

# 城乡发展一体化进程的阶段性

张 强 曹朝晖 刘 伟

(首都经济贸易大学城市经济与公共管理学院,北京 100070)

**【摘 要】** 中共十八大把城乡发展一体化提升到解决“三农”问题的根本途径的高度。以城乡一体化解决中国特定二元结构条件下形成的城乡差距问题,先行地区的实践已经展现出大致三个阶段:方针探索阶段、格局形成阶段和最终实现阶段。由此而构成了一个城乡一体化发展的阶段曲线。先行地区较高发展阶段的实践,已经为城乡发展一体化在理论、规制上提供了丰富的经验和案例基础。

**【关键词】** 城乡发展一体化;阶段性;大城市地区  
**【中图分类号】**F291    **【文献标识码】**A    **【文章编号】**2095 - 3410(2014)02 - 0012 - 06

在 21 世纪的第一个 10 年,中国经济已经达到了人均国内生产总值超过 4000 美元的发展水平。与这个发展水平相适应,国家在实行新型工业化、城镇化和农业现代化战略的基础上,中共十六大、十七大上提出了“统筹城乡经济社会发展”和“形成城乡经济社会发展一体化新格局”的要求,十八大进一步把城乡发展一体化提升到解决“三农”问题的根本途径的高度。十八届三中全会决定提出了加快构建新型农业经营体系、赋予农民更多财产权利、推进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置等健全城乡发展一体化体制机制的改革举措。习近平同志指出,改革开放以来,我国农村面貌发生了翻天覆地的变化。但是,城乡二元结构没有根本改变,城乡发展差距不断拉大的趋势没有根本扭转。从根本解决这些问题,必须推进城乡发展一体化。由于中国具有不同于其他国家的特定国情,在城乡关系方面存在着不同于先行工业化国家的特殊条件,以城乡一体化来解决“三农”问题的过程中需要解决许多独特问题,因此,总结本国先行地区的经验和提炼自己的特色理论就显得格外重要。

## 一、大城市地区的先行实践为城乡发展一体化创建了经验基础

大城市地区是最早提出和率先实施城乡一体化方针的地区<sup>[1]</sup>。回顾我国大城市地区的工业化和城市化历程,有两个突出的现象:第一,大城市地区属于我国经济社会发展最发达的地区,经济发展水平相比于全国总体的平均水平一般超前 10 年左右(表 1);第二,在大城市中,那些最发达的地区已经达到了较高度的工业化水平(表 2)和城镇化水平(表 3),按照经典的工业化和城市化阶段性划分,可以说已经走过了一个较为完整的工业化和城镇化过程。大城市地区属于人口和产业密集地区,相对于其他地区而言有一定差别。但是,实践已经证明,在实现破除城乡二元体制机制、根本解决“三农”问题、形成城乡发展一体化格局的历史进程中,大城市地区与其他地区相比并非是“独行”,而是“先行”。因此,总结我国大城市地区在工业化和城市化进程中推进城乡发展一体化的正两反面经验,对于其他地区的发展改革是十分必要和重要的。

**【基金项目】** 本文是北京市哲学社会科学重大项目“首都城市化进程中城乡一体化问题研究”(项目编号:09ZDA06)和北京市教育委员会科技成果转化提升计划“北京率先实现城乡一体化对策体系”(项目编号:PXM2013 - 014205 - 000153)的阶段性成果。

**【作者简介】** 张强(1953 - ),男,北京人,首都经济贸易大学教授、博士生导师。主要研究方向:区域经济、城乡一体化。

表 1	全国与京津沪人均生产总值 (单位:元)			
年份	全国	北京市	天津市	上海市
1978	381	1257	1133	2485
1980	463	1544	1357	2725
1990	1644	4635	3487	5911
2000	7858	24127	17353	30047
2010	29992	73856	72994	76074
2012	38354	87091	95094	85033

资料来源:《中国统计年鉴 2013》、《北京统计年鉴 2013》、《天津统计年鉴 2013》、《上海统计年鉴 2013》[ M ]. 北京:中国统计出版社,2013. 表 2、表 3 同。

表 2	全国与京津沪第二三产业占生产总值比重 (%)			
年份	全国	北京	天津	上海
1978	71.8	94.8	93.9	96.0
1980	68.2	95.6	93.7	96.8
1990	72.9	91.2	91.2	95.6
2000	84.9	97.5	95.7	98.4
2010	89.9	99.1	98.4	99.3
2012	90.0	99.2	98.6	99.3

表 3	全国与京津沪城镇人口比重 (%)			
年份	全国	北京	天津	上海
1978	17.9	55.0	49.9	58.7
1980	19.4	57.6	52.4	61.3
1990	26.4	73.5	56.0	67.4
2000	36.2	77.5	72.4	74.6
2010	47.5	86.0	79.6	88.9
2012	51.3	86.2	80.5	89.3

大城市地区自 20 世纪 80 年代先行提出并实施城乡一体化方针以来,将近 30 年的实践中提供了哪些值得重视的经验呢? 笔者认为有以下几点。

1. 中国大城市地区的工业化已经走过了一个从城乡分离到城乡融合的历史过程,城乡一体的工业化为城乡发展一体化奠定了基础<sup>[2]</sup>。从城乡关系的角度看,这个工业化发展历程大体经过了三个阶段。第一个阶段是改革开放前,在 1949 - 1978 年的 30 年间我国奠定工业化基础的时期,也是处于城乡分隔条件下的城市工业化的阶段。第二个阶段是在改革开放以后 25 年间,逐步改变城乡分隔的局面,但仍以城乡二元体制为基础的城市工业化与农村工业化并行的阶段。乡镇企业崛起,标志着中国农村工业化的兴起。城市在国有土地上发展城市工业,农村在集体土地上发展乡镇企业。第三个阶段,是在走向城乡经济社会一体化发展格局中逐步显露出来的城乡一体的工业化阶段。以党的十六大提出统筹城乡经济社会发展为明确标志,其典型特征就是:在发达的城市地区,城市的产业功能和载体转移到集体建设用地上,造就了集体土地上发展城市产业

的现象。这种现象的普遍出现就意味着,农村工业化与城市工业化并行的阶段已告段落,城市产业进入了农村地域,农村劳动者进入了城市产业,城乡一体的工业化的格局正在形成。城乡一体的工业化发展为突破城乡二元结构奠定了物质基础,也为构造城乡一体化的新格局探索了有效路径。在城乡经济社会一体化发展背景下,城乡产业既相互融合,又出现了按照各自特点进行新的分工,形成了城乡产业一体化发展。

2. 中国大城市地区工业化走向城乡一体的转变,关键环节是出现了集体所有制的建设用地上出现了“租赁经济”<sup>[3]</sup>。租赁经济创造了城市要素与农村资源有机融合的有效方式。在上述工业化的第二个阶段,20 世纪 90 年代市场供求态势发生根本变化以后,农村地区大量的村镇企业在经历了市场竞争中破产的磨难与阵痛之后,企业经营模式逐步从以当地自办自营为主转向以招商引资为主,造就了乡镇企业的战略性重组转制行动和集体产业用地流转大量出现,也造就了迈向城乡产业发展一体化的基础。农村出租土地或房屋等不动产构成了集体建设用地使用权流转的一种主要形式。大城市郊区由此广泛发展而兴起的租赁经济已经演变为农村的产业形态之一;尤其在近城地区,实际上已经上升为农村区域经济的重要支柱。农村的租赁经济有多种形式:农户出租自家住房,给他人用于长期性或临时性居住;村镇建设厂房商铺等经营设施,出租给村民或非村民用于发展非农产业;村镇将土地长期出租给厂商投资办企业;也有的采取对不动产进行合作、联营、股份等共同经营的形式。农村地区企业经营模式的大量转变,从不动产利用形式上就导致集体资源租赁行为大量出现,反映出在 20 世纪 90 年代的中国改革进程中,农村集体产业土地利用方式发生了重要的转变,反映出农村企业经营模式的转变和工业化方式的历史进步,反映出进入市场经济的条件下对于土地、资金、劳动力等要素按照市场化配置的强烈要求,反映出农民依靠自己的土地资源发展生产、改造家园的内在动力。

3. 农村的工业化带动了农村的城镇化,在集体土地上大量出现的非农产业和非农就业聚集,导致在集体土地上非农业就业和居住人口的聚集,从而

在集体土地上长出了大量“城镇”<sup>[4]</sup>。农村工业化实际上也是农民“再造村庄”<sup>[5]</sup>的过程,也称为“农民造城”<sup>[6]</sup>。农村能人出现的随机性及其导致农村产业隆起点出现的随机性,使农村工业化的空间格局并非按照人们规划的预想,而似乎是以一种偶然性的方式形成。这些农村工业化的隆起点,也造成了农村非农产业的聚集点、农民就业聚集点和就业人口聚居区,形成了“规划外”的新的“城镇”。值得注意的是,由于这些“城镇”并非是预先规划的,也没有走先征地、后建设的程序,而是在集体土地上进行产业区和聚居区建设,所以,它们一方面没有得到规制的认可,基本上都处于“违规”状态;另一方面也没有得到规制性的建设投入,各类设施、服务和管理因地制宜,有的同城镇水平存在着很大差距,甚至成为“城不像城,乡不像乡”那样一种景观。但是可以肯定地说,这些地方的农民生活条件都或多或少地得到了改善,并成为中国大城市地区农村城镇化的很大一块“肌体”,形成了在农村内生工业化基础上的农村自主城镇化的模式。

4. 在中国大城市地区出现的工业化模式和城镇化模式转型中,城镇化模式的转型总体上滞后于工业化模式的转型。据以得出这一判断的典型现象是:带动农村工业化的乡镇企业已经得到了国家法律的确认与保护,但是带动农村城镇化的“造城”行动至今尚未得到法律的承认。农村能人造就自主城镇化创举在已经大量出现、并表现出推动中国城镇化进步的强大作用和积极意义的情况下,却仍然处于不受规制认可与保护,甚至冒着很大政治风险的境地;在政府主导的城镇化与农民自主城镇化两种路径并行已经成为现实的情况下,仍然期望固守原有“人随地转”的模式。这就人为地造成了对于城镇化的严重制约,造成了原有模式内在弊端和矛盾的不断积累。城乡一体的城镇化与城乡一体的工业化失衡所导致的后果就是:大城市地区在高度城市化阶段必然出现的郊区化趋势,以及这一趋势所导致的地区之间从非均衡走向均衡的结果,非但没有得到较快的进展,反而使城乡之间差距不断拉大,以至于同时出现了城市和农村两方面的严重问题,即所谓“城市病”问题和“农村凋敝”这两个极化问题。如果不转变原有的城镇化模式,两大问题将造成越

来越严重的经济、社会、环境、资源问题,使发展不可持续。

5. “工业化、城镇化 + 制度创新”,才能够根本解决中国的“三农”问题。从先行的大城市地区已经走过的较为完整的工业化和城市化历程,可以得到如下经验:工业化和城镇化并不会“自然地”缩小城乡之间存在的差距;中国的城乡差距在很大程度上是由城乡二元制度因素而引起的,因此,在实现缩小城乡差距历史任务的奋斗中必然应把解决体制机制问题摆在突出重要的位置。解决这一层面问题的对策总和,就是20世纪80年代前期提出、21世纪后期为中央所肯定的“城乡一体化”。可以说,作为解决“三农”问题的根本途径,城乡发展一体化所要解决的根本问题,是城乡之间由制度因素而造成的多方面发展水平的差距。城乡一体化的进程从形成格局到最终实现,实际上是随着城乡关系制度问题不断被解决,城乡之间由制度因素而导致的多方面差距水平不断缩小的过程。

## 二、城乡发展一体化进程的三个阶段

城乡一体化同工业化、城镇化存在着内在的联系<sup>[7]</sup>。其发展的阶段性之间又存在着联系与区别。工业化发展阶段的划分,主要标识是产业结构的变化以及人口在不同产业就业结构的变化;城镇化发展阶段的划分,主要标识是人口居住在城乡不同地域的对比关系的变化;城乡一体化发展阶段划分的标识,侧重于考量在走向城乡差距缩小的进程中,制度差别的变化和城乡差距水平的变化之间的对比关系。制度差别和水平差距都有一个由大到小的变化过程。城乡一体化的发展阶段同工业化、城镇化的各个发展阶段只是对于解决“三农”问题的观察角度不同。我国从20世纪50年代以后形成并长期延续了独特的城乡二元体制,城乡之间在生产力、生活和社会服务水平等方面的差别,在很大程度上是由这个制度因素造成的。城乡一体化要解决的根本问题,是消除由上述制度而导致的城乡之间的差别。自中央提出统筹城乡经济社会发展以来,解决问题的过程大致分为两步走:第一步,是解决制度问题,即消除城乡不平等的各项制度,这个阶段的结果是形成城乡经济社会一体化发展格局。第二步,是解决水平问题,即在消除制度制约基础上,进一步实

现城乡均等化,这个阶段的结果是实现城乡一体化。

从大城市地区先行实践经验及其理论总结中,可以初步勾画出中国城乡发展一体化进程的阶段性,即实现城乡经济社会发展一体化的路线图或时间表。这个过程,可以用乡村的生活条件或“待遇”趋近于城市水平的不同程度,作为区分阶段性尺度。从大城市地区的先行实践经验看,在这个过程中二者的变化关系经历了不同的情况,形成了一条城乡发展一体化演进曲线(图1)。

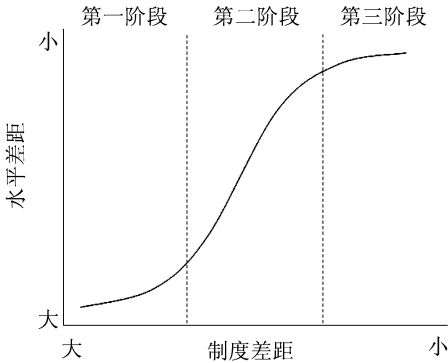


图1 城乡发展一体化进程曲线

1. 城乡发展一体化的第一个阶段:方针探索阶段。这一阶段大致是从1978年中共十一届三中全会做出改革的决定开始,到2002年中共十六大提出统筹城乡经济社会发展的方针,经历了大约25年时间。这一期间基本上是一个在原有理念和框架的背景下探索突破城乡二元制度的阶段。在这个阶段上,国家进行了废除原有体制和制度的一系列重大改革,同时,那些先行工业化、城镇化的城市地区率先进行了多种带有超前性的实践探索和理论探索。这个阶段的意义是:废除了计划经济体制和紧缺市场条件下形成的多项主要的城乡分隔制度,初步形成了城乡之间多种要素相互交流的市场,基本改变了农村人口不能流向城镇的制度限制,促使人口城市化水平总体上不断提升。这个阶段尚未得到解决的问题是:相当一部分的积极探索属于局部性的、非正规的或非制度化的,一些大的制度背景没有得到根本改变,仍然严重地制约着先行地区城乡一体化的进展;在偏向城市的发展模式中,农村和农民尚未得到均等化的基本公共服务,只能在集体所有制所辖范围内进行“自我服务”,由此而导致城乡之间、地区之间、甚至同一地区的不同村镇之间,经济社会

多方面的差距处于不断扩大的态势之中。

2. 城乡发展一体化的第二个阶段:格局形成阶段。这一阶段大致以2003年落实中共十六大确定的“统筹城乡经济社会发展”方针为起点,到2020年实现中共十七大提出的“形成城乡经济社会发展一体化的新格局”为一段落。这是一个在“统筹城乡”和“城乡一体化”的新理念指导下,由上而下地、主动地从多方面突破城乡二元体制机制、进行城乡一体化制度设计的阶段。这个阶段的意义是:针对现存的旧制度已被废除、新制度尚未建立健全的诸多领域,逐一地设计方案,按照以工业反哺农业、以城市支持农村、对农村和农民“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,开展城镇化和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,根本改变城乡二元体制机制对城乡公平的长期制约。以北京市为例。在2006-2010年的“十一五”规划时期进行了诸多突破城乡二元结构的制度设计,逐步形成城乡一体化的制度基础。统筹城乡发展的机制基本建立,农村基础设施显著改观,农村社会事业取得突破,农民生活质量不断提高,为进一步加快推进城乡经济社会一体化发展奠定了坚实的基础<sup>[8]</sup>。这个时期尚未得到解决的问题是:一方面,城乡一体化的制度体系尚不完善,对于实现城乡一体化具有“瓶颈性”制约的一些重要制度问题还没有根本解决,或者开始以实践方式进行探索,但尚未上升到制度层面,出现了所谓“体制未变机制变”的情况。另一方面,城乡之间存在的多方面差距,有些方面已经开始出现缩小的趋势(比如,主要由政府进行投入的那些设施建设、公共服务、社会管理等),有些方面尚未出现缩小的趋势,尤其是城乡居民收入差距拉大的趋势尚未根本扭转。

3. 城乡发展一体化的第三个阶段:最终实现阶段。形成城乡发展一体化新格局的主要标志,是基本消除长期制约城乡关系的制度因素,城镇化的公共服务实现城乡全覆盖。但是,“形成格局”并不等于“最终实现”。城乡发展一体化的最终目标,是实现城乡多方面差距的消除或缩小。在解决制度因素以后,仍然需要进行长期的艰苦的努力,才能达到这个目标。这个目标的实现,其实也就意味着中国农

业、农村、农民问题的根本解决。对此,中共十八大提出了准确的判断:城乡发展一体化是解决“三农”问题的根本途径。根据我们对北京的研究,自2016年第十三个五年规划时期开始,有可能用10-15年时间较为全面地实现城乡一体化。在这一时期,城乡一体化方面的工作重心将从解决“设计并建立制度”的阶段性的任务,向“继续完善制度、重在提高水平”的阶段性的任务过渡。按照现行价格计算,到2030年,如果按照现行行政辖区范围测算,北京市将有可能达到人均GDP约3万美元的发展水平,全面达到目前发达国家的经济社会发展水平,形成较为完善的城乡一体化社会。其主要标志是:城乡空间格局或结构基本上处于较为成熟的阶段,各功能区 and 城乡之间的分工较为稳定,各个地区生活条件的质量及水平不存在显著的差距,从事农业与从事其他产业的劳动者之间总体上不存在收入和福利方面的显著差距,城乡收入进入差距稳步缩小的时期。从全国来看,到2020年前后,处于人均GDP向6000美元至1万美元的发展时期,主要任务是完成工业化和城镇化,达到城乡一体化第一阶段的目标,即形成城乡一体化发展格局。从一部分经济较发达的大城市地区来看,由于多数制度性问题已得到初步解决,形成新格局的任务即将达到,应在适当时期转向以基本实现城乡一体化为奋斗目标。

### 三、先行地区在城乡发展一体化更高阶段的超前探索

大城市地区在推进城镇化和走向城乡一体化新格局进程更高阶段,已经面临着一些突出矛盾,其中很多属于在工业化、城镇化快速发展阶段遗留的问题。这些问题累积到一定时候,很可能就成为严重的经济社会难题。各地在解决这些矛盾的实践中,不但探索出了城乡一体化发展的有效路径,也为理论和规制提供了丰富的经验和案例基础。这些超前性探索归结起来主要集中在三大格局的调整。

1. 以增加农村公共服务为主题的分配格局调整。分配格局的调整应以缩小城乡差距为目标,进一步加大对于解决农村和农民问题的资金、政策和制度供给,在新型城镇化中进一步扭转对于大、中城市建设的偏向,进一步加强农村和小城镇建设,进一步提升对农业、农村和农民的服务水平。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,继续更加科学地增加对解决农村问题的投入,增加对农村建设的许多细节方面的投入,让农村的多方面公共服务的细节跟上城市地区。

2. 以重新组合规制要素为主题的制度格局调整。大城市地区形成城乡一体化的关键性矛盾和决定性环节是解决“人—地关系”难题。传统上实现农村向城市转变的路径,是将城乡两种社区管理形式之间的转制、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型、城乡两种所有制土地形式之间的转性等诸多环节捆绑在一起,以土地变性为依据,人随地转,各环节联动;基层和群众也因缺乏选择机制,经常处于“被动城市化”的状态。这种“捆绑式”联动机制,不但把农民进入城市的土地转性、户籍转型、社保转轨、社区转制等各个环节统统捆绑在一起,社会要同时负担土地、户籍、社保、社区等所有方面一次转型的各类支出,因而就造成了城市化的高成本。所以,目前造成农民转籍、社区转制或人口城市化滞后的重要原因之一,在于传统的“捆绑式”解决方案过于僵化,使城市化的一次性投入太大,放大了转型成本,造成了城乡转换的改革难度。破解这个难题的出路,在于“把成本分散化”。分散成本的思路是“解捆松绑”<sup>[9]</sup>,将“人转”与“地转”脱钩,重新组合制度要素。这种做法所导致的结果是出现了“拥有集体土地财产的城镇居民”,也就是让农民不仅享受到均等化的基本公共服务,而且带着资产进入城市,融入城市,成为拥有集体资产的新型市民,成为享有城乡均等化服务的新型农业劳动者。这样的做法已经是发达地区农村发展改革实践的成功经验。打破“捆绑式”转型方式以重新组合制度要素为主题的机制创新,是推进城乡一体化改革发展的关键性探索。

3. 以促进城乡分区发展为主题的空间格局调整。城乡发展一体化的制度创新,必然将导致城乡的空间效应。大城市地区在转变经济发展方式的同时,积极推进城市发展方式的转型。转型的核心是从工业化、城市化前期的以向心集中为主的空间战略,转向在聚集的基础上适度向外疏散的空间战略。在疏散中寻求城乡和区域均衡。

北京市在修编覆盖全市的城市总体规划以后,从三个层面规划了城乡一体化的空间格局:(1)确定市域不同功能区的定位。全市划分为首都功能核心区、功能拓展区、城市发展新区和生态涵养发展区等四类功能区域,以期形成“从市区到郊区现代服务业—高新技术产业—现代制造业—都市型工业相对集中、都市型现代农业镶嵌其间”的空间格局。(2)编制村庄体系规划。大体明确了到2020年农村地区近4000个村庄的演变趋势;在此基础上编制村庄的建设规划,为农业发展和农村建设按照规划有序推进创造条件。(3)确定不同农业圈层的分工和发展方向。按照全市各类规划和区域经济的内在联系,确定城区、近郊、远郊平原、山区及环京五个不同的农业圈的发展重点。平原地区发展种子、设施、观光和循环农业等重点项目,同时开展交通干道沿线的农业建设,形成以绿色生态走廊串通各圈层农业的景观。在山区,实施生态清洁小流域综合治理工程,以小流域为单元,山、水、林、田、路、村统一规划,拦、蓄、灌、排、节、治、综合治理,逐步形成流域经济、沟域经济等空间发展格局。

城乡分区发展顺应了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、在郊区城镇和都市圈寻求新发展的空间战略。中心城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,适当控制规模和密度,使小城镇聚集农村产业和农村人口,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、人口分布更加均衡。

参考文献:

[1]张强.中国城乡一体化的研究与探索[J].中国农村经济,2013,(01).  
[2]张强.试论我国发达地区城乡产业一体化发展[J].学习与实践,2009,(10).  
[3]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,(05).  
[4]张强,刘守英等.集体土地上长出的城市:郑各庄现

象研究(内部报告)[R].2008.  
[5]张强,安钢.企业再造村庄:现阶段中国发达地区农村工业化微观机制探析[J].中国农村观察,2008,(03).  
[6]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,(06).  
[7]张强.乡村与城市:融合发展的选择——北京城乡一体化发展研究[M].北京:中国农业出版社,2006.  
[8]北京市人民政府.北京市“十二五”时期城乡经济社会一体化发展规划(北京市人民政府京政发[2011]70号文)[R].2011-12-08.  
[9]张强.应让农民带着资产融入城市[N].北京日报(理论周刊),2010-05-17.

(责任编辑:周杰)

