

费孝通城镇化思想：特色与启迪

丁元竹

内容提要 基于历史和理论的积淀,在改革开放初期,费孝通就从小城镇问题入手,开启了对中国城镇发展问题的研究,尤其是提出了“小城镇、大问题”这一著名论断,大大推动了当时人们对于农村和城镇问题的关注。费孝通对于城镇问题的研究有其独特的视角和出发点,其核心思想包括城镇发展必须把农村发展和农民致富作为出发点和落脚点,发展产业和解决就业是城镇发展的基础,要发挥市场在城镇资源配置和布局中的决定性作用等。温故知新,费孝通的这些思想对于当前全面深化改革、完善城镇化布局、数亿流动人口的市民化等问题,仍然具有重要的启迪。

关键词 费孝通 城镇化 小城镇 新型城镇化

引言

在中国城镇发展和城镇发展研究中,费孝通是一位值得关注和深入研究的学者。就中国城镇发展而言,他在20世纪80年代提出的“小城镇、大问题”这一著名论断,抓住了中国人多地少这一历史特点,概括出了中国城镇发展的方向,至今仍然是中国城镇化战略选择的基点之一;就城镇发展研究而言,他提出的“小城镇、大问题”至今依然吸引着学界和政策制定部门从不同角度研究和探索。小城镇问题依然是当前中国城镇化进程中需要进一步深化研究的重大课题。

关于《小城镇 大问题》,时任中共中央总书记胡耀邦同志说道,这篇文章“值得一看”,因为它可以“给人以一定的思想启迪”。当时正值国家制定城市化发展战略,胡耀邦非常关注小城镇问题,认为建设和发展农村,必须建设小城镇,小城镇或许是解决中国人口问题的一个方向。在《中国为什么要改革:思忆父亲胡耀邦》一书中,胡德平写道:“耀邦同志非常推崇费孝通先生对小城镇的研究。”^①

1984年初,《小城镇 大问题》首次在《瞭望》杂志上发表便在社会上引起巨大反响。“1984年上半年,小城镇问题一时成为农村改革领域内的热门问题,其中为人们谈论得最多的便是费孝通教授的著名文章‘小城镇、大问

题’。”^②回顾这段历史,可以这样认为,20世纪80年代初期,受命领衔恢复中国社会学的费孝通,因抓住了小城镇这个时代命题并对其进行了学有专长的探索,通过《小城镇 大问题》一文,不仅把小城镇问题推到了中国农村改革的前沿,也大大提升了初创时期社会学的影响力。

始终把改善农民生活作为出发点和落脚点

(一)中国农村真正的问题是人民的饥饿问题

城镇发展不仅是人口集中和提高经济聚集效应的问题,在中国更是如何解决农民生活的问题。费孝通在其早期研究中就紧紧抓住这个问题。在《江村经济》一书中,费孝通指出:“中国农村的基本问题,简单地说,就是农民的收入降低到不足以维持最低生活水平所需要的程度。中国农村真正的问题是人民的饥饿问题。”^③这是指发生在20世纪30年代的状况。当时的国内外背景是:国际上,1929年爆发的经济危机导致各国贸易壁垒形成;国内,手工业破产使农民苦不堪言。针对中国农民的生活问题,费孝通提出:“最终解决中国土地问题的办法不在于紧缩农民的开支而应该增加农民收入。”^④他从发展农村副业、实现劳动力转移、建设一体化的城乡体系等途径寻求解决问题之道,富民就成为他孜孜追求并为之奋斗终生的目标。在江村和禄村研究中,他总是把乡村发展

与城市联系起来,认为农村发展不能离开城市。基于对城乡关系的分析,他把视角拓展到农村劳动力转移问题上。他说:“要想在正常的方式中去吸收农业劳动力到农业之外去,一定要先想法使农业所需要的劳力减少。农业所需要的劳力减少之后,农村就无需要再拖住百分之八十以上的人口,使他们半陷在泥土中,动弹不得。”^⑤减少农业中的劳动力,首先要推广新技术,提高农业生产效率,这也是20世纪30年代他和他的姐姐费达生一直倡导蚕丝制造技术的动因。增加农民的收入,一方面要依靠非农产业的发展,另一方面需要解决农村富余劳动力的出路,这是一个问题的两个方面,即通常意义上讲的农业和农民问题。农村、农业和农民的所谓“三农”问题有着内在的联系,不可分割。仔细推敲起来,人们在这个问题上的争论也多是因为从不同角度来理解和分析问题罢了。

江村解放以来的发展变化证实了费孝通以往的思考:一是农业不能完全解决农民的收入问题,必须发展农业以外的其他产业,“要显著地提高这类地区的农民收入,单纯从农业入手是绝对不够的。如果忽视了副业的多种经营,那就会发生严重问题”^⑥。二是发展乡村工业是中国工业发展的形式之一,“在我们国内有许多轻工业,并不一定要集中到少数都市中去,才能提高技术的”^⑦。他主张在乡村发展适合农民需要的技术。在工业化初期,他的观点极具实际意义,改革开放初期经济社会发展的实践已经证明了这一点。现在仔细品读他在1957年春夏之交写的《重访江村》,依然能够感受到他热情奔放、充满期待的心情和对提高农民收入的渴望。由于“反右运动”,他的上述观点被当作“妄图从恢复贩运、恢复合作丝厂两个方面来策划资本主义的复辟活动”^⑧遭到批判。从此,他被迫保持长达二十多年的沉默。

(二)城镇化的根本问题在于解决人的问题

在中国发展城镇,必须始终把人口问题摆在重要位置。历史上如此,当前依然如此。1943年,抗日战争接近尾声,在讨论战后经济发展问题的座谈会上,费孝通提出了工业和农业、城市和乡村协调发展的建议:“我主张今后的政策不但要使乡村和都市的发展不相冲突,而且应当用农业来促进工业和以工业来维护农业。”^⑨把城市和乡村统一起来,建立互补的工业和农业,是从制度和产业上处理好农业、农民和农村之间关系的一种选择和探索。统筹城乡的一体化发展是一个世纪以来有志于中国发展的人们的积极思考与探索。

1978年,中共中央作出《关于加快农业发展若干问题的决定》,明确要求社队企业要有一个大发展。国务院于1979年7月颁发了《关于发展社队企业若干问题的规定》(试行草案),这是国家制定的第一个关于发展社队企业

的专门文件,有力地促进了全国社队企业的发展。1981年10月,在“三访江村”中,费孝通惊喜地发现,“这个农村个人全年平均收入已接近300元,位于全国的前列”^⑩,究其原因是由于1979年以来落实了多种经营方针,农村大力发展多种多样的副业。后来,在对边区开发的研究中,费孝通虽然认为赤峰的主要问题是农牧关系,即自然生态问题,但也认为:“‘有工则富,无商不活’这句话在赤峰市是同样适用的。”^⑪他写道:“如果能贯彻林牧为主的方针,首先改变生态环境,农牧结合,发展饲料种植,加速牧业改造。大林牧的基础上建立多种多样的小型工业,使千家万户都能得到收益,走上工业化的道路。”^⑫这在当时不失为一种真知灼见。20世纪80年代,一些发达国家和地区相继开展产业结构调整,转向知识、技术和资本密集型产业,给发展中国家带来了跨越式发展的机会。国家及时抓住这个机会,开放东部沿海地区,将其纳入了当时被称为“国际大循环”的发展轨道,使东部沿海迅速崛起。如今,经过三十多年的改革发展和对外开放,东部开始产业升级,西部发展并承接东部的产业转移。城镇化的核心是解决产业转移和人的就业。人的就业就是费孝通讲的“人往哪里去”的问题,也就是农民从农业和农村中走出来,到工业和服务业中去。农民只有离开土地走出来,才能富裕。土地也只有集中才能产生更高的效益。城镇化的根本问题是解决人的问题,首先是解决就业岗位问题,其次才是收入问题,最后才是居住和生活问题。

关注农民生活是费孝通城镇化思想的核心。1948年,在回答由梅岳(Elton Mayo)著述并由他翻译的《人性和机器》中有关“人性和机器”的批评时,费孝通就阐述了自己有关人的发展的基本观点。20世纪80年代,他对于乡镇企业效率的基本观点是中国农村发展小工业的意义比简单的经济增长多得多,乡村工业除了解决了中国农民的生计问题,推动了工业化发展外,还正在改变着我们社会的传统性质和结构,在乡镇企业发展的地区,人们已经开始改变他们的思想和做人的态度。^⑬所以,费孝通不主张仅仅算经济账,主张算账要算总账,而算总账远比单算经济账复杂。他所谓算总账实际上是指要从经济和社会的综合效益上来对待乡镇企业和小城镇的发展。费孝通很赞成帕累托(Vilfredo Pareto)的观点:绝大多数的人类行为是非理性的,不是由逻辑而是由情绪支配的。费孝通认为,人类行为理性成分和非理性成分这两方面都有,但是在不同时代比重不同,两者的比重是根据生活变化的。他认为“中国的发展,从思想深层来看,一直是在理性和非理性两端中间摇摆”。因此,他主张中国的发展,“要提倡理性主义,中国理性主义还远远发展得不够”,同

时他又认为中国的发展也要记住人除了理性外还有另外一面,即非理性。他在1981年就呼吁:“不要忽略了‘人’!”^⑭他主张人的全面发展,或者说,人本身就是目的。

中国是一个人口大国,尤其是农村人口大国,改革开放三十多年,尽管大量农业人口离开土地进入城镇,农村人口和流动人口依然是困扰当代中国发展的重要问题。农村、农业、农民问题是长期困扰中国发展的症结。一个世纪以来,这个症结虽然在不同历史时期有不同的表现,但其基本内核似乎并无多大变化,增加农业产出,提高农民收入,改善农民生活状况,一直是问题的核心。

真正把产业发展和解决就业作为城镇化的基础

(一)小城镇是中国经济社会发展的重要节点

城镇化是工业和商贸发展以及在此基础上的人口集中的结果,前者是果,后者是因,不可颠倒,有时颠倒了这个关系,就会带来许多问题。中国特色的城镇化就是要以解决农民问题为根本目标,始终以农民为城镇化的主体,以城镇为载体,实现农民、农村和农业的现代化,而不是把农民排斥在城镇之外,否则,城镇化就会偏离正确的目标和正确的发展方向。在1982年底的考察中,费孝通看到:“农村发展之后,必然会产生一个商品集散中心,也就是市镇。”^⑮市镇是农村商品经济发展的重要条件,后来的“小城镇、大问题”就是在这个基础上进一步探索出来的。更确切地说,是观察出来的,敏锐的洞察力是费孝通学术研究的特色之一。在他看来,小城镇是“整个农村发展战略中的一个‘瓶口’”^⑯。对费孝通个人来说,小城镇研究将他的方法推上了一个新的层面。他在1982年底就感到研究工作不能停留在以“一个农村作单位的水平上”^⑰,必须上升到“市镇”的研究层面。市镇不包括乡村腹地,市镇本身就构成一个社区,这个社区中心被称为小城镇,在由他指导的江苏小城镇研究报告中,又被称为“小城镇区域”。

小城镇作为社会结构的一个环节凝聚了中国经济社会发展中的各种矛盾和问题,也是发展过程的一个节点。自1979年农村实行改革以来,社会上出现的各种问题都或多或少与小城镇联结起来。家庭联产承包责任制的实行推动了农业的发展,农产品的剩余要求发展商品生产,建立商品交换中心必须依托一定的区位和设施。商品经济发展导致农村产业结构调整,农村剩余劳动力增加要求解决剩余劳动力的出路,发展非农产业和推进城镇化成为中国发展的关键。20世纪90年代,乡镇企业“异军突起”为解决剩余劳动力提供了一线希望,乡镇企业的兴旺成为小城镇发展的基础。这实际上是一个过程的两个方面,这个过程就是由乡土社会向现代社会的转型。在

这种背景下,提出小城镇研究具有重大意义。当时,中国农村改革的基本进程是:1983年农村进入专业化生产和创新合作经济组织阶段。1984年底和1985年初,一些理论工作者的文章和决策者的讲话中开始讨论农村第二步改革问题,即放开农副产品价格和调整农村产业结构。在这样的背景下,费孝通也在寻找农村进一步发展的可能方向,主张发展乡镇企业,建设小城镇。现在看来,那个时期改革刚刚起步,一些根本性的制度改革还没有提到议程上来,诸如户籍制度、土地制度、粮油供应关系、城镇就业制度和社会保障体制等,对此,不必求全责备,一定要以历史的眼光看历史问题。基于这样的体制特点,当时大量剩余劳动力进入小城镇也不是偶然的,是有其制度原因的。当然,也有产业发展的因素,20世纪八九十年代,在苏南一带,乡镇企业星罗棋布,农民离土不离乡似乎是一种普遍现象,带有阶段性特征。

小城镇作为内含各种复杂社会体制因素的空间单位,是一个承上启下的发展节点。“承上”就是联系大中城市,“启下”就是带动农村、农业。最初由于户籍制度的制约,人们看好小城镇的蓄水池作用,随着大中城市人口流动条件的放宽,小城镇就业约束就凸显出来,尤其在产业发展和就业方面。2002年,费孝通写道:“这20年里,我们看到了人口向城市集中的现象,而且这种集中的速度相当快。农民离乡要有两个条件,一是在乡下活不下去了或是生活得不好;二是农民离乡出去后要有活路,也就是有活干,能生活得下去。”^⑱这个“能生活得下去”就是要有就业。1992年,邓小平南巡讲话对于建立和完善社会主义市场经济体制起到关键性作用,尤其是党的十四大报告明确要求把建立社会主义市场经济体制作为改革目标,把中国经济推到一个黄金发展阶段,数以亿计的农民工成为“中国制造”的主力军,为中国经济发展带来了巨大人口红利,中国的城镇化也步入快车道。到2000年,中国城镇化率已经上升为36%,比1990年提升了10个百分点。经济改革带动的城镇化打造的长三角区域经济一体化也是在这10年间具备雏形的。而费孝通对这个区域倾注了最多的研究心血。

(二)小城镇是中国人口的蓄水池

小城镇是中国城镇体系中联结农村与城市的重要环节,对于聚集产业和解决人口问题至关重要。1984年,费孝通将小城镇和其周围的乡村视为一个经济社会区域,小城镇作为乡村商业和工业“进”与“出”的中心对周围乡村形成一种辐射。后来,他在苏南发现了许多小城镇与上海及其他城市的联系,并“形成了一条龙工业体系。生产关键部件和承担总装任务的‘龙头’设在市内,‘龙尾’则摆在集镇和乡村”^⑲。他由此得出结论,“城市工业、乡

镇工业和农副业这三种不同层次的生产力浑然一体,构成了一个区域经济的大系统”^①。被他称为“苏南模式”的经济区域是一个内部具有密切联系的空间体系,一体化的城镇体系和工业体系是它的骨架。“乡镇工业离不开城市,城乡工业也离不开乡镇工业。”^②“乡镇工业实际上已经成为城市工业体系中的一个组成部分”,“两者的密切结合是区域经济发展的必然现象”。^③这种空间联结方式被他称为“区域经济系统”,即发生在特定的地域范围内的经济模式。将小城镇和乡镇企业与人类本身的意义和目的结合起来分析,费孝通便把乡镇企业理论与人学理论联系起来。实际上他也把乡村工业和小城镇放到通常所谓“发展”的角度上进行分析——社会发展应当依据人类的目的性把人看作具有多种侧面的整体,看作生物的存在,看作个体和集体的成员以及生产者和消费者,他们同时生活在自然、经济、社会、文化环境之中。他始终没有忘记人这个发展的核心和目标。现在,人们把这个“人”具体到流动人口,农民工及其家属的基本权利,诸如就业、社会保障、教育等,就更有针对性了,相应地解决问题的政策措施也可以更加明确细致。

2002年,费孝通在总结时说道:“我在过去20年研究中国的社会经济发展时,曾经花了很多时间关注小城镇的发展建设问题,这是因为中国现代化的起步和发展是一个从‘乡土中国’向现代化都市逐步发展的过程,鉴于中国的历史、人口、城镇规模、发展速度等因素和条件,我们不得不走从农村小城镇开始,逐步发展城市化的过程,必须自下而上地发展起多层次的犹如金字塔型的经济中心,以此来最大程度地减低高速现代化和都市化对整个社会的冲击和震荡,保证中国改革开放这一人类历史上最大规模的社会变迁的平稳进行。我当时提出新兴的小城镇可能成为防治人口超前过度集中的蓄水池的设想,就是这个意思。”^④作为一个“迈向人民”的社会人类学家,费孝通从小城镇入手逐步扩展到大城市,就是从乡土中国的变迁逐步拓展到以都市化为基础的现代化建设。历史从哪里开始,逻辑也将从哪里开始。现代化是发展的目标,在迈向这个目标的过程中,保持社会平稳变迁,关键是解决好人口的安置问题,这是城镇化问题的中国特色。时至今日,我国的城镇化率虽然已经达到52.57%(2012年底数据),但是,在这个52.57%中依然有15%甚至更多的城镇人口没有解决好就业和社会保障,尤其是获得基本公共服务权利得不到有效保障。2.6亿流动人口不稳定,国家何以稳定?

历史是不能假设的。如果我们假设,改革开放初期,整个国家的流动人口仅有两百多万,占整个人口的比重不到1%,从那个时候就着手解决流动人口问题,进行户

籍制度改革,情况也许就不是现在这样。这不仅受制于当时的认识水平,也受制于当时的各种环境因素,包括体制机制的制约。到2000年,我国的流动人口占整个人口的比重接近8%,到2012年几乎接近20%。要在短时间内解决20%人口的基本公共服务问题,仅财力的门槛就难以迈过。面对这一重大课题,我们的政策制定更需要加强战略性、宏观性、预见性。

在以往研究的基础上,费孝通把自己的研究视角也转向了城市,“我本人‘从农村进了城’,指的是这几年我越来越多地把中等城市和大城市作为我研究的一个重点,并且在研究中加深了对各类城市的认识”^⑤,这包括从2000年开始对城市社区建设的探索和思考。从改革开放初期我国80%的人口居住在乡村,到2000年36%的人口生活在城市,发展的重点开始转向城市,人们的关注点也逐步转向城市。人类从农村转向城镇并成为生活在城镇的物种,这是除气候变化之外,人类最大的迁徙,家庭生活因此而改变——不论是农村的大家庭还是城市的小家庭。外来的农民与城市的原居民一道组成城市中的新的生活共同体,也就是人们目前正在进行的所谓“社区建设”。就其人口规模而言,这是中国历史上最大的一次社会变迁,同时也是人类历史上最大的一次社会变迁。人类历史上最近的一次最大社会变迁发生在18世纪末至20世纪初的欧洲和新大陆,美国在1900年城镇化人口达到了40%。

面对这样宏大的社会变迁,为了不使居民失望,政府机构和投资商也能够保持长久的效益,最有希望的战略就是营造健康的城市和谐社区,而不是把精力放在宏观层面或者家庭层面的事务上。尽管宏观层面的状况对城市发展有着巨大影响,但并不能替代城市及其社区自身的健康发展;同样,家庭的和睦和精致的装饰也替代不了周边环境。需要认识到,城市和社区,即人们越来越赖以生存的环境可能是下一波经济文化繁荣和社会和谐的诞生地,也可能是下一波社会冲突和暴力的发源地,至于走到哪一步,取决于我们是否把这个问题提上议事议程,采取什么样的态度,如何去设计未来的社会机制。

不断发挥市场在城镇化进程中的决定性作用

(一)市场是城镇体系形成的决定性推手

中国城镇发展,尤其在改革开放初期,很大程度上是借助于市场力量的。1984年的苏北调查中,费孝通已经触及区域的划界问题,即规定区域范围。虽然对于江苏省的分析他着力从经济角度入手,最后总与行政体制联结起来,以一个或几个行政区为单位,但他实际上感到市场力量造成的机制、体系与行政体制往往不是重合的。

1988年,他在对珠江三角洲经济区的考察中,采用了“切片素描”的观察方法来确定该区域范围,当他坐的车离开南宁不久,公路旁有一个很惹眼的新建村子,村子四周丘陵两侧全是成片菠萝田。在他的追问之下,知道了这里培植的菠萝产量高、质量好,而且近年来发展了商品经济,打开了销路,供不应求,最近又发展了加工业,生产便于运输的菠萝罐头和菠萝饮料,大量供应香港。在这种实地观察中,他勾画出了一个区域市场体系。现代城市群和城市体系不是规划出来的,而是经济社会发展到一定阶段各种力量相互作用的结果,其形成机制就是市场。他带着这个印象到了玉林……主人又告诉他,“这几年来农村家家户户饲养肉鸡,每天有汽船拖着装满了肉鸡的木船运往香港”。最后,他得出结论,一个大香港经济区必须有一个庞大的粮食及副食品基地为其服务。这个以种植和饲养为主的供应地带的位置,将按它和经济中心区的交通条件来决定,而且将随着经济中心区的扩大而向外延伸,正在由珠江三角洲延伸出去,前哨已达到粤北和桂东地区。这种以观察外围地区的商品交易活动来确定经济区范围的方法是他特定条件下(年龄和地位)采用的。通常,更经济的方法是在区域中心测量各种商品的来源,并根据商品的来源来确定经济区的大小。在最初的区域经济探索中,他注意最多的是城镇体系对于乡村开发的意义。对城乡关系的分析是1984年后他一直关心的问题。从1988年开始,他注意到了市场因素对区域体系的影响。他认为,市场因素是他这些年来在研究工作中忽视的一个具有重大意义的因素,尽管已经八十高龄,他依然主张对此应当补课。从改革开始,到改革推动发展,这实际上是一个过程。在发展进入一个新的阶段,重新开启改革是发展的历史必然。当前,我们就处在这样一个阶段。

(二)全国的城镇布局需要发挥市场和政府两只手的作用

1988年,对广东珠江三角洲经济区的分析中,费孝通开始注意到商品经济对于区域经济的意义。同年,在关于“黄河上游多民族开发区的设想”中,他将这一点更加具体化了,他设想在从青海的龙羊峡至内蒙古的托克托段黄河上游沿岸地区,建立区域性的经济中心,以这里的原料支持沿海工业地区,同时“用来发展西部地区的中小型加工企业,使之分散在各乡村,让千家万户都富裕起来”^{②5}。他看到区域中心的工业与腹地的关系,认为中心地区工业的发展需要广大市场。这个市场首先“应当是西部的牧区,也就是三面围绕着这中心的四大少数民族自治区”^{②6}。他试图通过对这个区域的开发把“占1/3国土的广大草原的巨大潜力发挥出来”,使牧业经济“从封

闭的经济改革成为开放的经济”,而“商品经济是促成改革的基本力量”。^{②7}这种商品经济的具体运行特点是:牧区的牧业发展为区域中心工业提供了毛、皮、奶等原料,也为工业开辟了广大的市场。用市场体系来改变牧区的经济,使之区域化,和他以商品经济推动乡村工业发展的思路是一致的。后来,讲到中国农村经济改革,费孝通认为,商品经济的发展与乡镇企业的发展一样,都在空间上不断地向外扩展——经历了农贸市场、地区性市场、区域性市场向国际市场的过渡。伴随着这种市场体系的发展,区域经济得以发展。这样,他对乡镇企业和小城镇的研究都逐渐与区域问题联结在一起了,将商品经济发展与区域市场体系结合起来。

费孝通在“全国一盘棋”上看到了两类市场和国内三个地区的协调关系。两类市场是指国内市场和国际市场,他常说,应当“两个市场,左右开弓”;三个地区则是指沿海、中部和边区。探索一个地区的经济发展问题,是费孝通现代化思想的重要组成部分,他认为,区域经济发展“首先应该解决经济发展的启动问题”,他称之为“发动机”。^{②8}他写道:“这个‘发动机’的启动关键在哪里?我认为市场导向的确立。沿海地区‘外向型’经济体现了国际市场导向,但是也不能忽视国内中的钱,农村这个大市场,我们应该给予充分重视。”^{②9}开发一个区域,必须以两个市场为导向,而不是以一个市场体系来面对地区的发展。当各个地区共同面对市场的时候,也面临着各个地区在市场体系中的协调发展问题,尤其是在行政体制改革还没有彻底理顺的前提下。他实际上已经触及关于统一的市场体系建设问题:既然“西部各地区的经济发展都要以国内外市场为导向”^{③0},就设法回避已经不平衡发展的各地区在市场条件下的共同发展问题,在主张各地区以市场为导向的同时,又主张国家政策的“支持”,尤其是对于“西部少数民族地区”,“国家的参与是必要的,但是最根本的发展动力来自当地的人民群众”^{③1}。可以看出,他的发展观从乡村的开发走向区域经济,最终,必须考虑各个区域的协调问题。实际上人们必须面对一个在市场经济冲击下的复杂的宏观调控系统,如何协调市场与行政的关系,至今依然是一个没有得到很好解决的问题。眼下,在新型城镇化浪潮下,从中央到地方各级政府都在积极干预城镇化规划和建设,然而,城镇化在更大程度上是一个自然和历史的过程:人口的自由迁徙、生产要素的自由流动、产业的合理布局等。在费孝通早期的观察中,城镇体系,或者叫做区域体系的形成就像生物的演化一样,不断适应国际国内市场,促进资源自由流动,逐步形成自己的结构和体系。城镇化离不开政府,但如果城镇化建设一切都按照行政命令推进,那一定会出现灾难性

后果。如何建立全国统一的市场体系,并使国内市场与国际市场有机接轨,进一步打破经济发展的行政羁绊,逐步建立起与社会主义市场经济体制相适应的地方行政体制,是新时期城镇化建设无法回避的问题。

结 论

费孝通年迈中的热情探索以及“但恨年迈我来迟”的景况着实令人钦佩和感动。他的热情和紧迫感,凝聚成一个系列的探索:对于不同类型的城镇和不同地区的特征的“勾画”和“描述”。他几十年的研究活动是在特定的历史、社会和自身条件下进行的。他自己对于这一点的认识也非常清楚:“如果能说我这点心血没有白费的话,我只在这门学科的建设中做了一些开路和破题的工作。我在客观和主观的种种限制下,尽力所及为研究我国城乡社会发展勾画出一些素描和草图,并跟着实际的发展不断提出一些问题,开辟一些值得研究的园地。”^②也许把他在这个时期的研究称为“开路和破题”性的工作更为恰当,这些开路和破题为后人的进一步研究和思考留下了丰富的素材,奠定了坚实的基础。历史发展到今天,费孝通的城镇化思想对于当前我们思考新型城镇化依然具有重要的参考价值。一是在探索城镇化问题上他将自己的效益观称为“社会经济观”,以区别于单纯追求经济效益的经济观。二是将中国发展观的思想主线引申到人类的意义和目的上——“要记住人类本身的意义和最后的目的”。

党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》对健全城乡发展一体化体制机制做出了重要部署,提出必须健全体制机制,形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农城乡关系,让广大农民平等参与现代化进程、共同分享现代化成果。这将大大推进我国的城镇发展。随着有关具体措施的颁布实施,一系列涉及我国城镇发展的根本性问题,诸如农村和农民发展、土地制度、户籍制度、流动人口等都会逐步得到稳妥的解决。尽管中央明确提出新型城镇化战略,但在发展大城市还是小城镇问题上,人们的争论似乎还在继续。

推进新型城镇化,要坚决避免传统的城市发展思路,摒弃认为通过建设一些大的项目,特别是新的体育设施、轻轨系统、会议中心或者住宅项目,就可以引导城市走向辉煌的观点。新开发项目可以暂时给城市涂上一层亮色,但是无法解决其深层次问题,缺乏经济实力支撑的过多的住宅和基础设施实际上是城市走向衰落的原因,底特律就是一个很好的教训,鄂尔多斯也是如此。住宅和基础设施过多的实质是需求不足,供应过多,底特律和鄂

尔多斯的教训告诉我们:城市不等于建筑,城市是居民的聚集中心。因此,认真研究政府开支如何造福人民是国民经济成长新阶段的一项核心任务。事实上,过去几十年,尤其是最近十几年,以GDP政绩考核为核心的干部评价标准引导各地把过多的资源投入到了住宅和基础设施,导致城市和区域发展缺乏创新和活力,甚至出现越来越多的“鬼城”。城市的真正活力来自源源不断流入的人口。要毫不动摇地实施流动人口市民化政策,在实现基本公共服务均等化的前提下,不断加快旧城镇改造和新城镇建设,发展产业,创造就业,使城镇居民的生产环境、生活环境、生态质量都大大改善,进一步加快社区建设,真正建设起能够满足人的全面发展需要的物质、文化和社会环境,使各类城镇成为充满活力的人类居住点和社会共同体。

- ①胡德平:《中国为什么要改革:思忆父亲胡耀邦》,人民出版社2011年版,第48页。
- ②王于:《大转变时期》,河北人民出版社1987年版,第37页。
- ③④《费孝通文集》,群言出版社1999年版,第199、201页。
- ⑤费孝通:《农民的离地》,《今日评论》1941年第10期。
- ⑥费孝通、王同惠:《花蓝瑶社会组织》,江苏人民出版社1988年版,重版前言第2页。
- ⑦⑧费孝通:《重访江村》,《新观察》1957年第11~12期。
- ⑨费孝通:《在战后经济问题座谈会上的发言》,《当代日评论》1943年第15~16期。
- ⑩费孝通:《三访江村》,《江苏社联通讯》1981年第17期。
- ⑪⑫费孝通:《边区开发·包头篇》,《瞭望》1986年第15~17期。
- ⑬费孝通:《经历·见解·反思》,《中央盟讯》1988年7月增刊。
- ⑭费孝通:《不要忽略了“人”》,《百科知识》1981年第1期。
- ⑮费孝通:《社会学的探索》,天津人民出版社1985年版,第214、216页。
- ⑯费孝通:《谈小城镇建设》,《社会学通讯》1983年第2期。
- ⑰费孝通:《论小城镇及其他》,天津人民出版社1985年版,第3页。
- ⑱⑲⑳《费孝通文集》第十六卷,群言出版社2002年版,第79、37、38页。
- ㉑㉒㉓费孝通:《小城镇·再探索》,《新华日报》1984年5月2日。
- ㉔㉕㉖㉗㉘㉙㉚费孝通:《从沿海到边区的考察》,上海人民出版社1990年版,第196~198、196~198、196~198、154~155、154~155页。
- ㉛㉜费孝通:《全国一盘棋——从沿海到边区的考察》,《瞭望》1988年第40期。
- ㉝费孝通:《四年思路回顾》后记,载《行行重行行——乡镇发展论述》,宁夏人民出版社1992年版。

作者简介:丁元竹,1962年生,社会学博士,国家行政学院决策咨询部副主任、教授。

(责任编辑:李 芸)