按城市的行政地位,我国的城市分为直辖市、副省级市、地级市和县级市。按城市市区非农业人口的规模,我国的城市分为非农业人口超过200万以上的超大城市、非农业人口100~200万之间的特大城市、非农业人口50~100万之间的大城市、非农业人口20~50万之间的中等城市、非农业人口10~20万之间的小城市及非农业人口0.2~10万之间的建制镇。

二、城市的基本功能

城市功能是指城市在一定范围内所具有的能力和所起的作用。国内学者的一般观点认为城市功能从本质上讲是指城市在国家或地区范围内的政治、经济、文化、社会活动中所担负的任务和作用。国外城市科学界认为人们在城市中进行的各种生产、服务均属城市功能的范畴。

现代城市的功能具有多样性,主要有:(1)生产功能。人类进入工业社会后,工业成为国民经济的主体,是创造财富最主要的生产方式。现代城市是工业化的产物,是工商业最为集中的地方。因此,从事物质生产是现代城市最重要的功能之一。工业化不断促使社会分工和协作的细化,而城市为分工协作的实现提供了空间积聚的地点。(2)集散功能。即集中与扩散的功能。城市是区域社会经济活动的中心,因而城市成为现代产业、物资、技术、信息、人口与专业人才的集结地和扩散源。(3)组织管理功

能。城市往往是国家政权或地方政权的所在地，对其所在的区域行使着政治和行政的管理职能。同时，城市通过其强大的集散功能，对其周围地域有着强烈的辐射能力，这种能力对其所在的区域的社会经济活动具有自组织的功能。(4) 居住的功能。城市是一定规模及密度的非农业人口集聚地，是现代社会中人类最为主要的聚居地。目前，世界上有一半的人口居住、生活在城市，而在发达国家，这一比例高达 80% 以上。(5) 服务功能。城市为了满足自身生产、集散、组织管理以及人们日常生活的需要，带动和促进区域的发展，不断提供和完善着包括基础设施、公共设施在内的各种服务。而信息通讯、金融保险、商业、咨询、教育培训等产业具有的强烈的城市偏好又促使了第三产业发展的同时迅速向城市集中，从而使城市的服务功能越来越强。(6) 创新功能。城市是社会经济文化的中心，是科研院所、高等学校最为集中的地方，因而也成为新观念、新思想、新技术、新方法的产生地。(7) 交通枢纽功能。城市内部形成了完整的公共交通体系，城市与周围地区也有各种交通道路连接，因而城市成为区域交通的枢纽和区际联系的中介点。

城市所具有的强大功能使其成为区域的产业中心、商品流通中心、金融科技教育中心，成为区域经济发展的支柱和经济运行的轴心与枢纽。

三、城市的本质与基本特征

(一) 城市的本质

城市是社会生产力水平发展到一定高度，社会分工发达到一定程度时的产物。马克思指出：“一切发达的，以商品交换为媒介的分工的基础，都是城乡分离。”^① 城市经济从乡村农牧经济中分离出来后形成了与之对立统一的独立形态。因此，城市有着同乡村不同的特殊本质。“城市本身表明了人口、生产工具、资本、享乐和需求的集中；而在乡村所看到的却是完全相反的情况：孤立和分散。”^② 美国未来学家托夫勒也指出：“市场的兴起，又给第二次浪潮文明诞生了另一个原则：集中化。……第二次浪潮的

^① 马克思：《资本论》第1卷，人民出版社（北京），1975年版，第490页。

^② 《马克思恩格斯选集》第3卷，人民出版社（北京），1960年版，第57页。

集中化原则，深深地渗透在各个方面。”^①因此，概括地说，城市的本质就是集中或集聚。

（二）城市的基本特征

城市作为具有一定规模及密度的非农业人口集聚地和具有一定层阶地域的经济、政治、社会和文化中心，是地理、经济、社会、政治、生态、文化等多种要素构成的综合性地理区域，是相对于乡村的一个概念。与乡村地域相比较，城市具有如下的基本特征：（1）空间和经济上的集聚性。集聚性是城市的空间特征，也是城市区别于乡村最重要的地理特征。大数量、高密度的人口和建筑物集聚在特定的空间，四通八达的道路和林立的高楼大厦形成了特有的城市景观。城市也是一国物质财富的主要创造地和集聚地，是整个国民经济积累和发展的核心。据统计，我国工业产值和国内生产总值的70%、税收的80%都来自城市。城市几乎集中了所有的大专院校和科研院所、国家主要的行政机关、文化设施、体育设施和大中型医疗机构。（2）经济上的非农性。虽然城市也有城市农业或都市农业，也有农产品的生产，但其主体是工业、商业、交通运输业、服务业等非农产业，它同乡村的农业经济形成了专业和地域上的分工。（3）区域社会经济活动的中心。城市是一定区域的经济、政治、社会和文化中心，对区域内的各种社会经济活动具有一定的组织管理和辐射功能。城市通过其强大的集聚功能，将区域内的人口、产业、资本、技术等要素吸聚到城市，同时又通过其扩散功能对周边地区形成强烈辐射，使周边区域经济依附于城市经济。（4）具有高度的开放性与独立性。城市的经济属性决定了城市必须经常地与外界进行大量的人口、物资、商品、能量、人才、资金、信息的交流，经常大量地向外排放废气、废水、废渣，这是现代城市都必须具有的维持城市这个有机体蓬勃生命力所必须的新陈代谢的功能。城市在不断地对外界的开放中，不仅扩展着生产要素的选择范围，而且也把城市的市场区域扩展到新的高度和创造了新的形式。马克思在《政治经济学批判》一文中指出：“城市生活具有这样的特点，它不同于旧王朝那样单一，这里是一个整体，它不是简单的各部分的总和，而是有着自己规定性的独立的有机整体。”（5）系统性

^① 托夫勒著[美国]：《第三次浪潮》，生活·读书·新知三联书店（上海），1983年版，第99-101页。

和对外依存性。城市作为一个空间地域系统,其系统的各个要素相互制约、相互交织,构成城市的系统性运动。就大系统看,城市包括了经济、社会、行政三大方面。从功能结构上看,城市中有工业系统、建筑系统、交通运输系统、商业系统、科教文卫系统、社会治安系统、信息系统等等。这些系统的有效运行,强化了城市经济的综合效率和高水平的专业化协作能力,合理确定了城市间的社会分工和城市内部生产和流通的组织形式,充分发挥了每个城市在区域或整个国民经济中的功能、作用和地位,避免了产业结构的趋同,使每个城市各具特色,进而带动区域经济的发展。但同时,由于不同的城市和城市中的各系统拥有不同的特色资源,使城市之间、城乡之间及城市各系统之间具有高度的依存性。这种依存性既反映了它与整个社会经济的一种内在联系,又反映了城市各个经济部门之间的一种内在联系。(6) 激烈的竞争性与活动的高效性。市场经济激烈的竞争性使高效性成为现代城市的显著特征,也是现代城市发展的客观要求。城市经济的高效性吸引着周围地区大量的人口和生产要素向城市集中,从而造就了城市经济的高效——膨胀的增长链。在信息社会的激烈竞争中,成功与失败,往往取决于效率。谁的效率高,谁就是成功者。

第二节 城市化的概念与类型

一、城市化的概念界定与相关概念辨析

(一) 城市化概念

城市化是近现代引人注目的社会经济现象,也是当代各国经济中一种必然的、重要性日益突出的发展过程。自从城市化作为一个学术研究命题被提出来后,不同学科都进行着研究,由于各学科对同一现象考察的出发点和研究的性质不同,展现在我们面前的城市化理论和有关城市化的定义显得纷繁奇异、各有不同。这是因为城市化作为一种复杂的社会和经济现象,涉及经济学、地理学、社会学、人口学、人类学、历史学等众多学科,各学科从各自的研究角度、研究领域提出了适合本学科特点的城市化定义。

例如,社会学是以人与人之间的密度、深度和广度作为研究

城市的对象，强调社会生活方式的主体从乡村向城市的转化。认为城市是社会上不同性质的个人所组成的、相对庞大的、密集的、永久性的村落。而城市化则是农村人口的社会职能向城市或城市聚集地集中的过程，同时也是城市生活方式向社会扩展、城乡经济接近、融合的过程。

经济学认为城市是人类从事非农业生产活动的中心，城市化则是伴随着工业化出现的经济社会转变过程，是农村人口向城市集聚、农业产业向第二、三产业转移和城市文明向农村扩散的“三位一体”互动的社会变迁过程。因此，经济学家通常从经济与城市的关系出发，强调城市化是乡村经济向城市经济的转化，是农业向非农业经济结构的转化。特别重视生产要素流动在城市化过程中的作用，注重从世界经济体系的角度探讨一国一地区的城市化问题。

人口学主要是通过观察分析城市人口数量的变化、城市人口在总人口中比例的提高以及城市人口规模的分布及变动与经济、社会原因的关系等，认为：城市化是指在经济发展过程中人口不断由农村向城市地区集中的过程。

地理学主要研究地域与人类活动之间的关系，注重对经济、社会、政治和文化等人文因素在地域上分布状况的综合研究。强调城市化是一个地域空间的变化过程，是由于人口与经济的集中导致的区域范围内城市数量的增加和单个城市地域的扩大。地理学家通过研究城乡经济和人文关系的变化，认为城市是地域上各种活动的中枢，城市化是由于社会生产力的发展而引起的农业人口向城市人口、农村居民点形式向城市居民点形式转化的全过程，即强调农村向城市转化的空间结构和城市体系的变化，是乡村地域向城市地域的转化过程。

人类学以社会规范为中心，认为城市化是随着社会教育的不断大众化，使城市生活方式广泛传播，促使乡村生活方式向城市生活方式的转化过程。

历史学家认为城市化是人类的文明从区域文明向世界文明过渡的社会经济现象。

城市经济学家认为，由于商品经济的高度发展，人口和工商业越来越集中于城市，并形成了巨大的集聚规模效益；这反过来又急剧地促进了城市规模的扩大和城市数量的增加。因此，城市化是一个宏观概念，是指城市在国民经济中比重日益增大，城市

人口迅速增加和城市地域范围显著扩张的总过程。(杨吾扬)^①

尽管不同学科基于不同的出发点、不同的研究提出的城市化定义各有不同,但我们可以看出,他们具有如下的共同点:第一,城市化是人类文明发展的产物,是与社会生产力的发展水平息息相关的一种生存状态。查尔德提出的“城市革命说”就主张,城市产生的前提之一是生产已发展到具备生产余粮的能力;美国经济学家西蒙·库兹涅茨指出:“过去一个半世纪内的城市化,主要是经济增长的产物,是技术变革的产物,这些技术变革使大规模生产和经济成为可能。一个大规模的工厂含有一个稠密的人口社会的意思,也意味着劳动人口,从而从属人口的向城市转移,这种转移又转而意味着经济投入的增长。”^②现代人口学也证明,城市的“加速发展是在产业革命之后”,既社会经济发展急剧加速之时。城市化是近现代经济发展的标志,是“工业化的同义语”和“仅次于工业化”的经济发展问题。第二,城市化是产业结构转变的过程。随着城市化的推进,使得原来从事传统低效的第一产业的劳动力转向从事现代高效的第二、三产业,产业结构逐步升级转换,国家创造财富的能力不断提高。第三,城市化是一国居民生活水平不断提高的过程。表现为如下四个方面:一是城市文明不断发展并向农村渗透、传播和扩展的过程,是城市文明不断散布、融合、取代乡村文明和最终实现城乡一体化的过程;二是城市化使得大批农村低消费群体转变为城市高消费的居民群体。因此,城市化过程同时又是一个市场不断扩张,对投资者吸引力不断增加的过程,也是越来越多的国民在发展中提高生活质量的过程。社会阶层结构也从金字塔型向中间大两头小的中产阶级占主体的橄榄型转化的过程。而这正是现代化社会结构的基本特征。三是城市化过程是人的整体素质不断提高的过程。在从乡村文明向城市工业文明转变的过程中,由于劳动生产率的提高,人们摆脱了繁重的体力劳动的压迫,生活质量大为提高,使人们的生活方式、价值观念发生了重大变化,城市文明使人从异化走向回归。四是作为一个自然历史过程,城市化是人类走向

^① 孟晓晨编著:《西方城市经济学——理论与方法》,北京大学出版社,1992年11月版,第1页。

^② 西蒙·库兹涅茨著[美国],常勋等译:《各国经济增长》,商务印书馆,1985年版,第87页。

现代化的必由之路，是不以人们的意志为转移的。第四，城市化的后果是城市规模的扩大和数量的增加，这种扩大和增加使城郊周围的耕地不断被征占和农民市民化。基于以上的分析，本文认为：城市化是因社会生产力发展即经济发展而引起产业结构的变化和由此而带来的从业人口结构的调整及人类生活方式变化的一个发展过程。这个过程本质是人口的非农化，其外在的表现是城市规模的扩大和数量的增加。

（二）相关概念辨析

1. 城市化与城镇化。城市一般是指那些经过国家批准设有市建制的城镇，不够设市条件的建制镇称为镇，市和镇的总称叫城镇或市镇。我国《城市规划法》明确指出：“本法所指的城市，是指国家按行政建制设立的直辖市、市、镇”，把建制镇纳入城市范畴。在我国的人口统计中对此有明确的规定，统计年鉴中都有市人口、镇人口和城镇人口（或市镇人口）的区分。但在现实中我国在“城市”和“城镇”的概念使用上比较混乱，对城市和城镇未加以严格的区别，往往把城市的概念泛化，所以出现了“城市化”和“城镇化”两种译法，其实在英文中都是一个词（Urbanization）。在日本和台湾译成“都市化”。

中国城市与区域规划学界和地理学界于1982年在南京召开的“中国城镇化道路问题学术讨论会”上，明确指出城市化与城镇化为同义语。并建议以“城市化”替代“城镇化”，以避免误解。2001年公布的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十个五年规划纲要》中首次提出：“要不失时机地实施城镇化战略”。“十一五”规划纲要提出：要“积极稳妥地推进城市化。”国务院发展研究中心主任王梦奎指出：“城市化和城镇化的提法，实质是一样的，都是指大量农业人口向非农业的转移。城市化的‘城市’，包括具有城市功能的小城镇；城镇化的‘镇’，应该是作为经济中心的小型城市。”^①为统一说法，与国家公布的正式文件的提法相一致，“城镇化”开始在文件和学者的文章中广泛使用。目前，城市化与城镇化的概念在使用中已出现了一些区别，成为两个既有联系又有区别的概念。

从城市化与城镇化概念的产生来看，城市化是国际上的通用

^① 王梦奎：《关于统筹城乡发展和统筹区域发展》，中共中央党校报告选，2004年增刊。

提法。但由于我国是一个发展中国家，城市化进程起步晚，发展进程曲折，城市化水平很低，加上农村广大，农民人口众多，城乡差别大，城市一时难以吸纳等客观因素。因此，依据中国的国情，政府在我国计划经济向市场经济转型的过程中，作为解决特殊时期社会矛盾的一种过渡方式，提出了小城镇、大战略的具有中国特色的城市化发展模式。作为特殊历史阶段的产物，城镇化主要指我国以乡镇企业和小城市为依托，实现农村劳动力的工作领域由第一产业向第二、三产业变化的职业转化过程和居住地由农村区域向城市区域（主要为农村小城镇）迁移的空间集聚过程。其目的在于通过农村劳动力的离农转移，提高农业的生产率，实现农村产业结构调整和生产方式的转变，增加农民的收入，提高农民的生活水平、生活质量和整体科技文化素质。

从指向来看，城市化与城镇化都是指人口从分散到集中，农村人口转化为城镇人口，实现农村劳动力职业转换和居住地的空间转移过程。但城市化的指向更广泛，它不但指农村人口向城市转移的“城化”过程，更侧重城市数量的增加和规模的扩大及生产方式、生活方式的“城化”和城乡双向互动。而城镇化则主要指农村人口向农村区域内的小城镇转移和积聚的“镇化”过程，由于小城镇工商业不发达，更多体现为一种离农不离土或离土不离农的低级城市化。“十五”计划之所以以“城镇化”取代“城市化”，是基于目前我国城市化进程中，为防止大城市过度膨胀带来的各种问题和强化小城镇吸纳农村人口就近转移的功能的考虑。小城镇作为连接城市与农村的一个重要枢纽在城市化进程中仍然占有重要的地位，并在一个长时期内需要大力发展，为解决农村剩余人口转移创造条件。

城市化的最终目的是城乡一体化，是形成合理的城市体系，而不是发展过多的城镇尤其是小城镇；另外，当城市化进入基本实现阶段后，城市化“质”的提高将取代“量”的增加而成为城市化的主要发展方向，增加城市尤其是城镇数量的意义将越来越小。

2. 乡村城市化与城乡一体化。社会主义新农村建设，是由中国共产党十六届五中全会正式提出的，它的内涵大致是：通过工业反哺农业，城市带动乡村的途径，发挥农民的积极性和创造性，在党和政府的引导作用下，建设生产发展、生活富裕、乡风文明、村容整洁、管理民主的社会主义新农村。由此可见，新农

村建设的根本目的是要通过发展农村生产力、提高农民生活水平、建设农村物质和精神文明、推动农村基层民主政治建设，最终实现缩小城乡差距，全面建设小康社会，构建和谐社会的要求。因而，我们可以认为新农村建设的实质，就是要实现“乡村城市化”，通过“乡村城市化”最终实现城乡一体化。

“乡村城市化”是指把传统落后的乡村社会向现代先进的城市社会转变的自然历史过程，与新农村建设的目的一致。社会主义新农村建设的命题在十六届五中全会上被正式提出后，中国社科院农村发展研究所所长张晓山这样解释新农村建设：农业、农村、农民的载体最终还是农村，因此将“三农”政策统一到新农村建设，可以比较全面地反映出“三农”政策的目标和追求。新农村建设也是以人为本的科学发展观、小康社会、和谐社会在农村找到的新质点。新农村建设战略的提出，给我们提供了一条更为根本、更为现实的城市化道路。乡村城市化和我们通常所说的城市化都是为了实现社会的现代化和人的现代化，都是想通过提高人们的生活水平和改变人们的生活方式实现社会的进步；在农村通过推进乡村城市化很有希望实现农村的城市化和社会的协调均衡发展。

“乡村城市化”和我们通常所说的城市化在实现现代化过程中的主要不同在于，前者主要以农村作为载体，而后者主要以城市作为载体。也就是说前者更多地是“乡村”意义上的城市化和现代化，是通过改造农村社会的一系列硬件、软件环境，从农业生产力、农民生活水平、农村乡风、农村容貌、农村基层民主政治等方面进行全面提升和生产产业化，实现农村和城市差距的缩小，最终实现农村与城市的无差异化和协调发展，也就是农村的城市化和现代化进程；而后者更多是“人口城市化”意义上的城市化和现代化，是通过人口从农业到非农业，从农村到城市的行业部门和空间转移，以城市社会作为场所实现城市在社会结构中的主体地位，最终实现广大农民的城市化和现代化。

城乡一体化是针对城乡之间存在的社会经济二元结构而提出的，它主要体现了城乡之间的社会进步与经济联系的要求。指在一定区域内，城乡之间在社会经济、生活方式、思想意识、生活水平及生态环境等方面广泛融合，形成“相互依托，优势互补，以城带乡，以乡促城，共同发展”的城乡关系。缩小日益扩大的城乡差别，实现城乡各生产要素的自由流动和合理配置，以及城

乡在经济、社会、文化、生态等各个方面的一体化协调发展。使城乡地域成为区域社会经济综合发展的综合统一体，使城乡地域社会经济结构合理、功能优化，进而实现城乡的全面融合、协调发展。^① 城乡一体化与乡村城市化的关系是目的与手段的关系：前者是后者的目的，后者是前者实现的手段；二者的区别在于：乡村城市化被多数人认为是一个过程，而城乡一体化则往往被认为是一种城市文明之光普照下合二为一的一种融合状态。

马克思在提出共产主义社会理论时，其中一个重要的内容就是消灭城乡差别，实现城乡一体化发展。马克思、恩格斯认为，在人类历史的发展过程中，城市与乡村的相互关系经历了三个辩证发展的阶段：第一阶段，城市诞生于乡村，乡村是城市的载体，乡村在整个人类社会系统中占据主导地位。第二阶段，从工业革命开始，人类社会的城市化进程加速。随着工业的发展，城市经济逐渐占据了人类社会的主体地位。并随着城市工业化的发展，城市与农村在经济、社会、文化等方面的差异也愈加明显。城乡分割、城乡对立等现象也逐渐显露出来。第三个阶段，随着城市化的深入发展，城市与乡村之间的依存度大大加强，城市与乡村之间逐步走向融合。城市与乡村通过协调合作实现城乡的一体化发展。恩格斯指出：“通过消除旧的分工，进行生产教育、变换工种，共同享受大家创造出来的福利，以及城乡融合，使社会全体成员的才能能得到全面的发展。”^② 恩格斯预见到废除私有制之后，在按照共产主义原则组织起来的社会里，城市和乡村的对立将完全消失。城市和乡村将融合，这种融合就是要使现存的城市和乡村逐步演变为既有城市的某些特征，又有乡村的一些特征的新社会实体。公社公民将从事工业生产和农业生产，将结合城市和乡村生活方式的优点而避免二者的缺点。

二、城市化的类型与特征

（一）城市化的主要类型

由于世界各国之间及各国不同区域之间地理条件、社会经济条件等的不同，各国、各地区城市化在其演变的过程中形成了不同的类型。如，日本学者把城市化的类型分成四类：一是大城

① 参见石忆邵、何书金：《城乡一体化探论》，城市规划，1997年第5期。

② 《马克思恩格斯全集》第1卷，人民出版社（北京），1975年版，第224页。

市型的城市化。即城市通过发展第三产业的社会服务和管理,不断改造和蚕食周围农村地区使城市不断发展的类型;二是地域中心型的城市化。即由于改善了交通条件集聚了地域经济力而崛起的区域中心城市类型;三是工业化型的城市化。即由于工矿业的发展,引起的人口与其它生产要素的集聚而形成的城市类型;四是文化生活型的城市化。由于文化教育事业或者居住开发的特殊需要而产生的新的城市中心。^①

概括起来看,理论界认为如下几种城市化类型具有典型性:

(1) 集中型城市化与分散型城市化。集中型城市化是社会经济活动从空间上的分散状态向集中状态发展的社会过程。它反映了第二、三产业的空间集聚和人口的集中过程,以及由此引起的城市密集性、经济性和社会性的不断扩大,人们的经济活动多样化,生活方式更加丰富多彩等。其实质是农村人口和非农业经济活动不断向城镇集聚,农业地域向城市地域转化,从而使城市人口在总人口中的比重提高,城市人口密度增大。集中型城市化模式在世界上大多数国家的城市化初期占主导地位,是大多数工业化国家所走过的城市化之路。分散型城市化模式是城市的密集性、经济性和社会性向城市郊区或更远的农村地区扩散,城市的经济活动或城市的职能向外延伸的过程。在城市化的中期及其后期阶段,分散型城市化模式占主导地位。表现为大城市人口与资源要素由于城市中心区环境、交通、住宅、企业、用地等过度饱和而形成集聚不经济,导致向周边地域的扩散转移,逐步形成以大城市为核心,与周边城镇连同这些城镇覆盖的空间地域组成的城市化地区,城乡差距逐步弱化,最终融为一体。

(2) 就地型城市化与飞地型城市化。就地型城市化模式是指在并无城市直接作用和影响的情况下,农村劳动力的非农转移,农村地域转化为城市地域。飞地型城市化是指城市在离心扩散过程中,空间上与建成区断开,呈跳跃式推进,职能上与原有城市保持密切联系的卫星城镇或工业新区。

(3) 积极型城市化,消极型城市化和滞后型城市化。积极型城市化是与一国一地区经济发展同步的城市化;消极型城市化是先于经济发展的城市化,其结果导致假城市化或过度城市化;滞后型城市化是指城市化水平落后于经济发展水平。

(4) 向心型城市化与离心型城市化。向心型城市化也称为集中型

^① 张冠增:《城市发展概论》,中国铁道出版社(北京),1998年版,第252页。

城市化,是指城市设施及职能部门不断向城市中心集聚,导致城市中心土地利用密度提高,城市向立体发展。离心型城市化也称为扩散型城市化,是指城市设施及职能部门自城市中心向城市外缘扩散,导致城市外围乡村地域变质,城市平面扩大。^①

(二) 城市化的基本特征

1. 城市人口比重不断提高是城市化的主要特征。城市人口增长是城市化最为显著的特征。从城市的形成到城市化进程开启的数千年里,世界城市人口总量以及城市人口的比重都呈现缓慢增长的态势。但城市化进程开始以后,城市人口的增长速度高于总人口的增长速度,使得城市人口的总量增长迅速、城市人口的比重迅速提高。世界各国城市化的演变历程表明,在城市化的初期和中期阶段,城市地域大幅度拓展,大城市的集聚效应尤为明显,人口向大城市的集中更为显著。在城市化过程中,人口与经济活动向城市的大规模集聚,不仅导致城市数量迅速增加,而且还引起城市地域的大幅度拓展。

2. 社会生产和生活方式的转变是城市化的外在特征。城市化使社会建立起了基于工业文明的城市社会新秩序,人们的生产方式和生活方式、价值观念发生了重大变化。这种变化不仅建立了高度发达的城市文明,而且在不断的城乡互动中,使城市文明不断向广大农村渗透和传播,使农村和农民的生产方式和生活方式在城市文明的影响下得以不断产业化和现代化。这种城乡互动,促使城乡一体化的最终实现。

3. 市场化和法制化是城市化的内在特征。市场化是城市化的重要体现,市场的发展直接推动了城市化的进程,带动了城市与区域关系的深刻变化。在市场机制的作用下,市场运用其“看不见的手”,使物资、技术、产业和人才等资源在城市化的进程中由分散无序变为高度集中,达到了最佳集聚状态,使生产要素得以合理组织,先进技术得以大规模采用,从而促使了生产力水平得以不断提高。因而,市场化的水平在一定程度上体现了城市化的水平。而为了保证能正确处理好城市化进程中人与人、人与社会、人与自然的和谐关系,建立合理、高效、有序的社会和市场秩序,是推进城市化的必要条件,也是各国城市化进程中的内在

^① 参见孟庆红:《区域经济学概论》,经济科学出版社,2003年12月版,第184-187页。

要求。在市场经济的条件下,满足这一要求的唯一手段就是实现法制化管理。通过加强城市化进程中的法制建设,可以建立起一整套严密的、不依个人意志为转移的法律规范,可以依法规范各市场行为主体的行动,确保市场的公平有效。

4. 现代化和人的整体素质的不断提高是城市化发展水平的重要标志。城市化的本质是现代化,现代化的水平已成为衡量城市化发展水平的重要标志。现代化一般包括经济、政治、社会和文化四大方面。作为社会现代化的重要组成部分——城市现代化,主要包括以下8个部分:基础设施的现代化、城市管理科学化、城市功能多样化、居民生活高度社会化、生态环境园林化、城市经济高效化、产业结构高级化、城市居民现代化。其基本要求是:城市生产现代化,经济持续、高效发展,产业结构不断合理化并充满活力;居民的生活方式现代化,城市的基础设施能够可持续地满足居民的物质和社会需要,使人们充分享受现代文明的社会生活;人们的思想观念现代化,人口素质不断提高,不断满足城市化进程中对各类人力资源的需求;生态环境现代化,保护生态平衡,注重城市环境建设。

三、城市化的水平及测定

城市化水平也称城市化率、城市化指标、城市化度。是衡量一个国家或地区社会组织程度和管理水平的重要标志,也是衡量一个国家或地区的工业、商业、交通运输业、建筑业和科技文化事业发展水平的重要标志。城市化是一个复杂的社会经济现象和过程,对其水平的测度各部门各有侧重。学术界和行政部门一般把城市人口占一国一地区总人口的比例作为衡量城市化率的主要指标。如法国学者菲利普·潘什梅尔就是用城市人口占总人口的比例来衡量城市化率的。

城市化指数 = 地区城市人口密度 / 农村人口密度 $\times$ 城市人口 / 全国总人口 $\times 100\%$

目前,衡量城市化水平的基本方法有两种:单一指标法和综合指标法。

单一指标法:是选取最具表征意义,又便于统计的单个指标进行测试。其基本指标主要有两个:人口比例指标和土地利用指标。

人口比例指标:城市化水平 = 城市人口数 / 国家或地区总人

口数

土地利用指标：城市化水平 = 非城市用地转化为城市用地量 / 非城市用地量

单一指标统计方便，简单明了，能反映城市化的本质，具有很高的实用性，是目前世界公认的衡量城市化水平的指标。但单一指标注在实践中只能大致、粗略的反映城市化的水平，不能反映城市化速度、城市化的质量等指标，难以包容城市化的全部内涵，无法反映城市化的全貌。而且由于各国设市标准差距很大和政治因素及行政区划的变更，使单一指标缺乏横向可比性和纵向连续性。

综合指标法：城市化的内涵十分丰富，城市化的质量广泛体现在经济、社会、文化、环境等多个方面，同时又是一个长期的动态演化过程，为了全面反映一个地区或一个国家的城市化水平和进行国际间的城市化水平进行持续比较研究，学者们提出应建立综合指标法。提出了构建综合指标体系的5个原则：科学性原则；全面系统性原则；层次性原则；可评价性原则；动态性原则。^① 提出城市化率应包括人口、地方财政年度支出额、批发销售额、住宅建筑面积、储蓄额、电话、电脑普及率及两性比例、平均家庭成员、生卒年龄人口率、本市出生人口率等指标。^② 目前国内较有代表性的观点认为，城市化水平评估体系要客观地反映城市化水平应包括9个要素：城市人口比例；适龄人口入学率；人均国内生产总值；城市第三产业占国内生产总值的比重；城市人均道路铺装长度；城市用水普及率；城市人均住房面积；城市万人拥有的医生数；城市人均公共绿地面积。^③

第三节 世界城市化概述

一、世界城市化的一般进程

虽然人们认为从有城市的时代起，就有了城市化的历程，但

① 汪冬梅：《中国城市化问题研究》，中国经济出版社（北京），2005年版，第26页。

② 张增益：《城市发展概论》，中国铁道出版社（北京），1998年版，第250页。

③ 张耕田：《关于建立城市化水平指标体系探讨》，城市问题，1998年，第1期。

城市化的历程并不等于城市的发展史。理论界认为世界城市化的进程起始于18世纪中叶英国开始的工业革命。随着18世纪欧洲以蒸汽机为主要动力的产业革命的开始,工业化迅速兴起和发展,城市化作为其伴生物也迅速发展。以18世纪末英国城市的兴起、发展兴旺和扩散为起始,城市化首先在各主要资本主义国家迅速发展,进而扩展到世界其它地区,成为一个全球性的进程。有关城市化水平的研究数据到大约1800年就出现了。工业革命开辟了人类的新纪元,在短短两个世纪内席卷了全球。世界从此进入了工业社会和城市时代。20世纪后,世界城市化进程大大加速,城市化已成为当今社会进步和现代化的重要标志。

纵观200年来世界城市化的历程,由于受一国一地区的历史发展、经济水平、人口状况、人口构成、以及自然地理等多方面条件的影响,城市化的进程呈现出各自不同进程和特点。目前,对世界城市化进程的划分主要有三种方法:以主要发达资本主义国家的城市化水平为标准,把世界城市化的进程可以划分为三大阶段;以经济发展水平为标准,把世界城市化的进程划分为发达资本主义国家、发展中国家的城市化进程;以社会制度为界,把世界城市化的进程划分为资本主义国家和社会主义国家的城市化进程。我们旨在通过对世界和中国城市化的进程、模式和规律等的研究了解城市化进程的轨迹、规律、模式和问题,为解决青海城市化进程中出现的的问题的解决提供借鉴,因此,在这里我们主要以主要发达资本主义国家城市化的水平为标准,简要介绍一下世界城市化的进程和特点。

自18世纪60年代以来,依据主要发达资本主义国家城市化的水平划分,世界城市化大体经历了三个阶段:

(1) 兴起阶段。这一阶段是从1760年英国的产业革命兴起到1851年英国城市人口达到51%,超过农村人口的阶段。在这90年的时间里,资本主义的发展推动了近代科学技术的进步,欧洲主要国家相继发生了工业革命。工业革命是近代城市的孵化器,以机器生产力为基础的城市工业迅速崛起,大工业城市、国家贸易中心迅速扩大、新型城市急剧增加,大批的农村人口涌入城市,手工作坊和手工工场为新的工厂所取代,手工劳动为机器大生产所代替,蒸汽机的发明和运用使社会生产力出现了一个划时代的飞跃。

社会经济的空前繁荣使城市的规模和地域日益扩大,城市作

为地区性的中心地位和作用日益巩固和强化。工业化速度加快,运河、铁路、公路的建设大大地推动了城市化进程,大批工业化城市迅速成长起来。在英国,经过了长达几个世纪的农业革命和商业革命及16世纪的圈地运动后,在工业革命的快速推动下城市人口从1760年的不足10%发展到了51%,基本实现了城市化,而同期世界城市人口占总人口的比例仅为6.4%。出现了曼彻斯特、斯洛普、伯明翰等大城市。继英国之后,19世纪的德国也完成了工业革命,走向了城市化之路。

这一阶段的特点是:以蒸汽机的发明和应用为标志的工业革命,实现了由工场手工业向大机器生产的飞跃,极大地促进了工业的发展,实现了人类社会由农业文明向工业文明、由农村社会向城市社会的转变。城市成为了社会与国家发展的主导力量,现代社会的许多特征开始显现。恩格斯对此曾作了这样一段精彩的描述:“像伦敦这样的城市,就是逛上几个钟头也看不见它的尽头,而且也遇不到表明快接近开阔的田野的些许征象,——这样的城市是一个非常特别的东西。这种大规模的集中,250万人这样集聚在一个地方,使这250万人的力量增加了100倍;他们把伦敦变成了世界的商业中心,建造了巨大的船坞,并聚集了经常布满在泰晤士河的成千上万的船只。从海面向伦敦桥逆流而上时看到的泰晤士河的景色,是再动人不过的了。”^①

但从世界范围来看,这一时期城市化进程还比较迟缓,生产力水平很低,农业仍然是经济的主导部门,农业人口占绝对优势,城市人口增长缓慢。此外,作为毫无前例情况下进行的英国的放任自由的工业化和城市化模式,带来了一系列社会、经济问题,诸如住宅紧张、环境污染、生态破坏、交通拥挤、犯罪率上升、失业率增加等等“城市病”日趋严重。马克思说:“在伦敦,拥有一万人以上的贫民窟约有20个,那里悲惨的景象是英国和其它地方都看不见的,就是说地狱生活也不算过分。这种环境对成年人是令人堕落的,对儿童则有毁灭性的作用,完全不适合人类居住。”^②

(2) 基本实现阶段。1851年到1950年的一百年间,是以欧

^① 恩格斯:《英国工人阶级状况》(1845年3月),《马克思恩格斯全集》第2卷,人民出版社(北京),1975年版,第303页。

^② 马克思:《资本论》第1卷,人民出版社(北京),1975年版,第728页。

洲、北美的一些发达国家为主体的世界城市化加速实现和发展中国家城市化开始起步的阶段。1851年以后,随着工业化体系在欧美发达国家的普及和基本实现,工业成为主导部门,大批破产农民从农村往城市转移,城市化迅速推进,城市地域范围不断向外扩张,城市数量不断增加,城市化水平迅速提高。到1950年,大约有4亿多人口从农村转入城市,世界城市人口达到7.38亿人。世界城市化水平上升为29.3%,发达国家的城市化水平平均为52.5%,进入了基本城市化阶段。其中,英国的城市化水平到1950年达到78.9%,进入了高度发达的城市化阶段;其它发达国家,如德国城市化水平为70.9%,美国为64%、法国为54.4%,由于受发达资本主义国家对外扩张和两次世界大战的影响,发展中国家和地区的城市也有了一定的发展,城市人口从1850年的4000万增加到1950年的2.68亿,城市化水平达到16.7%,但各国城市化水平差距很大。这一阶段城市人口的增加主要是农村人口的移入,人口的快速移入和城市建设的滞后,导致“城市病”日趋严重。

(3) 1950年至今的城市化普遍实现阶段。在这一阶段,世界范围内的城市化进程普遍加速,世界基本实现了城市化。从发达国家来看,多数发达国家已基本完成了城市化量的增加过程,城市化水平增速趋缓,进入了缓慢的、质的提高阶段。开始注重城市生态环境的建设、城市生活质量的提高和各种城市病的防治。而发展中国家城市人口增速加快,其城市化进入了量的扩张和加速阶段,各种城市问题日见凸现,成为发展中国家急需解决的主要问题。目前,从量上看,发达国家的城市化可以说已经基本走完了其兴起、发展和成熟的历程,世界城市化的主流已从发达国家转移到了发展中国家,从1925年至今发展中国家的城市化速度已远远高于了发达国家。

就全球范围来看,目前的城市化呈现了如下特点:①明显的地域差异性。由于历史的原因,世界各地社会经济发展水平不同,工业化发生的时间差异很大。欧美国家早在18世纪初就开始了城市化进程,而100多年后在发达国家的影响下,发展中国家的工业化才逐步起步,与之相应的城市化进程也才缓慢开始。当发达国家城市化率达到75%以上,完成了城市化进程的三大阶段时,中等国家的城市化率在60%左右,发展中国家城市化率大多数在30%以下,欠发达国家的城市化率只有10%左右。因此,

世界城市化进程呈现明显的地区差异性。

表 2-1 1800 年-2000 年间发达地区与发展中地区的城市化水平和速度

年 份		1800	1825	1850	1875	1900	1925	1950	1975	2000
城市化 水平 (%)	发达国家和地区	7.3	8.2	11.4	17.2	26.1	39.9	52.5	68.6	79.5
	发展中国家和地区	4.3	4.3	4.4	5.0	6.5	9.3	16.7	27.2	44
城市化 速度 (%)	发达国家和地区	-	0.466	1.33	1.66	1.68	1.71	1.1	1.08	0.59
	发展中国家和地区	-	-	0.92	0.51	1.06	0.44	2.19	2.15	1.94

资料来源:汪冬梅:《中国城市化研究》,中国经济出版社 2005 年 11 月版,第 32 页。

表 2-2 世界城市化进程及其地区差异

年份 (年)	全世界			发达国家和地区		发展中国家和地区	
	总人口 (百万人)	城镇人口 (百万)	城市化 水平 (%)	城镇人口 (百万)	城市化 水平 (%)	城镇人口 (百万)	城市化 水平 (%)
1800	978	50	5.1	20	7.3	30	4.3
1825	1100	60	5.4	25	8.2	35	4.3
1850	1262	80	6.3	40	11.4	40	4.4
1875	1420	125	8.8	75	17.2	50	5.0
1900	1650	220	13.3	150	26.1	70	6.5
1925	1950	400	20.5	285	39.9	115	9.3
1950	2501	724	29.0	449	52.5	275	16.7
1975	4076	1564	38.4	753	68.6	811	27.2
1997	5829	2681	46.0	880	77.3	1801	38.4

资料来源:叶裕民:《中国城市化之路》,商务印书馆 2002 年 8 月版,第 11 页。

②过度城市化与滞后城市化并存。由于许多发展中国家存在着明显的城乡二元结构,且在国家制度、政策的强力制约下,城乡差距不断拉大。如中国 2002 年城市居民人均收入为 7703 元,而农民人均收入为 2476 元,两者相差 5227 元,城市比农村高出 3 倍多,再加上城市居民享有的各种补贴,专家估计城乡人均收入差距

可能要达到5-6倍。^①在不断拉大的收入差距的刺激下,城市的拉力和农村的推力使农村人口大量流入城市,从而在部分地区形成了“过度城市化”,以至于城市基础设施与经济发展跟不上人口增加的需要,出现了交通拥挤、住房紧缺等一系列城市问题。同时由于农村人口大量拥入城市,造成农村土地抛荒、农业衰退、农村凋敝等严重后果。但同时由于各地有诸多政策限制农民进城和工业发展不集中,又在整体上表现为城市化滞后(城市化不足)。2004年中国的城市化率虽然已达到了41%,但仍然滞后于工业化水平,与发达国家相比,还有较大的距离。发达国家由于工业化水平已经很高,但由于非农业劳动力供给不足,也存在着城市化不足的现象。

③知识经济改变着城市化的方式。以计算机技术为核心的高技术产业和信息产业的大发展,使世界在世纪之交进入了以知识为核心标志的新时代。知识经济的发展,不仅使一国的产业结构和产业组织发生了重大变化,而且使经济走向了全球化,使包括人力在内的各种资源的配置发生了根本性的变化。这种变化对城市的空间结构和规模职能提出了新的要求,为城市的发展从质的方面的提高和发展提供了良好的机遇。也为发展中国家如何利用知识经济提供的条件确立更好的城市化发展战略创造了全新的思路。

④科学技术成为城市化的重要推动力。产业革命后,随着近现代科学技术的发展、生产力水平的提高,城市化在科学技术的推动下,呈现了高速发展的趋势。根据《世界各国人口》中的数据,自1800年以来,城市人口占总人口的比例每50年翻一番。城市人口占世界人口的百分比,1800年为3.0%,1850年为6.4%,1900年为13.6%,1950年为28.2%,2000年为50%。相应地,城市的数量和规模也同步增加和扩大。1994年,100万人口以上的城市全世界有250个,500万人口以上的城市有24个,超过1000万人口的城市有20多个。

二、世界城市化的一般模式

城市化可以从不同的角度划分成各种不同的模式。按其所处

^① 连玉明主编:《中国城市年度报告》,中国时代经济出版社,2005年1月版,第6页。

的经济体制,可分为市场型城市化和计划型城市化;按城市化发展水平,可分为发达型城市化和发展型城市化。由于各国的国情、经济发展速度和社会制度的不同,世界各国所采取的城市化模式也各不相同。目前,学术界主要从城市化与经济发展、工业化的关系和城市化的空间表现形式及城市化过程中的政治经济关系和主导力量来划分城市化模式的。

(一)从城市化与经济发展、工业化的关系来看,城市化有以下四种模式

1. 同步城市化(Synchro urbanization)。这是指城市化的进程与工业化和经济发展的水平趋于一致的城市化模式。这里的一致主要是指城市化与经济发展呈显著的正相关关系。发达国家在城市化加速时期,这种相关性表现得相当明显。据测算,发达国家在整个工业化中期,工业化与城市化的相关系数极高。1841—1931年间英国为0.985,1866—1946年间法国为0.970,1870—1940年间瑞典为0.967,整个发达国家为0.997。工业化率与城市化率曲线几乎是两条平行上升的曲线。应该指出的是,由于农村人口只有迁居到城市后,才能在城市就业,因此在城市化进程中,农村劳动力的地域迁移先于职业转换是一种较普遍的现象。大部分发达国家城市化进程中农村劳动力转移方式如英国的圈地运动方式、美国自由迁移方式和德国容克买办方式等,都具有地域迁移先于职业转换的特征,但基本上属于同步城市化模式。

2. 过度城市化(Over urbanization)。又称超前城市化,是指城市化水平明显超过工业化和经济发展水平的城市化模式。城市化的速度大大超过工业化的速度,城市化主要是依靠传统的第三产业来推动,甚至是无工业化的城市化,大量农村人口涌入少数大中城市,城市人口过度增长,城市建设的步伐赶不上人口城市化速度,城市不能为居民提供就业机会和必要的生活条件,农村人口迁移之后没有实现相应的职业转换,造成了严重的“城市病”。

过度城市化形成的主要原因是二元经济结构下形成的农村推力和城市拉力的不平衡(主要是推力作用大于拉力作用),而政府又没有采取必要的宏观调控措施。相当数量的发展中国家基本上是这种城市化模式。如墨西哥的工业化与经济发展水平远远不如发达国家,但1993年其城市化水平已达74%,明显高于同期瑞士的60%、奥地利的55%、芬兰的62%和意大利的67%。

3. 滞后城市化(under urbanization)。是指城市化水平落后

于工业化和经济发展水平的城市化模式。滞后的原因主要是政府为了避免城乡对立和“城市病”的发生,采取种种措施来限制城市化的发展,结果不仅使城市的集聚效益和规模效益得不到很好的发挥,而且还引发了诸如工业乡土化、农业副业化,离农人口“两栖化”和城镇发展无序化等“农村病”现象。这是一种违背工业化和现代化发展规律的城市化模式。改革开放前的中国城市化就是这种城市化模式的突出代表。

1980年世界城市化水平为42.2%,发达国家为70.2%,发展中国家为29.2%,而中国城市化水平仅为19.4%。从城市化与产业结构的关系看,我国城市化明显滞后于工业化,与第三产业呈低水平上的相适应。1996年我国城市化率与工业化率(指工业增加值占GDP的比重)之比仅为0.69,2006年这一比值虽然达到了1.018,^①但仍然远低于该比值1.4-2.5的合理范围。这一方面说明了我国城市化的滞后,另一方面也表明我国工业化过度地孤军深入。

4. 逆城市化(Counter urbanization)。是指城市市区人口尤其是大城市市区人口郊区化、大城市外围卫星城镇布局分散化的城市化模式,所谓“逆”并不是指城市人口的农村化,更不是指城市文明和生活方式的农村化,而是指城市市区人口向郊区迁移,大城市人口向卫星城迁移的倾向。

造成逆城市化的原因主要有大城市城区人口过于密集、就业困难、环境恶化、地价房租昂贵、生活质量下降,引起人口向环境优美、地价房租便宜的郊区或卫星城迁移;城市产业结构的调整和新兴产业的发展,带动了城区人口的外迁,交通、通讯的现代化大大缩短了城市与郊区的时空距离等。

逆城市化的倾向主要发生在20世纪50-70年代城市化水平很高的发达国家。如美国除洛杉矶以外的12个最大城市的市区人口,在1950-1971年间,城市市区人口从2 625.3万下降到2 552.4万,郊区及卫星城人口则从1 463.5万增加到1 714.7万。实际上,逆城市化不是城市化的反向运动,而是城市化发展的一个新阶段,是更高层次的城市化。

(二)从城市化的空间表现形式来看,城市化的模式可以分为

^① 根据中华人民共和国《2006年国民经济和社会发展统计公报》的有关数据计算所得,青海日报,2007年3月2日,第8版。

(1)集中型城市化模式。这种模式是以大城市为中心,在大城市集聚规模效应的带动下,经济活动逐步从空间上的分散状态向集中状态过渡的发展模式。是在城市化初期占主导地位的模式。(2)分散型城市化模式。到城市化中后期时,由于城市中心高度集中,使城市中心区的环境恶化、用地紧张,人口和职能部门、工商企业的经济活动向城郊及外围中小城市转移,使其周围的非城市地域逐渐转化为城市地域的模式。(3)就地型城市化模式。是在原来的农村,由于资源开发、新的交通干线的出现、乡镇企业的发展等因素的作用下,使农村就地发展为城市的模式。改革开放以后,由于农村工商业的迅速发展,这种模式的的城市在中国增长很快。(4)混合型城市化模式。到城市化后期时,为了缓解集中与分散带来的不同的城市病而采取的模式。

(三)从城市化的表现形式来看,城市化的模式可分为

(1)显性城市化。是国家在正式的统计中,纳入统计范围的人口、生产要素和经济活动在城市中的集中。(2)隐性城市化。是正处于孕育中的城市化地区或由于各种制度的障碍把职业和生活方式与城市居民没有实质性差别、经济发展与人口集聚已达到城市化标准的地区仍然界定为农村社区,居民仍然保留农民身份的地区。我国许多城市中的“城中村”社区大多属于这种类型。

(四)从城市化进程中的政治经济关系和主导力量来看,城市化的模式可分为

(1)市场主导型。是指城市化主要依靠市场机制来调节城市化进程中的各种问题、利益关系,政府给予少量的宏观调控,甚至放任自流的模式。(2)政府主导型。是指城市化进程中的各种问题、涉及的利益分配等都由政府决定和安排的模式。

(五)从城市化进程中的规模结构状况来看,城市化的模式还可分为

(1)大城市和超大城市主导型模式;(2)小城镇模式;(3)中等城市模式;(4)大中小城市协调发展模式。

三、城市化发展的一般规律与理论

城市化是一个多种因素综合作用的复杂的动态过程,众多的学者从不同的视角发现、概括和总结了两个世纪以来世界城市化的经验和教训,提出了许多有关城市化的理论和规律。如城市化进程的阶段性规律、大城市优先增长规律、城市化的集聚规律、城

市化与工业化互动规律等。我国有关城市化的研究起步比较晚,但近年来也取得了许多引人注目的成绩,如我国学者高佩义所总结并详细论述的城市化三大规律:“城市聚变引力定律、乡村裂变推力定律和城市文明普及率加速定律。”^①在学界产生了较大影响。

归纳起来看,适合于各国城市化的一般规律主要有以下几个:

1. 城市化过程的阶段性规律或称“S”型曲线规律。这一规律最早是由美国地理学家诺瑟姆(Ray. m. Northam)提出的。他认为,从时间维度上看,随着时间的变化和推移,不同国家和地区的城市化进程呈现出阶段性特征,其坐标特征是一条稍被拉平的S型曲线。



城市化进程的“S”型曲线

诺瑟姆的“S”型曲线规律表明,城市化一般要经历四个阶段:在城市化水平在10%以内时,农业在整个国民经济中占主要地位,城市的辐射力很弱,城市化处于准备阶段;城市化水平在10%—30%时,城市化进程相当缓慢,城市化处于发生阶段;当城市化水平进入到30%—75%之间时,城市化进程加快,城市化全面展开,进入加速发展阶段;当城市化超过75%以后,城市化速度趋缓,进入成熟阶段,部分城市出现逆城市化现象。

城市化在发生和发展阶段主要表现为城市化水平不断提高,城市数量增多,规模扩大;到成熟阶段后,城市化主要表现为内在质量的提高,城市的现代化及整个社会城市文明得到广泛的普及。城市化过程的阶段性规律反映的是一国城市化与自身经济发展水平之间的关系,说明城市化进程与经济发展的水平是相互促进、互

^① 高佩义:《中外城市化比较研究》,南开大学出版社(天津),2004年6月第2版,第6页。

相适应的过程,如果人为地提升或阻滞城市化的进程,则会出现过度城市化或滞后城市化的现象,这些现象都不利于城市化的正常发展。同时,也说明城市化在其进程的不同阶段上,会在人口转移、发展速度、动力机制、空间形态、城市效益等方面表现出不同的特征,必须要适应城市化不同阶段的不同要求来推动城市化的进程,才可以达到事半功倍的效果。

2. 城市化的集聚规律。聚集经济的概念最早是由德国经济地理学家阿尔弗雷德·韦伯在其经典著作《工业区位论》中提出并加以论述的。他指出:集聚经济是由于把生产按某种规律集聚在同一地点进行,因而给生产或销售方面带来的利益或造成的节约,其本质是由于厂商或工业集中而造成的规模经济。这是因为:其一,单一企业规模的扩大,可以节约各方面的费用,使设备与劳动力的配置合理化,从而提高生产效率。其二,同一工业部门中多企业的空间集聚,可以进行专业化协作生产,从而取得提高劳动生产率、降低成本的经济效率。其三,多部门的空间集聚,可以共同建设和使用基础设施与服务设施,形成多样化的劳动力市场,使各部门都由此得益。规模经济导致了空间集聚,形成了城市经济。从20世纪初以来,集聚经济在经济学领域已作为一个独立的经济学概念确立了起来,众多的学者从不同的角度对其进行了大量的研究,其中有相当多的学者将“集聚经济”作为分析城市的产生、发展和衰退的“公理”。

集聚经济的存在,必然吸引资源和要素在一定空间上的较大集聚,这种较大的集聚又将吸引更大的集聚,使每个城市都成为一个地区或国家的经济、文化中心,在劳动技术、资金、金融、信息、技术服务、交通运输、通讯设施、市场容量、人力资源以及居住条件等方面,都比周围地区拥有更多的优势,使得生产活动不断向城市聚集,从而产生了集聚的规模效应和经济利益,成为了经济的增长点,从而影响着整个城市地区甚至整个国家的发展。城市化的聚集过程,除了第二、第三产业在城市的不断集中和发展之外,还包括人口在城市的聚集和增加,进而导致城市数量和规模的不断扩大。聚集不仅使城市成为了一个区域的经济活动中心,而且还可以使已成为经济中心的城市带动整个区域的发展实现程度更大的

聚集,形成规模更大、连绵不断的城市带。^①当集聚达到一定程度时,扩散机制也随之形成,从而城市化在地理空间上表现出集聚—扩散—再集聚的规律。在集聚—扩散—再集聚的规律的作用下,城市化从量变走向质变,即在集聚达到一定程度后,由于集聚的负面效应的日益增加以及其它社会条件的改善,扩散取代集聚成为城市化的主流,而扩散又扩大了对新的经济活动的吸引力,从而创造了新的集聚条件,当扩散到一段程度后,城市化进入成熟阶段,更高层次的集聚又成为主流,这时的集聚主要是城市与城市在区域上的集中、集聚与优化组合,从单一的城市向城市群、城市带演进。

3. 城市化与工业化的互动规律。工业化是城市化的基础,城市化则是工业化最终得以实现的途径和聚落状态。从一般规律上看,工业规模的扩大,势必给城市的发展以极大的推动,而城市化又从功能上保障了工业化的发展。这是因为,其一,工业生产是一个极为复杂的生产系统,它所需要的各种生产要素都来源于它的系统外部。为了保证生产、销售和降低成本,必须使高度分散的资本、技术、劳动力等生产要素高度集中到一定的地方,而这些要素的集中,只能通过城市化过程来实现。因而,在城市化的初期,城市的发展主要靠工业企业扩大再生产所吸引的人口与资本的集中,使城市规模膨胀、数量增加,推动城市化在量上的扩张。其二,工业生产的高度专业性、集中性和守时性,促进了第三产业的发展。第三产业的发展促进了城市软硬件设施的完善和居民生活水平的提高,使城市职能更加复杂和多样化,城市成为整个社会的经济、科技、文化、政治等活动的中心,促进了城市化在质上的提高,使城市化进入成熟阶段。这种城市化在质上的提高,又为产业结构的调整、新旧工业的更替提供了人才、技术、服务、市场等诸多有利的条件,保障了工业化的深入发展。从总体趋势上来看,自工业革命以来,世界上城市化与工业化基本上是相互促进同步进行的。

4. 大城市优先增长规律。与阶段性规律相适应,在城市化发展的一定阶段内,城市人口规模结构的变动具有大城市优先增长的客观必然性。从世界城市化的实践来看,在世界城市化步伐逐渐加快的过程中,大城市扮演着领头羊的角色。它们无论在城市

^① 参见中国社会科学院研究生院:《城市经济学》,经济科学出版社,2001年5月版,第76页。

数量、规模还是人口总量上都遥遥领先,构成了世界城市化进程的主力军。18世纪,15万人口以上的城市仅15个,1900年才增加到38个。而1950-1980年的30年间,仅百万人口以上的大城市就由71个增加到了234个。到1995年,人口超过千万的城市由1950年仅有的一个纽约发展到了14个,总人口约1.95亿,占到全世界人口的7.6%。1900-1980年间,50万人口以下的小城市人口只增长了6.15倍,而同期50-100万、100-250万、250-500万、500万以上的城市人口分别增长了6.96倍、20倍、16.75倍和32.14倍。^① 中国政府虽然长期实行抑制大城市发展的政策,但大城市仍然呈现了优先发展的态势。以北京为例,从人口达到700万时就开始进行控制,但行政命令和人为的干涉并没有阻止北京城的长大,在大城市优先增长规律的作用下,至今北京的人口已达到1100多万。

在城市化的进程中,之所以存在大城市优先增长的规律,从经济学规模比较成本的角度分析,大城市的成本大大低于中小城市的成本,大城市有无可替代的比较经济利益和社会效益。根据2005年的《中国城市发展报告》研究的结果表明,城市发展成本的高低,与城市的经济实力之间具有明显的相关性。城市的经济实力越强,城市规模越大,城市集聚财富的能力越高,城市的发展成本越低。有关资料表明,超过100万人口的城市化综合发展成本,是人口少于10万人口以下小城市的1/6到1/8,亦即小城市每吸纳一个人(必须符合城市的基本标准)所付出的成本,如果同样投入到人口超过100万人口以上的大城市,则可吸纳6-8人。大城市优先增长规律是城市化加速发展阶段的规律,而不是贯穿城市化始终的规律。当城市化发展到较高阶段,大城市的规模产生的边际效益逐渐减小直至带来负效益时,城市的规模达到极限,出现逆城市化时,优先增长的规律将逐步减弱并最终失去作用。

四、城市化的功绩与挑战

(一)城市化的功绩

1. 城市化为工业化的发展提供了条件,推动了工业化的进程。工业化的发展不断增加着对大量农业劳动力和农产品的需要,在比较收益的诱导下,吸引着他们不断进入城市。随着城市规模的

^① 谢何惠:《城市经济学》,清华大学出版社,1996年版,第62页。

扩大和城市数量的增加以及城市人口水平的不断提高,对农副产品的需求也随之增长,由此刺激着农业生产的进一步发展。在工业生产的先进农业机械的支持下,农业生产力得以大力提高,生产规模不断扩大,促使农业走上了产业化之路。工业化促进了城市化,城市化带来的需求促进了农业的发展,而农业的发展,不仅满足了城市生活必需品的需要,而且不断满足着工业发展所需的原料和劳动力。

2. 城市化扩大了城市消费市场和劳动力人才市场;城市化的进程不断吸引着人口向城市集聚,这种集聚不仅扩大了城市消费市场,增加了对工农业产品的需求,而且为了满足不同岗位的不同需要,培养和开发人力资源的各类教育得到了迅速发展,形成了丰富多样的劳动力资源和各种各样的劳动力人才市场。

3. 城市化使城市成为了科学、教育、文化娱乐等设施集中的场所,创造了开放的、自由的学术交流和生活环境,促进了人与人之间的交往与交流及信息的传播,给科学的发明和技术的创新创造了条件,而发明与创新成果的应用和推广,又形成强大的推动工业化进程的力量。

4. 城市化引发了社会生活的革命。城市化进程使人类社会由农业文明转向了城市文明,城市文明彻底改变了人类的生活方式,使人们从悠闲、恬静、荷锄、牧牛的田园生活,进入了一个拥挤、集中、快节奏、竞争激烈、永不满足的城市生活。这种生活刺激着人们发挥着最大的潜力和创造力,做着永不满足的追求,在享受着城市文明的同时也忍受着城市带来的种种不如意。

5. 城市化水平成为一个国家经济实力强弱的标志。当今的发达国家,都是城市化水平很高的国家,城市在这些国家的政治、经济乃至在国际关系中占到了决定性的地位。

(二)城市化的面临的挑战

城市化是人类社会发展的大趋势,它使越来越多的人享受到了现代城市文明。但纵观人类城市化的进程,城市化在给人们带来城市文明的同时,也带来了人与自然、人与社会以及人与人之间关系的严重失调或冲突,时时威胁着城市和人类的生存与发展。学术界把目前城市所面临的问题归纳为以下几个主要方面:贫困问题、就业问题、生态环境问题、住宅问题、交通通讯及社会治安等问题。面对以上问题,人类在21世纪经济日趋全球化、国际政治和经济的联系日益密切的复杂形势下,世界城市化进程受到了多

方面的挑战。

1. 21 世纪是城市的世纪,人们追求的目标是既要过上高质量的城市生活,又要享有高质量的生态环境。即所谓城市的享受、乡村的环境。而城市化进程的加快,城市人口日益增多,城市规模越来越大,大量出现的城市连绵带和城市集群对地域结构、地理环境和生态环境产生了严重的影响,成为各国城市化不得不面对的挑战之一。

2. “逆城市化”与交通通讯的挑战。城市化的一个主要特征是大量人口向城市集中,这种集中到一定程度时会引起城市中心住宅老化、基础设施陈旧、生活质量下降等一系列问题。20 世纪 70 年代以来,由于这些问题日益严重,导致了一些发达国家大城市的人口开始迁向郊区和小城镇的“逆城市化”运动。这种“逆城市化”运动导致了商业凋敝、企业外迁、城市交通不堪重负等一系列的连锁反应。

3. 科技发展与就业方式的挑战。随着科学技术的发展,交通和通讯技术的变革改变着城市功能和城市人的生活方式。传统上只能在特定城市、特定地域或特定场所才能完成的各项工作,现在可以在企业的网络中心或在远离企业的家庭网络终端完成,有些工作甚至可以由远在千里之外的人完成或通过网络由分布在世界各地的人们共同合作完成。所有这些都改变着城市就业、学习、生活方式甚至人际关系。

4. 人口数量、质量与城市质量的挑战。在城市的发展过程中,由于城市能提供良好的发展条件,引来了大量的劳动力和各种人才,推动着城市经济的繁荣与发展。但同时,由于这些移民文化背景、种族、信仰、伦理、价值观等等的差异,使城市时时处在各种冲突之中。在人口数量增加的同时,如何提升人口的质量、培养城市良好的人文环境、文化品位、共同的价值观、提升城市的和谐度等方面需要做大量的工作。

第四节 中国城市化的进程与道路选择

对于城市化的起点界定,学术界目前主要有两种观点:一种观点认为,当城市人口占全国总人口的比重达到 10% 时,即可视为城市化的开始;另一种观点则认为,城市化持续较快发展的起步时间,应伴随着重大的政治、经济事件的发生与结果。据此,学界认

为把1840年的鸦片战争作为中国城市化的起点较为准确,但1840年后虽然近代工业技术开始引入中国,城市在各种因素的影响下有了一定的发展,但真正得到持续发展则是在1949年中华人民共和国成立之后,因此,考察中国的城市化进程主要是看新中国成立以来的历史。

一、中国城市化进程的历史考察

新中国建立至今的50多年来,虽因国内外各种因素的影响,经济发展有几次大的起落,但总体上保持了高速增长的态势,特别是改革开放后多年近两位数的经济增长为城市化的快速推进打下了坚实的经济基础。

结合中国经济与政治发展的历史背景,学界对中国城市化进程的划分有2阶段、3阶段和4阶段之说。2阶段说一般以1978年改革开放为界,把中国城市化进程大致划分为1978年改革开放之前的曲折发展阶段和1978年以后的改革发展阶段。^①3阶段说是把1958-1978年期间,由于受大跃进和文化大革命影响使中国的城市化大起大落作为一单独阶段,把中国的城市化进程划分为:城市化健康发展时期,城市化畸形发展时期和城市化初步发展时期。^②4阶段说是把1992年邓小平南巡讲话后作为一单独阶段,把中国的城市化进程划分为:健康发展阶段、曲折不稳定发展阶段、启动恢复发展阶段和快速推进阶段。

不同阶段的划分,体现了作者研究视角的不同和所要解决问题的不同。本研究旨在为青海城市化进程呈现的问题寻找对策,以为4阶段说更能体现中国城市化进程的特点,更能说明目前中国城市化的问题,故在4阶段说的基础上对中国城市化的进程作进一步的考察。

(一)恢复发展阶段(1949-1957年)

这一阶段包括国民经济三年恢复时期和第一个五年计划时期。经过三年国民经济恢复时期后,1953年起,全国进入了大规模经济建设时期,城市从以前的消费型为主向生产型转化,政府把城

^① 汪冬梅:《中国城市化问题研究》,中国经济出版社,2005年11月版,第81页。

^② 林广、张鸿雁:《成功与代价——中外城市化比较新论》,东南大学出版社(江苏),2000年7月版,第204-206页。

市建设与经济建设紧密结合起来,增强了城市的经济功能。随着原苏联援建的156个项目和694个限额以上项目的建设,一批重点城市得到扩建,一批新城镇也随之产生,城市化稳步上升,城市人口迅速增长。到1958年,全国城市人口达到9 949万人,城市化水平由10.6%上升到15.4%,城市由1949年的136个增加到1957年的178个。

这一时期,我国开始进入了工业化时期,工业化发展的需要促进了一系列工业城市的形成。1955年6月,国务院颁布了《关于设置市、镇建制的决定》,有效地解决了过去市镇设置的主观性与随意性,国家依法在改造原来城市的基础上,有计划地把城市空间布局由东向西转移,在西部地区重点建设了一些工业城市。西部地区的城市由13个增至31个,初步改变了建国初期东密西疏的不平衡状态。

(二) 动荡徘徊阶段(1958-1978年)

这一时期由于受国际形势和国家政策的影响,我国国民经济处在大起大落,工业项目上马下马,城市人口大出大进,城市化进程动荡徘徊的状态。这20年大致可以分为四个阶段:①1958-1960年的大跃进阶段。1958年后,“鼓足干劲,力争上游”的“大跃进”的发动,使全国进入了大办工业、大炼钢铁、全面跃进的状态,导致工业项目盲目上马,农村劳动力爆发性地涌入城市。三年内城市人口净增2 352万人,城市化水平急升到19.7%。而同期城市基础设施建设并未同步增长,使城市难以承受。②1961-1963年的调整阶段。这一时期国家停建、缓建了一大批项目,相继颁布了新的市镇设置标准和加强了户籍管理,动员了近2 000万城市人口回到农村,撤减了34个城市,城市化水平降到了16.8%。③1964-1966年回升阶段。随着经济调整的完成和“三线建设”的加速,城市人口开始增加,城市空间布局进一步西移,到1978年西部城市增加到40个,占全国城市的比重从1957年的17.6%上升到20.7%。1965年,城市化水平恢复到了18%。④1966-1978年的徘徊停滞阶段。1966年开始的“文化大革命”以及政治、经济领域里的一系列重大决策的失误,使国民经济遭受到了极大破坏,严重制约了城市的发展。这期间,大约有3 000万的城市青年学生、知识分子和干部到农村去劳动和安家落户。12年间,全国城市人口由13 313万增加到17 245万,每年只增加327.7万人,年城市化率只有0.06%,几乎处在停滞的状态。

(三)恢复发展阶段(1978-1997年)

随着1978年党的十一届三中全会后工作中心的转移和改革开放的逐步展开,国家对城市的发展有了正确的认识,我国城市建设迎来了一个新时期。这一阶段可具体分为二个阶段:①1978-1992年的启动恢复阶段。这一时期通过拨乱反正,下放的知识青年和干部大批返回城市,同时政府允许农民自备口粮进入城市务工经商。此外,1980年提出了“控制大城市规模,合理发展中等城市,积极发展小城市”的全国城市建设方针,充分认识到了城市工作的重要性,根据实际国情,制定了一系列城市规划、发展和管理的方针政策。1984年10月中共十二届三中全会通过了《中共中央关于经济体制改革的决定》,确立了以城市为重点和发展乡镇企业的经济体制改革,经济特区从沿海向内地逐步推进。1989年又颁布了关于城市规划的法令,为城市化的顺利推进,提供了条件。城市第三产业和乡镇企业的蓬勃发展及开放引资、城市土地有偿使用等政策的实施,刺激了城市化进程的步伐。城市人口由1978年的17245万人增加到了1992年的32372万人,城市化率上升到27.63%,新设城市139个。②1992-1996年快速发展阶段。1992年邓小平南巡讲话后,我国开始全面建立社会主义市场经济体制。户籍制度、商品供应制度、劳动用工制度、社会福利保障制度及建市标准等一系列制度变革,拓宽了人们选择工作的环境,促进了第二、三产业的快速发展,市场力量成为城市化的重要推动力。以社会主义市场经济体制建立和完善为导向,我国的城市呈显了多层次、全方位的开放格局,大中小型城市得到了快速发展,形成了以市带县、县改市、乡改镇的城市发展新局面。到1996年城市人口达到35950万人,城市化率上升到29.37%。

(四)全面推进阶段(1997年以后)

这一时期我国在经历了通货膨胀和亚洲金融危机风暴之后,政府对城市化发展战略有了充分的认识,党的十五届五中、六中全会,明确提出要把城市化作为经济结构调整和国民经济健康持续发展的重大战略举措,各地的地方政府也纷纷出台了許多加速城市化发展的具体措施。随后党的十六大确定了新时期中国城市化的发展战略:“坚持大中小城市和小城镇协调发展,走中国特色的

城市化之路。”^①中国的城市化驶入了前所未有的快车道。到目前为止,我国的城市化已基本形成了较为合理的城市体系结构,城市体系与布局逐渐与城市经济发展与产业结构相适应,中国的城市化在科学发展观的指导下,进入了全面推进时期。

二、中国城市化的现状与问题

(一) 中国城市化的现状

自改革开放以来,中国的城市发展迅速,城市化进程的速度达到了同期世界城市化进程速度的两倍。但与世界发达国家相比,中国的城市化程度仍然十分落后。根据世界银行的统计资料,1995年世界高收入国家的城市化率平均为75%,中等收入国家为60%,低收入国家为28%,中国不到30%。到2006年底,中国的城镇人口为57706万人,按城镇人口比例计算的中国的城市化率已达到了43.9%,但仍然比世界平均水平低很多。^②全国城市虽然从1949年的67个增长到了目前的600多个,但随着人口总量的增加,城市人口比例仍然偏小。而且,中国城市的质量不高,经济规模偏小,尤其是大城市集聚财富的能力偏低。

根据世界银行的统计:美国大纽约区的GDP,约占全美国GDP总量的24%,美国洛杉矶区的GDP,占全美国GDP总量的21%,美国五大湖区的GDP,占全美国GDP总量的20%。美国三大城市群的GDP总量达到6.7万亿美元,约占全美国GDP总量的67%。日本大东京区的GDP,约占日本全国GDP的26%,日本大阪神户区的GDP,约占日本全国GDP的23%,日本名古屋区的GDP,约占日本全国GDP的20%。日本三大城市群的GDP总量达到2.86万亿美元,约占日本全国GDP总量的69%。而中国珠江三角洲城市群的GDP,约占中国全国GDP的10%,中国长江三角洲城市群的GDP,约占中国全国GDP的18%,中国京津环渤海湾城市群的GDP,约占中国全国GDP的9%。中国三大城市群对中国GDP总量的贡献率比美国和日本三大城市群对美国和日本

^① 江泽民:《全面建设小康社会,开创中国特色社会主义事业新局面》,人民出版社,2002年版。

^② 中华人民共和国《2006年国民经济和社会发展统计公报》,青海日报,2007年3月2日第8版。

本 GDP 总量的贡献率分别低 30 和 32 个百分点。^①

因此,在 21 世纪的头 20 年要实现全面建设小康社会的奋斗目标,加快推进社会主义现代化的进程,加快中国的城市化步伐是发挥城市的中心作用,提高经济效率的必由之路,也是消除二元结构、实现社会公平的必由之路。

(二) 中国城市化面临的问题

要支撑中国未来实现现代化的总体进程,从现在起中国的城市化率必须平均每年增加 1% 左右,到本世纪中叶才能提高到 75% 左右,才能满足中国现代化进程的总体需要,这意味着我们每年必须要从乡村向城市转移 1 000 万至 1 200 万人口。在面临城市人口三大高峰(人口总量、劳动就业人口总量、老龄人口总量)相继来临之时,这是一个巨大的挑战。同时我国的城市化还存在以下一些问题:

1. 城市化总水平滞后于社会发展。具体表现为:(1)城市化水平落后于工业化发展水平。我国城市数量少,小城镇较多,不能适应工业化发展的需要,工业达不到有效集聚;城市基础设施水平落后,不能有效满足现代工业规模效益的需要。(2)城市化与我国经济发展水平和就业结构不相适应,第三产业增加值占国内生产总值的比重较低。城市就业结构中第二产业从业人员比重较大,占到 50% 以上,而第三产业的就业人员不足 30%,远远低于国际平均水平。

2. 城市化水平存在地区差异,且差距在不断拉大。改革开放以来,随着我国非均衡战略的实施,在多种有利因素的推动下,东南沿海的城市化进程得以快速推进,形成了我国的城市化进程和水平东部快于中部、中部快于西部,沿海快于内陆的梯状格局。由此导致了全国经济发展呈现出明显的区域性差异。

3. 城市化与现代化严重脱节,城市发展问题凸显。现代化是整个社会系统的变迁,不仅仅体现在经济的增长上,还体现在政治、社会、文化等所有社会层面的改革与变迁。城市现代化是指随着科技创新和体制改革,城市的就业和经济活动逐渐市场化、信息化,城市管理科学民主化,居民物质文化生活不断改善,城市居民素质不断提高,城市经济效益、社会效益和环境效益高度统一的过程。最终随着城市内涵的不断提高,实现城市社会文化及人的现

^① 付晓东:《中国城市化与可持续发展》,新华出版社,2005 年 5 月版,第 9 页。

代化。而目前我国的城市化由于(1)城市建设缺乏总体规划,城市扩张过快,造成土地利用率低,环境保护不足,城市质量下降;(2)城市人口增加较快,但多数市民缺乏市民意识,综合素质不高;(3)注重城市硬件设施建设,高楼大厦层出不穷,但城市管理不健全,缺少现代化管理手段,至使城市秩序不佳等原因,与现代化的要求差距甚大。

表 2-3 1995 年中国各地区城市化水平

城市 and 地区	总人口/万人	市区人口/万人	城市化率%
北 京	1251.0	733.32	58.65
天 津	894.7	594.02	66.39
上 海	1301.4	956.66	73.51
江 苏	7066.0	4167.39	58.98
浙 江	4389.0	2642.80	60.21
福 建	3164.6	1318.04	41.65
山 东	8705.0	4771.96	54.82
广 东	6838.0	4395.22	64.28
全 国	121121.0	50016.30	41.29
东部地区	49347.5	26056.46	52.80
中部地区	42900.7	16102.96	37.54
西部地区	27413.2	7856.88	28.66

资料来源:李青.“八五”时期中国城市分布格局.城市,1998,(1)

三、中国城市化的机遇与发展趋势

改革开放以来我国的经济持续高速发展,带动了城市化水平的持续提高。目前,我们正面临着历史上最好的发展机遇:(1)随着改革开放的不断深入,我国政府的执政理念从“效率优先,兼顾公平”转向了“以人为本,和谐发展”的科学发展观。胡锦涛同志指出:“全党同志都要从贯彻‘三个代表’重要思想和十六大精神的战略高度,深刻认识树立和落实科学发展观的重大意义,坚定不移地树立和落实科学发展观,更好地完成新世纪新阶段我们肩负的历

史任务。”^①科学发展观深刻反映了我们党对发展问题的新认识,反映了当今世界经济政治文化发展的新情况,也反映了我国经济社会发展进入关键时期的新要求。(2)新的城市化动力机制正在出现与形成。改革开放前,城市化的动力机制表现为自上而下的一元机制,国家的投资是推动城市化的唯一途径,城市化的动力主体是行政机构,具有明显的超经济性。城市化如何发展更多地取决于政治意向,即以国家的政治目标的实现为转移,而非经济规律的要求。80年代后,随着乡镇企业的异军突起,投资主体开始出现了多元化的趋势,城市化的机制逐步转向了自下而上的市场主导型。(3)经济多年的高速增长,使我国从短缺经济状态进入到了小康状态,为推动城市化的进程提供了较好的物质基础。社会主义市场经济体制的建立和完善、城市土地制度改革、户籍制度改革、城乡二元结构的逐步打破,对城市化进程的加速,特别是小城镇的发展具有巨大的促进作用。(4)党的十六大报告指出,我国要坚持以信息化带动工业化,以工业化促进信息化,走出一条科技含量高、经济效益好、资源消耗低、环境污染少、人力资源优势得到充分发挥的新型工业化的路子。“十一五”规划提出:“按照走新型工业化道路要求,坚持以市场为导向、企业为主体,把增强自主创新能力作为中心环节,继续发挥劳动密集型产业的竞争优势,调整优化产品结构、企业组织结构和产业布局,提升整体技术水平和综合竞争力,促进工业由大变强。”这对城市化与工业化的协调发展提出了更高的要求。(5)新农村、新农业建设将对传统农业带来巨大冲击,农业实现现代化、实现规模经营已在逐步推进。大量农民正在从土地上被解放出来,在向城市转移,这对城市化的加速,既是挑战,更是一个难得的机遇。

在这样一个难得的历史机遇面前,我国的城市化出现了以下几个新的发展趋势:(1)党的十六大以来,以胡锦涛同志为总书记的党中央,针对我国经济生活发展面临的突出矛盾和问题,提出了统筹城乡发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹区域发展、统筹国内发展和对外开放的“五个统筹”思想。五个统筹思想的提出,丰富了我们党关于统筹兼顾的思想,也使城市的发展,由单一、只关注自身的发展,走向了全面发展。城市化的进程将

^① 中共中央宣传部理论局编写:《科学发展观读本》,学习出版社,2006年6月版,第3页。

肩负起更艰巨的历史使命。(2)城市化道路趋向多元化,以大城市为主体的多元化的城市化之路将成为我国城市化道路的首选。多年来的城市化的实践表明,大城市的经济效益、就业机会,文化生活等方面都高于中小城市,更高于农村小城镇,因此,在未来相当长的一段时间内,大城市仍然具有很强的“拉力”,广大农村地区,尤其是西部内陆地区由于自身经济欠发达和东部地域差距的拉大,“推力”作用仍然巨大,尽管大城市存在着这样那样的不足,甚至较严重的“城市病”,谋生艰难,但仍挡不住农村人口流向大城市的步伐。为了减缓大城市的压力,国家将会促进中、小城市和镇的发展,将会提高它们在城市体系中的地位,增强它们吸收农村剩余劳动力的能力。(3)为了减缓日益拉大的东西部之间的地区差距,实现东中西部协调发展,在未来的很长一段时间内,西部的城市化进程将会大大加快,城市的数量和等级都会有较大的提升,中、小城市将会成为西部地区城市化中的主要角色。(4)城市群和城市带将成为我国经济发展的主导力量。随着城市化进程的加快、城市规模的扩大以及城市之间界限的逐渐消失,我国已出现了以上海为中心的江浙沪城市群;以沈阳、大连为中心的辽东城市群;以香港、广州为中心的珠江三角洲城市群;以北京、天津为中心的京津唐城市群和以上海为龙头的长江城市带;以香港为龙头的珠江城市带;以西安、郑州为核心的陇海城市带;以北京、九龙为起讫点的京九城市带等四大城市群和三大城市带。同时,上海、北京、广州等少数大城市正在逐步成为有影响力的国际大都市。这些城市群、城市带和大都市已成为我国经济发展的主要基地和增长极,在我国GDP总值中已占到了较大的份额。

表2-4 2002年我国三大城市群的经济地位

城市群	城市群组成	人口占全国 (%)	土地占全国 (%)	GDP占 全国(%)
长江三角洲	上海市和江苏、浙江的15个城市	1	6	18.7
珠江三角洲	广东的广州、深圳等12个城市	1.8	0.43	9.32
京津冀地区	北京、天津、河北省的10个城市 (2001年数字)	1.5	2.35	10.6
合计		4.3	8.78	38.62

资料来源:郭鸿鹏:论21世纪这个城市化发展的战略基点,《南开学报(哲学社会科学版)》,2004(6)。

(5)城市化与逆城市化并存。尽管我国的城市化发展的总体水平较低,需要大力推进城市化的进程,但由于我国地域辽阔,区域发展极不平衡,在相对发达的东南沿海地区,一些特大城市如:上海、广州、北京、大连、天津、西安等已进入了相对缓慢的发展时期,出现了城市人口向郊外转移的“逆城市化”现象和先兆。

四、道路选择与发展方针

(一)中国城市化的道路选择

近30年来我国学术界一直在探讨中国的城市化之路。综观各种观点,主要有四种:一是大城市论。根据经济发展规律,人口、生产要素和经济活动的高度集中,必将产生巨大的规模经济效益,重点发展大城市有利于各要素的高度集中,因此大城市在中国城市化进程中应起主导作用。二是小城镇论。认为城市过大会产生交通拥堵、环境恶化、住宅紧张、社会问题等“城市病”,不利于城市发展。主张发展小城镇,就地转移、吸收农村剩余劳动力,推进中国城市化进程。三是中等城市优先发展论。四是大、中、小城市协调发展论。以上观点虽然都有合理之处,但我国地域辽阔,各地区的自然条件大相径庭差异很大,社会经济发展条件和水平迥然有异,我国城市发展的历史证明,在中国这样一个幅员辽阔、民族众多、地域差异巨大的国家,以一种方式发展某一类城市是难以适应我国推进城市化进程需要的。

那么中国究竟应选择什么样的城市化道路呢?需要决定选择。中国的城市化之路只能根据中国的发展目标来取舍。中共“十五大”明确提出了中国现代化的目标:到21世纪中叶建国100年时,基本实现现代化,建成富强、民主、文明的社会主义国家。以此为依据,专家们认为,中国城市化的目标应当是,到21世纪中叶,全国城市人口占总人口的比重应达到70%左右。如果在2050年中国的总人口控制在16.5亿,以现在城镇人口4.5亿计,到2050年将转移7.05亿农村人口进入城市,每年要转移农村人口1500万左右。这些人口单一地转移到大城市,中等城市、小城镇都是不可能,也是不可取的。因此,我国的城市化之路应是多元、多层次的,应是重点发展一批大城市,建立超地域、面向世界、参与国际合作与分工、成为国家和区域经济发展中心的城市群、带体系,构建适宜不同区域特点和发展需求的多元城市化发展模式,推动大、中、小城市协调发展。

(二) 中国城市化的发展方针

50 多年来,我国城市发展方针几经变革,处在不断的探索之中。回顾历史,“控制大城市”是我国城市发展方针的核心。新中国成立后,随着国民经济的恢复,中国很快进行了大规模的城市建设和城市改造,城市迅速发展。经济发展和城市建设增加了对劳动力的需求。从 1949—1958 年,在城市拉力作用、宽松的用人条件和户籍政策驱动下,成千上万的农村劳动人口进入城市,投身于轰轰烈烈的城市经济建设之中。到 1957 年,全国城市人口由建国时的 5 765 万增加到 9 949 万,增加了 72.58%;城市化水平由 1949 年的 10.64% 上升到 15.39%。但 1958 年的“大跃进”,使城市人口过快增长,到 1960 年,城镇人口快速增加到了 13 073 万,比 1957 年增长了 31.4%,^①导致城市发展与国民经济发展失调,出现了农产品供给困难。而大跃进中的“浮夸风”、“共产风”、“平调风”严重挫伤了广大农民的生产积极性,破坏了农业生产力,再加上 1959—1961 年的“三年自然灾害”,使农业陷入了全面减产的灾难。人口的迅猛增长和农产品的短缺成了当时的一个严重矛盾。为了解决这个矛盾,国家被迫大规模精简职工和城镇人口,把大量城镇居民“下放”到农村去。此后的 60 年代末到 70 年代初,国家通过知识青年上山下乡、干部下放劳动和城市居民下放等措施,共将 3 000 万城镇人口迁往农村。^②自此我国形成了严格“控制大城市”的城市发展方针。80 年代,随着我国工业化和城市化进程的加速,城市人口和城市规模快速增长,特大城市和大城市人口呈现出了高增长态势,为此,1980 年国家仍延续了以前的思路,制定了“控制大城市规模,合理发展中等城市,积极发展小城市”的城市发展方针。为了有效控制大城市的规模,引导城市合理发展,1990 年国家又制定了:“严格控制大城市规模,合理发展中等城市和小城市”的城市发展方针。

在长期的计划经济体制下,“严格控制大城市发展论”一直在我国城市化指导思想上占主导地位。但随着我国社会主义市场经济体制的建立、完善和国力的增强,专家学者们提出当今世界城市的发展速度日益加快,大城市超前发展,人口 100 万以上的大城

① 陈颐:《中国城市化和中国现代化》,南京出版社,1998 年版,第 45 页。

② 陈吉元、韩俊等主编:《人口大国的农业增长》,上海远东出版社,1996 年版,第 234 页。

市,甚至1 000 万以上的特大城市在急速增加,并呈现出越是超级城市增长越快的趋势。大城市是一个国家或区域经济的发展中心,具有很强的聚集效应,往往成为经济发展的新的增长点。而从我国城市发展的现实来看,虽然我国采取了严格控制城市人口,阻止农村人口向城市集聚的政策,但从发展速度来看,大城市和特大城市的发展速度虽然略低于中等城市,但远远高于小城市,到1993年底,虽然大城市和特大城市所占的城市数量不足12%,但它们吸纳的人口却占城市总人口的34.9%,大城市并没有被控制住,这是“大城市超前增长”的规律使然。因此,我们应遵循大城市超前发展的城市化发展的普遍规律,发挥大城市的龙头和增长极的作用,在重点保护若干大城市的同时,应走大中小城市协调发展的城市化之路。

第五节 青海的城市与城市化

一、青海的城市

2004年,青海省有大城市1个(西宁市),中等城市2个(格尔木市、德令哈市),镇116个。初步形成了以西宁市为中心、格尔木市、德令哈市为次中心,辐射县城、乡镇的城(市)镇体系。这对发挥城(市)镇的整体优势,促进区域经济的发展起到了重要作用,尤其是青藏铁路的开通,对扩大青海省的对外经济影响和提高城市聚集辐射能力发挥了积极作用。

根据在青海省国民经济发展中的地位、作用、规模、历史发展背景等因素,青海的县城、州府、镇可以划分为以下类型:

(一) 综合性职能城镇

是指在某一区域内具有政治、经济、文化中心单位的城镇。这些城镇结构较复杂,内部功能比较齐全,对外辐射能力强,综合职能明显。如:省会西宁市,6个自治州的州府隆务镇、大武镇、结古镇、恰卜恰镇、德令哈市、西海镇和海东行署所在地平安镇等,它们既有政治、行政中心的地位,又有方便的交通,门类完善的工业,繁荣的商业,较为发达的文化、科技、教育、卫生事业,并且周围有种类繁多、规模较大的为城镇服务的特色农牧业经济。

(二) 新兴工矿业、交通城市

是指伴随着青海资源开发而兴起的新型城镇群。这些城镇大

部分是新中国建立后随着水电、盐湖、石油、天然气、有色金属等资源开发而先后发展起来的,大都集中在柴达木盆地和黄河、湟水谷地资源丰富、交通便利的地区。由于这些城镇是资源开发或公路、铁路建设的基础上建立起来的,因此,这些城镇的功能单一、性质明晰、发展迅速、定型很快。如:因为开发水电,兴起了龙羊峡、刘家峡镇;因为开采石油和石棉,产生了冷湖、花土沟和芒崖镇;由于开采盐、煤和铅锌矿,出现了茶卡、柯柯、热水和锡铁山镇等。有些城镇在资源开发的过程中,形成了以资源开发为主,带动电力、机械、冶金、化工等部门综合发展的城镇。如格尔木市、大通桥头镇,就是依托丰富的资源和优越的交通条件发展起来的新型综合型工业城市,具有很强的经济活力。

(三) 农业区域性中心城市

主要指东部农业区的各县城。这些城镇在历史上农业经济比较发达,形成较早,有深厚的历史底蕴,是我省东部农业区经济、文化的中心。如民和县的上川口镇、湟源县的巴燕镇、贵德县的河阴镇等。解放后,政府基于当地的资源建立了一批与当地资源密切相关的,具有地方特色和优势的工业部门,推进了当地的工业发展。目前这些城镇工业发展迅速,在我省的工业总产值中占到了一个较高的比例。这些城镇人口一般在5-10万之间,有较为便利的交通条件,是县城经济、政治、文化教育和科技交流的中心,是连接省会西宁市和广大农村的纽带,也是推进我省城市化进程的主导力量。

(四) 牧区政治中心和物资集散地

是指分布在广大的牧业地区,主要以行政职能为主的牧业县城性城镇。这些城镇大多是建国后基于行政的需要而设置,历史短、交通不太便利、基础设施落后,工业基础薄弱,功能主要是以消费和服务为主。改革开放以来,随着商品经济的不断发展,第三产业迅速兴起,工商业有了较快发展,商品交流、文化娱乐活动日渐丰富。多数城镇正由单一的政治中心向具有经济、文化教育、娱乐和科技信息交流综合功能的城镇发展。如囊谦县的香达、乌兰县的希里沟、久治县的智青松多、兴海县的子科滩和祁连县的八宝等都已成为县域经济的中心。

(五) 特殊职能城镇

因某些独特功能的带动而形成的城镇。如湟中县的鲁沙尔镇,因为是黄教创始人宗喀巴的诞生地,建有驰名中外的塔尔寺,

被誉为黄教圣地,朝圣者和络绎不绝的游客,使之成为了中外著名的旅游城镇。此外多巴镇是闻名海内外的高原训练基地的所在地;同仁县隆务镇是我国热贡佛教艺术的发祥地,是经国务院批准的中国历史文化名城;乐都碾伯镇是历史上南凉王国的都城,是青海省的历史文化名城。

二、青海的城市化

(一)青海城市化的进程

青海省现代意义上的城市化始于1949年新中国成立以后。新中国成立后,随着国民经济的恢复和建设加速,青海的城市化进程也在不断加速。受中国政治、经济和政策影响,青海的城市化到目前为止,大致可分为5个发展阶段:

第一阶段:恢复发展时期(1949—1957年)

表2-5 全国城市化进程与青海省城市化进程对比 单位:万人, %

年 份	全 国			青海省		
	城镇人口	城(市)镇 化率	年均城(市)镇 化率增长值	城镇人口	城(市)镇 化率	年均城(市)镇 化率增长值
1952	7 163	12.46		8.38	5.2	
1957	9 949	15.39	0.59	30.04	14.7	1.90
1962	11 659	17.33	0.39	35.49	17.3	0.52
1965	13 045	17.98	0.22	37.98	16.5	0.27
1970	14 424	17.38	-0.12	48.68	17.2	0.14
1975	16 030	17.34	-0.01	62.99	18.7	0.30
1978	17 245	17.92	0.19	67.84	18.6	0.03
1980	14 424	17.38	-0.27	74.71	20.1	0.75
1985	25 094	23.71	1.25	137.75	33.8	2.74
1988	28 661	28.51	1.60	146.86	33.8	0
1990	30 191	26.41	-1.05	153.22	34.2	0.20
1995	35 174	29.04	0.53	163.13	33.9	-0.06
1997	36 989	29.29	0.13	171.94	34.7	0.27
2001	48 064	37.7	2.10	190	36.32	0.41
2004	54 283	41.8	1.37	207.51	38.53	0.74

资料来源:崔岁星 廖红岩著:《青海工业发展路径选择》,青海人民出版社,2005年8月版,第208页。

1949年9月9日,王震将军率第一兵团总部和二军主力到达

西宁,西宁解放了。这时青海共有城镇23个(一市、一专区、两个设置局、19个县),人口城市化水平仅为6.7%。此后,随着各级人民政权建立、国民经济建设恢复发展和第一个五年计划的实施,在青南牧区等地设置了一批以行政职能为主的小城镇,并依托旧城镇,利用已有的基础设施,集中资金建设了一些大中型项目,使原有城镇也得到了较快发展,城市化水平逐步上升。1950年,青海的城镇人口约10万人,1955年增加到15万人,城市化水平提升到8.4%。到1957年,全省有城镇39个,其中城市1座,县城38个,城镇人口增加到约30万人,占全省人口的14.66%,比1949年提高了7.66%。城市体系初步形成。

第二阶段:调整时期(1958—1965年)

这一时期,由于国家采取了对西部的倾斜政策,在青海境内进行了多项大中型项目和“三线”建设,青海的城市化呈现了特别的加速发展状况。特别是“三线”建设时期,政府先后从上海、山东、黑龙江、北京、江苏、河南等地迁人了一批工业企业,使省城西宁市的人口、城市规模及工业经济得到了扩大,使海东地区、海西、海北州工业生产得到了较大发展,城镇规模也有了较大扩展。1958年开始“大跃进”后,在国家在青海投入的一大批建设项目的基礎上,先后新建了格尔木、大柴旦、冷湖3个市,从外省迁入了大量人口,到1960年,其人口规模分别达到了8万、3.5万、3万人,增设了马海、德令哈、江南、天河、小唐古拉、芒崖5个县及县级行政区,使全省城镇增加到了44个,城镇人口猛增到70万人,占到了全省人口的1/4以上,人口城市化水平短期内达到了28.2%。随着国家实行经济调整政策和三年自然灾害的影响,城镇人口急剧下降,1961年城镇人口下降到51万人,1962年下降到39万人。1963年贯彻落实中央“调整、巩固、充实、提高”的方针,对全省城镇数量、规模进行了调整。到1965年底,全省有城市1座,县城34个,增加了7个建制镇,城市人口31.32万人,占全省人口的13.59%,人口城市化水平降至16.5%。

第三阶段:徘徊阶段(1966—1977年)

这个时期处于“三线”建设和“文化大革命”动乱时期,青海依靠国家大中型项目建设的机会,在海东、海西、海南等地区,形成了一批资源开发型小城镇,为青海城镇发展的空间布局奠定了基础。西宁市因国家大中型项目的建设,从上海、东北等地移民30多万人,城市人口从30.7万人快速增至51万人,进入了大城市的行

列。从总体上来看,这一阶段青海的城镇发展十分缓慢,人口的城市化水平从16.5%增加到了18.6%,10年间只增加了2.1%。

第四阶段:西部大开发前(1978-1991年)

1978年党的十一届三中全会后,国家的工作重心转移到了以经济建设为中心的轨道上,青海省城市化进程迈入了一个全新的发展阶段。为了适应经济发展的新形势,1980年配合柴达木盆地矿产资源的开发设立了格尔木市,1988年设立了德令哈市。随着黄河上游水电资源的开发,出现了龙羊峡、李家峡水电城镇。随着农村经济和商品经济的快速发展,我省的小城镇发展很快,新建了一大批小城镇,带动了区域经济的发展。但由于国家实行了非均衡发展战略,对我省的城市化进程产生了较大影响。

1978年12月13日,邓小平在中共中央工作会议闭幕会上作了《解放思想,实事求是,团结一致向前看》的讲话,提出了我国区域经济发展的新战略。邓小平指出:“在经济政策上,我认为要允许一部分地区、一部分企业、一部分工人农民,由于辛勤努力成绩大而收入多一些,生活先好起来。一部分人生活先好起来,就必然产生极大的示范力量,影响左邻右舍,带动其他地区、其他单位的人们向他们学习。这样,就会使整个国民经济不断地波浪式地向前发展,使全国各族人民都能比较快的富裕起来。”^①“一部分地区有条件先发展起来,一部分地区发展慢点,先发展起来的地区带动后发展的地区,最终达到共同富裕。”^②“沿海地区要加快对外开放,使这个拥有两亿人口的广大地区较快地先发展起来,从而带动内地更好地发展,这是一个事关大局的问题。内地要顾全这个大局。反过来,发展到一定的时候,又要求沿海拿出更多力量来帮助内地发展,这也是个大局。那时沿海也要服从这个大局。”^③这一时期,共和国的决策者在区域经济发展战略上成功地进行了从均衡发展战略向非均衡发展战略的转化。在非均衡发展战略的指导下,我国开始对资源配置和地区发展政策作了相应的调整,从强调地区的均衡发展转向着重整体的发展速度和宏观经济效益,在充分利用沿海地区的经济技术的基础上,按三大地带序列分阶段,有重

① 邓小平:《解放思想,实事求是,团结一致向前看·三中全会以来重要文献选编》(上),人民出版社,1982年8月版,第30页。

② 《邓小平文选》第3卷,人民出版社,1993年10月版,第374页。

③ 《邓小平文选》第3卷,人民出版社,1993年10月版,第277-278页。

点、求效率地展开了布局。1988年上半年,“沿海地区经济发展战略”开始在我国实施,东部沿海开放地区无论从财政、税收、信贷还是投资方面都得到了国家提供的优惠政策。以投资为例,“六五”以来,国家投资的重点即大幅度向沿海地区倾斜。“六五”期间沿海的基本建设投资(全民所有制)比重为47.7%,比“五五”上升了5.5%。1986—1989年达52.5%,1990年为50.9%,1991年为48.7%,1992年又回升到了50.2%。^①同时,沿海地区在其他方面享有的优惠政策使自己投资渠道多元化,大大增强了自我发展的能力。

由于国家采取了非均衡发展战略,优先发展东部地区,国家对西部投资的比重下降到了历史最低点。随着东部的迅速发展,东西部的差距越来越大,在比较经济利益的驱使下,西部的资金和人才大量、持续向沿海地区集中,客观上造成了西部建设资金和人才的严重不足,影响了西部地区的发展。地处内陆腹地的青海,由于恶劣的自然条件、落后的经济状况和国家对80年代以前形成的工业基地和“三线”企业实行调整、改造、内迁,人才、资金也持续大量外流,城市化进程受到了很大的影响。

第五阶段:快速发展时期(1992年至今)

90年代开始的西部大开发为青海的城市化带来了第二次机遇。“加快西部开发,是全国发展的一个大战略,大思路。改革开放以来,沿海发达地区运用自身较好的经济基础,优越的地理位置和国家支持的政策,经济和社会发展已经积累了相当的实力。现在,加快中西部地区的时机已经到来。”“西部地域广大,自然资源丰富,有巨大的发展潜力,也是一个巨大的潜在市场。加快发展西部地区可以促进各种资源的合理配置和流动,为国民经济的发展提供广阔的空间和巨大的推动力量。”^②江泽民同志的这一讲话标志着我国加快西部开发的方针已由20世纪90年代初的政策调整转入实际操作阶段。1999年9月,江泽民同志在十五届四中全会上明确指出国家要实施西部大开发战略。西部大开发战略的实施,为西部各省提供了良好的发展机遇。青海省省委省政府抓住机遇,借助西部大开发,迅速推动了城市化的进程。到2002年末,

① 王少农主编:《西部大开发》,天津社会科学院出版社,2004年4月版,第94页。

② 江泽民:《抓住世纪之交历史机遇加快西部地区开发步伐》(1999年6月17日),节选自1999年6月19日《人民日报》。

我省的城镇总人口增加到199.2万人,设市城市增加到3个,小城镇(包括县城、建制镇和独立工矿区)增加到116个,城市化水平提高到37.7%。同期西宁市的城市人口由51万人增加到96万人,占到全省总人口的48%。^①随着国家实施积极的财政政策,基础设施建设的投资力度不断加大,青海城镇的基础设施、市政公用设施和城市生态有了较大的改善。信息通讯、广播电视和科技教育、医疗卫生、文化娱乐、体育等公共事业得到了较快发展,城市化质量大幅度的提高和城镇功能的逐步增强,使城镇的中心地位和辐射带动作用更加突出,总体布局日趋合理。城市化进程的不断加快和城镇的快速健康发展,对青海扩大对外开放、城乡经济一体化、提高人民生活水平和文明程度、促进经济社会发展,发挥了十分重要的作用,为青海省城市化的加速推进奠定了良好的基础。

(二)青海城市化的特点

虽然改革开放二十多年来,尤其是西部大开发推动的快速城市化促进了青海经济和社会的快速发展,综合经济实力快速提高,社会各方面的发展也取得了显著成绩,但地处高寒的青藏高原,地广人稀,经济发展的自然和社会条件较差,是中国的资源大省人口小省的现实,使青海的城市化进程呈现了与其他地区不同的特点:

第一,党的政策和国家大中型项目的建设是推动青海城市化的主导力量。南京大学的博士生导师张鸿雁教授认为:“中国的城市化是一个政府行为,也是一个社会的系统行为。”^②综观青海的城市化进程,由于经济发展的落后性,其城市化带有浓厚的政府主导的特征。历史地看,青海解放后第一次快速的城市化是我国政府实施“三线”建设的结果,随着“三线”建设中大量的沿海和内地企业的迁入,青海的人口数量和工业化水平快速提高,促进了城市化的迅速发展。

第二,政府是城市化动力机制的主体。改革开放以来,我国经济体制向市场经济转型,受经济全球化与综合国力竞争的影响,政府把城市化作为经济社会发展的战略目标纳入国家现代化进程,不断推进城市化的发展。首先,政府利用其所在地的行政中心职

^① 翟松天等著:《2004年经济形势分析与预测——青海经济蓝皮书》,青海人民出版社,2004年版,第216—217页。

^② 张鸿雁:《“合理性危机”:当代中国城市化进程中的社会问题》,《中国城市评论》(南京),第1辑,第32页。

能,不断强化城市的经济功能和文化功能,使行政中心所在地的中心城市成为经济要素积聚的中心,自上而下构筑了政治中心和经济中心合而为一的城镇网络。省政府重点发展了省会西宁市,地级市政府集中力量发展了其政府所在地城市,县政府、乡镇政府把非农产业集中于政府所在地的周围,集中有限的生产要素,重点发展了政府所在地的城镇或非农产业集聚点。政府利用行政权力干预所在地的经济发展和城(市)镇建设,在行政中心区域内极力发展了较为完善的产业体系。此外,政府通过制定相应的政策和城(市)镇设置标准引导城(市)镇发展。政策因素对城市化有很强的制约和促进作用,政府可以根据某种社会经济目标,引导和推动城市化进程,如1978年的改革开放政策和1999年以来西部大开发战略对西部的城市化的促进作用是非常显著的,使西部的城市得以快速发展。

第三,城镇体系框架初步形成,城镇空间分布不均,城市规模和布局不合理。新中国成立后,由于行政建制和经济建设的需要,城镇数量增加较快,1957年达到了39个。随后的几十年间,由于行政区划不时调整,城镇数量也随之变化,总体上看发展缓慢,到1998年只增加了6个。1998年以后,在国家大力加快城市化政策的指导下,青海省政府于1999年9月下发了《关于加快全省小城镇建设的决定》,《决定》提出了“全省的城市化水平由1999年的34%提高到2005年的45%,2015年达到60%以上”的发展目标。在省委省政府的领导下,青海的城镇建设发展很快,首批14个重点镇的建设已初见成效。由大城市、小城市、县城、建制镇和一般乡镇构成的省域城市体系正在初步形成。但从城市规模和布局来看,我省的城市体系尚不合理。按照我国城市划分标准,市区非农业人口50-100万为大城市,20-50万为中等城市,20万以下为小城市。青海省只有西宁市进入了大城市的行列,格尔木和德令哈只能列入小城市的行列,城市首位度高达9,具有明显的首位分布特点。

第四,城市化滞后于工业化与非农化,劳动力转移受阻。从世界城市化进程的规律来看,当城市化水平进入30%-60%的中期发展阶段时,普遍发生城市化加速的现象。目前我省城市化水平超过30%,城市化已进入了高速发展时期,但由于城市少、规模小,不能满足农村人口向非农产业转移的需要,影响了全省的经济发展。城市化与经济发展是一个相互作用的过程,城市化的滞后发

展会给社会经济发展带来一系列内在矛盾,一是阻碍农村劳动力的转移,使农民只能固守在有限的土地上,不利于农村规模经济的发展、农民收入的提高和新农村建设;二不利于产业结构调整;三不利于耕地保护和土地的合理使用;四不利于城市文明的传播,国民素质的提高;五不利于城乡统筹发展。

第五,结构和功能单一。青海省的城镇主要基于行政需要、矿产资源开发、交通建设等原因以嵌入式的方式发展起来的,职能类型相对单一。彼此之间距离遥远,分布分散,各自为政,联系不紧密,孤立发展,对周边地区难以产生较大的辐射带动作用,更难以形成城镇群。

第六,城市化水平提高明显,但质量不高。青海省城市化水平虽已达到了37.7%,但从人均国民生产总值和城市化水平的现状分析,除西宁市和格尔木市已进入了城市化加速发展时期外,省内其它城镇还处于城市化的起步阶段,有些甚至还远离工业文明。根据有关统计,青海省3个设市城市、37个县城及芒崖、大柴旦、冷湖等43个城镇中,第二产业比重在40%以上的有6个城镇,在25%以下的有23个城镇;工业总产值在5亿元以上的有9个城镇(主要集中在青海东部地区和柴达木盆地),工业总产值在0.5亿元以下的有21个城镇,其中10个城镇工业产值不足1000万元。^①由于青南等地区的工业化严重滞后于城市化,导致这些地区的城镇基础设施薄弱,功能不完善,要素集聚、辐射和带动力不强,就业岗位缺乏,从而影响了小城镇在青海城市化进程中作用的发挥。

第七,城镇经济在全省经济发展中占有极其重要的地位,但辐射功能不强。2001年,西宁、格尔木、德令哈3个市的GDP占全省GDP总量的32.48%,其中第二、三业增加值分别占全省的30.53%和43.53%。而省会西宁市2001年的GDP占全省GDP的23.48%,其中第二、三产业增加值分别占到全省的19.47%和34.57%。这三座城市的地方财政收入占全省的39.51%,这充分说明了青海省城镇经济发展水平相对较高,但对广大腹地的带动能力不强,城乡二元结构特别突出。

^① 翟松天等著,《2004年经济形势分析与预测——青海经济蓝皮书》,青海人民出版社,2004年1月版,第219页。

三、青海城市化的机遇与面临的问题

(一) 青海城市化面临的机遇

对青海省来说,全面落实十六大确立的城市化战略和十六届三中全会提出的“五个统筹”发展目标,加快城市化进程已具备了更为有利的条件和机遇。

1. 进入21世纪,为了促进经济社会的健康和持续发展,我国实行了一系列发展战略,其中提高城市化水平和质量已成为党和政府重要的发展战略。全国九届人大四次会议通过的《国民经济和社会发展十五规划纲要》,把城(市)镇化提升到了与科教兴国、可持续发展战略、西部大开发战略相等同的国家战略。并且指出“推进城镇化要遵循客观规律,与经济发展水平和市场发育程度相适应,循序渐进,走符合我国国情、大中小城市和小城镇协调发展的多样化城镇化道路,逐步形成合理的城镇体系。有重点地发展小城镇,积极发展中小城市,完善区域中心城市功能,发挥大城市的辐射带动作用,引导城镇密集区有序发展。要大力发展城镇经济,提高城镇吸纳就业能力。加强城镇基础设施建设,健全城镇居住、公共服务和社区服务等功能。以创造良好的人居环境为中心,加强城镇生态建设和污染综合治理,改善城镇环境”。全国九届人大五次会议进一步指出要“积极稳妥地推进城镇化,促进农村劳动力向非农产业转移”。“为农民进城务工经商提供方便,切实保障他们的合法权益”。“十五”规划指出:“提高城镇化水平,转移农村人口,有利于农民增收致富,可以为经济发展提供广阔的市场和持久的动力,是优化城乡经济结构,促进国民经济良性循环和社会协调发展的重大措施”。“十一五”规划指出:“坚持大中小城市和小城镇协调发展,提高城镇综合承载能力,按照循序渐进、节约土地、集约发展、合理布局的原则,积极稳妥地推进城镇化,逐步改变城乡二元结构。”党的十六大报告指出:“坚持大中小城市和小城镇协调发展,走中国特色的城镇化之路”。在这一国家宏观战略指导下,青海省委省政府也出台了一系列扶持和推进青海省城市化进程的政策措施。

2. 中国加入世贸组织后,中国经济已不可逆转地融入了全球化之中,全球化趋势增强将推动区域一体化进程。全球化、一体化趋势的增强让文明置身于一个开放的大市场之中,可以从世界的视野、从区域经济合作的高度来研究青海的城市化。目前,全球化

趋势增强正在推动区域一体化进程,世界制造业中心正在向亚洲、向中国转移,配合这一转移,使中国成为新的全球产业链中的一环,使青海省成为中国、乃至世界重要的资源、能源基地,推进城市化是不可或缺的重要因素。未来世界经济的较量,不仅是企业的较量,更重要的是城市之间、城市群之间的角逐。

3. 大都市经济圈(带)是一个国家或地区社会经济发展水平的重要标志。珠三角、长三角的经验表明,城市化不是行政区划,而是区域一体化。突出大城市,尤其是突出大都市的资源整合和调配作用,将是我国今后调整行政区划的重要依据。“十一五”规划提出:“要加强统筹规划,以特大城市和大城市为龙头,发挥中心城市作用。”“要把城市群作为推进城镇化的主体形态,逐步形成以沿海及京广京哈线为纵轴,长江及陇海线为横轴,若干城市群为主体,其他城市和小城镇点状分布,永久耕地和生态功能区相间隔,高效协调可持续的城镇化空间格局。”“已形成城市群发展格局的京津冀、长江三角洲和珠江三角洲等区域,要继续发挥带动和辐射作用,加强城市群内各城市的分工协作和优势互补,增强城市群的整体竞争力。”大城市成为引领地区经济发展并辐射带动相关区域经济和社会发展的龙头。随着西部大开发的深入进行,青海的城市以其独特的区位优势,将在吸纳资本、开拓市场等方面分享到更多的利益和机会。

4. 改革开放初期,沿海地区享受国家对外开放优惠政策,经济发展很快,率先富裕了起来。经过20多年的发展,东部地区劳动力成本增高,地价上涨,加之自然资源相对匮乏,沿海地区产业结构开始调整,已经出现了向中西部转移的趋势。更重要的是,党的十六大提出建设惠及十三亿人民的全面小康社会,十六届三中全会进一步提出的“五个统筹发展”,表明了中国的经济已经从非均衡发展走向了均衡发展,以往向沿海地区倾斜的优惠政策将逐步取消,为内陆地区的进一步扩大开放、吸引外资、引进人才等创造了一个相对公平的环境,这对青海的城市化发展提供了一个良机。

基于以上的大势判断,我们认为当前以城市化带动经济发展的浪潮,将为青海省实现跨越式发展提供新的契机,青海城市化面临着前所未有的大开放、大发展的机遇,青海省已经具备了加快城市化进程的有利条件。

(二)青海城市化面临的问题

当一个典型的农业社会向城市社会转型的特殊历史时期,面

对城市化社会来临的时候,我们的社会在克服旧社会问题的同时,也面临着众多新的社会问题。当代中国城市化进程总体上成效是显著的,其所反映的社会结果也是正向的,是一种社会进步的表现形式。但是,由于缺乏对城市化的科学管理,特别是人为因素造成的某些政策偏差,使我们的城市化出现了许多问题,其主要原因是我们在推进城市化过程中在制度控制方面出现了一些问题,如土地征用问题、“城中村”社区问题、失地农民问题、农民工问题、城市发展的模式、动力、生态问题等,这些问题在表象上无不表现了德国社会学家哈贝马斯在《合法性危机》一书中指出的制度上的“合理性危机”的特征,即“行政系统不能做出足够量的合理决策以协调经济系统发出的矛盾指令”。

中国在未来15年中城市化进程如果仍呈正态发展的话,城市化水平在整体上将从目前的40%左右上升到65%—70%。这样,中国在未来10年中,将有5亿以上的农业人口进入城市成为城市人,这是人类历史上空前的社会变迁与人口转移,是一个国家现代化战略不可忽视的问题。随着深圳首先提出创建中国第一个“没有农民的城市”后,城市化进程中的农民问题成为了人们广泛关注和讨论的问题。面对中国城市社会来临,中国社会在克服旧有的社会问题的同时,如何正确解决好新产生的社会问题,成为推进我国城市化进程的关键。城市化进程中的社会问题以及产生的失误对一国一地区的社会、经济的发展会有很大的负面影响,如不加以认真对待,就有可能转化为更深层面的社会问题。

随着西部大开发的深入进行,青海加快了城市化的步伐,到2004年城市化率达到了37.7%,已进入了加速扩张阶段。根据2006年1月13日国务院审批通过的西宁市2001—2020年建设发展的《西宁市城市总体规划》,西宁市的人口2005年达到90万,2010年达到110万,2020年达到130万。用地规模2005年为96.6平方公里,2010年为100.3平方公里,2020年为128.4平方公里。^①虽然这标志着西宁的城市建设将进入一个新的历史发展阶段,成为青海城市建设发展史上的一个里程碑,但也预示着城市化进程中的问题将更加突出和合理解决的迫切性。其中青海城市化的模式与路径的合理选择、推进城市化可持续发展与动力机制的建构、和谐城市建设中的失地农民与“城中村”社区的权益保护、

① 《西宁晚报》,2006年2月15日A03版。

就业和改造、管理及城市化进程中农村基础教育的价值取向等问题已成为目前我省城市化进程中迫切需要解决的重要问题。

第六节 本章小结

城市化引发了社会生产和生活方式的革命,为工业化的发展提供了条件,推动了工业生产、扩大了城市消费市场和劳动力人才市场,使城市成为了科学、教育、文化娱乐等设施集中的场所,城市化水平成为一个国家经济实力强弱的标志。在 21 世纪的头 20 年要实现全面建设小康社会的奋斗目标,加快推进社会主义现代化的进程,加快中国的城市化步伐是发挥城市的中心作用、提高经济效率的必由之路,也是消除二元结构、实现社会公平的必由之路。随着西部大开发的深入进行,青海城市化已进入了加速扩张阶段,青海城市化进程中各种深层次的矛盾不断凸现,只有不断解决好这些矛盾,青海的城市化进程才能顺利地推进。

第三章 城市化进程中的 失地农民问题

第一节 失地农民成了问题

我国城市化的研究始于上世纪 80 年代,而对失地农民的关注则到了上世纪 90 年代中期以后。上世纪 70 年代末我国开始改革开放后,经济迅速发展,工业化水平很快达到了 53%,而城市化水平只有不足 30%,滞后的城市化严重制约着我国经济的发展。因此,学术界对我国的城市化问题展开了广泛的研究,提出了一系列促进我国城市化进程的对策。如,北京大学的赵新平,周一星认为,所谓城市化,是落后的农业国在工业化、现代化过程中全面制度创新的结果,是一个国家内部人口、资源与产业在市场机制作用下以城市为主导重新进行空间配置的过程,期间伴随着全社会生产、生活方式的根本性变化。指出:没有中国的城市化,就没有中国的现代化。从我国国民经济和社会发展的长期目标来看,提高城市化水平是我国经济发展的重要内容之一。然而,随着城市化进程的迅速推进和从上世纪 90 年代初开始的大办开发区热对土地的需求快速增加,每年占用的耕地在千万亩以上。1996 年开始,中央虽然严令限制新增征用耕地,并要求耕地总量平衡,但由于实际操作中的混乱,每年流失的耕地仍然很惊人。而同时市场经济建设带来的企业用工方式市场化和国有企业调整中大量富裕人员的分流使政府无法把失地农民安排进企业,失地农民问题遂在失地农民不断的呼求上访中成为一大社会问题。

我国学术界对失地农民问题非常关注,进行了大量的调查和研究,提出了许多系统性、理论性和实用性的研究成果。如,陈颐在 2000 年第 3 期《学海》杂志上发表的《论“土地换保障”》一文提出了用土地补偿费来为失地农民建立社会保障体系的建议。华东师范大学的社会学博士,社会系陈映芳副教授在对上海失地农民问题进行了广泛调查和研究的基础上,2003 年在《华东师范大学

学报》第3期上撰文指出,只有创造条件把失地农民转化为市民,才是解决失地农民问题的根本。浙江大学的孙国峰博士则从政治经济学的角度反思了我国土地问题,提出国家权力要体现对农民利益的市场化保护。而北京大学的王华春博士、唐壬伍博士和河北师范大学的王利军等人则从国内外征地制度的比较和中国土地价格的形成等方面提出了我国征地制度改革的具体对策。中国人民大学的孔祥智教授、延安大学的胡俊生等则从失地农民的补偿和安置方面提出了建议。此外,我国许多的经济学家,如,许经勇、陆学艺、李培林、吴敬琏等都对城市化和失地农民问题给予了高度的关注和研究。

我国政府对失地农民问题也非常重视。党的十六大提出:解决“三农”问题必须统筹城乡社会经济发展。在2003年初的中央农村工作会议上国务院总理温家宝则特别强调:“要改进土地征用的补偿方式,增加给失地农民的补偿,妥善安排好失地农民的生计。”

第二节 研究失地农民问题的必要性

随着我国经济不断发展和城市化率的快速提高,对耕地的需求在不断增加。按照《全国土地利用总体规划纲要》,从2001年到2010年,全国要安排非农建设用耕地1850万亩,其中90%以上要征用农村集体的土地。面对我国耕地急剧减少的现实,温家宝总理在2007年的《政府工作报告》中特别强调“一定要守住全国耕地18亿亩这条红线”,不得突破。目前,我国的失地农民每年增加200多万,总量已达到近5000万。因此,能否合理解决失地农民问题,能否让失地农民得到合理补偿和妥善安置,关系到征地工作能否顺利进行,关系到征地地区的经济建设和社会稳定,也关系到用地的效率。

土地是农民最基本的生产资料,也是农民最可靠的生活依托和社会保障,如果不能合理补偿和妥善安置,这些农民失去土地后的生产与生活问题必将对农村乃至整个社会带来巨大的影响。同时我们也应该看到,虽然新的《土地管理法》实施以来,在一定程度上解决了征地安置补偿低、补偿不合理的问题,但随着市场经济的观念不断深入人心,农民集体经济组织及农民的市场经济观念得到加强,他们对蕴含在土地中的价值有了新的认识,对土地征用

补偿提出了适应市场经济的新要求。因此,加快对失地农民问题的研究,不断改革创新、总结经验,建立适合当地实际情况的征地安置办法,是解决快速城市化进程中土地问题的当务之急。

第三节 失地农民问题成因分析

农民失去土地成为市民,这是人类自从城市出现后一直存在并持续进行的一种现象。只是到了资本主义制度产生以后,随着生产方式的变化,工业化大生产取代了分散的小农经济,生产重心由于资本主义生产方式下对聚集效应和规模经济所带来的生产效率提高的需要而转移到了城市。城市的聚集效应和规模效益又为资本获取最大利润提供了必要的条件,因而资本为了获取利润而成为了发展大工业和城市扩张的急先锋。在剩余价值规律的作用下资本不断地扩张,成为城市化的原动力,带动了大工业的快速发展,而大工业的发展又为城市大发展奠定了物质技术基础,并推动着城市化的进程,农民随之被迫或自愿进入到城市成为市民。只是不同的国家在不同的历史阶段这一现象的表现不同,使之或多或少地成为一国在不同时期需重点解决的问题。如英国资本主义初期的“圈地运动”。上世纪90年代后,中国在城市化进程中之所以使失地农民成为了问题,城市化加速是其客观因素,而现有征地安置补偿制度滞后于社会经济发展的需要则是主要原因。

一、城市化加速在短期内征用了大量的耕地,地方无力及时安置被征地的农民

由于各种原因,我国的城市化进程比较缓慢,直到上世纪80年代以后,中国的城市化才以空前之势兴起,尤其是上世纪90年代之后,呈现出了加速发展的态势。从1990年到2001年,我国的城市化水平提高了11个百分点,达到了37.66%,城镇总人口从1.787亿增长到了4.806亿。^①

根据国家统计局的有关统计,2002年至2006年底,我国的城市化率分别为39.1%、40.5%、41.8%、43%、43.9%。城市人口达到5.77亿。22年间我国的城市化率从20%增加到了40%以上,走完了西方国家几十年甚至上百年的路。快速的城市化反映了我

^① 《青海日报》,2003年3月26日第3版。

国国民经济持续快速的生长,但同时我们也看到,持续高速的城市化在短期内打破了原有的城市人口、资源、产业、经济和就业的平衡状态,带来了很多社会问题。

与城市化迅速推进过程相伴随的是大量耕地被征用、征收。在城市化发展较快的1990年到1995年,全国净减少耕地200多万公顷,相当于50个中等县的耕地面积。由于我国农村实行联产承包责任制,土地承包30年不变,加之很多地方耕地较少,调整土地困难,村集体在短期内很难消化短期内集中被征地的失地农民。而户籍等相关制度变革的滞后等众多原因,使这部分土地上耕作的大部分农民在失去土地后既无法及时地转化为市民,又不能顺利地城市中就业和获得相应的社会保障,从而集成了一个庞大的社会群体:失地农民。据不完全统计,从1997年至2004年的7年间全国由于近亿亩的耕地被征用而产生的“务农无地、上班无岗、低保无份”的“三无农民”达到4000多万。^①其出路和生存成为上世纪90年代以后的一个重大社会问题,已经影响到我国、我省城乡经济的发展和社定。合理地解决好失地农民的就业和社会保障问题,维护好失地农民的合法权益,已经成为顺利实现城乡关系转型,加快城市化进程和我国全面实现小康社会,完善社会主义市场经济体制的一个重大社会问题。

二、现行土地征用补偿安置制度的不足,是失地农民成为问题的主因

(一)我国的土地制度

土地制度,就是以土地为媒介产生的人与人的生产关系,是社会经济制度的重要组成部分。作为经济制度,它需要法律的确认与保护。经法律确认与保护的土制制度,成为社会法权制度的组成部分,具有反映、规范、确认、保护、强化土地经济关系的作用。因此,有专家认为,土地制度是国家权力监督、控制之下,对于个人与个人间因支配、占有与使用土地而建立之权利关系。^②

土地制度的内容相当广泛,从广义上来看,“土地制度包括了有关土地问题的一切制度,诸如土地利用方面的土地发展制度、土

^① 《西宁晚报》,2004年3月3日A03版。

^② 参见苏志超:《土地政策之比较研究》,台北中国地政研究所,1991年第八版,第33页。

地规划制度、农业土地轮作制度、土地保护制度、水土保持制度、土地利用计划制度等；土地所有和使用方面的土地分配制度、土地承包制度、土地租赁制度、土地有偿使用制度等；土地价值方面的地租制度、地价制度、土地税收制度、土地信用制度等；此外，还包括国家的管理制度、土地征用制度等。……狭义的土地制度则只涉及土地所有制、土地使用制和土地的国家管理三大方面。”^①土地制度主要有权益保障、资源配置、行为激励和约束等几个方面的功能。这些功能保证了土地关系的有关当事人的决策权和经济利益得以实现；保证了土地资源通过政府一定手段（行政管理、税收等）的调控，实现合理的分配和使用；保证了土地关系有关当事人积极性的调动，促使他们积极从事某种经济活动；也保证了对经济当事人机会主义行为的有效抑制。这四种功能的作用既使土地更有效地发挥了其生产力，又使土地的成果能在当事人之间合理地分配，充分保证了有关当事人经济利益的实现。

“在经济条件起主导作用的条件下，它与其它非经济条件的共同作用的条件下，决定了不同历史时期，不同国家、地区的具体的土地制度的形式。”^②我国的土地制度是在建国后，在废除旧中国不合理的土地制度的基础上，通过土地改革建立的“农民土地所有制”。1950年6月28日中央人民政府通过了《中华人民共和国土地改革法》，该法第一条规定：“废除地主阶级封建剥削的土地所有制，实行农民的土地所有制，借以解放农村生产力，发展农业生产，为新中国的工业化开辟道路。”到1952年底，通过没收地主的土地，征收富农大量出租的土地和祠堂、庙宇、寺院、教堂、学校、各种团体在农村的土地及其它公地无偿分给农民的办法，完成了土地改革，铲除了地主土地所有制，建立了“耕者有其田”的农民所有制。土地改革实质上是一次均田运动，它消灭了大地主，农民小土地私有制，但没有改变土地私有制，土地仍然可以自由买卖，因此，土改之后不久，我国的一些地区很快就出现了农户两极分化的情况。如何防止土地所有权再次集中，如何防止农民发生两极分化，如何在农村建设社会主义，成为土改之后人民政府必须认真对待的现实问题。恩格斯指出：“我们对于小农的任务，首先是把他们的私人生产和私人占有变为合作社的生产和占有，但不采用暴力，

① 周诚主编：《土地经济学》，农业出版社，1989年版，第321页。

② 周诚主编：《土地经济学》，农业出版社，1989年版，第144页。

而是为此提供社会帮助。”^①基于马恩的这一设想,中国共产党领导农民走上了合作化的道路。通过互助组、初级农业合作社的过渡,最终形成了高级社和人民公社,土地所有制也随之由农民私有制变成了集体所有制。由于人民公社是政社合一的组织,强调“一大、二公、三拉平”,严重挫伤了农民的生产积极性,给农业生产带来了灾难性的后果。后经多次调整,最终形成了“三级所有、队为基础”的人民公社体制和受国家严格控制的土地集体所有制。1978年以后,农村经济体制大变革,以家庭联产承包责任制的形式重新确立了土地家庭经营制。

目前,中国土地制度具有如下特征:(1)国家所有与集体所有并存。我国《宪法》第十条规定:“城市的土地归国家所有。农村和城市郊区的土地,除由法律规定属于国家所有的以外,属集体所有;宅基地和自留地,也属于集体所有。”(2)在绝大多数地区,集体所有的土地承包给农民以家庭为单位经营。(3)承包的土地可以有条件转让。(4)国家为了公共利益的需要,可以依照法律规定对土地实行征用。

(二)土地征用的概念与特征

城市化是土地、劳动和资本等生产要素的集聚过程,在这个过程中随着城市的扩展,必然伴随着大量土地权属和用途的转换。在我国按照《宪法》规定,土地在城市实行国有制,在农村实行集体所有制,因此,这些土地的转换必须经由政府行使土地征地权,通过征地来完成。因此,土地征用与补偿制度对城市和乡村的发展影响巨大。由于我国的土地征地制度形成于计划经济时代,其征地的方式、补偿的内容等与市场经济的需求相差甚远,使城市化进程中的土地征用问题成为一个事关社会发展和稳定的重大问题。

1. 土地征用的概念。土地征用是世界大多数国家和地区土地管理中的一种政府行为,是国家和政府为了公共目的而强制取得土地并给予补偿的一种行政行为。我国《宪法》第十条规定:“国家为了公共利益的需要,可以依法对集体所有的土地进行征用。”因此,征用土地就是国家为了公共利益的需要依法将集体所有的土地转变为国有土地的强制手段。但从现阶段土地征用的实践来看,我国的土地征用不只包括了普遍意义上的、为公共目的而进行的强制征用,还包括为了满足城镇土地市场上的一般需求,调节土

^① 《马克思恩格斯选集》第四卷,1975年版,第310页。

地供求关系而进行的强制征用。也就是说,我国的土地征用是国家为了公共目的或满足城镇土地市场的一般需求,将集体土地权利强制转移,并给予合理补偿的一种政府行为。

2. 土地征用的特征。土地征用包括了两个过程三个主体。

两个过程:一是征用土地,即国家从土地权利人手中强制取得土地;二是转移土地,即国家将强制取得的土地转移给公共目的事业的承担者。这两个过程相互联系,前者是前提,后者是目的,割裂二者会使土地征用失去完整的意义。在实践中,这两个过程通常是交织在一起完成的。

在土地征用的全过程中,存在着征地者、被征地者和土地需要者三个方面的主体。从理论上讲,征地者只能是国家,因为只有国家才能拥有超乎土地权利之上的权利,强制取得土地。在实践中,很多国家授权公共目的的事业的承担者可以直接征地。被征地者是指被征用土地的权利享有者,在大多数国家,一般是私有土地所有者。在我国一般指农村集体经济组织。土地需要者是指承担公共目的建设事业的具体的土地使用者。土地征用的客体是依附于土地之上的权利。因此,土地征用具有如下的特征:

(1)权利的专有性。征地是一种依法进行的政府行为,是政府的专有权利。

(2)法律的强制性。国家依法征用土地,被征用者必须服从,不得阻挠。

(3)权属的转移性。国家征用农村集体经济组织的土地后,原来属于集体所有的土地转变为国家所有,国家通过两权分离,使用单位取得国有土地一定期限的使用权,土地的权属发生转移。

(4)征用的有偿性。国家征用集体经济组织的土地,按照有关的法律规定,要向被征用土地的所有者支付补偿费并对因征地而产生的剩余劳动力进行合理安置。

(5)公开性。国家征地是为了公共利益的需要而进行的公共行为,因此,必须面向社会公开进行并接受社会的监督。

(三)对公共利益的界定

我国《宪法》第十三条规定:“国家为了公共利益的需要,可以依照法律规定对公民的私有财产实行征收或者征用并给予补偿。”2004年修订的《土地管理法》第二条规定:“国家为了公共利益的需要,可以依法对土地实行征收或者征用并给予补偿。”但对什么是公共利益,我国现行的法律并没有明确的规定。由于法律使用

了这一概念,而没有对其作界定,因此,在征地的过程中,权力部门借公共利益的名义对被征地方采取强制措施,造成被征地方利益和权利受损的事件屡屡发生。要防范权力部门以公共利益之名侵害公众的权益,必须要对公共利益做出明确的界定。

学者们指出,人是群居动物,个体的人离开社会不能生存,这就是人的社会性。同时,人又是有意识的动物,每个人都有自由自觉的认识能力,这就是人的独立性。人同时具有的社会性和独立性,是人类社会起源、国家制度变迁、人类文明发展的依据。人类社会存在公共利益的原因是在生产力不发达的情况下,人类有组织的集体活动成为生存的基本方式,整体的生存安全经常要求个体利益做出牺牲。公共利益是在个人利益发展中,需要相关的其他个体给予帮助时发生的,是以个人利益为出发点和终点的。没有个人利益的地方,也就不存在公共利益。宗法制度、封建专制制度也正是在这一基础上得以产生和发展。自从维护公共利益成为一种特殊的职业之后,也就是国家机器产生之后,统治者为了说明其统治的合法性,为了说明其特权的合法性,将本来源自个人利益,服务于个人利益的公共利益无限拔高,直到被描述成为个人利益的源泉和目的(正好颠倒过来了)。公共利益被披上神圣的外衣之后,就被赋予了完美无缺的外表和不受质疑的特权。只要祭起“公共利益”的大旗,他们的所作所为也就被赋予了正当性。假借“公共利益”之名而行损害民众利益之实,严重影响政府形象,造成社会危害的事件也就不可能消失。从目前到可以预测的遥远将来,看不出人类可以完全脱离整体而以个体的方式独立生存。因此,人类个体对整体的依赖只是程度问题;公共利益的存在也只是范围和方式问题。从人类的发展史来看,人类文明程度越高,个体对整体的依赖程度就越低,公共利益的内涵和外延以及存在的方式也会相应发生改变。

那么到底什么是公共利益呢?“公共利益”是与“商业利益”或“个人利益”相对应的一个概念。“商业利益”与“个人利益”在本质上是一样的,它的对象可能是一个人,也可能是一群人,但都是确定的。它的目标是利润的最大化。而公共利益则主要体现在“公共”上。“公共”,有二层含义:1. 共同的;2. 相同的。公共利益中“公共”或者“公众”应当是一个开放的群体,而不是特定的群体。“利益”的核心内容是使人受益。这种“受益”,可以是财产方面的,也可以是精神方面的,也可以是其他方面的。美国的法律规

定,公共利益主要包括两个方面,其一是指全体社会成员都可以直接享受的利益,如机场、公共道路交通、公共卫生、文物古迹及风景名胜区的保护等;其二,政府征收少数人的财产又立即转让给多数人使用,诸如城市规划中的“旧城改造”、“住宅区开发”、“超市购物中心”等。^①因此,我们可以说,公共利益就是由于人类社会存在着个体对整体的依赖,为了整体的需要,为了不特定的多数人受益,个体为整体所尽的义务性的付出。如徭役、兵役等。在许多国家里社会对个体或部分人的这种付出是要进行补偿的。

那么如何认定一个具体的项目是否是为了公共利益,是否必须要这一部分人尽义务性的付出呢?这就需要对公共利益做出认定。一般说来,公共利益的认定属于公共行政决策的范围。由于公共利益是一个相对的概念,因此,一个事项是不是属于“公共利益”,应该由、也只能由当事人自己去判断,所以界定“公共利益”的范围,必须结合具体的事项。现代科学决策理论强调公共决策一般应当经过三个环节:征求公众意见(包括当事人的意见)、技术论证和公共权力机构决定。后一项以前两项为重要依据。在目前无法在法律上对公共利益做出明确界定的情况下,完善公共利益认定的程序和限定权利机构的权限则是解决问题的关键。

基于公共利益的公共性,一个具体的项目是否是为了公共利益,我们认为应该具备以下条件:1. 受益人数最大化。公共利益的受益范围一般是不特定多数的受益人,而且该项利益需求往往无法通过市场选择机制得到满足,需要通过统一行动而有组织地提供。政府就是最大的、有组织的公共利益提供者,它运用公共权力征收征用土地为全社会提供普遍的公益性服务。纵观各国立法和行政实务,许多国家对于公共利益之“公共性”的理解都日益宽泛,凡国家建设需要、符合一般性社会利益的事业,都被认为具有公共性,例如国民健康、教育、公共设施、公共交通、公共福利、文物保护等公共事业发展的需要等。因此一个具体的项目只要在一个地区相对受益人数最大化,就可以被认定为是公益项目;如:美国的凯洛诉新伦敦市案就是一个例证。新伦敦市是美国康涅狄格州的一座小城市。城市的官员决心用一个招商引资计划来复苏小城的经济。他们决定对一片90英亩的土地做一个

① 刘洪:《美国征地拆迁案例发人深思》,参考消息,2007年3月29日第14版。

规划,在这片土地上建设博物馆、健康俱乐部等促进旅游的项目。此外,相当大的一片土地规划中是要给一家医药公司建立全球研发中心。但是,这一征地涉及到一些私有土地拥有者,其中一些人不愿意交出他们的家园。这场官司一直打到美国最高法院。这些居民的控诉依据很简单:他们认为这一征收行为违反了美国宪法第五条修正案中规定的“公共使用”要求。最终,美国最高法院以5比4判决市政当局的强征不违反宪法,那些做出这一判决的法官的核心意见是:对“公共使用”应当作更自然和更宽泛的解释,比如解释为“公共目的”。政府征收少数人的财产又立即转让给多数私人使用,同样符合公共利益。^①

2. 参与过程公开化。以公共利益为由采取强制规划、征收、征用等特殊行政措施,会严重影响到公民的基本权利,必须做到决策和执行全过程的公开透明,依法保障行政相对人的知情权、听证权、陈述权、申辩权、参与决策权等程序权利和民主权利的有效行使。程序公正、参与民主和为了大多数人是公共利益的基本体现。如美国的征地的法律程序有以下几个步骤:(1)政府预先发布土地征收的公告;(2)政府对土地进行评估;(3)向被征收方送交评估报告,并提出补偿价金的初次要约,被征收方可以提出反要约;(4)召开公开的听政会;(5)如果政府和被征收方在补偿数额上无法达成协议,通常由政府将案件送交法院处理;(6)法庭要求双方分别聘请的独立的资产评估师提出评估报告并在法庭当庭交换;(7)双方最后一次进行补偿金的平等协商,为和解做最后的努力;(8)如果双方不能达成一致,将由普通公民组成的民事陪审团来确定“合理的补偿”价金数额;(9)判决生效后,政府在30天内支付补偿价金并取得被征收的财产。^②

3. 补偿公平化。运用公共权力追求公共利益造成公民权利受损害应予以特别补偿,才符合公平正义的社会价值观,这是现代法治的一个要义。这种救济主要表现为法定条件下的公平补偿和事先补偿,它体现了现代法治的基本要求——实体公正。与正当补偿、适当补偿等提法相比,公平补偿的提法也许更合乎市场机制的要求,更接近私权利与私权利之间的交往法则。事先补偿则体现了政府诚信和法定性的要求。《法国人权宣言》(1789年)第十七条规定“财

① 刘洪:《美国征地拆迁案例发人深思》,参考消息,2007年3月29日第14版。

② 刘洪:《美国征地拆迁案例发人深思》,参考消息,2007年3月29日第14版。

产是神圣不可侵犯的权利，除非当合法认定的公共利益所显然必需时，且在公平而预先赔偿的条件下，任何人的财产不得受到剥夺”。其中有两个非常关键的词语，就是“经合法认定”和“公平而预先赔偿”。这里讲的就是公共利益实现的基本程序要求，它包括公共利益的认定和预先赔偿两个基本环节。美国征收补偿的依据是“公平的市场价值”，在相关的拆迁补偿中，房地产所有权人通常可以得到相当于自愿出售其不动产的价格。^①

（四）土地征用中的补偿与安置

我国征用土地的补偿和安置包括土地补偿、地上附着物和青苗补偿及人员安置补助等。

土地补偿是指国家建设征用土地时，为了补偿被征地和原土地使用单位的经济损失而向其支付的款项。其实质是对农民在被征用的土地上的长期投工和投资的补偿。其计算方法是该耕地征用前三年平均年产值的6—10倍。征用其他土地，如园地、鱼塘、宅基地、林地等的土地补偿费标准，由省、自治区、直辖市参照征用耕地补偿标准规定。按照上述标准支付土地补偿费，尚不能使需要安置的农民保持原有生活水平的，经省、自治区、直辖市人民政府批准，可以增加安置补偿费。但土地补偿费和安置费的总和不得超过土地被征用前三年平均年产值的30倍。

地上附着物和青苗补偿费是指被征用土地在拟定被征用之前，已种植的青苗（正在生长尚未成熟的农作物）和已有的地上附着物，按规定应予补偿的费用。《土地管理法》规定：被征用土地的附着物和青苗的补偿费标准，由省、自治区、直辖市人民政府自行制定。

其中，地上附着物补偿费主要指因征地导致的被征用土地上各种地上地下的建筑物、构筑物 and 房屋、水井、道路、地下管线、水渠的拆迁和恢复，被征用土地上林木的补偿或砍伐费等。青苗补偿费是指农作物正处于生长阶段而未能收获的，因征地需及时让出而致农作物不能收获而使农民造成损失的，应当给予土地承包者或土地使用者经济补偿的费用。

安置补助费是指用地单位对被征地单位安置因征地所造成的多余劳动力所需费用而支付的补助金额。征用耕地的安置补助标准是按照需安置的农业人口数计算。需要安置的农业人口数按照

^① 刘洪：《美国征地拆迁案例发人深思》，参考消息，2007年3月29日第14版。

被征用的耕地数量除以征地前被征用单位平均每人占有耕地的数量计算。每一个需要安置的农业人口的安置补助费标准为该耕地征用前三年平均产值的4-6倍，每亩耕地的安置补助费，最高不得超过其年产值的15倍。特殊情况下，计算所得的补偿和安置费不能维持原有生活和生产水平时，经省、自治区、直辖市人民政府批准，可以适当提高补偿和安置补助费标准。但土地补偿费和安置费的总和不得超过年产值的30倍。随着我国市场经济体制的逐步建立和完善，被征用土地农民的安置原则，由过去以安排劳动力就业为主，逐步转向了以市场为导向的多途径安置。目前，安置的途径主要有：货币安置；地价款入股安置；生活保障安置；留地安置；用地单位安置；农业安置；土地开发安置等。

(1) 货币安置。由土地管理部门将征地补偿费中农民个人应得的所有数额在规定时间内，一次性支付给农民个人，用于自谋职业。这是目前我国征地安置的主要途径，各地都有比较成熟的经验。其中江苏南京市的办法比较有创新意义。南京市政府于2000年4月颁布了《南京市建设征用土地补偿和安置办法》对失地农民的货币安置做了具体规定：其一、对失地农民全部实行货币安置，实行自谋职业自行保养的原则。对符合户口农转非条件的农业人口，根据年龄、性别分别予以有偿安置和保养安置。对男性年龄在16-60周岁，女性16-50周岁的实行有偿安置；对男性年龄在60周岁以上，女性50周岁以上人员实行保养；对16周岁以下的人员不予安置和保养。其二、将全市分为主城范围内的城区、主城范围以外的市区范围以内区域和五县三个层次，以不同的区位确定不同的安置和保养标准。其三、在考虑区位因素的前提下，在城镇规划区范围内按市政建设和非市政建设两类，确定不同的安置和保养费标准。这项政策的出台，很大程度上缓解了当地人地矛盾，对维护失地农民利益，维持社会稳定起到了重要作用。

(2) 社会保险安置。经农民本人申请，土地管理部门将征地费中农民个人应得的所有数额一次性付给保险公司，由保险公司按有关规定办理医疗、养老等各种保险。

(3) 留地安置。在经济发达或城乡结合部保留集体组织的地区可在被征用的土地中按照规划用途预留一定比例的土地给被征地的农村经济组织，从事开发经营、发展生产。

(4) 用地单位安置。用地单位根据需要,按照本单位的用工制度,依法招聘被征用土地的农民,在同等条件下应优先录用。

(5) 地价款入股安置。将征地款入股,由被征用土地者(集体经济组织或农民)作为股东,参与用地单位的生产经营,享受经营利润并承担风险。

(6) 土地开发安置。通过整理农用地、复垦被破坏的土地、开发未利用土地,增加耕地面积,扩大农用地范围,发展农业生产进行安置。

(7) 农业安置。将地上附着物和青苗的补偿费付给农民个人之后,由农村集体经济组织调整集体经济内部土地承包经营进行安置。

三、集体土地所有权虚置

从我国的土地制度可以看出,我国的土地征用对象是农村集体经济组织,而农村集体经济组织的地位从法律上看是比较模糊的。

《农村土地承包法》第十二条规定:“农民集体所有的土地依法属于村农民集体所有的,由村集体经济组织或村民委员会发包。”而《土地管理法》第十条规定:“农民集体所有的土地依法属于村农民集体所有的,由村集体经济组织或者村民委员会经营、管理;已经分别属于村内两个以上农村集体经济组织的农民集体所有的,由村内各该农村集体经济组织或者村民小组经营、管理;已经属于乡(镇)农民集体所有的,由乡(镇)农村集体经济组织进行组织、管理。”由此,集体的土地所有权的主体有三个,即村农民集体、村内两个以上农村集体经济组织的农民集体、乡(镇)农民集体。但是,谁是集体土地真正经济主体的产权代表,无论是《土地管理法》还是《土地承包法》都未做出明确的规定。这就在理论和实践中不可避免地造成农村集体土地所有者代表不明确,影响了集体所有者依法行使权利和维护自身利益,造成在现有征地制度下在承认农民拥有集体土地所有权的同时,在征地时又损害了农民对集体土地拥有的所有权及其使用权、收益权和处分权,使农民的集体土地所有权虚置,土地所有权利益得不到充分保障。而且乡镇政府作为国家的基层权力机构,在政府利益与农民利益发生冲突时,如何保障农民的集体利益呢?

四、土地征用权的滥用

我国《宪法》规定，我国土地实行公有，具体有两种形式：一种是国有，一种是农民集体所有。《宪法》第十条规定，“城市土地属于国家所有”，“农村和城市郊区的土地，除由法律规定属于国家所有的以外，属于集体所有；”“国家为了公共利益需要，可以依照法律规定对土地实行征收或者征用并给予补偿。”《土地管理法》第二条第4款规定，“国家为公共利益的需要，可以依法对集体所有的土地实行征用。”但《土地管理法》没有对“公共利益”作明确的界定，因此动用征地权的条件并不明确。此外，《土地管理法》第四十三条规定，“任何单位和个人进行建设，需要使用土地，必须依法申请使用国有土地；”“依法申请使用的国有土地包括国家所有的土地和国家征用原属于农民集体所有的土地。”即任何单位和个人除使用国有土地外都可以申请征用农民集体土地。由于法律没有对“公共利益”作出明确的界定和只有代表国家的政府才能征用农民的集体土地，因此在征地实践中一些地方政府在为谋求本地区经济快速发展、体现政府领导任期政绩等利益诱导下，使征地权出现了随意性，导致征地范围过宽。有的地方政府提出用土地经营城市，用政府的权利强制低价征用农民的土地而又高价转给工商业、房地产等城市经营项目，从中牟取暴利，偏离了法律赋予征地的公益性目的，引起了农民的极大不满。

五、补偿安置制度与市场的矛盾

第一、从补偿来看，征地涉及到集体土地产权的转移和土地收益的重新分配，而目前我国依据《土地管理法》实行的征地补偿费计算方法和理念相对滞后和不够科学。

我国现行的征地补偿费计算方法为“产值倍数法”，这种计算方法对农民缺乏说服力。(1)以产值作为征地补偿标准不尽合理。现在的城郊农村，农业已不是传统意义上的农业，而是集生态农业、经济农业和休闲观光农业为一体的现代都市型农业。土地产出价值已完全不是普通的粮食和蔬菜价值可比，以传统农业产值为依据的土地征用价格必然是偏低的。(2)征地补偿标准未含土地的增值部分。农地一经征用，其用途的改变通常会导致地价的随升。但是，现行征地补偿标准却没有考虑增值因素。按照

马克思的地租分配理论,级差地租增值部分应当由土地所有者和征地者共同所有。(3)没有包含地区地价的差异。一个地区的基础地价从根本上来讲是由区域经济条件决定,而耕地的产值与区域经济条件没有明显相关性,以此为基础测算的征地补偿标准无法反映地区地价差异。

此外,我国已经建立了社会主义市场经济体制,这种纯粹的补偿关系明显地不符合市场经济的运行规则。(1)城市土地(除划拨)及其它所有的生产要素均已采取市场机制进行配置,而唯独对农村集体土地仍实行计划经济条件下配给制征用和补偿。(2)农民在参与社会生产过程中,按照市场价格购买生产资料,但他们所拥有和使用的土地则被征地主体以很低的价格拿走,不符合市场经济下等价交换的原则。(3)土地的财富观没有得到充分体现。马克思在《资本论》中引用培根的话说“土地是财富之母,劳动是财富之父”。在城市化进程中,土地不仅是农民的基本生活保障和发展的生产资料,更应该真正成为农民的一大财富。

中国社会科学院副研究员王小映指出,现行法律中关于农村征地补偿标准的规定存在很多不合理的地方。他认为将农地的年产值作为补偿标准计算的基准很不科学,土地补偿费的确定应取决于被征地所处区位、区域基础设施以及经济发展状况,而与土地的年产值没有很大的关联性。由于我国采用以征用土地前3年的平均产值计算征用土地补偿费,尽管目前城市用地价格飞涨,但由于农产品价格增长缓慢,导致农村征地补偿与被征用土地价值的严重背离,带来了一系列不良后果。^①

第二、从安置来看,建国以来解决土地征用后农民出路的方式主要有以下两种:一种是农村集体经济组织自行消化和用地单位按用地数量以一定的比例安置青壮年劳动力。这种办法主要适用于改革前人民公社政社合一的体制和计划经济条件下的国有企业。随着改革开放后联产承包责任制的出现和国有企业“抓大放小”及股份制改造的深入进行,要在农村集体经济组织内调整土地,安置就业越来越困难:一是承包期比较长,且承包地日益福利化和土地不断减少,土地调整非常困难;二是各村的乡镇企业

^① 参见林惠、张军:《农民缘何乐于卷入“以租代征”的利益链》,《半月谈》,2007年第7期,第40页。

发展不一，又要考虑经济效益，安置也不容易。同样用地单位的安置也面临着相同的命运。国有企业改革后成为独立的市场法人主体，具有独立的人事权，它可以根据生产经营的需要自主解决用工，政府不能用行政手段强迫企业接受他们不需要的人员。而且改制后企业的富余下岗人员本身就是企业的一大压力，自顾不暇，更无余力解决失地农民的就业问题。于是出现了第二种办法：货币安置，即一次性发放安置补助费，让农民自谋出路。这种办法对政府而言，操作简单，只要按有关规定计算安置费用，造册发放即可。对农村集体和农民个人来说，由于村集体内部调整土地比较困难，再考虑到眼前的利益，也能接受货币安置。但这种安置只解决了失地农民部分的经济损失和眼前的生存问题，留下的是农民长远生计的悬空和由此带来的农民因生存出路而带来的社会问题。目前这种安置方式已成为征地安置的主要方式，但有关法律的规定却相对滞后，侵害农民利益的事时有发生。同时由于货币安置未考虑相应的户籍、社会保障和就业培训等内容，推行的结果有悖于农民市民化的世界城市化发展趋势。

市场经济体制的建立与安置方式的变化导致了我国违法占地不断增加。这其中既与地方政府的暗中支持有关，同时更主要是由于土地征用补偿过低的原因。许多农民觉得目前的补偿标准过低，又缺乏社会保障，对未来的生活缺乏信心。因此，宁愿出租土地也不愿被征用。据半月谈记者的调查，河南某县一个村近年来共向8家企业租地280亩，每亩地年租金1200元，村民对“以租代征”这种形式“非常满意”。村民李鸿运一家有6亩半地，租给工厂3亩多，每年稳收租金近4000元。李鸿运说：“如果征地办厂，我不会给地，即使一亩给上几万元补偿，不到10年就用完了。租地的方式我们最欢迎，既不失地，又不用种地，每年还能领国家的粮食直补。”四川省社会科学院农经所郭晓鸣认为，在我国工业化和城市化的进程中，农民付出了丧失土地的权利的巨大代价。因此，应加快培育规范的农村非农建设用地产权市场，对工商业等经营性建设需使用农村集体土地并列入土地利用总体规划的，不再实行国家先征用、再出让的办法，而是在依法办理农用地转为建设用地后，允许农村集体土地直接进入土地一级市场。让农民能够以土地租赁、入股等方式参与农村土地资源的非农化开发，可以保证土地非农化后农民仍然拥有长效收

人机制。^①

六、二元户籍制度与城乡就业二元化

(一) 我国城乡二元户籍制度的形成

户籍制度是一项基本的国家行政制度,传统户籍制度是与土地直接联系的,以家庭为单位的人口管理方式,现代户籍制度是国家依法收集、确认、登记公民出生、死亡、亲属关系、法定地址等公民人口基本信息的法律制度,以保障公民就业、教育、社会福利等方面的权益,以个人为本位的人口管理方式。

我国现行的二元户籍制度是计划经济体制的产物。建国之初,我国人口在城乡之间的流动是自由的,基本上不受什么限制。1953年,国家开始执行“一五”计划,实行优先发展重工业的工业化战略,随即出现了新中国第一次人口迁移的高潮,从1954年到1956年,迁移人口年年递增,3年间达到了7700多万,到1957年,全国城市人口由建国时的5765万增加到了9949万,增加了72.58%。^②随着大量农村人口拥入城市,使城市的人口负担骤然增大,在给城市居民就业、食品供应和住房等带来困难的同时,也出现了农村劳动力短缺现象。国家为了减轻城市压力,支持工业化战略的实施,开始在户籍管理中引入了控制人口流动的功能的同时,从粮油供应、劳动用工和社会保障等方面对农民盲目流入城市进行控制。1958年国家颁布的《中华人民共和国户口登记条例》以法律的形式规范了全国的户口登记制度,标志着新中国户籍制度的正式确立。此后,为了保证《条例》能得到贯彻实施,先后制定了“定量商品粮供给制度”、“劳动就业制度”、“医疗保健制度”等一系列辅助性的行政措施,并对户口迁移作了约束性的规定,对农民向城市、小城市人口向大城市的人口迁移作了严格限制。由此,形成了以控制人口流动为核心的城乡二元户籍制度。

进入20世纪80年代以后,随着以市场经济为取向的体制改革的逐步开展,中国的社会结构发生了重大变化,为了满足市场

^① 林颍、张军:《农民缘何乐于卷入‘以租代征’的利益链》,《半月谈》2007年第7期,第39、40页。

^② 林广、张鸿雁:《成功与代价——中外城市化比较新论》,东南大学出版社,2000年7月版,第205页。

经济对劳动力的需求,1984年国家规定办理了“自理口粮非农业户口”的农民可以进入城镇打工,并实行了外来人口暂住登记制度。此后,各地在社会主义市场经济体制的建立过程中对户籍制度进行了多方面的探讨和改革,如实行“地方城镇户口”等,但至今,户籍制度改革仍然在计划经济体制的框架下进行,没有打破行政体制的约束,具有很大的局限性。

(二) 二元户籍制度阻碍了失地农民问题的解决

土地是农民的生存保障,失去了土地,也就意味着生存保障的失去。因此,解决失地农民问题的根本在于解决其生存和保障问题,而恰恰是二元户籍制度使这个问题变的复杂而困难。

表3-1 传统户籍制度下市民与失地农民的权益比较

项 目	城市市民	失地农民
户 籍	城市户口	农村户口
权 益	享有各种市民权益	不享有市民权益
就 业	在国家正式部门就业	在非正规部门自谋职业
生活基地	城市定居型	城市、农村流动型
人格特征	市民人格	农民、市民双重人格
行为特征	稳定、长期的行为预期	不稳定、短期行为严重
收 入	同既得地位相联系,稳定,有保障	不稳定,靠吃苦耐劳获得收入
社会保障	享有各种社会保障,基本无后顾之忧	无保障,未来堪忧

资料来源:根据调研材料自制

通过对传统户籍制度下市民与失地农民的权益比较,我们可以发现,城乡户籍制度的区别,使失地农民在向城市转移中,未能获得制度上的有效支持,呈现出了“经济吸纳,社会拒入”的奇特现象。因此,解决失地农民问题,关键在于从制度层面上解决这一特殊群体的就业和生活出路问题,从制度上保障他们的就业和获得社会保障的权力,消除进入城市社会体系的障碍,并帮助他们尽快成为城市市民,才能避免这些人阶层化、边缘化,从而变成一大长久的社会问题。

七、社会保障制度的缺失对土地功能的强化

由于保障制度的缺失,农民承包的土地负有为农民“保命”的责任,他们可以在没有其它出路的情况下,还可以在有限的土地上

通过辛勤劳动来保障自己的生存。由于有土地作为最后的保障,我国近2亿的农民工才能在城市没有提供任何保障的情况下安心地务工,为城市做着贡献;才能在城市不容时可以比较从容地撤回农村,在自己的土地上安身立命。当他们看到一旦失去了土地,农民的身份又不能使他们像城市居民一样获得最低的社会保障,产生生存危机时,很可能对征地产生强烈的戒备甚至敌对和反抗心理。这不仅会延缓我国城市化的进程,而且有可能成为社会不稳定的一个因素。

八、失地农民就业观念的变化

虽然货币安置存在不少弊端,但在市场经济大潮冲击下也促使失地农民的就业观念在逐步改变,由农民必定务农,转向了亦农亦工、进城务工经商、自主经营创业等等,就业方式趋向多元化。首先,郊区与经济落后的边远农村地区不同。城郊农民生活比较富裕,商品经济意识较为浓厚,在城市的扩张中,他们实际上都在不同程度地利用地理优势,从事非农经营活动,其收入来源的大部分已与农业无关。郊区农民原来主要向城市居民提供农副产品,而且通常是自产自销。改革开放以来,政府为了方便和丰富城市居民生活,建立了许多农贸市场,并允许农民进城销售农副产品,具有较为丰富的经商经验。在耕地逐渐减少的过程中,他们也逐渐脱离了农业生产,部分农民转变成了农贸市场的个体商贩和私营企业经营者。其次,他们大多有较为宽敞的住房,随着城市的扩张,原来的村庄成为城市新型开发带,他们利用自有住房开展各种商业活动,而征地补偿金成为经商的资本或用来扩建住房。开店经商和房屋出租成为失地农民的两大收入来源。

由于原来郊区农业收入的水平较高和郊区失地农民存在着多渠道的收入来源及实现非农化的途径,因而尽管受教育程度较低,缺少专业技能,但失地农民既不愿意接受像外来打工者那样的工作条件,又要求较高的收入和体面的工作岗位,尤其是年轻人,对就业的期望值较高,甚至在得不到自己满意的工作岗位时宁可闲在家中也不愿就业,因而在劳动力市场的竞争中,失业农民缺乏竞争优势,待业率比较高。

第四节 失地农民带来的问题及影响

一、对城市化进程的制约问题

如果上述问题在短期内得不到较好的解决,则会对我国的城市化进程带来如下不利的影响:第一、农民在面对生存的压力、就业的艰难、无保障的未来时,会越来越拒绝交出土地,从而在城市化进程中政府征地与农民保地之间会产生越来越多的冲突,这种冲突的增多,将会影响我国的城市化进程和社会稳定。第二、当农民无力阻止政府征地时,他们则会用补偿款在自己的宅基地上大建“豪宅”以求保值、增值,获得房屋出租的收入,这将会加大以后土地征用的难度和成本。第三、对其它地区的农民会产生一个坏的示范效应,从而对城市化产生恐惧心理,这将不利于推进我国城市化进程和最终实现城乡一体化。

二、城市贫民问题

近30年来,中国几乎是全世界经济发展最快的国家。但是,近年来伴随着经济的高增长,相当数量的人并未能同时享受到这种成就,城市贫困人口迅速增加。在2002年12月12日由联合国开发计划署和中国民政部共同举办的“中国城市反贫困论坛”首届国际研讨会上,“城市贫民”这个概念首次被中国政府高层在公开场合正式使用,这一方面说明中国政府开始以现实的态度正视城市贫困人口问题,并谋求积极解决,另一方面也说明城市贫民群体的庞大已经让人无法忽视他的存在。国外出现城市贫困,更多体现在发展中国家大城市的贫民区当中。中国目前从防止“城市病”角度去理解,不允许出现贫民区。但实际上中国不少城市中的“城中村”已然就是变相的贫民区了。居住在其中的失地农民由于缺乏工作机会,很多人正在日益成为了城市贫民中的一分子。

三、社会治安及犯罪问题

从我们的访谈和有关资料来看,失地农民对社会影响因年龄的不同各有不同:从近期来看,由于有以前的积蓄和征地补偿款,失地农民的生活尚无受到大的威胁,矛盾不明显,除了失落感和抱怨外对社会尚无大的影响。但从长远来看影响还是很大,如果我

们把失地农民分为老、中、青三个的年龄段,他们对社会有如下的影响:老年人面临的是养老和就医问题,如果子女少或者子女本身生活困难,则老年人将面临着毫无保障的未来;中年人上养老下养小,是一家的顶梁柱,如果没有一个稳定的收入,则会使整个家庭陷入困境之中,上愧老人下误子女;而年轻人在面向社会处处碰壁、生活无着时,很难防止其在社会不良风气影响下走向边缘化的生存方式,甚至违法犯罪。有关的资料表明,失地农民中的部分青少年与租住在农民家中的外来流动人口相互作用,使城乡结合地带成为制假贩假、卖淫嫖娼等违法活动集中的地带,不但使这一地带的生存环境日趋恶化,而且日益成为影响社会稳定的一个源头。

四、基层政府的管理问题

实行联产承包责任制后农村最基本的生产资料——土地承包给了农民家庭经营,基层村委会对农民的管理已经很薄弱,而当农民失去土地后为了谋生四处流动时,村委会往往无法管理,甚至人去了那里村干部往往都不知晓。此外,部分村干部的个人能力和作风也由于帐目不清、财务混乱、贪污等原因而使其欲管而不能。一个组织如果既不能对其成员带来政治上的利益,又不能带来经济上的利益,而领导又缺乏个人魅力时,其发挥的作用往往是很有有限的。

第五节 青海省失地农民的状况及解决的对策

一、青海失地农民的状况

青海省和全国的大部分城市一样,在快速的城市扩张中产生的失地农民问题也比较突出,由于格尔木市、德令哈市的特殊性,此问题尚不突出,失地农民问题目前主要集中在西宁市。

西宁市作为青海省的省会城市近年来扩展很快,城建区面积已达到 72.2 平方公里,聚集了青海总人口的 33.7%,包括流动人口超过了 200 万。^① 根据 2005 年的统计,西宁市四区农村实有耕地 55 523.39 亩,实有人口 114 546 人,共有行政村 79 个。目前被征用了土地的行政村有 64 个,占全市行政村的 81%。其中,人均

^① 《青海日报》,2004 年 6 月 25 日第 3 版。

拥有耕地 0.3 亩以下的行政村 32 个,占行政村个数的 40.51%;这些村实有人口 49 663 人,占总人口的 43.35%;规划重点建设区——海湖新区规划区内的行政村有 11 个,其中城西区 7 个,城北区 4 个,这 11 个行政村的失地农民为 10 103 人;加上海湖新区规划区内的失地农民,市区失地农民接近 6 万。^①

二、青海省耕地的基本情况

青海全省土地面积 72.1 万平方公里,占全国国土总面积的 7.52%。土地利用结构类型分为农用地、建设用地和未利用地。截止 2003 年,全省有农用地 6.55 亿亩,占全省总面积的 60.9%,其中:耕地 832.8 万亩、园地 11.47 万亩、林地 3 854.87 万亩、牧草地 6.06 亿亩。64.84% 的耕地分布在占全省总面积 2.84% 的黄河流域和湟水河两岸的东部地区,西部及青南地区占有全省 97.16% 的国土面积,耕地只占 35.16%。西宁市及东部地区既是全省基本农田重点保护区,又是全省经济和社会发展最快、需占用耕地最多的地区,土地供需矛盾突出,失地农民也最多。

三、全省耕地的变化情况

从青海省国土资源厅提供的有关资料和青海统计年鉴的统计数字表明:自 1999 年 1 月 1 日新《土地管理法》颁布实施以来,虽然采取了一系列严格保护耕地的措施,但经济发展的强劲需求使全省耕地面积在持续减少。耕地从 1999 年的 68.75 万顷,减少到 2003 年的 55.52 万公顷,平均每年减少近 3.3 万公顷。仅 2003 年全省耕地就净减少了 4.95 公顷。

表 3-2 1990-2004 年青海省耕地面积变动情况 单位:千公顷

指 标	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
年初实有耕地面积	572.0	584.9	589.9	589.9	589.9	605.2	687.2	669.2	652.5	604.7	555.2
当年新增加的耕地面积	8.4	6.1	2.6	2.6	16.4	8.6	0.3	0.9	1.7	0.9	0.3
当年减少的耕地面积	2.8	1.2	2.7	2.7	1.0	2.3	18.3	17.6	49.5	50.4	13.5
年末实有耕地面积	577.6	589.8	589.8	589.8	605.3	611.5	669.2	652.5	604.7	555.2	542.0

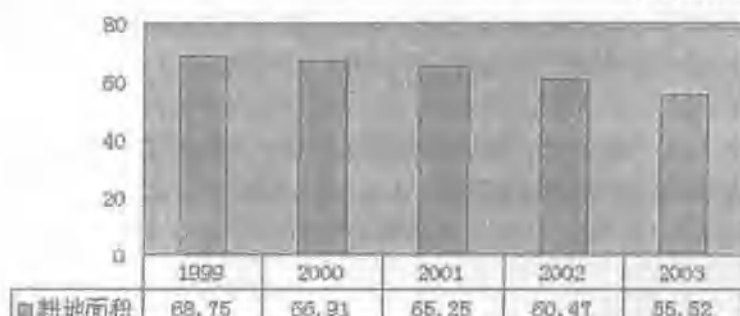
根据《青海统计年鉴 1991—2005》汇编

^① 《西宁晚报》,2006 年 8 月 17 日第 02 版。

表 3-3

1999-2003 年全省耕地的耕地面积变化情况

单位:万公顷



资料来源:《青海省国土资源公报》2003

减少的主要原因:一是建设占用耕地 5.23 万亩;二是生态退耕 196.5 万亩;三是自然灾害毁损 0.44 万亩;四是农业结构调整占用耕地 0.56 万亩。耕地减少的同时,全省人口逐年增加,由 1999 年的 509.8 万人,增加 2003 年的 528.6 万人,平均每年增加 4.7 万人,导致全省人均耕地由 1999 年 2.02 亩降为 2003 年的 1.56 亩,其中西宁市的四个区人均耕地均低于联合国粮农组织确定的 0.8 亩的警戒线。有些村已经基本无地可耕。如城西区 18 个行政村中有 3 个村完全没有耕地,其余 15 个村的人均耕地平均不足 0.4 亩。城中区 4 个行政村中有 2 个基本无耕地。

表 3-4 2003 年青海省审批建设用地情况

国务院批准用地	2528.56 公顷	其中耕地 534.36 公顷
省人民政府批准用地	962.08 公顷	其中耕地 147.81 公顷

《青海省国土资源公报》2003

表 3-5

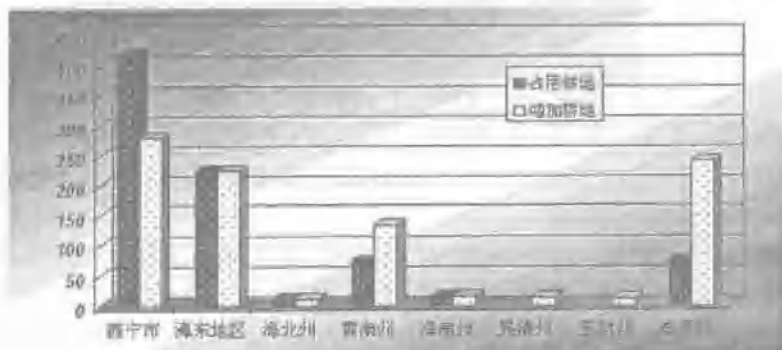
1990-2002 年西宁市城市建设用地情况 单位:平方公里

类 别	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
本年度征用土地面积	0.10	0.07	0.07	0.25	0.25	0.22	3.00	2.03	0.74	0.60	1.26
城市建设用地	51.50	52.70	52.80	59.79	59.79	60.87	57.17	59.15	59.68	60.80	62.06
1. 工业用地	10.50	10.70	10.70	10.75	10.75	10.75	11.00	11.05	11.05	11.06	11.06
2. 仓储用地	2.60	2.70	2.70	2.71	2.71	2.71	3.00	3.00	3.00	3.20	3.20
3. 对外交通用地	5.80	6.40	6.40	6.46	6.46	6.46	6.00	7.04	7.04	7.05	7.05
4. 生活居住用地	21.8	22.20	22.20	22.20	22.60	23.09	24.17	25.80	26.33	26.83	27.90
5. 其它城建用地	10.70	10.80	10.80	17.67	17.67	17.86	13.00	12.26	12.26	12.61	12.85

根据《青海统计年鉴 1991-2005》汇编

虽然在国土资源部门的努力工作下,通过开发、复垦、整理、农业结构调整等办法基本实现了占补平衡,但从2003年的资料来看,补的耕地主要在人口稀少、环境恶劣的海西州和黄南州,海东地区基本平衡,西宁地区占大于补,呈绝对减少的趋势。

表3-6 2003年各州建设占用耕地占补平衡情况 单位:万公顷



资料来源:《青海省国土资源公报》2003

西宁市作为青海省的省会城市,这几年城市建设很快。从2000年到2002年就征用城市建设用地5.77平方公里。2001年开始建设的城南新区先后占用土地5448.5亩,2003年一次就以先租后征的方式占用耕地3000亩。城西区彭家寨镇晨光村因建西部市场征地86亩,2001年又因建住宅小区征用晨光村、西北园村、刘家寨村的耕地300多亩。现西宁市的建成区已达72.2平方公里,根据有关规划到2020年西宁市的建成区将达到130平方公里,由此带来的耕地减少和失地农民的就业和保障问题是目前需要高度关注的问题。

四、青海失地农民面临的主要问题

(一) 生存与就业问题

在征地过程中,政府以征地方的身份除按规定一次性给了失地农民不等的土地、青苗、地上附着物及房屋拆迁补偿费外,户籍农转非,针对失地农民的就业培训及其他类型的社会保障的提供不足,把失地农民放在了城乡两弃的无望境地。身份不明、城乡两弃、处境艰难,这是青海省失地农民目前面临的主要问题。当土地从他们的手中消失,而现实可靠的谋生方式尚无着落时,失地农民

的心情是复杂的:失落、恐惧、困惑、无奈、焦虑皆或有之。这种因环境骤然变化引起的心理落差、失衡和震荡,甚至使一些失地农民的行动失常。

在访谈中,不少失地农民尤其是年龄大点的农民说:“种了一辈子的地,一闲下来不知道干什么,把人都憋死了。”“以前吃菜都是干完活从地里带回了的,不用花钱,多的养鸡、养猪。没钱了铲一车菜卖了就能解急用,现在干啥都花钱,只有出没有进,这几个钱(补偿款)用完了不知道咋生活?”“我们最担心的就是两个问题:一是我们务了一辈子农,除了务农啥也不会,以后没事干,没有进项(收入),生老病死怎么办?二是娃娃们怎么办?二三十岁的人整天晃来晃去把人烦心死了,要是他们有个好工作,我们也有依靠了。”在我们的访谈中,失地农民的中心话题主要有两个:一是生存保障问题;二是就业问题。他们认为他们辛苦了一辈子,给国家上粮上税,现在地没有了,国家应该把他们农转非后给予一定的社会保障,至少应象城市居民那样给予低保和医保,以保证最低生活水平,解决生存之忧。二是给没有能力自我就业的中青年一个就业的机会,应由有关机构出面组织培训,让他们有一技之长,能找到一个好的工作,国家应该象帮扶下岗职工那样帮扶他们,不然晃上几年会把自己都给毁了。

(二) 保障与发展问题

从调查的结果来看,失地农民是农民中分化最快、最严重的一个群体。家里人口较多、男子多、原来承包的土地多、本人比较年轻能干的,或是入城找活干了或买车跑运输、跑出租或是开商店或是当包工头盖房子干私企等等,比较快地解决了就业问题,收入较好,日子过得比较平稳。更多的人利用自己的宅基地的位置尽量多盖房或租给人家居住或租给人开店,除了防止补偿款被随意化掉外,也使自己或多或少有一个比较稳定的收入,再加上自己出去挣一点钱,基本上解决了衣食之忧,但由于征地在继续,房子迟早要拆,拆了之后只能买农民公寓居住,无房可租了,生活怎么办?这成了他们一大难心事,他们称自己是一群在征地的恐惧中过日子的人。最差的是老弱病残和儿女少、小的家庭,他们本身地少,补偿款少,盖不起房,开不起店,打不了工,数着补偿款过日子,已经陷入了艰难之中,这些人所占比重不大,但他们是最需要关注的一些人。

此外,外出打工、经商的失地农民面临的最大问题是户籍问

题。由于他们仍然是农民,有些他们想干、能干的事,他们干不了或者要比别人付出更多的代价。比如,同样竞争一个岗位,用人单位会优先聘用城市户口的人或下岗职工;同样在一个市场上经商,他们不但没有像下岗职工一样的优惠,反而在房租、税收等上面要付出更多的代价。但是他们能否接受“农转非”呢?在这个问题上他们表现出了很大的忧虑,首先是宅基地怎么办?房子怎么办?农转非了集体的宅基地要收回去了那就没法活了。其次是集体的资产积累和一些福利,比如有些集体经济较好的村庄的年终分红、补贴、给老年人的养老金怎么办等等都面临着体制性的困境。

五、失地农民问题对青海城市化进程的影响

如果上述问题在短期内得不到较好的解决,则会对我省的城市化进程带来如下不利的影响:第一、民生是社会发展和稳定的根本,解决不好失地农民的生存问题,必将会影响我省的城市化进程,不利于推进我省城市化进程和最终实现城乡一体化。第二、在生存压力下迫使失地农民普遍以在自己的宅基地上大建房屋出租获取收入时,必将加大以后土地征用的难度和成本。第三、大量失地农民以边缘化的方式生存在城市及城市周围,会成为社会不稳定的潜在因素和事故多发地带,不利于社会稳定和和谐城市、和谐社会建设。

六、解决青海失地农民问题的对策

(一)解决失地农民问题的重要性

目前,解决好失地农民问题具有非常重要的现实意义。失地农民大多地处城郊地带,它们的生存状态对城市和农村的稳定至关重要。

如果我们让大批的、生活无着的人在这个地带长期存在,并且日益和这个地带居住的流动人口相互作用,对城市的发展、安定等威胁极大,有可能成为各种矛盾和事件的发源地,影响社会稳定和经济发展,对农村也会产生很大的负面影响,使其它地区的农民对城市、城市化产生恐惧和抵触心理。

各地区近年来多次动用行政力量强制拆迁城郊违章建筑证明:在面对生存的压力、就业的艰难和无保障的未来时,会有越来越多的农民拒绝交出土地。从而会加大今后土地征用的难度和成本,阻碍城市的扩展和城市化的进程。

当“三无”农民生活无着时往往会选择危害社会的边缘化的谋生方式。数据表明,城乡结合地带的犯罪率呈加速上升的趋势,其中破坏公用设施、抢劫等犯罪居多。城郊结合带的失地农民与外来租房的流动人口日益成为影响社会安定的一大因素。

纵观中国历史,所有的重大历史变革事件中,没有一次不与农民利益相关。毛泽东同志领导中国共产党取得了全国性的胜利,关键是解放了农民,使农民分到了土地,赢得了农民的支持。邓小平同志受到人民的爱戴,关键是在党的十一届三中全会以后,他将农民从“一大二公”的困境中解放了出来,使广大农民解决了温饱问题,振兴了农业。农业、农民的贡献为中国改革开放奠定了物质基础。现在中国搞现代化、推进城市化,政府必须将实惠和利益最大程度地让给农民。因此,当前解决好失地农民问题,是落实“三个代表”重要思想、贯彻科学发展观的最根本的行动。

(二) 对失地农民的社会认知

1. 社会角色转变中的价值取向。城市是以空间与环境应用为基础,以聚集经济效益为特点,以人类社会进步为目的的一个集约人口、集约经济、集约科学文化的空间地域系统,它是一个经济实体、政治社会实体、科学文化实体和自然实体的有机统一,是社会的政治、经济、文化中心。城市的“特点是工人与企业的最大集中。”^①而农村则是从事利用动植物的生活机能,通过人工培育以取得产品的劳动者——农民的聚集地。由于农业生产的基本生产资料是土地,生产对象是有生命的动植物,因而受自然条件的制约,农村表现为人口居住的分散和劳动者之间协作性不强。

英国学者曾将“农民社会”的一般类型概括为:(1)农民家庭是作为多重空间的社会组织的基本单位来经营农业的;(2)土地经营是直接供给大部分消费需要的主要的生存手段;(3)特殊的传统文化与小型共同体的生活式样相关;(4)处于劣势的地位——小农阶级是由局外人支配的。在城市社会学领域,“城市”与“农村”被解释为两种属性不同的社会。关于两者的差异,学者们曾经历了从“城乡两分法”到“城乡连续统说”的认识路径。如美国学者索鲁金(P. A. Sorokin)和齐默尔曼(C. C. Zimmerman)曾就“职业、环境、地域社会的大小、人口密度、人的异质性、社会的风化和分

① 《列宁全集》第三卷 第473页。

层、流动性、互动的类型”等八个方面来分析两种社会的差异。^①而人类学者雷德菲尔德(Robert Redfield)的“城乡连续统说”则列举10个方面的差异来说明各种区域社会、城市性和农村性的程度差异。

除了人口、社会结构等以外,他们还注意到了生活方式、文化体系、行动等因素。城市和农村的不同生活和生产方式决定了城市居住者和农村居住者不同的价值取向和所形成的不同的社会意识。因而,当我们在考虑失地农民的出路问题时,不仅要考虑他们的就业,还要考虑他们的心理需求。这样就存在着一个对失地农民的定位问题。如果把他们仍然定位为农民,则名实不符,因为他们已经失去了农民最根本的东西——土地,没有办法从事农业生产。基于他们的生存状态和生活条件他们也不愿意移民到远离居住地的偏远地区仍然从事农业生产。因此,他们的出路,只能是在城市化过程中逐步市民化。当我们把失地农民定位于市民时,我们所要考虑的则是“农民”与“市民”之间的社会属性、生活意识等等的差异及这些差异对他们择业行为的影响。

2. 失地农民与社会认知。让失地农民保持农民的身份还是让他们市民化这是政府决策的基础。如果我们把失地农民和农民工、失业工人放在一块作一比较,我们就可以发现他们的生活目的和要求是不相同的。

如果我们将社会成员的一极定义为城市化程度极低的农村中的“农民”,而将另一极定义为发达的(具有较完善的社会保障体系的)城市中的“市民”。同时将这两极对应于生活需要多层结构中低层次的“生存需要”和高层次的“有意义的生活”,那么,我们可以将“农民的”生活原则定义为“生存需要”原则,而将“市民的”生活原则定义为“有意义的生活”原则。关于这两种生活方式原则的理想类型,在这里我们可以以一些生活的观念和方式为例,做出一个对比说明。

在现实中,我们不难看到,无论是在人们的观念意识中,还是在制度的设计中,“农民的”生活方式往往被设定为以生存需要为原则的式样,与之相对应的则是“市民的”以“有意义的生活”为原则的式样。

^① 参见李强:《当代中国社会分层与流动》,中国经济出版社,1993年版。

表 3-7 生活原则类型

	“生存需要”原则	“有意义的生活”原则
目 标	劳动力的再生产	生活全体的再生产
欲 求	生理性欲求	社会性文化性欲求
育儿观	防老	情感
金钱观	积蓄	消费
勤劳观	劳动	休闲
生活设施	简陋	舒适
生活支持	家庭保障	社会保障

资料来源:根据调研材料自制

在我国,从物质匮乏的计划经济时代对城市居民的工作分配、生活用品供应、困难补助等的保障一直到今天的城市文化设施建设、最低生活保障线设置等等,城市居民原则上是被认为是应该免去生存之忧、而设法过有意义的生活的。与此同时人们也将农村中的农民为生存所作的挣扎,包括他们的辛劳、他们的节俭,视为农民“本来就是如此”的生活式样,以及农民“吃苦耐劳的品质”。如果我们从城市人的生活意识、生活式样来看进城农民工的生活,农民工的城市生活其实是反生活原则的,没有哪个城市人愿意过农民工所过的日子。而之所以城市人对农民工的生活见怪不怪,民工自身也能接受生活现状,原因之一在于我们在长期的宣传中把农民为生存所作的挣扎,包括他们的辛劳、他们的节俭固化为一种美德,使人们觉得“农民”本应如此,认为“农民”过这样的生活没有什么不正常。

城郊失地农民愿意过什么样的生活呢?失地农民问题的本质是农村劳动力的转移问题。“劳动力转移的性质,可以从劳动力个人和社会两个方面来分析。从劳动者的角度看,劳动者具有三重身份:一是作为生产要素的劳动力;二是作为所有权或利益主体的劳动力;三是作为具有多种需要的人。劳动者这三重身份决定了农村劳动力转移的实质在于:一是作为生产要素的劳动力寻求同生产资料的结合;二是作为所有权或利益主体的劳动力寻求获得较高的收入;三是作为有着多种需要的人寻求得到满足和自我实现。……因此,从社会的角度看,可将农村劳动力划分为生产性、

分配性和消费性三种不同的转移。”^①

随着城郊城市化程度的提高,以及失地农民实际职业、身份的非农化,他们的生活意识和生活方式的非农化、以及生活需要的提升是必然的趋势。

调查证实,失地农民在许多方面正在脱离“农民”的生活式样,而接近于城市居民的生活式样。他们想要一份体面、正规一点的工作,不愿为存钱而牛马般的干活,不愿意单身一人外出打工而要在家享受家庭生活,八小时以外要象城里人一样休闲……诸如此类,反映的只是这样一种社会事实:城郊失地农民不愿象外来民工那样过反生活原则的日子,他们想过城市居民那样的有意义的生活。

一个突出的例子是,调查发现,城郊失地农民离家谋生的比例极低,少有因为谋生而致夫妇分居、亲子长期分离的。

表 3-8 城郊失地农民与农民工对生活不同的追求

	农 民 工	城郊失地农民
工作地点	远离家乡	本地、就近
职 业	自谋职业,只为挣钱	有选择地工作
收 支	多挣少花,尽可能多的寄回家	视家庭经济状况自主决定
休 闲	最小限度	重视
家庭生活	承受夫妻分居、亲子分离	一起生活,重视亲情关系
生活设施	小房间低房租,多人多户合租,能住人就行	方便、舒适
生活保障	没有任何福利保障	力争
社会地位	低,有时受欺辱	较高,受周围人的尊重
金钱用途	主要寄回家用	生活为先

资料来源:根据调研材料自制

而由于户口的限制失地农民与失业工人的处境又有所不同(如下表)

从以上的分析我们所得出的结论是:失地农民的生存状态决定了他们要提升自己的社会地位,要过有意义的生活,而由于户籍

^① 刘怀廉著,《农村剩余劳动力转移新论》,中国经济出版社,2004年1月,第9页。

的限制,他们不能受到像政府照顾失业工人那样的照顾,不能自由地选择职业。随着时间的推移和他们的市民化愿望及市民意识的日渐清晰、强烈,他们对自身现状的不满在日渐增加。他们不满主要集中在以下几个方面:(1)利益受损感。失地农民普遍认为被征土地和动迁房屋的实际价值并没有真正得到补偿。(2)权益无保障感。失地农民普遍反映征地过程中他们的知情权没有得到实现。征地后的权益没有得到保障。(3)不平等感。存在着各征地区域之间的政策不平等。(4)非市民待遇。(5)因无社会保障,对未来存在后顾之忧。

表 3-9 失地农民与失业工人的处境比较

	失地农民	失业工人
工作岗位	无(因失地而失业)	无(因无岗位而失业)
社会保障	无(有后顾之忧)	有低、失、医、养老保障(无后顾之忧)
社会关注度	低	高(政府提供的再就业工程、培训、小额贷款等)

资料来源:根据调研材料自制

七、解决青海省失地农民问题的对策研究

(一)转变户籍 明确身份

1. 户籍在目前的作用。随着社会的进步与发展,我国城市社会为一元、农村社会为一元的城乡分离状态的二元社会体制受到很大冲击,随着市场经济体制的建立和不断完善,传统的二元结构制度逐渐被突破。但由于传统体制的强大惯性和新经济体制发育的不完善性,这种突破是有限的,户籍制度目前仍然在各方面发挥着重要的作用。

构成二元社会结构的制度就其整体而言,实际上是一种社会状态,这种社会状态主要由以下具体制度构成:其一是户籍制度。户籍制度发挥了一道强有力的闸门作用,把中国公民以农业户口或非农业户口分成标志鲜明的两个类别,这是城乡二元结构划分的基础条件。通过这一制度,把整个社会一分为二:农村人和城市人。他们分别具有农村户口和城市户口,并且不能随意转换,特别是农村户口不能自由转换成城市户口。采取的手段是:一方面,在农村把户口和土地相结合,有农村户口的人员就有土地的承包权;

另一方面,在城市把户口同劳动就业和生活保障相结合,有城市户口的就可以被安排优先就业并享受市民的福利等待遇。其二是基于户籍制度确立的如下城乡有别的福利制度:(1)住房制度。政府为市民住宅投资,如福利房、解困房、微利房等房源的供应,解决了大多数市民的住房问题,而农民的住房问题只能由自己解决。(2)教育制度。城市中小学教育基本是政府投资,而农村中小学教育基本是以摊派的方式由农民自己投资,农民子女只能进农村中小学。(3)医疗制度。市民享有公费医疗或医疗保险制度,而农村村民只能自费医疗。(4)养老保险制度。市民的养老保险大部分由政府和企业负担,而农民只能由自己负担。(5)劳动保障制度。市民享有劳动保障制度,而农民没有劳动保障制度。(6)就业制度。现行就业仍以户籍区别城乡人口,优先保障城市劳动力就业或多方限制农村劳动力入城就业。

2. 根据失地农民的意愿进行农转非。

(1)农转非的可能性。在户籍在目前仍附着着如此多的利益之时,我们希望城乡户籍在短期内一体化是不现实的。我们只能以渐进的方式,在城市化的进程中边征地、边把失地农民农转非,从制度上解决失地农民市民化的身份障碍,失地农民农转非对社会和自身有何影响呢?

“推拉理论”(push and pull theory)是研究流动人口和移民的重要理论之一,该理论认为在市场经济和人口自由流动的情况下,人口迁移和移民搬迁的原因是人们可以通过搬迁改善生活条件。于是,在流入地那些使移民生活条件改善因素就成为拉力,而流出地中那些不利的社会经济条件就成为推力。人口的流动就是在这两种力量的共同作用下完成的。根据这个理论,失地农民流动的推力则是失去了土地,失去了谋生的手段,为了谋生必须要进行职业转换。而城市的拉力是能提供不低于原来务农收益的工作岗位和发展的机会,如果城市不能提供户口及依附于户口上的各种利益,只进行户籍转换对失地农民是没有意义的。另外,失去了土地的农民是否就完全被农村推出来了呢?显然不是,农村户口上也附加除了获得土地承包权以外的各种利益。如:宅基地、年终分红、养老金、集体积累的资产等等,放弃农业户口也就意味着放弃了这些权益。显然要让失地农民成为市民,农村的推力和城市的拉力之和必须要大于农村的拉力,这其中的关键就是农村集体经济利益股份化、个人化和给予失地农民城市户口附加的各种利益。

这有赖于农村集体经济的制度改革和城市财政的承受能力的提高。

城市能否承担失地农民农转非后的各种附加在城市户口上的利益呢?这是可能的,其一、户口附加的利益目前主要是住房(购买经济适用房、解困房)、医疗保障、低保、养老、失业保障和部分就业的限制。失地农民有自己的住房,绝大部分人有高于城市低保的收入,除了医保以外从总体上看不会给财政带来大的负担。其二、他们有资金、有住房、受教育程度较高、熟悉城市、离城市近、很多人长期在城市务工、经商或本身就是私营企业主、个体工商户、乡镇企业经营者、从业者等。失地农民的大部分,尤其是青壮年多数已经在城市中就业,解决户籍问题,只是使这些就业更稳定、更持久、更无心理障碍,能促使失地农民们更好、更快地融入城市,成为市民。其三、城市化是一个渐进的过程,失地农民也是一个渐次增加的过程,失地农民逐次市民化,不会对城市带来太大压力,反而对城市经济的发展有利。

(2)失地农民农转非的必要性。解决好失地农民问题是推进城市化的关键。只有解决好失地农民问题,才能使城市顺利地扩张,城市化进程才能得以顺利地进行。解决好失地农民问题,是解决好农村劳动力向城市转移的前奏。城市化是农村人口不断向城市集中的过程,解决好失地农民的转移能为其它地区农民的转移提供条件,为各种制度的变革提供条件,最终将在工业化、城市化的顺利进行中实现城乡一体化,完成本世纪中叶中国进入中等发达国家的宏伟大业。

(3)失地农民转为市民的条件。要让失地农民成为现实的市民,必须要具备社会和个人两方面的条件。

从社会角度来看,政府必须提供失地农民成为市民的条件:户籍、就业、社保、医疗保障。转变户籍是前提,解决就业是基础、提供社会保障是条件,三者缺一不可。户籍的转变解决的只是失地农民身份的变化,是失地农民市民化的开端,是“正名”,就业与社保是“正名”的基础。如果我们的政府仅仅以恩赐的姿态给失地农民农转非,而不能提供相应的就业与社会保障,并希望失地农民能像“农民工”那样依靠自身的吃苦耐劳来解决失地后的生存与发展问题时,失地农民“市民化”之路将是艰辛的,不是他们所期望的。政府只有正视失地农民在市民化过程中包括身份转变在内的有关生活、权力、思想意识等方面的愿望和要求,并积极为之提供条件,

才能使失地农民利益与政府目标相一致,最终会使失地农民转化为市民,农村演变为城市。

就业之所以是解决失地农民问题的基础,是因为就业是民生之本。2001年底国际劳工组织召开“全球就业论坛”会议通过的《全球就业议程》指出:“工作是人们生活的核心。不仅是因为世界上很多人依靠工作而生存,它还是人们融入社会、实现自我以及为后代带来希望的手段。这使得工作成为社会和政治稳定的一个关键因素。”历史的经验证明,只有人们安居乐业,才能长治久安。第二次世界大战后,西方国家政局和社会长期稳定的重要原因之一,就是高度重视和解决了失业和社会保障问题,防止了社会矛盾激化。相反,许多发展中国家,由于对社会失业的问题重视不够,社会失业率居高不下,社会危机加剧,长期处在政局和经济的动荡之中。由于市场机制天然偏向效率,帮助弱势群体就业,为他们提供社会保障应是政府的应尽之责。

政府怎样为失地农民提供就业帮助呢?①征地时按失地农民意愿同步农转非,农转非后的失地农民纳入再就业工程与下岗工人享受同等待遇,参与社会的就业竞争。②制定有关政策,让占用土地的企业在用人时优先聘用失地农民。一般来说占用土地的企业都会创造出一定的就业岗位,如开发区、住宅小区的一般工人、物业服务人员、保安等,一般失地农民经培训后都能胜任。且失地农民在占地企业中就业具有很多先天的优势,如无须解决住宿、吃住方便、文化程度高、培训便利、交通方便、稳定性好等。如果收入适中,提供社会保障解除其后顾之忧,一般失地农民都会接受。③提供与下岗职工同等的优惠政策,鼓励自谋职业。

从失地农民个人来说要具备如下条件:①要迅速从思想观念和心理上完成从农民向市民的角色转换,积极适应竞争激烈的城市生活,面向市场寻找机会完成身份和职业的转换。②适应城市就业从粗放的体力型向技术型转变的需要,学习掌握一些实用专业技能。

为了更好地帮助失地农民提升就业能力,尽快完成身份和职业的转换,政府为失地农民提供培训是一个好的途径。其具体思路如下:①村委与占地企业联合培训,由用地企业提供对口的就业岗位。②村委与占地企业联手进行面向市场的实用专业技能培训,为失地农民面向就业市场自主择业提供条件。③建立就业服务中介组织和信息网络,帮助农民了解就业信息,扩大就业渠道。

④建议在培训时加入心理调适、市民意识、市场营销、企业管理、法律法规等内容。

(4)失地农民农转非后的权益保障。失地农民农转非后除了户籍、就业、社会保障等以外,尚有两大制约因素:一是宅基地的归属使用问题;二是集体经济积累的财产承继问题。

我国《宪法》第十条规定:“宅基地和自留地、自留山,也属集体所有。”2001年10月1日起施行的《西宁市村民住宅用地管理办法》第四条规定:“村民住宅用地属集体所有,村民享有使用权。”失地农民农转非后按规定已不是集体经济组织的成员,原来使用的集体所有的宅基地是归个人所有继续使用还是被集体收回或者变成国有,目前尚无明确的法律规定。此外,众所周知,我国农村集体经济是1956年“一化三改造”时,经过互助组、初级社、高级社进入人民公社的,其资产是农民以土地、车马、农具等入股,在承包前是完全的集体经营,高积累、低消费,社队有较多的财产累积。实行联产承包责任制以后,虽然土地承包到户了,农具也分了一些,但集体积累、土地、集体经营的副业和后来的乡镇企业及土地被征用的补偿收益等,仍然归集体所有。很多集体经济组织有着一定的财产积累,这些财产是每个社员的贡献,应归每个社员所有,如果失地农民农转非后不能享有这些财富,无疑是对他们的一种剥夺,是不公正的。

对以上问题只有从根本上改革农村集体经济组织才能解决问题。根据目前农村尤其是城郊农村集体经济组织的状况和作用,其出路最好是财产股份化、经营社会化、政经分开、走股份制之路。

(二)农村集体经济组织创新的思路与设想

1. 目前城郊集体经济组织的状况和作用。目前城郊集体经济组织的状况主要有以下几种:一种是离城近的,在这几年的城市扩张中,土地被全部征用,集体经济全部转向了工商业。通过利用征地款充分发展了乡镇工商业,基本解决了失地农民的就业和社会保障问题。第二种是耕地大部分被征用,集体经济转向以经营工商业为主,农业为辅,失地农民主要依靠在乡镇企业就业和通过出租房屋、自谋职业解决生活问题,集体经济发展较好的能给年老的村民提供一定的养老金和其他补贴或分红。第三种是离城市较远,耕地占用较少,主要以农业生产为主,失地农民主要通过自谋职业解决生活问题。

不管哪种类型,集体经济组织仍然对其村民承担着组织和一

定的经济职责。征地后几乎没有失地农民主动要求农转非的,除了长期形成的中国人对组织的依赖心理外,经济因素是关键。“城中村”不能有效地消融于城市之中,反而日益内卷化,正是这一因素强化的结果。

2. 现行农村经济权利结构。中国现行的农村经济权力结构,是新中国成立以后,经土地改革、合作社、人民公社及“联产承包责任制”而形成的。其中,土地作为农业主要生产资料,始终在农村经济权力结构中占主体内容。

新中国成立时的土地改革,是以消灭地主为特点的彻底的“均配土田”,由此而实行“耕者有其田”。其土地权利主体为:所有权(国家)——占有权(农民)。拥有占有权的农民也拥有使用、收益等权能,但要向国家缴纳土地税。

合作社(主要是初级合作社)的组成原则是:农民自愿以个人的劳动力占有权和土地使用权,及一部分其他生产资料的占有权联合,构成合作制经济。其劳动力为个人所有,入社也只能是将占有权投入,并和土地使用权、农具耕畜等生产资料占有权一起,形成合作社的总体经济权利,他们的使用权由合作社统一行使,农民依其个人权力拥有收益权。初级社的原则还包括“退社自由”,这是其个人权力的主要体现。

随后的人民公社,实际上已经取消了农民入社自愿和退社自由的原则,按农村的行政区划,将农民划归特定的经济集体(先是人民公社,后是生产大队、生产队)。公社社员既无土地占有权和大农具、耕畜的所有权,也没有劳动力的所有权,除极特殊情况外,农民只能在既定的集体经济组织中劳动,并按劳动和人口分配生活资料。

集体制经济不同于合作制经济,其特点就是参加者没有自愿加入和退出的权力。而这正是劳动力所有权、土地所有权、农具耕畜等生产资料所有权都归集体所有的表现。

“联产承包责任制”是对集体所有制的变革,其要点有三:一是明确了劳动力所有权归农民;二是将土地使用权承包给农民;三是将集体所有的农具、耕畜等所有权分给农民。而农村集体所有的工商企业(乡镇企业)则依然采取集体所有,通过集体经营或以承包、租赁形式进行经营,近几年也有进行股份制改造的。其弊端主要是产权不明晰。农民个人对集体经济利益的享有,占用不确定,包括土地使用权都以其户籍身份为条件,一旦户籍身份发生了变

化(农转非)其享有的各种权益既无法转让更无法带走,结果是要么你永久地固化户籍身份,不管有无土地,享受应得的集体权益;要么净身出户,一无所有。

如果农转非带来的收益不能大于集体经济所提供的各种收益(养老、分红、补贴、宅基地、安全感等),农民既使在失去土地的情况下也不会自愿要求农转非。这种把农民束缚在土地上的农村集体经济制度的安排限制了农业劳动力的流动,也阻碍了失地农民市民化,是不利于城市化进程的。

3. 建立以土地占有权和劳动力及其它生产资料个人所有为基础的**新型城郊农村股份制经济。旧的农村集体经济主要的缺陷就是否认农民对土地的占有权和劳动力所有权,以及对其他生产资料的所有权,一切权益归集体所有。联产承包责任制虽然明确了劳动力所有权归农民,土地使用权按一定期限承包给农民,但没有明确其它生产资料的权益归属,因而当农民土地被征用,农民农转非时包括土地在内的集体财产的归属就成为了一个问题。导致集体经济发展过程中不断出现体制上的困境:集体利益与个人利益在发展中因各自目标不同而产生对抗性冲突。我省农村许多地方都有这种冲突,尤其是比较发达的、失地农民比较多的城郊农村较多。

我们认为,要弥补现行农村联产承包责任制下农民利益难保障的弊病,其根本的解决途径在于明晰包括土地在内的所有集体名下的资产所有权,把集体资产折合成货币分成股份,按每个农民农龄的长短参考贡献大小分配给农民,然后对农村集体经济组织进行股份制改造,把农民变成集体经济的股东,把其组织形式从政经合一变成政经分离的具有股东大会、董事会、监事会、经理阶层的符合现代企业制度要求的社区型股份制经济实体。这种改制可以从根本上明晰每个村民对集体名下财产的占有权和依这个占有权获得的相应的收益权,从而保护每个村民的利益不受身份变化的限制,把农民从对集体经济的人身依附中解放出来,也可以使农村集体经济组织在被征用土地后很快融入城市经济之中,可以防止出现因利益不清、人身依附而出现的“城中村”这样无法融入城市的“孤岛”现象。也就是说,当村民因失地农转非后不但可以依其占有的股份获得收益,而且可以通过转让股份获得以前在集体经济组织中所积存的所有收益(包括增值部份)。

农村集体经济组织改制的意义在于:第一、适应城市化发展的

需要,在土地被完全征用后可以使农村集体经济组织无障碍地融入城市之中。第二、保全农民以往积累的财产,为农转非后进入城市居住、生活、创业提供资本。第三、农村人口城市化和农业生产工业化是统一的社会变革过程,前者是后者的导引,后者是前者的基础。第四、可使失地农民在农转非后有一个相对较好的经济基础,为以后的生活和就业提供一定的保障,使之在城市化进程中能平稳地转化为市民。第五、通过股份制改造可以使集体经济社会化,从而能通过吸收其他社会经济成分的股份,扩大融资渠道,促使农村集体经济组织更好地发展。

(三)帮助失地农民发展非公有制经济,实现自我就业和发展

近年来,我国经济结构发生了巨大的变化,一个显著特点就是非公有制经济迅速崛起。我国著名经济学家吴敬琏先生在2002年5月13日在上海举行的“汇丰经济论坛”上指出:目前国有企业在GDP中的贡献值只占到30%左右。这就是说,包括民营企业在内的其它性质的非国有企业在GDP中的贡献占到了70%左右。从有关数据来看,到2002年上半年,我国仅私营企业就达到了221.52万个,从业人员2930.16万人,注册资金21042.79亿元,在大陆32个行政区中,从1981年至1995年间三个经济发展最为迅速的浙江、广东、福建也恰好是非国有经济比重最高的省份,浙江为90%、福建为85%、广东为81%。自1980年以来,我国民营经济产值以每年71%的速度增长,在民营企业就业的人数以每年41%的速度增加。^① 我省的非国有经济总量虽然较小,但发展潜力巨大。那么如何让放下锄头又有了一笔现金的失地农民进入这一领域发展呢?

1. 失地农民发展非公有制经济的有利与制约因素。有利的一面在于:第一,在失去土地的同时他们或多或少地有了一笔现金,有了进入非公经济领域的原始资本。第二,他们所处的地段和环境适合于发展非公有制经济。第三,没有了土地,就没有后顾之忧,可以专心致力于非公有制经济的经营。制约的一面在于:第一,思想观念转变难,小农意识重,在对未来等无保障的情况下,把补偿款拿去经营不放心,很难把补偿金变成经营非公经济的资本。第二,对市场有恐惧心理,害怕激烈的市场竞争。第三,信息

^① 李华刚著:《民营企业为何难长大》,民主与建设出版社,2004年1月版,序言第3页。

不畅、渠道不通、无人引导,不知如何去做。根据工商管理局的有关资料,我省每年注销的企业中,除了市场优胜劣汰和经营者自身的因素外,很重要的一个原因就是由于政府和社会服务体系不健全,企业无法及时得到各种政策法规信息、科技、市场和经营管理信息、融资服务及投资指导、创业服务,使企业错失发展机会而倒闭。

2. 引导失地农民发展非公有制经济的思路。第一、大力进行思想教育,转变失地农民的思想观念,鼓励他们积极适应从农民向市民的、从务农向从事工商业的转变。第二、在农转非后提供社会保障,在解除其后顾之忧的基础上积极进行引导,为适应失地农民发展非公有制经济提供政策等方面的指导。第三、失地农民发展非公有制经济的重点在于立足自身的优势,发展为城市服务和为城乡交流服务的工商企业及其为自身服务的第三产业。第四、政府要加快建立、健全以资金融通、信用担保、技术支持、管理咨询、信息服务、市场开拓、人才培养及法律咨询等为主要内容的民营企业服务体系。同时,还要推动民营企业行业协会等中介机构的发展,建立有效的执行标准和监督机制,强化监管力度,实现服务社会化、专业化和规范化,积极引导、帮助他们走出一条新路。

(四)为失地农民解决社会保障的思路

1. 为失地农民提供社会保障的必要性。失业、疾病、养老等市场风险是失地农民市民化的主要顾虑。就业机会是可以把握和创造的,而市场风险却是其有限的收入所难以承担和化解的。因此,提高失地农民的市民化能力,增加其对城市化的有效需求,关键在于化解其在城市化进程中的市场风险,为失地农民转变为市民提供制度保障。这样,失地农民就可以把握和创造更多的就业机会,对城市化的有效需求就能得到有效提高。与此同时,解除后顾之忧的农民就可以转化为新的消费群体,潜在的市场就可以转化为现实的不断扩大的市场,经济的良性循环就会创造更多的就业机会,为劳动力的转移提供更大的空间。在市场经济制度体系中,土地制度、户籍制度、就业制度、住房制度、教育制度、医疗制度、社会保障制度等等,无不对农民的城市化行为产生一定的影响。根据市场经济发展和城市化的内在规律,对上述各项制度在城市化进程中的作用机制和重要性进行分析,就可以得出社会保障制度是最重要的核心制度的结论。因此,为失地农民进城提供社会保障制度,把失地农民纳入社会保障体系,调整失地农民的就业和消费

预期是失地农民市民化过程中必不可少的制度保障。

2. 解决失地农民社会保障问题的思路。有人提出要把失地农民纳入农村社会保障体系或单独建立失地农民社会保障体系,我们认为这是不符合实际的。从发展的角度看,失地农民的出路特别是城郊失地农民的出路只能是进入城市市民化,而非退回农村。如果我们把它们纳入农村社保体系或单独建立失地农民社会保障体系则意味着把他们永久地固化在农村或成为一个独立的社会阶层,这既不符合城市化中农村劳动力向城市聚集的要求,又不符合失地农民的实际,更会加重农村集体经济组织的负担。也无法解决事实上产生的以农民工身份参加城市社会保障和同时以农民身份得到农村社会保障的城乡双保的现象。因此,只有创造条件入城才是符合各方利益最好的选择。

入城的前提条件是户籍身份的明确。必须要颁布有关法规明确规定,在他们完全失去土地的那一刻起,他们的户籍就转为了城市居民,然后依城市居民的身份让他们享有和城市居民同样的社保待遇。完全被征用了土地的农村集体经济组织通过改制等可转化为城市社区组织——居委会。

其加入社会保障的资金可以通过如下的渠道来解决:(1)农村集体经济积累股份化后作为失地农民农转非后的社会保障基金之一。(2)用地企业从占用土地升值部分中逐年支付一部分。(3)从土地补偿金中划拨一部分。(4)国家财政补贴一部分。(5)根据实际情况个人出一部分。以上资金可逐年支付,也可一次性按自由职业者入社保的要求支付15年或依其自愿交纳更多。

(五)适应城市化进程需要适时调整村委会职能

以上变革的组织基础在于村委会职能的及时调整。村委会是依照《中华人民共和国村民自治法》成立的村民自治组织,主要进行对农业生产的管理和村民事务的管理,当失去了土地和农民转化为市民后他也就失去了存在的合法性,失去了管理的对象和内容,其职能的转变就成为了必须。当城郊集体经济完成了股份制改造,农民变成了市民之后,农民居住区就应转为城市社区,村委会也应结束其职能,转为城市社区管理和服务的职能——居民委员会。

(六)调整政府征地政策是解决失地农民问题的基础

1. 调整征地政策的必要性。土地是人类生存和发展最基础的资源,随着社会经济发展,人类对建设用地的需求日益增多。农业

用地是建设用地的一个重要后备资源,农地征用也就成为取得建设用地的重要途径。然而,征地涉及到土地所有权的转移,因而也就涉及到不同主体的经济利益。征地补偿是用来调节征地方与被征地方之间关系的一个主要经济手段,其数额的高低直接影响到这种调节的实际效果。因此,如何科学合理地确定征地补偿内容及金额是实践中产生并需要解决的一个重要问题。

目前,我国很多地方在征地实践中都存在着征地补偿费过低,不能保证被征地农民维持原有生活水平的问题,因而这些农民对征地的抵触情绪很大。而有关法规对征地补偿标准的规定弹性过大,科学依据不足,导致征地实际工作部门在操作中遇到种种难题。因此,有必要从理论上对征地补偿进行深入研究,为合理确定征地补偿标准建立科学的依据和定量方法。

2. 关于征地补偿费经济性质的分析。征用是宪法上的一个基本概念,又是国家的基本法律制度。从世界各国情况来看,无论是土地公有制还是土地私有制的国家,都从法律上规定了国家为了公共利益的需要可以征用私人或其它主体所有的土地。土地征用是国家凭借国家机器强制性实现的土地所有权转移,完全因国家的意志而发生,不受被征用土地所有者的意志而转移,但很多国家在实施征用时,均按等价交换的原则给予被征用土地的所有人以必要的补偿。我国现行《宪法》第十条规定:“国家为了公共利益的需要,可以依照法律规定对土地实行征收或者征用并给予补偿。”

为什么土地征用要给予被征用者一定的经济补偿呢?陈泉生(1994)较系统地综合了征地补偿理论的各种观点,他认为共有五种学说:(1)既得权说。人民的既得权既然是合法取得的,就应当得到绝对的保障,即使是公共利益的需要,使其遭受经济上的特别损失,也应当基于公平的原则给予补偿。(2)恩惠说。强调国家统治权与团体利益的优越性,主张绝对的国家权力,以及法律万能和公益至上。因此个人没有与国家相对抗的自由,甚至完全否认国家对私人提供损失补偿的必要。国家对个人的补偿则是一种恩惠。(3)公用征收说。国家法律固然有保障个人财产的一面,但也有授予国家征收私人财产权力的另一面,对于因公共利益的需要而做的合法征用,国家可以不承担法律责任,但是仍然应给予个人相当的补偿,以求公平合理。(4)社会职务说。认为国家为了使个人尽其社会一分子的责任,首先应承认个人的权利,这是实现社会职务的手段,因为权利的本质具有义务性,人民的财产被征用后,

国家酌量给予补偿,才能使其社会职务得以继续履行。(5)特别牺牲说。基于法的公平正义的观念,认为国家的合法征地行为,对人民权益所造成的损失,与国家课以人民一般的负担(比如纳税及服兵役等)不同,它使无义务的特定人对国家所作的特别牺牲,这种特别牺牲应当由全体人民共同负担给其以补偿,才符合公平正义的精神。上述五种观点中,特别牺牲说较有说服力,在实际中易为大家接受,成为各国土地征用补偿的通说。^①这是因为这种转移必然给特定的土地原所有人带来财产损失和某些精神痛苦(如被迫离开已住惯了的土地的伤感、与征用者交涉及寻找替代地的辛劳,以及给生活带来的不安定等)。在大多数市场经济体制的国家,虽然征用是以国家意志无条件实施的,但法律认为财产损失不是特定的个体或部分社会成员必须承担的义务,因而各国法律都明确规定了国家应给予土地被征用人相应的补偿。国家必须按被征地市场价值给予被征地的所有人全额补偿,通常包括对被征用部分的补偿和对被征用地块剩余部分因征用给其造成损害所给予的补偿。

由于我国实行土地公有制,且区分为国家所有和农村集体经济组织所有两类。同时,我国法律禁止土地的买卖,只有国有土地可依法有偿出让、转让使用权,故而严格地说,根据现行的法律法规,国家征用土地的客体只有农村集体土地一种。农村集体所有的土地只有被国家征用这样唯一一种产权转移方式,别无其它市场交易的可能。多年来,我国的农地征用补偿方式既为国家建设有效地控制了用地成本,同时也为维持被征地农民生活水平起到了保障作用。然而,近年来,各地农民对征地的不满情绪越来越大,焦点就在于他们认为补偿太低。当然,目前在征地中出现的一些基层政府部门人为压低补偿费和克扣补偿费的行为也是原因之一。但即使是按政府规定的上限给予农民补偿,仍然常常发生农民认为补偿费太低而对征地进行抵触的情况。那么,为什么过去能被农民接受的补偿费标准现在越来越不易被接受呢?除了现在就业压力大、集体经济组织衰弱、土地变更用途后具有的巨大的升值空间、农民对无保障未来的恐惧等以外,一个很重要的原因就是农民有了新的参照标准——农地流转补偿。

^① 参见浙江省哲学社会科学规划办公室编:《城市发展中的土地制度研究》,中国社会科学出版社,2002年11月版,第148页。

当前,在我国特定市场经济发展阶段,出现了一种新的农村集体土地市场交易现象——农村集体建设用地流转,即农村集体经济组织将已依法办理过使用手续的存量非农建设用地的土地使用权出让或出租给该经济组织以外的其它主体。虽然在我国现有法律制度下,这种行为尚缺乏充分的法律依据,但目前集体非农业建设用地使用权私下流转的现象普遍存在。这既有人们充分认识了土地的资产属性,以土地流转来谋取经济利益的主观原因,也有因城镇规划调整和建设,造成存量集体非农建设用地闲置,需要通过流转来提高土地利用效率的客观原因。该现象的产生,实质上是市场经济发展的必然。在市场经济体制下,绝大多数资源的配置都是由市场机制来完成的,土地作为一项重要的经济资源自然也不能例外。正因为如此,一些地方政府甚至以文件形式将其公开化、规范化。也就是说,在一些地方,特别是城市化水平较高的地区,事实上已形成一种集体非农建设用地的交易市场——农地流转市场。尽管目前它不完全合法,但它由买卖双方自愿进行,按市场运行机制决定价格——农地流转补偿费。土地流转使农民对土地市场价值有了一定的认识,又使得大量被征地具有了实现其市场价值的可能性。这就使农民在土地被征用时产生了“等价交换”的要求。在这种情况下,如果仍然试图保持征地补偿费原有的标准不变,就必定会在征地过程中碰到重重阻力。来自各地的实践也证明了这一点。事实上,很多地方在操作中都采取了各种变通的手法来提高征地补偿费,才得以保证征地工作的顺利进行。这说明,在当前我国市场经济体制建立的过程中,现行土地征用制度中的不足之处急需进行改革和做出新的调整。

3. 关于土地的价值与价格的理论。土地究竟有没有价值?依照马克思的劳动价值论,价值是由劳动创造的,而土地没有人类劳动物化在里面,所以,土地没有价值。马克思指出:未开垦的土地“没有价值,因为没有人类劳动物化在里面”。在马克思生活的年代,土地的后备资源相对于人的需要是无限的。制约农业发展的主要因素是劳动力的短缺,所以,劳动价值论的出现是由当时的社会劳动生产力决定的。其实,在现实的经济活动中,凡是经过改良的农用土地,在客观上都是由土地物质和土地资本这两个要素所构成,前者是无价值的,而后者无论从哪个角度出发,都会构成土地的价值。我们要用发展的态度来对待马克思主义的劳动价值论。正如江泽民同志在庆祝建党80周年的讲话中指出:“现在我

们发展社会主义市场经济,与马克思主义创始人当时所面对的和所研究的情况有很大的不同。我们应该结合新的实际深化对社会主义劳动价值论的研究和认识。”

虽然在马克思看来土地是没有价值,但却是有价格的。马克思认为,土地价格实质上是地租的资本化。土地之所以有价格是因为当土地能够自由买卖时,它与一般商品一样也具有了商品的属性。但土地的价格并不是它的价值的货币表现,而是因为地产具有生育功能、承载功能和资源功能,是有使用价值的。由于土地的稀缺性,这个使用价值在垄断的条件下,垄断者可以凭借土地所有权得到一定的收入——地租,购买地产就取得了未来全部或部分获取地租的权利。因此土地价格并不是土地本身的价格,而是土地所能提供地租的购买价格。地租是土地所有权借以实行的经济形式,地租的获得是以主体地产所有权的拥有为前提,地产交易时指向的地租是未来地租,其贴现到现在就是现实地产的价格。马克思指出,“资本化的地租表现为土地价格或土地价值”,其公式为:地产价格=地租/还原利息率。

西方经济学家主要从供求和产权方面对土地的价格进行了阐释。在西方经济学家看来,土地价格就是土地价值(或效用)在经济上的反应,它是用来购买土地效用和经济收益所付出的代价,当然,他们所认为的价值与马克思的劳动价值论有本质的区别。但在土地成为商品后便具有了价格这一点上却是相同的。

马尔萨斯、萨伊、马歇尔、萨缪尔逊等人认为,在自由市场经济中,地产与其它商品一样,其价格取决于本身的供给与需求。地产供给的变化引起地价的下跌或上涨。但由于地产自然供给无弹性,因而其价格完全由需求决定。科斯等产权学派认为,产权是指由于物的存在和使用而引起的人们之间一些被认可的行为性关系,地产产权是社会资源有限和劳动分工的产物。因此,地产产权是在社会中,由于人与物(土地)的存在而发生的人与人之间关系中得到体现的“人对物的权利”。这种权利可以通过一定的行为进行转让,而转让的代价就是产权的价格。科斯说:“人们通常认为,商人得到和使用的是实物(如一吨化肥),而不是行使一定(实在)行为的权利。我们会说某人拥有土地,并把它作为生产要素,但土地所有者拥有的是实施一定行为的权利。”因此,地产交易由于其不可转移性,表现为纯粹的产权交易。当地产产权不转移时,产权就表现为使用、收益的权利,只要合理使用,可以永续保护原有状

况。而当发生交易时,交易一方让渡产权,获得产权的一方通过价格支付对让渡者给予补偿,地产产权就以价格的形式表现出来,地产的价格就是产权的价格。地产产权价格的形成实现了地产的支配、使用或经营权与所有权的分离,形成了各个权益主体相互间通过价格市场进行经济联系而分享地产利益的格局。

(八) 征地及补偿制度改革思路及方式的选择

1. 确立新的征地补偿制度的基本原则。根据以上的分析,我们认为,我国的征地制度改革应遵循以下三项基本原则:一是要遵循保障农民的权益原则,以确保农民在失地的同时获得良好的居住、就业和生存发展的条件;二是要遵循控制耕地非农化趋势的原则,以确保工业化和城市化对农地的占用纳入合理利用和保护有限的土地资源,实现生态经济持续协调发展;三是社会公平公正原则。这应是考察征地制度是否科学、合理的基本依据。

2. 改革现行征地补偿制度的基本思路。基于以上的原则改革现行征地制度的核心应该是引入市场机制,承认集体土地的商品属性,保障农民权益,最终以市场交易取代强制性征地;前提是需要树立全新的耕地价值论。耕地的价值不仅在于其经济性,还包括其生产性、社会性和福利性等。人多地少的现实决定了我国耕地的珍贵性和价值的趋大性,由此,必须按照生态经济平衡和土地利用总体规划及用途管制原则,合理利用和保护有限的土地资源,严格控制征地规模,规范地方政府行为和征用程序。

3. 建立新的征地补偿制度的具体设想。根据以上改革的原则及基本思路提出如下具体建议:

第一、确立全新的土地资源价值理论。土地资源价值可以分为物质价值和精神价值,而前者又可分为经济价值、生态价值和社会价值,后者则又可分为认识价值、道德价值和审美价值。以上两者的综合构成了土地资源总价值。其中经济价值具有直接的市场价值,可以用货币衡量。由于土地在经济上具有多用途性,在市场经济条件下同样一块土地有不同用途,其价值量也是不同的。

第二、赋予农民在征地过程中的主体地位。我国《宪法》明确规定,对不同所有制的财产进行法律保护。鉴于此,任何单位和个人,包括国家都不得侵占农村集体土地,国家因建设需要占用农村集体土地必须首先尊重农村集体土地所有者和使用者的主体地位,承认它们相应的权益,与农民集体,包括个体农民以公平、公正、公开的原则进行谈判、协商。在这个问题上,政府不存在高于

农村集体经济组织和农民一头的权利和地位,双方都应是平等的价值权利主体。承认农民在征地过程中的主体地位是确保和维护失地农民权益的一个关键。据此,当务之急是必须制定和颁布《征地法》,抓紧充实和完善《土地管理法》,依法设立征用权,明确征地过程的主体、范围、补偿标准,特别是赋予集体土地所有者,包括农民在土地征用过程中的主体地位,谈判过程中的申诉权,建立和完善征地委员会审议、裁决制度,以合理解决土地征用中的纠纷。

第三、确认集体土地的商品属性,实施市场性补偿。在市场经济条件下,不同所有制性质的财产,其产权边界是不能混淆的,也不能平调,更不许凭借权利加以猎取,而只能按照商品经济原则,遵守公平、公正、公开的游戏规则进行交易。由农地转为建设用地的,强调的是“公共利益”优先的原则,但它并不等于可以偏离商品经济原则,低价或无偿侵占失地农民利益。否则就违背了实施“公共利益”本来的目的,因为公共利益的兑现不能以损害他人利益为代价。而按照市场经济原则,公平合理补偿应是改革征地制度的基本原则。所谓“公平合理补偿”,就是既要考虑对土地投入(包括长期投入),还要动态地考虑物价上涨和增产因素;既要考虑农民失地后维持简单生计的需要,还要考虑农民失地后选择就业、改善生活条件(包括居住、教育、就医、养老)等基本需要。公平合理补偿的唯一标尺是在市场经济条件下能为失地农民提供顺利成为城市居民所必要的基本条件,使之与城市居民享受同等的权利,过同样的幸福生活。为此,就目前而言,应采取切实措施让利于失地农民:一是必须按照市场基准价大幅度提高征地补偿水平,使失地农民能够获得转向其它产业就业和居住城镇的必要资本;二是政府要把通过土地使用权出让获得的土地净收益按一定比例返还给失地农民,用于解决失地农民的社会保障和其它福利;三是在土地征用过程中,政府应给予集体经济组织一定比例的非农建设用地,鼓励发展非公有制经济,或以土地入股,投资合作联办企业,或壮大集体经济以增加集体经济收入,安置失地农民;四是应将失地农民纳入城市社会保障体系,征地的同时,切实为失地农民提供转为城镇居民所必要的基本条件,如户籍、社会保障等等。

第四、从法规上严格限定征地目的和范围,防止征地权的滥用。参照国际上有关国家《征地法》的规定,对征地范围作严格的限定,凡是属于盈利性项目,如房地产开发、开店建厂等项目,都不能纳入征地适用范围。有学者指出,为了防止基层政府部门滥用

征地权,应将征地分为征用和征购两类。对省级以上政府批准的、土地利用规划确定的公益性用地,政府部门通过行政手段将集体土地征用为国有土地;而对非公益性建设用地,则政府应在土地利用总体规划及土地利用年度计划要求的范围内,按照市场价格征购,通过购买的方式将集体土地征为国有。通过使用征地与征购两种手段,两种价格,缩小土地征用权的范围,使其严格控制在公益性用地的范围内。也有学者指出,随着我国市场经济的发展和各种经济类型的不断发育,通常意义上的公益性建设项目中,赢利性建设项目、多种经济成分并存于一体的基础设施建设项目越来越多,“公益性建设项目”的概念,范围已越来越模糊,难以界定。因此,随着社会经济的不断发展,无论是经营用地,还是经营性用地应逐步实行同一的市场价格,这样就不会出现一块土地、两样价格,让农民难以接受的情况,也可以有效防止一些基础建设项目多征少用,浪费土地和征地权滥用的现象。

第五,规范政府行为。改革征地制度的另一关键是规范政府行为。主要措施是:(1)严格规范政府的征地权利;(2)强化监督机制,要从法律上赋予农民集体和农民征地主体及征地监督机关执行人的地位;(3)弱化以至剥离政府与征地之间的直接利害关系;(4)完善考核机制,应将征地违规情况,失地农民的就业率、上访率等作为考核当地政府业绩的重要内容,并作为核批耕地非农化的重要依据。

第六,要合理分配集体土地产权出让的收益。集体土地产权出让收益是指集体土地所有权(包括使用权)改变为国有土地以后得到的收益。它在市场经济条件下表现为土地买价,主要包括产权出让收益(包括所有权和使用权价格)、土地附着物、青苗补偿费及相邻地受损补偿费等。处理这部分收益的基本原则是要有利于失地农民的生存和发展的需要,有利于集体经济的健康发展和整个社会的稳定。其要点是:一要严格遵循失地农民当家做主的原则。要把利益的分配权交给农民,这里的关键是要划清集体土地所有权主体和经营管理者之间的界限。二要严格遵循土地与农民生活来源关系的原则。如果农户的生活来源主要为经营土地,则应给农户土地产权出让收益的大部分,以切实保证失地农民的再就业和获取城镇居民同等生活水平所必要的资本;反之,如果农户的生活来源与土地经营之间的关系不大,则可给土地产权出让收益的小部分,大部分用来发展集体经济。三是坚持建立社会保障

基金的原则。应当从土地产权出让收益中提取一定的比例,辅由政府财政必要的投入,把失地农民纳入城市社会保障体系之中。

第七、建立科学的评估制度,对征地后失地农民生活水平进行全面评估,通过合理补偿使失地农民的生活水平不降低。根据《中华人民共和国土地管理法》,征地补偿和安置补助的原则是保证被征地农民的生活水平不因征地而降低。由于我国地域辽阔,各地生活水平差异很大,如何评价失地农民的生活水平状况就成为补偿的重要依据。

农民是农业的生产者,同时也是消费者。从理论上分析,农民取得的经济收入,要维系基本生产资料消费和基本生活资料消费。农民基本生产资料消费水平和基本生活资料消费水平的高低直接反映着农民生活水平的高低。因此,对某一特定地区、特定时期、特定条件下农民生活水平的评估,必须要从经济和社会的多角度、多层次、质和量多方面关系进行分析,通过运用合理的理论范式建立一套科学的评估体系,以保证给失地农民的补偿是合理的。

根据社会经济统计学的要求,一套科学合理的评估体系的建立,应首先在一定的地区运用合理的、可操作的统计调查方法对特定的调查对象进行严密的统计调查,然后在大量数据进行统计整理和分析的基础上,对征地前后反映农民生活水平的各项品质指标和数量进行对比分析,得出这一地区失地农民征地前后生活水平的变化情况和变动趋势,使之与整个社会的经济水平作对比,则可以反映出该地区失地农民生活水平的变化情况。

第六节 本章小结

在过去的 20 多年中,中国的改革开放政策导致了快速的工业化,但城市化进程却相对滞后。上世纪 90 年代以后,中国城市化进程迅速加快,青海也改变了以往 16 年城市化水平徘徊不前的局面,在 2000 年后有了相对较快的发展,2004 年已达到了 37.7% 的水平。但连续快速提升的城市化因缺乏相关制度改革的配合,出现了许多体制性障碍,大量失地农民问题产生的根源都与这些制度息息相关。对此我们通过以上对失地农民问题的分析得出了如下结论:

1. 城市化是一个要素集聚的过程。这个过程产生了聚集效应和规模效益,为资本获取利润提供了条件,而资本为了获取利润的

不断扩张成为了城市化的原动力,带动了大工业的快速发展。而大工业发展又为城市发展奠定了物质技术基础,并推动着城市化的进程。因而马克思主义理论和现代西方经济学理论从不同的视角出发得出了一个共同的结论是:城市化是人类文明的一个自然历史过程,是人类文明的标志,是人类社会发展的必然趋势。无论是资本主义制度和还是社会主义制度国家,无论是穷国还是富国,是发达国家还是欠发达国家,都最终将要走向高度的城市化。

2. 目前我国、我省失地农民问题的产生及其问题化是以赶超为目的的城市扩张过程中相关制度改革滞后的必然结果。其一、法律自身的矛盾是导致征地权滥用的主要因素之一。其二、对政绩的单一评价机制和利益的诱导是政府官员滥用征地权的内在动力。其三、具体制度的不合理和改革滞后是失地农民产生的主要原因。如户籍制度、土地制度、农村集体经济组织制度权属不清等,阻碍了失地农民的自由流动和及时转化为市民,是失地农民无法市民化的体制因素。

基于以上结论的对策建议:

(1) 修订现行的法律法规,消除其内在矛盾,严格限定征地权的使用权限和范围。

(2) 制定科学合理的政绩评价机制,遏制政府官员滥征土地。

(3) 完善现有的征地制度,使之适应于社会主义市场经济下快速发展的城市化的要求。

(4) 解决失地农民就业的建议:第一、加强对是失地农民的教育,提高他们面对新形势、新环境的适应能力,帮助他们树立自立、自强的精神。第二、要加以适当引导,激发起他们学习就业技能的自觉性,争取在短时间内掌握一门实际技能,以增强入城后自身的就业竞争能力。第三、政府部门应切实采取措施,对失地劳动力的就业给予必要的扶持,通过支持和发展社区产业创造更多的就业岗位,为失地农民提供就业信息和联系就业岗位,组织职业技能培训,出台有关规定让用地单位优先吸收合适的失地农民在本单位就业。第四、加快集体工商业经济实体的改制,促进其向权责明确的股份制方向发展,便利失地农民的流动和保障其利益。第五、支持失地农民发展非公有制经济。

(5) 解决失地农民社会保障的对策:第一、户籍制度和社会保障制度是制约失地农民进城的两大关键因素,要解决好失地农民市民化的问题,首先要在征地的同时转变其土地上农民的户籍,在

此基础上为失地农民提供与城镇居民相同的社会保障。因为失地农民一旦农转非,就已成为城镇居民,应享受与其他城镇居民同样的保障权利。而不应以“他们已经享受过征地补助”为由剥夺其应有的待遇,因为征地补助仅是对农民丧失土地使用权的一种补偿,不应影响其享受其他保障的权利。第二、完善现有的征地补偿制度,加入为失地农民提供社会保障的内容。建议由征地单位一次性为失地农民交纳社会保险(医疗、失业、养老)。

对未来研究的展望:2006年中央一号文件的颁布和对“三农”问题的高度重视及对土地市场的整顿表明,在未来我国将对土地实行严格的保护制度。在这个背景下征地与城市的发展将会发生一个新的变化,因此未来青海城市的发展在土地的征用上必须要注重研究以下几个方面的问题。第一、加快政府改革,促使政府社会管理者与土地所有者职能的分离与制衡机制的形成。第二、加快城郊农村集体经济组织的改革使之更适合于城市化进程的要求。第三、完善现有的法律法规的有关规定,使户籍制度、征地制度和土地制度更适合城市化进程的需要。第四、完善社会保障制度,尊重农民市民化的主体地位。第五、城市化进程与农民利益保障、耕地保护协调发展。

总之,土地资源是城乡发展的载体,解决好以土地为核心的城市、乡村、农民、市民的关系问题关系到未来我国经济发展速度问题和社会稳定,因此必须要给予高度的关注。

第四章 城市化进程中的 “城中村”社区问题

第一节 问题的提出

城市化是近现代引人注目的社会经济现象,也是当代社会经济中一种必然的、重要性日益突出的发展过程。在这个过程中,城市在数量上的增加和空间上的扩大使其周围原来的村庄被大量地纳入城市之中,当农地逐渐被征作非农用途,当村庄周边农地逐渐被城市建筑所取代,在不断拔地而起的城市建筑的重重包围下,村域的范围与村民居落基本合为一体,由于制度变革的滞后等众多原因,这些村庄的农民在失去土地以后,并没有像我们想象的那样,在欢庆、喜悦中被城市所接纳,成为城市的市民,而是在经济的铁律下以一种中国特有的“城中村”的形式,将其原有的村社组织及其社会关系网络、文化等等在城市经济社会关系中延续了下来,从而形成了一种非城市、非农村的、内外特征均自成一格的社区:“城中村”。

在我国还没有普遍建立起规范化的弱势群体保护机制的条件下,除了少数精英进入了城市外,大部分的村民因一无技术、二无文化、三无特殊优势而成为了城市生活中最缺乏竞争力的群体。“城中村”的村民们只能依赖村社集体经济建立起自我保护机制,形成了独具特色的带有浓厚社区公益色彩的村社公共经济。

此外,随着非农转化中与非农转化后村域区位的变化,优势级差地租的形成与房屋租金的提升,依托于低成本的村民私宅逐渐形成的流动人口聚居区为村社及村民提供了优厚的租金收入。因而,当村民面临内在的稳定收益与外在生存的巨大压力时,任何对“城中村”的改造都会面临着村社及村民利益的挑战;而如果不进行改造,任其发展,则有可能会在外在生存的强大压力下日益“内卷化”,成为城市中的“孤岛”,势必会影响城市化的进程和城市的和谐发展。

一、理論界有關“城中村”問題研究的觀點綜述

“城中村”現象是過去十多年來在中國城市化進程中出現的一種特殊現象，它具有濃厚的中國特色。這一現象從產生之時起，就受到經濟學者、社會學者、城市規劃建設學者以及城市政府部門的關注和研究。

國際文獻中缺乏對“城中村”現象及問題的專門研究。但與其有關的工業化與城市化理論，以及在此過程中的人口與勞動力遷移、城市經濟與社會等問題，卻一直是西方經濟學、城市經濟學和社會學研究中的一個重點。劉易斯－拉尼斯－費景漢的二元經濟理論、集聚經濟理論、世界城市化發展規律等，都從不同的側面涉及到出現於中國城市中的這種“城中村”現象，具有很高的參考價值。

中國理論界對“城中村”問題的研究始於上世紀 90 年代中期以後，主要集中在對珠江三角洲地區“城中村”的研究上，是目前我國社會各界關注的熱點問題，經濟學、社會學、城市規劃、城市問題等多個學科給予了廣泛關注，與之相關的學術研究也日益增多。從社會學領域來看，其中既有理論的探討，又有實證性研究。在全國比較有影響的實證研究主要有：上海市郊區農民市民化研究，珠江三角洲“城中村”研究，杭州城郊農民融入城市社會的研究。理論探討的議題主要集中於：（1）失地農民的市民化問題。有研究者指出：失地農民在身份和職業上轉變為市民後，農民還需市民化，即實現社會成員角色的轉型，使農民在社會屬性的各个方面：人口素質、思想觀念、行為方式、社會權利、生活質量、社會參與等方面真正轉變為城市市民。^① 有的分析了制約農民市民化的因素及突破措施。^②（2）有關失地農民的再就業與社會保障問題。這方面的研究主要是分析了对失地農民進行再就業培訓、加強社會保障的必要性及實施對策。^③（3）“城中村”問題及形成原因，一般是从城鄉二元經濟社會結構及“城中村”村民維持既有利益來分析其形成

① 文軍：《農民市民化：從農民到市民的角色轉型》，華東師範大學學報，2004 年第 3 期。

② 姜作培：《農民市民化：制約因素及突破難思路分析》，浙江社會科學，2003 年第 6 期。

③ 胡漫生：《農民失地與安置失地農民》，社會，2004 年第 2 期。

原因。主要有居住环境问题、社会问题、经济问题等。^①如,中国社会科学院社会学研究所副所长、研究员李培林博士和他的学生们对广州9个“城中村”调查后以实证的方法做了大量研究。大多数研究者认为“城中村”就是指在城市化过程中因耕地被完全或几乎完全被征用的农村村庄在非农转化中,其村庄的组织及其社会关系网络等在城市经济社会关系中延续下来,从而形成的一种特殊的城市社区。目前,理论界的研究焦点主要集中在“城中村”现象本身,在方法上主要运用社会学和城市规划学的研究方法对“城中村”现象进行解剖,其主要的目的在于关注“城中村”原村落和原村民的转型,有的则突出“城中村”对城市发展造成的负面影响。

作为一种看似简单实际却十分复杂的经济社会现象,对“城中村”现象进行分析需要综合许多历史、经济和社会的因素。关于“城中村”的形成,有的学者认为城乡二元土地制度,村落共同体的利益性内聚是形成“城中村”的关键因素,而非正式经济是“城中村”赖以“兴盛”的经济支柱,村落历史的认同性是“城中村”形成的历史文化因素。关于“城中村”的发展变化,有的学者认为可以将“城中村”的发展分为四个阶段:聚落形成阶段(传统农村居住聚落),城乡结合部阶段(城乡接触),“城中村”阶段(城乡冲突),“城中村”瓦解阶段(完全城市化)。李培林在《巨变:村落的终结》一文中认为“城中村”的产生与城市土地和房屋租金收益的刺激有关,并分析了“城中村”村集体经济从“村落单位制”到“村落公司制”的转变,以及“城中村”的社会分层结构的存在和生成。^②

在涉及“城中村”的管理和改造方面,更多的文献或观点集中于“城中村”对城市发展和社会安定所产生的负面影响。在很长的一段时间里,“城中村”在这方面受到了尖锐的批评与否定。在“城中村”管理上,多数政策讨论都围绕着如何限制和清除“城中村”展开。然而不论人们的看法如何,作为中国城市化发展进程中的一种客观存在的现象,人们都意识到“城中村”现象在很大程度上与中国城市化进程的一般与特殊规律表现有关,有必要对“城中村”现象进行多角度多学科的审视与研究。

① 白涛、叶嘉国:《珠江三角洲城中村问题探析》,广东社会科学,2004年第3期。

② 参见周晓虹主编:《中国社会与中国研究》,社会科学文献出版社,2004年5月,第518-519页。

二、研究的意义

“城中村”是中国赶超型城市化进程中因制度、文化、经济等因素共同作用下产生的一种乡村向城市转型中的特有现象。对于这一现象,西方经典理论没有涉及这一带有过渡形态的“亦城亦乡”的集体组织形态的研究,更没有涉及在周边已经城市化的社会情境下,“城中村”这种村社集体组织的变异与发展的逻辑。

工业化和城市化是推动现代化的两大基本动力。国际城市化进程历史表明,当一个国家城市化程度达到30%时,也就是这个国家加速城市化的时期。统计显示,目前我国国民收入的50%、工业产值的70%都产生于城市,90%以上的科技力量和高等教育集中在城市。从我省的情况来看,城市化水平仅达到37.7%(2004),城市化进程滞后于工业化,滞后于经济发展。因此,要使我省的城市化进程有一个较快的发展,完成省政府在1999年9月《关于加快全省小城镇建设的决定》中提出的“2015年城市化水平达到60%以上”的发展目标,与全国同步进入全面小康水平,就必须认真解决“城中村”改造问题。同时,由于已经或正在形成的“城中村”与一些比较严重的城市问题,如:治安、流动人口管理、和谐城市的建设等直接或间接地关联在一起,因此,无论在当下政府、公众或学术界的视野里,“城中村”都在相当程度上成为一个迫切需要解决的社会问题。

西部地区由于经济不发达,城市化起步较晚,对此问题目前缺乏深入、系统的研究。我省对“城中村”问题的研究也属于有关城市化问题研究中的一个薄弱环节。改造“城中村”,构建和谐城市是城市化进程中的必然要求。目前,“城中村”问题在我省也日益突现,“城中村”的发展问题、“城中村”改造中的利益冲突等等问题也时时困扰着我省城市化的进程和和谐城市的构建。随着《西宁市城市总体规划(2001—2020)》于2006年1月13日通过了国务院的审批,青海又将迎来一个城市建设的发展高峰,将有大量的农地被占用,农民要安置,如何有效地改造好已存在的“城中村”,如何防止新的村庄成为“城中村”,是城市建设中必须要给予高度关注的问题,对此问题的深入研究将有利于我省城市化的顺利进行和提升我省城市的整体水平。

本章以广州“城中村”的有关数据和西宁市“城中村”的具体案例,在调查分析的基础上,就青海省“城中村”的现状、形成的机

理、存在的问题及承续与发展变异的趋势进行实证与理论研究,力求从理论上深化解读“城中村”现象,从实践和政策层面上提供一个解决此现象的思维路径。我们认为,我国特有的“城中村”现象产生的主要原因在于我国特有的城乡二元经济体制及赶超型城市化进程中相关制度变革滞后所致。要解决这个问题,必须要从制度建设入手,从制度上解决问题。要把政社合一的村社变为政社分离的街道居委会和独立的、股份化的经济实体,通过居委会实现对非农化村民及居住地的城市化管理,通过股份制实现对村社经济的公司化管理。在保障每个村民的经济利益的前提下,转变其身份,逐步将其融入市民社会。由此实现制度与体制上的城乡一体化,把村民变为市民,把农村社区变为城市社区,彻底解决“城中村”问题,实现城市的和谐发展。

第二节 “城中村”生成与发展的一般机制

“城中村”现象,是中国城市化进程中、带有过渡性质和自下而上制度创新特征的一个城市社会经济现象。它的形成基础和机制在于中国经济的发展和城市化进程的加速,在于社会人口从乡村向城市,特别是向大中城市流动迁移,以及在社会转型时期中国特定的城乡人口、土地、城乡管理的政策和制度。“城中村”现象的出现和存在,从根本上说是计划经济时期形成的城乡二元经济社会结构在城市化进程中的反映。“城中村”就是在这个过程中所产生的一种具有中国特色的现象。

“城中村”现象涉及到两大利益主体。一类是“城中村”的村民,他们利用村落在城市化过程中所获得的地缘优势获取了丰厚的收益。另一类是广大进城务工的外来人口,为了节省生活费用,他们以租住廉租屋的形式聚居在“城中村”里,他们是“城中村”里的居住主体。观察表明:通过选择并利用“城中村”,大量由乡村进入城市,或由中小城市进入大城市的流动人口,能够在大城市中有有效地克服在其他情况下不易克服的居住、就业与谋生问题。我们认为,仅以此而论,“城中村”就在经济和社会两方面具有存在的合理性。

“城中村”的最大意义在于,它的出现,是市场机制的产物,而它的功能和作用,在于它能在某种程度上降低人口和劳动力流动的成本,降低城市的进入门槛,扩大城市劳动力市场规模,增加城

市需求,并通过这些作用,促进了中国的城市化进程。

一、“城中村”的定义、类型与特征

(一)“城中村”的定义与类型

对于“城中村”,不同的观察角度与不同的研究目的会形成不同的概念界定。在学术研究领域,有些学者从职业结构的角度,认为“城中村”是指城市总体规划发展区内农业用地已经很少或没有,居民职业结构与生存方式的主要指标上已完成向城市社区的转变,但在基本素质上仍缺乏城市社区的内涵特征的村落^①。部分学者从管理方式出发,认为,“城中村”是指在城市中仍然保留和实行集体所有制,农村经营和管理体制的农村社区,其管理组织是村委会,常住人口是村民。这些地方上的大多数村民在失去土地的同时依然保留其农民的身份和农村管理方式。还有的学者从户籍角度指出,“城中村”是指那些农地与居民早已非农化,村庄已为城市建筑所包围,但村中居民仍为农业户籍,保留农村生活习惯和农村管理方式的社区群落。^②李培林在《巨变:村落的终结》一文中认为:“城中村”是“存在于城市与村落之间的混合社区。”“城中村”的生活方式已经基本城市化了,村民们居住在市区的,他们已经完全不再从事或基本上不再从事属于农业范围的职业,甚至他们的户籍大部分也已转为城市户口了。但是,村落和村民都具有很强的村落特征,例如:他们高度重视“村籍”的身份,村落的社区管理在很大程度上仍沿用乡村的管理体制等等。^③

“城中村”作为一个当前中国城市(尤其是大城市)里因城市化加速和土地征用制度改革滞后而形成的特殊社区。它有着特殊的经济基础,具有特殊的经济功能,是城市的有机组成部分。从人口特征来看,“城中村”是一个由原住村民和中低收入的外来人口聚居的城市居民点。从城市形态的表现来看,“城中村”是一群高密度、违反城市规划的非正式建筑物。从经济学角度分析,“城中村”是一个城市里的独特经济体系。这个经济体系的独特性在于

^① 赵过渡等:《城中村社区治理体制研究》,国家行政学院学报,2003年第3期。

^② 麻智辉、龚建文:《花园城市构建中的“城中村”问题研究》,江西社会科学(南昌),2003年第11期,第64页。

^③ 参见周晓虹主编:《中国社会与中国研究》,社会科学文献出版社,2004年5月版,第518-519页。

它是一个兼有农村与城市特征的村落;在这个经济体系中主要包含了三大市场和一大经济体:廉租屋市场、中低收入劳动力市场、低档工商服务业市场和村集体经济;呈现出“两高两低”的特征:高流动性的外来人口、高密度的建筑群、(中)低收入的外来人口、低档的工商服务业。

2000年,广州市政府城市规划管理部门曾将“城中村”定义为“城市规划发展区内的行政村”。根据这一定义,广州市的“城中村”是指:经国务院批准的广州市规划发展区内(不含番禺区、花都区、增城市、从化市)的138个“城中村”。在广州城市规划面积385平方公里中,这些“城中村”的面积就占去了87.5平方公里,约为广州城市规划面积的22.7%。根据这些行政村实际拥有的农用地及城市发展的状态,政府有关部门又将这些“城中村”分为A、B、C三类(详见下表)。学术界研究的重点是A、B两类“城中村”,其中又以A类“城中村”为主要研究对象。我们采纳此种分类法,也以A类“城中村”为主要研究对象。

表4-1 广州市的“城中村”划分标准类别

类 别	划 分 标 准	例 子
A类“城中村”	完全没有农用地的农村,且已经完全被城市包围。	三元里(白云区), 石牌(天河区)
B类“城中村”	有少量农用地的农村和处于城市近期重点建设区域的农村。	瑶台
C类“城中村”	有较多农用地的农村和近期不列入重点建设区域的农村。	旧村(白云区)

资料来源:《南方都市报》2002/9/5A05

(二)“城中村”的特征

作为一个兼有乡村和城市特征的村落,“城中村”具有以下特征:(1)起源于城市郊区的农村。所有的“城中村”均位于以往城市的原郊区。(2)位于城市建成区之内或边缘。由于城市地域急剧扩大,位于城市建成区之内的“城中村”已与城市融为一体,城村用地互相交错、边界模糊。(3)村民经济收入来源的非农化。“城中村”村民的主要经济来源是租赁收入、股份分红和个人劳动收入,农业收益比重极微,租赁收入和股份分红一般都远远高于个人劳动收入。村民自建房屋出租收取租金,其中有少数村民也自己经营服装、流通、饭店等行业。以村或生产队为单位成立集体经

济,经营租赁业、酒店业、房地产业等行业,村民作为股东在年末取得分红。(4)仍保留着传统乡村社区的特征。从村民的身份看,“城中村”的原住居民是农民,后来经过撤村转制,这些过去的农民在身份上有些已经变为了城市居民。从家居习惯看,原住居民(村民)住宅以单家独户的传统家庭模式建筑而成。从村规民约看,社区组织大部分仍沿用农村体制,村里仍保留着部分乡规村俗。(5)景观的非农村非城市化。“城中村”的土地所有制是集体所有制,“城中村”的土地使用虽受城市规划的指导,但并没有真正纳入城市的统一规划、建设与管理,其发展具有很大的盲目性和自发性。“城中村”村里的建筑密度很高,村内道路狭窄,火灾隐患大。基础设施(水、电、通讯、垃圾处理)不完善,缺少公共绿地、体育设施。外来人口多,人员结构复杂,治安形势严峻。与广大农村那种分散、恬静的乡村景观截然相反,而与城市那种井然、豪迈的气魄又显得格格不入,形成一种非农非城的特有景观。(6)城市外来人口集中聚居的地方。“城中村”的外来人口是“城中村”(A、B类)现有人口的主体,他们以租住廉租屋的形式聚居在“城中村”。“城中村”的外来人口均高于本村人口,一般比例徘徊在2:1-5:1之间。(7)村集体为村民提供一定的福利和社会保障。“城中村”所在社区一般都是城市化与市场化的先发地。“城中村”多位于大城市周边,拥有地利优势,较之偏远的农业村落,经济实力相对较强,城市功能的扩张,也使农村土地大幅升值,给当地农村带来了巨大的收益。村庄在这种先行的与快速的非农化中积聚了厚实的集体财富,而集体财富的使用、分配与增值,又不断强化着村民对村落共同体的依赖与向心力。“城中村”农民依托土地和村集体资产有分红收益,有的还享有村集体提供的社会保障。(8)户籍性质的混杂化。从户籍性质看,社区中农居混杂,有的虽不从事农业活动,但仍保有农村户口,有的已转为城市户口,户籍身份与职业身份不一致的现象比较普遍。(9)从职业性质看,由于城市规模迅速扩大,城市规划区内的农村集体土地不断被征用,大多数村民失去土地,已不再是传统的以种植业为生产方式的农民,职业结构也开始多元化。

但“城中村”又不同于发育成熟的城市社区,表现为:(1)职业性质的不稳定性。从职业性质上看,虽然多数村民不再从事农业活动,但没有城市居民相对稳定的工作单位和完善的社会保障。集体经济发达的地方,村民主要依托土地和村集体资产的分红收

益为生。集体经济欠发达的地方有的靠建房出租房屋,有的做生意、跑运输,更多的是进城打工谋生。非正规就业较多。非正规就业表现为弹性劳动,职业变换频繁,工作不稳定,经济收入较低,社会保障不健全。(2)由于居民多是农民,受教育水平低,人口素质相对较低,思想观念比较保守。(3)社区管理的村落化。在社区管理上仍保持村落管理形式。村落管理与街道管理有很大的差异,城市社区管理是一种条块结合、政企分开的管理形式。在街道社区的管理中,街道委员会只负责有限的事务,而教育、卫生、治安、供水、供电、道路、环境建设、征兵等等社会事务的服务供给,都是由各自的相关机构直接负责的;而在村落社区的管理中,村民委员会几乎要负责与‘村落生活’有关的一切事务,像卫生清洁、市场管理、计划生育管理、公共福利开支,是一种块状管理。街道社区建设和管理的费用是由国家财政支付,而村落社区建设和管理是村集体支付。村落管理还表现出政企不分的体制,既管理社会事务,又管理村集体经济,交叉任职普遍。而在城市中,政企分开,街居负责社会管理和事务,经济生产则由企业负责。在土地制度方面“城中村”土地属于农民集体所有,城市土地则为国有土地。(4)环境状况十分恶劣。相对于成熟的城市社区,“城中村”由于一般都位于城市边缘地带,基础设施、文化设施相对落后,村级管理水平有限。“城中村”存在着建设缺少规划,土地利用效率低,违章乱搭建、环境脏乱、卫生条件差等问题,不符合现代文明城市的形象。再加上“城中村”聚居了大量外来人口,各类废品回收站,地下加工工场,非法诊所等汇集其中,环境卫生恶劣,社会治安复杂,成为违法犯罪高发区,城区环境整治中的难点,阻碍了我国城市化的良性发展,使得“城中村”虽然与城市近在咫尺,但与现代城市文明有相当大的差距。(5)“城中村”作为城市化中一种独特的现象,在管理体制上,一方面它作为城市社区的组成部分,必须接受城市政府的领导,应当在城市社区管理体制下运行;另一方面它属于农村社区,在土地制度、户籍管理制度等方面必须执行农村社区管理体制,从而构成了管理体制的交叉性。城市与农村“二元管理体制”并行存在、共同发挥作用,构成了其“边缘社区”的特征。在人口构成上,由于村民、市民和流动人口(暂住人口)的混合构成,形成了界限分明的社会群体,不仅不同的社会地位使其出现了社会分层现象,而且高度集中的流动人口因为地缘、血缘、职业不同等原因,又造成了社会群体细分现象,出现了不同的“亚群体”。

二、“城中村”的生成与发展的一般机制

(一)城市地域范围扩大引起村社土地地位变化,这是“城中村”生成和扩展的基本原因和基本条件

以广州市为例,对外开放、外资流入、市场化改革、结构调整等因素,使作为华南中心的广州,经济得到了蓬勃的发展,国内生产总值从1980年的57.55亿元上升到2001年的2685.76亿元(当年价)。①城市经济的高速发展,加速了城市化进程,使城市面积和城市人口得到迅速的扩张。短短二十年,广州市辖区从四个(越秀区、东山区、荔湾区、海珠区)发展到十个(新发展区为天河区、芳村区、白云区、黄埔区、番禺区、花都区),广州市建成区面积从1980年的136平方公里,扩大到2002年的385平方公里。伴随城市面积的外扩,城市生产方式向四周的蔓延与扩散,使城市郊区农村被纳入了城市的建成区范围之内,这样,就在地域上形成了“城中村”。

在城市的地域面积的扩大过程中,城市商业中心区也由原来的几极向多极发展。以前,北京路、上下九、农林下路、南方大厦是广州市著名的商业中心区。现在,天河城商业区、中华广场(中山二路)、海珠购物中心等新地区相继成为了广州市新的商业中心区。此外,广州市的发展轴线也从旧轴线(白云山——越秀山——中山纪念堂——市政府——海珠广场——珠江)向东移至天河区(新轴线:燕岭公园——天河火车站——中信广场——天河体育中心——珠江新城——海心沙岛——赤岗——新客港广场)。城市面积的扩大,商业中心区向多极发展,发展轴线的东移,这些都使“城中村”所处的土地地位从郊区变为了城市市区,有些还邻近城市商业中心区。“城中村”土地地位的改变,为“城中村”的经济结构转型提供了现实的条件。土地的经济收益取决于土地所处的位置,包括商业的繁华程度、商业网点密度、城市基础设施的状况、公交运输的便利程度、各业集聚的情况等。越靠近市中心,土地的经济收益就越高,由于城市经济发展的可变性,土地经济收益也会随之发生变化。这样,诸如交通便利、充足的市场信息、良好的市场区位等条件在“城中村”往往一应俱全,这正是促使“城中村”经济结构转型、外来人口聚居的基础。

① 数据来源:《广州统计年鉴2002》,广州统计局,中国统计出版社,2002年6月。

青海省西宁市的一些“城中村”随着城市的扩展现在有些也被嵌入城区、有些处在商业区的周围,由于城市基础设施建设的加快,这些“城中村”在交通、市场区位、信息、劳动力等方面具有了较好的条件,在带动自身经济发展的同时,也使这些地方逐步变成了一定区域经济发展的中心。如:城西区杨家寨村兴办的海湖路蔬菜、水果和小商品批发市场的发展壮大,使这一地区成了全市乃至全省的蔬菜、水果和小商品集散中心,并带动了周围餐饮、运输、房屋租赁等行业的发展;城北区朝阳建材市场的发展带动了全省的建材交易和相关行业的积聚与发展。

随着“城中村”土地区位的改变,“城中村”的土地用途由原来的第5类(农业用地)逐渐变为了第1类(商业用地),土地经济收益也随之由A类水平逐渐上升为B、C类,有的甚至上升为E类水平。

这些土地收益的巨大变化,可以从广州天河区石牌村的商铺租金变化窥见一斑。1995年前,石牌东路还是一条沙石路,没有公交线路经过,那时的商铺租金为50元/ M^2 左右。1995年后,广州市区向东扩展,并对东区的基础设施建设投入大量的资金,交通设施大大改善,经过石牌村的公交线路达到40多条(石牌东路4条、黄埔大道18条、岗顶24条),人流、车流量不断增多。2002年,商铺租金达260元/ M^2 左右,七年时间内同一铺面租金上涨了五倍多。西宁市城西区的杨家寨村修建的海湖路市场及周边商铺与住房租金的变化也印证了这一现象。根据市场调查,2000年海湖路市场内的租金20元/ M^2 左右,周边商铺的租金10元/ M^2 左右,住房一间50元/月(10 M^2)左右;2006年分别达到了50、30、120元/ M^2 左右。“城中村”土地区位的改变导致了土地经济收益的改变,它为“城中村”的经济结构向非农转变提供了现实的条件。

(二)人口城市化,廉租屋需求激增是主要外部因素

城市经济的发展及产业结构的演化,必然导致社会经济结构的转变和部门之间劳动生产率的差距。在城乡收入差距增大、户籍制度限制放宽的情况下,大量农民离开土地,开始了农村人口向城市的迁移,而且,这种迁移的趋势正在不断地加大。进入城市的农民外来人口,由于他们的教育水平较低(以初中教育程度为主),以及在城市的社会关系较少等因素,他们的就业主要集中在一些苦、累、脏、不稳定的行业或职业上。制造业、建筑业、服务业都是他们的主要就业行业,低水平的就业层次决定了他们的低收入。

根据国家统计局在2001年9月发表的一项联合调查报告中显示,在被调查的1800个农户家庭中,外出农民工的平均月收入为583元,83.6%的农民工平均收入在200-800元之间,其中一部分还要寄回老家供养老人、孩子。

流动人口进入城市,首要解决的问题就是住宿问题。可供解决的方法主要是买房和租房。如何选择又取决于个人的收入、商品房价格和个人偏好,其中个人收入与商品房价格是首位考虑的因素。对于这些在城市中的低收入外来人口来说,他们没有足够的力量去支付城市里(为了便于研究,假定城市体系不包括“城中村”)昂贵的房屋租金,而在目前的中国大城市里,满足低收入流动人口需要的廉租屋市场尚在启动中。房屋作为一种与人类生存权紧密联系的产品,它不仅仅具有商品的属性,而且带有社会福利的性质。对于低收入人口来说,房屋是一种十分昂贵的商品。所以,许多国家的政府大都承担起向城市低收入人群提供带有福利性质的廉租房或廉价房的责任。然而在我国,现阶段城市政府只负责向有拥有城市户籍的低收入家庭提供“经济适用住房”。在这种情形下,被排斥在城市社会保障体系外的广大低收入的流动人口只能从市场上去寻找解决的方法。

可是,除了“城中村”,城市房地产市场供给中并不存在一个能满足低收入流动人群的廉租屋市场供给。因为廉租屋是一种微利甚至是无利的商品,在许多国家,廉租屋都是作为一种福利措施由政府向低收入阶层提供。而房地产商是高利和暴利的追逐者,他们根本不屑于这些微利或无利产品的供给。所以,出现了廉租屋的巨大供需缺口。“城中村”就是利用这一机遇,及时向市场推出大量的廉租屋。“城中村”为什么可以向市场推出廉租屋,而房地产商却不可以呢?我们从城市与“城中村”房产造价的对比中,可以找到它的根源。

从理论上讲,房租就是房屋所有者凭借房屋所有权取得的收入,其本质就是房屋的收益权。房租由房价决定,受供求关系的影响。城市里的住宅价格包括:土地价格、房屋造价、房地产商和销售中介的利润。其中,地价包括土地开发建设成本、城市基础设施分摊、开发单位上缴税金、开发公司的正常收益、级差收益和垄断收益。而“城中村”村民可以利用宅基地进行房地产的建设,宅基地的使用只需向政府交纳很少的手续费,村集体经济几乎承担了大部分的村内的基础设施费用。从房屋造价上分析,“城中村”的

房价省去了昂贵的地价、开发商和中介机构的利润。^① 房屋造价的低廉和城市体系(不包括“城中村”)里的主体不屑于这些微利甚至是亏本的廉租房供给的现实,决定了“城中村”村民可以向市场推出廉租房,并且有利可图。城市体系的这一供需缺口为“城中村”发展租赁业提供了巨大的商机。为外来劳动人口提供了一个各方面都能承受的过渡平台,客观上也有效地防止了城市贫民窟的大量出现。

(三) 二元土地与管理制度是造就“城中村”的主要制度因素

制度经济学认为:不同的国家(地区)及同一国家(地区)不同历史时期之间在经济增长上的差异主要源于人们寻求并利用经济机会,改进经济绩效的努力程度的差异,而这种差异又可追索到不同的根源,其中一个重要的根源是制度对经济努力的激励程度不同。制度安排通过将排他性使用某种资源的权利赋予个人、利益主体,从而使其努力程度与报酬紧密联系起来,这是促进人们大胆尝试和承担风险的制度保障。

同样,“城中村”的形成有其深刻的制度根源:城乡二元土地管理制度。正是这种制度安排决定了“城中村”的经济发展活动和展开的各种经济关系。在这种制度安排下,城市土地属全民所有,即国家所有,由各地政府代表国家管理、规划土地的使用;而农村土地属农村集体所有,归村民委员会经营管理,农民对农用地实行联产承包责任制,同时允许农民拥有一定面积的宅基地进行住宅建设;当遇到国家建设需要时,国家可以向农村集体经济组织征收土地,并向农民支付一定的土地补偿费。这种制度安排,对完善土地管理、促进经济发展曾发挥了重大的作用。但是,当城市化的洪流直卷而至的时候,它却成为了“城中村”分享城市土地经济收益的制度保障。

首先,农村土地属农村集体所有。在制度安排上,将一部分土地资源的排他性权利授予了农村集体,决定了农村集体作为一个经济团体可以享有对农村土地的占有、使用、收益和处分权。这一点给“城中村”的集体经济开发集体土地,发展租赁业、房地产等行业提供了很好的制度保障。

其次,在遇到国家建设需要时,国家可向农村集体征收土地,并向农民支付一定的土地补偿费的规定为“城中村”的土地区位从

^① 严星编:《城市地产评估》,中国人民大学出版社,1993年8月版,第164页。

郊区向城市中心区发展提供了可能性,获得了发展工商业的良好地缘优势,土地的补偿款为村民从事非农生产提供了原始资本。

再次,允许农民拥有一定的宅基地进行住宅建设,给予了农民建筑房屋权利的同时,也使“城中村”村民取得了通过加建住宅,收取租金享受城市土地经济收益的权利。

最后,这种制度安排给“城中村”的搭便车行为创造了条件。在经济收益上,“城中村”土地享有几乎与城市土地相同的经济绩效,但却可以继续沿用农村的体制发展经济,不受或少受城市管理规章的限制。由此可见,对于“城中村”来说,城乡二元土地管理制度背后蕴藏着巨大的商机。

(四)户籍制度和赶超型的城市化政策是造就“城中村”的原因

如前所述(参见第3章),由于我国政府采用户籍制度,把中国公民分为农业户口和非农业户口两个标志鲜明的类别:农村人和城市人。他们分别具有农村户口和城市户口,并且不能随意转换,特别是农村户口不能自由转换成城市户口。并且在不同的户籍上赋予了不同的权益,从而固化了身份,使农民即使在没有了土地的时候也不能自由转换身份,只能依附于集体经济组织而生存,使“城中村”即使在没有土地、被城市包围在其中时,也必须担负起村民生存与发展的重任。

同时,由于我们的城市化是一种长期抑制后的赶超型城市化,在城市化的进程中由于城乡二元土地管理制度等政策性的制约,在征地后的开发建设中,无论是企业还是政府,大多只考虑项目本身,出于经济成本与社会成本的考虑对村落的改造和村民的安置有意无意地采取了避而远之的态度。当城市发展的洪流直卷而至的时候,村外的地域迅速按城市的模式蓬勃发展起来,而村内仍按农村的管理模式自行一体,独立发展。所以形成了“城中村”这种“似农非农,似城非城”的格局。政府在城市扩大过程中的这种特殊的交易安排,虽然在发展城市经济上取得了较大的经济效益,但与此同时,也无形中加大了“城中村”日后改造的难度。

第三节 “城中村”现象的经济学剖析

一、“城中村”产生与发展的经济根源

(一)二元土地与管理制度条件下形成的城市化进程中的特殊交易安排

走进“城中村”，你会发现这是一个非农村非城市的地方。为什么会形成这种格局呢？从交易费用的角度分析，是城乡双方为了避免城市发展过程中的交易费用增加而导致的。交易费用是指完成一项交易所要花费的金钱、时间和精力（库特）。市场经济处处都要交易，每笔交易不止要花费金钱，还要花费时间和精力。时间和精力都可以算成成本或费用，它包括双方收集信息，制定谈判细节以及谈判过程所花费的时间、精力等等。经济主体在进行经济交易的同时，都企图降低交易费用，尽可能避开一些难点问题，希望用最少的成本获取较大的经济效益。

市场经济体制改革使计划经济时期城市支配农村的体制被打破。城市已不可能只凭借行政手段以低偿方式获得近郊农村土地，而只能通过城、村双方协商以合理补偿方式取得。政府作为一市场主体，在发展城市经济时，也需考虑交易费用与经济效益之间的对比关系。特别是在政府财力不足、缺乏长远规划的情况下，更希望用尽可能少的交易费用获取较大的经济效益。为了节省交易费用，降低补偿成本，避免处理与“城中村”有关的一系列复杂的社会管理问题，例如：农村人口的安置问题、外来人口的安置问题、住宅的补偿问题、农村社区的治安管理问题、基础设施建设问题等等。有些地方的城市在征地时有意避开“城中村”，在具体规划过程中，一方面是根据“城中村”人口增长预测，按照一定标准，划出后备宅基地供村民居住，另一方面，土地开发方将其征用村镇土地中的8%—12%作为“村镇经济发展用地”返还，由村镇自行开发。即只占用城郊农村土地资源，而不将“城中村”人口、“城中村”社区纳入城市管理的范围之内，而村方出于暂时的经济利益等方面的考虑也乐意保留原有的居住方式与社区关系。

(二)特殊社区中的集体经济

根据《中华人民共和国土地管理法》第三十七条、三十八条，三

十九条规定,政府对村土地的开发审核只限于其是否符合已获批准的城市规划,在这一规定之下,行政村获得了土地非农使用的初审权。村集体对土地的自主性开发,不但获得了土地非农使用的超额利益,还获得了对该土地的管理权,总体收益高于土地被城市征用所得。在这一经济利益的驱动下,村民大力发展了非农集体经济产业。

“城中村”早期的集体收入来自一些集体兴办的劳动密集型产业,如纺织、酿酒、造纸、制砖、制茶、石料加工、服装加工等等。但随着“城中村”土地区位的改变以及城市劳动密集产业的衰落,“城中村”的集体经济向第三产业转移,特别是租赁业(建成厂房、商铺出租),并逐渐从租赁业向酒店业、房地产业等多种行业发展,村民以入股分红方式分享经营收入。

城乡二元土地管理制度给“城中村”创造了搭便车的条件。一方面能享受城市土地经济持续增长的收益,另一方面,又可以继续沿用农村的一套发展经济,不受或少受城市管理规章的限制。也就是说,在这种制度安排的保护下,“城中村”的集体经济处在比其他市场主体更优越的竞争地位上,这种优越性使“城中村”的集体经济在短短的二十年时间内发展壮大了起来。

(三)持续膨胀的城市廉租屋市场

从经济分析的角度看,“城中村”存在和扩大,其最主要的基础之一,在于“城中村”向广大低收入外来人口提供了一个巨大的廉租屋市场。可以说,没有城市的外来人口,这一廉租屋市场需求不会形成。同时,没有“城中村”的特殊制度环境,“城中村”也不会成为了专为外来人口提供廉租屋的供给者,外来人口也不会在“城中村”聚居,原先的村庄也就不会变为今日的“城中村”。

城市经济的高速发展,吸引了大量的外来人口涌入城市,造成了廉租屋市场的巨大供需缺口。利用这一发展契机,村民利用有限的资金(征用土地的补偿款加上私人储蓄)在宅基地上抢建空间最大化的私宅,向市场推出了大量的廉租屋。在这一过程中,村民们通过将私人住宅商品化,将非市场化的土地权益转化为市场化的租赁收益,最大限度地谋取城市土地地租收益。在大量人口涌入城市的背景下,这种“土地收益的转化”得到了市场的认可和政府的默许。而对广大的低收入流动人口来说,“城中村”不仅提供了价格低廉的出租屋,而且,在某种程度上,这一特殊的“房屋租赁市场”还可以减少他们在迁移和流动过程中遇到的困难和必须支

付的成本。

除了租金便宜外,“城中村”房子租用手续的便捷性、交易成本低,也是它强烈地吸引外来人口聚居的重要原因。“城中村”里的出租屋属村民私有,按约定俗成的“市场规则”,租房的具体事情由村民与租客自行协商解决。房客只需出示身份证、暂住证和婚育证,交足租房押金(押金一般为1个月的房租),即可租住,房客可以随时终止租赁。有些租户为了取得租金,也将房子租给不能出示三证的流动人口。多数情况下,村民对房客的经历、职业无从考究,也不愿意去考究。较之下,村内租赁手续的便捷性,就可以直接降低了租赁过程中的交易费用。对于低收入流动人口而言,这方面交易费用的减少,意味着进入城市的门槛大大降低。租金的便宜,手续的便捷性正是大量外来人口聚居于“城中村”,以及“城中村”村民可以获得巨额的租赁收入的根本原因。

外来人口与“城中村”的廉租屋市场是相辅相成的,聚居在“城中村”里的外来人口大多数从事低收入行业。根据我们在西宁市周围“城中村”的调查,“城中村”的住户中,从事一般体力和商业服务业的比例达96%以上,另有4%左右为未找到工作的大学生和一般白领。根据广州市2000年的天河区人口普查资料显示,在天河区“城中村”居住的人口,只有13%的人员是属于国家机关企事业单位人员、从事各类专业技术人员和办事人员,其余的人员大多数从事商业服务业和体力劳动。外来人口收入大多数都在1500元以下,外来人口的低收入与多种因素有关,其中最重要的因素是较低的教育水平,在“城中村”居住的人口,92%的人口学历是高中以下,其中具有初中教育程度的人口占去了41%。由于“城中村”的居住环境较差(建筑密度高、人员密集、环境卫生差、不安全因素较高等),只要收入有所提高、职业较稳定,许多外来人口都会搬出“城中村”,去寻找城市里窗明几净的居住环境,留下在“城中村”的大多数都是低收入、工作不稳定的外来人口。

(四)城市非正式经济的温床

非正式经济是与城市正式经济或现代经济相对而言的经济成分,它通常具有非正式雇用、小规模、自我雇用、流动性大、技术水平低、以本地市场为服务对象等特征。“城中村”是城市非正式经济扩大的一个巨大的温床,当然,其中也包括了相当数量的灰色经济成份。例如:一些未经许可的私人出租屋、一些逃避税费的小商小贩、没有签定正式雇佣合同的雇佣关系、甚至是一些假冒伪劣产

品的地下工厂、与黄赌毒相关的黑色经济等等。

“城中村”良好的地缘优势是非正式经济发育蔓延的最佳依托。“城中村”位于城市的建成区之内,有便利的交通、较大的市场、充足的市场信息、良好的市场区位等等,这正是“城中村”非正式经济发育和繁荣的可能性基础。同时,“城中村”的管理缺位正好成为非正式经济滋生的最佳场所。一些“城中村”实行的是城乡二元管理制度(即农村管理体制和城市管理体制),城市管理体制对“城中村”具有指导作用,但实际上落实不到“城中村”具体事务的管理上,“城中村”的具体事务由各村村委会负责。由于流动人口的多而杂,以及村里人力、物力、财力和管理水平的限制,村委会的管理难以面面俱到。

“城中村”的外来人口与非正式经济互相促进,相辅相成。“城中村”出租屋的廉价与租住手续的便捷性吸引了大量的外来人口聚居在“城中村”,大量的外来人口加大了“城中村”对非正式经济的管理难度,同时也增加了非正式经济的供给与需求,“供”与“求”二者共同构成两大利益群体,共同促进着“城中村”非正式经济的发展。可见,良好的地缘优势、管理的缺位和外来人口使“城中村”成为了非正式经济的温床。

(五) 现行安置补偿制度下村民追求利益最大化的必然选择

由于我国目前征地补偿的主要依据是土地面积和地上附着物,并不考虑住户的人数的多少和其他因素,因此,在经济利益的驱动下,村民们将住宅建设当成了一种投资手段,使有限宅基地上的住房面积最大化,以期能获得最大的经济效益。客观上造成了大量财力人力的浪费,也使政府改造“城中村”的成本不断增大。例如,我们在西宁市周围的一些“城中村”调研时看到,有些村民家的住房很多,但租出去的并不多,大量房屋在空置,等着国家征用时的补偿。2006年2月23日的《西宁晚报》以《为得征地补偿 240户人家连夜建房》为题报道了兰州市安宁区马家庄由于土地将被国家征用,为多得到一些征地补偿,村民连夜抢建住房的情况。2006年2月26日的《西宁晚报》又报道了《西宁市城市总体规划(2001—2020)》于2006年1月13日通过了国务院审批的消息传出后,城西区一些村的村民无视国家法律、法规,未经任何部门审批,擅自抢建和乱搭乱建,在群众中造成了十分恶劣的影响,也严重影响了全市“十一五”重点项目海湖新区的整体规划建设,为此,城西区委、区政府采取了紧急措施进行了全面整治的消息。从

这两则报道中我们也不难看出,我们现行征地补偿制度存在的缺陷和对群众利益选择造成的不良影响。

案例一:

住着“豪宅”愁生路

——西安麻家什字村“失地农民”生活见闻

据《新华日报》报道 在农村城镇化建设进程中,大量农民失去赖以生存的土地,面临新的生存抉择。记者最近在西安北郊麻家什字村采访发现,这个村 242 名“失地农民”在领到土地征占补偿款后,纷纷盖起了“豪宅”,但不少村民却因没有后续产业从此断了生路,有的村民守着“豪宅”开始为米面发愁。

西安市未央区麻家什字村有 60 户人家。近 3 年来,西安市城市建设先后征占该村大部分土地,每位村民分得补偿款 3.5 万元。目前全村人均可耕地不足 3 分,大部分村民脱离了农业生产。

表面看上去,麻家什字村是一个富足安康的城郊村。走进村口,只见新铺的村间水泥路直通每家每户,路两旁全是二层到四层不等的新盖楼房。一些村民自豪地说,村里耕地被征后,家家户户的“茅草窝窝”变成了“豪宅”。

随着村民姚芳香等人的出现,记者看到了麻家什字人的另一面:“豪宅”里的贫困。

姚芳香背靠自家新房,一边挑着刚挖回来的野菜,一边与身边八九位村民闲聊。既为生计所迫,也为打发时间,没事可干的姚芳香经常带着辍学的孩子挖野菜,每天只能赚上几块钱。但她家新房的豪华却与此极不相称:上下两层,水泥地面,瓷砖贴墙,门外还画了彩图。建房加上看病把他家 14 万元补偿款花光了。

村民李七三也是盖起了“豪宅”过不起日子。他盖了 21 间房子,花光了十几万元补偿款,还欠了 3 万元债。他苦笑着告诉记者:“目前房子仅租出去 4 间,租金根本不够化,有时候连一袋面都买不起。”

早知日子不好过,为何还要勒紧裤带盖“豪宅”呢?雷政民等村民无奈地说,“现在征地补偿是‘一脚踢’,发一笔钱就再也没人

管了。这笔活命钱放在家里不放心,存在银行利息少,搞投资又没门道,算来算去就只好盖房了。”

村委会主任贺春社说,去年冬天以来,村民“暴富”的家底差不多都被“豪宅”掏空了,“但可怜的是,村里人均年收入还不到2000元”。

目前麻家什字村的新房仅有个别租了出去,但很多村民仍然认为投资建房很值得:村里迟早还要被征占,现在建房越多,将来拆迁补偿也就越多。

盖起新房等着拆,这种畸形的“投资”并不能解决村民当前的生计。当过多年村干部的董拉荣说,现在村里除了十几个运输、养牛专业户外,其他人都在闲着,成了“种田无地、上班无岗、低保无份”的游民。

《西宁晚报》2003年8月14日 B03版

第四节 “城中村”现象与人口流动问题

一、农村劳动力非农转移的过渡点

居住和生活在“城中村”的外来人口,来自全国四面八方的城镇城乡,他们运用各自的能力,以极其多样的方式在城市中寻求就业和生存。作为低收入、受教育程度低、高流动性的社会人群,他们中的大多数人在居住方式、身份意识以及思想行为方面仍表现出浓烈的非城市化特征。在大城市里,外来人口失去了各自在当地原本熟悉的关系网络和各种保障,但在新的谋生地,他们的身份又没有得到这一城市的完全认同,他们只是一个“城市的暂住者”,无权享受许多城市人可以享有的社会福利和保障(如最低住房保障、最低生活保障和子女义务教育等等),极少数甚至缺乏公民应有的安全和人身保障。他们在城市的接纳与排斥之间,选择了“城中村”这一门槛较低的特殊社区居住。根据我们在西宁市周围“城中村”的调查,80%以上居住在“城中村”的外来人口大都以一家一户居住在一起,一般每户3~5人,居住在6~12平方米的一间屋中,几乎没有什么家具,有些家里堆了大量的货物,甚至是人居、货物、工作间混在一间狭小的屋内。根据广州的调查,在“城中村”,

63%的“城中村”人口平均住房面积在12平方米以下,以省钱为目的的合租居住是普遍的居住形式,出租屋里只有简单的家具。

外来人口聚居在城中村,在一定程度上减少了他们工作和生活的盲目性和无助感。农民从农村进入城市谋求生存与发展,期间必然会碰到不少困难和问题。绝大部分的流动人口在碰到经济问题、寻找工作、发生情感问题时首要求助的社会资源就是老乡和亲戚。李培林在对进城农民工的社会网络调查研究后得出,社会网络和社会资本对进城农民工来说,发挥着节约交易成本和信息成本的作用。如果没有了这种资源,流动人口在城市中将处于孤立无援的境地。流动人口以夫妻合租或同乡合租等形式在“城中村”聚居,在日常的交往中,他们也很容易结识一些认识或不认识的老乡,从而极易形成一种以血缘关系或地缘关系为纽带的社团。在这个社团中,他们会互相传递工作的信息、家乡的信息、朋友的信息,互相倾吐,互相帮助等等,在一定程度上减少了他们在城市里的盲目性和无助感。

将这些特点归纳起来,可以看到,“城中村”的原住村民在原村落城市化过程中,利用体制内的优势资源取得了较多的利益,而生活在此的外来人口则利用各种市场经济和大城市提供的机会和空间顽强地拓展和创造着属于自己的生存空间,他们是一群非正式的、非体制内的社会阶层。“城中村”作为在城市与乡村相互影响、相互融合、相互碰撞中,形成的一种新的特殊社区,是真正意义上的城乡结合部,为农村人口向城市转移提供了一个缓冲的空间,降低了农村人口进入城市的成本。

二、城市化进程的助推器与缓冲器

城市化是指农村人口向城市人口的转移和聚集现象,工业化与城市化的进程是与农村剩余劳动力的转移密切联系在一起的。在典型的西方国家工业化、城市化进程中,曾出现过国家以暴力方式强迫农民脱离土地,转化为城市无产者和劳动力市场上的劳动大军的过程。可是,在我国工业化进程中的相当长一段时期内,国家却采取了城乡隔离、限制劳动力由乡村向城市转移的政策。中国人口城市化的真正展开,是开始社会主义市场经济体制建设后,从让农民“离土不离乡”到允许农民“离土离乡”,农民获得外出务工的自由,可以自主选择离开土地,走向城市之后才逐步开始的。但政府并没有为这种流动提供政策和制度上的保障,为了维护城

市的利益反而设置了重重障碍,为此,农村流动人口承担了进入城市的主要的流动成本和风险。

(一)人口流动的成本与风险

人口和劳动力的流动是要付出流动成本的,要面对与流动相联系的风险。这种成本和风险不仅仅有个人的,也有社会的。在我国,大多数人口的流动是一个体制外因素,流动人口必须独自承担大部分的个人流动成本和流动风险。尽管,我国早在上世纪80年代就放宽了户籍制度对人口流动的限制,但是流动人口在城市中的合法权益并没有得到体制的认同,也没有为农民入城提供必要的条件,甚至默认城市通过各种途径提高流动人口进入城市的门槛。进入城市打工必须办理相关的证件(包括暂住证、劳动就业证、婚育证、计划生育证等等)和交纳许多不确定的费用,城市里的某些行业对流动人口采取歧视政策,流动人口不被纳入城市的社会保障体系,流动人口承担了在迁移过程中几乎全部的费用(包括路费、生活费、寻找居住地和工作所花费的时间与金钱等)。

由于没有相关的权威机构进行有关人口流动的信息披露(目的地的就业需求状况、工作性质、居住环境、薪金等等),流动人口无法进行全面的理性分析。面对着大量的不确定因素,流动者的流动指向大多数是根据亲戚或同乡捎回的一、两条信息或简单的描绘确定的,至于工作的强度如何、结果怎么样,很多人都不知道。据有关抽样调查的资料表明,外来人口寻找工作68.7%是通过亲戚或朋友实现的,21.4%是自己找的。可见这种不确定因素是较多的。较多的不确定因素会导致错误和欺骗行为的经常发生,从而使流动的成本加大。

由于户口和土地制度及社会保障制度等的制约,中国的流动人口大多选择的是流而不迁的“钟摆式”的流动,^①流动的成本较高。流动人口虽然在城市里工作,但是他们的根仍牢牢地扎根于广大农村,因为那里有他们的父母、女儿、房子和土地。工作的不稳定性和户籍制度的限制决定了他们只能视城市为暂住之地。虽然,流动人口不经常回家,但是,每年的春节,他们大多数都要回家看看。他们往返于城市跟乡村之间,作一种钟摆性的流动,无形中 also 加大了流动的成本。由此可见,流动人口的流动成本和风险是

^① 周大鸣:《永恒的钟摆——中国农村劳动力的流动》,收录在《都市里的村民》何兰君主编,中央编译出版社,2001年9月版第304页。

巨大的。据山西省社会科学院社会学所于去年底对太原市的矿山采掘、建筑、餐饮和机械等行业的450名农民工进行的抽样调查表明,农民工长期留在城市的意愿不强,只有19%的人打算长期留在城市,有由农民转变为市民的强烈愿望,并为之而奋斗;约15%的人打算回老家,没有加入城市社会的愿望;约35%的人满足于长期往返于老家和城市之间的季节性流动生活;有30%的人没有考虑过此事或未回答此问题。调查还显示,对城市生活的向往、实现人生价值和追求远高于务农的经济收入,是农民工长期留在城市的最主要的主观原因。而城乡二元户籍制度的障碍和城市社会对农民工的歧视以及自身文化素质低是农民工要回家的主要原因。^①

(二)“城中村”的助推器作用

“城中村”在居住、生存环境和谋生三方面减少了人口流动的成本与风险。尽管这些方式是体制外的因素,形式是非正式的。但是,他们在降低流动成本,促进人口的社会流动方面发挥着重要的作用。“城中村”为广大低收入阶层提供了廉价的住处和低廉的生活环境,在最低的限度上保证了他们在城市中的生存与发展。从上文分析可知:“城中村”利用城市里的巨大廉租屋供需缺口向市场推出了大量的廉租屋,为广大流动人口提供了一个在城市中的容身之所。此外,“城中村”里低档的商贸服务业也为广大低收入流动人口提供了廉价的生活环境,使低收入流动人口在他们的经济承受能力之内维持着生存和发展,继续为城市经济发展做着贡献,维持和支持着人口流动和城市化进程。

三、城乡一体化的融合带

在通常意义上,城乡结合部是地理空间意义上的城市与农村或城市市区与郊区间的结合地带或过渡地带,这是城乡间的一种外在结合。然而,“城中村”(主要指前文广州分类中的A类“城中村”)作为一种新的具有社会学与经济学意义的城乡结合部,已转移到城市内部,城乡关系变为了一种内在的结合。在“城中村”内,同时受到城市生活方式和乡村生活方式的影响,城市和乡村两种不同力量相互影响、相互碰撞,不断发生着复杂而动态的演化。在生活方式、建设设施和经济联系上,形成了一种城乡兼有、传统与现代并存的格局。在A类“城中村”里,“城中村”村民的生活方式

① 《西宁晚报》,2006年3月1日 A15版。

已经被城市化了,村民已经不再从事农业生产,他们的户籍大部分在“城中村”的转制中也变为了城市户口。虽然“城中村”的村民还没有被纳入城市的社会保障体系,但部分“城中村”在养老、医疗及教育文化等方面已可以与城市居民看齐。除了老年人享受退休金待遇之外,村民大部分享有一定程度的村“公费医疗”和其它一些福利待遇。老人们可以在麻将桌上消耗他们最后的岁月,一些村民通过学习新的技能和经营方法,逐步融入了城市的工作和生活。但也有一部分中年人受教育水平限制,水平高的工作做不来,辛苦的不愿做,终日无所事事,年轻一代中的一些人成为了“二世祖”,成为了一个社会问题。“城中村”的改造不仅仅是一个经济问题,更主要是一个社会问题,村民们要真正从生活方式、思想文化上融入城市尚需时日。

第五节 “城中村”对我国 城市化进程的影响

从上文的论述可知,“城中村”的存在对促进城市经济发展、城市化进程方面发挥着十分重要的作用。然而,任何入侵都会产生一个或多或少的损伤过程,“城中村”虽然在某种程度上减缓了城市的某些矛盾冲突,促进了城市化的发展,同时“城中村”的存在也不可避免地产生了一些对城市发展的负面影响,从而产生了对“城中村”改造的迫切性。

一、高流动的人群造成的管理与治安问题

聚居在“城中村”的外来人口呈现出很强的杂质性和流动性。从职业类别来看,有外资企业、集体企业、私营企业的职员;有宾馆、发廊、酒楼、大排挡的服务员;有无证经营的小贩、送煤气的工人、无业游民;也有从事扒窃、抢劫、卖淫、贩毒等人员混迹其中。从户籍来看,有来自广大乡村的农民,这部分占外来人口的主体,也有来自小城镇乃至大城市的居民。此外,从村里风格各异的小商店、饭馆也显示出流动人口的杂质性。例如,我们在西宁市苏家河弯村调研时,在村道两旁看到有经营川菜、有经营东北菜的、有经营湖南菜的快餐店、小食店;也有加工门窗、铁栅栏的加工点,制作豆腐、豆芽菜的副食加工点,小卖部、理发店、废品收购点一字

排开,人们操着各种方言在忙忙碌碌、南来北往。

“城中村”里流动人口的流动性很大,流动性大主要是与工作的稳定性有较大的关联。工作较稳定的,一般会在“城中村”住上一年或几年,等到收入好一点或者积蓄多一点,就到城市里租房或买房;工作不稳定或收入低的流动人口,他们往往根据工作的地点随时更换住处,寻找靠近工作地点的“城中村”居住,有的人可以在同一“城中村”住上几年,有的人才住几个月,几天就跑了,即使在同一“城中村”居住,他们也会经常更换出租屋。工作越不稳定,流动性越强。由此可见,聚居在“城中村”里的外来人口具有很强的杂质性与流动性,它与北京的“浙江村”(同质性移民社区)又有一定的区别。数目多、杂质性强和流动性高的外来人口加大了“城中村”治安管理的难度,使“城中村”成为了治安和管理的盲点。假冒伪劣商品、抢劫、欺诈、黄赌毒等违法犯罪活动在“城中村”易于形成甚至泛滥,从而形成社区问题。据报道,广州市近年来抓获的各类刑事犯罪人员中,有80%是外来暂住人员,而这些人当中有90%以上落网前活动在城乡结合部,居住在“城中村”的出租屋。2000年第一季度,广州白云区发生重大的抢劫案178宗,其中发生在出租屋内就有134宗,占75%^①。《西宁晚报》、《西海都市报》上对此类问题的经常报道也反映了此问题的广泛性。

案例二:

出租屋:滋生犯罪的温床

本报记者 史 玲

近年来,随着大量外来人口进入城市打工,城郊的出租屋渐渐多了起来,这些出租屋因其构造、所处位置等种种原因,造成了许多不安定的社会治安隐患,许多不法分子将罪恶的目光瞄向了这里。

出租屋里的罪恶

2004年3月24日凌晨1时40分许,犯罪嫌疑人赵某与同伙来到城北区朝阳村一家农户,这里住的是一对外地来宁打工的情

^① 《广州日报》,2002年2月18日。

侣,赵某与同伙进屋后,用刀子逼迫睡在床上的男子,抢走现金、手机等物,并将女子劫持到朝阳地区后轮奸。

2003年10月的一天夜里,赵某与同伙瞄准了小桥村一农户,这里租住着一位50多岁的单身妇女,两人将门揣开后,抢走现金600多元、小灵通、充电器。最后,两人看中了该妇女一件新衣服,强行抢夺时,又将其手指划伤。

一名四川来西宁打工的女子租住在西宁市城西区园树庄村,2003年5月12日晚上,赵某与同伙闯入她的居所,抢走现金、手机、充电器等物,并对她实施了轮奸。

城北公安分局祁连路派出所刑警队破案后初步查明,赵某与其在逃的同伙一起,自2003年初至今,以租住在城乡结合处的暂住人口为目标,强行入室实施抢劫、轮奸、连续作案数十起,性质十分恶劣。办案民警发现,许多房主怕自己受到牵连,案发后并没有向警方报案。

出租屋里藏污纳垢

出租屋不仅仅成为犯罪分子实施犯罪的目标,更是许多犯罪行为诞生的温床。记者了解到,我市各级公安机关在对辖区的流动、暂住人口和出租屋清查时,抓获多名网上在逃人员,侦破了一批刑事案件,而许多犯罪嫌疑人正是长期租住在城乡结合部的民房内。

一位派出所的所长在接受记者采访时说,出租屋特别是隐性出租屋的大量存在,容易被犯罪分子利用,作为其藏身之地和窝赃销赃场所,也容易为“黄赌毒”活动提供滋生土壤;假冒伪劣产品、非法行医、私刻公章、制假证、造假币等违法活动也选择出租屋作为安身之地。……,管理力量薄弱、远离市区,房主安全防范意识差等,使出租屋成为犯罪分子最好的落脚点。

《西宁晚报》2004年7月12日 A11版

农民进入城市之后,他们面对的是一个不太熟悉、陌生的环境;他们在原乡村所建立的那些社会关系和社会联系都被远远地抛离在家乡,同时又得不到来自城市体系的帮助;他们在城市里的生活和工作并不是一帆风顺的,随时面临着失业的危机和生活的困难。在这种情况下,他们感到茫然和无所适从,从而形成了一种社会和心理上的结构性紧张和危机,部分人由此逐渐地形成一种

强烈的反社会情绪和失范行为取向,有极少数人会走向犯罪的道路。对于这一点,我们应当给予关注,并应从加强管理和不断完善社会保障体系来减少流动人口的失范行为。

二、影响城市整体规划的高密度建筑

违反城市建筑规划的拥挤、混乱、高密度的房屋建筑是“城中村”最引人注目,也最为人垢病的缺点之一。

在这方面,“城中村”可以说是一种与现代城市发展要求极不协调的现象。“城中村”的住宅建筑不是没有制度约束的,在广州,政府规定村民的住宅最高可以盖到3层半,否则就要罚款,但很多村民都违规盖到5-7层,因为租金增加的收益足以弥补罚款付出的成本。在西宁市,虽然西宁市政府出台了很多规定并经常组织力量对“城中村”的进行管理,但市区周围的“城中村”中村民的住宅密度也在不断增大,层数不断增加,过去大多在2-3层之间,今年4层以上建筑的数量增加了很多。在房租收益的刺激下,建筑已完全失去了个体差异的美学意义,经济的铁律也碾碎了中国传统村落的人居环境。“城中村”建筑、规划的不合理性和建筑质量的低下,使“城中村”存在着多种事故隐患,对居民生命财产均造成威胁。

三、低水平的环境设施与生活品质

低水平的环境设施与生活品质是“城中村”存在的又一问题。村内建筑群密集,道路狭窄,缺乏必要的体育活动和公共绿地。垃圾遍布小巷,巷内异味弥漫,环境卫生条件极其恶劣。这种低水平的环境设施与生活品质极易对居住和生活于其中的人群的身心健康造成不良影响。

“城中村”现象是中国城市化加速进程中的产物,城市的扩大、外来人口的进入都对城市的原体系造成冲击。面对如此巨大的转变,城市管理模式、应变能力和融合机制都未来得及做出快速的反应(例如:廉租屋市场的供给、城市保障体系、城市管理体系等等)。“城中村”就夹在城与乡之间的缝隙当中,承受着城市化进程中来自城市与乡村的冲击,寻求着生存与发展的空间。从上文的分析可以看出,“城中村”在中国城市化进程中扮演着助推器和缓冲器的角色,它在一定程度上促进了中国城乡经济和城市化的发展,这些应该得到应有的认同与肯定。同时,对于在“城中村”中所出现

一些对城市经济发展起负面影响的现象,也应给予充分的重视和关注。

第六节 青海省“城中村”的现状及存在的问题

一、青海省“城中村”的现状

青海省目前有西宁市、格尔木市、德令哈市三个城市,其中由于格尔木市、德令哈市是工矿城市,人口少、城区小,此问题尚不突出,“城中村”问题主要集中在省会西宁市。

表 4-2 西宁市“城中村”分布情况

西 宁 市	数量(个)		数量(个)	主要村庄
	64	城西区	20	殷家庄村 元树村 贾小庄村 晨光村 杨家寨村 苏家河湾村 刘家寨村 彭家寨村 仅庄村等
		城北区	22	新民村 朝阳村 小桥村 马坊村 盐庄村 西杏园村等
		城中区	4	北园村 水磨村 南西村 红光村
		城东区	18	友谊村 团结村 先进村 联合村 曹家寨 林家崖 杨家湾 杨沟湾 上十里铺 下十里铺等

资料来源:西宁晚报[N].2006-8-17 第特02版

根据 2005 年的统计,西宁市四区农村共有行政村 79 个,被征用了土地的行政村有 64 个,占全市行政村的 81%。其中,人均拥有耕地 0.3 亩以下的行政村 32 个,占行政村个数的 40.51%;规划重点建设区——海湖新区规划区内的行政村有 11 个,其中城西区 7 个,城北区 4 个。^①目前,西宁市被征用了土地的 64 个村庄中有一半多成为了 A、B 类“城中村”。

二、青海省“城中村”的特点与存在的问题

当我们来到西宁市周围的一些“城中村”考察时发现,西宁市

^① 《西宁晚报》,2006-8-17 第特02版。

的“城中村”与中国社会科学院研究所副所长、研究员李培林博士在《巨变：村落的终结——都市里的村庄研究》一文对广州“城中村”的描写有着较大的差别。李培林博士在文中写到：“当我们来到作为华南经济、政治、文化中心的广州市‘城中村’进行实地调查时，尽管事先已阅读了一些相关的资料，还是感到一种心灵的巨大震撼并惊讶得失语。因为现实呈现给我们的‘城中村’，与我们心目中原来的想象，实在有太大的距离：就在繁闹的市中心区域，就在鳞次栉比的高楼大厦之中，每个‘城中村’就像在方圆几公里人为制造的一个整体高达20多米的‘水泥巨物’。震撼还不仅仅来源于此：这个‘水泥巨物’并不是由某个公司或某个经济集体建造的，其基本的住宅楼是一家一户的个体盖起来的，但在土地和房租收益的刺激下，建筑已完全失去个体差异的美学意义，经济的铁律也碾碎了中国传统村落和谐人居空间的‘文化意义’（刘沛林，1998）。在连接着的非常雷同的七、八层高的建筑物中间，是由原来的宅基地间隔确定的宽约1.5~2米的街道，但在第2层楼以上，为了最大化地扩展住宅建筑面积，街道两旁的楼都伸展出来，几乎把露天的地方全部塞满，形成当地人戏称的‘贴面楼’、‘亲吻楼’和‘一线天’。村落中的大部分住宅，白天房间内要靠电灯照明，村里的街道也形同‘地道’。但就是在这样的环境中，村里的人气和商业气氛却很旺，狭窄幽暗的街道两旁，排满各种商店、杂货店和服务网点，在村里居住的人除了村民之外，还有几万租房而居的外来打工者。都市里的这种‘城中村’，既像是古老历史的遗物，又像是快速城市化过程中新生的活体。”^①

西宁市的“城中村”远没有达到这种程度。除了少数像城中区的红光村、城西区的贾小庄村、城北区的新民村等已融入城区，城乡居民混居外，其余的虽然没有了耕地或耕地很少，住房也有原来的淳朴的农家四合院变成了2~4层的楼房，但仍然保持着原来村落的形状，没有像广州那样变成城市街道的一部分。一些规划较早和较好的村，如杨家寨新村，虽然住满了外来人口，开满了商店、饭馆，但村容整齐，道路通畅，村民的院落虽然建满了2~4层的楼房，但由于村委会管理到位，外面少有乱搭乱建的。像苏家河湾村、殷家庄村、刘家寨村等老村庄，虽然布局不是很整齐，房屋也有

^① 周晓虹主编：《中国社会与中国研究》，社会科学文献出版社，2004年5月版，第518~519页。

高达4层的,但硬化后的道路也宽敞通达。村内的商业气氛远没有达到李培林博士描写的广州“城中村”的水平。

通过我们粗粗地对部分西宁市“城中村”的外部观察,我们认为,西宁市的“城中村”有如下的特点:(1)由于青海的经济不发达,外来人口较少,对廉租房的需求也较少,大部分集中在大的市场周围,如在杨家寨村住的大都是在杨家寨村办的海湖路蔬菜批发市场和小商品批发市场的经商人员;在朝阳村住的大都是在朝阳建筑材料市场经商、打工人员和运输建材的司机们;在小桥村居住的大都是北山市场经营家具、装修材料的小商人和工人;居住在刘家寨村、晨光村的大都是周围建筑工地上的工人和经营建筑机械及附近西部家具市场的经营者。由于受需求的制约,“城中村”的建筑并未发展到失控,大部分村民的房屋都是2层,3~4层的较少,房屋的面积和层数一般取决于离市场距离的远近。(2)仍然保持着比较完整的村落形式,大部分虽然在规划上已列入了城市,但尚未嵌入城市。(3)除了少数村民由于地理位置、房屋结构比较好,适宜出租,房租收入较多,可以用房租维持生活外,大部分村民的房租收入有限,甚至没有房租收入。(4)大部分“城中村”的集体经济比较薄弱,无法像广州的“城中村”那样可以为村民提供丰厚的红利,保障村民的正常生活。(5)由于集体经济无法保障村民的生活,村民失去耕地后主要以从事第三产业谋生,但由于技能缺乏,竞争激烈、资本不足,大部分村民谋生困难,贫困人口在不断增加。(6)生活质量较差。村中没有垃圾、污水处理设施,乱堆乱放现象非常严重,对环境的影响很大。几乎没有体育、文化等公共活动场所,更少有村庄的绿化等提升环境质量的措施。(7)和广州“城中村”主要以给外来人口提供廉租房,获取租金不同的是,由于现行征地补偿制度的缺陷,客观上刺激了村民建房的热情,把建房当成了一种主要的投资手段。

从西宁市“城中村”的现状来看,虽然各“城中村”面临的具体问题各有不同,但归纳来看主要有如下几点:(1)64个“城中村”的村民人口近10万之多,占西宁市常住人口的1/10左右;由于大部分“城中村”集体经济比较薄弱,甚至没有,不足以支撑起改造后的村民就业和生活问题。在西宁市工商业发展有限,城市失业登记率在4%左右的状况下,如何安置这近10万人口,解决他们的生活、就业问题,对政府部门是一个巨大的挑战。(2)由于这些人,特别是其中30岁以上的人,长期务农,技能单一,文化水平低,即是

转为居民,就业也非常困难,如果再失去出租房屋的收入,可能会使很大一部分人沦为需要救助的城市贫困者。(3)根据调查,已就业的“城中村”村民,由于文化水平、技术能力等的制约,大都在第三产业的低层次领域就业。如在建筑行业做小工、在市场做个体户、小商贩、酒店饭店商场的服务员、个体运输等,收入不高、不稳定,竞争力不强,在巨大的竞争压力下,生活很不稳定。(4)部分已批准建造村民小区的“城中村”,如苏家河湾村、殷家庄村、西北园村、晨光村等,都在建造多层的农民公寓楼。很多村为了建楼花光了村集体的积累,甚至买掉了村集体企业,村民个人也掏了一笔不菲的住房集资款。如,城西区的晨光村 2003 年开始建村民住宅小区,为建小区,除了晨光旅社尚未买出外,其余村集体企业都已买光,不足部分由村民每平方米再集资 500 元,另外,每户住宅的天然气管接入、电、水等又将使每户村民付出近万元。由于个人经济实力的削弱,集体经济的消失,不但影响了村民的生存与发展,而且建成的村民住宅小区很可能由于失去了集体经济的支撑而管理缺乏,沦为混乱的城市贫民窟。(5)由于西宁市的城市廉租屋市场尚未建立,如果失去了“城中村”提供的廉租屋市场,外来流动人口居住问题将会凸显。可能会由于城市居住成本的提高而减少劳动力的流入,影响西宁市劳动力市场的供给而影响青海省经济的发展。也可能会在城市边缘、甚至在市区的角角落落出现乱搭乱建的居住地。

第七节 “城中村”社区改造的对策设想

一、我国东部地区“城中村”改造的实践与经验

不可否认,“城中村”的存在对促进中国经济与城市化的发展起到了很重要的作用,但是,“城中村”现象毕竟是城市化发展过程中的过渡现象,随着城市的发展和现代化,对“城中村”进行改造是必然的。对“城中村”的改造是在现代城市管理体制主导下以城市体制替代乡村管理体制、城市生活替代乡村生活的过程。由于城乡分割的管理体制、国有土地与农业用地占有主体不同、城市规划中利益向市民的偏重等等因素,使村民在“城中村”改造过程中的利益博弈中处于不利地位,从而使“城中村”的村民,这个在城市化进程中处于被分化的群体在融入城市过程中处在重重困难之中。

“城中村”的問題引起了各级政府的高度重视,并已进入了探索尝试的改造阶段。广东、上海、河北、珠海等省市都在部署“城中村”的改造。例如:珠海市“城中村”的改造走的是一条政府、开发商与村民共同改造的路子。为了吸引开发商的参与,珠海市政府承诺提供“拆一免二或免三”的优惠政策,即开发商每拆1平方米的旧房,可免交2至3平方米建筑面积的地价;新建房中,1/3用于村民回迁,其余2/3可作商品房出售;另外,政府承诺除“城中村”土地外,3年内不再新批房地产用地,为房地产商改建“城中村”腾出市场空间。

早在90年代初,广州市就开始了零星的改造“城中村”的行动。天河区沙河镇的沙东村在1993年便完成了全村村民转为居民的工作,1997年又完成了村委会改制为集团公司的工作,成为了广州市乃至全国此项工作走在最前面的行政村。天河区的石牌村也在1997年就已经进行了撤村改制的改造,这项改造包括组建三骏企业集团,成立集团党委会,撤销村委会和村党总支,成立居委会和居民社区党支部,对村集体经济实行公司化管理,对村民及其居住地实行城市化管理。

现在,广州市“城中村”的改造工作已进入了试点阶段,然后总结经验再逐步展开,初步决定力争在2010年前消灭规划区内的138个“城中村”。改造的内容包括:改革管理体制,逐步将农民转制为城市居民,将村委会改为居委会,将已转制的“城中村”集体土地转为国有土地;依法改革“城中村”集体经济的管理模式,将村委会管理的集体经济改组为由集体法人股东和个人股东共同持股的股份公司;按照规划完善“城中村”的基础设施和公共设施,包括市政、环卫、供电、供水以及供气等等,按照城市管理模式规范“城中村”的管理,促进城乡结合部农村与城市的融合,实现城乡一体化。可以说,广州“城中村”的改造已经开始了探索性的尝试阶段。

“城中村”是位于城市中的村庄,每个城市、每个“城中村”都有其各自的特点,因而“城中村”的改造不可能搞“一刀切”,而应在考虑各自的改造条件和参考已有的改造经验基础上,找出各自的改造途径。对于那些外来人口较少、建筑密度较低、村民利益内聚性较弱的“城中村”(例如:珠海的“城中村”),改造的障碍较低,就可以采取直接较快的改造方法;而对于那些外来人口较多、建筑密度较高、村民利益内聚性较强的“城中村”(例如:广州的“城中村”),改造的障碍较大,只能采取循序渐进的改造方案。首先,通

过加强管理的方式减少“城中村”对经济发展的负面影响;其次,通过寻求替代“城中村”社会与经济功能的手段,弱化“城中村”的改造障碍;最后,才能对“城中村”进行彻底的清除改造。目前,根据以上一些城市改造“城中村”的实践,形成了三种比较典型的有关“城中村”的改造的模式:一是以上海为代表的“彻底动迁、政府补血”的“席卷式”;二是以广州、深圳为代表的“撤村建居”的“渐进改制式”;三是以珠海为代表的通过运用市场机制、在政府调控的基础上由房产开发商来充当改造“城中村”主角的“市场式”。

二、因地制宜,发展都市农业,国内外经验给我们的启示

从国际都市农业的发展趋势来看,积极发展都市农业不失为一条解决好“城中村”问题的出路。

(一)都市农业的产生与发展

都市农业是指在城区及其周边地区,利用城市所提供的科技成果、经贸信息和现代化设备进行生产,并紧密服务于城市的高层次、多形态的绿色产业。是以现代科技为基础,以农业产业化为依托,以多种经营为条件,集生产、服务、消费于一体的经济、生态和社会等多种功能并存的现代农业,是城郊农业和城市经济发展一系列内外部条件成熟的结果,因而具有历史必然性。都市农业被认为是解决 21 世纪都市食品、就业、环境等问题的重要手段而被各发达国家和发展中国家所重视。

都市农业于 20 世纪上半叶率先出现于欧、美、日等发达国家和地区,而后迅速向其他发达国家和地区传播、普及。都市农业英文名词(Agriculture in countryside)最初的本意是都市圈中的农业,即发达国家在一些大都市里保留一些可以耕作的土地并由市民进行农作。随着都市发展和城市社会生活的变化,在市区内少量土地上进行农作已经不能满足都市居民新的消费偏好产生的需要,市区农业用地的职能便开始由市郊土地所代替,从而都市农业的区域范围乃至功能与作用日渐扩展。

都市型农业与过去我们从五六十年代开始研究的传统城郊农业不同,它是高层次、高科技、高品位、高形态的绿色产业;是完全依托于城市的社会经济、结构功能和生态系统;是按照城市人的多种需求建构培育的融生产、生活、生态、科学、教育、文化于一体的现代化农业体系;是种养加、农工贸、产研教一体化的工程体系;是城市复杂巨大的生态系统不可缺少的组成部分。

都市农业是与城市的经济、社会和文化发展紧密相联系的一种农业现象。它的产生和形成经历了一个渐进的过程,是伴随着城市化进程、科学技术进步、经济的发展达到一定阶段的产物,它是人们对历史反思和选择的结果。从世界上看,日本是出现都市农业最早的国家之一。1930年出版的《大阪府农会报》较早提出了“都市农业”这一概念。1977年,美国农业经济学家艾伦尼斯发表了《日本农业模式》一文,正式提出了“城市农业”(Urban Agriculture)的概念。由于日本把城市称为都市,所以我国沿用了日本的都市农业这一称谓。

(二)都市农业在国外的实践

世界都市型农业自20世纪40年代,随着工业化和城市化进程的加快得到了飞速发展。各国由于社会经济发展水平、自然条件的差异,选择的都市型农业发展模式也不尽相同,各有侧重。

在美国,都市农业被称为都市区域内的农业,占美国总面积的10%,其生产的农产品价值已占美国农产品总价值的1/3以上。美国都市农业的主要形式是耕种社区或称市民农园,这是一种采取农场与社区互助的组织形式,在农产品的生产与消费之间架起一座桥梁。参与市民农园的居民,与农园的农民或种植者共同分担生产成本、风险及盈利,农园尽最大努力为市民提供安全、新鲜、高品质且低于市场零售价的农产品,也为农园提供了固定的销售渠道,做到双方互利。美国学者认为,市民农园是一种创新与变革,加强了农民和消费者的关系,增加了区域食品供给,促进了当地农业经济发展。

从20世纪50年代开始,由于日本经济的高度增长和工业化程度的明显上升,导致了城市区域的迅速膨胀,人口向城市集中,城市周边的农地被用于建工厂、飞机场和住宅。农业出现了萎缩现象,农业劳动力明显向工业转移。日本都市农业的产生可以说是缺乏计划性的,它是在都市居民要自然、保环境、要绿色、要安全的食物供给、要农业以保持生物多样性的呼声中被被动地建立起来的,是经济高度发展,城市大规模扩张所带来的结果。

日本的东京是有着1200万人口的世界大都市,占有日本总人口的1/10。在20世纪50年代高度经济成长期到泡沫经济时代,随着产业化的大力发展,为求得更加便宜的地价,都市区域迅速向外延伸,农地、农业大幅度受到挤压,产生了生存于都市街区的都市农业,所以又称残存的农业。这些残存于都市街道中的小块零

星土地是东京都市农业发展的基础。

日本的都市农业主要集中在三大都市圈内,即东京圈、大阪圈和中京圈。其特点:一是呈点状和片状分布。由于日本人多地少,日本政府为保护耕地采取了一些较为有效的土地税制度,所以在市区还保留了不少面积不大的点状分布和面积较大的片状分布耕地。二是蔬果生产占主导地位。三是园艺生产设施先进。蔬菜从播种到成品包装基本上实现了机械化操作,其蔬菜与花卉生产的80%实现了现代化园艺栽培。四是都市观光、休闲、体验农业成为都市农业重要组成部分。除观光农园外,还有市民农园、科学教育园地、文化资源利用型的文化馆、文化传习所、民间艺术展览厅等。

新加坡是一个城市经济国家,农产品主要靠进口,因此非常重视都市农业。新加坡重点的都市农业模式是现代化集约型农业科技园。其基本建设由国家投资,然后通过招标方式租给商人或公司,租期为10年,现有耕地约1500公顷,供500多个不同规模农场经营。其中有一个用气耕法(即在有空调设施的温室内种植,植物根部暴露在空气中,每隔5分钟喷洒含营养物质和肥料的制成雾水的冷水,不喷农药)种植蔬菜的农场。用气耕法种植不仅比传统的土耕法节省土地,而且比水耕法节省水(水可以循环使用)。

(三)“都市农业”在中国的实践与发展

我国研究都市农业的历史不长,实践始于上世纪90年代初,其中上海、深圳、北京等地开展较早。

我国的都市农业主要来源于日本和我国台湾的经验和启示。20世纪90年代初,我国长江三角洲、珠江三角洲、环渤海经济区等经济较发达的大城市开始都市农业的实践。其中尤以上海、北京、深圳、广州、南京、山东的潍坊,以及江苏的苏州、常州、无锡等城市较具代表性。上海是我国第一个将都市农业列入“九五”计划和2010年国民经济发展规划中的城市,在发展都市农业过程中,上海树立了“开放式农业”的新观念,建设城市绿化和环境美化相结合的生态农业,建设大型农牧渔综合生态工程区,开辟成片农业生态园区;与城市旅游业相结合发展观光农业;与城市食品工业建设相结合,建立“绿色食品”和农产品加工基地;与城市第三产业建设相结合,发展农产品贸易市场和期货市场,建立现代化农产品储运体系,最终形成农副产品生产、生态农业、观光农业、农产品加工业、农产品储运业五大生产体系。北京市明确提出以现代化农业作为都市经济新的增长点,强化其食品供应、生态屏障、科技示范和休

闲观光功能,使京郊农业成为我国农业现代化的先导。深圳市为适应建设国际大都市的需要,对都市农业发展战略进行了深入研究和实践,目前观光农业、高科技农业建设已取得明显成效。苏州、无锡、常州三城市的都市农业,经过多年的实践和探索已形成了独具特色的苏南模式,在农业产业组织创新与推进土地适度规模经营促进农业产业化方面成效显著,初步实现了农村工业化、城市化和农业现代化。

我国都市农业与国外相比较,呈现出以下三大特点:一是经济功能与社会功能兼顾发展。从目前我国几个大城市的都市农业发展实践看,它们均有效吸取了日本、新加坡都市农业的发展经验,在制订都市农业发展规划中,既强调都市农业必须以生产、经济功能为主,也同时强调重视生态、社会功能与文化功能;二是国家政策的大力支持。特别是近几年国家对经济建设的宏观调控,加大了包括水利、生态农业的基础建设投资,扩大了包括农村市场为重点的国内需求,从根本上拉动了整个经济的持续发展,为都市农业的发展提供了前所未有的机遇;三是在城郊农业基础上发展都市农业。由传统农业向现代化农业转变过程中的城郊农业,正逐渐被作为城郊农业发展的高级阶段的都市农业所替代。

(四)国内外发展都市农业的经验给我们的启示

从理论与实践的角度分析,借鉴国内外发展都市农业的经验,在青海大力发展都市农业,有以下几个方面的现实意义:

1. 有利于“城中村”的改制。“城中村”都是原来的城市郊区,其功能是为城市提供农副产品,保障城市“菜篮子”的,有发展都市农业的条件与根基。政府可以通过制定相关政策,积极引导“城中村”的居民,利用自己熟悉农作物种植技术,有利的地理条件,尚存的零星土地,运用新思维,采用新技术,创新农业经济组织,大力发展高经济效益,集生产、生态景观、旅游休闲、社会功能与文化功能于一身的都市农业。在充分发挥都市农业绿化环境、改造景观、净化空气的功能,满足城市居民对新鲜、安全、卫生的农产品需求的基础上,深化都市型农业的经济功能,开发文化、教育功能,拓展生态功能,突出示范、辐射带动功能。通过引导“城中村”大力发展都市农业,可以为“城中村”的改制提供如下条件:(1)通过大力发展产业化的都市农业,可以使“城中村”经济发展多元化,摆脱单靠出租房屋、依赖低层次的服务业生存的不稳定状况。(2)可以利用“城中村”现有的人力、土地、资金、技术等优势,为村民提供稳定的

就业,保障村民的生存与发展。(3)通过大力发展高层次、产业化的都市农业,可以使“城中村”从产业结构上彻底融入城市经济体系,实现结构一体化,最终实现城乡一体化、村民市民化。从西宁市来看,都市农业尚未起步,花卉基地、“茶园”经济虽有较大发展,但与“城中村”的改造等问题联系不紧,如何把发展都市农业与改造“城中村”结合起来,促进西宁都市农业的发展,应成为青海城市化进程中给予高度关注的一个重要课题。

2. 有利于改变青海农业的弱势格局。传统观点认为,农业是一个社会效益大而经济效益低,易于受自然和市场风险影响的弱势产业。青海的自然地理环境决定了青海的农牧业在很大程度上受自然条件制约,而不断扩大的城市使优质的耕地越来越少。因此,大力促进都市农业的发展,可以改变青海农业的弱势格局,使农业处于一个较为有利的经营位置。这是因为都市农业接近市场,经营都市农业不仅可节省农产品上市费用,而且能比其他产地农业、大田农业更快、更直接地获取市场信息,能及时调整生产结构。此外,都市农业还具有可以满足饭店、宾馆等一些特殊高档的需求,享受大城市完备的基础设施带来的益处;贴近都市消费者,可以随时了解市民的消费潮流等有利条件。同时,都市农业的发展还可以创造大量的就业岗位,为解决青海数万的失地农民就业提供条件。目前,青海的失地农民主要集中在城郊,原来都是从事蔬菜、花卉等经济作物的种植生产,对于从事都市农业有着先天的技术和地缘优势。如果政府引导和扶持这些人从事都市农业,则可在解决失地农民就业的同时,满足城市发展过程中市民们对鲜活农产品的日益增长的需要,提升城市生活的质量。

3. 有利于城市功能的不断加强。都市农业分布在城市以及周边延伸地区,它是一种区域农业。都市农业的生产、流通和经营,农业形态和空间布局,都必须服从于大城市的需要,为市民的生产、生活提供服务,在服务中获得经济效益。同时由于城市及居民的需要是多方面的,这就决定了城市农业的形态、生产经营形式与功能的多样性。城市农业不仅要充分利用大城市提供的科技成果及现代化设施进行生产,为国内外市场提供名、优、特、新农副产品,而且要具有为城市居民提供优美生态环境,绿化美化市容市貌,提供旅游观光场所,进行文化传统教育、休闲等诸方面的功能。经营形式的多样和功能的不断延伸,可以大大强化城市的功能。

4. 有利于农业科学技术的提升。现代农业的发展对科学技术

水平的要求越来越高,而都市农业在这方面恰恰具有无可比拟的优势。大城市具有强大的人才、科技、资金优势,便于多学科通力合作,联合攻关。尤其在包括基因工程、细胞工程和微生物工程在内的生物工程技术直接应用于动植物生长过程中,更加体现出大城市的综合优势。

5. 有利于现代管理手段应用于现代农业生产。现代农业生产所面临的产品市场条件、要素市场条件、生产过程的技术性质与组织结构远较传统农业复杂,而传统的管理方法已不能适应新情况的要求。大城市所具有的综合优势,便于经营管理者利用现代化的管理手段采集、处理信息,及时根据市场信息调整生产安排;便于依靠不同类型的专家,协同、组织复杂的生产要素,处理好生产中的复杂问题。

三、“城中村”改造的原则与具体步骤

(一)“城中村”改造的原则

通过以上的分析我们可以看出,“城中村”问题的本质在于如何最大限度地保护城市化过程中弱势群体的利益。“城中村”改造的难点在于以征占、拆迁补偿为核心的现有利益分配机制的改革。因此,“城中村”的改造要确立以下原则:首先要改革现有单一的货币安置补偿制度,以减轻村民投资建房以求保值、增殖,获取高额补偿的内在冲动。其次,要建立合理的土地利益分享机制,处理好政府、城市开发商和“城中村”居民的利益分配关系,让村民分享到因城市化而带来的土地升值的收益。其三,加强对非正式经济的管理,为非正式经济的发展提供必要的条件。其四,加快城市廉租房建设,为外来人口提供适宜的居所。如果没有了外来人口对廉租房的需求市场,“城中村”也就失去了其存在的经济基础。其五,要立足长远,把“城中村”的改造与城市化进程、城市规划结合起来,通过政府自上而下的强制改造和自下而上的市场手段,包括将村民转制为城市居民,将村委会改为居委会,将“城中村”集体土地转为国有土地,将村委会管理的集体经济改组为由集体法人股东和个人股东共同持股的股份公司,逐步将“城中村”的基础设施和公共设施,包括市政、环卫、供电、供水以及供气等等划入城市的管理体系当中;逐步完善针对流动人口的社会保障体系,减低流动人口融入城市的门槛(包括身份的认同、减少就业歧视、流动人口子女教育的提供,加强社会的援助机构等等),来弱化“城中村”的

社会经济功能,最终通过政社分离、经济独立、村社转化,实现“城中村”的撤村改制,使“城中村”和“城中村”的村民完全融入城市。要防止在“城中村”的改造中出现改造了一个“城中村”,产生了一个“新农村”的现象。

(二)“城中村”改造的具体步骤

1. 加强管理 发展经济 提供保障。“城中村”的改造是一个复杂的工程,它涉及到巨额的改造资金问题,涉及到“城中村”的管理体系改造问题,包括原由“城中村”村委会、集团公司负责的社会公共事物如何逐步向城市管理体系移交等;它涉及到外来人口和村民的安居问题,包括向低收入外来人口提供廉租屋供给,完善外来人口的社会保障问题等等。“城中村”的改造不是修修路、拆拆房子那么简单的事,而是一个深层次的、庞大的、经济社会系统的复杂工程。例如,改造的资金问题,广州天河区的石牌村域面积0.7平方公里,已建有住房约77.4万平方米,其中约50万平方米不符合广州规划的要求,初步估计约需改造资金20亿元,一个村就涉及上亿元的资金,而A类“城中村”共有40多个,可见,涉及的改造资金是巨大的。西宁市有64个“城中村”,如果以每村500户,每户300平方米,每平方米需改造资金500元计算,所需资金将达到48亿元,这对经济欠发达的青海来说是一个不小的数字。

在改造资金不足、时机不成熟的时候,可以用加强管理的方式,尽量减少“城中村”对经济发展、城市化进程的负面影响。从我省目前的经济发展水平来看,不可能在短短的十几、二十年时间内解决好如此艰难的问题,“城中村”的改造将是一个长期的艰巨任务。“城中村”在撤村改制前以及在转制期间相当长的一段时间内都会处于这一阶段。目前的任务应是在加强管理的基础上防止“城中村”问题泛化,最大限度地抑制“城中村”所带来的负面影响。如,通过对“城中村”的新增建筑进行严格的审批和监管,以期抑制“城中村”建筑密度的恶化;通过加快新农村建设,加强对环境卫生的整治和对“城中村”的暂住人口加强管理,严格执行出租屋登记制度、协助公安部门打击“城中村”的犯罪活动等等。在搞好“城中村”社会环境的基础上,大力扶持各类经济的发展,最大限度地解决好村民的生存与发展问题。在解决好村民的基本生存与发展问题的基础上,逐步把“城中村”纳入城市管理体系,实现对村民的城市化管理,为村民们提供基本的社会保障。

此外,要改革现有的安置补偿制度,在补偿时不但要考虑建筑

物的面积、质量和地理位置,还要纳入住户居住人口的构成、年龄、居住年限、生活状况、养老保障等参考因素,进行综合补偿。在补偿的内容中要纳入生活保障、医疗保障、养老保障,低保等社会保障的内容和重新就业的成本支出,可以考虑将部分补偿金强制转化为社保基金,以保障村民的基本生活。对补偿金的运用,政府要进行合理引导,指导和帮助村民把资金投入工商业,发展经济,融入城市。

2. 政社分离 经济独立 村社转化。当村民们有了比较稳定的生活保障后,随着城市经济的发展,开始逐步寻求可以替代“城中村”的手段和方式,以期在社会功能与经济功能上逐渐弱化“城中村”。

在寻求替代的初级阶段,替代的手段可以是自上而下的政府手段,也可以自下而上的市场化手段。政府自上而下的替代手段主要是带有强制性质的撤村改制,包括将村民转制为城市居民,将村委会改为居委会,将“城中村”集体土地转为国有土地,将村委会管理的集体经济改组为由集体法人股东和个人股东共同持股的股份公司。通过政府自上而下的强制改造,实现“城中村”的政社分离、经济独立、村社转化。

自下而上的市场替代手段主要是通过市场的供求平衡机制来弱化“城中村”的社会经济功能。例如,逐步将“城中村”的基础设施和公共设施,包括市政、环卫、供电、供水以及供气等等划入城市的管理体系当中;逐步完善针对流动人口的社会保障体系,减低流动人口融入城市的门槛(包括身份的认同、减少就业歧视、流动人口子女教育的提供,加强社会的援助机构等等);政府应以某种形式承担起向广大低收入的流动人口提供廉租屋的职责,从而在供给上减弱对“城中村”廉租屋市场的需求。随着城市经济的发展,城市中心区的中央商务区功能将会加强,低层次劳动力在此的就业空间将会减少,促使低收入人口向城市外围转移。一部分外来人口通过在城市里的进取、学习、实践取得了成就,在城市站稳了脚跟,将会走出“城中村”。另外,随着城市廉租房建设的加速,一部分外来人口也将会走出“城中村”。如果没有了外来人口对廉租房的需求市场,“城中村”也就失去了其存在的经济基础,自然就会寻求由村落向社会实体转化的路径,实现村落经济的社会化。

(三)改造清除 文化一体 彻底融入

通过寻求替代“城中村”社会与经济功能的手段,“城中村”的

改造障碍将逐步被弱化,“城中村”彻底清除改造的时机逐步成熟,真正到了村落终结的最后一环。“城中村”的清除改造应该是与城市经济发展相一致的。根据“城中村”所处的地理位置、历史条件、区域规划等因素,对“城中村”进行因地制宜的改造。从改造的方向看,可以是商业区、住宅区或廉租屋区等;从改造的主体看,可以是政府、村民及村集体经济,也可以引入市场的其他主体。为了使改造顺利完成,政府可以参照香港或珠海的做法,用优惠政策和产权置换改造资金。例如:减免土地出让金,放宽对“城中村”建筑高度的限制,减免开发中的部分附加税费,允许以新建住宅的期权来置换“城中村”在某一个时点的合法建筑等优惠措施,对补偿给村民的新房,授予房地产证,使村民获得“新房产”完整的产权,房产可以用以抵押或出售,以此来换取“村民”在住宅拆迁补偿价格上的让步等等。

我们必须清醒地认识到,在相当长的时期内,历史形成的农村社会固有的社会文化和意识形态不会因失去了耕地而自然消失,而会长期影响着失去土地的村民们。只有在政府不断有意识的引导下,在城市化进程中不断经历城市文明的洗礼后,村民才能逐渐消解传统的农村社会固有的意识形态,从根本上减轻对土地的依恋而被融入城市文明。“城中村”改造过程中的文化建设是这一融入过程的必须。

第八节 本章小结

从以上的分析,我们可以得出这样的结论:“城中村”是中国城市化进程中出现的一种特殊现象,它的形成和发展变化,根源于中国城市化进程的加快,人口与劳动力特别是乡村的人口与劳动力大量向城市流动迁移,以及中国社会转型阶段特定的城乡人口与土地管理制度。在经济上,“城中村”的发展,与城市廉租屋的市场需求与供给,城市非正式经济的发展及城市劳动力市场有密切的联系。作为一种特殊的城市社区,虽然“城中村”在规划、建筑、管理和治安方面存在许多问题,但总的来说,在现阶段,“城中村”通过向广大的低收入流动人口提供在城市居住和生存的环境,起到了加快中国城市化进程的助推器和稳定器作用。对此,需要通过充分的分析,予以实事求是的认识与肯定。并且,在充分认识这一现象的根源与特殊性基础上,根据城市化与城市发展的内在要求,

制定出对“城中村”进行管理与改造策略。

“城中村”问题的核心是农民问题。更深入地说,是在体制转变过程中,农民的利益问题、身份问题、社会问题,失去土地以后的新的生存方式、新的社会体系、新的文化生活、新的思想意识的学习和转换问题。“城中村”改造是一项实践性极强的社区发展运动,同时也是一项综合性的社区变迁,涉及到社区中的人口要素、地域要素、文化要素、组织管理要素等方面。因此,必须采取综合性视角进行研究。顺利地实施“城中村”改造对加快城市化进程,提高城市品位,改善人民生活环境、维护社会平稳都具有十分重要的意义。

村落是一个以血缘、亲缘、宗缘、地缘等社会关系网络构成的生活共同体,“城中村”也不例外。在过去村落“组织起来”的过程中,人们曾试图打破这种社会关系网络,以现代法人的行政体系或经济组织来替代,但很少成功过。这些外部注入的现代构造,在嵌入村落社会关系网络之后,都被潜移默化地进行了彻底的改造。甚至进城的“流动农民”,他们就像“新客家人”,在进城打工以后,还会把他们的村落社会关系网络移植到城市,形成像北京“浙江村”那样的生活共同体。人们难以理解,这种传统的村落社会关系网络为什么有那么大的延续力量?过去多数对村落城市化的研究,都把问题的焦点放在户籍制度的改革上,以为户籍制度的彻底改革,会使城市化进程一路凯歌。然而我们从“城中村”村落终结的过程中看到,户籍制度在这里几乎已经不再发生作用,但村落的城市化并没有因此而完成,村落的终结还要经历一个艰难的产权重新界定的过程和社会关系网络的重组过程。地处城市中的“城中村”的村民们,虽然生活水平和生活方式已经基本城市化了,但原有的社会关系网络并没有因此而发生断裂。

“城中村”的“村落社区”与城市的“街道社区”和“单位社区”有着很大的差异。它不是一个由陌生人构成的生活共同体(如街道和物业小区),也不是一个仅仅由业缘关系而构成的熟人社区(如单位小区),而是一个由血缘、亲缘、宗缘和地缘关系结成的互识社会。一个由亲缘、地缘、宗族、民间信仰、乡规民约等深层社会网络连结的村落乡土社会,其终结问题不是非农化和工业化就能解决的。村落终结过程中的裂变和新生,也并不是轻松愉快的旅行,它不仅充满利益的摩擦和文化的碰撞,而且伴随着巨变的失落和超越的艰难。

“城中村”实际上是一种由血缘、亲缘和宗缘等社会关系网络联结的“大家庭”。这种村落社会关系网络,具有聚集财富和资金的实际功能。农民在改变职业身分以后,之所以对村落社会关系网络还有那么大的依赖性,是因为他们面对一个新的陌生社会,有着共同抵御风险和外部压力的需要,有着相互精神抚慰和失意后休整的需要。“城中村”里村落社会关系网络的顽强存在,实际上是“村民”们为了个体有一个精神和物质上最终的归宿,维持“大家庭”的持续兴旺而坚持不“分家”的结果。他们本能地按照自己的理性选择,试图保持他们“大家庭”的气脉不断。这是以血缘、宗缘维持人们关系的农业文明中个体面对不确定未来和外来冲击的本能选择。

人们原来以为,村落的终结与农民的终结是同一个过程,就是非农化、工业化或户籍制度的变更过程,但在现实中,村落作为一种生活制度和社会关系网络,其终结过程要比作为职业身分的农民更加延迟和艰难,城市化并非仅仅是工业化的伴随曲,它展现出自身不同于工业化的发展轨迹。“城中村”的改造是一个与和谐城市建设的同步过程,是涉及到人口要素、地域要素、文化要素、组织管理要素、经济要素等方面的一个庞大的社会工程,因此,我们必须树立长期意识,防止急躁冒进,留下隐患。

基于以上的分析,我们认为在青海省“十一五”期间对“城中村”的改造中要立足“城中村”改造之后村民的生存和发展问题上。要确保村民能增加收入,适应城市生活消费水平,要引导村民从生产方式和生活方式及思想意识上全面融入城市。具体要做到以下几点:(1)要更新理念。防止在改造“城中村”过程中,仍然按照农村的思想观念进行规划建设,造成拆了一个“城中村”,建了一个“新农村”的被动局面。(2)要防止政府大包大揽。在“城中村”改造过程中,一些地方仍然习惯于行政推动、政府单一投入等传统做法,很少运用市场化手段,不仅政府背上了沉重的资金负担,农民也因补偿安置不到位感到很不满意,引发了诸多社会矛盾。(3)要贯彻以人为本思想,在“城中村”改造过程中,要全面保护其合法权益,对村民的生存和发展问题要给予充分的重视,防止部分村民因各种原因成为事实上的“城市贫民”。(4)建立和完善城乡统筹就业制度,促进就业。对“城中村”实施改革改造之后,要对“城中村”的村民进行就业登记,并发放《征地人员就业证》。其就业、创收可凭证享受城镇下岗职工同等的优惠政策。(5)鼓励村民自谋

职业,鼓励创业,在从事社区服务业、工商业时可享受《中共中央、国务院关于切实做好国有企业下岗职工基本生活保障和再就业工作的通知》中对下岗职工的优惠政策。失地农民申请办理个体工商户经营、家庭手工业或开办私营企业,工商、城建等部门要简化手续,开办一年内减免工商管理费等行政性收费,自税务登记、备案之日起,3年内可免征营业税和个人所得税。(6)加强劳动技能培训。在土地出让金中划出一定比例、建立失地劳力劳动技能培训资金,专项用于村民的劳动技能培训,提高他们的素质,增强其就业竞争力和创收能力。(7)健全保障。在“进城不致贫,失地不失保”的原则下,逐步建立以养老、医疗、失业保险为主体的社会保障制度,尤其要重点解决男45周岁、女40周岁以上农民的社会养老保险问题。把村民全部纳入城镇最低生活保障的范围,并通过就业或以自由职业者身份进入现有城镇养老、医疗和失业保险体系。(8)大力促进股份制改革、扶持集体经济的转制和发展。

对未来研究的展望:2006年3月28日,新华社授权发布了《国务院关于解决农民工问题的若干意见》中规定:中小城市和小城市要适当放宽农民工落户的条件;大城市要积极稳妥地解决符合条件的农民工户籍问题,要逐步地、有条件地解决长期在城市就业和居住农民工的户籍问题。这一《意见》的提出,为我们构建和谐社会、解决好“城中村”问题又提供了一个极好的政策条件。如何运用好这一有利的政策条件,结合新农村建设、新的城市规划的实施、和谐社区的建设等有利时机,解决好我省“城中村”的问题,将是我们面临的一个新课题。

第五章 城市化与青海教育问题

西方人力资本理论通过大量的实证研究证明,凝聚在劳动者身上的知识、技能及其所表现出来的能力,对生产起促进作用,是生产力增长的主要因素,是具有经济价值的一种资本。教育通过提高人的生产能力促进劳动生产率提高,促进国民经济增长,具有较大的社会经济效益和个人经济效益。

人的素质是提高经济增长质量的根本因素,而教育在提高人的素质方面的作用毋庸置疑。世界银行《1991年世界发展报告》指出:劳动力受教育的平均时间增加一年,GDP(Gross Domestic Product 国内生产总值)就会增加9%。城市化需要生产要素的集聚,生产诸要素中最重要的是劳动者,高素质的劳动者可以使生产诸要素产生最大效益;城市化要求第一、二、三产业的结构调整、优化、升级,第一、二产业升级的关键是提高其科技的含量,这需要提高产业劳动者的素质,而第三产业的发展更需要大量高素质的专门人才的支撑。

从教育的角度说,基础教育与经济的联系虽然是间接的,但各产业部门的职业技术和专业技术人才的教育和训练都是建立在基础教育基础上的,因此劳动者的训练程度、劳动技能和技巧以及劳动效率都与基础教育相关联。美国经济学家米凯·吉瑟研究证明,在乡村地区,教育水平提高10%,将多诱导6%—7%的农民迁出农业,按照净效应,它将把农业工资提高5%。因此,为农民子弟提供高质量、高水平的教育,是确保农业劳动力转移的一个有效措施。

职业教育、成人教育和高等教育与产业、职业部门包括人才、劳动力市场是直接联系的。教育是科学知识生产、再生产的场所,特别是高等教育,它在生产高科技商品方面也将做出越来越重要的直接贡献。因此,我们有理由认为,构建高质量的终身教育体系是经济增长及提高质量的重要支撑,它对加快城市化进程及健康发展有着重要的意义。

2005年9月21日国务院总理温家宝在主持召开的国务院常

务会议上通过的《国务院关于大力发展职业教育的决定》中指出,落实科教兴国战略和人才强国战略,大力发展职业教育,加快人力资源开发,是推进我国走新型工业化道路、解决“三农”问题、促进就业再就业的重大举措;是全面提高国民素质,提升我国综合国力的重要途径;是遵循教育规律,实施因材施教,促进基础教育、职业教育、普通高等教育协调发展的必然要求。这一决定突现了在21世纪中国面临全球化和信息化的时代背景下对我国教育行业发展的新要求。青海的教育行业如何适应这一要求,构筑一个新的、适合我省经济发展要求的教育体系,是目前值得研究的一个新课题。

青海省的教育经过20多年的改革和发展,虽然已形成了一个从幼教到高教的完整体系,但随着城市化进程的推进和产业结构的调整,越来越严重的技工荒、大学生就业困难和农村富余劳动力转移受阻,说明了目前以应试和学历为主的教育体系已经不适应青海省产业结构调整的需要,已不能满足市场对多种人才的需要,必须要进行大的调整,要构建合理的、面向市场的以就业为导向的教育体系和学校布局。目前的教育研究中,有关学校改革、课程建设、学校布局等方面研究的比较多,但从城市化进程中产业结构调整对多层次人才的需求与教育目标、体系关系及教育理念方面的研究尚有不足,对此问题的研究具有一定的理论和实践价值。

第一节 青海教育行业的总体状况

西部大开发以来青海省的教育事业持续稳步发展。通过学校布局合理调整和学校基础建设投入的不断增加,办学条件和办学规模得以不断改善和扩大,教育质量不断得以提高,特别是农村基础教育的质量和适龄儿童入学率、升学率在国家“两免一补”等政策的扶持下,都有了很大的提高。5年来,全省撤并了初级小学和教学点1257个,初级中学46所,学校布点分散、规模小、效益低的状况得到了明显改善。通过实施“西部中小学现代远程教育扶贫示范工程”、“现代远程教育工程试点示范项目”、“农村中小学现代远程教育工程”等,全省中小学普遍开展了各种形式的信息技术教育。基础教育在基本普及的基础上继续巩固提高,向攻坚和完全普及的方向发展。扫除青壮年文盲的工作取

得了巨大成绩,5年累计扫除青壮年文盲15万人,青壮年非文盲率达到了93%。^①

通过争取国家投资,地方筹措、社会融资、增加异地办班和省内资源整合,高中教育发展迅速,优质资源得到了高效利用,扩大了办学的规模,提高了办学的水平。

职业教育、成人教育在稳步发展中布局结构趋于合理。全省各州、县、市都建立了具有一定规模、能在当地发挥辐射带动作用的职业技术学校或其它培训机构。全省的1746所成人文化技术学校,5年培训了农村劳动力、城镇在职及下岗职工155万人次,为青海省现代化建设培养了大批高素质的劳动者和实用人才。

高等教育通过校际合并、资源共享得到了快速发展。目前青海省3所本科院校的规模和教学水平都有了很大提高。2005年硕士学位点达到了29个,在校研究生达到了675人。通过中央支持和省部共建,青海省高校的重点学科、重点实验室建设有了快速提高。

青海是一个多民族的地区,民族教育一直是青海省教育的重点。目前通过落实民族教育政策和实行“两免一补”及大力建设寄宿制中小学,使民族教育有了很好的发展。同时通过不断改进和规范“双语”教学,民族文字教材基本实现了与汉文教材配套建设,同步供书,保证了少数民族文化的传承与发展。近年来在省内外相对发达地区,党政机关,企事业单位和大中院校对民族贫困地区的教育对口支援工作全面启动,青海省8个州(地、市)、245所学校已分别与辽宁省的有关地、市、学校建立了对口帮扶关系,开展了多种形式的教育交流活动。2000多名少数民族学生在省内外重点高中异地就读,为民族教育发展提供了良好的新条件。

随着教师资格制度的全面实施,青海省教师的专业技术职务,学历结构有了明显的改善。全省小学、初中、高中教师的学历合格率分别达到了98%、95%和65%。高校硕士以上学历教师占专任教师的比例达到了13.1%,具有副高以上职称的教师占到了教师总数的43.5%。围绕着基础教育课程改革,建立了校本培训的长效机制。对中小学教师进行了信息技术教育培训,在高

^① 本章数据除特别注明外,均由青海省教育厅提供。

校实施了高层次人才培训计划,提高了教师队伍的整体素质。

教育教学改革全面推进,初步形成了适合青海省教育现状的教育教学体制。基础教育实行了“地方负责、分级管理、以县为主”的管理体制,中小学内部实行了以校长负责制、教师聘任制为主要内容的人事分配制度改革。推进了与素质教育相适应的教学模式、课程结构、招生考试、评价制度的实施。高校党建、大学生思想政治工作、中小学德育工作、教育法制建设得到了进一步的加强。2004年,经青海省委同意,成立了中共青海省委教育工委,为改进和加强高校党的建设及干部队伍建设、师德建设和大学生思想政治工作、中小学德育工作提供了组织保证。教育督导制度不断完善,教育科研日益活跃,教育交流与合作继续扩大。各级各类学校广泛开展的弘扬民族精神、建设校园文化等活动取得了良好的效果。

这些年随着国家对西部教育投入的不断加大,青海省完成了贫困地区义务教育工程、高中扩招项目、中小学危房改造工程、农村牧区寄宿制学校建设工程、高校基础设施建设等一批重大教育项目,极大地改善了全省、特别是农牧区中小学的办学条件,为全省各级各类教育改革与发展提供了强有力的保障。

为了保证贫困学生接受到良好的教育,青海省在义务教育阶段实施了以“两免一补”为主要内容的资助措施,在高校实施了以“奖、贷、助、补、减”为主要内容、以贷为主的资助措施和“绿色通道”制度,对帮助贫困学生完成学业起到了一定的保障作用。

第二节 青海省各级教育的基本状况

一、基础教育

(一) 基本情况

从规模上来看,随着青海省工业化、城市化进程的加快及计划生育、退耕还林政策的深入实施,青海省的学龄人口在有所减少的同时也在不断向城镇集中。受这些因素的影响,一些地区生源严重不足,学校规模日益缩小,教育部门对学校进行了布局调整与合并,使青海省小学数有所减少。2000年青海省有小学3429所,到2004年减少到了2995所,减少了434所,但由于青海省生育人口的基数大,农牧区多胎率高,小学招生数并没有随

着小学数量的减少而减少,相反,小学招生数由2000年的93 584人增加到了2004年的99 052人。在校生数由2000年的504 750人增加到了2004年的572 586人,毕业生数由2000年的75 615人增加到了2004年的80 728人。2004年青海省小学毛入学率为109.36%,比2000年的103.85%提高了5.51%,小学毕业生升学率达到了96.98%,比2000年的88.65%增加了8.23%,小学生辍学率2004年为2.12%,比2000年的2.14%下降了0.02%。

2004年青海省共有初级中学364所,比2000年的283所增加了81所,招生77 052人,比2000年的66 749人增加了10 303人,在学223 162人,比2000年的175 269人增加了47 893人,毕业了63 067人,比2000年的43 656人多出了19 411人。毛入学率87.22%,比2000年的80.65%提高了6.57%,毕业生升学率66.14%,比2000年的66.40下降了0.26%,辍学率由2000年的3.29%,下降为2004年的2.18%。

从师资队伍建设上来看,2004年青海全省有小学专任教师27 832人,比2000年的27 706人增加了126人,比2003年的28 496人减少了664人,学历合格率为97.67%,比2000年的95.81%提高了1.86%。初中专任教师13 496人,比2003年的13 253人增加了243人,比2000年的12 280人增加了1 216人,专任教师学历合格率94.96%,比2000年85.59%提高了9.05%,比2003年的91.60%提高了3.04%。

从办学条件来看,2004年全省小学校舍面积219.44万平方米,比2000年的232.04万平方米减少了12.6万平方米。危房面积16.34万平方米,比2000年的5.66万平方米增加了10.68万平方米。普通初级中学的校舍面积是205.09万平方米,比2000年的186万平方米增加了19.09万平方米。危房面积14.70万平方米,比2000年的4.95万平方米增加了9.75万平方米。2004年全省小学图书藏有量为431.42万册,比2000年的338.40万册增加了93.02万册。初中图书藏有量为365.11万册,比2000年的277.05万册增加了88.06万册。近年来随着国家对西部教育投资力度的加大和多渠道融资,青海省的教育信息化建设取得了突破性进展,已建成了中小学教育光盘播放点833个,卫星教育收视点2 642个,计算机教室470个,为青海省中小学开展各种形式的信息技术教育和提高教学质量提供了基本条件。

表 5-1 全省义务教育发展状况 单位:人

	2000 年	2001 年	2002 年	2003 年	2004 年
普通小学					
招生数	93584	95067	102602	94559	99052
毕业生数	75615	79174	81005	81467	80728
在校生数	504750	501740	506601	506906	512586
学校数(所)	3429	3159	3120	2998	2995
初中阶段					
招生数	66749	70179	74216	77540	77052
毕业生数	43656	47454	53647	57795	63062
在校生数	175269	188597	200474	214090	223162
学校数(所)	283	340	340	356	364

说明:初中阶段不包含职业初中。

表 5-2 全省义务教育普及程度主要指标 单位:%

	2000 年	2001 年	2002 年	2003 年	2004 年
小学净入学率	94.23	95.39	95.36	96.14	96.82
小学毕业升学率	88.65	89.59	92.00	95.75	96.98
初中毛入学率	80.65	74.72	83.48	86.99	87.22
初中毕业升学率	66.40	63.13	65.45	65.39	66.14

表 5-3 全省小学、初中教师基本情况

	2000 年	2001 年	2002 年	2003 年	2004 年
1. 小学专任教师数(人)	27706	27870	28215	28496	27833
学历合格率(%)	95.81	94.92	96.16	97.00	97.67
生师比	18.22	18.00	18.96	17.79	18.42
2. 初中专任教师数(人)	12280	12404	12933	13253	13496
学历合格率(%)	85.59	87.91	90.06	91.60	94.64
生师比	14.27	15.2	15.5	16.15	16.54

说明:生师比是现有在校生数与专任教师数之比。

（二）目前存在的问题

从青海省基础教育的相关数据来看,青海省的基础教育存在着如下问题:(1)随着学龄人口的减少和城市化进程的加快,小学入学的高峰已在逐步过去,小学学校的布局需要进一步的调整,以提高教育资源的使用效率。(2)小学升初中率仍然偏低,须进一步扩大教学规模和提升教学质量,以保证每个学龄儿童都能接受九年义务教育。(3)中小学危房面积高达31.04万平方米,这对中小学生的安全存在极大隐患。从相关的数据来看,危房问题是影响中小学完成九年义务教育的重大因素,尤其对农村义务教育的普及影响很大,处理不好极易引发重大事故。这几年尽管青海省在校舍危房改造上投入较大,但危房面积不降反升,说明对中小学的危房改造我们必须给予更高的重视和更大的投入。(4)教育信息化建设虽然取得了突破性进展,但水平低、普及面不足制约着中小学教育结构的调整和质量提高。(5)初中教育资源配置不合理,大班现象和资源闲置现象并存。

（三）解决好基础教育现存问题的对策

从以上数据我们可以看出,青海省的中小学教育这几年有了快速发展,基本完成了九年义务教育的普及。109.36%的小学毛入学率,96.98%的小学升初中率和2.12%的辍学率,说明青海省的小学教育已达到了较高的普及水平。这几年通过校际合并、资源合理调配,在小学数由3429所减为2995所的情况下,小学生数由93584人增加到了99052人,说明青海省的小学教育的规模和效益得到了较大的提高,资源得到了比较合理的利用。在各级部门的努力下,小学的师资队伍稳步发展,水平有了很大提高,学历合格率达到97.67%的历史最好水平。办学条件得到了较好的改善,图书藏有量和教育信息技术使用水平提高较快。但危房改造工作应给予更好的重视,应加大危房改造的投资和改造的速度,以绝后患。

初中教育发展迅速,4年间增加了学校81所,招生数、在校生数、毕业生数,增长很快。94.64%的专任教师学历合格率,说明初中专任教师队伍的质量得到了稳步的发展。但87.22%的毛入学率,说明初中的发展仍然有较大的需求空间。

面对快速发展的青海省基础教育,我们要清醒地认识到我们的教学质量、手段、方法和条件的不足,更要清醒地认识到长期以来在升学压力下形成的应试教育带来的种种弊病,使学校教育不

同程度地脱离了社会需求,以升学为导向的学习使我们培养出来的人既不能适应社会经济发展的需求,又不利于学生个性的全面发展和能力的培养。

在接受了长达9年的义务教育之后,我们的孩子却感到越来越不会学习了,面对社会越来越感到涉足的困难,这不能不使家长们为自己的下一代担忧,尤其是正在成长的独生子女一代,我们的基础教育能否使他们得到全面和谐的发展?能否使他们的个性特征得到充分的重视?能否为他们愉快、充实、和睦、互爱地度过他们的一生提供必要的德育教育?能否设计并完成自我良好人格的塑造?能否成为一个合格的担负自己历史责任的社会主义公民?可以说,基础教育在迅速发展的同时,面临着越来越多的问题和越来越严峻的挑战,面对这些挑战,基础教育的全面改革已不可避免。

面对青海省基础教育现状和存在的问题,要促进基础教育有一个大的发展,首先必须更新基础教育的理念,大力促进素质教育。《教育大辞典》对基础教育界定为:“基础教育”(Basic Education)也称为“国民基础教育”,是“对国民实施基本的普通文化知识的教育,也是提高公民的基本素质的教育,或者指为继续升学或者就业培训打好基础的教育。”^①《全世界公民教育宣言》(1990)对基础教育的界定为:“基础教育本身不仅仅是目的。它是终身学习和以人的发展为中心的基础,各国可以在这一基础上系统地建立其他层次和种类的教育和培训。”^②

从以上的权威界定来看,基础教育有广义和狭义的解释。从广义看,由于各类教育都有一个以传授普通基础知识为主要任务的阶段,因此,它不仅指普通中小学教育,也包括了职业技术教育、高等教育和成人教育中的普通文化科学知识教育。狭义的基础教育即普通教育,是指对儿童和青少年实施的一定年限阶段的普通教育,主要指中、小学教育。本文所指的基础教育为狭义的基础教育,是指国家为实现普及目标,以法律手段强制实施、国家及家长予以保障实施的基础教育即9年义务教育。

我国目前对基础教育有两个方面的理解:一是从教育体制上

① 《教育大辞典》,上海教育出版社,1990年版,第71页。

② 联合国教科文组织:《世界教育报告》(1991),人民教育出版社,1992年版,第41页。

说,基础教育是整个教育事业的基础;二是从学生的成长方面说,基础教育是每个社会成员为获得社会生存和发展而必须接受的最低限度的社会教育。美国卡内基教学促进基金会主席厄内斯特·波伊尔(Ernest L. Boyer, 1928-1995)博士在他的著作《基础学校——一个学习化的社会大家庭》中指出:“我们所说的基础学校的构想之所以为‘基础’,是因为从组织上讲,它提出了教育改革从基层做起的一种方法。从教育上讲,它强调学习的最初几年,所以是基础的。从教学方法上讲,它提供了连贯一致的课程,是基础的。从战略上讲,它强调实践证明行之有效的做法,也是基础的。”^①教育是人类社会永恒的现象,通过培养人使社会更好地延续和发展是教育的本质。作为培养人才的基础教育,对社会与经济的发展具有先导性、全局性的巨大作用,是提高全民族素质的基石。

基础教育与高等教育、专门教育不同,它是以提高国民素质为目标而进行的非定向、非专门的、带有一定强制性的普及教育,它不是为某一行业,而是为整个社会的发展和所有行业人才的培养打基础。基础教育的普及性、基础性、强制性和全面性的特点决定着一个人的知识结构和能力结构,更决定着其社会价值取向。所以,基础教育不是单纯的为选拔、升学、择业服务,而是为人的身心全面发展和整个社会的和谐发展提供最基本的文化条件。基础教育的重要性不仅表现在它对个人以后才智和个性的发展具有积极的促进作用上,而更重要的是基础教育是衡量一个国家教育水平的重要尺度,只有基础教育办好了,整个社会的文明才能得到坚实的保障,社会文明才能表现出高水平。对于青海这么一个人才结构不尽合理、经济欠发达的地区来说,基础教育不仅有助于满足社会经济发展中对初、中、高级人才的合理需求,而且还可以通过提高劳动者的基本素质,为青海省的经济建设提供一个较高的起点。

对照这样一些对“基础教育”理解,我们把基础教育办成了精英教育、升学教育,一切围绕升学,压抑了学生个性的发展。华东师大的叶澜教授在其文章《更新教育观念,创新面向 21 世纪的新基础教育》中指出:“在我们现行的中小学教育实际中较普遍地存在着对‘基础’认识的狭隘化、短期化问题。所谓狭隘化,就是把

^① 波伊尔著[美],王尧平译:《基础学校——一个学习化的社会大家庭》,人民教育出版社,1998年版,第19页。

‘基础’具体理解为学好学校开设的主要科目,它们往往是那些要考试的、知识性强的,如语文、数学、外语等,或者是当前社会上较重视的和强调的,如计算机等。不少人还认为,加强了外语和计算机教学,就算体现新的基础要求了。所谓短期化,是指强调基础教育对近期的、可测量的考核、评比标准的满足。……学校围绕著‘考’、‘评’、‘赛’、‘查’等具体要求转,尽管大家工作的辛苦又到位,但却渐渐失去了中小学教育更为根本和长远的价值——对社会发展和青少年发展的奠基性价值。”^①中国现行的应试教育制度抹杀了学生的个性特征,埋没了不同学生的天资与爱好。忽视了教育最重要的一条——人是教育的核心和精髓。人是教育的起点,也是教育的归宿。教育是要以人为本,对学生进行创造性、社会性和专业性的培养,使他们能及时地适应社会,能为社会创造更多的财富和价值。但是中国教育的严厉化程度却使学生们对自己的行为不知所措,渐渐不敢做任何在教师看来是出格的事情,形成了某种“冰箱”思维。

我们的一些家长面对在激烈社会竞争中的种种不如意时,不是去立志进取,而是把孩子当成自己的替身,当成实现自己未曾实现理想的工具,给孩子施以种种的压力,当他们背负着父母甚至祖父母巨大的期望蹒跚在寻知的路上时,我们如何让他们养成健康的人格,独立精神去实现自我价值呢?因此,更新全社会和家长们教育理念,让教育回归到自身的职能,应是基础教育改革的前提。

其次,解放教师的思想和提高教师的素质是基础教育改革的关键。

自从教师这个职业产生以来,教师就是学问的代表,正如古人所说:“师之所存,道之所存”也。教师的作用就是“传道、授业、解惑”。然而在互连网越来越普及、信息技术教育越来越发达的现在,知识的存在形式发生了革命性的变化,人类知识以多媒体形式在互连网上和其它媒体上涌现,使信息资源共享的程度越来越高,便利的网络和海量的信息使学生们在课堂以外学到了更新,更多的知识。面对知识存在和传输方式的变化,教师的职能显然需要进行大的调整以适应这种变化,不然教师们可能面临着对掌握

^① 叶澜:《更新教育观念,创新面向21世纪的新基础教育》,中国教育学刊,1998年第2期。

了大量新知识、思考着新问题的学生无言以对的尴尬。这种转变必须要从思想上转起,不要把自己当作是学生的导师,不要把学生当作任意修剪的花朵,而应以平等的、友爱的关系与学生共同去求知。

其三,适应社会经济发展的需要,正确定位学校的功能,合理调整学校布局,提高资源的使用效益。学校始于人类知识及其传播的专门化要求,是有计划、有组织、有系统地进行教育教学活动的重要场所,是人类社会中最常见、最普遍的一种组织形式。但计算机和网络的发展,网上学校、多媒体课件的出现及其它媒体的发达,人们可以通过越来越多的途径获得各种知识,培养创新的精神,掌握科学的方法。同时,多途径的交往形式,大大拓展了人们的交往空间,学校传输知识来源和社会化场所的唯一性被打破,传统培养人才的方式发生了巨大的变化,学校的生存空间受到极大的挑战。正确地定位好学校的功能,合理调整学校布局,提高资源的使用效益,成为学校面临的迫切任务。

二、高中教育

(一)普通高中的基本情况与问题

从规模上来看,2004年青海省共有普通高中学校143所,比2003年的148所减少了5所,比2000年的165所减少了22所。2004年共招生34778人,比上年增加了1993人,比2000年的19791人增加了14987人。在校生数92122人,上年增加了11812人,比2000年的49341人增加了42781人,5年间增长了86.7%。毕业生数20660人,比上年增加了3034人,比2000年的14156人增加了6504人。

从师资队伍建设来看,随着青海省普通高中招生规模的持续扩大,普通高中专任教师队伍增长很快。2004年达到5906人,比上年的4365人增加了546人,比2000年的4365人增加了1541人。教师的学历合格率提高到了65.74%,比上年增长了5.60%,比2000年的50.72%增加了15.02%。

从办学条件来看,全省普通高中校舍建筑面积增长较快。2004年达到205.09万平方米,比上年增加了12.77万平方米,比2000年的186万平方米增加了19.09万平方米,生均达到22.26平方米。危房的改造成果显著,从2001年的16.97万平方米减少到2004年的14.70万平方米,减少了2.27万平方米。2004年的

图书藏有量为 365.11 万册,比上年增加了 41.42 万册,生均拥有图书 39.6 册。校园电脑网络的建设,生均电脑拥有量和实验室仪器达标率均有了快速提升。

从普通高中发展的相关数据来看,青海省普通高中目前主要存在着以下问题:(1)普通高中教育总规模和校均规模发展较快,但面对迅速增加的生源和学生、家长对普高优质资源的渴求,66.14%的初升高率成为青海省教育发展的一大“瓶颈”。(2)普通高中布局过于集中,几乎全部集中在县城和城市里,特别是重点高中全部集中在市县,农村学生很难享受到高质量的高中教育资源。(3)专任教师的数量和学历合格率虽有了快速增加和提高,但总的来看,专任教师的学历合格率仍然偏低,而且所学非所用的现象比较多。同时,各学科教师的学历合格率也不平衡,文科教师的学历合格率高理科教师,而信息技术、体育、音乐、美术、劳动技术等课程的专任教师的学历合格率偏低,没有受到重视,且兼职现象比较普遍,这与学校片面追求升学率,忽视素质教育的思想导向有关。(4)校园网和信息化技术与运用不足,实验仪器设备达标率虽有较快提高,但使用情况不理想。(5)师资培训经费不足,各校待遇差别很大,优质师资向条件好的中学集中,校际差距进一步拉大。(6)高中学费普遍偏高,部分贫困家庭子女无力完成高中教育。

(二) 中职教育的基本情况与问题

从规模来看,青海省的中职教育在 2004 年有学校(包括职业高中、职业初中、普通中专、成人中专、技术学校)54 所。其中,调整后的中等职业学校 14 所,中专学校 14 所,成人中专 8 所,职业高中 15 所,职业初中 3 所。2004 年共招生 8 412 人,比上年的 5 953 人增加了 2 459 人,增长率达到 29.23%。在校生 20 730 人,比上年的 18 539 人增加了 2 191 人。2004 年共毕业了学生 6 167 人。中等职业学校数(不包括职业初中)与普通高中学校数比是 1:2.8,招生数是 1:4.85,在校生数是 1:16.8,比前几年有了较大提高。

从师资队伍建设来看,2004 年全省中职教育共有专任教师 1 645 人。其中,职业学校为 627 人,中专学校为 342 人,成人中专 244 人,职业高中 397 人,职业初中 35 人。比 2000 年的 1 363 人增加了 282 人,但比 2003 年的 1 646 人减少了 1 人。

从办学条件来看,2004 年全省中职教育加职业初中的校舍面

积共有 42.51 万平方米,比 2003 年的 40.08 万平方米有了较大的增加。但危房面积也由 2003 年的 1.80 万平方米增加到了 2004 年的 2.43 万平方米。成人中专的校舍面积则由 2003 年的 7.80 万平方米减少到了 2004 年的 6.70 万平方米,减少了 1.10 万平方米。普通中专和职业中学的图书藏有量 2004 年为 2.74 万册,比 2003 年的 1.60 万册增加了 1.14 万册,增加较快。实习基地的建设和实习条件有了一定的改善。

青海省中等职业教育从目前的状况来看,存在着如下问题:(1)总量较小,校均规模不足 384 人,缺乏规模效益。1:16.8 的在校生数和 1:2.8 的职校数,使中等职业教育在整个高中教育中所占比重偏低,不能适应青海省快速发展的工业化、城市化和产业结构调整对各级各类人才的需求,也使普通高中面临着巨大的升学压力。(2)师资队伍和办学条件相对较差,尤其是专业技术教师的缺乏和实习基地、设备、条件的不足,严重制约着中等职业教育的发展。面对市场对熟练技术工人和初级技术人员的巨大需求,大力发展职业教育已是我们必须要面对和解决的重大课题。

表 5-4 全国高中阶段教育学生增长情况 单位:人

	招生数			在校生数			毕业生数		
	2003	2004	增长(%)	2003	2004	增长(%)	2003	2004	增长(%)
总 计	38270	41951	9.62	97868	110859	13.27	24461	26464	8.18
普通高中	32785	34778	6.08	80310	92122	14.71	17626	20660	17.21
技工学校	960	1962	104.34	2281	4543	99.17	416	1484	256.73
普通中专	1829	1466	-19.85	8107	5028	-37.98	4204	2401	-42.89
成人中专	1297	1473	13.57	3111	4216	35.52	1136	909	-19.98
职业高中	1399	2272	62.4	4059	4950	21.95	1079	1010	-6.39
中等职业 教育合计	5485	7173	30.77	17558	18737	6.71	6835	5804	-15.08
中等职业 教育所占 比例(%)	14.33	17.10		17.94	16.90		27.94	21.93	

说明:技工学校为调整后的中等职业学校,表中比例数由教育厅提供的数据计算得出。

表 5-5 普通高中和中等职业学校教师基本情况

年 份	普通高中		中等职业教育	
	2003	2004	2003	2004
专任教师(人)	5306	5906	1624	1610
专任教师合格率(%)	60.14	65.74		
生师比	13.14	15.60	10.81	11.64

说明:生师比是在校生数与专任教师的比率。

(三)解决好中等教育问题的对策

从以上的相关数据来看,师资队伍、办学条件有了明显的改善。但由于资源整合等原因,青海省的普通高中5年来减少了22所,但招生数却增加了14987人。2004年青海省的初中升高中率只有66.14%,升入普通高中的只有34778人,与同年初中毕业的63067人相比,其升学率只有55.14%,这远远低于高中升大学的比率。

由于高达33.86%的初中毕业生进不了任何高中,对社会产生了很大的不良影响:其一、影响了合理匹配的人才结构的形成。从理论上说,小学上初中的比例应高于初中上高中的比例;初中上高中的比例又应高于高中上大学的比例;高中上大学的比例又应高于大学上研究生的比例;而大学上研究生的比例也应是硕士高于博士的比例(以上是针对全日制的正规教育而言),这样才能形成一个金字塔式的合理匹配的人才结构,对经济与社会的发展起到良好的协调作用。高中教育相对于大学教育乃至整个国民教育而言存在严重的缺失现象,已经形成了倒差关系。从2002年、2003年、2004年初中升高中的比例与当年高中升大学的比例相差之悬殊来看,已造成了实实在在的高中教育的“瓶颈”。

其二、制约了人口素质的提高。随着我国经济的发展,城市化的进程越来越快,经济的发展使对许多行业的投资由劳动密集型向资本密集型及技术密集型转移,农业也正逐步实现规模化、产业化。目前低素质人口正逐渐被“挤出”正规劳动力市场,将来的就业形势就更不容乐观。生存是每个人的权利。一个人所受教育程度越低,生存的技能就越单一,生存能力也就越有限。媒体经常披露诸如保姆有烫伤的、触电的、擦窗户摔下来的,以及发生各种各样在常人眼中不可思议的伤害及灾祸事件,这些都表明因所受教育程度过低,基本的生活常识十分欠缺,连起码的自我保护能力都

有限,又焉能服务于他人及社会?

其三、应试教育无法改变。高中教育的极度紧缺给初中阶段的义务教育带来很大压力,其直接后果是,无论城市还是农村,初中学生普遍厌学甚至小学生因课业繁重开始厌学。厌学成为学生逃课、辍学的主要原因。产生厌学的直接原因又源于课业负担过重,而课业过重又源于应试教育的压力,应试教育的压力又来自于追求升入高中的升学率,而这又一直被当作考核初中教师业绩的一项重要内容,是形势逼迫初中教师把本来属于大众化的教育变成了精英式的教育。

高中教育的缺失这种不合理的教育结构安排导致学生普遍处于紧张的学习“氛围”中,造成小小年纪就厌恶学习这种不应该有的恶果。由于人的生理特点,学习记忆力好的时期也就不过20年,因此初中学生甚至小学生无论何种原因造成厌学、辍学的结果对个人和社会的损失都是无法弥补与挽回的。随着社会与文明的进步,学习的过程将伴随人的终生,如果未成年时期就厌学,会完全扼杀后续教育的积极性及趣味性。而且,对于十几岁的孩子仅以初中学习成绩来论断学业成败实在有失偏颇。从教育学理论而言,对于即使考试得零分的十几岁孩子,大部分的责任仍然在于学校和教师,孩子的可塑性是无可限量的,人的一生是漫长的,孩子的心又是稚嫩的,若以成年人的浮躁心态及过于功利的意识强加于孩子,会带给他们难以承受的负荷,给社会带来许多严重的后患。

其四、制约了个人解决社会问题的能力和后续职业技能的发展。一般而言,具备高中毕业的文化程度就完全有能力自学,如果本人愿意继续其后续教育(自学也好,打工挣钱上大学也好)可由自身主导进行,可以实现每个人发展的平等与自由的权利。因此可以说,完成高中阶段的教育对人生整体教育而言等于完成了教育上的自立。我国法律规定18岁才算成年,才有完全民事行为能力,而我国义务教育仅普及到初中,按年龄算只有16岁左右,不仅年龄上尚未成年,在教育上同样尚未成年。当一个学识有限的初中毕业生走上社会,首先就面临严峻的生存问题,也就不太可能有多余的精力来进行后续的教育。而且后续教育对一般人而言属于高消费,初中文化的劳动力几乎是消费不起的。由于我国城乡教育的巨大差距,绝大多数初中毕业没有升学的人大都集中在乡下,而乡村又因地理环境限制是各种职业教育及职业培训的空白地,

因此在乡村的这部分初中毕业生以后很难再有学习的机会。在教育上尚未自立就匆忙走上社会,造成人生整体教育的断层,不仅严重阻碍了后续教育的发展,而且也很难在就业大军中长期稳定立足。生活窘迫、职业又不稳定的群体如果数量过多,也会直接影响社会的稳定。大量的初中毕业生既无法就业又无法生存或在经济上独立,更无法继续接受后续教育提升自己的劳动力素质,造成了劳务工素质极低,高级技工难寻等社会问题。这些是从经济方面所直接表现出的高中教育的供给与需求发生严重失衡的结果。

其五、从社会层面来看,未成年人犯罪问题无法根治。天津社会科学院研究员关颖调查了2 000余名未成年犯罪人员的资料分析比较后发现,学业失败是未成年人走上犯罪道路的起点。升学压力→学习困难→学习成绩不好→旷课逃学→离开学校→闲散于社会,是多数孩子走上犯罪道路的基本路径。调查表明,未成年犯中92.9%有上学期间旷课、逃学的经历,其中74.2%的人在犯罪前就已经是闲散于社会的“流浪”少年,许多在初中毕业前、甚至在小学时就离开了学校。至于旷课逃学的直接原因,有40.2%明确表示是因为“厌恶学习”,另有27.1%的人说自己“感到学习负担重”。16岁左右初中毕业或尚未毕业的少年精力有余而理性不足,自控力欠佳又对行为后果鲜有预见性,如果正式融入劳动大军平均按20岁计,随之而来的4年恰恰又是容易受不良诱导而误入歧途的时期。没有生存技能又缺乏正规机构的有效管理和良好诱导,这部分冲动又无知的孩子如果在这个年龄段走上社会,会对社会具有潜在的危害性,这也是目前青少年犯罪问题日益严重的根源之一。

面对这些因高中教育短缺产生的问题,我们该如何解决呢?首先,政府部门对高中教育要有一个正确的定位。从目前来看,我国的普通高中教育主要是为高等教育培养、选拔和输送人才服务,由于功能的单一性,普通高中的教育完全是一种应试教育,学生素质得不到全面的发展,一旦不能进入高校,高中毕业生在劳动力市场上并不占优势,甚至在某些方面还处于劣势。其次,从发达国家教育发展的历程来看,随着经济的发展、产业结构的不断提升,对人口素质的要求会越来越高,高中教育普及化、义务化是一个国家教育发展的必然趋势。因此,通过在对现有普通高中的资源整合、优化、布局调整的基础上,通过各种方式扩大普通高中的规模和改革高中教育的课程结构,大力提高高中生的学习能力,完成教育上

的自立,是解决高中“瓶颈”、解决人口素质提高的必然要求。

发达国家的经验告诉我们社会需要各种层次的人才,高层次人才多了也会贬值,也会失业,而低层次的技术人才的缺失也会对社会经济的发展产生巨大的制约。这几年我国东部地区技工荒就是一个明显的例证。因而社会在尽力提高普通高中入学率的同时也要为另一部分人提供学习职业技术的机会,只有普高教育和中职教育同步发展,才能解决高中“瓶颈”问题,才能满足社会对不同层次人才的需要。

职业教育既是与经济结合最为紧密的一种教育,又是与就业结合最为紧密的一种教育,同时它也是大众化教育的一种表现形式,在社会经济发展中起着强有力的助推作用。国务院总理温家宝在北京召开的全国职业教育工作会议上的讲话中强调,当前我国就业和经济发展正面临着两个大的变化,社会劳动力就业需要加强技能培训,产业结构优化升级需要培养更多的高级技工,因此,需要大力发展职业教育。做好这项工作,对于把巨大的人口压力转化为人力资源优势,使我国经济建设切实转到依靠科技进步和提高劳动者素质的轨道上来,尤其在入世之后,中国成为“世界工厂”之际,是有重大现实意义的。

近年来青海省的中职教育从师资力量、办校条件、学校数、招生数等方面来看有了一定的发展,为青海省加快人力资源的开发、全面提高劳动者素质,缓解就业压力和为各行各业提供掌握有一定技能的劳动者做出了贡献。但从相关数据来看,青海省的中职教育的现状并不乐观,要促进中职教育的发展,必须要做好以下几方面的工作:其一、政府对中职教育要给予高度重视,把中职教育办成自成体系的一流教育,要让中职的毕业生掌握一流的技术,能顺利就业,并在就业后能获得较高的回报,要让中职教育对家长和学生有吸引力,愿意进职校。其二、要加大投资力度,改变目前中职教育人均经费最低、校舍最差,现代教学手段、实习条件薄弱的局面。职业教育必须与生产实践、技术推广、社会服务相结合,针对市场需求,开展订单培养,逐步建立和完善面向社会、面向市场的办学体系。以市场为“风向标”,注重专业性、实用性和针对性,确保职业教育与市场需求的有机结合。没有良好的教学手段和条件,就不可能有高素质的学生。中职的学生如不能掌握最先进的技术、不能在最先进的设备、工艺上实习,其素质就不可能高。据此,职业教育成果最终必须落实在受教育者职业技能的掌握上,而

职业技能的掌握则需要大量的在先进设备上和工艺中的实习,这是学生个人做不到的。面对越来越昂贵和更新速度越来越快的机器设备学校也是力所不能及的。同时,给每个学校的每个专业配备大量的实习设备,也是不经济的。因而,解决好实习基地的问题是青海省目前职业教育发展的关键所在。

在现有的条件下,我们认为通过以下途径来解决学生实习基地的问题比较妥当:(1)制定相关的税收优惠政策,鼓励校企联合,由企业为职业教育机构提供实习场所,把因为学生实习增加的损失或成本由政府来承担,甚至给予更多补贴。企业也可以在学生实习过程中挑选优秀的员工。(2)出台土地、贷款、税收、设备更新、技术支持等优惠政策,鼓励企业建设面向社会服务的实习基地,可以让职业教育机构有偿使用。(3)职教作为一种准公共产品,它既具有公共产品的性质,又兼有私人产品的性质。因而政府在从事职教这一事业时,就不能以获取暂时和局部的经济效益或收益为目的,而应以实现社会制度与秩序、社会行为规范与价值观念、社会公平和社会正义及社会整体和长远利益为目的。因此作为最大受益者的政府,有义务斥资为职校和各类培训机构选择合适的地方建设高水平的实习训练基地并免费或低费让职业教育机构使用。这样不但可以使有限的资源发挥最大的效用,也可以保证职业教育和培训的质量最优化。

其三、理顺管理体制,打破公办、企办、民办的界限,整合有限的职教资源,进行资源的有效配置,扩大招生规模,提高资源的使用效率,尽快形成政府主导、面向市场,多元办学的办学机制。切实落实国务院关于已经普及九年义务教育的地区不低于20%、其它地区不低于15%的城市教育附加用于职业教育的规定,努力改善职业教育办学条件差的问题。

其四、由于中职教育的生源大多来自农牧区和城市平民阶层,经济条件有限,是最需要扶助的困难群体。因此政府应制定相关的政策,建立有效的政府资助体系,将接受中职教育的学生也纳入助学贷款扶助的范围,让他们也享受助学贷款、减免学费、“两免一补”等优惠政策,扶助他们顺利地走向成才之路。

其五、实现就业是职教的最终目的,努力搭建职介平台,畅通省内外就业渠道,让学生毕业即能就业。

三、高等教育

(一) 青海省高等教育的基本情况

从规模上来看,2004 年全省共有普通高校 9 所,成人高校 2 所。普通高校在校生 30 101 人,比上年增加了 3 590 人,比 2000 年的 13 351 人增加了 16 750 人。其中,研究生 618 人,比上年增加了 231 人,比 2000 年的 44 人增加了 574 人,增长了 14 倍。本专科生 29 483 人,比上年增长了 3 359 人,比 2000 年的 13 307 人增加了 16 176 人,增长了 2.22 倍。2004 年招生 9 772 人,比上年增加了 725 人,其中,研究生 320 人,比上年增加了 148 人,本专科生 9 452 人,比上年增加了 377 人,毕业了 5 886 人,比上年增加了 1 070 人。其中,研究生 84 人,比上年增加了 39 人,本专科生 5 802 人,比上年增加了 1 031 人。成人高校 2004 年在校生 17 484 人,比上年减少了 7 人,比 2000 年的 9 907 人增加了 7 577 人,增长了 75.5%。2004 年招生 7 671 人,比上年增加了 2 197 人,毕业了 5 052 人,比上年减少了 1 040 人。

从师资队伍建设来看,2004 年全省普通高校共有教职工 5 820 人,比上年增加了 231 人。其中,专任教师 3 079 人,比上年增加了 310 人。专任教师中具有硕士研究生学位的 275 人,具有博士学位的 10 人,在专任教师中的比例有了较大的提高。成人高校共有教职工 1 246 人,其中,专任教师 779 人,与上年持平。专任教师中具有硕士研究生学位的 13 人。2005 年全省高校的硕士点由 2000 年的 5 个增加到了 29 个,有硕士研究生导师 133 人,平均每个导师指导研究生大约 2.6 名。

从办学条件来看,这几年在教育部对本科院校评估的过程中,各院校通过多方融资都投入了巨额资金对学校的软硬件设施进行了大力建设,使青海省高校的校舍面积 2004 年增加到了 128.96 万平方米,比 2003 年的 114.17 万平方米增加了 14.79 万平方米。同时,高校的图书藏有量、计算机拥有量、实验室和实验设备等都有了较大的增加,使青海省高校的办学条件得到了较大的改善。

表 5-6 全省高等教育学生增长情况 单位:人

	招 生			在 校 生			毕 业 生		
年 份	2002	2003	2004	2002	2003	2004	2002	2003	2004

总 计	7250	9247	9772	22198	26511	30101	2577	4816	5886
研究生	127	172	320	263	387	618	16	45	84
普通本专科	6996	9075	9452	21935	26124	29483	2561	4771	5802

说明:表中数据不包括成人本专科。

表 5-7 1999-2004 年普通高校专任教师情况

	1999 年	2000 年	2001 年	2002 年	2003 年	2004 年
专任教师总数(人)	1711	2107	2094	2580	2769	3079
研究生学历教师(人)					197	275
博士学位教师(人)					10	10

表 5-8 1999-2003 年普通高校校舍面积、固定资产和藏书情况

单位:万平方米,万元、万册

	1999 年	2000 年	2001 年	2002 年	2003 年	2004 年
普通高校校舍面积	48.15	62.87	77.96	119.10	114.17	128.96
普通高校固定资产	21341.40	26020.19	36065.5	39314.7	79523.68	60248.59
普通高校藏书	225.06	251.88	272.09	312.6	363.96	318.58

(二) 目前存在的基本问题

虽然这些年青海省高校发展较快,但存在的问题也不容忽视。(1)随着高校不断的扩招,青海省高校的办学规模日益扩大,2004年普通高校的在校生数达到了30101人,比2003年一下子增加了3590人,但师资力量的增加却相对滞后。据有关统计,自1987年以来,青海省的专业技术人员外流以每年27%的速度增加,流出与引入之比为14:1。而且流失的人才中尤以中青年骨干居多,使本来学术带头人偏少的矛盾更为突出。造成教学与科研质量与学生的要求与社会的需求不匹配。制约着青海省高校教学质量的提高,也影响了学生的就业。出现这一问题的根本原因主要在于经济发展落后,人才发展的环境不好,难以真正体现以事业留人,以待遇留人、以感情留人,难以吸引来高水平的学术带头人。同时,由于经费不足,省内人才的培养也很困难,许多教师教学多年甚至没有进过一次修、参加过一次研讨会,影响了教学水平和质量的进一步提高。(2)在职称评定和待遇上的刚性规定及事实上存在的论资排辈制约了年轻教师教学与科研的积极性。(3)学校学科结

构不合理,文理科的基础专业比重很大,而市场急需的专业发展不足,造成学生结构性失业,一方面大量拿着本科学历的大学生找不到工作,另一方面企业在市场上找不到自己需要的人才。

(三)解决高等教育问题的对策

面对青海省高等教育的现状和存在的问题,我们应如何应对呢?

首先,要对新形势下的高等教育要有一个新的认识。按照《世界高等教育宣言》(1998年)中给出的定义,所谓“高等教育”是指“包括由大学和国家核准为高等教育机构和其它高等学校实施的中学后层次的各种类型的学习、培训或研究型培训”。然而随着知识经济的挑战,高等教育正在突破农业和工业经济时代的局限,从彰显个人价值、人文价值、社会价值和经济价值转向了以知识生产与创新为主的社会知识、信息、人才、科技和文化的主要策源地和集散地。创新精神成为大学的核心价值所在;在人才培养上突出创新精神,在科学研究和产品开发上突出高新科技,在职前培训和继续教育上突出新信息与新技术,在国际合作与交流上突出“填补知识空白”和“知识共享”。今天的大学,作为知识传播系统和知识创新系统正从社会生活的边缘走向中心,并逐步成为一个国家知识创新体系的核心,成为产业部门新知识、新技术、新工艺的主要提供者,成为一个国家、一个地区社会经济发展的强力推动者。

上世纪90年代美国经济的奇迹是对这一作用的最好的说明。在上世纪80年代初,美国总统里根察觉到,美国经济的竞争力在全球范围内在下降。面对日本咄咄逼人的挑战,应采取什么样的对策?为此,他组织了由经济学家、学者、科技顾问为成员的“工业竞争研究委员会”。经过近两年的研究,他们提出了“依靠高等学校与工业界相结合”、“发挥自己特长”的战略方针,大力发展当时进展神速的、以计算机技术为依托的中小企业。依靠这一战略,到1997年,美国的经济增长率达到9年来的最高3.9%;通货膨胀率降为11年来的最低1.7%;失业率降为25年来的最低4.6%。财政赤字连年下降,按1999年预算,联邦财政赤字为零,是近30年来从未有过的。美国股市道·琼斯30种股票平均价格指数突破了9000点大关。在2000年4月5日白宫新经济会议上,克林顿列举了美国经济增长的四个原因,占主导的第一个是新经济的性质,它以技术为动力、以创意为引导,植根于创新与进取心。今天,美国人在网络这个天地里遥遥领先,经济增长的80%以上得益于

计算机技术,这就是以“硅谷”为代表的、以大学为核心的国家创新体系作用的具体体现。

其次,进行资源的合理配置,促进研究型大学、普通院校、高等职业技术学院的合理发展,把精英教育与大众教育有机地结合起来。近年来,青海省的高等院校通过合并、资源整合,规模扩张很快,但定位和各自的特色并不明显。由于中国社会存在重理论、轻实用和重学历,以学历高低定社会地位的传统观念,使许多院校盲目追求升格,而在升格的同时教育资源没有得到同步补充与提升,教育管理跟不上,学校发展特色和方向不明晰,教学质量难以保证。同时,盲目的升格也使以前非常明确的大中专职业技术教育变为理论性普通高等教育、从多样性趋向于单一化。这虽然满足了部分家长及学生的愿望,但无法满足市场对多层次人才的客观需要,造成了大学生结构性失业,使大学生就业问题成为一大社会问题,也使本来就方向不明的高职院校更加彷徨。

党的十六大报告指出,为全面建设小康社会,开创中国特色社会主义事业新局面,要“造就数以亿计的高素质劳动者、数以千万计的专门人才和一大批拔尖创新人才”。在全球化的以知识为基础的经济中,在计算机可以把一切需要死记硬背的知识很方便地存入数据库和网络之后,企业将更加迫切需要的是职工的首创精神、创造力、解决问题的能力和对变革的开放性。传统的以理论教育为主的本科院校,难以满足这一需求。必须要建立既能培养研究型科学人才的大学,又要建立和大力发展培养应用型工程人才的一般院校和更多的培养生产、管理、服务第一线的实用型的技术人才的职业技术学院。使其构建成一个合理的高等教育体系,在创新出新知识、新技术的同时,高效地把新知识、新技术应用于实践中,使新知识、新技术及时地变成现实的生产力。有学者认为,经济与社会对所需人才的知识能力的需求是逐步提高的,如果需求的是专科层次的人才,过多的高层次人才会形成“过度教育”,造成教育资源的浪费。目前中国每年高达22万件的专利中的绝大部分不能转化为现实的生产力,其主要原因在于劳动力结构不合理,无力把科研成果及时转化为商品。

众所周知,德国是一个十分重视科学技术转化为生产力的国家,以工艺精密、产品优良闻名。这主要得益于其独特的二元制教育体系,在高等教育阶段,于普通大学之外,高等专科学校——科学技术大学另成系统,使其工人的技术水平和动手能力非常强。

而英国由于受重视理论教育、注重培养研究型人才的传统思想的影响,许多新建的大学向传统大学靠拢,影响了技术工人的培养。在科学技术转化为生产力上远不如德国做得好。美国是一个注重实用主义的国家,其实用主义思想传统也贯穿于大学教育之中。其所创建的社区学院和本科院校大多数课程着重于实用知识和技术培训,以满足各行业对高层次实用技术人才的需求,从而确保了科学技术及时向商品转化。

其三、加快师资队伍建设、提升教学质量是解决青海省高等教育发展的关键。优秀教师是产生优秀人才的前提条件。梅贻琦先生的名言说:“大学者,非谓有大楼之谓也,有大师之谓也。”没有大师的大学是缺乏灵魂的巨人。青海由于地理环境、经济条件的制约招来高层次人才非常困难,而且由于20世纪80年代中期以来,随着改革开放的不断深入,新旧体制的冲突不断加剧,社会价值严重失范,社会评价尺度日益多元化,工具主义和实用主义占据了我国高等教育办学思想中的主导地位,大学的评价标准和评价体系导致教师们整天忙于制造文章、申报课题、参与评奖、忙碌于各种社会活动,只关心自己的现实利益而放弃了对职业理想和永恒价值的追求,求真务实的济世精神日益被排挤出了大学校园。学校在忙于建筑一流的教学大楼、购买一流的设备的同时,忽略了对广大教师的人文关怀和大学文化精神的培育。因此,青海省的教师队伍建设必须要立足本省的实际,打破一切不利于人才培养的条条框框,实行更灵活的奖惩机制、更好的人文关怀和更温馨的大学精神来培养自己的大师,建立一支精干的、高水平的骨干教师队伍和学术研究队伍。

其四、课程建设是大学建设的核心。日本教育家喜多林和之说:“一所大学建设了漂亮的校舍、美丽的校园,那只是教育外围部分的发展罢了。如果不抓教育的核心部分——课程的不断改革,那么校园的发展也是徒劳的。”学生知识应用能力和创造力是依附于对知识内容的占有上的,存在于一定的情景中的,知识内容作为创新的原料是学生走向社会,完成一定工作的重要基础,而这些都来自于课程的设置改革更新上。课程改革是一个系统工程,包括课程教学理念创新、课程教学目标创新、课程内容与教学方法创新、课程教学组织创新、课程实施与教学过程创新、课程教学评价创新等方面,就我国目前的情况来看,传统教学对人的创新精神的扼杀主要体现在课程内容和教学方面,我们的教材不遗余力地告

诉学生只有一种东西是正确的,而且用一整套的考试制度强制学生接受并相信这一种东西。学生因此只能拥有最单一的知识、最单一的观念。面对市场经济条件下对创新的迫切需求我们必须确立新的课程意识;走出把课程仅仅视为“官方知识”、仅仅视为学科的误区;要把课程理解为教师、学生、教材、环境四因素的整合;要转换教师与学生的角色,把教师与学生更主要地理解为课程的共同的开发者;要把课程中知识的单向传授变为在知识传授过程中对知识的共同探讨与创新。而要确立这样一种新的课程意识必须要改革现有的考核体系,要确立一种不为“学而优则仕”,不为“选拔而学、选拔而教”的、真正体现发展性的、创新性的教育评价体系。这种评价体系要突出评价标准的多元性,要强调量化评价与质量性评价的统一,要确保每一个个性得到健全的发展。

四、民族教育的现状、问题与对策

(一)民族教育的现状

青海省是一个多民族的省份,少数民族有44个,占全省总人口的48%。近年来随着农村牧区寄宿制学校的快速建设、“两免一补”和高考倾斜政策的实施,全省民族教育有了快速发展,各级各类学校中的少数民族在校生达到43万人,占在校学生总数的46%。少数民族学生的人学率2004年达到了94.28%,比2003年增长了1.13%,比2000年的91.73%增加了2.55%。现有民族小学1322所,民族中学111所,民族学院1所。

(二)民族教育目前存在的主要问题

虽然青海省的民族教育发展较快,但目前也存在着许多突出的问题:(1)由于民族众多且多居住在偏远落后的地区,这对学校的建设带来了一定的困难。(2)目前我们对民族地区民族教育的民族性研究不够,民族教育与民族地区经济建设的需求和本民族文化发展的需求之间有一定的差距。(3)民族教育的师资力量很缺乏。虽然我们这几年注重了“双语”教学师资力量培训,但既懂得教育理论,又了解民族文化和掌握民族语言的优秀教师还非常少。优质师资力量的缺乏是目前制约民族教育质量提高的主要因素。(4)由于民族地区往往也是经济落后的地区,落后的经济往往使人们对教育的作用重视不够,投入受限,再加上宗教的影响,人们重教意识比较淡薄。(5)民族教育成本高、难度大、普及程度低。受少数民族地区,尤其是藏区特殊的生存环境和生产生活

方式的制约,青海省在办学形式上采取了以寄宿制为主,多种形式办学的模式。寄宿制学校除了具备一般的办学条件外,还需要学生宿舍、伙房、库房等,须配备炊事员、管理员、保育员、放牧员等,同时要解决学生的生活补贴等,其费用比农村学校高出4倍至5倍。据全国人大常委会《中华人民共和国义务教育法》执行情况调查小组的计算,在青海省藏区培养一名小学毕业生相当于内地培养一名硕士生的费用。如此巨大的投资,对经济薄弱、依靠补贴过日子的地区来说,确实难以承受。这些年,经过多方面的努力,少数民族学龄儿童,特别是青南地区学龄儿童入学率有了很大的提高。2004年,纯牧区小学入学率为94.11%,自治州、县小学入学率为93.92%,青南三州小学入学率为90.00%。但纯牧区普及九年义务教育的步履仍十分艰难。另外,相当一部分地区在办学思想上存在着重布点、轻质量,重速度、轻效益的倾向,民族学校,特别是民族小学普遍存在布点多、规模小,教育资源利用率低、办学效益不高的现象。(6)民族地区文盲人数多,扫盲教育任务艰巨。

(三) 解决民族地区教育问题的对策

其一、对一个地区和民族的经济的发展而言,人才并不是越高级越好。生产力发展水平的差异决定了不同地区、民族对人才高低层次的不同需求。在经济发展程度低、科技应用水平低的欠发达地区,治穷富民的任务是当务之急且极其繁重。当地最缺乏也最需要的是能够引进、推广现有实用技术,具有较强操作能力和社会责任感,进取心的中等专业技术人才和熟练的社会劳动者。中等职业技术教育具有投资少、见效快、人才生产周期短的优点,还有助于摆脱民族地区物质基础薄弱、教育投资不足的束缚。同时,经济发展的结构性、生产门类的多样性,以及由此决定的人才需求的多样性,也要求这一地区的中等教育供给由原来的单一化向多样化发展。除了中等教育门类多样化以外,贫困地区在开展职业技术教育的办学形式上也应灵活多样。

其二、在办学条件相对优越的城镇和社区,可采取建立和发展各类正规化全日制职业中学、技校、中等专业学校的方式;在不具备这种办学条件的贫困地区,可在义务教育中渗透职业技术教育,在普通中学开设对当地和受教育者有实际意义的实用技术课程。强调职业技术教育,并不意味着否定升学教育的必要性。实际上,向高一级学校提供合格生源,在任何时候都是教育的重要组成部分。但是从青海省经济建设的实际需要来看,少数民族地区的中

等教育应侧重于为当地培养合格的劳动力后备军。

其三、民族地区往往也是经济落后交通不便的地方,由于生活艰苦、待遇不好很难留住人才,优质师资力量缺乏成为目前制约民族教育发展和质量提高的主要因素。要解决好民族地区的教育问题必须要采取更优惠的政策培养出更多的既懂得教育理论,又了解民族文化和掌握民族语言的优秀教师,认真落实“三留人”政策,让他们在民族地区留得住、干得好、有前途,为民族教育奠定好人才基础。

五、民办教育

(一)青海省民办教育的基本状况

1993年我国制定的《中国教育改革和发展纲要》中提出要“逐步建立以政府办学为主体、社会各界办学的体制”后,青海省的民办教育开始起步,到2004年底,民办教育总投资5.24亿元,办学单位204所,教职工总数2830人,在校生40083人,其中普通中学11所,小学1所,幼儿园125所,各类文化补习、专业培训机构51所,主要集中在西宁市。^①

(二)青海省民办教育存在的主要问题

民办教育以其灵活性、实用性、多样性成为社会主义事业的重要组成部分,既满足了居民多元化的教育需求,也在一定程度上弥补了教育投入的不足,成为又一重要的教育投资来源渠道,其作用日益突出。但从目前发展的态势来看存在着一些急需解决的问题:首先、从政策方面来看,地方性法规建设实施滞后,在国务院2003年和2004年相继颁发了《中华人民共和国民办教育促进法》和《中华人民共和国民办教育促进法实施细则》之后,我们未能及时制定出台新的相关的规范性政策,确保民办学校与公办学校取得平等的法律地位,使民办教育本该享受的优惠政策难以到位。其次、教育行政部门和科研机构对民办教育重视不够,对民办学校的教学、教研、教师培训工作指导较少,影响了民办学校的教学质量。其三、由于民办学校总体质量欠佳,加上公办学校连年扩招,致使民办学校普遍生源少、生源层次低,学生流失严重,达不到应有的规模,影响了其效率的提高。其四、由于民办学校生源状况参

^① 本数据来自民盟青海省委政策研究委员会关于青海民办教育发展状况的调查报告。

差不齐,教师队伍不稳定,采取封闭式或半封闭式教学,管理负荷重,管理难度较大。其五、民办教育资金匮乏和高收费使其生源只能定位于高收入阶层,生源的缺乏和缺少特色使学校发展空间受限。

(三) 解决民办教育问题的对策

其一、发展民办教育是我国的一项国策,也是世界教育发展的必然。因此,立足省情,尽快制定促进民办教育的地方法规或实施细则,消除对民办教育发展的体制性障碍,把民办教育依法纳入各级政府教育管理的规划与日常议事日程,为民办教育提供更好的政策和制度环境,确保民办学校和公办学校同样的法律地位。民办学校或说私立学校是一种由社会团体或私人提供的公众教育,许多国家和地区政府都提供经费和税收优惠的财政支持:美国政府向一部分私立学校直接提供联邦补助,并通过与私立大学签订科研合同等方式给予资金支持;香港设立“直接资助计划”、“拨地加资助”政策来扶持私立学校;各国的非营利性私立学校几乎都享受免税政策,一些国家通过给子女上私立学校的家长提供税收减免来鼓励私立学校的发展。我国的民办教育属于非营利性质,作为一种新生事物,民办教育的发展需要政府政策、资金等方面的大力扶持。为了鼓励社会力量办学,青海省应该借鉴国外经验,既要为民办学校提供一定的财政经费资助,也应给予其与公立学校一样的税收优惠待遇,如免费拨地、资助部分建校款、给予税收减免等。

其二、按照国家规定的教育部门和劳动就业部门审批管理体制,理顺划清民办教育审批体制和权限,遵照谁审批谁负责的原则,把好审批与管理关。依法加强对民办教育的管理与指导,确保学校的教学质量,使其在良性发展中取得较好的社会效益和经济回报。

其三、生源是学校的命脉,民办学校由于其高额的收费,一般居民难以承受,生源受到很大的制约。从西方的民办教育的发展历程来看,民办教育只能走特色和高质量的精英教育之路,以特色和质量弥补高收费之不足,才能确保稳定的生源和发展的空间。

其四、教育的高质量来自于高素质的教师队伍,培养民办教育自己的高质量的专职教师和研发队伍,是民办教育发展的根本。在这方面政府必须要制定公办学校与民办学校师资合理流动的政策,在教师资格认定、职称评定、业务培训、表彰奖励等方面要做到

公、民办一视同仁,促进教育资源共享。民办学校也要制定合理的奖惩机制,培养自己的优秀教师和吸引人才。

其五、鼓励支持多元化投资办学,探索构筑国家经费资助、个人投资、国办民助、民办公助、股份合作等多种形式的办学形式,解决民办教育资金“瓶颈”。

第三节 城市化进程对农村 基础教育的影响及对策

随着工业化和城市化的加速,我国的产业结构和城市化率发生了明显的变化,这些变化的结果使农村人口通过多种形式向城市聚集的同时,也使教育资源随着人口向城镇聚集而大量流向城镇,从而使原本就不均衡的教育资源配置更加向城镇倾斜,使农村基础教育受到了极大的影响。在城市化背景下,农村基础教育如何定位、如何布局、如何确立正确的教学导向,成为我国快速城市化背景下农村基础教育发展的重要问题。

为了正确的认识这些问题,形成一个解决问题的基本思路,我们数次到青海海东地区对青海海东地区农村基础教育的现状进行了调研。本节是在这些调研的基础上,以青海城市化为背景,以青海海东地区农村基础教育的现状为例,对城市化条件下农村基础教育的定位、发展方向及布局等与城市化进程的相关性进行了初步阐述,力求说明城市化条件下的农村基础教育必须要服从城市化进程中农村劳动力转移、全社会产业结构调整及农村产业现代化的要求,在满足农民及其子女自身价值最大化需求的前提下,转变教育理念,以城市化为导向,走农村教育城市化之路。

一、城市化进程对农村基础教育的影响

教育是人类社会永恒的现象,通过培养人使社会更好地延续和发展是教育的本质。作为培养人才的基础教育,对社会与经济的发展具有先导性、全局性的巨大作用,是提高全民族素质的基石。基础教育普及性、基础性、强制性和全面性的特点决定着一个人的知识结构和能力结构,更决定着其社会价值取向。

(一)城市化进程对农村基础教育走向的决定性作用

城市化不仅构筑了农村工业化的基石,而且铺就了农村现代

化的道路。农村基础教育作为一项促进农村发展的系统工程,一方面不可避免地受到城市化的影响,另一方面又承担了促进城市化进程的责任和义务。温家宝总理2003年9月19日在全国农村教育工作会议上的讲话指出:“‘三农’问题是中国农村的主要问题,解决‘三农’问题最根本的出路是加快工业化和城市化进程。……农村教育改革必须全面贯彻党的教育方针,更新教育思想,坚持为‘三农’服务的方向,拓宽教育服务领域,增强教学的针对性和实效性,从而满足农村人口多样化的学习需求。”^①这种针对性就是要求农村基础教育要为农村的城市化、农业的现代化、农民的转移进城服务。所以,在长期被边缘化了的农村需要迎接现代都市文明的城镇化改造、传统的刀耕火种的个体作坊式农业面临着现代耕作技术和经营方式的革命、大量富余的农村人口需要背井离乡去在现代都市中重建家园时,农村基础教育已不能再是以培养“养猪大户、种田能手”为已任了,它必须确立为一个行将到来的现代小康社会培养具有现代文明意识和生活方式的公民为自己基本的教学理念。

第五次人口普查表明,2000年,我国城乡人口总数分别是四亿五千多万和八亿一千多万,农村人口数量大约是城镇人口的两倍。根据我国社会学家陆学艺的预计,到2020年中国城市化水平会推进到55%左右。相应地,到2020年将有约2.2亿-2.3亿人口要从农村转移到城镇,这将是人类历史上最大规模的人口转移过程。^②这种大规模的人口转移意味着我国城乡结构将要发生一个巨大的变化,农村人口在未来的几年内会急剧下降。

按照我国经济学家林毅夫对我国未来经济增长及其影响的估计,未来20年、50年快速的经济增长对我国经济、社会的影响会表现在五个方面:第一,产业结构会快速变化。我国现在第一产业占整个国民经济的比重为17%,第二产业即工业占50%,其中制造业占24%,第三产业占33%。也就是说,我们会面临产业结构快速变化的情形,第一产业将急剧萎缩,农业可能会降到5%以下,制造业的比重会略有上升,第三产业也就是服务业、金融业等会超过50%。第二,产业结构的变化会引起就业结构的变化。我国农业

① 《中国教育报》,2003年9月30日第1版。

② 中国教育与人力资源问题报告课题组:《从人口大国迈向人力资源强国》,高等教育出版社(北京),2003年版,第48、35、325页。

劳动力,到2050年的时候将减少到20%或者更少,在服务业的劳动力将会大幅度增加,就业结构将会发生巨大变化。第三,随着就业结构的转变,城乡结构会发生变化。我国现在农村人口占总人口的62.3%,到2050年,农村人口会降到20%以下,城市人口则增加到80%以上。第四,技术变迁方式将发生大的改变。第五,全球化的速度与程度会比现在高很多。^①这种大的历史背景和宏观发展走向,使农村基础教育任务发生了质的变化。一方面要适应产业结构调整和技术变迁方式(包括生产力发展过程中工业技术和农业技术的同时进步)的需要;另一方面要为农村人口向城市转移服务。这种转移不仅仅是生活场所的变更,更重要的是使几亿农村人口实现从农村生存观念和生活方式向现代城市生存方式的转换。农村基础教育所面临的这两方面的任务是共时性的,且相互紧密结合在一起。因此,我国转型时期的农村基础教育始终处于这样一种现代化进程中的城乡文明相互交锋的胶着状态之中,在这样的背景下,农村基础教育不仅要立足于当前的农村实践,满足农村的实际需要,更重要的是要从历史发展的脉络中高屋建瓴地把握基础教育的整体走向。

(二)城市化进程对农民及其子女就学目的的影响

不断加速的城市化进程在人们的头脑里形成了两个深刻的印象:一是农业化社会正在逐步向工业化社会迈进,第三产业日渐繁荣;二是乡城之间人口的大规模流动。这两种印象从两个侧面深刻反映出文化素质对于农民发展的重要性,工业化社会的来临必然要求农民的整体素质要有一个普遍的提高;乡城之间的人口流动也需要农民具备一定的知识和技能。巨大的社会变迁产生了迫切的教育需求,农民开始意识到目前的生活方式具有可变性,并且认识到这种可变性取决于是否具备一定的知识和技能。于是在自身需要和教育力量的合力下,农民主动抑或被动地转变着传统的教育文化观念。

农民的教育文化观念,是一种相对独立的、兼有自觉与非自觉性质的价值观念,它反映了广大农民对教育和文化的整体认识和

^① 中国教育与人力资源问题报告课题组:《从人口大国迈向人力资源强国》,高等教育出版社(北京),2003年版,第48、35、325页。

态度,具有群众性、区域性、稳定性、变异性的特点。^① 随着近一二十年中国社会的快速发展,农民的教育文化观念突显了“变异性”的特征,农民的社会心理与现代社会思潮表现出同步性。农民一改过去轻视乃至无视教育的态度,开始逐渐认同教育在人生发展中的重要作用。

(三) 城市化进程对农村中小学校布局的影响

城乡发展的现实需要农村基础教育走上城市化的道路。一方面,随着小城镇建设速度的加快和农村建制镇规模的迅速扩大,以及农村人口不断向城镇集中,出现了生源相对向现有城镇学校集中的状况,这就要求对城镇中小学校的建设重新规划、重新设计,以适应农村城市化的需要;另一方面,农村地区传统的“一村一校”的办学思路遇到了严峻挑战。随着近年来农村人口的大量转移以及计划生育政策的初显成效,农村学校的中小學生人数呈逐年递减趋势,许多学校出现了空余的教室和过剩的教师,造成了有限教育资源的浪费。撤并村办中小学校的结果,使农村中小学校逐步向城镇完小、中心完小集中,形成基础教育的城市化格局。下面我们以青海海东地区为例,对此问题做一简单分析。

二、青海海东地区农村基础教育面临的问题

(一) 海东地区基础教育的现状

海东地区位于青海省省会西宁市与甘肃省省会兰州市之间,青海湖的东面,是青海地理和气候条件最好的地区。全区辖6个县,其中4个县是少数民族自治县,5个县是国务院确定的贫困县,总面积1.32万平方公里,总人口155.2万人,其中农业人口135.06万人,少数民族68.38万人,占全区总人口的44.6%。境内大部分地处山区,干旱多灾,自然条件差,经济发展滞后。2004年全区国内生产总值66.75亿元,农民人均收入1764元,城镇居民可支配收入6391元。^②

目前海东地区共有各级各类学校1413所。其中,小学1210所(不含教学点169所),中学168所(初中141所),职业学校7所。各级各类在校生28.21万人,其中,小学在校生15.13万人,

^① 参见南京师范大学教育系编:《农村教育学》,人民教育出版社(北京),1989年版,第94页。

^② 本节数据由青海海东行署教育局提供。

中学在校生 10.90 万人(初中生 7.75 万人),职校在校生 2 671 人。全区教职工 16 061 人,其中,专任教师 15 358 人,专任教师中小学教师的学历合格率为 97.71%,初中教师的学历合格率 93.74%,高中教师的学历合格率 68.03%,各级各类学校占地面积 679.77 万平方米,中小学校舍建筑面积 132.56 万平方米,生均校舍面积 4.7 平方米。全区适龄儿童入学率达 99.5%;16 周岁初等教育完成率达 98.6%;初中阶段入学率达 97%;18 周岁初级中等教育完成率达 95.2%;全区高中阶段入学率达到 52%。

从以上的数据我们可以看出,海东地区的基础教育取得了很好的成绩。但在调研过程中我们也看到,随着近些年城市化和工业化进程的加速,农村基础教育在迅速发展的同时也出现了许多新矛盾、新问题、新困难,广大基层教育工作者在进行了大量的思考实践的同时迫切希望有关部门进行研究和解决。

综述各方面的反映,问题主要表现在以下几个方面:(1)由于经济发展的不均衡,区域教育发展不平衡的问题日益突出。地区之间、城乡之间、甚至在一个区域内的学校之间发展也很不平衡,而且这种不平衡正在不断扩大之中。如化隆县目前适龄儿童入学率为 98.3%,16 周岁完成率为 93.3%,辍学率为 0.6%,初中阶段入学率为 84.1%,辍学率为 1.9%,18 周岁完成率为 80.8%,与教育水平较高的乐都、平安等县差距在逐步拉大。(2)随着城市化、工业化和计划生育政策的落实及农民在劳动力流动过程中对知识价值的不断深入认识,对优质教育资源的需求日益迫切,与我们有限的教育资源形成了尖锐的矛盾。如高中教育发展缓慢,尽管年年想办法扩招,但目前全区的初中毕业生的升学率只有 58.4%,近 1 万名初中毕业生无法继续上学。这些学生由于没有掌握相应的知识和技能,面临劳动力转移和就业的困难。(3)随着城市化、工业化和退耕还林政策的不断推进,大量的农村人口流入城镇和学龄儿童的减少,使城镇的基础教育部门,尤其是重点中小学爆满,而地处山大沟深、交通不便的地区,由于学校条件差、缺少优秀教师,学校难以上规模,教学质量普遍受影响,大量学生和教师外流,出现了教师比学生多的现象。如平安县三合镇,通过 2001 年开始的学校布局调整、撤消、合并等资源整合后,到 2004 年共有小学 8 所,在校学生 724 人,9 年一贯制学校 2 所,在校中学生 278 人,而

教师共有 89 人,师生比仅为 1:8。^① (4) 由于学校高度分散和生源相对集中,使教育信息化建设严重滞后。目前,全区中小学中只有 334 所中小学开设了信息技术课,所占比例仅为 23.6%,全区计算机台数 6 637 台,全区平均每 42 名学生拥有一台计算机,且相对集中在县城中小学和农村高中。(5) 由于投入不足和不同学校待遇的差异,使教师队伍数量不足、结构不合理,优秀教师外流现象日趋严重。而且由于受财力、编制等的影响,合理的补充教师队伍非常困难,目前随着教学规模的日益扩大,教师缺编问题日益影响着全区教育教学质量的提高。同时,由于现有的教师无法得到必要的、及时的培训,教师专业知识和素质无法得到及时的更新和提高,也影响着课程改革和新内容的使用。(6) 由于基础教育长期投入严重不足,危房问题、校舍问题、贫困生资助问题、教学实验设备、教学资料等非常缺乏。

青海省海东地区各县中小学规模情况调查表

	49 人 以下	50 至 99	100 至 149	150 至 199	200 至 249	250 至 299	300 至 349	350 至 399	400 至 449	450 至 499	500 至 549	550 至 599	600 至 699	700 至 799	800 至 899	900 至 999	1000 至 1500	1500 至 2000	2000 人 以上
小 学	557	335	263	145	58	26	21	16	13	4	1	3	2	1	3	1	10		
中 学	1	5	14	21	13	16	10	10	14	8	7	5	4	10	6	3	12		1
高 中				1	1	1	1	2					3	1	1		11	2	5

资料来源:青海海东行署教育局

面对城市化、工业化进程中农村基础教育面临的困境,我们认为解决的方法不应只是投入一点资金进行修修补补式的改革,而应从农村教育的地位、作用、发展前途等方面入手,转变教育理念,从我国基础教育发展战略的高度解决问题。

三、以城市化为导向,积极改革农村基础教育

(一) 转变教育理念是改革农村基础教育的前提

1. 区分农村基础教育的实然状态和应然状态。农村基础教育的实然状态,是农村基础教育的当下背景,也是制定农村基础教育发展战略的依据,但这种依据不能成为我们固守农村教育现状的

^① 本数据由平安县三合镇中学提供。

托词。教育本身的超前性决定了农村基础教育必须有对应然状态的追求,这种应然就是对现代文明的跃进和趋同,它集中反映了社会发展对农村基础教育的价值期待,构成社会对农村基础教育发展的一种导向和规范,从而在更高的层次上得到新的实然。不过,这种应然能否顺利地转化为新的实然,还受制于诸多因素。其中,人们对我们所追求的应然的认同,坚持自觉地朝向这种应然的状态去努力,是实现由实然到应然转化的关键,也只有当我们对农村基础教育的实然了然于怀,并坚持在观念上和行为上自觉地趋向应然,农村基础教育才真正会走上现代教育的发展之路。

2. 坚持城市取向和农村取向的共时性。长期以来的城乡二元社会结构已经造成了我国教育发展上严重分化的格局,也使农村基础教育在发展取向上始终摇摆于农村与城市两极之间。这种摇摆不仅使农村教育成为与城市教育相对应的概念,同时,也成为实际上被允许滞后于或落后于城市教育的模式。教育资源的分配,尤其是优质教育资源的分配表现出明显的向城市倾斜而绝不是优先农村的倾向。而更为重要的是,它固化了农村人的心态和受教育意识。

在社会转型的急剧变革中,我国当前所处的内外环境比历史上的任何一个时期都更具有特殊性和复杂性。一方面世界在加速向经济一体化和全球化方向迈进。按照英国社会学家吉登斯的观点,全球化就是流动的现代性。我国在加入世贸组织以后,在全球化的裹挟之下,社会生活的各个领域正在经受这种现代性的全面“洗劫”。而另一方面我们又是一个人口众多、发展极不平衡、城市化水平较低的国家,农业文明长期占据主导地位。因此,文明演进的历程改变了惯常的从农业文明到工业文明,再到后工业文明的依次更叠的历时性路径,表现出农业文明和工业文明交互作用,共时推进的特征。所以,我国的城市化进程就其实质而言乃是现代工业文明和农业文明的对抗过程。这种过程也决定了农村基础教育的城市取向和农村取向的共时性,而绝非两者相继发生。那种认为当前农村基础教育要面向农村,无疑是在潜在地告诉我们,只有在农村完全实现由农业文明向工业文明的转变以后,才可能对农村教育进行现代化改造。这种对农村基础教育的历时性思维是城乡二元社会结构在教育领域中的复制,显然已背离了我国现代化进程中两种文明交互作用、共时推进的历史情境。

坚持农村基础教育的城市取向和农村取向的共时性所需要解

决的问题是十分复杂的,它需要农村基础教育从微观教学领域到中观层面的学校现代管理体制的建立,再到宏观制度安排三个层面上做出全面而深刻的回应。

3. 为转移人口服务,加速农村的城市化进程是农村基础教育的当然选择。应该承认在长期以农业为主、农村人口受教育水平极其低下的情况下,倡导农村基础教育为农村建设服务是有它特殊的社会意义的。但今天我们处于向城市化加速迈进的历史进程中,这种进程不能仅仅被看成是一场声势浩大的人口转移和“造城”运动,更重要的是一场在现代文明催生下的社会结构和生存方式的变迁。所以,大量农村人口的转移,从本质上看是人的现代化过程。

前已述及,未来 20 年内,将有近 3 亿的农民从农村转移进城,而在这庞大的转移人口中,今天的农村适龄儿童则占据了相当大的比重。这对当前农村基础教育提出的挑战是不言而喻的。

4. 固守基础教育的基础性本质,准确把握小康社会目标的需要,确立农村基础教育的大众化取向。基础教育的基础性是人的发展的基础性,是儿童进一步成长的知识基础和能力基础,而不是区域发展的基础。农村基础教育和城市基础教育中的农村和城市只是区域性的定语,决不意味着两种不同性质的教育模式。

当前的农村基础教育承担着为实现我国从人口大国迈向人力资源强国的任务,承担着为“小康”社会培养具有现代素质的国民的任务。这种“小康”不仅意味着 GDP 的增长、国民收入的提高和恩格尔系数的减小,更为重要的是人的现代性的成长。只提经济增长,不讲文明进步,“小康”必然是虚幻的,病态的。所以,正是把基础教育的本质和小康社会的目标相结合,我们提出农村基础教育的大众化取向。这个“大众”既不是传统的农民,也不是当下一般意义上的市民,而是具有现代文明素质、能适应现代社会生活和社会发展需要的公民。

确立农村基础教育的大众化取向将有助于摆脱农村基础教育长期在农村取向和城市取向之间纠缠不清的状态,实现城乡基础教育在发展方向上的融合,逐渐消除两者在发展过程中的不均衡状态,从更长远的意义上看也有助于打破城乡二元分割,实现城乡一体化,因此,这种取向不仅对农村基础教育发展,而且对整个现代化进程都将具有深远的意义。

(二)以城市化为导向,走农村教育城市化之路

1. 基础教育从农村向城镇转移,从而形成生产要素的集聚,并产生辐射作用,其根本动力是经济发展,特别是经济增长方式由粗放型向集约型转变。西方人力资本理论通过大量的实证研究证明,凝聚在劳动者身上的知识、技能及其所表现出来的能力,对生产起促进作用,是生产增长的主要因素,是具有经济价值的一种资本。与此相联系,该理论充分肯定教育对人力资本的形成以及对经济增长的作用。教育通过提高人的生产能力促进劳动生产率提高,促进国民经济增长,具有较大的社会经济效益和个人经济效益。人的素质是提高经济增长质量的根本因素,而教育在提高人的素质方面的作用毋庸置疑。世界银行《1991年世界发展报告》指出:劳动力受教育的平均时间增加一年,GDP就会增加9%。城市化需要生产要素的集聚,生产诸要素中最重要的是劳动者,高素质的劳动者可以使生产诸要素产生最大效益;城市化要求第一、二、三产业结构的调整、优化、升级,第一、二产业升级的关键是提高其科技的含量,这需要提高产业劳动者的素质,而第三产业的发展更需要大量高素质的专门人才的支撑。从教育的角度说,基础教育与经济的联系虽然是间接的,但各产业部门的职业技术和专业技术人才的教育和训练都是建立在基础教育基础上的,因此劳动者的训练程度、劳动技能和技巧以及劳动速度都与基础教育相关联。

2. 城市化是推动乡村工业集聚、升级,进一步使农村剩余劳动力向第二、三产业转移,从而实现农业现代化的重大战略。教育是实现这个战略的动力之一。为农民子弟提供高质量、高水平的教育,是确保农村劳动力转移的一个有效措施。事实上,农民也渴望子女接受高质量的教育。只是由于当前城乡二元结构的限制,农民要付出更多的代价才能让孩子进城读书。更多的农民子女由于没有城市户口而在城镇学校借读。许多农民为了子女进城读书而进城租房、购房,或从事第三产业,以便就近照顾孩子。因此,根据义务教育、高中段教育和高等教育的不同要求,在中心镇、县城和地区中心城市办好高质量的各级学校将成为推动农村人口向城镇集聚的有效措施。我们过去的思路是把学校办到农民家门口,由于投入、师资、文化环境等问题的制约,农村教育的管理、质量堪忧,教育对农村和农业现代化的作用也甚微。因此,农村教育发展思路必须根据城市化的趋势更新。

在推进城市化进程中,政府将会进行农村撤乡并镇的行政区

划调整,我们应抓住这个有利机会,调整农村中小学布局,包括加快撤并规模过小的复式班小学,以提高办学效益,增强中心镇的集聚力;每个乡办好一所初中,集中投入、集中师资,提高初中教育质量,提高升学报考率;改变高中段学校遍地开花的局面,普通高中以县城为主导,适当在中心镇布点;每个县城还要办好一个职业教育中心等。在县城和中心镇集中办好普高和职高,既有利于发展高中教育,也必然会增强该镇集聚生产要素的吸引力。

3. 打破区域分割,打破普职隔离,加快普及高中段教育的步伐。普及高中段教育一定要打破区域分割的局面,首先应发挥省一级重点高中的“品牌”效应、质量效应,面向全市扩大招生;其次高中布点向城市收缩,以利发挥有限投入的作用,以利优秀高中师资的引进;第三要打破普通高中与职业高中分隔的局面,尝试农村中学“初中2+职高2”的分流模式,尝试普高、职高学校修业融通,尝试综合高中承担升学预备教育和就业预备教育双重任务的办学模式。

4. 全面规划,形成地区基础教育的新格局。根据青海省各地区的人口和经济的不同情况,合理地进一步调整中小学的布局以就近、集中、资源合理有效利用为原则,学校布局合理集中,在加大投入和加强“两免一补”的前提下,加大高质量寄宿制中小学的建设,尽力满足农牧民子女对高质量教育的需求。对实在无法建立寄宿学校或无法寄宿的地方,要加大远程教育的力度,要建立远程教育点,使每个学生都能接受良好的教育。

第四节 本章小结

通过以上立足于相关数据的分析,我们对青海省的教育行业得出了如下结论:基础教育成就斐然,高中教育大有改善,职业技术教育蓬勃发展,民族教育变化显著,高等教育稳步发展,民办教育异军突起。教育事业的发展,大大提高和优化了全省国民的文化素质和文化结构。第五次人口普查表明,全省每万人口中具有大学、高中、初中和小学文化程度的人数分别达到330人、1043人、2166人、3094人,全省人口中,文盲人口(按国际通用15岁及15岁以上不识字或识字很少的人)为934283人,与1990年第四次人口普查相比,粗文盲率(文盲人口占总人口的比重)由27.7%下降为18.03%,下降了9.67个百分点。少数民族的文化素质更

是有了明显提高。全省人均受教育年限大大增长,西宁地区人口文化素质已跨入全国省会城市的前列。青海教育事业虽然取得了令人鼓舞的成就,但从总体上看,随着青海城市化进程的加快,青海在教育改革和发展中仍面临着诸多困难和问题。面对这些困难和问题,我们提出如下的建议:

一、在教育目标的选择上应该以教育的现代化为目标,突出教育的先导性

青海省经济和社会的现代化,是青海工作的总体目标。作为现代化建设的基础和重要途径的教育必然要服务于这一目标,坚持以教育是否推进了经济的发展,是否提高了贫困地区社会文明程度,是否提高了民族素质为基本标准。邓小平同志从战略的高度明确指出:“教育要面向现代化,面向世界,面向未来”。这既是我国教育创新的根本方向,又是国际教育经验的基本准则。与国内先进教育接轨,培养跨世纪人才,这是现代化教育的要求,也是青海贫困地区教育发展的重要任务。一般来说,在贫困地区通过教育的发展推动经济和社会的发展,是符合经济社会发展一般规律的,而且也符合历史潮流,具有超前性的教育政策不仅会缩小青海教育与全国教育之间的差距,而且将为青海走向现代化,走向世界、走向未来创造条件。

二、在教育改革和发展的指导思想上,应坚持社会功能和经济功能并重,并适度向经济功能倾斜

教育的社会功能反映教育与政治、经济制度的关系,要求教育要在维护和巩固政治、经济制度方面发挥积极作用。从生产构成的诸要素考察,青海省的优势仅仅是资源,而资金、科技水平、劳动力素质都处于劣势,尤其是科技水平和劳动者素质低的问题更为突出。从青海省的环境价值和环境的特殊性考察,青藏高原的资源开发和工业化进程,必须走技术集约型发展的循环经济之路,这一现实要求在教育改革和发展的指导思想上,突出教育的经济功能,从教育体制、教育结构、课程设置、课程内容、教育方法等方面进行调整,建立有青藏高原特色的、富有效率的教育体系,加速人力资源开发和科技干部、科技人才的培养。

三、在教育增长方式上坚持速度效益并重,并逐步转到以提高效益为主的轨道上

从总体上讲,青海省教育水平很低,数量和效益两个方面都需要增长。数量的增长主要是实现教育机会均等,主要指接受教育的权利应该均等。至于在教育资源的享用上的均等,应遵循帕累托(Pareto)最优的原则——即在处境好的学生维持其基本状况不变的情况下,使处境不利的学生的境况变得好一些。教育的效益是综合的指标体系,包括以少的投入取得最大的教育产出,提高教育对经济发展的支持力和对社会制度的维持力等。但是,均等和效益是一对对立统一的概念,两者往往出现矛盾。在教育资源既定的条件下,当强调效益增长、机会均等时,教育数量发展就要受到一定影响;而当强调机会均等和数量增长时,教育的效益将受到影响。因此,选择平衡点是教育决策的重要环节。选择数量和效益的均衡点是一个较为复杂的问题,而且条件不同均衡点也随之不同。但就青海教育来说,有几个问题必须强调:一是最大限度地加快义务教育的步伐,提高教育的普及率和国民受教育的年限;二是在各级教育发展规划中应突出效益地位,坚持优化结构、适度集中、扩大规模、提高效益、以内涵发展为主的原则;三是建立公开的、公正的、科学的教育评价体系,强化各方面的责任感,调动各参与方的积极性、主动性和创造性,激发教育革新意识和革新能力;四是改革教学内容,改善办学条件,引进先进的教学手段和技术,如发展远距离教育、健全教育信息网络,提高教育资源的利用率等,借此达到扩大机会均等,降低教育成本、提高教育效益的目的。

四、在教育整体结构中,要突出职业教育的地位和作用

青海的教育体制、内容、方法,乃至管理,基本照搬内地教育的模式。社会和个人盲目追求分数,关心的是升学率和文凭,整个教育体制和内容都为取得学历做准备,忽视了个人的生存能力和创造性的培养,忽视了教育对经济发展和社会进步的推动作用。青海与内地社会形态、经济结构、文化背景的差异,决定了青藏高原教育结构的特殊性。这就要求我们应充分重视和优先发展职业教育。美国经济学家刘易斯指出,在贫困国家,中等职业教育应享有高于初等教育和高等教育的优先权。“最稳妥、最有效的教育政策是保证中等(职业)教育有一个适当的产出量”,“倘若中等(职业)

教育的毕业生严重不足,那么许多很值得期望的开发项目将会受阻”。

五、实施国家战略,为青海的教育健康发展创造内外部条件

鉴于青海省的特殊地位和特殊问题,鉴于教育对这一地区的特殊作用,国家应对这一地区的教育发挥更为广泛和富有力度的特殊作用。这就是实施国家战略,在保证地方政府行为到位的同时,国家行为到位。从舆论导向、观念更新、产业政策、投资政策、财政政策、教育政策等方面实行全方位的干预和安排,营造有利于教育发展的内外部条件。闭塞的精神生活,保守的生产观念、无所作为的处世态度、陈旧的人口观念、消极的依赖心理是青海贫困地区意识和行为的主要特征,它鄙视、排斥现代文化、科技和教育,是教育发展的无形而巨大的制约力量。国家和地方政府应采取措施,加强这一地区的文化建设,普及现代价值观念和行为方式,促使贫困地区的观念、意识和行为诸方面实现变革,提高对现代文化、科技、教育的兴趣和消化、吸纳能力,使青藏高原的经济汇入现代经济的洪流,进入市场经济的大循环,刺激教育需求。

六、打破教育的封闭性,确立开放的教育体系

青藏高原是地球上一个独特的自然地域单元,地域环境的独特性造成了文化、教育以及人们思维的封闭性和保守性。封闭就要落后,落后就要被历史淘汰已经成为人们的共识。因此,必须尽快转变观念,建立起直接面向社会、面向经济发展的教育开放体系,使教育系统与社会其他系统、文化之间保持经常的相互支持、相互渗透,才能有助于教育系统适应社会对教育在数量、质量、结构上的不同要求,才能弥补地域上的封闭性和局限性,促进青藏高原经济文化与内地乃至世界经济文化的交流。同时,教育只有主动适应了其他产业部门和社会、经济组织对人才、熟练劳动力以及技术、信息的需要,所提供的教育能够使受教育者有较好的预期收益,才能通过联办、委托培养、自费或企业自办等多种形式,从其他社会系统和个人手中争取到更多的经济资源用于发展教育,增强教育自我发展的物质动力。

七、完善教育投入政策,使教育经费保持稳定增长的态势

改善财政教育投资的地区结构是非常重要的问题。农牧区应

是政府教育投入的重点。特别是西部大开发时期,必须高度重视教育在青海省经济发展中的关键作用,尤其是普及九年义务教育和改变农村贫困状况的农民职业技术教育,在教育投资财政政策中应该给予优惠和倾斜。

由于教育的投资效益具有迟效性与长期性特点,在社会资源分配序列中,教育投资等社会服务支出往往被挤到末位。特别是我国实行财政体制改革以来,教育支出主要由地方政府负担,但青海省地方财力薄弱,人民群众普遍贫困,单靠地方财政和群众集资,难以解决教育经费需求和供给之间日趋突出的矛盾。近年来,从中央到地方制定了不胜枚举的多方筹措教育经费的办法和措施,但收效甚微。关键问题是地方和群众收入水平太低,因而这些措施和办法在很大程度上只是良好的愿望。从青海省的实际情况看,如果没有国家的扶持,就不可能有现在这样较为完备的教育体系。同理,如果没有国家的继续扶持,就不可能有该地区教育的持续发展。因而在争取国家加大对我省教育投入的同时,我们应争取国家把各项建设资金中用于教育的切块、国内捐资、国际资助、世界银行贷款、国内外私人捐赠等资金集中起来建立青藏高原教育基金,用于改善办学条件、提高教师待遇、更新教育手段和补助特困学生生活,促进教育稳定、健康地发展。

八.大力发展网络教育

现代信息技术在教育中的运用已在世界范围内引发了一场现代教育技术的革命,这场革命将直接决定着各国教育的发展水平。陈至立部长在其文章《应用现代教育技术,推动教育教学改革》中指出:“要深刻认识现代教育技术在教育教学中的重要地位及其应用的必要性和紧迫性,充分认识应用现代教育技术是现代科学技术和社会对教育的要求,是改革和发展的需要。”计算机及其网络在教学中的运用对青海省这样的欠发达地区的教育实现跨越式发展极为重要。因为欠发达地区最缺乏的就是优秀的师资,而网络最大的优点就是能实现资源的及时共享。倘若我们能够实现更大规模的计算机及其网络教学,学生就可以面对高水平的教育资源,享受最优秀的师资,从而可以使我们最大限度地缩小与发达地区在师资方面的差距。同时,发达国家很早就清醒地认识到:为保证学校教育取得成功,就要超越课堂,把眼光放到社区教育和家庭教育上。在这个理念指导下,发达国家建立了以学校教育为主

体,以家庭教育为基础、以社会教育为依托的一体化“育人”格局,实现了学校、家庭、社会三方面在教育方向、内容上的一致性,紧密衔接时空差距,真正发挥了各种教育的互补作用和多渠道一致影响的叠加效应,形成了一股责任分担的强大合力。这样,学生的在校时间就可以缩短,学生的负担就不必那么繁重。学生在校外的自由活动时间就由高质量的家教和丰富的社会教育来填充,责任分散,责任到位,不会出现学生放学后的真空现象。而网络教育的即时性,正好可以提供这样一种条件。学生可以根据自己的时间、学习水平、兴趣及自身独特的学习方法自主地选择适当的学习内容与方式,还可以根据计算机对学生情况的反馈,自主地决定学习的步骤与进度,可以提高学生学习的主动性、积极性和灵活性。而网络提供的海量信息,可以极大地开阔学生的知识面,可以更深入地学好所学的科目,可以扩大他们的视野,增进他们对周围世界的了解。

九、以城市化为导向,积极改革农村基础教育

城乡发展的现实需要和城市化进程的结果决定了农村基础教育必须以城市化为导向。因为,城市化进程就其实质而言乃是现代工业文明和农业文明的对抗过程,是工业文明对农业文明的取代过程,这个过程需要大量农村人口向城市的转移,这种转移从本质上看是人的现代化过程,而基础教育的基础性是人的发展的基础性,是儿童进一步成长的知识基础和能力基础的决定阶段,只有确立农村基础教育的城市化导向,才能为他们今后从农村转向城市、从农民变成市民提供基本的知识准备。

第六章 青海城市化的路径与动力机制探析

城市化是人类社会发展的普遍规律之一,是人类生产与生活方式由传统的农业文明向现代城市文明转化的历史过程。这种转化的深刻内涵在于城市化不仅仅是乡城人口结构的变化,而且是产业结构以及区域整体空间结构的变化,是现代城市文明深刻影响人类生产和生活方式的一场革命。因此,深入研究城市化的路径及其动力机制,不论在理论上还是实践上都具有十分重要的意义,是一个国家在制定经济社会规划时给予高度重视的内容之一。

第一节 中国城市化模式述评

一、中国政府对中国城市化模式的探索

城市化的模式是指一种具有代表性的由农业人口向非农业人口或农村人口向城市人口转移的典型形式。纵观我国建国以来城市化发展的特征,主要有两种明显不同的模式:改革开放前计划经济体制下由中央政府主导下的自上而下型的城市化模式和改革开放后市场经济导向下的自下而上的城市化模式。

1949年建国后,我国政府基于当时的国内外形势,在城市化战略上采取了“积极推进工业化,相对抑制城市化”的发展思路。1958年的“大跃进”,由于一系列脱离实际的生产目标实现的需要,大量农村人口短时期内进入城市,使城市人口快速增加,导致城市与国民经济发展失调,迫使中央政府不得不以行政手段大规模精简职工和遣返、下放城市人口。在“恐城症”的制约下,“相对抑制城市化”进一步变成了“严格控制大城市发展论”,“严格控制大城市发展”成为我国以后城市化的主要指导思想。

改革开放后,我国开始从计划经济向市场经济转向。随着市场经济体制的逐步建立完善,我国城市化的模式也开始由自上而下的政府主导型逐渐转向了由下而上的市场导向型。在转向的过

程中,我国政府对城市化的模式也进行了艰难的探索。

1978年后,随着政府工作重心转向经济建设,我国的工业化和城市化启动并逐步加快,压抑太久的人们的建设热情迅速释放,城市人口和城市规模增长失控,在一些大城市出现了“城市病”。为此,1978年召开的第三次城市工作会议制定了“控制大城市规模,多搞小城镇”的城市发展方针;1980年国务院批转了《全国城市规划工作会议纪要》,提出了:“控制大城市发展、合理发展中等城市、积极发展小城市”的城市发展总方针,试图将过快增长的城市人口引向中小城市。1983年,著名社会学家费孝通在江苏省小城镇研讨会上提出了“解决农村剩余劳动力问题要以小城镇为主,大中小城市为辅”的以解决农村剩余劳动力转移为目标的中国城市化之路,指出“加强小城镇建设是中国社会主义城市化的必由之路”。1984年1月1日,《中共中央关于1984年农村工作的通知》中提出:“允许务工、经商、办服务业的农民自理口粮到集镇落户。”1984年10月,民政部向国务院呈报了《关于调整建镇标准的报告》,同年11月22日国务院批转了该报告,对建镇的标准做了如下的具体规定:“凡县级地方国家机关所在地,均应设置镇的建制”;“总人口在两万以下的乡,乡政府驻地非农业人口超过二千的,可以建镇;总人口在二万以上的乡,乡政府驻地非农业人口占全乡总人口10%以上的,也可以建镇。”“少数民族地区、人口稀少的边远地区、山区和小型工矿区、小港口、风景旅游、边境口岸等地,非农业人口虽不足二千,如确有必要,也可以设置镇的建制。”“凡具备建镇条件的乡,撤乡建镇后,实行镇管村的体制。”之后,在此制度的推动下,我国的建制镇得以迅速增加,城市化进程进入了一个新的发展时期,全国新设了200个城市和8000多个建制镇,小城市快速增长,大城市迅猛发展,特大城市的人口和数量增长加快,开发区的纷纷设立,使城市的规模进一步膨胀。探寻适合中国特色的城市化发展模式,一时成为理论界的热点。

为了加强和规范对进入城市的农民的管理,1984年10月13日国家颁布了《国务院关于农民进入集镇落户问题的通知》,指出:“凡申请到集镇务工、经商、办服务业的农民和家属,在集镇有固定住所,有经营能力,或在乡镇企事业单位长期务工的,公安部门应推于落常住户口,及时办理入户手续,发给《自理口粮户口簿》,统计为非农业人口。”但是,随着经济的全面复兴,大城市明显的集聚效应使大城市的规模日益扩大,而且呈现出规模等级越高,人口增

长越快的趋势。为了有效控制大城市的发展,国家又制定了新时期城市发展的战略方针。1990年4月1日开始实施的《城市规划法》提出要“严格控制大城市的规模,合理发展中等城市和小城市”。1993年11月十四届三中全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制的若干问题的决定》中又进一步指出:要“加强规划,引导乡镇企业适当集中,充分利用和改造现有小城镇,建设新的小城镇。”1997年6月10日,国务院批转了公安部《城镇户籍管理制度改革试点方案》和《关于完善农村户籍管理制度意见》的通知,“允许已经在小城镇就业、居住并符合一定条件的农村人口在小城镇办理城镇长住户口,以促进农村剩余劳动力就近、有序地向小城镇转移,促进小城镇和农村的全面发展”。1998年10月中共十五届三中全会通过的《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》提出:“发展小城镇,是带动农村经济和社会发展的一个大战略”。江泽民同志在十五届四中全会上又进一步指出:“实施西部大开发和加快小城镇建设,都是关系我国经济和社会发展的重大战略问题”。十五届五中全会则进一步提出了积极稳妥地推进城镇化的战略目标,指出发展小城镇是推进我国城镇化的重要途径。2000年7月中共中央、国务院颁布了《中共中央关于促进小城镇健康发展的意见》,指出“加快城镇化进程的时机和条件已经成熟,抓住机遇,适时引导小城镇健康发展,应当成为当前和今后较长时期农村改革与发展的一项重要任务”。2000年10月,中共中央在关于“十五”规划的建议中提出“要有重点的发展小城镇,积极发展中小城市,完善区域性中小城市功能,发挥大城市的辐射带动作用,引导城市密集区的有序发展,防止盲目扩大城市规模。”“十一五”规划提出:“坚持大中小城市和小城镇协调发展,提高城镇综合承载能力,按照循序渐进、节约土地、集约发展、合理布局的原则,积极稳妥地推进城镇化,逐步改变城乡二元结构。”至此,经过长期的探索,“大中小城市和小城镇协调发展”的城市化思想得以重新确立。

从以上我国政府城市化政策的演变过程中,我们可以看出,自改革开放以来,我国城市化政策主要体现了两个特点:一是由过去实行城乡分隔,限制人口流动的政策逐渐转为放松管制,允许农民进城就业的政策;二是确立了以积极发展小城镇为主的城市化方针,形成了以小城镇为主的城市化模式,导致了20世纪90年代后小城镇在数量上的飞速增长和规模的扩大。

二、关于中国城市化模式的主要论点

在政府积极探索中国城市化之路时,对城市化模式的探讨也成为理论界的热点课题。归纳理论界关于中国城市化模式的各种争论,主要有以下一些论点:大城市优先发展论、小城市(镇)优先发展论、中等城市论、多元模式论、重点论和阶段论等。

持大城市优先发展论观点的学者们认为,国家应重点发展大城市,集中有限的资金建设大城市,形成以大城市为中心的城市群和城市带,以此来推进中国的城市化进程。其主要依据是:(1)大城市集约效益和规模效益高,具有更多的就业机会和更强的对外辐射和扩张力效应等更好的社会和环境优势,可以带动周边地区经济发展。(2)大城市优先发展符合工业革命和市场经济规律。从世界城市化的历史来看,发展大城市是城市化初、中期的最主要形式,是城市化的共同规律。从历史和现实的实际来看,由于大城市具有一般中小城市无法比拟的经济规模和经济集约程度,现代大城市的数量与质量又往往成为一国政治、经济、文化等综合实力的重要指标。因此,大城市在某一阶段的加速发展有其客观必然性。从实践来看,世界上百万人口的大城市数量近5年来翻番的事实说明,城市越大,经济规模效益就越好。中国大城市近年来“压而未抑”,大城市人口占城市人口比例迅速增大的事实也说明了优先发展大城市的合理性。^①(3)发展大城市与“城市病”并无必然联系。“城市病”的实质是城市规模膨胀与城市基础设施建设滞后、城市管理落后、短缺经济及自然生态和社会生态失衡的产物,与城市规模的大小无必然的联系,中小城市也有“城市病”,并非大城市优先发展的必然产物。

持小城镇优先论观点的学者们认为,发展小城镇是中国城市化的一条现实有效的途径,是最符合中国实际的渐进化城市之路。主要依据是:(1)农村大量剩余劳动力需要转移,而大城市国有企业效益不佳限制了对农村人口的吸纳力,因而发展小城镇就地安置农村剩余劳动力具有特别意义。学者们指出:现有的大中城市无力接纳众多的亟待转移的劳动力,新建城市的代价又太高,若敞开进入大中城市的门户,会使本来很严重的“城市病”加剧。而如果优先发展小城镇,则可以分散压力。如果每个小城镇吸纳2 000

^① 于晓明:《对中国城市化道路几个问题的思索》,城市问题,1999年第5期。

名进城的农村人口,5 万小城镇就可解决 1 亿农村人口的转移问题。(2)小城镇投资省,空间上接近广大农村地区,有利于城乡融合。发展小城镇还可以有效防止“城市病”,缓解已经超负荷的大城市基础设施压力。只要国家放开小城镇户口,实现小城镇层面的户籍迁徙自由,同时,大力扶持乡镇企业,发挥乡镇企业吸纳劳动力多的优点,就可以实现农村剩余劳动力的低成本转移。(3)小城镇是城乡联系的纽带,发展好小城镇,能够使城乡两个市场、两类生产方式连接起来,就能繁荣城乡市场、增加农民的收入、提高农民素质,起到维护社会稳定和扩大内需之功。^①(4)城镇经济效益的高低并不取决于城镇的人口规模,而主要取决于城镇的产业结构、劳动者的综合素质和经营者的管理水平。^②总起来看,持小城镇优先发展论的专家们认为,大力发展小城镇是充分考虑国情、能够避免“大城市病”和“化整为零”低成本实现城市化的具有中国特色的城市化模式。

持中等城市重点发展论观点的学者们认为,中等城市兼具大城市和小城镇优点,可以克服“城市病”和“乡镇病”,它正处在规模扩张阶段,具有较强的吸引力和包容力,因而中等城市是我国城市化道路的合理选择。主要依据是:(1)中等城市作为区域经济中心,具有承接大城市扩散、吸引村镇资源的功能,能够兼容各种层次的技术和人才,并将他们上下传递,是承上启下的重要支点,因而是优化城市体系的关键环节,它既可避免大城市的“城市病”,又可解决小城镇的过于分散的“乡镇病”,它能提高城市空间集聚效益,提高城市化水平与质量。(2)许多中等城市往往是地区一级行政政府所在地,分布比较均衡,在吸纳农村剩余劳动力、缓解大城市压力、带动区域发展等方面有着大城市和小城市无可比拟的特别优势。(3)中等城市一般已具备一定的经济基础,多数正处于规模扩展阶段,有成为城市化主战场的实力和机遇。^③4. 统计表明,城市规模过大或过小都会影响居民的生存质量,大城市生存压力较大,小城镇机会少、生活质量不高,最适宜居住、生活的城市一般都是 25—50 万人口规模的中等城市。所以,持中等城市重点发展

① 葛延卿:《发展小城镇是推进我国城市化的必由之路》,《经济经纬》,2002 年第 2 期。

② 胡顺延:《中国城市化发展战略》,中共中央党校出版社,2001 年版,第 191 页。

③ 马庚存:《略论中等城市的城市化之路》,《理论学习》,2001 年第 6 期。

论的学者认为,促进人口向中等城市的聚集,提高中等城市的集聚效应,应是我国目前城市化模式的首选。

持多元模式论观点的学者们认为:(1)城市化过程是城市体系形成与完善的过程,而城市体系是一国一地区经济社会发展的内在需求的产物,单独发展某一类城市会扭曲城市与经济社会发展的关系。(2)各种规模的城市均存在优势和不足,不同规模的城市在区域中的功能不同,因此应该和谐发展取长补短,以形成合理的城市体系,完善城市结构。^①(3)中国经济发展的不平衡及现有城市分布的地区差异使全国的城市化进程不可能采取同一模式,走同一道路,必须要根据各自的地域特征、经济发展水平、人口规模及现有城市的布局来选择体现地域特征的城市化之路。(4)中国城市化所面临的主要障碍是过多的农村剩余劳动力与城市吸纳能力不足的矛盾,单纯发展某种规模的城市不能解决好这一矛盾。(5)城市化是社会经济综合发展的一国动态过程,不同时期所要解决的任务不同,因而对城市化模式的选择也应和城市发展的阶段相适应,不同的阶段侧重不同的模式。

持重点论观点的学者们从城市规模的角度出发探讨了中国城市化的模式。他们认为,在城市化的进程中,既不能单纯偏重于发展某一规模的城市,也不应齐头并进,而应当重点发展大城市和小城镇。大城市、特大城市是国民经济的骨干,具有比中小城市高的多的经济效益。而小城市(镇)各项经济指标的增长速度都很快,而且具有很大的“地缘优势”,能够较快地实现非农化。而中等城市无论从经济效益的存量还是增量上都没有明显的优势。因此,未来几十年我国应逐步实施以大城市、特大城市和小城镇并举的模式。^②

辜胜阻教授在《中国城市化的发展研究》一文中提出了“二元城镇化战略”,即网络型城镇化与据点型城镇化。他认为利用现有城市的基础,在城镇密集地区通过加强交通和通讯网络的建设来形成城镇带或城镇圈和利用县城和乡村工业化的现有基础,通过据点的新建和据点的扩充来推进城镇化是比较适合中国国情的一

① 同振云:《城市化:中国走向现代化的必由之路》,经济师,2002年第1期。

② 杨学成:《我国不同规模城市的经济效率和经济成长的实证研究》,管理世界,2002年第3期。

种城市化方式。^①而孟晓晨教授则认为“我们选择的城市化模式是双轨的,一轨是直接的城市化,两个转移同时完成;一轨是滞后的城市化,先职业转移后空间转移。最终必将双轨合一,实现完全的城市化”。^②夏振坤教授则认为,人口向城市或城镇转移具有垂直与平面两种不同的形式,应当在不同的阶段走不同的道路。中国目前应在农村城市化为主的同时提升城市化的质量。^③

三、对以上论点的评析

我们认为,以上各种观点都有其合理的一面,但仔细分析起来,各种观点都有其局限性。

(一)小城镇为主体城市化模式的绩效与弊端

从中国政府城市化的政策演变来看,我国的城市化实际上走的是一条以小城镇为主的分散的城市化之路。从几十年的实践来看,以“小城镇为主的分散化城市化模式”在为中国的城市化、现代化做出了巨大贡献的同时,也带来了一系列问题。

从贡献来看,以“小城镇为主的分散化城市化模式”对中国的城市化发挥了如下的积极作用:(1)小城镇的发展加强了城乡之间的联系,减轻了城市化的阻力,增大了城市的引力与拉力。(2)对解决中国经济转型中的关键问题——农村剩余劳动力人口向第二、三产业的转移,发挥了积极的、不可替代的作用。(3)小城镇的发展,推动了中国城市化走向了由自上而下的政府主导型转向了自下而上的市场导向型。(4)为乡镇企业的发展提供了聚集之地。(5)为未来城市化储备了后备力量。

从弊端来看,目前主要存在着以下问题:

(1)从世界各国城市化实践来看,至今还没有一个国家把发展分散的小城镇作为其城市化的主要模式。从理论上讲,小城镇只是城市的“雏形”,农业剩余劳动力“离土不离乡”的就业方式还不能说是完整意义上的人口城市化。片面强调发展小城镇,缺乏重点,遍地开花,侵占耕地,破坏环境,可能带来比“城市病”更可怕的“乡镇病”;盲目推行“进厂不离村”、“务工不弃农”的城镇化模式,

① 辜胜阻:《中国城镇化的发展研究》,中国社会科学,1993年第5期。

② 孟晓晨:《中国城市化的双轨归一的道路》,城市问题,1990年第1期。

③ 杜受一主编:《中国城市化道路——思考与选择》,四川东西出版社,1988年版,第1-17页。

不仅阻碍了人口城市化的进程,也制约了农业产业化、规模化进程。

从小城镇发展实践上来看,小城镇发展存在以下一些问题:一是吸纳人口有限,对城市化推动作用有限。国家从1984年开始允许农民自理口粮进入小城镇,原设想可以接纳3亿人口,20多年来实际进入的人口远没有这么多。二是限制了产业结构调整与升级。据估计,全国有200多万个乡镇企业,仅有1%在县镇,7%在建制镇,其余92%分散在集镇甚至村里,这种高度分散的布局大大降低了第二产业的集中度,第三产业是为第二产业服务的,因而也就制约了第三产业的发展。根据我国乡镇工业水平与规模,根据世界产业发展普遍规律,至少可以吸引2.12亿到3.18亿农民从事第三产业,但实际上农民从事第三产业的人数仅5000万,小城镇第三产业落后反过来又制约了小城镇的发展。三是占用了大量的资源且效益不高。一国城市化的可持续能力是建立在该国资源基础之上的,其中自然资源构成了城市化的重要约束条件。在我国,自然资源特别是土地资源十分短缺,节约耕地是我国城市化的逻辑前提。温家宝总理在2007年的《政府工作报告》中指出:“一定要守住全国耕地18亿亩这条红线。坚决实行最严格的土地管理制度”。而点多面广分布的小城镇的缺陷首先是土地利用率低,2亿人进入小城镇要比进入中小城市多用1万平方公里土地。据统计,1981-1990年间,全国耕地平均每年减少550万亩,其中乡镇企业和小城镇的发展是造成耕地减少的主要原因;据全国第一次农业普查的资料表明,到1996年末,全国16000多个建制镇,平均人口4520人,其中非农人口只有2072人,在乡镇务工经商的人口不足3000万。1996年末建制镇人均占用土地486.88平方米,比我国城市人口用地一般指标100平方米高出3.87倍。2000年村镇聚落占地16万平方公里,人均192平方米(村镇建设用地上限是150平方米/人);全国建制镇用了48%的城市建设用地仅容纳了30%的城市人口。^①这种城市化模式比正常的城市化模式多付出了8倍的土地代价,乡镇企业职工人均用地比城市职工多出了3倍以上。^②

① 郑静:《论大城市、小城镇与可持续发展的城市化道路》,《规划师》,2000年第5期。

② 张正河:《小城镇难当城市化主角》,《中国软科学》,1998年第8期。

(2)不利于资源的合理配置,降低了资源配置的效率,是一种成本较高的城市化模式。从建设资金来看,小城镇建设资金使用效益不高。据民政部门的资料,建一个20~50万人口中等城市的基础设施投资不过5亿元,而建一个小城镇就需投入1000万元。从生态经济学的角度来看,我国在实施以“小城镇为主的城市化模式”的实施过程中,造成的环境污染和生态破坏远远高于其他城市。

(二)中等城市重点发展论和大中城市优先论的不足

据预算,本世纪前10年中国将有近2亿农村人口转为城市人口,单靠发展大城市,就需要新建200个100万人口的大城市,显然国力难以承担,也不利于形成合理的城市结构体系和功能体系。农村人口过快,过多转移至大中城市,也会带来一系列的现实性问题。一是增加了交通运输的巨大压力,大规模的“民工潮”给本属城市瓶颈的交通运输部门,特别是在最繁忙的春运期间,带来了巨大的冲击。二是加大了城市供给和城市环境压力,给社会治安带来巨大冲击。三是民工大流动,过分集中在大中城市,给城市就业带来压力。因此,大中城市优先发展的城市化也不能作为我国唯一的城市化模式。

三、未来中国城市化的道路设想

中国生产力学会副会长兼秘书长陈胜昌指出:借鉴国际上城市化发展的新趋势,具有中国特色的城市化道路应遵循以下原则,第一,统筹兼顾,实现城乡一体化发展;第二,实施城市群发展战略,培养全国性经济增长极;第三,充分利用高科技,走城市信息化发展道路;第四,推进制度创新,为城市化提供良好软环境;第五,以创建和谐社会为目标,协调城市化与人、经济、资源和环境之间的关系。^①基于这些原则我们认为单独强调某一种发展道路和模式都是不适合中国地域广阔、情况复杂的实际国情,中国未来城市化应采取大中小城市与小城镇协调共同发展、东中西部地区多元模式推进的道路。

(一)大中小城市和小城镇协调共同发展道路

大中小城市和小城镇协调共同发展,就是要根据大中小城市

^① 陈胜昌:《城市化的一般规律及中国城市化发展原则》,《光明日报》,2007年3月16日第9版。

和小城镇在促进经济发展、解决劳动力转移等方面的不同作用,形成中国特色的直辖市——副省级市——地级市——县级市、县级城镇——一般建制镇的相互促进、相互补充的城市体系和网络。走大中小城市和小城镇协调共同发展之路,一是有利于区域城市整体发展,城市、城镇的发展可以在区域统一规划下进行,避免产业结构趋同,基础设施重复建设,促进城市质量提高和功能完善。二是城市群内城市和乡村组合成一个区域,有利于城乡的相互促进、相互发展和提高城市化水平。区域内城市的工业、科技优势为农村工业、农业的发展提供基础,农村为城市的发展提供广大的腹地,同时农业的发展也可为城市工业提供基础原料等,有利于城乡统筹发展。三是要充分发挥小城市、小城镇在中国城市化进程中的作用。小城市、小城镇一头连着大中城市,一头伸向农村,相对于城市,它是扩散效应的面;相对于农村,它又成为产生集聚经济效益的增长点。在一定条件下,一些小城市、小城镇随着基础设施功能的完善和提高,城市人口增加和规模的扩大,也顺理成章的发展成为中等城市或大城市,推进着城市化进程。四是城市群内大中小城市的合理布局不仅可以防止能源紧张、交通阻塞、环境污染等“城市病”,而且城市与城市之间、城镇之间还可以形成合力,发挥规模、集聚效益,兼具大城市和中小城市的优点而避免二者的偏颇,从而实现城市、经济和社会的可持续发展。

坚持大中小城市和小城镇协调共同发展还要注意两点:一要充分认识到发展小城镇、小城市(一般建制镇和县城、县级市)对于就地转移农村人口的重要意义,重点选择条件较好的小城镇、小城市进行建设。发挥小城镇作为联系城市与农村的纽带和桥梁作用,促进城乡经济交流和文化传播。小城镇、小城市,一方面可以接纳来自大中城市由于产业结构带来的工业扩散,并有效地迎接各方面的辐射;另一方面也可以延伸到农村广大腹地。其中,县城是农村城市化最有发展潜力的区位。从历史上看,我国县城具有悠久的历史,多数具有相当长的建制史,重点发展全国2400多个县城镇或县级市,让其发展成为一个地区的经济、政治和文化科技中心,对促进一个地区经济的发展具有重要意义。1998年,我国县级市、县城镇已有2400多个,居住着9600万人,约占我国城镇人口的30%。每个县城约有5~8万人,如果把这些县城发展成为平均规模为20万人口左右的小城市,这些城市可以容纳我国3.2亿农村人口,中国的城市化水平可以提高到45%左右。二是充分认

识大中城市(直辖市、副省级市、地级市)的集约经济效益的作用。今后,发展大中城市不能再走盲目扩大城市土地规模的外延式发展道路,而应在加强以交通和通讯为重点的城市基础设施等内涵式发展方面下功夫。改造老城市面貌,增加城市活力,发展第二、三产业,扩大就业面。不断提高大中城市经济实力,充分发挥大中城市功能,逐步形成区域经济中心城市,以带动区域经济的发展。

(二)东中西部地区多元模式推进道路

东中西部地区多元模式推进,就是要根据东中西部地区经济发展的水平差异、城市化条件的基础不同等区域性差别,科学制定不同的发展模式。

一是东部地区的城市化要以大城市、城市群发展为重点。

东部地区不宜再走以分散的小城镇建设为主的城市化道路,而应走以大城市为主导的集约型城市化道路。要使以大城市为中心的城市群体之间相互分工、紧密关联。我国改革开放以来,东部沿海地区发展迅速,并初步形成了长江三角洲、珠江三角洲、京津唐、胶东半岛、辽宁中部五大城市群的雏形。城市群是现代经济积聚过程中产业、科技、人口分布的城市化新形式。城市群既可以利用生产力区域高度集中的积极作用,又能克服某些过度集中带来的不良后果。群体内每一个城市的发展都是整个城市群体发展的组成部分。即使是处在这些城市群体内部的小城镇,也是作为城市单元参加城市群体内部的职能分工的,它们往往作为大城市的一个功能区或一个部分而存在,由发达的交通及通讯设施联系起来。今后要将重点放在完善以中心城市为核心的城镇网络和区域快速交通、通信等基础设施网络,引导大城市的传统产业向小城市和小城镇转移,促进大城市产业结构的调整和升级,推动小城市集约发展并发展为中等城市,从而形成众多规模不同、相互联系紧密、功能互补的大、中、小城市协调发展的城市群体。

二是中西部地区的城市化要走重点抓好小城镇与充实提高大城市相结合的道路。中西部地区大多数省区还处在城市化的初级阶段,城市的首位度普遍偏高,城市产业结构单一,“基地化”作用突出而综合经济中心职能较弱,城镇体系的发育程度较低。这一地区的城市化应走重点突破的道路,采取集中开发、集中投资的方法,重点建设若干基础好、交通条件便利的小城镇,使之逐步发展成为具有一定辐射力的中小城市,并在一些条件具备的地方发展少数大城市,有步骤地发展和新建一批工矿、工贸新城镇。注意发

挥省会大城市的极化、扩散效应,使之成为中西部地区开发建设的重要“据点”和促进城市化发展的重要依托。中西部地区发展小城镇要充分发挥后发优势,吸取东部地区由于乡镇企业发展的分散化而造成的小城镇发展粗放化的教训。要实现农村工业高起点上的新跨越,鉴于分散的农村工业化的种种弊端,应着力于以集中的方式发展农村工业。要兴办工业园区,对起点较高,在不长时间内能发挥骨干作用的企业,优先引入区内。同时,促进农村工业企业的外向化、国际化经营,上档次,上台阶。在此基础上,重点建设一批实行新体制的县城城关镇和小城镇。工业园区开发与小城镇建设同步进行。要通过加快小城镇建设,引导乡镇企业集中布局。

为有力推动乡镇企业的集中化,当前可在中西部地区率先进行小城镇户籍制度的改革。全面放开小城镇户口,允许农民特别是贫困地区农民自由迁住小城镇地区,发展工业和第三产业,从而实现小城镇和农村户口的并轨。这样,既可以推动中西部地区小城镇的发展,又可以减轻农村贫困地区的人口和就业压力。

四、中国城市化的动力机制分析

所谓城市化的动力机制是指推动城市化进程所必需动力的产生机理,以及维持和改善这种作用机理的各种经济关系、组织制度等所构成的综合系统。研究城市化发展的动力机制,有利于我们在总结历史经验教训的基础上,合理构筑和不断优化我国城市化发展的动力系统,从而为加速城市化进程,实现城乡一体化目标奠定坚实基础。

关于中国城市化动力机制的研究,很多学者从不同角度提出了自己的见解。如从宏观方面讲,与西方国家一样,中国城市化动力包括城市的吸引力与乡村的扩张力或称推力与拉力、产业结构转换力、科技进步推动力、地区或国家的经济作用力、制度与政策调控力。1983年,相关课题把促进中国城市化的动力概括为国家有计划投资、大城市自身发展与扩散、乡村工业化、外资引进刺激和地方经济的发展等五个方面;还有学者用对比分析的方法强调了工业化和国家政策对中国城市化的重要意义。指出中国存在两种基本类型的城市化。其一是自上而下的城市化。其主动力是来自中央政府发动的工业化,农村推力基本失去了作用,它主要拉动了我我国大中城市的发展。其二是自下而上的城“镇”化。是由农村自发的工业化推动的,主要促进了小城镇的发展,而在小城镇发展

过程中两种力量即推力与拉力都在起作用。周一星指出,进入 20 世纪 90 年代以来,中国城市化动力是由国家有计划投资建设新城或扩建旧城而吸引的人口集聚,以及以乡村集体或个人为投资主体,通过发展乡镇企业所吸引的人口集中,这又可理解为二元城市化动力机制;薛凤旋和杨春则以珠江三角洲为例多次撰文分析了外资投入对中国城市化的重要意义;^①宁越敏强调了进入 20 世纪 90 年代以来,政府、企业、个人三元主体在城市化进程中的共同作用;^②许学强从政策制度的角度分析了中国乡村——城市转型的关键;^③崔功豪、马润潮则阐释了中国自上而下的城市化发展过程及其机制。^④此外学者们指出,在城市化的进程中,经济增长、产业结构转换与发展、生产要素的流动分别从不同层次为城市化提供了主要动力。同时,由于市场机制和政府行为在实际的要素流动及空间分布过程中发挥着重要作用,并且“区位优势禀赋”对要素集聚具有很强的地域指向作用,从而决定了城市化的动力是一束有侧重的综合动力。其动力机制是一个既包括宏观、中观、微观,又有自然、经济、社会、个人、企业、政府推动作用的一个综合的动力机制系统。在这个系统中,针对不同的地区、不同时期的城市化进程,各因素分别会成为主导地位的因素。

结合中国城市化的历史进程、城市化的丰富内涵及前已述及的相关研究,我们把中国城市化的动力概括为经济因素、人口因素、制度因素、生态因素及其他因素等几个方面。当然,各因素之间是相互联系、相互制约的,共同推进了中国城市化进程。

(一) 经济因素

长期的经济发展是城市化进程得以持续的动力机制。经济学家保罗·贝洛克从经济总量增长与城市化的相关关系,钱纳里从人均 GNP (Gross National Product 国民生产总值) 与城市化水平

① 薛凤旋,杨春:《外资影响下的城市化——以珠江三角洲为例》,《城市规划》,1995 年第 6 期。薛凤旋,杨春:《外资:发展中国家城市化的新动力——珠江三角洲个案研究》,《地理学报》,1997 年第 3 期第 30 页。

② 宁越敏:《新城市化进程——90 年代中国城市化动力机制和特点探讨》,《地理学报》,1998 年第 5 期第 20 页。

③ 许学强,薛凤旋,阎小培:《中国乡村——城市转型与协调发展》,科学出版社(北京),1998 年版。

④ 崔功豪,马润潮:《中国自下而上城市化的发展及其机制》,《地理学报》,1999 年第 2 期。

之间的关系,库兹涅茨从产业结构高级化与城市化之间的数量关系等方面分析了经济因素是推动城市化的主要动力。概括地说,我们可以把从经济因素对城市化动力机制的探讨分解为以下几个方面:

一是工业化的推动。工业化和城市化之间存在着显而易见的密切关系。狭义的工业化强调的是要素的聚集,而资金、人力、资源和技术等生产要素在有限空间上的高度组合必然推动城市(镇)的形成和发展,且这一过程是以农业剩余(产品剩余、资本剩余和要素剩余)向非农产业和城镇地区的流动与聚集作为前提的。广义的工业化又可理解为“发展”或“现代化”,它除了产业(尤其是工业)的空间聚集,还涉及到产业结构的调整和演进、人民物质文化生活水平的提高等等,这一切又都改变着城市的形态和规模,进而影响城市化的发展过程。我国“一五”时期和改革开放以后的快速城市化过程,强有力地说明工业化仍然是城市化的基本动力。而对于目前仍处于工业化初期的广大中西部地区来说,工业对于城市化的主导地位尤为突出。同时,由于中国经济发展的特殊性,改革开放以来乡镇企业的发展及向小城镇的集中,工业小区和市场的建设,这些过程都大大调整了区域产业结构,提供了就业机会,增强了区域经济实力,从而促进了小城市(镇)职能的改变、数量的增加、规模的扩大以及城市基础设施的改善。总之,中国工业化的发展对其城市化进程产生了强大的推动作用。

二是第三产业的推动。日本地理学家国松久弥认为,现代城市化的过程就是第二和第三产业聚集行为所进行的过程。现代社会的发展和工业的现代化促成了城市发达的第三产业。在现代条件下,随着整个社会生产流通容量的加大,市场交换频率的加快必然促使企业对城市的生产性服务业提出新的要求。同时,城市居民由于生活水平的提高,对消费性服务业也提出了新的要求。此外,随着世界经济体制的国际化,跨国公司资本向发展中国家的输出,以及由制造业的国际扩散所带来的服务业的国际扩散,全球金融网络的出现,都刺激着城市第三产业的发展。而第三产业的迅猛发展又赋予城市新的活力,使城市化进入更高层次。近些年来,在中国特大城市和沿海发达地区的城市中,随着工业化后期特征的显现,第三产业开始成为城市化的后续动力。

三是比较利益的驱动。一方面,就产业间的比较利益而言,农业相对于二、三产业是一种比较利益较低的弱质产业。在非农业

部门外在拉力和农业部门内在推力的双重作用下,农业内部的资本、劳动力等生产要素必然流向非农业部门。著名的配第-克拉克法则描述了随着经济发展,在比较利益驱动之下,劳动力在三次产业之间的转移。在实践过程中,伴随着各种生产要素由分散到集中、由农村向城市(镇)的转移,产业结构也表现为由农业向非农业、由传统产业向现代产业、由劳动密集型产业向知识技术密集型产业的转换,这一过程与城市化的推进过程紧密相联。同时,随着城市第三产业的大力发展,城市化必将进一步在比较利益的驱动之下表现出加速趋势。另一方面,就城乡之间的比较利益而言,城市在二、三产业大力发展所带来的规模经济效益和聚集经济效益作用之下,必将表现出巨大的利益吸引拉力;而农村相对贫困的加剧和大量剩余劳动力的存在形成了巨大推力;这种城乡之间推拉力的相互作用必然导致各种要素向城市聚集,它是城市化发展的基本动力。我国改革开放以来的城市化过程,已强有力地证明了这一点。

四是资本的基础作用。经济学人士认为,资本是城市化推进的主要动力源泉。城市化的原动力是资本的积累和循环,整个城市化过程就是资本扩大再生产过程在城市地域上的体现。如刘易斯的人口流动模型中所阐述的工业化和城市化过程就是以资本家的利润再投资作为工业规模扩大、吸纳农村剩余劳动力为前提的。20世纪70年代末,以英国经济学家哈维为代表的新马克思主义者认为城市化和工业化同为社会现象,并采用马克思关于资本积累的理论来分析资本主义社会的城市化过程。哈维进一步提出资本“三次循环”的概念,并因此探讨了资本以不同形式流通所产生的城市化后果。基于此,有学者从城市化资本来源的角度分析了中国城市化的动力,并强调了政府、企业、个人三元投资主体在城市化进程中的重要作用。^①除此之外,有学者特别指出对外资的利用所导致的“外向型城市化”是明显的和具有主导性的。^②事实说明,外资投入对中国改革开放以来沿海地区的城市化进程确实起到了巨大的推动作用。外资的进入既促进了包括乡镇企业在内的各产

① 宁越敏:《新城市化进程——90年代中国城市化动力机制和特点探讨》,《地理学报》,1998年第5期第20页。

② 薛凤旋、杨春:《外资:发展中国家城市化的新动力——珠江三角洲个案研究》,《地理学报》,1997年第3期第30页。

业的发展,增加了城市(镇)的就业机会,也加速了城市(镇)基础设施的建设。当然,整个城市化进程中国国内资本投入和国内市场开发的基础作用是不容忽视的。

(二)人口因素

在城市化的丰富内涵中,劳动力职业的“非农化”、人口的城市化及观念和生活方式的转变都涉及到人口因素,换言之,人口是城市化过程中最为能动的因素,而且它往往跟经济、制度、政策等因素交互作用推动城市化进程。配第-克拉克法则和刘易斯的人口流动模型就分别反映了劳动力在不同产业之间的转移和农业剩余劳动力向城市工业部门的流动,这一过程即伴随着工业化和城市化过程。若考察城市化赖以实现的人口增长的来源则主要包括三个方面,即城市内部的人口自然增长、农村-城市人口净迁移而产生的人口机械增长和城市行政地域的扩大或其划分标准的变更。

中国的城市化进程在起步阶段由于经济的发展及相应政策的影响,国家对农村向城市(镇)的人口迁移未加限制,所以1949年-1952年城市人口的年增长率为7.5%,之后由于工业的大力发展,城市和城市人口的增加非常迅速。动荡阶段的城市化过程伴随着人口的大增和大减表现出“大起”和“大落”的特征。如1957年-1960年城市人口的平均增长率高达9.5%,而在1961年-1965年却由于工业结构调整、城市人口精简、充实农业第一线、提高设镇标准等原因使城市化率由1960年的24.7%下降到1965年的18.0%。萧条阶段的逆城市化过程是以知识青年的上山下乡和干部下放为特征的。这一时期的城市人口自然增长率达21.8%,但同期人口迁出大于人口迁入,城市化水平由18.0%下降到17.4%。改革开放以来中国的城市化进入到发展阶段,此时,在乡村人口推力-城市人口拉力机制作用下的乡村人口迁移成为实现人口城市化的基本途径。在城乡经济体制改革的过程中,由于农业剩余劳动力的出现和城乡关系的变化使农民向城市尤其是大中城市集中,这种“离土又离乡”的迁移使其成为滞留在城市中心区或城乡结合部的流动人口群体。而且,虽然这部分人无城市户口,但他们流入城市后从事着非农产业,因而导致了城市化实际水平的提高和城市化进程的加快。除了这种推拉力作用之下人口向大中城市的流动之外,改革开放以后中国农业剩余劳动力的转移还表现出“离土不离乡”的模式,即通过在农村大力发展乡镇企业而就地解决和吸纳大量的农业剩余人口,这也就是我们常说的农村

工业化和农村城市(镇)化,从而使中国的城市化表现出新的特点。迄今为止,中国已有 1.2 亿多农业人口顺利转向乡镇企业和小城镇。但有学者认为,这种就地转移只是一种过渡转移,农业人口的职业转换最终导致空间迁移,分散的非农化应导致集中的城市化。^①

此外,人口的文化素质、思想意识和劳动技能等方面也会对城市化过程产生推动,我们可以从两方面把握这种作用:一方面是随着人们生活水平的逐渐提高和价值观念的不断变化,其居住区表现出向郊区迁移的趋势,从而对城市化过程产生重要影响;另一方面,劳动力的素质、观念、技能等又会影响到区域经济的发展,进而影响其城市化过程。如中国改革开放以来乡镇企业和小城镇最先是在苏南地区发展起来的,原因固然很多,但很重要的一点是苏南农村劳动力有发展非农产业的传统。反之,在广大中西部小农意识浓厚的地区,乡镇企业和小城镇则发展缓慢,城市化发展相对滞后。

最后,还可以从投资主体的角度把握人口因素对城市化进程的动力作用。有学者指出,自 20 世纪 90 年代以来,个体和私营经济的发展使其成为推动中国沿海一些地区城市化的主要动力。另外,作为住宅投资者,个人在城市化过程中的角色一方面是通过县城和镇区的房地产开放吸引一部分农村人口,提高其城市化水平,另一方面是城市居民在郊区购买住宅而带动郊区城市化进程的加速。^②当然,这一过程又渗透着经济、制度和政策等因素的作用。

总之,人口因素是城市化进程的显著动力。相关研究也表明城乡人口迁移骤升骤降的波动性使城市化水平也出现相似的走向和趋势。迄今 1.5 亿多迁入城镇的农村人口中大多数发生了居住地类型的变化和职业转变,改革开放以来人口的快速迁移也推动了中国城市化进程的加速。

(三) 制度因素

新制度经济学认为,现实的人是在由现实的制度所赋予的制度约束中从事社会经济活动的,土地、劳动和资本等要素在有了制度时才得以发挥功能的。制度因素是经济发展的关键,有效率的

① 辜胜阻:《非农化与城镇化研究》,浙江人民出版社(杭州),1991 年版。

② 宁越敏:《新城市化进程——90 年代中国城市化动力机制和特点探讨》,《地理学报》,1998 年第 5 期第 20 页。

制度安排能够促进经济的增长和发展。城市化作为伴随社会经济增长和结构变迁而出现的社会现象与制度因素密切相关,这一过程描述了人类社会经济活动组织及其生存社区在制度安排上由传统的制度安排(村庄)向新型的制度安排(城市)的转变。制度因素直接或间接地影响着不同地区或同一地区不同时期劳动力、资本及其他各种经济要素在不同空间地域上的流动与重组。

在上述各种影响城市化进程的动力因素中,制度因素不仅直接反映在一个国家或地区的城市化发展政策上,而且还会通过产业结构转换制度安排和经济要素流动制度安排及其它制度安排促进或延缓甚至阻碍一地区的城市化进程。换言之,不同的制度框架或制度安排组合对城市化的作用各不相同。如果缺乏有效率的制度,或是提供不利于生产要素流动和重新聚集的制度安排,即使发生了结构转换和要素流动亦并不必然导致城市化或城市的正常发展。

制度因素在城市化进程中的核心地位主要体现在以下几个方面:(1)通过有效率的推进农业发展的制度安排,促进农业生产效率和农业产出水平的提高,使得农业部门在维持本部门再生产的同时产生农业剩余(产品剩余、资本剩余和要素剩余),为非农产业和城市化的健康发展提供推力;(2)通过有效率的推进工业、非农产业发展的制度安排,促进国民经济的工业化和非农化,从而为吸收农业剩余创造必要的拉力;(3)通过有效率的要素流动制度安排,使农业部门的要素流出推力(在开放经济中,还包括外地过剩要素进入的制度安排)和非农部门的要素流入拉力形成结合与集聚的合力;(4)通过有效率的推进城市建设的制度安排,促进城市基础设施和城市房地产的开发,以满足城市非农产业和人口集聚的现实需要和不断增长的需要。

从中国的城市化进程分析,建国后至改革开放前实行的是自上而下的城市化制度安排,即在计划经济体制下,政府是城市化及其基础——工业化的主体。一方面,政府采取强有力的方式从农业中积累城市化、工业化初始阶段的建设资金,另一方面,政府通过各种强有力的措施限制农村人口向城市流动。如我国政府用改变设市和设镇的标准、实行不同的工业化方式、精简城市居民,动员居民下乡充实农业第一线等行政措施来调节城市化,也通过户口、就业、商品粮、住房等管制政策限制城市人口的过度膨胀。这一时期,我国工业化水平有了很大提高,但城市化进程却极为缓

慢,甚至出现了逆城市化现象,城市化水平相对于工业化水平明显滞后。1952年-1978年,中国工业生产增长了16.5倍,城市人口比重仅上升了5.5个百分点。改革开放以后,随着家庭承包责任制的推行,农业剩余劳动力和农业剩余产品大量流向非农产业。之后,随着中国市场经济体制的逐步发展,中国由自上而下的城市化制度安排转变为国家宏观调控下的自下而上的城市化制度安排,大大促进了城市化,尤其是农村城市(镇)化的进程。如这一时期所实行的“市管县”、设市及设镇标准的调整和大量的撤县设市导致城市数量,尤其是小城市(镇)数量急剧增加,城市总人口提高,城市化速度加快。与此同时,相应的制度变迁和创新如经济要素流动创新、农地制度创新、民营工商业制度创新、城市建设投资制度创新及其它涉及户籍制度、城市居民补贴政策、居住、择业、保险、子女就学等多方面的制度创新,都充分显示出制度因素对城市化的推动和促进作用。

(四)生态因素

人类与其生存环境共同构成了一个不可分割的整体——生态系统。在这个系统中,人类通过消耗资源来维持衣食住行,与此同时又排放出大量废弃物。人类社会要持续发展,就必须有持续的资源供给,同时又必须有足够的环境容量容纳人类排放的废弃物。但资源是有限的,环境容量也是有限的,因此,人类的发展除受资源限制外,还要受环境容量的约束。城市化作为人类社会发展的历史必然,也必将受资源、环境的约束。城市化进程必须要考虑资源及生态承载有限性这一逻辑前提和经验事实,以资源(生态)供给的有限性为基本条件,以生态承载力为深层控力,将城市化限制在区域生态系统的承受值阈内。^①

(五)其他因素

在推动和影响城市化进程的其他因素中,技术因素是尤为突出和重要的。由于它对社会生产力发展有着重要的影响,进而影响着一个国家和地区的城市化进程。如最初的产业革命和城市化发展就是由蒸汽机的发明而引发的;相应技术的出现,汽车工业的发展又导致了“城市郊区化”和“城市密集带”的出现;计算机的应用和普及则大大强化了城市的服务功能,推动着整个城市化进程。

^① 参见赵雪雁:《西北地区城市化与区域发展》,经济管理出版社,2005年7月版,第205-206页。

中国改革开放以来沿海地区城市化步伐的加快,也正是通过开辟经济特区和经济技术开发区,积极引进外资和新技术而实现的,这都反映了技术因素对城市化进程深厚的影响力和推动力。

此外,由农村推力和城市拉力共同作用而形成的城市地区对农村地区的吸引力和辐射力在不同的地区或同一地区的不同时期都可能有较大差异,这种差异也必然导致不同程度和水平的城市化过程。究其原因,除了制度创新的重要作用之外,技术创新因素的影响也是不容忽视的。目前,随着知识经济和信息时代的到来,技术因素将渗透到经济发展的各个环节,从而对城市化的推动作用将尤显突出。

最后,城市化的进程还受一些特殊因素的推动和影响。如出于国防安全考虑在若干战略要地建立中心城镇;出于边境贸易的对等要求,加速边贸城镇的建设,以提高其综合辐射力;为加速旅游区的开发而建立旅游城镇,等等。

自20世纪90年代以来,中国的城市化动力逐渐开始以多元替代以往单一的或以二元为主的城市化动力,极不平衡的区域经济发展水平导致了城市化水平在空间分布上的巨大差异。这必然要求在今后的城市化过程中,不同区域要以不同的城市化动力为主导,结合其它动力因素,构建符合各自区域城市化进程的动力机制,在促进各区域城市化进程的同时,共同推动整个国家城市化的健康、稳定、快速、合理地发展。

第二节 青海城市化模式的演变与动力机制分析

一、青海城市化模式的演变

新中国成立前,青海城市化的进程主要受政治、民族、宗教、地理环境和游牧经济的综合影响,形成与发展了不同类型的城镇。主要有以下几种:

1. 中央政权和少数民族割据势力,为了拓展和防御的需要设置郡县,直接推动了城镇的建设。由于战略地位显要,青海是历史上诸多民族之间相互争夺的重要地区,故而战乱不断。然而,战争也使城郭或城垣的地位得以凸现,城市或城镇的发展成为可能和必要。如,公元113年,西汉军队渡黄河逾湟水,为了巩固新拓疆土,西汉王朝向湟水流域迁徙汉人,安置降羌,修筑障塞

亭燧，在今西宁市建立了具有军事和邮驿性质的西平亭。此外，威远镇（互助）、甘都镇（化隆）、碾伯镇（乐都）、川口镇（民和）、城关镇（大通）、三角城（海晏）、河阴镇（贵德）、巴燕镇（化隆）、浩门镇（门源）、群科镇（化隆）、保安镇（同仁）等城镇的形成，在很大程度上就是源于政治和军事的需要。

2. 农牧业经济的互补性和交叉性，推动了农牧业区商业的发展，在商业集中区逐步形成了城镇。如，由于茶马互市的发展，强化了农牧业区之间的商业联系，茶马互市之地逐渐成为了城镇。地处农牧交错区和进藏咽喉要地的湟源县就是一个典型的例子。

3. 由于我省是一个多民族、多宗教的省份，大型寺院基础上发展起来的城镇较为普遍。青海在历史上就是一个多民族聚居和宗教文化的富集区。早在汉代起，各民族频繁交往；魏晋南北朝时期，北方鲜卑族迁入青海，并联合以羌人为主的当地民族建立了吐谷浑政权；唐代时，吐蕃人进入青海后，逐步形成了今天的藏族；元明以后，蒙古族、回回人、撒拉人、萨里兀儿人和哈萨克人等相继迁入青海。除汉族外，其他民族基本上是群众性信教。因此，青海又是一个宗教文化比较兴盛的地区，宗教对青海历史的发展产生了重要影响。大的宗教场所往往成为各民族定期举行集会、庆典并同时进行商业贸易活动的场所，久而久之发展成了城镇。一些城镇的形成与宗教有着直接的关系，即城镇起源于宗教寺院，这是青海城市或城镇发展中极具特色的一种现象。如：黄南藏族自治州首府所在地隆务镇起源于隆务寺的修建和寺院进行的各种活动；湟中县的鲁沙尔镇，也是一个由塔尔寺的宗教活动带动起来的一个以旅游为主的城镇。

4. 自然环境对我省的城镇形成和发展影响十分明显，省内城镇集中分布在海拔3 000米以下的农耕地区和农牧交错区，3 000米以上的牧区寥寥无几，高大山脉的阻隔作用，形成了城镇分布的离散性和较强的封闭性。

新中国成立后，随着国民经济和社会各项事业的快速发展，在政府的大力推动下，青海省的城镇迅速发展，其模式由以前的自然形成为主转向政府主导形成。主要有以下几种方式：（1）行政设置。建国后随着各级人民政权的建政和国民经济的建设的需要，主要在青南牧区设置了曲麻来、治多、甘德、达日、久治、班玛、玛沁、贵南、泽库等县，出现了一批以行政职能为主的小

城镇。(2) 项目建设。1958年开始的“大跃进”和随后的“三线”建设,国家在青海投入了一大批建设项目并先后从上海、山东、黑龙江、北京、江苏、河南等地迁入了一批工业企业,使青海的城镇数量、规模、人口和工业经济有了很大提升,新建了格尔木、大柴旦、冷湖、芒崖等城镇。(3) 资源开发。1978年党的十一届三中全会后,为了适应经济发展的新形势,1980年配合柴达木盆地地矿资源的开发设立了格尔木市,1988年设立了德令哈市。随着黄河上游水电资源的开发,出现了龙羊峡、李家峡水电城镇。

二、青海城市化的主导动力

分析建国后青海城市化发展历程,我们发现青海城市化走的是政府主导的道路,即政府的政策倾斜对城市化发展起主导性作用,而市场机制对城市化的影响力有限。在这一模式下,政府的各种制度安排和政策倾向对城市化具有重大影响甚至具有决定意义。长期以来,政府在城市化发展中的贡献功不可没。近年来,随着社会经济的发展,城市化滞后所带来的问题凸现出来,加快城市化已经成为各级政府的普遍共识,并将加快城市化作为统筹城乡发展、三次产业联动推进,经济社会环境协调发展的核心环节加以重视。这是过去的城市化进程所没有的新动力,必将对青海城市化发展产生重要的推动作用。

从青海目前城市化的发展来看,青海城市化的动力要素主要包括以下几方面:西部大开发的政策和本地区经济的增长是其宏观动力;产业转换与发展是其中观动力;市场机制下的要素流动是其微观动力;城市发展产生的集聚效应是其内生动力。

(一) 经济发展

诺瑟姆认为,在所有影响城市化水平的因素中,经济发展水平与城市化水平呈正相关关系。青海在城市化进程中,经济发展的推动因素很明显。1978年,青海人均GDP 226元,至1997年净增18倍,达4 042元;2001年达到4 866元。“八五”期间,青海GDP年均递增7.6%，“九五”期间全省GDP年均增长9.4%。青海城市化水平从1978年的17.3%上升到2004年的37.7%。经济对青海城市化的推动,具体表现在不同经济部门对城市化的不同促进作用上。

1. 农业为城市发展提供剩余。这是青海城市化初期的一个重

要推动力。这里所说的农业剩余包括农产品、农业劳动力和农业资本等的剩余,是一种广义的农业剩余。(1) 人力资源贡献,即农村为城市发展提供富余劳动力。城市化的基本表现是农村人口不断向城市的转移。青海是一个草原文化主导的地区。在经济结构、生产方式、生活方式、思想观念等方面与城市文明具有较大差距。改革开放以前,广大农牧区缺乏城市文明的辐射,农牧民缺乏对城市生产生活方式的了解,在文化素质、心理素质、技术技能、生活习俗等方面缺乏走向城市的基本条件。青海农村人均耕地 1995 年只有 0.72 亩,人地矛盾比较突出,农村存在着大量的剩余劳动力。这是城镇人力资源的巨大源泉,也是城市化发展的重要推动因素。改革开放后,尤其自上世纪 80 年代起,部分农村剩余劳动力(以海东地区最为突出)采取“亦工亦农”和“离土不离乡”的就地转移模式进入乡镇企业从事生产;一部分农民进入中小城镇务工经商;还有一部分农民以流动人口形式进入沿海地区和大中城市就业。他们在这种地域转移和职业转换过程中,积累了从事非农产业生产的技能,一部分人还有了在城市生活的亲身经历,逐渐实现了职业的转换。(2) 产品贡献,即农产品为城市化提供充足的食物、工业生产原料。1978 年青海农业 GDP 不足 40 亿元,2001 年达到 703.53 亿元,净增 17.6 倍,相当程度上是农产品数量的快速增加,从而为城市化提供了充足的食物和工业生产原料。(3) 消费贡献,即广大农村为城市化提供市场。青海农民每人年生活消费的支出,1995 年为 1 496.5 元,2000 年为 2 518.5 元。根据全省商品零售价格指数变动情况分析,农民的消费基本呈上升趋势。(4) 要素贡献,即农村为城市化提供各种生产要素。青海城镇的发展和扩张必然要求资源的不断增加和集聚,同时,城镇经济对资源的高效利用和提供的要素高价格,也诱导着农业劳动力、资本、土地等生产要素向非农部门的转移。(5) 外汇贡献,即农牧业的优势产品为城市化提供外汇方面的支持。通过农牧产品出口换取外汇,为工业发展换回所需的国外技术、设备提供了条件,从而也间接推进了城市化的进程。

2. 工业成为青海城市化的第一推动力。产业发展是城市化发展的基本动力来源。从城市化发展过程看,工业是城市化的根本动力,第三产业则是城市化的后续动力。从产业结构演进对城市化影响的后果看,农业是城市化的基础,工业是推动城市规模扩

大、发挥城市聚集效应、强化城市辐射力和扩散效应的主要推动力。改革开放以来,青海经济得到快速发展,尤其进入新世纪以后,随着西部大开发战略的实施,经济发展速度加快,综合实力不断增强。与此同时,工业化进程明显加快,产业结构正在快速提升,形成了有利于城市化加快发展的产业发展趋向。

1978年至2001年的23年间,青海省的工业增加值平均每年递增11.4个百分点,2001年达到1675亿元,比改革开放的第一年1978年增加10.9倍。特别是以能源、有色金属及相关产业和农牧畜产品为代表的轻工业在全国都占有重要地位。其中高原中草药加工多年位居全国第一。工业之所以成为青海城市化的第一推动力,主要是因为工业的发展对规模经济、聚集经济、区位经济的追求,带来了城市的快速扩张。如格尔木、德令哈等城市均与工业发展紧密相关。

3. 第三产业成为青海城市化的新动力。青海旅游资源丰富,主要由高原自然景观、人文资源、名胜古迹及民族风情等组成。尤其是青海独特的地质构造造就的高原风光、现代冰川、原始森林、高原峡谷、江河湖泊等丰富多彩的自然景观,秀丽而壮美。奇异独特的自然景观与星罗棋布的历史、宗教遗迹及多彩的民族文化交融荟萃,构成了特色鲜明的旅游资源。1999年,受“环湖自行车赛”、“郁金香节”成功举办的拉动,青海旅游业出现了跳跃式发展,2003年来青海旅游的人数达到3960711人,旅游业收入14.63亿元,国际旅游外汇收入472万美元;2004年来青海旅游的人数达到5120875人,旅游业收入20.20亿元,国际旅游外汇收入912万美元;^①经过近年来的发展,“旅游大省”已初见雏型。以旅游业为先导的第三产业在空间上的集聚为城市化进程提供了动力,由此引发了人口向城市的集中和城市生活方式的不断普及。

4. 随着西部大开发进程的推进,青海基础设施得到快速改善。近年来,在国家的大力支持下,一批国家和地方重点项目陆续开工建设,进展顺利。青藏铁路开通,公路建设取得历史性成就,供电、供水、供气及其它大型基础设施建设项目相继开工或建成,城市基础设施逐步改善,城市发展所必需的各种产品供给逐步充裕。

^① 《青海统计年鉴2005》,中国统计出版社,2005年8月版,第324页。

(二) 比较利益

早在 17 世纪中叶,英国古典政治经济学家威廉·配第 (William · Pety) 就明确指出,相对二、三产业而言,农业是一个比较利益较低的弱质产业,受到市场和自然两种风险的双重约束。因此,著名的配第一克拉克 (Petay - Clark) 原则描述道:随着经济的发展,劳动力将首先从第一产业转向第二产业,并伴随着人均国民收入水平的进一步提高,逐步向第三产业转移。劳动力在三次产业间分布的转移,必然导致劳动力在空间分布上的重新配置,导致人口定居方式的聚集化、规模化,这实质上就是城市化的发展过程。

从比较利益驱动的作用机制看,农业人口的非农化和农村的城镇化过程,是在农业(或落后地区)的内部推力和非农产业(或发达地区)的外部拉力的双重作用下完成的,同时资本、技术等经济要素的转移也存在着同样的趋势。

这种由比较利益引起的推拉动力作用,在青海城市化进程中十分明显。

1. 产业比较利益引起的推拉动力。农民首先感受与关注的是农业比较利益。与非农产业(城市二、三产业)相比农业比较利益均偏低。1985 年以来,青海城镇居民平均可支配收入是农民人均纯收入的 4 倍左右。加上城镇居民的各种补贴、社会福利和住房补贴等,在农民收入中扣除各种不合理负担后,城乡差距甚至可能达到 5 倍以上。农业比较利益偏低是客观存在的,当农民意识到这一点就会产生强烈的离农倾向,从而向城市源源不断地流动。

表 6-1 青海城乡居民人均总收支及恩格尔系数 单位:元,%

年份	城镇居民人均 总收入	城镇居民的 恩格尔系数	农村居民家庭 人均纯收入	农村居民家庭 恩格尔系数
1985	849.2	55.1	342.94	64.11
1990	1335.9	63.4	559.78	59.53
1995	3379.9	51.4	1029.77	64.99
2000	5196.6	40.9	1490.49	57.89
2001	5883.8	38.1	1610.87	52.37
2002	6510.1	35.7	1710.80	48.90
2003	7140.8	36.8	1817.38	49.07
2004	7785.1	35.7	2004.59	48.53

资料来源:《青海统计年鉴 2005》

2. 文化比较利益引起的推拉动力。这里的文化是指广义的文化,即物质生活和精神生活的总和。城市和农村相比,除了更高的收入以外,还有更好的物质生活和精神生活。青海居民家庭耐用消费品的拥有,几乎每项指标,城镇比农村家庭拥有量都高。此外,文化比较利益的差异还表现在更好的职业、为自己和孩子获得更好的受教育的机会,以及更好的生活环境等。农村文化比较利益的低下,降低了农民对农村生活的满意程度,导致对城市文明的渴望和追求,驱动他们来到城市。

表 6-2 主要年份城乡居民平均每人生活消费总支出及成分比例

单位:元

指 标	1985	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004
农村居民生活消费总支出	274.7	474.8	913.8	1218.2	1345.6	1411.7	1572.0	1676.44
医疗保健	6.3	18.4	34.7	78.2	85.6	118.0	115.7	126.6
交通通讯	2.5	4.0	22.5	53.2	88.2	112.2	145.9	176.41
文教娱乐用品及服务	7.5	17.8	33.7	79.4	91.8	107.9	131.7	108.14
城镇居民生活消费总支出	678.7		2930.1	4185.7	4698.6	5045	5389.4	5759
医疗保健	6.7		162.0	307.2	374.4	473.3	450.4	452
交通通讯			138.6	297.7	361.9	513.5	508.3	567
文教娱乐用品及服务	72.4		232.0	495.3	594.0	727.9	711.8	746.9

资料来源:《青海统计年鉴 2005》

3. 地区比较利益引起的推拉动力。地区性收入差是落后地区人口尤其是农民向发达地区城市流动的一个基本推动力。青海省经济发展不平衡,从省内看,青海东部地区与青海南部地区、城市与乡村之间的差距在不断增加;从全国来看,除少数几个城市(如西宁、格尔木等)外,青海整体上与其他地区人均国内生产总值差距也在不断拉大。在这种由地区比较利益引起的推拉动力的作用下人口由贫困地区流向发达地区和城市的流动,加速了非农化过程,客观上促进了青海城市化的发展。

(三)政府引导

1. 政府通过发展战略和规划进行引导。20 世纪 80 年代国家推行区域非均衡发展战略并战略重点东移,各项政策明显地向东部地区倾斜,区域差距开始拉大。进入 90 年代后国家区域发展战略逐渐向均衡协调发展演进,特别是随着西部大开发战略的实施,国家加大了对西部地区基础设施建设投资力度,为西部地区城市化提供了十分有利的条件。另一方面,青海省政府早在“十五”规划中,也明确提出了青海城镇化战略,按照加快推进城镇化进程、实现城市现代化、农村城镇化、城乡一体化的总体思路,大力推进城市建设,积极合理发展小城镇,全面提高城镇质量。这对青海的城市化起到了极大的引导和推进作用。与此同时,各地和基层政府都积极制定本地区城市化规划,引导本地区城市化发展,对城市精神,城市文化进行定位。

2. 政府政策引导。第一,中央政府的政策大环境引导。1984 年中央出台了“允许务工、经商、办服务业的农民自理口粮到集镇落户”的政策,鼓励农村剩余劳动力流入小城镇,使小城镇人口猛增。依托国家关于乡镇企业的一系列政策和改革开放的大政策,青海省以非公有制为主体的中小企业迅速兴起,成为拉动城市化的一支十分活跃的力量。第二,青海地方政策环境的引导。20 世纪 80 年代中期开始的财政体制改革,使地方政府作为一级利益主体,得到了工业化、城镇化的自主权。在赶超的压力和区域利益最大化的诱导下,青海省各地区都加大了城镇化的步伐,乡镇企业迅速崛起。同时,相继而起的撤乡并镇、兴办开发区等措施使小城镇数量快速增加,不合理的城市体系结构得到了一定程度的改善。20 世纪 90 年代后,地方政府成为拉动城市化的主导力量。

3. 政府通过投入引导。投入引导是政府推动城市化进程的重要形式,政府对城市建设项目的投入,不仅仅是资金的问题,更表明了政府的行为取向,这会产生一系列的连带效应。比如,有利于调动外资和民间资本投向城市建设,有利于其他资源向政府投向的城市建设目标的集聚等等。

以上三大动力要素是推动青海城市化的主要动力要素。当然,青海城市化还有其他一些动力因素,比如国内外形势的变化所带来的机遇和挑战,邻省城市化的快速推进所带来的压力等等。

三、青海城市化的动力机制分析

青海的经济社会发展和政府的自觉引导,构成了青海城市化

的动力体系,这一动力体系对青海的城市化推进起到了重大作用。但是,这一动力体系机制还不完善,合理性程度还不高。正是这些缺陷,构成了青海城市化滞后的客观效果。

(一)“第一推动力”的质和量问题

钱纳里和塞尔奎因在研究各国经济结构转变的趋势时,曾概括了工业化与城市化关系的一般变动模式:随着人均收入水平的上升、工业化的演进导致产业结构的转变,带动了城市化程度的提高。工业化是城市化的“第一推动力”。目前,虽然一些发达国家已进入后工业化阶段,城市发展对工业的依赖性减弱,但从世界范围来看,工业化仍是城市化的主要动力。因为占世界绝大多数的发展中国家工业化才刚刚起步,工业仍是推动经济增长和吸收农村剩余人口的主要领域。

但是,青海的工业作为城市化的“第一推动力”事实上是不足的。城市化的滞后,不是城市化本身的问题,恰恰是工业化这一推动力质量不高造成的。和广大西部地区类似,青海在建国后拉开了工业化的序幕,但由于工业基础相当薄弱,自然经济占统治地位,外力的拉动成为必然。但依托国家投资建立起的以资源开发为依托的重化工业以及军工制造业,纯属一种移植和嵌入模式,工业化与区域社会经济发展缺乏联系,形成了典型的农业人口滞留农村,资本流入城市的社会经济二元结构。这种发展模式违背了城市化的一般规律,最终形成了在广大的小农经济社会中镶嵌着“孤岛”状分布的一大中心城市和几个资源型中小城市的城市格局。工业化和城市化都存在着严重的扭曲。特别是在相当一个时期内,由于工业的弱质性和结构偏差,非农产业对劳动力的需求减缓,抑制了城市化的进程。

(二)“拉力”与“推力”的统一问题

如前所述,由比较利益产生的推拉动力,是青海城市化的重要动力。“推”和“拉”是一个统一体的两个方面,如果推力和拉力不平衡,就会削弱推动城市化的力量。从实践层面考察,在青海城市化进程中,推力和拉力之间存在着不平衡,这种不平衡主要表现为:城市的拉力小于农村的推力。我们知道,城市化水平一个主要量化标准是城市人口占全部人口的比率,即农村人口有多少人真正成为城市居民。农村人口成为城市居民,最主要要实现两个转移:一是产业转移。职业从从事农业生产向从事非农产业转移;二是地域转移。居住和生活方式从农村向城市转移。由于城市拉力

小于农村推力,大量农村剩余劳动力难以实现这两个转移。

拉力之所以小于推力的原因之一,是城市的就业空间有限。青海农村内部有很强的城市化扩张冲动。但如托达罗模型所述,有城市失业人口的存在,将这种冲动转化为城市化的现实推动力不可能完全由城市现代部门的扩张来实现。比如2001年,青海全省实有城镇登记失业人数为18.5万人,城镇登记失业率达到6.4%。城市职工尚且有这么多人处于失业状态,对于农民来说就业空间就显得更为狭窄。同时,青海城市化水平偏低,除西宁一个大城市外,其余均属于中小型城市,城镇对剩余劳动力的吸纳能力有限。以上种种情况反映出青海城市的拉力较小,劳动力转移的矛盾非常突出。

拉力小于推力的原因之二是城市制度的种种限制。改革开放后,青海和全国一样,对户籍制度进行了改革。但是,多数进城农民仍无法有固定住房和职业,虽然可能是常住人口,事实上却不能真正成为城市居民,而只能是城市的“边缘人”,进入不了城市的主流社会。城市拉动农民过来的那些诱人的生活条件、受教育的机会,都与他们无缘。他们没有城市居民享受的社会保障,但却有各种各样的税费摊到他们头上。这样,他们难以在城市真正安家。

(三)“有形的手”与“无形的手”的关系问题

在“有形的手”与“无形的手”这两种力量的关系上,青海省城市化的内生力量正在形成和孕育阶段,自发力量显得不足,加快城市化能力建设需要外部力量的拉动力,即中央政府政策的支持和外部要素的流入。国家区域经济政策的倾斜在过去、现在和将来都是影响西部地区城市化的一个主要因素,这些政策包括加强基础设施建设、为城市发展提供“公共产品”服务;降低要素流动与聚集的自然成本;给予财税、金融、市场准入等方面更大的支持力度等。然而,在市场经济条件下,政府直接配置的资源是有限的,政府的拉动更多地体现为对市场的培育,即针对市场成长的不足,培育市场、推动市场成长。这一职能主要指通过制度建设,特别是产权制度、法律制度建设,为市场主体提供激励和保障,降低交易费用,提高交易效率。

如果说“有形的手”作用的关键在于打破区域内部的低水平均衡,通过外力的注入激活区域内部要素,为内生力量的形成创造条件,那么“无形的手”的作用则主要体现为区域市场对各种要素流动组合和优化配置的能力,即市场的活力,这正是青海省目前所缺

乏的。在城市化内生推动力的形成过程中,有两支新兴的市场力量不容忽视,一是以非公有制为主体的中小企业的迅速兴起;一是农民在市场力量诱导下自发地向非农产业和城市的转移。因此,在强调“有形的手”的宏观指导的基础上,也应重视“无形的手”对城市化的牵动作用。

但是,必须指出的是,在处理“有形的手”和“无形的手”的关系上,要防止出现“行政力量”凌驾于“市场力量”之上的情景。比如,在城区规模的扩大和城市基础设施的建设中,青海有一些地方在农村城镇化过程中过度依靠行政力量加以推进,不顾客观需要与可能,摊子铺得很大;一些地方负债搞建设,背上了沉重的债务包袱,影响了经济的持续发展。

四、青海城市化的动力机制创新

加快青海的城市化进程,必须认真探索城市化动力机制的创新之路。这就需要有创新的目标、创新的路径。

(一)动力机制的创新目标

1. 强化原有动力。推进青海城市化的动力还没有得到充分的开发,其中一个重要的方面就是,作为城市化的基础动力的经济发展,虽然有明显的提高,却还有许多不尽如人意之处。因此,保持全省城乡经济又好又快地发展,是加快城市建设的首要前提条件;不断增强全省综合实力,是推进城市化的物质基础。只有使全省经济发展有新的突破,才能为加快城市化步伐提供强大的动力。

2. 开启新的动力源。动力机制创新,要把开启新的动力源作为一个目标。当人类走向知识经济时代的时候,城市化的一个最重要的动力源就是信息化。信息化对城市化的动力作用是多重的、独特的。其一,信息化将大大拓展城市的发展空间。信息高速公路、虚拟市场使大量的信息资源以低廉的成本传递到四面八方,削弱了距离摩擦作用对资源配置的影响,降低了成本,扩大了空间。其二,信息化将推动城市的产业结构升级。信息化将深入、立体、内在地提升区域的经济结构,带动城市产业结构从劳动密集型、资源密集型向知识、技术密集型转换,引发新兴产业诞生,为优化服务业供应链、满足个性需求构筑新的平台,还能创造大量的就业空间。其三,信息化将增强城市在区域中的辐射力。先进的城市信息通过高速便捷的信息网络从城市传向其它城镇和广大农村地区,使城市的辐射功能大大加强。总之,信息化已经成为城市化

的新的动力源,应积极把握和利用。

(二) 动力机制的创新路径

推进青海城市化进程的動力机制的创新路径,主要有以下方面:

1. 加大调整经济结构的力度。从自身实际出发,进一步发挥气候、资源、区位三大比较优势,着力解决经济结构和城乡结构不合理、基础设施薄弱的矛盾。青海具有丰富的生物、旅游和水能资源,并且已经走出了一条发展特色经济的道路。要充分运用现代科学技术,大力开发青海具有比较优势的資源,重点发展生物资源、藏毯产业等具有良好经济前景的产业。进一步突出青海的多样性文化、特别是少数民族文化特色,发展具有浓郁民族文化内涵的旅游业,完善基础设施建设和服务业,不断提高第三产业对经济增长和推进城市化的贡献份额。

2. 加快信息化带动工业化的进程。首先,要发挥信息化带动工业化的作用,增强城市对农村的拉力,提高城市的综合竞争力。以信息化带动工业化是欠发达地区缩短与发达地区差距的主要途径。世界经济史证明,一个国家或地区只要具有正确的发展战略,在开放的世界经济中,可以通过获取信息而赶超其它先驱者。模仿与革新技术,来源于信息的传播、应用与创新。这是后来者所特有的优势。青海必须更加开放,充分利用国内外技术进步的力量,特别是信息技术,实现跨越式发展。促进信息与通讯技术在整个经济发展中的应用,提高新技术及相关知识的传播与应用是重要措施之一。因此,要进一步缩短青海与发达工业化地区的差距,以信息化带动工业化应是重要途径。其次,以信息化推动农业产业化和乡村工业化,实现农村城镇化。与其他基础设施相比,信息基础设施建设周期短、投资回报率高、服务覆盖面大、具有广泛的外溢性,应予以充分重视。通过政府的资金投入和政策扶持,实现电信网、有线电视网、互联网的联合,将信息技术与生物技术并重,提高科技在农业生产增长的贡献率;通过信息化手段,及时掌握市场信息和政策信息,按照市场需求和政策倾向选择生产和合理销售农产品,加快乡村工业化进程,吸引大批农业剩余劳动力进行产业转移,带动人口的集聚和小城镇面貌的改观。其三,要充分利用信息加强城市的对外交流和合作,形成布局合理的城镇体系。信息化发展将使城市对外交流的费用下降,导致扩散作用在城市空间运动中占主导地位。因此,在城市化进程中要适当利用大城市的

溢出效益,按照等级扩散理论,发展下一级中小城市,或在其外围建设卫星城,促进“自上而下”的城市化,构建合理的城镇体系。

3. 把握发展机遇,加快发展步伐。随着西部大开发战略的实施,国家将会不断地从政策、制度、投入等方面加大向中西部倾斜的力度。西部大开发为青海的发展提供了一个千载难逢的有利时机,青海需要抓住发展机遇,大力加快城市化进程,加快调整和优化经济结构,建立支柱产业群,积极参与全球经济的合作与分工,壮大经济实力,实现可持续发展。

第三节 青海省未来城市化的路径选择

青海城市化发展动力机制具有不同于其它地区的鲜明特色。因此,青海城市化发展必须在遵循城市化一般规律、尊重青海城市化历史的基础上,注重探索具有青海自身特色的城市化道路。

一、制约青海省未来城市化的路径选择的因素

由于城市化是社会经济的综合变化过程,其影响因素也是多方面的。因此,尽管青海城市化面临一系列新的推动因素,但是也还存在不少制约因素。

(一) 自然条件

青海是青藏高原的重要组成部分。青藏高原是世界上海拔最高、面积最大而又最年轻的高原,号称“世界屋脊”。这里地势高耸,平均海拔超过4 000米以上,形成了举世无双的自然地理单元。这里的气候条件以高寒、干旱为主,多大风、雷暴和冰雹。海拔4 500米以上的高原腹地年平均气温在0℃以下。恶劣的自然条件和脆弱的生态系统,决定了青藏高原大部分地区不适合人类生存。人烟稀少和高寒、恶劣、脆弱的生态环境,也决定了在青海的大部分地区,不利于人口的聚集和城镇的形成。

(二) 经济条件

尽管近几年青海经济有了很大发展,但经济基础薄弱、规模小、收入水平低仍然是青海经济的基本特征,造成了城市化发展的内在动力不足。而且由于自然的、人文的和历史的种种原因,这里的经济运行方式仍以一家一户的自然经济方式为主,劳动生产率和规模效益低下,社会创造财富的能力严重不足,因而贫困(包括政府和群众)问题较为严重;区域各类经济组织自我积累发展的能

力不足,在吸引外来资本等方面面临种种局限,制约了城市化进程的推进。

(三) 社会条件

社会发育程度低也是影响青海城市化的重要因素。建国以前,青海省生产力水平极为低下,交通不便,信息闭塞,社会经济进步极其缓慢。解放后,虽然整个社会发生了翻天覆地的变化,但历史上一些根深蒂固的阻碍社会进步的因素依然存在,较低的文化素质、保守的生活方式、陈旧的人口观念、消极的依赖心理等,是高原城镇发展无形而巨大的制约力量。

(四) 人口规模和人口密度

青海是我国人口密度最小的地区之一。另一方面,人口在不同区域的分布很不合理,全省 63% 的人口集中在只占全省总面积 2% 的西宁和海东地区,这一地区的人口密度高达 157.04 人/平方公里。而其它地区人口密度很低,果洛 1.8 人/平方公里,玉树和海西 1.0 人/平方公里。人口规模小、分布分散,不仅使新产业发展受到制约,城市化进程受阻,同时对青海城市化道路的选择产生着深刻影响。以 2001 年数据为例,当年全省总人口为 523.1 万人,城市 3 个,各类城镇 114 个,其中西宁市人口规模为 176.4 万人,共有 26 个镇。如果扣除西宁市人口和城镇数量,全省人口和城镇数量分别为 346.7 万人和 90 个城镇(含格尔木市和德令哈市),即使人口城市化率达到 70%,城镇数量不再增加,平均每个城镇的人口规模还不足 2.7 万人。

(五) 工业化滞后于城市化

青海省城市化水平虽已达到了 37.7% (2004),但从人均国民生产总值和城市化水平的现状分析,除西宁市和格尔木市已进入城市化的加速发展时期外,省内其他城镇还处于城市化的起步阶段。许多地区还远离工业文明,工业化严重滞后于城市化。根据有关统计,青海省 3 个设市城市、37 个县及芒崖、大柴旦、冷湖等 43 个城镇中,第二产业比重在 40% 以上的有 6 个城镇,在 25% 以下的有 23 个城镇;工业总产值在 5 亿元以上的有 9 个城镇(主要集中在青海东部地区和柴达木盆地),工业总产值在 5 000 万元以下的有 21 个城镇,其中 10 个城镇工业产值不足 1 000 万元。^①

^① 翟松天等主编:《2004 年经济形势分析与预测——青海经济蓝皮书》,青海人民出版社,2004 年 1 月版。

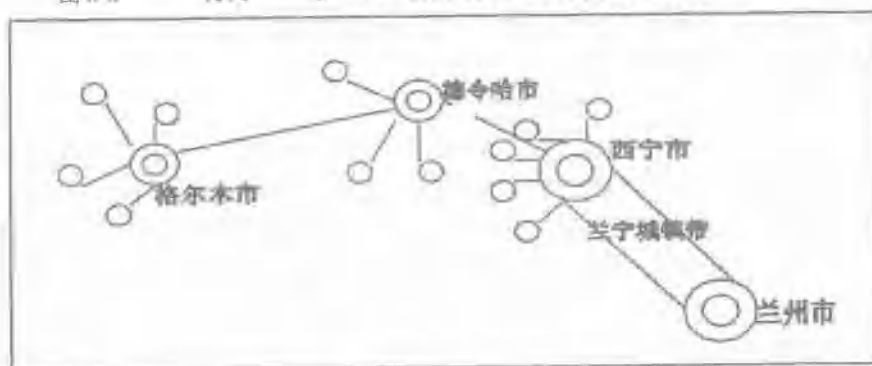
(六) 由于青藏高原地理环境的制约,城(市)镇空间布局结构松散,地域差异大

青海东部自然环境较好,人口密集,经济发展较快,城镇形成早、规模较大,分布密集,已具有城镇群的雏形;西部及青南、环湖地区由于海拔高,自然环境恶劣,主要进行牧业生产,不适宜人口集中,经济文化相对落后,城镇稀疏,规模较小,主要沿主要交通干线分布。

二、青海省未来城市化的模式和路径的选择

青海城市化发展存在许多制约因素,不少因素是无法在短期内得到克服的。正是由于这些因素的制约和限制,使青海城市化的动力体系中产业因素相对薄弱,而政策因素和外生因素相对较强。建国后青海城市化的历程中,政府一直扮演着超乎寻常的角色,决定着城市的空间布局、规模大小及功能结构,在政府的强力干预下,奠定了青海现代工业的基础,促进了工业化进程,并且以丰富的资源为依托,兴起了许多资源型工业城市,促进了青海城市体系的形成与城市化的进程,而城市化的内在机制——市场机制的作用到目前仍然显得不足。

图 6-3 青海“一带三心”城市体系空间结构示意图



强烈的“计划性”规制,加之人口规模及其分布、自然环境和地理条件等因素,使城市化现状特征表现为城市(镇)数量少、规模小、城市化水平低、城市体系不合理。而生态承载力的制约,又限制了城镇的发展规模。因此,青海城市化在未来模式上应选择积极培育产业带动等内生性动力因素和市场引导功能的基础上,充

分发挥政府的主导作用,走以政府为主导的城市化道路。在路径上鉴于地广人稀、生态承载力低和经济欠发达的实际,应走内涵式发展的道路,以提升质量为主,在充分发挥西宁市、格尔木市、德令哈市的极化作用,建设好现有城市和城镇的基础上,以兰青高速公路、青藏铁路为纽带,重点开发河湟流域和柴达木盆地,带动环青海湖和青南地区发展,构建“一带(西宁至兰州的城市带)三心(以西宁市、格尔木市、德令哈市为中心)”的省域城市网络体系。

(1)城市化的实践表明,城市越大,城市化的进程也越快。西宁市作为青海也是青藏高原唯一的人口超过百万的大城市,具有很强的组织物资流、交通流、信息流和人流的功能,是青海的商业集散中心、产业发展中心、金融信息中心和科技文化中心,对周围地区具有强大的辐射力和吸引力。在青海的城市化进程中无论是在经济发展上,还是在人口的集聚上都起着绝对的龙头作用,做大、做强西宁市是推进青海城市化的关键。

(2)河湟谷地除西宁市、大通、湟源、湟中和海东6县外,还包括共和、贵德、尖扎、祁连、海晏、门源等县,面积约20466平方公里,占全省总面积的2.84%;人口305万人,占全省总人口的60%。这里是青海自然地理条件最好的地区,平均海拔2125米,年均降水量300—500毫米,是青海经济比较发达的地区,也是联接青藏高原腹地与内地的门户和重要通道。

从城市带的特点和空间结构来看,青海河湟地区已初步具备了建立城镇带的基本条件。一个成熟的城镇带在空间结构上具有以下特点:①城镇带呈多核心结构,核心地区人口密度高于其它地区;②城镇之间有明确的分工和密切的社会经济联系,形成了一个有机的共同体;③城镇带在空间结构上大多沿交通轴线呈间断型带状发展,城镇之间有农林空地间隔;④具有发达的区域性基础设施网络;⑤城镇带的形成过程同时也是城市空间的扩展过程。城镇带空间的形成和扩展一般要经历多中心孤立城镇膨胀阶段、城市空间定向蔓延阶段、城市间的向心与离心扩张阶段和城市连绵区内的复合式扩张阶段。在该过程中,由于受自组织作用、自身地域社会经济作用、人为调控干预的复合影响,社会经济系统在区域内强化、集聚,区域内的经济利益沿最小阻力线(交通、信息传输阻

力最小方向)推进,城镇在地域上逐渐连绵为城市带。^① 利用该区域良好的区位优势,构筑以西宁为龙头、以兰青铁(公)路、湟水干支流及黄河沿岸为轴线,辐射周围大通、湟源、湟中等城镇,以青海东部地区城镇为主体的青海东部兰宁城镇带,对这一地区建立结构合理、联系密切的开放型城镇体系、带动区域内产业升级和结构优化及农村剩余劳动力的转移,带动新农村建设和新农业的发展等方面作用巨大。

表 6-4 西宁市、格尔木市、德令哈市的基本情况(2004 年)

指标名称	西宁市	格尔木市	德令哈市
年末总人口(万人)	100.99	11.11	6.11
非农业人口(万人)	89.88	9.11	3.89
第一产业(农、林、牧、渔业)(万人)	0.15	0.05	0.09
第二产业(万人)	4.93	1.55	0.38
第三产业(万人)	9.88	1.83	0.84
生产总值(当年价格)(万元)	1119059	439563	86300
第一产业增加值(万元)	16519	5645	6250
第二产业增加值(万元)	548202	286921	31320
第三产业增加值(万元)	644338	146998	48730
全社会固定资产投资总额(万元)	616948	281750	102309
国有及销售收入 500 万以上非国有工业企业数(个)	105	24	8
国有及销售收入 500 万以上非国有工业企业总产值(万元)	857246	213557	18054
国有及销售收入 500 万以上非国有工业企业利润总额(万元)	19631	69122	994

资料来源:《青海统计年鉴 2005》

(3) 随着我省城镇的空间布局由东向西、南部扩展,柴达木盆地和青南地区的小城镇数量不断增多,规模不断扩大,应加快这些城镇从结构单一的行政、商贸集散向多元化发展,使其成为具有综

^① 参见赵雪雁:《西北地区城市化与区域发展》,经济管理出版社,2005 年 7 月版,第 258-260 页。

合功能的区域社会经济文化发展的核心。

随着青藏铁路的开通、盐化工业的发展和柴达木循环经济实验区(国家级)的建立,格尔木已成为青藏高原最具活力的经济增长极。2000年到2005年,格尔木市经济总量从16.80亿元增加到了56.70亿元,按可比价格计算,年均增长21.20%,人均生产总值达到28315元;地区财政实力显著增强,全市地方财政一般预算收入由2000年的1.06亿元增加到2005年的2.53亿元,年均增长19%;农牧民人均收入由2000年的2108元提高到2005年的3394元,城镇居民人均可支配收入由2000年的5820元提高到2005年的8979.90元,年均增长均在10%以上。^①加强格尔木市的城市基础设施建设,完善城市的服务功能,扩大城市规模,促使格尔木由目前的小城市向大中城市发展,使其成为青藏高原的交通枢纽和现代化的中心城市;加强格尔木市在区域社会经济发展中的中心地位,发挥其在资源开发中的基地优势和聚集辐射作用,可以带动柴达木地区的整体发展。因此,以格尔木市为中心,突出格尔木的战略地位和区位优势,建设柴达木南部城镇群,将对格尔木市和柴达木南部的开发起到积极的促进作用。

作为青藏铁路的一个重要枢纽的德令哈市,这些年发展也很快。以德令哈为中心,建设包括都兰-乌兰-德令哈-小柴旦-大柴旦-冷湖在内的柴达木北部城镇群,将对柴达木北部的开发和承接西宁对柴达木盆地的辐射提供极为有利的条件。

第四节 本章小结

本章首先回顾了中国对中国城市化模式的探索过程及有关中国城市化模式的主要论点。通过对这些论点的评析,提出对未来中国城市化道路的设想,提出在现有中国城市化机制下,中国城市化应根据不同区域的具体情况走大中小城市协调发展之路,以多元模式同时推进。其次,着重阐述了青海城市化模式的演变和演变的原因,指出由于青海地处青藏高原,高寒环境、多民族、多宗教和欠发达的经济,青海必须要进行城市化动力机制的创新。在未来城市化模式上应选择积极培育产业带动等内生性动力因素

^① 景晖等主编:《青海经济社会形势分析与预测(2006-2007)》,青海人民出版社,2007年1月版,第346-347页。

和市场引导功能的基础上,充分发挥政府的主导作用,走以政府为主导的城市化道路。在路径上鉴于地广人稀和经济欠发达的实际,应以提升质量为主,在充分发挥西宁市、格尔木市、德令哈市等城市的极化作用,建设好现有城市和城镇的基础上,走内涵式发展的道路。

对未来研究的展望:1. 基于青藏高原恶劣的自然条件和脆弱的生态系统,基于全球气候变暖和对生态保护的共识,青海城市化的路径的选择必然要受制于生态承载力和全球生态保护的需要。因此,青海城市化路径的选择和动力机制的构建,不仅要考虑自身经济发展的实力及要求,更要考虑基于生态保护下的全国、全球的综合条件。要利用青藏高原在全球生态系统中的重要作用,争取国际社会对青藏高原生态系统的制度性保护和对青海经济社会发展的全面支持。2. 脆弱的生态条件,尤其是水资源的缺乏对城市的发展起着全面的制约作用,要全面研究基于生态承载力制约下的青海城市的规模、布局、发展模式、动力机制,确立以生态保护为前提的、生态经济型的、科学的城市化模式、路径和动力机制。

后 记

上大学的时候,学校坐落在原先的郊区,最近的公交车站离学校有近2公里。学校四周是菜地、麦地、林地,仅有的一条沙石路上只有寥寥的行人悠闲地走过,大都是附近去地里耕作的农民。每到春天,四周绿油油的一片,麦地是绿的、菜地是绿的、林地是绿的,一片绿色的寂静中只有清脆的鸟鸣。书声、鸟鸣、满世界的绿,这是大学生活留给我的最深印象。

后来当我又回到母校工作时,周围的变化令人瞠目。高楼替代了林地、马路挤跑了麦田,没有了土地的农民们脸上闪动着复杂的表情:彷徨、无助、惶恐、希望和企盼。以往乡邻拉着我的手不停地问到:我们该怎么办?于是我开始关注起了城市中的这一特殊群体:失地农民和他们的聚居地“城中村”。几年来,我申报的课题《青海城市化进程中的“失地农民”问题研究》、《和谐城市建设中的“城中村”问题研究》和《城市化进程中的青海教育行业的现状与问题研究》等被青海省社会科学规划办公室和第一次全国经济普查办公室立项,为我的研究提供了条件和支持。其中,《青海城市化进程中的“失地农民”问题研究》还获得了青海省第七届哲学社会科学三等奖。当这些课题逐次完成后,我翻看着一大堆收集的资料时,觉得有必要对青海城市化的问题做进一步的研究。遂经过一年多的努力,在这几个课题调研报告和完成课题期间发表的一些文章的基础上,结合自己的一些新的思考,参考了众多专家学者的研究成果和数据,重新构思,扩充内容,以专题研究的形式完成了本书。本书以城市化为主线,每一章相互联系,但又专注研究一个问题。因此,读者可以看全书,也可以单看一章。但愿能对您的学习和研究有所帮助。

城市化问题是一个非常复杂的社会现象,涉及许多学科领域。在写作的过程中,我走访了周边“城中村”的失地农民,了解了他们的想法与需求,同时也走访了城建局、国土资源厅、劳动和社会保障厅、统计局等政府部门。但由于能力、水平、学识、时间所限,作为一种课余的探索和尝试,疏漏、偏颇、失当之处在所难免,恳请专家、学者和广大读者不吝赐教,并望各界人士关注青海的城市化问

题,为建设大美青海、和谐青海尽自己的一份力。

在此书的写作过程中,参考和引用了许多专家学者的研究成果和部分单位提供的数据,得到了青海省社会科学规划办公室、全国经济普查办公室、青海省教育厅及青海师范大学等众多单位和个人支持和鼓励,尤其是青海师大校长、研究生导师董家平教授在百忙之中挤出时间,为一普通教师的一本小书欣然做序,让人深为感动。在此对这些学者和给予支持与帮助的单位、个人及我的家人们表示衷心的感谢!由于各种原因,文中引用的部分研究成果和数据未能向原作者和提供的单位进行反馈和再次核实,部分数据来源在书中未做清晰的来源标注,在此表示歉意,并请给予谅解为盼。

作者

2007年10月

主要参考文献

- [1]朱智文 雷兴长 著.《西部开发中的‘三农’问题研究》.甘肃人民出版社,2002年10月第1版.
- [2]纪晓岚 著.《论城市本质》.中国社会科学出版社,2002年5月第1版.
- [3]张曙光 著.《中国宏观经济分析报告》.社会科学文献出版社,2003年2月第1版.
- [4]巴多勋 平惠敏 著.《制度变迁与东西部农村发展比较研究》.甘肃人民出版社,2002年6月第1版.
- [5]周毅 著.《西部反贫困研究》.甘肃人民出版社,2001年12月第1版.
- [6]林广 张鸿雁 著.《成功与代价——中外城市化比较新论》.东南大学出版社,2000年7月第1版.
- [7]李华刚 著.《民营企业为何难长大》.民主与建设出版社,2004年1月第1版.
- [8]刘怀廉 著.《农村剩余劳动力转移新论》.中国经济出版社,2004年1月第1版.
- [9]陈桂棣 春桃 著.《中国农民调查》.人民文学出版社,2004年1月第1版.
- [10]盛洪 主编.《现代制度经济学》.北京大学出版社,2003年5月第1版.
- [11]田广研 李仙娥 著.《中国市场经济理论与运行》.西安交通大学出版社,2002年9月第1版.
- [12]李珍 著.《社会保障制度与经济发展》.武汉大学出版社,1998年6月第1版.
- [13]李迎生 著.《社会保障与社会结构转型》.中国人民大学出版社,2001年11月第1版.
- [14]张广明 王少农 著.《西部大开发》.天津社会科学院出版社,2000年4月第1版.
- [15]罗静 著.《必由之路——中国农村城市化思考》.陕西人民出版社,2002年10月第1版.
- [16]蔡秀玲 著.《论小城镇建设——要素聚集与制度创新》.人民出版社.

2002年9月第1版。

- [17] 邹农俭 著,《中国农村城市化研究》,广西人民出版社,1998年9月第1版。
- [18] 周晓虹 主编,《中国社会与中国研究》,社会科学文献出版社,2004年5月第1版。
- [19] 罗德明 主编,《经济转型与经济发展》,社会科学文献出版社,2002年2月第1版。
- [20] 倪鹏飞 主编,《中国城市竞争力报告》,社会科学文献出版社,2003年3月第1版。
- [21] 陈健 著,《中国土地使用权制度》,机械工业出版社,2003年3月第1版。
- [22] 罗必良 等主编,《市场化进程中的组织制度创新》,广东经济出版社,1999年9月第1版。
- [23] 张曙光 主编,《中国宏观经济分析报告》,社会科学文献出版社,2003年2月第1版。
- [24] 赵曦 著,《21世纪中国西部发展探索》,科学出版社,2002年8月第1版。
- [25] 李珍 著,《社会保障制度与经济发展》,武汉大学出版社,1998年6月第1版。
- [26] 罗必良 等著,《农业产业组织:演进、比较与创新》,中国经济出版社,2002年10月第1版。
- [27] 浙江省社会科学规划办公室编,《城市发展中的土地制度研究》,中国社会科学出版社,2002年11月第1版。
- [28] 刘君德 汪宇明 著,《制度与创新——中国城市制度的发展与改革新论》,东南大学出版社,2001年第1版。
- [29] 王永平 著,《欠发达地区农村社会保障问题》,花城出版社,2002年10月第1版。
- [30] 费孝通 著,《费孝通论西部开发与区域经济》,群言出版社,2000年5月第1版。
- [31] 胡兆量 主编,《中国区域发展导论》,北京大学出版社,2000年8月版。
- [32] 谭崇台 著,《发展经济学》,山西经济出版社,2000年3月版。
- [33] 陈颐 著,《中国城市化和城市现代化》,南京出版社,1998年12月版。
- [34] 付晓东 著,《中国城市化与可持续发展》,新华出版社,2005年5月第

- 1版。
- [35]赵雪雁 著.《西北地区城市化与区域发展》.经济管理出版社,2005年7月第1版。
- [36]纪良纲 陈晓永 等著.《城市化与产业集聚互动发展研究》.冶金工业出版社,2005年8月第1版。
- [37]汪冬梅 著.《中国城市化问题研究》.中国经济出版社,2005年11月第1版。
- [38]叶裕民 著.《中国城市化之路——经济支持与制度创新》.商务印书馆,2001年5月第1版。
- [39]孟庆红 主编.《区域经济学概论》.经济科学出版社,2003年12月第1版。
- [40]林玲 著.《城市化与经济发展》.湖北人民出版社,1995年3月第1版。
- [41]李明月 著.《我国城市土地资源配置的市场化研究》.中国经济出版社,2007年3月第1版。
- [42]傅治平 著.《和谐社会导论》.人民出版社,2005年3月第1版。
- [43]朱光磊 等著.《当代中国社会各阶层分析》.天津人民出版社,2007年5月第1版。
- [44]张汝立 著.《农转工——失地农民的劳动与生活》.社会科学文献出版社,2006年1月第1版。
- [45]钟秀明 武雪萍 著.《城市化之动力》.中国经济出版社,2006年10月第1版。
- [46]廖小军 著.《中国失地农民问题研究》.社会科学文献出版社,2005年11月第1版。
- [47]李培祥 著.《城市与区域相互作用的理论与实践》.经济管理出版社,2006年9月第1版。
- [48]谢志岩 著.《村落向城市社区的转型——制度、政策与中国城市化进程中城中村问题研究》.中国社会科学出版社,2005年11月第1版。
- [49]中国社会科学院新型城市化研究课题组.《中国新型城市化道路》.社会科学文献出版社,2007年7月第1版。
- [50][美]安东尼·奥罗姆 陈向明著曾茂娟 任远 译.《城市的世界——对地点的比较分析和历史分析》.上海人民出版社,2005年9月第1版。
- [51][美]达尔·尼夫 主编樊春良 冷民 等译.《知识经济》.珠海出版社,1998年9月第1版。

- [52]高佩义 著,《中外城市化比较研究》,南开大学出版社,2004年6月第2版。
- [53]连玉明 主编,《中国城市年度报告》,中国时代经济出版社,2005年1月第1版。
- [54]景晖 崔永红 孙发平 主编,《青海经济社会形势分析与预测》,青海人民出版社,2007年1月第1版。
- [55]中共中央宣传部理论局编,《科学发展观读本》,学习出版社,2005年6月第1版。
- [56]翟松天 等著,《2004年经济形势分析与预测——青海经济蓝皮书》,青海人民出版社,2004年1月第1版。
- [57]翟岁显 詹红岩 著,《青海工业发展路径选择》,青海人民出版社,2005年8月第1版。
- [58]刘俊杰 著,《县域经济发展与小城镇建设》,社会科学文献出版社,2005年10月第1版。
- [59]蔡昉 都阳 王美艳 著,《劳动力流动的政治经济学》,上海人民出版社,2003年12月第1版。
- [60]王嗣均 主编,《中国城市化区域发展问题研究》,高等教育出版社,1996年3月第1版。