

# 城乡融合的动力机制与路径选择

王晓毅<sup>1,2</sup> 刘齐<sup>2</sup>

(1.中国社会科学院大学 社会与民族学院,北京 102488;

2.中国社会科学院 社会学研究所农村环境与社会研究中心,北京 100732)

**摘要:**在全面实施乡村振兴战略中,中国的城乡关系呈现三种不同的模式:农村普遍空心化、人口和资源高度集聚县城的集中型模式,城乡相互交流融合的互动型模式,公共服务资源下沉乡镇的服务型模式。之所以形成不同的城乡关系模式,是因为农民流动的推动力已经从寻找就业机会转向获取公共服务,农民的流动模式也逐渐从城乡之间反复迁移转变为在能够满足其公共服务需求的地方寻求稳定生活。受到人口密度、地理条件、经济发展水平和地方文化等因素影响,不同地区的公共服务成本和政府提供公共服务的能力不同,导致公共服务供给方式不同,进一步影响了农民对生活地点的选择,由此产生了不同的城乡关系模式。理解城乡关系的多样性与动力机制的变迁,对于新时期城乡融合发展、新型城镇化和乡村振兴均具有重要意义。

**关键词:**城乡关系;城乡融合;新型城镇化;公共服务均等化

**中图分类号:**C912.82 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2024)06-0038-11

20 世纪 80 年代的农村改革打开了农村劳动力流动的渠道,由此产生了农村劳动力的城乡流动。在城镇化快速发展的背景下,不同区域的城乡关系呈现不同的模式。在城镇化的过程中,一些地方的人口大量向县城或更大的城市集中,出现了空心村甚至村庄彻底消失;一些地方的城乡之间形成了密切互动,农村人口在城镇和乡村之间往来频繁;也有一些地方的乡村中还居住着许多村民,公共服务不断下沉乡镇,乡村仍然充满活力。

为什么城乡关系出现不同模式?基于农民需求的视角,本文认为农民进城动力机制的转变是造成城乡关系出现差别的重要原因。在过去的 40 年间,农村人口流动经历了从以就业驱动为主向以公共服务驱动为主的转变,影响农村人口城镇化模式选择的关键因素也从家庭理性选择转为政府理性选择。不同地区的公共服务成本和政府提供公共服务能力的差异导致了公共服务供给的不同模式,从而出现了本文所讨论的县城集中型、城乡交流融合和公共服务资源下沉的城乡关系模式。城乡融合不同模式的出现是推动城镇化动力机制发生变化的结果。

## 一、城镇化与人口流动

城镇化是乡村人口向城镇流动的过程。在中国农村改革以后,农民被允许离开农村从事非农就业,同时区域性的非农产业发展为农民工提供了就业机会,由此导致农村劳动力的流

收稿日期:2024-09-20

基金项目:中国社会科学院长城学者计划(2024CCXZ002)

作者简介:王晓毅,男,中国社会科学院大学社会与民族学院教授,中国社会科学院社会学研究所农村环境与社会研究中心研究员;刘齐,女,中国社会科学院社会学研究所农村环境与社会研究中心博士后。

动。2020年第七次全国人口普查显示,中国有3.8亿流动人口<sup>[1]13</sup>,其中大部分是从乡村向城市流动的人口,当年农民工超过2.86亿人<sup>①</sup>。农村劳动力流动也开启了中国城镇化的过程,到2020年,城镇常住人口已经超过乡村常住人口。在这个过程中,城镇化的速度并不均衡:1982年第三次全国人口普查显示,城镇人口占比为20.91%;到1990年,城镇人口增加了5.5个百分点,占比为26.44%;到2000年,城镇人口增加了9.8个百分点,占比达到36.22%。进入21世纪,城镇化速度进一步加快:到2010年,城镇人口增加了13.5个百分点,达到了49.68%,也就是说,已经接近50%的人口常住城镇;而到2020年,城镇人口增加14.2个百分点,占比达到63.89%<sup>[1]</sup>。

中国城镇化发展不均衡,早已被学界和决策界所关注。一些学者从不同的角度比较分析,认为中国的城镇化进展缓慢。比如,与同时代的全球城镇化水平相比,中国的城镇人口明显比例较低;与同样经济发展水平的国家相比,中国的城镇化水平同样较低<sup>[2]</sup>。特别是与中国的工业化水平相比,城镇化明显滞后<sup>[3]</sup>。此外,在城镇化的过程中,土地的城镇化速度与人口的城镇化速度也存在严重的不平衡<sup>[4]</sup>。也有学者并不同意中国城镇化滞后的判断,认为由于城镇化统计的标准不同,大量城镇人口没有被纳入统计范围,比如流动人口和在乡村工业就业人口大多没有被计入城镇人口<sup>[5]</sup>。关于中国城镇化是否滞后的讨论本质上是探讨流动人口和乡村工业化的问题。改革开放以后,由于中国乡村的土地制度、社会保障制度与村庄集体制度等因素,大量农村劳动力并非稳定地转移进入城市,而是处于流动状态,这构成了具有中国特点的城镇化。有学者将这个特点归纳为中国的“三元”社会结构,就是在传统的城乡二元结构之外,又出现了以流动为主要特征的社会形态<sup>[6]</sup>,或者说是在清晰的城乡社会之外,出现了亦城亦乡的生活方式<sup>[7]</sup>。

“流动”的城镇化表明,中国城镇化过程并非简单的从乡到城的过程,而是包括许多不同的流动环节和不同的农民选择。其一,中国的城镇化是多路径的,这导致不能简单地按照城市/乡村来统计人口,也造成了有关城镇化是否滞后的争论。其二,就业与家庭并非一直统一的,劳动与家庭的分离经常存在,就业在城镇,家在乡村,或者家安在城镇,就业在乡村。其三,不管是劳动力或家庭,可能经常处于流动状态,在生命周期中可能会经历外出、回乡的反复过程。人们给这种现象赋予了不同的概念,比如“不稳定的城镇化”<sup>[8]</sup>或者“半城市化”,这种半城市化可能是空间的<sup>[9]</sup>,也可能是人口的<sup>[10]</sup>,其实质都是进入非农产业的农民没有稳定定居在城市,处于流动状态。这种流动状态构成了中国城镇化的重要特色<sup>[11]</sup>。

尽管这种城镇化特色被许多学者所认识,但是对其影响的认识大相径庭。一些学者认为,这种现象不仅阻碍了中国的城市化进程,而且对于进入城市的农民来说,是不公平的<sup>[12]</sup>。这种城镇化模式不仅带来了大量的留守问题,如留守老人、留守儿童,而且在城镇制造出新的二元结构,导致进入城镇的农民难以享受市民待遇。因此,以人为中心的城镇化就是要积极推进户籍制度改革,促使进城农民在城市稳定下来。与之相反,一些学者看到这种城镇化在有效利用劳动力、维护城乡关系、促进社会稳定和推进乡村振兴中的意义<sup>[11]</sup>。不稳定的城镇化为流动的农民工提供了保障,可以应对多重风险,比如经济下行引起的大规模失业风险,选择返乡创业就业的机会,也避免了乡村空心化。

针对城镇化和城乡流动方式,无论在国家政策层面,还是在农民个体选择层面,都存在不同的倾向。政策层面主要存在两种倾向:一方面,积极推进进城农民的市民化,弱化其与原有乡村的联系。比如,2024年国务院印发的《深入实施以人为本的新型城镇化战略五年行动计

① 国家统计局:《2020年农民工监测调查报告》, [https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202302/t20230203\\_1901074.html](https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202302/t20230203_1901074.html)。

划》明确提出,“以进城农民工及其随迁家属为重点,兼顾城市间流动人口,进一步拓宽城镇落户渠道,努力缩小户籍人口城镇化率与常住人口城镇化率差距,推行由常住地登记户口提供基本公共服务制度,推动符合条件的农业转移人口社会保险、住房保障、随迁子女义务教育等享有同迁入地户籍人口同等权利,逐步使未落户常住人口享有均等化城镇基本公共服务,促进农业转移人口加快融入城市”。这个文件希望通过实施以人为本的新型城镇化,吸引进城农民稳定地成为城市居民,从而提升城镇化质量。另一方面,通过强化农民的土地、宅基地和集体成员身份,保护农民作为农村集体组织成员的身份及收益。2024年6月通过的《中华人民共和国农村集体经济组织法》规定,“户籍在或者曾经在农村集体经济组织并与农村集体经济组织形成稳定的权利义务关系,以农村集体经济组织成员集体所有的土地等财产为基本生活保障的居民,为农村集体经济组织成员”。集体组织成员身份保障了农民在农村集体土地承包、宅基地使用和农村集体利益分配等事务中的权利,使大部分进入城市就业的农民能够保留与乡村千丝万缕的联系,在一定程度上促使农民在城乡之间往返流动,形成具有流动性的城镇化方式。

带有流动性的不稳定的城镇化,其核心是农民就业与生活地点的分离。除了政策影响,这在很大程度上也是农民理性选择的结果。从农民需求来看,中国早期城镇化主要由农民的就业需求推动。如下文所述,由于农民同时具有增加收入和减少支出的需求,造就了以流动为特征的城镇化模式。进入21世纪,城镇化的推动力更多来自农民对公共服务的追求。当农民城镇化的推动力发生变化,其城镇化的模式不同程度地受到政府公共服务提供方式的影响。

## 二、就业推动与农民理性选择

城镇化的过程开始于乡村人口的流动。学者们借用推拉理论来解释人口流动,这个解释框架的重点不在于理解推拉两种力量的作用,而在于特定的背景下,推和拉的具体内容是什么。一般来说,农村人口流动的推力和拉力源于农村就业机会减少和城镇就业机会增加。但是,中国的土地制度和村庄制度使中国的农民进城方式与其他国家的并不完全相同<sup>[13]</sup>。

随着农村人口增加而出现农业剩余劳动力,农民需要离开乡村寻找新的就业机会,从而带来了农村人口流动,这是经典的二元结构理论的解释<sup>[14]</sup>。在中国,有两个因素促使农民进城快速爆发。其一是在人民公社体制下,由于政府干预,农村人口不能外出务工,形成了乡村内部的农业内卷化<sup>[15]</sup>。积蓄了近20年的农村剩余劳动力,在其被允许外出从事非农就业以后,快速地形成大规模外出务工潮。随着改革开放以后非农产业的迅速发展,大量农民从乡村到城市,从中西部到东南沿海,开始了大规模流动。当然,农民的非农就业既可以在城市,也可以在乡村。如许多劳动密集型企业进入中国以后在东南沿海的乡村建厂,吸引了大量外地农民工进入企业<sup>[16]</sup>,东部地区的乡镇企业发展也为外出农民提供了大量就业机会。

当大量农民从农业转移到非农产业后,似乎并没有导致城市化水平的快速提升。农民外出的主要目标是获得就业机会,增加非农收入。而在就业和户籍制度的双重推拉作用下,农民主动或被动地选择就业与家庭分离的模式,也就造成了中国低城镇化的工业化模式。从宏观上说,这种以“钟摆型”流动打工人口为基础的工业化模式,一方面带来了一些由民间消纳的制度成本(比如留守儿童),另一方面也使中国规避了其他发展中国家城市盲目扩张带来的社会性问题,比如大型贫民窟、黑社会犯罪等<sup>[17]</sup>。从微观上看,就业导向的城乡流动行为不仅出于农民的理性计算,也是乡土文化观念、家族关系、家庭劳动分工等共同影响的结果。

以劳动和就业为导向,乡村人口流动产生了“离土不离乡”、季节性城乡分工、候鸟型代际分工和“叶落归根”等不同的城乡流动模式。所谓“离土不离乡,进厂不进城”,最早可追溯到20世纪80年代。当时随着乡镇企业异军突起,农民开始脱离传统农业生产,在本地乡镇务工经商,同时仍然居住在乡村<sup>[18]</sup>。这种低成本的农业剩余劳动力转移方式能够通过乡村工业化,将人口留在乡镇,避免对大城市造成过大的人口压力。20世纪90年代之后,随着乡镇企业全面衰落及城市建设不断推进,为了寻找非农就业机会,许多农民(特别是中西部地区的农民)不得不流入大城市工作,出现短期内“离土又离乡”的打工状态。但是从长期来看,大多数农民并没有完全离开乡村,而是周期性地城市与乡村之间往返。农民基于农业生产季节性特征和时间规律,合理配置劳动时间,形成“农忙务农、农闲务工”的季节性城乡流动模式,从而在增加收入的同时减少风险。21世纪以来,兼业农民群体不断扩大就印证了这一流动模式<sup>[19]</sup>。不过,由于非农就业的总体收益率更高、农业机械化普及、社会与家庭对于非农就业的偏好等原因,兼业务农对于新生代农民工的吸引力日趋降低<sup>[20]</sup>。

当农民以个体而不是家庭为单位外出务工时,家庭内部的劳动分工就会随之改变。妇女(特别是老年妇女)通常成为留守者,承担起农田种植、抚育子女、家务劳动、照料老人等职责。当夫妻共同外出务工时,子代家庭劳动力再生产的职责就转移到父代身上,在传统的家庭性别分工之外,形成了一种互为支撑的候鸟型代际分工。具体而言,在外务工的青壮年夫妇为代际家庭提供主要的经济来源,在家务农的老人成为隔代抚育和农业劳动的主力,而老人丧失劳动能力后又依靠子代的赡养和照顾。有学者估计,这种“以代际分工为基础的半工半耕”模式约占全国农民家庭的70%<sup>[21]</sup>,或已成为农村家庭再生产模式的主流。这种模式虽在一定程度上避免了离散居住的流动农民家庭进一步走向破裂<sup>[22]</sup>,但可能导致代际剥削等新的问题<sup>[23]</sup>。最后,随着年龄越来越大,在城市中继续就业的机会越来越小,大多数农民工会在年老时返乡,回归自己的土地、宅院以及熟悉的社群网络,或参与新一轮代际分工,或在村中养老,实现“叶落归根”。

乡村人口流动的不同形式表明,我国的城镇化过程不是人口由乡到城的单向流动,而是农民在城与乡之间不断迁移、有来有回、进退有据、渐进的城镇化。作为城镇化的主体,农民具有理性选择和适应能力。不论是季节性城乡分工,还是候鸟型代际分工,都是农民为实现效益最大化与家庭劳动力资源最优配置所作出的理性选择。为了应对由此产生的家庭成员城乡分居问题,外出务工的农民还会采取一系列适应和修复策略,以维系乡村家庭基本功能。

### 三、公共服务推动与政府投入

进入21世纪,城乡关系发生变化,农民进入城市也有了新的需求。随着国家停止征收农业税并增加对农业农村的投入,农民收入增加了,农村基础设施改善了,公共服务水平也提高了。以原来的贫困地区为例,经过精准扶贫精准脱贫,到2020年底,原有的贫困县、贫困村和贫困户都实现了摆脱绝对贫困的目标,实现了“两不愁三保障”<sup>①</sup>。国家也将服务下沉乡村作为目标,努力提升村级的服务水平<sup>②</sup>。与此同时,外出务工农民的状况也在发生变化,越来越多的农民选择全家外出,外出务工人员的子女选择在就业城镇入学,在城市出生的二代农民

① 中华人民共和国国务院新闻办公室:《人类减贫的中国实践》白皮书, [https://www.gov.cn/zhengce/2021-04/06/content\\_5597952.htm](https://www.gov.cn/zhengce/2021-04/06/content_5597952.htm)。

② 中华人民共和国民政部:《关于健全完善村级综合服务功能的意见》, [https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2022-07/27/content\\_5703004.htm](https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2022-07/27/content_5703004.htm)。



工对乡村的认同感以及与乡村社会经济的联系逐渐减弱,由此出现城镇常住人口的快速增加。按照第七次全国人口普查的数据,常住人口的城镇化与户籍人口的城镇化有18.5个百分点的差距<sup>①</sup>,也就是说有2.5亿农业户籍人口常住在城镇。

城镇常住人口,特别是农村户籍的常住城镇人口的增加表明,就业已经不是农民外出的唯一动力,农民对居住地的选择也不仅仅考虑节约成本。事实上,对城镇生活的追求已经逐步成为农民进入城镇生活的新动力,而城镇生活的重要内容就是城镇所提供的公共服务。长期以来,城乡公共服务的差别巨大,城镇居民的公共服务大多由政府公共财政负担,而乡村的公共服务不得不依赖农民自己积累。进入21世纪,政府在农村的公共服务投入不断增加,城乡之间的公共服务差距逐渐缩小,政府成为农村公共服务的提供主体<sup>[24]</sup>。从“十一五”到“十四五”规划,公共服务均等化的政策逐步完善,均等化水平不断提升,而城乡基本公共服务均等化是基本服务均等化的最重要内容<sup>[25]</sup>。除了基本公共服务均等化,《“十四五”公共服务规划》也提出要扩大普惠性非基本公共服务供给和推动生活服务为公共服务提档升级拓展空间。从供给的角度看,不同公共服务的划分依据主要在于政府和市场的权责关系。从基本公共服务到普惠性非基本公共服务,再到生活服务,政府供给责任逐渐减弱,而市场供给责任逐渐增强。

政府推动城乡基本公共服务均等化大致有两种不同的途径:一种是集中在乡村地区投入,提升乡村居民所享有的公共服务水平;另一种是建立更加开放的公共服务体系,使农村人口可以享有城镇的公共服务体系。如果从公共服务的受益者角度看,两种途径都可以有效提高公共服务水平,但是从城镇化的角度来看,两种途径的效果会截然不同。此外,站在公共服务提供者的角度,其提供服务的成本也是不同的,这不仅体现在政府提供基本公共服务方面,也体现在市场提供的非基本公共服务方面。

以农村教育为例,长期以来改善农村教育是国家的重要战略目标,但是从20世纪90年代起,提高乡村教育水平就有两种趋势:一种是不断改善乡村教育水平,缩小城乡教育差别;另一种是集中办学,通过教育资源向城镇集中,建立更加开放的城镇教育体系,实现城乡教育的一体化。两者的目标都在于推动作为公共服务的教育均等化,但是方式不尽相同。20世纪90年代开始,政府采取了有效措施缩小城乡教育差距:一是农村教育从农民办教育转变为政府办教育,国家财政承担农村教育费用。二是国家通过多种措施提升农村教育质量,包括为学生提供补助,减少贫困对农村儿童上学的影响;改善校舍和教学设施,缩小与城镇学校的差距;开展教师培训和选拔,提升乡村教师的质量<sup>[26]</sup>。但是在2000年以后,随着流动人口在城镇接受教育的政策逐渐放宽,越来越多的进城务工农民选择带子女在城镇接受教育,这改善了务工人员子女的受教育条件。

乡村居民也受到了教育城镇化的影响。一些地方政府将农村学校向城镇集中作为提高教育质量的手段,随着农村学生和教师数量持续下降,许多农村地区不得不关闭学校。在一些地区,乡村学校的缩小和消失与城镇学校的扩大互为因果,出现了农村教育城镇化与农村人口城镇化相互促进的现象<sup>[27]</sup>。我们在不少地方看到,整个县域内几乎没有村小学,也很少有镇中学,农村学生为了上学不得不到城镇就读,而家庭的重心也相应迁移到城镇<sup>②</sup>。尽管对

① 国家统计局国务院第七次全国人口普查领导小组办公室:《第七次全国人口普查公报(第七号)》, [https://www.stats.gov.cn/sj/tjgb/rkpcgb/qgrkpcgb/202302/t20230206\\_1902007.html](https://www.stats.gov.cn/sj/tjgb/rkpcgb/qgrkpcgb/202302/t20230206_1902007.html)。

② 2018年我们在陕北访问了一个村子,当时要召开村民座谈会,就得到县城,因为村民都为了子女教育迁移到县城。当时要实施一个扶贫的产业项目,农民不得不每天奔波于城乡之间,出现了城市生活、乡村就业的现象。类似地,我们在鲁西南的调查也发现,一些农民在城镇安家,在乡村工作。

于教育的城镇化有不同的解释,对其效果也有不同评判,但是从教育供给的角度看,不可否认的是,集中办学的相对成本较低,也更容易提升教学质量。乡村学校则因为过于分散,办学成本要远远高出集中办学,甚至即使投入较高成本,也难以达到集中办学的质量。

医疗服务也存在着相似的现象。虽然通过加强村卫生室的建设,农村的医疗条件得到很大改善,通过加强乡镇卫生院的建设,农民可以就近得到治疗,但是因为就医人数较少,乡镇卫生院的维护成本更高,在人口较少的乡镇,许多先进的医疗设备甚至近乎闲置。研究表明,在居民聚集区中,随着人口密度越来越小,所拥有的医疗卫生资源也依次减少。越是规模大的城市,医疗卫生资源越丰富,可及性越高,而人口密度小的村庄会“缺医少药”,医疗卫生资源的可及性越低<sup>[28]</sup>。这种现象不仅是医疗市场化改革的结果,医疗服务成本本身也决定了医疗资源会更多集中在人口相对密集的地区。

人口聚集程度不仅影响公共服务成本,也部分反映出政府提供公共服务的能力。通过比较人均预算内财政收入与人均预算内财政支出,我们发现,人口密集地区的财政支付能力更强。表 1 的数据显示,地方一般公共预算收入越高的县,其区域面积越小,人口密度越大,且人均公共预算收入越高。大量的公共预算投入相对较小的区域,可以保障较高的公共服务水平。

表 1  县域收入情况

地方一般公共预算内收入分组	1 亿元以下	1 亿~5 亿元	5 亿~10 亿元	10 亿元以上
县数量(个)	120	570	448	909
县均面积(平方公里)	14174	5292	4477	2575
人口/平方公里(人)	4	49	106	281
人均地区生产总值(元)	34669	31063	35270	66467
人均地方一般公共预算收入(元)	852	1157	1656	4462
人均地方一般公共预算支出	21765	9973	7658	8720

资料来源:根据《中国县域统计年鉴(县市卷)2022》数据整理。

如果说当就业推动人口流动时,农民为了家庭利益最大化而大多采取了流动的城镇化方式,那么在公共服务推动城镇化过程中,政府提供公共服务的能力和方式就在很大程度上决定了城镇化的方式。在公共服务成本较高地区,政府支付能力较弱,难以在广大区域内提供均等化的公共服务,就会选择在中心城镇提供较高水平的公共服务。而在人口比较稠密的地区,公共服务的成本相对较低,且政府提供公共服务的能力较强,因此可能会在更大的城乡区域内提供较为均衡的公共服务。这对农民生活地点的选择会产生重要的影响。前者可能会形成县域人口的高度集中,而后者可能会形成城乡之间人口的相对平衡。这进一步反映出城乡关系的不同模式。在近些年的实地调研中,我们看到三种较为典型的城乡关系,即县城集中型、城乡融合互动型和服务下沉型。

(一) 县城集中型模式

在中国,中西部地区有许多疆域广大而人口相对较少的县,原来产业结构比较单一,乡村的基础设施较弱,且许多村庄形成较晚,大多是在近百年内由移民形成的。在农村改革以后,大量劳动力外出务工,村庄的老龄化现象比较普遍。这些村庄集体经济往往比较薄弱,自我积累和服务能力较低。进入 21 世纪,政府积极推进公共服务均等化。但是由于村庄分散,以及公共服务的成本居高不下,政府更多选择集中化的公共服务模式。随着公共服务主要集中于县城和少数重点乡镇,以及许多村庄被撤并,农民大量集中于县城和中心乡镇,通过人口的积聚,公共服务质量得到有效提升。

以中国北方某县为例<sup>①</sup>,该县在2020年全国人口普查中,全县人口30.9万人,区域面积3854平方公里,平均每平方公里80人。全县超过20万人聚集在县城所在镇。在拉动人口向城镇集中的过程中,教育、基础设施建设和村庄规划都发挥了重要作用。首先是集中办教育,为了解决农村教育办学分散、规模较小、资源浪费、质量偏低等问题,政府教育主管部门优化了学校布局,将办学资源集中在县城和中心乡镇,对于小规模学校实行整合,除了保留少量中心镇的小学,其余小学向县城集中,同时发展寄宿学校,改善教学质量,提升教育的整体化水平。

教育资源的集中也伴随着城镇化的推进。过去,该县的村庄、乡镇比较分散,难以形成聚集效应。县政府通过重新规划,着力打造县城和一东一西两个中心镇,在减少非中心区域投入的同时,大力整治空心村。全县366个村庄,在超过2/3的村庄中有超过50%的农宅空置,农村老龄化严重。如果向空心村提供均等的公共服务,不仅成本高,且难以显现效果。为此,该县启动空心村整治工程,大量空心村的人口被搬迁到县城附近的大型安置区,少部分人口被合并进入新的村庄,只有那些具有发展旅游潜力的空心村被改造提升。空心村在人口搬迁以后被拆除复垦,全县村庄数量大幅度下降。

人口的集聚带动了公共服务水平的提升,其影响甚至辐射到周边县。不仅本县乡村人口进入城镇,周边县人口也陆续迁入,该县因此成为该区域内少数县域人口增加的县。该县之所以会形成人口在县城的集聚和大量乡村的消失,与地方文化、自然条件和政府规划等因素相关。其一,该县大部分村庄都是由近百年来迁入该地区的人口构成,村庄的社会网络较弱,社会认同度不高。人们一旦有机会离开村庄,与村庄的联系就逐渐弱化。其二,政府在面对高度分散的人口分布情况时,希望通过人口的集中降低公共服务的成本,提高公共服务的质量。因此,政府通过多种措施引导农村人口向城镇集聚。在人口密度较低的地区,以县城为中心的城镇化能够带动地区的社会经济发展,其代价则是大量乡村的消失。

## (二) 城乡互动型模式

与县城集中的城镇化模式不同,在一些人口稠密地区,会更更多地出现城乡交流和互动的融合型城乡关系。由于人口稠密,县城能够容纳的人口有限,大量人口会分布在乡镇和村庄。由于乡镇和村庄的人口密度较大,其公共服务成本相对较低,政府在乡镇和村庄的公共服务投入较多,提供公共服务的能力较强,从而大大缩小了城乡在公共服务方面的差距。在这类地区,乡村往往保持了比较大的活力。尽管城镇化也带来了乡村人口的减少,但是乡村仍然保留了较多的人口,且城乡之间人员的往来也增加了乡村的活力。乡村的部分土地被流转给公司或家庭农场,开启规模经营,但是也有许多小农户仍然在从事农业,且乡村保留或新生了许多非农就业机会。因为有较为均衡的公共服务,农民不必在农民或市民两种身份中进行选择,农民与市民的差别在淡化,城乡在发展过程中实现了融合。

以长江中下游的一个县为例,这个县在2020年全国人口普查中,全县人口46万人,区域面积1348平方公里,平均每平方公里341人。全县有10个乡镇,县城所在地的乡镇人口为13万人,不足全县人口的30%,其余9个乡镇人口从1.8万人到5.6万人不等,平均为3.7万人,县城的集中度不高,人口分布相对比较平衡。在城镇化的大趋势下,乡村仍然保留着活力,并且与城镇形成密切的互动。其一,乡村的学校仍然存在。尽管有农民会送孩子去县城或更大城市接受教育,但是除了少数生源严重不足的学校,大多数乡村学校仍然在运行。其二,有许多小农户仍然在乡村从事农业生产。虽然村里的土地打破了原有田埂,进行了平整,

<sup>①</sup> 该县仅作为这种城乡关系模式的一个代表,所以隐去了县名。



且全部由村集体统一经营,农民只有账面上的土地承包权,村集体将部分土地流转给农业公司经营,但是超过 2/3 的耕地还是由本村农民进行耕种<sup>①</sup>。其三,外出务工的农民仍然将村庄作为退养之地。许多农民年轻时外出务工,年老退休后,即使不从事农业,也喜欢回到乡村养老。这个县之所以城乡均衡发展,也与地理环境和地方文化相关。较高的人口密度缩小了城乡之间的空间距离,便于城乡之间人员和物资的往来;交通的便捷和公共服务的均衡使得城乡之间的生活差距较小,选择在乡村生活并不意味着生活质量下降;对家乡的文化认同也使得乡村居民更多地选择乡村生活。这里的村庄大多有数百年的发展历史,亲属关系错综复杂,对家乡的认同使村民在乡村可以获得更好的生活体验。

### (三) 服务下沉型模式

在一些山区,居民难以大规模向县城集中,同时城乡之间的空间距离又较大,难以实现城乡的自然融合。在这样的格局下,城乡的区别仍然明显存在,要提升乡村居民的生活质量以及实现城乡的融合,就需要提升乡村公共服务,特别是提升乡村公共服务的可及性,使乡村居民在近距离内享有公共服务。典型的如许多地方出现了“村民不出村办政务”的方式,在村里建立村务中心,政府的服务功能下沉到乡村,村民可以享有同城市一样的便捷服务。从城乡融合的角度看,公共服务下沉乡村使得乡村居民,特别是村中逐年增加的老年居民,生活更加方便,与城市居民的差距逐渐缩小,甚至在某些方面超过了城市居民的生活<sup>②</sup>。

与公共服务下沉到村相比较,公共服务下沉到乡镇或集镇具有更好的效果。近年来,许多地区将发展小城镇作为城乡融合的抓手。发展小城镇的服务功能可以实现对服务区域的更广泛覆盖,在许多山区和丘陵地区仍然存在一些分散的自然村。通过乡镇或集镇,这些分散的自然村村民可以近距离获得公共服务,方便他们的乡村生活。集镇或乡镇原本是区域中心,是一个区域内的商业、信息和文化中心,承担着服务职能,这被许多学者所讨论,典型的如施坚雅的分析<sup>[29]</sup>。在新型城镇化过程中,通过改善基础设施、增加服务内容,集镇或乡镇的服务功能得到加强,周边村庄可以通过集镇和乡镇获得更加综合和全面的服务。通过乡镇或集镇提供公共服务,可以兼顾近距离和中心化两个方面的优势,一方面能够近距离提供服务,另一方面增加服务供给的质量和效率<sup>③</sup>。

推动公共服务均等化是中国式现代化的重要任务,享有更好的公共服务正在成为乡村人口城镇化的重要动力。在此背景下,政府提供公共服务的能力和方式对于城镇化的模式产生了重要影响。在区域特征、文化背景和政府决策的共同推动下,形成了县城集中型、城乡融合互动型和服务下沉型等城乡关系的不同形态,为新型城镇化的路径提供了多样性的选择。

## 四、从城乡关系差异看新型城镇化的路径选择

城乡融合发展是中国式现代化的必然要求。《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》强调,“必须统筹新型工业化、新型城镇化和乡村全面振兴,全面提高

① 在农民大量外出务工以后,留在家里的农民就开始转包其兄弟、亲戚的耕地,形成了小农经营的适当规模。土地“小田变大田”以后,这些农民向集体承租土地,大体上仍然维持了小农户经营的规模。本村的农民享有优先于外来农业公司的土地承租权,从而保障了小农户的地位。

② 以我们访问的京郊某村为例,这个村通过两种方式满足村民对公共服务的需求。第一,通过建立行政服务中心,为村民办理或代办各种与行政相关的事务,可以在村级办理的,就在村级办理,否则就由中心代为到乡镇和县级政府部门办理。第二,通过村党委领导下的网格制度,快速回应村民的需求,特别是日常生活中的需求。

③ 典型的如西南山区某市的小城镇“8+x”建设,完善小城镇的路网、卫生院、社区服务中心、农贸市场、市民广场或公园、污水处理或垃圾处理、敬老院、城镇安居工程等基础设施,提升小城镇对周边乡村的服务功能。



城乡规划、建设、治理融合水平,促进城乡要素平等交换、双向流动,缩小城乡差别,促进城乡共同繁荣发展”。城乡融合要突破传统意义上的城镇化概念,避免将衡量城镇化的指标局限于城镇常住人口的比重。城乡融合是中国城镇化的目标,也是中国城镇化的特色。由于在城镇化过程中,乡村与城镇存在着密切的联系,从早期流动人口通过汇款带动乡村发展,到城镇化带动乡村公共服务水平提升,城镇化与乡村发展一直融合在一起,从这个意义上说,城乡融合是中国城镇化的特色。但是城乡发展不平衡仍然是中国式现代化过程中的重要问题,提高城乡融合水平和发展多种融合模式也成为中国式城镇化的重要目标。

中国城镇化是在城乡融合的背景下实现的,呈现流动性、阶段性和多样性的特征。首先,从改革开放以来,农村人口流动的重要特征是在城乡之间反复迁移、双向栖居,而不是由乡到城的单向流动。随着城镇化水平提升,城镇常住人口数量增加,稳定性提升,流动性降低,但是流动性仍然存在,这构成了中国城乡融合发展的第一个特征。其次,在不同阶段,推动乡村人口外流的动力不同,城乡融合的表现也不尽相同。在就业为主要推动力的时期,城乡之间的流动更为频繁,且乡村在流动人口的日常生活中占有更重要的地位;而在公共服务推动下,城乡进入融合发展时期,流动性减弱,稳定性提升,城镇在人们日常生活中的重要性日趋增加。因此,城乡关系是变动的,在不同时期有不同表现,这构成了中国城乡融合发展的第二个特征。最后,由于地理环境、文化背景、经济发展水平和政府提供公共服务能力不同,中国的城乡关系表现多样性的特点。不论是早期基于农民理性选择形成的城镇化模式,还是近年来公共服务导向的城乡融合发展,城乡发展方式一直存在差异性。多种方式的城镇化构成了中国城乡融合发展的第三个特征。

目前,已有学者呼吁将农业农村现代化的实现路径置于区域经济差异的背景下,重视乡村发展路径的东西差异<sup>[30]</sup>。我们不仅要认识到差异的存在,还需要认识到差异产生的原因,以及这种原因的变动,在此基础上制定出差异化的城乡融合发展政策。首先,城乡融合发展的核心不是简单增加城镇人口占比,而是推动城乡交流,提升城乡居民特别是乡村居民的生活质量。城镇化、乡村化和城乡交流都是实现这一目标的手段。在认识中国式现代化背景下的城乡关系时,我们要避免非此即彼式的讨论,探索一个可以包容不同区域中、不同背景下城乡融合多样实现途径的分析框架。其次,中国的城镇化以人为本,让更多的进城农民享有市民身份和机会是非常重要的举措,但是城乡融合不仅是市民化的过程,更重要的是让农民,不管是进城农民还是没有进城的农民,享有均等的公共服务,从而促进城乡之间在平等基础上的流动。从这个意义上说,实现城乡之间资源的双向流动才是城乡融合的发展目标。最后,乡村振兴也不存在统一的模式。中共中央、国务院印发的《乡村振兴战略规划(2018—2022年)》提出“分类推进乡村发展”,并划分了集聚提升类、城郊融合类、特色保护类和搬迁撤并类等四种村庄类型。这在村庄层面上清晰地把握了不同类型村庄的特点,并提出了相应的规划要求。

#### 参考文献:

- [1] 国务院第七次全国人口普查领导小组办公室. 2020年第七次全国人口普查主要数据[M]. 北京: 中国统计出版社, 2021: 7.
- [2] 秦岭. 农村城镇化滞后的主要根源及发展战略的选择与创新[J]. 中国农村经济, 2000(12): 41-46.
- [3] 乔海波, 蒲国良. 我国城镇化滞后于工业化的影响因素探究[J]. 改革, 2018(9): 135-141.
- [4] 李子联. 人口城镇化滞后于土地城镇化之谜——来自中国省际面板数据的解释[J]. 中国人口·资源与环境, 2013, 23(11): 94-101.

- [5] 简新华, 黄锐. 中国城镇化水平和速度的实证分析与前景预测[J]. 经济研究, 2010, 45(3): 28-39.
- [6] 徐明华, 盛世豪, 白小虎. 中国的三元社会结构与城乡一体化发展[J]. 经济学家, 2003(6): 20-25.
- [7] 白美妃. 撑开在城乡之间的家——基础设施、时空经验与县域城乡关系再认识[J]. 社会学研究, 2021, 36(6): 45-67.
- [8] 檀学文. 不稳定城市化: 农村留守和流动儿童问题视角的城市化质量考察[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2013: 35.
- [9] 韩非, 蔡建明. 我国半城市化地区乡村聚落的形态演变与重建[J]. 地理研究, 2011, 30(7): 1271-1284.
- [10] 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.
- [11] 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.
- [12] 陈云松, 张翼. 城镇化的不平等效应与社会融合[J]. 中国社会科学, 2015(6): 78-95.
- [13] 李强. 影响中国城乡流动人口的推力与拉力因素分析[J]. 中国社会科学, 2003(1): 125-136.
- [14] 楚水生, 王云云, 高颀等. 否定之否定: 刘易斯模型与托达罗模型比较与改进——兼论中国农村劳动力转移的政策选择[J]. 南京审计大学学报, 2019(5): 103-111.
- [15] 黄宗智. 再论内卷和兼论去内卷化[J]. 开放时代, 2021(1): 157-168.
- [16] 王晓毅, 等. 中国村庄的经济增长与社会转型: 广东省东莞市雁田村调查[M]. 太原: 山西经济出版社, 1996.
- [17] 温铁军, 温厉. 中国的“城镇化”与发展中国家城市化的教训[J]. 中国软科学, 2007(7): 23-29.
- [18] 费孝通. 小城镇研究的新发展[M]. 呼和浩特: 内蒙古人民出版社, 2010: 173.
- [19] 王春光, 赵玉峰, 王玉琪. 当代中国农民社会分层的新动向[J]. 社会学研究, 2018, 33(1): 63-88.
- [20] 陈奕山. 近代以来中国乡村劳动力的就业演变——基于农时的视角[J]. 中国农业大学学报(社会科学版), 2023(1): 23-43.
- [21] 贺雪峰. 大均衡: 进城与返乡的历史判断与制度思考[M]. 桂林: 广西师范大学出版社, 2022: 11.
- [22] 金一虹. 离散中的弥合——农村流动家庭研究[J]. 江苏社会科学, 2009(2): 98-102.
- [23] 杨华, 欧阳静. 阶层分化、代际剥削与农村老年人自杀——对近年中部地区农村老年人自杀现象的分析[J]. 管理世界, 2013, 29(5): 47-63.
- [24] 杨振杰, 刘笑笑. 中华人民共和国农村公共服务供给 70 年: 回顾与展望[J]. 湖北民族学院学报(哲学社会科学版), 2019, 37(3): 29-35.
- [25] 刘颖. 从“十一五”到“十四五”: 我国基本公共服务均等化政策的变迁逻辑[J]. 北京城市学院学报, 2024(4): 53-58.
- [26] 余宇, 单大圣. 农村教育体制改革 70 年发展及前瞻[J]. 行政管理改革, 2019(6): 4-12.
- [27] 苏红键. 教育城镇化演进与城乡义务教育公平之路[J]. 教育研究, 2021, 42(10): 35-44.
- [28] 王延中, 冯立果. 中国医疗卫生改革何处去——“甩包袱”式市场化改革的资源集聚效应与改进[J]. 中国工业经济, 2007(8): 24-31.
- [29] 施坚雅. 中国农村的市场和社会结构[M]. 徐建云, 徐秀丽, 译. 北京: 中国社会科学出版社, 1998.
- [30] 贺雪峰. 东西中国: 中国区域差异的经济视角[J]. 开放时代, 2023(2): 148-162.

(责任编辑: 李凌)

# Driving Mechanisms and Path Choices for Urban-rural Integration

WANG Xiaoyi    LIU Qi

**Abstract:** In the comprehensive implementation process of the rural revitalization strategy, China’s urban-rural relations have manifested in three distinctive patterns: the county-centered model, where population and resources are highly concentrated in county towns while rural areas experience widespread hollowing out; the interactive model, where urban and rural areas mutually exchange and integrate; and the service-oriented model, where service resources are extended to rural areas. The reason for the formation of different urban-rural relationship models is that the driving force behind peasant mobility has shifted from seeking employment opportunities to accessing public services. Peasants’ urban-rural mobility patterns have gradually transitioned from repetitive mobility between urban and rural areas to seeking stable lives in places where their demands for public services could be satisfied. Impacted by population density, geographic conditions, levels of economic development, and local cultures, the cost of public services and the government’s capacity to provide public services in different regions vary, which leads to different provision modes of public services, thereby influencing peasants’ choices of where to live and giving rise to different urban-rural relationship models. Understanding the diversity and changing dynamics of urban-rural relationship models is crucial for the integrated development of urban and rural areas, new urbanization, and rural revitalization in the new era.

**Keywords:** Urban-rural Relations; Urban-rural Integration; New Urbanization; Equalization of Public Service