



中国社会科学院创新工程学术出版资助项目

社会发展经验丛书



李扬 主编

折晓叶 艾云 著

城乡关系演变的 制度逻辑和实践过程

C_{HENGXIANG} G_{UANXI} Y_{ANBIAN} D_E

Z_{HIDU} L_{UOJI} H_E S_{HIJIAN} G_{UOCHENG}

中国社会科学出版社



李扬 主编

折晓叶 艾云 著

城乡关系演变的 制度逻辑和实践过程

CHENGXIANG GUANXI YANBIAN DE
ZHIDU LUOJI HE SHIJIAN GUOCHENG

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

城乡关系演变的制度逻辑和实践过程 / 折晓叶, 艾云著. —北京:
中国社会科学出版社, 2014. 11
(社会发展经验丛书)

ISBN 978 - 7 - 5161 - 5124 - 2

I. ①城… II. ①折…②艾… III. ①城乡关系—研究—中国
IV. ①C912. 8

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 272628 号

出版人 赵剑英

责任编辑 王 茜

特邀编辑 喻 苗

责任校对 任晓晓

责任印制 王 茜

出版

社址

网 址

发行部

门市部

经 销

北京鼓楼西大街甲 158 号 (邮编 100720)

<http://www.csspw.cn>

中文域名: 中国社科网 010 - 64070619

010 - 84083685

010 - 84029450

新华书店及其他书店

印刷装订 三河市君旺印务有限公司

版 次 2014 年 11 月第 1 版

印 次 2014 年 11 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16

印 张 30

插 页 2

字 数 402 千字

定 价 86.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社联系调换

电话: 010 - 64009791

版权所有 侵权必究

《社会发展经验丛书》编委会

丛书主编：李 扬

丛书编委：李汉林 折晓叶 渠敬东
刘白驹 沈 红 葛道顺

本书第一章由折晓叶和艾云合作撰写，第三章
由艾云撰写，其余章节由折晓叶撰写
并负责全书统稿工作。

目 录

第一章 导论	(1)
一 城市与乡村之关系何以成为问题	(4)
二 城乡关系的几个研究视角	(10)
(一) 冲突—融合论	(10)
(二) 结构转型论	(17)
(三) 统筹和一体化论	(39)
三 研究路径和分析框架:一个“机会结构—互动 机制—行动策略”的分析框架	(44)
(一) 日常生活情景和逻辑中的“结构—机制— 行动”	(44)
(二) 研究视角、叙事线索和方法	(51)
第二章 城乡关系的历史演变	(60)
一 农本经济延续下相对开放的城乡关系 (1949—1952)	(64)
二 总体性支配下城乡关系的国家性建构 (1953—1978)	(68)
(一) 汲取乡村的内向型资金积累	(71)
(二) 工业上下马与劳动人口进出城	(72)
(三) 粮食短缺、“盲流”与城乡隔离制度的开端	(75)

(四) 替代家庭经济组织功能的合作化运动	(78)
(五) 全面分隔城乡的户籍制度	(81)
(六) 城市“单位制”和农村“集体制”	(85)
三 乡村自主性增长下的城乡关系(1978—1984)	(90)
(一) 地方自主权扩大对于城乡关系的影响	(92)
(二) 家庭联产承包责任制与劳动力冗余的 非农化	(94)
(三) 农产品价格双轨制与城乡要素市场化流动	(97)
(四) 财政包干与乡镇企业和乡村工业化	(99)
(五) 小城镇发展对城乡隔离格局的弱化	(104)
四 竞争型增长下的城乡关系(1985—2002)	(107)
(一) 从农村改革到城市改革:农业“三要素”留乡 还是进城?	(111)
(二) 劳动力流动与城乡职业分工体系的改变	(114)
(三) 双轨制与城乡工业竞争性增长	(116)
(四) 分税制与地方分成性增长和竞争	(118)
(五) 开发区建设与县际城市化竞争	(120)
五 城乡统筹模式下的城乡关系(2002 年以来)	(125)
(一) “多予、少取、放活”、“反哺”与统筹城乡	(127)
(二) 二次分税制与地方政府经营模式的转换	(132)
(三) 民工潮与区域间城市化竞争	(140)
(四) 城乡统筹:县域城市化议题的提出	(146)
 第三章 要素流动中的城乡关系	(155)
一 国家主导下的土地要素身份化:国家所有与 集体所有	(160)
(一) 国家总体性计划体制下城乡土地功能差异 ...	(162)
(二) 市场化改革与农村民间土地市场的兴起	(165)
(三) 土地市场兴盛与政府垄断土地一级市场	(168)
(四) “还权赋能”:破解土地集体制与土地身份化的	

改革试验	(176)
二 人口城市化:人口、土地和户籍三位一体的	
结构与解构	(181)
(一)人口、土地与户籍三位一体的治理结构	(184)
(二)家庭联产承包责任制下的“人地分离”	(186)
(三)农民工进城与“半城市化”	(190)
(四)行政主导下的农民城市化:“进城”和 “上楼”	(196)
三 农产品市场兴起:土地收益权变革与市场	
结构变迁	(202)
(一)城乡工农业产品的剪刀差	(203)
(二)农村工业化与城乡商品流通	(204)
(三)农产品市场一体化:农户经济与资本企业	(205)
(四)居民消费结构变化与农产品市场转型	(208)
(五)网络时代与农产品市场	(210)
四 资源资本化与资本下乡	(213)
(一)城乡资本的单向流动:农村资源资本化的 困境	(213)
(二)“资本下乡”与土地产权制度改革	(215)
 第四章 制度控制与“反控制”下的城乡关系	(224)
一 将行动者引入观察和分析中心	(230)
二 计划控制时代的反向机制	(235)
(一)瞒产私分:对农产品剩余控制的抵制	(235)
(二)“磨洋工”:对集体制生产控制的逃逸	(241)
(三)外出:对谋生手段控制的挣脱	(242)
(四)“盲流”:对“职业—身份”控制的摆脱	(244)
(五)工业进社队:对城乡产业分割的突破	(246)
(六)“包产到户”:对占有和经营方式控制的 变革	(250)

三 从双轨制到市场化:乡村的“反控制”空间	(253)
(一)要素市场化交换:乡村的竞争机会	(254)
(二)乡镇企业:乡村工业化的反向“拉力”	(257)
(三)劳动力市场化流动:农民工流动对制度控制的 消解	(261)
(四)村庄自然城镇化:城乡关系壁垒的打破	(269)
(五)边缘社区:城乡二元结构在城市内的复制与 竞争	(274)
四 城市化过程中农民合作行动的“反控制”意涵 ...	(281)
(一)“乡”一方的反向视角和应对策略	(283)
(二)输入和回应:农村再合作制度的缘起	(287)
(三)农民依靠合作的“反控制”行为	(290)
(四)农民再合作主要针对和解决的问题	(297)
第五章 行政主导与市场运作相结合下的城乡关系	(322)
一 从“双轨”到“权力—资本—市场”三重机制	(327)
(一)双轨治理:行政主导与市场运作相结合的 基础	(327)
(二)资本如何将权力与市场加以联结	(332)
(三)行政权力和资本双重推动下的城市化浪潮 ...	(337)
二 县域城市化项目经营的统合模式	(351)
(一)县域政府“统合化”新倾向	(353)
(二)“项目平台”:中央管制政策约束下地方的 应对策略	(363)
(三)城市化“土地核心项目平台”的运作	(369)
三 城乡“一体化”的诸面向和新议题	(385)
(一)国家战略和地方行动	(386)
(二)部门下乡,项目进村	(391)
(三)资本借“项目”进村,农民被“腾地”上楼	(401)
(四)资本下乡,农民进城	(408)

(五) 社会性基础设施建设	(420)
第六章 结语	(427)
(一) 破除城乡二元结构的难题	(428)
(二) 城市化还是城镇化	(434)
(三) 主体性建构和农民自组织参与	(442)
(四) “结构—机制—行动”取向的分析潜力	(445)
参考书目	(447)

第一章

导 论

引 子

自 1978 年改革开放以来的 30 余年中, 国家统计局数据显示, 中国的城市化率经历了一个由前 20 年缓慢提高, 到后 10 年特别是近三到五年快速提高的过程。也就是说, 在前一个过程 (1978—1999) 中, 城市化率提高 12 个百分点 (17.92%—30.89%) 需要花 20 年的时间, 而在后一个过程 (2000—2010) 中, 城市化率提高近 14 个百分点 (36.22%—50%) 却只花了 10 年的时间, 特别是 2008 年之后提高的速度更快, 不到三年时间就提高了 5 个百分点。^① 据政府部门、专业研究机构发布, 2011 年底中国城市化率已超过 50%, 城市人口历史上第一次超过乡村人口,^② 已达到世界平均水平。依据政策判断和预期, 中国已经进入城市化快速增长时期。

城市化率之所以受到特别的重视, 因为它是问题的一个显性且简明的反映, 而问题的另一个面相, 却暗藏在它的背面,

① 国家统计局: 中国城市化率历年统计数据 (1949—2010) (<http://wenku.baidu.com/view/d4a365f4f61fb7360b4c6560.html>)。

② 住房和城乡建设部部长姜伟新: 《中国城市发展报告》, 转引自《世纪经济报道》2010 年 1 月 14 日; 李培林: 《中国城市人口首次超过乡村 新型城乡关系正在形成》, 2011 年 12 月 20 日, 中国新闻网 (www.news.cn); 温家宝: 《短短几年中国城市化率超过 50%》, 2012 年 3 月 14 日, 中国广播网 (www.cnr.cn)。

隐性且复杂，这就是城市与乡村之关系。城市化作为城乡关系的演进动力，其水平的高低实则反映出城乡关系结构的变化，因而上述过半的城市化率才会受到人们从城乡关系角度引出的一些质疑。质疑的焦点集中在，涉及城乡关系的暂住流动农民工是否应该被统计在城市人口之中。

有研究认为，各种“农村剩余劳动力转移”的数据，都只能说明农民工的不稳定流动性质，而不能说明这是一种永久性转移。认为现有的统计数据是“有水分的”，原因是有接近2亿的农村户口居民被统计在内，但他们并没真正实现城镇化。^①如果除去这部分人，中国真正的城市化比例不到30%，大概是28%左右。^②因而加快城市化进程，需要尽快解决农民进城的体制性问题。政策部门针对突增的城市化率也提出，在积极稳妥地推进城镇化，提高城市规划水平，加强市政基础设施建设，完善城市管理，改善人居环境的同时，主张以综合系统的规划来提升城市融资能力，代替地方“摊大饼”式、依赖卖地增加财政收入的旧思路。^③当然，这也只是从体制和建制角度考虑，如果从实质性的城市化内涵来观察，改革之后各地方所发生的“自然城镇化”过程，又可以从反向上对“行政建制城镇化”提出不同的质疑。因为在以行政建制为标准的城市化视野里，并没有考虑那些在无建制无户籍形式背后已经发生的实质性的社会变迁，比如，在生活样态、行为方式、阶层关系、组织治理模式特别是社会结构形态等方面，已经发生了从以“乡”为主向以“城”为主的社会转型。^④

① 转引自《专家预测今年我国城市化率达50% 住建部着手防范伪城市化》，《世纪经济报道》2010年1月14日。

② 华生：《中国经济最大的结构失衡是城乡关系的失衡》，2009年6月29日，凤凰网财经。

③ 《专家预测今年我国城市化率达50% 住建部着手防范伪城市化》，《世纪经济报道》2010年1月14日。

④ 折晓叶、陈婴婴：《社区的实践》，浙江人民出版社2000年版。

可见,关于城市化率的争议,不管视角有多大分歧,都有一个共同观照,牵动的都是城乡关系中最敏感的神经——城乡空间关系结构、人口关系结构、公共政策关系结构和乡村城镇化等重大的社会结构变迁问题。如果我们将城乡关系看作是城和乡之间的,由于经济、社会和政治关联及分工而发生互动和结合的制度化形式,那么,大概可以断言,它正是新中国成立60年来包括改革开放前后,都存在的一个基本问题和重要命题,甚至表现为中国问题中最严重的结构“双重失衡”^①,成为实现发展最为困难的症结之一。

因而,城市化进程中所引发的城乡关系的演变,实为研究的重点,而其中社会关系结构的转型更是一个重要的研究方面。

当我们将分析的重点,放在城乡关系演变的各阶段所面临的主要问题,以及在面对这些问题时变迁主体所采取的对策,既包括国家和地方政府的制度和政策设计,也包括城乡基层单位和民众的应对策略时,就会发现,这些对策相互交错,包含有“多重的制度逻辑”^②,提供出不同的“机会结构”和“互动机制”,既为城乡关系的演变带来一定程度上的推进,又给其发展带来新的更为复杂的难题。正是在这些新旧问题和压力的交替作用下,城乡关系进入了一个个新的阶段,而每一次后边都拖着一条长长的问题“尾巴”,表现出诸种与一般城市化和现代化理论不相一致的路径和实践。它们的背后有很多的特殊性和路径依赖,因此,我们将它们言之为经验和实践,而不称之为模式和道路。

^① 华生:《中国经济最大的结构失衡是城乡关系的失衡》,2009年6月29日,凤凰网财经。

^② 参见周雪光、艾云《多重逻辑下的制度变迁:一个分析框架——以村庄选举领域为例》,《中国社会科学》2010年第4期。

一 城市与乡村之关系何以成为问题

城市与乡村的关系，是一个既古老又新鲜的话题。说它古老，因为自从城与乡分离分治以来，它就存在。说它新鲜，则因为它历经演变，至今仍然活跃和纠结，成为对国家经济、社会和政治持续产生重要影响的议题。甚至于，以工和农为分野的城乡关系，孰轻孰重，成为了影响立国之本的重要砝码。

从历史制度主义视角看问题的学者，认为以何立国之主张，直接影响到城乡之离合聚散。比如：

近代学习西方，提出“以商立国”、“以工立国”的主张，自19世纪后期中国兴起的“洋务运动”使工商业从传统农业社会中“脱颖而出”，有了第一次现代工商业与农业的分离，出现了以上海为代表的现代经济型城市，现代意义的城乡分离和差别因此出现。20世纪二三十年代关于“以农立国”还是“以工立国”的思想争论，并没有阻止工农、城乡进一步分化。20世纪50—70年代的工业优先发展战略，导致城乡分离制度化，由此形成了“以农支工”的发展道路。尽管农业和农村有较大发展，但与城市相比却较为落后。更重要的是城乡二元制度的黏性严重阻滞着农村的发展。20世纪80—90年代重新确立农业和农村的基础地位，但与之相伴的是城乡差距进一步扩大。21世纪初迄今，中央提出科学发展观，由重点发展走向统筹发展，第一位的是统筹城乡发展。^①

但是，坚持以历史经验事实为依据的研究者，并不完全认同制度视角下关于分立、分离的说法，他们认为：

对中国而言，长期经济活动的一个基本特点就是，任何“非农”产业都不可能在损害农业、农民、农村经济的前提下

^① 徐勇：《从以农立国到统筹城乡发展：中国发展道路——历史制度主义的视角》，《华中师范大学学报》2010年第4期。

得到真正发展。无论在数千年的古代农业文明时期，还是在国门被迫打开的 100 余年的近代中国经济初步“转型”期，或是在当代中国的计划经济 and 市场化改革中，都是如此。因而并不认同现代工业是靠挤压剥夺农业获得原始积累才得以发展，而只有经济发展到一定水平，才可能进入“工业反哺农业”阶段，也才可能根本改进农业的落后状况。^①

那么，以工农业为分野的城乡关系，是如何形成并成为问题的呢？

中国城乡之分离，从历史来看，原本并不是因经济分工而产生。城与乡的分离和整合，实则是城乡政治和经济一统的要求。在中国历史上很长时期，城市都是政治权力的核心，是农村土地的主要所有者居住的地方，城乡之间都形成了分离与整合的一统局面，即城市领导农村，既在政治上统治农村，又在经济上依赖农村。在权力结构上，城乡之间是一元的或一体性关系的，而不是像西方中世纪后期那样呈现城乡对立的二元状态。正如有研究者指出的，“多数从事中国研究的欧美学者普遍认为，在近代以前的中国，城乡之间没有截然的区分，它们仅是一个渐进的统一体”^②。

在中国城乡结构的“连续谱”中，基层社会的“（县）城—镇—集市—村庄”分疏，有一个漫长的历史过程，但很明显，仅人口密度还不足以区分城市和乡村社区。研究者认为，问题的重点是，为什么人口会聚集在少数几个点位上，以及城乡的分离意味着什么。城的形象，像一个衙门的围墙，是一个政治中心。从皇城到县城，都是用来保护“衙门”的，对于权力和财富，城的防卫都是最安全的。由于劳动成本很低，地主不必非常富有就可摆脱耕种土地之累，在这种情况下，他可能

① 林刚：《从分离、良性互动到对立》，三农中国（<http://www.snzg.cn>）。

② 周锡瑞：《华北城市的近代化——对近年来国外研究的思考》，载《城市史研究》第 21 辑，天津社会科学院出版社 2002 年版，第 14 页。

更愿意把土地租出去，然后搬到城里去住。剥削而来的财富需要得到政权的保护，必要时用政治权威来为不在当地的地主收租。而集市和镇，则由贸易发展而来。前者是农民的交易场所，因乡村消费而发展起来，后者则与城有一些相近也有一些不同之处。如果说，城是传统官僚地主和富有士绅的基座，镇则是联系乡村工业和更为发达的商业与制造业的纽带。^① 总之，在这种自然经济条件下，城市掌握在统治阶级——地主士绅、官僚、皇室手中，城市和乡村都由土地贵族士绅所控制着，从这个意义上说，城市和乡村似乎是“无差别的统一”。

正如马克思所说，亚细亚的历史是城市和乡村无差别的统一。“在这里，与这些乡村并存，真正的城市只是在特别适宜于对外贸易的地方才形成起来，或者是在国家首脑及其地方总督把自己的收入（剩余产品）同劳动相交换，把收入作为劳动基金花费的地方才形成起来。”^② 与亚洲形成鲜明对照的是，西方的城市是脱离了土地贵族控制的纯粹的商业城市，从而造成城市市民与农村土地贵族形成对立状态。

不过，这种“统一”是指控制权而言，并不意味着城乡关系的协调。研究者指出，在中国古代经济中，经常出现的是城乡—工商关系的不协调。这常常是城市利益“侵犯”农村利益所致，而这又是基于土地所有制和相应的阶级利益所引发的。城市利益不能不服从于城市的统治阶级，古代城市是国家各级统治阶级和利益集团的集中地：政权机构和军队、官僚、士绅、大商人、不在乡地主之类。古代城市的总体性质基本上是政治中心、军事中心、消费中心，往往是商业中心，却非生产中心。中国古代城乡关系的另一本质属性：城市上层集团以及为其服务的市民阶层主体，所消费的越多，意味着农民大众所

^① 参见费孝通《中国绅士——城乡关系论集》，外语教学与研究出版社2006年版，第111—115、123页；《乡土重建》，载《费孝通文集》第4卷，群言出版社1999年版。

^② 《马克思恩格斯全集》第46卷（上），人民出版社1979年版，第480、475页。

付出的剩余产物以至生产生活的必需品就越多。传统社会是农业社会，粮食和布匹是民生最基本的生存资料，而这也是农民家庭经济的产物。城市的人口、工商业的规模、数量，不能超出农民所能提供的粮布数量特别是粮食数量，这是决定古代城乡关系良性还是恶性的底线。这也正是自秦汉以来“重农”成为历代王朝的“基本国策”的道理。^①

在中国，直到口岸通商，对农业的打击和对城乡关系的实质性影响，才真正突出起来。

费孝通对那一时期的研究表明，虽然封建体制下存在城市对乡村的破坏，但城乡关系仍然是相对平衡的。最终打破平衡的，是 19 世纪之后口岸通商的开放。

通商口岸城市，最为典型的是上海。作为内地对外开放的大门，实则是一种西方工业化经济对简单经济仍占主导地位的不发达地区的入侵。一方面，它们是外国商品得以进入中国的大门，另一方面，它们也是中国财富外流的“经济鼠洞”。早期，它们根本上是与县城相似的，是消费者的社区，而不是生产者的社区。大部分人都带着钱来到这里消费，这些钱并不来自通商口岸，而是来自农村。这样看来，它只是一个县城，一个依靠别人的消费者和寄生虫聚集的社区，而不是一个现代的高度发展的都市，而现代都市是工业化的结果。从最近（引者注：指 20 世纪 40 年代中末期）的中国历史来看，中国城市的发展似乎并没有促进乡村的繁荣，相反，都市兴起和乡村经济衰落并行。^②

通商口岸城市最终发生商业与工业的结合之后，才真正得以与传统农业社会发生实质上的分离。这是近代中国向西方学

① 参见林刚《从分离、良性互动到对立》，2008 年 5 月 28 日，三农中国（<http://www.snzg.cn>）。

② 参见费孝通《中国绅士——城乡关系论集》，外语教学与研究出版社 2006 年版，第 111—115、123 页；《乡土重建》，载《费孝通文集》第 4 卷，群言出版社 1999 年版。