

城乡变迁 社会资本重构

马光川 秦瑞鸿 著

CHENGXIANG BIANQIAN YU
SHEHUI ZIBEN CHONGGOU

山东人民出版社

国家一级出版社 全国百佳图书出版单位

城乡变迁 与 社会资本重构

马光川 秦瑞鸿 著

CHENGXIANG BIANQIAN YU

SHEHUI ZIBEN CHONGGOU

山东人民出版社

国家一级出版社 全国百佳图书出版单位

图书在版编目(CIP)数据

城乡变迁与社会资本重构/马光川,秦瑞鸿著. —
济南:山东人民出版社,2015.8

ISBN 978-7-209-09110-7

I. ①城… II. ①马… ②秦… III. ①社会变迁
- 关系 - 社会资本 - 研究 - 中国 IV. ①F124.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 192598 号

城乡变迁与社会资本重构

马光川 秦瑞鸿 著

主管部门 山东出版传媒股份有限公司
出版发行 山东人民出版社
社 址 济南市经九路胜利大街 39 号
邮 编 250001
电 话 总编室:(0531)82098914
市场部:(0531)82098027
网 址 [http:// www. sd - book. com. cn](http://www.sd-book.com.cn)
印 装 山东省东营市新华印刷厂
经 销 新华书店

规 格 16 开(169mm×239mm)
印 张 12.25
字 数 200 千字
版 次 2015 年 8 月第 1 版
印 次 2015 年 8 月第 1 次
ISBN 978-7-209-09110-7
定 价 32.00 元

如有质量问题,请与出版社总编室调换。

前言

本书是关于城乡变迁研究的阶段性成果，内容涉及新型城镇化背景下的合村并居、新常态下的社会治理创新、社会资本与社会信任等。本书紧扣当前中国城乡变迁的时代背景，着眼分析、解构乡村社会资本及其在城乡社区化建设不可或缺的功能与作用机制，对于破解当前社区化建设中的利益“缺场”困境，具有建设性意义。

本书共分五章。第一章，主要探讨新常态下中国城乡社会关系的演进，剖析新型城镇化背景下城乡关系变迁与治理结构演进的制度逻辑。我们主张在实践案例分析基础上进行理性反思，坚持超越传统城乡二元结构藩篱，从城乡一元发展角度去认识合村并居、农村社区化以及“村改居”、市民化诸多城乡统筹发展问题。在快速城镇化背景下，当下城乡关系变迁与社会治理结构演进呈现的一些不一致、不和谐乃至矛盾与冲突，突出反映了当前中国城乡体制变革的特殊性和滞后性，其实质为转型性的矛盾和问题，表现为制度变迁进程中出现的制度和组织管理不接轨、有形无实、似城非城、居民待遇不平等样态，有显著的过渡性、“二元性”和不彻底性，一方面表明它尚未实现城乡二元制度的突破，另一方面表明中国城市化和市民化质量还有待于进一步提升。城乡关系发展变迁的终极形态将会是更高层次的城乡融合，或曰城乡一元化，这是学术界较为一致的结论。统筹城乡发展、推进城乡融合在科学发展观的指导下国家重要发展战略，其目的在于努力缩小城乡差距、突破城乡二元结构、形成城乡经济社会和谐发展的新格局。



第二章以山东省诸城市社区化实践为个案,研究县域城乡融合的背景、措施、特点、路径依赖及其实践启示,分析面临的主要困境与问题,展望农村社区化实践与村落的发展前景,在更深层次上探讨县域的城乡融合能否突破自身局限,在更高层次上实现城乡融合的可能。城乡融合不是要消灭农村,更不是城市乡村化,而是要逐步消除城乡二元经济社会结构,城乡空间布局、产业结构布局更合理,城乡功能分工更加合理,城乡社会、经济、文化逐渐交融,城乡居民的生产能力、生活方式、生活质量、民主权利逐渐达到公平合理。社会创新是我们这一时代的话题。

第三章是第二章相关研究基础上的延续,是关于城乡融合演进的社会管理创新研究。第三章延续了一贯的从实践入手的研究风格,实例剖析潍坊市及全国现阶段社会管理重大热点难点问题,在调研的基础上,为潍坊市现阶段社会管理的转型提出具有建设性和可操作性的对策建议。

第四章涉及一个更为基本的人类秩序基础问题。已有的研究成果表明,社会资本是社会重构尤其是农村社区重构的重要的生成性变量,它可以重构社会团结,增进社区参与,促进社会组织与人的黏合。工业化、市场化、城市化三轮驱动下的中国经济社会变迁加速,城乡社区化建设表现出新的特点,形成了新的困境。如何有效培育、利用社会资本,对于克服当前社区建设中的利益“缺场”困境、社会个体化难题,从而推进经济社会健康和谐运行,有着建设性意义。信任是人类文明大厦的始基,具有多层面的社会功能,它对人类社会生活具有不可或缺性。本章以问卷调查为工具,本着本土化研究的方向,尤其注意结合我国城乡社区高度分化的社会实际,对当前中国乡村的信任状况进行了调查与分析,旨在探讨并客观描述当前中国乡村信任状况的真实,找寻现象背后的原因,并试图找出解决问题的有效途径。正如孙立平教授指出的那样,社会信任与社会资本状况对中国和谐城乡构建尤其是和谐社区的构建,发挥着异乎寻常的作用。

第五章旨在通过地方旅游公共服务体系的构建,透视当前我国公共服务政策在制度设计理念、制度分类与结构以及服务提供诸层面的现状、问题与困境,寻求一种更为地方性的解决。

本书作为阶段性研究成果，部分成果已经在相关期刊发表，谨在本书成稿之际，一并表示感谢。这里尤其要感谢我的导师林聚任先生，我每一步成长都凝聚着先生的心血。我还要感谢我的同事马焕明教授，作为良师益友，马老师总能在我最需要的时候提供最直接的帮助。我要感谢我的合作者秦瑞鸿副教授，感谢山东人民出版社的帮助与支持，对出版社的努力和马洁编辑卓有成效的工作表达诚挚的谢意！

马光川

2015年7月

目 录 | CONTENTS

前 言	1
第一章 新型城镇化的路径选择与对策研究	1
第一节 新型城镇化背景下合村并居的困境与未来	3
第二节 从社会重构到社区培育：农村治理现代化的制度逻辑	13
第三节 分割与整合：“村改居”的制度困境及未来	26
第二章 县域城乡融合的路径选择与制度创新	37
第一节 概述	38
第二节 山东省诸城市农村社区化实践	49
第三节 诸城市社区化建设的路径选择	59
第四节 诸城市社区化建设的困境与展望	69
第五节 结论与讨论	75
第三章 社会管理创新研究	78
第一节 概述	78
第二节 我国社会管理面临的问题与挑战	81
第三节 我国社会管理转型的方向和重点	85
第四节 潍坊市社会管理的现状	93
第五节 推进潍坊市社会管理转型的对策建议	99



第四章 中国乡村信任状况研究	115
第一节 概述	115
第二节 当前乡村居民的一般信任状况	126
第三节 关于当前中国乡村信任状况的简单成因分析	137
第四节 关于如何培育我们普遍主义信任的问题	143
第五章 公共服务体系研究	148
第一节 概述	149
第二节 旅游公共服务发展的经验借鉴	156
第三节 建设潍坊市旅游公共服务的对策	163
第四节 潍坊市旅游公共服务体系建设的保障	174
参考文献	178

第一章 | 新型城镇化的路径选择与对策研究

2011年，中国城镇化人口首次超过50%，中国自此进入了城镇化高速发展阶段，进入了以城市生活为主导的社会发展新时期。新型城镇化被视为经济社会发展的重要引擎（李小建），甚至被李克强总理视为本届政府核心的、首要的工作，城镇化再度成为社会各界关注的焦点。美国城市学者诺瑟姆（Ray M. Northam）提出著名的“城市化过程曲线”（1975），认为：城镇化水平超过30%时城镇化进入加速发展阶段，到50%是城市化的另一个拐点，城乡一体化发展将面临新的契机。该理论已经被西方发达国家城市化进程所验证，并具有广泛的学术和社会影响力。毫无疑问，就城市化水平和发展阶段而言，我们正处在所谓的“诺瑟姆拐点”上。

回顾既有研究，梳理相关成果与经验借鉴，对厘清思路、解决问题，对当前新型城镇化的路径选择都大有裨益。而纵观改革开放以来的中国城镇化实践与研究，其特征大致可概括为：道路选择颇为曲折，分析研究逐步深入。从城镇化道路与战略选择而言，从重点发展小城镇到看重城市的规模效益（郭凡生等，1988），从限制大城市规模到发展京津唐、长三角、珠三角都市带，城镇化道路（厉以宁，2013）似乎总能遇到国情问题。就我国城镇化具体内容而言，则主要包括已有城市的现代化和农村城镇化两大主题（王梦奎，2004）。中国社会学界关于城镇化的研究与探讨多以社会发展与转型为视角，涉及的层次与内容极为广泛。李培林关注城市化进程中的“城中村”问题，分析并探讨了“村落终结”的社会逻辑；贺雪峰则从乡村自身视角出发，关注乡村的自发展的展开；孙立平则在研究城市农民工问题时指出，警惕“新型二元社会结构”的危险。林聚任则以话语分析为基本工具，指出中国传统的城镇化研究



与实践具有极强的“城市偏好”，站在城市角度或囿于农村范围解决农村问题的城镇化思路，既不利于既成问题的解决，更不利于中国城乡社会转型与发展，其提出的“城乡一元观”目前虽更多偏重观念的维度，但于新型城镇化具有纲领性指导意义。

近年来，山东以农村社区化建设为特点的新型城镇化建设取得较为突出的成就，已有的经验与模式已经在我国东部经济发达地区得到了较为广泛的推广。新型城镇化，不是简单意义上的村庄重组或“大村庄制”，而是乡村经济社会结构变化前提下的一次深刻乡村社会变革，涉及社会结构、居住形态、组织管理、生活方式诸多方面。伴随着新型城镇化在山东省内大部分地市的推行，其多样化的实践模式都曾在全国较大范围内产生过影响，走在全国的前列。“诸城模式”着眼城乡服务均等化，采用“多村一社区”做法，在较短时间内实现了农村社区全覆盖，并成为我国首个撤销全部建制村的城市。“齐河模式”更加注重村庄聚集与产业聚集相结合，强调内涵式转变，齐河成为全国合村并居的明星。2006年至2010年，山东省政府投入资金100多亿元，改造村庄近3000个，安置居民62854户，复垦耕地74242亩，腾出建设用地指标近6万亩。社区化最直观的结果是村落的消逝和城镇化率的提高。但也有学者指出，中国城市化率数字“虚高”，“伪城市化”问题严重。当前，合村并居还面临着诸多困境与质疑。首先是合村并居的原动力问题。有观点认为，从中央到地方之所以对合村并居如此推崇，是“土地财政”的思想作祟和政策延续。其次，农村劳动力的转移问题，农村人口的转移与城镇化进程不同步现象严重。再次，新近城镇化社区内部二元化现象突出。新进社区居民的社会保障、福利、新型生活方式等跟真正的市民、原社区居民存在较大的差别。这一社区内部的二元化现象，又被周大鸣称为二元社区问题。

近来“新型城镇化”作为一项新的国家发展战略被提出，并得到了广泛重视。这是新时期我国城乡发展思路的一次重大调整，有助于促进城乡统筹发展和社会转型。因此，推进新型城镇化已被看作攸关我国现代化建设全局的重大事项。因为，一方面，我国已处于社会转型的新阶段，城镇化的发展带动力越来越突出。新型城镇化的实质是以人为本，新型城镇化既是路径选择问题又是体制机制问题，是发展问题更是改革问题。本研究立足山东城镇化实际，以我省农村“社区化”实践为例，总结、归纳我省城镇化建设的经验，分析传

统城镇化制度设计与建设实践中存在的问题与不足,探究新型城镇化的动力机制与路径选择,为新型城镇化建设提供理论框架与理性考量,为我省乃至我国东部经济较发达地区城镇化建设提供参考与对策,从而更加有利于中国城乡社会的和谐与转型。这种城乡二元发展的实质体现了社会不平等关系。另一方面,长期以来,我国社会发展存在着明显的“重城轻乡”“城乡分治,一国两策”的现实,这造成了严重的城乡发展不平衡性。因此,鉴于这种现实,我们需要进行观念的变革。本研究坚持由“二元”发展观变为“一元”发展观,确立起城乡平等发展的新观念与新意识。坚持把城乡发展置于统一的政策框架内,而不能孤立地对待农村发展或城市发展,也不能把农村问题的解决限定在农村本身。

第一节 新型城镇化背景下合村并居的困境与未来

当前广泛推行的合村并居并非简单意义的聚落形态或行政组织的集中化,而是乡村社会结构、组织形式以及居民生活方式等方面发生的一次深刻变革,是快速城镇化发展的体现。但目前合村并居引起了较大争议,在实际推行中也遇到了诸多问题和困境。新型城镇化背景下的合村并居研究,旨在实践案例分析基础上进行理性反思,主张超越传统城乡二元结构藩篱,从城乡一元发展角度去认识合村并居与城乡统筹发展问题。

近年来,合村并居作为推进新型城镇化建设的一项举措,在我国广大地区得到了大力的推行。合村并居已不是简单意义的村落重组或“大村庄制”,而是经济社会结构转型之下的一次深刻的乡村社会变革,涉及社会结构、居住形态、组织管理、就业保障、生活方式诸多方面。它是当前中国城乡社会快速变迁的重要体现,甚至有的学者指出,“撤村并居”是农民(集体)和基层政府遵循经济和社会发​​展规律的理性选择^①,“大村庄制”代表了农村发展的大趋

^① 李昌平等:《对“撤村并居”、“农民上楼”的系统思考》,《中国党政干部论坛》2011年第3期。



势。但是,也有一些学者把合村并居农民“被上楼”,以及由此造成的大量“三无”(无土地、无工作、无社保)农民,看作直接影响国家社会稳定的大问题^①,要叫停这种“灭村运动”^②。当然,也有学者呼吁慎重对待合村并居,在看到“农民迁居新区以后,精神面貌和社区治理结构都会发生变化,有利于推进基础民主政治的发展和社会稳定”同时,强调要尊重民意,不可盲目推行。^③

近年来,我们先后对淄博桓台县、烟台龙口市、青岛黄岛区、潍坊诸城市、德州齐河县、莱芜莱城区、济南历城区等山东省十多个不同发展水平和背景的典型村居进行了实地调查,对各地大力推行的村庄合并等问题做了系统研究。研究通过深入剖析当前合村并居的实践困境,主张在超越传统的城乡二元思维和政策惯性基础上,把它纳入新型城镇化发展的视域之中,对其进行理性分析,从而更全面地认识当前中国农村发展的基本趋势及问题。

一、当前合村并居的加快标志我国城乡社会转型进入新阶段

合村并居的兴起有诸多方面的推动因素,其中最根本、最基础的推动力量是快速工业化和城市化的发展。进入新世纪以来,伴随着工业化、城市化进程的加速,中国城乡社会进入了新的转型期,经济社会结构发生了深刻变化。原来相对封闭的城乡界线被打破,出现了村庄合并、村庄“空心化”等现象。特别是在我国东部经济发达地区,传统的农业生产方式正逐步被产业化、集约化、规模化的生产模式所取代,农村现代产业体系不断完善。与此同时,传统分散的、以人畜力为主的农业劳动方式也逐步为农业机械化方式所取代;农业生产的专业化、合作化程度提高,农业龙头企业发挥着越来越重要的作用。农业生产结构与生产模式直接影响着农民的从业状态与职业结构,越来越多的农村劳动力不再从事纯粮食生产,甚至完全从农业生产中解脱出来。他们一部分进入就近的城镇从事非农产业活动,越来越多的年轻人进入大中城市,从事更加远离农业的工作。新生代农民工与老一代农民工的最大不同在于他们留在城

① 曾向荣:《山东诸城撤并行政村背后:农民“被城市化”》,《决策探索(上半月)》2010年第9期。

② 刘奇:《“灭村运动”是精英层的一厢情愿》,《中国发现观察》2011年第1期。

③ 党国英:《如何看“迁村并居”热潮》,《人民论坛》2010年第8期(上)。

市的意愿更加强烈。而且,更多新生代农民工人在城里结婚安家,尽管还不是每个人都拥有城市房产。也有相当一部分农村劳动力处于兼业状态,农忙时在田间,农闲时进工厂,但用于农业生产的时间却越来越短。因此,这些新发展导致了两个相关但又截然不同的后果:一个是城镇化的强大需求,另一个则是越来越多村落“空心化”,村落衰微、住宅闲置状况越来越严重。

在此背景下,随着城市建设用地需求的快速增加,我国推出了“城乡建设用地增减挂钩”政策,这在很大程度上成为推动“合村并居”最直接的政策因素。2004年国务院出台了《关于深化改革严格土地管理的决定》,首次以国家政策形式提出“鼓励农村建设用地整理,城镇建设用地增加要与农村建设用地减少相挂钩”。山东省是国土资源部确定的首批城乡建设用地增减挂钩试点省份之一。2006年,山东省在“城乡建设用地增减挂钩”的政策下,开始大力推动村庄合并。2009年,山东省政府又相继出台了《关于推进农村住房建设与危房改造的意见》和《关于大力推进新型城镇化的意见》,提出用五年左右时间实现农村社区建设全覆盖。其中2006年至2010年,山东省政府投入资金100多亿元,改造村庄近3000个,安置居民62854户,复垦耕地74242亩,腾出建设用地指标近6万亩。^①因此,合村并居迅速在山东全境铺开,其多样化的实践模式和推进力度在全国较大范围产生了影响。如“诸城模式”着眼城乡服务均等化,采用“多村一社区”做法,在较短时间内实现了农村社区全覆盖,并成为我国首个撤销全部建制村的城市。“齐河模式”更加注重村庄聚集与产业聚集相结合,强调内涵式转变,齐河也成为全国合村并居的一个典型。

但合村并居不仅仅是为了让村民“上楼”、复垦耕地和建设用地指标的增加,实际上它是快速城镇化发展的要求,也是城乡社会转型的一种形式。合村并居的直接后果是原有村落共同体的消失和村民居住方式的变化。但从长远来看,它改变的不仅是居住方式和聚落形态,从分散的居住方式到相对集中的楼房居住方式的变化,最终还会影响人们的社会交往方式,进而是社会生活和更深层社会结构的改变。新型社区改变了自然村落的属性及其构成,居民的异质

^① 山东省政府:《山东省人民政府关于加强土地综合整治推进城乡统筹发展的意见(鲁政发[2010]73号)》。



性增加,熟人社会和村落共同体的封闭性被打破,这为新的组织形式和管理方式的出现提供了可能。因此,合村并居实际上成为当前中国快速城镇化的呈现形态,反映了由传统乡村社会向城市社会的现代化转型与过渡。

二、合村并居的实践模式及其困境

伴随着新型城镇化政策的大力推行,山东省内大部分地市相继展开了合村并居。如2007年以来,潍坊诸城市以经济较发达、基础较好的自然村作为中心村建设社区服务中心,其覆盖半径为2公里左右,包括5~6个自然村、1000~2000家农户。这种社区服务中心作为新型公共服务平台,为社区居民提供教育、卫生、文化、体育等配套服务。到2008年年底,诸城市建成了208个农村社区,覆盖1257个原有自然村庄,成为全国第一个撤销全部建制村的城市。潍坊昌乐县合村并居采取的是行政组织合并先行的做法,实践中注意分类实施逐步推进。首先,选取了具备一定经济实力或区位条件优越的镇区村和城郊村进行合村并居,如“魏家庄社区”“三和社区”。其次,引入“大村庄制”,对拟合并的村庄,先组建了联合党组织。对具备了合并条件的村庄,成立社区党委,以统筹推进合村并居工作和行政村规模调整。因此,行政改组先行是昌乐县合村并居的最大特点。这种“大村庄制”模式有利于在“组织保障”的前提下解决村庄土地等资产的分配、合理的拆迁补偿以及“并点”后社区运行等问题。

德州市于2008年下半年开始大力推行合村并居,其中齐河县在合村并居与农村社区化发展中率先一步。齐河县的做法可用“五个聚集”(区中村人口向城区聚集,城郊村人口向城区聚集,农村人口向乡镇驻地聚集、向原乡镇驻地聚集、向中心村聚集)、“五个结合”(合村并居与招商项目建设相结合、与县城建设相结合、与小城镇建设相结合、与迁村并居过程相结合、与农村支部书记星级化管理相结合)来概括。目前,齐河县1014个行政村已经合并为173个农村社区。随着一批高标准、功能全的新型农村社区建设,齐河县城区面积由“十五”末的15万平方公里扩大到37万平方公里,城镇化率也达到了42.8%,比“十五”末提高16.2个百分点^①。合村并居在很大程度上改变了

^① 数据来源:《齐河县2011年政府工作报告》。

齐河县村庄“小、弱、散、差”的状况，大大提高了基础设施建设层次与水平，节约了用地，改善了居民生活条件和环境。“合村并居看齐河”，齐河县因此被评为山东省农村社区建设的示范县。

但是，合村并居不是简单的旧村拆并或“圈地造城”，而是一项涉及经济发展、社会建设、文化建设及居住环境建设等内容的综合性工程。所以，在具体推行时，各地应从实际发展的条件和需要出发，尊重居民的意愿，有序推进。合村并居既不是仅仅建楼房，也不是仅仅提高城镇化率。这要求按照城市化发展的规律，合理选择跟当地社会经济水平相适应的新型城镇化发展道路；要求处理好发展与民生之间的关系，避免“一刀切”等过多的行政干预。然而，近年来许多研究指出，中国目前的城镇化率存在数字“虚高”“半城市化”的问题。^①因为这个统计数字既包括了城市中相当大比重的农民工，也包括大量的新区划城区的居民，但受城乡二元户籍制度等因素的影响，他们绝大部分并没有实现真正意义上的市民化。因此，目前合村并居的推行还面临着诸多困境与问题，我们应从城乡一元发展的角度对其进行理性认识，以更好地促进城乡社会的转型发展。这里需要厘清以下几个方面的问题。

第一，关于合村并居的条件与方式。合村并居的出现首先是农村经济社会发展的结果。早在20世纪八九十年代，山东的胶东半岛就出现了村庄兼并现象^②，例如通过村办企业发展壮大起来的南山村（集团），先后兼并了周边30多个村庄。此后，特别是进入21世纪以来，在经济发展较快的东部沿海地区，随着“三集中”政策（即工业向园区集中、农用地向规模经营集中、居民居住向社区集中）的广泛推行，“大村庄制”和合村并居蔚然成风。当然各地在推行合村并居的形式上也存在一定的差异。有些是通过村庄兼并实行“大村庄制”，有些是通过迁村并点建立新社区，有些则是就地撤村并居。山东目前又推出了关于村庄改造与合并的新政，提出了应从实际出发，宜聚则聚、宜散则散，宜楼则楼、宜房则房，不搞“一刀切”的要求。因此，合村并居的实施，必须从当地经济社会发展的条件和需要出发，有序推进，避免不切实际的盲

^① 中国发展研究基金会编：《中国发展报告2010：促进人的发展的中国新型城镇化战略》，人民出版社2010年版，第16页。

^② 秦庆武：《村庄兼并：现代化中的农村社会变迁——山东村庄兼并现象考察》，《战略与管理》1996年第5期；徐经泽、叶春雷：《村庄兼并现象浅析》，《村镇建设》1997年第8期。



从。

第二,关于合村并居的推进机制。不同的合村并居形式在很大程度上也反映了其推动机制的差异。其中,村庄兼并属于村企合一的“大村庄制”发展模式,村办企业的壮大发展及其对劳动力和土地的需要是兼并周边村庄的主要动因。而许多“撤村并居”是快速城市化发展造成的。近年来我国城市化进程显著加快,因此新建城区和各类开发区大量涌现,越来越多的地方通过“村改居”实现合并。此外,当前各地政府热衷于合村并居很大程度上来自“城乡建设用地增减挂钩”政策的推动。随着各地工业化和城市化的快速发展,对土地的需要急剧上升,城市建设和商业开发用地供求矛盾日益突出。因此,各地在“城乡建设用地增减挂钩”政策下,通过推行“旧村改造”“合村并居”争取更多的建设用地。这也被看作当前“土地财政”盛行的主要原因。但是,在当地经济社会发展水平还不高的情况下,若行政力量强行干预村庄合并,搞“政绩工程”,或仅为了从农民那里要土地,则会出现农民“被上楼”、农村“被城市化”等问题。我们应尊重城市化发展的基本规律,充分利用各种发展要素,实现资源的优化组合,以更好地促进城乡发展。

第三,关于合村并居的影响。人们对于合村并居褒贬不一,有的人赞成,有的人反对。那么,我们应如何理性认识合村并居带来的影响呢。中国改革开放30多年来,农村经济社会虽取得了重点发展,但是我们注意到,城乡发展的不平衡性一直存在,且在某些方面更加严重了,如城乡居民在收入、劳动就业、社会保障和公共服务等方面都存在着很大的不平等。因此,中国现阶段的城乡发展不平衡性和“城市偏向”问题已引起了人们的高度关注,如何缩小城乡差距、促进城乡统筹发展已成为当务之急。而且,许多地方的村庄“空心化”趋势日益突出,具有“小、弱、散、差”的特点,生活基础设施和环境条件不良。其问题是:“由于农村土地管理不到位和乡村建设规划的缺失,农村聚落‘外扩内空’的现象日益严重,突出表现在农村人口转移减少并未与农村居民点用地面积减少相挂钩。与之相反,农村居民点用地呈现‘不减反增’的态势,农村‘空心化’问题加剧”^①。所以,在新农村建设背景下,通

^① 刘彦随等:《中国乡村发展研究报告——农村空心化及其整治策略》,科学出版社2011年版,第1页。

过合村并居，在实现土地资源集约利用的同时，更重要的是着眼于真正提升村民的居住和生活质量，实现居民生活方式由传统型向现代型的转变。

最后，关于合村并居与城镇化道路。从现代化发展趋势来说，非农化和城市化是同步进行的，其基本关系是工业化—非农化—城市（镇）化—市民化同步。因此，随着工业化和城市化水平的提高，土地要集约化利用，人口和居住地也要走集中化的道路。但是，中国由于长期实行的是二元的城市化政策，城市化的发展并没有真正带动农村社会同步转型，主要问题是非农化率与城镇化率不同步、农村劳动力非农转移滞后、城市新移民市民化程度低。

例如，山东省农村人口转移明显滞后于城镇化，导致了人口的非农化（非农业户籍人口所占比重）与快速城镇化不相适应。从统计数据来看，人口的非农化率跟城镇化率的差距一直存在（见图 1-1）。

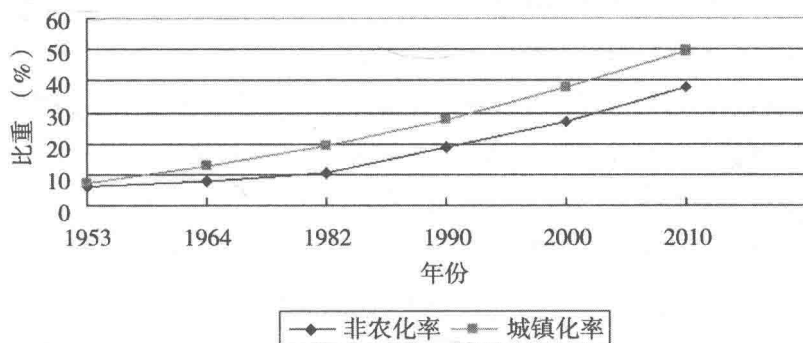


图 1-1 1952 ~ 2009 年山东省人口的非农化率与城镇化率差距变化趋势

资料来源：根据山东省统计局《山东省人口统计资料汇编》（内部出版物）及《山东统计年鉴 2011》等有关统计资料整理

所以，从社会发展的基本趋势来说，合村并居不应仅是居住形式的改变，而是城市化发展的一种形式。仅着眼于改变农村居住形式而缺乏城市化内涵提升的所谓社区化发展，最终并不符合城乡一元发展的要求。若仅局限于农村区域来考虑社区化发展，实际上仍未超越传统城乡二元结构的藩篱。乡村社会转型的目标是城市生活，即城市化使更多的农村人口变为城市市民，而不是长久“滞留”于农村。因此，通过倡导新型城镇化，合理推进合村并居，对同步实现农村人口的非农化转移和提升市民化程度至关重要。