

中国城乡一体化发展的研究与探索*

张 强

内容提要：城乡一体化是为解决中国特殊问题而提出的，是解决特定历史条件下形成的城乡二元体制机制及其造成的城乡多方面差距问题、解决“三农”问题的根本途径。城乡一体化的实践和理论有一个认识历程。城乡一体化作为在较高工业化和城市化阶段上具有指导意义的理念，其发展面临着对于城市和乡村的认识方面的重大理论挑战。

关键词：城乡一体化 城市 乡村 集体所有制土地

城乡一体化是自 2007 年以来中国最热门的用语之一。出现这种现象的原因，是中共十七大报告中首次提出了“形成城乡经济社会发展一体化新格局”的历史任务。对于城乡一体化的研究，也成为当代中国社会科学领域的前沿性研究主题之一。甚至有学者认为，21 世纪是一个“城乡一体化世纪”（陈光庭，1998）。

一、城乡一体化是解决中国城乡关系问题的历史任务

“城乡一体化”是一个属于“国产的”提法（陈光庭，2001），是为解决中国的特殊问题而提出的。之所以提出“城乡一体化”这个用语，是因为需要以一个贴切的词语来较为准确地描述在中国改革中需要解决的城乡关系方面的问题。这个问题就是：在中国特定历史条件下形成的城乡二元体制机制，以及由这种二元体制机制造成的城乡多方面的巨大鸿沟。

城乡关系和城乡差距问题，是许多发展中国家在工业化阶段普遍存在的问题。为解决城乡差距所引起的一系列经济社会问题而形成的有关二元经济结构的理论，总结了先行工业化国家通过农业部门劳动力向非农产业转移的过程来改变二元经济结构的工业化路径。中国城乡二元结构问题的特殊性在于，不但存在着二元的经济结构，而且存在着特殊的二元社会结构，存在着维系二元经济社会结构的一整套体制机制（郭书田、刘纯彬，1990）。形成这种体制机制的历史原因，是在新中国建国初期的国际背景下，中国只能依靠自力更生的路径解决几亿人口的吃饭问题和工业化问题，并自立于世界民族之林。城乡二元结构的历史作用是：自 20 世纪 50 年代到 90 年代初，当中国处于欠发达的社会生产力所能够提供的产品与人民群众日益增长的生活需要之间存在相当突出矛盾的条件下，国家实行以城乡户籍制度、粮食统购统销制度、人民公社制度以及相应的各种公共品供给制度等为主要内容的城乡二元管理体制，以支撑计划经济对于国家独立自主地快速发展国民经济的作用。这样的计划经济体制的实效是“集中力量办大事”，使中国经济从以农业为主，迅速地改造成以工业

*本文为北京市哲学社会科学规划重大项目“首都城市化进程中城乡一体化问题研究”（项目编号：09ZDA06）的成果，并且本文研究得到北京市教育委员会科技创新平台项目“都市郊区发展及新农村建设”（项目编号：PXM2011-01425-113629）的长期资助。

为主导,彻底改变了旧中国“落后挨打”的被动局面。中共十一届六中全会通过的《关于建国以来党的若干历史问题的决议》做出的结论是,到20世纪70年代末的这一时期,中国已经“逐步建立了独立的比较完整的现代工业体系和国民经济体系”。社会生产力的发展,使中国于20世纪90年代告别了长期的“短缺经济”,根本解决了人口占世界1/5的大国的“吃饭问题”这样一个头等难题,经济社会发展阶段从解决“温饱”进入建设“小康”,为中国在工业化过程中迅速崛起为“世界工厂”奠定了基础。

中国城乡二元体制机制的最大欠缺,是对农业、农民、农村及环境的亏欠。新中国成立以后的前40余年,发展之初的国家需要无偿地剥夺农业剩余,让农业剩余流入城市现代产业部门,从无到有地建造起国家工业化的基础;也需要在本国农业尚不足以充分解决“吃饭问题”的条件下,严格控制食物供给,实行生产方面的“统购”和消费方面的“统销”,并用户籍制度以及配套制度来控制供给对象的数量,使其不会很快增加。这些问题是发展过程中必不可少的代价,用这个代价换取的是国家整体的强盛,是国家在后来发展阶段对农民和环境补偿的实力。从工农关系方面来考量,由计划经济体制向市场经济体制转轨,实质上是停止工业对农业的剥夺,实现工农之间、城乡之间以市场经济原则为基础的有偿、等价、自愿互利的交换。从1978年开始的改革开放,实际上也开始了对于解决这种“亏欠问题”的不断探索(程漱兰,1999)。

党的十一届三中全会以后,中央多次强调要打破城乡分割,扩大城乡交往,建立新型城乡关系,促进城乡经济共同繁荣(宋洪远,2000)。作为经济发展先行地区的大城市郊区农村,在整个农村经济中处于特殊地位,其发展模式的选择、城乡关系的处理和经济政策的制订,也为广大农村地区的发展提供了可资借鉴的经验,成为社会主义新农村建设的先导。大城市郊区和対城郊地区经济的研究,无论是在理论上还是在实践上,都显现出了重要的参照意义(詹武,1984),因而受到关注。1983年7月,受中国社会科学院农业经济研究所和中国农村发展研究中心的委托,北京、上海、天津、武汉、沈阳、广州、成都、西安、重庆、哈尔滨、南京、深圳等12个大城市的理论工作者和实际工作者组成研究协作组,在广州召开了改革开放以来第一次有关城乡发展的学术研讨会。许多研究者提出,应以“城乡结合”、“城乡一体”来改变城乡分离、城乡分割、城乡对立的状况,应把大城市地区的城乡看成一个整体,建立城乡一体化的经济网络,改革不适应城乡一体化的体制和政策(蔡子伟,1984;刘瑞龙,1984)。在20世纪80年代中期,北京、上海、天津等一些省级行政区的党委政府“不约而同”地开始把城乡一体化作为正式文件中的用语。例如,北京市在研究制定首都发展战略时提出,郊区和城区是一个整体,城乡土地相连,人口交流,经济上互为依托,处于一个共同的环境之中;城市建设的发展需要与农村的规划相适应,农村制定规划需要服从和服务于城市;城郊农村经济已经具备了城乡协调发展的客观条件,应先于国内其他地区实行城乡结合发展的战略,把城乡一体化作为发展城郊农村经济的基本指导思想,从城乡一体化的高度推进工农协作以及工业支持农业的工作,自觉地把农村建设同城市发展联结起来,变城乡分割为城乡融合,走城乡结合、协调发展的道路。当时城乡一体化的内容被归结为三个方面,即以城市为中心、城乡一体的产业体系,以市区为中心、城乡一体的城镇体系,以近郊—远郊—山区三个保护带构成的城乡统一的生态环境体系(白有光,1996)。

在中国进入新的发展时期以后,长期存在的农业、农村、农民问题已经不可能封闭在农村内部来解决,而必须跳出传统的就农业论农业、就农村论农村的局限。只有站在经济社会发展全局的高度,把农村与城市结合起来,用城乡统筹的眼光,才能找到解决“三农”问题的新途径。实践证明,在统筹城乡发展、走城乡一体化道路上做足做透做实文章,就一定能够较好地解决“三农”

问题(张强,2004)。

二、对城乡一体化研究的分析

对于城乡一体化的研究,引起了不同学科学者的关注。研究主要集中在理论探讨、评价体系、制度和政策实践等方面。

1.对于城乡发展一体化的理论探讨。20世纪80年代开始出现关于城乡一体化理论探讨的代表性成果,包括中国大城市郊区、县农村经济结构和发展战略研究协作组(1984)的《中国城郊经济结构与发展战略》和包永江(1991)的《中国城郊发展研究》。这些文献以总结中国大城市郊区城乡一体化的实践经验为基础,进行了有关城乡一体化的理论探索,揭示了城乡之间在地域、部门、所有制、劳动者阶层等方面关系的内涵与实质,在指导方针、产业和人口、体制和机制、政府决策和政府行为等层面表现出的特征,在城乡分割时期潜伏的发展建设、社会管理、利益分配、决策行为与目标等方面的内在矛盾,在城乡关系松动期城乡发展对原有体制机制的冲击与利益摩擦,以及改变城乡关系、缓解城乡矛盾的前提、思路与措施。其中,对于“城乡一体化”是否具有客观必然性、其词义是否可取等问题做了深入的讨论。这些研究为中国城乡一体化发展奠定了理论基础,对中国城乡一体化研究具有里程碑意义。

2.对城乡一体化发展经验的总结。这方面的成果主要包括:赵树枫等(1998)有关世界乡村城市化和城乡一体化的研究,包永江(1996)对天津市区、郊区经济一体化发展的研究,中共上海市郊区工作委员会、中共上海市党史研究室(2002)对上海城乡一体化建设的研究,周春山(2002)对广州市城乡一体化的研究,赵树枫等(2001)关于北京郊区城市化的研究,张强(2006)关于北京城乡一体化的研究,以及对一些改革试点地区城乡一体化的研究。此外,还有一些研究分析了农村孕育城市、城乡分离、城乡差距加大、城市辐射农村、城市反哺农村、城乡融合发展等城乡关系发展的不同阶段(例如顾益康,2005;任平等,2006;王卫星,2009)。近年来,越来越多的研究者逐渐意识到,不应将城市和乡村作为两个相对孤立的对象来研究,人为地割裂城乡之间的联系,研究重点开始向城乡统筹转移,因而也将城乡一体化看作发生在城市化水平较高地区的、渐进的、城乡互动的双向过程,是城市化的高级阶段(石忆邵,2003;段娟等,2006)。

3.对于城乡一体化进程中存在的问题、目标、政策、评价等的研究。这些方面的研究大量出现在2003年以后。其中较为重要的是关于公共服务均等化的研究(例如叶兴庆,1997;何乘材,2002;刘乐山、何炼成,2005;张干,2005;中国(海南)改革发展研究院,2007;丁元竹,2008),关于城乡一体化中国特色道路的研究(例如洪银兴、陈雯,2000;顾益康、许勇军,2004;李岳云等,2004;王景新,2005;夏耕,2005;谢功卓、李典军,2006;黄坤明,2009;邓鸿勋、陆百甫,2006;刘伟等,2010;厉以宁,2010),以及有关城乡协调发展的研究(例如孙久文,2010)。

从过去1/4个世纪中国城乡关系和城乡一体化的研究来看,无论是城乡一体化发展格局的形成,还是社会公平目标的实现,都建立在较高经济社会发展阶段的基础之上。城乡一体化的理念是对经典城市化内容的修正或完善,也是经济社会发展思想和政策的进步。它是对中国工业化、城市化历史进程做出总结与反思之后提炼出来的概念或理念。从学术研究的角度看,目前尚处身于工业化、城市化快速发展阶段的多数研究者,因缺少对一个完整的工业化、城市化过程的亲身体验,还很难或者没有注意到从高度工业化和城市化社会的视野来深刻认识城乡一体化的意义。因此,此前的各类学术研究成果难免存在着一些局限性。主要体现在如下几个方面:

第一,经济学解释不足,较多停留在现象描述上。虽然从最早出现“城乡一体化”的提法至今

已有近 30 年时间,但是,学界对于城乡一体化的理论解释仍然相当薄弱。其中,一部分来自于总结工业化过程的西方经济学理论,主要是二元经济结构理论;一部分来自于地理学,主要是对城市和乡村空间关系的描述。问题在于,如前所述,城乡一体化的用语恰恰是由于中国的特殊问题而形成的,所以,这些解释难免显得牵强和浅薄。

第二,缺乏经济过程的阶段性概念。在描述城乡二元结构和探讨解决二元结构问题路径的时候,所讨论的问题从空间来看大量是属于一般区域性的问题,从时间范围来看大量是属于工业化阶段、城市化快速发展时期的问题;除少数关于大城市地区的某些研究以外,多数研究者所讨论的是工业化过程中的城乡关系问题,所沿用的是研究工业化阶段问题的思想方法,而缺乏对于城乡一体化所倚赖的较高工业化、城市化发展阶段的深刻研究。因此,这些研究很难辨识出城乡一体化与工业化、城市化之间的关系。这同多数研究者目前的研究对象和研究范围有关。

第三,在空间上偏重于对聚集的研究,忽视对扩散的研究。即便是经济学领域对城乡一体化的研究,由于局限于研究一般地区在工业化阶段所出现问题的思维定势,因而偏重于经济中“聚集”、“集中”等一系列现象与概念,却忽视了在大城市地区、在工业化高度发达阶段出现的“分散”或“扩散”的趋势。几乎所有的理论都在为“集聚”及其导致的快速增长做辩解,而严重忽视了已经或即将进入的发展阶段所显露出的新趋势。这种理论缺失,导致了在工业化、城市化发展阶段转变时期,难以刹住“工业化、城市化快速发展”的惯性,以至于跳不出自觉或不自觉支持传统的经济发展方式的圈子。

第四,对中国的基本国情注意不够。综上所述归结到一点,就是目前有关城乡一体化的理论研究不足,对国情特点注意不够。中国工业化和城市化是建立在一个区域发展不平衡的大国的基础上的;虽然 20 世纪 50 年代后期形成的二元制度绝大多数已被废除,但是,城乡二元结构却存在着长期的影响,其基本原因在于:它的根基——作为各种经济现象空间载体的土地,仍然存在着二元制度。这个国情特点下的二元结构的基础,使目前中国城乡一体化先行地区的城乡一体化必然是在《宪法》规定的两种土地所有制的限制条件下进行的城乡一体化。目前的研究尚较少从这一基本的现实基础即城乡两种土地公有制形式的基本经济制度出发,也就难以做出令人信服的理论解释。

城乡一体化研究真正有价值的成果,必然产生于对中国国情和经验的深刻认识和理解。

三、城乡一体化发展新解

本课题组针对上述问题,对中国城乡一体化先行地区的实践和国内外相关理论进行梳理,试图通过引进新区域经济学的空间概念来解释中国的城乡一体化发展,并试图从城乡一体化先行地区已走过的较为完整的工业化和城市化历程中,按照城乡关系的制度变迁和城乡差距水平变化两个“坐标”,来描述城乡一体化发展的主线、过程与策略走向,探索顺应城乡一体化趋势所面临的理论需求。

中国城乡二元结构的基本形式,是以户籍制度将城乡居民划分为非农业人口和农业人口,从而在很长时期内对两种户籍人口实行不同的制度和政策(比如食品供给、教育、医疗卫生、住房、社会保险等)。尽管改革 30 多年来许多差别性制度(比如粮食统购统销制度、人民公社制度等)已经被废除,但是,由此导致的城乡之间多方面的差距仍然非常突出。为解决总体上农业基础薄弱、农村发展落后、农民增收困难的重大问题,2002 年召开的中共十六大提出了“统筹城乡经济社会发展”的方针,把解决“三农”问题摆在各项工作的“重中之重”的位置。2007 年召开的中共十七大提出了打破城乡二元体制机制、形成城乡经济社会一体化发展格局的历史任务。总结中国城乡一体化先行地区的实践经验,城乡差距主要包含三个层面的问题:一是制度层面的问题,即城乡有别的制度

规定；二是政策措施层面的问题，即以政策形式确定的城乡差别；三是发展水平层面的差距，即受城乡有别的制度和政策影响而形成的城乡之间居民各类待遇水平方面的差距，例如城乡居民收入水平的差距。

城乡一体化属于制度层面的城市化概念。城乡一体化的实质，是要消除由制度因素造成的城乡差距，实现现代社会城乡公平的目标。工业化、城镇化提供了消除城乡差距的物质基础，但不能自然地消除城乡差距；必须在工业化、城镇化的基础上，同时改变前述的二元体制机制，废除或者改变原有的那套城乡有别的制度和政策，才能够促进城乡差距的消除。

从废除城乡二元体制机制、追求城乡社会公平、缩小城乡多方面差距这条主线出发考察，中国解决城乡差距问题的进程实际上已经历过两个阶段：

第一个阶段，从1978年中共十一届三中全会做出改革开放的决定开始，到2002年十六大提出“统筹城乡经济社会发展”的方针，是探索突破城乡二元制度的阶段。这个阶段的实际起点，是通过允许农民自带口粮进入城市的政策，找到了打破城乡分割局面的突破口。这个阶段的主要意义在于，废除了计划经济体制和紧缺市场条件下导致城乡分隔的一些主要制度，初步形成了城乡之间多种要素交流的市场，基本上改变了农村人口不能流向城镇的制度限制，人口城市化水平总体上不断提升。但是，许多探索还是属于局部的、非正规的或非制度化的，一些大的制度背景仍然制约着城乡一体化先行地区统筹城乡发展的进展，由此导致城乡之间经济社会多方面的差距仍然处于扩大的态势。

第二个阶段，以2003年落实中共十六大提出的“统筹城乡经济社会发展”的方针为起点，是由上而下主动地从多方面突破城乡二元制度、设计城乡一体化制度的阶段。这个阶段的主要意义在于，针对旧制度已被废除、新制度尚未建立的诸多领域，逐一地设计改革方案，按照“工业反哺农业、城市支持农村”，对农业、农村、农民“多予少取放活”以及基本公共服务城乡均等化的指导思想，大幅度增加对农业和农村的投入，开展社会主义新农村建设，使各项公共服务从城市向农村地区延伸，基本建立起城乡经济社会一体化的体制机制。从北京等大城市地区的先行实践可以预期，这个阶段的完成将使中国总体上进入城乡多方面差距趋于缩小的发展阶段。

在此基础上可以预期，到本世纪中叶，中国将进入城乡一体化的第三个阶段，即全面实现城乡一体化的阶段（张强，2012）。在这个阶段，城乡之间原有的多方面差距将能够被制度化、长久性地消除，从而实现城乡之间多方面的社会公平。这也将意味着中国“三农”问题的根本解决。

值得注意的是，随着研究的深入，人们已经认识到，城乡一体化作为解决“三农”问题的根本途径，其解决问题的基本思路是消除城乡之间由制度因素造成的多方面差距，而并非消除城乡之间的一切差别。从这个意义上理解，城乡一体化既存在城乡“一样”的方面，也存在城乡“不一样”的方面。如果没有城乡“一样”的方面，就谈不上“一体化”；但是，如果城乡都“一样”了，也就无所谓“城”与“乡”，也就消灭了“城”与“乡”。因此，城乡差别将会长期存在，只是这种差别不再是由制度的不公平性引起的。所谓城乡“一样”，强调的是公共服务从城市向乡村延伸，实现基本公共服务在城乡居民之间的均等化。从一定意义上可以说，城乡一体化是把“乡村的环境”与“城市的生活条件”有机地结合起来（赵树枫等，1998）。它不是在乡村“复制”城市中心区的模样，不是消灭乡村和农业的景象，不是千篇一律地按照城市的景观改造乡村，不是在乡村构筑“水泥丛林”和“柏油沙漠”。从先行工业化国家的实践和中国的国情来看，城乡之间仍然会长久地存在着文化、景观、观念等方面的差别，并且，越是到工业化、城市化发达的阶段，保护乡村，保持城乡之间空间密度和景观的差异性、多样性，就越显得必要和重要（张强，2009）。

在先行地区推进城乡一体化从第二个阶段向第三个阶段演进的过程中,制度格局、分配格局、空间格局的调整是非常必要的。制度格局的调整,主要是继续完成突破二元结构的制度建设,解决在集体土地上发展城市型产业和建立居民聚居点的问题,从制度层面构造在保证农民群体利益和社会共同利益相互协调的前提下,让农民带着集体资产进入城市的政策和制度走向;解决已转移就业人口的“转移后”问题,为转移后的农民提供更为完善的城市服务,使他们能够体面地进入城市,能够进得来、住得下、富起来,使早已实现职业转移的“农民”(无论其居住地在城镇还是在乡村)转型为永久性地在非农业产业就业的“市民”;进行农业劳动者职业化的制度设计,使农民成为一种体面的、受尊重的职业,使乡村在劳动收入、社会福利、公共服务、生活条件、社区组织等方面更具有吸引力,使年轻人能够积极投身于乡村绿色产业的建设和经营,重新激发乡村的活力。分配格局的调整,主要是继续更加科学地增加对解决农村问题的投入。城乡一体化的制度建设为提高农村发展水平建立了一个好的框架。在这个框架下,对农村建设的许多细节还需要进一步加大投入,让农村多方面公共服务的细节跟上城市地区。空间格局的调整,主要是大城市地区顺应产业和人口从聚集到扩散的区域变动趋势,进一步明确逐步控制中心城区建设、加强乡村和农业保护、在郊区城镇和经济圈寻求新发展空间的战略。中心城市应侧重保护城市特色风貌,减少功能叠加,从快速发展走向成熟的、稳定的发展;进一步发挥乡村的生态功能、宜居功能、休闲功能,促进乡村振兴;加强小城镇发展,适当控制小城镇的规模和密度,使小城镇聚集农村产业和农村人口,同时也能够疏解城市产业和城市人口,形成更多的文化艺术城、服务产业园、大学镇、养老乡、休闲村,让区域的产业、人口分布更加均匀。

四、城乡一体化发展将引发的理论变革

如果承认城乡一体化是在“有城、有乡”的条件下实现城乡社会公平的过程,那么,对于中国“城”与“乡”的基本特点就要予以高度关注和深入解析。

中国的城与乡是以两种土地公有制形式为经济基础的。《中华人民共和国宪法》第十条规定:城市的土地属于国家所有;农村和城市郊区的土地,除由法律规定属于国家所有的以外,属于集体所有,宅基地和自留地、自留山,也属于集体所有;国家为了公共利益的需要,可以依照法律规定对土地实行征用。作为对这段法律条文含义的引申,历来就有“城市建立在国有土地上”和“农村建立在集体土地上”的惯性思维和各种做法;延伸下去,也就有了所谓“城市不能建立在集体土地上”的推论;这种思维,又反过来制约着各种政策措施的制定。新中国成立60多年来,传统意义上的城市是建立在国有土地上的,传统意义上的农村是建立在集体所有土地上的。以城乡两种不同的土地所有制性质为基础,将国家和集体两种所有制性质土地上生活的居民从户籍上划分为非农业户口(主要是城镇居民)与农业户口(主要是农村居民)两大类,并按照不同大类的身份属性,提供不同内容和形式的社会服务与管理。中国独特的城乡二元管理体制,是在城乡二元经济结构基础上形成的、与城乡二元社会结构相对应的、城乡分治的管理方式,包括相应的管理组织、制度、政策以及运行机制。土地的所有制属性,是迄今为止整个城乡关系的刚性约束条件。城市与农村之间似乎存在着基于两种不同土地所有制的法律和观念制约而难以逾越的界限。因此,在走向城乡一体化的进程中,从根本上改变以两种土地所有制形式为基础形成的城乡不同的户籍制度、治理制度以及相应的公共产品供给体制机制,已经面临着理念和理论层面的重大挑战。

从历史来看,有关“城市土地属于国家所有,农村土地属于集体所有”的规定,是在国家进入大规模工业化之初,对以往形成的状态的一种描述和规定。这种描述和规定的基础,是工业化之初

的中国作为幅员辽阔的农业国，只有少数城市有少量的现代工业，而经济的主体部分和大多数人口及职业姓“农”，因而有条件将大部分人口固定在广大的农村地区，按照计划经济体制的方式，逐步把少量的农村土地征为国有，由指令性计划安排在这些土地上发展现代工业和城镇，也就因此形成了“城市”与“工业”相对应、“乡村”与“农业”相对应、“城市”与“乡村”相分离、“工业”与“农村”相分离的基本格局——这就是经济的、社会的甚至空间的城乡二元结构。更为理论化地勾画这种产业、城乡、所有制的格局，就是将一定聚居区的产业属性、空间属性、所有制属性三者挂钩，并固化为“非此即彼”的两大类，形成了以“工业—城市—国家所有”为一系列和以“农业—乡村—集体所有”为另一系列的城乡关系模式；如果再“简化”或“省略”掉其间的区域属性，似乎就可以推导出更为简略的公式，这就是：“国有”同“工业”相对应，“集体”同“农业”相对应。它既是一种行动的模式，又是一种思维的模式。

这样一种格局，从中国工业化起步之时，至今已经延续了半个世纪之久。在这半个多世纪的时间里，中国发生了天翻地覆的巨变，从一个建国初期的农业国，走上了新型工业化和城镇化道路，已经达到了至少是工业化、城市化中期阶段的水平。这种发展，一方面靠上述计划经济体制打下的基础，另一方面靠改革开放以来突破计划经济体制约束而兴起的农村改革、农村工业化、农村城镇化的浪潮。农民在他们自己的家园里、在他们自己的集体所有制土地上进行了和部分地完成了造田、造厂、造城乃至造村的伟大运动（张强，1998；2007；2009），而无论外人怎样去定义他们的行动到底是属于“发展农村产业”还是“发展城市产业”，到底是“建设农村社区”还是“建设城市社区”。这是中国工业化、城镇化得以快速发展的基本原因和秘密所在。制订相关法律和规划的进度远远跟不上广大人民群众生动而多彩的行动步伐，更何况乡村地区本来就长期没有被纳入过“城市规划”。于是，农村地区的所谓“违规”、“违法”现象就大量出现了。

中国经过了50多年的工业化历程，尤其是改革开放以来城市化的迅速发展，《宪法》所描述的那种现象在实际生活中已经开始发生重大变化。这就是：城市化本身作为城市文明向农村地区延伸和覆盖的过程，已经把许多“农村”变成为“城镇”；但是，这些城镇的形成，并非以事先将土地国有化为前提，而是农民自主地改善生产生活条件，从农村的生活条件迈入了城市的生活条件；他们所赖以生活和生产的土地并没有发生、也不必要发生从集体所有向国有的转变。不妨设想：如果没有亿万中国农民在集体土地上发展工业、发展城镇，如果只依靠走国家征地、然后再建城建厂的原有的城市工业化道路，中国的工业化和城镇化能否会有现在这样的规模和水平？

人们在现实中看到的是，城乡的产业已经跨越了所在空间姓“国有”还是姓“集体”的界限，形成了城乡一体的工业化；城乡的聚居区已经跨越了所在空间姓“国有”还是姓“集体”的界限，形成非农业户口居民和农业户口居民共同居住的社区；城乡的公共服务和基础设施建设也已经跨越了所在空间姓“国有”还是姓“集体”的界限，正走向城乡均等化。其原因在于：城市和农村作为非抽象物，它们拥有诸多形式的载体，比如产业区、聚居区、景观等；这些聚集形态所包含的产业属性与所有制属性之间，其实并不存在一一对应的关系，空间属性与所有制属性之间也不应人为地设置一一对应的联系。产业属性、空间属性、所有制属性只是同处于一个空间的实体的不同的社会规定，其间可以呈现出多种多样的组合，绝非机械而僵硬地仅限定为某一种组合。一个聚居点或聚居区，并不因其名称或行政设置为“村”就一定不是城镇而一定是“农村”，甚至就一定要被兼并被称为“镇”或“市”的地方——诸如这些关系到中国城镇化大政方针的问题，目前甚至在理论界仍然存在着严重的混乱。理论上的正本清源，就涉及对于什么是“城市”、什么是“乡村”的理解，涉及怎样认识从工业化阶段初期到工业化阶段后期的进程中城市和乡村的概念所发生的变化。半个

多世纪的中国工业化和城市化,使农村与城市之间在产业分工上越来越模糊,城市的各种元素进入了乡村;并且,随着工业化和城市化程度越来越高,城乡之间在工业化不发达阶段存在的那种显著的产业差别、景观差别越来越小,城市与乡村正在以人口聚居规模和密度以及绿色空间的多少来分辨,而不是以所有制属性或产业属性来区分。同国有制属性垄断产业的产业格局已经被打破一样,国有制属性垄断城市的空间格局实际上也已经被打破。

从中国城乡改革实践必然得到的推论是:在集体所有制土地上可以出现经济和人口高密度的空间现象,即所谓“城市”。从这个意义上可以说,改革开放以来中国工业化和城市化的本质,就是在土地属性“变”或“不变”的情况下,实现城市文明从人口和经济的高密度地区向低密度地区的扩散与覆盖。对形成于工业化、城市化起步阶段和计划经济体制下的那些原有的行动模式和思维模式,是否应在新的历史条件下予以反思和调整,成为发达地区进入工业化阶段后期时显得尤为必要和紧迫的课题。对“城市”和“乡村”,即使在先行工业化国家也有着逐步认识的历程。确定城乡概念的根本意义,在于正确地制定差别化的地区政策(叶奇茂,2010)。这个问题的破解,对于在高度工业化阶段促进城市向外扩散与城乡协调发展,对于降低城市化的经济和社会成本,对于解决农民融入城市从而解决二元体制机制问题,乃至对于推进城乡土地制度改革,都具有基础性的意义。

参考文献

- 1.陈光庭:《21世纪——城乡一体化的世纪》,载赵树枫、陈光庭、张强(主编):《世界乡村城市化与城乡一体化》,《城市问题》杂志社,1998年。
- 2.陈光庭:《城乡一体化与乡村城市化双轨制探讨》,《规划师》2001年第10期。
- 3.郭书田、刘纯彬:《失衡的中国(第一部):农村城市化的过去、现在与未来》,河北人民出版社,1990年。
- 4.程漱兰:《中国农村发展:理论和实践》,中国人民大学出版社,1999年。
- 5.宋洪远:《改革以来中国农业和农村政策的演变》,中国经济出版社,2000年。
- 6.詹武:《序言》,载中国大城市郊区、县农村经济结构和发展战略研究协作组(编):《中国城郊经济结构与发展战略》,武汉大学出版社,1984年。
- 7.蔡子伟:《城乡结合协调发展》,载中国大城市郊区、县农村经济结构和发展战略研究协作组(编):《中国城郊经济结构与发展战略》,武汉大学出版社,1984年。
- 8.刘瑞龙:《谈新型城乡关系》,载中国大城市郊区、县农村经济结构和发展战略研究协作组(编):《中国城郊经济结构与发展战略》,武汉大学出版社,1984年。
- 9.白有光:《论郊区农村经济》,中国农业出版社,1996年。
- 10.张强:《北京“三农”问题之我见》,《前线》2004年第3期。
- 11.中国大城市郊区、县农村经济结构和发展战略研究协作组(编):《中国城郊经济结构与发展战略》,武汉大学出版社,1984年。
- 12.包永江(主编):《中国城郊发展研究》,中国经济出版社,1991年。
- 13.包永江:《天津市、郊经济一体化发展研究》,天津人民出版社,1996年。
- 14.中共上海市郊区工作委员会、中共上海市党史研究室(编):《上海市城乡一体化建设》,上海人民出版社,2002年。
- 15.周春山:《加强村镇规划、建设、管理,加快我市农村城市化城乡一体化进程》,载《面向未来的广州乡村经济与城镇发展》,广东经济出版社,2002年。
- 16.赵树枫、陈光庭、张强(主编):《北京郊区城市化探索》,首都师范大学出版社,2001年。

- 17.张强(主编):《乡村与城市融合发展的选择——北京市城乡一体化发展研究》,中国农业出版社,2006年。
- 18.顾益康:《统筹城乡发展 推进城乡一体化》,《中国财政》2005年第1期。
- 19.任平、周介铭、张果:《成都市区域城乡一体化进程评价研究》,《四川师范大学学报(自然科学版)》2006年第6期。
- 20.王卫星:《对城乡一体化发展模式的思考——苏州市城乡一体化发展调研报告》,《中国软科学》2009年第12期。
- 21.石忆邵:《城乡一体化理论与实践:回眸与评析》,《城市规划汇刊》2003年第1期。
- 22.段娟、文余媛、鲁奇:《近十五年国内外城乡互动发展研究述评》,《地理科学进展》2006年第4期。
- 23.叶兴庆:《论农村公共产品供给制度改革》,《经济研究》1997年第6期。
- 24.何乘材:《农村公共产品、农民国民待遇与农业发展》,《中央财经大学学报》2002年第11期。
- 25.刘乐山、何炼成:《公共产品供给的差异:城乡居民收入差距扩大的一个原因解释》,《人文杂志》2005年第1期。
- 26.张干:《建立一个公平有效的农村公共产品供给机制》,《农村经济》2005年第8期。
- 27.中国(海南)改革发展研究院(编):《基本公共服务均等化》,中国经济出版社,2007年。
- 28.丁元竹:《中国社会建设:战略思路与基本对策》,北京大学出版社,2008年。
- 29.洪银兴、陈雯:《城市化模式的新发展》,《经济研究》2000年第12期。
- 30.王景新:《明日中国:走向城乡一体化》,中国经济出版社,2005年。
- 31.夏耕:《中国城乡二元经济结构转换》,中国经济出版社,2005年。
- 32.谢功卓、李典军:《城郊和谐社会建设论》,中国农业出版社,2006年。
- 33.黄坤明:《城乡一体化路径演进研究》,科学出版社,2009年。
- 34.邓鸿勋、陆百甫:《走出二元结构》,中国发展出版社,2006年。
- 35.顾益康、许勇军:《城乡一体化评价指标体系研究》,《浙江社会科学》2004年第6期。
- 36.李岳云、陈勇、孙林:《城乡统筹及其评价方法》,《农业技术经济》2004年第11期。
- 37.刘伟、张士运、孙久文:《我国四个直辖市城乡一体化进程比较与评价》,《北京社会科学》2010年第4期。
- 38.厉以宁:《走向城乡一体化:建国60年城乡体制的变革》,《北京大学学报》2010年第6期。
- 39.孙久文:《走向2020年的我国城乡协调发展战略》,中国人民大学出版社,2010年。
- 40.赵树枫、陈光庭、张强(主编):《世界乡村城市化和城乡一体化》,《城市问题》杂志社,1998年。
- 41.张强:《北京率先形成城乡一体化新格局的几点认识》,《前线》2012年第11期。
- 42.张强:《论发达地区农村工业化模式转型及其引起的集体建设用地流转问题》,《农村经济》2007年第3期。
- 43.张强:《略论城郊乡村城市化过程中对农民利益的保护》,《中国特色社会主义研究》1998年第6期。
- 44.张强:《试论我国发达地区城乡产业一体化发展》,《学习与实践》2009年第10期。
- 45.张强:《城乡一体化背景下郊区小城镇发展问题》,载黄序(主编):《北京城乡发展报告(2010-2011)》,社会科学文献出版社,2011年。
- 46.叶奇茂:《发达国家郊区建设案例与政策研究》,中国建筑工业出版社,2010年。

(作者单位:首都经济贸易大学都市郊区发展研究中心)
(责任编辑:小林)