

# 新苏南模式:乡村振兴的一个解释框架

武小龙<sup>1,2</sup>,谭清美<sup>2</sup>

(1.南京航空航天大学 人文与社会科学学院,江苏 南京 211106;

2.南京航空航天大学 经济与管理学院,江苏 南京 211106)



**摘要** 新苏南模式作为一个“主动式”与“内源式”的乡村建设实践范式,为理解中国新时代乡村振兴战略提供了一个解释框架。研究发现,在乡村振兴与区域协调发展的话语下,苏南乡村城镇化在经济增长动力、产权结构形式、经济增长方式、乡村发展目标上均产生了质的转向,主要以制度创新为实践驱动,从而消解城乡区域发展不平衡。在振兴理念上,通过户籍制度、就业机制、社会保障机制的变革,以促进城乡融合;在振兴手段上,通过“三集中”的实践策略,以落实乡村有效治理;在振兴指向上,通过多元合作与网络化发展的路径,以建立一个“村庄空间—中心社区—城镇地域”多中心的城乡融合共生系统。

**关键词** 乡村城镇化;新苏南模式;城乡融合发展;乡村振兴

**中图分类号:**C 911 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-3456(2019)02-0018-09

**DOI 编码:**10.13300/j.cnki.hnwkxb.2019.02.003

## 一、现象与问题:乡村振兴何以兴起?

目前,中国已逐步迈向“乡村振兴”与“区域协调”的新时代社会转型期,“发展不平衡不充分”成为新时期急需解决的主要社会矛盾。现实中,长期以来以牺牲农村利益为代价的“城市偏向型工业化发展模式”触发了复合型城乡二元对立结构的生成与固化,乡村空心化、伪城市化、城乡二元病态化等现象愈发严重;理论上,城市与乡村作为一个相互依存、相互融合、互促共荣的生命共同体<sup>[1]</sup>,“对称互惠共生发展”的一体化常态关系理应是新时代的发展方向<sup>[2]</sup>。对此,在战略上,习近平总书记在十九大报告中顺势提出“乡村振兴战略”,该战略的重点即是要以落后乡村为本位,通过乡村农业、产业、生态、生活的振兴与发展,以解决城乡发展不平衡问题。

事实上,在 2000 年之后,中国以城镇化发展为核心的乡村建设之路一直在飞速前行,截至 2016 年底,我国城镇人口达到 7.93 亿,城镇化率提高到 57.35%,达到世界平均水平。但其中人口城镇化却相对滞后,户籍人口城镇化率仅为 40%左右,城市中依然有两亿多进城务工的农民工群体尚未完成根本性的市民化转变,城乡区域之间的差距依旧未得到根本性的消解。因而,“以人民为中心”的促进城乡平衡发展的包容性制度建设成为新时代乡村振兴战略的重点任务之一<sup>[3]</sup>。在这方面,中国苏南地区的乡村建设之路为中国乡村振兴提供了一个实践引领,特别在苏南区域发展的新时期,苏南乡村建设旨在以制度创新为实践驱动,从而根本消解城乡区域发展不平衡问题。统计数据显示,2016 年苏南地区的城镇化率已达 75.9%,处于全国前列,其中,苏州 75.5%、无锡 75.8%、常州 71.0%。根

收稿日期:2018-08-09

基金项目:国家社会科学基金青年项目“新型城镇化进程中城乡‘共生式发展’的治理机制创新研究”(16CZZ027);中国博士后科学基金第 59 批面上资助项目“新型城镇化下乡共生式发展的影响机理及优化机制研究”(2016M591847);江苏省博士后科研资助项目“江苏省城乡区域发展一体化的‘共生治理’机制研究”(1601244C);南京航空航天大学研究生创新基地(实验室)开放基金资助项目“江苏省‘人口-土地’城镇化均衡性测度及影响因素研究”(kfjj20181002)。

作者简介:武小龙(1989-),男,讲师,博士;研究方向:区域公共治理。

据“诺瑟姆曲线”<sup>①</sup>可知,苏南地区已基本进入城镇化发展的后期阶段。苏南城镇化发展之路的成功,得益于20世纪80年代以小城镇和乡镇企业发展带动为特征的“传统苏南模式”的实施。虽说传统苏南模式是以促进乡村经济发展为本位,但随着经济体制和社会形态的变化,在新时代转型发展时期,苏南模式亦开始出现新的发展动向,并逐步向以“制度创新和城乡融合”为核心的“新苏南模式”变迁。可以说,新苏南模式作为一个“主动式与内源式”的以促进城乡平衡发展为核心的乡村建设典范,为理解中国新时代的乡村振兴提供了一个有力的解释框架。

## 二、文献回顾与分析进阶

早在2004年十六届四中全会上提出“两个趋向”的论断后,以城市为中心的发展模式即开始从国家的顶层设计被逐步纠正,“以工促农、以城带乡”开启了中国城乡社会发展的新序幕。特别地,在新时期,乡村振兴更是成为一项中国现阶段推进城乡平衡发展的重要理论议题为学界、政界和媒体广泛关注。现有关于“乡村振兴”的研究成果虽然较为丰富,但学界对部分研究范畴和理论定义依然存在一些分歧,尚未形成一致共识。

### 1. 何以定位:研究对象与内涵诠释

在乡村振兴的研究定位上,这主要涉及乡村振兴的研究对象、内涵界定等问题。对于乡村振兴的对象,乡村社会学、经济学界比较注重从农业农村农民的本位出发,以激活乡村振兴的内在动力,比如,贺雪峰指出乡村振兴应以绝大多数中西部一般农业型农村以及缺少进城机会的农民为主体,为他们提供生产生活保障<sup>[4]</sup>。城市地理学、规划学界更加侧重于从城乡关系角度以分析内外部均衡发展的条件,比如,李智等人研究认为乡村的振兴与重构应以城乡要素、城乡空间、城乡联系为载体,从而形成互促效应<sup>[5]</sup>。关于乡村振兴的内涵,虽然不同学者对其概念界定存在些许差异,但在本质特征上已基本形成一致共识。即认为乡村振兴是一种乡村社会的现代化转型过程,这一过程涉及政治、经济、文化、生态、福祉和治理体系等各个方面的振兴与重构<sup>[6]</sup>,并且在制度安排上是基于“公民利益至上”的理论逻辑而展开的<sup>[7]</sup>。

### 2. 何以进行:视角、方法与研究焦点

目前关于乡村振兴的研究主要从经济学、社会学、地理学、政治学等研究视角展开,比如,政治学重视社会多元主体的协同合作,认为需要形成“政府—社会组织—农民”的有序参与和协同治理<sup>[8]</sup>。地理学侧重于考虑城市区位的统筹规划,认为乡村振兴之路应超越以往“乡村工业化”“乡村城镇化”的非线性转型过程<sup>[9]</sup>。另外,在研究方法上大多以实地调研或案例分析为主,余侃华即以台湾农村再生计划为例,认为应构建“人—技术—乡村”的路径以推进乡村振兴<sup>[10]</sup>。

在研究焦点上,乡村振兴的研究核心主要汇集在如何实现这一振兴机制上?在西方理论界,早就形成了诸多针对“乡村发展”的理论体系。一方面,以农村为主体的“自下而上”的“乡村偏向论”,包括:“乡村城市发展战略”<sup>[11]</sup>和“选择性空间封闭”发展论<sup>[12]</sup>,认为应建立以农业为中心的,以区域内部资源为基础的发展模式。另一方面,注重城乡互促与合作的“上下互动的城乡融合”理论,包括:城乡融合型网络化发展框架<sup>[13]</sup>、“城乡联系流”分析框架<sup>[14]</sup>、“Desakota”模式<sup>[15]</sup>、区域网络发展模型<sup>[16]</sup>、三维城乡合作模型<sup>[17]</sup>等等。国内学界对乡村振兴的路径亦从不同角度进行了探讨,综合乡村本位、城乡融合等角度,众多研究指出,乡村振兴的推进需要在“城市利益让渡”<sup>[18]</sup>的基础上,反思和重塑城乡政策体系机制<sup>[19]</sup>,同时通过对“新乡贤”的积极培育来激活乡村治理的内生力量<sup>[20]</sup>,最终实现乡村秩序的重构与城乡要素的融合。

### 3. 何以展开:不足、反思与研究动向

在乡村振兴的研究中,学界对江苏及苏南乡村城镇化的模式亦有着独特的阐释。众多研究表明

<sup>①</sup> 世界城市化进程“诺瑟姆”公理指出,世界各国城市化发展遵循S型轨迹,大致可分为三个阶段:初期阶段,城市化率在30%以下,城市化速度比较缓慢;中期阶段,城市化率在30%—70%,城市化加速发展;后期阶段,城市化水平超过70%,城市规模在达到90%后达到饱和。

苏南城镇化是一种自下而上的“半城镇化”模式,初步实现了农村人口职业转化和农村地域的城镇化<sup>[21]</sup>;其中,“就地城镇化”是苏南乡村地区发展的重要特征。当然,随着苏南乡村城镇化的逐步发展,因土地、劳动力、资本等生产要素价值的增长,苏南城镇化亦出现了一些发展困境,比如,有研究指出苏南地区存在形式城镇化、规模城镇化等粗放式发展的问题,提出应提升整体功能推动乡村发展<sup>[22]</sup>;并提出可通过城乡协调制度创新<sup>[23]</sup>、土地制度创新<sup>[24]</sup>、行政管理体制和财政政策制度创新<sup>[25]</sup>以推进乡村城镇化。然而,既有研究尚未建构一个新时期苏南乡村发展的理论分析框架,特别地,将“新苏南模式”与乡村振兴结合起来讨论并阐释二者的联结机制,对于新时代乡村振兴战略的实施有着较强的实践价值,这亦是苏南城乡区域得以可持续发展的核心所在。

综上所述,一方面,国内外学术界已形成了众多较为成熟的乡村发展与城乡关系理论,并且在各国探索乡村城镇化和城乡融合发展的实践中逐步形成了各自的模式,比如,拉美模式、东亚模式等,但这些理论和实践模式是否紧密契合中国不同地域的实际,仍有待进一步佐证,因为在具有显著区域差异性的中国社会,乡村的振兴势必要综合考虑地方性知识与文化。另一方面,现有关于乡村振兴的研究呈现出一些新的研究动向,包括:乡村农业经营去社区化<sup>[26]</sup>、乡村生产主义与后生产主义<sup>[27]</sup>、乡村建设的类型学考察<sup>[28]</sup>等等,但既有研究尚未在中国乡村振兴的实践上形成一个明确方向。基于此,本文旨在从苏南地区乡村振兴的实践模式入手,通过对苏南乡村城镇化发展经验的总结、归纳与反思,同时结合新苏南模式的特点与实践策略的解读,以期为新时代中国乡村振兴的实践方向提供一个解释框架。

### 三、苏南模式:中国乡村城镇化的一个实践范式

“模式”通常是指对某个国家或地区具有自己特色的改革和发展道路的理论概括,并且随着实践的发展,模式也是一个不断演进的过程。乡村城镇化发展模式即是如此,它是对某一区域经济体制运行模式的一种理解。可以发现,在改革开放四十年的中国乡村城镇化发展过程中,涌现出诸多的区域经济发展模式,其中以苏南模式最为典型。

#### 1. 传统苏南模式:“主动式与内源式”的乡村城镇化路径

“苏南模式”是1983年由费孝通先生在《小城镇·再探索》一书中正式提出,是20世纪80年代后形成的中国特色的农村工业化发展之路。传统意义上的苏南模式主要是指在20世纪90年代之前,以乡村集体企业为主,通过以工补农的形式促进农业现代化发展,从而实现就地城镇化<sup>①</sup>的一种发展模式。苏南模式作为中国乡村城镇化的一个典范,虽说在发展初期是由基层政府行政力量自上而下的发动和主导,但其乡村建设的整个过程却更多体现为一种“主动式与内源式”的复兴之路。

一方面,以“自发与可持续”为核心的“主动式”乡村城镇化。苏南城镇化模式是一种主动顺应城镇化发展规律,努力开发与调动内源性资源,积极寻求与城市共同发展并融入城市的主动型行为<sup>[29]</sup>。这一发展模式主要遵循“延续—挖掘—创新”的振兴路径,倡导以村庄为本位的“乡村自主性”发展,形成村民全方位参与的治理形式,以实现经济、社会、文化、生态的可持续建设。在乡土性的延续上,苏南城镇化通过对村民的就地集中安置,以维持原有生产生活方式和地方性规范;在特色挖掘上,通过乡镇企业带动,逐步推进农业种植的性质转型、农民务农的职能转型、农民居住的空间转向、农产品加工的功能转变,形成多产联动的发展态势。从而逐步推进乡村社会的城市化转型。

另一方面,以“农民市民化”为本质的“内源式”乡村城镇化。有研究表明,“人口与土地、经济城镇化的协调发展才是一种高质量的乡村振兴之路。”<sup>[30]</sup>当下城镇化的发展更多是一种纯粹的土地扩张,人的城镇化却较为滞后。而苏南城镇化模式则较好秉承了以农民市民化为本质的“内源式”发展路径,通过对村民创造性和主观能动性的积极调动,有效促成了农村剩余劳动力的转移和农民工的城市融入,让农民真正享有“城市权”。比如,在社会保障上,通过建立农村基本医疗保险和养老保险以及针对农民工的大病统筹医疗创新制度,消除农民的城市化顾虑;在就业机制上,通过建立有针对性的

① 90年代后,逐渐表现为“离土又离乡”的特征。

职业农民培训体系,甚至为失地农民提供免费的技能就业培训,引导农民工迅速上岗;在居住环境上,通过建立“集宿房”,确保进城务工人员居住有依;在子女教育上,为随迁子女提供无差别的、同城待遇式的教育保障,增强农民工城市扎根的信心<sup>[31]</sup>。

## 2.“传统苏南模式”与“新苏南模式”的内在差异

作为特定历史时期的产物,“苏南模式”有着不可磨灭的贡献。这一发展道路有效解决了农村剩余劳动力非农化转移和就业增收的根本问题,促进了乡村发展并维护了农村社会的稳定。当然,这一传统的苏南模式亦带有传统体制的烙印,存在“产权模糊、政企不分、乡镇企业布局零星分散、经济增长过于粗放、生态资源消耗过大、过于依赖国内市场和内生资源、开放程度不高”等一系列问题。因而,在 20 世纪 90 年代中期之后,随着市场经济的发展和改革开放进程的加速,苏南模式的实践呈现新的变化和演进,学界更是以此时间段为界,将 20 世纪 90 年代中期(有学者具体定为 1996 年)之后的苏南城镇化发展模式称之为“新苏南模式”。

何谓“新苏南模式”?学界一般界定为“在原苏南模式的基础上,经过创新演进所形成的新型区域经济与社会发展模式<sup>[32]</sup>”。相对于“传统苏南模式”,“新苏南模式”在发展理念、增长方式、管理模式、资源配置手段、产权制度、产业结构等方面均发生了根本性的革新和演进。第一,在经营方式上,传统苏南模式的典型特征是侧重于地方政府为主导、以乡镇企业运行为主的一种内生型经济增长,从而促进农村剩余劳动力的消化转移,新苏南模式则是更加注重以“三外”(外经、外贸、外资)为主的外向型经济增长,注重大城市的经济辐射和工农业的相互促进。第二,在产权制度上,由于传统苏南模式的发展动力是地方政府的推动和集体资金的积累,因而苏南地区实行的是公有性质的产权制度,乡镇企业的生产资料归全体社区居民所有;新苏南模式则通过产权制度改革,将原先产权模糊不清的集体所有制经济改制为产权明晰的混合经济模式(股份制经济、民营经济、外资经济),改变了政企不分的发展局限,政府的行政权力也正式退出乡镇企业,由此开启了政府引导与市场调节相结合的资源配置模式。第三,在空间分布上,“新苏南模式”侧重于工业园区的建设,旨在形成集约型、规模化经营的工业发展模式,以改变原苏南模式中粗放型、污染型的增长方式。第四,在发展路径与发展目标上,新苏南模式以绿色 GDP 和绿色发展为核心理念,推进第二、三产业同时并举,打破以往纯粹发展乡村经济的固有窠臼,推进乡村在产业、乡风、生态、生活等方面的综合有效治理,最终实现城市与乡村“五位一体”(经济、政治、文化、社会、生态)的融合协调发展。传统苏南模式与新苏南模式具体区别如表 1 所示。

表 1 “传统苏南模式”与“新苏南模式”的异同

主要区别	传统苏南模式	新苏南模式
发展阶段	20 世纪 70 年代至 90 年代前期(1996 年之前)	20 世纪 90 年代后期(1996 年之后)
典型特征	乡镇企业发展为主(内生型)	发展外向型经济(外经、外贸、外资)
管理模式	地方政府主导干预	企业改制、政企分开(政府引导)
资源配置手段	指导性计划配置为主	市场配置为主(政府引导与市场调节结合)
经济增长方式	粗放型,产品附加值低	集约型、规模化经营,产品附加值高
经济发展理念	以“经济增长”为核心,不顾及环境污染(生态失调)	绿色 GDP、绿色发展(生态文明)
产权制度	模糊不清(集体所有)	明晰产权—混合经济模式(股份制经济、民营经济、外资经济)
产业结构	以传统工业为主	第二、三产业并举
空间分布	乡镇企业零星分散(城外)	工业园区集中布局(进城)
发展路径	一味地追求经济增长	“五位一体”协调发展(经济、政治、文化、社会、生态)
发展目标	促进乡村经济	推进城乡融合

## 四、新苏南模式:新时代中国乡村振兴的一个实践框架

### 1. 苏南乡村城镇化模式的“新”特征

(1)乡村发展定位:由“农村本位”向“城乡融合”转变。乡村城镇化侧重于强调在产业支撑、人居环境、社会保障、生活方式等方面实现由“乡”到“城”的转变,而新时代的乡村振兴战略则是定位于城

市与乡村的同步发展,在城镇化阶段性建设的基础上,遵循产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的总要求,通过经济、社会、文化、生态、治理体系等方面的全面振兴,以弥合城乡差距、促进城乡共同繁荣。从这点来看,乡村振兴与乡村城镇化本身即是一种相辅相成与递进发展的辩证关系。

就苏南模式而言,这是一种典型的“城镇化模式”,是一种以农村区域为本位,通过乡村经济和乡镇企业的发展,促进乡村工业化和农村城镇化进而推动城市发展尤其是小城镇发展的模式。虽说传统苏南模式是以促进乡村经济发展为本位,但随着经济体制和社会形态的变化,苏南乡村发展正逐步向以“制度创新和城乡融合”为核心的“新苏南模式”变迁。因此,从本质上看,苏南乡村建设的发展历程即可理解为一个从最初的以农村为本位的“乡村城镇化”逐步向新阶段立足区域协调的“城乡融合”的演进过程,作为一个“主动式与内源式”的以促进城乡平衡发展为核心的乡村建设模式,为理解中国新时代的乡村振兴提供了一个有力的解释框架。概言之,新时代的乡村振兴战略强调必须以人民为中心,注重包容性制度和乡村内生能力的建设,从而形成乡村内生性的发展道路,而新苏南模式即是旨在以制度创新为突破点,通过土地制度、户籍制度、社保制度、产业政策等方面的修正,不断引领区域协调与城乡联动格局的生成。

(2)经济增长动力:由“内生型”向“外向型”转变。传统苏南模式是一种以“小城镇和乡镇企业发展带动为特征”的“内生型”的乡村城镇化发展模式。在 20 世纪 90 年代后,随着改革进程的加速、市场经济的发展以及国家沿海开放战略的实施,江苏省确立了以苏南地区为中心的沿江地区开放战略,同时受到上海浦东经济发展的辐射影响,苏南地区逐步形成了以“外向型”发展为核心的新的区域发展模式。随着“三外”(外经、外贸、外资)的迅速发展,对外合作、海外投资、对外贸易成为苏南地区经济增长的新的突破点。

可通过统计指标来具体衡量苏南地区 GDP 增长对外贸的依赖程度,这里主要用“外贸出口总额与 GDP 的比值”来度量。根据《江苏统计年鉴 2017》和《中国统计年鉴 2017》相关数据整理换算,得到表 2 和图 1 的计算结果。可以看出,80 年代后期以来,苏南地区经济发展的外贸依存度显著提升,从 1986 年的 0.06% 增长至 2016 年的 39.2%,其中,在 2006 年达到最高点 84%。从图 1 可以看出,若以 1996 年为界,1996 年之前的苏南经济发展(传统苏南模式)的对外依存度相对较低,且显著低于全国的对外依存度水平;1996 年之后,“新苏南模式”通过外向型经济的发展,使得对外依存度迅速上升,并远超过全国的对外依存度水平。这表明,乡村城镇化进程中“新苏南模式”在发展外向型经济上取得了重大成功,逐步倾向于形成一种融合“内外资”的多元化驱动的振兴模式,这有益于城乡区域整体经济的同步推进。

(3)产权结构形式:由“集体所有制”向“混合所有制”转变。20 世纪 90 年代中期开始,在市场经济和沿海开放的冲击下,“以集体经济为主、以乡镇企业为运行主体”的“苏南模式”面临多重发展困境,苏南地区开启了“企业改制”的进程。

与“传统苏南模式”相比,“新苏南模式”最本质的转变源于产权制度的改革。这主要体现在由集体所有制组织向股份制公司的改制。受温州模式崛起的影响,苏南乡镇企业主要通过与外商合资、组建企业集团等途径,将原先的集体所有制逐步改制为以“股份制、民营、外资”为核心的混合所有制结构,初步建立了现代企业管理制度。乡镇政府对企业的行政支配权彻底从企业内部退出,政府职能由原来的干预主导向服务和引导转变,政府关注的重点主要聚焦于基础设施建设和市场引导。此次改制根本性地解决了乡镇企业政企不分、产权模糊不清的问题。由此,传统的苏南模式宣告终结,“新苏

表 2 “苏南地区”与全国的外贸依存度比较(1986—2016 年)

区域	1986	1988	1990	1992	1994	1996	1998	2000	%
苏南地区	0.06	0.62	3.06	9.86	19.4	24.6	28.4	32.1	
全国	10.6	11.8	16.0	17.4	21.6	17.7	18.0	20.8	
区域	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2016	
苏南地区	43.9	67.7	84.0	75.8	63.1	52.1	45.1	39.2	
全国	22.4	30.7	35.9	32.0	26.7	23.9	22.3	18.6	

注:由于为收集到 1986 年之前江苏的统计数据,只统计了 1986—2016 年的数据变化。

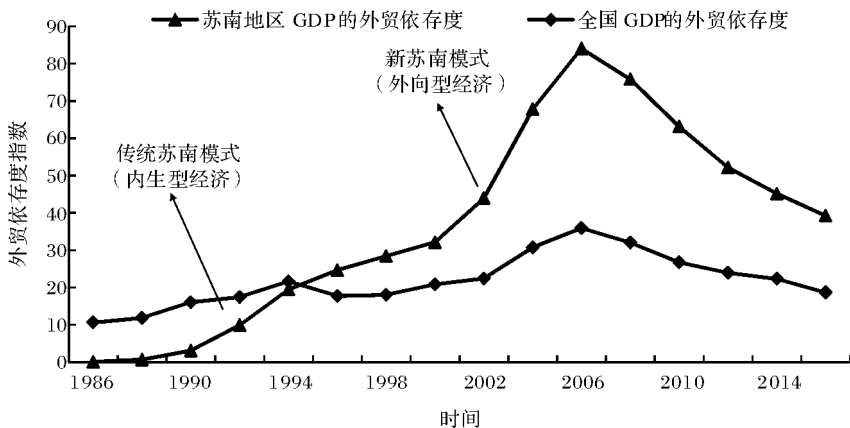


图 1 “传统苏南模式”“新苏南模式”与全国的外贸依存度比较(1986—2016 年)

南模式”正式诞生。相关资料显示,截至 1999 年初,在短短的 3 年内,仅苏州市就有 11 301 家企业得到改制,涉及净资产金额 435.4 亿元<sup>[33]</sup>。

(4)经济增长方式:由“粗放型”向“集约型”转变。乡镇企业在小城镇零星分布是传统苏南模式的重要特性,这种“粗放型、分散型”的产业布局形式带来了资源配置低效率、产品低附加值和生态环境不协调等严重问题。随着改革开放的深入和一系列沿海开发战略的实施,“分散型”的乡镇企业运作方式更显得不适应甚至阻碍第三产业的发展 and 区域经济规模效应的形成。因此,为根本性地解决传统苏南模式“粗放型”经济增长方式问题,居住向城镇集中、工业向园区集中,成为苏南地区乡村发展的“新理念”。

经济增长方式的转变主要表现为三点:一是空间布局集聚。20 世纪 90 年代中后期开始,苏南地区分散的乡镇工业企业由“围城”转向进城,乡镇工业逐步向区位优势丰富的城镇集中,一批工业园区、经济开发区陆续建立。二是产业联动。城乡企业出现联合发展的萌芽,城乡工业企业互动明显、二元分割的界限逐步被打破。三是优势增强。苏南地区绝大部分乡镇工业企业无论在企业规模、技术装备上,还是在产品质量上,均可与城镇工业企业形成竞争优势。这一系列的转变也使得城乡间的互促联动的发展效应得到显著增强。

## 2. 苏南乡村振兴的“新框架”:对称互惠共生发展

乡村振兴战略的重点是要以落后乡村为本位,解决城乡发展不平衡问题。苏南地区乡村城镇化发展的新框架即是一种以城乡融合为实践理念,通过平等公正、互惠合作的发展路径,建构“乡村—中小城镇—大城市”多中心对称互惠共生发展的实践格局<sup>[34]</sup>。

(1)振兴理念:以“城乡融合”引领乡村城镇化。城乡融合是乡村振兴的内在要求,其实质是空间正义逻辑下城乡关系的重塑,需要通过体制、机制和制度的创新作为实践指引<sup>[35]</sup>。新苏南乡村建设模式在户籍制度、就业机制、社会保障方面均有新的突破。

首先,在城乡户籍制度上,一方面,淡化城市偏向的发展理念,还原户籍制度人口管理的基本功能,将户籍与教育、卫生、就业、社保、住房、土地等福利逐步分离脱钩,消除公共产品供给的城乡差异性。在 2003 年,苏南地区即率先在全国取消农业户口与非农业户口性质区分,统一登记为居民户口,其中,苏州和无锡在 2011 年甚至实现了本市与下辖县户口的通迁。并且,在社保领域,昆山市更是实现了城乡居民“养老和医疗”的一体化,彻底消除了城乡社保的差异性。另一方面,放宽农村居民向城市迁移的限制,逐步实行以积分为落户标准的户籍迁移管理办法。比如,自 2016 年 1 月 15 日以来,苏州市开始实施《苏州市流动人口积分管理办法》,外来流入人员达到一定积分分值(积分管理总积分=基础分+附加分+扣减分),即可享受相应的户籍准入、子女入学、子女参加苏州城乡居民医疗保险等公共服务待遇。

其次,在就业机制上,建立城乡统一的就业政策。在 2006 年,苏州市即在全国率先展开建立统筹城乡就业体系的试点工作,比如,苏州高新区对外来务工人员实行同工同酬政策,并鼓励企业招聘失

地农民。在具体做法上,一是建立政策扶持机制,通过专门建立区、街道两级失地人员就业基金,对吸纳大龄失地农民的用人单位进行适当补贴。二是完善创业扶持机制,通过建立免税、创业补贴等政策,对创业带动就业的人员给予1万元到10万元的政府奖励。三是建立就业援助制度,包括区域社会保障体系、农村基本养老保险制度、城乡一体新型医疗保险制度,将在城镇就业的失地农民纳入市镇医保体系,将尚未就业的失地农民纳入农保体系,并实现城乡医疗保险政策、资金筹集标准、医疗保障待遇、管理操作平台的“四统一”。

最后,在社会保障上,实现城乡低保、城乡养老保险和城乡医疗保险“三大并轨”,保障农民市民化的稳定性与持续性。其中,苏州市“太仓模式”较具典范,主要包含三方面政策:一是城乡一体的政策制度,对于失地农民,采取“用人单位续保、自行续保、政府补贴、直接发放养老金”四种基本方式;对于外来农民工,规定用人单位在2年内先为其办理过渡性的农村社会养老保险,2年后必须转入企业基本养老保险。二是政府主导的补贴制度,在被征地农民养老保险补贴政策上,对于被征地农民再次就业的,养老保险按最低工资标准缴费,差额由市财政补贴;对于被征地的的大龄农民,由市财政给予补贴。三是纵横互通的接轨制度,主要包括农村与城镇社会养老保险接轨、被征地农民“土地换保障”与城保接轨、被征地农民与城镇职工基本医保接轨、被征地农民与城镇失业保险接轨。

(2)振兴手段:以“三集中策略”落实乡村有效治理。“三集中”指工业企业向规划区集中、农民向社区集中、农用地向规模经营集中。以集中促集约,优化城镇、工业、农业、居住、生态等规划布局,促进经济增长方式转变、城乡空间融合、资源优化配置。这是新时代苏南乡村振兴的必然路径。

首先,“产业集群化”是苏南乡村振兴的动力。由于传统苏南乡村城镇化模式存在工业企业“遍地开花”的局限,造成经济效益低、资源效率低、环境污染重等诸多问题。因此,“产业集约化”是苏南乡村发展的一种必然演变趋势,产业集群理论认为企业的集聚可形成资源共建共享、技术集中开发、市场共同培育的优势,从而获得低成本、低风险、高效率的集群效果。在实践中,苏南地区的具体做法是通过对工业园区的规划与建设,鼓励拆小厂建大厂、拆小厂进园区、新办企业落户园区,促成单一的产业集聚向产业集群转变,直接成效在于集约土地利用、优化工业布局、提升经济效益。

其次,“人口集中化”是苏南乡村振兴的核心。通过农村人口向城镇新社区集中,可促使农民居住向“空间和身份”双重转变。产业集群与城镇化的互动理论是农民向社区集中的理论依据,“以工业园区来集聚产业、以产业来集聚人口、以人口集中来繁荣城镇”<sup>[36]</sup>,从而产生良好集聚效应并促进城市与乡村的区域协调发展。一方面,农民向社区集中是对整个农村的布局进行重新规划,以达到土地利用效率最大化,根据实践经验,集中居住能节约建设用地50%以上,从而直接用于工业建设。另一方面,农民集中居住亦能有效提升社区化管理和农村公共服务水平,通过集聚,变农村散居的生活方式为城镇社区的群居共享,有助于降低公共交通、医院、垃圾处理等公共服务成本,同时还有利于社区管理现代化的实现。

最后,“土地集约化”是苏南乡村振兴的基础。农用地向规模经营集中的理论依据是农业集约化理论,通过农用地集中经营,可以优化农业资源配置,大幅提高劳动生产率,推进农业现代化的实现。一方面,苏南地区推行农村土地承包经营权流转,实行“三权分离”(经营权归受让方、承包权归承包农户、所有权属于集体),通过政府主导、政策激励,将农用地向种田能手、经营大户、农业企业等集中流转,使得农用地能得到成片开发利用,促进农用地的产业化经营。另一方面,通过土地流转,可有效提高农民土地收入,农民更可从效益低下的土地中解放出来,通过经商办企业或进城务工等途径提升生活水平。

(3)振兴指向:以“多中心共生”促进城乡平衡发展。乡村振兴与城乡融合的对象是一个乡村地域多体系统,要建立一个“村庄空间—中心社区—城镇地域”多中心协调共生的有机系统<sup>[37]</sup>。苏南地区乡村发展的新模式即是采取了“新农村社区—中心城镇—城市”多中心的发展策略,以推进乡村城镇化、农民市民化和城乡融合的进程。

一是探索多中心网络化的乡村城镇化发展之路。这主要是指形成城市圈、城市带、甚至城市内部包含多个中心区域的综合发展布局。“从国际城市的实践来看,大多数是在城市化进入稳定发展期

(城市化水平达到70%以上)时才开始真正形成‘多中心’的空间结构的<sup>[38]</sup>。”根据《江苏省城镇体系规划(2012—2030)》，苏南地区将规划建设“苏锡常”都市圈，形成苏州、无锡、常州多个中心的新型乡村城镇化发展格局。同时，通过三大中心之间的共生互动，以及对周边中小城镇和近郊农村的辐射效应，打造“大城市—中小城镇—新农村”共同发展的区域网络状发展格局，以实现一种“区域网络发展”的城乡系统的良性循环。

二是寻求“合作化”的城乡融合新模式。苏南地区通过建立“城市公司+乡村基地+现代科技+农户合作”的农业产业规模化经营体系，以促进城乡经济的合作共进。比如，在城市社区中扶持和兴建农业观光产业园，发展体验、观光、休闲农业；在一些城市化刚起步的“村社性”较为浓厚的农村社区中展开合理规划，注重公共基础设施以及公共物品的供给。另外，通过“生态农产品合作”来促进城乡对接，也即通过“农村产与城市销”的无缝对接来达成城乡要素的持续流通，使得乡村经济获得发展而城市市民消费得以放心。可以说，这样一种发展模式不仅体现新时代乡村生态绿色发展的理念，更体现以人为本的城乡融合理念，增强城乡居民的满意度。

## 五、结论与讨论

乡村振兴战略的定位即是要以消除城乡发展不平衡为着力点，通过对过去城市偏向发展政策的反思与重构，建构“村庄社区—中心城镇—大城市”多中心协调共生的发展格局。这一战略的实现“需要激活乡村社会的地方性知识、自然禀赋、民俗文化、乡贤力量等内生资源，通过乡村社会‘内在的配合’以及政府‘外在的投入’，共同促进乡村振兴与乡村善治<sup>[39]</sup>。”新苏南模式作为一个“主动式与内源式”的以促进城乡平衡发展的乡村建设模式，为理解中国新时代的乡村振兴提供了一个解释框架。

苏南乡村发展模式是一种以“自发与可持续”为核心、以“农民市民化”为本质的“主动式与内源式”的城镇化，是城乡融合发展的城镇化。在2000年之前，苏南乡村城镇化发展模式重点体现为小城镇的发展和乡镇企业的带动，这种自上而下的发展模式在促进农村剩余劳动力转移上发挥了重要作用，但这种传统的乡村城镇化模式依然存在“粗放型、资源配置效率低、产品附加值低和生态环境不协调”等诸多问题。进入新世纪后，以经济驱动力为核心的“苏南模式”正逐步向以制度创新驱动和城乡融合为核心的“新苏南模式”转变，在乡村发展目标、经济增长动力、产权结构形式、经济增长方式上均产生了质的转向。同时，在振兴理念上，通过户籍制度、就业机制、社保机制的变革，以促进城乡融合；在振兴手段上，通过“工业企业向规划区集中、农民向社区集中、农用地向规模经营集中”的“三集中”策略，不断落实乡村的有效治理；在振兴指向上，通过多元合作与网络化发展的路径，以建立一个“村庄空间—中心社区—城镇地域”多中心协调的共生系统，促进城乡均衡。

概言之，苏南乡村发展的新模式为新时代中国乡村振兴提供了一个侧面思考。但同样必须考虑的是，苏南地区由于有着独特的区位条件和资源禀赋，在乡村振兴之路上具备先天的优势，对于中国绝大多数农业型农村以及中西部农村而言，苏南地区以乡村工业化为核心的发展模式和经验是难以复制的。因此，这里必须要有一个清醒的认识：新时代乡村振兴战略的提出，地方政府的落脚点应更多聚焦于中西部绝大多数农业型乡村的发展，而非对本已发展较好的沿海地区农村地域展开大力支持与促进，理应通过地方政府对落后农村的政策支持、制度变革、城市利益让渡等举措，真正推进中国广大农村大地的崛起与振兴，最终消除城乡发展不均衡问题，实现城乡融合发展。

## 参 考 文 献

- [1] 魏后凯. 如何走好新时代乡村振兴之路[J]. 人民论坛·学术前沿, 2018(3): 14-18.
- [2] 武小龙. 城乡共生式发展: 从病态到常态[J]. 学海, 2014(6): 30-36.
- [3] 张丙宣, 华逸婕. 激励结构、内生能力与乡村振兴[J]. 浙江社会科学, 2018(5): 56-63.
- [4] 贺雪峰. 振兴乡村注意防止线性思维[J]. 农村工作通讯, 2018(5): 60.
- [5] 李智, 张小林, 陈媛, 等. 基于城乡相互作用的中国乡村复兴研究[J]. 经济地理, 2017(6): 144-150.



- [6] 张军. 乡村价值定位与乡村振兴[J]. 中国农村经济, 2018(1): 2-10.
- [7] 沈费伟, 刘祖云. 海外“乡村复兴”研究——脉络走向与理论反思[J]. 人文地理, 2018(1): 16-23.
- [8] 于建嵘. 乡村振兴需要公众有序参与[J]. 人民论坛, 2018(12): 74-75.
- [9] 张京祥, 申明锐, 赵晨. 超越线性转型的乡村复兴——基于南京市高淳区两个典型村庄的比较[J]. 经济地理, 2015(3): 1-8.
- [10] 余侃华, 刘洁, 蔡辉, 等. 基于人本导向的乡村复兴技术路径探究——以“台湾农村再生计划”为例[J]. 城市发展研究, 2016(5): 43-48.
- [11] FRIEDMAN J, DOUGLASS M. Agropolitan development: towards a new strategy for regional planning in Asia[M]. Los Angeles: University of California, 1978.
- [12] STOHR W, TAYLOR D R F. Development from above or below? The dialectics of regional planning in developing countries [M]. New York: Wiley Publishers, 1981.
- [13] 岸根卓郎. 迈向 21 世纪的国土规划, 城乡融合系统设计[M]. 高文琛, 译. 北京: 科学出版社, 1985.
- [14] POTTER R, UNWIN T. The Geography of urban-rural interaction in developing countries[M]. London: Routledge, 1989.
- [15] MCGEE T G. The emergence of desakota regions in Asia: expanding a hypothesis[M]. Honolulu: University of Hawaii Press, 1991.
- [16] DOUGLASS M. A regional network strategy for reciprocal rural-urban linkages: an agenda for policy research with reference to Indonesia[J]. Third world planning review, 1998, 20(1): 124-154.
- [17] EPSTEIN T S, JEZEPEH D. Development—There is another way: a rural-urban partnership development paradigm[J]. World development, 2001, 29(8): 1443-1454.
- [18] 刘祖云, 周银坤. 城市利益让渡: 乡村振兴的一个理论命题[J]. 社会科学, 2018(5): 3-12.
- [19] 陈婉馨. 乡村振兴与城乡融合机制创新研究[J]. 人民论坛·学术前沿, 2018(3): 72-76.
- [20] 崔凤军, 姜亦炜. 农村社区开放式协商机制研究——基于德清县乡贤参事会的调查[J]. 浙江社会科学, 2018(6): 96-107, 158.
- [21] 周艺怡, 张京祥, 曹荣林. 苏南城镇化模式的回顾与前瞻——以苏州为例[J]. 城市问题, 2002(6): 5, 25-28.
- [22] 王卫星. 对城乡一体化发展模式的思考——苏州市城乡一体化发展调研报告[J]. 中国软科学, 2009(12): 24-31.
- [23] 张杰. 论苏锡常地区城镇化“光环”背后的“囚徒困境”——新制度经济学视野中的城镇化发展研究[J]. 城市规划, 2011(11): 88-96.
- [24] 丁胜君. “四化同步”视角下苏南新型城镇化质量提升研究[J]. 江南论坛, 2015(2): 24-26.
- [25] 罗小龙, 张京祥, 殷洁. 制度创新: 苏南城镇化的“第三次突围”[J]. 城市规划, 2011(5): 51-55.
- [26] 孙新华. 农业规模经营的去社区化及其动力——以皖南河镇为例[J]. 农业经济问题, 2016, 37(9): 16-24.
- [27] 刘祖云, 刘传俊. 后生产主义乡村: 乡村振兴的一个理论视角[J]. 中国农村观察, 2018(5): 2-13.
- [28] 丁国胜, 彭科, 王伟强, 等. 中国乡村建设的类型学考察——基于乡村建设者的视角[J]. 城市发展研究, 2016, 23(10): 60-66.
- [29] 钱悦斐, 杨新海. 苏南乡村地区“主动式”城镇化复兴之路——以无锡市锡北镇斗山地区为例[J]. 现代城市研究, 2015(11): 105-112.
- [30] 范虹珏, 刘祖云. 中国城镇化空间发展态势研究——基于人口、土地、经济城镇化协调发展的视角[J]. 内蒙古社会科学(汉文版), 2014(1): 95-100.
- [31] 范虹珏, 沈费伟, 刘祖云. 农民工城市融入: “内源式”替代“外生式”城镇化模式之构想[J]. 华东经济管理, 2017(4): 52-59.
- [32] 李兴山. “温州模式”和“苏南模式”的转型升级[J]. 理论学习, 2012(7): 42-43.
- [33] 洪银兴, 陈宝敏. “苏南模式”的新发展——兼与“温州模式”比较[J]. 宏观经济研究, 2001(7): 29-34.
- [34] 武小龙. 城乡对称互惠共生发展: 一种新型城乡关系的解释框架[J]. 农业经济问题, 2018(4): 14-22.
- [35] 张凤超, 张明. 乡村振兴与城乡融合——马克思空间正义视阈下的思考[J]. 华南师范大学学报(社会科学版), 2018(2): 70-75.
- [36] 朱晋伟, 詹正华. 论农村的集约型发展战略——苏南农村实施工业、农业、农村居民三集中战略的机理分析[J]. 改革与战略, 2008(9): 86-88.
- [37] 刘彦随. 中国新时代城乡融合与乡村振兴[J]. 地理学报, 2018(4): 637-650.
- [38] 沈宏婷, 张京祥, 陈眉舞. 中国大城市空间的“多中心”重组[J]. 城市问题, 2005(4): 25-30.
- [39] 赵光勇. 乡村振兴要激活乡村社会的内生资源——“米提斯”知识与认识论的视角[J]. 浙江社会科学, 2018(5): 63-69.

(责任编辑: 陈万红)