

【农村社会发展】

论新型城镇化与乡村振兴战略的内在张力、政策梗阻及其规避

杨嵘均

(华东政法大学 马克思主义学院,上海 201620)

摘 要:从应然层面来看,新型城镇化与乡村振兴战略之间的关系,不是非此即彼,而是互建互促,理论上应该将其看作一个整体。然而,在具体的体制机制和政策体系上,两大战略之间又存在着内在张力。这种内在张力表现为,在政策实施过程中,普遍存在政策梗阻困境。具体而言,在新型城镇化与乡村振兴战略具体实施过程中,由历史上形成的城乡二元结构在时间维度、空间维度以及时空双重维度上所产生的和遗留的普遍的政策梗阻现象,不仅加剧了城乡融合的实施难度,而且加大了其实践的复杂性。因此,探究新型城镇化与乡村振兴这两大战略在认识、政策、实践三个层面上规避政策梗阻所可能产生的后果,不仅是一个值得认真探索的理论问题,而且也是一个对实务界具有重要指导意义的实践问题,以避免产生与新型城镇化以及乡村振兴战略政策设计初衷相悖的后果。

关键词:新型城镇化;乡村振兴;城乡二元结构;政策梗阻;内在张力

中图分类号:C912.8 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2019)05-0024-09

一、引言

自党的十九大报告首次提出实施“乡村振兴战略”以来,有关乡村振兴与新型城镇化的问题成为学界和政界讨论的热点。理论上而言,这是针对新时期中国社会主要矛盾发生转变后提出的新的战略决策,也是纠偏自 20 世纪 80 年代中后期开始至 90 年代中后期以来,农业、农村、农民在国家经济发展战略的中心地位逐渐被城市化(以后逐渐演化为城镇化)、工业化、市场化发展战略遮掩乃至忽略的制度^①。虽然这是新时代中央政府利用新型城镇化战略破解“三农问题”的福音,但是我们也看到,乡村振兴战略与新型城镇化战略之间在具体的体制机制和政策体系上是存在着内在张力的,其表现就是在具体政策的实施过程中必然存在着政策梗阻现象,其结果是造成与战略设计和政策制定初始意愿相违背的实践后果。

本质而言,实施乡村振兴战略的根本任务是实现农业农村现代化。然而,由于历史传统、文化粘滞性以及客观环境等诸多因素影响,很多人对于现代化的认识,仍然停留在“中国的现代化运动必然是城市建设与发展的过程,是城市的标准逐步覆盖农村,即农村逐步变为城市或城乡差别逐步消灭的过程”^[1]。这一认识是有失偏颇的,其本质要害在于:用城市化彻底改造农业与农村社会,并与象征落后、愚昧、低下的农民身份决裂,这本身就是乌托邦式的社会幻想。而由此乌托邦式的社会幻想促发的就是整个社会的从众式的集体行动。这样,城市便成为现代化的标识,成为先进、发达、文明、高尚等现代理念的代名词,成为人们普遍向往之福地。因此,农业农村现代化转型就被理解为从农业社会向工业社会、农业经济向工业经济、农业文明向工业

收稿日期:2019-05-12
基金项目:国家社科基金重点项目“网络虚拟社群对国家政治安全的影响及政府协同治理研究”(14AZZ016)
作者简介:杨嵘均,男,华东政法大学马克思主义学院教授,博士生导师。
^① 在国家层面上,虽然中央政府在政策文本上从未忽略过“三农问题”,但是在实践中,自中央政府到地方各级政府关注焦点几乎无一例外的是城市化与工业化,对于“三农问题”的政策底线就是确保不出问题。

文明的转变,而所进行的农业农村现代化建设就是在城乡二元经济制度基础上进行的工业化过程。显然,上述认识是有失偏颇的,在实践中将会产生很多与新型城镇化和乡村振兴战略政策设计初衷相悖的后果。

众所周知,自20世纪80年代中后期以来,中国开始了举世瞩目的大规模的城市建设,城市化浪潮深刻地影响了社会经济、政治、文化生活的各个方面,许多旧有的秩序纷纷被打破,原本熟悉的环境也逐渐变得疏离。许多西方大城市在20世纪初出现的一系列城市问题开始在中国上演:大量农村人口涌入中心城市,造成住房紧张,城市不断膨胀,贫富分化加剧,大城市犯罪率上升,交通混乱不堪……城市的这种快速发展给人们带来了极度的焦虑和不安,而乡村那种延续了数个世纪的、恬淡闲适的自足和幸福,只在历史记忆中留给现代人越来越遥远的想象。城市成为现代人美好生活的向往之所。于是,中国城市就像一块巨大的实验田,在住宅的商品化进程中,政府通过调整公共基础设施的投资方向,促使新的经济发展中心不断出现,城市呈现出一片繁荣的景象。

然而,城市的繁荣也没有给农业、农村和农民带来政策初始设计应有的发展。大量农民失去和土地的联系而成为廉价的城市雇佣工,众多的家庭、小企业在跨国公司林立的城市缝隙中求取生存甚至是苦苦挣扎。这种状况表明,当前中国的新型城镇化战略与乡村发展政策背后隐含着忧患。随着越来越多的农民市民化,人们对于资源和能源的消费量必然与日俱增而且日益积聚到城镇,与此相对应的是,大量的农村地区由于人口移出而日益空心化、空壳化乃至土地弃置荒芜。更为重要的是,这也必将引致城乡之间乃至整个社会发展的隐患和失衡,尤其是危及粮食安全。也许有人对此不以为然,认为当前中国城镇化战略是成功的,但是笔者对此却不敢苟同。即使像有些人认为的是成功的,那也是“危机中的成功”,是脆弱的成功,因为这种成功充满了许多不确定的因素。一个明显的事实是:让一个人口众多、地域广阔、国情复杂的国家在短短的数十年时间完成从农村到城市的转变,这将是一个多么复杂而脆弱的孕育过程,它必然是一个人为催生的发育不充分的“早产儿”。因为在这一过程中,诸如城乡之间的生活方式、生产方式、交往关系、价值理念、文化素养、思想观念、道德观念以及传统与现代等方面的交替与共存往往是脆弱的,它们需要很长时间的磨合与融合才能和谐共存。而一旦处理不当,社会则会迅速滑向“有增长无发展”^{①[2]66}乃至“无增长无发展”的境况,此时社会则容易产生断裂,造成秩序混乱,产生不可挽回的社会性损失和崩塌。因此,这一困境将成为当前乃至以后很长时间困扰实务界的现实问题,因而也是值得从理论上认真探索的问题。

二、新型城镇化与乡村振兴战略之间的内在张力

从战略设计层面来说,新型城镇化与乡村振兴战略之间又必然在逻辑上存在着紧密的联系和共性。二者“都是为了提高资源配置效率,增进国民福利,解决好城乡之间均衡发展和协调发展的问题”^[3],因而二者之间“不是非此即彼的关系”^[4],而应该是共建共促的关系,只不过二者在提出时间、战略核心、总体要求、发展目标以及侧重点和内容上有所不同而已,因而不应将两者割裂开,这是问题的一个方面。问题的另一个方面是:就中国实际情况来看,当前“仍处在快速城镇化发展阶段,城乡之间、农业与非农产业之间的巨大差距仍然存在,这一差距决定了农业劳动力将继续向劳动生产率更高和收入水平更高的非农产业与城镇地区转移——就业并居住,城镇化这一根本驱动力尚未改变”^[5]。但是,从结构功能主义角度来看,当前城市与乡村之间

① “有增长无发展”是对发展中国家或地区经济增长与发展关系失调的一个较为准确的概括,在理论上将之概括为“内卷化”,意指一种社会或文化模式在某一反发展阶段达到一种确定的形式后,便停滞不前或无法转化为另一种高级模式的现象。

在社会结构上存在着严重的二元分化趋势,而城乡二元分化结构则严重地阻碍了城乡之间各要素自由流动以及公共资源的合理配置。更为严重的是,在政策层面上,影响城乡融合发展的体制机制和政策体系建设仍然阻碍重重,乡村的人才、资金、产业、信息等要素严重短缺,甚至连原生的要素还在不断流失。这将严重阻碍城乡融合发展的进程,也会不断加大新型城镇化与乡村振兴战略之间的内在张力。因此,在具体的体制机制和政策体系上,新型城镇化和乡村振兴战略之间又不总是能够耦合并协同发展的,因而其必然会时时存在着内在张力。这种内在张力,主要体现在空间维度、时间维度以及时空的双重维度上。

(一)新型城镇化与乡村振兴战略在空间维度上的内在张力

从应然层面来说,虽然城市和乡村因职责定位不同而各有特色,但从空间发展维度来说,二者均为国家的发展作出巨大贡献,本应共享生产要素、建设资金、劳动力资源,在平等的地位上、在各项要素双向流动的基础上发挥价值,通过共同建设、共享发展成果,实现共同富裕,这是城乡发展的理想状态。然而,城乡之间要素流动的现实状况却是单向流动:农村劳动力、生产资源、建设资金向城市流动多,城市向农村流动少。究其原因,不仅受国家政策影响,而且与社会转型时期市场经济中资本与人的逐利性有关。

历史来看,“农村是城市的摇篮,农村的发展促进了城市的诞生”^{[6]13},因此“乡村和都市本是相关的一体”^{[7]353}。后来在各自的功能定位影响下逐渐分离,但差距不算明显,因为在传统社会里“中国为农业社会,工商业仅居附庸地位”^[8]，“在这种社会里,乡村占统治地位,城乡都太平无事”^[9]。自1949年新中国成立以来,为了提升中国的经济实力和国际竞争力,党和政府作出重工业优先发展的决定。然而在当时,城市资金不足、土地和各项生产资源有限、劳动力也不够,为了工业建设的顺利实施,国家通过行政力量的干预,从农村抽取了大量的人力、物力、财力等资源,用于支持城市工业化的发展,这就从客观上使得城乡之间要素单向流入城市。而且,为巩固城市发展成果,国家还采取了严格的户籍、财政等制度限制农村人口进城落户,城乡空间被人为地割裂成两个部分,逐渐形成了“城市—工业—市民”与“农村—农业—农民”二元分化的格局。在此格局影响下,城乡差距日益拉大,农村逐渐落后于城市。1978年改革开放以来,随着户籍制度的松动,城乡之间的壁垒不再那么牢不可破,各种资源、劳动力等要素在资本逻辑的支配下在城乡之间频繁流动,然而此时的农村在经济发展、公共服务、社会保障、财力物力等方面仍然落后城市,而城市优越的生活条件、充足的就业岗位则深深地吸引着农民工进城务工,因此城乡要素之间的流动,仍然以农村单向流入城市为主。这正如马克思、恩格斯所言:“城市已经表明了人口、生产工具、资本、享受和需求的集中这个事实,而在乡村则是相反的情况,即隔绝和分散。”^[10]因而从理论上来说,虽然“提倡都市化是不错的,但同时不应忽视城乡的有机联系。如果其间桥梁一断,都市就会成为整个社会机体的癌,病发的时候城乡一起遭殃”^{[7]407}。这样,各种要素的流入在促进城市经济飞速发展的同时,给城市社会治理、空间承载力、居民住房和交通等方面带来了诸多挑战,例如大城市的各种“城市病”;而农村较差的生活条件、艰苦的生产活动和低水平的收入现状使得农村不仅难以吸引外来资本,也留不住村里的劳动力和人才,进而加剧了农村的凋敝、农业的衰落和农民的贫困,因而也带来了诸多的“乡村病”。这些病症的形成有一个共同原因,即城乡结构失衡。劳动力、土地、资金等要素配置不合理,过多的要素流入超出了城市的承载力,而要素的缺失则使得乡村的发展举步维艰。

解决这些问题的关键是促进各种要素在城乡之间的双向自由流动,使得各种要素得到合理配置。而城乡要素双向自由流动的前提是政府采取有效的措施打破城乡二元结构,为要素的自由流动营造良好、公平的环境,关键点则是城市和农村能够明确各自的职能,凸显自身的优势,发挥各自本身所具有的吸引力,自主地吸引劳动力资源和建设资金,促进要素“物尽其用”,进而达到“事半功倍”的效果。这就需要在实施新型城镇化和乡村振兴战略的过程中,党和政府

在具体政策制定和执行时要坚持农业农村优先发展,加快补齐农村基础设施上的短板,努力缩小城乡硬件上的差距,实现城乡公共设施和公共服务供给的均等化,从而为城乡优势的彰显和作用的发挥创造平等的机会,营造良好的社会环境,更好地发挥城乡在空间布局上的吸引力,促使人们积极主动地建设符合人民期盼的新型城镇化和新农村。

(二) 新型城镇化与乡村振兴战略在时间维度上的内在张力

从新型城镇化和乡村振兴战略各自提出的时间上看,两者存在时间上的先后顺序;从各自的目标上看,两者在发展节点上又存在冲突。这种时间上的先后顺序和发展节点冲突的背后,体现了党和国家对城乡关系认识的转变:城乡依存—城乡对立—城乡统筹、城乡一体化、城乡融合。这一转变符合“马克思主义的城乡关系理论”^{①[6]13},也与历史上中国城乡关系的演变紧密相连。与观念转变相对应,新型城镇化与乡村振兴战略实施的重点也发生了变化:城市优先—农业农村优先。时间上的先后顺序体现出两大战略的连贯性,而发展节点上的冲突,既体现出从城市优先向农业农村优先过渡的复杂性,又体现出国家进行战略布局和衔接的科学性和准备的充分性。

时间的连贯性和准备的充分性相结合,就赋予这两大战略在时间发展上的张力,具体来看这种张力体现在两个方面:其一,当前新型城镇化建设取得了巨大的进步,使城乡建设战略重心从城市转向乡村具备了可能。2014 年中央出台了《国家新型城镇化规划(2014—2020 年)》,提出 2020 年我国“常住人口城镇化率达到 60%左右,户籍人口城镇化率达到 45%左右”^[11],而到 2018 年末,新型城镇化规划的两个指标已基本达成^{②[12]}。因而,此时将发展的重点逐步转移到农业农村不仅不会毁坏城镇化建设已取得的成果,还将巩固、深化和提高城镇化已经取得的成果,加速新型城镇化目标的实现,并为乡村振兴提供坚实的物质基础和经济支撑,从而形成推动乡村振兴战略实施的强大力量。其二,在顶层设计上,当前乡村振兴战略实施重点的转移为过渡时期的扫尾工作和衔接工作准备了充足的时间。2018 年中央一号文件《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》提出实施乡村振兴的目标任务是:“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。”并在随后出台的《国家乡村振兴战略规划(2018—2022 年)》中提出到 2022 年,要初步健全乡村振兴的制度框架和政策体系^[13]。也就是说,在这些规划的时间节点和任务安排上,国家不仅注意到了两大战略的衔接问题,而且还进一步细化这一转折点的任务,从而在时间上为两大战略的联动实施做足了准备,夯实了基础。因此,从时间维度来看,新型城镇化与乡村振兴战略存在着时间维度上的内在张力,因而必须统筹协调,有序推进。

(三) 新型城镇化与乡村振兴战略在时间和空间双重维度上的内在张力

时空是一个整体。在时空整体中,城乡各自的优势主要体现在两者的差异上。这一差异,不仅表现在历史上形成的各具特色的“礼俗文化、乡土符号、本土景观、社会网络、情感与归属感、历史记忆”^[14]以及生活习惯、乡风民约上,也表现在两者不同的自然地理环境、区位条件以及在国家经济建设、行政体系中扮演的不同角色和承担的不同责任等方面。

上述差异性,凸显了新型城镇化和乡村振兴战略在实施进程中的内在张力。在时空交错之下,城乡进一步显现出各自在经济、政治、历史、地理等方面所具有的独特的功能和价值。而这些功能的有效发挥必然导致城乡之间争夺发展资源。城市在经济发展、公共设施、教育、医疗、

① 马克思主义城乡关系理论认为,城乡关系演进与生产力发展水平密切相关,生产力的发展推动着人类生产方式与生活方式的变革,由此带动城乡关系不断演进;在人类社会发展的历史长河中,随着生产力发展水平的逐步提升,城乡关系依次经历城乡依存、城乡分离、城乡融合三个阶段,城乡发展一体化是城乡关系演进的必然趋势。

② 截至 2018 年末,“我国常住人口城镇化率约为 58.5%,而户籍人口城镇化率则为 42.3%”。

养老、就业等方面要比农村条件好得太多,因此具有很强的优势和吸引力。然而,城市也因为吸引力太强而导致超载,再加上资源和要素布局不合理,城市出现了由“空间结构失衡、功能混乱、公平赤字、治理困境等问题带来的交通运输、能源供应、食品供应、医疗卫生、信息和通信等直接威胁人类生存的社会系统风险”^[15]以及利益冲突。城市资源和空间毕竟有限,越来越多的人分享着有限的服务和资源,势必会导致现有的服务水平和生活质量下降并触动原有的利益格局,从而给城市的发展埋下隐患并带来一些新的问题。因此从长远来看,城市在经济上的这些吸引力和优势很可能也会变为制约自身发展的劣势。与城市相比,农村不仅经济水平落后,农业生产效率低下,农民收入微薄,而且近年来随着城乡交往日趋频繁,农村在传统文化、生态环境、粮食生产等方面的优势逐渐丧失,其结果造成大量青壮年劳动力流向城市,农业生产缺乏生力军,农业产量不高,原材料优势逐渐丧失。这样,乡村因各种外在政策的限制和内在优势的丧失而失去了发展动力,这不利于乡村振兴战略的实施和目标的实现。为此,在新型城镇化和乡村振兴战略实施的过程中,应格外注意明确城乡之间的界限,注重城乡在区位划分和历史发展过程中所形成的内在价值的挖掘、彰显和再创造。缩小城乡之间、地区之间的差异,不仅需要国家的协调,更需要国家主动承担责任。否则,城乡二元结构之类的因素仍会继续阻碍人口的自由流动,影响经济活动的效率、社会管理的效果和公平正义的实现。

三、新型城镇化与乡村振兴战略的政策梗阻及其可能后果

新型城镇化战略与乡村振兴战略的政策梗阻涉及一些相关权利的制度性安排。虽然自党的十八大以来,随着新型城镇化战略和“三农”工作的深入实施,我国城镇化水平不断提高,农村也“取得了举世瞩目的成就,但问题依旧存在,由于历史上形成的制度与体制障碍,农村的落后与贫穷、愚昧与偏僻、偏执与保守,和城市相比较还存在一定的反差”。这些历史上形成的制度和体制障碍,“几乎涉及人民生活的方方面面,包括户籍制度、住宅制度、粮食供给制度、生产资料供给制度、教育制度、就业制度、医疗制度、养老保险制度、劳动保护制度、生育制度等 14 种制度。”^[16]而且,在长期的历史发展中形成了一个以户籍制度为起点,以土地制度为关键,以公共服务和基础设施建设为支撑,以财税和金融制度为保障的城乡二元结构体系,并逐渐成为横亘在城市与乡村之间的无法逾越的鸿沟。

从历史角度看,城乡二元结构不是凭空产生的,也不是一成不变的。它的形成是国家为维护社会稳定、促进城市经济的发展而采取的涉及城市与农村的资源分配、工业与农业的结构调整、市民与农民的身份划分等的制度产物,是新中国建立初期国家有意识地实施“城乡分治与一国两策的制度安排”^[16]的结果。1978 年改革开放之前,城乡关系主要是农村支持城市,带来的结果则是农村、农业、农民逐渐落后于城市、工业、市民,城乡差距逐渐拉大,“城乡变为不同的民族,彼此有着格格不入的生活方式”^{[9]55}。1978 年改革开放为农村、农业和农民带来了希望,家庭联产承包责任制的实施使得农村的土地制度有所松动,土地的承包权和经营权逐渐从所有权中分离出来,极大地激发了农民的生产积极性,与此同时,出于城市经济建设的需要,城乡之间的户籍制度也有所松动,在一定条件下允许部分农民进入城市,国家的财税制度也开始关注农村的发展,农村迎来了“短暂的春天”。之所以短暂,是因为 1984 年城市改革之后,农村再次被城市支配并置于城市发展要求之下。由此,生产要素长期的单向流动不仅带来了诸多乡村病也带来了诸多城市病,影响着城乡居民的生活质量。

上述表明,在城乡建设方面,中国存在政策梗阻现象。从制度的设计上来看,城市和农村在土地、财税、户籍等制度上所享受的待遇截然不同;从政策的制定上来看,国家采取的是以城市为中心,优先发展城市的策略;从政策的实施上看,国家采取的是农业支持工业,农村支持城市

的策略;从制度设计的取向和政策实施的目标上来看,“居于少数的城市反而比范围更广、数量更多的农村处于更加显著的位置上,城市被赋予优先考虑的地位,而相比之下农村处于一种长期被忽视、被管控甚至被压制的状态”^[17]。首先,从土地制度上看,随着城镇化的发展,大量农民工进城务工,农村的耕地、宅基地、集体建设用地等面临着种种困境,出现了种种纠纷,农民的合法权益难以得到应有的保障,农村的土地资源难以发挥应有的价值,获得应有的收益。从耕地和集体建设用地上看,广大农民仅享有土地的承包权,难以将其流转让出去,难以实现土地的规模化经营,因此随着大量的农民进城务工,农村出现大量荒废耕地,而已经被征用的集体用地,则受多种因素影响,收益难以惠及农民。宅基地也面临着同样的困境:一边是城市极高的房价,另一边则是农村闲置的宅基地,这种资源配置不合理的背后,依然是城乡二元体制在作祟。其次,从户籍制度上看,近年来为了促进城市经济的发展,越来越多的城市放松了户籍限制,允许农民进城务工、允许有稳定工作和住房的打工者在城市落户,有力地推动了城镇化建设。但是,这些进城务工者虽然人在城市,却难以真正被城市所接纳,难以真正融入城市。“打工者按其劳动性质应属于城市劳动者。但他们却不具有同样的身份。他们的劳动已经融合了,但作为劳动者身份却未融合,仍处于二元社会的一个层次里。”^[18]这些“候鸟式”的农民工,为城市经济的建设挥洒汗水,但却被城市的就业、住房、教育、医疗、保险等社会福利排斥在外。因而,市民与农民之间的差异不只是收入水平上的差距,更多的则演变成两者在社会身份和地位上的差别。此外,近年来,由于进城务工的农民工越来越多,农民与市民在不同的生活方式和风俗习惯、心理落差的交锋中产生诸多社会问题,并且“进城农民的自发行为,一旦形成潮流,社会很难把它纳入正常的管理轨道,从而给城市社会治安、交通等带来很多问题”^[18]。

总的来说,这些制度虽然在诞生之初的确起到了一定的积极作用,有效地巩固了政权、维护了社会的稳定、加快城市化和工业化的发展步伐、促进了国民经济水平和综合国力的提升,但是由于国家长期实施以“城市为中心”的土地、户籍、财税等制度,农村的发展、农业的重要性和农民的利益诉求,在社会发展实践中没有被足够重视。其造成的结果是,不仅导致了城与乡空间的疏离、工业与农业发展速度的断裂、市民与农民收入水平的巨大差异,也带来了一系列制约社会进步和发展的问題。历史上形成的土地、户籍和财税等制度依然深深地影响着农村的发展,并成为新型城镇化和乡村振兴战略实施的巨大政策阻梗。这将会带来很多不良后果。

其一是城乡差距将会继续拉大。长期以来,以“城市为中心”、优先发展城市的城乡二元结构的制度安排已经形成了政策惯性,其影响已经深深地根植于国家意志和制度选择之中,城市的崛起与乡村的消逝之中,以及个人城市化取向和对农村疏远的情感之中。虽然历史上国家也曾认识到城乡二元结构的弊病,也曾采取过变革手段,例如20世纪70年代末80年代初采取的家庭联产承包责任制,对户籍、土地、财税制度的松动,近年来的新农村建设等,但这些措施都未能从根本上破除城乡二元分化的结构:一方面历史上形成的土地、户籍、公共服务、社会保障等制度会有路径依赖,或多或少地继续发挥城市偏向的作用;另一方面在这些制度的影响下,城乡发展会遇到更多的新问题和新挑战。因此,如果城乡二元结构得不到彻底的改变,城乡差距将会继续拉大。

其二是认识的偏差。首先是对“乡村”认识有偏差,主要表现为两种情况:一种认为“乡村”指的是所有的乡村,乡村振兴应该是所有乡村都要振兴;另一种则认为乡村振兴要专注于那些有要素资源优势、有发展潜力、有特色的乡村。这样带来的后果有两种:第一种认为所有乡村都要振兴,对所有的乡村一视同仁,这样不仅会增加财政负担,而且会造成资源浪费;第二种则会因为过度专注于少数特色农村的建设而造成具有特色优势的少部分农村的快速发展,而更多的“农村在缺乏特色资源、特殊区位条件和城市资本投入的情况下,面临持续衰落的危机”^[14]。因而可能会形成少数的富有农村与广大的贫穷农村之间的巨大差距,在城乡不平衡之外,又多了

一个农村之间的不平衡,从而给农村发展带来新的冲突和矛盾。其次对“振兴”理解不到位,也表现为两种情况:一种认为乡村不如城市,乡村振兴就是要将乡村都建成城市,实现农村城市化、农民市民化、农业工业化;另一种则简单地把乡村振兴理解成了“乡村运动”^[19],认为乡村振兴就是大建楼宇,大搞绿化。这样可能产生两种后果:一是忽视城市与农村的差别,一切以城市为标杆,导致乡村失去其特色,难以发挥其在产业布局、历史文化等方面的优势,内生动力逐渐弱化甚至消失;二是把乡村振兴简单化、表面化、肤浅化,不仅会造成财政和资源的浪费,而且会因劳民伤财而引发农民的不满,难以取得良好的振兴效果。再次是对两大战略的关系认识有偏颇,把新型城镇化与乡村振兴战略割裂开来,把城市与农村割裂开来,把农民和市民割裂开来,加剧城乡资源要素分配的不合理,加大城乡发展的不平衡,固化已有的城乡二元结构,最终不利于城乡融合发展目标的实现。

其三是两大战略偏离政策制定的初始意愿。一是忽略地区差异,简单地施行一刀切的政策。在这方面,如果不顾我国农村“山水田林湖草”生态系统的多样性,东中西部自然环境、地域特征、资源禀赋和区位上的差异以及人文历史背景等的实际情况,仅仅简单地、千篇一律地按照政府政策文件上的指示或者照搬照抄浙江“千村示范万村整治”以及“新苏南模式”^[20]等的成功经验来实施乡村振兴战略,或者是仿照城市建设的经验,企图把乡村建设成城市,这样的做法不仅难以改变我国农业农村农民落后贫穷的现状,也背离了乡村振兴的初衷,而且会破坏不同地区的自然生态环境和人文历史传统,使广大农村丧失各自特色的同时也弱化各自发展的内生动力。这种将新型城镇化和乡村振兴战略简单化、笼统化、抽象化,不仅不利于具体矛盾的解决,还有可能会激化既有矛盾,增加新的矛盾。二是搞形象工程导致劳民伤财。一些基层干部对乡村振兴战略的目的意义和具体要求理解不到位,看不到乡村振兴的长期性和全面性,在实践中大搞美化、净化、亮化等形象工程以应付差事,把大量资金用于建造楼宇改善环境,而忽视农村产业的培育、文化的培养,只顾眼前利益不顾长远发展,这样做不仅难以使乡村得到真正的振兴,还有可能因为浮夸的作风,劳民伤财的“不作为”,引起民众的不满并进而激化官民矛盾。同样,在新型城镇化建设中也存在着只注重形式不讲求实效的问题。

四、城镇化与乡村振兴战略政策梗阻不良后果的规避

作为国家整体性的战略设计,新型城镇化与乡村振兴战略由于在城乡时空上存在着内在张力,所以在其发展过程中可能遇到的困难将远比我们的讨论更加复杂,但是发现、正视和分析在此过程中出现的问题,并积极主动寻求规避这些问题的策略,既符合时代的发展变化,也是亿万农民的殷殷期盼。当前,新型城镇化与乡村振兴战略的实施的确面临着很多困难,如果对此置之不顾,那么前文提到的种种后果将会有向现实转化的可能,成为两大战略实施过程中的绊脚石,使我国在新型城镇化建设和乡村振兴的道路上多走一些弯路,还有可能会妨碍“农业强、农村美、农民富”目标的全面实现,影响亿万人民的幸福。

然而,这些问题和由此带来的后果并不是不可避免的,一系列专项文件的发布为乡村振兴战略的实施做好了顶层设计,也为规避新型城镇化与乡村振兴战略实施过程中可能出现的问题和由此产生的后果带来了底气和信心。从新型城镇化与乡村振兴战略提出的背景上看,我国城乡关系的演变、城乡差距的拉大、城乡格局的形成都是在历史发展中逐渐形成的,相应的新型城镇化与乡村振兴战略的提出和解决也都是漫长而复杂的。因此不能急躁,而是要因地制宜、脚踏实地、循序渐进,“科学把握乡村的差异性和发展走势分化特征,做好顶层设计,注重规划先行、突出重点、分类施策、典型引路。既尽力而为,又量力而行,不搞层层加码,不搞一刀切,不搞形式主义,久久为功,扎实推进”^[21]。当前新型城镇化与乡村振兴战略的实施既存在着内在张

力爆裂的可能,又受道德的诸多政策的阻碍。如果对两大战略所面临的机遇与挑战没有很好的把握,很有可能会导致一些不好的后果,使新型城镇化与乡村振兴战略在实践中所能够发挥的作用大打折扣。为此,在新型城镇化与乡村振兴战略实施过程中,需要努力规避政策梗阻可能产生的不良后果。

第一,在纠偏认识上,做好宣传教育、厘清基层认识上的误区。各级政府要结合实际情况不断调整政策和策略,促进城乡要素双向自由流动,加大力度解决城乡二元结构的遗留问题,同时还要做好做实相关政策的宣传和教育,帮助广大干部和群众尤其是基层干部去除认识上的误区,引导他们全面准确地把握乡村振兴的实质、范围和手段,以及乡村振兴与新型城镇化战略之间的关系。一是要正确认识“乡村振兴”的“乡村”。“乡村”只是相对于“城市”而言的一个整体称谓,但这个整体又是由多个具有不同发展水平和区位特征的个体组成的。这些个体有的距离大城市比较近,经济发展水平高;而有的则位于穷乡僻壤,经济发展水平严重落后,在这里脱贫攻坚是首先要解决的问题;有的具有独特的历史文化资源和地理环境优势,发展潜力巨大,而更多的则资质平平无甚优势。可见,乡村振兴的“乡村”不是固定不变的,而是分轻重缓急具有差异的。对于特别贫困的乡村而言,应集中力量打赢脱贫攻坚战,以此来“补短板”;对于特色乡村而言,应重点挖掘这些乡村独特的人文地理资源优势,让这些乡村通过发展旅游养老等产业先富起来,再带动周边的其他乡村,从而为其他资质平平的乡村注入新的生机和活力。二是要全面理解“乡村振兴”的“振兴”。乡村振兴战略的总要求是“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”^[22],因此“振兴”的内涵十分丰富,其实施也将是一个漫长的过程,不能简单地把它理解成乡村振兴运动。而乡村振兴的目的不是要把乡村都变为城镇、让农民都涌进城里。对此,习近平在中共中央政治局第八次集体学习时就已经注意到了这一认识误区,强调指出:“不管工业化、城镇化进展到哪一步,城乡将长期共生并存。”事实上,乡村振兴战略的根本目的在于缩小城乡差距,不断提升农民的获得感、幸福感、安全感。因而,乡村振兴战略一定要遵循乡村自身发展规律,选择切合乡村实际的发展路径,实现农业、农村、农民的现代化发展。三是要正确认识两大战略之间的关系。从顶层制度设计角度来看,新型城镇化战略与乡村振兴战略应该是一个制度整体,二者之间不是非此即彼的关系,而是互建互促的关系。事实上,中国城乡关系在经历单向城市化以后,开始逐步转向城乡互动阶段,尤其在乡村振兴战略提出以后,这一趋势更加明显,二者的互补和互需不断增强。因此,就乡村振兴而言,既要包容开放借力,又要学习城市的各种管理经验,以加快推进农业农村现代化。就新型城镇化建设而言,在享受农村提供的人力物力资源的同时也要改变以往一味索取的状态,以更加平等的心态包容进城务工人员,并积极回馈乡村,为乡村发展提供技术资金和产业等方面的援助与支持。

第二,在缓解政策梗阻上,大力解决城乡要素双向流动与优化配置的问题。当前,新型城镇化与乡村振兴战略的顶层设计基本上都已完成,今后一段时间的工作重点应该将战略设计转移到具体的体制机制以及政策框架的制定与执行方面。在实施过程中,这些战略可能会受到城乡二元结构的影响,如果不解决这些政策梗阻,不仅会加大两大战略的实施难度,还会带来许多新的问题和挑战。对此,中央政府应加大力度解决城乡要素双向流动与优化配置的问题,探究消除土地、资金、人才、技术等生产和生活要素实现双向自由流动面临的阻碍。一方面要加大改革力度,创新改革方式方法,给予农村更多的自主权,鼓励基层积极创新大胆实践,并总结具有可行性的实践经验;另一方面应组织专家团队全方位多角度宽领域地从理论和技术层面研究如何构建城乡要素的自由流动机制,着力扭转长期以来形成的“重城轻农”“城市本位”“城市偏向”和“乡村歧视”所带来的要素单向流动的路径依赖,努力为城乡融合发展打下坚实基础。

第三,在对待实践问题上,应该因地制宜、循序渐进。实施新型城镇化和乡村振兴战略“应当承认不同地区的多样性,不要一刀切,一般化。不同地区在发展中有共同的东西自然可以交

流,经验也可以相互借鉴,唯独不能照搬”^[23],而是要实事求是,因地制宜,注重地域特色,尊重各地差异性发展意愿。一是针对村庄类型,采取差异化的发展战略。我国农村区域的差异性以及乡村发展的实际情况千差万别,类型多样,因而针对不同的村庄类型,应该采取不同的发展战略。二是挖掘乡村内生动力,培养乡村特色产业。深入挖掘诸如礼俗文化、乡土符号、本土景观、社会网络、情感与归属感、历史记忆等乡村本土资源以激活乡村发展的内在动力,结合各地实际情况,根据时代发展的要求进行创造性转化、创新性发展,进而积极培育各地的特色产业。三是政府积极践履,群众主动参与。政府在新型城镇化与乡村振兴战略的联动实施中发挥着不可替代的作用,在实施两大战略的过程中应“彻底转变旧体制遗留的惯性思维方式,有所为有所不为”^[24]。一方面要积极作为,既要规划好城乡发展的蓝图,健全城乡发展体制机制,完善相关政策措施;又要采取实际行动,积极履行承诺。另一方面又要有所不为,不越位、不包办。在处理好政府与市场、中央与地方等多重关系的基础上,调动广大农民积极性、主动性、创造性,使他们积极主动地投入乡村建设,自主创新乡村建设的方式和方法,主动继承优秀传统文化、挖掘本土资源、发展特色产业,用因地制宜、实事求是的方式,克服认识上的误区,在实践中一点一滴地进步,最终实现“农业强、农村美、农民富”的发展目标。

参考文献:

- [1] 黄永林.论新农村文化建设中的现代与传统[J].民俗研究,2008(4):14-23.
- [2] 杜赞奇.文化、权力与国家——1900—1942年的华北农村[M].王福明,译.南京:江苏人民出版社,1994:66.
- [3] 陈丽莎.论新型城镇化战略对实现乡村振兴战略的带动作用[J].云南社会科学,2018(6):97-102.
- [4] 韩俊.乡村振兴与城镇化不是非此即彼的关系[J].环境经济,2018(5):32-33.
- [5] 丁建军.乡村振兴要与新型城镇化联动[J].中国乡村发现,2018(1):114-118.
- [6] 陆益龙.后乡土中国[M].北京:商务印书馆,2017:13.
- [7] 费孝通.乡土中国 生育制度 乡土重建[M].北京:商务印书馆,2015:353.
- [8] 梁漱溟.中国文化的命运[M].北京:中信出版社,2016:132.
- [9] 塞缪尔 P 亨廷顿.变化社会中的政治秩序[M].上海:上海人民出版社,2008:56.
- [10] 马克思恩格斯选集:1卷[M].北京:人民出版社,1995:104.
- [11] 国家新型城镇化规划(2014—2020年)[N].中国县域经济报,2014-03-20.
- [12] 全国人口城镇化率逼近60%[EB/OL].(2018-10-16).<https://finance.sina.com.cn/roll/2018-10-16/doc-ifxeuwws4932521.shtml>.
- [13] 乡村振兴战略规划(2018—2022年)[N].人民日报,2018-09-27(001).
- [14] 陈宏胜,王兴平,李志刚.乡村振兴战略实施背景下的乡村分异问题——基于传统农村的调查与分析[J].上海城市规划,2018(5):87-92.
- [15] 陈进华.中国城市风险化:空间与治理[J].中国社会科学,2017(8):43-60,204-205.
- [16] 蔡秀玲,陈贵珍.乡村振兴与城镇化进程中城乡要素双向配置[J].社会科学研究,2018(6):51-58.
- [17] 文军,沈东.当代中国城乡关系的演变逻辑与城市中心主义的兴起——基于国家、社会与个体的三维透视[J].探索与争鸣,2015(7):71-77,2.
- [18] 王彪.城乡二元社会结构的打破与融合[J].探索,1996(3):66-68.
- [19] 钟钰.实施乡村振兴战略的科学内涵与实现路径[J].新疆师范大学学报(哲学社会科学版),2018(5):71-76,2.
- [20] 武小龙,谭清美.新苏南模式:乡村振兴的一个解释框架[J].华中农业大学学报(社会科学版),2019(2):18-26,162-164.
- [21] 中共中央 国务院关于实施乡村振兴战略的意见[J].理论参考,2018(4):4-15.
- [22] 习近平.决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告(2017年10月18日)[M].北京:人民出版社,2017:32.
- [23] 费孝通选集[M].天津:天津人民出版社,1988:386-387.
- [24] 安虎森,殷广卫.城乡联系及统筹城乡的战略性问题[J].城市发展研究,2008(3):83-91.

(责任编辑:宋雪飞)