
苏南城镇密集区乡村振兴战略的经验与启示¹

傅兆君，花泽苏

（东南大学经济管理学院，江苏 南京 211189）

【摘要】乡村振兴战略是当前我国全面建成小康社会和全面建设社会主义现代化国家的重要策略，是新时代“三农”工作的总抓手。本文从苏南城镇密集区城乡协调发展的角度，总结了苏南乡村振兴发展的经验，提出了城乡发展应以统筹公共服务与基础设施为基点，优化产业布局为核心，减少城乡文化发展差距为动力，全方位覆盖环境治理为保障的观点。

【关键词】城镇密集区；城乡协调发展；乡村振兴战略

【中图分类号】F062.5 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1008-2646（2020）03-0033-05

DOI:10.19847/j. ISSN1008-2646. 2020. 03. 006

一、引言

党的十九大提出了乡村振兴战略，“要坚持农业农村优先发展，按照产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的总要求，建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系，加快推进农业农村现代化。”我国目前仍处于快速推进城镇化的阶段，但由于各地经济发展水平、自然环境及历史的差异，各地城镇化水平差异较大。既有的二元土地和人口户籍管理体制限制了生产要素的流动以及企业的自主选择，影响了城乡经济的平衡，扩大了城乡的贫富差距。在经济新常态背景下，我国解决二元结构问题必须要实施乡村振兴战略，走城乡融合发展之路。

城镇密集区是在一定地域范围内，以多个大中城市为核心，城市之间和城市与所在区域之间发生着密切联系，城镇化水平较高，城镇连续性分布的密集城镇地域^[1]。苏南地区由于地理位置优势、历代商业积累以及改革开放过程中形成的苏南模式，乡镇企业异军突起，工业化快速发展，城镇化进程迅速，截至2018年年底苏南常住人口城镇化率已达76.75%，远高于全国平均水平。苏南城镇密集区可充分发挥自身城镇化、工业化、现代化的优势，走出一条城乡一体化的特色发展之路，积累的丰富实践经验对于全国其他地区的乡村振兴战略能起到示范和引领作用。

二、我国当前乡村发展的主要问题

长期以来，我国城镇化滞后于工业化，农业对工业化进程作出了突出贡献，但是当前我国农业与工业化发展并不匹配，城

¹收稿日期：2019-11-24

作者简介：傅兆君（1966-），男，江苏东海人，东南大学经济管理学院教授、博士；研究方向：区域经济、城市经济。

基金项目：东南大学重大科学研究引导基金“城乡融合发展视野下乡村振兴战略研究”（项目批准号：2242018S10029）。

乡差别巨大。乡村的衰退日益成为我国全面发展的障碍。因此，党的十九大报告提出了乡村振兴战略，在此基础上，2018 年中共中央国务院发布了《乡村振兴战略规划（2018-2022 年）》。乡村发展日益受到重视，那么当前制约我国乡村发展的主要问题有哪些呢？

1. 农业基础薄弱，产业结构单一

我国是人口大国，粮食安全关系国家安全。人口的持续增长,对土地的压力、农产品生产的压力和农业发展的压力将只增不减。粮食主产区中多为“粮食大省、经济弱省、财政穷省”，在粮食生产过程中没有充分利用先进科学技术，土地利用率低^[2]。过于简单化的产业结构是乡村走上富裕道路的拦路虎。

2. 基础设施相对落后,融资渠道狭窄

农村基础设施建设能够促进农民增收。经过“十一五”“十二五”的大力建设，我国农村基础设施,特别是生活基础设施已经大为改善，村村通公路，电线管网全覆盖。但乡村道路建设质量与等级较差，农村电网设备差且用电成本高，集中式供水比例仍然很低，互联网普及率远低于城镇，物流设施建设滞后等基础设施建设问题仍制约着乡村的现代化发展。由于农村基础设施投资特点为投资期长与回报率低，民间社会资本更加注重短期收益，在乡村基础设施建设中的投入较少,农村基础设施建设的资金来源主要为国家补助和地方财政资金资助。

3. 青壮年人口流失，劳动力活力不足

乡村人口持续减少，根据国家统计局的数据可知,2018 年乡村常住人口为 56401 万人，比上年减少 1260 万人。众多乡村青壮年不愿务农，外出务工现象普遍，农村劳动力只剩下老弱病残孕，“空心村”频现，不利于农村经济社会的可持续发展。人口老龄化是我国二元经济转型区别于西方先进工业国家的一个重要特征^[3]，郭远智等人根据人口普查数据，发现 2010 年我国未进入老龄化社会的区县农村仅占 17.54%^[4]。

4. 社会保障体系有待完善，城乡公共事业投入差别巨大

农村社会保障体系与广大农民生活的幸福感息息相关。目前农村社会保障体系不健全，保障项目少，范围窄，总体水平不高。我国城乡教育、医疗公共品供给差异导致了城乡人力资本差距和效率差距的扩大，导致了城乡收入差距的持续扩大，彭锻炼的实证研究验证了加大政府对农村社会保障的投入，如支农、义务教育和医疗卫生等,可以有效缩小城乡收入差距^[5]。

5. 再现青山绿水，乡村环境整治任重道远

全国农村遭受环境污染的比例不断上升，乡村环境治理刻不容缓。工业污染企业，如化工厂、造纸厂等由城市向农村的转移以及这些企业工业三废的处理流程大多对乡村自然环境造成了严重破坏,而农业生产中化肥的过度使用易造成有机污染与水体富氧化。

6. 乡风文明水平参差不齐，乡村治理不易规范

近年来，在乡风文明建设、乡村治理的实践中，以传统文化、家风传承为切入点，乡贤聚力，充分发挥模范作用。但乡村人际网络关系密切，自然村层次上的熟人共同体较多，缺乏完善的管理机制，导致乡村治理不易规范。

在城镇化推进的道路上，苏南城镇密集区也曾面临着这些问题，但通过美丽乡村建设,社会主义新农村建设，境况大为改善。

三、苏南城镇密集区城乡一体化的

发展历程

苏南位于长三角腹地，包括南京、苏州、无锡、常州和镇江五市，苏南地区是我国城镇化水平最高的地区之一。2018 年全国百强县前 10 名中，苏南占据 6 席。经过改革开放 40 年的发展，从“半城半乡”走向“伴城伴乡”，苏南模式开创了一条符合中国国情的农村就地城镇化与工业化道路，是中国特色社会主义乡村实践的创造性成就。

1. 工业化推动城镇化，乡镇企业蓬勃发展

“苏南模式”是我国一种典型的乡村城镇化模式，是 20 世纪 80 年代改革开放初期区域发展的成功典范之一。“苏南模式”初期的发展动力为地方集体主导的乡镇企业，它的成功可以归功于地方一中央合作和自下而上的城市化，重视传统工业的发展，强调地方社会资本的累积。自 20 世纪 90 年代初以来，伴随着改革的深化，私有化与全球资本的引进为“苏南模式”拓展了新的发展内涵。

20 世纪 80 年代，常熟碧溪乡就以“离土不离乡，进厂不进城，亦工又亦农，集体同富裕”的“碧溪之路”享誉全国，协调推进了乡镇企业的繁荣发展和小城镇的现代化建设，被党和国家领导人高度肯定。昆山在 20 世纪 80 年代自费办开发区，开始了“三位一体”的城市化之路。昆山注重招商引资，发展外向型经济。整体规划思想在昆山发展建设的道路中尤为突出，主要体现在“工业小区”的建立与管理、空心村粮田的合并与改造。原有的乡镇企业分散在各村，不利于发挥规模经济的优势，难以全方位建设基础设施助力企业发展，也对乡村环境污染的监控与管制造成了很大的挑战。地方政府在城镇周围布局“工业小区”，将乡镇企业集中迁入，同时乡镇企业的职工也搬迁到城镇居住，成为城镇居民。因为乡镇企业的蓬勃发展，职工收入可观，大大高于种植收入，众多乡村居民放弃从事农业劳作，变成了乡镇企业的职工。很多村庄成为了空心村，昆山政府统一规划合并空闲土地，增加耕地面积，也为实现农业规模化经营奠定了良好的基础。这种模式重塑了昆山城乡的产业结构，提高了产业集中度和土地利用效率，使城乡布局更为合理，这为昆山后续的城乡融合发展提供了坚实的基础。

乡村工业化是苏南乡村发展的引擎，乡镇工业的迅猛发展吸纳了农村的大量剩余劳动力。苏南乡镇工业源于计划经济时期的社队企业，所有制的基本属性是以社区政府为代表的集体经济，统一的规划使土地利用更为合理，也推动了人口的快速集聚，为后续产业集聚及服务业发展奠定良好的基础，也正是这一阶段的发展使得苏南城镇密集区初步成型。

2. 产业结构升级，助推区域经济迅猛增长苏南地区自古以来便是鱼米之乡，是全国重点商品粮基地。改革开放之前，苏南地区农业发达，改革开放以后，充足的粮食剩余及劳动力剩余为乡镇工业的迅速发展提供了条件，乡镇工业的迅速发展带动了二、三产业的发展，推动了产业结构的升级。而苏南因城镇密集这一优势，产业集聚，易产生规模效应，区域经济增长迅速。

2015 年 3 月 5 日，李克强总理在十二届全国人大三次会议上的政府工作报告中提出制定“互联网+”行动计划=“互联网+”作为一项国家战略为苏南的产业结构升级提供了新思路。深阳市的竹赛镇北村发展极有特色，北村结合自身产业发展现状，在 2009 年开始试水电子商务市场，该村电子商务 2017 年交易额达 5.8 亿元，被称为“淘宝村”。目前，北村几乎所有实体企业都有电子商务平台，并且网站规模在不断扩大，很多年交易额都在百万元以上“互联网+”的融入不仅助力了北村企业的发展，也为农产品的销售提供了更广阔的平台，北村的大米、牛肉、茶叶、苗木等农特产品也在电子商务平台上销售。

3. 持续的制度创新，促进服务型政府建设

苏南城镇化是自下而上的城镇化，苏南小城镇的发展水平位于全国前列，因此苏南地区的各级政府也在行政管理体制、土地制度和新型农村合作医疗制度等方面积极探索，苏南地区政府注重服务型政府建设，制度的持续创新使苏南地区能够一次次打

破城镇化发展的瓶颈，开创了一条有特色的城镇化道路。

江阴民营经济发达，是“中国制造业第一县”，领航中国县域经济，也被誉为“中国资本第一县”，有众多上市公司。“天下第一村”华西村位于江阴。华西村正在着力于优化传统产业、助推新兴产业、涉足高科技产业，旨在打造新农村都市，让村民享受到城市的设施和服务。作为全省县级集成改革试点，江阴积极落实“放管服”改革措施，努力构建“集中高效审批、强化监管服务、综合行政执法”的现代基层治理架构体系，服务于民营企业发展。

在坚持和完善农村土地承包制基础上,2002 年 1 月苏州吴中区胥口镇成立了第一个农村土地股份合作社，截至 2005 年底，苏州市域累计成立农村承包土地股份合作社 101 个^[6]，农村土地股份合作社的建立落实了农地集体所有权主体，有利于保护农民财产权益。

苏南地区建立新型农村合作医疗的创新主要有:参加对象上由农民扩展到农村居民，参加方式上由家庭扩展到行政村或乡镇，筹资渠道上更加突出多元化和稳定性，对特困群体建立了医疗救助制度，将新型农村合作医疗制度与农村卫生机构和农村卫生队伍建设相结合，促进新型农村合作医疗制度的可持续发展^[7]。

4. 人文环境建设，城乡文明有机融合

苏南城镇密集区历史文化底蕴深厚，古镇众多，江南水乡特点鲜明，城市规划与村镇风貌皆体现了这些特点。苏南地区外资企业众多，进出口贸易繁荣，小城镇作为城乡文化联系的纽带发挥着不可替代的作用，业已形成广泛的周边一城乡一国内外多层次交流网络体系。乡村居民的社会生活与价值观念都受到了外来文化与城市文化的影响，城乡文明差距较小，而学校、图书馆、养老院、体育馆等设施建设趋于完善，为人文环境的优化提供了物质基础。

四、苏南城镇密集区推进乡村

振兴战略的启示

苏南乡村工业化的发展，直接带动了城镇化的发展，大量农村剩余劳动力转化为城镇和工业人口，在宁沪铁路线为轴心的长三角地区形成了由大中小城市密集布局的网格状城镇化地域暨苏南城镇密集区。工业化、城镇化的迅速发展，一方面挤压着乡村和农业的空间，另一方面，对现有乡村地带的基础设施和产业面貌也带来了质的提升，城乡差别显著缩小。纵观苏南城镇密集区的发展历程，可以发现苏南城镇密集区的发展离不开创新二字，不论是制度上的敢为人先还是融入“互联网+”的发展浪潮，在基础设施、产业结构、文化发展和环境治理等方面都具有重要的示范意义。

1. 统筹城乡公共服务与基础设施建设

苏南城镇密集区的成功经验之一，就是统筹城乡公共产品的供给。解决城乡二元发展问题,关键在于增加农村基础设施建设投资，推动农村各项社会事业的发展。苏南地区集体经济发达、社会资本充足，农村公共产品供给的主体多为村集体经济组织，公共产品供给多元化^[8]。苏南地区农业基础设施建设机制初步形成三元共建的布局，财政资金发挥主导作用，在项目建设中引入社会资本，农民参与项目建设过程。农村金融改革也为相关项目融资提供了便利。基层政府与村民之间形成有效沟通，在项目建设过程中，村民参与监督政府资金管理，有利于提高项目建设效率。苏南地区率先实践面向区域培育品质型公共服务，以常州为例，常州市打造西太湖滨湖地区、嘉泽花木小镇和嘉泽、淳里下辖乡村，结合区域特色，在全域范围内追求公共服务品质化，从量到质，为人民幸福生活提供保障。

2. 推动城乡产业融合发展

苏南城镇密集区城镇化程度高,为都市型高效农业和美丽乡村建设提供了良好契机,促进了乡村产业转型发展。如农业多功能开发产生的乡村旅游,信息技术应用产生的农村电子商务等^[9]。城乡产业融合发展拓展了乡村发展的空间,增加了乡村发展路径的选择,激发了乡村因地制宜利用地区禀赋、准确定位产业发展路径以及经营主体多元化的积极性。以无锡为例,无锡率先重新定位乡村产业发展,基于全市产业布局,将乡村纳入考虑,建立了以市场需求为导向的农村产业链拓展计划。多年来,乡村一直充当着城市产业外溢的承接地,位于产业链的末端,产业发展被动,也无法充分利用自身的区位与文化资源,在市场竞争中始终处于劣势。全域产业融合发展正是要解决这样的困境,为乡村产业发展注入新的活力,以社会消费需求为导向促使乡村主动、全面地融入地区市场体系。布局全区域的产业网络,要以创新为抓手,融合城乡产业的发展,以城区平台作为创新研发、商品化和产业化的主要载体。镇级产业网络联盟作为提供中间环节模块的基底和技术支撑载体进入产业链。乡村旅游业蓬勃发展,乡村旅游的产业链条日趋丰富与完善,由单一的门票与纪念产品贩卖收入到引入互联网推广、文化创意、现代农业与民宿康养等多元理念,增加了收入来源与金额。乡村旅游业是提高农民收入的重要途径之一^[10],旅游业是劳动密集型产业,对劳动力知识层次的要求不高,可以带动乡村居民就业,为村民提供了很多副业,是乡村振兴、产业兴旺发展的重要引擎。此外,集产业、商务、旅游、居住等多功能于一体的特色小镇,成为苏南城乡一体化发展的重要载体。

3. 缩小城乡文化的发展差距

苏南城镇密集区人口流动和贸易往来频繁,有利于城乡社区文化发展的一体化过程。目前,苏南城乡社区文化的发展主要呈现出“提高居民文化素质”(发轫于城市社区文化)与“人和”(发轫于乡村村落文化)相融合的鲜明特点^[11]。苏南历史文化保护体系处在建设过程之中,旨在充分挖掘和保护全域城乡物质文化遗产和非物质文化遗产。无锡已规划完成“三带一链”历史文化名城保护体系,常州已规划完成“一河串一城、四带贯六区、山河蕴群星”的历史文化保护体系,这两个体系都不仅着眼于城市,而是覆盖城乡,带动全域。乡村本土人文底蕴深厚,弘扬地方传统文化的重点在乡村,根植乡村人文特色,坚定文化自信,减少城乡文化的发展差距。

4. 构建覆盖城乡的环境治理体系

注重生态文明建设是苏南城镇密集区高质量发展的一道亮丽风景线。苏南努力构建“城市绿地+郊野公园+绿廊绿道”的复合型城乡绿色空间系统,用绿色活力渲染周边城乡空间,改善区域生态环境,提升区域生态价值。苏南地区河湖众多,水网纵横,水环境与居民生活环境密切相关,因此苏南地区极为重视综合治水,实施河长制,加强乡村地区低等级河流的黑臭水体治理;沟通河流,提升区域蓄水能力。南京市、常州市和镇江市是国家卫生城市,苏州市的常熟市和张家港市是国家生态园林城市。同时苏南地区美丽乡村众多,张家港市永联村曾获“中国十大最美乡村”的称号。覆盖城乡的环境治理不仅为城乡居民提供良好的生活环境,更提高了区域综合竞争力,打造了靓丽的城市名片。

综上所述,苏南城镇密集区实施乡村振兴战略有其得天独厚的地理区位优势,其在实施过程中积累的丰富经验具有普遍意义。政府在制定城乡一体化发展规划与制度供给方面成效突出,市场机制在城乡一体化发展实施方面发挥着重要作用。体制创新和技术创新也为苏南地区的乡村振兴战略注入了活力。

参考文献

[1]刘荣增.城镇密集区及其相关概念研究的回顾与再思考[J].人文地理,2003(3):13-17.

[2]王一杰,邸菲,辛岭.我国粮食主产区粮食生产现状、存在问题及政策建议[J].农业现代化研究,2018(1):37-47.

[3]周健,张桂文.中国二元经济结构转型的特殊性及其评估指标体系构建[J].经济问题探索,2018(4):1.

-
- [4]郭远智,周扬,韩越.中国农村人口老龄化的时空演化及乡村振兴对策地理研究,2019(3):211-227.
- [5]彭锻炼.政府农村投入对城乡收入差距的长期影响[J].财经论丛,2007(3):22-29.
- [6]王勇,李广斌.苏南农村土地制度创新的诱导因素分析—以苏州为例[J].安徽农业科学,2007(35):12126-12127+12136.
- [7]蔡正茂,胡志.苏南地区新型农村合作医疗制度的创新与思考[J].中国农村卫生事业管理,2004(5):12-14.
- [8]于水.我国农村公共产品供给实证研究—以江苏苏南、苏北地区若干行政村为个案[J].南京社会科学,2008(1):15-21.
- [9]夏荣静.推进农村产业融合发展的探讨综述[J].经济研究参考,2016(30):46-53.
- [10]肖晓.开发乡村旅游增加农民收入国土资源科技管理,2003(3):40-43.
- [11]徐红霞.苏南城乡社区文化发展的一体化趋势南京师范大学学报(社会科学版),1999(3):30-34.