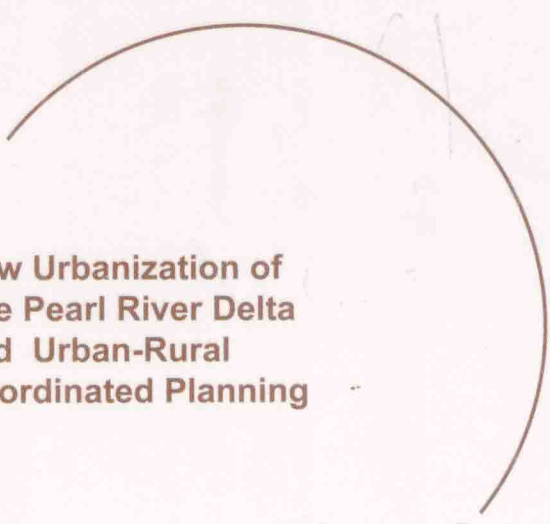




中国城市规划设计研究院  
六十周年院庆学术专著



New Urbanization of  
The Pearl River Delta  
and Urban-Rural  
Coordinated Planning

# 珠三角 新型城镇化 与城乡统筹规划

罗彦 等著

中国建筑工业出版社  
CHINA ARCHITECTURE & BUILDING PRESS



中国美术学院美术考级教材  
中国美术学院美术考级教材



# 中国美术学院美术考级教材 中国美术学院美术考级教材

中国美术学院美术考级教材

中国美术学院美术考级教材



中国城市规划设计研究院  
六十周年院庆学术专著



New Urbanization of  
The Pearl River Delta  
and Urban-Rural  
Coordinated Planning

# 珠三角 新型城镇化 与城乡统筹规划

罗彦 邱凯付 石爱华 杜枫 吕晓蓓 著  
邓宇 刘昭 李福映 罗仁泽 蒋丕彦

中国建筑工业出版社  
CHINA ARCHITECTURE & BUILDING PRESS

图书在版编目(CIP)数据

珠三角新型城镇化与城乡统筹规划 / 罗彦等著. — 北京: 中国建筑工业出版社, 2014.12  
(中国城市规划设计研究院六十周年院庆学术专著)  
ISBN 978-7-112-17484-3

I. ①珠… II. ①罗… III. ①珠江三角洲—城乡建设—研究 IV. ①F299.276.5

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第265708号

责任编辑: 石枫华 兰丽婷  
装帧设计: 肖晋兴  
责任校对: 王雪竹 赵颖

中国城市规划设计研究院六十周年院庆学术专著  
**珠三角新型城镇化与城乡统筹规划**

罗彦 邱凯付 石爱华 杜枫 吕晓蓓 著  
邓宇 刘昭 李福映 罗仁泽 蒋丕彦

\*

中国建筑工业出版社出版、发行(北京西郊百万庄)  
各地新华书店、建筑书店经销  
晋兴抒和文化传播有限公司制版  
北京中科印刷有限公司印刷

\*

开本: 787×1092毫米 1/16 印张: 16 1/4 字数: 293千字  
2015年1月第一版 2015年1月第一次印刷  
定价: 186.00元  
ISBN 978-7-112-17484-3

(26683)

版权所有 翻印必究

如有印装质量问题, 可寄本社退换

(邮政编码 100037)

# 目 录

|                                       |     |
|---------------------------------------|-----|
| 第 1 章 概论 .....                        | 1   |
| 1.1 城镇化与新型城镇化 .....                   | 1   |
| 1.2 城乡统筹与城乡统筹规划 .....                 | 13  |
| 1.3 目前城乡统筹规划的编制问题 .....               | 27  |
| 第 2 章 改革开放以来的珠三角城镇化发展 .....           | 33  |
| 2.1 1978 ~ 1980 年代末：中心城市带动城镇化阶段 ..... | 33  |
| 2.2 1980 年代末 ~ 21 世纪初：全域发展城镇阶段 .....  | 40  |
| 2.3 21 世纪初至今：优化提升城镇化阶段 .....          | 47  |
| 2.4 珠三角城镇化未来的发展趋势和要求 .....            | 56  |
| 第 3 章 新型城镇化下珠三角发展路径 .....             | 63  |
| 3.1 以都市圈为主体形态优化珠三角城镇群空间形态 .....       | 63  |
| 3.2 稳步推进人的城镇化路径 .....                 | 81  |
| 3.3 提升城镇化发展质量与综合承载力 .....             | 85  |
| 3.4 推进城镇化的转型升级与可持续发展 .....            | 99  |
| 3.5 宜居与生态城乡建设 .....                   | 116 |
| 3.6 制度创新和治理模式改革 .....                 | 125 |
| 第 4 章 珠三角城乡统筹的规划探索与实践 .....           | 134 |
| 4.1 珠三角城乡统筹 / 城乡一体化规划探索历程 .....       | 134 |
| 4.2 城乡统筹规划的编制内容框架体系 .....             | 140 |
| 4.3 城乡统筹规划的实施机制 .....                 | 148 |
| 4.4 珠三角城乡统筹的规划重点 .....                | 160 |

|                                       |     |
|---------------------------------------|-----|
| 第 5 章 珠三角城乡统筹的规划案例借鉴.....             | 170 |
| 5.1 “三规合一”规划 .....                    | 170 |
| 5.2 村庄规划 .....                        | 178 |
| 5.3 城市更新规划 .....                      | 188 |
| 5.4 城市发展单元规划 .....                    | 197 |
| 5.5 社区规划 .....                        | 206 |
| 5.6 宜居生活圈规划 .....                     | 211 |
| 5.7 区域性绿色基础设施规划 .....                 | 217 |
| 第 6 章 珠三角全域规划：珠三角新型城镇化和城乡统筹的规划机遇..... | 234 |
| 6.1 大都市区：珠三角全域规划的理论前提 .....           | 234 |
| 6.2 新区主义对珠三角城镇群空间整合的影响 .....          | 238 |
| 6.3 全域城市化：珠三角城镇群的发展新阶段 .....          | 244 |
| 6.4 珠三角全域规划：珠三角城镇群规划的升级版 .....        | 248 |
| 参考文献 .....                            | 251 |
| 后记.....                               | 254 |

# 第1章 概论

## 1.1 城镇化与新型城镇化

### 1.1.1 城镇化的概念及特征

#### 1. 城镇化的概念

由于在中国城市化过程中,大量的中小城镇发挥了重要的作用,相对于城市化,中国学者主张使用“城镇化”一词。早在1991年,辜胜阻在《非农化与城镇化研究》中使用并拓展了“城镇化”的概念。

与城市化相同,城镇化至今也没有统一的概念。人口学家认为城镇化或城市化是农村人口转变为城镇人口的过程;地理学家认为是农村地区转变为城镇地区的过程;社会学家认为是农村生活方式转变为城镇生活方式的过程;经济学家认为是由农村自然经济转化为城镇社会化大生产的过程。如地理学家胡序威认为城市化内涵应至少包括:①农村劳动力和农村人口的转移,即农村劳动力由第一产业向第二、第三产业的就业转移和农村人口向城镇的空间转移;②与城市建设有关的地域扩展;③包括城市文明、城市意识在内的城市生活方式的传播(2000)<sup>①</sup>。兰帕德、麦基、弗里德曼和沃尔夫等人认为:城镇化是人类社会法制的缩影,是物质、空间、经济、人口、体制以及社会特征的多维现象反映。从内涵上来讲,城镇化应包括以下内容:

城镇化是现代化的必由之路。城镇化是人类从农业文明发展到工业文明和城镇文明的必然产物,城镇化更能实现对生态环境的有效保护、土地的集约节约利用,让人类获得与自然更为和谐的相处方式。同时,城镇地区作为最先进技术 with 文明的空间载体,不断促进

---

<sup>①</sup> 胡序威.有关城市化与城镇体系规划的若干思考.城市规划,2000,(1)。

人类生活与生产方式的现代化发展，包括现代化的交通与信息技术、现代化的居住小区与公共服务设施等。

城镇化是解决“三农”问题的重要抓手。通过吸引农业人口逐渐向城镇地区转移，可以提高农村地区的人均资源占有率，促进农业的现代化大生产，提高农民人均收入，有利于推进“美丽乡村”的建设。

城镇化是一种双向的要素扩散运动。从本质上讲，城镇化不仅指由于人口向城镇地区的转移带来的城镇规模和数量的增加，更应该包括城镇的结构与功能的提升，同时，还应包括城镇的现代化、文明的生活与生产方式向农村地区的扩散，使得整体城乡的发展更为和谐，城乡地区均获得城镇化的发展机会，是一种双向的城镇化过程，即所谓“化”的作用。

城镇化是实现天人合一、人地和谐的重要途径。由于生态环境的敏感性、耕地保护与粮食安全的重要性、人均耕地与可建设用地资源的有限性，使得城镇化成为促进土地集约、保护生态环境与耕地、实现人地和谐的重要途径。城镇化的过程通过人类聚落形式从分散走向适度集聚，从而构建人地和谐的聚落空间，解决大量人口的居住与生产问题，并实现人与生态的和谐相处。

## 2. 城镇化的特征

从概念上来讲，城镇化的特征涉及面很广，是一个人类生活与生产方式、人地关系等全方位转变的过程，其中最主要的是人口、产业、社会、文化、空间和生活与生产方式的转变，其中人口上表现为由农村地区向城镇地区的集聚，农村人口不断减少，城镇人口大量增加的过程。产业表现为由第一产业向第二、第三产业的转变，第二、第三产业开始发挥主导作用，第一产业地位相对下降的过程。空间表现为城镇用地规模与数量大量增加，甚至出现了大量的城镇群、城镇带等，并不断地向乡村地区进行蔓延的过程。相应的，生活方式也由相对分散、以宗族为纽带转变为相对集聚、以社区或单位为纽带。农村生活方式与文化逐渐向城镇生活方式与文化转变的过程，同时也包括相应的人们的价值观念、社会经济组织与管理方式的转变。生产方式由小规模、家庭式转变为大规模的专业化社会分工模式。

从地域上来讲，不仅各个国家由于各自国情、发展阶段的差异性导致城镇化发展水平和模式相差巨大，即使在一个区域内部，也由于区位条件、资源条件、发展机会等多方面的原因存在明显的差异。

从城镇化发展水平的考量角度来讲，城镇化包括城镇化水平、城镇化速度、城镇化质



量等几个不同的特征。城镇化水平多以城镇化率来衡量,至今为止,城镇化率仍然是表征一个地区城镇化发展水平的重要标志。在计算方法上根据实际情况可采用多种方式,如以户籍或就业的非农化计算的非农人口比重,以居住地计算的城镇地区居住人口的比重等。根据城镇化率可以判断城镇化发展所处的阶段,如我国目前的城镇化率已经超过 53%,进入城镇化加速发展阶段。城镇化速度一般指每年能够提升城镇化率几个百分点,这主要取决于城镇化发展的阶段。城镇化质量的衡量较为困难,包括城镇对周边乡村地区的辐射带动作用是否明显,城乡发展的系统性是否健康,生态环境是否保护得良好,产业结构是否合理并具有竞争性,用地是否集约高效,各项基础设施与公共服务设施配套是否完善,社会管理与制度体系是否完善等等,其核心是围绕着可持续发展(生态优先)与人的需求的角度来进行衡量。

从城镇化的动力机制方面来讲,城镇化与工业化关系密切,工业化是推进城镇化的主要动力,但并非唯一的动力。这主要取决于城镇的发展条件与发展机会等,如有的县城通过教育、医疗、养老等公共服务设施可以吸引周边农村人口迁入,有的城镇通过旅游、农业服务等带动自身的发展,推动周边农村地区农业现代化发展和旅游特色化发展。

### 1.1.2 新型城镇化与城乡关系

#### 1. 新型城镇化的内涵

从根本上讲,如果客观地认识城镇化的内涵,并按其去指导城镇的发展与建设,并不存在传统城镇化与新型城镇化之说。因此,新型城镇化的说法主要是针对我国目前城镇化发展中存在的问题和现有的较为粗放低效的城镇化模式而言的。

由于过度地强调经济发展与城市建设,导致我国城镇化存在以下明显的三个特点:①城乡二元结构特征。长期以来的城乡二元体制,包括以户籍为核心的教育、医疗、就业、社保、财政等制度,导致人口、用地、资金等要素无法在城乡之间自由充分流动,虽然国家陆续采取了一些促进城乡统筹和扶持农村地区发展的政策,但城乡之间的政策与制度壁垒仍未消除,城乡差距仍然较大。②以土地扩张为主导。大多数城镇通过大量的低成本征用农民土地获取建设用地来源,实现城镇用地的扩张以及城镇建设的资金,由此导致了政府与被征地农民之间的利益冲突与矛盾,政府与农民对土地的高度路径依赖,影响了城镇的健康持续发展。③以政府为主导。城镇化被作为拉动经济增长的重要手段,政府对于推进城镇化有着较强的积极性,在其中起着决定的主导地位,包括我国的城镇化发展政策(如

控制大城市规模等)。以政府主导推进城镇化对于保证城镇发展方向以及统筹区域资源具有重要意义,但由于重速度轻质量、重硬件轻软件、重城市轻农村等,也导致城乡之间、城镇之间资源分配不合理,城乡发展矛盾突出,甚至在某种程度上大大影响了市场与农村参与发展的积极性,制约了城镇化发展的动力。

因此,经过多年的城镇化发展,虽然目前我国的城镇化率已经达到了53%以上,但仍然存在着很多问题。根据习总书记2013年12月16日在中央城镇化工作会议上的讲话,我国的城镇化主要存在以下五个方面突出问题:“一是2亿多进城农民工和其他常住人口还没有完全融入城市,没有享受同城市居民完全平等的公共服务和市民权利。”“二是一些地方城镇建设规模扩张过快、占地过多,盲目“摊大饼”问题突出,对保护耕地和保障粮食安全构成威胁。”“三是在城镇化刚刚步入中期阶段的时候,许多城市资源环境承载力已经减弱,水土资源和能源不足、环境污染等问题凸显。”“四是相当一部分城市建设规模和速度超出财力,城市政府债务负担过重,财政和金融风险不断积累。”“五是城市社会治理体制和水平滞后于人口流动、社会结构变化、利益诉求多样化的趋势,一些地方城市病的兆头比较明显,社会稳定面临许多挑战。”

正是在这样的背景下,我国进一步明确新型城镇化的战略意义。早在2003年,中央在十六大报告中就提出了“走中国特色城镇化道路”,到十八大与中央城镇化工作会议,新型城镇化的战略意义与发展思路日渐清晰。

新型城镇化,从模式上讲,应该是改变目前“重城轻乡”、“重物轻人”、“重经济轻环境、社会、文化”、“重速度轻质量”等等的这种“见物不见人”、用地扩张大过人口集聚、城乡矛盾突出的城镇化模式,回归城镇化的本质。

从概念上讲,新型城镇化是指坚持以人为本,以新型工业化动力,以统筹兼顾为原则,推动城市现代化、城市集群化、城市生态化、农村城镇化,全面提升城镇化质量和水平,走科学发展、集约高效、功能完善、环境友好、社会和谐、个性鲜明、城乡一体、大中小城市和小城镇协调发展的城镇化建设路子。新型城镇化是以城乡统筹、城乡一体、产城互动、节约集约、生态宜居、科学发展为基本特征的城镇化,是大中小城市、小城镇、新型农村社区协调发展、互促共进的城镇化。新型城镇化的核心在于不以牺牲农业和粮食、生态和环境为代价,着眼农民,涵盖农村,实现城乡基础设施一体化和公共服务均等化,促进经济社会发展,实现共同富裕。

从本质上来讲,新型城镇化的关注点在于以下几个方面:

第一,关注可持续发展与人地和谐。新型城镇化归根到底是为了让整个人类发展得更健康、更持久,因此,其前提是对自然的尊重与保护,创造一个良好的生态环境,在城镇建设中首先保护的是生态环境与安全格局、耕地与粮食安全,通过空间的优化实现人与自然更为和谐的发展状态。

第二,关注城乡统筹发展。城市与乡村本身就是一个不可分割、相互补充的人地系统,城镇的发展离不开乡村对其生态安全与粮食的保障,离不开广大乡村地区提供的源源不断的人口以及生产资料,离不开广大乡村地区提供的休闲旅游场所。同样,乡村地区也离不开城市提供的消费市场、技术与服务支持等。两者只有相互促进,相互融合,才能共同构建一个人地和谐的人类聚居场所。

第三,关注以人的发展和提升城镇化质量为核心。无论是城镇的建设还是新型农村社区的建设,都应以人为本,努力为人提供一个更好的生态、生活、生产环境,为城市和乡村居民、为本地和外来人口提供一个相对公平、和谐共处的发展空间。因此新型城镇化强调城乡基本公共服务设施的均等化、农民工的市民化、现代农民的培育、城乡一体化的社会保障体系等内容,通过促进人的发展,实现城乡和社会经济的发展。因此,城镇化质量是否提升则以是否以人的发展为核心来进行考量,即是否提升了人的生态、生活和生产环境,提供了更为宜居、宜业的发展空间与配套设施。

第四,关注对历史文化的保护与合理利用。历史文化是一个地域的灵魂,新型城镇化必须对历史文化提出合理的保护与利用策略,通过保护历史文化物质遗产与非物质遗产,延续历史文化风貌与特色,避免在城镇化过程中造成城镇与乡村的千城一面、千村一面。

第五,关注多元城镇化路径与发展主体。除传统的工业化推动城镇化外,要根据大中小和不同类型的城镇和乡村的实际需要,通过农业现代化、旅游特色化、服务现代化等协同推动城镇化发展。尤其是通过农业现代化和旅游特色化等推进广大农村地区的经济发展和生活与生产方式的转变,改变城乡二元的发展格局,形成城乡一体与互补的发展状态。通过相应政策的引导、集体经济的自治等充分调动市场与集体的力量,形成与政府相互补充的多元发展主体,共同参与和推进城镇化进程。政府通过转变职能,最关键的是要制定市场准入的条件与门槛,保护生态环境与粮食安全等,同时为市场提供更为高效的服务。

第六,关注制度改革创新。为确保生态环境、耕地与历史文化资源的保护,调动多元发展主体的积极性,激励多元的城镇化路径,应改革和完善现有的相应的制度,尤其是改变目前的城乡二元分割的制度设计,建立城乡一体的制度体系,并根据生态保护等土地用

途管制要求建立完善空间差异化的考核机制。

## 2. 新型城镇化与城乡关系

城市和乡村本来就是一个不可分割的有机整体，过去长期以来，我们带着以经济发展为中心、以工业化推动城镇化、城镇化就是城镇建设等传统观念来审视城乡关系，由于城市在创造 GDP 中的贡献远远大于乡村，工业推进城镇建设的速度更是远远大于乡村，城镇建设的速度也远远大于人口的集聚速度，由此形成“重城轻乡”、“重工轻农”的思想和具体行为。实际上，地理学家杰斐逊（M. Jeferson）在很久以前就已经注意到：“城市和乡村是一回事，而不是两回事，如果说一个比另一个更重要，那就是自然环境，而不是人工在上面的堆砌”（芒福德 L. Mumford 语）。

时至今日，我们已经看到这种传统思维所带来的诸多问题：“三农”的问题、城镇发展动力不足的问题、城乡建设用地矛盾的问题、城乡差距持续拉大的问题等等，这个城乡系统的不均衡性已经严重影响到了城镇、乡村各自的健康发展和城镇化的健康推进。

新型城镇化要求构建新型的城乡关系，其核心在于对城乡关系以及乡村价值的正确认识。对于城乡关系，应该是一个完整的有机系统，必须进行统筹考虑，包括生态环境、空间布局、基础设施、制度设计等等。对于乡村价值，要充分认识到乡村地区的农业现代化与特色休闲旅游的产业现代化价值，农田、水系、林地、园地等综合构成的生态环境与安全价值，耕地保护与粮食安全价值（包括水果、花卉、蔬菜等相应的都市农业产品），历史文化遗产与保护的价值等等。通过乡村价值的认识，可以改变只有工业化促进城镇化的唯一路径认识，农业现代化与旅游特色化同样可以推进农村地区的城镇化，包括促进农村人口向外转移，通过产业发展促进农村地区生产效率和生活水平的提升等。通过乡村价值的认识，可以改变乡村必须依附城镇存在的认识，乡村可以通过农业等产业的现代化实现良性发展，形成城乡互补、产业分工协作的发展格局。通过乡村价值的认识，可以改变以经济发展为中心的认识，形成真正的经济、环境、社会、文化等并重的科学发展观。

新型城乡关系的构建主要表现为以下几个方面：

第一，城乡一体化空间布局。要顺应自然，结合生态环境与资源特点确定生态保育空间与城市开发边界，形成人与自然、生态与城市相互融合的空间格局，形成大中小城镇和特色乡村并存的紧凑有序、生态自然的城乡空间结构。

第二，城乡一体化产业分工。构建城乡之间紧密的产业分工关系，形成高端服务业与制造业、传统服务业与制造业、现代农业与特色休闲产业等的协调发展。重视服务业、制

造业和农业等三次产业的协同现代化,并发挥服务业、制造业、农业和旅游业共同推进城镇化和新农村社区建设的多元城镇化动力。

第三,城乡一体化基础设施。根据人口规模与结构,在不同等级规模的城镇和乡村完善配套相应的生活服务型基础设施,如科技、教育、文化、医疗、体育、养老设施等,实现城乡之间基本公共服务的均等化。根据城乡之间生态环境和产业的差异,围绕产业的现代化发展要求和绿色低碳的生态要求,提供差异化的生产服务型基础设施,如水利设施、农业设施、绿色市政基础设施等。根据绿色低碳发展要求,构建联系城乡之间的现代化交通基础设施、信息网络设施等。

第四,城乡一体化制度体系。根据“空间”和“人”的需求,而不是城乡的分割来建立完善的城乡一体化制度体系。从“空间”方面来讲,主要是建立严格保护空间边界与实施土地用途管制、空间效能提升的制度体系,包括对农业和生态地区的长效补偿与扶持机制,对推进服务业、制造业、农业转型升级的激励机制,促进土地集约高效利用的土地市场流转与效益提升激励机制等。从“人”方面来讲,主要是结合空间的需要促进人的合理流动与布局,使人口结构与空间的保护与效能提升相适应,同时结合人口的分布提供合理的社会保障制度(住房、教育、医疗、养老、就业等),使得无论居住在城镇还是乡村,都有一个宜居宜业的生活、就业环境,让城镇和乡村真正地为人服务,让制度真正地为人服务。

### 1.1.3 新型城镇化与城乡统筹

统筹城乡,从字面含义上说,是做到城镇和农村的一体化、协调化发展。结合实际考虑,其组成部分有两个方面,一是部分农村向城市的过渡,二是城市自身的发展。而新型城镇化正是两方面结合的关键节点。将部分农村的生产生活方式向城镇方式转变,从资源利用、产业结构调整、农村人口素质提升等角度推进部分农村向城镇化过渡。从一定意义上说,城镇化是解决“三农”问题的根本出路,是统筹城乡发展的重要方面。只有提高城镇化水平,才能为减少农民数量创造条件,为大规模转移农村人口提供有效的平台和载体。

我国的经济社会是由城乡经济社会构成的,客观上要求城乡作为一个系统,在经济社会方面能够相互衔接、相互融合,实现城乡之间的优势互补、协调发展。这也是城乡统筹的重要条件。这里所说的城乡融合就是一个以城带乡,以乡促城,城乡互动的过程。而要达到城乡融合,一是需要进行城镇化,提高城乡空间的经济集聚度,引导城乡资源互动和三大产业相互渗透,同时合理配置城乡人口分布;二则需要发展农村自身经济,推进农业

产业化发展与城市第二、第三产业的结合点，同时促进农村工业的发展，加强城乡工业联系，努力实现城乡一体化。统筹城乡，消除城乡二元化的不平衡结构，除了人口由乡村向城市的流动以外，产业的跃迁变化地位也尤为突出。十八大报告提出建设“四化”，需要加强城镇化、工业化、农村现代化和信息化等方面的质量提升，通过对产业模式的升级和优化，有效引导农村人口的转移和生活质量的提升。

### 1. 统筹城乡中的“新型城镇化”

城镇化有利于发挥集聚效应，吸纳富裕农村劳动力。城镇极其明显的区位优势和其他多种优势，可以吸引乡镇企业向工业园区相对集中连片发展，从而增强乡镇企业的综合竞争能力，还可以极大地带动第三产业的发展，更大规模地吸纳农业富余劳动力，实现农村剩余劳动力的内部转移。建设城镇工业园区使得园区内的企业能够共享各种基础设施，从而降低投资成本，缩短建设周期，加快企业发展。工业园区内企业的发展又可以带动城镇第三产业的发展，聚集人口，繁荣城镇。把工业园区建设纳入城镇建设统一规划，可以提升城镇档次和功能，还可以将园区内的农民直接转为城镇人口，加速农村城镇化的进程。

城镇化有利于开拓农村市场，增加农村消费需求。农民进入城镇就业，减少了直接从事农业的劳动力数量，相应地增加了农村劳动力的人均自然资源占有量，有利于扩大农业经营规模和提高农民收入，也有利于缩小城乡收入差距。只有结合农业剩余劳动力向非农业生产转移，加快农村人口向城镇集中，才能实现农业规模经济，提高农民收入水平，有效地改变农村人口的生产方式和消费方式，增加农民的商品性消费，不断扩大农村市场容量。同时，加快城镇化建设还可以改善农村消费环境，切实拓展农村市场。有利于合理布局农村商业网点，构筑适应农村市场特点的流通网络，拓宽销售渠道，以促进农村消费需求的增长。

城镇化有利于缩小城乡差距，提高农民素质。近几年尽管国家在农村电网改造等方面增加了投入，但国家所有大型电力、交通、通信以及信息等基础设施无不紧紧围绕城市中心而展开。城乡之间基础设施的差距不是缩小，而是扩大了。如果过去农村为企业发展所能提供的环境和条件与城市相差不大的话，那么今天城市在基础设施齐全、资金密集、信息畅通、市场活跃等方面的优势已经将农村远远抛在后面。企业为了追求效益，新项目的上马普遍都选择在基础设施条件较好的城市及其辐射地区。城乡物质基础的差距将继续推动经济发展的差距。如果越来越多的农村人口集中居住到城镇，改变了生产、生活方式，不仅可以促使农民逐步告别传统意识，把较高的人口增长率降下来，而且还将带动教育、

医疗、文化、通信等设施的建设,使人们能够享有更好的教育、医疗和文化生活,从而提高人口的综合素质。

## 2. 统筹城乡中的“农业现代化”

统筹城乡除了将人口从农村向城市转移之外,对于农村自身经济和区域协调发展也有较高的要求。在农业人口不断减少的情况下,通过对农业生产经营模式的改变,能够合理利用农村区域的农业及其他资源,对城市的发展起到推动作用。

农业和农村发展现状对统筹城乡有强大的推力和拉力。农业是我国的民生产业,虽然农业生产能够带来的经济增长和社会进步不是十分明显,但在我国的发展规划中,却是不可忽视的重要保障环节。随着农村经济和全社会经济的发展,除了农村发展的弱势方面对统筹城乡产生的消极推力,也存在另一方面的积极推力。随着社会的进步,农村的民营经济和自营企业开始蓬勃地发展起来并不断壮大。民营经济的扩大,必然要求这部分资本要从农村走出去,向需求更多的城市转移。这样的积极推力也有助于城市与乡村的协调统一。城市和农村的主要区别之一就是资源的富集程度,城市的资源多且丰富,农村的资源少且单一。城市的交通、区位、经济等都有各种优势,它们在受教育程度、职业条件、工作生活条件、精神享受等方面对于农村人口产生强大的吸引力。正是这种吸引力,拉动了农村人口向城市的转移,推动了统筹城乡的进程。

“农业现代化”是发展农村经济的最佳途径。我国目前的农业发展模式属于效率较低的模式,大量的农业劳动力全靠人工来进行农业生产。这样的方式生产效率十分低下,浪费了大量劳动力却没有收到好的效果。农业现代化就是合理地对农业经济的发展模式进行规划,同时加入技术要素,提高农业生产的效率。从技术层面和制度层面两方面的改进,将农业生产的投入和产出比降低,从而达到资源的节约和合理配置。

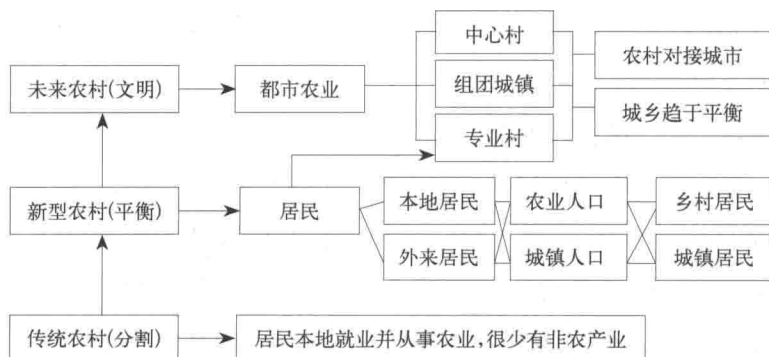


图 1-1 农村分布发展示意图 (资料来源:重庆大学,重庆的统筹城乡发展实践,2011 年)



### 3. 统筹城乡中的“工业化”

工业化和城市发展是相互推动的。工业化使资本、人口、劳动力、技术等资源向城市集中，加速了城市化进程。厂商特别是制造业厂商将工厂设在城市，必然会增加新的工作岗位，就业机会增加，会引起农村人口向城市的转移和集中。人口的增加使得城市的基础设施、住房、教育等需求也相应增多，由此产生的就业机会进一步增多使得又会导致农村人口向城市转移和集中，从而使城市逐步成为工业中心、贸易中心、交通运输中心、服务中心和科技中心，促进现代城市的进一步发展。

区域比较利益是城市化的第一原动力，具有较高比较利益的地区往往成为工业企业的聚集地带，这实质上成为城市化发展的最初动力。而城乡统筹正好适应了工业化的要求，能够产生集聚效应和规模效应。工业生产追求规模化和专业化而产生的企业集聚过程可以促进城市的快速发展，进而推动城乡统筹进程。工业经济增长与城市发展之间是循环累积的因果关系。工业经济增长吸纳了大量劳动力，增加了城市规模，进而促进消费品工业与服务业发展，扩大了对外贸易，最终导致地方经济的增长，则相应的基础设施投资就会增加，以此为契机，新工业应运而生，如此循环，不断加强。工业化对城市化发展的促进作用，使得它必然成为统筹城乡中重要的环节。

“匹配工业化”促进农村产业结构的提升。“匹配工业化”是说工业化的发展，不仅仅要推动城市化进程，也要对农村经济产生积极影响。工业生产是一种吸纳能力和辐射能力都很强的产业。随着工业化的发展，工业生产的规模扩大，生产模式改进，辐射面也不断增加。工业前、后向相关产业发展和相关配套服务业发展，这就对城市边缘的乡村地区产生了效应。工业劳动力的需求、工业产业的配套设施、工业生产的辅助支撑要素等，都会对工业区域边缘的乡村地区产生作用。一方面是吸纳农村人口进入工业生产流程，从农业从业者变成工业从业者；另一方面将工业生产的边缘产业带入农村，优化农村单一的产业结构，促进农村自身的提高。

### 4. 统筹城乡中的“第三产业化”

在工业化的中后期之后，第三产业逐步成为国民经济的“顶梁柱”。目前世界经济发达国家已经进入第三产业主导城市化的阶段，一些主要城市已经从工业生产中心转为第三产业的中心，彻底实现了城市职能的第三产业化，城市化水平的提高主要表现为城市内涵的发展即城市现代化。第三产业激发城市外部经济效应。较高的教育水平和良好的卫生条件，使城市劳动力具有较高素质。发达的市场体系、完备齐全的公用事业服务系统大大降低企业的



运输及交易成本。密集的信息和先进的信息传播手段使企业往往无须支付成本而坐享其成。

第三产业对城市的发展和促进作用也极大地推动了农村与城市的协调统一。以集聚为特征的城镇提供一定范围内相对密集的人口、相对集中的企业群和相对收入较高的有旺盛购买力的人群,由于第三产业对资金与劳动力准入门槛较低,所以这部分购买力或者说资本便促进和诱导了第三产业发展,从而为城市提供更多就业岗位、促进城市软硬件设施的完善,吸引人口和生产要素进一步向城镇集中。同时,第三产业是劳动力密集型产业,吸纳劳动力的能力较强,就业弹性高,能够实现对富余人员的吸收。两方面的促进作用相配合,可极大地促进农村人口向城镇的转移和城市的发展。

#### 1.1.4 新型城镇化规划

伴随着国家新型城镇化战略的出台,从国家到一些地方开始启动了新型城镇化规划,使新型城镇化规划成为近期规划的热点,成为一种独特的“规划类型”。

##### 1. 新型城镇化规划的主要内容

新型城镇化规划在内容上紧紧围绕城镇化发展模式的转型,根据新型城镇化的内涵,按照以人的发展和提升城镇化质量为核心对地区或城市提出全面的规划思路,在传统空间规划的基础上,强调制度创新与政策设计。

如《国家新型城镇化规划(2014~2020年)》主要包括有序推进农业转移人口市民化、优化城镇化布局和形态、增强城市可持续发展能力、推动城乡发展一体化、改革完善城镇化发展体制机制等内容,强调的不仅仅是空间结构与布局的优化,更重要的是城乡作为物质空间的质量的提升以及人在其中的更好的发展,强调制度的改革配套与相应政策的完善。

《广东省新型城镇化规划》针对珠三角转型升级以及粤东、西、北地区城镇化动力不足等问题,重点提出多边竞合、强而均衡、海陆统筹、多元发展、民生公平等五大战略,核心在于优化城镇化格局、丰富城镇化动力、提升城镇化质量。与以往的规划仅仅偏重于空间不同,《广东省新型城镇化规划》强调多元的城镇化动力,在多元发展中提出打破原有单一优势和经济主导的发展动力机制,实施文化和创新驱动,培育多元发展动力,提升竞争力,包括:①功能提升,打造文化和创新引领的世界城市;②特色彰显,培育地域文化特征显著的岭南城市;③休闲升级,推进文化旅游与国民休闲旅游计划。在民生公平中强调了提升城镇化质量的三个途径,即①提供低成本创业的公共服务平台;②建设绿色集约的市政基础设施网络;③形成高效迅捷的交通基础设施网络。