

住房和城乡建设部村镇建设司

国家“十一五”科技支撑计划重大项目 (2006BAJ05A12)

课题

发达国家郊区建设 案例与政策研究

Cases and Studies on the Suburban
Development Policies of Developed Countries

叶齐茂 编著

中国建筑工业出版社

住房和城乡建设部村镇建设司
国家“十一五”科技支撑计划重大项目（2006BAJ05A12）课题

发达国家郊区建设案例与政策研究

Cases and Studies
on the Suburban Development Policies of Developed Countries

叶齐茂 编著

中国建筑工业出版社

图书在版编目(CIP)数据

发达国家郊区建设案例与政策研究 / 叶齐茂编著. —北京: 中国建筑工业出版社, 2009

(住房和城乡建设部村镇建设司国家“十一五”科技支撑计划重大项目(2006BAJ05A12) 课题)

ISBN 978-7-112-11577-8

I.发… II.叶… III.发达国家—郊区—城市建设—研究 IV.TU984.1

中国版本图书馆CIP数据核字(2009)第209546号

本书是住房和城乡建设部村镇建设司委托作者开展“发达工业化国家城镇化过程中的乡村建设研究”之课题研究成果报告的部分内容。本书通过从发达国家都市区郊区村、镇、县获得的翔实数据、卫星遥感图和规划图、表格以及现场拍摄的照片,采用从个案出发,观察细节,再得出结论的逻辑结构,解剖发达工业化国家都市郊区,向读者系统地介绍英国、德国、法国、意大利、西班牙、比利时、荷兰、爱尔兰、美国、加拿大、澳大利亚等11个发达工业化国家14个大都市郊区和40个都市郊区村镇的社会经济环境状况、发展特征、多样性的发展模式和产生这些模式的原因,帮助读者对发达工业化国家城镇化和郊区发展形成综合性和历史性的认识,特别是了解他们目前的困难、发展思路和战略规划。

本书可供广大主管郊区发展和规划建设的领导干部和工程技术人员、大专院校师生学习、借鉴和参考。

责任编辑: 吴宇江

责任设计: 崔兰萍

责任校对: 王金珠 兰曼利

住房和城乡建设部村镇建设司

国家“十一五”科技支撑计划重大项目(2006BAJ05A12) 课题

发达国家郊区建设案例与政策研究

Cases and Studies

on the Suburban Development Policies of Developed Countries

叶齐茂 编著

*

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

北京图文天地制版印刷有限公司制版

北京方嘉彩色印刷有限责任公司印刷

*

开本: 787×1092毫米 1/16 印张: 30 字数: 748千字

2010年6月第一版 2010年6月第一次印刷

定价: 128.00元

ISBN 978-7-112-11577-8

(18832)

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)

序

当前,中国城镇化快速发展,社会主义新农村建设不断深入,村镇建设工作实践迫使我们一直在思考,如何从中国乡村建设的主体地位和国情出发,学习借鉴国际城市化发展经验,实现对中国现阶段城镇化发展过程中乡村建设政策的科学指引。2006年,我们委托中国农业大学人文与发展学院的叶齐茂教授进行“发达国家乡村建设考察与政策研究”,成果出版发行后引起了业界的广泛关注和不同维度的思考。在此基础上我们又继续委托叶齐茂教授开展“国外城市郊区化发展研究”,从面上的政策制度研究深入到点上的城乡发展对策研究。这两项课题构成了从乡村建设主体角度对城镇化发展过程相关领域政策的姊妹研究。无疑,这不同于以往多年来城镇化和乡村发展等方面的研究。

一、迄今为止人类的城镇化发展历史告诉了我们什么

迄今为止,人类发展历史已经证明,工业化、城镇化、信息化、全球化是人类文明发展史上必然的历史选择,中国一定要走这条路子。

迄今为止,各国城镇化的发展历史已经和正在证明,工业化发展的初期,是农业支持工业、农村支持城市的发展阶段,工业化发展的中后期,是工业反哺农业、城市支持农村的发展阶段。中国也一定走这条路子。

迄今为止,一些发达国家,尤其是发达的经济大国的发展历程已经证明并且继续证明,脱离现代农业和繁荣稳定农村的支持,单纯推动工业化、城镇化、信息化,全球化的发展道路充满极大的危险性、不可预见性和不可持续性。而只有稳妥地处理好工业和农业的发展关系、城市和乡村的发展关系,才能够实现社会稳定、经济发展、人类和谐。目前,中国不可避免地面临着这一道路的严峻考验。

前述关联的三条,是我们以科学发展观对城镇化发展基本规律认识的升华与深化,包含着对以下三个问题的进一步思索:一是人类文明发展的城镇化道路并没有走完(全球70亿人口真正完整地生活在城市中的仅有10亿多人),全球与中国都还在走这条路,因此,人们迄今为止对城市化的认识都是对城市化发展过程的认识,而不是历史过程终结后的升华。中国正处在城镇化快速发展过程中,所依据的国际经验主要是发达国家的经验,所依据的国内经验也是部分地区的局部经验,要坚持城镇化方向不动摇,也要防止对城镇化认识的过度张扬;二是人类对城镇化发展过程所带来的资源消耗、环境影响,以及人际交往还缺乏充分的认知,对地球能否承受住迄今为止以发达国家为主的城市化发展模式,人类还在深入反

思与逻辑思考之中。人类只有正确处理好资源、环境和城市、乡村的发展关系,才能走出正确的城镇化、工业化、信息化和全球化的和谐发展道路,实现人类与地球、国家与国家、民族与民族、人与人之间的和谐相处。中国作为发展中国家的城镇化快速发展正在帮助人类更全面地认识这个问题,也在指引中国选择更加适宜的城镇化健康发展模式;三是中国这样一个人口大国、发展中的大国、城乡二元结构比较突出的大国,如何走出健康持续的城镇化道路,必须有更加深刻的考虑、更加长远的战略、更加缜密的部署、更加妥善的安排。这种考虑要兼顾国内发展需要与国际政治经济环境两个方面。健康城镇化与扎实新农村建设的双轮驱动战略是国家现代化发展道路的必然选择,发展重点小城镇、中心镇是必然选择,发展大城市周边郊县地区尤其是郊县地区小城镇也是必然选择。这些考虑是课题研究委托的初衷。

二、城市郊县发展的必然、合理的选择

当前,大城市和城市密集地区的城镇区域化发展和部分发达地区的区域城镇化发展两种趋势并存,这两种发展形态直接影响的地区是大城市郊县。可以说,大城市的郊县是城镇化发展的直接受益者与直接影响区,也是必须正确引导和规划的重点地区。

城市郊区膨胀是西方国家城市化发展的重要组成,城市郊区分散化发展是二战后西方国家城市化现象的重要特征。弄清楚这个问题,可以使我们从城区、郊县和乡村三个层面把握西方国家城市化发展的经验教训,更好地指导我们国家的城镇化发展。正如作者在严谨的考证分析基础上指出的,西方国家二战后分散化发展有其自身的政治条件和经济基础,避免战争破坏是分散化城市发展模式最基本的政治原因;现代科学技术发展已经成为城市分散化发展的物质基础;西方文化的消费主义极大地刺激了城市向分散化方向发展;经济科学研究的合理主义理念为城市分散化发展准备了理论基础。

中国的大城市郊县发展要有正确的方向指引,走西方国家尤其是美国分散化发展的道路不是中国特大城市郊县发展的首选。中国城镇化发展的合理选择是发展特大城市和大城市周边相对集中的重点小城镇。由于发展阶段和多种因素所限,“市带县”模式在为城市提供相应的发展空间、发展资源和发展动力的同时,也相当程度地阻碍了城乡差异化的消除,导致要在今后数十年内不得不补上解决城乡

发展差距不断加大、农村发展相对滞后的重要一课。为了支持县域经济发展,解决县城和小城镇发展动力缺失的问题,解决统筹农村发展的难题,有必要借鉴国外大城市郊区发展的经验,理智地反思20世纪80年代为主的“市管县”制度变革,按照党的十七届三中全会通过的《决定》要求,在保持行政管理制度的基本稳定的前提下,审慎推动“省直管县”管路模式的研究,让更多的市场要素通过市场机制在小城镇积聚,增强小城镇发展动力,促进县域经济发展。

三、指引特大城市和大城市郊县发展的新理念

经济发展水平在一定程度上决定着城乡统筹发展的能力,但是经济发展水平并不能自动解决与提供城乡公共服务有关的一切问题,因此,必须健全保障政府城乡公共服务基本均等化的职责体系。一是要完善公共服务体系,不断推进政府社会管理和公共服务的职能由城市向农村延伸,建立城乡一体的公共服务管理体系;二是要建立健全公共财政体制,围绕着基本公共服务均等化的公共财政体制的建设,不断加大公共财政对农村地区的投入;三是要以公共财政为引导,充分发挥市场在资源配置中的基础性作用,形成以政府财政资金引导信贷资金的机制,以必要的行政手段和法律手段,形成以工促农、以城带乡的长效机制;四是要以农村地区的可持续发展作为农村发展政策的主要目标,维护和发展农村地区生态环境功能,保护和发掘农村地区独特的文化、历史和自然遗产;五是要更好地为农村发展定位,为郊县农村发展定位,从主要关注如何取得农村土地和农村集体建设用地上走出来,让农村为保证国家粮食安全、生态安全、环境安全和农村本底安全而努力。

第一,保护郊县。首先是保护郊县地区基本的生态环境、人文环境。要为城镇划分发展的边界,为小城镇确定科学的空间定位,从中心城—小城镇—郊县农村地区整体上制定城乡生态分区规划。建立城镇有偿使用郊县土地、水和林业资源的制度,通过公共财政转移支付补偿郊县在保护生态环境方面所做的贡献。要在城乡规划中重点推进编制保护城镇边缘地带非建设用地的分区规划,并且在相当长的时期内毫不动摇地依法实施。

第二,发展郊县。重要的理念是实现郊县农村地区与城市核心地区的差异化发展。土地、环境、人文都是郊县经济社会发展最为宝贵的资源,务必科学规划、

合理使用。要对郊区现有乡村居民点实施整治和更新改造,利用整理出的农村集体建设用地为城市核心地区的二、三产业转移发展储备建设用地,逐年释放。要依法严格管理通过整理闲置出的农村集体建设用地,对其使用做出评估,合理判定土地使用权市场价值预期。要推动农民住房登记工作,保护农民财产权益,增加农民财产性收入,并为在政策条件允许时的产权交易做好基础准备。要转变城市郊区农村的发展模式,学习成都市城乡统筹发展经验,让更多的农民能够直接参与到城镇化发展进程中。既要持续不断地将郊区农村劳动力转移到城镇,同时也要为农村地区居住的人口不断增加非农产业的就业机会。

第三,反哺郊县。要按照党的十七大精神,将实现基本公共服务均等化作为今后郊县经济社会发展、基础设施建设以及公共事业发展的目标和导向。北京等一些大城市近几年对郊县发展帮扶和指导的做法已经越来越成熟,应该坚定不移地走下去。中国需要城乡统筹发展的经验,沿海地区需要这样的经验,内地大城市的发展也需要这样的经验。城市之间的经济条件不可比,但是指导思想、发展策略、投资格局、扶持政策是可以总结与借鉴的。一是提升郊县周边小城镇吸纳支持大城市对外转移疏散的城市功能与人口的能力,在土地、资金等方面给予政策扶持。二是建立城镇—郊区财政分享制度,要按照独立税目、统一税基、扩大税源、城乡统筹的原则,推动城市维护建设税向城乡建设维护税改革,建立乡村公共设施建设维护的长期稳定资金渠道。三是大规模提高郊县政府公共服务能力,探索以物业管理方式和公共事务代理制方式推进郊县基础设施与公共设施的建设维护管理。努力吸纳社会力量推进城镇公共基础设施向郊县乡村居民点的延伸服务,并且在服务收费上体现城市对农村的反哺与支持。

真诚地感谢叶齐茂教授的研究工作,不仅仅是这个独特的视角带来的研究难度,他本人还克服了诸多的困难,保证研究成果的独创性。期盼着有更多的学者、读者从乡村建设主体角度关注这个问题。

住房和城乡建设部村镇建设司司长 李兵弟

2009年3月12日

引言

1. 为什么现在需要重点突破城镇郊区农村的改革发展?

城镇郊区的环境保护问题最为突出,但是城镇郊区自身的人力物力难以单独胜任。城镇郊区是实现第一、第二、第三产业协同带动经济发展的首选之地,但是,郊区农业难以依靠自身的市场力量保住基本农田和加强农业基础地位。拓宽郊区农民的增收渠道,发展特色农业和农产品加工业的确贴近消费市场,但是,单纯依靠小规模农田所获得的农业收入和从事单一种植业或养殖业经济活动都不可能使多数郊区农村家庭达到中等收入水平。城镇郊区土地开发和保护农田的矛盾特别严重,保护住郊区的农业用地迫在眉睫,但是,单纯依靠各项涉农补贴和占地补偿难以解决郊区因土地问题而发生的利益冲突。

2. 城市与郊区如何密不可分地联系着?

城镇郊区是城镇建成区周边那些建有城镇基础设施、公共服务设施和居住小区却以非建设用地为主的区域。例如,那些建有城镇饮用水源、垃圾填埋场、污水处理厂、绿色屏障和通风廊道等基础设施的农田林场,那些建有城镇油库、粮库、冷库、机场、火车编组站和野生公园等公用设施周边的农田林场,甚至那些用来疏散中心城人口的城市居民小区周边的农田林场,都是城镇郊区。因为城镇建成区不能没有一个数倍于它的非建成区而存在下去,所以,保留相当比例农田林场的城镇才能可持续地发展下去,而郊区是否能够存在下来决定性地影响着城镇整体的健康。

城镇郊区也是城镇建成区周边那些在经济活动和社会生活上直接依赖于城镇中心的区域。例如,那些到城镇中心从事第二、第三产业的农业剩余劳动力的居住地,那些需要在城镇中心出售新鲜食品而获得收入的农副业生产地区,那些需要在城镇获得各类日常服务的地区,就是城镇郊区。因为郊区在经济活动和社会生活上不能离开城镇中心,所以,对城镇中心依赖程度越高的郊区,经济和社会活力就越大。

3. 我们究竟有多大的郊区?

1) 郊区的数量。我国目前有655个建制市,包括852个市辖区和6152个街道。少数区和街道属城区,多数区和街道属郊区,无论如何,655个城市都有郊区,而且,郊区面积和人口都超过城区。再据“第二次全国农业普查”统计,我国有19391个

建制镇和15365个乡；这些乡镇一般都有一个承担政治、经济和文化中心功能的建成区，所以，在这些城镇建成区周边至少有40000个或大或小依赖于它的郊区。当然，这些小城镇可能再成为离大中小城市最近的郊区城镇。

2) 郊区的规模。如果以大城市100公里半径、中等城市50公里半径、小城市25公里半径、小城镇10km半径范围内来计算，或者以它们向民政部申报城镇建制时所使用的面积和人口来计算，除了城镇核心区即旧城镇部分外，中国城镇的郊区至少覆盖了近300万平方公里的最容易和最可能开发的土地面积。在这样一个土地面积内，郊区的人口规模可能占到城镇人口的90%，也就是说，大约有5亿城市人口实际上生活在城镇周边的郊区乡村里。

按照我国的情况，从城镇中心出发，城镇郊区可以分为近郊区和远郊区两个部分。近郊是城镇中心建成区周围以第二产业及第三产业、城市生活方式和城市景观形态为主的区域，城市人口、住宅和企业以环状布局，建设用地是近郊主要土地使用性质；远郊是近郊之外的更大的环状地区，土地以用于农业和环境保护的非建设用地为主，乡村景观为支配性景观形态，新鲜副食性农产品在农产品供应中居于主导地位，同时也可能会有沿交通走廊布置的大型独立工矿企业或混合型商业中心。

理想的郊区，如“田园城市”、“区域城市”、“边缘城市”、“繁荣的郊区”、“城市村庄”或“技术郊区”，是城镇和乡村交织在一起的郊区，以致它被规划师设想为既具有城市功能，也具有乡村农业和生态环境功能的地区。但是，在现实中，在发达国家和我们自己的国家，郊区的农业和环境功能正在因为城镇人口的郊区化和乡村人口的城镇化而下降。城镇人口增加、发展第三产业、向郊区转移一部分制造业和商务服务业、改善城镇居民的居住和生活条件，都需要在郊区开发一些非建设用地，这就是所谓城镇的郊区化；同时，郊区原有的产业结构也在从第一产业为主向第二、第三产业为主的方向调整，郊区经济社会生活水平的大幅度提高，这些都需要借助一部分土地资源优势，从而也会改变一部分郊区非建设用地的性质，这就是所谓乡村的城市化。两种倾向都是不可逆转的。

4. 郊区发展面临哪些挑战？

城镇郊区一般都是相对比较富裕的农村。在发展上，它既具有极大的发展潜力、经济实力和发展积极性，也具有一定的市场盲目性、不可持续性，甚至生态环境破坏性。城镇核心区周边的郊区农业地区因为最近10~20年人口城镇化、基础设

施的延伸和土地市场开发压力,已经和正在面临着巨大的挑战:

1) 尽管人口城镇化将继续维持在年均1个百分点的速度跨越50%的水平,但是,吸收这一部分新增人口数量的地区主要不再是城镇核心区和近郊区,而是远郊农业地区;

2) 人口郊区化不仅将按比例吸收掉全部新增城市人口,还可能导致城镇核心区和近郊区人口出现负增长;

3) 工业分散化不仅使工业和一部分商业服务业可以通过使用远郊价格相对低廉的土地和劳动力而维持其竞争性,同时也让乡村地区付出了巨大的农业资源和生态环境代价;

4) 商业服务业将会尾随人口的郊区化和乡村的城镇化而沿远郊交通走廊发展,从而可能打碎曾经成片的农业地区,改变乡村自然景观,同时也改变传统的城镇生活方式和传统的乡村生活方式。

所以,继续在郊区蔓延开来的城镇可能是我们给地球留下的最大的印迹,可能是我们丧失最优良农田的地方,也可能是引起社会不公平和激化社会矛盾的症结所在,我们需要在城镇化和郊区化中特别慎重地对待郊区发展问题。

5. 郊区发展改革问题解决不好的后果如何?

就城乡协调发展而言,我们需要回答的战略问题是:究竟如何改变郊区的土地使用性质?按照何种比例改变郊区的土地使用结构?在郊区哪些位置上改变土地使用功能?以何种比例在郊区保留可持续发展的农业和维护农村的生态环境的功能?如何在满足就业和土地市场需求的同时,合法、合理和可持续地开发郊区土地和环境资源,科学地实现城镇化和郊区化?如何依靠第一、第二、第三产业协同带动郊区经济增长?建设郊区乡村是在建设乡村还是正在建设一种21世纪的区域城镇本身?对此需要权衡利弊,谋划一条有中国特色城镇化和郊区化的发展道路。

如果中国特色城镇化和郊区化的答卷做得不好,在土地资源、水资源和环境资源再次分配的过程中,郊区可能成为城乡社会矛盾最容易激化的地方;在改变环境敏感地区土地使用性质的过程中,郊区可能成为环境最不可能持续的地方;在产业发展和居住区发展过程中,郊区可能完全丧失掉它最为优良的农业生产条件;在人口城镇化过程中,郊区可能不再具有它与自然景观和乡村风情相联系的独特文化遗产;在天灾人祸不期而至时,城镇人口不能在最短时间内找到距他们最近的避难所。

6. 发达国家有哪些经验可供我们借鉴？

发达工业化国家在回答这些问题时的确存在“好”、“较好”和“不好”的差别，在城镇化、郊区化和郊区乡村发展上留下了许多值得汲取的教训和经验。我们需要树立世界眼光，加强战略思维。概括地讲，美国人在都市郊区发展上做得最不好，相比较而言，欧洲人做的好得多。这里仅举几例。

1) 郊区以有偿方式为市区维护生态环境。虽然两德统一和德国首都迁至柏林曾经使柏林面临巨大的土地开发压力，但是，自20世纪90年代以来，柏林市为了给柏林人提供清洁的饮用水，清新的空气、绿地和娱乐空间，维持柏林郊区的自然和文化特征，一直与勃兰登堡州一起，以“合作、整合、景观识别和区域行动”的发展战略，在柏林市周边以“区域自然公园”的名义投资保留和正在建设一个总面积达2866平方公里的远郊区，其中60万人相对集中在138个聚落中居住和工作。他们采用内城和远郊政府合作投资建设的方式，有偿地维持农业、林业用地和环境保护用地，帮助远郊区开发新的服务经济，解决生态环境保护和地方增长之间的矛盾。

2) 都市区内部按人均分享全部税收以维持郊区市政最低运行标准。尽管从财政收入上讲，比利时都市区的郊区有富有穷，但是，郊区社区日常市政运行费用的50%是按照都市区内部人均分享税收的方式得到的，这样，至少可以维系一个最基本的市政运行水平，不会因为社区贫穷，从居民那里征收不到足够的房地产税费而导致整个市政运行低于都市区最基本的市政运行水平。

3) 保留占都市总面积75%以上的远郊区，其中包括70%以上农业用地。即使包括阿姆斯特丹、鹿特丹、海牙和乌得勒支市等12个城市在内的兰斯塔德(Randstad)多中心都市区的农业型远郊区面积在欧洲都市区中最低，它也依然在5473平方公里总面积中保留着3000平方公里以农业生产为主的远郊区，称之为“绿色核心”，其中70%的土地用于养殖、谷物和花卉种植、民俗旅游产业，30%用于居住。远郊区人口占都市区670万人的10%。整个兰斯塔德都市区劳动力中还有3%在从事第一产业。同样，尽管99%的大巴黎都市区产值来自第二、第三产业，仅有1%的产值来自第一产业，然而，在巴黎11963平方公里的都市近郊和远郊土地中，农业用地依然占50%，林地占23%，建成区仅占25%。在农业用地中，各类农作物用地占97%，草场、果园和花卉用地占3%；在农作物用地中，谷物类农作物用地占60%，油类占11%，甜菜占7%，土豆和蔬菜类占1.4%，草料占0.4%，闲置农田占7.5%，等等。所以，巴黎人还是习惯把郊区称之为“乡村郊区”，而不是只具有居住

功能的睡城式郊区。

4) 维持人均0.01个农民和1.2亩以上基本农田可能是郊区食品自足和安全的底线。虽然马德里都市郊区用来耕种的土地大致相当于都市区人均1.2亩耕地,但是,即使风调雨顺,马德里都市区的农业生产只能在粮食、水果和蔬菜上大体满足自身的需要,而肉类、奶类、鸡和蛋还需要进口,所以,1.2亩的耕地或许不够,或许要投资提高农业生产强度。同时,在马德里本身只有15994个注册农民,即占都市总人口0.26%和全员劳动力0.5%的都市农民在为都市区608万人提供食品原料,这也是不够的。按照马德里都市区食品终端年销售价值82亿欧元计算,至少还有大约75%的农业原料来自都市之外,所以,真正可以满足都市食品需求的农民总数应当占总人口1%和全员劳动力的2%。另外,2005年第一产业对马德里都市区国民生产总值的贡献率仅为0.13,低于其他都市区1~2%的第一产业贡献率。所以,99个人1个农民,人均1.2亩以上土地,第一产业贡献率至少占到1%时,一个城镇郊区的农业才能大体保证城镇基本食品消费自足。

5) 把传统乡村转变成为工商城镇,维持周边农业生产不变,保证第一、第二、第三产业在郊区并存。虽然米兰大都市区城镇建设用地面积已经接近都市区土地面积的50%,在欧洲大都市区中居首,然而,米兰城镇化的基本倾向是分散化,即在城市人口规模和用地规模日益扩大的基本倾向下,米兰市本身的规模并没有变得越来越大,而是都市区中的传统农业型村庄转变成为第二、第三产业工商城镇的越来越多。如果说美国人的中心城市和郊区凝结成为一个“大饼”绵延百里,那么米兰人是在1984平方公里的土地面积楔入了包括新城、集镇和中心村在内的规模不等的城镇。在这些城镇周围,环绕着982平方公为农业用地和森林。这样,就为第一、第二、第三产业协同带动郊区经济增长创造了可能。

6) 单一农业不可能使农民富裕起来,他们必须从事非农业的经济活动。尽管多伦多注册农场平均有1516亩的农田,但是,2001年统计的每亩土地的平均产值约157加元(按照2008年的6.48的兑换率,约合人民币1017元),除去生产成本,农户的纯收入只能达到多伦多都市区平均家庭收入的59%。如果按照国际上低于平均收入40%为贫困线的方式计算,多伦多都市区的农民平均农业收入正在贫困线以下。所以,他们必然从事其他经济活动,或者扩大经营规模,或者增加农业强度,而后两种情况还需要进一步的投入。郊区农业一般都有类似的困境。当然,他们从事其他经济活动的机会要比非都市区农民大许多,特别是从事非种植农业经济活动的机会要大。他们收入的主体不是来自种植业农业活动。

7) 社会矛盾最终通过法律来解决。虽然发达市场经济国家的政府不是私人房地产市场上的自由交易者,可是,宪法赋予他们拥有强制征购私人土地和房产的权力。从公共事业的发展目标出发,政府有权通过规划的方式和法律的手段,强制征购私人房产或地产以建设公共道路、公共建筑、公共给水排水和生态环境保护等工程。虽然利益冲突在所难免,但是,社会矛盾最终可通过法律来解决。

7. 郊区农村需要在哪些特殊发展改革问题上重点突破?

较之于30年前以联产承包责任制为突破口的农村改革,目前中国农村改革发展的紧迫战略任务是通过统筹城乡发展,加快转变经济发展方式,推进社会主义新农村建设,以解决农业、农村、农民问题,全面建设小康社会。所以,要在城镇郊区推进农村改革发展,又好又快地建设社会主义新农村,就必须在城镇——郊区范围内坚持使用统筹兼顾的根本方法,把统筹城乡发展、区域发展、经济社会发展、人与自然和谐发展的基本要求因地制宜和创造性地转变成郊区发展的具体政策,在一些郊区特殊问题上重点突破:

- 1) 为城镇划分发展边界和从城镇——郊区整体上制定生态分区规划;
 - 2) 建立城镇有偿使用郊区土地、水和林业资源的制度,以补偿郊区在保护生态环境方面所作出的贡献;
 - 3) 编制在一个相当长的时期内毫不动摇地保护城镇边缘地带非建设用地的分区规划;
 - 4) 按照发生重大天灾人祸时还能满足本城镇全部人口食品安全需要和对各类基本农产品需求的比例,在郊区留够农业用地和建设好相关的农业基础设施;
 - 5) 对郊区现有乡村居民点实施整治和更新改造,以便在居民点内部为第二、第三产业发展腾出和储备建设用地,逐年释放,以转变郊区农业剩余劳动力的就业结构,增加非农产业的就业机会;
 - 6) 对这类建设用地的使用作出分区规划,评估土地使用权市场价值,最终允许进入土地市场进行交易;
 - 7) 建立城镇——郊区财政分享制度;
 - 8) 郊区政府以物业管理方式和公共事务代理制大规模提高公共服务能力;
 - 9) 努力调动社会力量推进城镇公共工程设施向郊区乡村居民点延伸。
- 为了给我们的城镇工作者提供一个放眼世界的机会,本书通过对11个最发达

工业化国家14个都市郊区40个郊区村庄、市镇和区域层次的案例研究,使用从这些国家都市区、郊区、村镇、县获得的第一手资料(参阅的文献包括英文、德文、法文、意大利文、西班牙文、荷兰文和比利时文版的村镇县规划、发展计划和预算)、翔实数据(大部分资料 and 关键数据都是2007年的)、规划图(复制)、表格(自制)以及照片(现场自拍),深入地介绍这些都市郊区社会经济环境现状、发展特征、多样性的发展模式以及它们的经验和教训。

本书包括的国家和都市郊区有:英国伦敦郊区恩菲尔德市和英格兰多塞特县多塞特镇、法国巴黎郊区、德国柏林郊区、荷兰兰斯塔德(包括阿姆斯特丹、鹿特丹、海牙在内的多中心都市群)都市郊区、比利时都市郊区、爱尔兰的都柏林都市区、意大利米兰郊区和托斯卡纳地区(包括佛罗伦萨、比萨和锡耶纳)、西班牙马德里郊区和巴斯克毕尔巴鄂郊区、加拿大多伦多郊区、澳大利亚墨尔本都市郊区、美国洛杉矶都市区奥兰治县和华盛顿都市区费尔法克斯县等。

这些介绍可以为城镇工作者在全面地思考社会主义新农村建设、走中国特色城镇化道路和生态文明建设时提供一些参考,更好地解决发展中国特色社会主义时可能出现的新课题和新矛盾。

本书是住房与城乡建设部村镇建设司委托作者开展“发达工业化国家城镇化过程中的乡村建设研究”之课题研究成果报告的部分内容。这个报告的另一部分已经由中国建筑工业出版社《发达国家乡村建设考察与政策研究》一书出版。本书把前书关于发达工业化国家实现人口城镇化水平50%之后乡村规划建设发展政策和制度一般研究,继续推进到城乡结合部的都市郊区乡村和城镇规划建设发展政策和制度案例研究,从郊区这样一类特殊的乡村出发,较为详尽地研究发达工业化国家城镇化过程中城乡协调发展的经验和教训。这样,本书就成为了《发达国家乡村建设考察与政策研究》一书的姊妹篇。

在本书撰写过程中,作者承担了国家“十一五”科技支撑计划重大项目《村镇空间规划与土地利用关键技术研究》之“环渤海新兴工业区空心村再生技术应用研究”课题(2006BAJ05A12)。所以,作者充分考虑到了国内城镇郊区发展的现状和规划建设需求,在技术资料收集和使用上具有针对性和实用性,以解决我国城镇化给郊区发展带来的新的规划和建设问题,如“空心村”和人居环境生态化综合整治的技术问题。这样,本书成为“环渤海新兴工业区空心村再生技术应用研究”课题(2006BAJ05A12)的成果之一。

关键术语

1. 郊区

郊区通常指城镇边缘的居住区；人口密度一般低于内城地区；大部分郊区的居民都需要离开他们的居住地去工作；地方政府具有一定的自治权。城市经济学的创始人威廉·阿郎索（William Alonso）在他的著作《区位和土地使用》（Location and Land Use, 1964）中第一次系统地阐述了这个模型。社会学家David . C. Thorns对郊区作了这样的描述：在城市核心区外的郊区一定在城市轨道内；郊区的城市地理位置是在城市中心和乡村之间；郊区与城镇中心的距离通常在每日上下班许可的范围内，因为大部分郊区的居住区与工作场所是分离的，所以，上下班依然是郊区生活的主要方面；郊区的人通常需要在城镇中心获得商品和服务，如购物、娱乐等等。美国国家统计局对“城市地区”的定义是：每平方公里人口密度达到386人的一个区域，它的周边地区的人口密度为每平方公里193人。这个周边地区即是美国认定的“郊区”。

2. 郊区化

郊区化是人口从城镇向城乡结合部、一个区域或一个国家的扩散过程，是城镇化的一个阶段。郊区化是城市蔓延的许多原因之一。许多都市地区的居民不再在城市中心地区居住和工作，而选择生活在郊区，使用私家车或公交车去工作。还有一些掌握先进技术的人，就在家工作。他们之所以选择这样做，是因为郊区比城市环境好。据信，美国是第一个大多数人居住在郊区的国家，但是，美国的郊区化包括了蔓延和城市中心地区衰退的负面效果。

3. 边缘城市

边缘城市是一种现代郊区形态。它至少包括500万平方英尺（约46.5万平方米）可供租赁的办公空间（大约相当于一个规模适当的传统的市中心）；至少有60万平方英尺（约5.6万平方米）的可供租赁的零售空间（大约相当于一个大型的区域性购物中心）；那里的人口每天都有周期性的波动，白天人声鼎沸，夜晚收兵回营（即这个核心区的工作岗位多于居住区）；有一个包罗万象的商业综合体（这个地方有娱乐、购物和各类社会服务）；完全不同于过去30年建设起来的那些只有“卧室”的郊区。

4. 繁荣的郊区

繁荣的郊区是这样一类现代郊区形态，它的最一般的特征是：发展区位属都市区的边缘地带，处于主要交通干线上；实际上本身还包含若干个城市或多个中心；每个中心较之于周边地区在人口密度和建筑密度都要高许多；居住和非居住的

混合,以致它们在经济上具有相当的独立性;发展期大约只有20~30年时间;通常使用原先的农业用地;发展很少真正按照最初的布局规划方案,而主要服从市场的意志;发展都得到了公共和私人的资金的支持,以实现高强度开发和高技术的基础设施,一般都是“郊区产业发展枢纽”。

5. 蔓延

蔓延(无论它是城市的蔓延还是郊区的蔓延)是20世纪后期美国郊区化的典型形式,所以,它也是城镇化的一种形式。蔓延的特征是跳跃式开发、商业走廊、低密度、土地使用功能分离、私家车在交通上的主导地位 and 最小公共空间。

6. 城市地区

城市地区是人工建筑物的密度高于周边区域的一个地区。城市地区可能是城市、镇或城市群,但是,它不是都市区,也不是乡村居民点。一般来讲,那里的人口密度至少在400人/平方公里,土地使用属城市类,劳动力至少有75%从事非农业生产。城市地区因城镇化而生,也随城镇化而发展。

7. 城市化地区

城市化地区是美国国家统计局使用的统计指标。按照它的定义,城市化地区是指每平方英里人口至少达到1000人,而整个地区的人口在50000人以上,这些都市区从功能上与大规模人口核心区以及周边的城市化社区紧密相连,并在经济和社会上形成一个整体。因此,现在的美国的都市地区并没有完全包括在国家统计局所定义的城市化区域内。换句话说,有些都市区域可能只是城市化地区和非建成区的一个拼贴而已,而有些都市区,如纽约、芝加哥和宾夕法尼亚州,整个区域的每平方英里人口数都超过了1000人。“城市组团”也是美国国家统计局使用的一个统计指标,它是指那些每平方英里人口至少达到1000人,而整个地区的人口在50000人以下的地区。这个指标从2000年开始使用。

8. 都市地区

都市地区不仅包括城市地区,还包括卫星城镇和镶嵌其间的乡村地区。这类乡村地区与城市核心区具有广泛的社会经济联系,城市核心区通常成为乡村地区的居民的就业市场。

9. 城市群

城市群是以中心城市为核心,向周围辐射而构成的城镇的集合。城市群的特点

反映在经济上的紧密联系、产业上的分工与合作,交通与社会生活、城市规划和基础设施建设相互影响。

10. 乡村

城镇之外即是乡村地区。这些地区的建筑密度和人口密度明显有别于城市和郊区。乡村人口生活在村庄、乡村居民点、农场里。在发达国家,乡村社区的主要类型有,村庄(200~800人)、乡村居民点(少于200人)、农场(1~2家人)。乡村社区的人口一般少于10000人。

11. 城乡结合部

城乡结合部是城乡之间的过渡地带,城市和乡村土地使用在这里交织在一起,城市发展通常与乡村的存在发生经济、社会、环境和文化的冲突。

12. 城镇化

城镇化是一个地区或镇的乡村特征的消失过程,伴随这个过程的是文明程度的提高;从人口学意义上讲,它也是人口在城市和乡村居民点之间重新分布的过程。

13. 反城镇化

反城镇化是指居住在城镇核心区域和郊区的人口呈递阶衰减,居住在乡村的人口不是萎缩而是上升。

14. 过度城镇化

过度城镇化是指城镇的核心区域人口过分集聚,乡村趋于萎缩,以致原有的城镇结构无法维系。

15. 城市经济学

城市经济学是有关企业和家庭区位选择的研究。其他经济学分支忽略了决策的空间因素,它们采用一种通常的却不现实的假定,即所有的生产和消费都是在一个点上发生的。相对比,城市经济学恰恰就是要考察经济活动的“位置”问题。在城市经济学中,家庭选择在哪里工作,在哪里居住;相类似,企业选择在哪里建设厂房、办公室或仓库。把重心放在空间区位决策上就使我们能够考察为什么城市存在,为什么城市发育,城市中的不同活动如何布局,引起城市问题,如城市衰退、污染、交通拥堵、犯罪和贫困的空间因素(阿瑟·奥沙利文的《城市经济学》第5版,2003)。