

城乡统筹规划从认识中国国情开始

——论中国特色城镇化道路

URBAN-RURAL INTEGRATION PLANNING SHOULD BEGIN WITH UNDERSTANDING CHINESE SITUATION: A DISCUSSION ABOUT URBANIZATION WITH CHINESE CHARACTERISTICS

汪光焘

WANG Guangtao

【摘要】城乡统筹是党中央和国务院在新的发展背景下，作出的重大战略决策。城乡规划的性质和特点决定了引领城乡统筹是城乡统筹规划不可推卸的历史责任，对其能否进行科学编制和有效实施直接决定了城乡统筹工作的成效。本文认为，科学开展城乡统筹规划首先应当从中国国情认识其内涵，需要正确理解城乡统筹的战略意义，需要全面掌握城乡统筹的工作特点，需要切实明确城乡统筹规划的历史责任。

【关键词】城乡统筹；城乡统筹规划；中国特色；城镇化

ABSTRACT: Urban-rural integration is a significant strategic decision made by the Party Central Committee and the State Council in light of the new development background. Due to urban-rural integration planning's nature and characteristics, it should undertake the due obligations to lead the urban-rural integration countrywide. The effect of the urban-rural integration directly depends on the planning's scientific drawing up and effective implementing. This paper argues that a scientific urban-rural integration planning should begin with understanding Chinese situation, and it is necessary to correctly understand the strategic significance of urban-rural integration, comprehensively master its working features and be fully aware of the urban-rural integration planning's historical responsibility.

KEYWORD: urban-rural integration; urban-rural integration planning; Chinese characteristics; urbanization

城市化或城镇化水平是社会发展阶段的一个数量化表述，本质上讲是应为实现城乡共同富裕，是社会发展的根本目标。城乡统筹是党中央和国务院在我国社会经济进入新发展阶段，面临

新的机遇和挑战背景下，借鉴国内外历史经验，为致力于突破城乡二元结构、破解“三农”难题、实现全面建设小康社会所作出的重大战略决策。

在城乡统筹的实现过程中，城乡统筹规划必将发挥规划的“龙头”作用，担负起引领城乡一体化发展的重担。这既是城乡统筹的历史使命所要求，也是城乡规划的属性所决定，更是2008年开始实施的《城乡规划法》所赋予的不可推卸的责任——《城乡规划法》第一条就开宗明义提出了“协调城乡空间布局，改善人居环境，促进城乡经济社会全面协调可持续发展”是城乡规划的任务所在。

编制立足发展现状、着眼长远未来、追求统筹协调的城乡统筹规划是城乡规划行业不可推卸的历史责任，如何充分发挥城乡规划的统领作用，需要理解城乡统筹的战略意义，需要掌握城乡统筹的工作特点，需要明确城乡统筹规划的历史责任。

1 要正确理解城乡统筹发展的战略意义

1.1 从城乡关系看，我国已经进入到必须实施城市反哺农村、工业反哺农业的关键时期

长期以来，我国始终实施农村支撑城市、农业支持工业的发展思路。新中国成立后，随着重工业优先发展战略的确定，采用计划经济体制和统购统销经济制度，配合人民公社制度、户籍管理制度等限制人员城乡流动的系列辅助政策，通过工农产品“价格剪刀差”方式，抽取农业剩余迅速建立了新中国现代工业。改革开放后，除了短暂时间外，随着经济建设投资向城市的过度倾斜，以及社会主义市场经济建立后，城乡二元制度下的“土地剪刀差”和“工资剪刀差”^①的出现，城市发展仍从农村获取大量支持。虽然这些

【文章编号】1002-1329
(2012)01-0009-04

【中图分类号】TU984

【文献标识码】A

【作者简介】

汪光焘，男，第十一届全国人大常委会、第十一届全国人大环境与资源保护委员会主任委员。

【修改日期】2011-12-31

年农村发展取得一定成绩，但是到2000年左右，三农问题已经相当严峻，城乡间的居民收入、公共服务、社会保障形成了巨大差距，如城乡居民家庭人均收入差距，已经从1978年的2.57：1扩大到2002年的3.11：1，城乡恩格尔系数比值，已经从1978年的1.177：1扩大到2002年的1.225：1^②，这种局面如果不尽快得到扭转，必将使我国社会经济产生一系列的严重后果。

1.2 从现实情境看，我国可持续发展所面临的多重危机和内外困境需要依靠城乡统筹发展予以破解

某种程度上，我国很长一段时间以来的持续高速发展是以资源超前消费、环境污染破坏、能源过度消耗、文化丢失为代价。土地方面，粗放用地模式已经严重威胁到我国18亿亩耕地红线；能源方面，我国原油、原煤、铁矿石等主要能源消耗占世界消耗总量的比例远远高于GDP的贡献量；水资源方面，我国600多座城市中有2/3供水不足，其中1/6的城市严重缺水，全国近一半城镇饮用水源地水质不符合标准；环境方面，区域性环境事故频发，污染开始从城市向农村全面蔓延；文化传统方面，对文化遗产的破坏时有发生，传统文化保护传承举步维艰。此外，我国的外向型经济受到全球性经济危机和国外贸易保护的双重制约，单一出口导向的经济模式面临严峻挑战。必须全面实施城乡一体化发展，才能发挥农村在保障国家和城市资源安全、环境安全、能源安全、粮食安全方面的作用，挖掘其在促进经济增长、传承历史文化、建设和谐社会方面的巨大潜力，实现社会经济持续健康发展。

1.3 从发展阶段看，我国社会经济已经进入具备实施城乡一体化协调发展条件的时期

正如胡锦涛总书记在党的十六届四中全会上指出的两个“趋势”判断，大部分国家均是在工业化、城市化发展到一定阶段，且具备了相当的国家支撑财力后，方才适时启动缩小城乡差距。从产业发展和城市化进程看，中国工业化和城市化均已进入中期阶段：2000年，第一产业增加值占GDP的比重下降到15.1%，第一产业劳动力占全国劳动力的比重下降到50.0%，中国城市化水平达到36.22%；到2003年，第一产业增加值仅占GDP的12.8%，全国劳动力中从事第一产业的仅占49.1%，城市化水平达到40.53%；而到2009年，第一产业增加值仅占GDP的10.6%，全国劳动力中从事第一产业的仅占38.1%，城市化水平达到46.59%。按照相关国家经验，我国已经进入了具备实行“城市支持农村，工业反哺农

业”政策的发展阶段。从国家财力看，我国财政收入从1993年开始进入持续高速增长期，到2009年，全国GDP达到33.5万亿元，国家财政收入6.8万亿元，人均GDP达到25575元（折合3900美元左右），已经具备全面实施城乡一体化的雄厚国力。

1.4 从目标实现看，城乡统筹是全面建设小康社会的根本要求，是构建和谐社会的坚实支撑，是实现科学发展的重要保证

2002年党的十六大报告明确提出城乡统筹概念，2003年党的十六届三中全会《决定》将统筹城乡发展上升为国家战略，2004年党的十六届四中全会《决定》提出了要推动建立“五个统筹”的有效机制，2007年党的十七大报告把统筹兼顾上升为科学发展观的根本方法，中央领导先后在一系列会议和讲话中就城乡社会一体化发展和城乡统筹发表过多次重要论述。回顾这一概念的提出和认识深化的过程，我们可以清晰地看到城乡统筹在党中央、国务院确立的我国长远发展思路中具有重要地位，对其内涵、作用和意义的认知是随着改革深化而日益清晰，其既是构成国家发展目标的组成部分，也是实现国家发展目标的有效路径，更是立足当前、着眼未来的战略选择。

2 要全面掌握城乡统筹的工作特点

2.1 城乡统筹是一项系统性工作，其实现方式是通过多领域的公共政策综合作用，引导各种社会经济要素在城乡间优化重组，最终实现城乡和谐发展

城乡统筹发展是一场涉及思想观念转变、资源配置整合、生产力布局优化、人口大量转移、利益关系调整、管理体制变革、领导方式创新等方面的深刻变革（李迅，2010）。其问题的复杂性和涉及的广泛性决定工作的综合性，必须要通过系统性措施探索解决，必须通过多领域、多部门的公共政策综合作用，共同引导社会经济要素在城乡之间自由流动和合理配置，进而实现城乡一体协调发展。事实也的确如此，我国从2003年城乡统筹实践启动以来，城乡统筹工作在社会经济的各个领域全面展开，几乎所有的政府部门均动员起来，制定和实施了一系列的政策措施，如农业税费的取消、农村基本养老保险制度的建立等，从实施成效看大部分取得了良好的效果。未来，城乡统筹公共政策仍需要重点加强以下几个领域：城乡资源的高效综合利用、城乡间生产要素的自由流动、城乡间的公共服务均等化、农村经济扶持和农业现代化提升、农村人才素质提高

和农村劳动力转移等。

2.2 城乡统筹是一项动态性工作，其实现过程具有时间上的阶段特征和空间上的层次特征，不同时期、不同空间范围的工作重点存在明显差异

作为长期积累而成的并关系到13亿人尤其是9亿农民的庞大工程而言，很难一蹴而就、短时间迅速完成，需要循序渐进地分阶段、分步骤加以解决。就全国而言，城乡统筹不仅与国家总体发展目标的实施过程相互关联，也与各个阶段的社会经济主要矛盾和国内外形势密切相关。现阶段城乡统筹需要重点关注民生问题、资源环境问题、社会公平问题，其中核心是公共服务均等化问题。具体到规划领域，现阶段对大部分地区而言核心任务将突出表现为“保护城乡地域生态、保障城乡聚落安全、保全城乡居民利益”的“三保”、“集中城镇、集聚人口、集群企业”的“三集”、“交通运输圈，基础设施、公共服务、社会管理的服务圈，城乡居民户外运动的休闲圈”的“三圈”规划的实现(李兵弟，2010)。另外，城乡统筹发展具有明显的空间层次差异，城乡统筹在全国空间范围、区域空间范围、省域空间范围、市县域空间范围的任务和重点不尽相同，需要注意的是不同空间层次的工作重点会随着地域差异而有所不同，也必然随着时间推移会发生变化和转移。这就需要我们时刻关注、分析不同阶段的工作特点，及时调整不同时期、不同层次空间范围内的城乡统筹的工作重点。

2.3 城乡统筹是一项探索性工作，其实现关键是立足全面科学的城乡差异和地区差别分析，因地制宜、因时而异制定适宜性政策引导

从国外城乡一体化发展历程看，城乡统筹没有普适性模式，需要立足各国国情和发展阶段选择不同的实现路径。对我国这样一个地域范围辽阔、人口数量巨大、发展严重不均衡的国度而言，城乡统筹工作更需要加大探索和创新力度，其成功的关键就在于科学全面地分析城乡差异和地区差异及其内在原因。我国城乡差异主要体现在发展基础差异(家庭收入、社会保障、公共服务等)、社会模式差异、生活习俗方式差异等；需要注意的是与城乡差异相伴生的是地区差异，后者主要表现为发展阶段差异、资源禀赋差异、区位条件差异等，如东部发达的部分地区已经进入城镇化后期阶段，阻止城镇地区无序扩张是当前的突出问题，而西部个别地区还处于城镇化起步阶段，城镇发展的培育是未来很长一段时间的主要任务。只有将城乡差异和地区差异结合起来

共同分析研究，才能避免被假象所蒙蔽，否则难以正确理解诸如海南城乡收入差距较小、东北地区城镇化水平较高的特殊现象，自然也就无法制定出具备适宜性、针对性、时效性的政策引导。

3 要切实明确城乡统筹规划的历史责任

3.1 编制好城乡统筹规划，切实转变思维方式是前提

转变思维方式是编制好城乡统筹规划的首要前提。一方面，长期的教育、生活和工作经历已经在规划从业人员脑海中留下了“城市中心论”的思维定势。现在活跃在工作一线的广大城市规划从业人员在大学期间接受的都是以城市为核心的现代城市规划教育，长久形成的城乡分离、以城市为中心的思维习惯根深蒂固，而从业以后受到整个社会对城乡关系认知和工作经历的影响，观察视角、分析思路、工作习惯、判断标准均打下了深深的“城市中心论、城市优越论”的烙印。另一方面，我们要清晰地看到新时期城乡统筹是源于“三农”问题、从农村视角而提出，是以构建和谐城乡一体化为目标，这一背景就决定了以往重城市轻乡村、从城市看农村的传统规划思维方式必然难以满足城乡统筹发展的要求，难以支撑城乡统筹规划的编制，需要尽快加以转变。

3.2 编制好城乡统筹规划，深入调查农村社会是关键

从现代城市规划奠基人之一格迪斯提出规划的基本工作方法开始，社会调查始终是城市规划的重要工作内容和基础，其重要性随着20世纪60年代西方社会思潮对城市规划的影响而愈发重要。十分遗憾的是，由于现代规划以城市发展建设为中心，农村社会调查随着规划重心的偏移已经逐渐被规划行业所淡忘，规划从业人员对农村的认知远不及对城市的认知深入。更为关键的是，20世纪70年代之后城市出生的规划从业者基本没有农村生活经历，即使是年长一些的、出生在农村的规划从业人员对农村的认识也日渐模糊，而农村社会相对城市而言有其自然独特性，以城市模式规划农村难免水土不服，这也是很多农村规划缺乏可操作性的根源所在，显然不利于城乡统筹规划工作的开展。此外，中国历史上长期是农业社会国家，正如费孝通先生指出的，农村中蕴含着中国社会经济变迁的一切基因，深入了解农村不仅有利于把握农村特征，也有利于全面正确地了解中国社会的特征和城乡关系。未来对农村社会的调查除了规划通常所关注的社会经济条件和问题外，要重点加强对农民意愿、

社会模式、传统文化的了解和关注,提高规划的针对性和可操作性。

3.3 编制好城乡统筹规划,规划理论制度研究是基础

从现代城市规划发展历程看,虽然在各个阶段始终存在追求城乡一体和谐发展的美好愿景和理想模式,但是这些理论均是以解决城市问题作为出发点,规划理论发展中以城市为中心的主流发展态势始终没有改变。虽然,近几十年,随着生态环境等问题的凸显,城市规划界开始反思传统规划理论,但是尚未形成完善的城乡一体规划理论体系。作为世界上人口最多、城乡关系复杂的国家,我国需要结合城乡统筹实践和中国传统规划理论,探索新时期城乡一体化规划的基础理论,这既是我国城乡统筹发展的现实需求,也将成为中国对世界规划理论的贡献。规划理论探索,要重视以下几个方面:重视对规划学科基础理论的补充、重视与中国传统规划理论的结合、重视与城镇化理论完善的互动、重视与城乡统筹其他学科理论的联系。此外,还应加强对规划制度体系的研究,加强对城乡规划法定地位、规划程序、配套政策、实施保障等系列问题的研究,为今后城乡规划体系的调整和完善作好铺垫。

3.4 编制好城乡统筹规划,规划技术创新是重点

作为应用型学科,通过技术手段创新让学科理论更好地服务社会经济是城乡规划的现实价值所在。寻找运用现代科技创新、契合中国现实国情、满足地域差异现实、涵盖不同发展阶段、传承中国传统规划理念、符合规划发展趋势的规划方法技术是编制好城乡统筹规划的重点。规划方法技术创新,不仅要加强规划编制阶段的前期研究和规划编制的技术支撑,还应当关注规划实施管理和后期评估的技术保证;不仅要重视规划核心技术的发展,还应当关注规划支撑技术的创新;不仅应加强学科交叉引入技术方法,还应当立足规划自身寻求技术变革,例如将生态、低碳、交通等专项规划的新技术方法引入进来。

4 结语

城乡统筹是我国在实施长期“城市偏向”发展政策之后,在新的发展背景和形势下作出的战略选择,是关系到我国全面建设小康社会、构建和谐社会、实现社会经济可持续发展的重要举措。城乡统筹的实现需要综合措施的共同作用,是一个动态发展、不断创新和探索的过程。在这一过程中,城乡统筹规划将担负统领发展的重大

使命,这就需要加快思维方式转变、深入开展农村社会调查、积极创新规划理论方法和技术。

注释(Notes)

- ① 关于工资剪刀差,陆学艺在《当前农村形势和社会主义新农村建设》中进行解释和估算:农民工进城打工,因为农民工的户籍是农业户口,所以与有城市户籍职工的待遇不同,干同样的工作,但“同工不能同酬,同工不能同时,同工不能同权”;仅以工资一项比较,据有关部门调查统计,2004年,农民工的月工资要比城镇职工低500~800元。当年农民工1.2亿人,以相差600元/人·月计,这个工资剪刀差一年就有8640亿元(原文数据为8400亿元,可能为笔误)留在用工的城镇了。
- ② 数据来源《中国统计年鉴》。虽然农村和城镇的恩格尔系数从改革开放后均持续下降,但是城镇下降速度要明显快于农村,1978年农村和城镇的恩格尔系数分别为67.7%和57.5%,到2002年数据分别为46.2%和37.7%,其比值也从1978年的1.177:1扩大到2002年的1.225:1。

参考文献(References)

- 1 孙津.城乡统筹:城乡协调发展的政策机制[J].中国发展,2004(2):10-12.
- 2 李兵弟.关于城乡统筹发展方面的认识与思考[J].城市规划,2004(8):9-19.
- 3 汪光焘.认真研究社会主义新农村建设问题[J].城市规划学刊,2005(4):1-3.
- 4 赵英丽.城乡统筹规划的理论基础与内容分析[J].城市规划学刊,2006(1):32-38.
- 5 陆学艺.当前农村形势和社会主义新农村建设[J].江西社会科学,2006(4):7-21.
- 6 汪光焘.中国城市规划理念:继承·发展·创新[M].北京:中国建筑工业出版社,2008.
- 7 韩俊.中国城乡关系演变60年:回顾与展望[J].改革,2009(11):5-14.
- 8 祝华军.对我国城市化健康发展的理论思考[J].科学发展,2010(1):35-46.
- 9 李迅.以城乡规划引领城乡统筹发展[J].上海城市管理,2010(3):2-3.
- 10 李兵弟.城乡统筹规划:制度构建与政策思考[J].城市规划,2010(12):24-32.
- 11 周天勇,张弥.城乡二元结构下中国城市化发展道路的选择[J].财经问题研究,2011(3):3-8.