

再论以城市化带动乡村振兴*

黄祖辉 (浙江大学中国农村发展研究院 杭州 310058)

马彦丽 (河北经贸大学商学院 石家庄 050061)

摘要: 城市化是人口和产业在空间的集聚过程,是现代化的必然趋势。乡村振兴需要建立在城市化充分发展的基础上。乡村价值的提升与实现、“两山”理念的转化,都有赖于城市居民对乡村价值的需求,这是城市化带动乡村振兴的内在逻辑。城市化带动乡村振兴还包括乡村人口的城市化,乡村人口的城市化有两条路径,一条是现有城市对乡村人口进一步吸纳的城市化路径;另一条是乡村人口空间优化基础上的就地就近城市化路径。前者取决于城乡二元制度的破解,后者则取决于乡村振兴中乡村人口在空间上的相对集聚和公共服务有效覆盖的乡村群落的形成。

关键词: 城市化;乡村振兴;城乡二元制度;乡村群落

党的十九大提出的乡村振兴战略,是解决我国发展不平衡不充分问题和实现两个百年奋斗目标的重大战略。城市化是人口和产业在空间的集聚过程,是现代化的必然趋势,乡村振兴并不意味着乡村可以不必融入城市化进程,恰恰相反,乡村振兴必须建立在城市化充分发展的基础上(黄祖辉, 2018; 魏后凯等, 2013, 2015)¹,尤其是建立在乡村人口城市化和乡村人口空间不断优化基础上。

本文阐述了城市化带动乡村振兴的内在逻辑,揭示了乡村价值变化的规律及其与城市化的相互关系,以及“两山”理念对乡村价值实现的意义,分析了乡村振兴中乡村人口城市化的城乡“二元”制度影响,提出了乡村人口减少的市民化路径与改革思路,以及在乡村人口空间优化基础上的乡村群形成和就地就近城镇化的思路及其政策与改革的启示。

一 城市化带动乡村振兴的内在逻辑

乡村振兴就是要实现乡村的现代化发展,想要实现乡村的现代化发展,必须跳出乡村视野,重视城乡互动和城市化的发展及其对乡村的带动。本文提出这一论点是基于乡村价值的变化

业化互为依存,城市化是人口与非农产业在空间的集聚过程。在工业化和城市化的初期阶段,乡村的价值主要体现在向城市提供土地、食物和剩余劳动力。随着城市化水平的提高和极化效应,城市的发展大大超过乡村,城市的价值开始凸显,乡村的价值相对下降,城乡发展差距由此形成。从这一意义来讲,城乡差距问题实际上是经济社会在工业化、城市化发展过程中的阶段性现象,具有一定的普遍性。

然而,随着工业化、城市化的进一步发展,尤其到了中高阶段,乡村价值会再现和提升(黄祖辉,2019)。乡村价值的再现和提升,从某种意义上讲是城市化发展和带动的结果,其内在逻辑是工业化和城市化发展到一定阶段,城市人口和居民收入都不断增加,对农业农村的需求不仅满足于食物等农产品,而且还延伸到对乡村的生态环境和多样化的文化的需求,使得乡村的生态环境和文化具有市场价值。现实中,在节假日、黄金周,城市居民都喜欢去农村休闲、养生、旅游,不仅消费乡村的食物,而且还会消费乡村的生态与文化,拉动了乡村一二三产业融合发展,农业的多功能性得以发掘,这一切都大大再现和提升了乡村的价值。这种乡村价值再现和提升的情景在温饱没有解决的情况下,是不可能出现的。可以预期的是,到后工业化、后城市化阶段,逆城市化现象就会呈现,乡村在某些领域的价值甚至于还会超过城市,这在一些现代化的国家已经得到证实。其基本的逻辑是乡村不仅能够提供人类生存所必须的食物,而且还因为乡村具有独特的自然与人文生态,能够满足人类“吃穿住行”需求之后对生态和多元文化等美好生活的进一步追求。乡村价值及其变化规律与城市化发展的逻辑关系表明,城市化发展与带动下的乡村价值再现与提升是乡村振兴战略的重要内核,乡村振兴战略中的产业兴旺,不仅体现现代农业的发展,而且还体现与现代农业紧密结合关联的现代休闲、养生、民宿、旅游、文化等乡村产业的发展,这样的乡村产业发展与兴旺,必定是城市化引领和带动下的城乡融合发展的产业。

习近平总书记2005年在浙江安吉县考察时提出“绿水青山就是金山银山”的“两山”发展理念(习近平,2007),实际上是强调了乡村生态资源环

境的重要性以及生态效益与经济效益的统一性,“绿水青山”既是乡村的本底,又是乡村价值的源泉。2020年3月底,习总书记再次考察安吉,进一步指出,“生态本身就是经济,保护生态就是发展生产力”。实践中,要使乡村“绿水青山”成为“金山银山”,关键是要做好“绿水青山”转化为“金山银山”这篇文章,基本路径是走生态产业化和产业生态化之路,以满足城乡居民对乡村“绿水青山”的需求。从城乡要素流向的角度看,尽管我国存在区域发展的不平衡,但我国乡村发展总体上已经从过去主要以乡村劳动力和农产品输入城市为特征的发展阶段,走向还要靠城市人口和要素进入乡村市场的发展阶段。例如,在乡村,不少农民的老房子看起来很陈旧,但是它历史悠久,传承了文化与习俗,并且有些村庄环境清新,绿树成荫,生态很好。对于当地农民来说,这些房子可能意味着是落后与贫困,他们更希望住上配备现代设施的房子,而对于城市不少人来说,可能会认为这是个好地方,只要经过一定的改造和配套设施建设(如交通、厕所、WiFi等),就会成为理想的休闲养生之

二 乡村振兴与乡村人口城市化

在我国,乡村人口的城市化首先要破解阻碍乡村人口城市化的城乡二元制度。其次,从人口和产业在空间集聚的城市化本质看,乡村人口的城市化可以有两条实现路径,一条是现有城市对乡村人口进一步吸纳的城市化路径,或者说是乡村人口异地城市化的路径;另一条是乡村人口空间相对集聚基础上的就地就近城市化的路径。

(一) 城乡二元制度对乡村人口城市化的影响

中国的乡村振兴必须破解中国独特的城乡二元制度。这一制度主要表现为在医疗、教育、养老等基本公共保障权利方面,城市居民和农村居民的权利并不等同,与城市居民相比,农村居民在这方面的权利是不足的,尽管改革开放以来政府在逐步解决这一问题,但城乡一体和平等的民生保障制度仍然还没有完全建好。中国城乡二元基本公共保障制度的形成具有历史渊源和必然性。在新中国成立前,中国处于长期的战争和社会动荡的阶段,一个国家大规模国内战争与抵御外敌入侵战争交错进行且持续长达数十年之久,是历史罕见的。因此,新中国成立之初的经济基础非常薄弱,加之当时国际上两大阵营的长期冷战和中苏友好关系的破裂,新中国的起步和发展面临着极其严峻的挑战。新中国如何在短期内建立经济与国防的基础在当时就成为关键,中央选择了独立自主和自力更生的方针,同时,面对国家财力不足状况,采取了一系列措施。其中,在基本公共保障方面实施了城乡二元的制度,即国家公共保障覆盖20%的城市人口,而80%的农村人口的公共保障,国家暂时不予覆盖,将有限的公共财政资源集中起来办大事,用于国防建设和重工业发展。通过这样的制度运行,我国在短期内建成了基本完整的国家工业体系,国防上则逐步实现了“两弹一星”的突破,在国际舞台上站稳了脚跟。从这一角度看,城乡二元制度对新中国的发展是极具贡献的。不仅如此,在计划经济体制向市场经济体制转型的过程中,我国还呈现了新的城乡双重二元的特征,不仅基本公共保障制

度具有城乡二元特性,而且要素市场化和居民财产制度也呈现了城乡二元特性,即相对于城市居民的财产和要素市场化程度,农民财产与农村要素的市场化程度相对滞后,以致农民住房、农村土地和劳动力要素的价格被低估,形成了低成本的非农化和出口导向的竞争优势,这种竞争优势在开放环境下促成了中国改革开放后从1978年至2008年持续30年的经济高速增长,其背后仍然离不开城乡二元制度的贡献。然而,城乡二元制度下不平衡的发展是有代价的。这种代价不仅体现为资源和要素的粗放性利用,而且导致了城乡发展的不平衡和乡村发展的不充分,导致了进城农民市民化的滞后和城市化的扭曲。改革开放以来,我国城镇化率虽然已从1980年的19.4%上升到2019年的60.6%,但这个城镇化率中包含着16.2%,也就是高达2.8亿的人户分离人口¹。这些人口实际上是游离于城市和农村的“两栖”人口,如果城乡二元制度长期得不到破解,那么他们中的绝大多数人最终仍将定居农村,而不是城市。因此,在实现全面建成小康社会目标,向第二个百年奋斗目标前行过程中,乡村振兴战略不仅要坚持“二十字”的战略方针,着眼五大振兴目标,而且必须加快破解阻碍进城农民市民化的城乡二元制度,建立城乡融合、城市引领、以城带乡的乡村振兴体制机制。

(二) 乡村振兴应该是乡村人口减少的过程

从我国目前的城镇化率水平看,农村还将有大量的人口要融入城市化的进程,这说明乡村振兴的过程也将是乡村人口减少的过程(向晶等,2018)。有观点认为这会导致乡村缺乏人气,进而不利于乡村振兴,本文认为人气确实对区域经济发展很重要,但并不意味着人多就是人气旺。改革开放之前,我国80%的人口都在乡村,人气看起来很旺,但实际上并没有带来经济的蓬勃发展和农民致富,相反是贫穷落后,其原因既与当时农村集体经济低效率的体制有关,又与农业产业对劳动力的需求有限有关。因此,通过城市化

¹ 数据来源:国家统计局。中华人民共和国2019年国民经济和社会发展统计公报。人民日报,2020-02-29(005)
(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

和工业化的发展吸纳农村富裕劳动力是必然趋势。改革开放以来,我国的城镇化率已经提升了大约40个百分点,劳动人口从低劳动生产率的部门转向高劳动生产率的部门是我国多年来经济强劲增长的主要动力之一,这一过程还远未停止(姚洋,2007)¹。然而,目前我国还有大量的人户分离人口,如前所述,这些人口由于城乡二元制度的影响,尽管他们中的绝大多数已被统计为城镇人口,但由于市民化进程的滞后,大多数仅仅是转变了职业而没有转变身份,称不上是名副其实的城市人口。同时,尽管经过农村集体经济与土地制度的不断改革,农民在农村所拥有的多种权利,如土地承包经营权、宅基地与住房使用权、集体经济股份权利等,已得到确立和制度保障,但是总体看,由于权能的不充分,仍然没能实现“权利随人走”的制度安排。换句话说,在目前的农村集体产权制度安排下,农民的许多权利实际上是与集体组织绑定的,进而农民并不能完全通过市场交易来处置其拥有的所有财产权利,这就使得大量在城市务工经商的农民既难以在城市定居,又难以彻底离开农村。尽管这样的制度安排为外出务工经商的农民留有了条后路,即一旦在经济社会面临重大突发性危机时,这种制度安排可以起到应急抵御和危机缓冲的作用,但是从要素流动和市场化的角度看,这种制度安排却对城乡要素和人口在空间的优化配置形成了制约。从当前农村现实看,除了重大的节假日,大多数农村的人气并不旺,年轻人大多外出务工,剩下在农村的基本上是“三留”(留守老人、留守儿童、留守妇女)人口,很显然,这样的农村人口情境若不改变,乡村既难以稳定,又难以振兴。要改变农村人口的这一状况,主要的思路并不是让已经进城就业的农民再回农村,而是要通过改革的深化,加快新型城市化进程和农业转移人口的市民化。也就是说,一方面要通过城乡户籍制度和社保体制的深化改革,使基本公共服务和保障实现城镇常住人口全覆盖和城乡一体化;另一方面,要通过农村集体经济组织和产权制度的改革深

化,进一步完善“三权分置”功能和集体经济村民股份权能,使农民财产权利能充分可交易,农村人口能在城乡之间更自由流动,更有效地融入城市化过程。

(三) 乡村振兴也是乡村人口相对集聚的过程

如前所述,城市化的本质是人口和产业在空间的集聚过程,这一本质不仅体现在城市的发展过程中,而且也体现在乡村的发展过程中。因此,城市化带动乡村振兴,既包括现有城市对农村发展的带动和人口吸纳,也应包括乡村本身人口在乡村空间集聚与优化的过程。本文认为这一过程可以看成是乡村城市化的过程。在我国,城镇化率通常是以长期在城镇居住和就业的人口比重来测度的,但城镇同时也是个行政建制概念,未必就一定体现人口的空间集聚。比如,常见的撤县建市,乡镇变街道、村变居委会,这些区域的城镇化率在统计意义上有可能会明显提高,但相应的人口分布未必都会实现空间的集聚与优化。相反,在有些地方,人口的集聚度以及就业和生活方式实际上都已城镇化了,但却由于所在地不属于建制的镇区或城区,未必能被统计为城镇化人口。从科学的角度测算一个国家或一个地区的城市化水平,应该按人口空间集聚水平来测算,凡是达到一定的集聚规模,这一区域的人口就可以认定为是城市化人口,因为人口在空间上达到了一定的集聚规模,集聚人口的生活方式及其产业形态就会呈现城市化的基本特征,这就是本文所强调的乡村振兴也应该是乡村城市化的过程,或者说是乡村人口空间相对集聚与优化过程的内在含义。

目前,我国人口规模已达14亿,城镇化率为60.6%,即使今后城镇化率按现行口径计算达到70%,我国农村大体上还将有4亿多人口,这就需要很好的考虑其空间的优化问题。目前我国农村的行政村数量仍有50万个左右,如果包括自然村,则农村相对集聚的人口分布点至少有200万个,平均每个点的人口规模不超过300人,如果再考虑到自然村和行政村人口的差异,则我国农村有大量的人口集聚点规模是在100人以下。在这

¹ 姚洋(2018)将人口结构改善和劳动力从农村向城市转移的叠加称为“人口双转型”,认为是促进中国出口增长和劳动收入在国民收入中的比例下降的主要原因

种相对分散的人口空间分布下,很难想象乡村的教育与医疗等公共服务和公共基础设施配置会有很高的效率,要提高这方面的效率,应通过人口与产业相对集聚的城市化思路来解决。以解决乡村贫困问题为例,目前我国正在进入解决相对贫困问题的阶段¹,要彻底阻断贫困根源,实现持续减贫,除了加大扶贫政策力度,还需要重视贫困人口的易地搬迁和就地就近城镇化的路径安排。从教育、医疗、养老和公共基础设施等与贫困根源密切关联的公共保障与服务的改善看,一方面需要破解城乡二元的基本公共保障体制,而另一方面,则很有必要通过乡村人口在空间的相对集聚,或者说就地就近城镇化的思路,来提高公共保障与服务的空间效率,进而提高对贫困人口的减贫效率。目前,我国城乡居民受教育水平差距很大,城市高中

入学率已达到93%,但贫困农村只有37%(Rozelle, 2017),这种如此悬殊的落差现象并不完全源于城乡基础教育的水平差距,很大程度上也与乡村人口过于分散下的教育资源配置效率低下有关。乡村医疗也存在这样的问题,村里办的医疗站难以有效解决医疗问题,而要办医院又缺乏规模效率;乡村垃圾、污水处理也同样如此,都有一定的空间规模效应。总之,乡村人口居住过于分散,不利于公共服务的有效覆盖和效率提升,乡村公共保障与服务水平的提升,既需要破解体制障碍,体现城乡平等性,又需要重视公共保障与服务的空间效应,否则公共保障与服务的效率就会大大降低,甚至于难以持续。因此,从这一角度讲,中国的乡村振兴也必定是乡村人口相对集聚和空间优化的城镇化过程。

三 结论与政策启示

(一) 把握城市化带动乡村振兴内在逻辑及其本质

城市化的充分发展及其对乡村振兴的带动是乡村振兴的基本前提,把握城市化带动乡村振兴的内在逻辑及其内涵,可以在乡村振兴战略实施中摆正城市化和乡村发展的位置和相互关系。城市化带动乡村振兴本质上是乡村价值变化规律与乡村价值实现的要求;城市化带动乡村振兴是以城带乡、城乡融合及其互动发展的过程;城市化带动乡村振兴需要准确把握城市化的本质,那就是人口和产业在空间的集聚过程,这一过程既体现为城市人口和产业的集聚发展,也应体现在人口和产业在乡村的相对集聚发展。由此,从现阶段看,我国城市化带动乡村振兴应主要体现为三个重要方面。一是城市包容进城农民。城市不仅要吸纳农民进城就业,而且还要通过相关制度改革的深化,加快已经转移进城农民的市民化。二是城市要素进入乡村。不仅包括城市资本、技术与人才的进乡,而且还包括城市居民进入乡村,消费乡村、繁荣乡村。三是乡村人口乡村集聚。也就是通过乡村人口的就地就近迁移和相对集聚,形成生产、生活、生态一

体和公共服务有效覆盖的乡村群落。

(二) 清晰把握乡村价值变动规律及其实现路径

我国总体上已处在乡村价值再现与提升的阶段。乡村的价值不仅体现在乡村拥有现代化的基础产业——农业,而且还体现在乡村拥有类型多样的“绿水青山”和悠久的历史和文化资源,这是乡村价值的源泉。以城市化带动乡村振兴和建设乡村,并不是将乡村建设成城市,而是要保护和发掘乡村的独特价值,并且充分实现乡村价值。乡村价值的充分实现要坚持“绿水青山就是金山银山”的“两山”发展理念,深刻认识“两山”理念所蕴含的环境底线思维、绿色发展思维和资源转化思维的辩证关系,通过政府购买转化、市场交易转化、社会参与转化等路径,做好自然生态和人文生态有效转化为“金山银山”这篇文章。我国区域辽阔,乡村资源禀赋不尽相同,文化传统形态不一,各具特色。城市化带动乡村振兴要坚持从自身实际出发,既遵循乡村城市化的本质特征,更注重乡村价值的有机更新和提升,避免简单照搬、背离本源,甚至有损乡村价值有效实现的乡村建设和造城运动。

¹ 2020

(三) 以城乡联动改革加快农村进城人口市民化

加快农村进城人口市民化是城市化带动乡村振兴发展的重要路径。2019年12月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于促进劳动力和人才社会性流动体制机制改革的意见》,全面取消城区常住人口300万以下的城市落户限制,全面放宽城区常住人口300~500万的大城市落户条件,超大特大城市要调整完善积分落户政策,提出“以户籍制度和公共服务牵引区域流动”。改革举措从城市层面看,基本扫除了进城农民入户和市民化的制度障碍,但农村层面的改革还需发力。也就是说,加快农村进城人口的市民化进程,必须实施城乡联动的配套改革,人口流入地城市着重户籍制度改革深化,降低户籍门槛与福利差距,以实现基本公共服务常住人口全覆盖,城市户籍人口与常住人口差距的缩小(马晓河等

10. 姚 洋. 发展经济学. 北京大学出版社(第一版). 2018

11. 叶兴庆. 有序扩大农村宅基地产权结构开放性. 农业经济问题, 2019(4) : 4~10

Re-discussion on Urbanization Driving Rural Revitalization

HUANG Zuhui ,MA Yanli

Abstract: Urbanization is a process of population and industry gathering in space and an inevitable trend of modernization. Rural revitalization needs to be based on the full development of urbanization. The promotion of rural value and the transformation of the " Two Mountains# concept depend on the effective demand of urban residents for rural areas ,which is the inherent logic of rural revitalization-driven by urbanization. Urbanization driving rural revitalization also includes the urbanization of the rural population. Two paths are available for the urbanization of the rural population: one is the urbanization of the existing cities to further absorb the rural population; the other is the local urbanization based on the spatial optimization of the rural population. The former depends on the cracking of the urban-rural dual system ,while the latter depends on the relative spatial agglomeration of rural population and the formation of rural community with effective coverage of public services.

Keywords: Urbanization; Rural revitalization; Urban-rural dual system; Rural community

责任编辑: 吕新业