

城乡一体化典型实践模式的比较分析及启示*

安中轩

(中国人民大学区域与城市经济研究所,北京 100872)

摘要:通过对城乡一体化发展的苏南模式、上海实践模式和法国城乡环境一体化实践模式在发展条件、发展重点和发展方式上的比较,发现城乡一体化是随着区域条件和发展阶段不断推进的动态过程,是一项目标和过程的统一、不断深化的系统性工程。在城市化过程中,市场手段和政府干预各施其职、相得益彰。

关键词:城乡一体化;发展模式;发展阶段;动态;系统性工程

中图分类号:F061.5

文献标识码:A

文章编号:1008-6439(2007)06-0082-04

Comparative analysis of typical practical mode of urban-rural integration and its enlightenment

AN Zhong-xuan

(Regional and Urban Economic Research Institute, Renmin University of China, Beijing 100872, China)

Abstract: After comparing urban-rural integrated development mode of southern Jiangsu Province with practical mode of Shanghai and integrated urban-rural environment practical mode of France in the perspective of development condition, development priority and development mode, this paper reveals that urban-rural integration is a consistently developing dynamic process with the developing of regional condition and development stage and is unified between goal and process and is a changing systematic engineering. In the progress of urbanization, market power and government management have their role separately and support each other.

Key words: urban-rural integration; development mode; development phase; dynamic; systematic engineering

所谓“发展模式”,其基本涵义是指“在一定地区,一定历史条件,具有特色的经济发展的路子”(费孝通,1997)。城乡一体化发展模式即不同地区在各自的历史和经济条件下,各自探寻出来的推进城乡一体化的途径和采取的措施。通过对不同的城乡一体化发展模式的比较分析,我们可以探索出城乡一体化发展的共同规律,并用于指导我们新的城乡一体化实践,创新更多更有效的城乡一体化模式来促进我国城乡协调和一体化发展。

一、苏南模式

所谓“苏南模式”,是指苏锡常地区通过发展乡镇企业促进非农化,从而推动城乡一体化的方式和

路径。苏南是指长江三角洲的苏州、无锡、常州,改革开放以来,这里是全国经济发展最快、最活跃的地区之一。尤其是苏南的乡镇企业,已成为苏南经济的支柱。乡镇企业的不断发展壮大,使苏南可以采取以工补农、以工建农的措施来协调工农关系,稳定农业生产。它在全区建立了优质、高效的农业生产基地,推动了农业机械化、良种化、水利化和服务社会化,保证了一、二、三产业的协调发展。农村经济的发展,打破了传统的二元结构,引起了农村经济社会结构的深刻变化。一大批小城镇脱颖而出,成为联结城乡的枢纽,改善了农民的生产、生活条件和质量,加快了农村产业结构的优化和城市化

* 收稿日期:2007-10-10

作者简介:安中轩(1980—),男,土家族,贵州沿河人,中国人民大学区域与城市经济研究所,博士生,从事城市经济研究。

进程,从而推动了苏南地区城乡协调、一体化发展。

苏南模式是以乡镇企业为突破点的城乡产业协调互动、农业农村现代化发展模式。无锡是苏南模式的核心代表,无锡市的城乡一体化实践是从“三农”现代化出发的,农村现代化建设开始于20世纪80年代初。在20世纪80年代中前期,无锡市重点围绕“耕作机械化、农艺科学化、经营规模化、服务社会化、农民知识化”进行探索实验,扩大农村现代化建设试点,发展并壮大乡镇工业,建立“以工补农、以工建农”的农业投入制度。20世纪80年代中后期,无锡市加快农村经济发展,坚持产业结构以工业为主、所有制结构以乡镇村集体所有为主、经济运行以商品经济为主的发展格局,加强农工结合、统分结合、产销结合、纵横结合的运行机制,强调有利于协调发展农村一二三产业、实现共同富裕、协调社会事业发展、精神文明建设、缩小三大差别。无锡市乡镇企业大发展,农村经济一片繁荣,城乡发展呈现共荣的景象。20世纪90年代,无锡加快推进集体乡镇企业产权制度改革,发展个体私营经济、外向型规模经济,并提出农村现代化建设的“三个集中”方针(即农田向规模经营集中、工业向园区集中、农民向小城镇集中)和“农业现代化、工业集约化、农村城市化”发展战略。如此,使得无锡农村经济在所有制结构、产业经济结构、分配制度、增长方式和管理制度上都实现了新的突破,取得了新的进展,从而实现了城乡经济的协调和一体化发展。^[1]

二、上海实践

上海城乡一体化发展大致经历了两个阶段。第一阶段始于20世纪70年代末,主要借助乡镇企业的异军突起和农业剩余劳动力的就地转移,从郊区内部形成动力,实现农民的职业变迁,从而缩小了城乡之间、工农之间的收入差距,在一定程度上缓解了城乡二元结构矛盾,并促进了全市的经济发展和结构调整升级。

第二阶段是自20世纪80年代以来,上海大批工业企业陆续向近郊迁移,上海市区人口密度开始下降,上海近郊区人口密度开始上升,远郊人口密度呈不同程度的下降,上海开始进入城市郊区化发展阶段。1986年,上海市正式把城乡一体化作为全市经济和社会发展的战略思想和指导方针。上海

郊区的“三个集中”使得郊区工业园区快速发展,同时农村城镇化进程加快,农业产业化、农村现代化发展迅速。此外,上海郊区的基础设施建设取得重大进展,已形成了9000公里的公路网以及完备的农用事业设施,这些都为上海进一步推进城乡一体化打下了坚实的基础。

当前上海的城乡一体化实践是“城乡统筹规划”的城乡一体化模式,主要体现在从社会结构的变迁层面上破除城乡二元结构,围绕率先实现现代化和建设世界城市的战略主线,通过郊区的工业化与城市化建设,推进农民社会身份的变迁,即农民市民化进程。

对于新世纪上海城乡一体化发展,上海市发展改革委员会提出五大战略原则:非均衡整体发展战略原则、双向演进互动发展原则(推进城市郊区化、推进农村城市化)、市场取向与政府有效干预相结合原则、制度创新原则(打破二元制度结构)、系统协同原则,并相应地提出了上海城乡一体化五大发展战略措施。

(1)集中城市化。实施非均衡发展战略,以集中城市化为重心,“化散为聚”,逐步实现由“分散城市(工业)化”向“集中城市(工业)化”战略转变,加速郊区(农村)城市化进程。

(2)推进非农化。高度重视人力资源开发,以全方位促进就业为重心,加速农村劳动力的非农化转移。

(3)建立新型城乡关系。全面深化改革(改革户籍制度、改革土地制度、改革社会保障制度等),以制度创新为重心,加速突破影响城乡一体化发展的制度性障碍。

(4)转变经济增长方式。高度重视节约发展,以工业节约化和农业现代化为重心,加速实现郊区经济城市化、现代化转型。

(5)保全生态系统。强化城乡功能协调,以保全生态系统为重心,加速推进城乡有机融合的生态化建设。^[2]

三、法国城乡环境一体化实践

法国作为发达的资本主义国家,由于现代经济发展起步早,随着社会经济和科技的进步,已经完成了工业化、城市化和农业现代化。一方面,土地集中和农场规模扩大及农业技术进步,带来了农业

劳动生产率的提高、农民收入的增加及经济地位和社会地位的逐步改善;另一方面,产业结构的演进和工业化的进展,促使乡村人口向城市转移和集中,农业和非农业之间、城市和乡村之间的联系日益加强。加之各地方政府对农业保护性政策的实施,使农业生产和农村生活条件大大改善,城乡之间的差别明显缩小。当前,法国面临的问题是保护城市与乡村的居住环境的多样化,推进城乡融合与城乡优势互补的城乡一体化发展,追求清新的空气、优美的景观、舒适的生活。法国的城乡一体化发展已到追求高质量生活环境的城乡环境一体化发展阶段。

法国是个经济发展水平和城市化发展水平都已很高的发达国家,环境需求在社会需求中上升到主导地位,相应产生社会性的环境保护要求,形成全社会的环境保护意识。因此,在法国城乡协调发展的重点在于保护城市与乡村的居住环境的多样化,实现城乡环境一体化的发展,使得城市与乡村都能享受到清新的空气、优美的景观、舒适的生活。法国的主要措施有:

——用城市总体规划和土地利用计划来控制城乡土地的使用,使城乡发展相互衔接,这样就从根本上防止了城市无限制地占用土地,保护了农业的发展,从而尽可能地避免了城市过度膨胀所带来的城市病。

——“建设没有郊区的新城”。在建设新城时引入农业景观,把农田作为绿地引入城内及城市周围,使城区的绿地、水面达到40%,并用农田作为城市与城市之间的隔离带。

——建立自然保护区。特别是分布在法国全国各地的大区级自然保护区,主要目的除保护自然遗产外,还要保护村落这一人类的文化遗产,并在保护中发展村镇经济,为城里人度假提供方便,避免城市化引起的人口向大城市集中,造成村落的衰落。

——保护农业。从保护环境观点出发,法国把农业的发展与城市的隔离带、自然景观的保护联系在一起,政府保护农业、资助农业工作者,使得农业发展与环境保护相互促进。

——对市民和儿童进行环境保护方面的教育,提高全民的环境意识。

四、比较与启示

通过上面对苏南模式、上海实践、法国城乡环境一体化实践三个城乡一体化典型实践模式的介绍,可以看出由于它们各自所处的发展阶段和条件不同,它们城乡一体化发展的重点和方式也不同。下面分别作具体的比较分析。

(1) 发展条件比较

从发展阶段来看,苏南处在工业化发展的起步阶段,上海市已进入工业化的中后期,而法国作为发达的资本主义国家,已发展至后工业化时期;从发展区域的城乡空间发展格局来看,苏南地区是少数中等城市带动幅员广阔的广大农村地区,上海是一个特大型中心城市带动大郊区,而法国是70%以上的城市化地区带动相对较小的农村地区;从发展的经济条件来看,苏南地区城市的经济实力还无法大力地反哺农业,上海作为特大型中心城市,经济发达,具有强大的经济实力来支援郊区和农业的发展,法国更是有极为强大的城市和工业经济实现对农村和农业的支持。

(2) 发展重点比较

根据各自地区发展阶段和经济条件,它们各自的发展重点也不一样。苏南模式始于我国改革开放初的20世纪80年代,农村的改革使得农业取得了大发展,乡村工业化提到地区经济发展的日程,同时原来“独霸天下、一统江湖”的国营企业正处于体制改革的阵痛时期,为乡镇企业的粗放发展腾出了千载难逢的市场空间,作为城乡协调发展的产业载体和农村工业的发轫,乡镇企业得以大规模的兴起,随之成为苏南模式城乡一体化发展的主要推动力量。上海模式的推行得益于城市强大的工业基础,随着工业企业向郊区的转移,城市开始大规模的郊区化,为防止工业企业过分分散带来的规模不经济,上海模式着重加强郊区的集中工业化以促进城市化,同时带动农村地区的非农化,以加快农村劳动力的转移和农村城市化的发展。上海虽然也强调城乡生态系统的功能协调,但其重点还是在于经济发展与社会融合。法国的城乡一体化是在经济高度发达、城乡在经济发展水平趋于一致、农村的生产生活方式已高度现代化的情况下,为寻求更为舒适的生活环境而对城乡环境协调发展做出的统筹安排,这是更高层次上的城乡一体化,它的重

点已不是经济发展和社会融合,而是在于保护城市和乡村居住环境的多样性,实现城乡环境一体化的发展,这是城乡一体化发展的高级阶段。

(3) 发展方式比较

在发展方式上,苏南模式主要为自下而上的分散式发展,而且是我国改革开放特定历史时期的产物。这种模式是在一个缺乏具有强大经济实力的中心城市的情况下,由于存在国有经济转轨时期的市场真空地带和短缺经济带来的极大的市场需求,从而诱发了在农村经济发展上已经有一定原始积累的农村地区乡镇企业的发展。苏南模式是一种体制转换和短缺经济引发的、自发性的、分散的城乡经济发展模式,对工业化、城市化和城乡一体化的推动作用有限,因而具有一定的历史局限性。今天,苏南模式已随着时代条件的变化在逐渐的演变。上海模式则是典型的大城市带大郊区,是一种自上而下的、中心城市主导型的城乡一体化模式,这种模式在我国当前的经济发展阶段和条件下具有普遍的意义,是在既遵循经济发展规律,又要充分发挥政府积极作用的前提下所推行的城乡一体化发展战略。而法国城乡一体化发展在于追求高质量的生活环境,这样的目标决定其方式是对城市和乡村景观的统筹规划,通过限制或保护各类用地、在城市中引入农业景观等手段以达到建设“田园城市”的目的。

从以上对苏南模式、上海实践以及法国城乡环境一体化实践的介绍和比较分析,可以得出以下几个方面的启示:

(1) 城乡一体化在很大程度上反映了城乡经济社会随着工业化、城市化推进而发展的必然过程,其发展重点和方式与区域所处的发展阶段相适应,动态且不断地向前演进。苏南模式以乡镇企业为突破点,与其工业化处于起步阶段相联系;上海模式是由于其工业化已获得了相当的发展,经济实力大为增强,相应的,在其辐射能力增强的条件下,产业向郊区扩散与保护、发展现代农业相结合的产物;法国城乡一体化则是在更高发展水平上的实践,也是更高层次上的实践,即追求高质量生活环

境——生态层次上的城乡一体化实践。可以设想在今后的发展阶段,城乡一体化还会有更新的内容。

(2) 城乡一体化是运用市场手段和政府干预各施其职、相得益彰的发展过程。上海模式中,企业根据其利润最大化的要求,为了避免城市地价上涨、交通拥挤、资源紧张等带来的成本上升,开始向郊区转移;政府则因势利导,建立工业园区,集中布局、统筹协调,加快郊区城市化以及农业现代化的发展。同时上海在推进城乡一体化过程中也完成了城市主导产业的调整及优化,将传统的纺织、化工、冶金、机械制造业转移出去,专心致志地发展电子信息、生物医药、现代汽车、现代通讯、新型材料等资本密集和高新技术密集型产业,打造中国最大的金融中心和研发中心,以资本和技术来统领城乡社会经济协调发展。

(3) 城乡一体化是目标和过程的统一,是不断深化的系统性工程。城乡一体化既是目标,也是过程,是不断向最高目标推进的过程,它包含有众多的内容和涵义,是一项系统性工程,要求经济、社会、环境等方面的协同发展,但在不同时期其发展重点不同。制度建设和制度创新需贯穿于整个过程,以保障该系统性工程的不断深化。

参考文献:

- [1] 洪银兴,陈宝敏. 苏南模式的新发展——兼与温州模式比较[J]. 改革,2001(4).
- [2] 王景新,李长江,曹荣庆,等. 明日中国:走向城乡一体化[M]. 北京:中国经济出版社,2005.
- [3] 王碧峰. 城乡一体化问题讨论综述[J]. 经济理论与经济管理,2004(1).
- [4] 陈丙欣,叶裕民. 中部三大城市群发展的比较研究[J]. 重庆工商大学学报(西部论坛),2007(5).
- [5] 杨兵. 对中国城乡一体化问题的反思[J]. 经济纵横,2002(6).
- [6] 段小梅,张耀华,赵旭. 长江上游地区城乡一体化实证研究[J]. 重庆工商大学学报(西部论坛),2007(4): 16-20.
- [7] 刘家强,唐代盛,蒋华. 城乡一体化战略模式实证研究[J]. 经济学家,2005(3).

(责任编辑:弘流;责任校对:段文娟)