

国外乡村学派区域发展理论评介

李仁贵 张健生

在以工业化、城市化为核心的正统发展观念被人们广泛接受的 50、60 年代，始终有发展问题专家认为，规划者除有必要对工业发展和城市发展进行关注外，也有必要对农业问题和乡村地区发展进行关注。进入 70 年代以来，随着发展中国家的经济发展由加速经济增长型战略向满足基本需求型战略的转变，以实现公平、消除贫困、增加就业为目标的发展战略取代了以实现国民生产总值最大增长为导向的发展战略，反映在空间背景上，以乡村地区发展为核心、空间均衡发展为核心的区域发展理论更是取代了以城市化为中心，空间不平衡发展为核心的传统区域发展理论，从而在区域发展理论史上形成了独具特色“乡村学派”区域发展理论。本文尝试对若干相关理论逐一进行评介。

一、乡村增长中心发展理论

美国经济史学家约翰逊(E·A·J·Johnson)在 70 年代初所提出的乡村增长中心发展理论可以看作是乡村学派区域发展理论的早期代表作之一。约翰逊在 1970 年出版的《发展中国家空间组织》一书中提出：大城市规模过大，中小城市严重缺乏，这样一种空间结构是阻碍发展中国家经济发展的重要因素；而以乡村、小城镇向大城市移民数量的日益增长已经造成了生产能力和创造能力的巨大浪费，致使发展中国家付出越来越高的社会经济代价。但另一方面，约翰逊又极力反对把乡村生活过于理想化，从而避免走向另一个极端。在他看来，城市化本身并非是件坏事，问题在于城市人口应如何在空间上进行合理配置。他主张，发展中国家应该建立一套包括小城镇、中等城市直到大都市在内的“中心地”式城市等级结构，以此来沟通广大乡村与大城市之间的联系。但这项工作不能象“正统的”发展问题专家所建议的那样，按城市等级结构自上而下地进行。相反，它需要的是一种自下而上的发展政策，这种政策能够创造出一个由许多小型集镇所组成的网络。并且能以这些小城镇为依托，把各个村庄连接成为更大的“功能经济区”。实施这种政策的关键，应是在这个国家的乡村地区内，选择出非常分散的有发展前途的“增长中心”。

约翰逊认为，建立乡村增长中心首先需要建立一些公共机构，如地方农贸市场、普通或职业学校、银行和信用机构、医疗和保健中心等。同时，也应当加强电力、道路等基础设施方面的投资，以便加强增长中心对私营企业投资办厂的吸引力。在约翰逊看来，最适合于这些乡村增长中心的产业应该是劳动密集型产业，这些产业的发展或者能为当地市场提供诸如手工工具、火柴、肥皂等居民消费品，或者能对当地农副产品进行就地加工。与此同时，约翰逊也认为，如果经过精心规划，大型“推进式”产业也可以在某些乡村增长中心生根，这

种推进式产业的发展可以为乡村地区经济发展带来有益的连锁效应。

约翰逊有关乡村增长中心建设的观点来源于他对英国、比利时、日本和美国等许多国家农业商业化过程所作的历史考察。他指出,乡村发展要求“农业商业化”,而“农业商业化”反过来又需要建设一个由小型商业集镇所组成的乡村网络。农民无论购买生产资料或出售农产品都需要与市场发生联系,当乡村地区市场化程度变得越来越高时,农业的商业化过程也就开始出现了。那么,怎样促进以小规模自耕农占主导地位的乡村地区实现农业商业化呢?约翰逊通过对发展中国家农业经济进行考察后发现,发展中国家自耕农业发展的主要障碍在于缺乏竞争性市场,以便农民能买到便宜的生产资料 and 消费资料,并且能以公平的价格出售其产品。由于乡村市场发育不健全,农民往往只能受到农村垄断商人的盘剥,从而他们为满足市场需求而更多生产剩余商品的积极性也就不高,相应地,他们对投资于新型农具、化肥、耕畜方面的兴趣也就不大。在约翰逊看来,乡村集镇体系的不发育是导致农民不能到达真正竞争性市场的主要原因,以集镇建置之内容的乡村增长中心建设便是为了解决乡村市场不发育的根本问题。事实上,乡村集镇的建设可以促成广泛分布的商业企业网点的形成,并通过这些商业网点所提供的产品和服务的相互联系,促进农业生产,提高农产品质量,引导农民为市场提供更多的剩余产品。为了实现使集镇成为乡村增长中心的战略目标,约翰逊认为,投资应在由集镇及其邻近的腹地所组成的“功能经济区”内进行规划,通过对基础设施的投资,促进城乡联系。同时,通过多种相互联系的经济活动的发展,这些经济区就会真正发挥出乡镇一体化功能的作用。

二、综合区域发展战略

美国国际开发署(USAID)所倡导的区域发展战略一直被称之为“综合区域发展战略”。它的政策主张由罗迪内利和拉德爾(Rondinelli and Ruddle)在1978年所出版的《城市化与乡村发展》一书中给予详尽表述。这一战略与约翰逊的思想并没有实质性区别,但综合区域发展战略主张在乡村地区建立一个由乡村服务中心、小型集镇和区域中心所组成的三阶等级聚落结构,并且更加强调在等级聚落结构内建立城乡联系的城镇之间联系的重要性。为了促成综合区域发展战略的实施,罗迪内利和拉德爾曾提出了用于指导发展中国家乡村空间发展规划的八条指导原则:

1. 空间结构应该建立在包括资源、机构和风俗习惯在内的现有经济、文化基础之上。
2. 让将要受到变革和变化影响的当地人民参加发展规划的制定和实施过程。
3. 促使现代技术、先进服务设施与本地的客观条件相适应。
4. 促成建立在区域比较优势基础之上的生产和交换活动实现专业化。
5. 更多地采用成本上较低、文化上可以接受的变革方法,并使之产生“示范效应”,从而使那些已被证明富有成效的方法能得到广泛的应用。
6. 对那些不能与变革过程相适应的非生产性传统机构进行重新改组。
7. 通过以“战略干预”为基础的规划,为社会经济结构及空间结构的变革创造前提条件。
8. 创造一种能在变革产生时提供试验和调整的灵活而实用的规划方法。

这种战略的主要目标是产生一个“综合的”生产和交换体系,据信,这一目标可以通过促进多样化的空间联系来加以实现。正如罗德内利和拉德爾所指出的那样:乡村社区和农业生产活动的变革,即从生存型耕作向市场型耕作的演变,从简单手工业向专业化加工工业和

制造业的演变,从分散和孤立的经济活动向全国性交换体系中的生产集结点的演变,这都要求有一个联系紧密的空间结构。大小不同的专门从事各种经济和社会职能的聚落,必须通过地理、技术、经济、社会等方面的相互作用而联系在一起。这些联系方式是扩大交换体系和变革不发达社会的主要途径。罗迪内利和拉德德尔断言:发展中国家未能取得均衡增长在很大程度上是由于它们的空间系统的结合性能差所致,即发展中国家贫富悬殊的日益加剧,根源在于他们在生产活动和社会服务上的差别。通过将城市功能按聚落等级结构顺序渗透到广大乡村地区,就能实现更加广泛的社会平等。

三、选择性空间封闭理论

从依附论的观点来看,不管是约翰逊的乡村增长中心规划思想还是美国国际开发署的综合区域发展战略,都难以实现其目标。因为他们的观点都来源于发展中国家二元结构发展论者的思想,从而把发展中国家农业变革过程看成是以生存型耕作向市场型耕作的转变过程。依附论者认为,发展中国家未能取得均衡增长不能归咎于这些国家空间系统的结合性能差,而应该归咎于空间系统内各种联系的本质特征。在他们看来,任何一种试图促进乡村与整个国民经济紧密联系的战略,都会加剧城乡之间不均衡发展的趋势,这种趋势会阻碍城乡协调发展的“有机”功能经济区的形成。集镇规划的受益者将会在大城市增加他们的消费,从而促进那里的经济进一步增长,而利益受损者则会继续向大城市移民,因为他们会认为那里可能拥有更好的发展前景。从而,这又将更进一步加剧大都市与广大乡村地区的经济社会差距。有鉴于此,施特尔与托德林(Stohr and Todling)于1978年在一篇题为《空间平等:对当代区域发展理论的异议》一文中提出了“选择性空间封闭”(selective spatial closure)的发展理论。这一理论不赞成把各地方或各区域更紧密地结合起来以构成一体化经济,同时,也不主张各地方或各区域搞闭关自守,而是主张把权力分散给各地方或各区域“社区”,使得他们不仅能按照自己的需要来规划其人力和物力的发展,而且还能够控制对其发展有消极影响的外界联系。

为了详细地阐述“选择性空间封闭”理论,施特尔与托德林采用了“空间平等”即减少生活水平在空间上的不平等”作为评价区域政策成功的标准。在他们看来,“生活水平”既要物质进步来衡量,也要用“生活质量的非物质方面”进行衡量,这当中包括地方与区域凝聚力,个人与群体价值的自我实现,个人与社区参与地方政策决策的机会等。他们认为,在大多数市场经济或混合经济中,物质生活水平在空间上的不平等并没有缓解,或者,虽在某一层次上(如区际间)有所缓解,但往往会在另一层次上(如区域内)有所加剧。并且,区域集团正越来越不满于外部社会经济力量对他们所施加的不断加剧的影响,并且也越来越不满于不断膨胀的政治经济力量对自身命运更为强烈的操纵。施特尔与托德林接下来分析了现行区域发展政策的失误。他们认为,现行区域发展政策的局限性在于:在理论上,它依赖于新古典经济学教条,摆脱不了物质生活水平的框框。在实践上,它依赖于大规模纵向功能一体化准则,过分强调世界范围内的集中化发展趋势。

为了减少生活水平在空间上的不平等,他们提出三种可供选择的战略。第一,优先考虑功能变革即继续实行传统的中央集权的再分配机制;第二,优先考虑地域整合,即把权力分散给“地域社区”;第三,实施功能变革与地域整合相互协调的复合系统模式。他们认为,第一种模式只能减少物质生活水平在空间上的不平等,但同时必然加剧非物质生活水平在空间

上的不平等。而第三种战略则过分强调了专家治国论,并且也超出了现有的系统分析能力。因此,唯一的选择只能是优先考虑“地域整合”模式,即采用不同层次上的选择性空间封闭这一区域发展模式。这就意味着,把越来越集中于按功能组织的纵向单元上的某些决策权力分散到按地域组织的横向单元上来,从而使得不发达地区能最大限度地发挥其发展潜能,并且能最大限度地从更发达地区吸收发展动力。

四、地域区域发展理论

施特尔特与托德林在论述其选择性空间封闭理论时,对“功能变革”与“地域整合”两种模式进行了初步划分。而美国学者弗里德曼与韦弗(J·Friedmann and C·Weaver)则对“功能式”与“地域式”区域发展模式进行了进一步详细论证。他们于1979年出版的《地域与功能》一书中指出,区域发展规划有两处基本方法:功能式方法与地域式方法。功能式方法是同具有连结点与网络的城市系统的经济活动分布和空间组织形式相联系的。这种方法强调效率,它把发展等同于经济增长,强调城市中心在区域发展中的作用以及资本密集型产业的发展,强调最大限度地利用内部与外部规模经济,大型项目的上马以及最新科技成果的应用。尤其,它假设增长是由外部需求和创新所推动的,并且,发展能以自发的或诱导的方式以城市中心或有活力的部门自动涓滴到这个系统的其他部分中去。

地域式方法则与功能式方法相反,这个模式是与特定区域中人力资源与自然资源的总动员相联系的。它让本地区人民参与区域规划过程,并使其成为一种必要的政治程序,它为个人、社会集团和以地域方式组织起来的中小团体提供更多的发展机会,并且为社会经济和政治上的共同利益而使其所有能力与资源发挥有效作用。在这种模式中,经济效益的评价标准并没有被完全抛弃,但目标将是以实现经济落后地区所有生产要素整体效率的提高作为评价标准,而不是以追求国际范围内部分生产要素的收益最大化作为评价准绳。因此,在这种模式中,区域将会有更多的自决权,可以自主地决定其发展道路。地域式方法是在总结了加速工业化战略模式的缺点之后被提出来的,它试图改变现行区域规划中的“城市偏向”思潮,促进大多数人口对基本需求的满足和更多的平等,重新建立地方与区域“社区”,避免经济与政治决策集中化。

弗里德曼与韦弗断言,“地域式”与“功能式”空间组织形式都为发展所需要,关键在于应以哪种形式为主,是功能式比地域式重要还是地域式比功能式重要?他们支持后者,赞成以地域式空间规划取代功能式空间规划。如果人们认为“均衡发展”比“极化发展”更有价值,地域式原则必定会在发展中发挥重要作用。因为,功能秩序总是呈等级状态的,权力总是集中于顶端,因此不平衡的起点将带来更加不平衡的后果。而地域联系尽管也将以权力不平等为其特征,但这种不平等将会由于地域集团内各成员间互相承担权力和义务而得到缓和。

五、乡村社区发展理论

乡村社区发展思想最早是由弗里德曼与道格拉斯(J·Friedmann and M·Douglass)于1975年撰写的一篇题为《乡村社区发展:论亚洲区域规划新战略》的论文中提出来的。后来,这一思想又在弗里德曼与韦弗于1979年出版的《地域与功能》一书中进行了修正和补充。

在弗里德曼与道格拉斯最早的论述中,乡村社区发展思想包括以下几个方面的内容:1. 建立一个由各级地方政府单元组成的网络,即乡村社区网络;2. 把权力从中央分散到地方,并

改革中央与地方之间的税收结构,使得每一地方政府单元都有足够的自主权和经济资源来规划和实现自身的发展;3. 实行土地改革,确保财富重新由各个乡村社区成员所控制;4. 中央政府应在财政、物质、技术等方面来支援由地方政府制定的发展规划,并保证在地域间平等地分配发展基金,维持宏观经济的主要指标在全国系统内的平衡。

乡村社区一般将以 1.0~1.5 万居民的集镇为中心,其范围一般应限制在半径为 5 至 10 公里的区域内。乡村社区的发展应包括公共基础设施的建设,以农副产品为原料的劳动密集型产业的发展,商业零售网点的建立等方面的内容。通过在乡村地区引入城市功能而把乡村现存的村落形式改变成为一种城乡混合形式,以此来加速乡村地区的发展。

在弗里德曼与韦弗于 1979 年所著的《地域与功能》一书中,他们对乡村社区发展战略进行了以下几方面的修正和补充:1. 乡村社区仍被定义为地方政府进行发展规划和实施发展政策的基本地域单元,但强调地域边界应与当地的利益社区或者说“地域联合的原始单元”边界相一致。因此,乡村社区被定义为“只需从外界输入少量重要资源就能满足本地居民基本需求的最小地域单元”。2. 乡村社区发展必不可少的三个条件是:选择性空间封闭;财富归地方集体所有;各社区接近社会权力中心的机会均等化。前一个条件为保证由发展所带来的利益在当地人民中得到分享所必需,后两个条件则为保证所有乡村社区都能从发展中得到好处所不可缺少。3. 乡村社区的发展除了应满足基本需求外,还应符合“自力更生”发展原则,发展的目标应该是建立一个多样化的地方经济,以便使当地需求尽可能地从当地的生产中得到满足;而且,发展所需的资金也应尽可能由当地人自己筹措。此外,乡村社区的发展还应尽可能依靠当地所积累的生产经验、技术手段及管理方式,并让当地人民知道,发展不是“进口的”,而是通过自己的努力换来的。弗里德曼与韦弗认为,修正后的乡村社区发展战略已从原来的“加速乡村发展”的空间战略转变为“满足基本需求型”空间发展战略。

当然,在乡村社区发展战略思想的两种表达方式中,弗里德曼等人也都意识到,除在乡村地区发展以基本需求为目标的小型项目的同时,也应在城市地区发展具有全国性意义的大型项目,即发展与乡村社区“细胞经济”相平行发展的,以城市为依托的“公司经济”。但这种公司经济不应当与乡村社区经济相竞争;它们应当尽可能地分布得紧凑些,并配置在主要港口或其他合适地点以形成“飞地式”经济,而不应在空间上与乡村社区经济一体化,以此来保护乡村社区经济的发展。“细胞经济”与“公司经济”平行发展的思想是对乡村社区发展思想的补充和完善,它在一定程度上弥补了乡村社区发展规划的不足。

结 束 语

70 年代以来所形成的乡村学派区域发展理论与 50、60 年代所流行的“正统的”区域发展理论相比,其特点在于这些理论在其形成发展过程中始终贯穿了 70 年代所流行的“民本主义”(populism)思想,一旦民本主义思想为人们所接受,那么以工业化、城市化为核心的不平衡区域发展模式就会受到严重的挑战。因为,既然这些发展模式只是以增长速度本身为目标,那么这种目标自身即存在着严重缺陷。因此,乡村学派区域发展理论改变了对大城市化、大工业化及高度集中化组织形式的偏爱,而是主张在发展中以“人民”为中心,通过促进乡村地区的发展,促进小型企业的更新改造来消除贫困、减少失业,并以此来满足人们的基本需求,实现人们生活状态的根本转变。

(责任编辑 曾德国)