



深圳市蕾奥城市规划设计咨询有限公司
LAY-OUT Planning Consultants Ltd

地址：深圳市福田区下梅林一街1号5楼
电话：0755-83949689 传真：0755-23965216
网址：www.lay-out.com.cn 邮编：518040

蕾奥城市观察
新型城镇化与城乡规划

LAY-OUT 2015年1月 总第4期

蕾奥城市观察

LAY-OUT'S OBSERVATION

2015年1月 总第4期

城乡规划：如何面对失声与失措？ 杨保军 谭纵波 王富海
农业转移人口市民化：理论、政策与现实 马向明 李津逵 杨保军 陈燕萍 贺雪峰 谭纵波
从“空间生产”到“空间共享” 武廷海 / 城与业：产城融合的再审视 马向明 李江 李邨 李津逵 明亮
“新”农村与“新”规划 李邨 张尚武 贺雪峰



新型城镇化 与城乡规划

*New-type Urbanization and
Urban & Rural Planning in China*

LAY-OUT
蕾奥·行动规划



主 办：深圳市蕾奥城市规划设计咨询有限公司
主 编：王富海
副主编：朱旭辉 钱征寒
编 辑：王芬芳 史懿亭 刘 泉 陈叶龙
杨远超 张 源 赵明利 莫秋丽
黄丁芳 曾祥坤 濮 蕾
电 话：0755-83949689
传 真：0755-23965216
网 址：www.lay-out.com.cn
电 邮：observation@lay-out.com.cn
地 址：深圳市福田区下梅林一街1号5楼
邮 编：518049
承 制：巅峰同翔广告 QQ：376960983

Published By
Shenzhen LAY-OUT Planning Consultants Ltd.

Chief Editor
WANG Fuhai

Deputy Chief Editor
ZHU Xuhui, QIAN Zhenghan

Editor
WANG Fenfang, SHI Yiting, LIU Quan,
CHEN Yelong, YANG Yuanchao,
ZHANG Yuan,ZHAO Mingli, MO Qiuli,
HUANG Dingfang, ZENG Xiangkun, PU Lei

Tel: 0755-83949689

Fax: 0755-83949689

URL: www.lay-out.com.cn

Email: observation@lay-out.com.cn

Address: The 5th floor, No.1 Xiameilin 1st street, Futian, Shenzhen.

Postcode: 518040

Design&Print: Tobest-Partner www.tobest.cn



刊物简介

《蕾奥城市观察》是深圳市蕾奥城市规划设计咨询有限公司主办的内部学术性刊物，由董事长王富海先生担任主编，研究中心具体负责编撰工作。

《蕾奥城市观察》以专辑的形式展开城市焦点问题的讨论，运用公司多年的城市研究积累，剖析当前我国城市建设和发展过程中出现的热点问题，同时邀请不同学科、不同领域的学者，基于不同的专业视角和研究方法，对同一主题进行广泛而深入的探讨。

我们创办《蕾奥城市观察》的宗旨，是希望持续保持对城市发展领域的问题跟踪与信息捕捉，了解城市规划建设中的热点难点，探索城市客观发展规律，宣传公司秉承的“行动规划”理念，并给公司提供一个对外交流、对内学习的学术交流平台；同时，作为民间智库的自办刊物《蕾奥城市观察》也将成为展现公司学术研究水平，向政府传递民声、为政府建言献策的重要窗口。

目录 | CONTENTS

引子	2
Foreword	

城乡规划：如何面对失声与失措？	4
The Transformation of Urban and Rural Planning under New-type Urbanization	

2014年，新型城镇化的提出给当前中国城镇化发展带来了新的方针策略和路径要求，这对本身就一直处于改革转型的城乡规划亦成一种鞭策。这一年，“规划改革和规划转型”成为各大学术会议、论坛讨论的主题。然而，这个议题却也由来已久，为何直到今天才形成全行业热议的高潮，这种现象背后反映了怎样的现实？“改革”是否意味着对城乡规划行业的颠覆及重塑？这个行业在当下究竟应当发挥怎样的作用和意义？由知致行，在各地规划改革探索中，如何建立满足地方发展需求的规划体系不仅是推动规划改革继续前行的惯性动力，也成为当前规划改革从内部走向外部的重要突破口。

农业转移人口市民化：理论、政策与现实	17
Urbanization of Rural Migrant Population: Theory, Policy and Reality	

从以物为本的城镇化走向以人为本的城镇化，是上自朝堂、下至江湖的普遍期待。这既是包括户籍制度、土地制度、中央和地方财税制度、收入分配体制、养老统筹制度、医疗体制、行政管理体制等方面的深化改革，也是“觊觎”廉价土地的强大资本与希望实现“城市梦”的农民们的一场利益博弈。

从“空间生产”到“空间共享”	32
From Production of Space to Sharing of Space	

西格蒙德·弗洛伊德说：“一个人对过去了解得越少，他对未来的判断就越不可靠。”同理，如果对中国城镇化的过去知之甚少，那么在理解新型城镇化时也会遇到不少困惑。2014年初，武廷海教授出版了《空间共享——新马克思主义与中国城镇化》一书，在列斐伏尔、大卫·哈维等人提出的“空间生产”概念基础上，结合中国的城镇化实践，提出了“空间共享”的理念与策略。这种对空间价值的再认识，于我们加深对新型城镇化的理解是颇有裨益的。

城与业：产城融合的再审视	39
Rethinking about Integration of City and Industry	

改革开放三十年，沿海发达地区产业园区迅猛发展，在经济腾飞的同时，其过分重视产业经济而忽略城镇建设的价值取向，导致了城镇化明显滞后于工业化，产城分割的矛盾日渐凸显。近年来，各地在总结已有经验基础上，相继开展了产城融合的新型城镇化路径探索，产城融合再次掀起热潮。那么，政府和规划学界为什么要提产城融合？如何正确理解产城融合？产城融合又该如何实现？

“新”农村与“新”规划	51
New Countryside and New Rural Planning	

在过去各地轰轰烈烈的运动式村庄规划浪潮中，从规划蓝图到落地实施基本上是凤毛麟角，村庄规划实际作用甚微。“乡村规划为什么要做？应该做什么、怎么做？”，这些成为规划反思的核心问题。让我们跟随几位持续关注并参与乡村地区规划建设的专家，站在乡村的视角，来深入观察当前乡村地区所处的时代环境，解读“四化同步”和“城乡一体”的新型城镇化战略对乡村地区的意义和影响，思考我们乡村和乡村规划的发展出路。

结束语：新型城镇化与城乡规划	64
New-type Urbanization and Urban & Rural Planning	

引子

Foreword



2013年末，首次中央城镇化工作会议在京召开。本次会议规格极高，不仅在任的七位中央政治局常委悉数出席，习近平总书记还在会上发表了重要讲话，分析城镇化发展形势，明确推进城镇化的指导思想、主要目标、基本原则和重点任务。这次会议及随后颁布的《国家新型城镇化规划（2014-2020）》，将城镇化似乎推到了“国策”的地位，围绕新型城镇化的讨论也随之如火如荼地展开。

是时，我们刚经历了一个起点低、速度快的城镇化发展过程。在过去35年间，城镇常住人口从1.7亿人增加到7.3亿人，城镇化率从17.9%提升到53.7%，城市数量从193个增加到658个，建制镇数量从2173个增加到20113个，而城镇建成区面积高达8.6万平方公里，相当于1个奥地利或2个丹麦的国土面积。

在此基础之上，新型城镇化的提出正当其时。从普遍规律来看，城镇化水平超过50%以后将进入减速增长期，其发展模式、动力路径都可能发生根本性的变化。从我国城镇化的自身特点来看，有一系列的尖锐问题不得不引人思考、亟待解决。如何推动城乡规划改革转型？作为城镇化的空间工具，城乡规划既有多年的沉疴欲除，又有新生的要求待举，必须改变行业无力的现状，走出“规划的冬天”。如何有序推动外来人口市民化？作为城镇化的第一问题，人的城镇化从理论演绎到政策制订，再到实践效果，最终还是要回归于价值观。如何认识城镇化过程中的空间价值？作为城镇化的载体和结果，空间的生产已经商品化资本化，这不可避免地会抑制人性化的需求，在新型城镇化阶段要认识和利用其中规律，探索新的空间实践模式。如何推动产城融合？作为城镇化的动力源之一，产业园区曾发展迅猛，但随着四化同步、五位一体发展理念的提出，产城融合的概念认识和实践路径又出现了新的认识和尝试。如何促进乡村地区的规划和发展？作为城镇化的“硬币的另一面”，乡村地区发展的重要意义在新型城镇化提出后受到了更为高度的重视，乡村和乡村规划的“新”又体现在哪里？

以上种种，只是新型城镇化研究的几个片段，但也足以说明，在城镇化进程进入变档调速期的当下，新型城镇化既是对过往做法的推陈出新，更是对客观规律的审视回归。本期观察正是以这些片段为切入点，延邀各界专家来共同开启的一次探讨……

64

国家新型城镇化综合试点方案名单公布，“62+2”方案兼顾不同区域、不同类型和不同层级城市(镇)，最终确定了64个试点地区名单。

20%

2013年我国就近就地城镇化农民工达3000万，占农民工20%。

858.1

2013年全国城镇土地总面积858.1万公顷（12872万亩），城市面积占47%，建制镇面积占53%。

7212

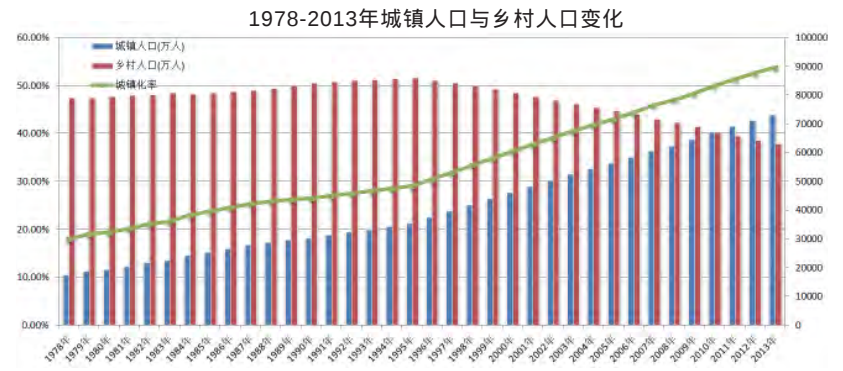
广东人口城镇化率67.76%，总数为7212万，占全国城镇人口的十分之一，规模位列全国第一。常住人口为10644万，亦居全国首位。

7.3

根据常住人口计算，2013年全国城镇人口达到了7.3亿，占全国总人口的53.73%。

20

国家新型城镇化规划（2014-2020）发布以来，至2014年12月18日，全国已经有20个省、自治区公布了自己的新型城镇化发展规划或指导意见。



城乡规划：如何面对失声与失措？

The Transformation of Urban and Rural Planning under New-type Urbanization

编辑：史懿亭、黄丁芳

Editor: SHI Yiting, HUANG Dingfang



杨保军



谭纵波



王富海

杨保军 / 中国城市规划设计研究院副院长

YANG Baojun / Vice President, China Academy of Urban Planning and Design

谭纵波 / 清华大学建筑学院教授

TAN Zongbo / Professor, School of Architecture, Tsinghua University

王富海 / 深圳市蕾奥城市规划设计咨询有限公司董事长、首席规划师

WANG Fuhai / Chief Planner, Chairman of the Board, LAY-OUT Planning Consultants Ltd.

2014年，以“城乡治理与规划改革”为主题的中国城市规划年会在海口举行，年会在“国家治理现代化”的背景下，围绕城乡规划的目标角色、意义作用等展开了一系列讨论，将规划改革的讨论推向高潮。年会结束之后，围绕规划改革的讨论并未停息，各大微博、微信论坛都在转发有关城乡规划转型、规划改革主题的有关文章、讲座、论坛信息等。其中，“国匠城”转发了@放小浪的博文感悟——《规划是个啥》更是将这个“规划改革”的话题推向更多一线规划师的视野，引发了全民热议。2014年10月底，上海同济城市规划设计研究院院举办了题为《城市规划转型》的学术论坛，围绕规划管理转型、设计机构转型、规划主题转型、跨界转型四项核心议题，探讨当今规划形势下规划行业的转型策略和应对机制。此次论坛的背景语是“冬天来了春天还会远吗”，揭示了城乡规划行业目前所处的“气候”变化特征。这种“气候”特征不仅仅只是行业市场需求的反映，也从根本上反映了城乡规划行业各种无力的状态。

城乡规划正面临内外部的各种变化或者压力，这些变化和压力有些是长期积累，有些是环境骤变，并迫使城乡规划开始自我反思。这种反思不仅仅限于技术改良方面，更进一步的则是开始对城乡规划这个行业的作用、意义、本质在当下的反思。在这种反思的语境下，不知道有多少人会惶恐的发现我们已然陷入到“无语和失措”的困境中，因为我们面对的是一个单凭“我们”不能完全说得清的行业未来。在这一背景下，本刊特邀几位嘉宾发表各自的见解，通过这些嘉宾的视角向我们展现任重而道远的城乡规划改革！

1 有关规划改革的继续讨论

1.1 “ 规划改革 ” 何以在这个阶段成为行业全民的呼声？

实际上，在上个世纪九十年代初以及本世纪初分别出现了以“规划改革”和“规划转型”为主题的研究探索，其实这么多年“城乡规划改革”这个话题一直都有专家学者在提，但是当时却并没有达到一个全民热议的高潮，应该如何看待这种现象？

[杨保军]：改革开放三十年，社会和经济的巨变使得城乡规划备受诟病，规划师理想被现实击得粉碎的时候，就会本能的诉求改革和转型，也因此可以理解为何在现在这个阶段成为全民的呼声。规划师只能推动转型，不能够左右改革。真正的转型需要取决于国家的政策制度，规划改革应当把握住国家如何使用城市规划这个工具来进行思考。

对城市规划产生重要影响的是深刻的社会经济变革。改革开放三十年以来，有两个很大的变化。变化之

一就是社会发生了很大的变化。改革开放前我们所认知的社会，是一个均质的、整体的社会。社会中的人是抽象的人，所有的人是一个整体，规划需要满足的是整体的需求。社会的变化导致人从整体变成了不同群体，不同群体之间具有差异化、个性化的特征。这样社会所提供的设施、服务等，转变为需要满足不同群体的需求。以往我们说资源配置给“人”，但是现在“人”已经发生了变化，有不同年龄、不同收入阶层、不同偏好的人，原来不打架的社会群体现在已经发生了变化，也就使得目前的规划存在不适应性。

第二个变化就是经济的变化，对规划产生了非常大的影响。改革开放后三十年经济的快速发展，使得市场的力量已不容小觑。因为要生存，我们的规划师和建筑师基本都变成了市场价值取向下的工具。合理的、不合理的规划工作都在迎合市场。然后一大堆的规划问题就来了：资源被占用了，历史文化也被破坏了。规划师自己都觉得不满意了。总体来说，市场对于规划而言，一方面推动了经济的发展，另一方面对环境、社会和文化造成了消极的影响。

这两个主要的变革导致了规划如果按照这样的模式去做，大家都认为这样的发展看不到前景。规划师的追



a 历史建筑被破坏



b 文保单位被拆除



c 水乡自然景观被破坏



d 生态湿地被破坏

改革开放经济繁荣下城市建设的问题

求和理想在被现实击得粉碎的时候，就会本能的去诉求改革转型。规划师只能推动转型，不能够左右改革。真正的转型需要取决于国家的政策制度，城市规划是国家管理城市的制度安排的有效工具。因此谈规划改革也好、转型也好，还是要把握住国家如何使用城市规划这个工具来进行思考。

实际上，我们的规划改革和我们的行业需求是紧密相关的，而这个行业的需求中最重要的则是国家对于城市规划行业的一个目标和定位。但是，能够清晰把握住国家给予的信号是很难做到的。从目前来看，真正影响我们规划改革的条件已经有所端倪，就是国家针对空间管理的职能如何切分。

我们这个行业还是很有危机感的，但对外反思检讨自己的时候一定是应该在不存在威胁的时候，在困难的时候要看到成绩，好的时候则要冷静。现在三国演义^①还在演，行业发展的危机还在持续。目前发改委希望三规合一，空间规划直接与十三五规划捆绑在一起，这会对规划未来的发展造成很大的影响，行业发展的形式很难说清楚。

虽然说规划师不能决定改革，但是从我们内部角度来进行反思也是有意义和价值的，有几个方面值得去思考：

第一是管理的转型。首先政府的管理需要收缩边界，将管理的事权聚焦到公共领域，将非公共领域交给市场。要充分发挥市场的作用，但是市场的力量要受到约束，要区分市场发挥作用的领域和限制作用的领域。

第二是政府要依法行政。改革不能只凭想当然，必须要有法律依据才能够落实。机构的转型和改革，涉及到我们规划单位作为服务机构，原有的理论、方法、成果以及角色要有很大的转变。

第三是规划主题的转型。城市规划的主题主要是由城市的需求和发展阶段决定，有的城市是收缩，像上海；有的城市是维持整合；有的城市是精明扩张、快速扩张等等。如果主题不准确，那么规划就不适用。我们国家的发展差异是很大的，城市发展的差异性导致了规划的差异性。从大的方面来说，我们国家还有大约20年左右的城市化阶段。很多人会说城市化的发展动力是经济动力、产业动力等等，这些都没错，但是城市化最根本的动力还是人的动力。所有的人都有内心的冲动，就是通过自己的努力改善自己的状况。人的本能就是往高阶移动，移动到一个平衡状态。我们国家，未来人口仍将继续流动，但是流动的速度会变慢，考虑的因素会更

加的综合。人口的流动会趋向于恰当的地方，例如生态环境有没有支撑能力，就业有没有吸引能力，并不是所有的城市都会有人口流动。过去以往我们假定大规模城市化使得所有城市都增大，但是现在不是这样，有的城市变大有的城市还可能减小。因此规划的主题要把握准确，要从城市化发展趋势以及城市的不同发展阶段、需求来进行分析。

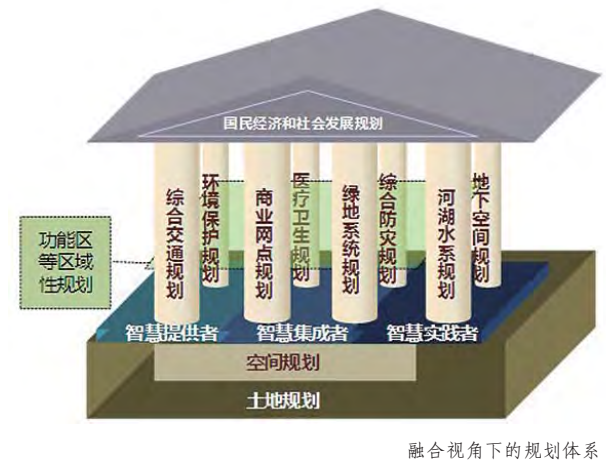
第四是规划的大学教育也需要转型。大学教育需要基于我们行业的发展情况、充分重视行业的需求以及国家对行业的目标定位来进行改革和转型。其中，规划学科的理论变化以及实际操作中的问题反馈也是改革的基础。

[王富海]：现阶段的改革不再是以往的技术改良，这次改革的需求不是内部出来的，而是由于受到了外部的压力，才变成了大家的共识。围绕空间规划这样一个大课题，各方面的“手”都要参与，而且外部的“手”更强大，弱化了城乡规划的权利，阻碍了规划自身的作为，也因此，大家开始比较集中谈论规划改革的问题。

这些年以来，规划一直有改革的举措，如法定图则、近期建设规划、俞孔坚的“反规划”等等，技术上面做了很多的事情，但我认为这些应该被称为规划技术的改良。现在大家提出来的规划改革则是针对全方位的问题提出的真正意义上的改革。这种改革不再是之前的技术改良，而是要寻求突破性的变化。这个问题可以这样理解，原来我们更多是在小行业内部进行各个方面的探讨，包括总体规划怎么修改、近期建设规划出台等。而现在大家意识到规划“工具”的问题而提出改革，则是在出现外部的（比如“三规合一”）以后才出现的。

“三规合一”的提出本是无奈之举，现在建设部、国土资源、发改委（建设规划）三个部门都想要做“三规合一”，大家都觉得城市规划不好管，但是大家都想往里面钻，主要还是都想分土地财政一杯羹。换个理解，其实就是围绕空间规划这样一个大课题，各方面的“手”都要参与，而且外部的“手”更强大，弱化了城乡规划的权利，阻碍了规划自身的作为。也因此，大家开始比较集中谈论规划改革的问题。

目前的情形是“强敌”已经入侵，国土资源部要来“鸠占鹊巢”，在这种情况下，还是放在规划行业内部谈改革是没用的。在城乡规划如今放的位置都不明确的情况下，你怎么改，往哪里改？这次改革的需求不是



融合视角下的规划体系

内部出来的，是由于外部的压力，改革才变成了大家的共识。为什么这次规划年会是从治理的角度谈规划改革呢？仅仅是规划行业内部的规划管理这还不是治理。治理是什么？治理是理顺整个体系，把政府内部的关系、政府与市场、政府与市民的关系理清楚。

[谭纵波]：过去到目前为止，改革的诉求多半是技术领域的改革。城乡规划的问题一开始是零星的、隐性的，现在就变为了集中的、显现的，所以大家谈改革。另外一个原因是，不改革就走不下去了，与我们国家改革大的趋势有很多相近的地方——也就是能改的都改了，不好改的或改不了的都还在慢慢积累。城市规划改革如果在上层建筑这个领域没有突破的话，单纯从技术角度没办法解决这些矛盾。随着社会的变化，对城市规划这个行业产生了不同的需求，这是必然，但应当回归到正常的逻辑。

过去到目前为止，学界以及一线做管理工作的同志，多半诉求的是技术领域的改革。像广州规划单元、深圳的更新单元，包括控规的东西、规划管理里面的“一张图”，一直没有跳脱技术这个圈子。也有大量的人发论文谈改革的问题，从总规到控规改革等等，这些侧重点都还是从技术层面谈改革。但是我认为城市规划与我们国家大的改革趋势有很多相近的地方，也就是能改的都改了，不好改的或改不了的都还在慢慢积累。改革来自民间的呼声更多一些，至于官方想不想改，我们无从考证。但是从整个背景和形势上来看，改革局限在技术方面，实质的东西还没有触动。这就涉及到经济基础和上层建筑。

社会发展经过三十多年的积累，有了一定的经济基础。接下去的问题就是，经济进一步发展，上层建筑必须与之要相适应。在城市化已经完成了的国家，它的城市规划会很少涉及到工程方面的内容，他们的城市规划更多的关注在上层建筑的层面，使得社会发展在城市建

设的领域里更加合理、更加平等、更加公正。如果在上层建筑这个领域没有突破的话，单纯从技术角度没办法解决这些矛盾。

现实中，社会正在转型。社会转型包含了很多城市规划的内容，其中，这么几个方面是跟城市规划紧密相联系的。第一是跟管理相关的，政府职能到底能够做什么；第二是跟法治相关，城市规划是技术工具还是本身能起到社会游戏规则的作用。在社会的体制、结构、形态三个方面，最首要的是体制。我们的政治体制改革与经济体制改革不同步，是个瘸腿。这种不同步反映在城市规划中也是一个瘸腿，技术往前走了很多，规则没有跟上。

问：刚刚谈到了规划改革跟制度的关系、跟上层建筑的关系。现在上层建筑已经发出了改革的声音比如治理现代化、新型城镇化等，对以往一些事情进行纠偏。那是否可以这样理解，我们现在谈规划改革，而且大家都集中在这个阶段谈改革，是不是也在跟随这个上层建筑的纠偏也在纠偏？

这种向正常事物的回归是人的本性，尤其是你知道事物发展的客观规律的时候，是一种本能。我们判断事物的是非对错的时候是有一个标准的，这个参照标准基本是从西方而来，现在所说的治理现代化也是由西方而来。因此，在某种程度上，如果上层建筑的改革正在参照西方的一些治理或者逐步尊重事物客观发展规律，我们的城乡规划改革也就跟着上层建筑的纠偏，回归到对城市发展客观规律正确认识的轨道上。

问：另外想问一下，现在谈改革，是不是也与我们行业需求的变化紧密相关？

在行业需求方面，中国的问题有一些是跟其他国家类似的、相通的。与其说是行业需求不如说是全社会的一个需求，当城市发展到一个阶段时，自然关注点也是不同的。所以随着社会的变化，对城市规划这个行业产生了不同的需求，这是必然。但问题在于能否正视这些客观需求？举个简单的例子，区划的本质是利益的分配，也可以说是对有产者的保护和限制。很多人认为区划是束缚，但是美国很多地方政府的区划是居民要求编制的，是对自身财产的保护增值。就好比 I 买了一栋房子，我肯定不愿意我旁边是工厂，使得我的财产的价值受到损害。这是什么，这就是上层建筑。我们的规划愿不愿意进入到这个可能的需求领域，这是掌握话语权的人必须要回答的问题。

总结一下，大家为什么一直在谈规划改革，是因为问题一直在不断的积累。如果一开始是零星的、隐性

^① 2011年，南京城市规划年会杨保军院长提出了“三国演义”比喻“三规”割据的情况。

的，现在就变为了集中的、显现的。所以大家认识到，规划也要改革。另外一个原因是，不改革就走不下去了，跟整个国家大的形势基本上是同步的。

1.2 “改革”是否意味着对“城乡规划”这门学科哲学基础认知的颠覆？

从目前的行业市场需求来看，与传统规划专注物质空间的、工程性的领域有很大的不同，城乡规划行业需求有逐渐泛化的趋势，社会经济等许多问题的解决都与城乡规划有着紧密的联系。也就是说从现阶段外部需求的角度，有可能城乡规划原本的内容、作用和意义就已经发生根本性变化，需要重新界定行业发挥的作用和学科存在的意义。而“改革”这个词语本身的含义，也往往是指改变旧制度、旧事物。因此，“城乡规划改革”是否是对原有认知在现阶段要求下的重新构建或者全盘否定？

[杨保军]：在“社会冲突理论”、“卡尔多改进”的基础认识下，规划不能再按照以往的“结构功能主义”的方式来做城市规划。从这个角度来看，我们城乡规划的一些基础认知也确实该有所改变。

规划的理论来源是社会学。社会学的理论来自于自然科学、生物学。社会学当时最盛行的理论是结构功能主义。19世纪生物学通过研究生物，发现了一个现象，即所有的生物是群体，生物之间存在结构，结构构成整体。每个结构有各自的功能，为整体的目标履行功能，相互之间进行协调。这个理论被社会学家所借用，将人类比为生物，就出现了结构功能主义。

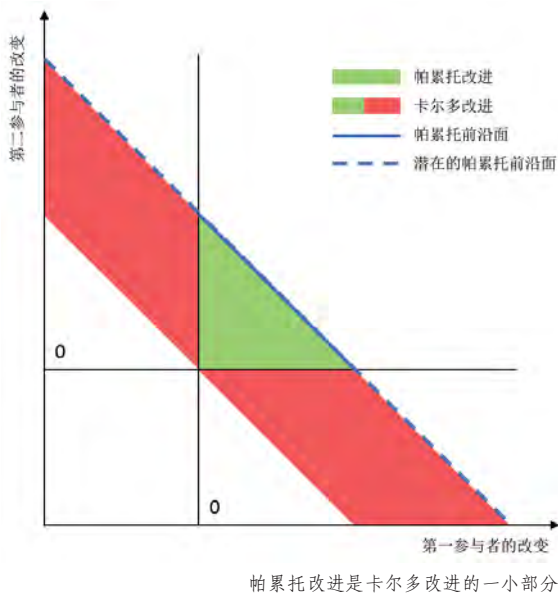
这个理论思想在当时很流行，规划师就将这种思想引入了城市规划：城市要有共同的目标，城市要有合理的结构保证城市的健康运行。产业结构、空间结构等等，都是为了保障城市功能的合理性。这个理论在过去是有效的，当时的人是一个整体。但是二战以后，人出现了分化，出现了差异性。过去，根据结构功能主义，当时制定政策的原则是要服从大部分人的利益，要为大部分人服务，导致异类的人找不到生存的空间，其需求基本上受到遏制。

这个时候，社会冲突理论出现了。冲突理论认为社会无时无刻不存在冲突，冲突不是特殊性而具有普遍性，邻避效应典型地说明了社会冲突的普遍性。如果仍按照原来的结构功能主义理论，个体必须要服从整体利益，就会导致更大的冲突。现在社会冲突的主要原因就

是理论指导出现了问题。社会冲突理论是积极地、正面地认识和理解冲突，由于社会的分化导致出现了不同的利益，健康的社会应该允许不同利益的存在、进行调节。社会冲突是一个调节器，不能一味的压制矛盾，压制终将会导致毁灭性的爆发。公共利益是强迫大家接受的共同的利益，有可能为了追求公共的利益而损害了少部分人的利益。我们现在应该是也要尊重少部分人的利益。从这个角度来看，我们城乡规划的一些基础认知也确实该有所改变。社会冲突并不可怕，社会冲突将来就是常态。

过去我们改革的理论基础是帕累托改进，即任何的改进都不会造成损害，大家都有好处，现在这种改进方式已经不存在了。改革是需要重新分蛋糕的，所以现在的改革的理论基础应该是卡尔多改进，即当任何一项改进使得受益者所得补偿了受损者之外还有盈余，改进就可以继续推动下去。在承认社会冲突，承认有利益冲突的前提下，改革才能够推动。所以从这个角度来看，规划的哲学认知基础需要做些改变。

所以，未来的规划在方法、理论上都会有很大的变化，在卡尔多改进的基础认识下，不能再按照以往的结构功能主义的方式来做城市规划，不能再牺牲一些小部分利益的人，来服从公共利益。规划将来是以解决各方冲突，协调各方利益、既有利益格局为主的这样一个平台和工具，各方利益一定是包括那小部分之前被我们认为需要牺牲的群体诉求。



[王富海]：过大的改革一定会让我们连根都没了。“传统规划”是死而不僵的，毕竟规划的核心权力是由法律赋予的；在空间管制上，我们的“证”是

管用的。改革首先要近实远虚；其次，要以改善现状为规划的起点，而非塑造理想；最后要改变自上而下、单方决定的方式。规划学科教育过程中，并没有认真教会大家从社会、经济和运营等角度认识城市。这其实都是整个规划行业，是规划学科哲学的基础认知的问题！

在改革力度的认识上有两种态度，一种是保守、中庸的态度，一种是激进的态度。激进就是休克疗法。我们仔细剖析一下体系，其实最终有效的规划操作实施就是两证，是行政制度的核心。任何行政都要依法，其他的部门制定统一的规则就可以行政操作、依法行政，例如工商管理等。但是城市规划必须将规划定出来，才是依法行政的依据，这是城市规划最特殊的地方。从这个角度来说，任何的变化如果触及到了“两证”，城市规划的权利就几乎不存在了，就会出现另外的方式将城市规划替代。“两证”是城市规划的立身之本。从这个角度来看，再激进的改革，一旦触及到了“两证”，就会伤到“根”。至于“两证”所依据的是否是控规，控规所遵循的是否是总规，这个是值得商榷的。

如果一切都要打翻，则还是这个问题，外边的强敌已经都进来了，过大的改革一定会让我们连根儿都没了。所以说如果问“传统规划”是不是死了，我认为是死而不僵的。毕竟规划的核心权力是由法律赋予的。在空间管制上，我们的“证”是管用的；土地方面，合同是管用的。其他问题都是非核心问题。如果从狭义的角度，即只从技术的角度看，之前规划的思维方式、表达方式、处理方式必须得“死”。如果不从根本上来重新认识规划，不从当前的形势下梳理规划的套路，那在某程度上等到大家没有激情提改革的时候，规划行业就真的“死”了。

改革从颠覆性改变来说，首先是要近实远虚。规划如果失去了理想就不能称为规划，但是如果只承认理想，试图以理想来改变现实也是有着根本性的错误。为什么说我们国家不放心把总体规划放权给地方政府呢？地方政府的决策权力并不是赋予人大或者说是一群人，而是谁来当书记谁来拍板，书记在一个地方的任期还比较短。所以，在这种国情背景下，我们要强化规划，但绝不是强化远期规划，而是近期规划。近实远虚，要把近的东西放到很高的位置上。

第二个要改变的，是以改善现状为规划的起点，而非塑造理想。规划往往对于城市现状负面的描述非常多，什么结构松散、公共设施不足等等，可以拎出20条来，到处套用到多个城市。城市现状问题存在有很多

的客观原因，比如城市比较脏，但是要首先看看城市能从财政收入中拿出多少来管理城市卫生？处理垃圾要花多少钱？除此之外，对市民要有多大的约束才能干净起来。然而规划师往往带着自己的理想却忽略了非常生动的现实。拿对城中村的态度，就可见一斑。

第三个是要改变自上而下、单方决定的那套方式。原来规划被叫做政府行为，行政行为。整个体系也是围绕政府行为而建立的，但是现在这种情况必须得改变。事实证明，这么多年地方政府主导的规划决策出了大问题，甚至连国务院审批都控制不住。规划必须要改变规划作为政府行为的现状，要将规划改变成为一个协调的过程。这几个大方面不改变的话，所谓的传统规划真的走不下去了。

问一个问题：前面讲到“两证”作为规划立身的根本是不能动摇的，但是在台湾或者一些其他地区城市，规划部门是不核发许可的，而是走到了具体建筑核发建设许可，从这个角度来说，规划是不是也可以改变现有的立足根本，而是重新认识自己的边界和定位？

这个不可能，首先这些地方，有两个基本条件。第一，以权谋私基本不可能的，权利不仅不能带来收益可能还会带来错误，而不是像我们这种，看到有效益的就拼命去管。第二个基本条件，人家那头提出申请，一个口子进，一个口子出，中间过程都是内部过程，是可以整合的。我们现在还是纵向的，每个口子都往外边吐东西，为啥一个房地产项目办下来要盖一百多个章。但是要改变目前这种状况是非常难的，如此，就必须还是抓住两证这个核心的问题。

问：您刚提到规划师理想和现实的状态，以及自上而下这种决策方式，个人觉得这些是不是规划过程中方法的、技术的、人的问题，而不是规划学科这门学科自身客观存在的问题？

我们学城市规划的时候，是把城市当成点，从外部的角度来理解城市。工科理解的城市是一种概念性城市，静态来讲理想城市应该是什么样的，比如用地比例、路网和功能的关系、城市美观与环境等等问题，教的是理性城市的一套东西。但城市规划师如果把自己当做临床医生，仅仅只知道生理而不知病理是远远不够的。规划师知道城市的GDP是怎么回事吗？城市税收是怎么样一个来源吗？知道基建的投资？行政主导这么严重，规划有没有学过一些行政管理的东西呢？说白了，城市规划师在给城市开药方的时候，因为不懂，只能开生理学的药方。这个不是个人的行为，是整个行业的工作模式。

上面说的这些其实都是规划学科哲学的基础认知的问题。我们的教育不是要规划师成为各方面的专家，而是在学校的时候，老师没有告诉学生作为规划师在城市运行中能够发挥多少的作用，在所发挥的作用中，城市规划又占有什么样的分量。一面是形而上，一面是形而下，规划学科训练中不是没有教习总体把握能力，关键是没有学习从社会、经济和运营等角度认识城市！

[谭纵波]：我们常说的“传统规划”严格来说其指的是计划经济时期的规划，放在中国近现代百年的历史中去看，中间这块反而可能是个插曲。未来，城市规划的另外一部分就是社会管治的需求，要跟上必须要突破原有的东西。接下来的问题就是新的边界在哪？这对于城市规划很困惑的问题，西方社会也在摇摇摆摆的探索过程中。未来传统的规划不会没有，丢也丢不出去。城市规划其实可以走出去请进来，可以跟其他学科发生紧密的联系，从西方的城市规划历程其实也可以看到这一点，最终都是丰富了城市规划的学科内涵。

说到“传统规划”就不得不稍微简单回顾一下我们国家1949年以后的规划历史。以前我们规划发展谈历史都是从1949年以后开始谈，但是最近我也挖了一挖中国近代的东西，发现一个很有意思的现象：1949年到1978年或者1980年改革开放之前的这段时期，单看它会觉得这个时期是整个中国规划的基础。但现在有个假设，如果放在中国近代百年的历史中去看，中间这块有可能是个插曲，它和前边连不上和后边也都连不上。也就是说，我们所说的传统规划，严格来说其指的是计划经济时期的规划。

包括我自己受教育在内，1949年以后的城市规划被认为是中国城市规划的一个起点。后来通过接触更多之后发现，当年所接受的城市规划教育只是城市规划体系框架的一部分。这些与工程技术相关的只是城市规划的一部分，这一部分正是古今中外、计划经济体制或者市场经济体制国家基本共通的地方，当然也有不共通的地方，比如决策程序。如果把这些作为传统城市规划，它会在任何的经济体制存在，只是有可能会被边缘化，淡出城市规划的主流视野。为什么，不关键了，因为它已经不是矛盾的焦点。

向未来过渡，城市规划另外一部分就是社会管治的需求，这个是客观存在的。过去我们也有管治，但是是建立在一种乌托邦的基础上，就是人人都是雷锋，领导都是圣贤，这是过去的一个社会管治的前提假设。计划

经济之所以搞不下去，是因为它的前提假设是错误的。

整个社会要转型，城市规划必须要跟上，必须要突破原有的东西。涉及到突破的地方，但是不管怎么说，老的不会丢，可能会被边缘化，但新的一定会出现。接下来的问题就是新的边界在哪？这对于城市规划是很困惑的问题，西方社会也在摇摇摆摆的探索过程中。在这样的情况下，城市规划的范围和诉求变得很泛很广。

我认为，别的行业都不做的情况下，城市规划被赶鸭子上架也没什么不好，但从长远来看，还是应该有学科分工。未来传统的规划不会没有，丢也丢不出去，只是要看它会在整个城市规划的框架里占到什么样的重要程度。城市规划其实可以走出去请进来，可以跟其他学科发生紧密的联系，从西方的城市规划历程其实也可以看到这一点，最终都是丰富了城市规划的学科内涵，丰富解决问题的工具和基本理论。对于空间的把握和安排是城市规划需要坚守的领域。

1.3 城乡规划改革的方向、重点？

[杨保军]：改革不是技术问题，而是政治问题！有效的改革是体制机制的改革，其次是实施管理的改革，然后才是规划编制的改革。

排序上来讲，最有效的改革是体制机制的改革，其次是实施管理的改革，然后才是我们规划编制的改革。实施管理是跟体制机制相关的，所以我认为改革的重点是“上头”，这是一个倒三角形，着急的是“下面”的人，但真正能够做出影响的只能是“上头”。

孙施文老师在年会上的几点意见从学术的思考角度是对的，可是比如拿他说的第一点关于城乡规划边界的重新界定来说，我们无法界定城乡规划的边界，我们无法界定城乡规划与其他规划、其他行业关系的边界。不光是学者界定不了，就连我们建设系统也界定不了。我们能思考的是在他们界定的前提下，我们能够有限作为的是什么呢？

学科和行业自身的逻辑，在学理上我是认同的，但是在实践当中，逻辑并不是那么重要，重要的是能够操作。城市规划研究政策，注重的是合理性，是不是有逻辑，有的时候很有逻辑但是无法操作。但是对于行政部门来说，他要操作，政策的有效性优先于技术的合理性。我们行业学术思维比较多，但是政策思维比较少。改革不是技术问题，而是政治问题！

规划本身只是一种制度安排，有了一书两证，有了规划法，才有规划的作为，才有对规划权威性的要求，否则规划只是一个咨询，所做出的东西可要可不要。规划现在纳入到法的体系，是作为依法行政的依据。

[王富海]：改革的重点是事权！

第一是纵向的，上下级政府或者上下级管理层在规划中的角色分工，上级负责的部分在下级如何体现，下级负责的部分上级有哪些原则性的要求。

第二是部门之间的事权，如何形成合力。

第三是政府、市场与社群之间的事权，也就是现在最新的治理的概念。

第四是当前与未来的事权。总体规划一批就是20年，但是一届政府只有5年，在这个5年当中，这届政府有权动哪些地方，哪些地方是没权动的地方，有吗？

事权是讨论规划改革最好的一个出发点，弄清楚事权，每一种事权怎么样有效的行使；落实到规划方式上，哪些方式需要彻底改变、哪些方式需要加强、哪些方式需要减弱。这些事情都需要弄清楚，没有弄清楚这些就提出规划改革就是“耍流氓”。建设部是行业的主管，事权应该由建设部来界定。但是往往我们的界定还需要等外部进行界定后才能更清楚。我们并不具备自我改善、自我革命的能力。如果撤销建设部，将规划并入国土或者其他部门，再从开头来检视规划的优点和缺点，到了那时候可能才真正是改革的机会。只有外部才能促进规划的改革。中国有句俗语叫做“不撞南墙不回头”，中国人完全没有那种因为有了预判而事先调整的机制，我们往往是把矛盾弄的很激化，才能解决一些问题。这同样也反映了规划改革的现状。

城市规划里面让市场发挥资源配置决定性作用，这实际是当前城市规划中最重大的一个题目。首先要说清楚政府和市场的关系，再来说政府如何更好的发挥作用，之后在政府层面才能更好的提“三规合一”。不把事权关系弄清楚，所有的改革也都是瞎扯淡。

很多部门认为城市规划就是他们画好边界，然后城市规划在里面盖房子。但即便是建设规划，做得又如何？国土资源部觉得还是没做好，所以进一步开始渗透到城市规划领域。城市规划如果放在国家主席和总理那个角度，有什么东西会让他们也认为是必须也要抓好的？如果这方面抓不好，国家就会出乱子？像国土资源部很成功说服了上一届总理，进行耕地保护，从保耕地数量反过头来开始管建设用地，甚至进一步开始管建

设用地上的效益，以至于到现在城市蔓延，国土资源部开始想招，用耕地将城市围起来，我用的词是“耕地锁城”。但是实际上国土资源部的理是有问题的，因为耕地他没管理好，就认为城市建设没管好，全部是规划的问题。

所以三规合一的事情其实就是部门的事权划分。我们现在的行政体系使得各个部门必须要想尽办法编制出一个规划的平台出来。当年深圳做了一个生态规划，大量的内容是城市规划的内容，这说明这个平台不是一个独立的平台，需要其他的东西来支撑。如果国家的体制能够使许多部门一起做出一个规划，就不会出现现在的局面即每个部门都出台规划，每个规划也没有起到好的效果。现在国家提治理，要我说国家治理要先治理空间规划体系。

[谭纵波]：城乡规划改革的重点还是上层建筑。重要的突破口，是对于管治、管理的法治化。

城乡规划改革的重点还是上层建筑。提到上层建筑虽然是个敏感话题，但却无法回避。我一直觉得中国的事情不怕慢，就怕停滞甚至是倒退。现在在制度上无法保证缓慢前行的环境，城市规划也是如此。

个人认为“两证一书”的审批权只要存在，现在什么精简审批都没有实质性效果。只要这个审批权在，且不受来自政府外部的监督，大家提到的行政裁量权的问题、在审批过程中的政府的风险和可能发生个人腐败行为的可能性就无法规避。但“两证一书”也不可能一下子取消，总是要慢慢过渡。问题不在于“两证一书”的权力，而在于这个权力产生、赋予、行使及监督的过程中能否做到透明公正，能否体现权利义务对等，权力制衡的原则。改革具体措施从什么地方着手说不好，只能说不能怕慢，要开始，要一步一步往前走且大方向正确。其实我觉得建设部已经意识到这一点，但是近期的如新型城镇化、三中全会等各种会议、文件传递出原则的东西多，可操作的东西少，甚至有些东西在现行办法下没法去操作。中国还是在慢慢变化，但是走一步退半步的情况应该避免。做什么说不准，但是可以明确不要再做什么。不要在技术里面兜圈子，要寻找一个突破口。我认为重要的突破口，是对于管治、管理的法治化。

法治化即便有很长的路要走，但是还是要开始走。从四中全会传递出的信息来看，我持乐观态度。四中全会体现的依法治国，它所表达的不是治官而是治吏，是大的原则不能颠覆，小吏的为非作歹的行为要加以管治。在这个精神框架下，城市规划还是可以有所作为。

2 改革的地方探索讨论

规划改革在各个地方一直都有探索。深圳以存量资源为特征的发展现实，使得深圳新一轮的总体规划编制更加强调存量资源的利用与管理，并率先开始探索从增量走向存量的规划管理制度；广州在“三规合一”上的探索、“一张图”管理的探索都显示了地方进行规划管理改革等的紧迫性。2013年顺德启动了《佛山市顺德区城乡规划编制和实施机制创新研究——基于总体规划的视角》的项目研究，希望从规划编制、实施机制等的创新更加有效的实施对城市发展的规划管理。2014年佛山启动了《佛山市控规制度改革与创新研究》，希望从依法行政的角度，更加合理、有效的实施管理。如此，地方还有许多的研究和探索。

先且不论究竟是技术改良还是制度重构，地方的探索至少说明了一个问题：现有的管理方式已经不太符合地方发展的需求。由此，引发了下列问题。

2.1 地方能否自行确实规划体系，以适应各地不同的发展需求？

[杨保军]：各个地方探索规划改革这个话题，可以从三个字去理解：情、理、法。地方的探索和实践要想成功纳入管理和实施，一是必须借助下一次的法律修改，二是在既有框架下融入现有法律。

社会是讲合情的，讲公平的；技术是讲合理的，合乎逻辑的；行政是讲合法的，必须要有执法依据。行政官员只要是合法，不管合理不合理或者合情不合情也照样批，因为其底线是合法。城乡规划作为公共政策、带有法律性质的，就要合法。在突出合法的情况下，有时候就没办法合理合情。所以从这个角度来看，地方探索规划编制和管理的地方性问题、适应性问题，从行政官员的角度都是可以去做去研究的。

但是真正到实施层面，规划执行的时候必须要按照法律来执行，不能你地方想怎么样就能怎么样的。也就是说，地方报上来的、国务院已经批准的东西即使不符合这个地方的实际规划编制和管理需求，也会要求地方政府按照法律的要求去执行，不能因为说不合理就随意改动或者打破规定的编制要求等等。

因此，各个地方的探索和实践要想成功纳入管理和实施，一是必须借助下一次的法律修改，实现这个地方

可以根据自身发展和需求编制规划、实施规划的目的。第二，就是在修法之前，鼓励地方将探索的成功经验提炼、融入到现有的法律体系中，对规划管理产生影响。例如城市设计没有法律依据，但是可以通过导则融入到一书两证、规划设计条件等，在审查的时候将城市设计的意图加进去。国家其实是鼓励规划创新的，将非法定规划的内容提炼到法定规划中，但是不能将非法定规划当做法定规划去，那是不可行的。

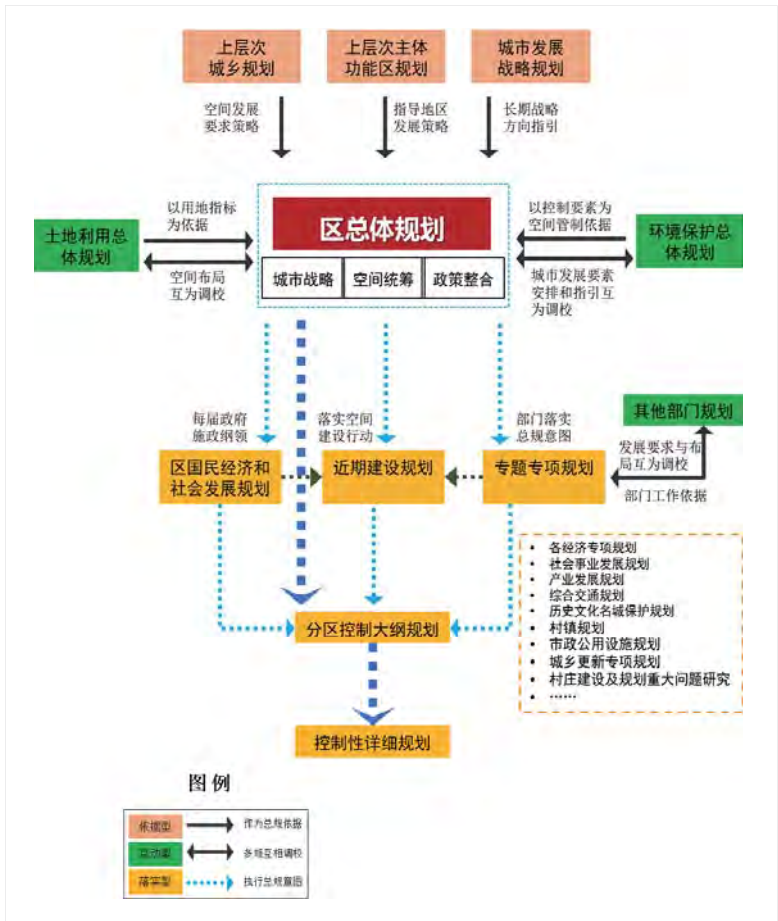
问：刚刚您讲到第二种，就是把地方的实践纳入法定规划体系中去体现。但实际上现在对于法定规划体系本身也是令许多人质疑的。就是我们传统的的体系是不是所有的城市都需要？像美国进行规划管理的早期，早先很多地方政府其实并没有总体规划，直接就是按照区划进行规划管理。甚至休斯顿连区划都没有，是一种社区契约在约束一些建设的妨害行为。那么对于很多发展稳定的城市来说，城市到了这样的阶段，这个体系是不是就要发生很大变化？

城市到了一定发展阶段，规划的变更会比较慢。但是慢并不代表他的作用没有了。首先，“总体规划”不仅仅只是技术层面指导城市建设的东西。总体规划有中央与地方的关系，有建设系统与其他部门的关系，有公共领域与私有领域的关系，它将这些关系通过法律途径界定下来。尽管总规的问题很多，但是正因为有总规才有规划的今天。取消了总规，法律意义上就不需要规划这个行业了，就是管建筑了，还要规划干什么？现在的问题是总体规划的编制没有达到要求、做的不好，却怪罪于总体规划本身。

现有的规划体系不要輕易的推翻，虽然每个发展阶段都有每个阶段的重点，但是这个体系的构架是可以保持稳定不变的。总规是不可或缺的，它是外壳、构架，是部门诉求和利益调整的平台。

控规全覆盖是错误的，控规的作用被无限夸大了继而导致了现在的一系列麻烦。很多历史街区都是被以控规的名义拆掉了。控规是适合新区开发的一种模式，但是新区开发光有控规也不行，还得再加上地块细分才能保证街道品质。在老城区要开展城市设计，要运用人文主义的设计理论。功能主义、系统主义的设计思想已经行不通了。但是，在建立新的法之前，不能取消控规。控规不好用，就要去修改，但是如果取消的话，管理就没有依据。

[王富海]：国家建立一系列规则，将土地资源管理交给地方管理会更好。在建立公共契约这块，必须采取多类型的方式适应不同地区、不同城市。规划体



顺德“一规统多规”的空间规划体系



顺德“一规统多规”的管理模式

系的总体构架应该是“结构规划+近期规划”再到“多类型的地区规划”。

我以控规为例来回答这个问题吧。政府垄断了资源市场，通过自上而下的规划，用控规的方式形成了一个大家认可的平台，来使用空间资源。其实仔细想想，控规也是用一种静态的角度看可变动的东西。从有效性来看，控规是必须要有的。但是从合理性来看，控规这样一个东西难道就是好的吗？预先确定的东西，硬是要用一个法定化的东西给摁住了，一定要按照这个实施。甚至建设部学国土资源部用卫星来对比图斑对总体规划来进行严格的督察，完全是计划经济的方式，这种方式其实就是我们现在土地资源失控的根源——就是认为这个土地资源是你的，不是我的，我就不珍惜，所以能抢多少是多少。但是如果国家建立一系列的规则，将土地资源交给地方来管理，管理不到位就追究责任，这样的柔性管理也许能够更好地管理土地。

第二个，将控规运用到城市更新，那是从法理、学理都说不通了。资源都不由你掌控，又凭什么单方面确定人家今后的发展？当然审批的权利还是你的，但是该怎么干不给别人留余地，是有很大问题的。在更新的模式、土地权属问题复杂的条件下，非得强制规定建设行为，道理上是说不通的。所以我现在得出结论，控规既不适用于更新也不适用于所谓的增量。在公共契约这块，我们必须采取其他的方式来适应不同地区、不同的城市。控规是二话没有，这一片要做，整个片区都要涂上色块。但是现状这种未来长久存在的，没有必要非要规划定下来，只用纳入统计范围。复杂的地区，例如城中村等也要“开天窗”。还有就是特别复杂的地区，假设像龙华客运站地区，很多东西大家都还没看清楚，为什么去做法定图则？那么早规定干什么，在那个地方留白开天窗。“开天窗”是这次法定图则不能确定的，要留给真正需要建设的时候，再重新走一遍法定的程序。我认为更新、城中村以及复杂地区这几种类型的地区要这么处理。部里正在做控规编制与审批规定，这个是好东西，就是不再在技术层面作太多的规定，要求符合规划法，走完程序就是控规。具体控规的方式各地可以自己探索。而且省层面不能规定得太仔细，让各个地区有不同的方式不是更好那吗？

总体规划已经讨论了很多次了，总规从根上

说就是地方事权。最近琢磨了一下，其实新的规划体系应该是这个样子，即总体层面应该是“结构规划+近期建设规划”，下一个层次就应该是“多类型的地区规划”，就构成了规划体系。可以分层次的来做规定，对城市不同类型的地区要有不同范式的控规。

[谭纵波]：需要认清城乡规划是中央政府的事情还是地方政府的事情。国家层面规定包括法律、规划体系等最基本的内容，留有接口将地方性的、改善性的内容交给地方去做。中国的确幅员辽阔，用统一范式全部涵盖所有的城市是不可能的。希望区划能成为**中国最基本的规划内容**。区划可以在规划领域，帮我们构建一个新型的上层建筑下的规划体系民意基础。

这个问题相对于前面我们谈的改革而言比较容易解决，是在规划系统内部可以解决的问题。但是又会牵扯到这样一个问题，城市规划到底是中央政府的事还是地方政府的事，到底是政府主导的行为还是社区、地方自治的行为？在认清这两点的基础上可以谈谈技术问题。

这两点比较难突破，中央集权放权给地方比较难以做到。城市规划审批制度就是典型的中央对地方不放心。例如城市总体规划里的强制性规定，是政府内部的强制，是上级政府强制下级政府必须要做到的事情，其他的事情或者说我可以睁只眼闭只眼，但是强制的下级地方政府必须去做。这就反映了城市规划里高度的中央集权的思维方式，也就导致现在不太愿意考虑你提的这个各地方自己制定规则的事情。

中国的确幅员辽阔，用统一范式全部涵盖所有的城市是不可能的。我之前做玛多县的总规就发现，当地没有任何开发的压力，控规完全发挥不了作用。玛多县完全是靠国家和一些援建的投资，要做的既不是总规也不是控规，而是建设规划。像这样的情况没有办法靠一个统一的东西来解决。

我觉得中央政府需要做的是有一个基本的事情、保底的事情就是划底线。从技术层面我一直在推区划，一直希望区划能成为**中国最基本的规划内容**。为什么推区划，我有我的理由。

第一个理由是多快好省的做规划。所谓多快好省是因为是类型化的管理，是一个菜单。控规和区划不一样，不是一个菜单式的、类型化的思维方式。而类型化的思维方式恰恰可以应对快速城镇化地区，因为在快速城镇化地区，主要追求的目标不是怎么更好，而是不乱，保障基本的秩序。在这个

基本秩序上想做好，怎么办？可以开天窗，或者采用叠加区。包括特别意图区、设计审议制也都是开天窗或是叠加区的一种方式。虽然现在一直提控规全覆盖，但是这不同于区划。

第二个理由是反腐。区划是透明的、一致的。现在腐败的根本原因是信息的不对称。反腐这个比较复杂，光靠规划也不行，但是区划可以使信息对称，在一定程度上防止腐败。另外一个理由是，区划是社会民主的、在城市规划领域的教育工具。民主或者说社区自治听上去很美好，但真正实践下来，如果没有知识积累、技术储备的话还不如集权。民主是一个学习的过程，甚至是一个相当漫长的过程。区划可以在规划领域，帮我们构建一个新型的上层建筑下的规划体系民意基础。这跟当年的土改运动很相似，从基层开始，照顾每个人的切身利益，由此久而久之，自治的、公众参与的概念最后上升至民主的概念，在这个过程中不断的累积起来。

另外一个方面就是要梳理法律体系。日本虽然是沿用的大陆法系，但是它的城市规划体系是非常体系化的，从法律、条例、办法，到地方政府的条例，它的垂直方向和横向有分工和接口，法律会授权地方条例中规定，以保持法律的稳定性。现在大家谈行政裁量权，行政裁量权并不可怕，也并不是越小越好，问题在于行政裁量权的幅度范围和使用条件要明确。

所以我认为对于这个问题，国家层面包括法律、规划体系等规定最基本的内容，留有接口将地方性的、改善性的内容交给地方去做。这完全是思维和观念的转变，说上去很容易，但是真正落实需要大量的实践。

问：从规划编制体系角度，我们目前有一个成熟的编制体系框架。但是现在有些城市已经很稳定，那么它本身的体系框架还有没有存在意义？如果有意义的话，跟未来的城市规划作用的发挥是怎样的关系？

放眼望去，世界上现在大概存在两种规划类型。一种是有全国统一体系的，如欧洲、日本；一种是没有全国统一体系的，如美国。从历史传统来看，中国倾向于有统一体系的类型，凡是要讲出个一二三来。更何况集权式的管理方式必须要有统一的体系。我认为规划编制体系本身没有什么大问题，像总规、控规这种构架是近代城市规划的基本构架。但问题是，借用很多年前邹德慈院士说过一句话：叫“总规不总、控规不控”。我非常赞同他说的话，总规没有做总规该做的事，而控规也没有解决应该解决的问题。至于

刚刚提到的稳定阶段要不要的问题，答案是肯定的。20世纪初英国城镇化人口就已达到了75%以上，理应达到了稳定阶段，但就在2004年和2008年两次对体系进行了改革，虽然两次改革的重点不同，一会儿偏向区域，一会儿重视社区。像英国已经迈入稳定阶段它的规划体系依然在不断调整中，更不用说中国城镇化进程还没有结束。用赵炳时教授的话来说，中国的城镇化第一遍没有搞好，还会有第二遍、第三遍，会慢慢变好。即便城镇化过程结束也依然有改良的过程，包括发达国家也依然没有结束。而实际上人存在一天，城市建设就会存在一天，城市规划的必要性就不会消失，只是说工作重点和思路会发生变化和调整。

2.2 未来规划管理的重点是什么？处于不同发展阶段的城市，管理重点是否存在明显差异？

[杨保军]：解决问题和展现希望是规划的两个核心任务，城市发展阶段不同，未来图景差异较小，但问题肯定不同。规划管理的重点就是要解决当前的问题，解决在迈向长远目标过程中遇到的障碍。要用社会冲突理论、卡尔多改进这些理论来指导我们后续的规划管理思想。规划管理未来的一个方向必须要考虑社会公正、尊重各方生存的权益。

不同发展阶段的城市，规划管理是肯定有很大不同的。所有的规划核心任务其实都是要完成两个任务，一个是解决问题，一个是展现希望。这里面，即使很多城市发展阶段不同，但是对于未来的图景差异性是比较小的，而主要的差异则来自于现存的问题。规划管理的重点就是要解决当前的问题，解决在迈向长远目标过程中遇到的障碍。有的城市关注发展问题，有的关注公平问题，有的关注环境问题等等，就是要弥补城市的短板。

问：刚刚您说到规划管理，但是规划管理对于我们很多人理解就是限于规划局的管理实施、行政许可等。针对您提到的这些不同问题，规划管理手段上能显示很大程度的不一样吗？

如果是狭义的规划管理，确实规划管理的手段有限。但是从广义的规划管理的角度来说，手段和路径是很多元的，是针对主要的矛盾来行使其手段。例如APEC期间，车辆限行之类的措施。

在规划管理中需要注意一点，越是弱势群体，对

空间的依赖性越强。规划师要从空间公正性、公平性的角度思考，要尊重弱势群体的需求、替弱势群体考虑。这也是我特别需要强调的，要用社会冲突理论、卡尔多改进这些理论来指导我们后续的规划管理思想。唐子来老师对于这一点有一些研究非常好，就是未来的空间管理，要从空间的公正性角度来进行思考。也就是说规划管理未来的一个方向必须要考虑社会公正、尊重各方生存的权益。如果还是按照既有的市场规则、经济理性，空间将会是一个弱肉强食的丛林空间。我们不追求绝对公平，但是对既有地区来说，规划要从积极规划转变为消极规划。要尊重既有的格局，避免积极干预。在尊重既有格局下，做一些针灸式的东西，剩下的留给他们自己去反应。

现在规划的视角已经转到了存量空间，我们也确实需要在这方面需要深入思考。但是不要简单的将“存量”理解为一种资产，而是需要以更多的社会、城市文化的角度来思考存量发展阶段的城市规划管理问题。

[王富海]：规划管理应该符合“二八原理”，规划的手必须有轻有重，要充分发挥市场配置资源的作用。制定规划的规划也是非常重要的。制定规则对正在发生和将会发生的开发行为，都是一种管治约束。

目前规划编制是全覆盖、均质的，规划管理的载体实际上和规划编制的成果关系紧密。目前“时间上的全过程、空间上的全覆盖”的规划技术体系和行政操作体系不符合城市发展的客观规律，需要进行改革。规划管理要符合“二八原理”，哪些是政府应该管理的，哪些应该是尊重市场规律自我进行管理的。规划的手必须有轻有重，要充分发挥市场配置资源的作用。那么“二八”原理中，属于规划需要主动管理的是哪些内容呢？规划要对“底线”进行管理，什么是底线？底线可以分为一级、二级，诸如生态环境、公共设施等；第三级就是增长管理，通过近期建设规划进行5年的增长管理。我们以往的管理是一种被动管理，通过行政许可对城市的发展进行管理；而城市近期建设规划是主动管理的一种方式，近期建设规划是城市管理新的契约平台，对未来一段时期内城市的开发进行管制。未来的规划管理在微观上应该是“行政许可+小微的管理”，在宏观上要凸显“策划和协调”的功能。

另外，制定规划的规划也是非常重要的，规划需要制定一些规则。当前的情况是规划的规则太少。规划作为公共政策需要好好研读，制定规则对正在发生和将会发生的开发行为，都是一种管治约束。比如，在城中

农业转移人口市民化：理论、政策与现实

Urbanization of Rural Migrant Population: Theory、Policy and Reality

编辑：张源、赵明利、曾祥坤、莫秋丽

Editor: ZHANG Yuan, ZHAO Mingli, ZENG Xiangkun, MO Qiuli



马向明



李津逵



杨保军



陈燕萍



贺雪峰



谭纵波

以人为本，是新型城镇化最为强调的首要原则。但过去一年多来，舆论讨论得最多的还是新型城镇化“人从哪里来”和3个“一亿人”的问题，由此引出农业转移人口市民化、公共服务均等化等讨论，学界也不乏真知灼见。虽如此，但城乡规划如何应对新型城镇化这一问题其实并不好回答。也许我们需要回归本源，去了解在目前的神州大地，新型城镇化到底发生着什么，对各个利益主体又意味着什么。

（以姓氏笔画为序）

马向明 / 广东省城乡规划设计院总规划师
MA Xiangming / Chief Planner, Guangdong Urban & Rural Planning and Design Institute

李津逵 / 综合开发研究院（中国·深圳）城市化研究所主任研究员
LI Jinkui / Senior Researcher, China Development Institute

杨保军 / 中国城市规划设计研究院副院长
YANG Baojun / Vice President, China Academy of Urban Planning and Design

陈燕萍 / 深圳大学建筑与城市规划学院教授
CHEN Yanping / Professor, School of Architecture and Urban Planning, Shenzhen University

贺雪峰 / 华中科技大学中国乡村治理研究中心主任、教授
HE Xuefeng / Professor, Director of China Rural Governance Research Center, University of Huazhong Science and Technology

谭纵波 / 清华大学建筑学院教授
TAN Zongbo / Professor, School of Architecture, Tsinghua University

村的开发控制上，不是开发商全部推翻重来，而是需要制定城中村管治的基本规则，在保障公共部分的情况下，让城中村自己能够决定如何开发建设。现在是市场行为推动着规划的变化和发展，我们也在尝试着制定不同的规则。但是这些规则都是笼统的，我们必须制定有针对性的规则。

|谭纵波|：要根据当地情况来选择适合当地发展水平和政府职能转变程度的规划工具。未来的规划管理要充分重视“管治”，将社会的上层建筑、意识形态、法律、公民的社会观念落到规划管理的平台中去。民主是一个漫长的学习过程，不怕慢，但是要开始。

管理上首先是有共通的地方。现在都在讲政府职能转向服务型，如果中央政府能在这方面更加开放，即便只在管理角度中国也可以出现多元化的情况。将来规划界做规划时，肯定还是要根据当地情况来选择适合“当地发展水平”和“政府职能转变程度”的规划工具。

在这里，我又会举例区划和控规。因为这两种不同的规划工具形态折射出的规划管理路径、方式是很不同的。区划和控规的区别不在技术上，控规其实从区划来的，虽然到了中国有些变形。两者最大的不同首先一个是在于对规划职能理解的不同。我们对控规的理解是总规的实施，是将总规的特定的意图由大到小分解实施出来。区划反而没有一个明确的我们传统意义上的“规划意图”，要说规划意图就是资本的意图，但资本通常不会以资本的面目出现，而是以“不妨害”这种名义出现。妨害和公民社会密切相关，公民享有充分的自由，但是当你的自由影响到他人的自由时，你的自由就要受到限制。但是控规里面没有这些讨论。所以区划跟控规最大的不同是，区划的规划理念是清晰的，和社会管治密切挂钩，它完全来自于社会管治的理念和方式。出了问题以后打官司，法院的判例涉及到区划的，不止规划师、开发商关注，全社会都在关注，这等于是将社会的上层建筑、意识形态、法律、公民的社会观念落到区划、城市管理管治这种形式上去。再往下走则是和到行政管理套到一起，靠法律文本进行管治。不是靠人来管治，裁量权压缩得比较小，而且有明确的界定。规划局更多是执行者，规划的决策基本都在规划委员会，有区划委员会或区划调整委员会。

区划和控规的法律地位不同，是由于两个不同的

法律体系造成的差别。美国的区划我称之为规划内容的法律条文化，这个文本本身就是法律，需要通过地方议会。在美国三权分立的社会，区划是强制性的东西，必须通过议会。政府执政过程中必须依照有法律效力的文件才能执行，这样和控规的法律地位完全不同。在中国，审批规划的城市规划委员会大多数没有专家、社会组织 and 开发商参加，更加没有市民代表，就是走个形式，最后还是由市长拍板。而2007年城乡规划法的缺憾则是没有给控规一个更高的法律地位，控规现在只是依法编制的规划而已。

另外一个区别是公众参与，我们现在理解的公众参与就是挑动群众斗群众，美其名曰征求利益相关人的意见。这是不恰当的转移社会矛盾，不是真正的公众参与。区划的公众监督是有规范有标准，可以衡量的。但是中国不是，它没有是非标准，你家装修、改造，让左右邻居签名同意，连个标准都没有，除了制造矛盾，推卸责任没有别的用处。但是民主是一个漫长的学习过程，尤其对于中国这样有几千年封建社会历史的社会来讲，民主确实是很漫长的事情。

从上边区划和控规的对比其实就不难发现未来规划管理改革的重点究竟是什么了！

1 人口城镇化的逻辑

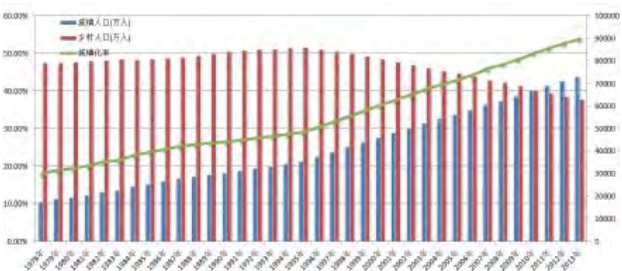
忽如一夜春风来，十八大召开，《国家新型城镇化规划（2014-2020）》公布，“新型城镇化”一跃成为神州大地最HIT的概念。纵观国家提出“新型城镇化”战略前后各种理论阐释和专家解读，无论是纠偏论也好、回归论也罢，都不可否认在新时期城镇化推进过程中，通过加快农业转移人口市民化，实现城镇人口数量和城镇化率的实质提升是“新型城镇化”最核心的议题。

|谭纵波|：新型城镇化是一种回归

以我个人的观点，新型城镇化不是时间序列上新和旧的概念，实际是让城镇化回归本意，回归其本来的面目。原本讲城镇化本来就不是土地的城镇化，是人为的、上层建筑的问题造成的原因。现在提改革，只是一种回归而已。过去是一种畸形的城镇化，现在所做的是要向正常的城镇化回归。这种向正常事物的回归是人的本性，尤其是你知道事物发展的客观规律的时候，是一种本能。我们判断事物的是非对错的时候是肯定有一个标准的，这个参照标准基本是从西方而来，现在所说的治理现代化也是由西方而来。因此，某种程度上如果上层建筑的改革正在参照西方的一些治理或者逐步尊重事物客观发展规律，我们的城乡规划改革也就是跟着上层建筑的纠偏回归到对城市发展客观规律的认识。

|李津逵|：新型城镇化核心是人

城镇化这个词的提出是很晚的事，之前都是控制农民进城的。它的提出是已经有了将近2亿农民进城后，大形势不可逆转的情况下出现的。而城市化提出后又开始与土地财政进行挂钩，开始大拆大建。而新型城镇化以人为核心，是十八大开始的，之前都是拉动内需，从经济着眼的。它的新就是新在要把着力点放在人、人的公



1978-2013年城镇人口与乡村人口变化图表
数据来源：国家统计局-年度数据

共服务上面。而中央到现在还是没有讲到公民权上，还是农业转移人口。

综合各方观点，如果把前三十年的城镇化定义“土地城镇化”，那么新型城镇化本质上也可认为是一种“人口城镇化”，而支撑“人口城镇化”的主要逻辑主要包括以下五点：

1.1 中国城镇化潜力巨大

1978—2013年，全国城镇常住人口从1.7亿人增加到7.3亿人，常住人口城镇化率从17.9%提升到53.7%，年均提高1.02个百分点；特别是在2002年之后，常住人口城镇化率更是以年均1.35%的速度递增，换算成绝对数量，则2002年之后，全国城镇人口平均每年增长2096万人，几乎相当于每年增加一个北京^①。与此同时，与欧美发达国家普遍达到70%以上，美国达到90%以上的城镇化率相比，中国城镇化显然偏低，当然这与我国正处于社会主义初级阶段的国情也密切相关。

关于中国的城镇化率最终能达到多少，各方的观点并不一致，但认可最终的平衡值可能位于65%—75%这一区间范围内。即便按照最保守的65%的估计，未来中国还将会有1.6亿的人口将会“进城”，再进一步考虑到目前户籍人口城镇化率远远低于常住人口城镇化率这一现实，中国城镇化仍处于快速增长阶段、具有巨大的上升空间，这一结论是显而易见的。

1.2 拉动内需、促进经济

朱镕基总理任内最大的贡献之一在于打造了拉动中国经济发展的三驾马车——投资、出口和消费，特别是投资和出口在长达10年的时间内给中国经济带来了年均两位数的GDP增长。然而时过境迁，出口在2008年金融危机后一直处于缓慢增长的态势，而投资主导下的产能过剩（无论是基础设施建设，抑或实体经济）已经成为各方的共识；在目前的内外部环境条件下，拉动内需、促进消费成为了中央政府理所当然的选择，家电下乡、汽车下乡等补贴政策的出台，无一不是带着这一鲜明的目的。

以习大大为核心的新一代领导班子履任后，新型城镇化所带来的改革红利，成为了拉动内需的又一重大抓手。首先，城镇化可以带来消费品市场的扩大。农民进城后，消费倾向和消费结构会发生显著变化，不仅从农产品生产者转变为农产品消费者，而且会大量增加生活

日用、住房汽车等工业品消费需求。其次，城镇化带来城镇人口增加、产业聚集与发展、产业结构调整，也会刺激城市基础设施、公共服务设施建设和房地产开发等相关产业的巨大投资需求。有经济学家做过统计，中国前十年的经济数据表明，一个农民进城，国家投入的基建投资达40万元/人；城镇化率提高1%，拉动投资需求达6.6万亿元，GDP增长1%—2%；

可见，城镇化能提供巨大的内需，最终将帮助中国在后危机时代，中国因外需持续疲软而出口不畅、产能过剩的问题的背景下，跨越“中等收入陷阱”，实现十八大提出的，2020年GDP和国民收入翻番的目标。诚如全国人大常委、经济学家辜胜祖所言，“如果说工业化在某种意义上是创造供给，城镇化就是创造需求。”

1.3 提升城镇化的品质

最近十年来，中国“土地城镇化”快过“人口城镇化”问题已经是显而易见了。数据显示，2000-2011年，中国城镇建设用地年均增长110万亩以上，全国城市建成区面积增长76.4%，远高于城镇人口50.5%的增速，更大大高于户籍城镇化率的增速。在各地政府城镇建设用地片面追求开发规模的同时，“竞底”策略下的工业区低强度开发，“鬼城”频现的新城建设，更给中国城镇化之路增添了一丝奇怪的味道。

与此同时，关于“伪城镇化”的论调也不时见诸报端。按常住人口统计，2012年全国城镇化率为52.6%，但按照户籍人口统计，则只有35.3%，两者相差17.3个百分点。更为可怕的是，这一数据不是在减少而是在增加，一个本命轮回之前的2000年，同样的数据差距只有10.5个百分点。这直接反映了农业转移人口市民化进程的严重滞后，形成了大量“漂浮城市”的农民工和城乡二元结构下的城市“新二元结构”。

不严格划分的话，中国社会已经形成了三大类族群：城镇户籍居民、留守农村的以386199部队为主力的农民和漂浮在城乡之间两栖流动的农民工^②。

而如果农民工及其家属不能成为真正的市民，这一庞大群体的消费需求就不能得到充分释放。农民工长期在城乡双向流动，导致城镇产业工人队伍不稳，影响产业发展；也引发农村空心化、留守儿童等一系列社会问题。

1.4 增加农民收入、缩小城乡差距

根据《中华人民共和国2013年国民经济和社会发展

统计公报》，农村居民人均纯收入为8896元，中位数为7907元；而城镇居民人均可支配收入为26955元，中位数为24200元，城镇人口的收入是农村居民的3倍。因此提高农民收入最直接的办法，就是将农民转变为市民。

加快农业转移人口的市民化不仅可以提高农民收入，同时也使得农民不用再背井离乡，可以就近择业融入城镇，享受更为平等的福利保障；同时也有助于解决了留守儿童、留守老人等社会问题。

1.5 缓解国家战略层面的粮食安全问题

“谁来养活中国？”——这是美国学者莱斯特·布朗在1994年发表的同名报告中提出的问题。虽然我们从小在课本中就自豪的学习到“中国用世界7%的耕地养活了全球22%的人口”，但不可否认粮食安全是作为我国这样一个人口大国所必须面对的根本性战略问题。

中国在粮食问题上一直采取着较为保守的政策，甚至在1996年制定了粮食自给率须保持在95%以上的政策“红线”。2003-2013年，中国粮食生产更实现了“十连增”，从4.3亿吨增长到了6.01亿吨，与2003年相比，整整增加了1.4亿吨，增幅可谓不小。

然而与此同时，我们的粮食进口量却在2012年出现了激增。中国海关总署的最新统计数据显示，2012年1至11月，中国粮食进口已达到6589万吨，而2012年中国粮食的总产量为58957万吨，若以前11月的粮食进口计算，我国粮食进口实际已占全年粮食总产的11%，超过“红线”6个点，仅不过两年，中国净进口粮食增加了490%！目前，中国三大主粮的净进口（进口数大于出口数）已常态化。

据农业部预测，到2020年，中国的粮食产量将上升到5.54亿吨。缺口将加大到1亿吨以上。这表明中国既不是农业生产的大国，也不是农业生产的强国，中国正在成为农产品的纯进口国。根据《经济学人》智库发布的《2013年世界粮食安全指数报告》，西方国家占据了全球粮食安全系数排行榜第一梯队，中国则位列第42位，大大领先于中国的，包括粮食严重依赖进口的日本（18位）和韩国（24位）。

在这一大背景下，通过人口城镇化进一步转移农业剩余人口，改变“包产到户”以来的小农经济状态，集约利用土地，通过规模化种植的现代农业，提高农业效率，解决国家层面的粮食供应问题也是新型城镇化必须推行的逻辑之一。

^①根据北京市统计局、国家统计局北京调查总队2014年联合发布的数据，2013年末，北京市常住人口2114.8万人。

^②“农民工”一词颇有贬义，现在深圳已经统一改为“来深建设者”，为便于理解，下文还是沿用“农民工”这一概念。

2 农民工的N张面孔

农民工^①，新型城镇化中农业转移人口的主体。作为个体，千差万别；作为一个族群，又具有很多相似的特征。本文将依托国家统计局2014年5月发布的《2013年全国农民工监测调查报告》，尝试着对其进行一些简单的总结。

|杨保军|：人，有差异、有个性、有利益冲突

改革开放前我们所认知的社会，是一个均质的、整体的社会。社会中的人，是抽象的人，他们的目标是一致的，诉求是相同的。只要规划出来一个好的东西，他们都会同意，他们之间不会有什么不同，最重要的是他们没有利益冲突。改革开放前还没考虑到人作为个体的人的诉求，这个时候是所有的人是一个整体，需要满足的是一整体的需求。社会的变化导致人从整体变成了不同群体，不同群体之间具有差异化、个性化的特征，这样社会所提供的设施、服务等，转变为需要满足不同群体的需求。在资源有限的情况下，资源应该配置给谁，成为非常重要的一个问题，以往我们说资源配置给人，但是现在人已经发生了变化，有不同年龄的人，不同收入阶层的人，不同偏好的人，原来不打架的社会群体现在已经发生了变化，也使得目前的规划存在不适应性。

2.1 构成：外地务工占主导，但本地务工显现略增趋势

2013年，全国农民工一共有26,894万，其中外出农民工^②有16,610万，占总数的61.8%，而本地农民工^③有10,284万，占总数的38.2%。与2008年的数据对比，本地农民工占农民工总数的比例上升了0.5个百分点。从绝对量来看，6年间，本地农民工增加了1,783万，增长了17.3%，而外出农民工仅增长了15.5%。

此外，举家外出农民工总数为3,525万，占到外出农民工总数的21.2%，也就是几乎每五个外出务工的农民工中，有1人是举家迁移的，而这类人也是未来可能进出城镇的主体。

2.2 流向：跨省流入大中城市，省内流入小城镇

在外出农民工中，7,739万人跨省流动，8,871万人省内流动，分别占外出农民工的46.6%和53.4%。受经济驱动影响，东部地区^④外出农民工以省内流动为主，占82.1%；中部地区^⑤和西部地区^⑥外出农民工以跨省流动为主，分别为62.5%和54.1%，中部地区由于更靠近东部发达省份，其跨省流动比例要大于西部地区。

在跨省流动的农民工中，仅有22.5%的人流入小城镇，总人数为1,742万人；而省内流动的农民工中这一比例则上升到了47.1%，总人数更达到了4,179万人。如果在考虑到本地务工的10,284万，则可以近似估算就近流入周边城市的农民工人数占到了农民工总数的五成以上。

2.3 就业：制造业和建筑业占据主导地位

通常认为第三产业是吸纳劳动力就业的主力，然而对于农民工而言，传统的制造业和建筑业从业人数在我国现阶段仍然占据主导。制造业占比为31.4%，建筑业占比为22.2%，两者合计达到了53.6%，超过了全国同样数据8.4个百分点。

受各个地方发展阶段的不同，农民工在东部地区就业以从事制造业为主，占总数的43.1%；在中部地区就业从事建筑业与制造业并重，分别为28.5%和20.1%；在西部地区就业以从事建筑业为主，占总数的30.0%。

此外，农民工的就业保障仍需进一步加强。2013年，农民工与雇主或单位签订了劳动合同的农民工比重为41.3%，比上年下降2.6个百分点。

2.4 收入与消费：远低于城镇居民

外出农民工人均月收入（不包括包吃包住）2,609元，相较2008年的1,380元，增加了89.1%，几乎翻了一倍。但其绝对值也仅占城镇单位就业人员月平均工资的4,290元的60.8%，仍然差距巨大；同样的数值在2008年为57.3%，升幅并不明显。

外出农民工人均月生活消费支出892元，相比城镇居民家庭人均消费现金支出的比例为59.4%；如果按照层



次划分，基本介于城镇较低收入户（10%）和城镇中等偏下收入户（5%）家庭人均消费现金支出之间。

消费的另一个特征是，大城市与小城镇之间差别并不明显。外出农民工在直辖市和省会城市的人均月消费支出为972元，在小城镇则仅降到了807元，两者仅相差17个百分点。

2.5 居住：依托单位与租房并重

外出农民工中，租房居住（与人合租及独立租赁）的农民工占36.7%，比上年提高3.5个百分点，而依托单位（包括单位宿舍、工地工棚、生产经营场所）居住的农民工所占比重为46.9%，其中依靠单位宿舍居住的比例比上年下降3.7个百分点。

另一个明显的特征是，农民工务工所在城市规模越大，越依靠租房方式解决居住问题，直辖市和省会城市为42.0%，地级城市为40.4%，而在小城镇仅为28.8%。

城中村（包括旧居住区、棚户区），作为城市政府提供的保障性住房之外的低成本生活住区，已经越来越成为农民工最重要的居住空间。

^①指1980年及以后出生的农民工。
^②指1980年以前出生的农民工。

2.6 代际差异：新生代农民工更倾向于向大城市流动

2013年，新生代农民工^⑦为12,528万人，占农民工总量的46.6%，占1980年及以后出生的农村从业劳动力的比重为65.5%。

相较老一代农民工^⑧，新生代农民工更倾向于外出从业。在新生代农民工中，约有1亿人选择外出从业，占80.3%；2,467万人本地从业，占19.7%。新生代农民工初次外出的平均年龄仅为21.7岁，老一代农民工初次外出的平均年龄为35.9岁，与老一代农民工相比，新生代农民工初次外出平均年龄低14.2岁。2013年间，87.3%的新生代农民工没有从事过任何农业生产劳动。

从流向上看，新生代农民工更偏好东部地区和大中城市务工。从新生代农民工就业的地域分布看，8,118万人在东部地区务工，占新生代农民工的64.8%；2,217万人在中部地区务工，占17.7%；2,155万人在西部地区务工，占17.2%。从新生代农民工就业地点看，6,872万人在地级以上大中城市务工，占新生代农民工的54.9%，老一代农民工这一比例仅为26%。

3 进或不进——农民的一本账

无论是在中央城镇化工作会议、《国家新型城镇化规划（2014-2020）》还是各省、市发布的相关规划和指导意见中，“有序推进农业转移人口市民化”都是排在第一位的任务。然而现实的情况却是大部分的农民即便习惯了城市生活、即便有能力，也不愿意落户城市，这其中的症结又在何处呢？

3.1 谁是农民？

农民，指长期从事农业生产的人。《谷梁传·成公元年》：“古者有四民。有士民，有农民，有工民，有商民。即士农工商四民”。然而在现阶段的中国，农民却有着更为复杂的内涵。

从户籍制度而言，通常意义上的农民，是由城乡二元户籍管理制度确定的，居住在农村，拥有农村户籍和农村集体土地承包经营权的农业从业者。这个概念下的“农民”，居住地、身份权利和职业三者统一。但随着

^①如无特别说明，本文所指的农民工定义为户籍仍在农村，在本地从事非农产业或外出从业6个月及以上的劳动者。

^②指在户籍所在乡镇地域外从业的农民工。

^③指在户籍所在乡镇地域以内从业的农民工。

^④东部地区：包括北京、天津、河北、辽宁、上海、江苏、浙江、福建、山东、广东、海南11个省（市）

^⑤中部地区：包括山西、吉林、黑龙江、安徽、江西、河南、湖北、湖南8省。

^⑥西部地区：包括内蒙古、广西、重庆、四川、贵州、云南、西藏、陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆12个省（自治区）

中国30年城市化进程狂飙突进，农村人口大规模向城市转移，农民的居住地、身份权利和职业已发生严重分化。细分的话，可以分为以下四类：

第一类，是已经彻底搬离农村到城镇居住生活，所从事职业也与农业无关，却依然保有土地和农民的户籍身份的农民，可以称为“准市民化的农民”。

第二类，是虽家在农村，但常年在城市打工，处于发达城市与乡村之间两栖流动的农民工，这部分人构成了中央新型城镇化工作中所强调的农业转移人口的主体，可以称为“半市民化的农民”。

第三类，是即便留在农村继续耕地的传统农民，也往往是一种家庭兼业化状态，除了从事农业，还从事二三产业的农民，这一类是真正意义上的农民，可以称为“真农民”。

还有第四类，就是位于城郊已经纳入城市规划范围，并且已经由农民户籍统一改为城市户籍，但仍然保持着农民的居住生活状态，拥有土地承包权，享受着农村居民的各项福利补贴的“准农民化的市民”。

其中，第一类和第二类构成了农业转移人口的主体，也是本轮新型城镇化希望着力推进其市民化程度的重点。

3.2 愿进城、不落户

由人民日报社主管主办的全国中文核心期刊《人民论坛》在2008年第二期刊登了中国人民大学教授、博导白南生先生的《农民为什么不愿进城落户》一文。文中提到城市没有给农民制度化的稳定预期、缺乏安全保障和包括农村土地制度、集体资产收益、公共服务等等相关政策和体制的制约是导致农民不愿落户城市的三大关键因素。

时光荏苒，7年过去了，城乡统筹、新农村建设、新型城镇化等概念轮番出场，然而现实依然不乐观。2014年7月25日，四川省人民政府在其官方网站上发布了由四川省统计局完成的《2014年四川省进城务工人员现状调查报告》（以下简称“调查报告”）。这份报告给出了一个更加惊人的数据，有93.7%的进城务工人员虽然习惯城市生活，但愿意落户城市的只有10.7%，换句话说，有近九成的农业转移人口现阶段根本无意落户城市。

虽然这仅是一省的调查报告，但考虑到四川作为中国劳动力输出大省，结论还是具有相当的代表性。四川大学公共管理学院衡霞在调查中遇到了的更为极

端的例子，是一位已举家迁住城市、有稳定生意资产上千万的农民，仍然不肯放弃农村的土地，甚至在面临拆迁时不接受任何赔偿条件，坚决当钉子户。

结合此前眉山、河南等地的调查研究，加上笔者在广东、江苏、安徽等地的编制城乡统筹规划的经历，为什么在农民工（农业转移人口）已经习惯了城市生活，甚至已经具备了经济能力立足城市的时候，仍然不愿意落户城市呢？

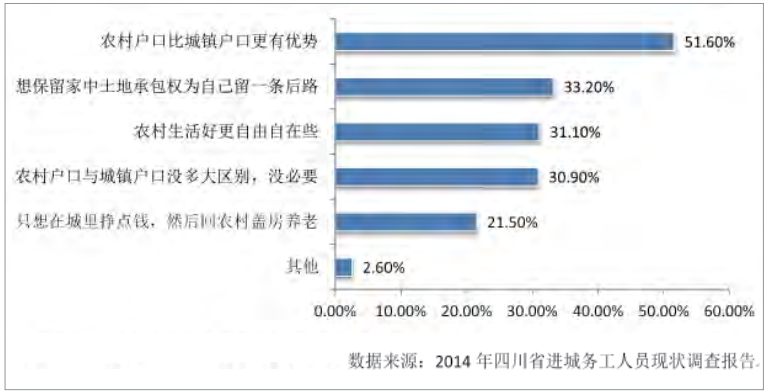
3.3 保住户口就是保住土地

根据《调查报告》，当问及受访进城务工人员“是否愿意将农村户口转为城镇户口”时，明确表示“愿意”的只有10.7%，表示“视今后情况而定”的占32.7%，表示“不愿意”的占56.6%。农村户口比城镇户口更有优势是不愿转户的首要原因。

从不同人群分组看：成都市和其他城市的进城务工人员中愿意转户的比例基本一致；年龄较大、学历较低的进城务工人员中愿意转户的比例相对较高；平均个人月收入越高的进城务工人员愿意转户的比例越低；对于不愿转户的主要原因，各类人群不愿转户的首要原因均为“农村户口比城镇户口更有优势”，而选择比例第二位的原因中，各类人群存在一定差异，如，年龄较小的进城务工人员中选择“农村户口与城镇户口没多大区别，没必要”的比例排第二位，年龄较大的选择“想保留家中土地承包权为自己留一条后路”的比例排第二位。

从上述调研数据不难看出，无论是何种农民工，其保有户口的关键在于保留土地（包括土地承包经营权和自家的宅基地）。在中国农民的心中，土地被视为长期的生活保障，万一将来城市经济形势不好，生意不好做，还可以回家种地。此外，自从国家取消农业税，又陆续出台一系列惠农政策，如粮食直补、良种补贴等等，土地已具有福利性质，而且还有拆迁补偿等巨大的预期利益，更让农民难以割舍，也没有理由割舍。

国家和地方也充分意识到这一问题。前两年，中国城市化急剧扩张过程中，一些地方一度出现“赶农民上楼”、“土地换社保”的现象，后被国家紧急叫停，并出台明确规定，农民进城不能强制农民放弃土地。广东省在2014年7月2日发布的《关于促进新型城镇化发展的意见》中明确指出，“保持本省进城落户农民原有土地承包经营权、宅基地使用权、林地经营权和集体收益分配权不变，推动农村产权交易公开、



公平、公正、规范运行”。在同月的30日，国务院也签发了《国务院关于进一步推进户籍制度改革的意见》中也提出，要切实保障农业转移人口及其他常住人口合法权益，“现阶段，不得以退出土地承包经营权、宅基地使用权、集体收益分配权作为农民进城落户的条件。”

远水解不了近渴。虽然政策文件的思路是好的，但农民户口进城，土地、农房怎么办？落户以后呢？他们还是农村“集体成员”吗？如果是，双重身份如何解决？如果不是，今后权利的旁落就是农民心头之忧。农民不是傻瓜，户口进城实惠未得，农村财产随时有忧，他们是不会轻易让户口进城的，哪怕一家人可能已经进城定居半辈子。

|马向明|：农民工关注的是教育，而非户口

农民工的问题当然也很重要，但是调研发现他们不在意落户问题，因为落户意味着他们要放弃家乡的土地，实际上并不乐意。我们提出最重要的是他们子女的教育问题，这实际上是公共服务均等化的问题。要让教育资源向外来人口子女尽可能开放，让居住在这里的人都能上学，这才是核心问题。如果珠三角企业往外迁，功能必定要提升，提升后外来农民工未必还能继续工作。有可能换地方工作但留下子女继续接受教育，等到交通条件变好之后也可以回到家乡。像美国就是人在哪里住，学校就在哪里开放。

|李津逵|：公共服务跟户口绑定来解决农业转移人口市民化的道路是走不下去的

从中央文件来讲，是公共服务均等化的角度来讲。但现在公共服务是和户口捆绑的，所以要放开户口限制。可对于外来农民工来说，限制人口流入的大城市的户口肯定是进不去的。而农村户口绑定的福利远远大于中小城市户口提供的公共服务的福利，对农民来说中小城市没有吸引力。公共服务跟户口绑定来解决农业转移人口市民化的道路肯定是走不下去的。农业转移人口的市民化核心是农民的权益、农民的公民权。农民没有公民权，永远不会有城乡之间的平衡。而没有自组织意识的传统使得农民不懂发声维护自己的权益。



引自：凤凰财经连环话第31期

3.4 安居，才能乐业

影响农民进城的另一个主要因素，是城市生活成本太高，而农民经济基础薄弱，以目前农民工的经济收入，还没有能力向城市居民转变，在住房这一项表现得尤为明显。

根据中科院的研究，全国商品房平均销售价格为人民币6,200元/平方米左右。而同期国家统计局发布的《2013年全国农民工监测调查报告》提到，外出农民工人均月收入（不包括包吃包住）2,609元，折算到年收入为31,308元（已经远超过农民人均纯收入的8,896元），按照三口之家两人收入购买120平米的住房，需要近12年，而前提还必须是不进行其他消费，同时保持收入稳定。而在农村，一个三口之家拥有120平米的房子却是相对容易的多。

那么商品房不行，保障性住房可能解决吗？十二五期间，国家计划建设3600万套保障性住房，但是面对2.6亿的农民工仍然是杯水车薪。更为关键的是，在保障性住房优先解决的都是城市中低收入家庭和所谓引入人才的住房保障问题，而很难照顾到这类农业转移人口。国家统计局的报告也显示出类似的状况（详见下表）。

2013年按城市和住宿类型分的外出农民工人数构成								
指 标	单位	单位：%						
		宿舍	工地工棚	生产经营场所	与人合租	独立租赁	务工地自购房	乡外从业回家居住
直辖市和省会	28.6	11.9	5.8	18.5	18.2	0.9	13.0	3.1
城市	30.4	14.9	5.9	21.6	20.4	0.7	3.2	3.0
地级市	33.0	10.9	5.8	20.5	19.9	0.9	6.4	2.7
小城镇	23.0	10.4	5.6	13.9	14.9	1.2	27.3	3.8

此外，更不用提城市生活支出高，“坐要坐钱，站要站钱”，作为城镇居民的年人均消费支出比农村多1万元。而农民工收入以务工收入为主，但受限于教育水平，年龄等因素，主要从事的是建筑业、餐饮服务和工厂流水线等低端体力型工作；工资待遇低，且与年龄增长成反比，随时可能失业。

3.5 别拿我的馒头换我的肉

中央电视台《新闻1+1》栏目一期提到城里人比农村人多了三十二项优惠政策，借此希望向广大的农民工宣传进城的好处。但在一位80后农民眼中，这些政策本来就是应该农民应该享有的，别拿我的馒头换我

的肉。如果国家有诚意，应该先落实上述政策之后，再通过市场化的方式以自愿的原则，交换农民手中的馒头。

中央显然也意识到这一问题，在《国家新型城镇化规划（2014-2020）》中提到要保障农业转移人口享有基本公共服务，包括随迁子女的教育、创业就业培训、社会保障覆盖面、医疗服务水平和住房保障等。在上述政策还未得到充分落实，下阶段政策还不知为何的前提下，让农民做选择，出现与“新型城镇化”希望推动农民进城的愿景悖离的现象就不足为奇了。

在未来种种的不确定因素下，大部分农民工的现实选择是三者都不放弃：在发达城市就业赚钱，在中小城镇买房安家享受城镇水平的教育、医疗等公共服务，同时在农村保有原来的土地和农房。

诚如贺雪峰教授所言，“土地是农民的退路，是最后的保险、基本保障”，在现在农民进城的情况里，成功的是少部分，大多数还是不成功的。然而国家现在还没有能力给明显大部分进城失败的农民提供体面的保障，国家应该要帮助保留他们的退路，农民自己也不会选择放弃自己的退路。

[贺雪峰]：保留农民的返乡权

在广东，珠三角之外地区农民进城养活自己没问题，但是全家进城后开支很高，生活就很困难。农村特别适合退养的老人，环境好、劳动强度低。对于进城之后难以提供保障的人群我们应该保障农业劳动的基本规模，促进农业生产的机械化，保障社会基本公共服务。这种情况下，农业天然适合城市没有就业机会的中老年人，既生活在熟人社会，也没有离开城市。所以我们需要保障农民的返乡权，而不要推动农民的土地流转，让市场自发开展。

我认为规划的底线是提供基本公共设施，如道路、医疗等公共服务。举例来说，假设很多农民都进城了，村里的基础设施修不上，希望搬到路边去住，以借用路边的交通优势。那么能不能让农民自愿选择进城，愿意进城的就腾出宅基地，到城里享受便利的交通、完善的公共服务，愿意搬的先搬，不愿意搬的先不搬。腾出宅基地后村里既有地可以提供基础设施，村民又能聚集在一起，有意外也有人照看。不管搬出还是不搬出去都能享受到较好的生活。乡村规划应该是留有底线的，一旦过于高大上，就不是建设农村而是后现代了。

4 纳与不纳——政府的决定

4.1 中央政府的选择与政策

受户籍制度的约束，中国的城镇化存在“半城镇化”现象，即户籍城镇化率与人口城镇化率存在差异。二者之间的数量差即是实现了地域转移和职业转换，但还没有实现身份和地位转变的农民工。根据国家统计局的统计，这一数据在2013年达到了2.69亿，“就业在城市，户籍在农村；劳力在城市，家属在农村；收入在城市，积累在农村；生活在城市，根基在农村”，成为其显著特征。

伴随城镇化进程的加速，农业转移人口的市民化进程严重滞后，综合考虑存在成本障碍、制度障碍、能力障碍、文化障碍、社会排斥以及承载力约束等多方面的因素。2014年3月16日《国家新型城镇化规划（2014-2020年）》颁布，要求按照尊重意愿、自主

选择，因地制宜、分步推进，存量优先、带动增量的原则，以农业转移人口为重点，兼顾高校和职业技术学院毕业生、城镇间异地就业人员和城区城郊农业人口，统筹推进户籍制度改革和基本公共服务均等化。健全农业转移人口落户制度，实施差别化落户政策。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。特大城市可采取积分制等方式设置阶梯式落户通道调控落户规模和节奏。

4.2 积分入户制度的嬗变

（1）政策制度

大城市、特大城市是流动人口重要的工作地，也是流动人口主要向往的落户城市，受城市资源承载



国家新型城镇化改革试点情况

力、财政能力和人口结构需求等诸多因素限制，这些大城市、特大城市根据国家总体政策指导，普遍采取了入户积分制等方式设置阶梯式落户通道，调控落户规模和节奏。

以广东省为例，作为外来务工人员流入的大省，2010年广东省政府率先出台了《关于开展农民工积分制入户城镇工作的指导意见（试行）》粤府办[2010]32号文件，在全省范围内推行，由本人申请并按积分标准计分，达到入户所需分值的就可以入户。

广东省农民工积分统一指导指标由三级指标体系构成，其中一级指标包括个人素质、参保情况、社会贡献及减分指标五大方面，二级指标进行细分类，三级指标进行量化分档。

在省统一指标的指导下，各市根据自身情况和人员引进战略，进行了考核内容的完善与分值权重调

整，形成各市操作实施的积分指导指标及分值表。如广州市积分入户政策将申请者年龄限定为20-45岁、未违反计划生育政策、无犯罪记录、有合法住所，在本市就业或创业并缴纳社会保险满4年，不符合其中的五项之一即不具有申请资格。作为申请的前置条件，具体评分指标主要分文化程度、技术能力、职业资格或职业工种、社会服务和纳税5个方面。相对省统一指标，增加纳税额考核指标，降低参加献血或志愿者（义工）服务总分值，取消慈善捐款与表彰奖励考核指标，其指标与分值调整与广州市人口老龄化特征及较高的人口进入门槛相对应。

佛山市积分指导指标及分值中，在省统一指标的指引基础上增加就业贡献、技能提升、竞赛奖励等考核内容，并相对提高职业资格或专业技术职称分值，反应出佛山市对稳定的就业人员需要，以及对技能型人才需求的迫切。

广东省农民工积分统一指导指标及分值表			
一级指标	二级指标	三级指标	指导分值
个人素质	文化程度	初中	5分
		高中或中技、中职	20分
		大专	60分
		本科及以上	80分
	职业资格或专业技术职称	初级工、事业单位工勤技术工岗位五级	10分
		中级工、事业单位工勤技术工岗位四级	30分
		高级工、事业单位工勤技术工岗位三级、初级职称 技师、事业单位工勤技术工岗位二级、中级职称	50分 60分
参保情况	参加社会保险情况	缴纳社会保险费年限	参加城镇基本养老保险、城镇基本医疗保险、失业保险、工伤保险、生育保险，每个险种每满一年积1分。总分最高不超过50分
社会贡献	社会服务（近五年内）	参加献血	每次2分，最高不超过10分
		参加义工、青年志愿者服务	服务每满50小时积2分，最高不超过10分
		慈善捐赠，接受捐赠的单位必须是政府认定的慈善组织	每千元积2分，最高不超过10分
	表彰奖励	获得县级党委政府或处级部门表彰嘉奖或授予荣誉称号	每次积30分，最高不超过60分
		获得地级以上市党委、政府或厅级以上部门表彰、嘉奖或授予荣誉称号	每次积60分，最高不超过120分
减分指标	违反计划生育政策	不符合政策生育	有超生行为的人员，自作出处理决定之日起五年内不能申请入户城镇；期限届满后，超生一个子女的扣100分，再超生的加倍扣分；未办理结婚登记生育第一个子女且六十日内未补办结婚登记的，以及未依法办理收养登记收养子女的，扣50分
	违法犯罪（近五年内）	曾受过劳动教养	扣50分
		曾受过刑事处罚	扣100分



深圳市积分指导指标及分值中，三级指标分类较细，对应分值明确，申请人无年龄限制，即使有不良诚信记录、存在违法行为（非刑事犯罪）、存在违反计划生育政策（接受处理满5年）的申请者，通过考核减分也给予申请的可能与机会，充分显示了城市的包容性和公平性。

各城市积分指导指标与分值设定存在一定的差别，但基本反映了城市的发展需求与城市特征，但总体上均倾向于选择高学历、有职业技能、较年轻的农民工入户。

（2）利弊分析

我国在城市化过程中引入积分制有合理之处，外来劳动力人数众多，短期内全部市民化，地方财政压力很大，对于经济较发达省份而言，短期内还可能引起超出承载力的人口流入。积分制既顺应了农民工市民化的需求，又能引进本地所需人才。对农民工而言，积分标准较为公正透明，至少让人们看到了希望，有了奋斗目标。而且，积分制比较灵活，申请者不需要在所有项目上都能有好的分数，某一个或几个项目上的优势可以弥补其他项目上的劣势。从宏观层面看，户籍积分制可以带动地方政

府在吸引人才方面相互竞争，从而更好地提供公共服务，改革户籍制度。

然而，积分制也可能产生的一些弊端，需引起重视。首先，对低人力资本低收入的申请者不公平。当前积分入户政策设计更倾向于高学历者和富人，如2014年深圳市人才引进评价指标中显示，如果申请者拥有博士研究生学历、硕士研究生学历并具有中级专业技术资格、大专以上学历并具有高级专业技术资格、高级技师、专项职业能力一级中的任何一项，或是个人所得税缴纳超过13.4万元的，即可获得100分，达到申请分值要求。然而缴纳深圳市社会养老保险每满一年积3分，缴纳深圳市其他社会保险每险种每满1年积1分，但参保情况总积分最高不超过60分。参加献血（包括献造血干细胞）总积分最高不超过5分，参加志愿者（义工）服务总积分最高不超过5分，进行慈善捐款每2千元积1分，总积分最高不超过3分。但从城市产业发展与经济生活协调发展的角度看，经济发达地区城市缺少的并不都是高学历、高技术要求的岗位，反而民工荒、保姆荒时有发生。试想一个安分守己，自力更生，为城市工作的农民工，难道就因为他学历低、税收贡献小，子女便不能享受城市市民待遇吗？有多少幼小的心灵由此埋下了社会不公的种子？

其次，积分制可能会加大地区差距和城乡差距。积分选择的结果很可能是高学历的、优秀的，有能力的人往东部迁移，西部地区，农村地区人才流失进一步加剧，这比原先有户籍限制和户籍完全开放两种情况下产生的差距都要大。若户籍制度放开，那些低技能农民工显然会有更多机会留在东部城市，有助于劳动力转移，缩小收入差距。在严格户籍制度下，一些人力资本较高的农民工会选择回流，将技术、经验、资金带回农村或中西部地区，促进当地经济发展。当然，此处并非赞成通过户籍制度阻止劳动力流动来缩小地区差距，恰恰相反，地区差距的缩小需要放开户籍制度。

（3）实施检讨

外来流动人口积分入户制度自实施以来已取得明显效果，加强了本地人和外地人之间融合，优化了城市人口结构，自发提高了外来人员自身素质，激发他们更多参与公益活动为城市建设多做贡献，但经过近几年的实施，发现实施中也存在一定问题，需要改进与提升。

首先，大城市、特大城市，相对与户籍人口，入户指标太少，甚至可以忽略不计。如广州市实际管理

人口约1,600万人，广州户籍和外来工各一半左右。而广州市每年仅有3,000个可入户名额才，实施4年来也仅有1.2万人获得广州城市户口，享受市民待遇。与广州庞大的农民工数量相比，入户指标太少，这也给不少在政策推出初期充满希望的农民工浇了一盆冷水。

其次，申报程序过于复杂，成本较高。据悉各地市，如广州市实行的“积分入户”政策，申报材料就多达30项，如无犯罪记录、已办理广东省居住证、在广州市缴纳社会保险、与广州市企事业签订固定劳动合同等，分别需要在户籍地和广州居住地的居委会、街道办、派出所、公安分局、社保局等多个部门递交材料和开具证明。“积分入户”需要申请者自办许多证明，这些证明牵涉原户籍所在地和广州市的许多行政部门。在办证过程中，因为各地市没有统一的要求，致使不少已办好的证明材料需要重新办过的情况。对于原籍离广州比较远的外省人来说，回乡办证实在是折腾，当地部门不熟，严重耽误工作时间，还要负担来回车费，这些显性与隐性的费用他们难以承担。户口网的余梁建议，在积分入户过程中，能把“自证模式”转变成“查证模式”，减轻申请人的负担，真正将“便民利民为民”的执政理念贯穿落实。

4.3 财政支撑的困局

（1）市民化成本与财政压力

农业转移人口的市民化公共成本是指为容纳新市民化人口，政府在城镇基础设施建设、维护以及公共服务等方面所需增加的财政投入，主要包括城镇建设维护投入、公共服务管理投入、社会保障投入、随迁子女义务教育投入、保障性住房投入等。2013年7月，中国社科院发布《城市蓝皮书》称，目前我国东、中、西部地区农业转移人口市民化的人均公共成本分别为17.6万元、10.4万元和10.6万元，全国平均为13.1万元/人。山西省社会科学院经济研究所赵旭强副所长指出，市民化成本是拉平农村与城市之间社会保障和公共福利方面差距的最低成本。

当前我国城镇化正处于快速推进阶段，《城市蓝皮书》预计到2030年城镇化率将达到68%左右，2020年之前全国大约有3亿、2030年之前大约有3.9亿农业转移人口需要实现市民化。户籍制度改革要推进，这早已成为各界共识，之所以久拖不决，更为关键的是资金，是政府的财政投入能力，要解决3.9亿农民市民化问题，政府公共成本需要支出约51.1万亿元，这笔巨额支出必将成为财政的巨大负担与压力。



引自：人民论坛网图解新闻NO.040



引自：人民论坛网图解新闻NO.040

（2）成本分担机制的建立与行动探索

新型城镇化是国家战略，受地区经济发展差异影响，目前人口的流动往往是跨区域、跨省的城乡流通，且人口流入目的地倾向集中。在地区间规范化财政转移支付尚未形成、市民待遇可携带性差的条件制约下，外来流动人口落户所需的稳定的地方财政保障是城市政府自身无法有效破解的难题。依据中央与地方政府的税收与财政使用制度，需要在国家层面进行统筹安排与资金调动，即中央财政应更多的参与到人口流入地地方政府的市民化公共服务建设工作中，依据人口接受数量规模和提供的公共服务标准给予国家层面的财政补贴。

此外，在地方政府层面，应建立地方政府、企业、流入个人等多方共同参与的模式，探索完善成本分摊机制。重庆市作为国家确定的城乡统筹综合配套改革的试验区，较早的开展了农民工户籍制度的改革，其成本分担方案设计值得参考学习。其方案中，市民化费用约40%由用工企业承担，30%由政府承担，余下由流入个人承担。这些成本不是在一年中支出的，而是在其长期工作的过程中分期支付的。农民工本身贡献的是人口红利，几十年来在城市工作的效益绝对可以将十多万的社会综合成本消化掉。

4.4 保障房的困惑

随着近些年房地产价格的连续快速增长，住房问题已成为城市政府、市民最关心与迫切需要解决的问题。为此，在中央系列文件要求及指标考核下，各地逐步加强了保障性住房建设的力度与规模。目前政府提供的保障性住房主要是针对城市低收入住房困难的个人和家庭所提供的限定标准、限定价格或租金的住房，一般由经济适用住房、政策性租赁住房和廉租住房构成，但三种主要的住房类型并不能保障通过积分入户制度获得城市户籍的新增低收入市民。

（1）僧多粥少的政府保障性住房不能有效保障

早期经济适用住房主要提供给政府和事业单位的工作人员，他们并不是真正意义上的低收入者，不是需要重点保障的对象。随着近些年住房保障问题的凸显和对低收入群体的重视与关怀，各地对经济适用性住房保障对象进行了倾斜调整，申请条件也相应进行完善，现已能逐步发挥出政策设计初衷。经济适用房只针对本市户籍人口，但即使低收入的外来人口通过积分入户制度获得城市户籍，成为新增市民后也难以享用经济适用性住房提供的住房保障，主要原因为：

一、由于房价的过高，即使经济适用性住房房价低于所在地周边商品房房价，但其出售价格仍高于这些低收入申请者的经济承受能力，无力购买。二、经济适用房政策重视发售审查，缺少后期使用监管与退出流动机制，部分经济适用性住房通过补交地价及其它费用，最终变成了完全产权商品房，拥有了转让权和继承权，已不再是经济适用住房。部分城市受土地发展空间限制，目前已基本没有适宜的空间再进行经济适用性住房的建设，僧多粥少的矛盾更加凸显，根本无力解决大量的新增外来入户市民的住房需求。

政策性租赁住房是一种仅拥有使用权的保障住房形式，但申请对象主要针对的是有一定学历、职业技能、异地调动的机关干部和房屋拆迁户等特殊群体，主要解决其过渡性居住问题，通过积分入户制度获得城市户籍的新增市民并不是其保障的对象。

廉租房是另一种仅拥有使用权的保障性住房，以政府核定的低租金租赁给低收入家庭，目前一般都要求申请者为本市户籍，且对拥有户籍的时间有不等要求。廉租房是低收入新增市民最可能申请到并能使用的起的保障性住房，但依然受一些因素的制约，并不能很好的保障低收入新增市民的住房需求。一、区位较好的廉租住房有些也被政府、事业单位人员占有，成为隐性福利，挤占了真正的低收入者申请名额。二、早期申请人员，在经济条件改善后，由于缺少后期经济状况持续核查和法规处理的空白，在经济条件改善后仍长期霸占着已租廉租房，甚至转租，收取差价，后来的低收入者根本没机会申请到。三、近些年新建的廉租房常位于交通不便、公共设施残缺的城市边远地带。低收入者对城市繁华地带的依赖性更强，他们的生计往往从这些经济发达、就业岗位充足的地区分一杯羹。廉租房的边缘化，让低收入者发现自己要付出比以往高得多的交通、上学等生活成本，他们只好放弃廉租房申请资格，不得已继续留在城中村（旧村）中。

（2）经济适用的民间保障房正在减少

在政府提供的经济适用的保障性住房难以保障低收入者和无户籍的外来务工人员时，城中村/旧村因其靠近就业岗位、租金适宜、基本生活设施齐全，即使存在着消防、采光、治安等方面的问题，但依然成为这些人员的首选，成为了未获得政府认可的民间保障性住房。如深圳市福田区上下沙村，基本就成为在车公庙工业区就业的低收入者和外来务工人员的首选居住地，车公庙工业区的发展带旺了上下沙村的租赁

市场，而上下沙村的存在也成就了车公庙的辉煌。

随着各地城市空间发展进入到存量发展阶段，城市更新成为主要措施，拆除重建项目成为重要抓手。在市场力量主导改造方式下，往往被改造项目均位于区位良好，生活配套齐全，就业岗位充分的地区，改造对象往往就是存在较大利润空间的城中村/旧村。通过改造，城中村/旧村地段的基础设施和城市面貌得到较大改善，土地价值得到所谓的“应有发挥”，但改造后项目均变成了中高档商品房小区和商业区，基本上丧失了其对低收入人口的容纳功能，由民间建设的、经济实用的保障性住房规模正在快速减少，局部区域即将全面消失。

|王富海|：城中村重要的不是规划，而是空间管治规则的制定

在城中村的开发控制上，不是开发商全部推翻重来，而是需要制定城中村管治的基本规则，在保障公共部分的情况下，让城中村自己能够决定如何开发建设。现在是市场行为推动着规划的变化和发展，我们也在尝试着制定不同的规则。但是这些规则都是笼统的，我们必须制定有针对性的规则。

|马向明|：区位不同，改造方式不同

不同区位的城中村它的土地利用效益不同，所以不同区位的城中村要有不同的解决方向。像国外的情况是改不动的城中村在基础设施划线布点的时候可以选择绕开，但是中国的想法则是正好趁机改造掉。而基础设施到位后，就很难作为低成本社区保留了。城市来说的确需要这样的社区存在，但不能直接说城中村改造是不对的，应该针对具体问题、具体区位，让市场来决定会更好。现在市场确实是做得有点过了，方向大致是对的。

城中村改不改一是物质状况，若是经常发生危险需要改造；二是现存东西与城市的关系，若是改造后会引发负面效应则需要慎重。（这不仅是空间的问题，还是人的问题、社会管理的问题）在城市里城市规划看得是空间的关系，但城市有很多层关系纠缠在一起，很难有个简单机械的结论。美国金融危机后经济衰退时兴起了很多新的规划，其中还有个Tactical Urbanism，tactical是策略性的概念，主要思想是若发生社会经济衰退、社区空心化时，进行临时性的干预，注入新的功能可以引起周边环境的变化。通过这种临时性的干预，经过政府指定时间后进行评估，若效果好则可以调整区划，若效果不好则取消干预。它

可以在城市更新里的不断尝试，而不大规模展开。行得通就推广，不行就换。

|陈燕萍|：城中村改造不宜有统一模式

物质空间是经济整体的一部分，涨价不但是城中村的问题。城中村没法一概而论，而深圳城中村也很多，如果算住宅总量的话，一半是市场的，一半是私宅。如果单说城中村怎么样，不好说，一定要具体到某一个。城中村的问题是千差万别的，不宜也无法将城中村作为整体提出改造解决方案。

城中村改造也有很多方面，这个情况也得看从哪个方面看。像大冲村既然能改了，那在现行体系下存在它能改的理由。现在有这样的制度体系，有这样的市场利益，于是它改了。不管我认为如何，并不是旁观者可以改变它的发展逻辑的，这是制度和市场，甚至于政府联合作用的结果。所以就城中村改造而言，从群众、政府、企业角度出发得出的结论可能是不一样的，结论不是一概而论的。

结语——进城与筑城

2014年，梁鹤年先生继两年前发表《城市人》一文后，再撰《再谈“城市人”：以人为本的城镇化》。先生深刻睿智的观察和鞭辟入里的观点给了我们更深更远的启发。

（一）正如雕塑家在创造时是在材料的本质之上发挥自己的风格，在不违背材料的本性之下融进自己的理想，规划的材料是“城市人”。

（二）人追求自由，自由来自选择，选择来自聚居带来的空间接触机会，而这种空间接触保持着“人的尺度”（以人的天赋官能与体能去体验世界），同时安全感要与增加接触机会平衡。因此，“城市人”可定义为“一个理性选择聚居去追求空间接触机会的人”。

（三）“城邦起于保生存，成于求幸福”。规划聚焦于“城市人”（主要以年龄、性别和生命阶段为变量）和典型人居（主要以人口规模、结构和密度为变量）的匹配。人居与人的关系犹如衣服与人的关系。衣不称身是衣服做的不妥，不是人长得不好。而且人是不断成长，每个生命阶段的身材不同。

以上的隐喻及其延伸或许只是让我们对“以人

为本”的通常认识更加形象化。但基于“城市人”的特性，现实对规划的要求却也远非如此。

首先，“城市人”的“基本属性”是理性——以最小气力追求最优空间机会。“城市人”理性判断时对情况的认识未必全面，但肯定爱憎分明；追求空间机会的路径设计未必高明，但肯定动机鲜明。所以，规划要做的应该是给予人理性选择的机会而不是替他们做出自以为正确的选择。比如，在农业转移人口进城的问题上，我们应该致力于破除人口自由流动的制度性障碍，保障农民进退的基本生活底线。

其次，与“理性经济人”的“追求私利可达公益”不同，梁先生认为，“城市人”的理性在于追求自存和共存的平衡。前者是现代英语文明的文化产物，但人人为己的社会必定会割裂、异化人性。理想、可持续的城市环境不能让人是因出于“害怕”、“不敢”而作出权宜的选择，而是因“接受”、“不会”而作出共存的选择。“城市人”规划理论的使命是要恢复人性的本来面貌，把小我与大我重新整合。规划可以通过供选方案去影响“城市人”，要“抑恶”（如功能分区是要避免人人追求私利中产生的冲突）、“扬善”。

最后，以人为本是以“人性”为本，人性除了“理性”纬度，还有“物性”纬度。我们是以人的物性去衡量我们的物质环境：快慢、大小、高低、远近、明暗等等，也就是所谓“人的尺度”（human scale）。人的视觉、听觉、嗅觉、味觉、触觉支配着我们对空间环境的安全、方便、舒适、美观感——也就是空间机会好坏的判断。梁先生认为，近代以来城市规划中的功能分区源于生产效率意识，扼杀了城市里有机性和整体性的运作和活力。“先把功能分区人性化，然后慢慢以性能等级取代功能类别，那就是真正的以人为本的城镇化。”显然，这项工作远比编制一系列城市设计指引规范更具框架性和紧迫性。

从“空间生产”到“空间共享”

——武廷海教授专访

From Production of Space to Sharing of Space:

An Interview to Professor Wu Tinghai

编辑：曾祥坤

Editor: ZENG Xiangkun



武廷海

武廷海 / 清华大学建筑学院教授

WU Tinghai / Professor, School of Architecture, Tsinghua University

西格蒙德·弗洛伊德说：“一个人对过去了解得越少，他对未来的判断就越不可靠。”同理，如果对中国城镇化的过去知之甚少，那么在理解新型城镇化时也会遇到不少困惑。比如，为什么新型城镇化还要倡导以人为本这个老掉牙的理念？农地同价同权入市、公共服务均等化、发挥市场在资源配置中的决定性作用，这些标语式的“热词”又该如何理解？

2014年初，清华大学武廷海教授出版了《空间共享——新马克思主义与中国城镇化》一书。书中认为，交换价值与使用价值是区别资本主义与社会主义生产的重要标志，1990年代以来中国快速城镇化过程，实际上是一个“不动产的动产化”所推动的“资本城镇化”过程，而社会主义城市化的总方向应当是“使用”优于“交换”。这种对空间价值的再认识，对于我们加深对新型城镇化的理解是颇有裨益的。

会关系的工具，客观上维系着社会经济的平衡发展。这样，城镇化的现象和规律，也与资本的逻辑联系在了一起。”

类似观点已频见于国内其他学者的研究著述。不过，武教授选择将城乡关系和空间价值作为讲述不同时期变迁的主线——

“中国的问题比较复杂，不像西方国家或是马克思主义经典里所描述的那样，不可能去生搬硬套。对中国社会转型和城镇化的研究如何切入？马克思在讲资本主义产生的时候说，资本主义生产与一切前资本主义生产的主要区别在于，资本主义从事的是‘交换价值’的生产，而前资本主义从事的则是‘使用价值’的生产。同时，他还提出了城乡关系的问题。若干年前我们是乡村社会，城市从属于乡村，机器大工业一旦出现之后，用资本主义的方式组织之后，就是乡村从属于城市。我认为马克思的这一发现是个巨大的发现，为我们认识中国城镇化提供了一条基本脉络。”

延伸阅读

· 使用价值与交换价值

1859年，马克思在《资本主义生产以前的各形态》一文中，指出资本主义生产关系的产生须以一切前资本主义生产关系的解体为前提，接着写道：“在所有这些解体的过程中，只要更详尽地考察便可发现，在发生解体的生产关系中占优势的是使用价值，是以直接使用为目的的生产；交换价值及其生产，是以另一种形式占优势为前提的。因此，在所有这些关系中，实物贡赋和劳役比货币支付和货币税占优势。但这只是顺便提一下而已。”

· 乡村关系和城市关系

城镇化是一个多维动态的概念，其本质是居民由从事农业转为第二产业和第三产业并向城市集中，以及居民生活方式和城市空间组织的演变过程。改革开放30多年间，伴随着波澜壮阔、无可逆转的快速城镇化进程，中国的城乡关系也发生了深刻的巨变，并成为城镇化演变中相当重要的一部分。用马克思的观点来描述，“这是城市关系渗进乡村，而不像在古代，乡村关系渗进城市”。所谓“城市关系”，更为确切的说，是指在工业化背景下，以农业和工业分离、劳动力和土地分离以及由此带来的城市和乡村分离为条件，资本及各种资源要素向城市高度集中，从而建立起来的以城市为主导的生产关系和城乡对立下的总体社会关系。从城乡关系变迁的视角来看，城镇化就是在传统“乡村关系”被打破的同时，“城市关系”确立、巩固、渗透、扩张的过程。

由于城镇化的多维度和动态性，改革开放以来城乡关系的变迁其实也涉及到空间景观的分异演化、社会关系的分化对立以及背后政策制度的二元割裂等多个方面。换句话说，正是国家城镇化战略和具体政策制度的松动、调整与引导在从根本上推动着城乡关系的演化，进而产生“城市关系”主导下的城乡社会对立，并具化为城市景观的渗透蔓延和乡村景观的式微衰亡。在这个“制度——社会——空间”的驱动过程中，发展成就足令世人瞩目，但问题矛盾也成沉疴痼疾。

2 空间生产在中国

中国的城镇化有着特殊的历史、地理与文化背景。传统中国立基于农耕文明之上，具有乡土社会的特征。尽管自古以来作为小农经济中农产品贸易中心、抑或兼具统治中心、军事要塞等职能的“市镇”在中国社会中已经广泛存在；尽管近代以来也曾出现一系列以口岸城市为主、作为西方殖民地和外来经济枢纽的“都市”；尽管新中国成立以来，模仿苏联模式服从生产力布局新建了许多“工业城市”，但从严格意义来讲，这些“市镇”、“都市”、“工业城市”的发展并不能简单等同于“城市关系”主导下的城镇化进程。上述时期的中国仍然呈现出以自给自足的“乡土经济”为主体的城乡空间景观特征，长期存在着城乡一体、工农一体的社会文化基因，追求一种“乡村关系”主导的自然和谐的社会状态。

改革开放后，我国经济体制改革开始从计划经济过渡到商品经济，最终要求建立社会主义市场经济。从这时起，“空间”开始不断被“商品化”和“市场化”，使得城镇化的内在机理发生了根本性的变化，“资本逻辑”逐渐上升为城镇化的主导力量。相应地，城乡关系也逐渐转入“城市关系”主导的模式，具体表现为快速的城乡空间变迁，尤其是各种新城、新区、开发区等“新”空间的迅速崛起，以及背后城乡生产组织、资源交换和社会关系的改变。

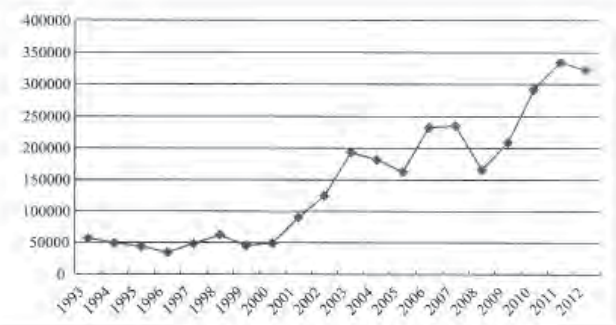
促成这种变化的原因有这么几个方面：

一是客观规律和形势推动下的城镇化发展方针调整。由于快速工业化、城市化过程中东西部区域发展严重不平衡，大量人口和产业向东部发达地区聚集。相比小城镇，特大城市、大中城市在推动城市产业结构升级和经济发展方面具有更大的能量，聚集效益也具有明显优势。因此，上世纪90年代以后大城市的发展已经势不可挡，“控制大城市”的方针已经为客观事实所突破。十六大报告明确提出“要逐步提高城镇化水平，坚持大中小城市和小城镇协调发展，走中国特色的城镇化道路”，意味着在中国城市化高速推进、人口东移、大城市大发展的时代已经来临。在此情势下，城市群的概念呼之欲出，积极发展大城市、特大城市成为21世纪以来京津冀、长三角、珠三角等先地区的新焦点，也成为西部大开发、中部崛起等国家重大空间战略实施中的关键抓手和重要引擎。

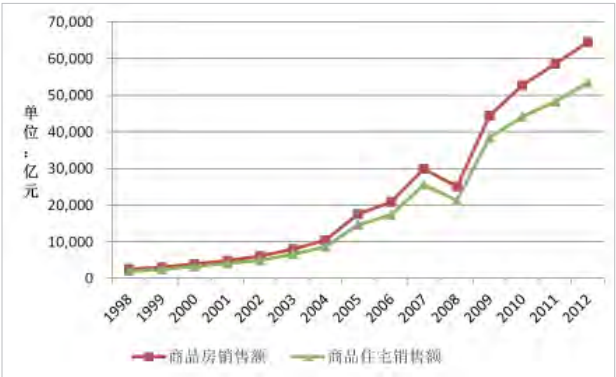
二是国有土地“招拍挂”制度的确立释放了土地价值。在改革开放之前，我国城市土地分散利用均是通过土地使用权划拨方式进行的。为适应建立可流转的不动产或房地产市场，1988年，包括修宪和修订《土地管理法》在内的一系列法律法规和政策变迁促使土地使用权有偿出让

的规范地位，土地可以作为生产要素投入我国地方主导的工业化生产中去，解放了“空间”的张力。大刀阔斧地出让土地、推进工业区和开发区建设，成为全国普遍的现象。面对愈演愈烈的“开发区”建设和土地投机现象，2003年7月，国务院先后发布《关于暂停审批各类开发区的紧急通知》和《关于清理整顿各类开发区加强建设用地管理的通知》，要求暂停审批新设立和扩建的各类开发区。2004年国土资源部颁布“71号令”，规定2004年8月31号以后所有经营性用地出让全部实行“招拍挂”制度。土地“招拍挂”制度的出台和明确，奠定了土地的交易规则和价格机制。2006年8月，国务院颁布《关于加强土地调控有关问题的通知》，进一步要求将全部土地纳入招拍挂出让程序，同时规范工业用地出让最低价标准统一公布制度。“招拍挂”制度的确立，规范了国有土地的市场交易规则，同时扩大国有土地商品属性，实现土地使用的市场价值，带动我国土地出让价格快速提高。

三是住房制度改革加剧了空间商品化、市场化进程。改革开放以来，原有的住房计划分配制度逐渐被打破。1980年6月中共中央和国务院批转《全国基本建设工作会议汇报提纲》，正式提出“准许私人建房、私人买房、准许私人拥有自己的住房”。1984年六届人大《政府工作报告》进一步提出“城市住宅建设，要进一



1993-2012年全国土地出让面积（公顷）
资料来源：中国统计年鉴（1993-2012）



1998-2012年全国商品房和商品住宅销售额（亿元）
资料来源：中国统计年鉴（1998-2012）

步推行商品化试点，开展房地产经营业务”，把“房地产”的地位明确下来。1988年1月，国务院召开第一次全国住房制度改革工作会议，公布《关于全国城镇分期分批推行住房制度改革的实施方案》（国发[1988]11号），标志着住房制度改革由局部进入了整体推进阶段。十四届三中全会以后我国土地和住房的改革的“市场化”方向基本明确下来。1994年7月下发的《国务院关于深化城镇住房制度改革的决定》提到“建立规范化的房地产交易市场”。1998年亚洲金融风暴之后，我国经济亟待寻求新的增长点——包括房地产的培育，成为中央的广泛共识。在这一契机下，全面扭转以福利为主体的住房分配体制、快速推进住房商品化，成为落实十四届三中全会精神、实现空间市场经济改革的新起点。更具里程碑意义的事件是1998年7月国务院下发的《关于进一步深化住房制度改革 加快住房建设的通知》（国[1998]23号文），将“深化城镇住房制度改革的目标”确定为：停止住房实物分配，逐步实行住房分配货币化；建立和完善以经济适用房为主的多层次城镇住房供应体系；发展住房金融，培育和完善住房交易市场。从此，我国以福利分配为主题的住房体制基本终结。2003年，房地产在我国城镇住房分配体系中的主体性地位得到国家肯定。该年下发的《国务院关于进一步深化城镇住房制度改革加快住房建设的通知》，一方面确认了“房地产业已经成为国民经济的支柱产业”，另一方面，修改了1998年23号文中关于“以经济适用房为主的多层次城镇住房供应体系”之说法，改为“多数家庭购买或承租普通商品住房”，从而将新增住房的绝大多数需求推向了“商品房”市场，使我国走上了房地产大发展的时代。

住房分配的全面市场化，以及土地出让“招拍挂”制度确立，促使我国城市空间建设的逻辑和表现都发生了明显变化。如果说土地有偿制度的建立，初步将生产性用地转变为固定资本，从而将部分空间纳入工业生产的资本循环，那么，住房商品化和土地“招拍挂”改革则又将城市生活空间转变为“耐用消费品”，也纳入到市场和交易中期，空间商品化与市场化的范围大大扩展。

四是单一开发建设模式扩大了城乡差距。在城乡二元土地制度下，城市国有土地和农村集体用地在产权、市场和价格机制方面出现极大的分离。集体土地使用权受到严格限制，乡村空间只能用于宅基地和农业生产等基本用途，集体土地难以合法流转，造成农村资本化进程受阻、农村自主发展、自主经营、自主获利的权利被相对剥夺，优质劳动力资源、土地资源以及发展机会不断向城市转移，农村自生发展建设的能力严重缺

失，沦为被动等待“反哺”的边缘角色。城市空间作为空间生产的唯一合法主体，通过垄断土地市场、操控土地价格，直接或间接地剥夺农村土地用地指标：先以拆迁补偿、补助等形式廉价收购集体土地，进而在城市土地市场中，通过“招拍挂”以市场价格将其变卖，获取土地出让金收益；或者通过协议出让或形式化的买卖，将部分垄断收益让渡给工业企业——此即所谓的“土地财政”，本质上是一个空间开发权利和资本向城市集中的过程，也是发展机会和开发收益从农村向城市转移的过程。

随着空间商品化与市场化改革的不断推进，地方发展也逐渐由比较简单的工业化策略，转变为更为综合性的空间整体推进策略。城市建设已经不单单着眼于工业区和开发区，吸引资本的方式也不再局限于“招商引资”这一种方式。在以获得资本为目的、以城市为单元、以经济规模和速度为标准的地方竞争模式下，迅速扩大城市空间规模、提高土地资本投入、选择性地吸纳外来劳力成为指导城市规划发展的原则。在对“土地财政”的依赖和扩大欲望越来越难以遏制的趋势下，采取完全“去村化”的开放建设模式对于城市政府而言往往是最为划算的。尽管从某种程度上说，我国城镇化进程之所以没有出现社会严重割裂、贫民窟遍地等“拉美化”趋向，一个非常重要的原因是“土地财政”供给下的政府主导开放和坚实资金保障。但因此发生在国家、城市层面的土地资本积累，却也彻底绑架了农村发展的命运，城市和乡村由“乡土”语境下的共生、共荣关系，转变为了简单的资源买卖关系，城乡壁垒已肃然形成。

3 新型城镇化阶段的空间价值再认识

空间实践在逼迫我们进行理论创新

|武廷海|：我们一直认为中国的城镇化有自己的道路，实际上就是农村社会走向现代化的道路。从毛泽东时代就开始探讨，也有不同的学者研究过这个问题。农村社会怎么现代化、工业化，这是一个时代的问题，城镇化在其中到底是什么关系？我在书中也写到，中国的城镇化从20年代开始、形成的原因等等。如今，我们经历了社会主义，也见到了社会主义的空间生产，这些逼迫我们来思考：社会主义市场经济条件下的城镇化或者空间生产，跟马克思提出的又有什么区别？马克思提出的“前资本主义”实际上是“非资本主义”的，那我们

用更广泛的概念，社会主义也是“非资本主义”的。所以同为“空间生产”，得讲清资本主义与社会主义蓝图之间的关系和区别。马克思只阐述到了“前资本主义”和“资本主义”，而“非资本主义”在逻辑上逼着我们要去突破。我认为，它其实是个跃迁的关系。社会主义下的空间生产可能不是简单的“城市关系”下的空间关系，尤其是对我们这个有着非常好的农业基础和五千年农业文明的国家而言。

我们就进行再思考，新型城镇化也提出了乡愁的要求、山水的要求，写的很直白，不填湖、谨慎移树、不拆房子等等，中国人从骨子里、文化里对城镇化有一种追求，这是在西方看不到的。不管是理想城市、田园城市都是西方的规划理论，中国讲的就是桃花源，“豁然开朗”，这是两个境界。像黄石公园和黄山是很不一样的，黄石公园冒烟气那是地质现象，黄山的云气那是山水画，这是两个境界。像城市规划、新马克思主义都需要中国化，一定要重组。中国这么大规模的城镇化实践，必须有中国化的城镇化理论。



黄石公园冒烟气那是地质现象，黄山的云气那是山水画，这是两个境界。

我认为规划要改，城市规划理论就上升到人类的基本需求——空间需求。我们尝试做了一套办法，包括划定五线等等，但这只是技术，还不是理论。规划理论应该讲述价值观的提升，有了基本判断，然后才是技术问题，这是大的判断。

空间生产是一种生产力

资本积累的危机形成了三次循环，空间生产主要是讲第二次城市建成环境这块，但本身空间生产过程也产生资本积累、形成危机的过程，空间生产也会形成一定的危机，是否可以理解新型城镇化的提出是针对第三个阶段？

|武廷海|：有些专家是有这样的言论，但我认为资本逻辑是工具，是规律。是规律就得服从，你不能超越规律。就像货币你取消不了。参与全球循环必然存在规律，问题在于怎么规避负面影响。我说是驾驭，我们是有能力驾驭的。中国的体制下可以迅速高效的完成大事，像中国高铁速度的提高就是一个例子。空间生产资本逻辑不是洪水猛兽，和市场经济一样，用好了就是高效，用得不好就会出问题。中国文化说“过犹不及”，把握“度”很重要。资本逻辑这个工具对规划提出了更高的要求。我的体会就是，我们不是搞马列的，但是最后规划做出来像是搞马列一样。我们在进行很大的空间实践，理论上就要跟上一套新的理论来解释实践。

|访谈人|：您书中专门讲了空间生产也是生产力，现在来看的话，书里面的探讨也包括了劳动者、生产的工具、劳动的对象等。城乡关系的变迁反映在劳动者的关系，对象主要是土地、空间，但是由于政策机制的原因，双方占有生产资料的情况不对等。再到劳动工具，规划也是工具之一，但是我们之前关注在物质建设层面，对后期分配和再分配的政策没有关注。

|武廷海|：国家提出了新型城镇化，第一条就是以人为本，这就已经不再是物的城镇化，但是我们观念总是转不过来。我们是为了人的生活、人的生活质量的提高，这才是我们城镇化的目的，不是建造高楼大厦。如果能达到这个目的为何一定要用原来的模式呢？我不是简单否定“物”的模式，物还是空间还是需要，但是着眼点已经变化了。

我们的大趋势是对的，跟十八届三中全会是吻合的。最近国务院发了43号文，关于地方政府举债的问题。原来增量式空间发展方向下的大规模举债不允许出现了，以前的举债会导致空间生产的金融化问题，带来虚拟经济，很危险。这可能是转变发展方式的一个重要手段。政府将市场的交给市场，政府主要承担社会的，

处于两者之间的可以交由社会力量，整个空间生产的资本方式会发生变化。这个做法会在原动力上发生变化，企业式的城市会消减。这会是根本机制上的变化。银行、地方政府都在讨论43号文，城投公司需要转型，43号文的影响力巨大，表明新型城镇化、以人为本的在逐步落实。我能感受到在转型。

城中村改造也是空间生产的一部分，要讲究规模和速度控制

|武廷海|：对于城中村我没有专门的研究，我自己的判断是，城中村已经不同于传统意义上的农村了，我觉得它是跟城市更接近的一个地区。城中村的发展和生存相当程度上取决于参与空间生产交换的过程，它已经成为了大的城镇化空间生产的一部分，或者是一种特殊形式的空间生产。虽然它不是完全规范的，但也是一个空间生产交换的过程，所以不能再用农村的眼光看城中村。这个很重要，我们想将处于都市地区的农村包括郊区、以后会成为都市化区域的农村，和这以外的、比较纯粹的农村区别开来。纯粹的农村地区，像贵州深山老林里的农村，还有远郊地区，这些地方还是要靠公共投入解决，它们没有办法进行空间生产，离市场太远。

|访谈人|：我理解如果按照区位来分，城市边缘的村落以后要纳入到城镇化过程中，类似城中村一样，是迟早要进入空间生产的过程。而远郊的农村会通过政策、再分配等。

|武廷海|：对，远郊地区的农村还是存在空间生产的可能性。纯粹的农村，它还是有自身的城镇体系，也包括一些区位条件好的农村，它有好的交通优势、聚集优势，我们认为这样一部分地区也可以用空间生产的办法来促进它的发展，毕竟我们认为空间生产是一个重要的生产力。现在我们之所以认为它不能进行空间生产，主要是因为它没有土地指标。如果今后在政策上，通过空间生产的办法允许参与市场运作，空间就能够参加资本循环。

我们认为比例的控制上，不能完全放开。完全放开会有一个问题，我们现在无法定量评估，但是可以预见到的是，资本大量下乡以后，会采取掠夺方式会毁掉村庄。所以我们认为要有节制，要有一定的比例，这个比例取决于能让农村维持正常的可持续发展。我们认为集中型的是在城市，农村地区还是以生态的、农业的、以基本生活保障为基础的。为了实现这个目标，可以一部分用空间生产这个手段，但它不是主要手段。

|访谈人|：目前在规划建设过程中，对一些概念的理解还是比较偏颇的。比如说到客观规律就想到了经济规

律，一讲经济规律就觉得是自由市场规律，讲到自由市场就变成了资本逻辑。深圳的城中村改造，往往都是以一个大的地产公司为主导，补偿原住民，全部拆除重建，实际补偿款最终还是要转嫁到购房者身上。而且这两年，因为改造推得太快了，造成白领等租房人群去关外或者其他地方租房，造成生活成本的上升。这种如果也是空间生产的话，其实已经是在改变城市内部的社会结构，不光是资本增值的问题了。今后即便是周边的农村，要纳入城镇化的过程中，您所提出的社会主义的新的空间实践和资本逻辑（追求资本增值）的区别是在哪里？

|武廷海|：从宏观的视野来看，深圳是个非常好的案例，无论是社会主义建设、空间生产，还是城镇化，是一个典型的案例。从小渔村开始，从点开始，从一个特区慢慢扩大变到全域。这个点以后遵循的规律，不讲深圳与香港的关系、与改革开放的关系，实际上是建了一个新城。这个反映了一个基本的规律，实际上是霍华德以来，城市规划的主流理论是新城理论。我们大量的城市建设都是用的新城理论，但是中国好多城市的发展是在原来的地方长出来的，不同的朝代都在用这块地，大量变成新城是近代的事情，就存在一个问题——旧城怎么办？相较之下，旧城改造的这套理论实际上不是主流的，是不充实的。

我想说这个的意思是，我们遇到旧城同样会遇到大规模改造的问题、原有文化的问题，这是对其原有价值认定的问题，如果用经济的、资本的眼光来看它，它都是麻烦的，它没有干干净净的一块地好用，它有种种成本。深圳的发展已经到了一个新的阶段，从规划理论来看，它已经完成了全域的城市化，新区政策覆盖了，空间也覆盖了，恰恰是将原来的那些村子像历史上的旧镇、旧城一样，用整个新区淹没了。对这些旧村问题的解决，某种程度上可以用原来旧城提供的经验，提供一些启示。

旧城改造给我们两点思考。第一是规模的问题，是大规模改造还是小规模改造；第二是速度的问题，是快速的、一次性的改造还是渐进式的改造。后来吴良镛提出了有机更新的理论，告诉我们在速度上是不是要参照新区的做法，在规模上不能一次干掉。所以可以从更新的理论给我们启发，主要还是在于速度和规模的控制上，可以用经济规律，但是不能求之过急，操之过猛。如果一旦将规模和效率考虑进去，改造就可能会出现多种方式，和民间组织等多方合作，不会是单纯的房地产企业的改造。这个在旧城改造已经很多了。

这就可以回到另外一个问题，规模和速度背后有更深层次的问题，这块空间不能单独用经济的眼光去衡量，

要从社会方面去平衡。如果单单只考虑经济规律，就只能片面理解。它还有更高层的规律，要保持平衡，一旦社会失衡，经济也实现不了。这是前提条件。这给我们的启发就是，我们在速度和规模上要进行有效的控制，控制启动和节奏。如果速度放缓一点，规模小一点，矛盾就不会那么激化。

城乡的公平对等是个关键

|武廷海|：所以我们明确了这样一个观点：社会主义的空间生产也好、城镇化也好，都是要走新型的城乡关系。我们可以判断的城乡关系，肯定不是单纯的城市控制下的城乡。这是一个大的变化。如果说马克思发现了这个东西，我认为我们是在发展马克思主义。通过理论思考，我们认为城镇化实践在马克思的理论里面也是没有可以直接借鉴的东西。我们要从城市规划的角度来思考，重新认识城乡关系，这是最关键的。

城乡关系最根本的在于，如果说我们是社会主义国家，有新的发展需求，要赋予它新的涵义，那就是城乡的公平对等。所谓的城中村问题，所谓的乡村问题，根本上来源于我们观念上对城乡不公平的对等。

举个例子，前年我们清华老师带学生去广州调研，我已经意识到要做存量规划，在广州的黄埔、白云呆了一个月，做了一年的规划研究工作。先是空间规划，再是城市设计。那个时候我就在思考城中村的问题，广州称为“三旧”。有学生汇报时，认为城中村就像癌症一样，是肿瘤，必须摘掉。我就提问了，到底谁是肿瘤？高楼没有之前这块地区已经存在了很长的时间，以先后来后的原则来说有可能高楼对城中村来说是肿瘤。

我后来就明白了一个道理：不管说城市是肿瘤还是乡村是肿瘤，存在即有合理性。但是这个两个摆在一起的时候，我们要综合思考，要超越城市和农村，要从平等的角度看到城市和农村。我认为这是基本的价值观。先来的城中村有居住权，后来的高楼大厦有效率，不能简单地、野蛮地用后来的效率否定前者存在的合理性。这就是价值判断。

从根本上对城中村问题的判断，不是偏执一端，而在于如何认识城乡关系。用乡村的效率低、不够现代化的理由将城中村“干掉”，是典型的城市逻辑、强盗逻辑。

中国的和谐社会是城乡的逻辑，尤其是十八届三中全会提出的也可以有乡村型城市。这就可以是改革的方向。为了搞个新区就将旧村拆掉，和保留旧村、连通基础设施的效果是一样的。拆掉旧村往往是新区逻辑，为了土地增值。但如果同时考虑社会的因素，如果考虑价值不是一次被城市全部拿走、实现全民共享，或者也不



先来的城中村有居住权，后来的高楼大厦有效率，不能简单地、野蛮地用后来的效率否定前者存在的合理性。

让价值由村民占有，同样的也社会共享，我认为我们有这种体制优势，规划上也有技术实现能力。

从城乡关系平等的角度来解决城中村的问题，是最难的。最大的问题来源于城乡二元关系的不平等。我们学的是城市规划，做乡村规划、城中村规划用的还是城市的逻辑。从技术上来看，我们用新城的逻辑在做空间生产，但是现在是存量的了，要用旧城改造的逻辑，要用新思路。

全球化和中国化

|访谈人|：新型城镇化成为国家战略后，具体工作都是在省地开展为主，感觉往更高尺度的讨论反而比较少。您曾提到空间生产是参与全球化的手段，您对此具体怎么看？中国的新型城镇化实际是参与全球资本主导的空间生产的过程，同时也要通过新型城镇化解决国内公平共享而形成具体的政策，这两个应该是互补的，对吗？

|武廷海|：你所指的全球化与新型城镇化的问题。中国的城镇化过程实际是中国空间变更的过程，往深刻里说就是城乡变迁的过程。我们认为中国的发展，为什么会在改革开放后才出现城镇化？我们试图通过实践，来告诉我们中国的城镇化、包括城乡建设，一直受制于全球背景。这是大规律。

我们做了事实性的描述，我们作为城市规划师怎么来解读？我们原来是个传统的农业社会，现在变成现代化、工业化国家。全球的产业转移本身也就是广义的空间生产过程，城镇化已成为参与全球竞争的一种手段。中国人的发展离不开全球，全球是背景。虽然英雄可以造时势，但是主要还是时势造英雄。中国跟世界城镇化的区别在于，中国是个大国。所以欧美国家做的东西在中国可能会变形，他们的城镇化现象与我们的不完全一样，所以要认识到现有城镇化的基本规律和它的不足性。在中国这里有个更加生动的体现，在这个生动的体现里我可以更好地认识基本规律，增加对中国案例的贡献。

中国城镇化在全球化背景下是个非常特别的案例，独特性在于它有长期的农业文明积累，形成的独特的文化、政治体制和空间尺度。像新加坡那种单纯的点的解决只是中国问题的一部分，有时候做过了还麻烦。中国问题因为巨大的空间和区位差异拥有较大的回旋余地，但也造成了中国城镇化的一个新的问题，即区域平衡问题。这带来抗衡全球化时期的新变化，我们开始向内转，这个过程恰恰跟前面讲的交换价值、使用价值基本是吻合的，和新型城镇化的走向也是吻合的。

城与业：产城融合的再审视

Rethinking about Integration of City and Industry

编辑：濮蕾、陈叶龙、莫秋丽
Editor: PU Lei, CHEN Yelong, MO Qiuli



马向明



李江



李郇



李津逵



明亮

（以姓氏笔画为序）

马向明 / 广东省城乡规划设计院总规划师
MA Xiangming / Chief Planner, Guangdong Urban & Rural Planning and Design Institute

李江 / 深圳市规划国土发展研究中心发展研究所所长
LI Jiang / Director, Development Institute, Shenzhen Urban Planning & Land Resource Research Center

李郇 / 中山大学城市化研究院院长、中山大学地理科学与规划学院教授
LI Xun / President, Urbanization Institute, Sun Yat-Sen University ,
Professor, School of Geography and Planning of Sun Yat-Sen University

李津逵 / 综合开发研究院（中国·深圳）城市化研究所主任研究员
LI Jinkui / Senior Researcher, China Development Institute

明亮 / 综合开发研究院城市化研究所项目研究员
MING Liang / Associate Researcher, Institute of Urbanization, China Development Institute

引言：产城融合是解决人的城镇化的空间思路

“城镇化是一个长期复杂的过程，要有就业支撑，有保障。城镇化会带来经济和社会深刻的变化，需要各项配套改革去推进。”——李克强

在过往城镇化发展中，人的需求并没有得到充分的考量。近年来，新型城镇化成为各界讨论的热点，将其发展核心锁定在“人”的城镇化。而为人提供就业岗位、满足人的服务需求，正是“以人为本”发展理念的现实基础。论及新型城镇化与产城融合的关系，实质上，产城融合正是解决人的城镇化的空间思路。

随着国家新型城镇化战略的推进，各地开展了产城融合的新型城镇化路径探索，产城融合又一度掀起了狂热。为什么是产城融合？问题不难理解，城镇化建设要以产业发展为支撑，要实现产业发展与城镇建设相融合，这才是城镇化建设的根本。一方面，只有有了产

业，才能为人创造出就业机会。有了充分的就业机会，进城农民才能乐业，才会有实现安居的可能；另一方面，农业转移人口市民化，绝不仅仅是农民身份转换的问题，还需要让进城农民享受到公平的教育、医疗、文化、社会保障等公共服务，而这些服务都要依赖于产业发展的支撑。因此，“以人为本”的城镇化，首先必须是产城融合的城镇化。

2014年3月25日，中国新型城镇化模式探索（狮山）论坛在广东省佛山市狮山镇举行，广东省住建厅副厅长蔡瀛指出：“佛山是广东发展模式的代表之一，狮山镇则以产、城、人融合的发展策略为我国新型城镇化提供了可资借鉴的‘狮山样本’”。自此，新型城镇化“狮山样板”正式走入公众视线，这也意味着备受各方关注的国家新型城镇化战略，在地方实践和理论形成方面有了新的探索和突破。正如北京大学李贵才教授所说：“‘镇街结合、园镇融合、产城人融合、基层善治、三网融合’是‘狮山样板’探索新型城镇化发展道

路的抓手”。佛山市市长刘悦伦也表示：“在城镇化的新模式上，‘产、城、人’融合模式的试验打造出‘狮山样板’，这对于佛山、珠三角甚至全国的城镇化推进方面，具有重要的探索意义和示范意义。”

蕾奥公司有幸参与其中，承担产业空间专题研究，在回顾狮山产业发展与城市建设的脉络基础上，总结了产城融合的狮山经验。可以说，狮山交上了一份产城融合的新型城镇化的答卷，答卷的内容是丰富的，有“产”有“城”有融合。然而，狮山产城融合的实践仍“在路上”，未来还需进行更多的探索。那么，究竟如何理解产城融合？如何评判和实现产城融合？我们规划的作用力在何方？……这些都是需要我们系统思考的问题。



1 如何理解产城融合？

1.1 “产城融合”提出的理论根源和实践背景

政府和规划学界相继提出“产城融合”这一理念，它究竟是什么，解决什么问题，为什么提产城融合，为什么现在提？专家们又是如何理解的呢？

|李郇|：“产城融合”的提出既有其理论根源，又有其实践背景。

我觉得可以从两个方面进行回答，一个是从规划理论的角度，二是从城市发展实践的角度。

传统物质空间规划的功能分区思想是产城融合这一规划理念产生的理论根源。从《雅典宪章》到《马丘比丘宪章》，先后提出划分单个城市功能区和把各功能区有机联系起来并组织协调各功能区之间的关系这些规划理念，从功能分区的角度将工业区单独划分出来，解决当时工业革命带来的社会问题。

在后现代的城市规划中已经越来越少进行严格地功能分区了，在上世纪60年代以后，发达国家的规划更多地关注社会关系。但是，我们还是在延续40年代二战后的扩张型的规划思路，按早期功能分区的方法在做城市规划。到了50、60年代，学界有了不少对机械主义批判之后才开始进行功能融合的发展设想。产城融合不是新的规划理念，从空想社会主义、霍华德的“田园城市”开始，我们一直在做的都是产城融合。

《雅典宪章》、《马丘比丘宪章》提出的时期，我们对城市尺度的理解还不是大城市的尺度，基本是在马车或者公共交通可达的范围内。但是在随后的规划实践中，规划师是在以规划原理为参照、但忽略了一些条件的情况下去划分功能区的，这样做的直接结果就是不仅是工业区，居住区也是越来越独立的。现代城市规划的功能分区中一直被忽略的尺度问题是导致这一结果的直接原因，关于单一功能区的大小和功能区之间的关系问题的研究一直被忽略，独立功能区的划分是需要考虑空间尺度的，还要考虑产业、居住、休憩这些不同功能区之间的联系和协调，而不是无论城市大小都进行一样的功能分区。

从城市发展实践来看，国家改革开放要做开发区，一开始开发区需要独立划分并离城市很远。这是因为改革开放初期，开发区是制度特区，不能和原有的东西融合，因为不知道这个实验是否可以成功。当年连云港的开发区离主城区非常远，是为了做开发区的实践形成的。

为什么现在来谈产城融合？因为城市蔓延。城市逐渐蔓延，规模扩大之后产与城必须开始产生联系，走到一起。走到一起后发现，产和城不是一回事，城是发展房地产的，产是发展GDP的，做产业的。城里住的人不去工业区干活，干活的人不住城里，这样就造成了社会的分离，空间上的接近后却开始了社会的分离，产生了社会矛盾。所以说，产城融合实际上是为了解决人的城市化提出的空间思路，和传统的理想主义想法是一致的，通过空间来改良社会。

政府在新型城镇化的背景下提出产城融合，一个目

的是产业的升级转型，另一个目的是新城没有人，都成了房地产，产业区又缺乏劳动力的支撑，政府想把产和城融合在一起。政府想解决社会问题，新型城镇化的就地城镇化、农民工分享城镇化，都是通过空间变革来实现改变社会结构的思路，这是政府提出产城融合的理想。而产业升级转型无法依靠传统的工业发展，需要依靠城市的创新能力。城市创新能带来生活的乐趣，让生活变得有意义。产业的发展从地方化经济转化为城市化经济的过程，政府希望通过产城融合来实现，将产业多元化与城市多元化相结合，具有经济学的涵义。

|李津逵|：产城融合是单纯工业区（主要是制造业聚集区）转向多功能综合性城市的一系列努力，包括空间结构的调整、产业结构的调整和社会形态的营建。

产城分割日益严重，是产城融合理念提出并且得到广泛响应的原因。据了解在2002年之前建立的50个国家级经开区中有27个已明确提出要“产城融合”或“由园变城”。对产城融合转型最迫切的恰恰就是一些产业上表现优异的国家级经开区，例如有的先进经开区，当20平方公里面积内居住了5万人的时候，竟然没有一家邮局、一家书店、一家医院、一家银行，所有的公共服务都不具备，难以满足从业者生活需求，不具备持久的竞争力。可以说产城分割是改革开放之后建立的一系列工业园区的共同问题。

开发区本身能不能通过增加配套而满足从业人群生活需求呢？也难。工业区往往只重产业不重生活，原因在于：

（1）认识误区：生产创造财富，生活和消费则仅仅是消耗财富。“变消费型城市为生产性城市”、“先治坡后治窝”、“消灭商品经济”等等都是此类惯性思维。加上土地办工业就有产值，办学校医院出不了产值，指挥棒的原因使工业区难以成为宜居之地。

（2）意识形态误区：改革开放之初的工业区仅仅是作为冲破计划经济的突围地，而不是聚集农业转移人口的新兴城市。这是因为建于30年前的开发区是带有为对外开放探路、要冲破计划体制的试验任务，为了避开传统意识形态的诘难，开发区提出“三为主、一致力”的方针即“发展工业为主、利用外资为主、产品出口为主”和“致力于高新技术产业”，这样一来，发展服务业和文化教育事业，推进城市化建设新兴城市就自然不在考虑之中了。

（3）体制障碍：在中央分管部门的单位个性、地方政府任期制和以GDP为中心的考核标准下，开发区

作为一个不完全的政府机构，与所在乡镇没有隶属关系，与当地社会管理脱节，在决策过程中没有从业群体生活上的代言人。当开发区管委会认识到产城分割严重性的时候，其上级政府或是国家分管部门往往不会支持产城融合的努力，因为只有招商引资、工业产值才是园区贡献给他们的“政绩”。

（4）产业结构：第一、二代农民工来自乡村，政治权利、经济权利和民生福利都保障不足，为脱贫谋生而进城，更关注劳资关系。新生代农民工已开始关注第三个8小时的质量，大学毕业生更是难于逃离北上广，北京郊区出现大量蚁族，说明受过一定教育之后的人在精神需求上会更为强烈。

（5）法规滞后：当代中国城市规划法规是从1949年前沿海城市的“万国标准”在“一边倒”后向着苏联标准定于一尊。城市规划建设用地分类，按四种功能分区，同样的分区方法在5平方公里可能合适，但是园区一旦扩大，比如到50平方公里，还作为一个单元做全域功能分区就一定出问题。深受苏联影响的中国城市规划标准大而无当，路网线密度低、面密度高，按标规划如何能出有趣的城市呢？

产城分割的核心是以资本为中心而非以人为中心，以汽车的尺度而不是以人的步行尺度规划，这是工业化起步阶段的局限。

|李江|：产城融合是产、城、人三者的有机结合，生产、生活配套的规划建设是实现产城融合的核心。

深圳很多单一的、配套严重不足的工业园区，厂房排列的整整齐齐，旁边就是宿舍，完全没有其他的配套，员工吃饭成了非常突出的问题，典型例子就是高新区，上下班不方便，吃饭也不好解决。这是因为我们早期的园区规划理念是重生产不重生活的，所以对生活、人的需求的关注严重缺乏。深圳过去都是“三来一补”产业，大量的外来务工者住在城中村或园区配套宿舍里，很少有别的需求。而我们的产业发展到了新阶段，很多产业需要有较高行业技术和素质的员工，这些人的需求和最初的一批人不同，需要园区提供生活功能。例如，如果没有生活配套，子女教育等等就会成为问题。所以，产城融合是城市发展过程中的必然现象。只是在以前的发展模式下产业园区和城市的综合功能没有相互融合，产业区和城市综合功能区区块分明，功能单调，导致产业和城市功能“两层皮”。

产城融合实际上应该是产、城、人的三者的有机结合。产业需要人来发展，人的发展除了需要生产环境，还需要城市配套。城市配套满足人的需求和产业需求，金融、保险、资讯等是产业需要的配套，而医疗、教育、娱乐等是人的需求。这些城市的功能需要进入园区，因为园区一般离城市中心区比较远。

现在提出要产业升级转型，但是配套做不好，产业如何能升级转型？城市转型的两大核心问题，一是空间，二是产业。产业不转型，空间不匹配，那么城市转型就是空话。所以说产城融合的核心就是配套问题，而配套问题和规划关系密切。规划师不懂产业逻辑和产业需求，割裂了城市与人、产业与城市之间的关系。产城融合的提出实际上是“补旧帐”，因为过去欠得太多。像新加坡的裕廊工业园区就是产城融合的好例子，和我们传统印象的工业园区完全不一样。如果说80年代的工业园区是1.0版的，厂房建筑建得越来越漂亮但配套严重不足是2.0版，有了一些配套但产业不够高端的是3.0版，那么新加坡裕廊工业园区则是4.0版的。

只有人才的基本需求被满足后才能为园区做出更大的贡献。产城融合简单来说主要是为人服务的，要宜业宜居，但是好多园区连宜业也算不上。比如，富士康，他的园区如果文化生活丰富些，有释放的空间和交通条件可能就不会有“多少跳”的情况了。

1.2 产城融合是否存在标准与模式？

什么是好的产城融合，尚无人提出明确的评判标准。专家怎么看产城融合的评判标准呢？有没有固定的路径与模式？

|李邬|：理论上不应该有标准。

建筑规划学派留下来的思路导致规划僵硬化。规划需要标准，这个标准是从工程角度出发的，但规划不仅是工程，不应该有个指标体系来衡量是否是产城融合。当然如果政府要求那是另外一回事。要做也可以做出来，但不是真的有标准。如果有产城融合的量化标准的



话，一是产业和居住用地的比例，二是产业可以提供的就业总量和就业种类的多样性。这些才是我们做规划是应该去追求的目标。

|李邬|：产城融合并非是一个模式，它没有固定的发展路径。

产城融合的发展过程，有的是先城再产，有的先产再城，有的有产没城，这也是产业规律的一种，如化工工业区不能在城市内部。产城融合是一个理念，纠正我们传统发展过程中的问题。它并非是一个模式，否则我们这么多年的规划都白学白做了。是针对过程中的问题所做的事情，用的方法也不是什么创新的方法，都是城市规划原理里的方法。

延伸阅读

依照城市规划标准的产业园区规划建设主要强调标准厂房的建设，按照国土资源部的政策，要求园区配套用地不超过总用地面积的7%。2008年深圳市出台的《工业楼宇转让管理办法》规定工业园区内配套的建筑面积不超过总建筑面积的30%，或者用地面积不超过总用地面积的7%，两个标准达到一个就可以了，这是对管理法里限制“不超过总用地面积7%”的一个创新和完善。

2 怎么实现产城融合？

产城融合该如何实现呢？我们访谈的几位专家从各自的学科领域给出了答案。归结起来，都涉及到人本的空间尺度、产业多样性、社会多元化及完善服务配套等。

2.1 产城融合的路径方法

|李津逵|：空间致密化、产业多样化和**社会多元化是实现产城融合的主要方法。**

进入新世纪以来，工业化已经直接导致了城市化，中国不仅是世界工厂，而且正在进行着人类史无前例的大搬家——从农村中国变为城市中国。当北上广爆棚、乡村凋敝的时候，人们自然会重新审视工业区，这些30年来以工业起步的地带能否转型成为多功能综合性的城市呢？

放眼世界，像英国这样的先行工业化国家，如今已大大收缩工业战线，以霍华德建立的第一个田园城市莱彻沃斯为代表，众多的郊区工业新城已经变成以生活、服务为主要功能的宜居城市。“产城融合”是工业化向城市化递进中的自然阶梯。产城融合的方法我认为主要包括以下三点：

（1）**空间致密化**：宜居而高效的人类住区一定是紧凑发展的。在工业区转型过程中，识别组团，在组团中心尽量加密路网，营造步行尺度的生活中心，适当保留工业厂房、仓库，在充分排除棕地危害的前提下功能转换，培育多样化的、与生活兼容的“2.5产业”和第三产业，以致密的空间培育多样化的产业。

（2）**产业多样化**：发展工业希望产业特色强、集中度高；发展城市则希望产业多样化。一个百亿企业对于城市来说不如百个1亿企业。产业多样带来从业人口多样、收入多样、消费偏好多样，结果是服务业态多样、城市丰富多彩。反过来，多样化的产业结构也有利于激活城市空间，让城市富有生气。

（3）**社会多元化**：多样化的产业必然带来多元化的人口结构。同时加强社会建设，让更多的社会组织、社会企业和志愿者涌现出来，形成丰富多彩的社会形态和日益深厚的社会资本。社会建设的方向是在全社会形成建设理想城市的共识，形成一代一代、不断添砖加瓦的持续努力。

2.2 尺度是整体性和多样性形成的关键

现代城市规划的功能分区中一直被忽略的尺度问题是导致产城分离的直接原因。单一功能区的大小和功能区之间的尺度与联系是进行产城融合的关键。从已有的产城融合规划实践来看，有的是基于全市域尺度进行考虑的，有的是基于城市片区、甚至更小的尺度提出的，那么产城融合究竟在多大范围内考虑是行之有效的，有没有一个经验的数值？各位专家们都认可产城融合是需要在一定尺度内讨论的，因为这是保证舒适的人性尺度、产业单元完整性、产业多样性和社会多元性的关键。但是，对于这个具体尺度的理解的出发点则各有侧重。

|李津逵|：产城分割的核心是以**资本为中心而非以人为中心，以汽车的尺度而不是以人的步行尺度规划，这是工业化起步阶段的局限。**

|李邬|：产业单元是有整体性的。

产城融合需要有单元，在对广州城市发展战略规划的检讨中，产业发展就是按单元来做的。从产业发展出发，产业单元是有整体性的。

最彻底的产城融合是在旧城的老房子里做手工业的人们，但这是低级的；而在旧城区里做服务业也是符合规律、符合地价的产城融合。不同的融合形式，无论低级高级，没有不对，只要符合城市的发展要求都可以是产城融合。

|李邬|：经验和研究表明，5-8平方公里的单元是**产城融合发展的合适尺度。**

产城融合的尺度不能无穷大或无穷小，它和城市的发展单元有关系。城市是有边界的，有相关研究借助遥



感技术，对城市到底是怎么扩展的，从哪个边界跳出来又在哪里填满的过程进行了形态上研究。我同意产城融合是有尺度的，在一个小县城或一个镇的范围内做产城融合更为合理。5-8平方公里是产城融合尺度的经验数据，一般到5公里的时候出现城市副中心，到10公里的时候出现次中心。同时，从过去20多年已有的实践来看，现在能建好的新城大概是5到8平方公里的范围，因为，太小了就没有持续的规模，太大了则没有这么多的精力把它建好。

|李江|：从为产业园区配套服务的角度出发，半径1-2公里的范围是较为合适的产城融合的尺度。

在这个尺度下，只要不是狭长型的产业园，半径在1-2公里左右，属于良好的步行尺度，生产、生活服务配套的可达性好。深圳市旧工业园区整合规划时，我们就提出要将园区的服务中心与周边城市地区的服务中心体系结合起来布局，互补发展，让园区和周边城市地区形成相互呼应的关系。从现在的园区建设实践来看，除了出口加工区那类的园区会做到10-20平方公里的规模，已经很少有大规模的园区了，而且到现在这些大规模的园区还是没有人气。

|李郇|：通过宜人的尺度和混合型的用地来实现多样化的产业和居住。

从邻里中心到新城市主义等理论的相继提出，都在推进产城融合理念的不断地发展。现在城市需要的更多的不仅是投资环境，而是人类的居住环境，这反映在规划手法上一方面是以人行尺度而不是车行尺度来规划，另一方面则是提供多样化的就业、多样化的居住。这是规划上要求更多地强调混合居住，因为只有多样化的人才能产生多样化的产业。城市规划却是打破多样性的罪魁祸首。做产城融合的时候应该做多样化的用地，所以要有尺度范围的存在。



2.3 先业后城：从专业镇迈向产城融合的狮山之路

狮山位于广深发展轴、广佛都市区产业分布走廊上，文化相近，区位相邻。距佛山中心城区18公里、广州中心城区25公里、广州白云国际机场40公里。由于紧邻发展主轴，资源丰富，外围产业配套齐全，使得狮山可以依托佛山和广州雄厚的产业基础和发达的产品流通市场，为产业发展创造了基础条件。

2005年1月，由原来狮山街道、官窑镇、松岗镇和小塘镇4个镇（街道）合并而成的狮山镇挂牌成立。在当时的“大狮山”格局下，南海提出了“中部崛起”的口号以应对激烈的区域竞争，以狮山为主的中部组团不仅作为产业中枢成为佛山市新型工业化发展道路示范区，而且还在推进建设交通中枢、智力中枢和公共服务中枢，发展综合功能。产业经济方面，狮山一方面利用环境倒逼机制调整产业结构，淘汰部分劣质产业，另一方面开始广开招商渠道，引入了一批国际性的重大项目，大幅提高了整体招商水平和引资质量。金融、科技、产业融合发展，都市型产业崛起，雄鹰、雄狮计划与产业技术支撑平台的建设更是为产业的升级和新项目的进驻提供了重要帮助。狮山在发展新时期不仅实现了产业结构的适时调整，由铝型材、陶瓷等资源密集型产业向装备制造、平板显示、精密仪器等资金密集型及技术密集型产业转变；而且“新规划、新城市、新产业”的发展思路，开启了狮山从“工业镇”走向“产业新城”的革命探索。

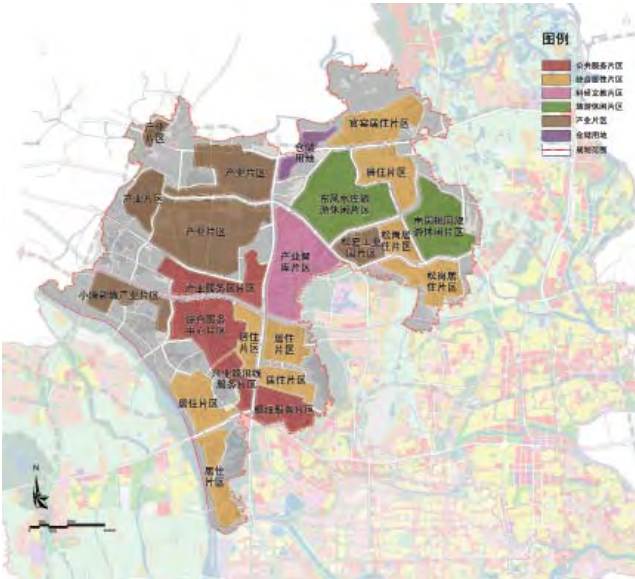
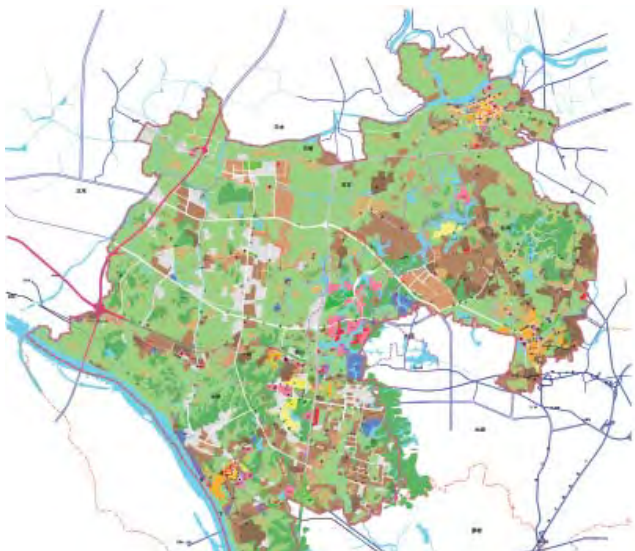
狮山产业与城市空间关系表现出“先业后城”的显著特征，即以产业为主导，先做大产业，再建设城市，可以说重大项目和产业园区成就了今天的狮山。客观而言，狮山产城融合目标并未完全实现。但狮山从创新规划思路与方法、明确不同发展阶段的工作重点、以及开展产业社区实践等方面，对产城融合的路径与方法，做出了有益探索。

（1）规划思路与方法：城市为产业提供合适的空间，产业发展带动城市转型

狮山产业与城市空间关系的发展中，表现了“先业后城”的明显特征，随着狮山经济的发展，在构建产业转型升级与城市功能提升两者相互促进的路径方面，狮山进行了通过“产城互促”实现“产城融合”的新探索。

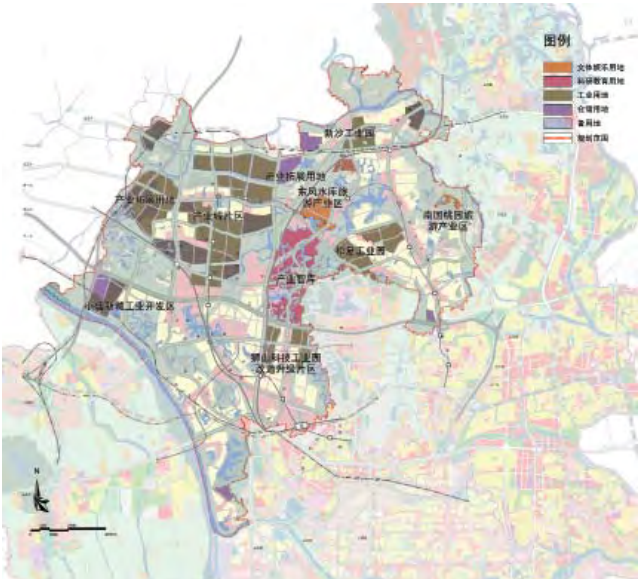
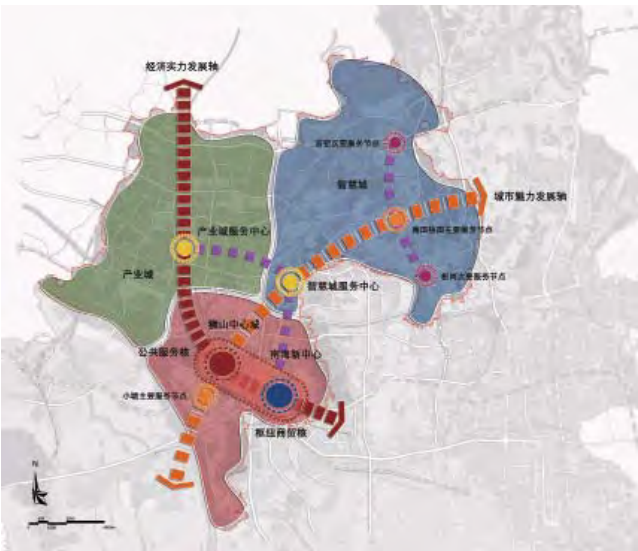
产城融合在规划层面最为核心的是要合理安排好产业布局和配套服务设施，满足城市生产和生活需求。而城市空间由不同类型的空间所组成，不同类型的产业又具有不同的空间指向。产城融合需要通过城市规划调控手段，使产业和空间做到高效匹配。由此，产城融合的基础是识别分区影响差异，根据不同类型的空间及产业发展的空间指向性，布局相应产业和配套设施。

狮山在镇域范围内识别不同空间类型，划分出核心区、居住片区、产业园区和生态保护区，针对不同片区的功能特征和发展要求，对产业增加空间供给的针对性，对空间提供产业发展和设施配套的引导要求，实现不同区域的紧密分工与高效合作，以城市促进产业升级，以产业带动城市转型。



1) 核心区：引领高端、城市强核。这类片区是城市发展的核心地区，需要集聚服务业，高端综合服务功能，参与区域中心体系竞争。狮山在镇域范围内，识别出核心发展区域（博爱湖中心区、产业智库、佛山西站片区），围绕核心区域，布局高端服务设施，通过核心组织城市公共服务设施和产业发 展的高端服务资源，以此提升城市的整体服务能级，并在空间上形成产业城、智库城、枢纽城等三大空间，为组团式发展奠定空间基础。

2) 居住片区：融合发展、城市提质。重点做好产业与生活、服务融合，发展与居住功能相协调的产业类型。



狮山镇空间类型识别

3) 产业园区：产城互动、产业发展与社区服务互动。园区以产业发展为导向，重点进行产业链条延伸、基础设施共享、人才信息交流、社会服务参与等方面内容，同时，在产业片区内注重生活设施建设与完善服务功能，开展产业社区建设。

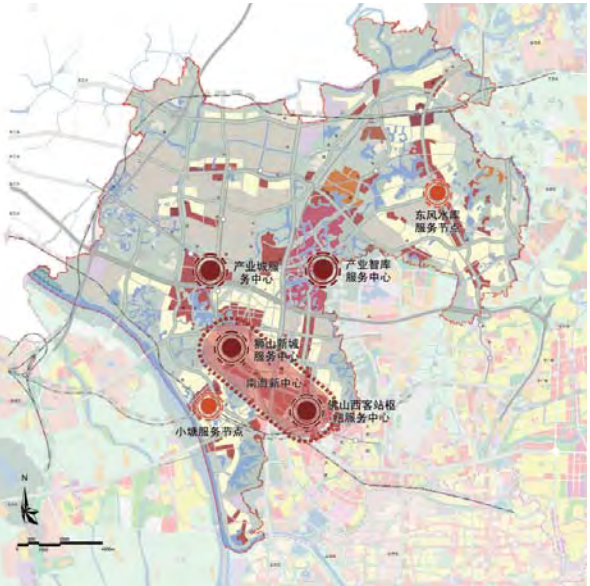
4) 生态保护区：生态保护、城市安全。这类区域的首要职能是维护生态安全格局，应控制产业发展，发挥生态保护、保育功能。狮山划分出生态保护区，重点保护了南国桃园片区、罗洞生态片区、东湖北生态片区的关键生态节点。

(2) 明确不同阶段的工作重点：先业后城——产城互促——产城融合

狮山就是针对自身所处的不同发展阶段，根据阶段性特征，有重点的循序推进产城融合。

1) 发展初期：重点整合空间分散的工业园区，为空间集聚、产业关联、配套健全的产业园区建立秩序。九十年代初狮山的产业用地发展呈现细碎化的发展趋势，面对用地效率低下，生态环境破坏等一系列问题，政府开始调整发展模式，由自下而上的、分散的工业化和城镇化模式，转变为政府主导的集中工业化和城镇化模式，主导工业园区建设。期间，狮山先后建设了南海软件科技园（1997）、狮山科技工业园南园（1997）、官窑工业园（2002）、小塘三环西汽配产业园（2002）和狮山科技工业园北园（2003）等产业园区。

2) 成长期：重点推进区位条件优越、发展潜力大的区域发展，强化核心要素投放，吸引高端产业进驻，促进产业转型。2005年以后狮山加大对重点产业地区的基础设施投入，明晰区域发展定位，制定相关规划部署，积极对接各个园区，并为这些重点园区提供生产和生活配套，以寻求引导不同园区间形成组团发展的态势。重点地区吸引了众多高新企业的进驻，实现了“招大引优”的发展目标。例如，2007年，奇美电子项目进驻狮北组团投资设立的液晶显示器模组（TFT-LCD），首期投资8.8亿美元。随后狮山镇发挥奇美电子作为龙头项目的集聚和带动效应，集中力量重点引进平板显示器上下游配套项目，先后引入了菱展光电、奇明光电等平板显示器公司，加速产业链集聚提升、构建和完善产业链。2010年，又在狮北组团成功引入了一汽大众汽车生产项目建设整车生产基地，项目首期总投资额为181.81亿元，设计产能30万辆/年。



狮山组团发展示意图

3) 成熟期：依托组团中心带动作用，结合产业社区建设，推进城市整体进入产城融合的发展阶段。目前，狮山镇已经形成以博爱湖公共行政中心、产业智库科技服务中心和西站枢纽区域商贸中心构成的三个区级公共服务中心，并以此作为核心组团的空間结构。此外，由官窑组团中心、松岗组团中心、狮山组团中心、枢纽城组团中心、小塘组团中心、罗村组团中心等组成的六个园区组团中心也已初步成型，后续狮山将继续以产业社区建设为重点，推进狮山整体进入产城融合的发展阶段。

(3) 把产业社区的建设作为“产城融合”的重要手段

充分关注“人”的需求

“产业社区”意味着这里将不仅是一个理想的就业、创业的地方，还是一个能享受幸福生活的地方。狮山成立新型产业社区服务中心，服务对象从企业老板层面延伸至产业工人层面，充分关注了人的服务需求。

契合发展阶段，高标准配套城市服务设施建设

狮山高标准建设生活配套设施，协调生产空间与生活空间；逐步完善公共设施和社会服务，营造宜居宜业的城市环境，例如建设人才公寓、人民医院等。

产业升级与人力资源结构优化互动

狮山采取以产业吸引人才、推动城建，以城建挽留人才，以人才优化产业的基本思路，促进就业结构与人口结构匹配。近年来狮山镇以完善城市功能、提升城市品质为核心，不断加大财政投入，着力加强产业和城市配套设施建设。其中包括体育馆、市民广场、星级酒店等一批为城市和企业服务配套设施相继投入使用，中央公园、人民医院、行政服务中心等区级项目加快建设，知名房地产企业先后进驻。目前，狮山镇围绕博爱湖重新策划和实施了一批重点城市建设项目，推动城市建设跨上新台阶，为狮山产城人融合发展提速加力。

(4) 先城再产：园区和镇村联动发展的产城融合

以新城模式建设产业园区是近年来落实政府提倡的“产城融合”理念的主要方式之一，尤其是在原本不发达的城市边缘地区或者干脆是乡村地区。这种城市拓展的模式一方面是由于我国发达地区城市化的速度惊人之快，“罗马”也可以一日建成；另一方面是因为城市边缘或乡村地区土地拆迁补偿成本低，相比较中心城区土地较易获得，“先啃好啃的骨头”城市建设较容易出效果。

蕾奥公司今年在南京市高淳区古柏新市镇的规划实践就是这类新城建设的典型。古柏新市镇位于南京大都市区的边缘地带，位于宁高高科技产业园（已经陆续开始建设，初具规模）规划的综合服务核心，是承接高淳“国际慢城”向北延伸的门户节点，对接南京主城区的城际轨道站在此处设点，还是高淳城市空间拓展从南向北由城市功能向产业功能继而向生态休

闲功能过渡区。规划范围总用地约4.9平方公里，包括古柏镇区和3个行政村的主体部分，现状建设有一定的规模，生态环境优良。

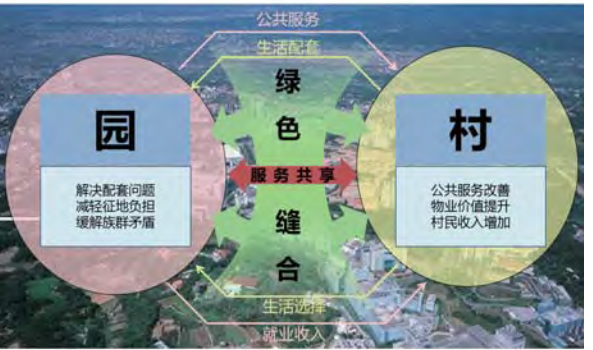
按照上述专家对于产城融合合适尺度的理解，这次古柏新市镇的规划范围正是一个新城的合适规模。如何依托现有资源，结合园区和镇村双方的发展诉求，实现园区和镇村联动发展，这是一个“先城再业”的产城融合命题。为此，研究提出了园区和镇村在空间、功能、生活和利益等四个方面的联动发展，在联动中注重城、业、人三者的关系。

空间联动——保留现有的田园生态基底，维持集镇村庄的小尺度，塑造特色空间。

提倡小尺度的、“补丁”式的空间利用，在园区建设前期应该考虑为未来预留发展弹性。在镇村尺度内补充服务配套以及更多城市功能，使得功能的组织在一个适合人性的尺度上开展也正符合了宁高园科技、生态的建设理念。规划还建议在园区建设空间拓展过程中尽可能地保留村庄。这样既减少征地拆迁带来的园区建设前期投入的资金压力，也保留了村民的生产、生活空间，是未来城市化过渡过程中农民赖以生存的物质载体，同时也为园区前期发展提供了基础的商业和居住服务空间。由此形成的多样化的空间正是产业、社会进一步多样化的物质基础。

功能联动——新增的城市功能与村镇功能互补共生。

多样化产业、多元社会生活是产城融合发展的持续动力。规划以生产、生活和旅游等综合服务为主导，与周边其他服务核心错位发展。重点补充服务园区的商务办公、企业配套、科技研发、商业等公共服务配套以及休闲旅游功能。在近期新市镇建设中对中远期园区发展所需功能与空间给予充分考虑，尤其是在公共服务配套方面，结合城乡统筹发



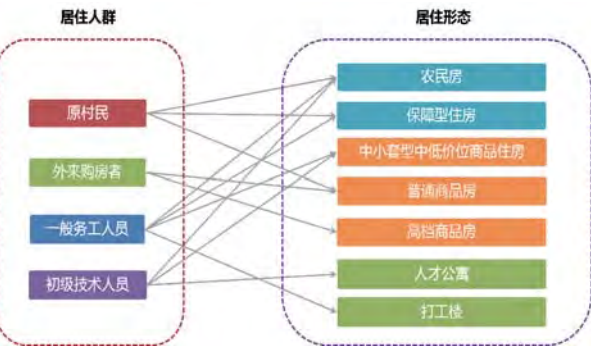
展需要，完善镇村的基础服务功能，共同服务于园区和镇村。而功能的完善也有益于土地和原有物业价值提升，为农民经营副业提供了良好的环境，形成相互促进、正向增长的态势。

生活联动——创造本地村民与外来人员和谐共处，以及为园区吸引高端人才的有活力的、多元的生活空间。

通过区镇联动发展，提升居民生活水平。一方面需针对不同人群的消费能力和偏好，提供成本合理、选择多样的居住空间，使得无论是原村居民抑或外来人群都能在此安居乐业，并重视利用村集体和农民物业提供的居住空间，同时配套相关政策，限制园区内企业自行建设员工宿舍等方面的要求，以支撑区镇联动发展。有了上述政策的支撑可以进一步保障了多样化的空间、多样化的产业和多元化的社会的形成。

利益联动——园区与村镇在开发建设中利益共享，为农民就地城市化打下基础。

避免单一“政府模式”的园区开发，充分尊重市场的力量，更有利于产城融合。在园区土地整理与开发建设过程中，结合建设时序与更多主体展开合作，并在其中设计多渠道的村庄收益返还模式，促进园区与镇村的收益共享。一方面创新征地补偿形式，通过社保、土地或物业等多种收益补偿方式解决失地农民的收入与保障问题；另一方面园区可以通过收益共享的激励，寻求多方力量，包括镇、村，甚至其他市场主体共同参与园区开发建设，减少园区的经济压力与社会阻力，也有助于实现村集体经济的可持续发展。但建设过程中必须要强调规划的管控和引导作用，以保证园区建设的成效。



为了实现古柏新市镇的产城融合发展，项目组还提出了应该进一步研究的农村产权确权、征地补偿、行政管理模式和园区配套用地等一系列政策支撑。建议进一步开展对“以园带镇”“镇改街”等行政管理模式与相关政策的研究，提高行政管理组织效率；并对产业园区配套用地的政策进行研究，如限制园区企业自行建设员工宿舍等方面的要求，以支撑区镇联动发展。有了上述政策的支撑可以进一步保障了多样化的空间、多样化的产业和多元化的社会的形成。

3 产城融合的多维度考量

产城融合的实现问题并不能单单依靠空间规划来解决。产城融合是一个综合的系统工程，需要多方努力实现，那么，从经济地理、社会治理、规划管理等不同角度，又该如何推进产城融合？

3.1 社会治理：产城融合需要社会多方共同努力

|李津逵|：体制障碍下的社会管理脱节，制约产城融合的实现

近三十年中国的工业化道路遵循全世界工业化的共同规律：工业向着交易成本低的地方集中，人口向着工业地带迁徙，就像早期英国的工厂都向煤矿、河流集中一样；同时，中国的工业化又带有自身的特点，就是工业区往往与既有城市拉开距离，实行“封闭管理”。例如广州开发区、天津开发区、青岛开发区等等，都是与母城拉开半天车程的距离，各种生活配套必然不便；开发区远离母城，缺少生活配套，工人上下班要耗费大量通勤时间，有投资环境，没有生活环境，这是以提高各种行政机关“按章执法”的成本，来维护开发区的“封闭式管理”，代价就是工业区难以分享既有城市的各种配套。

|明亮|：规划的公众参与需要社会组织搭建沟通渠道

现行的规划工作实际上是政府主导下、一种自上而下的行为，在某种意义上是国家体制的折射和反映，因此，规划过程中的“公众参与”往往被忽视或遗漏。而在国外尤其是强调“私有产权”、“社区自治”的国家和地区，他们的规划更多地体现为“自下而上”的参

与和推动，并且会有众多除政府、企业之外的第三方社会组织作为诉求表达和意见传播的平台和渠道，社会组织以及普通公众对于规划编制以及实施过程具有重大影响。但在国内，无论是社会组织还是普通公众的作用发挥还相当有限。应该说，“产城融合”的提出不仅是对现行规划理念的一次反思与检视，更要对规划编制及实施的过程方法做出调整和革新，需要更加重视规划中的“公众参与”。为此，必须支持和鼓励相关社会组织的发展壮大，使其成为政府了解民意、公众进行理性发声，共同完成规划过程的重要桥梁。从2006年起，深圳已经在总规修编过程中尝试引入“公众参与”，进行了积极大胆的探索。

的确如此，城市规划作为一项公共政策，与公众的生活、工作有着广泛密切的联系，主动推动城乡规划领域的社会建设将极大地提高城乡规划的影响力和参与广泛度，并对完善城乡规划管理工作多有裨益。针对这一问题，蕾奥公司也开展了《佛山市顺德区城乡规划建设中的社会组织建设》这一研究，探讨在顺德社会建设大背景下，以社会组织参与、社区自治等其他力量的介入和规划管理制度的创新性安排，以城乡规划的共同参与、共同实施为纽带，改善政府与市场、政府与公众的角色关系，促进社会建设的深入开展。

|明亮|：产城融合的实现还需要形成人与人之间的交往

与传统乡村主要以血缘、地缘作为社会关系识别因素不同，城市则充满了更加复杂、多元的异质性变量，因此，在城市能够产生多元化的身份角色以及社群团体。比如，在深圳很多工业区都有以外来青工为主体、以“徒步”、“轮滑”、“篮球”等运动为纽带自发形成的趣缘群体。这些外来青工在进城务工的同时也获得了新的身份认同和朋友圈子。

美国城市社会学家路易斯·沃斯（Louis Wirth）认为，异质性是大都市的本质特征之一，因此，陌生人之间形成的各种关联和圈子才是真正社会意义上的城市。传统社会是熟人社会，不需要规则，因为很多东西都是约定俗成的。但在城市，规则的出现是需要协商讨论的，因此，是否具有充分交往互动的空间就显得非常重要。在这个意义上，“产城融合”的规划就要突出强调人与人的交往互动，尽量创造让大家能见面、能发生互动交往的公共空间。例如，不同的厂区之间可以共用配套设施，而不是选择每个厂区都将自己的生活区封闭在内部的做法。

3.2 经济地理：架起空间规划与产业发展的理论桥梁

专家普遍认为产城融合最为关键的还是产业。然而，产业经济学理论又恰恰是工科规划专业的短板，规划如何为产业提供合适的空间？

|马向明|：产城融合、产业先行

首先，产业先行，产业是第一位的。产业是基础，产业要做起来才能去谈城，才能去谈融合。如果没有产业的带动，就无法聚集人气，更何谈融合。从城市发展的规律来看，往往都是先有产业、先有就业。也就是说，先有人们在这里生活和就业，自然而然就会带动人口和产业的进一步集聚，周边的配套也会逐步跟着完善。所以，我认为产业是关键，是应该优先培育的。其次，在产业还没做起来之前，制度的设计要向高水准的管理方式看齐。机构的设置上，要避免臃肿。最后，需要注意的是，在与之配套的基础设施建设上，要特别注意交通的规划。

|李郇|：产业是否可行是产城融合的核心

产业发展需要规划，梳理以往产业体系是一方面，但我们还要了解市场。产业是最难做的，空间物质体系相对还没这么困难，因为有标准错不到哪里去，但是产业要做得具有弹性，要了解市场。规划给它的第一个产业，后面的都是市场管了。只要解决了招商的第一个产业，其他的就交给市场，规划就基本成功了，其他的就按照规划原理来就好了。就看霍华德的东西，讲的就是产业，没有说到多少房子的东西。关于产业空间布局的问题，经济地理是其重要的理论来源。



|李江|：针对不同的产业类型开展空间需求研究

要分析清楚产业链，产业链上不同产业环节的需求是不同的，因为要素需要不一样。以加工制造为主的 生产环节主要是成本要素，成本越低就越希望到这里去发展，因为附加值比较低，就如同微笑曲线。深圳好多企业迁走就是因为土地成本高了，劳动力成本也高了，企业生存不下去。

研发环节需要的是人才、科技和环境，要舒适的环境才行。还有总部、销售、资讯这些产业环节需要接近市场，信息反应快捷能及时反应市场发展动向的地方，把发展反应到总部作战略调整，需要处在城市中心区这样信息发达的地方。将这些产业链条上的环节分析之后，将地块上的要素进行横向纵向的比较，适合发展什么产业，有什么样的产业要素就一目了然了。就像做数学题一样，几个未知数解出来之后，答案就出来了。

3.3 规划管理：落实刚性规划要求

规划编制与规划实施又是两个不同层面的问题。规划方案在实施过程中往往走了样，规划中预留配套的空间，在开发利益的驱动下被挤占，那在实施层面又该如何保障产城融合的实现？

|李江|：控制好刚性约束条件，剩下交给市场弹性处理

我们需要的是灌输产城融合的理念，而实施方面则属于规划管理的问题。比如这块地是商业用地，那几块是产业用地，产业用地在发展过程中可以做一些小的商业配套，但大型的配套一定要往中心的那块商业用地里落。开发商如果要用中心的那块地进行开发，可以，在招投标的时候就先把用地要包括的商业设施等需要解决园区内的基本需求的东西，如商场、餐饮、学校之类的，用刚性条件约束下来，剩下的开发商自己决定。不管容积率定多少，该盖的公共配套的建筑面积一定要预留下来。随后看产权归谁，属于政府的可以收回，属于开发商就必须满足公共配套的需求。现在基本学校配套里幼儿园和小学都是有的，有建居住小区的都建有幼儿园。如果是像3个多平方公里的大型社区的话，居住人口超过10万人，除了学校，还需要配套社区级或片区级医院，其他的餐饮、游泳等等就不用说了。

规划编制所能做的是把道理讲清楚，得到认可之后，剩下的实施就是政府和街道办的事情了。相关规划落实后可能觉得不错，然后进行控规的调整，假如你要改造这个厂房就必须将学校落实，把要求提出来就好了。

结语

正如李津逵所说：中国自先秦开始，随着生产力发展城市化率不断提升，在南宋达到了顶峰的22%，随后生产力停滞，人口增加，农业进入内卷化，城市化率一路下跌，在清中期跌到5%。近代以来中国对外开放，19世纪末中国城市化率止跌回升达到5.9%，当下的改革开放使中国不仅成为世界工厂，城市化率也跃过了50%，进入加速期的中间段，这是千年等一回的大机遇。未来百年里中国人生活在哪里、工作在哪里、通勤时间、生活的便利度等等，很大程度掌握在今天我们的手里。怀抱敬畏之心，从人的需求出发、从人的步行距离出发，努力将单纯的工业区转向多功能综合性的城市——“产城融合”是我们这个时代的使命。

“新”农村与“新”规划
New Countryside and New Rural Planning

编辑：王芬芳、黄丁芳
Editor: WANG Fenfang, HUANG Dingfang



(以姓氏笔画为序)

李郇 / 中山大学城市化研究院院长、中山大学地理科学与规划学院教授
LI Xun / President, Urbanization Institute, Sun Yat-Sen University,
Professor, School of Geography and Planning of Sun Yat-Sen University

张尚武 / 同济大学建筑与城市规划学院教授
ZHANG Shangwu / Professor, College of Architecture and Urban Planning, Tongji University

贺雪峰 / 华中科技大学中国乡村治理研究中心主任、教授
HE Xuefeng / Professor, Director of China Rural Governance Research Center,
University of Huazhong Science and Technology

引言

中国正经历着世界上最大规模的城镇化过程，这是现代化建设的历史任务。过去10年，我国城镇人口年均增长2096万人，城镇化率年均增长1.35个百分点，到2012年已经达到52.6%，这表明中国城乡结构发生了历史性变化——已经告别了以乡村型社会为主体的时代，转而进入以城市型社会为主体的新时代。

这个过程中城镇化对农村带来了巨大冲击。一方面，广大农民在短时间内变为城镇常住人口，但身份的转换并未给生活带来实质的改变，他们中的大多数依然徘徊在城市与农村之间，面临着“回不去农村、融不进城”的双重困境；另一方面，原本脆弱的乡土景观不断地被蚕食，很多乡村地区正在走向没落：人口大幅减少，生产和乡村发展无序，劳力短缺，生产、教育、公共福利等投入滞后，丢荒土地随处可见，人心涣散，基层组织薄弱，无政府主义现象日甚。

然而，未来一段时期内仍将有近一半的人生活在乡村，乡村社会依然是重要的社会经济空间。而且，“乡村性”的保护和传承的意义更在于对人类精神需求多样性的维护和生态环境的持续发展。农村地区曾是我们的根，如果没有了农村，我们的历史文化记忆里还剩下什么呢？这也正是今天我们需要反思中国的城镇化道路选择中，应如何对待乡村地区的重要原因。

1 城乡关系：基于乡村视角的审视

在《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》中提到：“四化同步，统筹城乡。推动信息化和工业化深度融合、工业化和城镇化良性互动、城镇化和农业现代化相互协调，促进城镇发展与产业支撑、就业转移和人口集聚相统一，促进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置，形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农、城乡关系。“相比过去，新型城镇化开始由偏重城市发展向注重城乡一体化发展转变，也就是说由原来的“重城轻乡”、“城乡分治”，转变为城乡一体化发展。

2013年7月，习近平在湖北省考察工作时进一步强调，“即使将来城镇化达到70%以上，还有四五亿人在农村。农村绝不能成为荒芜的农村、留守的农村、记忆中的故园。城镇化要发展，农业现代化和新农村建设也要发展，同步发展才能相得益彰，要推进城乡一体化发展。”“四化同步”和“城乡一体”这一总体发展思路为当前乡村地区的现代化进程指明了方向。

那么，站在乡村视角，从理论认识层面，如何认识新型城镇化战略下的新型城乡关系？如何认识新型城镇化战略对于乡村地区的意义？“城乡一体化”相对于过去提的“城乡统筹”思路是否有新的内涵？这些问题不仅影响到新农村如何与城镇化协调发展，也将影响到乡村地区的城乡规划体系转型的方向。

我们采访的专家针对这些问题发表了各自的见解。李郁老师和张尚武老师均认为乡村地区要努力打造自己

的动力机制，而农业经济的现代化是乡村地区走上振兴之路的重要支撑。贺雪峰老师则对城乡协调发展提出了审慎的观点。

|李郁|：现在的城乡统筹跟传统城乡统筹不同就在于，要将农村真正的发展起来，是要重新振兴农村经济，而且关键是要把农业经济做起来，不是做传统的农业经济，而是做现代的农业经济。所以四化特别讲到农业现代化。

新型城镇化中强调的的城乡关系跟以前是不同的。以前是强调城市要反哺农村，但是这么多年来收效甚微，是因为农村和城市的分工不同，只有城市建设好了才能够吸引农村的人充分就业，农村也就好了。城乡关系就是人地关系，城乡关系的实质就是人地关系的改善。乡村发展的不好是因为它的人均收入少，人均资本量太小，大量隐形失业在农村。城市的发展又将大量的年轻人吸引离开，导致农村的人地关系变成了老人、小孩与土地的关系，农村开始衰落。这时农村的人地关系又改变了，不再是人地人均紧张的关系，而是人均质量的关系。

如何去改善质量，是我们现在城乡统筹遇到的最大的一个问题。要从农村出来的打工仔回去农村，这是不可能的，城市化是不可逆的，现代化也是不可逆的。如何真正使农村经济发展复兴，如何将丢荒严重的农业真正发展起来，现在的城乡统筹跟传统的城乡统筹不同就在于，要将农村真正的发展起来，是要重新振兴经济，是要把农业经济做起来做好，不是做传统的农业经济，而是做现代的农业经济。所以四化特别讲到农业现代化。

在这种情况下，涉及到土地承包制下的土地流转等

这一系列的事情，这些事情跟城市好像没有太多关系。所以农村该做的事情是要重新去做制度，鼓励去做新型产业，这个是城乡统筹的核心。城市要为农村提供市场，让农村能够运作起来，然后能使一部分年轻人回到农村去创业，得到的收入跟在城市得到的差不多，这些就是现在做城乡统筹的核心内容。

我们讲“乡愁”不是指的要常常回家乡，而是指要心系家乡，对农村关怀，去帮助农村，真的觉得乡村是跟城市一样重要的居住的地方，这是从空间地位上来讲这个事情。不要片面的理解“乡愁”，不是不要忘本，而是觉得乡村是个美好的地方。

我们要理解现在城乡统筹的含义，是要将城市建设的更像城市，农村更像农村，保护农村的生产环境，保障农民基本的生活，这些才是城乡统筹的核心。我们讲的城乡统筹、城乡一体不是指乡跟城一样，或者将乡村跟城市连在一起，而是城市做城市的事情，乡村做乡村的事情，然后城乡之间能够有便捷的交通联系。比如现在做的绿道就是将城乡联系起来最基本的空间方式。

农业是城市化的根本，是现代化的根本，是最重要的推力。要让农民市民化，就是要让农民真正脱离土地。长期打工离土不离乡的模式是农业的短工现象，核心仍然在农村。农业现代化最重要的是农民能够脱离土地的生产来生活，如果保持传统的小农经济，或者说内卷化的经济，人就必须捆在土地上，即使人出来打工了，中途还是要回去，这就是短工现象。这个是温铁军曾经讲过的，我认为是关于农村研究讲的很深刻的话。

“四化”是很有道理的。信息化是用现代手段促进城乡的改变，我们现在在农村做信息化平台，主要服务于农业生产，作为将城乡联系起来的重要纽带。比如将农民的菜地和城市联系在一起，让城市居民认购，以包年的方式，提供比打工更高的收入，以此吸引一部分年轻人回到农村。农民有足够的收入，可以通过流转等将土地变成股份，不需要他自己来经营的时候就可以安心去到城市。土地就让给专业化经营，这也是土地流转产生现代化的一种类型。

|张尚武|：要重新认识乡村在城镇化中的地位，保护乡村地区的活力，尤其是经济的活力是新型城镇化的重要战略取向。

新型城镇化的提出，是我们已经意识到需要对过去的城镇化重新理解和认识。新型城镇化提出了以人为核心，同时我们也要理解城镇化是实现国家现代化的手段或途径，本身并不是目标。城镇化是不可逆转的，推进

城镇化的根本目的是现代化，促进经济高效发展，同时社会和谐，这两者是相互制约的。城乡关系本质就是社会和谐的问题。在城镇化战略中城乡关系是核心，所以要重新认识乡村在城镇化中的地位。城市和乡村是不对等的，城市是高效率、集约化经济，农村是非集约化的经济。从社会的角度，我们用推力和拉力解释城镇化过程，推力和拉力也是倾向于城市。社会和经济两个角度造成的结果都是农村的走向衰落，因此我认为新型城镇化最大的价值就是要让城乡转型过程变得和谐。

发展中国家高城镇化率出现的大量社会矛盾，例如贫民窟、非正规就业、中等收入陷阱等，本质就是社会矛盾，即城乡矛盾难以化解。之所以会出现这些现象，是因为过度城镇化超出了城市的承载力，无法满足越来越多人的需求，公共服务、住房、社会保障都跟不上。中国的城乡二元结构没有造成贫民窟问题，但出现的是农民工问题。国内与其他发展中国家的区别就在于进城的农民工没有权利在城市定居，游离在城乡之间，构成了中国特色的城乡问题和矛盾。

中国最大的挑战还是作为一个农业人口大国带来的挑战，实现现代化的焦点不仅在于城市要增加承载力，也要加快推进农村的现代化。

从这个角度，新型城镇化过程中要关注对农村地区的保护，目的是激发农村地区的活力，要建立起农村自我循环的体系。形成城乡的双向流动很重要，城乡需要互动的关系，并不是简单的以城辅乡、以工扶农。城市化的政策也要关注农业现代化，农村主要靠农业，一定要靠农业现代化提高农业产品的附加值，这些附加值必须回到农村而不是被城市剥夺。现在的许多资本下乡、企业下乡，农村收入也并未提高。因此需要在产业链重新搭建的过程中，将高附加值的收益返还给农民，提高农村居民收入。经济的活力是根本，经济没有活力，社会也就没有活力。

另外一个角度，现在所谓的城乡一体化和城乡统筹这两个概念，表面上比较是无意义的。我个人倾向于统筹，包括很多学者都认为不能简单的一体化。我个人认为城乡二元化是应该的，因为两者发展不对等，要缩小城乡之间发展的差距必须设计不对等的政策。过去的城乡二元化体制不适用于现在，但是这个体制在某种程度上创造了弹性，可以以体制优势对结构进行调整，引导合理化发展。要从二元结构入手，而不是一元化，要出台城乡共同发展的政策。因此目标是一体化，但过程必须是城乡差异化政策。城乡二元结构仍有其存在的意义，只是要做出一些结构性的调整。



|贺雪峰|：新型城镇化中四化如何同步还值得思考

我个人对新型城镇化要做什么不是太理解。原来是提城市化，现在提城镇化。国家政策提到四化同步，要协调发展。我对这个思路比较保留。城乡之间是互补的关系，而同步的意思是农民进城将三权让出，再不回来，进城要工业化，土地里农业要规模现代化，农民城市化，前期是工业化，信息化要贯穿全局，这也是城市化的一部分。然而夹心层是在城乡之间不断往返的，可进可退的。最终结果是，我们先把农民转移到城里，但现阶段还不能解决这部分农民的问题，形成大规模贫民窟，到最后可能演变成社会不稳定因素。

对于城和乡的关系，我认为不能简单的理解，限定于城乡一体化之后就会抹杀城乡关系所有的想象力。这就有点形而上学。其实城乡可以是互补的关系，可以是对立的关系，也可以是一体的关系，总之，城乡关系可能是多元化的。

我们提到“乡愁”，认为是村民进城了，没有宗教信仰，在城市中漂泊，老后不能归根，不知如何获得人生的价值。大家对从哪里来，到哪里去都很迷茫。这个比较文艺化，也确实会在将来面临这个问题。我现在觉得最重要的是，村民现在进城了，大量的人是无根的。我们提的“乡愁”忽略了这么一群人，他们从农村进了城市，他们不能安居乐业，最后还是要回去，这就不仅仅是落叶归根的问题，不仅仅是乡愁的问题，而是今后能否有一个体面的养老的住所。在农村有住房有“根”，就是即使在城市里面生活的不尽如人意的时候，还有一个最后的去处。这就是给农民提供了一个心理的归属感。

从这个意义上看，我认为走中国特色的城镇化道路要稳健，要可逆。城市和乡村分别为一极。城市作为我国现代化的发展极，是现代化的发动机，乡村作为稳定极，是现代化的蓄水池和稳定器。

2 乡村振兴：难点与重点

“三农”工作在中央工作路线中一直处于重要的战略地位。2005年，十六届五中全会对新农村建设提出了“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”20字方针，确定了我国新农村建设的目标，掀开了农村发展的新篇章。各地随后推出了各类“千村百镇示范工程”，将其作为推进社会主义新农村建设的重要抓手，重点强调村庄居民点环境整治、风貌整治、户型设

计等内容。2013年起，国家开始启动“美丽乡村”建设工程，进一步强调了乡村经济发展动力的打造、乡村本土文化风貌的传承、乡村山水自然生态资源的保护等。

近年来，在各地新农村建设中，农村基础设施和农村公共服务设施建设投入有所加大，农村面貌得到了改观，但与城市日新月异的变化相比，城乡各方面的差距仍然很大。然而，乡村地区是一个非常复杂的系统，生态伦理文化宗族都包括其中，还有地形地貌产业结构，各地的差异性也是巨大的，因此乡村地区的振兴面临的必然是一个全面的综合性问题。乡村地区如何找到可持续发展的振兴之路？面临的主要困难在于哪些方面？核心需求是什么？重点应投向哪些方面？这些都是值得深入思考的问题。

|李郇|：体制问题和主体认识问题是目前乡村地区发展面临的重要问题

农村的振兴不仅包括农业的振兴，还有农村社区的振兴，农村文化振兴也包括在社区振兴中，只有全面的复兴才能使农村成为美好的地方、值得回去的故乡。

乡村地区面临的一个很重要的问题是体制问题，其中，现在一直没有解决村里的基础设施谁来做。按照我们国家的土地制度、管理制度，村是为集体所有的，村里的所有事情是集体来负责的，国家不管这部分事情。但是集体没有钱来建设基础设施，即使发展比较好的城中村也没有钱来建设庞大的基础设施。在英国基础设施深入到了农村的每个角落。这笔欠账付了，农村的环境就会大大改善了。

第二个问题是未来谁是农村振兴的主体？是传统的农民还是有知识的青年，是本地原著居民还是外来人口。比如现在争议较大的“碧山计划”，就涉及到这个根本性问题。2011年，外来知识分子在碧山村买下古宅，发起了“碧山计划”，试图利用各自在文艺领域的资源，从文化改造的角度再造乡村。“碧山计划”中提出美好的乡村愿景：试图拓展出一种全新的徽州模式——集合土地开发、文化艺术产业、特色旅游、体验经济、环境和历史保护、建筑教学与实验、有机农业等多种功能于一体的新型的乡村建设模式。然后，有质疑者批评“碧山计划”的立足点背离了村民本身的意愿和生计，在这场乡建运动里，村民不是乡村的主体，只是城市精英知识分子下乡后的“审美物”。由此，后来的进展情况引发了大家对于“农村，是谁的农村？谁该决定村庄的发展走向？谁是乡建‘主体’”的大争论。当然，这个问题很复杂，不是规划能解决的问题，但是规划需要特别注意。

|张尚武|：如何促进社会、经济和生活方式的现代化是主要难题

我觉得影响乡村发展有三个难题。第一个是农村的社会治理模式问题。在过去一百多年里，中国传统乡村社会经历了许多动荡，从近代化的冲击、战争再到计划经济时期的集体经济模式以及改革开放以来倡导村民自治等反复的过程，传统乡村社会组织结构瓦解了，农村的社区组织十分松散。规划法中“尊重民意”在农村中的主体不明确，是个人还是集体，会有许多现实的矛盾。包括传统的思想等，都是制约农村发展的一大难题。这可能是根本的问题，整个社会组织运行依靠社会治理的架构，如果架构本身松散，就会造成运行矛盾。

第二个难点是农村经济如何现代化，即农业和非农业的关系问题。农业一直被定位为第一产业，农业经济一直落后。而农村经济可以跟农业经济完全分开，农村经济可以多元化，提高附加值是核心。同样的农产品到消费者的手中，随着消费观念的改变，农产品的附加值增加的空间也在不断增长。这部分附加值提升的环节必须在城乡之间完成，能够使农村经济有竞争力。

第三个难题是农村生活方式的现代化。随着经济的现代化、治理结构的现代化之后，农村的生活方式也必须现代化。城乡之间最大的差距就在与城乡的生活方式的差异，如公共服务、基础设施、环境等等。城市越集中服务水平就越高，但是农村天生就是分散的，如果相应的服务设施也分散是无法提高服务水平，只有规模越大服务效率才更高，要提高生活水平就必须解决这个问题。我们过去用集中的方法来试图解决这一问题，如撤并居民点、三集中，但是这些方法并不符合农村发展的

客观规律，必须要寻找很多路径和办法。例如教育的布局要考虑公共交通的布局，通过信息化的手段提高教学质量，利用流动教学点解决教师资源的配置等，都可以作为改善基本公共服务水平的手段。不能仅仅只靠空间选址和规模集中，要依靠部门协同、发展机遇等手段，我们现在强调要城镇化要跟信息化结合，农村地区借助信息化发展机遇来改善公共服务等都是值得研究的课题。

这些都是农村的基本问题，这些问题如果不能解决，农村就不能摆脱落后的困境。要不断的探索，农村地区的差异化较明显，处理发展问题不能一刀切，要结合实际。

关于当前大力推进的“美丽乡村”建设规划工作，受访专家也提出了中肯的意见。

|李郇|：解决了最基础的环卫问题村庄就会变得很美

农村的发展最重要的是“三生”，生产空间、生活空间和生态空间，要将这些重新构建起来。生活空间即居住，现在自来水基本上都能用上了，政府主要的工作就是排水和垃圾处理，污水排放和垃圾处理解决好了生活环境就会得到极大的改善，其实政府只要做很小的事情就行了。以前做村庄规划成果很厚，我认为其实只要改善给排水就行了，只需要一张排水图，投入一百万，村庄立马变得很漂亮。

|张尚武|：这是一个持续的过程，环境整治只是一个方面、一个阶段性的目标。

我认为美丽乡村不能做表面文章，环境整治问题也是关键。农村社区组织的松散暴露了一定的问题，导致



生活环境的恶化。这也跟生产生活方式的转变也有一定的关系。但是农村地区不是一直都需要做环境整治的规划，农村的传统发展模式也具有一定的优势，我们需要在美丽乡村的建设中将其逐步恢复，将其变为乡村的特色。例如传统的循环利用，农村地区做基础管网是没有效率的，要推行其循环化。所以美丽乡村不能做表面文章，要将其转变为有机的、循环的过程。对农村的历史文化保护也要加强。美丽乡村是一个过程，而不是独立的，要跟乡村的长远发展、新农村等联系起来。在某个阶段做环境整治，长远来看要形成循环系统，要形成农村地区良好的景观特色。这是一个持续的过程。

3 乡村规划：何去何从

在规划领域，无论从国家还是省的层面来看，都长期存在“重城市、轻乡镇”的现象。乡村地区规划编制的覆盖率不高、管理不严、质量与水平也不尽人意。另一方面，已经编制的大量乡村规划，实际的执行效果并不理想。从国家村庄规划相关法律法规来看，最初村庄规划的初衷主要是为了保护耕地和规范居民点建设，所以规划视角更多关注村庄个体。

伴随着当前城乡经济社会发展阶段的转型，这种单一目标的规划编制既缺乏对村庄个体的规划延伸和深入，又不能从村庄系统性规划来协调村庄与城镇的区域关系。以往的农村规划编制方法，仍然延续了城市规划的思路，注重目标导向和控制蓝图的实现。村庄规模很小，社会结构简单，发展具有极大的不确定性，极小的外因往往导致发展方式的完全改变，过于具体的蓝图和目标无法保证实现，反而降低了规划的严肃性。

|李郇|：最大的问题是以城市规划思维来规划和管理乡村地区

首先我要说，事实上几轮村庄规划还是有用的，某些程度上推动了农村的环境、基础设施等的改造。是不是最有效的，要再讨论，但是总比没有做任何事情要好得多。从这个角度来说，我也不反对做农村规划。我也做了很多年农村规划，最早做农村规划也不知道做什么，只是做下道路什么的，第二次的时候知道要做社区。让村民自己明白自己的财产是有用的，给他们做公共空间，比如体育小公园，做路灯，去申请专门的资金，教会他们做基础设施和公共空间的改善。现在更多的是做土地调整，通过政府能够协调好城乡关系。

但不可回避的是，现在法定的农村规划很多都是为了完成任务式的政治运动。乡村地区的规划、包括乡村规划实施许可管理都是城市规划的思维。在村庄自治的情况下，土地是集体所有的情况下，规划应管什么不管什么没有分清楚，村庄规划在规划体系里的地位、做什么事情是不明确的。土地分为国有土地和集体所有的，有规划的限制、要求，农民也有分房的要求，我们管什么、能不能管住，这些都没有明确。我们并没有研究农民的需求到底是什么。城市规划来折腾农村，动不动就弄成了单纯的大规模建设，反而成为破坏乡村地区的帮凶。

|张尚武|：规划体系本身就有很多难点有待解决。

村庄规划也有几个难点。第一个是我们现在重视乡村规划，但是我们做的都是城市规划，现在称城乡规划，整个体系是不兼容的。很多矛盾是我们没有引起足够的重视。例如城乡规划法中分了镇和乡这两个单元，本质上应该是没有差别，但是镇里面会有大量的村庄，现在的规划标准中土地分类城、乡是分开的，黄色的都代表居住用地，但是农村居民点用地和居住用地的土地权属不同。如果将农村居民点画成了城市居民用地的黄色，就意味着乡村用地通过改造变成了城市建设用地，但是很多镇会选择保留大多数的居民点。城镇体系中的镇村体系一定会涉及到村庄的内容，但是我们现在都不明确镇村体系如何引导村庄合理发展。认识到城乡要统筹，就在镇村体系规划中考虑到农村地区的公共服务、基础设施等等，农村居民点要集中就有村庄布点规划，然而村庄布点规划与村庄规划之间不兼容，村庄布点规划实际操作起来很困难。我们现在很多矛盾还没有解决，村庄规划、城镇体系、镇村体系规划都是法定规划，村庄规划的上位规划如何引导，镇村体系如果没有确定合理的发展方向就无法实际操作。

另外规划本身也有很多矛盾，目前还没有解决方案。还有就是村庄规划编制的问题，不能简单的靠规划来引导村庄的健康发展。村民是村庄规划实施的主体，跟城市规划的主体是政府不同，因此农村地区的规划应该是动态规划，要适应农民不同时期变化的需求。现在有些地区要求有驻镇、驻村的规划师，这就是从实际出发。农村规划的编制方式与城市规划不同，不是靠设计院编制。一方面我们要强调规划的示范性，寻求引导村庄合理发展的办法，通过这些办法制定管理性的规定，规范农村地区的建设行为、公共环境等，让村民能够参与到新农村发展的过程中。村庄规划不是简单的像城市规划一样编一轮，五年之后再评估调整的过程。

“新型城镇化”战略给乡村地区发展思路带来了重要的转变，也给现有的乡村规划编制和实施管理提出了新的要求。针对目前乡村规划存在的问题，今年十月，同济大学召开了第十一届城市规划学科发展论坛，其中设置了“乡村规划要不要做？怎么做？”的主题讨论，这也反映了业界对乡村地区规划的特别关注。那么，我们认为，关于乡村规划的反思首先要重新认识乡村规划的特点和定位。针对这一重要问题，各位专家发表了精彩的看法。

|李郇|：乡村规划本质上应该是一个社区规划，不是物质性的规划，也不是按照城市规划方法做的一件事情。

在新型城镇化及城乡一体化发展过程中，乡村地区将是居民居住和生活的重要社会空间，一个村就算破碎的再厉害，也是有传统存在的，传统是以宗族和血缘为核心的，这是村的根本的社会特征。

乡村规划应该是一个社区规划，不是物质性的规划，也不是按照城市规划方法做的一件事情。虽然在过程中的道路等物质建设时，需要用到物质性城市规划的基本原理、尺寸规定，但总体来看是一个社区规划，是以一个社区为主导来形成的规划。因为农村是一个典型的自治单位，我们做一个规划给他，他不愿意实施的话，规划就是白做的，不管用什么手法去做规划就是一个假规划，因为规划的委托主体不是他，规划的主体也不是他，这样的规划农村根本不会接受。所以我认为现在大规模做的乡村规划都是无用的，乡村要大规模做的是基础设施规划，要将供水、供电、排水等一直延续到农村，这是乡村规划要做的事情。

其他方面应该是社区为主体的规划，政府要支持就在财政上支持改造项目、提供改造资金，村民与规划师一起做改造空间环境的规划。我们平常做出来的乡村规划他们不要，不是因为他们没有需求，而是因为这不是他们真正想要的东西。在这个过程中，我们并没有解决农村社区的核心问题，核心问题是传统的社区的血缘家族关系被打破，被分割分散，乡协没有了。作为社区最重要的是重构新的社会关系，这是农村要去解决的核心问题，也就是说在生产问题解决完后要解决社会问题，这才是社区规划要做的本质。

比如现在农村的邻里关系比较淡漠、破碎，经常出现恶性事件。以前就不会，以前邻居之间可以互相调解家庭矛盾，有些社会问题就解决了，但现在农村只有老人、小孩和女人，没有年轻人，要如何重构社会关系呢？我们现在做的一个事情叫“美好环境共同缔造”，

利用空间改造让整个村都动员起来，用以奖代补的方式，村民做好了就去申报奖励资金，大家就有积极性了。这是农村要做的规划，规划师在农村规划里面完全要转变角色，不是要做一个物质性空间规划，而是要帮助农民来做规划，帮助他们重构社会关系，是社会生产关系的再现。

农村规划是值得探讨的事情，我们希望农村的新农村规划、美丽乡村规划等回归到社区规划，这才是根本的事情。在规划体系里面是如何做，是否在法定规划的体系里面，这些问题是可以再讨论。

|李郇|：对于规划师来说，在乡村规划中最重要的是对自我职责和角色转型的思考。

今后规划师必须角色转变，现在大量的问题不是建设问题而是社会问题。我们之前在一个村里面，很破旧，想把它复兴起来，如果用传统的政府来做的方式，效果并不好，我们采用了以奖代补的方法，找了村中有能力的人做牵头人。政府给予资金扶持，牵头人带动村民一起实施。

比如修一条路，画图的时候道路只是一条线，实际建设落线时可能涉及到各家各户的土地边界而不得不弯来弯去。那么牵头人就动员大家主动让出各家门口的部分土地，使道路选线尽量平直合理；同时，除了找一个工程队来修，还动员村民自己也出工跟工程队一起修路。最后路修好了，村民很有自豪感，因为从选线到施工建设都有村民的参与。道路修好后，各家各户把院子做好，这些都是给予了一些奖励的。在这个过程中规划师的任務就是不断的游说，告诉大家怎么做，一张规划图都没有，最后将农村环境整的很漂亮。

我们也在培养社区规划师，让他们自己来做，不过要控制违章的出现。然后我们把他们组织起来做农村合作社，做城市菜地等。我们还在做一个保护区内的村庄，20多年没动过房子，比较贫困比较难，我们



首先帮助组织成立了乡亲理事会、经济发展理事会，由他们和村委会共同主导，他们天天跟我们规划师谈，我们规划师再跟政府去谈。这才是真正的乡村规划，真正参与的村民们都很高兴。

我们所讲的中国的社区规划跟西方的社区规划还不一样。西方的社区规划是自下而上推动的，这个事情是自下而上和自上而下共同结合在一起的，是美丽厦门战略规划、政府行动计划下面的一个部分。原本是委托我们做一个规划，我们将其做成了这样一个结果。这是没有规划图的，完全参与式的规划，村民经由这些重构了社会关系、邻里关系，也发展了村里的产业。“美好乡村共同缔造”在厦门曾厝垵是一个城中村，还有另一个是农村社区，也是这样实施的。

社区规划是一个很难的事情，规划师不能将其作为生产任务来做，国外社区规划大都是学校在做，因为没有生产任务的压力，规划院自愿做的话，是用维持基本成本的方式在做。真正要起到城市反哺农村，规划师要起什么作用，就是这个作用，要转变思维观念。

案例

“院前社的新社区规划之路” ——以农民和农业生产为主体的乡村建设和乡村规划

院前社是厦门市海沧区的一个城边村，村前为S201省道，北临著名景点慈济宫。因医药博物馆建设，院前社部分土地被征用，农地资源减少。长期以来劳动力大量外流，村庄产业发展不景气。村庄建筑衰破，存在众多历史建筑被荒置甚至损坏，公共空间被占据，道路不畅，环境恶劣。但是院前社具有丰富的人文和生态资源，“生态美”已有，如何实现“百姓富”成为院前社的当务之急，因此，院前社成为厦门市“美好环境共同缔造”的试点村之一。

一、规划初期阶段

规划一开始主要关注于物质环境的改造，也就是房前屋后的公共空间整治和道路的疏通，这是最关乎村民日常生活的方面。主要遇到的问题是占用公共空间的建筑物的清理，如鸡圈、猪舍、旱厕等等。配合规划提出的改造要求，政府采用了“以奖代补”的新政策，奖励村居建设规划的亮点，极大的激发了村民的积极性。

· 村道拓宽与环境改善

与传统的拆除居民房屋拓宽村道不同，通过规划师的协调，院前社村民主动主让部分菜地、退让自己围墙红线、拆除鸡圈鸭圈等，腾出空地，让狭窄的道路变得宽敞舒适。此外，村民自发组织清扫房前屋后的垃圾，为道路两侧的花坛砌上鹅卵石，在荒地种上一畦畦菜苗，美化环境同时，将很多卫生死角变为舒适的休憩点。村道拓宽成为院前社美好环境共同缔造的撬动点，助推一系列村民活动的产生。村民在土地上“退让”了一步，却打开了人与人交流的窗口。

居民主动退让房屋围墙用于道路拓宽：



改造前：狭窄的道路通行不便



改造后：拓宽道路打通了微循环

村民自发清理房前屋后的环境：



改造前：房前屋后杂乱的角落



改造后：美丽整洁的道路环境

· 城市菜地与合作社制度建设

考虑到对于村民的生活改善不能仅仅停留在物质环境方面，还应丰富村内的产业类型，振兴村庄活力，因此，规划师进一步协助村民成立了一个“济生缘”合作社的组织。合作社整合土地资源，利用与海沧中心区、本岛良好的交通联系，开始了建设城市菜地的设想，为城市社区提供农场体验的场所，同时发展有机农业增加村民收入。“济生缘”合作社由村里15个充满干劲的年轻人成立，以土地、资金入股，通过腾挪土地与村内其他村民更换，最终拿出了25亩的土地作为试验启动区建设城市菜地。以前村民自种一亩地的年收益大概为2万元，现在的合作社模式，一亩地的年收益达到了8万元，周边的菜地租金也从原来的一亩500-800元，涨到了现在的一亩5000元。



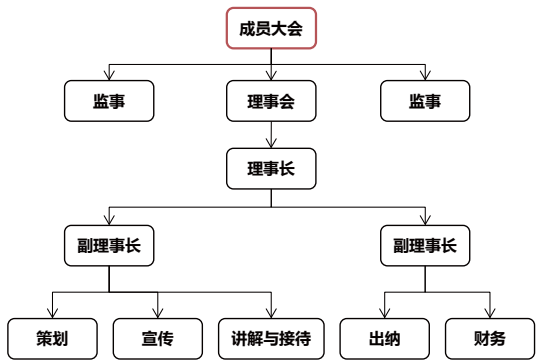
改造前：土地荒废，无人耕种



改造后：城市菜地整齐划一

城市菜地通过传统农业向体验农业的创意转型，盘活了村里的传统菜地；不仅成为村里的经济创收新增长点，也成为院前靓丽的风景线。院前社通过改善现有果园、农田环境，营造良好的生态环境，建设岛外的绿肺；同时与城市社区（包括海沧区海虹社区等）结对，开展城市农场体验活动，让城市居民参与其中，促进城乡之间的交流。

在城市菜地（一期20亩地）初见成效之后，他们准备将这种经营模式在全村推广，让全村的300亩传统菜地实现“转型”。为了规范化、专业化经营，合作社目前已完成了内部股份化、章程制定、工商登记注册等措施，成立完善的成员大会架构。成员大会下设理事会、监事等机构，明确成员分工，通过示范效应带动村民入股。



“济生缘”合作社成员大会架构图

二、规划深入推进阶段

城市菜地的试点成功成为规划过程中的重要转折点，村民对于规划参与的积极性大大提高。开始主要是规划师从可行性、经济效益、未来发展等方面给他们建议，到后来村民们自己的想法越来越多，逐渐形成了讨论的氛围，经常主动找规划师商量如何进一步促进村庄的全面发展。比如如何传承和发扬村里的面线传统工艺、如何将古厝进行保护性利用等等。

· 面线工艺传承

院前社是有着闽台渊源的古村落，具有深厚的历史文化背景。面线糊是闽南的传统美食，在这道美食中面线的质量至关重要；而面线工艺，也是村里传统文化中的瑰宝之一。村民们协商后让出一块空地，准备建设特色小吃广场，将来市民不仅能到这里吃到院前村民亲手制作的面线，还能体验面线的制作过程；比如村中的百年老店“世文”面线的老板，就会现场教学怎样做手工面线，古老的手艺和文化将以这样的形式得到保存和发扬。

· 古厝活化

村里有39座古厝，是院前悠久历史记忆的载体。目前村民已经对一个叫大夫第的古厝拟定了活化计划，大夫第位于二期城市菜地旁边，是进入村庄面对的第一间古厝，村民准备将其作为一个民俗博览馆，展览院前社的历史、农业生产的历史，与城市菜地相互呼应，兼具教育意义。其余的古厝他们也已经有初步的想法，打算在保护的基础上，逐步改造建设成为民宿客栈、咖啡馆、书吧等等。

小结：乡村规划最重要的是对振兴乡村的价值认知以及规划工作方式的转型

参与院前社规划的规划师们认为，美好环境建设是生态文明建设的重要内容，不仅是建立人与自然和谐关系的过程，也是建立人与人之间和谐关系的过程。同时美好环境共同缔造不仅是认识论，更是方法论的转变，是自下而上的过程，共同缔造意味着工作方式的转变：由你我的关系转变成我们的关系。政府、规划师、居民、产权者、企业都是共同缔造和美好环境建设过程中的主体，共同缔造是社区共同体构建的过程。

因此，在整个规划过程中，规划师特别注重村民的意愿与想法，努力调动其积极性，让村民参与美好家园的全程建设活动中，一起开会商讨发展方向和计划，并组织村民代表去其他地区的乡村取经，拓展视野。通过村民真正参与村庄规划建设中，强化了村民的家园意识，激活村庄的自我组织能力，最重要的是以此重构传统乡村社会中最为宝贵的社会关系——互帮互助，邻里守望。

（信息来源：中山大学城市化研究院）



手工面线是院前社传统产业



目前一些古厝出租给外来人口，损毁严重



规划师与村民共同商讨未来发展思路



规划师与村民现场讨论方案

[张尚武]：乡村规划应该是按需的规划

村庄规划是按需的规划，可以是长期需求也可以是短期需求。因此乡村规划一定是多样化的，不同地区要有不同的标准。有的地区应该编制建设规划，有的地区就该编制环境整治规划。真正意义上的综合规划对大部分乡村地区是不适用的，不具有实施性的。乡村规划的目标要明确，是为了激活农村地区的经济活力，让农村地区变得更有活力和吸引力。

我认为乡村规划一定是要编的。规划的意义在于市场失效，市场遇到解决不了的问题例如社会公平、交通、环境等问题才会有规划。现在乡村的问题无法通过城乡关系自动解决，需要公共干预。从这个角度来讲，是一定要有乡村规划的。关注乡村规划的同时，也必须反思规划改革和转型。以往我们的规划都是为了解决增长问题，而乡村地区面对的不是增长问题。现在我们需要回到规划的本源，去干预市场失效。规划不需要面面俱到，而是要去关注市场不能解决的问题，回到规划存在的意义上。研究乡村规划，对规划师来说也是一个学习反思的过程。

还有就是规划的作用方式，规划如何去干预。乡村与城市相比是一个自组织系统，它的运行、规划的实施都是靠村民，规划是外部干预。在这样的情况下，我们就要思考规划如何发挥作用，而不是靠规划师解决所有的问题。精英规划不是说不好，而是规划要和自组织系统结合起来。像西方的倡导型规划、公共参与等，一定要将外部的干预和自组织的系统结合在一起。其次是规划的内容，原来的规划都是描绘目标型的规划，但村民关注的是更新的过程。乡村规划一定不是目标导向的规划，而是过程引导、走向良性循环。

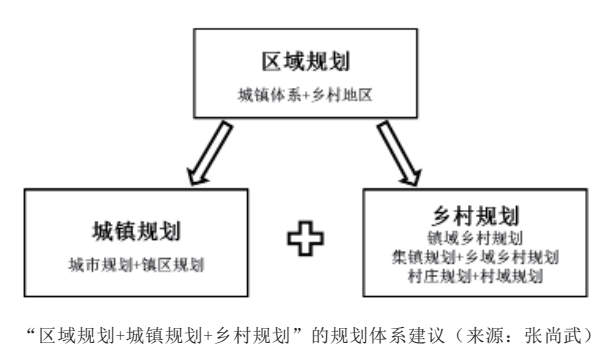
从规划的手段来看，我们如何让乡村恢复活力、实现可持续发展，不是空间问题、技术问题，很多是跟社会问题相关，是跟政策相关的。关注乡村发展更能让我们看清规划转型的内容，现行的规划适宜性内容要发生很大的转变。

现在我们谈乡村法定规划，乡村规划在某种意义上应该明确其一定的法律地位，但是内涵、意义和内容要认真界定。简单地说，编制的规划就是法定规划是有问题的，技术管理办法也是需要的，但是怎么编要在实践中不断地探索，不能靠规划师简单的认定是合理的。针对村民，就不能简单的编制技术管理规定。

之前同济学生参加挑战杯获得特等奖，作品就是为村民编制了一本“村民掌中宝”，一本小册子，指导

日常的规范，包括环境问题等等，很实用。乡村地区的规划管理不能仅仅只靠一个技术管理规定，而是让村民能够理解、行动起来的指引。有很多地方都在做这方面探索，但不是一个简单的成功经验，要让时间来检验。包括规划的全覆盖，有的地方不需要通过规划，只需要政策如经济的倾斜，盲目的推行规划全覆盖也是需要考虑的。

目前乡村规划范围和工作内容界定不清,工作层次和体系的关系还有待进一步明晰。我认为规划体系涵盖的类型是多样化的，也是根据需求来规划。有的乡村应该做一个乡域规划，从乡域经济的布局、风貌的角度来规划，不需要乡集镇的规划。有的只需要做乡集镇的规划就可以了。不能简单的叫做村庄规划，规划类型一定是多样化的，根据不同的需求来规划。



[贺雪峰]：乡村规划应有所为有所不为，应特别注意不同乡村地区的巨大差异。

关于村庄规划需要解决什么问题，我认为规划有两种完全不同的规划，一是珠三角地区这种人口流入地区的规划，它是发展城市带，而中西部地区是人口流出地，不能也不该形成城市带，只能成为城镇中的城市点，期间的乡村是逐步消亡、凋零的。投入生产的设备的使用效率是很低的。我支持中西部地区的农民保持退路，保持最低供给，支持其进城而保有退路。现在所有的乡村规划都是后现代的，而我们是现代的，既不是特别的繁荣，也不是马上消亡的，是一个慢慢凋零的过程。规划中应该注入这种观念。

农村经济的发展应该主要让市场自发运作。在八十年代，不管在哪个县城都可以看到政府强迫农民调整产业结果的记录，结果都是失败居多，成功的很少，所以这个产业的规划与调整，农民创业成功或失败不是看规划，而是看市场。规划要做的事情就是给农民创业、市场发育提供空间，但绝不能代替市场本身。市场是会自动到达饱和、均衡状态，规划干预很容易打破市场的平衡。

一言蔽之，就是在很多方面规划需要有所不为，留有余地。在农村发展应该有所为的地方就是规划的底线，提供基本公共设施。如道路、医疗等公共服务。举例来说，假设很多农民都进城了，村里的基础设施修不上，希望搬到路边去住，以借用路边的交通优势。那么能不能让农民自愿选择进城，愿意进城的就腾出宅基地，到城里享受便利的交通、完善的公共服务，愿意搬的先搬，不愿意搬的先不搬。腾出宅基地后村里既有地可以提供基础设施，村民又能聚集在一起，有意外也有人照看。不管搬出还是不搬出去都能享受到较好的生活。乡村规划应该是留有底线的，一旦过于高大上，就不是建设农村而是后现代了。

从结构来讲，全国不同地区的农村差异性比较大。比如，农村自己盖房子是按照习惯，而不是按照政策或者规划。结构比较团结的村庄，会尊重一定的规律，盖出来的房子都比较协调；在村庄竞争力很强的地区，例如华北的某些村庄，村庄共同的结构瓦解，相互都有竞争的时候，互相盖房会有比较，往往会造成各家各户的住宅不尽相同的局面。这是从村庄结构所反映的村庄自然面貌。第二种是经济发展。东部地区最大的特点就是真正的城乡一体化了，农民建造的住宅有了市值，会对自己的住房有财产的预期，在建造的时候会尽量建的很大，征地的时候就要按这个来补偿村民。而在中西部地区，村民的住房是生产生活附属设施，住房只要满足生活就够了。从这两个方面来看，村庄的区域差距非常明显。

只要是涉及到具体的乡村规划，我认为要有总体的把握，同时对具体的问题在时空条件下琢磨和定位，我觉得就可以了。我不同意说通过规划就能够改变中国农村。中国各地农村的情况都是不同的，在作为国土部门评估组的专家的时候，我就提出了先不谈代表性，要看所作所为能不能成功。规划到底是作为一个类型的代表，还是一个点，还是作为整个全局的普遍规划。纵使是负责全局的规划，要是落实到具体的方面，仍然是具有特殊性。针对规划具体怎么做，可以做宏观的把握。

乡村地区规划的编制最基本的办法是坐下来跟村民交流，在对话的过程中要仔细琢磨，不断地跟村民讨论，让村民理解，再就是在村里住一段时间。只有经过实践之后，才能形成深刻的认识。访谈的目的不同，得到的东西也不同。第一是访谈要跟村民有深入的交流和理解；第二是住进去去了解村庄；第三是在实践的过程中，出现的问题也能丰富对村庄的了解。

另一方面，乡村地区的规划管理也是规划实施的

重要问题。今年1月，住房城乡建设部印发了关于《乡村建设规划许可实施意见》的通知（实施意见指出，乡村建设规划许可要依据强化管理、高效便民、因地制宜的原则，要结合实际制订乡村建设规划许可实施细则，建立切实可行的管理机制，明确适宜的乡村建设规划许可内容和深度。关于乡村地区的规划管理，李郇老师提出了自己的看法。

|李郇|：乡村地区的规划管理如何有效推进需要深入研究

乡村规划和城市规划完全不一样。城市规划是可以控制的，我们有一套成熟的规范，但农村是不一样的。农村能不能大而统，乡村规划许可是许可什么东西，这些都要先研究清楚。我一直觉得，我在农村看了这么多，这些方面做的不好。乡村规划许可就是一个城市规划思路管理农村的典型案例。我也不能说它不对，但是它应该是什么样子的现在也没有确切的定论。首先为什么要管？能不能管住？乡村地区管理起来很困难。规划管理研究不多，应该要从产权、权属等角度看待这个问题。

我们在做美好环境共同缔造过程中，在规划实施管理方面，我们现在采取的方式是这样的，我们给个“天花板”，让村里自己定规则，定了规则后签约，再发许可，那么之后再违反签约的内容就是违法的。这种相比传统的政府自上而下的规划控制管理要有效得多。

结语

我国的乡村社会具有巨大的差异性和发展的不确定性，可以说，世界史上任何一个民族和国家均没有如此量大面广、人地矛盾突出、文明背景深厚、基础设施落后、管理体制复杂、城乡收入差距过大的社会形态。而目前我们对乡村及乡村规划的理论认知和思想储备远远落后于城市，简单的套用城市规划的思维和方法来处理乡村地区的规划，结果注定会是无功而返，甚至可能导致对乡村的破坏。

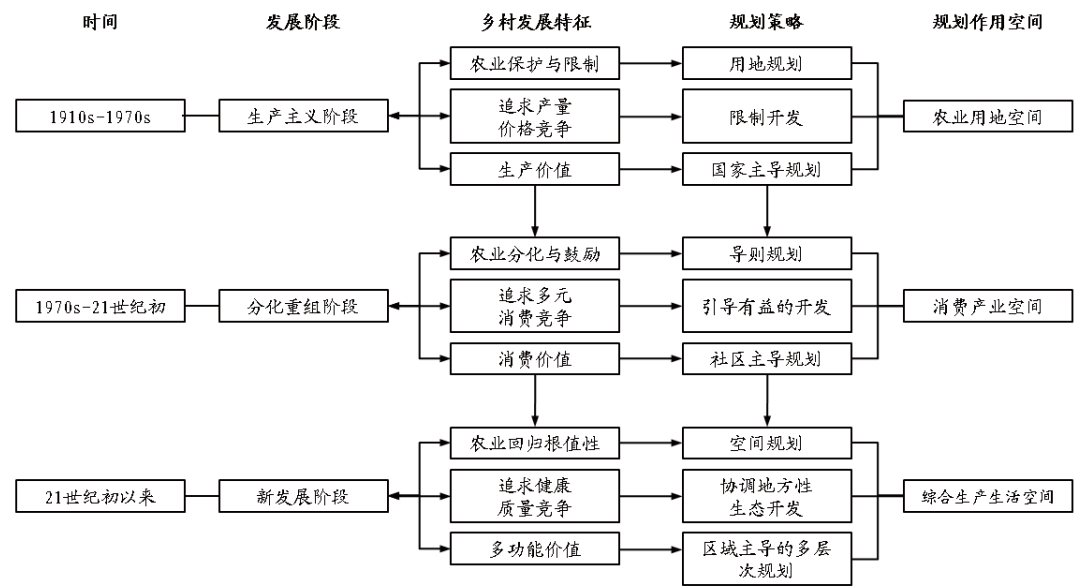
近几年各个地区开始不断的掀起乡村规划建设的热潮，乡村地区建设管理的法制化建设也对乡村规划提出了紧迫需求。但是在新的形势下，应该对运动式的规划下乡、乡村规划全覆盖等慎思而后行。我们现在乡村规划面对的最重要问题和需求不是技术规范 and 编制办法的创新，而是对乡村规划的目标动机、价值观导向和规划方法论等方面的重新审视和界定。当

前，乡村政策性的研究、社会问题的研究、环境问题的研究，以及乡村作为一个社会有机体怎么样运行的机制，很多问题尚未梳理清楚。我们做乡村规划到底是什么目的？乡村规划要为乡村地区带来什么？要管什么不该管什么？我们如何能使编制的乡村规划为村民所接受，成为乡村地区新的乡规民约，成为能帮助乡村地区高品质成长的“有用的规划”，这些都是需要社会各界人士共同深思的问题。

延伸阅读

英国乡村地区的发展历程及规划策略

1. 农业的多样化和逆城市化促进了乡村从“生产价值”到“消费价值”的转变
乡村旅游、休闲产业的迅速发展；
发展要求：良好的环境质量和独特的地方传统（包括耕种、历史、文化传统、建筑风貌等）。
2. 21世纪全球化趋势加速了乡村消费性价值提升为“多功能价值（文化、可持续）”
城乡功能的渗透和转移，城乡就业模式的同化（创意产业、小手工业、小型办公、房地产……）；
乡村区域化：是实现地区综合、可持续发展目标的重要组成部分。
3. 2004年英国“乡村策略”重新界定了乡村发展目标：
“经济和社会复兴”——支持英格兰地区的乡村企业，以实现更大范围内的资源优化；
“实现全体社会成员的公平”——应对乡村社会隔离问题，为乡村全体成员提供平等的服务和发展机会；
“增强乡村自我价值”——为当代和后代保护共同的自然生态环境。



英国乡村发展及规划变革的结构关系

来源：闫琳，英国乡村发展历程分析及启示，《北京规划建设》，2010（1）。

结束语：新型城镇化与城乡规划

New-type Urbanization and Urban & Rural Planning

撰稿：钱征寒
Author: QIAN Zhenghan

个人认为，就所涉及的空间范围而言，“新型城镇化”这个概念可以有广义和狭义两种解读。广义层面针对的是城乡全域空间，要旨在于建立新型城乡关系、促进城乡一体化发展，这个层面上，乡村本身的发展也是城镇化的重要组成部分。狭义层面则针对的是城镇本身，包括城镇的发展、建设和管理，里面又包括了转移人口市民化、土地利用效率、优化布局、生态文明、文化传承等关键词。

无论从哪个层面讲，面对新型城镇化的政策实施需求，作为重要工具的城乡规划还有很多欠缺和不足。

一是传统规划对于乡村空间治理的乏力。乡村是完全不同于城市的一种空间组织形态，经典的、科班的规划理论与方法遭遇农耕文明、宗族血缘、自治传统和民俗文化往往无用武之地。乡村空间治理的本质是什么，其与乡村社会的联结纽带在哪里，乡村规划的管理核心和实施手段又有哪些依托？规划师们虽然在一些类型比较特殊的村庄——例如以更新改造为主的城中村、以历史保护为主的传统村落——取得了一些成就，但对于数量更为庞大的普通村庄而言，我们还缺乏知识基础和技术准备。即便是根据城乡规划法的要求开展乡村规划建设许可，也依然存在着管理力量不足、规划依据欠缺的问题。

二是原有规划技术路线依旧偏重于物质形态，欠缺对城市发展规律的认知，欠缺对城市社会经济现象的

透视，欠缺对城市运营的理解，欠缺规划实施维度的考量。城市空间是社会经济活动发生的载体，也是这些活动作用的后果。城乡规划作为主要的空间政策，既要解决因为这些社会经济活动而显化的空间问题，又应当通过空间的建构与改造，控制和引导社会经济活动向所期望的目标和方向发展。新型城镇化及其背后全面深化改革的一些政策方向，都有显性或者隐性的空间投影，例如，以人为本、低碳生态意味着城市建设理念的变换，转移人口市民化所带来的城市公用设施需求的变化，城镇化投融资方式改革所带来的建设模式的变化，农村土地产权制度改革所带来的空间管理模式的变化，等等。因此，在新型城镇化语境下，一方面城乡规划原有偏重物质形态的一些价值观和理念要转变，另一方面还要在技术手段和方法上下工夫，为新型城镇化政策的实施提供更有价值、更具实践意义的工具。

城镇化快速发展带来的空间要素价值迅速提高，使得空间也成为部门利益博弈的对象，城乡规划面临很大的地位危机。三十年的积累掩抑着无数思想和实践交织的火花。在城镇化进入拐点、城乡发展转型的关键时期，城乡规划改革如果不迎流而上，发出自己的声音，凸显自己的效用，这一危机还会加剧。而在这改革的征途中，就是明“知”笃“行”的过程，“学之之博，未若知之之要；知之之要，未若行之之实”。



蕾奥2013年度获奖项目

2012年以来，以行动规划为核心理念的多个项目获国家级奖项4个，省级奖项8个，市级奖项12个，涉及规划立法、总规、控规、城市设计、城市研究、交通市政规划等多种项目类型。



项目名称：珠三角城际轨道站场TOD综合开发规划
所获奖项：2014年度全国优秀城乡规划设计奖二等奖
2013年度广东省优秀城乡规划设计二等奖

项目名称：东莞水乡特色发展经济区城乡总体规划（2013-2030）
所获奖项：2014年度全国优秀城乡规划设计奖二等奖
2013年度广东省优秀城乡规划设计一等奖

项目名称：《广东省城乡规划条例》立法研究
所获奖项：2014年度全国优秀城乡规划设计奖三等奖
2013年度广东省优秀城乡规划设计一等奖

项目名称：石家庄市近期建设规划（2011-2015）
所获奖项：2014年度全国优秀城乡规划设计奖三等奖

项目名称：都江堰聚源镇天府源概念规划及川西小镇安置点详细设计
所获奖项：2013年度广东省优秀城乡规划设计二等奖
深圳市第十五届优秀城市规划设计一等奖

项目名称：新疆特克斯县城市总体规划（2012-2030）
所获奖项：2013年度广东省优秀城乡规划设计三等奖
深圳市第十五届优秀城市规划设计二等奖

项目名称：佛山市南海狮山组团分区规划检讨
所获奖项：2013年度广东省优秀城乡规划设计三等奖
深圳市第十五届优秀城市规划设计三等奖

项目名称：东莞水乡特色发展经济区市政基础设施规划
所获奖项：2013年度广东省优秀城乡规划设计三等奖

项目名称：南京紫金（溧水）科技创业特别社区控制性详细规划及启动区城市设计
所获奖项：2013年度广东省优秀城乡规划设计表扬奖
深圳市第十五届优秀城市规划设计二等奖

项目名称：深圳市龙岗区天安岗头更新单元规划
所获奖项：深圳市第十五届优秀城市规划设计二等奖

项目名称：安吉天荒坪风情旅居小镇规划设计
所获奖项：深圳市第十五届优秀城市规划设计二等奖

项目名称：浙江玉环新城城市设计
所获奖项：深圳市第十五届优秀城市规划设计二等奖

项目名称：合肥市城市空间发展战略及环巢湖地区生态保护修复与旅游发展规划
所获奖项：深圳市第十五届优秀城市规划设计三等奖

项目名称：连云新城规划优化研究及商务中心区城市设计
所获奖项：深圳市第十五届优秀城市规划设计三等奖

项目名称：南京江宁胜太路以北地区城市设计
所获奖项：深圳市第十五届优秀城市规划设计三等奖

项目名称：铜陵市城乡一体化规划（2012-2030）
所获奖项：深圳市第十五届优秀城市规划设计三等奖

