

快速城市化进程中的区域剥夺行为与调控路径

方创琳, 刘海燕

(中国科学院地理科学与资源研究所, 北京 100101)

摘要: 伴随我国工业化进程和城市化进程的不断加快, 中国已进入快速城市化发展时期, 快速城市化进程中衍生出了一系列区域剥夺行为, 这种行为主要是指强势群体和强势区域基于区域与区域之间的空间位置关系, 借助政策空洞和行政强制手段掠夺弱势群体和弱势区域的资源、资金、技术、人才、项目、政策偏好、生态、环境容量, 转嫁各种污染等的一系列不公平、非合理的经济社会活动行为; 这些区域剥夺行为具有强制性、垄断性、层次性、等级性和貌似合理性等基本特征; 区域剥夺的内容包括对土地、水、资源、生态环境容量、资金、人才、技术、劳动力、重大建设项目甚至政策等的剥夺; 政策空洞与调控失控形成的剥夺惯性, 利益驱动形成的剥夺动力和弱势群体透支形成的剥夺温床是产生区域剥夺行为的主要成因; 剥夺的后果表现为空间开发失调、资源配置失衡、政策调控能力受限甚至失效以及和谐社会建设步伐延缓。最后从意识形态、政策制定、制度建设、空间扩散和和谐发展等五大方面提出了中国快速城市化进程中消减区域剥夺行为的路径选择。

关键词: 城市化; 区域剥夺; 弱势群体; 和谐社会; 调控路径; 中国

1 引言

“剥夺”和“贫穷”往往可以通用, 很多研究从“贫穷”这个角度探讨“剥夺”的内涵。Booth 和 Row tree 最早探究了“贫穷”的概念^[1], 世界银行对城市中存在的“剥夺”现象定义为“低的收入能力和对社会公共基础设施和服务的低进入性”。20 世纪 70 年代以来, 发达国家城市在空间上呈现的低密度扩展, 导致“城市蔓延”现象, 造成了土地利用过度开发、对自然资源和环境的剥夺, 市政设施投资耗费过大, 占用农田, 贫困人口增多, 城市人口精神上的损失等城市负面效应^[2,3]。社会的两极分化、空间上种族隔离等不合理的、非公正的区域剥夺现象开始受到关注。国外学者分别从不同角度对城市化进程中的区域剥夺现象进行探讨。日本尝试通过土地整理来遏制非建成区的蔓延问题^[4]; 坦桑尼亚探索通过政府管理来改善失地农民处于剥夺的状况; Ha and Lee 在分析了韩国城市贫民面临的各种剥夺现状后, 探索出根据韩国社会阶层和收入水平来制定供给住房政策的途径与方法^[5]; Feitelson 通过对英格兰北部利兹城市环境质量分布和社会被剥夺群体的空间关系的探讨, 来研究环境保护和社会公正的关系^[6]; 其他学者相继开展了关于社会福利体制与“贫困陷阱”的关系、精神疾病和社会经济剥夺的关系^[7,8]、城市结构变化引起的生活方式、工作压力和剥夺现象所导致的死亡率和发病率的关系、物质剥夺和未成年人死亡率之间的关系等研究^[9,10]; 关于城市周边土地利用机制对非规划性空间增长的作用研究^[11]、城市化与传统的生态、文化景观剥夺的研究^[12]、城市化过程中各社会阶层人员社会地位的变更和“种族隔离”和“自我种族隔离”研究^[13]; Ladanyi and Szelenyi 开展了对社会边缘人口在城乡接合部的居住模式研究^[14], 利用模型和 GIS 技术对土地利用变

收稿日期: 2007-01-09; 修订日期: 2007-07-02

基金项目: 国家自然科学基金重点项目 (40335049); 国家自然科学基金项目 (40471059) [Foundation: National Natural Science Foundation of China, No.40335049; No.40471059]

作者简介: 方创琳 (1966-), 男, 博士, 研究员, 博士生导师。近年来主要从事城市与区域规划等方面的研究。

E-mail: fangcl@igsnr.ac.cn

化的合理性进行研究^[15]以及对雅加达地区城市居民收入水平的空间分布与对于社会公共设施的可达性关系研究^[16]，这些研究均不同程度地涉及到城市化进程中的区域剥夺现象。

中国的快速城市化过程已成为世界关注的热点，快速城市化使国家总体上不能提供为适应快速城市化所必要的服务和基础设施，大量涌入的人口致使部分城市发展呈现无序混乱状态，城市贫穷也不断增长，区域剥夺现象日趋突出。我们所指的区域剥夺行为是，在快速城市化进程过程中，强势群体和强势区域基于区域与区域之间的空间位置关系，借助政策空洞和行政强制手段掠夺弱势群体和弱势区域的资源、资金、技术、人才、项目、生态、环境容量，转嫁各种污染等的一系列不公平、非合理的经济社会活动行为，也就是说一个区域的经济的发展以牺牲另一个区域的经济发展和资源环境为代价。

综观近半个世纪以来中国城市化发展的历史进程，先后经历了从低速、波动、停滞到快速发展这几大阶段，1949年中华人民共和国成立时城市化水平只有10.6%，1978年上升为18%，2006年进一步提高到43.9%。目前城市化的空间形态正在发生急剧变化，主要表现为城市用地规模快速增长和空间结构迅速变化。据统计，1985-2005年，全国城市由324个增加到660个，城市建成区面积由0.94万 km^2 增加到3.15万 km^2 ，年均递增7.22%，城市空间扩展的过程和变化趋势已经引起学术界广泛关注^[17, 18]。按照城市化发展的阶段性规律，未来20年中国将仍处在城市化加速发展的重要历史时期。根据R. M. 诺瑟姆提出的城市化水平介于25%-75%时为城市化发展加速期的标准来衡量，可知中国已经进入城市化加速发展时期。但由于人口基数过大，经济发展水平相对较低，城市化水平与发达国家(70%以上)相比差距甚大，甚至比同期世界平均城市化水平(2005年为48.8%)低5个百分点。面对这一差距，未来20年中国将进一步加快城市化发展进程，采用不同的预测标准预测到2020年中国城市化水平将达到60%-70%。城市化水平达到如此高的程度，不可避免地会引发日益严重的区域剥夺现象，必须采取有效措施进行协调和控制。借鉴世界城市化发展道路，未来中国快速城市化进程中出现的区域剥夺将成为一个不可回避的问题，目前在许多城市中，弱势群体引起社会关注，对廉价农民工劳动的剥夺、强势区域对落后区域的剥夺、城市群都市圈对内对外的剥夺、农村土地的占用等剥夺现象比比皆是^[19]。而中国对于城市化过程中区域剥夺现象的研究主要集中在借用GIS、RS技术和数学模型来研究土地利用与变化，并且很多研究还只停留在对比分析判定的层面上，对于城市化进程中土地利用的可持续性，即对于土地的不合理占用是否是一种非剥夺的发展模式并没有做出更进一步的研究；研究区域也多限于东部等快速城市化地区^[20]，总体上说我国对于城市化进程中的区域剥夺行为的研究深度和广度远落后于国外。在全面贯彻科学发展观、坚持以人为本、构建和谐社会的今天，在加快中国城镇化发展进程中，如实总结各种区域剥夺行为及其产生的原因，进而有针对性地提出缓解或者消除剥夺行为的途径，这对推进中国城镇化健康发展，不断提高城镇化发展质量，对推行符合中国实际的城镇化发展模式等都具有十分重要的指导意义。

2 区域剥夺行为的表现形式

2.1 大城市对中小城市、城市群与都市圈内部的剥夺

核心—边缘理论认为区域经济增长主要是通过核心的创新集聚，引导和支配外围区，强调核心区具有使外围区服从和依附的权威与权利，最终走向区域经济一体化。该理论认为中心对外围的优势并非长期保持不变，区域空间结构会表现为社会冲突的空间形式。这对我国城市发展中衍生的区域剥夺行为研究有较强借鉴意义。

随着经济全球化和区域经济一体化趋势的不断加强，我国在很短的时间里催生出一系列不同规模、不同等级的城市群，许多省会城市不顾条件，通过行政手段强行以自己

为核心构建都市圈，试图扩大“势力范围”，不是省会城市的特大城市或大城市联合相邻几个城市也开始建设“组合城市”，形成多核都市圈。许多特大城市、大城市和拥有更大腹地的都市圈、城市群在建设中不断吸纳国际国内资本、先进技术和商业、金融等高利润行业进驻^[21, 22]，形成了各区域核心的创新集聚高地。它们在发展过程中基本上都以老大自居，将自己发展的单方面主观愿望强加于中小城市，中小城市永远处于被动、服从和接受“游戏规则”的地位，许多大城市、特大城市及城市群以傲慢不逊的城市形象垄断截留各种优势，为扩张各自的经济腹地不断实行“圈地运动”，跨界廉价购买建设用地指标，环境容量指标，吞噬建设用地指标等^[23]。在中国出现了大城市剥夺中等城市，中等城市剥夺小城市，小城市剥夺小城镇，小城镇剥夺集镇的“层层扒皮”现象。

2.2 城市对乡村的剥夺

城市对乡村的剥夺首先表现在对乡村土地的剥夺。1978-2003年间，中国共有7057.5万亩耕地转化为建设用地，年均减少440.7万亩，而且耕地减少的趋势还在加快^[24]。国土资源部提供的数据表明，1997-2003年中国耕地从19.5亿亩锐减到18.5亿亩，6年净减少1亿亩。而这一时期人口却年均增加1000万人，除生态退耕外，建设用地、农业生产结构调整、灾毁是耕地减少的主要原因。另据中国建设用地规划，1996-2010年全国非农业建设规划占用耕地2950万亩，但到2004年全国已经把用地指标用去大部分，东南沿海个别省份甚至已经把2010年前的指标都用完了。可见，今后相当长的时期内，中国人增地减的矛盾将十分突出，采取世界上最严格的措施保护耕地，对中国经济和社会的可持续发展具有重要战略意义。城市对乡村的剥夺还表现在城市建设对乡村资金和生活方式的剥夺。从1952-1986年的34年时间里，国家通过价格“剪刀差”从农业中隐蔽地抽走了5823.74亿元的巨额资金，加上收缴的农业税1044.38亿元，34年国家共从农业中抽走6868.12亿元用于城市建设，这些资金约占同期农业所创造价值的18.5%。

2.3 旅游度假区建设对农村的剥夺

全国现有4A级旅游度假区302处，3A级旅游区130处，2A级旅游区428处，其中有11个国家级旅游度假区，占地面积由1992年的151 km²发展到现在的237 km²，加上建成并投入运营的1000多个省级以下的旅游度假区，用地总面积已超过2000 km²。旅游度假区在促进中国旅游业大发展的同时，也因管理体制不顺，用地审批不严，政府调控有限，招商引资优惠政策执行漏洞等因素，导致遍地开花，开发规模过大，造成对农民土地使用价值的巨大剥夺^[24]；许多旅游度假区在开发中抢占景区的核心区，甚至破坏河道、开挖山体，严重破坏了旅游度假区所依托的自然生态环境^[25, 26]。不少旅游度假区在开发中违法占用农业土地，建设小洋楼、农家乐、农家小院、“欧式”别墅、大观园、度假村、生态农业园、或现代农业示范园区，单纯依靠外来投资建设旅游项目与设施以尽快就取得经济效益的回报，却没有考虑到当地农业、农村和农民如何从旅游度假区中获益。旅游度假区的开发实际上是剥夺了景区的旅游资源，剥夺了当地居民的利益和自主发展权。形成了旅游度假区镶嵌于田园大地上，但从经济联系上又游离于农村的封闭运营的“孤岛”效应。

2.4 开发区建设占地对农民与基本农田的剥夺

1978年改革开放以来，中国先后批准设立了1800多家开发区，这些开发区产值比重大多占到了各城市工业产值比重的40%左右^[27]，对城市经济发展和城市建设做出了重要贡献，已成为经济社会发展的强劲增长点。但由于宏观调控不力，导致开发区过多过滥，形成了对城市用地及周围农田的不合理占用。据2003年国土资源部调查数据显示，目前中国共有各级各类开发区6015个，其中经国务院批准的仅占6%；经省级批准的占26.6%；其他均为省级以下非法设立的开发区，占67.4%。各类开发区占地面积已达3.6万 km²，超过中国城市国有建设用地规模，导致中国耕地面积减少速度加快，1996-1999

年年均减少耕地达 719 万亩。不仅开发区占地违规建设现象严重,不少开发区占而不建,导致大片土地荒芜。在中国省级以上 900 多家开发区中,国家批准规划了近 3000 万亩地,而开发的仅占规划总面积的 13.51%,近 2600 万亩土地闲置荒芜。政府强制性地将农民手中的地低价买来,又以高价卖出,从中受益。土地收益成了很多地方的“第二财政收入”。由于征地制度脱胎于计划经济时代,致使土地征用制度不规范,农民土地被占,补偿过低或不到位,很多农民成为“种田无地,就业无门,社保无份”的“三无”农民。按每征用一亩地导致 1.5 个农民失地计算,未来 30 年开发区占用耕地至少会暂时性造成 8000 万农民失业。失地农民将形成一个特殊的人群,他们的一系列权益因失地而丧失,将可能引发新的社会矛盾和冲突^[28]。

2.5 大学城建设对农地的剥夺

自 1999 年中国建立第一座大学城—东方大学城以来,中国先后建设了 50 多座大学城,越建越多,越建越大。广州某大学城占地 4330 hm²,南京某大学城占地 7000 hm²,计划建成全国最大的大学城,湖南某大学城和陕西某大学城都占地 400 hm²,山东某大学文化城占地 466.67 hm²。大学城的开发建设,已经脱离了单纯解决高校扩招压力的初衷,不少房地产商打着办教育名义,以“中央智力区”、“高等教育文化圈”为诱饵,把大学城变成了获取巨额利润的“经济蛋糕”。东方大学城首期规划 1 万余亩用地中,高尔夫球场竟然占地 443 hm²,而且随处可见别墅、度假村和美食街等。可见,大学城建设本质上是又一轮开发区圈地风,是官员的政绩要求与房地产开发商的利益驱动联合形成的变相土地开发,是官商联手圈地的“怪胎”。这种政府主导下的先建“城”、后“请”大学进的被动发展模式,严重违背了中国高等教育的发展规律。

2.6 房地产开发对农地和农民的剥夺

中国农村现行的土地征用制度一般由开发商直接与农村集体经济组织签订征地协议,或由用地单位负责人直接找当地农村集体经济组织,双方达成征地协议,划定用地位置。土地征用补偿中并不完全承认农民土地承包经营权的财产性质,所补偿的并不是完全的土地资产价格;并且在补偿对象上实行集体和农户的两级补偿,许多地方的征地补偿费被集体截留,实际到达被征地农民手中的很少。据土地管理部门统计,现行征地补偿费一般为 1 万~3 万元/亩,而征用审批后,因土地所有权和用途的改变,每亩地价攀升到十几万甚至几十万元,致使本该由政府、老百姓收取的土地增值收益,流入开发商手中。这种在实际操作上借助国家权利,对农民的土地财产进行不对等补偿的国家征用,直接损害了农民的切身利益,对土地的占用导致老百姓生产生存空间和就业岗位被剥夺,造成我国农村失地与失业大军。据国土资源部统计,1987-2001 年房地产违法占地约为 4074 万~4420 万亩,按人均 0.8 亩计算,失地农民数高达 5093 万~5525 万人。若加上因农村超生等原因没有分到田地的“黑户劳动力”则可能逾 6000 万人(光明网,2004 年 1 月 4 日)。另据 2003 年国土资源部公布的数字,由于地方政府以各种征地卖钱,开发区、房地产、高尔夫球场的圈地行为导致耕地大量流失,耕地的流失已导致 4500 万农民失地,到 2003 年总计我国失地农民人数接近 1 亿人,占全国农民总数的近 1/9。

2.7 “城中村”改造与拆迁导致开发商对市民生存空间的剥夺

城市的迅速扩张、历史的城乡二元体制缺陷、外来人口大量涌入城市以及城市地域中农民为自身利益所驱动等多方面因素交织作用,塑造了我国普遍的“城中村”现象。目前,中国许多大城市中都面临着“城中村”问题。据有关资料,在中国 660 多个城市中城中村人口约占城市人口的 10%左右^[29]。这种城乡对立的二元结构导致“城中村”居民的就业、户籍、社会保障等政策没有相应程度的改变,造成“城中村”改造和搬迁中对居民的剥夺^[30]。首先,现行的“城中村”征地安置标准过低,征地补偿不是公平的“完全补偿”,征地补偿范围覆盖较窄,补偿形式比较单一,而开发商通过改造“城中村”用

地为商业用地，地产价格急速攀升从而牟取暴利，农民失地后自身创业、就业十分困难。其次，在房价引导下，大规模的“城中村”改造过程发生了较大规模低收入群体的市民向远郊特定区域迁移的情况，导致远郊区低标准住宅集中，形成新的低收入人口聚集区和弱势群体，导致社会结构和文化整合程度的降低^[31]。

2.8 发达地区对落后地区、资源匮乏地区对资源富集地区的剥夺

发达地区基于技术垄断进而市场垄断，成为国家技术标准的控制者，除了能获得直接经济利益外，实质上还控制和掌握了产业发展的方向和节奏，对跟进者构筑强大的技术壁垒，从而保持领先的竞争优势，使后进地区只能跟进，造成落后地区永远处于一种被动接受游戏规则的地位。据测算，中国东部最富省份与西部最穷省份的人均 GDP 差距已扩大至 10 多倍；10% 的最低收入家庭财产总额占全部居民财产不到 2%，而 10% 最高收入家庭的财产总额则占 40% 以上；实际城乡居民收入差距达 5~6 倍。目前，反映国民收入分配差距的基尼系数已经超出了国际公认的警戒线 0.40。世界银行的一份报告说，中国是过去 20 多年里贫富差距扩大速度最快的国家，贫富差距拉大的一个重要原因就是发达地区对落后地区、资源匮乏地区对资源富集地区的剥夺所形成的。

2.9 农民工输入地区对输出地区 的剥夺

据国家统计局农调总队的抽样调查，中国每 3 个产业工人中，就有 2 个来自农村地区。2003 年中国农村外出务工的农民工达 1.14 亿人，占中国总人口的 10%，连同他们的家属，在 10 余年时间内，城镇已接纳了大约 1.3 亿的农村人口。根据 2000 年中国第五次人口普查数据分析，中国农民工输出地区主要来源于四川、安徽、江西、湖南等中部省区，主要输入地区为广东、浙江、江苏、上海等沿海地区(图 1、图 2)。多年来，农民工用自己特殊的方式奋斗在城市的边缘，用自己付出的汗水和努力追求着自己的希望和梦想，为城市建设做出了巨大贡献，为新农村建设积累了巨额资金。据统计，2003 年农民外出务工总收入多达 5300 亿元人民币，其中约有 3300 亿元返

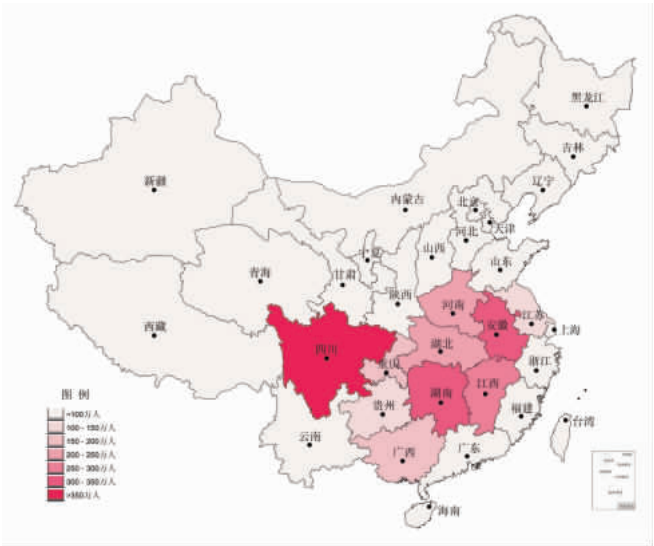


图 1 中国农民工流出省份空间分布图

Fig. 1 Location of out-flow of off-farm workers in the main provinces of China



图 2 中国农民工流入省份空间分布图

Fig. 2 Location of in-flow of off-farm workers in the main provinces of China

回了农村，接近于当年中央政府对农村地区的全部财政投入。而四川、安徽、河南、江西、湖南等输出农村劳动力最多的省份每年农民工汇回家乡的钱都在 200 亿元以上，相当于这些省的年财政收入。但是，恶意拖欠、克扣农民工血汗钱的事情却屡见不鲜，农民工合法权益受到侵害。中国总工会资料显示，目前中国进城务工的农民工被拖欠的工资估计高达 1000 亿元左右(人民网，2003 年 12 月 29 日)，其中建筑施工企业占拖欠工资的 70%以上。加之大量民工涌入城市，农村中出现了儿童、妇女和老人留守的社会问题，使过去城乡间的空间对立“移位”和“浓缩”为城市空间范围内的城乡对立^[32]。

3 区域剥夺行为的基本特征

3.1 区域剥夺的强制性和垄断性

受政策制定者、权力者、房地产开发商、老板等强势群体的控制，特大城市和大城市、发达地区、国营大型企业等成了国际技术标准、行业规范、相关政策的制定者，左右着政策的主基调，成为区域市场的控制者和“操盘手”，在激烈的市场竞争和权力制衡中始终处于垄断地位，控制和掌握着产业发展的方向和节奏，垄断着国家大量的公共资源，经常性处于制定游戏规则的主导地位，并将制定的政策、行业规范上升到国家层面，继而借助政府宏观调控等强制性手段，强行要求资源富集地区、落后地区、中小城市与农村地区、中小企业、政策执行者、无权者、老百姓等弱势群体无条件遵守，并对跟进者构筑强大的进入壁垒，使后进地区或弱势群体只能跟进。这种政策行规的垄断制订和公共资源的垄断经营加剧了区域剥夺的强制性和弱势群体的被动接受性。

3.2 区域剥夺的层次性和等级性

受政策惯性、权力惯性诱发的剥夺惯性的影响，区域剥夺呈现出明显的层次性和等级性。处在高端的剥夺者一般都是掌握大权者、信息灵通者、游戏规则的制定者、巨额资金持有者等强势群体，处在中端的剥夺者一般都是介于高端和低端之间的中间群体，具有一定的权利、一定的强制性和对低端弱势群体的控制能力，这一群体既被动接受着来自高端强势群体的高压剥夺，又同时借助行政指令手段对低端的弱势群体实施剥夺。这样，在中国大陆就形成了强势剥夺弱势，大权者剥夺小权者，小权者剥夺无权者，发达地区剥夺落后地区，城市剥夺城郊，城郊剥夺农村，开发商剥夺老百姓、老板剥夺农民工，特大城市剥夺大城市、大城市剥夺中等城市，中等城市剥夺小城市，小城市剥夺小城镇，小城镇剥夺农村等的层层剥夺现象(图 3, 4)。日益严重的区域剥夺现象加剧着中国经济社会的严重极化。

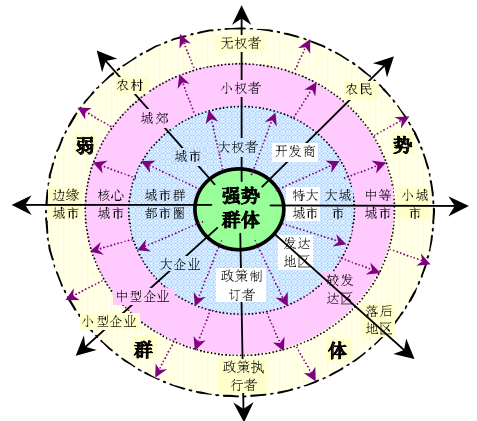


图 3 中国城市进程中区域剥夺行为产生路径
Fig. 3 The path of regional privation in China's urbanization process

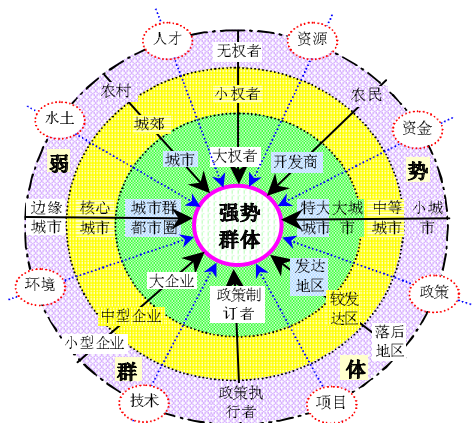


图 4 中国城市化进程中区域剥夺的要素流向
Fig. 4 The factors-flowing of regional privation in China's urbanization process

3.3 区域剥夺的貌似合理性

一般地说，政策、法规和行为规范等对全社会所有成员都具有普遍的约束力，社会成员都必须遵守，然而由于游戏规则的制定者往往又是社会阶层中的政府官员、各行精英等强势群体，他们占有时间上的“前卫”和“财力”上的“雄厚”，理所当然地就将全国的行政资源、政策资源、资本资源、原料资源、人才资源等超集约地向他们倾斜积聚，而弱势群体只能处于被被动接受的遵守地位。通过政策法规的制定和实施，强势群体不仅通过不完善的市场掠夺大众，还通过政府的“再分配”进行“再掠夺”，几乎攫取了经济发展的全部成果，而这些行为在政策、法规的规避下都表现出貌似合理性，受剥夺的弱势群体同样貌似合理地得不到补偿。据统计，从 1952-2002 年，中国农民向社会无偿贡献的土地收益高达 51 535 亿元，这种无偿贡献正是政策规避下貌似合理化的产物。

4 区域剥夺行为产生的成因与后果

4.1 区域剥夺行为产生的成因

4.4.1 政策空洞与调控失控形成剥夺惯性 中国正处于经济体制转型、市场转变和社会重组的转型期，部分政策不完善和宏观调控的局限性形成了区域剥夺的惯性。比如原《宪法》和《土地管理法》均明确规定“国家为了公共利益的需要”，可以征用农村集体所有的土地，但对公共利益未做具体限定，导致实际上只有作为弱势群体的农民受到无法反抗的、貌似合理的剥夺，农民无权也无力与这种剥夺抗争。与此同时，中国宏观调控政策的高度计划性、单方面倾斜性、主观性、随意性和不连续性也是引发区域剥夺的主要原因(图 5)。

4.4.2 利益驱动形成剥夺动力 在权利与权力之间处于极度不平等和不平衡状态下，一旦权力拥有者没有得到监督，受利益驱动的诱惑，腐败就会应运而生，形成剥夺动力。目前我国土地征用与交易过程是一种“非市场化”过程，一些政府部门经常动用行政手段圈占耕地，然后“暗箱操作”，形成土地“黑市”和权钱交易；一些地方政府片面理解

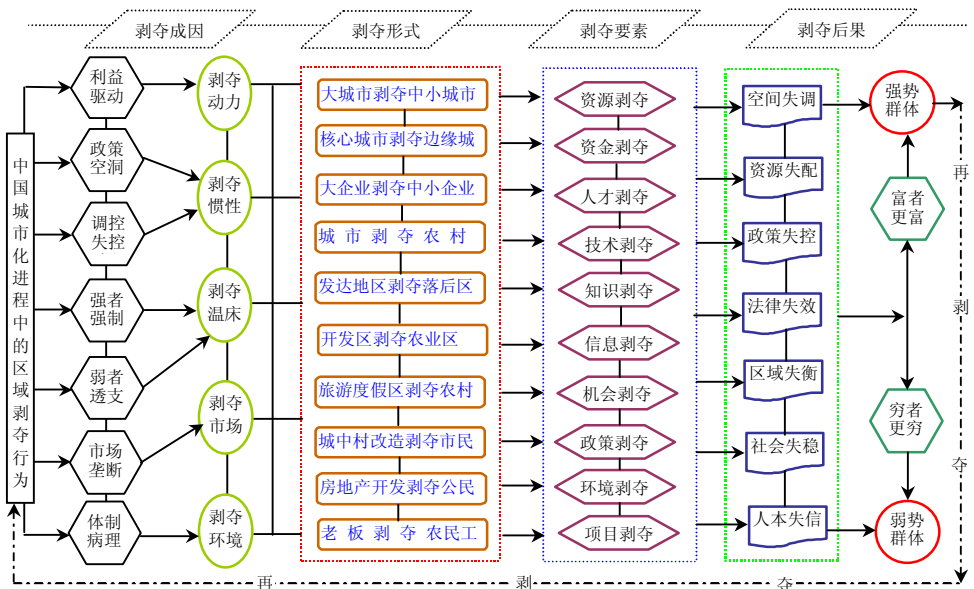


图 5 中国城市化进程中的区域剥夺行为形成成因及后果示意图

Fig. 5 The cause and result of regional privation in China's urbanization process

“以地生财”，将土地低价征购高价出售，有的甚至动用暴力或欺骗手段圈占耕地。以大学城建设大规模征地拆迁补偿安置为例，政府以办教育为名，往往大量低价批租土地，开发商趁机进行圈地，成片储备，之后“圈钱”，将土地抵押给银行贷款，转回来向政府压价吃进土地，再向银行抵押贷款，如此反复获取巨额利润，而最终受害的却是实实在在创造价值的农民。

4.4.3 弱势群体的透支形成剥夺温床 弱势群体透支可用社会学中的“存活主义者身份理论”来解释^[33]，该理论最适应于在非主流经济中自我雇佣的社会成员，特别对处于不利条件的弱势群体。由于社会主体经济对落后地区和贫困人口设置很高的进入门槛，而处于生存压力，落后地区和弱势群体只好进入门槛比较低的行业部门。在中国如建筑工、清洁工、小商贸批发业中需要大量廉价劳动力，农民工由于农村土地资源短缺和高的人口密度、农村贫困的生活状况及高的农业税收，他们出于生存的需要进城寻找生活机会改善处境，愿意进入城市居民不愿从事的、收入低廉的产业部门。根据劳动科学研究所的研究，中国有1/3以上的在业人口每周工作时间超过48小时，中国科技促进发展研究中心1998年的一份调查表明，东部沿海地区30%以上的私营企业就业人员每周工作时间在55小时以上^[34]。由于我国公民维权意识淡漠，部分民营企业随意侵犯职工权利和权益，通过剥削职工劳动来获取丰厚利润。弱势群体的大量透支和落后地区、弱势地区的无权无势无奈为区域剥夺提供了剥夺温床。

4.2 剥夺产生的后果——富者更富，贫者更贫

4.2.1 空间开发失调、资源配置失衡 目前城市化进程中社会经济结构重组造成的城乡间、城市间、城市内部的剥夺，形成了处于社会贫困阶层的弱势群体，他们处于被剥夺地位，不能进入社会的主流经济，社会福利体制的重组、社会安全体系水平的降低等，不断地形成不利于弱势群体发展的门槛，造成城市富者、穷者群体在空间上的对立；政府为低收入者实施房屋项目使贫困人口在城市空间上更加集中，使富者和贫者在地域空间上明显分化。宏观调控中出现的“大调大运”在推动资源短缺地区经济持续稳定发展的同时，造成了资源富集区资源使用价值、经济价值和生态价值的多重流失，“以农养城”的政策导致自然资源、人力资源、资金、技术等向城市集聚，加剧着乡村的贫困。针对区域剥夺行为，客观上需要采取激励、限制、约束、引导、禁止等手段，保护“弱势领域”与“弱势群体”，规范“强势群体”行为，逐步形成发达地区反哺落后地区、“强势领域”反哺“弱势群体”，工业反哺农业、城市反哺农村的区域友好公平机制。

4.2.2 政策调控能力受限甚至失效 中国政策制定者在制定政策时本身所隐含的强势群体的主观期望体现出政策在制定期间就带有不公平成分，在政策实施期间又叠加了新一轮不公平成分，削弱了政策的宏观调整能力，甚至导致政策失效。与政策失效相关的是，我国目前划分和保护基本农田的相关法规也未能完全体现效率与公平原则，造成基本农田和非基本农田产出效益的不公，进而造成农户利益的损失。土地过量出让导致政府可掌握的土地供给量不足，削弱了政府运用土地供求杠杆调节城市经济发展的能力，于是政府陷入“土地出让越多，城市基础设施建设资金缺口越大”的怪圈。上述政策失控、法律失效现象都不利于健康城市化道路和社会健康发展^[35, 36]。

4.2.3 和谐社会建设步伐延缓 互不相容的土地利用在空间上的集聚，扩大了城市土地利用的负面外部效应，区域差异、专业化、收入水平和生产的标准化都在导致区域发展失衡。正在形成的强势群体与弱势群体的两极分化，将导致中国社会出现“断裂”。专制、腐败、不平等、贫困、金融风险、体制缺陷等，都在对社会稳定构成潜在威胁。而弱势群体的“被剥夺感”和反抗意识也在不断增强，社会矛盾成为社会不稳定因素。我国发展的最终目标是实现均衡发展，不是以牺牲一批人为代价培养出少数精英。从人本失信角度分析，正如钱穆所说：“当知人之生，天赋以人之性，因其具有了人性，始成

其为人，不能说有了财富安乐，始成其为人(王乾荣，人性不管穷富，2005年9月26日)”。富贵与贫穷，只表示财产多寡，不表示地位卑贱，而财产地位均是身外之物。社会成员和政府以及社会成员之间相互提防、猜疑，造成了人本的失信。

5 消减区域剥夺行为的路径选择

5.1 意识形态路径：充分尊重弱势领域、弱势群体和弱势地区的发展权

科学发展观的核心是坚持“以人为本”和可持续发展的理念，而人与人的和谐必然促进人与社会的和谐^[37]。“以人为本”新发展观的最终目的，就是要重建“人与人的联盟，人与社会的联盟，人与自然的联盟，人与终极价值的联盟”。因此，对于中国城市化过程中出现的区域剥夺现象，我们首先应提高认识，换位思考，充分尊重弱势领域、弱势群体和弱势地区的发展权，让弱势者不绝望。在意识层面上要关注弱者，在注重经济发展和环境保护的同时一定要加强区域公正、倡导区域公平与社会公正。事实在对生存权和发展权的拥有上，落后地区和弱势群体与发达地区和强者完全平等，更何况科学技术发展带来的好处多被发达地区享用，而落后地区却承受更多的是污染和危害。立足于此，我们的社会更应该对落后地区和弱势群体给予更多的人文关怀。因为一个合理健康的社会，应该是能让弱者改变自己命运的社会，不至于是让这些弱势陷入绝望的社会。

5.2 政策路径：制定并实施落后地区和弱势群体发展的普惠制政策

目前许多区域剥夺行为的产生是和中国政策法规的不完善相关的，针对落后区域和弱势群体，必须制定并强制实施扶持其发展的相关政策，体现更多的人文关怀。中国“十一五”规划中已经开始更多地关注欠发达地区和困难群体的发展，增加了相关人文和社会指标，制定了相关政策措施，让更多人分享经济发展成果，以缩小日益扩大的贫富差距、扭转社会两极分化的趋势。目前中国已经取消了农业税，已在农村全面实行免费义务教育，这将使农民负担每年减少约1000亿元。“十一五”规划已经从政策取向上坚持普惠制原则，为最终实现共同富裕提供制度保障。在扶持弱势群体发展的政策方面，自2003年以来，国家连续下发了《关于暂停审批各类开发区的紧急通知》、《关于清理整顿各类开发区加强建设用地管理的通知》、《关于做好农民进城务工就业管理和服务工作的通知》等多项整顿土地市场秩序和农民工问题的通知，正在通过实施一系列政策来消减区域剥夺行为。

5.3 制度建设路径：形成“支强扶弱，公平和谐”的反哺机制

中国城市化进程中出现的区域剥夺现象客观需要逐渐形成“支强扶弱，差异竞争，错位发展，公平和谐”的反哺机制，从社会成员的基本需要满足入手，确保弱势群体和弱势地区能够不断地从中国社会经济发展中获得益处，逐步形成全方位的社会补偿机制。一是建立健全环境补偿制度，通过核算社会经济发展中的环境成本，真实评估环境主体的实际价值，通过环境权益市场交易方式改变“环境无价、资源低价”的环境资源开发模式^[38]。二是建立国家产业补偿制度，实行末端产业对源头产业的利益补偿，二、三产业对资源产业的利益补偿；三是建立城市反哺农村制度，通过横向财政转移支付制度，形成发达地区反哺落后地区，发达城市反哺落后城市，城市反哺农村、开发区反哺农民的反哺机制和模式；四是建立健全社会保障制度体系，依托城乡信息交流平台采取征地补偿款、资金管理支持、规划指导以及教育补偿等多样化的补偿方式，达到城乡的相互理解，体现城市政府对村民的尊重和人性化关怀。因此，要辩证地理解发展地区和落后地区的互补依存关系，富与贫的关系，用动态的观点看待剥夺，今天的落后并不代表明天的落后，同样今天的发达并不代表明天的发达。

5.4 空间扩散路径：客观评价极化效应带来的正面及负面影响，推行均衡发展模式

西方城市经济理论指出，城市发展原动力是城市经济的空间集聚效应，它可使得中心城市经济实力得到很大提高。但也给区域整体发展带来了负面影响，包括中心城市不断吸引相对落后地区的资本、技术和人才，使区域经济差距增大，抑制整体经济进一步发展；生产力过度集中导致一系列“膨胀病”，人口增多使土地、能源、电力等重要战略资源承受巨大压力，过渡极化效应还造成中心城市环境质量下降，环境使用产生经济外部性的增加，公共服务及基础设施成本增加，使由集聚带来的规模效益逐步丧失^[9]。极化效应使“富城更富”，而“富城”只知“索取”各种生产要素，不懂向外“扩散”和奉献，哪怕是这种“膨胀”导致一系列综合性杂症的蔓延。因此要客观评价极化效应带来的负面效应，推行城市发展由点轴结构向等级网络结构转变的新模式，适度疏散生产要素，降低极化效应的负面影响，城市空间扩展必须置于“区域生态公平”的前提下，倡导“科学与公平”的城市发展观，强化控制城市增长边界，由以外延扩展为主的城市空间扩展向内涵更新优化的方向演化^[40]。不断促进整个社会和谐、区域均衡协调发展。

5.5 和谐发展路径：循序渐进、城乡协调、集约高效、因地制宜地走健康城市化道路

目前中国快速城市化过程衍生出的区域剥夺和各种生产要素剥夺体现出城市化过程是一个不健康的城市化过程，陆大道院士认为在城市化进程中出现了“冒进”现象。因此，必须立足中国人多地少、就业压力大的实际国情，本着缓解和消除这些现实的区域剥夺行为的态度，按照循序渐进、城乡协调、集约高效、因地制宜、多元推动的原则，形成由城市群和大、中、小城市、小城镇及城乡协调发展的健康城镇化格局，形成资源节约、环境友好、经济高效、社会和谐的城镇发展新格局，真正走出一条“高密度、高效率、节约型”（陆大道等，关于遏制冒进式城镇化和空间失控的建议，中国科学院学部咨询评议项目，8~11页）的差异化城镇发展道路。保持合理适度的城镇化增长率，将中国城镇化水平年均增长速度宜确定为0.6~0.8个百分点，不断提高城镇化发展质量，就业岗位得到充分保障，基本保证市民和农民最基本的社会公共服务，科学规划与管理城市，保持合理的城市建设规模，立足资源环境承载能力，走资源节约与环境友好的城镇化道路，按照城乡统筹发展的要求，推进城镇化与新农村建设相结合，在妥善解决“三农”问题的基础上，通过市场主导与政府引导的双向调控，促进城镇化健康有序发展。未来中国的城市化道路一定要量力而行，要将有限的资源配置好，做到大、中、小城市协调发展，让发展起来的中、小城市、小城镇成为支撑大城市的卫星城市，让依靠中小城市支撑而发展起来的大城市反哺中小城市、辐射中小城市。这样，正在成长的城市群和都市圈才能健康稳妥发展。

参考文献 (References)

- [1] Olanrewaju D O. Social and economic deprivation in a medium-sized urban center in Nigeria. *Habitat International*, 1996, 20(2): 229-240.
- [2] John E Hasse, Richard G Lathrop. Land resource impact indicators of urban sprawl. *Applied Geography*, 2003, 23(2/3): 159-175.
- [3] Chris Davis, Tim Schaub. A transboundary study of urban sprawl in the Pacific Coast Region of North America: The benefits of multiple measurement methods. *International Journal of Applied Earth Observation and Geoinformation*, 2005, 7(4): 268-283.
- [4] AndreÂ Sorensen. Land readjustment and metropolitan growth: An examination of suburban land development and urban sprawl in the Tokyo metropolitan area. *Progress in Planning*, 2000, 53(4): 217-330.
- [5] Seong-Kyu Ha. The urban poor, rental accommodations, and housing policy in Korea. *Cities*, 2002, 19(3): 195-203.
- [6] Gordon Mitchell. Forecasting environmental equity: Air quality responses to road user charging in Leeds, UK. *Journal of Environmental Management*, 2005, 77(3): 212-226.
- [7] Chen Guo, Gu Chaolin, Wu Fulong. Spatial analysis of urban poverty in Nanjing. *Scientia Geographica Sinica*, 2004, 24(5): 542-549. [陈果, 顾朝林, 吴缚龙. 南京城市贫困空间调查与分析. *地理科学*, 2004, 24(5): 542-549.]
- [8] Jaap Peen, Jack Dekker. Social deprivation and psychiatric service use for different diagnostic groups. *Social Science & Medicine*, 2001, 53(1): 1-8.
- [9] Mika Rytko Nen, Jarmo Rusanen, Simo Nayha. Small-area variation in mortality in the city of Oulu, Finland, during the period 1978-1995.
- [10] Martyn Senior, Huw Williams, Gary Higgs. Urban-rural mortality differentials: Controlling for material deprivation. *Social Science & Medicine*, 2000, 51(2): 289-305.

- [11] Jackson Kombe. Land use dynamics in peri-urban areas and their implications on the urban growth and form: The case of Daras Salaam, Tanzania Wilbard. *Habitat International*, 2005, 29(1): 113-135.
- [12] Marc Antrop. Landscape change and the urbanization process in Europe. *Landscape and Urban Planning*, 2004, 67(1-4): 9-26.
- [13] Marcelo Lopes de Souza. Metropolitan deconcentration, socio-political fragmentation and extend suburbanization: Brazilian urbanization in the 1980s and 1990s. *Geoforum*, 2001, 32(4): 437-447.
- [14] David L Brown, Kai A Schafft. Population deconcentration in Hungary during the post-socialist transformation. *Journal of Rural Studies*, 2002, 18(3): 233-244.
- [15] Verburg P H, Veldkamp A, Fresco L O. Simulation of changes in the spatial pattern of land use in China. *Applied Geography*, 1999, 19(3): 211-233.
- [16] Fatma Unsal. Globalization and the mid-rank city: The case of Adana, Turkey. *Cities*, 2004, 21(5): 439-449.
- [17] Pan Xianzhang. Monitoring and modeling of urban spatial expansion in Taihu Lake area, China in the last 50 years. *Acta Pedologica Sinica*, 2005, 42(3): 386-389. [潘贤章. 建国 50 年来太湖水网区城市化空间过程监测. *土壤学报*, 2005, 42(3): 386-389.]
- [18] Li Rui, Bing He. Research on spatial development model of urban agglomeration and urban agglomeration context under fast urbanization. *Engineering Journal of Wuhan University*, 2005, 38(1): 148-152. [李瑞. 冰河. 快速城市化背景下城市群和城市群脉的空间发展模式. *武汉大学学报*, 2005, 38(1): 148-152.]
- [19] Weng Qihao. Land use change analysis in the Zhujiang Delta of China using satellite remote sensing, GIS and stochastic modeling. *Journal of Environmental Management*, 2002, 64(3): 273-284.
- [20] Chen Xiushan, Zhang Keyun. *Regional Economic Theory*. Beijing: The Commercial Press, 2003. 208-209. [陈秀山, 张可云. 区域经济学理论. 北京: 商务印书馆, 2003. 208-209.]
- [21] Aguilar A G, Ward P M, Smith Sr C B. Globalization, regional development, and mega-city expansion in Latin America: Analyzing Mexico City's peri-urban hinterland.
- [22] Zhu Zhenguo, Xu Gang, Yao Shimou. Analysis on the urbanization process in the fringe of the metropolis: A case study on Jiangning District of Nanjing. *Geography and Geo-Information Science*, 2003, 19(3): 15-18. [朱振国, 许刚, 姚士谋. 大城市边缘区城市化进程的实证分析: 以南京市江宁区为例. *地理与地理信息科学*, 2003, 19(3): 15-18.]
- [23] Xia Li, Anthony Gar-On Yeh. Analyzing spatial restructuring of land use patterns in a fast growing region using remote sensing and GIS. *Landscape and Urban Planning*, 2004, 69: 335-354.
- [24] Wang Ying, Luo Wenbin. Re-think on the construction and development of the tourist holiday resorts of our country: A case of Zhejiang Province. *Areal Research and Development*, 2002, 21(4): 73-77. [王莹, 骆文斌. 对我国旅游度假区建设与发展的再思考: 以浙江省旅游度假区为例. *地域研究与开发*, 2002, 21(4): 73-77.]
- [25] Liu Jiaming. A research on development rules of tourism resort. *Progress in Geography*, 2003, 22(2): 211-218. [刘黎明. 旅游度假区发展演化规律的初步探讨. *地理科学进展*, 2003, 22(2): 211-218.]
- [26] Yi Shaohua. The economic benefit analysis of tourism. *Bulletin of the Chinese Academy of Social Sciences*, 2004-05-27. [依少华. 旅游业的负面经济效益分析. *中国社会科学院院报*, 2004-05-27.]
- [27] Zhang Xiaoping, Liu Weidong. Role of development areas in urban spatial changes of China: Types and dynamics. *Scientia Geographica Sinica*, 2003, 23(2): 142-150. [张晓平, 刘卫东. 开发区与我国城市空间结构演进及其动力机制. *地理科学*, 2003, 23(2): 142-150.]
- [28] Wang Zixin. A study of the renovation and sustainable development of the villages within cities. *Journal of Yunnan Normal University*, 2004, 36(4): 48-52. [王子新. "城中村"的改造及可持续发展研究. *云南师范大学学报*, 2004, 36(4): 48-52.]
- [29] Xue Ruohan, Dou Yijian. Analysis of natural capital and strategy for environment in rapid urbanized area: Take Kunshan City as an example. *Economic Geography*, 2003, 23(6): 831-834. [薛若哈, 窦贻俭. 快速城市化区域自然资本分析与生态环境对策: 以太湖地区昆山市为例. *经济地理*, 2003, 23(6): 831-834.]
- [30] Yan Xiaopei, Wei Lihua, Zhou Ruibo. Research on the coordination between urban and rural area in the rapid urbanization with the redevelopment of Guangzhou "village inside cities" as a case. *City Planning Review*, 2004, 28(3): 30-38. [闫小培, 魏立华, 周锐波. 快速城市化地区城乡关系协调研究: 以广州市"城中村"改造为例. *城市规划*, 2004, 28(3): 30-38.]
- [31] Guan Dongsheng, Liu Qiaoling, Wu Huiying et al. Study on non-polluted ecological impact of fast urbanization in the Pearl River Delta. *Acta Scientiarum Universitatis Sunyatseni*, 2004, 43(2): 107-110. [管东生, 刘巧玲, 吴慧英等. 快速城市化的珠江三角洲非污染生态影响初步分析. *中山大学学报*, 2004, 43(2): 107-110.]
- [32] George C S Lin, Samuel P S Ho. China's land resources and land-use change: Insights from the 1996 land survey. *Land Use Policy*, 2003, 20: 87-107.
- [33] Robert L Boyd. Race, gender, and survivalist entrepreneurship in large northern cities during the Great Depression. *Journal of Socio-Economics*, 2005, 34(3): 331-339.
- [34] Liu Xiaoli, Liang Wei. Zhejiangcun: Social and spatial implications of informal urbanization on the periphery of Beijing. *Cities*, 1997, 14(2): 95-108.
- [35] Huang Guangyu, Cai Yunlong. Driving force of land conversion and farmland conservation in urban fringe zone. *Fujian Geography*, 2002, 17(4): 5-9. [黄广宇, 蔡云龙. 城市边缘农地流转驱动因素及耕地保护对策. *福建地理*, 2002, 17(4): 5-9.]
- [36] Cai Yunlong. Problems of farmland conservation in the rapid growth of China's economy. *Resources Science*, 2000, 22(3): 24-27. [蔡运龙. 中国经济高速发展中的耕地问题. *资源科学*, 2000, 22(3): 24-27.]

- [37] Fang Chuanglin. The optimal control of regional human-earth system and sustainable development. *Earth Science Frontiers*, 2003, 10(4): 629-635. [方创琳. 区域人地系统的优化调控与可持续发展. *地球科学前沿*, 2003, 10(4): 629-635.]
- [38] Yang Rungao, Li Hongmei. Study on environmental deprive and environmental compensation. *Yunnan Geographic Environment Research*, 2005, 17(3): 28-30. [杨润高, 李红梅. 环境剥夺与环境补偿探讨. *云南地理环境研究*, 2005, 17(3): 28-30.]
- [39] Lu Lachang. Polarization, new polarization and Zhujiang River Delta's development. *Scientia Geographica Sinica*, 2000, 20(4): 356-360. [吕拉昌. 极化效应、新极化效应与珠江三角洲的经济持续发展. *地理科学*, 2000, 20(4): 356-360.]
- [40] Liu Hailong. From urban sprawl to smart growth: American "urban growth boundary". *Urban Problems*, 2005, (3): 66-72. [刘海龙. 从无须蔓延到精明增长: 美国“城市增长边界”概念评述. *城市问题*, 2005, (3): 66-72.]

The Spatial Privation and the Corresponding Controlling Paths in China's Urbanization Process

FANG Chuanglin, LIU Haiyan

(*Institute of Geographic Sciences and Natural Resources Research, CAS, Beijing 100101, China*)

Abstract: China has stridden forward rapid urbanization with the industrialization and urbanization, and the regional privation has derived from urbanization. This regional privation, which is based on a type of the location each other in the geographical space, policy absence, and some compelling executive means, is that the advantaged group and region act on the disadvantaged group and region from regional resource, financing, technology, talents, projects, policy preference, ecology, environment capacity, pollution with imputed, and it is a series of unjust and unreasonable economic and social actions. Concretely, this privation actions embodied in big city vs. small city, city cluster vs. metropolis, urban vs. suburban, suburban vs. rural, development zone vs. farmer and farmland, universities town construction vs. farmland, real estate exploitation and village rebuilding in city vs. farmer and urbanites, developed region vs. developing region, the region with rich resources vs. the region of lack resource, employer vs. off-farm worker and their spirit deprivation because of regional discrimination. Sarcastically, the privation possesses the characteristics of compellability, monopoly and hierarchy, and seeming-rationality. It focuses on land, water, resource, eco-environment, capital, talents, labor, financing, technology, important constructing projects, etc. Inanition and out-control of policy form inertia of privation, profit drive results in motivation of privation, overdraft of the disadvantaged group leads to seedbed of privation, and these are the main reasons for the formation of privation. The results of privation are spatial maladjustment, resources unbalanced conglomeration, out-control of policy, invalidation about rule, unbalance in regional and social development, breaking faith with people, and these will result in a bigger and bigger gap between the rich and the poor. Finally, based on ideology, policy, system, spatial diffusion and harmonious development, the author brings out some corresponding controlling paths that hammer at eliminating regional privation in China's urbanization process, including respecting the developing rights of the disadvantaged group and let them see the brightness; establishing the preferential policy universally aiming at the backward region and the disadvantaged group; forming a kind of back-feed mechanism, namely, "supporting the advantaged and caring for the disadvantaged, establishing fairness and harmony". Synchronously, the author thinks that it should also estimate the bad and good polarization impartiality, and push a kind of balanced developing pattern, so that China can construct a harmonious society and stride to the road of fine urbanization. The last but not the least, the article brings out the existing regional privation action and reason firstly about China's urbanization road and this will provide a scientific basis for decision-making on China's urbanization road.

Key words: urbanization; regional privation; the disadvantaged group; harmonious society; corresponding controlling paths; China