

中国城市化进程中的社会问题分析^{*}

黄燕芬, 丁力

(中国人民大学公共管理学院 北京 100872)

[摘要]近年来,随着城市化成为推动经济社会发展的新引擎,中国的城市化建设取得了巨大的成就。但同时也带来了许多新的社会问题及矛盾,如农民工社会保障缺失、“城中村”滋生诸多社会问题、“城市病”问题严重等。进一步研究,不难发现这些问题及矛盾与中国的城乡二元结构、“土地城市化”快于“人口城市化”、“政府的城市管理水平滞后”等有关。为了实现国家“十二五”规划提出的“不断提升城镇化的质量和水平”的要求并促进中国城市化的健康可持续发展,重视城市化进程中的社会改革,已成为当务之急。

[关键词]城市化; 社会问题; 社会保障; 城乡二元结构; 城市管理

[作者简介]黄燕芬(1966—),女,江苏省靖江市人,中国人民大学公共管理学院教授、博士生导师,主要从事公共经济研究。

丁力(1986—),男,吉林省长春市人,中国人民大学公共管理学院在读博士生,主攻城市经济。

[中图分类号]C912 **[文献标识码]**A **[文章编号]**1003-7071(2013)01-0116-06 **[收稿日期]**2012-12-08

随着中共“十八大”提出加快推进新型城市化、以提高城市化质量成为促进中国社会经济发展的新引擎,如何解决城市化带来的诸多社会问题,已经成为全社会关注的焦点。本文总结当代中国城市化进程中产生的社会问题,剖析其产生的原因,并提出提高城市化质量的关键是重视城市化进程中的社会改革,促进城市化健康可持续发展。

一、中国城市化带来的社会问题

城市化也称城镇化,是指由以农业为主的传统乡村社会向以工业和服务业为主的现代城市社会逐渐转变的历史过程。改革开放以来,随着经济飞速的发展,当代中国城市化建设取得了巨大成就,城市化率不断上升,城市化水平大幅度提高。截至2011年,中国城市化率已达51.3%,与1978年的17.92%相比,30多年间增加了33.38个百分点;值得一提的是,1949—1978年同样是30年,中国城市化的增长率仅为7个百分点。然而,中国城市化在取得成就的同时,也带来了许多新的社会问题及矛盾,如农民工权益得不到合理保护、“城中村”滋生诸多社会问题、“城市病”频发等。因此,国家“十二五”规划提出“优化城市化布局和形态,加强城

镇化管理,不断提升城镇化的质量和水平。”要想进一步提升中国城镇化的质量和水平,首先就得正视中国城市化进程中所产生的各种社会问题。

(一)“半城市化人口”的社会保障缺失

目前,人们习惯把工作和居住在城镇中的农业户口者称为“半城市化人口”^[1]。这部分人群虽然远离农村,选择在城市中就业和生活,但他们在子女教育、社会保障、住房等方面却享受不到与城市居民同等的权利。同时,由于在城市里没有选举权和被选举权,“半城市化人口”的政治权利也是缺失的。“半城市化人口”的存在和城市居民基本权利的不对等,必将对社会稳定和发展造成不良的影响。近几年来,“广东中山沙溪镇外来人员大规模聚集”、“非京籍家长就异地高考到教育部门上访”等事件的发生,正是对“半城市化”造成公民基本权利不对等从而引发一系列社会问题的真实反映。以下以社会保障覆盖不足为例,具体说明“半城市化人口”基本权利缺失问题。

“半城市化人口”社会保障不足首先表现为劳动保障程度低。根据《中国流动人口调查报告2011》统计,80%以上的进城务工人员就业于制造业、批发零售业、住宿餐饮业、建筑业等工作时间长、工资水平低,工伤

^{*} 本文得到国家“985工程优势学科创新平台项目”专项经费的资助。

保险参保率严重不足的行业。日平均工作时间达 9.6 小时,但月收入却不足 2500 元,有 1/3 的进城务工者未与用人单位签订劳动合同。在采掘业、制造业、建筑业等高风险行业中,外来务工人员的工伤保险参保率仅为 58.4%、48.9% 和 25.1%,远低于国家标准。

此外,为了避免负担法定节假日工资,用人单位通常只与外来务工人员签订年底到期的固定合同,这就使得每年 1、2 月份一方面成为用工荒时期,另一方面又是外来务工人员的失业期。并且很多企事业单位奉行“用人不雇人,雇人不用人”的用工模式,大量使用劳动派遣工,外来务工人员的劳动权益难以得到保障。

其次,由于全国统筹的社会保障体系尚未建立,外来务工人员面临着社会保障参与难、续转难的问题。据《中国流动人口调查报告 2011》统计,全国一半以上的流动人口未参加任何保险,而有“五险一金”的外来人口更是没有一项达到 1/3。其中参加养老保险的占 24.2%,医疗保险的占 32.4%,工伤保险的占 29.6%,失业保险的占 10.3%,生育保险的占 6.9%,缴纳住房公积金的占 2.9%。此外,由于尚未实现社会保障基金全国统收统支,社会保险异地转接难,造成前期缴费失效。已纳入社会保险却不能带来真正的生活保障,故农民工断保、退保的情况严重。

社会保障供需不平衡、社会保障统筹层次低引起的断保退保多发,使得大部分进城务工人员徘徊在当代中国社会保障体系之外,一旦伤病或失业,将使个人和家庭陷入巨大困境,从而带来一系列社会问题。

(二) 土地征用过程中利益分割矛盾尖锐

在城市化进程中,不可避免地要占用大量的农业用地作建设之用。然而,中国人口众多、人地关系紧张的基本格局依然存在。据《全国土地利用总体规划纲要(2006-2020)》显示^[2],2005 年全国人均耕地仅 1.4 亩,不到世界平均水平的 40%;优质耕地只占全部耕地的 1/3;后备耕地资源不足。与此相对应的是,工业用地增长过快,建设用地粗放经营、浪费现象突出。在征收农村集体土地过程中,地方政府往往以经济人的姿态出现,希望顺利、快速、大量、低价地征收土地,而农民则追求自身利益最大化,尽可能地多争取利益来减少自身利益的损失,从而在地方政府与农民之间出现了巨大的矛盾。近年来,这一矛盾始终没有得到较好地合理解决,由此产生的群体性事件层出不穷,造成极恶劣的社会影响,并且对社会稳定构成严重威胁。

矛盾的产生大体体现在以下几个方面:

1. 政府宏观层面,由于公共利益概念模糊不清,在土地征收的工程中往往给地方政府及开发商存留了可乘之机。他们在缺乏足够规划、预判的情况下,肆意侵

占农用地,给农民带来了巨大损失。土地产权不明,也是矛盾产生的根源之一。在土地产权不明的情况下,以村委会为代表的村集体掌握着集体土地的处置权。政府为了高效率地解决征收土地问题,往往只通过与村委会交涉来获取土地。在实际操作过程中,一些村干部出于私心,在没有征求全体村民意见时就将集体土地出卖,从而获取大量回扣,漠视了村民民主参与和自我决定的权利。此外,土地产权不明还会产生补偿偏低、补偿款截留的现象,失地农民权益受损现象十分严重。

2. 农民自身方面,由于农民长期以务农为主,就业观念淡薄,就业技能差,在失地之后很容易伴随着失业。中国农村地区的社会保障水平还比较落后,土地是农村家庭养老保障和最低生活保障的物质基础,失去土地意味着与之相关的社会保障的失去,这些都将影响到农民的生存与发展。

3. 维护权益方面,失地农民往往难以找到可申诉之处,法院常常以失地补偿纠纷为非民事纠纷不予受理。因此近年来因为集体土地征收问题而产生的群体信访事件大量出现,造成一定的负面影响。

以上各方面均表明,失地农民在农地征收过程中处于绝对的弱势,从土地征用的认定到补偿款的确定和分配,以及失地之后的劳动力安置,都是由政府和有关部门决定的,没有实行听证制度或民主协商制度,农民无法以平等的地位参与到征地协商中去。故其合法权益受到严重损害时,又无法通过有效手段来维护,这就加剧了社会不稳定因素的产生。

(三) “城中村”滋生诸多社会安全隐患

一般而言,城市化应该是一个因城乡收入以及公共服务水平不均等而引起的农村人口自发地流向城市的过程。然而,当代中国城市化的发展却带有浓厚的政府主导色彩。出于经济利益需要,有些地方通过土地城市化等措施强行将农村人口转移到城市中来。由于在这种“蛇吞象”式的快速城市化过程中政府的社会管理和服务水平滞后,从而导致了新问题的出现,其中以“城中村”现象最为突出。

所谓“城中村”是指在城市化进程中,由于全部或大部分耕地被征用,农民集体转为居民,但仍居住在原村落从而演变成的居民区。它是中国大力推进城市化过程中,由于城市建设急剧扩张与政府社会管理和服务水平滞后之间的矛盾造成的一种特殊现象。

“城中村”的出现滋生了诸多社会隐患,从而严重影响了中国城市化的质量与发展进程。首先,混乱的行政管理体制使得“城中村”成为都市中的“小社会”。受中国长期存在的城乡二元管理体制的影响,“城中

村”虽然被拉到都市内部,但是仍然保留着传统农村本色,无论是村民的思想观念、生活方式,还是住房的建筑风格、居住习惯,一切都显得与都市现代文明环境格格不入。从这一点来看,“城中村”并没有实现真正意义上的城市化。其次,“城中村”经济落后,产业结构不合理,不但自身的竞争力水平难以提高,而且也不利于城市整体规模经济效益的形成。“城中村”的产业发展一般以房屋租赁业为主,各种餐馆、发廊、药店等充斥在街道的两旁,由于是粗放式的经营,难以形成规模效益。此外,由于缺少必要的现代社会谋生手段,村民单纯依靠租金收入作为其主要生活来源,故惰性不断滋生,从而给城市的平稳发展增添了许多不安定因素。再者,“城中村”中的社会保障体系不健全,难以满足村民身份转变的需要。在传统的城乡二元管理体制下,农民以土地作为自己的社会保障线。然而,在中国政府主导的城市化进程中,农民的土地被肆意征用却未受到合理的安置,原有的社会保障已经丧失,同时又无法享受到与城市居民同等的社会保障权利,“城中村”的居民处于两难境地。最后,“城中村”的社会治安问题大都严重。落后于现代文明社会的思想道德观念、“食利”性的经济来源、滞后的城乡管理体制等诸多因素使得“城中村”的居民不少游手好闲、不务正业,“黄、赌、毒”问题日趋严重,打架、偷盗等非法行为时有发生,给城市社会治安和管理带来很大压力。

(四) 大城市过度膨胀带来积重难返的“城市病”

随着改革开放三十多年的发展,中国的城市化进程快速推进,尤其是东部沿海地区,从北到南,形成了以北京、上海、广州三个特大城市为核心的大城市群。而这些大城市的建设和管理却远远跟不上城市膨胀发展的需求,从而引发一系列被称为“大城市病”的问题和矛盾,主要表现在人口膨胀、交通拥堵、环境污染和资源紧缺等方面。

从城市化的角度来看,大城市对人口有集聚作用,同时人口的快速集聚也是城市发展的重要推动力,但人口超规模向大城市聚集恰恰也是产生大城市病的重要根源所在。目前,中国的城市面临前所未有的拥挤,深圳的人口密度高达 17150 人/平方公里,上海和北京的人口密度分别为 13400 人/平方公里和 11500 人/平方公里。而世界上发达国家和地区主要大城市都低于这个水平,如日本东京为 5984 人/平方公里,美国纽约、英国伦敦、法国巴黎和中国香港的人口密度最多只有 8500 人/平方公里^[3]。

城市人口膨胀,加剧各种矛盾的凸显,最为明显的就是交通拥堵、环境污染和资源紧缺。交通拥堵是在城市化过程中人口的急剧膨胀使得城市交通供需矛盾

日益突出的结果。虽然中国城市道路建设和公共交通发展很快,但始终赶不上机动车辆的增加以及城市居民的出行需求。截至 2011 年底,中国机动车保有量达到 2.19 亿辆,有 23 个城市的机动车保有量超过 100 万辆,其中北京、重庆、成都、上海、广州、杭州、天津等 7 个城市的机动车保有量超过 200 万辆^[4]。交通拥堵的直接后果是增加了出行的时间成本,更为严重的是干扰城市功能的正常发挥。据测算,目前中国有 15 座城市每天拥堵成本近 10 亿元。

环境污染严重是城市过度膨胀的后果之一。据统计,中国 660 多座城市中,约 2/3 的地下水遭到严重污染,流经城市的河流中有 95% 以上受到严重污染^[5]。此外,交通对环境的污染也在不断增加,机动车排放成为大中城市大气污染的主要来源。据环境保护部公布的数据,2012 年上半年,中国 113 个环保重点城市中,仍有 33 个城市空气质量超标^[6]。

资源紧缺是城市规模扩张严重超过资源承载力的必然结果。北京作为一个典型的资源输入性的特大城市,资源紧缺的矛盾更加突出,目前人均占有水资源量已降至 100 立方米,已破国际缺水警戒线的 1/10,缺水形势异常严峻^[7]。更为突出的是,土地资源更加紧缺,这也是大城市扩张过程中必然会出现的问题。刚性的日益增长的住房需求和稀缺的土地资源的供给,导致的后果就是高地价和高房价。

二、城市化进程中社会问题成因分析

(一) 不合理的城乡二元结构

中国城市化过程中出现上述诸多的社会问题和矛盾,很大程度上源于长期存在的城乡二元结构。

新中国成立初期,为了尽快改变国民经济的落后局面,启动国家工业化,采取了优先发展重工业的战略。然而,在生产力相对落后的农业国“独立自主、自力更生”地搞工业化建设并力求“跨越式”发展,势必要面临资金积累不足、工业原料短缺、农产品供不应求等各种现实问题。为了让农业和农村给城市的工业化积累资金,国家采取工农业价格剪刀差、农业合作化、统购统销等政策,压低农民的收益,同时国家将大部分资金投入重工业项目中,忽视了农业和轻工业建设,导致产业发展高度不平衡,以及农村地区严重滞后于城市发展等问题。

1950 年代,实施城乡分割户籍制度,进一步固化和确保了农业对工业、农村对城市的贡献。由于工业与农业、城市与农村之间的差距客观存在,很多农民到城市中寻找工作。为了解决进城务工人员无法与城市相容的矛盾,1958 年中国正式颁布《中华人民共和国户口登

记条例》。该条例除了国家正规学校录取、劳动部门统一招工等特殊情况以外，“农业”人口原则上不能转成“非农业”人口，从此农民进城自由谋生的通道被堵死。城乡不同户口身份的人口，享有不同的就业、福利待遇，而且这些待遇具有承袭性^[8]。城乡二元户籍制度的实施，最终形成并强化了中国的城乡二元结构。

改革开放以来，虽然原有的国民经济发展战略得到大幅度调整，但是城乡二元结构依然存在。统一的城乡要素市场始终没有全面建立起来。一方面，不合理的户籍制度成为享受不同福利的依据，从而阻碍了人口在城乡之间自由、合理流动；另一方面，城乡分割的土地市场使得资源难以在空间上得到最优化的配置。这些因素大大地影响了工业的集中以及人口的聚集，同时也成为中国城市化带来的负面社会影响的根本原因。

（二）“土地城市化”快于“人口城市化”的发展

改革开放以来，尤其是在近几年里，中国城市在空间上迅速扩展。据统计，全国城市建成区面积由1981年的7438平方千米增加到2010年的40万平方千米^[9]，年平均拓展速度远高于同期城镇化的增长率。造成中国“土地城市化”大肆扩张的原因有很多，但主要还是源于不合理的城乡二元结构以及不完善的分税制改革。在城乡二元结构下，中国的土地市场被人为地加以分割。国家作为土地的拥有者，垄断土地一级市场，进而掌控了将农村集体土地转为国有，并进入城市土地市场进行交易的唯一途径。政府在将农村集体土地以“国有土地”的名义进行交易的过程中，获得巨额的土地极差收益，却将其中的一小部分作为征地补偿发放给农民。农民的自身利益在这种不合理的“土地城市化”过程中受到极大损失。同时，不完善的分税制改革以及中国畸形的所谓政绩官员考核制度大大地加快了这种“土地城市化”的进程。1994年的分税制改革，一度使得中央财政状况大幅好转，但是却出现了“财权上移，事权下移”的局面。面对财权事权的不对称，地方政府为了促进当地经济更快地增长，就更加倚重“土地财政”为地方基础设施建设进行融资，以及维持地方财政的收支平衡，从而导致中国“土地城市化”在近几年里大范围地扩张。

与“土地城市化”相比，中国“人口城市化”发展的速度却显得十分缓慢。所谓“人口城市化”是指农村居民真正地完全融入到城市生活中去，享受到与城市居民同等的社会待遇。实际上，从1981年到2010年，中国城镇人口的年增长率仅为4.21%。这种情况的发生有制度上的原因，比如不合理的户籍制度阻碍了人口的自由流动。更重要的是，为那些外来人员提供同

等的社会待遇，地方政府要承受巨大的财政压力，如农民工子女受教育的问题一直以来都是全社会所关注的焦点，但由于涉及到当地的教育经费开支，农民工子女上学难的情况就一直没有很大的改变。总之，由于社会福利和社会保障的缺失，外来务工人员很难在城市中长期生活下去，从而导致中国的“人口城市化”发展缓慢。

“土地城市化”快于“人口城市化”的直接后果是中国城市化的虚假繁荣。一方面，集体土地被大范围征占，不但损害了农民的根本利益，而且因为使用效率低下难以起到拉动经济科学发展的效果；另一方面，大量农村劳动人口被城市化，却享受不到与城市居民同等的社会福利和保障，严重影响社会的稳定及发展。

（三）政府的城市管理水平低下

面对迅速扩张的城市化，中国各级地方政府显然没有做好合理规划以及妥善管理城市发展的准备。现代城市管理要求以提高城市生活水平为目标，以城市经济、社会和环境为对象，有效地使用城市资源推动城市综合效益长期稳定发展。而中国目前的情况是，政府主导城市发展的色彩过于浓厚，城市规划往往缺少连续性。许多城市的规划和建设是由现任领导的个人喜好来决定的，问题十分严重，缺乏科学合理布局和城市发展长久性。此外，有些地方政府不顾自身经济条件限制，在城市建设上盲目模仿他人，从而造成了大量本可以避免的问题。当前，几乎所有的地级城市都有发展成为能够容纳百万人口的大城市的“远期规划”，而根本不去考虑其人口的发展速度和城市基础设施创建的能力。据国家建设住房部的有关人士表示，全国200多个地级以上城市，就有183个提出过建设国际大都市的设想^[10]。由于中央政府没有制定针对不同区域的具体的城市发展方针，从而导致各个城市之间的盲目扩张和不理智的模仿，大批农民因土地被圈占而集体划归为“市民”，政府却不能采取合理合法的有效措施将其“消化”为真正的城市居民，“城中村”问题由此形成。同时，由于城市规划不合理，交通拥挤、环境破坏严重、基础设施不健全等“城市病”也随之大量产生。

从以上的原因分析中不难看出，在中国城市化进程中，改革的重心被放在了经济上，如“加快城市化进程，不断扩大内需”，“使城市化成为促进中国经济发展的新引擎”等，而与城市化相关的社会领域改革却十分缓慢，不合理的户籍制度长久存在、政府的城市管理及服务水平严重滞后，等等。正是由于这种社会改革与经济改革的不同步性，导致中国城市化中的各种问题十分突出。

三、重视城市化进程中的社会改革

(一) 尽快打破城乡分割的户籍制度

作为城乡二元结构的制度支撑,中国不合理的户籍制度不但阻碍了人口的自由流动,在有损公民移动自由权利的同时,也拉大了城乡差距。而且,以户籍所属不同来划分享受社会福利的等级,这种做法严重影响了社会公平。因此,为了促进中国城市化健康、持续发展,必须打破城乡分割的户籍制度。

首先,加快户籍立法。目前,中国户籍管理还是遵循1958年出台的《中华人民共和国户口登记条例》,随着经济社会的发展,这一条例显然不能适应新情况。近几年,虽然中国政府在这方面做了一些改革,但改革力度很不够,只是停留在国务院的“通知”层面上。因此,必须加快户籍立法,使得户籍改革制度化和法律化,以确保其顺利实施。其次,不断剥离户籍附加利益。由于户籍所属不同而享受不同的社会福利待遇,这是城乡分割的户籍制度造成的最严重后果,同时也是中国户籍制度改革面临的最大阻力。为此,国家应该不断加大民生领域的财政投入,努力实现基本公共服务均等化,使得附加在户籍上的经济利益不断地被剥离开来,从而减轻改革阻力。最后,优化户口登记制度。原有的农业户口与非农业户口的登记办法,不但使得城乡差距进一步拉大,而且不利于流动人口的上报与统计,常常会因为人地分离而导致信息漏报。优化中国的户口登记制度,就是要建立国际上通用的以居住地标准的户口登记制度,让户籍在负责人口登记的同时,也起到标志人口分布的作用。

(二) 建立城乡统筹的社会保障体系

受城乡分割户籍制度的影响,中国城市与乡村在社会保障体系建设上存在着巨大的差距,而这一差距所导致的矛盾随着农民工大量涌入城市被明显激化。三十多年来,农民工为中国城市化建设做出了巨大的贡献,但是他们却享受不到与城市居民同等的社会保障和福利待遇,常常从事艰苦且有危险的工作,失业、工伤以及医疗保险却十分匮乏。这种情况不仅关系到中国社会发展的稳定、城市化质量的提高,而且涉及到《宪法》给予每个公民的基本权利。因此,应以农民工社会保障建设为桥梁,逐步建立健全城乡统筹的社会保障体系。

首先,把农民工作为重点纳入社会保障范畴。在“新农保”与城市社会保障体系尚未统一、社会保障基金由地方分割管理的情况下,可以建立针对农民工群体的全国范围内的社会保障基金体系。在这种基金体系下,农民工进能够顺利地融入城市社会保障体系,退

又能加入“新农保”从而保护其合法权益。其次,建立多元化的社会保障筹资渠道。逐步打破城乡分割的户籍制度,努力实现基本公共服务均等化早已成为各级政府和全社会的共识,然而这一问题之所以迟迟没有得到很好的解决,主要是因为地方政府面临着巨大的财政压力。解决农村社会保障体系构建过程中出现的资金问题,可以采取以下措施:一是建立个人账户,鼓励农民参加养老保险和养老储蓄;二是增加农村集体对社会保障金的投入;三是充分发挥民间组织和慈善机构的作用。最后,改革不合理的官员政绩考核制度,使得地方政府在发展经济的同时,更加注重民生这个根本问题,尤其是加快改善社会保障条件。

(三) 改革土地制度,逐步建立城乡统一的生产要素市场

实际上,中国城市化过程中出现的许多问题都与缺乏统一的生产要素市场有关。例如,由于实行城乡分割的户籍制度,中国的劳动力市场被人为地割裂开来。在城乡经济差距不断拉大的同时,又不允许人口自由流动,结果造成农村居民与城市居民在享受社会福利上的差距越来越大,最终成为中国城市化进一步发展的阻碍。而产生负面影响更明显的是城乡分割的土地市场。

受城乡二元结构的影响,中国土地市场被分为城市与乡村两个部分。在当前的土地制度下,国家作为土地的所有者掌握着土地一级市场的垄断权。于是,许多地方政府在利益的驱使下,以国家的名义大量地向农民征收集体土地,然后高价在市场上进行交易,从而获得暴利。这种制度虽然在一定程度上推动了城市化的发展,但是正如上文所强调的,它只表现在城市面积的迅速扩张上,对人们生活的改善以及经济水平的提高并没有实质上的好处。这种政府主导的土地资源配置方式,既不能保证作为集体土地所有者的农民的利益,又导致土地资源利用效率低下。

因此,要切实解决中国城市化进程中出现的问题,必须改革现行不合理的户籍制度和土地制度,逐步统一城乡生产要素市场,并让市场在资源调节中发挥主体作用。在土地制度改革方面,要不断整合城乡土地市场,允许农民的集体土地直接进入城市土地市场进行交易。同时,完善中国的财政税收制度,使得地方政府可以对土地和房屋收取房产税,这样不但可以减轻地方政府对“土地财政”的依赖程度,而且还能促使其更好地提供公共服务。如此一来,既可以统筹城乡土地市场,让市场来调节土地资源,以此减缓“土地城市化”快速发展的步伐,并提高土地的使用效率,又可以通过产权改革,让农民在土地交易中获得合理的财产

性收入,从而降低其转化为城市市民的成本。

(四) 逐步提升政府的城市管理能力

为了提高中国城市化的发展质量,不断提升政府的城市管理及服务能力,势在必行。在发展进度上,各级地方政府不应以获得“土地收入”为目的,盲目推进“土地城市化”,而要把城市内部的产业承受能力、环境以及公共设施的承载力置于考虑的范围内,避免出现大批农民集体“吞入”而又难以使其真正城市化的现象产生。只有这样,才能使“人口城市化”的速度赶上“土地城市化”,不断提升中国城市化的质量。在发展方式上,应结合当地的特点以及经济社会发展水平来制定城市的规模,绝不可任意盲目模仿,因为“国际大都市”的创建绝不是都适合任何一个地方。重点是要使城市建设规模与人口的发展速度以及公共基础设施建设能力相协调。在城市规划上,地方各级政府必须做长远考虑。而目前中国大城市中出现的“城市病”,如交通拥挤、基础设施设计不合理、环境破坏严重等都与城市发展过程中缺少长远科学规划有关。今后要坚决改变城市规划和建设由现任领导的个人喜好所决定的局面,科学选取城市规划方案,并经严格论证后,再科学组织、合理实施。

[参考文献]

[1]李炜,等. 2011年中国民生及城市化调查报告[A]. 汝信,

等. 社会蓝皮书: 2012年中国社会形势分析与预测[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2012.

[2]全国土地利用总体规划纲要(2006—2020) [EB/OL]. http://www.mlr.gov.cn/xwdt/jrxw/200810/t20081024_111040.htm, 2008-10-24.

[3]全球20最拥挤城市排行榜 深圳北京上海齐上榜[EB/OL]. 中国新闻网, 2010-02-25.

[4]全国机动车保有量 去年底达2.25亿辆[EB/OL]. <http://news.sina.com.cn/c/2012-01-11/000023779018.shtml>, 2012-01-11.

[5]张忠华,等. 当前我国城市病问题及其治理[J]. 发展研究, 2012(2).

[6]中华人民共和国环境保护部. 2012年上半年环境保护重点城市环境空气质量状况[EB/OL]. <http://www.zhb.gov.cn/gkml/hbb/bgg/201208/t20120823-235126.htm>, 2012-08.

[7]穆光宗. 人口增长与“大城市病”诊治——以北京市为例[J]. 人民论坛, 2011(11).

[8]李力行. 中国的城市化水平: 现状、挑战和应对[J]. 浙江社会科学, 2010(12).

[9]中华人民共和国国家统计局. 中国统计年鉴(2011) [M]. 北京: 中国统计出版社, 2011.

[10]高云才. 全国200多个地级市中183个规划建设国际化大都市[N]. 人民日报, 2011-02-14.

Analysis of the Social Issues in China's Urbanization Process

HUANG Yan-fen, DING Li

(School of Public Management, Renmin University of China, Beijing 100872, China)

Abstract: In recent years, along with urbanization becoming the new engine which promotes economic and social development, the urbanization process in our country has gain great achievement. However, it also brought many social problems, such as lack of social security for migrant labors, growing concern to “the village in the city”, the problem of “urban diseases” and so on. With further research, it is not difficult to find that these problems are related to urban-rural dual structure, “land urbanization” developing faster than the “population urbanization”, lagged city management level. In order to realize the goal of “constantly improve the urbanization level and quality” proposed on The Twelfth Five-Year Plan as well as to promote the healthy development of urbanization, it is urgent to give priority to the social reform in China's urbanization process.

Key Words: urbanization; social issues; social security, urban-rural dual structure, urban management

[责任编辑、校对: 王月霞]