

城乡一体化: 从实践、理论到策略的探索

□ 张 强

[摘要]城乡一体化是在中国改革实践中形成的概念,蕴涵了对中国城乡关系和三农问题的深刻认识和理论思考。打破城乡二元体制机制的基础,是在两种土地公有制形式的框架下解决城市与集体土地的关系。对于这个问题的突破将有助于降低城镇化的成本,并引导高度工业化阶段的新型制度格局、分配格局和空间格局的形成。

[关键词]城乡一体化; 中国特色; 集体土地; 城镇化

[中图分类号]C911 **[文献标识码]**A **[文章编号]**1006-6470(2013)01-0093-06

[作者简介]张强,首都经济贸易大学城市经济和公共管理学院教授

一、城乡一体化的提出: 从实践到认识

(一) 城乡一体化是中国特色的概念

概念是对实践需要的反映。先进的概念具有正确引导实践的作用。城乡一体化的用语或概念之所以具有生命力,是由于它有着其他现成用语无法替代的特定内涵。这个特定内涵就是解决在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导致的城乡鸿沟。解决中国城乡关系问题的特有实践,造就了中国特定的“城乡一体化”用语。从已经历过较为完整的工业化过程的先行国家和我国先行地区的实践经验可以看到,工业化和城市化作为历史趋势,本身并不能自然地消除城乡之间的差距和实现现代化的公平要求;工业化和城市化也不是只有利而无弊的过程,这个过程在带来巨大经济社会进步的同时也引发了一系列前所未有的问题。在工业化和城市化进程中有必要同时解决制度层面的问题,以制度创新促使工业化和城市化走向城乡之间差距缩小和社会公平的方向。这就是城乡一体化的内在要求和行动目标。也正因如此,城乡一体化才被理解为是从制度层面解决城乡之间差距问题、实现现代化的

社会公平意义上的“城市化”。

(二) 中国的农村改革和农民创举造就了城乡一体化的经济基础

城乡一体化的实践是由农村改革启动的。改革之初,中央多次强调改革经济管理体制要打破城乡分割,扩大城乡交往,建立新型的城乡关系,促进城乡经济共同繁荣。农村改革促成了农民突破城乡壁垒向城镇的大规模流动,也造就了农民就地造田、造厂、造城的创举。农民进入城市,创造出了城市化的历史进步和巨大财富,也推动了社会逐步将农民融入城镇型公共服务或“市民化”的制度建设。农民就地造厂、造城,即农村的工业化和城镇化,不但推动了农村和区域经济的发展,更重要的是蕴涵着制度创新价值,其中最有价值的制度创新是:农民所造成的“厂”和“城”是在集体所有制的土地上,而不是在国有土地、或在集体土地被征收后转变成的国有土地上。也就是说,在集体土地上“长出了城市”式样的聚居区和产业区。从已经走过的中国工业化和城市化历程分析,在20世纪90年代中期以来逐步出现的“城市工业化与农村工业化并行”向“城乡一体的工业化”的转变,奠定了在集体土地上进

收稿日期: 2012-12-10

本文为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)阶段性成果。

• 93 •

行城市型产业和社区建设的基础。在这个过程中,为缓解实践探索与规制限定之间的冲突,农民创造出了在集体建设用地上发展“租赁经济”这一所谓土地流转的有效形式,将城市型的产业和社区建设与集体所有制土地有机地结合起来,为城乡多方面发展的一体化奠定了现实的空间。

(三) 城乡一体化实践带动了制度和政策进步

作为对处理城乡关系问题实践经验的总结提炼,城乡一体化的提法最早出现在 20 世纪 80 年代初期的大城市地区。以 1983 年 7 月在广州市召开第一次城郊经济研讨会为起点,12 个大城市共同开展了对城郊农村经济结构和发展战略问题的研究。当时得出的重要结论是:从有条件的城市和城郊做起,逐步改变城乡分隔的二元经济格局,实施城乡一体化发展方针。大城市郊区农村作为城乡矛盾的前沿和城乡关系演变的窗口,城乡关系在这里体现得既明显又敏感。大城市郊区农村处于发展改革的先行地位,在处理城乡关系上为广大农村地区的发展提供了可借鉴的经验。大城市郊区和城郊地区的研究,无论在理论上还是实践上,都显现出了重要的意义,因此备受关注。一批大中城市相继实行城乡一体化方针,在解决城乡关系和“三农”问题方面取得了成功的经验。现在看来,当时我国正处于实现第一步小康目标的起点,即使是大城市地区,人均 GDP 也只有 800 美元上下,很难设想在那样的经济发展水平上,更高层的决策部门能够把实现城乡一体化的任务提上国家工作的议事日程。但是,先行发展与改革的大城市地区那些有远见的研究者和决策者,毕竟提出了一个适合经济社会发展方向的思想或理念。

2002 年党的十六大提出“统筹城乡经济社会发展”和 2007 年党的十七大提出“形成城乡经济社会发展一体化发展新格局”以来,我国解决城乡关系问题进入了一个新的阶段;党的十八大进一步提出“城乡发展一体化是解决‘三农’问题的根本途径”,把城乡一体化提升到了一个新的战略高度和理论高度。打破城乡二元体制机制对改革与发展的严重制约,成为开创农村改革新局面的重要历史任务。在城乡一体化认识的指导下,统筹城乡规划、建设、产业、服务、管理等多方面的一体化,已经从先行的大城市地区迅速扩展到广大农村地区。

二、城乡一体化的研究:从认识到理论

(一) 城乡一体化要解决城乡二元体制机制问题

以城乡一体化解决“三农”问题,面临的深层矛盾是城乡二元体制机制所形成的障碍。城乡二元经济结构本是发展中国家普遍存在的现象。解决二元经济发展的核心问题,是传统部门的剩余劳动力向现代工业部门和其他部门转移。传统部门剩余劳动力转移,促进了二元经济转变为一元经济,推动了不发达经济转变为发达经济。这个过程实质上就是工业化、城市化和市场化的过程。值得注意的是,这个结论提出之时,多数发达国家正在进入工业化阶段的后期,因此实际上是对先行国家工业化过程经验的一个总结。

我国作为发展中国家除了存在着先进的城市和工业经济与传统的农村和农业经济并存现象以外,还存在的特殊现象是:与城市和工业相对应的国有制、与农村和农业相对应的集体所有制这两种土地公有制形式,以及在这两种土地公有制形式的基础上实行的包含户籍、公共服务、行政管理等一整套城乡有别的体制和制度;以城乡两种土地所有制性质为基础,将国有和集体两种所有制土地上生活的居民从户籍上划分为城镇居民与农民两大类;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程度。土地的所有制属性,对于迄今为止的整个社会行为形成了刚性的约束条件,由此也形成了在工业化和城市化进程中城乡之间转型的特殊机制,即农村变为城市、农民转为城镇居民的前提条件是将土地从集体所有制转为国有制,将城乡两种社区治理形式之间的转制、城乡两种社会服务体系之间的转轨、城乡两种户籍之间的转换等诸多环节与城乡两种所有制土地形式之间的转性捆绑在一起,以土地变性为依据,人随地转,各环节联动,土地的变性又采取了征地方式。这种转型方式带来的问题是:在工业化、城市化快速发展阶段,一方面是高速的经济增长和城镇扩张造成了高速增长的对土地征占的需求,另一方面是按照人随地转、各环节联动的制度安排,又把农民进入城市的土地转性、户籍转换、社保转轨、社区转制等各类支出捆绑在一起一次性支付,造成了城市化的高成本,农民的城市化进程缓慢成为相当普遍的现象。如果因袭

现有的征地和补偿方式,要么必将继续加大城市化的成本而导致越来越难以承受的财政压力,要么压低补偿标准而导致越来越严重的社会矛盾。

(二) 城乡一体化对城乡二元结构问题的认识探索

城乡一体化从空间层面上涉及城市和乡村两大类地域,从制度层面上涉及城镇居民和农民两大类群体。中国的城市和乡村是以两种土地公有制形式为经济基础的。按照国家宪法规定,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。作为对该法律条文含义的引申,历来有“城市建立在国有土地”和“农村建立在集体土地”的惯性思维和各种做法,延伸下去也就有所谓“城市不能建立在集体土地上”的推论。这种思维制约着各种政策措施的制定。

从历史来看,有关“城市的土地属于国家所有,农村土地属于集体所有”的规定,是在国家开始进入大规模的工业化之初,对以往形成的现状的一种描述和规定。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,而大多数人口、大部分产业和就业都姓“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,逐步地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。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,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。

这样一种格局,从中国工业化起步之时开始,至今已经延续了半个世纪之久。在这半个多世纪的时间里,中国发生了翻天覆地的巨变,从一个建国初期的农业国走上了新型工业化和城镇化的道路。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、造城的伟大运动,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根本原因和秘密所在。制定法律和规划的进度远远跟不上广大人民群众(实践创新)的步伐,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。

随着改革开放以来工业化和城市化的迅速发展,宪法所描述的那种现象在实际生活中已经开始发生重大的变化。这就是:城市化本身作为城市文明向农村地区的延伸和覆盖过程,已经把许多“农村”变成“城镇”;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;他们所赖以生活生产的土地并没有发生、也不必发生从集体所有制向国有制的转变。很难设想,如果没有改革开放以来广大农民群众在集体土地上造厂造城的行动,而只依靠政府征地后再进行城镇的产业和聚居区建设,中国的工业化和城镇化进程会达到今天的水平。

(三) 城乡一体化引发的理论探索

从大城市地区较为完整的工业化过程实践探索中得出的上述认识,导致了一系列理论思考。这个理论思考的核心问题是:能否在土地的两种公有制形式框架下形成城乡一体化格局?如果答案是肯定的,那么应如何处理城市或城镇化与集体所有制土地之间的关系?

我们通过研究认为,城市与乡村首先是因经济活动在空间分布不均匀而表现出来的两种聚集形态。随着从传统社会到现代社会的历史进步,工业化和城市化提供了使城市与乡村之间生活水平趋于同等化的可能,城乡之间的差别将主要不再表现为产业、服务、福利等差距,而主要表现为经济活动或人口密度的差异。在现代社会,城乡两类不同聚落的空间属性与所有制属性之间不应人为地设置对应关系。产业属性、空间属性和所有制属性是同处于一个实体的不同的社会规定,其间可形成多种多样的组合,绝非机

械而僵硬地仅限定为某一种组合。多种所有制主体既然可以进入不同产业,多种所有制主体也就可以进入城市或乡村。

经过半个多世纪的工业化和城市化,大城市地区的各种“城市元素”已经率先进入了乡村,使农村与城市之间的产业分工越来越模糊;并且,随着工业化和城市化越来越发达,必然导致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、密度和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。

从理论上已经越来越难以为下述观点提供支持,即只有在国有土地上才能够出现高密度的人口、产业聚集现象,而禁绝在集体土地上出现高密度的人口、产业聚集现象。如果国有制不可能垄断人口、产业等规模和密度的空间现象,那么它就不可能垄断被称为“城市”的空间现象。同国有制属性曾经垄断工业的经济格局早已被打破一样,国有制属性垄断城市的空间格局实际上也已经被打破。人们在现实生活中看到的是,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,形成了城镇户籍居民与农业户籍居民共同居住的社区;城乡的公共服务和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。

在集体所有制土地上可以出现高密度的空间现象,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。土地属性的“变”或“不变”,应取决于公共利益,取决于当事主体的意愿,也取决于社会能否向当事主体合理支付“征用”必然要发生的成本。对城市和乡村的重新认识,对于解决高度工业化阶段的城市向外扩散与城乡协调发展,对于解决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,乃至对于解决城乡土地制度的改革,都具有基础性的意义。

三、城乡一体化的途径:从理论到策略

(一) 城乡一体化的理论进步具有对改革实践的指导意义

城乡一体化实践和认识所引发的对“城”与“乡”的理论思考,根本意义在于正确地制定差别性地区政策和策略。“城乡一体化”与“城市化”用语的不同之处在于,城乡一体化有一个“乡”字,它意味着不是消灭乡村,不是把乡村变为城市,而是保持乡村特色,在有城有乡的前提下去实现社会公平。如果上述认识和思考不错的话,形成城乡发展一体化的格局,就需要进一步探索在城乡两种土地公有制形式的框架下消除或缩小城乡之间差距的行动策略。对于先行形成城乡发展一体化格局的大城市地区而言,积极探索制度格局、分配格局、空间格局等多方面策略尤为必要。

(二) 以重新组合制度要素为主题的机制创新策略

承认在集体土地“长出”城市型的产业和社区,就意味着城市文明向农村延伸的过程不必以土地被国有化为条件,意味着社会不必为这种城市文明而负担越来越沉重的土地成本或社会矛盾;同时它也意味着,不必强求农民以交出集体土地的权利为代价去“换取”公共服务,意味着允许农民带着土地资本融入城市,成为享有均等化公共服务、拥有集体资产的新型市民。聚集形态与其土地所有制性质分离,聚集形态、土地性质与居民福利分离,将是减少城镇化经济社会成本、推进城镇化健康发展的策略支撑点。

按照这个策略思想,应积极探索制度要素的创新组合,主要是:将原先被捆绑在一起的土地转性、户籍转换、社保转轨、社区转制等一次性转型的各类支出实行“拆捆松绑”,从实际出发,将社会财力首先投入那些农民最需要解决的城市化问题(比如医疗、养老等各项社会保障事业的城市化,生活设施条件的城市化,社会服务的城市化),然后再解决农村土地属性的“城市化问题”。这样,实现城镇化的成本就会大大降低,社会矛盾也会大大减少。

在此基础上,处于高度工业化、城市化阶段的大城市地区,应积极适应农村劳动力大规模转移基本完成的态势,着力解决农民“转移后”问题的制度安排,

把已经转移的农民稳定好,把从事农业的农民组织好,把返回农村的新知识青年安排好,把乡村的特有资源保护好、利用好。

(三) 以增加农村公共服务为主题的分配调整策略

从财力支出的角度,应继续加大对于解决“三农”问题的投入,通过加快提高农村和农民的富裕程度的多种路径,促进实现城乡之间多方面差距从扩大到缩小的转折。按照城乡一体化发展规划,为形成城乡一体化格局,应推进城乡规划一体化,确保城乡在聚落空间布局、产业和就业安排、居住和设施建设、公共服务和社会管理等方面有效衔接,城市规划、乡村规划之间相互协调;推进城乡产业一体化,使农业成为发挥生产、生活、生态等多功能的绿色产业,使郊区成为区域经济发展的主要空间;推进城乡基础设施建设一体化,提升农村地区生活质量,实现农村生活条件的城市化;推进公共服务一体化,实现基本公共服务的城乡全覆盖要求和城乡一体化标准;推进城乡劳动和社会保障一体化,全面推进城乡就业和社会保障制度接轨与整合;推进城乡社会管理一体化,把改善民生和发展社会事业的重点放在农村,建立农村新型社区管理体制。

从财力来源的角度,应推进从“增量财政”到“存量财政”的进步。随着工业化、城市化水平的不断提高,地方政府财政收入的稳定与增长应从过去追求以经济增量为主要来源,逐步转向更多地发掘存量来源。在进入经济社会较为成熟稳定的发展阶段,面临区域发展空间受限、资源环境压力增大、增长成本剧增、增长速度下降等挑战,这将是必要而可行的选择。目前对集体土地不通过征用方式进入城市建设思路的质疑之一,是担心政府的土地收入受到影响。实际上,处理好城镇化与集体土地之间的关系,可以大大地减少用于经济社会发展的“拿地”成本,取得相对增加可支配收入的主动权,促进经济发展进入良性循环状态。

(四) 以促进城乡分区发展为主题的空间布局策略

城乡一体化在改变农村地区长期落后、缩小城乡多方面差距、打破二元体制机制对城市资源要素向农

村流动的同时,也将改变导致产业、就业、人口持续地向中心城市聚集的条件,促进城市资源要素向乡村地区扩散和落地,促进“城市病”问题的缓解,产生城乡布局趋于均衡的空间效应。为促进城乡和区域之间的均衡协调发展,在大城市地区应适度控制中心城地区的功能、产业和空间的不断扩展,适应城市群化和郊区化的客观趋势,从以向单中心集聚转向多中心聚集,从向心聚集转向离心扩散,在扩散中实现均衡发展。

控制中心城市发展,应划定城市增长的刚性边界,以建设不可拆除的“藩篱”(比如森林地带)形成城市增长难以逾越的空间界限;减少中心城市的功能,控制新建规模,使城市发展走向成熟稳定。

发展小型城镇,按照规模、功能、形体、景观等多样化的思路规划小城镇发展,将现行体制下的乡镇与村庄结合起来一并安排,将小城镇建设和新农村建设融为一体,重点放在普遍改善村镇基础设施和公共服务,淡化“重镇轻村”和对小城镇规模的片面追求,减少因大量迁并农村居民点而造成更多的经济损失和社会矛盾。在发展新型的城镇的同时,应注意从规划和制度层面探索,解决农民自主城镇化动辄就“违规”的问题,让他们有一份“准生证”或“户口本”。

保护和振兴乡村,在走向高度工业化、城市化的大城市地区,应从城市可持续发展和生态文明建设的角度理解农业、农村和农民的价值。都市型现代农业具有生产、生活、生态等多种功能,是大城市地区绿色产业和绿色空间的重要组成部分;乡村的绿色空间是生态文明和生态空间的主要支撑,其绿色的、生态的功能越来越成为大城市地区最重要的功能;农民是绿色空间的守护人,是维护生态文明建设的重要力量,需要得到社会的尊重,需要让农业劳动者树立职业自信,需要为农业劳动者创造体面职业和体面生活的各种条件。从长远看,不应因村庄人口少、密度低和暂时的空心化、老龄化而拆除那些具有浓厚乡土风情文化、具有人文财富价值的村落和建筑。随着城乡一体化发展,乡村的功能正在从以农业生产为主向宜居、休闲、生态等多样化拓展,这将导致乡村活动、乡村就业和乡村住居人口的多样化,促使乡村重新焕发出活力并呈现出“乡村复兴”的前景。(下转第109页)

镇化也是其中应有之义。新型城镇化是包括新型农村社区建设在内的大中小城市、小城镇、乡村协调均衡发展的城镇化。解决农村转移劳动力就业问题还应从乡村城镇化中寻求解决之道。在有条件的农村地区,要以新型农村社区建设作为新型城镇化的切入点和着力点,以新型城镇化引领“三化”协调发展,通过积极探索“三化”协调新举措来寻求解决农村转移劳动力就业问题的新途径。

以新型农村社区建设为突破口的乡村城镇化,通过整合村庄、土地、人口、产业等要素,可以集约利用土地资源、低成本转化农民为城镇居民;更重要的是把过去分散的农村居民点变成集中的农村社区,也为农村地区发展工业和第三产业腾出了空间,使农村需要转移就业的劳动力能就地安置、就近就业。

目前以新型农村社区建设为突破口的乡村城镇化还处在探索阶段,在规划、资金、土地、就业、基础设施、公共服务等方面面临一系列需要解决的问题。但是,我们相信,只要当地政府从本地实际出发,真正为农民切身利益着想,通过新型农村社区建设这个新型

城镇化的实践探索,一定能很好解决农村转移劳动力就业问题,走出一条工农互促、城乡一体的和谐发展之路。

注释:

[1] 李克强. 协调推进城镇化是实现现代化的重大战略选择[J]. 行政管理改革, 2012(11).

[2] 辜胜阻, 杨威. 反思当前城镇化发展中的五种偏向[J]. 中国人口科学, 2012(3).

[3] 刘奇. 城市化背景下的乡村价值该如何定位[J]. 中国发展观察, 2012(12).

[4] 胡锦涛. 坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告[R]. 北京: 人民出版社, 2012: 20.

[5] 李家祥. 进城农民逆向回流及对中国城市化进程的影响——兼与拉美城镇化相比较[J]. 求实, 2007(1).

责任编辑: 杨艳萍

(上接第 97 页)

参考文献:

[1] 张强. 乡村与城市 融合发展的选择——北京市城乡一体化发展研究[M]. 北京: 中国农业出版社, 2006.

[2] 张强. 略论城郊乡村城市化过程中对农民利益的保护[J]. 中国特色社会主义研究, 1998(6).

[3] 刘守英. 集体土地资本化与农村城市化[J]. 北京大学学报(哲学社会科学版), 2008(6).

[4] 张强. 试论我国发达地区的城乡产业一体发展[J]. 学习与研究, 2009(1).

[5] 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[J]. 农村经济, 2007(3).

[6] 张强. 土地流转视野的农村租赁经济发育: 自北京郊区观察[J]. 改革, 2009(5).

[7] 詹武. 中国城郊经济结构与发展战略(序)[M]. 武汉: 武汉大学出版社, 1984.

[8] 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[M]. 石家庄: 河北人民出版社, 1990.

[9] 张强. 率先迎接工业化后的挑战——首都城市化进程中的城乡一体化研究, 北京市哲学社会科学规划重大项目成果(内部报告)[R]. 2011.

[10] 张强, 刘守英等. 集体土地长出的城市——郑各庄现象研究(内部报告)[R]. 2008.

[11] 叶奇茂. 发达国家郊区建设案例与政策研究[M], 北京: 中国建筑工业出版社, 2010.

责任编辑: 杨艳萍