

第二章 加速城市化 夯实现代化基础

第一节 城市化：人类文明新里程

未来国家的成功就是城市的成功。在中国行将走出粮食死结、告别乡土文明之时，城市化成了不二的选择。在这一过程中，如何防止社会阶层断裂、保持平稳转型是关键。

曾任世界银行副行长的诺贝尔经济学奖获得者斯蒂格利茨把中国的城市化和美国的高科技并列为影响 21 世纪人类发展进程的两大关键因素，可见，中国的城市化不仅是中国一国之事，也是影响人类文明进程的一项具有国际影响的大事。纵观人类发展史，人类在其数百万年的漫长征途上，经历了游牧式生活、半永久性农牧村舍、定居于城市三种居住方式；与此相应的是人类生活方式及文化和社会结构形态的变迁，大致经历了由游牧的缥缈不定的原始部落社会、静态的与土地依附关系固化的农业社会、劳动者向工厂集中的地方聚集的工业社会到动态的劳动者在全世界范围内流动的知识社会的转变；人类文明也渐次更替，经历了蒙昧时期、农业文明、工业文明和知识文明的升级。在蒙昧时期，人类主要以狩猎为主，在自然界里与其他动物进行着平面的生存竞争，繁衍和生存是其主要目标，天然洞穴是其主要生活场所；到农业文明时期，人类主要以牧业和种植业为主，社会处于一种简单的循环再生产状态，人们的财富主要来源于土地；发展到工业文明时期，人们的财富主要来源于制造业，人类第一次告别乡土，逐步聚集到城市；现在人类开始跨越知识文明的门槛，人本身的潜能和创造力将决定其财富的多少和社会地位的高低，特别是信息技术的发展、技术进步，使得城市建筑环境的优质化，引发了人类第二

次向城市涌动的浪潮。中国现在正处在加速城市化并直面知识经济冲击的迅速转型时期，搞清楚什么是城市，什么是城市化以及如何进行城市化，对中国的现代化进程都至关重要。

一、深刻把握城市化的真谛

自人类有史以来，城市较农村在社会财富的创造以及人类知识的积累方面的作用越来越大。从某种意义上看，城市是文明的同义语，而农村却成为落后和弱勢的代名词。例如，在英语中，*citizen*（公民）、*civility*（礼）、*civilization*（文明），这三个词都来自于同一个拉丁词的词源，而且这三个词都有“城市”和“城市中的居民”的意思。在人类的古代历史中，在底格里斯和幼发拉底河之间的美索布达米亚平原上诞生了伟大的古巴比伦文明，同时，埃及的文明诞生于尼罗河三角洲，黄河和长江流域则孕育了中华文明，古印度文明则发祥于印度河平原，这些文明至今仍然为人们广为赞颂。沿着河流，在文明的发祥地上，城市得以建立，使得市场、劳动力、资本、技术和自然资源等经济、社会资源易于集聚，使得信息和知识易于分享，促进了资源的结合和人们相互之间的合作，推动了物质财富和社会价值的创造，所有的努力都为人们带来了经济和社会的进步。

城市不仅是人类社会的一种特殊集居地，也是一种生产生活方式。由于聚集效应及城市生产生活成本低的区位优势，城市越来越成为一个国家或地区的生产、生活中心和财富创造中心、信息集成与扩散中心以及带动国民经济整体发展的增长极。城市相对于农村来讲，它是一个开放的、依赖的系统，城市的大小及城市在世界的权重与这个城市的市场半径相关，随着世界经济一体化的步伐加快，城市经济与其腹地的联系更加紧密，而且这种联系趋于全球化，城市在一个国家经济和社会发展中的作用越来越重要。例如，1991年到2001年间，美国国家经济增长了3.9万亿美元，其中城市的经济增长了86个百分点；2002年美国的城市经济总量占国内生产总值的85.6%，城市就业人口占就业总人口的84.2个百分点。从中可看出，城市对整个国民经济发展的重大影响。随着经

济全球化的发展和知识经济在全球的蔓延，在 21 世纪城市的重要性会有增无减，全球城市在调整和竞争中正在形成新的网络体系，各国城市在全球范围内将展开更加激烈的竞争。

城市化又称城镇化、都市化，是指人类生产和生活方式由乡村型向城市型转化的历史过程，也是生产力转移和聚集复合的过程，表现为乡村人口向城市集聚以及城市不断发展和完善的过程，是生产方式、生活方式、思维模式的转换过程，也是人同土地的依附关系不断剥离的过程。它可以分为两个阶段：第一个阶段是人口向城市集中，人同土地依附关系的剥离；第二阶段，生产要素在城市中或城市间自由无障碍流动，人们充分发挥个人潜能的时期。我们知道，人类进入工业社会后，随着经济社会发展，农业经济的比重逐渐下降，并将最终内化为制造业的一部分，非农业活动的比重逐步上升。城市化的本质是解放与发展生产力，没有城市化的工业化是畸形的、不可持续、没有后劲的工业化，没有城市化不可能有现代化。有的学者认为，人类进入了知识社会，特别是由于信息革命的影响，地球已经缩小为一个村了，似乎人们没有向城市迁徙的必要了，事实恰恰相反，由于人们生活在“赛博”空间，想见面的机率反而增加了，特别是随着技术的进步，城市污染的偏见已不复存在，看看现在的伦敦和纽约就不言自明了，可以说“后工业化”时代的先发国家都是高水平的城市化。现代城市化的过程，除了城市人口比重提高，城市规模的扩展以外，还应包括城市文化的形成、城市生活方式的演进以及现代城市思维的培育。也就是说，城市化不仅包括城镇人口数量的增加，更重要的，还包括经济社会的进一步集约化、社会化、现代化。现代城市化是经济城市化、社会城市化、文明城市化的综合，它是生产要素向城市集中，现代化生产在城市集成，农村逐步转向环境再生产，农民阶层逐步转向现代产业工人和知识分子而最终消亡，乡土文明逐步终结的过程，这个过程在发达国家需要自然演进近百年，在后发国家有时只需二三十年，城市化已成为实现国家现代化的必备条件和全球社会转型的重要组成部分。

所谓经济城市化，主要是指在从传统社会到现代社会转型过程

中，伴有人口逐步从乡村向城市集聚的过程，大量的农民离开土地转移到非农产业。据先发国家的城市化经验，衡量一个国家城市化的标准是：其工业产值占工农业总产值的比重至少要超过 50%，劳动力就业结构中的非农业就业劳动力要超过 50%，而人口结构中的城镇居住人口（不能像中国那样享受城市居民待遇而居住在农村）也要超过 50%。由于中国有着长达 5000 多年的农业文明史，要彻底完成城市化，这些指标需要做相应的调整，至少劳动力就业结构中的非农业就业劳动力要超过 70%，而人口结构中的城镇集中居住人口也要超过 70%，否则，由于农业文明的内卷性，很难形成良性的城市发展。所谓社会城市化，是指由于城市人口的集中所引起的社会结构的变迁，由于人口随着工业化和现代服务业的发展集中到城市，从而形成了一个多元的、网络的扁平社会结构，同过去大部分人生活在农村、以种植业为生而形成的散落在广大农村的单一的、立体的科层“原生态”式社会结构明显区别开来。正如费孝通所说，中国传统农村是一个礼俗社会，其社会结构的基本特征为“差序格局”。这种乡土社会又是一个血缘社会，血缘关系的扩张使地域也逐渐血缘化了，由此影响到群体和地域中的人际交往带有亲情和以人情为媒介的特点，作为中国社会的基础，仍是那些占国民绝大多数的土头土脑的乡下人。城市化促使社会原有的基于血缘关系、地缘关系的带有小农经济烙印的社会关系日益瓦解，代之而起的是基于职业利益和行业利益，代表现代市场经济价值观的新型社会关系。所谓文明城市化，是指在城市化过程中逐步锻造了全新的现代城市人格和思维模式。传统的乡村文明习惯于经验类推的思维模式，注重血脉传承和地域传承；而现代的城市文明，乐于接受新经验、新事物，不依赖、不盲从、独立性强，相信科学、不听天由命，守时、惜时、讲求效率，积极参与公共事务，重视获取信息和知识武装，等等。城市化催生新的生活方式、新的人格心理、新的价值观念、新的人际关系、新的人文系统。

从先发国家现代化的历程看，城市化已成为一个国家实现工业化、现代化必须具备的条件，是社会关系和人格心理的促变因素。而现在

中国的社区大部分则是政治中心，建筑在小农经济与农业文化基础之上的城市长期以来一直作为政治的附属物而存在，由此，时代的变迁必然要求中国社会由传统的乡村社会向现代的城市社会快速转型。正如1986年12月联合国通过的《世界文化发展十年》规划所指出：要对构成21世纪特征的重大世界挑战作出应答，就必须在发展中更强调两个主要目标——发展中的文化尺度和人的文化生活，“要在经济和技术发展中，将文化和人的价值恢复到中心的位置上来。”

二、世界城市化的昭示

自20世纪后半期以来，世界经济呈现出前所未有的快速发展态势，城市化进程也获得极大推动。从这个意义上说，全球仍处在迅速城市化时期，城市人口比重增长速度明显加快，城市化发展势头持续高涨。20世纪的前90年间，世界城市人口占世界总人口比重达到了45%，较20世纪初叶增长了近40个百分点。联合国提供的资料表明，1950年，全世界城市人口只占总人口的29%；1975年，城市人口占总人口的39%；1995年，城市人口占总人口的45%；2000年，城市人口占总人口的50%；2025年，城市人口比重将进一步上升到65%以上。城乡一体化成为世界潮流，即农业经营工业化、农业本身产业化、人类的生活从城乡互动发展到单极城市区域。世界上许多国家和地区在20世纪已经实现了城乡一体化，更多的国家，包括中国在内，在21世纪将被纳入这一进程。这里需要强调的是，所谓的城乡一体化，绝不是把农业建设成像城市那样，因为传统的农业以及依附在传统农业之上的产业，在全球产业链分工中一直是处在低端的。笔者考察了美国中部的农业繁荣区，从19世纪末以来，经济增长同东海岸的制造业中心和西海岸的新技术产业中心相比一直存在着显著差距，而且这一差距有继续扩大的趋势。广大农业地区与城市相比，一直处于相对贫穷和落后的状态。

世界各国所处的城市化阶段和城市化的重要任务明显不同，后发国家成为城市化发展的主流。工业化较早的西欧、北欧、北美、澳新和日

本已进入集中型城市化阶段，即城市为适应信息社会和知识社会的发展，在功能调整的基础上进行重新布局；一些拉丁美洲国家和亚洲国家出现了二律背反型城市化现象，即这些国家在加速城市化的过程中没有适应发展进行产业结构、社会结构以及人文思维结构的相应调整，导致社会矛盾凸现。据统计，发展中国家的城镇人口年增长率从1925年至1980年接近或超过4%，1950年至1960年期间甚至高达4.68%，远远超过同期的发达国家。世界银行经统计分析推断，当人均国民生产总值为820美元时，城市化水平为30%~39%；当人均国民生产总值为1087美元时，城市化水平为40%~49%；人均国民生产总值为3621美元时，城市化水平为50%~59%；当人均国民生产总值为6224美元时，城市化水平为60%~69%。城市化水平随经济发展而上升，但提高的速度随经济的进一步增长而趋于平缓。据联合国统计资料预测，发展中国家大城市化特征日益显著，到2010年，城市人口将达到55%，到2025年，达到65%，城市的人口规模将呈现大型化趋势，即所谓的特大城市化趋势。预计在2015年世界前30位的特大城市中，后发国家占25个，发达国家仅有5个（见表2-1）。

表 2-1 2015 年世界按人口规模排列前 30 位的特大城市

	城 市	人口 (百万)		城 市	人口 (百万)
1	东京	28.9	16	洛杉矶	14.2
2	孟买	26.2	17	布宜诺斯艾利斯	13.9
3	拉各斯	24.6	18	天津	13.9
4	圣保罗	20.3	19	首尔	13.5
5	达卡	19.5	20	伊斯坦布尔	12.3
6	卡拉奇	19.4	21	里约热内卢	11.9
7	墨西哥城	19.2	22	杭州	11.4
8	上海	18.0	23	大阪	10.6
9	纽约	17.6	24	海德拉巴	10.5
10	加尔各答	17.3	25	德黑兰	10.3
11	德里	16.9	26	拉舍尔	10.0
12	北京	15.6	27	曼谷	9.8
13	大马尼拉	14.7	28	巴黎	9.7
14	雅加达	14.7	29	利马	9.4
15	开罗	14.4	30	金沙萨	9.4

资料来源：United Nations 1997。

国际大都市或大城市带在世界经济中的作用进一步强化。大城市带是城市群发展到成熟阶段的最高空间组织形式，其规模是国家级甚至是国际级的，应以 2500 万人口的规模和每平方公里 250 人的人口密度为下限。按其标准，目前世界上已有六大城市带，分别是美国东北部大西洋沿岸城市带、北美五大湖城市带、日本太平洋沿岸城市带、欧洲西北部城市带、英国以伦敦为核心的城市带以及中国长三角城市带。大城市带是全球经济的“火车头”，代表着当今世界经济发展的主流趋势和最高水平。目前，六大城市带在各自国家乃至世界经济发展中都有着举足轻重的地位。依据世界银行 2003 年发布的 2001 年数据统计的计算结果，美国大纽约区的国内生产总值占全美国国内生产总值总量的 24%，大洛杉矶区的国内生产总值占全美国国内生产总值总量的 21%，五大湖区的国内生产总值占全美国国内生产总值总量的 20%，美国三大城市群的国内生产总值总量达到 6.7 万亿美元，约占全美国国内生产总值的 67%；日本大东京区的国内生产总值约占日本国内生产总值总量的 26%，日本大阪区的国内生产总值占全日本国内生产总值的 23%，日本名古屋区的国内生产总值占全国的 20%，这三大城市群的国内生产总值总量达到 2.86 万亿美元，约占全国国内生产总值总量的 69%；而大伦敦区的人口约占全英国的 20%，创造的国内生产总值却占到全英国的 67%。

在未来的知识经济社会中，国际大都市或大城市带作为世界经济支柱的作用将进一步强化，主要表现为：跨国公司的经济实力增强，在世界经济中的作用将更趋强大，而作为跨国公司总部或地区总部所在地的国际大都市在全球资源调配上的优势将更加明显，作用将不断上升；另外，以知识产业为支柱产业的国际大都市或大城市带的影响力及在世界经济中的地位将显著提高，大城市带作为经济最发达的区域、连接海内外市场的枢纽和参与国际劳动分工的代表，其形成和发展已经引起了各国政界和经济学家的高度关注。加强大城市带之间的交流与合作，探讨共同面临的问题，寻求解决的方法，推进各大城市带的相互合作、共同繁荣与发展，正成为各国日益重要而迫切的任

务。

三、中国偏差的城市化历程

由于与计划经济、封闭的农业经济相关联，特别是传统农业文明的思维定式，中国的城市化过程表现为一种偏差的城市化道路。在解放初期，提出了“变消费城市为生产城市”；1960年以后，禁止农民进城，控制大城市发展；改革开放以来，又先后提出农民“离土不离乡”、“大力发展小城镇”的发展思路。一般而言，中国的城市化历程可分为以下几个时期：

1949—1957年是城市化迅速发展的第一个高潮期。全国城镇人口从5765万人增加到9949万人，城镇人口比例从10.6%提高到15.4%。与此相对应的，则是经济建设的大步前进，城镇人民生活水平迅速提高，生育率大大提高，死亡率下降到很低的水平，再加上大量的人口迁入，形成了一次城市化的高潮。

1958—1966年是城市化发展的一次起落时期。1958—1960年的大跃进，促进城镇人口以10.4%的年增长率增长，到1960年末，城镇人口比重达到19.7%，但是，随之而来的1960—1963年的经济困难带来了压缩城镇人口的调整方针，城镇人口在三年内减少了10.9%，1964年到1966年，城镇人口数又基本恢复到1960年的水平。

1966—1978年是城市化发展的一次倒退期。“文化大革命”导致了经济建设的倒退，同时也阻碍了城市化进程。这一时期，几千万知识青年上山下乡，大量的城镇人口流向农村，一系列违反城市化客观规律和人类文明演进规律的做法中断了城市化进程，1978年城市化水平由1957年的15.4%下降到了12.5%。

1978年至今是城市化的曲折发展时期。党的十一届三中全会后，改革开放促进了社会、经济的大发展，大大加速了城市化的进程，城市化发展有了较大进步，但在城市化过程中目标不甚明确，产业定位不甚准确，城市化战略同社会发展的规律性方向不甚吻合，城市化严

重滞后的状态尚未根本改变。

城市化的快速发展要求市场经济的日趋完善，中国四次市场力的释放，无论是解除流通管制还是放开价格，无论是产权金融还是人力资本市场化，都为城市化创造了良好的环境。但是，城市化的速度严重滞后于工业化的速度和市场释放力的速度，历史地看，在中华人民共和国成立的50年里，前30年国内生产总值平均年增长6%，后20年平均增长8%以上；而城市化率从1949年10.6%增至2003年40.5%^①，平均每年增长不足1个百分点，城市化率的增长与经济增长相比明显滞后（见图2-1）。横向地看，中国城市化水平不仅远远低于发达国家80%以上的水平，而且低于后发国家40%以上的平均水平（我国现在的统计口径同国际上相比也不一致）；即使和我们自己的工业化水平相比，40.5%的城市化水平也落后于50%强的工业化水平近10个百分点。中国的人均收入刚突破1000美元，就遇上了生产过剩，农产品商品率不到30%，广大农村卖难买也难，这与其说是农业落后，拖了工业的后腿，不如说城市化滞后，难以容纳从土地上剥离的农民，农村产业难以升级，影响了农业、连累了工业。从某种意义上说，城市化就是集成的市场化，激活一个点，能辐射一大片。今后相当一个时期，中国经济发展的中心环节就是城市化，即使进行新农村建设，也要把战略的突破点日益集中于转移农民，减少农民和富裕农民的正确轨道上。当然，时至今日，没有一个国家在此过程的实践上是一帆风顺的，这也就超出了经济学的范畴，变成了勇于解开中国社会现代化的死结问题，呼唤政治领袖们的大智慧。美国经济学会会长盖尔·约翰逊曾专门研究了中国的城乡问题。他指出，日本经济起飞过程中，农业人口下降了65%；美国经济起飞过程中，农业人口下降了72%；而中国在1985—1995年期间，从农业转移出去的人口，即使包括临时流动的人口在内，也不超过10%，这将大

^① 此数字为统计数字，包括了具有城市居民户籍而散居于广大农村的众多人口，另外也包括了人口不超过1万的建制镇的人口数量。

大限制中国经济总量的进一步扩张。

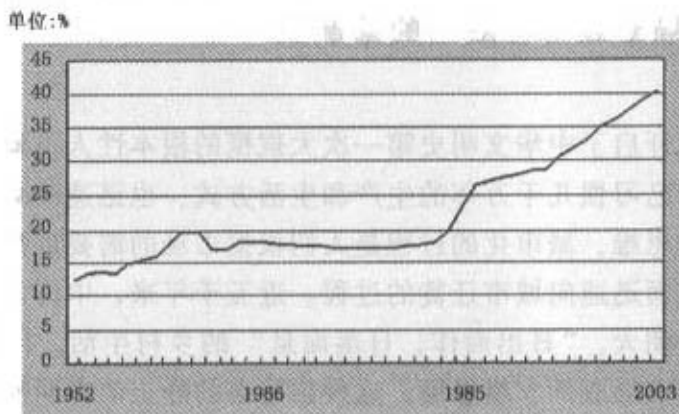


图 2-1 中国城市化水平的演化趋势

总结改革开放 20 多年来的城市化成果，中国城市化进程呈现出若干新趋势：城市化理念深入人心，无论是政界还是理论界，正在逐步达成共识，城市化结束了大起大落，实现了持续增长，中国的城市化进入了“马鞍区”，但在城市化的战略选择上仍存在分歧；城市化发展的区域重点发生转移，东部快于中西部，南方快于北方；中国城市逐步走向国际化；国际大城市带、大都市区和都市连绵区的雏形初现，大城市的扩张成为中国城市化的主流；城乡的分化过程加剧，城乡二元的政治分割日渐为城乡二元经济融合所取代，随着人员的流动，越来越多的农民同土地剥离、迁入城市，而在城市内部的社会分化也在扩大。中国城市化过程中存在的问题也颇为显著，至少集中于以下几点：城市化进程中存在严重的城市规模结构偏差；城市间产业结构雷同，城市规模普遍偏小、集聚效应低；城市发展质量缺乏内涵，不具有城市竞争力和创新力的基点，国民心理塑造缺乏创新，乡土文明与城市文明冲突加剧；与经济、社会发展不协调，致使城市发展过程中出现较多问题；政府管理层级与行政区划不适应城市化，城市化要求在全国范围内重新整合资源，在近二三十年内，区域经济重整和政府管理创新二者之间互相推动成为中国改革的重点。

第二节 瞄准城市化战略的基准点

城市化开启了中华文明史第一次大规模的根本性人员流动，彻底颠覆着我们已习惯几千万年的生产和生活方式，也迅速改变着传统的农业文明的思维，城市化的过程是人们根据市场的需要以及随着产业集群的形成而迅速向城市迁徙的过程。近五千年来，中国人民习惯于面向黄土背朝天，“日出而作，日落而息”的乡村生活，同时也习惯于在此基础上形成的农耕思维，这种超稳态的静止的文明模式和社会架构，对城市文明和流动社会的形成具有天然的排斥。

纵观世界各国的城市化历程，根据城市和农村经济是否联动，社会结构是否正向演进，文化是否精进，各个国家的城市化类型可分为系统集成型城市化和二律背反型城市化两种类型。系统集成型主要出现在英美和日韩等国，这些国家在工业化的同时也推动着城市化的进程，城市人口占总人口的比例同工业占 GDP 的比例基本相等。二律背反型城市化主要是拉丁美洲和菲律宾等一些国家，这些国家在城市化的过程中，城市经济和农村经济相互隔绝，原创产业集群没有跟上来，导致城市化超过了产业化的独特现象，城市人口占总人口的比例远远超过或远远低于工业和服务业占 GDP 的比例。中国的城市化进程，需要吸取各国城市化模式中正反两方面的经验和教训，探索符合现实国情的路径选择。

一、影响中国城市化路径选择的根由

城市化具体路径的选择必须考虑若干因素，至少包括城市运营成本、城市人口承载力、经济产业聚集效益和土地集约化等四个方面。

（一）城市运营成本

据概率考据，在中国，如果一个城市人口聚集不到 40 万，就很难形成传统的服务业；另一个经常困扰政界和理论界的问题则是如此多

的农民到城里干什么去。大量研究表明，人口聚集到一定规模，就会自然衍生出新的产业，从而容纳更多的人口；更多的人口聚集就能催生服务和其他产业的高端化，例如，理发在乡镇很难形成一个产业，而在大城市，理发不仅能形成产业，而且能衍生成美发美容乃至发型设计、造型比赛等附加值高的创意产业。美国的城市化过程也充分证明了这一点。早期在一个小城市，杂耍的人需要具备许多技能才能生存，而在拉斯维加斯这样的城市，同样的节目有时可持续几十年。

现在的技术和管理手段使城市的运营成本随城市人口的增加而日渐降低，换句话说，城市规模收益随城市规模扩大而增加。根据 20 世纪五六十年代的数据分析，当城市规模在 10 万~1000 万人口规模区间时，都能取得净规模收益；在 100 万~400 万人口规模区间，城市规模净收益为最大值；当城市规模超过 1000 万人口时，由于政府和个人所支付的外部成本增加，城市规模净收益会因外部成本增大而抵消后开始下降。到了 20 世纪末，特别是现代技术的应用，大城市承载人口的上限越来越不明显，传统认识上的“大城市病”可能成为历史。

（二）城市人口承载力

从世界城市化的过程看，城市越大、产业越集中，城市容纳人口的规模和密度越大。美国《新闻周刊》2006 年 6 月的一期以“超级城市”为标题，强调指出“未来世纪超级城市群的出现是意料中的事，它将突破认识中的误区，其生活质量肯定比预计的要好。”

截至 2004 年底，中国拥有 683 个城市，其中，直辖市 4 个，副省级城市 15 个，地级市 222 个，县级市 442 个。另据有关资料表明，中国现有的 1.9 万个小型城镇中，平均每个城镇有人口 4.54 万人，就业人口平均为 1.18 万人，就业人口占总人口的 25.9%；而在 200 万人口以上的大城市中，就业人口占总人口的 60.3%；100 万~200 万人口的城市中，就业人口占总人口的 62.6%；100 万~200 万人口的城市中，就业人口占总人口的 66%；20 万~50 万人口的城市中，就业人口占总人口的 55.5%。

（三）经济产业聚集效益

产业集聚度决定城市的兴衰。产业集聚理论认为，城市的发展有赖于城市产业的集聚，城市不仅有使产业集聚的功能，反过来产业集聚形成的集聚和辐射效应，又会成为推动城市发展和产业发展的动力。产业集聚与产业本身的发展和城市的发展具有一种互动机制。事实上，现代城市不仅是产业要素或产业集群的平台，同时也是现代社会化大生产分工发展的平台。可以说，现代社会分工与城市的发展紧密相连，城市所具有的规模效益是建立在高度分工的基础上的。没有分工的发展就没有产业规模的扩展，越是大城市越有利于专业化分工的发展。因此，在制定城市发展战略时，我们还必须充分考虑分工因素。从现代社会分工体系中对城市产业发展进行定位，对于中国城市发展战略制定显得更为重要。由于中国是一个有着悠久历史的自给自足小农经济的传统国家，在制定城市发展战略时，往往缺乏社会化分工观念，总是在一个封闭的空间中搞小而全、大而全。在这种传统观念的束缚下，我们已经付出了沉重的代价。目前中国形成的产业布局雷同，地区之间产业结构雷同，极大地抑制了社会分工的发展和城市功能的发挥。按照现代经济分工发展的要求，调整产业结构布局，重新确定城市产业结构模式，彰显城市产业特点和品牌个性是21世纪中国城市发展战略必须思考和解决的问题。

（四）土地集约化

从土地集约化角度看，城市较农村高得多。城市发展对土地的扩张性与土地有限性的矛盾并不仅仅只有中国才面临，世界各国都如此。如先发国家中的美国、比利时，从1950—1970年，非农用地的面积分别增加了25%、55%。在20世纪60年代，意大利、加拿大、法国的非农用地也分别增加了31%、18%和11%。按建成城区面积统计计算，中国200万人口以上的大城市、20万人口的小城市和建制镇三者人均占地的比例为1:2:3.1。这一研究有力地说明：200万人口以上的大城市最节约用地，20万人口的小城市人均用地就增一倍，而建制镇则人均用地要增加两倍。

现代化进程在空间上是一个集约化的进程，集约程度越高的地方，社会生产效率越高。当然，不可能要求一个国家的所有地区都能达到同样的现代经济水平，工业化、信息化把一个国家的国土划分为工业经济、信息经济集中的空间——城市和农业经济、自然保全的空间——农村这样两大空间。前者的空间经济效益要远远大于后者，城市规模越大，它的空间效益越好。现代化的国家应该把增长极放在城市空间，把粮食供应、国土保全的任务交给农村空间，不应该再向农村空间追求过多增长效应。要创造出由城市空间返还一部分效益给农村空间的机制，那种追求国土的全面开发只是一种妄想。从发达市场经济国家来看，20%的国土进行着经济和知识的再生产，而其他80%的国土则从事着生态的再生产。现在需要我们理性思考这一问题。广大农村自然村镇的无序扩张成为了占用耕地的最大因素，而不是通常认为的大城市周边的开发区扩张。当然，县乡两级的所谓开发区，特别是远离大城市也难以形成经济增长极的地方，纯粹是一种土地的浪费。另外，如何形成一种机制，把乡村宅基地同城市用地置换也是当务之急。

最后，知识经济和信息化成为新一轮城市化的助推剂。21世纪，社会财富的生产主体将逐步从企业转移到大学和研究机构，知识最集中、最雄厚、最富饶的大学和科研院所集中在城市。城市尤其是大城市，是知识经济的摇篮。在现代社会，人才向城市集中，信息向城市汇聚，大城市在知识的创新、加工、处理、传播与应用等方面更具优势，信息高速公路等信息基础设施首先将在城市普及。由于农村的分散性和农民收入的有限性，致使农村的教育和科技水平与城市（尤其是大城市）存在着较大差距，显然不利于知识经济的传播和推广。面对知识经济的挑战，我们需要加速城市化进程，尤其是需要建设更多的具有现代化水平的城市，使之成为知识经济的辐射源。

二、中国城市化战略中路径选择的基准点

中国现阶段推进城市化必须注意把握两个关键环节：一是解决好

农民终结问题，二是用工业方式管理农业。从世界现代化进程来看，农民阶层的消失和自然农户的锐减是现代化一个非常关键的、也是比较容易把握的指标，也就是要让农民不再是穷人，使普通的农民能够达到中等收入阶层的生活水平。这就要求必须把农民从土地上解放出来，逐步把他们转化为现代社会的工人或知识分子。中国如果集中财力让中国现有大城市的现代高楼大厦赶上先发国家的城市，可能并不需要多么漫长的时间，但要使中国的普通农民也过上现代社会普通市民的生活，则需要付出长期的努力和奋斗，在政策、制度、发展战略等诸多方面都要做出调整。在全球化和中国社会快速变迁的背景下，中国的耕地资源紧缺，人地关系紧张，“小农”经营等都使农业在国际竞争上处于劣势。因此，减少农民，转移农村劳动力，政府扶持农业等成为提高农民收入的必然选择。

当前，“农民工、失地农民和村落终结”的“新三农问题”日益突出，它是现代城乡关系的“连接点”，是改变农村面貌和改善农民生活的“前线”，更是社会矛盾和冲突的“热带”。据不完全统计和学者估算，目前全国有上亿进城农民工，他们自20世纪中期就替代乡镇企业职工成为转移农村劳动力的主渠道，但直到今天，还没有关于进城农民工的户籍身份、劳动保护、社会保障、医疗待遇、子女就学等方面的立法。近几年的失地农民也突然激增到数千万，城市的扩张使这部分农民从失地走向失业，带来一系列新的社会问题。另外，由于征地撤村、村镇合并、村落并入都市等原因，现在在中国的行政版图上，几乎每天都有约70个村落消失，原有的传统村落社会网络被打破，使很多农民进入城市但难以融入城市网络，产生生活和心理上的各种困难。

“新三农问题”归结于农民耕作这一最古老的职业终结问题，其彻底解决是当前中国快速城市化的重要环节，核心思想就是加快把农民转变成市民的速度，变农民这一最古老的职业为现代产业工人，变传统农民作“畜力”储备来生育，作“役力”来使用转变为新兴阶层作“知识载体”储备来生育，作“人力资本”来工作。解决“三

农问题”的思路必须要拓展到农村之外，逐步减少农民，把更多的农民转变为市民。用工业方式管理农业是实现“农民终结”后中国快速城市化中的另一关键环节。伴随着优化农业产业结构，提高农民合理分享土地增值收益的进程，农业在国民经济中的相对比例或许会降低，但产业竞争力却必定增强。农业向机械化、生物化发展的趋势不可阻挡，相应地，必然要采用如工业化那般的管理方式。标准化、技术化管理是现代农业大发展的必要条件，在管理方式上，农业需要被纳入工业体系中来。

对农村剩余劳动力转移和城市化造成最大阻碍的是现行的户籍制度以及附着在户籍制度之上的福利差别和政治待遇的不平等，而这些恰恰是农民能否实现稳定转移的先决条件。例如，附加在户籍制度上的计划生育国策，虽然这些年取得了很大的成绩，但同日本、韩国以及中国台湾经济起飞时期的人口增长状况相比，则又显现出许多问题。具有农村户口的人可以生二胎，且由于传统的传宗接代的文化影响，生三胎、四胎的现象时有发生，在一些生存条件恶劣的地区还允许生四胎，1998年长江洪水时期，竟然发现一对夫妻生有五胎的现象；而城里人由于受到新的生活方式和理念的影响，一方面推迟结婚年龄，另一方面，第一胎的育龄也越推越大，有的甚至采取了丁克家庭的做法。同比，与其采用二元分割的计生政策，还不如放开束缚城市发展的桎梏所取得的效果好。

传统思维认为，一方面，尽管城市用工制度的松动使进城农民获得了越来越多的就业机会，但是，国企改革、失业人员增多、通货紧缩的存在以及国际金融市场的波动，使得许多企业开工不足，城市的就业矛盾反而更加突出；另一方面，在当前的许多省区，都有着针对农民外出打工征收转移成本的规定，这对于因贫困和土地不够种而进城求生存和发展机会的农民来说，更加难以承受。可从经济学和经济实践来看，农民工进城，开拓了市场，衍生了产业，加大了竞争，激发了潜能，难怪纽约市前市长在其施政纲领中明确表示欢迎“移民”，尤其是中国人。而该政策执行的结果则是过去由性工作者和毒

品贩子占据的市中心现在成了购物和消费天堂的中国城，过去从纽约到波士顿的长途汽车票价从 65 美元降到了 15 美元、从纽约到费城也只要 10 美元，中国人开的旅馆双人床一天也只有 30 美元，以至于在纽约生活多年的大陆经济学家也喋喋不休地盛赞市场的力量并惊奇其经营之道。

三、摆动不定的城市化路径引发深思

在中国的城市化进程中，优先发展大城市还是发展小城镇，一直是政界及学术界争论的焦点。从国际经验到中国实践，都一再向我们证实，中国向城市社会的快速转型必须要以大城市优先发展为主要的城市化方式，从大城市优先发展到区域经济形成、再到城市群（组团式城市）产生是中国推动城市化发展的唯一有效路径。

在中国城市化发展的进程中，小城镇优先发展战略曾经被视为中国实现城市化的主要发展路径。实践表明，小城镇模式作为中国城市化初期的一种试错性尝试，或许可以在小范围内取得一定的成功，但远远不足以支撑一个世界人口最多国家的整体城市化战略转型。小城镇处于城乡之间的过渡区域，缺乏独立的经济社会主体定位，难以形成规模经济效益，难以作为吸纳集聚动力的主体空间，无法成为中国人口城市化集聚的支柱模式。假若中国继续建设小城镇，只增加城市的数量而非提升城镇的内涵，则伴随城镇规模的扩大，在不远的将来，全国可能连一分耕地也没有了。

正如美国哥伦比亚大学城市规划学专家早在 20 世纪 90 年代中期的研究中所指出的：“以前人们总认为城市对环境具有破坏性，但是现在有一种认识，即人们总得居住在什么地方，密集型居住模式比无休止的散乱扩展好”，“散乱扩展是利用地球资源的一种效率差得多的方式——它最终使城市存在的诸如空气污染之类的问题更加恶化，因为将人类运来运去需要耗费太多的能源”^①。根据环境专家的介绍，

^① 罗德·诺兰：“城市爆炸不见得是坏事”，《参考消息》，1996 年 7 月 9 日第 6 版。

目前我国农村的面源污染比城市和工业的点源污染的总和还严重。中国城市化进程中的小城镇模式，所表现出来的经济效益低下，吸纳农业剩余劳动力的能力弱，城市化程度较低，城市生活质量低等内生性缺陷，在经历了一个近乎苦涩的循环周期后，重新向人们提出了反思城市发展模式的要求，大城市发展论作为顺应时代潮流的发展战略，重新登上了 21 世纪中国社会空间布局的历史舞台。

组团式城市按照局部与整体协调、分工与整合相统一的城市发展新观念，突破原有的城市空间，根据地缘特点将城市整体功能分解为相互联系的不同局部的组团功能，实现城市功能在大空间上的重新整合。传统的城市规划和城市架构，将城市承担的为生活、生产、文化、教育、政治服务等多种功能高度地集中在有限的城市空间内，形成明显的城市功能中心。这种缺乏功能分区、高度集中的城市架构，不仅影响了城市在空间上的扩展，而且影响了城市功能的充分发挥。

组团式城市的出现扩展了城市的空间概念，特别是在现代的交通、通讯技术的支持下，不仅可以使高度集中的城市功能进行分区设置，形成明显的分区特色，同时也不影响各分区对城市各种功能的共享，由此形成了大空间范围内多元功能相互组合的现代组团式城市。

都市圈或城市群作为一种经济地理概念，是组团式城市的一种高级空间表现形式，是由核心城市（中心城市）及周边大中小城市和地域共同组成的紧密的一体化区域。都市圈最大的优势就是可以实现大空间资源优化和整合。都市圈以其高密度的城市和城市人口以及巨大的城市体系规模区别于其他地区和其他城市类型，其具体特征如下：有一个或两个高能级的特大城市（中心、枢纽）；大中小城市呈圈层结构布局，等级规模合理（根据先发国家的经验，都市圈的直径距离为 200~300 公里，人口在 3000 万人以上，在每个都市圈都有几个人口在 200 万以上的大城市作为中心城市，中心城市国内生产总值一般可占到圈内总量的 1/3~1/2 以上；当然，随着交通技术和信息网络的发展，都市圈的范围还有可能扩大）；联结国内、国际的枢纽，经济发达而强大，并参与国际分工，融入国际经济体系；有完善

而综合的产业结构，并呈动态发展优化；有密集的基础设施网络（如交通网、航空网）等等。

根据区位和经济社会发展特点，统一构思布局，合理进行郊区新城的选址和布点，才能形成以中心城市为核心，郊区新城为外围，多中心网络状大都市圈，形成以城市体系为依托，以交通通达条件为纽带，兼顾城市行政区划和经济区划相对一致的目标。因此，以城市体系为依托，充分发挥城市经济中心的作用，是划分城市区域经济的基本原则。

大城市带将成为 21 世纪全球经济竞争的基本单位。都市带的出现，改变了资源配置空间，形成了城市带中不同类型城市之间优势互补，扩展了城市间的社会分工体系，使产业要素在更大空间和更高层次上进行优化配置成为可能。在经济全球化背景下，大都市带成为提升中心城市竞争力和地区竞争的主要途径。在经济全球化发展的今天，一个国家、区域的竞争主要取决于中心城市的竞争，大城市带最大的优势就是可以实现资源优化配置。大城市带为什么能够吸引那么多的企业，原因就在于公共设施、产业生态链等配套比较完善和可以共享，下游产业支持，产业之间可以实现互补，区域竞争力和创新力得以提升，从而大大降低了企业运作成本。

四、区域经济大整合的板块流变

目前，面对工业化和城市化浪潮以及知识经济的冲击，中国经济在高速发展的同时，呈现出前所未有的开放性、扩张性和一体化，以经济圈、经济带作为经济发展的区域单元成为发展的内在要求。在这一过程中，中国传统的以地域为主要划分依据的行政区划以及由它带来的政府传统管理模式，与以经济发展模式为主要划分依据的区域经济之间存在深层次的矛盾。区域经济的形成是城市化发展的必经道路，它相应地对行政区划的重新划分提出要求；区域经济重整是行政区划改革的前提。从工业化发达国家看，产业在地区之间和在不同层次的城市之间的分布，都是具有生态协同效应的分布，是一个建立在

高度分工基础上的不同产业集群的价值链互动的分布。无论从先发国家的生产要素在区域空间的配置规律看，还是从目前中国区域经济发展趋势看，市场经济要素不均衡分布的趋势将会持续下去。在生产要素的转移过程中，最需要引起我们足够重视的是人口的大转移、大迁徙。从先发国家工业化与城市化发展的结果看，人口分布和资源配置是一种高度不均衡的布局。在20%的国土上创造出80%的社会财富，80%的国土负担着生态和农业集约经营的任务。在此基础上如何应对生产力的浓缩以及生产力的南下与东移成为我们思考中国现代化的关键要素。

改革需要新突破，开放需要新板块；现代国际上国与国之间的竞争正在日益转向大城市带之间的竞争。进入新的世纪，用科学的发展观重新审视中国的区域经济发展，根据城市带空间分布理论和产业集聚理论，中国的城市发展最有可能出现“三个板块”、“两个节点”的特征，其中，三个板块分别是珠三角大城市带、长三角大城市带、环渤海大城市带，两个节点东北亚经济节点及东南亚经济节点。东北亚经济节点同环渤海经济板块重合，而东南亚经济的重点则在广西和云南（可暂时命名为“云桂城市带”；越来越多的事实证明，云桂城市带的突破点日益集中于广西，尤其是北部湾新区，此观点见本人参与撰写的《北部湾新区：中国经济增长第四极》一书）。

（一）珠三角板块的崛起试水中国城市化

1980年8月26日设立的深圳经济特区成为中国对外开放的第一扇窗口，进而带动珠江三角洲的发展步入了快车道，形成了中国的第一经济增长极。珠江三角洲的广州、深圳、珠海、佛山、东莞、中山等城市与香港、澳门一起，已形成了一个世界级的大城市带。近年来，珠江三角洲开始积极地在更广阔的范围内寻求合作和整合资源，泛珠三角区域“9+2”合作机制初现端倪，广泛的区域经济竞争与合作局面的框架初步形成。

（二）长三角大城市带日益成为中坚

1990年4月开始的浦东大开发使中国的改革开放再上新台阶。

不仅重塑了上海国际中心城市的地位，而且激活了长三角整个经济带的潜力，带动了长三角发展成为中国最发达的地区，形成了中国的第二经济增长极。长江三角洲这些以上海为核心的大城市带正踏在迈入新一轮更深层次发展——经济一体化的门槛上，成为中国经济发展速度最快、经济总量规模最大的区域，甚至成为国际第六大城市带的最佳候选。长三角内诸城市的资源共享、优势互补，已取得实质性进展，近年来正在酝酿把安徽、山东、江西的一些城市包括进来，扩大为“泛长三角”。

中国的长三角大城市带初现端倪，土地占全国1%，人口占全国6%的地方，创造出了占全国20%的国内生产总值，22%的财政收入，48%的利用外资总额和31%的出口份额。这个地区人才济济，经济基础非常雄厚，自上世纪90年代初期，连续十多年以全球领先的经济增长速度加速推进城市化、国际化和现代化的进程，已经引起了全球的瞩目。

（三）天津滨海新区的开发将“隆起”环渤海城市带

天津滨海新区是中国西北地区和华北地区最近的出海口，是加快三北地区（西北、华北和东北）融入全球化进程的跳板和世界走向北部中国的门户。近年来，天津滨海新区带动环渤海区域及北方地区参与国际经济循环的窗口、通道和枢纽作用更加突出，天津口岸出口商品中的三分之二直接为华北和西北服务。天津滨海新区开发战略是在中国融入经济全球化新形势下启动的，其开发将成为中国经济发展的新引擎，“激活”环渤海地区，辐射和驱动中国北部地区的经济发展。滨海新区地处中国北方，是辐射东北经济板块和西部经济板块的枢纽，是对内对外开放“两个扇面”的轴心。

中国京津环渤海城市群的国内生产总值，约占全国的8%；中国珠三角、长三角和环渤海三大城市群的国内生产总值总量已达到3.8万亿元人民币，占全中国的37%，比美国三大城市群对全美国国内生产总值的贡献率低了30个百分点，比日本三大城市群对全日本国内生产总值的贡献率低了32个百分点。作为经济发展载体的主力和制高点，

中国三大城市群尚未形成国家财富创造所倚仗的战略平台。

（四）东北亚联接点势必与环渤海城市带重合

东北亚经济区在地理位置上包括中国、日本、韩国、朝鲜、蒙古以及俄罗斯远东地区。区域内各国经济呈现出多样性和多层次性特征，由此使得这一地区成为当今世界经济发展最具潜质的地区之一。经济全球化和区域经济一体化的不断发展，在更大范围、更深层次上促进了东北亚各国间的经贸合作和国家政策的调整，加速了国际资本、技术和产业在东北亚的集聚。正如日本经济学家金森久雄所说：“东北亚经济圈的形成本要有个‘核’，环渤海地区正是一个‘核’。它所处的特殊地位决定了它应当成为中国参与东北亚区域合作的主要角色。”^①“要真正建立‘东北亚经济圈’，很有可能首先在环渤海地区取得突破性进展”。环渤海经济圈是东北亚经济合作的核心载体，而天津滨海新区是东北亚地区通往欧亚大陆桥距离最近的起点，是从太平洋彼岸到欧亚内陆的主要陆路通道，也是华北、西北以至于中亚地区最重要、最便捷的海上通道，正处于环渤海大城市带的重心与东北亚经济圈的联接点。

（五）东南亚联接点的核心区正在形成

东南亚作为一个具有活力的世界经济板块，已引起世人的极大关注。在世界经济区域化、集团化的大趋势下，以东盟为主体的东南亚经济一体化也迅速发展，其规模、影响正逐渐扩大。由于东南亚与中国地缘接近，其地区经济一体化的发展，既给中国经济发展提供了机遇，也提出了新的挑战。广西背靠中国大西南，联结华南、西南和中南，面向东南亚，南临北部湾，是中国——东盟自由贸易区的联接点，也是中国对东南亚开放的重要门户和潜在经济辐射的主要经济增长极。目前，东南亚缺乏一个具有增长极和辐射功能的大城市带，而中国云桂地区正处在这一世界级大城市带的空洞区，随着中国生产力南下和东南亚经济重心北上，云桂世界级大城市带的形成实属意料之中。

^① 邱敦红：“东北亚经济圈与环渤海地区的发展战略”，《区域经济》，1992年第1期。

从国际区域经济发展规律看，未来长三角、珠三角、环渤海及云桂大城市经济带的国内生产总值总和有可能占全国的80%以上。长三角和珠三角已经过了起步期，将转入完善和发展期，云桂大城市经济带的形成尚未提到议事日程，而目前能与珠三角、长三角相媲美的唯有环渤海经济圈。天津滨海新区位于环渤海经济圈的桥头堡，特有的发展速度、全新的体制、优越的地理位置，将其推向21世纪中国经济加速发展的历史前沿。中国人要实现昔日的辉煌，要以“大局观、大机遇、大人才”的战略气度，抓住已有的经济发展规律，找准新世纪中国经济跨越式发展的引擎，才能引领世界经济的潮流。

放眼21世纪，区域经济空间布局的重整和巨型都市群落的形成是必然趋势。重新定位区域经济，要按照区域产业发展类型，将国土按产业区域结构进行重新分区，从而制定适合区域发展的经济路径，为行政区划的调整提供依据。

（六）培育知识经济区

在高校和科研院所密集区可以率先尝试知识经济，如北京、天津、深圳、上海、南京、重庆、成都、西安等地，还有日见雏形的京津塘科技新干线。知识经济区作为新兴经济类型，其形成需要一定的条件。首先，形成知识经济区需要创新动力源。其次，形成知识经济区需要形成一整套创新成果产业化体系。再次，培育知识经济区需要相应的政策保障。最后，要树立服务知识经济发展的管理理念。要适应知识经济的发展，行政区划就要紧密围绕知识经济的创新性、实效性和溢出效应，使行政区划适应知识经济发展的特点和需求，减少行政管理层级，增大管理幅度，将信息化、智能化的管理手段引入政府管理实践，应用网络技术和数字技术使管理层级由立体组织架构向平面组织架构转化，实现管理手段现代化、管理模式扁平化、行政区划集约化。

（七）加快发展工业经济区

工业经济是中国改革开放以来新兴的经济模式，主要集中在东北地区、东部沿海及长三角、珠三角和环渤海区域，同时还包括西部几

个经济增长极。工业经济区的发展关键在于对传统工业产业的新技术改造。加快传统工业产业的技术改造和升级，以科技存量激活资本存量是新型工业化道路的必由之路。在对传统工业进行技术改造的同时，更要抓住观念创新、机制创新、产业创新和发展环境创新这四个发展的关键环节，走出一条新型工业化道路。观念创新是发展传统工业产业的前提，体制创新是发展传统工业产业的源动力，产业创新是传统工业产业结构升级的必然选择，发展环境创新为工业经济发展提供环境保障。为了更好地适应工业经济区发展需要，行政区划要做出适当调整。计划是中国传统工业经济区行政管理和资源调配的主要手段，面对新形势，要建立起一整套适应市场经济发展要求的行政区划体制，用开放的视野建立灵活的行政区划体系，使行政区划适应现代工业经济发展要求。

（八）限制发展并强化管理生态经济区

生态经济是指以区域生态资源为依托，通过合理、有序的开发实现经济发展的新经济模式。适合发展生态经济的区域主要集中在中国西部地区。中国西部地区自然资源富集，是重要的能源、矿产及原材料基地，是实现现代化的“资源宝库”。但长期以来，由于自然、经济、社会和历史等方面的原因，西部地区生态环境不断恶化，水土流失、土地沙化、洪涝灾害、地质灾害以及城市环境污染等生态环境问题日益严重，阻碍了西部社会经济的发展。转变以牺牲资源为代价的传统发展模式，实现超常规的生态经济发展模式，走经济与环境协调发展的道路是摆在西部地区面前的必然选择。生态经济区的行政区划体系，要适应经济与环境协调发展的要求，着重做到行政区划立足于生态发展，立足于经济发展，立足于生态经济区的未来，增强不同行政区域之间的信息沟通与合作，保持生态经济区内生态链的完整，杜绝以牺牲生态资源为代价，盲目攀比经济增长指标，各自为政的行政行为。

（九）高度重视海洋经济区

海洋经济是指以海洋资源为依托，以海洋产品开发为主要内容的经济类型。中国是一个海域辽阔，资源丰富的国家。有关资料显示，

中国大陆海岸线长达 1.8 万多公里，近海石油储量约 240 亿吨，天然气储量 14 万亿立方米，海洋能源理论蕴藏量 6.3 亿千瓦，海洋渔业资源丰富。丰富的海洋资源为中国发展海洋经济奠定了良好基础。未来中国海洋经济总体战略目标应当是：建设良性循环的海洋生态系统，形成科学合理的海洋开发体系，促进海洋经济持续发展。要实现海洋经济总体战略目标，就要积极调整海洋产业结构，大力发展海水养殖业和远洋渔业；加大港口建设力度，建立现代海洋物流体系，保持海洋交通运输业持续健康发展；不断扩大海洋油气工业产业规模；支持海藻化工、海洋药物、海洋化学元素提取、海洋矿产及多金属资源开发等新兴海洋产业发展；加快海洋能源建设步伐，推广应用无污染、无公害能源；开发滨海旅游业；不断繁荣海洋服务业。海洋经济区应该建立面向海洋、面向世界的开放型行政区划体系，使行政区划服务于海洋经济的发展。特别强调的是，与其他经济区不同，海洋经济区行政区划要注重做好海洋国土的区划管理，加强对海洋国土的监管力度，进一步建立健全海洋行政区划管理模式，协调好与周边国家和地区的海洋归属问题，保障海洋经济的健康、快速发展。

第三节 创新政府管理 推动城市化

现在对城市化的认识，相当多的人认为仅仅是为了解决眼前的内需不足，没有把城市化作为经济发展战略，往往重“城”轻“市”，重“城建”轻“生活、生产、交换”的转化，将城市化仅仅看成城市规模变化的问题。因此，实现城市化，不妨考虑一下“化城市”。实现城市化必须要“化”农民为市民，“化”传统农业为现代农业、企业化的农场，“化”农业生产、生活和交换方式为城市的生产、生活和交换方式；“化”就是分化，要将劳动力商品化、要素资本化，通过分化使农民改变生产、生活等方式。“化城市”的第二步是“化城为市”，核心是市场这个“市”，要“化”人气为市气，从而化

“城”为“市”。从“化市城”渐次出发，城市经营的战略思路要以机制创新为核心，以“共生、活化、极化”为理念，逐步形成“资金跟着人才走，人才跟着环境走，环境跟着文化走，文化跟着城市产业定位和发展战略走”的新的城市管理与经营机制。

一、管理滞后阻碍城市化

现在，越来越多的学者和官员认识到，城市化是中国共产党的第二次“进城”和第二次“赶考”。第一次是以农村包围城市，领导农民进行革命，取得政权，并将政权机构建到了城里；第二次是改革开放，推行农村土地承包责任制，取得了农村改革的初步成功，把改革的重点放到了城市。以城市的发展带动全社会的发展，以城市来反哺农村，吸收和消化农村。

城市管理有传统城市管理与现代城市管理之分。中国传统意义上的城市管理，是指政府利用财政资金建设城市基础设施，提供公共服务，维持城市运转的过程。现代城市管理则是随着中国市场经济体制改革的深化，不断将市场机制引入城市管理的过程；尽可能利用民间力量参与城市管理过程，拓展了城市管理的资本来源，增加了城市管理的能力和品质，因此又称城市经营。

城市管理是一项多种因素相互联系、相互作用的系统工程，是现代城市政府最为重要的基本职能。从可持续发展的角度看，现代化城市是一个由经济系统、社会系统、环境系统组成的复合巨系统，它同时进行着经济再生产、人口再生产和生态再生产（在生态再生产方面，郑州市就是一个成功的范例，连续几年的森林建设形成了城在林中，林托城市的格局）。城市在这三种再生产中分别产生经济效益、社会效益和环境效益，由此，现代化意义上的可持续的城市管理包含城市经济管理、城市社会管理和城市环境管理三个方面的内容。

城市的功能决定它是一个超级经济实体，城市管理必须有保证和提高城市经济效益的任务，因而现代城市管理职能中必须加入“经营”这项职能。加入“经营”理念的现代城市管理职能可概括为以

下五点：

(1) 城市导引职能——在认识城市发展客观规律的基础上，通过城市发展战略和城市的规划与先进文化的培育，对城市经济、社会、文化的发展进行方向性的引领的城市管理职能，是城市政府的首要管理职能；

(2) 城市规范职能——根据城市导引的要求，按照精进的价值取向和判断、需求，通过制定法规、政策、行政条例和规章制度等成文法的有形文案，以及主动引导民间自发形成的风俗、道德、习惯等无形的群体约束，对城市政府、社会团体、企事业单位和城市居民的社会活动及行为进行校正、协调的一项基础性管理职能；

(3) 城市治理职能——根据城市导引和规范的要求，通过监督、调研、稽查和市民反映发现的经济、社会、环境方面的无序现象、问题和各种矛盾，采取经济的、行政的、法律的手段和方法进行以有序化为目标的整治、矫正、调理的综合性经常性管理职能，是城市管理的中心环节；

(4) 城市服务职能——依据管理对象自身难以解决的不利发展的公共性、集团性、个体性的短缺、困难和贫困状况，通过制度、政策调整和物质、文化条件的创造和改善，进行供给和帮扶的公益性管理职能；

(5) 城市经营职能——根据节约、提高效率的原则，通过城市资产资本化和按照市场机理运作，保证城市整体和部门公共财产保值增值，从而实现经济、社会、环境效益最大化，提升城市竞争力的城市经济管理职能。

中国的城市管理以政府管理为主导。在当前的城市政府管理中存在着三个明显的不适应，即城市管理体制和运作机制与现代城市发展的需要不适应；城市管理的观念和方式与可持续发展战略的要求不适应；城市管理手段与现代城市的功能发挥不适应。概括地说，中国城市管理中存在的具体问题有：重建设、轻管理；重“硬件”、轻“软件”；重眼前效益、轻长远发展；城市在产生强大集聚效应的同时，

不是化解而是积累“城市病”。

从全球城市化发展总体态势来看，21世纪城市管理必须正视五个转变：从经济主导型向社会主导型转变；从行政主导型向法治主导型转变；从直接控制型向服务激励型转变；从垂直化管理向网络化管理转变；从追求发展速度向追求发展质量转变。因此，政府管理创新的主要目标也就落脚于建立公共财政框架，构筑公共行政体系，进行政府流程再造。在微观的城市化中，政府首先要积极培育土地市场，推进土地资产经营市场化和效益最大化；二要全面推进市场取向改革，广泛吸纳社会资金建设和经营城市；三要政企合理分工，吸纳社会力量参与城市运营，推动城市管理社会化（见图2-2）。

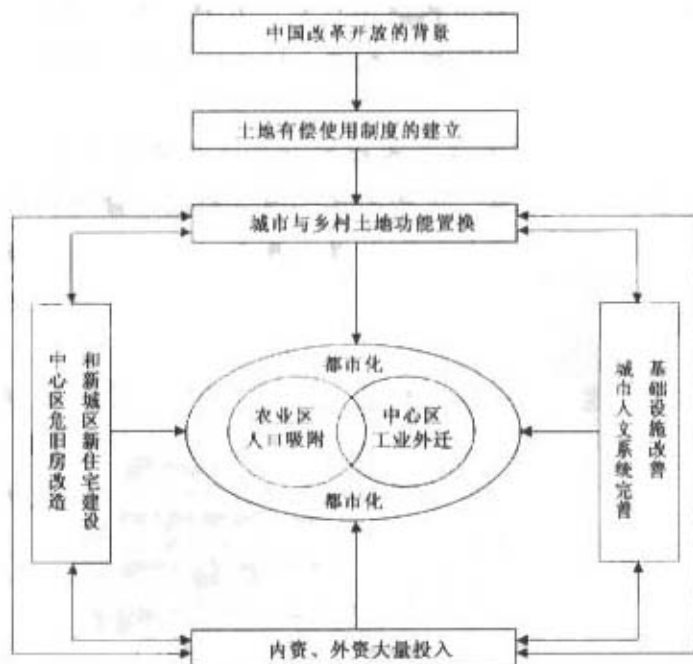


图 2-2 中国城市经营管理新模式

二、中国城市管理与运营

中国城市管理以中国体制改革与对外开放为基本背景，是市场

经济体制逐渐建立健全和城市之间竞争日益激烈相互作用的必然产物。

（一）土地功能重整和土地市场的建立是中国城市经营的起点

土地是城市中最为稀缺和最为昂贵的资源，城镇土地市场改革极大地推进了中国制度改革步伐，并成为中国城市经营的起点。

早在1984年，国家统计局在《国民经济行业分类和代码》中，首次将房地产业作为一个产业分类，标志着中国官方开始承认房地产业的存在。1988年4月，七届全国人大一次会议通过的《中华人民共和国宪法修正案》规定：“土地的使用权可以依照法律的规定转让”，为中国房地产市场的发展提供了最高法律依据。1990年5月，国务院颁布了《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》，为房地产市场的运作规定了基本的制度框架，使中国房地产开始走上规范运作的轨道。

房地产改革第一次使城市政府控制的土地资源变为可经营性资产，可以定价，可以交易。土地市场的建立使城市政府获得了通过经营土地合法获得巨额利益的机会。城市将利用经营土地所得收入重新投入到城市建设和公共产品的生产过程之中，以便改造投资环境和人居环境。

可见，从土地市场建立之初起，中国的现代城市管理即城市经营就已经实实在在地开始了。城市政府开始利用手中可控制的土地资产，经过市场运作，大幅度地增加收入。转而又将经营土地的收入用于改善城市基础设施，增加对投资者的吸引力，增加城市竞争力。因此，土地制度改革成为中国城市经营的起点，也由此掀起了中国城市经营的浪潮。城市政府经营的范围和领域迅速拓展，进入到可经营性公共产品的方方面面。

（二）分税制为城市经营提供了基本的财力资源

1994年中国的财政体制改革，建立了分税制。分税制明确了中央政府和地方政府（包括城市政府）的财政权力范围，赋予了地方政府可以拥有相对独立的财权，城市政府可以自主地控制这部分财

权，通过合法经营，以达到提高城市竞争力的目的。为了促进自己可控制财力的不断增长，城市政府又不遗余力地调动一切因素，改善投资环境，吸引投资商，“顾客至上”的企业经营理念也开始不知不觉地在城市政府管理中逐步得到强化。

（三）企业家的创新行为使城市竞争不断加剧

改革开放产生了中国城市中第一批具有创新精神的市场经济主体——企业家。20世纪90年代以后，中国城市作为改革开放的前沿，对外商的吸引力不断增强。这些来自竞争世界的外国投资者“以足投票”，对各城市的竞争力表态。国内的民间资本也迅速找到诀窍，学会以足投票。在这样的条件下，中国的城市政府只有通过竞争，提供高品质的服务，创造最好的投资环境，才有可能吸引顾客。为了更多地吸引投资，城市政府自觉地改变传统体制下政府和企业的关系，政府不再随意地指挥企业、干涉企业活动，而是尽可能地为企业提供更好的服务，创设形式多样的优惠政策。中国的城市经营开始驶上快车道。同时，城市为了提高竞争力，都自觉地进行政府再造，努力地提高效率，改善服务，使自己的消费者满意。与传统条件下政府的低效和官僚作风相比，这是一种巨大的进步，符合时代潮流的进步，有利于发展生产力。正是城市间这种激烈的竞争，迫使中国城市无时无刻不注重自己的形象。近十年来，中国的城市建设发展得如此之快，主要的功劳应该归结于城市竞争的压力。

（四）城市化的迅速推进使城市经营成为普遍的自觉行为

城市化的迅速推进对城市公共服务的需求急剧扩张，迫使城市政府普遍开展城市经营，广开财源，提高自己的行政能力。中国几乎所有的城市和小城镇都因为城市化而赢得发展机会。面对迅速增加的城镇人口，政府依赖有限财政资源提供的公共服务日益不能满足需要，利用市场机制，将部分城市资源资本化运作，在为城市增加可控制财力的同时，减低公共服务成本，提高自己的行政能力，成为各个城市共同面对的重大课题。为此，中国广大城市，特别是那些处于改革开放前沿的城市，不约而同地走上城市经营之路。

三、城市经营中的政府管理创新

城市经营是城市政府谋求与民间合作，协同提供公共产品的过程。因此，正确处理政府与市场的关系是城市经营成败的关键。根据城市经营中政府与市场关系的不同，可以将城市经营的内容划分为三大部分：以市场为主导作用的领域，政府与市场协同作用的领域和以政府为主导作用的领域。在不同领域中城市经营的主体不同，其内容和手段也各不相同，政府的作用空间和工作重点也不同。

（一）政府在以市场为主导领域的经营职能

以市场为主导的领域，是指在城市发展中市场机制起着主导作用的领域。在这些领域，政府也不是完全不作为，而是要通过政策起到引导、促进、规范或者限制的作用。以市场为主导的领域主要包括城市产业结构演进、民营经济发展两大方面。

产业结构升级是城市经济发展的主旋律，也是城市政府最为关注的领域。城市产业结构演进主要是市场竞争的过程，是企业竞争力在城市经济发展中的最终表现。正因为如此，许多城市产业结构规划，都由于缺乏富有竞争力的企业作支撑而宣告失败。但是，在产业结构升级的过程中，城市政府并不是没有作用的空间。产业结构升级有几个关键环节，市场的作用力弱，需要政府的支持。这几个环节是：潜导产业的扶持，主导产业前沿技术与开发的支持，主导产业政策与招商引资等。

随着中国经济体制改革的逐步深化，国有经济逐步退出竞争性领域，民营经济成为城市经济发展的主体和核心，成为城市经济发展的主要动力。民营经济具有较大的流动性，他们以足投票，对民营经济宽容的城市便会在竞争中胜出。民营经济的发展还是一个城市中产阶级形成的关键。发展民营经济，同时也是争夺比较富裕的纳税人的过程。当一个城市成为中小民间企业投资发展的乐园时，这个城市的投资环境才真正走向成熟。在成熟的市场体制下，民营经济在市场竞争中发展，属于市场调节的范畴，因此属于市场为主导的城市经营领

域。但是，在中国当前的制度条件下，民营经济禁区多，发展门槛高，城市政府还需要对民营企业的发展予以关注。解除禁区，降低门槛，是城市经营中发展民营经济的关键。

（二）政府在政府与市场协同作用领域的经营职能

城市政府与市场协同作用的领域空间很大。在这一领域，政府作为重要经营主体，起着基础性作用；市场则在具体的产业运行中拥有越来越大的作用空间。这些领域主要包括国有企业发展与改革、土地经营、基础设施发展与经营以及教育科技的发展等。

在这些领域，都有一个共同的特征：政府在发展上必须起着重要的规划和控制作用。土地利用、基础设施发展、科技教育及文化产业的发展虽然可以大规模地利用民间力量进行，但是，都必须有政府适度超前的、科学的发展规划，引导民间投资有序发展。

另一方面，这些领域属于半经营性经济领域。城市政府在有效的控制和引导下，尽可能地将具体产业的发展空间让渡给民营经济，让民间去发展。我们认为，撒切尔夫人“缩减国有的疆界”的工作程序对于这一领域的城市经营比较适用，城市政府在认真制定各种发展规划之后，在执行的过程中，可以按照上述程序，逐一检查，凡是民营经济有作用空间的领域，尽可能由民间来执行，为民营经济的发展腾出空间。在减少政府支出的同时，提高该领域的发展效率。

土地经营是中国城市经营的最重要领域之一。土地作为城市发展中最为稀缺的不可流动性资源，是任何城市进行城市经营的重要对象。从中观层面看，城市政府进行土地经营主要包括两大内容：一是通过城市规划，建立合理的土地利用结构，这一结构既是有利于经济发展，又必须是有利于提高人居环境，是具有浓厚现代气息。二是深化土地制度改革，建立规范的一级土地市场，搞活二级和三级土地市场，政府既可以控制土地，又可以最大限度地发挥土地的市场效益。在城市土地市场的经营中，政府与民间的协同体现在政府控制一级土地市场，民间运作二级和三级土地市场。

基础设施是与城市的投资环境与人居环境建设都密切相关的领

域。基础设施经营的关键则在于民营化。民营化是城市基础设施经营的核心。城市基础设施发展是一个规划、建设和运营相结合的系统工程，其中，规划部分必须由政府来做，基础设施规划是城市基础设施经营的起点。能够民营化的主要是后面两个部分——基础设施建设和运营。

一个城市要获得持久的经济增长，特别是快速的经济发展和产业结构升级，必须充分重视人力资本积累和科技进步，这是现代城市提高竞争力的基本路径。人力资本的积累来自于教育投资，技术进步来自于科技投入以及一个城市的创新能力。政府需要采取的政策是对教育注入更多的资本，特别是不断提高基础教育质量和延长基础教育年限，发展职业教育，为现代经济发展提供高素质的劳动大军。

（三）政府为主导的经营领域

政府经营的领域是只能以政府为主导进行城市经营的领域，这些领域关系到整个城市发展的整体利益、弱势群体的发展需要以及政府的工作效率。政府主导经营的领域具有非营利性特征，主要包括城市规划、公共财政、公共政策以及电子政务。

进行科学的城市规划并监督实施是城市政府经营城市的重要内容之一。在中国城市化迅速推进的时期，任何城市都面临着巨大的发展空间，城市存在着非常规性高速增长的可能。在进行城市规划时，必须考虑到城市增长的潜在能力。同时，中国正在进行着一系列重大制度的改革，建立开放、公平城市的理念应该渗透到城市发展政策之中，这对城市规划有着巨大的影响。在进行城市规划时，需要根据国家经济发展和城市化进程，合理预测城市在全国以及上一层次区域中的定位，合理预测城市规模和发展规划。从确定规划指导思想到监督规划工作过程、对规划进行组织评审乃至监督规划实施全过程，必须由城市政府负责执行，不能交给民营企业去做。其中的一些具体工作可以民营化，但是政府必须始终是领航者和监督者。

公共财政支出的领域都是属于非营利性的，是市场“失灵”的领域，只有城市政府才有能力借助财政力量向社会提供服务（当然，

财政提供并非完全由政府直接经营供给)。当前,中国城市公共财政制度正在趋于健全,但是,还有如下问题亟需引起足够的关注:一是外来人员和城市周边因为土地使用性质的转化而进入城市的农村居民的子女教育和社会保障问题;二是国有企业下岗工人、外来工人以及其他低层次劳动者的就业培训;三是城市贫困与贫困阶层的住宅问题;四是城市主导部门研究与开发的投入。

加速政务电子化和信息化是世界各国政府公共管理的重要发展趋势。中国城市电子政务正在蓬勃展开,包括北京、上海、广州等许多城市都纷纷提出建设“数字化”城市或“数码港”计划。发展电子政务是降低企业交易成本,改善城市软环境的主要技术手段,是提高未来时期城市竞争力的重要举措,也是城市经营不可忽略的内容。

综上所述,发展城市经营,增强城市竞争力,关键是城市政府管理职能的创新,核心在于城市政府要创造一个有利于企业创新的氛围和环境,促进城市内有创新能力的企业普遍地、持续地、富有效率地实现创新,从而推动技术进步和产业结构升级,提高经济发展质量和城市竞争力。

第四节 走出“粮食神话” 终结乡土文明

随着技术创新和产业革命的不断推进,特别是产业结构的不断优化与升级,它考验着我们许多传统的思维和认识,在知识经济国家,农业占GDP的比重微不足道,例如,美国大约1%左右,而英国和德国,农业在GDP中不在统计范围内,再者,大量的经济事实,特别是信息化的国家,农业是工业的基础的理论越来越站不住脚,至少它没有我们过去强调的那么重要,最后,改革开放近30年实践证明,过去那种“以粮为纲”的政策值得深思。

一、破解中国历史上的“粮食死结”假说

中国是一个农业大国，也是一个农业古国。在古代，农业，尤其是种植业，是中国经济的重要支柱。考古学证明，早在8000多年前，中国就有农耕作业。传说古人“茹草饮水，采树木之实”为食，常有“疾病伤毒”之害，于是有“神农氏教民播种五谷”；又传说当时“人民众多，禽兽不足”，于是有“神农氏因天之时，分地之利，制耒耜，教民农作”。这些传说反映了上古时代从采集业、渔猎业向农耕业演化发展的过程。也就是从那个时候起，开始了中国长达几千年之久的粮食神话，进而由于一系列的粮食问题，引致王朝更替，国家兴衰。其兴也粮食，其败也粮食，这就是中国历史上的粮食死结。

唐朝大诗人杜甫在《忆昔》诗中这样描述：“忆昔开元全盛日，小邑犹藏万家室。稻米流脂粟米白，公私仓廩俱丰实。”诗句的意思是：开元全盛时期，连小县城都有上万户人家；农业连年获得丰收，粮食装满了公家和私人的仓库，人民生活十分富裕。可见，中国历史上的盛世，大多是基于粮食的丰收，而天灾人祸、饥民遍野，则是王朝更替的前兆。

从经济地理学和气候学的角度看，中国自古就是一个有利于农业耕作的地区，土地肥沃、气候适宜。而恰恰是较为优良的农业自然生产条件，可以满足小生产范围内的自给自足的田园牧歌式生产方式，在中国历史上，始终没有形成大规模农业庄园耕作的模式，所谓大土地所有者们，采用的也是“分成租佃制”。从制度变迁的角度看，中国农业的自然条件基础，成为构成中国小农业生产的外部决定因素，中国的农业文明能够较之世界其他古文明存续的更加久远，这是一个重要的外部因素。

由于小农业生产在满足社会公共需要问题上提供的农产品严重不足，历史上为解决政府公共支出，尤其是国防的粮食需求，中国采取了广阔范围内的“屯田制”。

“屯田制”作为中国历代王朝组织劳动者在官地上进行开垦耕作的农业生产组织形式，有军屯与民屯之分，以军屯为主。汉武帝刘彻元狩四年（公元前119年）击败匈奴后，在国土西陲进行大规模屯田，以给养边防军，这就是边防屯田。自此经魏晋南北朝、隋唐以至两宋，各代都推行过边防屯田。当统一国家分裂为几个封建政权时，出于军事需要，政府都很注意屯田。这些屯田虽多设置在中原地区，但因列国分立，仍然属于边防屯田。金、元以来，屯田的地域分布发生了变化。金政府于驻军所在地分拨田土，兵士屯种自给，屯田于是遍及内地和边陲。元朝幅员辽阔，各卫、行省皆立屯田。明代继承元代的军户制度，军户子孙世代为兵，作战而外，平时屯种。明代为充实边防力量，鼓励商人运粮至边地仓库交纳，由官给与盐引；而盐商惮于长途转运粮食，乃在官府拨给的边区荒地上招募游民屯垦，以所获粮食，换取盐引，称为商屯，它在整个屯田事业中所占比重很小。屯田有时又被称为营田，原意是屯田以兵，营田以民。实际上，历代不少营田也常使用士兵，即使是民屯，也多采用军事编制，所生产的粮食主要也是供军需。历代屯田规模不一。汉武帝在黄河河套以至河西张掖、酒泉一带有屯垦戍卒60万人。唐代屯田主要在辽东至陇右的北方边界，有5万顷左右。明代达于极盛，约64万余顷。

汉、唐、宋的屯田兵只是编入军队的民户，身分与屯民及普通百姓无何差异。屯田的产品成果形式大体有三种：一是劳役地租。多是屯官给工具、种子，集体劳作，收获除供电户食用外，全部交官。唐、宋屯田多属此类；明、清的漕运屯田，也是一种劳役地租。二是分成制实物地租。曹魏屯田，用官牛的，其收获官六民四；用私牛的，对半分。西晋初年和前燕的屯田，用官牛的，官八私二；用私牛的，官七私三。三是定额实物租。西汉在西北的屯垦，每亩租4斗；北魏民屯，一夫缴粮60斛；明初，辽东每军限田50亩，租15石；清嘉庆间，伊犁屯田每兵每年交粮13石。屯田保证了边防军的粮饷需要，对于开拓边疆和巩固边防有积极作用，又因集中较多人力、物力，可以兴修较大的水利工程，推广先进的生产技术。但屯田的成绩

与历代屯田的政策密切相关。大致说来，凡是设置屯田的朝代，在建立初期，屯田成绩比较显著，随着封建统治者日趋腐朽，剥削日益加重，屯田劳动者大批死亡或逃散，幸存者怠工，屯田也就逐渐变质瓦解。

在古代中国，军队的粮供也出于屯田。粮食在国家层面进行储存，可并不能在全国范围内畅运，这样，农民起义往往诱发军队哗变，进而引起更大军事集团的军事冲突，结果社会动荡必然导致改朝换代。

屯田制度在各个朝代中，由有效到无效的制度变迁周期过程，也大体描绘了历史上从开国立基——休养生息——××之治——××盛世——迅速衰颓——王朝更迭（抑或××中兴）的周而复始过程。

既然关系国家命运的国防和军队，也与农业耕作问题建立了千丝万缕的联系，粮食问题之于中国的政府公共治理的重要意义，就更加不同寻常。以至于数千年来，粮食死结问题，始终是中国公共治理的一个核心命题。

往事越千年，时至今日，西方媒体在援引中国的统计数字进行报道时，仍旧认为，尽管近年来中国谷物丰收，粮食增产，但仍不能满足其需求，供应缺口达4000万吨左右。它们在报道中指出，中国的耕地面积连年减少，1996年以来已经减少了670万公顷。过去4年来中国的粮食产量连续下降，创14年来的最低水平，中国的粮食储备去年也降低到20年来的最低点。

设在美国首都华盛顿的“地球政策研究所”的创始人、所长莱斯特·布朗指出，在1950年到1998年的几十年间，中国的粮食产量经历了大发展的时期，产量增长了4倍以上。但是，随着中国经济发展的步伐加快，农耕地大肆被占用，种植面积减少，中国的粮食产量从1998年开始走下坡路，到2003年粮食产量减少了7千万吨，幅度之大超过加拿大当年的粮食总产量。

中国现实情况是，广大农村的土地上不仅进行着粮食的生产，更重要的任务是从事人口的再生产，以中国最大的农业区周口市为例，

几十年内粮食（以小麦为例）的单产从每亩 300 到 400 斤，现在能达到亩产 700 多斤，整个地区粮食贡献 88 亿斤，但其本地土地上承载着近 1300 多万人（包括流动人口），所产粮食可以说所剩无几，再加上经典式的农业耕作模式。农民对土地没有作任何的投入，或者说投入很少，自然而然地，土地的产出就非常少。据统计，2/3 的土地都是中低产田，单产很低。

因此，中国粮食死结问题的解决，并非在于鼓励农民在现有耕作模式下、在政府政策的扶持下，投入更多的追加生产要素，以获取高成本的所谓“粮食丰收”。“无粮不稳”，只是在计划经济时代、封闭内卷的农业生产方式下的一种错误认识而已。只要按市场规律办事，让市场决定商品的价格，同时搞好粮食储备和粮食在全国的物流网络，中国就不会存在什么粮食危机。

但是，中国的粮食情结与粮食神话，并非从纯粹的经济学意义上就可以获得解释的。粮食问题之于中国，具有更加浓郁的政治哲学色彩。粮食神话的幻灭，最终还需要从政治哲学的创新这样的高度来加以认识。

二、在治道变革中打破传统行政思维的怪圈

《四书》中的《大学》曾经说过，“有人此有土，有土此有财，有财此有用”，这是中国传统政治哲学的集中体现；而粮食神话在中国之所以能够绵延数千年、依然弦歌不绝，也恰恰发轫于此。所谓“有人此有土”，在农业文明中意味着，有了农业劳动力就会有土地，没有土地也可以开垦荒地以为土地。所谓“有土此有财”，是说有了土地就会有收获，春种夏长秋收冬藏，就可以延续田园牧歌中粮食的故事。所谓“有财此有用”，也就是可以继续用这些“财”来繁衍农民、拓展耕地，完成从简单生产的“粮食故事”向扩大生产的“粮食神话”的变迁过程。

要想从根本上打破所谓的“粮食神话”，必须从传统政治哲学创新这一高度，实现中国乡村治理与城市化路径选择中的“洗脑”过

程。其核心关键节点包括如下三个方面：

第一，“无人自无土”。在“人、土、财”这三者构成的互动因果链条中，人是其中最为重要的逻辑起点，是最为重要的生产要素。中国乡土文明的终结，也需要从农民身份与农耕方式的消失入手来加以谋划。在调研中发现，在中原地区的周口，根据其地方志记载：周口于魏晋以来，渐趋衰颓；进一步考察，在魏晋期间，周口地区发生的重要事件就是“曾经‘遣万户入幽燕’”。在小农生产的时代，骨干劳动力的大规模迁徙，自然足以导致一个地区农业文明的衰落。但在从农业文明走向工业文明的过程中，也只有同样让大量的农民离开乡土，才有可能以较快的速度完成这一制度变迁。因此，打破“粮食神话”的第一步就是，千方百计促使经典农耕式的农民作为一种社会职业的大规模衰减，直至消亡，就像改革开放以来已经消亡的成千上万种职业和工种一样。

第二，“无土更生财”。制度经济学的研究表明，通过政府主导的强制性制度变迁，如果不能适时向经济主体追求自身利益的诱致型制度变迁演化，任何制度创新的可持续性，都难免遭遇某些不必要的曲折。农民作为一种社会职业的大规模消失，同样需要基于原有农民群体在追求自身利益的过程中自主选择职业身份变化。而这一过程的实现，则需要完成“无土也生财”——农民没有土地也可以过上更加幸福的生活——这一重要社会财富积累机制的转变。也就是说，在大型城市群落的生成过程中，农民受寻求利益最大化动机的驱使，将寻求新的财富增长点。而各国城市化正反两方面的经验教训，也证实了在城市化兴起阶段，所蕴育的财富生成机制，足以满足农民转变为城市居民的物质条件。因此，打破“粮食神话”的第二步就是，通过组团式城市群的迅速生成，诱使农民离开乡土，经过职业技能培训，形成新的赚取财富的能力，从而重新构建整个社会的财富形成机制。

第三，“此财需彼用”。上述过程仅仅是完成了静态意义上代人“从乡土走向城市”的转变。但是中国乡土文明的彻底终结，不能单纯依靠“粮食神话”的短期幻灭，要想真正根除在中国乡村绵

延数千年的“乡土文明情结”，还是需要从代际传导逻辑链条的彻底打破中寻找答案。这个答案就是“此财需彼用”，也就是要迅速减少对处于低端产业链条的传统农业资金投入，而将这些财富转而用于组团式城市群落的迅速生长，从而让传统意义上的农民，不仅切身感受到在大型城市群中可以获取赢得财富的机会，还要进一步感到在他们世代代绵延不绝的乡土之中，不可能蕴育出实现他们在现代社会成为主要财富生产者的可行道路。至于“腾笼换鸟”之后，在悲观论者眼中所谓“凋敝”的农村，则为现代化农业的大机械化生产模式运作，扫清了制度上的障碍。

三、促进“三元互动”，终结乡土文明

改革开放以来，中西部地区向东部输出的大批农民工，经过 20 多年积累，目前发生了两大变化：第一个变化是由原先单纯的劳务输出经济开始变成“输出——积累——回流——创业”的良性循环的劳务增值经济。第二个变化是农民工队伍由原先的单一结构变成了具有不同能力的多元化结构：第一类是农民工中的精英，他们已经从农民工变成了具有一定投资能力的经营者；第二类是农民工中的能人，他们成为不同行业的管理者或具有专业技能的专业性人才；第三类是一般农民工。第一、二类农民工，虽然他们已经是市民化的农民工，但是他们对于本地经济发展的作用更加突出，只要政策环境适宜，第一类具有投资能力的农民工将会成为推动当地经济发展的返乡投资者，第二类虽然没有投资能力，但他们会为当地招商、经济发展提供信息和技术。第三类是农民工中大多数，他们中的大部分经过一段时间打工，完成一定积累后，最终还是要返回农村。但是这部分返乡农民，无论从观念上还是从技能上，已初步具备了准市民的条件。如果能够提供机会让这些准市民在当地的县城创业、就业，不仅会使他们打工的积累变成当地城镇发展资金，同时他们本身也是县域经济发展的重要人力资源。

总结过去 20 多年劳务输出，无论是在他乡已成为市民的农民工，

还是目前开始陆续返乡的农民工，他们不应是城市化发展的负担，恰恰相反，他们是劳务输出地城镇经济发展可资利用的一笔财富。从这个意义上讲，西部地区向东部地区输出的农民工，他们是西部农民中的先觉者，向东部学习市场经济发展经验的使者。

在这样的基础上，中国乡土文明的终结大致可以有如下的路径选择：

首当其冲要实施三大主体工程：一是实施创业园工程，支持农民工返乡创业；二是实施安居园工程，支持农民工安居乐业；三是实施培训孵化园工程，支持农民工提高就业水平。通过三大园区的建设和完善，为农民工的返乡创业、就业创造良好的硬件设施。

同时，要建立和完善四个配套系统。通过建立和完善政策支持系统、制度保障系统、环境服务系统、文化导向系统，为农民工返乡留城创业、就业营造良好的软件环境。

所谓建立政策支持系统，首先是税收、土地政策支持，对返乡创业的农民工投资的项目，可享受引进外资的优惠条件，使来自县域外的农民工创业投资项目与招商引资的项目享受同样的待遇。其次是投资激励政策，通过担保、信贷等途径引导返乡农民的资金投向城镇创业和城镇建设；取消投资限制，允许回乡农民工承建城市基础设施建设、兴办各类商业网点或开发住宅小区。再者是劳务流动激励政策，各有关部门要取消对企业使用农民工的行政审批，取消对农民进城务工就业、经商的限制政策，建立城乡统一的劳动力市场，实现城乡劳动力双向流动。第四是贡献激励政策，建立农民工贡献奖，对年生产总值或年缴税收达到一定数额、解决一定数量劳动就业的农民工，要给予物质和名誉奖励。还有子女教育政策，对于返乡创业、就业、进城打工、居住的农民工子女在县城上学，可享受与县城居民子女上学同样的待遇，以解决农民工的后顾之忧。最后是科技创新激励政策，地方政府要建立农民工科技创新奖，鼓励农民工进行自主创新。

所谓构建制度保障系统，一要改革户籍制度。简化农民进城落户的审批手续，取消不合理收费，降低农民进城的门槛。对建制镇，只

要有固定住所、稳定的职业或生活来源的人员及与其共同生活的直系亲属，均应根据本人意愿办理城镇常住户口。二要有社会保障制度。创造条件加快建立和规范适合农民工外出务工就业的社会保险管理办法。对迁入城镇的农民工，要统一将其纳入城镇医疗、工伤、就业等社会保障制度体系。三要探索土地流转制度改革。在继续落实农村家庭承包经营的基本政策，稳定土地承包关系的前提下，按照“依法、自愿、有偿”的原则，支持和鼓励外出农民工转让承包地使用权；不得强行收回外出务工农民的承包地。为适应农民进城发展的需要，可探索农村宅基地与城镇土地置换的改革，通过对土地的整理，提高土地的利用率。

所谓营造环境服务系统，第一要构建服务于农民工创业的行政服务中心，做到回乡创业的人员只要进一个门，就可以在法律规定的时间内办好所有的手续；第二要构建农民工权益保护体系和环境，政府牵头，与司法部门、共青团、妇联相互配合，成立“维护农民工合法权益合议庭”、“农民工维权法律援助中心”等，依法帮助农民工维护自身合法权益；第三要建立农民工就业培训体系，充分动员政府、市场和企业的力量，通过不同途径、不同方式，建立农民工输出培训、农民工当地就业培训、返乡农民工再教育培训体系；第四要建立健全劳动力市场，建立资源共享、信息互通、城乡对接的劳务供需信息平台，引导农村劳动力有序流动，降低劳务输出成本，加快发展劳务中介组织，引导和鼓励各种经济成份创办劳务输出、输入服务型企业或经济组织。

所谓培育文化导向系统，就是在文化导向上要宣传、倡导三个理念。其一是新市民主体论。农民是县域经济和城镇发展的主体，农民工是县域经济发展的新生产力、新动力和新的创造者，是未来城镇发展的新市民、新城镇建设的主力军。如果联产承包责任制改革，使农民成为承包土地的主人，激发了农民的积极性和创造性，那么在城镇化过程中，以建立创业园为平台，则为确立农民在城镇化的主体地位创造了条件，为激发农民工返乡二次创业打开了大门、奠定了基础。

尤其增强了农民的自信，让农民在自尊、自爱、自发、解放自我、发展自我中实现从农民向新市民的转变。其二是新城镇建设论。农民的主体性，不仅决定了农民在县域经济和城市化发展中的新地位，同时也赋予了县级城镇发展的新内涵，即“新的城市农民建，农民建城转市民”的新城市化内涵和新城市化发展道路。其三是新行政服务论。建立服务型政府是政府改革的方向。鉴于县级城镇“农民城市农民建，农民城市为农民”的定位，决定县级政府机关服务的主导对象只能是农民。因而，能否建立起一个为农民服务的行政管理体制，是能否实现为农民服务的关键。

另外，还要全面推进政府功能和组织结构的流程创新。一是在政府管理目标定位上，要从日常的事务性管理转向对大事和要事的管理；二是在组织管理上，要从一般化管理转向以关键部门为龙头的重点管理；三是在职能定位上，以为人民服务为宗旨，从传统的控制管理转向现代的服务管理。

围绕新的政府功能定位和新政府职能，建立新的政府绩效考核指标和考核标准。为强化政府为经济和社会发展服务的功能，在建立硬性的自上而下的政府绩效考核制度的同时，要强化和建立自下而上的社会对政府绩效的监督评价体系，依此促使政府从为上服务向为下、为民服务转变。在进行刚性的管理体制和管理制度改革的同时，要搞好政府文化建设的柔性管理。要对计划管理体制遗留的管理观念和在机关流行的不思进取的惰性文化进行清理，倡导以“诚信、公正与亲民”为核心价值观的新文化建设，以开拓进取、诚信公正、亲民为民为内容塑造政府的新形象。

有理由相信，当一个共生振荡的新兴城市群逐步生成发展的时候，农民工作为一个历史称呼将成为过去，“背井离乡”也将不再是一种苦难的象征，而是一种近乎“朝圣”式的幸福之旅。告别了本乡本土、奔赴新兴都市群落继续挥洒辛勤汗水的“农民”及其后代，将会以其“乡土”之不复存在而在自然演化中终结曾经弦歌之声不绝的乡土文明。