

区位与分工:论统一大市场建设下的县域城镇化^{*}

陆 铭 李鹏飞

(上海交通大学安泰经济与管理学院,上海,200030)

摘 要:在中国城镇化进入新阶段的背景下,本文提出了区域发展的“双重中心外围”框架,并在空间一般均衡的视角下探讨不同县城的发展定位,从而明确了城镇化“基于区位的分工”逻辑。在此基础上,本文发现,根据到沿海大港口和中心城市的距离远近,不同县城将逐渐分化为人口流入地和人口流出地,因此,要根据区位条件走向差异化的发展模式,形成有特色可持续的发展路径。面向未来,推进县域城镇化的关键在于进一步推动农村土地制度改革,优化建设用地的空间配置,推动建设用地指标和补充耕地指标的跨地区流转。与此同时,要尊重人口流动的客观趋势,强化县城在基础设施和公共服务等方面的能力,增强民生福祉,不断推动以人为核心的新型城镇化建设。

关键词:县域城镇化;统一大市场;“双重中心外围”理论;地理区位条件;人口流动

一、引言

改革开放以来,中国的城市化水平不断提高,这既是社会发展的重要表现,又是经济建设的动力支撑。但另一方面,与发达国家的同等发展阶段相比,中国的城市化率长期偏低(廖丹清,1995;倪鹏飞等,2014),因此,如何进一步推动和落实农村居民向城镇转移成为扩大内需、构建新发展格局的重要抓手。在这一过程中,作为城市之尾、乡村之首的县城,将成为新型城镇化建设的重要载体。

县城不仅是农民进城的重要目的地,同时也是坚持“工业反哺农业、城市支持农村和多予少取放活”方针的主要抓手。县域城镇化不仅能够满足农民对于基础设施和公众服务的需求,更在粮食安全、生态保护等方面具有不可取代的重要意义。当然,也要看到很多县城受到自然区位等条件的限制,经济总量有限,人口的承载力明显不足。对此,一方面要提升县城的公共服务保障水平,增进民生

福祉,另一方面也要尊重人口流动和经济发展的客观趋势,避免盲目建设。因此,以县城为重要载体的城镇化,要看到县城在与大中小城市一体化发展中的联系,结合县城条件因地制宜发展。在此背景下,2022年5月,中共中央办公厅和国务院办公厅印发了《关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》(简称《意见》),提出将所有县城分为大城市周边县城、专业功能县城、农产品主产区县城、重点生态功能区县城和人口流失县城五类,并实施有针对性的发展策略。《意见》不仅是针对县域城镇化的首个中央层级政策文件,更明确了兼顾区位条件与特色产业的县城发展路径。

当前,在构建统一大市场的进程中,随着要素的合理流动和高效集聚,中心城市和城市群的发展被提到前所未有的战略高度,有望成为中国经济增长新动能。在这一过程中,推进县城城镇化不仅要

^{*} 项目来源:国家自然科学基金面上项目“大数据视野下的城市空间结构与有效治理”(编号:72073094),国家自然科学基金重点项目“我国小城镇的转型发展治理研究”(编号:71834005)。感谢上海交通大学现代金融研究中心资助,文责自负。李鹏飞为本文通讯作者

立足于县城的发展现实,更要结合经济和人口空间布局调整的客观趋势和规律。因此,本文将以区域经济的“中心外围”模型为基础,结合中国实际提出区域发展的“双重中心外围”框架,明确城镇化“基于区位的分工”的逻辑。随后,本文将利用建设用地和人口普查数据,在城镇化的大背景下分析

县域发展的特征事实,进一步讨论未来人口的流动趋势和县域城镇化道路。最后,本文将结合不同县城的区位条件提出人口流入地和人口流出地的差异化发展政策,为更好地推动县域城镇化、满足人民对美好生活的向往提出具体的改革举措。

二、县域城镇化的理论基础

城镇化的核心是以人为本,农民进城主要是出于对工作机会、公共服务等的需求,本质上是其对美好生活的向往。2020年,中国常住人口城镇化率达到63.89%,但户籍人口城镇化率仅为45.4%,可以说,当前中国仍处于“不完全城镇化”的状态。在这一背景下,如何推动县域城镇化进一步发展,需要对一些理论问题进行回应,从而凝聚共识,共同推动城镇化高质量发展。

(一)关于城镇化道路的讨论

在中国,关于实现城市化的具体路径一直存在争议。有的学者从城市化成本、农民适应程度和城乡融合发展的角度,认为中国应该走发展小城市和城镇的城市化道路(杨卫忠,2018)。与此同时,还有学者从规模经济的角度出发,认为大城市的发展有利于提高国家经济的总量,促进区域协调发展(廖丹清,1995)。实际上,一系列的研究指出,大城市和小城市(镇)的发展不是对立的,而是不同规模的城市形成一个城市体系,相互之间有所分工。随着经济发展水平的提高,不同规模的城市之间更需要形成优势互补的一体化发展格局(陆铭,2016,2017,2021)。

虽然对于未来城镇化道路的学术主张存在差异,但关于城镇化的目标和原则正逐渐形成共识。在以人民为中心的新型城镇化过程中,农民是否进城以及到哪里居住,都源于个人对于美好生活的向往。因此,大中小城市和小城镇居民的公共服务需要都应该得到满足,将公共服务与户籍身份挂钩不利于社会公平正义的实现,更不符合共同富裕的目标。从这个角度出发,大中小城市和县城的公共服务和基础设施建设要首先适应当前的常住人口规模及未来人口变动趋势,这应该成为城镇化问题讨论的共识和前提。而当前社会和学界关于城市化道路的讨论,仅仅是基于对各地区未来人口预测的

不同判断,以及由此得到的对公共服务未来空间配置调整的建议。

针对部分学者提出的农民工进入中小城市和县城的市民化成本更低、农民无法适应大城市生活,以及部分城市放开户籍后实际落户人数较少等问题(焦长权,2022),这些现象确实存在,但并不能因此得出未来城镇化道路以中小城市和县城为主。第一,虽然中小城市和小城镇具有城镇化成本低的优势,但也应该看到,很多中小城市和县城的工作机会较少,仍然有大量农民进城后还是要到大城市及其周围工作生活,这背后的一个重要的原因是经济发展必然带来服务业占比的提高,而且越来越多的服务业就业岗位集中于大城市(钟粤俊等,2020)。从满足人民需要的角度,流动人口享受的公共服务等资源仍应该配置到大城市及其周围地区。第二,在不断推进基本公共服务均等化的背景下,农民进入大中小城市和县城都应该享受基本公共服务,大城市的公共服务供给往往具有规模效应,这有利于降低成本,而在人口不断流出的情况下,县城公共服务供给的分散化则会提高成本。不同城市之间提供公共服务的成本不能只看人均费用,也要看新增人口的公共服务“边际成本”和其生活质量提升之间的“投入—产出比”。第三,针对部分城市放开落户限制后外来务工人员落户意愿不高的问题,应该看到一些城市的工作机会不足,即使放开了户籍,落户人数也不会明显上升,这是由当地的经济基础所决定的。在另一些人口流入城市,对于放开户籍后外来务工人员落户比例不高的问题,则要分析其背后的因素。在这些城市中,因为外来务工人员在本地区经济发展中的重要作用,很多城市的公共服务已经覆盖了常住人口,这也意味着他们是否落户享受的公共服务没有明显差异。而由于农村改革的滞后,农民进城之后的土

地承包权等存在政策不确定性,从而导致农民即使已经在城里安居乐业,也没有激励转移户口(张翼,2011),这是土地制度等改革滞后的表现,并不意味着进城农民会放弃当前常住地的公共服务。综合以上因素,中国的实际情况是,随着制约生产要素国内循环的传统体制逐步得以改革,大城市及周围的地区仍然处于人口持续增长的趋势中(陆铭等,2019;Li等,2021)。

最后,从城乡融合与“三农”发展的角度,县城城镇化的重要性不言自明,但同时也要看到,农业农村现代化才是解决“三农”问题的关键,而农业生产规模化和现代化的实现需要土地流转和集中经营,这意味着人口仍然将持续流出。在人口外流的同时,也将会有更多的年轻人、高技能人才返回农村,通过农业规模化增产增效,通过互联网拓宽销售渠道。在这一过程中,农业主产区的县城将吸纳部分农民进城,但由于其主要围绕农业的上下游产业进行发展,就业机会同样有限,更多的农民将到规模更大的城市就业和生活。因此,农业主产区的县城城镇化,也同样要融入全国范围内的人口流动大趋势。

(二)经济和人口空间布局的“双重中心外围”理论

为每一位进城的农民提供基本的公共服务配套是政府的职责所在,也是以人为核心的城镇化的应有之义,对于县城城镇化道路的讨论,需要放在中国经济和人口空间布局调整的大背景下。为了更好地阐明这样一个大背景,本文基于前期的研究(陆铭等,2022),进一步用“双重中心外围”理论来分析不同县城的差异化发展道路。

传统的“中心外围理论”认为,一个地区到经济中心的距离与其市场潜力之间,存在“ $\sim$ ”型曲线关系,即随着到经济中心距离的增加,市场潜力先下降后上升,在距离达到一定程度之后,市场潜力随距离增加又开始下降(Fujita等,1999)。通过将这一理论与中国实际相结合,本文提出了“双重中心外围”理论。具体而言,由于中国一面临海,而海运又是国际贸易的主要运输方式,因此沿海大港口成为中国在国际贸易中的经济中心,从沿海大港口到内陆构成了第一重“中心外围”框架。与此同时,又因为中国幅员辽阔,一些中小城市的发展

需要依赖国内市场和本地需求,区域性大城市成为国内城市体系的经济中心,因此区域性大城市与周边中小城市构成了第二重“中心外围”框架。需要说明的是,虽然传统“中心外围理论”也存在次中心,但并没有说明经济中心是如何产生的,而“双重中心外围”分别刻画了国际市场和国内市场的经济中心的形成,更加贴近中国实际,并将中国经济全球化和现代化的进程融入到了“双重中心外围”理论框架中。

根据“双重中心外围”模型,可以将全国划分为六类区域,划分的依据为到沿海大港口的距离以及到中心城市的距离两个维度(见图1的横轴和纵轴)。其中,到沿海大港口的距离主要刻画国际市场可达性,而随着到中心城市距离的增加,产业发展的优势逐步从服务业过渡到制造业,再到农业和旅游业。由于靠近大港口和中心城市的地区更加依赖服务业和制造业,而这些产业的产出由技术和要素投入所决定,并且具有规模经济效益,因而这些地区的经济规模将随着技术进步和要素积累不断提高,人口也将不断流入。而远离沿海大港口和中心城市的地区,其经济发展主要受限于土地面积、旅游资源承载力、自然资源总量等,产出总量相对固定,人口流出将会带来人均资源拥有量和人均收入的提高。因此,在空间一般均衡框架下,处于右下角的区域,即靠近沿海大港口和靠近中心城市的区域为人口流入地,而远离沿海大港口和中心城市的区域为人口流出地,人口变动的数量从右下角的净增加逐步过渡到左上角的净减少。这一“双重中心外围”框架能够很好地解释近几十年来中国经济和人口空间布局的调整。

此外,随着统一大市场的不断完善,产业、人口及各类生产要素将进一步流动和高效集聚,在这一背景下,城市群和中心城市的经济和人口承载力将进一步提高,地区间的经济和人口总量差距将进一步扩大,不同地区将继续分化为人口流入和人口流出地(在图1中表现为虚线的变化)。但与此同时,随着人口和经济的同步集聚,在人均层面的地区收入差距将明显下降,中国将实现“在集聚中走向平衡”和“在发展中营造平衡”的共同富裕之路(陆铭等,2019)。当然,由于经济和人口布局的分化,不同地区的教育、医疗等公共服务供给能力必

然会出现差异,这时就需要中央保证不同地区的基本公共服务。事实上,《意见》并没有对未来城镇化的道路做出判断,而是将大量篇幅放在如何满足

个人对美好生活的向往,以及增强县城的人口承载力上,这是落实以人为核心的新型城镇化的重要举措。

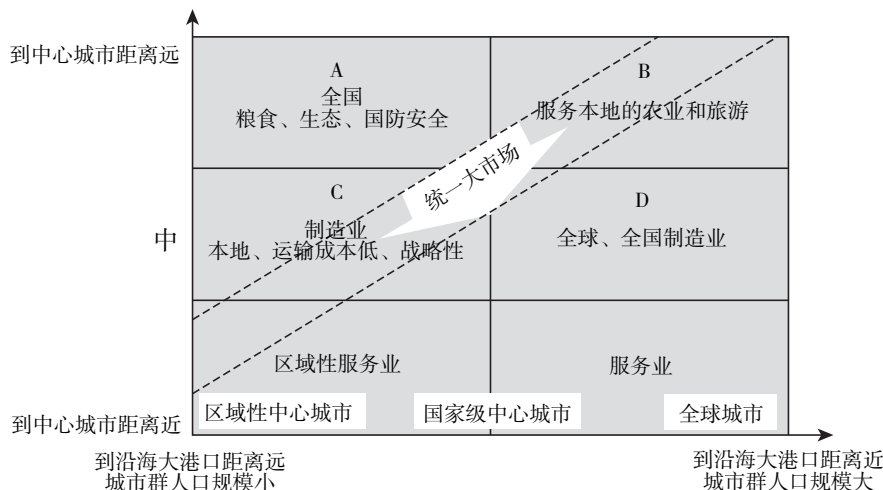


图1 双重中心外围分析框架

(三)“双重中心外围”框架下的县域城镇化

在新型城镇化的进程中,县城需要结合区位条件和特色产业因地制宜地发展,《意见》中则将县城分为五类,但不可否认的是,这五类县城的标准仍有待进一步明确。粮食主产区和生态保护区由国家主体功能区规划而定,大城市周边县城则主要依据区位条件,但专业功能县城尚缺乏明确标准,而人口流出县城虽然相对客观,也可能受到其他因素干扰。如果把“是否人口流出”作为政策制定的标准,容易与地方政府最大化本地经济总量的目标相悖,可能导致地方政府实施一些政策来扭曲市场经济条件下的人口流动。这些政策往往伴随着地方政府的财政补贴,而人口流动仍要取决于工作机会,最终很有可能造成财政资源的浪费。

不仅如此,从发展的眼光来看,粮食主产区县城和生态保护区县城虽然在当下因为农民进城而人口增加,但由于大城市的经济增长快于城镇,当城镇化率到了一定阶段,从一般均衡的视角,这时城镇人口的跨地区流动将成为常态。当前一些人口流入的县城未来很有可能会出现人口流出的情况,部分专业功能县城随着产业的升级转型也可能出现人口流出。这意味着,县城的发展除了要因地制宜,实现差异化发展,更重要的是要结合经济发展的动态变化,遵循人口流动的长期趋势。在这方

面,“双重中心外围”框架能够成为县域城镇化的理论基础。

在图1的“双重中心外围”框架中,县城主要位于A、B、C、D四个板块。其中,板块A主要发挥保障粮食安全、生态保护的角色,例如东北粮仓黑龙江富锦,以及服务全球和全国的旅游目的地,例如四川九寨沟;板块B则主要立足于服务本地的农业(特别是生鲜食品)和旅游,例如浙江嘉善西塘古镇、浙江淳安千岛湖已经成为长三角地区旅游的重要目的地;江苏昆山则是板块D的典型代表,在全球电子产业链中承担了重要角色;而随着大城市的产业转移,板块C逐渐成为满足本地需要以及特定行业的生产基地,例如湖北汉川正在积极承接武汉的制造业外迁。以上几个代表性县域经济的差异化发展,表现在其经济的总量差异和人口吸引力上。根据人口普查数据和各地经济统计公报,2010—2020年,九寨沟县GDP增加了1.52倍,同时人口减少了18.8%,最终人均GDP增加了2.1倍;嘉善县GDP增加了1.38倍,同时人口增加了12.88%,最终人均GDP增加了1.1倍;昆山市GDP增加了1.04倍,同时人口增加了27%,最终人均GDP增加了0.6倍;汉川市GDP增加了2.23倍,同时人口下降了11%,最终人均GDP增加了2.6倍。经济增长和人口流动主要由当地的区位

条件和特色产业等决定,而人口的自由流动事实上有利于不同板块的县域经济实现人均意义上的平衡发展。2010—2020年,这四个代表性县市的人均GDP差距发生了明显下降,其中人口流动发挥了至关重要的作用。

具体到县域内的人口流动情况,当前四个板块县市的城镇人口大多都在增加,而乡村人口普遍都在减少,差异在于相对规模。具体而言,板块A县市的乡村人口流出规模普遍高于城镇人口流入,而板块D则正好相反,板块B和板块C县市的人口流动需要取决于临近大城市和大港口的发展情况,这符合“双重中心外围”的基本框架。从经济发展的角度来看,对于板块A和板块B的县城而言,因为总产出水平是受制于资源总量的,比如粮食种植

面积、景区接待能力等,实际就业机会增幅有限,这时要立足于当地的农民进城情况,科学规划,审慎扩张。与此同时,要不断深化土地制度改革,推动农业规模化生产,通过人口的适度流出和人均资源拥有量的提高促进人均收入的提高。对于板块D的县城,则要利用中心城市的服务业带动作用以及自身的区位优势,做好国际产业链的承接和升级工作,专注高精尖科创等产业,同时要满足流入人口对于公共服务的需要,提高经济和人口的承载力。对于板块C的县城,则要立足于本地的比较优势和工业基础,发展满足本地需要或者战略性的军工产业,同时要做好基础设施和公共服务,满足当地农业人口转移的需要。

三、中国县域城镇化的现状及发展趋势

在中国城镇化进程中,国家政策与客观规律同时发挥作用,因此,对于县域城镇化的讨论首先要放在中国城镇化的大背景下,其中最重要的则是厘清建设用地空间配置和人口流动情况,并分析其背后的原因,从而更好地理解县域城镇化的发展趋势。

(一) 中国城镇化的政策演变

虽然中国的城镇化取得了举世瞩目的成就,但相关政策一直在探索中前行。1980年召开的全国城市规划工作会议提出,中国城市发展的总方针是“控制大城市规模、合理发展中小城市、积极发展小城镇”,户籍制度以及公共服务与户口挂钩的机制设计严重制约了城镇化的速度和质量。2001年,“十五”计划纲要首次提出“大中小城市和小城镇协调发展的多样化道路”,城镇化速度明显加快,但这一时期的超大、特大城市的发展仍然受到人口规模的管控。近些年来,提高中心城市和城市群的经济和人口承载力成为新发展阶段的重要动力,城镇化政策也更加关注基础设施建设和公共服务供给与人口流动方向的匹配。

总的来说,相关政策的探索一方面与发展阶段有关。在经济发展的早期阶段,制造业和服务业的发展对于规模经济的依赖程度不高,甚至乡镇企业在特定时期成为国家经济发展的重要支柱,这也进一步强化了发展中小城市和小城镇的政策。然而,

随着发展阶段的转变,现代经济的发展越来越依赖于服务业和制造业的规模效应,大城市的辐射带动作用被不断强化,这也是近年来城镇化政策转变的背景。另一方面,不可否认的是,在观念上,社会中长期存在对于城市病等问题的过度担忧,而忽视了城市病是可以通过现代手段治理的(李杰伟等,2018;陆铭等,2019);在制度上,因为公共服务主要由当地财政承担,因此大城市的改革激励不足,而这些在当下仍然是推动以人为核心的新型城镇化的障碍。

(二) 城镇化进程中的建设用地空间配置

第三次全国国土调查数据显示,当前中国城市用地522.19万公顷,建制镇用地512.93万公顷,而村庄用地达到2193.56万公顷。与之对比的是,2021年底,我国城镇常住人口为9.1亿,其中县城及县级市城区人口仅占全国城镇常住人口的不到30%,而乡村人口达到4.98亿。这一组数据说明中国当前城乡间以及城市和城镇间的建设用地与常住人口的空间配置存在一定错位。

通过2020年全国土地利用遥感监测数据可以发现,全国范围内的村庄用地大量集中在河北、河南、山东等地区,而河北北部和南部的部分地区以及河南远离郑州的地区,人口增长缓慢,甚至出现了人口负增长。结合村庄用地和普查数据可知,在冀鲁豫三省,村庄用地多的地区和人口增长缓慢

(甚至负增长)的地区高度重合。这就意味着在这些地区已经出现了大量闲置的农村建设用地(包括集体经营性建设用地和宅基地),而且未来随着人口进一步流动,这一现象仍会进一步加剧。

除了城乡建设用地的空间配置需要注意,中国区域间的建设用地增长也呈现出不同趋势。虽然政府长期实施鼓励中小城市和小城镇发展的政策,但从建成区的扩张上看,大城市的发展似乎并不慢。由于缺少区县层面的建成区数据,本文通过《城市统计年鉴》分别计算了大中小城市^①在2000—2018年的建成区扩张情况。数据显示,在这一时期,大中小城市的建成区面积分别增加了1.86倍、1.63倍和1.45倍。需要注意的是,从数据上,大城市的规模增长并不慢,但这并不代表过去的政策没有发挥作用。虽然大城市的规模与过去相比明显增加,但相对于国际一般规律下的“理想规模”,仍有明显的差距(Li等,2021)。更重要的是,分区域来看,东中西和东北地区大城市的建成区面积分别增加了2.23倍、1.76倍、2.33倍和0.79倍,小城市则分别增加了1.38倍、1.79倍、1.40倍和-0.05倍,而城镇与小城市的情况应该相似。这意味着,西部大城市和中西部小城市的扩张速度明显超过了东部,而这一时期的人口是大规模从内陆(中西部和东北)向沿海地区迁徙的,因此

在城镇化进程中,大中小城市和小城镇的建设用地配置受到区域政策的影响更大,从而导致存在明显的地区差异。

如何在城镇化进程中平衡建设用地和农业用地的关系是一个重要话题。从城乡发展的角度,在城镇化的进程中,未来应该更为积极地将闲置的集体经营性建设用地和宅基地复耕为农业用地,这样不仅有利于耕地保护,更能推进农业的规模经营。从区域发展的角度,中西部地区的城市和小城镇扩张已经明显超过其人口变化情况,因此,有必要重新评估不同地区建设用地的利用效率,从而科学精准配置新增建设用地计划指标,与此同时,继续推动建设用地指标和补充耕地指标的跨省交易。

(三) 县域城镇化与人口空间布局的调整

人是城镇化的核心,而且人口的流动相对于建设用地更能反映客观规律的作用,因而需要将县域城镇化放在中国人口空间布局大调整的背景下进行讨论。

基于第六次和第七次人口普查数据,本文根据县市的区位条件和人口流动情况进行分类,结果表明,到沿海大港口和大城市的距离越近,人口流入的县市数量和人口比例越高,而到沿海大港口和大城市距离超过500公里的县市人口流出比例明显更高(见表1)。

表1 全国县和县级市人口普查统计情况

县市类别		全部县市		人口流入县市			人口流出县市		
		数量	2020 年人口 总数(万)	数量	流入人口 数(万)	占 2010 年当 地总人口 比例(%)	数量	流出人口数 (万)	占 2010 年当 地总人口 比例(%)
到沿海大港 口距离(公 里)	<100	20	1739	17	252	20	3	3	1
	100~300	199	10404	67	432	11	132	500	7
	300~500	355	17709	126	417	6	229	994	9
	>500	1297	45413	459	1578	11	838	4086	12
到大城市距 离(公里)	<50	28	1749	14	200	22	14	66	9
	50~100	88	5506	36	318	13	52	253	8
	100~300	660	30699	176	850	9	484	2205	10
	300~500	526	23137	185	572	7	341	1495	10
	>500	569	14174	258	739	13	311	1563	17

注:到大港口距离为到上海、天津、香港的最短距离,到大城市距离为到北京、天津、上海、广州、重庆、成都、武汉、郑州、西安九个国家中心城市的最短距离。下同

数据来源:人口普查公开数据,行政区划调整与数据整理规则请见李杰伟等(2021)

^① 数据来源:2001年和2019年《城市统计年鉴》,其中大中小城市的划分标准分别是2000年的市区非农业人口为50万以上,20万~50万,20万以下,其中行政区划统一到2000年标准

人口的流动受到很多因素的影响,表 2 则将“双重中心外围”框架引入人口空间布局的分析中。结果表明,人口流动与到大港口距离间存在明显的三项关系,这符合传统中心外围理论,而到大城市距离则呈现二次型关系,由(1)列、(2)列两个方程的拟合度对比可以表明,第一重中心外围结构的重要性远超过第二重中心外围结构。当到大港口距离和大城市距离同时被控制时,到大城市距离

的一、二次项均为负,表明到大城市的距离作用是递增的。总的来看,到大港口距离和到大城市距离符合“双重中心外围”模型的内容,两项的解释力度达到 0.187,而如果将到省会的距离和到地级市中心的距离加上,则发现 R 方只增加 0.003。这意味着,在中国,县市层面的人口流动趋势符合“双重中心外围”模型的框架。

表 2 双重中心外围模型与县市人口流动

变量	人口流入比例			
	(1)	(2)	(3)	(4)
到大港口距离	-0.350 *** (0.035)		-0.349 *** (0.034)	-0.351 *** (0.036)
到大港口距离 ²	0.237 *** (0.027)		0.246 *** (0.027)	0.253 *** (0.028)
到大港口距离 ³	-0.036 *** (0.006)		-0.031 *** (0.006)	-0.032 *** (0.006)
到大城市距离		-0.130 *** (0.020)	-0.051 ** (0.023)	-0.035 (0.023)
到大城市距离 ²		0.083 *** (0.009)	-0.027 ** (0.013)	-0.040 *** (0.013)
到省会距离				-0.062 (0.046)
到省会距离 ²				0.052 (0.045)
到地级市距离				-0.244 ** (0.098)
到地级市距离 ²				0.253 (0.210)
截距项	0.069 *** (0.012)	-0.012 * (0.007)	0.084 *** (0.013)	0.102 *** (0.015)
观测值	1871	1871	1871	1850
R ²	0.160	0.082	0.187	0.190

注:括号内为标准误,人口流入比例=(2020 年人口数-2010 年人口数)/2010 年人口数

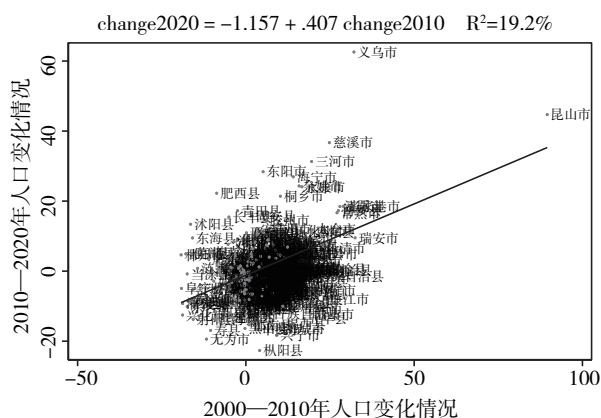
数据来源:李杰伟(2021),部分省直管县级单位没有到地级市距离

此外,人口流动的趋势也与经济发展阶段有关。基于 2000 年、2010 年和 2020 年人口普查数据,本文比较了 2000—2010 年和 2010—2020 年的人口流动情况相关性。结果发现,在到大港口距离 500 公里以内的县市,2000—2010 年和 2010—2020 年的人口流动趋势存在相关性,而这种现象在到大港口距离 500 公里以外的县市不明显(见图 2)。

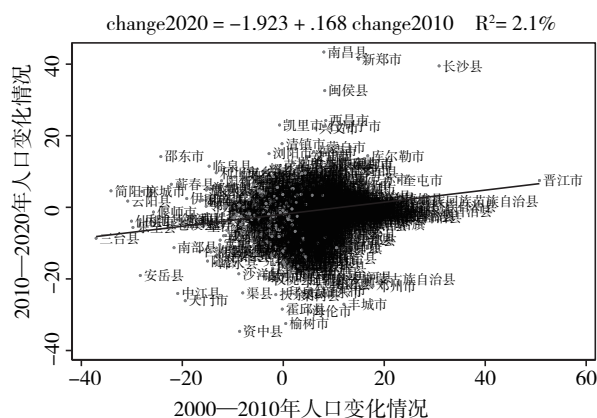
本文认为,这与 2000—2010 年中国的经济特征相一致,在这一阶段,大城市的规模效应还不明显,一些特定产业发展较好的县市仍能吸引大量人口流入,比如福建晋江市。而在 2010—2020 年,距离大城市的距离成为重要因素,在距离大港口超过 500 公里的地区,南昌县、新郑市、长沙县、闽侯县等区域性大城市的周边县市的人口流入规模明显增加。

通过这两张图的对比也可以发现,随着经济发展阶段的变化,中国的人口向大城市及其周围地区集聚

的态势正在不断加强。



注：到大港口距离小于500公里的县市



注：到大港口距离大于500公里的县市

注:change2010 为 2010 年县市人口总数与 2000 年的差,change2020 为 2020 年县市人口总数与 2010 年的差,单位为万人;左图为到大港口距离小于 500 公里的县市,右图为到大港口距离大于 500 公里的县市

图 2 2000—2010 年人口流动情况与 2010—2020 年的相关性

四、面向未来的县域城镇化

面向未来,中国的城镇化进程仍将继续,县域城镇化将在吸纳农民进城、促进三农发展等方面发挥关键作用。但与此同时,县域城镇化的发展也将在要素的合理流动和高效集聚中走向差异化。根据《中国统计年鉴》数据,2020 年中国第一产业 GDP 占比仅为 7.7%,同时,乡村缺乏发展工业和服务业的规模经济效应。但人口城镇化率仅为 63.89%,这意味着乡村居民的人均收入必然明显低于城镇居民,城镇化的动力仍然存在。但另一方面,随着中国城镇化进入新阶段,大规模、无差别的城镇化也将告一段落,大部分城市和小城镇的建设用地扩张速度将逐渐趋缓,因此,笼统地讨论城镇化如何推进已经意义不大。在经济和人口不断向沿海大港口和区域性大城市及周边集聚的趋势下,未来的县域城镇化必然将根据其特定的区位条件和特色产业进入“基于区位的分工”的城镇化新阶段。在差异化发展的政策方向上,《意见》迈出了划时代的一步。

在以人为核心的县域城镇化进程中,要坚决落实县城公共服务能力和水平与常住人口规模挂钩,不断推进和完善城乡间、地区间的基本公共服务均等化,这是以人为核心的新型城镇化的本质要求。为了实现这一目标,需要充分发挥中央财政统筹协

调功能,改革地方政府考核体系,不断增强地方政府的公共服务激励,切实提高居民生活质量。在此过程中,对于农村地区,从兼顾公平与效率的公共服务供给来说,村居合并在未来必然会不断推进,在政策和舆论方面要正确应对。在未来,有效的财政转移支付应更多着眼于基本公共服务均等化,不能脱离本地创造就业的潜力,通过财政补贴的方式鼓励就地城镇化。在人口持续流出的地区,要逐步推动乡镇(甚至县)的合并,精减机构,这有利于降低行政管理成本并提高公共服务水平(Jia 等, 2022)。此外,在政策方面,针对人口持续流出地区,有必要加强对公共服务的最优提供地理范围等问题的研究。

根据人口流入地和人口流出地,实行差异化的县域城镇化道路,其底层逻辑是统一大市场下的资源配置优化。正如我们在前文中已经指出的那样,对于人口流入地和人口流出地的区分不能机械化,否则,可能诱使地方政府不顾地方创造就业的潜力来吸引人口。在经济和人口空间布局大调整的背景下,县域经济的发展是推动县域城镇化建设的根本动力,因此,在“双重中心外围”理论框架下,明晰县域经济发展的差异化定位是理解县域城镇化趋势的重要前提。

人口流动的方向与地区经济发展直接相关,因此,在尊重客观规律的同时,要在一般均衡视角和中国特定的“双重中心外围”理论框架下来理解人口流动的客观趋势。总的来说,人口的流动方向与区位条件、特色产业是直接相关的,距离沿海大港口和大城市越近,并且能够融入城市群和都市圈发展的县城,其人口是不断流入的。对于一些具有特色产业的县城,它们的人口是否能够增长取决于当地产业发展创造就业的能力。与之相对应的是农业主产区、生态保护区以及远离沿海大港口和中心城市的县城,他们的人口增长幅度有限甚至负增长。鉴于此,本文提出,在具体政策中,可以基于县域人口流动的现状和未来趋势,构建相应政策体系,从而有效应对人口流入和人口流出的不同挑战,最终走上特色发展的道路。

对于人口流入的县城,要不断深化体制机制改革,改善本地的居住环境,增强本地的人口承载力。在人口政策上,全面放开户籍制度限制,提高公共服务提供水平,促进外来人口的市民化。在基础设施方面,要融入以中心城市为核心的都市圈,增加与中心城市的交通可达性,推动突破传统的按行政边界设置开发强度的模式,使土地开发(特别是轨道和公路沿线开发)适应常住人口增长趋势。在土地制度方面,允许在中心城市及周边地区落户的外来农村户籍人口自愿且有偿地放弃家乡农地和宅基地,并相应增加人口流入地的建设用地指标。在政府考核方面,对于人口流入地区,要更加强化对于经济总量增长目标和单位土地产出绩效目标的考核。

在人口流出的县城,则要正视人口流动的客观规律,通过不断完善政策体系,切实提高人民收入和生活水平。首先,在观念上要认识到,在农业用地面积、自然资源总量一定的情况下,人口的流出有利于人均收入的提高,因此,要避免采用财政补贴的方式盲目发展缺乏比较优势的产业,客观上增加人口流动的机会成本。在人口流动的背景下,在基础设施方面,要转变发展模式,对于人口大量流出的地区要减量规划。对于公共服务,要在保障基

本公共服务的同时促进适度向中心城区集中供给,提高供给质量和效率。在土地制度方面,人口流入地相应调减的基本农田,可以在人口流出地相应地进行有偿调增,加快推动农业规模化和现代化生产,提高生产效率。更重要的是,当在人口流入地增加建设用地指标时,可以将自愿有偿放弃家乡地权作为迁移人口在流入地落户的优先条件,但不应成为落户的必要条件。在政府考核方面,对人口流出地要更加强调人均产出和综合生活质量目标的考核。

在县城城镇化进程中,为了不断满足民众的生活和发展需要,需要对户籍制度、土地制度、财政体系、央地关系等各方面进行综合改革,而中央政府在土地制度改革中的作用将是推动其他领域改革的着力点和突破口。未来不仅要加强农村土地制度改革,同时要增强建设用地指标和补充耕地指标跨地区配置的市场化程度,扩大跨省调剂交易范围(陆铭等,2021)。一方面,中央政府要转变指标分配者角色,减少对土地指标流转价格和数量的过度干预。在政府制定价格范围和数量范围之后,由交易双方自主商议交易价格和交易数量,自行完成节余指标跨省交易,增强交易积极性和配置效率。另一方面,政府要充当“监管者”的角色,在指标分配、流转、审批过程中做到监管到位,做好建新和复垦工作的跟踪监管。与此同时,扩大跨省土地流转的交易范围,逐步从“三州三区”和深度贫困县向其他地市推行跨省交易,乃至统筹做好农村集体经营性建设用地入市与增减挂钩节余指标跨省流转工作。在土地制度改革的有效推动下,农民进城的积极性将不断增加,土地的空间配置效率也将大大提高。中央向地方的财政转移支付要更多地与人口流动方向一致,对于欠发达地区享受的财政转移支付,应设计机制让一部分资源随流动人口携带到人口流入地。上述一系列的政策改革,可以有效推动以人为核心的城镇化,产业、人口及各类生产要素将进一步合理流动和高效集聚,最终实现“在集聚中走向平衡”和“在发展中营造平衡”的共同富裕之路。

五、结语

只要中国经济不停止现代化和全球化的进程,

— 26 —

那么将继续朝着双重中心外围的格局演化,即经

济和人口继续朝着沿海的城市群和围绕中心城市的都市圈集中。因此, 县域城镇化必然是一条差异化的道路, 而差异化背后的关键因素, 就是在双重中心外围格局下, 一个县城到沿海大港口和中心城市的距离在很大程度上决定了当地的比较优势。

在差异化发展的道路上, 大城市周围的县城将融入以大城市为核心的都市圈发展, 其中的矛盾焦点在于如何打破省一级或市一级的行政边界, 促进都市圈范围内的中心城市和相对外围的县城一体化发展。在这些县城, 人口仍然将持续导入, 为此需要加强基础设施和公共服务的供给, 不断提高人口承载力, 促进外来人口的市民化。

同时也要看到, 只要有的地方是人口增长的就一定有另外一些地方人口是收缩的。事实上, 在中国的每一个城市群内部, 即使是最发达的长三角城市群和珠三角城市群, 在远离中心城市的地区也出现了人口的负增长。在人口负增长的地区, 也有不少中心城区的人口仍然能够维持增长, 而人口负增长的主要是边远的县市, 尤其是农村地区。在人口收缩地区, 需要加强研究如何顺应“集中式收缩”的趋势。在这些地区, 矛盾焦点在于人口负增长的

趋势下地区如何在空间上优化公共服务的配置, 在兼顾公平的前提下提高公共服务资源的使用效率。同时, 人口负增长过程中将出现大量的闲置建设用地, 需要深入的研究闲置建设用地如何处置的问题。尤其是在人口负增长地区和人口正增长地区之间需要加强联动, 在人口正增长地区增加建设用地供应的同时, 在人口负增长地区减少建设用地使用, 确保耕地总量不减少。随着人口逐渐向县城集中居住, 并且在县城获得更好的公共服务, 县城周边的农村地区宅基地已经出现而且将继续出现大量闲置。为此, 最有效的应对措施就是将闲置宅基地对应的建设用地指标化, 并且可以随着人口迁移而在人口流入地进行使用, 富余的指标可以跨地区交易。

总之, 讨论县城的发展要有全国统一大市场的格局, 县城是在中国经济和人口出现空间大变局的背景之下城镇化建设的重要载体。当前, 急需把握区域和城市发展的客观规律, 破除不适应中国现代化和全球化进程的体制和观念, 在不断推动县域城镇化发展的过程中满足人民对美好生活的向往, 最终实现共同富裕。

参 考 文 献

1. Fujita, M., Krugman, P. R., Venables, A. The Spatial Economy: Cities, Regions, and International Trade. MIT press, 1999
2. Li, P. F., Lu, M. Urban Systems: Understanding and Predicting the Spatial Distribution of China's Population. China & World Economy, 2021, 29(4): 35~62
3. Jia, N., Zhong, H. Y. The Causes and Consequences of China's Municipal Amalgamations: Evidence from Population Redistribution. China & World Economy, 2022, 30(4): 174~200
4. 李杰伟, 梁芊芊, 赵文悦, 叶洁娜. 第六和第七次人口普查期间人口空间分布变化. 上海海事大学 2021 工作论文
5. 李杰伟, 陆 铭. 城市人多添堵——人口与通勤的实证研究和中美比较. 世界经济文汇, 2018(6): 1~16
6. 胡桂兰, 邓朝晖, 蒋雪清. 农民工市民化成本效益分析. 农业经济问题, 2013(5): 83~87
7. 焦长权. 从乡土中国到城乡中国: 上半程与下半程. 中国农业大学学报(社会科学版), 2022, 39(2): 22~39
8. 陆 铭. 大国大城: 当代中国的统一、发展与平衡. 上海人民出版社(世纪文景), 2016
9. 陆 铭. 空间的力量: 地理、政治与城市发展(第 2 版). 格致出版社和上海人民出版社, 2017
10. 陆 铭, 李杰伟, 韩立彬. 治理城市病: 如何实现增长、宜居与和谐. 经济社会体制比较, 2019(1): 22~29+115
11. 陆 铭. 从分散到集聚: 农村城镇化的理论、误区与改革. 农业经济问题, 2021(9): 27~35
12. 陆 铭, 贾 宁, 郑怡林. 有效利用农村宅基地——基于山西省吕梁市调研的理论和政策分析. 农业经济问题, 2021(4): 13~24
13. 陆 铭, 李鹏飞, 钟辉勇. 发展与平衡的新时代——新中国 70 年的空间政治经济学. 管理世界, 2019(10): 11~23
14. 陆 铭, 向宽虎, 李鹏飞, 李杰伟, 钟粤俊. 以人民为中心的区域发展战略: 新格局、新理论与新路径. 上海交通大学 2022 年工作论文
15. 廖丹清. 中国城市化道路与农村改革和发展. 中国社会科学, 1995(1): 53~63
16. 倪鹏飞, 颜银根, 张安全. 城市化滞后之谜: 基于国际贸易的解释. 中国社会科学, 2014(7): 107~124+206~207
17. 杨卫忠. 农业转移人口就地城镇化的战略思考. 农业经济问题, 2018(1): 53~63
18. 张 翼. 农民工“进城落户”意愿与中国近期城镇化道路的选择. 中国人口科学, 2011(2): 14~26+111

19. 钟粤俊,陆 铭,奚锡灿. 集聚与服务业发展:基于人口空间分布的视角. 管理世界,2020(11):35~47

Location and Specialization: County Urbanization under Constructing a Unified National Market

LU Ming, LI Pengfei

Abstract: Under the background that China's urbanization has entered a new stage, we put forward a "two-dimensional core-periphery" framework for regional development, and discuss the development orientation of different counties from the perspective of general spatial equilibrium, clarifying the logic of "specialization based on location" in urbanization. Based on the census data, we find that population sizes of different counties are gradually divergent, according to the distance to large coastal ports and central cities. Therefore, it is necessary to move towards a differentiated development mode according to the location and achieve sustainable development. In the future, the key to promoting urbanization in China lies in further deepening of rural land reform, optimizing the spatial allocation of construction land quota, and promoting the transaction of construction land quota and supplementary cultivated area across regions. At the same time, it is necessary to respect the objective trend of population mobility, strengthen counties' capacity in infrastructure and public services, and constantly promote the construction of the new type of people-centered urbanization.

Keywords: County urbanization; Unified national market; "Two-dimensional core-periphery"; Geographic location; Population mobility

责任编辑:吕新业