
城市与地方关系视角下的城乡融合发展

熊万胜 袁中华¹

【摘要】：如何实现城乡融合发展是当代中国面临的一个重大命题。基于中国城市传统以及地方与城市关系的独特性，研究城乡融合发展问题必须注意到城市与地方之间的关系，而既有研究普遍忽视了这一视角。近代以降，尤其是改革开放以来，随着城镇化的快速推进，中国传统的城市与地方关系发生了重大变化，形成了城市地方体制和城乡关系紧密化的态势。结果是，地方政府在行政上服从于城市政府，地方社会系统服从于城市社会系统。在这种城市主导地方社会的城乡格局中，要实现城乡融合发展，就有一个如何发挥出地方政府相对于城市立场的自主性问题。而这需要地方政府找准政策平衡点，在城乡之间均衡分配发展权。在现阶段，如果说全局性的大城市中心主义一时难以撼动的话，走出市县内部的城区中心主义是一个可能的出路。

【关键词】：城市与地方关系 地方政府自主性 城乡融合发展

在中国，城市和乡村是同一个地方政府治下的不同区域，因此，研究中国的城乡关系必须注意到城市与地方之间的关系。

在中国的城市传统中，城镇体系与地方政府体系合二为一，所以，每一个城镇聚落既是一个城市，也是一个地方社会的首府。比如，省以下的每一级政府和直辖市政府，都既是所在城镇的城市政府，也是所辖区域的地方政府。作为地方政府，它能够统筹所辖各个区域之间以及城镇和乡村之间的发展；作为城市政府，它却可以利用地方管辖权让所辖地方和周围乡村从属于城市尤其是城区。作为城镇聚落，相互之间是互不隶属的，作为地方首府，却是一级管一级的。上一级政府作为地方政府，本应平衡所属各个区域之间及城乡之间的关系；作为城市政府，却也有让周围区域和乡村从属于所在中心城市或者城区的倾向。最终的结果是，地方政府以本位主义助长了城市中心主义，这种城市中心主义的一种极端表现是城区中心主义，地方政府把发展权集中在城区及其开发区，牺牲了乡村地区的发展。在这种体制格局中，如何避免各级政府陷入过度的城市中心主义或城区中心主义，使之能够在城镇化的过程中兼顾乡村振兴，实现城乡融合发展，是一个现实课题。

一、二重性：城市与地方关系的千年传统

中国的城市传统主要是在郡县制条件下形成的，可以说它是一种郡县制下的城市传统。这种传统下的城市是一种体国经野的产物，划分地方，然后设置首府，修筑城墙，称之为城，如果城内外还有市场，就是城市。设置在城市内的地方政府统领城市和乡村。所以，研究中国的城市传统不能仅仅就城市的发展来谈，研究中国的城乡关系也不能局限于城市与乡村的关系，需要放在城市与地方的关系中来谈。

展开来说，中国城市传统的特征可以概括为三个方面。其一，城市体系与地方体系的合一。按照薛凤旋的理解，中国城市传统的本质是：在这个以农业为基础的国度里，建立了大一统的郡县体制，城市体系和行政体系混合为一个有机体，以保持人与自然的大平衡；国家不依赖于工贸活动，所有省、府、州县城市都是如此，它们基本都是地区行政中心，任务是管理和服地方，其他功能都是次要的¹。薛凤旋的表述比较理想化，实际的意思是城市作为地方的首府所在地而存在，城市在功能和起源上具有浓厚的行政性。其二，每一个完整的地方社会都是有城有乡的“城乡社会”²，那么，城乡关系也就总是体现为城市与整个地方的关系。无论是城市区域还是乡村区域都没有自治权，同属一个地方政府来管辖。有城未必有发达的市场，更不必有成规模的城

¹作者简介：熊万胜，华东理工大学社会与公共管理学院教授，中国城乡发展研究中心主任，浙江红船干部学院社会发展与社会治理研究中心执行主任，博士生导师；袁中华，华东理工大学社会与公共管理学院博士生。（上海 200237）

基金项目：国家社会科学基金青年项目“农村家庭结构权变及家庭政策创新研究”（18CSH031）

市社会。相应的，一种排斥乡村的市民意识或者城市认同也不明显，城乡之间具有一种文化上的统一性。这完全不同于西方基于地方自治和商业经济的城市。在西方的城市传统中，城市是一个相对完整的城市社会，是一个相对独立的自治区域，城市与城外的乡村或相邻城市分属不同的自治性地方。其三，城镇二元区分，在城市体系之下还有一个集镇体系。城市是行政性的，集镇具有更加明显的市场性。一般我们不把这种集镇称为是城市，在历史上，只有修建有城墙的地方才可能是城市，而集镇一般都没有城墙。更一般性地说，在中国的城市传统中，将一个聚落界定为城市不仅仅考虑人口密度和产业分工，更要考虑它在地方社会系统中是否处于中心地位。如果仅仅在一个乡村社区中处于中心地位，还够不上是城市，必须在一个县级“地方”社会系统处于中心地位才算得上是城市。

这样的城市传统在变革中维持，在不同的历史时期各有特点。在遥远的周代，当时存在国野之分，城市为国，城外有野，城市的军事性和殖民性都比较突出，城市与地方的关系紧张³。在漫长的大一统郡县制时代，城市在经济上依赖乡村，城市统领整个地方，城乡在经济和文化上的一体性色彩浓厚⁴。马克思概括说：“亚细亚的历史是城市和乡村无差别的统一”⁵。到了近代，随着工业化的起步，城市的生产性相对于消费性得到了发展，城市需要汲取资源来支撑工商业发展，城乡关系趋于紧张⁶。这对于地方政府来说，是一种困扰，它需要在紧张的城乡关系中间找准自己作为政府的立场，要建立政策平衡点。如果说在国家依靠农业税费的时代，地方政府的工作重心主要放在乡村，国家与乡村的关系是彼时的主要矛盾之一；那么，在依靠工商业发展的时代，地方政府的工作重心不得不转向城市，城市与地方的关系就成为值得研究的重要关系。

应该说，1840年以后的城市与地方关系相比于此前的郡县制中国要紧张，到了1949年以后，显然是更加紧张了。我们要在一个人地关系高度紧张的空间关系中展开十分消耗土地资源的工业化建设，这就会带来空间上的紧张关系。我们要在一穷二白的落后经济系统中发展现代经济，不免要极大化对于乡村社会的汲取力度，这就要求实施体制上的严格控制。这种紧张关系不是一成不变的，1949年以后城市与地方关系也可以划分为几个比较小的阶段，和过去的三千年大趋势类似，这七十年的城市与地方的关系也有一个“紧张—缓和—一再紧张”的转换。

首先，计划经济时期的举国体制使得乡村从属于城市，这是一种强制性的一体化，高度强制是以严格的体制区隔为条件的，传统社会的城乡“无差别的统一”被有严格区隔的统一所取代。这种区隔是如此的严格，以至于人们更多地注意到二元分隔的表现而忽视了这种分隔的目的其实在于一体化。也就是说，这个时期的城乡关系的本质是“一”而不是“二”。其次，随着计划经济体制的瓦解，乡村工业化和集镇经济得到发展，城市对于乡村的控制能力一度衰减，传统中国的那种无差别的统一似乎有所复活。再次，我国的城镇化在2000年以后全面展开，城市本身成为中国最重要的“增长机器”⁷，它作为增长机器的意义至少可以和企业相提并论，也彻底超越了历史上很重要的乡村集镇。为了将城市增长机器的发展效率最大化，各个地方都加大了对于地方发展能力的集中，全力以赴地发展本地方的城市经济。城乡关系趋于紧张，地方政府在城乡之间很难建立政策平衡点，统领城乡的地方政府的行为越来越像是一个城市政府，尤其是一个城市的城区政府。

今天我们强调城乡融合发展，其实是说地方政府要发挥出自己相对于城市的自主性，重建城乡之间的政策平衡点，协调好城乡关系。可是，历史的大趋势似乎并不支持这种良好的愿望。如果我们要想在这种形格势禁之下找到城乡融合发展的契机，就必须进一步展开当代城市与地方关系的细节，研究其中的机制，或许能发现替代性的方案。以下，笔者主要从两个层面来研究当代城市与地方关系的形成机制：一个是随着城市政府对于地方政府的行政控制能力的强化，郡县制体制演变成“城市地方体制”；一个是随着城市社会对于地方社会的控制能力的强化，形成了紧密型的城乡关系。

二、城市地方体制的形成：地方政府在行政上服从于城市政府

随着市场化、工业化和城市化的发展，点缀在地方社会中的城镇逐渐壮大起来，越来越成为地方社会系统的主导。简单地说，在郡县制下的城市属于地方，而今的地方属于城市。应该说今天的地方治理依然是在一种郡县制传统下的延续⁸，但是，城市的发展终于使得传统郡县制演变成一种城市主导的“城市地方体制”⁹，意指地方成为城市系统的一部分，地方政府集中整个地方的资源来发展城市。

这无疑是中国郡县制传统的一个极大的变化。在体制上，它是一系列制度改革的复合结果，其中最容易被人提到的是市管县体制的普遍建立。实际上，有学者指出，新中国成立以后的地方体制已经是郡县制传统的极大发扬，借助于党政双重科层体制，使得中国演变成为一种“超级郡县国家”¹⁰。在这个超强能力的体制内部发展出了一系列的局部调整，比如，县市改成区、县级市制度和乡镇合并等相关体制变革一起参与塑造了新型的城市与地方关系。

在计划经济时期，虽然说郡县制中增加了党政双重的科层制¹¹，但上级地方政府管辖下级地方政府的原则还是清晰的，具体表现为由地区行署作为省级政府的派出机构统管所属的城市区域和县。举例来说，1958-1983年间的常州专区辖常州、镇江2市和武进、金坛、溧阳、丹阳、扬中、句容、宜兴、溧水、高淳9县。

其中常州市是一个小市，有一小块作为副食品供应基地的郊区；城外的武进县将常州市完全地包围住，它为常州市服务，但在行政上并不从属于常州市。但是，在1983年普遍地建立了市管县体制，撤销常州专区，武进县等各县归属常州市管辖。这就使得诸多县级政府从属于一个兼具地方政府权力的城市政府，这在中国历史上是一个新的局面。1995年武进县升格为武进市，2002年武进市撤销，并入常州市区成为武进区，比较彻底地城市化了。但这并不等于城市与地方的合一，因为常州市还管辖了一个没有改成区的溧阳市。

在市管县体制下，当代中国的地方政府间的纵向关系要比单纯的郡县制体制下复杂，每一级都有差异。在省一级，是一个地方管城市的格局。因为，直辖市除外的省级政府都不是城市政府，而是单纯的地方政府，这些省级地方政府统管了各个地级市的市政府（还有少量的州和地区行署）。在地级市范围内，城市与地方的关系是含糊的。

所谓“市政府”并不等于所在城区的城市政府，因为市政府还统管所在地市区之外的其他县市。值得注意的是，如果市域内只有一个区，那么，在城市聚落上就存在一个统一的城市政府；如果有多个区，却不会有一个不同于“市政府”的专管这几个区的城市政府。

所以，这个“市政府”兼具城市政府和地方政府的双重属性。市政府的工作重心通常是在“市本级”，也就是几个区的范围内，市政府的财政收入要从这个范围内产生，市政府不能平调所属县市的财政收入，却能动用所属区政府的财政收入。当然，我们应该注意到市县关系的区域差异很大，通常来说，北方地区的地级市对于县级政府的控制能力和资源统筹能力更强大。

在县一级，县级政府也兼具了城市政府和地方政府的双重属性，城关镇和开发区的经济越是发达，县级政府就越是具有城市政府的色彩。县级政府有三种名称：县（旗）、市、区。在县级市与区这两种类型中，政府的工作重心应该是偏重城市的，而普通的县（旗）政府的工作重心应该放在发展涉农相关产业的，这其实也是县级市与普通县的关键区别。但在各地的发展实践中，县（旗）政府的工作中心是否也是放在城关镇上，需要具体问题具体分析。

县政府与乡镇政府的关系高度类似于地级市政府和县级政府的关系，但在县域内县政府与所属各乡镇的关系要比市政府与所属市县的关系紧密得多，在很多地方，县政府有能力平调所属乡镇的财政收入和各种发展资源。这种财政统筹能力通过这样几种制度被常规化了：乡（镇）财县管制度、上级资金的县级整合和全县土地指标的统一使用等。

乡镇合并对于城乡关系的影响往往被人忽略了。这一般被看成是两个乡村区域的整合，实际上，它通过发展权的空间分配，实现了小城镇发展重点的选定。那些被并掉的乡镇的大部分发展权也被并给了新乡镇政府所在集镇。在城镇化时代，这无疑是一次县域内城镇村体系的总体调整。

乡镇合并有两种基本形式，一种形式是将镇和包围这个镇的乡并起来，另一种形式是将两个以上的空间上互不包含的乡或镇合并起来。前一种乡镇合并往往出现在有着较发达的集镇的地区，在民国时期，乡与集镇分别建立了自治政府；在人民公社时代，将集镇和它的“乡脚”区域分别建立了人民公社，后来分别改成了镇与乡人民政府，在这样的乡镇之上通常有一个县政府派

出的区公所。在 1980 年代开始的小城镇建设的潮流中，撤销区公所，将乡与镇大量地合并起来，由镇政府直接管理原来周围乡政府管辖的区域。这个过程本质上可以认为是一个“镇管村”或者“镇管乡”的过程，它和市管县改革十分类似¹²。

后一种乡镇合并的高峰出现在税费改革的过程中，当时人们以为这样做可以通过缩小政府规模来减轻农民负担，现在看来，合并后的政府总规模不一定缩小了，但是发展权的再分配却肯定是完成了。被撤并乡镇政府所在聚落通常会明显地衰落下去，新乡镇政府所在聚落的人口集聚效应相对地放大了。这就意味着原乡镇政府管辖区域内的乡村城镇化进程也就被遏制了，这片乡村区域从一个相对独立的社会经济系统转变成周围城镇的边缘部分。

三、城乡关系的紧密化：地方社会系统从属于城市社会系统

在城镇化时代，不仅仅地方政府相对于城市政府的自主性降低了，随着城乡关系的日趋紧密，地方内部的乡村社会乃至整个地方社会相对城市社会的独立性也降低了。

在传统中国，有城不一定有发达的市，更不一定有发达的城市社会。生产力的落后、政府对商业的限制以及城墙一起局限了城市社会的发展。在计划经济时代，政府依然不鼓励商业的发展，但工业化还是催生了一个规模空前的城市社会，这个城市社会是全国统一计划引导的工业化的产物，它与周围的乡村经济之间的关联不大，二元分隔体制也切断了城乡之间的诸多社会联系。

在改革开放以后，城乡之间的市场化联系开始建立起来，但在城市体制尚且僵化的时期，乡村社会反而更有活力，它甚至能够对城市经济形成挑战。回首上世纪的八、九十年代，乡村社会系统是生机勃勃的，城市反而显得暗淡无光，城市对于乡村的统治一度变得软弱了。

进入 21 世纪以来，城市体制改革放活了城市经济，城乡关系出现了深刻的变化。城镇化的快速发展降低了乡村社会系统的完整性，也在经济、体制、空间和文化上使得整个地方社会都从属当地的城市社会。经济发展的权力向上级政府集中，优先考虑城市的发展；在发展城市工业园区的过程中，优质的乡村企业搬迁到工业园区中，就业人口也随之进城；乡镇信用合作社的商业化改造使得乡村金融系统成为城市金融需求的供给者。

学校布点的调整也使得乡村教育系统残缺不全，学生和家长开始进城；乡镇和村的撤并弱化了政府与当地社会的融合性，也弱化了当地社会生活的自主性；以全县或者全市为单位的空间规划，以一个整体的城市化社会为蓝图布局各种基础设施和公共配套；乡村生活的魅力也逐渐暗淡，年轻人可能必须要在城市有一套商品房才能办成婚姻大事；如此等等。

在城镇化时代，随着紧密型城乡关系的形成¹³，城市名副其实地成为了整个地方的经济、政治、社会和文化的中心。这种情况在中国历史上仅仅在少数地方存在过，而今是一个普遍的现象。

相比于实行地方自治的国家，中国城市在社会系统中的地位更高。实际上，如果不是一个区域社会系统的中心，它也不能被称为是城市或者镇。在经济发达地区，地方社会中的乡村社会实际上可以被理解成是其中城市与中心镇的郊区¹⁴。所谓的城乡关系也就成为了一个高度城市化地区不同空间之间的关系。

值得注意的是，计划经济时期的乡村虽然也从属于城市，但在统一的计划安排之下，乡村所从属的是体制上的所有城市，并不明确就是附近的具体城市。城乡二元分隔体制是全国统一的，全国的农民身份都是一致的，农民进入本地城市的难度一点也不比进入外地城市更低。

在市场经济条件下，城门打开了，市场的区域一体化、市管县体制和乡镇合并等一系列体制改革都使得城乡关系地方化了。城乡关系的地方化也使得乡村对于城市的服从变得地方化了。由此我们会看到各个地方的城乡关系的差异性，不仅仅各个地方

城市反哺乡村的能力不同，城市对于地方社会的影响力也大不相同，到底是地级市还是县城更能影响乡村，在各个地方也不同。

城乡关系的紧密以及地方社会对于城市社会的服从，是城市化带来的普遍后果¹⁵，但在中国尤为明显。这不仅仅是因为中国的地方政权组织性和土地制度所决定的，也是中国的经济发展模式的需要。

一般来说，企业与城市都是一个国家或者地方经济发展的“增长机器”，我们看到，在发达国家，企业的贡献更大，毕竟一个统一且不平衡的国家分工体系也就是大大小小的企业之间的关系。发达国家依靠企业的活力从全世界汲取资源为我所有或为我所用。

由于企业本身的活力巨大，企业就具有相对于地方政府乃至国家的自主性。我们看到西方发达国家的很多企业通过异地办公将办公场所搬迁到乡村，由此推动了乡村复兴。在这种城乡融合发展的过程中，我们看到的是权力、资本和社会三方之间的互动和制衡。

在欠发达国家，企业本身的能力不足，一些积极有为的政府能够主动地推动城镇化的发展，使得城镇化成为经济发展的重要动力。企业实施跨区域竞争的能力不足，也意味着企业难以建立相对于地方政府乃至国家政权的自主性，实际上，企业也要配合政府的城镇化战略，比如顺应地方政府的要求搬迁到城市区域，这加重了城乡关系的不平衡。

一般认为，中国的地方政府对于中国经济发展的贡献巨大，但很少有人来剖析这个增长机器的内在结构¹⁶。实际上，我们可以认为中国的增长机器是一种城市与企业之间统分结合的双层结构。这其中，城市占据了主导地位。城市土地属于国有，农村建设用地的使用权也受到政府的控制，企业只能在既有的城镇村体系格局中布点，它们对于城乡关系的影响很小。大型企业在布点的时候，相对于地方或者城市的博弈能力较强¹⁷，但根本上也是被动的。

往往是在决定是否在当地投资的时候博弈能力较强，一旦投资落地，还是会趋于被动。地方政府能够利用城市的园区，对于企业施加深度的影响，从招商引资环节开始就建立产业政策，有选择地有重点地发展产业，并在随后的发展中促使和帮助企业进行各种技术革新，选择重点企业进行深度的引导和服务¹⁸。

这种统分结合关系在发达地区体现得十分突出。地方政府是地方社会的领导者，它运转了这个双层经营的增长机器，但是，它并没有别的选择。要么搞城镇化建设，要么是推动园区建设，搞好企业发展，无论哪一种基本都是城市建设，城市之外的乡村社会必须服从于这种发展模式。

目前看来，我们将会长期依赖这种以城市为核心的统分结合的增长机器，城市在地方社会中的主导性也将长期稳定。与此同时，一种城乡一体的地方社会形态也开始形成。我们说中国的地方社会从来都是包含城乡的，没有自治的城市或乡村区域，但在生产力不发达的时代，城乡之间的沟通不够，地方社会内部的整合不够。今天的情况则十分不同，一个完整的地方社会不仅有城有乡，而且城乡一体，城市主导了整个地方社会。这构成了中国推动城乡融合发展的长期背景。

四、地方对于城市的自主性：城乡融合发展的基本问题

在这种城市主导地方社会的城乡关系格局中，要实现城乡融合发展，很自然地就提出了一个如何发挥出地方政府相对于城市立场的自主性问题。既有的地方政府自主性研究普遍地忽略了这个层面¹⁹。可是，面对根深蒂固的城市地方体制和不断发展的城乡关系紧密化，重建地方政府相对于城市立场的自主性有怎样的可能性？

从城乡融合发展的角度来看，地方政府相对于城市的地方自主性至少包括以下两个层面的问题：其一是在市县关系中，地级市政府要能适度转移过度偏重地级市发展的倾向，帮助发展县域经济和小城镇发展，助推中国的双循环发展新格局的形成；其二

是市县市政府要能适度转变过度偏重城区和城市工业园区的思路，帮助发展乡村区域的当地产业，切实推进乡村产业振兴的落实。

这两种思路是并行不悖的，但其中存在差异。前一种思路针对的是城市中心主义的一种表现，也就是大城市中心主义；后一种思路针对的是城市中心主义的另一种表现，也就是在一个地方内部的城区中心主义。现在看来，我们既要走出大城市为王的既定思维，更要走出地方包括县域内部的城区中心主义。

在城镇化时代，随着地方政府的城市立场日趋稳固，城市借助地方政府的行政权力获得发展资源，同时也由于地方政府的行政级别，呈现出城市的“按级别发展”的格局，大城市在城市体系中的地位迅速提升，大城市中心主义根深蒂固。

随着国际形势的演变，中共中央在 2017 年提出乡村振兴战略，又在制定十四五规划的过程中，提出要构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局，这为县城和县域经济的发展带来了新的契机。为了落实新的城镇化思路，也为了应对疫情带来的公共卫生挑战，国家发改委制定了一系列的文件²⁰。

有学者认为，县城已经成为新时代中国城镇化转型升级的关键空间布局²¹。然而，县域经济的发展空间依然深受体制的限制，大城市称王的态势难以改变，城乡融合发展很难通过大中小城市的聚落体系来传递。一个更有意义的问题是，如果一时不能在全局走出大城市中心主义，我们能否在一个地方内部走出城区中心主义？

能否走出城区中心主义与乡村振兴的可能性有直接的关系。关于乡村振兴的思路存在一种深刻的分歧。一种观点从西方国家汲取经验，强调城镇化与乡村振兴之间的协调性，实际上倾向于将乡村振兴理解成是一个逆城市化的过程。因此，非常强调体制机制改革，尤其是产权制度改革，比如农村宅基地使用权的市场化交易和土地经营权证可以抵押等，以此扫清城市资本与市民下乡的障碍²²。另一种观点则具有深刻的本土性。它强调乡村的自主性发展，认为城乡二元体制对于乡村本身是一种保护，乡村可以借助这些体制实现自主性的发展，包括集体经济的发展²³。

无论是哪一种思路，都需要地方政府约束自己的过于倚重城区发展的立场。即使按照第一种思路，也需要地方政府平衡城乡之间的发展权。撇开关于宅基地使用权是否应该实现自由交易的价值讨论来说，之所以集体土地使用权不能顺畅地实现市场化交易，不仅仅是历史遗留的全国性的集体土地制度的影响，更与地方政府对于城区房地产市场的地方性依赖有关。在第二种思路中，也非常需要地方政府能够尊重乡村地区的发展权。乡村当地产业的发展能够直接地帮助乡村常住人口的就业，这些剩余劳动力往往是城市劳动力市场所不能吸纳的，提高他们的收入水平是乡村振兴最有效的着力点。

从目前来看，乡村当地产业的发展受到了发展规划、土地指标控制、环保督查、生态保护等多方面的体制限制，这些限制虽然是所有企业都会遇到的，但对乡村小微企业的影响更大。地方政府对于企业的服务能力存在着城乡差别，上级部门很难服务好乡村小微企业，形成管理多于服务的状态，限制的多，帮助的少。乡村基层组织更有可能平衡好管理与服务的关系，但缺少有关的行政与法律权力。

在地方与城市的关系中，地方政府把自己当作一个城市政府并不意味着它就一定会将发展权都集中在城区。或者说，即使地方政府把自己当作一个城市政府，也并不一定必然导致城乡关系的严重失衡。实际上，完全可能出现一种“以地方为城市”的城市与地方关系的形态。也就是说让整个地方都城市化了，城乡共生，成为一种“田园城市”的形态²⁴。这可能是中国特色的城市与地方关系的理想状态，中国的城市既然在区划上和一个地方是同一的，也就设定了一种使命，要让这个区划内部平等地充满城市属性。

“以地方为城市”的城市形态并非是一个空想。实际上，它是一种已经存在的城乡融合发展态势的中国形式。在欧美国家，人口的逆城市化已经延伸到大多数乡村的边缘地带，也就是说人口从城市外迁到达的范围和国土范围已经同一²⁵。但是，他们没有我们这种城市与地方关系，在城市区域与乡村区域之上的更高层次一般并没有一个强有力的地方政府，所以，他们的逆城市化

基本不受区划的影响。

但在中国就十分不同，城乡关系在不同区划之间有很大的差别，以城带乡和以工补农的落实在很大程度上正是以行政区划为界限的。所以，我们的城乡融合发展会在区划范围内呈现“以地方为城市”的城市社会形态。在这种高水平的城市社会形态中，城市不是局限于城区范围，而是将周边乡村也包涵进来，乡村恰好能让城市的生活更美好。实际上，在浙江省一些产业很发达的县域，我们已经能看到这种新的县域社会形态的雏形，在这样的县域区划内，县城类似于一个高度城市化社会的 CBD 区域

²⁶。

“以地方为城市”的图景只有在人口流入的发达地区才比较现实。在欠发达地区，城镇化极大地抽空了乡村人口，乡村聚落的凋敝难以挽回。在这样的地方，即使城区也缺乏活力。从城市和地方的关系来看问题，在这样的地方，城区中心主义是更加要不得的发展思路。它将使得乡村发展雪上加霜，造成过度凋零的乡村社会，如果这样过度凋零的区域太多，它的政治经济后果是严重的。因此，在这样的地区同样需要或者更加需要重建地方对于城市的自主性，要求地方政府把乡村振兴作为中心工作来抓，关注乡村常住人口的就业和收入问题，发展乡村当地的产业，扶持小微企业。

总的来说，研究中国的城乡关系和未来的城乡融合发展都必须增加一个视角，也就是城市与地方关系的视角。城乡融合发展的前景是与新型的城市与地方关系相联系的，需要地方政府能够发挥出相对于城市立场的自主性。在现阶段，比较现实的问题是，如何在谋划地方的全域发展时走出城区中心主义。

注释：

1 薛凤旋：《中国城市及其文明的演变》，世界图书北京出版公司 2015 年版。

2 熊万胜：《城乡社会：理解中国城乡关系的新概念》，《文化纵横》2019 年第 1 期。

3 侯外庐：《中国古代社会史论》，商务印书馆 2021 年版。

4 熊月之：《中国传统城市特质的变易与延续》，《学术月刊》2009 年第 10 期。

5 《马克思恩格斯选集》第 46 卷上册，人民出版社 1979 年版，第 480 页。

6 赵泉民：《从“无差别的统一”到“对抗性”形成——基于新式教育兴起看 20 世纪初期中国城乡关系演变》，《江苏社会科学》2007 年第 3 期。

7 哈维·莫罗奇：《城市作为增长机器：走向地方政治经济学》，吴军、郭西译，《中国名城》2018 年第 5 期。

8 曹锦清、刘炳辉：《郡县国家：中国国家治理体系的传统及其当代挑战》，《东南学术》2016 年第 6 期。

9 熊万胜：《城乡社会：理解中国城乡关系的新概念》，《文化纵横》2019 年第 1 期。

10 刘炳辉、熊万胜：《超级郡县国家：中国国家治理体系的现代演变与内在机制》，《东南学术》2018 年第 3 期。

11 刘炳辉：《党政科层制：当代中国治体的核心结构》，《文化纵横》2019 年第 2 期。

12 周一星：《城市研究的第一科学问题是基本概念的正确性》，《城市规划学刊》2006 年第 1 期。

13 叶敏、张海晨：《紧密型城乡关系与大都市郊区的乡村振兴形态——对上海城乡关系与乡村振兴经验的解读与思考》，《南京农业大学学报（社会科学版）》，2019 年第 5 期。

14 熊万胜：《郊区社会的基本特征及其乡村振兴议题——以上海市为例》，《中国农业大学学报（社会科学版）》2018 年第 3 期；叶敏、娄芹芹：《“常人治村”：郊区社会的村治形态——基于浙北 W 镇 Z 村的调研》，《中共天津市委党校学报》2020 年第 6 期；杜鹏：《郊区社会：城乡中国的微观结构与转型秩序》，《社会科学研究》2021 年第 3 期。

15 马克思对此有一段著名然而被误译的判断：“现代的历史是城市关系渗透到乡村，而不像在古代那样，是乡村关系渗透到城市”。这句话在官方译本中被翻译成“现代的历史是乡村城市化，而不像在古代那样，是城市乡村化”。官方译本见《马克思恩格斯选集》第 46 卷上册，人民出版社 1979 年版，第 480 页。陈光庭的修正参见陈光庭：《马克思著作中的“城市化”一词是误译》，《城市问题》1987 年第 1 期。以及陈光庭：《再论汉译马克思著作中的“城市化”一词系误译》《城市问题》1998 年第 5 期。如果按照陈光庭的译法，本文所讨论的城乡关系紧密化趋势是一种普遍趋势的中国版本。

16 近期，周黎安在这个方向上有所推进，他提出的是“官场+市场”的说法。参见周黎安：《“官场+市场”与中国增长故事》，《社会》2018 年第 2 期。

17 黄冬娅：《企业家如何影响地方政策过程——基于国家中心的案例分析和类型建构》，《社会学研究》2013 年第 5 期。

18 王郅强、王凡凡：《治理视角下营商环境优化的演变逻辑——基于佛山市的考察》，《中国行政管理》2020 年第 6 期；符平、李敏：《基层政商关系模式及其演变：一个理论框架》，《广东社会科学》2020 年第 1 期。

19 既有的关于地方或基层自主性的研究主要讨论的是政府相对于上级或下级政府的自主性，以及政府相对于社会力量比如资本的自主性。沈德理：《非均衡格局中的地方自主性：对海南经济特区 1998-2002 年发展的实证研究》，中国社会科学出版社 2004 年版；何显明：《市场化进程中的地方政府行为逻辑》，人民出版社 2008 年版；熊万胜：《基层自主性何以可能——关于乡村集体企业兴衰现象的制度分析》，《社会学研究》2010 年第 3 期；倪星、郑崇明、原超：《中国之治的深圳样本：一个纵向共演的理论框架》，《政治学研究》2020 年第 4 期。

20 包括《国家发展改革委关于印发〈2020 年新型城镇化和城乡融合发展重点任务〉的通知》（发改规划〔2020〕532 号）、《国家发展改革委关于加快开展县城城镇化补短板强弱项工作的通知》（发改规划〔2020〕831 号），还有《国家发展改革委办公厅关于做好县城城镇化公共服务补短板强弱项项目建设工作的通知》（发改办社会〔2020〕483 号）、《国家发展改革委办公厅关于推进县城产业平台公共配套设施补短板强弱项的通知》（发改办规划〔2020〕564 号）等一系列具体落实性的文件。

21 刘炳辉、熊万胜：《县城：新时代中国城镇化转型升级的关键空间布局》，《中州学刊》2021 年第 1 期。

22 陈明：《乡村振兴的国际经验与若干关键认识》，《上海农村经济》2019 年第 6 期。实际上这也是近期出台的有关城乡融合发展政策的主导性思路。

23 李昌平的观点是这个立场的经典表达。参见李昌平：《大气候：李昌平直言“三农”》，陕西人民出版社 2009 年版。

24 埃比尼泽·霍华德：《明日的田园城市》，金经元译，商务印书馆 2010 年版。

25 彼得·霍尔、科林·沃德：《社会城市：再造 21 世纪花园城市》，吴家琦译，华中科技大学出版社 2016 年版，第 115 页。

26 侯雅婷：《空间发展理论框架下的城乡绿色耦合发展探究——以台州市为例》，第二届城乡社会发展研究论坛会议论文，2020 年。侯雅婷在文中将县城比喻县域的 CBD。刘炳辉：《乡村振兴的“宁波经验”——基于五个村社的讨论》，《文化纵横》2021 年第 2 期。