

均衡城市化理论假说及其现实意义

党国英

(中国社会科学院 农村发展研究所, 北京 100732)

摘要: 均衡城市化是指生产要素及政府公共资源在满足经济效率与社会平等要求基础上的空间配置合理化过程, 特别是指人口在城、镇与乡之间布局的合理化过程。以往把人口布局划分为城市与乡村的二元空间资源配置理论忽视了市镇与人口半稠密区的发展, 不利于科学认识城乡协调发展的问题。中国均衡城市化的短板是市镇与人口半稠密区的发展不充分, 表现为建制镇建设明显滞后及农户就近兼业困难。补足中国均衡城市化的短板需要坚定支持市场在资源配置中发挥基础性作用, 系统调整国家相关政策。

关键词: 均衡城市化; 城乡融合发展; 建制镇建设; 农户兼业

中图分类号: F292 **文献标识码:** A **文章编号:** 0257-0246 (2023) 02-0066-10

乡村发展乃至社会经济的整体发展是一个城市化过程。以往对城市化的认识存在明显不足: 人们用城市化率的概念反映城市与乡村的分野, 模糊了城乡人口布局在空间上的渐进性; 各国甚至同一个国家的不同机构都对城市有不同的定义, 这在比较各国经济发展的研究中产生了困扰, 以致诸多国际机构不得不对有关概念加以辩证。以上也是深入研究中国城乡关系遇到的现实问题。当我们将对渐进展开的人口空间布局做进一步评价时, 需要确定适当的评价准则与评价办法, 确定大型工业化国家或国家同盟的合理城乡人口布局。本文拟围绕“均衡城市化”的概念, 尝试对这些问题做一初步探讨。

一、均衡城市化理论假说

1. 绕不开的城市化及其均衡性难题

城市化及其速率递减是劳动、土地与资本要素相互替代的结果。要素间的替代率决定了它们的价格, 而价格又与稀缺性有关。要素的稀缺性受制于多种因素, 其中技术进步是最重要的。当社会的资本增长速度大于人口增长速度, 且资本系数稳定或者下降, 就会产生劳动需求规模扩大的情形, 表现为工资水平上升。这时, 大居民点的社会分工进一步细化, 劳动生产率加速提高, 工资水平进一步上升, 形成城市化的持续拉力, 产生比较高的城市化率。

如果农业领域与工商业领域的工资水平一致, 且不考虑迁移成本, 城市化水平是否会稳定? 逻辑上讲, 这一结果并不确定。如果土地资源高度稀缺, 使用土地的价格足够高昂, 资本价格足够低廉, 则可能产生资本高度密集型农业。这种农业类型当然有必要、也有条件获得聚集效应和更大的规模收益, 从而产生城市农业。这项变革如果落地, 便可以出现 100% 的城市化率。

但是从现有条件看, 土地的相对稀缺性并不高。测度经济增长的要素贡献时, 一般会把土地要素

作者简介: 党国英, 中国社会科学院农村发展研究所研究员, 研究方向: 土地制度、乡村社会治理、城乡协调发展。

看作一个常量，然而在做产业分析时，这一假设是有问题的。在这方面可观察到的情况是：人口布局变化使农村居民点的数量减少、规模变小，农业用地面积增加；土地整理使大量贫瘠土地转变为良田，农场土地经营规模的扩大使田埂占地减少；随着全国农业市场统一程度的提高，不同类型的土地与不同类型的农业生产形成适配关系，使一些未曾利用的土地被利用；农业规模化经营会提高技术利用效能，提高实际复种指数；气候变化、降水量增加会使干旱地区、沙化荒漠土地转变为有效耕作用地。

土地要素密集型农业是规模化经营农业，其组织载体是家庭农场以及经营某些农业品类的公司，其人口布局类型为田野上的小型农业居民点。我们可以把这样的居民点称作狭义的农村地区。分析至此，这是我们唯一能在逻辑上确定的人口分布类型，也是农业发达国家普遍存在的人口分布类型。我们遇到的难题不在这里，而是应该思考如何回答下述一系列问题：小型农业居民点之外的居民点都是城市吗？如果是城市，这些城市的规模与分布又有什么特征？这些特征总是合理的吗？判定合理与否的标准是什么？如何解释理论预期的合理性特征与实际情况的反差？

回答这些问题时，我们首先遇到的是维特根斯坦指出的语义学问题：既有的概念对于回答这些问题不仅帮助不大，甚至会误导我们。所以，我们可以求得更好的概念来阐述问题。以往我们倾向于将人类居民点简单地划分为城市与乡村，目前已经有数家国际机构重新定义人口及居民点类型，本文将在这基础上探讨有关问题。

2. 城乡居民点类型的重新划分

2021年欧盟、联合国粮农组织、联合国人类居住计划署、国际劳工组织、经济合作与发展组织以及世界银行六大国际机构在历时五年商讨研究的基础上，形成了一个关于城乡人口布局类型的研究报告《城市化水平判定——国际比较中定义城市、市镇和农村的方法手册》。^①这一报告向人们展示了一个有利于定义均衡城市化的观察范式，不再将居民点所在的地域空间划分为城市与乡村，而是划分为以下3个类别：城市，即区域内连续的人口密度大于等于1500人/平方公里，人口总量超过50000人，且至少一半人口处于城市设施完全覆盖的中心区；市镇及人口半稠密区，即在连续的区域中人口密度为300—1500人/平方公里，总人口为5000—50000人，且市政设施覆盖的中心区域人口不超过半数；农业区，以上两类区域之外人口密度小于300人/平方公里的区域。

国际准则与各国的城乡划分标准有明显差异，但是国际准则比各国标准更有助于反映城乡人口布局的变化趋势。表1显示了1950年和2020年世界城乡人口布局的变动趋势。按联合国人类居住计划署的观点，大部分国家人口从乡村流向城市、流向市镇及人口半稠密区，发达国家的人口增加主要发生在城市的初始边界内，而欠发达国家则产生更多新的城市，农村地区的一些居民点会直接转变为城市或市镇，市镇与人口半稠密区的总人口规模会进一步扩大。^②

表1 世界城乡人口布局的变化

	总人口	城市	市镇及人口半稠密区	乡村
1950年	25亿	25%	30%	45%
2020年	78亿	50%	30%	20%

说明：资料来源于 The United Nations Human Settlements Programme, *World Cities Report 2022: Envisaging the Future of Cities*, <https://unhabitat.org/wcr/>。

^① *Applying the Degree of Urbanisation: A Methodological Manual to Define Cities, Towns and Rural Areas for International Comparisons*, <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/4031688/12519961/KS-04-20-676-EN-N.pdf/5d230987-65f1-e807-27b8-c773110f59cc?t=1615307676035>.

^② The United Nations Human Settlements Programme, *World Cities Report 2022: Envisaging the Future of Cities*, <https://unhabitat.org/wcr/>.

3. 均衡城市化的内涵

中国学者围绕城市化开展了大量研究，但是并没有提出均衡城市化的概念。欧美学者在讨论劳动要素流动时提出了均衡城市化的概念，却仅在经济学较小的范围内使用，未对中国的城市化研究产生影响，原因可能在于判定均衡城市化涉及的因素过于复杂。本文认为，建立均衡城市化的概念对于回应现实经济发展有重要意义。虽然目前难以给均衡城市化下一个严格的学理性定义，但是我们可以将基本上由社会经济自然演化形成的相对稳定的居民点布局，看作均衡城市化布局。

(1) 充分竞争假设下的均衡城市化

从经济分析的一般原理出发，我们可以按城市化的本质来确定均衡城市化的内涵。城市化是要素在空间上的集聚现象，在集聚过程中，会产生新的公共领域特征，即新的社会成本与社会收益，本质上发生了要素利用的外部性定价问题。我们先假设社会存在充分竞争条件，判定这一条件下的价格均衡，从而确定均衡城市化成立的条件。在这一基础上，我们可以进一步放宽假设的限制性条件，从接近现实的意义上分析均衡城市化问题。这是经济分析的一般方法。

假设充分竞争条件下均衡城市化成立的条件包括以下四点：第一，单个城市扩张中的边际社会成本与边际社会收益相等。这一条件的满足意味着单个城市达到最佳规模，城市社会收益实现最大化。城市社会成本是指因居住在城市带来的不便，如交通拥堵等，城市社会收益是指因居住在城市带来的多种便利，如便捷的基础设施、信息交换带来的知识积累等。Tolley 等人的实证研究表明，在当今世界大城市中，人口增长的社会边际成本超过了边际收益，产生规模不经济问题。^① 第二，城市之间的边际社会收益相等。这一条件的成立不要求城市的人口规模相等，因为经济类型不同，社会平均收益曲线与边际社会收益曲线走势都会不同，边际社会收益相等之前的差异可能代表城市规模的差异。第三，城市之间要素的边际报酬相等。以劳动要素为例，同样的劳动要素投入于不同区域，其边际报酬相等符合劳动要素总收入最大化原则。但是在竞争条件下，同一种要素的边际报酬会趋于均等，并与同一种劳动供给建立局部均衡，形成工资定价条件。这意味着同一类别的人力资本会在不同城市之间转移，直至工资水平相等。第四，城乡土地占用中的土地市场均衡。从城乡空间布局的土地利用因素看，均衡城市化要求城市在边际扩张中的地价与城市周边的农业用地交易价格相等，由此可以实现土地利用效率的最大化。但是土地不是“同质”的，土地的位置对土地要素的价格有决定性影响，价格相等关系的成立不能被城市核心区的高地价以及农业区边际土地的零地价否定。城市周边的农地交易价格与城市边际扩张的建设用地价格相等，意味着不会发生“规划伤害补偿”问题，可以减少政府干预土地市场的必要性。如果这一均衡条件成立，并不一定导致城市“摊大饼”式蔓延，因为城市周边农地的边际生产力高于其他农地，农业用地的交易价格也高于农地平均价格。如果政府强制城市周边农户种植某种农作物，则可能降低农地交易价格，并产生城市过度扩张的压力。

以上关于均衡城市化成立的充分竞争条件，当然只是有利于展开现实分析的逻辑基础，现实经济生活不能完全满足这些条件。但是各大经济体的市场化程度不同，大的经济体中也包含存在制度差异的地方经济体，市场化程度高的经济体会具有不同的城市化特征，逻辑分析则提供了比较研究的基准。

(2) 经验研究中的均衡城市化

国内外研究证明了城市化趋势及其对国民经济的整体影响，本文归纳了涉及均衡城市化的研究结论。

大城市的首位度与经济增长之间存在相关性。Henderson 论证了城市首位度与经济增长率的关系。^② 他发现，人均国民收入达到 5000 美元时（以 1990 年美国物价指数为基数），城市首位度开始下降。按照威廉姆森关于区域经济发展的理论，Henderson 将人均收入 3000 美元作为城市首位度的转

^① Tolley, G. S., Garner J. L., Graves P. E., *Urban Growth Policy in a Market Economy*, New York: Academic Press, 1979.

^② Vernon Henderson, "The Effects of Urban Concentration on Economic Growth," *NBER Working Papers*, 2000; The United Nations Human Settlements Programme, *World Cities Report 2022: Envisaging the Future of Cities*, <https://unhabit.org/wcr/>.

变时点,在这一时点以后,城市首位度应该降低,否则会对经济增长产生负面影响,最高可以使经济增长降低1.5%。

应当构建适应农业现代化的城市布局。大量文献表明,市镇及人口半稠密区的发展有利于协调城乡关系和实现农业现代化。这意味着大城市在保持一定水平首位度的同时,还要拥有分散布局的其他类型居民点。

应当实现适应文明居住形态的均衡城市化要求。作为反映人类居住特性的均衡城市化概念,不仅应该具有居民点空间布局的意义,还应该具有微观居住形态意义,这体现在人类对居住文明的要求上,如生态可持续与人们心理健康的要求等。这些要求在土地资源及技术进步的影响下会在住房品质与住房价格上得到反映,成为均衡城市化的重要方面。

(3) 影响均衡城市化的主要因素

一是政治分权结构中的地方自治强度。一个国家的地方自治程度越高,大城市首位度越低,城市发展越均衡。判断地方自治强度的高低不能只看一个国家的法律文本,还要看地方分权制度的安排及其对城市化形态的影响。二是国家的经济发展水平。经济发展水平高的国家经济实力强大,更容易出现跨国性经济中心,会形成较高的城市首位度,希腊、新加坡、摩纳哥这类幅员小的沿海城市型国家,也有较高的城市首位度。三是经济体制的市场化程度与政府干预方式。任何经济体都会在一定程度上受到政府组织以及民间非营利组织的干预。在多数情况下,政府组织会限制城市的扩张。同一个国家内部不同地区可能实行有差异的经济体制,并对城市化形态产生不同影响。四是交通基础设施水平。发达的交通网络设施会限制城市形成过高的首位度,有利于城市的均衡分布和发展。完善的农村交通设施有利于促进市镇与半人口稠密区发展,并使农业区居民点小型化,为农业规模化经营带来益处。

二、城乡融合发展中的人口布局

城市化水平已经较高且稳定的国家并不存在城市与乡村之间的显著边界,即一般意义上城市与乡村之间的广阔地带中仍然生活着大量人员。前述诸多国际组织对人口布局类型的重新划分支持了这一判断。特别是在发达国家,这种情形不只是人口分布的简单事实,更是农业进步的重要条件。这些国家主要农区实现了家庭农场化,真正的农户很少集聚在一起,较高的产权强度让农场主自主维护农舍,建制化的公共服务设施使农户就近在城市享受公共服务。在小型农业居民点之外、又不属于传统认定的城市区域,非农业人口聚集,形成了一定规模的市镇。这类市镇有很高的公共服务质量,但是又不具有一般的城市综合性特征;人口规模与人口密度不高,但是又不是典型的农业区。本节着重分析这类市镇的人口布局情况。

1. 农户兼业需求与市镇发展

劳动者的收入归根结底要靠劳动生产率的提高,农业劳动者也是如此。在很多情况下,农业生产者的劳动时间分布不均衡,有较长的农闲时间。农业规模化经营及专业化水平提高以后,这种不均衡进一步加剧。劳动用工量也存在不均衡,农业的机械化发展缓解了但是没有消除这一问题。在市场充分竞争条件下,农民的农闲时间不能创造价值,农闲时间成为一个减收因素。如果没有充分的市场竞争,农产品价格可能提高,农民会增加收入,农闲时间也产生了收入。对这一点,我们过去认识不足,需要做一个解释(图1)。

为了简化说明核心逻辑,假设经济活动只使用劳动要素,劳动生产率直接决定劳动者的报酬;不考虑劳动要素生产率的递减,图中横轴代表一年的实际工作日,纵轴代表劳动工作日的报酬。社会正常工作日为 T_s ,农户的农业工作日为 T_a 。正常情况下,社会每年劳动生产率为 R_s ,劳动者的报酬为 W_2 。如果没有兼业竞争,即农民在农闲时间无法兼业,农民在农闲时间的机会成本为零,则农民的

报酬有几种类型：第一，农民未能就地就近兼业，也无法离开农业，则农民的报酬是 W_1 。第二，农民未能就地就近兼业，因为报酬低而大量离开农村，且农产品不向国际市场开放，则农产品供应减少，价格上涨，使农民的劳动生产率在价值表现上有所提高，劳动生产率曲线由 R_s 变为 R_a 。农民收入达到 W_2 时农村劳动力停止转移(不考虑转移成本)。这时，国内市场农产品价格水平会高于第一种情形。第三，如果国际农产品市场对国内开放，其他如第二种情形，则农产品价格提高受阻，农民报酬为 W_1 。这大体是目前中国农业生产的实际情形。第四，存在兼业竞争，即农民在农产品市场竞争的压力下，为了提高收入，不得不在农闲时间就地就近兼业，成为充分就业者，且存在有利于兼业的城乡人口布局与产业布局。这时，农民的劳动生产率曲线也是 R_s ，农民全年工作日为 T_s ，农民的报酬为 W_2 ，这包含农民的兼业收入和农业生产收入。表2是2019年美国不同类别农场经营者的收入情况，这种结构使农民能够承受农产品市场的竞争压力，保持收入的稳定性。从国际经验看，家庭成员在现代农业的就地兼业将是长期现象，就地兼业要求的市镇发展也将是长期现象。城乡融合发展的目标正是构建这类收入结构，其条件则是建立均衡的城乡人口布局与城乡产业布局。这正是当下中国经济结构的短板。

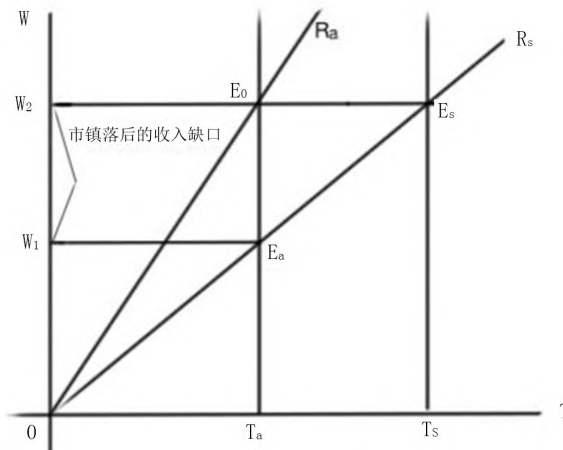


图1 农户兼业机制

表2 2019年美国不同类别农场经营者的收入

单位：美元

家庭农场类型	平均总收入	平均农业收入		平均非农业收入			兼业收入占比	全部非农收入占比
		来自农业的平均收入	经营亏损农场的占比	工资性收入	补贴、保险	总额		
小型家庭农场								
退休者农场	77 948	11 467	40.9%	32 679	33 802	66 481	41.9%	85.3%
休闲性农场	153 185	855	58.2%	127 778	24 553	152 330	83.4%	99.4%
低销售额农场	64 055	-1427	50.9%	31 848	33 634	65 482	49.7%	102.1%
较高销售额农场	98 305	42 170	24.1%	33 158	22 976	56 135	33.7%	57.1%
中等规模农场	169 831	110 512	16.9%	38 901	20 418	59 319	22.9%	34.9%
大规模经营农场								
大农场	415 525	350 839	15%	39 420	25 266	64 686	9.5%	15.6%
超大农场	1370 225	1269 171	9.3%	68 443	32 611	101 053	5.0%	7.4%
全部家庭农场	123 368	21 730	48.6%	73 320	8318	101 638	59.4%	82.4%

说明：在销售额方面，小型家庭农场低于35万美元；低销售额农场低于15万美元；中等规模家庭农场为35万—100万美元；大农场为100万—500万美元；超大家庭农场超过500万美元。资料来源于 U. S. Department of Agriculture, *Rural Economy & Population*, <https://www.ers.usda.gov/topics/rural-economy-population/>。

2. 离地农业从业者的集中居住：市镇繁荣

在发达国家，除了农产品零售环节的从业者，农业产业链上其他从业者主要居住在人口规模达数万的市镇。市镇繁荣主要有以下原因：首先，地头生产的农户需要兼业。尽管发达国家的农业规模经营水平很高，但是真正的农业经营收入在农民总收入中占比较小。农户家庭的全部从业者在闲暇时间的机会成本在劳动市场的竞争中大于零，兼业具有必然性。从美国的经验看，就近兼业作为一种稳定的机制，要有3个条件：一是设有非农就业岗位的城镇不能离农场太远；二是农业产业链上加工服务环节主要在农村地区完成；三是农民合作社必须在农业产业链上高效运行。这些条件得到满足后，农户在市镇的兼业就有了充分可能性。其次，农业产业链吸引了大量人力资本，促进了农业现代化。培养创业精神需要高技能工人，^① 现代农业需要利用现代化的要素，如金融、设备维护、信息支持、技术指导、财务核算、销售支持、教育与医疗等服务，提供这些服务的专业化人员一般居住在公共服务质量不亚于大中城市的地区。一个市镇的发展质量如果不能吸引这些专业人员，农业服务质量就得不到保障。再次，市镇形成的社区促进了农户与消费市场的沟通，提高了居民的社会资本水平，以互惠的方式将农民与消费者联系在一起，为农民创造新的销售渠道，使其以溢价形式销售产品，最终实现更高的利润。^② 以市镇为中心的社会网络的建立，也是农户生产的必要条件。市镇地区人口和组织密度较低，难以产生对经济活动十分有益的“缄默知识”的交流与传播。通过社会网络传播的各种信息，成为外来投资者判断投资机会的依据。最后，依托市镇创造的农户兼业条件有利于优化农村家庭内部劳动资源的配置。农村家庭成员的数量、年龄及受教育水平对兼业需求有显著影响。人口多的农户更有可能就近兼业，年纪较轻的农业从业者兼职非农岗位的可能性更大，受教育水平更高的农业从业者也有更大的非农兼业倾向。^③ 这些研究结论表明，农户兼业将是农村就业形态的长期现象。

3. 合理的城乡人口布局

发达国家城乡人口布局的演化已经到了稳定的平台阶段，国际机构开始尝试总结这类人口布局范式，并向全世界推广。我们主要介绍国际上城乡接合部的人口布局特征，而不涉及城市群及特大型城市的人口分布问题。地头生产性农户是指种植业农户与畜牧业农户。这类人口在欧美国家大多分散居住。距离牧场小型居民点越近，房价越低，这种房价变动趋势反映了农村居民在脱离农业以后的居住意愿。^④ 农业发达国家都伴随着很高的城市化率，更具体地说，农业的发展更依赖于小城市或市镇的发展。分散居住的农户距离最近的市镇核心区一般在半小时车程内，而学者们的统计分析已经证明，农场距离市镇核心区半小时车程范围内的大农业效率要高于此范围以外的区域。

三、中国的城乡人口布局

中国在改革开放以后的不同时期不同程度上强调城乡协调发展对于农村现代化的意义，并在总体上把城乡一体化作为社会经济发展的战略性目标。

1. 中国均衡城市化的主要问题

(1) 城市化率及人口增长率的增长趋势问题

^① Frans Johansson, *The Medici Effect*, Boston: Harvard Business School Press, 2004.

^② Theresa Selfa, *Civic Agriculture: Reconnecting Farm, Food, and Community*, Medford: Tufts University Press, 2004.

^③ Alasia A., et al., "Off-farm Labour Decision of Canadian Farm Operators: Urbanization Effects and Rural Labour Market Linkages," *Journal of Rural Studies*, Vol. 25, No. 1, 2009, pp. 12-24; Daniel Lass, et al., "Factors Affecting the Supply of Off-farm Labor: A Review of the Empirical Evidence," in M. C. Hallberg, et al., eds., *Multiple Job Holding among Farm Families*, Ames: Iowa State University Press, 1991.

^④ John F. Hart, "The Perimetropolitan Bow Wave," *Geographical Review*, Vol. 81, No. 1, 1991, pp. 35-52; Earl O. Heady, Steven T. Sonka, "Farm Size, Rural Community Income, and Consumer Welfare," *American Journal of Agricultural Economics*, Vol. 56, 1974, pp. 534-542.

2012—2021年中国农业实际从业人口占全部从业人口的比重由33.5%下降到22.9%，同期农村常住人口占总人口的比重由46.9%降至35.3%，中国农业综合机械化率达72%，^①这些数据反映了中国农业从业者冗余严重，被纳入统计的部分农业从业者实际上很少务农，我们可以称之为“地畔农民”，他们并不是真正的农业从业者。这是城市化进程与产业结构变化不匹配的表现。

从统计概念看，国际使用的城镇化率涉及城市与建制镇镇区人口，而镇建成区的人口最低标准只是2500人。这一人口规模在中国约等于中等行政村的人口规模，不可能有起码的小城市生活品质。国际上通行的城市化率概念，一般也不会把小镇人口算作城市人口。

从近几年城市化的推进过程看，结果并不理想（见图2）。2014年国务院指出要促进约1亿农业转移人口落户城镇，改造约1亿人口居住的城镇棚户区 and 城中村，引导约1亿人口在中西部地区就近城镇化。这3亿人口中，两亿应该属于推进城镇化的目标人群。但是按照统计局的数据，2014—2020年中国新增城镇人口约1.2亿人，城市人口增长率呈下降趋势。

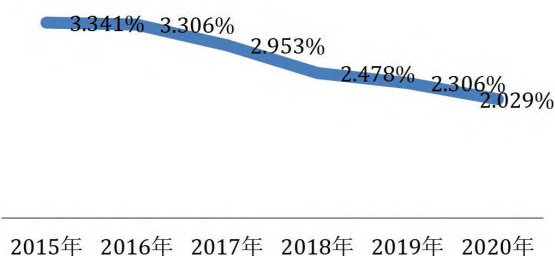


图2 2015—2020年中国城镇化增速变化

说明：数据来源于2021年《中国统计年鉴》。

(2) 特大型城市人口规模增长过快

中国大城市发展偏离均衡水平，呈现过度扩张态势。按Henderson的研究，中国大城市的发展在1990年之前处于适度区间。2011年人均国民收入达到了按1990年不变价格衡量的3000美元水平，以首位度衡量的特大城市发展水平应该趋于稳定，但是事实上，特大城市仍在继续扩张（见表3）。2011—2018年重庆、上海、广州、北京等10大城市市辖区户籍人口增长率与2010—2017年非户籍常住人口增长率均超过了中国总人口增长率，说明这些大城市的首位度在继续提升。2010—2017年其GDP增长率也高于全国GDP增长率，说明大城市的经济首位度也在提高。

表3 中国特大城市的人口变化

	2010—2017年全国GDP实际增长率	2010—2017年10大城市GDP实际增长率	2011—2018年10大城市市辖区户籍人口增长率	2010—2017年10大城市非户籍常住人口增长率
变化率	7.63%	8.64%	3.98%	4.64%
城市名称	重庆、上海、北京、天津、广州、武汉、成都、西安、南京、杭州			

说明：数据来源于2012年和2019年《中国城市年鉴》、2010年和2017年《中国城市建设统计年鉴》。

(3) 县域之间人均收入的差异

鉴于统计数据来源的局限性，我们用县域人均GDP来表征县域人均收入。这种替代有一定的局限性，但是从趋势上看也有一定可信度。我们按东中西不同区域的县域发展水平，选取了127个单位作为分析样本，发现反映县域人均GDP差异的基尼系数为0.415。这是一个比较高的数值，可以说

^① 农业部农业机械化推广司：《2021年全国农业机械化发展统计公报发布 耕种收综合机械化率达72.03%》，<http://www.nyjx.cn/n/2022/08/19/1649112723.shtml>。

明中国县域之间人均收入的差异很大。

(4) 市镇发展水平很低

中国建制镇总体发展水平不高，东部地区要优于中西部地区。除了人口密度很低的边远地区，中国建制镇的平均覆盖范围大约为 180 平方公里，人口规模平均为 10 000 人，每个建制镇辖区平均农业增加值约 4 亿元（含农户自用产品）。

中国建制镇发展到怎样的水平，才能真正发挥城乡融合的枢纽作用？如果中国农业产业链重心能够向市镇方向下沉，则平均每一个建制镇的农业产业链增加值可达到 12 亿元，可以支撑 15 000 人（包括农户就近兼业因素）在这一系统中获得与城市居民相等的收入，实现农业适度规模经营。考虑到建制镇可以生存数倍的非农业人口（美国约为 1：10，按中国国情，取 1：3），则建制镇辖区平均人口可达到 45 000 万人，且这部分人口可以从农业的旁侧产业中获得就业机会。如果在建制镇发展养老产业，人口规模还可以扩大，以保证学校、医院及其他文体服务机构获得规模经济。显然，中国建制镇的实际发展水平与这里描述的理想水平相差甚远。

(5) 传统乡村居民点规模带来多种效率损失

按有关资料推算，中国农业区平均人口规模约为 300—400 人/平方公里，超过了国际机构定义的农业区人口密度标准上限，已经达到“市镇及人口半稠密区”标准。但是中国农业区的人口分散在大量传统村庄里，务农人口与已经脱离农业的人口混居，没有典型的小型农业居民点。中国的行政村平均规模不到 1000 人，村民小组（接近自然村概念）平均规模更小。

在乡村人口减少的背景下，全国的村庄面积却在不断扩大。这种扩张大多以农民违法建房的形式出现。大量已经脱离农业的原农村居民一方面在农村投资建设房屋，一方面又将房屋空置，严重浪费了土地资源。

(6) 住房价格高昂

城乡人均收入差别大、城市住房价格高、建设用地价格高、地租率高是中国城乡融合发展中的突出问题。房价系数是指住房价格与家庭年收入的比值，中国的集合住宅房价系数高达 15，高昂的住房价格反映了土地的低效率利用。城市人口规模越大及城市行政级别越高，房价系数越大，也说明城市间公共服务水平存在巨大差异。

2. 制约中国均衡城市化发展的原因

(1) 关于小农户的认识问题及政策影响

从国际经验看，不仅小农户需要农业社会化服务，大农户更需要农业社会化服务。中国的小农户可以分为三种。第一种小农户实际上已经脱离农业，他们把承包地租给了大的专业农户以收取租金。也有少数村庄把土地收拢，集中转包给专业农户，这增加了村集体收入，也以分红方式给农户发放一部分收益。不再务农的小农户大部分会成为雇佣工人。第二种农户也基本上完全脱离了农业，留在家里的人口不愿意出租土地，但是也并不真正务农，必须在许多生产环节上购买农业社会化服务，农业经营与服务完全被专业服务商掌握。第三种才是真正从事农业生产的小农户。

在这些小农户之外，中国还逐步产生了一批租地大农户。但是由于他们的租期不长，预期不稳定，没有太大的积极性投资于土地改良。他们的收益与地方政府支农投入有关，也与国家粮食收购政策有关，还与国家的农产品市场开放度有关。从长远看，中国农业要真正在国际竞争中站稳脚跟，要靠这部分大农户。

按以上分析，我们能看出“小农户与现代农业有机衔接”并不是农业发展中的真正难题。前述三种小农户中，第一种不需要社会化服务，第三种真正的小农户对农业社会化服务的需求很弱。只有第二种小农户与农业社会化服务的关系密切，但是他们实际上将所有生产环节都交给了社会。真正发挥衔接作用的，是实际从事土地经营的大农户。而且那些专业服务商从农业社会化服务中积累了经验，最容易成长为有效率的家庭农场经营者。

(2) 农业产业链组织形态不利于城乡融合发展

中国的《农民专业合作社法》的落实情况并不好。一是合作社极不规范，少有合作社能按照农户与合作社的交易量进行二次分配。大量合作社由龙头企业掌控，它们不参与农村社区建设，其总部一般设在县级以上城市，也未能与农户建立真正的利益共同体。二是合作社数量多、规模小，基本没有社会化服务功能。三是合作社封闭性强，绝大部分合作社的活动范围限于村、乡。行政区划对合作社的影响较大，使合作社不能完全介入农业产业链的全部环节，这也是限制建制镇发展的重要因素。

(3) 土地规划问题

中国在计算城市化率时并不是按照居民点的人口密度、人口规模以及居民点之间的相对位置来确定城市与乡村。现行城市土地利用规划极大地压缩了居民住宅用地的比例，放大了工业与公共部门的建设用地比例，这也是城市房价过高的主要原因。城乡土地要素市场的二元分割，也使农村的宅基地及房产不能以合理的价格变现，降低了农民在城市购房的可能性。农村土地财产的产权强度低，也使土地市场难以发展，一些已经脱离农业的农村居民放弃土地后担心难以重新获得土地，造成土地资产的不合理配置。

3. 中国均衡城市化发展的目标与难点

中国均衡城市化有两个目标：一是通过人口及产业在空间上的更合理布局，提高国民经济总体效率；二是在市场发挥资源配置基础性作用的同时，通过政府的政策调整，使不同地域的居民在拥有相近水平的人力资本时，获得相近的报酬，并使居民在城乡之间、区域之间有相近的生活品质。广义的均衡城市化还与社会稳定有密切关系。

中国城市在很大程度上是一个地域行政区划概念。目前把市辖区人口看作市区人口，这并不具有严谨的人口地理学意义。除极少数外，很多大城市未因规模问题而产生负的边际社会收益。所以中国的城市规模总体上还应继续扩大，只是应当控制特大型城市的首位度，对此社会各方面已经达成共识。

中国人口布局合理化的短板是市镇与人口半稠密区没有获得良好发展。建制镇镇区的实际建设用地面积大多大于合法的建设用地面积，如果再有镇域内部的城乡建设用地支持，则很容易解决土地资源问题。我们可以设计这样一个人口蓝图：中国总人口最大值将达15亿人；发展建制镇，使其覆盖的人口达20 000—50 000人，则大体符合国际准则的中国农业区、市镇及人口半稠密区的人口约为8.5亿，占总人口比重的56%左右；建制镇镇区人口为城镇居民，加上城市的市区人口，则中国的城镇化率可达到85%左右，形成一个大体稳定的高度城市化的城乡人口布局。

四、接近均衡城市化的政策选择

推进中国的均衡城市化需要深化改革，改变观念，大力推动政策创新，建立完善的均衡城市化的体制机制。

1. 建立新的农村发展观

我们要跳出传统的发展思路，把农村发展看作均衡城市化的有机组成部分。第一，中国乡村振兴战略的目标区域应该是两个部分，即包含市镇在内的半人口稠密区和农业区。这两个区域的政策重点也应有所不同。城乡融合发展实际上就是要处理好这两个目标区域之间的关系，这是解决乡村振兴诸多难题的关键。因此应当建立“大农政”概念，解决市镇建设的资金难题，适当切割大中城市建设与村庄建设的资金，增加市镇建设投入。第二，促进市镇高质量发展。只有实现了市镇的高质量发展，才能发挥其服务中心的作用，吸引水平较高的人力资本进入农业企业，促进乡村振兴。第三，市镇均衡布局。市镇人口密度要有助于解决农民获取公共服务的可及性问题。农业产业链上的其他环节从业者应该成为市镇居民，提高市镇的人口规模与密度。第四，农业产业链的布局重心要下沉。必要的农业产业链节点要下沉到市镇，加上其他关联产业，这足以支撑一个市镇的繁荣。农民的季节性兼

业需求也可以在市镇得到满足,城乡收入差异也会逐步缩小。要合力布局农业产业链的价值创造节点,解决价值重心过高的问题,如在农产品离开地头后的加工、流通与服务环节中,应形成以市镇为中心的农业综合服务价值增值节点,提高农业产业链综合经济效率。第五,基于大局观来看待农业农村问题。土地作为生产要素,在价值创造过程中与其他要素具有共性,因此要正确看待土地的价值。还应该推进国民经济的市场化与城市化,使同类劳动要素的报酬均等,让劳动者在城乡统一的社会保障制度之下,以其从业时期缴纳社会保障税作为养老的主要基金来源,同时辅以国家对低收入人群的帮助,形成更可靠的社会保障制度。

2. 推动基于效率提高目标的政策创新

坚持土地承包关系中增人不增地、减人不减地的政策,在解决少数历史遗留问题以后,使农村土地纠纷尽快适用一般的法律规范,将乡村社会管理机构从纷扰不断的土地产权管理中解放出来,为实现乡村社会法制化管理创造基础。通过土地承包制度改革,逐步解除专业农户高地租的制约。以建立“土地承包权流转安全阀”制度为条件,尝试推进农户土地承包权的开放性流转,激发承包者的投资热情,提升中国农业竞争力。

通过跨行政区发展,将合作社做大做强,使其进入农业产业链大部分环节,使农户在合作社稳定兼业、增加收入。合作社必须突破行政管理区划制度规定的边界,才能发展成为功能完备、具有一定经营能力、在国际市场占有一席之地的经济组织。

为促进均衡城市化,要重点在建制镇辖区实施城乡建设用地增减挂钩政策,扩大镇政府建设用地使用权。改革农村土地规划管理制度,实行更严格的土地用途管制,以强化社会各界的土地用途变更预期,降低土地流转价格,提高大农户的竞争力;在农业保护区内探索土地承包权交易,使大农户具有较高程度的土地自有自营水平;推动农业保护区内的村庄收缩为小型居民点,农业保护区之外的村庄建设用地规划权交给村庄居民组织,并允许其以更大尺度实现市场化,实行与国有土地同样的交易政策。

支持农户就地就近兼业,增加农户的有效工作日。可以考虑根据企业吸收的农户兼业岗位数量,实行税收优惠,为给予农户兼业机会的合作社提供特别的优惠政策。

3. 推动基于社会平等目标的政策创新

农业区中大量居民进入城市已经是大势所趋,因此需要考虑如何实现社会治理的城乡一体化问题。在城乡人口布局变化的背景下,特别是在乡村非农业人口数量逐步超过农业从业人口数量的情况下,要强调农村居民获取服务的可及性。如农村地区的学校、卫生所的设置应以质量为先,采用住校、提供校车等措施,提高农户享有这类公共服务的可及性。

全面建成小康社会之后,要通过城乡融合预防贫困发生机制的内生化,将短期由政府强力动员的脱贫工作转化为有法治保障、市场主导、政府调节的常态运行机制,使国家脱贫政策转变为一般性收入分配政策,实现社会收入分配的公平正义。

责任编辑:孙中博