

# 当代中国城乡关系的三重建构机制

王忠武

(山东大学 哲学与社会发展学院, 山东 济南 250100)



**[摘要]**当代中国的城乡关系具有持续演进的建构性特征与趋向,呈现出相互关联的被建构、自建构和再建构三重机制。它的被建构机制是自然环境、经济基础、科技进步、发展战略、管理政策、政治制度、思想理论和国际背景等因素的合力作用;自建构机制包括内部自建构和外部自建构两个方面,其中的内部自建构效应主要表现在城乡关系在思维、制度、政策、结构方面具有自我再生产的机制和惯性,外部自建构效应在宏观社会层面主要是关联人权平等与正义、彰显政治文明与形象、制约发展质量与效益、决定国民生计与命运、影响社会和谐与稳定以及客观选择城市化模式。

1949年以后,城乡关系的自建构功能日益显露出二元分割、发展失衡、差距巨大、“三农”问题突出等弊端,因而需要重新再建构。再建构机制的目标是,优化城乡关系目标导向机制,调整城乡关系结构整合机制,更新城乡关系思想引导机制,改革城乡关系制度规范机制,完善城乡关系的助推动力机制。

**[关键词]**城乡关系 三重建构机制 被建构机制 自建构机制 再建构机制

**[作者简介]**王忠武(1958—),男,山东省德州市人,山东大学哲学与社会发展学院教授,主要从事社会发展与现代化理论研究。

**[中图分类号]**C912

**[文献标识码]**A

**[文章编号]**0439-8041(2012)12-0005-09

当代中国的城乡关系错综复杂,历经长期演变和曲折,具有多重持续的建构性特征与趋向。它一方面深受各种主客观因素的影响和制约,其现实状态是被人及其相关系列条件建构的;另一方面,这种建构一旦形成和完备,便具有自身的相对独立性,对经济社会系统产生全方位作用,发生和建构起自身的功能效应。而业已完成了形态和功能建构的中国现有城乡关系,由于存在二元分割、发展失衡、差距巨大、“三农”问题突出等根本性弊端,亟待转型创新和再

建构。为了科学稳健地推进城市化和新农村建设,进而建构起现代新型城乡关系,需要人们全面深入分析现有城乡关系的成因机理和被建构条件,客观理性地评价和甄别既有城乡关系自身所发生建构的功能效应,并在此基础上研究对既有城乡关系进行重新再建构的途径和方略。

## 一、城乡关系的历史变迁及其建构性特征

城市和乡村是人类活动的基本空间区域,两

者在生活方式、生产结构、社会关系和生态环境等方面既相互差异又相互支撑,是人类健康持续生存发展必须正确认识和处理好的重大基本关系。“城乡关系是泛指存在于城市和乡村之间的相互依存、相互矛盾、相互影响、相互制约的普遍联系和互动关系”<sup>①</sup>,这种关系具有复杂多样的内容与形式,其基本结构包括城乡之间客观存在的人口关系、经济关系、政治关系、文化关系和生态关系等构成部分。

城乡关系是人类文明发展到一定阶段上的产物,迄今已历经漫长的演化过程,跨越了多个不同阶段。在前工业社会中,农业文明处于中心和主导地位,城市尚处于农业文明母体之中的发育雏形期,城乡关系呈现出农强城弱的浑然一体状态。工业革命的发生彻底改变了传统的城乡关系。城市作为先进生产力和先进文化的创造和承载主体,通过大量吞噬和聚集周边资源而迅猛崛起,土地、农民等各种农村要素大规模地被吸纳整合为城市要素,此消彼长的结果不可避免地使得城市日趋中心化、强势化、主导化,而农村则愈加边缘化、弱势化、依附化,两者的矛盾摩擦加剧,传统的农村包围城市的城乡关系格局被彻底颠倒。进入工业化中后期,第二、三产业日趋强势,农业跌为弱势产业而被重视,国家通过实施支农惠农政策使农村的弱势地位逐步缓解,城乡关系进入一体化统筹阶段。但这一时期的城乡差距依然明显,农业的弱势地位尚没有根本改观。城乡关系的不平等性在后工业时代将得到彻底改变。在德国、瑞士、北欧等发达国家,人们看到的城乡关系是和谐共荣的,农业、农村和农民仅仅是一种产业和个人的职业与生活方式选择,它与人的身份地位、福利保障和公民权利无关,城乡之间、产业之间已没有质的差别。

中国的城乡关系具有世界城乡关系的一般特征,其变革经历了由“传统农业社会城市依附农村→近代社会城市和农村分离→现代社会城市与农村差距日益扩大”的历史变迁过程。但中国作为后发外生型现代化国家,其工业化、城市化大幅滞后于西方,城乡关系的动力机制与发展方式具有明显特殊性。1949年以后,中国城乡关系历经曲折,跨过了多个发展阶段,当今

正处于城乡统筹、以城带乡的良好发展时期;但是,城乡关系中的二元结构性矛盾依然尖锐,城乡差距依然巨大,“三农”问题依然突出,它们成为中国现代化发展的软肋和难题。

通观城乡关系的整体发生发展过程,可以发现其具有的建构性特征与趋向。

首先,城乡关系具有被建构性特征。城市、农村及其城乡关系作为人类创造的文明成果,是人的本质力量对象化的产物。它不是自然而然的超验封闭系统,而是一种被人为建立和构造的、嵌入和受控于更加宏观的自然、社会和国际环境的开放互动系统,介入和影响城乡关系建构的具体因素是包括物质、制度、文化等条件的系列组合。自工业革命以来,人类的城乡关系一直处于不断变化之中,当今中国的城市化和新农村建设运动正在如火如荼地迅猛推进,城乡关系正发生着革命性改造转型,这是各种物质、制度和精神等条件合力作用的结果。从建构论的角度说,城乡关系作为现实文明成果和认识与改造对象是被作为主体的人以及相关条件协同建构的。

其次,城乡关系具有自建构性特征。城乡关系一旦完成建立便成为一种客观稳定的社会存在,具有自身运动变化的历史过程和演进逻辑,也具有自身相对独立的结构与功能。它无论是作为一种现实存在的经济基础、社会结构,还是作为制度模式、思想文化,必然深刻地影响经济增长、社会关系、政治稳定与民生质量,产生外部自建构社会效应。同时,城乡关系还具有自组织、再生产的内在机制和惯性,发生内部自建构功能。一种既定的城乡关系形态越是成熟稳定和体制化,其自建构功能就越强,解构和重构的难度也越大。

再次,城乡关系具有再建构性特征。城市和城乡关系在古代社会就已产生,它既是历史连续的,又是跃迁发展的。其由传统到现代的革命性转型,根源于工业革命将城市塑造为经济社会发展的开拓创新主体和先进科技文化引领中心,农业文明主导型的传统城乡不可避免地

<sup>①</sup> 刘豪兴:《农村社会学》,第454页,北京,中国人民大学出版社,2010。

被工业文明主导型的现代城乡关系所取代。进入 21 世纪以来,城乡关系加速创新和进化,向着健康持续、绿色低碳、和谐一体化方向发展,当今中国正在大规模地改造传统二元城乡关系模式和全力构建现代新型城乡关系体系。城乡关系由传统型、现代型和现代新型的持续再建构过程,构成了城乡关系发展的基本趋势和规律。

就被建构、自建构、再建构的关系来看,可以说是一种交互作用、互为条件、循环往复的依存关系。其中的被建构性是自建构性和再建构性的基础与前提,城乡关系必须首先被建成为一种现实存在,才可能产生内外部效应,具有自建构功能,也才具有再建构的可能性与必要性;自建构是被建构的存在方式和功能状态,也是再建构的依据和基准,现实存在的既有城乡关系的质量和要通过其自建构功能效应来表现,而这种自建构功能的得失与成败正是人们进行城乡关系再建构的判断标准和决策依据;再建构性则是被建构性的发展要求和创新形态,也是对自建构性的价值甄别和扬弃方式,通过对城乡关系的改革和重构可以实现原有城乡关系的兴利除弊和转型升级。但再建构是持续的过程,一种完成了再建构的城乡关系又作为现实被建构形态发生自建构效应,并将继续被完善创新和再建构,城乡关系就是在这种“被建构·自建构·再建构”的循环往复中发展进化的。

## 二、当代中国城乡关系的被建构机制

城乡关系不是从来就有的,而是被人类及其相关条件建构的。当代中国的城乡关系尤其是其突出的二元结构性特征,可以说是由各种主客观因素、内外部条件合力建构的结果。其中,国家和政治因素对城乡关系的超强建构能力尤为值得关注。

城乡关系作为人类生存发展体系必然地嵌入和受制于自然环境,自然条件深刻影响着城乡关系的现实建构。自然环境是物质生产要素的来源,也是人的生命支撑与生存家园,对于人类的生产与生活方式、心态与文化均具有重要作用,农村和城市及其关系无论在物质还是文

化形态上必然深受自然条件影响。从历史的角度看,中国自然资源丰富,地大物博,适合农业生产,能够承载庞大的人口规模和人口增长。但自明清以后人口就已明显过剩,人多地少、生活资料短缺的矛盾日益尖锐,这必然促使国家采取扩大农业劳动人口和限制非农人口增加的政策,而且人多地少也从客观上抑制工业和机械化,造成农业劳动力资源在农村和农业体系内过密积累的“内卷化”现象<sup>①</sup>,这明显不利于城市和工商业发展。就地理环境来看,中国东南部濒临大海,西部是高山大漠,在信息和交通不发达的古代社会必然阻碍对外开放交往和限制人的国际视野,极易形成自我中心意识、文化自大心理,使得封建制度板结僵化,工业革命和思想解放运动难以在本土体制内发生。从产业性质上说,农民和农业比市民和工业更接近和深度融入自然,也因而极易受自然环境影响。就自然区位而言,城市一般处在沿海平原和交通要道,且区域集中;而乡村则比较分散,许多农村地处边缘山区,交通不便,由此使得城市便于资金、人才、技术和信息等要素的聚集,有利于经济社会发展,而农村则不能。再从自然变迁效应来看,农业生产受自然灾害的影响深重,而工业生产则要轻微得多。随着科技高度发展,人类应对自然的能力大幅提高,但人类依赖和从属于自然的地位并没有改变。当今中国的东部和西部、南方和北方、沿海和内陆、山区与平原、自然资源富集与贫瘠等不同地区的城乡关系存在十分明显的差别,自然环境始终是影响城乡关系建构的一个不可忽视的因素。

城乡关系是在自然环境影响下经由一定的经济基础塑造的。经济对城乡关系的影响,首先表现在农业经济层面。农业经济的中心是种养殖业。种养殖业是一种生物生产过程,经济再生产与自然再生产相交织,难以像一般制造业那样不受生物成长周期规律控制和天气变化影响,由此使得农业生产具有先天的弱质性。加之农产品又具有收入需求弹性小的特点,注定了经济发展达到一定程度后农业生产效率必

<sup>①</sup> 刘祖云:《发展社会学》,第 91 页,北京,高等教育出版社,2007。

然要明显低于工业生产,工强农弱的城乡经济关系难以避免。其次,从产业发展历史来看,由第一产业主导向第二产业主导再向第三产业主导的升级转型是经济发展的基本趋势和规律。城市作为第二、三产业聚集中心相对于农村具有无可匹敌的优势,城市中心与农村边缘的地位配置成为必然。城乡关系还与经济制度深度关联。一般说来,自然经济体制下的经济主体是靠天吃饭的大量小农经济,特点就是交换和流通不发达,商品率极低和市场欠发育,城乡关系基本上处在自然环境和农业文明的控制之下。在发达市场经济制度下的生产要素高度商品化、流动化,资源配置高度市场化、远程化,城乡关系更多的受市场机制和经济规律所决定。而计划经济制度排斥市场机制和价值规律,国家和政府是资源配置的主体,城市和农村的经济社会活动几乎完全被国家控制,城乡关系在很大程度上是被政府计划建构的,当代中国的城乡关系可谓是政府计划建构的典型。从制度比较优势的角度看,市场经济最有利于优化资源配置利用和激励人的开拓创业精神,也最有利于资本积累和工业化与城市化发展。而自然经济和计划经济则是一种严重缺乏效率和激励性、抑制企业家精神培育和资本财富积累的制度安排,中国长期处于自然经济和计划经济的超强控制之下,这明显不利于工业化、城市化及城乡关系的正常循序发展。

城乡关系与科技进步状况关系密切。科学技术是第一生产力,也是工业经济的第一推动力和城市发展的核心竞争力,没有科技革命就没有工业化本身,也将没有现代城市的诞生以及现代城乡关系的产生发展。西方国家的现代化发展就是沿着“科技革命→工业革命→现代城市→现代城乡关系”的逻辑顺序演进的。中国的城乡关系与科学技术也有密切关系。众所周知,中国古代技术很发达,但近代科技却诞生在西方,中国没有产生科技革命,自然就没有工业革命,现代科技知识和工业技术不得不大量从西方引进和采借,中国的工业化、城市化和城乡关系因此而落后于西方一个时代。进入 21 世纪以后,科技对于经济社会发展的引领和支撑作用更加突出,无论是传统工业的转型升级、

城市承载力与拉动力的提升,还是农业的现代化、农村的城镇化、农民的创业创富能力提高以及城乡一体化关系建设,都需要科学技术的支持。目前中国许多城市的产业竞争力、人口承载力及对农村发展拉动力严重不足,“三农”问题和城乡矛盾突出,其中一个重要原因就是科技进步滞后,企业和居民科技素质欠缺。提高居民科技素质和区域科技创新能力,加快产业科技进步,是化解“三农”难题、促进城乡协调发展的重要出路。

国家的宏观发展战略从宏观上主导着城乡关系走势。1949 年以后,国家曾长期实行严格的计划经济体制,所确定的宏观发展战略从根本上主导着城乡关系走势。中央政府最初采取的是工农业均衡发展策略,城乡间原有的经济差距明显缩小。但从 1953 年起,国家开始执行第一个“五年计划”,提出了工业特别是重工业优先发展战略,采取的是以农补工、工业优先的城乡“非均衡”发展方式,对农产品实行统购统销和“剪刀差”政策,以大大低于农产品价值的价格从农民手里购买农产品,用以支持工业的发展。1953—1978 年,国家向工业至少提供了约 11594 亿元的剩余积累,平均每年 300 亿元,大大削弱了农村发展活力。政府的重工业优先战略对城市化和城乡工资差距均也发生了明显的不利影响。“落后国家推行重工业优先战略将导致单位资本吸纳劳动力减少,城市就业水平降低。由于城市吸纳劳动力减少,农业从业人员增加,农村工资水平降低,城乡工资差距拉大。”<sup>①</sup>由此可见,城乡关系是同国家宏观发展战略密切关联的,正是国家长期实行的工农不平等、城乡不平等的经济社会发展战略直接造成了现实城乡发展的巨大不平等性。要构建协调发展的新型城乡关系,国家必须转变资源攫取型的城市化方式和重城轻农的发展战略,实行以城带乡、举国兴农的发展战略,建立起强大的支农惠农体系,加速农村经济社会发展进程。

城乡关系中的许多方面是由公共政策规定、受社会管理控制的。有学者指出:“城乡二元结

<sup>①</sup> 陈斌开、林毅夫:《重工业优先发展战略、城市化与城乡工资差距》,载《南开经济研究》,2010(1)。

构问题源于工农业生产效率的差距和政府的公共政策导向两个方面。”<sup>①</sup>这一看法是准确的。以1958年国家颁布实施《中华人民共和国户口登记条例》为标志,国家对于城镇和农村长期实行严格的“一国两策”的公共政策,农民和市民在劳动就业、文教卫生、社会服务、社会保障等方面享受不同待遇,其基本导向和基调就是城乡分割、重城轻乡、排斥农民。在社会管理方面,1949年以后,长期以政治管理和经济管理替代社会管理,以经济政策代替社会政策,在户籍管理、人口流动管理、基础设施管理等方面都是城乡分割、重城轻乡,实行的是城乡二元社会管理体制。这种二元社会管理以及二元公共政策,无疑是形成城乡二元结构的重大因素。

政治制度和政治力量能够左右城乡关系格局。城乡关系也是一种政治关系和利益分配关系,两者的地位、权益是在很大程度上是被政治制度和政治力量左右的。如长期实行的城市优先的经济和社会政策,“动力主要不是来自普通市民对国家政治系统的压力,而是来自城市官僚阶层”<sup>②</sup>。城市偏向政策存在着庞大的受益人群与支持主体,这就是具有非农户口的城镇居民。城镇居民作为理性人通常会倾向于支持有利于自身福利地位的制度安排,加之他们又具有强大的组织能力和政治影响力,能够促使政府实施和延展城市优先的分配政策。就农民群体而言,他们数量十分庞大但政治影响力却很微弱,缺乏基本的组织和维权能力,在社会系统中几乎处于完全的被动服从地位,跌入了“数量悖论”<sup>③</sup>。由此看来,建立健全农民参政议政、利益诉求的畅通渠道和制度安排,提高农民组织程度和依法维权能力,是实现城乡关系民主平等的必要政治条件。

城乡关系作为制度和政策安排是思想认识的一种转化形式。城乡关系是根据一定的思想观念建构的,思想认识是影响城乡关系发展的一个重要的主观因素。按照历史同逻辑相统一的规律与原则,城乡关系实体与城乡关系理论是相互作用和大体一致的。如国外城乡关系理论演变经历了一个“合一—分—合一”的过程:经典理论强调城乡之间的紧密联系,二元结构等理论存在城乡分割和城乡有所偏重的倾向,近年

来的研究在思想上逐渐回归传统,城乡关联发展已经成为共识。与之相适应,世界城乡关系实况也历经了这样一个“合一—分—合一”的过程<sup>④</sup>。中国城乡关系的发生发展过程和现状特点同样与思想认识密切相关。从历史的角度看,中国古代社会的主流经济思想就是农本工商末,主张重农抑商,这对于工商业和城市发展是很不利的。有必要指出的是,传统社会国家的“重农”所重视的只是农业的生产供养能力和农民的税负贡献能力,而绝不是重视农民的权益和智能发展,结果是在一以贯之的重农思想指导下的农民赋税负担越来越重,“黄宗羲定律”延续千年,农业经济每况愈下,工业资本难以积累。其他如“民贵君轻”理论、“载舟覆舟”理论也只是在工具效能意义上看待农民,而从未把农民当作主体和目的,农民的底层被治地位从未改变。1949年以后,由于对于农民的主体地位和文化理性一直存在偏见,长期实行小农人格改造、财产集体化、资本“割尾巴”、政治无产化以及限制流动、减损权利之类的经济与社会政策,使农民的公民素质和维权能力受到极大抑制,成为“零和博弈”型不平等城乡关系得以建构和延续的思想条件与群众基础。

中国二元社会制度肇始于20世纪50年代中后期。值得注意的是,这种二元社会制度得到了国内理论界的一致支持。到了六七十年代,由于对资本主义和市场机制缺乏科学认识,非理性地对待资本主义和排斥市场机制,企业家精神和生产开拓能力受到扼杀,造成城市的要素聚集度、功能辐射力和人口承载力严重不足;对于社会主义、计划经济和政府主导能力存在许多不切实际的理想化观念,习惯于搞政府管制和行政命令,搞不要人口城市化的工业化、不要公平的高效率,造成城市问题增多,城乡关

① 孔祥智:《崛起与超越——中国农村改革过程及内在机理分析》,第450页,北京,中国人民大学出版社,2008。

② 楚成亚、刘祥军:《当代中国城市偏向政策的政治根源》,载《当代世界社会主义问题》,2002(4)。

③ M. Lipton: *Why Poor People Stay Poor: Urban Bias in orl Deuelopment*. MA: Harvard University Press, 1977.

④ 叶超、陈明星:《国外城乡关系理论演变及其启示》,载《中国人口·资源与环境》,2008(1)。

系紧张。改革开放以来,许多关于城乡关系改革发展的研究成果为今天的城乡统筹和一体化建设提供了有力的理论支持。例如,费孝通的“小城镇,大战略”思想,就对城乡关系的改善产生了广泛而积极影响。因此,来自思想认识层面的问题对城乡关系的影响不可低估。

此外,国际环境也直接或间接地影响着城乡关系建构。中国作为世界的构成部分必然受到国际环境影响。像中国城乡二元社会结构的形成,在很大程度上根源于新中国初期实行的重工业优先发展战略,而这一战略是在当时严峻的国际政治、经济和军事环境条件下作出的一种必要理性选择。面对战争威胁和西方国家的封锁,中国要独立自强,实现赶超西方的宏伟理想,借鉴和学习苏联的工业化模式,尽快建立自己的工业体系、尤其是优先发展基础薄弱的重工业是必然选项,而发展重工业的资本主要只能来源于农业积累。<sup>①</sup>其结果就是工业化得以迅速推进,“三农”问题日益凸现,城乡关系断裂为二元。今天中国城乡关系的积极变化既得益于体制改革,也得益于对外开放。正是由于对外开放和经济“入世”使得中国大量利用国外资源和市场,能够学习借鉴发达国家支农惠农政策和处理城乡关系方面的先进经验,城乡关系在开放互动和融入全球化的过程中得以创新发展。

### 三、当代中国城乡关系的自建构机制

城乡关系具有被建构性与自建构性双重属性。它首先是被自然和社会条件建构的,但这种建构一旦完成完备,便会作为一种客观稳定社会存在反过来对经济社会系统发生多方面的影响,产生和构成自身重大的自建构效应。

城乡关系的自建构效应包括内部自建构和外部自建构两个方面。内部自建构效应主要表现在城乡关系在制度、政策、结构方面具有自我再生产的机制和惯性。城乡关系是一种利益分配关系和社会规范体系,一旦普遍建立,就会产生受益支持人群,形成“路径依赖”,对政策制定和思维方式发生很大的衍生与延续作用。比较典型的的就是中国现实存在的城乡二元结构造成了普遍的城乡二元思维习惯和城乡二元政策再

生产惯性,现在许多地方还是在用城乡二元化的思维方式和政策来认识 and 解决城乡二元结构。如我们的城市化建设很多就是在城市区域和农村分别进行的,所实行的是二元的城市化政策;对待在城市内生活就业的农民工实行的依然是与市民不同的二元社会政策,并已造成了日渐突出的城市体系内新生二元社会结构;在政府日常管理和福利资源分配层面,也往往是城乡分列、城乡有别,先城后乡、重城轻乡,像近年来制定的农村医疗保险、农民养老政策都是独立和远远滞后于城市的。这也是为什么在倡导城乡统筹的今天,城乡之间在居民收入、基础教育、福利资源等方面的差距未见缩小甚至还在扩大的原因。

城乡关系的外部自建构效应是重大而复杂多样的。从宏观社会角度看,城乡关系的主体是市民和农民的关系,城乡关系的制度与政策安排涉及人权平等和公平正义这一重大原则问题。现代社会的农民和市民作为公民共同享有宪法赋予的公民权利,在权利保护、权利遵守和权利限制方面都应是平等的。城乡关系实质上也是收益和成本、权利和义务在市民与农民之间的配置关系,其中是存在利害关系和价值判断的。1949年以后,长期实行效率优先、兼顾公平的工业化和城市化战略,国家对市民和农民实行两套不相同的经济社会政策,明显包含不平等内容,在许多方面构成了对农民权利的歧视,缺乏道德正义性。建设城乡平等发展、农民市民完全平权的新型城乡关系,在政治和道义上都是十分必要和紧迫的。

城乡关系对于发展质量和效益具有很大制约作用。城市和农村之间既相互依存和支持,又相互制约和消长,两者关系的结构性质与偏差会对经济发展产生明显影响。从农业和工商服务业的关系看,农业生产需要工业化支撑和流通服务业的配套,而工商服务业也需要农业提供市场和资源,农业缺少工商业支持就不能现代化,工商业缺少农业需求和农村市场支持也难以持续发展。如果城乡关系协调平衡,则

<sup>①</sup> 叶扬兵:《论“一五”时期优先发展重工业的战略》,载《社会科学研究》,2002(5)。

能扩大需求,促进经济社会健康协调发展,具有较高的发展质量和效益。在实行工业优先、城市中心的非均衡发展模式下,往往是以大量汲取农村价值的方式来做大做强城市和非农产业的。这样短期内可以迅速积累工商资本,促使城市经济崛起,但这终究是以损失农村活力与效益为代价取得的。这种发展缺少足够的包容性、共享性和公平性,是畸形、失衡和难以持续的。

城乡关系能够在一定程度上决定国民生计与命运。城乡关系是一种生产关系和交换关系,在中国还是一种制度安排和资源分配方式,会对人的劳动就业、生活居住、收入水平、文化教育、福利保障发生全面影响。特别是处在二元社会结构条件下的中国社会,城乡差距巨大,一个人是市民还是农民身份,则意味着拥有不同的就业机会和收入水平、不同的教育质量和发展空间、不同的福利资源和不同的社会地位,以至于拥有不同的前途命运和人生结局。城乡关系对于人生轨迹乃至前途命运的过度建构在很大程度上排斥和抵消了个人的奋斗和贡献,明显有损公平正义原则。

城乡关系具有明显的外部政治效应,能从一个重要侧面反映政治文明与形象。城市及其城乡关系的产生是人类文明发展一定阶段上的产物,也是人类文明发展阶段与水平的重要标志和象征。通过分析人类城乡关系的历史变迁我们已经看到,城乡关系在传统社会、工业化初期、工业化中后期以及后工业社会具有不同的发展水平与表现特征,城乡关系的性质和水平是现代文明进展的重要体现和标志。不仅如此,一个国家的城乡关系与国体政体、阶层关系、民主法治、公平正义、公民权利保障状况也密切关联,城乡关系的平等指数、协调程度、效益水平、居民满意度可以从一个重要侧面体现政治文明水准,反映一个国家和地区的政治形势与政治形象。

城市和农村是社会的基本构成部分,城乡关系对于社会和谐与稳定具有重要影响。建设和谐社会是中国现代化建设的重要目标,社会和谐的一个重大方面就是城乡关系和谐,没有城乡关系和谐没有社会和谐。城乡关系和谐不仅

是社会和谐的组成部分,而且也是影响社会系统整体和谐的一个重要因素。近年来中国和谐社会建设取得很大成绩,但影响社会和谐的因素还很多,其中一个重大隐患和来源就是城乡关系的紧张和摩擦,农民因土地被强征而上访,农民工因被歧视而引发冲突之类的恶性事件频频发生。值得警惕的是,随着城市化的迅猛推进,农民的土地、生活方式正迅速地纳入城市,国家在失地农民权益保护不力以及长期延续的城乡二元政策正遭遇农民尤其是青年农民和农民工的强烈反感和排斥,城乡关系的深层矛盾问题濒临表面化爆发,这对于中国社会的长治久安是一个严重的威胁和挑战。

此外,城乡关系还深刻影响着城市化的进程与模式选择。所谓城市化模式,是指人为了实现现代化发展目标而选择和实行的促使农村整体转变为城市或者促使农村接近或达到城市文明水准的方式、程序与途径的统一体。从总体上看,城市化模式是与城乡之间的经济、政治、社会和生态关系状况相适应的,相对于不同的城乡关系现状相应地产生了不同的城市化模式。

城市化模式与城乡经济关系十分密切。例如,在工业化初期,工商业发展急需大量资本和劳动力,在市场机制和政府作用下必然实行资源攫取型城市化模式,发生“羊吃人”的悲剧;而到工强农弱的工业化中后期,则一般选择支农惠农的城市化模式。

城市化实质上是一种资源和利益分配过程,要受到相关利益主体的权利意识、组织程度和博弈能力的影响。如果农村的公民社会发育成熟,农民具有较强的权利意识和组织能力,对于歧视和不公低容忍乃至零容忍,则片面资源攫取型的城市化模式必然难以推行。城市化包括人口、资源和环境的城市化,如果农村劳动力供给充分,农村资源富集,空间腹地广大,城乡之间的这种人口、生态与空间关系易于形成低福利、粗放性、外延型的城镇化模式。城乡关系是在自然条件和经济规律基础上被社会建构的,意识形态、政党主张、政府政策等社会因素都会影响和介入城乡关系建构,特别是在有着深厚计划经济传统和强大政府主导能力的中

国,执政党和政府对于城乡关系的定位和态度可以直接影响甚至决定城镇化模式。

#### 四、当代中国城乡关系的再建构机制

城乡关系的可被建构性特征和负面自建构效应的存在使再建构成为必要与可能。城乡关系的重新再建构(重构)是一个长期复杂的系统工程,需要在目标模式、结构调整、制度规范、动力机制、思想观念诸方面配套创新,协同运作。

重构城乡关系需要优化城乡关系的目标导向机制。重构城乡关系必须首先正确认识和界定新型城乡关系的应有目标模式,并以这种目标模式来定向和指导城乡关系建设。新型城乡关系应当是一种平等共享的关系,其理想的目标模式应是公民权利平等、公共物品均质、公共服务均享和社会保障统一,城市和农村在公共产品与服务、社会保障和福利、公民权利保护方面普遍共同。重构城乡关系必须消除城乡之间的隔离屏障和不应有差别:在政治层面,要促进人权平等原则、民主法治理念和村民自治目标的充分实现,保障农民与市民普遍无差别地享有宪法赋予的各项公民权利。在经济社会和文化层面,要促进城市基础设施向农村延伸,城市公共服务向农村覆盖,城市社会保障向农村聚集,城市文明向农村辐射,公共财政向农村倾斜,实现城乡发展的平等与平衡。有必要强调的是,建设新农村及新型城乡关系绝非是要让农村与城市同质化和雷同化,而应是让两者成为在生产、生活、生态、文化等方面具有合理差别的差异性协调关系和生态多样性平衡关系,农村要保持自身的田园风光、生态环境与乡土文化。应当按照城乡之间人口相应、收入相当、生产协调、生活等值、生态互补和文化共荣的目标模式来统筹城乡建设与关系发展。

重构城乡关系需要调整城乡关系的结构整合机制。城乡关系是包括人口、经济、社会、政治、文化等领域的结构整合体系,重构城乡关系在人口结构方面,要消除隔离障碍,引导支持农民进入城市就业安家,提高人口城市化水平,形成合理的城乡人口关系。在城乡经济关系方面,要加大农业补贴力度和农民增收支持强度,促进农业和工业的协调发展和城乡居民收入接

近。在社会结构方面,要建立健全新型社会政策和社会管理,消除城乡隔离和歧视,逐步实现农民市民的平等共享。在城乡政治关系上,按照宪法规定的人权普遍性原则推进城乡民主法治建设,保障农民的政治权利,提升农民政治参与能力,实现村民自治以及农民市民政治权利的完全平等。在城乡文化结构方面,实行文化下乡和支持保护政策,促进农村文化事业发展和农民文化生活提高,实现城乡文化和谐共荣。在生态关系上,城市要节能减排,发展绿色低碳产业,实现自身清洁生产和零污染,同时还要为农村生产生活绿色生态化提供知识和技术支撑。农村要支持和承受城市化快速发展,生产生活应以“生态化为主体”,能够保障城市的“生态安全、环境安全、粮食安全”<sup>①</sup>。在时空结构方面,一方面协调城乡时间结构,促进城乡在生产、消费、知识、技术和效率方面的时滞缩小和文明时间同步;另一方面,重构城乡空间结构,促进产业园区聚集、人口城镇聚集、土地规模聚集和资源的高效优化配置利用,实现生产力系统、社会管理服务系统、生活休闲系统、生态环境系统的空间合理分布。

重构城乡关系需要改革城乡关系的制度规范机制。重构城乡关系必须在关系规范层面上改革城乡“二元体制”,进行系列制度创新。中国的城乡二元社会结构有着深厚的历史积累和现实体制支持,要变革城乡二元关系需要攻克二元体制,系统地清理那些支持城乡不平等的法律法规、管理制度和政策文件。这其中最需要改变的是户籍制度、农村土地集体所有制、农民社会保障制度、农村金融制度、农民工及子女权益保护制度、公共财政制度。不调整和创新这些宏观制度规定,新型的城市化道路就难以走通,新型城乡关系也将难以建立。针对地方管理层延续的重城轻乡、重工轻农、重经济轻社会甚至城乡分离的发展思维方式,应改革政府工作的目标结构和考核制度,明确把降低城乡差别指数、提高城乡协调程度作为评价政府工作的重要责任目标和政绩考核标准,从制度

<sup>①</sup> 吴良镛:《中国城乡发展模式转型的思考》,第31页,北京,清华大学出版社,2009。

源头上封堵城乡二元政策的再生产,为城乡一体化发展创造适宜的制度环境。

重构城乡关系需要更新城乡关系的思想引导机制。应当认识到,城乡之间、工农之间、市民农民之间的每一方都具有相对独立的功能和价值,相互间是不可缺项和替代的。在发展规律上,更是存在着既相互依存和相互支撑、又相互制约和相互摩擦的本质联系,其中每一方的缺失与短板都会影响整体系统的健康持续发展,进而确立起城镇和农村、农民和市民、农业和非农产业平等发展、协调发展的新颖观念。

重构城乡关系需要完善城乡关系的动力助推机制。政府和市场是配置资源的基本手段,也是城市化与城乡关系建构的基本推手和动力机制。纵观目前各地推行的城市化与城乡关系建设模式,有的属于政府主推型模式,有的属于市场(厂商)主推型模式,还有的则是政府和厂商合伙主推

型模式。其中政府主推模式型往往偏向于政绩和财政考虑而弊端丛生,厂商主导模式会因追求自身利益最大化而产生外部负效应,而政府和厂商合伙推动型的城市化模式则可能忽视和损害农民或市民利益。进行城市化与城乡关系建设既要重视政府推动,又要充分发挥市场机制作用,同时还要充分尊重人民的主体地位与权益,应选择实行政府主导统筹、政策规范引导、群众主体自愿、市场规则运作的系列推进机制。还应看到,开放是系统进化与活力之源,中国作为后发外生型现代化国家其城乡关系系统的转型发展尤其需要保持充分的开放互动性,充分利用国际资源与市场,做到既走出去推广自身富集优势产品、又引进来自身稀缺的各种现代性资源,这是在当今全球化条件下推进城乡关系建设所不可缺少的外部促动条件。

## Study on the Triple-Construction Systems of the Urban-Rural Relationship

Wang Zhongwu

**Abstract:** The urban-rural relationship in contemporary China shows a trend of being continuously social constructed. Specifically, it depicts an interrelated triple-mechanism of being-constructed, self-constructed, and re-constructed. The being-constructed mechanism is driven by the combined forces including natural environment, economic basis, technology innovation, development and administration strategy, political institution, social theory, and international context. The self-constructed mechanism consists of the internal self-constructed effect and the external self-constructed effect. The former can be reflected by the self-reproduction mechanism and inertia of urban-rural differences in thinking, institution, policy, and structure; and the latter can be reflected in the macro social dimension that is about human rights and justice, political civilization and image, quality of development, and the mode of urbanization that may determine people's livelihood and social stability. Since 1949, some malpractices of the self-constructed function of the urban-rural relationship have emerged, such as urban-rural segmentation, unbalanced development, increasing urban-rural gap, and the problem of agriculture, rural areas, and farmer. As a result, the urban-rural relationship should be re-constructed for the purposes of improving urban-rural relation, adjusting the integrating mechanism of urban-rural relation, upgrading the guiding mechanism, reforming the institution and regulation, and improving the boosting mechanism of urban-rural relationship.

**Key words:** urban-rural relationship; triple-construction systems; construction system; self-construction system; re-construction system