

ZHONGGUO CHENGSHIHUA JINCHENGZHONG DE
RENQUAN
WENTI YANJIU

中国城市化进程中的人权 问题研究

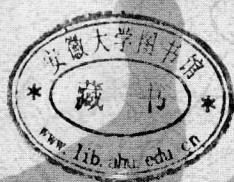
韩云川 李帅虎 张明学 程志勇 ● 著

黄河出版传媒集团
阳光出版社

ZHONGGUO CHENGSHIHUA JINCHENGZHONG DE
RENQUAN
WENTI YANJIU

中国城市化进程中的 人权 问题研究

韩云川 李帅虎 张明学 程志勇 ● 著



黄河出版传媒集团
阳光出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国城市化进程中的人权问题研究 / 韩云川等著

—银川：阳光出版社，2011.12

ISBN 978-7-5525-0044-8

I. ①中… II. ①韩… III. ①城市化进程—影响—人权—研究—中国 IV. ①D621.5

中国版本图书馆CIP数据核字(2011)第278938号

中国城市化进程中的人权问题研究

韩云川 李帅虎 张明学 程志勇 著

责任编辑 王 燕

封面设计 张 梅

责任印制 郭迅生

黄河出版传媒集团 出版发行
阳光出版社

地 址 银川市北京东路139号出版大厦 (750001)

网 址 <http://www.yrpubm.com>

网上书店 <http://www.hh-book.com>

电子信箱 yangguang@yrpubm.com

邮购电话 0951-5044614

经 销 全国新华书店

印刷装订 银川金利丰彩色印刷有限责任公司

印刷委托书号 (宁)0008739

开 本 880mm×1230mm 1/32

印 张 9.75

字 数 200千

版 次 2012年1月第1版

印 次 2012年1月第1次印刷

书 号 ISBN 978-7-5525-0044-8/D·9

定 价 28.00元

版权所有 翻印必究

前 言

改革开放以来,随着我国现代化建设的发展,我国的城市化进程不断加快。目前,我国已进入城市化的快速发展时期。城市化主要表现为城市的增多和扩大,城市生活方式的扩展,城市现代化水平的提高。城市化进程的实质就是大量的农村人口转变为城市人口,大量的农业劳动力转变为第二、第三产业的劳动力。党的十六大报告指出:“农村富余劳动力向非农产业和城镇转移,是工业化和现代化的必然趋势。估计在未来若干年内,我国的城市化率每年会提高 1~1.5 个百分点,每年都有 1000 多万人向城市、向非农产业转移。中国人口转移的趋势,是向大中城市转移,向中东部城市转移。在城市化进程中,我国的大中城市特别是中东部的大中城市会不断扩展,小城镇会不断增多。会出现一些城市带、城市群。从我国的实际情况来看,中国出现几十个甚至上百个超百万人口的大城市,出现几个甚至十几个超千万人口的超大城市是很正常的事情。因此,在未来若干年内,我国的城市特别是大中城市的人口必定还会急剧地增长。在城市化进程中,转移

人口的人权保护是一个不可忽视的问题。这个问题关系到我国城市化的健康发展,关系到社会主义和谐社会的构建。

目前,国内外学者对中国城市化进程中出现的诸多问题进行了相关的研究。国外研究者多注重从资源和环境的角度来研究中国城市化发展问题,也有少数研究者对我国城市化进程中出现的某些问题从人权的角度提出批评,比如批评我们忽视劳动者的权益保障等。这些批评多数都是中肯的,对于我们重视这些问题,采取一定的措施来解决这些问题有一定的帮助。但这些研究往往孤立地看待问题,而从历史和现实的结合上作深入分析的少,当然也不能提出切实有效的解决办法。国内的研究者对中国城市化进程中出现的问题多从社会学、人口学、经济学的角度来研究。这些研究立足于中国的国情,从某一个侧面探讨了问题,提出了一些解决问题的办法。比如中国城市化发展道路问题、城市化发展与资源和环境问题、破解二元结构问题、农民工问题、留守儿童问题等。这对于我们重视和做好某一方面的工作很有帮助。但这些研究的缺陷也是很明显的:从局部看问题的多,而从宏观上、从总体上来把握问题的少;就事论事的多,而作理性分析的少;从经济和社会的层面看问题的多,而从政治特别是从人权角度来看问题的少。我国城市化进程中的许多问题实质上是人权问题。只有从人权的高度,从宏观的层面,从理论和实践、历史和现实的结合上来深入研究中国城市化进程中的诸多问题,我们才能弄清问题的实质,才能在推进中国城市化发展的过程中,采取切实有效的办法和措施,从根本上

保障转移人口的基本人权,从而推动我国城市化的健康发展。

本书以马克思主义和中国特色社会主义理论体系为指导,尽可能地对我国城市化进程中的人权问题作一个宏观的总体性的研究。当然这种研究较少涉及公民的政治权利问题。因为这个问题不单纯是中国城市化进程中转移人口中存在的问题,而是全体社会成员都存在的问题。这个问题需要通过政治体制改革来解决。这里所涉及的主要是转移人口的经济社会文化权利问题。转移人口在这些方面受到不公正的对待。这种不公正的对待违背了最起码的人权原则,如平等原则、禁止歧视原则等,对社会的发展造成了负面影响:伤害了一部分社会成员,不利于调动全社会的积极性;引发一系列社会矛盾,不利于社会的稳定;形成新的二元结构,不利于城市化的健康发展;与社会主义本质要求相悖,损害社会主义声誉;等等。

在城市化进程中,切实保障转移人口的基本人权,是社会主义的本质要求,是党和政府应尽的职责,也是全社会的责任。党的十七大报告强调“尊重和保障人权,依法保证全体社会成员平等参与、平等发展的权利”。在城市化进程中,要认真贯彻十七大精神,增强人权观念,根据人权原则来改革和完善相关的法律制度,从制度上、法律上消除歧视,切实保障转移人口享有平等的权利,使转移人口名副其实地转移。只有这样,才有利于我国城市化进程沿着健康的轨道发展,才有利于促进我国人权事业的发展,才有利于社会主义和谐社会的构建。

本书将我国城市化进程中出现的诸多问题归结为人权问题,以引起人们的重视并采取有力的措施来解决这一问题。本书力图从构建社会主义和谐社会的高度来研究我国城市化进程中出现的人权问题,以促使人们从建设社会主义和谐社会的大局来考虑和制定政策、改革体制。本书力图对我国城市化进程中所凸显的人权问题进行系统的研究,并提出解决这些问题的办法和措施,以利于从制度上和法律上求得对这些问题的系统解决。

全书共分五章。

第一章主要研究我国城市化发展的历史进程,分析我国城市化发展的客观必然性,划分城市化发展的几个阶段,指出我国城市化发展的总体趋势,并从宏观上对我国城市化进程中凸显的人权问题的表现、危害及原因进行分析

从第二章到第五章分别研究我国城市化进程中凸显的具体人权问题。

第二章研究公民迁徙和居住自由的权利,阐明保障公民迁徙和居住自由权利的重要性,指出在我国城市化进程中,转移人口迁徙和居住自由的权利得不到保障的表现并分析了原因,对如何保障公民迁徙和居住自由的权利提出了对策建议。

第三章研究公民的劳动权利,阐明保障公民劳动权利的重要性,指出在我国城市化进程中转移人口的劳动权利得不到保障的表现并分析了原因,对如何保障转移人口的劳动权利提出了对策建议。



目 录

前 言	1
第一章 中国城市化的发展历程及凸显的人权问题	1
一、城市化的含义	1
二、中国城市化发展的客观必然性	5
三、中国城市化发展的几个阶段	13
四、中国城市化发展的总体趋势	21
五、中国城市化发展中凸显的人权问题	24
六、造成我国城市化进程中人权问题的原因分析	29
第二章 转移人口迁徙和居住自由权利保障问题	50
一、什么是迁徙和居住自由的权利	50
二、保障公民迁徙和居住自由权利的重要性	56
三、转移人口迁徙和居住自由权利的保障状况	63
四、保障转移人口迁徙和居住自由权利的对策:改革户籍 制度	76
第三章 转移人口劳动权利保障问题	126
一、什么是公民的劳动权利	126

二、保障转移人口劳动权利的重要性	130
三、转移人口劳动权利保障状况	136
四、转移人口劳动权利得不到保障的原因分析	156
五、保障转移人口劳动权利的对策	166
第四章 转移人口受教育权利保障问题	202
一、什么是公民受教育的权利	202
二、保障公民受教育权利的重要性及基本原则	212
三、转移人口受教育权利保障状况	218
四、转移人口子女受教育权得不到保障的原因分析	241
五、保障转移人口受教育权利的对策建议	244
第五章 转移人口社会保障权利问题	252
一、什么是社会保障权利	252
二、保障公民社会保障权利的重要性	264
三、转移人口社会保障权利得不到保障的表现	267
四、转移人口社会保障权利得不到保障的主要原因	287
五、保障我国转移人口社会保障权利的对策建议	289
参考文献	295
后 记	299

第一章 中国城市化的发展历程 及凸显的人权问题

一、城市化的含义

改革开放以来，中国的城市化进程不断加快。估计在未来若干年内，我国的城市化率每年还会提高 1~1.5 个百分点。目前，城市化问题逐渐成为整个社会热议的重大问题，因为城市化不仅仅与 8 亿农民的未来出路密切相关，而且与已经生活在城市中的市民密切相关，同时也与中国整个经济社会发展密切相关。那么，什么是城市化？在探讨城市化的含义之前我们需要先界定城市的概念。从经济学的角度看，城市是指人口集中、工商业发达、居民以非农业人口为主的地区。从社会学的角度看，城市是指大量异质性居民聚居、以非农业职业为主、具有综合功能的社会共同体，又称都会。城市是一个历史范畴，当社会生产发展到一定历史阶段，社会分工扩大，手工业和农业分离，商品生产和商品交换数量增加，形式变化，在空间上日趋集中，在交通方便、人口较多或统治阶级集中居住的地方，就出现了以交换活

动为主要经济内容的城市。城市又是人类文化发展的象征。

早在原始社会向奴隶社会转变时期，就出现了城市。但是，在相当长的历史时期中，城市的发展和城市人口的增长极为缓慢。直到 1800 年，全世界的城市人口只占总人口的 3%。现代城市是工业化的产物。随着产业革命的兴起，机器大工业和社会化大生产的出现，才涌现出许多新兴的工业城市和商业城市，使得城市人口迅速增长，城市人口比例不断上升。城市化过程是现代工业的出现、资本主义生产方式的产生而开始的。现代城市具有产业、财富、人口集聚功能，是政治、经济、文化、信息中心，它的概念倾向于地域界线的明确，并与传统的农村相对。而农村是以农业为主，产业、财富和人口极为分散。城市化概念的出现是在城市出现之后，城市化的载体是城市，城市化的对象是整个社会。

各个学科从自身学科特点出发，都对城市化概念给出了自己的定义。人口学对城市化的理解是指“人口城市化”——农村人口逐渐转变为城市人口，即人口由农村向城市集中的过程。人口由分散的乡村向城市的集中一般有两种方式：一种是人口集中场所即城市数量的增加；另一种是城市人口数量的增加。城市化作为一种人口集中的过程包含两个方面的内容：一是农村人口向城市集中，导致城市人口数量增加，城市人口占总人口的比例不断上升，威尔逊（Christopher Wilson）在其主编的《人口学辞典》中所作的解释就是“人口城市化即指居住在城市地区的

人口比重上升的现象”^①。二是城市人口的自然增长（城市新出生人口超过死亡人口）与机械增长（城乡人口迁移）。

地理学对城市化的理解是：城市化是农村地域向城市地域的变化，即由于社会生产力的发展，居民和产业在具备特定地理条件的地域空间里聚集，并在此基础上形成消费地域，呈现出日益集中化，使地域中城市性因素逐渐扩大，从而实现聚落和经济布局的空间区位再分布的过程。^②城市化是一个空间变化过程，它最直观的表现就是地域的转化，即使地域景观出现了差异，使地域性质发生了变化。^③作为城市化过程的结果，地域转化的速度和规模从形态、景观上表达了城市化的水平。

经济学通常从经济与城市的关系出发，强调城市化是农业经济向非农业经济转化的过程和结果。城市是人类从事非农业生产活动的中心，即第二、第三产业构成的特有经济空间。城市化是第二、第三产业生成、聚集和发展的过程，产业转型带来了人口的聚集，加强了生产的社会化和专业化，改变了经济景观，造就出城市性聚落的面貌。在城市内部——市区，经济区位的空间配置不断向更高效率的形态发展；在它的外围——郊区，农业区位或者被取代，或者向更集约化的方向发展。^④产业结构从经济角度反映了城市化水平。

① Wilson. C: The Dictionary of Demography. Oxford, 1985, p225.

② 崔功豪、王本炎、查彦育：《城市地理学》，南京：江苏教育出版社，1992年版，第69页。

③ 向德平：《城市社会学》，武汉：武汉大学出版社，2002年版，第136~137页。

④ 向德平：《城市社会学》，武汉：武汉大学出版社，2002年版，第137页。

社会学意义上的城市化,是指新的社会生活方式产生、聚集、扩散的过程。城市化包括生活方式转变的看法,最早是由人类学家提出来的。社会学吸收了人类学家的观点,并在对城市与社会的相互作用的探讨中,根据自己学科的特点解释了城市化概念。从社会发展的角度看,城市是先进的生活方式的发源地,随着社会的发展,人们产生了向城市聚集的观念和行为,并不断被吸引、纳入到城市的生活组织中去,从而形成了与农村相对应的城市社会,而且随城市的发展而出现的城市生活方式也在不断强化。^①同时,城市生活方式扩展到农村,导致了农村生活方式发生质变,社会生活具有了更强的城市性。

综合各种观点来看,全面的城市化内涵应该包括以下几点:第一是人口的城市化。它是指农业人口进入城市转变为非农业人口,以及农村地区转变为城市地区所导致的变农业人口为非农业人口的过程。需要注意的是,城市化固然是农村人口向城市聚集的过程,但这只是城市化概念的内涵之一,城市化的内涵还包括其他重要内容。第二是空间的城市化。它是指随着经济、人口城市化所伴生的反映在载体上的现象,即农村地域向城市地域的转变,城市地域的升级,农村景观向城市景观的转变过程。空间城市化是城市化的载体,城市化水平的推进必然会在空间上体现出来,即城市化过程在地域空间的外在表征,包括城市的数量、规模、分布、具有现代文明特征的城市载体形成和交通条件等基础

^① 周一星:《城市地理学》,北京:商务印书馆,1995年版,第60页。

设施改善等方面。第三是经济的城市化。其中最重要的是产业结构城市化，即产业结构的升级换代，即第一产业、第二产业以及第三产业符合经济规律的演变、发展过程。城市化意味着农业在国民经济中所占比重的下降，第二、第三产业所占比例有序上升的过程。同时，城市化进程也要求对城市和农村的产业结构都进行调整。经济城市化是城市化的主线之一，城市化过程就是产业结构不断由低层次向高层次演进的发展过程。第四是生活方式的城市化。城市化过程是个深刻的、全方位的变革过程。伴随着人口、空间和经济的城市化进程，人们的生产方式、行为习惯、社会组织关系乃至精神与价值观念都会发生转变，从而形成与乡村不同的生活方式。城市化还应包括农村生活方式、思维方式和行为方式所发生的城市性变革：城市化进程既是进入城市的人口逐渐接受、学习城市的生活方式的过程，又是城市影响的扩散而使周围乡村生活方式改变的过程。生活方式城市化是整个城市化过程的有机组成部分，也是城市化内涵丰富性的具体体现。

二、中国城市化发展的客观必然性

1. 工业化使城市化成为历史的必然

机器大工业是一种需要高度协作的共同劳动，是高度社会化的生产，它要求生产的高度集中。恩格斯曾以伦敦为例指出，能够使同样数量的人口在一个地方产生 100 倍以上的利润和力量

的，就是大城市及其大城市中工业企业的大规模集中。他说：“城市越大，定居到这里就越有利，因为这里有铁路、运河和公路；挑选熟练工人的机会越来越多；由于附近的建筑业主和机器制造厂主之间的竞争，在这种地方开办新企业就比偏远地区花费要少，因为在偏远地区，建筑材料和机器以及建筑工人和工厂工人都必须从别处运来；这里有顾客云集的市场和交易所，这里同提供原料的市场和销售成品的市场有直接的联系。这样一来，大工厂城市的数量就以惊人的速度增长起来。”^①而且，大工业只有在大城市里才能大规模地集中起来。工业企业的高度集中，带来了分工专业化和经济的规模效益，进而吸引了大量的人口集中，集中的结果就是一座座城市拔地而起。对此，恩格斯有比较详细的描述：“大工业企业需要许多工人在一个建筑物里共同劳动；他们必须住得集中，甚至一个中等规模的工厂附近也会形成一个村镇。他们有种种需求，为了满足这些需求，还需要其他人，于是手工业者、裁缝、鞋匠、面包师、泥瓦匠、木匠都搬到这里来了。村镇里的居民，特别是年轻一代，逐渐习惯于工厂劳动，逐渐熟悉这种劳动；当第一个工厂很自然地已经不能保证所有的人就业时，工资就下降，结果就是新的厂主搬到这里来。于是村镇变成小城市，小城市又变成大城市。”^②“工业的迅速发展产生了对人手的需要；工资提高了，因此，工人成群结队地从农业地

① 《马克思恩格斯文集》（第1卷），北京：人民出版社2009年版，第406、407页。

② 《马克思恩格斯文集》（第1卷），北京：人民出版社2009年版，第406页。

区涌入城市。”^①大工业的发展直接促成了城市的快速发展，促成了农村人口向城市的集中和聚集。这种趋势在世界资本主义的幼年时期如此，它在 21 世纪的中国也是如此。完全可以说，没有工业化就没有城市化。正是我国工业化的推动才促使我国城市化不断向前发展并成为历史趋势，成为一个有规律的发展过程。

2. 工业的推拉作用使城市成为人类经济活动的中心

在历史上，农村落后的社会生产力一直与小土地所有制密切相连，而与近代社会以来出现的生产的社会化本性背道而驰。随着社会生产力的发展，这种小土地所有制必然被社会化大生产所抛弃，工业化生产和生产的社会化要求被先进的所有制如资本主义所有制代替。马克思认为，“小块土地所有制按其性质来说排斥社会劳动生产力的发展、劳动的社会形式、资本的社会积聚、大规模的畜牧和科学的累进的应用”。“生产资料无止境地分散，生产者本身无止境地相互分离。人力发生巨大的浪费。生产条件越来越恶化和生产资料越来越昂贵是小块土地所有制的必然规律。”^②

大工业生产方式具备农村小块土地所有制无法比拟的优势，因为城市克服了农村那种生产的分散和效益低下的弊端。“城市已经表明了人口、生产工具、资本、享受和需求的集中这个事实；而在乡村则是完全相反的情况：隔绝和分散。”^③城市因人

① 《马克思恩格斯文集》（第 1 卷），北京：人民出版社，2009 年版，第 402 页。

② 《马克思恩格斯文集》（第 7 卷），北京：人民出版社，2009 年版，第 912 页。

③ 《马克思恩格斯文集》（第 1 卷），北京：人民出版社，1995 年版，第 104 页。