

城乡界定及其政策含义

党国英

摘要 鉴于城乡概念模糊所引起的诸多政策操作难题，确定城乡概念的现实意义重大。发达国家没有统一的界定城乡的标准，但国外学者的社会经济理论研究仍给我们尝试提出关于中国划分城乡的立法标准提供了诸多启示。城乡人口流动均衡的形成在理论上是可以成立的，依据这种均衡分析可以勾画出未来中国城乡人口分布的基本态势。城乡界定的研究有助于深化对城乡关系的认识，也有助于为调整城乡关系政策提出具有可操作性的建议。

关键词 城乡界定 人口分布 小城市设立

作者党国英，中国社会科学院农村发展研究所研究员（北京 100732）。

中图分类号 F32

文献标识码 A

文章编号 0439-8041(2015)06-0051-08

什么是城市？什么是乡村？如果这两个概念不清楚，何以谈城乡关系？如果对这两个概念只有模糊的把握，又何以保证涉及城乡关系的政策的指向性？如果我们不提出这些问题，似乎可以认为这些问题不存在；而一旦提出这些问题，会感到回答这些问题并不容易。本文试图探讨这些问题。

一、确定城乡边界的实践意义

中国目前界定城乡的标准比较含混，给相关政策的制定及政策操作带来不少问题。在行政管理及科层设置上，中国实行“市管县”制度，“吴良镛线”以东的人口稠密区几乎全部归于某某“市”。在人口登记制度上，中国在20世纪60年代区分了农村与城市户籍以后，除了经过少数渠道（国家招聘、国有企业正式就业、考入国立大学或专科院校等）外，所有出生于农村家庭的人口，都被称作“农民”，他们所居住的地方，习惯上被看作乡村。在统计制度上，中国把建制镇以上的大居民点都看作城市，而农村被称为镇居民点几乎都是建制镇，但实际上一些地区的建制镇的人口规模要小于一些被称为行政村的居民点。

城乡界定的混乱，直接引起政策指向的模糊。目前，中国一系列涉农政策与城乡界定有关；城乡界定不科学，给涉农政策的运行带来了麻烦。我们把乡镇以下的基础设施投入一般列入支持“三农”工作的范畴，但事实上有一大批建制镇的建成区的居民与农业关系不大。中国在城市与乡村之间实行不同的“计划生育”政策，而事实上一些享受乡村“计划生育”政策的居民与农业没有关系。从财政关系看，中国乡镇一级政府与上级政府之间没有明确规范的分税制关系，彼此间分享财政收入时常常实行讨价还价模式，这意味着一大批未取得建制的小城市没有预期稳定的独立财政，更没有自己可以独享的税种。如果将大部分有条件的建制镇改设为合规城市，情形会有不同。

从人们使用城市与乡村这两个词语的传统看，可以用产业类型或一定面积上的人口密度来定义城市或乡村。从中国社会管理政策的实施看，这两种标准事实上是混合使用的。在经济发展水平比较低的时候，这两种标准的区别不大。农业区域的人口较为分散，工商业密度高的地区则人口密度也比较高。在经济发

展的一个过渡期内,这两个标准的使用后果就有了不一致的情形。目前,中国农业区的人口密度较高,其中规模较大的居民点,也会有农民居住;一些城市郊区实际上农业仍很重要,但却被看作城市的一个区。但从更长远的趋势看,以一定面积上的人口密度为标准定义城市,更为合理。农业越是现代化,农户的经营规模会越大,他们更适合分散居住。据笔者测算,如果以农户的人均收入接近城市标准为条件,动态地看,中国农业人口需要减少到 3000 万左右,约占现在被看作农村人口总量的七分之一,这意味着农区的农业人口会相当分散。

确定城乡界限,给出一个区分城市与乡村的数量标准,对于理顺城乡关系、制定有针对性的城乡发展政策有现实意义。一是有利于制定合理的环境保护政策。环境科学的研究表明,人口密度及其经济活动总量不同,各种排放的自然净化的社会成本不同。低于一定密度的人群所产生的排放可能不需要做工程化处理。二是有利于促进区域发展的权利平等。一些规模较大的居民点因为被看作乡村,公共财政可能不会去承担必要的责任,而不得不依靠诸如“一事一议”的办法解决公共投资问题。相反地,一些真正的乡村地区,因为居民与政府的关系特殊,例如,居民点被列为某某示范区,却可能得到超出需要的财政投入资金,形成公共品的过度供给。这种情形在笔者的调查中相当多见。一些农业区不适当地修筑较宽的铺装道路,不是根据实际常住农业人口安排公共设施建设,过早助推我们这样一个还不发达的国家出现明显的“逆城市化”现象,使一些本来的农区居民点成为城市人口的第二居住地。从宏观格局看,这种情形产生了土地的低效率利用。三是有利于形成促进城市体系均衡发展的政策。一些较大的居民地实际上已经是小城市,只是因为政策上被看作农村,没有被纳入城市体系去考虑政策调整,严重影响其发展空间。这种小城市未能成为大型产业项目的落地地,大型产业项目均被集中于省市级各类开发区,使小城市成为依附上级政府财政转移的低水平的寄生型经济体,产生一系列的社会病。四是有利于建立规范的国家科层管理体制,形成合理的地方政府之间的纵向关系。目前,在中国地方政府序列中增设一个“市”,通常要通过“县改市”来实现,需要上报国务院有关部门批准;这种审批权力包含一定的裁量自由,权力行使不规范。一些区域的建制镇经济规模超过了上级政府的经济规模,镇领导人行政级别被置于上级政府主管局长之上,使上级政府职能部门难以行使权力,徒增政府治理能力的羁绊。

二、城市最小规模讨论

一个居民点达到什么样的规模、什么样的人口密度就可以设置为“市”?这是我们需要进一步讨论的问题。一个城市的合理规模与政府设立一个城市的最低人口规模标准,是相互关联又不完全相同的两个问题。为了对后一问题提出有意义的分析,先对前一个问题的做一个概略分析。

(一)城市的“合理规模”难确定

由政府提出一个城市的最佳规模没有可能性。城市是人口在一定面积的土地上的居住形态。在理论上可以假设,人们选择某地生活,或企业选择某地投资,均经过算计。

对于消费者,假设在完全竞争状态下,城市的人均福利的边际量随着城市规模的持续扩大而下降,当这个值为零时,城市的人口规模达到均衡,城市规模不再变化。对于厂商,也假设在完全竞争状态下,若其他条件不变,每一个企业有可能实现在某城市的土地要素投入的边际产出为零,并可实现零利润均衡。理论上说,消费者均衡与厂商均衡可同时达成。但这种描述只具有分析意义,政府很难用这种分析模式计算出城市的“合理规模”。如,消费者的住房租金成本,企业的租地成本,实际上是土地市场供需竞争决定的,而其中一些消费者需求的偏好与影响厂商需求的技术等因素,均是变化莫测的。在较长的时间跨度里,收入水平、交通改善、境外移民压力,是促成城市中心贬值、城市郊区化发展的重要因素,并对城市规模变化产生影响。如果引入基本不具有竞争性特点的城市公共部门的行为,更难以确定城市的“合理规模”。

尽管研究发现城市的“合理规模”远不是一个工程技术问题那么简单,但还是通过大量研究有了共识程度高的发现。大量企业集中在一个城市所产生的外部规模经济(集中效应),主要是局部化的规模经济,

即与同类关联产业高度集中有关，而与都市总规模无关。^① 这表明，小城市可以是有效率、有活力的城市。

不同城市规模的利弊得失不能通过实验方法确定，但可通过城市的历史演变来分析城市规模变化与政府控制之间的关系。与欧洲相比，美国联邦政府对城市规模不做控制，更不会用人口登记办法和掌控城市建制设置的办法来限制城市发展。实际情形是，美国在第二次世界大战以后，几个主要大城市的首位度降低，一大批中小城市得到迅速发展，全国各类城市的居民收入出现世界罕见的某种均等性。这个观察结论的启示是，政府不必去人为设定城市的“合理规模”，而应尽可能为要素在空间的自由转移创造条件，使城市自行演化发展。这种发展模式带来的结果无论从平等还是效率的角度看，都胜于人为对城市发展的控制。

（二）社会治理成本与最小城市人口规模的下限

不承认一个事实上的城市为城市，实际上也是变相地干预城市发展。那么，什么是一个事实上的城市？一个居民点的人口规模达到什么水平，可以被看作城市？在城市研究中，学者们很少提出或回答这个问题，但这不等于这个问题没有意义。

在法理上，城市可以被看作一个社团法人，通常它应该有一个社团行动的权威机构，当这个社团拥有公共财政预算、民选议事机构、行政机构以及维护秩序的强制权实施机构时，这个社团就被看作拥有一个政府；这个社团所在区域可以被看作行政区，而如果这个行政区的人口密度达到一定标准，就可以被看作一个城市。

城市人口规模的上限很难确定。中国有一些世界级的超大型城市，其中有的是行政区划意义上的城市，如重庆；有的是经济意义上的城市，如深圳。还有的则兼有这两种意义，如北京、上海，实际上可被看作都市区或紧密型城市群。但作为城乡界定的研究，重要的是确定最小城市的底线规模标准；小于这个标准，可被看作乡村，大于这个标准，则可被看作城市。

按人类学最新的研究成果，当人数在 150 人（Dunbar 指数）以下时，不论是社群、公司、社会网络，只要大家都相互认识，彼此可以互通消息，就不需要设立正式的权威机构，不需要制定正式的行为规范，一切公共事务可以通过约定俗成的规矩得到处理。^② 这意味着，在 150 人以下的人类群体中，不必建立政府，自然也不必建立有强制力的公共预算。这个发现，可以帮我们形成这样一个认识：大约小于 150 人的群体，可以在法律上设定为社团；也即没有必要将一个合法小城市的人口规模的下限设定在 150 人以下。

那么，是不是大于 150 的人群在人口密度达到一定程度以后，就可以承认为一个城市？应该不是。一个城市最直接的特征是一定区域里的人口总量大、密度高。总量的最小值与密度的合理值是下面需要讨论的问题。

（三）最小城市的合理人口规模——公共财政可持续为约束条件

一个城市的主导产业通常不是农业，而如前所述，如果按工业企业的规模经济为标准来设置城市，城市的规模会很不相同。一个数千人的口聚落可能会产生有优势的局部性规模经济效益，但通常拥有这种效益的人口聚落会在数万人以上。与经济部门相比，一个城市的公共部门的结构与运行更需要稳定，因此，以公共预算为核心因素来考量一个小城市的人口规模下限，是一个较为可行的思路。

按照国际上较为通行的政府体系的功能定位，一个小城市通常只负责城市的市政设施维护、一般性的国民基础教育、社会治安、环境卫生、城市基本文化活动以及常规性社会救助等。超出这些功能的其他功能由上级政府承担。这种小城市的财政预算收入一般由财产税支撑。按这个比较符合实际的构想，决定一个小城市最低人口数量可考虑以下因素：（1）维持小城市运转的一个广义的政府服务系统所需要的公务员（这里指凡领取政府财政支付的工资的所有人员）数量（C）。广义的政府服务系统包括政府行政机构、民选议事机构、司法机构、社会活动服务机构以及其他市政活动支撑机构等。（2）公务员人均公共财政支出水平（F）。

^① Mills, E. S. and Tan, J. D., "A comparison of urban population density functions in developed developing countries", *Urban Studies* 17(3), 1980, October, pp.313-321.

^② [以色列] 尤瓦尔·赫拉利：《人类简史》，北京：中信出版社，2015年，第28页；R.A.Hill and R.I.M.Dunbar, *Social Network Size in Humans*, *Human Nature* 14-1 (3003), p.65.

可以直接将国家的同类指标作为小城市的指标,以确保小城市的公共服务能力。(3) 财产税率。财产税率可在 1%~3% 之间 (R)。(4) 国民人均拥有的可资征收财产税的财产价值额 (V)。此项包括居民的住房及占地的价值,工商企业的耐久性设施及占地等。某些小城市辖区内的农业用地以及为农业服务的耐久性设施通常享受免税待遇,但其中的非农业经营设施(如乡村旅游服务)可适用财产税征收。

由以上因素,可大体推算出小城市的最低人口规模(S):

$$S = [(C * F) / R] / V$$

以上元素所涉及的都是国民经济活动的常规数据,其中可资课税的财产价值额目前在中国没有数据,但可以大致作出推算。例如,一般来说,在市场化国家,地租总量占国民收入的比重比较确定,多为 8% 左右,借助其他数据可以推算工商业所占土地的价值;资本与国民收入的比例也比较确定,资本总量中固定资本与流动资本的比例也比较确定,由此可以推算出耐久资本的价值总量。

这里不做详细的数据精确性考量,经笔者大略推算,在中国目前条件下,如果财产税作为小城市的主要税种,且税率为 1%,则小城市的人口规模下限为 5 万;税率为 3%,人口下限则可以为 1.7 万人。这是一个简化的平均数分析,所以没有涉及“最大化”的均衡问题。鉴于这个估算以公共预算可持续为约束条件,所以,在实行税制改革的条件下,这种规模的小城市大略不会有负债,不需要搞“土地财政”,且城市居民的收入水平及富裕水平应该与社会平均水平接近。如果能改变区域经济布局政策,抑制各类开发区的发展,鼓励一批大型企业及机构进驻小型城市,它们的经济活力是有保证的。

(四) 最小城市的合理人口密度——居民心理健康为约束条件

关于城市的人口密度,经济学与规划学者均有大量研究,结论不尽一致。但研究者一般认为,在较大尺度的区域里,人口过密或过稀,都会对人的生存品质产生负面影响;^①在同样人口密度下,人口布局也有不同方式,也会对人的生存品质发生影响。^②环境心理学对高密度居住环境与人的心理和生理恶变之间关系的研究表明,住在多层或高层住宅中的孩子,容易受到身心的影响。住在高密度住宅区内,会导致更强烈的拥挤感,容易产生“拥挤综合征”。^③

另据笔者对一些城市人口分布的观察,同样的平均人口密度,可以有很不相同的居住品质。中国东部人口稠密区,城市的居民区占城市建成区的面积平均在 26% 左右,^④而国外大都市的同一指标约为 45%。^⑤日本东京,城市建成区(不包括自然公园)占城市辖区总面积 57.7%,住宅用地占城市建成区的面积 59.2%,其中独立住宅区(即独栋房屋区域)占地比重 33%,集合住宅(即楼房)占地比重 26.2%。^⑥

在日本这样一个算是典型的人多地少的国家,特别在东京这样一个人口稠密的都市区,多数居民居然有独栋房屋,实在令人感慨。个中奥秘在这里展开深入讨论会偏离本文主题;这里只需要指出这样一个事实:平均人口密度高的城市,只要有好的城市管理理念以及先进的规划思想,居民可以有密度适当的居住区,可以住得舒服。具体说,1 平方公里 1 万人的平均人口密度,可以做到让城市三分之二以上的家庭有独栋房屋居住,而独栋房屋是城市中产阶层的重要的财富持有形态。当然,这个条件下的独栋房屋不能是豪宅,不能出现美国中小城市特有的高比例的大宅大院。

(五) 城乡界定的法律规范

由上述讨论,现在大体上可以提出一个界定城乡的法律规范。

抽象地说,如果一定的、在空间上相对分立的区域的居民群体人数总量达到一定规模,且这个区域内一定面积的核心地带的人口密度达到一定水平,这个居民群体就可以在多数人员愿意的条件下,按城市建

① [美] 爱德华·格莱泽:《城市的胜利》,刘润泉译,上海:上海社会科学院出版社,2012年,第87页。

② [法] Serge Salat:《城市与形态——关于可持续城市化的研究》,陆阳、张艳译,北京:中国建筑工业出版社,2012年,第110页以下。

③ [美] S.E.Taylor等:《社会心理学》,谢晓非等译,北京:北京大学出版社,2004年。

④ 参见天则经济研究所课题组研究报告:《行政部门配置资源的效率与公正研究》(内部刊印),2013年。

⑤ 石忆邵等:《国际大都市建设用地规模与结构比较研究》,北京:中国建筑工业出版社,2010年。

⑥ 东京都都市计划局编:《东京之土地利用》,平成23年(2011年),东京都生活文化局広報広聴管理课,第8页。

制组成一个法人社团。这个城市按照国家法律，可隶属于一定层级的政府辖区。

按前文讨论意见，考虑到本文未做讨论的目前中国的具体情况，中国最小城市的设立条件可以表述为：若一个区域的总人口规模达到5万，且这个区域的人口稠密区地带每平方公里的平均人口密度在8000人以上，总面积在4平方公里以下，并与所在地城市或人口稠密区处于相对分立的不连片的状态，则可在这个地方设立一个城市。

在城市设立制度实施一个时期以后，上述规定可以放宽，例如，总人口规模可减少为1.5万，人口稠密的核心地带的面积可减少为1平方公里。进一步还可以由省级人民政府或人民代表大会自行决定设立城市的下限标准。

若合理地把城市看作是规模较大的点状居民区，而不是把城市看作行政辖区，则包括全部小城市在内的城市范围以外的区域，可被定义为乡村地区。

三、城乡分界形成的国际经验

国际上并没有成熟的、被人们普遍认可的城乡界定准则，但这不是说在区域经济管理中说没有城乡概念。如果概念的模糊不妨碍政策操作，人们可能不会自找麻烦去界定政策术语。在欧美发达国家，因为农业人口少，城乡的分野比较清楚，针对农村人口的专业农民与非农民的分类区别政策可以直接按人口的职业性质去操作，不必将基本政策划分为城市政策与农村政策两个类别，更不必有“三农”这样的模糊概念。在大量的涉及社会经济管理的法律文件中，需要区别城市与农村的情形并不重要。甚至在他们的官方统计中，也只有很不重要的篇幅单独涉及农村情况。尽管如此，欧美国家涉及城市设立、城乡划界的理论与政策还是值得我们注意。

（一）城市设置的自治制度基础

在当代法制国家，自治原则被普遍实行。自治原则的要素，一是只要私人及私人机构能处理的事务，包括某些公共事务，最大限度地允许其自己处理。二是在向下包括的国家及各级地方治理系统中，公共事务最大限度地交由下一层级的公共机构或地方政府处理，只有不得不由上一级公共机构或政府办理的事务，才由它们办理。三是任何一级立法机构都具有立法权。四是不论什么层级的政府，在法律面前一律平等；下级立法机构制定法律只要不违反上位法，总具有合法性。上级政府也必须遵守下级政府制定的法律，除非经由宪法法院或上级法院裁定下级立法机构制定的法律不具效力。五是能不设公共权威机构的小型社区，尽可能不设公共机构。

现代法制国家一般不对城市的最小人口规模作出法律界定，但这不等于任意小的居民点会被当成一个城市。在笔者访问美国阿华州时曾了解到一个很有意思的情况。该州规定，如果一个居民点的居民全体同意设立具有法人社团性质的共同体，且基础设施达到一定标准，又经过州议会同意，法人团体的地位便得到允准。这个社团的法律地位与城市相当。曾经有一个人口较多的家庭向州议会申报这种法律地位，但没有得到允准。应该说在绝大多数情况下，一定数量的居民群体不会随意提出设立城市的要求，特别是居住分散的群体不会提出这种要求，原因应该是与城市设立以后的税负增加有关。

（二）人口稠密区概念

国际上关于人口分布的讨论中有一个“人口稠密区”（DID, Densely Inhabitant District）概念。如果人口总计5000人以上，且1平方公里面积上的人口密度超过4000人，即算作人口稠密区。在人口分布研究中，可以不论一个居民区是否拥有社团或城市的法律地位，这个概念已经具有研究的可操作性。符合这个要求的居民点，如果与毗邻的类似居民区在空间上有一定分离度，这个居民点就可以被看作小型城市。从欧美国家的人口分布情况看，即使这种小城市也不可能太多。

美国各州对城市没有统一的定义，而联邦政府的统计部门也是从人口集中度来区别城市与乡村。它的规定是将总量超过3000人，且人口聚落区的核心区1平方英里（约2.6平方公里）人口达到2500人以上的区域看作城市。

（三）乡村的小型居民点概念

欧美国家城乡分野的形成基本是一个自然过程。随着城市化的逐步推进，农业专业化水平不断提高，乡村地区专业农户的耕作面积越来越大，农户居住也越来越分散。专业农户的分散居住方便耕作，而脱离农业的居民集中到城市居住也可享受到城市的种种好处，但这种分类居住不能在短期内自然形成。农业迅速现代化的国家，专业农户可能与其他非农业居民毗邻而居。因为专业农户的生产设备对土地使用有某种特殊性，例如，专业农户的车辆与农机对道路的要求很不同于城市的要求。专业农户的日常生产活动会给其他居民带来负的外部性。政府按城市标准去建设基础设施，也会降低投入的效益。于是，有的国家，如丹麦，有专门法规要求农场主的常住地必须是自己的农场。类似法规强化了乡村地区居民分散居住的趋势。

一些国家的“土地开发权转移”（TDR, Transfer Development Rights）政策也促成了农场主居住的分散化。此概念最早起源于美国，是一种创新性的土地开发控制手段，其最早在纽约等大城市进行尝试，后在其他地区得到推广。^①因为地方政府的土地分区规划政策限制了农业用地转为建设用地的自由权利，等于剥夺了农业用地主人的发展权，可能造成业主的利益损失^②。补偿的办法是将业主的发展权资本化，允许他们出售给需要建设用地的投资者。这种能被资本化的土地面积由政府按一定规则予以核定，面积大小通常与农场的总面积有关。这种政策类似于中国政府实施的“增减挂钩”试点政策。在这一政策之下，乡村地区的农场主便减少了在自己土地上的非农业开发，使得农业区人口更加稀疏，以致乡村地区多分布由一两户人家构成的小型居民点。

从笔者的初步观察看，欧美国家至少部分乡村地区的小型居民点处于某种“不完全政府”的“治理”之下。这些居民通过不同渠道来满足自己对公共品的需求，并非处于一个架构标准的政府的管辖之下。典型情形如美国。教堂、学校、合作社等机构都可能为农区居民提供公共服务，县政府则可能为他们提供基础设施服务。他们在“选区”参加政治活动，而毗邻的城市政府则可能承担与选举有关的服务事项。一定片区的农场主构成一个熟人社会，熟人彼此之间也可能提供某种公共服务，但如前述 Dunbar 指数所揭示的意义，在这种熟人社会结构中，可以存在某种秩序，也是某种服务，但却没有正式的公共权威，大家不需要为这个系统纳税。这种情形使得美国农场主一般具有保守主义的政治倾向，使其成为共和党的政治基础。这种政治倾向会加强农场主保护农场环境、反对政府干预的鲜明态度，这可以解释为什么在美国这样高度发达的国家，还会存在具有显著的传统色彩的乡村社会。

我们由此受到的启示是，解决所谓“城不像城，乡不像乡”的问题，不是一个简单的事情。

四、与城乡界定相关的若干现实问题及政策调整

由政府实行区别城乡的合理的法定标准虽然重要，但并不意味着有了这个标准就容易解决涉及城乡关系的其他问题。下面是几个与城乡划界相关的值得讨论的重要问题。

（一）关于城乡人口均衡分布的一个简化分析

城乡人口分布状况其实是宏观意义上的城乡边界。在一定条件下，有没有可能形成相对稳定的城乡人口分布状态？在理论上，这个可能性是存在的。

如果不考虑逆城市化中的人口流动问题，即把农村人口看作是专业农户的居住区域，同时我们也不考虑农场主在城乡之间的流动成本，不考虑农场主在非农领域的兼业，那么，城乡人口均衡分布问题的考察就会比较容易。我们可以把农场看作一个厂商，把农业看作一个行业，厂商均衡与行业均衡就是一个普通的经济学的最大化分析问题。

农场主是自我雇佣的一个厂商，他可以把城市的平均工资看作自己劳动的机会成本。在自由竞争状态下，农场主会得到一个劳动机会成本获得补偿的、利润率为零的长期均衡。如果利润率不等于零，就会有农场

① PICCUD《国地资讯》，2015-03-20；American Planning Association, Planners Advisory Service Memo, May/June 2010。

② 高新军：《美国“分区制”土地管理的由来及变化》，《中国经济时报》，2011年1月12日。

主的退出或进入，直至均衡的形成。农场主劳动的机会成本能否得到补偿，是一个可以转化为利润率大小的问题，即如果得不到补偿，可以看作利润率为负数，所以，农场主劳动成本得到补偿，即农场主的平均劳动收入达到城市劳动者的平均水平（假设城乡劳动者的质量无差异），是决定农户是否转换职业、是否在城乡之间流动的主要因素。

基于上述认识，笔者选定一组数据，包括人均收入水平的增长、农户规模经营的潜力、农产品价格变化、人口变动等，同时假设其他因素不变，则有如下结论：中国农户人均年收入达到城市居民的水平，全国大约只需要约 3000 万各类专业农户；实现这个目标大约还需要 25 年左右。

逆城市化问题当然需要考虑。按美国的统计标准，农村人口的数量是农业人口的 7 倍。鉴于中国的政策环境以及本文前述假说，中国未来农村人口总量为农业人口 3 倍左右比较合适，即我们估计，未来中国城乡人口分布相对稳定的情形，大约是农村人口 9000 万户左右，其余约 3.3 亿户为城市人口。每户平均人口为 3.5 人，人口高峰期为 4.2 亿户。城市化率约为 79%。

大略以中国现有农村自然村的分布格局为基础，中国将来会有约 500 万个小型专业农户居民点，每个居民点大约平均 5 个专业农户。其余农户以及逆城市化人口会分布在规模较大、但又达不到城市设置标准的村落或居民区中。鉴于这种居民区不需要是 Dunbar 指数所反映的熟人社会，能够大于 150 人，可以并不需要设立公共权威机构，不妨假设这种居民区的人口规模可以达到目前中国村落的平均户数，即 340 户，则中国将来大约需要有约 19 万个这样的居民区或新型村庄。这意味着目前中国 67% 左右的行政村会消失或转化为小型专业农户居民点。

数据不可靠的精确分析，并不比数据简单、但逻辑正确的简化分析更靠谱。笔者不敢说以上分析的数据内容很可靠，但相信它作为一种趋势的刻画，应该是可信的。按这个分析，今后中国的新农村建设怎么搞，农村投资怎么把握纵深度，都是应该重新考量的。

（二）符合形成合理的城乡治理社会政治平台

本文前述分析已经包含了关于城乡社会治理的某些政策调整涵义。笔者以为，以下改革是可以考虑的。

第一，可以考虑全面取消“市管县”体制，建立“县辖（小）市”体制。一个县可以下辖多个小城市。同时可考虑将农业比重大的县做适度合并，提高县域经济的总规模。特大型城市可以归中央直辖，一般大中城市与下辖小城市的县为同一级行政区，归省统辖。

第二，在县域内，其下辖的小城市以外的乡村地区可建立多样化的治理方式，如农民自治体、农业管理区、村庄社团等，且一并归县级政府直接统辖，不能划归小城市统辖。

第三，小城市、农民自治体或村庄社团的设立，可尝试实行“申请核准制”。有了明确的小城市设立的法律规范以后，可以由一定区域的居民按一定程序向省级人民代表大会提出设立城市的要求，由其核准后正式设立。乡村地区的居民可以向县级人民代表大会提出设立农民自治体或村庄社团的申请，由后者核准后正式成立。

（三）城乡划界的发展权问题

城乡关系的变革，特别是土地分区规划的实施，必然涉及“发展权”的保护及受损补偿问题。这种情形主要发生在农区划分的规划管理实践中，其中农民或者农地的主人通常认为自己的土地被限制在农业用途上，形成了权利的牺牲。这被看作对“土地发展权”的侵犯。这种判断自然有合理性。有学者主张按机会成本补偿农民的损失，^①体现了市场化改革的意图，值得重视。

前文已经介绍了美国解决发展权受损补偿问题所实行的“土地开发权转移”政策，笔者以为是行之有效的。但笔者总体上认为这个问题不是像人们想象的那么严重。

合法规划权是节省交易成本的一种制度安排，不免与市场定价不完全匹配。其中的技术难题是对“外部性”的计量很困难。需要注意，即使在市场化条件下，即政府不做任何土地分区规划，每个土地业主的

^① 文贯中：《用途管制要过滤的是市场失灵还是非国有土地的入市权》，《学术月刊》2014 年第 7 期。

等量土地所承载的“发展权价值量”并不相等，因为非农产业对建设用地的需求是有限的，且这种需求往往追求集聚效应，大部分农村土地业主得不到“发展权”的价值实现的机会。从社会平等的意义上说，少数农民的“发展权”变现，是一种工商业进步的效果溢出，这种效果在所有农户之间做适当的平均分配是公正的。发展权可以通过“交易”，在一定程度上体现效率。但交易的“底价”及数量与规划有关。一个农场上，可能只有一定的面积进入发展权交易系统，更多的土地则不能交易，且政府不予补偿。这种情形，在性质上可能与“完全市场”的作用并不矛盾，因为即使市场作用，也不会到处去占用农田建立城市。基于这种认识，笔者以为，中国现行城乡建设用地“增减挂钩”试点可以在更多引入市场机制后，在农村全面实施。这个改革实施以后，农村景观将会发生较大变化，将为实现“城市像城市，农村像农村”的愿景增添动力。

(责任编辑：沈敏)

The Definition of City and Country and Its Meaning in Politics

Dang Guoying

Abstract: It is of vital significance in reality to define the concepts of city and countryside, or urban and rural areas, because of many practical problems in exercising policies caused by the vague definition of city and countryside. There is no unified criterion in defining city and country in the developed countries, while there are many revelations for legal criteria in such a definition for us in the studies of social economy by foreign scholars. The theory of the formation of balance in urban-rural population circulation can be established, and such a balance analysis can indicate the basic situation of population allocation in China's future cities and country. The studies on this definition can be helpful to a deeper understanding of the urban-rural relationship, and also to practical suggestions to the policy of the adjustment of urban-rural relationship.

Key word: definition of city and countryside, allocation of population, establishment of small-sized cities

(上接第 72 页)

The Constant Wage in Dual Economy

—— The Analysis from Economic History

Li Wenpu & Xiong Ying

Abstract: This paper studies the labor wage during the dual economy transition for England, Japan and China from the view of their economic history. We find that the constant wage was only the special case during the dual economy transition whenever the general case was that labor wage would increase with the productivity rising. The rising wage is necessary for the social products fulfill, otherwise, the enlargement of domestic market and normal circling of social re-product could not fulfill as well as economic growth. Besides, the productivity rising is the base for wage increase, and the relative power between the capital and labor in the labor market matters whether the wage could rise. In the modern production, the collective bargaining between capital and labor is the key to make the wage rise with labor productivity. The mechanism of collective bargaining and the institutional arrangement by the government for the labor market is necessary for general equilibrium clearing in the labor and product market, social re-production circling and economic growth.

Key word: dual economy, constant wage, labor productivity