

· 学科前沿 ·

[新时代条件下的社会建设]

应当高度重视城市化的有机生长性问题^{〔*〕}

吴忠民

(中共中央党校 社会和生态文明教研部,北京 100091)

[摘要]就有效推动中国城市化的健康发展而言,必须高度重视城市化的有机生长性问题。城市化有机生长性的基本特征表现在:从发展的基本目的和发展的行动主体看,城市化既是为了“人”,也必须依靠“人”;从发展要素看,城市化所需各种要素之间应协调并进;从发展节奏看,城市化进程理应呈现出一定的周期性;从发展历程看,就一般情形而言,城市应当拥有相对完整的历史脉络。中国目前城市化在其有机生长性方面存在着明显的不足:城市化建设投入相对过大;城市居民的民生状况没有得到相应的改善;历史传承脉络在一些地方的城市化进程中程度不同地被中断;与农村的现代化建设相脱节。中国提升城市化质量的关键在于积极厚植城市化的有机生长性;应当将现阶段城市化建设基本内容的定位由扩张为主转为消化巩固为主;应当将现阶段城市化建设的重点放到社会建设方面;应当调整城市化建设公共资金的投向结构;应当积极反哺农村的现代化建设。

[关键词]城市化;有机生长性;协调并进;历史传承;反哺

DOI:10.3969/j.issn.1002-1698.2019.07.007

改革开放以来,中国的城市化获得了长足发展。根据世界银行的统计,截至2017年,世界的城市化水平为54.83%,高收入国家的城市化水平为81.53%,中高等收入国家的城市化水平为65.45%,中等收入国家的城市化水平为51.77%,中低收入国家的城市化水平为39.91%,中低收入国家的城市化水平为49.52%,低收入国家的城市化水平为32.44%,中国的城市化水平为57.96%。^{〔1〕}中国的城市化水平已超过中等收入国家的平均水平。而在1978年,中国的城市化水平只有17.92%。^{〔2〕}虽然从外观上看改革开放

以来中国的城市化发展速度不可谓不快,但不能否认的是,中国的城市化进程存在着一些明显的不足,如基础设施、公共服务设施、生态环境、市政管理等等没有得到相应的发展。中国的城市化进程之所以会出现这些问题,从城市化发展的基本思路和基本方略上看,关键在于对城市化有机生长性的涵育明显不够。

一、城市化有机生长性的基本特征

城市化是现代化建设当中一个不可分割的有机组成部分。从社会经济的空间分布角度看,

作者简介:吴忠民,中共中央党校一级教授,社会和生态文明教研部副主任。

〔*〕本文系中共中央党校2019年度校级科研重点项目“中国现代化前景及问题研究”的阶段性成果。

现代社会的一个基本特征就是城市化。城市化是一种历史的必然发展趋势。那么,应当如何遵循城市化的规律,有效推进中国城市化的健康发展,便成为事关整个中国现代化建设全局的大问题。就有效推动中国城市化的健康发展而言,有一个十分重要却往往容易被人们忽视的事情,这就是应当高度重视城市化的有机生长性问题。

所谓城市化的有机生长性,主要是指人们在推进城市化进程时,应当将以人为本以及协调发展的理念作为基本出发点,在给定的时代条件下,应当充分满足城市居民对于其自身正常生活和发展的基本需求,积极厚植城市化建设赖以推进的各种有机要素,使之相互融合、相互促进、共同生长,以此求得城市社会的团结整合,激发城市社会的发展活力及创造力,确保城市化有序、可持续地健康推进,并有效拉动农村区域的现代化建设。具体之,城市化有机生长性的基本特征表现在以下几个方面:

第一,从发展的基本目的和发展的行动主体看,城市化既是为了“人”,也必须依靠“人”。

“人”的问题既涉及城市化的目的,又涉及城市化的基本建设力量。城市化的任务是要建构“人”的生活和发展的城市社会共同体。城市化离不开人,“人”的因素贯穿于城市化始终。“城镇化不是土地城镇化,而是人口城镇化。”所以,应当“以人的城镇化为核心”。^[3]显而易见,城市化的本质是农民的市民化,是“人”的城市化,而且城市化必须依靠具有平等关系、具有多种职业分工的“人”方能予以推动。正因为如此,城市化的一切活动理应表现在城市社会共同体各个社会群体成员的相互依赖、相互促进的“合作”活动当中。而要做到这一点,就必须适应人们对于共享和自由发展两个方面的基本需求,实现普惠性公正和差异性公正。一方面,社会要基于平等对待的理念,为每一个城市居民“提供必要的并且是与该社会经济水准和财政实力相适应的社会保障、义务教育保障、公共卫生保障、就业保障以及住房保障,等等”;另一方面,

社会还要基于自由发展的理念,使得每一个城市居民“具有自我选择的意愿以及相应的生存和发展的机会”。^[4]如是,就能够使得城市化具有了“人”的“灵魂”,并进而具有了持续不断的推动力量。

第二,从发展要素看,城市化所需各种要素之间应是协调并进的。

城市是由众多的、综合的、极为复杂的、缺一不可的要素所构成的社会共同体。城市化既离不开人的生活需求,也离不开人的生产和创造;既离不开劳动力生产要素,也离不开资本、技术、信息等生产要素;既离不开作为城市居民赖以生存的经济基础,也离不开社会、政治、文化等各个领域的支撑;既离不开进行经济建设的职业化社会群体,也离不开进行非物质文化建设的职业化社会群体;既离不开城市当中的公共生活空间,也离不开城市当中个人生活的私人空间及“庇护所”;既离不开“人造”的生活环境,也离不开“自然”的生态环境;既离不开政府的公共治理、公共服务,也离不开社会组织以及社区的治理和服务;既离不开基础设施的建设,也离不开居民日常生活设施的建设;既离不开本土特色的支撑,也离不开外部因素的影响。正因为如此,城市化当中各种相关因素之间应当是相互依赖、相互促进、有机生长的。唯有如此,城市化方具有可持续的生命活力和创造力。

再者,我们在谈论城市化协调推进时,不能就城市本身来谈城市化,还应注意另一方面的重大问题,这就是城乡之间的协调发展。作为同属一个国家的“大”共同体而言,城市化的健康推进与农村的现代化建设理应是一个有机整体,两者应是一个相互促进,一体化推进的事情。农村对于城市化无疑具有提供食物等基础生活资料,提供土地和劳动力等不可缺少的积极意义。同样,城市化对于农村的现代化建设也具有不可替代的推动作用:一方面,城市对于农村的发展可以提供必要的支援和示范作用;另一方面,可以吸收农村大量的由于劳动生产率提高而造成的

剩余劳动力。城市化建设与农村的现代化建设两者不可能相互脱离、相互隔绝,尤其是不能以牺牲农村的现代化建设来推进城市化。否则,整个国家的现代化建设将会呈现出一种畸形化、偏颇推进的情状,甚至会造成社会分裂的情状。如是,不仅会有损于城市化的可持续发展,而且还会有损于社会的有机团结和安全运行。

第三,从发展节奏看,城市化进程理应呈现出一定的周期性。

一个城市尤其是一个新兴的城市,其建设有时固然需要一定的快节奏,比如,在城市化的初始阶段,其建设规划需要具有一定的合理超前性,其基础设施建设的投入力度理应较大,但问题是过犹不及。城市化进程的推进应当具有一定的周期性。应当看到,一个城市的建设资金是有限度的,不可能支撑该城市的建设无限制扩张,否则便会严重透支,从而削弱城市化的可持续发展动力。更为重要的是,城市化的内涵建设必须相应跟进。居民毕竟不是被动之物,居民是城市化的主体,是城市化成果的享用者。就此看来,城市居民的心理对不断变化的城市环境需要有一个适应的过程,其“新”的生活方式的形成需要一个过程,城市公共服务体系的建设也需要一个过程,城市居民生活质量的提升需要一个过程,而与城市化进程相适应的城市“新”文化的培育涵养,城市“传统”文化与城市“新”文化之间的融合,更是需要一个较长的周期。所以,城市化建设不可能总是长时期地处在一种急速推进、全面扩张的紧张状态当中。“不要拔苗助长,而要水到渠成,不要急于求成,而要积极稳妥。”^[5]当城市化推进到某种地步时,其节奏需要适当放缓,需要拿出一定的时间对于已有的城市化建设成果予以消化,挤掉其水分,涵养其有价值者。

第四,从发展历程看,就一般情形而言,城市应当拥有相对完整的历史脉络。

历史是不能被割断的。人们总是在已有的历史基础之上进行新的创造。一座城市的历史发展应是该城市或该城市所在区域过去、现在、

未来三者之间的连贯延续。除了一些新兴的资源型城市,一般来说,大多数城市是在原来的古城、古镇、古村的基础上建立起来的,因而承载着特定区域的文化传统、生活习惯,拥有特定的集体历史记忆。对于城市居民以及附近农村的居民来说,这种特有的文化传统和历史记忆极为重要,不可或缺。在大多数城市当中,“正常”的情形应当是,作为一种生活共同体的城市,不但能够为人们提供基本的公共服务保障,而且还能够为该城市的居民以及附近农村的居民提供一种地域归属感,提供一种文化认同(包括“乡愁”),进而能够为人们提供一种现实的归属感和获得感,在此基础之上还能够为人们提供一种对未来生活的期望。进一步看,这种意义甚至超出了城市的范围,而延伸至以该城市为标志的包括相近农村区域的整个区域,亦即这个区域同样应当有着完整的、与该城市相一致的历史传承脉络。具体到中国来说,应当“在推进现代的城市化进程中,在实现城市化的同时又能保持中国城市与乡村之间的血脉联系,使得几千年的中国乡村文明和传统文化不至于消失于我们的城市‘规划图’和推土机下,成为保持城乡文化一体化的城市文明和乡村文明生命有机统一的中国智慧”。^[6]

二、中国现阶段城市化有机生长性的明显不足之处

在看到中国城市化取得巨大成就的同时,还需要注意的是,中国的城市化,特别是城市化在其有机生长性方面存在着明显的不足之处。

第一,城市化建设投入相对过大。

具有某种超前性的城市化进程的推进是一种正常的现象,但是,过犹不及。具体到一些地级市或县级市来看,由于其城市化程度偏低,因而急需大力推进。而且,不能否认,很多地方官员为了本市的发展殚精竭虑,十分辛苦,精神可嘉。但是,如果把各地的城市化资金投入数量加总汇聚到全国整体的宏观角度,并且放到同一个时间点来看,我们可以发现:中国的城市化进程确实存在着过犹不及的现象,令人担心。“地方

政府间的恶性竞争,投入过热、重复建设使得工业产能严重过剩,供给侧问题非常严重。与土地相关,就是土地资源的严重浪费。”^[7]其中的一个突出的现象,便是城市面积的扩张远远超过“人的城市化”发展速度。有一组数字能够印证这种担忧。“2001年我国共有城镇人口45906万人,2011年这一数字变为69079万人,年均增长3.69%。2001年我国城市建成区面积为22439平方公里,2011年则为43603.23平方公里,年均增长6.87%,从增长率看,城市建成区面积的增长速度明显快于城镇人口的增长速度。”^[8]“1996年,我国城镇面积是1.3万平方公里;到2011年,扩大到5.3万平方公里,增长了3.1倍;而同期的城镇人口,仅从3亿增加到6.9亿。”^[9]2014年,上海建设用地总规模已超过全市陆域面积的40%,高于大伦敦、大巴黎、东京圈等国际大都市。^[10]国务院有关部门数据显示,据不完全统计,截至2016年5月,全国县以上新城新区超过3500个,规划人口达34亿。^[11]这意味着,目前全国已经圈到手的建设用地总面积差不多可供世界近一半的人口生活和工作。且不说凭中国一己财力根本不可能胜任,就是把整个欧洲各国、美国、日本以及澳大利亚等国的全部资金拿到中国进行城市化建设,完成这些建设用地的建设,达到已有的城市规划目标,都已经是完全不可能之事。我国现在已经出现了不少缺少人气、产能严重过剩的“鬼城”。“空置率过高的‘鬼城’却侵占了大量国土空间,造成土地资源的浪费。举例来说,京津新城规划面积达258平方公里,拥有700多个房间的凯悦大酒店即使在旺季入住率也不超过15%,周围的上千栋别墅门庭斑驳,空置率超过九成。”^[12]西部地区一个只有十几万人口、欠发达的县级市,从2002年起,为改变城市形象,扩大招商引资,先后在该市的城南、城北、城西筹建大广场,总面积竟达90多万平方米,人均占有广场面积达6平方米之多。^[13]

没有资金怎么办,只好“卖地”。2006—2010年,全国共批准新增建设用地3300多万亩,土地

出让收入7万多亿元人民币。其中,2010年全国土地出让成交总价款飙升到2.7万亿元人民币,创历史新高。^[14]之后,土地出让金更是不断再创历史新高。2018年,我国土地出让金收入高达6.5万亿元,又一次创历史新高。与2017年相比,同比上涨25%。^[15]问题在于,“卖地”所得款项还不能支撑过度的城市化建设,于是只能依靠贷款甚至是依靠巨量贷款来予以支撑。有研究显示,“2000年至2016年,中国政府负债从2万亿上升至27万亿,规模扩大至原来的13倍。”^[16]类似不堪重负的做法,不仅透支了未来,严重损害了城市化的有机生长性,而且对于中国现代化建设的全局也会造成十分有害的影响。

第二,城市居民的民生状况没有得到相应的改善。

基于以人为本以及社会公正的理念看,城市的民生状况原本应当随着城市化进程的快速推进而得以大面积大幅度地提高。但目前一些地方的城市化建设相对注重的是大型生产项目的引进、圈地的城市化、楼房建设的城市化、交通设施的城市化,相对看轻的往往是城市化的“灵魂”,亦即人的城市化。在一些城市,鳞次栉比的豪华商场、写字楼、大剧院、音乐厅、博物馆以及图书馆等豪华建筑物拔地而起。不过,这些豪华建筑物却是冰冷的,缺乏人气,缺乏人的亲近性,很难为广大居民所广泛使用,与民众的关联度较小,利用度较低。南方某城市,一个歌剧院投资超过10亿元,建筑面积达4.6万平方米,号称用钢总量超过鸟巢,成为全国第三大歌剧院。九三学社对南方某省40多家剧院调查后发现,这些剧院全部采用高耗能、高耗材的建筑形式,文化设施建设投资迅速攀升。^[17]更有甚者,在一些地方,与迅速推进的城市化及房价持续飙升现象形成鲜明对比的,却是城市居民社会保障水准的相对低下,城市居民面临的三座民生大山即“上学难、看病难、住房难”局面尚未得到根本性解决。

与快速城市化相对应的是城市中的各个社会群体之间尚未形成平等互惠的互动局面。如

今,城市当中的贫富差距现象十分明显,已经超出合理限度。高收入群体、低收入群体、贫困群体成员、原居民以及外来人员在生活境遇、价值观念等方面形成了越来越大的差别。以住房状况为例,有调查显示,“具有天津市户籍的居民相对于非天津市户籍的居民,其住房层次高的概率是3.23倍;不仅如此,不具有天津市户籍的居民自有住房的概率均远远低于本地居民,目前天津市户籍家庭住房自有率超过96%,非天津户籍居民仅为51.4%。”^[18]再者,还有一种现象值得注意,即在第二产业和第三产业就业人员当中,农民工已占较大比例。相应地,在许多城市实际的常住人口当中,外来的农民工及其子女人数已占有不小比例。而且,与其父辈不同的是,大量“80后”“90后”的农民工已经不愿再回到农村,希望在城市长期生活下去。但是,其中的不少农民工及其子女在社会保障、公共卫生、义务教育等公共服务方面并没有享有与“城里人”平等一致的“市民待遇”,换言之,是受到了某种歧视。凡此种种,不可避免地会造成城市当中社会各个群体之间的隔阂、排斥和抵触。城市当中的以人为本以及“共享”问题如若长期得不到解决,则意味着城市社会共同体的团结整合难以形成。

在民生状况得不到应有改善以及大量社会不公现象存在的情形下,不少城市居民虽置身于突飞猛进的城市化进程当中,却很难找到归属感,易于陷入某种焦虑的状态。杭州市政府卫生部门一项大型调查显示,“已婚人群和未婚人群无焦虑的比例分别是22%、19%;中度焦虑的比例分别是15%、17%;重度焦虑的比例分别是2%、4%。”“年收入10万元以下人群中度和重度焦虑比例较高;而年收入70万元以上人群呈现两头多趋势,无焦虑和重度焦虑的人也最多。”^[19]另有调查显示,“高达85.3%的受访者认为当前社会上弥漫着较为严重的暴戾狂躁症(选择‘严重’和‘比较严重’的分别占比39.8%、45.5%)。”^[20]进一步看,社会焦虑现象必然会导致民众幸福感的降低。“根据2015年中央电视

台‘中国经济生活大调查’数据,除去工作和睡觉,55.1%的人群2014年每天休闲时间不足2小时,其中,24.5%的人群不足1小时,8.4%的人群无休闲时间。而与无暇休闲相对应的是连年下降的国民幸福感,调查同时显示,2006年国民自感幸福的比例为59.1%,之后逐年下降,2010年为44.7%,2014年则仅为40%。”^[21]

第三,历史传承脉络在一些地方的城市化进程中程度不同地被中断。

在一些地方的城市化进程中,一些地方官员不懂城市化的规律,不懂得尊重历史,缺乏科学的论证,又不擅长科学谋划未来,同时又急于求成,贪大求洋,大干快上,采取GDP挂帅,以推倒重来的方式进行城市化建设,短期行为比较盛行。于是,一些城市的大量历史建筑物被毁坏,许多标志性的历史建筑物如今已难寻踪迹。其结果不仅仅是造成这些城市面貌千篇一律、缺乏个性,而且中断了城市的历史传承脉络,致使城市出现了某种“无根化”现象,造成永远无法弥补的历史遗憾。这是一件让人十分痛惜的事情。在这方面,福建一些地区比较典型。“福建农村除了因国家水库建设需要,迁徙新址的数十个新村外,基本上都是为数百年甚至上千年历史的古村聚落。但是,传承至今能达到国家保护条件要求的古村落不足20%。”“厦门市海沧区霞阳村、新垵村等华侨古村,是厦门著名的华侨历史文化名村,两村相邻,都是百年老村。两村原本成片的红砖古厝,被村民拆除了几十上百栋造型优雅、古色古香的院落,改建为民宿出租楼。因此,诸多成片的历史名宅被现代水泥楼房取代,变得支离破碎,古建筑的完整性不复存在。”^[22]

第四,与农村的现代化建设相脱节。

改革开放以前的30年间,农村对于新中国初级工业化体系的建设做出了巨大的贡献。据统计,从1952—1986年,国家通过价格“剪刀差”从农业中隐蔽地抽走了5823.74亿元的巨额资金,加上收缴的农业税1044.38亿元,34年间国家共从农业抽走了6868.12亿元的资金。^[23]而

当时中国每年的财政收入也不过几百亿元,如,1951年为124.96亿元,1966年为558.71亿元,1976年为776.58亿元;^[24]农村居民家庭平均每人纯收入1957年为73.0元,1977年为117.1元。^[25]改革开放以后的40年间,农村又为城市化提供了大量的廉价劳动力和巨量的土地。可以说,没有农村农民的贡献,就没有新中国成立以来特别是改革开放以来成就巨大的今天。

但令人遗憾的是,改革开放以来,在中国城市化获得长足推进的同时,大量的农村劳动力、资金等生产要素被吸进城市,其结果是,农村在产业、劳动力、资金以及基础设施方面“失血”现象严重,呈现出某种“空心化”的状况。同时,国家对城市居民和农村居民的公共服务有着明显的差别。“中国居民社会公平感测量结果”显示,在回答“城乡之间的权利与待遇”一栏时,认为“非常不公平”的占比为10.1%,认为“不太公平”的占比为41.0%,认为“不好说”的占比为7.3%,均值为2.84,在各种公平问题调查指标当中系最低者。^[26]

与城市化快速推进形成鲜明对比的,则是不少农村区域凋敝败落。其中,最突出者当属农村的“空巢家庭”和“留守儿童”这两种现象。首先是农村的“空巢家庭”。“到2012年底,我国农村家庭的空巢率已达45%左右。”^[27]空巢家庭中的老人生活境遇令人唏嘘。与城市中的老人不同,农村空巢老人几乎不存在安享晚年的情形。“数据显示,在农村老人劳动状况中‘全职务农’的比例占43.7%,‘兼业务农’的比例占6.0%,‘全职非农’的比例占2.8%。在调查农村老人选择继续劳动的原因时,有75.2%的老人选择了‘主要的收入来源’这一选项,足以证明农村老人劳作的原因是为了获得收入、支撑生活。”^[28]在这样的情形下,大量农村的空巢老人自然缺少幸福感。“一项由中国老龄科学研究中心完成的调查表明,我国农村有10.2%的老人感到不幸福,有35.1%的老人经常感到孤独。调查显示69%的空巢老人感到孤独和寂寞。”^[29]

其次是农村的留守儿童。民政部的统计数字显示,截至2018年8月底,全国共有农村留守儿童697万人。在留守儿童群体中,54.5%为男孩,45.5%为女孩,留守男童多于留守女童。^[30]留守儿童的生存境遇同样不容乐观。“在生存权方面,农村留守儿童遭受暴力侵害的比例相对高,心理健康问题严重;在发展权方面,家庭教育不足,学校教育存在着缺陷;在受保护权方面,遭受忽视、歧视的比例大,隔代监护比例高,监护缺失或者监护不到位问题严重。”^[31]

三、努力厚植中国城市化的有机生长性

如前所述,改革开放以来的40年,中国的城市化虽然获得了长足发展,但在有机生长性方面却存在着明显的不足之处。这些不足之处,如不予以矫正,不仅会使中国的城市化陷入某种畸形状态,使之失去原本的积极效应,而且还会造成巨大的浪费,使这些城市丧失健康、可持续发展的可能性。更为重要的是,由于城市化建设是现代化建设的一个重要有机组成部分,所以,中国城市化在有机生长性方面的明显缺陷,必然会进一步对中国现代化建设的全局造成多方面的有害影响,如加重城乡现代化之间的脱节,影响整个社会共同体的团结整合以及安全运行,损害整个社会主义现代化建设的内生动力,等等。

从世界范围来看,绝大多数国家和地区包括如今的发达国家,在其城市化进程的早期阶段都曾程度不同地出现过类似的问题。可以说,这类问题的出现具有某种历史的必然性。但就城市化类似问题解决的成效而言,各个国家和地区却是差别很大。有的国家和地区对于城市化类似问题解决得相对较为成功,因而不但保证了其城市化进程长期的顺利推进,也保证了其现代化整体建设的顺利推进。而一些发展中国家和地区对类似问题的解决则不够成功,其城市化的有机生长性严重匮乏,这些国家和地区产生的贫富差距过大以及城市人口过度集中等比较突出的问题一直没有得到根本性的解决。不少发展中国

家和地区着意发展一个或两个特大城市,从而造成了这类特大城市与农村区域之间的巨大差距以及特大城市内部存在着大量的城市贫民等一系列严重的社会问题。这种情形在南亚、拉美的一些国家里比较明显。在20世纪70年代许多拉美国家的城市化进程中,贫民窟就是一个十分凸显的社会问题。在拉美的一些国家,城市贫民窟的人口每年以10%~15%的比例增加。1976年,巴西有2200万户贫民区的常住户,有400万户住在简陋和临时的建筑物中;30%的城市居民和63%的农村居民住在没有任何卫生设备的住宅。^[32]如是,对于这些国家和地区来说,不仅社会的共享状况无法实现,现代化的顺利推进无从谈起,就连社会起码的安全运行也无法得到保障。其中的教训,值得中国汲取。

显然,对于中国的城市化进程来说,如今已经到了重视质量提升的阶段。而提升城市化质量的关键在于积极厚植城市化的有机生长性。就此而言,要特别注意做好这样几件事情:

一是,应当将现阶段城市化建设基本内容的定位由扩张为主转为消化巩固为主,由以往的数量快速扩张的城市化转为目前以及近中期的质量全面提升的城市化。城市化建设应是数量扩张和质量提升的一个有机整体,两者应当相辅相成、缺一不可。具体到中国城市化建设的现实情形看,目前数量不仅已不成问题,而且数量的扩张已经大为“超标”,产能已经严重过剩。换言之,城市化建设的“数量”已经相对有余,而“质量”却是相对明显不足。基于这样的现实情形,不难形成如是判断:中国目前以及近中期城市化建设的任务应当本着“先有后好”的城市化演进逻辑,以消化和巩固已有的城市化成果为主,以此全面提升城市化建设的质量。

二是,应当将现阶段城市化建设的重点放到社会建设方面。如果说我们以往特别重视的是城市当中“物”的建设问题的话,那么,现在则应当特别重视城市当中“人”的建设问题,亦即重视城市当中的社会建设问题。这是增进城市居

民的归属感、促成社会团结,进而实现城市化进程协调推进的关键所在。在城市当中,通过改善民生、提供平等有效的公共服务,能够从宏观层面上增强城市居民对于整个社会的向心力;通过城市基层社区的建设,能够从社会基础层面上增强民众相互间的良性互动和信任;通过兴趣化、多样化的社会组织建设,能够从个性化、差异化的微观层面增强个人与个人之间的交流与信任。凡此种种,能够有效解决城市居民的归属感问题。

三是,应当调整城市化建设公共资金的投向结构。毋庸置疑,城市化的目的是为了人,以人为本应当成为城市化的出发点和落脚点,这一点已经逐渐成为社会共识。为此,我们有必要对现有的城市化建设公共资金的投向结构进行调整。城市化建设公共资金调整的方向应由物转向人,即应当坚持民生优先、民生为大的原则,将改善城市居民实际的民生状况作为最为重要的公共资金的投入方向。并且,充分考虑用于改善民生的公共资金使用的有效性和可及性。另外,还有必要对民生的内容作出严格界定,用以防止一些城市借民生名义进行豪华型投入现象的出现。再者,必须防止福利过度现象的发生。改善民生固然是一件必须做的事情,但是过犹不及。“一旦将普惠性公正视为社会公正的全部或基本内容,并据此作为制度安排和政策制定的基本理念依据,则必然会由于忽视或轻视差异性公正的极端重要性,以偏概全,走向平均主义,进而造成程度不同的社会负面效应。”^[33]

四是,应当积极反哺农村的现代化建设。从现实的角度看,城市和农村同属于一个国家共同体。农村现代化建设的严重滞后,意味着整个国家共同体的现代化建设质量存在严重问题。所以,为了提升整个国家现代化建设的质量,就必须积极反哺农村的现代化建设。从代际公正的角度看,每一代人的贡献都应得到应有的回报。改革开放以前的30年间,国家通过“剪刀差”的方式,从贫瘠的农村当中抽取了巨量的资金,用于工业化和城市化建设。对于农村的这种巨大

贡献,由于整个国家财力十分薄弱,因而没有予以应有的回报。如今国家财力十分雄厚,不但拥有巨量的财政收入和国有资产,而且还拥有丰富的自然资源储备。显然,国家现在已经具有了反哺农村现代化建设的的能力,理应对农村现代化建设予以代际之间的历史回报。至于反哺的方式,有着多样化选择的空间。比如,可以取消城市当中一些豪华型工程的建设,将节省出的公共资金用于支援农村的现代化建设。再比如,可以通过发行专项国债,将所筹资金用于农村的现代化建设。另外,还可以用适当的优惠政策和多样化的方式吸引城市当中的各种人才,使之有效地参与农村的现代化建设。总之,通过这些积极反哺农村现代化建设的方式,不但有助于农村现代化建设的有效推进,而且能够进而确保中国整体现代化建设的协调、健康、可持续地推进。

注释:

[1]联合国:《世界城市化前景》,世界银行网站·公开数据, <https://data.worldbank.org/cn/indicator/SP.URB.TOTL.IN.ZS?view=chart>。

[2]国家统计局编:《中国统计年鉴-2018》,北京:中国统计出版社,2018年,第31页。

[3][5]《习近平论城镇化工作:倡导“四个注重”坚持以人为核心》,人民网, <http://cpc.people.com.cn/xuexi/n1/2016/0226/c385474-28151688.html>。

[4]吴忠民:《社会公正论》(第三版),北京:商务印书馆,2019年,第453、454页。

[6]胡惠林:《城市文化空间建构:城市化进程中的文化问题》,《思想战线》2018年第4期。

[7]丁成日、高卫星:《中国“土地”城市化和土地问题》,《城市发展研究》2018年第1期。

[8]袁贺:《我国的土地城镇化明显快于人口城镇化》,中国乡村发现网, <http://www.zgxcfx.com/Article/83926.html>。

[9]陈玉明:《发展改革委专家:我国土地城镇化快于人口城镇化》,网易网站, <http://news.163.com/13/1023/10/9BS6T2SB00014JB5.html>。

[10]李茜:《沪建设用地总规模已近上限 超过全市陆域面积40%》,《上海金融报》2014年5月16日。

[11]乌梦达等:《全国规划新城超3500个能容纳34亿人谁来住成问题》,新华网, http://district.ce.cn/newarea/roll/201607/14/t20160714_13795443.shtml。

[12]聂翔宇等:《城市化进程中“鬼城”的类型分析及其治

理研究》,《南通大学学报(社会科学版)》2013年第4期。

[13]李同欣:《只有十几万人口 锡林浩特有必要建三个大广场?》,《人民日报》2006年7月19日。

[14]阮煜琳:《2010年中国卖地收入2.7万亿元,同比增逾7成》,凤凰网, <http://news.ifeng.com/c/7fZFXqAZgpL>。

[15]黄晓芳:《不必为土地出让金下降担忧》,《经济日报》2019年4月28日。

[16]陈溯:《〈中国国家资产负债表2018〉:政府使中国有底气应对风险》,中国新闻网, <http://auto.chinanews.com/cj/2018/12-26/8713370.shtml>。

[17]王晶晶:《委员痛斥“文化面子”工程》,《中国青年报》2011年3月10日。

[18]王丽艳等:《我国城市居民住房分化特征及其影响因素研究——基于天津市微观调查数据》,《城市发展研究》2018年第4期。

[19]《你焦虑了吗?杭州开展5万多人焦虑程度调查》,《健康杭州》2018年第1期。

[20]徐艳红等:《当前社会病态调查分析报告》,《人民论坛》2014年第25期。

[21]李粉等:《休闲、收入与城镇居民幸福感——来自中国家庭追踪调查的证据》,《人口与经济》2018年第1期。

[22]刘芝凤:《逆城市化进程中古村落保护与开发的若干问题研究——以闽台历史文化名村为例》,《中南民族大学学报(人文社会科学版)》2018年第4期。

[23]汝信等:《2001年:中国社会形势分析与预测》,北京:社会科学文献出版社,2001年,第201页。

[24][25]国家统计局:《新中国五十五年统计资料汇编》,北京:中国统计出版社,2005年,第18、34页。

[26]闭琼尔:《中国居民社会公平感与人际信任水平之间关系的实证研究——基于2015年中国综合社会调查(CSS)数据的分析》,《经济与社会发展》2018年第1期。

[27]周湘莲等:《论农村空巢老人精神养老的政府责任》,《湖南师范大学社会科学学报》2014年第4期。

[28]聂建亮:《农村老人的劳动、收入及其养老阶段分化——对农村老人“无休”的实证分析》,《学习与实践》2017年第8期。

[29]朱磊:《别让农村老人“空巢”又“空心”》,《人民日报》2011年5月8日。

[30]林晖等:《全国农村留守儿童数量下降》,新华网, http://www.xinhuanet.com/2018-10/30/c_1123637386.htm。

[31]郭开元、张晚冰:《我国农村留守儿童权益保护及对策研究》,《中国青年社会科学》2018年第4期。

[32]尹保云:《现代化通病——二十个国家和地区的经验与教训》,天津:天津人民出版社,1999年,第169-170页。

[33]吴忠民:《普惠性公正与差异性公正的平衡发展逻辑》,《中国社会科学》2017年第9期。

【责任编辑:刘姝媛】