



苏南乡村空间集约化政策分析

Policy Analysis on Intensive Use of Rural Space in Southern Jiangsu

王海卉 张倩 著



东南大学出版社
SOUTHEAST UNIVERSITY PRESS

国家自然科学基金资助项目(51108073)
江苏省高校优势学科建设工程资助项目

苏南乡村空间集约化政策分析

Policy Analysis on Intensive Use of Rural Space in Southern Jiangsu

王海卉 张倩 著



东南大学出版社
SOUTHEAST UNIVERSITY PRESS

·南京·

内 容 提 要

土地集约利用是在资源约束下保持经济发展的手段。研究乡村空间的土地集约利用政策,可以把政策效应分解为在居住用地和产业用地上产生的影响。以政策系统的思想,首先关注集约化政策的经济社会、土地产权制度、乡镇管理体制等方面的背景,以及由此形成的乡村空间利益格局。进一步明确经济取向的集约化目标,提炼相关评价标准,并通过梳理政策演变过程,探索政策变化趋势。重点以价值分析、质量分析和与其他政策的兼容性分析为三个基本维度,分别对土地整治、土地流转、村庄建设管理、工业用地管理和区划调整等政策手段进行讨论。其后的五个案例,则有选择地展示了上述政策的细节。最后从集约化政策上升到乡村空间政策系统的探索,虽然是框架性的,也能依稀展示政策未来的方向。

本书适合城乡规划与管理、土地利用规划与管理的专业人士及对乡村空间政策感兴趣的人士阅读。

图书在版编目(CIP)数据

苏南乡村空间集约化政策分析/王海卉,张倩著.

—南京:东南大学出版社,2015.6

ISBN 978-7-5641-5476-9

I. ①苏… II. ①王… ②张… III. ①农村—土地
政策—研究—苏南地区 IV. ①F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 017962 号

苏南乡村空间集约化政策分析

出版发行	东南大学出版社		
社 址	南京市四牌楼 2 号	邮编	210096
出 版 人	江建中		
网 址	http://www.seupress.com		
电子邮箱	press@seupress.com		
经 销	全国各地新华书店		
印 刷	兴化印刷有限责任公司		
开 本	787mm×1092mm 1/16		
印 张	15.25		
字 数	371 千		
版 次	2015 年 6 月第 1 版		
印 次	2015 年 6 月第 1 次印刷		
书 号	ISBN 978-7-5641-5476-9		
定 价	58.00 元		

本社图书若有印装质量问题,请直接与营销部联系。电话(传真):025-83791830

目 录

绪 论	1
为什么研究土地集约利用	1
为什么从政策的角度研究	1
为什么研究苏南乡村地区	2
对“集约化”认识和实践上的误区	3
研究的线索和结构	4
典型研究方法	5
第一部分 乡村空间集约化政策的环境研究	
1 苏南地区经济社会和空间发展状况	9
1.1 经济发展特征	9
1.2 社会发展特征	10
1.3 空间发展特征	12
2 农村土地产权制度背景	17
2.1 概况	17
2.2 农村土地权利的基本特征	18
2.3 土地产权制度基础	21
2.4 土地产权制度走向	27
3 乡镇管理制度背景	31
3.1 制度变革的理论依据	31
3.2 现实背景和主要矛盾	31
3.3 乡村公共物品	32
3.4 乡镇管理体制改革的的手段及观点	33
4 乡村空间中的利益关系	36
4.1 空间利益主体分析	36
4.2 空间利益关系分析	44

第二部分 乡村空间集约化政策的制度分析

5	政策目标与评估体系	53
5.1	乡村空间集约化的内涵	53
5.2	乡村空间集约化的目标	56
5.3	集约化程度的评价	58
5.4	集约化政策的合理性	61
5.5	美国控制蔓延政策的启发	63
6	集约化的制度演变	68
6.1	集约化相关政策的梳理	68
6.2	集约化相关政策的制度变更	73
6.3	集约化相关政策的发展趋势预判	78

第三部分 乡村空间集约化政策的方案分析

7	方案分析框架	83
7.1	方案分析的基本架构	83
7.2	政策主题和评价方法	84
8	土地整治政策	85
8.1	政策发展线索	85
8.2	方案的价值分析	89
8.3	方案的质量分析	91
8.4	兼容性分析	97
9	土地流转政策	99
9.1	政策发展线索	99
9.2	土地流转的类型和特征	101
9.3	方案的价值分析	103
9.4	方案的质量分析	105
9.5	兼容性分析	109
10	村庄规划建设管理政策	111
10.1	政策发展线索	111
10.2	方案的价值分析	113
10.3	方案的质量分析	117

10.4	兼容性分析	120
11	乡村工业用地集约利用政策	123
11.1	政策发展线索	123
11.2	工业用地非集约利用的原因	124
11.3	工业用地集约利用的政策类型	126
11.4	价值总体分析	131
11.5	政策手段之一:工业用地集中	132
11.6	政策手段之二:限制最低地价	136
11.7	政策手段之三:投入和产出门槛限定	140
11.8	政策手段之四:鼓励二次开发	143
11.9	政策手段之五:对闲置和低效用地的清退	144
11.10	政策间的一致性	146
12	镇级区划调整政策	149
12.1	政策发展线索	149
12.2	方案的价值分析	149
12.3	方案的质量分析	151
第四部分 乡村空间集约化政策的案例分析		
13	镇江新区案例	157
13.1	政策发展过程	157
13.2	“万顷良田”项目方案与实施	158
13.3	政策的价值分析	160
13.4	政策的质量分析	168
14	溧水区东屏镇案例	182
14.1	与农地和农民居住用地集约相关的政策	182
14.2	与农地和农民居住用地集约相关的政策评价	186
14.3	工业集中区发展政策评价	191
15	溧水区白马镇案例	196
15.1	与农地和农民居住用地集约相关的政策	196
15.2	与农地和农民居住用地集约相关的政策评价	198
15.3	工业集中区发展政策评价	201

16	南京市高淳区案例	203
16.1	乡村空间集约化建设的基础条件	203
16.2	与农地和农民居住用地集约相关的政策	205
16.3	农村社区规划调整方案	207
16.4	农村社区规划方案评价	208
17	无锡市惠山区案例	215
17.1	万顷良田项目规划和实施	215
17.2	政策评价	217

第五部分 乡村空间政策系统探索

18	集约化政策系统	223
18.1	手段	223
18.2	反思	223
18.3	未来	225
18.4	建构	226
19	乡村空间政策系统	227
19.1	乡村发展的基本价值观念	227
19.2	乡村治理的基础	229
19.3	乡村发展主体的重新定位	231
19.4	乡村空间决策的变革趋势	233
结	语	238

绪 论

为什么研究土地集约利用

进入 21 世纪,土地集约利用常常与中国经济增长方式的转变相提并论。事实上,国内相对发达地区取道工业化发展之路,经历了持续三十余年的经济快速增长,土地资源和环境的耗费已经达到了空前的水平,其约束也日益增强。在此背景下,推动空间集约化已逐渐成为共识,对应着改变土地依赖式增长的诉求。有了共识,如何去做却是极大的挑战。

在各种政策文件中,“集约化”已成为流行话语。2004 年,《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》中明确“实行强化节约和集约用地政策”。2008 年,《国务院关于促进节约集约用地的通知》中,将“集约”放在了标题位置,同年出台了《国土资源部关于开展开发区土地集约利用的评价工作的通知》。2009 年,《国土资源部关于促进农业稳定发展 农民持续增收 推动城乡统筹发展的若干意见》中,重点强调了推进土地整治和促进农村宅基地的集约利用。2012 年,《国土资源部关于大力推进节约集约用地制度的意见》中,积极鼓励地方层面进行制度建设的创新突破。同年,《国土资源部关于严格执行土地使用标准 大力促进节约集约用地的通知》又继之出台。2014 年的《国家新型城镇化规划(2014—2020)》,依然强调“实行最严格的耕地保护制度和集约节约用地制度”。同年国土资源部发布的《节约集约利用土地规定》则是我国首部专门就土地集约利用进行规范和引导的部门规章。

与土地集约利用对应的政策,旨在通过调整土地配置结构、控制用地强度、强化用地管理等实现提高土地效能的核心目标。集约化的行动并不局限在城市,与乡村地区有关的政策在推动镇区建设、引导村庄居民点调整、进行农业用地整理等过程中作用显著。各地也在国家政策的大框架下开展了多样化的实践。在有了经验的积累之后,有必要也有条件对已有的政策进行梳理,实施对政策的监督和反馈,将政策行为的效果与预期目的相比较,反思政策本身的合理性,为未来政策的制定寻找方向和手段。

因语义上的相近,书中将空间集约与土地集约利用的概念混用,不做明确区分。同时,书中提到“集约”一词,除非特别指定,均指空间集约或土地集约。

为什么从政策的角度研究

本研究拟从政策的视角入手,是政策分析的系统思想在空间规划和土地管理领域中的尝试运用。因为属于政策科学范畴的政策分析有较为成熟的构架,而规划和土地管理本身

具有公共政策的属性,所以一种研究方法和特定主题的结合就是自然而然的了。

系统的政策分析方法在乡村空间中的运用,还较为鲜见。既可能是因为对其重要性认识不足,也可能是对其内容上的繁杂望而却步。还可能存在一种担忧,认为政策分析的强时效性限制了其在发展迅猛的今天的运用,做政策分析的人很可能得不偿失,跟不上时代的节奏。本研究定位于此,是基于对未来的判断,相信目前粗糙的、快节奏的、不注重反省的空间决策会逐渐被精细化的、注重过程合理性的决策方式所替代,对政策分析的需求会相应提高。同时,研究的目的也有程度上的递进关系。次者是将研究成果本身仅作为一种记载,记录乡村空间演变背后的作用力,特别是政府的推动力,以一种历史主义的观点,对历史进程进行解读;进一步的,则是能够影响乡村空间管理的政策历程,提高政策制定的合理性。

政府决策背后往往混杂了学者们的冷静思考、积极讨论甚至盲目鼓噪。如果认识到权力和知识结合并以所谓“真理”的堂而皇之的面孔出场有时恰恰是极具危害性的,那么充分的信息交流和开放的讨论环境就愈显必要。在现阶段的中国进行政策研究,需要避免一种倾向,即一味地鼓励政府“多”做。当市场远远不够成熟,经历过几千年集权统治下的社会离真正的市民社会尚远,推动经济增长、缓和社会矛盾的强烈欲望容易促使政府更依赖密集的积极性政策。而在疾风猛进之中,冷静地思考政策的得失,从失败中汲取教训,并和基本价值理念进行校核,却是学者必要的责任。

本书的主题,即是通过围绕集约化的乡村空间政策的梳理,讨论集约化政策的目标,关注具体政策的合理性、可行性及实施后的成效,最终指向富有实效的乡村空间建设的解决方案。政策本身也许是枯燥乏味的,但当它指向具体的人群并对其生活和行为产生影响时,我们能发现政策上附着的一种实实在在的力。而我们要做的工作,就是探寻这种力的来源,并引导其真正发挥效用。

为什么研究苏南乡村地区

文中所指苏南地区,不限于传统意义上的苏锡常地区,而是包括南京、镇江、常州、无锡、苏州在内的“大苏南”地区,其资源环境特征、经济发展模式和空间利用形态都具有极强的地区性特色。较国内其他地区,苏南地区拥有较高的经济总量和经济产出效率,土地的潜在价值高,进一步的发展受用地指标的约束明显,在“后苏南模式”发展阶段,提高土地利用效率的要求更加迫切,对于制度创新的需求也随之提高。苏南作为经济较发达地区,推进土地利用集约化也是优劣势并存。有经济基础和现实需求是有利的一面,但可能被定义为非集约利用的空间格局中已经沉淀了大量资产,又加大了空间调整的阻力。

自新中国成立以来,中国的城市和乡村,一直以二元体制相对独立地发展。乡村地区的空间形态和发展逻辑与城市迥异。进入新世纪后,伴随着国家政策重心转移,乡村地区在多重推动下呈现出巨大的空间变化。围绕空间集约化在乡村地区的特定内涵、表现方式、衡量标准、操作手段等的讨论刚刚开始,又因其涉及面广、影响深远而具重要性。

本书中讨论的乡村,考察乡镇行政管辖的范围,包括农业生产空间以及镇区和村庄的空间聚落。镇区涵盖居住和二、三产业发展的空间职能,并集中提供学校、医疗设施、农业科技服务等基层公共物品。研究对象里不包括县级城关镇,因为其规模和性质已经发生了根本

的变化,在传统的城乡二元结构里属于“城市”的范畴。村庄一般有行政村和自然村庄两层含义。村一级集体资产在行政村层面上调配,行政村也是国家政治管理的非正式延伸,而自然村庄是最基本的聚落形态。村庄通常以农民居住为主导职能,但包括苏南在内的国内较发达地区则不同程度地承载了工业发展的需求。将“镇”、“村”作为共同的研究对象,出于以下两方面的考虑:一是延续传统概念中对于“城乡二元”的认识,“镇”和“村”本质上共同属于“乡”的范畴;二是因为作为基层农民居住地和乡镇企业生产地的可能选择,村庄和镇区建设存在着一定程度的此消彼长的密切关系。考虑到很多相关的研究、政策的制定、规划建设的实践大多都笼统称之为“农村”,文中也并不拟对“农村”和“乡村”概念进行严格区分。

围绕土地集约利用,苏南乡村地区在制度创新方面有诸多可圈可点之处。多角度的探索实践提供了研究所需的素材,其空间政策亟待经验总结和说理求证。同时,因本地区政府管理的开放度和透明性较高,社会关注度高,保障了资料的可获得性,也便于展开分析和讨论。

对“集约化”认识和实践上的误区

随着“集约化”概念的推广和行动面的扩大,并不必然促使概念本身的内涵更加清晰,也不能避免概念被滥用。以集约为目标的政策制定存在以下特征和问题:

首先,存在着政策目标价值体系不明确、“集约化”概念泛化、评价标准含混的问题。“集约化”作为抽象的概念,核心表达了对土地高效利用的要求。“集约化”作为政策目标体系中的一部分,它与其他社会经济目标之间怎样耦合的困难并没有解决。甚至随着其内涵被扩充至经济社会生态效益的统一体,“集约化”也越来越难以承受多目标之累,这为政策制定带来了根本性的问题。

其次,集约化措施以空间为直接作用对象,实质是调整和控制人口、产业的布局,最终会带来全局性和深远的影响。目前,存在着政策制定缺乏系统性,顾此失彼现象突出的情况。地方政府在落实国家层面的宏观政策并制定地方政策时,往往被形势所迫,在缺乏经验和方法的前提下于短时间内迅速做出决策。结果是即使能够通过空间调整满足了上层政府对节约用地指标的硬性要求,或者达到了建设用地占补平衡,仍可能因为缺乏系统的考虑而需要付出额外的成本,在其他方面损失巨大,或者带来社会冲突等负面的影响。

再次,集约化代表了对有限的空间资源进行高效利用的必然趋势,但是其具体方案的选择、实施阶段的安排等受到现实条件的约束。现实中会因为缺乏对具体政策问题的确认和政策可行性的调查,而使部分空间政策在与现实遭遇时变形或落空,造成政策的失效。

最后,由于集约化议题本身所处的特定阶段,其根本性的不足还表现在:形式上的技术合理性遮蔽了内在的价值合理性,且技术分析能力较弱,造成整体上政策的合理性不充分。一方面,集约化政策重点考察方案带来的用地节约和经济促动力,将虚拟的“整体利益”高高置上,忽视了对真实存在的个体利益的充分尊重。另一方面,政策制定过程中,虽然经济可行性和技术可行性分析在逐步完善,但较少提供不同的政策比选方案,也难以沿用较为规范的标准进行甄选决策。譬如仅仅在对比村庄体系空间调整前后能够节约建设用地的绝对值的基础上,进行集约用地潜力评价,就得出方案合理的结论,显然过于武断。对政策分析过

苏南乡村空间集约化政策分析
004

程完整性的要求必然促使成本—收益分析以及空间效益分析等具备更高的水准。

研究的线索和结构

书中对乡村空间集约化政策的研究将按照以下线索推进。

第一部分有1至4章,将全面铺陈政策背景,包含对经济社会状况、土地产权制度、乡镇管理制度的分析,并对乡村空间中的利益关系进行解构。分析社会经济背景,因其牵扯政策的动因和实施条件。梳理农村土地产权和乡镇管理制度,是考虑到体制与政策的紧密关联性,体制也会极大程度地影响各类利益主体追求利益的可能性及行为方式。广义上讲,政策也是体制的一部分。将乡村空间中利益结构的分析纳入,因为政策的形成直接受到利益结构的左右,政策的最终作用也必然体现为对空间利益的引导和重构,此部分为后文在价值维度里展开分析做铺垫。

第二部分有5至6章,拟进行笼统的制度研究。第5章首先明确集约化政策目标,主要解决以下问题:集约化目标在乡村空间中如何细化分解?集约化与提高民生、环境保护和发展经济等一般目标类型的关系如何?集约化政策目标在中央和地方政府之间是一致的还是错位的?总体而言,是从政策目标的明确、可行、前瞻、协调、规范等原则出发来审视集约化。第5章中还以经济价值为核心价值,尝试提出简明的乡村空间集约化量化评价指标体系。第6章从制度演变的视角,梳理政策的发展历程,分析推动政策变化的主导因素,探索政策变化趋势,为将要讨论的具体政策进行时空定位。

第三部分有7至12章,进入到对不同政策方案的具体探讨中。以价值分析、质量分析和与其他政策的兼容性分析为三个基本维度,运用相似的体例,分别对土地整治、土地流转、村庄建设管理、工业用地管理和区划调整等政策手段进行讨论。其中价值分析可细化为对不同利益体乃至社会总体的影响分析。质量分析又分解为三个次一级的版块内容,分别是政治可行性分析、经济和财政可行性分析与技术可行性分析。集约化政策与其他相关政策的兼容性分析中,着重考虑政策体系内在的协调要求。

第四部分有13至17章,为案例研究环节,以南京、镇江、无锡的五个样本点为基础,展开真实场景分析。在第三部分的分析架构的基础上,高度对接已经剖析过的具体政策,将集约化政策放在更具体而微的环境中,有针对性地放大部分细节,分析政策始末,综合多角度的信息,评价政策效应。在内容的展示上,将重点呈现个性化的选择,原因有三:一是信息有限,不是每个地区都能成为完美案例以至于能够有条件展示系统性的完整内容;二是为避免和第三部分中已经做过的类似总论的内容过多重复;三是经过选择,可以使得有个性色彩的内容能够凸显,也是对于第三部分的有效补充。基于此,单独审视每一个案例,反倒有分析逻辑不严密的嫌疑。正是因为其叙事逻辑和前述内容有紧密联系,没有对第三部分内容的深入了解,就无法体会其中孰轻孰重的分量。

第五部分有18至19章,第18章集中反思集约化政策系统在现实发展中的利弊得失,面向未来,尝试有所建构。在最后一章中,从集约化政策的专题研究拓展到乡村空间政策系统的分析。将进一步明确乡村空间政策的价值观,界定其中的政策主体及客体关系,探究政策的发展趋势。

典型研究方法

在研究方法中,最突出的是融入了政策研究的系统方法。包含了政策环境、政策利益相关者和公共政策(这里指空间政策)三个基本要素。政策分析中的核心是利益分析,利益分析的指导思想包括方法论“个人主义”(Methodological Individualism)和“整体主义”(Methodological Holism)^①。从根本上,个人依赖自己的有限理性进行选择,没有对个体的认识,研究便难以贴近现实。同时,社会性的发展规律客观存在,整体主义思维是研究较大空间尺度、涉及人群的社会结构所必需的,否则会失去对全局的把握。本研究将以利益分析为重点,既从不同利益相关者的角度,也从经济、社会、政治、伦理多角度展开,区分不同的价值线索,尽量将其梳理清楚。其后并不期待用简单的加权方法进行综合评定以达致大一统的结论。牵涉不同的利益体和不同维度的利益协调是需要融合在决策过程中得以解决的。

如果论及其他国家和地区相关政策制度的可借鉴性,一方面,中国特殊的资源环境和国情,直接套用任何方法和措施,总会发生南橘北枳的错位,另一方面,考虑政府、市场、社会的关系时,则可能存在着一种普适的分析结构。所谓西为中用,重要的是分析方法,而不是分析结论的直接引用。

其他学者的观点带来了有益的启迪。如刘伯龙对于中国农村公共政策的研究方法与作者较为契合。其区分了体制视角、行为视角和过程视角,其中体制视角包括政策环境、政策目标、政策属性、政策的制度演变分析等内容,行为视角关注源于激励和社会资源配置的改变,对利益相关者和政策目标群体产生的影响,过程视角将政策过程分解为决策、执行、反馈与调整等动态环节,并在观念系统、府际关系、部门设置、技术条件和政策网络等层面上具体分析。还有贺雪峰长期的、贴地气的乡土调研让人印象深刻,其在《地权的逻辑》一书中对现实的批判明确而大胆。其他大量文献中屡屡出现的费孝通、黄宗智、李昌平、姚洋、陈锡文、周其仁、温铁军、党国英、陆学艺、秦晖、于建嵘、曹锦清等人,无论其观点的对错,其思考的内容和角度,均能使人受益。

最后需要提及,在分析过程中,统计数据、调查问卷、个案访谈、现场踏勘等支撑起案例的细节,在表达过程中,图表在必不可少的时候尽量用精练的方式呈现。

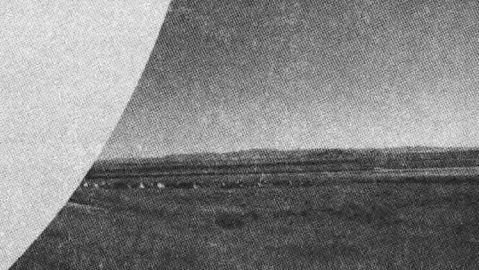
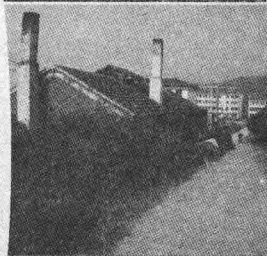
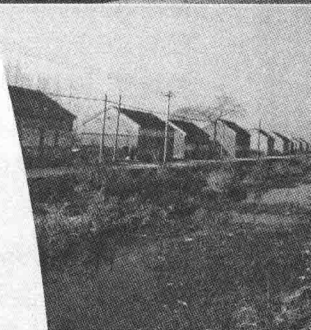
参考文献

[1][英]F A 哈耶克.个人主义与经济秩序.邓正来,译.北京:生活·读书·新知三联书店,2003

^① 对社会现象的研究有个人主义和整体主义两种主导的方法论思路。其中个人主义强调个人的目的和偏好是分析的出发点和基石。以哈耶克(F. A. Hayek)为代表,1940年代中期在其著作《个人主义与经济秩序》(Individualism and Economic Order)中描述的“个人主义”方法论,以反对原子论的化约论的“伪个人主义”和自我假设自成一体的“方法论整体主义”为立足点,强调个人的社会性质和个人理性有限的特征。并指出:“我们唯有通过理解那些指向其他人并受预期行为所指导的个人行动,方能达致对社会现象的理解(哈耶克,1945)。”哈耶克的“个人主义”,是更贴近现实的个人主义,是强调互动的个人主义。

第一部分

乡村空间集约化 政策的环境研究



1 苏南地区经济社会和空间发展状况

1.1 经济发展特征

苏南地区在 1970 年代以来,特别是改革开放以后,进入到从下而上的、以典型的“苏南模式”为特征的发展阶段,集体经济得以迅猛发展。1990 年代以后是由内外资共同驱动阶段,通过乡镇企业股份化改造、鼓励民营企业发展,逐渐进入以股份制经济、民营经济、外贸经济为特点,先进制造业和现代服务业并举的“新苏南模式”发展阶段。在整体经济结构升级转型的过程中,改变经济增长模式是重要抉择。1980 年代以来的中国经济增长很大程度上体现为“土地依赖式的增长”。有观点认为,这种经济增长,以其非显性的土地成本,伴随着非集约的土地利用方式,带来了较高的投资收益率。建设用地空间的蔓延式扩张,着重体现为土地利用方式不合理,因数多量大而具有普遍性,其本质上是用地失控,同时伴随着空间的边界模糊(阎川,2005)。而改变了的发展思路,更加强调所谓“双保”,即“保增长,保(耕地)红线”。

进入新世纪以来,苏南地区的经济发展,正在努力提高以现代服务业为核心的第三产业所占比重,第二产业发展也逐渐向更高资本和技术含量的行业类型转化。根据各市的《国民经济和社会发展统计公报》,2013 年,南京、镇江、常州、无锡、苏州五市第一产业在三次产业中的占比仅为 2.3%、4.4%、3.2%、1.8%和 1.6%。在城乡区域范围内,虽然农业对 GDP 的贡献额微乎其微,但因农业的基础性作用,所以在各地的发展战略中,往往强调发展现代农业、都市农业,推进农业产业化,并将生态旅游、乡村旅游作为现代服务业中的组成部分。

《江苏统计年鉴》数据显示,2011 年苏南地区耕地面积为 54.7 万 hm^2 。江苏省农委的统计数据反映出苏南同期乡村实际从业人员约 660 万,其中从事农林牧渔业的仅为 126 万,约 20%弱^①。相应可估算出按照从业人员计算的人均耕地面积仅为 1.24 亩,按实际从事农林牧业的劳动力计算,人均耕地面积为 6.5 亩,紧张的人地关系由此可见一斑。

在乡村地域范围内,原来承载的传统农业、乡镇型的工业均面临着较大挑战。传统模式中的农业为弱势产业,规模效益低下,抵御风险能力弱,社会效益高而比较利益低,从而带来两方面的直接影响:一是从农业上获得的收入低,除非能够成为种养大户,否则在有其他选择时,农业便成为农民的“副业”,无助于农业机械化和规模经营的发展;二是从土地的潜在效益分析,土地农用和用于工业或房地产开发之间的利益悬殊,使农业用地极易受到冲击,也容易引发投机行为。

^① 资料来源:江苏省农业委员会网站, <http://www.jsagri.gov.cn/statfile/files/550462.asp>, 2012-11-24

就乡镇工业而言,苏南模式延续下来企业规模小、占地多、层次低、环境污染严重等特征或问题。在市场竞争加剧、资源约束加强、环境意识强化的大环境中,在已完成了自 20 世纪末开始的乡镇企业改制的任务后,企业必须进行升级改造和重组。前进过程中,有些因素可以保证乡镇企业的生命力:如与外来资本同时进入的先进的技术能力;如部分乡镇工业是本地区特色农业生产链的延伸,特色保证了竞争力;如有些地区成功地发育了产业集群,在保持经营单位小规模的基础上,充分利用了产业分工、空间集聚效应或者和市场的紧密联系,赢得了新的发展空间;也有的企业通过组建企业集团,获得了规模效益。

区域经济一体化也是苏南地区经济发展的重要特征,空间要素的区域流动会对空间集约化的内容和实现方式带来直接影响。区域经济一体化一般指伴随着区域内生产要素流动加强,体现出的产业集聚、转移、分工的深度广度强度的加大。大量研究验证了已进入工业化中后期的长三角地区区内要素流动日益增强^①、产业空间的集聚与扩散效应明显的结论。

1.2 社会发展特征

1980 年代以来,苏南乡镇经济发展在提升了乡村经济实力的同时,还有效地缓解了城乡之间因新中国成立以来的历史原因而造成的差距和矛盾。国家给予了相对宽松的制度环境,各地区凭借自身的创造力和发展欲望,通过促发乡村内部经济活力、释放乡村企业家的潜力,走出了一条独特的发展之路,乡村社会也随之发生变化。

受青壮年外出打工的影响,苏南地区留守的儿童和老人在乡村人口年龄构成中的比例超过社会平均值。2012 年对无锡市 21 个村庄的抽样调查显示,0~14 岁的人口占常住人口的 14.01%,高于无锡市该年龄段人口比重 10.29% 的平均值。65 岁以上老人占比为 15.98%,远远超过无锡市 9.5% 的平均值^②。

从劳动力就业及其流动情况看,苏南地区乡村劳动力的非农就业比例高、外来打工人口在经济发展强势地区所占比例高等特点显著。部分脱离农业劳动的人群,随着土地流转转化为不在地地主。无锡市锡山区 2004 年外来人口的统计表明,六乡镇(包括安镇、羊尖、锡北、鹅湖、东北塘、东港六乡镇,锡山区辖区内还辖东亭镇,2006 年改为东亭街道)人口总数为 43.3 万,其中外来人口约为 11 万。外来人口的空间分布中,镇区为 5 万人,占 45%;村庄为 6 万人,占 55%。如果排除其中少数从事第一产业的外来人口,在村庄中从事非农产业的外来人口大体与在镇区就业的外来人口持平。这部分外来人口与本地兼业人口一起组成锡山地区就地非农化人口的主体。

2005 年彭震伟对无锡市惠山区进行农村居民就业情况开展了抽样调查,700 余份有效问卷的结果显示:务农劳动力仅占劳动力总数的 3.8%,而在村内工厂、镇上工厂(在镇区或者镇级产业园区)、经商、兼业(农忙时务农,农闲时务工)、外地务工及其他就业的比例分别

① 无论是按照“产业成长阶段论”中将工业化社会分为工业化前期——轻纺工业为主,工业化中期——重化工业为主,工业化后期——机电一体化为主,后工业化社会——第三产业占 GDP 比重高于第二、一产业的分类方式,还是依据钱纳里模型采用人均 GDP 等方式进行判断,都可以得出相似的结论。

② 资料来源:东南大学城市规划设计研究院. 无锡市乡村现状分析及人居环境改善策略研究报告,2012