

# 乡村振兴与城乡关系再探索： 人口生计何以可转换？\*

邱泽奇

党的十九届五中全会提出“全面建设社会主义现代化国家”，并进一步提出了到2035年基本实现社会主义现代化的远景目标。问题是，人们如何理解和感受传统与现代呢？人类的近代历史表明，城乡关系格局是一个国家现代形态的基本指针（许平，2001）。伴随现代国家发展，人们的生计模式会不断转变，也是社会福祉迈向平等的机会与过程。在这个过程中，人们的生活空间从以乡村为主转向以城市为主，人们的技能来源从以经验积累为主转向以公共教育为主，人们的社会福祉从以家庭或家族为主转向以国家为主。归纳起来，这些转向即人们的生计从以农业为主转向以工业为主。生计来源、生活方式、社会福祉的系统性转变，构成了传统与现代的根本性区别，核心是生计模式的本质转变。如果说技能来源和社会福祉是人们生计模式转变的内在形态，那么，生产方式和生活空间则是生计模式的外在表现，从农业到工业，从乡村到城市，正是城乡关系的外显形态，也是人们可以感受、体验的从传统到现代的基本内容。

在过去一百年里，中国一直在探索着如何从传统迈向现代（罗荣渠，2009）。在这个过程中，最艰难的一个问题是如何让中国从一个彻底的农业国家转变为一个工业国家。与这个问题相伴随的是，如何安置从农业中析出的大量劳动力和农村人口。党的十九大提出了乡村振兴战略，意在让广大乡村实现产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕。党的十九届五中全会进一步提出了在国家“十四五”期间使民生福祉达到新水平，内涵之一是优先发展农业农村，使脱贫攻坚成果巩固拓展，乡村振兴战略全面推进，到2035年实现基本公共服务均等化，城乡区域差距和居民生活水平差距显著缩小。

---

\* 本文为教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“作为发展要素的互联网资本研究”（项目编号：16JJD840002；主持人：邱泽奇）、国家社会科学基金重大招标课题“新技术应用背景下数字社会特征研究”（项目编号：19ZDA143）中邱泽奇主持的子课题“数字社会的国家治理研究”成果的一部分。

那么，随着乡村振兴国家战略实施的深入，中国将塑造怎样的城乡关系、实现2035年远景目标，让中国进入中等发达国家行列，实现社会主义现代化呢？本文将从城乡关系的基本性质即城乡人口的生计转换入手，把中国的城乡关系放在世界历史的进程中，回溯英国、法国和中国在迈向现代国家进程中对城乡关系的探索，探讨在中国实现2035年远景目标进程中围绕人口生计转换建构可持续发展的城乡关系的路径。

## 一、英法城市化进程与城乡关系向人口生计回归

一个国家，如果有传统的话，城市化是其迈向现代进程必须经历的一段历史过程。这段过程，有的长、有的短。无论过程长短，世界各国的城市化都有着相似的路径：城市化的外显是城市的发展，城市空间范围的扩张，城市人口规模的膨胀，在人口生计中工业职业地位的上升。与之相伴随的往往是乡村的凋敝。因此，城市化的本质是城乡关系的转变，城乡关系转变的本质是人口生计模式的转换。

英国是世界上第一个实现城市化的现代国家。1700年，英国城市人口约占总人口的2%，到1760年工业革命开始时，约占总人口的10%。到1851年，英国拥有了265座5000人以上的城镇，城镇人口占总人口的比重达到54%，第一个迈进了城市人口过半的现代国家。英国的城市化虽然经历了漫长的近100年，却不是匀质的渐进过程。相反，城乡人口数量的反转甚至是一个突变。从乡到城的快速人口迁移并非以传统城镇为依托，而是以工业发展为吸引力。城市制造业特别是棉纺织业的迅速发展把大量农业劳动力从乡村直接拽到了工业化的城市。1801—1861年，大城市人口平均增长2.1%，而小城镇和乡村人口年均仅增长1.0%。其中，新兴工业化城市的人口增长尤其迅猛：从1821年到1831年的十年中，布赖顿人口增长了69.7%，布拉德福增长了65.5%，索尔福德增长了55.9%，利兹增长了47.3%，利物浦增长了45.8%（Weber，1963）。

与工业化相伴随的城市化很容易使人们认为工业化是促进城市化的唯一因素（赵煦，2008），甚至认为是建构城乡关系的唯一因素。而法国的近代历史却告诉我们，除却工业化对建构城乡关系的影响，文化传统也是一个重要因素。法国同样经历了工业化，可是，在相当长的时间内，城乡人口并没有发生快速的变化，城市人

口始终呈现为匀质增长状态。具体而言，1846—1856年，城市人口占总人口的比重每年增加2.9个百分点，这一比重在1856—1866年提高3.2个百分点，直到19世纪末年，其增速始终保持在3.5个百分点以内（计翔翔，1992）。19世纪初，法国已经拥有了人口在3万以上的城市17座（Pellegrini & Baudry，2014），可是，大量人口依然居住在乡村，维持着小农生产方式。直到20世纪初，法国农业劳动力依然占就业总人口的43.2%。与英国不同，在这个进程中，法国传统文化对小农的钟爱和对城市生活的疑虑发挥了重要影响（许平，2001）。

英国的快速城市化和法国的慢速城市化，带来了非常不一样的城乡关系。

英国快速城市化把大量乡村社会积累的社会和经济问题在短时间内随着人口的迁移带到了城市，不仅让城市之间人口失衡，还滋生了各种城市病。如1830年，利物浦有六分之一人口住在地窖，一些供水严重不足的城市一周只有三天供水。劳动人口的大量增加则加剧了工人内部的竞争，一方面，劳动条件恶化，工伤事故频发，职业病发病率迅速攀升，物价上涨，工人实际收入下降；另一方面，失业人口不断增加，1840—1848年进入济贫院的人数从16.9万增加到30.6万（丁建定、杨凤娟，2004）。为解决快速城市化带来的社会问题，尤其是城乡关系失衡带来的人口生计困难，英国在19世纪后期和20世纪上半叶进行了大量的制度建设，如“10小时法”“工厂法”“煤矿法”“雇主责任法”“强制教育法”“免费义务教育法”“失业工人法”“养老金法”“伤残保险法”等（唐庆，2010）。

20世纪初年，英国政府不得不把城市问题与乡村问题关联起来，提出了田园城市（garden cities）的构想。到二战之前，在政府直接主导下，达成了进行城乡整体性规划的共识，开创了世界上第一个完整的城乡规划体系（广德富，2008）。二战之后，英国一改传统自由放任模式，进一步由政府主导，启动了国家投资的“新城（new towns）开发运动”（Hardy，2003），进行第二次城市化。到20世纪70年代中期，英国已经建成了33座新城。到20世纪90年代，英国总人口中的90%居住在城市，其中，23%居住在不同规模的新城里。尽管英国政府在不断更迭，可作为工党政府的一项创举，每一届工党政府都试图从前任那里接过新城建设的接力棒（田德文，2013；Forsyth，2019）。

无论是田园城市建设还是新城运动，看起来都是在为快速城市化带来的各种不良后果善后（李亚丽，2013），其实质是在调整城乡关系，解决快速城市化带来的人口生计难题。建设不同规模的城市看起来是在整体上完善城市的规模结构，实质

上是在超大城市与弱小乡村的断裂地带建立过渡性人口生计空间，满足不同人群的生计需求，用以匹配不同人群的生计形态。两次政府主导的城市化调整，其用词的变化，即从城市（cities）到城镇（towns），反映的正是在城市和乡村之间建立有机衔接（continuity）的战略调整。

法国的慢速城市化给法国政府和社会留出了足够的时间与空间，让人们得以把握从乡村到城市的生计转换进程，尤其是为乡村人口寻找适宜的生计提供丰富的选择，形成“城—镇—乡”一体的城乡关系和人口生计过渡。19世纪中期，在英国因快速城市化带来的贫困迫使人们向外移民讨生活时；法国却在1800—1950年吸纳了大量的外国移民，迁入人口超过迁出人口500万，法国劳动力中的移民人口在20世纪初一度占法国总人口的3.3%（计翔翔，1992）。随着新技术向农业的渗透，法国农业的现代化进程也同步发展，平衡了工业化带来的人口吸引力，使法国政府和社会都试图在城市生计与乡村生计中寻找中间地带，提出了“绿色城市”的概念。<sup>①</sup>

第二次世界大战之后，为缓解巴黎人口过于集中带来的生计困境，法国政府分别于1961年和1968年实施了两轮规划改造工程，将单中心的巴黎变成了多中心的巴黎，将工业产业和产业人口向周边省疏散，沿塞纳河、马恩河、卢瓦兹河河谷方向扩展形成了五座新城。到20世纪90年代，绿色基础设施逐渐成为法国城市规划的核心内容。以大巴黎改造为代表，城市生活的生计属性得到强调，工作、购物、居住、休闲、交通等生计内容融入同一个空间。并且，城市规划不再严格区分城乡，让城市回到自然的理念进一步落实到传统城市规划更新和新城市建设之中，让城市、郊区、乡村之间的外观越来越模糊（魏南枝、黄平，2015）。

在过去的200多年里，英法两国的城市化进程有着非常不同的节奏和结果。两国的城市化都源自工业化和市场化，英国花了相对短的时间实现了城市人口的过半，却花了更长的时间治理快速城市化带来的城市病，特别是因人们生计悬置带来的社会困境。法国的城市化起步较晚，经历的时间也更长，直到20世纪30年代，法国城市人口占总人口的比重才过半，比英国整整晚了80年。在法国城市化的进程中，也经历了巴黎的空间扩张和人口膨胀，不过其速度远远低于英国伦敦，这也给法国社会调整人口生计提供了宝贵时间和机会。从而，法国的城市化进程更加平顺，更少折腾。

---

<sup>①</sup> 绿色城市概念由法国建筑大师勒·柯布西耶（Le Corbusier）提出。

具有讽刺意味的是，无论城市化的快慢，最终两国的城市化其实都回到了城乡关系的本质上。在英国，快速城市化在城乡之间挖开的生计鸿沟最终还得由田园城市和新城镇运动来填补。而在法国，虽然曾经出现过城乡之间生计鸿沟的迹象，但幸运的是，在二战之前，即城市人口占比刚刚过半之时，人们就已经觉醒并提出了绿色城市理念，后来，对巴黎的多次规划调整也不过是觉醒的实践而已。

英法两国的城市化实践进程告诉我们，工业化带来的人口集中是一个自然的历史趋势，也是现代社会追求效率的后果之一。可是，在城市化进程中如何处理城市与“三农”的关系却会带来非常不同的社会后果。不管这些后果如何，政府和社会还会回到有机衔接的城乡关系轨道上来。其中的核心是，在城乡之间，如何让不同人群的多样性生计转换平顺且保持稳定。

## 二、中国城乡关系的实践逻辑

与英法两国由市场推动、国家调整、回归生计的城乡关系建构不同，中国现代城乡关系建构从一开始就是由国家复兴实践推动的。

在讨论中国城市化进程时，我们需要区分涉及人口的两个统计口径。一个户籍口径，一个是常住人口口径。其中，常住人口更真实地反映着劳动力就业在农业和工业的分布，也更恰当地呈现了城乡的主要关系。

依据《中国统计年鉴》的人口数据，1949年中国城镇人口占总人口的比重为10.6%，与工业革命初期英国1760年的水平相当。<sup>①</sup>1996年中国城镇人口的占比刚刚超过30%，2010年，这一占比接近50%。换一个视角看，城镇人口占比增加的前20个百分点，花了45年时间；后20个百分点，则只花了15年。

与法英美德比较，中国的城市化有着自己的特点。中国城市化的起步比英国晚了近200年，在中国迈进城市化时，法英美德城市化的经验教训已经存在。在逻辑上，中国应该从法英美德的城市化发展中吸取经验教训，建构结构更加有效、进程更加稳定的城乡关系，实现人口生计的平顺转换。事实却是，让城市人口占比从

---

<sup>①</sup> 中华人民共和国国家统计局在其官网上公布了历年由国家统计局发布的《中国统计年鉴》。请参见国家统计局官网，以下引自不同年份的人口数据不再另行注明出处。

10% 增加到了 30%，我们用了更长的时间。200 年前的英国只花了 40 年时间，200 年后的中国却花了 45 年时间。同理，法英德美的城市化经验告诉我们，后 20 个百分点是城市化的快速发展阶段，也是城乡关系纠偏的关键时段，法国花了 55 年，英国花了 50 年，美国花了 35 年，德国花了 25 年，中国只花了 15 年时间。

为什么会这样呢？我们认为，国家基于中国现实而主导的城乡关系实践对此构成了直接影响。

自洋务运动到 1949 年前后，尽管社会精英们对城乡关系也有多种观点（高路，2013；李金铮，2020），可在国家实践上，除了 20 世纪 30 年代的乡村复兴运动以外，战乱让中国的城市化进程一再中断，使得那个时期城乡关系的实质依然可以被理解成是由经济关系引导的自然关系。乡村社会代表了中国社会的特征，乡土本色、无为政治、长老统治、男女有别、礼治秩序、无讼则是乡村社会的特征（费孝通，1985a）。在那时，在中国的大部分地区，我们看不到工业革命的力量，也很难感受到城市化的吸引力。

自然演化的城乡关系在 1949 年前后被打破。中国没有像法英美德那样运用市场力量，由工业化推动城市化，进而形成某种城乡关系，影响到不同人口的生计；而是在试图由国家主导工业化进程中遭遇了城乡关系崩溃的冲击，被动选择了把城乡关系反过来作为工具以保障工业化和抑制城市化，在工业化获得充分发展后，再试图调整城乡关系。乡村振兴战略就是这个调整的总战略。对城乡关系 70 多年的进程，我们可以分四个历史阶段理解：1949—1962 年的城乡一体，1962—1978 年的城乡分割，1978—1997 年的突破二元，1997 年至今的不断重塑。<sup>①</sup> 我们也可以把这四个阶段理解为中国建构城乡关系、迈向社会主义现代化国家的四个历史（实验）尝试。<sup>②</sup>

城乡一体阶段的关键指针是城乡人口的自由迁徙。1949 年以后，在赶超英美的工业化战略推动下，恢复工业生产和发展工业成为那个阶段城市人口膨胀的主要推动力量。大量农村人口在短期内迅速向城市流动，1958 年的大跃进更是直接导致城市人口数量急速膨胀，乡村迅速凋敝。1957 年，中国城市的第二、三产业劳动人口

---

① 对 1949 年以来对城乡关系发展，学术界有着多种不同的观点和阶段划分（吴丰华，2013；折晓叶、艾云，2014；孔祥智、张效榕，2018；丁宁，2019；张海鹏，2019；年猛，2020；薛亚玲，2020；姚毓春、梁梦宇，2020）。

② 为讨论简洁起见，对四个历史阶段的讨论只述观点，不展开讨论。

为 4462 万，到 1958 年便增加到 11110 万，净增 6648 万；同一时期，农业劳动力在 1957 年为 19309 万，1958 年减少到 15490 万，1958 年当年净增加的城乡劳动力都进入了城市（邱泽奇，2004）。

城镇人口暴涨的后果是城市濒临崩溃。<sup>①</sup> 工薪人口数量的激增直接导致了购买力的迅速增长，加上工业生产各行业的不平衡和 1959—1961 年的农业大减产，大跃进带来了一系列直接后果。一方面，城市的物质供应特别是日常生活用品包括粮食等变得十分紧张，人民生活水平下降，如 1957 年全国人均粮食消费量为 205.5 公斤，1961 年时仅为 174.5 公斤，布的消费量 1957 年为 10 米，1961 年仅为 3 米。另一方面，许多工厂陷于停工和半停工状态，或赔本赔钱严重。周恩来（1986：53）说，“在经济方面，我们开始高举三面红旗<sup>②</sup>前进的时候，对于新的事物缺乏经验，在执行中犯了很多错误，有很多缺点，而且有很多是原则性的、很严重的”。刘少奇（1986：57）则直接把原因归结为“左倾”和高指标。

城乡二元分割阶段的关键指针是农业和非农业户籍制度。城市濒临崩溃的后果之一是催生了城乡户籍制度的诞生。1962 年 5 月 21 日中共中央发出《关于减少职工和城镇人口的宣传要点》，开始限制人口由乡到城的自由居住和迁徙，提出“从现在起，凡是城市职工、干部和军人的直系家属，在农村的不要再迁入城市。”5 月 27 日，《中共中央、国务院关于进一步精减职工和城镇人口的决定》出台：首先，要求把减员指标分解到各部门，并要求减少城镇人口的任务在 1962 年至 1963 年内基本完成，1964 年上半年扫尾；其次，要求精减职工的任务在 1962 年或 1963 年上半年大部分完成，1963 年下半年全部完成；最后，重申“从现在起，不准任何职工家属（包括军官和干部家属）搬进城来”，“农村来的黑人黑户，应当动员他们回乡。”精简工作的后果之一是使社会劳动力在行业中的分配比例恢复到了 1957 年的水平，农业劳动力从 1958 年的 15490 万人增至 1963 年的 21966 万人，第二、三产业的劳动力从 1958 年的 11110 万人减至 1963 年的 4674 万人（邱泽奇，2004）。

城乡户籍制度是限制人口在城乡之间自由迁徙的国家治理工具，也是社会财富的分配工具。城乡户籍制度有力地支持了农业和非农业产品之间的价格剪刀差、城乡人口的社会福利差。一方面，通过把在农业生产中获得的收益转移到工业和服务

① 根据中共中央 1962 年 5 月 21 日发表的《关于减少职工和城镇人口的宣传要点》，1957 年全国城镇人口是 9949 万，1960 年达到了 1.3 亿。

② “三面红旗”指总路线、大跃进和人民公社。

业，有效地促进了非农产业的发展，特别是涉及国计民生的基础工业，维系了城市化的缓慢发展；另一方面，把人口增长带来的生计压力锁在乡村，促使乡村在有限土地上支撑不断增长的人口，进一步导致了“三农”发展的迟滞，形成了一种国家主导的城乡差别。

突破城乡二元的关键指针是农村劳动力进城务工。在乡村人口生计临近崩溃之前，国家开始实施改革开放政策。1979年9月，中国共产党十三届四中全会正式通过《中共中央加快农业发展若干问题的决定》，从投资、税收、信贷和农副产品收购等方面调整了农业政策，适当放宽对自留地、家庭副业和集市贸易的限制，指出“可以按定额记工分，可以按时记工加以评议，也可以在生产队统一核算和分配的前提下，包工到作业组，联系产量计算劳动报酬，实行超产奖励”。农民从这种“可以、可以、也可以”的模糊政策中探索了通过承包到组、继而承包到户的农村新体制。在这种探索中，安徽凤阳的农民首先做到了联产承包到户，结果大受农民欢迎。1980年9月，中共中央召开省、市、自治区党委第一书记座谈会。会上着重讨论了加强和完善农业生产责任制的问题。9月27日，中共中央转发了座谈会纪要。该纪要指出，可以包产到户、也可以包干到户，并在一个较长的时间内保持稳定。此后中共中央在1981年至1984年又多次发文<sup>①</sup>，逐步完善了家庭联产承包责任制。1983年的中共中央一号文件还规定了农村土地承包期为15年不变。事实上，到1983年底，99.5%的生产队都已实行了联产承包责任制。

农村劳动力进城务工，有效地缓解了城乡经济差距，把非农经济收益带到了乡村，实现了城乡之间的经济交流。与此同时，乡镇企业的发展，为乡村增强了社会活力，让不能进城务工的农民实现了在家门口就业，有效缓解了城乡经济和社会差距的极化趋势。突破城乡二元体制带来的另一个动态是，地区经济差距的加剧，地区城乡差距的加剧。孔雀东南飞，青壮年劳动力向珠三角和长三角地区的汇集，加剧了中西部地区发展的迟滞，把一个普遍的城乡二元体制变成了一个加入了地区差距的城乡关系，东部与西部乡村之间的差距远远大于东部或中西部城乡之间的差距。随着城市扩张和工业的发展，经济上，东部的“农”通过地租，享受着“非农”带来的发展红利，一些地区甚至形成了“非农地主”（马戎等，1994）；与此同时，中

---

<sup>①</sup> 1981年3月，中共中央、国务院批转了国家农委《关于积极发展农村多种经营的报告》，同月，中共中央批转了杜润生《关于农村经济政策问题的一些意见》；从1982年起，中共中央连续三年都把指导农村经济改革的文件作为当年的第一个文件发出。



西部地区的“农”则在迈向凋敝。

不断重塑的关键指针是涉农政策实验。如果我们温习 21 世纪以来国家的涉农政策，很容易了解到如下事实：2002 年中央提出城乡统筹发展，2005 年提出社会主义新农村建设，2007 年提出城乡经济社会发展一体化，2012 年提出工业反哺农业、城市支持乡村、生态文明建设，2013 年提出美丽乡村建设，2015 年提出农村一、二、三产业融合发展，2017 年提出乡村振兴战略。

把 21 世纪以来持续不断的涉农政策调整与人口在城乡分布的比例结合起来分析就会发现，这些调整从城市人口过半的前后开始一直持续到现在。如果再把这个事实放在中国工业化发展的 70 年里来看就会进一步证实，前 45 年是国家把城乡关系作为了政策工具用以支持工业化发展，后 25 年中的前 15 年则是在实现了工业化之后尝试建构和调整真正的城乡关系。其中，“城乡统筹发展”把城市和乡村作为有机的整体对待，“社会主义新农村”则强调乡村建设之于整体发展的价值，“城乡一体化”是为城乡统筹发展和新农村建设提出的要求及勾画的城乡关系图景，“工业反哺”明确提出了与前 45 年对称的工农关系，“美丽乡村”则是对新农村建设结果的设想，“融合发展”进一步把城乡产业之间的关系进行了澄清，“乡村振兴”是对后 25 年涉农政策的集成，也是在界定完全不同于前 45 年的城乡关系，更是城乡关系建设的新起点。

### 三、以区域化城乡关系为核心的乡村振兴

2017 年党的第十九次全国代表大会首次提出了“乡村振兴战略”，并将“乡村振兴战略”写入了党章。同年的中央农村工作会议阐述了乡村振兴战略的目标和道路。2018 年的中央 1 号文件提出了乡村振兴战略的具体任务，要求到 2020 年，乡村振兴取得重要进展，制度框架和政策体系基本形成；到 2035 年，乡村振兴取得决定性进展，农业农村现代化基本实现；到 2050 年，乡村全面振兴，农业强、农村美、农民富全面实现。

乡村振兴明确的城乡关系是中国迈向现代的关键一环。其中，不只涉及工业和农业，还有城市和乡村，更重要的是农民和非农民的关系。“三农”与“非三农”的关系，可以被理解为“三农”有可能是中国实现两个一百年奋斗目标的短板，直

接影响着中华民族伟大复兴。党的十九届五中全会要求坚持把解决好“三农”问题作为全党工作重中之重，走中国特色社会主义乡村振兴道路，全面实施乡村振兴战略，强化以工补农、以城带乡，推动形成工农互促、城乡互补、协调发展、共同繁荣的新型工农城乡关系，加快农业农村现代化。这些政策传递的信号让我们有理由认为，城乡关系已经成为从传统中国迈向现代中国的关键指针。

在中国工业化和城市化进入改革开放的年代，学术界也早在 20 世纪 80 年代就关注到城乡关系。如果说《乡土中国》是中国直到 20 世纪下半叶之前的真实中国（费孝通，1985a），那么，《小城镇大问题》则深刻地刻画了中国从乡土中国到城乡中国转变的一段曲折经历，从一个自然的、渐进的转变，变成一个人为、急剧转变的过程（费孝通，1985b）。在结束了这段曲折之后，应该选择怎样的城市化道路、如何处理城乡关系则始终是学术界争论的焦点（虞昌亮，2020）。

而当下对城乡关系新起点的认识，则必须建立在乡村振兴国家战略之下，理解乡村振兴战略对理解形成中的城乡关系变得更加重要。那么，什么是乡村振兴呢？非常明确的是，在政策目标上，国家将其指向产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕。为达到这一目标，国家还提出，打好脱贫攻坚战是实施乡村振兴战略的优先任务，建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系是实现乡村振兴的制度保障。

问题是，什么又是城乡融合发展呢？要理解城乡融合发展，我们以为，需要先厘清中国城乡关系的基本事实。理解城乡关系基本事实的基本问题是，中国只有一个城乡么？换句话说，中国的城乡关系是一个整体性问题么？中国众多的人口和资源禀赋的极大差异，使得人口与资源的分布极不均衡。胡焕庸先生早在 20 世纪 30 年代就用“黑河—腾冲”线清晰地勾勒了中国人口分布不均衡的格局，这也意味人口和资源的不均衡分布塑造了中国城乡关系具有区域差异性的基本事实。可如何认识中国城乡关系的区域差异性呢？我们依然需要从人口生计特别是乡村人口生计的基本事实入手。在对中国乡村人口生计的理解中，费孝通以乡土社会为背景，曾经建立过一个模式比较方法。他把人地关系作为划分生计来源的依据，将中国乡村划分为人少地多、人地相当、人多地少等三类（费孝通、张之毅，2006），认为在不同人地关系的地区人们有着非常不同的生计。如在人多地少的地区，维系生计需要用农业以外的收益进行补充，在人地相当的地区，人们有足够的土地维系人口的生计，在人多地少的地区，人们对生计有着更加丰富的选择。

在经历了 70 年的工业化和市场化之后，特别是近 25 年，我们认为，中国也形成了三类基本城乡关系，即城乡一体、城乡相辅、城嵌入乡的城乡关系。在三类城乡关系中，如果说传统城乡关系是由乡村的类型定义的，是由乡村人口赖以生存的土地资源决定的，费孝通对乡村的强调凸显的正是乡村对城市的重要性，即有怎样的乡村，就会支撑怎样的城市；那么，在城市人口占总人口的比重已达到 60% 左右的格局下，我们认为，如今的城乡关系正在由城市定义，有怎样的城市，便会有怎样的乡村。需要特别强调的是，人口与资源分布的不均衡性以及地区之间发展的不平衡性使得中国不可能形成一个整体性的城乡关系。事实上，城乡关系是区域性的。在近 25 年凸显的三类城乡关系也将是乡村振兴战略形塑新起点城乡关系的基础，这是因为中国工业化和城市化发展已经从点阵发展迈向了区域发展的阶段，直接影响着区域化的城乡关系发展。

20 世纪 80 年代至 90 年代，费孝通在中国各地进行实地调查期间观察到了一个非常不同的发展模式，无论是乡村发展还是城市发展，都是散点式的（费孝通，1992）。为避免城乡之间的断裂，他提出了城乡协调发展的观点（周尔鏊、张雨林，1991）。到 21 世纪初，费孝通已经观察到了由点到片的趋势，认为中国的工业化和城市化已经从点式发展走到了区域发展阶段（费孝通、邱泽奇，2003）。其实，这个观点的形成，早在 20 世纪上半叶便已萌芽（李金铮，2020），到 20 世纪末年，基于具体的实地调查研究，他逐步形成了比较系统的观点（丁元竹，2014），他在不同的场合逐步提出了长江三角洲、珠江三角洲角、环渤海、黄河三角洲、东北亚、黄河上游多民族发展区、长江经济带、两南兴藏经济区、南方丝绸之路经济带等区域发展议题。

重温费孝通对区域发展的思考，可以发现其理论基础还在于他对中国人口传统生计即人地关系的认识。我们认为，正是人地关系的差异，加上经济发展程度和经济类型的差异，塑造了中国类型化的城乡关系。不仅如此，我们还认为，城乡关系不单纯是工业与农业的产业关系、或城市与乡村的地缘关系、或农业与非农业的人口关系，而是人口、地缘、产业交织的综合关系。这样的综合关系让我们可以更加清楚地看到，乡村振兴国家战略促进的正是城乡一体、城乡相辅、城嵌入乡的城乡关系。

在长三角和珠三角地区甚至部分环渤海等人多地少的区域，我们观察到了城乡一体的城乡融合关系。这些区域在产业、地缘和人口上虽然各有特点，却也有一个

最大的共同点，那就是“城”把“乡”融入其中，尤其是在长三角和珠三角地区，乡村变成了城市的一些点缀（李培林，2019）。当然，当下的融合还是经济和地缘的融合，也可以被认为是外在的、形式上的融合，还没有实现城乡之间的本质融合。我们认为，本质的融合是人口的融合，是城市和乡村之间的人口自由迁徙，是城市和乡村之间的资源双向流动。要实现到这一层次，还有待于户籍制度和社会福利制度的调整与改革，还有待于户籍融合、教育资源和医疗资源的整合。这些，正是乡村振兴国家战略落地需要面对的现实。

在中部和东北的部分地区，在京津冀大部，黄河三角洲、东北出海口、广大的中原腹地等人地相当的区域，我们观察到了城乡相辅的城乡关系。在这些区域，在产业和地缘上虽然也有各自的特点，却也有最大的共同点，那就是“城”与“乡”还保留着各自的吸引力，如城市的工作机会和生活便利，乡村生活的悠闲与田园气息。在城乡一体化地区，乡村的田园韵味基本消失，乡村人口进城也面对着诸多纠结，如居住舒适度、社会熟悉程度等。当然，城市自有它的吸引力，如高质量的教育和健康资源。可在城乡相辅地区，乡村的田园韵味还在，是城里人在忙忙碌碌之余特别渴望的生活状态；乡村的生计依然存在劣势，低收入与少机会依然在促动着乡村人口实践着从乡到城的单向运动。与此同时，城市和乡村在城乡关系分布中的结构性特点也为乡与城保留各自优势保持相互独立提供了地缘条件。

在西部地区，在费孝通考察过的黄河上游多民族地区、两南兴藏地区、南方丝绸之路地区等经济欠发达地区，也是中国人少地多的区域，我们观察到的则是由城市带动乡村的城乡关系。资源的劣势，工作机会的匮乏，人口居住的分散与稀少，依然让在城市的生计相对而言更加容易，也使得“乡”还是人们争相离开的所在，“城”还是人们生活与工作的梦想之地。

我们提出这些依据区域划分的、类型化的城乡关系是希望说明，城乡融合不是下一道行政指令就可以达成的政策目标。我们认为，分类指导和分类实施在实现2035年城乡关系远景目标中尤为重要。这是因为，中国的城乡从来就不是一个城乡。城乡之间的差距，在不同区域非常不同，对建构新起点的城乡关系而言也具有非常不同的意义，更需要以不同方式实现城乡融合发展。

发展大城市，适合于人多地少的东部地区，不适合于人少地多、工业发展滞后的西部地区。在城乡一体化地区，城乡融合的关键是城乡人口的“待遇”融合即社会福利融合。坦率地说，这是历史旧账、欠账。过去，优先发展工业和城市、以农

补工符合那个时代从整体出发的国家发展战略，甚至是一种更优的城乡关系制度安排。现在，工业和城市的发展已经有足够的资源和社会合法性来反哺“三农”。如果要探讨乡村振兴战略之于这类区域的意义，我们认为，乡村振兴的过程就是打破城乡身份制度的过程，实现公共服务均等化的过程。给城乡人口均等的发展机会是中国向社会主义现代社会迈进的一大步，也是关键的一步，更是实现乡村振兴的关键指标。

发展中等城市，适合于人地相当的中部地区。在城市化和工业化不足以支持区域人口生计的地区，发展中等城市可以让城乡各自保持自己的优势，实现城乡之间的优势互补，有利于在城市发展适宜的产业，让进城人口获得生计，也有利于乡村人口在乡村消费，衔接当地人口的消费能力。与此同时，这还有利于同步破除城乡之间社会福利壁垒，实现外在形式不同、内容本质一致的城乡融合。

对人口密度较小、工业产业基础不牢的地区，农牧业依然是乡村人口的主要生计来源。为让乡村人口享受城市生活，同时又照顾到农牧业生产的需要，发展县城、商贸集镇之类的小城镇，让城镇布局在乡村人口可及的区位，是实现城乡融合发展的可行措施。与此同时，也是在地区之间实现发展红利再分配的有效组织机制。如果说东部可以形成大城市区域，中部可以建构省会城市和中等城市的城市点阵网络，那么，在西部地区，则需要把城市嵌入广袤的乡村之中，形成顾及乡村且让城市优势得以发挥的城乡融合发展之路。

在乡村振兴中，我们强调城乡融合发展，除了分类指导，还需要问，“城”是谁的城？“乡”是谁的乡？过去40多年，中国大多数城市都经历了城市空间扩张、城市人口规模膨胀的过程。在这一个过程中，扩张的空间都来自乡村，膨胀的人口，除了原有城市人口的自然增长，更多是乡村人口向城市的迁移，媒体中出现的“新上海人”“新北京人”指的就是这类现象。城市化的确展现了城市的虹吸效应，形成了人口流动的自然规律，也是城乡融合的一类社会规律。可是，如果只有虹吸效应，中国乡村将会步许多发达国家的后尘，迈向真正的乡村凋敝。过去40多年，空心村的涌现已经提示了这一趋势。我们认为，乡村振兴正是为了避免乡村凋敝而实施的国家战略。只是，我们还需要抛弃20世纪中叶城乡隔离的遗产，特别是强化乡村人口和乡村进城人口的基本公共服务保障，让城市也是乡村人口的城市、让乡村也是城市人口的乡村，在城乡之间建立起人口双向流动的保障机制。

值得特别注意的是，人口进城容易，人口下乡并不容易。我们有诸多支持人口

进城的公共政策，却少有支持人口下乡的公共政策，根源出于人们认知中的“农”的脆弱性。殊不知，“农”不是通过保护才可以振兴的，恰恰需要通过开放才可以兴盛。深化户籍制度改革，开放城市人口到农村的落户制度，让愿意到乡村的城市人可以到乡下去，是城乡关系融合亟须解决的制度障碍！

乡村振兴需要人才，建立融合的、适宜地区类型的城乡关系也需要人才。人才从哪里来？只有开放乡村，人才才有机会到乡村去，乡村才有机会建构对城市人才的吸引力！健全城乡融合发展机制，推动城乡要素平等交换、特别是人力资源要素的双向流动，才能增强农业农村发展活力，乡村振兴战略就一定能建构一个吸收了英国教训和法国经验的新城乡关系，让城乡人口流动不会遭遇生计转换障碍。

## 四、结 论

城市化是一个国家迈向现代的外在表现形态。在城市化进程中，城乡关系不是由城市的大楼多少决定的，也不是由乡村的繁荣决定的，而是由人口生计模式转换的平顺程度呈现的。融合的城乡关系一定伴随着平顺的生计转换。在迈向现代的进程中，各个国家城市化进程的快慢和国家干预程度的不同给从乡到城的人口带来了不同的生计选择，进而形塑了特别不同的城乡关系。

对历史的粗略回溯可以看到，英国实现城市人口过半经历了漫长的90多年，可人口从乡到城的迁移却主要发生在19世纪中叶的50年，在50年中又特别集中在其中的20年。人口向城市的急速汇集带来了生机转换的休克，也为社会带来了一个新的现象：城市病。为此，英国政府花费了近200年来调整政策，改变策略，试图为不同类型的人口寻找适宜的生计，从花园城市到新城运动，都是这种努力的一部分。

法国实现城市人口的过半经历了更加漫长的时间，其中，城市人口占总人口的比重从30%增加到50%也花费了比英国更长的时间。法国是英国之后第二个工业化国家，却因为文化中的小农和对城市的警觉，让法国社会和政府有更加充裕的时间搜寻适宜的城市化路径，从20世纪30年代提出绿色城市理念到如今的城乡融合，为从乡到城的人口提供了丰富的生计选择，也大大减少了城市病带来的困扰。

如果说英法两国的城市化都是由工业化推动的，而工业化是工业革命的后果，

是市场推动的，且城市化与工业化相伴随；那么，中国的城市化与工业化是不同步的，工业化先于城市化，且是在城乡隔离的状态下起步和发展的。更加重要的是，中国的工业化不是市场推动的后果，而是国家主导的产物，是国家不断迭代政策实践的后果。中国的城乡关系，也不是城市化的后果，而是农和非农户籍制度安排的后果，曾经被作为支持国家工业化的力量。在工业化初步实现之后，中国才真正步入城市化的进程，且在 15 年内，即在比法英美德四国短得多的时间内，实现了城市人口占总人口的比重从 30% 到 50% 的跃迁。其间，乡村凋敝趋势已经呈现。正是在这样的背景下，国家出台了乡村振兴战略。

如果说过去 40 年不断被强调的涉农政策聚焦的主要是农业，那么，我们认为，乡村振兴国家战略则是形塑中国城乡关系的新起点。应该把城乡关系的建构与调整放在中国人口与资源、城市与乡村的历史与现实格局中，顾及区域化的人口生计差异，以区域化为抓手，以人口生计平顺转换为指针，在乡村振兴中实现城市与乡村在本质上的融合，即公共服务均等的融合。

#### 参考文献：

- 丁建定、杨凤娟，2004，《英国社会保障制度的发展》，北京：中国劳动社会保障出版社。
- 丁宁，2019，《中国特色城乡关系：从二元结构到城乡融合的发展研究》，博士学位论文，长春：吉林大学。
- 丁元竹，2014，《费孝通城镇化思想：特色与启迪》，《江海学刊》第 1 期。
- 费孝通，1985a，《乡土中国》，北京：生活·读书·新知三联书店。
- ，1985b，《小城镇四记》，北京：新华出版社。
- ，1992，《行行重行行：乡镇发展论述》，银川：宁夏人民出版社。
- 费孝通、邱泽奇，2003，《发展如蜕变——关于城镇与区域经济的对话》，《安徽决策咨询》第 11 期。
- 费孝通、张之毅，2006，《云南三村》，北京：社会科学文献出版社。
- 高路，2013，《1900—1937 年中国社会精英对城市化与城市现代化道路的探索》，华中师范大学博士学位论文。
- 广德福，2008，《英国农村城市化历程及启示》，《世界农业》第 5 期。
- 计翔翔，1992，《近代法国城市化初探》，《世界历史》第 5 期。
- 孔祥智、张效榕，2018，《从城乡一体化到乡村振兴——十八大以来中国城乡关系演变的路径及发展趋势》，《教学与研究》第 8 期。
- 李金铮，2020，《“相成相克”：二十世纪三四十年代费孝通的城乡关系论》，《中国社会科学》第 2 期。
- 李培林，2019，《村落的终结：羊城村的故事》，北京：生活书店出版有限公司。
- 李亚丽，2013，《英国城市化进程的阶段性借鉴》，《城市发展研究》第 8 期。
- 刘少奇，1986，《目前的经济形势到底怎么样？》，中国人民解放军国防大学党史党建政工教研室编，《中共党

- 史教学参考资料》(24),北京:中国国防大学。
- 罗荣渠,2009,《现代化新论:世界与中国的现代化进程》,北京:商务印书馆。
- 马戎、黄明翰、王汉生、杨沐,1994,《九十年代中国乡镇企业调查》,香港:牛津大学出版社。
- 年猛,2020,《中国城乡关系演变历程、融合障碍与支持政策》,《经济学家》第8期。
- 邱泽奇,2004,《当代中国社会分层状况的变迁》,保定:河北大学出版社。
- 唐庆,2010,《近代英国农村人口的迁移与城市化》,《人文论谭》第2辑。
- 田德文,2013,《英国政府主导“第二次城市化”》,《人民论坛》第25期。
- 魏南枝、黄平,2015,《法国的绿色城市化与可持续发展》,《欧洲研究》第5期。
- 吴丰华,2013,《中国近代以来城乡关系变迁轨迹与变迁机理(1840—2012)》,西北大学博士学位论文。
- 许平,2001,《法国农村社会转型研究:19世纪—20世纪初》,北京:北京大学出版社。
- 薛亚玲,2020,《国家政策调整与城乡关系演进》,《探求》第3期。
- 姚毓春、梁梦宇,2020,《新中国成立以来的城乡关系:历程、逻辑与展望》,《吉林大学社会科学学报》第1期。
- 张海鹏,2019,《中国城乡关系演变70年:从分割到融合》,《当代中国史研究》第3期。
- 赵煦,2008,《英国城市化的核心动力:工业革命与工业化》,《兰州学刊》第2期。
- 折晓叶、艾云,2014,《城乡关系演变的研究路径——一种社会学研究思路和分析框架》,《社会发展研究》第1期。
- 周恩来,1986,《认清形势,掌握主动》,中国人民解放军国防大学党史党建政工教研室编,《中共党史教学参考资料》(24),北京:中国国防大学。
- 周尔鏊、张雨林,1991,《城乡协调发展研究》,南京:江苏人民出版社。
- Forsyth, Ann. 2019. "The British New Towns: Lessons for the World from the New - Town Experiment." *Town Planning Review* 90 (3).
- Hardy, Dennis. 2003. *From Garden Cities to New Towns: Campaigning for Town and Country Planning 1899 - 1946*. London: Routledge.
- Pellegrini, Patricia & Sandrine Baudry. 2014. "Streets as New Places to Bring together both Humans and Plants: Examples from Paris and Montpellier (France)." *Social & Cultural Geography* 15 (8).
- Weber, Adna Ferrin. 1963. *The Growth of Cities in the Nineteenth Century: A Study in Statistics*. N. Y: Cornell University Press.

作者单位: 北京大学中国社会与发展研究中心  
责任编辑: 罗 婧