中国城乡关系的结构困境与区域发展

杨发萍

（华东理工大学 应用社会学研究所，上海 200237）

摘　要：在乡村振兴视野下，基于历时性与共时性的研究逻辑与“生存—发展—生活”的分析工具探讨新型城乡关系构建的现实基础与突破口。研究发现：中国城乡关系模式经历了四个不同阶段；城乡关系的基本表征体现为人口、土地、产业、基础设施、公共服务、社会福利、生活形态七大基本要素所形成的六种结构性失调，不同要素组合下的城乡关系具有区域空间性；东部、中部、西部地区的城乡关系要以非农化耦合、均衡性发展作为突破口，城市群、城连乡、城＋乡地区的城乡关系要以自主性生活为切入点，实现对现阶段不同空间梯度城乡关系的解构与重构。

关键词：乡村振兴；城乡关系；城市化；农村现代化；空间类型

中图分类号：F291.3　　**文献标识码：**A　　**文章编号：**1672－0202(2019)03－0001－10

一、引言

乡村振兴战略的提出，反映出我国城乡关系的重大战略性调整，不仅为农村发展及城乡关系的未来走向描绘了一个理想蓝图，更为实现农业农村的长效发展与繁荣提供了具体的实践指导。乡村振兴建立于各种要素在城市与农村良好互动的基础之上，但是乡村振兴的实现不仅仅是如何更加合理有效率地配置城乡各种资源要素，更要从城乡关系的更高层面来推动农业农村的现代化。因此，重塑城乡关系，整合城乡要素，构建一种新时代下的城乡关系就成为乡村振兴的关键所在。

新型城乡关系的构建机制需要一个“现实起点”，即对现有城乡关系的基本特征、形态与功能的综合考量。长期以来，该问题已经成为探索新型城乡关系实现路径研究体系的重要组成部分，吸引了学术界的关注。学者主要从结构性视角、要素性视角与空间性视角对该命题展开了研究。结构性视角的研究结论主要围绕“城乡二元性”以及由此衍生的一系列问题展开，代表性观点包括“城乡分治，一国两策”[2]“双二元社会结构”[3]“复合型二元结构”[4]“城市中心主义下的二元秩序”[5]“新二元结构”[6]“多维二元结构”[7]等。这种城乡二元社会结构是中国城乡关系的最基本特征，形塑了城乡社会生产、生活的结构性差异。要素性视角的研究内嵌于城乡关系的“二元结构”之中，整体特征是城乡之间的要素流动及要素配置表现为明显的城乡二元特征。大量农村要素单向城镇化[8]，城乡之间要素合理流动机制不健全[9]，以及城乡要素市场改革滞后[10]所综合形成的城乡要素非均衡配置及错配格局，严重制约城乡融合发展的实现进程。城乡要素是一个庞大的生态体系，既包括微观的乡城流动的农村劳动力[11]，也囊括中观的城乡公共品[12]，更涉及城乡宏观的制度结构[13]。城乡要素的核心研究问题是城乡流动的自由性问题[14]及配置的公平性问

收稿日期：2019－01－11　　**DOI：**10.7671/j.issn.1672－0202.2019.03.001

基金项目：中央高校基本科研业务费重大交叉项目（50321051921001）；上海市教委科研创新计划人文社科重大项目（2019010700002E00047）

作者简介：杨发萍（1991—），女，河南信阳人，华东理工大学应用社会学研究所博士研究生，主要研究方向为城乡社会学、人口流动。E-mail：fpyoung_0207@163.com

题[15],城乡要素的具体研究维度包括劳动力、基础设施、公共服务等。区域空间视角的研究认为城乡关系不仅仅是城市与乡村两个空间的问题,更是不同区域的问题[16]。不同区域的城乡要素、结构、功能在形态上具有显著差异性,少数民族与汉族地区有所区别[17],东、中、西部地区的分布也有所差异[18]。可以说,以往研究对新型城乡关系构建的"现实起点"进行了较为深入且丰富的研究,为本研究提供了良好的理论分析基础。但值得注意的是,以往的研究缺乏从历时性演进、共时性差异与城乡核心要素之间的多重互动来探索新型城乡关系的一般规律、核心特征及深层构建逻辑。

因此,本文立足于乡村振兴这一新的时代背景之下中国城乡关系的时空演变脉络,以中国发展阶段为历史线索,将城乡关系的变迁历程划分为不同的时段,在此基础上,系统地分析城乡关系的实现机制、关系模式以及由此形塑的发展格局;以空间作为应对现阶段城乡关系结构性困境的突破口,围绕影响城乡关系的核心要素,对中国城乡关系发展现状进行类型化研究,勾勒城乡关系在不同空间范围的表现形态,深入分析城乡关系的区域类型和具体的空间样态,总结不同区域的发展阶段和发展梯度,从而为新型城乡关系构建找到着力点,差别化地提出不同的阶段性目标,同时也为进一步开展该领域的研究提供借鉴。

二、中国城乡关系的历史变迁与关系模式

乡村振兴体现了历史与现实的统一,构建新型城乡关系作为乡村振兴的一项发展任务,同样具有深刻的时代背景,它是国家经济社会发展到一定阶段所作出的政策调整。基于此,本文以历史的关键时点为线索,将中国城乡关系的发展历程大致分成四个阶段,具体分析不同阶段城乡关系的关系模式和作用机制,为在乡村振兴视野下构建新型城乡关系提供历史基础。

(一)城乡分离与二元格局阶段(1949—1978 年)

城与乡的界分,古已有之,但城乡关系作为一种发展工具应用于国家治理实践中,则是非常晚近的事情。对中国来说,1949 年新中国成立以后,现代意义上的城乡关系才得以形成。新中国前 30 年的城乡关系的核心特征主要表现为城市对农村、工业对农业的单向汲取,其关系模式呈现出城乡分离的基本样态。这种关系模式的形成机制主要源于国家主导。

国家为了推动工业化进程,建立起了围绕工业化的政治经济体制。在经济方面,计划经济体制的建立一方面为城市生活的稳定性及工业化的高速发展提供了坚实的物质基础,但另一方面,城乡改革不同步、城市通过"剪刀差"剥夺农村、城乡公共产品分配的城市偏向等重城轻乡的制度安排,造成我国城乡关系出现长久的失衡与对立局面[19]。政治层面上,1958 年实行的《中华人民共和国户口登记条例》将城市和农村的身份边界进一步清晰化,城乡间剩余劳动力迁徙减速并逐渐被禁止,进而导致城市与乡村的分离与对立日益严重并不断强化,最终形成一个难以逾越的鸿沟。总之,在城乡分离的关系模式影响下,城市以及工业的主导性地位逐步建立,与此同时,农业滞后于工业,农村落后于城市,种种不均衡现象进一步突显:劳动力自由流动受到严重限制,工农业差距越来越大,城乡基建投入资金分配不公,农村人地矛盾尖锐,城乡关系对立扭曲。

(二)城乡分治与乡城流动阶段(1979—2001 年)

1978 年,惠及中国城乡的改革开放开始,形塑了以市场驱动为作用机制的城乡分治的关系模式。这一阶段城乡关系的基本特点是城乡二元结构强度增加,加速了城乡二元结构固化。

改革开放初期,家庭联产承包责任制的推行及乡镇企业的异军突起合力激发了农村的发展活力与生产效率,促进了城乡要素资本的流动。与此同时,我国政府开始意识到城乡差距带来的一系列社会问题,着手探寻解决之策。十一届三中全会在政策文本上提出了合理规划小城镇,加大城市对农村的帮扶支持,旨在打破城乡差异,推动农业现代化目标的实现。可以说,改革开放初期

的一系列改革实践在一定程度上缓解了城乡二元结构所带来的社会矛盾,促进了城乡关系的良性运行与发展。但是,从 1984 年开始,政府将经济体制改革转移向了城市,在市场的驱动之下,农村大量的资源、要素、资本都流向了效率和回报都更高的城市。由此,我国城乡差距又逐渐扩大,城市得到快速发展,农村发展相对落后,城乡之间矛盾再度扩大,城乡失衡问题严重。总体而言,改革开放后的近 30 年的时期里,城乡关系相比之前的 30 年有了较为明显的改善,尤其制度层面强制性的工农剪刀差的现象得到了缓解,但是,由于经济发展的导向因素,城市发展更为明显的快于农村,而且城乡差距仍然呈现扩大的趋势,城乡二元结构的分治特征依然明显。

(三)城乡统筹与协调发展(2002—2012 年)

新世纪以来的十年间,在国家政策与实践的共同推动下,中国城乡关系发生了根本性变革。城乡统筹发展思想的提出,使城市与农村被摆在经济社会大系统中的平等位置,“三农”问题被妥善放到工业化和城镇化中加以综合考量;城乡体制改革及资源要素结构的调整和再平衡,有效遏制了城乡差距扩大的趋势[20]。城乡关系在实践中呈现出工业反哺农业、城市支持农村的新格局。

2002 年,党的十六大突破性地提出了“全面建设小康社会”的发展目标。其中,统筹城乡经济社会发展,建设现代化农业,发展农村经济,增加农民收入等有利于解决城乡发展失衡的诸多方面,成为全面建设小康社会的重要任务。2004 年十六届四中全会提出“综观一些工业化国家发展的历程,在工业化初始阶段,农业支持工业、为工业提供积累是带有普遍性的趋向;但在工业化达到相当程度以后,工业反哺农业、城市支持农村,实现工业与农业、城市与农村的协调发展,也是带有普遍性的趋向”[21]。紧接着,十七大在城乡发展理论上再次创新,提出“城乡经济社会发展一体化”,成为探索新型城乡关系的新指南。可以说,“统筹城乡发展”“两个趋同”及“城乡经济社会发展一体化”的提出标志中国在处理城乡关系认识上与实践上拐点的到来。一系列政策导向下,中国不断在财政、基础设施、公共服务等方面加大对广大农村地区的投入,积极探索农村户籍制度与土地制度改革方案,使城乡居民共享发展成果。当然,在这一发展阶段,城乡关系也面临许多问题。其中,如何发挥农村自身在城乡关系构建中的主体性作用,依旧需要新的理论指导与实践探索。

(四)乡村振兴与城乡融合发展(2013 年至今)

以十八届三中全会为标志,这一阶段城乡关系是一种谋求城乡共生的关系模式。它正式将城市和乡村并置统筹考虑,强调健全城乡发展一体化体制机制,形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农城乡关系[22]。同时,除了政府主导,市场驱动,社会力量也被鼓励平等参与现代化进程,共同分享现代化成果。

2013 年,健全城乡发展一体化体制机制成为应对城乡新二元结构、构建新型城乡关系的重要理论目标,其政策构想在城乡要素平等交换与资源均衡配置、新型农业经营体系构建、农民财产权利保障等多个实践层面逐步展开,实现城乡关系质的提升。2016 年党的十八届五中全会提出的“五大发展理念”既是全国经济社会发展的总体规划,也是城乡全面健康发展的可行路径[23]。十九大在深刻认识我国农村发展的历史变化趋势、现实呈现状态和整体发展规律的基础上提出“乡村振兴战略”,主张“建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系”,直击城乡发展不平衡与农村发展不充分的社会基本矛盾[24]。总之,21 世纪以来,中国城乡关系经历了一系列迈向城乡互惠共生的政策实践之后,城乡关系呈现出前所未有的紧密关系,城乡差距得到有效缓解。这些尝试一方面是对长期以来的二元城乡关系解构,另一方面指向了中国全面建设小康社会及乡村振兴的伟大目标。但是现阶段城乡关系依旧存在各种结构性困境和制度性障碍,未来的城乡关系的突破口在哪里以及调整方向应向何处,依旧需要进一步探讨。

三、乡村振兴视野下中国城乡关系的结构性失调

城乡关系在乡村振兴中所起到的积极作用主要通过城乡要素的有效互动来实现。依据“生存—发展—生活”的分析逻辑,本文提出城乡关系的七大基本要素,即人口、土地、产业、基础设施、公共服务、社会福利和生活形态。根据资源禀赋与要素组合的不同,从整体上明晰我国现阶段城乡关系所具有的结构性发展困境。

(一)以交通、信息技术、物流网为重点的城乡基础设施的非均衡性

基础设施作为一种公共资源,有着十分丰富的内涵与外延。它是社会经济活动正常运行的基础,也是社会经济现代化的重要标志,更是区域经济布局合理化的前提以及拉动经济增长的重要途径。放眼当下,新时代赋予基础设施新的目标功能指向,即统筹城乡基础设施是构建新型城乡关系及实现乡村振兴的现实基础。城乡基础设施建设的非均衡发展,即在城市基础设施逐步完善成熟的同时,农村基础设施建设严重滞后,成为制约农村发展的首要障碍。

新时代城乡非均衡发展的基础设施主要聚焦在交通、信息技术及物流网。其中,交通是连接城乡空间最基础的要素表征,信息技术与物流网是信息化、“互联网+”大趋势在助力乡村振兴与新型城乡关系构建过程中的核心要求。上述三个要素在城乡关系重构上具有非同一般的作用。尽管近些年来政府已经对农村的交通建设给予了较大的关注度,提出“交通扶贫”的战略部署,但是相对于城市交通系统来说,广大农村依旧面临着域内交通网布局规划不合理、交通设施不完备以及城乡通达性较弱等问题,尤其是在中西部农牧地区,这些问题已经严重制约了当地经济社会发展。另外,在信息技术要素上,我国城乡存在巨大的信息鸿沟与发展差异性。信息化程度是建立在特定的经济发展水平与基础设施基础之上的,因此城市是信息技术与物流网建设的集中地,相比之下,农村地区由于受限于经济水平较低、基础设施不完善等原因,信息和信息技术的覆盖、获取和使用程度等方面与城市地区存在着差距。这种差距主要发生在中西部地区城乡与东部地区城乡之间,形成区域城乡差异。物流网是基于信息化和信息化技术的快速发展而形成的物流服务体系。主要包括物流基础设施网络、物流组织网络和物流信息网络。城乡关系的非均衡发展在物流网层面表现为农村物流体系建设的基础设施支持力度不足,降低了搭建城乡物流网络的可能性,城乡物流服务差异严重阻碍了城乡一体化物流体系的形成。

(二)以教育、医疗、就业为核心的城乡公共服务体系的非包容性

为了突围我国半城市化或浅度城市化,学者提出了“以人的城镇化为核心”的新型城镇化[25]。从理论层面上来看,人的城镇化的本质内核是广大农村流动人口在实现非农业转型过程中有追求机会公平与权利公平的主体权。城市在这个过程中应该对流动人群秉承包容性的发展理念,让共同参与经济社会发展建设的城乡个体都能分享经济增长的福利。然而现实层面始终存在一系列发展悖论,最具代表性的就是城市经济高增长与公共服务提供的城乡非包容性之间的悖论。这种非包容性会直接制约流动人口的城市融入与城市适应,最终在人口流入地区的城市内部构造一种“新二元结构”,造成新型城乡关系构建的新难点。

公共服务体系是一个内容丰富的综合系统,其中关乎流动人口切身利益最为核心的要素集中在教育、医疗和就业上。教育的非包容性主要表现在城市教育资源、财政投入及教育管理制度对农村户籍人口子女的类别化、差异性提供,“借读费”“农民工子弟学校”这样的地方政策在很多地区大范围存在。另外,农民工子女在学校的学习融入与交往融入上也与城市户籍子女有着显著的差异。医疗的非包容性指的是城市医疗保障体系对农村户籍流动人口的结构性排斥,造成该群体医疗保险的缺失。据2016年全国流动人口动态监测数据显示,仅有2.72%的农民工参加城镇居

民医疗保险,12% 的农民工参加城镇职工医疗保险。剩余如此庞大规模的农民工群体被迫游离在城市医疗保障体系之外,势必对农民工群体利益、城市公共卫生安全与社会的和谐稳定造成严重威胁。城乡关系就业的非包容性突出表现在农村户籍流动人口在城市中的就业类型单一、培训与教育机会少、收入水平低等问题。由于农村户籍流动人口的人力资本较弱,其从事的职业类型以非正式职业为主,而且多为脏、乱、差行业。同时,城市能够提供给该群体的职业培训与教育的机会微乎其微,这就限制了农民工在城市求职市场的向上流动,直接降低了农村劳动力要素价格,进而影响到该群体的收入水平与生活质量。

(三)以区域产业结构、劳动要素和市场环境为关键的城乡生产方式的非开放性

新型城乡关系是对空间正义的重构,它即非空想,又非一蹴而就,而是根植于城乡区域特定的生产力与生产关系,形成一种新型的生产方式,表达城乡关系在发展层面上的现实关怀。乡村振兴视野下的城乡生产方式应该是一种以城乡劳动市场一体化为基础、以城乡产业发展为驱动、以生产要素双向流动为依托的全面开放性结构。然而现实的城乡生产方式则表现出一种非常强烈的非开放性,限制了城市与农村的双向互动。

按照新型城乡生产方式的内涵定位,结合现实的发展实景,非开放性的城乡生产方式具体体现为城乡区域产业结构不合理,城乡要素流动不顺畅,城乡市场环境不统一。城乡在产业发展布局上一直延续了农村农业产业单一与城市二、三产业为主的特征。随着人口流动规模的扩大,农村逐渐“空心化”,单一产业支撑的农村发展面临着日渐凋敝的困境。农村内部产业结构调整方向与进程均十分缓慢,且城乡之间的产业联合的切入点还未被有效开发,融合力度较为微弱,这就造成了城乡产业发展与结构布局呈现各自为战的局面。生产方式的核心是生产要素,生产要素由乡入城的单向流动是目前城乡关系发展不平衡的重要因素。在这种流动模式下,农村失去了实现振兴的物质流、资金流、人力流、信息流,造成人才技术要素聚集在城市内,农村地区对其需求大却覆盖程度低。此外,土地要素在城乡之间的自由流动性差,严重制约了农村新投资的产生。构建新型城乡关系的重要保障是城乡市场制度的创新与统一。乡村振兴背景下的农业农村现代化所需要的生产市场不仅仅是单一的农村市场,更重要的是城乡一体化的要素市场。长期以来,我国城乡市场发展环境与发展程度存在显著性差异,城乡市场分割由最初的产品市场分割到现在的生产要素市场分割,造成了城乡生产的封闭性。

(四)以地区规划、行政性分割和地方性竞争为特质的城乡空间布局的非协调性

城市与农村是人类最基本的生存生产空间。在城镇化进程不断加快的当下,城乡空间因其承载的资源要素不同,呈现出相异的价值功能,进而成为构建新型城乡关系不得不关注的一个层面。在实践过程中,城市空间对农村空间的地域辐射除了产生一定的正向作用,也存在许多负向的空间传递,即城市在扩域的过程中将有损空间价值的因素转移到农村,形成一种不协调的城乡空间布局,给城乡空间一体化建设带来巨大挑战。

非协调性的城乡空间布局的基本特质涵盖了地区规划、行政性分割以及地方竞争。城乡空间布局非协调性最为主要的表现就是缺乏系统性的城乡空间地区规划。长期以来,城乡二元分割使得城乡空间的开发与规划独立开来,很少从价值链的角度来统筹安排城市规划和农村生产生活环境建设,发展城乡一体的空间布局,最终造成农村成为城市的附庸,甚至是城市工业化的“牺牲品”。在行政分割方面,计划经济条件下,人为的行政分割使城市与农村独立开来,阻碍了生产要素在城乡之间自由流动;市场经济条件下,城乡空间之间依旧存在行政性分割,户籍制度藩篱依旧严峻,制度改革仍然任重道远。在地方竞争方面,地方政府竞争是对地区发展资源的再调整,尽管地方政府税收竞争和地方政府财政支出竞争能有效促进区域经济的空间均衡[26],但是,从区域内

部来讲,地方政府竞争往往带有城镇偏向特征。在政府主导与地方政府协同效应低下状态下,为了实现地区经济的快速增长,广大农村空间已经不仅仅是乡土社会资源与关系的地理表现,而已经成为城市竞争优势的来源。城市对农村土地、劳动力的汲取及城市生态危机向农村的转嫁,导致城乡发展失调。

(五)以户籍制度、参与制度和协商制度为载体的城乡公民权利的非对称性

公民权利是一个法理概念,包括应然权利、法定权利与实然权利[27],三者之间的统一程度代表着公民权利平等化的质量。改革开放以来,基于对城乡关系的深入探讨,国家致力于实现城乡公民法定权利的平等化。但是基于户籍制度的城乡二元结构下城乡公民的实然权利却存在严重不对称的现象,这不仅威胁到社会的稳定与发展,更关系到经济发展和构建新型城乡关系的成败。

城乡公民权利的非对称性通过户籍制度、参与制度与协商制度这三个载体表现出来。首先,户籍制度作为我国一项基本的行政制度,形塑了城乡二元社会经济结构,反映了我国城乡公民权利地位关系,是我国城乡公民权利不对称的根源所在。行政分割下的城乡公民"权利资格"经历了以阶级身份为主要标准逐步过渡到以户籍身份为主要标准,标准的转换势必会增加城乡公民在"权利内容"的享有程度上的严重分化。其次,城乡公民在参与制度上的不对称主要表现在政治制度与劳动制度参与上。随着农民工尤其是新生代农民工队伍的扩大,农村户籍人口的政治参与需求不断增强,但是现有的制度供给尚且不能满足这种需求,农村户籍人口在选举制度、投票制度、决策制度等方面的参与程度远远低于城市居民[28]。城乡居民在劳动制度参与的不对称突出表现为农民工的劳动权利保障制度缺乏,劳动权利面临潜在威胁。最后,城乡协商制度非对称性的落脚点是城乡基层社会治理过程中的民主协商制度。近些年,城市基层社会一直在探讨如何将民主协商制度扎根在社区,并形成了一系列居民参与程度高的基层民主协商实践模式。与之相反,伴随着农村"老龄化""空心化"趋势加剧,农村社区基层民主建设面临参与主体缺失与参与主体性不强的发展桎梏[29];基层政权建设不完善,导致农村社区的基层协商结构与过程面临着结构失调与过程混乱等诸多问题。

(六)以多元文化、生态环境和心理结构为表征的城乡生活形态的非共享性

生活形态是人们依据一定的文化模式,为满足生存与发展需要所进行一切活动的行为方式[30]。新型城乡生活形态是新型城乡关系的终极追求。中国目前城乡生活形态长期在二元结构影响下,呈现了城乡分割开来的双重生活形态,在这种形态的影响下,城乡人口流动、资本要素流通、城乡文化的交流等都在很大程度上受到了限制,从而导致城乡之间呈现出一种非共享性的特征。

在新时代背景下,生活形态拥有新的表现形式,包括多元文化、生态环境与心理结构。相对于城市的多元文化来说,农村整体文化形态依旧是乡土性很浓的农耕文化。从文化开发的潜力来看,广大农村地区拥有独特的文化资本优势,但是如何依托丰富的文化资源打造文化精品工程,变文化资源优势为产业优势,创造城乡消费连接点,实现城乡多元文化的共享,现有的农村还未能有效做到。另外,社会大流动浪潮中的农村务工人员虽然进入了具备多元文化的城市区域,但是在城市的文化融入问题上依旧没有得到有效的破解。生态环境是构建新型城乡关系的底线。多年来,我国的生态文明建设取得了巨大成就,但不可否认的是,随着城市化工业化进程加快,城市不断将生态风险转嫁到农村地区,使得农村生态和环境问题相对突出,环境质量时有恶化。此外,在农村生态治理上,城市与农村并未建立起共治立场,以城市为中心的条块分割治理模式大量存在,农村生态治理基础单薄且力量有限,这与乡村振兴、城乡共享发展成果的要求极不相称。城乡心理结构的非共享性重点体现在城乡居民生活满意度、身份认同与归属感差异上。尽管改革开放为中国带来了发展红利,但是城市与农村发展的不平衡与农村发展的不充分,直接导致城乡不同空

间居民的生活满意度差异。因城乡二元制度藩篱,游走在城市的农民工对其城市住房、就业、医疗等生活基础设施与公共服务的满意度相当低。在户籍制度松动之前,农民、市民是城乡居民身份的两大类型,这两种身份认同之下的个体往往享有明确的归属感。但是随着社会的大流动,农民工的身份认同问题出现严重模糊性,先赋性制度身份使得农民工市民化道路的尝试屡屡失败,进而也导致新的城乡归属感问题。

四、中国城乡关系的区域类型与空间差序

城乡关系七大基本要素形塑的结构性特征不仅具有整体性,也与地域社会的区位条件、资源禀赋、文化传统等因素相关联。就此而言,在构建新型城乡关系的过程中,我们必须要基于人口、土地、产业、基础设施、公共服务、社会福利、生活形态七大城乡关系的基本要素在区域空间的不同组合形态,赋予城乡关系不同的区域类型与空间差序,进而找到乡村振兴战略机遇下构建新型城乡关系的突破口。

(一)非农化耦合:人口、土地、产业

新时代背景下新型城乡关系是我国城乡发展转型的必然趋势,按照"生存—发展—生活"的分析逻辑,城乡发展转型的生存性要素就是人口、土地、产业三个子系统的非农化转型。城乡关系发展阶段不同及空间地域不同,人口、土地、产业的非农化进程的耦合程度也就不同,这种耦合程度是判断新型城乡关系的重要指标。本文按照人口、土地、产业这三个基本要素,结合区域人口结构、产业结构、经济社会形态和区位特质,把当前城乡关系进行类型化处理,具体区分为东部地区产业升级与生活质量共振型、中部地区产业发展与福利制度融合型,以及西部地区人口迁移与生计发展型。

具体来说,东部地区是城镇化发展最为快速的地区,进而也是城乡土地剧烈变动和人口迅速聚集的热点地区。其城乡关系的基本样态除了取决于本身区域内部城乡空间的相互联系,更承接着因社会大流动而形成的区域之间城乡空间的新变化。其中,在城市区域内部的农村人口非农化过程中,随着郊区农村土地不断被城市空间占据,失地农民生活的长效保障及土地权益问题严重,农村产业结构和产业发展与城市严重脱节,亟需建立起城乡产业升级与人口城镇化、土地城镇化之间的耦合协调机制。城乡区域之间的农村人口非农化的主要动力机制是东部地区的经济回报。这一机制下城乡关系的核心问题是乡城流动人口在流入城市的身份认同及社会融合困境,解决以人的城镇化为核心的流动人口的生活质量与生活满意度问题,实现城乡人民生活质量共振。中部地区经济发展相对落后,其城乡之间的发展矛盾突出体现在城乡产业发展结构的不均衡及福利质量的不对等,这已经成为制约中部崛起的重要因素。中部广大农村地区因社会流动出现大量空心村,导致农业发展主体性不足,二、三产业发展动力缺失,农业发展面临凋敝。此外中部地区存在明显的社会福利"城市偏向",城乡居民之间的生活水平存在显著性差异。因此,中部地区城乡关系的重构需要聚焦农村产业发展与城乡福利融合,进而实现农民、农村、农业的全面发展。西部地区作为中国贫困人口最为集中的地区,其城乡发展面临的核心障碍在于西部地区存在农村贫困发生率高及贫困发生程度深的双重困境。因此,西部地区探索新型城乡关系,不仅要充分利用农村人口迁移城市的契机,更需要从农村居民的生计入手,致力于精准扶贫,提升广大农村居民的生活水平与质量。

(二)均衡化发展:基础设施、社会福利与公共服务

在新型城乡关系的发展阶段,基础设施、社会福利和公共服务直接关系到城乡全体居民在全面建成小康社会与乡村振兴中能否最大限度地共享城乡社会发展成果,进而产生更多、更强的"获

得感”。因此,本文按照基础设施、社会福利和公共服务等要素来划分,将当前的城乡关系勾勒为东部地区城乡一体化发展型、中西部地区城乡统筹融合发展型、贫困地区城乡脱贫攻坚和保障兜底型。

城乡一体化既是生产力发展到一定水平的必然结果,又是城乡统筹发展的最高层次,更是目前我国城乡关系发展的目标。东部地区在发展要素上的一体化要化解的现实矛盾就是城乡之间的分离发展,即城市与农村之间的联动效应低下。因此,东部地区要实现城乡基础设施一体化、社会福利一体化及公共服务一体化,必须在中国经济发展的大背景下,将农村置于一个合适的位置,尝试破除城乡有别的户籍制度所带来的政策藩篱,用“一体化”推倒“二元墙”,实现基础设施建设、社会福利提供与公共服务保障的城乡统一与要素联动。同时在提供主体上,东部地区的城乡融合应更多地体现市场力量的参与,充分发挥市场对资源配置的决定性作用。

中西部地区在城乡基础设施、社会福利与公共服务要素上的突出性问题是城市与农村发展进程的严重不同步,即中西部地区城市生产力提升的同时,并没有发挥出其城市发展的辐射作用,先天因素不足及后天资源的缺乏使得中西部广大农村地区呈现发展滞后的基本样态。基于此,中西部地区要想实现城乡关系转型,不仅需要农村为城市发展贡献资源,城市更要凭借其先进生产力的积聚和辐射带动优势,助力其周边乡村地区的基础设施建设、社会福利与公共服务供给,形成以城带乡、以乡促城、城乡结合、城乡互动的格局。

贫困地区作为特定的区域空间,城乡关系模式在发展维度上呈现出城市数量少,农村贫困程度深且彼此异质性强,城乡基础设施、社会福利与公共服务差距大的特征。因此,针对贫困地区这种城乡关系的独特样态,需要充分发挥国家政策的兜底功能,以精准扶贫的一系列政策作为驱动力,完善广大贫困农村地区的基础设施建设、社会福利与公共服务。同时,也要整合城乡空间的生产要素与资源禀赋,实现广大贫困地区在基础设施建设、社会福利与公共服务的城乡包容新格局。

(三)自主性生活:生活形态

本文根据以城带乡的紧密程度和生活形态,把城乡关系归纳为城市群中的城乡关系、城乡相连的城乡关系、城市周边的城乡关系。

理论上来讲,城市群作为未来我国城市化的主要形态,在协调大城市与小城镇、城市与农村关系上发挥重要作用。但是目前中国城市群内部的城乡关系面临的重大问题就是城乡关联的区域差异显著,体现在生活形态上则表现为城市生活对乡村生活的单向性“同化”过于严重,最终导致的结果是城市群中的农村在物质生活上得到了发展,但是却丧失了农村的“乡土性”与“自主性”。因此,城市群内部的城乡关系的重构,需要致力于城乡在生活形态上的高度融合,形成一个结合城市与农村生活方式优点,同时能保障乡村生活特色与主体性的新的统一体。

城乡相连区域是我国推进城镇化的关键区域,也是城市与乡村力量对比最为显著的地方,进而也成为乡村振兴视域下构建新型城乡关系最为敏感之处。城乡相连的城市与农村需要直面的问题就是如何通过公共服务与基础设施的均等化实现城市与农村的更大程度与更广范围的连接,进而在城镇化的大趋势之下实现农村生活形态的快速城镇化与现代化。另外,在城乡相连区域内农村生活形态转型过程中,也要对农村生活生产空间进行重组,通过对文化生态空间的再营造,留存乡村风貌,注重乡村生态环境,让乡村更像乡村,留住乡村文明的乡土特质,最终实现农村与城市的地位平等均衡,城市化和乡村现代化同步进行。

城市周边的城乡地区在空间形态上是一种“城+乡”模式。相对于上述两种空间类型,该区域城市与农村的联系紧密程度最低,城市与农村之间的双向互动最为匮乏,农村在为城市发展提供利好要素的同时,并没有最大程度地享受到城市发展的辐射力。在生活形态上,城市与农村呈现出两套独立的生活生产与交往方式,这就加重了城市周边的城乡因物理空间距离产生的生产生活

隔离样态。因此,打造城市周边区域良好的城乡关系,需要充分发挥城市的辐射力,并结合农村的不同地理位置开展不同的城乡互动,带动农村生活形态的新转型。

五、构建新型城乡关系的可能路径

新型城乡关系是基于人的全面发展和城乡各美其美的平等互惠、包容共享、和谐共生的新型城乡关系模态。与以往的城乡关系不同,在构建新型城乡关系的过程中,城市和农村作为平等的主体被纳入一体化的发展框架中,从而使得新型城乡关系的构建能够更好地符合国家整体的发展要求和地方的实际情况。因此,未来城乡关系构建首先必须要形成相应的基本原则与核心诉求。基本原则包括:内容的全面性,即新型城乡关系要从经济、社会、政治、文化、生态五个方面,形成五位一体的总体布局;互动的平等性,也即城市和农村作为平等主体,在公平的制度和政策环境里,进行互动融合;进程的渐进性,在区域发展不平衡的现实条件下,实现城乡一体化发展,必须考虑整体进程的时序性和阶段性,在不同区域,新型城乡关系的具体构建形式会有所不同。构建新型城乡关系也需要从政治、价值与现实三个层面来回应相应的诉求,确保和谐共生的新型城乡关系能够实现全面建成小康社会、人的全面发展、破解六大结构性难题的总体目标,最终形成全民共建共享的城乡发展新格局。

第二,构建新型城乡关系要打造行政主导、市场驱动、社会协同和部门合力的体制机制。在行政主导层面,通过在制度设计和政策供给上发挥各级政府特别是中央政府的作用,消除城乡之间的制度壁垒与鸿沟;在市场驱动层面,通过适度发挥市场在城乡资源配置中的重要作用,推动城乡发展要素的双向合理流动,让农村部分资源有保障地进入城乡发展市场,赋予农民更多财产权利,缓解城乡居民的收入差距;在社会协同层面,通过城乡社区治理、培育社会组织和发展专业社会工作,充分调动社会力量、激发社会活力,同时,运用大数据和企业平台,开展技术治理和智慧治理,实现国家治理精细化与法治化的统一;在部门合作层面,妥善处理政府与市场、政府与社会的边界,形成政府与市场互利共赢、政府与社会分工合作的格局。

参考文献:

[1]习近平. 决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜[M]. 北京:人民出版社,2017:33.
[2]陆学艺. 走出"城乡分治 一国两策"的困境[J]. 读书,2000(5):3-9.
[3] 陆益龙. 流动的村庄:乡土社会的双二元格局与不确定性——皖东 T 村的社会形态[J]. 中国农业大学学报(社会科学版),2008(1):146-153.
[4]奚建武,唐亚林. 复合型二元结构:考察城乡关系的新视角[J]. 社会主义研究,2008(5):42-46.
[5] 文军,沈东. 当代中国城乡关系的演变逻辑与城市中心主义的兴起——基于国家、社会与个体的三维透视[J]. 探索与争鸣,2015(7):71-77.
[6] 高帆. 新时代我国城乡差距的内涵转换及其政治经济学阐释[J]. 西北大学学报(哲学社会科学版),2018,48(4):5-16.
[7]张海东. 多维二元结构社会及其转型[J]. 江海学刊,2018(4):85-91.
[8]蔡秀玲,陈贵珍. 乡村振兴与城镇化进程中城乡要素双向配置[J]. 社会科学研究,2018(6):51-58.
[9]韩俊. 破除城乡二元结构 走城乡融合发展道路[J]. 理论视野,2018(11):5-8.
[10]刘明辉,卢飞. 城乡要素错配与城乡融合发展——基于中国省级面板数据的实证研究[J]. 农业技术经济,2018(10):1-14.
[11]黄可人. 户籍制度演变与城乡劳动力的流动[J]. 农业经济,2018(1):86-88.
[12]徐放达,王增涛. 论中国城乡公共产品供给机制的优化[J]. 云南社会科学,2019(1):70-75.
[13]任远. 统筹城乡发展的基本任务和制度改革[J]. 社会科学,2016(3):92-98.

[14]谢方,徐志文."城乡界面"视角下城乡要素双向合理流动机制研究[J].内蒙古社会科学(汉文版),2018,39(3):94-99.
[15]曾小溪,汪三贵.城乡要素交换:从不平等到平等[J].中州学刊,2015(12):39-44.
[16]何仁伟.城乡融合与乡村振兴:理论探讨、机理阐释与实现路径[J].地理研究,2018,37(11):2127-2140.
[17]陈炜.基于直觉模糊集的西北民族地区城乡统筹评价研究[J].西北民族研究,2014(2):203-209.
[18]郭磊磊,郭剑雄.城乡融合:中国西部地区的分化[J].西安财经学院学报,2019,32(1):62-68.
[19]徐学庆,苏炳臣.我国城乡关系失衡的制度原因及其调整[J].学习论坛,2014,30(9):67-69.
[20]晓河.马晓河:全面科学理解统筹城乡发展[J].中国合作经济,2010(6):10-11.
[21]中共中央文献研究室.十六大以来重要文献选编(中册)[M].北京:中央文献出版社,2006:311.
[22]中共中央宣传部理论局.中国共产党第十八次全国人民代表大会文件汇编[G].北京:人民出版社,2012:21-22.
[23]吴丰华,韩文龙.改革开放四十年的城乡关系:历史脉络、阶段特征和未来展望[J].学术月刊,2018,50(4):58-68.
[24]中共中央宣传部理论局.中国共产党第十九次全国代表大会文件汇编[G].北京:人民出版社,2017:25-26.
[25]任远.新型城镇化是以人为核心的城镇化[J].上海行政学院学报,2014,15(4):15-16.
[26]钟军委,林永然.地方政府竞争、资本流动与区域经济的空间均衡[J].云南财经大学学报,2018,34(9):23-33.
[27]桂家友.中国城乡公民权利平等化研究[M].上海:上海人民出版社,2013:2.
[28]马正义.农民工政治参与中的制度供给问题探析[J].理论导刊,2018(4):48-53.
[29]白启鹏,闫立光.农村基层协商民主建设的问题扫描与路径建构——基于农村"空心化"现象的理性透视[J].学术交流,2016(2):66-71.
[30]周立.城乡一体化背景下农村生活形态演进态势及对策[J].河南社会科学,2016,24(9):98-103.

The Structural Dilemma and Regional Development of China's Urban-Rural Relations

YANG Fa-ping

(*Institute of Applied Sociology*, *East China University of Science and Technology*, *Shanghai* 200237, *China*)

Abstract: From the perspective of rural revitalization, based on the diachronic and synchronicity research logic and adopting the analysis tool "survival-development-life", this paper discussed the realistic foundation and breakthrough of the construction of new urban-rural relationship. The study found that China's current urban-rural relationship model has gone through four stages. The basic representation of urban-rural relations is reflected in the six structural disorders formed by combinations of seven basic factors: population, land, industry, infrastructure, public services, social welfare, and lifestyle. The urban-rural relationship under different combinations of factors has regional spatiality. The urban-rural relationship in the eastern, central and western regions should take non-agriculturalization coupling and balanced development as a breakthrough. The urban-rural relationship in urban agglomerations, urban connection townships, and towns-townships should be based on autonomous life, so as to realize the deconstruction and reconstruction of the urban-rural relationship of different spatial gradients at the present stage.

Key Words: rural revitalization; urban-rural relationship; urbanization; rural modernization; spatial type