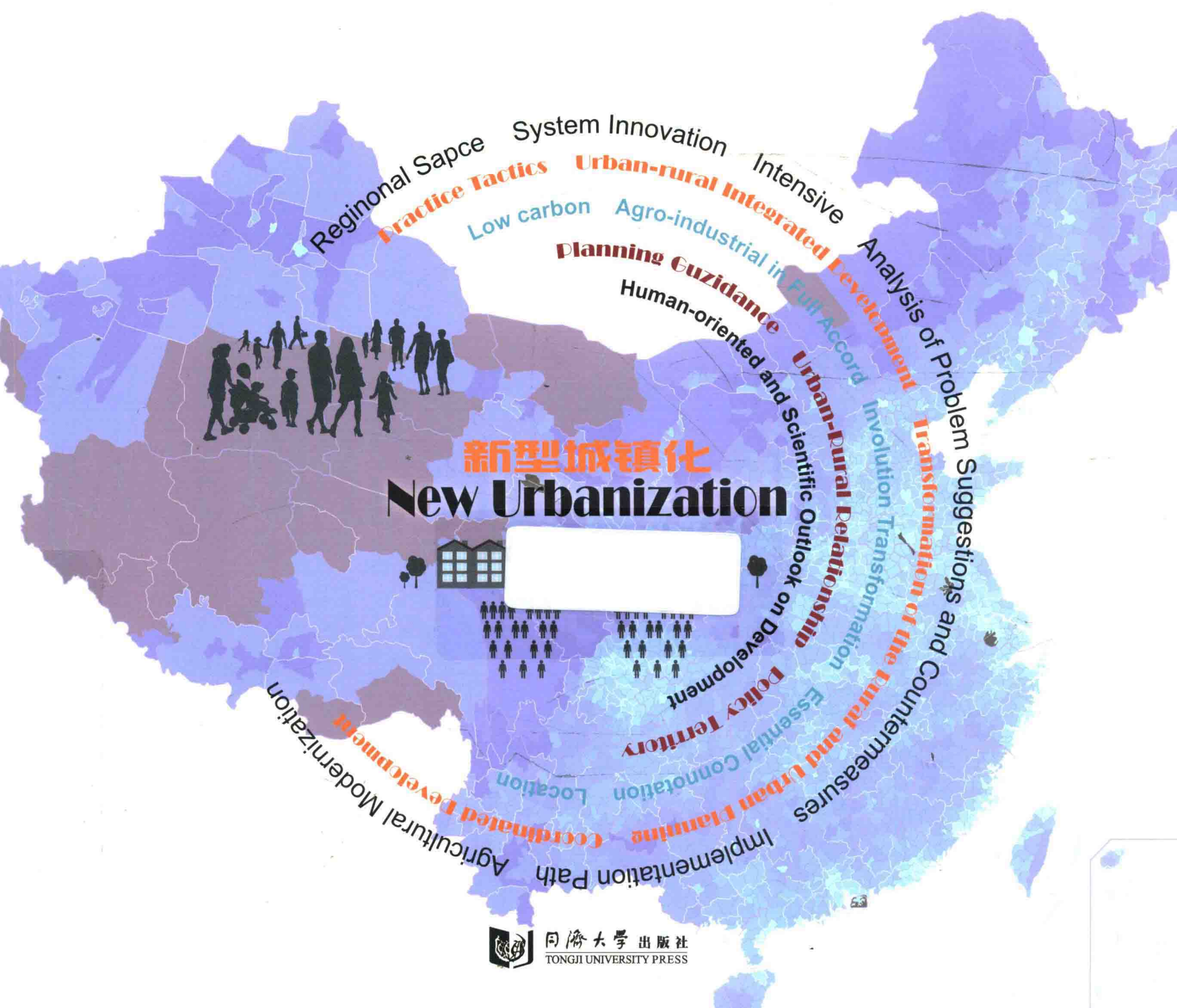


主 编 张 立 陆希刚

新型城镇化——转型与应对

受国家自然科学基金资助 (51208362)



同济大学出版社
TONGJI UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

新型城镇化：转型与应对 / 张立，陆希刚主编.

上海：同济大学出版社，2014.4

(理想空间；61)

ISBN 978-7-5608-5474-8

I. ①新... II. ①张... ②陆... III. ①城市化

—研究—中国 IV. ①F299.21

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第071219号

理想空间

2014.04(第六十一辑)

编委会主任 夏南凯 王耀武

编委会成员 (以下排名顺序不分先后)

赵民 唐子来 周俭 彭震伟 郑正

夏南凯 蒋新颜 缪敏 张榜 周玉斌

张尚武 王新哲 桑劲 秦振芝 徐峰

王静 赵万民 张亚津 杨贵庆 张玉鑫

胡献丽 焦民 施卫良

执行主编 王耀武 管娟

主 编 张立 陆希刚

责任编辑 由爱华

编 辑 管娟 郭长升 陈明龙

责任校对 徐春莲

平面设计 陈杰

网站编辑 郭长升

主办单位 上海同济城市规划设计研究院

承办单位 上海怡立建筑设计事务所

地 址 上海市杨浦区中山北二路1111号同济规划大厦1107室

邮 编 200092

征订电话 021-65988891

传 真 021-65988891-8015

邮 箱 ideal-space2008@163.com

售书QQ 575093669

淘宝网 <http://shop35410173.taobao.com/>

网站地址 <http://id-space.com.cn>

广告代理 上海旁其文化传播有限公司

出版发行 同济大学出版社

策划制作 《理想空间》编辑部

印 刷 上海锦佳印刷有限公司

开 本 635mm x 1000mm 1/8

印 张 16

字 数 263000

印 数 1-10000

版 次 2014年4月第1版 2014年4月第1次印刷

书 号 ISBN 978-7-5608-5474-8

定 价 55.00元

编者按

2014年3月中旬《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》正式发布，这是全世界第一份国家层面的城镇化规划，也是我国新一届政府的施政纲领。该规划明确指出“城镇化转型发展的内在要求更加紧迫……城镇化转型发展的基础条件日趋成熟”。新型城镇化的命题，宏大而又现实，或许我们没有充足的时间去等研究清晰之后再行实践。我们始终在“边干边学”，在实践中去丰富、去完善、去提升对新型城镇化的理解。

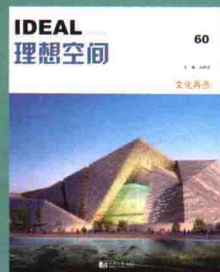
本辑《理想空间》向政府、学术机构、设计院等不同的部门征集了城镇化的实践和研究成果，包括若干省份的建设厅、地市规划管理部门、高等院校、科研院所、规划设计院，也包括国外的大学科研人员等。作者广泛的工作背景提供了多元的视角，为我们深入思考新型城镇化提供了讨论的平台，让我们能够进一步地理解新型城镇化内涵，以应对当下的转型发展。

本专辑分为四个部分，第一部分是大师访谈，邹德慈院士回顾了新型城镇化提出的背景，结合自己几十年来的工作经验，谈了对新型城镇化的思考，指出人的城镇化是新型城镇化的核心。第二部分是主题论文，赵民教授阐释了新型城镇化的内涵及其实践意义，指出城镇化战略或规划的制定，不仅仅要描绘蓝图，更重要的是要研究其背后经济、社会发展的机制；沈关宝教授梳理了恩师费孝通先生的小城镇研究，阐明了小城镇在城镇化进程中的重要作用；李建军教授深入剖析了快速城镇化过程中大城市地区形成的城中村和城边村现象，并提出了若干化解的思路；张立和赵民教授进一步厘清了新型城镇化与城乡统筹及健康城镇化的关系，进而总结了新型城镇化研究需要重点关注的九个关键问题，并提出了城镇化转型的思考。

第三部分为专题案例，按照东部、中部、西部和东北划分的四个空间单元，由不同工作背景的作者分别撰文，结合工作和研究经验提出了对新型城镇化的理解 and 实践工作的经验。编者对每一部分的文章作了导读和点评，希望对读者的理解和思考有所裨益。

第四部分是国际经验研究，有关作者梳理了发展中人口大国的城镇化进程，总结了经验教训，希望能引发我们对城镇化背后的规律性的思考，避免重蹈某些覆辙。

上期封面：



CONTENTS

目录

访谈

- 004 邹德慈院士访谈：新型城镇化提出的背景及其认识和思考

主题论文

- 006 “新型城镇化”的概念辨析及其实践意义——暨《国家新型城镇化规划 2014-2020》研读体会 \ 赵 民
008 小城镇·大思索——略论费孝通的小城镇研究 \ 沈关宝
010 基于城乡关系视角的大城市—村庄规划模式批判 \ 李建军
014 新型城镇化：转型发展与应对策略——论新型城镇化的九个关键问题 \ 张 立 赵 民
018 新型城镇化：湖北省的思考和战略 \ 黄亚平

专题案例

东部城镇化

- 021 东部地区：城乡统筹发展，破题新型城镇化——主编导读 \ 赵 民 陆希刚 张 立
023 基于城乡发展一体化的城乡统筹规划思考——以江苏为例 \ 陈小卉 邵玉宁
027 基于新型城镇化背景下的福建省城镇空间发展研究 \ 王建萍
030 “三大合作社”推进新型城镇化发展——昆山市发展三大合作社的实践与启示 \ 陈 雪 王海滔 雷 诚
034 新型城镇化背景下城乡规划的转型思考 \ 顾 浩 赵佩佩 孙加凤
038 内卷与城镇化——基于莱芜市的案例研究 \ 陆希刚
041 城乡规划视角下上海新市镇发展问题分析与对策建议 \ 陆勇峰 张 捷
046 基于社区建设的市域村庄布点规划探讨——以山东高密市为例 \ 闫 整 王林申 宋 丽

中部城镇化

- 050 中部地区：质量与数量双提升的艰难崛起——主编导读 \ 张 立 陆希刚
052 以“新”为核·以“新”为策——关于安徽省新型城镇化的思考 \ 高冰松
058 新语境下的山西城镇化特征及发展路径 \ 郝晋伟
062 河南省新型农村社区建设及其规划引导——以《南阳市新型城镇体系规划》中新型农村社区推进策略为例 \ 陈 晨 郁海文 吴乘月
068 中部城市群地区新型城镇化的路径探索——以湖南湘潭市为例 \ 陈剑儒 何乐文 赵渺希 文天祚
072 中部三省省会城市群城镇化的时空格局初探 \ 王 静 常黎丽 彭 翀
077 项目拉动与制度创新——江西省城镇化促进策略思考 \ 熊 伟 胡浣晨 陆希刚
082 基于生态安全与空间导向的区域绿道网布局初探——以长株潭城市群区域绿道网规划为例 \ 唐源远 肖 云 刘 钺 文 丽

西部城镇化

- 086 西部地区：西部开发政策驱动城镇化提速——主编导读 \ 陆希刚 张 立
088 西藏城镇化现状与发展对策建议 \ 张 雁 张立群
092 新疆城镇发展和演进机制研究——基于历史视角 \ 黎 威 胡维娜

东北城镇化

- 096 东北地区：农业现代化和新型城镇化——主编导读 \ 陆希刚 张 立
098 关于东北地区城镇空间结构、动力机制和问题的初步探讨 \ 程 遥
103 就地城镇化与农业现代化协调发展的村庄布局规划方法研究与应用——以辽宁省盘锦市为例 \ 马 健 庞光辉 王 越
108 黑龙江省城镇化的区域条件与推进策略 \ 田立臣 周明欣 李志伟

经验教训

- 110 国际经验：发展中国家的教训——编者导读 \ 张 立 陆希刚
112 印度尼西亚的半城市化和规划管制进程 \ 德里克·忽达拉（作）何 莲（译）张 立（校）
118 巴西城镇化历程回顾及启示——时空演变、结构演进和城乡流动 \ 徐 素
121 特定文化和背景下的印度城镇化 \ 古 颖
124 墨西哥城镇化发展研究 \ 邵 琳

Interview

004 Zou Deci Academician of the Interview: Put Forward by the New Urbanization Background and Cognition and Thinking

Top Article

- 006 New Urbanization: Conception and Practice—And Reading Response to National New Urbanization Planning (2014—2010) \Zhao Min
008 Small Town•Big Think—Review on Fei Xiaotong's Small Town Studies \Shen Guanbao
010 Criticisms of Metropolitan–Rural Planning Model Based on Urban–Rural Relationship \Li Jianjun
014 New Urbanization: Transformation, Development and Strategies—The Discussion on the Nine Key Issues for New Urbanization
 \Zhang Li Zhao Min
018 Consideration and Strategy of New Urbanization in Hubei Province \Huang Yaping

Subject Case

Eastern Region Urbanization

- 021 Eastern Region: Urban-Rural Coordination and New Urbanization \Zhao Min Lu Xigang Zhang Li
023 Urban-Rural Integrated Planning Based on Urban-Rural Integrated Development—Jiangsu Province Case Study \Chen Xiaohui
 Shao Yuning
027 Urban Spatial Development Research in Fujian Based on the New Urbanization Strategy \Wang Jianping
030 Tripartite Cooperation to Promote the Development of the New Urbanization \Chen Xue Wang Haitao Lei Cheng
034 Reflections on the Transformation of Rural and Urban Planning under the New-type Urbanization Strategy \Gu Hao Zhao Peipei
 Sun Jiafeng
038 Involution and Urbanization—A Case of Laiwu \Lu Xigang
041 Urban and Rural Planning under the Perspective of Shanghai Problem Analysis and Countermeasures for the Development of a New
 Town \Lu Yongfeng Zhang Jie
046 Discussion on Village Allocation Based on Community Development—The Case of Gaomi, Shandong \Yan Zheng Wang Linshen
 Song Li

Middle Region Urbanization

- 050 Middle Region: Qualitative and Quantitative Improvement in Urbanization \Zhang Li Lu Xigang
052 As “New” as the Nucleus, as “New” as the Policy—Think about the New Urbanization in Anhui Province \Gao Bingsong
058 Study on Shanxi Featured Urbanization Path in New Circumstances \Hao Jinwei
062 Construction of New-Rural Community in Henan Province and its Planning Guidance—The Case of Construction Strategy of New Rural
 Community as in New Urban System Planning in Nanyang City \Chen Chen Yu Haiwen Wu Chengyue
068 Exploring the Path of New Type Urbanization for Cities Agglomeration Area in Central Region—The Case of Xiangtan, Hunan
 \Chen Jianru He Lewen Zhao Miaoxi Wen Tianzuo
072 The Urbanization Spatial-temporal Patterns Exploration of Capital Urban Agglomerations in Three Provinces of Central China
 \Wang Jing Cang Lili Peng Chong
077 Project-boosting and System Innovation—Urbanization Tactics in Jiangxi Province \Xiong Wei Hu Huanchen Lu Xigang
082 Preliminary Research on Regional Greenway Planning—A Case Study of Chang-zhu-tan Urban Agglomeration \Tang Yuanyuan
 Xiao Yun Liu Yue Wen Li

Western Region Urbanization

- 086 Western Region: Multiple Dynamics Urbanization in Western Development Background \Lu Xigang Zhang Li
088 Existing Circumstances and Development Countermeasure of Urbanization in Tibet \Zhang Yan Zhang Liqun
092 A Study on the Development and Evolution Mechanism of Cities and Towns in Xinjiang Uygur Autonomous Region—A Historical
 Perspective \Li Wei Hu Weina

Northeastern Region Urbanization

- 096 Northeastern Region: Agriculture Modernization and New Urbanization \Lu Xigang Zhang Li
098 A Study on the Urban Spatial Structure, Evolution Mechanism and its Problems in Northeast China \Cheng Yao
103 Research and Application of the Coordinated Development of In Situ Urbanization and Agricultural Modernization Village Layout
 Planning—Panjin City in Liaoning Province, for Example \Ma Jian Pang Guanghui Wang Yue
108 Heilongjiang Province Regional Condition and Advance of Urbanization of Strategy \Tian Lichen Zhou Mingxin Li Zhiwei

Experience and Lesson

- 110 International Experience: Lessons from Developing Countries \Zhang Li Lu Xigang
112 Peri-Urbanisation, Planning, and Governance in Indonesia \Delik Hudalah(Writer) He Lian(Translator) Zhang Li(Proofreader)
118 Review of Brazil's Urbanization and its Enlightenment—Spatial Evolution, Structure Changing and Migration \Xu Su
121 Indian Urbanization on the Context of Local Culture \Gu Ying
124 Mexico's Urbanization Research \Shao Lin

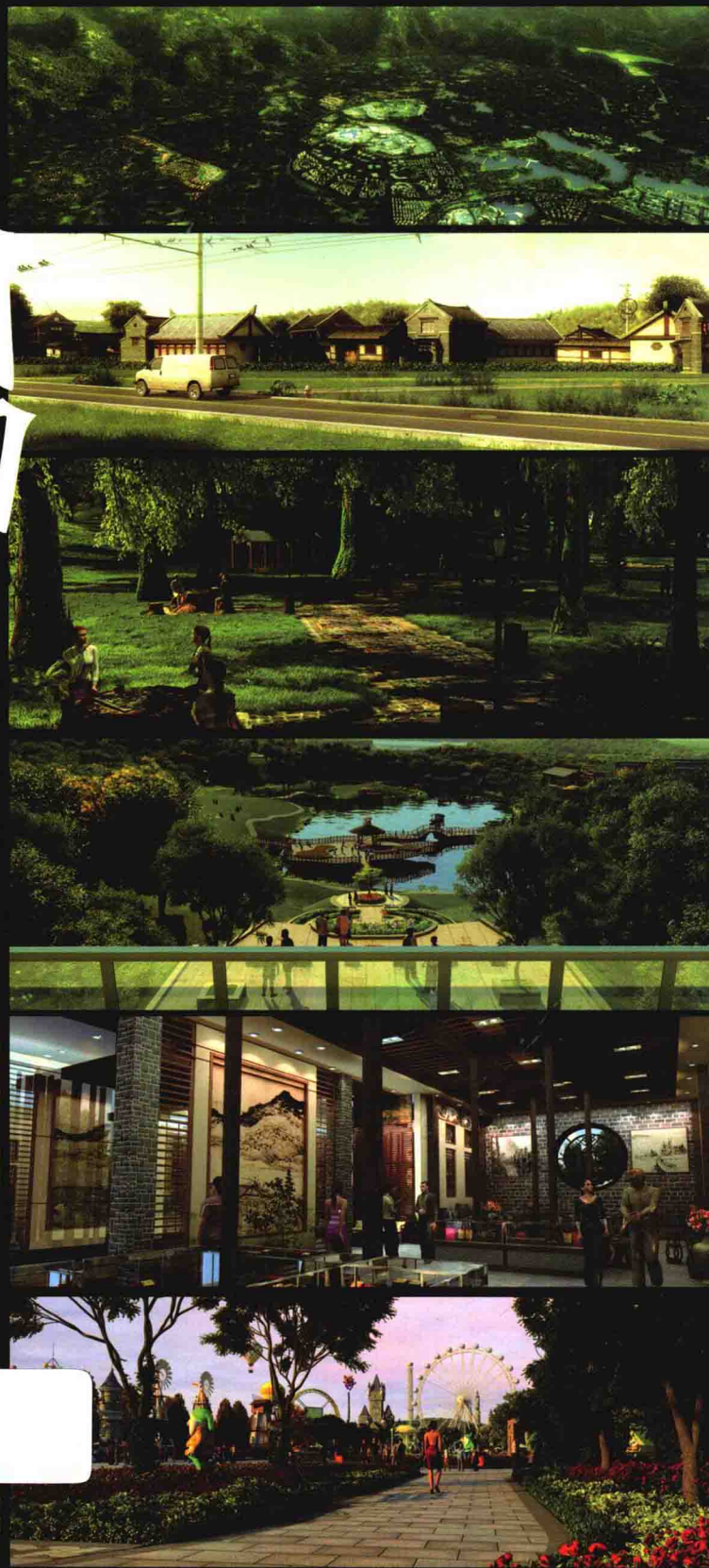
stone

One Stone Digital Technology Co., LTD.
杨浦文化一石数字基地

全国服务热线
4008708800

近期力作

红岛经济区规划展厅宣传片
临沂汤泉古城旅游度假区
云南诺仕达彩云阿地卡
四川盐亭嫫祖陵风景区
张坝桂圆林仿古居



同济大学数字表现合作单位
风语筑数字影片战略合作单位
上海最大的数字服务外包团队

■ 城市数字
宣传片

■ 地产售楼
宣传片

■ 风景旅游
4D电影

■ 效果图
表现

■ 多媒体
演示

地址 1: 上海控江路 1155 号杨浦文化一石数字产业楼

地址 2: 上海国顺东路 800 号艺术区西楼 4 楼

地址 3: 上海国康路 38 号同济规划大厦 908 室

此为试读,需要完整PDF请访问: <http://www.stone-cg.com> Email: stone@stone-cg.com TEL: 021-65976889 021-68399222 021-65975022

CONTENTS

目录

访谈

004 邹德慈院士访谈：新型城镇化提出的背景及其认识和思考

主题论文

006 “新型城镇化”的概念辨析及其实践意义——暨《国家新型城镇化规划 2014-2020》研读体会 \ 赵 民

008 小城镇·大思索——略论费孝通的小城镇研究 \ 沈关宝

010 基于城乡关系视角的大城市—村庄规划模式批判 \ 李建军

014 新型城镇化：转型发展与应对策略——论新型城镇化的九个关键问题 \ 张 立 赵 民

018 新型城镇化：湖北省的思考和战略 \ 黄亚平

专题案例

东部城镇化

021 东部地区：城乡统筹发展，破题新型城镇化——主编导读 \ 赵 民 陆希刚 张 立

023 基于城乡发展一体化的城乡统筹规划思考——以江苏为例 \ 陈小卉 邵玉宁

027 基于新型城镇化背景下的福建省城镇空间发展研究 \ 王建萍

030 “三大合作社”推进新型城镇化发展——昆山市发展三大合作社的实践与启示 \ 陈 雪 王海滔 雷 诚

034 新型城镇化背景下城乡规划的转型思考 \ 顾 浩 赵佩佩 孙加凤

038 内卷与城镇化——基于莱芜市的案例研究 \ 陆希刚

041 城乡规划视角下上海新市镇发展问题分析与对策建议 \ 陆勇峰 张 捷

046 基于社区建设的市域村庄布点规划探讨——以山东高密市为例 \ 闫 整 王林申 宋 丽

中部城镇化

050 中部地区：质量与数量双提升的艰难崛起——主编导读 \ 张 立 陆希刚

052 以“新”为核·以“新”为策——关于安徽省新型城镇化的思考 \ 高冰松

058 新语境下的山西城镇化特征及发展路径 \ 郝晋伟

062 河南省新型农村社区建设及其规划引导——以《南阳市新型城镇体系规划》中新型农村社区推进策略为例 \ 陈 晨 郁海文 吴乘月

068 中部城市群地区新型城镇化的路径探索——以湖南湘潭市为例 \ 陈剑儒 何乐文 赵渺希 文天祚

072 中部三省省会城市群城镇化的时空格局初探 \ 王 静 常黎丽 彭 翀

077 项目拉动与制度创新——江西省城镇化促进策略思考 \ 熊 伟 胡浣晨 陆希刚

082 基于生态安全与空间导向的区域绿道网布局初探——以长株潭城市群区域绿道网规划为例 \ 唐源远 肖 云 刘 钺 文 丽

西部城镇化

086 西部地区：西部开发政策驱动城镇化提速——主编导读 \ 陆希刚 张 立

088 西藏城镇化现状与发展对策建议 \ 张 雁 张立群

092 新疆城镇发展和演进机制研究——基于历史视角 \ 黎 威 胡维娜

东北城镇化

096 东北地区：农业现代化和新型城镇化——主编导读 \ 陆希刚 张 立

098 关于东北地区城镇空间结构、动力机制和问题的初步探讨 \ 程 遥

103 就地城镇化与农业现代化协调发展的村庄布局规划方法研究与应用——以辽宁省盘锦市为例 \ 马 健 庞光辉 王 越

108 黑龙江省城镇化的区域条件与推进策略 \ 田立臣 周明欣 李志伟

经验教训

110 国际经验：发展中国家的教训——编者导读 \ 张 立 陆希刚

112 印度尼西亚的半城市化和规划管制进程 \ 德里克·忽达拉（作）何 莲（译）张 立（校）

118 巴西城镇化历程回顾及启示——时空演变、结构演进和城乡流动 \ 徐 素

121 特定文化和背景下的印度城镇化 \ 古 颖

124 墨西哥城镇化发展研究 \ 邵 琳

Interview

004 Zou Deci Academician of the Interview: Put Forward by the New Urbanization Background and Cognition and Thinking

Top Article

006 New Urbanization: Conception and Practice—And Reading Response to National New Urbanization Planning (2014—2010) \Zhao Min

008 Small Town•Big Think—Review on Fei Xiaotong's Small Town Studies \Shen Guanbao

010 Criticisms of Metropolitan–Rural Planning Model Based on Urban–Rural Relationship \Li Jianjun

014 New Urbanization: Transformation, Development and Strategies—The Discussion on the Nine Key Issues for New Urbanization
\Zhang Li Zhao Min

018 Consideration and Strategy of New Urbanization in Hubei Province \Huang Yaping

Subject Case

Eastern Region Urbanization

021 Eastern Region: Urban-Rural Coordination and New Urbanization \Zhao Min Lu Xigang Zhang Li

023 Urban-Rural Integrated Planning Based on Urban-Rural Integrated Development—Jiangsu Province Case Study \Chen Xiaohui
Shao Yuning

027 Urban Spatial Development Research in Fujian Based on the New Urbanization Strategy \Wang Jianping

030 Tripartite Cooperation to Promote the Development of the New Urbanization \Chen Xue Wang Haitao Lei Cheng

034 Reflections on the Transformation of Rural and Urban Planning under the New-type Urbanization Strategy \Gu Hao Zhao Peipei
Sun Jiafeng

038 Involution and Urbanization—A Case of Laiwu \Lu Xigang

041 Urban and Rural Planning under the Perspective of Shanghai Problem Analysis and Countermeasures for the Development of a New
Town \Lu Yongfeng Zhang Jie

046 Discussion on Village Allocation Based on Community Development—The Case of Gaomi, Shandong \Yan Zheng Wang Linshen
Song Li

Middle Region Urbanization

050 Middle Region: Qualitative and Quantitative Improvement in Urbanization \Zhang Li Lu Xigang

052 As “New” as the Nucleus, as “New” as the Policy—Think about the New Urbanization in Anhui Province \Gao Bingsong

058 Study on Shanxi Featured Urbanization Path in New Circumstances \Hao Jinwei

062 Construction of New Rural Community in Henan Province and its Planning Guidance—The Case of Construction Strategy of New Rural
Community as in New Urban System Planning in Nanyang City \Chen Chen Yu Haiwen Wu Chengyue

068 Exploring the Path of New Type Urbanization for Cities Agglomeration Area in Central Region—The Case of Xiangtan, Hunan
\Chen Jianru He Lewen Zhao Miaoqi Wen Tianzuo

072 The Urbanization Spatial-temporal Patterns Exploration of Capital Urban Agglomerations in Three Provinces of Central China
\Wang Jing Cang Lili Peng Chong

077 Project-boosting and System Innovation—Urbanization Tactics in Jiangxi Province \Xiong Wei Hu Huanchen Lu Xigang

082 Preliminary Research on Regional Greenway Planning—A Case Study of Chang-zhu-tan Urban Agglomeration \Tang Yuanyuan
Xiao Yun Liu Yue Wen Li

Western Region Urbanization

086 Western Region: Multiple Dynamics Urbanization in Western Development Background \Lu Xigang Zhang Li

088 Existing Circumstances and Development Countermeasure of Urbanization in Tibet \Zhang Yan Zhang Liquan

092 A Study on the Development and Evolution Mechanism of Cities and Towns in Xinjiang Uygur Autonomous Region—A Historical
Perspective \Li Wei Hu Weina

Northeastern Region Urbanization

096 Northeastern Region: Agriculture Modernization and New Urbanization \Lu Xigang Zhang Li

098 A Study on the Urban Spatial Structure, Evolution Mechanism and its Problems in Northeast China \Cheng Yao

103 Research and Application of the Coordinated Development of In Situ Urbanization and Agricultural Modernization Village Layout
Planning—Panjin City in Liaoning Province, for Example \Ma Jian Pang Guanghui Wang Yue

108 Heilongjiang Province Regional Condition and Advance of Urbanization of Strategy \Tian Lichen Zhou Mingxin Li Zhiwei

Experience and Lesson

110 International Experience: Lessons from Developing Countries \Zhang Li Lu Xigang

112 Peri-Urbanisation, Planning, and Governance in Indonesia \Delik Hudalah(Writer) He Lian(Translator) Zhang Li(Proofreader)

118 Review of Brazil's Urbanization and its Enlightenment—Spatial Evolution, Structure Changing and Migration \Xu Su

121 Indian Urbanization on the Context of Local Culture \Gu Ying

124 Mexico's Urbanization Research \Shao Lin

邹德慈院士访谈：新型城镇化提出的背景及其认识和思考

Zou Deci Academician of the Interview: Put Forward by the New Urbanization Background and Cognition and Thinking

问：邹院士，您好！非常高兴您百忙之中接受我们的访谈。借着“聚焦中国新型城镇化”第二届金经昌中国青年规划师创新论坛的机会，您再次回到母校，看得出您非常感慨。能和我们交流一下感受吗？

答：我每次回到同济都忍不住“怀旧”，想起年轻时候在同济度过的时光，就难免情不自禁。一方面是想那时候的大学生活，和现在比起来，要更为复杂。学习只是一部分，更多的时间是要拿来搞“运动”。看见现在校园里一心读书的年轻学生，难免对那个年代留给我们这一辈人的印记心怀感慨；另一方面，我也无比怀念当年的老师和同学，前辈的学识与精神、同辈的深情与厚谊不仅充盈在我的学生生涯，更给了我整个人生无比宝贵的财富。随着年龄的增长与同学们的相继离开，这份财富越来越珍贵，他们溶化在我的母校情怀里……

问：感谢您与我们分享这一份作为规划师和同济人的真情实感，也让我们为之深深感动。除了对母校的怀念，您本次来同济大学，更主要的目的是向我们进一步解读“新型城镇化”这一时代命题。我们知道，近些年来中央多次提出要“实施城镇化战略，走新型城镇化的道路”，您能否与我们谈谈“新型城镇化”提出的背景吗？

答：“新型城镇化”这一概念的产生不过两三年，本身也是一个“新”的说法。新的东西无非是建立在对过去历程的回顾、问题的反思以及对未来前景的展望的基础上。

回顾城镇化的进程，我国从1952年起开始工业化，同时也开始了城市化，经历了60年曲折的历程。20世纪90年代后进入快速增长期；2011年底，全国城镇化率51.27%，城镇总人口6.9亿，30年来5

亿人口从农村进入城镇，这个成就世所瞩目。

然而，由于缺乏认识和准备，没有整体而周全的规划，这种城镇化造成了许多问题和困境：在城市地区，存在各种公共设施和基础设施供给上的压力；在农村地区，存在人口长期不能融入城市而产生的“候鸟式”半城市化现象，等等。

这些矛盾和困难使我们更加认识到了提高城镇化质量的重要性。党中央在“十二五”建议中首次提出要注意城镇化的质量和水平，提出了“积极稳妥推进城镇化”的总方针。如果说背景，那么我想这样一个对中国城镇化道路“回顾、反思、展望”的过程，就是提出“新型城镇化”的大背景吧。

问：新型城镇化与传统城镇化的最大差别在于哪里？

答：虽然“新型城镇化”这一概念已经被学界和社会所认同和接受，但我认为它仍然是不成熟的，仍然难以有一个准确的定义。究竟什么才是“新型城镇化”？眼下客观上也无法做出完整全面的概括，而只有往后的实践才能赋予它更为完善的意义。关于“新型城镇化”与“传统城镇化”的差别，有很多人做过探讨，我个人并没有做过系统的研究，只能说有几点简单的认识；可能这些认识也是不成熟的，需要在真正的实践中完善和深化。

首先是对“城镇化”的认识有了一定改变。究竟何谓“城镇化”？为什么要“城镇化”？“城镇化”对于社会发展有什么作用？人们经过实践和思考对这些问题有了更深一层的体会，尤其是认识到城镇化本质上是人的城镇化；它既是现有城镇的扩展，也包括对农业地区、农业的影响。它还涉及政策、制度改革、法规制订、消除体制障碍等一系列“软件”的

支撑，而观念的改变尤为重要。因此可以说城镇化是一项综合、复杂的“社会工程”。这样一种新的理解，相比于传统认识，显然已经有了质的提升。

其次是关于城镇化的衡量标准，人们的聚焦点从“量”转变到了“质”，这是城镇化价值观的根本转变。一直以来，我们的国家和社会都喜欢“增长”，不喜欢见到“停滞不前”，更不能容忍“倒退”，似乎数字和图形的直观变化就能反映水平的高低和好坏。而在我看来这是不正确的，“快”不一定代表“好”，太“快”反而容易产生负面的影响。城镇化要推进，这一点毫无疑问，但是推进不仅仅是数量的上升，更是质量的改进。中国现在的城镇化水平超过了50%，意味着我们已经迎来了一个非常关键的时期，从数字上看也是城镇化进程中一个至关重要的拐点。从今往后，我们追求的不应当再是飞升的数字，数字可能还要有些控制，使它保持在一个较为平稳的水平，甚至是所谓的“下降”。这既是客观规律，也是为了能将力量放在质量的提升上，这是城镇化能够健康、长远地推进下去的必然选择。也就是说，新型城镇化道路对城镇化的首要要求由“快速”变成了“稳健”——“快”不是目的，“好”才是根本。当然，这里面仍是观念转变的问题，比如说具体拿什么来检验城镇化“好不好”？以我对新型城镇化的理解，城镇化的质量应该从其进程的效果来检验和判断，首先要看农村和农民从城镇化进程中得到多少好处。如果城镇化指标提高得很快，农村却存在大量衰退、“空心村”、留守子女、老弱赡养等问题，就不能认为“化”的质量很高。

最后还有一点，就是在城镇化的实现途径上，“城乡统筹”一再被强调，以此为解决城镇化种种问题的必要途径。所谓城乡统筹，无非就是将城镇化的

视角更多地放到农村。城镇化必须兼顾城乡两头，既促进城镇发展，也利于农村和农民生活的稳定。必须认识到，城镇化不仅是城市发展的道路，更是乡村进步的过程。只有农村的生产力提高了，农民的生活改善了，农村的面貌变好了，才能完成真正意义上的城镇化。这可谓是我们倾尽所能、毕生努力所要追求的愿景。

当然，这都是我个人比较直观的认识，没什么系统性，也肯定是不完善的。认识不可能一下子完成，必须在实践中进一步总结和深化。

问：听了您的讲解，我们对新型城镇化的认识更加深刻了。新型城镇化将更加关注人，更加关注农村。那么，您能谈谈新型城镇化下的城乡关系将呈现哪些特点吗？

答：“新型城镇化”的理念毕竟才提出不久，付诸实践之后的结果究竟是怎么样的，很难现在就得出结论。我只能说，提出新型城镇化以后，城乡关系势必会改变，这是毋庸置疑的，而且这种改变也可以说正是我们所追求的。

我想，这种改变首先应该建立在农业和农村的发展上，还有就是城与乡在生产、生活、物质要素的流动、信息内容的共享上更为便捷、和谐、健康和融洽，彼此间实现互动和共生。城市的发展不应当是唯一的关注重点，更不是最终的目的。城乡和谐、互相促进、共同发展才是“新型城镇化”所要追求的目标。

问：看来，新型城镇化的提出是基于对传统城镇化道路的反思，是城镇化发展模式的转型。那么，您能否谈谈，在这个转型的过程中，应该注意哪些问题，或者说，成功实现转型的关键之处是什么？

答：（笑）的确，我和你，我们大家都一样，都是在尝试着摸索这么一条新的道路，尝试着实现这个转型，但毕竟谁都没有成功，现在还没有办法提出一个确切的解答和方案。这个问题的答案应当在运作的过程中去总结；应当由实际的经验来回答。作为学者，我也只是做了一些研究，没有真正地投身实际，所以现在下结论恐怕是为时过早。我只能说一些近几年来的新认识和思路吧。

首先，要提高对“城镇化作为国家战略”重要性的认识，推进健康和谐的城镇化是中国本世纪的一件大事和大工程。其次，城镇化必须兼顾城乡两利，既要促进城镇发展，也要有利于农村和农民生活的稳定，就像之前说的，把视角更多地放到农村、放到人民、放到实践中去。再次，城镇化的路径必须多样化，避免人口大量流入大城市；中小城市、小城镇也

有很多自主创新的模式，值得研究和支持。最后，城镇化与城市规划、城市建设在概念上应划分清楚，否则不利于研究，也不利于实际工作。

总而言之，城镇化涉及方方面面，同时还带有很强的自发性，肯定有很多因素我们尚没有预见到，即使预见到也很难完全掌控，而且人为绝对的控制也不一定就是完全科学合理的。所以，政府在这一过程中所扮演的角色应当是“引导”而非“控制”。一言而概之，我们所要做的工作就是“因势利导”。

问：您说到对城镇化要“因势利导”，那么您能谈谈具体的策略吗？诸如人口流动政策、产业政策、社会服务设施供给，以及城乡统筹、区域空间战略等。

答：具体策略根据不同的地方与实际也会有所不同。这里我只谈几点建议，供参考。

一是由国家和地方政府制订全国和省（自治区）的综合性的城镇化计划，改革二元结构的制度和各项政策设计，变过去基本上由市场驱动、自发、盲目的农民进城运动为有计划和有引导的迁移行为。调查本地区农业富余劳动力资源，有选择地确定流入方向和城镇。接纳（人口迁入）的城镇要安排好就业岗位，并提供住房等生活条件，统筹做好（人口）迁出农村的各项工作，使迁居城市的农民工能在城市定居下来，享受与市民平等的权利，包括就业、居住、教育、医疗、休憩等。这项工作需要一个过程，应该有较长期的计划和思想准备。

二是在区域城镇体系规划和城市规划中落实城镇化计划。要积极发展中小城市及小城镇，提高这些城镇的吸引力；要增加就业岗位，引导农民不要过分集聚于大城市；要改变各地过分追求“城镇群”的形式和取向。

三是在城市规划上落实（城镇中的）农民工的生产和生活用地。现在的问题是，打着推进城镇化的名义，“做大”人口规模是为了圈地。新拓展的用地并不是用来解决产、城的平衡发展问题，而是片面地追求“高端化”。近年来不少大城市热衷于建摩天楼、高尔夫球场、豪华酒店和豪宅等。而建设低收入保障房时，却显得迟缓不力。出现上述这样的现象，是十分不应该的。

四是要加强农村建设的引导。现在的农村建设存在一些“形式主义”的偏向，最突出的如苏南的华西村，把城市的超高层酒店搬到农村。当然，如何进行引导，也还需要进一步的研究。

最后，我建议在国家层面设立城镇化的综合性机构，主要任务是研究和协调。城镇化是一个长期的

过程，要长期跟踪研究。我国地区差异大、人口多，需要管理的事务多；现在是由计生委、统计局、公安部、民政部、农业部、人社部、发改委、住建部等部门来分管城镇化，这就需要统筹协调。城镇化的基础研究、应用研究离不开社会科学、自然科学和工程技术等多学科的交叉和融合，我们要积极培养这方面的学者和人才。

问：感谢您对新型城镇化的深入解读。最后，在城乡规划方面，尤其是对于一名规划师而言，您认为应该怎样更好地服务于国家的新型城镇化战略？

答：规划师归根结底或自始至终是为人民服务的，这一点从来没有变过。每个规划师都要牢记这个使命和职责，因为这不仅仅是个“大道理”，更是要求你始终牢记规划是为了谁，不偏离从人民的视角来思考和衡量问题。只有有了一个正确的价值观，才能做好工作。

还有就是要多思考、多研究。身为学者，勤于思考是素养，更是本分。整个学界要共同努力，形成更多和更丰富的理论成果，这样才能更好地指导实践，并接受实践的检验，在实践的反馈中更新和完善，从而在理论和实践方面，都能不断进步；唯此，新型城镇化的目标就能早日实现。

结束：非常感谢邹院士。您的讲解使我们加深了对新型城镇化战略的理解，并增进了对未来发展的信心。再次感谢您接受我们的访谈，祝您身体健康！

（感谢赵民老师对访谈提纲提供的支持，感谢马克尼为本次访谈提供的协助。）

（访谈记录整理：何莲^[1] 张立^[2]）

注释

[1]何莲，同济大学城市规划系硕士研究生。

[2]访谈人：张立。

受访者简介



邹德慈，1934年出生，1955年毕业于上海同济大学。1986—1996年任中国城市规划设计研究院院长，现任该院学术顾问、教授级高级城市规划师，兼任中国城市规划学会名誉理事长，住建部科学技术委员会委员、住建部城乡规划顾问委员会委员、国家环境保护咨询委员会委员，北京等市的城市规划顾问，清华、同济、重庆、南京、东南等大学兼职教授。1991年获英国谢菲尔德大学荣誉博士学位。2003年被选为中国工程院院士。

“新型城镇化”的概念辨析及其实践意义

——暨《国家新型城镇化规划2014—2020》》研读体会^[1]

New Urbanization: Conception and Practice —And Reading Response to National New Urbanization Planning (2014—2010)

赵 民
Zhao Min

[摘 要] 新型城镇化体现了针对过去城镇化弊端的目标诉求，基于经济支撑的社会转型或人的发展是城镇化的本质。鉴于经济发展的空间不均衡性，不同地区应采取不同城镇化方式和城乡发展策略。城乡规划应多从经济、社会政策角度探讨内在动力机制，而非局限于空间规划设计。

[关键词] 新型城镇化；本质内涵；实践策略

[Abstract] New urbanization indicates new appealing contrast to traditional urbanization. Social transformation or human development supported by economic development is the essence of urbanization. As economic development is spatial-uneven, various ways and tactics of urbanization and rural-urban development is needed according to scenario. Hence, planning should uncover internal dynamics in term of economic and social instead of limited within spatial planning and design.

[Keywords] New Urbanization; Essential Connotation; Practice Tactics

[文章编号] 2014-61-A-006

“城镇化”是一种社会转型过程。正如《国家新型城镇化规划（2014—2020）》（以下简称《城镇化规划》）所指出，“城镇化是伴随工业化发展，非农产业在城镇集聚、农村人口向城镇集中的自然历史过程，是人类社会发展的客观趋势，是国家现代化的重要标志”；“积极稳妥扎实有序推进城镇化，对全面建成小康社会、加快社会主义现代化建设进程、实现中华民族伟大复兴的中国梦，具有重大现实意义和深远历史意义”。

“城镇化”冠之以“新型”则体现了一种政治意愿及特定的目标诉求。凡为新，都是相对而言的，需要有参照系。我认为现在所称的“新型城镇化”，一是可参照历史上的诸如英国的城市化，以及后来的拉美国家的城市化；二是可参照对比我国改革开放后30余年来的城镇化经验。英国的快速城市化发生在工业革命时期，工业和城市的发展以农村破产为代价，历史所记录的是资本原始积累的野蛮历程；上世纪中叶在拉美地区则出现了“过度城市化”，其城市化速

度非常快，但人口集聚与产业发展及市政发展并不同步，城市贫民窟自发绵延，衍生了诸多难以解决的矛盾；目前一些亚非拉国家正在重蹈这一覆辙。而我国改革开放三十年来的城镇化进程，一方面成绩很大，另一方面也存在着诸多弊端。其中包括：城乡发展不协调，人口流动规模庞大，“土地”的城镇化超前于“人”的城镇化；城市空间快速拓展，但是社会转型相对滞后。总结国际和国内的历史经验和教训，我国新时期的城镇化发展要确立和秉持新的发展观，并积极探索新的发展路径。

评判一个地区的城镇化是否健康，主要不是看城镇化的数量指标，而是要综合考察城镇化发展与产业发展的关系、人口转移与社会转型的匹配关系等。目前我国的城镇化水平按官方统计已超过了50%，但是“统计城镇人口”中面含了约16%的农村户籍人口；如果扣除流动性较高的那部分城镇暂住人口，真正的或稳定的城镇化水平远远达不到50%，切不可因“城镇化过半”而自我陶醉。从六

普数据可看出，有些省市的城镇化率与非农化率的差值很大。如浙江省城镇化水平高达61.1%，而非农化率仅为27%；上海的城镇化与非农水平和城镇化水平也相差了约35个百分点。这种人口流动、离土进城，但并不真正完成社会身份转变、也不具有城镇社群认同感的“不完全城镇化”发展模式不应再延续下去了。此外，我国一些城市的“城中村”及外来人口的自发聚居区已有了很大规模，客观上存在着类似于拉美和南亚某些发展中国家的那种不健康聚居环境的蔓延态势。

针对现实中存在的这一不匹配问题，《城镇化规划》将之看成是一个“城镇化健康有序发展”问题，设定的目标是至2020年全国“常住人口城镇化率达到60%左右，户籍人口城镇化率达到45%左右，户籍人口城镇化率与常住人口城镇化率差距缩小2个百分点左右，努力实现1亿左右农业转移人口和其他常住人口在城镇落户”。对于发达地区而言，今后要致力于挤掉城镇化的“水分”，要能够更为包容

和接纳具备条件的外来人口^[1]。要继续解决妨碍外来人口融入城镇的既有“二元”制度问题。

另一方面也要看到,农村户口在现行制度下其“红利”日益凸显,事实上目前很多农民不愿意放弃农村户口、进而彻底融入城镇社区。因此可以说,过去存在的二元社会经济体制导致农民进城难、转身份难的问题,在当今已经演变为部分农村居民自身没有转换身份的意愿。由此可见,城镇化研究和政策制定亟需改变思维定式,真正做到与时俱进。为此,《城镇化规划》用了很大篇章阐述“改革完善城镇化发展体制机制”问题,提出了要“加强制度顶层设计,尊重市场规律,统筹推进人口管理、土地管理、财税金融、城镇住房、行政管理、生态环境等重点领域和关键环节体制机制改革,形成有利于城镇化健康发展的制度环境”等要求。

对于相对欠发达地区,在新型城镇化的推进中产业发展尤为重要。产业要有竞争力,就必须转型和升级,但同时也要兼顾与劳动就业的关系。有些地区的城镇化水平低于经济发展水平,其成因在于制造业主要为资本密集型,所能提供的就业岗位偏少。在我们这样一个大国,城市发展既要培育竞争力及推进高新技术产业的发展,同时时刻不能忘记就业岗位的创造。一言以蔽之,“经济发展”和“安居乐业”共同构成了新型城镇化的基本内涵。

由于地区之间存在着很大的差异,各地的工业化、城镇化战略也应有差异的。特大城市、大城市、中小城市都要从自身条件出发,基于差异而合理制订城镇化发展战略和政策,切忌“一刀切”,这也是新型城镇化的一个基点。特大城市重在参与国际竞争,服务标准和“准入门槛”需要高一些,不能用一般的公平准则来评判。而量大面广的一般城市,包括中小城市和县城,则应加快发展以容纳更多的转移人口;在产业发展上,劳动密集型产业应主要向这些城市转移和集聚。作为国家和大区域“中心”的特大城市,应致力于打造高端产业和现代服务业,而不是与邻近地区搞低层次竞争。《城镇化规划》提出了“实施差别化落户政策”,具体包括:“以合法稳定就业和合法稳定住所(含租赁)等为前置条件,全面放开建制镇和小城市落户限制,有序放开城区人口50万~100万的城市落户限制,合理放开城区人口100万~300万的大城市落户限制,合理确定城区人口300万~500万的大城市落户条件,严格控制城区人口500万

以上的特大城市人口规模。”

对应于新时期我国城镇化发展的多种模式,城镇化的驱动力源自多个方面。一般而言,城镇化需要工业化来推动;但这并不意味着每个地区都要大搞工业。是不是发展工业,适合发展什么工业,搞多大规模,都要从实际出发,因地制宜。比如中西部的很多环境敏感地区,过度发展工业不仅低效而且破坏生态。在这种情形下,人口输出——去外地打工、在外地落户,或是在外地打工、回馈本地生活,从而实现“异地城镇化”、或是“异地工业化、本地城镇化”,这既是理性的选择,也是城镇化的一种可行模式。对于不具备本地工业化条件和难以做大城镇规模的地区,应继续鼓励“异地工业化”和“异地城镇化”;这里的“新”体现在制度创新。比如,税收转移政策——将劳务人口输入地区的部分税收返还给劳务输出地;公益性职业培训制度——有效提升外出务工人员的市场竞争能力;社会保障政策——做实劳务人员的“人头账户”,并且跟着人走。由此,人口“输入”和“输出”地区的利益就能兼顾了。

新型城镇化的政策框架制订,必定是着力于统筹城乡发展。由于历史的原因,我国的农民和农村的发展是与城镇的发展紧密联系在一起;城镇化水平的持续提升,农村问题的有效解决,都与农业人口的减少密切相关。过去30多年的历史表明,农村劳动力为主体的打工经济与我国经济社会和城镇化发展的关系十分密切,但人口自发流动导致了农村传统社会的解构,其弊端日益凸显,不断为人们所诟病,例如大量人口异地迁移造成了输出地农村的“空心化”和“留守儿童”、“留守老人”等困境,输入地社会公共服务压力剧增,而流动人口自身的发展也存在着较大的局限性。由此可见,城镇化发展不能只重视城镇而忽视农村,没有农村发展的健康,也就谈不上城镇发展的新型或成功。《城镇化规划》专门论述了“城乡发展一体化”问题,要求“坚持工业反哺农业、城市支持农村和多予少取放活方针,加大统筹城乡发展力度,增强农村发展活力,逐步缩小城乡差距,促进城镇化和新农村建设协调推进。”就现实而言,我国的农村发展亟需制度创新;或是说,面对农村人口日益减少的大势,一场新的“农村革命”必不可免,它涉及农村生产和生活方式的变革,也涉及农村聚居点的“精明收缩”以及农村社区的重构等新的课题。

《城镇化规划》中也论述了“提高城市规划建设水平”的命题。为了适应新型城镇化发展,亟需提高城市规划工作的科学性,并加强空间开发管制,健全规划管理体制机制。规划工作者需要“创新规划理念”,“把以人为本、尊重自然、传承历史、绿色低碳理念融入城市规划全过程”;“城市规划要由扩张性规划逐步转向限定城市边界、优化空间结构的规划”。这些要求对今后的规划编制有着重要的指导意义。

推进新型城镇化涉及方方面面的工作和创新努力;我认为对于新时期的规划工作者而言,除了要继续做好空间规划和设计外,政策学习和研究也要跟上。在具体的规划项目中,除了物质性规划设计外,需要更多地考虑产业结构、社会结构和发展的内在动力机制,考虑资源环境的承载条件等,唯有对规划地区的经济社会发展条件有深刻的认识,并形成准确的总体判断,才有可能提出好的发展策略和规划方案。

注释

[1] 本文受国家自然科学基金(51208362)资助。

作者简介



赵 民, 同济大学城市规划系, 教授/博导。

小城镇·大思索

——略论费孝通的小城镇研究

Small Town·Big Think —Review on Fei Xiaotong's Small Town Studies

沈关宝
Shen Guanbao

- [摘要] 论文回顾了费孝通关于小城镇半个多世纪的研究历程，诠释了江南小城镇“农工相辅”发展模式的必然性、历程和当前困境，进而对小城镇研究在我国城镇化中的“人口蓄水池”作用进行了评价。
- [关键词] 费孝通；小城镇研究；农工相辅；人口蓄水池
- [Abstract] Reviewing the academic process of Fei Xiaotong's small town studies, this paper interpreted necessity, process and dilemma of "agro-industrial in full accord" pattern in Jiangnan small town. At last, the "population reservoir" role of small town in China's urbanization was discussed.
- [Keywords] Fei Xiaotong; Small Town Study; Agro-industrial in Full Accord; Population Reservoir
- [文章编号] 2014-61-A-008

二十世纪八十年代初，我国著名的社会人类学家费孝通先生通过在江苏吴江县的实地考察，写下了一篇题为“小城镇大问题”的长篇论文，论及有关中国城乡经济、社会发展和城市化道路等多个主题。时至今日，他在文中所阐发的观点对于认识中国真正的国情和指导当前的城市化实践，仍然具有重要的学术意义和现实意义。故在这里概要回顾费先生对此所作的研究，总结他在这一领域所作出的杰出贡献。

一、从“农工相辅”到“工业下乡”

十九世纪的中国是一个积贫积弱、灾难频发的国度。在这一时期出生成长的费孝通，亲眼目睹了他家乡——苏南乡村当时的衰败景象。少年的印象挥之不去，正如他晚年所说，正是由于他对农民生活的强烈关注，促使他从医科改学社会学，想的是救一人之病不如救众生之命，并从此踏上了终生奔波、充满艰辛的田野研究之路。而如何才能使乡村摆脱贫困，如何才能使农民生活富足起来，成了他一生学术追求的终极目标和人生使命。

在费先生于1938年出版的博士论文《江村经济》及以后的著作里，他不仅提出了让学界同行赞誉的“差序格局”这一概括中国社会结构的理论观点，而且还以自己第一手的观察资料，总结中国乡村自古以来的经济结构，即“农工相辅”。

费先生所观察的村庄，地处太湖流域，自古被人誉为“人间天堂”。简而言之，“天堂”里的人们用极其自然的性别分工来为自己的家庭谋福利：牛郎织女、男耕女织。在每个家庭里就用这样的亦工（手工

业）亦农的方式创造富足有余的日常生活。因此，在某种意义上说，牛郎和织女的传说并不仅仅是中国人对绵绵情爱的认同，而是数千年来中国乡村经济结构的真实写照。

然而，到了费先生考察的年代，斗转星移，“天堂”里的生活好景不再。那时有两大致命的因素不仅残酷地撕裂了这一天然纽带，而且彻底地摧毁了农耕和家庭手工业的基础：第一个因素是人口增长条件下的土地兼并，从而使农夫无自己的土地可耕；第二个因素是在全球市场逐步形成条件下的中国土丝价格骤降。这两大因素叠加的结果自然是农村经济的凋蔽。而此时，中华民族正遭遇外部强敌入侵，内部国共两党纷争，故年轻的费先生不无激情地在论文的结尾写道，不管有多大的政治分歧，中国农民的饥饿是每个中国人必须正视的社会现实！

在这里重提这段人们熟知的历史，一方面是借此展示费先生作为社会研究者对社会事实的宗奉和政治上的超然，这无疑是晚学之辈的楷模。在另一方面，在中国经济奇迹般崛起之时，应以前车为鉴，冷静而理性地思索中国民族的复兴之路。

新中国建立之后，土地改革和相对封闭的外部环境使处于崩溃边缘的乡村经济窘境得以暂时缓解。而分得土地之初农民的劳动热情又使耕地的产量有所提升。然而，当费先生在农业合作化中期再次来到江村重访时，听到的却是农民对缺钱花的抱怨。对此，在深入调查的基础上，费先生发现尽管农民家里有较为充足的口粮，但原先的农工相辅在集体化的大家“家”里却没有获得应有的重视。加上当时政府实行的“统购统销”政策变相取消了原本相对自由的农村

市场，除了蚕丝外，其他诸如饲养家畜、家禽之类的副业也受到以粮食生产为主的指导思想的制约。

在这种情况下，费先生从学者的良知出发，在重访江村的论文里重提他在《乡土重建》一书中关于工业下乡的主张。他认为英国工业化初期，由于机器生产的动力源于蒸汽，所以人口向城市的迁移不可避免。而中国作为后发国家，科技发展已使工业化的能源由电力取代蒸汽，这种技术的进步，为工业的下乡提供了可能性。尽管在费先生的研究视野里，对于城市的集聚效应没有给予足够的关注。但显而易见，费先生的工业下乡主张成了改革开放后亿万农民兴办乡镇企业的理论依据。改革之父邓小平曾把乡镇企业的崛起称作是“异军突起”，而费先生在研究之初就敏锐地意识到乡镇企业与当时经济体系的本质不同，他认为中国东部农民的这一实践意义非凡，必将成为中国经济体制改革的实验与先导。

但是1950年代中期的政治气候与改革开放后的民众实践不可同日而语，费先生因谗言而惨遭长达28年的不公平对待。直到1980年代初，他才重获自由，并迫不及待地来到江村，依据对社会大变迁的追踪资料，重新谱写工业下乡（乡村工业化）和小城镇发展这篇事关中国改革全局的大文章。

所谓事关中国改革全局，指的是费先生关于乡镇企业性质的研讨和对苏南、温州两大模式的比较。对于前者，费先生认为，尽管乡镇企业是农民集体兴办的，植根于“农工相辅”的文化传统，但它毕竟是民营企业，为当时的经济体制所不容。所以费先生不仅对其作冷静客观的科学分析，而且抱着极大的热情去为乡镇企业正名，争取其合法地位。比如在80年

代初的一次春节团拜会上，在改革之初的特殊政治气氛里，费先生以“我带来了家乡的好消息”为题，在北京人民大会堂做了热情洋溢的发言，称乡镇企业不仅改变了乡村面貌，而且将会奠定中国经济的新格局。这在乍暖还寒的政治季节里，需要有多大的学术勇气才能做到。

对于苏南模式和温州模式的比较研究，是在费先生从一点到多点再到整体的类型比较方法论指导下进行的。费先生在充分肯定苏南乡镇企业发展的同时，也密切关注这种企业的产权和运行、管理方式。他认为正因为乡镇企业的资产属集体所有，所以它的运行、管理方式不可避免地与国营企业有某种相似性。在多篇论文中，费先生把这种相似性称为“小国营”，并敏锐指出在其发展到一定阶段后，这种“小国营”将有可能引起自滞。带着这样的预见，费先生来到浙江温州，看到那里的乡镇企业绝大部分由私人或合股兴办，同时有相对独立的市场体系。当费先生在温州听说大约有10万名推销员在全国各地开拓市场的报告后，他显得异常兴奋，当即决定亲自观察当时十分兴旺的桥头纽扣市场和乐清的小家电市场。随后，他以“小商品大市场”为题作文，对温州模式作了总结，并预言与苏南模式相比，温州的乡镇企业更有活力，并对中国的经济改革更具借鉴意义。

可以毫不夸张地说，费先生的这篇大文章不仅为乡镇企业的健康发展提供理论依据，而且为社会主义市场经济的有序展开和民营企业的合法化作出了他作为一名中国农民代言人应做的贡献。

二、从“离土不离乡”到“人口蓄水池”

在费先生早期的著作里，中国的人口与土地的矛盾是他给予充分关注的另一个主题。他认为在中国，特别是东南沿海，影响农民生活的基本矛盾是人多地少。而人口对于土地的超载是我国传统手工业兴盛的主要原因，也是苏南农村乡镇工业遍地开花的根本动因。

从某种意义上说，费先生对小城镇的系列研究就始于他对人口问题的思考。1982年底，费先生要求我深入到江苏吴江县（现为吴江市）的每个小城镇，了解这些小城镇的人口变化。于是我进行了近两个月的实地调查，发现从1949年到1979年，除了作为县治的松陵镇外，其他所有小城镇在这30年间户籍人口不断下降，下降幅度一般在1/3左右，有的甚至高达一半以上。

那么，为什么在同一时期全国人口增长了近一倍，而小城镇的人口非但不涨反而减少呢？对此，我当时只想到西方社会学理论里讨论的所谓“逆城市

化”概念。但费先生却从城镇的功能出发作分析，他认为农村地区的小城镇在进入商品经济以后，其主要功能是农村和城市之间的商品集散。因此，在1953年我国实行的经济政策取消了商品经济以后，小城镇的商业功能日渐萎缩，城里居民从无以为业到无以维持生计。再加上60年代后一次又一次的下乡运动，人口不断向乡村挤压。因此，小城镇人口下降的现象是国家政策的必然结果，而不是什么“逆城市化”。这一分析结论使当时初学的我茅塞顿开，也决意追随费先生，深入民众的实践，做力所能及的学理解释。

乡镇工业的蓬勃发展是当时苏南民众最引人瞩目的实践，随着企业数量和规模的不断扩大，有越来越多的企业在小城镇兴办起来。与此同时，有越来越多的来自农村的剩余劳动力进镇做工，并从最初的亦工亦农的兼业状态向全职的企业职工过渡。在这种情况下，几乎所有的小城镇都得到前所未有的复苏，在镇活动的人口急剧攀升。以著名的江南丝绸古镇盛泽为例，在短短的四五年内，人口总量就突破10万（1985），几乎翻了一番。与此同时，城镇的经济实力增强，在80年代中期以后，小城镇的面貌也日新月异，日渐繁荣。

费先生用“离土不离乡”来形容那些白天进城镇工作，晚上返回农村生活的乡镇企业职工。他不仅把“离土不离乡”作为“苏南模式”的一大特点，而且还把这种独特的城市化进程与欧美工业化初期的城市化进行比较。他认为西方的城市化是在迫使乡村居民举家迁移的过程中实现的，而中国的城市化却从劳动力只身进城起步，劳动大军每天或者定期在城乡之间如同钟摆一般地来回流动。因此，他又称这部分劳动力为摆动人口。

摆动人口这种特有的城市化方式的出现绝非偶然。在费先生看来它既有深刻的根源，又具有多重功能。

首先，中国传统的家庭观念和乡土观念是人们采用这种方式的根本原因。家在任何社会都是基本的生活单位，然而儒家的家国天下理念把这一基本单位与国家民族联系起来，强化了家在社会中的核心地位。而乡土观念则是数千年农耕社会固有的地理空间概念。因此，费先生的同行许烺光先生曾对美国人与中国人作比较研究，认为中国近代资本主义之所以没能得到发展，原因之一是家的香火观念和安土重迁，正是这两者限制了中国人的开拓进取性和冒险精神。因此，把工厂开在自家门口的小城镇上，进镇打工如同下河捕鱼一般，从事传统副业的热情使摆动人口越来越多，直至到新世纪以后演化为有数亿人口之巨的“民工潮”。

其次，从经济上看摆动人口，我们不难获得中

国的工业化是以密集的劳动力去替代资本的结论。在所有发展中国家，由于在工业化时序上的后起，因此遇到的瓶颈问题几乎是雷同的，那就是资本的稀缺。这也是我国改革开放以后，各级政府不遗余力地招商引资的主要原因。这种资本匮乏的状况对于民间的乡镇企业而言尤为严重。于是，苏南民众的创举之一就是因陋就简，用丰富的劳动力资源来部分弥补资本的不足。现在看来正是这种先替代后积累的办法，使我国的工业化走出窘境。用经济学的术语来说，人口红利发挥了巨大作用。另一方面，由于大多数乡镇企业职工生活在农村，大大减轻了企业在劳动力再生产方面的投入，从而使早期的高积累成为可能。由此可以这样认为，中国巨大的人口数量利弊相当，真可谓“成也萧何，败也萧何”。

再次，从城市化本身来看，这种方式既有当时大中城市发展的不充分、无法吸纳农村人口进城的无奈，又是城市化分阶段推进、人口逐级进城的必然。当时，费先生让我作了一个简单的推算，即按发达国家有90%以上的城市人口作为标准，如果我国要达到同样水平的城市化，要新建多少如同上海那样的千万人口大城市？我告诉费先生，大约要建90个上海。费先生又问需要多少时间，我答，如果从上海的百年历史计，要9千年。这当然是一种研究闲暇的游戏。但费先生就从中提出小城镇可作为中国城市化的“人口蓄水池”的战略构想。他认为在大中城市的经济水平尚未提高的情况下，如果全国约3 000个县治镇和约5万个城镇都能像东部沿海那样发展起来，每个镇多则数万、少则数千地吸纳乡村人口的话，那将能在城市化过程中发挥不可估量的作用。所以费先生形象地把小城镇比喻为“人口蓄水池”。同时，费先生还认为，无论是从居住环境的优化，还是从乡村人口进入城市需要经过较长的市民化训练而言，小城镇都可以是现实的选择。

现在，费孝通先生虽已驾鹤西去，但他留给我们的精神财富将是永恒的。在对中国城市化的研究思索中，他所提出的理论观点富于启迪，他的不少洞见正在成为今天的现实。费先生曾说，中国工业化和城市化，乍看起来有点不伦不类，但它其实是在蛻壳中的蝌蚪，身后还拖着一条长长的尾巴。今天我们的城市化，不正处在摆脱尾巴的过程中么！

作者简介



沈关宝，三亚学院教授，副校长。

基于城乡关系视角的大城市—村庄规划模式批判

Criticisms of Metropolitan–Rural Planning Model Based on Urban–Rural Relationship

李建军
Li Jianjun

[摘要] “城乡二元”和“城辖村”制度背景下的大城市—村庄规划模式，简单生硬地将村庄规划纳入城市规划框架，城市选择性地利用二元政策，巧妙地推卸自身的区域责任，把村庄推进了发展困境。基于城村土地所有权分离和村庄自治前提的新规划模式，提倡平衡大城市和村庄发展的行政许可，推动融入产业的非产业合作，推广协约式的大城市—村庄合作模式。

[关键词] 城乡关系；大城市；城乡规划；大城市—村庄规划

[Abstract] Under current metropolitan-rural planning model which based on the urban-rural dual system and city jurisdiction village, the village planning is included in the city planning. The city governments selectively utilize the urban-rural dual system to shirk their own region responsibilities cleverly and push the metropolitan villages into difficult development position. The new planning model is based on the separation of city and village land ownership, advocates the balance of administrative licensing between city and the villages development, promotes non-industry cooperation included in industry cooperation, and popularizes treaty cooperation mode between metropolitan and villages.

[Keywords] Urban-Rural Relationship; Metropolitan; Urban-Rural Planning; Metropolitan-Rural Planning

[文章编号] 2014-61-A-010

一、临近大城市的村庄被动地陷入复杂的发展困境

我国现行大城市—村庄规划模式以“城辖村”制度为基础，村庄规划被纳入城市规划体系，大城市政府选择性地利用城乡二元政策，没有担当起应尽的区域责任，反而利用对村庄的行政权力抑制村庄的发展，使村庄陷入发展困境。

1. 困境一：村庄对土地使用不能自主

依据《中华人民共和国土地管理法》第四条和第八条，我国的村庄依法拥有集体土地的所有权和经营、管理权，但村庄用地基本是农用地，很少有建设用地，而且建设用地也主要是村民宅基地和一些必要的道路、生产和公共服务设施用地。可见，在村庄土地上非农产业受到极大限制，也就是村庄对自身土地的开发权受到制约，这为城市“征地”提供了基础。

村庄对土地使用的自主性还经常受到城市规划的制约。为了保障城市的生态安全，许多村庄的土地被城市规划确定为生态利用的土地，这些土地使用因而受到来自城市的“抑制”。其次，为保障城市发展的空间需要，城市常常通过“规划”把大量的村庄土

地安排为受控土地。村庄顾及这些土地随时可能被征用，不愿多投入，包括停止农业技术开发投入，使大量农地提前进入守株待兔式的“待征”状态，致使村庄农业也呈现惰性。这种因城市规划而导致的农民不愿或不敢对土地投入，也是村庄对土地不能自主的表现。

2. 困境二：村庄不得不为城市做嫁裳

尽管城市生态环境已经恶劣到不宜居，却还在不停地开发建设，反将越来越重的生态和环境建设责任转移给根本没有大规模建设活动的村庄。因为这些来自城市的责任，村庄必须放弃低成本简单发展模式，不得不提高项目准入门槛，引进高技术含量、高成本的发展项目，提高自身发展难度。有些村庄甚至只能为城市维护绿地生态环境。

3. 困境三：难拒不能充饥的城市画饼

城市经常为村庄画饼充饥。比如广州市在新造镇规划约20km²土地作为大学城二期用地，大约2000年开始对这些土地实施控制。然而10余年后的今天，这些“发展机遇”依然徒令村民望眼欲穿。

根据《广州市番禺片区发展规划》，相邻的曾

边村和东西庄都被纳入大学城二期范围。曾边村主要用来发展商业金融业、居住和教育科研设施，仅保留少量农用地；而东西庄主要是农用地，城市建设用地只是道路和防护绿地。大约2000年始，这些地方按规划实施控制。曾边村对被控农用地停止投入，等着政府征地，农业呈惰性，其他产业发展也被控制，但10余年后，依旧只是蓝图。

4. 困境四：村庄缺乏稳定的产品市场

随着大城市对临近村庄产品依赖性的减弱，这些村庄生产不得不直接或间接依赖世界市场，农业生产和村民生活因此而被复杂的市场体系控制。但在市场开拓得越来越远的同时，村庄也越来越缺乏稳定的产品市场，农业风险大大提高。

5. 困境五：城市制约了村庄产业升级

村庄产业升级应当围绕农业升级而进行，但又不止于农业。例如，农副产品加工厂就能极大推动农业升级，“台湾改革开放的幕后推手”许倬云认为，一个或者几个联合的村庄如果没有自己的加工厂，不管是初级农产品，还是深加工品，都容易受到季节性因素影响，以致价格高低涨落不定。加工厂设在农村

里面,生产多少产品出来,供应多少产品进市场,都由自己决定,从而可以保持市场供应的稳定性。但是在我国,临近大城市的村庄要发展农副产品加工厂受到很多限制,这些限制主要来自大城市,因为大城市首先要保障自身的发展机会、环境和资源。

二、基于城乡关系视角的村庄困境解释

临近大城市的村庄陷入发展困境,大城市有不可推卸的责任。表面看,大城市没有担当起应负的区域责任;深层分析,大城市一村庄关系处理失当,一个重要表现就是中国现行大城市一村庄规划体制令村庄困境重重。

1. 大城市未担当起应负的区域责任

我国的大城市在发展过程中,尤其在空间拓展过程中,没有担负起对临近村庄的区域责任和义务,自顾自地发展。抽取和控制这些村庄的资源,抑制它们的发展,以确保自身利益最大化,把自己做大做强,而不是把一个区域做大做强。如抛却城乡协调责任,见村迁回制造了城中村孤岛;只顾自身土地需求满足,不顾村庄利益的土地征用;再如为保障城市生态,利用行政管辖权,将整个村庄划为生态用地限制其发展……大城市在考虑发展的时候,单纯利用对村庄的辖制权力,忘记了自己作为区域中心和村庄行政上级的责任和义务,给区域发展制造了一系列严重的问题,形成了不合理的大城市一村庄关系。

(1) 自我中心发展模式,使大城市的现实区域影响力不能反映其真实影响能力,并造成自身的“孤立”。

(2) 大城市主导的空间发展模式给区域带来越来越多的负担。如空间分离且单一功能的土地利用、“蛙跳式”或零散的扩展形态、依赖小汽车的土地开发、就业地与居住地的分离、农业用地和开敞空间被蚕食,以及交通、环境等多重因素降低了整个区域的宜居性。

(3) “盆景式”保护方式忽视地域文化景观整体性,区域文化景观特色日渐被侵蚀。

(4) 不断增长的新功能(如广州国际会展中心、大学城、生物岛、亚运场馆……)使建成区持续蔓延,加剧交通拥挤,加剧生态环境和基本农田保护压力……

(5) 高外部依存度的发展模式造成经济运行调节难度加大,油、电、气、粮、奶等供求频现紧张状况,而村庄要到区域外开拓市场。

(6) 新城对中心城区人口疏解效果不明显,却

依然被规划。

2. “城乡二元+城辖村”下的大城市一村庄规划模式

“城乡二元”和“城辖村”制度相结合,催生了具有城市偏向的大城市一村庄规划模式。城乡二元制使城市和村庄在各个层面形成实质性分离,产生差别,并激化或制造了村庄和城市间的对立。城辖村制度则反过来,生硬地把二元分离的大城市和村庄捆绑在一起,并且人为制造了城市和村庄的地位差别,城市依法成为村庄的管理者。城辖村制度下,城市选择性地利用“城乡二元制”,催生了具有强烈城市偏向的大城市一村庄规划模式,把村庄土地统一纳入城市规划管理体系。在这一规划模式下,村庄陷入发展困境,土地陷于多头分散管理,土地利益被分割分散,尤其当“城辖村”制度附着在“征地”制度上的时候,对村庄集体土地的安排就直接演化成了大城市和临近村庄争夺土地利益的激烈斗争,制造了许多城村争执,无法取得土地和资本的结合,无法实现土地利用效率与社会公平的结合,无法形成生产要素(土地、资金、劳动力等)自由流动的市场。

现行的大城市一村庄规划模式至少忽视了三个重要前提:第一,忽视了中国大城市与村庄土地所有制的分离性;第二,忽视了村庄的自治性;第三,忽视了大城市一村庄系统的网络性与个体差异性。

(1) 大城市与临近村庄土地所有制的分离性

《中华人民共和国宪法》第十条规定:城市的土地属于国家所有。农村和城市郊区的土地,除由法律规定属于国家所有的以外,属于集体所有;宅基地和自留地、自留山,也属于集体所有。国家为了公共利益的需要,可以依照法律规定对土地实行征收或者征用并给予补偿。所以,从所有权角度看,宪法规定了大城市与临近村庄的土地是分离的,是二元的。

(2) 中国村庄的自治性

《中华人民共和国宪法》第一百一十一条规定:农村按居民居住地区设立的村民委员会是基层群众性自治组织。村民委员会的主任、副主任和委员由居民选举。村民委员会同基层政权的相互关系由法律规定。

《中华人民共和国村民委员会组织法》第八条规定:村民委员会应当支持和组织村民依法发展各种形式的合作经济和其他经济,承担本村生产的服务和协调工作,促进农村生产建设和经济发展。村民委员会依照法律规定,管理本村属于村农民集体所有的土地和其他财产,引导村民合理利用自然资源,保护和改善生态环境。村民委员会应当尊重并支持集体经济

组织依法独立进行经济活动的自主权,维护以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制,保障集体经济组织和村民、承包经营户、联户或者合伙的合法财产权和其他合法权益。

党的十一届三中全会提出:要在经济上保障农民的物质利益,要在政治上尊重农民的民主权利。

(3) 大城市一村庄系统的网络性与个体差异性

在以一个大城市为核心的大城市一村庄系统内,根据村庄与大城市建成区的关系,可以将村庄分为三类:一种是城中村;一种是环绕大城市建成区的一线村庄,称之为“市区邻接类”;还有一种与城市建成区有一定距离,它们虽不与大城市建成区相邻接,但位于大城市区域生态安全、水资源保障等必须关注的地区内,其发展会给大城市造成直接影响,称之为“城市保障类”。这三类村庄通常都被划入城市规划区,其土地或被规划为城市建设用地,或被规划为生态利用地。所以,大城市与这些村庄不只是简单的空间层次关系,大城市与这些村庄个体、村庄个体相互之间,都有既分离对立又互倚共生的关系。因此,大城市一村庄系统内形成了网络化的矛盾关系,且城市和村庄都是具有差异性的个体。

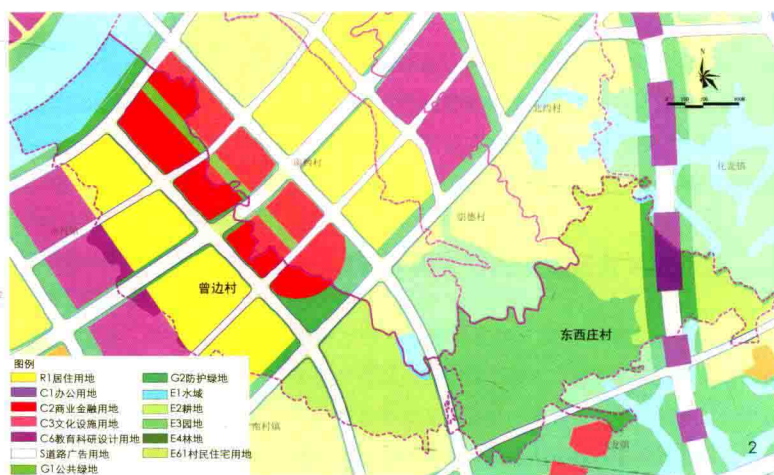
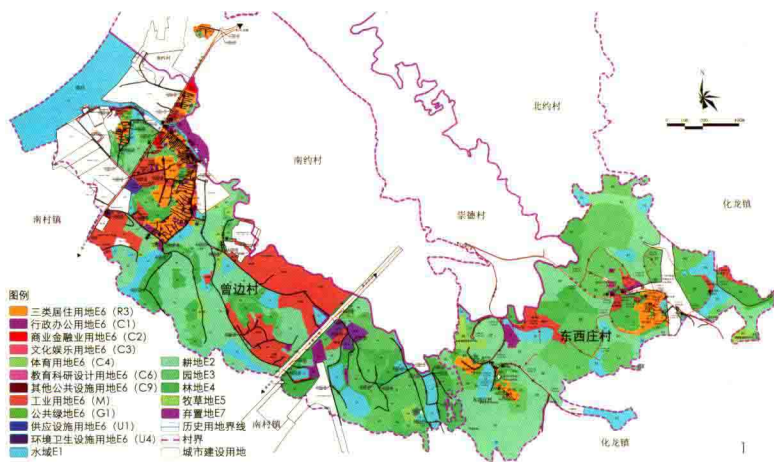
三、建立新型大城市一村庄规划模式

中国现行大城市一村庄规划模式亟需改革,改革的基础是城村土地具有分离性,改革内容主要有两方面:一是明确村庄对本村土地的支配关系,二是村庄土地资源配置方式的市场化。通过改革使村庄对自身的土地资源安排具有更多的自主权,市场将在村庄土地资源分配中起到基础性的作用,权利的分配将更多地根据价值规律的作用,依靠市场的运行来完成。

1. 体现城村土地所有制的分离性

新型大城市一村庄规划模式,应改变无视城村土地所有权分离性,把村庄土地强行纳入城市规划管理体系,由城市政府主导协调和决定的局面。充分体现城市与村庄土地所有制的分离性,提高村庄在集体土地安排和流转中的自主性,在资源处置、发展决策、项目设置和引进等方面,都具有相对独立的处理自由,以保障村庄和城市具有平等的发展机会。防止村庄土地利益分散化,提高村庄土地使用和建设的水平和效率,使面向村庄土地的各项投入的使用和管理不易被侵蚀,更有效地维护村庄和村民的权益。

尊重城村土地分离性的新规划模式认为,村庄和城市是对等的,是有差异的。与之相适应,村庄和



1.广州大学城二期用地范围内的曾边村和东西庄村的现状图

2.广州大学城二期用地范围内的曾边村和东西庄村的规划图

城市之间应该是一种具有竞争性的伙伴关系，而非“无条件服从”的主从或隶属关系。所以，新规划模式倡导大城市与村庄具有相对平衡的发展许可。以保证村庄和城市的相对独立和平等，保持它们各自的发展自由，使它们平等地共同参与区域事务谋划和管理，戮力实现区域发展规划的多维目标，落实区域发展规划的要求。长期以来，我国的大城市和临近村庄在发展的行政许可上是极度不平衡的。这极大抑制了村庄的健康发展，不仅直接导致了巨大的城乡差距，而且使农业丧失了再生能力，不得不实施“反哺”。新规划模式则认为，村庄要健康发展，应当避免大城市利用行政权力，制约与其利益直接相关的村庄的发展自由。这些村庄获得了发展自由，才能获得大城市的尊重，才有资格和大城市就区域协调和整体发展问题进行谈判。

新型大城市—村庄规划过程透明而民主。将村庄纳入规划决策与实施的主体之中，与城市形成平衡，也不反过来过分强调村庄，而是平等对待城市和村庄各利益集团——平等重视它们的需求，平等看待它们在区域发展中的地位、作用及相互权利关系，建立一个大城市—村庄平等竞争合作的决策和实施机制——规划的决策模式不是由城而村，而是城村平衡互动的机制。没有城市主导机制下忽视村庄的倾向，不在大城市和村庄之间有所偏向，不忽视其中的任何个体。

村庄和大城市权力平衡，并不是指它们没有行政级别之分。而是指它们在决定各自的发展和在参与事关双方的区域事物面前是对等的，没有上下高低之

分。或者说，村庄的发展话语权是村庄和城市具有平等的发展自主权。我国自1988年开始，在农村范围内的县级以上政权开始实行干部直接选举，近年来农村直选越来越规范，选举越来越有竞争性，越来越公正，一届选举比一届选举有进步。这标志着村民自治能力和水平越来越高，自治需求和意识也越来越强烈。这为实现村庄和城市的对等伙伴关系奠定了良好的制度基础和群众基础。然而依据现有法律，我国村庄集体所有制的产权主体尚不明晰，需要妥善解决。

2. 推动融入产业的非产业合作

新型规划模式倡导大城市和村庄在非产业合作项目中融入产业合作，以之取代经济性补偿。例如，为保障生态安全，广州市需要与北部山区村庄进行区域生态合作。合作双方中，广州市具有政治、文化、科技资源优势和市场条件，产业层次高、经济实力雄厚，对生态问题更为敏感，但自身已无力解决生态问题；北部山区的村庄由于自然、历史、区位等原因，对发展经济、百姓脱贫致富更为关注。新规划模式不主张通过转移支付解决这类问题，而是采取在非产业性的生态合作中融入产业合作的方式。利用大城市的资金、技术、人才、信息和市场优势，帮助这些村庄发展生态型产业，实现产业转型升级，将生态优势转化为这些村庄的产业资源，发展生态型产业，围绕产业发展实现贫困人口的空间转移和职业转移，从而使生态维护和治理成为这些村庄发展的内在需求，使村庄主动进行生态维护和治理，并积极依托生态进行产业开发。这一合作不仅实现了双方的产业合作、生态

合作，还实现了双方的市场合作，以及一连串的深层次合作。在这一合作中，双方都得到了生态利益和经济利益，村庄经济融入了区域经济体系，并最终从根本上保障区域生态安全，建立起生态环境持续改善的基础。

转移支付或碳交易却很难促进村庄生态优势转化为产业资源，因为靠村庄自身发展生态型产业有很多困难：一是资金不足，招商引资困难；二是产业开发的水平低；三是市场宣传推广不足。而大城市不同，它可以在提供开发资金、提供融资平台、协助招商引资、帮助进行产品市场宣传推广、提升产业管理水平等方面给予支持。

3. 协约式的大城市—村庄合作模式

新规划模式提倡协约式的大城市—村庄合作。它鼓励大城市—村庄系统内的城市和村庄个体在很多方面采取联合行动，如广州市的城市生态安全必须以位于其周边村庄的山林地、海洋河湖水系、农田园地等来建构；流溪河水源地保护会影响到很多村庄；珠江水系防洪排涝更是牵一发而动全身的区域性系统工程；疾病预防控制则必须依托城市的人才和设施资源，建立覆盖所有村庄的监控服务网……为保障这些联合行动的完成，新规划模式避免非市场性的不公平，如行政强行要求局部为整体利益做自我牺牲，受益者就无异于损人利己；“转移支付”（transfer payment）也是非市场性的分配手段，很难真正体现和补偿局部地区为保障区域整体利益，而抑制或限制自我发展所付出的代价。城村

或村村之间的协议方式则剔除行政干预，完全基于城市或村庄个体的需要，自发自愿合作，联合应对其所面临的经济、社会和环境等问题，能更好地促进城村合作和村村合作，可以协议购买，还可以协议进行安全和产业合作。法国的“市际合作公共机构”（établissement public de coopération intercommunale）就是为推动城市和乡村地区的市镇合作而成立的，这类机构通常采用联合体（syndicate）、共同体（community）等联盟合作的组织形式，这些联盟的成员除了市镇，还可以包括具有实体性质的相关市镇联盟、其他各级地方政府（如省政府和大区政府）以及各种公共机构（如工商行会、贸易行会、农业行会等）。这些合作以灵活多样的协议来保障实现，即合作的市、镇以及其他机构之间签署协议，明确各自或共同参与的开发建设项目的目标、具体行动以及财务条款，这样保障共同目标的实现。

四、结论与讨论

“城乡二元”前提下的“城辖村”，造就了中国现行的大城市—村庄规划模式，在这一模式下，大城市推卸了本应承担的区域责任，令临近的村庄陷入发展困境。因此，中国亟需一种新型大城市—村庄规划模式。

我国的大城市—村庄规划模式改革的基础是城村土地所有权的分离性，尊重城村土地分离性的新规划模式能保障村庄对自身土地资源安排具有自主权，发挥市场在村庄土地资源配置中的基础性作用。这一改革首先要求对大城市—村庄规划行政体系进行改革，提高村庄对本村集体土地使用的管理权；其次要求改革大城市—村庄规划编制体系，倡导大城市与村庄具有相对平衡的发展许可，提高村庄对本村土地规划的决策权和在区域规划中的参与权；行政体系和编制体系的改革必将反馈至城乡规划法规体系，促进对一些现行法规的反思，如征地制度、城辖村制度及一些法规中结合城辖村制度的规定，推动这些制度的调整和完善，但不一定要取消这些制度，关键是要限制或制约大城市政府对临近村庄土地安排和管理的行政干预，使之不直接操作村庄土地安排和管理的具体事务（但可以保有协调能力），提高村庄对自身土地安排的自主权或话语权。比如，在城村土地所有制分离和功能限制前提下，征地—补偿机制不失合理和有效性，重要的是这一环节不能由城市单方决定，村庄的诉求应得到更充分的反映和满足。

新规划模式主张大城市—村庄系统内的城市和

村庄是对等的个体，排斥行政干预的被动合作，倡导协议式、互利的市场化合作。它是一个包容、开放的决策体系；一个城村共同参与、凝聚共识的决策过程；一个协调、合作的实施机制。从而也就更加保证了区域城乡发展多维目标的可实现性，保证效率与公平的统一。民主的程序给大城市和村庄中的每个个体参与区域事物的机会，保障城市和村庄的个性特点得到充分的展示，让个体发现自身价值，来自区域的尊重会使其产生对区域的归属感和责任感。同时，由于每个个体都感受到“区域事物是大家决定的”，就会增强其接受区域意志约束的自觉性，在多样性的共同行动中，还会形成彼此接纳，互相欣赏，协议合作。新规划模式排斥基于行政安排的被动合作，它会直接为了经济社会发展、资源自由流动或企业经济实体需要而主动合作。即朝着以市场力量为主导，政府积极推动、区域机构有效辅助的发展模式推进。城村合作更多体现为，以资源优势为基础，以生产要素优化组合为导向，以产业联结为纽带，合作层次多样、合作领域拓展。

新模式有利于推动健康的城镇化，至少在三个方面形成创新：一是探索一种基于村庄土地自主安排前提下的城市规划、村庄规划及其协调机制。二是探索一种基于村庄土地自主安排前提下的土地流转办法。三是创新解决村庄人口城镇化和其原有集体所有经济份额关系的问题。第一个问题是因为村庄土地安排自主后，城市政府不能再像以往那样根据城市的需要利用行政权力安排村庄的土地，使之服从城市发展需要。而要探讨一种基于伙伴关系的城村规划区域协调机制。第二个问题和第一个问题密切相关，由于城市不能做主安排村庄的土地，所以城市空间拓展需要的用地选址、功能安排、定价等都需要城市和村庄谈判来解决。第三个问题是要找出适应村庄人口不断变化的土地制度，比如目前村里的孩子大学毕业后进城工作，他进城前拥有的集体经济份额立即归零，这事实上使农村子弟进城付出了沉重的代价。还有村民因购房或工作等原因迁居进城，也有类似问题。另一方面，村庄人口进城只是人进城，土地却不进城，无形中加大了城市的人地紧张度。就此问题，已有一些具有启发性的做法或建议，如将集体土地折股分配，如发行土地票等，^[1]但这些做法仍有很多地方需要完善。

需要补充的是，有两个事实不能忽略：第一，世界上的发达国家和地区都已基本完成城市化，而我国正处于快速城市化进程中。因此，伴随城市化进程中的环境恶化和耕地减少等问题，尚是我国迫在眉睫的难题，故而城市土地利用是我国严重关注的内容；

而发达国家已经逐步转向不断加强乡村用地保护的城乡用地统筹规划和管理。第二，我国存在着城市和村庄土地所有权制度差异，以及国有土地和集体土地建设许可的差异，这为大城市和周边村庄发展的差异性埋下了预设。在这样的前提下套用任何现有的制度和方法都可能不现实，或者会出现新的不公平。赋予大城市和村庄对等的发展话语权同样会出现不公平，因为村庄的集体所有制可能会直接将村庄土地开发所带来的经济利益个人化为村民利益，而城市不可能这样做。但是如果靠压制村庄的发展话语权来消除这种不公平显然是不公正的。

注释

[1] 龙永图在广州市增城的一次研讨会上建议发行土地票，农民进城工作后，可以通过土地票将农村的土地带到城市置换。

参考文献

- [1] 马连鹏，许倬云，城市化不应是乡村社会的挽歌[N]．中国经营报，2010-03-15（A08）．
- [2] De La Coopération Internationale Et Du Développement D G. Des Affaires étrangères M. Spatial Planning & Sustainable Development Policy in France[D8/OL]．http://www.diplomatie.gouv.fr/en/IMG/pdf/294_Politique_Amenag_Ang.pdf[M]．2006：29．
- [3] 刘健．基于城乡统筹的法国乡村开发建设及其规划管理[J]．国际城市规划，2010（2）：4-10．

作者简介



李建军，博士，广州大学建筑与城市规划学院实验室主任，城乡空间治理研究所所长，广州大学居住研究所所长，广州大学建筑设计研究院总规划师，副教授。