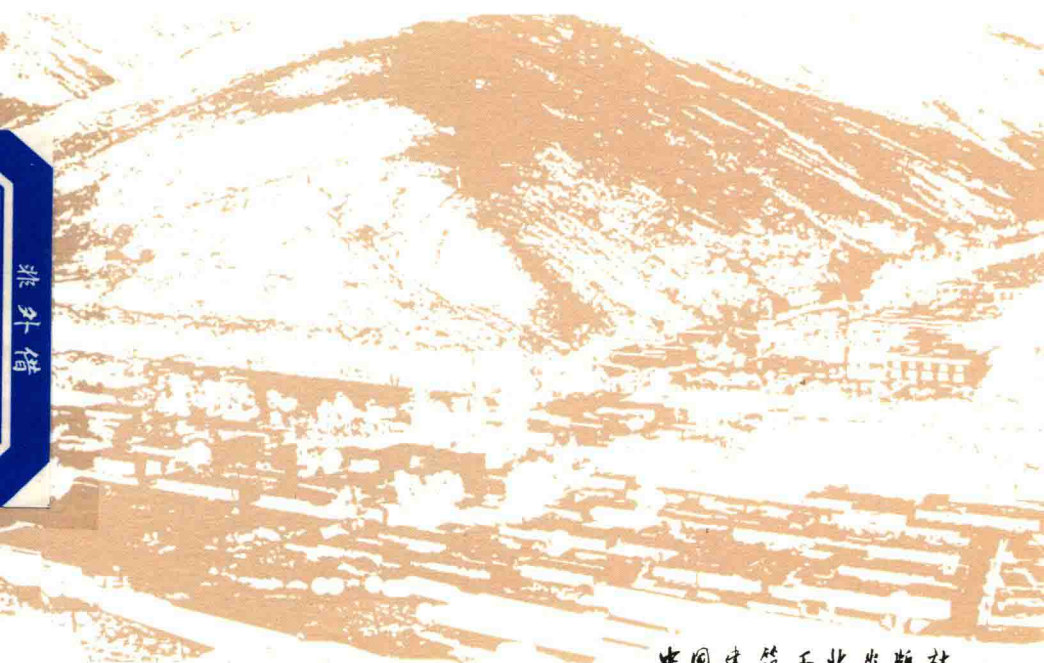


乡村管理走向乡村治理

From Village Management to Village Governance

鄧艳丽 著



非外借

中国建筑工业出版社

乡村管理走向乡村治理

郅艳丽 著

中国建筑工业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

乡村管理走向乡村治理 / 郅艳丽著. — 北京: 中国建筑工业出版社, 2017.5

ISBN 978-7-112-20721-3

I. ①乡… II. ①郅… III. ①农村—群众自治—研究—中国 IV. ①D638

中国版本图书馆CIP数据核字 (2017) 第090177号

责任编辑: 焦 扬

责任校对: 王宇枢 姜小莲

乡村管理走向乡村治理

郅艳丽 著

*

中国建筑工业出版社出版、发行 (北京海淀三里河路9号)

各地新华书店、建筑书店经销

北京京点图文设计有限公司制版

北京中科印刷有限公司印刷

*

开本: 880×1230毫米 1/32 印张: 8 $\frac{1}{2}$ 字数: 242千字

2017年5月第一版 2017年5月第一次印刷

定价: 40.00元

ISBN 978-7-112-20721-3

(30365)

版权所有 翻印必究

如有印装质量问题, 可寄本社退换

(邮政编码 100037)

前言

乡村建设的研究源于2007年开始主持的“十一五”科技支撑计划重大项目“农村住宅规划设计与建设标准研究”课题一“农村规划技术研究”(2008BAJ08B01),该课题于2012年3月正式结题,研究成果更多基于乡村规划技术的角度,但帮助笔者掌握了相对完整的乡村规划技术支撑体系。期间,于2011年为研究生开设了“乡村规划理论与方法”课程,教学相长的过程中也在不断梳理乡村治理的理论基础和制度传统。2014年跟随叶裕民教授参加了中国工程院重大项目“村镇建设管理制度”的研究,承担了子课题“以人为本的乡村规划建设管理制度创新”的主要研究工作,有机会在全国范围内进行更广泛的调查,也从全国层面思考了乡村治理的本质特征与基本内涵,并确定了乡村管理走向乡村治理的基本逻辑框架。

具体实践也促使笔者对乡村治理的思考趋于深刻,支撑性成果主要有三项:一是从2007年12月开始以总规划师的角色持续跟踪笔者主持编制的《上海庙镇总体规划》实施过程;二是从2010年玉树援建开始跟踪笔者主持编制的《称多县灾后重建总体规划》实施过程,关注拉司通村重建始末,并于2012年3月帮助地方政府编制完成了《称多县拉司通村历史文化名村保护规划》;三是2012年5月应东阿阿胶股份有限公司之邀编制《赤峰市后兴隆地村整治规划》,以此为基础参与乡村治理实践,探索企业可接受、社会能满足、政府可支持、大学能介入的乡村治理模式。

近十年时间的课题研究、教学活动和具体实践使我意识到,中国乡村建设是只有开始,没有结束的伟大历程。全国各地差异较大、治理能力不同,治理模式一定是多样的。从治理主体的角度进行的模式划分属于一家之言,实证选择的案例基于笔者的判断,可能并不全面,虽然

解决了一部分乡村发展出现的问题或者实现了不同参与主体的目的和价值，但仍然存在各种各样的问题，真正评判还需要时间的检验。

本书写作过程中，逻辑框架得到了中国人民大学叶裕民教授和杨健教授的指正，案例研究得到了“绿十字”孙君先生、清华大学罗德胤副教授、中国建筑设计院郭海鞍主任的帮助，而中国人民大学郑皓昀、马慧佳、龚敏、戚斌、刘小兵、吴晓东等研究生帮助收集、整理资料，朱春武协助校对，中国建筑工业出版社焦扬给予了一如既往的支持，在此一并致谢。

郅艳丽

2017年1月于北京

目 录

上篇 乡村管理走向乡村治理的理论研究

第一章	中国城乡关系变迁与发展障碍·····	2
	一、城乡关系变迁的阶段特征·····	2
	二、城乡分割状态下的发展障碍·····	9
第二章	中国古代乡村治理制度演进与治理特征·····	14
	一、古代乡村行政制度演进·····	14
	二、古代乡村建设制度体系·····	21
	三、古代乡村治理基本特征·····	29
第三章	中国当代乡村管理制度特征与制度差异·····	38
	一、当代乡村管理制度的特征与比较·····	38
	二、当代乡村规划理论与规划管理·····	50
	三、当代保护村落管理制度与困境·····	75
第四章	国际乡村规划管理的经验与借鉴·····	88
	一、乡村管理法律与制度体系·····	88
	二、乡村规划编制与实施制度·····	101
第五章	中国现代乡村治理趋势与制度创新·····	111
	一、乡村发展趋势判断·····	111
	二、乡村建设理论特征·····	116
	三、乡村治理制度创新·····	123

下篇 乡村管理走向乡村治理的实证分析

第六章	乡村治理模式分类·····	138
-----	---------------	-----

一、村庄类型划分	138
二、治理模式	142
第七章 行政主导型治理案例	150
一、政府主导治理模式——鄂托克前旗上海庙镇	150
二、央企（国企）主导治理模式——华润西柏坡希望小镇	163
第八章 集体主导型治理案例	171
一、集体主导治理模式——东莞西湖村	171
二、社区企业治理模式——广州猎德村	181
第九章 社会主导型治理案例	186
一、建筑师触媒治理模式——昆山祝甸村	186
二、学者植入治理模式——信阳郝堂村	193
三、宗教机构主导治理模式——玉树拉司通村	199
第十章 市场主导型治理案例	213
一、运营企业主导治理模式——晋中张壁古堡村	213
二、综合企业主导治理模式——黟县宏村	218
第十一章 合作治理型案例	224
一、协同治理模式——巴林左旗后兴隆地村	224
二、公私合作治理模式——成都蒲江县炉坪村	239
第十二章 案例模式总结	249
一、主体特征总结	249
二、模式特征总结	251
后 记	254

上 篇

乡村管理走向乡村治理的理论研究

第一章

中国城乡关系变迁与发展障碍

乡村治理制度是在城乡关系的大制度背景下形成的，研究城乡关系是研究乡村治理制度的基础。

一、城乡关系变迁的阶段特征

中国城乡关系的历史演进历经了新中国成立前重农轻商的城乡融合、改革开放前城乡完全分割、改革开放后城乡半分割和 21 世纪统筹城乡发展四大阶段。尤其是新中国成立后发展的自有逻辑规制之一在于其现代化走向和农业传统纠葛的历史进程^[1]，奉行农村包围城市、农业支援城市和农民服务市民的策略，相应决定了城乡关系的系统性结构。

1. 新中国成立前重农轻商的城乡融合阶段（1949 年前）

农业发展是中华民族的稳定之本，为了维护高度统一的政治军事统治，历朝历代都十分重视农业资源开发和发展，不断完善农业政策和耕作制度，不同程度地施行重农抑商政策，奉行以农为本、工商为末、重农轻商、尚本除末的经济策略，是乡村成为国家财富高地的制度基础，使城乡资本自由流动。宋以后，重农抑商的发展政策逐渐松动，商业和手工业发展达到了相当高的水平，促进了城乡联系，乡村财富同步增加。清末抑商政策有所放大，限制了对外贸易和国际交往，闭关锁国，严重抑制了手工业和近代工业技术的进步，乡村发展受到了影响。近代中国经历了殖民地、半殖民地和侵略战争，城乡同时受到损害，乡村出现没落趋势。中国古代城乡的人口流动通过科举等人才选拔制度和告老还乡等人才回流制度形成闭合的循环系统，各地乡村都有一批乡绅以及衣锦

[1] 徐勇. 从“农村包围城市”到“城市带动农村”——以新城市建设引领新农村建设的[J]. 东南学术, 2007 (2): 39.

还乡的商人、官员，他们建设基础设施、发展乡村教育、修缮文庙和宗祠、维护传统建筑文化、建立乡村社会秩序，成为促进中国古代乡村经济平稳发展、乡土社会稳定有序和乡土文明承继弘扬的主要力量，乡村成为人才的福地和建设的高地。城乡之间因资本和人才自由流动，使得城乡处于均衡发展状态，城乡关系极为融合。

2. 改革开放前的城乡完全分割阶段（1949～1977年）

新中国成立后，经过3年的恢复与调整，到1952年，中国GDP为679亿元，人均GDP为119元，相当于GDP为276亿美元，人均GDP为48.4美元，非农产业就业占全部就业的16.5%，是当时世界上最落后的农业国家之一。根据当时的国际环境和独立自主的发展需要，优先发展重工业就成为了新中国成立以来直至1978年改革开放前30年间国民经济发展贯穿始终的基本方针，也是中国形成城乡封闭治理、牺牲农村发展城市的逻辑起点。

为配合优先发展重工业基本方针的实施，在城乡人口与社会发展空间关系上采取完全封闭的运行机制，即城乡分治制度：一是经济分治。城市主要实行国家所有制，绝大部分企业归国家所有，中央政府和地方政府通过计划安排所有的经济活动，将工业化发展的新增就业机会分配给新增城市劳动力。乡村实行集体所有制，主要农业产品在集体经济组织内部自给自足，非农业产品通过票制限量供应（主要是布票和糖票），新增劳动力在集体经济内部“自然就业”。二是基础设施与公共服务分治。建立了城乡相对封闭的公共服务和基础设施建设供给机制，通过票制经济（粮票、布票、糖票、肉票和鸡蛋票等）保障城市居民的基本消费需求，通过政府财政免费或象征性收费安排基本公共服务（基础教育、医疗、住房、公共交通等）。农村集体经济是乡村公共服务和基础设施建设的主体，每个乡村集体组织需要承担各自管辖范围内的基础教育、医疗卫生、农田水利、道路等公共基础设施建设。由于农村盈利空间极小，资金匮乏，乡村公共服务与基础设施水平与城市相差巨大。1980年中国农村人口占全国的82.9%，农村创造的第一产业增加值占GDP的30.0%，然而当年全国农村集体固定资产投资仅占全社会固定资产投资的5.05%。

绝大部分农村地区不通公路、不通电、没有自来水、缺医少药，乡村基本生存环境与城市有天壤之别。三是人口分治。重工业发展资金密集型特征还决定了其兼具劳动节约型特性，即虽然中国在20世纪50~70年代快速建立了全国性的重工业体系，但是劳动力需求较少，就业扩张缓慢，以至于城市自然增长的人口就足以满足城市经济发展的就业需求。^[1]为了减少城市就业压力和降低进入城市的人口给城市公共服务带来负担，1958年中国开始实施严格的户籍管理制度，城乡人口封闭式管理，筑起了阻止农村人口进入城市的壁垒。

改革开放以前，中国政府通过以上三大领域的系统控制，成功地依靠城市居民推进了一场史无前例的“无城市化的工业化过程”。

1952~1978年中国GDP年平均增长6.14%^[2]，是世界上经济增长最快的国家之一。同期中国非农产业增加值比重由49.5%增加到71.9%，已经完成由农业社会向工业化社会的过渡，成功地控制了城乡发展格局。由于实行城乡封闭的管理体制，中国的城镇人口比重仅由12.5%提高到17.9%，仍然处于传统的乡土社会。也由于高度集中的计划经济体制违背了市场经济的基本规律，重工业超前发展的工业化道路违背了经济发展和产业演进的基本规律，导致国家技术进步缓慢，经济效率低下，与世界其他国家的差距不断扩大，全国居民长期处于低收入、半贫困和贫困状态。

3. 改革开放后的城乡半分割阶段（1978~2004年）

这一时期城市体制改革进程的推进又细分为两个阶段。

（1）以农村发展为重点，城乡差距逐步缩小（1978~1983年）

1978年，农村经济体制改革作为党和人民群众的共同选择，以破除“一大二公”的经济制度、建立家庭联产承包责任制为核心内容，在

[1] 实际上，到20世纪60年代后期，重工业体系就业需求扩张慢于城市人口自然增长所增加的就业供给，导致城市失业严重。在巨大的就业压力下，中央号召“知识青年到农村去，接受贫下中农再教育”，被称为“上山下乡”，1962~1978年全国有1792万城市劳动力到农村就业，分享农村自然就业的空间。

[2] 中国城市化水平在1957年已经达到15.4%，1958~1960年由于三年“大跃进”，城市化水平更是提高到了19.7%，经过1961~1963年的调整，1964年恢复到18.4%，因此，1964~1978年中国城市化水平下降了0.5个百分点，

全国势如破竹,极大地解放和激发了农村生产力,中国农业生产突飞猛进^[1],1984年100%的村集体实现了“包产到户”,家庭成为完整的生产单位。短短6年时间,基本解决了农产品严重供不应求的问题和城乡人民群众的基本温饱问题。1978~1983年,粮食、棉花、油料等各类农副产品成倍增长,农村居民收入出现历史上从未有过的快速增长,由1978年的133.6元增长到1983年的309元,在5年间增长了1.2倍,同期城市居民收入仅增长41.5%,城乡收入比由1978年的2.57下降到1983年的1.82,1983年也成为新中国成立60多年来城乡收入差距最小的年份。

(2) 以增长为导向,城乡差距快速扩大(1984~2004年)

1984年中国共产党十二届三中全会通过了《中共中央关于经济体制改革的决定》,标志着改革开始由乡村走向城市,城乡经济领域的改革全面展开。城市的市场经济体制改革极大地激发了全国生产力的发展,使中国城市成为世界上产业资本扩张最快的舞台,工业化得到快速推进,国家财富迅速积累,GDP由1984年的7208亿元增加到2002年的120333亿元,相当于14538亿美元(2002年平均汇价),人均GDP9398元,相当于1135美元,标志着中国由低收入国家进入下中等收入国家行列。

工业化促进城市经济的快速发展,引致非农产业就业急速扩张,大量的乡村人口进入城市,启动了人类历史上规模最大的城市化进程。在1978~1998年的GDP增长中,劳动力数量扩大的贡献率为24%,劳动力从农业向非农产业转移的贡献率为21%。^[2]1984~2002年的18年,中国城市人口由24017万增加到50212万,每年增加1455万。城市化水平由23.0%提高到39.1%,每年提高0.89个百分点。农村和农民继续为中国的二次工业化和城市化做出贡献:一是土地贡献。城市的发展和扩张以低价甚至无偿征用农民土地为代价,在土地财政的支持下,催生了人类历史上最壮观的乡村人口向城市的迁移。二是劳动贡献。2亿以

[1] 叶裕民,李晓鹏.统筹城乡发展是对完善社会主义市场经济体制的有效探索[J].城市发展研究,2012(3):42-47.

[2] 蔡昉,王德文.中国经济增长可持续性 with 劳动贡献[J].经济研究,1999(10):62-68.

上的农民工为创造中国奇迹做出了贡献，也是中国成为外汇储备大国的基础。这一进程是基于以下四大连锁性制度导向完成的，共同决定了中国在现代化、工业化不断推进的同时，城乡差距持续性扩大：

第一，国家发展以经济增长为导向，忽略人的发展需要。中国的改革开放起步于全国性贫困，无论是政府、企业家还是居民个体都将增加收入、摆脱贫困放在首位，以经济建设为中心推进现代化是中国政府长期的指导方针。全国逐步建立统一的劳动力市场，农村劳动力可以无障碍进入城市就业。进入城市的农村产业工人被称为“农民工”，处于城市的边缘者阶层。政府以增加GDP和财政收入为直接目标，使得乡村居民包括进入城市就业的农民的基本生活需要被忽略，农民工长期不能享受城市提供给本地居民的各种权利，包括中小学教育、公共医疗、社会保障、公共住房等。企业在缺乏政府宏观政策和法律强制规范的前提下，尽量降低劳动力价格，员工自身发展的需要被忽略。农民工个体也因为进入城市就业可以获得比在农村更多的收入，而被迫忍受较低的工资、缺乏公共服务和基本公共设施的人居环境乃至长期与亲人分离的痛苦。中国城乡二元结构延伸到城市内部二元结构，演化成“双重二元结构”。

第二，国家发展以经济增长为导向，忽略环境发展需要。改革开放后，国内外资本将中国的廉价劳动力资源、廉价土地资源乃至环境资源运用到极致，与国际中低端市场对接，将中国价廉物美的产品送到世界各个角落的数十亿消费者手中，造就了中国制造的神话。神话背后是大量的大气、河流、土壤等被污染，而这些污染大部分被乡村承担，乡村治理的经济、社会和环境成本难以估量。

第三，国家发展以经济增长为导向，忽略社会发展需要。改革开放后，全国没有及时建立公平规范的公共服务供给制度和中央对地方的财政转移支付制度，导致各区域和城市政府提供公共服务的财政能力差异扩大，直接造成了经济欠发达地区对乡村的公共服务供给以及发达地区对低收入和边缘群体（农民工）的公共服务供给两个维度的严重不足。

第四，国家发展以城市发展为导向，忽略乡村发展需要。改革开放后，城乡分治的管理制度没有得到根本改革，城市作为国家实现工业化和经

经济增长的空间依托,社会财富快速增加,公共服务水平显著提升,建设面貌日新月异,而乡村地区则保持了相对封闭的管理模式,各项基础设施和公共服务供给仍然以集体为主,乡村发展仍然处于半自然状态。乡村的人力资本向城市流动,而城市的财富和人才回流机制尚未建立,城乡处于半分割状态,乡村空巢儿童、空巢老人问题日益突出,农业劳动力质量严重下降,产业效率提高缓慢,城乡居民的收入比由1983年的1.82逐年扩大到2002年的3.11,城乡差距持续扩大,最终导致了国民经济发展的不平衡、不协调和不可持续。

4.21 世纪统筹城乡发展阶段(2005年迄今)

(1) 21世纪乡村发展五大事件

中国正处于乡土社会向城市社会转化的关键时期。进入21世纪以来,互为条件的五大事件促使中国乡村快速发展,乡村建设在全国快速推进。

一是2003年十六届三中全会提出五大统筹战略。统筹城乡发展成为中国长期以来指导城乡发展的重大战略,是联动解决城市化过程中城市和乡村发展中的问题,促进城市和农村共同现代化的系统方法的集合。尤其是2007年设立成渝统筹城乡发展综合改革实验区以后,2008年统筹城乡发展战略在全国广泛推进,各省陆续成立省级统筹城乡发展综合改革实验区,数百个城市建立了市级统筹城乡发展实验区。新农村建设作为推进统筹城乡发展规划的重要举措,在全国范围内得到运动式推进。

二是2005年城乡建设用地增减挂钩制度的实施。以2005年国土资源部发布的《关于规范城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩试点工作的意见》(国土资发[2005]207号)为依据,各地方政府将城乡建设用地增减挂钩作为在保护耕地、建设用地指标不足的硬约束下,拓展城市建设用地来源的主要手段,村庄规划则是城乡建设用地增减挂钩政策得以实施的前提条件,通过规划,各地快速将农村建设用地转为城镇建设用地。结合2008年各地开始推行的统筹城乡发展战略,许多地方政府将二者合二为一,乡村规划得到各级政府的空前重视。

三是2006年《农业税条例》废止。“十五”初期,中国开始了以减轻农民负担为中心,以取消“三提五统”等税外收费、改革农业税收为主

要内容的农村税费改革。农业税取消试点于2000年从安徽开始，逐步扩大试点省份，到2003年全国全面铺开。2005年12月十届全国人大常委会第十九次会议决定，自2006年1月1日起废止《农业税条例》，取消除烟叶以外的农业特产税，全部免征牧业税。全面取消农业税使得我国在减轻农民负担，实行工业反哺农业、城市支持农村方面取得了实质性进展。

四是2007年《城乡规划法》颁布实施。乡村建设空间管理由无法可依转向依法行政，规划及规划管理由城市向乡村延伸，村庄规划首次明确成为法定规划，促使乡村规划理论研究兴起、标准制定日渐规范、配套政策逐步完善、试点示范方法纷呈。同时，统筹城乡发展战略以及城乡建设用地增减挂钩政策的同步实施，为落实《城乡规划法》中提出的编制、实施村庄规划提供了历史性的契合点，乡村规划在全国得到极大的普及和实施。

五是2012年城乡基本公共服务均等化制度实施。国务院颁布《国家基本公共服务体系“十二五”规划》（国发[2012]29号），提出加快城乡基本公共服务制度一体化建设，加大公共资源向农村、贫困地区和社会弱势群体倾斜的力度，实现基本公共服务制度覆盖全民，标志着乡村基本公共服务的国家投入原则的基本确立，公共服务成为乡村规划的重要内容，随着乡村规划的实施在全国范围内有序推进。

（2）21世纪城乡关系三大改善

2005~2016年连续12年，中共中央每年发布的“一号文件”全部聚焦农村和农业发展问题，足见党和政府对农村发展的高度重视。就全国而言，2005年以来三大领域的改善使得城乡关系基本协调：

一是乡村财政投入均衡增长。从整体来看，随着中国经济总量的快速增长，在乡村和农业投入占全国的比例均衡的条件下，乡村的财政投入总量也相应提高，但提高速度慢于城市，总体上仍然处于“帕累托改进”阶段。国家财政支出中农林水事务^[1]（相当于农业及农业基础设施）由2004年的1694亿元增加到2015年的17380.49亿元，增长了近10倍。

[1] 包括农业、林业、水利、南水北调、扶贫、农业综合开发和其他农林水事务等七项支出。

2015年第一产业固定资产投资15561亿元。

二是乡村基础设施建设和公共服务大幅度改善。基础设施领域，乡村公路、电力、电视建设“村村通”工程在全国普遍开展。公共服务设施领域，全面普及免费基础教育，农村医疗保险基本实现全覆盖，逐步开始施行农村养老保险制度，中央政府对全国农村的职业教育补助经费逐年提高。到2012年，全国基本实现城乡基本公共服务均等化目标，乡村公共服务水平显著提升。

三是城乡制度屏障逐渐消除。城乡实施农业用地流转、放开户籍和农民工城市保障制度，消除土地、户籍和社会保障的城乡壁垒，极大地促进了城乡二元结构的调整和优化。农业用地流转是在耕地不减少、建设用地不增加的前提下，通过空间位移，将乡村建设用地转移到城市进行高效率利用，在全国范围内普遍开展。成都市以及全国大部分中小城市都已经完全放开户籍制度^[1]，破除了本地居民迁移到城市的制度障碍。所有城市都制定了“农民工”子女在“农民工”就业所在地免费上中小学的相关规定，大部分城市颁布实施“农民工”社会保障制度，部分城市允许符合一定条件的“农民工”和其他流动人口申请公共租赁住房。

通过以上三大领域的改革与发展，2005年以来，中国的城乡矛盾普遍得到大幅度缓解，农村居民公共服务和居民生活质量得到较大幅度提高，农村居民年人均收入由2004年的3647元增加到2013年的10488.9元，城乡居民收入差距四年间持续缩小。中国城乡发展转型进入一个全新的时代，国家目标由改革优化二元结构调整到以城乡一体化规划为统领，全面建立城乡发展一体化的体制机制，促进城乡一体化发展。

二、城乡分割状态下的发展障碍

1. 乡村正常运行系统调控制度缺失

中国城市化过程中的大量复杂问题的解决是点点滴滴的，虽然在

[1] 北京、上海、广州、深圳等具有巨大规模流动人口的特大城市仍然坚持对外来流动人口的壁垒。

不同地区、不同领域进行了大量的创新和探索并取得了一系列有效的经验，但整个中国尚未形成一整套城乡良性互动的发展体制和机制，乡村发展仍然存在着严重的结构性不平衡和区域性不均衡。经济运行领域，控制农业土地使用权的联产承包责任制和基于耕地保护的基本农田保护制度成为乡村经济的基础产权制度，而约束农业生产过程的财税制度则随着唯一的《农业税条例》的寿终正寝而缺失。社会领域，社会福利运作主要依靠“一户一宅”的普惠性住房福利化制度和基本公共服务均等化制度，目前“一户一宅”制度的可持续性受到质疑，基本公共服务均等化有很长的路要走。文化领域，忽视乡村文化和主流价值观的传播，使得改革开放前的大众忠诚随着经济发展而消失。依靠政治行政系统的管制运行在乡土社会中越来越缺少具体而有效的手段，乡村经济、社会和文化系统逐渐脱离可管控和可引导的范围（图 1-1）。



图 1-1 乡村运行系统示意图

2. 城乡发展受制于两栖化时空特征

中国城市化过程中实施城乡二元管理制度，使得过去 30 年的城市化过程呈现出两栖化的时空特征：年轻时期留在城市，将创造、健康、活力和财富奉献给城市，但由于缺乏在城市中上升发展的机会和通道，不得不回到农村，带着衰老、疾病、无助和贫穷终极于乡村。两栖人口的不稳定和消极是城市化水平虚高、城市和乡村问题产生的共同根源，大幅度淡化、弱化了其他城乡发展和制度创新的政策效应。

（1）两栖化使城市化水平被误读

长期在城市谋生而又被拒绝在城市之外的流动人口虽作为数字被计