



创于1897

DACHENGSHI YU ZHOUBIAN CUNZHUANG
GUANXI LILUN YU SHIZHENG YANJIU

大城市与周边村庄关系 理论与实证研究

李建军 著

商務印書館
The Commercial Press

大城市与周边村庄关系 理论与实证研究

李建军 著

 商务印书馆
The Commercial Press

2015年·北京

图书在版编目(CIP)数据

大城市与周边村庄关系理论与实证研究/李建军著. —北京:
商务印书馆, 2015

ISBN 978-7-100-10937-6

I. ①大… II. ①李… III. ①城乡关系-研究-中国 IV.
①C912.8



中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第289231号

所有权利保留。

未经许可,不得以任何方式使用。

大城市与周边村庄关系

理论与实证研究

李建军 著

商务印书馆出版

(北京王府井大街36号 邮政编码 100710)

商务印书馆发行

北京冠中印刷厂印刷

ISBN 978-7-100-10937-6

2015年3月第1版

开本 880×1230 1/32

2015年3月北京第1次印刷

印张 8%

定价: 38.00 元

序 言

李建军的书就要在商务印书馆出版了,我由衷地为他感到高兴。我们都出自周一星先生门下,但他是周先生学生中最后一位毕业的博士,是周先生名副其实的“关门弟子”。

据我所知,在周一星先生所指导的数十个博士论文中,虽然研究方向各有不同,但总体上可归为两大类:一类是强调科学思维的城市地理学研究,多数是基于系统数据的实证研究;另一类是强调以实践应用为导向的城市规划研究,多数结合城镇化的制度变迁或城市规划的公共政策属性展开讨论。前者如史育龙、张莉、冯健等的论文,后者如石楠、赵新平、李东泉等的论文。在这些论文中,有两个另类,它们都偏于理论探讨:一个是陈彦光的论文,从城市地理学延展到理论地理学;另一个就是李建军的论文,从城市规划延展到试图建立规划的理论。

著名经济学家斯蒂格利茨认为,21 世纪对世界影响最大的两件事情是美国的高科技和中国的城镇化,足见中国城镇化的深远影响。当然,这种影响既源于中国城镇化史无前例的庞大规模,也涉及其发展速度和质量。实际上,无论是快速城镇化进程还是未来可能实现的所谓的“新型城镇化”,都无法绕开城乡关系,尤其是大城市与周边村庄的关系。所以,对城乡关系开展相关的理论和实证研究,其意义不言而喻。然而,从学术研究的角度来看,“城乡关系”又是一个很难着手、难有创新、难以实证的研究题目,是个“烫手的山芋”,弄不好会

吃力不讨好。建军从入学北大开始,就把其研究方向瞄准了“城乡关系”,首先精神可嘉。

就整体研究成果而言,我认为该书有三点最为突出。

一是他提出了大城市与周边村庄的“伙伴关系”模型,具体而言,就是大城市和周边村庄要建立“矛盾分离互倚关系”。认为应从这个角度诠释和理解城乡关系,既要看到城村的分离对立性,又要看到它们的互倚共生性,目标不是简单地消除城乡矛盾,而是避免城乡矛盾走向对抗。这种提法与以前的“消除城乡矛盾”的认识不一样,在理解城乡统筹和城乡一体化的含义方面加深了一层。

二是他利用规划师与学者的双重身份,把针对多元主体的深入访谈方法和质性研究方法融入到城乡矛盾研究、城乡规划分析和公共政策探讨中,使得读者真切地体会到现实中的城乡矛盾。有些矛盾,如村庄农民的失地之痛,给人以血淋淋的感觉,使得学术与情感融为一体,因此更能打动读者。作者巧妙地化解了城乡关系研究难以实证的局面,甚至有化腐朽为神奇之效,这是他的聪明之处。

三是他结合广州案例所分析的“村庄规划与土地流转非伙伴关系分析”一章,我认为最为出彩。多年来,作者主持和参与评审了诸多的珠三角地区的城乡规划,尤其是广州的规划,这些规划经验和看法成为他写作的灵感,有思如泉涌之感。而规划实施过程中的制度障碍和城乡矛盾激化,他也最有体会,所以下笔能着痛处。另外,他对1949年以来城乡关系政策的演变以及城乡规划实践的总结也很有意思,他提出影响大城市与周边村庄关系的政策和规划实践之间存在巨大的矛盾性,其根源是城乡二元制度框架所造成的累积效应,不乏真知灼见。

建军出身农民家庭,对农村有深厚的感情。我与他交往多年,深知他的为人,每次有见面的机会,都倍加珍惜。小酌之余,往往高谈

阔论。谈论最多的是古典园林的构造手法,陈从周先生的治学思想,传统文化的发展演变及其与城市规划的关系等。他本科和硕士研究生毕业于同济大学,陈从周先生是他最景仰的前辈大师。我发现,建军深受霍华德田园城市理论的影响,这种影响可谓深入骨髓,促使他发自内心地要构建新的城乡规划理论模型。2005年,他在酝酿博士学位论文选题时,我记得他就梦想着要建立一个理想的城乡关系理论。我曾提醒过他,这样的题目不好做,而且即使做出来也可能会面临较大的评审风险,要慎重,还是实证研究容易入手。建军的回答我至今印象深刻:“风险大就风险大吧,即使毕业不了,我也要做这件事情!”这足见他的决心与豪气。

2007年,导师周一星先生病退。而建军由于担任广州大学建筑与城市规划学院副院长等职,繁忙的教学、科研和管理工作影响到他论文的进展,论文的初稿迟迟难以完成,以致论文答辩一再延期。2009年,周先生委托我多关心建军的论文进展,尽可能地给予一些指导性意见。我与建军师出同门、相处如兄弟,指导自然谈不上,常常致电以作鼓励,或每有新作,以自己如何下决心完成著作而侧面予以启发。2011年,“八年抗战”几乎到了最后期限,为了及时完成博士学位论文,建军毅然辞去其学院领导的工作,专心写作。据其夫人言,答辩前数月,他每日吃住在办公室,其写作也真正进入到忘我的状态。2012年6月,建军终于向答辩委员会提交了这本厚厚的论文,论文顺利通过答辩。同年9月,我在商务印书馆出版《乡村重构:模式与创新》一书,侧重从地理学的角度,在现有体制以内探讨乡村重构模式与制度创新途径;而建军的这本书,则从城乡规划的角度,跳出现有体制以外,探讨城乡发展的理想模式。从研究视角上看,两本书正好相互补充,可视为商务印书馆近年出版的有关乡村地理学方面著作的姊妹篇。

国画大师齐白石先生曾说：“人生一技固不易而知者尤难。”对建军而言，不想此技之成其难若此！亦未知我为知之者乎？

是为序。



甲午仲春于燕园

前言

一、问题的提出

地少人多的国情催发了笔者研究城乡关系的想法。城市化是经济、社会、空间等各种因子错综、叠合、交融的发展过程和结果,城市化可以用数字衡量,但是各种数字间(实为各种因子间)的内在制约与促成关系是绝对不能被数字给掩盖掉的。同样的城市化数字下,中国与美国不同。中国以十几亿的人口为基数,即使城市化达到了50%,余下的农业人口数量还远远超过美国的总人口,相对于有限的农业就业空间,其数量仍然惊人。中国的城市化问题绝不是专门研究城市就能搞清楚的,中国的城市化问题既在城市,也在村庄。因此,研究城市化问题离不开城乡关系,而且应该将村庄摆在与城市同等的地位进行关注。

自城市产生至今,在城乡关系中人们关注最多的是农村转化为城市的过程,城镇化^①是对这一过程和格局的常用表述。关于城镇化,西方学者早已在总结西方发达国家经验的基础上,提出许多经典的理论和模型。但有学者指出,中国的城镇化是自有其特点的,基于西方发达国家经验而提炼出来的理论和模型未必能解释今天中国的城乡变化,也未必能解决今天中国的城乡问题,更未必能科学预测明日中国城乡的发展态势^[1]。虽然中国城市化不能像西方国家早期那

^① 本研究中“城镇化”一词同义于“城市化”。

样靠掠夺广大的殖民地来提速,但是当今中国城市化也不必单纯地靠内发力驱动一步步缓慢地发展,而可以通过“开放”,从外部引进资金、技术、人才等各种城镇化所需要的“加速”要素,实现大跨越发展。在周一星教授召集的一次小范围座谈会上,陈彦光^①就提出中国的城市化曲线和诺瑟姆(Ray M. Northam)20世纪70年代末提出的城市化发展阶段“S”形曲线不相符。这些进一步坚定了笔者研究城乡关系的决心。

2006年,笔者拟定了研究方向:关注大城市与周边村庄关系。选定这个研究对象,是因为改革开放后,我国大城市的生长如脱去束缚的马,先是向外摊大饼式蔓延,继而跨越式多中心组合式发展。有人风趣地将我国大城市发展的不同阶段特征形象地比喻为“煮鸡蛋—荷包蛋—摊鸡蛋—炒鸡蛋”^②。大城市空间结构形态的一系列剧烈变化表明,中国城乡关系问题中最突出的就是快速发展中的大城市和周边村庄之间的关系,紧依大城市的村庄,有的已经进入城市内部成为“城中村”,没有成为城中村的很多也成了物是人非的外来人聚居区,在失去了土生土长的村民——村庄传统文化的承载者,换成外来租房客——对本地文化知之甚少甚至一无所知更根本不热爱的人,村庄的意义还完整么?村民住宅公寓化下的迁户上楼甚至迁村并点,是进步还是对历史和文化的不负责任?……这些问题都在大城市和周边村庄发展变化中集中地表现出来,而城乡关系认识的正确与否正是决定大城市和周边村庄命运的根本前提。

① 陈彦光,北京大学城市与环境学院城市与区域规划系以及地理科学研究中心副教授,中国地理学会学术委员会委员,国际ICA地理空间分析和建模委员会委员。研究方向为城市和计算地理学,重点研究地理分形和自组织城市网络,近年来致力于探索人文地理系统的对称和对称破坏以及地理方法研究的综合集成。

② 建设部前总规划师陈为邦在北京大学的一次讲座上就曾用“煮鸡蛋—荷包蛋—摊鸡蛋—炒鸡蛋”形象地比喻我国城市发展的不同阶段特征。

二、主要概念

(一) 村庄

在描述村庄景观时,人们经常使用的词有:农村、乡村、农业、农民、村民、田园等,城市附近村庄则被纳入郊区,这些词汇基本描述了地理空间、产业和人员等村庄的景观特征。对于这些词,似乎早已有了约定俗成的共通解释,然而这并非事实,不同国家与地区对村庄定义的目的与标准不尽相同。

我国常用“乡村”一词,一般是指镇、乡、农场所辖村庄所在的地区。这些地区在一定范围内往往有自身的经济、文化和生活服务中心,即镇政府驻地、乡政府驻地、农场所在村屯等。同时,广义的乡村还包括镇、乡、农场周边农业基础设施覆盖的地区,包括田野、山林、河溪等^[2]。

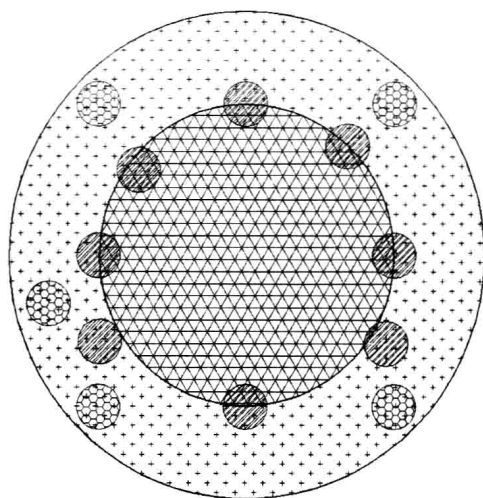
日本以人口为指标,将人口集中地区(Densely Inhabited District, DID)称为城市,其他地区(非 DID)则定义为乡村。DID 是为了具体把握市区的情况,以人口为指标而设定的统计单位。在国情调查中,DID 指调查区内人口密度为 4 000 人/km² 以上,且市、町、村相邻调查区的人口合计为 5 000 人以上的区域^[3]。印度关于村庄的定义多种多样,其有关农村保险的法规将农村地区定义为包括以村庄为主的地区和人口少于 1 万人的小城镇;《城市住宅与环境政策草案 2005》依据人口将城镇划分为六级,其中少于 1 万人的小城镇包括五级城镇(5 000~10 000 人)和六级城镇(少于 5 000 人);据《全国农村就业保障法》的定义,“农村地区是指一个邦内的不受任何城市地方机构管辖的任何地区”^[4]。在有些国家和地区,城乡只是不同的社会现象,不受行政区划限制。比如在法国,尽管存在“城市”和“乡村”的概念之分,但它们只是具有不同经济社会特征的两种空间

地域,而非严格区分的行政建制。“乡村”是与“城市”相对应的概念,在空间上具有以下特点:①建设密度相对较低(相邻两组建筑物之间的距离常常大于200m),因此拥有较大面积的自然空间或农业土地;②人口规模相对较小(以市镇为单位,人口总量不足2000人);③聚居程度相对较弱(以市镇为单位,聚居在相邻建筑物间距小于200m的建成范围内的人口不足一半);④与自然空间或农业土地相关的产业活动(如农业生产、农产品加工、旅游业等)在当地社会经济发展中占有重要地位^[2]。

本研究使用“村庄”一词,也许并非是最恰当的,但仍然有很多思考在其中。最主要的原因是“农村”和“乡村”泛指性强,通常不作为独立的小单位使用,如很少说“5个农村”、“6个乡村”。而“村庄”一词则很适合描述以一个聚落为基地,以及围绕这个聚落的相应农业空间。这在本研究中是很必要的,因为本研究中的“村庄”是和“城市”相对应的个体,是独立的地理单元、利益单位和社会单位,因此本研究的“村庄”对应行政村,而非自然村。只在很少的情况下,用于泛指农村。而且本研究认为,“村庄”不应该“完全赖农”,而应该是一种“不摒弃农”又“不完全赖农”的农村空间,应该基于农业但又不只是依赖农业而存在和发展。“农村”和“乡村”两个词或者赖农性过强,或者过于田园味,尤其不能很好地界定邻靠大城市的村庄地区。然而在本研究的行文中,“乡村”和“农村”两个词依然多次出现,是因为使用这两个词的很多地方都是引用的文字,或者即使不是原文引录,也有上下文的相互一致性约束。

(二)大城市周边村庄

本研究认为,在以一个大城市为核心的大城市—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:一类是城中村,一类是“市区邻接类”,还有一类是“城市保障类”(图1)。



图例

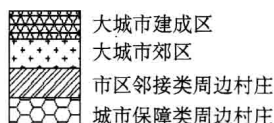


图1 “大城市周边村庄”概念图解

大城市周边村庄可概分为两类：

- ①市区邻接类，即与大城市建成区土地直接相连的一线村庄。
- ②城市保障类，即位于大城市区域生态安全保障区、水资源保障区、重大建设项目规划区等大城市必须关注的地区内。这类村庄虽不与大城市直接相连接，但其发展会给大城市造成直接影响，因此在大城市规划中被纳入控制范围，但尚未进行城市建设。

市区邻接类村庄：是环绕大城市建成区的四周一线村庄，与大城市建成区土地直接相连，但并未成为城中村。

城市保障类村庄：这类村庄虽不与大城市建成区相邻接，但是属于大城市必须关注的地区，因为它们位于大城市区域生态安全保障区、水资源保障区、重大建设项目规划区等用地内，其发展会给大城市造成直接影响，因此在大城市规划中被纳入控制范围。它们或许被规划为永久性非城市建设用地；或许被规划为城市建设用地，但尚未进行城市建设。

“大城市周边村庄”不包含城中村，而是位于城市建成区外围的两类村庄：市区邻接类和城市保障类。这些周边村庄通常都被划入

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用地。

“市区邻接类”的周边村庄容易理解,也容易识别,关于它们的发展和城市发展之间的密切相关性,大家也都能理解和认同。

然而,“城市保障类”周边村庄容易引起歧义和争议。本书将这些村庄归入“大城市周边村庄”的理由主要有两个:一是它们距离大城市建成区很近,尽管土地不直接相连,但基本在大城市的 1 小时交通圈内;二是这类村庄的发展命运取决于大城市,而非村庄自身,这是本研究将其归入“大城市周边村庄”的最主要理由。就广州市来看,“城市保障类周边村庄”很多。如广州大学城一期约 20km^2 建设完毕,在南岸还规划了约 20km^2 二期用地,二期用地既未征地,也尚未按规划建设,但一样根据城市规划进行严格控制。涉及了新造镇的思贤村、农场村、东西庄等数个村庄。类似的因为重大建设项目需要,而长期控制村庄土地的还有很多,如图 2 所示的南沙港、科学城、新机场、萝岗中心区等。再如《广州市域水资源环境保护区划》、《广州市域用地生态战略规划》等由城市编制的规划将大量村庄划入水源涵养和水土保护区、饮用水源一级保护区、饮用水源二级保护区、地下水涵养区、饮用水源准保护区、景观用水环境控制区,或生态缓冲圈、生态协调圈、生态控制圈和自然生态保护层等,从而使村庄发展受到来自城市的不同制约。事实上,1992 年以后,房地产“泡沫”膨胀,广州市政府意识到控制周边村庄土地对城市意义重大,即着手改变城乡规划分治局面,把村庄纳入城市规划体系,逐步加强对村庄土地和空间发展的规划控制。2000 年,番禺、花都撤市设区,原来三市(广州市、番禺市、花都市)的城市总体规划都不能继续有效指导和管理规模巨变后的新广州市城市建设,广州市创造性地组织编制了《广州总体发展战略规划》,其核心内容就是研究确定城市空间发展

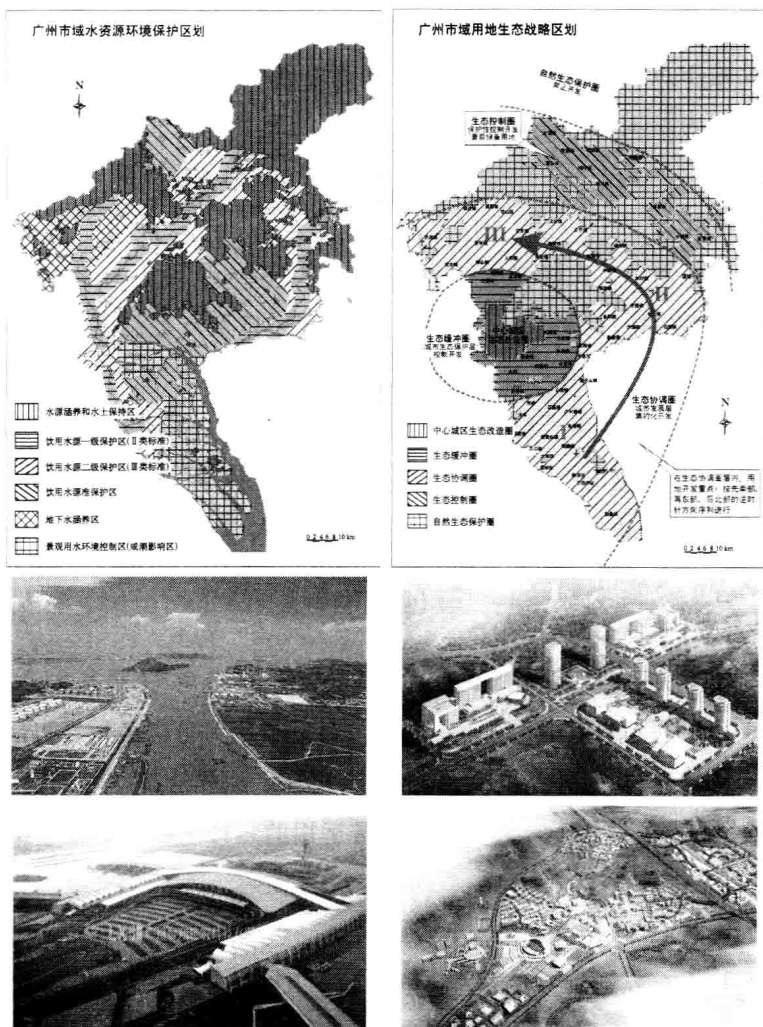


图2 由于广州城市规划而产生了大量“城市保障类”周边村庄
 (注释《广州市域水资源环境保护区划》、《广州市域用地生态战略区划》等将大量村庄划入水源涵养和水土保护区、饮用水源一级保护区、饮用水源二级保护区、地下水涵养区、饮用水源准保护区、景观用水环境控制区,或生态缓冲圈、生态协调圈、生态控制圈和自然生态保护层等,从而使村庄发展受到来自城市的不同制约。此外,因为南沙港、科学城、新机场、萝岗中心区等重大建设项目的需要,均长期控制着大量村庄土地。这些用地未征地,也尚未按规划建设,但一样根据城市规划进行严格控制。)

战略和城市建设空间总体布局,道路、铁路、港口、机场等重大区域性设施布点、布线和规模,市域性生态空间结构与要求等,这样,在短时间内形成了对新市域内的土地控制和管理政策框架。如今,广州市对周边村庄的土地和空间发展控制越来越多维,越来越细化和深化。

本研究中,“大城市与周边村庄关系”既包括大城市与周边的“市区邻接类村庄”的关系,也包括与周边的“城市保障类村庄”的关系。在书中,主要指村庄个体和大城市的关系,但有时也泛指周边村庄整体和大城市的关系。必须注意到,大城市周边的这些村庄之间也彼此相互影响,这进一步丰富了“大城市与周边村庄关系”的内涵。和“大城市与周边村庄关系”呼应,文中使用“大城市—村庄”、“大城市区域”和“大城市—村庄系统”等概念。

(三)城乡关系

城乡关系伴随着城市的诞生而出现,并以“分离”为最基本关系。关于城市的起源有多种观点。如有一种观点认为是市场。最初是农夫到市场来,随后是手工业者,再后来出现了纯粹从事交易的商人。这样,出现了类似于今天分析中经常运用的三种主要经济产业结构的雏形:直接从事食物和矿产资源生产的第一产业;以生产物资为标志的第二产业;从事服务行业,如行政管理、分配和经纪事业的第三产业。也有观点认为城市的起源是城堡和神庙,这也与劳动分工有关,首先是执政者,他有权指派贡品和贡物,因而有大量食物供养他的追随者,这些追随者同样也有自己的随从。于是,这种等级制度允许出现了职业的分工,进而有利于文化的发展^[5]。但是不管何种观点,都认为村庄先于城市而产生,城市是从村庄中分离出来的。所以城市的诞生开启了城市和村庄的并存史。也即从城市的诞生开始,城市和村庄就存在明显的不同(或者说差别)。初期的城市是村庄聚

落体系中的一种特殊现象,因而从村庄聚落体系分离出来,成为聚落体系上的王冠。所以城市和村庄的第一关系就是“分离”,并在此基础上演化出一系列的其他矛盾关系,决定或影响着城市 and 村庄的发展。

也因此,城市和村庄成为两个密不可分的社会现象。在人们的概念体系中,城市和村庄是紧密联系在一起的,并且经常会将两者放在一起讨论。人们注意到,在城市和村庄之间广泛存在着相互作用、相互影响、相互制约的普遍联系与互动关系,这就是城乡关系——一定社会条件下政治关系、经济关系、社会关系等诸多因素在城市和村庄两者关系的集中反映,它表现为城和乡之间不断寻求平衡,却不会达到真正静态平衡的过程和格局。这是因为城市和村庄之间绝非单向性因果关系,而是累积的因果关系^①。

城市和村庄构成了这一关系中的主要矛盾,这对矛盾的对立统一关系决定着城乡间物质、人才、信息、金融等的迁移转化过程。城乡关系研究即以城市和村庄这对矛盾为对象,研究其对立统一关系的运动规律,以期对城乡系统内的城市和村庄的发展进行科学的解释、预测和调控。因此,研究大城市与周边村庄关系,不仅具有重要的理论意义,而且具有重要的实践意义,尤其是在解决我国社会经济发展和社会和谐问题中更具有特殊重要的意义。

本书还经常使用“城村关系”一词,是因为“城乡关系”是整体性的概念,其中的“乡”不特指一个村或几个村。而“城村关系”通常是特指区域内的特定城市和村庄之间的关系。

^① 在单向性因果关系的情况下,A的变化引起了B的变化,事情到此为止;系统达到了一个新的、变量A和变量B价值更高(或更低)的稳定均衡。在累积的因果关系的情况下,变量A与变量B相互影响。A的变化将影响B,B将进一步影响A,A将再次影响B……系统不存在均衡或静止点。

三、研究目的与意义

全国解放前夕,中共中央七届二中全会着重讨论了党的工作重心转移问题,农村和城市的关系即是其中的重点议题^①。由此至今,城乡关系问题一直在中共中央一号文件中占有重要的分量。这一方面表明党和政府对城乡关系问题的高度重视;另一方面也表明城乡关系问题在我国一直是一个关乎国计民生的严峻问题,还一直没能妥善解决。尤其是党的十六大提出城乡统筹战略思想。说明在我国社会经济快速发展的整体形势下,二元结构下的城乡经济社会差距日趋扩大和凸显,城乡矛盾日益深化。本研究即以“大城市与周边村庄关系”为研究对象,选择“大城市—村庄矛盾分离对立性和互倚共生性的关系”作为切入点,冀望发现大城市—村庄矛盾的运动规律,提出科学的城乡关系分析框架,为城乡关系理论发展做出有意义的推动;为影响城乡关系的公共政策的制定和城乡统筹实践提供理论依据。

本研究的立论依据即目前大量俯拾即是的客观事实。诸如广州流溪河水源保护区、大学城、南沙开发区、新白云机场等,都出现了因城市发展要控制周边村庄用地发展的现象,在当前我国快速城市化阶段这类问题正在很多地区成为一个不得不正视的现实性课题。本研究正是基于这种现实需要而立题,力争为现实发展提供一些科学

^① 中国共产党第七届中央委员会第二次全体会议于1949年3月5~13日在河北省平山县西柏坡召开。会议着重讨论了党的工作重心的转移问题。全会明确指出,用乡村包围城市这样一种时期已经完结,从现在起开始了由城市到乡村并由城市领导乡村的时期。确定了在彻底摧毁国民党统治、夺取全国胜利后,把党的工作重心从乡村转移到城市,以生产建设为中心任务;规定了中国由农业国转变为工业国、由新民主主义社会发展 to 社会主义社会的总任务和主要途径。请参读《中国共产党第七届中央委员会第二次全体会议决议》。