

● 国家社科基金重大项目研究成果（项目批准号：07&ZD020）

我国生态文明 发展战略研究

刘湘溶 等/著

下



人民出版社

我国生态文明建设 发展战略研究

刘湘溶 等/著

下



 人民出版社

责任编辑:刘 恋

图书在版编目(CIP)数据

我国生态文明发展战略研究/刘湘溶 等著. —北京:人民出版社,2013. 1

ISBN 978-7-01-011553-5

I. ①我… II. ①刘… III. ①生态文明-建设-研究-中国 IV. ①X321.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 299161 号

我国生态文明发展战略研究

WOGUO SHENGTAI WENMING FAZHAN ZHANLÜE YANJIU

(上下册)

刘湘溶 等著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

环球印刷(北京)有限公司印刷 新华书店经销

2013 年 1 月第 1 版 2013 年 1 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:47.25

字数:800 千字

ISBN 978-7-01-011553-5 定价:100.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

第五章 推进城乡建设的生态化

中国是个农业大国，可以说，解决好“三农”问题就掌控了中国发展和建设的锁钥。实现城乡一体化是当前解决中国“三农”问题的重要举措，而在推行城乡一体化的过程中积极推进城乡建设生态化，就成为中国生态文明建设的重要环节。推进城乡建设的生态化不仅涉及城乡物质环境的生态建设、生态恢复和生态重构，还是一场全方位的深刻的社会变革，关涉城乡观念的改变和生活方式的完善。由于我国是发展中国家，又处于社会主义发展的初级阶段，生态退化、人口众多、资源相对短缺，这些现实的国情要求我们以新的视角开辟一条不于同传统的或西方的、具有中国特色的城乡建设生态化之路。

一、城市、城乡关系的演进

（一）城市的定义与特征分析

城市是人类经济社会发展的必然产物，是人类文明的象征。但对于城市的准确定义，学界还没有统一认识。正如美国城市学家刘易斯·芒福德所说：“人类用了5000多年的时间，才对城市的本质和演变过程获得了一个局部的认识，也许要用更长的时间才能完全弄清它那些尚未被认识的潜在特性。”^①

其实，城市是一个非常复杂的社会有机体，可以从社会学、经济学、人口学、地理学等多重视角进行研究。如，人口学家认为，城市是人口高度聚集的地区，人口规模和密度是判断城市的标准；地理学家认为，城市是建筑物和基础设施密集地区，是一种本质上不同于农村的空间聚落；社会学家认

^① 刘易斯·芒福德：《城市发展史——起源、演变和前景》，倪文彦、宋俊岭译，中国建筑工业出版社1989年版，第1页。



为,城市之所以为城市,主要是城市形成了一种特有的生活方式——城市性(urbanism);经济学家认为,城市是工业和服务业经济活动高度聚集的结果,是市场交换的中心。^①马克思主义经典作家从功能特征角度也作了定义,提出“城市已经表明了人口、生产工具、资本、享受和需求的集中”。^②“城市是人民的经济、政治和精神生活的中心。”^③“城市是以人为主体的,以空间利用为特点,以聚集经济效益和人类社会进步为目的的一个集约人口、集约经济、集约科学文化的空间地域系统。”^④

我国通常采用人口规模和职能两个要素相结合的办法来定义城市,1955年公布了第一个城镇标准,规定市县人民政府所在地,常住人口大于2000人,非农业人口超过50%以上,即为城市型居民点。1990年,《中华人民共和国城市规划法》明确规定:“城市是指国家按照行政建制设立的直辖市、市、镇。”《中共中央关于经济体制改革的决定》对城市做了如下表述:“城市是我国经济、政治、科学技术、文化教育的中心,是现代工业和工人阶级集中的地方,在社会主义现代化建设中起主导作用。”^⑤

以上各种关于城市的定义部分地揭示了城市内涵,但均不全面,这是由于城市本身就是一个动态的综合体。首先,城市是一个相对概念,人口聚集,非农产业聚集,住宅与建筑物聚集,不同于乡村的生活环境,比乡村更为便捷的交通体系等。马克思曾指出:“物质劳动和精神劳动的最大的一次分工,就是城市和乡村的分离。”^⑥其次,城市是一个文明概念,现代城市是一定区域的政治、经济、文化、教育、科技的中心,比乡村有着更高程度的文明。城市还是一个历史概念,在人类不同的历史阶段,随着社会的发展,城市的内涵也在不断地发生变化。在现代社会,城市中“城”的形态早已经不复存在,“市”也不再是传统意义上的集市商贸。

关于对城市本质的认识,需“从整体上协调城市的各个组成部分,将城市作为一个有机的整体,与农村和郊区协调统一发展”^⑦来考察。人们通常将

① 尤建新:《城市定义的发展》,《上海管理科学》2006年第3期。

② 《马克思恩格斯选集》第1卷,人民出版社1995年版,第104页。

③ 《列宁全集》第23卷,人民出版社1990年版,第358页。

④ 李铁映:《城市问题是个战略问题》,《城市发展战略研究》,新华出版社1985年版。

⑤ 谭仲池:《城市发展新论》,中国经济出版社2006年版,第34页。

⑥ 《马克思恩格斯选集》第1卷,人民出版社1995年版,第104页。

⑦ 纪晓岚:《关于城市本质的理论探索》,《城市发展研究》2004年第1期。

城市有机体划分为四个部分：城市的基石——物质的充裕，城市的动力——需求的满足，城市的载体——环境的构筑，城市的目的——人性的回归。^① 这四个部分由三个基本要素构成：即人，人的需要，环境。人是城市的主体，而城市是人工化的环境，并且人按照自己的需要来对人工化的环境加以改造。因而，从其本质上看，城市是“人类为满足自身生存和发展需要而创造的人工环境”^②。

城市本质的体现需要载体，我们将这个载体称为城市功能。所谓城市功能，是指“城市在一个国家或地区以及城市内部所承担的满足人类（包括当代和后代）自身生存和发展需要等方面的任务和所起的作用，以及由于这种作用的发挥而产生的效能”^③。城市的内部功能有两个：一是合乎自然环境承受能力的，即生态功能；二是合乎社会需要的，即社会功能，它包含安全、文化、教育、政治等方面的功能。城市的外部功能有一个：基于经济发展所带来的集聚和扩散效应产生的经济功能。三种基本功能相辅相成，共同构成城市的功能体系。根据城市的主导功能和基本职能，城市的类型大致上可分为国际中心城市、地区中心城市、工业城市、交通枢纽城市、旅游城市、边境城市等。^④

在全球范围，现代意义上的世界城市是全球经济系统的中枢或组织结点。所谓世界城市，是指“世界体系中生产者、服务业高度集中的，并在世界经济及世界政治、文化领域掌握着控制权的城市，是具有国际意义战略资源的聚集和配置中心，是一个国家（或地区）参与国际政治、经济和社会分工的重要载体”。^⑤ 我们通常将某一时期世界各国的城市在国际交往和国际化的进程中相互联系、相互作用而形成的结构状态称之为世界城市格局。

研究者们从不同角度对世界城市格局或体制进行了研究，最有代表有关城市格局划分理论则来自美国的城市学家弗里德曼。他在1986年提出了“世界城市论”，将世界城市分为核心国（或地区）的第一序列、第二序列城市以及边缘国（或地区）的第一序列、第二序列城市（见表5—1）。

① 梅良勇、李源：《城市本质视野中的休闲理念》，《自然辩证法研究》2006年第2期。

② 纪晓岚：《关于城市本质的理论探索》，《城市发展研究》2004年第1期。

③ 潘承仕：《城市功能综合评价研究》，博士学位论文，重庆大学，2004年，第35页。

④ 潘承仕：《城市功能综合评价研究》，博士学位论文，重庆大学，2004年，第35页。

⑤ 李国平：《世界城市格局演化与北京建设世界城市的基本定位》，《城市发展研究》2000年第1期。



1993年,他又根据世界城市所联结的经济区域的大小,重新划分了世界城市,一改过去将世界城市分为核心与周边的体系,而侧重全球或区域联系(见表5—2)。

表5—1 按核心—边缘划分的世界城市等级结构

	核心第一序列	核心第二序列	边缘第一序列	边缘第二序列
美洲子系统	纽约、芝加哥、洛杉矶	多伦多、迈阿密、休斯敦、旧金山	圣保罗	布宜诺斯艾利斯、里约热内卢、加拉加斯、墨西哥城
西欧子系统	伦敦、巴黎、鹿特丹、法兰克福、苏黎世	布鲁塞尔、米兰、波恩、马德里		约翰内斯堡
亚洲子系统	东京	悉尼	新加坡	香港、台北、马尼拉、曼谷、汉城

表5—2 按空间连接划分的世界城市等级结构

空间连接类型	欧洲区域	美洲区域	亚洲—太平洋区域
全球金融连接	伦敦(也包括国内连接)	纽约	东京(也包括跨国连接:东南亚)
跨国连接	法兰克福(西欧)、阿姆斯特丹	迈阿密(加勒比海、拉丁美洲)、洛杉矶(环太平洋)	新加坡
主要的国内连接	巴黎、苏黎世、马德里	墨西哥城、圣保罗	汉城、悉尼
次要的国内或区域连接	米兰、里昂、巴塞罗那、慕尼黑、杜塞尔多夫—科隆—埃森—多特蒙德(莱茵—鲁尔地区)	旧金山—西雅图、休斯敦、芝加哥、波士顿、温哥华、多伦多、蒙特利尔	大阪—神户(关西地区)、香港(珠江三角洲)

显然,世界城市的空间分布形态基本上呈集聚分布,自东向西存在3个明显的世界城市集聚群。其中东亚群落以东京——新加坡为轴线分布;美洲群落以纽约、芝加哥和洛杉矶所构成的三角区域为中心,向北连接多伦多,向南连接墨西哥城;欧洲群落沿着以伦敦和巴黎为核心的莱茵河流域呈轴线

分布。而整个国际城市的分布景观呈现从东京到纽约,再到伦敦的线型轮廓。^①

还有的研究将世界城市发展划分为三个层次:核心层——全球性城市(Global City 或 World City),是指在世界城市格局中处于最高层次、能发挥全球性经济、政治和文化影响的国际一流城市,如,纽约、东京和伦敦。次核心层——区域性国际城市(Regional City),是指经济实力雄厚,功能相对齐全,能够在世界上几个主要地区和国家在经济、政治、文化及社会生活中发挥主导作用的城市。处于这一层次的城市往往被看成是地区性国际城市中心或次全球性城市,如,巴黎、柏林、罗马、悉尼、大阪、洛杉矶、香港等大约20个城市。第三层次——国家或地区中心城市(Central City),这是一些迅速发展起来的国家和地区的首要城市,经济规模和人口增长都很迅速,一般兼为各国主要海港或航空港口,多数为各自国家的首都或本国的政治、经济、文化学术中心,联系外部世界的窗口,也是带动国内各类城市融入世界城市格局的前卫力量,在亚洲、拉丁美洲这样的城市正在兴起,中国的北京和上海就属此列。以上三个层次构成了世界城市格局核心的内层。它们的影响力不断延伸,一直到边远的小城镇,由此构成了一个由世界主要城市支配的世界城市系统。^②

在改革开放之后的中国,城市结构不断转型,城市规模逐渐扩大,城市范围呈组团状分布,不断形成了城市聚集区。这些城市聚集区主要集中在长江三角洲、华北平原、东北松辽平原、长江中游江汉平原和珠江三角洲等地,这种分布格局加大了东、中、西三大地带城市分布的不均衡性。从总体上看,我国城市在总量、规模和等级等指标方面,出现了类似于中国地形分布的东、中、西三级阶梯状,呈现“低密高疏”的垂直分异规律和“东密西疏”的水平分异规律。^③进入新世纪后,我国城市格局继续朝着统筹发展的方向演进,党和政府开始注重坚持大中小城市和小城镇协调发展,将城市群作为推进城镇化的主体形态,逐步形成以沿海及京广、京哈线为纵轴,长江及陇海线为横轴,若干城市群为主体,其他城市和小城镇点状分布,永久耕地和生态功

① 陆宇澄:《国际城市理论与实践研究》,博士学位论文,北京大学,1998年。

② 段霞:《世界城市的基本格局与发展战略》,《城市问题》2002年第4期。

③ 管驰明、崔功豪:《100多年来中国城市空间分布格局的时空演变研究》,《地域研究与开发》2004年第5期。



能区相间隔, 高效协调可持续的城镇化空间格局。

(二) 城市的演进及其城市演进中的城乡关系

和“城市”概念一样, 城市化也是一个复杂的社会现象, 不同学科的学者对它有不同的解释。如经济学家认为, 城市化是农村自然经济转化为城市社会化大生产的过程; 人口学家认为, 城市化是农村人口转变为城市人口的过程; 地理学家认为, 城市化是农村地域转变为城市地域的过程; 社会学家则认为, 城市化是农村生活方式转化为城市生活方式的过程等。

我们认为, 城市化指的是人类生活方式、社会结构的一种变化, 即随着社会生产力的发展, 人口由农村向城市转移或转换, 城市或城镇不断发展完善, 人们生产与生活方式不断改善的过程, 还包括城市文明不断向农村渗透和传播的过程, 或者说是农村现代化、城乡一体化过程, 城市化过程是多重因子交互作用的长期而复杂的进程, 这种动态的历史过程即为演进。

城市化水平是一个国家和地区经济是否发达的重要标志。工业革命后, 城市开始迅速崛起, 城市化的步伐日益加快。从纵向看, 世界城市化水平在不断提高, 1800 年世界城市化水平还只有 3%, 1900 年也仅有 14%, 到 2000 年城市化水平已经超过了 45%, 有预测称, “未来 20 年世界城市化水平将超过 60%”^①。从横向看, 世界城市化水平仍不平衡, 发达国家的城市化水平通常在 70% 以上, 发展中国家一般在 50% 左右, 欠发达国家通常不超过 20%。综观各国城市化历程, 我们可以总结出几种典型的城市化发展模式: 英国模式、美国模式、苏联模式、日本模式与发展中国家模式。

英国城市化模式: 自工业革命开始至 1851 年, 英国基本上实现了城市化, 成为世界上第一个城市化国家。英国城市化是以轻工业的发展为先导, 以棉、毛纺织业为驱动, 以能源、工矿、冶金、交通为支撑的工业化主导模式, 其城市化人口来源主要依赖于外地移民。典型的模式是“梯级移民”, 即农村人口向附近的中小城镇迁移, 然后连同中小城市居民向大城市迁移这样一种模式。

美国城市化模式: 美国的城市化过程主要是农业人口大量进入城市的过程。1860—1920 年是美国向城市化社会转变的关键时期, 也是其历史上前所

^① 邵益生:《未来 20 年世界城市化水平将超过 60%》, 2009 年 12 月 20 日, 见 <http://weihai.house.sina.com.cn/news/2007-04-07/13491216.html>。

未有的移民高峰期。入境外来移民的涌入则大大加速了这种城市化进程。此外，铁路建设催生了一批铁路枢纽城市，农业机械化则为大批农业劳动力向城镇转移创造了条件。

日本城市化模式：日本城市化在 20 世纪 50 年代才进入调整发展时期，其特点是高度集中的城市化模式，东京、大阪、名古屋三大都市圈人口占全国人口的一半。集中性还表现在城市国土空间分布上的高度集中，十大都市都集中分布在太平洋沿岸工业地带。

苏联城市化模式：苏联城市化随着工业化的发展而稳步推进，其显著特点是没有出现失业现象，反而出现了劳动力严重不足的问题，这是因为苏联人口自然增长率一直较低，同时不断进行大规模的城市基础设施建设和住宅建设，来自农村的人口在城市得到了较好的安置，没有出现西方国家的贫民窟现象和其他社会问题。

发展中国家城市化模式：在发达国家城市化走过高速发展阶段并相对滞后，发展中国家包括中国在内正迎来城市化的高速成长期。在不同国家、不同地区，发展中国家城市化呈现不同的趋势，有的国家城市化超前发展，有的国家城市化相对滞后。

拉丁美洲国家的城市化相对超前，其速度大大超过了工业化的速度，它主要是依靠传统的第三产业来推动，甚至是无工业化的城市化。大量农村人口涌入少数大中城市，城市人口过度增长，城市建房的步伐赶不上人口城市化速度，城市不能为居民提供就业机会和必要的生活条件，农村人口迁移后没有实现相应的职业转换，造成了严重的“城市病”。

亚洲、非洲一些国家的城市化相对滞后，如中国与印度，工业化水平已经有了一定程度，大都市也迅速成长，但总的城市化率却低于工业化率，城市发展落后于工业化的发展。部分非洲国家工业化尚未起步，城市化也尚未起步，基本上还是传统的农业社会。^①

总结五种典型的世界城市化模式，我们发现：第一，世界城市化以区域人口的迁移和集中为前提。城市化首先表现为区域人口向城市大规模迁移和集中的过程，具体地说，就是农村人口转变为城市人口的过程。它是随着经济发展和社会进步自发形成的、不以人的意志为转移，是农村的强大“推力”

① 严正：《中国城市问题发展报告：问题·现状·挑战·对策》，中国发展出版社 2004 年版。



和城市的强大“拉力”共同作用的结果。第二，世界城市化以经济活动的集聚和优化为内容。城市化是一个经济活动和资源要素集聚的过程。主要表现在要素的集聚、生产的集聚、交换的集聚和消费的集聚。第三，世界城市化以社会结构的转变和改善为目标。城市化的本质是通过追求聚集效应而改变社会经济结构和人们的生产方式、生活方式，最终实现城市现代化，提高人民的生活水平。第四，世界城市化以地域景观的转化和演变为标志。从景观上来看，农村景观是人类对自然景观进行初步地改造，以适应农业生产的发展和分散模式下人们的生活；城市则是人们在自然景观的基础上，再造的一类人工景观，以适应第二、三产业的发展和集中模式下人们的生产与生活。^①

显然，我们谈论城市及城市化，总离不开与之相对的另一个概念，它就是“乡村”。

关于乡村的含义，《现代汉语词典》给出的解释是：“主要从事农业、人口分布较城镇分散的地方。”^②许多国家以及世界银行都把“镇”划在农村范围内，将“城市”而不是“城镇”作为与乡村相对应的概念。但考虑到我国的特殊国情，我国的“乡村”并不包括镇。1983年10月，中共中央发出《关于实行政社分开建立乡政府的通知》（以下简称《通知》）规定建立乡镇政府作为基层政权组织，突出了镇的城市特质。根据《通知》，乡村是指城市和镇以外的其他地区，包括集镇和农村。集镇是指乡、民族乡人民政府所在地和经县人民政府确认由集市发展而成的作为农村一定区域经济、文化和生活服务中心的非建制镇。集镇具有城市和农村的两重属性和特征，但在实际上更接近于农村，处在农村的生活范围之内，所以划在乡村的范围。^③

城市与乡村是一对既对立又统一的概念。在推进城市化的过程中，正确处理城乡关系，统筹城乡协调发展是其题中应有之义。

马克思主义认为，城市和乡村分离是人类社会的自然历史过程。城乡分离之后，城乡关系就随之产生。所谓城乡关系，是指“城市和乡村之间在经济、政治、文化等方面的关系，其中最根本的是经济关系。城乡关系是广泛

① 严正：《中国城市问题发展报告：问题·现状·挑战·对策》，中国发展出版社2004年版。

② 中国社会科学院语言研究所词典编辑室：《现代汉语词典》，商务印书馆2012年版，第1418页。

③ 陈睿：《现代化进程中的中国城乡和谐问题研究》，博士学位论文，中共中央党校，2006年。

存在于城市和乡村之间的相互作用、相互影响、相互制约的普遍联系与互动关系，是一定社会条件中经济、政治、文化等诸多因素在城市和乡村两者关系的集中反映”。^①在经济层面，城乡关系主要体现在人才、资金、土地、资源等在城乡之间的配置情况，体现在城市和乡村、工业和农业之间的商品、劳务交换情况，体现在城市居民和乡村居民在收入、分配、消费方面的差别等。在政治层面，城乡关系主要体现在是城市统治乡村，还是乡村统治城市，或者两者地位平等上，体现在城市居民和乡村居民享有政治权利与资源的差别。在文化层面，城乡关系主要体现指城市文明与乡村文明的关系。城市和乡村是人类两大基本的聚居状态，在相当长一段时间内，城市和乡村是彼此独立、相互封闭的，生活在其中的人们有着不同的相对独立的生产、生活环境。^②

城乡分离后，城乡关系大概经历了前工业化、工业化与后工业化三个主要时期：

1. 前工业化时期的城乡关系

前工业化时期包括了原始社会和农业社会两个阶段。在漫长的原始社会，人类依赖石器、木棍等简陋工具从事狩猎、捕鱼、采集野果为生，生产力十分低下，使得人口聚集十分有限，自然条件也不容许过多的人聚集在一起，通常是一个部落人口多了，必然分裂出新的部落到新的地方去另谋生存。到了原始社会晚期，“用石墙、城楼、雉堞围绕着石造或砖造房屋的城市，已经成为部落或部落联盟的中心”^③。进入农业社会后，劳动生产力显著提高，人们固定地在一定区域里生产生活，在气候适宜、灌溉耕作种植业比较发达的地区，人口迅速集聚。先是村落，再是大村庄，然后是小城市，最后发展为大城市。

这一时期的城乡关系主要体现为以下三个特征：在经济上，城市依赖于乡村。乡村是整个社会财富创造的源泉，不仅从事农业，而且还从事相当大部分的手工业和商业。乡村为整个社会提供了最基本的生活需求，而城市则很少从事物质生产活动，城市居民所需的大部分物质财富都来源于乡村。在

① 马军显：《城乡关系：从二元分割到一体化发展》，博士学位论文，中共中央党校，2008年。

② 马军显：《城乡关系：从二元分割到一体化发展》，博士学位论文，中共中央党校，2008年。

③ 《马克思恩格斯选集》第4卷，人民出版社1995年版，第163页。



政治上,城市统治着乡村。城乡之间是一种政治上的隶属关系。城市是朝廷、各级官吏、贵族的聚居地,乡村则是广大农民的聚居地,城市与乡村是统治与被统治的关系。但这种关系不是城乡居民之间的对立,而是统治阶级和被统治阶级之间的对立。“城乡分离的实质是统治阶级和被统治阶级之间的对立,国家组织与领土内居民的对立,一切都渲染着浓厚的政治色彩。村社向城堡、都城的统治者纳贡,以及城堡、都城的统治者组织村社兴修水利等经济活动,也与政治统治者有着不可分割的联系。”^①在空间上,城乡之间的分化尚处于萌芽状态。城市在经济上是乡村的附庸,只是作为政治、军事的据点而存在。城乡间除了统治阶级和被统治阶级的对立之外,城乡居民的生活方式和社会地位还没有出现重大的分化,城乡关系整体上表现为混沌的统一。^②

2. 工业化过程中的城乡关系

1735年,纺纱机作为工具机在英国首创,宣告了工业革命的开始。工业革命开创了人类历史的新纪元,引起了整个生产方式的变革,资本主义生产关系取代封建社会的生产关系,工业社会取代农业社会,这是现代城市高速发展的根本动力。从工场手工业到机器大工业,工业生产在西方资本主义国家逐渐发展起来。工业的发展进一步推动了工业的聚焦效应,城市和城镇在这种工业聚焦的利益驱动下迅速发展起来的。恩格斯在《英国工人阶级状况》一书中对此做了十分形象的描述:“城市愈大,搬到里面就愈有利,因为这里有铁路、有运河、有公路;可以挑选的熟练工人就愈多;……这里有顾客云集的市场和交易所,这里跟原料市场 and 产品销售市场有直接的关系,这就决定了大工厂城市惊人迅速地成长。”^③

在工业化前期,城乡关系主要表现为农业部门对工业部门的贡献,乡村为城市的发展提供了最初的资本原始积累。农业除了为整个社会提供了生活必需的粮食之外,还为城市工业的发展提供原材料、廉价劳动力和资金支持。在工业化中后期,城乡关系开始发生重大变化。首先,城市工业的迅速发展为农业部门提供了先进的技术和新的观念,从而促进了传统农

① 《马克思恩格斯选集》第4卷,人民出版社1995年版,第163页。

② 马军显:《城乡关系:从二元分割到一体化发展》,博士学位论文,中共中央党校,2008年。

③ 《马克思恩格斯文集》第1卷,人民出版社2009年版,第407页。

业的改造,推动了农业现代化;其次,城市工业经过长期的高速发展和积累,逐渐成熟并成为国民经济的绝对主体,可以通过资金、技术的支持,通过政策、体制的倾斜反哺乡村的建设与发展。这在各国工业化过程中是一个共同的趋势。^①

3. 后工业化时期的城乡关系

“二战”后,欧、美、日等发达国家率先进入后工业社会,城市的发展也呈现出与工业时代越来越大的差异。经济的增长推动了人口向城市集中的步伐,城市成为人类主要的聚居区。商业、贸易、金融、证券、房地产和咨询等行业的蓬勃兴起,使工业在城市中处于次要地位,城市从工业生产中心转换为第三产业中心。尤其是以信息技术的广泛应用和创新为基础的信息化革命带来了一次新城市化革命。城市化水平在全球范围内持续提高,表现在全世界以及部分国家城市人口所占比重不断上升,城市地区的覆盖面积更加扩大。

在这一时期城乡关系典型地表现为城乡一体化,城市和乡村相互依赖、相互促进、共同发展、共同繁荣。城乡一体化的实质就在于城乡之间生产要素的自由流转,在互补性基础上,实现资源共享和合理配置。随着生产力的发展,农业技术现代化、农业服务社会化、农业劳动知识化程度不断提高,城乡差别、工农差别、脑体差别大为缩小,尤其是小城镇的迅速发展和日益现代化,形成一批新兴的城镇,有力地推动了乡村生活质量和社会环境日益趋向城市化。大量农民有条件由乡村向城市转移,从而使城市化水平不断提高。随着大城市承载能力的日趋饱和,产业和劳动力又不断从大城市向乡村转移扩散。这两种趋势的汇合,使城市和乡村向一体化迈进。^②

(三) 中国城市化和城乡关系现状

我国的城市化过程,既符合世界城市化的普遍规律,同时也有自身的特殊性。新中国的城市发展,是从1949年起步的。当时毛泽东指出,从那时起党的工作重心由乡村移到了城市,必须用极大的努力学会管理城市和建设城市。60多年过去了,我国城市发展经历了一个曲折的过程,走出了一段“值

^① 马军显:《城乡关系:从二元分割到一体化发展》,博士学位论文,中共中央党校,2008年。

^② 马军显:《城乡关系:从二元分割到一体化发展》,博士学位论文,中共中央党校,2008年。



得回顾的城市发展的跋涉之路”^①。有的学者将新中国成立后的 60 多年城市发展概括为三个阶段：

一是萌动与迷失阶段。新中国成立后，经过三年国民经济恢复，遵照“变消费城市为生产城市”的指导思想，恢复生产，建立新的社会秩序，改善民生条件，一些工业城市迅速成长。自第一个五年计划起，集中力量进行大规模工业建设与城市配套建设，城市发展取得明显成效。1958 年大跃进之后，工业建设盲目冒进，城市过分膨胀，城市发展失控，“骨头”与“肉”的比例关系失调，生态与生产出现失衡，再加上“三年不搞城市规划”的决策失误，欲走一条非城市化的工业化道路，结果违背了城市化的客观规律，偏离了城市科学发展的轨道。1966 年发动的“文化大革命”，全盘否定城市规划，施行“山、散、洞”的工业区建设原则，不搞集中的城市，强调“先生产，后生活”，取消了城市建设在国家计划中的投资户头，并在城市里见缝插针乱搞建设，致使城市发展建设陷入无政府主义状态。这一时期，城市发展的科学意识迷失了，社会经济发展走向崩溃的边缘。

二是觉醒与探索阶段。1978 年，中共十一届三中全会作出了把工作重点转移到社会主义现代化建设上来的战略决策和改革开放的重大决定，国务院在北京召开了第三次全国城市工作会议，中共中央颁发了《关于加强城市建设工作的意见》的 13 号文件，强调了城市在国民经济社会发展中的重要地位与作用。《城市规划法》规定了“国家实行严格控制大城市规模、合理发展中等城市和小城市的方针，促进生产力和人口的合理布局”；中共中央《关于经济体制改革的决定》阐明了城市在国民经济和社会发展中的中心地位与作用；沿海开放城市和开发区的建设和发展，为城市对外开放、改革、创新和改变闭关自守局面提供了有利条件；土地使用制度改革，在市场经济条件下实行国有土地使用权的出让、转让，为科学合理地利用城市土地，优化土地资源分配，有利于各类开发区建设和房地产开发创造了可能的条件；中国城市科学研究会 1984 年在京成立，揭开了研究城市发展科学、促进城市科学发展的新篇章，成为我国城市发展科学研究探索的平台、纽带和桥梁。

三是科学发展阶段。迈入 21 世纪，我国城市发展建设迎来了一个新的发展阶段。2001 年，我国国民经济和社会发展第十个五年计划纲要提出，“要不

^① 任致远：《我国城市发展的科学跋涉》，《城市发展研究》2009 年第 9 期。

失时机地实施城镇化战略”；2004年，中国科协在《2020年中国科学与技术发展研究》中阐述了城市现代化问题；中共十六届三中全会明确提出了“以人为本，全面、协调、可持续发展”的科学发展观；2006年，提出不仅要构建和谐社会，还必须建设资源节约型、环境友好型社会；党的十七大强调了“建设生态文明”和文化建设；2008年，国务院公布了《历史文化名城名镇名村保护条例》。这些都表明，短短10年，我国城市发展步入科学发展的新里程。^①

但是，从总体上讲，我国的城市化进程尚处在水平较低的初级阶段。由于历史的、体制的、发展阶段的多种原因，我国的城镇化也出现了一些问题。一是从人口的构成情况看，我国的城镇化人口质量还不高，在6.22亿的城镇人口中，其中有农民工1.67亿人。这群人实际上是工作和生活在城市，但是没有和城镇居民有同等的社会权益，生产和生活仍处在很不稳定的状态。二是从空间分布看，我国东部、中部、西部区域城镇化的发展水平很不平衡。突出的是中西部地区城镇化水平还明显偏低，城镇化发展比较滞后。这在一定程度上也拉大了区域之间的发展差距。城镇的空间布局与资源环境承载能力不相适应的问题现在越来越突出，655个城市中现在有近400个城市缺水，其中约200个城市严重缺水。目前国家正在实施的南水北调、西气东输，实际上就是针对现在城市的经济、人口、资源环境不相适应、不相匹配的情况，搞能源和资源大规模、长距离地调运，这些工程是迫不得已的。三是从城镇化的形态看，不同规模和层级的城市发展不协调。多数的城市群，如环渤海、珠江三角洲、长江三角洲三大城市群的经济实力比较强，但就全国整体来讲，大多数的城市还处于城镇化的初级发展阶段。特别是中小城市，吸纳人口能力还不足，还有很大的潜力。小城镇，过去是遍地开花，过多地占用了非常珍贵的土地资源，小城镇的盲目发展也造成了环境污染等问题。四是从要素投入上看，我国过度依赖土地支持的城镇化的持续能力不强，或者说已经不可持续。一些地方在以地生财的利益驱动下，导致一些城市盲目地拉大建筑框架，建设大广场、大马路，实际上土地的利用十分粗放。最后用一句话来概括，就是土地的城镇化快于人口的城镇化。从1999年到2007年，城市建成区的面积扩大了

① 任致远：《我国城市发展的科学跋涉》，《城市发展研究》2009年第9期。



7.2%，但吸纳的人口只增长了4%。^①

与城市化进程一样，中国的城乡关系也经历了不同的发展阶段。60多年来，我国的城乡关系主要是由国家的基本政治经济制度、社会管理体制和相关政策法规确定的，是制度主导的结果，其发展经历了以下几个阶段：

第一阶段：新型城乡关系的探索和初显（1949—1957）

新中国成立后，解决城乡矛盾、协调城乡关系成为新生政权面对的一个重大问题，毛泽东、刘少奇等相继提出城乡兼顾和沟通城乡关系的主张，中央政府采取一系列措施，开放城乡相互交流，扩大城乡经济联系，初步改变了旧中国的畸形城乡关系，城乡之间开放和对流的新型关系开始显现。经过三年国民经济恢复，国家在“一五”计划时期进行大规模的工业建设，在加速工业化的进程中，城市化得到快速发展，城乡人口自由流动，大量农村人口进入城市就业和落户，城市人口比重由1949年的10.6%上升到1957年的15.4%，新增城市22个。同时，在农村实行土地改革，广大农民无偿分得了土地和其他生产资料，国家提高农产品收购价格，基本稳定农村工业品价格，农民的生产条件和生活水平都有了明显改善。

第二阶段：城乡二元体制格局的形成和运行（1958—1978）

在计划经济体制下，城市和乡村之间的规律性联系和要素流动几乎被完全切断，形成了城乡各自封闭、相互隔绝的局面。长期实行的城乡二元体制格局，导致了工农业发展关系的失衡，农业发展严重滞后于工业，游离于工业化进程。1978年，我国的工业总产值是1952年的12.14倍，而农业总产值仅是1952年的3.03倍，平均年增长率不到5%。大量农村资金从各种途径流向城市，为工业发展提供积累。有学者计算，从20世纪50年代中期到改革开放初期，我国通过工农业产品价格“剪刀差”和向农民征收各种税费从农村得到的资金数量，大致相当于改革开放初期全国工业固定资产的原值。同时，对城乡人口流动的限制造成大量富余劳动力滞留农村，致使农业生产效率和农民收入长期低下。

第三阶段：城乡二元体制格局的变革和突破（1979—2002）

改革开放后，计划经济体制向市场经济体制的转变、农村家庭联产承包

^① 发改委：《中国城镇化存在四大问题土地利用粗放》，http://news.xinhuanet.com/fortune/2010-03/30/content_13269182.htm，2010-03-30/2010-06/20。