

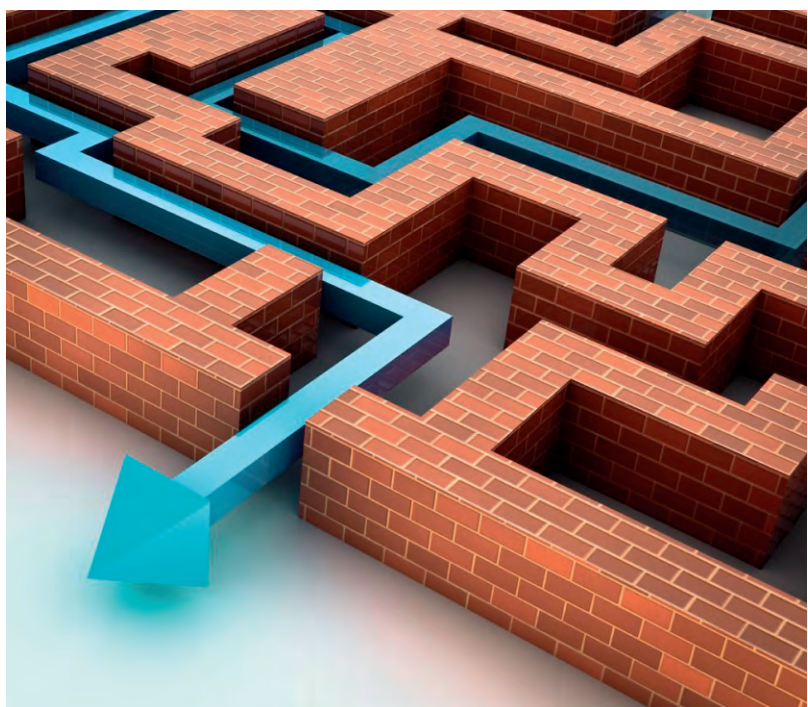
发达国家乡村治理的不同模式

党国英 罗万纯

【摘要】美国人口布局的郊区化、日本农村人口过疏化以及欧洲以小城市发展联结城市与乡村，是城市化大趋势下显示出差异的三种不同模式。发达国家在农村人口迅速减少背景下的社会治理办法，对我们有一定启示意义。

【关键词】发达国家 人口减少 乡村治理

【中图分类号】F33/37 【文献标识码】A



农村人口减少是城市化的主要特征。1992年至今，我国城市化率平均每年递增约一个百分点。如果按照接近国际上关于城乡的定义衡量人口流动趋势，我国的城市化速度还会更高。在这个背景下，乡村社会治理的确遇到一些新问题。按可比口径分析，虽然我国的城市化率提高速度要高于发达国家城市化快速推进时期的同一指数，但大体趋势并无不同。发达国家在农村人口迅速减少的背景下的社会治理办法，对我们有一定启示意义。

主要发达国家乡村人口减少概况

根据世界银行数据，2014年农村人口占总人口的比重，美国为18.553%，日本为6.979%，德国为

24.906%，英国为17.655%，法国为20.711%。

1700年，美国城镇化水平只有7%，到1890年增加为35.1%。从19世纪末至20世纪70年代，美国进入城镇化迅速发展阶段，1920年城镇化水平超过50%，到1970年达到73.5%。20世纪70年代以后，美国已进入高度城市化社会。二战后，美国郊区化进入大规模的扩展阶段，50年代以住宅的郊区化为主，60、70年代产业、办公也开始向郊区转移。1970年美国郊区人口超过了中心城市的人口，也超过了非都市区的人口。美国郊区化是客观需求、市场经济以及政府政策共同推动的结果。^①

日本的城镇化进程只用了几十年时间就达到了西方发达国家的城市化水平。19世纪90年代以后，日本城

镇化进入了稳定发展的时期，城镇化水平从1920年的18%增加到1946年的53%。二战后随着经济的空前高速增长，城镇化水平从1945年的27.8%上升到1970年的72%。1991年，被称为过疏化地区的人口数量占全国总人口的比率为6.5%。^②

英国的城镇化进程发端于18世纪中叶，与其工业化进程同步发展。18世纪早期，英国的城市人口约占总人口的20~25%，到1801年就已经增加到33%。1851年，英国城镇人口达到总人口的54%。19世纪晚期，英国70%的人口都已经居住在城市中，成为世界上第一个实现城镇化的国家。1800年，法国的城市人口为10%，到1880年增加到35%。直到1931年，法国才实现城镇化。从1871年到1910年，德国用不到40年的时间



就实现了城镇化。^③

发达国家人口布局的三种模式及其问题

一般认为,美国的人口布局的郊区化、日本农村人口过疏化以及欧洲以小城市发展联结城市与乡村,是城市化大趋势下显示出差异的三种不同模式。相关学者对这三种模式有不同评论,其中不乏对立意见。

有论者认为,美国的郊区化在缩小城市与郊区、乡村之间的差距同时,也引发了一系列问题,如土地资源浪费严重、经济成本居高不下、生态环境破坏愈演愈烈、资源能源消耗量大、贫富差距加剧等。20世纪90年代以来,美国提出了“精明增长”的理念。其主要内容包括强调土地利用的紧凑模式,鼓励以公共交通和步行交通为主的开发模式,混合功能利用土地,保护开放空间和创造舒适的环境,鼓励公共参与,通过限制、保护和协调,实现经济、环境和社会的公平。州政府更为强调城市规划的作用,分区规划被广泛采用。有的地方政府划定“城市拓展界限”,采取行政和经济手段,抑制郊区化的发展速度。在操作层面则采用通过公共投资来引导土地开发和直接对土地使用开发进行控制两种方式。

日本的过疏化引发了一些社会问题。一是过疏化不仅导致了地区的人口减少,同时也加快了人口结构的改变,加速了这些地区的高龄化进程。二是由于过疏化加速高龄化,使得许多过疏地区的社会保障成为严重的社会问题之一。三是在过疏地区,医

疗、教育、行政服务等与居民日常生活息息相关的社会公共服务设施的功能开始走向衰落,为居民所能提供的服务水平也不断降低,直接导致地区生活质量下降。四是由于过疏地区的人口流出主要以中学毕业生和其他适龄劳动力为主,因此导致当地的劳动力人口大为减少,地方经济的发展受到制约。除此之外,过疏化还引发了少子化、防灾等许多社会问题。

欧洲主要国家的城镇化发育保留了一大批小型城市(在欧洲人眼里也是大城市)。一些村镇被改造成具有现代生活居住条件和人文环境的城市,即使是几百人的居民点也能保障美丽、舒适,适宜于居住、生活,并满足就业要求。欧洲的专业农户则大多分散居住,据守自己的农场。

关于发达经济体的乡村治理经验的若干讨论意见

第一,发达经济体的乡村治理有没有特殊意义?从阅读研究文献以及与国际人士交流看,我们认为,发达经济体除过日本之外,很难谈得上存在一种专门针对乡村治理的系统性政策。如果把乡村治理政策看做政府的乡村公共品的供给政策,可以看出,基础性的公共品供给政策具有城乡一体的性质,并不存在具有明显二元结构特征的城乡社会治理政策。涉及乡村治理的政策大都与环境政策、土地利用政策、农业政策等结合在一起。当然,这不是说发达经济体的农村社会没有特殊性,只是我们认为这种特殊性更多地与历史传统有关,解读这

种历史传统对于认识当代发达经济体的农村社会更有意义。

第二,政府干预人口流动是不是好的公共政策?一般来说,欧美国家很少干预人口自发流动,甚至也没有针对因为一些特殊原因导致的农村成片贫困现象而采用移民政策。例如,美国某些地区的农村居民因宗教习俗原因不愿意采用现代生产技术从事农业生产,卷入社会分工的程度比较低,生活多处于相对贫困状态,但未见美国政府采用诸如“整体推进”或移民等“扶贫”方式使其提高生活水平。

日本政府对农村过疏化采取了一系列措施,但很难说获得成功。1977年日本制定的《第三次国土综合开发规划》,针对过疏化严重的山区农村,鼓励充分利用农地、森林、河道、海岸、特色文化、古建筑等自然与人文环境,创造有地方特色的山村景观,加强地区资源的开发,振兴地方经济。2000年,日本颁布《过疏地域自立促进特别措置法》,强调提高过疏地区的自立能力,促进其可持续发展。但据我们与日本专家的交流,日本政府的措施并没明显效果。日本著名规划师曾对本文笔者之一表示,日本政府促进乡村旅游业发展的支持弊大于利,有失败教训。日本的乡村旅游需求不足以支持日本的乡村旅游设施的正常运行,大量旅游资源过剩,实际上降低了日本农人的收入,也影响了日本农业的现代化进程。

第三,什么是有效的乡村自治政策?在当代法治国家,较普遍地实行地方自治原则,农村社区也是如此。

从笔者的初步观察看，欧美国家至少部分乡村地区的小型居民点处于某种“不完全政府”的“治理”之下。这些居民通过不同管道来满足自己对公共品的需求，并非处于一个架构标准的政府的管辖之下。典型情形如美国，教堂、学校、合作社等机构都可能为农区居民提供公共服务，县政府则可能为他们提供基础设施服务。他们在“选区”参加政治活动，而毗邻的城市政府则可能承担与选举有关的服务事项。一定片区的农场主构成一个熟人社会，熟人彼此之间也可能提供某种公共服务。在这种熟人社会结构中，可以存在某种秩序，也是某种服务，但却没有正式的公共权威，大家不需要为这个系统纳税。这种情形使得欧美农场主一般具有保守主义的政治倾向，使其成为相关党派的政治基础。这种政治倾向会加强农场主保护农场环境、反对政府干预的鲜明态度，这可以解释为什么在美国这样高度发达的国家，还会存在具有显著的传统色彩的乡村社会。

第四，农村公共政策需要什么样的特殊性？欧美发达经济体在农村所实施的公共政策，在基本公民权利方面并无差异，例如选举政策、社会保障政策、公立基础教育政策，大体没有城乡差异。但因为农村人口布局、农业生产等方面的特殊性，使得政府公共政策也会在某些方面有特殊性。一是农业支持政策。这方面的政策十分繁杂，但总体上是推动农业现代化、增加农民收入、支持农产品出口。二是农村基础设施建设政策。我们注意到，欧美发达国家并不过分

强调道路、输电等基础设施的“普惠性”要求。例如，农村道路因为主要供农用机械使用，农村道路大多只有简单铺装。三是环境政策。发达经济体对农村环境有较高要求，鼓励低排放农业技术的发展，努力维护自然生态系统。例如，欧洲的乡村生态绿网计划以保留既有森林、湿地、池沼、草原等生物栖息空间为第一要务，支持成片集约利用的农地环境，避免生物栖息空间孤立、分散、消减，以消除野生生物移动的障碍。同时，因为农村居民较少，生活排放可以自然降解，政府对农户的生活排放不会像城市那么严格。四是居民点布局政策。随着城市化的逐步推进，农业专业化水平不断提高，乡村地区专业农户的耕作面积越来越大，农户居住也越来越分散。专业农户的分散居住方便耕作，而脱离农业的居民集中到城市居住也可享受到城市的种种好处，但这种分类居住不能在短期内自然形成。农业迅速现代化的国家，专业农户可能与其他非农业居民毗邻而居。因为专业农户的生产设备对土地使用有某种特殊性，例如，专业农户的车辆与农机对道路的要求不同于城市的要求。专业农户的日常生产活动会给其他居民带来负的外部性。政府按城市标准去建设基础设施，也会降低投入的效益。于是，有的国家，如丹麦，有专门法规要求农场主的常住地必须是自己的农场。类似法规强化了乡村地区居民分散居住的趋势。

对于我国来说，未来乡村治理首先要合理界定城市与乡村，这是实现乡村良治的一个基础性工作。在统计

制度上，我国把建制镇以上的大居民点都看做城市，而农村被称为镇的居民点几乎都是建制镇，但实际上一些地区的建制镇的人口规模要小于一些被称为行政村的居民点。城乡界定的混乱，直接引起政策指向的模糊，由此产生的种种问题这里不再赘述。其次，穷农民很难支撑现代美丽乡村的运转。农民富裕必须仰赖农业现代化，使农民向专业农户转型。在我国城市化率达到约75%时，有望实现农民收入与市民收入的大体相等。最后，在农业现代化条件下，农户的社区性特征不再显著，大量村庄会消失，农户将分散居住，农村治理最终会是一个趋于消失的概念。所以，未来的趋势是建立城乡一体、兼顾差异的乡村治理体制，基本的发展战略考量是逐步实现城乡社会治理的统一。人民论坛

（作者分别为中国社科院农村发展研究所研究员、博导；中国社科院农村发展研究所副研究员）

【注释】

- ①李枫：《国外城镇化模式及其得失（三）——以美国为代表的自由放任式城镇化》，《城乡建设》，2005年第8期。
- ②祖田修著，张玉林等译：《农学原论》，北京：中国人民大学出版社，2003年，第205-206页。
- ③田德文：《欧洲城镇化历史经验的启示》，《当代世界》，2013年第6期。

责编/张夏梦 美编/于珊