



从乡土中国到城乡中国:上半程与下半程

焦长权

[摘要] 21世纪的头二十年,中国经历了人类有史以来最为剧烈的城镇化进程,由乡土中国迈向了城乡中国。由于大规模流动人口长期“候鸟式”地在城乡之间徘徊,他们只是在就业和经济收入上挣脱了土地和农业,却未能真正在城市中落地扎根,因此中国城镇化仍然只基本走完了上半程。未来的很长时期,中国将经历城镇化的下半程:大规模农民工将逐步回归家乡,在家乡的城乡社会空间体系中重新扎根下来,这将重构一个以县域为中心的新社会空间和新社会形态。中国城镇化的上半程是挣脱乡土的过程,下半程的主题则是回归乡土,这一历史进程是中国社会和中华文明的一次巨变。

[关键词] 乡土中国;城乡中国;上半程;下半程

DOI:10.13240/j.cnki.caujss.2022.02.001

进入21世纪,中国城镇化进程明显加快。当前,中国城镇化率已接近65%,对于中国这一巨型的农业国家而言,这确实是一个历史性的变化,乡土中国正在向城乡中国转型。但是,中国城镇化目前尚面临一个显著悖论,即大规模的农民工跨区域流动所形成的常住人口城镇化率和户籍人口城镇化率之间的鸿沟。由于这一悖论的存在,中国城镇化仍然只初步走完了上半程,即农民在就业和收入上挣脱乡土的过程。在未来很长一段时间内,中国城镇化将经历下半程,即农民工重新在家乡的城乡空间体系中分层级沉淀下来,重构一个城乡之间的新社会空间和新社会形态的过程。

一、挣脱乡土:中国城镇化的上半程

晚清以降,西方列强的坚船利炮叩开了中国大门,通商口岸代表了近代城市在中国的发端。1949年之前,虽然上海长期是远东地区第一大都市,中国现代城市和工业经济体系也得到一定发展,但相对于偌大的乡土中国而言,城市化和工业化的辐射广度和冲击深度还相当有限,中国广袤的乡村地区仍然在很大程度上游离于城市和工业文明之外。

1949年后,为完成总体性的社会经济变迁,中国很快建立起计划指令经济模式。从城乡关系来看,计划经济体制具有强烈的“城市偏向”特征,形成了城乡二元的社

[基金项目] 国家社会科学基金重点项目“实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接研究”(21AZD040)。

[作者简介] 焦长权,北京大学马克思主义学院助理教授。

会经济结构,城市和乡村之间建立了严密的制度鸿沟,农民向城市的迁移渠道非常狭窄。其结果是,虽然中国工业化得以快速推进,在较短的时间内建立了一个相对自主完善的工业经济体系,但中国城镇化并未与之同步快速发展,形成了城镇化明显落后于工业化的经济社会现象,这一般被称为“低度城镇化”(Ran & Berry, 1989; Zhang, 2004; Chang & Brada, 2006; 撒列尼等, 2015)。从统计数据上看,1949年中国城镇化率刚过10%,第一产业从业人员占全社会就业人员的比重高达85%;经过约30年的发展,到1980年,中国城镇化率仍然不到20%,第一产业从业人员占比仍高达70%。

造成“低度城镇化”的原因主要有以下三个方面。一是,在计划经济体制下,中国采取了重化工业优先的发展战略。重化工业是典型的资本密集型产业,对推动中国建立独立完整的工业体系发挥了重大作用,但在吸纳劳动力就业方面的作用并不突出。二是,中国建立了刚性的城乡二元经济体制,对农民流动采取严苛的限制措施。农村人民公社和城市单位制分别给农民和城市居民提供了生产生活的基本保障条件,一个人离开了生产队和单位,就失去了基本的生存保障。在城市和农村之间,国家通过招工、招考、招兵等非常有限、可控的渠道进行人员流动。限制人员流动的典型制度设置之一是户籍管理制度,它所附带的是城市的就业、粮食、教育、医疗等基本公共服务的权利。三是,1949年后中国人口的快速增长在一定程度上抑制了城镇化的速度。新中国成立后,中国公共卫生条件改善,人口急速增长,在30年时间内几乎增长了一倍,大大迟滞了城镇化进程。

改革开放以来,中国城镇化进程大致可分为两个阶段。1980年代到1990年代末期,中国经济的一个重要发展特征是乡镇企业的兴起。1980年代,在农村家庭联产承包责任制推行的同时,乡镇企业异军突起,成为吸纳农村剩余劳动力的主体,也成为中国工业化的主要推动力量。在20世纪80年代末90年代初经历治理整顿后,乡镇企业发展速度明显放缓。分税制改革后,乡镇企业又经历了大规模的改革转制,不少企业纷纷倒闭,甚至留下了大量乡村债务。从城市国有企业的改革和发展来看,1980年代初期,城市的一项重要任务是安置返城知青就业,因此在吸纳和转移农村劳动力就业方面的贡献很小。1980年代中后期,城市国营企业改革按照生产“责任制”的方式展开,主要目的是提高劳动者的积极性。在“责任制”改革初期,国有企业的经营效率和经济效益有所好转,但到1980年代末、1990年代初,国有企业经营困难再次成为普遍问题。到1990年代中后期,国有企业改革力度进一步加大,中小企业的改制和大中型企业的“减员增效”是这一时期的重点,结果在短期内造成了几千万职工下岗。

自1980年代开始,由于农民获得了土地承包经营权,部分剩余劳动力得以有效释放,国家对农民进城务工的管控也逐渐放松,部分农民开始在城乡之间流动务工。但是,1980年代,一方面要对大规模返城知青进行就业安置,另一方面经济改革也未取得决定性进展,城市吸纳农村剩余劳动力的能力非常有限。国家政策将进城务工农民定性为“盲流”,采取诸多限制措施,因此农民工的总体规模仍然非

常有限。进入 1990 年代,随着市场经济改革的深度推进,城市非公有制经济快速发展,进城务工农民规模明显扩大。但是,1990 年代中后期,由于大规模国有企业职工下岗,加上亚洲金融危机的冲击,城市自身就业压力剧增,农村剩余劳动力的转移速度再次放缓。

综合来看,1980 年代初到 1990 年代末,转移农村剩余劳动力的主要途径是乡镇企业就业和农民外出务工,前期以乡镇企业就业为主^①,1990 年代以后,外出务工的作用才日益显现,这也是这一时期中国城镇化的主要动力。在乡镇企业大规模发展的时期,与“离土不离乡”的工业化模式相一致,中国采取了重点发展小城镇的城市化路径,城镇化慢于工业化,依旧带有“低度城镇化”的特征(周飞舟等,2018)。1990 年代以后,随着民营经济的发展 and 乡镇企业转型升级,进城务工农民工群体规模日益扩大,中国城镇化的速度明显加快,但受国内外经济环境的影响,城市对农村剩余劳动力的吸纳能力仍然有限。到 2000 年,中国城镇化率仍然较低,仅为 36%,第一产业从业人员占比仍高达 50%。中国明显还处于城镇化的初期阶段,仍然是一个典型的乡土中国。

进入 21 世纪,中国城镇化进程明显加快。这主要得益于几方面因素的综合作用。首先,中国城镇化战略发生了明显调整,大力推动了城镇化的迅速发展。改革开放后的较长一段时间内,中国城镇化的主导路径是小城镇战略,对大城市发展采取限制和控制政策。比如,陈锡文(2020:13-14)指出,直到 2000 年,在起草十五届五中全会文件《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划的建议》时,对于是否将推进城镇化作为“十五”规划的目标和任务之一,仍存在较大争议。一方面,农民流动进城就业的趋势日益明显,另一方面,城镇就业制度、住房制度、医疗保障制度、退休和养老保险制度等方面改革都刚起步,二者之间存在的利益矛盾和冲突不言而喻。经过充分讨论和反复权衡,最终文件中才有了“积极稳妥地推进城镇化”以及走“大中小城市和小城镇协调发展的城镇化道路”。这是在党中央的文件尤其是党的中央全会通过的文件中,首次提出推进城镇化的重大战略问题。

2001 年,国家“十五”计划纲要首次提出走“大中小城市和小城镇协调发展的多样化城镇化道路”,“有重点地发展小城镇,积极发展中小城市,完善区域性中心城市功能,发挥大城市的辐射带动作用,引导城镇密集区有序发展”。与前一阶段的提法不同,对大城市,从“控制”改为“完善”和“发挥”;对中小城市,从“合理发展”改为“积极发展”。党的十六大报告提出“要逐步提高城镇化水平,坚持大中小城市和小城镇协调发展,走中国特色的城镇化道路”。这一方针在“十一五”和“十二五”期间得到了延续。“十二五”规划纲要进一步提出要“以大城市为依托,以中小城市为重点,逐步形成辐射

^① 1992 年,乡镇企业吸纳劳动者 10 581 万人,比 1978 年增加了 7 754.4 万人,增长了 274.3%,占农村劳动力总数的 24.2%(陈锡文,2020:73)。

作用大的城市群,促进大中小城市和小城镇协调发展”^①。党的十八大以来,中央提出了“以人为本”的新型城镇化道路,重点聚焦于农业转移人口的市民化,将城镇化发展质量置于更为重要的位置。总体来看,进入21世纪,中国城镇化发展战略发生了巨大调整,由改革前二十年相对保守审慎的城镇化发展战略转变为更加积极有为的城镇化发展战略,这对城镇化的高速发展起到了巨大的推动作用。

其次,进入21世纪,中国城镇的基础设施和公共服务迅速改善,城镇承载能力显著提升。改革开放的前二十年,国家之所以采取小城镇发展战略,一方面是为了配合乡镇企业的发展,通过乡村工业化逐步推动城镇化,另一方面也与城市的承载能力有关。在计划经济时期,由于施行高积累的宏观经济政策,城市基础设施和公共服务投入长期严重不足,城市承载能力受到很大限制。改革开放后,这种状况仍然持续了很长时间。

以上海市为例。1949年后,由于长期投入不足,城市交通、供水、住房等市政基础设施和民生事业发展严重滞后。比如,1949—1979年,上海市区居民人均居住面积仅增加了0.4平方米,到1979年人均居住面积仅为4.3平方米,到1990年市区居民人均居住面积仍然只有6.6平方米;1990年代,经过大规模的旧居改造和住房建设,居民居住条件才有了明显改善,但到1998年,人均居住面积仍然只有9.7平方米(韩正,1999)。上海的情况在全国也具有普遍性。因此,大体在2000年之前,中国城市建设和发展在很长一段时期内都在还计划经济时期基础设施和公共服务建设的“旧账”,大中城市对新增城镇人口的承载能力很弱,以乡镇企业发展为基础的小城镇成了城镇化的主要载体。

从1990年代中后期开始,针对城市基础设施和公共服务建设严重滞后、相关公共财政资金严重不足等情况,大连等城市在全国率先推出了“经营城市”的城镇化建设新理念和新模式,并很快成为21世纪以来中国城市建设的主导模式,对城市化的飞速发展起到了很大作用。所谓“经营城市”,主要是指转变过去将城市建设简单当成公共财政投入甚至负担的观念,把城市(核心在土地)当成一项具有很大收益性的资产进行市场化的经营,将公共投入转变为公共投资(赵燕菁,2002)。以“经营土地”为核心的“经营城市”模式,恰好与中国城市住房体制改革、国有土地有偿使用制度改革等相匹配,并进一步与相关金融体系相结合,形成了土地、财政和金融高度融通的“三位一体”运行模式。正是通过“经营城市”,政府在很短时间内就基本“还清”了城市建设的历史欠账,并继续快速推动城市基础设施和公共服务提档升级,城市承载能力得以极大提升。

最后,2001年中国加入WTO以后,外向型经济模式快速建立,东部沿海地区很快成为“世界工厂”,为大规模流动人口提供了丰富的就业机会。1990年代,由于农

^① 关于中国城镇化的政策演变,可进一步参见董继红,贾森. 2020. 中国城镇化政策演变及其主要特征. 中咨研究. (2020-09-07) [2021-12-05]. http://psd.ciecc.com.cn/art/2020/9/7/art_4425_62418.html.

民负担问题的恶化,形成了严峻的“三农”危机,农业生产经营环境严重恶化,农民增收成了一个严峻的社会政治问题。同时,1990年代中期以后,乡镇企业大规模改革转制,对农村剩余劳动力的吸纳能力显著下降^①。结果,从1996年开始,第一产业从业人口不仅未能延续1991年以来的逐步下降趋势^②,反而出现了反向增加,由1996年的3.48亿人增加到了2002年的3.66亿人,此后持续快速下降。在这种情况下,农村的大规模剩余劳动力形成了一股强劲的外出务工的“动力”和“势能”。进入21世纪,中央因势利导,在调整城镇化发展战略的思路下,农民外出务工的政策也发生了很大调整。由对农民进城务工的限制管控转向了引导服务,农民工从过去的“盲流”变成了城市“产业工人的重要组成部分”,国家大力完善农民工就业和子女上学等服务,农民工进城务工环境大为改善。结果,农民进城务工在短期内形成“井喷效应”。2000—2004年,农民工平均每年新增500万~800万人,2004年外出农民工已经达到了9400万人左右^③。到2008年,外出农民工飞速增长到1.4亿人。受2008年经济危机影响,2009年外出农民工增速有所放缓(增加492万),但2010年增速又显著回升(增加802万),2010年外出农民工总量达到了1.53亿人^④。可见,2005—2010年,每年平均新增外出农民工在1000万左右。2010年之后,外出农民工规模仍然继续增加,但速度明显放缓。到2019年,外出农民工总量为1.74亿人^⑤。因此,学界通常所说的大规模民工潮的形成,最主要就在21世纪的头十年,他们成了中国城镇化的主要动力。

在上述因素的综合推动下,中国在过去20年经历了一个史无前例的城镇化进程。2000年,中国城镇化率仅为36.1%,2010年上升到了49.68%,到2020年已达到了63.89%,城镇化率共提高了约28个百分点。2000年,中国城镇人口总量为4.56亿人,2020年则达到了9.02亿人,接近翻了一番。20年内农村人口净减少2.98亿人,年均净减少1500万人;城镇人口净增加4.46亿人,年均净增加2200多万人。第一产业从业人员占全社会就业人员的比重从50%下降到了23.6%,合计共减少1.83亿人^⑥。20年内,中国由一个人口主要居住和生活在农村的国家转变成了

① 1990年代中后期,乡镇企业吸纳农村劳动力的能力明显下降,1997年和1998年连续两年出现就业负增长,净减少971万人。参见刘振伟,2020.加快农村富余劳动力转移.人民日报,6月3日。

② 新中国成立后,第一产业从业人口一直持续增长。1980年代,虽然乡镇企业对农村剩余劳动力的吸纳能力日益增强,但第一产业从业人口仍然在快速增长,1991年达到了3.9亿的峰值,此后开始下降。

③ 早期定义的外出农民工为在本乡镇以外、外出一个月以上者;此处外出农民工指外出半年以上者,数据系根据农业部固定观察点的数据及相关研究予以推算(国务院研究室课题组,2006:477)。

④ 参见国家统计局2008—2010年的《全国农民工监测调查报告》。

⑤ 国家统计局《全国农民工监测调查报告》(2019)。

⑥ 数据来源于中国统计年鉴和全国人口普查公报,以及根据相关年份数据所做的测算。

人口主要居住和生活城市的国家,全社会主要就业渠道由农业转变成了二三产业。显然,世纪之交的中国仍然是一个典型的乡土中国,而当下则已经转变成了城乡中国,中国经历了人类有史以来最剧烈的城镇化进程。

根据美国学者雷·诺瑟姆(Northam, 1975: 66)的研究,世界各国的城镇化都会经历初期、中期和后期三个阶段,最终呈现为一个拉平的S曲线。在城镇化的初期阶段,城镇化率在30%以下,农村人口占主体,工业和城市吸纳就业的能力有限,农业仍然是全社会最主要的就业途径,城镇化推进速度缓慢。在城镇化的中期阶段,城镇化率在30%~70%之间,这一阶段工业化飞速推进,大规模吸纳农业转移人口,城镇化速度显著提高。当城镇化率超过70%以后,城镇化进入后期阶段,农村人口和劳动力已迈过大规模转移阶段,城镇化速度放缓,城镇化不再表现为农村人口向城市人口转移,而是城市内部职业构成从第二产业向第三产业转移。

中国的城镇化进程与诺瑟姆的总结若合符节。在21世纪到来之前,中国基本还处于城镇化的初期阶段,21世纪的头二十年,中国城镇化飞速发展,目前正处于城镇化中期阶段的后程。在未来5~10年,中国仍将处于城镇化的高速推进时期,城乡关系格局还会剧烈调整。“十四五”时期,中国将迈入现行高收入国家行列,城镇化率将达到70%左右。此后,中国将进入城镇化的后期阶段,城镇化速度将逐渐放缓。

二、“半城市化”:大规模流动人口与中国城镇化的悖论

过去20年,中国城镇化虽然飞速推进,经历了与西方发达国家相似的历史进程,但同时也具有一些自身特征。

中国城镇化过程中一个最独特的特点是城乡之间大规模流动人口的存在。根据历次人口普查数据,1982年中国只有670万流动人口^①,1990年也只有2135万,2000年则达到了10229万,2010年迅速增加到22142万,2020年则高达37582万。流动人口中的主体是跨越城乡的农民工。比如,第五和第六次人口普查显示,2000年,从农村流动到城市的流动人口为5313万,占流动人口总数的52.2%。2010年增加到了1.4亿,占流动人口总数的比重也增加到了61.4%;2000年,从农村流动到农村的流动人口为1897万,占比18.6%,2010年增长到了2810万,占比12.7%。2010年,在从农村流动到城市的流动人口中,跨省的占45.68%,本省跨市的占21.81%,本市跨县的占9.91%,本县跨乡镇的占22.6%;在从农村流动到农村的流动人口中,跨省的占49.71%,本省跨市的占17.33%,本市跨县的占9.41%,本县跨

^① 人口统计中,流动人口是指人户分离人口中扣除市辖区内人户分离的人口。人户分离的人口是指居住地与户口登记地所在的乡镇街道不一致且离开户口登记地半年及以上的人口。市辖区内是指一个直辖市或地级市所辖区。

乡镇的占 23.55% (马小红等 2014)。上述两类流动人口(从乡到城和从乡到乡)^① 2000 年合计占流动人口总量的 70.8% ,2010 年占 74.1% (马小红等 2014; 段成荣等 2019) ,10 年内二者合计由 7 200 多万人增加到了 1.68 亿人 ,净增加 9 600 多万人 ,占流动人口增量的 80% 以上 ,农民工就是他们的主要组成部分^②。

第七次人口普查结果显示 2020 年 ,全国人户分离人口 49 276 万人 ,其中 ,市辖区内人户分离人口 11 694 万人 ,流动人口 37 582 万人(含跨省流动人口 12 484 万人) 。与 2010 年相比 ,人户分离人口增长 88.52% ,市辖区内人户分离人口增长 192.66% ,流动人口增长 69.73% 。同时 ,流动人口以“乡-城”流动为主的流动模式也保持了高度稳定性,“乡-城”流动人口占流动人口总量的比重高达 66.26% (周皓 2021) 。显然 ,过去 10 年 ,全国流动人口仍然在继续快速增加 ,尤其是 ,七普流动人口总规模比我们根据人口抽样调查等方式所推测的年度数据要大很多。比如 ,国家统计局公布的 2019 年全国人户分离的人口为 2.80 亿人 ,其中流动人口为 2.36 亿人^③ 。究其原因 ,一方面是过去 10 年城镇化的推进速度比学界和政策部门预测的还要快。比如根据年度统计公报 2019 年城镇化率刚过 60% ,原预计“十四五”末城镇化率达到 65% 左右 ,而根据人口普查到 2020 年已接近 64% ;人口普查的流动人口规模比年度统计公报多 1.4 亿人左右。另一方面 ,可能与第七次人口普查对流动人口更为精确的登记有关。对流动人口实现精确地普查登记难度很大 ,但是由于疫情防控的需要 ,在七普之前各地对流动人口进行了非常精确的摸底 ,这对七普的高质量登记起到了重要作用。

可见 ,七普向我们展示了一幅气势恢宏的流动人口图景。流动人口占总人口的比重超过了四分之一 ,全国平均每四个人中有一个是流动人口。若按照 70% 进行保守测算 ,农村外出务工人口也高达 2.63 亿 ,比 2010 年增加近 1 亿人。这其中应该存在六普对流动人口遗漏登记导致的“虚增”情况 ,但即使如此 ,过去 10 年由城乡流动人口所主要推动的城镇化的飞速发展仍然清晰可见。

总体来看 ,过去 20 年 ,中国形成了世界历史上最为壮观的城乡人口流动浪潮。这一浪潮自 1990 年代开始显现 ,进入 21 世纪后在短时期内急剧扩张 ,并一直持续到现在 ,在可预期的较长时期内还会继续存在 ,当然形态上应该会发生一些新的变化。与世界上其他国家相比 ,中国不仅在城镇化过程中的流动人口规模巨大(比美国总人口还要多) ,更独特的是这一规模巨大的流动人口长期“漂泊”于城乡之间 ,形成“候鸟式”流动状态 ,而未逐步在城市扎根下来。

① 其余两类是从城市流动到城市、从城市流动到农村的流动人口。

② 其中有部分是去位于农村的工矿、企业或建筑工地务工(人口统计上表现为从农村流动到农村)。除外出农民工外 ,两类流动人口中有少部分是其他原因迁移 ,比如婚姻等。

③ 中华人民共和国 2019 年国民经济和社会发展统计公报. 国家统计局网. (2020-02-28) [2021-12-05]. http://www.stats.gov.cn/xxgk/sjfb/tjgb2020/202006/t20200617_1768655.html .

实际上,中国之所以形成这种独特的城镇化模式,其中的一个核心机制就是地方政府以“经营土地”为核心的“经营城市”行为。这一机制与城市基础设施、产业发展、流动人口等因素都密切相关。

首先,“经营城市”的主要贡献在于给城市基础设施和公共服务投入探寻了一个全新机制,极大地推动了城市日新月异的变化。在此之前,中国城市建设主要通过公共财政和国有企事业单位投入的模式进行,本质上仍然是计划经济模式的延续。“经营城市”的模式,是将市场机制引入城市建设,将土地等因素予以高度市场化经营,经营收益则主要用于城市建设、园区开发和产业发展。这一模式使城市基础设施和公共服务在短期内得以超前发展,甚至超过了人口城镇化的实际需求和速度,造成“土地城镇化”快于“人口城镇化”。当然,“土地城镇化”不能机械地理解为土地由农地转变为城市用地的单一过程,这实际上是以土地为核心要素撬动的水、电、路、气、房等城市基础设施和公共服务的投入过程。因此,“土地城镇化”快于“人口城镇化”也不能简单地理解为土地资源浪费的过程,更准确地说是城市基础设施和公共服务的投入速度比城镇人口的实际需求和增长速度明显更快,一些人口入住率很低的“鬼城”就是典型例子。

其次,“经营城市”模式为工业园区和产业发展提供了低廉的土地成本和优质的基础设施,进而为流动人口提供了海量就业机会。中国加入WTO以后,大规模劳动密集型产业迅速向中国转移,中国在短期内成为“世界工厂”。大量外资之所以愿意进入中国投资,除了看重廉价劳动力的优势,还因为中国良好的基础设施和低廉的土地成本,而这都与“经营城市”模式有关。中国的城市和工业园区之所以拥有良好基础设施和低廉土地成本,一个非常关键的原因是地方政府在“经营城市”过程中,以高价甚至超高价出让商住用地,所得收益用于城市基础设施建设和工业园区开发,进而以低地价甚至零地价方式出让工业用地来招商引资。不仅如此,为了招商引资,地方政府还通过基础设施、低价土地和税收减免等各种优惠条件展开激烈竞争,这进一步优化了投资环境,提高了资本回报率,使中国成了全球资本最好的投资地点之一(白重恩、张琼,2014)。结果,在很短时间内,中国就成了“世界工厂”,大规模制造业尤其是劳动密集型制造业的涌入,直接为流动人口提供了就业机会,这才使大规模农业人口能够转移到东部沿海地带务工就业。

最后,“经营城市”同时导致了城市的高房价,给农民工在城市落地扎根设置了严重障碍。城市房价之所以高企,最主要的原因在于土地成本过高。国际上一般的情况是,住宅的建设成本中72%是建筑和安装,地价、利润及其他占28%;而我国住宅建设成本占42%,地价、税费和其他占58%(周黎安,2008:187)。土地成本过高是“经营土地”和“经营城市”的必然结果:城市和工业园区工业用地的低地价和零地价,公益用地的无成本划拨使用,都是以商业和住宅用地的高地价为基础的。工业用地和公益用地实际上并不是一块无成本的不毛之地,它经常是区位、地理等各种条件非常好的优质土地,因此是成本和价值都很高的土地。它之所以在实际使用中表现

为低成本或零成本,主要是地方政府将其成本转移到了商住用地。从更深层次来看,由于地方政府土地收入主要用于城市和工业园区基础设施和公共服务投入,因此高房价的本质是城市居民(购房者)为享受城市基础设施和公共服务所缴纳的一种“特别税”。由于城市基础设施和公共服务投入具有一定的超前性,在某些城市甚至呈现过度投入特征(完全没有汽车行驶的大马路、完全没有群众活动的大广场和大公园等),因此城市居民(主要是新增城市化人口)通过购房的形式,承担了城市化进程的巨大成本。

显然,过去 20 年中国经历了一场史无前例的城镇化进程,“经营城市”模式则是其中最核心的机制。“经营城市”既大力改善了城市基础设施和公共服务,极大提高了城市承载能力;又以低土地、低税费成本吸引了国内外产业投资,为农业转移人口提供了海量就业机会。正是通过“经营城市”,地方政府将土地、金融、财政、招商引资、农民工就业等诸多要素联通起来,比较精巧而有秩序地推动了快速的城镇化进程。但是,这种模式本身也带来了严重的弊病,最核心的是高房价等因素造成了流动人口在城市落地扎根困难。

结果,在过去 20 年中国高速城镇化进程中出现了一幅矛盾的图景。一方面,城市基础设施、公共服务和产业园区日新月异,大马路、大广场、大公园和大园区大量建成,呈现一派繁荣景象,甚至出现了明显超越现阶段实际需要的现象。另一方面,大规模农民工长期“漂泊”于城乡之间,无法彻底完成城镇化。这既源于农民工在较长时间内的低工资、低福利待遇,又与“经营城市”模式所造成的高房价密切相关。或者说,城市的繁荣与农民工的长期“漂泊”,正是这种城镇化模式的“一体两面”。

在宏观统计上,这幅矛盾图景集中表现为两个不同步。一是土地城镇化与人口城镇化的不同步。比如,2000—2011 年,城镇建成区面积增长 76.4%,远高于城镇人口 50.5% 的增长速度^①;相关研究显示,1981 年全国城镇建成区面积为 0.74 万平方千米,到 2015 年扩张到 5.2 万平方千米,增长了 6 倍,远高于城市人口的增长速度,如果加上矿区,这一数字达到 10 万平方千米。按照现在的城市实际用地标准,这一面积足以容纳 12 亿城市人口,按 13.6 亿人口计算城市化水平可以达到 88%。即使按照每平方千米 1 万人的国家标准,也足以容纳 10 亿人口,城市化水平达到 74%。考虑到目前已经开工但仍未建成的城市新区,可以说中国的城市建成区已经可以基本满足 80% 的城市化率的用地要求(赵燕菁,2017)。从 2015 年到现在又过去了六七年,从总体上看,全国城市空间的大规模扩张时期已经结束,土地城镇化已经接近尾声,但常住人口城镇化率才达到 64%,若以户籍城镇化率衡量则刚到 45%。

二是常住人口城镇化率与户籍人口城镇化率不同步。2020 年,中国常住人口城镇化率达到了 64%,但户籍人口城镇化率仍然只有 45%,二者之间有 19 个百分点的

^① 国家新型城镇化规划(2014—2020 年). 中华人民共和国中央人民政府网.(2014-03-16) [2021-12-07]. http://www.gov.cn/zhengce/2014-03/16/content_2640075.htm.

巨大鸿沟。这一问题更为复杂,其中有部分原因是已经真正城市化的农村居民不愿意转换户口,导致户籍人口城镇化率增加缓慢。但更主要的原因还在于,大规模农民工长期“漂泊”于城乡之间,造成其日常居住和生活空间与户籍所在地的分离,本质上是一种“半城市化”现象。

党的十八大以后,中央提出了以人为本的新型城镇化道路,更加积极主动地推进人的城镇化进程。《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》提出,到2020年,“常住人口城镇化率达到60%左右,户籍人口城镇化率达到45%左右,户籍人口城镇化率与常住人口城镇化率差距缩小2个百分点左右,努力实现1亿左右农业转移人口和其他常住人口在城镇落户”^①。从结果来看,常住人口城镇化率在2020年达到了64%,但户籍人口城镇化率只有45%,二者之间的差距高达19个百分点,与2014年相比并未下降。主要原因在于,常住人口城镇化率增长速度明显较预期更快,或者说从农村新转移出来的流动人口仍然在快速增长,中国仍然处于大规模农村人口不断挣脱乡土流入城市的阶段。

当前,中国仍然处于城镇化的快速推进时期,但是城镇化的重点会发生显著的变化。过去20年,中国经历了人类有史以来最剧烈的城镇化进程,以土地城镇化为代表的空间城镇化在很短时间内基本完成,并形成了较好的基础设施和公共服务。但是,从人的城镇化来看,过去20年城镇化的重点是大规模农村人口挣脱土地的束缚,流动到城市和二、三产业就业,但又未在城市真正扎根,长期“漂泊”于城乡之间。显然,大规模流动人口既是过去20年中国城镇化的关键主体,也是当下和未来中国城镇化的主要挑战。在空间城镇化基本完成,大规模流动人口已经挣脱乡土而未在城市真正扎根落地的背景下,可以说中国城镇化仍然只基本走完了上半程。未来很长一段时间,中国城镇化的重点应该会转移到流动人口的落地扎根上来,进而完成城乡关系的彻底重构,这可以称为中国城镇化的下半程。

三、回归乡土:城镇化的下半程

从人的城镇化来看,两种城镇化率统计差异中的户籍因素的重要性不应被夸大。目前,除北京、上海等超一线城市外,户籍所连带的社会权利已经很弱,尤其是广大中西部地区的中小城市,基本已经放开了落户限制。对绝大多数农民工来讲,他们很难在北京、上海等城市落户,但中小城市(镇)的落户则取决于其落户意愿。目前,国家政策允许农民自由进入城市务工,允许农民自主选择是否将户籍转入城市,但对城市工商资本下乡采取了诸多限制措施,也严禁城市居民转换为农村户籍或到农村购置宅基地。因此,国家在城乡之间设置的不平衡的政策体系,实际形成了对农村和农民的一种保护机

^① 国家新型城镇化规划(2014—2020年). 中华人民共和国中央人民政府网.(2014-03-16) [2021-12-07]. http://www.gov.cn/zhengce/2014-03/16/content_2640075.htm.

制(林辉煌 贺雪峰 2016),主要是保护农民的土地承包权利和宅基地权利。

虽然国家政策已经强调不以退出农村宅基地和对土地的承包权利为前提转入城市户籍,以确保农民在户籍转换后的土地权利;但是很多农民对自身能否真正彻底在城市扎根以及国家政策的延续性尚存疑虑,转换户籍的积极性很低,绝大多数农民工不愿意转为城市非农户籍(张翼 2011)。可见,户籍城镇化率的重点不在户籍,户籍转换只是一个象征和符号,更关键在于流动人口能否在城市享受基本公共服务,并最终实现安居乐业。

从流动人口安居乐业的角度来看,首先需要判断的是他们是否能够(及愿意)在东部沿海务工的城市地带扎根下来。从现实情况来看,绝大部分人的回答是否定的。

当前,阻碍农民工在东部城市地带扎根的首要因素仍然是住有所居问题。“经营城市”模式在大力改善城市基础设施和公共服务、促进工业园区开发和建设的同时,也必然导致城市住房价格高企。“经营城市”的本质,是地方政府以土地要素为核心来完成城市化的原始资本积累,城市化的主体则通过购买商品住宅等方式分担城市化的成本,为城市基础设施、公共服务和园区建设开发融资(赵燕菁 2014)。总体而言,农民工的经济收入和社会福利保障水平都还比较低,他们根本无力负担东部沿海地区的安居成本,因此只能长期在东部沿海城市和中西部家乡之间“候鸟式”流动。在北京、上海等一线城市,即使那些受过良好高等教育拥有稳定收入的新市民阶层,都对其高房价感到压力巨大,遑论绝大多数普通农民工了。就是在东部城市地带的二三线城市,其房价也超出了大部分农民工的承受范围。

东部城市地带高昂的教育、医疗等公共服务和日常生活成本,也是阻碍农民工扎根的重要因素。从笔者在东部沿海一些二三线城市(镇)的调研来看,虽然目前本地义务教育实现了免费、基本医疗保险也实现了全覆盖,但是由于东部沿海城市带的本地城乡居民普遍有较高的资产性收入(典型的表现是宅基地增值和住房出租,还包括一些村庄社区的集体经济分红等),且拥有更多具有正式社会保障的企业就业机会和更高的经济收入,导致东部沿海城市(镇)尤其是中小型城镇的城乡结合地带的教育、医疗等公共服务成本(有些是隐形成本)都较高,日常生活成本也被哄抬得很高,大房子、高彩礼、豪车等消费名目层出不穷。

与东部沿海城市带不同,农民工家乡的中小城市(镇)的住房价格、公共服务和生活成本都明显更低,在农民工群体能够咬牙承担的范围之内,因此很多农民工都将家乡以县城为代表的中小城市(镇)作为下一步的主要归宿之处(李晓江,郑德高, 2017; 宋国恺,陈欣蕾 2021)。

除前述经济性因素外,农民工之所以更倾向于选择家乡的中小城市(镇)落地扎根,还与社会文化性因素密切相关。一方面,中国人具有很强的乡土或家乡情结,这是乡土中国最深沉的社会底蕴之一。不仅人们的生活生产方式长期束缚于乡土,人们的价值观念也对乡土具有特别的感情和依恋。家是中国人最重要的根和本,家乡实际上是家的外推和扩大,因此乡土或家乡情结对中国人社会行动具有很强的引导

性。另一方面,农民工在家乡的社会关系网络具有很强的完整性,一旦其远离家乡在东部沿海地带彻底扎根,就在很大程度上脱离了这一重要的社会网络。他们在家乡的城乡空间体系中重新扎根,则在很大程度上保持了原有社会关系网络的完整,并可进一步扩展和外推,进而嵌入家乡的城乡社会之中,浸润和汲取这一社会的养分,避免成为城市化洪流中的原子化个体,家乡的城乡社会是他们的栖居地和避风港。正是因为对家乡的社会关系网络和乡土情结的依恋,大部分农民工都不愿意远离家乡而在东部沿海城市地带彻底扎根。

我们曾就此在晋江市做了调研。晋江市是全国著名的农民工务工地点,全市常年有外来农民工110万人左右,与本市户籍人口相当。由于农民工是晋江民营经济的基础和支柱,地方政府很早就特别注重对农民工各种权益的保护。早在2010年之前,晋江市就出台了“流动人口服务管理十五条”的意见,对农民工子女义务教育等方面给予有力保障。2011年出台了居住证制度,在晋江务工的农民工都可以无条件办理居住证,办理居住证后可享受子女接受义务教育、参加职工医疗互助、申请承租或购买保障性住房等30项晋江市市民待遇。其中,最受欢迎的是子女义务教育,外来农民工子女可与晋江市市民一样免费享受十二年义务教育。到2016年,全市有外来学生共21.53万名,占在读学生总数的60%,其中有93.2%就读于公办学校(王春光等2019:94-95)。2012年,晋江直接出台了“零门槛”落户制度,只要在晋江居住满一年,有固定居所和就业,无房也可落户。同时,由于晋江民营经济非常发达,地方政府财政收入充盈,城市建设主要依赖地方一般公共预算投入,对土地财政的依赖度较低,因此其房价在同级别城市中也一直比较理性,在不少农民工可承受的范围之内,农民工还可以申请购买保障性住房。虽然地方政府给予了农民工完全的市民化待遇,也取消了落户限制,房价也处于可负担范围,但真正选择在晋江购房落户、彻底扎根下来的农民工却比预想的少很多。比如,“零门槛”落户政策出台两年后,也只有11569位外来人口落户晋江,其中无房落户的只有150多人,购房落户的也只有2000多人,其他途径落户的占80%(很多人不是典型的农民工)^①。截至2016年底,也只有28467位外来人口落户(王春光等2019:94-95)。显然,这些在晋江扎根落户的外来人口中很大部分并不是农民工,即使他们全是农民工,与110万人的总量比起来也显得规模很小。

当然,现在的家乡已经不再仅仅局限于传统小规模村落社区,而是在城镇化进程中横跨城乡的新社会空间。由于交通、通信等各种基础设施的改善,市场网络的铺展,人们的经济活动、社会关系等都从相对封闭和自成一体的村庄社区中解放出来,传统村庄也被高度整合到了更大范围的市场和社会网络之中。这一更大的新社会空间,最典型的就是城乡县域社会,即以县城为中心、以小城镇/集镇为节点、以村庄社区为基础的层级分明而又高度整合的新经济社会空间。因此,农民工返回家乡重新

^① 文静. 2014. 晋江户籍制度改革调查. 中国青年报, 8月28日。

扎根沉淀下来的过程,也是其主动参与重构县域社会的过程。这既是对城乡之间新社会空间的重构,也是对新社会形态的重塑。县域城镇化的真正完成,就是县域社会真正实现重新整合构造的过程,农民工是参与这一过程的主体力量。

综上所述,农民工的真正城镇化和市民化很大程度上会通过返回家乡实现,他们会在家乡的城乡空间体系中重新分层级扎根下来,县域范围内的县城和小城镇是农民工返回家乡后的主要空间载体。我们也许可以将其称为农民工的“分层沉淀”过程,即农民工根据自身的经济收入、家庭结构等因素,主动选择在家乡的中小城市、小城镇、小集镇和村庄等不同层级空间中重新扎根落地的过程。农民工“分层沉淀”的过程,也是回归乡土的过程。

但是,从当前来看,农民工逐步回归乡土,在家乡“分层沉淀”还只是一个趋势和势能,尚面临诸多严峻挑战和困难。首先,能否有效获得重要的基本公共服务,是农民工在家乡的城乡空间体系中能否扎根下来的重要挑战。农民工市民化的一个关键,就是能够和城市居民一样均等地享受基本公共服务,其中最典型的是教育、医疗、社会保障等。农民工只有能够在城市获得一系列基本公共服务,才能够和城市体面而稳定地安居乐业,并顺利完成家庭和人口再生产。

比如,过去十多年,中西部地区城镇化的一个主要动力就是教育(聂洪辉,2019;雷望红,2020)。自农村税费改革后,国家逐渐推动教育实行“以县为主”的模式,农村中小学布局大规模调整,小微学校和教学点大规模撤并,教育资源日益向县城和小城镇聚集(熊春文,2009;闻翔,昕,2015)。与此同时,县域内私立中小学异军突起。在大部分地区,私立中小学在教学质量上较公立学校有优势,它们基本都设立在县城,这进一步推动了教育资源向县城聚集。教育资源向城镇聚集,在很大程度上推动了县域城镇化,尤其是房地产市场的繁荣。

目前,在中西部很多地区,城镇中小学“大班化”成了一个非常普遍的现象,而农村中小學生源则严重流失,国家投入大量财政资金建设的教育教学设施使用率很低,甚至直接空置。与教育资源布局相似,县域内医疗卫生体系也面临同样的挑战,由于群众追求更好的医疗卫生服务,看病经常直奔县城,县城主要医院人满为患;乡村两级医疗卫生机构虽然投入巨大,但发挥的医疗卫生服务功能日益萎缩,村卫生室的主要职能基本转向了基本公共卫生服务。教育、医疗等基本公共服务,既是推动城镇化的重要动力,也是农民工真正市民化的重要保障。在城镇化高速推进的进程中,如何确保城市基本公共服务的有效供给,并日益扩大覆盖面,让以农民工为代表的新市民群体能够享受优质价廉的公共服务,仍然还有很长的路要走。

其次,当前中西部地区县域社会能够提供的非农就业机会严重不足,这对农民工真正扎根落地形成根本性的障碍。农民工能否在城市获得稳定的就业和收入,以维持在城市的各种生活支出,进而在城市完成家庭和人口再生产,是他们能否在城市长期扎根立足的关键。然而,正是在稳定就业问题上,越是农民工能够承担城市化成本的中西部中小城镇,其就业吸纳能力往往越小,工资收入水平也越低。

全国农民工监测调查报告显示,2011年全国外出农民工在乡外县内务工的占20.2%,县外省内务工的占32.7%左右,省外务工的占47.1%左右。其中,东部地区乡外县内务工的占32.1%,县外省内务工的占51.3%,省外务工的只有16.6%;中、西部地区乡外县内务工的分别占13%和15.4%,县外省内务工的分别占19.8%和27.6%,省外务工的占比分别高达67.2%和57.0%。2012年的情况与2011年高度一致。2013年后,农民工监测调查报告再未区分乡外县内、县外省内的比重,只是笼统地报告乡外省内的农民工占比。历年报告显示,2010年后省内农民工的比重逐年缓慢提高,2019年省内就业农民工占外出农民工的比重为56.9%,比2011年提高了4个百分点;根据这一趋势,乡外县内农民工比重较2011年也应略有提升,应该在22%左右^①。

表1 外出农民工的空间地域分布

单位: %

	2011年			2012年		
	乡外县内	县外省内	省外	乡外县内	县外省内	省外
全国	20.2	32.7	47.1	20.0	33.2	46.8
东部	32.1	51.3	16.6	32.0	51.7	16.3
中部	13.0	19.8	67.2	13.1	20.7	66.2
西部	15.4	27.6	57.0	15.4	28.0	56.6

资料来源: 全国农民工监测调查报告(2012)。

2019年,全国农民工总量为29077万人;本地农民工11652万人,其中东部地区5624万人,中西部地区6028万人;外出农民工17425万人,其中东部地区4792万人,中西部地区12633万人。全国跨省农民工为7508万人,占外出农民工总量的43.09%,比2012年下降3.71个百分点。其中东部地区821万,占东部地区外出农民工的17.13%,比2012年增长0.83个百分点;中西部地区6687万人,占中西部地区外出农民工的52.93%,比2012年下降8.81个百分点。由于2013年后农民工监测调查报告不再报告外出农民工在省内就业的层级分布,我们只能依据2012年的统计予以一定推算^②。由上述分析可见,与2012年相比,来自东部地区的外出农民工在省内就业的占比下降了0.83个百分点,来自中西部地区在省内就业的农民工占比则增加了8.81个百分点。若假定来自东部地区和中西部地区的农民工在省内就业的增减规模,分别平均分布在乡外县内、县外省内两个层级中,则2019年来自东部地区的外出农民工在乡外县内、县外省内就业的比重分别为31.17%、50.87%,来自中

① 按照省内就业农民工增加的部分在乡外县内和县外省内平均分布推算。

② 自2016年起,农民工监测调查报告进一步将东北地区(黑龙江、吉林、辽宁)的农民工情况予以单独报告。因此,2012年的数据中东部地区包括了辽宁省,而2019年的推算数据将东北三省一起纳入了中西部地区计算,由此才能与2012年的数据展开对比。这一微小的口径变化,应该不会影响总体判断。

西部地区的外出农民工在乡外县内、县外省内就业的比重分别为 18.57%、28.51%。

可见 2019 年东部地区农民工总量虽然规模巨大,但以本地就业为主,县域范围内就业农民工合计约 7 118 万人,占农民工总量的 68.34%,县外省内就业 2 477 万人,占总量的 23.78%,跨省就业只有 821 万人,占总量的比重仅为 7.89%。相反,中西部地区农民工则以外地就业为主,中西部地区农民工总量为 18 661 万人,其中本地农民工 6 028 万人,乡外县内就业约 2 346 万人,因此县域范围内就业合计约 8 374 万人,占农民工总量的 44.87%;县外省内就业约 3 602 万人,占农民工总量的 19.3%,跨省就业 6 687 万人,占总量的 35.83%。因此,对中西部地区而言,在本县以外务工的农民工合计达 10 287 万人,占农民工总量的比重高达 55.13%。

显然,当前中西部地区县域内农民工就业总量为 8 000 万出头,占农民工总量的比重为 40% 出头,三分之一以上农民工仍然是跨省就业,乡外县内就业人数总量仅为 2 000 万出头,占县域内农民工就业总量的比重仅约四分之一,而乡镇范围内的本地农民工反而占四分之三。由此可见,中西部地区农民工就业呈现两头集聚态势,乡镇以内本地就业和跨省外出就业农民工分别占农民工总量的 32.3% 和 35.83%;中西部地区县城的就业吸纳能力非常有限,乡外县内就业农民工占农民工总量的比重仅约 12.57%,而且这还不完全是在县城就业,县城吸纳的农民工占农民工总量的比重应只有 10% 左右。

中西部地区县城总体的吸纳就业能力非常有限,这对农民工在家乡重新落地扎根形成了巨大挑战。一些中西部县城甚至出现了一种奇特的“去工业化”现象,在县域经济结构中,第二产业占 GDP 的比重持续走低,并显著低于第一产业和第三产业(安永军 2019),县域第三产业则呈现繁荣景象。以生活服务业为主的第三产业,主要是一种消费功能,县域第三产业的繁荣本质上是农民工群体将东部沿海地区的务工收入转移到中西部家乡消费的结果,因此县域第三产业具有一定“虚假繁荣”性质,甚至有可能让县域城镇化的主体(以农民工为主)过早形成一种低收入、高消费的经济模式,这会对他们真正扎根和融入城市形成阻碍。

实际上,以县域为基础的新社会空间和新社会形态的重塑,家庭仍然是最基本的行动单元。当前,由于农村中青年群体大规模外出务工,老龄人口留守在家种地,因此中西部地区普遍形成了一种“以代际分工为基础的半工半耕”家庭形态(夏柱智,贺雪峰 2017)。由于中西部地区县城非农就业吸纳能力太弱,县域内其他非农就业机会也相当有限,许多农民工虽然可能会在县城、小城镇购置房产,并将子女送入县城享受更好的教育资源,但是他们仍然会长期跨地域到东部沿海或省内大中城市务工,年老的父母也仍然会继续在老家耕种土地,凭借家庭中父代务农和子代务工的双份收入,支撑在家乡县域城镇化的生活成本。

因此,在农民工通过“分级沉淀”的方式逐步实现就近就地城镇化的过程中,这种“半工半耕”的家庭形态还会长期存在。只有随着中国经济结构和人口结构的进一步转型,县域非农就业空间进一步增大,全社会适龄劳动力进一步减少,劳动力供

求关系进一步调整,工资水平进一步提高,中国大规模农民工的跨区域流动所导致的独特的“半工半耕”家庭形态才会逐渐消解,但在短时期内还很难快速消解。比如,2019年中西部地区仍然有6687万跨省农民工,县外省内就业农民工也有3602万人,二者合计达10289万人,县外就业的农民工有约三分之二是跨省务工。虽然自2014年全国跨省外出农民工达到7867万的峰值后,外出农民工数量呈缓慢下降趋势,但下降速度非常缓慢,到2019年仍然高达7508万,五年时间只减少了359万,年均减少只有70万左右。显然,农民工(尤其是跨省农民工)还没有进入快速下降和大规模彻底返乡的时期。

总之,大规模农民工的真正市民化,是中国城镇化下半程最关键的 task 之一。无论是基于经济方面还是社会文化方面的考虑,农民工都不太可能在东部沿海地区大规模落地扎根,返回家乡并分层级在以县域为主体的城乡空间体系中沉淀下来,是他们城镇化和市民化的最优路径。但是,由于县域产业发展有限,县域城镇化过程中的农民家庭可能在很长时期内均无法达成“产城融合”的状态,年轻人在东部沿海或省内大中城市务工,老人在农村务农,家庭同时在城市和农村拥有居所的这种城镇化进程中的“过渡性”形态将长期持续,这也是中国城镇化下半程中的常态。

四、简要的结论

从乡土中国向城乡中国的转型,是一个巨型农业大国向巨型城市大国的转变。工业化和城市化是近代西方大转型的后果,是人类社会最重大的社会变迁之一。经过近世一百余年的发酵酝酿,中国从世纪之交开始经历了一个史无前例的城镇化进程,目前仍然处于城市化的高速推进时期,城乡关系也正在剧烈调整。

中国城镇化进程中的一个关键特征是户籍人口城镇化率和常住人口城镇化率之间的巨大鸿沟,这是由城乡之间的大规模流动人口造成的。进入21世纪,长期蓄积于农村的大规模劳动力在短期内井喷式地涌入城市务工,他们逐渐从土地和家乡挣脱出来,投入异地工业化和城镇化的巨大洪流之中,但却长期“候鸟式”漂泊于城乡之间,处于“半城市化”状态。大规模农民工的“半城市化”,本质上只是在生产方式和经济收入上挣脱了土地的束缚,不再主要依赖土地和农业为生,转而从工业和城市获取经济收入。因此,中国城镇化率虽然已接近65%,但由于大规模农民工的存在,仍然只迈过了城镇化的上半程。

农民工的真正市民化是中国城镇化下半程的关键任务之一。受经济和社会文化等多方面因素的影响,中西部地区农民工市民化的主要目的地不是东部沿海地区,而是返回家乡,在家乡的城乡空间体系中分层级重新扎根沉淀下来。在这个“分层沉淀”的过程中,返乡农民工作为主体力量,将对以县域为核心的城乡空间体系和社会形态完成重塑,一个新的社会空间和社会形态将被塑造出来。因此,中国城镇化下半程的核心是农民工回归乡土并重构乡土的过程。但是,由于县域非农就业空间有限,

农民工家庭以代际分工为基础的跨区域的“半工半耕”家庭形态仍然会长期存在,这也反映了中国城镇化下半程的长期性和艰巨性。

显然,中国城镇化进程比较明显地表现出了两个不同的历史阶段,可以称为城镇化的上半程和下半程。在城镇化的上半程,中国实现了空间和产业的城镇化,农民挣脱了土地和农业的束缚,加入到了城镇和工业的洪流之中,但这也形成了极大规模的长期“漂泊”于城乡之间的流动人口。大规模流动人口的重新落地扎根,是城镇化下半程的核心,他们将在家乡的不同城乡空间体系中沉淀下来。中国城镇化的上半程是挣脱乡土的过程,而回归乡土则是下半程的主题。从挣脱乡土到回归乡土,是中国社会和中华文明的一次巨变。

当前,与高速城镇化进程相伴随,国家正在着力推进乡村振兴战略。从中国城镇化下半程的路径和形态来看,中国的乡村振兴不能机械和静态地来理解,要把乡村振兴战略放在城镇化下半程的历史进程中、放在城乡关系剧烈调整的动态格局中来把握。因此,乡村振兴就不是简单的村庄振兴,而是以城乡融合为轴线的县域振兴、以县城为核心的全面发展。站在中国城镇化的上半程和下半程交会的历史瞭望台上,我们相信中国能够统筹好城镇化与乡村振兴的动态辩证关系,为第三世界的现代化探索出一条独特的中国道路。

[参考文献]

- 安永军. 2019. 中西部县域的“去工业化”及其社会影响. 文化纵横(5): 79-87
- 白重恩, 张琼. 2014. 中国的资本回报率及其影响因素分析. 世界经济(10): 3-30
- 陈锡文. 2020. 中国农村改革: 回顾与展望. 北京: 知识产权出版社
- 段成荣, 谢东虹, 吕利丹. 2019. 中国人口的迁移转变. 人口研究(2): 12-20
- 国务院研究室课题组. 2006. 中国农民工调研报告. 北京: 中国言实出版社
- 韩正. 1999. 为了居者有其屋的美好理想——上海九十年代住房制度改革回首与前瞻. 上海国资(5): 4-9
- 雷望红. 2020. 县域教育城镇化的发展路径与政治风险. 兰州学刊(12): 162-171
- 李晓江, 郑德高. 2017. 人口城镇化特征与国家城镇体系构建. 城市规划学刊(1): 19-29
- 林辉煌, 贺雪峰. 2016. 中国城乡二元结构: 从“剥削型”到“保护型”. 北京工业大学学报(社会科学版)(6): 1-10
- 马小红, 段成荣, 郭静. 2014. 四类流动人口的比较研究. 中国人口科学(5): 36-46
- 聂洪辉. 2019. 教育吸纳: 中西部地区县域城市化的另类逻辑. 四川行政学院学报(3): 13-22
- 撒列尼, 等. 2015. 社会主义企业家: 匈牙利乡村的资产阶级化. 史普原, 等译. 北京: 中国社会科学出版社
- 宋国恺, 陈欣蕾. 2021. 农民工城镇化转变: 从“乡—城”到“乡—县—城”——以农民工落户城市层级选择意愿为视角. 西安交通大学学报(社会科学版)(5): 74-84
- 王春光, 杨典, 肖林, 等. 2019. 县域现代化的“晋江经验”. 北京: 社会科学文献出版社
- 闻翔, 亓昕. 2015. 小微学校: 乡村义务教育的新模式及其危机. 学海(5): 31-38
- 夏柱智, 贺雪峰. 2017. 半工半耕与中国渐进城镇化模式. 中国社会科学(12): 117-137

- 熊春文 2009. “文字上移”: 20 世纪 90 年代末以来中国乡村教育的新趋向. 社会(5): 110 - 140
- 张翼 2011. 农民工“进城落户”意愿与中国近期城镇化道路的选择. 中国人口科学(2): 14 - 26
- 赵燕菁 2002. 从城市管理走向城市经营. 城市规划(11): 7 - 15
- 赵燕菁 2014. 土地财政: 历史、逻辑与抉择. 城市发展研究(1): 1 - 13
- 赵燕菁 2017. 城市化 2.0 与规划转型: 一个两阶段模型的解释. 城市规划(3): 84 - 93
- 周飞舟, 吴柳财, 左雯敏 等 2018. 从工业城镇化、土地城镇化到人口城镇化: 中国特色城镇化道路的社会学考察. 社会发展研究(1): 41 - 64
- 周皓 2021. 中国人口流动模式的稳定性及启示——基于第七次全国人口普查公报数据的思考. 中国人口科学(3): 28 - 41
- 周黎安 2008. 转型中的地方政府: 激励与治理. 上海人民出版社
- Chang, Gene Hsin, Josef C. Brada 2006. The paradox of China's growing under-urbanization. Economic Systems (1): 24 - 40
- Zhang, Li 2004. China's Limited Urbanization: Under Socialism and Beyond. New York: Nova Science Pub Inc
- Northam, Ray M. 1975. Urban Geography. New York: John Wiley & Sons
- Ran, Maoxing, Brian J. L. Berry 1989. Underurbanization policies assessed: China, 1949—1986. Urban Geography (2): 111 - 120

From Earthbound China to Urban-rural China: the First Half and the Second Half

JIAO Changquan

Abstract During the first two decades of the new millennium, China has experienced the most tremendous urbanization in human history, which has been from earthbound China to urban-rural China. As extensive migrants float between cities and countryside like migratory birds in the long-term, they only have got rid of land and agriculture in terms of employment and income but have not been embedded in urban areas. Therefore, China's urbanization has only completed the first half basically. In the future, the second half of urbanization will happen in China. It means that large-scale migrant workers will return to their hometown step by step and be re-embedded in the system of urban-rural social space in their hometown, which will reconstruct a new social space and social pattern that is centered in the county. The first half of China's urbanization was a process of struggling to be free of the earthbound state, while the second half will be returning to the native land. Thus, this historical process is a dramatic change of Chinese society and civilization.

Keywords Earthbound China; Urban-rural China; The first half; The second half