

【社会现象与社会问题研究】

# 城乡“第三极”与县域城镇化风险应对

——基于中西部地区与东部地区比较的视野

桂 华

**摘 要:**城镇化作为现代化的必经过程,其发展受到产业形态、农民收入水平以及进城成本等多种因素的综合影响。近年来,在地方政府的积极推动下,中西部地区的农村人口大规模进入县城,推动了县域城镇化的快速发展。然而,中西部地区的县城城市缺乏工业化基础,县城消费较多地依赖外部资源输入,发展后劲有限。大规模县域城镇化极大地改变了县域人口布局、社会生活方式、人的思想观念、社会阶层结构等,给地方社会经济发展带来不容忽视的挑战。进入新发展阶段,推进县域城镇化高质量发展需结合工业化、产业升级、农村政策、土地制度、社会治理体系建设等方面进行通盘考虑。

**关键词:**新型城镇化;县域城市;城乡“三元”结构;政策应对

**中图分类号:**F299.21

**文献标识码:**A

**文章编号:**1003-0751(2022)02-0061-09

## 一、提出问题

改革开放以来,中国以年均1个百分点左右的速度提高城镇化率,实现了数亿人口从乡村转移到城市的城镇化发展。<sup>①</sup>城镇化对于推动经济增长、减少贫困和推进农民现代生活方式转型等都产生了巨大影响。城镇化作为从农业社会向现代社会过渡的必经阶段,深刻地改变着中国的社会经济面貌。

2013年中央提出新型城镇化战略,其核心是推动人的城镇化。农民是城镇化的主力群体。《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》提出,努力实现1亿左右农村人口和其他常住人口在城镇落户。<sup>②</sup>2019年,中共中央、国务院下发的《关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》提出,有力有序有效深化户籍制度改革,推动农民工特别是新生代农民工融入城市。<sup>③</sup>2020年,党的十九届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建

议》提出,加快农业转移人口市民化,推进以县城为重要载体的城镇化建设。<sup>④</sup>

近年来,围绕新型城镇化工作,多项配套性的制度改革同时推进。<sup>⑤</sup>一方面,通过户籍制度改革降低农民进城落户门槛;另一方面,推进农村集体产权制度、土地承包经营制度和农村宅基地制度改革,强化农村集体权利的“财产性”,降低农村户籍对农民留村的“拉力”,提升农民由乡进城的流动性。受农民收入水平及其进城成本等因素的限制,县城是农民进城的主要地方,农村人口大规模进入县城,这对中国整体社会形态的改变具有重要影响。方兴未艾的新型城镇化进程重塑着整个社会体系,改变着人口布局、社会生活方式、人的思想观念、社会阶层结构等。整体而言,中国正在形成新的城乡结构。本文重点梳理改革开放以来中国城乡关系的演变过程,在区域比较的视角下讨论中西部地区与东部地区在县域城镇化方面的主要差异,并就中西部地区的县域城镇化可能引发的问题提出政策应对思路。

收稿日期:2022-01-16

作者简介:桂华,武汉大学社会学院教授、博士生导师(武汉 430070)。

## 二、作为社会基本结构的城乡关系

城市与乡村是性质不同的两套社会系统。城市与乡村构成整个社会结构的基本组成部分。在传统农业社会,农业生产是整个社会经济的主要构成,国家经济基础在乡村,城市在军事、商业、政治方面发挥枢纽作用,城市属于上层建筑部分,城市寄生在乡村之上。工业革命以后,城乡关系进入现代阶段,城市与乡村的经济地位开始发生历史性转变。

进入现代社会,农业在国民经济中的占比不断下降,工业、商业和服务业逐渐占据主导地位,人类的生产活动对土地的依赖性逐步降低。与乡村相比,城市具有资源集聚和规模化优势,城市的生产效率更高,具备生产功能的现代城市逐渐实现了经济基础与上层建筑的统一。现代城市成为人类开展经济、政治、文化等大部分社会性活动的中心场域。

技术进步、生产力提升和工业革命不仅改变了城市形态,也改变了乡村形态。进入现代社会之后,农业生产从自然经济向现代农业经营转型,城市与乡村通过统一的市场交换体系建立联系,乡村逐渐丧失“共同体”意义,很多传统乡村聚落走向“终结”。现代城市与现代乡村共同构成社会化大生产和分工体系的一部分,传统的城乡“二元”关系被新型城乡关系替代。其中,最为突出的一点是城乡之间持续发生的高频度的要素流动,农民以劳动力的形式进入城市,乡村人口向城市迁移,城市体量逐步超过了乡村体量,成为人口的主要集聚地。“城镇化是伴随着工业化发展,非农产业集聚,农村人口向城镇集中的自然历史过程,是人类社会发展的客观趋势,是国家现代化的重要标志。”<sup>⑥</sup>

城乡关系是一个演变的过程,发展经济学从不同经济部门被拉平的角度对现代城乡关系的变动做出描述<sup>⑦</sup>,社会学则主要是关注城乡在社会文化上的对立和融合机制。城市化是现代化的必经过程。推进城镇化的最终目标是实现城市与乡村的一体化,消除城市与乡村在制度、文化、发展水平、社会生产效率、福利待遇等方面的差异,实现乡村与城市的均衡发展。城市与乡村的完全一体化属于理想状态,只有极少数国家和地区建立起了一体化的社会形态,如作为城市国家的新加坡。绝大多数国家地区都存在着城市与乡村的差别以及工业与农业的部门差异。欧美发达国家也存在着一定比例的乡村人

口,城乡依然存在“二元”特征。城镇化虽然不断改变着城乡形态,使之从传统的城乡“二元”关系转变为现代城乡关系,但其发展目标绝非消灭乡村。

客观存在的城乡“二元”关系既依赖自然条件,也受到经济发展水平和社会文化等多重因素的影响。现代城市的兴起与工业化发展密切相关,不同国家和地区的城乡“二元”关系因经济社会发展的路径不同而存在性质与形态上的差异。对于城乡关系的不同形态,既有研究对此关注较多,结合实际情况,大体可分为三种形态。

第一种是经济发达国家的城乡关系。以美国为例,美国属于移民国家,乡村传统不强,其城乡关系主要是由部门分工造成的。美国农业发达,由农场主构成的农业从业人口,与中国意义上的农民完全不是同一个概念。以大和族为主体民族的日本,具有很强的东亚小农文化传统,日本在 20 世纪六七十年代完成城市化转型,社会主要劳动力进入城市就业,乡村基本成为老年人口留守的地方。中国的城乡关系演变更接近日本的形态。包括美国、日本在内的发达国家的城乡关系以高水平的城镇化为前提,而高质量的城镇化又以高附加值的产业体系为支撑。先发国家在完成工业化之后,继续进行产业升级,发展出高端制造业和服务于高端制造业的高端服务业,并占据全球产业链和价值链的顶端。也就是说,发达国家正是因为处在产业体系的顶端,能够从全世界获取高额利润,才能够支撑起本国高质量的城镇化发展,维系较小的乡村以及一体化的城乡关系。<sup>⑧</sup>整体而言,发达国家的城乡差距小(客观存在的城乡差别不等于城乡差距),而且发达国家的城乡关系具有四个显著特征:一是城镇化率高,主要人口集中在城市;二是生产要素在城乡之间自由流动;三是城市与乡村享受国家统一的社会保障和公共服务;四是发达国家乡村的产业发展水平不低于城市,而且拥有城市所没有的绿水青山和清洁空气,因此出现了富裕群体下乡的“逆城市化”现象。

第二种是欠发达国家的城乡关系。欠发达国家的城乡关系主要存在两种形态。第一种形态存在于工业化刚起步的国家,其城镇化率较低,国家的大多数人口生活在乡村,城乡之间还存在显著的分割特征,农业部门的劳动力相对过剩。第二种形态主要存在于已经达到较高城镇化率的发展中国家,如拉丁美洲一些国家的城镇化率已超过 70%<sup>⑨</sup>,从统计

数据上来看,已进入后城镇化阶段。然而,与发达国家不同的是,尽管这些发展中国家的城市人口规模庞大,但是城市化水平与城市经济发展水平不协调。在这些发展中国家,城乡“二元”关系转变为城市内部的二元结构,并引发城市贫民窟等城市社会问题,造成社会不稳定,使国家社会经济堕入发展陷阱。<sup>⑩</sup>

相关研究将城市化过程划分为三个阶段,分别是城市化率低于30%的初期城镇化阶段、城镇化率为30%到70%的中期城镇化阶段、城镇化率超过70%的后期城镇化阶段,这三个阶段构成一个S型曲线。<sup>⑪</sup>这一城市化发展规律被广泛认可,且很大程度上影响了中国城镇化政策的制定。2020年,中国城镇化率达到63.89%,按上述标准,中国已进入中后期城镇化阶段。<sup>⑫</sup>关于当前中国城镇化状况,主要存在以下几方面的认识和判断:一是城镇化水平滞后于工业化水平;二是户籍城镇化水平低于常住人口城镇化水平;三是中国城镇化存在较大空间,可通过城镇化拉动内需,保持经济增长;四是城镇化还存在制度上的障碍,需通过制度调整来进一步释放城镇化潜力;五是人口老龄化加剧,人口红利弱化,未富先老问题对包括城镇化在内的经济社会发展带来巨大挑战。

党的十九届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》明确提出,推进以人为核心的新型城镇化的发展方向。<sup>⑬</sup>作为发展中国家,中国要实现高质量的城镇化,就需要借鉴发达国家的成功经验,并吸取其他发展中国家的经验教训。需要认识到,高质量的城镇化须以经济高质量发展为前提和基础。一些发展中国家堕入“中等收入陷阱”,引发愈演愈烈的城市贫民窟问题,其根源是城镇化水平与经济发展水平不协调。推进城镇化要将其与工业化、产业升级、农村政策、土地制度、社会治理体系建设等放在一起进行通盘考虑。城镇化进程滞后于社会发展阶段以及超越社会发展阶段的过度城镇化,都不利于经济社会保持健康发展。<sup>⑭</sup>

### 三、改革开放以来的城乡关系演变

1949年以后,为实现国家资本的原始积累和实施重工业优先发展战略,国家建立起体制性城乡二元结构和计划经济体制,以此来维持农村支持城市、农业支持工业的发展道路。<sup>⑮</sup>一直到改革开放前,中

国城乡关系背后是城市与乡村两种体制的差别,人口迁移受国家政策和户籍管理制度的控制较多。体制性的城乡关系在中国全面建立工业体系和提升综合国力方面发挥了巨大作用,同时也限制了农村人口向城市的自主转移。至1978年年末,中国常住人口城市化率为17.92%,比1949年年末提高7.28个百分点,总的来说,改革开放前30年中国的城镇化率提升幅度不足10个百分点。<sup>⑯</sup>

改革开放以后,城乡二元体制开始松动,市场因素在建构城乡关系中发挥越来越大的作用。农业经营体制改革和农村家庭联产承包责任制的实施,为释放农村剩余劳动力提供了政策条件。一些地区在社队企业的基础上发展出村办或镇(乡)办企业,开启乡村工业化进程。乡镇企业是农民利用外部市场条件,整合劳动力、资金、技术等农村生产要素,参与市场竞争的一种生产经营形式。乡镇企业具有很强的“乡土性”特征。20世纪90年代中期以前,乡镇企业蓬勃发展,成为农村经济的重要支柱和国家经济的重要组成部分。这一时期,乡镇企业吸纳了大量的农村剩余劳动力,农民“离土不离乡”,参与农业之外的就业。在乡镇企业的带动下,小城镇建设成为国家政策,部分农民实现就地城镇化,推动了农业户口向非农户口的转换。乡村工业化、乡镇企业发展和小城镇建设,构成20世纪八九十年代城乡关系变动的初始动力。到了20世纪90年代中后期,全国进入买方市场,乡镇企业的发展开始回落。整体而言,改革开放前20年(1979—2000年),中国城乡关系变动存在以下显著特点:一是人口流动规模总体较小;二是辐射范围不大,乡镇企业发展及其带动的小城镇建设主要集中在长三角和珠三角等东部沿海地区;三是广大中西部地区的大规模人口流动还未形成。

进入21世纪以后,中国加速推进经济社会各项建设,全面、深度参与全球经济分工,充分发挥自身在劳动力和土地供给方面的优势。随着“中国制造”被全球越来越多的消费者认可并实现全球市场占有率的稳步提升,中国城市的经济体量和空间规模不断扩大,并构成了对农村人口资源的巨大拉力。与此同时,国家实施一系列的政策调整,包括取消人口流动限制政策、加强对农民工的权益保护、扩大对进城农民工的公共服务供给等,逐步消除农民在城乡间流动的制度性障碍,为城乡人口转移提供条件。

经济因素、市场动力与政策因素交织叠加在一起,使得中国在很短的时间内就形成了一个覆盖全国的劳动力市场。

与 20 世纪 90 年代部分地区农民“离土不离乡”的转移方式相比,2000 年以后在全国统一的劳动力市场的作用下,人口跨区域流动成为人口移动的主要形式,特别是对于中西部地区的农村人口而言,向东部沿海地区和大城市转移是其主要流动方向。统计数据显示,2020 年全国农民工总量为 28560 万人,外出农民工达 16959 万人。<sup>①7</sup> 在外出务工的早期阶段,农民进入城市的主要动力是打工挣钱和改善农村生活条件,外出务工是谋生手段,让家里人过上好日子是目的,并在此基础上形成了“外出+返乡”的“两栖”流动形态。这种城乡“两栖”的人口流动方式,推动了城镇化进程。长期在城市就业的农民工作为“常住人口”被计入城镇化率。人口城镇化水平滞后于土地城镇化水平、市民化速度滞后于城市规模扩大的速度、户籍人口城镇化率低于常住人口城镇化率等问题逐渐显现。对此,国家提出了新型城镇化战略,加快农业转移人口进城落户是推进新型城镇化的一项重点内容。

2010 年以后,在国家政策推动、地方政府拉动和农民主体意愿增强等因素的综合影响下,农民进城速度开始加快。在一些地区调查中发现,当地农村三分之一甚至一半以上的家庭已经进城。<sup>①8</sup> 农民进城的第一种形态是将户口迁移到城市,第二种形态是保留农村户口并在城市买房。站在农民的角度来看,是否将户口迁入城镇不重要,不少农民更愿意保留农业户口,而能否在城市买房,才是影响绝大部分农民进城的决定性因素。当前,农民进城以第二种形态为主,与国家预期的情况有所差异。

与 1980 年以前出生的第一代农民工相比,农村“80 后”“90 后”具有更强的进城意愿。大部分第一代农民工,是将自己定义为城市的“过客”和“打工仔”,只有少部分发展特别好的,才会选择留在城市定居。<sup>①9</sup> 目前,农村“80 后”“90 后”的思想观念发生了很大改变,他们进城务工的目的是为了留在城市,并追求身份上的彻底改变。而问题在于,农民城镇化的成本很高。仅城市房价一项,就将绝大部分农民工挡在城市之外。例如,东部沿海地区三四线城市的商品房价格普遍在每平方米万元以上,远超普通农民工的支付能力,返乡进县城成为大部分农民

的现实选择。<sup>②0</sup> 2010 年以来,快速发展的县城城镇化趋势不仅源于农民的主观选择,也受到一些社会风气的推动。调查发现,一些地区过去存在的父母为儿子建婚房的风俗已转变为进城为儿子买婚房,一些农村地区婚嫁的前提条件就是男方家庭拥有县城的房屋。一些地区的地方政府,通过将教育资源向县城集中、加强县城义务教育资源配置以及实施学区制度,拉动农民进城买房的家庭发展需求。<sup>②1</sup> 在多重因素的叠加效应下,在县城买房已经成为很多农村家庭推动家庭代际发展的普遍做法。

当前,快速推进的县城城镇化进程催生出了新的城乡关系发展特点。一是农民参与城镇化的广度增加。以前,外出务工农民中只有少部分的弱势群体(如包工头)才有机会进城买房和定居生活。当前,进城买房不是可有可无的选择,而成为一种“现实条件”,年轻人如果在县城没有房屋,不仅会影响个人婚配,还会影响子女教育。在此现实境遇下,有能力进城买房的家庭在加快进城,没有能力进城买房的家庭则会集全家之力想办法进城。二是农民参与城镇化的程度加深。城市是与乡村不同的经济、文化、生活方式、意识形态的综合体。以前农村人口以农民工身份进城,在经济层面参与城市就业,经济活动之外的社会交往、家庭再生产、生活意义生产等都在农村。当前,参与县城城镇化的农民深度参与城市生活,并对个人和社会都产生深刻的影响。三是人口流动性质改变。以前,农民工作为劳动力要素参与城乡转移,哪里工资高,农民工就到哪里去,通过市场配置资源。当前,农民进县城是基于改变生活方式、获得更好的基本公共服务、创业条件、买房投资、面子竞争等多种考虑所作出的现实选择。如果说以前农民作为“劳动力”在城乡之间流动,当下则转变为全面而活生生的“人”所形成的流动。城镇化统计数据背后是以亿计的富有情感、高度人格化的“人”。四是新的城乡结构显现。在以前“两栖”城镇化发展背景下,农民平时在大城市和沿海地区务工,春节回乡。对于他们而言,城市可进,乡村可退。当下已成为潮流的县城城镇化打破了城乡“两栖”(乡村→沿海大城市→乡村)形态,在乡村与大城市之间,增加了日渐庞大的县城这一极,形成了到大城市打工和回县城买房的流动形态(乡村→沿海大城市→家乡县城),即城乡“三元”结构。

#### 四、城乡“第三极”的形成

##### 1. 县域城镇化的两种形态

2000年以来,农民工构成城乡人口跨区域流动的的主体,中西部省份是农民工主要输出地。上文对2000年以来城乡关系演变分析,是以中西部地区作为蓝本的。东部地区的城镇化进程与城乡人口流动形态存在不同。

改革开放以来,中国东部地区充分利用区位优势,率先发展,形成东部地区与中西部地区的不平衡形态。东部地区在20世纪八九十年代通过发展乡镇企业撬动城乡关系的二元结构,打下工业化和城镇化的基础。东部地区与中西部地区相比,存在以下特点:一是东部地区农民较早进入市场就业,积累人力资本,形成了先发优势。二是在早期“离土不离乡”的基础上,东部地区农民在随后的经济社会发展过程中进一步转移,较早实现市民化。三是东部地区的先发优势一直保持到今天,在2000年以后的经济发展和城市建设中,东部地区比中西部地区进步得更快,成为人口、资源主要流入地。目前,东部地区在产业升级、生态治理、地方财力等方面具有优势,前期的发展使得东部地区具有腾挪空间的资本和发展潜力,更符合高质量发展理念。

仅从城镇化路径上来看,东部地区的城镇化是内生性的。东部地区不仅是中国特大、超大城市的主要分布地,而且城乡一体化程度高。在地区经济密度高以及全域发展的背景下,东部地区的县域城镇化构成从乡村到大城市的有机序列。东部地区的县域城镇化背后有着产业、经济、财政、人口等多重因素的支撑,同时也为促进地区大中小城市协调发展和城乡融合发展提供重要驱动力。

对比来看,中西部地区的县域城镇化是外生性的,并具有以下特点:一是中西部地区的县域城镇化主要依靠吸纳本地人口。城镇化实质是人口的集聚。中西部地区属于人口流出地区,再加上受生育率总体下降和人口老龄化等方面的影响,中西部地区的县域城市建设面临人口条件的严重制约。一些中西部地区县城房地产过快发展,供过于求,造成库存积压。从人口结构上看,中西部地区的青壮年劳动力流向东部地区,一部分农民工在东部地区定居生活,那些返乡和留在本地生活的劳动力主要是丧失就业机会的中老年人。这相当于中西部地区的人

口资源被东部地区“过滤”了一遍,人口“留守”属性进一步限制了中西部的县域城镇化发展空间。二是中西部地区的县域城镇化缺乏县域产业基础的有力支撑。东部地区的县城建设和产业园建设同步推进,建立在产业基础上的县域城市建设具备吸引人才和吸纳劳动力的条件。由于具备充足的税收来源,财力较好的地方政府有条件为城市建设提供良好的基础设施和优质的公共服务配套,进一步吸纳劳动力资源,形成县域城镇化的正反馈机制。而一些中西部地区模仿东部地区搞县域城市经营,推行城市新区与产业园区同建,其结果是产业园区建设不成功,城市建设沦为单纯性的房地产开发,房价高企,农民负担沉重,同时造成地方政府债务加重及其对土地财政的进一步依赖,县域发展潜力受到破坏。三是中西部地区一些地方政府的政策推力不可持续。中西部地方政府通过教育、医疗等政策推力吸引农民在县城买房。在此背景下,为了实现代际发展,很多家庭拿出两代人在东部沿海地区打工的积蓄,举全家之力在县城买房,支撑家乡县城房价上涨,消化地方政府财政压力。然而,大多数农民只可能在县城买一次房,单一的政策推力不可持续。而且,农民将家庭大部分甚至全部积蓄用于县城买房以后,必然压缩其他方面的开支,这极大地消耗了农民的消费潜力,进一步影响城乡经济循环和东中西部地区间的经济循环。

##### 2. 变成“第三极”的中西部县域城市

“人走出去,钱带回来”基础上形成的中西部县域城市,严重依赖外部资源的持续输入。<sup>②</sup>这里所说的县域城市,主要包括中西部一般地区的县城、西部经济条件较为落后的地级市以及中西部地区一些规模较大的中心城镇。

经济重心从乡村转移到城市是现代城市兴起的根本动力,现代城乡关系呈现出部门分工的特点,乡村以农业为主,城市以二三产业为主。然而,中西部地区地方政府推动的县域城市建设,既不同于以农业为本的传统乡村,也区别于靠二三产业支撑的现代都市。中西部的县域城市与乡村相比,不从事农业生产活动,脱离“乡土”,“洗脚上楼”,具有“非农”特点。与大城市和东部地区县域城市相比,中西部地区县域城市缺乏产业基础,在环保治理和劳动力成本上涨背景下,甚至出现“去工业化”趋势。中西部地区的县域城市具有“非工”特点。基于笔

者实地调查情况,中西部县域人口的就业大体分为四种形态。第一种是“体制内”工作人员,包括县乡两级工作人员、中小学教师、国企以及卫生医疗系统工作人员等。第二种是在县城从事服务业的人员,如餐饮、运输等行业的从业者。第三种是在县城私营企业上班的人员,以女性为主,一般工资较低,每个月 2000 元左右。第四种是外出务工人员。从比例上看,前三类人员加起来不足县城劳动力的 30%。也就是说,超过 70% 的县城劳动力需要在县城之外就业以维持家庭在县城生活的各种开支。

城镇化不仅改变人口的空间布局形态,而且重塑人的思想观念、行为习惯,城镇化可视为农民的重塑“社会化”过程。县域城镇化带来的直接影响是改变农民的生活方式和消费习惯。进入县城之后,农民普遍面临“收入不高、支出不低”的情况。中西部县城尽管就业机会不多,本地工资不高,但是消费水平却不低。消费方式是构建市民身份的重要手段,农民进城买房之后,需要适应从农村低消费和低现金支出的生活状态转变为城市高消费和高度商品化状态的变化,承受城市生活带来的刚性支出压力。在收入方面,中西部县域城镇化缺乏工业化基础,本地就业机会不多,在县城买房并不能改变农民的就业方式和收入水平。以笔者在中部地区某县的调查为例,第七次人口普查统计数据显示,该县户籍人口为 93.83 万人,常住人口为 59.57 万人,外出常住人口实际超过 40 万人。2020 年,该县统计城镇常住人口为 24.97 万人,常住人口城镇化率为 42.07%。但在调查中发现,实际上一些村庄七成以上农户在县城或者乡镇购置房屋,但依旧需要外出务工,人口外流降低当地城镇化率统计值。这反过来说明,在缺乏就业机会的情况下,农民虽然能够进县城买房,但仍无法在县城扎根。由于中西部的县域城市在消费方面追赶城市,而在生产方面缺乏产业支撑,农民为了支撑在县城的“体面”生活,需要承担比之前在乡村生活时更大的消费压力。

高质量的城镇化要与产业发展协同,而中西部的县域城镇化明显缺乏产业支撑。站在个体的角度来看,高质量的生活要保持收入与支出的平衡,实现家庭生活的完整性,具备家庭发展能力(包括促进个体人力资本提升和具备代际向上流动机会)。从人的城镇化的角度来看,中西部的县域城市既不能为进城人口提供充足的本地就业岗位,也不能减少

农民外出务工造成的家庭分离问题。同时,按揭买房、一次性支出及其造成的家庭债务还会挤压农民在其他方面的投入,影响农民的家庭可持续发展能力。中西部地区农民向县域流动,并不意味着生活状态的必然改善和发展机会的增加。城市与乡村、大城市与县域城市、东部城市与中西部城市,分别构成不同的生活机遇,如表 1 所示。

表 1 作为生活机遇的城市与乡村

	收支结构	家庭生活完整性	可持续发展能力	农民进入与退出
大城市	高收入、高支出、收支平衡	本地就业、完整	强	农民进入难度大
东部县城城市	较高收入、支出较高、收支平衡	本地就业、完整	较强	本地农民进入容易
中西部县城城市	低收入、高支出、收支不平衡	外出务工、不完整	较弱	农民进城买房
东部乡村	较高收入、较低支出、收支平衡	就业机会多、完整	较强	农民可留可退
中西部乡村	低收入、低支出、收支平衡	外出务工、不完整	弱	空心化、留守

### 五、中西部地区县域城镇化快速发展带来的风险与挑战

随着国家现代化建设的持续推进,中国城乡关系形态与性质发生了根本性变化。改革开放以前的城乡关系主要是农村支援城市,即国家通过政策、体制机制等手段从农村提取资源,以农村支持城市建设。改革开放以后,城乡关系逐步过渡为保护型<sup>②</sup>,市场在资源配置中发挥越来越大的作用,城乡之间逐步实现要素自由等价交换,城市向乡村开放,农民成为支撑城市发展的“建设者”,同时也是经济社会发展的受益者。与一些发展中国家不同的是,中国在大力发展社会主义市场经济的同时,还保留了国家的宏观调控制度,对乡村采取保护型政策方针,对下乡资本采取一定的限制性政策。国家建立保护型城乡关系,目的是避免城市掠夺农村,保证农业剩余留在乡村。实施新型城镇化就是要在通过市场手段提高人财物等要素配置效率的基础上,提高国家利用公共政策等行政手段指导城镇化良性发展的能力,规避城镇化进程中可能出现的各种风险。

在发展保护型城乡关系的基础上,中国形成了富有弹性的城乡二元结构,即一种城市充满希望和乡村提供保障的二元结构。一方面,通过城市建设

和工业发展增加农业之外的就业机会,提升城市对乡村剩余劳动力的吸纳能力,拓宽农民收入渠道,促进农村贫困问题的解决。另一方面,在保障农民自由进城的同时,为没有能力或条件进城的农民保留在乡村生活的机会,实现人口在城乡之间的进退有序。<sup>②4</sup>在此格局下,城市为农民提供开放的上升机会,乡村则构成农民的退路。数以亿计的农民和劳动者改变了中国经济社会的面貌,也努力改变着自己的生活。对于参与城乡流动的农民来说,只要有机会外出务工,就不会主动选择在家“躺平”;有回乡的退路,就会减少很多在城市生活中的后顾之忧。在社会发展实践中,富有弹性的城乡二元结构具有自身的优势和好处。一是农民在城市与乡村之间可作出自由选择;二是农民通过留守和外出的家庭分工,增加收入,降低支出,形成家庭储蓄;三是乡村构成了现代化的“稳定器”和“蓄水池”<sup>②5</sup>,消化城市风险,为周期性的经济下行提供软着陆<sup>②6</sup>,有利于社会整体保持稳定局面。

过去十余年以来,中西部地区的县域城市大规模发展,改变了中西部地区的城乡关系和人口流动形态,对社会整体结构和农民个体生活都产生了巨大影响。第一,产业竞争力降低,主要包括两个方面的原因:一是整体用工成本的提高。劳动力的成本优势在过去很长一段时间构成中国经济发展的巨大优势和潜力。劳动力成本优势源于劳动力再生产的低成本,背后的原因在于,在“两栖”城乡关系中农民的家庭生活维系和人口再生产是在村庄中完成的,农民在城市务工可以接受不高的工资标准。农民进入县城生活的直接后果是劳动力再生产成本大幅提高。农民在县城买房定居之后,生活成本大幅度上升,原来的工资标准很难满足县城的消费水平。这也是引发当前农民就业不足与沿海地区缺工并存问题的一个重要原因。人力资源成本持续推高,加速一部分加工制造业向海外转移,反过来,加工制造业的转移又影响农民工就业,出现恶性循环。二是近年来东部沿海地区在产业升级过程中,逐步淘汰一部分产能,中西部一些地区有意承接东部地区的产业转移。然而,笔者在调研中发现,东部地区的产业尚未实现向中西部地区的顺利转移。原因在于:一方面,中西部地区产业发展面临与东部地区相似的环保要求和土地指标限制;另一方面,中西部地区用工成本随农民进城而大幅度提升。也就是说,进

入县城生活的中西部地区农民已无法忍受本地过去较低的工资标准。在此背景下,与东部地区相比,中西部地区在人力成本上的优势逐步缩小,对东部地区产业转移的吸引力也越来越小。笔者还在中西部地区传统工业强镇的调研中发现,这些地区随着农民进城和人力成本提高,存在企业订单减少和产业空心化的趋势。中西部地区县域城镇化推高了劳动力成本,既影响东部地区的用工需要,也影响本地产业发展,构成经济发展降速的基础性因素。

第二,社会流动机制和农民身份意识的改变。城市意味着现代生活转型和更多的发展机会,城乡之间存在梯度,人口流动和城镇化因此具有了社会流动的意义。改革开放以后,城市开始反哺乡村,中西部地区农民通过参与劳动力市场再分配获得农业之外的劳动收入,增加家庭收入。县域城镇化将农民的生活拉入城市消费系统,农村资源再次从乡村抽离并被城市吸纳。县域过度城镇化造成中西部地区乡村的进一步空心化。在城镇化兴起之前的乡村结构中,农民面对的是差异不大的生活机遇,即基于土地平均分配制度、开放的市场就业机会和低现金支出的生计模式。城镇化加剧农民之间的分化,优势农民进入县城,乡村成为留守群体的集聚地,城市与乡村的差距逐渐拉大。站在城市系统来看,当前的中西部县域城市缺乏支撑现代城市生活的收入来源,进入县城生活的农民并不能真正完成职业身份转化,中西部县域城市位于整个城市层级的末端,进入县城生活的农民客观上构成市民群体的底层。站在个体角度来看,在“两栖”城乡关系下,城市与乡村通过劳动力市场连接,城市与乡村属于两套系统,农民工将自己定位为“农民”,其参照系是乡村。进入县域城镇化阶段之后,大量的农村人口进入县城,进城农民逐步具有了“市民”身份意识。农民因为具有农村土地权利和房屋权利而构成中国社会的“中产阶级”。<sup>②7</sup>县域城镇化推动农民“离土离乡”,同时,具有“市民”身份意识的进城农民的“无产化”属性强化和“中产”属性弱化,这一社会转型所带来的系统性影响,还有待深入观察。

第三,农民家庭生活逻辑改变,家庭生活“内卷化”。在“两栖”城乡关系下,农民采取家庭内部分工,留在乡村的中老年从事农业生产活动,维持家庭日常开支、照顾高龄老人、维系村庄社会关系,青壮年全身心在城市务工,结余的工资收入变成家庭储

蓄,用于教育、医疗等家庭大宗支出。县域城镇化打破了这一家庭生计模式,首先是农民按揭买房形成债务,其次是进城后的家庭支出大幅增加,储蓄率降低,农民家庭的长远发展能力下降。除此之外,进城还对农民的养老、生育等产生影响,如受县城生活成本大幅度提高的影响,农民的生育意愿逐渐下降。相对于大城市(收入稳定)和乡村(支出少),未来县城可能成为中国的生育洼地。进城买房后突然增大的消费压力还会造成家庭生活的“内卷化”。笔者在一些地区调研中发现,一些年轻人在父辈支持下进城买房,之后由于收入无法维系体面生活而引发代际冲突和年轻人离婚问题。

第四,基层社会秩序发生重大改变。乡村属于熟人社会,乡村除产出农业剩余之外,还生产社会关系,形成社会资本。农民在村庄生活中相互帮忙,形成互助合作关系,低成本地解决日常急难。进入县城生活以后,农民的社会资本丧失,孤立的家庭面对消费市场,给收入不稳定的农民带来极大的不安全感。再者,随着农村人口大规模进入县城,流动性增加,社会治理从熟人社会空间走向陌生人空间,传统的县乡村治理体系需要同步改进。

## 六、政策讨论

城镇化是走向全面现代化的必经阶段。合理有序的城镇化进程推动要素重新分布,改变人口素质和民众生活方式,反过来拉动经济增长和社会进步。推动新型城镇化的关键是合理定位城镇化战略,实现城镇化与经济社会发展的契合,避免激进的城镇化做法。应对中西部地区县域城镇风险以及当前城镇化实践中存在的不合理部分,需要从战略和策略上做出一定的调整和完善。

第一,扭转地方政府的政绩观。调查发现,造成县域城镇化过度发展的主要原因,是不少中西部地区地方政府将吸引人口进城当作拉动经济增长和增加财政收入的手段,形成了“人口进城—土地出让—房地产开发”的循环体系。维持高位房价能够带动土地出让市场旺盛,以此来扩充地方政府财政收入。支撑这个“大循环”体系的是“农民进城—买房—家庭负债”的小循环体系。地方政府将公共服务供给变成经营县城和推高地价的手段,构成以上“大循环”与“小循环”的关键。不少中西部地区的地方政府为了增加财政收入,人为地推动教育、医疗

等公共服务资源向新城区和开发区集中,以此来拉动人口集聚,将国家“以人为核心”的积极城镇化政策扭曲为以房地产为中心的激进城镇化做法,农民被动卷入“人口进城—土地出让—房地产开发”的循环体系中。对此,国家既要顺应需求和引导农民有序进城,同时又要避免地方政府采取激进政策。在落实城镇化政策上,地方政府的行为逻辑与国家宏观政策不完全一致,与农民的需求也存在偏差。国家有必要对基层政府的有关行为实施控制,将城镇化拉回到“以人为核心”和提高人民幸福感的正确轨道上,避免地方政府捆绑城镇化政策。

第二,正确定位县域发展目标。在国家生态环保要求越来越高和人工成本不断上升的背景下,中西部地区县域承接东部地区产业转移的效果不明显。中国经济社会发展进入新阶段,中西部地区的县域城市很难重走改革开放之初东部地区县域经济发展的旧路。在整个中西部地区经济密度较低的基本格局下,可将县域城市建设成为面向乡村供给服务的区域公共服务中心、交通中心、商业中心,使之成为连通乡村与大城市的桥梁。党的十九届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展的第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》提出,强化县城综合服务能力,把乡镇建成服务农民的区域中心。<sup>②</sup>这在一定程度上确定了县域发展的基本方向。在城市到乡村的空间体系中,中西部地区县域城市构成农民与市场的中转站,以及连接农民与国家关系的治理枢纽。为此,在政府管理体系中,应适当减少对中西部地区基层政府发展 GDP 的政绩要求。中西部地区县域城市建设要从提升公共服务供给能力和供给效率角度入手,按照辐射周边 50 公里和服务 50 万人口的大体标准作出规划,统筹考虑县乡村三级空间,合理安排医疗、教育、养老资源,提高公共服务资源的配置效率,避免将宝贵的国家财政转移支持投入在县城“大广场”“大公园”“大展馆”等建设上,基础设施建设要注重民生性、基础性和普惠性,好看不重要,好用是关键。

第三,统筹协调城镇化与乡村建设。中西部地区经济社会发展资源主要来自国家的转移支付。推进现代化要处理好城镇建设与乡村振兴的关系。在操作过程中,中西部地区要避免将城镇与乡村建设的目标定得过高。如果城镇化的目标定得过高,就会带来激进的城镇化政策,造成城乡“三元”结构。



同样,如果将乡村振兴的目标定得过高,就会使乡村发展与现代化进程相悖。乡村人口流出是总趋势,中西部地区的乡村建设应坚持适度标准,重点是改善农民的生活条件,将乡村建设成为农民的退路和中国现代化建设过程中的大后方基地。

第四,慎重稳妥推进农村改革。国家推进乡村改革,其目的是促进城乡要素自由流动和合理配置。需要注意的是,中国在追求现代化的过程中,依然面临很多迫切需要解决的重大现实问题。现代化存在诸多风险,推动农村改革要有底线思维,不能动摇“三农”压舱功能。其中,最为关键的是农村土地制度改革要坚持正确的方向,以农民不失地为底线,在此基础上寻找提高土地资源配置效率的各种办法。乡村是社会的稳定根基,土地是乡村的根基,相关改革需慎之又慎。

#### 注释

①《统筹人口发展战略 实现人口均衡发展——改革开放40年经济社会发展成就系列报告之二十一》,国家统计局网站,http://www.stats.gov.cn/zjtc/ztfx/ggkf40n/201809/t20180918\_1623598.html,2018年9月18日。②《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》,中国政府网,http://www.gov.cn/xinwen/2014-03/17/content\_2639873.htm,2014年3月17日。③《中共中央 国务院关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》,中国政府网,http://www.gov.cn/zhengce/2019-05/05/content\_5388880.htm,2019年5月5日。④⑩⑫⑬⑭⑮⑯⑰⑱⑲⑳㉑㉒㉓㉔㉕㉖㉗㉘㉙㉚㉛㉜㉝㉞㉟㊱㊲㊳㊴㊵㊶㊷㊸㊹㊺㊻㊼㊽㊾㊿

刘易斯:《二元经济论》,北京经济学院出版社,1989年,第162页。⑧贺雪峰:《论中国式城市化与现代化道路》,《中国农村观察》2014年第1期。⑨方向明、覃诚:《现阶段中国城乡发展差距评价与国外经验借鉴》,《农业经济问题》2021年第10期。⑩温铁军、温厉:《中国的“城镇化”与发展中国家城市化的教训》,《中国软科学》2007年第7期。⑪方创琳等:《中国城市化发展阶段的修正及规律性分析》,《干旱区地理》2008年第4期。⑫林李月等:《城镇化中后期中国人口迁移流动形式的转变及政策应对》,《地理科学进展》2020年第12期。⑬郑秉文:《拉美城市化的经验教训及其对中国新型城镇化的启发》,《当代世界》2013年第6期。⑭温铁军:《三农问题与制度变迁》,中国经济出版社,2009年,第67页。⑮《城镇化水平不断提升 城市发展阔步前进——新中国成立70周年经济社会发展成就系列报告之十七》,中国政府网,http://www.gov.cn/xinwen/2019-08/15/content\_5421382.htm,2019年8月15日。⑯《2020年农民工监测调查报告》,《中国信息报》2021年5月7日。⑰王海娟:《农民工“半城市化”问题再探讨——以X县进城购房农民工群体为例》,《现代经济探讨》2016年第5期;陈文琼、刘建平:《发展型半城市化的具体类型及其良性循环机制——中国农民进城过程的经验研究》,《城市问题》2017年第6期。⑱贺雪峰、董磊明:《农民外出务工的逻辑与中国的城市化道路》,《中国农村观察》2009年第2期。⑲宋国恺、陈欣蕾:《农民工城镇化转变:从“乡—城”到“乡—县—城”——以农民工落户城市层级选择意愿为视角》,《西安交通大学学报》(社会科学版)2021年第5期。⑳安永军:《生源流动、教育资源重组与城乡义务教育失衡——基于甘肃N县的案例研究》,《北京工业大学学报》(社会科学版)2021年第5期。㉑安永军:《中西部县域的“去工业化”及其社会影响》,《文化纵横》2019年第5期。㉒林辉煌、贺雪峰:《中国城乡二元结构:从“剥削型”到“保护型”》,《北京工业大学学报》(社会科学版)2016年第6期。㉓夏柱智、贺雪峰:《半工半耕与中国渐进城镇化模式》,《中国社会科学》2017年第12期。㉔贺雪峰:《新乡土中国》(修订版),北京大学出版社,2013年,第165页。㉕温铁军:《八次危机:中国的真实经验》,东方出版社,2013年,第98页。㉖黄宗智主编:《中国乡村研究》(第6辑),福建教育出版社,2008年,第1—14页。

责任编辑:翊明

## Urban and Rural "Third Pole" and the Risk Response of County Urbanization

— From the Perspective of the Comparison Between Central-western and Eastern regions

Gui Hua

**Abstract:** As a necessary process of modernization, the development of urbanization is affected by many factors, such as industrial form, farmers' income level and the cost of entering the city. In recent years, with the active promotion of local governments, the rural population in the central-western regions has entered the county on a large scale, which has promoted the rapid development of county urbanization. However, the county cities in the central-western regions lack the foundation of industrialization, the county consumption depends more on the input of external resources, and the potential for development is limited. Large scale county urbanization has greatly changed the county population layout, social life style, people's ideas and social stratum structure, and brought about challenges that can not be ignored to the local social and economic development. In the new development stage, promoting the high-quality development of county urbanization needs to be comprehensively considered in combination with industrialization, industrial upgrading, rural policy, land system and social governance system construction.

**Key words:** new urbanization; county cities; urban and rural "ternary" structure; policy response