



城镇化进程中 教育公平问题研究

王小兵 / 著



湖南师范大学出版社

湖南省科技计划项目“城镇化进程中教育公平问题研究”
阶段性研究成果



城镇化进程中 教育公平问题研究

王小兵 / 著

湖南师范大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

城镇化进程中教育公平问题研究 / 王小兵著. --长沙: 湖南师范大学出版社, 2018. 3

ISBN 978 - 7 - 5648 - 3073 - 1

I. ①城… II. ①王… III. ①城市化 - 关系 - 教育 - 公平原则 - 研究 - 中国 IV. ①G52

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 304509 号

城镇化进程中教育公平问题研究

Chengzhenhua Jinchengzhong Jiaoyu Gongping Wenti Yanjiu

王小兵 著

◇组稿编辑: 李 阳

◇责任编辑: 李红霞 赵婧男

◇责任校对: 胡晓军

◇出版发行: 湖南师范大学出版社

地址/长沙市岳麓山 邮编/410081

电话/0731 - 88873071 88873070 传真/0731 - 88872636

网址/http: //press. hunnu. edu. cn

◇经销: 新华书店

◇印刷: 长沙宇航印刷有限公司

◇开本: 710mm × 1000mm 1/16

◇印张: 13

◇字数: 250 千字

◇版次: 2018 年 3 月第 1 版

◇印次: 2018 年 3 月第 1 次印刷

◇书号: ISBN 978 - 7 - 5648 - 3073 - 1

◇定价: 48.00 元

凡购本书, 如有缺页、倒页、脱页, 由本社发行部调换。

投稿热线: 0731 - 88872256 13975805626 QQ: 1349748847

序

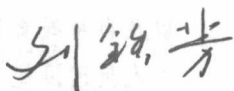
教育公平问题是城镇化进程中重要的民生话题。进入 21 世纪以来，发达国家大都已达到高度城市化水平，发展中国家城镇化势头也强劲而迅猛。诺贝尔经济学奖获得者斯蒂格利茨更是断言，21 世纪影响世界进程的两件事就是美国高科技产业的发展以及中国城市化的进程。毋庸置疑，城镇化对于我国农村剩余劳动力转移，提振经济的作用极大，更是中国现代化的必由之路。教育是民生之基。城镇化与教育发展联系紧密，相互促进。城镇化的本质是人们生活方式的城镇化，教育则是提高劳动者素质、推动科技发展的主要途径，因而教育也是推进城镇化的基础工程。

然而在中国城镇化快速推进的同时，也带来了不少问题。原有城市中心主义带来的城乡分割的二元社会结构尚未打破，而城市内部以进城务工人员 and 城市户籍人口社会福利反差为特征的新二元结构却日益突出，这是我国城镇化的双重考验。在城镇化进程中凸显出的民生问题中，教育公平问题无疑是其中重要的话题之一。城乡教育发展失衡，城乡学生获得的教育机会差距日趋扩大。据统计：城镇高中、中专、大专、本科、研究生学历人口的比例分别是乡村的 3.4、6.1、13.3、43.8 和 68.1 倍，并且城乡教育的这种严重差距短期内也无法出现根本性改善，这无疑彰显了农村居民受教育权利的不公正。在城市，受城乡户籍制度的分割以及自身教育程度偏低的限制，被统计为城镇人口的 2 亿多进城务工人员因没能享受到与城市居民平等的公共服务，而游离于城乡之间，成为边缘性、钟摆型的“半城镇化”人口，政治权利虚化；

在农村，存在空巢老人的生存和留守儿童的成长问题，成为新农村建设的又一障碍，这些问题需要加强研究，且亟待破解。

王小兵博士的这本专著《城镇化进程中教育公平问题》，选题是我给他建议的，他对这些问题都进行了认真的思索，提出了一些不错的解决方案，这也是他主持的湖南省创新平台与人才计划项目所取得的阶段性成果。他站在城镇化这个宏大背景下，紧紧围绕“教育公平”这个古老话题，对这些问题进行了较好的阐述。该书梳理了美、德、日、韩等高城镇化水平国家的发展经验，抓住了城镇化背景下城乡教育失衡、流动儿童与留守儿童、异地城镇化与就近城镇化等热点问题，以“城镇化与教育发展的关系”阐述为逻辑起点，选取城乡一体化促进教育公平、县域教育均衡促进教育公平、就近城镇化促进教育公平、城市群教育一体化促进教育公平等典型路径进行了阐述，层次清晰，行文流畅。比如，书中系统阐述了城镇化与教育发展的关系，指出城镇化可能是一把双刃剑，这个观点是比较中肯的。一方面，城镇化势必为革新传统观念、提高教育文化水平以及城市产业的壮大升级提供助力；另一方面，伴随着城市化进程，大量农业人口聚集到城市，城市人口急剧膨胀、城市规模迅猛扩大，如果城市规划、社会保障和城市管理体系仍然滞后，也容易引发阶层隔阂、社会对立、教育不公等诸多社会问题。由此可见，城市化进程在彰显发展工业化成就的同时，也要警惕城镇化成为“暴力”性的推进剂。因此，他接着提出了城镇化与教育发展之间需要构建一种共生共荣的新型关系。教育不应该是被动地适应城镇化，而更应如何促进和服务新型城镇化。主动适应，城乡一体，则利国利民；漠然置之，鲜受触动，终将陷入被动。一方面，教育在城镇化过程中具有带动功能。城镇化需要生产要素的集聚，尤其要依靠教育提供高素质的劳动者，才能使生产诸要素产生最大效益。城镇化过程是重新配置资源的过程，而资源的重新配置将大大提升效率，促进人类文明进步和教育公平。另一方面，城镇化能够改善教育基础设施和增加公共教育支出，城镇化改善了教育增长的需求、供给、物质条件和价值观念等要素，提高了教育的收益，刺激了人们对教育的投资。城镇化与教育发展联系紧密，通过妥善规划，可以相互影响，相互促进。

是为序！



2017年10月

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 核心概念的界定	(1)
第二节 研究综述	(12)
第三节 研究方法及意义	(16)
第四节 研究内容	(19)
第二章 城镇化进程中教育发展的国际比较与借鉴	(23)
第一节 美国城镇化与教育发展经验借鉴	(23)
第二节 德国城镇化与教育发展经验借鉴	(29)
第三节 日本城镇化与教育发展经验借鉴	(35)
第四节 韩国城镇化与教育发展经验借鉴	(41)
本章小结	(45)
第三章 城镇化与教育发展的关系	(48)
第一节 教育是推进城镇化的基础工程	(48)
第二节 城镇化对教育公平的影响	(51)
第三节 城镇化对教育公平的促进	(59)
第四节 新型城镇化对教育发展的要求	(61)
本章小结	(63)
第四章 城乡教育一体化促进教育公平	(64)
第一节 城乡教育一体化概述	(64)

第二节	精准定位农村教育的发展方向	(66)
第三节	职业教育的供给侧改革	(69)
第四节	城乡教育一体化促进教育公平的几点建议	(74)
本章小结		(80)
第五章	县域教育均衡促进教育公平	(82)
第一节	我国县域教育均衡水平评估分析	(82)
第二节	我国县域教育均衡发展中存在的问题	(88)
第三节	我国县域教育均衡发展的几点建议	(90)
本章小结		(95)
第六章	就近城镇化模式促进教育公平	(97)
第一节	就近城镇化的内涵	(97)
第二节	就近推进城镇化的问题及其与教育的关系	(99)
第三节	就近城镇化促进教育公平的实现路径	(101)
本章小结		(108)
第七章	城市群教育一体化促进教育公平	(110)
第一节	城市群教育一体化的内涵	(110)
第二节	城市群教育一体化促进教育公平的现状	(112)
第三节	城市群教育一体化促进教育公平的几点建议	(121)
本章小结		(125)
第八章	流动儿童与留守儿童教育治理模式	(126)
第一节	解决流动儿童教育问题的重点与难点	(126)
第二节	统筹解决流动儿童教育问题的政策建议	(130)
第三节	留守儿童教育现状及其成因	(135)
第四节	改善留守儿童教育环境的对策	(139)
本章小结		(143)

第九章 城镇化促进教育公平的案例研究	(145)
第一节 广东惠州龙门县促进教育公平案例研究	(145)
第二节 陕西安康石泉县促进教育公平案例研究	(151)
第三节 贵州贵阳南明区促进教育公平案例研究	(157)
第四节 湖南湘潭市雨湖区促进教育公平案例研究	(161)
第五节 我国台湾地区促进教育公平案例研究	(166)
本章小结	(170)
第十章 城镇化促进教育公平的实施与评价	(172)
第一节 构建区域教育反梯度推进战略	(172)
第二节 完善教育融资机制	(177)
第三节 构建教育公平评价体系	(183)
本章小结	(189)
参考文献	(190)
后记	(199)

第一章 绪 论

第一节 核心概念的界定

一、教育公平

(一) 教育公平观念的由来

教育公平的观念由来已久,追求教育公平是人类永恒的理想。在西方,古希腊的大思想家柏拉图最早提出教育公平的思想,他重视教育,认为抓好教育应该是统治者的首要大事,应该由国家来办理;主张所有公民,不分男女,都应一律从小接受强制性的教育,并且获得德、智、体等方面全面、和谐的发展。亚里士多德首先主张通过法律保障自由公民的教育权利。近代,西方社会继续寻求教育公平,18世纪末,教育公平的思想已在一些西方国家转化为立法措施,在法律上明确了人人都有受教育的平等机会。近现代,西方社会又在不同时期大致出现了三种不同的教育公平观:保守主义教育公平观、自由主义教育公平观和激进主义教育公平观。马克思和恩格斯也积极倡导教育公平。马克思认为,教育是每个公民都应拥有的一项平等权利,教育平等需要以经济为基础,以消灭特权阶级为前提条件。《共产党宣言》进而明确了教育的基本原则,主张对所有儿童实行公共的、免费的教育。在我国,早在两千年前大教育家孔子就提出“有教无类”的朴素的教育民主思想,他丰富、博大的教育思想中所蕴含的民主性、平等性因素是孔子思想的精华,具体体现为:首创私学、有教无类、教学民主以及平等互爱的师生关系等。隋朝建立的科举考试制度同样也蕴含了一种

教育公平的理念。1949年,新中国成立后,《共同纲领》便确定了“民族的、科学的、大众的”新民主主义教育方针,体现了新中国重视社会公平、教育公平的基本价值。

总之,教育公平理念是政治、经济领域自由、平等权利在教育领域的延伸。它是一个历史范畴,在不同国家和不同历史时期有着不同的含义。它既反映了社会现实,又超越了社会现实,是社会现实与教育理想的统一,同时具有特定的合理性和历史局限性。它超越了身份制、等级制等将教育视为少数人特权的历史阶段,已经成为现代社会普适性的基础价值。

(二) 教育公平观念的内涵

对于教育公平的问题,学者们做了多角度、多层次的研究,提出了很多独特的见解。进入21世纪后,西方学术界认为,教育公平是赋予人人平等的机会,尊重学生个性,在此前提下接受适合自身特点的教育,使其最大限度地吸取知识。2007年,经济合作与发展组织(OECD)为协助其成员国制定教育政策,通过文件明确了教育公平的定义:第一个含义是公正(fairness),就是要保证性别、社会经济地位和种族等个人和社会因素不妨碍人达到其能力所允许的教育高度;第二个含义是覆盖(inclusion),就是要保证所有的人都受到基本的、最低标准的教育。这意味着教育要因材施教,使人充分发展;要保证人人都受到最低标准的教育,且不因性别、社会经济地位等个人和社会因素而改变。

从教育活动过程来看,教育公平一般包括起点公平、过程公平和结果公平三个层次,分别诠释着:(1)确保人人都享有平等受教育的权利和义务;(2)提供相对平等受教育的机会和条件;(3)相对均等的教育成功机会和教育效果,使人人接受同等水平的教育后能达到一个最基本标准:学业成绩上的实质性公平、教育质量公平和目标层面上的平等。其中,确保起点公平是前提和基础,确保过程公平是要求和保障,确保结果公平是信念和目标。

从教育公平的操作层面来看,教育公平一般分为原则性公平、操作性公平和结果性公平。原则性公平是教育结果公平的前提条件,操作性公平是教育结果公平的保障条件。它需要把操作的步骤合理化、程序化,同时完善各种形式的监督机制、监督机构以及技术手段,从而保障结果的公平。当然,教育结果公平并非单纯的不可能实现的教育结果平等。教育政策不

能规定和干预“教育结果”，但可以为其设定一个合理的基本标准，并要求每一个学生不掉队，人人都能达到基本标准。

从教育实践主体（教育者和受教育者）的差异性来看，教育公平一般分为同质性教育公平和差异性教育公平。同质性教育公平是指忽略个体差异，用相同的公平原则指导现实的教育活动。而差异性教育公平则认为只有承认个体差异的存在，尊重个体差异，才能够提供满足个性化需求的教育，从而使人人都能以契合自己的方式获得自身最佳的发展，达到完全意义上的教育公平。差异性教育公平需要根据受教育者个体存在的禀赋、兴趣和能力差异，差异性配置教育资源，以满足其个性充分发展的需要。^①

当然，教育公平的发展有一定的相对性，不存在不受限制、完全意义上的绝对公平，它必然依赖一定的社会条件的存在，受社会生产力的发展水平和人们对教育公平观念的认识程度的影响而产生变化。原始社会的教育公平是一种涉及全体成员的低层次的公平；在奴隶社会和封建社会，教育则成为上层社会的一种特权，广大劳动人民的子女很难有受正规教育的权利和机会；工业社会以来，教育才逐渐走向大众，人们对教育公平的认识才逐渐从起点的公平、过程的公平向结果的公平演变。

总之，教育公平是人类奋斗的方向与目标。教育公平，是指国家对教育资源进行配置时所依据的合理性的规范或原则。^②这里所说的“合理”是指要符合社会整体的发展和稳定，以及社会成员个体的发展和需要，并从两者的依存关系出发来统一配置教育资源。教育公平与教育效率也是统一的，但在不同的发展阶段中，教育公平问题的特征和重心是不同的。在发展初期，最重要的是普及教育，保障广大儿童平等地接受教育的权利。在教育初步普及之后，追求的是教育过程中的公正待遇和更高的教育质量，即对教育品质的追求。因此，当前在教育权利平等的前提下，我们还必须经过高度筛选、分流的教育制度，着重考虑经济的合理性，要求在资源配置和教学过程中，平等地对待每一个学生，让他们享受平等的教育；同时，又以承认个体差异、发展的不平衡为前提，给每一个儿童提供另外不同的教育，使其个性尽可能得到充分的发展。既要实现“人人有学上”的起点

① 褚宏启，杨海燕. 教育公平的原则及其政策含义 [J]. 教育研究, 2008 (1): 10-11.

② 任玉丹. 英国学校增值性评价模式对推进我国教育公平的启示 [J]. 教育探索 (5): 152-

公平,还要更多关注教育过程中的微观平等,让所有孩子都平等地受到标准化的、高质量的教育,逐步实现“人人上好学”。

(三) 教育公平缺失的表现形式

从宏观来看,教育公平缺失的表现形式大致可以分为以下几种:

首先,城乡教育发展不平衡。从2002年全社会5800多亿元的教育投资来看,当年,占全国总人口60%以上的农村只获得了其中23%的投资,而占人口少数的城市却获得了绝大部分,从这个数字可见一斑。在很多农村、山区,九年制义务教育缺乏有效保障,很多适龄孩子没能力和机会入学,辍学率相当高;在偏远地区,基础设施、师资得不到保证,校舍危房时有所见,学校甚至找不到合适的教师,只能上最基础的几门课。反观,在城市中的学生,却享受着不断升级换代的教育设施,选择自己所喜爱的课程,可以在家长的陪伴下选上心仪的课外辅导班,接受素质教育,这无形中拉大了城乡教育差距。

其次,地区教育公平受到质疑。有个对比是典型写照:2003年教育部副部长吴启迪宣布我国高等教育已步入大众化阶段,北京市的毛入学率达49%,为全国平均数15%的3倍多,而云南省2002—2003学年教育事业统计公报显示,该省2002年的毛入学率仅8.64%。两个数字一对比,发现两个地区的入学率相差5倍还多。从我国高校布局情况来看,北京、上海等大城市的高校的数目、质量远超一般的省市(自治区),这些高校的经费很大程度上依靠的是当地政府的支持,作为回报,在招生政策上表现为向本地区倾斜,划分出很大部分的名额给当地,有些高校甚至大部分在当地招生。这种状况严重影响了很多高校较少的省市(自治区)学生的升学,制约了这些学生的正常发展,为了考上一个理想的大学,往往需要拼尽全力。此外,在长期倾斜性的经济政策刺激下,造成了我国较大的地区发展差异,地区间居民的收入差异很大,而高等教育资源的消费是需要成本补偿的,这使贫困地区的学生处于不利的处境。

再次,阶层教育不公明显。在社会主义社会建立以后,我国的一个现实是消灭了剥削阶级,阶级矛盾已经不是我国社会的主要矛盾了。但改革开放,尤其是新世纪以来,我国面临的一个新的社会现实是出现了不同的社会阶层,每阶层除了所从事工作性质有差异,收入也很悬殊。在市场经济条件下,这种收入差异逐渐演变为身份和地位的差异。收入越高的人,

如私营企业主、民营外资企业高级管理人员、自由职业者、各种技术人员在社会中地位较高；而收入越低的人，如进城务工者、个体小商贩、下岗失业人员在社会中的身份地位逐渐降低，在文明进程中逐渐失去了话语权，沦为弱势群体。由于这些新的阶层的出现，以及身份转换，新的教育公平问题也应运而生，就是阶层公平缺失。最明显的例子就是原来被合法化，近年来要求取缔的择校费，击碎了不少流动儿童的求学梦想。但整体而言，地位较高的社会阶层家庭子女，享受优质的教育资源的机会更多，进入社会的职业路径也更宽广。当然，“钱学交易”、“权学交易”的危害更大，更应该引起警觉。

最后，教育资源配置效率有待优化。前面主要是从教育的消费者角度来看的，从教育的供给者角度来看，也存在着明显的公平缺失，提高配置效率，这些往往成为全国“两会”关注的热点。配置公平缺失最突出的表现在：一方面，“以县为主”的县级统筹义务教育的事权和财权不匹配，造成基础教育阶段配置地区差距大；另一方面，高等教育经费过于集中，且身份固化。就针对高等教育的“111计划”、“珠峰计划”、985工程、211工程而言，它们虽然提升了国内高等教育水平，但未能促成“世界一流”。“双一流”的制定与实施，可谓顺势而为。它是我国参与国际竞争、应对办学资源配置全球化、提升中国大学的全球竞争力的战略选择；是“985”、“211”的延续，是为克服“身份固化”弊端而引入竞争的新尝试，其实质是使高水平大学的资源配置模式将由传统的官僚控制模式向市场模式转变。^①或许“人人有份”的平均主义带来集体性趋于平庸，成为“985”等的一大教训，故要绩效优先。然而我国高等教育为“后发外生型”，重点大学又有人为建构的特点，且资源高度集中引发不公平，会牺牲大量“陪练者”的利益^②，除了“双一流”之外，还要“带一般”、补短板，成就“满园春色”。

（四）教育公平的意义

在城乡、地区、阶层差异日益拉大的今天，人们要想跨越城乡、地区、

① 周光礼.“双一流”建设的三重突破：体制、管理与技术[J].大学教育科学,2017(04):4-5.

② 阎凤桥.我国高等教育“双一流”建设的制度逻辑分析[J].中国高教研究,2016(11):46-47.

阶层界限，实现跳跃，从而过上更好的生活，接受教育是极其重要的一个途径。社会的稳定，往往依赖于各个阶层之间的和谐、融合与流动。假如一个体系内的差异扩大到不可调和的地步，各个阶层之间的界限森严到不可流动的地步，这个体系必陷入混乱和崩溃。而如何缩小这种差异、连通不同的群体，教育无疑是一种极其有效的方式。通过教育，处于弱势的群体获得了通往较高层群体的渠道，他们有了奋斗的目标和努力的方向，就会有意识地降低对现状的不满。反之，如果没有了教育这个通路，或者教育不公平，通路走不通，这个群体便很难找到一种改变自身状况的方式，社会也就失去了自我调节的机制，以致矛盾无处化解、不满无处释放，于是混乱便不可避免了。

当前教育公平问题已经成为中国社会的焦点矛盾，关系着全国绝大部分群众的切身利益，关系着国家地区的经济社会发展，关系着人心向背。促进教育公平是建设和谐社会的现实要求，教育公平也是城乡发展、区域发展、经济社会发展等统筹发展的一个重要支柱和重要条件，如果不能得到合理的解决，我们建设和谐社会的能力将受到极大的损害。

二、城镇化

（一）城镇化的内涵

城镇化是一个历史范畴，同时，它也是一个发展中的概念，至今尚未统一。近5年来，关于城镇化的概念，至少在20种以上。一般地说，城镇化是一个涉及社会、经济与空间等诸多因素的复杂的人口迁移过程，因此，社会学家、经济学家、地理学家以及人口学家从各自不同的角度给出了城镇化的定义。恩格斯认为，生产的集中带来了人口的集聚，由此诞生了大批工业城镇。英国经济史学家约翰·哈罗德·克拉潘认为工业化推动了发达国家的城市化水平。当前，在信息化的推动下，英、美、澳等发达国家城市化经历了高度城市化、逆城市化、再城市化等阶段，基本实现了人口的均衡布局，也进一步缩小了城乡差距。具有代表性的观点认为城镇化是由农业人口占很大比重的传统农业社会向非农业人口占多数的现代文明社会转变的历史过程。其本质特征主要体现在：农村人口在空间上的转换；非农产业向城镇聚集；农业劳动力向非农业劳动力转移。城镇化的过程也是各个国家在实现工业化、现代化过程中所经历社会变迁的一种反映。城

镇化的核心是人口就业结构、经济产业结构的转化过程和城乡空间社区结构的变迁过程。

从农村城镇化的角度而言,城镇化具有四个方面的特征:一是时间特征,表现为过程和阶段的统一,以渐进为主;二是空间特征,表现为城镇结合,以镇为主;三是就业特征,表现为亦工亦农,以非农为主;四是生活方式特征,表现为亦“土”亦“洋”,以“洋”为主;亦新亦旧,以新为主。

从世界城镇化发展类型看可分为发达型城镇化与发展型城镇化,其特点是不一样的,例如,重庆在内的中国西部均属发展型城镇化。发展型城镇化有5个特点:一是城镇化原始积累主要来自于农业;二是城镇化偏重于发展第二产业,而非发展第三产业;三是城镇化具有明显的二元结构;四是城镇化的动力机制主要是推力而非拉力;五是城镇化中城市贫民占有很大比重。

(二) 城镇化的意义

城镇化是人类文明进步和经济社会发展的大趋势,是落后的农业国向现代化的工业国转变的必由之路。从国际的普遍经验来看,城镇化是与人的发展水平密切联系的。从过去200多年国际城镇化的发展进程来看,城镇化为人的全面发展提供了巨大的潜在机会,包括促进经济发展和提高人民生活水平,推动公共服务的普及以及提高公共服务质量,推动社会治理的完善,缩小城乡和地区发展的差距,等等。但是这种潜在机会能否转化为现实,在很大程度上取决于政府公共政策导向、国家土地政策、经济发展方式,以及就业、住房、社会保障等公共服务的供给及公平分配等。

城镇化是现代经济增长的重要推动力。人口和经济活动在城市中聚集会产生显著的规模经济效应,刺激市场需求迅速增长和多元化发展,促进专业化分工,使私人 and 公共投资的平均成本和边际成本得以大幅度降低,使市场和利润倍增,从而提升经济效益。而经济全球化的发展,不断催生新业态,特别是金融、保险业、技术咨询、信息和计算机服务业等现代服务业,必须依托城市才能得到发展壮大。不仅如此,城市产业的繁荣和高回报会吸引更多的资本、技术和知识的流入,将会进一步诱发新的技术创新和合理流动,并促进新兴产业的形成。因此,城市是现代经济中最具有活力的区域。

城镇化有助于促进政府治理的改善,普及基本公共服务,提高公共服

务的质量,从而促进国民教育水平和健康水平的提高。城镇化使政府与民众的距离空前地拉近了,政府及其官员的一举一动变得更容易观察和监督。人口的集聚推动了社会生活中的组织化和分工,民意表达变得更加专业化和专职化,公众意见的传播成本大大降低,更易于采取集体行动。在发展中国家,虽然农村人口众多,但是由于人口聚集程度低、居住分散,采取集体行动的交易成本比较高。因此,在争取政策影响力的过程中,农民这个数量更大的群体反而缺乏与城市居民对等的影响力。人口在城市的集中,大大降低了公共基础设施和教育、医疗卫生等公共服务供给的平均成本。与农村相比,城市在公共服务质量上的优势也是明显的,这种优势不仅是因为城市具有良好的经济基础,还因为城市集中了优秀的相关人力资源。

从长期看,城镇化还有助于促进公平的发展,逐步缩小城乡和地区发展差距。西方经济学鼻祖亚当·斯密就在《国富论》中指出,城市工商业是农村改良和开发的原因,表现在工商业都市的增加与富裕,为农村的产品提供巨大而便利的市场,促进农村土地的开发,并使农村突破传统关系的制约,变得更有秩序、有好的政府和有个人的安全和自由。^①实践证明,城镇化有力地吸引了生产要素向城镇聚集,促进了产业结构的调整和优化配置,成为解决就业、实现市场扩展、推进新型工业化的重要举措;城镇承接了大量的农村富余劳动力,在带动农民增收的同时,还在很大程度上缓解了农村人地紧张的突出矛盾;城镇化有利于实施国家区域发展总体战略,统筹城乡区域协调发展,逐步缩小城乡区域差别。

(三) 中国城镇化现状

城镇化是我国现代化建设的一个必经过程,也是我国现代文明的一个重要标志。中国城镇化60余年以不可阻挡之势迅猛向前,城镇化水平稳步提高,其中蕴涵的是中国经济规模扩张、工业化步伐加快推进、城市功能迅速提高的辉煌历程。城镇化发展,无疑是经济繁荣的象征,也是经济发展的动力。60年前刚刚建立的新中国,面对贫弱的局面,首先升腾起的是工业化的梦想。正是工业化的发展,带动着城镇化的进程。改革开放以来,中国城镇化的步伐明显加速,关于城镇化路径的选择也成为议论的焦点。2002年至2011年,我国城镇化率更是以平均每年1.35个百分点的速度发

① [英] 亚当·斯密:《亚当·斯密文集》[M]. 蒋自强,等,译. 北京:商务印书馆,2014: 95-96.

展,城镇人口平均每年增长2096万人。2012年8月17日国家统计局发布报告显示,2011年城镇化率达51.27%。60余年来,作为政治、经济和人民精神生活中心的城市,在国民经济和社会发展中的中心地位日益突出,是整个国民经济快速发展的火车头。第一个五年计划156项重大项目带动了城镇快速发展,城镇化水平提高了5个百分点。60余年城镇化发展,我们根据自己的国情,摸索出一条适合中国国情的城镇化之路,走出了一条大中小城市与小城镇协调发展的道路。

中国人口众多、地域广阔,不能只搞集中型的大城市化,也不能只实行分散型的小城镇化。走中国特色的城镇化道路应该是集中型与分散型相结合、据点式与网络式相结合、大中小城市与小城镇协调发展的多元化城镇化。60年前,从工业化起步带动城镇化,而现在,城镇化在与工业、农村发展的互动中实现着更高水平的跨越。“按照统筹城乡、布局合理、节约土地、功能完善、以大带小的原则,促进大中小城市和小城镇协调发展。”这是一条适合中国国情的发展之路。

如今,以特大城市为依托、辐射作用大的城市群已经是中国重要的经济增长极。京津冀、长三角、珠三角三大城市群,及辽中南、中原、武汉、长株潭、成渝、闽东南、山东半岛、关中天水、北部湾等城市群,以不到全国1/10的土地面积,承载了全国1/3以上的人口,创造了全国1/2以上的GDP。中国社会科学院的研究报告显示,长三角、珠三角、京津地区这三大城市密集区累计实际利用外资额占全国的60%以上,2008年上半年三大城市密集区共完成进出口额9359.16亿美元,占全国进出口额的75.9%。与此同时,快速发展的小城镇在吸纳广大农村富余劳动力就近就地转移和统筹城乡发展方面发挥着独特的功能。根据住房和城乡建设部对109个镇的调研,小城镇第一产业就业比重从1985年的62%下降为2005年的38%,二、三产业分别从26%和12%增加到38%和24%,有58%的农村劳动力在镇域范围内实现了由第一产业向二、三产业的转移。积极稳妥地推进城镇化和城镇发展,优化资源配置,调整经济结构,是国民经济又好又快发展的重要基础。因此,当前和今后一段时期是我国城镇化和城镇发展的战略机遇期。

(四) 中国城镇化所面临的问题与对策

1. 中国城镇化所面临的问题

我国城镇化自改革开放后进入快速发展期,但是这其中困难重重、情