

公共管理高层论坛

Summit on Public Administration

主 编 童 星 张鸿雁

第 2 辑



南京大学出版社

公共管理高层论坛

Summit on Public Administration

主 编 童 星 张鸿雁

第 2 辑



南京大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共管理高层论坛. 第2辑/童星等主编. --南京:
南京大学出版社, 2005. 12

ISBN 7-305-04476-8

I. 公... II. 童... III. 公共管理—文集 IV. D035-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 057462 号

书 名 公共管理高层论坛[第2辑]

主 编 童 星 张鸿雁

出版发行 南京大学出版社

社 址 南京市汉口路22号 邮编 210093

电 话 025-83596923 025-83592317 传真 025-83328362

网 址 <http://press.nju.edu.cn>

电子邮件 nupress1@public1.ptt.js.cn

sales@press.nju.edu.cn (销售部)

印 刷 丹阳兴华印刷厂

开 本 787×960 1/16 印张 25.625 字数 460 千

版 次 2005 年 12 月第 1 版 2005 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 7-305-04476-8/D·501

定 价 50.00 元

* 版权所有, 侵权必究

* 凡购买南大版图书, 如有印装质量问题, 请与所购
图书销售部门联系调换

主 编 童 星 张鸿雁

编 委 (按拼音排序)

龚 放 冒 荣 沈固朝

孙建军 童 星 王明生

张凤阳 张鸿雁 张永桃

周晓虹

执行编辑 张海波

目 录

专 论

- 中国城镇化的机遇与挑战..... 仇保兴(3)
- 和谐社会与社会保障..... 郑功成(18)
- 借助行政力量和市场力量共同推动长江三角洲一体化进程..... 张卫国(42)
- 公共产品供给制度改革和构建和谐社会..... 洪银兴(45)

社会保障研究

- 全球关注的几个社会保障问题..... 邓大松(55)
- 失地农民社会权力的建构
- 对江苏省相关社会政策的理论探讨..... 严新明(64)
- 掌舵还是划桨
- 政府在住房社会政策中的定位..... 陈琛琛(74)
- 关于社区照顾介入中国城市居家养老的分析..... 郁晓霞(83)
- 独居老人所急需的社会服务
- 以南京市独居老人为例..... 文婉聪(98)

公共政策研究

- 正确改革观与科学发展观的确立与社会问题的化解..... 童 星(113)
- 民营化与外部采购:澳大利亚的经验 克里斯·奥利赫(125)
- 对长江三角洲区域性城市公共安全管理问题的初步探讨..... 尤建新等(142)
- 风险社会、公共危机与治理的空间性
- 话语与实践的二维框架及进一步探讨..... 张海波(148)
- 非营利部门与公共事务社会化管理模式的选择..... 高 红(168)

教育管理研究

从突进到和谐

- 中国高等教育发展策略的转换…………… 冒 荣(177)

人才培养的本土国际化

- 寻找“中外合作办学”政策的理论基础…………… 操太圣(189)

- 考试行政中的公平、人性与市场治理…………… 葛大汇(201)

- 江浙沪高等教育资源整合与发展…………… 刘海波(217)

政治与行政管理研究

- 论中国治道变革与建设以人为本的公共服务型政府…………… 黄健荣(227)

- 论制度变迁理论的系统分析…………… 范炜烽(252)

- 制度先行与道德革命的历史困境…………… 李喜英(268)

信息管理研究

- 美国公共信息市场化战略及启示…………… 孙建军等(281)

- 当前盗版与反盗版的现状与治理对策建议…………… 张志强(293)

- 新闻图像的网络传播现状研究与发展方向初探…………… 朱学芳等(308)

- 江苏高技术产业发明专利申请信息分析与发展对策…………… 颜祥林等(322)

- 反竞争情报探究…………… 邵 波(331)

社会政策研究

- “大调解”的社会学认知…………… 闵学勤(345)

- 实用理性、规则践履与法律信仰…………… 李显波(358)

- “民工荒”现象的原因分析及其对策探讨…………… 何 雨等(368)

权力文化网络下的利益共谋

- 转型社会中地方执法人员的行动逻辑…………… 张成凡等(380)

学术随笔

- 我看决定论…………… 王建华(395)

- 《公共管理高层论坛》征稿启事…………… (403)

专 论

中国城镇化的机遇与挑战

仇保兴

作者简介：仇保兴，博士，中华人民共和国建设部副部长。

城镇化可表述为农村人口持续地向城镇转移的过程。城镇化是不可抗拒的经济和社会发展规律。它不仅是生产力发展的结果，而且也是经济发展的动因。通过规划的合理调控，城镇化有助于实现我国经济社会的可持续发展。

一、我国城镇化面临的机遇与特点

美国经济学家、诺贝尔奖获得者斯蒂格利茨(Stiglitz)在世界银行的一次会上曾讲到：在 21 世纪初期，影响世界最大的两件事，一是新技术革命，二是中国的城市化。我国的城镇化浪潮与世界上其他国家一样，是经济发展内在规律作用的结果，它不可抗拒，也不能阻止，只能利用科学的城市规划进行引导调控。目前，我国正处在城镇化的加速期，面临着诸多的机遇与挑战。如何利用科学规律对城市化进行科学的调控，保证我国城镇化的健康发展，正是我们城市规划工作目前面临的艰巨课题。

(一) 我国城镇化面临的机遇

第一，城镇化是推进结构调整的重要内容。

城镇化的快速发展，对经济的发展具有强大的促进功能，也是目前我国推进结构调整、加速经济发展的重要内容。主要体现在：①城镇化带来人口的空间集聚效应，使得工业的生产效率成倍提高。②专业化分工的细化。城镇的集聚效应促进了二、三产业内部及相互之间的高度分工与合作，促进了社会的分工。产业发展的分工与合作的密度、细度、频度，只有在城市才能实现。③知识积累和创新的加速。在城市中，由于信息交换、交流的便捷、高效，它对科学技术推广与创新的促进作用，不是其他任一地区能替代的。④经济效率的提高。通过有效

配置城市资源,提高城市基础设施利用效率,促进经济效率的提高。据统计,城镇化率每提高1个百分点,就可拉动GDP增长1.5~2个百分点。

第二,城镇化是推动农村现代化,解决“三农”问题的关键。

目前,全国农村名义劳动力为5亿,按劳动能力计算达6亿多。实际富余劳动力为3~4亿。同时每年新增2000~3000万新劳动力。全国农业占GDP份额已降为15%,而农业就业份额仍高居50%以上,城乡劳动生产率差距高达4.8倍。从长远看,解决“三农”问题,只能是通过城镇化,大量地减少农民的数量,开展土地适度规模经营,实行专业化、集约化生产,配之以完善的社会化服务体系,提高农产品的技术含量和产品质量,进而提高农民的人均收入。这本身是一条因果递进的链条。所以,通过城镇化来吸纳农民,提高农民适度规模经营,是解决“三农”问题的必由之路。世界上所有发达国家的农业现代化,走的都是这样一条路。

第三,城镇化是构筑和谐社会的基石。

1. 从人与自然的关系来看,人类对自然的干扰有可能从面转移到点。城镇化是恢复生态平衡的基本手段。推进城镇化,一方面有可能在“点”上造成对资源、古建筑的破坏,带来污染增加,垃圾围城,空气质量下降等问题,但另一方面可以从“面”上减少污染,恢复大自然的生态平衡。所以,城镇化是一把双刃剑,我们可以把人类对大自然的干扰集中在城市,通过法治和技术手段优先在城市进行水污染、大气污染的防治,传统建筑风貌保护和垃圾治理,使城市和乡村沿着可持续发展的道路前进。

2. 从人与社会的关系来看,城乡、人群之间的收入差距与经济成长的关系呈倒U型——库兹涅茨曲线,即在经济发展过程中,收入差距先扩大再缩小。加快城镇化的发展,有利于发展经济,提高人民收入,最终使人人都能享受到社会发展的成果。

第四,城镇化是全面建设小康社会的必要条件。

城镇化是工业化的助推器,服务业的载体。城镇化产生分工与合作效应,产生知识积累的高速化,产生高效率的城市经济,从而才能建立现代化的工业体系,使得创新的成本降到最低的限度,形成不同产业之间的协同。城镇化同样是第三产业的载体。没有城镇,就没有第三产业的发展。第三产业,包括服务业,本质上是消费产业,是人类聚居模式改变后所带来的。只有第二、三产业发展了,经济实力雄厚了,全面建设小康社会才有牢固的根基。

第五,城镇化是扩大内需的主要途径之一。

为克服通货紧缩、促进经济持续发展,近五年来我们采用的是美国过去对付上世纪 30 年代经济危机的措施,就是通过增发国债、增加投资来刺激内需。但是积极的财政政策,大量地发行政府债券这一类刺激内需的办法,所起到的效果现在已经到了边缘。因为除了城市基础设施项目之外,有比较好的回报、投入后能产出效益,同时投资本身又能够收回的项目是越来越少了。所以,离开城镇化对城市基础设施需求的拉动作用,国债项目对刺激内需的效用将会逐步失去。

刺激内需的着力点应该放在什么地方?很重要的一点,就是要通过城镇化发展,通过城市基础设施、房地产和其他相关产业的有效投入,通过较高速的城镇化使内需极大提高,从而保持国民经济持续快速健康地发展。从消费水平来看,一个城镇人口的消费水平相当于三个农村人口。有人曾作过测算,城镇人口每增加一个百分点,可以拉动 GDP 增长两个百分点。由此可见,在城镇化落后于工业化的前提下,适度推进城镇化,扩大城市消费群体,转变城乡消费模式,是经济加速发展的主导动力之一。

(二) 我国城镇化的特点

第一,基本特征之一——城镇化持续快速发展。

从城镇化的发展情况来看(见图 1),我国的城镇化水平从 20 世纪 80 年代以来一直显著上升。尤其是自 1995 年至今,增长速度明显加快,城镇化率大幅提高。乡村人口越来越少,城镇人口急剧增多,城镇化发展也由此进入了加速期。20 世纪 90 年代以来,城镇化率年均提高 1.4 个百分点,就意味着每年有 1 500 万左右的农民移居城市。

2002 年末,全国总人口 128 453 万人(见表 1)。其中:城镇人口 50 212 万人;乡村人口 78 241 万人;城镇化水平 39.1%。^① 预计到 2020 年末,我国总人口 147 200 万人,^②若按年均增长 1% 计算,城镇化水平将达到 57.1%,若按年均增长 1.5% 计算,则城镇化水平将达到 66.1%。城镇人口自然增长率按 4‰ 计,2002~2020 年全国城镇人口自然增长总计为 3 741 万人。

① 数据来源:国家统计局,中华人民共和国 2002 年国民经济和社会发展统计公报,2003。

② 数据来源:中国人口信息研究中心,中国人口信息研究中心对中国人口发展的预测,2002。

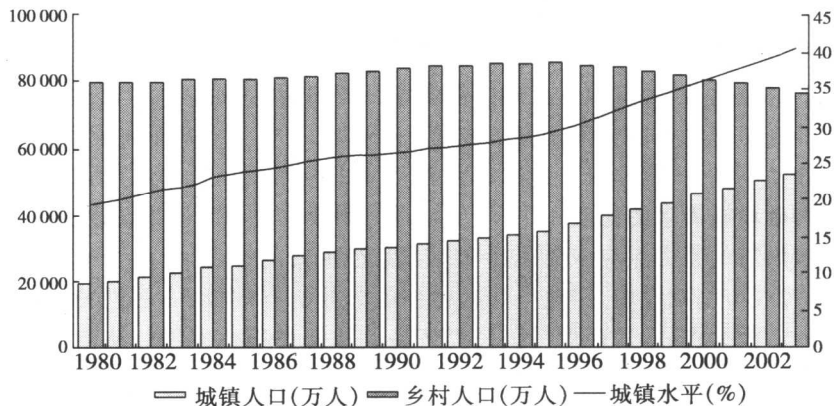


图1 1980年以来我国的城镇化水平

表1 中国城镇化预测

全国总人口(万人)		城镇人口 (万人)	农村人口 (万人)	城镇化水平 (%)
2002 年末		128 453	50 212	78 241
2020 年末	按年均增长 1%	147 200	84 036	63 164
	按年均增长 1.5%	147 200	97 299	49 901

第二,基本特征之二——发展不平衡。

1. 省际发展不平衡

当前,流动人口主要流向了东部,约为 60%,中部为 30%,西部最少,只有 10%。^① 在全国各省市中,城镇化水平相差很大,北京、天津、上海的城镇化水平最高,大于 70%,其次是黑龙江、辽东和广东,城镇化水平为 50%~70%,内蒙古、吉林、江苏、湖北、浙江、福建、海南的城镇化水平为 40%~50%,新疆、青海、宁夏、陕西、山西、山东、重庆的城镇化水平为 30%~40%,其他省份都低于 30%。^② 由此可以看出,全国各省的城镇化水平相差很大,城镇化水平高的已达到发达国家水平,与最低的那些省份差距达 50%以上。

2. 省内发展不平衡

不光是在省际,就是在一个省的内部,城镇化水平也很不平衡。表现为经济

^① 该数据为 2000 年的统计数据。

^② 该数据为 2003 年的统计数据。

和社会两方面发展水平的差异。以江苏为例(见表2),苏南地区人均GDP达到28000元,苏中地区为11000元,而苏北地区只有7600元。在城市化水平方面,苏南地区最高,达到了57.8%,苏中地区为40.9%,而苏北地区只有33.77%。在暂住人口占全省暂住人口的比较中,苏南地区占到67.6%,苏中地区最少,为13.5%,苏北地区则占到18.9%。江苏各地的经济社会发展水平很不平衡,高的地区如苏南地区,已达到中等发达国家水平,而低的苏北地区,已接近了国际贫困线。

表2 江苏地区经济社会发展水平比较

(单位:元)

	人均GDP	农民人均 纯收入	城市化水 平(%)	暂住人口占全省 暂住比(%)	污水处理 率(%)
苏南地区	28 000	5 600	57.8	67.6	68.4
苏中地区	11 000	4 000	40.9	13.5	50.11
苏北地区	7 600	3 500	33.77	18.9	46.9

3. 城镇结构发展不平衡

在大、中、小城市中,流动人口主要流向了大城市和中小城市,据2000年的统计,分别有40%的流动人口流向了大城市和中小城市,而只有20%左右的流动人口流向了小城镇。2003年江苏省特大城市吸纳暂住人口的比例从2002年的45.25%提高到2003年的57.81%,中等城市次之,为24.66%,而小城市和大城市分别只有7.58%和9.95%。由此可见,流向各个城市的流动人口差别很大,特大城市吸纳的流动人口最多,使得城市趋于饱和,而小城镇吸引的流动人口较少,不利于形成合理的城镇结构。

第三,基本特征之三——城市区域化与区域城镇化现象并存。

各地在推进小城镇的发展,大力发展区域性城镇的同时,在我国的城市密集区,形成了许多的城市群,如辽中南城市群、京津唐城市群、山东半岛城市群、长三角城市群、闽东南城市群、珠三角城市群等。这些城市群,发挥区域优势,进行区域内的资源整合,带动了区域内各城市的共同发展。

第四,基本特征之四——城镇外来人口进一步增加。

北京市1991~2003年居住半年以上的外来人口年均增长15%,2003年达到307万人。户籍人口与居住半年以上外来人口比例为3.7:1。

在广东省,深圳的外来暂住人口与户籍人口的比例为4.8:1(见表3),东莞的比例是3.2:1,珠海是1.2:1,这些地方外地人数量都超过了本地人,有的

甚至超出了几倍。

表3 2000年广东部分城镇人口构成

(单位:万人)

	深圳	东莞	珠海	中山	佛山	惠州	江门	肇庆
户籍人口	120	155	56	125	290	230	332	296
外来暂住人口	581	502	68	111	244	91	63	42
比例(%)	484.2	323.9	121.4	88.8	84.1	39.6	19.0	14.2

第五,基本特征之五——承包田是进城农民的“社会保障”。

健康的城镇化要防止大量失地农民涌入城市,是拥有承包田的农村富余劳动力从农业产业向非农产业的转移。农民进城务工,承包的土地不能收回,因为农民的土地产权实际是一种特殊的福利安排,不管干什么,30年的土地承包权是属于承包人的。农民一旦在城市务工失败,还可以退回去经营土地。这是对农民进城冒风险的一种社会保障制度安排。只有这样,农村的富余劳动力才愿意进城,才能推进城市化的进程、提高生产效率和促进自主创业。

目前城乡的“二元”结构是客观现实。我国城乡“二元”经济结构主要表现为:城市经济以现代化的大工业生产为主,而农村经济以典型的小农经济为主;城市的道路、通信、卫生和教育等基础设施发达,而农村的基础设施落后;城市的人均消费水平远远高于农村;相对于城市,农村人口众多等。目前影响城镇化进程的主要原因,从城镇的角度看,往往是由于城镇服务功能不健全,特别是小集镇服务功能不齐全;人居环境不良,基础设施短缺;城镇就业条件特别是劳动力保障机制不足;移民门槛过高,包括子女入学解决困难;创业环境不良,兴办企业审批手续过繁;城镇分布不合理;乡村与小城镇相连接的基础设施不齐全,交通、通讯条件差等。这一系列原因使得城乡发展进一步不协调。归根结底,城乡差别日益扩大的主要原因是我国城镇化有效的调控和组织机制不健全。

在推进城镇化的进程中,我们采取了“正规就业”的方式,通过不同途径的工业化来吸纳农村劳动力,人口的转移较为稳定和持续,有多少岗位就吸收多少农村劳动力,从而促进了城镇化与工业化的良性互动,有效防止西方国家早期的“驱赶型”城镇化现象(图2),避免了大量失地农民涌入城市,在城市周边形成贫民窟。

第六,基本特征之六——政府城乡规划职能的发挥。

1. 城乡规划法律法规与管理体制。我国于1989年12月26日由全国人大审议通过了建国后第一部《城市规划法》。它的诞生标志着我国城市规划工作走

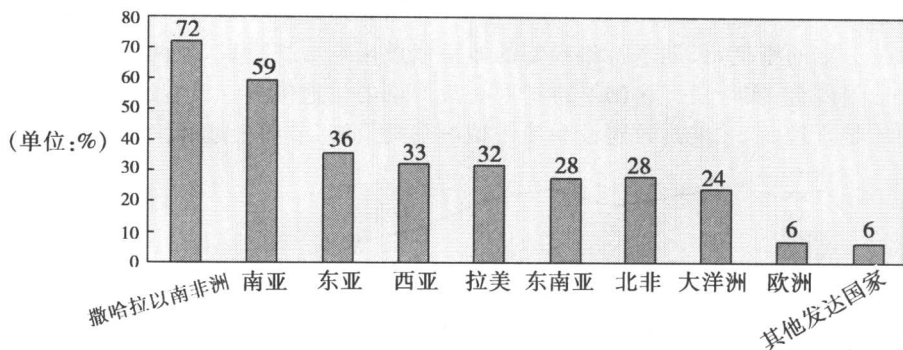


图2 全球不同城市中居住在贫民窟中的人口比例

上了“法治”的轨道。建设部以《城市规划法》为依据,制定颁布了一系列部级规章。事实证明,建立在法规体系基础上的规范化管理是政府规划部门的主要管理方式,相对完善的城市规划法规体系,为城市经济的健康发展和物质环境的有序建设提供了保证。

2. 技术规范与标准体系。我国现正处在经济与社会转型齐头并进的关键时期,根据规划体系自身的变革需求,我们制定了大量的适应新形势的城市规划的技术标准、编制办法和调控手段,并且利用新技术革命带来的新技术,诸如遥感测绘、绘图和预测方法,结合国际惯例和西方发达国家的经验,更新技术规范,创建标准体系,控制城市各项规划合理的容量和科学的建设指标,使我们的规划决策更加符合科学规律,更具长远性。

3. 依法制定和实施城乡规划。规划编制、审批和调整的过程从行政手段为主转向了依法治理、社会监督、全民参与。通过法定程序来减少规划审批和调整的随意性,减少政府官员的随意干预,防止利益集团对群众的长远利益、根本利益的侵害。

4. 长期坚持集约型的城镇建设用地增长模式。西方发达国家,由于地广人稀,资源丰富,如美国1980年8640万个住宅单位,2/3(5730万个)是有阔绰院落落的独户住宅。1950年~1990年间,城市人口密度减少了40%。美国城市的发展如今已是过度郊区化,郊区的过度蔓延,导致了难以承受的生态恶果,并且使得城市人口密度急剧下降(图3)。而我国虽然疆域广阔,但可利用的土地资源有限,加之人口众多,所以人均土地占有量十分稀少。2003年我国城市人均居住用地40平方米。近几年城市人口密度一直处于上升之中(图4)。我们不

能走西方某些国家那种大规模城镇化模式,而必须走紧凑型城市化道路,让城市保持一定的密度,长期坚持集约型的城镇建设用地增长模式,强调土地使用功能的适当混合,实行最严格的城市规划与最严格的耕地保护。只有这样,土地的利用才是合理的,才能高效建设和使用城市基础设施,节约土地和维护生态平衡。

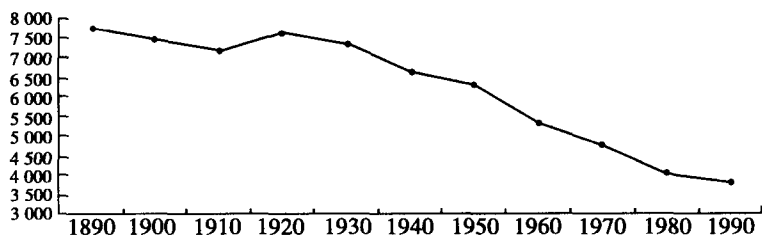


图3 美国城市人口密度(人/平方公里)

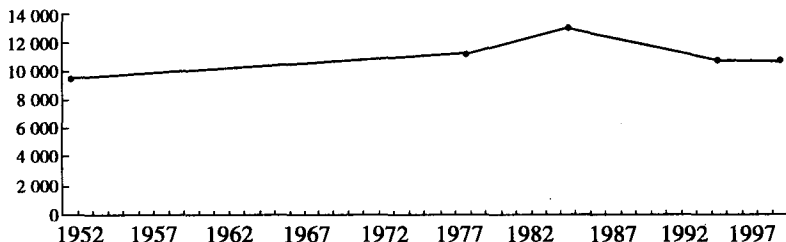


图4 中国城市人口密度(人/平方公里)

5. 城市设施水平与城镇化同步提高,人居环境持续改善。新型工业化和科学发展观的核心是以人为本,经济的发展是为了人。人才只会朝着能实现自身价值最大化的地方流动。因此,所有已编制的城市群规划中,大家都不约而同地把城市的宜居性作为规划的重要内容。伴随着城镇化的进程,城市设施水平同步提高,人居环境持续改善。据统计,1991年度,城市用水普及率只有54.8%(表4),而到2003年已达到86.15%,燃气普及率也从23.7%上升到76.74%。人均拥有道路面积,1991年只有3.35平方米,到2003年为9.34平方米。人均住宅面积也从1991年的14.17平方米上升到了23.67平方米,城市变得更加适合人的居住,变得更有吸引力了。

表4 城市设施水平

年度	用水普及率(%)	燃气普及率(%)	污水处理率(%)	人均拥有道路面积(平方米)	人均公共绿地面积(平方米)	人均住宅面积(平方米)
1991	54.8	23.7	14.86	3.35	2.07	14.17
1995	58.7	34.3	19.69	4.36	2.49	
2000	63.9	45.4	34.25	6.13	3.69	
2003	86.15	76.74	42.39	9.34	6.49	23.67

6. 实施风景名胜区分区制度,风景资源和历史文化遗产得到有力的保护。我国现有国家级历史文化名城 102 个,名镇村 22 个,国家级风景名胜区 117 个;总面积约 10 万平方公里,约占国土总面积的 1%。风景名胜资源具有脆弱性和不可再生性。为了使我国的风景资源和传统历史文化遗产在城镇化进程中尽量得到保护,国家颁布实施了《风景名胜区总体规划编制规范和办法》,各个城市的规划涉及到风景名胜区的,都按照此办法来进行规划。上海中心城区就划定了 12 片约 27 平方公里的历史文化风貌保护区,已全面展开中心城 12 个历史文化风貌区保护规划的编制工作。

二、我国城镇化所要面对的挑战

(一) 资源环境对城镇发展的约束

第一,机动化挑战,私人轿车快速增长。私家车每年以超过 30% 的幅度增长,保有量超过 1 000 万辆,占有所有车辆的 50% 以上。对城市交通造成沉重压力。第二,伴随机动化出现了郊区化,城市向郊区发展,由于交通工具的便利性及市区生活成本的升高,越来越多的人住到郊区,造成城市周边绿地减少,环境恶化。第三,能源消耗增多。城镇人口人均能耗大约是农村人口人均能耗的 3 倍左右。第四,水、空气和固体废物污染加剧。例如,近年来,北京的生态环境建设取得了较大成绩,但环境污染没有得到彻底改善、城市绿地总量不足和热岛效应等问题突出。

(二) 城镇化快速发展引发的各类社会矛盾

第一,人口转移在前,规范就业滞后。大量农村富余劳动力流向城里,而城