

【县域城乡融合与乡村振兴专题】

理解县域内的城乡融合发展

罗必良¹, 耿鹏鹏^{2*}

(1.华南农业大学 国家农业制度与发展研究院,广州 510642;

2.安徽农业大学 经济管理学院,合肥 230036)

摘 要:无论是刘易斯的二元经济理论,还是城市化的“极化—扩散”效应及其关联的涓滴经济学思想,均与中国城乡发展的现实情境存在反差。尤其考虑到中国城乡阻隔的历史遗产与等级产权的制度基因,中国城乡融合发展面临着内生性困境。县域是国家宏观治理的基本单元,是汇聚农村人口、融通农村与城镇的核心载体。实证研究发现,以县城为载体的城乡融合发展可以有效改善居民的福利水平、缩小城乡收入差距。中国的城镇化道路模式应该实施阶段性的战略转型,在“大国大城”的基础上推进“大国小城”战略,弥补小城镇发展的短板,加快以县城为载体的新型城镇化,由此以乡村“镇”兴全面实施乡村振兴战略并推进县域内的城乡融合发展,谋求社会福利的最大化。

关键词:城乡融合发展;城乡隔离;等级产权;县域经济;农民福利

中图分类号:F320 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2023)01-0016-13

一、引言

与 40 多年的经济高速增长相对应,中国的城镇化率从 1978 年不足 20% 迅速提升到 2021 年的 64.72%, 平均每年增加 1 个多百分点,成为“中国奇迹”的重要表征。其中,“大国大城”^[1]的路径选择,表达了地方政府“大城市偏好”的普遍事实。尽管大城市偏向的城镇化发展模式是否必然促进经济发展尚未形成定论,但因大城市不断扩张所引发的城乡分配不均、城市发展不平衡、公共卫生安全等问题则日益凸显^[2]。

在经济学领域,刘易斯的“二元结构”理论和涓滴经济学是经济发展的两个具有重要影响力的理论。刘易斯^[3]指出,随着农业剩余劳动力从传统农业部门向现代城市部门的转移,农业人口边际劳动生产率提高,城市部门边际劳动生产率降低,劳动力迁移最终在市场机制作用下收敛于均衡工资率,经济二元性消失。所以加快工业化和城市化发展有利于转移农业剩余劳动力、释放农村生产力。涓滴理论则基于其市场信念而天然地假设,充分的市场竞争因要素报酬的边际递减而诱致要素流动,要素回报率的收敛特征将实现区域均衡。因此,大城市的繁荣将通过要素流动和投资、消费实现向落后或贫困农村地区的涓滴。正是基于上述思想范式,诸多发展中国家走上了试图以工业化与城市化拉动经济发展的道路,但大多以失败告终。应该认识到,无论是刘易斯模型还是涓滴经济学,均表达了农业农村的发展与进步内生于城市现代经济部门发展的理论主张;城乡融合发展依赖于城市充分扩张过后的要素回报率的收敛,也表达了农业农村在融合过程中的被动性地位。

作为最大发展中国家的中国,由于初期发展资源和资金的有限性,被迫选择集中资源优势发展工业和推进城市增长极的发展,在此基础上通过放松户籍制度,允许人口流动和自由择业,消解城乡劳动力流动障碍,解放和发展生产力;同时打破中国区域经济低水平均衡格局,实施基

收稿日期:2022-12-05

基金项目:国家自然科学基金重点项目“乡村振兴战略实施中政府与市场的关系及其协调研究”(71933004)

作者简介:罗必良,男,华南农业大学国家农业制度与发展研究院教授,博士生导师;耿鹏鹏(通信作者),男,安徽农业大学经济管理学院副教授。

于涓滴思想的“让一部分地区先富起来,然后带动其他地区共同富裕”的非均衡发展战略,进而实施以城带乡、以工补农的策略。然而,以工业化、城市化驱动经济增长并由此促进城乡融合发展并未取得预期的成效,表现在:第一,城乡的人口流动并未有效收敛城乡劳动力的工资率,反而加剧了城乡的收入差距,我国城乡居民的收入比从 1978 年的 2.36 扩大到了 2009 年的 3.33 的峰值,基尼系数显著高于国际警戒线;在工农收入差距依然很大的情境下,出现了大规模的农民工反向流动现象,工资率并未成为劳动力流动的决定性因素,与城乡融合发展的目标存在极大错位。第二,基于涓滴思想的城市化进程,不仅未能有效惠及农村与欠发达地区,反而不断加剧了城乡之间、区域之间与社会群体之间的“马太效应”。农民获得感不足、农村凋敝、农业边缘化问题愈加突出^[4-6]。显然,以“大国大城”的城市化模式来实现城乡融合发展并非符合中国国情的恰当的战略选择。

本质上而言,中国的城乡问题不仅面临着解决要素流动和财富享益的“纯”经济难境,而且同时面临着历史遗产和制度基因的双重裹挟。古代中国“内城”“外乡”的持久性对立以及区域性分割所固化的历史遗产,构成了城乡融合发展的心理隔阂和意识障碍,农村人口融入城市存在城乡社会结构的“认同距离”;当代中国城市的等级产权体制,决定了大城市具备资源竞争优势并形成对周边区域的虹吸和扩张,对近邻城乡居民产生“相对剥夺”。城市具有土地城镇化的强烈激励但缺乏人口城镇化的内在动机,加剧了城乡关系扭曲,由此形成的中国城乡发展基本格局是:土地城市化快于人口城市化,人口城市化快于农业转移人口市民化,城乡差距不断扩大,农业农村依然成为国家现代化进程中的短板,中国的城乡融合发展道路陷入多重困局。

党的十九届五中全会提出要全面推进乡村振兴,强化“以工补农、以城带乡,推动形成工农互促、城乡互补、协调发展、共同繁荣的新型工农城乡关系”。2022 年中共中央办公厅、国务院办公厅发布的《关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》强调,县城是我国城镇体系的重要组成部分,是城乡融合发展的关键支撑,对促进新型城镇化建设、构建新型工农城乡关系具有重要意义。党的二十大报告强调,“要坚持农业农村优先发展,坚持城乡融合发展,推进以人为核心的新型城镇化,推进以县城为重要载体的城镇化建设”。在“大国大城”的基础上推进“大国小城”战略,弥补小城镇发展的短板,既是中国特色城镇化体系转型的阶段性趋势,也是加快以人为核心新型城镇化建设的本质要求。新型城镇化应该成为构建新发展格局、以乡村“镇”兴全面推进乡村振兴,加快县域内城乡融合发展的历史性选择。

本文关注两大主流理论与中国实践的背离,一方面揭示中国“城”与“乡”关系演化的历史遗产及其影响,另一方面理解中国城镇化发展现实情境中的产权根源及其约束,从而在深刻理解中国城乡融合问题的内生性与特殊性基础上,阐明县域城镇化、县域经济以及县域内城乡融合发展的本质内涵和农民福利改善的发展价值,由此深化对中国的城镇化与县域内城乡融合发展的基本认识。

二、中国情境:理论与现实的反差

中国“城”与“乡”的区域空间和发展边界明显,呈现为典型的二元结构。刘易斯的“二元结构理论”与城市化的“极化—扩散效应”及其涓滴经济学思想是打破城乡发展界限、推进城乡融合发展的重要指导理论,但两大理论主张均与中国城乡融合发展的基本现实相背离。

(一) 二元经济理论的“发展神话”

刘易斯^[3]认为发展中国家一般都存在着二元经济结构,并将二元经济区分为两个部门:一是劳动生产率低下的以传统农业为主的“维持生计部门”;二是劳动生产率与工资水平较高的以现代工业为主的“资本主义部门”。其中,传统部门中存在可以无限供给的剩余劳动力。因

此,大量剩余劳动力滞留在农业部门,成为发展中国家经济增长缓慢、城乡差距扩大的重要根源。刘易斯指出,在要素自由流动的情境下,现代部门通过对传统部门低效劳动力的吸纳实现工资率的平滑和收敛,从而实现二元结构向一元结构的转化。可见,农村剩余劳动力向城市部门的流动是发展中国家走向城乡共同富裕的有效途径。

我国长期呈现出明显的二元经济结构。新中国成立后,统购统销、人民公社与户籍制度共同构成的“三套马车”制度安排阻隔了劳动力流动,二元经济体制更为明显^[7]。改革开放之后,放松户籍制度,赋予广大农民自由流动和择业的发展权利,引领农民工大规模进城务工成为中国经济社会发展转型的重大标志性事件。明显的变化是,非农就业的工资性收入增长逐渐成为农民家庭收益的主要来源,农民整体收入水平不断改善。国家统计局的数据显示,我国农村劳动力从事第一产业的占比从2006年的43.1%降至2019年的35.3%;农村居民非农收入占比由2006年的46.2%增加到2019年的76.7%。农业农村部的数据表明,我国从事农业经营的纯农户数占总农户数的比例已经从2011年的66.3%下降至2018年的63.7%,完全非农的农户占比也相应由7.5%增长至9.6%^①。

问题是,尽管中国的工业化与城市化进程在总体上与刘易斯所揭示的二元结构转型过程相吻合^[8],但并未呈现出长期的一致性。《中国住户调查年鉴》的数据表明,2008—2019年,我国农民工的年均增长率为2.35%,但同期外出务工农民工数量的年均增速仅为1.99%,且增速从2009年的3.5%降至2019年的0.92%。相反,本地农民工数量年均增速为2.93%,从2009年的-0.66%增长至2019年的0.71%。进一步的分析表明,2009—2019年,在外出农民工中,省内流动农民工数量以年均3.45%的速度增长,而跨省农民工年均增速只有1.09%,并且跨省流动农民工增速从2010年的3.71%下降至2019年的-1.13%。可见,在城乡收入差距依然很大的背景下,工资率并未成为劳动力流动的决定性因素,刘易斯模型似乎在中国出现了“失灵”。

刘易斯模型的一个重要假定是要素的无障碍流动与市场的同质性。应该认识到中国城乡人口流动的特殊性:第一,中国城乡分割存在着多重的历史和制度诱因,“城”“乡”的割裂格局是城乡要素流动不畅和城市化进程诸多问题的重要致因^[9-10];第二,中国经济二元结构不仅仅是生产力差异问题,所有制关系的特殊性也决定了一般的市场化、工业化过程难以破解二元困局;第三,城市就业机会增加、资本积累效率与农业剩余劳动力转移速度并不完全匹配,现代市场经济正逐步诱导资金向资本密集型工业的流动,削弱了吸收农业部门剩余劳动力的就业机会。由此带来的后果是:一方面,城市人口密集,生活压力巨大,失业问题突出;另一方面,农村人力资本大量流失,农村凋敝且出现边缘化现象,城乡发展差距依然很大,城乡融合发展陷入困境。显然,有必要对中国发展情境与刘易斯理论模型的对接进行必要的反思。

(二)城市化的“极化—扩散效应”及涓滴经济学思想

缪尔达尔^[11]提出的扩散效应与赫希曼^[12]提出的极化效应、涓滴效应共同形成了“缪尔达尔-赫希曼”模型,并用于分析区域之间发展差距的问题。由此形成的经典理论认为,经济欠发达地区和经济发达地区之间存在着两种作用力:一是极化效应(回波效应),表现为发展资源和生产要素从低发展水平区域向高发展水平地区的“向上”汇聚,但同时将诱发区域间更大的发展不均衡和公平缺失;二是涓滴效应(扩散效应),指的是经济发展水平较高地区通过资源禀赋、生产要素的“向下”流动惠及周边发展不充分地区,实现区域间的融合发展与均衡发展。所以,“极化”与“扩散”表达了区域发展的基本规律及其阶段性特征。威廉姆森^[13]指出,在区域发展的起步时期,极化效应出现并带来区域间发展差距的扩大,二元结构特征突出。进入发展

① 数据来源于农业农村部政策与改革司发布的《中国农村经营管理统计年报》、《中国农村政策与改革统计年报》(历年)。

成熟期,扩散效应将引领区域之间的发展差距趋于收敛与均衡。

改革开放以来,我国基于“让一部分人、一部分地区先富起来,以带动和帮助落后的地区”为方法论,选择了非均衡的发展路径。以中心城市为导向的城市化,成为推进经济增长的核心线索,成为造就中国经济“增长奇迹”的重要表象。其中,大城市的扩张成为经济增长的“发动机”。国家统计局的数据显示,1993 年人口规模超过 500 万的城市人口占全国城市人数的 5.23%,2008 年占比为 21.39%,2018 年占比达到 30.81%。1990—2021 年,中国名义 GDP 增长了 61 倍,人均名义 GDP 增长了 49 倍,城镇和农村居民的人均名义可支配收入分别增长了 31 倍和 28 倍。与持续的高速经济增长相对应,我国城市居民收入的基尼系数从 20 世纪 80 年代初期的 0.2 上升到 1999 年的 0.437^[14],进入 21 世纪,基尼系数于 2008 年达到 0.491 的峰值,之后则一直维持在 0.46 以上的高位水平,2020 年依然高达 0.468,远高于 0.4 的国际警戒线。与此同时,中国城乡收入差距从 1982 年的 1.98(以农民收入为 1)一路扩大到 2009 年 3.33 的峰值,此后一直维持在 2.5 以上的水平,2020 年依然高达 2.56。不仅如此,以大城市为中心的发展模式也导致进城务工门槛不断提升,农民通过进城务工分享“涓流”也愈发成为“奢望”。数据显示,50 岁以上农民工占比从 2008 年的 10% 左右上升至 2021 年的 27.3%,16~30 岁的年轻农民工占比则从 2008 年的 46% 下降至 2021 年的 21.2%,目前 50% 以上的农民工已经超过 45 岁^①。

显然,“极化—扩散”理论以及“涓滴经济学”并未带来中国城乡的融合发展,也未能有效实现城乡共同富裕。事实上,由于大城市的集聚效应、资本的垄断天性、资本与劳动要素的异质性,以及由市场竞争形成的增长红利及其涓流效应不仅难以填补“资本鸿沟”所决定的财富差距,甚至也难以填补由劳动能力差异所导致的收入差距。“卢卡斯悖论”已经宣告了上述传统策略的失败。卢卡斯^[15]基于对美国与印度的研究发现,1998 年印度的资本边际报酬率是美国的 58 倍,如此大的报酬差异却没有吸引美国的资本流向印度,这不仅为“涓滴经济学”提供了反证,而且进一步揭示了制度环境、经济结构、金融体系与人力资本在要素流动及经济增长中的作用。发展的实践证明,无论是欧美发达国家还是拉美发展中国家,其极化发展的现代化成果诱发了不断恶化的“回波效应”和“马太效应”,而并未实现极化之后的“扩散效应”和“涓滴效应”,社会中的物质财富分配和发展权利享益长期处于失衡状态。因此,“涓滴效应”理论不可能成为解决中国城乡融合发展的良策。

三、历史与现实:城乡融合的内生性难境

中国城乡问题由来已久,其不仅关联到历史遗产,而且深陷现实难境。“城”与“乡”历史阻隔与对立、等级产权的制度基因约束使得城乡关系、城乡融合存在着内生性、结构性的约束。

(一) 城乡阻隔与对立:历史遗产

《管子·度地》中言道,“内为之城,城外为之郭,郭外为之土闾”,国中之人被分为三类群体,内城城墙将君主和民众隔开,外城城墙将“城中之众”和“乡野之众”隔开。其中,“乡野之众”即为城市之外的农民大众。“城中之众”和“乡野之众”共同“拱卫”君主,“乡野之众”供养城内之人,形成了层层“控制”和“剥夺”的等级关系。事实上,城墙不仅是作为分隔城市与乡村的物理标识,更是城乡居民之间的等级分隔之墙、心理隔阂之墙。正如费孝通先生^[16]所言:“乡下人在城里人眼睛里是‘乡下佬’,是‘愚’且‘私’的”。所以,中国城乡分割困局从来就不是单维的经济发展差距问题,而是思想观念、行为习惯、行动秩序等诸多维度的“城乡二元”与“城乡

① 数据来源于国家统计局发布的《农民工监测调查报告》(历年)。

分割”。

第一,城与乡的制度性分割。自古至今,中国城市的形成与存续及其变迁逻辑一直是“未解之谜”。主流的认识是,中国城市起源于政治权力的维护和拓展,而非产业结构分化与经济社会发展的结果。其中,城市的建造与形成是维系统治权力的制度性保障。正如布罗代尔^[17]所描绘的中国城市状况:“城墙成为监视民众的设施,城墙内侧有宽阔的马道,顷刻间可以动员骑兵和步兵登上城头,居高临下控制局势,城墙包围着城市,划定它的范围,提供保护,也标志界限和边境。”事实上,古代的城市往往是行政中心和权力中心,是统治权力运行和施展的场所,彰显其政治地位,使其成为驾驭四海万方的统治工具^[18]。大小不同的城市成为各地有序层级的中心,共同组合成庞大的控制网络,通过集聚的社会权力实现对城外分散乡村的管制并汲取其资源与财富。可以说,城乡的历史关系中总是存在着统治与被统治、防范和排斥、城市剥削乡村的内生性对立基因^[9]。因此,城乡融合在中国的文化道统和历史轨迹中是不存在的,期望通过打开城门促进城乡一体化是一个历史伪命题。

第二,村庄的自我封闭性质。在中国的语境中,乡村可特指村庄聚落,也可指广阔的非城市地域,其既可表达为空间上的地理单元,也可以表达为农业生产的经济单元、因血缘地缘而聚集的社会单元和行政力量宗族等级交织的政治单元^[19]。乡村从来不是单维的农民汇聚的生存空间,而是融合了地理、经济、社会、政治复合关系所形成的多元集合体^[20]。成员之间的交流频繁、关系密切,思想感情较为一致,形成相对封闭且严密的社会组织结构^[18]。一方面,长期的聚居生活形成了“熟人社会形态”,并由此演化出基于抵御外来侵害、自然威胁及与之关联的生产互助生存体系、社会交往秩序;另一方面,内圈生活使得村庄具有封闭性,对外亦具有排斥性、排他性。正因此,决定了村庄开放与城乡融合具有内在的复杂性和演化的漫长性。

可见,中国城乡融合是被历史遗产所定性的发展难题。从历史遗产的角度看,城市与乡村之间从来没有所谓的“城乡融合”,也没有“城乡连续体”。因此,理解城乡融合发展首先要清晰识别城乡“隔阂”,改变历史性的城乡关系,重新定义城乡融合这一历史命题。

(二)城市“中心化”的等级产权制度:制度基因

中国改革开放以来的城镇化进程呈现出一个典型的特征,是以省会城市为代表的高(行政)等级城市规模迅速扩大,而以地级市尤其是以县城为主体的中低等级城市的体量增长相对缓慢^[21]。城市规模往往是与行政等级显著相关的,呈现出明显的行政中心分布格局^[22]。不同行政等级的城市具有不同的行政资源及其控制权,使得城市的发展机会与选择空间迥然不同^[23]。

在等级产权中,中心城市不仅可以通过聚集与规模效应获取竞争优势,把上级政府放松的资源控制权截留在本级城市,而且还通过行政管制与“土政策”获得“产权租金”。例如:选择性扩大城区范围,以开发区名义占有优势区位与优质资源,禁止低级别城镇设立开发区,通过垄断一级市场获取土地财政,等等。等级产权制度主要从两个方面加剧了城乡关系的扭曲。

第一,分税制与土地财政。1994年实施的分税制改革,其核心是财政分权^[24]。所谓财政分权,是指财政资源在各级政府间的分配,是中央政府给予地方政府一定的税收权和支出责任范围,允许地方政府自主决定其预算支出规模和结构。伴随着分税制改革,中央财政的自给率由1993年的0.78迅速增长为1994年的1.84,而地方财政自给率则由1993年的1.00猛降为1994年的0.24,与此同时,地方财政支出的比重则从1978年的52.6%上升至2007年的76.9%^[24]。财权上交与事权下移,迫使地方政府选择了通过发展建筑业和增加预算外的收费项目以及非预算资金来寻求新的生财之道^[25]。一方面,激励地方政府追求GDP以扩大地方财政规模来增加预算内财政收入;另一方面,激励地方政府追求“土地财政”,以土地开发为主要形式进行“城市经营”以增加预算外和非预算资金收入的增加。由此,以城市土地扩张带动经济增长成为普遍的发展模式^[2]。“大城市偏好”不仅加剧了城市等级结构体系的扭曲,而且带来

了乡村发展的严重滞后与城乡差距不断扩大^[26]。

第二,区际竞争与城市扩张。分税制改革后,由经济增长政绩与弥补财政缺口所决定的双重激励,形成了中国特有的经济增长机制,并进一步演变为由地方政府主导的“为增长而竞争”的模式^[27]。一方面,中央对地方官员的晋升标准由过去的以政治表现为主转变为以经济绩效为主,从而激励地方政府参与“晋升锦标赛”,积极追求GDP增长绩效^[28-29];另一方面,财政的分权制度导致地方政府将财政收入放在重要位置,包括占地扩张进行招商引资、圈地造城获取“土地财政”等。由此,建设大城市成为地方政府及其官员的普遍偏好,具体措施有:一是通过出台促进城市发展的偏向性政策,推动二、三产业发展,扩大税基规模;二是出台“低地价”甚至“零地价”等各项优惠政策,诱发招商引资的激烈区际竞争;三是利用征地控制权与土地一级市场垄断权获取土地价格“剪刀差”,追求土地财政与土地融资。这些措施在带来城市急剧扩张的同时,很大程度上牺牲了农民的发展权益和社会福利。数据表明,2000—2010年,全国城镇面积扩大了50%,而城镇人口只增加了26%^[30]。可见,以土地财政所诱导的“大国大城”发展模式,通过广泛动员农村资源(土地与农民工)支撑城市的快速发展,却形成了等级体系中小城镇的发展短板。

新型城镇化是以人为核心的城镇化,城乡融合发展从根本上而言也是以人为基础的城乡融合。无论从中国城乡关系的历史遗产,还是“大国大城”演进的制度逻辑,均具有重要的路径依赖性质。由历史路径与制度路径所形成的内生性约束,决定了要在全局上诱导城乡融合发展,必然是极为缓慢的渐进性变革的漫长过程。因此,加快推进中国的城乡融合发展,必须寻求“大国大城”之外的全新发展思路和实践模式。

四、新的机会:以县城为载体的城乡融合发展

党的二十大报告深刻指出,中国式现代化的核心特征之一是人口规模巨大的现代化。我国十四亿多人口将如何整体迈进现代化社会,我们必须从国情出发寻求科学可行的道路模式与发展路径。正因为中国城乡融合面临着先天性历史基因与后天性制度约束的双重困境,所以对于中国的城乡融合发展,必须保持历史耐心,并在宏观上进行必要的战略调整与突破口选择。众所周知,即使中国的户籍城镇化整体上达到OECD国家70%的平均水平,我国的农村人口至少还有4.2亿人,远超美国总人口数。因此,从“大国大城”转向“大国小城”,推进以县城为载体的城乡融合发展,应该是我国发展方式转型的重要阶段性策略。

(一)“做大”县城:构建城乡融合新发展载体

“郡县治,天下安”,以县城为代表的小城镇是连接农村和城市的桥梁,也是推进城乡融合发展以实现乡村振兴的关键主战场。城乡分割、对立的历史形态突出了县城在城乡融合发展和推动乡村振兴中所具有的天然优势和独特价值。从地理空间来看,县城是城镇地区和乡村地区的汇通地带,社会结构性互动频繁、城乡联系密切;从经济功能来看,县城是农产品的第一级市场(产地市场),也往往具备一定的工商业基础,为城乡产业融合和乡村产业振兴提供了优良条件;从行政治理来看,县城长期以来便是国家治理的基本单元,处于承上启下的重要位置,具备较强的统筹协调能力。总的来说,县城作为城市和乡村、工业和农业、国家和社会的联结点,以其为载体推动城乡融合和乡村振兴,较之于其上的省市和其下的乡镇更具稳定性和发展优势。因此,必须“做大”县城,构建以县城为核心的城乡融合新发展载体。

“做大”县城必须有效动员城市和乡村两方面的积极性,积极整合二元区域的资源优势。一方面,对接城市。作为城乡衔接地带,特殊的区位优势可以依托大城市资本优势,承接城市产业转移,融入城市产业链和价值链,创造就业机会,释放农民近距离非农转移的发展权利。完善交

通、医疗、教育、住房和绿化等基础设施,建设成为社会服务体系健全完整、生态环境优美舒适的宜居城市,吸纳向往低密度人口生活的城市居民、不具备大城市购房资格或支付能力的务工人员,以及向往城镇生活的农村居民前往安家落户,聚集人力资本,储备经济发展所需的人口红利。另一方面,对接农村。畅通农产品的市场之门,发挥县城既临近农产品产地,又临近城市消费者群体优势,构建农产品交易市场和县城农庄,利用县城工商业基础发展农产品加工业和服务业,积极拓展农业价值属性和多元功能,建设以县城为核心中枢的城市高质量农产品供应基地,壮大县城经济发展规模。

(二) 盘活村庄:打开城乡要素双向流动之门

本质上而言,“大城市偏好”的发展模式并没有服务好广大农民群体,更未能“济”农民之所急,“供”农民之所需。更为重要的是,农业产业的“辅助性”地位造成了农业从业者的低收益,农村人力资本、物质资本的大量流失,城乡发展差距、居民收入差距依然很大,农民参与感不足,农村凋敝,农业边缘化问题愈加突出。以县城为载体的新型城镇化的本质是要推进农村的城镇化,其重点是有效盘活村庄资源,激发村庄经济活力,促进县域内城乡融合发展。

盘活村庄的关键,一是要打开畅通城乡土地要素双向流动之门,加快农村“三块地”制度改革,撬动盘活农地、宅基地和集体建设用地的资产价值属性。完善农村承包地“三权分置”制度,保障农民承包权,进一步放活经营权;探索宅基地“三权分置”的有效实现形式,鼓励依法依规盘活利用闲置宅基地和闲置房屋,通过村庄资源盘活拓展增加农民财产性收益;推进集体经营性建设用地入市,实现城乡土地同权同价。二是要打开畅通城乡资金要素双向流动之门。包括:加大财政资金向农村地区的偏移和投入力度,利用财政资金为乡村“输血”;完善乡村金融服务体系,鼓励社会资本积极参与,利用金融资金、社会资本为乡村“造血”;推动农村资源变资产、资金变股金,利用集体资本为乡村“活血”。三是要打开畅通城乡人力资本要素双向流动之门。发展是第一要务,人才是第一资源,要让精英人才到乡村的舞台上大施拳脚,让农民企业家队伍在农村壮大发展,鼓励外部企业家进入农村,有效盘活农村土地与资产。四是要打开激活农村生态人文资源开发之门。农业不仅具有生产功能,更具有生态、人文和服务等多维功能,要构建有效交易平台,释放农村生态、人文资产的价值红利。

自古以来,县城就是县域的政治、经济、文化和商业服务中心,具有整合县域内农村聚落资源的核心作用,县城和村落及农民之间很少存在文化隔阂与心理距离,往往具有一体化的同质特性^[19]。事实上,县域城镇化在本质上就是农民和农村的城镇化,县域内城乡融合是发挥和整合城市与村庄各自比较优势并保障农民福利最大化的可行路径。

五、县域内城乡融合发展的福利效应:实证证据

(一) 数据来源

本文使用的数据来自中山大学社会科学调查中心2018年的“中国劳动力动态调查”数据(China Labor-force Dynamics Survey)。CLDS数据的样本覆盖了中国29个省份(不包括港澳台、西藏、海南),对村庄社区结构、家庭状况和劳动力特征进行系统监测。2018年CLDS数据集共包括368份村居社区问卷,13501份家庭问卷,16537份劳动力人口个体问卷。鉴于本文所关注的是城乡融合对城乡居民的主观幸福感、公平感和满意度的影响,课题组整理获得13701个有效个体样本。其中,农村样本9486个,城市样本4215个。在实证分析中由于存在部分变量数据缺失,最终各个模型的观测样本会有所不同。此外,县城人口规模数据来源于《中国城市统计年鉴》,县域经济规模数据来源于《中国县域统计年鉴》。

(二) 变量设置及说明

1.被解释变量。本文使用居民的幸福感、公平感和安全感来刻画居民个体的整体福利感

知,还进一步使用城乡收入差距刻画城乡居民的经济发展公平享益程度和共同富裕水平。

2.主要解释变量。本文核心解释变量为县城人口的相对规模和县域经济规模,它们分别刻画“做大”县城的成效、县域城乡融合状况和县域经济发展水平。

3.控制变量。本文控制了居民个体特征(年龄、性别、婚姻状况、受教育程度、政治面貌、健康状况)、家庭特征变量(家庭成员数、家庭男性占比、16岁以下和60岁以上家庭成员占比)、家庭社会资本及社会网络关系情况(家中党员数、礼金支出额)。变量定义与描述见表1。

表 1 变量定义及描述性统计

变量	变量定义及赋值	均值	标准差
被解释变量			
幸福感	很不幸福=1;不幸福=2;一般=3;幸福=4;很幸福=5	3.791	0.878
公平感	很不公平=1;不公平=2;一般=3;公平=4;很公平=5	3.292	0.852
安全感	很不安全=1;不安全=2;安全=3;很安全=4	3.264	0.619
主要解释变量			
县城人口规模	各省份县城人口占其城市人口比例	0.184	0.097
县域经济规模	各省份县域经济占其GDP规模的比例	0.277	0.141
控制变量			
性别	性别(男=1;女=0)	0.478	0.500
年龄	年龄(岁)	45.675	14.385
婚姻状况	婚姻状况(未婚=1;其他=0)	0.127	0.332
政治面貌	政治面貌(中共党员=1;其他=0)	0.069	0.257
受教育程度	受教育程度(高中及以上=1;高中以下=0)	0.294	0.455
健康状况	健康状况(很差=1;差=2;一般=3;好=4;很好=5)	3.616	1.004
家庭成员数	家庭人口总数(人)	4.512	2.055
家庭男性比	家庭男性成员人数占比	0.153	0.168
16岁以下家庭成员占比	家庭中16岁及以下家庭成员占比	0.170	0.247
60岁以上家庭成员占比	家庭中60岁及以上家庭成员占比	0.508	0.172
家中党员数	家庭中是党员的成员人数(人)	0.251	0.565
礼金支出额	家庭去年支出的礼品礼金额(元)	5.443	3.780

(三) 模型选择与说明

本部分探究以县城为载体的城乡融合发展对居民福利水平的影响,具体考察县城人口规模和县域经济规模对居民幸福感、公平感和安全感的影响。为此,构建如下模型:

$$Y_i = \alpha_0 + \alpha_1 C_i + \alpha_2 X_I + \alpha_3 X_V + \varepsilon_i$$
$$E_i = \beta_0 + \beta_1 C_i + \beta_2 X_I + \beta_3 X_V + \varepsilon_i$$
$$Z_i = \delta_0 + \delta_1 C_i + \delta_2 X_I + \delta_3 X_V + \varepsilon_i$$

其中, Y_i 表示居民幸福感, E_i 为居民公平感, Z_i 为居民安全感。 C_i 表示县城人口规模或县域经济规模; X_I 为农民个体特征变量构成的向量, X_V 为家庭特征变量构成的向量; α_0 、 β_0 和 δ_0 为常数项, α_1 、 α_2 、 α_3 、 β_1 、 β_2 、 β_3 和 δ_1 、 δ_2 、 δ_3 为待估计系数; ε_i 为残差项。

(四) 模型结果与分析

1.“做大”县城的福利效应:县城人口规模与居民福利水平

表2汇报了县城人口规模对城乡居民福利水平的影响。可以发现,县城人口规模均显著提高全体民众的幸福感、公平感和安全感。这意味着,县城作为连接城乡的桥梁,做大其规模、拓展其人口聚集体量能够有效提升城乡居民整体的福利水平。

表 2 县城人口规模对居民福利水平的影响

变量	幸福感	公平感	安全感
	(1)	(2)	(3)
县城人口规模	0.205*** (0.073)	0.205*** (0.075)	0.143** (0.056)
性别	-0.077*** (0.015)	0.001 (0.015)	0.037*** (0.011)
年龄	0.001 (0.001)	0.004*** (0.001)	0.005*** (0.001)
婚姻状况	-0.020 (0.030)	0.131*** (0.029)	0.111*** (0.021)
政治面貌	0.127*** (0.032)	0.115*** (0.034)	0.063*** (0.024)
受教育程度	0.112*** (0.018)	0.035* (0.018)	-0.129*** (0.013)
健康状况	0.215*** (0.008)	0.131*** (0.008)	0.056*** (0.006)
家庭成员数	0.008** (0.004)	0.006* (0.004)	0.009*** (0.003)
家庭男性比	-0.023 (0.050)	-0.021 (0.049)	-0.066* (0.036)
16 岁及以下家庭成员占比	0.115*** (0.032)	0.164*** (0.032)	-0.021 (0.024)
60 岁以上家庭成员占比	0.010 (0.044)	0.011 (0.043)	0.075** (0.031)
家中党员数	0.077*** (0.015)	0.035** (0.016)	0.010 (0.011)
礼金支出额	0.004* (0.002)	0.004** (0.002)	0.007*** (0.001)
常数项	2.912*** (0.065)	2.521*** (0.063)	2.748*** (0.045)
观测值	13701	13701	13701
R ²	0.076	0.031	0.028

注：*、**、*** 分别代表在 10%、5%、1% 的统计水平上显著；括号内为稳健标准误。

为了验证上文估计的有效性,本文进一步基于对中心城市发展与居民福利水平之间关系的考察进行反事实检验。表 3 估计了中心城市的相对规模^①对城乡居民福利水平的影响。结果表明,中心城市相对规模越大,越有益于提升城市居民的幸福感和公平感,但会显著降低农村居民的幸福感和公平感。不同的是,中心城市相对规模的扩张对于整体的公平感是负面的,表明以大城市为中心的“大国大城”的发展模式会损伤全社会尤其是农民的公平感。

表 3 中心城市相对规模与城乡居民福利水平

变量	幸福感			公平感		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
中心城市相对规模	-0.001 (0.051)	-0.253*** (0.071)	0.134* (0.077)	-0.136*** (0.053)	-0.231*** (0.073)	0.198** (0.080)
人均生产总值(对数)	0.067*** (0.016)	0.012 (0.020)	0.109*** (0.029)	-0.054*** (0.017)	-0.125*** (0.020)	0.155*** (0.029)
其他控制变量	控制	控制	控制	控制	控制	控制
时间固定效应	控制	控制	控制	控制	控制	控制
观测值	39457	24916	14541	39457	24916	14541
R ²	0.018	0.014	0.018	0.004	0.005	0.008
样本范围	全部样本	农村样本	城市样本	全部样本	农村样本	城市样本

注：中心城市相对规模的估计结果来源于罗必良和洪炜杰^[2]的研究；*、* *、* * * 分别代表在 10%、5%、1% 的统计水平上显著。

2.“做大”县城的公平效应：县城人口规模与城乡收入差距

共同富裕不仅是中国特色社会主义的本质要求,也是人民对美好生活需要的重要内容。为

① 中心城市的相对规模是指省份最大城市人口占全省城市人口比重。

此,有必要关注并明确县域城乡融合在缩小城乡收入差距过程中所发挥的作用。

本节采用两种方式测度城乡收入差距。一是将 2018 年《中国统计年鉴》中城镇居民人均收入数据与中国劳动力动态调查数据匹配,将农户人均收入与农户所在省份的城镇居民人均收入的比值作为城乡收入差距的代理变量(表 4 第(1)列);二是计算出中国劳动力动态调查数据中的城市居民人均收入,将农户人均收入与城市居民人均收入的比值作为城乡收入差距另一代理变量(表 4 第(2)列)。以上两类比值越接近 1 表明城乡收入差距越小,比值越接近于 0 表明城乡收入差距越大。表 4 的估计结果显示,县城的人口规模均显著缩小了城乡收入差距,从而表明,以县城为载体的城乡融合发展可以缩小城乡收入差距。可见,县域城乡融合发展对化解城乡分割的历史性难题、促进农民走向共同富裕具有重要的现实意义。

表 4 县城人口规模对城乡收入差距的影响

变量	城乡收入差距	
	(1)	(2)
县城人口规模	0.227 ** (0.093)	0.107 * (0.062)
其他控制变量	控制	控制
常数项	0.471 *** (0.049)	0.390 *** (0.034)
观测值	5272	4824
R ²	0.033	0.035

注: *、**、*** 分别代表在 10%、5%、1% 的统计水平上显著;括号内为稳健标准误。

3. 县域内外农民务工、务工收入与福利水平: 一个比较

农民工回流现象已成为当前农村劳动力迁徙的新特征。2010—2019 年《全国农民工监测调查报告》数据显示,我国外出农民工占比从 2010 年的 63.3% 下降至 2019 年的 59.9%,而本地农民工占比则从 36.7% 提高到 40.1%。中国劳动力动态调查(CLDS)数据显示,中国农村回流劳动力比例显著提高,由 2014 年的 13.02% 提高到 2018 年的 16.60%。本节进一步根据务工地区的差异将农民工区分为县域内务工和县域外务工,考察工资性收入增长对农民工福利水平的影响。表 5 的估计结果显示,县域内务工的农民工,其工资性收入对其幸福感、公平感和安全感均有正向影响,显著提高了其公平感和安全感;但对县域外务工的农民工而言,工资性收入的提高不仅无益于提高其福利水平,还会显著降低其安全感。事实上,远距离外出农民工往往面临着人户分离、地域分割、融入隔阂等一系列问题,由此陷入“福利诅咒”。相反,以县域为载体的城乡融合发展无疑能够有效缩小其文化距离、心理距离和社会认同距离,实现“进得来,留得住”,提高农民工的获得感。

表 5 县域内外工资性收入对农民工福利水平的影响

变量	县域内务工			县域外务工		
	幸福感	公平感	安全感	幸福感	公平感	安全感
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
工资性收入	0.003(0.003)	0.006 ** (0.003)	0.004 * (0.002)	-0.023(0.018)	-0.011(0.020)	-0.022 ** (0.011)
其他控制变量	控制	控制	控制	控制	控制	控制
村庄虚拟变量	控制	控制	控制	控制	控制	控制
常数项	2.911 *** (0.151)	1.939 *** (0.317)	2.268 *** (0.230)	5.105 *** (0.838)	3.671 *** (0.796)	3.164 *** (0.553)
观测值	5688	5688	5687	415	415	415
R ²	0.083	0.137	0.154	0.581	0.484	0.177

注: *、**、*** 分别代表在 10%、5%、1% 的统计水平上显著;括号内为稳健标准误。

4. 县域经济发展、县域内城乡融合与居民福利水平

县域内城乡融合,在本质上可以表达为两个方面的融合:一是作为融合过程的要素流动,二是作为融合结果的福利改善。表 6 分别汇报了县域经济发展对两方面融合的影响的估计结果。为了考察融合过程中的要素流动,本节利用 CLDS 问卷中农民工“社会融入”的问项“与本地人交往频率”、“本地定居意愿”和“本地入户意愿”,来表征县域内农民工的融入状况。估计结果显示,县域经济发展水平越高的地区,农民工不仅与本地人交往频率更为密切,而且有更为强烈的定居、入户意愿,从而表达了农民就地就近就业与县域城镇化的可能性趋势。同时,进一步考察县域经济发展对县域内城乡居民福利水平的影响,估计结果显示,县域经济发展规模越大,越有益于提高县域居民的幸福感、公平感和安全感。这意味着,发展壮大县域经济是造福城乡、推进乡村振兴、促进共同富裕的重要策略选择。

表 6 县域经济对城乡融合与居民福利的影响

变量	农民工县域融入			县域居民福利		
	本地交往频率	本地定居意愿	更换本地户口	幸福感	公平感	安全感
县域经济规模	1.153 *** (0.354)	2.955 *** (0.462)	0.580 *** (0.179)	2.552 * (1.442)	1.956 (1.474)	0.414 *** (0.047)
其他控制变量	控制	控制	控制	控制	控制	控制
常数项	1.979 *** (0.420)	2.284 *** (0.468)	1.177 *** (0.190)	2.200 *** (0.459)	1.969 *** (0.497)	2.784 *** (0.053)
观测值	315	427	353	9323	9323	9321
R ²	0.144	0.235	0.071	0.158	0.102	0.029

注: *、* *、* * * 分别代表在 10%、5%、1% 的统计水平上显著;括号内为稳健标准误。

六、结论与讨论

促进中国城乡融合发展,绝非简单的经济问题或要素流动问题。本文不仅揭示出中国“城”与“乡”关系演化格局的历史遗产及其影响,而且剖析了中国城镇化发展现实情境中的制度根源及其约束。分析表明,在宏观上要实行战略调整,实现“大国大城”与“大国小城”两条腿走路,推进以县城为载体的新型城镇化,将是我国发展方式转型的重要阶段性策略。本文的主要结论是:

第一,主流的二元结构理论和涓滴经济理论,并不能成为中国城乡融合发展的选择逻辑。中国过去的经济极化与大城市扩张的发展模式,通过动员和调动乡村资源,走的是一条低成本(人口红利、土地红利)的发展路径。这种发展路径不仅未能在工业化、城镇化的发展进程中有有效化解城乡二元结构问题,反而带来了巨大的城乡差距和收入差距。两大理论假说对中国来说只可视之为一个“神话”,而非中国未来城镇化道路与经济发展的良策。

第二,在中国历史上,城市与乡村存在着长时期的分割关系,古代城市对农村的统治、剥削和歧视形成了“顽固”的心理城墙,而广大村域形成的可自我实施的非正式秩序和生活内圈也构成了共同的生存共识和排外壁垒。可以说,城乡融合对中国而言不仅是一个经济发展问题,更为重要的是一个化解文化隔阂、融聚社会认同、构建发展桥梁的社会问题。因此,应该从历史遗产的角度重新审视并理解县域内城乡融合的经济意义、社会意义和历史意义。

第三,中国城乡融合发展面临着由制度遗产所带来的内生性窘境。分税制改革及其直接所诱发的 GDP 偏好与谋求土地财政,成为“大城市偏向”的重要制度根源。在中心城市不断扩张的同时却带来了小城镇发展的严重滞后和农村发展的凋敝与式微。因此,做大做强县城,推进农村城镇化,通过“大国小城”盘活农村资源,加快乡村振兴步伐,推进县域经济发展,成为具有

时代价值的重要策略选择。

第四,以县城为载体的城乡融合发展能够有效改善居民的福利水平,缩小城乡收入差距,促进农业转移人口的就近就地就业与县域城镇化。因此,中国的城镇化道路模式应该实施阶段性的战略转型,在“大国大城”的基础上推进“大国小城”战略,弥补小城镇发展的短板,加快以县城为载体的新型城镇化,由此以乡村“镇”兴全面实施乡村振兴并推进县域内的城乡融合发展,谋求社会福利的最大化。

中国几十年经济高速增长的历史经验告诉我们,一个以分税制为核心的制度改革,能够广泛动员农村资源并支撑“大国大城”的发展模式,同样,我们也有理由相信,做大做强县城,推进农村城镇化,必然会盘活农村资源,加快乡村振兴步伐,推进县域经济发展。未来可能的改革重点是:第一,推动体制改革,取消“市管县”,回归“省管县”;第二,促进城乡融合,既要开放县城与中心镇的“城门”,更要打开“村门”,打破传统的乡村治理体系,化解农村土地制度的封闭性与村庄集体成员权的排他性^[31],促进要素的流动尤其是向县城与中心镇的相对集中;第三,推进乡村“镇”兴,打造小城镇产业集群,形成县域(县城)、乡镇(中心镇)与村庄(中心村)的联动融合,通过功能分工与城市群、都市圈对接,融入经济大循环与统一大市场,将是加快推进我国县域内城乡融合发展的基本线索。

参考文献:

- [1] 陆铭. 大国大城: 当代中国的统一、发展与平衡[M]. 上海: 上海人民出版社, 2016.
- [2] 罗必良, 洪炜杰. 城镇化路径选择福利维度的考察[J]. 农业经济问题, 2021, 42(9): 5-17.
- [3] Lewis W A. Economic Development with Unlimited Supplies of Labour[J]. The Manchester School of Economic and Social Studies, 1954, 22(2): 139-191.
- [4] Wang J. China's Regional Disparity in Demographic Transition: Spatial Analysis[J]. The Review of Regional Studies, 2008, 38(3): 289-317.
- [5] Zhang Q, Zou H. Regional Inequality in Contemporary China[J]. Annals of Economics and Finance, 2012, 13(1): 113-137.
- [6] Cheong T S, Wu Y. Regional Disparity, Transitional Dynamics and Convergence in China[J]. Journal of Asian Economics, 2013: 291-14.
- [7] 陈吉元, 胡必亮. 中国的三元经济结构与农业剩余劳动力转移[J]. 经济研究, 1994, 29(4): 14-22.
- [8] 陆铭, 向宽虎, 陈钊. 中国的城市化和城市体系调整: 基于文献的评论[J]. 世界经济, 2011, 34(6): 3-25.
- [9] 武力. 1949—2006年城乡关系演变的历史分析[J]. 中国经济史研究, 2007(1): 23-31.
- [10] 叶超. 体国经野: 中国城乡关系发展的理论与历史[M]. 南京: 东南大学出版社, 2014: 63-83.
- [11] 冈纳·缪尔达尔. 亚洲的戏剧: 南亚国家贫困问题研究[M]. 北京: 商务印书馆, 2015: 88-98.
- [12] 艾伯特·赫希曼. 经济发展战略[M]. 北京: 经济科学出版社, 1992: 169-172.
- [13] 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): 1-84.
- [14] 何立新, 潘春阳. 破解中国的“Easterlin悖论”: 收入差距、机会不均与居民幸福感[J]. 管理世界, 2011(8): 11-22.
- [15] Lucas R E. Why doesn't Capital Flow from Rich to Poor Countries? [J]. The American Economic Review, 1990, 80(2): 92-96.
- [16] 费孝通. 乡土中国[M]. 北京: 作家出版社, 2019: 13.
- [17] 费尔南·布罗代尔. 十五至十八世纪的物质文明、经济和资本主义: 第1卷[M]. 北京: 商务印书馆, 2017: 610.
- [18] 鲁西奇. 中国历史的空间结构[M]. 桂林: 广西师范大学出版社, 2014: 325-342.
- [19] 金其铭. 中国农村聚落地理[M]. 南京: 江苏科学技术出版社, 1989: 21.

- [20] 罗必良, 耿鹏鹏. 乡村治理及其转型的产权逻辑[J]. 清华大学学报(哲学社会科学版), 2022, 37(3): 188-204.
- [21] 魏守华, 杨阳, 陈琬隆. 城市等级、人口增长差异与城镇体系演变[J]. 中国工业经济, 2020(7): 5-23.
- [22] 魏后凯. 中国城镇化进程中两极化倾向与规模格局重构[J]. 中国工业经济, 2014(3): 18-30.
- [23] 王焱, 年猛. 政府“偏爱”与城市发展: 文献综述及其引申[J]. 改革, 2014(8): 141-147.
- [24] 罗必良. 分税制、财政压力与政府“土地财政”偏好[J]. 学术研究, 2010(10): 27-35.
- [25] 孙秀林, 周飞舟. 土地财政与分税制: 一个实证解释[J]. 中国社会科学, 2013(4): 40-59.
- [26] 张露, 罗必良. 构建新型工农城乡关系: 从打开城门到开放村庄[J]. 南方经济, 2021(5): 1-13.
- [27] 罗必良, 李尚蒲. 地方政府间竞争: 土地出让及其策略选择——来自中国省级面板数据(1993—2009年)的经验证据[J]. 学术研究, 2014(1): 67-78.
- [28] 周黎安. 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J]. 经济研究, 2007, 42(7): 36-50.
- [29] 曹春方, 马连福, 沈小秀. 财政压力、晋升压力、官员任期与地方国企过度投资[J]. 经济学(季刊), 2014, 13(4): 1415-1436.
- [30] 李尚蒲, 罗必良. 城乡收入差距与城市化战略选择[J]. 农业经济问题, 2012, 33(8): 37-42.
- [31] 耿鹏鹏, 罗必良. 农地确权是否推进了乡村治理的现代化[J]. 管理世界, 2022, 38(12): 59-75.

(责任编辑: 宋雪飞)

Understand the Integrated Development of Urban and Rural Areas with in the County

LUO Biliang, GENG Pengpeng

Abstract: Both Lewis's dual economic theory and the “polarization-diffusion” effect of urbanization and its associated trickle-down economic thought are in contrast to the reality of China's urban and rural development. Especially considering the institutional genes of the historical heritage and hierarchical property rights that separate urban and rural areas in China, the integrated development of urban and rural areas in China is faced with endogenous difficulties. County is the basic unit of national macro governance and the core carrier of gathering rural population and integrating rural and urban areas. This paper finds that the integration of urban and rural development with the county seat as the carrier can effectively improve the welfare level of residents and narrow the urban-rural income gap. The article emphasizes that China's urbanization road mode should implement phased strategic transformation, promote the strategy of “big country small town” on the basis of “big country big city”, make up for the shortcomings of small town development, speed up the new urbanization with county town as the carrier, and thus comprehensively implement the rural revitalization and promote the integrated development of urban and rural areas within the county, and seek the maximization of social welfare.

Keywords: Integrated Urban and Rural Development; Urban-rural Segregation; Class Property Rights; County Economy; Welfare of Farmers