

# 从分散到集聚:农村城镇化的理论、误区与改革<sup>\*</sup>

陆 铭

(上海交通大学安泰经济与管理学院,上海,200030)

**摘 要:**经济活动和人口的空间分布正在出现巨大的调整,城市化率不断提高,人口和经济逐步向着城市群以及大城市周边的都市圈集中。地理因素仍将是决定农村城镇化路径的最为重要的因素。在人口集聚的城市周围,农村融入都市圈一体化发展。在偏远的农村地区,如果有产业发展潜力,可自发形成人口集聚的城镇。但在缺乏产业集聚基础的地区,则需在人口减少进程中走向农业、旅游、资源产业的规模化和现代化,提高附近城镇公共服务的可达性。

**关键词:**城镇化;农村;地理;集聚;公共服务

DOI:10.13246/j.cnki.iae.2021.09.005

随着中国城市化进程的持续推进,农村人口数量持续减少,出现了大量“空心村”现象。同时,国家又高度重视乡村振兴战略。在城市化和乡村振兴之间,“农村城镇化”这个词汇进入人们的视野。从趋势上来说,随着经济现代化进程的推进,中国即将成为一个人均 GDP 意义上的高收入国家。在以国内循环为主,国内国际双循环相互促进的新发展格局之下,城市化水平不断提高,中心城市和城市群发展已经成为国家战略。与此同时,农村和县城人口仍将大量存在。那么,在经济发展不断提升

水平、提高质量的大背景之下,农村地区是否可能城镇化?农村城镇化与乡村振兴是什么关系,是否可以遏制农村人口流出?什么样的农村能够城镇化?如何实现城镇化?这些问题的回答需要一个国家发展全局的视野。

本文将从农村城镇化的问题入手,对其中所涉及到的理论问题和制度障碍进行分析,最后提出相关政策改革的方向。希望所涉及到的问题能够澄清一些在认识和实践当中的误区。

## 一、农村城镇化的理论基础

### (一) 城市化和人口空间布局的调整

农村城镇化本身是城市化进程的一个部分,它必须放在整个国家发展的大格局中去看。在本文中,当使用“城市化”这个表述的时候,既包括农村融入大城市发展,也包括发展成为中小城市和小城镇。而当使用“城镇化”这个词的时候,则特指农村发展为人口规模比较小的城镇。

一个国家的城市化有两重含义。第一重含义是城镇人口在国家总人口中的比重持续上升,直到最后趋于稳定。世界上最发达的国家,城市化率可以高达90%以上。随着经济发展水平的提高,只要城市不断提升收入水平和创造就业,而农业产值受制于农业用地和需求总量双重制约,农业就必须减少从业人员,通过不断提高的农业规模经营,提高

<sup>\*</sup> 项目来源:国家自然科学基金项目(编号:71834005,72073094),得到招商局慈善基金会的资助。感谢上海国际金融与经济研究院和上海交通大学中国发展研究院的支持

农民收入,不至于城乡间收入差距太大。在中国,如果若干年之后,农场的规模逐渐扩大到发达国家的水平(例如欧洲的水平),那么,直接从事农业的人口需要大幅度减少,而城市化率则将持续提高。由于中国人口基数大,因此,对应于农业用地规模化经营的人口占比可能低于10%,而城市化率将达到甚至超过90%。当然,90%的城市化率可能会用几十年的时间来实现。否则,即使在今天,农业产值也已经低到GDP的8%,未来可能还会进一步下降,如果农民占比超过农业GDP占比越多,农业人均产出和人均收入相对于非农业产业的人均产出和收入越低。

城市化的另外一重含义是城镇人口的空间布局调整。农村人口进入到城市的时候,并不是均匀地进入到所有城市,而是更多地进入到大城市周围的都市圈。与此同时,不同城市之间的人口也在进行流动。从总体上来讲,大城市及周围的都市圈在人口中所占的份额是逐步上升的。即使在发达国家城市化后期,城市化率趋于稳定的时候,城市人口在不同城市之间的空间布局也仍然在继续调整。中国城市人口的空间布局调整,也将在未来几十年中持续发生。

在城市化和城市人口重新布局的背后,本质的驱动力仍然是人口、资本和土地等生产要素的价值在空间上存在差异。虽然说在空间经济发展中同时存在集聚力和离散力两种力量,前者导致生产要素集中,后者导致生产要素离散,但是随着技术进步和管理改进,集聚的负外部性被有效地克服,而服务业更需要人与人的见面,知识经济需要越来越多的人际交流,因此,离散力的作用不如集聚力来得强大。经济和人口的集聚将持续加强,最终实现城乡间和地区间的空间均衡(一般均衡),即在经济和人口的集聚程度提高的过程中,城乡和地区间达到人均GDP、人均实际收入和生活质量的大致相等,从而实现“在集聚中走向平衡”的道路(陆铭等,2019)\*。在总体上,服务业占比逐步上升,生

产要素(特别是人口)从农村向城市集中,从小城市向大城市周围的都市圈集中,是全球范围之内存在的客观规律和普遍趋势(钟粤俊等,2020)。在局部或者在个体层面出现的生产要素的回流,不改变上述总体趋势。

农村城镇化的路径取决于人口迁移决策人口的迁移来自于劳动力的需求。劳动力需求取决于在全国范围之内的经济活动空间分布,本质上这又是城乡之间、不同区域之间,以及在城市体系内部大中小城市和小城镇之间的空间分布问题。如果是农村产品和服务相关的劳动力需求,派生出农村就地城镇化的动力;本地的城市经济产生的劳动力需求,则派生出农民在本地进城的动力;而其他地区所带来的劳动力的需求,则派生出人口跨地区迁移的动力。相应地,农村城镇化不仅是农村人口向城市迁移的过程,而且还包含了大量跨地区迁移的过程。中国的未来将形成以沿海京津冀、长三角、粤港澳三大城市群,以及成渝双城经济圈为第四极的城市群格局。在其他地区,形成以武汉、郑州、西安等国家级中心城市为核心的区域性城市群。其余地区则形成以省会城市为主的中心城市带动的小城市群。在全国范围之内,人口的分布将出现从沿海大港口向内地、从中心城市到外围的梯度下降(Li等,2021)。

在上述背景和理论逻辑之下看待农村城镇化,就可以站在国家发展的全局制高点之上。在学理上,这个全局视野就是跳出农村看农村,把城乡之间、地区之间、不同规模的城市之间统筹起来看。

## (二) 农村城镇化: 特色与距离的影响

农村城镇化是在上述城市化和城市体系调整进程中发生的。为了理解农村城镇化的差异,需要把握特色和距离两个最为重要的影响农村城镇化路径的因素\*\*。

首先,距离是决定性的。越是靠近核心大城市的地区,越是可能接受到核心大城市的辐射带动作

\* 2019年8月26日,中央财经委员会第五次会议提出区域协调发展要“在发展中营造平衡”,其学理基础本质上就是兼顾生产要素高效集聚与城乡间、地区间人均意义上的平衡。进一步地,“空间均衡”是整个空间经济学的基础,其最为重要的理论是“中心—外围”理论,这方面的国内外文献汗牛充栋,本文就不一一列举了

\*\* 用“中心—外围”理论的语言来表述“外围”的特色就决定了“中心”对外围提供的产品和服务的偏好和需求,而距离则是跨地区运输产品和服务的成本

用,这些地区更多地融入城市及其延伸的产业链\*。距离大城市远的地方,由于运输成本的因素,很难融入城市及其延伸的产业链,那么农业、旅游和自然资源(包括相关的制造业)是当地的比较优势。

在远离核心大城市的地区,农业、旅游和自然资源的相关产业 GDP 的总量决定了人口的总量。而这个 GDP 总量又与它能够服务于全国甚至全世界的需求总量有关,需求总量又与当地产品和服务的特色有关。以农业和自然资源为例,如果当地的农产品和自然资源产品没有特色且容易被替代的话,那么考虑到运输成本,生产类似产品的地方仍然应接近于城市,此类产品比如蔬菜。但是如果一个地方的农产品和自然资源非常有特色,那么就可以供给或服务于全国甚至全世界,比如中国西南地区的松茸。

再以旅游为例,如果一个地方的旅游产业没有明显特色,仅仅以一般的度假和休闲为功能,那么发展这样产业的地方,距离城市(特别是大城市)不能太远,通常在一个小时的车程之内可以有需求。这里的旅游产业(以及相关的休闲和文化产业)能够发展多大,与周边的城市人口规模和收入水平有关。但是,如果一个地方的旅游产业非常有特色,那么这样的地方就可以服务于来自全国甚至全世界的需求,例如中国西南的丽江和西北的敦煌就是这种类型。

## 二、农村城镇化的差异化:模式与案例

对于中国这样一个地域辽阔人口众多的国家来说,农村城镇化的道路也必然是有巨大差异的。在这一节中,本文就结合上一节的理论分析,以及在中国各地实际发生的实例,来展现农村城镇化的不同模式。

首先,随着大城市的发展,人口集聚带来城市的扩张,郊区的农村就逐渐通过城市化融入了大城市及周边都市圈的发展。在这种模式之下,往往是越靠近大城市中心城区的地方,城市化的效率越高,事后看来也更成功。而相对来说,在远离大城

但是,即便是非常有特色的农产品和旅游产业,给定其需求之后,当地的农业和旅游产值仍然受制于它的核心投入要素的数量,从而制约了周边农村的城镇化空间。农产品的产量最终取决于当地的农业用地数量。技术进步在突破农业的资源约束方面作用有限,在城市化进程中,农业的技术进步起到的作用,主要是替代农业劳动力。在特定产品之上,技术进步可以提高农产品的产量,比如说杂交水稻技术、规模化养殖的技术,但是最终农业用地的数量将局限农产品的供给能力。在旅游产品上局限相关产值的因素则是当地旅游景点的游客接待能力。虽然旅游延伸产品(例如住宿和纪念品)也可以通过管理和设计增加附加值,但是这些附加值的增加仍然受制于当地的游客接待能力。

对一个地方的农产品、旅游和自然资源相关产品的需求,与其供给能力之间最终的均衡状态,就决定了农村城镇化的空间。少数经济总量增长快的农村地区,人口可能下降慢,甚至上升,但大多数农村地区,因为经济总量增长受限,人口将逐步减少,人均 GDP 和人均收入逐步提高。乡村振兴并不是要把农民留在农村,减缓甚至终止城市化进程中的人口外流,而是要着眼于在人口流出的过程中提高农村居民的人均收入和生活质量。随着农村人口减少,当农村产业的规模经营达到一定水平之后,就会有新的人力资源、技术和资本进入农村,从而实现城乡之间生产要素的双向合理流动。

市的地方进行大规模的投资,往往收效欠佳。例如,上海的浦东新区、郑州的郑东新区和成都的高新区都是紧邻中心城区的,这些地方都形成了非常有活力的新兴城市。在深圳和广州,甚至以城市包围农村的方式进行发展,产生了一些城中村。这些城中村除了土地性质仍然是农村集体所有之外,其地理区位和经济活动都已经是城市的一部分,产业活跃,人口集聚,房价攀升。与上述成功的农村发展融入城市的例子相比,天津的滨海新区距离天津主城区大约 40 公里,兰州的兰州新区距离主城区

\* 邻近大城市所获得的辐射作用也与外围中小城市自身条件有关。比如河北全境缺乏大的海港和内河航运条件,高等教育也相对较弱,这局限了河北承接北京的创新向外辐射进行产业化的能力

70公里,而天津和兰州自身的人口总量和经济总量又不足以支撑一个半径如此之大的都市圈。因此,至今这两个新区都仍然有大量的闲置产业用地和基础设施,由于相应的城市建设投资回报不高,甚至伴随着地方政府的债务负担。

在大城市周围的农村城市化,如果建得太远,尚且存在投资回报不高的问题,那么,在大量中小城市推进的以新城建设为代表的农村城镇化,问题就更加严重了。中国当前的情况是全国大约有1/3的城市已经出现了人口负增长,成为了所谓“收缩城市”<sup>\*</sup>。从区位上来看,这些“收缩城市”大多位于既远离沿海,又远离区域性中心城市的地方(陆铭等,2019)。在人口负增长的地区,真正能够维持可持续发展的,就是它的中心城区。但是遗憾的是,在上一轮的城市化进程中,全国各地普遍实施了扩张型的规划。根据我的团队人工收集的一个全国范围内的数据库,全国90%以上的城市在当地规划建设了自己的新城(常晨等,2017;彭冲等,2019)。

新城建设不仅在全国广泛地铺开,而且在建设的模式上还出现了“远、大的新城”现象。具体来说,新城往往建得距离所在的地级市中心城区特别远,规划建设的面积和人口也特别大(常晨等,2017)。在2003年之后,为了扶持欠发达地区的发展,将大量的城市建设用地指标配置给了中西部的一些中小城市,被当地用作工业园和新城建设。特别是在2009年4万亿支出计划之后,中国经历了几年快速的新城建设。这一波新城建设伴随着城市面积的迅速扩张。根据收集的数据库,新城建设的平均面积达115平方公里,规划的人口平均值是42.5万,新城选址到所在的地级市老城区平均距离25公里(常晨等,2017)。而且地方政府出现了短期化的行为,地方主政官员越是年轻,越是有积极性通过新城建设和借债投资来拉动短期经济增长(彭冲等,2019)。根据研

究,建设密度越低,并且距离老城越远的新城建设,越是带来投资回报低和地方政府负债率高的后果,而这样的问题主要存在于中西部、中小城市以及人口流出的地区(常晨等,2017)。值得提醒的是,违背经济规律推进农村的城镇化,虽然在短期里可以获得投资拉动的经济增长,但是最终却会受到经济规律的惩罚<sup>\*\*</sup>。

依托于城市规模经济效应发展制造业和服务业,是当今世界的主流,但在农村地区,如果当地能够形成一些特色产业,也可以建成城镇形态。围绕特色产业的农村城镇化,最为典型的就是浙江的区块经济和特色小镇。有些地方的区块经济可以专门化于某一类商品的生产,可以达到全国甚至全球最大的生产规模。例如全国60%的电工电器来自温州柳市,50%的童装产自湖州织里,33%的羽毛球产自衢州江山,全球73%的淡水珍珠产自绍兴诸暨(周薇,2019)。类似的,在山东西南部菏泽的人口大县曹县是另一个产业特色小镇发展的例子。其中,大集镇从“全球最大演出服饰产业基地”进而发展成为“中国最大汉服生产基地”。而庄寨镇则选择了木材加工业,全日本每年近70%的棺材都来自菏泽,其中大部分来自曹县庄寨<sup>①</sup>。需要说明的是,有些形成特色产业的地方被称为“农村”,是因为中国的行政管理体制和农村土地集体所有的性质,如果放在国际标准之下,聚集人口超过五万的地方其实已经是城镇。在特色产业发展方面,有些小镇严格意义上达不到常住人口五万的城镇标准,但是,从其经济形态来讲就是城市经济。最为典型的,就是一些旅游小镇。例如吉林长白山脚下的“万达小镇”,浙江德清莫干山脚下的庾村,都是为游客打造的旅游景点加休闲娱乐小镇,也都依托于周边独有的旅游资源,不是白手起家的。

以浙江的特色小镇为代表的成功先例也产生一些误区。很多人认为,只要通过政府扶持就能

\* 这是指整个建制市人口负增长,这些地级市的中心城区人口负增长的数量要少很多。在剔除乡村人口较高的“城市型政区”后,全国2000年和2010年人口处于净流出状态的建制市分别为56和75个(吴康等,2021)

\*\* 类似的投资过度的城市建设,可以说在全国范围内都存在。近期,一个在媒体上有详细报道的例子是陕西宝鸡市蔡家坡镇。这个曾经的“西北第一镇”为了打造成为一个城市,盲目扩大投资,如今出现的是多个项目停滞烂尾(王登海,2020)

① 齐鲁晚报齐鲁壹点官方帐号2020年7月16日相关报道, <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1672358250387898453&wfr=spider&for=pc>

成功,于是在上一轮特色小镇的发展中,全国各地又一哄而上建设了一批政府推动的项目<sup>\*</sup>。而事实上,在浙江获得成功的特色小镇主要是由市场经济的力量推动的。浙江作为一个沿海省份,依托特定产业形成特色小镇,并将产品出口到全世界,也是符合全球化逻辑的。在这个意义上,国家有关部门提出规划建设一批特色小镇,不能理解为可以不顾之前有没有特色产业基础,每一个地方都去建设特色小镇,更不要说去建设严重脱离大城市人才和信息条件的所谓“基金小镇”“大数据小镇”等等。

有人可能会问,当年的乡镇企业不是在全国范围内有广泛的布局吗?为什么今天就不能再重新走农村工业化的道路呢?每一个经济现象的产生,都必须要结合特定的历史条件。在20世纪80、90年代的确曾经出过一次乡镇企业发展的热潮,但是当时的背景是,中国加入全球化的进程还没有全面展开,城市的国有和集体企业正处在计划经济向市场经济转型的过程中,企业负担重,同时,城市的现代经济集聚效应还没有充分的显现出来。而在农村,乡镇企业却充分利用了资金、土地和劳动力都便宜的优势,而且还有国有企业的大力帮扶。事实上,在进入20世纪90年代中期以后,乡镇企业的发展就放缓了,因为位于农村的工业企业缺乏规模经济与集聚效应(钟宇桦,2011)。

在城市化和人口空间布局调整的浪潮之下,人口持续减少地区需要做减量式规划。在全国范围之内出现人口向沿海地区以及中西部的大城市周围的都市圈集中趋势,其他地区出现了相应的人口负增长,形成了收缩城市和空心村的现象。放在全国发展的大格局之下来看,这恰恰是人口在异地城市化的表现。在农村地区,随着人口持续下降有必要进行“合村并居”,对公共服务和行政管理进行集中提供,提高效率和质量。事实上,这个过程一直在进行,根据国家统计局提供的村居名单,全国的村居数量从2009年的70万个已经减少到了2018年66.6万个<sup>\*\*</sup>。同时,合

村并居也可以带来农村居住条件的改善,还可以因居住密度提高而节约建设用地指标用于跨地区的流转。例如,成都市福洪镇,地处龙泉山旅游区腹地,距成都市中心城区19公里,处于成都半小时经济圈内。在这里,通过市场化的运作方式,以民营的和盛公司为投资主体,“将‘人地挂钩’的理念与城乡建设用地增减挂钩的运作思路相结合,以远离新规划场镇的先鋒村为拆旧区,在农民自愿的基础上对先鋒村破旧农房及宅基地进行拆除和复垦还耕,并到规划的新村聚居点和新场镇集中修建住房,妥善安置农民。将通过土地综合整治节余的部分建设用地指标配置在场镇用于二三产业发展,部分配置在镇域用于休闲农业与观光旅游等项目建设,土地指标的交易和使用收益用于弥补公司的投资成本及取得回报”<sup>①</sup>。同样道理,在人口收缩的城市地区,减量规划意味着未来的公共服务提供将向中心城区集中,提高公共服务提供的效率和质量。

不管是农村地区的合村并居,还是收缩城市的减量规划,都不能操之过急,都必须以当地外出务工人员在地安居乐业、享受公共服务和社会保障为前提。在少数地区,农民仍然生活在当地,并且以务农为主要职业,而地方政府却在此时强行推行合村并居,引起了民众的不满。但是,在全国发展的大格局之下,不能因为少数地区强行推进的合村并居的负面影响,就否定整体上合村并居的必要性。

除了有产业支撑的农村城镇化,要避免将“就地城镇化”扩大化的误区。即使在当下仍然存在对于跨地区劳动力流动的各种制度障碍,2019年外出农民工中有43.1%是跨省迁移的,在省内也是大量跨县迁移的<sup>②</sup>。未来,随着户籍制度的改革和公共服务按常住人口配置,跨地区迁移只会进一步发展。在这一背景之下,就地城镇化不能理解为农村本地发展成城市。那些在省内跨城市、跨县的城镇化也可以视作本地就近的城镇化,而不应强调每

\* 2020年引发公众关注的贵州独山县巨额负债,却造了烂尾的土司楼,就是在偏远地区建人工景点的负面典型

\*\* 感谢贾宁、钟辉勇根据村居名单进行统计

① 此案例详见姚树荣等(2018)

② 数据来源:2019年农民工监测调查报告,国家统计局, [http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202004/t20200430\\_1742724.html](http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202004/t20200430_1742724.html)

一个农村就在本地县城“就地城镇化”。

在整个国家城市化的进程中,在相当长的时期里,农村地区仍然会有大量人口,需要得到城镇的公共服务。即使城市化率每年提高一个百分点,到2035年中国也仍然可能有25%的人口居住在农村地区。在这个意义上,农村城镇化还有一层含义,那就是,即使农村人口集聚达不到城镇的标准,也可以在某些维度上享受城镇的生活标准。但是享受城镇的生活标准要做具体的区分,在基本公共服务方面,未来需要缩小城乡间差距,在农村地区也要逐渐实施和城镇一样的基本公共服务标准。例如,笔者调研过的山西吕梁市临县黄家沟村的黄家沟煤矿塌陷区治理属于此类。该煤矿在历经46年

的开采之后,造成大面积塌陷,因地质灾害隐患,不再适合居住。2010年起开始的煤矿塌陷区治理项目,主要由县财政适当补贴加煤矿企业兜底的方式,建设集中安置住房,并相应配备了城镇社区的公共服务。但是,考虑到学校、医院等公共服务提供的规模经济效应,未来需要加强农村到县城和中心镇的公共服务的可达性,而并不一定要把所有公共服务都在低人口密度的农村地区提供。更不能按照城市人的生活方式和规划师的习惯在农村搞建设,比如,我在调研过程中就发现,有些地方在农村修建木质的健康步道,或者在农田附近建观景台,而实际利用率极低,这就完全脱离了农村居民的实际需求。

### 三、农村城镇化遇到的制度障碍

本文之所以从城镇化的理论入手,来讨论农村城镇化的问题,这是因为当前实践中存在着大量认识误区。但是,即便这些认识的误区都被澄清了,农村城镇化的合理有序推进仍然碰到很多制度上的障碍,急需突破。

首先,中国的城乡规划是按照行政区划来制定的,并且地方官员的GDP和税收最大化目标导致了地方本位主义。在上一轮城市快速扩张的过程中,之所以在人口流出地建设了大量的新城,就是因为这样的建设在短期GDP增长上能够产生好看的数字。但是相应的建设是否有回报且可持续,却被严重地忽视了。与此同时,在人口流入地,特别是在一些超大城市,例如北京和上海,由于按照行政管辖边界来进行城市规划,在辖区内保留了大量未作开发的用地,甚至提出建设用地要减量规划。上述现象就导致了大城市郊区农村该城市化却没有城市化,而在缺乏需求的中小城市(特别是人口流出的地方)却大规模地推进土地城市化。

第二就是建设用地指标的配置制度。长期以来,农村集体建设用地和耕地必须要经过征用才能转化为城市用途,而土地征用的数量又受到建设用地指标数量的制约。在相当长的一段时间,城市建设用地指标被用作鼓励中西部中小城市发展的政策手段,地方政府用建设用地指标来进行当地的开发和土地融资,又助推了上一阶段快速的土地城镇化。而在人口流入的以超大城市为中心的都市圈,

建设用地指标却受到了严格的控制。这就加剧了建设用地指标的空间错配,有需求的地方城市化不足,没需求的地方城市化过度。

在人口流出地,城镇建设用地的空间错配问题很难得到解决。例如,如果在新城建设中有一个工业园出现了空置,而当地的住房却不足。理论上讲,只要将空置的工业园复耕为农业用地,然后把相应建设用地指标转至中心城区,用于建设住房就可以了。而在实际操作中却障碍重重。第一,这需要修改规划,而中国的城市规划具有很强的刚性。第二,土地的用途变更也非常麻烦,闲置的工业园要减少的是工业用地,而中心城区要增加的却是住房用地。第三,工业园建设往往形成了一级开发区行政单位,有的开发区甚至级别很高,根本不愿意接受所在地级市的协调,不愿意对工业园做减量规划。于是,上一轮错误的农村城镇化就很难得到纠正。如果换一个场景,开发区的工业园闲置,同时,所属城市中心城区人口也在萎缩,那么闲置的工业园用地复耕为农业用地,其建设用地指标需要跨城市甚至跨省份进行转让,这在实际操作中更会碰到重重障碍。

改革进展到今天,农村土地制度已经有了一些突破。在理论上和制度设计上,农村集体建设用地入市已经提出,并且在试点。但是,真正在实践中对于农村集体建设用地入市有需求的人口流入地,尤其是特大和超大城市周围,地方政府又担心集体

建设用地入市,会冲击当地的房价和地价,不利于当地政府的土地财政收入。在人口流出地,农村集体建设用地直接入市的需求是少的,需要做的是把闲置的农村集体建设用地复耕为农业用地,然后再把建设用地指标有偿转让给用地需求大的地区。这项改革目前在逐步推进,但是这就需要进行人口流出地的减量规划,和地方政府做大本地 GDP 和税收的目标产生了矛盾。

农村宅基地制度的改革更是远远滞后于实践的需要。如果说在人口流入地区,通过传统的制度进行征地补偿,问题还不大,那么,焦点问题就是人口流出地区的农村宅基地制度怎么改。当前中国农村人口不断减少,根据中国科学院地理科学与资源研究所的测算表明,全国空置宅基地约为 1.14 亿亩,空置率高达 40%,土地利用效率极低,而这已经是十年前的数据(刘彦随等,2011)。在一些欠发达地区,已经事实上出现了空心村,宅基地闲置的比例比全国平均水平更高。但是,正式的制度仅允许宅基地在同村村民之间进行转让交易,这会让农村人口持续减少的地区出现有转出宅基地的供给,却无转入需求的局面。解决问题的办法是允许农民将闲置的宅基地复耕为农业用地,然后将产生的建设用地指标进行跨地区的流转,这不仅能够提高建设用地在全国范围的配置效率,也可以通过把宅基地使用权资产化并可转让,增加农民的财产性收入。目前这一做法已经在贫困和极度贫困地区开始推开,可以将闲置宅基地复耕整理所腾出的建设用地指标用于跨省的流转。接下来需要推进的改革,是在更大范围之内将闲置的农村宅基地复耕为农业用地产生的建设用地指标,进行跨地区流转,而不仅仅局限于贫困和极度贫困地区的农村(陆铭等,2021)。

然而遗憾的是,跟上述趋势和政策方向相悖的却是,一边全国农村人口数量在减少,城市化率在提高,而农村宅基地越占越多,房子越建越多。

#### 四、农村城镇化:更新认知与改变政策

对于本文讨论的农村城镇化,本文再次呼吁应该抛弃幻想和情绪,尊重科学和规律。在经济现代

2000—2018 年,农村常住人口由 8.08 亿人缩减至 5.64 亿人,村落数量也从 353.7 万个减至 245.2 万个。然而,农村年末实有住宅建筑面积却从 195.2 亿平方米增加至 252.2 亿平方米<sup>①</sup>。这背后的原因就是城市化的进程本身受阻,大量农民进城务工,遇到的是高房价、社会保障缺失、公共服务欠缺、子女教育受歧视,因此缺乏在所在城市长期定居的预期,于是,就把在城里挣的钱用来在老家盖房子。但是,必须指出,只要城市化率不断提高是客观的经济规律,那么今天在农村地区出现的房子越建越多的现象,就必然导致在接下来的二三十年中出现大批房子闲置,造成大量的资源浪费和经济损失。

跨地区的农民进城还遇到了财政制度的障碍。如果要改变今天在农村不合理的农村城镇化,关键是要在人口流入地推进农民的市民化。这就回到了本文一开始讲的道理,农村的城镇化本质上是要让农民变成城市市民,而农民变成城市市民并不一定要在本地,而有可能是异地。这时,财政制度就必须改革。既有的财政制度是由地方财政来作为城市公共服务提供的主要财政来源,而地方的财政收入又以增值税为主要来源之一。增值税是基于当地生产的,因此,对于人口流入地来讲,外来人口在本地就业推动经济增长和税收很欢迎,但是,人口流入地政府却缺乏积极性向外来人口提供公共服务。甚至地方政府认为,外来人口的市民化会带来巨大的财政负担,并以此为借口延缓改革。另外一个经常被提出的理由就是“跨界外部性”,认为外来人口居住不稳定,如果本地支出在教育等公共服务上的成本是本地的,但是收益却有可能随着人口流动产生在外地。理论上来说,跨界外部性的克服需要中央政府介入,用中央财政来支付人口流入地为外来人口提供的公共服务,特别是教育。但是,在当前,中央财政转移支付主要还是投入到人口流出地,未能用于满足人口流入地巨大的公共服务需求。

化的进程中,经济活动和人口的空间分布正在出现巨大的调整,城市化率不断提高,人口和经济逐步

<sup>①</sup> 数据来源:中华人民共和国住房和城乡建设部.中国城乡建设统计年鉴 2018,中国统计出版社,2019

向着城市群以及大城市周边的都市圈集中。理解农村城镇化的道路,必须有全局的“空间均衡”视野。在中国这样一个统一国家的内部,不同地区要科学地预测未来的人口空间分布格局,根据自己的地理位置和发展条件形成不同的城镇化路径,在集聚中走向平衡,在发展中营造平衡。

地理因素仍将是决定城镇化路径的最为重要的因素。在国家级中心城市以及区域性的中心城市周围,人口还将进一步增长,并发展成为以中心城市为核心的都市圈。为此,都市圈建设需要跨越行政管辖边界,打破传统的体制性障碍,统筹规划都市圈范围内的农村城镇化。在比较靠近大城市中心城区的郊区推进农村城镇化,以郊区新城建设为战略支点,连接大城市的中心城区以及周围的其他中小城市,最终实现都市圈范围内的一体化发展。上海最近提出的郊区“五大新城”建设就是这种方面的重大举措。

在地理条件欠佳的地方进行违背比较优势的建设,表面上有利于“平衡”发展,但却可能得不偿失。习总书记在2020年8月召开的扎实推进长三角一体化工作会议上指出,“不同地区的经济条件、自然条件不均衡是客观存在的,如城市和乡村、平原和山区、产业发展区和生态保护区之间的差异,不能简单、机械地理解均衡性。解决发展不平衡问题,要符合经济规律、自然规律,因地制宜、分类指导,承认客观差异,不能搞一刀切。”对于有产业发展潜力的地区,可自发形成人口集聚的城镇,但在缺乏产业集聚基础的地区,不能再重复以前那种一哄而上的城镇化(包括特色小镇)建设。

以中心城市为核心的都市圈发展需进一步集聚人口,因此,户籍制度的改革应首先在都市圈范

围内推进公共服务一体化和均等化,最终实现新增的外来人口逐渐在都市圈范围内市民化,为此需要在人口流入的地区加大投入,公共服务和基础设施与常住人口的增量所带来的需求相适应。

随着人口空间布局的变化,土地制度的改革应该跟上。在全国范围内建设用地指标配置要与人口流动方向一致起来。建设用地指标在不同地区和不同功能之间实现更为灵活的配置,以使得人口流入的优势地区能够获得更多的发展空间,增强经济和人口的承载力。而人口流出地则应实现减量规划,通过闲置的建设用地复耕为农业用地和生态用地,而获得可以跨地区转出的建设用地指标。为激励闲置的建设用地做减量规划,可制定标准,对闲置的工业园和建筑物征闲置(空置)税。同样道理,在人口流入地,对于出于投资而购买的各类用地或住房,如果出现闲置(空置),也应考虑征税,激励其提高利用率,缓解供需矛盾。

在地理位置远离中心城市的农村,随着城市化的进程,要适应人口负增长的趋势,通过农村地区合村并居来提高公共服务提供的效率。中心城区的郊区随着人口负增长进行减量规划,公共服务向中心城区集中。在这些人口负增长地区,农村城镇化应理解为可以就近获得城市的公共服务,而不是在农村就地建设城镇。一方面通过道路等基础设施建设,提高农村人口就近获得城镇地区公共服务和生活设施的便利性,另一方面,也可以通过数字化的技术来为农村社区增强在线服务的能力。同时,在农村地区提高公共服务供给的时候,应将规划和资金使用的权力更多地交给农村集体,以避免在农村地区提供的公共服务和生活设施偏离农村居民实际需求。

## 参考文献

1. Li, P., Lu, M. Urban System: Understanding and Predicting the Spatial Distribution of Chinese Population, China and World Economy, Forthcoming, 2021
2. 常晨, 陆铭. 新城之殇——密度、距离与债务. 经济学(季刊), 2017, 16(4): 1621~1642
3. 刘彦随, 龙花楼等. 中国乡村发展研究报告: 农村空心化及其整治策略. 科学出版社, 2011
4. 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
5. 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
6. 彭冲, 陆铭. 从新城看治理: 增长目标短期化下的建城热潮及后果. 管理世界, 2019(8): 44~57
7. 王登海. “西北第一镇”蔡家坡困局: 多个项目停滞烂尾. 中国经营报, 2020-11-10
8. 吴康, 戚伟. 收缩型城市、认识误区、统计甄别与测算反思. 地理研究, 2021(1): 213~229

9. 姚树荣,周毓君. 乡村城镇化的市场驱动模式与实现路径——以成都市福洪镇为例. 农村经济,2018( 5) : 81~86
10. 钟宁桦. 农村工业化还能走多远. 经济研究,2011( 1) : 18~27
11. 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
12. 周 薇. 产量领先全球,浙江超猛小镇横扫全世界. 中国新闻社,2019-05-21, <http://news.haiwainet.cn/n/2019/0521/c3543228-31560848.html? nojump=1>

## **From Dispersion to Agglomeration: Theory, Misunderstanding and Reform of Rural Urbanization**

LU Ming

**Abstract:** The spatial distribution of economic activities and population is undergoing a huge adjustment. The urbanization rate is increasing, and the population and economy are gradually concentrated towards the urban agglomeration and the metropolitan area around the big cities. Geography is still the most important factor to determine the path of rural urbanization. Around the cities where the population is concentrated, the rural areas are integrated into the metropolitan area. In remote rural areas, if there is potential for industrial development, it can spontaneously form a population gathering town. However, in areas lacking industrial agglomeration, it is necessary to move towards the scale and modernization of agriculture, tourism and resource industries in the process of population reduction, and to improve the accessibility of public services in nearby cities and towns.

**Keywords:** Urbanization; Rural areas; Geography; Agglomeration; Public services

责任编辑: 吕新业