

【农村社会发展】

# 以集体为媒介的城镇化:一种新型城镇化经验

## ——基于嘉善县的个案研究

王阳,熊万胜,韩璐瑶

(华东理工大学 中国城乡发展研究中心/马克思主义学院,上海 200237)

**摘 要:**随着城镇化的快速发展和城乡体制的持续改革,中国城镇化进入城乡融合发展的新阶段。区别于以农户家庭为单位的接力式进城和弹性城镇化模式,地方政府在农村综合改革实践中探索出基于城乡融合的、以集体为媒介的新型城镇化模式。该模式是指在保持城乡基本制度的前提下,通过镇域空间整合,在镇域范围内重建农村集体经济和乡村社会共同体,在实现农民城镇就业及城市生活的同时,保留乡村聚落形态和社会整体性,成为城乡两宜的全域城镇化模式。该模式推动地方经济结构从村域小循环向城域大循环、发展重心从城市向城乡全域、乡村资源从单维市场化向双重市场化、社会形态从经济联合体向发展共同体的转变,从而实现了城市的高质量发展和乡村振兴的政策协同,推动了城乡共同富裕。

**关键词:**城乡融合;新型城镇化;农民集体;中国式城镇化

**中图分类号:**F299.21      **文献标志码:**A      **文章编号:**1671-7465(2023)05-0119-11

### 一、问题的提出:城镇化的中国模式

城镇化,亦称“城市化”,是国家现代化的重要标志,也被视作国民经济发展的主要“增长引擎”<sup>[1]</sup>,是指农村人口向城镇转移以及产业、空间、资源向城镇集中并定居的过程<sup>[2]</sup>。城镇化不仅强调农村劳动力及其家庭成员在城镇稳定就业和共同生活,还包含农民的市民化过程,即农民在身份、地位、价值观、社会权利以及生产生活方式等方面向城市市民转化的过程<sup>[3]</sup>。改革开放后,由于快速的工业化和新型城镇化战略的实施,我国进入快速城镇化阶段。根据第七次人口普查数据,我国居住在城镇的人口已达 9.02 亿人,占全国总人口的 63.89%。作为发展中国家,中国的快速城镇化模式和现实前景始终是学界关注的焦点。中国独特的土地制度、户籍制度与政治制度等使中国的城镇化模式既区别于发达国家,也区别于全球其他发展中国家,呈现出城镇化的特殊性。

比较城市化的研究表明,中国的城镇化的确具有独特的发展优势。例如,中国的工业化和快速的城镇化并没有出现大规模的贫民窟,全球发展中人口大国仅此一例<sup>[4]</sup>。中国工业化和现代化的经验和好处遍及全国,影响到个人,避免了城市过度集中引起的破坏性、不人道和腐败等问题<sup>[5]</sup>。这些特点引发了关于城镇化“中国模式”的讨论,成为许多发展中国家城镇化的标尺<sup>[6]</sup>。既有的关于中国城镇化模式的研究指出,中国的城镇化模式建立在中国特色社会主义制度之上,促成了城市空间生产<sup>[7]</sup>的良性循环和土地增值收益的共享<sup>[8]</sup>,形成“三位一体”<sup>[9]</sup>的发

收稿日期:2022-11-01

基金项目:教育部人文社会科学研究青年基金项目“城镇化进程中的街面治理与公共空间秩序问题研究”(20YJC840028)

作者简介:王阳,男,华东理工大学中国城乡发展研究中心研究人员,副教授,博士;熊万胜,男,华东理工大学中国城乡发展研究中心主任,教授;韩璐瑶,女,华东理工大学马克思主义学院硕士生。

展模式和地方土地财政<sup>[10]</sup>,从而形成了工业驱动与城镇化驱动交织叠加的“双轮驱动”模式,构成了中国经济快速发展的“增长器”,大幅加速了我国的城镇化进程。

上述观点得到了学界的广泛认同,同时学界对于中国城镇化存在的问题也始终给予高度关注。一方面,城镇化进程中具有普遍性的、因过分追求经济增长而造成的一系列有悖空间正义<sup>[11]</sup>的社会问题和城市可持续发展难题,在我国的城镇化过程中同样存在。例如,城市边缘群体、环境污染、生产过剩和城市空间资源紧缺等问题在我国城镇化过程中表现同样突出。一些学者认为,我国的城镇化在快速发展的同时,也存在城镇化“滞后”的问题,表现为因城镇化而产生的大量农民工和失地农民群体只能处于半城市化<sup>[12]</sup>或者虚城市化<sup>[13]</sup>状态,农民在城乡之间周期性往返,难以完全融入城镇等。另一方面,城镇化另一端的乡村处于城市的从属地位,市场要素自由流动的实质是乡村资源向城市的单向流动,即城市市场会自然虹吸对城市具有高价值的乡村资源,并排斥乡村“低效”资源。同时,农村集体产权制度也会对“下乡”的城市资源产生市场排异,其最终的结果是乡村不可逆止的“衰败”<sup>[14]</sup>。随着青壮年劳动力等乡村资源的流失,大部分乡村成为缺乏活力的“空心村”;而少部分城市腹地的乡村则因人口流入而成为城乡混合地区。如何更好地化解我国快速城镇化积累的城市问题,以及如何破解因城乡资源单向度流动而造成的城乡发展失衡问题,将成为我国新型城镇化的重要研究内容。

近年来,中央强调共同富裕目标,并先后提出新型城镇化、乡村振兴等一系列新发展战略,这些政策看似独立,实则是围绕新发展理念、构建新发展格局的系统性设计。这是因为必须将乡村振兴放置在城乡关系之下统筹考虑,而新型城镇化也必须兼顾新发展阶段城乡发展的内在一致性。2021年,中央先后出台了《国家新型城镇化规划(2021—2035年)》《关于进一步做好农村综合性改革试点试验工作的通知》等系列文件,希望发挥地方政府的自主性,在“摸着石头过河”的过程中探索出农村综合改革与城乡融合发展的新型城镇化经验。浙江省嘉善县是县域高质量发展和长三角生态绿色一体化的“双示范”<sup>①</sup>地区,也是一系列政策试验探索的前沿阵地。2018年、2022年嘉善县先后两次入选国家级农村综合性改革试点地区,并重点围绕辖区大云镇、西塘镇开展政策试验。2022年夏,笔者一行进入嘉善县,开展农村综合改革经验的实地调研。总体而言,嘉善县在改革试验过程中,以城乡空间资源再分配为抓手,以重建农民集体为媒介,以共同富裕为目标,在尊重城乡制度差异的前提下,开辟了统筹城乡全域的、以集体为媒介的新型城镇化道路。本文将结合嘉善经验对此进行说明,以重新认识农民集体对于新型城镇化以及推动城乡共同富裕的重要意义。

## 二、以集体为媒介:城乡融合的新型城镇化模式

农村集体所有制是中国特色社会主义制度体系中的重要组成部分,部分农村群众共同劳动、共同拥有生产资料、共同享有劳动成果的社会主义公有制形式。这从法律层面上保障了农民集体的实际权利,并成为城乡之间重要的制度区别。在面对乡村振兴的新命题时,农民集体被重新寄予厚望。然而,不可否认的是,集体经济的社会主义公有制底色与其作为经济组织需要以盈利最大化为目标之间发生冲突,使其在财产权利和责任承担方式等方面不同于一般的市场主体。村股份经济合作社在进入市场时处于先天的弱势地位。农村集体经济与人们的普遍期待之间存在较大落差。从效率视角来看,农村集体所有制限制了城市资本下乡,是乡村资源利用效率不高、农民财产性收入不足的原因<sup>[15]</sup>。在市场化发展浪潮中,农民更多地以家庭为单

① 嘉善县“双示范”具体指2013年成为全国唯一的“县域科学发展示范点”,2019年嘉善被全域纳入长三角生态绿色一体化发展示范区。

位开展生产和生活,农民集体的作用不断被削减。农村集体经济组织在我国城镇化进程中发挥的作用较为有限,尽管在现实中存在一些因发展集体经济而闻名的“明星村”,但这并不构成中国乡村发展的主流。

农民集体功能的式微与市场化进程中的农民家庭自主性发轫是密切相关的。从世界各国的经验来看,城镇化更多的是以家庭为单位的自发的、无计划的自然发展过程。农民通常以家庭为单位,通过代际的接续奋斗自发地向城市集中。既有关于我国城镇化模式的研究发现,在城镇化进程中通常会形成两种类型的农民家庭:一类农民家庭可以实现完全城镇化,即生产生活完全融入城市,成为城市居民;另一类农民家庭则因种种原因,呈“半城市化”现象。“半城市化”现象广泛存在于世界各国的城市化进程中,其表现形态多样,如“身体进城、脑袋未进城”“城市贫民窟”“农民身份、居民生活”等。关于我国的“半城市化”现象,在学界存在不同的观点和看法:一些学者认为我国的“半城市化”现象是由制度化的城乡二元结构造成的,其核心是农村集体所有制;另一些学者基于解析我国农民家庭内部关系的基础上认为,我国的“半城市化”现象实际上构成了“半工半农”的“渐进式城镇化”或“弹性城镇化”模式<sup>[16]</sup>,农民是在城乡双向流动过程中有序实现城镇化的。这种有去有回的“候鸟式流动”非但不是问题,反而可能是逐步实现中国城市化的独特模式,是中国在史无前例的快速城镇化过程中保持社会秩序的关键<sup>[17]</sup>。农民进城过程中形成的以家庭为单位的代际支持<sup>[18]</sup>和接力式进城<sup>[19]</sup>,避免了一些发展中国家出现的“城市贫民窟”现象<sup>[20]</sup>。这些关于城镇化与农户家庭关系的本土研究对本文的研究具有重要的启示意义,但这些研究或强调政府,或关注产业、人口,或侧重农民家庭的作用,而较少关注“集体”对于形塑我国城镇化模式的独特意义。家庭的城镇化是高度差异化的,以家庭为单位的“接力式进城”并没有突破城镇化的总体特征,将其称为城镇化的中国模式并不妥帖。而较多关于农民集体的研究只看到农民集体与市场经济不兼容的一面,却忽视了农民集体的积极作用。

近年来,在地方政府新型城镇化实践中,农民集体的作用被重新重视。传统的城镇化模式通常以农民家庭为单位,并按照市场化原则自发展开。这种模式虽然在城镇化早期呈现出较高的效率,但其基于市场化原则产生的负面效应也是显而易见的。由于乡村资源深嵌于乡村社会内部,这种深嵌并不单是集体所有制的结果,还是乡村文化的体现。要想实现乡村资源高效利用,不仅要按照市场规则对乡村资源进行定价,而且更为重要的是要协调好村庄的社会关系。笔者的调研也验证了这一观点。当前,全国各类乡村振兴的投资项目无论大小,皆需要村干部的参与和协调,否则就难以开展。许多社会资本也更愿意和村集体而非农户洽谈乡村投资项目。城乡融合的新型城镇化不仅要能解决传统城镇化模式下的人民日益增长的美好生活需要与发展不平衡不充分之间的矛盾,还要通过城乡融合发展进一步盘活乡村市场和乡村资源,解决城市空间资源紧缺的难题,为经济的可持续、高质量增长提供新动力。然而,要实现以上多重目标,仅仅通过打破城乡二元结构<sup>[21]</sup>、统一城乡产权制度是难以实现的。事实证明,农村地区复杂的产权关系和社会关系使单纯以统一城乡产权制度推动要素流动的改革面临巨大风险。因此,如何发挥好农民集体的作用,将成为土地集体所有制性质不变、耕地红线不突破、农民利益不受损这三条底线逆转乡村持续衰败趋势的关键。在地方政府的实践中,城乡融合发展不再被简单地理解为城乡制度的统一,而是在保持城乡各自制度特征的前提下推动城乡统筹发展。城乡融合并不是要把所有的乡村都变成城市,而是要在更大的区域内统筹城市和乡村的发展,更好地发挥城乡各自的资源优势,提升发展效率。

在此背景下,一种以集体为媒介的城镇化方案应运而生。所谓的以集体为媒介的城镇化,是相较于以家庭为单位的、分散的、自发的城镇化过程而言的,是在既有城镇化基础上,打破农户自发的城镇化进程,在不破坏农村产权制度和农民户籍制度基础上,以农民集体为单位,由政



府统筹推进乡村整体城镇化,在实现农民城镇就业、生活方式城市化的同时,保留乡村聚落形态和社会整体性,实现城乡两宜的城镇化模式。在这种模式下,农民集体的作用被重新发现并被高度重视。农民集体在要素资源、聚落形态、产业布局、社会建设等方面成为政策的着力点,也成为城乡融合发展的重要平台。在动力机制上,以集体为媒介的城镇化是由地方政府主导的,并发挥政府统筹和市场配置的双重优势,以农民集体为中心、全体农户共同参与的城镇化。在功能性结果方面,以集体为媒介的城镇化实现了农民集中居住、农业规模经营、乡村工业在城镇聚集,农民不仅可以在城镇就业,而且可以居住在乡村,延续了乡村传统共同体。这显著区别于西方国家以及其他发展中国家建立在纯粹市场机制基础上的自发城镇化,凸显了中国式城镇化和现代化的独特意义。

地方政府是如何以集体为媒介来推动新型城镇化的呢?这需要超越乡村本身,在更大的城乡空间中进行统筹发展。具体而言,首先,建立城镇全域统筹的城乡融合发展方案。以镇域为单位进行城乡空间统筹规划,以空间资源和空间价值再分配为抓手,实现工业区、农业区、住宅区的“三个集中”,打破城乡混合的粗放发展,为镇域产业的高质量发展和以农民集体为单位推进城镇化创造条件。其次,重建现代乡村聚落。通过空间整合和社区整合,在城镇周边重建乡村社区,以集体为媒介让农民共享城市发展红利,从而推动农村社区现代化,使乡村成为城镇的一部分,在乡村聚落整合进程中实现农民集体所有成员的城镇化。再次,重建农村集体经济。通过各类土地整治项目和“飞地抱团”投资等,重建农村集体经济。农村集体经济的重建不仅可以更有效地盘活乡村资源,而且可以在乡村资源与市场对接的过程中扮演媒介角色,推动城市资源向农村投入,实现乡村资源的深度市场化。最后,重建乡村社会共同体。农民虽然已经实现了城市就业,但随着乡村聚落整合,农村独有的共同体文化得以延续。农民集体的重建为扶危救困、公共福利分配、乡村价值重构、社会治理教化等提供了载体,让乡村共同体重新焕发光彩。虽然集体的整体城镇化加速了农民生活方式的转变,但并未损害农户的利益、破坏乡村的完整性。相反,集体的整体城镇化推动了乡村共同体的重建,实现了城市和乡村的双向互动,为镇域经济的高质量发展创造了条件,成为城乡融合发展新的增长器。

地方政府的实践经验在一定程度上打破了围绕农村产权制度改革的争论,并通过现代村庄和农民集体的重建实现了农村各类资源的“双重市场化”,既实现了地方经济的高质量发展,也极大地改善了农民的生活条件和收入结构,推动了新时代乡村共同体建设。然而,并不是所有的“集中居住”政策都可以被视为以集体为媒介的新型城镇化。在全国各种各样的农民集中居住实践中,大多数经验实际上延续了传统城镇化的逻辑,即通过鼓励农民进城或上楼来置换农村建设用地指标。农民分散进城及缺乏统筹的集中居住实质上构成了对农民利益的侵害,并产生了复杂的社会治理难题。因此,以集体为媒介的城镇化意味着城镇化收益在城乡之间进行再分配,不仅确保了农民的家庭利益,还以集体为单位保留了乡村社会传统,体现了共同富裕的价值追求。笔者将结合嘉善县的实践经验具体说明这一过程。

### 三、以嘉善县为个案的新型城镇化过程分析

嘉善县地处长三角城市群腹地,是我国政策创新的试验田。早在2008年,当地就开展了“两分两换”的政策实践,并在全国产生了广泛的影响。2013年前后,当地开展“退散进集”“三改一拆”等城乡环境综合治理工作,以“三个集中”<sup>①</sup>为目标推动城乡空间整合。经过10余年的

<sup>①</sup> “三个集中”主要指工业向集中发展区集中、农民向城镇和新型社区集中、土地向适度规模经营集中,从而实现空间的集约利用。

持续改革,当地城乡面貌已发生翻天覆地的变化。2021年,嘉善县城乡居民收入比缩小至1.59,实现了城乡协调发展的新格局。不同于其他地区的“合村并居”和“农民上楼”改革,嘉善县在推动城乡融合发展过程中高度重视农民集体的作用,实现了以集体为单位的城镇化,具体过程如下:

### (一)“三全”改革与城乡空间的镇域统筹

人口众多与耕地资源紧缺是我国的基本国情,城乡空间资源紧缺成为传统“城市增长机器”失灵的重要原因。一方面,城市的自然扩张导致空间的低效利用和土地资源短缺;另一方面,乡村土地集约利用程度低,农业生产人员老龄化严重,农村实用人才持续流失导致农业面临危机。在社会化小生产<sup>[22]</sup>高度发达的浙江地区,虽然工业向农村的渗透提升了农村建设用地的使用效率,但带来的环境问题极大地增加了经济发展的外部成本。在当前的经济形势下,以外贸经济为主的“小生产”同时面临严重的过剩危机。在此背景下,嘉善县政府在早期“三个集中”的基础上,于2018年提出以镇域为单位开展“全域土地整治、全域农田流转、全域集中征迁”的系统性改革(以下简称“三全”改革),并进一步推动城乡空间集约化利用。“三全”改革是“三个集中”政策在镇域范围内的实践,也是在县域大统筹基础上开展的镇域小统筹。通过县域和镇域的双重统筹,当地实现了城乡空间资源的综合配置、产业能级的差异化定位和县域经济综合竞争力的提升,建构了城乡融合的新的增长器。地方政府在镇域范围内推动“工业区、农业区、住宅区”的分离和集中,建立产、城、村融合的镇域空间形态。以嘉善县大云镇为例,作为嘉善县的农业大镇和农村综合改革试验重点镇,该镇下属6个行政村1个街道。2018年起,该镇围绕“地、田、房”开展改革工作,实现全域工业“退散进集”,将村级工业园进行更新腾退,建设新的镇级工业园,提升产业效能和园区竞争力。同时,全域农田流转11547亩,流转率96.1%。建设各村集中居住小区,全域农房集聚4205户,集聚率突破86.95%。土地的全域整治为城乡融合发展创造了空间。2021年,该镇工业园成功引进优质产业项目18个,其中超亿元内资项目4个,规模企业产值突破50亿元,高新技术企业产值突破30亿元。而农田与农房的集中也为大云镇增加农业和服务业收益创造了条件。大云镇围绕长三角生态休闲旅游度假区定位,按照“镇域景区化、景区全域化”推动旅游业发展,带动高效农业发展。2021年,该镇旅游项目总投资达145.5亿元,年均接待国内外游客338万人次,带动旅游收入近7亿元。笠歌生态、华神农场、嘉德园艺、丰乐合作社等新兴农业主体成为带动农业增值的重要平台。

### (二)集中居住与现代乡村聚落整合

农民集中居住是“三全”改革的核心内容之一,也是以集体为媒介推进城镇化的外在形态。农民集中居住在很大程度上改变了乡村聚落的空间形态,但其目标不是为了消灭农村,而是为了重建农村。一些学者认为,农民集中居住政策忽视了乡村空间的社会属性<sup>[23]</sup>,认为社区物质空间的改变会引发精神空间和社会空间的改变,带来社会治理问题。这种观点有其合理性,但充满了乡村理想主义色彩。农户以家庭为单位向城镇自然转移,势必带来乡村的空心化,纵然在一些城市腹地乡村会吸引人口流入,但大部分本地农民也都在向城镇转移。在此情形下,乡村外观虽然没有变化,但内部社会结构早已发生改变。推动农民集中居住具有多维目标,不仅是为了解决农村基层组织的管理幅度、组织规模、财政负担,以及社区公共服务供给、土地利用效率等问题<sup>[24]</sup>,还是为了通过空间整合来实现乡村社会的重新整合,并在建立现代乡村聚落基础上重建乡村社会。

在嘉善经验中,当地政府高度重视乡村聚落的社会属性,保护农民的村民身份,通过合理规划集中居住点解决农民的现实需求。政府在集中居住过程中重视农民主体性,农民可以有两种方案可供选择:一种方案是选择置换集中居住区的宅基地进行重建,由政府提供房屋设计方案

和相应补偿,并保障农民房屋重建开支的相对平衡<sup>①</sup>。对于一些对住房空间有额外需求的家庭,村民可以成本价购置集中居住区具有集体产权的小高层,解决农户的实际居住需求。而集中居住区的环境卫生、公共服务和社会治理等公共责任由村集体负担。另一种方案是选择公寓房置换,即按照征迁标准选择置换镇区的公寓房<sup>②</sup>。这种方案的好处是可以节约更多的土地资源,同时引入市场机制,农民可以通过出售公寓房获得“看得见的好处”,但其不利影响是打破了原有的乡村社会关系。当地农户无论是选择集中居住还是选择公寓房置换,都不改变其村民身份,均享有村集体提供的公共福利。通过10余年的持续推进,嘉善县的集中居住率已达85%,集中居住不仅为镇域产业发展腾挪出大量空间资源,而且建立了更加完整的聚落形态和更好的公共服务,改善了村庄弱势群体的生活条件。调研显示,本地年轻人大多数都居住在集中社区,新社区较完整地保持了原有村落的社会关系,保证了新农村聚落生产、生活、生态空间的统一。

### (三) 乡村振兴与农村集体经济重建

与传统城镇化模式不同,以集体为媒介的新型城镇化不是要消灭乡村,而是要在推动城镇化的同时实现乡村振兴,其关键在于如何通过城镇化带动农村集体经济重建。传统的以生产经营为主要职能的农村集体经济的确无法适应激烈的市场竞争,但这并不否定农民集体在乡村扶危救困、消除分化等方面的社会作用。况且,在城乡融合发展的新型城镇化模式中,农民集体已经转型为以协调城乡资源要素流动、共享城市发展红利的媒介,并不需要承担更多的生产功能。因此,重建农村集体经济对于实现乡村资源的深度市场化、促进城乡高质量发展以及实现乡村振兴都具有重要意义。那么,如何通过城镇化重建农村集体经济呢?

嘉善县虽然经济发展活力较强,但当地的集体经济早在改革开放的浪潮中解体。为此,嘉善县借力“三全”改革,通过建立城乡空间利益的再分配机制,重建了当地的集体经济。一是在农民集中居住的同时,鼓励村集体将土地整治项目所得资金用于“飞地抱团”<sup>③</sup>投资,确保农民集体有稳定的收益。二是深度挖掘乡村资源,吸引城市资本下乡盘活乡村闲置资源。例如创新“民宿+景区”美丽经济增收模式,建立村级集体经济参与的资金合作、民宿开发、资产入股、景区运营等多途径利益获得机制。通过集体经济参与,既确保城市投资者的权益,也有助于协调村庄内部的社会关系,使其成为城乡要素流动的重要平台。三是建立农业集体合作社,在农业增收上做文章。借力全域农田流转,由村集体经营全村土地粮食种植并其他地区农户提供农技服务,实现农业增产和集体经济增收。以A村为例,该村集体的丰乐合作社,每年可销售品牌大米约10万斤,为村集体带来每年超20万元的净收益。四是在农房集中居住社区配套规划相应的物业经济。例如,借力农房集聚,建设社区配套服务用房用于出租,以获得稳定的租金收入。农村集体经济从边缘化到重建反映了不同城镇化模式下的城乡关系的转变。城乡融合不仅要推动城市高质量发展,也要带动乡村经济发展,进而实现城乡共同富裕。

### (四) 社会治理与乡村共同体延续

嘉善新型城镇化经验的另一项重要特征是在镇域空间内推动农民城市就业、生活方式城市化的同时,保留了乡村聚落特征,通过重构基层治理体系来实现乡村共同体重建。现代乡村聚

① 访谈中当地村干部讲到,农民原有宅基地及房屋拆迁补偿基本可以保证新住宅的主体修建,农民只需要额外支付装修费用。这样做的另一个好处是保证房屋外观的统一,防止村民之间盲目攀比,同时兼顾居民自身的个性化需求。

② 调研中村干部表示,置换过程中农户可选择按户口数量或者原有房屋面积两种方案置换公寓房,一般家庭可以获得最高280平方米的房屋置换(三套公寓房)。大多数家庭会选择自住一套,出租一套,再出售一套,出售房屋的收益用于装修和改善家庭生活条件(而当地公寓房的单价在1万元左右)。在近年集中居住政策实施过程中,一般年轻人或者条件不好的农户更愿意选择公寓房置换。有条件自建的则更愿意选择第一种方案。

③ “飞地抱团”主要指地方政府鼓励农民集体筹集资金抱团投资升级的城市工商业项目(主要为物业项目),从而获得稳定的投资回报。这些物业项目大多为县里的工业厂房和商务写字楼,此类项目建设所需资金庞大但收益稳定、经营风险低,其本质是城市空间收益在城乡之间的再分配。



落重构为社区治理创造了物理条件,而集体经济的重建为推动乡村共同体建设创造了经济条件。在基层治理单元方面,当地政府在尽可能延续传统自然村落社会关系基础上,进一步细化了治理网格,把网格作为基层治理的基本单元,通过网格的管理信息化、服务社会化实现基层治理向群众的有效延伸。例如,以网格为单位推进党员、群众联动治理的“云网格、云访室、云管家”,即“三朵云”治理模式,形成“三治融合”的链接机制。对于已经居住到公寓房的村集体成员,则根据原有自然村的归属关系,将网格服务延伸,确保村集体成员管理与服务的全覆盖。在乡村共同体建设方面,进一步突出村集体的统筹功能。例如,面对集中居住后农民都很关注的养老保障问题,大部分村庄都加强了村集体的统筹作用。按照村里老人年龄和集中居住拆迁的先后顺序来分配城镇养老保险名额,并非“征谁家的地,为谁购买养老保险”。村集体的统筹还体现在集体经济分红与福利配置方面,当地在分红过程中,按照凸显尊老爱幼、扶危济困的价值导向进行统筹,提升老人、小孩上学、困难家庭的福利分配。例如,当地某村在分红过程中按照人头300元标准,同时60岁以上老人递加300元、70岁以上老人递加400元、80岁以上老人递加500元的标准逐级提升;在重要节日,村集体会对村里老人、困难群众给予慰问;村里的红白喜事,村干部要代表村集体上门慰问。这种差异化的福利分配方式虽然增加了村集体的工作难度,但体现了村集体对乡村共同体价值的引领,还增加了干部和群众交流的频度,增强了乡村凝聚力。乡村共同体建设还体现在对村民公共行为的治理方面。为了改变农民在分散居住时的一些行为习惯,避免集中居住后产生邻里矛盾,当地各村都制定了村规民约,并在此基础上形成了指标化的“积分制”方案,积分情况和福利分红直接挂钩,以此引导农民养成良好的公共行为习惯。这一做法在“垃圾分类”“美丽宅基”等环境治理中效果明显,形成了村民共同参与、相互监督的治理氛围。

#### 四、新型城镇化的城乡融合效应分析

以集体为媒介的新型城镇化模式实现了集体成员的同步城镇化,推动了农民生活方式和社区公共服务的城镇化,同时维系了乡村基本制度。在城镇化过程中,该模式推动地方经济结构从村域小循环转向城域大循环,发展重心从城市转向城乡全域,乡村资源从单维市场化转向双重市场化,社会形态从经济联合体转向发展共同体,实现了城市高质量发展和乡村振兴的政策协同,推动了城乡共同富裕。这些经验有助于我们回答当下城乡融合发展的一些基本理论问题。

##### (一) 城乡产业融合:从村域小循环转向镇域大循环

在浙江地区,发达的社会化小生产创造了独特的市场结构。通过高水平的市场合作和充分透明的市场竞争,当地的小生产者将规模工业的产业链分解到无数个家庭作坊中。家庭经营极大地激发了工人的主动性,降低了工厂的生产成本,形成了完全不逊于规模工业的市场竞争力,然而,这种高度市场化的产业形态也面临许多限制条件。建立在村域范围内的小生产体系构成了村域经济的小循环,在村域内形成了工业、农业、商业相混合的空间形态,农户生产与生活高度一体化,在成本方面具有显著优势,但缺乏统筹的小、散、乱经济样态同样可能出现生产过剩与村域间恶性竞争的困境,与经济的可持续发展以及高质量发展目标是相悖的,而且还可能带来外部成本的上升。在市场环境骤变的当下,当地的小生产经济遭遇了严重冲击。要维系持续的发展竞争力,就必须推动产业的转型升级,同时扩大内需市场。另外,农户家庭的市场行为与乡村的集体产权制度是互斥的,乡村资源的使用受到种种限制,农民个体无法充分激发乡村发展潜力,产生大量沉睡的乡村资源。在以集体为媒介的城镇化模式中,“三个集中”破解了产业发展空间资源紧缺的难题,推动了社会化小生产的发展转型,提升了镇域产业的总体竞争力。农村地区则保留乡村基本制度,促进农业产业的规模经营和休闲旅游业的开发。同时,通过农

村集体经济参与城市发展项目投资,提升了乡村在城镇化以及产业升级过程中收益的再分配比例,实现了城镇全域的大循环建构。虽然在这一过程中出现了“城更像城,乡更像乡”的空间景观,但城乡关系在体制上是高度融合的,而且通过镇域产业大循环的建立,实现了城乡发展的整体性、协调性,为城市 and 乡村的高质量发展创造了条件。

(二) 城乡空间融合:从城市为中心转向城乡全域化

传统的城镇化模式大多是以城市为中心建立城乡发展的差序体系,存在明显的城市偏好。这种模式鼓励农民家庭进城实现城市经济的循环,对公共资源进行有利于中心城区的差序配置,以及采取市场经济下工农业发展的剪刀差,导致农村处于政策的边缘地带。即使在农民集中居住的实践中,地方政府鼓励和推动农民集中居住的根本目标并不是为了带动乡村的发展,而是为了给城市扩张筹集更多的空间指标。以集体为媒介的新型城镇化实践虽然在表现形式上也是通过不同类型土地资源的集中为城市工商业的发展创造更多空间,但其目标是多元化的。新型城镇化体现了在城市高质量发展过程中带动农业、农村协调发展,推动农民共同富裕,并实现乡村振兴的目标。这种全域发展安排既注重城乡发展的区别,发挥城市相较于农村在工商业领域的规模效应,将工商业发展空间、居住空间向城镇集中,提升城市综合竞争力,也注重城市与乡村的统一性,发挥城市工商业对农村的带动和反哺效应,支持农业增产,注重乡村基层组织在维系乡村社会文化等方面的作用,重建现代乡村聚落,发挥了城乡各自的资源优势,在当地全域形成了城乡协同性发展的新格局。

(三) 城乡要素融合:从单维市场化转向双重市场化

加快构建新发展格局很重要的一环就是要打开我国广大的农村市场,通过乡村振兴盘活乡村沉睡资源,吸引城市技术、资本、人才等向农村集中,构建我国经济持续增长的战略腹地。然而,由于我国农村地区特殊的制度和文化背景,农村资源在对接城市大市场时存在许多障碍。我国的农村在总体上仍然保持着传统熟人社会的特点,农村很多工作的开展不仅要讲“事理”,还要讲“情理”。而且,当下农村保留的资源大多是在城市虹吸后剩余的闲散资源,每种资源背后都可能牵涉有复杂的社会关系,要直接入市的可能性很低。因此,要真正推动乡村沉睡资源的深度市场化,就必须建立统筹乡村资源的中间组织,建立新的双重市场化格局(表 1)。农村集体经济也因此获得了在 21 世纪重新出场的机会,成为双重市场化的中间组织:一方面,作为乡村空间资源的拥有者,可以对外引入其他投资主体参与乡村开发;另一方面,作为农民的基层组织,可以对内部资源进行整合,协调复杂的社会关系,从而有效促进乡村资源的深度市场化。在嘉善经验中,对农村集体经济的重建实现了在不打破现有的乡村社会结构和产权制度的前提下形成农户和集体的双重自主性和发展积极性。农户可以将自己占有的分散资源作股参与集体经济投资和分红收益,以确保投资经营的稳定性。

表 1 单维市场化和双重市场化的区别

类别	单维市场化	双重市场化
内涵	以农户家庭个体为单位,基于市场契约关系,直接推动闲置资源的市场化,加速市场要素流动	以农民集体为单位,在保留所有权的条件下,通过农民合作建立集体经济组织,并作为法人主体推动乡村闲置资源的市场化
主体	农户家庭	农民集体
动力	农户自主性	农户自主性+集体自主性
结果	乡村资源(对城市有用的资源)直接入市,要素自由流动	建立集体与农户统分结合的双重经营模式,要素间接入市

(四) 城乡社会融合:从经济联合体转向发展共同体

新型城镇化的另一个重要效应是推动基于传统家庭小生产形成的经济联合体转向高质量发展的共同体。具体而言,传统城镇化模式会自然地催生大量以家庭为单位的小生产者,这些



小生产者散布在城乡,基于市场机制形成紧密的经济联合体。例如,当地的车轮工厂,只需要一个中间人用车将物料在十余个家庭作坊之间进行生产工序的链接,就可以完成复杂的工业产品生产,而每一个家庭作坊一般都会有多条稳定的生产链。这些网络交织在一起就构成了一个庞大的经济联合体。这些联合体实质是由利益相关者组成的社会分工网络,有着较强的社会凝聚力和社会活力。但由小生产者组成的联合体会影响政府决策朝着对自己有利的方向发展,由此带来的外部成本需要所有人来“埋单”。例如嘉善地区曾经自发形成了规模庞大的乡村小生产经济,造成了严重的环境问题和社会治理问题,使经济联合体以外的农户或外来务工人员利益受损。新型城镇化模式更加强调区域发展的整体性,不仅关注生产者的诉求,而且关注社会的整体效益。在改革过程中,推动小生产的集中和适度规模化虽然在一定程度上提升了小微企业的生产成本,但大大降低了产业的外部成本,使传统的以小生产网络为主体的经济联合体转向区域性发展共同体,同时关注边缘群体利益,以产业发展带动社会整体发展。在经济方面,空间重塑建立了镇域经济高质量发展的空间,实现了更均衡的分配体系;在社会层面,集体的重建实现了农民主体间社会关系的重建,通过“带动”过程,实现全民共建共治共享的新发展格局,提升了农民的获得感;在价值引领层面,强调乡村共同体意识,以有效治理延续乡村共同体文化,建立起共同富裕的发展共同体。

## 五、结论与讨论

基于14多亿人口的庞大规模,我国的城镇化在撬动海量社会资源向城镇聚集的过程中,催生了叹为观止的城市增长洪流。农民的“接力式进城”或“候鸟式流动”,为空前的城镇化创造了闪转腾挪的空间,并成为中国城镇化能够保持总体平稳的“蓄水池”“稳定器”。然而,建立在农民接力式进城基础上的城镇化模式,在城市竞争加剧的前提下,保持可持续的竞争力和社会的持续稳定是存在限度的。如果不能促进城市产业的高质量发展,那么大量在接力中进城的青年群体实际上是不可能再返回农村的。我们也无法忽视自发城镇化进程中的社会分化以及乡村传统的衰败。那么,以集体为媒介的新型城镇化经验能否成为新时代中国城乡融合发展的新的增长器呢?嘉善经验在一定程度上展现了以集体为媒介带动城乡融合的巨大优势。充分发挥地方政府的统筹作用对于实现城乡融合发展、推动乡村振兴具有重要意义。首先,以集体为媒介的新型城镇化为地方经济的高质量发展创造了空间。浙江发达的小生产本身就是农民作为能动主体的体现,但这种发展模式正在面临挑战。这一点在小农经济传统深厚而政府统筹能力较弱的东亚国家体现得尤为明显,大量半城市化的混合区域正在成为限制经济转型升级的瓶颈。而以集体为媒介的新型城镇化为盘活城乡空间资源,通过全域空间治理为地方经济高质量发展创造了更集约化的空间形态。其次,以集体为媒介的新型城镇化为城乡共同富裕创造了条件。共同富裕具有经济、社会、文化的多重内涵,因此共同富裕的实现必须建立在一定的治理单元之上,如果没有这样的基础单元,共同富裕就无从谈起。以集体为媒介的城镇化通过城乡资源的双向调配,既实现了城乡共同发展,也有利于在乡村集体内部实现共同富裕的多重要求。最后,以集体为媒介的新型城镇化为乡村社会的再造创造了可能。在传统的城镇化模式中,作为城市边缘的乡村实际上处于不断衰败的进程中。尽管集体产权制度保护了乡村的“外壳”,但是在城市的持续虹吸下,乡村早已失去了往日的色彩。要真正保护乡村,只能重建乡村。通过乡村的空间整合和社会整合,建立新的乡村聚落形态,重建集体生活的新社区,为乡村的再造与繁荣创造条件。例如,新社区内,老年人、年轻人比例协调,很多年轻人更愿意住在乡村而非城市。

尽管以集体为媒介的新型城镇化为我们展现了城乡融合发展的美好前景,形成了极具中国

特色的城镇化模式,但需要明确的是,这种城镇化模式需要具备诸多现实条件。地方经济发展基础是否可以支撑镇域经济大循环的运行是一个前置条件,也就是说,在工商业向城镇集中之后,是否有高质量的产业和收益来支撑农民集体的运行是至关重要的。如果无法满足这一条件,农民集中居住后产生的巨大成本无疑要由农民自己承担,更遑论建设乡村共同体。这也是很多地区农民集中居住实践“虚有其表”却无法增强农民获得感的原因。总体而言,中国的广大地区正处于基于土地红利的传统“增长器”向城乡融合的“新增长器”转型的过渡时期,各地的社会历史条件都存在较大差异,我们必须因地制宜,稳步推动城乡融合发展。以集体为媒介的城镇化模式为我们提供了城乡融合发展的标杆和未来乡村的理想形态,我们希望能够通过区域性经验的凝练和交流为中国乡村的未来前景和新型城镇化作出理论探索。

## 参考文献:

- [1] Molotch H. The City as a Growth Machine: Toward a Political Economy of Place[J]. American Journal of Sociology, 1976, 82(2):309-332.
- [2] 王桂新. 城市化基本理论与中国城市化的问题及对策[J]. 人口研究, 2013, 37(6):43-51.
- [3] 文军. 农民市民化:从农民到市民的角色转型[J]. 华东师范大学学报(哲学社会科学版), 2004, 36(3):55-61.
- [4] 温铁军. 我国为什么不能实行农村土地私有化[J]. 红旗文稿, 2009(2):15-17.
- [5] 布赖恩·贝利. 比较城市化:20世纪的不同道路[M]. 顾朝林,等译. 北京:商务印书馆, 2008:111.
- [6] 曹锦清. 印度归来话中印比较[J]. 华东理工大学学报(社会科学版), 2015(5):16-23.
- [7] 大卫·哈维. 资本的城市化:资本主义城市化的历史与理论研究[M]. 董慧,译. 苏州:苏州大学出版社, 2017:188.
- [8] 贺雪峰,魏继华. 地利共享是中国土地制度的核心[J]. 学习与实践, 2012(6):80-83.
- [9] 周飞舟,王绍琛. 农民上楼与资本下乡:城镇化的社会学研究[J]. 中国社会科学, 2015(1):66-83, 203.
- [10] 焦长权,周飞舟. “资本下乡”与村庄的再造[J]. 中国社会科学, 2016(1):100-116, 205-206.
- [11] 魏强. 空间正义、政治经济学批判与正义建构——亨利·列斐伏尔空间正义思想研究[J]. 常州大学学报(社会科学版), 2019(6):100-108.
- [12] 王春光. 农村流动人口的“半城市化”问题研究[J]. 社会学研究, 2006, 21(5):107-122.
- [13] 陈丰. 从“虚城市化”到市民化:农民工城市化的现实路径[J]. 社会科学, 2007(2):110-120.
- [14] 谢志岚. 村落如何终结?——中国农村城市化的制度研究[J]. 城市发展研究, 2005(5):22-29.
- [15] 李实,陈基平,滕阳川. 共同富裕路上的乡村振兴:问题、挑战与建议[J]. 兰州大学学报(社会科学版), 2021, 49(3):37-46.
- [16] 夏柱智,贺雪峰. 半工半耕与中国渐进城镇化模式[J]. 中国社会科学, 2017(12):117-137.
- [17] 白南生,何宇鹏. 回乡,还是外出?——安徽四川二省农村外出劳动力回流研究[J]. 社会学研究, 2002(3):64-78.
- [18] 张建雷. 接力式进城:代际支持与农民城镇化的成本分担机制研究——基于皖东溪水镇的调查[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2017, 17(5):10-20.
- [19] 王德福. 弹性城市化与接力式进城——理解中国特色城市化模式及其社会机制的一个视角[J]. 社会科学, 2017(3):66-74.
- [20] 贺雪峰. 如何理解现阶段中国城乡差距——兼与叶兴庆、李实商榷[J]. 社会科学, 2022(6):137-145.
- [21] 叶兴庆. 在畅通国内大循环中推进城乡双向开放[J]. 中国农村经济, 2020(11):2-12.
- [22] 杨建华. 社会化小生产:浙江现代化的内生逻辑理论篇[M]. 杭州:浙江大学出版社, 2008:42.
- [23] 伽红凯,王思明,王树进. 中国农民集中居住的演进过程与经验借鉴[J]. 农村经济, 2016(12):21-25.
- [24] 何静. 村庄兼并:实现农村共同富裕的有效途径[J]. 经济问题, 1996(10):50-53.

(责任编辑:刘浩)

Collective-mediated Urbanization——Based on the Experience of Comprehensive Rural Reform in Jiashan Country

WANG Yang, XIONG Wansheng, HAN Luyao

**Abstract:** With the rapid development of urbanization and the continuous reform of urban-rural system, China’s urbanization has entered a new stage of integrated development of urban and rural. Different from the “relay to the city” by farming families and flexible urbanization model local governments has explored a new urbanization model based on urban-rural integration with the collective as the medium in the practice of comprehensive rural reform. That is, under the premise of maintaining the basic system of urban and rural areas, rebuilding peasant collective economy and rural social community within the township area through spatial integration of the township. While attaining the employment and urban life of the peasants, preserving rural settlement form and social wholeness to ensure achieve the whole-area urbanization model that is suitable for both urban and rural. This model promotes local economic structure from the small cycle of village to the large cycle of urban area, development focus from city to urban and rural, rural resources from the single-dimensional marketization to the dual, and social sexuality from the economic federation to the development community. In the meantime, it’s not only realizing the synergy of urban high-quality development and rural revitalization, but also result in the effect of common prosperity between urban and rural.

**Keywords:** Urban-rural Integration; Urbanization; Rural Collective; Common Prosperity