

城镇化进程中“人的城市化”及其发展路径

宋 喆*

〔摘 要〕 理论上而言,“人的城市化”与“物的城镇化”并举发展应该是现代化发展的理想模式,因为现代化发展的本源或者说终极目标应该是“人的现代化”。因而从这一意义上来说,“人的城市化”是城市现代化发展的产物。然而,当前我国以“物”为核心的城乡“二元分割”的城镇化发展模式却有悖于“人的城市化”发展理念。为此,重新审视城市建设发展思路,破除城乡“二元分割”的制度性障碍,形成“以人为本”的城市发展理念,使城市发展聚焦于“人”的发展,这理应是“人的城市化”所追求的发展目标。

〔关键词〕 城镇化;城乡“二元分割”;人的城市化;以人为本

城镇化指的是人类社会生产和生活活动在城镇区域空间内的聚集过程,包括人口城镇化、非农产业城镇化、地域城镇化(土地城镇化)、生产生活方式城镇化。其中,人口城镇化是核心。反映城镇化水平高低的重要指标是城镇化率,即一个地区常住城镇人口占该地区总人口的比例。当前,解决城镇化进程中“人的城市化”发展,重点有二:一是妥善解决城镇化过程中由于户籍制度壁垒所导致的城乡“二元分割”问题;二是转变长期以来对城市化建设的理念和认知,明确城市建设重心应该围绕“人”来规划和设计,让“人”真正成为城市的主宰。通常认为,一个完整的城市化过程包含人口转移、空间扩张、社会转型和角色转变等四个方面。其中,人口转移和空间扩张突出表现为一种物质性的数量特征,属于物质和技术层面的城市化,主要表现为把城市化简单地看作是城市空间的扩大化和农村人口向城市的不断迁移过程。而社会转型和角色转变则突出表现为一种文化性和社会性的质量特征,属于社会和文化层面上的城市化,其本质是“人的城市化”,主要表现是突出人在城市化进程中的地位和作用。^①也就是说,“人的城市化”不是城市人口比例的简单增加或者城市地域面积的随意扩张,而必须实现农民进入城市后的就业方式、产业结构、人居环境以及社会保障等一系列的社会化转变。近年来,地方政府在城市化建设上急躁而冲动,过多关注于“物”的城市化建设。这一发展状况和理念必须及时扭转和纠正。

一、建国后我国城市化主要发展阶段与城乡“二元分割”的形成

建国以来,我们对城市化的理解有一个逐渐认识和不断提高的过程。在生产力发展水平和城镇

* 法学博士,南京师范大学副教授,210023。

① 文军:《回到“人”的城市化:城市化的战略转型与意义重建》,《探索与争鸣》2013年第1期。

化率较低的情况下,基本无暇顾及“人的城市化”,甚至有时会制约“人的城市化”发展。1949 年中华人民共和国成立后的 30 年间,我国城市化率一直在较低层次和水平徘徊。直到 1978 年改革开放后,城市化率才有了较大幅度增长(见表 1)。人口城市化率提高为“人的城市化”发展创造了基本条件。

表 1 建国 50 年间
我国城市化率变化情况

年份	城镇化率(%)
1949	10.64
1959	18.41
1969	17.50
1979	19.99
1989	26.21
1999	30.89

(数据来源:国家统计局统计数据)

随着新中国成立和国民经济逐步恢复,大量农村人口进入城市。这期间,我国城镇化先后经过五个重要发展阶段。(1)1949 年到 1957 年,城市人口增加较快,城市数量由建国初的 136 个增加到 176 个。国家先后颁布《关于市政建制的决定》和《关于城乡划分标准的决定》等文件,开始规范国家城镇化发展。(2)1958 年到 1964 年,国家城市化发展进入不稳定时期。受农业劳动生产率低下和重化工业优先发展的战略影响,城市发展基本徘徊不前。这一时期出现了城镇人口增长和农业生产与工业生产严重不相适应的状况。于是从 1961 年开始调整,规定在 3 年内减少城市人口 2000 万人。全国设市城市由 1961 年的 208 个减少到 1964 年的 169 个,城镇人口减少 2600 万人,城镇化率由 1960 年的 19.75% 下降为 1963 年的 16.84%。(3)1964 年到 1978 年,国家城市化人口进入衰减期。由于处于“文化大革命”时期,城市化人口增长基本处于停滞状态,全国城镇人口仅为农村人口的 1/5 左右。(4)1979 年到 1997 年,城市化发展进入持续稳定增长期。随着经济发展日趋活跃,城镇化发展速度逐步加快,加上星罗棋布的乡镇企业快速崛起,众多小城镇竞相发展起来。全国城市数量由 1979 年的 193 个增加到 1997 年的 668 个,城镇人口由 1978 年的 17245 万人增加到 1997 年的 36989 万人,城镇化率由 1978 年的 17.9% 上升到 1997 年的 29.9%。我国开始步入城镇化发展的快车道。(5)1998 年开始,国家城市化进入快速增长期。到 1998 年年底,我国城镇化率达到 30.4%,标志着国家正式进入城镇化快速发展时期。到 2011 年年底,我国城镇化率达到 51.27%,城镇非农业人口首次超过农业人口(见表 2),从而为“人的城市化”建设打下了坚实基础。

表 2 2010—2014 年我国城镇化率

年份	全国总人口(亿人)	城镇常住人口(亿人)	城镇化率(%)
2009	13.35	6.22	46.59
2010	13.71	6.66	47.50
2011	13.47	6.91	51.27
2012	13.54	7.12	52.57
2013	13.61	7.311	53.7
2014	13.68	7.49	54.77

(数据来源:国家统计局统计数据)

从上述城镇化发展基本脉络可以看到,我国城镇化发展带有明显人为痕迹。国家城镇化发展不仅受到国家政策、经济发展、政府管理和认识水平的制约,而且是一种依靠外力驱动的典型中国特色的城镇化进程。在这个过程中,随着城市化发展,形成了一个城乡分割的“二元社会”。城乡“二元社会”结构最早是由荷兰经济学家 J·H·博克在观察荷兰殖民地印度尼西亚的社会经济时提出的一个概念,指的是一国内存在着两个在生活条件、生活方式、生活观念等方面完全不同质的相互独立运行的社会子系统。^①我国城乡“二元社会”由户籍制度、教育制度、就业制度、医疗制度、养老保险制度等一系列具体制度组成。这些制度的城乡差异将城市居民和农民明显划分开来。个人没有选择职业和居住地的自由,更没有选择居民身份的权利。只有政府才能改变一个人的身份,从而决定他一生的命运,显然这有悖于“人的城市化”

①转引自周剑麟:《二元经济论:过去与现在》,北京:人民出版社,2013 年,第 27 页。

发展理念。^① 由于国家对城市非农业人口和农业人口的这一系列严格控制,使得中国城乡被完全割裂开来,城市和农村成为相对封闭性的单位。国家通过行政权力人为地维持城乡分割,同时也以这样的方式抑制城市发展,导致了城市化水平的严重滞后。20 世纪 70 年代末,我国工业生产总值已占全社会总产值的 70% 以上,但是人口城市化率不足 20%,国家人口的 80% 以上仍然是农民。由于中国城乡居民之间的身份壁垒的存在,使得城乡“二元体制”分割倾向不仅固化和深化,而且彼此之间尖锐对立,使得“二元社会”始终没有能够转变为一个完整的一体化社会,导致了城乡社会的严重分离。研究表明,农民工和城市工的工资差异的 15.73% 是由户籍制度造成的;农民工和城市工的行业分布差异的 50.00% 是由户籍制度造成的;农民工和城市工养老保险、失业保险和医疗保险享有率差异的 59.48%、51.82%、17.23% 是由户籍制度造成的。^②

在世界各国城市化变迁的具体实践中,无论市民还是农民,只是一种职业或居住地的标识,城乡分治只涉及行政单位的建制与辖区的功能划分以及政府组织与职能的繁简,并不存在行政上的身份管制或迁徙壁垒。但是在我国,城乡分割的“二元社会”却在城乡分治的行政建制基础之上逐步形成。城乡“二元社会”制度的核心是强制性分类的居民身份制度(或者说是户籍制度)。这一制度使不同身份的公民享受着截然不同的社会待遇,拥有非农户口的人比农业户口的人拥有更高的社会地位。因此,拥有一个非农户口成为每个农业户口的人一生最大希望和追求。他们追求的不只是非农户口本身,而是隐藏其背后的社会、经济和政治权利。

人们通常认为,随着城市化率的提高和市场经济的自由化发展,城乡“二元社会”将逐步趋向于弱化和进一步消解,但是实际情况却非如此。由于我国户籍制度改革的严重滞后,城乡“二元社会”不但没有得到有效缓解,相反,城乡收入差距反而进一步扩大,距离“人的城市化”相去甚远。

二、偏离“人的城市化”理念的城市化建设

1990 年代中期以来,在忙碌的城市化建设中,地方政府采取“土地财政+地方政府融资平台”的运作模式一直在支撑着城市发展。从 1996 年开始,中国城市化呈现快速增长状态,其主导模式是城市土地的滚动开发。在这个过程中,地方政府以国家的名义用低廉的价格从农民手里征收到大量的农村土地,倒手以高价转让给房地产开发商,或者用较低的价格把土地出让给工商业企业开展经营。政府通过超越常规的土地滚动开发和运作获得了大量的国有土地使用权转让收入。这样,大量的农村土地逐步变为国有土地,一些市郊的村落通过“农转非”的名义转变为“半城市化”的城市社区,农民转变成“半城市化”的城镇居民。农民可以获得的土地收益剩余被转移给了地方政府,世代农民所拥有的土地权益通过制度化的方式被无形剥

^①1951 年,公安部规定在城市中的居民一律实行户口登记。普遍建立的户籍制度为国家对基本必需品的统购统销提供了可靠的保障,国家统购统销粮食等基本必需品又为限制人口的自由迁徙尤其是限制农村人口向城市迁徙提供了强有力的控制工具。1953 年,国家规定在粮食实行统购统销后所有粮商一律不准私自经营粮食,特别指出:“在城市,对机关、团体、学校、企业等的人员,可通过其组织进行供应;对一般市民,可发给购粮证,凭证购买,或暂凭户口簿购买。”此后,国家对全国的非农业人口一律采取“居民口粮分等定量发放”的举措并发给“供应凭证”,供应凭证分为市镇居民粮食供应证、市镇居民粮食供应转移证、全国通用粮票和地方粮票等。这样,没有非农业户口从而也就没有粮食供应凭证的农民自发迁移到城市中来,首先就会遇到吃不到饭的尴尬困境。1958 年,《中华人民共和国户口登记条例》正式确立了户口迁移审批制度和凭证落户制度,并以法律法规的形式来限制农村户口迁往城市。《条例》规定:“公民由农村迁往城市,必须持有城市劳动部门录用证明、学校录取证明或者城市户口登记机关的准予迁入证明,向常住地户口登记机关申请办理迁出手续。”此后不久,国家再度发文强调,对农村县镇前往大中城市和中小城市迁往大城市的,特别是迁往北京、上海、天津、武汉、广州等五大城市的要严格加以控制。1977 年,《关于户口迁移的规定》颁布,特别强调“从农村迁往城市,由农业户口转为非农业户口,从其他市迁往北京、上海、天津三市的”严加控制,“从镇迁往市,从小市迁往大市,从一般农村迁往市郊、镇郊农村的,应适当控制”。参见何家栋、喻希来:《城乡二元社会是怎样形成的》,《书屋》2003 年第 5 期。

^②张世伟、郭凤鸣:《东北地区城市劳动力市场中户籍歧视问题分析》,《中国农村经济》2009 年第 2 期。

夺。这样,以地方融资平台为主要收益的“土地财政”收入就成为中国快速发展的城市化的基本动力。同时,由于主管部门对地方政府的考核主要依赖于GDP指标,GDP的增长成为推动城市发展的基本考量,这样,“物”的城市化就应运而生。“物”的城市化突出表现在城市规模的扩张和城市建设用地面积的增加,其核心是土地城镇化。客观地说,“物”的城市化对加速城市基础设施建设和促进城市发展发挥了重要作用,并充分体现在城市化率的快速提高上。从2001年到2012年的11年间,中国的城市化率由38%猛增到52.6%,平均每年增长1.3个百分点。然而,随着中国经济进入新常态,地方政府依靠高地价、高房价、高投资拉动经济增长的空间越来越小,地方财政收入再维持较高的增长速度已经不可能。在土地成本、劳动力成本、原材料和能源成本、基本公共服务投资成本和城市生态环境成本等制约城市发展的综合成本持续上升的情况下,由于农村劳动力再生产费用的上升和农民生活水平的提高,特别是劳动力供求关系的变化,主要依靠廉价农村剩余劳动力供给推动城镇化快速发展的模式将越来越难以维持。另外,随着城市资源环境瓶颈制约的日益加剧,主要依靠消耗大量土地资源推动城镇化快速发展的模式难以为继。新常态下的这些不确定的因素都影响到农民工转变为城市市民的进程,国家既定的城镇化发展进程也会大大减缓,客观上要求我国城市化发展必须适时由高速扩张向质量提升转型。

在“物”的城市化快速发展的理念影响和推动下,城市建设越来越偏离“人的城市化”建设目标,城市建设规划粗糙、质量不高的问题越来越日益突出。这一阶段城市化发展呈现出如下几个特点:

第一,城市“半城市化”人口增加。在实现“人的城市化”发展目标上,部分农民进城后很难摆脱“半城市化”状况。他们在城市就业,却不属于城市居民,他们的家属和孩子也不在身边,每逢重大节假日,他们又过着候鸟般的迁徙生活在农村和城市间穿梭。作为城市打工者,他们也没有能够享受到和普通市民同样的城市服务。究其原因,长期以来城乡分割的思维意识影响了农民迁移,使得大量的农民工难以在城市长期稳定地生活和工作以及居住,使城市长期处在超负荷运转的病态发展中。地方政府在GDP目标考核的驱使下,过于注重城市发展速度,而对城市福利制度和公共服务覆盖和延伸重视不够,对城市发展的质量和效益重视不足,造成只愿意让农民工在城市发展过程中服务于城市建设,从事一些艰苦危重行业的工作,却不乐意接纳他们。从表面看,现有户籍等“二元制度”壁垒是导致“半城市化”问题产生的基本原因,但实际上,农民进城后公用服务均等化的利益分享和资源分配的多寡才是解决问题的关键,也就是农民进城后的市民化权益和身份能否真正得到落实的问题。如果农民进城后既丧失了原有土地的基本生活保障,又无法享受与市民同等的社会保障权利,那么他们就很难从既往农民的生产和生活方式转变为城市市民的生产和生活方式。无疑,“半城市化”人口数量增加对于“人的城市化”发展目标实现是一个严峻挑战。

第二,土地城镇化快于人口城镇化。由于“物”的城市化理念的根深蒂固,地方政府一直把推进城镇化规模扩张简单地等同于城市建设,过分注重城市建成区的占地面积扩展而忽视了城市人口规模的集聚,热衷于城市马路、广场和楼宇建设,把推进城镇化片面理解为增加城镇数量、扩大城镇空间和提高城镇人口比重,相互攀比城市化率的高低。地方政府还常常以设置开发区,调整行政区域,设置市改区等名义,片面追求城区和规划区面积扩张,把农业的转移人口当作生产者、劳动力,而不愿意接受其本人和家属进入城市成为市民,结果导致了人口城镇化滞后于土地城镇化的现象。此外,城市建成区和城市人口增长严重不平衡。2000年到2010年10年间,国家城市建成区规模扩大了8倍,而相应城市人口规模只是增加了2.5倍,全国城镇建成区面积的扩张幅度达到了64.45%,远高于同期城镇人口45%的增长幅度。土地城镇化发展远远快于人口城镇化发展,使得城市工业用地和公共设施用地容积率偏低^①,

^①我国工业用地容积率较低,仅为0.3—0.6,而发达国家一般在1以上。参见中国金融40人论坛课题组:《加快推进新型城镇化:对若干重大体制改革问题的认识与政策建议》,《中国社会科学》2013年第7期。

城镇用地粗放而且低效。各类工业园区占地过多,城市空间分布和规模结构失衡,也与城市的资源环境承载能力严重不匹配,导致城市问题层出不穷。

第三,大城市内部的功能布局不够科学合理,环境问题突出。城市内商业区、办公区域和公共服务设施过于集中,加重了城市的交通压力和交通负担,城市财政收入结构不合理,公共服务和社会保障系统筹不够以及城市建设仅仅追求经济增长指标,忽视城市化发展的质量和效益。尤其让人不安的是,一些大城市面临着严重的环境风险压力,诸多重化工业布局在居民区周围,造成严重的环境污染事件、爆炸危害事件,化工围城、垃圾围城的现象比比皆是。城市设计和使用忽略和限制了民众的正常需求,遇到高强度降雨,经常出现城市内涝,“城市里看海”场景不断上演,甚至包括像北京、上海这样的大城市也不例外。城市建设脱离实际,贪大求洋,形成了诸多形象工程、政绩工程、面子工程,一些建筑随意堆砌,古怪诡异,不伦不类。

第四,城市规划条块分割严重。城市规划缺乏全局意识和长远眼光,常常要服从和服务于城市现任领导人的意志和想法,缺乏规划的系统性和严肃性,城市建设缺乏特色,千城一面。在规划出现问题以后,又常常缺乏有效的监督和问责机制。

以上从反面论述表明:城市化不是简单的农村人口转化为城镇人口的变更,实质上是在空间结构优化的趋势下资源调配方式的演进。更重要的是,城市化是社会经济活动方式的根本变化,是农业社会向工业化社会和信息社会的衍变。为此,亟需以“人的城市化”来纠正偏离的城市建设。

三、城镇化进程中“人的城市化”发展路径

从国际经验看,一个国家工业化推进的过程,是城镇化不断加快的过程,同时也是不断瓦解城乡“二元结构”,消灭城乡差别,从而实现城乡一体化发展的过程。相比较欧美国家城市化的历程,我国城市化历史仓促而短暂。英国在19世纪中期,德国在1891年,美国在1920年,城市人口超过了乡村人口数量,较早地实现了城市化发展目标。与其相比,我国城市化发展进程整整落后了一个世纪。城市建设者由于对城市化的本质认识存在误区,加上对城市建设缺乏顶层设计和规划,始终让城市建设陷入到一个怪圈之中:城市建设只要是能够看得见的显性的东西,就会做得特别好;相反,凡是城市建设隐性的和表面不易被人所感知的东西却少人问津,所谓“见物不见人”。这些弊病的产生和存在,说明回归“人的城市化”治理显得尤为迫切。

第一,以“人的城市化”理念为目标,逐步破除“二元分割”的城市化壁垒。城市化在一定意义上既是农民发展与身份转换的过程,同时也是以城带乡的现代化发展过程。实际上,目前我国真正的城市户籍人口只占33.77%,剩下的66.33%还是农村户籍人口。当前被统计为城镇人口的2.34亿农民工及随迁家属难以真正融入城市社会,市民化进程滞后,这部分人在城市里享受有限的公共服务。^①把这部分人口扣除,我国的人口城市化率远远低于世界平均水平,与印度差不多,更与发达国家的日本(91%)和美国(82%)有很大差距。其中最重要的原因在于城市户口限制成为阻止农民工融入城市的最大障碍。有学者认为,真正妨碍城市化的是与户籍捆绑在一起的城乡有别的社会保障制度、福利待遇和社会地位,是与城市内部的利益、特权与户籍之间的复杂关系。^②的确,目前城市户籍制度不仅导致了农民工在买房、看病和子女教育等方面受到限制,而且同在城市里工作,同工不同酬的现象也比较突出。户籍

^①李强:《多元城镇化与中国发展》,北京:社会科学文献出版社,2013年,第2页。

^②严蓓蓓、杨嵘均:《失地农民市民化的困境及其破解路径》,《学海》2013年第6期。

制度如同壁垒,在城市居民和城市外来务工人员之间分割明显。这使得我国城市建设的“二元结构”不但没有缓解,目前还有愈演愈烈的趋势。促进农民工的城镇化,防止把城乡“二元结构”变成城市内部的“二元结构”,防止出现更多“被城市化”的农民,已经成为政府和城市管理者不能回避的现实问题。

必须放开户籍制度,加快依附于户籍制度之上的教育、医疗、养老保险等影响和制约农民进城各类制度改革速度,充分保障人们自由迁徙的基本权利,给城市农民工以市民待遇,以增强劳动力的流动能力。据统计,当前在农村尚有约40%的劳动力仍未得到充分利用,他们大多是在从事农业生产,而农业目前只占中国国内生产总值(GDP)的10%。如果随着城市户籍制度的放开这些人能够自由迁徙,那么他们所释放的劳动力能量将是巨大的。户籍制度改革方案的落实是“人的城市化”目标的具体体现,必将促进“人的城市化”健康发展。户籍制度改革纷繁复杂,不可能一蹴而就,同时也依赖于城市执政者的改革决心和定力。值得欣慰的是,目前国家已经发布了关于农村人口城市化的路线图,即“先全面放开小城镇与小城市的落户限制,而后放开中等城市,最后是大城市的发展规划”的实施方案。这项方案的实施必将为“人的城市化”发展注入强大活力。

第二,以“人的城市化”建设为导向,促进城市治理方式的现代化。从“物”的城市化转变为“人”的城市化既是一种观念革新和理念转变,同时也是一项艰难的改革举措和攻坚工程。中国在传统上是一个农业社会,尽管改革开放以来国家主导的工业化促进了城市化发展,使得城市现代化初露端倪,但是从来没有改变中国作为农业社会的事实。随着改革开放和经济的持续发展,国家城市化的进程得到进一步推进。由于城市化已经成为中国经济增长的一个重要引擎,随着城乡统筹政策加快实施,城市化发展速度会越来越快。就城市治理而言,我们一直在按照农业社会的治理方式来治理城市并已经形成惯性。农业社会的社会治理理念和治理方式与工业化的城市社会治理途径相差迥异,如果秉持传统农业社会的治理理念来治理今天的城市和社会,无疑必将陷入缘木求鱼的尴尬境地,很难达到理想的“人的城市化”治理效果。随着“人的城市化”要求的不断提高,须尽快促进治理方式的现代化变革,使社会治理跟上现代城市化治理方式的步伐。

第三,以“人的城市化”理念为价值取向改变城市管理与服务滞后的局面。彼得·克拉克认为,发展中国的城市管理工作常常由于腐败、财政和其他资源的匮乏等原因而执行不力。因此,城市中的贫困、失业、犯罪以及空气污染、水污染和有毒垃圾所带来的环境恶化等问题已经使许多市政机构和管理部门不堪重负。^① 地方政府的许多官员热衷于把城市“做大”,却并没有考虑好如何把城市“做强”,也就是没有好好思考如何通过城市管理和服务为城市增值,使城市更加富有竞争力。更让人不可思议的是,迄今为止一些地方还在热衷于以行政命令的方式来加快城市化发展,使得城市越来越像农村,“城市农村化”的趋势越来越明显。由于地方政府对城市社会性和“人的城市化”的忽视,导致城市发展的社会分化日益加剧。此外,由于地方政府在城市管理过程中不能提供足够的公共服务,使得城市贫富分化日益严重,城市犯罪日渐增长。西方发达国家的城市化,不但促进了经济发展,而且也极大地提升了城市生活品质,使城市市民在城市生活倍感幸福。目前,德国、英国等OECD国家近30年来城镇化率几乎没有变化,可以作为城镇化率达到极限水平的国家。我国土地资源稀缺,人地矛盾突出,决定了我国的城镇化率峰值水平有可能高于国际经验的一般水平。另一方面,我国人口众多,农业人口不可能很快消化完成,我国从事农业生产的人口占比比发达国家的一般水平要高。据估算,我国城镇化率的峰值大约在75%—85%之间。^② 今天我们要建设的城市,所推崇的“人的城市化”就是要建设以人为本,有着浓郁人文氛围的城市。也就是说,城市化的目标不仅

^①彼得·克拉克:《欧洲城镇史》,北京:商务印书馆,2015年,第366页。

^②李铁:《中国城镇化战略选择政策研究》,北京:人民出版社,2013年,第6页。

是使城市成为中国社会经济发展的主体,而且更重要的是要造就城市居民的幸福生活,使城市居民有“获得感”,自豪于所居住和拥有的城市。这都将考验城市管理者的智慧和水平。

第四,以“人的城市化”理念统筹考虑城市规划,并以立法的形式确定城市规划。“人的城市化”所展示的是一种文明的象征,更是一种文化的显现。城市发展的目标要围绕人设计。人是城市化发展的核心要素,失去了对人的关注,城市发展没有意义。要用法律制度彻底打破“一任领导一个做法”的魔咒。城市蓝图或者城市规划设计一旦绘就,就要养成尊重规划的科学意识和习惯,注重城市规划过程的公开和透明,让城市市民和利益相关者在公共服务供给和城市管理中参与规划,让城市使用者不缺位,都是不可或缺的重要环节。城市发展只有回归“人的城市化”建设目标才更有价值和意义。文化建设是城市的灵魂,也是一座城市赖以循环利用的宝贵资源,更是城市软实力之所在,从这个角度来看,建设好与文化遗产和城市特色相结合的城市文化也是“人的城市化”的重要内涵。

四、结论与讨论

城市的诞生是人类文明形成的重要标志,一部城市发展史也是人类文明的展示史。建国 60 多年以来,我国城镇数量和规模持续扩大,成长和崛起了一批辐射和带动力强的城市群,城市化发展成为拉动我国经济快速增长和参与国际经济合作与竞争的主要平台。在城镇化发展过程中,解决城乡二元户籍制度问题是解决“人的城市化”问题的第一步,而农民工户籍制度问题的解决尤为关键。“人的城市化”最终目标必然是以注重和提高人的发展和幸福感知为诉求。因此,对农民工融入城市后的住房、医疗、教育问题的关心和帮助和彻底解决,是防止形成城市贫困和破解城乡“二元社会”的关键要素。只有将城市生活主体的“人”进一步凸显出来,“人的城市化”发展过程才是人类自我完善的过程。为此,马克思·韦伯指出:“现代城市在本质上是一种最大限度允许个性与独特性的社会形式。城市是社会历史变迁的工具”^①。另外,从全面依法治国的角度看,实现“人的城市化”发展目标,必须要做到“依法治城”、“依法治市”,让滥用的任性的权力受到制约并关进制度的笼子。这是“人的城市化”发展的长久方略。

(责任编辑:杨嵘均)

“Urbanization of Human Beings” in the Advance of Urbanization

SONG Zhe

Abstract: Theoretically, the ideal mode of modernization should be the simultaneous urbanization of both human beings and non-human things, because the ultimate source and objective for modernization should be the modernization of human beings. On this view, the urbanization of human beings is the product of urban modernization. However, the present urbanization model, which is based on the existing binary urban-rural system and centers on “things”, is against the idea of “the urbanization of human beings”. Therefore, it is urgent to re-examine our current idea of urban development, resolve the institutional barrier imposed by the binary urban-rural structure and develop a notion of human-based urban development. It should be the legitimate goal of the urbanization of human beings to focus urban development on human development.

Key words: urbanization; binary urban-rural system; urbanization of human beings; human-based

^①李强:《多元城镇化与中国发展》,北京:社会科学文献出版社,2013年,第25页。