

浙江村庄转型研究丛书



城郊农民市民化问题研究

以浙江省为例

毛丹 郑晓东 胡文本 著

非
外
借

中国社会科学出版社

浙江村庄转型研究丛书



城郊农民市民化问题研究

以浙江省为例

毛丹 郑晓东 胡文木 著

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

城郊农民市民化问题研究：以浙江省为例 / 毛丹，郑晓东，胡文本著.
—北京：中国社会科学出版社，2017.7（2019.7 重印）
（浙江村庄转型研究丛书）
ISBN 978-7-5203-0622-5

I. ①城… II. ①毛…②郑…③胡… III. ①农民-城市化-研究-
浙江 IV. ①D422.64

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 131278 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 宫京蕾
责任校对 张依婧
责任印制 李寡寡

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010-84083685
门 市 部 010-84029450
经 销 新华书店及其他书店

印刷装订 北京君升印刷有限公司
版 次 2017 年 7 月第 1 版
印 次 2019 年 7 月第 2 次印刷

开 本 710×1000 1/16
印 张 16
插 页 2
字 数 230 千字
定 价 68.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书，如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话：010-84083683
版权所有 侵权必究

本书为国家社科基金课题“城郊农民市民化问题研究”(06BSH019)、教育部新世纪优秀人才支持计划“中国农民行动逻辑”(NCET-07-0749)的成果(本书涉及的所有村庄名称均系化名)

目 录

第一章 城郊农民市民化：实践与理论	(1)
第一节 作为实践问题的城郊农民市民化	(2)
一 城郊农民市民化与城乡发展	(2)
二 撤村建居：浙江的经验与问题	(10)
第二节 作为理论问题的城郊农民市民化	(24)
一 不同学科视野下的城郊农民市民化问题	(24)
二 两个理论视角：安全经济学与角色理论	(28)
第二章 城郊农民市民化的主要障碍：安全经济学的解释	(39)
第一节 理论资源与主要假设	(39)
一 问题与文献评论	(39)
二 理论资源：恰亚诺夫、舒尔茨与斯科特	(42)
三 “城郊农民的安全经济学”——理论假说与一般性 解释	(48)
第二节 城郊农民的安全选择：台州市案例	(51)
一 台州市城郊农民市民化的背景	(51)
二 台州市的三类案例	(53)
三 台州市撤村建居的一些新情况	(60)
第三节 走向“安全”的城郊农民市民化	(62)
一 “不安全”的城郊农民市民化	(62)
二 安全经济学视角下的城郊农民市民化政策导向	(68)
第三章 城郊农民市民化诸条件：角色理论的视角	(71)
第一节 角色“理论”：效度与限度	(72)

一	角色理论的基本立场：行为的有节制的社会决定论	(73)
二	角色理论的基本分析工具：社会身份、规范或期待、 互动与认同	(75)
第二节	角色理论与城郊农民市民化	(81)
一	理论与问题的相关性	(81)
二	角色理论对城郊农民市民化的一般性解释	(85)
第三节	杭州的若干案例与讨论	(87)
一	关于新市民的身份与权益	(89)
二	关于新老市民的日常互动	(96)
三	关于新市民的角色认同	(101)
第四节	角色理论视角下的城郊农民市民化政策导向	(103)
第四章	城郊农民平顺市民化：金水社区的经验与问题	(106)
第一节	平顺市民化的案例：撤村建居的金水社区	(106)
一	案例概况及其典型性	(106)
二	市民化程度较高的金水社区	(107)
第二节	金水社区农民市民化的主要经验	(115)
一	撤村建居前长时间的“准市民”状态	(115)
二	较好的村集体经济为“市民化”提供了基础	(118)
三	较为完善的社区管理体制和较高的管理水平	(120)
四	较多的城市交往推进了市民化过程	(122)
第三节	金水社区农民市民化尚存的问题	(123)
一	土地征用和农居改造未能启动	(123)
二	“同城同待遇”权利未能真正实现	(127)
三	集体经济的可持续发展前景堪忧	(130)
第五章	城郊农民市民化过程中的新问题	(132)
第一节	集体经济问题：嘉良村的案例	(132)
一	城市化过程中的集体经济问题	(132)
二	市民化视角下的集体经济：存在问题及其发展 趋势	(134)

三 规范与完善集体经济发展的若干思考	(137)
第二节 家庭变迁问题：长芳村的招赘婚姻	(138)
一 招赘婚姻：郊区城市化的新现象	(138)
二 城郊农村招赘婚姻的功能分析	(139)
第三节 都市农业问题：杭州茶产业的案例	(144)
一 都市农业的多功能性：以杭州茶产业为例	(144)
二 都市农业在城郊农民市民化中的作用	(146)
三 依靠都市农业推进农民市民化的政策	(148)
第四节 群体分化问题：碧山社区的案例	(150)
一 市民化过程中的群体分化及其机制	(150)
二 群体分化对城郊农民市民化的影响	(154)
三 防止过度分化的若干思考	(155)
第六章 城郊农民市民化的政策观察	(157)
第一节 农民市民化的政策与实践模式	(157)
一 农民市民化的政策体系	(158)
二 地方政府推进农民市民化的三种实践模式	(159)
第二节 特殊群体与特殊的社区类型：以浙江模式为例	(161)
第三节 推进城郊农民市民化的政策思考	(164)
一 转向以个人能力发展为核心的公共政策	(164)
二 探索运用“城乡社区衔接”推进城郊农民市民化	(166)
附1 撤村建居社区调研报告（一）——留下镇碧山社区	
调查	(168)
一 社区概况	(168)
二 撤村建居过程	(169)
三 市民化过程中的问题	(172)
四 社区进一步发展问题	(185)
附2 撤村建居社区调研报告（二）——西湖区嘉良社区	
调查	(187)
一 社区概况	(187)

二 撤村建居情况	(188)
三 撤村建居过程中的问题或困难	(191)
四 需要继续讨论的问题	(195)

附3 撤村建居社区调研报告(三)——萧山区长芳社区

调查	(197)
一 社区概况	(197)
二 各相关方对撤村建居的态度	(205)
三 村民对市民生活的看法	(210)
四 市民化过程中的一些突出问题	(211)
参考文献	(234)

第一章 城郊农民市民化：实践与理论

法国社会学家孟德拉斯（Henri Mendras）在其1967年出版的名著《农民的终结》中断言：“20亿农民站在工业文明的入口处，这就是在20世纪下半叶当今世界向社会科学提出的主要问题。”^① 改革开放以来特别是进入21世纪的10年来，中国的城市化和工业化进程迅速推进，使孟德拉斯的预言在中国的土地上得以生动的呈现，“数千万农民在城市化的圈地中失去了祖祖辈辈赖以生存的土地……每一年都有上万的村落在中国行政版图上消失，这些数千年的村落解体以后，农民怎样融入与他们完全不同的城市，是一个亟待解决的问题”^②。从实践上来看，城市建设重心外移使郊区成为城市发展的重要战略空间，城市发展所导致的土地扩张也客观上促进了郊区城市化，伴随而生的城郊农民市民化问题因此成为当前各级政府和社会公众都非常关注的热点问题，其成功与否直接关系到“城乡一体化、农村城市化、农业现代化、农民市民化”的发展战略的成败，也事关全面建设小康社会和构建社会主义和谐社会的大局。^③ 从理论上，城

① [法] 孟德拉斯：《农民的终结》，李培林译，社会科学文献出版社2005年版，第1页。

② 李培林：《〈农民的终结〉中文版再版译者前言》，载[法] 孟德拉斯《农民的终结》，李培林译，社会科学文献出版社2005年版，第7页。

③ 之所以选择城郊农民入手讨论农民市民化问题，一是考虑到这是农民市民化问题的先发、典型、凸显的层面，即由于地理便利，城郊农民在交通、信息、交往、工作各个方面贴近城市与市民，“市民化”的条件较非城郊农民更为充分；二是由于很多地方政府近年来加快城市扩张与改造，采取征地拆迁、撤村建居等政策，把大量城郊农民转变成了城镇居民，农民市民化的问题因此显得比较突出；三是由于城郊农民市民化问题通常以家庭、整村为单位发生，具备对它作群体和组织分析的基础。这些因素，不仅使城郊农民市民化成为农民市民化最急需需要研究的论题，也使它最适合被用来观察一些社会学理论（如本书所讨论的角色理论、安全经济学理论等）的适用性问题。

郊农民市民化的过程客观上触及了改造和转换传统农民的大问题，其成效与影响亟待研究和评估——这为社会科学尤其是社会学提出了观察任务。

第一节 作为实践问题的城郊农民市民化

一 城郊农民市民化与城乡发展

在一般经验上，“农民市民化”首先会被理解为农村人口（“农民”）转化为城镇人口（“市民”）的过程，是各国城市化和工业化进程中的常规现象。这个过程大概包括三个方面的转变：第一，从就业部门和经济收入方面来看，表现为由以从事农业生产为主转变为主要从事非农产业并以此为稳定的收入来源；第二，从居住地和户籍方面来看，不再居住在传统村落，转而长期居住在城市（镇），并取得城镇非农户籍；第三，从思想意识、行为和生活方式等方面看，即农民逐渐融入城市生活，与城市居民接轨、融合，“像城里人那样过日子”。^①因此，“农民市民化”事实上意味着一系列的事件：城市化率的大幅度提升（人口城市化）、农民职业（收入）的非农化、居住地域的城市化、身份的转换、财产内容与权利的变化、生活的社区化以及村庄的消失等。用社会学的术语可以概括为一系列社会角色、社会关系、社会权利、文化行为方式、社会组织、社会结构等的转型与衔接或适应。

从世界范围来看，不论是英国的强制性非农化模式还是美国自由迁移的非农化转移模式，一个共同的现象是工业化与农民市民化基本

^① 从我国的实际情况来看，农民市民化大致可分为进城务工的农民市民化和城郊失地农民的市民化两种类型（也有学者根据动力来源的不同，将其分别称为“主动型市民化”和“被动型市民化”，参见万厦、海平《加速城市化进程中“村改居”的理论与实践探讨》，载《社会科学研究》2005年第3期）。前者作为“农民工”问题的主要方面之一，多年来一直受到有关部门和众多学者的高度关注，相关的研究较多，而对后者的研究则相对较弱较浅。

上同期发生。经济学家一般认为，这是因为工业化过程中城市工业生产部门需要大量廉价劳动力，城市可以提供更好的就业机会、更高的工资、更好的教育和卫生设施等，从而形成了对农村劳动力的“拉力”；同时，工业化带动了农业劳动生产率的提高，由此大量产生的农村剩余劳动力也需要向城市转移，而学校、医院等基本生活设施在农村中的相对缺乏和落后，又形成所谓“推力”促使他们向城市转移。工业化是农民脱离农村的加速器，直接推动农村人口向城镇的集中，因此，农民市民化过程与工业化过程是同一个过程的两个侧面。

相比较而言，我国的农民市民化进程却远远落后于工业化和城市化的发展步伐，形成了农民市民化进程与工业发展过程脱节、不同步的局面。有人曾算过这样一笔账：根据国家统计局公布的有关数据，2003年我国的国内生产总值为116694亿元，其中第一产业增加值为17247亿元，第二产业增加值为61778亿元，第三产业增加值为37669亿元。由第二、第三产业构成的非农产业已占到国内生产总值的85%，而2003年我国城镇非农人口（即“市民”）的比重仅为40.53%，两者相差近45个百分点。而如果根据塞缪尔·普雷斯顿提出的所谓“1：2规律”^①进行测算，目前我国工业劳动者（含乡镇工业劳动者）占全体劳动者的比例约为55%，比1978年提高了28.2%，因此城镇人口比例则应相应提高56.4%——但实际的情况是，我国2003年的城镇市民人口比例为40.53%，比1978年的17.92%仅提高了22.61%——这意味着，我们的人口城市化速度比世界城镇市民人口的一般增长速度低了1.5倍左右。^②

1. 城郊农民市民化与“三农”问题

显然，农民市民化进程的严重滞后会引发和加剧“三农”问题：

① 塞缪尔·普雷斯顿对1950—1970年世界多个发展中国家（不包括中国）工业化与城市化关系进行考察，在收集了大量数据的基础上，他发现其比例关系大约是1：2，即工业劳动力占全体劳动力的比例每增长1%，城市人口占总人口的比例会增长2%。（参见Samuel H. Preston, 1979, “Urban Growth in Developing Countries: A Demographic Reappraisal”, *Population and Development Review*, 5 (2): pp. 195-215)

② 姜国祥：《农民市民化是解决“三农”问题的重要途径》，载《上海农村经济》2005年第3期。

其一，会加剧农民失业问题。由于市民化进程的严重滞后，农村人口无法为工业化和城市化顺利吸收，而农村有限的土地资源又无法承载过多的农业劳动力，不断增加的剩余劳动力会加剧农民失业的问题。其二，会造成农业生产率下降。随着农业劳动力日趋增加，农业规模经营受到很大限制，大量的劳动力投入导致农业生产边际效率递减，农业生产率难以提高，也限制了现代农业的推广和发展。其三，会给农民生活带来困难。在工业化和城市化进程中大批农业用地被征用，但是城乡二元的户籍制度、身份制度又阻碍了农民平顺地转变为市民，造成大批农民“种田无地、上班无岗、社保无份”的困境，他们的生活也因此受到诸多影响。

因此，多数学者认为，农民市民化应该成为我国缓解二元体制下的“三农”问题的重要途径。例如，廖红丰从农村经济发展和农民收入增长的角度，提出农民市民化是快速减少农民数量，直接提高农民收入的必由之路；是促进土地流转和规模经营、提高劳动生产率并以此增加农民收入的手段；是提高农民素质、促进农民全面发展、增加农民收入的重要途径；是拉动农产品的有效需求、改变农产品价格疲软状态、增加农民收入的有效措施。^①姜国祥也认为，加快农民市民化进程可大大增加需求农产品的人口，从而有效提高农产品的市场销售量和农民的农产品销售收入；有利于改变农业资源配置不合理的现状，推动农业规模经营；有利于提高农村人口素质。^②

前述意见在一般意义上已经触及了农民市民化之于解决“三农”问题的积极意义——农民市民化作为一项政策目标显然具有其合理性，也是我国城市化与统筹城乡发展战略的有机组成部分，而城郊农村似乎更有利于通过这一政策率先解决“三农”问题。但是，问题在于，如何实现市民化？其具体的路径选择应该是怎样的？在此层面上发生的问题，在我国目前的城郊农民市民化推进政策与实践中表现

① 廖红丰：《农民市民化与农民收入的增加》，载《决策咨询通讯》2005年第1期。

② 姜国祥：《农民市民化是解决“三农”问题的重要途径》，载《上海农村经济》2005年第3期。

得十分明显，可反思的地方甚多。

作为“长三角”区域经济社会较为发达的地方，浙江省的杭州、宁波、台州等城市较早通过“撤村建居”的方式推进农民市民化，在实践上也较为成功。为了有效组织撤村建居工作，各城市相关部门先后出台了数十个文件，形成了各自较为完整的工作机制和政策体系，涉及撤村建居过程中的控制性详细规划、征地补偿、新居民社会保障、村级集体资产量化、股份制改革、社区建设、新农居公寓建设管理、集体经济发展留用地等问题。以杭州市为例，170多个撤村建居的对象一般都是大部分农地都已被陆续征用的“城中村”或城郊村庄，撤村建居似乎是长期征用土地过程的最后一个自然顺应性的非农化环节，政府圈地的色彩并不浓重，而政府的政策设计也较为细致。而且实施这些政策所产生一个明显的变化是，许多农民一次性获得较可观的物质补偿，生活水平也有了较大提高。^① 饶是如此，本课题组在调研中也还是发现，撤村建居过程所带来的问题与潜在问题及其复杂性，远远超出了政策预期：首先，由于政府财力的有限性，这些社区往往在一定程度上被置于城市管理体制之外，新市民无法完全享受和城市居民一样的医疗、失业、养老等社会保障待遇；其次，由于村庄原有基础条件无法在撤村建居的急速转换过程中同步改观，农民的自由择业力、发展可能性尚很难得到同步提升；最后，由于农村文化不同于城市文化，撤村建居的农民们需要很长时间才有可能真正融入城市生活，也许一两代人都很难成为真正的城市市民。

这些现象表明，通过撤村建居推进城郊农民市民化，在短期内可以让城郊农民（绝大多数是失地农民）依靠一次性安置补偿维持生计，实际生活水平不致下降。但从长远来看，在就业市场竞争激烈、社会保障制度不健全的情况下，随着数额有限的安置费逐渐花完，失地农民将可能失去生活保障或生活发展能力，从而给社会留下诸多隐患。

2002年，中共十六大报告明确指出：“全面繁荣农村经济，加快城

^① 这是课题组在浙江各地调研中发现的在各撤村建居社区较为普遍的情况，详见本书各章所述。

镇化进程。统筹城乡经济社会发展，建设现代农业，发展农村经济，增加农民收入，是全面建设小康社会的重大任务。”随后，中央连年来的“一号文件”一再强调，在城乡发展战略上要执行统筹城乡经济社会发展，实行工业反哺农业、城市支持农村和“多予少取放活”的方针，并且将“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”作为建设社会主义新农村的方向和重点。可见，国家解决“三农”问题的战略意图是，通过统筹城乡发展，打破以二元结构为基本特征的城乡分治格局，大力推进城乡一体化进程；通过统一城乡规划，打破城乡分割的体制和政策，加强城乡间的基础设施和社会事业建设，促进城乡间生产要素流动，逐步缩小城乡差别，使城市更像城市，农村更像农村，实现城乡经济、社会、环境的和谐发展，从而最终建立起城市和农村互补互促、共同进步、平等和谐的经济社会发展新格局。

但是，近年来在我国一些地方，由于“提高城市化率”的政绩冲动和“土地财政”的利益诱惑的双重驱使，地方政府非常热衷于通过大规模的征用土地来推进城郊农民市民化。在这些地方，城郊农民市民化所产生的问题更多、更复杂。毋庸置疑，这些问题的产生在很大程度上与这些地方政府策划和推进郊区城市化的动机或出发点有关：大多数地方政府实际上并非首先考虑城郊农民权益的改善和提升，加速推进城郊农民市民化常常出于前述的政绩和利益驱动，其核心是新时期地方政府的“圈地运动”，秉承的是从农村和农民那里汲取资源的惯性思维。通常，城市化进程中地方政府“圈地”的意图越是强烈，产生的问题就越是严重。有人甚至激烈批评说：“改革初期的利改税和财政分级承包，在使全民所有制演化为部门所有制的过程中，逐步强化了地方政府在‘现代化攀比’压力下，进行地方政府资本原始积累的利益决策取向。其中最为关键的是：对地方政府而言，它们往往直接参照改革前中央政府进行资本原始积累的制度经验，通过种种以国家为名的手段，剥夺农村、农民，从农业提取积累。”^①显然，按照这个取向设计和实施的城郊土地征用、推动城郊

^① 温铁军：《三农问题与世纪反思》，三联书店 2005 年版，第 38 页。

农民市民化的工程，不但不能真正有效地在城郊地区首先解决三农问题，反而极有可能引发新时期的新“三农”问题——这显然并不符合中央近年来在“三农”问题上的政策意图。

因此，如果把城郊农民市民化作为解决“三农”问题的重要举措，那么，无论在理论上还是在实践上，无论是在目标设定还是在路径选择上，都需要对目前的城郊农民市民化方向及其实施策略选择作出谨慎审视。

2. 城郊农民市民化与城市发展

客观而言，城郊农民市民化不仅涉及在城郊区域率先解决“三农”问题，还直接涉及如何选择城市建设与城市发展策略的问题。诺贝尔经济学奖得主、美国哥伦比亚大学经济学教授斯蒂格利茨曾经断言，中国的城市化与美国的高科技发展将是影响 21 世纪人类社会发 展进程的两大关键因素，并认为中国的城市化将是区域经济增长的火车头，将会产生最重要的经济效益。显然，城市化将是未来一段时间内我国经济社会发展的战略重点，但在城市化进程中如何进行城市建设和城市发展，是中国在 21 世纪里面临的巨大挑战。目前，城郊农民市民化的常规路径——通过撤村建居或者征用土地实现城市空间拓展——正在对我国城市发展战略产生重大的影响，并且暴露出了片面追求城市规模和扩张速度的一些弊端，集中表现为以下两个方面：

其一，城市建设与城市发展中存在着片面追求“大城市”的倾向。

如上所述，现有的城市化路径一般都表现为相对较大城市为了拓展城市发展空间，解决城市发展用地所采取的一种地方政策，它所依据的实际上是一种传统的大城市发展理念。在实践上，这一路径并不尽符合现代城乡协调发展理念的要求。在发达国家，城市化进程经历了两个截然不同的发展阶段，即大城市发展阶段和小城市发展阶段。在第二次世界大战以前，以美国、英国、德国、荷兰和比利时为代表的西方城市化发展主要表现为乡村人口集中向城市或较高人口密度地区转移。但是在第二次世界大战后的半个多世纪里，西方城市发展不再表现为人口集中向城市或较高人口密度地区转移，相反是人口向乡村或较低人口密度地区转移。以美国为例，已有的城市人口和第二、

第三产业出现向乡村地区流动，人口和产业的主流不是向人口密度较高的地域转移，而是向人口密度远低于城市核心地区或老郊区的地方转移，以致形成“无边的城镇”。西欧国家也是如此，城市化发展并不表现为大城市的发展，城市化的主流方向是原先的乡村人口就地改变和提升生产方式和生活方式，人口不一定是向特定的地方集中转移，而是保留在乡村地区，新建起一座座小市镇，形成“无尽的城镇”。从面上统计数据看，我国目前的城市化水平远远不及西方发达国家——根据联合国有关组织的统计，我国目前城市化水平是43.9%，还不及第二次世界大战前发达国家的一般水平。但是，如果考虑到我国人口众多、疆域辽阔，地方城市化差异巨大等因素，结论会很不相同。“实际上，如果按照美国人口聚集程度和对城市的定义讲，在我们东部的许多地区，特别是许多特大城市区域内，如京津唐经济区、长三角经济区、珠三角经济区，人口城市化已经超过70%。”^① 客观而言，这些地区实际上正面临着与西方发达国家曾经经历过和正在经历的同样的城市发展难题——如何从集中趋于分散。这是因为，城市的发展过度追求规模，不仅会加剧城乡差距，而且还会导致一系列严重的城市问题。

1990年颁布的《中华人民共和国城市规划法》第四条规定：“国家实行严格控制大城市规模、合理发展中等城市和小城市的方针，促进生产力和人口的合理布局。”但是，长期以来，这个决策并没有得到有力贯彻。特别是近年来，地方各级政府各自为政，迅速扩张城市的意图显得强烈，在实施城市发展、推进城郊农民市民化过程中，考虑城市规模多、考虑农民能力少，考虑城市效益多、考虑乡村提升少，考虑经济增长多、考虑社会文化少，未能综合、科学地顾及规模与效益、城市与乡村以及发展与治理等一系列问题的解决。其中一个直观的表现是，在推进城郊农民市民化过程中，政府从土地等方面获益颇多，而为城郊农民付出的少，甚至经常出现补偿资金不足或不到位而形成“半拉子”工

^① 叶齐茂：《发达国家乡村建设考察与政策研究》，中国建筑工业出版社2008年版，第132页。

程，既影响了农民市民化，也不利于城市本身的发展。

其二，城市建设与城市发展中存在着片面追求“快速化”的问题。

城市化发展离不开土地，而撤村建居最直接的结果就是征用农村土地用以城市建设，因此，撤村建居自然成了推进城市化进程最直接、最有效的方式和途径。撤村建居本来是 20 世纪末少数发达地区所采取的地方政策，但是，自党的十六大报告提出“全面繁荣农村经济，加快城镇化进程”后，很多地方纷纷借机圈地征地搞开发区，加快撤村建居，工作方式粗放，并且显得无力或无意解决各种遗留问题。

应该承认，在全球性的城市化进程中，城市化水平的高低正成为衡量一个国家或地区是否现代化的主要标志之一。我国作为后发国家，适当加快城市化进程的确有其必要性。首先，我国目前城市化的总体水平还相对较低。1998 年，世界的平均城市化水平（城市人口占总人口的比重）是 46%，其中低收入国家为 30%，中等收入国家为 65%，高收入国家为 77%，整个东亚和太平洋地区为 34%，而中国则仅为 31%；到了 2004 年，我国的城市化水平增至 41%，但较之当年 50% 的世界平均水平仍有很大的差距。其次，我国正处在城市发展加速阶段。美国经济地理学家诺瑟姆关于城市化发展进程的“S 曲线理论”认为，世界各国城市化历史过程大体都表现为“S”形曲线，即先由慢到快再由快到慢，直至停滞不前的曲线发展过程，“就阶段性规律而言，当城市化率为 20%—30% 时，城市化处在初始阶段；当城市化水平进入 30%—70% 这一区间时，城市化的进程就处于加速发展时期；当城镇人口占总人口的比例超过 70% 时，城市化开始进入停滞不前的终结阶段，北美洲和欧洲的发达国家就处在这样的阶段。”^① 若按此规律，当代中国正处于“S”形曲线中的高速发展阶段。

但是，问题在于，我国目前的城市化进程可能已经超过了正常的发展速度。据《中国统计年鉴》数据统计，自 20 世纪 90 年代以来，全国城市（镇）数量、规模尤其是城市（镇）面积均呈现高速扩张态势。中

^① 沈建国：《世界城市化的基本规律》，载《城市发展研究》2000 年第 1 期。