

中国城乡一体化发展前景研究

党国英

(中国社会科学院农村发展研究所,北京 100732)

摘要:中国现有的城市格局并不构成对工商业发展的重要制约。现有城市占地规模巨大,其单位面积的GDP产出能力远逊于发达国家。严重的问题是我国城市发展格局不能适应农业现代化与城乡协调发展的需要。如果把城乡协调发展作为重要约束目标来调整我国城市化政策,未来我国城市发展格局将会有显著改变。

关键词:城市化;城乡一体化;土地制度改革;人口流动

中图分类号: F121 **文献标志码:** A **文章编号:** 1000-8594(2016)05-0079-05

DOI: 10.16354/j.cnki.23-1013/d.2016.05.014

人类活动区域被分为城与乡,曾经是一个进步。后来城与乡的关系在不断发生变化,但各主要国家的轨迹却不尽相同。在相当长的一个时期里,中国人为地使城乡分割,使乡村相对落后,农民相对贫穷。观察几十年中国改革开放,能看出一些经验规律:农业生产率越高、城市扩张动力越强,城市经济越强、农村建设越好,中国好的城市与好的农村,都出现在经济发达地区。支撑城乡良性互动的基石,是改革开放政策之下艰难形成的市场作用条件,这个条件的发育还在过程之中,我们希望这个过程能继续向前推进。

一、城市化趋势

城乡一体化这个术语并不是人人喜欢,但既然已经流行,总归有一定道理。如果给出一个关于城乡一体化的定义,想必更容易达成共识。城乡一体化主要是指城乡要素市场在城乡之间实现统一,即除去涉及重要的社会公共利益而允许政府某种最低限度的干预之外,应打破现有土地、资本与劳动诸要素在城乡之间的壁垒,最大限度地实现市场对要素流动的决定性作用。在经济指标上,如果实现城乡一体化,农民收入与城市居民收入基本相等,恩格尔系数达到0.25,城市化率达到75%。

城乡一体化的实现必须以城市化引领。中国的城市化,曾被一位西方学者看作当代世界的一件大事,这一点也不夸张。

有人怀疑中国的城市化率被高估,这个怀疑立不住脚,实际上更有可能被低估。有的欧美国家在统计中对什么是城市、什么是乡村有定义,国际上也

流行某种标准,例如,定义一个“人口稠密区”,达到这个标准及以下的居民点就被看作城市,低于这个标准的居民点则被看作乡村。无论什么标准,都比中国的城市标准要宽松。中国很多村庄也符合欧美的城市标准。大体上说,拥有一所小学,且每个年级有30名以上学生的村庄,就符合欧美比较流行的城市标准。目前,经过大规模的小学撤并,凡设立的小学基本符合每个年级至少30名学生的标准。依既往官方数据推算,目前我国农村小学数量不到13万所,而且,这些村庄估计大半人口并不从事农业。这个估计与我国人口统计资料也比较吻合。按这样的估计,中国的城市化率要比现在官方说法高出许多。所以,中国的城市化率不是高估,而是低估。

如果说中国的城市化质量不高,就认为中国的城市化率高估,则是逻辑上的错误。中国的城市化质量当然不是很高,但在发展中国家,也不算低。质量高低是另一回事。

中国的城市化率不断提高,的确是人类历史上的一件大事。城市化必然伴随经济活动的专业化与效率的大幅度提高。于是,中国成为世界的工业品主要供应国。中国的经济总量与人均收入都大幅度提高,国力增强,也改变世界地缘政治。从历史演化规律看,中国的廉价工业品对发展中国家已经并将继续产生深远影响。廉价工业品会改变人们的生活方式,扩大交易规模,促进金融深化。当年英国社会结构变化的基础因素,也是跨国贸易的冲击。贸易对世界的改变,胜过军队与战争。

城市化率的提高,当然也改变中国人的命运。直到现在,还有人因为一些阶段性的困境把城市化

收稿日期:2016-07-29

作者简介:党国英(1957—),男,陕西子长人,研究员,博士研究生导师,从事农业经济、农村制度变迁问题研究。

注:在本文撰写过程中,吴文媛女士提供重要评论意见,在此特别鸣谢。

过程看作对中国农民的一场浩劫,这实在令人不解。

中国的城市化率还将进一步提高。对未来人口布局的预测是有风险的事情,预测的准确比“骆驼穿过针眼”还难。但我们还是有兴趣依据若干重要约束条件对未来中国人口及城市结构做一个估计。

未来一个时期,中国人口布局还会变化,但变化速率的拐点,可能有几个关键因素起作用。对照太多因素不见得有利于判断,但以下因素对人口布局的影响可能很值得讨论。

现有城市分布及规模情况。按地级以上城市市辖区人口规模分组,我国2014年的城市状况如下。

表1 现有中国居民点状况

城市市辖区年末人口个数	地 级 市					20万以下	不分类	不分类	不分类,包括城关镇	不分类
	400万以上	200万-400万	100万-200万	50万-100万	20万-50万					
汇总	17	35	91	98	47	4				
			292				361	1542	20401	12282

这个城市构成的数据反映实际上有很大问题,讨论起来颇费周章,暂且不论。这个结构也不是一个相对稳定的结构,但目前这个结构会对未来城市的发展有重要影响。如果未来的城市化政策真正强调并落实“人本主义”原则,那么以后城市状况的演化会受下面五个因素的影响。

1. 中国农民流动到使留在农村的专业农户与城市居民收入比较一致,系重要的因素。按我们的测算,估计全国专业农户达至约3 000万时是一个节点,在这个节点之后,大体能实现城乡居民收入基本相等。

2. 从公共服务、交通结构、信息交换等方面来看,平均约每1 200平方公里需要有一个城市。日本学者对城市与农业发展水平之间的关系有一项研究,他们发现,距离中小城市30分钟路程以内的农村地域,农业的各项反映活力的指标都比较高(根岸介夫,1993)^①。中国大陆约400万平方公里适合人类居住(地理学家认定的面积更小一些,约300万平方公里)或难免较多人居住(胡焕庸线以东的面积),并有条件发展有竞争力的农业。考虑到农村道路以及公车服务的时间问题,每1 200平方公里至少一座城市会有利于农业发展,这样,中国至少需要3 333座城市。

①根岸介夫,1993,《地域农业振兴与城市化的相关关系》,载《近畿圈城乡关系的新展开-2》,京都大学农学原论研究室,1993(3)。日本学者对城市的定义,是指district of inhabitant density(DID),即人口稠密地区,通常指人口密度在每平方公里人口在4 000人以上的地区。考虑到中国的实际情况,这个数据应该更大一些。

②根据美国农业部以及联合国粮农组织的数据,美国逆城市化人口与农业产业链上的非农场人口基本相当,而农业产业链的人口有一部分生活在城市。资料来源见:1. USDA,2014,Economic Research Service using data from the President's Budget FY2006 - FY2016,Department of Agriculture Appendix and USDA Department Budget Summary and Annual Performance Plans. 2. FAO 数据库 2015. <http://faostat.fao.org>。

3. 逆城市化人口。从中国农民已经脱离农业生产以后仍然大量居住在乡村的情形来说,由历史因素决定的逆城市化人口已经有一个庞大的数量。从逆城市化概念严格意义上说,因国家政策因素,逆城市化人口规模不会太大。从发达国家的情形看,欧洲的逆城市化人口规模较小,美国较大,大约为农场人口的9倍^②,与美国的恩格尔系数比较接近。把接近农区居住的非农业人口作为逆城市化人口,考虑到一系列因素,估计我国未来非农业人口居住在乡村区域的规模为专业农户的2倍左右时,会有一个稳定状态,即达到6 000万户左右。考虑到专业农户的数量、人口老龄化、收入等级、儿童教育等因素,如果超过这个数量,会有麻烦,例如,会出现另一种“留守儿童”现象。总体估计,我国城市化率达到75%左右时,城乡人口流动会大幅度减小。

这里提出一个假说,来解释为什么恩格尔系数与农村人口占比比较接近这个现象。一定人群中总有一定比例的人口,对田野生活与劳动有显著偏好,其能否定居农村,还取决于其他因素作用的强度。在劳动力与人口自由流动的情况下,这个比例的形成有自然演化的性质。偏好田野的人群即使进入城市,也倾向于选择涉农就业岗位,于是,在一个较长的时期里,农业产业链上在城市就业的人群,会在退休后选择回归农村定居。这样,在人口城乡迁徙比较稳定以后,农业产业链的人口比重,就与农村人口比重接近。这个假说还需要进一步证明。

4. 教育及学校设置因素。一个小学校,每一个年级2个班,共60个学生,既有利于配置教辅人员,也有利于学生在一个适当竞争的氛围中学习。在农村地区按这个思路设置学校,对广大农村居民有好处。未来农村人口比较稳定的数量是1.2亿,出生率按15‰计算,则每年有180万孩子上学。另考虑到前述逆城市化人口一般不带学龄儿童的因素,农村需要3万所小学校。这也意味着农村地区至少需要大的居民点3万个,其余是更小的专业农户居住点。

5. 关于影响城市及人口布局的其他因素。现有城市规模及布局,不影响工业发展。我国城市建成

区的 GDP 单产为发达国家的 1/8 左右,城市平均规模大于发达国家,可见城市规模不受工业经济发展的限制。我国城市总体状况也不影响中国某个城市成为世界金融中心。某城市能否成为金融中心主要取决于国家总的经济规模及金融政策。我国环境问题突出,但不能认为是城市发展过度所导致的;相反,是一系列城乡发展政策导致环境问题。

根据以上假设及推论,大体可以勾画出未来相对稳定的一个人口及城市布局。

表 2 未来中国居民点布局估计

按人口分类	城 市								农 村		其他
	1000 万以上	400 万-1000 万	200 万-400 万	100 万-200 万	50 万-100 万	20 万-50 万	10 万-20 万	1 万-10 万	大型居民点	小型专业农户居民点	
居民点个数	8	10	40	100	120	300	1000	2000	30000	3000000	
人口(亿)				11					2.8	0.8	0.4

以上总人口 15 亿人,估计是我国在一定时期里比较稳定的一个人口规模。

如果有以上这样一个人口及城市布局,中国农业会比较好,农村教育会比较好,有利于农业现代化与社会稳定。

再依据以上的分析,可以大略估算农村建设的投资额度。

据我们在国内的调研,在农村地区,1 万人的居民点规模,投资 2 亿元,就可以使居民点功能健全、景观非常漂亮。在农村小型居民点,基础设施投资可以更为节约。根据农业发达国家的经验,在多数情况下,居民分布较稀疏的农村地区(例如,一个集水区人口较少、硬化面积不超过 10%),不需要集中专设污水处理设施,也不需要全面修筑铺装道路,更不需要建设齐备的公共设施。这样的区域,还可以允许农户砍伐一定量的树木、灌木,让农户混合使用太阳能和燃用木头的壁炉,以帮助多年生植物更新,提高二氧化碳的吸收能力。按此匡算,将农村地区建设好,需要投资约 8 万亿元。安排一个 20 年年投资计划,根据城市化速度逐步推进,每年需要不过 4 000 亿元左右的投资量,实在不是一个大的数目。当然,如果不走城市化之路,非要六七亿人生活在农村,那这个农村建设就会是一个天大的问题,因为农民自己穷,政府也背不起包袱,就只能装装样子刷刷墙。

城市化过程也是新问题不断产生与解决的过程。有三个方面的问题本来很清楚,却被以往理论的肤浅与观察的草率给弄得云里雾里,让我们陷入懵懂之中,以下对此进行论述。

二、谁要进城?

农民进城,主要是自己的选择,还是外在的强

制?有人把农民进城看作一件让农民痛苦的事,我们不赞成这种意见。最流行的说法,是认为土地是农民的养老保障,农民离开土地,养老怎么办?

土地养老还是劳动养老?这是一个严肃问题,不能用拍脑门的办法回答。在市场充分竞争的条件下,退休农民的收入如果只是从土地上获得养老保障,他们的收入如下:

6 万亿元农业 GDP × 10% 的地租 × 15% 的农村老人分配额 = 900 亿元

实际上这个数额低于目前由各级政府安排的全国农村养老保障费用总额,以后这个数额还会变得越来越不重要。如果这个顾虑拴住中国一半劳动力,会有多大的牺牲?我们也可以粗略算一笔账。现有农村劳动力在城市体系里约生产 20 万亿元 GDP,合理情况下归劳动力 70%,再分 10% 左右给老人,总额也在 1.4 万亿元之上。这只是一底限的估计,可见劳动养老的意义远大于土地养老。

人人想改善自己的生活。在制约因素很多的情况下,中国农民仍然不断进城,这是基本事实。农民进城不是被强制,而是被限制。城市管理缺陷、房价过高以及土地制度不合理,都是限制因素。如果没有这些因素或这些因素减弱,农民进城势头还会保持下去,直至农民收入与城市居民收入接近,使得职业偏好对城乡职业选择起到主要作用。

关于农民进城还有一个流行说法,是说留在农村的人是所谓妇女(38)、儿童(61)与老人(99)组成的“386199 部队”。我们的调研表明,农业劳动力的年龄与其所经营的土地面积成反比,即经营面积越大,业主的年龄越小。农业产业链的非地头生产环节,从业者的年龄也明显小于地头生产环节。不能单单从地头环节看从业者的年龄。如果城市分布合理,交通便捷,例如,如果任何一位农民能在半小时里抵达一个 10 万人规模以上的城市,农场主的平均年龄也会下降。所以,千万不能因为留守农民年龄增大,就怀疑城市化的必要性。

三、谁不进城?

农民不断进城,未来农村会怎样?农村在城市化背景下会越来越糟吗?为此惆怅,大可不必。有不愿意进城的。

一年每个劳动力能工作 200 个有效工作日,且其产品能按市场平均价格出售的专业农户,一般不愿意、也不可能到城市居住。目前,有的地方搞迁村并居过了头,不论一个村的农民有何职业类型差异,倾向于全部进入政府自己建造的安置区,这个做法可以说一无是处。

按前文估算,在一个城乡关系转型获得相对成熟的时期,如果农村有3万左右较大的居民点,绝大部分农户在10分钟的路程里(农户有车)有一所好的小学,一所能做应急抢救的公立医院,一个警局派出所,这种水平其实与城市居民没有重要区别。在七八千人规模的居民点,还可以有其他设施,足以吸引年轻人参与。数百万个专业农户居民点可以没有齐备的公共设施,这是一种便利性上必要的“牺牲”,也是世界通例。

这样的农区,当然需要公共财政全覆盖。农区的社会治理方式,也完全不再需要目前这种村庄一级的“政社合一”模式。

假设目前“三农支出”按3%的速度增长,在我们测算的20年左右的时间里达到城乡收入基本一致的水平,那时有3万个大的农村居民点,每一个居民点的“三农支出”总额再加上逆城市化人口的配套财政,每个居民点及周边的小型专业农户居民点,可以有3亿元的财政支出!

在这种背景下,依靠农村集体经济来支撑“政社合一”的公共支出,完全没有必要。这个时候的农村组织状况,会与现在完全不同。这时,再没有必要在城乡之间设立不同的社会管理制度,例如,村民委员会组织法与城市的居民委员会组织法就可以归并为一个法律。除了农业合作社组织之外,农村的其他组织应该与城市没有什么区别。通过农村的“政经分开”,切断由“集体经济”给社区输送公共资金,使农户及他们的组织除了照章纳税之外,基本不再承担公共支出责任,有利于提升农户及其组织的市场活力。

达到这个发展阶段,因为农村组织的变化,类似“壮大集体经济”这样的政策口号,自然应该转变为“壮大合作社经济”或“壮大农场经济”。农民合作社的数量会大幅度减少,一个主要产品类别全国只有几个甚至一个合作社。有的合作社还可以跨国吸收会员。小型合作社完全丧失建立合作社本来具有的意义。

在这个发展平台上,农民的收入结构也会发生重要变化。从欧美的经验看,农场主取自农场的收入会逐步降低,取自农业产业链的收入会不断增长。

这个发展目标如果实现,农村将基本没有穷人。穷人更适合生活在城市。农村主要是两部分人,其中专业农户不可能是穷人,逆城市化人口也不会是穷人。城市的穷人主要由外来非法移民、长期失业者、部分病残人口以及小众特殊价值观人口构成。维护这些穷人的底线生活水平,应由政府兜底,由此发生的财务成本,在城市要低于农村,例如,对他们

的基本食物供应,在城市的运送成本基本为零,在农村则会很高。

四、进什么城?

多种渠道的信息表明,目前农户对进城“落户”的愿望并不像我们原来估计的那么强烈。户籍登记本来是一项社会管理的基础性工作,一部分农户已经脱离农业,成为各类城市的常住人口,可是,在中小城市,他们对落户的兴趣不大;在特大型城市,城市政府又不愿意给他们注册户籍,这如何是好?

问题主要在城市一面。大型或特大型城市实行“积分”落户政策,其实没有必要。进城农民不论城市政府给不给他们落户,反正他们也走不了,如果他们真走了,城市会瘫痪,他们也是城市的“刚性”居民。任何一个大城市,必然有低收入人群,明知这部分需要,也明知他们走不了,还明知他们并不是城市的负担,偏偏又不给他们注册户籍,完全没有道理!注册户籍唯一的标准,就看他们有没有标准住所,这个标准可以由城市政府决定,但标准的确定应该务实考虑。

在我国许多城市,一般进城农户的确实不起最低的标准的住所,他们不得不住在不合规的房子里。这是一系列政策失误造成的,其中包括城市土地利用规划标准的失误。我国城市的平均人口密度并不低,但居民区占城市建成区的比重很低,也就是说,居民区的人口密度很高。工业用地价格低,公共用地自然是免费提供,城市建设的财务平衡压力就要由居住用地高价出让来承担。这是住房价格高的主要原因。

城市能不能承载“乡愁”?本来可以,但目前中国城市不可以。环境心理学早有研究结论,人口居住密度过大,要患心理疾病。我们把老百姓的居住用地挤压在城市建成区25%左右的土地上,于是,就要建高层,而高层居住也不利于心理健康。欧美国家居住用地占比指数为45%左右,日本东京更达58%以上!这样的居住形态才能承载“乡愁”!进一步说,改变居住形态才有利于社会稳定!荷兰国土及城市建成区人口密度均高于我国,但它的大部分城市里,老百姓多半住在独栋房屋之中,连日本东京也是如此!所以,让老百姓有个好的居住形态,不是土地够不够,而是土地如何利用的问题!如果按照人本主义的原则规划城市用地,土地的绝对量并不需要扩大,只是改变用地比例而已。如果考虑到存量建设用地调整的巨大困难,要改变中国城市居民的居住形态,只要动动土地的小算盘就可以,例如,在严格规划管理下,适度开放距离一些城市较近的

浅山地带,就可以有非常大的意义。我国北京、天津、广州、深圳、重庆、成都、西安、兰州等大城市以及众多中等城市周边,都有不适合农业耕作但适合居住的土地。人口适度进驻这些区域以后,还有利于植被增长。

我国2011年颁布的城市规划标准,将居民区用地的占比确定为25%—40%,但实践中很少有将这类占地确定在30%之上。表3左半部分为我国西部某新区的土地利用规划,右半部分则为我们认为的符合人本主义理念的城市土地利用规划。

表3 两种不同思路下的城市总体用地平衡表

某市规划		符合人本城镇化要求的规划指标	
交通	18.56%	交通	16%
工业	14.22%	工业	15%
住宅区	25.10%	独栋住宅区占地	34%
		楼房住宅占地	8%
公共管理与服务	8.85%	公共管理与服务	5%
商业用地	11.43%	商业用地	9%
绿地	16.62%	集中公共绿地	9%
物流仓储	3.17%	物流仓储	2%
公用设施	2.05%	公用设施	2%
	100%		100%

根据现行的规划管理规定,在工业、居住、办公等具体用地的设计中,都要求至少超过15%的绿化用地,所以我们认为不会因为集中绿化用地减少造成环境问题;相反,如果能大比例实现亲地居住模式,可渗透的绿地分布会更均匀,从而减缓高强度建设造成的雨洪峰值。

按照上述土地规划思路,全国改变居住形态的用地大格局会是什么情况?请看下面的大略估算:

1. 7 000万亩的城市独栋房屋占地。
2. 2 000万亩的集合式(低层楼房)占地。

以上2项用地均包括30%的公共设施及小型商业用地。

3. 1.2亿亩其他城市建设占地(包括工业、仓储、市政设施等)。

4. 4 500万亩的农村大型居民点占地。

5. 3 000万亩的农村小型居民点占地。

6. 5 000万亩的其他建设用地(国土基础设施建设)。

以上建设用地总和为3.35亿亩,至少比现在城乡建设用地少1亿亩!这种土地利用规划不仅不影响农地保护,还会整体上使农地增加。

这种用地格局是一个理想状态,与现实差距不小。我们当然不是想将现有土地利用格局彻底掀

翻,重新建造城市,但至少在新的城区建设中能改变思路。

改变居住形态会不会引起房价雪崩,以至中国城市财政出现大问题?我们认为,引起房价下跌、地价下跌是有可能的,但这才是结构性改革必须面对的真问题!拣几个软柿子捏,结构性改革就会放空。高房价的分配效应远大于经济增长效应。高房价的社会稳定效应也是负面的。再说,如果这个局面不改,房价迟早要掉下来,那时的局面恐怕更难收拾。如果从改变居住形态入手进行结构性改革,反倒有柳暗花明之功效。以下我们再做一个简单的算账。

比较独栋房屋与单元楼房,并参考美国的统计数据,大略可以判定,如果逐步让城市居民的70%(比日本东京同一指数略高)住上独栋房屋,有可能扩大消费15万亿元。这又需要80万亿元的资本生产出来。80万亿元资本的折旧率如果是10%,每年就有8万亿元的资本品要生产出来。此外,这个过程还有旁侧影响,继续对经济增长产生积极影响。

改善国民的居住形态,对于我国建筑业也有重大意义。楼房虽然归家庭所有,但人们入住楼房以后,很难对楼房进行修缮维护。这种房屋的公共性很强,人们通常不愿意对它做持续投资。独栋房屋就不同了,私人性质十分显著,人们愿意对它加强投入。按日本的经验,独栋住宅建安成本每平方米会高达2万元人民币。这就是说,建设一座200平方米的独栋房屋,有可能顶得上15套100平方米楼房的投资额!做保守估计,如果我国未来20年里能建设2亿座独栋房屋,满足城市中产阶级的需要,将产生800万亿元的建材及建筑劳务的需求,平均每年40万亿元!这是非常巨大的需求潜力,对我国经济增长具有十分重大的意义。这个建设过程一旦启动,城市楼房的价格下降是一件好事,可以让数亿农民在城市买得起房。他们在家乡的房屋也有合适的出路,这里不论。

笔者赞成斯蒂格利茨近期发表的一个意见,中国未来经济增长在强化市场化改革的同时,要加大需求侧的改革,重点是解除消费抑制。中国人的消费短板是居住品质甚低,相应的消费支出也很低,购房是投资,不是消费;高房价带来分配恶化效应,并不能带动经济增长。房地产业界的某些老板总拿中国的flat与欧美发达国家的house相比,实在可笑。中国未来发展要以提高中国人的居住品质为突破口,为此,迫切需要深化土地制度改革。

(责任编辑:惠国琴)