

# 包容性城乡一体化发展：“区域空间分散-地方空间集聚”的空间范式转型

朱介鸣 刘洋 朱牧文 肖扬

**提要** 发展中国家旨在推动乡村向城市转型发展过程总是陷于经济效率与社会公平的对立。探讨1949年后中国在城乡转型过程中的空间战略范式转变。1949—1978期间，计划经济体制下中央政府为了缩小区域间差距而采取区域疏散战略，但随之也建立了基于城乡两元户口的城乡隔离制度。经济的低效并没有带来“繁荣”的平等。1978年以来，市场化改革引发了区域集聚发展，带来了效率导向的城市化。历史的窗口期也给了农村就地城市化（即市场驱动的分散发展）以繁荣发展的契机，尽管是发生在经济发展发达地区。改革开放后的快速城市化在带来经济效益的同时，也伴随着社会成本的提高，由此提出进一步空间范式变革的需求。指出政府主导的空间分散可能无益于实现真正的社会公平，只有在较高的城市化阶段，通过市场机制与政府政策才能实现区域之间的共同公平繁荣。“区域空间分散-地方空间集聚”的空间范式在兼顾经济增长与社会公平的前提下，可推动实现具有包容性的城乡一体化发展。

**关键词** 空间集聚；空间分散；迁移的社会成本；区域空间分散-地方空间集聚；城乡一体化发展

Inclusive Urban-Rural Integrated Development: Spatial Paradigm Shifts toward Regional Dispersion with Local Agglomeration

ZHU Jieming, LIU Yang, ZHU Muwen, XIAO Yang

**Abstract:** Rural urbanization in the developing countries is often mired in the tension between economic productivity and social equality. Paradigm shifts in relation to spatial strategies are identified in the process of rural-urban transition in China. In the period of 1949—1978, the adoption of regional dispersion strategies under the central planning regime to mitigate regional disparity inadvertently gave rise to local rural-urban divide. Economic inefficiency did not lead to prosperous equality. Since 1978, pro-marketization reforms has contributed to regional agglomeration and productivity-oriented urbanization. A historical window also allowed in situ rural urbanization and market-driven dispersion of economic activities, though spatially concentrated and temporally brief. Surging economic benefits in parallel with rising social costs prompted further paradigm shift after 30 years' rapid urbanization. This paper argues that the state-manipulated spatial dispersion may not help achieve real spatial equality, which must be obtained through a mechanism of marketization in a relatively advanced stage of urbanization, aided by the government's enabling policies. The strategy of regional dispersion with local agglomeration intends to strike a balance between growth and equality, aiming for inclusive integrated development of urban and rural areas.

**Keywords:** spatial agglomeration; spatial dispersion; social costs of migration; regional dispersion with local agglomeration; integrated rural-urban development

中图分类号 TU984 文献标识码 A  
DOI 10.16361/j.upf.201905002  
文章编号 1000-3363(2019)05-0024-08

## 作者简介

朱介鸣，同济大学城市规划系特聘教授，高密度人居环境生态与节能教育部重点实验室，jmz@hotmail.com

刘洋，同济大学城市规划系博士研究生

朱牧文，同济大学城市规划系硕士研究生

肖扬，同济大学城市规划系，高密度人居环境生态与节能教育部重点实验室，副教授，通讯作者，yxiao@tongji.edu.cn

发展中国家的城市化引发人口在空间上的重新分布，伴随着农民脱离农业转向非农经济的过程。城市的产生与发展是集聚的结果，在城市里集聚的收益大于成本，这也解释了为什么许多发展中国家的大城市始终吸引着移民涌入而得以不断发展扩大。当集聚的成本大于收益时，空间分散便会发生。伴随着公平导向还是效率导向这一意识形态上的论争（反映在1949年以来政府与市场的关系），中国的工业化及城市化战略经历了数次范式转变。从城乡迁徙的角度，我们运用空间集聚与空间分散（工业化与城市化发展在空间上的投射）的概念分析城市化的空间特性。本文主张区域之间的共同繁荣必须通过市场机制、且需建立在较高的城市化水平之上，此时发达的城市经济在政府政策引导下会形成“区域空间分散-地方空间集聚”的状态，这个空间战略能够帮助实现包容性的城乡发展。

在引言部分陈述了基本论点之后，本文的第二部分在经济收益与社会成本的语境

下探讨了空间集聚与空间分散的概念,并从空间集聚与分散的角度简要阐述了中国的城市化道路。第三与第四部分揭示了为实现工业化而由国家主导的区域分散战略的经济效率低下,城乡隔离的户籍制度使得乡村发展停滞不前。这个失败引发了1978年以来的经济改革,响应改革的首先是相对发达地区的乡村就地工业化。但是效率低下的乡村集体工业化昙花一现,乡村就地工业化最终让位于农民工城乡迁徙运动。第五部分论述了市场主导的空间集聚的确带来了极高的经济收益,但前所未有的大规模城乡迁徙也给农民工及其家庭带来了巨大的社会成本。由此,城市化发展的范式需要进一步转型。第六部分详述“区域空间分散——地方空间集聚”战略,旨在整合城乡发展并在城市化的经济效率与社会公平之间取得平衡。经济效率与社会公平相辅相成,是国家发展的一体两面。

## 1 推动乡村发展的中国城市化:在空间集聚与空间分散之间摇摆、基于路径依赖的范式转变

Hirschman (1958) 提倡不平衡的增长或空间集聚,他将其归因于正外部性,而正外部性因规模经济、网络效应、交通成本下降、知识溢出与劳动力市场等特性吸引了企业与消费者集聚。集聚并不总是高效的,过度集聚将会带来负外部性,导致拥挤成本不断提高(交通阻塞、环境污染、生活成本上升等等),规模经济将不复存在。当成本超过收益时,空间分散便发生了(Taubuchi, 1998)。Williamson (1965) 认为对于初级发展阶段的国家而言,区域不平衡是有必要的,区域趋同只有在更高的发展阶段才会发生。空间的聚散显示出在城市化进程中不同的人口分布模式。空间集聚引发了农村人口向城市的流动,更大规模的集聚意味着城乡移民需要迁徙更长的距离。快速城市化下大规模的迁徙,不论在农民家庭还是农村社区中都产生了巨额的社会成本。空间分散主张短距离的迁移,甚至是就地城市化。Leipert (1986) 认为在评估发展

模式时社会成本应被纳入经济的投入产出分析中。Henderson (2010) 也回应了这一担忧,他建议大规模人口迁徙的社会成本应在区域发展模式中有考虑。空间集聚还是空间分散是影响城乡移民经济收益与社会成本的关键性因素,而政府可以干预市场驱动下的空间集聚,以规划来引导空间分散,以此避免过度集聚引发的城市病<sup>①</sup>。

作为一个古老的农耕文明国家,中国的乡村——城市转型经历了漫长的过程。由于耕地资源匮乏,人口增长又过快,所以自给自足一直是主要的农业生产方式,导致了普遍的、长期的农村贫困。工业化似乎是国家发展的唯一出路(Fei, 1939),许多其他的土地资源同样稀缺的农业地区发展经验也证实了寻求非农收入的必要性(Bryceson, 1996)。直至1949年中国仍是非常贫困的农业国家,城市化率只有10.6%。自此,随着意识形态与经济发展的变化,国家的发展路径经历了不同的“城——乡”发展模式转变,可以用空间集聚与空间分散模式来标示三次转变。集聚力量与分散因素间的张力形塑了城市化区域的空间结构(Martin, 2011)。

在社会主义平等的理念之下,1949—1978年间的中央计划体制实施了工业项目的区域分散战略,这是第一次转型。然而,城乡隔离也是这一时期计划经济的重要特点。旨在促进地方平等发展的区域分散战略在缩小区域差距的同时,城乡二元户口制度也在加剧城乡之间的不平等。城市化停滞不前,农村贫困未能根本性改变。为了解决过去30年低效发展模式所导致的城乡贫困,1978年以来的市场化改革带来了意义深远的第二次范式转变。一方面,市场驱动的农村工业化为农民带来了就地城市化的契机;另一方面,在全球化的助力下,以城市为中心的发展及就业岗位的创造吸引了大量的城乡移民。这表明在发达地区内区域空间集中与地方空间分散已经发生,这类地区更偏好于经济效率与社会流动。快速城市化与经济增长大幅度地提高了人民的福祉,农民工以前所未有的规模与速度从贫困地区向城

市迁移。然而,经济发展的斐然成就似乎建立在大多数农民工承担了巨大社会成本的基础之上。于是,我们迎来了第三次范式的转变,转向更具包容性的城乡一体化发展。这项转变已经提上日程并呼吁空间战略的转型,这有赖于市场驱动,也需要政府提供社会福利与公共设施,也离不开农村土地制度改革。

## 2 政府主导的区域分散与城乡隔离:1949—1978年

1949年后的社会主义的中央计划经济制度下,国家开始垄断社会经济领域并把农业归于集体化的人民公社。为了实现经济发展,国家大力发展工业化。在区域平等发展的战略指导下,自上而下的工业项目被计划平均地布局在全国各地,以此来消除既存的区域经济差距。社会主义工业化以苏联援助的156个大型制造业项目为引领,这些项目被布局在重要的内陆城市。经过30年的努力,区域经济差距缩小,内地在分享到工业项目投资后,经济产出得到很大提升(World Bank, 1985)。1949—1978年期间,中等城市(20万—100万人口)的数量从25个增长到87个,中等城市占全国城市的人口比重也从38.6%增长到48.4%。在严格控制大城市(人口大于100万人)发展的政策下,大城市占全国人口的比重仅从36.0%略微增长到37.5%(Lin, 2002)。1955年,56.2%的城市人口居住在沿海地区,到1980年这一数字下降到47.9%。衡量城市人口集中度的基尼系数从1953年的0.591下降到1982年的0.523,这显示出了城市人口区域分散的程度(Ebanks and Cheng, 1990)。

然而,公民的自由迁移被压制在最低限度,1950年代的户籍制度有效地把居民限定在其户籍注册地,同时所有的公民权利与社会福利都与户籍挂钩。自发的农村到城市的迁移几乎不存在。在此期间,工业化似乎并未给占中国80%—90%人口的农民带来好处。工业化没有引发城市化(Ma, 1981)。城市人口占总人口的比重仅仅从1949年的10.6%增长到1978年的17.9%(Zhu, 1999)。结

果是, 1978年农业户口占全国人口的比重仍高达82.1% (国家统计局, 1979)。上述的工业化形成了工业城市与广大农村的隔离, 看似平等的社会主义表象之下存在着可能是最为严重的城乡社会隔离。这个空间战略是区域空间分散与城乡隔离相结合的产物, 区域间平等发展, 但地方内部城乡之间的发展则是不平等的, 农民由于被困在农村而不能分享到工业化的果实。低效的计划工业化导致了严重的城乡社会问题。农村的贫困非但没有得到缓解反而更加恶化。经过30年的发展, 中国仍然非常贫困。

### 3 制度变迁引发的空间分散: 向市场化转型期的就地城市化

为了提高经济效率, 1978年开启了历史性的经济转型, 这一转变从农村发生。尽管作坊工业与家庭手工业有着悠久的历史, 直至1950年代末政府建立起社队企业以支持集体农业时, 农村工业化才真正开始。在减少农业劳动力背景之下, 由于户籍限制仍然存在, 1980年代早期出现了“离土不离乡, 进厂不进城”的现象。市场驱动的农村工业化宣示着自下而上的城市化的到来。苏南、南海、温州与晋江这四种模式逐渐成形并展现了就地城市化的区域差异<sup>②</sup>。

农村工业化对于中国乡村产生了巨大的经济和社会影响。根据官方的表述, 乡镇企业是位于农村地区的中小型企业, 它们在农村的发展过程中起着引领的作用。在1976年, 全国有110万个乡镇企业, 雇佣了1790万从业人员, 总产值是270亿元人民币 (Chang, Kwok, 1990)。在1993年, 运转中的乡镇企业数量达到2450万人, 从业人员达到12350万人, 总产值达到31540亿元, 占到全国工业总产值的38%, 而这一比重在1978年时只有9% (Chang, Wang, 1994)。农村的集体企业是农村发展的新动能, 它极大地改变了许多农村地区的生活水平并成为农村经济的支柱, 农村经济发展显著提高了村民的生活质量。

回顾历史可知, 1980年代和1990年代上半期是有利于中国农村集体工业

化发展的历史窗口期, 当时城市的国有企业仍然受制于仍未改革的计划经济体制。从1990年代早期开始的以国企改革与私企发展为引领的城市改革严重打击了农村集体工业, 初级的农村企业难以和越来越先进的城市企业相竞争。结果是农村集体企业倒闭或改制私有化 (Chen and Qian 1998)。乡镇集体企业在1990年代中期达到鼎盛, 此后便衰落下去, 但农村非农就业还是在持续增长。多数私有化的企业仍旧在原地发展, 因为新的企业业主大多是根植于家乡的农村企业家。农村工业化并没有在广大的乡村地区遍地开花, 国家经济发展也以相似模式清晰地呈现出了区域差距。东部地区最富活力而西部地区的发展最滞后 (表1)。可见农村的非农发展与城市的工业化之间存在着相关性<sup>③</sup>。农村的工业增长是内生性的, 有赖于区域的工业优势。农村工业化或自下而上的就地城市化基本上发生在富有活力的沿海地区 (特别是长三角与珠三角地区) 以及大城市郊区, 因为农村工业化或就地城市化有赖于有利的市场环境 with 农村企业家精神。空间分散的农村工业化在区域层面是集聚的。

表1 1987、1996和2011年中国五大区域农村非农就业占农村人口的比重

Tab.1 Non-agricultural jobs as a percentage of rural population in China's five regions, 1987, 1996 and 2011

区域	1987	1996	2011
	占比 (%)		
东部	13.7	19.0	34.7
中部	9.6	14.7	14.7
西南	5.9	8.0	10.4
西北	6.8	12.5	9.2
东北	10.9	16.9	12.6

注: 东部指北京、天津、河北、山东、江苏、上海、浙江、福建、广东和海南。中部指山西、河南、安徽、湖北、江西和湖南。西南指四川、重庆、云南、贵州和广西。西北指新疆、西藏、青海、内蒙古、甘肃、宁夏和陕西。东北指黑龙江、吉林和辽宁。

资料来源: 1988、1997、2012年《中国乡镇企业年鉴》编辑委员会。

尽管就地城市化从社会角度看对于农民而言是有利的, 但是它也引发了经济低效的问题。高密度地区农业用地与非农用地混杂的确带来了碎片化的农业活动与非农活动的冲突, 导致了农地的污染。不完善的基础设施 (农村一般没

有足够的投资能力来修建合乎标准的设施) 和当地有限的人力资本只能吸引到生产低附加值产品的低端企业, 工人的薪资待遇也不高。最严峻的挑战是, 农村工业化由于严重的工业污染致使生态退化, 威胁到了食品安全卫生<sup>④</sup>。在激烈的市场竞争中实现产业升级也许是农村企业最难克服的障碍, 就地城市化的可持续性值得怀疑。

### 4 市场主导的空间集聚: 大规模迁移的经济效益与社会成本

市场化与全球化背景下的工业化不仅助力大大小小的城市吸收到了更多的投资, 农民也得以从城市为中心的工业化中受益。一方面, 创造了大量的非农就业岗位, 城乡移民可以脱离自给自足的小农经济; 另一方面, 城市化的福利也渗透到了农村腹地。然而, 大规模的城乡迁徙在给农民工带来收益的同时, 社会成本也在上升。于是, 新的挑战来临了。

#### 4.1 空间集聚的城市化

某些地区具备内在的社会、经济与地理上的优势, 市场化与全球化在加强这些地区的经济能力中扮演了重要的角色。发展战略再一次向大城市倾斜。投资也表现出对大城市的偏好 (表2)。大城市人口占城市总人口的比重从1978年的37.5%增长到2002年的41.5%, 与此同时, 中等城市则从48.4%下降到43.2% (Lin, 2002)。大规模集聚的主导因素是规模经济。沿海地区, 尤其是长三角与珠三角地区是主要的受益者。在2000—2010年间, 大城市显著地持续扩张, 而中等城市的迁入者数量在减少, 小城市甚至在流失人口 (表3)。市场化在引发了空间集聚的同时, 也刺激了经济大幅度增长。1978—2010年中国的国内生产总值的年均增速是15.9%, 1952—1978年间却只有6.7% (国家统计局, 2011)<sup>⑤</sup>。

本研究采用熵的概念来测度经济活动的集聚或分散 (Kim, Knaap, 2001)。熵起源于通信理论, 后来被广泛地应用

表2 大幅度空间集聚：1990—2010年不同规模城市所接收到的投资

Tab.2 Drastic agglomeration: investments into cities of various sizes, 1990—2010

城市规模(万人)	固定资产投资(%)	
	1990	2010
大(>200)	28.6	46.4
中(50—200)	28.7	45.8
小(<50)	42.7	7.8
总计	100.0	100.0

资料来源：UST/NBSC, 1991, 2011.

表3 城市人口分布与不同规模城市的迁入人口

Tab.3 Distribution of urban population and migrants in cities of various sizes

城市规模(万人)	2000	2010	2000	2010
	城市人口(%)		迁入人口(%)	
大(>100)	45.9	55.8	63.4	74.9
中(20—100)	45.6	40.5	31.3	23.2
小(<20)	8.5	3.7	5.3	1.9
总计	100.0	100.0	100.0	100.0

资料来源：国务院人口普查办公室/国家统计局, 2002; 2012.

于土地生态学、社会空间分异、经济活动在地理上的集中以及经济多样性。基于笔者的计算(见附录), 全国层面的熵值呈现出下降的趋势, 从1978年的0.937下降到1990年的0.933, 又降至2010年的0.913。这清晰地表明了省际的经济活动在持续地集聚。

#### 4.2 从1990年代早期开始的大规模城乡移民

从1990年代早期开始, 农民工进城打工已经成为一个引人注目的社会现象。据估计, 2009年有32.2%的农村人口从事于非农行业 ([http://www.stats.gov.cn/zjt/zj/zlfx/fxbg/201003/t20100319\\_16135.html](http://www.stats.gov.cn/zjt/zj/zlfx/fxbg/201003/t20100319_16135.html), 访问于2017年6月22日; 国家统计局, 2010), 到2015年则达到了46.0% ([http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201604/t20160428\\_1349713.html](http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201604/t20160428_1349713.html), 访问于2017年6月22日; 国家统计局, 2016)。在城市繁荣的工业化拉动下, 城乡移民的数量从1982年的1 150万人迅速增长到2015年的2.47亿人(表4)。根据1990年的人口普查, 跨县迁移的农民工估计有1 300万人, 占当时全部农村人口的1.5%。2000年时, 这一比率上升到了6.3%(Fan, 2008; 国家统计局, 1991; 2001)。农民工的数量在2015年

更是跃升到了1.688亿人, 占到全部农村人口的28.0%, 与此同时, 只有10.8%的城市人口处于迁移中(2013) ([http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201604/t20160428\\_1349713.html](http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201604/t20160428_1349713.html), 访问于2017年7月31日; NBSC, 2016)。

一方面, 以城市为中心的工业化通过提供非农就业岗位使农民工获取更多收入; 另一方面, 留在农村的农民因人均耕地面积扩大而提高了人均农业产出。2000年代创造了更多的非农就业岗位, 非农就业占比从2000年的28.5%上升到2010年的40.0%, 人均非农产出也增长了3.7倍。尽管非农就业的基尼系数从2000年的0.371下降到2010年的0.307, 说明非农就业在全国的分布有所均衡, 但是相较于10年以前, 2010年仍然有更多的农民工向城市长距离迁移。2000年, 约有71.2%的县与54.1%的地级市由于人口迁出导致人口下降, 2010年这两个数字分别提高到了81.0%(县)和63.1%(地级市)。县级市、地级市的城市萎缩是城市化空间集聚发展的自然现象。很显然, 农村人口到大城市是为了寻找更好的非农岗位, 2010年的人口分布比2000年的更不均衡。2010年, 以县行政单元为计量单位, 最大迁出量是-45.0%, 最大迁入量是343.3%, 相较于2000年, 2010年的农民工迁移距离也更长(表5; 国务院人口普查办公室/国家统计局, 2002; 2012)。

表4 城乡迁徙(1982—2015年)

Tab.4 Rural-urban migration (1982—2015)

	1982	1990	2000	2010	2015
移民(百万人)	11.5	37.5	102.0	221.0	247.0
占全国人口的比重(%)	1.1	3.3	8.0	16.5	18.0

资料来源：DSMMP/NHFPC, 2016.

表5 城乡移民的迁移距离和比重(2000—2010年)

Tab.5 Distances of rural-urban migration (2000—2010)

迁移距离	2000	2010
县内(%)	45.4	34.8
县外省内(%)	25.2	32.4
跨省(%)	29.5	32.8
总计(%)	100.0	100.0

资料来源：Liu, Qi, Cao, Liu, 2015.

#### 4.3 不断上升的社会成本

城乡移民在经济境况上应该比他们在农村时更好, 城市甚至为有些农民企业家提供了发展非正式经济的环境。迁移被视作“自下而上”的自助发展(De Haan, 2002)。然而, 媒体也大量报道了移民困苦的城市生活。由于户籍制度的存在, 农民工不能享受到诸如教育与医疗等城市服务与福利。这些低收入群体也不能获得城市的保障房供应, 他们常常被迫生活在低标准的住房, 甚至是黑暗、通风不良的地下室。日常被歧视的经历严重影响了这些城乡移民的心理健康与生活质量(Wang, Li, Stanton, et al, 2010)。家庭的缺位导致亲情支持缺失, 引发了精神混乱与抑郁症(Lu, 2010)。迁移也制造了不平等, 由于输出到城市的人口在当地往往是更有能力、更有文化的一群人, 被留下来的群体的处境会越来越糟。迁移也往往造成传统的血缘文化与社会关怀系统的断裂。社区的衰败也削弱了社会的凝聚力与社会文化的完整性。

成年人离开农村迁往城市, 他们下一代的童年是不幸的, 这些孩子因为父母不在家而往往由祖辈或亲戚来抚养。2000年, 这些17岁以下的农村留守儿童共有1 980万人, 占到农村同龄人口的8.1%。2010年, 这个数字更是激增到了6 100万人, 占到农村同龄人口的28.5%, 与此同时, 城市的留守儿童只有870万人(Duan, Lü, Guo, et al, 2013)。有调查显示, 就身心发展而言, 留守儿童的心理、社交和在校表现都不如非留守儿童(Ye, Pan, 2011; Economist, 2015)。2010年, 农村地区60岁以上的人口占比为15.0%, 城市地区这一比例则为11.7%(PCOSC, NBSC, 2012)。因此, 农村的留守群体多数是老人、妇女、儿童和文化水平较低的人(Long, et al, 2016), 年轻的男性与受过教育的农村劳动力迁移城市。

## 5 “区域空间分散——地方空间集聚”：城乡一体化发展

1978年以来的快速城市化为农民工提供了大量的非农就业岗位, 但伴随着

长距离迁移，移民的社会成本也大大提高。欠发达地区的农民为获得更好的就业岗位，相比于发达地区的农民需要迁移更长的距离。城乡一体化发展的新战略试图在城市化的经济效益与社会成本之间取得平衡。

### 5.1 集聚工业化的空间分散：城市化对区域乡村发展的正外部效应

随着一个地区的收入提高，物价也会上涨，而市民往往会消费本地的农产品。如此，城市化就促进了乡村的发展。东部地区<sup>⑥</sup>的城市化水平在全国位居前列，在2000—2010年间其农业劳均产出增长了1.6倍，而农业劳均产出较高的县级单元多数集中分布在大都市区域（例如北京、上海、广州与深圳）<sup>⑦</sup>。在城市化程度最高的地区，2010年农业地均产出在全国最高，比全国平均水平高出了41.1%（国家统计局，2001；2011）。城市化的正外部性已显著地渗透到了乡村地区。

近来，城乡移民的迁移距离似乎有所减少。在家乡工作的农村非农劳动力在2009年占比为36.8%，在2015则增长到39.2%（[http://www.stats.gov.cn/zjtj/ztfx/fxbg/201003/t20100319\\_16135.html](http://www.stats.gov.cn/zjtj/ztfx/fxbg/201003/t20100319_16135.html)；[http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201604/t20160428\\_1349713.html](http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201604/t20160428_1349713.html)，访问于2017年7月31日）。相对于那些在家乡外工作的人而言，更多的移民在他们家乡所在的省份工作（表6）。不断变化的偏好显示了集聚工业化的区域分散初步到来，这种分散的产生在与此前数十年截然不同的新环境中，是基于经济效益与社会成本的平衡（表7）。

1990—2000年间全国层面发生了持续的经济集聚。与此同时，除辽宁、宁夏、江苏、广东与海南以外，多数省份的熵值（以省内的地级市为单位计量）增长显著，这表明省内经济在没有清晰的增长中心的状态下持续地走向空间分散（图1）。有意思的是，在2010—2016年间的变化截然相反（图2）。全国层面的熵值从2010年的0.913增长到2016年的0.919，显示出经济的空间分散化。然而在省这一层面，18个省的熵值大幅下

降，即出现了省内地方集聚，这些省的经济有可能集中到了省会城市。在地级市层面，2000—2010年间有237个地级市的人口发生了空间集聚，占全部地级市数量的3/4（图3）。在江苏省，空间集聚发生在地级市与县两个层面，13个地级市中有9个在走向集聚，93个县中有69个在走向集聚（图4）。因此，有利于城乡一体发展的“区域空间分散—地方空间集聚”范式显然已经发生。

### 5.2 城市向村民提供社会福利与公共设施

中国的村庄是独特的地缘社会组织单位。在长期的农耕历史中，面对有限的经济机会与不断的政治动荡，农民养成了一种敏锐的地域观念。根植于宗族与血缘，村庄成为基本的社会经济自治单位。人民公社化运动将村庄变为了集体的经济实体。村庄的社会服务供给（健康、教育与养老等福利事业）和基础设施修建都成为了村庄自己的责任（Wong, 1997）。出于同样原因，基于乡土社会的农村工业化所产生的经济收益被排他性地占有。村庄间的分化发生，有些村庄由于区位优势或资源禀赋的原因发展得比其他村庄更好。造成村庄之

间发展高度不平等。有证据表明村庄之间的发展致富有很大的分异<sup>⑧</sup>。

由于农民开始迁往城市以追求个人福祉，许多没有太多非农经济机会的欠发达地区的村庄走到了奔溃的边缘，不

表6 三大区域农民工的迁移距离

Tab.6 Travel distances by rural-urban migrant workers in three regions

	2009	2015	
农民工数量(百万人)	145.3	168.8	
其中:	跨省(%)	51.2	45.9
	省内(%)	48.8	54.1
跨省农民工数量占比(%)	东部	20.4	17.3
	中部	69.4	61.1
	西部	59.1	53.5

资料来源：2009年资料来源于[http://www.stats.gov.cn/zjtj/ztfx/fxbg/201003/t20100319\\_16135.html](http://www.stats.gov.cn/zjtj/ztfx/fxbg/201003/t20100319_16135.html)；2015年资料来源于[http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201604/t20160428\\_1349713.html](http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201604/t20160428_1349713.html)，访问于2017年7月31日。

表7 空间分散的出现：不同规模城市所接受的投资，2010—2015年

Tab.7 Incipient dispersion: investments into cities of various sizes, 2010—2015

城市规模(万人)	固定资产投资(%)	
	2010	2015
大(>200)	46.4	44.5
中(50—200)	45.8	46.5
小(<50)	7.8	9.0
总计	100.0	100.0

资料来源：国家统计局城市社会经济调查总队/国家统计局，2011；2016。

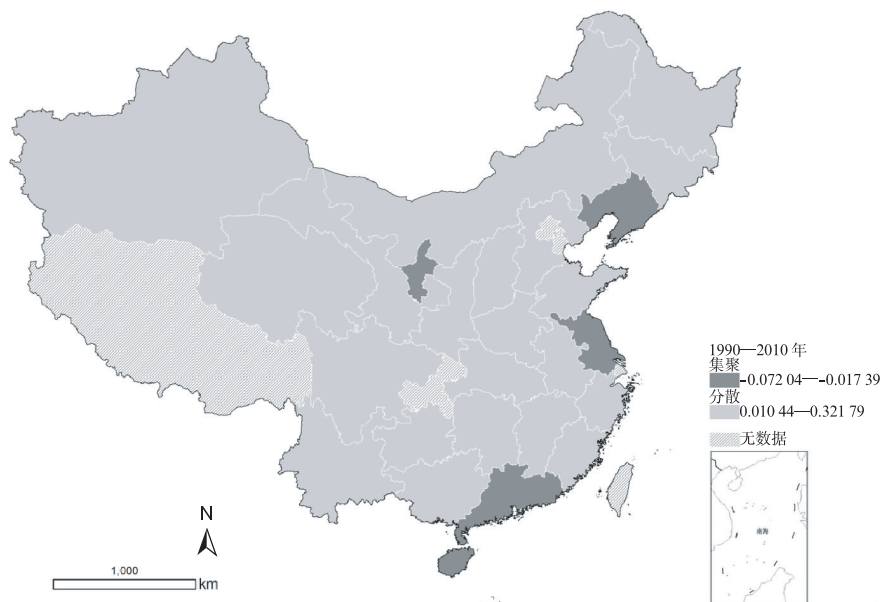


图1 1990—2010年省层面GDP的熵分析

Fig.1 Entropy analysis at province level in terms of GDP from 1990 to 2010

资料来源：笔者绘制。

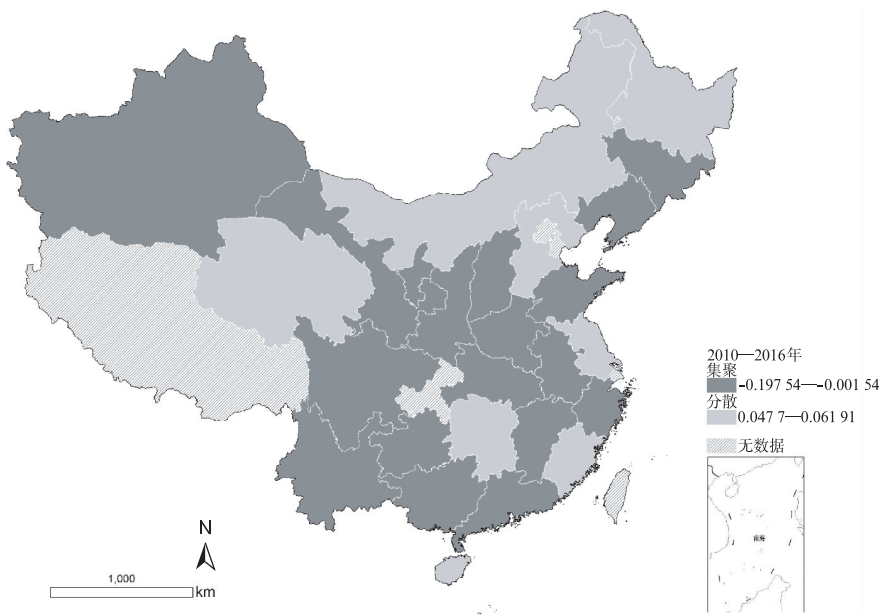


图2 2010—2016年省层面GDP的熵分析

Fig.2 Entropy analysis at province level in terms of GDP from 2010 to 2016  
资料来源：笔者绘制。

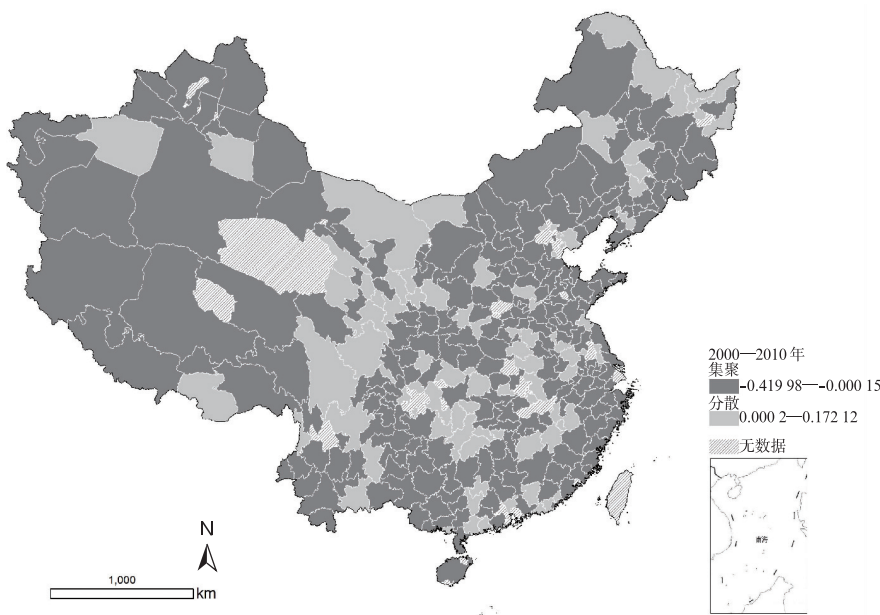


图3 2000—2010年地级市层面人口的熵分析

Fig.3 Entropy analysis at prefectural level in terms of population from 2000 to 2010  
资料来源：笔者绘制。

复是乡村地区社会经济的基本单位。经济下滑导致社会衰败与经济衰退。在村庄间经济差异之上，因个体的市场竞争力不同而使村内家庭也出现分化。如果集体经济很弱小又没有村庄社会关怀的话，这些不幸的农民只能自谋生路。在从集体性的农村生活向竞争性的城市生活转变的过程中，村庄的不平等进一步加剧。

在30年的快速工业化过程中，政府的财政能力得到了极大的提高<sup>⑨</sup>。在中央政府的领导下，国家承担起了公平分配的责任，从2000年代就开始构建一套城乡一体的社会保障体系（最低生活保障、基本医疗保险和基本养老保险）<sup>⑩</sup>。这是为缩小城乡差距而迈出的坚实的一步。农村自身不再负责为其成员提供社

会福利，尽管较富裕的村庄可以为其成员提供额外的利好。城市政府牵头努力为农村改善基础设施（道路、自来水、互联网等）和公共设施（诊所、老年照护等）。生活方式的改变制造出了相当多的生活垃圾，而农村以前任何东西都是循环利用的。废物的收集与处置被纳入城市政务系统中，以此来维护农村的卫生和整洁。

### 5.3 土地改革助力农村融入城市

1956年，农村土地集体所有制随着人民公社成立而被确立下来。尽管农村土地看似是集体所有，但是只有当土地被用于村庄自身的经济生产（农业和非农业）与宅基地时村集体才明确地拥有土地。土地被分派给集体‘使用’，可能是基于马克思主义视土地为生产资料这一原则，也就是说土地不应被当做经济资产。因此，村集体只是拥有土地的使用权，而没有土地的收益权、开发权与在公开市场上出售的权利（Zhu, Guo, 2014）。当集体土地被用于农业生产和村民生活时没有问题，农村工业化和随后的私营化使问题变得复杂起来，非农经济已经大大提高了农村土地的价值。由于“集体土地使用权”这一术语并不导向仅仅是“使用权”的认知，概念的模糊性增强了、并引发了对土地租金的无序竞争。农村建设用地占全国所有建设用地的54.4%，而城市和镇区各占27.3%和18.3%（2015年的数据）（住房和城乡建设部，2016）。因而，农村建设用地是城市化进程中一个极其重要的因素，农村土地改革对于实现包容性的城乡一体发展极为关键。

为了在农村非农化的新形势下澄清土地集体所有权的涵义，新的土地改革赋予农民以一定的土地非农使用的权利。首先，在家庭生产责任制下农户被赋予租赁其农地的权利，并有权获取土地租金收入。其次，农户宅基地或多或少地被视为家庭的经济资产。第三，建议把农村非农用地作为集体资产，村民从中获取的收益用于集体福利事业。尽管集体土地产权仍不像个人产权那样完整，但对于未能在自给自足小农经济中

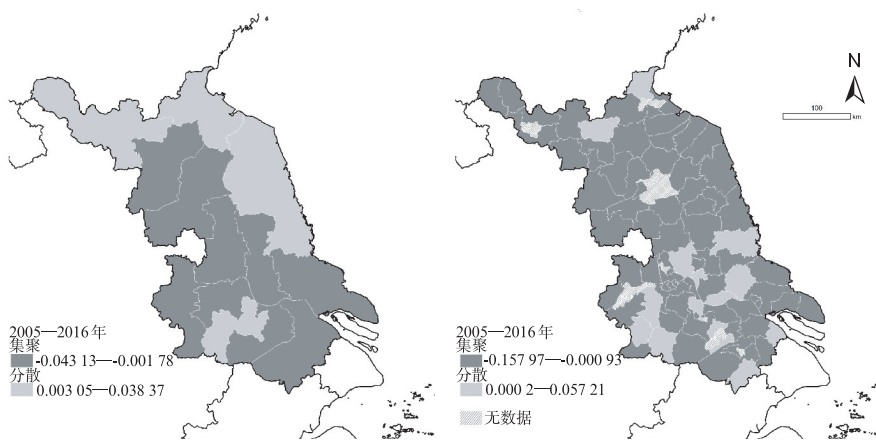


图4 江苏省2006—2016年地级市层面(左)与县层面(右)人口的熵分析  
Fig.4 Entropy analysis at prefecture level (left) and county level (right) in terms of population from 2006 to 2016, Jiangsu province  
资料来源: 笔者绘制。

积累起家庭财富的农民而言,这毕竟是一种帮助他们融入城市社会的初始财产。在国家对于农转非指标的限制下,一种非农土地指标的交易市场出现了<sup>①</sup>。城市化制造了大量土地农转非的需求,提高了非农土地的价值。许多城市为帮助农民转变为市民,实施了一项农村住房(产权不完整)换城市住房(产权完整)的计划。然而,由当地供求关系决定的集体土地租赁权也导致了新问题,城市化地区的农村与农业地区的农村因为经济收益不同而不平等,长期存在的城乡差别延伸到了乡乡差别。

因为土地价值主要由不断增长的城市化需求而提升,城市化带来的收益并不能在村庄之间平均分配。城市化发达地区的农村收益最大,最边远地区的农村收益最少。在区位溢价的作用下,这两种农村间的差距会非常巨大。甚至在昆山市内(位于长三角地区),162个行政村的集体土地租赁收益分化也非常严重,最高的村是最低的村的800倍(昆山市政府农业办公室,2013)。同一乡镇内农村的分化可能同样惊人。在南海(位于珠三角地区)的狮山镇共有64个自然村,每年平均的村土地租金收入为510万元(2013年),其中最高的达到5460万元,最低的仅10万元(南海市政府农业办公室,2014)。对于偏远的农业地区而言,则几乎没有非农土地收益。成都市率先在区域层面建立起了非农土

地指标交易市场,以此来缓解土地租金的分配不均,其他城市随后效仿。平等分配的城市化溢价有助于区域内远近的农村都能融入到城市化经济之中。

## 6 结论

从1949年开始的旨在发展社会主义经济的城市化道路显示了经济效率与社会公平之间的冲突和妥协,自上而下的计划与自下而上的市场的两者关系构成了城市化战略模式转型的动力。在政府主导的计划经济时代,为缩小区域差距而推行空间区域分散,这一目标的实现是以城乡二元户口的城乡隔离为代价的(不然农民会自发地向城市移民,而破坏区域均衡发展的计划)。严格计划体制下的工业化缺乏效率,未能为城市经济发展提供内在动力,也就不能给寻找非农就业机会的城乡移民提供充分的就业岗位。因此,没有经济效率的社会公平是空洞的承诺,只能是平等的贫困。经济效率与社会公平紧密联系,是一体两面,有所偏废是注定要失败的。

鉴于中央计划体制下经济发展令人失望,1978年起的改革开放充分释放市场力量。市场化之下,企业选址的经济逻辑引发了区域空间集中,人们追随就业岗位而从农村迁往城市(在1985年前城乡迁移还是不容许的)。乡村就地城市化的发展虽然展现出了村民能就近就

业的社会包容特点,但所引起的环境问题与生产低质量困境亦不容忽视。城乡迁移固然支持了区域空间集聚发展的模式,但是超大规模的城乡迁徙所造成尖锐的乡村问题,敲响了警钟。经济增长很大程度上是通过农民工长距离迁移到大城市实现的,这带来了高昂的社会成本。大量的移民被从熟悉的且积累了社会资本的场所中抽离出来,并在陌生的环境中被歧视对待。

30年快速的城市化与基础设施建设建立了遍及全国的城市,已经建立起中心城市引领区域非农发展的模式。强大的国家财政能力使得地方政府可以承担起为农民提供社会福利与公共设施的责任。农村集体土地改革试验应明确集体的土地产权,紧凑型城市群地区要确保由城市化与设施建造而带来的土地收益的公平分配。“区域空间分散——地方空间集聚”模式的出现表明包容乡村发展的城市化时代已经来临。

## 附录

熵值H由以下公式定义:

$$H = -\sum_i [n_i/N * \ln(n_i/N)]$$

其中,H用于测度某一特定区域*i*的集聚/分散程度, $n_i$ 表示区域*i*中子区域的被选变量,N是区域*i*中 $n_i$ 的总和。

H的最小值是0,H值越大意味着越分散。Kim and Knaap (2001)认为H这个统计量鲜为人知,也不够直观。我们采纳Garrion和Paulson (1973)的如下变换:

$$G = H/\ln(K)$$

其中,G值表示区域*i*的被选变量的相对熵,G值的范围是0-1。G=1表明均匀分布,G=0则表明区域*i*极端集聚。

## 注释

- ① 1947年的英国城乡规划法引入了工业发展许可证,以此将伦敦的工业增长转移到指定的“开发区”(Hall, 1999)。从1964年起,又引入了办公发展许可证,以控制伦敦中心城区的新办公用房的建设,这一举措引导了办公功能向郊区疏散(Daniels, 1975)。
- ② 苏南与南海分别位于长三角地区与珠三角地区。两地都由1980年代的乡镇企业起步。温州位于浙江,晋江位于福建,两地的私

营经济都很发达。

- ③ 根据1987年和1996年全部省份的数据可知,省域的集体企业为农民创造的就业岗位数量与该省的城市工业产值存在较强的相关性。1987年: $r=0.450$ ,  $N=29$ ,  $p=0.014$   $2<0.05$ 。1996年: $r=0.363$ ,  $N=30$ ,  $p=0.048$   $7<0.05$ 。农村地区的制造业岗位数量(多数由私营企业创造)和城市工业产值之间也存在较强的相关性(根据2011年的数据, $r=0.453$ ,  $N=29$ ,  $p=0.013$   $6<0.05$ )。
- ④ 工业化令中国付出了卫生与食品安全的代价。高度城市化地区的农业用地往往是被污染的,不适宜粮食种植。Lu et al. (2015) 提出癌症村和工业污染之间可能存在着某些关联。农村开设的工厂加剧了土壤污染。某项调查表明南海(位于珠三角地区的佛山市)的土壤与灌溉用水不同程度地受到重金属的污染,因而当地种植的蔬菜也受到污染。根据公共卫生标准,46%的南海蔬菜样本被证实是不安全的。
- ⑤ 这两个比率都基于包含通胀在内的名义GDP。
- ⑥ 东部地区包括北京、天津、河北、上海、江苏、浙江、福建、山东、广东、海南。
- ⑦ 空间自相关莫兰指数从2000年的-0.008 ( $p<0.01$ ) 增长到2010年的0.264 ( $p<0.01$ )。
- ⑧ 2012年的188个昆山(位于长三角地区)村庄的数据反映出了村庄间的集体收益有很大不同,最高的是最低的78.7倍(ORG/KMG, 2013)。
- ⑨ 2015年政府的财政总收入是1978年的134.5倍(考虑通胀因素),与同期的GDP的增长相一致(NBSC, 2016)。
- ⑩ 2007年7月11日,国务院发出《关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知》([http://www.gov.cn/zw/gk/2007-08/14/content\\_716621.htm](http://www.gov.cn/zw/gk/2007-08/14/content_716621.htm), 访问于2017年6月22日)。2014年2月21日,国务院印发《关于建立统一的城乡居民基本养老保险制度的意见》([http://www.mohrss.gov.cn/gkml/xxgk/201606/t20160628\\_242490.html](http://www.mohrss.gov.cn/gkml/xxgk/201606/t20160628_242490.html), 访问于2017年6月22日)。2016年1月3日,国务院发布《关于整合城乡居民基本医疗保险制度的意见》([http://www.mohrss.gov.cn/gkml/xxgk/201601/t20160112\\_231624.html](http://www.mohrss.gov.cn/gkml/xxgk/201601/t20160112_231624.html), 访问于2017年6月22日)。
- ⑪ 1978年以来的快速城市化与工业化释放出了大量的土地农转非需求。农地以前所未有的速度减少着,这引发了中央政府对于粮食供应安全的忧虑(Brown, 1995)。为实现粮食自给的目标,从1998年开始,政府对于土地农转非实施严格的中央控制。根据中央的土地利用规划,每年土地转换的指标被下达到各地。由于土地供应受限,非农土地指标就异常珍贵。指标在辖区内可以交易。

## 参考文献 (References)

- [1] BROWN L R. Who will feed China? wake-up call for a small planet(Vol. 6) [M]. WW Norton & Company, 1995.
- [2] BRYCESON D F. Deagrarianization and rural employment in sub-Saharan Africa: a sectoral

- perspective[J]. World Development, 1996, 24(1): 97-111.
- [3] CHANG C, WANG Y. The nature of the town-ship-village enterprise[J]. Journal of Comparative Economics, 1994, 19(3): 434-452.
- [4] CHANG S D, KWOK R Y W. The urbanization of rural China[M]//CHANG S D, KWOK R Y W. Chinese urban reform: what model now. New York: Routledge, 1990: 140-157.
- [5] CHE J, QIAN Y. Insecure property rights and government ownership of firms[J]. The Quarterly Journal of Economics, 1998, 113(2): 467-496.
- [6] DANIELS P W. Office location: an urban and regional study[M]. Bell, 1975.
- [7] DE HAAN, A. Migration and livelihoods in historical perspective: a case study of Bihar, India[J]. Journal of Development Studies, 2002, 38(5): 115-142.
- [8] DUAN C R, LÜ L D, GUO J, et al. Survival and development of left-behind children in rural China: based on the analysis of sixth census data [J]. Population Journal, 2013, 35(3): 37-49.
- [9] EBANKS G E, CHENG C. China: a unique urbanization model[J]. Asia-Pacific Population Journal, 1990, 5(3): 29-50.
- [10] FAN C C. The Hukou household registration system[M]//China on the move: migration, the state, and the household. New York: Routledge, 2008: 40.
- [11] FEI H T. Peasant life in China: a field study of country life in the Yangtze Valley: G[M]. London: Routledge and Sons, 1939.
- [12] GARRISON C B, PAULSON A S. An entropy measure of the geographic concentration of economic activity[J]. Economic Geography, 1973, 49, 319-324.
- [13] 国家统计局. 中国统计年鉴[M]. 北京: 中国统计出版社, 1979, 1991, 2001, 2010, 2011, 2016. (NBSC. China statistical yearbook [M]. Beijing: China Statistical Publishing House, 1979, 1991, 2001, 2010, 2011, 2016.)
- [14] 国家统计局城市社会经济调查总队. 中国城市统计年鉴[M]. 北京: 中国统计出版社, 1991, 2011, 2016. (Urban Survey Team (UST), NBSC. Urban statistical yearbook of China, Beijing: China Statistical Publishing House, 1991, 2011, 2016.)
- [15] 国务院人口普查办公室, 国家统计局人口和就业统计司. 中国2000年人口普查资料[M]. 北京: 中国统计出版社, 2002. (PCOSC, NBSC. Tabulation on the 2000 population census of the People's Republic of China[M]. Beijing: China Statistics Press, 2002.)
- [16] 国务院人口普查办公室, 国家统计局人口和就业统计司. 中国2010年人口普查资料. 北京: 中国统计出版社, 2012. (PCOSC, NBSC. Tabulation on the 2010 population census of the People's Republic of China[M]. Beijing: China Statistics Press, 2012.)
- [17] HALL P. The regional dimension[M]//CULLINGWORTH B. British planning: 50 years of urban and regional policy[M]. London: Athlone Press, 1999: 76-90.
- [18] HENDERSON J V. Cities and development[J]. Journal of Regional Science, 2010, 50(1): 515-540.
- [19] HIRSCHMAN A O. The strategy of economic development[R]. 1958.
- [20] KIM T J, KNAAP G. The spatial dispersion of

- economic activities and development trends in China: 1952-1985[J]. The Annals of Regional Science, 2001, 35(1): 39-57.
- [21] 昆山市政府农业办公室. 昆山农村经济统计年鉴, 2013[R]. 2013. (ORW/KMG. Statistics of village economies[M]. Kunshan: office of rural works/Kunshan municipal government, 2013.)
- [22] LEIPERT C. Social costs of economic growth[J]. Journal of Economic Issues, 1986, 20(1): 109-131.
- [23] LIN G C. The growth and structural change of Chinese cities: a contextual and geographic analysis[J]. Cities, 2002, 19(5): 299-316.
- [24] LONG H, TU S, GE D, et al. The allocation and management of critical resources in rural China under restructuring: problems and prospects[J]. Journal of Rural Studies, 2016, 47: 392-412.
- [25] LU Y. Rural-urban migration and health: evidence from longitudinal data in Indonesia[J]. Social Science & Medicine, 2010, 70(3): 412-419.
- [26] MA L. C. Introduction: the city in modern China [M]//Urban development in modern China. New York: Westview Press Inc, 1981.
- [27] MARTIN R. The 'new economic geography': credible models of the economic landscape? [M] //LEYSHON A, LEE R, MCDOWELL L, et al. The sage handbook of economic geography. London: SAGE, 2011: 53-71.
- [28] 南海市政府农业办公室. 南海农村经济统计年鉴, 2013[R]. 海南出版社, 2014. (NHRWO. Nanhai rural statistics yearbook, 2013[M]. Foshan: Nanhai Press, 2014.)
- [29] TABUCHI T. Urban agglomeration and dispersion: a synthesis of Alonso and Krugman[J]. Journal of Urban Economics, 1998, 44(3): 333-351.
- [30] WANG B, LI X, STANTON B, et al. The influence of social stigma and discriminatory experience on psychological distress and quality of life among rural-to-urban migrants in China[J]. Social Science & Medicine, 2010, 71(1): 84-92.
- [31] WILLIAMSON J G. Regional inequality and the process of national development: a description of the patterns[J]. Economic Development and Cultural Change, 1965, 13(4, Part 2): 1-84.
- [32] WONG C P. Financing local government in the People's Republic of China [M]. Oxford University Press, 1997.
- [33] World Bank. China-long-term development issues and options[R]. Washington, DC: The World Bank, 1985.
- [34] YE J Z, PAN L. Differentiated childhoods: impacts of rural labor migration on left-behind children in China[J]. The Journal of Peasant Studies, 2011, 38(2), 355-377.
- [35] ZHU J. The transition of China's urban development: from plan-controlled to market-led[M]. Greenwood Publishing Group, 1999.
- [36] ZHU J, GUO Y. Fragmented peri-urbanisation led by autonomous village development under informal institution in high-density regions: the case of Nanhai, China[J]. Urban Studies, 2014, 51(6): 1120-1145.
- [37] 住房和城乡建设部. 中国城乡建设统计年鉴 2015[M]. 北京: 中国统计出版社, 2016. (Ministry of Housing and Urban-Rural Development. Urban and rural development statistical yearbook 2015[M]. Beijing: China Statistical Publishing House, 2016.)

修回: 2019-08