



“城乡发展一体化”的 内涵与评价指标体系建构*

——暨若干特大城市实证研究

赵民 方辰昊 陈晨

摘要 城乡发展一体化是我国先发地区城乡关系迈向高级阶段的现实命题，也是走中国特色社会主义乡村振兴道路的必由之路。从城乡发展理论、发达国家（地区）经验以及国家政策导向等方面辨析城乡发展一体化的内涵，认为对城乡发展一体化的理解和评价应包含较高的“城市经济和城市功能”、均衡的“城乡关系”以及保存完好的“乡村地域的主体功能”三个维度。在此基础上，建构了城乡发展一体化的评价指标体系，进而对我国若干特大城市的城乡发展一体化状况做实证研究，以检验评价指标体系的可行性和应用价值，同时也提示了政策干预的方向。

关键词 城乡发展一体化；理论辨析；指标体系；特大城市

Re-theorizing and Assessing Integrated Urban-rural Development: An Empirical Study on China's Megacities

ZHAO Min, FANG Chenhao, CHEN Chen

Abstract: Advanced regions in China are now confronted with the issue of integrating the dualistic urban and rural development into a unitary system, which is the solution to rural revitalization with Chinese characteristics. Based on urban-rural development theories, the experience of developed economies, and the urban-rural development policies in China, this paper redefines Integrated Urban-rural Development (IURD) as a regime with highly developed urban economy and built environment, equalized urban-rural relations, and preserved rural functions and features. Based on the retheorization of IURD, this paper develops an indicator system to quantitatively assess IURD with its validity tested in the evaluation study of China's megacity regions. At the end, policy implications are provided.

Keywords: integrated urban-rural development; theoretical construction; indicator system; megacity region

1 引言

据国家统计局，截至2016年末我国以常住人口统计的城镇化率已经达到了57.4%。若分区域看，东部沿海和中西部特大城市地区的城镇化率实际已经达到70%以上。发达国家的经验表明，城镇化率达到80%—90%是一个国家城镇化发展进入成熟阶段的标志。按照年均1%左右的城镇化增长速度推算，未来10—20年内，我国约3亿人口所在的先发地区将进入城镇化的较成熟阶段，进而率先会面临城乡经济社会如何实现融合的现实挑战。

城乡关系的演变一直是我国经济社会发展中的重点问题。2003年，中央提出了城乡统筹的命题，要求加强农村发展和缩小城乡差距。2007年，十七大报告提出要“形成城乡经济社会发展一体化新格局”；这是中央层面首次提出“城乡发展一体化”概念。2015年，习总书记对此概念做了完整阐释：“推进城乡发展一体化，是工

中图分类号 TU984 文献标识码 A
DOI 10.16361/j.upf.201802001
文章编号 1000-3363(2018)02-0011-08

作者简介

赵民，同济大学建筑与城市规划学院教授，博导，zhaomin@tongji.edu.cn

方辰昊，同济大学建筑与城市规划学院博士研究生，chenhao@163.com

陈晨，同济大学建筑与城市规划学院助理教授，硕导，通讯作者，tjupchenchen@tongji.edu.cn

* 本研究获国家自然科学基金项目“特大城市郊区半城市化地域的成因解释及规划策略研究”（批准号：51608366）、同济大学高密度人居环境生态与节能教育部重点实验室自主及开放性科研课题资助

业化、城镇化、农业现代化发展到一定阶段的必然要求，是国家现代化的重要标志”；“推进城乡发展一体化的着力点是通过建立城乡融合的体制机制，形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农城乡关系”。2017年，十九大报告提出实行乡村振兴战略，建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系；2018年初的中央一号文件再次聚焦乡村振兴，并强调了塑造新型工农城乡关系。

从国际经验来看，首先，城乡经济社会融合发展有其规律可循，城乡关系及福祉的公平性程度具有阶段性特征；其次，在发挥市场力量和尊重社会意愿的同时，还需承认政府是塑造城乡关系的关键力量（吴梦笛，陈晨，赵民，2017）。近年来，我国各级政府在统筹城乡发展方面做了很多工作；无论是新型城镇化规划和实施，还是脱贫攻坚，或是新农村建设与特色小镇建设，均取得了很大成就；而城乡发展一体化的提法也常常见诸于地方政府的文件和发展规划。但迄今为止，无论是政府层面的政策制定，还是学术界的理论讨论，对于推进城乡发展一体化的这个“一定阶段”如何把握，其发展特征和具体内涵是什么等问题都还没有达成共识；因而相关学术研究成果与实践层面的决策和政策干预也显得脱节。其主要表现为：①在缺乏对城乡发展一体化具体内涵认知的情形下，部分指标体系的指标选取显得较随意；②将城乡发展一体化与城乡统筹相混淆，没有认识到两者的阶段性差异（陈曦，陈秀兰，徐学荣，2011；董晓峰，尹亚，刘理臣，等，2011；李秉文，2012；苏春江，2009；完世伟，2008；王蔚，张生丛，魏春雨，等，2011；杨钧，2014；张立华，杜宏巍，杨洁，2014）；③综观各方研究，似均未充分考虑城乡发展一体化与促进城市发展转型和发挥乡村地域功能的关系。

科学评估“城市—区域”的城乡发展阶段，适时推进城乡发展一体化，并采取相应的政策措施，促使城乡经济社会结构从二元转向一元，这是我国先发地区、尤其是大城市和特大城市的重要

历史使命和中央的要求¹。本文旨在深入辨析城乡发展一体化的阶段特征和具体内涵，并构建起城乡发展一体化的评价指标体系；进而以我国若干特大城市（10个“城市—区域”）为样本²，评价其城乡发展一体化的状况和绩效，并以此来检验所建构的评价指标体系的可行性和实际应用价值。

2 迈向城乡发展一体化：从政策表述到理论诠释

首先从城乡发展理论、发达国家（地区）经验以及我国政策导向等角度辨识城乡发展一体化的内涵，从而为建构评价指标体系奠定基础。

2.1 城乡关系演进的相关理论

经济学家、地理学家和城市规划学者对后发国家在发展过程中的城乡关系演变曾做过诸多理论上的探讨，大致可分为城乡关系的描述性理论、阶段性线性增长模型以及结构性转变理论等；总体而言，随着城镇化和工业化的不断演进，对城乡关系的认知和演绎、城市功能转变或升级等成了西方理论研究的重要内容；同时亦有学者关注到此进程中的农业部门的重要性。具体来说：

第一类是对城乡关系的直接描述，例如马克思的“城乡统一—城乡对立—城乡融合”的三阶段论述。即：①城市诞生于乡村，城市依赖乡村而存在的“城市依赖乡村阶段”；②工业化加速了城市化，城市与乡村差距逐渐拉大的“城乡分离对立”阶段；③城乡与乡村相互合作，城乡差距减小的“城乡融合”阶段。再如芒福德从城市和乡村的功能出发，指出城市和乡村不应是完全分离的，两者分别有不同的功能，两者应相互依赖，并且认为乡村的功能比城市更为重要。可见其主要描述的是城乡关系以及城市和乡村的各自功能。

第二类是阶段性线性增长概念，其中最具有代表性的是罗斯托的“六阶段起飞理论”。罗斯托认为，人类社会共分为6个经济成长阶段：一是传统社会，其特征是不存在现代科学技术，生

产主要依靠手工劳动，农业居于首要地位，消费水平很低，存在等级制，家庭和氏族起着重要作用。二是为起飞创造前提的阶段，即从传统社会向起飞阶段过渡的时期，在这一时期，世界市场的扩大成为经济成长的推动力。三是起飞阶段，根据罗斯托的解释，起飞就是突破经济的传统停滞状态。实现起飞需要3个条件：①较高的积累率，即累积占国民收入的10%以上；②要有起飞的主导部门；③建立能保证起飞的制度，例如建立使私有财产有保障的制度；建立能代替私人资本进行巨额投资的政府机构等。四是成熟阶段，这是起飞阶段之后的一个相当长的、虽有波动但仍持续增长的时期。其特点为，现代技术已被推广到各个经济领域；工业将朝着多样化发展，新的主导部门逐渐代替起飞阶段的旧的主导部门。五是高额群众消费阶段，这是一个高度发达的工业社会。六是追求生活质量阶段。可见，阶段性线性增长概念主要是用于描述在伴随着经济发展的过程，城乡关系的重点从农村地区逐渐转向城市地区，以及城市产业内部的发展演变。

第三类是结构性转变论述，其中最具有代表性、且与城乡发展最为相关的是刘易斯二元发展模型。早在1954年，刘易斯就曾在《劳动力无限供给下的经济发展》一文中提出了“二元经济模型”；该模型及其修正模型（费景汉—拉尼斯二元经济论、乔根森二元结构模型、哈里斯—托达罗模型等）对发展中国家“二元经济走向一元经济”的过程做了系统描述。其要点是发展中国家一般存在二元发展结构，即传统部门（如农业部门）和现代部门（如工业部门）；由于农业部门存在大量边际生产力接近于零的剩余劳动力，这时工业部门只要保持以固定“制度工资率”的就业岗位，农业产出边际低于“制度工资率”的劳动力就会愿意转移到工业部门去。在这个过程中，随着劳动力流出，农业部门边际劳动生产力上升，因而农业部门的收入也会上升；直到工农业两部门的生产力和收入水平相当，便达到了“刘易斯转折点”。在出现此拐点后，劳动力从

无限供给转向有限供给,经济增长方式从主要依靠劳动和资本等要素的投入转向主要依靠劳动生产率的全面提高,二元经济最终融合为一元经济。可见,在刘易斯模型中,发展中国家经济社会发展的终极状态是城市和乡村生产力和工资水平差距的逐渐消失,城乡经济发展水平逐渐趋于一致。同时,农业部门的粮食生产功能仍然是二元经济模型中的基本条件,如果粮食供给下降,则会阻碍二元经济的融合。

2.2 先发国家(地区)的经验

日本、韩国和我国台湾地区,以及美国、澳洲、法国等发达经济体的城乡关系已进入稳定阶段;特别是与我国类似具有小农经济特征的日本、韩国和台湾地区的城乡状态,可以认为是现实世界中城乡发展一体化的“彼岸”状态。对其做深入考察,对于认识我国城乡发展一体化的具体内涵、目标情景和动力机制有着重要意义。

首先,根据马克思及罗斯托的理论观点,城乡关系高级阶段的特征包括高非农化率和高城镇化率。实际上,发达经济体的城镇化率几乎都在80%以上,非农化率则更高;采取“大农业”“大农场”模式的美国和法国的非农化率甚至高达98%,采用“小农经济”模式的东亚经济体的非农化率也在90%以上。一般而言,非农化率的高低与农业生产方式有关,东亚经济体的农业就业人口远高于欧美与其家庭式经营不无关系。就城镇化率而言,超过80%以后就进入了相对稳定的状态;这时的城乡二元结构已经改变,在城市或乡村生活基本取决于个人的偏好。从日本、韩国和台湾地区的经验来看,城镇化成熟阶段的城乡之间呈现出“有差异,无差距”的状态,即城市与乡村各有不可替代的特色和优势,在城市还是乡村生活不再是囿于谋生的约束,而更多的是基于对生活环境的选择。因此,绝对的高城镇化率并不是城乡关系演进的终极目标。

其次,相关研究均认为缩小城乡发展差距是改变城乡二元结构的重要举措,涉及家庭收入、城乡基础设施、公

共服务以及社会保障等多个方面的差距。据发达经济体的经验,城乡收入差距会随着社会发展而不断缩小;如日本稳定在了1.0左右,美国稳定在1.0左右,台湾则到了1.2左右,而韩国在降到1.0后又回升到约2.0(吴梦笛,陈晨,赵民,2017)。社会保障方面,据称日本和台湾地区均实现了城乡养老和医疗保险的全覆盖,公共服务和社会福祉方面的城乡发展一体化程度很高(李明,邵挺,刘守英,2014)。值得注意的是,发达经济体城乡差距的缩小离不开政策性扶持。例如农村居民收入有相当部分来自于政府的农业补贴,在乡村基础设施建设、基本公共服务和社会保障等方面也有赖于公共财政投入。由此可以推断:城乡福祉平等、惠农力度大等政策目标的实现,其前提条件是国民经济发达、城镇化率很高及农村人口极为有限。

第三,发达经济体的城乡一体化,并非是城市“化掉”乡村;乡村地域的主体功能并不能因城市的发展而消亡或削弱。其中,粮食生产是农村地域的基本功能,几乎所有国家和地区都注重保全粮食生产功能,有的保证了自给、有的实现了出口。生态维系则是乡村地域更为不可或缺的功能,发达国家(地区)在城乡演进过程中,都非常强调生态环境保护与农村发展的关系。农村还具有游憩休闲的功能,例如法国、日本等都在农村地域开发了大批具有特色的旅游产品,法国还发展出了成熟的乡村养老业(周建华,贺正楚,2007)。此外,农村是绝大多数地区文明的起源地,农村的物质空间环境承载了人类文明发展的历史信息,因而保全乡村地域特色和文化传统亦是城乡发展中的重要议题。

2.3 “城乡发展一体化”内涵的理性辨析

从理论文献看,国内学者均认为城乡发展一体化是城镇化的最高阶段,发生于生产力水平相当高的时期(陈雯,2003;石亿邵,2003;周加来,2001);要以体制一体化、基础设施一体化、城乡公共服务一体化等为基础,使要素自由流动,进而实现城乡之间互为资源、互

为市场、互相促进的理想状态(陈雯,2003;赵群毅,2009),并使得城乡经济产出效益及城乡居民生活质量趋于一致(赵群毅,2009)。从政策角度来看,根据“城乡统筹”和“城乡发展一体化”提出的时代背景及政策表述,城乡发展一体化的目标显然不同于城乡统筹的“缩小”城乡差距;而是要求“消除”城乡差距,致力于形成高度和谐的城乡关系。

本文认为,城乡关系具有阶段性;从城乡二元结构下的“以农哺工”,到“城乡兼顾”、“城乡统筹”,再到“城乡发展一体化”和彻底打破二元结构,这是一个逐步演进的过程,对应于不同的发展基础和政策体系。“城乡发展一体化”可谓是一个新的境界,有着丰富的内涵,体现在高度发达的城市经济、“有差异、无差距,可流动、无障碍”的城乡关系,以及乡村地域主体功能的存续等方面。这种城乡状态既是经济社会高度发展的成就,也是区域经济社会和环境可持续发展的基础。

首先是就城市一侧而言,城乡发展一体化的经济基础主要是高度发展的城市经济,包括产业结构的高度化和不断优化,发展主要是依靠科技进步和组织创新等的贡献,因而土地的产出效率高;城市功能健全,城镇化发展的数量与质量相统一。在此基础上,城市能充分发挥对区域及农村的带动作用和服务辐射功能。

其次是关于城乡发展一体化阶段的城乡关系,应进入“有差异、无差距,可流动、无障碍”的状态。即得益于城乡间一体化的基础设施网络、公共服务及社会保障体系,以及促进要素自由流动的机制体制的建立,城乡之间呈现出形态上的“有差异”、但在社会关系和福祉上无实质“差距”的状态;亦即城乡之间的公平得以实现,包括生产要素得以自由流动,资源得以合理配置,以及城乡居民享有同等的现代文明和发展机会,社会流动能顺畅进行。由此,人们选择“城市”或“乡村”地区居住或就业的主要因素不是经济因素,而是取决于个体对生活环境和生活方式等的偏好,

再次是关于乡村地域的状态,城乡发展一体化绝非是让乡村变为城市的附庸或“后花园”,恰恰是乡村“地域空间”的生态、农业和文化功能要得以充分彰显。随着国家整体经济的发展,以及农业现代化水平的不断提高,农村剩余劳动力需要充分转移。农村人口总量大幅减少的前提下,乡村社区得以重构,人居空间实现精明收缩;乡村地域空间的主体功能,包括及其生态功能、农业功能、文化功能等,在新的条件下等得以保全和传承。

3 城乡发展一体化水平的指标体系构建

在厘清“城乡发展一体化”的内涵后,还需要解决如何去评价一个城市(城市——区域)的城乡发展一体化状况,这涉及到评价所需的指标体系建构。基于前文分析,对城乡发展一体化的状况大致可从三个领域做评价:①城市经济和城市功能;②城乡关系;③乡村地域的主体功能。不同于以往的研究方法,本文对评价体系中的分类指标不做加权归并,也不做综合评分。这是因为:其一,城乡发展一体化中各个方面的特征指标并不具备相互替代关系,某一指标的突出并不能弥补另一方面的不足;例如城市经济高度发达不能弥补乡村地域功能不全或环境退化,同时不同的乡村功能也不能相互替代;其二,本文建构指标体系的目的并不是为了比较不同城市的城乡发展一体化水平的综合得分高低,而是为了解析城乡发展一体化的具体状态,进而可以提出具有针对性的政策建议。以下从“城市经济和城市功能”、“城乡关系”和“乡村地域的主体功能”三个方面阐述评价指标体系的建构思路和方法。

3.1 关于城市经济和城市功能

本文认为,城乡发展一体化离不开城市经济的高度发达,与其相关联的是地区“城镇化水平”的提升和“发展方式转变”。一方面,提高城镇化水平和降低农村人口比重是城乡发展一体化的前

提条件,故选取“城镇化率”和“非农就业率”两项指标来反映城镇化情况和农村剩余劳动力转移情况,并以“非农业从业人员人均增加值”来反映二、三产业的发展程度。“城镇化率”和“非农就业率”指标的理想值以东亚发达经济体为参照,城镇化率目标值取80%,非农就业率目标值取90%。

另一方面,转变发展方式和提高城市土地经济效益,不仅能够实现对乡村地区的带动作用,还能有效规避对周边乡村发展空间的过大挤压。进入城乡发展一体化阶段,发展方式应由外延转向内涵,故选取“中心城区地均GDP”来反映土地的经济效益水平,并选取地方经济增长中的“全要素生产率增长率”来反映科技进步、组织创新等带来的生产力进步。

3.2 关于城乡关系

本文认为,“有差异、无差距、可流动、无障碍”的城乡关系是我国城乡发展一体化的理想状态,这种城乡发展差距的缩小最终应导向“城乡生活一体化”(即有差异、无差距)和“城乡生产一体化”(即可流动、无障碍)等两个方面。

具体来说:“城乡生活水平”趋同既是实现城乡公平所追求的结果,也是促进城乡间人力资源自由流动、包括城市人才向农村的流动的前提。可从收入和消费两个方面考察城乡居民生活一体化情况,具体采用“城乡人均可支配收入比”和“城乡人均消费支出比”两项指标来反映城乡相对水平,并采用“农村居民人均可支配收入”和“农村居民人均消费支出”两项指标反映农村居民收入和消费绝对水平。城乡收入比的理想值可以参考东亚发达经济体的经验(吴梦笛,陈晨,赵民,2017);在进入了城乡发展的高级阶段以后,即便城乡居民的收入和消费水平仍会有一定差距,但城乡居民的总体社会福利水平是趋于均衡的。过分追求城乡收入的均衡并不符合实际状况,以至于会干扰农村人口的正常城镇化转移。为此,参考东亚发达经济体的经验,并考虑我国的实情,将

“城乡人均可支配收入比”的目标参照值设定为1.5,将“城乡人均消费支出比”设定为1.8。此外,农村居民绝对收入值难以设定理想值,仅做横向比较。

在“城乡生产力水平”方面,实现农业现代化、提高农业生产效率是城乡发展一体化的重要目标之一;本文采用“农业人均产值”这一绝对水平指标帮助判断地区的农业生产效率,并采用“非农业从业人员人均增加值/农业从业人员人均增加值”来衡量城乡生产力水平状况。前者不易设定理想值,仅做横向比较。后者的理想值参照发达经济体(美国2008—2015年该值的平均数为0.818,日本2014年该值为2.89),考虑中国与日本类似的小农经济特征设定为2.9。

3.3 关于乡村地域的主体功能

本文认为,我国城乡关系在到达城乡一体化的境界时,其理想状态应是乡村地域的主体功能仍能得以保留和延续——包括农耕生产、生态服务^③、文化传承和游憩等功能,尽管做到这一点并非易事。

首先,对“城乡建设集约化程度”做评价,因为唯有城乡建设的集约才能使乡村保有足够面积的农地和生态用地。不集约的城乡建设将会对乡村的地域功能造成侵蚀。至于受到侵蚀的是生态服务功能还是粮食生产功能,可结合“耕地保有情况”的指标来进行判断。在建设不集约的情况下,如果耕地保有情况良好,则可能是乡村地域的生态服务功能受到了侵蚀^④;如果耕地保有情况不理想,则必定会导致粮食等生产功能的侵蚀。本文具体采用“全域人均建设用地面积”和“建设用地面积占行政区面积比例”两项指标来表征城乡建设的集约化程度,两者数值越大,说明城乡建设对乡村地域功能的侵害越严重;参考各地的规划指标,前者以 $\leq 120\text{m}^2/\text{人}$ 为理想值,后者不应超过50%。

其次,对于“农业生产状况”的评价,则可从耕地保有情况和农业生产水平这两个维度来进行。衡量耕地保有情况的指标是“实有耕地面积”与“耕地保有量”的比值。“土地利用总体规划”

表1 城乡发展一体化状况评价指标体系

Tab.1 The indicator system to evaluate integrated urban-rural development

子目标层	准则层	指标层	目标值	注释	
提升城市经济和城市功能	城镇化水平	城镇化率	80%	城镇化率高是城乡发展一体化的前提条件	
		非农就业率	90%	非农就业率高是城乡发展一体化的重要基础	
		非农业从业人员人均增加值	-	反映二、三产业生产力	
	发展方式转变	中心城区地区均GDP(亿元/km ²)	-	反映经济增长所对应的用地状况,意涵为城乡一体化阶段的经济增长不再主要依靠要素投入	
		全要素生产率增长率(2009-2012)	-	反映科技等对经济增长的贡献,意涵为城乡发展一体化时代的经济增长的源动力主要是科技和创新	
缩小城乡发展差距	城乡生活水平	城乡人均可支配收入比	1.5	反映城乡居民的收入差异	
		城乡人均消费支出比	1.8	反映城乡居民的消费差异	
		农村居民人均可支配收入	-	反映农村居民的绝对收入水平	
		农村居民人均消费支出	-	反映农村居民生活的消费水平	
	城乡生产力水平	农业人均产值	-	反映农村的生产率	
		非农业从业人员人均增加值/农业从业人员人均增加值	-	反映城乡劳动生产力水平的差异	
发挥乡村地域功能	城乡建设集约化程度	全域人均建设用地面积(m ² /人)	≤120	城乡建设用地集约、总建设用地占比较低,则对地区的生态冲击相对较小	
		建设用地面积占行政区面积比例	≤50%		
	农业生产状况	粮食地均产量商(粮食作物地均产量/所在地区平均水平)	≥1	反映了乡村地域发挥农作物生产水平	
		实有耕地面积/耕地保有量指标	≥1	反映耕地保有情况	
	乡村环境质量与产业多元化发展	水环境质量	达到或优于三类水质的断面比例	≥50%	反映城乡水环境质量,一般情形下乡村地区的水环境质量要好于城区;但若城区水体严重污染,对乡村的水环境也会造成不利影响
			劣五类水质的断面比例	0%	
	多元化发展	农村人均三产经营净收入	-	乡村第三产业发展情况,一定程度上代表了乡村地域文化传承和游憩功能开发的程度	

资料来源:作者整理。

确定的“耕地保有量指标”综合考虑了各地有多少土地适宜作为耕地,需要多少土地作为城乡建设用地,以及耕地保护的全国平衡等因素,是在权衡了千差万别的自然条件、行政区大小、经济发展潜力等条件后,所确定的各地保有耕地的目标值。因此“实有耕地面积”与“耕地保有量指标”的比值可以较准确地反映耕地保有的理想程度。在衡量农业生产状况方面,与以往的指标体系不同^⑥,本文从粮食作物地均产出角度来考察某地区发挥农作物生产功能的水平,采用的指标是“粮食地均产量商”(即粮食作物地均产出/所在地区平均水平^⑥)。

第三,关于乡村文化传承和游憩功能,很大程度上取决于“人”的因素及农业衍生产业状况。可间接地从“乡村环境质量与产业多元化发展”这个复合维度做考察。就农村环境质量而言,良

好的环境是留住本地人口和吸引外来人口,进而实现乡村文化传承和发挥游憩休闲功能的基础。针对我国乡村环境保护的严峻现实,本文着重考察市域河道的“水环境质量”。具体设定:达到或优于三类的河道断面比例的目标值为50%,河道劣V类断面比例的目标值为0%。就“多元化发展”而言,用农村地区的第三产业发展水平来衡量。在具体指标上,由于乡村地域没有旅游休闲产业的统计数据,因而采用“农村人均三产经营净收入”指标。此项指标暂不设定目标值,仅作横向比较。

4 我国特大城市城乡发展一体化状况的实证评估

4.1 实证评价概况

为了验证本文所建构的评价指标体

系的有效性,以我国若干市区人口超过500万人的特大城市(包括国家级城乡统筹/城乡一体化示范城市)为例,对特大城市现阶段的城乡发展一体化状况做实证评价^⑦。

总体来看,本文所评价的这10个特大城市都已进入了城乡发展的高级阶段,但其城乡关系仍处在演进变化过程之中,离城乡发展一体化的理想状态仍有一定距离;同时,在某些具体发展维度上亦存在着明显的差异性。一定程度上反映了各个城市的起始条件不同及城乡发展一体化的路径差异。

4.2 对城市经济和城市功能的评价

基于二、三产业高度发展的高城镇化率是城乡发展一体化的首要条件。数据显示,上述10个特大城市的非农化率普遍在80%—90%,而城镇化率则都达到了70%—80%或更高,即其“城市一区域”的经济发展和城镇化发展已经进入了高级阶段,具备了城乡发展一体化的基本条件。为进一步考察,还可将这些城市划分为三个梯队:第一梯队是北京、上海、广州、天津、南京和武汉,这几个城市的城镇化率均已接近或超过80%,非农就业率亦都超过90%,都达到或接近相关指标的理想值;第二梯队是苏州和杭州,这两个城市农村剩余劳动力转移充分,非农化率很高,特别是苏州高达96.5%,但同时它们的城镇化率与非农化率尚存在22%和15%的“差值”,显示出城镇化与非农化不同步的特殊情景;第三梯队是沈阳和成都,它们的城镇化率分别约为80%和70%,非农就业率也仅为80%左右,反映了农村剩余劳动力的转移尚不充分。

经济发展方式由外延向内涵的转型升级是城乡发展一体化的重要特征,而规模经济、集聚经济和科技进步带来的生产率提高是内涵式发展的重要内涵。对2009—2012年的全要素生产率变化(或抑进步)做分析,可发现10个案例城市存在明显差异;其中苏州和杭州的全要素生产率增长率相对偏小,可能与这期间的发展更为依赖要素投入有关。另外,虽然北京、上海、广州等的规模

表2 案例城市的城乡发展一体化状况评价结果(2015年)

Tab.2 The evaluation results of integrated urban-rural development in case cities (2015)

子目标层	准则层	指标层	北京	上海	广州	天津	南京	苏州	杭州	武汉	成都	沈阳
提升城市经济和城市功能	城镇化水平	城镇化率(%)	86.4	89.6	84.0	78.3	80.5	73.9	75.1	79.3	69.4	80.4
		非农就业率(%) (2014)	95.5	96.7	93.5	92.3	93.1	96.5	89.9	90.3	83.3	82.6
	发展方式转变	非农业从业人员人均增加值(万元/人)	19.15	17.73	22.77	19.15	21.20	20.24	22.96	20.20	14.02	20.59
		中心城区地均GDP(亿元/km ²)	4.96	9.82	13.20	9.02	6.29	6.06	11.73	8.84	6.30	6.92
缩小城乡发展差距	城乡生活水平	全要素生产率增长率(%) (2009-2012)	6.5	9.9	4.7	13.1	15.4	-1.0	2.3	17.0	12.3	11.5
		城乡人均均可支配收入比	2.57	2.30	2.43	1.85	2.41	1.98	1.89	2.06	2.30	1.99
		城乡人均消费支出比	1.93	2.00	2.59	1.77	2.02	1.88	1.81	1.89	2.24	2.90
		农村居民人均可支配收入(元)	18867	21192	17663	17014	17661	23560	23555	16160	12985	15945
	城乡生产力水平	农村居民人均消费支出(元)	14529	15291	12868	13739	12818	15390	17816	11617	9697	8360
		农业人均产值(万元)	3.03	2.77	3.62	2.96	4.52	8.33	4.13	7.24	2.68	4.40
		非农业从业人员人均增加值/农业从业人员人均增加值	6.32	6.40	6.29	6.47	4.69	2.43	5.56	2.79	5.23	4.68
		发挥乡村地域功能	全城人均建设用地面积(m ² /人)	146.09	130.22	-	-	-	207.47	-	-	-
发挥乡村地域功能	城乡建设集约化程度	建设用地面积占行政区面积比例(%)	17.97	49.60	-	-	-	25.41	-	-	-	-
		粮食地均产量商(粮食作物地均产量/所在地区平均水平)	1.01	0.99	0.98	0.91	1.05	1.06	0.93	0.91	1.07	1.01
	乡村环境质量与产业多元化发展	实有耕地面积/耕地保有量指标	1.98	1.00	0.91	1.32	1.04	1.00	1.02	0.66	0.85	1.06
		水环境质量	达到或优于三类断面比例(%)	48.5	16.2	70	20	56.2	64	85.1	73.4	-
	劣五类断面比例(%)		39.9	34	0	50	11.6	0	-	6.7	-	37.5
多元化发展	人均三产经营净收入(元/人)	1333	-	-	-	1194	1604	-	1676	1085	-	

数据来源:中心城区建成区面积来自《中国1990-2010年城市扩张卫星遥感制图》。全城人均建设用地面积计算中,全城建设用地面积,上海为2015数据,来自上海市政府网站;北京为2011数据,来自《北京城市景观格局时空变化及驱动力》;苏州为2014数据,根据Landsat 8卫片计算;人口为对应年份的常住人口。实有耕地面积来自各城市统计年鉴或政府网站,耕地保有量指标来自国土资源部网站2017年公布的各省土地利用总体规划(2006-2020)有关指标调整的函。“粮食作物产量/所在地区平均水平”采用2013-2015年平均数据计算。部分城市的某些年份数据缺失。

效率变化显著领先于其他城市,但其技术变化和纯技术效率变化却没有优势可言。

4.3 对城乡关系的评价

从缩小城乡发展差距这一维度看,评价结果与“城市经济和城市功能”维度有一定的差异性。首先是关于城乡生活状况的差异,大致可分为六档(表4);第一档是苏州和杭州,其农村居民收入和消费的绝对水平高且城乡差距小,表现出城乡生活处在较高水平的均衡状态。北京和上海位于第二档,其农村居民收入和消费的绝对水平高,仅次于苏州和杭州;但其城乡居民消费和收入的差距较大,尤其是城乡收入差距较大。第三档是天津,其城乡收入及消费的差距小,但收入和消费的绝对水平落后于北京、上海、苏州及杭州。第四档是南京和广州,其农村居民收入和消费水平虽然不低,但却落后于上述几个城市,且城乡差距也较大,其中广州的城乡消费差距尤其显著。第五档是武汉,其城乡收入和消费的绝对水平略低于上述城市,但其城乡差距也较小。第六档是沈阳和成都,这两个城市的城乡收入

表3 案例城市全要素生产率变化评价结果(2009—2012年)

Tab.3 Evaluation results of the case cities' total factor productivity (2009—2012)

	effch 效率变化	techch 技术变化	pech 纯技术效率变化	sech 规模效率变化	tfpch 全要素生产率变化
北京市	1.059	1.005	1.014	1.045	1.065
上海市	1.074	1.023	1	1.074	1.099
广州市	1.025	1.021	1.01	1.015	1.047
天津市	1.059	1.067	1.049	1.01	1.131
南京市	1.081	1.067	1.075	1.006	1.154
苏州市	0.989	1.001	1	0.989	0.99
杭州市	1.006	1.017	1.007	0.999	1.023
武汉市	1.096	1.067	1.09	1.006	1.17
成都市	1.116	1.007	1.107	1.008	1.123
沈阳市	1.044	1.067	1.032	1.012	1.115

数据来源:基于统计年鉴数据,用DEA模型、Malmquist指数方法,由Deap软件计算得出;计算所选取的数据类型为GDP、固定资产投资及从业人数。

及消费的绝对水平均较低,且城乡差距相对较大。

其次是关于城乡生产一体化,评价发现,除了苏州和武汉外,各城市的农业部门和非农业部门的劳动生产率仍有较大差距。苏州和武汉的第一产业从业人员人均增加值在10个城市中处于最高水平,约在7—8万元/人;与此相对应,苏州和武汉的“非农业从业人员人均增加值/农业从业人员人均增加值”的比值分别为2.43和2.79,这两个指标远远低于其它城市,可谓彰显了缩小城乡差距

的成效。

4.4 乡村地域主体功能评价

在我国东中部地区人口密度较高的背景下,乡村地域要维系生态和农业生产等功能,其城乡建设必须走集约化之路,将非农建设用地控制在合理的范围内是乡村地域主体功能存续的基础。但这方面的评价并不乐观。如在有评价数据的城市中,苏州市域的人均建设用地超200m²;遥感影像亦显示了其建设用地蔓延对乡村地域的严重侵蚀。就“建

表4 案例城市的城乡生活水平差距分档

Tab.4 Classification of case cities' urban-rural living conditions

分档	城市	绝对水平	城乡差距
1	苏州、杭州	高	小
2	北京上海	高	大
3	天津	中	小
4	南京、广州	中	大
5	武汉	低	小
6	沈阳	低	大
	成都	低	大

资料来源：作者整理。

设用地面积占行政区面积比例”而言，上海的数据已经接近50%，对生态空间和农业用地的挤压可谓已较为严重。

在上述评价基础上，再对案例城市的乡村农业功能做具体考察。根据评价结果，可将所评价的案例城市划入4个象限（图1）。第一象限有北京、沈阳、南京和苏州4个城市，这四个城市的“粮食地均产量商”和“实有耕地面积/耕地保有量指标”均大于1，显示其尚能发挥乡村地域的农耕生产功能，特别是苏州和南京，粮食地均产量商超过1.05，也就是说粮食作物地均产量超过所在地区平均水平5%以上。此外，北京的“实有耕地面积/耕地保有量指标”远超其他城市，似与其耕地保有量指标的设置偏低有关。第二象限有上海、杭州和天津3个城市，这3个城市的“实有耕地面积/耕地保有量指标”大于1，说明耕地保有情况较好；但杭州和天津的粮食地均产量商在0.91—0.93之间，即地均粮食生产水平低于所在地区平均水平。第三象限有广州和武汉2个城市，它们的“粮食地均产量商”和“实有耕地面积/耕地保有量指标”均小于1，显示出粮食生产功能的不足，尤其是武汉的两项指标距目标值均有较大差距。第四项象限仅为成都，一方面其粮食地均产量商”高达1.07，粮食地均产量远超周边城市，另一方面其“实有耕地面积/耕地保有量指标”仅为0.85，即在耕地保有方面存在不足。这些仅是基于统计指标的评价结果，对其背后的实际成因尚需深入探究。

进一步而言，良好的生态环境是农村留住人、吸引人的前提条件之一，有了人才谈得上乡村文化传承和发展旅

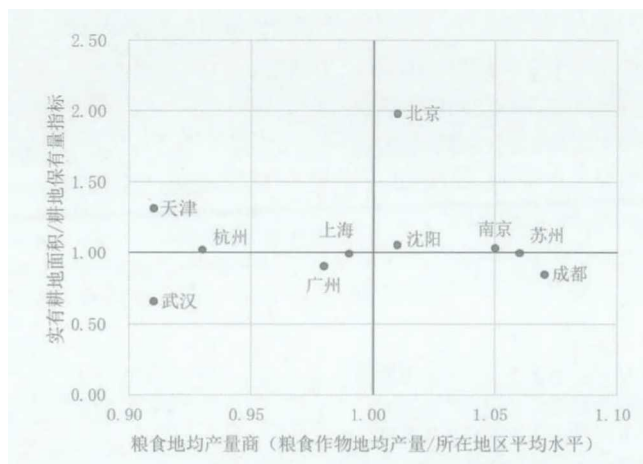


图1 案例城市乡村农耕生产功能评价

Fig.1 Evaluation of rural production function in case cities

数据来源：同表2。

游产业。从水环境质量来看，可将案例城市分为4档。第一档是杭州、武汉、广州和苏州，其河流断面水质达到或优于三类的比例在60%以上，且水质为劣V类的断面比例低于10%⁸，反映农村环境质量较好。第二档是南京，河流断面水质达到或优于三类的比例在50%以上，但水质劣V类的断面也超过了10%，农村环境质量总体较好。第三档是北京，有48.5%的河流断面水质达到或优于三类，但同时也有39.9%的断面水质为劣V类，市域的水环境质量不容乐观。第四档是天津、上海和沈阳，河流断面水质达到或优于三类的比例未超过20%，同时有1/3—1/2的断面水质为劣五类，反映了市域水环境质量较差，乡村地区的环境功能趋于退化。

最后，在反映农村多元化发展的“农村人均三产经营净收入”指标方面，在有数据的城市中，苏州和武汉的成效最为突出。进一步分析可以发现，该数据与水环境质量呈正相关关系，印证了农村环境质量与发展乡村服务产业的关联性。

5 结论

城乡关系具有阶段性特征，从城乡二元结构到彻底消除二元结构，这是一个逐步演进的过程，并对应于不同的经济社会发展基础和政策体系。“城乡发展一体化”是我国先发地区城乡关系迈向

高级阶段的现实命题，也是走中国特色社会主义乡村振兴道路的必由之路。发达国家（地区）的经验表明，清晰的目标和有力的政策措施在推进“城乡发展一体化”的过程中具有重要作用。

本文认为，对先发地区的“城乡发展一体化”目标的确定及发展状况的把握，可以从“城市经济和城市功能”、“城乡关系”和“乡村地域的主体功能”这三个维度入手。因为，首先城乡发展一体化离不开城市经济的高度发达，与其相关联的是地区“城镇化水平”的提升和“发展方式”的转变；其次二元结构的消除意味着城乡关系要走向实质性一体化，实现“有差异、无差距，可流动、无障碍”的理想状态；最终的城乡一体化境界应是对称于城镇聚居区的乡村地域主体功能的保留和延续——包括农耕生产、生态服务、文化传承和游憩等功能。

建构“城乡发展一体化”的评价指标体系极为重要，科学合理的指标体系不仅是为了评价发展的状况，更是为了对发展的状态加以监测，从而为相关的政策制定和施行提供依据。为实现本文的研究目标，基于对“城市经济和城市功能”、“城乡关系”和“乡村地域的主体功能”维度的演绎，构建起了城乡发展一体化的评价指标体系；进而以我国若干特大城市为样本，尝试评价了其城乡发展一体化的状况，包括城乡发展一体化的程度、绩效和存在的不足，从而

也提示了政策干预的方向。

需要指出的是,本文评价指标体系的建构是基于一个完整的概念框架,尽管对案例城市的实证研究已经初步显示了其可行性,但对于具体评价指标的取舍及取值还需要继续验证和优化。

注释

- ① 2017年9月13日,中共中央、国务院在对《北京城市总体规划(2016年-2035年)》的批复中提出了“要加强城乡统筹,在市域范围内实行城乡统一规划管理,构建和谐共生的城乡关系,全面推进城乡一体化发展。”
- ② 截止2014年,我国共有10个市区常住人口超过500万的大城市,包括北京、上海、广州、天津、南京、杭州、武汉、成都、沈阳、重庆。需要说明的是,本文研究案例中不包括重庆,但包括苏州。重庆市域面积过大,与其他城市的可比性有所欠缺。而苏州虽然本市区常住人口没有达到500万,但因苏州是国家发改委列为联系点的城乡一体化改革试点城市,故本文将苏州也列入研究范围。
- ③ 生态服务功能指生态系统为人类生存提供直接原料或产品,以及调节气候、净化污染、涵养水源,保持水土、保护生物多样性等功能,生态服务功能的基础是草地、林地、水体等各类非建设用地。
- ④ 足够的具有生态服务功能的土地覆盖类型,是良好生态服务功能的基础。足够的具有生态服务功能的土地不保证良好的生态服务功能的必然性,但具有生态服务功能的用地的减少则必然导致生态服务功能的下降。
- ⑤ 既有指标体系在考察农村农业生产水平时多采用农业机械化水平、人均产出等指标,但这些指标衡量的是效率,在本文框架中属于“城乡生产一体化”部分的内容。而此处评价的是效能,即不论以何种方式实现了高产出,均是充分发挥了农作物生产功能。
- ⑥ 所在地区需满足两个条件:①在“中国农业综合分区”中处于同一分区;②在目标城市附近。采用粮食作物产量,而不采用多种农作物产量的原因在于部分城市统计年鉴中其他农作物品种的统计缺失,导致无法横向比较。
- ⑦ 因受到数据条件的限制,本项实证研究旨在验证本文所提出的概念和评价框架,具体评价结果仅供参考。
- ⑧ 杭州劣五类断面比例数据缺失。

参考文献 (References)

- [1] 陈雯.“城乡一体化”内涵的讨论[J].现代经济探讨,2003(5):16-18.(CHEN Wen. Discussion on the connotation of "urban-rural integration"[J]. Modern Economic Research, 2003(5): 16-18.)
- [2] 陈曦,陈秀兰,徐学荣.福建省城乡一体化水平评价研究[J].福建农林大学学报(哲学社会科学版),2011(6):20-24.(CHEN Xi, CHEN Xiulan, XU Xuerong. Evaluation of urban-rural integration process in Fujian Province [J]. Journal of Fujian Agriculture and Forestry University (Philosophy and Social Sciences), 2011(6): 20-24.)
- [3] 董晓峰,尹亚,刘理臣,等.欠发达地区城乡一体化发展评价研究——以甘肃省为例[J].城市发展研究,2011(8):31-36.(DONG Xiaofeng, YIN Ya, LIU Lichen, et al. Study on the evaluation of urban-rural integration of less-developed areas: taking Gansu province as an example[J]. Urban Studies, 2011(8): 31-36.)
- [4] 李秉文.西部地区城乡一体化发展程度评价研究[J].中国农业资源与区划,2012(3):65-69.(LI Bingwen. Development evaluation of urban-rural integration in the western region [J]. Chinese Journal of Agricultural Resources and Regional Planning, 2012(3): 65-69.)
- [5] 李明,邵挺,刘守英.城乡一体化的国际经验及其对中国的启示[J].中国农村经济,2014(6):83-96.(LI Ming, SHAO Ting, LIU Shouying. International experience of urban-rural integration and its enlightenment to China [J]. Chinese Rural Economy, 2014(6): 83-96.)
- [6] 石忆邵.城乡一体化理论与实践:回眸与评析[J].城市规划汇刊,2003(1):49-54+96.(SHI Yishao. Review on the urban-rural integration [J]. Urban Planning Forum, 2003(1): 49-54+96.)
- [7] 苏春江.河南省城乡一体化评价指标体系研究[J].农业经济问题,2009(7):96-100.(SU Chunjiang. Study on the evaluation index system of urban and rural areas integration in Henan province [J]. Issues in Agricultural Economy, 2009(7): 96-100.)
- [8] 完世伟.城乡一体化评价指标体系的构建及应用——以河南省为例[J].经济经纬,2008(4):60-63.(WAN Shiwei. The construction and application of the urban-rural integration evaluating index system: taking Henan province as an example [J]. Economic Survey, 2008(4): 60-63.)
- [9] 王蔚,张生丛,魏春雨,等.湖南省城乡一体化评价指标体系及量化分析[J].湖南大学学报(自然科学版),2011(4):89-92.(WANG Yu, ZHANG Shengcong, WEI Chunyu, et al. Index system and quantitative analysis of urban and rural integration in Hunan province [J]. Journal of Hunan University (Natural Sciences), 2011(4): 89-92.)
- [10] 吴梦笛,陈晨,赵民.城乡关系演进与治理策略的东亚经验及借鉴[J].现代城市研究,2017(1):6-17.(WU Mengdi, CHEN Chen, ZHAO Min. Governance strategy towards integrated urban-rural development in East Asian economies and its policy implications [J]. Modern Urban Research, 2017(1): 6-17.)
- [11] 杨钧.河南省城乡一体化评价指标体系及量化分析[J].河南农业大学学报,2014(3):380-385.(YANG Jun. Henan urban-rural integration evaluation index system and quantitative analysis [J]. Journal of Henan Agricultural University, 2014(3): 380-385.)
- [12] 张立华,杜宏巍,杨洁.河北省城乡一体化的统计评价[J].统计与决策,2014(6):108-110.(ZHANG Lihua, DU Hongwei, YANG Jie. Statistical evaluation of the integration of urban and rural areas in Hebei province [J]. Statistics & Decision, 2014(6): 108-110.)
- [13] 赵群毅.城乡关系的战略转型与新时期城乡一体化规划探讨[J].城市规划学刊,2009(6):47-52.(ZHAO Qunyi. Strategic transformation of urban-rural relation in China and discussion on urban-rural integration planning [J]. Urban Planning Forum, 2009(6): 47-52.)
- [14] 周加来.城市化·城镇化·农村城市化·城乡一体化——城市化概念辨析[J].中国农村经济,2001(5):40-44.(ZHOU Jialai. Urbanization · rural urbanization · integration of urban and rural areas: conceptualization of urbanization [J]. Chinese Rural Economy, 2001(5): 40-44.)
- [15] 周建华,贺正楚.法国农村改革对我国新农村建设的启示[J].求索,2007(3):17-19.(ZHOU Jianhua, HE Zhengchu. Enlightenment of rural reform in France on the construction of new countryside in China [J]. Seeker, 2007(3): 17-19.)

修回:2018-03