



### 城乡一体化协调发展

黄平

最近十年我的一个基本想法是我们的农村和城市怎么能变成一体化的协调发展格局。我们有个研究课题，主题是城市贫困，但是我们说的城市贫困主要是进城农民工的贫困问题。现在政府的社会政策和公共政策中有两大块关注弱势群体。一块就是最著名的国家“扶贫攻坚”，国家的扶贫款已经下发到了各个县和乡，这面对的是揭不开锅、人均口粮不足三百斤的弱势群体。另一块是这些年出现的城市下岗群体，很大程度上政府对这两块已作了宏观制度上的安排。但其中也存在一些问题，主要是两套政策各自为政，各自覆盖各的，从社会保障角度说两者是分割的。

而更大的问题是农民工的贫困问题则在两个政策的制度框架之外。80年代的农民工，一个月有200-300元现金收入，那个时候200-300元是多少啊。但是20年后的今天，至少很多东南沿海尤其是深圳及其周围的地方，如东莞，农民工的工资基本上没有动，仍是200-300元，也就是说，农民工的绝大多数是属于低收入群体。1997年以后出现了一个新现象就是拖欠农民工的工资以及劳保、权益保护等问题，农民工利益受损很严重。1997年东南亚金融风暴，中国在金融财政、银行上没有遭受严重损失，但就业市场上还是遭受损失了。一些“三来一补”、合资企业中的农民工实际上处于半失业、停业状态。但是这又不在下岗再就业的政策框架之内，所以它一方面是处于社会的弱势，另一方面又在两个政策框架之外。

我们的研究有八个点，两个是大城市，其中一个就是上海，两个省会城市，两个地级市，两个县级市，分布在东西南北，包括少数民族地区。我们这个研究是想通过点上的经验研究（观察访谈乃至培训），去发现这些农民工处于什么样的生存和工作状态。不只是“发现”，而是看有没有可能在政策和制度安排上把它们也纳入城市一体化的管理，换句话说就是回到最早的话题，城乡有没有可能形成一体化的协调发展格局。这其中很大一部分就是城市发展的模式究竟应是什么样的，而现在的城市发展的模式有一个问题，就是：有关政府部门制定了一套比较奇怪的现代化指标，绿地要多少，楼要有多高，路要有多宽，这一切都是外在的指标。所有这些外在的指标没有处理弱势群体的问题、下岗失业的问题、外来人口无业无居的问题。我觉得现在城市化最大的问题之一就是这一大套复杂无比的指标。我们用一套简单的所谓现代化的指标去测量，就很容易发现，伦敦、巴黎、东京、北京、加尔各答、雅加达、达卡等都成了同一个层次的都市，“现代化的大都市”。但加尔各答、雅加达、达卡等能称得上现代化的大都市吗？

中国和印度、巴西、印度尼西亚都是后发的人多地少的大国，虽然都面临着向外转移劳动力的可能性，但这些国家的劳动力转移问题必须还原到具体的历史语境中，才能理解在这些国家农村劳动力的转移为什么这么困难。如中国现在是近13亿人口，到2030年是16亿人口。总的说来原则上要靠自我消化，自己的内在矛盾不能象先发达国家那样向外部转移。西欧、北美基本是内部矛盾向外转移的，包括殖民、移民，以及战争、侵略，而这涉及到最大的问题就是所谓的“城市化、现代化、工业化”，后发国家就不可能重复欧美的那种模式，不可能重复最经典的所谓英国的道路。英国道路最经典的不只是人从农村进入到城市，而也包括向外移民，向外扩张，向外殖民，甚至发动战争，并且，这个过程少说也有300多年。我们有没有300年时间去磨合出一个民主、合理、公正的社会？光从环境、生态、资源，包括人均耕地、淡水、森林的角度说，后发国家有300年慢慢磨合的时间吗？这个帐是算得出来的。全世界的任何学科，不只是生态学，也包括经济学，所有的学科算出来没有说先污染再治理是划算的。先污染后治理成本更高，社会成本、经济成本、生态成本，没有哪一个算出来是划算的。西方的发展不只是英国这一条道路，还有，英国其实也并没有经历过那么严重的污染，我们为什么要重复

他们的弯路，甚至还要付更高的代价？有的代价是完全可以控制或避免的。

第二，加尔各答、孟买、雅加达、达卡、里约热内卢等城市满大街都可见无家可归的人，但是与中国有一个最大的区别，就在于一方面我们恨不得中国的农民明天就进城，取消户口，但另一方面中国农民有一个其它那些国家农民一个梦寐以求的保障，那就是一块地。而那些国家就是一个大农场，大私有化，最后农民就变成了自由人，没有土地。到城里找不到工作，无业，无家，最后无望。（Landless、jobless、homeless、hopeless）这样一看呢，中国虽然问题很多，但从过去这25年来看，中国还是一直在追求比较有序而合理的流动，当然现在客观上还不算很有序很合理，不只是拖欠工资，还有诸如教育、医疗等权益，城市人的偏见更要消除。

我们应该将“城市”理解为一个更广的城市（URABN）概念。这个urban 和 metropolitan不是一个概念，metropolitan是大都市，urban也可以是一个镇，可以是一个人口相对集中、聚集的，非农业的，至少不是以农业为主的区域。印度的克拉拉（carela）在地理和经济上都有点像我们的贵州，人均收入最低，但是它那里的识字率是很高的，人均健康水平也很高。整个克拉拉没有一个大城市，我觉得它的社会发展很好。当然克拉拉并不是一个模式，只是一个实践。他们那里叫ruban，就是农村（rural）和城镇（urban）的结合。在这里看不见城乡的差别，也说不出这儿是乡，这儿是城，只是乡的一个和谐的发展格局。我现在倒没有在中国提倡印度克拉拉那样的ruban，但是我至少觉得应该有一个城乡一体化的协调发展，那是一个勾连的关系、互补的关系，而不是分离的关系。是一种相对比较和谐的发展格局，沿海的发展不是以内地农村的衰弱为代价的。

所以，从一个区域来说，有没有可能形成一个城市带，如上海南京苏杭一带，京津唐一带，广州珠江三角洲一带。江南自古以来是块文化宝地，但是用行政的办法区分出了江苏、浙江、上海，没有有效的利用这个地方的人文历史、地理一体化的优势，这种行政分割影响了地区间的一体化协调发展。中国的资源在很大程度上被行政体制给分割了，造成了很大的浪费。条块分割、资源分割、行业分割使得大量的资源在无形中给浪费掉了，而不只是腐败。

我们搞社会学的大多是半路出家，概念还是用简单的行政概念，我们跟着河南进北京拾垃圾的人，跟着他们一块去拾垃圾，但我们自己在写学术论文的时候，定义里还把这群河南人叫做外来人。而我觉得，从社会学的立场看，一个人只要在哪儿居住，在哪儿工作，在哪儿消费，他就是哪儿的人，这是社会学的一个最基本的常识。我觉得我们有些学者被行政的定义给框住了，这样一来，对城市人的理解就狭隘到了只是有城市户口的那部分。至于他们是候鸟型、季节性、流动性，那只是城市中不同的类型。说他们流动性大，现在世界上哪个城市不是流动性大？城市是怎么形成的？都是流来流去才形成的，现代化、全球化，更是流动性大，它已经是一个常态，所以在定义上也要改变。

那目前社区的定义来说。它讲的是行政规划的概念，一个居委会就是一个社区，一个行政村就是一个社区，这个社区讲的是行政划分。社会学的“社区“，可能大于行政概念的社区，也可能小于行政概念的社区。一个社区有个边界，这个边界也可能是无形的，最原始的社区当然是有边界的，比如是血缘的，边界很清楚。后来是地缘的，业缘的，它们的边界变得越来越模糊。但是“社区”仍有几个很清楚的东西在里面。第一，大家是互相认同的，才能够形成社区，大家是“咱们”，有话好说。第二，所以，一旦回到“咱们”里面的时候，就有一个安全感，离开这个咱们，到茫茫人流大上海，就举目无亲，所以呢，这个“社区”不是上海，甚至也不是卢湾区，而是“咱们”知道的这个区域，好像谁都知道边界在哪儿，包括不识字的老农民。第三，在这个社区里，平时大家相安无事，一旦有事，就显示出凝聚力或团结，风险来了，强盗来了，非典来了，大家就有基本的互助和信任，因此也有安全感。

怎样建设小康社会？现在也有太多的指标。我觉得，老有所养，病有所治，就是小康。各得其所、各司其职（因此就能安居乐业），境界就更高，虽然还不是大同。其实发达不发达不在于楼高不高、绿地大不大，不在于这个意义上的接轨，而在于有没有出现一个城乡一体、协调发展的格局，形成各得其所、各司其职的这么一个格局。相应

的，如果城乡一体的话，城市的发展就不会以农村的衰落为代价，如果以农村的衰落为代价，就会出现第二个孟买、第二个加尔哥达、第二个雅加达，第二个达卡。

城乡一体化的协调发展是和人联系在一起的。人作为一个劳动者，作为一个行动主体，作为一个能动的人，他可以有权利、有机会、有尊严。有些发展蓝图听起来好像是超前的，赶超的，接轨的，实际上有可能是为了一个而牺牲九个。这样一个城市等于在荒漠上建了一个海市蜃楼，它随时都可能被城外亿万流浪大军、无家可归大军搞掉。即使全面实现小康、城镇化，2030年50%的城市化率，2030年人口是16亿，农村就还有8亿人，这可不是一个小数。因此，无论是行政意义上或建筑意义上的城乡合理布局，包括城市里的人本身机会、权利等等的合理布局，实际上对谁都是有好处的。反过来说，不协调发展、扭曲的畸形的发展，对谁都没有好处，对那些处于精英地位的人没好处，对大款也没好处。对谁都没有好处的东西，那还搞它干什么呢？

合理化的城乡一体化协调发展格局，背后应该有一些软性的指标，如安全感、信任感，也包括环境生态、服务设施、权益保障，等等。社会学应该有这样的贡献，应该把这些也纳入我们的视野，进入我们的话语、讨论和学术，慢慢的进入我们的公共媒体和公共制度。而不只是路有多宽、绿地有多大。这些东西不管多细，技术意义上多精确，都是不够的。对一个社会、对一个社区、对一个现象的观察，应该是多纬度、多取向、多重的。

文档附件：

编辑： 文章来源： 2003年7月在华东师范大学社会学系的发言

版权所有： 中国社会科学院社会学研究所

E-mail: ios@cass.org.cn

欢迎转载，请注明：转载自《中国社会学网》[<http://www.sociology.cass.cn>]