中央—地方视角下中国城乡二元结构的建构 ——“一五计划”到“十二五规划”中国城乡演变分析

The Construction of Urban-Rural Dual Structure from a Central-Local Government Perspective:
Study on the Evolution of Urban and Rural China from the First Five-year Plan to the Twelfth Five-year Plan

陈宏胜 李志刚 王兴平
Chen Hongsheng, Li Zhigang, Wang Xingping

摘要: 制度是中国城乡发展进程中的核心影响因素,而制度的基础则是中国独特的中央—地方行政结构,特别是经历了1950—1970年代的计划经济时代,中央—地方自上而下的发展决策形塑了中国城乡二元结构。本文认为,1950年代以来在中央—地方垂直的国家运作模式下,中国形成了最大限度地缓解城市发展危机的城乡二元结构,中国模式的建立过程一定程度上是对“最优城乡组合”的探索。以“五年计划(规划)”为依据,1950年代以来的中国城乡演变(“城乡组合”)可划分为“城市重建—乡村重构”、“城市收缩—乡村扩大”、“城市恢复—乡村发展”和“城市扩张—乡村再造”等四个阶段。近年来,国家大力推进城乡改革以适应“新常态”的发展阶段,“十三五”将成为建立中国城乡新格局的关键时期。为此,本文建议“十三五”规划中应重新建构乡村价值,转变以城市需求为导向的乡村发展模式,在“国家—城—乡”之间建立新的均衡关系,使中国城乡实现有序、健康发展。

Abstract: Institution is the dominant factor in the development of urban and rural China. Institution is based on Chinese unique central-local administrative structure. The planned economic system built during 1950s to 1970s made the role of government more prominent in the social and economic development. This paper argues that the urban-rural dual structure minimizes the risk brought by the development of urban China, and that to some extent China's development process is to find the optimum combination of urban and rural China. The development of urban and rural China since 1950s can be divided into four stages based on Five-year Plan: "Urban Expansion and Rural Reconstruction", "Urban Shrinkage and Rural Expansion", "Urban Regeneration and Rural Development" and "Urban Expansion and Rural Rebuilding". In recent years, China gets into the "New Normal" phase gradually, and China's government forces urban and rural China to reach new equilibrium to suit the new environment. Based on above-mentioned analysis, this paper suggests that it is necessary to build new urban-rural dual structure in the Thirteenth-five Plan. To achieve an orderly and healthy development, it is also necessary to establish a new equilibrium relationship among state, urban area and rural area.

关键词: 中央—地方政府主导;城乡二元结构;五年计划(规划);

“十三五”建议;中国

Keywords: Central-Local Government-dominated; Urban-Rural Dual Structure;
Five-year Plan; Suggestion for the Thirteenth Five-year Plan; China

作者: 陈宏胜, 东南大学建筑学院博士研究生。hongsheng.chen2006@163.com
李志刚, 武汉大学城市设计学院院长、教授、博士生导师, 中国城市规划学会理事。
zhigangli@whu.edu.cn
王兴平(通信作者), 东南大学建筑学院教授、博士生导师。wxpsx2000@sina.com

引言

城市与乡村对人类社会的发展具有重要意义,“城乡”分析是管窥不同时代经济社会发展状况的重要途径。近年来,随着中国经济增长速度的下降和城乡环境的恶化,国家开始促使城市向“新常态”转型,使城市增长方式从“增量型发展”转向“存量型发展”。同时,以往以城市为主导的经济发展模式也将转向城乡均衡发展,国家已有侧重地加强乡村建设,乡村逐渐成为城市资本外溢的重要目的地,“乡村”在推动中国下一轮发展中被寄予了“厚望”。自改革开放以来,中国乡村的发展远远落后于城市,乡村的衰落已成为中国实现现代化目标的重要限制。城市与乡村依旧是中国未来经济社会发展绕不开的话题。2013年12月中央城镇化工作会议召开,会议提出了“乡愁”的发展概念,“乡愁”的提出成为当前探索乡村发展道路的新起点,乡村价值的复归也为学术界所激烈讨论。2014年3月《国家新型城镇化规划》发布,规划提出“城镇化是现代化的必由之路,是解决农业、农村、农民问题的重要途径”。可见,“城镇化—乡愁”将成为促进中国城乡向“新常态模式”演化的重要指导,乡村本体价值的挖掘将提上议程。

在中国城乡演化的研究中,城乡二元结构是最为常用的分析框架,如对城乡经济、城乡制度、城乡人口、城乡基础设施等的二元划分^[1-3]。本文亦采用城乡二元结构的提法,作为城市与乡村关系的抽象概况,并使用12个“五年计划(规划)”的文本材料对城乡的二元结构演化进行解释。此

外, 本文认为当前中国城乡结构是在“国家力量”介入后形成的, 而“国家力量”实现的基础则是中国强力的中央—地方垂直的行政结构, “政府”是中国城乡二元结构形成过程中的重要“组织者”。其实, 虽然在中国本土“家国一体”的语境中“国家”较难作为相对独立的作用要素运用于现象分析, 但“国家”在关于中国模式的研究中作为一种分析要素已逐渐被重视和运用^[4]。如有学者提出中国现代化进程中“国家”不是“消亡”而是“崛起”^[5], “国家”的积极作用不容忽视, 但当前“国家”(State)多在海外学术语境中出现, 仍有待进一步的“中国化”和本土学术构建^[6-9]。基于此, 为便于理解国家的作用过程, 本文从中央—地方视角下重新审视中国城乡二元结构, 希望从城乡历史演变中探究中国新的“城市—乡村”发展之路。

基于以上分析, 本文以“一五计划”到“十二五规划”的政策文本为分析材料, 结合建国以来与城乡发展有关的重要政策文件与重大事件, 分析中央—地方政府决策下的中国城乡演变过程, 重新审视 1950 年代以来的中国城乡二元结构。自 1953 年中国实施第一个“五年计划”至今, 我国现已编制、实施了 12 个“五年计划(规划)”, “五年计划(规划)”的综合性、连续性、完整性(国家一部委一省一市一县一镇)为长时段的城乡分析创造了条件^①。另外, 不管是在计划经济体制下还是在市场经济体制(转型)时期, “五年计划(规划)”均发挥了重要作用, “五年计划(规划)”既是对中国中短期发展方向的具体安排, 亦包含了对中国整体经济社会发展的“真实判断”(受政治因素影响除外), 对“五年计划(规划)”的分析可较为真实地再现中国城乡发展境况。“五年计划(规划)”是中国政府调控经济社会发展的重要依据, 亦是理解中国经济社会发展历程的重要材料^[10]。在后文的行文中, 文章首先对“五年计划(规划)”的演变与中央—地方影响下的城乡二元结构的形成进行结合分析, 接着以“五年计划(规划)”为基本周期对中国城乡演变进行阶段划分和特点总结, 随后对不同城乡发展阶段的经济社会状况进行分析, 最后对中国“十三五”时期的中国城乡发展提出建议。

1 “计划”向“规划”的演变与中国城乡二元结构的形成

在封建时代, 中国建立了中央集权的政治秩序, 并形成了中央—地方权力控制与“乡绅村治”的城乡社会运作传统。1950 年代中国逐步建立计划经济体制, 国家政策对城乡结构产生更为直接、更为深刻的影响, 甚至成为城乡日常生活的主

导力量。本节将对国家政策主导的城乡发展的逻辑过程进行分析, 并对城乡二元结构的形成及特点进行说明。

1.1 “计划”转向“规划”: 中央—地方政府主导的城乡格局的形成

计划经济体制的重要特点是使政府具有超强的动员能力^[11], 可有效地实现中央政府的发展意图(如“集中力量办大事”)。其中, “五年计划”是计划体制的重要内容, 是国家最重要的发展计划之一, 对国民经济社会发展具有重要影响。1949 年后, 中国借鉴苏联经济发展模式建立计划经济体制^[12], 并于 1953 年实施了第一份“五年计划”。从“一五计划”到“十二五规划”, 中国共制定、实施了 10 个“五年计划”和 2 个“五年规划”。经过 60 多年的发展, 现已建立起适合中国实际发展需要的规划体制^[10], 且已从经济计划转型为综合性规划。

“五年计划(规划)”为国家近期的战略部署, 指导地方政策的制定, 为地方政府行为的重要依据。通过“五年计划(规划)”建立起统一的中央—地方行政体系, 使国家“五年计划(规划)”对城乡发展产生直接的作用, 且通过政策实施后的社会效应进一步对政府决策和政府行为提供反馈和修正(图 1)。因此, 在实现国家利益最大化的前提下, 中央政府通过“五年计划(规划)”有序地、自上而下地调整城乡关系, 在此基础上形成了中央—地方政府主导的城乡格局。虽然中国于 1978 年实施改革开放政策, 并逐步建立起市场经济体制, 使更多的发展要素(如国际资本、民间资本等)参与中国城乡格局的塑造, 但政府仍为主导力量, 仍控制着影响城乡演变的核心要素(如土地制度、人口管理、财税体制、产业政策等), 这种转变正如“五年计划”改为“五年规划”, 并未实质性地改变国家对经济社会发展的控制力。

1.2 特殊的中国城乡二元结构

城乡二元结构是对中国特殊的城乡关系的概括。城乡二元结构不同于“城乡二元体制”^[13], 中国的“城乡二元体制”建立于 1950 年代后期, 是计划经济体制的重要支撑, 其对城

图 1 中央—地方政府主导的城乡结构塑造过程示意图

资料来源：作者绘制

① 因经济调整, 1963—1965 年未编制五年计划。

乡人口与生产、生活要素实施严格的流动限制,而城乡二元结构则是从城乡空间与城乡功能进行的抽象化总结。中国城市建设的历史悠久,自商周时期至今,城市文明从未中断^[14],而城乡二元结构则是中国城市存在与发展的重要基础。在新中国建国后,中国的“社会主义城市”依旧延续了传统的城乡二元结构,但在强大的国家力量的介入下,形成了政府主导的城乡二元结构。城乡二元结构使中国城市建设与乡村发展之间始终存在动态的均衡关系,并最大限度地减少中国城市危机的发生,如在1950年代末至1970年代间的数次城市发展危机中,乡村均成为城市危机的“转移地”。在改革开放前,中国农村曾作为城市人口疏散的目的地(如“知青下乡”),缓解了城市发展危机(如高失业率、食物供应短缺等)。在改革开放后,城乡二元结构依旧被延续。其中,在空间转变上,乡村通过城市扩张或自身工业化转变为城市空间,而城市因工业化程度提升而更为依赖乡村的农业基础;在人口流动上,形成了规模化城乡人口流动,通过农业剩余劳动力向城市非农产业的转移形成城乡互惠的发展模式。城乡二元结构是中国城乡空间转变与人口流动的重要基础,使城乡在相互促进、交换之中实现各自的“特色发展”。城乡二元结构对中国城乡发展具有重要的意义,中国发展模式的建立过程一定程度上是对“最优城乡组合”的探索^[15]。需要说明的是,当前城乡二元结构是以城市发展需求为导向的,“城市重于乡村”的发展理念仍然存在,乡村更多地扮演了城市发展的“支持者”角色,城乡人口与要素流动仍有待转向市场规则下均衡的“弹性互动”(而“非弹性化”的城乡二元结构则一定程度上是过度干预的结果)。由此可见,城乡结构是存在清晰的形塑过程的,且“国家”在其中扮演了重要的角色。又因“五年计划(规划)”是国家意志的重要体现,对城乡建设进行直接明确的指导,故后文以“五年计划(规划)”(国家主导的)为依据进一步对不同时期的“城乡组合”进行分析。

2 以“五年计划(规划)”为基本周期划分的中国城乡演变

经过1949—1952年国民经济的恢复和国家政权的稳固,中国仿照苏联发展国民经济的方式建立起计划经济体制并编制“五年计划”,逐步完成对国家经济和社会发展的全面控制。本节以国家“五年计划(规划)”为研究对象,在综合考虑中国城乡发展历史与政策的连续性下,将“一五”至“十二五”分为四个城乡发展阶段,第一阶段为“一五”至“二五”时期,第二阶段为“三五”至“五五”时期,第三阶段为“六五”至“七五”时期,第四阶段为“八五”至

“十二五”时期(期间进一步分为“城镇快速扩张下乡村消亡期”与“城乡统筹下乡村重塑期”)。不同阶段的政策影响下产生了不同的城乡关系,中国形成了特殊的城乡演变逻辑:“政策一响应一修正”(图1)。

2.1 “一五”至“二五”:城市重建—乡村重构

1953年中国实施第一个“五年计划”,中央—地方政府主导的城乡发展体系正式建立。“一五”计划奠定了中国“五年计划(规划)”的基本框架和发展模式,对后续“五年计划”具有重要影响。中国第一个“五年计划”于1953—1957年间实施,其核心是发展重工业,首要任务为“集中力量进行苏联帮助我国设计的一五六个工业单位的建设”,计划提出“把我国由落后的农业国变成先进的社会主义的工业国”的建设目标,此后“工业化”成为中国经济社会政策的主导方向。在农业方面“逐步地以合作化的农业代替分散的个体的小农业”,并要求在工业和农业、重工业和轻工业之间“保持适当的比例”。“二五计划”(1958—1962年)延续了“重工业为中心”的发展导向,但为了适应“大跃进运动”(1958—1960年)的需要,国家对“二五计划”进行了修改(1958年),提出“到1962年建成强大的独立完整的工业化体系”^①。到1960年9月,国家提出“调整、充实、巩固、提高”的发展方针,对国民经济发展进行了再次调整。

“一五”至“二五”时期农业(农林牧渔业)增长率不断下降(1959—1961年均均为负增长),工业在1953—1960年均实现了正增长,其中1958年增长率达到了54.8%,但1961—1962年则为负增长(-38.2%,-16.6%)。期间城镇人口出现大幅增长,农村人口亦有小幅回升,其中城镇人口在1960年前后出现小高峰(图2,图3)。“一五”至“二五”为计划经济的起步阶段,国家政策对城乡发展产生剧烈的影响,使农业、工业增长出现大幅波动。在城乡发展上,“一五”计划和“二五”计划均基于中国工业落后的现实,提出工业化导向的城乡发展计划,其中,城市作为中国实现工业化的主要载体,农村作为实现工业化的重要保障。总体上,城市延续了新中国建国以来的重建进程,完成从“消费型城市”向“生产型城市”的转变,而农村则从土地改革进入农业合作化阶段,并逐步过渡到人民公社阶段,但因过度的政策干预,农村一定程度上偏离了农业生产的功能^[16],逐步被卷入“冒进”的工业化浪潮之中。期间,中国还正式确立了“工业优先、城市优先”的城乡发展思路,乡村的“附属地位”逐步强化,总体城乡关系可概括为“城市重建—乡村重构”。

① 参考中央政府门户网站 http://www.gov.cn/test/2006-03/20/content_231429.htm, 访问日期 2015-01-27。

2.2 “三五”至“五五”：城市收缩—乡村扩大

“三五”至“五五”是中国“动乱”时期，对新中国建国后的发展速度与水平具有重要的影响。经1960年代初的经济调整后，中国于1964年发布了第三个“五年计划”（1966—1970）^①。与“一五计划”和“二五计划”相比，“三五计划”进行了“农业转向”，农业作为首要发展任务而被提出，并要求“从农业的需要、国防的需要来安排重工业”^②。可见，在“三五计划”中，发展农业、建设农村已成为中央引导中国社会经济发展的重要方向。然而，1964年8月美越战争全面爆发，国际环境的变化促使国家经济计

划从“以解决吃穿用为中心”转变为“以备战为中心”，进一步加剧了“工、农”与“城、乡”发展的失衡。1966年“文化大革命”爆发，国家经济社会发展受到严重干扰和破坏，“三五计划”未能全面施行。1971年国家发布“四五计划”（1971—1975年），延续了重工业和国防工业的发展导向，但在1972年、1973年、1975年的年度计划中，发展农业再次成为“第一要务”，并提出了城镇农民工返乡（务农）的要求。1975年国家制定了《1976—1985年发展国民经济十年规划纲要（草案）》，在1978年12月中共十一届三中全会召开后，对发展计划进行了修订，实施产业结构调整，降低

注：因资料所限，1953—1978年工业总产值增长率为实际增长率，1979—2008年为名义增长率。

图2 1950年代以来中国经济增长情况

资料来源：作者根据《中国统计年鉴2014》和中国统计局数据绘制

图3 1950年代以来中国城乡人口变化

资料来源：同图2

① 1964年5月2日中共中央发布了《第三个五年计划（1966—1970）的初步设想》、《第三个五年农业发展计划的初步设想》和《第三个五年农业发展规划中几个问题的说明》等三个文件。

② 参见《中共中央关于印发第三个五年计划的三个文件的通知》。

了重工业的发展速度并重点发展农业和轻工业。

“三五”至“五五”时期，工农业产值增长较小，工业与农业增长率差距较小且出现连续起伏；城乡人口均在1970年出现增长高峰（10.57%、15.25%），但到1971年却迅速回落，随后农村人口增长率持续下降，而城镇人口增长率总体上呈现小幅回升（图2，图3）。这一阶段工农业生产的变化与国家发展环境有关，均呈现出城乡发展“停滞”的特点。值得关注的，在“三五”至“五五”期间，中国城市与乡村之间还存在剧烈的互动，主要体现在以“知识青年”为主体的“上山下乡”与不间断的“返城”上。有研究发现，在1967—1979年间约有1650万知青被送到农村，且大规模的“下乡”与“返城”同时存在^[17]，形成了城乡间大规模的人口流动。在城乡关系上，因“三五”计划、“四五”计划和“五五”计划前期均延续了重工业化的发展导向，农业和轻工业发展缓慢，期间还存在大规模的人口从城市转入农村，实际上从总体来看这种重工业化策略是缺乏城镇化支撑或与城镇化需求所不匹配的，其产生的社会效益也极为有限，故此阶段可概括为“城市收缩—乡村扩大”。

2.3 “六五”至“七五”：城市恢复—乡村发展

“六五”—“七五”时期是中国实施改革开放政策后经济社会重新走上正轨的起步阶段，且“六五计划”首次将“社会发展”纳入“五年计划（规划）”之中，使“五年计划（规划）”的覆盖面更广、影响更大。自1980年9月国家下发《关于进一步加强和完善农业生产责任制的几个问题》的通知正式明确允许土地承包到户后，家庭联产承包责任制不断完善，农业生产力大幅提高。在“五年计划”中，1982年国家公布“六五计划”（1981—1985年），延续了“调整、改革、整顿、提高”（1979年）的经济发展方针，实现了国民经济全面稳定增长^①。在产业结构调整上，“六五计划”延续了十一届三中全会后对“农轻重”产业结构的调整，并提出“稳定农村各种形式的生产责任制”，加速了农业与农村的发展。在城市发展上，“六五计划”提出“严格控制人口的增长，妥善安排城镇劳动力的就业”的要求，此阶段城市已基本恢复生产、生活秩序，（大）城市扩张态势初现。在城乡建设上，“六五计划”提出“控制大城市规模、合理发展中等城市、积极发展小城市”的城市建设方针，并提出1985年前完成全国村镇规划，以实现城乡相对均衡、协同发展。可见，随着改革开放政策的实施，“六五”时期中国确立了新的城乡秩序，城乡发展活力被激发。“七五计划”（1986—1990年）继续强化了“大、中、小”的城市建设

方针，并进一步提出“防止大城市人口规模过度膨胀”的要求，此阶段中国的城市已从“恢复阶段”进入“扩张阶段”，大城市过度膨胀已为国家决策层所关注。特别是“七五”时期随着市场机制的引入，城市的集聚能力进一步增强，城乡差距加速拉大。“七五计划”还提出发展乡镇企业吸收农村富余劳动力，倡导“离土不离乡”，以加快农村地区的发展。此外，随着计划体制的收缩和市场机制的建立，“五年计划（规划）”对国家经济社会的干预方式亦发生改变，“计划外”的乡村增长越发普遍，产生了“苏南模式”、“珠三角模式”等新的乡村发展模式^[18]。

“六五”至“七五”时期，工农业生产逐步恢复，工农业增长率均实现了正向增长。城镇人口总体上呈“先增长后下降”的趋势，而农村人口则持续保持低速增长趋势（其中1984年为负增长，见图2和图3）。总体来看，“六五”至“七五”时期中国城乡发展的重要特点是“城市恢复—乡村发展”。中国新的城市秩序开始形成，大城市的扩张趋势越发凸显，而乡村在新的政策刺激下（如“家庭联产承包责任制”）焕发出发展活力，农业生产快速提高。同时，在改革开放政策下国际资本与技术的引入下，东部沿海的乡村城镇化进程开始加速，传统农村结构发生改变。

2.4 “八五”至“十二五”：城市扩张—乡村再造

“八五”至“十二五”时期是1949年以来中国发展最快、城乡空间转变最为剧烈的发展阶段，此阶段中国城镇化进程全面加速，城市成为中国经济社会建设的主要载体，且中国进一步参与国际分工，成为全球生产网络中的重要节点。在此背景下，中国区域之间、城乡之间发展不均衡的问题更为突出。从政策演变进程可知，“八五”至“十二五”时期城市总体上处于剧烈的“扩张”状态，而乡村则经历了“消亡”到“重塑”两个阶段，据此本文将“八五”至“十二五”时期城乡发展阶段进一步分为城镇快速扩张下“乡村消亡期”与城乡统筹下“乡村重塑期”。

2.4.1 “八五”至“十五”：城镇快速扩张下“乡村消亡期”

1991年《关于国民经济和社会发展十年规划和第八个五年计划纲要的报告》审议通过。在城乡建设上，“八五计划”在以往“大、中、小”城市体系的基础上，提出了“有计划地推进我国城市化进程”，农村人口向城镇及非农产业的转移成为国家重要的发展方针。在农村经济建设上，“八五计划”提出主要依托乡镇企业带动农村经济的多样化发展，并提出农村剩余劳动力实行“离土不离乡”和“就地转移”。

① 参见中国共产党新闻网 <http://dangshi.people.com.cn/GB/151935/204121/205063/12925617.html>，访问日期 2015-01-28。

从“八五计划”可见,城市已成为中国实现现代化的关键,可以认为进入“八五”后中国进入了“城镇化时代”。1995年“九五计划”发布,在城市扩张越发剧烈的背景下(“土地财政”逐渐成为城市扩张的重要诱因),“九五计划”提出“严格控制城乡建设用地”和“适度城镇规模”的发展要求,“城市蔓延、乡村消亡”逐渐为国家决策层所关注。在城乡过渡上,“九五计划”重点强调了小城镇建设,促使农业剩余劳动力有序向小城镇就近转移,使“少数基础较好的小城镇”向“小城市”发展。“十五计划”(2001—2005年)延续了“九五计划”中的城乡结构,提出形成“大中小城市和小城镇”的城乡体系,“小城镇”被认为是城乡有机过渡的重要一环。此外,“十五计划”还正式提出了“城镇化战略”,“城镇化”成为中国加快城乡经济社会发展的重要战略举措。综上可见,乡村向城镇演变或城镇向乡村扩张一定程度上受到了政策的“鼓励”,虽然“五年计划”一再强调合理有序的城镇等级规模,但大城市的扩张却不断加剧,大量乡村在城镇化进程中消失。

2.4.2 “十一五”至“十二五”:城乡统筹下“乡村重塑期”

“八五”至“十五”时期城市的“大发展”并未带动乡村的全面发展,乡村廉价的土地与劳动力为城市创造了低成本高速扩张的条件,然而“乡村问题”在“城市繁荣”的背景下反而越发凸显。在此背景下,为避免在实施城镇化战略的过程中出现“过度城市化”的问题,“十一五规划”(2006—2010年)提出了“健康城镇化”的发展要求,且提出“继续实行亦工亦农、城乡双向流动的政策”。在城乡关系上,“十一五规划”提出“实行工业反哺农业、城市支持农村”的发展路径,以应对日渐衰落的农村(如空心化、老龄化、精英流失等)。且“十一五规划”中提出了“社会主义新农村建设”的发展任务,正式开启了新时期中国乡村建设的序幕。此外,“十一五”时期具有重要意义的事件是农业税的彻底取消,此后中央与地方对“三农”的扶持力度不断加大。2011年“十二五规划”发布,“县域”成为统筹城乡发展的合适尺度而被强调,“扩大县域发展自主权”成为“十二五”时期的重要议题。在“十二五”时期,促进城乡公共服务均等化和城乡生产要素自由流动成为发展农村地区的重要举措。值得一提的是,2013年12月中央城镇化工作会议召开,会议提出了“乡愁”的发展概念,并成为当前乡村建设的重要指引。国家政策对乡村发展的强调促使地方加大对乡村建设的投入和开发力度,各类乡村规划建设项目短时间内大量出现并迅速推进,乡村成为“新的开发热土”。综上,“十一五”至“十二五”时期可认为是中国城乡统筹背景下的“乡村重塑期”,虽然城市依旧是中国实现现代化

的关键,但乡村价值逐渐受到重视,从中央到地方、从政府到社会均展开了中国特色乡村的建设与探索,中国特色的乡村发展模式逐渐成型。

3 结论与讨论

中央—地方政策对中国经济社会发展具有重要影响,特别是计划经济体制的建立,使中国建立起高效的中央—地方行政体系,并使国家决策得以强力影响经济社会发展。即使当前已建立社会主义市场经济体制,“政策”的力量仍未减弱,“国家政策”仍是解读中国城乡发展和城乡结构的重要视角。文章以“五年计划(规划)”为依据,将1950年代以来的中国城乡演变划分为“城市重建—乡村重构”(“一五”至“二五”)、“城市收缩—乡村扩大”(“三五”至“五五”)、“城市恢复—乡村发展”(“六五”至“七五”)和“城市扩张—乡村再造”(“八五”至“十二五”)等四个阶段,其中“八五”至“十二五”时期城乡发展阶段进一步分为城镇快速扩张下“乡村消亡期”与城乡统筹下“乡村重塑期”。本文提出,1950年代以来中国建立了以城市发展需求为导向、最大限度缓解城市危机的城乡二元结构,但以城市为本的发展导向使乡村逐步沦为“附庸”,乡村对城市的依附性不断提高、乡村价值的复归或重塑更为困难。

近年来,在城镇化战略的加速推进下,国家一方面从城市角度大力推进城乡一体化战略和城乡基本公共服务均等化,另一方面从农村角度加快以土地制度改革为核心的农村改革^[1],试图通过城市与农村的双向调整持续增强中国城乡发展活力。当前自上而下的城乡改革中政府角色依旧重要,行政力量的介入仍是中国城乡变化的重要诱因。然而,从历史经验上看,不稳定的过度的行政干预很可能导致城乡发生快速、剧烈的变化而影响城乡经济社会的稳定,因此国家力量的介入应保持在一定的限度内,建立符合乡村发展规律的多样化的新城乡治理模式。特别是在乡村价值重塑上,应逐步改变当前依靠城市“输血”的乡村(美化)发展模式,转向建立乡村内生发展动力,建立“弹性”城乡结构。“十三五”(2016—2020年)将是中国建立新城乡结构的关键时期,土地制度改革、生产力提升、乡村精英培育、农产品增值等举措将加快乡村内生动力的形成。乡村是城市的“母体”,随着中国全球化进程的加速推进,城市发展的波动性将大幅提升,而乡村则是中国城市健康发展的重要保障。UPI

参考文献

- [1] 蔡昉. 城乡收入差距与制度变革的临界点[J]. 中国社会科学, 2003(5): 16-25.

(下转88页)

样的住区空间并不能营造出良性有序的城市生活氛围。长此以往,建筑物的老化极易引起社区衰败,进而引发社会问题。笔者认为,如果不可避免地需要在城郊地带集中建设保障性住区,政府更应该在公共服务配套上加大投入,并且要特别注意引入商业、文化、体育、教育等功能,实现空间功能的多样化发展,形成良性的城市生活环境。

(3) 保障性住房的获取方式。大规模的新建设,实为短期内弥补保障性住房数量不足的“权宜之计”。在这一轮“突击”式建设结束之后,是否还应继续这种实物建设为主的获取方式,值得仔细考量和认真商榷。一方面,城市供地有限,大规模的新建不可持续;另一方面,在二三线城市,市场上的存量住房饱和甚至过量,住房供需矛盾并不紧张,而新建的保障房使用面积过小甚至设计不合理,往往不符合当地人的居住需求习惯。因此,笔者建议,应更细致地深入调查不同城市人群的实际居住需求,因地制宜地制定保障性住房的获取和供给政策。在住房供需关系并不十分紧张的地区,完全可以采取政府回购市场存量房的方式增加保障房供给,一方面减少政府直接投资的资金和土地难度,另一方面也更有利于地方住房市场的健康运行。在保障房分配上,也不必强求实物分配为主,而应实物配租和货币补偿两相结合,更好地满足实际需求。UPI

参考文献

- [1] Scanlon Kathleen, Whitehead Christine. Social Housing in Europe[G] // Whitehead Christine, Scanlon Kathleen. Social Housing in Europe. London: LSE London, 2007: 8-33.
- [2] Levy-Vroelat Claire, Tutin Christian. Social Housing in France[G] // Whitehead Christine, Scanlon Kathleen. Social Housing in Europe. London: LSE London, 2007: 70-89.
- [3] Schaefer Jean-Pierre. The Demand for and Supply of Social Housing in France: Hopes and Fears[G] // Scanlon Kathleen. Social Housing in Europe II: A Review of Policies and Outcomes. London: LSE London, 2008: 95-103.
- [4] Driant Jean-Claude. Les Politiques du Logement en France[M]. Paris: La Documentation Française, 2009.
- [5] Stébé Jean-Marc. Le Logement Social en France, 'Que sais-je?' [M]. Paris: PUF, 2013.
- [6] Driant Jean-Claude, Li Mingye. The Ongoing Transformation of Social Housing Finance in France: Towards a Self-financing System[J]. International Journal of Housing Policy, 2012, 12(1): 91-103.
- [7] IAURIF. Les Habitants des Zones Urbaines Sensibles d'Île-de France et Leur Quartier[R/OL]. (2005-11)[2014-11-04]. http://www.iau-idf.fr/fileadmin/NewEudes/Etude_119/ddhegl_Les_habitants_des_ZUS_et_leur_quartier.pdf.
- [8] Jacquot Alain. Cinquante Ans d'Évolution des Conditions de Logement des Ménages[R/OL]. Données sociales-La société française, 2006: 467-473. (2006-06-15)[2014-11-04]. http://www.insee.fr/fr/ffc/docs_ffc/donsoc06za.pdf.
- [9] ARUP. Quelle Production de Logements en Île-de France dans le Contexte Économique Actuel[R/OL]. APUR, 2011, 50: 1-12. (2011-10)[2014-11-04]. <http://www.apur.org/note/production-logements-ile-france-contexte-economique-actuel>.
- [10] Jankel Stéphanie, Cougouliègne Michel. 20% de Logements Sociaux à l'Horizon 2020: Moyens et Perspectives[R/OL]. APUR, 2007. (2007-02)[2014-11-04]. http://www.apur.org/sites/default/files/documents/logements_sociaux_horizon_2020.pdf.
- [11] Delplanque Marion, Joinet Hélène. La Loi Duflot 1, une Dynamique Renforcée pour le Logement Social en Île-de-France[R/OL]. IAU, Note Rapid, 2013, 619: 1-5. (2013-04)[2014-11-04]. http://www.iau-idf.fr/fileadmin/NewEudes/Etude_987/NR_619_6_P_WEB.pdf.
- [12] 赵明, 弗兰克·舍雷尔. 法国社会住宅政策的演变及其启示[J]. 国际城市规划, 2008, 23(2): 62-66.
- [13] 刘健. 城市快速发展时期的社会住房建设: 法国的教训与启发[J]. 国际城市规划, 2012, 27(4): 3-12.

(本文编辑: 张祎娴)

(上接67页)

- [2] 甄峰. 城乡一体化理论及其规划探讨[J]. 城市规划汇刊, 1998(6): 28-31.
- [3] 文军. 农民市民化[J]. 开放时代, 2009(8): 42-46.
- [4] Oi JC. The Role of the Local State in China's Transitional Economy[J]. The China Quarterly, 1995, 144: 1132-1149.
- [5] 福山. 国家构建: 21 世纪的国家治理与世界秩序[M]. 黄胜强, 译. 北京: 中国社会科学出版社, 2007.
- [6] Ma LJ. Urban Transformation in China, 1949-2000: A Review and Research Agenda[J]. Environment and Planning A, 2002, 34(9): 1545-1569.
- [7] Lin G. State, Capital, and Space in China in an Age of Volatile Globalization[J]. Environment and Planning A, 2000, 32(3): 455-471.
- [8] Chung H. The Planning of 'Villages-in-the-City' in Shenzhen, China: the Significance of the New State-Led Approach[J]. International Planning Studies, 2009, 14(3): 253-273.
- [9] Wu F. The (post-)Socialist Entrepreneurial City as a State Project: Shanghai's Reglobalisation in Question[J]. Urban Studies, 2003, 40(9): 1673-1698.
- [10] 胡鞍钢, 鄢一龙, 吕捷. 中国发展奇迹的重要手段—以五年计划转型为例(从“六五”到“十一五”)[J]. 清华大学学报(哲学社会科学版), 2011, 26(1): 43-52.
- [11] 武力. 中国计划经济的重新审视与评价[J]. 当代中国史研究, 2003, 10(4): 37-46.
- [12] 胡鞍钢, 鄢一龙, 吕捷. 从经济指令计划到发展战略规划: 中国五年计划转型之路(1953-2009)[J]. 中国软科学, 2010(8): 14-24.
- [13] 厉以宁. 论城乡二元体制改革[J]. 北京大学学报(哲学社会科学版), 2008, 45(2): 5-11.
- [14] 顾朝林, 于涛方, 李王鸣. 中国城市化: 格局, 过程, 机理[M]. 北京: 科学出版社, 2008.
- [15] 刘应杰. 中国城乡关系演变的历史分析[J]. 当代中国史研究, 1996(2): 1-10.
- [16] 史柏年. 1958 年大炼钢铁运动述评[J]. 中国经济史研究, 1990(2): 124-133.
- [17] 潘鸣啸. 上山下乡运动再评价[J]. 社会学研究, 2006(5): 154-181.
- [18] 张敏, 顾朝林. 农村城市化: “苏南模式”与“珠江模式”比较研究[J]. 经济地理, 2002, 22(4): 482-486.
- [19] 汪晖. 中国征地制度改革: 理论、事实与政策组合[M]. 杭州: 浙江大学出版社, 2013.

(本文编辑: 许政)