新型城镇化视角下的县域发展与规划

County Territory & Development under the New Urbanization Perspective

会议论文集

Symposium Proceedings

2014年国外城市规划学术委员会及《国际城市规划》杂志编委会年会
暨南京大学–东巴黎大学第四次中法城市·区域·规划论坛

2014 Annual Conference of the Academic Committee of Foreign Studies in Urban Planning (ACoFSUP) & the Editorial Board of Journal of Urban Planning International (UPI)
Nanjing University-University Paris-Est the Fourth Sino-French Urban, Regional and Planning Symposium

中国城市规划学会国外城市规划学术委员会

主任委员：李晓江

副主任委员：沈　磊　周　岚　俞滨洋　赵　民　谭纵波

名誉主任委员：马良伟　马武定　王凤武　王兴中　陈广庭　秦凤霞

委员：

马　航　王兴平　王　郁　王　德　白志刚　任国岩　朱子瑜　祁素萍　阳作军

冷　红　刘　健　刘　欣　江　北　朱　力　张　兵　张广汉　张天新　张国武

张建强　张　播　张险峰　张　松　张　明　李京生　李东泉　李贵才　李和平

杨宇振　陈晓键　周江评　周国艳　孟晓晨　赵云伟　周　珂　金广君　洪亮平

胡忆东　胡天新　胡以志　夏海山　袁　媛　郭湘闽　章建明

《国际城市规划》杂志编委会

主　编：王静霞

副主编：王　凯　秦凤霞

编委会委员（按姓氏笔画排列）：

于　立　王　德　王红扬　尹　稚　吕　斌　朱子瑜　朱文一　刘　健　孙　晖

孙施文　李和平　李京生　吴志强　吴唯佳　吴缚龙　沈　青　张　兵　张　勤

张京祥　张庭伟　周　俭　郑德高　孟晓晨　赵　民　赵万民　柏兰芝　贺灿飞

夏　青　顾朝林　柴彦威　徐　江　唐子来　崔功豪　韩笋生　谭纵波　薛德升

论文集编辑出版：《国际城市规划》编辑部

责任编辑：王　枫　孙志涛

目次

县域产业发展与城乡区域协作

1 苏南地区小城镇产业发展与区域空间结构互动关系的规划启示研究 / 邓元媛 任亚东 常江

9 电子商务推动下的县域就地城镇化与乡村再开发 / 许婵 文天祚

23 资源型地区县—镇—村组织模式研究 / 苟倩莹

39 京津冀区域产业协作中县域经济的作用探讨——基于新型城镇化背景 / 王鑫

47 南京市新生代农民工留城意愿影响因素研究 / 陈轶

57 基于城乡互动的县域产业发展策略初探——以张家口涿鹿县为例 / 张丽红 潘宜

69 大都市郊野区乡村产业发展路径及策略研究——以南京市高淳区为例 / 冯淼 赵立元

77 后危机时代中国沿海发达县市区的发展演进探析——以江阴、昆山、义乌、晋江、南海、顺德为例 / 包卿 许瑞刚

城乡协调发展与治理模式创新

87 城镇化、城乡规划及其范式——既有新理论、中国实践和讨论 / 张贝贝 周江评

102 承接与均衡，基于县城视角的新型城镇化探索——以宜良县城总体规划为例 / 简海云 果桂梅 何凌

118 新疆绿洲型乡镇特色化发展模式研究 / 王君 白惠艳 王艳霞

126 政府治理体系调整导向下的城市空间战略研究——以浙北桐乡市为例 / 陆枭麟 皇甫玥

137 中国现行土地制度下的风景园林 / 杨希

145 中国城市形态对雾霾的影响及演化规律研究——基于地级市PM10年均浓度的分析 / 张纯 张世秋

159 广州市城乡空间增长管理研究 / 孙婷 刘琦

167 人口输出地城乡统筹规划与发展探究——基于六安市人口流动现状的实证分析 / 郑爽 任绍斌

173 明清时期广东海陆丰地区县域城镇体系演变特征 / 王韬 林琳

183 存量型控制性详细规划探讨——以浐灞生态区A片区控规为例 / 张波 于姗姗 廉政

198 国家新型城镇化战略角度下的行政区划调整研究——以安徽省蚌埠市为例 / 郭宇 朱利欧

218 城市弹性能力干扰源研究 / 陈娜 叶强

227 中国特色的乡村城镇化之路 / 曹璐 陈锋 魏来

240 特大城市城乡结合部人群的城镇化迁居意愿研究——基于武汉市21个街镇的调研 / 朱碧瑶 罗震东 胡嘉佩

254 基于家庭的多视角乡村人口迁居意愿特征研究——基于武汉65个街镇的城镇化调研 / 夏璐 罗震东 姚梓阳

267 县（市）级“三规合一”政策网络的比较研究 / 李东泉 沈洁莹

278 兼容二元：中国县镇乡发展的基本判断与路径选择初探 / 杨宇振

290 四川省平原、丘陵、盆周山区、少数民族地区县发展特征与城乡统筹发展策略研究
／ 卢姗 张国彪
299 基于生命周期的城镇化决策差异研究——基于海门市若干村镇调查 ／ 陈艳 张立

城市文化传承与乡村风貌建设

312 离土不离乡——农村社区的跨地域再组织 ／ 周珂
326 基于农村社区理念的大城市外围村庄建设实践研究——以天津市蓟县村庄建设规划为例
／ 王君 王艳霞 白惠艳
334 景区依托型村落功能及空间更新路径——以深圳市较场尾村为例 ／ 孙瑶 马航 乔迅翔
343 乡村历史地段保护规划：立足县域的实践——萧山的启示 ／ 韦飚

城乡基础设施与服务体系建构

352 英国城乡规划中保护区评估与管理方法 ／ 张松 陈鹏
361 高速公路出入口附近小城镇人口规模预测研究——以济南商河县贾庄镇为例
／ 解瑶 张军民 单建树 王林申 唐惠娟
371 道路客运经营权视角下县域城乡公交一体化模式探究 ／ 杨家文 周华庆 林雄斌 曹连红
383 大都市郊区（县）轨道站点地区规划设计思路探讨——以济南市轨道R1线重点开发片区投标为例
／ 赵虎 赵继龙 高晓明 何晓伟
393 城市近郊区教育设施配置均等化评价及优化研究——以呼和浩特市赛罕区为例 ／ 程超
403 对中国城市新一轮住房保障政策的研究：以重庆和南京为例 ／ 李明烨

县域发展国际经验与本土借鉴

419 法国里尔大区阿尔芒蒂耶尔镇客运走廊站点周边乡镇交通与土地利用统筹规划案例研究
／ 刘柳 艾伦·洛斯蒂
435 县域农民工职住关系及通勤交通特征研究 ／ 王继峰 陈莎 姚伟奇 岳阳
444 台湾农地释出政策对国土资源合理开发利用的启示 ／ 陈玉飞
455 美国新型城市化对广东城市化的启示和思考 ／ 郑泽爽 胡剑双
466 “墨尔本2050”发展计划及启示 ／ 郑泽爽
479 市场导向的中小城市同城化发展路径思考 ／ 曹炎
487 国外步行环境规划建设经验与启示 ／ 刘珺 王德
501 国外县域中心城镇的发展模式及经验借鉴 ／ 左妮莎
509 社会资本视角下的社区弹性研究——英国社区参与式城市更新模式分析及对中国的启示
／ 欧阳虹彬 叶强
519 中美县级政府机构设置与规划职能解析 ／ 王兰 蒋希冀
528 山地城市重庆构建“海绵城市”的启示和建议 ／ 刘亚丽

536 柏林—勃兰登堡州区域规划的启示 / 向辉

县域环境治理与生活质量提升

544 苏南乡镇存量工业用地再利用的分析框架：基于苏南W市D镇的实证 / 杨新海 沈洋 彭锐

Content

Industrial Development in County Region and Coordination of Urban-Rural Development

1 Study on Interaction of Small Town Industrial Development and Regional Spatial Structure in South of Jiangsu Province / **Deng Yuanyuan, Ren Yadong, Chang Jiang**

9 E-commerce Driven In-situ Urbanization of County and Rural Redevelopment / **Xu Chan, Wen Tianzuo**

23 County-Town-Village Organization Mode on the Basis of Resource-based Area / **Gou Qianying**

39 A Discussion About the Role of County Economy in Regional Industrial Cooperation of Beijing-Tianjin-Hebei: Based on the Background of New Urbanization / **Wang Xin**

47 Study on Influencing Factors of Willingness to Stay in the City of Newborn Migrant Workers: A Case of Nanjing / **Chen Yi**

57 County Industrial Development Strategies Based on Urban-Rural Interaction: A Case Study of Zhuolu, Zhangjiakou / **Zhang Lihong, Pan Yi**

69 Study on the Path and the Strategy of Rural Industrial Development in Urban Fringe District: A Case Study of Gaochun, Nanjing / **Feng Miao, Zhao Liyuan**

77 The Evolution of the Development of China's Coastal Developed Counties in Post-crisis Era: Taking Jiangyin, Kunshan, Yiwu, Jinjiang, Nanhai, Shunde for Example / **Bao Qing, Xu Ruigang**

Innovations for Governance Pattern in County Region to Facilitate Integrated Urban-Rural Development

87 Urbanization, Urban Planning, and Paradigms: New Theories, China's Practices, and Discussions / **Zhang Beibei, Zhou Jiangping**

102 To Undertake and Equilibrium, Exploration of New-type Urbanization on the Perspective of the County: Taking the Master Planning of Yilang County as an Example / **Jian Haiyun, Guo Guimei, He Ling**

118 Research on the Characteristic Development Pattern of Xinjiang Oasis Town / **Wang Jun, Bai Huiyan, Wang Yanxia**

126 Strategic Research for Urban Space development Under the Governance System Adjustment: A Case Study of Tongxiang City / **Lu Xiaolin, Huangfu Yue**

137 Chinese Landscape Architecture on the Base of Current Land Institution / **Yang Xi**

145 Impact and Dynamics of Urban Form on Haze: Based on PM10 Value by Prefectural Level City in China / **Zhang Chun, Zhang Shiqiu**

159 Study on Urban Growth Management in Guangzhou / **Sun Ting, Liu Qi**
167 Urban-Rural Coordinated Plan of Population Output: Study on the Empirical Analysis on the Present Situation of Floating Population of Lu'an City / **Zheng Shuang, Ren Shaobin**
173 Characteristics of County Regional Urban System Evolution of Hailufeng in Guang Dong through the Ming and Qing Dynasties / **Wang Tao, Lin Lin**
183 "Stock"Regulatory Detailed Planning: To Action Ba Biome Building Control Rules / **Zhang Bo, Yu Shanshan, Lian Zheng**
198 Urban Administrative Restructuring as a New Urbanization Strategy: A Case Study of Bengbu City, Anhui Province / **Guo Yu, Giulio Verdini**
218 A Study on the Stressors of City Resilience / **Chen Na, Ye Qiang**
227 Road of The Rural Urbanization with Chinese Characteristics / **Cao Lu, Chen Feng, Wei Lai**
240 Migration Desire During Urbanization in the Metropolitan Urban-Rural Fringe Area: Based on the Investigation of 21 Towns in Wuhan City / **Zhu Biyao, Luo Zhendong, Hu Jiapei**
254 Study on the Migration Desire of Rural Residents from the Multi-dimensional Perspective of Family: Based on the Urbanization Investigation of 65 Towns in Wuhan / **Xia Lu, Luo Zhendong, Yao Ziyang**
267 A Comparative Study on Three-plan Integration Policy Networks at the County/City Level / **Li Dongquan, Shen Jieying**
278 Inclusive Path: The Preliminary Study on the Development of Country and Town in the Process of the New Urbanization Period / **Yang Yuzhen**
290 Sichuan Province, Plain, Hilly, Basin and Minority Areas Characteristics of the Development and Planning of Urban and Rural Development Strategy Research / **Lu Shan, Zhang Guobiao**
299 Decision-making Discrepancies of Urbanization on Account of Life Cycle Theory: Based on Case Studies in Haimen Rural Region / **Zhang Yan, Zhang Li**

Urban and Rural Culture Inheritance and the Shaping of Countryside Landscape

312 Leaving the Land but Not the Home: The Cross-Territory Re-organization of Rural Communities / **Zhou Ke**
326 Research on the Village Construction Practice of the Big City Periphery Based on the Concept of Rural Communities: Take Tianjin Jixian Village Construction Planning as Example / **Wang Jun, Wang Yanxia, Bai Huiyan**
334 The Functional and Spatial Renewal Approaches of the Villages Basing the Scenic Spots: Taking Jiaochangwei Village in Shenzhen as Case Study / **Sun Yao, Ma Hang, Qiao Xunxiang**
343 Implementing Conservation Plans for Historic Sites in Rural Area in Terms of the Whole County Territory: Implications from Xiaoshan / **Wei Biao**

Establishment of Regional Infrastructure and Public Facility Systems in County Region

352 Conservation Area Evaluation and Management Under Planning System in Britain
/ **Zhang Song, Chen Peng**

361 The Population Size Prediction Research of Highway Entrances Near the Small Town: In Jiazhuang Town, Shanghe County, Jinan for Example
/ **Xie Yao, Zhang Junmin, Shan Jianshu, Wang Linshen, Tang Huijuan**

371 Integrated Urban-Rural Transit Development Mode: The Perspective of Route License
/ **Yang Jiawen, Zhou Huaqing, Lin Xiongbin, Cao Lianhong**

383 Discussing the Planning and Design of the Rail Transit Site Area of Metropolitan Suburbs (County): A Case Study on Key Development Area of Railway Line R1 in Jinan City
/ **Zhao Hu, Zhao Jilong, Gao Xiaoming, He Xiaowei**

393 The Optimization Study and Equalization Assessment of Educational Facilities Configuration in Urban Suburban Area: Take Hohhot Saihan District as an Example / **Cheng Chao**

403 Renewed Social Housing Policy in Urban China: Evidence from Chongqing and Nanjing
/ **Li Mingye**

International and Domestic Successful Experience/Failed Lessons for County Region Development

419 Transport and Land Use Interaction: A French Case (Armentières) of Suburban TOD in the Lille Metropolitan Area / **Liu Liu, Alain L'Hostis**

435 Study on Job-Housing Relationship and Commuting Travel Behavior of Workers from Rural County Areas / **Wang Jifeng, Chen Sha, Yao Weiqi, Yue Yang**

444 Taiwan Agricultural Release Policy Enlightenment on the Reasonable Exploitation and Utilization of Land Resources / **Chen Yufei**

455 America Neo-urbanization and Its Inspiration to Guangdong
/ **Zheng Zeshuang, Hu Jianshuang**

466 "Plan Melbourne" Metropolitan Planning Strategy and Its Inspiration to China
/ **Zheng Zeshuang**

479 Thoughts of the Market-orientated Urban Integration Development of Small and Medium Sized Cities / **Cao Yan**

487 Implications of Foreign Walking Environment Planning and Construction
/ **Liu Jun, Wang De**

501 International Experience of the Central Town in County Territory and Its Implications for China
/ **Zuo Nisha**

509 Research on Community Resilience from the Perspective of Social Capital: Mode Analysis of Urban Regeneration with Community Participation in the UK and the Enlightenment to China
/ **OuYang Hongbin, Ye Qiang**

519 Analysis on Institutional Design and Planning Function of Chinese and American County Governments / **Wang Lan, Jiang Xiji**
528 Suggestions of Constituting Water Permeability Planning Criterion for Hilly Cities / **Liu Yali**
536 The Inspiration of the Regional Planning of Berlin-Brandenburg / **Xiang Hui**

Environmental Issues and Improvement of Quality of Life in County Region

544 Analysis Framework of the Reuse of the Stock Industrial Land in Township of Southern Jiangsu: Based on the Real Evidence of City W Town D of Southern Jiangsu / **Yang Xinhai, Shen Yang, Peng Rui**

苏南地区小城镇产业发展与区域空间结构互动关系的规划启示研究

Study on Interaction of Small Town Industrial Development and Regional Spatial Structure in South of Jiangsu Province

邓元媛 任亚东 常江
Deng Yuanyuan, Ren Yadong, Chang Jiang

摘要：我国小城镇地区发展不平衡的现状，阻碍了新型城镇化提出的区域统筹发展目标实现。目前，苏南地区经济水平较高，产业集聚度高，区域小城镇呈现规模大、网络化、等级化明显的特征。本文试图通过研究苏南地区小城镇产业发展与区域空间结构互动关系，深入分析城镇空间结构对产业发展的正向反馈机制，为欠发达地区小城镇空间结构规划提供理论依据，促进区域协调发展。

Abstract: The unbalanced regional development of small towns in China hindered the regional overall development goal of new-type urbanization. The area of southern Jiangsu Province has high economic level and industrial concentration degree. Moreover the area of small towns' regional spatial structure presents large-scaled, networked and hierarchical characteristics. This article attempts to provide theoretical basis for less developed areas through studying the interaction relationship of industrial development and regional spatial structure of small towns in southern Jiangsu, analyzing positive feedback mechanism of the development of industry spatial structure.

关键词：苏南地区小城镇，产业发展，区域空间结构，互动

Keywords: Small Towns in Southern Jiangsu Province; Industrial Development; Regional Spatial Structure; Interaction

国家自然科学基金（41171441）

作者：邓元媛，中国矿业大学建筑与城市规划研究所，博士研究生。d_yuany@126.com
任亚东，中国矿业大学建筑与城市规划研究所，硕士研究生。
renyadong10885@163.com
常江，中国矿业大学建筑与城市规划研究所，教授，博导。changjiang102@163.com

1 研究背景

小城镇作为城市与乡村发展的重要节点，在城镇体系框架中起到承上启下的作用，其健康发展有利于消除长期以来困扰我国的城乡二元结构。但是由于各地区小城镇的发展基础的差异，产业结构与资源禀赋不同，目前国内小城镇的发展呈现区域不平衡的现象[1]。比较突出的地区如广东省粤北与珠三角，山东省胶东半岛与鲁西南，江苏苏南与苏北地区等。2014年3月，国务院出台了《国家新型城镇化规划》（简称《规划》），提出通过跨区域城市间产业分工，促进创新资源高效配置和开放共享，实现区域协调发展的目标。《规划》成为我国走新型城镇化道路的纲领性文件，为今后我国城镇化的区域统筹发展指明了方向。

城镇化伴随着工业化而产生、发展。产业结构的演进导致了经济的非农化、工业化和服务化，产业空间布局的转移导致了人口定居方式的聚居化、规模化和城市化[2]。产业与空间的互动发展是推动城镇化的两个核心元素。因此，现有的对小城镇的研究内容多数以“产业与空间”这对基本关系为载体展开。从乡镇企业集群和经济全球化的角度讨论小城镇发展的趋势及面临的问题[3,4]，产业集群与小城镇空间形态关系问题[5-7]等等。从研究对象上看，苏南地区小城镇一直是学术界关注的焦点。经历了从乡镇企业崛起带动到产业集群发展的工业化过程，苏南小城镇的城镇化发展，被冠以“苏南模式”、“新苏南模式”，成为具有的典型性和示范性的发展模式[8-10]。总体而言，现有的研究对象多是对单个小城镇的发展以及阶段性的产业与空间互动进行研究，缺乏对小城镇群体区域空间结构和产业与空间长期互动演变规律的研究。

小城镇空间结构是地域范围内城镇之间的空间组合（配置）形式，是地域经济结构、社会结构和自然环境特征在城镇体系布局上的空间投影[11]；区域经济发展水平及生产力配置是城镇空间结构演变的主要推动力，并形成与之相适应的城镇空间结构类型[12]。本文所提到的区域城镇空间结构是指在特定的社会生产力发展水平下，区域内的各个城镇相互作用和相互联系所形成的城镇地理空间分布形式、集聚规模和集聚状态。具体而言，是指城镇体系的规模等级结构、职能分类结构和地域空间结构。

正是基于以上的原因，本文选择“小城镇区域空间结构”为研究视角，重点进行苏南地区小城镇产业发展与区域空间结构演变的过程研究，从而深入分析两者在不同发展阶段的互动关系。以期为欠发达地区的城镇空间结构规划提供启示性解释。

2 苏南地区小城镇产业发展与空间结构互动过程

苏南地区指江苏省长江以南的五个地级市（苏州、无锡、常州、南京、镇江），土地总面积27872 km^2，占江苏省土地总面积27.17%。2013年GDP总量达到了3.64万亿元，人均GDP突破10万元，接近发达国家水平；城镇化率超过70%，所有县（市）都进入全国综合实力百强县行

列，其中7个县（市）进入前十。是全国率先实现区域现代化的地区[13]，其区域小城镇发展具有示范性。

2.1 乡镇企业带动下小城镇区域空间结构的密集均衡增长

20世纪80年代到90年代，苏南地区突破计划经济体制和城乡二元结构的束缚，通过政府强制干预的经济发展措施，大力发展乡镇企业的建设，实现了非农化的集体经济的发展，并在总体上保持高速扩张的态势。1980—1992年，苏南乡镇工业产值增长了约31倍，年递增率高于33%。至1993年，仅拥有1.12%人口的苏锡常，却创造了11.8%的全国乡镇工业总产值，占当年全国工业总产值的5.3%[14]。

空间是经济社会权力多因素组合投映的载体[10]，乡镇企业的快速发展，引发了苏南地区小城镇区域空间结构的变化。大量乡镇企业发端于广大农村社区，快速崛起催生了一大批城市体系外的小城镇发展。1980年苏南地区建制镇共24个，至1995年底已达321个，15年间增长了约13倍（表1），这种增长实现了小城镇区域空间结构密度的迅速增加。但是以社区为单位的工业组织模式偏离了产业发展对规模集聚的要求，形成高度离散的社区工业布局。大量的乡镇企业分散布局在广大农村地区。1987年江苏乡（镇）、村办工业共107488家，约73%分布在村庄[16]。因此，这个阶段小城镇分布呈现出破碎化、分散化的特征，使得区域小城镇空间结构过于均衡，难以形成真正的区域极核。

表1 苏南地区小城镇数量变化情况

地区 / 年份	常州(个)	无锡(个)	苏州(个)	合计(个)
1980	6	–	18	24
1985	11	–	25	36
1990	39	45	71	155
1995	73	90	`158	321

资料来源：江苏农村改革发展30年编委会. 江苏农村改革发展30年[M]. 北京: 中国统计出版社, 2008.

2.2 工业园区引导下小城镇产业与空间结构的极核发展

20世纪90年代以后，苏南地区的产业发展从单个乡镇企业崛起进入产业初步集聚发展阶段，注重形成生产的规模效益，以工业园区为载体的发展方式逐渐兴起。通过人为组织的作用大力推动工业园区的建设，加速生产要素的集聚程度，形成以工业园区为依托的集聚化经济模式，突破乡、村地域经济范围，实现了工业化的飞速跨越，也保证了苏南小城镇的综合经济实

力不断增强。2003年，纵观整个江苏省，生产总值超过10亿元的小城镇，苏南地区有119个，占全省总量的89%，具有绝对优势。

工业园的建设与发展，同时带来了区域城镇空间结构的变化。紧邻镇区建设的工业园促进了生产要素的集聚发展，打破了原本分散的区域小城镇空间结构，进而推动了单个小城镇空间延展。通过工业园与镇区空间的联动发展，小城镇人口和用地规模进一步扩大。这一时期，地方政府大力推进撤乡并镇，加速小城镇空间结构的整合，实现城镇的集聚效应。2000至2010年十年间，苏南地区小城镇的数量和规模产生了明显的变化（图1,图2）。小城镇数量明显减少，而人口规模不断扩大，规模超过10万人的小城镇数量不断激增，以苏州为例，截止2010年，域内小城镇人口规模超过10万的达到30个，占整个城镇总量的61%。

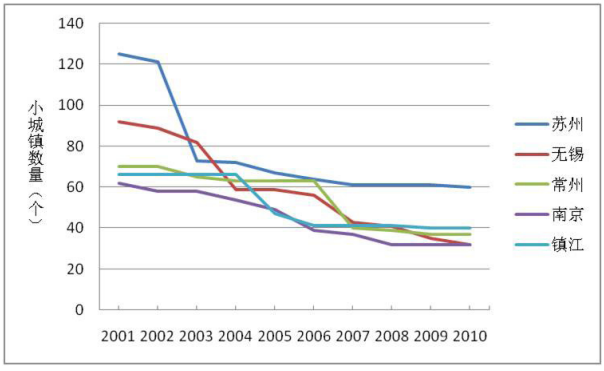


图1　苏南地区小城镇数量变化

资料来源：江苏省统计年鉴

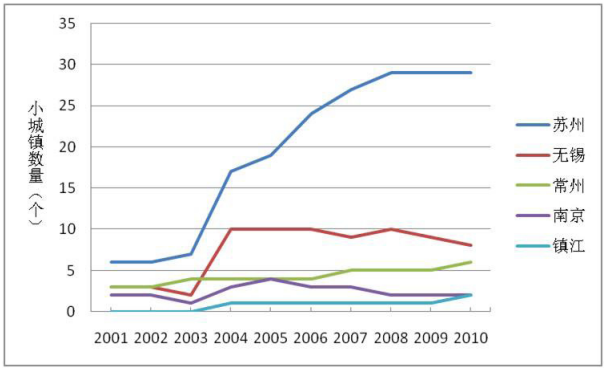


图2　苏南地区人口超10万人小城镇数量变化

资料来源：江苏省统计年鉴

同时，由于工业园发展模式的产业关联性和外向程度较高，小城镇之间的相互作用关系也在逐步加强，小城镇对周边区域的辐射带动作用也逐渐显现，实现了极核的扩散发展，进入空间结构外延扩大和内涵提升阶段。

2.3　产业集群发展引发区域城镇空间结构等级网络化反馈

2000年以后，国家提出的城乡一体化发展策略，强调区域功能结构分工协作。产业发展逐渐走向产业集群的培育阶段。产业集群是指“集中在特定区域的在业务上相互联系的一群企业和相关机构”（Michael Porter,1990），产业集群发展要求相关产业形成地理上的集中性，包括上下游产业的制造商，互补性产品的制造商，专业化基础设施的供应商，以及相关机构[6]。通过产业集群化发展，规模报酬递增和市场规模的扩大，从而提升以地方化经济、城市化经济为表现的集聚效益。苏南地区产业集群，从2000年起开始初步形成，经过一段时间的发展，至2006年底，该地区已经形成有一定规模的产业集群69个[6]，包括环保、丝绸纺织、IT、电子、

汽车配套等具有国际影响力的产业集群[16]。

区域小城镇空间结构作为产业发展的空间载体，需要根据产业集聚方式和及时做出空间反馈，以适应产业发展的内在要求。在产业集群的发展模式下，经济网络边界逐步开放，乡村、一般建制镇的地域经济防卫被突破，中心镇成为要素重新配置组合的空间单元。区域范围内的生产要素将向该地区集聚，促进产业结构的有序高级化演变。同时，区域小城镇之间等级化空间结构逐步形成，促进城镇职能的分异。空间结构的变化加速了生产要素的空间流动，形成了产业集群内部以及产业集群之间的专业化分工，有利于构建区域分工与协作框架，提高产业发展的集聚性。

以苏州为例，苏州地区形成了城市中心-副中心-重点中心镇-一般镇四个等级的城镇体系空间结构（图3），促进区域小城镇空间格局由块状分割向网络化发展，最终构建完善的小城镇空间结构。

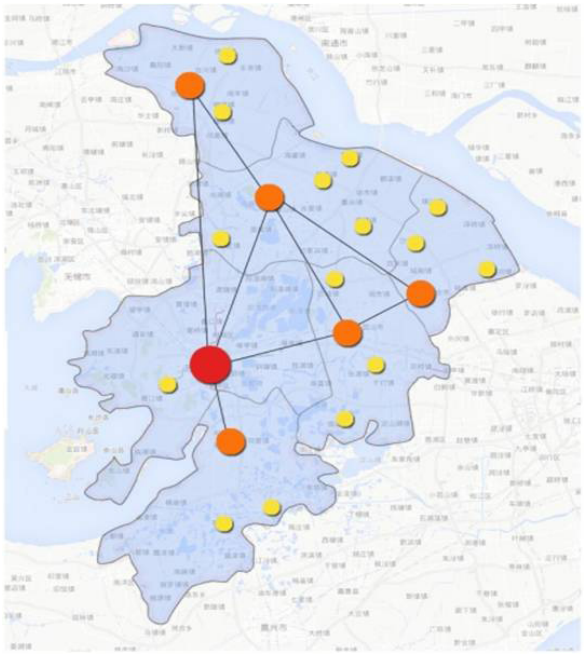


图3　苏州城镇体系空间结构图

资料来源：苏州市城镇体系规划2002—2020

3　苏南地区小城镇产业发展与空间结构良性互动关系

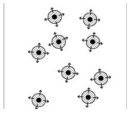
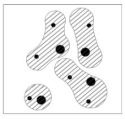
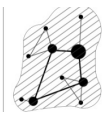
苏南地区的产业发展经历了单个乡镇企业崛起到工业园支撑的集聚发展，最后实现了产业的集群发展，逐步完善工业化进程，也推动了区域小城镇空间从无序的离散发展向整合集聚的过渡，空间结构的演化经历了密度—规模—多样性机理变化，主要表现在小城镇数量、规模、职能结构、空间结构等方面（表2）。

同时，通过对苏南地区小城镇产业发展与区域空间结构的演变过程，可以看出，在不同的产业阶段，两者表现为不同的互动方式。在以单个乡镇企业发展为主的工业化初期，产业带动空间结构自发产生变化，而到了以产业集聚发展的工业化中后期，空间结构的反馈作用更加明显，人为的干预和规划作用更加凸显。事实上，随着城镇在区域发展中核心作用的日益增强，城镇空间结构的推进与质量的提高应是区域产业结构调整的重要途径。

4　苏南地区小城镇产业结构与区域空间结构互动的规划启示

城乡规划作为一种引导城镇发展的政策，体现的是外力对空间结构的影响，即“自上而

表2 苏南地区小城镇产业发展与区域空间结构的互动过程

产业发展 / 区域空间结构	乡镇企业发展	工业园区发展	产业集群发展
小城镇数量	数量多	数量减少	数量较小
小城镇规模	人口规模和用地规模较小	人口规模和用地规模逐渐扩大	人口规模和用地规模较大
职能结构	职能单一	自发形成职能分工	人为组织分工协作
地域空间结构	离散点分布结构	极核结构	网络化结构
空间结构示意图			

下”的作用。对于处于工业化初期和中期的小城镇，通过政府的调控和规划引导，保证空间供给与空间需求之间的动态平衡，实现空间供给对需求的正向反馈，体现着城乡规划对资源合理配置的目标实现。

4.1 小城镇区域空间结构规划遵循产业结构阶段性发展的内生需求

产业发展引致产业空间需求，体现空间发展的内生动力。是一种“自下而上”的空间发展需求。从苏南地区的产业发展历程看，小城镇产业发展经历溢出效应、规模效应和分化效应的过程，映射在小城镇的空间生长过程中表现为分生—扩展—分化生长周期，在不同的生长周期形成了相对应的密度—规模—多样性的小城镇空间机理性的变化。小城镇空间结构在产业发展阶段性特征的推动下，自发演进。空间结构的规划要尊重这个内生动力的作用，遵循阶段性的发展规律。

4.2 小城镇区域空间结构规划体现对产业布局的正向反馈机制

小城镇空间结构除了受内在动力的推动外，还受到外在动力，即规划的主动引导。规划引导作用是通过改变小城镇密度、规模、空间结构层级关系体现的，而这些影响因子又是通过更具体的产业构成要素实现。产业发展过程中通过资金、技术、人才的流动，造成空间的集聚与扩散效应，引起城镇地域轮廓、发展轴线、规模、等级的变化，通过规划手段对空间结构的及时调整，体现出空间结构对产业发展的反馈机制。有效的正向反馈有利于把分散于地理空间的相关资源和要素链接起来，进一步产业要素的自由流通，实现产业规模的进一步集聚（图4）。

5　区域小城镇空间结构优化策略

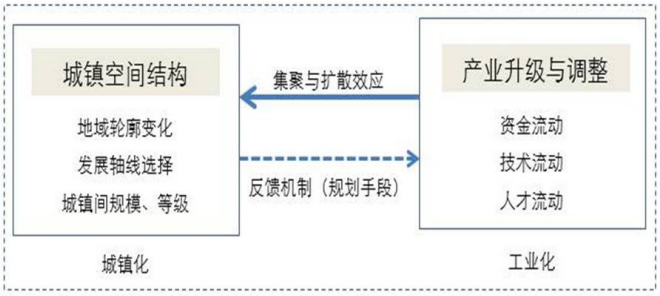


图4　产业发展与城镇空间结构互动关系分析图

资料来源：作者自绘

通过小城镇产业发展与区域空间结构互动的过程，可以看出，如何有效的利用这对互动关系，变空间结构受产业推动的“被动”反应为“主动”引导，是推动城镇快速发展的创新途径。对于空间结构较为松散、难以形成集聚效应的欠发达地区，通过规划手段主动对空间结构进行优化，强化小城镇空间结构的网络，缩短空间对产业演变的“响应期”，实现空间结构对产业发展的正反馈机制。具体的策略有如下几条：

（1）调整小城镇等级规模。小城镇等级规模调整目标是为了打破发展要素均质分布的现状，构建等级分明的小城镇空间结构，实现中心城市的辐射效应。通过行政区划的调整，推进较小规模等级小城镇的合并，加强中心镇的建设，适度扩大人口和用地规模，形成极核，强化极核对周边地区的辐射带动作用，满足产业集聚发展的需要。

（2）提升小城镇职能结构。小城镇职能结构的调整应以各个区域的综合型小城镇为纽带，外围辐射型小城镇、工业和特色小城镇为节点，实现空间结构上经济的有机联系和分工协作，实现空间结构和城镇职能的均衡，从而反馈产业集群发展对上下游产业链的空间诉求。

（3）完善小城镇地域空间结构。小城镇地域空间结构调整应以极化区域为核心，逐步形成以各县中心镇为节点，以交通通道为依托，培育重点发展轴线的小城镇空间格局。在此基础上，创造条件促进产业要素和空间要素不断向发展节点和发展轴沿线集聚，形成以围绕点-轴空间结构的填充式发展。同时强化小城镇区域之间的联系，构建网络系统结构，发挥城镇空间结构的整体功能。

6　结语

通过对苏南地区小城镇产业发展和区域空间结构互动关系的分析，可以看出随着产业发展模式向集群化的转变，空间结构的反馈作用愈加强劲。如何有效的利用这对互动关系，变空间结构受产业推动的“被动”反应为“主动”引导，通过规划手段主动对空间结构进行优化，形成空间结构集聚效益，加强小城镇空间结构的联系，缩短空间对产业演变的“响应期”，实现空间结构对产业发展的正反馈机制，是推动城镇快速发展的创新途径。

参考文献

[1] 国务院. 国家新型城镇化规划（2014—2020）. 2014.

[2] 刘传江. 中国城市化的制度安排与创新[M]. 武汉: 武汉大学出版社, 1990: 50.

[3] 徐剑锋. 城市化：义乌模式及其思考[J]. 浙江社会科学, 2002, 6(11): 38-42.

[4] 杜宁,赵民. 发达地区乡镇产业集群与小城镇互动发展研究[J].国际城市规划, 2011, 26(1): 28-36.

[5] 王世营, 蔡军. 产业集群对中小城市空间形态的影响研究——以长江三角洲地区中小城市为例[J]. 城市规划, 2006, 30(7): 42-47.

[6] 郭朝荣,苗长虹.基于特色产业簇群的城市群空间结构优化研究[J].人文地理, 2010, 25(5): 47-52.

[7] 耿健. 产业发展与村镇空间结构组织的关系分析[J]. 小城镇建设, 2011, 11: 57-61.

[8] 罗小龙, 张京祥, 江晓峰. 苏南模式变迁中的小城镇发展及其思考[J]. 城市规划汇刊, 2000(5): 26-40.

[9] 曹宝明, 顾松年. “新苏南发展模式”的演进历程与路径分析[J]. 中国农村经济, 2006(2): 63-80.

[10] 唐伟成, 罗震东, 耿磊. 重启内生发展道路：乡镇企业在苏南小城镇发展演化中的作用与机制在思考[J]. 城市规划学刊, 2013(02): 95-101.

[11] 宋佳太, 顾朝林. 城镇体系规划的理论与方法初探[J]. 地理学报, 1988, 43(2): 6.

[12] 陈田. 省域城镇空间结构优化组织的理论与方法[J]. 城市问题, 1992(02): 7-15.

[13] 国家发改委. 苏南现代化建设示范区规划. 2013.5.

[14] 中国统计年鉴. 1994.

[15] 江苏省志地方志编纂委员会. 江苏省志 • 乡镇工业志[M]. 方志出版社, 1998.

[16] 黄建康, 蒋伏心. 基于产业集群视角的苏南竞争力提升路径研究[J]. 南京审计学院学报, 2009, 6(2): 1-4.

电子商务推动下的县域就地城镇化与乡村再开发

E-commerce Driven In-situ Urbanization of County and Rural Redevelopment

许婵 文天祚
Xu Chan, Wen Tianzuo

摘要：文章从电子商务对我国城镇化格局的影响谈起，分析了在互联网时代电子商务普及的影响下，人才和经济体在各级城市中获得的机会将更加平等化，我国大城市的中心性地位受到挑战，县域及其所管辖的农村地区迎来了前所未有的机遇，农村地区可以实现由工业化带动到信息化带动的跃迁式发展的城镇化新形势。文章进一步指出在这种新形势下，电子商务所驱动的县域就地城镇化和农村再开发是一种新的城镇化模式，并深入分析了县域就地城镇化的内涵和路径以及乡村再开发的四种不同程度的模式，分别是生态博物馆模式、“赶街”模式、“聚土地”模式和“沙集”模式，为我国信息化时代背景下的新型城镇化发展提供了一定的参考。

Abstract: Starting from the impact of E-commerce upon the urbanization pattern of China, this paper analyzed and deemed that under the influence of the growing popularity of E-commerce in the internet era, human resource and economic organizations at all city levels will get more equalized access to opportunities, and the centrality of big cities had been threatened. In the meantime, unprecedented opportunities surfaced for counties and villages within their jurisdiction, and rural areas can achieve a great leap forward from industrialization-led to information-led development. This paper further shed light on that under this new urbanization trend, E-commerce driven in-situ urbanization of county and rural redevelopment will be a new approach of urbanization in China. Then, in-depth analysis on the connotation and approaches of county in-situ urbanization was given, alongside with four different modes of rural redevelopment which are respectively eco-museum mode, “rushing-to-street” mode, “aggregating-land” mode and “Shaji” mode, providing some reference for the new urbanization against the information background of China.

关键词：电子商务；县域；城镇化；乡村

Keywords: E-commerce; County; Urbanization; Rural Area

作者：许婵，北京大学城市与环境学院人文地理系，博士研究生。xuchan@pku.edu.cn
文天祚，北京大学城市与环境学院城市与区域规划系，硕士研究生。
zukowen@foxmail.com

引言

中共十八大提出了新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展的战略，国务院也出台了《国家新型城镇化规划（2014-2020年）》，将城镇化提到了前所未有的国家战略高度。但新型城镇化的“新”究竟新在何处？这一问题也早已引起了业界持久的讨论，却未得出一个被广泛认同的答案。在业界激烈讨论新型城镇化之路应该如何走之时，一场互联网的革命洪流正在席卷着中国大地，悄然而迅猛地改变着中国城镇化的面貌，甚至是方向。互联网的发展，使得传统的时间与空间概念发生了转变，大城市的中心性变得相对弱化，地域发展的格局更加地棋盘化，谁都有可能成为互联网时代的中心。在这场革命中，最引人注目的莫过于随着互联网的普及而兴盛的电子商务。它改变了偏远地区的生产、生活方式，加速了城镇化的发展，特别是中小城市的发展[1]。在我国新一轮的城镇化中，最重要的阵地是县域，而受电子商务影响变化最大的也是县域，县域如何借力于电子商务，实现强调“人的城镇化”的新型城镇化即是本文要讨论的问题。以下将从电子商务对城镇化格局的影响，县域就地城镇化的内涵与路径，和乡村再开发的模式三个方面分别讨论。

1　电子商务对城镇化格局的影响

互联网的出现与普及突破了传统意义上时间和空间的界限，真正印证了大卫·哈维所描述的时空压缩，使得城镇化的格局和途径产生了重大变异的可能性。城镇化主要包括了空间的城镇化（即土地的城镇化）和人口的城镇化，在过去，前者的速度超越后者很多，数据显示，21世纪中国城市的建成区面积扩张了50%，而城镇人口只增加了26%[2]。土地城镇化和人口城镇化的不匹配不但造成了土地资源的浪费，也形成了居高不下的房价等社会问题。而在互联网时代，人口的城镇化将不再依赖于土地的城镇化，真正有可能走上一条全新的城镇化道路。电子商务的发展实现了“网货下乡”和“农产品进城”，有效解决了“服务群众最后一公里”的问题，让交通不便、信息相对落后、配套服务体系不健全的村民们享受到了电子商务的便利[3]，也对传统的人口和产业向大城市集中的城镇化路径提出了质疑。

1.1　大城市的中心性地位受到挑战

现代的、工业化的背景下，是核心统领边缘；后现代的，信息化的互联网时代打破了这一格局，在这一时代，任何边缘也都可以成为核心。在人才、资金、技术、政策等方面占有优势的大城市可能在宜居性等方面输给中小城市。在新近毕业的大学生眼中，大城市的户籍门槛、高额的房价、巨大的就业压力、社会关系的淡漠，生态环境的恶化，都使得他们在自己未来的人生规划中做出更优的选择，逃离“北上广”，回归二线、甚至三线城市成为了很多人的选

择。互联网的发达也在他们的选择中起着至关重要的作用，即便是回到了相对偏远的家乡，他们也不会感觉和大城市中同龄人的生活相去甚远，反而小城市给了他们很多在大城市享受不到的好处，比如工作上的优待，更宽松的发展环境和相对较小的压力。

以上是从人才来说，而从经济体本身来说，随着互联网的发展，网络终端的各个经济体的地位变得更加平等，城市所处的地域、自身规模大小和政策限制等因素所起的作用相对弱化，中小城市（尤其是县城）得到了一个能够让其充分发展的平台，在此之上，他们可以凭借自身的自然资源、特色产品等优势在电子商务中实现经济的发展和文化的进步[1]。从以上两点都可以看出，大城市的中心地位在电子商务等信息时代新兴事物的影响下，逐渐受到挑战，而农村地区却在这一过程中迎来了前所未有的机遇。

1.2 农村地区可以实现跃迁式发展

我国农村地区互联网的快速发展是有目共睹的，据CNNIC（中国互联网络信息中心）《第34次互联网络发展状况统计报告》显示，截至2014年6月，我国网民中农村网民占比为28.2%，农村网民规模达到1.78亿[4]。工业化时代的经济发展模式，都是从中心向外围蔓延，如产业从东部沿海城市向中西部内陆城市转移，从省会城市向周边的地级市、县级市转移等，处于外围的地区，如农村地区很难有超越的机会，而且可能被迫以牺牲环境为代价来实现GDP的赶超。而信息化时代的互联网提供了一个前所未有的发展模式。互联网的核心本质是其网状结构，是一种去中心化的分布式的配合，因此它对所有人都是公平和开放的，只要你接入这个网就接入了整个世界，就能够通过这个网获取更多的资源；互联网的这种开放和平等的结构，给相对落后和边缘的地区提供了全新的发展模式，甚至在某种意义上可以无中生有[5]，电子商务就是互联网时代无中生有的一个典型。

随着互联网的普及，与之相伴而生的电子商务连接起互联网和实体经济，也有良好的表现势头。据2013年5月9日阿里巴巴集团研究中心发布的《增长极：从新兴市场国家到互联网经济体——信息经济前景研究报告》显示，2008年以来，我国电子商务服务业生态大爆发，初步形成了物种丰富的电子商务服务体系，市场规模从2011年的1000多亿元倍增至2012年的2463亿元[6]。而农产品的电子商务更是发展迅猛，据阿里巴巴研究中心发布的《农产品电子商务白皮书（2013年）》显示[7]，2013年阿里平台上经营农产品的卖家数量为39.40万个，并且农产品销售继续保持快速增长，同比增长达到了112.15%。设想在广大农村地区通过电子商务来实现产业的聚集，人口的聚集，那么农村居民便不需再外出打工，而是可以通过 “不离土、不离网”的方式来实现在家乡安居乐业，代替以往外出打工、背井离乡的工作和生活模式，同时，他们通过互联网与大市场紧密连接，在衣食住行等方面拥有多样选择和实在的便利[3]。

互联网和电子商务改变的不仅仅是我们的生产和生活方式，更重要的是它改变了我们的思维方式，在互联网思维下，城镇化未必需要生活在城市当中，在乡村中就可以做一个城市人，享受城市的服务和优越的自然环境。电子商务给农户赋能，农民可以在家里做买卖，从事着城市的职业，并且享受着田园的生活。农村地区也就可以依托电子商务实现跃迁式的城镇化发展，由工业化带动农村发展跃迁至信息化带动农村发展。更长远来看，由此孕育的以小城镇为中心的分布式的就地城镇化，相比现在已经出现很多大城市病的，以大城市为中心的集中式城镇化，可能更具可持续性[3]，或者说是更适合中国的国情。

2 县域就地城镇化的内涵和路径

当然，农村的就地城镇化也需要在一定的地域统辖之下来实现，而另一方面城镇集聚的优势也需要在一个空间节点上体现出来。即使乡村发展起来了，有一些公共服务还是需要在更大的地域才能有效供给，比如医疗、教育和文化娱乐等。因为事实上不可能在每个村都建设大型的医院、学校和影剧院。这个节点应该选在哪呢？是区域中心城市、县域中心城市、还是乡镇呢？有的专家呼吁建设中心村，重点镇。但实际上，镇这一行政单元对于农村人口是没有吸引力的，在提供公共服务方面也不具有规模效应。这一重要的空间节点应该选在县城（县域中心城市），应该把精力重点放在县城的建设上，当然一些特殊的，比如旅游特色镇，东部沿海地区的工业强镇除外。

县域经济是连接国家宏观经济与基层微观经济之间的重要环节，它不仅构成了国家宏观经济发展的基石，在解决区域性的“三农”、城镇化、产业结构调整和社会管理等问题中也发挥着越来越重要的作用[8]。我国现在的GDP一半以上来自县域经济[9]，县域经济也将是我国未来经济增长的支撑点，县域从范围上来讲并不很广阔，但是它却是构成我国行政统辖与区划的最基本单元，古有“郡县治、天下安”的说法，而今天借助互联网，更是可以把县域的销售网络、影响力扩散至全国甚至国门外。而县域的电子商务已经由2003年的起步发展到了2013年的近百万级的规模化扩散阶段（表1），借助电子商务，县域在我国新一轮的城镇化中，尤其是就地城镇化中，将承担非常重要的责任。

表1 我国县域电子商务发展三阶段

时间	阶段	特征	新增网商规模
2003—2005年	起步	网商规模小、增长缓慢	2005年新增网商达万级
2006—2009年	小规模增长	网商规模扩大持续、快速增长	2009年新增网商达到十万级
2010—2013年	规模化扩散	网商规模明显扩大 每年新增网商规模巨大	2013年新增网商接近百万级

资料来源：阿里研究院，2014年7月

2.1 县域就地城镇化的内涵

县域就地城镇化主要有两方面的含义，一方面是指“人口的城镇化”，即县城的发展壮大，要尽量地吸引本地外出到沿海地区及省会城市的务工人员回流、就近就业；另一方面是“人的城镇化”，即如何提升农村居民的消费能力，改变他们的生活方式，使之能享受到城镇化的服务。所谓的县域就地城镇化是说在县域范围内，土地城镇化要尽量缩小规模，放低速度，而要最大限度地实现人口的城镇化，不随便扩大建设用地的规模，使得土地城镇化速度快于人口城镇化速度的不合理现象得以缓解。而县域所管辖的农村地区，要着重实现是人的城镇化，空间并不一定要城镇化；农村人口并不一定需要向城镇转移才能实现城镇化。我们现阶段大力推动城镇化的重要原因是希望它拉动内需，而现实的情形是，农村人口原地不动就可以通过电子商务改变其生活方式，可以让农村形成自己的中心，尤其是以销售农产品和地区特色资源为主的电子商务为依托，将农村就地城镇化，主要是城镇化人、生活方式和价值观，并配套必要的基础设施，提供必要公共服务。农民的就业从传统的务农，变成就地的兼业，与信息化的外界相接轨，就可以说他们被城镇化了，也可以充分释放他们的需求，拉动经济的增长。

2.2 县域就地城镇化的路径

2.2.1 大力发展电子商务，拉动县域经济良性循环

要以上述方式实现县域就地城镇化就得保障县域经济的发展有着健康、良好的势头，并且是可持续的，因此一定要因地制宜。主要是如何吸引外出务工人员和大学生的返乡创业，在家门口实现就业。电子商务能够在县域内实现产业的不断集聚、创造和升级，从而拉动本地就业，吸引外出务工人员的回流，这是县域就地城镇化的新思路。在这一过程中，要求政府采取一系列的措施来促进县域电子商务的发展，以带动农村居民的就地城镇化。培养人才，加强服务，鼓励创业者和企业家充分发挥主体作用，大力建设基础设施和完善公共服务，逐步建立本地化的电子商务服务体系等[3]。在这方面走在前列的是浙江省丽水市的遂昌县。

遂昌县通过发展县域电子商务，促进了农业、农产品加工业，以及旅游业的提升。同时电子商务服务业在遂昌快速崛起，形成了“电子商务发展—电商服务业兴起—电商生态完善—传统产业升级—居民网络消费提高”的正向循环（图1），进而推动整个县域经济进步[8]，并形成了所谓的“遂昌模式”。“遂昌模式”是指以本地化电子商务综合服务商作为驱动，带动县域电子商务生态发展，促进地方传统产业，尤其是农业及农产品加工业实现电子商务化，“电子商务综合服务商+网商+传统产业”相互作用，在政策环境的催化下，形成信息时代的县域经济发展道路[8]。

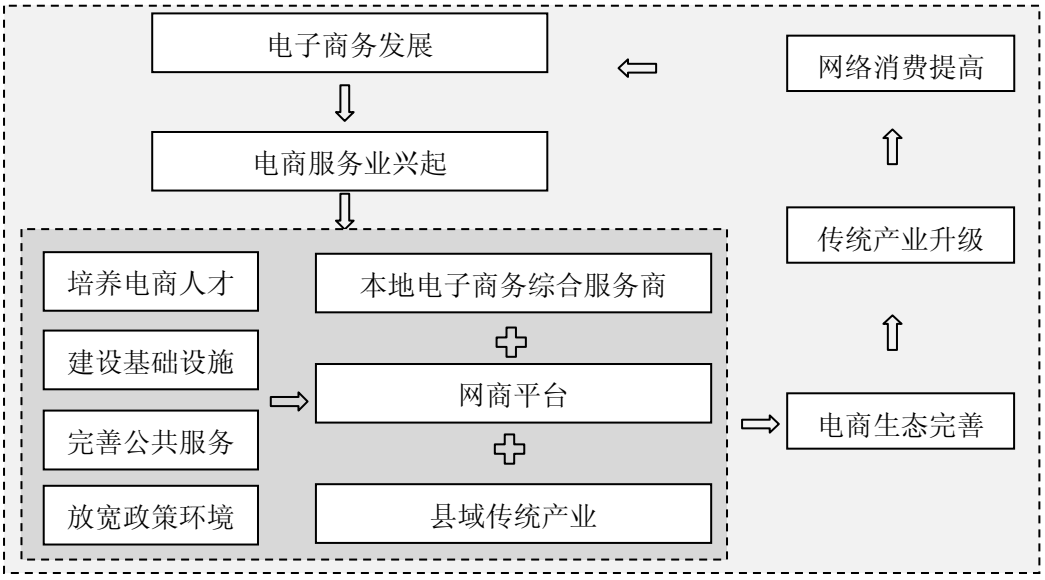


图1　浙江遂昌电子商务发展的正向循环模式图，深灰色部分表示“遂昌模式”

2.2.2　提升农村居民消费能力，重点实现人的城镇化

县域是统筹城乡的基本阵地，是连接城和乡，管辖城和乡最基本的行政单元。新一轮城镇化最重要的目标是提高农村居民的消费能力和释放他们的消费需求，这一目标主要是在县域来实现，因为农村居民的线下消费主要就发生在县城中。另外一方面，线上消费这一新的消费形式也会随着“网货下乡”，物流的发展而逐渐渗透进农村地区。当农村居民的消费能力达到一定界限时，农村地区的服务业也会相应发展，并自发地在空间形态上向城镇化的形态靠近，比如形成各类基础设施和服务场所，进一步还会实现与城镇生活方式和文化氛围的对接[10]。因而这里所说的，县域范围内的农村就地城镇化并不是将农村的外在形态建设得和城市一致，而是要聚焦农村居民消费能力的提升，并促进其消费需求的持续扩张，多方面地实现“人的城镇化”。

所以，县域作为统筹城乡的基本阵地，首先要做的是夯实经济基础，所要解决的主要问题是切切实实地提高农村居民的生活水平，提升他们的消费能力，并不是简单地“迁村并点”，“下山上楼”，而是要带动当地的农民增收增识，发挥好互联网、电子商务等信息时代产物在这一过程中所能起到的关键作用（图2）。

3　乡村再开发的不同模式选择

以电子商务为推手，以县域为空间单元的就地城镇化看起来是一个理性而必然的选择。但具体到每一个乡村的发展模式就不能一概而论了。之前的城镇化道路造就了很多的空心村，也生发了留守儿童、留守老人和留守妇女的问题。让我们反思，走城镇化的道路，是否意味着我

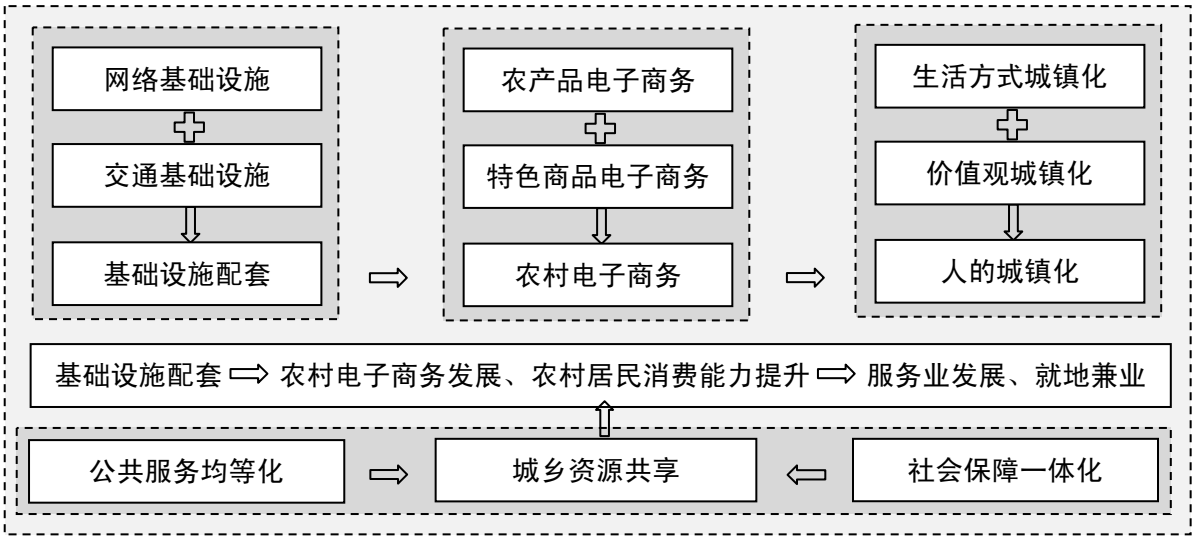


图2　电子商务推动下的农村就地城镇化模式图

们要放弃乡村呢？答案是显而易见的。中国有大片的土地是在广袤的乡村地区，放弃乡村等于放弃了乡村的弱势人口和乡村地区非常古老和传统的文化，我们农耕文明也就随之被抛弃了。另一个方面涉及土地荒废的问题。工业化背景下的城镇化进程中，大量农民进城务工，造成了土地的荒废，比如安徽的绩溪县有30%的土地是荒废的，还有相当一部分土地交给其他农民代耕[12]。土地关乎粮食安全，新一届党中央强调中国人的饭碗一定要端在自己的手里，充分说明了农业仍将是我国长远发展的根基，也使得我们不能放弃乡村。但“三农”问题总体形势严峻，比如，农业劳动力再也不是从绝对富余的状态，而是随着城镇化进程的推进变得结构性不足，解决“谁来种地”问题迫在眉睫。那么，在新一轮的城镇化中，我们该如何应对这些问题呢，如何对广阔的乡村地区进行再开发，让农村居民生活得更好呢？事实上，现有的国内外实践，已经给出了部分答案。

3.1　不干预模式：生态博物馆（Eco-museum）

我国有很多乡村是非常有特色的，它们和自然融为一体，体现着祖祖辈辈的生存智慧，承载着世世代代的文化积累。这些乡村是不可再生的文化景观，有着重要的文化价值和历史意义，对于这些乡村，可以采取生态博物馆的做法。生态博物馆是兴起于20世纪70年代的一种创新的文化景观保护与展示方式，其基本理论是以生态学为基础，以特定地域特定群体的全部文化内涵为展示内容[13]，其“生态”的涵义既包括自然人态，也包括人文生态，这一概念最早是由法国人弗朗索瓦·于贝尔和乔治·亨利·里维埃提出的[1]。与传统博物馆相比，其最明显的创新在于，它以社区为基础，以就地保护的方式进行原生态状况下的“活态文化遗产”的保护和展示[13]。我国大量的少数民族乡村地区可以采取这样的模式，而并不是需要大规模的城镇化，将原住民集中



图3　中国第一个生态博物馆——贵州六枝梭嘎生态博物馆

或是搬迁。还可以利用电子商务推动其旅游业的发展，以农村居民自身为主体，在政府的协助下改善当地的基础设施状况和居民的生活条件。

目前，我国已有包括贵州梭嘎苗族生态博物馆（图3）、广西三江侗族生态博物馆、云南西双版纳布朗族生态博物馆、内蒙古敖伦苏木蒙古族生态博物馆等在内的16个生态博物馆。这些生态博物馆中，有的本身已经是非常有名的旅游景点，通过乡村旅游业的发展早已带动了当地经济和文化的发展，而我国广袤的土地上还有更多的生态博物馆等待发掘。

3.2　微干预模式：“赶街”（农村电子商务服务站）

在县域电子商务成功发展的大背景下，2013年5月，一项被称为“赶街”的项目在遂昌县启动，这个全称“农村电子商务服务站”的项目由遂昌政府相关部门牵头，与阿里巴巴合作，遂网公司执行建设（图4）。项目由赶街区域服务中心和各村网点组成，以在农村植入、普及、推广电子商务应用为业务核心，并延伸物流配送、电子金融、帮扶创业、预约预定、惠民资讯等业务，为处于交通不便利、信息相对落后的农村居民在购物、售物、缴费、创业、出行、娱乐、资讯获取等方面提供一站式便利服务。给农村居民提供真正便利、全面、优质、快捷服务，带动农村居民生产、消费和就业能力[8,14]。截止2014年3月底，遂昌全县建起了128个“赶街”网点，直接带动128位农民就业。截止到2014年6月10日，这128个网点为村民提供物流配送、缴费、代购等服务4.7万余次，涉及代购金额142万元，与到市场购买同类商品相比，节省购物资金43万元[2]。赶街模式在释放农民消费需求的同时，主要是将农村和农民接入了信息化的网络社会，而并不对其原有的物质形态基础和社会生态基础进行其它任何的变更，这是一种微干预的模式，为我国中西部广大欠发达地区的农村就地城镇化提供了一种新的思路。



图4　遂昌县的“赶街”宣传标语

3.3 弱干预模式：“聚土地”（电子商务与土地流转相结合）

“聚土地”是聚划算2014年3月推出的全国首例私人定制农场项目，用户在“聚划算”网站上认购土地，每个月可以有两次机会收到自己认购土地上所种植的蔬菜和粮食，闲暇时光还可以到地里享受采摘的乐趣[15]。首批“聚土地”项目选择了安徽省绩溪县作为试点，绩溪是山区小县，地处丘陵，农田零散，无法成片经营、集约化发展，农产品出产也不成规模，销售受到限制，而土地流转的收益也非常低，并不适合遂昌式地大力发展农产品电子商务。而通过网络订制加快农村土地流转，并把土地之上的农作物经由电子商务平台提前销售的这种将土地流转与电子商务相结合的尝试，能够把农民闲置的土地集中起来进行种植，发挥土地的效益[16,17]。“聚土地”还很好地结合了城乡双方面的需求，一方面，城市居民越来越重视食品安全，对绿色、无污染的蔬菜水果有大量的需求，却苦于没有可信的购买渠道；另一方面，部分偏远的乡村生态环境优越，农田却被弃荒，无人耕种。“聚土地”打造的私人订制农场对接了城乡需求，为农村闲置田地找到了盘活盈利的方式[18]。短短5天时间，“聚土地”项目曝光点击次数合计达5亿次，参与购买人数达到3500多人，总计销售土地465亩，项目销售额228万元[19]。目前，该项目正式进入后期运营服务阶段，产出农产品通过快递派送达2.1万单，接待农场主游客600余人次，带动了当地旅游服务业的快速发展。通过土地流转、返聘务工和提供农家乐餐饮，农民每亩土地增收达2000余元[19]。

从本质上来说，“聚土地”实际上是电商资本介入的一种土地流转形式，它以网上订制私家生态农场为基点，以订单化生产打破了区域的局限，也增加了偏远地区农村的土地价值，它具有电子商务与土地流转结合、网上认筹与网下耕种结合、生态农业与生态旅游结合等鲜明特点，既是农业众筹、电子商务的形式创新，也是现代农业发展的有益探索[18,20]。“聚土地”在没有改变土地农民集体所有的所有制前提下，在没有改变土地用途即农地还是农用的前提下，通过一种新的经济业态和流转方式，让农民在原来的土地基础上能够获得更多实惠，是更好地发挥市场配置耕地资源作用的有益探索[16,19]。

“聚土地”模式实现了城市和农村资源的直接、自由流动，真正在经济生态上、日常生活上统筹了城乡。它的设计理念和运营符合了新时期城市消费者对生态农产品和休闲农业的实际需求，符合城乡一体化发展的大趋势，对促进县域经济社会发展具有积极意义，有利于盘活闲置土地，促进农民增收；有利于推进生态农业发展，带动生态农产品销售；有利于加快地方经济发展，促进农村居民就地城镇化[20]。对于我国土地资源较为分散的山区，不便于实现农业规模化、现代化、机械化，而又拥有较好自然和人文生态环境的地区来说，推广订单式的生态农业，走“聚土地”这样一条乡村旅游和休闲农业相结合发展道路是一个值得尝试的选择，能够把“生态优势”转化成“生态利润”[15]。这种城乡直接互动和多重效应叠加的土地经营模式是

互联网思维作用于农村发展的一次有益的结合。这一新模式有效地促进了当地农民就业和外出务工人员回乡就业，从而缓解和改善了留守儿童及留守老人等社会问题；此外，电商资本介入土地流转，让农民切身感受运用高科技实现土地流转，能够提高农业的长期收益，将倒逼农民用长远眼光利用土地实现增值，推动农民思想观念上的嬗变[21]，为实现农民就地城镇化注入思想动力。

3.4 强干预模式：“沙集模式”（电子商务催生本地工业）

沙集是江苏省徐州市睢宁县的一个小镇，总人口6万余人。“沙集模式”最早起源于东风村，这里位于苏北的盐碱地上，农民人均耕地不足一亩[22]，外出务工人口所占的比例较大，村里主要的产业在1982年至1995年期间是养猪业，在1995年至2006年期间是废旧塑料回收加工业[23]。自2006年开始，村民通过淘宝网开店销售拼装家具，经过几年的发展，网络销售额达到数亿元，网销家具已成为该镇的支柱产业，形成颇具特色的“沙集模式”，该模式以“农户+网络+公司”为核心要素，有效地解决了农民信息不对称问题，让农民成为了商务的主体，拥有了订单权和定价权，形成了农村的电子商务创富新路[11]。2010年，沙集在阿里巴巴全球网商大会上获“最佳网商沃土奖”[23]。现在，沙集镇作为一个只有1.3万户的小镇，已拥有农民网商3000余人，2013年整体销售额超过12亿元[24]。沙集模式是农村经济中信息化带动产业化，产业化促进信息化，实现跃迁式发展的一个典型。以电子商务为代表的信息技术、信息经济、信息社会的历史力量直接作用于农村社会，而越过了工业化带动发展这一阶段。在“沙集模式”中，家庭经营的农户是发挥主导作用的主体，实体公司是农村产业化的基础，而电子商务平台所代表的互联网则是带动农村产业化的引领力量[25]。

电子商务在我国的城市中发展速度较快，在农村地区还主要集中在东部地区，在农村已有的电子商务中，也大都是在不改变当地生产结构的前提下，作为现有农副产品销售的辅助手段应用的，如前面所提到的微干预模式中的浙江遂昌，弱干预模式中的安徽绩溪等，相形之下，沙集模式的门槛更低、可复制性更强[25]。“沙集模式”的可贵之处在于，它原先并没有太多与家具生产相关的资源和产业优势[22]，它不像别的一些地区，电子商务是在相对发达的产业集群或是特色资源基础上发展起来，而是完全由电子商务直接催生了本地的主要工业[26]。沙集模式说明，信息化可以具有一定的超前性，在经济发展较为落后的农村地区并不一定非要等到工业化完成才能步入信息化，而是可以采取信息化带动工业化方式[27]，实现农村地区的跃迁式发展。

“沙集模式”的经济社会影响意义深远，一方面，它为破解“大城市病”、实现城镇化创新走出了一条新途径；另一方面，它也为在信息时代解决“三农”问题，提供了一个新的方

向[25]。我国正进入城镇化加速的时期，长期以来行政指令主导下的资源分配模式、以乡补城的发展策略，让公共投资主要向大城市倾斜，越来越多的人涌入大城市，导致城市面积扩张，公共资源配置增加，形成恶性循环，“大城市病”日益严重[28]，这条旧的城镇化路径使得大城市在接纳新的农村转移人口时力不从心。而农村电子商务的发展给农户赋能，农民在家中就可以创业致富，实现充分就业和就地城镇化，农户收入增长，生活改善，家庭幸福，社会安定和谐[25]。“沙集模式”有效地解决了我国新一轮城镇化中即将面临的困境，让一个难题从两个维度得到了妥善处理。

可以看出，所谓的强干预模式主要是指农村地区完全改变了以一产为主要经济活动的面貌，而是以二、三产相结合，电子商务带动下的完全城镇化路径。如东风村的1100多户农民，大多数都不再从事农业，而是在网上开了自己的网店，其他人也从事着与网络销售相关的生产制造、物流快递、原材料加工、零配件销售等经营活动[29]。这种模式其实是适合土地的出产不高，农业生产条件不优越的地区。在强干预模式下，电子商务会改变乡村地区原有的生产结构，大量农业剩余劳动力向第二、三产业转移，让农民以发展非农产业致富[30]。

中国的地域差异很大，选择哪一种模式需要因地制宜，有的时候也可以几种模式相结合。不同的自然和人文环境，不同的产业基础，不同的区位条件都决定着应该采取生态博物馆式地的不干预模式、“赶街”式的微干预模式、“聚土地”式的弱干预模式，还是沙集式的强干预模式。但目标都是为了实现农村就地城镇化，着力于人的城镇化，提高农村居民的生活水平，释放他们的需求，实现城乡统一、和谐、可持续的发展。

4 结语

中国的城镇化被认为是21世纪初期对世界影响最大的两件事情之一，其速度和规模是前所未有的，这使我们无法照搬他人，却也可以创造历史。长期以来，大规模的西方式的城镇化模式，使得传统文化被现代消费文化所取代，农民的社会关系、资产都难以持续[2]。原有的农民工市民化的路径因为巨大的社会成本可行性差也难以为继，互联网时代带来了新的机遇和挑战，需要我们同时回顾过去展望未来，寻找新的发展路径。由于互联网扁平化的结构，县域最有可能成为中国经济未来发展的新版图当中最基本的节点，因为农村在发展过程当中需要县域这个最基本的单元作为一个平台，来提供通讯、物流、金融、教育等方面的基础服务支持，县域也提供了这些基础服务所需要的规模经济，它是乡村跟互联网结合的一个关键节点，是平台经济跟特色经济结合的一个枢纽[5]，需要把这个节点做好，落实好互联网的支持平台，才可能最大程度地保留和发展农村的地域特色和文化。

在信息时代，电子商务为发展县域经济、进行乡村再开发提供了新的思路，但不同地方的

农村电子商务模式存在着相互有别的环境条件和发展路径，比如，在遂昌，通过政策环境的引导与催化，以电子商务综合服务为核心的服务驱动型县域电子商务发展新模式成功促进了当地农业、服务业的快速发展，也拉动了当地内需，给县域经济赋予了新的内涵[8]；而在沙集，电子商务催生了本地工业，先行者利用网络平台搭建市场出口，市场需求陆续带动了相关产业，逐渐发展出完整的产业链；这种现象彰显了信息化所独具的魅力，也为经济落后地区实现跨越式发展提供了一种现实的路径[27]。鼠标代替了锄头，电子商务成为了农民主动选择的劳动方式和生活依靠[31]。总之，信息化可以为农村的城镇化、工业化和现代化增添前所未有的新引擎，在宏观层面，政策应鼓励各地农村不拘一格地发展电子商务，而具体到已经形成自己特定发展路径的地方，地方的政策就必须针对当地的特点顺势而为[29]。

电子商务使得农村的发展越过了工业化，而直接走进了信息化，较之传统的交易方式，它可以提供效能更高、成本更低的商业服务，是一种先进生产力的载体，预示着一种新型生产方式的诞生[27]。这种生产方式具有生产与生活一体化的内在特征，这一点完全不同于工业化的生产方式，它可以对农村社会发展目标中的经济因素与社会因素进行平衡；其力量传导到社会发展目标上，就能兼顾经济与社会的双重目标[32]。在农村地区发展电子商务可以让生产资源和要素重新回到农村，资本、人才、技术等在农村集结可以让中国农村的现代化发展道路更加地多元化。总之，农村电子商务给中国农村带来了跨越式发展的机遇，为“三农”问题的解决带来农民工进城、大建城市以外的新选择[32]。并且，农村电子商务的发展所引领的农民就地就近的城镇化模式，有利于农村劳动力就地实现就业转移，培育了一代新型青年农民，激发了农民的学习动力，促进了农民素质提升；外出打工农民回乡创业和致富，有利于解决农村“空巢”的社会问题，对农民家庭和农村社会的稳定、农民幸福感的提升和和谐社会的构建意义重大[33]。农村电子商务的进一步发展还将继续促进技术、资金等向农村延伸，一旦城乡资源自由、双向流动起来，新型城镇化即可从理论变为现实[2]。

在实践中，电子商务已经在很大程度上改变了我国农村的面貌，如以羊绒产业为基础的河北清河的东高庄模式；以小商品市场为基础的浙江义乌青岩刘庄；以苗木、花卉产业为基础的江苏沭阳颜集堰下村模式；在四川青川、河南辉县、浙江遂昌、福建安溪、浙江缙云、福建兰田等地各式各样的电子商务发展得如火如荼[31]，电子商务已经在推动我国农村经济社会走向全面转型发展的新阶段，也为我国的农村城镇化提供了新的启示。然而，中国地大物博，所有的发展方式都不是放之四海皆准的，因此也不能一概而论，在本文所提出的四种农村再开发模式中，有的适宜于东部沿海的发达地区，有的适宜于西部欠发达的少数民族地区，灵活地，分阶段地推行因地制宜的政策，并在实践中不断调整、优化才有可能在新一轮的城镇化发展浪漫中占得先机，实现可持续发展的目标。目前我国电子商务推动下的县域就地城镇化和农村再开发

打破了现代主义规划的常规，是新型城镇化道路的一个创举，城市规划实践者和理论者可以抓住契机，大力推动农村电子商务的发展，促进农村经济社会繁荣，推动城乡统筹协调发展，实现城乡一体化，最终建成生态文明的美丽中国[32]。

注释

1 http://baike.baidu.com/view/190603.htm?fr=aladdin

2 http://scnews.zjol.com.cn/scnews/system/2014/06/10/018074581.shtml

参考文献

[1] 孙莹丽, 马艳国, 代馨. 中小城市城镇化过程中电子商务发展现状研究[J]. 内蒙古民族大学学报, 2011(04): 62-64.

[2] 马庆斌. 新时期中国城镇化政策选择[J]. 中国市场, 2013(04): 84-88.

[3] 盛振中. 县域电子商务发展微报告[R]. 阿里研究院, 2014.

[4] 中国互联网络信息中心. 第34次互联网络发展状况统计报告[R]. 2014.

[5] 曾鸣. 中国未来经济网络，县域是核心[R]. 阿里研究院, 2014.

[6] 阿里研究中心. 增长极：从新兴市场国家到互联网经济体——信息经济前景研究报告[R]. 2013.

[7] 阿里研究院. 阿里农产品电子商务白皮书[R]. 2013.

[8] 张瑞东, 陈亮, 樊春晖. 遂昌模式研究——服务驱动型县域电子商务发展模式[R]. 2013.

[9] 荆林波. 产业集群与县域经济融合的一个关键点[R]. 阿里研究院, 2014.

[10] 葛殊. 电子商务助推城镇化进程：基于农村消费能力提升的视角[J]. 特区经济, 2013(08): 112-113.

[11] 虞昌亮. 就地城镇化过程中农村电子商务发展研究[J]. 金融理论与教学, 2014(01): 65-70.

[12] 张合成. 信息化是现代农业的制高点[R]. 阿里研究院, 2014.

[13] 刘沛林, Liu Abby, Wall Geoff. 生态博物馆理念及其在少数民族社区景观保护中的作用——以贵州梭嘎生态博物馆为例[J]. 长江流域资源与环境, 2005(02): 254-257.

[14] 阿里研究院. 遂昌县：县域电子商务中的遂昌现象[R]. 阿里研究院, 2014.

[15] 周明助. “聚土地”的富民经[N]. 中国国土资源报, 2014-05-13.

[16] 周明助. “聚土地”:绩溪土地流转探新路[J]. 中国土地, 2014(05): 10-11.

[17] 陆芬. 淘宝“聚土地”成土地流转新模式?[J]. 国土资源导刊, 2014(04): 42-43.

[18] 陆芬. 淘宝网上“聚土地”[N]. 中国国土资源报, 2014-03-31.

[19] 阿里研究院. 从聚土地看农产品销售模式的转变[R]. 阿里研究院, 2014.

[20] 胡桂芳, 王艳荣. 土地流转和电商结合发展现代农业的探索——安徽省绩溪县“聚土地”项目调查[J]. 农村工作通讯, 2014(13): 28-30.

[21] 徐旻昊, 洪雷. “聚土地”多赢还须跨过几道坎[N]. 安徽日报, 2014-06-19.

[22] 姜蓉. 沙集：电子商务“小岗村”[N]. 中国经营报, 2011-04-04.

[23] 汪向东, 梁春晓. 沙集模式引发的思考[N]. 企业家日报, 2014-06-21.

[24] 戴蓉, 岳峰. “沙集网商”走向集约型、产业化[N]. 人民邮电, 2013-10-15.

[25] 中国社会科学院信息化研究中心, 阿里巴巴集团研究中心. “沙集模式”调研报告[R]. 2011.

[26] 刘书艳. 沙集模式：为三农问题提供新指向[N]. 中华工商时报, 2011-02-25.
[27] 储新民, 李厚廷. 农业电子商务的发展机制——基于“沙集模式”的拓展[J]. 价格月刊, 2013(12):84-87.
[28] 黄秀霞. 从“沙集模式”看电子商务对农村经济的影响[J]. 经营管理者, 2011(15):153.
[29] 汪向东. “沙集模式2.0”——一个农村电子商务模式的跟踪研究[R].阿里研究院, 2014.
[30] 李柱. 沙集模式VS温州模式——两种农村产业集群经济模式的比较分析[J]. 云南农业, 2011(10): 52-53.
[31] 汪向东. 农村经济社会转型的新模式——以沙集电子商务为例[J]. 工程研究——跨学科视野中的工程, 2013(02): 194-200.
[32] 姜奇平. 农村电子商务改变中国[J]. 互联网周刊, 2011(20): 32-36.
[33] 文雪梅. 沙集模式：农村电子商务最新样本[N]. 中华工商时报, 2010-12-23.

资源型地区县—镇—村组织模式研究

County-Town-Village Organization Mode on the Basis of Resource-based Area

苟倩莹
Gou Qianying

摘要：本文依托2013年在石柱县进行城镇化调研的一手资料，分析经济发展滞后、资源优势突出的老少边穷山区工业化和城镇化特征，研究以农特和旅游资源为依托的城乡组织模式，并对人口问题、经济财政问题、土地问题、住房和公共服务设施问题进行深入研究。

工业化方面，资源型地区以内生型产业为主导，虽能带动大量农户，形成稳定、有组织的农业生产方式，但依靠内生型产业的发展存在税收问题。同时，乡镇作为为农业产业链组织的核心节点，缺少土地指标，依靠土地整理成本巨大。

城镇化方面，镇和村仍旧是农民永久居所的选择，镇发挥了更大作用。人口向镇和县城流动意愿最强，而从回流来看，镇和村是主体。县城人口集聚速度虽然快于镇区，但部分为陪读，县城并非农民永久居所的选择。

Abstract: The paper is based on the primary source of urbanization research for Shizhu county at 2013, analyzing characters of industrialization and urbanization in remote and poverty-stricken mountain areas which show backward economic development and prominent resource superiority; researching on urban and rural organization mode on the basis of distinctive agricultural products and tourism resources; as well as lucubrating issues regarding land, population, economics and finance, housing and public infrastructures.

In terms of industrialization, resource-based regions are dominant by the endogenous industry. Even though it can encourage lots of farmers and form steady and organized agricultural production mode, the development depending on endogenous industry still faces an issue of revenue. Meanwhile, as core node in agricultural chain organization, township lacks the land indexes and it is costly to rely on land consolidation.

As for urbanization, towns and villages are still regarded as domicile in peasants' choices, while towns play a bigger role. The population mobility to towns and counties is the strongest, however, with regard to the population backflow, towns and villages are dominant. Although the demographic aggregation velocity in counties is higher than in towns, part of the population in counties play as dependant, and counties are not choices for peasants' permanent residence.

关键词：城镇化；县镇村；城乡组织；内生经济

Keywords: Urbanization; County-Town-Village; Urban and Rural Organizations; Endogenous Economic

作者：苟倩莹，中国城市规划设计研究院西部分院。gouqy@foxmail.com

引言

在新型城镇化背景下，对于缺乏工业支撑，很大程度上依托农副产品、旅游资源等发展的偏远山区，其工业化和城镇化的特征如何？以农特产业和旅游业为依托的城乡组织模式如何？在人口流动和空间分布中县-镇-村分别承担什么角色？对于土地、经济、住房等问题，县-镇-村如何互动均为本文研究的核心。

本文以重庆市石柱县为案例，依托2013年7—8月进行的城镇化调研为基础，分析资源型地区县-镇-村组织模式。

1　石柱县内生型经济为主的发展背景

1.1　区位劣势，经济发展滞后的老少边穷山区

石柱县处于发展基础最为薄弱、发展水平最为落后的渝东南地区，作为国家生态安全的水源涵养生态功能区，受生态约束条件突出，这在一定程度上制约了地方经济的发展。与周边区县相比很难找到自身的比较优势，也难以争取到资金和项目。

与此同时，石柱享受“老少边穷”地区的特殊政策。是集革命老区、少数民族自治县、三峡库区淹没县和国家扶贫工作于一体的特殊县份。在政策上享有西部大开发政策、城乡统筹发展、国家级贫困县专项基金、重点生态功能区生态转移支付专项资金、高山移民政策的资金和福利。

1.2　重庆盆周山地，特殊地域地资源丰富

由于石柱特殊的地理环境、自然气象和生态环境，各类资源具有特殊性、唯一性特征。农特资源包括黄连、莼菜、长毛兔、辣椒（表1）；旅游资源包括黄水国家森林公园、土家民俗风情；矿产资源包括石灰岩、石英砂岩、铅锌、煤、天然气。

表1　石柱县主要农特资源

	黄连	纯菜	长毛兔	辣椒
规模	年产量占全国的60%	种植1.3万亩，居全国三个主要莼菜基地之首	圈存250万只，全国县级第一	26万亩，川渝鄂最大的辣椒生产其地
特殊性	国家地理标志保护产品海拔1400-1650米最适宜石柱黄水镇黄连含量最好	仅在海拔1100-1800米之间生长，对水质和矿物质要求极其严格	对温度、湿度非常敏感，石柱非常适宜	可种国内最辣品种

2　工业化特征：发展滞后，以内生型产业为支撑

受自然条件、交通等客观因素的影响，石柱经济发展受到较大的制约。2012年生产总值在重庆38各区县中居第33位。城镇居民人均可支配收入19055元，低于我国中西部地区平均水平，属典型的中西部山区贫困县和国家级贫困县（表2,图1）。

表2　石柱县经济特征

	GDP	人均GDP	三次产业结构
2000年	13.1亿（全市排名36）	2858元（全市排名31）	33.2：27.3：39.5
2012年	93.1亿（全市排名33）	22630元（全市排名27）	19.5：45.5：35

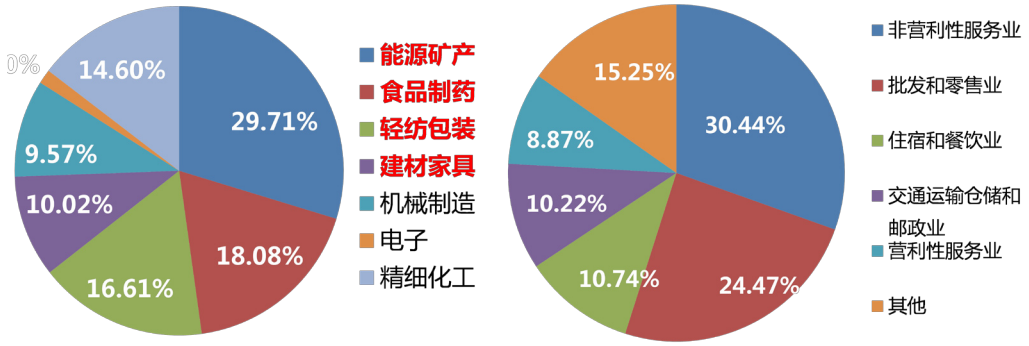


图1　2012年石柱县各行业产值占工业比重，2012年石柱县第三产业各行业占三产比重

石柱的经济发展中，70%与内生型产业相关，依赖农特资源发展的食品制药类工业总产值占制造业比重高。二产中，依托矿产、农特资源发展的内生型工业包括能源矿产、食品制药、轻纺包装、建材家居等占所有工业总产值的73.7%；三产中，依托旅游、农产品交易和运输的内生型产业约占三产增加值的50%。

3　城镇化特征：人口流出地，但流出趋势减缓，回流逐步出现

2010年，石柱县域户籍总人口53.96万人，县域常住人口41.51万人，城镇化水平仅为32.3%，远低于重庆市55.02%的平均水平。2000—2010年，县域户籍总人口从50.22万人增长到53.96万人，年均增长率为8.1%，县域常住人口从46.24万人减少到41.51万人，石柱县正处于人口外流阶段（表3,图2）。

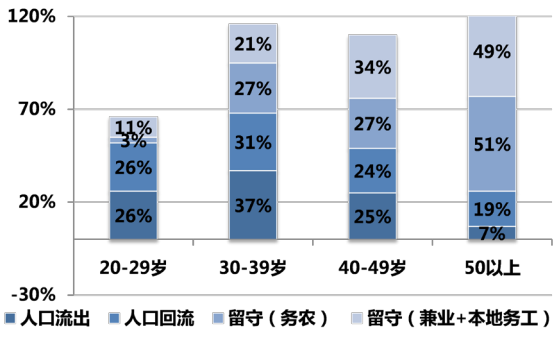


图2　各年龄层人口特征

近年来，石柱外出务工人口数减少，主要流向沿海地区和重庆市。2012年外出务工人员

表3　石柱县人口特征

	县域常住人口（万人）	户籍人口（万人）	人口净流出（万人）
2000年	46.24	50.22	3.98
2005年	43.34	51.91	8.57
2010年	41.51	53.96	12.45

13.8万人，比2010年减少2.1万人，流向地主要为地级市和市外。但近年来看，流向重庆市打工人数不断增加。从年龄上看，人口流出以中青年为主；人口回流则为各年龄段均有；留守人口中纯务农以老人为主；留守人口中兼业以中老年为主。

4　以农特产业为依托的城乡组织模式

4.1　目前农业产业特征

石柱县农业规模化程度高，2013年耕地流转去向主要是农业大户，而非专业合作社、企业。石柱县耕地总面积454785亩，家庭承包耕地流转总面积306805亩，流转占耕地总面积的67.5%，农用地的流转价格在200～300元每亩（图3）。

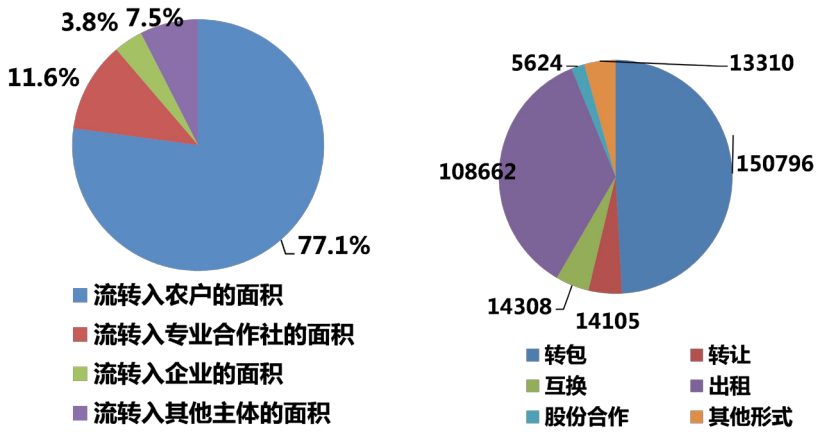


图3　家庭承包耕地流转去向，家庭承包耕地流转类型

石柱县农业设施化程度低，劳动密集型是其主要特征。调研的6个村中，除大风堡外，农作物均无设施化生产。同时，山区高附加值经济作物耕种的用工量大，有利于吸纳农业劳动人口、提供就业。

粮食需每年需劳作24-28天；辣椒需30天。
黄连5年种植周期，第一年需劳动力90-110天（挖树根、搭棚、平整、种苗），第二年60-80天。
莼菜采摘工资200-300元一天，每亩每年采摘37天。

以黄水镇居民为案例，该地农民一年四季都有事情做，5—6月在水地摘收莼菜，7—9月农家乐旅游经营，10—11月林地黄连栽种和收割。同时还有一般耕地用于种植蔬菜。在实际访谈中，由于用工量非常大，该村还会雇佣周边村民帮忙种植和打理农家乐（图4）。

4.2 稳定、有组织的农业生产模式

不同农特产品应对不同组织模式，但形成了以农户、粗加工工人为主体的稳定、有组织的生产模式。石柱第二产业的发展思路就是作为第一支撑产业来做（图5）。

黄连产业链以黄连市场和药品加工为核心。黄连的种植以大户、散户以及药业自由农户为主，种植周期为5年，一亩收益2.5万元，平均每年每亩5000元收入。每个农户每年能种植面积为6～12亩地，再多就很难保证质量。

黄连销售流通有两个渠道，一是黄水镇黄连专业市场，其承担全国80%的黄连交易，吸纳全国各地商贩都直接采购，再通过商贩销往全国。石柱县黄连出口日本大阪、韩国、德国等地

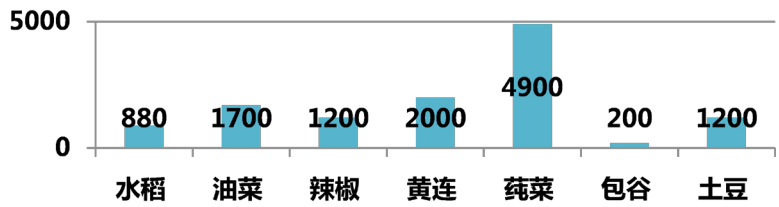


图4 不同农作物亩均净收益（元）

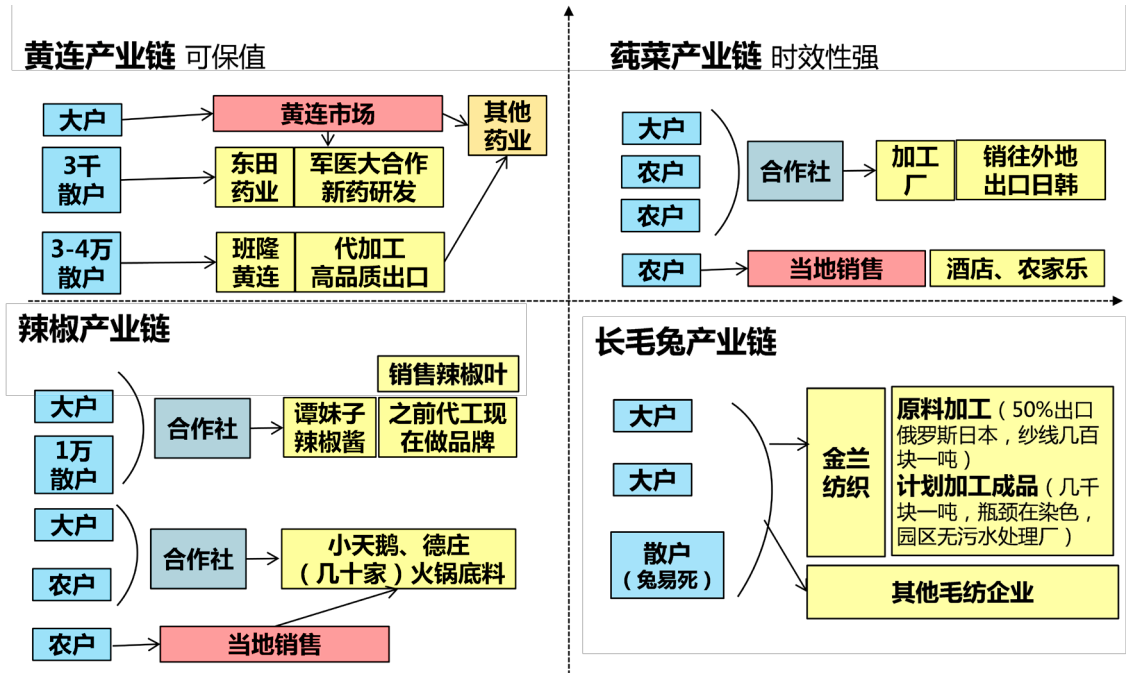


图5 稳定有组织的农业生产模式

区，2012年出口70吨。二是在镇区进行的以烘焙、切片为主的黄连粗加工，包括东田药业、班隆集团等。

辣椒一亩收益约为3000～6000元。产业链方面主要分三类，一是在当地直接销售，每个村有3-4个辣椒收购点；二是通过合作社，与重庆几十家火锅企业（小天鹅、德庄等）合作生产火锅底料；三是与其他辣椒生产企业（如谭妹子等）合作包括烘干、腌制，以及做成相辣椒系列产品。

莼菜一亩的收益接近5000元。产业链主要为两条，一是通过当地加工厂粗加工出口；二是在旅游旺季在农家乐和各大酒店销售，促进当地旅游业发展。

长毛兔每只兔子一年的收益接近300元。产业链主要为当地或外地毛纺企业。

4.3 乡镇为农业产业链生产组织的核心节点

在县—镇—乡的组织关系上，主要的种植、养殖和初级集散流通在农村，所有农产品销售和运输网络核心节点在乡镇，全部粗加工和部分深加工在乡镇，只有部分“深加工”环节会进入县城，乡镇为农业产业链生产组织的核心节点（表4）。

表4 石柱县四类农特资源在县—镇—村的组织情况

	黄连	莼菜	辣椒	长毛兔
县城	深加工东田药业108员工	无	深加工谭妹子45固定工、150季节工	粗加工金兰纺织毛纺70人
乡镇	粗加工班隆黄连有限公司788员工市场交易黄连交易市场深加工中国医药集团（西沱镇已谈妥）	特产加工散布的加工厂	粗加工收购和交易辣椒收购点、辣椒批发市场	大型养殖基地
村庄	种植散户、公司+农户	种植散户+合作社、公司销售流通产地直接出口	种植散户+合作社、公司+农户、大户	养殖大户、散户

5 以旅游业为依托的城乡组织模式

5.1 旅游市场开始活跃，景区效益逐步显现

石柱历史悠久、生态良好，人文底蕴深厚，土家风情独特，旅游资源十分丰富。2000年，旅游接待18万人次，旅游收入3600万元。2011年，旅游接待305万人次，旅游收入15.25亿元，增长迅速。2010年黄水景区完成旅游投资6.58亿元。

5.2 旅游地产+农家乐组织模式

旅游产品以避暑休闲为主，石柱旅游组织为“旅游地产+农家乐”模式。但均存在一系列

问题，其一，旅游地产虽销售火爆，但从2012年开始就没有土地和指标；其二，农家乐虽经营火爆，住宿加吃饭100元一天，但基本为小产权房，存在一系列隐患。

虽已到旅游旺季，但大型酒店（如五星级的石柱绿宫大酒店）很少接待量，反而是各旅游地产和农家乐爆满。从2010年开始，靠近旅游地区的房子销收率都为100%，2010年黄水镇旅游地产均价2700元/m²，而到了2013年，土地受限制，均价飙升至6000元/m²（精装修带家电），畅销户型为单间配套房和一室一厅，导致石柱县房租价格1000-1200每个月，甚至高于中心城市万州（表5）。

6 特征与问题的进一步探讨

结合两个典型城镇和六个典型村落的镇区居民/村民调研情况探讨人口问题、经济财政问题、土地问题、住房和公共服务设施问题，其中六个典型村落概况如表6。

6.1 人口问题：县—镇—村间人口流动和分布规律

（1）从流出看，农村人口总体表现为向省外流动和向镇区流动，向县流动最少，但向镇和县城流动意愿最强

2010年人口净流出12万，占户籍人口23%。2012外出务工13.8万人，外出务工人员逐渐

表5 已在黄水区域开发旅游地产的公司和项目

企业名称	开发面积	项目内容
重庆浦辉太阳湖旅游发展有限公司	度假区44万m²	太阳湖20万m²，冷水温泉度假区10万m²，绿宫12万m²
石柱县季佳地产	8万m²	黄水季佳度假酒店
万洲地产	8万m²	黄水云邸项目
石柱国投公司	8万m²	—
豪琪地产	80万m²（完工后）	—
重庆地产	4万m²	紫竹山庄项目

表6 调研六大村落特征

调研村落	特征
万胜坝村	以农家乐为主的旅游型村落；以黄连、莼菜为主的特色农业种植区
大河村	传统农业地区，以辣椒种植为主
黄桷岩村	紧邻西沱镇，传统农业地区
南坪村	以辣椒为主的传统农业区
马鹿村	传统农业地区、山区、交通不便，长毛兔特色养殖
大风堡村	国家森林公园内的贫困山区村落

减少。向省外流动的人口最多，占44%，流向镇区流动占30%；流向县城最少，仅占9%。特别的，万胜坝和大风堡所在的黄水镇为旅游型城镇，工作机会多，流向镇区的超过60%（表7）。

表7　六大村落人口流向统计

人口流向	万胜坝	大河	南坪	马鹿	大风堡	平均
省外	20%	45%	60%	80%	15%	44%
重庆市	10%	43%	20%	10%	5%	18%
县城	10%	8%	10%	10%	5%	9%
镇区	60%	4%	10%	0	75%	30%

主要因素在于工资差异导致。六村统计数据农业人均收入7471.5元，外出务工人均收入17398.3元。

虽然更多人出省，但实际更愿意到镇和县城打工，在有发展动力的镇周边农村（万胜坝、大风堡）超过50%涌入镇打工。主要原因是当地无法提供足够就业岗位。

人口意愿流向：镇、县城
工资差异导致流向沿海打工：访谈中，基本上的人表示更愿意在县镇打工，但工作机会太少，工资太低（1500-2000元/月），沿海打工可达5000元/月。“其实如果少500块都愿意回来”。

（2）从回流看，镇和村是主体，尤其是在有产业动力的镇村

回流人口数增多，2012年回流人口数为0.92万人，比2010年增加了0.47万人，回流人口占外出人口的比重上升3.8%，回流规模虽小但趋势明显（表8）。

旅游资源或农特资源丰富、交通便利村庄回流人员最多，主要原因是当地经济水平提高和回乡就业渠道广收入提高。万胜坝村和大河村回流人口最多，万胜坝村旅游资源丰富，大河村交通便利，距离城镇近等原因。

同时也需注意，旅游型城镇人口季节性回流强。以黄水镇为例，黄水及周边乡镇年轻人会在旅游旺季（7—9月）、黄连收割（10—11月）回乡，其他时期外出打工。

表8　六大村落人口回流流向地

返乡情况（人）	万胜坝	大河	黄桷	南坪	马鹿	大风堡
重庆市	90	100	0	50	0	0
县城	65	26	0	40	0	1
村和乡镇	400	70	78	60	20	120
总计	555	196	78	150	20	121

回流原因为当地经济水平提高和自主创业带动就业需求，但还未形成大规模回流。引起人口回流的原因主要是是沿海产业升级后，劳动密集型产业减少，劳动力需求量也相应较少，另外原迁出地经济发展加快和自主创业引起回流，城镇人均可支配收入不断提高，2012年达到19055元，由于地区自主创业的兴起引起人口回流，如金兰纺织企业09年由石柱某回乡老板投资，大型养殖场招工10人，带动周边农户养殖5万户以上；但是与人口外出务工比较，回流人口数较少，其主要原因是当地不能提供足够多的岗位。

不同年龄人群回流流向不同，与流向地资源条件相关。除万胜坝村以外，回流人口主要为50岁以上，由于这部分人群年龄偏大，也不能胜任技术和力工工作，因此回流人口主要流向乡村，而万胜坝村回流人口最多为40—49岁，主要流向县城，主要是因为万胜坝县城旅游资源丰富；马鹿村75%人口流向乡村，因为马鹿村发展长毛兔养殖较好（表9）。

（3）县城人口集聚速度快于镇区，但县城并非农民永久居所的选择，城镇化主要来自陪读租房。

从2000年到2010年县、镇、村人口变化来看，县和镇人口在大规模增加，村人口在大规模减少。县城从4万人增长至近10万人，镇从1万人增长至3.5万人，但村从41万人减少至28万人（表10）。

但教育对人口流动起到了很大影响。2012年县城7所小学容纳了全县60%的小学生，平均每所学校学生数达1861人。而其余31个乡镇的92所小学仅容纳全县40%的小学生。虽然初中生数的44%，高中生数的82%均集中在县城，但初高中可选择住校，陪读家长减少（表11）。

表9　六大村落人口回流结构表

回流人口	万胜坝	大河	黄桷	南坪	马鹿	大风堡
20—29周岁	80	36	15	40	15	3
30—39周岁	150	70	30	60	5	20
40—49周岁	250	40	13	30	0	46
50以上	75	50	20	20	0	40

表10　石柱县县、镇、村人口变化

	县城人口总数（万人）	镇区人口总数（万人）	行政村人口总数（万人）
2000年	4.05	1.13	40.87
2005年	6.88	2.22	34.18
2010年	9.88	3.54	28.09

表11　石柱和万州售房情况

	均价	出租价格	销售人群	购买原因
石柱	4200元	1000-1200元	基本为本地	教育、出租
万州	6000元	800元	本乡镇+外地	教育、上班

房地产企业访谈：石柱房地产租赁价格奇高。石柱的房屋售价比周边低，但是租金都比周边高；一般住在乡镇或者农村的父母在外打工，留老人或母亲带小孩的现象很普遍
村长及村民访谈：越是贫困地区的农民越重视教育。

6.2　经济财政问题：收支不平，农特产业的发展对税收带动不大

财政收支极度不平衡，主要依靠转移支付。2012年本级财政收支缺口达23.6亿。本级财政收入14亿（其中公共财政收入7.1亿），而公共财政支出31.3亿，支出远高于收入。收支缺口主要依赖中央与省市的23.8亿转移支付解决，转移支付占到了全部财政收入的62.8%。

与此同时，地方负债逐年累升。2012年政府负债高达17.7亿，甚至超过全年本级财政所有收入（14.1亿）。究其原因，在于石柱县嵌入型企业较少，内生型企业虽然内生型产业能带动上万户农户，但产生税收较低，尤其地税较低，对地方财政贡献有限，地方政府只能依靠于土地财政（表12）。

表12　石柱县财政状况

年份	全部财政收入（万元）	本级财政收入（万元）		本级财政支出（万元）		转移支付收入（万元）（中央与省市）	政府债务（万元）
		总计	其中：一般预算内收入	总计	其中：一般预算内支出		
2000年	19383	4083	3997	21852	21612	15300	15000
2005年	59627	10072	8902	47517	43872	49555	11700
2010年	235243	82080	39005	230948	179868	153163	166100
2012年	379125	140977	71426	376663	313356	238148	177000

（1）嵌入型企业较少，需要资金补贴

政府不仅需返还园区全额税收，还需财政投入维持发展。从产值上看，以机械制造、电子、精细化工为主的嵌入型企业只占石柱规模以上企业的25.57%，且基本集中于工业园区。但园区企业上缴的工商业税收金悉数返还了石柱县园区管委会，旨在支持园区进一步发展，实现园区自身平衡。不仅如此，实际情况更糟糕，“园区资金需求量很大，税收收入很少，难以平衡。为了社会稳定等因素，政府还在持续投入，目前缺口33亿，而且近2年还要投入40多亿”。

另外，旅游区、新城区由于处于起步发展期，与工业园区模式相同，政府都须返还税收到

基础设施建设。

（2）依靠内生型产业的发展存在税收问题

农业仅深加工环节产生少量税收。农业税取消后，农业几乎不产生税收，“农业是没有税收的，农副产品粗加工也没有税收，只有深加工和运输才有少量税收”。

对石柱全县900个企业税收比较得知，纳税前20强企业以房地产、矿产、能源、制造业、物流企业为主。内生型企业中，除中国烟草一家企业外，排名第52的泰尔森制药、排名58的小天鹅（辣椒调料）是与农特有关排名最前纳税大户（表13）。

农特产业地税比例低，对当地经济影响小。房地产企业地税比例高（部分达到100%，平均水平高于50%，如纳税第四的乾和置业全部为地税，高达1923万）。而内生型企业地税比例极低（地税比例基本为10%～20%，如小天鹅百福食品2012年缴纳134万元国税，仅缴纳27万地税）。

访谈中能带动3～4万黄连种植户的东田药业仅排名78，2012年纳税102万，其中地税仅12万；而能带动1万多农户的谭妹子土家香菜企业2012年税收仅23万，其中地税仅8万。

（3）高度依赖土地财政

09年房地产兴起后60%的财政收入依靠卖地。2012年税收4.9亿，其中房地产带动税收2.8亿，占所有税收58%，且“2010年、2011年基本如此（财政局）”。除了土地产生的60%税收外，另外40%主要依赖中央财政投入、市级和税收（表14）。

表13　企业纳税情况

纳税排名	企业名称	合计（万元）	国税（万元）	地税（万元）	地税比例
52	重庆泰尔森制药（总税收排名最前的农特型企业）	188	160	28	15%
58	重庆小天鹅食品	161	134	27	17%
78	重庆东田药业	102	91	12	11%

表14　土地和地产税收

土地交易和管理		房地产相关企业	
房产税	1085万元	增值税	3675万元
城镇土地使用税	735万元	营业税	19583万元
土地增值税	2234万元	企业所得税	3785万元
契税(款)	3876万元		
四项合计	7930万元	其中：房地产企业相关	20000万元

6.3 土地问题：重新认识镇的需求

（1）镇一级建设用地指标及其缺乏

石柱本身用地指标缺乏，甚至包括2015年的年度计划指标已用完（县城14.6km²）（表15）。黄水镇2013年只有200～300亩新增用地指标。但黄水处于快速发展期，仅学院温泉项目就有200亩，很多大项目如太阳湖的开发，滑雪基地的建设拿不到指标。

表15 县城和镇建设用地和城镇人口的现状和规划情况

石柱总规（2012—2020年）		县城	2重点镇+14一般镇
建设用地	2010现状	7.56km²	无统计
	2020规划	18.7km²	4.5km²
城镇人口	2010现状	7.9万人	5.6万人
	2020规划	18万人	3万人

镇普遍缺乏资金和指标。镇基础设施建设主要依靠市的专项转移项目；建设用地指标全部依赖土地增减挂钩解决。

但发展最好的两个镇纳入县域总体考虑。石柱县两大重点镇黄水镇、西沱镇均以不同的方式统归县管理。

（1）成立“大黄水旅管会”，管理黄水镇及周边乡镇

黄水镇旅游资源丰富，但镇一级对旅游资源的控制力有限。县级政府成立“大黄水旅游管理委员会（简称旅馆会）”负责管理所有旅游投资开发，包括景区的所有开发建设、旅游地产、外围酒店的建设。黄水镇政府只进行黄水镇日常管理。

（2）西沱镇“生态移民产业园”的造血机制

由于用地受限，石柱县城较难进行工业园区建设，但有一定指标，故选择用地相对较好，且有生态移民优惠政策的西沱镇，建设“县级重点园区”，目前还在平场，已平场5 km^2，计划约10 km^2（西沱镇目前建成区仅3 km^2），但多为丘林地区，拆迁和平整山头成本较高。



图6 西沱镇生态移民产业园在平场中

虽然镇存在大量建设，但缺少建设用地指标，镇的建设用地完全依靠整理土地（图6）。

（2）土地整理的问题

实际上政府整理土地的成本很高。政府成本巨大，农户成本巨大，造成土地整理实际推进速度较

慢，基本上是边远高山地区有一定经济基础农户迁出。

一是县级政府整理土地指标成本巨大。工业园区按照10万/亩出售，而土地整理的成本价为17.8万/亩（补偿给农户12万，宅基地复垦等成本5.8万），高于工业园区出售价，国土部门压力大。

二是农户成本巨大，真正的贫困户难以承受高额的搬迁费用。基础设施配套、场地建设平整等大部分靠农民自己出钱，农户需要承担所有搬迁费用的60%，“搬富不搬穷”问题突出。访谈中发现只有部分有经济实力的村民认为搬迁会提高生活水平，靠近城镇近对小孩上学和就医都很好。

农户建房案例：一户农户按3人计算，可补贴3*8000=24000元，整理宅基地平均不到1亩，按一亩计算可得12万，12万+2.4万=14.4万。
目前一般镇上建房基本成本，包括基础设施配套、场地建设平整、简单铺装等需18万左右，还存在5万左右缺口，造成农村贫困户难以迁出。

整理资金已经成为国土的一大缺口。整理资金从两种渠道获得，其中复垦户从农村商业银行贷款；户改户从市上户籍改革资金借，但都需给利息。每年利息已达上百万，国土部门压力较大（表16）。

表16　近三年来土地整理情况

	2010年已整理	2012年			2013年申报（为2014年准备）
		一共涉及	已整理	已上报	
整理土地	700-800亩	10000亩	3000亩	7000亩	4000-5000亩
占全县城乡建设总用地	0.5%	6.4%	1.9%	4.5%	2.9%
占县城城区建设用地	8.5%	112.9%	33.9%	79.0%	50.8%

（3）迁居后农民就业和生活问题

搬迁后，离耕地较远，部分农户说“回去种地都要走1-2个小时”。且没有工业和三产支持，缺少就业渠道。且新村居民点公共服务配套不够。农户采取相应措施，如部分居民迁出来后依然返回去。

6.4　住房和公共服务设施问题：住房选择、宅基地和新农村建设

（1）镇和村仍旧是农民永久居所的选择，镇发挥了更大作用

首先，农民目前的买房和修房主要在镇区。一是移民搬迁带动的新农村建设，部分临近

镇，享受基本公共服务；二是前几年鼓励村民在镇买地建房，扩大镇规模。其次，村人口统计数减少，但实际两头占地普遍。因为移民不强制放弃宅基地，镇区住房为生活组织中心，农民时原来宅基地为农业组织中心。

也就是说，并没有真正实现农村建设的集约化，很多人并不愿意放弃原宅基地，政府每年整理上千户，基本无强制执行，农民宅基地实际增加。并没有实现居住水平提升，除紧邻城镇的新村外，其他新农村公共服务设施缺乏后续部门负责和资金支持，原则上新村居民点需做到“6通6有”，但实际操作中基本只能提供社区中心和小型服务店，医疗教育等配套均无法满足。

从实施绩效来看，整个新农村建设推进速度很慢。“新农办”从前几年协调多部门到如今部门人员从10人精简到2人，每年主要也只对90万资金对3个村庄进行风貌改造。

（2）公共服务设施：更需强调“县—镇”协调布局的重要性

此类地区，不应该强调“县+农村”为主的公共服务设施配置模式，更需强调镇的重要性（表17）。

表17　六大村落居民问卷调查表

	镇区		县城	
一般行为	人数（人）	百分比	人数（人）	百分比
购买日用品	107	98%	2	2%
购买家电	106	96%	4	4%
一般小病	73	90%	8	10%
大病	51	50%	50	50%
幼儿园	32	78%	9	22%
小学	56	93%	4	7%
初中	32	86%	5	14%
高中	11	29%	27	71%

马鹿村年收入180万（种植辣椒+调味品加工）大户访谈：“买大型家电在镇上（表示惊讶），虽然重庆市有更好的品牌，但是这里可以保修，在重庆买维修太困难了”而且这里还有三下乡优惠。

从教育上来看，乡镇小学面临取缔的困境。2012年县城7所小学容纳了全县60%的小学生，平均每所学校学生数达1861人；其余31个乡镇的92所小学仅容纳全县40%的小学生，平均每所学校学生数不足100人，有的班只有十几人，严重影响了乡镇办学的积极性，从而导致教师大量流失，教育质量难以保证。

初中、高中生源不断向县城集聚。初中以上的学校集中在县城和少数的几个中心镇，教育

资源分布极不协调。县城学校生源大量集聚，学校被迫采用大班制教学，平均每班学生数超过70人；乡镇、农村教育生源不断萎缩，大量教育设施限制，造成了设施浪费。

从医疗来看，医疗卫生设施过度集中在县城，阻碍城乡协调发展。等级以上医院全部集中在县城；县城有医生数324人，占全县总数32%，其它乡镇医生不足10人/镇；县城有床位数870个，占全县总数49.15%，其他乡镇床位数不足30个/镇。医疗卫生设施建设水平的较大差距也使集镇和农村人口大量向县城集聚，这也是县城人口增长迅速，而乡镇发展缓慢的重要原因，在一定程度上阻碍城乡协调发展。

7 结论

石柱县虽存在区位劣势，是经济发展滞后的老少边穷山区，但位于重庆盆周山地，特殊地域地资源丰富，主要包括黄连、莼菜、长毛兔、辣椒等农特资源和黄水国家森林公园等旅游资源，并且各类资源具有一定的特殊性和唯一性。

在工业化方面，石柱县发展滞后，以内生型产业为支撑，在经济发展中，70%与内生型产业相关，其中二产中与资源相关的产业占总产值73.7%，三产占50%。在城镇化方面，石柱为人口流出地，但流出趋势减缓，回流逐步出现。人口流出以中青年为主；人口回流则为各年龄段均有；留守人口中纯务农以老人为主；留守人口中兼业以中老年为主。

分析农特产业的城乡组织模式可知，石柱县农业规模化程度高，耕地流转去向主要是农业大户，而非专业合作社、企业。农业设施化程度低，劳动密集型是其主要特征。而通过公司+农户，合作社等方式，形成了稳定、有组织的农业生产模式。乡镇是农业产业链生产组织的核心节点，所有农产品销售和运输网络核心节点以及粗加工和部分深加工均在乡镇。

分析以旅游业为依托的城乡组织模式，石柱主要为旅游地产+农家乐组织模式。

在人口方面，从流出看，农村人口总体表现为向省外流动和向镇区流动，向县流动最少，但向镇和县城流动意愿最强。从回流看，镇和村是主体，尤其是在有产业动力的镇村。县城人口集聚速度快于镇区，但县城并非农民永久居所的选择，城镇化主要来自陪读租房。

在经济财政方面，收支不平，主要依靠转移支付，地方负债逐年累升。嵌入型企业较少，需要资金补贴，依靠内生型产业的发展存在税收问题。高度依赖土地财政，房地产带动税收2.8亿，占所有税收58%。

在土地方面，镇一级建设用地指标及其缺乏。除发展较好的两个镇纳入县总体考虑外，镇基础设施建设主要依靠市的专项转移项目，建设用地指标全部依赖土地增减挂钩解决。但实际上，政府整理土地的成本很高，造成土地整理实际推进速度较慢。整理资金已经成为国土的一大缺口。并且存在迁居后农民就业和生活问题。

在住房和公共服务设施方面，镇和村仍旧是农民永久居所的选择，镇发挥了更大作用。公共服务设施更需强调“县—镇”协调布局的重要性。

本文关于石柱县的资料部分依托于2013年中国城市规划设计研究院受中财办委托进行县域经济调研时本人所负责调研组调研成果。在此衷心感谢调研组同事及石柱县规划局的大力协助。

参考文献

[1] 费孝通. 乡土中国[M]. 北京: 北京大学出版社, 1998.
[2] 《重庆市石柱县统计年鉴》2000年—2013年.
[3] 《重庆市统计年鉴》2000年—2013年.
[4] 周一星, 曹广忠. 改革开放20年来的中国城市化进程[J]. 城市规划, 1999(12).
[5] 马兴彬. 我国农村城镇化进程中土地流转问题研究[D]. 哈尔滨工业大学, 2013.
[6] 张利利. 城镇化进程中乡镇政府的职能定位及管理机制创新[D]. 中国海洋大学, 2013.
[7] 李隆银. 民族地区乡镇政府职能转变问题研究[D]. 中央民族大学, 2013.
[8] 李建平, 邓翔. 我国劳动力迁移的动因和政策影响分析[J]. 经济学家, 2012(10).
[9] 冯尚春. 发达国家城镇化及其对我国的启示[J]. 城市发展研究, 2004(01).
[10] 朱文静. 城镇化与县域经济的互动性研究[D]. 河海大学, 2005.
[11] 黄晓波. 欠发达地区县域经济发展现状及出路的研究[D]. 华中师范大学, 2004.
[12] 袁宗建. 经济欠发达地区县域经济发展问题研究[D]. 山东师范大学, 2007.
[13] 姚从容. 论人口城乡迁移与农村土地产权制度变迁[J]. 人口与经济, 2003(02).
[14] 黄丙志. 城乡劳动力市场与社会保障互动：条件、机制与效应研究[D]. 上海社会科学院, 2007.
[15] 李文靖. 重庆城乡基本公共服务均等化评价研究[D]. 重庆大学, 2013.

京津冀区域产业协作中县域经济的作用探讨——基于新型城镇化背景

A Discussion About the Role of County Economy in Regional Industrial Cooperation of Beijing-Tianjin-Hebei: Based on the Background of New Urbanization

王鑫
Wang Xin

摘要：中央将京津冀协同发展上升到国家战略引发了区域合作新高潮,本文通过分析发现京津冀地区经济结构差异较大、城镇化水平不高不利于区域协同发展的推进，我们认为县域经济是促进城镇化建设和区域协同发展的重要推动力，并以唐山汉沽管理区发展为例，进一步证实了县域经济对促进区域产业协作的重要性，最后就如何促进县域经济发展的提出几点建议。

Abstract: Collaborative development of Beijing-Tianjin-Hebei has been a national strategy. Research shows that the disparity of economic structure and the low level of urbanization are not conducive to promote regional cooperation, we find that the county economy is important driving force to the new urbanization construction and regional cooperation, with taking Tangshan Hangu management area for instance to further improve the importance of county economy, and putting forward a few suggestions to promoting county economy.

关键词：区域产业协作；县域经济；新型城镇化

Keywords: Regional Industrial Cooperation; County Economy; New Urbanization

作者：王鑫，硕士，华通设计顾问工程有限公司。scgswangxin@126.com

1 研究背景——加快新型城镇化建设

新型城镇化是扩大内需和促进产业升级的重要抓手，李克强总理在求是发表的文章中强调“调整经济结构最重要的是扩大内需，而扩大内需最大的潜力在于城镇化”[1],在两会的政府工作报告中提出“2014年推进以人为本的新型城镇化”。根据国家统计局数据，2013年我国城镇常住人口7.3亿人，乡村常住人口6.3亿人，常住人口城镇化率为53.73%（图1），但户籍人口城镇化率仅为35.7%左右，常住人口城镇化率和户籍人口城镇化率相差18个百分点，“人户分离人口”达2.89亿人，意味着这部分规模庞大的非城镇户籍人口在为城市创造财富的同时却无法

享受城市的教育、医疗、社保等公共服务，无法享受为城市贡献力量所带来的福利，这也是今年政府工作报告中强调“以人为本，推进以人为核心的城镇化”的原因所在。

目前我国的城镇化水平并不高，要想成为一个真正的工业化、现代化国家，必须加快新型城镇化建设。按照国家新型城镇化规划（2014—2020年）的目标要求，到2020年常住人口城镇化率达到60%左右，户籍人口城镇化率达到45%左右，户籍人口城镇化率与常住人口城镇化率差距缩小2个百分点左右。因此，推进新型城镇化的任务还很艰巨，新型城镇化将成为带动国家经济发展的长期潜在动力。

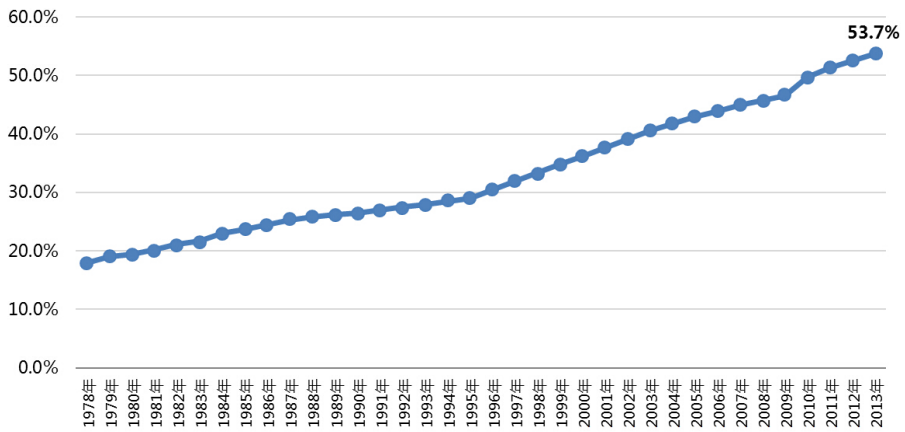


图1　1978—2013年我国常住人口城镇化率

资料来源：国家统计局、北京统计年鉴、天津统计年鉴、河北省统计局、中国城市统计年鉴（2013年）

2　县域经济在京津冀协同发展中的角色

2.1　县域经济是新型城镇化建设和京津冀区域协同发展的连接纽带

从图2和图3[2]所表示的京津冀地区人均GDP与城镇人口分布高度吻合可知，地区城镇化水平与经济发展水平密切相关，京津两地的高城镇化率得益于经济的快速发展，河北较低的城镇化率则与滞后的县域经济有关。

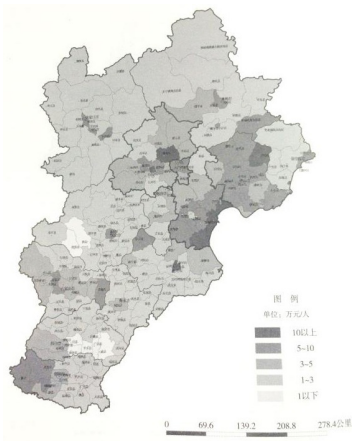


图2　2011年京津冀分区县人均GDP

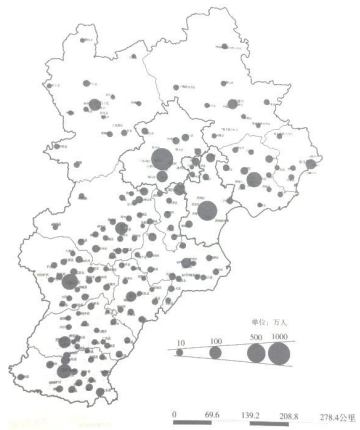


图3　2011年京津冀各城市城镇人口分布

研究表明，经济发展水平越发达的地区城镇化程度越高，即新型城镇化不仅是促进区域经济发展的重要动力，更是反映区域经济发展水平的一个重要标志[3]。县域经济则在城镇化和区域经济发展中扮演着重要角色（图4），作为我国经济的重要组成部分，县域经济的快速发展既可以缩小城乡差距、加快新型城镇化进程，又能够有效促进区域一体化整合，对于一体化程度尚待提高的京津冀地区而言，县域经济建设更是重中之重。

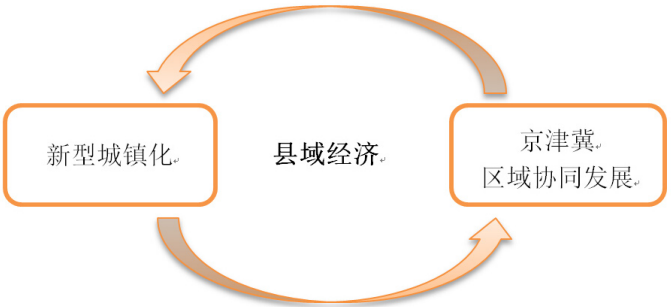


图4　县域经济在新型城镇化和区域协同中的角色

2.2　京津冀地区经济发展结构失衡、城镇化水平差异较大

2013年，北京市三次产业结构为0.8:22.3:76.9，天津市三次产业结构为1.3:50.6:48.1，河北省三次产业结构为12.4:52.1:35.5（图5），很显然，三地产业结构特征各异：北京市第三产业已成为主导产业，按库兹涅茨的三次产业结构与经济发展阶段关系（表1）划分，北京市处于后工业化时期；天津市二三产业占比基本持平，即将进入工业化成熟期阶段，但产业结构有待进一步优化调整；河北省第二产业占比最高，仍然是制造业大省，第三产业比重偏低使得河北省仍处于工业化初期阶段，可见第三产业的发展成为决定本省工业化进程的重要因素。

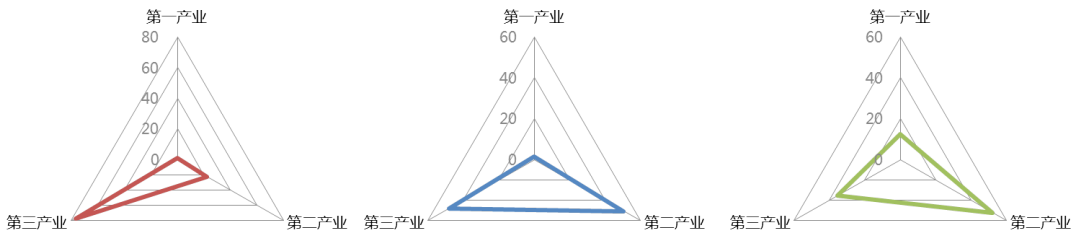


图5　2013年京津冀三次产业结构

资料来源：国家统计局、北京统计年鉴、天津统计年鉴、河北省统计局、中国城市统计年鉴（2013年）

表1　西蒙·库兹涅茨的三次产业结构与经济发展阶段关系

三次产业GDP结构（%）			工业化时期	经济发展阶段
一产比重	二产比重	三产比重		
大于33.7	小于28.6	小于37.7	工业化准备期	初级产品生产阶段
小于33.7	大于28.6	大于37.7	工业化初期	工业化阶段
小于16.1	大于39.4	大于45.5	工业化中期	
小于14.0	大于50.9	大于35.1	工业化成熟期	
小于10.0	小于50.0	大于40.0	后工业化时期	经济稳定增长阶段

从产业结构可以看出，河北省在京津冀地区仍然扮演着制造业和加工配套基地的角色。河北省县域经济，与京津冀地区的城市经济相比，整体处于高能耗、低效率的发展阶段，产业结构与中心城市相比梯度差距大，经济发展较好的县，要么是有丰富的矿产资源，以采掘和冶炼带动县域经济，要么是凭借区位优势，与中心城市联系紧密，成为城市农副产品提供基地[4]。而大多数不具备上述优势的县城，尤其是河北省的39个国家级贫困县（其中分布在环京津地区的贫困县就有27个）经济发展滞后，严重阻碍了区域城镇化进程。

由近几年的城镇化率变动（图6）可见，京津两个直辖市的城镇化率显著高于河北省和全国平均水平，河北省的城镇化率则一直略低于全国平均城镇化率水平。2013年，北京市和天津市城镇化率分别为86.3%和83%，远高于河北省48%，一般认为，发达国家城镇化率高于95%，中等发达的国家和地区，如韩国、中国台湾的城镇化率已经达到85%[5]，这意味着，北京和天津已进入高度城镇化阶段，而河北省的城镇化率甚至还低于全国平均的城镇化率水平（53.73%）。

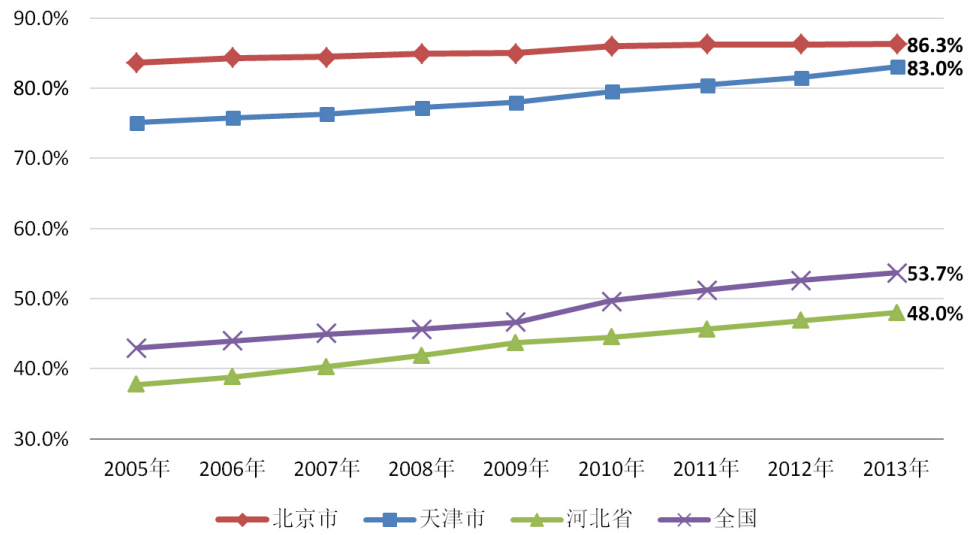


图6　2005—2013年京津冀三地及全国的城镇化率变化图

资料来源：国家统计局、北京统计年鉴、天津统计年鉴、河北省统计局、中国城市统计年鉴（2013年）

2.3　县域和城乡地区将成为促进京津冀协同发展和区域经济增长的重要阵地

2.3.1　京津冀协同发展上升为国家战略是县域经济崛起的重要契机

习近平总书记于2014年2月26日在北京主持召开座谈会，专题听取京津冀协同发展工作汇报，强调实现京津冀协同发展，是面向未来打造新的首都经济圈、推进区域发展体制机制创新的需要，是实现京津冀优势互补、促进环渤海经济区发展、带动北方腹地发展的需要，是一个重大国家战略，要坚持优势互补、互利共赢、扎实推进，加快走出一条科学持续的协同发展路

子来。至此，持续了近30年的京津冀协同发展终于上升为国家战略，再次提高了三地对协同发展的认识和决心。

全国发展角度来看，京津冀协同发展将成为我国沿海经济区域发展的第三增长极，与长三角、珠三角并驾齐驱；区域经济角度来看，三地协同发展可以促进资源共享、加速要素流动、降低运作成本、带动县域经济，对于解决北京的发展空间、提升天津的发展质量、增加河北的发展机会，促进三地经济高效运行具有重要的战略意义，同时成为京津冀地区县域经济崛起的重要契机。

2.3.2 县域经济发展的优势

一是区位优势。京津冀三地县城发展都是围绕北京、天津、石家庄等大中型城市，与城市往来便利、关系紧密。2013年，河北省县域规模以上工业总产值占全省的63%，县域GDP占全省的近70%，发展中可以围绕中心城市产业梯度发展县域经济，先带动保定、廊坊、张家口、承德等建设成为次级中心，再以次级中心带动周边县域产业发展，形成区域辐射、以点带面的协同发展局面。

二是土地资源丰富。2013年，河北全省县域总面积占全省的94%，县域范围内分布广阔的土地资源，且土地成本较城区低，通过土地使用权的流转实现土地集中使用，可以支撑大规模制造业流水线和厂房建设，所以县域经济具备承接大城市第二产业转移发展的条件。

三是可以提供廉价劳动力。2011年北京外来人口构成中，河北省来京人口最多，为155.9万人，占北京市常住外来人口的22.1%。2013年河北省县域总人口占全省的83%，可见，县城背后的广大农村地区有充足的劳动力，可以满足第二产业尤其是劳动密集型产业和服务业的要素需求。县域经济融入区域协作的同时有利于培育出新的经济增长点，可以吸纳大量农业劳动力转移就业。

2.3.3 区域经济合作将进一步促进县域经济发展

一直以来，由于行政区划和经济基础差异，京津冀三地并没有充分互动协作，甚至存在城市间恶性竞争和环京津贫困县[6]，其实，三地具备协同发展的基础：河北省充足的劳动力和廉价土地为京津产业发展提供充足的资源保障，例如，唐山市具有雄厚的钢铁产业基础，曹妃甸开发区作为临港重化工业基地，承接了北京首都钢铁的转移；北京和天津则拥有巨大的经济规模、强大的科技创新能力和发达的交通网络系统，由此产生的“溢出”效应对周边区域有很强的拉动作用。

2013年5月，河北省分别与天津、北京签署了合作框架协议，包括京冀将共同推动落实首

都经济圈规划并争取将石家庄、衡水、沧州三市纳入首都经济圈规划布局，河北与天津拓宽金融合作领域等内容。京津冀的产业合作也取得明显突破，北京中关村支持天津宝坻打造京津产业新城、津冀加强产业合作发展，支持天津企业在河北环津地区建立天津产业转移园区等。2014年，北京分别与天津、河北签署了6份区域协作协议，合作涉及产业、交通、物流、生态环境等方面（表2），为强化区域协作提供有力的制度支撑。未来几年，随着京津冀协同发展战略的逐步落实，三地之间的经济联系将更加密切和频繁[7]，县域经济也将随之繁荣。

表2　京津冀区域合作协议及备忘录

合作对象	协议名称
河北	共同打造曹妃甸协同发展示范区框架协议
	共建北京新机场临空经济合作区协议
	共同加快张承地区生态环境建设协议
	共同加快推进市场一体化进程协议
	共同推进物流业协同发展合作协议
	交通一体化合作备忘录
天津	贯彻落实京津冀协同发展重大国家战略推进实施重点工作协议
	共建滨海—中关村科技园合作框架协议
	关于进一步加强环境保护合作的协议
	关于加快推进市场一体化进程的协议
	关于共同推进天津未来科技城京津合作示范区建设的合作框架协议
	交通一体化合作备忘录

3　县域经济发展案例——唐山汉沽管理区从农场到产业新区的转变

3.1　汉沽管理区介绍

汉沽管理区位于唐山与天津滨海新区交界处，前身是始建于1951年的河北省国营汉沽农场，隶属河北省农场管理局，2003年河北省委、省政府将汉沽农场整建制划归唐山市管辖，成立唐山市汉沽管理区，辖区包括13个生产队，18个行政村，面积150 km^2。

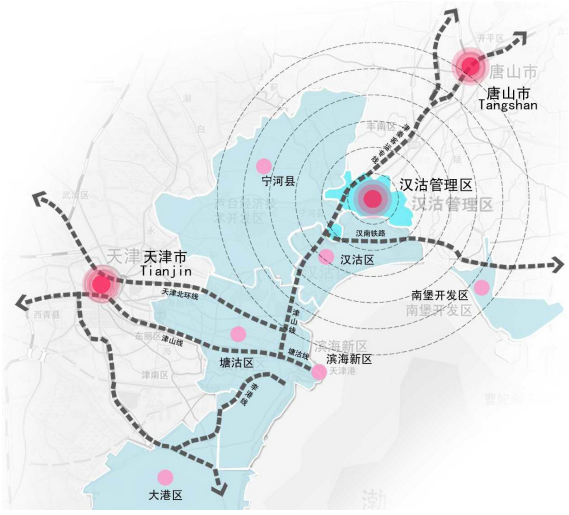


图7　汉沽管理区区位图

3.2　产业现状及发展规划

为了主动融入环京津、环渤海经济发展大潮，更好地承接京津特别是滨海新区的产业转

移，管理区确立了“对接滨海辐射，打造经济强区”的发展定位，并申请设立汉沽经济技术开发区。

2013年，开发区内共有企业85家，投资总规模约48.6亿元，实现工业总产值52亿元，财政收入2.1亿元，完成固定资产投资10.6亿元，初步形成了以建材、机械、食品、饲料、纺织为主导的初级工业体系。总体来看，开发区内大部分土地现状为农用地，产业多为低端的初级加工和高耗能产业，产业企业规模较小、零散分布，规模以上工业企业仅16家，其中超过60%是重工业企业。

根据河北省和唐山市的发展规划，对开发区产业进行了重新布局（图9），开发区可以凭借雄厚的农场经济基础、丰富的要素资源、便利的交通优势和津唐交界的区位优势，抓住京津产业转移机遇，巩固养殖业、种植业和乳品加工业等传统强项的同时，打造特色先进制造基地、津唐重要的现代物流基地和唐山市重要的食品工业基地，规划后的汉沽经济开发区将成为连通天津、滨海新区、唐山和曹妃甸的枢纽（图10），从产业发展、基础设施、空间布局、城乡发展等方面融入对接，通过建设特色产业集聚区和京津冀协同发展示范基地促进县域经济发展。

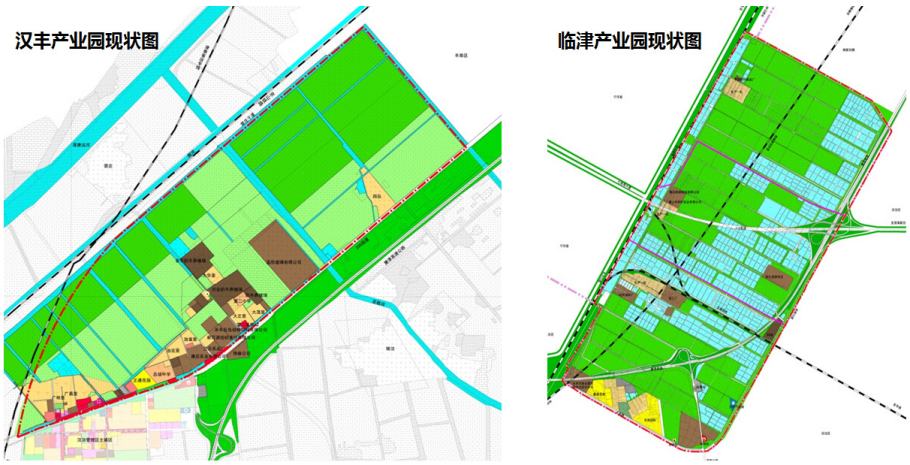


图8　开发区产业园现状图

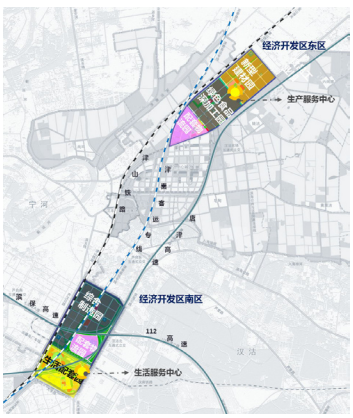


图9　汉沽经济开发区功能布局图

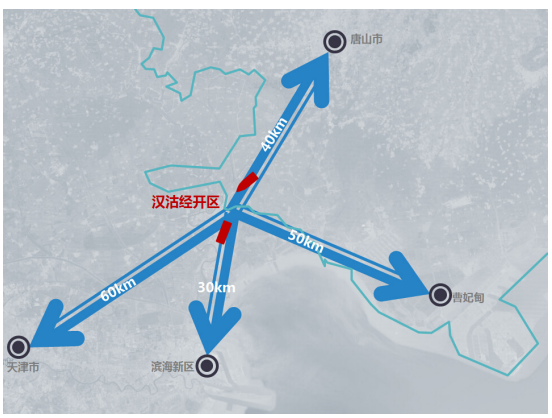


图10　汉沽开发区与周边城市的对接

4 加速县域经济发展的建议

（1）抓住京津冀协同发展的机遇，改变传统生产模式

以京津冀协同发展的顶层设计为导向，重新定位和规划产业布局，融入区域分工和产业链条之中，改变传统低效生产模式，打造现代化产业集群，培养县域产业园区增长极，实现资源共享、优势互补、互利共赢，区域经济协同发展。

（2）发挥县域优势，打造县域经济的产业化经营模式

充分发挥县域地区的土地、劳动力优势，各地尤其是河北省各县应抓住北京疏解人口和非首都核心职能的机会，根据自身资源禀赋和角色定位，从环境保护、资源高效利用、经济效益和社会效益的角度出发，积极承接京津产业转移，实现河北省的现代化制造和配套服务与北京的营销服务和运营管理、天津的科技研发形成完整系统产业链，提升京津冀区域产业竞争力的同时，打造县域产业化经营模式，带动县域经济快速发展。

（3）优化城镇体系职能结构，以城镇化促进县域经济发展

注重城镇化质量，强调以人为本，将城市和农村、工业和农业、城镇居民和农村居民视作统一整体，注重产业结构、社会保障、生态环境等各个方面由乡到城的转变，同时推进城市和乡镇建设，县城应加快基础设施和生态环境建设，增强其对人才、资金、技术等要素的凝聚力和对县域经济的辐射带动力；广大农村地区应以中心镇为主要形式大力发展，使城镇建设与县域经济优势互补、相互促进，逐步形成等级规模完整、布局合理的新型城镇体系，同时加强横向联系和经济交流，共同促进县域、城镇经济的快速发展[8]。

参考文献

[1] 李克强. 关于调整经济结构促进持续发展的几个问题[J]. 求是, 2010(11).

[2] 文魁, 祝尔娟. 京津冀发展报告（2014）. 社会科学文献出版社, 2014: 314, 323.

[3] 何忠详, 欧向军, 叶磊. 基于空间自相关的江苏省县域新兴城镇化水平分析[J]. 江苏师范大学学报（自然科学版）, 2013(4).

[4] 李冰. 京津冀都市圈县域经济功能定位研究[D]. 河北工业大学, 2008.

[5] 辜胜阻, 郑超, 方浪. 京津冀城镇化与工业化协同发展的战略思考[J]. 经济与管理, 2014(4).

[6] 祝尔娟. 京津冀区域协同发展的思路与重点[J]. 经济与管理, 2014(3).

[7] 余静文, 王超春. 城市圈驱动区域经济增长的内在机制分析——以京津冀、长三角和珠三角城市圈为例[J]. 经济评论, 2011(1).

[8] 文魁, 祝尔娟. 京津冀发展报告（2014）. 社会科学文献出版社, 2014: 134.

南京市新生代农民工留城意愿影响因素研究

Study on Influencing Factors of Willingness to Stay in the City of Newborn Migrant Workers: A Case of Nanjing

陈轶
Chen Yi

摘要：农民工在城镇落户作为城镇化的首要任务已被提上日程。新生代农民工是我国城镇劳动力的重要组成部分，研究他们的留城意愿特征及影响因素有着重要意义。本文以问卷及深入访谈数据为基础，从个人因素、家庭因素、社会因素三个方面分析了南京市新生代农民工留城意愿的影响因素。结论表明：留城意愿强弱与收入、职业、受教育程度、工作稳定度、婚姻、随迁子女、社保状况、住房满意度、宅基地流转存在一定的相关性，其中，收入情况、住房满意度、社会保障、职业稳定度、子女的教育情况对新生代农民工留城意愿影响显著。

Abstract: The problem that migrant workers settle in the town of urbanization has been considered as the primary task on the agenda. Newborn migrant workers are an important part of the urban labor force. Study on characteristics and influencing factors of willingness to stay in the city is of great significance. In this work, influencing factors of willingness to stay in the city are analyzed from individual factors, family factors and social factors via questionnaires and in-depth interviews. The results show that the strength and willingness to stay in the city is related with income, occupation, education level, the degree of job stability, marriage, children or wife, social security conditions, housing satisfaction and residential land. The aspects such as income, housing satisfaction, social security, occupational stability, children education of the n newborn migrant workers have significantly impact on willingness to stay in the city.

关键词：新生代农民工；留城意愿；南京市

Keywords: Newborn Migrant Workers; Willingness; Nanjing

江苏省高等学校大学生实践创新训练计划项目（201310291064Y）

作者：陈轶，博士，南京工业大学，讲师。njut_chenyi@126.com

1 研究背景

我国目前正处于快速城镇化阶段，每年将有数以万计的农民工涌入城市，根据国家统计局公布的数据，2009年全国农民工总人数为2.3亿，外出农民工数量为1.5亿，其中，16～30岁的占61.6%[1]。可见新生代农民工已经成为了农民工这一群体的主体。新生代农民工相比老一代农民工，他们有着更强的融入城市的意愿[2]。2013年中央一号文件提出“有序推进农业转移人口市民化，把推进人口城镇化特别是农民工在城镇落户作为城镇化的首要任务”。因此，研究新生代农民工留城意愿特征及影响因素有着重要意义。

已有的研究集中于留城意愿的影响因素方面，受婚姻、教育水平、社会网络、代际变化等影响。已婚者比未婚者的迁移概率小，尤其是对于已婚女性[3]。文化程度高的外出劳动力比文化程度低的外出劳动力更容易留在城市或者在城市打工一段时间后，积累了财力和物力回乡发展[4]。社会网络可以促进劳动力进入目的地，有利于劳动力在目的地的职业获得和社会适应[5]。农村劳动力的流动指向是一种农村和打工地点之间的“循环”，农村-城市移民有规律的回到家乡[6]。人力资本水平越高的农民工留在城市的意愿就越强[7]。城市的认同和对土地的态度等社会心理因素是主要影响因素，而教育程度和经济因素没有明显的统计意义[8]。除教育程度、收入水平会影响农民工留城意愿外，与生命历程相关的出生组效应、家庭所处的生命周期、性别、文化适应以及一定的空间效应都会影响农民工的留城和返乡意愿[9]。年龄、职业、学历、在重庆工作时间、宅基地流转态度、婚姻状况几个变量对留城意愿影响显著[10]。一些学者对新生代农民工在我国重庆、苏南三市等城市开展了深入的研究，但是关于南京市新生代农民工的留城意愿特征少有研究，在案例地选取、影响因素选择等方面仍有可完善之处。

本文以笔者在南京的问卷调查数据为基础，结合访谈等质性研究方法，从收入情况、住房满意度、社会保障、职业稳定度、子女的教育情况等方面，分析南京新生代农民工留城意愿的总体特征及影响因素，并提出新生代农民工市民化途径的相关政策建议。

2 新生代农民工的界定与特征

2.1 新生代农民工的界定

“新生代农民工”最早由社科院王春光研究员于2001年提出。2010年“中央一号文件”提及新生代农民工问题后，全国总工会在其调研报告中明确将新生代农民工定义为“出生于20世纪80年代以后，年龄在16岁以上，在异地以非农就业为主的农业户籍人口。”调研样本中，发现部分农民工已将户口迁至城市，本文中指的新生代农民工指原户籍为农业户口，因此这部分人也归作新生代农民工。

考虑到新生代农民工就业大部分集中于主城区，选择了4个具有代表性的地区作为调研区

域，分别是三牌楼地区、珠江路地区、中央门地区和安德门劳务市场等新生代农民工就业较为集中的地区，选择了新生代农民工经常从事的行业包括餐饮业、交通运输业、家政服务业、个体经营、美发足疗、批发零售、快递物流、建筑工人等进行调查。调查时间为2013年4月—6月，发放问卷200份，有效问卷144份，有效率为72%（表1）。

2.2 新生代农民工的特征

2.2.1 年轻与未婚者为主

新生代农民工年龄分布比较集中。从调查结果看，新生代农民工的年龄构成主体为24～33岁，占调查样本的70%。71%的新生代农民工处于未婚状态。

表1 本文问卷样本统计

特征	分类	比例	特征	分类	比例
性别	男性	90%	婚姻状况	未婚	71%
	女性	10%		已婚	29%
学历	小学及以下	9%	收入水平	小于5000	17%
	初中	44%		5001～10000	8%
	高中	38%		10001～20000	17%
	大专	8%		20001～30000	17%
就业培训	参加过	43%		30001～40000	17%
	没参加过	57%		40001～50000	18%
打工年限	1～5年	40%		50000以上	7%
	6～10年	47%	每月生活费	小于500	13%
	11～15年	10%		501～800	25%
	16～20年	2%		801～1200	26%
	20年及以上	1%		1201～1600	16%
从事产业	二产	45%		1601～2500	9%
	三产	55%		2501～3500	7%
一年中换工作	从未	35%		3500以上	4%
	一次	12%	最近一次换工作时间	半年内	68%
	两次	21%		半年～1年	13%
	两次以上	9%		1～2年	4%
	三次以上	23%		2年以上	14%
是否拥有社保	有社保	32%	…	…	…
	无社保	68%			

2.2.2 受教育程度普遍提高

新生代农民工的受教育程度相比老一代有所提高，主要集中在初中和高中，分别占有效问卷的44%和38%，其次是小学和大专及以上，分别占9%和8%。而老一代农民工的受教育程度大部分集中于小学和初中。

2.2.3 从事职业呈现层级分化

调查样本中，从事第三产业的新生代农民工超过了从事第二产业，从事三产的又集中于餐饮业，占18%，从事美发足疗和个体经营的分别占13%和10%，其余从事的行业有交通运输、家政服务、公司职员、批发零售、快递物流、技术人员等，所占比例相对较少。

2.2.4 收入呈现层级分化

新生代农民工的收入总体水平总体较低且呈现出层级分化的特征。年收入主要集中于10000～50000元，50000元以上的较高收入者数量非常少，仅占有效问卷的7%。

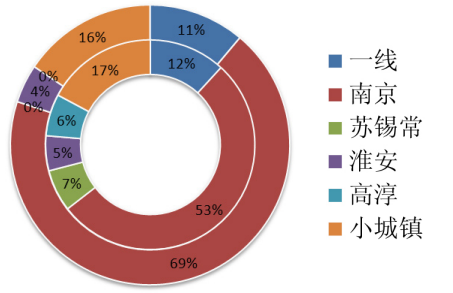


图1 南京市新生代农民工留城意愿调研地选择

2.3 新生代农民工留城意愿的特征

2.3.1 留城选择呈现多样化特征

新生代农民工的留城选择呈现多样化特点。如图1所示，老一代农民工在留城选择上倾向南京、苏锡常、高淳、小城镇，而新生代农民工留城选择上倾向北上广、南京、苏锡常、淮安、高淳、小城镇。其中53%的新生代农民工倾向于留在南京，17%的人想留在小城镇，倾向一线城市、苏锡常、淮安、高淳的分别占12%、7%、5%、6%（图2,图3）。



注：内圈为新生代农民工，外圈为老一代农民工

图2 新老农民工留城选择对比

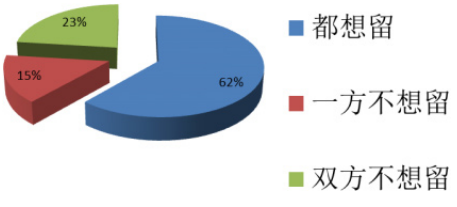


图3 新生代农民工双方留城意愿

2.3.2 新生代农民工留城准备不足

从统计结果看，新生代农民工中想留城有准备的人所占比重较小，仅占41%，想留城无准备的人所占比重达到35.6%。超过1/3的新生代农民工虽然有留城的想法但无留城的行动，这种特点也在一定程度上反映了新生代农民工有想法、无行动的特点。

2.3.3 已婚新生代农民工双方留城意愿

此次调查共有52对已婚新生代农民工，其中，夫妻双方均想留城的占60%，一方不想留的占15%，双方均不想留城的仅占23%。由此可见，新生代农民工夫妻对城市的向往较为强烈。

3 新生代农民工居留意愿的影响因素

3.1 个人因素

3.1.1 收入越高留城意愿越强

在新生代农民工的留城意愿影响因素中，城市中的工资收入起拉力作用。寻求更高的经济收入是引发新生代农民工向城市迁移的主要原因。城市工资收入越高，他们向城市迁移的动力越大，城市工资收入越少，他们返乡的意愿就更强（图4）

3.1.2 从事三产者留城意愿较二产强

职业对留城意愿影响会因为产业层次的不同而不同，从事第三产业留城意愿比从事第二产业的强烈（图5）。从事第二产业类的农民工会因为身体、受教育水平等原因随着年龄的增长无法继续承受该类职业高强度、危险的作业状态，因此返乡意愿明显。从事第三产业的新生代农民工由于职业特点融入城市能力较强，因此更倾向于留城。

3.1.3 受教育程度越高留城意愿越强

受教育水平是影响留城意愿的主要要素之一。受教育水平较高者比较低者留城意愿强烈

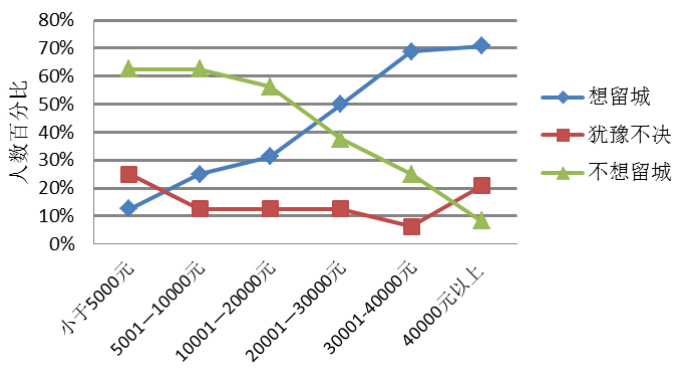


图4 收入与留城意愿

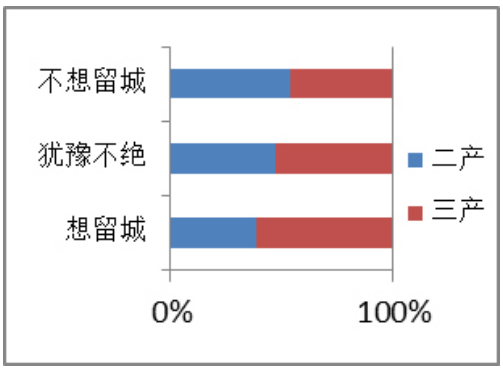


图5 产业与留城意愿

（图6）。随着新生代农民工受教育水平的提高，留城意愿加强。这说明受教育水平对新生代农民工留城意愿有正向作用。

3.1.4　工作稳定度越高留城意愿越强

在城市中拥有稳定工作的新生代农民工具有更强的留城意愿，稳定的工作对于留城意愿具有推力作用（图7）。换工作次数在1次以下的留城意愿最高，换工作次数在及2～3次的留城意愿居中，换工作次数在4次以上的留城意愿最低。经统计检验，卡方统计量x^2为18.05，大于显著性水平0.0001下的临界值14.42。说明在99.99%的置信水平下，工作稳定度与留城意愿呈现出相关关系。

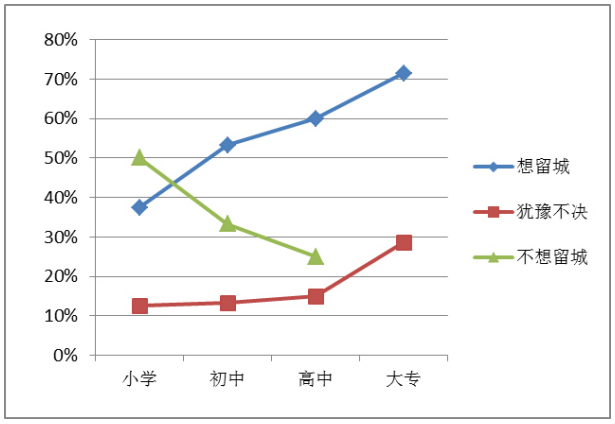


图6　受教育水平与留城意愿关系图

3.2　家庭因素

3.2.1　已婚者比未婚者留城意愿强

新生代农民工中已婚者的留城意愿比未婚的强烈（图8）。在调查样本中有88%的已婚家庭是处于分居状态，仅有12%为同居状态，在分居状况占主导的已婚者样本中，他们的留城意愿却比未婚者更加强烈。已婚者中，目前与配偶居住在一起的，将会促使其留城定居。配偶的随同情况是反映他们生活境况的一个重要方面，配偶或者子女都在城里，会减少返回农村的成本，家人习惯了或者追求城市生活时，他们留城的意愿会很强烈。家庭的流动程度越高，农民工的留城意愿也就越强烈，以家庭为单位的流动减少了农民工与家人长期分离所带来的心理成本，从而提高了农民工的留城意愿[11]。

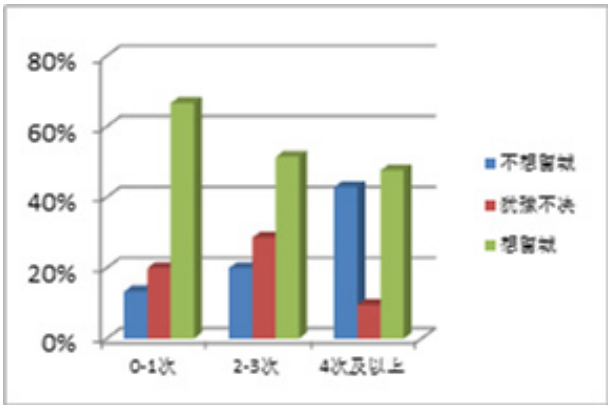


图7　换工作次数与留城意愿

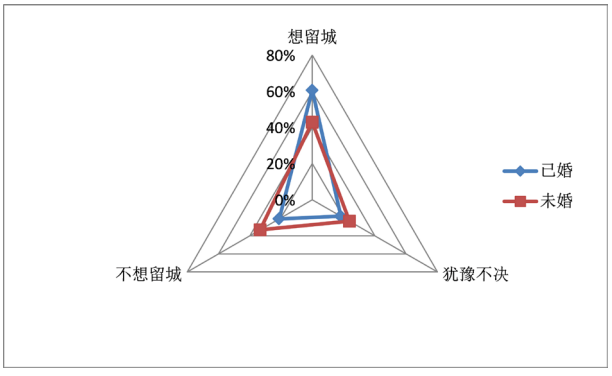


图8　婚姻状况与留城意愿关系图

3.2.2　子女在老家者留城意愿强

在调查样本中，有子女的占90%,其中达

到学龄的占80%。对于已婚的新生代农民工而言，一方面，子女的出现既拉动他们留在城市，他们希望通过自己的努力给予子女更好的成长环境；另一方面，子女会加重家庭的开支，成为返乡的推力。

在有子女的调查样本中，子女在老家的留城意愿比子女在城市的更强烈，子女在城市中的返乡意愿比子女在老家的更强烈（表2）。子女教育问题对于新生代农民工返乡具有一定的拉力作用。一方面，如果本人受教育水平高，就更愿意留在城市；另一方面，如果自己的子女正处于受教育的时期，他们也更愿意留下来。因此，不同主体的教育体现了推力和拉力的两重属性[8]。

表2　子女在老家和城市者留城意愿

留城意愿	想	犹豫不决	不想
子女在老家	25%	23%	52%
子女在城市	19%	12%	69%

3.3　社会因素

3.3.1　有社保的留城意愿强

拥有社会保障的新生代农民工的留城意愿较没有社会保障的强烈。在我们的调查中，仅有31%的受访者拥有城市的社会保障。拥有社会保障的新生代农民工的留城意愿与没有社保的相差16%，与此相似的是，无社保的新生代农民工中，不想留城的与有社保的也相差到18%。这说明，社保对于新生代农民工的留城意愿影响较大（图9）。拥有社会保障的新生代农民工留城意愿更强，反之则越弱。

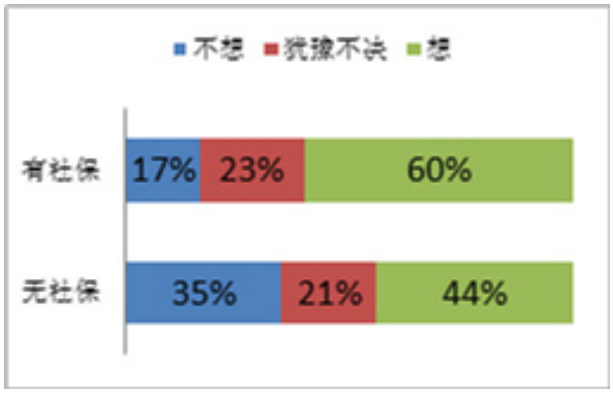


图9　社保状况与留城意愿

3.3.2　对住房满意的留城意愿强

对目前住房状况满意的新生代农民工具有较强的留城意愿（图10）。在本次的调查中，新生代农民工的人均居住面积仅为15m^2，60%的受访者表示对现状的住房状况不满意，只有6%表示满意。对现状住房满意的新生代农民工的留城意愿较不满意的相差70%，这说明住房情况对于新生代农民工

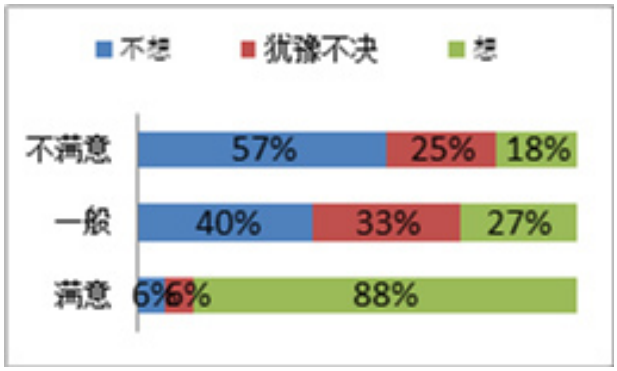


图10　住房满意度与留城意愿关系

的留城意愿起到了拉动的作用。

3.3.3 同意宅基地流转的留城意愿强

农民工乡—城迁移时，土地流转意愿起到推力作用（图11）。土地调整越频繁，土地产权越不稳定，农民工留在农村的损失也越大。如果农民工有放弃土地承包权的意愿，则其迁居城市的可能性较大，从而在乡—城迁移中展现为推力作用[12]。

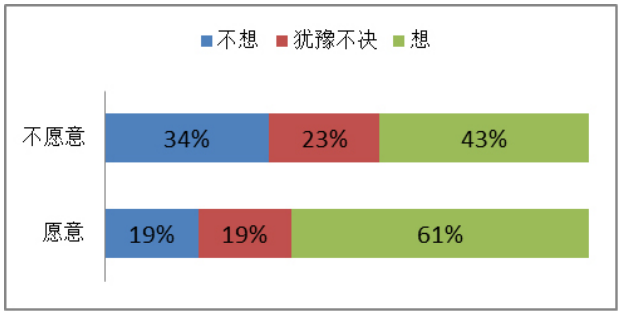


图11 宅基地流转意愿与留城意愿关系

3.4 各影响因素的重要程度

各影响因素对留城意愿的影响趋势（图12），总体上看，上述因素只能反映被调查样本的普遍情况，并不具有绝对意义，在城乡要素流动的新时期，受教育水平较高、收入较高的新生代农民工也有可能返乡的意愿较强，留城的意愿较弱，原因是乡村发展带来的机会可能会优于城市，这在一定程度上具有特殊性。

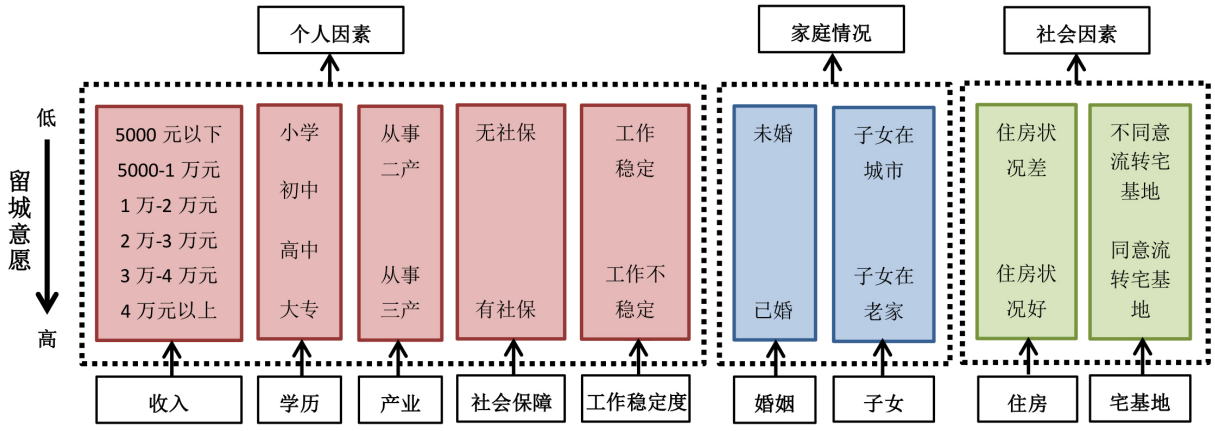


图12 各因素对留城意愿的影响趋势

4 新生代农民工留城难的解决路径

4.1 建立健全新生代农民工市民化推进机制，明确成本承担主体和支出责任

快速城镇化带来的大量农业人口向城镇转移，受城乡分割的户籍制度影响，农业转移人口市民化进程迟缓。被统计为城镇人口的2.34亿农民工及其随迁家属，未能在教育、就业、医疗、养老、保障性住房等方面享受城镇居民的基本公共服务，产城融合不紧密，产业集聚与人

口集聚不同步，给经济社会发展带来诸多风险隐患[13]。建立以政府为主导、多方参与、成本共担、协同推进的农业转移人口市民化机制已经刻不容缓，为了更好的促使新生代农民工市民化进程，应首先对新生代农民工市民化的成本进行分类，从而进一步明确成本承担主体和支出责任。

4.2 制定具体的新生代农民工落户标准，实施差别化落户政策

大中小城市应采取差别化落户政策，具体体现在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。大中城市可设置参加城镇社会保险年限的要求，但最高年限不得超过5年。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[13]。通过逐步破除城乡二元的制度壁垒，有序推进新生代农民工市民化的进程。

4.3 推进新生代农民工享有城镇基本公共服务，完善公共就业创业服务体系

新生代农民工大部分居住在城市，却不是城市户籍。当前城镇基本公共服务主要面向本地户籍人口，未来应推进城镇基本公共服务对象向本地常住人口转变，新生代农民工作为在城镇就业居住但未落户的农业转移人口应当逐步享有城镇基本公共服务。在完善公共就业创业服务体系方面，应加强农民工职业技能培训，整合职业教育和培训资源，全面提供政府补贴职业技能培训服务。加大农民工创业政策扶持力度，健全农民工劳动权益保护机制。实现就业信息全国联网，为农民工提供免费的就业信息和政策咨询[13]。只有从新生代农民工自身加强其融入城市的能力，才能逐步实现新生代农民工市民化的目标。

4.4 保障新生代农民工随迁子女享有平等的受教育权利，推动教育公平

新生代农民工随迁子女受教育的水平是影响其留城或返乡的重要影响因素。将农民工随迁子女义务教育纳入各级政府教育发展规划和财政保障范畴，保障农民工随迁子女以公办学校为主接受义务教育。对未能在公办学校就学的，采取政府购买服务等方式，保障农民工随迁子女在普惠性民办学校接受义务教育的权利[13]。只有从根本上建立城乡教育公平的机制体制，保障新生代农民工随迁子女享有平等的受教育权利，是推进教育公平的有效方式，也是增强新生代农民工留城意愿的主要推动力。

4.5 提高新生代农民工居住质量，完善农民工住房体系

新生代农民工作为我国农民工的主体，他们的留城意愿相比老一代农民工更为强烈，大部分农民工进城以合住为主，居住面积不足10m^2，在工地和工棚工作的农民工人均面积更是不足2 m^2，居住区位以城市郊区、城中村为主，居住环境差、配套设施不完善，房屋质量和安全缺乏保证[2]。将新生代农民工逐步纳入城市保障性住房、限价房、廉租房的住房体系中，鼓励开辟多种渠道为新生代农民工解决住房问题，探索实施新生代农民工住房补贴制度等。

参考文献

[1] 国家统计局. 2009年农民工监测调查报告[EB/OL]. 国家统计局网站. http://www.stats.gov.cn/ztjc/ztfx/fxbg/201003/t20100319_16135.html.

[2] 陈春, 冯长春. 农民工住房状况与留城意愿研究[J]. 经济体制改革, 2011(1): 145-149.

[3] Zakharenko Roman. Return Migration: An Empirical Investigation. International College of Economics and Finance, 2008: 31-38.

[4] Vadean F, Piracha M. Circular Migration or Permanent Return: What Determines Different Forms of Migration? Discussion Paper No.4287, 2009: 24-25.

[5] Portes A. Introduction: The Debates and Significance of Immigrant Transnationalism[J]. Global Networks, 2001, 1(3): 181-193

[6] Murphy R. How Migrant Labor is Changing Rural China[M]. Cambridge: Cambridge University Press, 2002: 105-108.

[7] 李强, 龙文进. 农民工留城与返乡意愿的影响因素分析[J]. 中国农村经济, 2009(2): 46-66.

[8] 蔡玲, 徐楚桥. 农民工留城意愿影响因素分析——基于武汉市的实证调查[J]. 中国农业大学学报（社会科学版）, 2009(3): 41-46.

[9] 景晓芬, 马凤鸣. 生命历程视角下农民工留城与返乡意愿研究——基于重庆和珠三角地区的调查[J]. 人口与经济, 2012(3): 57-64.

[10] 王二红, 冯长春. 外来务工人员留城意愿影响因素研究——基于重庆市的实证研究[J].城市发展研究, 2013(1): 63-69.

[11] 姚俊.农民工定居城市意愿调查——基于苏南三市的实证分析[J].城市问题, 2009(9): 96-101.

[12] 王佃利, 刘保军, 楼苏萍. 新生代农民工的城市融入——框架构建于调研分析[J]. 中国行政管理, 2011(2): 111-115.

[13] 国家新型城镇化规划（2014-2020年）[EB/OL]. 新华网网站. http://news.xinhuanet.com/house/wuxi/2014-03-17/c_119795674.htm

基于城乡互动的县域产业发展策略初探——以张家口涿鹿县为例

County Industrial Development Strategies Based on Urban-Rural Interaction: A Case Study of Zhuolu, Zhangjiakou

张丽红 潘宜
Zhang Lihong, Pan Yi

摘要：随着世界金融危机的蔓延，我国整体经济发展转向靠内需推动，县域城镇化成为推进城镇化战略的重要方式。在城乡互动的背景下，县域产业发展是县域城镇化得以健康推进的关键之所在。通过分析城乡互动的要素及其作用机制在县域产业发展中的作用，借鉴日本山梨县产业发展策略，结合市场导向、政策机遇、科技文化作用及县域自身环境特色，探索了河北涿鹿的县域产业发展策略。

Abstract: Along with the spread of the global financial crisis, the overall economic development of China has shifted to be driven by domestic demands, county urbanization has become an important way of promoting urbanization in China. In the context of urban-rural interaction, county industrial development is the key to the healthy county urbanization advance. By analyzing the role of interactive elements and mechanisms of urban-rural areas in county industrial development, drawing on industrial development strategies of Yamanashi, Japan, combined with the market-oriented policy opportunities, and the role of science and technology and cultural characteristics of the county's environment, we try to explore the county industrial development strategy for the county Zhuolu.

关键词：城乡互动；县域产业；发展策略

Keywords: Urban-Rural Interaction; County Industry; Development Strategies

作者：张丽红，华中科技大学建筑与城市规划学院城乡规划学系，硕士研究生。
zlihong88@126.com
潘宜，华中科技大学建筑与城市规划学院城乡规划学系，副教授。

引言

自2008年世界金融危机以来，我国整体经济发展从依赖对外出口开始向扩大内需转变，沿海多地的经济发展模式面临着转型。长期快速推进的城镇化、工业化也迎来了环境、社会和人

口问题矛盾的凸显期，中国城乡发展势必要经历长期的改革过程，才能将城镇化引向健康发展的道路。我国城镇化模式在过去十几年的实践中表现出“城市化战略”和“城镇化战略”并举的趋势，即特大城市和县城成为这一轮城镇化人口集聚最主要的地域[1]。随着大城市的环境恶化等“大城市病”的显现以及两级分化的加剧，国家政策再次强调城镇化发展战略，并制定了《国家新型城镇化规划（2014—2020）》，突出大中小城市和小城镇的协调发展。2011年我国县级单元总人口占全国总人口的68%，随着外出农民工返乡潮及农村居民追求改善教育、医疗等公服条件需求的增加，县域城镇化的发展趋势明显。而我国农村地区的小城镇存在规模小而分散的特征，易造成公共资源的低效率，因此，县域城镇化对于缺少大城市辐射带动的广大中西部地区，是推进城镇化战略的重要方式。

县域城镇化面对的关键问题之一是扩大就业。因为目前县域城镇化更多的是一种生活性的城镇化，即经济集聚落后于人口集聚，人们多是因为子女就学、外出人员回乡购房或是临时性就业而进城[1]，显然这种外源动力的不具有自身“造血”功能的城镇化是不健康也是不可持续的。国内学者对如何促进县域经济发展提出了概念性的策略，如针对湖北欠发达地区结合地方特色，提出工贸带动发展劳动密集型产业，产业融合打业造农、工业向第三产业的延伸渗透体系，生态保育推动生态农林业和特色农产品加工建设[2]；受季节性人口流动影响较大地区，引导农民就业分化，以土地流转和发展规模化种植形成大户化农民和职业化农民，中心集镇加工园区、农特基地、商贸物流区，以及生态旅游村则聚集镇村“双栖”的兼业化农民，形成“离土不离乡，就业不离家”的新型城镇化产业发展路径[3]。

我国华北地区地域广阔，中小城市和县区分布众多，由于地理条环境、历史演变、政策经济等原因，并未接受到核心城市北京、天津的经济辐射，经济实力和城镇化发展都较缓。那么面对落后的现状，县域应如何进行产业转型、统筹城乡，来引导城镇化健康发展？现以河北省张家口市涿鹿县为例，从城乡互动的角度对县域产业发展进行策略研究。

1　城乡互动发展的内涵及作用机制

1.1　城乡互动发展的内涵

“城乡互动”，既是一种城乡间关系的描述，也是一种城乡发展的模式。这里所谓的“城”,即一般意义上的城镇化地区，包括大、中、小城市以及小城镇。而“乡”，指的是城镇化地区之外的广大农村地区。城乡互动, 自城市产生之初，就已存在，它表明了城乡在发展过程中的相互作用关系，体现在物质、能量、信息的交换等多方面。这种互动伴随农村地区的城镇化而不断进行，城镇化的过程即是城乡不断进行互动的过程。

“城乡互动发展”内涵的研究，是对“城乡互动”概念的进一步应用。城乡互动发展是

指“资本、劳动力、物质、信息等社会经济要素在城乡空间的双向流动与优化配置，它是城乡之间因社会、经济、技术、文化等多种交流与联系而形成的一种空间关联的地域关系。这种交流、互动与关联构成了城乡这一有机巨系统。城乡互动发展通过市场机制，使资源、资金、技术在城乡之间，在不同产业之间有序流动和优化组合,促使城乡经济持续发展。

在我国的城镇化实践中，由于政策制度等多方面原因，城市一直是城乡互动关系的主导方，但随着我国经济向拉动内需导向的转变，以及2.6亿农民工等大量流动人口的就业安定问题的出现，单从城市的角度是无法解决的，而需要从城乡互动的双方着手，打破城乡互动的障碍，以最优化的资源配置，促进城乡统筹的城镇化。

1.2 城乡互动的作用机制

城乡互动的机制研究,涉及较多的是城乡互动的要素以及对要素发展具有推动的动力机制研究。要素研究以城乡间各种 “流”和“网络”的研究为主，主要集中在对农村变革、交通设施、政策体制、经济发展与对外开放、农村工业化与城镇化、区域联动等方面的推动机制。对于多种作用机制的阐述，实际上是对各种城乡间作用类型的不同分类与再总结，其中最为基础的是制度影响、经济发展影响、文化技术促进、基础设施建设的推动等。这些研究,多是理论性研究或是发展机制的解析与总结,结合政策制定与发展规划的应用型研究较少。

1.3 县域城乡互动分析

1.3.1 县域城乡互动要素

不同要素在城乡互动过程中发挥的作用不同，对城镇化不同方面的影响力也不尽相同。针对县域单元，宏观与微观层面的各类互动要素较多,在研究中应主要选择互动性较强、对城镇化影响较为明显的,同时是可调控的要素。

城乡互动的要素，可以分为物质性要素与非物质性要素，也可根据要素的互动特征,将要素分为零和（如城乡间土地是此消彼长的关系）与非零和的要素。一般而言,学者多认同Rondinelli的观点[4]，即将城乡联系要素分为七类，即自然及交通联系、经济联系、人口活动联系、技术联系、社会联系、服务性联系、行政管理联系（表1）。

结合本研究的县域对象及其特征，针对影响县域产业转型的主导因子，选取政策、资本人口、土地、产业、设施为要素（表2），它们是县域城乡互动的关键内容，其中，产业要素与其他要素的关联作用对县域城镇化发展的影响是本文研究的关键，也是进一步提出产业发展策略的基础。

其中，政策要素指与城乡关系有关的各种既有制度，以及从国家到地方对城镇化进程中城

表1 Rondinelli城乡联系要素

类型	形式
自然及交通联系	道路网络、河流及水运网、铁路网、生态相互关系等
经济联系	市场网络、原材料及半成品流、资金流、生产联系、收入流、部门及区际日用品流等
人口活动联系	移民流、工作通勤流、旅行与旅游流
技术联系	技术扩散形式、灌溉系统、电讯系统等
社会联系	居民原籍关系、亲属关系、风俗、礼节、宗教活动社会团体关系等
服务性联系	能源供应与网络、信贷与财政网络、教育训练网络、卫生医疗网络、交通服务系统、商品供应系统等
行政管理联系	机构关系、政府预算过程及形成、权力关系、党派关系、日常政策制定及监督等

资料来源：参考文献[4]

表2 城乡互动要素框架

要素类型	城镇间—城乡间—农村地区联系方式	空间表现
政策要素	自上而下的联系	发展资源的空间配置
资本要素	资本流动的联系	通过产业布局来体现
人口要素	人口流动的关联	人口规模分布
产业要素	产业链关联	区域产业布局
土地要素	土地使用性质变迁与区位关联	城乡空间结构
设施要素	支撑系统与服务系统联系	设施网络布局

资料来源：作者自绘

乡各种资源的政策安排；资本要素指注入到城乡建设中的国有、集体或者个人所有的各种形式的资本；人口要素主要指农业人口与非农业人口在城乡间的流动，及与之相伴的变化趋势，如城镇规模的形成、人口结构的变化；土地要素指不同类型的用地在城乡间的演变发展，及带来空间上的布局改变；产业要素指产业链构筑产业结构，产业结构决定不同的城乡关系；设施要素指的是基础设施与服务设施对城乡发展的支撑和促进作用。

1.3.2 县域城乡互动机制

机制是指一个系统内各构成要素之间联系和相互作用的关系及其运行方式。城乡互动的机制，即城乡间流动要素的作用方式。县域作为一个由各激构成要素相互制约组合而成的有机系统，从数量、空间以及时间看其结构关系是多样的，但最重要的是各要素在城乡间的相互制约关系，城乡互动的推动机制也正来自于这种制约关系。

有学者将区域空间结构演进机制总结为资源环境的空间约束、技术进步的支撑效应、要素集聚——扩散机制、产业结构升级的驱动、制度创新与规划引导[5]。借鉴相关研究，作者将



图1　城乡互动机制

资料来源：作者自绘

县域城乡互动的机制总结为政府机制、市场机制、社会机制及环境机制，对应的发展推动力分别是自上而下的政策力、效益导向的市场力、以人为作用对象展开的科技文化力以及以生态平衡为底线的环境制约力（图1）。

县域产业发展是以产业要素为主体，政策、资本、人口、土地和设施等城乡互动的其他要素对其综合作用和影响，在城乡互动机制的框架下，以政策力、市场力、科技文化力和环境制约力为作用表现形式，实现产业的持续发展。

2　涿鹿县县域概况及产业发展现状

2.1　县域概况

涿鹿县隶属河北省张家口市，位于河北省西北部永定河上游，北京市西北部，处于首都1.5小时经济圈内，面积2802 km^2，人口33.4万（2007）（图2）。涿鹿是张家口市的区域重要节点城市，处于京包交通复合轴线以及西南沙蔚铁路线发展轴交汇之处，全县森林覆盖率达到了48%，水资源较丰富，拥有“合符文化”、黄羊山、东灵山等文化旅游资源，特产葡萄、大杏仁等，产业发展以矿山开发和林果业加工为主。

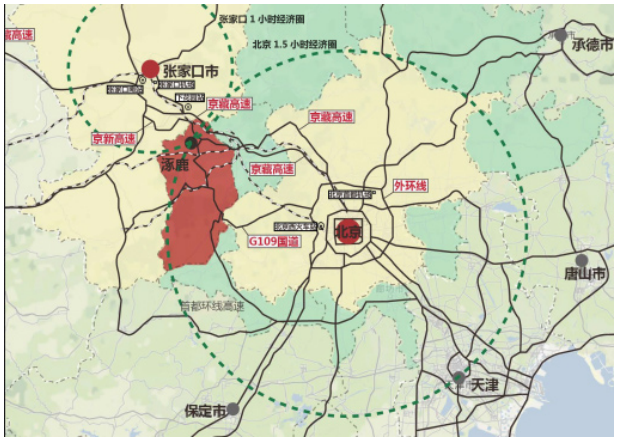


图2　涿鹿县区位

资料来源：作者自绘

2.2　产业类型分析

根据乡镇产业发展特征和主导产业类型，结合不同乡镇现有资源特点，可以对县域产业未来发展趋势进行判断。涿鹿县现有生态林业、设施农业、文化旅游、能源开发三大产业集群。

张家口涿鹿县运用工业化理念抓农业，把农业项目建设作为加快农业产业化的主要载体和推动力量，围绕产业育龙头，依托龙头建基地，有效地集聚了农业资源，提高了农业产业化水平和农业综合竞争力，初步形成了葡萄、扁杏、畜禽、饲料、蔬菜、药材六大农业产业集群。文化旅游围绕森林景观旅游、农业体验旅游和文化寻根旅游展开，但旅游产品种类较少，服务

水平也较低，游客吸引力有限。矿山开发以高岭土、大理石和铁矿为主，进而有冶金业和陶瓷业发展，但多为散点局部开发，未形成一定规模。

2.3 产业链构成

从产业的关联度来看，涿鹿县的产业链链条较短，主导的为绿色食品加工、木材加工和陶瓷制造三条产业链。但是正是产业链将农村与城镇相联系，有利于生产要素在城乡间的互动作用。涿鹿县产业链向价值高端延伸不足，目前其产业链主要分为农业基础型、资源基础型、旅游服务型三类。

2.3.1 农业基础型

此类产业链可以带动农村地区经济的发展，有利于提高农民收入，农业水平也会相应有所发展。但不利于城镇对农村居民的集聚，分散经营不利于规模经济的形成，且产业链蕴含科技含量低，劳动力水平要求也不高，应发挥文化科技在产业链延伸中的作用，提高产业技术含量，增强产业附加值。例如，对葡萄制品的相关认证及产业链挖掘进行专门研究。

2.3.2 资源基础型

受资源本身与交通运输条件的限制，产业链多数局限于特定区域。林木加工与矿产开采，业链较短，难以形成集群。其中的陶瓷产业相对而言有详细分化的产业种类，形成了较长的产业链。此类产业落户于涿鹿县城的陶瓷工业园，对农村人口有一定的集聚作用，一定程度上地推动了周边城镇化。

2.3.3 旅游服务型

与景区建设开发相结合，旅游服务型产业链延伸至观赏农业、体验农业、农家乐等主题旅游及农产品销售、农家住宿等配套服务。此类产业链在提高农民收入的同时为旅游地区带来品牌效应，有效的促进了其他产业的发展。但此类产业链目前开发的较为简单，依托优越的自然环境条件，还有较大拓展空间。同时也存在各个村镇各自为政，较少区域性的整体协调开发，在一定程度上存在重复建设及恶性竞争。旅游开发未以保护自然山水资源为前提，存在对生态环境一定程度的破坏。

由此，涿鹿县的产业链关系在城镇间并不紧密，而区域在城乡间的联系相对紧密，但产业链延伸水平都有限，应积极利用这种城乡间紧密的关系，引导城乡要素在空间上整体协调流动，促进产业链的进一步延伸以及产业水平的提升。

3　国内外县域产业政策借鉴

3.1　日本山梨县产业发展策略

山梨县（图3）是日本本州中部地方的一个县，面积4465.37 km^2，人口88万，位于东京都市圈内，离东京市区约120 km，其东北部接壤东京都（相当于中国省级单位）。山梨县四面环山，风景名胜众多，盛产葡萄、桃等。由于山地造成的天然阻隔，导致山梨县与关东一都六县的经济发展差距扩大，弱化了东京的辐射功能。但山梨县通过基础设施投资积极带动了土地开发，围绕地方特色积极发展旅游等低碳产业，促进了县域经济的良性循环。

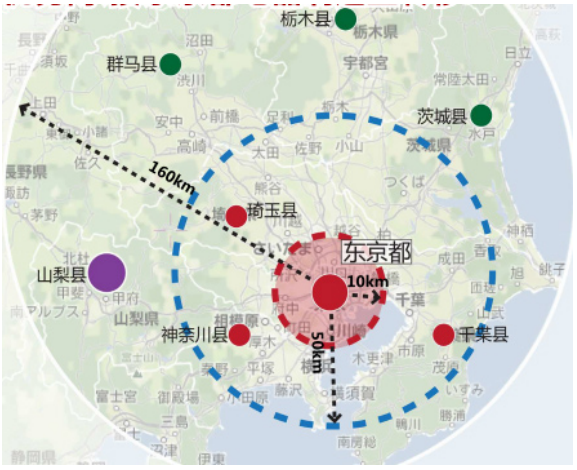


图3　山梨县区位示意

资料来源：作者自绘

3.1.1　设施建设策动县域经济发展

为完善县域发展的设施环境，山梨县着力在交通、居住等基础设施大力投资。如山梨实验线磁悬浮列车在2007年就创当时世界铁路行车时速552 km的世界新纪录。JR中央本线特快的开通,极大得促进了山梨县地方经济的增长，同时日本运用强大的国家意志来放大技术优势，并投入到基础设施建设上。基础设施的完善使地区环境优化，进而推动国土开发，促进经济发展，形成良性循环（图4）。山梨县的基础设施建设是以利于低碳生态可持续发展为导向的，如政府鼓励居民使用家用太阳能发电设备，在山梨县，家庭只要安装1千瓦以上功率的太阳能发电设备，即可从县里获得10万日元补贴。

3.1.2　承接东京都电器制造业转移

山梨县虽然由于地理环境阻隔，接受到东京辐射有限，发展较为缓慢，但随着轨道交通等高速交通技术的发展，山梨县寻求比较优势，利用地缘优势吸引了东京都、神奈川县以及埼玉



图4　基础设施建设与县域经济发展

资料来源：作者根据相关资料绘制

县的电器制造业的产业转移，提升了县域经济实力，从而使比较劣势转变为比较优势。

3.1.3 特色风光打造休闲度假胜地

正是由于高山的阻隔，山梨县独特的山水自然风光得以保存，并以对此充分挖掘实现全境旅游，打造休闲度假胜地。山梨县最具代表性的旅游圣地——日本最高峰富士山，还有富士五湖、忍野八海、伊豆国立公园，无不风光秀丽。山梨县充分挖掘自身旅游资源，发展以观光休闲、生态疗养为主的旅游业，开发别墅、旅馆、农家乐、疗养院、游乐场、美术馆、博物馆、湖边体育项目等系列旅游产品。

3.1.4 地方资源树立全国特色品牌

山梨县深度挖掘农业生产，以葡萄种植和养蚕闻名，盛产桃、葡萄、李，总产量均位居日本首位。尤其是葡萄、桃生产水平日本领先，形成了独创的先进栽培技术，生产出的果品品质一流，深受消费者喜爱。由此衍生出的二产加工制造业如葡萄酒、绢织品加工业等闻名日本，山梨县同时盛产水晶，其宝石加工业历史悠久而发达，玛瑙、玉器等加工产品也非常有名，作为国家的名片而蜚声国内外。

3.2 小结

日本山梨县的案例为靠近大城市但又接受不到大城市辐射的县域单元如何促进产业发展提供了借鉴。凡事皆有两面性，如何将劣势转化为优势是县域产业发展思考的重点。一方面，从山梨县果品农业和水晶加工业发展来看，充分挖掘现有资源，注重产业链的上下延伸，注重科技对产业发展的带动作用，是促进城乡生产要素流动的途径之一，也是科技文化力作用的体现。另一方面，从山梨县将四面环山的不利条件转化为休闲度假开发的先天优势，高速交通等基础设施建设不仅带来了客源，而且带动了土地开发、产业发展，同时从民众生活到制造业开发，政府始终坚持了低碳可持续原则，这些既包括政策力、市场力的作用，也突出了环境制约力的影响，从而在根本上推动可持续发展。

借鉴上述案例，建议涿鹿借势首都资源外迁，承接产业转移，发展相对专业化加工制造业，立足自身资源禀赋，大力发展设施农业，促进观光休闲农业发展（图5）。

4 城乡互动背景下涿鹿县“一河两岸”新城区产业发展策略

项目位于涿鹿县城区南部新城，东临张涿高速、西接 342 省道，交通便捷，处在通往县域中南部的必经之路上，是涿鹿县域旅游的最佳出发点和游客集散地建设的最佳选择，拥有较高

的门户价值。（图6）项目环境条件优越，地处桑干河流域景观带核心区，独占6 km水岸线，是涿鹿城区不可多得的宝地，未来随着滨河景观带的建设完善，周边环境将进一步得到提升。“一河两岸”新城区作为涿鹿县重点建设区域和优先推进区域，得到了政府的有力支撑与政策保障。目前以桑干河整治为首的项目建设正在稳步推进中，已有多家企业表示投资意向。本着提升中心城区服务职能，打造城市第二名片的发展原则，产业发展定位于建设“文化旅游休闲中心、低碳产业服务中心、现代生态居住中心”的“三中心”。（图7）

4.1 缓冲首都势能释放，推动休闲产业升级，发挥市场调控力

据统计年鉴数据统计显示，2013 年北京 GDP 总量达 1.78 万亿，是周边环首都绿色经济圈各县市的百倍，具有极大的势能。而涿鹿人均 GDP水平较低，但具有极高的生态资源优势。



图5 案例借鉴分析

资料来源：作者自绘

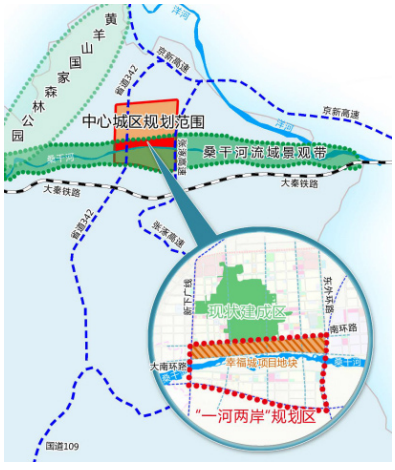


图6 “一河两岸”新城区位

资料来源：作者自绘

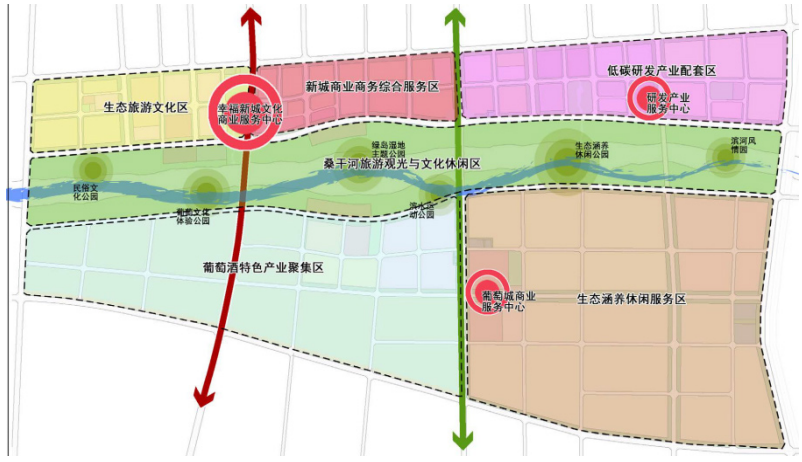


图7 “一河两岸”布局结构

资料来源：作者自绘

随着北京势能的释放，虽然以产业转移等形式的辐射作用较小，但其辐射周边区域的发展带动力，会促进辐射范围内经济实力的提高，形成休闲产业庞大的客户群体，这将使涿鹿迎来新的发展机遇。

涿鹿应利用自然优势，完善首都绿色经济圈功能，发展面向首都的旅游服务业。涿鹿作为环首都绿色经济圈重要的建设主体之一，将不断增强城市建设，发挥资源优势，以最优越的环境为北京提供生态载体，完善首都休闲、度假、养生等服务职能，大力发展现代服务业，有效缓解北京人居环境，为北京做好服务。

4.2 抓住发展机遇，加大基础设施建设升级，对接宏观政策力

宏观政策的变动会为城市产业的发展带来机遇。如河北“新城战略”——河北利用环绕首都北京的区委优势实施环首都和沿海“新城战略”，打造京东、京南、京北三座新城。其中，京北新城即以怀来、涿鹿为基础，建设生态型高端旅游休闲目的地的京北生态新城。又如北京—张家口联合申办2022冬季奥运会，形成北京——张家口沿京包线的旅游发展带，这一契机将促使涿鹿基础服务设施的建设和完善，也将带动涿鹿县旅游经济的发展。

发挥涿鹿生态资源优势，吸引低碳产业落户发展，让低碳产业领跑经济发展。优越的区位、便捷的交通、优美的自然环境、良好的设施环境，吸引生态农业、清洁产业和科技研发行业到涿鹿的集聚（图8）。通过城市建设进一步统筹产业发展，实现产城深度融合。

4.3 绿色发展先行，挖掘地域历史文化特色，彰显科技文化力

以农业观光为特色，促进农业精品化加工，着力打造农业观光旅游与农业生产相结合的绿



图8 低碳产业发展选择

资料来源：作者自绘

色产业。大力发展设施农业，为农业观光旅游奠定基础，充分发挥自然山水优势，打造以农业观光为主的休闲度假旅游，承接部分产业转移，发展相对精品化特色化的加工制造业。

通过挖掘历史底蕴，缔造文化旅游名片。文化、休闲、旅游三位一体，相互促进，共同发展，以休闲为特色带动产业转型，以文化为指导塑造城市内涵，以旅游为载体完善设施建设，从而实现文化引领休闲、旅游的协同发展。发挥文化资源优势，挖掘特色、突出亮点，做强文化产业、扩展产业链，实现文化驱动。涿鹿县特色文化如丁玲所著《太阳照在桑干河上》的桑干河，中国文化三祖发源，可通过开展旅游文化节、文化产品开发以及影视基地建设等方式进行产业链的延伸（图9）。



图9　文化驱动——扩展文化产业链

资料来源：作者自绘

4.4　完善配套设施，提升生态环境和城市活力，正视环境约束力

完善城乡互动的土地运营策略，助力服务产业发展，做强文化旅游，营造宜居之城，培育低碳产业。通过提升环境吸引投资，促进城市和谐发展。环境吸引人才资源——依托涿鹿 优越自然生态环境，以绿色生态为理念，完善相关公服设施，吸引首都高端人才、中小高新企业落户。提升能级促进转型——通过引入高端人才、培育高新企业，提升涿鹿企业能级，构建中小企业孵化园，扩展产业链，增强集聚效应。优化结构保持生态——构建以高新企业、生态农业、观光旅游为主的产业结构，使低碳、环保产业成为涿鹿的主导产业，保障涿鹿生态环境。

5　结语

当前县域城镇化成为中国城镇化推进的一种重要形式。在城乡互动的背景下，县域城镇化与县域产业发展密切相关。通过分析城乡互动的要素以及作用力在县域产业发展中的作用，借鉴日本山梨县产业发展策略，探索了河北涿鹿的在城乡互动背景下的县域产业发展策略，以期

寻找结合发展机遇、市场导向、科技文化作用及县域自身特色的产业发展模式。如何促进更多要素在县域产业发展中的城乡互动中发挥作用，是需要进一步研究的。

参考文献

[1] 郑德高, 闫岩, 朱郁郁. 分层城镇化和分区城镇化：模式、动力与发展策略[J]. 城市规划学刊, 2013(6): 26-32.

[2] 黄亚平, 林小如. 欠发达山区县域新型城镇化动力机制探讨——以湖北省为例[J]. 城市规划学刊, 2012(4): 44-50.

[3] 曹传新. 基于季节性人口流动影响下的县域城镇化路径模式——以金寨县为例[J]. 城市发展研究, 2013(10): 41-46.

[4] 朱玮. 基于城乡互动的县域城镇体系发展研究[D]. 上海同济大学, 2007.

[5] 刘艳军, 李诚固, 孙迪. 城市区域空间结构：系统演化及驱动机制[J]. 城市规划学刊, 2006(6): 73-78.

[6] 马随随, 朱传耿, 仇方道. 基于主体功能区视角的县域规划创新研究[J]. 世界地理研究, 2011(3): 73-81.

[7] 黄亚平, 林小如. 欠发达山区县域新型城镇化路径模式探讨——以湖北省为例[J]. 城市规划, 2013(7): 17-22.

[8] 张京祥, 崔功豪. 新时期县域规划的基本理念[J]. 城市规划, 2000(9): 47-50.

大都市郊野区乡村产业发展路径及策略研究——以南京市高淳区为例

Study on the Path and the Strategy of Rural Industrial Development in Urban Fringe District: A Case Study of Gaochun, Nanjing

冯淼 赵立元
Feng Miao, Zhao Liyuan

摘要：在分析高淳区乡村产业的发展潜力和发展现状基础上，探讨大都市郊野区乡村产业的发展模式。提出优化乡村产业结构，保持乡村本土性，促进就地城镇化，促使乡村资源转化，因地制宜发展乡村产业和营造智慧乡村等产业发展路径。同时提出三块地区侧重发展、三种方式灵活发展、三类园区联动发展的产业发展策略。

Abstract: The author discuss the industry development pattern of rural area near metropolitan suburbs based on the analysis of the development potential and current situation of Gaochun District, Nanjing. The author proposes industry development paths include optimization of rural industrial structure, keeping of country aboriginality, promoting of situ urbanization and transformation of rural resources, adjusting with the local conditions and wisdom country. Also, the author presents industrial development strategies where three areas focus on different aspects, three ways flexible development and three types of park linkage development.

关键词：大都市郊野区；乡村产业；发展路径

Keywords: Metropolitan Suburbs Area; Rural Industry; Development Path

作者：冯淼，东南大学建筑学院，硕士研究生。fm120082@126.com
赵立元，东南大学建筑学院，博士研究生。zhaoliyuan_007@163.com

十八大以来，传统城乡分割、发展导向的城镇化路子逐步向以“城乡统筹、城乡一体、产城互动、节约集约、生态宜居、和谐发展”为主要特征的新型城镇化道路转变，与此同时，生态文明下建设“美丽中国”成为国家全局性工作内容，乡村地区的未来发展备受关注。目前，国内学者从不同方面对乡村的产业发展进行过研究，肖达、张捷认为人口城市化和劳动力非农化进程必须同乡村的产业结构变革相一致[1]。肖红娟提出乡村应迎合城市消费需求，引导乡村产业多元化和“三产化”发展[2]。王媛从乡村旅游的角度阐述如何引导农村产业结构转型和促

进经济增长[3]，还有一些学者也进行过相关研究[4-5]。高淳区在苏南大区域内城镇化水平相对较低，生态环境优异、乡土特色突出，具备统筹推进新型城镇化发展与生态文明建设的极佳基础条件，研究以高淳区为代表的大都市郊野区乡村产业的发展路径对促进乡村经济增长、推进新型城镇化和城乡一体化建设具有重要意义。

1 乡村产业发展潜力

1.1 大都市郊野区

高淳区地处苏、浙、皖三省交界地，位于南京市最南端。2013年，高淳区撤“县”改“区”，融入大南京范围。由于区位相对偏远，高淳没有完全经历其他大部分苏南村庄工业化过程，反使得高淳的乡村特质得到很好保护，是不可多得的大都市郊野区。

随大都市区市民收入水平普遍提高，消费结构也不断升级，市民旅游休闲消费不断增加，加之城市生态环境质量不断下降和城市移民对乡村的眷恋，短距离、短时间农野游玩将对都市市民有着强烈的吸引力，可预见未来城郊乡村旅游会形成巨大的市场。随着交通条件的改善，高淳受南京、上海等增长极辐射影响将越来越大，乡村与大都市之间将有越来越多的互动，未来高淳绝佳的乡村资源将成为城市居民休闲旅游的最大吸引，此外提供高品质农产品给大都市将是高淳乡村的又一个核心竞争力，因此，未来高淳在近郊旅游产业方面大有发展空间。

1.2 美丽乡村示范区

为加快城乡发展一体化进程，促进绿色发展，建设美丽中国标志城市，南京市制定《美丽乡村示范区规划》，提出连片推进“田、水、路、林、村”综合整治，加快基础设施与公共服务设施向乡村延伸覆盖，实现“空间优化形态美，功能配套村容美，业兴民富生活美，生态优良环境美，乡风文明和谐美”现代化目标。高淳区作为南京市美丽乡村示范区建设的重点片区之一，是南京市实现现代化和生态文明建设的重要组成部分。此次示范区建设，江苏省、南京市对高淳投入较多的政治关注和资金支持，是高淳区乡村实现跨越提升的绝佳时机，同时，也是乡村环境改善、乡村资源再开发和乡村产业结构调整提升的重大机遇。

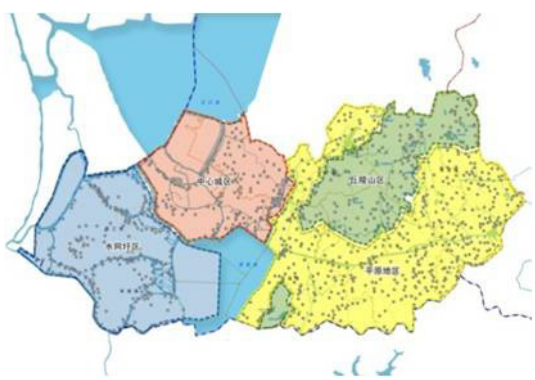


图1 以高程及水域面积划分的地形分区

1.3 多样景观风貌融合区

高淳区地势东高西低，全区除中心城区外，外围乡村地区以明显的自然地形差异可划分为东部平

原地区、中东部丘陵山区及西部水乡圩区三大片区。东部平原地区面积广阔，物产丰富。中东部丘陵地区呈东北——西南带状分布，有大小游山、青山、花山等。西部低洼圩区呈以水为底的格局形态，其中，水域总面积约220 km^2，主要通江河湖有固城湖、石臼湖和长江支流水阳江等。

高淳区具备水乡、丘陵、平原等多样地形，风景秀丽、环境宜人，是苏南地区少数维持本真乡村特色的地区，尤其是高淳区桠溪镇的慢城小镇，是中国第一个国际慢城，生态环境优良，因此，可以说高淳具有宁南乃至苏南最好的自然生态资源本底，同时高淳悠久的历史文化积淀形成了浓郁的乡土人文氛围，这些都是为大城市提供乡村风光与旅游休闲等现代生活必需要素，其乡村品牌具有强大的吸引力。

2　乡村产业发展现状

2.1　全区产业结构处于调整期，各镇产业结构不尽相同

高淳区近20年三次产业结构经历了由“二一三”到“二三一”的转变过程（图2），一产比重不断降低并逐渐趋于稳定，二、三产比重则不断增加。从整个区域看，二产与三产的比重差距较小，但分别对应各镇，则三次产业结构不尽相同（图3），淳溪镇由于是城区所在地，第三产业相对较发达，阳江镇二、三产业所占比重基本持平，其余乡镇均处于“二三一”的产业结构阶段。这说明淳溪镇和西部片区第二产业较不发达而三产发展较好，中部与东部片区二产较为发达而三产比较落后，桠溪虽为“国际慢城”所在地，但旅游业发展仍在起步阶段，第三产业比重无明显优势。

2.2　城乡居民收入比开始降低，纯农就业人口大幅减少

从2005—2012年城乡居民收入对比可见，城乡居民收入绝对差距仍在拉大（图4），但整体上城乡居民收入比从2010年后开始降低（图5）。

虽然农业从业人口数量占比超过50%，但乡村劳动力中专门从事农业的劳动力持续减少，

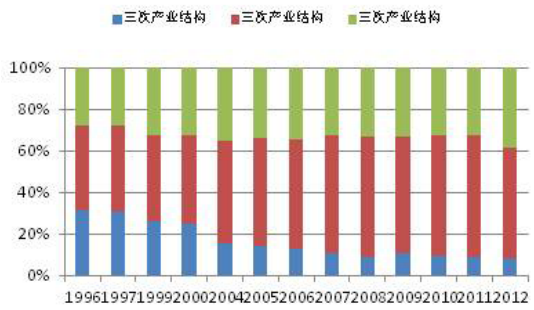


图2　高淳历年三次产业结构

资料来源：高淳历年统计年鉴

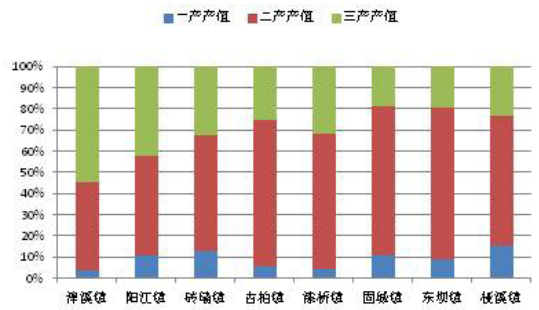


图3　各镇历年三次产业结构

资料来源：高淳历年统计年鉴

乡村劳动力不断向二、三产业转移（图6）。近十年来农业劳动力年均下降幅度为5.8%，其中从事纯农业的人口下降最为明显，从2003年的8.43万人下降到2012年的2.82万人，年均降幅达到10.5%；留村劳动力从事非农产业的数量也接近50%，转移乡村劳动力就业主要集中在建筑业和工业，就近兼业情况在各镇很普遍。

2.3 农村劳动力老龄化趋势明显，农业现代化发展受限

高淳留村农业从业劳动力老龄化问题比较突出，村庄大部分男性青壮年进城或外出务工、农村妇女则就近在居住点附近的工厂打工，目前各镇的老龄化率基本都超过20%，进入老龄化阶段（表1）。随着农业从业老龄化趋势愈加明显，在农业现代化的过程中，高淳面临农业从业者更新中的断代问题。农业劳动力整体素质下降，对农业新品种、新技术、新模式的接受能力较差可能是未来当地农业现代化的一个瓶颈，如果没有高素质的年轻农民适时补充进来，高淳的农业现代化发展可能受到约束。

2.4 乡村人口回流现象明显，离土不离乡特点显著

从全区城乡户籍人口迁移统计数据看，近五年高淳户籍人口变化有两个特点：一方面，从区外迁回区内的人口数量持续大于区内迁往区外的数量，户籍人口外迁呈现持续快速下降趋势（图7）；另一方面，户籍非转农人口数量明显大于农转非的数量（图8）。由于农村各项环境条件的改善，居民回乡热情高，外出劳动力回乡现象很普遍（表2）。

从六普数据分析看，相比南京其他区，高淳外出人口占比最小（图9），同时外来人口数量也最少（图10）。但高淳区区内人口流动为主的特点最为突出，区内流动人口在南京市各区中比例最大，达到56%（图11），说明高淳外出人口短半径就业特点明显。

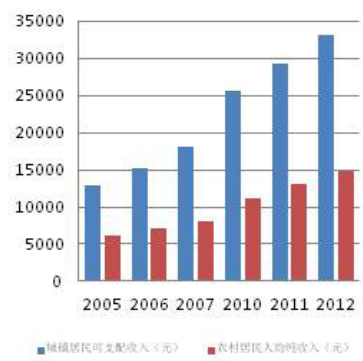


图4 2005—2012年城乡居民收入变化

资料来源：2005-2012年高淳区国民经济与社会发展统计公报、高淳历年统计年鉴

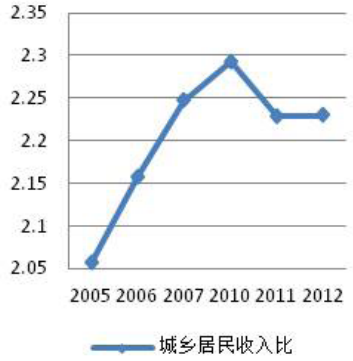


图5 2005—2012年城乡收入比变化

资料来源：2005-2012年高淳区国民经济与社会发展统计公报、高淳历年统计年鉴

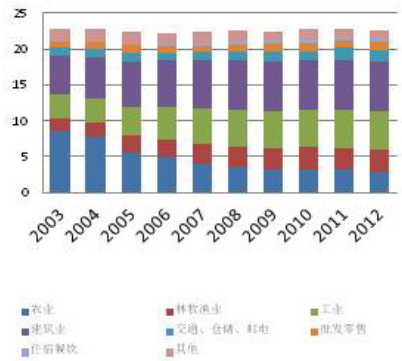


图6 高淳区历年乡村人口就业结构变化情况

资料来源：2005-2012年高淳区国民经济与社会发展统计公报、高淳历年统计年鉴

表1　高淳区各镇人口老龄化情况

镇名	村庄常驻人口	60岁以上人口（人）	60岁以上人口占比	80岁以上人口（人）	80岁以上人口数占比
淳溪镇	50710	11452	22.58%	1788	3.52%
古柏镇	34461	10164	29.50%	1311	3.80%
漆桥镇	24637	4549	18.46%	1037	4.21%
东坝镇	37527	9381	25.00%	1251	3.33%
桠溪镇	58102	5729	9.86%	1236	2.13%
固城镇	38066	7282	19.13%	1125	2.96%
阳江镇	67924	15606	22.98%	1721	2.53%
砖墙镇	34774	10471	30.10%	1306	3.76%
合计	346201	74634	21.57%	10775	3.11%

资料来源：根据乡村普查数据整理

表2　各镇近年来回村人口和户籍回村人口数

镇	淳溪	漆桥	东坝	桠溪	固城	阳江	合计
近五年外出劳动力回村数量（人）	2064	1311	3023	3389	7801	1529	19117
近五年户籍回迁人口（人）	843	289	521	627	617	957	3854

资料来源：根据乡村普查数据整理

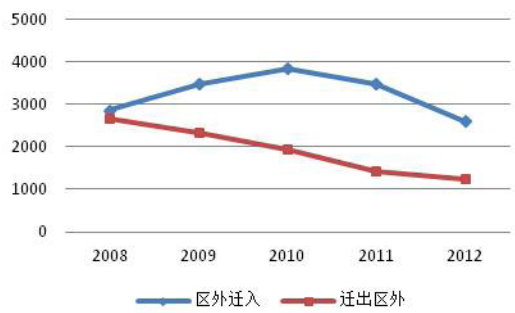


图7　近年区内外人口迁移情况

资料来源：根据高淳区公安局提供数据整理

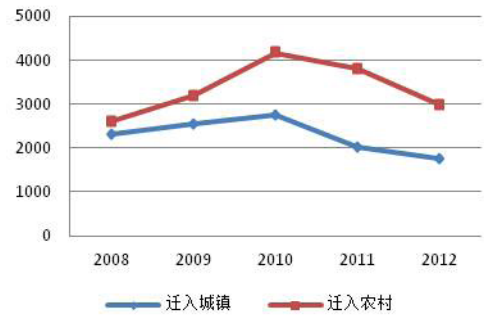


图8　近年户口城乡迁移对比

资料来源：根据高淳区公安局提供数据整理

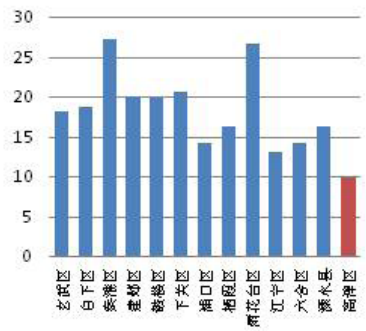


图9　南京市各区外出半年以上人口占比

资料来源：南京市六普数据

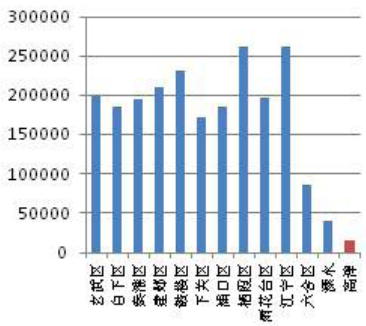


图10　南京市各区外来人口数量对比

资料来源：南京市六普数据

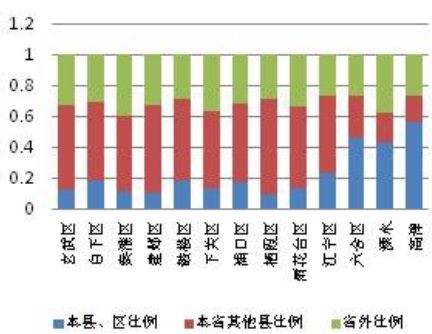


图11　南京市各区流动人口构成

资料来源：南京市六普数据

3 乡村产业发展路径

3.1 优化乡村产业结构，保持乡村本土性

自然生态环境与农耕文化是乡村最具魅力的地方，很多乡村在工业化进程中面貌已有所改变，甚至生态环境恶化，但像高淳这样的大都市郊野区被工业化侵蚀较少，生态环境依然优良，乡村特色依旧突出，需格外注意保护乡村自然与人文环境，保持乡村本土性，尊重农民生产、生活习惯和乡风民俗，有效保护与合理利用历史文化资源。因此，在发展产业时，要调整现有产业结构，尽量利用乡村特色，重点发展生态农业和乡村旅游业，第二产业主要发展手工业和农副产品加工业等劳动密集型产业以及一些零污染工业。

3.2 留住青年农民，促进就地城镇化

乡村地区拥有富裕的劳动力，近年来农村劳动力就业观念在逐步改变，就地择业、返乡回流现象明显，因此，在乡村产业发展的同时，需充分考虑乡村劳动力发展状况，增强产业发展对就业的带动作用，为农民创造更多的就业岗位，并为农民自主创业、就地发展提供条件与保障。同时，提高农村公共服务设施品质、改善环境质量和生活质量，吸引更多青壮年劳动力回乡发展。此外，部分农民虽然有就地就业的意识，但苦于缺少就业技术，缺乏就业竞争力，可对农户进行技术上的指导，提高农民生产技能，以此增加农村劳动力就地就业的能力。

3.3 灵活分割产业区域，产业转型因地制宜

应分别针对不同地形地貌、历史文化资源、自然资源、现有发展基础等影响下的不同产业发展方式，有针对性地进行产业发展引导。首先，针对高淳区显著的东部平原、中部丘陵、西部水乡的区域差异，制定差别化的产业发展策略，打造区域品牌；其次，根据城乡发展的差异，在城乡产业互动的基础上，根据城区、镇区、被撤并乡镇地区和村庄地区的不同特色，因地制宜发展相关产业；最后，各个村庄发展条件不尽相同，在以实现村庄繁荣发展为目标的基础上，从当地资源禀赋条件出发，分不同的村庄类型提出适合高淳村庄需要的产业发展方向，错位发展，亦可几个村庄联合发展，形成产业小集群。

3.4 打造乡村旅游品牌，促使乡村资源转化

乡村拥有优美的自然风光资源，良好的生态环境资源，各具特色的风俗文化资源和宝贵的农耕文化资源，这些资源对乡村居民来说已经习以为常，但对于城市居民来说却是不可多得的新奇事物，农村地区的自然山水景色、健康生态的新鲜果蔬、农民耕地劳作的体验对城市居民

都有着莫大的吸引力，乡村社区应充分重视乡土资源，通过休闲农业观光园、休闲养生旅游、农业劳作体验等多种方式，有意识地将乡村特色资源转为乡村产业，在保持乡村原真性的基础上，促进乡村的经济发展。

3.5 加快乡村产业发展智慧化，营造智慧乡村

充分利用高淳乡村资源，从农业生产与经营、农村居民技能远程培训、乡村旅游宣传及相关服务等多个方面，尝试信息技术在高淳农村产业发展中的应用，为高淳城乡一体现代化村庄建设打下坚实基础。首先要加快转变农业生产、经营方式，包括高科技农业、无公害农产品的推广，改变传统农业的生产方式和经营理念，依靠信息化实现农业的现代化，用物联网构建农产品新的营销渠道，提高农业的市场竞争力；其次要严守工业落户的高门槛，保持高淳优良的乡村本底，制定科学合理的工业准入机制，逐步引入动态的智能环境监测系统；最后针对高淳乡村富有特色的旅游资源，促进智慧乡村旅游的开展，如依托互联网平台及智能手机的支持，通过乡村地区的无线网络覆盖，帮助游客随时查看各个景点的客流量、住宿情况等，这种实时的数据监测不仅可以帮助游客设定合理的游览路线，也便于管理部门合理引导、控制客流，避免乡村地区环境过载，对于乡村旅游的可持续性起到了积极作用。

4 乡村产业发展策略

从地理分区、产业分区、产业生产经营方式三方面提出高淳乡村产业“3+3+3”的发展策略，即三块地区侧重发展、三种方式灵活发展、三类园区联动发展。

4.1 三块地区侧重发展

根据圩区、半山半圩区、山区三种不同的自然地理条件，依托现状形成的不同发展基础，针对各区域特点，有所区别地进行产业门类选择与布局，形成“西部水产养殖、东部农业种植、中东部休闲旅游”三类板块格局。

西部依托水乡特色和渔家文化，重点发展高效养殖业和水乡特色旅游业，以及相关联的水产品加工业。东部平原依托优良的土地资源重点发展生态农业、特色设施农业和农野观光旅游业。中部山区包括椑溪慢城部分依托独特的山野风光重点发展生态休闲观光旅游和农野耕作体验旅游，也可适当发展高效农林产业。

4.2 三种方式灵活发展

以园区、经济合作社、家庭手工业三种农业生产经营体系发展乡村产业。利用现有资源，

大力发展产业园区，可以龙头企业为主导，鼓励农户积极参与，雇佣当地农民参与劳务合作，也可采用“政府引导+市场运作”的方式，吸引农民在当地就业，促进就地城镇化发展，并充分依托靠近南京的地理优势，积极与高校等高科技机构合作，提升园区的科技创新能力。专业经济合作社组织方式更加灵活，未来在乡村范围内可大范围以这种方式组织农业规模化生产，形成每个村庄拥有一到两个主导产业和一到两个专业合作社的形式，发展较好的经济合作社也可与农业园区相结合，并建设相应农业生产基地。随着乡村劳动人员的回流，发展庭院经济的优势逐渐突显，可适当发展一些如农副产品加工、家庭手工艺品、传统手艺等类型的家庭产业，同时，顺应信息化时代的发展需要，可通过网销等新型方式带动庭院经济的发展，在增加农民经济收入的同时，带动乡村地区由打工经济向创业经济转变。

4.3 三类园区联动发展

充分利用乡村产业的优势，体现乡村产业不同于城镇产业的特点，第一产业重点发展农业园区，第二产业重点发展农产品加工集中区，第三产业重点发展观光休闲旅游区。

整合农业资源，发展农业园区，实现农业规模化经营，创造更大的收益，并依托现有园区，顺势发展农业观光休闲园区，使园区在发挥第一产业功能的同时，带动乡村旅游业的发展。在充分发展第一产业基础上，依托现有特色农产品，大力发展农产品深加工产业，提高农产品的质量和附加值，在提高经济效益的同时，促进农民本地就业。乡村旅游是乡村地区极具特色的产业，针对不同农村地区的不同特色，发展不同风格的乡村旅游产业，西部圩区发展以水乡特色和渔家文化为主的旅游产业，半山半圩区依托固城湖发展以湖光山色为主的旅游产业，中东部山区在发展以山区风光为特色的旅游产业基础上，重点打造以桠溪国际慢城为主的休闲疗养、观光农业和民俗风情等生态旅游产业。

参考文献

[1] 肖达, 张捷. 在全球化进程中大城市周边地区的演变与发展[J]. 城市规划汇刊, 2000(1): 63-66.

[2] 肖红娟. 珠江三角洲地区乡村转型及规划策略研究[J]. 现代城市研究, 2013(06): 41-45.

[3] 王媛. 大城市边缘区乡村旅游地经济重构——开放的村落和被消费的村庄[J]. 技术经济与管理研究, 2013(10): 111-116.

[4] 高密. 基于产业机构调整视角下的乡村规划方法初探——以重庆市南川区“三乡”乡规划为例[D]. 重庆大学, 2012.

[5] 陈永林, 孙巍巍. 新农村建设中乡村产业结构调整探析——以赣南地区为例[J]. 科技经济市场, 2009(06): 80-81.

后危机时代中国沿海发达县市区的发展演进探析——以江阴、昆山、义乌、晋江、南海、顺德为例

The Evolution of the Development of China's Coastal Developed Counties in Post-crisis Era: Taking Jiangyin, Kunshan, Yiwu, Jinjiang, Nanhai, Shunde for Example

包卿 许瑞刚
Bao Qing, Xu Ruigang

摘要：本文首先通过构建模型，提出区域发展“路径依赖”和“路径创新”的成因假想，并指出“路径创新”是实现区域经济平稳持续发展的保证。文章通过2007年以来核心经济数据的分析，比较了中国沿海发达县市区江阴、昆山、义乌、晋江、顺德和南海经济发展的差异。六个案例分为三组：一是义乌和晋江经济增长最平稳强劲；二是昆山和江阴增长的波动较大；三是南海和顺德增长的波动较小。然后采用构建模型进行差异原因分析，并一一进行了评析。最后，围绕分析模型对沿海发达县市区的转型创新提出了建议。

Abstract: This article first by building model, puts forward the cause imaginary of "path dependence" and the "path innovation" of regional development, and points out that "path innovation" is the assurance of smooth implement regional economic sustainable development. Through the analysis of the core economic data since 2007,the text compares the economic development differences of China's coastal developed counties in Jiangyin, Kunshan, Yiwu, Jinjiang, Shunde and Nanhai. Six cases were divided into three groups: one is the Yiwu and Jinjiang whose economic growth are the most smooth and strong; Second, growth of Kunshan and Jiangyin fluctuates greatly; Third is less volatile growth of Nanhai and Shunde. Then by building the model the reasons for differences were analyzed and evaluation was given one by one. Finally, suggestions about innovation transformation of coastal developed counties based on the analysis model are proposed.

关键词：HEN模型；历史；预期；新奇；路径依赖；路径创新

Keywords: HEN Model; History; Expectations; Novelty; Path Dependence; Path Innovation

作者：包卿，江苏省江阴市发展和改革委员会。baoq2005@163.com
许瑞刚，江苏省江阴市发展和改革委员会

2008年全球金融危机以来，欧美在经历了巨大波折后开启了新一轮发展周期。国内在2008年金融危机爆发后实施了一系列行政化刺激举措，结构调整和转型创新挑战巨大。2012年年末以来，国内启动新一轮改革创新和发展转型。在此宏观背景下，本文通过构建解析模型，回顾过去，展望未来，分析中国沿海发达县市区在发展上呈现出的相似性与差异性及其原因，以启迪未来的战略选择。

1 区域经济演化分析模型的构想

演化经济学的基本特征之一是以达尔文主义为理论基础，以达尔文进化论的三种机制（遗传、变异和选择）为演化经济学的基本分析框架[1]。受此分析框架启发，我们提出区域经济转型创新的演化分析模型，即“历史—期望—新奇”分析模型（history-espect-newness，简称“HEN”模型）（图1）。

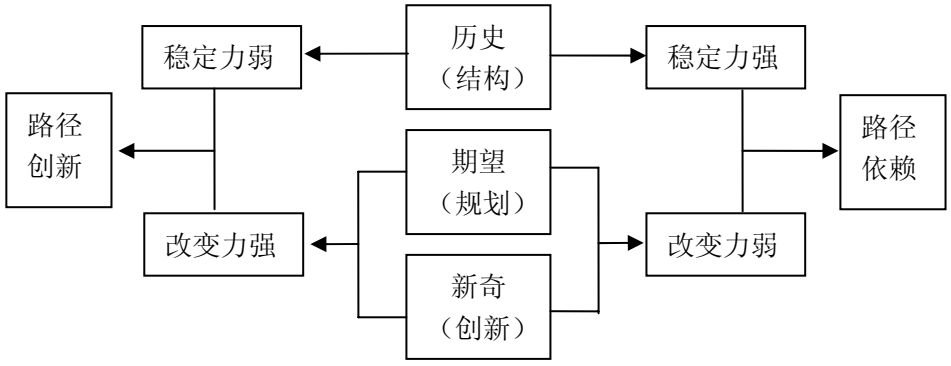


图1 后危机时期区域经济演化分析“HEN”模型

现实是在“历史”和“期望”之间竞争[2]，“新奇”的把握决定了“变异”的成功与否、决定了“期望”的实现。分析模型中“历史”分析重在其企业结构和产业结构；“期望”分析侧重于其战略规划、战略定位；“新奇”分析侧重于新战略、新平台、新政策、新产业、新惯例等等。本文认为如果一个地方“历史”的稳定力强，“期望”与“新奇”的改变力弱，则会增强“路径依赖”，相反情况，“路径创新”就会强。我们尝试以这样的简约框架分析沿海发达县市区在2007年以来区域经济的演进以及未来发展趋势。这些县市区分别是：广东南海、顺德，福建晋江，浙江义乌以及江苏江阴、昆山。

2 后金融危机沿海发达县市区主要经济指标表现及评析

2.1 近七年来主要经济数据分析

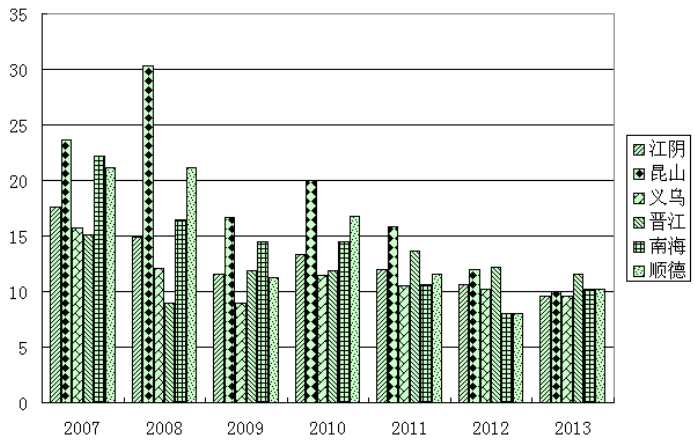
2007年至2013年，沿海六个典型发达县市区“地区生产总值”增速都经历了较大幅度的

调整，整体平均下调了9.6个百分点（图2）。进一步分析可以注意到：下调幅度最小的是晋江，仅下调了3.6个百分点；下调幅度最大的是昆山，下调了20.3个百分点；江阴、顺德、义乌比较接近，在6～8个百分点，下调相对缓和（图3）。

分析2007年至2013年六个沿海发达县市区“出口额”增幅（图4），主要有三个特征：（1）七年间普遍增幅为先高后低，义乌和晋江例外，近四年增幅高于前三年，且持续增长性较强——没有出现负增长；（2）七年来，六个县市区中义乌和晋江的平均增幅最高，义乌平均增幅42.9%，晋江平均增幅34.8%；（3）从近三年来看，平均增幅最高的是义乌（71.9%），其次晋江（43.4%），昆山最低（0.9%），江阴（5.9%）落后于顺德（11.6%）和南海（12.9%）。

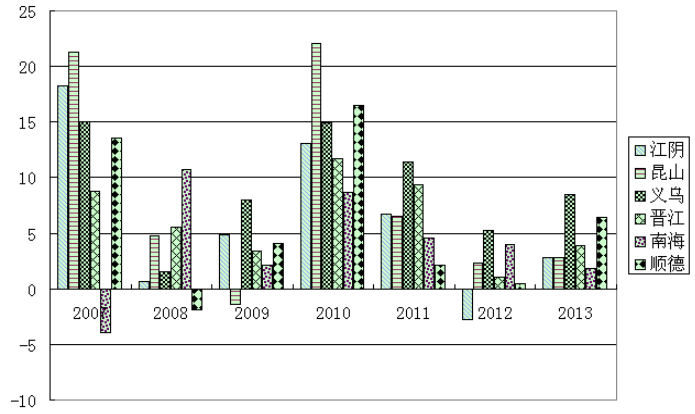
从出口数据来看，沿海六个县市区基本可分为三类：（1）义乌、晋江保持了平稳、持续增长；（2）南海、顺德相对平稳；（3）昆山、江阴波动较大。

综合以上三个主要数据，我们发现义乌、晋江保持了较好的增长持续性，而江阴和昆山的波动较大，顺德、南海的波动相对较小，处于中间水平。是什么原因产生这样的发展差



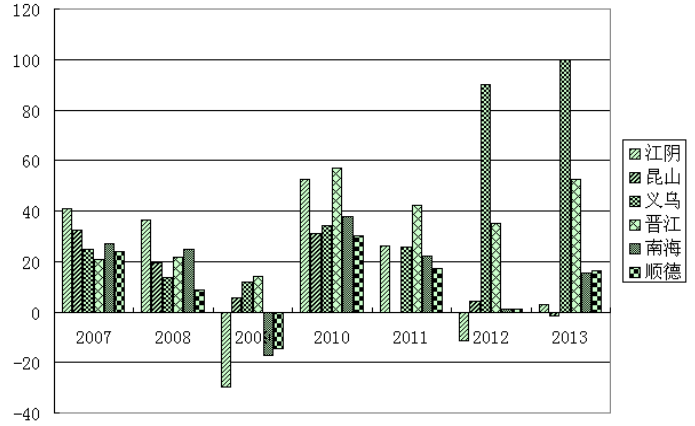
注：2007—2012年数据根据各地统计公报，2013年数据为各地年终预测值

图2　2007—2013年沿海六县市区地区生产总值增幅比较



注：2007—2012年数据根据各地统计公报，2013年数据为各地公开发布数据

图3　2007—2013年沿海六县市区工业用电增幅比较



注：2007—2012年数据根据各地统计公报，2013年数据为各地公开发布数据

图4　2007—2013年沿海六县市区出口额增幅比较

异？又有什么启示？我们试作以下分析。

2.2 基于“HEN”模型的案例评析

2.2.1 为什么义乌和晋江经济增长最平稳强劲?

金融危机以来，义乌和晋江的经济运行都出现了一定的调整，尤其在经济指标的增幅方面表现明显，但义乌和晋江和一些地方相比这种调整的幅度相对较小，经济的波动幅度较小，一些指标主要是出口甚至出现了逆势增长。

（1）解析义乌

义乌经济特点是利用市场先发优势和集聚功能，发展以生活类小商品流通为主的商贸业，扩大经营规模，并向制造业等领域扩张，实现市场与产业联动发展，推进区域经济工业化、城市化和国际化的进程。由此不难理解，义乌的服务业占比较高，达55.8%（在沿海六县市区案例中占比最高）。

义乌的战略定位是“建设国际商贸特区”。沿着这一发展“路线”，2011年3月4日，义乌争取到了国务院发文批复《浙江省义乌市国际贸易综合改革试点总体方案》。这是继国家设立 9 个综合配套改革试验区之后、经国务院批准设立的又一个综合改革试点，也是全国首个由国务院批准的县级市综合改革试点。试点实行后的2012年至2013年两年间外贸出口增幅大幅提升，分别增长90.1%和102%，政策效应显著。2012年自营出口90亿美元，其中试行市场采购贸易方式出口49亿美元；2013年实现出口182亿美元，其中市场采购贸易方式出口133.5亿美元。

（2）解析晋江

晋江经济特征归结为三句话：主导产业集群化，集群产业品牌化，集群企业资本经营国际化带动市场国际化。晋江的主导产业是制鞋业和纺织服装业，晋江有着“中国鞋都”、“世界夹克之都”的美称，全市拥有“中国驰名商标”、“中国名牌产品”等企业品牌130项，位列全国县级市首位。

晋江主导产业沿着“品牌化”路径发展演变的过程中，在2009年后出现了新的显著“分叉”，即出现企业上市潮。截至2014年1月，晋江已有海内外上市企业41家，其中海外上市约有一半数量。晋江企业通过品牌和资本的国际化发展，推动了产业市场国际化，全市出口出现了快速增长，2013年1—10月，全市自营出口52.3亿美元，增长71.1%，增幅分别高出全国、全省、泉州市平均水平63.3、60.8、38.0个百分点。从出口商品看，区域主导产业占据主导地位，鞋出口11.29亿美元，增长65.8%；服装出口11.15亿美元，增长53.8%。

义乌、晋江的主导产业都是生活必需品，因此在此轮金融危机中市场需求的波动较小。在品牌化、国际化力量的作用下，增速较快。晋江占比达规模以上工业产值50%左右的制鞋和纺

织服装业从2007年至2012年持续增长，平均增幅为18.6%和25.8%。主导产业本身市场需求波动小，加以出口强劲，这两点是义乌、晋江经济在此轮危机冲击下依然保持较快增长的重要原因。

2.2.2 为什么昆山和江阴增长的波动较大?

昆山和江阴经济都是制造业主导，且经济体量大。2013年两市的地区生产总值分别达到2920亿元和2706亿元（同期其他四个案例县市区分别是：晋江1355亿元，义乌883亿元，顺德2545亿元，南海2172亿元）。昆山以台资电子企业集聚而著称，江阴经济特征是产业多元化、民企强、上司公司多。此轮经济调整中，为何六个案例县市区中昆山和江阴的经济波动最大？主要是产业特征、发展战略定位和新奇机遇三个方面所规定的，后两个因素是“慢变量”，规定今后一段时期的发展演变。

（1）解析昆山

昆山IT产业集群已经形成千亿级规模（通信设备、计算机及其他电子设备），2012年实现产值4861.98亿元，占昆山规模以上工业产值比重为63%。2007年至2013年，昆山规模以上工业企业“通信设备、计算机及其他电子设备业”产值增长分别是：29.1%、36.2%、26.5%、23.5%、11.1%、11%和2.6%。显然，主导产业的增速下调是昆山整体经济波动的主要原因。

近年来，昆山在产业转型和区域创新发展有诸多突破，如2013年“深化两岸产业合作试验区”获国务院批准，花桥经济开发区获批国家现代服务业综合试点。但转型升级是一个长周期的过程，昆山的电子产业以台资产业转移为主，产业布局是“松脚型”，而在推进产业扎根、培育新兴产业和增长极方面显然不会在短期奏效，因此在此轮调整中依然波动较大，但后期昆山的发展后劲的发挥令人期待。

（2）解析江阴

江阴是制造业大市、强市，制造业的前四大行业依次是：黑色金属冶炼和压延加工业；纺织、纺织服装和服饰业；电气机械和器材制造业；化学原料和化学制品制造业。这四大行业产值占规模以上工业企业产值56.9%，2013年四大行业的产值增幅分别是：-0.1%、4.8%、12.5%和-0.8%。由此可见，“主导产业”的不给力是经济波动的主要原因。

改革开放以来，江阴的发展可以简单归结为三次浪潮，第一波是上世纪八十年代乡镇社队工业起步早，赢取“先人一步”的发展红利；第二波是九十年代中后期以后实行股份制改革、企业上市、发展壮大民营企业，赢取新的发展红利；第三波是2000年以后，依托沿江资源发展重化工业，“长江红利”持续释放（包括靖江和江阴的两岸联动开发），在此过程中与“资本经营（企业上市）”红利相叠加，民营企业做大做强，发展活力充沛。但2005年之后，江阴在

形成新的优势，释放新的红利方面比较局限，而且产业经济的战略定位也较为模糊，突破性的改革创新与昆山、义乌相比显得薄弱，集中表现为获得“国字号”的改革试点少，突破性地获取资源的能力弱。

2.2.3 为什么南海和顺德增长的波动较小?

南海、顺德位于广佛都市圈核心区，制造业发达，是广东“专业镇（产业集群）”的集聚高地。

（1）解析南海

南海制造业发达，有深厚的历史底蕴，区内大沥的“铝型材产业集群”和西樵的“纺织服装产业集群”是重要的传统产业基地，近年来新兴产业发展迅速，汽车产业和电子信息产业成长为支柱产业，都市型产业金融服务、生产性服务业随着“金融高新区”的推进得到迅速发展。

南海的工业制造业主要有四大行业（2007年排位前四大行业），这四大制造业2007年至2012年间除“电气机械及器材制造业”外增长均有一定的波动，且波动幅度较大。是什么原因相对“熨平”了经济增长的波动呢？主要是新兴的发展力量发挥了一定的“替代”作用（表1）。

表1 2007—2012年南海四大制造业的增加值增幅

行业	2007年	2008年	2009年	2010年	2011年	2012年
1有色金属冶炼及压延加工业	24.8%	12.2%	-15.6%	11.1%	5.0%	11.1%
2金属制品业	29.6%	16.7%	25.5%	-14.6%	15.4%	9.6%
3电气机械及器材制造业	45.5%	28.6%	11.4%	5.9%	10.7%	7.6%
4非金属矿物制品业	21.2%	9.3%	22.4%	-25.3%	16.2%	3.5%
总量占比	44%	41.1%	38.4%	36.2%	42.1%	39.1%

从2013年数据来看，“计算机、通信和其他电子设备制造业”成长为支柱产业，产值排序第二位，新兴产业“汽车制造业”总量做大，增长迅速，已成为重要经济支撑。2013年1-9月，南海制造业产值排序和增速如下：有色金属冶炼及压延加工业完成产值428.32亿元，同比增长10.5%；计算机、通信和其他电子设备制造业完成产值334.28亿元，同比增长10.5%；金属制品业完成产值283.15亿元，同比增长9.0%。汽车制造业（含汽车零部件及配件）完成产值147.91亿元，同比增长23.6%。

（2）解析顺德

顺德对自身的定位是“现代产业之都”，“家电”和“家具”两大产业集聚集群发展水平较高，“顺德家电”为全国首个区域集体商标。根据统计，顺德制造业共有八大行业，从2008年到2012年这八大行业产值增幅数据来看，只有“电子通信制造业”、“印刷包装业”和“医药保健制造业”有负增长情况，其他增幅虽有调整但都能保持正增长。正是主导产业的发展态势奠定了此轮危机冲击中顺德经济起伏相对较为和缓（表2）。

表2　2008—2012年顺德八大制造业行业产值增幅

	2008年	2009年	2010年	2011年	2012年
规上工业总产值	—	—	21.9%	15.4%	9.8%
家用电器制造业	18.2%	8.0%	33.6%	8.5%	8.2%
机械装备制造业	33.9%	26.3%	15.7%	38.7%	21.8%
电子通信制造业	39.9%	-14.4%	-4.3%	-12.9%	-1.9%
纺织服装制造业	15.4%	22.9%	13.4%	13.3%	1.1%
精细化工制造业	119.7%	14.5%	8.3%	11.7%	14.9%
家具制造业	38.3%	9.3%	19.8%	22.5%	3.8%
印刷包装业	34.2%	48.5%	5.7%	-3.4%	-5.9%
医药保健制造业	-81.6%	-16.1%	10%	-6.4%	4.7%

2.2.4　基于“HEN”模型的六县市区发展演进解析

此轮金融危机之前，六个发达县市区的产业经济分别形成了各自发展特色：江阴以民营大企业大集团多，上市公司多而著称；昆山以台资企业集聚高地和电子信息产业集群发展著称；义乌以国际小商品市场著称；晋江以运动鞋、夹克产业集群著称；南海和顺德以“专业镇”发展著称，顺德的家电、家具集群化水平高，南海是铝型材和纺织服装集群化水平高（图5）。

在战略定位（发展期望）方面，通过比较发现区域首位产业集聚集群发展水平高的地区，市场化的“自发定位”、“自我期待“力量强，寻求、把握改革政策机遇和自我突破的力量也强。这一点在义乌、昆山、晋江三县市表现最为明显。而江阴、南海、顺德的产业经济虽然存在专业化、集群化力量，但从整体看产业多元化，缺乏“一枝独秀”的力量。这给产业与区域经济发展的自我期待带来了战略方向选择的分散，甚至“迷茫”。

义乌和晋江的案例显著说明了演化经济学的“历史重要原理”。义乌沿着市场发展的路径，自身“战略定位”为“国际商贸特区”，近年来在遇到体制机制瓶颈时，通过“国际贸易综合改革试点”，成功地抓住了“新奇”发展机遇，实现了新的突破，成功抵御了金融危机的影响冲击。

晋江的发展沿着鞋业、服装产业集群演化的历史路径不断“推陈出新”。先是在“品牌

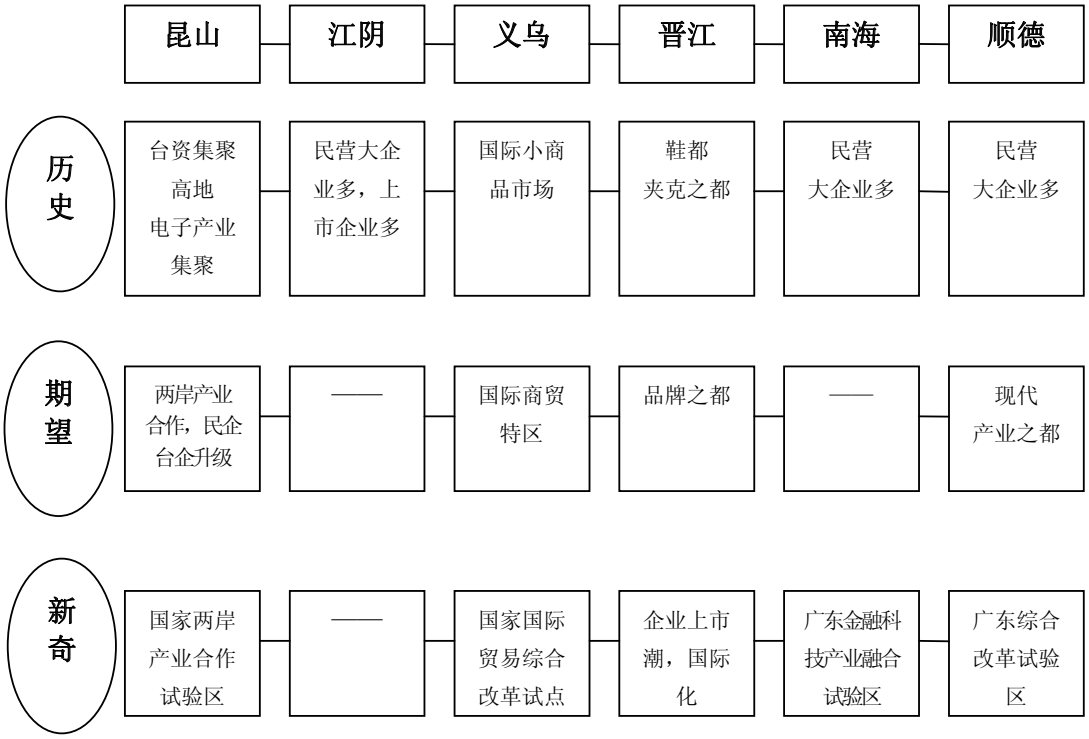


图5　沿海六县市区“HEN”模型分析

化”取得大的跨越，继而在“资本市场”实现集体性的突破，从而推动了区域性产业转型升级。晋江战略定位的成功集中体现在“品牌之都”。近年来的新奇机遇集中体现在“企业上市”。正是“品牌红利”和“企业上市红利”的形成与释放，推动了晋江经济的活力，增强了发展的动力。

3　基于“HEN”模型分析的中国沿海发达县市区转型创新的思考

金融危机以来，中国沿海发达县市区的经济发展态势既存在一致性——整体增速的调整，又存在地区差异性。产生这些差异的原因是什么？本文以一种“简约”的视角分析认为，一是历史格局，路径依赖的力量，二是认为创造新奇、紧抓新奇机遇，路径创新的力量。在这两者之间是“自我期待”、“战略定位”起着转化、推进的作用。

中国沿海发达县市区是中国民营经济发展最充分、经济市场化最发达的地区。更大程度地推进地方自主发展、自主创新，才会诱发新一轮区域经济转型创新的新浪潮。

3.1　遵循“历史重要原理”

过去的历史积淀对未来发展有着制约作用。任何一个地区发展所处的环境都是上一个历史发展阶段的产物，它们为下一步提供了出发点。因此，演化经济学家们主张任何经济问题的分

析包括经济政策都应该是情境和脉络特定的。这些意味着地方发展政策、战略选择必选从当地实际出发，这些实际包括了“经济结构（类型）”、“产业组织”、“社会规范”、“文化遗产”、“传统”和“惯例”等等。

相对于晋江、义乌和昆山而言，顺德、南海和江阴是具有更为丰厚历史底蕴的“老”产业区，产业多元、脉络多元、新旧交替复杂，因此如何把握“继往开来”、“吐陈纳新”，难度就要大些、复杂些。这其中，因为广东顺德、南海地处开放前沿，具有改革创新的先发优势，加以融入“都市圈”，所以面向未来的调整力量比较强劲，战略选择拥有更多弹性空间。

3.2 明晰“期望”，推进战略规划定位

区域发展是由历史路径、当前情境和对未来的期望所共同决定的。由“期望”所凝聚的“战略规划定位”是推动区域内外发展的驱动力，这样的“期望”和“战略规划定位”决定了多大程度上调动起主观能动性，并紧抓“新奇”发展机遇，引入或创新组合“新奇”发展力量，从而实现区域发展路径的创新。

在区域发展“期望”和“战略规划定位”上，“新区域主义”在质量型经济政策方面提供了富有价值的启示，主要是三个方向。一是推进“集群与地方合作经济”。集群产业竞争优势的获取，非常依赖于由各种横向与纵向关联网络所组成的地方合作经济，而企业创新文化的培育、企业之间的学习与互惠关系的培育、部门专业组织与其他支持组织的培育，对合作经济的形成都特别重要；二是推进“学习与调整能力”。新区域主义认为“学习”是区域竞争力的核心因素、根本来源。富有“学习能力”的区域，能够及早对多变环境进行预期并积极主动地进行自我调整；三是推进“社会资本供给”。以民主、信任、互惠等为核心的社会资本供给（制度供给），既能够促进合作经济的形成和区域学习能力的提高，又能及早预见和抵抗市场风险。但社会资本的积累对地方政府提出了更高的要求，因为其既依赖于区域发展自主权的扩大，地方决策的透明化、分散化与民主化，同时也依赖于区域包容性和认同感的加强，公众对公共决策主动参与精神的培养等等。

3.3 紧抓“新奇”力量

演化经济学所关注的焦点之一是“新奇”的突现、扩散及其由此所导致的已存结构的转变。义乌、昆山的发展利用业已形成的市场化集群力量，抢抓和赢取了新的发展机遇，实现了发展的地区突破，成为全国试点示范，带动区域经济的转型创新。尤其昆山，复合叠加融入上海都市圈的力量，转型创新的后劲较强，这在今后更长时期内将会释放明显。南海、顺德是从2009年以来利用自上而下的强力推进改革创新的机遇，实现了地区发展突

破，推动了发展战略定位的明晰，激活和塑造地区活力。目前，晋江、江阴虽然在企业上市方面走在全国发达县市区的前列，地区的民营经济发展实力和活力较为显著，但在获取省级、国家级层面的创新试点、示范方面显得相对不足，地方自主性、能动性发展受限较为明显。

综上，我们认为区域经济发展差异的成因可以简约归结为三种力量所塑造：历史的力量、定位的力量和新奇的力量。历史的力量是由一个地区的产业结构、产业组织、地理区位、地域文化等等综合而成，历史力量强大形成路径依赖。定位的力量，是想象、期待的力量，是借助历史，抢抓未来的力量。这是政府可以积极作为的方面，是加强战略规划引导方面的工作。新奇的力量，是新的产业、新的政策机遇、新的组织、新的平台等等，新奇的力量强，路径创新的力量就强。

参考文献

[1] 贾根良. 演化经济学的综合：第三种经济学理论体系的发展[M]. 北京: 科学出版社, 2012: 81-90.

[2] 米罗斯拉夫·N·约万诺维奇. 演化经济地理学——生产区位与欧盟[M]. 北京: 经济科学出版社, 2012: 111-128.

[3] 昆山市统计局. 昆山统计年鉴2007-2012[R]. 苏州: 昆山统计局.

[4] 江阴市统计局. 江阴统计年鉴2007-2012[M]. 北京: 中国统计出版社.

[5] 义乌市统计局. 义乌统计年鉴2007-2012[M]. 北京: 中国统计出版社.

[6] 晋江市统计局. 晋江统计年鉴2007-2012[M]. 北京: 中国统计出版社.

[7] 顺德区发展规划和统计局. 顺德统计年鉴2007-2012[M]. 北京: 中国统计出版社.

[8] 南海区发展规划和统计局. 南海统计年鉴2007-2012[M]. 北京: 中国统计出版社.

[9] 苗长红, 等. 新经济地理学[M]. 北京: 科学出版社, 2011: 80-81.

城镇化、城乡规划及其范式——既有新理论、中国实践和讨论

Urbanization, Urban Planning, and Paradigms: New Theories, China's Practices, and Discussions

张贝贝 周江评
Zhang Beibei, Zhou Jiangping

摘要：将“范式”的概念应用到城镇化和城乡规划领域，并以此为基础建立了一个讨论框架。在此框架下，通过梳理、回顾和反思近年来关于西方城镇化和城乡规划的有影响力的文献，并审视相关中国实践，得到几点结论。首先，这些文献能为中国的相关实践引入新的关注点和工作思路；同时也显示，中国实践已经超越了西方的经验，正在创造着新的范式；最后，更多西方文献和中国相关实践的对比和对话，将为中国乃至世界城镇化和城乡规划带来新范式，这些新范式将有助于中国和世界更好地实现城镇化和城乡规划的目标。

Abstract: The article builds a new framework by applying the idea of 'paradigms' to urbanization and urban planning. With this framework, it summarizes new theories from recent influential literature reviewing and criticizing western developed countries' history of urbanization and urban planning and examines China's newest related practices. It finds that the literature can generate new areas of concern and guidelines for China; it shows that some of China's practices have transcended those in the western developed world and are in the process of producing new paradigms. Thus more dialogues between the influential literature and related China's practices would bring about new paradigms for China and even the world. The new paradigms would help China and the world to realize a better urbanization and urban planning.

关键词：城镇化；城乡规划；西方理论；范式；中国；对比

Keywords: Urbanization; Urban Planning; Western Theories; Paradigm; China; Comparison

作者：张贝贝，日本东京大学新领域创成科学研究科可持续发展专业，硕士研究生
周江评，博士，美国爱荷华州立大学设计学院，助理教授

1 Introduction

In March 2014, the Central Committee of the Chinese Communist Party and the State Council of the People's Republic of China (PRC) issued China's first official

plan on urbanization - The National New-type Urbanization Plan (2014-2020). After evaluating China's experience since the Reform and Opening-up in 1978, this plan admits that, corrections are needed to the past experience emphasizing land urbanization while comparatively overlooking the environment and living conditions. This plan targets a human-centered and environmentally friendly 'new' urbanization paradigm. As China's urbanization and urban planning are facing transition, re-examining China's practices is a timely issue that contributes guiding the future.

Urbanization has reached saturation point in most developed countries. Extensive literature has reflected on the urbanization experience there, attempting to develop new theories based on that. As a later comer, are China's practices in urbanization simply replicating developed countries' old paradigms or producing new paradigms? In this article we refer to those new theories to re-examine China's practices.

We adopt Kuhn's idea of paradigm to structure our analysis. Kuhn defines a scientific paradigm as 'universally recognized scientific achievements that, for a time, provide model problems and solutions for a community of practitioners (Kuhn, 1996)'. We apply this idea to the field of urbanization and urban planning to build a theoretical framework.

Existing literature concerning China's practices and western theories largely focus on theories, policies, and social phenomenon from a holistic perspective, however, they are insufficient in analyzing China's urban planning cases in detail (e.g. Zhang, 2008; Zhang and LeGates, 2009). In this article we aim to create a direct dialogue between western theories and China's practices. Moreover, rather than focusing on the whole of modern history of western planning theory and China's post-reform practices, we seek to trace the new trends; we summary theories mainly from influential literature published after 1990s and select China's planning cases in the past seven years (2006-2013).

This article is organized as follows. First, it explains how we apply the idea of 'paradigm' to building a framework for the analysis. Then it describes how we select existing influential literature and China's urban planning cases. After that, we compare China's practices with the new theories under the framework - examining the similarities and differences, and discussing what may cause them. The concluding section summarizes the comparisons and comments on China's future urban planning cause.

2 Paradigm and Urbanization and Urban Planning

Kuhn's ideas of 'paradigm' and 'paradigm shifts' uncover the structure of scientific

revolution. According to Kuhn (1996), a scientific paradigm refers to 'universally recognized scientific achievements that, for a time, provide model problems and solutions for a community of practitioners'; 'paradigm shift is a change in the basic assumptions, or paradigms, within the ruling theory of science'. He claims that, scientific fields undergo periodic paradigm shifts rather than solely progressing linearly and continuously; the paradigm shifts initiate new approaches for scientists to understand what they would never have considered valid before.

Some researchers have applied this idea to the field of urban planning to summarize theories and thoughts (e.g. Taylor, 1999; Zhang and LeGates R, 2009). However, no consensus on how to define paradigms in urban planning has been achieved. Of course, we do not intend to evaluate various perspectives in defining paradigms of urban planning theories. In this article we consider the paradigm of urban planning together with urbanization; we concentrate on three aspects: 1) goals: what kinds of cities plans intend to build; 2) values: what are the most fundamental principles in urbanization and urban planning, and 3) methods: who are the main stakeholders of urbanization and how they affect the way we urbanize.

We look at the urban plans of China's cities and regions to examine the above three aspects of paradigms of urbanization and urban planning. Planning is the making of an orderly sequence of actions that will lead to the achievement of a stated goals or goals; written statements are the main techniques of planning (Hall and Tewdwr-Jones, 2002). To apply this description to the field of urban planning, then: urban plans as a documented product of urban planning activity; they represent the considerations of goals of urbanization and the actions taken to achieve those goals. Urbanization is generally defined as a process whereby an increasing proportion of people move to and start residing in urban areas. It includes physical, social, economic, mental, and other dimensions of transition. Given that urbanization involves so many aspects, it is impossible for urban planners to deal with all dimensions. Which aspects of urbanization are emphasized in the plans also reflect the values of urban planners. Undoubtedly, the methodology has some flaws since plans cannot comprehensively record all planning activities. In spite of this, as official documents issued by the governments, the plans provide opportunities to directly focus on the urban development issues that define cities' and regions' formal planning agenda in the future.

We aim to trace the new trends of western theories and China's related practices. The books we use to summary the 'new theories' come from reading lists of courses in several urban planning programs in U.S. universities. At the risk of oversimplifying, we treat them as

classical and influential books in the field of urban planning. Most of the books we selected were published after 1990. Regarding China's practices, we refer to plans winning top prizes in the National Excellent Urban and Rural Planning and Design Project Award in 2007, 2009, and 2011. This award is held by China Association of Urban Planning every two years and is highly regarded in China. As we adopt a macro and comprehensive perspective to examine China's urban planning practices, we only analyze regional-level and city-level plans. In total, there are 17 plans that meet our requirements.

Although the selected 17 plans only cover a tiny proportion of China's highly diversified urban areas, they could still be regarded as model practices of urban planning in China---as they have won national awards,. In this sense, they represent China's urban planning practices to a large degree. Also, if we roughly use those plan's jurisdiction areas as an spatial indicator of China's diversity, the 17 plans cover a wide geographical area, including western cities of Lhasa and Xi'an, inland cities of Chongqing and Wuhan, and cities or regions in the three major metropolitan areas leading China's urbanization - Beijing-Tianjin-Hebei Metropolitan Region, Yangtze river Delta Metropolitan Region, and Pearl River Delta Metropolitan Region.

3 New Theories and China's Practice

3.1 Goals: what kind of cities plans intend to build?

Urbanization is a complex process including transformations in physical, economic, societal, institutional, and spiritual aspects in a certain area. Plans made to promote urbanizations or a better future for a given city or region are unable to paint the whole vision of the city or region's future. Thus, the goals in the plans may be multiple but not exhaustive. In terms of examining China's practices, we particularly focus on how goals are defined, what they concern, and how they are prioritized and coordinated.

Hall and Tewdwr-Jones (2002) illustrate several ways to define goals. According to them, some authors follow the step-by-step process strictly to develop aims: goals formulation, objectives identification, and target setting; thus their goals are abstract, generic, and broad, and usually falls to the main categories of social, economic, cultural and others; while other authors formulate goals through considering areas of concerns; an example of areas of concerns includes public health, education, income, and its distribution, mobility (both physical and social), and environmental quality; then, specific and tangible objectives are resulted from these goals; these objectives are usually defined in the form of programs and projects that are capable of being executed.

Lynch (1981) poses the question of what makes a good city. He constructs a normative theory that builds 'the connections between human values and the spatial, physical city' to answer this question. He argues that cities should be evaluated from the perspective of general performance dimensions rather than rigid standards. He specifies five such dimensions: vitality, sense, fit, access, and control, and concludes that 'all of these are achieved with justice and internal efficiency.'

Arguing that cities are facing deteriorating environment, Beatley (2000) indicates that cities hold the greatest hope in achieving a sustainable future. He coins the term 'green urbanism' and uses it to describe the planning process of building a sustainable city. According to Beatley, green urbanism aims primarily to reduce the ecological footprints of cities and to change the polarity between cities and nature'. His book Green Urbanism: Learning from European Cities examines cases of European cities, which he regards as some of the best practices of green urbanism. His analysis is thematically structured from four areas of concerns and pursue related goal: (1) 'land use and community', (2) 'transportation and mobility', (3) 'green, organic cities', and (4) 'governance and economy'.

Now we turn to China's practices. In this part we use the cases of Shenzhen City 2030 Development Strategy, Wuhan City Master Plan (2010-2020), Chongqing City Master plan (2007-2020), and Lhasa City Master Plan (2007-2020). We select these cases so as to cover a wide geographical range of China.

We examine the statement of goals of development in the four plans. We found that across plans, goals are generic and abstract. For example, Shenzhen's plan asserts that 'in the future, Shenzhen is a booming, sustainable, and highly praised international city, and a global city emphasizing Shenzhen-Hong Kong collaboration and joint development', followed by detailed descriptions of overarching and qualitative goals. These goals are proposed from three aspects: 1) societal goals - 'narrowing social gap, increasing housing and employment opportunities, and improving living and working environment, so as to increase citizen's sense of safety and belongs, strengthen the city's sense of cohesion, and build harmonies society'; 2) economic goals - 'establishing socially and environmentally balanced industrial structure, in the future 25 years, ensuring an average annual gross domestic product (GDP) growth rate of more than 7% to reach the average level of development of the most developed cities in the world today; and 3) environmental goals - 'insisting on sustainable development towards an environmental-friendly and resource-saving city to achieve the balanced development between human and nature'. To sum up, Shenzhen plan's goals are rather obscure and often times mix

up goals and objectives.

Another similarity among the four plans is that especially economic development is prioritized. For example, in Chongqing's plan, nearly the whole of goal statements is about economic development: 'seizing the chance of the national strategies of Open Up the West1 and revitalizing the old industrial bases, building Chongqing into a core growth pole in West China and an economic center in Upper Yangtze River Region, balancing urban-rural development, and leading West China in achieving a well-off society'. Another example is Lhasa's plan: 'developing tourism and promoting the opening up of economy and trade, strengthening the construction of transportation infrastructures, achieving leap in economic and social developments, and leading the achievement of a well-off society in Tibet Autonomous Region.'

At last, all of the plans emphasize city's future roles at the regional, national, and even global level. Shenzhen has a slogan of becoming 'a pioneer sustainable global city' in 2030'; Wuhan proclaims to be 'a core city in achieving the Rise of Central China Plan2, then be ready to become an internationally recognized city'; Chongqing announces to turn itself into 'an important growth pole and a leader helping achieve a well-off society in West China'; Lhasa mentions about its leading role in Tibet Autonomous Region.

To conclude, firstly, the goals from China's urban planning practices are generic and board. They are similar to Hall and Tewdwr-Jones (2002)'s description that 'tend to fall into broad categories such as social, economic and aesthetic (some of which categories may overlap)'. Also, the relationship between goals in each category, and between main goals and concrete sub-goals are obscure. Secondly, all cities prioritize economic development. However, they mention less about the relationship between economic development and the environment or other dimensions of goals. This completely differs from Beatley's idea of green urbanism that embraces the idea of ecological footprint and Lynch's theory of good city form that deal with a city's functionality as well as the spiritual experiences, impression, and values. Lastly, the case-study cities adopt a regional perspective in setting goals. They consider how the city functions in the region and how the city can contribute to the region. Some cities even extend this consideration to the national level and global level. Such perspective of goal setting in Chinese cities' urban planning transcends related existing western theories.

3.2 Values: what are the most fundamental principles in urbanization and urban planning?

Cities embrace diverse values and urban planning coordinates with different values

in areas such as space allocation and infrastructure provision. There could be many ways to evaluate how values influence urban planning and vice versa. Here we only examine one issue: how planners think about and handle the relationship between the urban(man-made) and natural environments. Indeed, we regard this as one of the values at the core in urban planning and urbanization.

In the last two centuries or so, urbanization and industrialization have progressed without much attention to the environment. This has led to not only serious problems of pollution but also the deterioration of living environment. From the early 1970s, there has been increasing concern over the environmental issue. We exemplify some of them.

Some scholars build theories to tackle the environmental issue from the perspective of economics. Pearce (1992) defends the economic values of biodiversity. He develops the valuations of environmental affects and proposes to redesign the economic system to integrate accounting for the environment in it. His idea of 'green economics' encourages a pattern of economic development that possess the ability to replicate itself on a sustainable base. Green economics is in consistent with non-declining human welfare and with the sustainable use of natural resource.

Hawken P et al. (1999)'s idea of natural capitalism brings awareness to the capital value of natual resource. They call attention to the fact that all economic activities are depend on natural resources, which they call 'natural captial'. Thus, they argue that the environment is not a minor factor that economic activities should concern, but an essential factor that containing, provisioning ,and sustaining the whole economy. Thus, they apply the market principles to this broader economic system and propose four strategies for businesss: 1) radically improving resource productivity to slow depletion, reducing pollution , and increasing job opportinuity, 2) redesigingn industry based on biological models to eliminate waste, 3) shifting the provision of goods to the provision of services to satisfy human needs, and 4) reinvesting natural capital to eventually develop markets.

In contrast to the previous two theories that stick to market principles and seek to incorporate natural environment to the existing economic system, Korten (2011) criticizes 'corporate libertarianism' as an 'unhealthy power'. According to Korten (2011), corporate libertarianism occupies the world and has contributed to 'ecological destruction, the loss of civil freedoms, the erosion of democracy, and community disintegration.' He appeals that instead of concentrating on how to increase economic growth and GDP, we should concentrate on how to end poverty, improve our quality of life, and achieve a sustainable balance with the

Earth.

Besides, some scholars approach this issue through challenging people's existing views about the industrial development and associated consequences. McDonald and Braugart (2002) advocate for a rebuilding of our value of the making of things to fundamentally eliminate negative environmental effects. Their idea of 'cradle-to-cradle' emulates nature's material flows to illustrate an all-recycled, non-waste, and non-harmful industrial production process. They specify three basic principles for cradle-to-cradle design: 1) 'waste equals food' - forming an endless cycle of materials that mimics nature's nutrient cycles; 2) 'use current solar income' - relying on solar energy and other energy source deriving from current solar energy rather than the reservoirs of the past, and 3) 'celebrate diversity' - respecting and learning from natural systems' variety and diversity to adapt to the local environment.

Meadows et al. (2004) argue that growth has limits to finite Earth resource. They warn that the exponential growth of global resource production and consumption has already overshooted many of the limits. They forecast that global society may be able to adjust itself after realizing the overshoot and collaps, and a sustainable world could be reached eventually. However, there should be a cotrolled downsize so that the world's consumption of various limited and nonrewable resources can be managed below the limits.

In the previous section, we identified that in terms of goal setting, China's practices prioritize economic development. Now we examine the role of natural environment in their desiring economic development. We browsed through all of the 17 cases that cover a wide geographical region and a large range of socio-economic development level. We found that, all plans mention environmental protection and resources saving and utilization. Examples of the popular contents would involve protection of rivers, lakes, forest land, and urban green land; treatment of pollution and disposal of wasters; improvement of land utilization efficiency, water and energy saving, and development of clean energy. It shows that Chinese cities clearly know the necessity of concerns for the environment.

However, their levels of concerns for the environment are different. Some cities merely mention environmental concerns without clear purposes. For example, Chongqing City Master Plan (2007-2020) presents related principles - 'building a resource-saving city and environmental-friendly city…, keeping balanced development between human and nature', actions -'constructing ecological function protection area near the Three Gorges Dam…, protecting the source of water to deal with water-shortage', and objectives - 'in 2020, forest coverage rate reaching 45% …, solving the problem of water and soil erosion'. However,

what they mention are rather general and seems like also applicable to other cities and regions. The relationship to urban life is also obscure. As environmental consciousness is increasing among human society in current era, perhaps Chongqing accepts the common ideas but has not further considered about applying to local.

Some other cities have recognized the ecological limits to economic growth. They realize that they must care about the environment to ensure economic development. For example, Beijing-Tianjin-Hebei Regional System Plan (2007-2020) emphasizes on water resource shortage: 'we are suffering the most serious water resources shortage in China and water resources shortage has become the principle factor that restricting the fast socio-economic development of this region…, the advancing of urbanization and industrialization will further increase ecological stress, so we should change our development model as well as strictly control the development of protected area so as to achieve sustainable development.'

There are also several cities protecting the environment to build a better living environment. Such as Guangdong-Hong Kong-Macao Regional Spatial Developmental Plan mentions: 'only by treating improving the quality of human settlements and ensuring people's health as the ultimate goal and the starting point, protecting and utilizing the natural ecological system and resources appropriately…, can we create a natural, clean, and green home and a pleasant, healthy living environment.'

Additionally, Tianjin City Master Plan (2005-2020) and Kunshan City Master Plan (2009-2030) are special. Tianjin's plan includes one chapter exclusively for environmental impact assessment of the whole master plan, which is initiative among Chinese cities' master plans. It forecasts the environmental change in achieving the staging objectives and in turn adjusts some objectives. Even though Tianjian does not mention limiting development for environmental protection, it highly regards environmental concerns and attempts to achieve development in the scope of environmental capability. Kunshan is a county-level city located in the Yangtze River Delta Metropolitan Area and also one of the richest county-level cities in China measured by per capital GDP. Kunshan's plan put 'resource constrained (development)' among its three planning concepts (the other two are transport oriented (development) and balanced (urban and rural) development), followed by detailed explanation: 'land constraint facilitates improving industrial structure; ecology constraint guarantees building living environment; energy constraint accelerates saving energy and reducing emission'. In contrast to most other cities that negatively regard the environment as environmental concerns for development, these ideas show that Kunshan's plan positively accept the resource constrain

and treat it as motivations for achieving an eco-friendly and human-friendly development.

To conclude, above all, despite of their strong concerns for economic growth, most if not all Chinese cities' have realized or admitted the importance of caring for the environment. However, this still differs from Korten's idea that priotizes eradicating poverty and improving our quality of life rather than economic and GDP growth. Secondly, in terms of how Chinese cities care about the environment, most cities' plans only mention general guidelines but are deficient in showing a clear understanding of the local environmental issues and integrating the environmental protection with other local economic and societal development efforts. This differs significantly to the cradle- to-cradle's idea, which emphasizes an intellectual evolution to replace the industrial revolution and closed resource utilization system rather than the cradle-to-grave one. Most cities have realized that environmental resource is becoming the limits for their development. This is similar to the idea of limits to growth. However, their solution is not to limit the growth, but to protect the environment to support economic growth and improve living environment. They seem to want to develop economy but must consider the carrying capacity of the environment and care the deteriorating of the living environment. They view environment negatively as barriers or burdens for development, which is in opposite to the idea of natural capitalism and green economy that seek to give economic value to natural resources and incorporate them into the existing economic system. Kunshan's plan stands out as an exception. It positively regards environment limits as the motivation for upgrading local industries and the enhancing the living environment, not obstacles. However, there are some gaps between the plans and the ideas of natural capitalism and green economy.

3.3 Methods: how urban planning affects urbanization?

In the previous sections, we discussed goals and values in China's practices of urbanization and urban planning by looking at some well-regarded plans. Now we analyze the methods Chinese cities' plans utilize to advance urbanization. To begin with, we introduce two new directions of planning theories and practices that emerged in the 1990s in western countries: communicative planning and new urbanism. We regard these directions as two of the most important planning 'paradigm' in the West in recent decades.

'Communicative' paradigm allegedly dominates the reserch of planning theory on planning practice in the 1990s (Fischler, 2000). Brooks (2002, p121) describes communicative planning as 'the planner as a negotiation mediator to provide comprehensible, sincere, legitimate, and true information to disparate groups in the effort of building a consensus.'

Differing from earlier methods that planners act as participators to make the plan, communicative planning emphasizes planners' role as moderators to facilitate communications among stakeholders to enhance mutual understanding. The process to achieve the plan seems more important than the plan itself.

Unlike communication model that stress the process of making plans, the new urbanism emphasizes on the final outcome. Calthrope (1993) creates new urbanism to cope with urban sprawl that has dominated many American cities in the past decades. New urbanism is originally a pedestrian- and transit-oriented design to achieve a walkable community with diversified residents, land use, social activities, and etc. Afterwards, Calthorpe and Fulton (2001) extend the idea to a broader scale. They still emphasize human scale in physical design and transit-oriented development for the metropolitan region. Meanwhile, they propose a holistic style of planning that integrates physical design with social, economic, and ecologic dimensions. As their illustration, physical design such as urban growth boundaries, open-space, and transit planning are combined with policies on regional fair-share housing, regional tax-base sharing, and balance in educational choices to formulate a regional plan to alleviate inequity.

Now we turn to the planning practices of Chinese cities. We are unable to examine the planning-making process since the planning documents usually do not record it. By examining the planning documents, we found little information targeting specific groups of people. For example, in 2010, the population of permanent residents in Lhasa City consist of 76.70% Tibetan nationality, 1.70% other minority, and 21.60% Han nationality (Lhasa Statistic Bureau, 2011). However, Lhasa City Master Plan (2007-2020) never mentions people by ethnic groups. In the other cases, groups by socio-demographic characteristics such as children, low-income people, migrants, women, and foreigners are seldom mentioned. The plans seem to treat people as one group and thus the demands of different groups of people tend to be overlooked.

Instead of considering different groups of people's needs in urbanization, the plans of Chinese cities we identified and reviewed tend to start from the physical dimension, and then proceed to economic, ecological, and other dimensions such as managing the process of urbanization. Nearly all the city master plans have objectives and actions in five common dimensions: 1) spatial structure, 2) industry, 3) transportation, 4) municipal infrastructure, and 5) preservation of ecology and resource saving and utilization. Spatial structure is usually defined as cores, axes, belts, circles, and clusters of urban growth. It guides and controls

the physical spatial directions and scopes of urbanization. The other dimensions follow the planned spatial structure and rather independent with each other. For example, in terms of competitive industry, Xi'an City Master Plan (2008-2020) only states that 'establishing and strengthening the specialty industries, promoting integration of related industries and cultivating competitive industrial clusters…; the old city district principally focusing on cultural tourism, cultural services, and commercial retail…;the northeast and southeast primarily developing culture, tourism, and logistics…'. In the Xi'an plan, the relationship of industrial planning to social, ecologic, and other dimensions is not mentioned.

The cases widely utilize three methods to promote urbanization: 1) creating new towns and new districts, 2) redeveloping urban villages, and 3) building the new socialist countryside. In the Chinese context, new towns or new districts are often newly planned or annexed areas of a city. Often times, the city takes advantage of preferential national policies, a large-scale regional or city-level infrastructure to plan or build a new town or new district. Both redeveloping urban villages and building the new socialist countryside aim to 'urbanize' rural areas and rural residents. We found that, all the aforementioned methods focus primarily on physical construction to meet people's material needs and ignore people's spiritual needs. For example, in terms of redeveloping urban villages, Wuhan City Master Plan (2010-2020) emphasizes: 'facilitating the transformation of urban villages into urban communities…, upgrading housing to improve living conditions…, primarily solving the problem of public services, infrastructure, and urban landscape...' However, Wuhan's plan shows little consideration for rural residents' non-material needs in the process of being 'urbanized'. For instance, how the changes of the physical environments shape their former communities and social networks, how their values and lifestyles would be changed in the redevelopment process, and what the society should do to help them adapt the urban life.

To sum up, firstly, Chinese cities' practices of planning seldom reflect different groups of people's needs. This is at odds with the communicative planning model. Secondly, the plans emphasize controlling the physical spatial dimension of urbanization by physical designs, which is more in line with the idea of new urbanism. However, physical designs are rarely integrated with policies, regulations, and laws to achieve a wide range of urbanization. Thirdly, the plans do care about people's material needs but hardly mention people's non-material needs in urbanization. The spiritual dimension and social dimension of urbanization are often overlooked.

4 Conclusions and Discussions

The above analysis shows that, Chinese cities reflect diversified tendencies in terms of the urbanization and urban planning paradigms. All of them prioritize economic growth, which is similar to western countries' old paradigms. While in the meanwhile, all of them pay attention to environmental issues in spite of different degrees of concern, which western countries' old paradigms neglected. However, if compared to new theories about dealing with environmental issues, Chinese cities' paradigms still differ notably from the latest western paradigms. In the era of globalization and the rise of city-regions, nearly all Chinese cities carefully examine their desired role and functions at the regional, national, and even global level. This paradigm (practice) transcends western countries' old practices as well as the two new theories: the communicative planning and new urbanism. Furthermore, Chinese cities embrace their unique problems in urbanization and are in the process of analyzing and coping with them, such as the issue of urban village. We can safely conclude that Chinese cities are in the process of creating new paradigms of urban planning and urbanization.

The background of globalization and the level of science and technology today are completely different from that when developed countries urbanized. China also has its unique historical, cultural, and geographical background of urbanization. Western countries' related experiences and theories cannot be simply applied to China. In spite of this, the latter still provide some good references for China's future trends of urban planning and urbanization. In light of the comparisons we did, we could have the following suggestions for Chinese cities.

First, urbanization should purse more comprehensive and balanced goals and it is not just about economic development/growth. Second, environmental issues and resource limits are indispensable parts of urban life and they consist of both challenges and opportunities for growth; in addition to physical/built environment improvement, the environmental education and awareness among citizens are also important. Third, people do have spiritual needs in addition to material needs. Urbanization and urban planning have to find ways to appropriately consider the former. In addition, urban planners should realize that treating all people as homogeneous can result in an overlook of diverse demand of different people. Fourth, yes, the physical design of a city or a region is an important aspect of urbanization and urban planning, but it should be integrated with other tools such as policies, laws, and regulations.

In this article, we select three aspects and use a small number of cases to compare Chinese practices and western theories of urbanization and urban planning, trying to see the similarities and differences between the two. Our research is undoubtedly insufficient. But

we view it as a good stepping stone that many other scholars can move on. As the fastest urbanizing country and the most populous country in the world, China provides scholars with wonderful opportunities to study urbanization and urban planning in our life time. Dialogues in the areas of urbanization and urban planning between the West and China have been intensified these past three decades or so. They have deepened our understanding of urbanization and urban planning and helped test many theories. Our research, even though it is far from perfect, may still contribute to more meaningful dialogues in the areas of urbanization and urban planning between the West and China.

Notes

1. Open Up the West is a policy adopted by the State Council for developing the western regions. The plan started from 2000. The main components of the strategy include infrastructure construction, attraction of foreign investment, increased efforts on ecological protection, promotion of education, and retention of talent flowing to richer provinces.

2. Rise of Central China Plan is a policy adopted by the China's national government to accelerate the development of its central regions. It was announced in 2004 and covers six provinces lying at the heart of central China: Anhui, Shanxi, Henan, Hubei, Hunan, and Jiangxi. It aims to achieve a more efficient and high-yielding agriculture, a transportation hub, and a more eco-friendly efficient and eco-friendly industry in Central China.

Reference

[1] Beatley T. Green Urbanism: Learning from European Cities[M]. Washington DC: Island Press, 2000.

[2] Brooks MP. Planning Theory for Practitioners[M]. Chicago: Planners Press, 2002.

[3] Calthorpe P. The Next American Metropolis: Ecology, Community, and The American Dream[M]. New York: Princeton Architectural Press, 1993.

[4] Calthorpe P and Fulton W. The Regional City: Planning for the End of Sprawl[M]. Washington DC: Island Press, 2001.

[5] Central Committee of the Chinese Communist Party and State Council of PRC. The National New-type Urbanization Plan (2014-2020) [M]. 2014. [31/03/2014]. http://www.gov.cn/xinwen/2014-03/16/content_2639841.htm.

[6] China Academy of Urban Planning & Design. Beijing-Tianjin-Hebei Regional System Plan (2007-2020). Ministry of Construction of PRC, Beijing Municipal Government, Beijing, China and Tianjing Municipal Government, Tianjing, China and Hebei Provincial Government, Shijiazhuang, China, 2008.

[7] China Academy of Urban Planning & Design and Tianjing Urban Planning & Design Institute. Tianjin City Master Plan (2005-2020). Tianjin Municipal Government, Tianjin, 2005.

[8] China Academy of Urban Planning & Design, Shenzhen Urban Planning & Design Institute and Shenzhen Urban Planning & Land Resource Research Center. Shenzhen City 2030 Development Strategy. Shenzhen Municipal Government, Shenzhen, China, 2011.

[9] Chongqing Planning & Design Institute and Chongqing Transport Planning Institute. Chongqing City Master plan (2007-2020). Chongqing Municipal Government, Chongqing, China, 2007.

[10] Costanza R, Cumberland J, Daly H, Goodland R, and Norgaard R. An Introduction to Ecological Economics[M]. FL: CRC Press, 1997.

[11] Fischler R. Communicative Planning Theory: A Foucauldian Assessment[J]. Journal of Planning Education and Research, 2000, 19: 358-368.

[12] Guangdong Urban & Rural Planning and Design Institute. Guangdong-Hong Kong-Macao Regional Spatial Developmental Plan. Guangdong Provincial Government, Guangzhou, China, 2009.

[13] Hall P and M Tewdwr-Jones. Urban and Regional Planning[M]. 5th ed. London and New York: Routledge, 2002: 253.

[14] Hawken P, Lovins A, Lovins LH. Natural Capitalism: Creating the Next Industrial Revolution[M]. London: Little, Brown, & Company, 1999.

[15] Jiangsu Institute of Urban Planning and Design. Lhasa City Master Plan (2007-2020). Lhasa Municipal Government, Lhasa, China, 2007.

[16] Jiangsu Institute of Urban Planning and Design and Shanghai Urban Planning and Design Research Institute. Kunshan City Master Plan (2009-2030). Kunshan Municipal Government, Kunshan, Jiangsu Province, China, 2009.

[17] Korten DC. When Cooporations Rule the World[M]. 2nd ed. San Francisco: Berrett-Hoehler, 2001.

[18] Kuhn T. The Structure of Scientific Revolutions[M]. 3rd ed. Chicago: University of Chicago Press, 1996.

[19] Lhasa Statistic Bureau. Major data of 2010 China’s Sixth National Population Census in Lhasa City. 2011. [12/04/2014]. http://www.lasa.gov.cn/Item/31875.aspx.

[20] Lynch K. Good City Form[M]. Boston: The MIT Press, 1981.

[21] McDonough W and Braungart M. Cradle to Cradle: Remarking the Way We Make Things[M]. New York: North Point Press, 2002.

[22] Meadows DH, Randers J and Meadows DL. Limits to Growth: The 30-year Update[M]. White River Junction, Vermont: Chelsea Green Publishing, 2004.

[23] Pearce D. Green Economics[J]. Environmental Values, 1992, 1(1): 3-13.

[24] Pearce D, Markandya A and Barbier E. Blueprint for a Green Economy[M]. London: Earthscan, 1989.

[25] Pearce D, Markandya A and Barbier E. Blueprint 2: Greening the World Economy[M]. London: Earthscan, 1991.

[26] Taylor N. Anglo-American Town Planning Theory Since 1945: Three Significant Developments but no Paradigm Shifts. Planning Perspectives, 1999, 14(4): 327-345.

[27] Wuhan Land Resource and Planning Bureau and Wuhan Planning and Design Institute. Wuhan City Master Plan (2010-2020). Wuhan Municipal Government, Wuhan, China, 2010.

[28] Xi’an City Planning & Design Institute. Xi’an City Master Plan (2008-2020). Xi’an Municipal Government, Xi’an, China, 2008.

[29] Zhang T. Planning Theories and Reform in Transitional China[J]. City Planning Review, 2008, 3: 15-24.

[30] Zhang T and LeGates R. Changing Planning Paradigm in China in the Post Neo-liberalism Era[J]. Urban Planning Forum, 2009, 138: 1-13.

承接与均衡，基于县城视角的新型城镇化探索——以宜良县城总体规划为例

To Undertake and Equilibrium, Exploration of New-type Urbanization on the Perspective of the County: Taking the Master Planning of Yilang County as an Example

简海云 果桂梅 何凌
Jian Haiyun, Guo Guimei, He Ling

摘要：当前我国经济社会正处于转型发展时期，新型城镇化正成为当下的热门话题，关注颇多。但关注焦点更多集中在大城市和乡村两头，对处在“城之尾，乡之头”的广大县城还鲜有讨论。本文从做实县城的必要性与可能性分析入手，论述县城是当前统筹城乡，实现均衡发展目标的纽带，县城应成为今后落实新型城镇化不可或缺的重要空间载体，并提出具体对策与措施建议。在此基础上，结合宜良县城总体规划案例，对探索县城新型城镇化的路径进行了实证研究。

Abstract: Currently, the economic and society of our country are in a transition period and new-type urbanization, which is often paid attention to, is now becoming the current hot issue. However, great cities and villages are more focused on and counties which lie between cities and villages are rarely discussed. In this paper, it was expounded with the analysis on the necessity and possibility of counties construction that counties are the bonds for co-ordination of urban and rural and for the achievement of the balanced development .Therefore, counties should be the indispensable important spatial carrier to carry out the new urbanization in the future. On this basis, this paper carried out the empirical research to explore new urbanization path of counties combining with the case of the master planning for the county of Yilang.

关键词：承接；均衡；县城；新型城镇化

Keywords: Undertake; Balanced; Counties; New-type Urbanization

作者：简海云，同济大学博士研究生，昆明市规划设计研究院，副院长。
522728198@qq.com
果桂梅，硕士，昆明市规划设计研究院，规划师。894296412@qq.com
何凌，昆明市规划设计研究院，规划师。8627071@qq.com

当前，我国经济社会正处于转型发展时期，改革开放三十多年来城镇化飞速发展的同时，也面临着诸多问题与挑战。中央政府适时提出以新型城镇化战略破解转型发展难题后，新型城镇化已成为当下的热议的话题，社会关注颇多。实施新型城镇化的抓手在哪里？其承载空间与过去相比会发生哪些变化？本文结合对现状问题的分析与昆明宜良县城总规编制的案例，针对县城在新型化进程中的地位与作用展开相应讨论。

1　我国当前城镇化现状与主要问题分析

1.1　我国城镇化发展现状

自2011年起，我国城镇人口总量首次超越农村人口，实现了乡村中国向城市中国的转变。2013年中国大陆总人口达到136072万人，城镇化率从1979年的19.99%增加到当前的53.73%。年均增长近1个百分点（图1）。

伴随着城镇化的高速增长，我国GDP总量（58786美元）在2010年超越日本（54742美元），成为全球第二大经济体。总体而言，改革开放三十多年来，我国在城镇化与经济发展两大领域所取得的显著成绩是毋庸置疑的（图2）。

回顾我国城镇化和经济发展所取得的巨大成就，主要原因有以下四方面：第一，经济全球化所带动的工业化，尤其是出口加工制造业的快速发展；第二，国内长期廉价劳动力接近“无限供给”所释放的人口红利；第三，土地有偿使用制度改革带来的建设资金支持；第四，城乡资源“剪刀差”配置造就的城市经济高增长。总结国内以往的传统城镇化发展动力可以大致归纳为大城市推动和高投入拉动的“双引擎”效应。

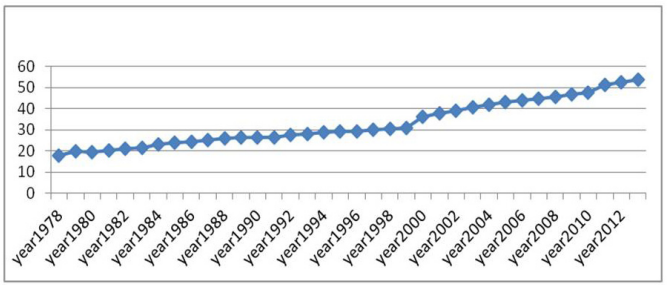


图1　1978—2012年我国城镇化水平发展趋势示意图

资料来源：国家统计局数据

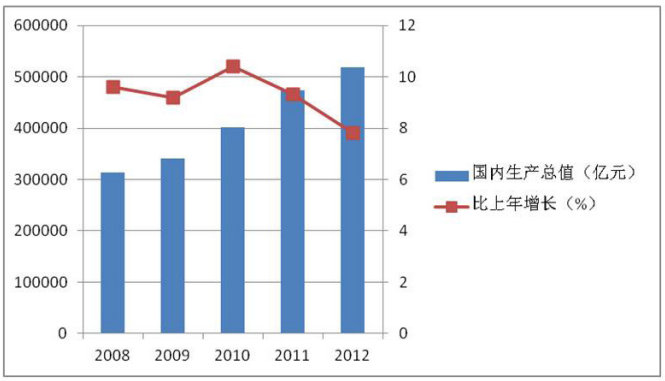


图2　2008—2012年我国国内生产总值及其增长速度示意图

资料来源：国家统计局数据

1.2　当前所面临的主要问题

1.2.1　传统城镇化模式后劲乏力

中国“一五”时期和改革开放以后所显现的快速城镇化过程，证明了城镇化的基本动力确实是经济发展、尤其是工业经济发展带动形成的。但伴随着金

融危机带来的全球经济持续低迷、国内资源与环境问题的显现与劳动力成本的上涨，发展资源紧约束的时代已经到来。目前，拉动经济增长的三驾马车——投资、消费、出口都面临诸多困难。首先，经济发展过于倚重国家凯恩斯主义的高投入与行政干涉刺激，常易造成市场资源错配，导致大规模政府投资效率低下的风险增加；其次，城乡居民尤其是广大农村居民收入提高缓慢，社会保障体系的相对薄弱，导致国内居民消费不足，内需乏力；第三，全球金融危机后，由于出口贸易下滑，国内以前依靠人口红利带来的劳动密集型产品的竞争力优势也在下降。上述因素叠加进一步推进传统城镇化的动力不足（图3, 图4）。

1.2.2 人的城镇化滞后于土地的城镇化

改革开放30多年来，我国城镇化建设取得了显著成就。但在城镇化推进过程中，由于过分地注重城市建成区规模的扩张而忽视了城市人口规模的集聚，把农业的转移人员仅视为生产者、劳动力，而不愿意接受他们本人及其家属进入城市成为市民。结果导致了比较明显的半城镇化问题[1]（表1），即：城镇化滞后于工业化，人口的城镇化落后于土地的城镇化[2]。

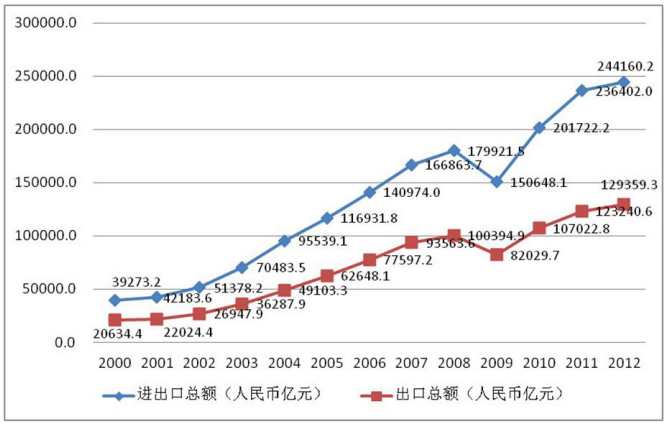


图3 2000—2012年我国进出口与出口总额示意图

资料来源：国家统计局数据

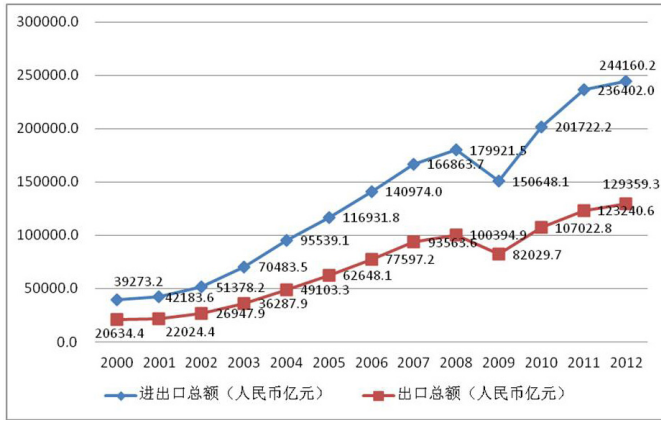


图4 1978—2011年我国最终消费率与居民消费率示意图

资料来源：国家统计局数据

1.2.3 农民工难以市民化问题突出

农民工是中国制造的最大成本优势，支撑了中国快速的工业化和城镇化，大量农民工工作在城镇，而社会福利和养老保险还基于农村，享受不了市民的待遇，城市快速发展成为吸附农村土地劳力、资金等生产要素和资源的黑洞，城市的兴起背后是农村的相对衰败，城乡二元结构难以破除，差别拉大。

2011年我国城镇化率达51.27%，城镇人口达6.9亿。但是，2011年年底中国农村户籍人口是9.3亿，按照13.5亿人来计算，按户籍计算的城镇人口数量仅为4.2亿，在将近7亿城镇人口里，有将近

一半的人还不是真正的城市市民，即当前我国存在明显的“半城镇化”问题。

据预测，2020我国城镇化率达到60%左右，户籍城镇化率到45%左右，则每年还会增加约800万。如何解决2.3亿存量与每年800万增量农民工市民化的问题，是新型城镇化必须认真解决的一个重要问题。

1.2.4 城乡收入差距拉大

根据国家统计局公布的数据，2012年我国城镇居民人均可支配收入24565元，农村居民纯收入7917元，城乡居民收入比为3.10:1，城镇和农村居民的收入水平仍保持“3”倍以上的差距。然而，据中国经济网记者统计，3.10:1已经是10年来的最低值。

作为经济欠发达地区的云南省及其滇东北区域，城乡收入差距拉大的问题也较突出（图5,图6）。与东部、中部地区相比，云南省尤其是整个滇东北地区的农民收入较低，城乡居民收入及生活水平差距相对较大，城乡居民收入比达4.5。

2 国外城镇化发展经验

世界各国城镇化的速度、特点与动力机制等存在显著差异。但从国际经验看，城市化一般经历三个阶段：第一阶段为城镇化起步阶段，人口向城镇集中，大中城市的规模日趋扩大；第

表1 1990—2006中国土地扩张与非农人口增长速度对比

	全国	东部	中部	西部
非农业人口增长速度	4.56%	6.8%	3.28	3.40%
建成区土地扩张速度	7.77%	8.6%	6.23	8.63%
速度差值	-3.21%	-1.8%	-2.94	-5.23%

资料来源：陆铭.《特大城市该有多少人口（上）》，财新网：2014年06月07日 17:53 http://opinion.caixin.com/2014-06-04/100685835.html

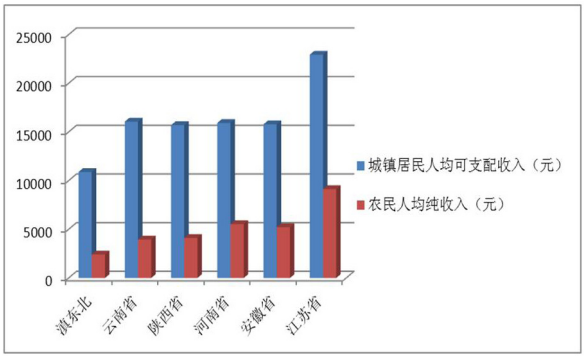


图5 滇东北与东、中、西部的城乡居民收入（2010年）示意图

资料来源：各省统计年鉴数据

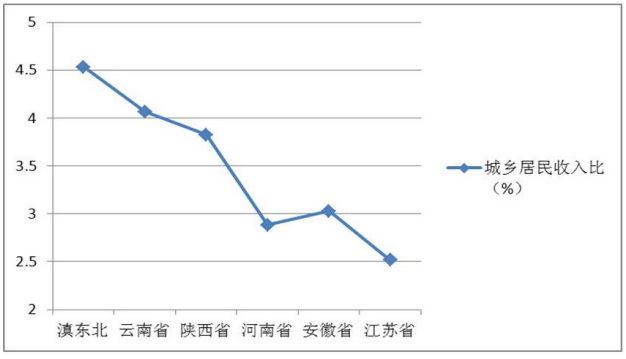


图6 滇东北与东、中、西部的城乡居民收入比（2010年）示意图

资料来源：各省统计年鉴数据

二阶段为城镇化发展阶段，大中城市迅速发展，小城镇发展速度相对减慢，甚至出现萎缩和停滞状态；第三阶段为城镇化成熟阶段，人口继续向城市集中，但速度变慢，同时流向中小城镇的人口增多。

从国外的城镇化发展进程来看，中小城镇几乎都占据了重要地位。例如，北美地区，城市数量多，以中小城镇为主。大量小城镇在发展过程中，围绕大中城市周围布局，逐步形成密集的城市群，从而形成了大中小城镇相互配合、错落有致的城镇体系。据统计，德国2004年城市化率达到88%。全国大中小城市580多个，人口2万～20万左右的城市占了60%左右。日本、法国等发达国家也以发展中小城市为主，如日本到1980年，全国共有城市约670个，其中，中小城市占97%。韩国经历过高速城市化以后，出现了城乡发展差异扩大、区域发展失衡加深等一系列问题，而促进小城镇发展成为最重要的应对措施之一。

小城镇的发展使得区域发展较为均衡，其交通便捷与接近大自然的优势，使得小城镇更为宜居。目前发达国家的小城镇发展已经较为完善，在整个城镇体系中占有重要地位。

3　县城：新型城镇化的重要抓手与发力空间

3.1　县城是城乡统筹发展的纽带

根据古典区位论和阿隆索（1964）的城市地租模型，土地资本所特有的空间区位属性会导

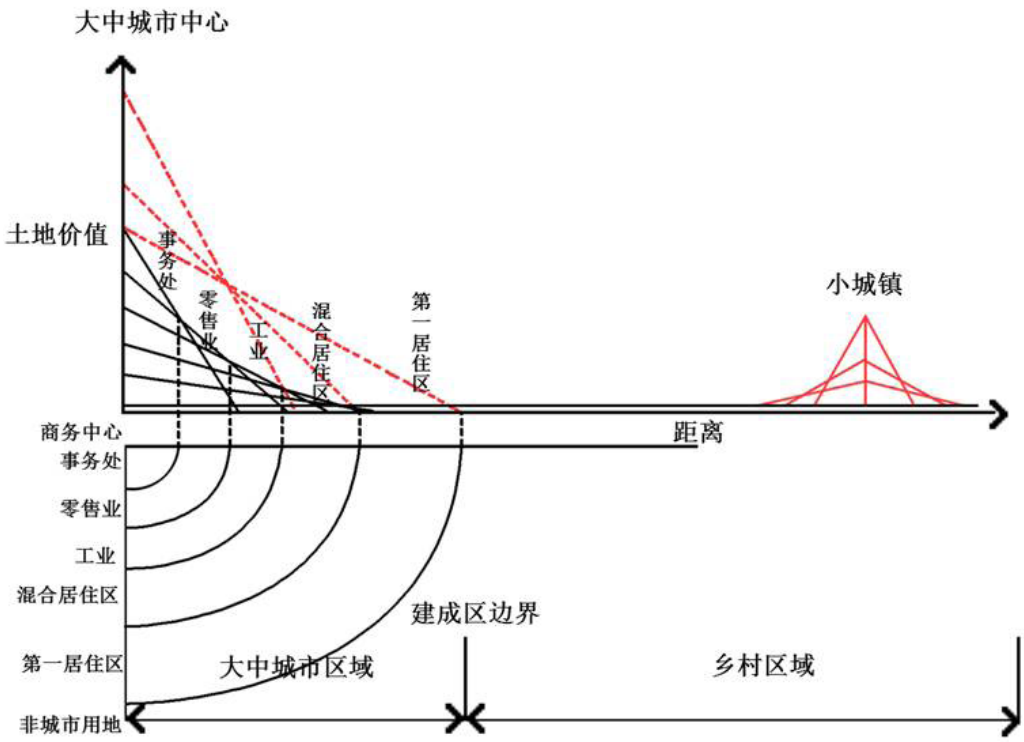


图7　“大中城市—小城镇”二级结构的城乡地区土地价值示意图

资料来源：作者自绘

致了城乡土地巨大的价值落差。大城市是地区经济的核心，经济发展水平与土地价值明显高于周边非城市化地区。而距离大城市中心区越远的郊区和乡村地区，能接受到的城市辐射带动作用越小，地价也越低。在远离大城市的乡村地区，由于土地资本可兑现价值低以及科技投入不足、基础设施的薄弱等原因，造成长期发展落后（图7）。

与发达国家相比，当前我国城镇体系的一个突出问题是大城市显著强势与乡村地区的显著弱势并存。中间层次的城市和人口数量都比较少,中间层次的城市功能也不足，这严重影响了整个城镇体系正常功能的发挥[2]，而县城恰恰是能起到此承接作用的理想中间层级。因此，在大中城市与广大乡村之间，培育壮大县城规模与实力，以其作为重要增长极承接乡村地区近域城镇化人口，使广大的乡村区域找到发展的可靠依托，最终形成“大中城市—县城—小城镇”区域联动、均衡发展的城镇化发展新格局。这将会是新型城镇化实现“以人的城镇化为核心”目标与激发增长潜能的有效途径，也是进一步收获城镇化发展红利的政策发力点（图8）。

3.2 县城是实现城镇化转型的重要支撑

“县”是我国地方行政管理制度中跨越时间最长、制度最稳定的组织机构，是我国地方政权和基层政权的连接枢纽[5]。我国的现代化从根本上说是农村的现代化，而农村的现代化正是依赖着县域经济的发展[6]。随着我国改革发展进入新阶段，县域经济发展规模与水平已直接关

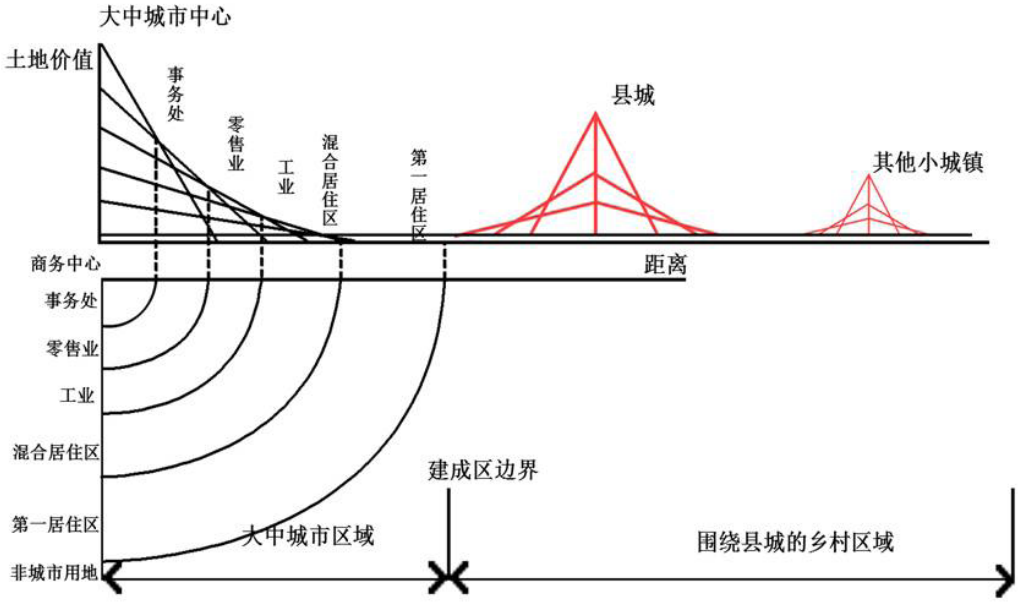


图8 “大中城市—县城—小城镇”三级结构的城乡地区土地价值示意图

资料来源：作者自绘

系到我国工业化、城镇化的实现程度。“县”是经济、社会和物质建设的三位统一体，是实现城镇化转型的重要支撑

为进一步强化县城对新型城镇化发展的支撑能力，当前应以发展县城为重点，促进城乡要素自由流动和功能整合，全面推进现代化建设和区域空间均衡，建立以县城城镇化为核心的区域新型城镇化体系。以下通过区域的城镇化发展情景模拟来进一步说明问题（表2, 图9, 图10）。

通过情景模拟分析，可以看出，“情景二”中县城的发展与城镇化对区域发展起到了关键作用。“情景二”强调了兼顾城乡发展，协调城乡发展，避免了中心城市不断对县发展利益的过度吸入，同时要求县自身的发展也要有所突破，完全靠城市的支援不会成就一座“城”。为了使“情景二”能顺利的推进，从而促进区域城镇化平衡、协调、可持续发展。

以县城城镇化引领区域协调有序推进新型城镇化。实现“人的城镇化”的同时，要在县城、小城镇、重点区域实施差异化发展。要按照城镇化、工业化、信息化、农业现代化协同推

表2　区域的城镇化发展情景模拟

	中心城市	县城和小城镇	乡村	最终景象
情景一	优势要素不断向中心城市集中，集聚各种城市功能	无视自身优势，坐等中心城市援助	剩余劳动力向城市转移，忽视乡村建设	中心城市不堪重负，失去特色，小城镇、乡村无所作为，出现破败景象，区域发展失衡的同时，整体效益不高
情景二	要素与功能向县城和小城镇疏散与分流	利用自身特色与优势，承接中心城市的有利要素，完善自身、塑造特色	人口有序向城市主要是县城集中，打造农业现代化与新农村建设相结合的美丽乡村	区域一体化，中心城市、小城镇、乡村充分发挥自身优势，展现各自风采，形成功能协调发展与目标统一的和谐发展格局

资料来源：作者自绘

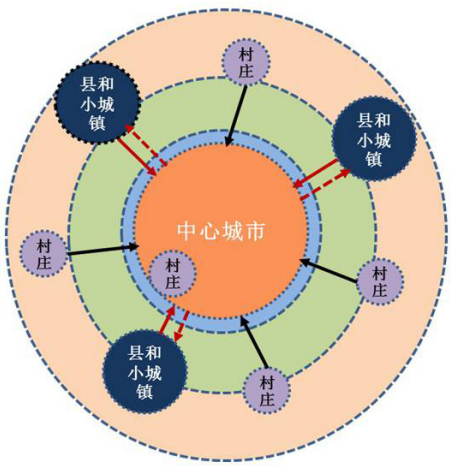


图9　区域城镇化发展情景模拟一示意图

资料来源：作者自绘

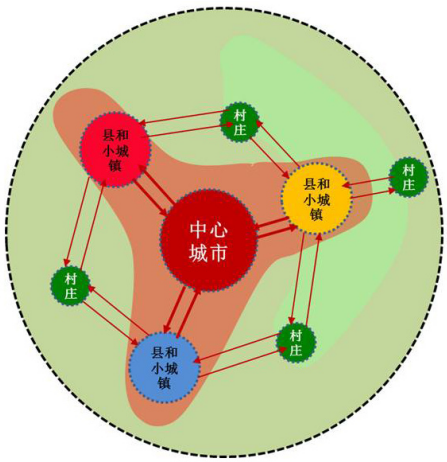


图10　区域城镇化发展情景模拟二示意图

资料来源：作者自绘

进的路径，以“提质加速、城乡一体”为目标，逐步形成把县城作为推进区域城镇化的主要阵地。县城承接中心城市发展要素的同时，将自身建成特色小城，并发挥其核心和辐射力，带动周边乡村发展，从而实现以县城城镇化引领区域均衡、持续发展。在区域城镇化推进过程中，要保持城镇化与经济、社会和生态系统的平衡与协调，积极打造城市地域文化特色，打造城市形象和品牌，促进大中小城市和小城镇协调发展，形成有序分工、优势互补的空间布局。

3.3 县城是未来城镇化的重要层级

我国东部地区的县城人口密度远远大于中西部地区的县城，中西部县城仍有较大吸纳城镇化人口的空间，未来中西部县城将有可能成为承接2.3亿存量与每年800万增量的农村剩余劳动力的主要空间载体。以众多县城为支撑点，承接近域城镇化人口，推进以人为核心的城镇化均衡发展（图11）。

3.3.1 县城的经济发展趋势

2008—2010年全国县的经济增速达到16.1%，高于同期地级及以上城市市辖区的11.8%。2007年以来，县的社会消费品零售总额增速超过城市。从云南省的情况来看，2012年云南省县的经济增速达到18.9%，高于同期地级及以上城市市辖区的18.1%。2012年，云南省县的社会消费品零售总额增速17.64%，超过地级及以上城市市辖区的社会消费品零售总额增速17.63%（表3）。

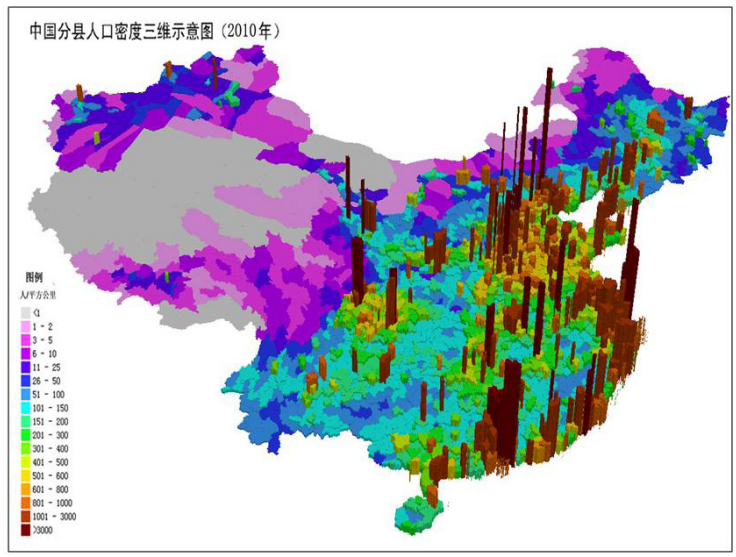


图11 中国分县人口密度三维示意图（2010年）

资料来源：http://www.eywedu.com/Renkouyanjiu/rkyj2008/rkyj20080107.html

表3 2012年云南省县、地级及以上城市市辖区经济增速和社会消费品零售总额增速

	经济增速（%）	社会消费品零售总额增速（%）
云南省的县	18.9	17.64
云南省的地级及以上城市市辖区	18.1	17.63

资料来源：云南省统计年鉴

3.3.2 县城的人口集聚倾向

外出农民工呈现出年轻外出务工，中年以后回乡照顾家庭、养老的生命周期规律。受住房与生活成本高的影响，大城市难以成为农民工安家立业的首选场所。越来越多的农民工趋向就近打工，照顾家庭，安家定居的意愿逐渐增强。当前2.6亿农民工中的50%以上集聚在县。

3.3.3 县城的城镇化态势

县域的县城与小城镇将成为转移农业人口，“近域城镇化”的重要载体。大城市人口增长全面放缓，中西部中心城市人口集聚水平也出现下降。根据第六次人口普查数据，我国57座人口百万以上的特大城市集中了1.66亿人，占全国城镇人口的27%。20万人以下的小城市与小城镇，集聚了全部城镇人口的51%。其中县级单元自2000年以来聚集了全国新增城镇人口的54.3%，成为城镇化发展的重要层级（表4）。

表4 全国五、六普城镇人口增量在层级上的分布

		地级市及以上的市辖区		县级单元	
		城镇人口增量	占比	城镇人口增量	占比
全国		9600.7	45.70%	11391	54.30%
其中	东部	5493	55.70%	4372	44.30%
	中部	1617.5	29.60%	3838.5	70.40%
	西部	1945	40.10%	2904.9	59.90%
	东北	545.2	66.40%	275.9	33.60%

资料来源：李晓江.《中国城镇化道路、模式与政策》研究报告综述

3.3.4 县城以外其他小城镇的局限性

据统计，截止到2012年底，我国县成以外小城镇建成区平均人口均7000人左右，相当多的建制镇的居民不足5000人。绝大部分建制镇的镇区面积规模都在2 km^2以下，超过5 km^2的小城镇数量微乎其微。对非农人口的吸纳能力有限。

相比县域小城镇的散、弱、小，县城城关镇的人地规模与产业聚集度较高，且有研究表明县城接纳城镇化的投入成本仅为大中城市的1/5，更适于作为近域城镇化，统筹城乡发展的基层增长核心。

4 县城作为城镇化主要空间载体的对策与措施建议

当前配合国家新型城镇化的总体目标，国家对小城市的户籍管理正全面放开，此政策的出台有力支持了市场经济条件下推进农村剩余劳动力要素在城乡间自由迁徙流动的诉求。困扰

乡村地区城镇化落实多年的户籍问题正在得到逐步解决。在此政策利好的基础上，还应不失时机，在如下几方面形成有利做实县城的配套落实保障措施体系。

4.1 扩权强县

摈弃传统的大城市偏好，通过省管县等不同方式探索强县扩权，合理扩大县城的自主财权，提升县城经济实力。强县扩权的直接目标是促进县域经济的发展，是对地方不同层级政府职责、权限、利益的重新调整。理顺省市县三级政府，特别是市和县的利益关系，避免出现市、县两级政府零和博弈的格局将是强县扩权过程中需要重点解决的问题[7]。

4.2 特色产业体系构建

在保护好生态环境的前提下，结合当地资源禀赋，积极承接大中城市劳动密集型产业转移，建立本地特色产业体系，创造就业岗位。同时，充分挖掘本地特色资源、培育地方特色文化产业。

4.3 地域特色文化传承

当前城市地域文化特色的缺失是导致城市特色丧失的最为本质的原因，因此，传承城市特色的根本着眼点还在于城市地域文化的营造[8]。不同特色、个性鲜明的地域文化的发展既是推动区域经济社会发展的精神动力、也是招商引资和发展旅游等文化产业的基础性条件，能为城市带来巨大的经济效益和社会效益。文化作为城市建设的灵魂，极大地影响着城市的规划、功能、特色和持续发展能力。因此，县城在新型城镇化过程中，要尊重继承地域特色文化，避免简单套用大城市空间布局模式。要强化城乡空间管治，有机融合城乡空间，展现与大城市相比具有特色的乡土地域风情。

4.4 交通体系支撑

改善县乡交通基础设施，密切城乡间有机联系，提高县城的可达性及其与乡镇之间的连通性。构建的便捷交通体系，为县城与乡镇之间的各种要素的相互流动、县城自身的发展及其对区域内乡村的带动提供必要的支撑。

4.5 基本公共服务设施完善

把保障和改善民生作为县城新型城镇化进程的根本出发点和落脚点，全面推进公共服务体系建设，大力发展民生事业。将提升县城教育、医疗、市政基础设施等公共服务设施容量与品

质作为核心任务，增强吸纳新增服务人口的能力。

在提高农民财产性收入的同时，更注重对劳动力就业技能的培训。可以采取以下措施：分类开展转户居民教育培训；组织农村劳动力参加转移培训，提高其转移就业能力，促使其在城镇稳定就业；对企业新招用的农民工，根据企业岗位需求，开展针对性强的岗前培训，使农民工尽快上岗和稳定就业；提升教育培训基础能力。

4.6 小城镇和美丽乡村建设

在重点推进县城发展的同时，同步配合启动县域小城镇和美丽乡村建设，以点带面，逐步消除城乡生活品质差别，重塑山清水秀、乡愁浓郁的农村宜人生活环境，最终实现城乡双向自由兼业双栖。

5 基于宜良县城总体规划的案例研究

5.1 宜良县概况

宜良距省会昆明55 km，属昆明市的近郊县（图12）。东邻陆良、石林，南接弥勒、华宁，西与澄江、呈贡和官渡区毗邻，北与嵩明、马龙县相连。宜良是昆明农业第一大县，被誉为“滇中粮仓”，麻鸭、花卉苗木、烤烟、板栗、野生菌等已成为宜良农业的特色和品牌。特色的山坝地形特征和山水田园风光、丰富的水资源、地热资源和旅游资源、悠久的历史和独特的人文风情、优越的生态环境、崛起中的新兴工业城镇是宜良县的主要特征。

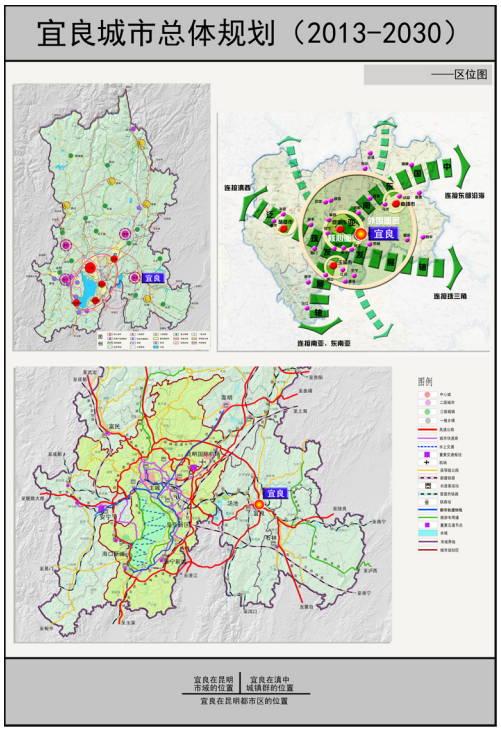


图12 宜良在昆明市域的区位示意图

资料来源：宜良县城总体规划

5.2 宜良县的新型城镇化路径探索

5.2.1 县城区域职能的强化

宜良县城总体规划（以下简称规划）将宜良城市性质定位为：昆明市以发展休闲旅游、现代工业和特色农业为重点的东部“辅城”，强化宜良县城的地位与作用，主动承接服务昆明市的新型工业化与旅游转型发展提升职能，配合昆明落实建设世界知名旅游城市的总体战略部署，并积极发展特色农业，不断增强宜良县城的经济实力，最终实现市、县发展互促“双赢”的目标。

5.2.2 特色产业的培育

规划按照“做美做强县城、突出特色、彰显个性”的思路，提出了宜良新型城镇化特色产业发展的路径建议：

特色旅游业：由目前以观光游为主向休闲度假游为主转变。重点依托阳宗海地热温泉资源、九乡、马蹄河等知名旅游度假休闲品牌资源和特色生态有机农产品优势，大力发展温泉养生度假、高原休闲运动、特色农业与民俗体验等三大类核心休闲度假旅游，突出旅游的参与性、康体与休闲性，带动宜良旅游的全面转型升级。形成“一心、两区、一带、三点、六片”的旅游空间格局（图13）。

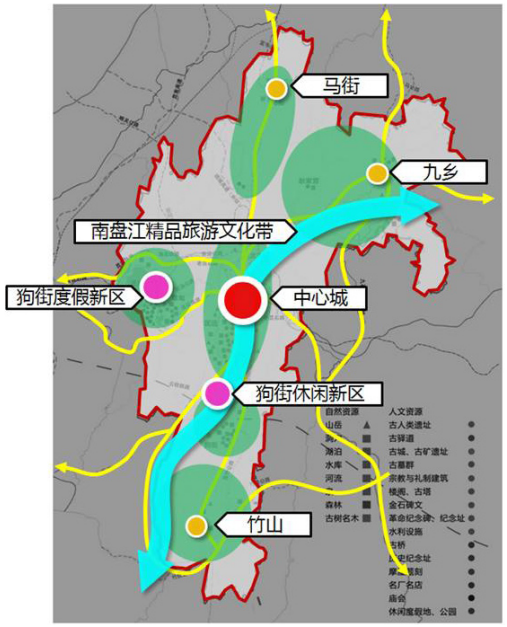


图13 宜良县域旅游发展规划图

资料来源：宜良县城总体规划

特色农业：巩固农业优势，扩大优质稻米与有机蔬菜种植面积，强化高原木本花卉培育与交易平台建设、特色小麻鸭养殖业、野生菌驯化培育、中草药等特色农产品开发，突出农业发展特色，大力发展都市观光农业，实现特色农业与特色旅游业的有效衔接。

此外，积极引导传统农业向“三产化”发展。以“公司+高校+农户”的三位一体模式将农业生产向两端的生产性服务业——农业研发、设计、品牌、营销、管理延伸。实现农业与休闲、观光，文化等现代服务业结合。充分发挥位于昆明一小时交通圈，接近大城市科研力量与客源市场的区位优势，引导农业现代化、产业化发展实现突破。

特色工业：紧密依托宜良农业发展优势和特色，提升有机蔬菜农产品与野生菌深加工发展规模和水平，实现工业与特色农业的联动发展。依托建材产业基础，做大做强特色建材产业集群，形成品牌；以滇中产业新区托管和云铜入驻为契机，积极争取大型金属新材料项目、先进装备制造项目的进入，壮大规模，形成产业链，发挥集群效应，成为宜良工业新的品牌特色（图14）。

5.2.3 特色文化的传承

总规注重城乡大山水格局的构建与保护，强化城乡空间管制，明确建设用地增长边界，将城市周边地区、重要的交通通道沿线地区开辟为特色农业区，集中展示宜良农业特色和发展水平，利用特色农业发展打造城市形象。建立山、水、田、城有机联系，构建特色城市空间（图15—图17）。

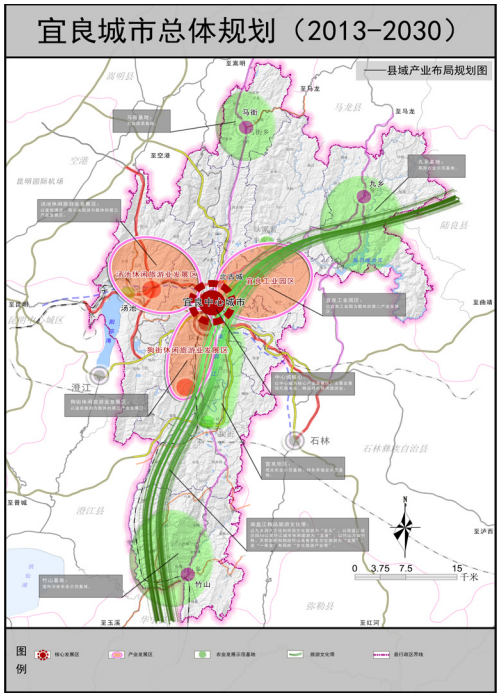


图14　宜良县产业布局规划示意图

资料来源：宜良县城总体规划

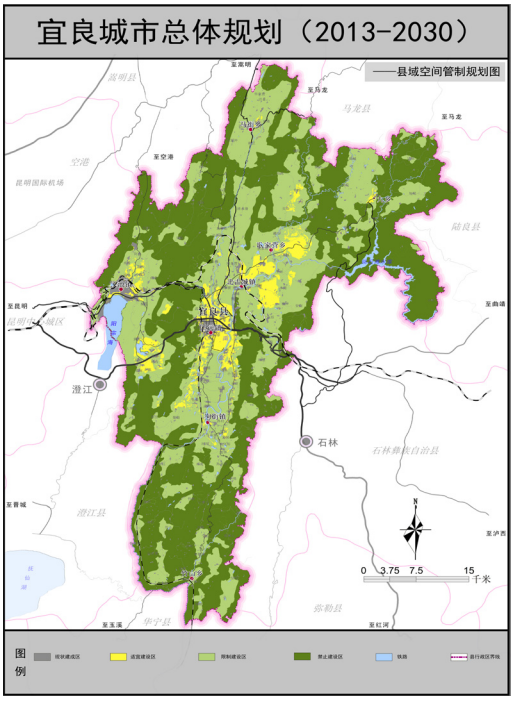


图15　宜良县域空间管制规划图

资料来源：宜良县城总体规划

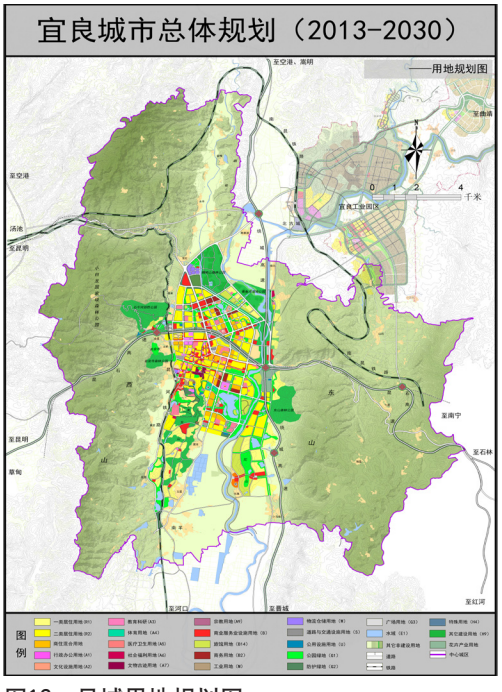


图16　县城用地规划图

资料来源：宜良县城总体规划

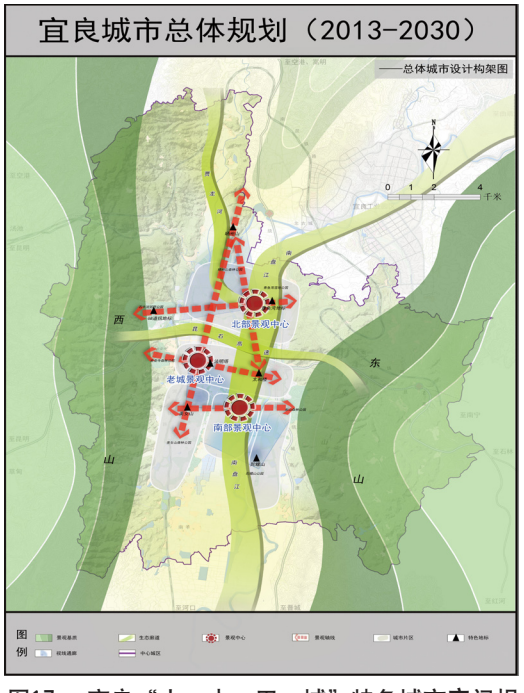


图17　宜良“山、水、田、城”特色城市空间规划示意图

资料来源：宜良县城总体规划

在保护城乡大山水格局基础上，总规传承宜良作为滇越铁路线上的历史名镇，宜良八景、彝族火把节、传统花街节等享誉盛名的丰富历史人文特色，深入挖掘保护，划定保护区域，建立健全历史文物保护体系与机制，合理开发历史文化资源，实现特色历史文化与特色城市形象和特色旅游发展的有机融合，提升城市历史文化特色内涵（图18, 图19）。

5.2.4　交通体系支撑

规划构筑区域轨道交通+高速公路+城市道路+乡村公路复合一体的现代化交通体系，强化宜良与昆明中心城市、长水国际空港、石林风景名胜区，以及滇南地区红河和文山的交通联系联系。构建昆明联系滇东南地区的立体交通门户与经济走廊。

除原有昆石高速公路外，规划建设狗街—小哨—石林—泸西—丘北高速公路，以宜良县城为中心，形成沿宜良南北、东西方向的“米”字型干线公路网，二级以上公路连接县域所有乡镇，加大对县乡三级公路和通村硬化道路建设的投入，形成能力和服务水平适应城乡交通需要的现代化公路网络（图20）。

5.2.5　公共服务体系支撑

加强体系建设：按照国家和地方相关标准，鼓励社会投资，全面完善县城教育、医疗、文



图18　宜良传统山水格局示意图

资料来源：宜良县城总体规划

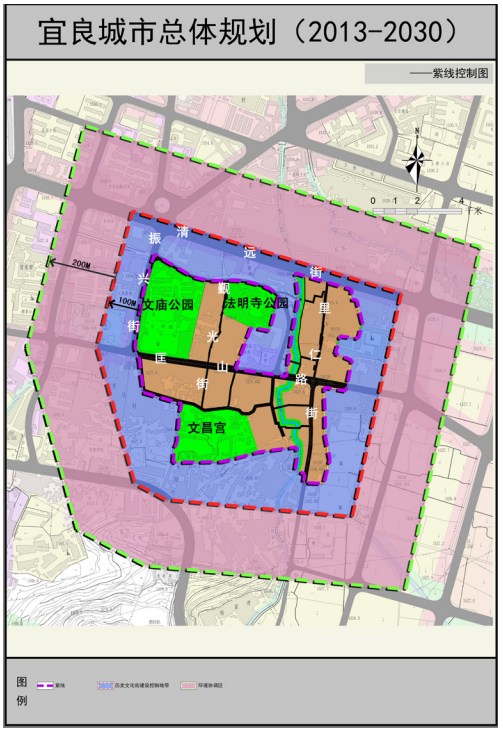


图19　历史文化街区规划图

资料来源：宜良县城总体规划

化、体育、商业、养老设施，完善中心城—街道—社区三级公共服务级配体系，确保到规划期末所有设施达到和超过国家和地方建设标准，实现中心城区基本公共服务设施全覆盖。

规划按照新型城镇化统筹城乡发展的的思路和要求，全面加强各乡镇教育、医疗、文化、体育、商业、养老设施建设，特别强调以农业技术和相关工业生产技能培训为重点的现代职业教育基地建设（图21）。

5.2.6 “美丽宜良”镇村体系构建

规划在宜良构建“中心城市—新城—重点镇—一般镇—中心村”的城乡居民点体系结构。在县域经济发展较弱的南、北、东北部地区，充分利用本地特色资源优势，重点打造马街、竹山、九乡三个实力较强、规模适中、配套完备的美丽小城镇，作为县域地区中心，带动县域南、北、东北部经济、社会的发展（图22）。

狗街：以精品温泉养生度假、特色农业与民俗体验为特色的旅游业为主的特色小镇。

九乡：以喀斯特洞穴探险、特色民俗体验为特色的旅游业为主的旅游小镇。

竹山：以高原和立体气候为特色的农业，以民族风情与佛教文化体验、巴江河谷风光游览为特色的旅游业为主的地区服务中心小镇。

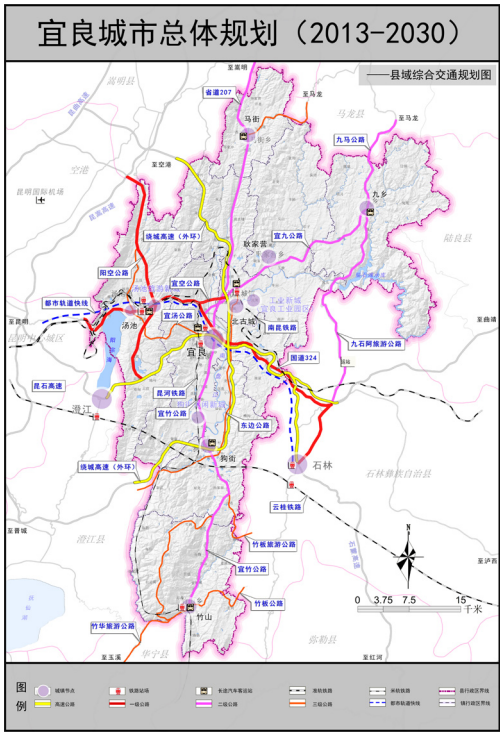


图20 宜良县综合交通规划示意图

资料来源：宜良县城总体规划

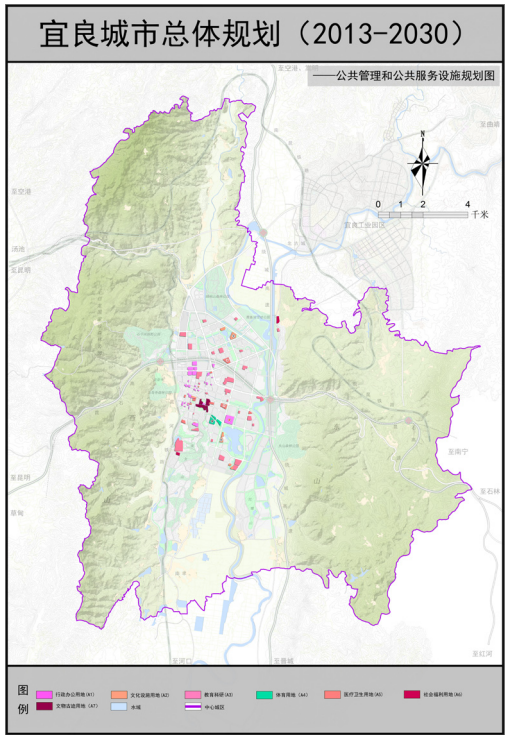


图21 宜良县城公共管理与公共服务设施规划示意图

资料来源：宜良县城总体规划

6 结语

我国在推进新型城镇化进程中，县城将发挥“承上启下”的作用，尤其是中西部县城将成为承接2.3亿存量与每年800万增量的农村剩余劳动力的主要空间载体。县城缓解区域中心城市城镇化中的问题的同时，承接近域城镇化人口，推进以人为核心的城镇化均衡发展。

此外，县城还起到辐射带动广大农村的发展，实现区域范围内均衡与协调发展的城镇化，最终实现区域的可持续发展。

县城在中国的城镇化进程中将发挥至关重要的作用，更是目前新型城镇化推进的空间切入点，因此，未来需要更多学者对县城的城镇化发展模式进行深入研究。

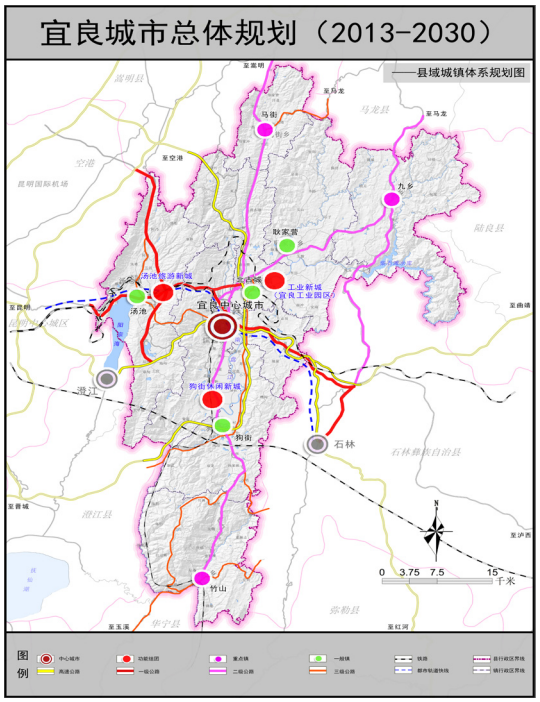


图22 宜良县城镇体系规划示意图

资料来源：宜良县城总体规划

参考文献

[1] 李浩. 城镇化率首次超过50%的国际现象观察——兼论中国城镇化发展现状及思考[J]. 城市规划学刊, 2013(1): 43-50.

[2] 陆铭.特大城市该有多少人口（上）. [EB/OL]. http://opinion.caixin.com/2014-06-04/100685835.html.

[3] 刘勇. 中国城镇化发展的历程、问题和趋势[J]. 经济与管理研究, 2011(3): 20-26.

[4] 李晓江, 尹强, 张娟, 等. 《中国城镇化道路、模式与政策》研究报告综述[J]. 城市规划学刊, 2014(2): 1-12.

[5] 陈鹏. 基于城乡统筹的县域新农村建设规划探索[J]. 城市规划, 2010(2): 47-53.

[6] 王法硕. “市管县”的历史，现状与展望[J]. 当代经理人, 2006(7).

[7] 刘福敏. 四川“扩权强县”改革的实践、思考及调整[J]. 四川改革, 2010(5).

[8] 周晓燕. 地域文化与城市特色的传承——以安徽为例[D]. 硕士学位论文.

[9] 仇保兴. 中国特色的城镇化模式之辨——“C模式”：超越“A模式”的诱惑和“B模式”的泥淖[J]. 城市发展研究, 2009(01): 1-7.

[10] 昆明市规划设计研究院. 宜良县城总体规划[R].

新疆绿洲型乡镇特色化发展模式研究

Research on the Characteristic Development Pattern of Xinjiang Oasis Town

王君 白惠艳 王艳霞
Wang Jun, Bai Huiyan, Wang Yanxia

摘要：通过对美国、英国、韩国等国外城镇化理论与实践经验借鉴，笔者认为绿洲型乡镇发展受地形、地貌及气候影响，形成了独具特色的社会经济、文化生态、资源环境特征，其发展应在总结普适规律的基础上，走具有绿洲特色的新型城镇化道路。本文首先对绿洲乡镇的发育成因进行剖析，发现该地区具有如下共性问题：生态环境脆弱、产业特征单一化、基础设施薄弱，民生建设落后。在此基础上选取具有典型代表意义的阿热勒乡为例进行研究，以问题为导向提出四大发展对策：以环境保护为先，构建绿洲特色村镇体系；以产业发展为本，实现农牧业现代化；以民生建设为重，扶持政策与空间拓展时序有机结合，对公共设施进行有效延伸与集约利用；以环境整治为辅，塑造富有地域文化内涵的农村居民点新形象，为新疆绿洲甚至整个西部地区的类似乡镇发展提供新思路。

Abstract: Through the experience reference of the United States, Britain, South Korea and other areas urbanization theory and practice, the author thinks that the development of oasis town is influenced by topography, geomorphology and climate, forms the unique characteristics of social economy, culture, ecology, resources, environment and find a new path of urbanization with the oasis characteristic on the basis of summarizing the universal rule. This paper analyzes the causes of the development of the oasis town at first, found that the region has the following common problems: the ecological environment is fragile, the industrial characteristic is simplified, the infrastructure is so weak and people livelihood construction is behind. Then take Arele town as a typical significance case study, advice four development countermeasures by problem orientation: protect the environment before establish oasis town system; realize agricultural modernization based on the industrial development; emphasize people livelihood construction and combine support policies and spatial development sequence organically; extend public facilities of the intensive utilization; Environmental regulation is complementary and shape regional culture connotation of the new image in rural residential areas to provides new ideas to the villages and towns in the western oasis area in Xinjiang and even the whole similar development area.

关键词：新型城镇化；干旱绿洲；生态建设；地域特征；农业现代化

Keywords: New Type of Urbanization; Arid Oasis; Ecological Construction; Regional Characteristic;

Agricultural Modernization

作者：王君，硕士，天津市城市规划设计研究院，规划师。ursemajor@126.com
王艳霞，天津市城市规划设计研究院，副高级规划师
白惠艳，天津市城市规划设计研究院，副高级规划师

引言

新疆是我国西北安全的战略屏障和对外开放的重要门户，是我国实施西部大开发战略的重点地区和战略性资源的重要基地，具有特殊的战略地位。中央新疆工作座谈会做出了推进新疆跨越式发展和长治久安的战略部署，为新疆的大建设、大开放、大发展创造了千载难逢的历史性机遇。

自治区明确提出了“以现代文化为引领，以科技教育为支撑，加速新型工业化、农牧业现代化、新型城镇化进程”的战略选择，将推进新型城镇化纳入新疆发展战略的重要组成部分。

规划所在于田县位于南疆三地州（图1），地貌环境属于干旱型绿洲，是典型的少数民族聚居区，是新疆推进新型城镇化与农牧业现代化的重点区域，是小康目标导向的政策扶持性地区。

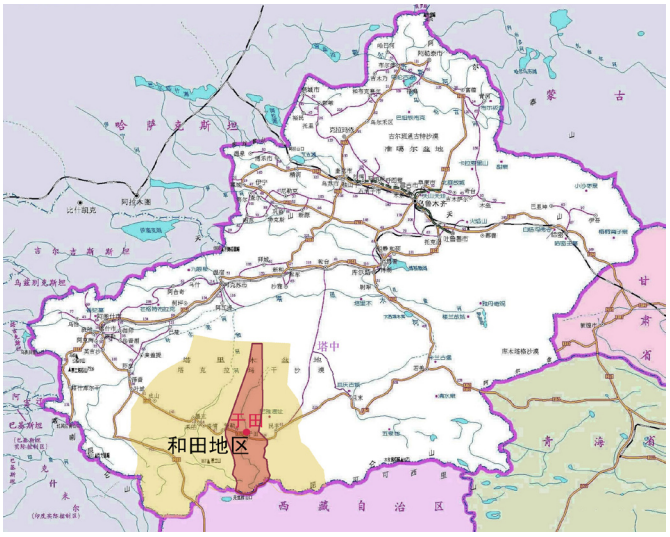


图1　规划所在于田县区位图

1　国外城镇化理论与实践经验借鉴

1.1　实践经验借鉴

在19世纪中期，英国经过近百年的发展，城市人口比例从20%提高到51%,使英国成为世界上第一个迈进城市化门槛的国家。美国是目前世界上城镇化水平较高的国家之一，城镇化率高达85%。韩国从20世纪60年代到90年代短短30年的时间里，从一个农村人口占70%以上的国家，发展到2011年城镇化率高达91.1%，高于美国等发达国家水平，创造了一个世界奇迹。国外城镇化过程中的经验对我国正蓄势待发的绿洲乡镇推进新型城镇化建设具有借鉴意义。

（1）夯实农业基础，确保农业与城镇协调发展。美国非常重视农业的发展，对农民、农

业实施保护政策，加强农村基础设施的建设，重视农业科学技术进步，实现了农村生活方式向城市化转变。20 世纪90年代以来，韩国政府大规模投资改善农业生产基础设施和农村生活基础设施，用现代科学技术改进农业生产方式，生产高附加值产品，发展农产品的加工、贮藏、流通业，发展农村水产业、旅游业，发展农村的保险、福利事业等推动农业现代化发展。

（2）注重工业发展，为城镇化建设提供不竭动力。英国很多新兴城市都是乡村工业发展的结果，如曼彻斯特和利物浦兴起于兰开夏棉纺工业区。乡村工业的发展一方面缓解了大城市沉重的就业、社会环境压力，另一方面促进了英国西北地区的经济发展，缩小了与东南部的差距。韩国经济快速增长则是依赖高度集聚化的工业基地发展和工业化的高速发展，推动了城镇化建设。

1.2 理论支撑

对我国县域城镇化发展产生深远影响的非均衡发展理论是法国经济学家弗朗索瓦佩鲁提出的“增长极”理论。他认为空间是一种受力场, 在人类活动中增长并非同时出现在所有地方, 它以不同的强度首先出现在一些增长点或增长极上, 然后通过不同的渠道向外扩散, 并对整个经济产生不同的最终影响[1]。布代维尔进一步发展了增长极理论，他使得该理论与区域中的城镇联系起来。在区域空间发展过程中, 总是会在少数几个条件较好的地方首先获得突破, 并逐渐集聚形成城市。

绿洲是干旱地区重要的人口和产业集中之地，这对人口与产业的集聚以及城镇体系的空间发育形态和规模结构具有根本性影响。这种由自然地理条件所决定的区域城镇发展要素的集中性,决定了该类区域城镇发展必须坚持非均衡发展战略,依靠产业发展促进人口集聚,发挥有限资源的最大效益。同时，该地区发展应避免盲目照搬发达地区经验，走具有绿洲特色的新型城镇化道路。

2 绿洲乡镇发育特点与难点

绿洲是于田县各乡镇赖以生存和发展的重要载体。受外源性影响，乡镇明显呈沿河及大型交通干线分布[1]。又因河流少而分散，制约了绿洲的发育，致使乡镇规模小而且相互距离较远[2]，这是其发育的基本特征。同时受人为因素影响，逐渐呈现出三大问题。

2.1 生态环境脆弱，发展模式粗犷

于田县广大绿洲乡镇镶嵌于荒漠系统之中。沙漠和戈壁占全县总面积62.7%，山区占总面积的31.3%，平原绿洲仅占总面积的6%（图2）。然而，绿洲平原区的地下水位较高，土地普

遍有盐化现象，致使植被稀少，覆盖度低，生态系统稳定性薄弱[3]。同时，受气候及水资源分布影响，存在土地荒漠化问题。然而粗犷的发展模式，进一步威胁了该地区赖以生存和发展的宝贵绿洲。实地调查发现，农业灌溉有灌无排、乡镇居民点的无序拓展、污水的随意排放、绿洲与荒漠过度地带工矿点建设等现象较为普遍。这对水资源造成了面源污染，并加快了沙漠与绿洲交界地带风蚀速度，生态问题十分严峻。

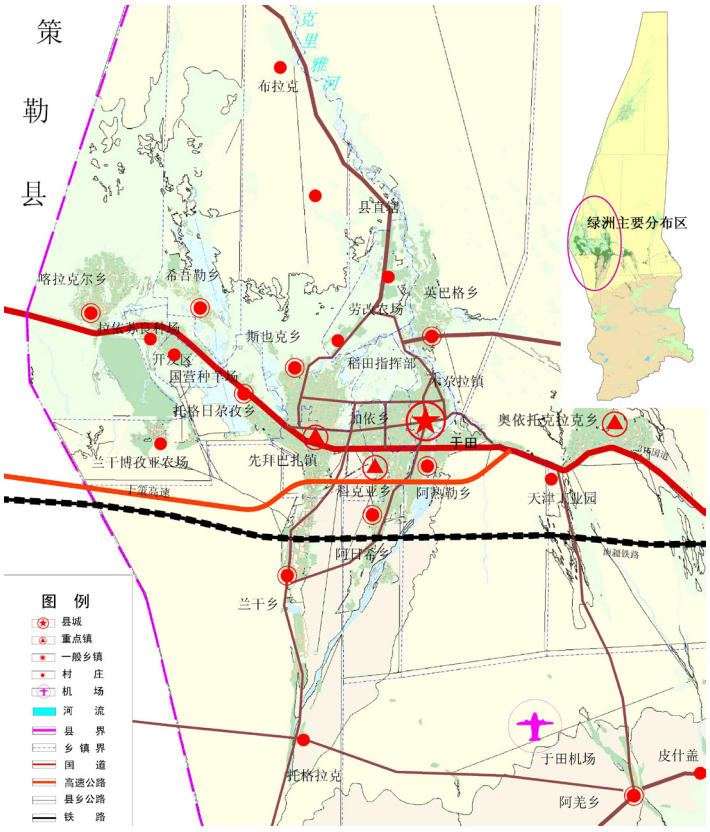


图2 于田县绿洲城镇体系规划图

2.2 产业特征单一化，优势挖掘不足

受封闭的绿洲经济惯性影响，加上于田县地处偏远、交通闭塞，绿洲乡镇自称体系，乡镇经济建设对外开放性较低[4]。绝大部分乡镇工业基础薄弱，基本处于生存状态，发展动力明显不足。除劳动力资源丰富外，资金、技术等关键性资源严重匮乏。阿热勒乡2010年三次产业比重为94:4:2，主要以农作物种植为主，农民年均收入1722元，仅为全国农村居民人居收入的1/3。经济发展水平严重滞后，使二产限制在技术含量低、附加值低的木材开采及粮油初加工上，产业发展缺乏广阔的空间和有效的推动力。同时，也限制了镇区吸纳乡域内的剩余劳动力。截至2010年阿热勒乡城镇化率仅为5.3%。而于田县绿洲地区日照充足、资源丰富、地质特色明显等环境优势，目前尚未得到有效发挥。

2.3 基础设施薄弱，民生建设落后

于田县隶属南疆地区，是少数民族集聚的贫困地区，也是国家重点需要扶持的地区。由于经济基础差，工业发展薄弱，乡镇政府财力不强，财政对于乡镇建设的支持太少。2010年于田县各乡镇平均财政收入仅310万元，远远落后于我国其他地区。据实地调查，各乡镇基础设施建设和公共服务设施建设十分滞后。电、气、热供应并未形成系统；路面较窄，最宽为10 m，土路占到道路总长度的80%以上；乡镇、村各级公共设施尚不齐全。此外，固体垃圾均就地掩

埋，掩埋坑未作基本的防渗处理，乡镇仅有上水没有排水设施，这对稀缺水资源污染威胁很大。

3 阿热勒乡总体规划思路与重点

3.1 阿热勒乡概况

阿热勒乡位于县中部，紧邻县城。南北长27 km，东西宽13 km，总面积485 km^2，其中绿洲面积约52 km^2。2011年末，总人口1.78万人， 其中非农业人口1043人，乡域人口密度36.7 人/km^2。全乡生产总值7668万元，全乡人均收入3177.68元，三次产业结构比例为92:2:6，农业乡特色明显。

3.2 规划编制重点

综合前述问题，规划提出生态保护、特色发展、民生建设、环境整治四大重点内容。

3.2.1 以生态建设为先，构建绿洲特色村镇体系

按非农人口计，于田县各乡镇人口均低于2000，不够建制镇标准。而各乡镇的村民点中，300～1500以及300人以下的村占村民点总数的80%以上。针对等级结构偏低、规模偏小的问题，规划形成两大策略：一、极化中心。集中力量进行各乡镇镇区建设，发挥极化效应，远期镇区发展成熟再带动周边。这种生长路径适合经济落后的于田县乡镇。二、适度迁并。除各村区位、规模、交通、公共设施建设情况等常规因素，还应结合绿洲特点。阿热勒乡是南疆地区绿洲乡镇的典型，其南北长约是东西长的3倍。这种狭长绿洲的尽端村民点发育规模极小，大多低于300人。但如果进行迁并会导致合并村耕地距离过长，致使绿洲边缘维护效应降低，这对生态敏感度极高的绿洲沙漠交错地带的保护极为不利。综合生态因素，对此类村民点进行了适当保留。为此，规划还在村镇体系规划中，对基层村进行了详细的规模、职能及产业指引，以引导其更加健康高效的发展。

3.2.2 以产业发展为本，实现农牧业现代化

新疆绿洲乡镇大多以农业发展为主导。规划深入挖掘地区独特资源，发挥比较优势，大力发展环境经济，打造各具特色的农业服务型乡镇，以实现农业现代化与城镇化的双赢局面。以阿热勒乡为例，充足日照及克里雅河过境所带来的肥沃土壤，为其传统农业种植提供了重要基础。规划对现状农作物种植特点进行梳理，从三点出发实现当地农业现代化发展。其一，通过对周边地区农业特色进行比较，根据自身优势，调整种植结构，提出对红枣、核桃等特色经

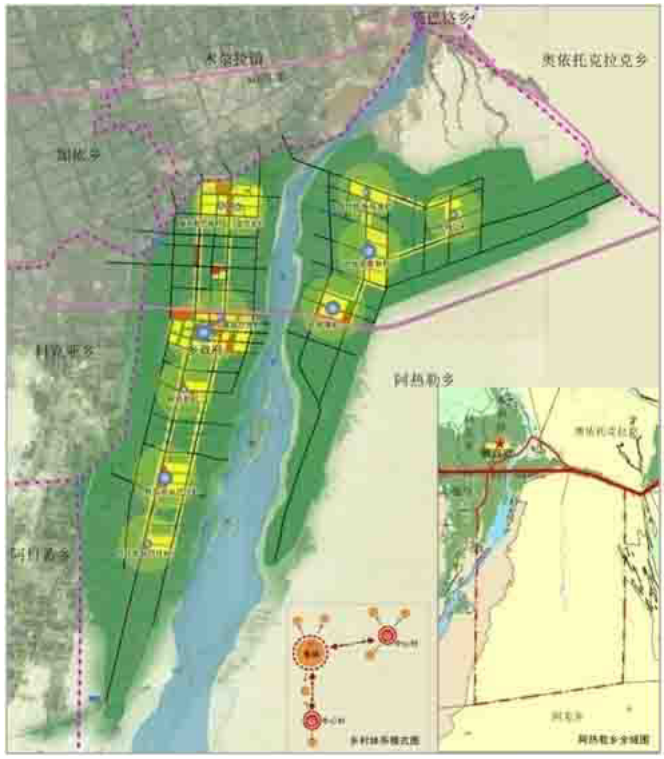
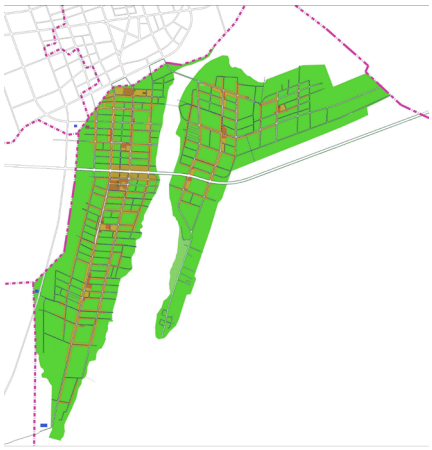


图3　于田县阿热勒乡用地规划图

济作物的种植进行政策扶持，避免同质竞争。同时深化产业链条，结合农产品加工，特色农副产品商贸、物流业，发挥品牌效应，促进市场流通，提高产业链附加值，加快经济发展。其二，对于绿洲与沙漠交错地带的盐碱地，大力推广苜蓿种植，利用废弃土地适度发展畜牧业，并与食品加工业相结合，打造特色奶制品、肉制品，形成新的经济增长点。其三，利用环境优势发展特色旅游业。阿热勒乡绿洲面积仅占全乡总面积的25%。规划趋利避害，利用广袤的戈壁与独特的荒漠景观，结合交通规划，开展独特的地质旅游，展现沙漠文化。此外，利用玫瑰花种植特色，打造生态农业体验游与玫瑰花浪漫之旅观光游。通过观光农业的发展，打造地区特色名片，同时带动服务业的整体发展（图3）。

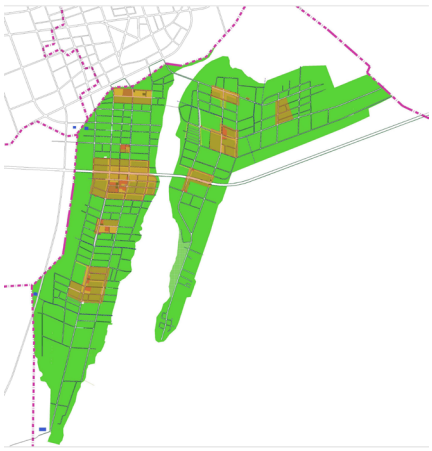
3.2.3　以民生建设为重，提高公共设施配置效率

公共设施向农村地区延伸是村镇体系规划的重点内容，是城乡统筹思想的具体落实。在规划实施上既要考虑乡镇经济落后的特点，将设施级配与空间布局、迁村并点等问题紧密结合。同时，将地区的政策扶持特征在空间拓展时序上进行充分体现，提高公共设施配置 效率。以阿热勒乡为例，一方面，规划依据现状线性追路发展为主、镇区面状拓展为辅的实际情况。针对乡域地广人稀、农村聚落散布的特征，除前文提到的狭长绿洲末端的居民点，对70户以下的村庄进行迁村并点，并引导绿洲边缘的零散住户向镇区、中心村进行转移。依照以点带线、以线带面的整体发展思路，将公共设施向农村地区进行延伸[5]。通过人口与用地的规模化空间集聚，有效发挥公共服务设施与基础设施的投资效益。另一方面，针对近期国家政策资金大力扶持的特殊背景，规划通过空间拓展的多方案比较，采取适度集中的原则，带状与组团相结合的发展模式（图4），使规划实施兼顾集约性与可操作性，将公共设施投资效益最大化。同时，针对该背景科学制定近期规划拓展方案，搭建基本空间骨架，将公益性设施进行全部落位，进而将民生建设落到实处。



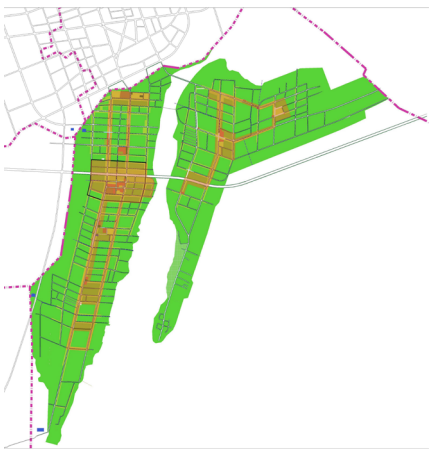
方案一　延续原有网状乡村发展肌理，适当发展集镇和中心村

结构：集镇、中心村（巴什也台巴什村、拜什托格拉克村）、基层村
规划重点：完善生活配套服务设施、完善市政基础设施、整合居住用地
优点：易于实施、维持农民原有生活习惯、维持原有行政管理体系
缺点：基础设施投资过大、公共服务资源、土地资源浪费大、不利于集约化发展



方案二　组团式发展模式，强化集镇和中心村建设

结构：集镇、中心村（托万也台巴什村、也台克孜勒村）、基层村
规划重点：完善生活配套服务设施、完善市政基础设施、整合土地
优点：利于集约化发展、促进城镇化进程、集约利用资源
缺点：实施周期长、改变农民原有生活模式



方案三　带状与组团式发展模式相结合，强化集镇建设

结构：集镇、中心村（托万也台巴什村、也台克孜勒村、拉依喀村）、基层村
规划重点：完善生活配套服务设施、完善市政基础设施、整合土地
优点：易于分期实施、利于集约化发展、促进城镇化进程、集约利用资源、均衡发展、维系原生活记忆
缺点：基础设施投资较大

图4　于田县阿热勒乡空间拓展意向图

3.2.4　以环境整治为辅，塑造农村居民点新形象

为保证实施效果，规划突出强调三方面内容：其一，对现状进行深入分析。对各村的住房条件、公共服务设施建设情况、生产设施情况、牲畜饲养情况进行了系统化调查。这为各类公共设施的集约建设奠定基础。其二，将各类公共设施、院落居住的改建、新建规模进行具体核算，并在近期建设规划中进行详细落实。这为规划实施提供了清晰的指引。其三，根据当地生活特点，设计提供了多样化院落布置模式，对居住、特色种植、传统饲养等基本院落功能进行人性化配置（图5）。这有利于提高改建比重，对现状进行最大限度的保留，节约建设成本。其四，通过人居行为研究，依据户均人口提出不同建筑规模等级，限定宅基地面积的上线，在满足当地居民生活需求的同时，实现土地的集约利用。最后，挖掘地方传统文化，注重延续历史文脉。新疆是一个多民族融合的地区，而且农耕文明与游牧文明交融发展,这为该地区留下了很多珍贵遗产。规划对村庄现状的灌溉水渠、清真寺、麻扎等人文要素，提出规划建设引导策略，保留并塑造充满特色与活力的乡村聚落空间。

4　小结

城市规划应具备正确的理念和价值观，这主要源于地方实际，因地制宜[9]。笔者针对于田干旱绿洲特有的技术经济条件、发展目标要求、气候特征以及民族文化特点，研究制富于地域特征的规划策略。力求体现地方生态特点，又契合城镇跨越式发展的核心诉求，具有较高的可操作性。当然，规划也存在一定不足。如产业经济发展方面较侧重于绿洲及其周边地带，对于更外围的沙漠经济研究并未深入，有待于专项课题的研究开展。本文仅起到抛砖引玉的作用，为相关乡镇地区发展提供借鉴。

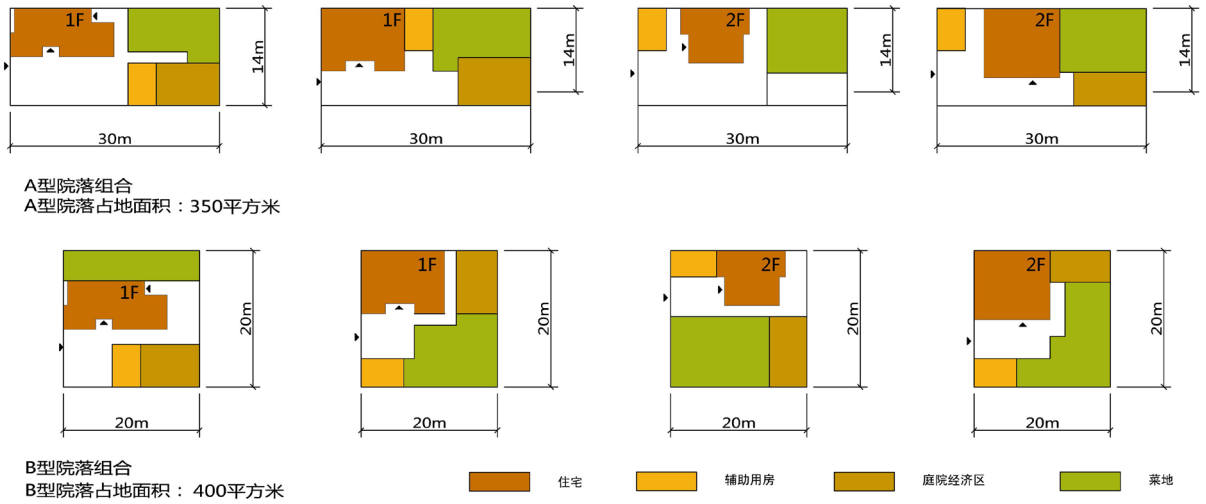


图5　于田县阿热勒乡村庄院落模式图

参考文献

[1] 贾宝全, 慈龙骏, 韩德林, 等. 干旱区绿洲研究回顾与问题分析[J]. 地球科学进展, 2000, 15 (4): 381-388.

[2] 杜宏茹, 刘毅. 我国干旱区绿洲城市研究进展[J]. 地理科学进展, 2005, 24(2): 9-79.

[3] 陈曦, 罗格平.干旱区绿洲生态研究及其进展[J].干旱区地理, 2008, 31(4): 487-495.

[4] 赵文智, 程国栋. 干旱区生态水文过程研究若干问题评述[J]. 科学通报, 2001, 46(22): 1851-1857.

[5] 张豫芳, 杨德刚, 张小雷, 等. 天山北坡城市群地域空间结构时空特征研究[J]. 中国沙漠, 2008, 28(4).

[6] 陆大道. 关于“点—轴”空间结构系统的形成机理分析[J]. 地理科学, 2002, 22(1): 1-6.

[7] Castells M. The Informational City[M]. Cambridge, MA: Blackwell, 1989.

[8] Neil Brenner. Beyond State-centrism? Space, Territoriality, and Geographical Scale in Globalization Studies[J]. Theory and Society,1999, 28(1): 39-78.

[9] 杜宏茹, 张小雷. 近年来新疆城镇空间集聚变化研究[J]. 地理科学, 2005, 25(3).

[10] 建设部课题组. 新时期小城镇发展研究[M]. 中国建筑工业出版社, 2007, 12: 145-147.

政府治理体系调整导向下的城市空间战略研究——以浙北桐乡市为例

Strategic Research for Urban Space development Under the Governance System Adjustment: A Case Study of Tongxiang City

陆枭麟 皇甫玥
Lu Xiaolin, Huangfu Yue

摘要：治理体系调整是政府应对宏观转型压力、内部发展动力不足、优化城市空间的根本之策。以浙北桐乡市为例，分析地区城市空间及治理演变历程，剖析未来区域城市治理体系变化的主导趋势，提出由“散”到“聚”的治理导向转变，从空间、产业、生态以及政策等多角度明确桐乡市城市治理体系优化策略以及保障措施，为城市空间战略优化提出解决之策。

Abstract: Governance system adjustment is the fundamental way to deal with the pressure of the macro-transformation, the lack of internal development motivation and optimize urban space. As Tongxiang city for example, this paper analyzes the evolution of urban space and governance, the dominant trend of the change in the future governance system, and guides governance system from “casual” changes to “accumulate”. Finally, this paper tries to provide strategies of governance system for Tongxiang city, and discusses the policy implications for urban space development.

关键词：治理体系调整；城市空间；战略研究；桐乡市

Keywords: Governance System Adjustment; Urban Space; Strategic Research; Tongxiang City

作者：陆枭麟，硕士，江苏省城市规划设计研究院，江苏省城市交通规划研究中心，城市规划师。Lxl840817@163.com
皇甫玥，硕士，南京市城市规划编制研究中心，城市规划师

引言

改革开发以来，在全球化、市场化的影响下，长三角地区城市经济快速发展、社会财富不断积累、城市空间迅速扩张，城市治理体系也悄然发生着变化。在改革开放初期，长三角尤其是苏南地区乡镇企业快速发展，城市自下而上发展的内部推力明显，城市政府治理的重点也主要集中在对乡镇企业的培育、维护以及引导等方面，治理体系总体呈现出“集权化的等级模

式”特征，城市政府权力相对集中、且遵循等级化的指令性运行模式；在2000年后，全球化的深入影响下，以开发区的大量设立为标志，长三角地区的外资对推动城市功能完善、促进城市经济发展起到了至关重要的作用。这一时期，传统的全能型政府在市场化的作用下职能得到进一步分解，出现了诸多地区性的特定功能政府组织：如开发区、高新区、旅游度假区管委会等等。近几年来，由于资源环境的倒逼，经济发展模式转型的压力，城市发展空间受到较大限制、生态保护压力重大，长三角地区政府由“小而散”的治理模式逐步向整合方向演变，城市治理模式进一步得到优化。

苏南和浙北地区是长三角地区经济发展、企业运营最为活跃的地区，这一地区城市政府治理体系受到宏观政策以及内部发展动力引起的变化也最为明显。在转型升级、生态保护、民生优先等多重背景下，寻求城市空间的战略性调整和优化以不能仅仅从物质空间入手，停留在对传统的城市空间结构优化的层面上，而应尝试从制度层面着手，顺应地区发展的宏观趋势，以城市治理体系的调整为契机，谋求城市综合竞争力的提升。以浙北桐乡市为例，分析地区城市治理演变历程，剖析未来区域城市治理体系变化的主导趋势，从空间、产业、生态以及政策等多角度明确桐乡市城市治理体系优化策略以及保障措施，为城市空间战略优化奠定坚实的基础。

1　长三角地区城市治理体系变化的总体特征及趋势

1.1　从垂直治理向扁平治理转变

垂直治理是传统自上而下等级式治理模式的总体表象。我国政府治理遵循“中央—省—市—县—镇”政府的垂直管理系统，行政指令自上而下传达，一级政府对上一级政府负责。该类治理体系有利于政府指令的传达，利于体现上级政府意志。但是不利的方面是政府层级偏多，政府运行效率偏低，同级政府竞争大于合作。长三角地区城市在充分发挥地方主体小而散的力量后，发展空间、土地资源、生态资源已面临瓶颈，地方政府治理体系已主动呈现出由垂直治理向扁平治理的转变。例如，苏南地区的典型代表吴江，其市域空间演化大致呈现出3个阶段性特征：（1）2001年以前吴江下辖21个乡镇，市域呈现出“分散、均衡”的态势（图1），城市集聚度不高，自下而上发展态势明显；（2）2001年后，吴江经过乡镇行政区划调整，强调“强镇带弱镇”的“镇、镇联合”发展（图2），形成了10个乡镇的格局，市域空间得到优化，乡镇发展空间以及发展活力得到释放；（3）2006年后，吴江为了进一步优化市域空间资源，加速小城镇发展，将10个乡镇进行重组，形成“四大片区”（即临苏发展片区、临沪发展片区、临浙发展片区以及临湖发展片区）（图3），各片区在产业发展、生态保护、人口集聚方面有机分工，从而推动了吴江经济的快速发展，也使吴江长期维持在全国百强县前

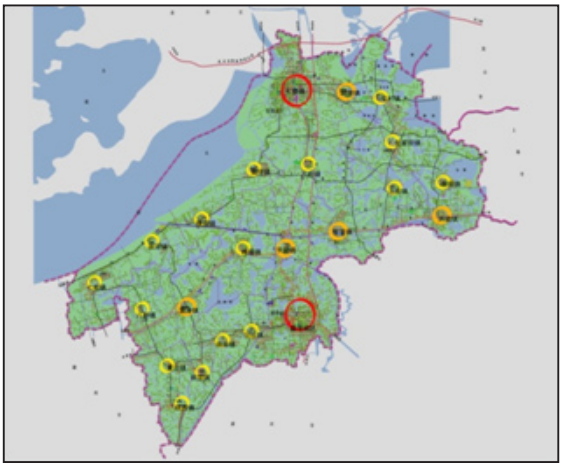


图1　2001年前吴江城镇均衡发展
资料来源：《吴江市城市总体规划（2006—2020）》

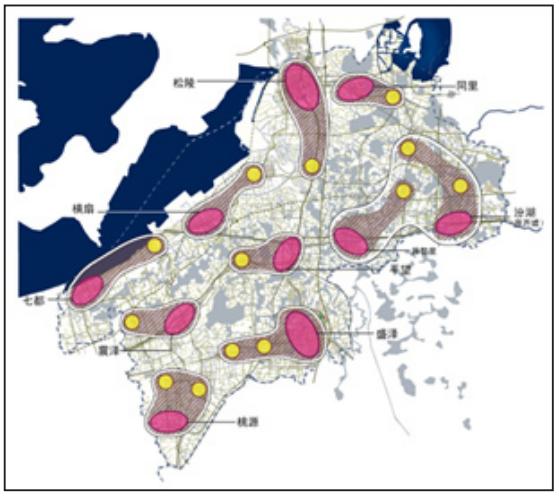


图2　2001—2006年吴江“镇、镇联合”发展
资料来源：《吴江市城市总体规划（2006—2020）》

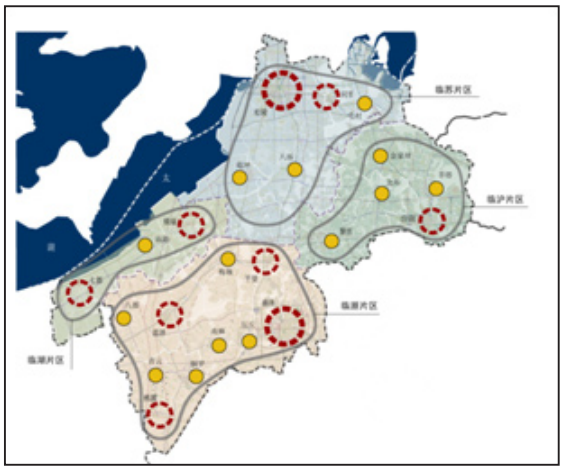


图3　2006年后吴江“联组成片”组群式发展
资料来源：《吴江市城市总体规划（2006—2020）》

列。吴江目前扁平化治理的趋势十分明显。

1.2　从全面治理向有限治理转变

传统的城市政府是全能型政府，既负责城市经济发展，也负责城市社会服务等各项事务。在全能型政府的主导下，城市能够集中优势资源短期内实现经济快速发展，利于提高城市运行效率。但是，城市运行过程中的社会公平却相对缺失。目前，诸多苏南或浙北地方政府都拥有一个或数个经济开发区，且经济开发区行政级别都较高，经济开发区主要负责经济发展任务，而其他镇政府则主要侧重社会管理服务职能，城市内部的治理体系出现了功能分化。以昆山市为例，市域形成了高新区、开发区、花桥经济开发区以及旅游度假区等“四区”，区下有巴城、周市、陆家、张浦、千灯、周庄、锦溪、淀山湖八镇。目前的总体趋势是，昆山将“经济发展职能”逐步上移至“区”，“社会管理服务职能”逐步下沉至“镇”，“区”以经济指标考核为主，“镇”则强调社会公共服务考核，并在“特别镇”进行强镇扩权，增加管理权限，如张浦镇。在经济职能和社会管理职能类型分割、等级分化的背景下，全能型政府也正逐步向有限治理型政府转变。

1.3　从分散治理向网络化合作治理转变

传统分散治理模式极大地调动了地方的积极性，也形成了苏南和浙北地区“村村点火、处处冒烟”的格局。但是，当城市经济积累到一定阶段，城市空间、土地等要素愈发有限

时，由上级管理机构进行统一协调和分配资源显得尤为重要。因此，将分散的多主体进行有效整合，形成合作型政府，进行网络化运行是城市治理体现变化的又一重要方向。在2013年前后，吴江区进行了全面而彻底地“区镇合一”联动发展，市域在四大片区的基础上，进一步整合了以开发区和镇政府：吴江经济技术开发区代管同里镇后，又与太湖新城进一步整合，形成吴江中心城区，汾湖高新区与汾湖镇联合，盛泽高新区与盛泽镇联合，全区形成三大开发区与各镇联动发展的新模式，经济职能与社会职能有所区分，治理体系也更加扁平化，总体体现出治理体系“垂直整合+平行分化”的优化路径。

2　基于治理体系调整背景下的桐乡空间战略优化

桐乡，素有“鱼米之乡、丝绸之府、百花地面、文化之邦”之美誉，经过改革开放30多年发展，桐乡市GDP以年均17.13%的速度快速增长，经济总量始终保持在浙北县级市的前列。2011年，桐乡市GDP达到483.78亿元，社会消费品零售总额为186.70亿元，地方财政收入为53亿元，分别位于浙北县级市第三位、第二位和第三位，较高的经济总量以及良好的财政收入奠定了桐乡在浙北经济强市的地位，桐乡市浙北地区的典型代表。

2.1　桐乡的发展模式及总体特征

桐乡继承了浙北经济发展模式，在本地经济发展、人民生活等方面都创造了骄人的成绩。桐乡的发展模式可以用“务实+专注”加以概括（图4），是长三角地区较有代表性的县级市。

“务实”主要体现在“量体裁衣”和“循序渐进”两个方面：桐乡结合自身特点、因地制宜地发展。从企业角度看，桐乡市企业大多起源于民间，为草根出生，因而更加贴近、更容易

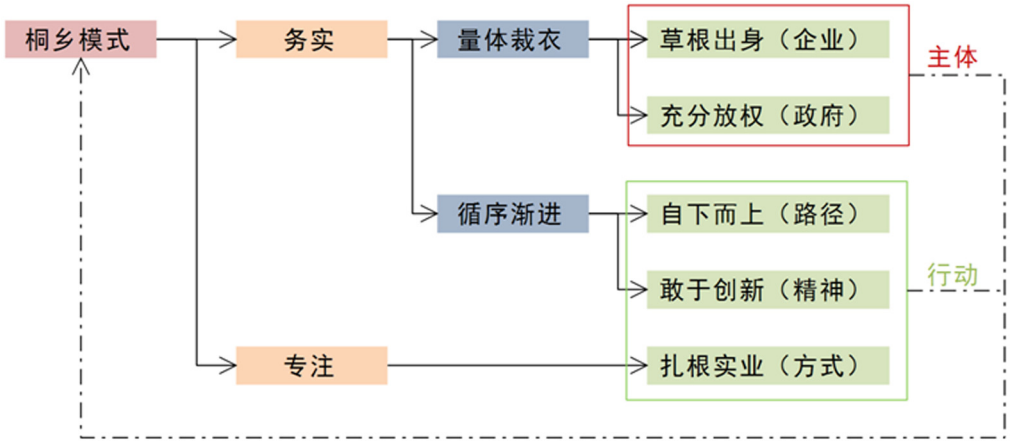


图4　桐乡模式内涵

资料来源：《桐乡市城市空间发展战略研究》

了解本地实际情况；从政府角度看，桐乡像浙江省大多数城市一样以“充分放权”的态度对待本地企业，从而激发市场活力、促进经济发展。同时，桐乡市基本遵循了“自下而上”的发展模式，与此同时，以企业主导的经济发展方式十分重视创新，以创新来推动自发全面深入的发展。这种循序渐进、步步为营的“自下而上”、敢于创新的发展模式也大大避免了桐乡走上“不切实际”或“好高骛远”的发展道路。

“专注”体现在桐乡“扎根实业”：桐乡十分重视对本土工业企业的培育，如巨石、桐昆、新凤鸣等。虽然这些企业已经走向全国乃至世界，但桐乡市仍然是它们的总部和重要生产基地。

2.2 桐乡市空间发展阶段

历史上桐乡市是一座偏居一隅的水乡古镇。春秋时期，桐乡地处“吴根越角”（图5），是吴越两国的必争之地；到了唐宋、明清时期，随着京杭大运河的开通，桐乡境内依水、依河发展的濮院镇、崇福镇、石门镇、乌镇颇具名气，加之“偏居一隅”的特殊地理位置以及优美的水乡风貌，桐乡逐步成为文人墨客远离烦嚣的宁静、闲暇、隐居之地。

解放后，桐乡成为繁荣发展的国道小城（图6）。解放后，原桐乡县（城关镇：梧桐镇）与原崇德县（城关镇：崇福镇）合并为桐乡县，并于1993年撤县设市，桐乡发展进入了新的历史阶段。此后，桐乡市域空间发展主要经历了两个阶段：1993年前后，桐乡形成了13个镇、17个乡的低水平均衡发展格局；2000年后经过乡镇行政区划调整（图7），桐乡乡镇主体减少为10个，部分乡镇也出现了“镇-镇联合”发展的态势（图8）。但是，桐乡市域空间发展仍较为分散，中心城区实力偏弱，难以得到乡镇发展的有力支撑，城市整体竞争力和辐射力不足，桐乡城市空间发展方式亟需转型。



图5 历史上的梧桐境域

资料来源：《桐乡市城市总体规划（2006—2020）》



图6 1983年桐乡市中心城区形态

资料来源：《桐乡市城市总体规划（2006—2020）》

2.3 现有治理体系下桐乡发展现实情境

在现有自下而上发展、多主体各自为政的治理体系下，桐乡总体呈现了发展分散、产业松散的特征，也引发了环境污染等问题，发展面临较大的瓶颈。

2.3.1 发展主体分散，用地集聚度低

桐乡在727 km^2的市域土地面积中共有9个镇、3个街道，平均每个行政单元的土地面积仅为60.58 km^2，远低于苏南地区平均乡镇规模，土地面积相对较小。由于长期低水平均衡发展，桐乡市域发展主体偏多，中心城区集聚的人口规模有限，城市功能有待进一步完善，中心城区的辐射力和影响力有待进一步提升。发展主体较为分散，不仅不利于城市对有限资源进行配置，易产生资源浪费以及重复建设等情况，而且也会对城市生态环境产生较大压力。

城乡建设用地分散，人均用地指标偏高。桐乡人均城、乡建设用地面积为202.10 m^2/人和205.68 m^2/人，均大大超过国家标准。建设用地集聚度偏低，对城乡基础设施建设、公共服务设施配套产生较大影响（表1）。

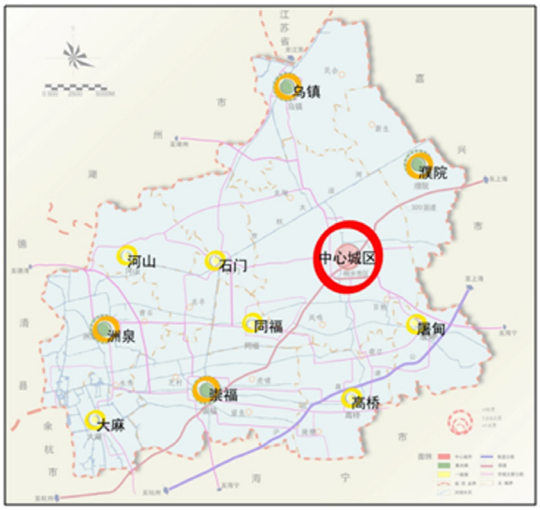


图7 2001年前城镇均衡发展

资料来源：《桐乡市城市空间发展战略研究》

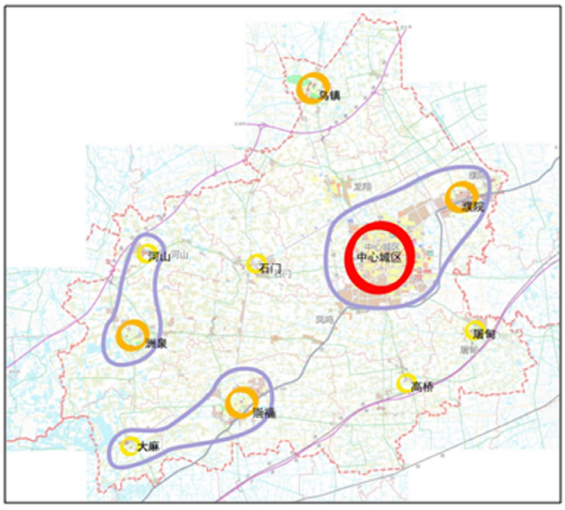


图8 目前部分乡镇初步呈现“联合”发展态势

资料来源：《桐乡市城市空间发展战略研究》

表1 苏南主要县级市乡镇平均规模统计表

地区	面积（km^2）	常住人口（万人）	乡镇个数（个）	乡镇平均面积（km^2/个）	乡镇平均常住人口（万人/个）
常熟市（2009）	1264.0	160.3	10	126.4	16.0
昆山市（2009）	927.7	164.5	9	103.1	18.3
太仓市（2008）	822.9	83.3	7	117.6	11.9
吴江市（2009）	1176.7	136	9	130.7	15.1

资料来源：《桐乡市城市空间发展战略研究》

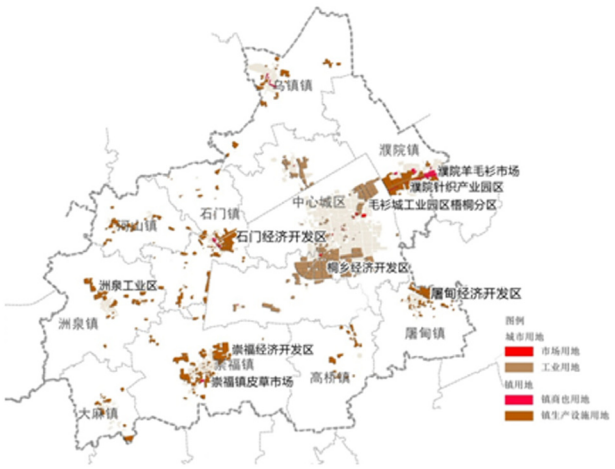


图9　桐乡市工业和市场用地现状图

资料来源：《桐乡市城市空间发展战略研究》

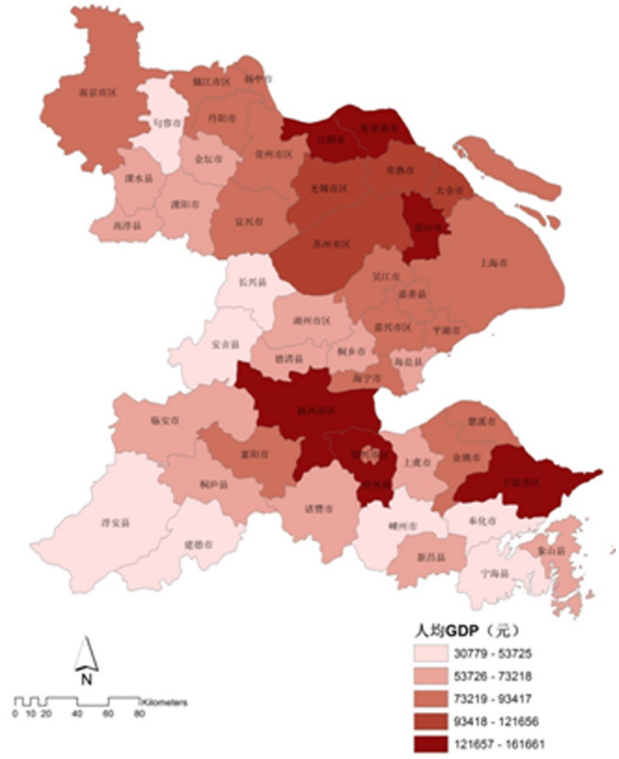


图10　2011年沪宁沪杭轴线人均GDP（单位：元/人，以常住人口计算）

资料来源：《桐乡市城市空间发展战略研究》

工业用地分散，用地集聚度偏低。桐乡规模化的产业园区建设仍不完善，713个工业企业散布在各镇、街道（图9），不仅难以形成集聚规模效应，而且对环境保护也产生了较大压力。

从土地效益上看，2010年，桐乡单位建设用地二、三产业增加值为2.29 km^2，仅为昆山市的40.90%；单位工业用地增加值也仅为昆山市的72.97%。较分散的空间布局引起了土地的低效使用，也不利于城市功能的集中及产业的集聚快速发展。

2.3.2　产业发展松散，集群建设处于起步阶段

企业规模小而散，产出低效。桐乡产业以本地资本主导的中小私营企业为主。2011年，桐乡的联营企业、有限责任公司等私营经济企业数量约占工业企业总数的77.2%，私营经济工业产值约占工业总产值的80.6%，私营经济已经成为桐乡工业经济发展的主力军。但受本地经济发展模式以及要素推动的阶段性限制，桐乡产业总体技术含量不高，产能低效，地均产出，工业产值耗能等指标与昆山等苏南城市差距较大。

产业集群水平低，人均GDP水平低于周边。目前，桐乡已形成开发区化纤、濮院针织、崇福皮革等为代表的工贸一体化块状经济格局，但产品附加值低，上下游产业链延伸拓展、联系紧密的产业集群仍处于发展的起步阶段。总体而言，由于产业体系发育迟缓，产业集聚效益尚未发挥，桐乡城市人均GDP水平低于周边地区水平，成为沪杭轴线的“塌陷洼地”（图10）。

2.3.3 环境污染严重，环境治理难度大

环境污染明显。桐乡化纤、纺织、化工等企业分布零散，不利于对污水、废弃物等污染进行集中处理、整治，对城市水系以及水源的保护带来了较大压力，对城市生态环境保产生了较大挑战。

2.4 基于治理体系调整的空间战略优化

基于对桐乡现存问题以及地区发展面临的总体转型趋势分析，笔者认为对桐乡目前治理体系由“散”到“聚”的调整是应对外部发展变化以及内部发展动力不足等有效的解决之策。由于治理体系调整的牵一发而动全身的特性，必须从空间发展模式、产业发展模式、生态保护措施乃至政策管理体系等多方面进行协同优化。

2.4.1 空间聚合，片区发展

转变空间分散、低效发展态势，对有限的空间资源进行有效、合理配置，通过对重要城镇进行积极培育和扶持，引导市域空间集聚发展，加强“镇与镇”之间的联合与互动。未来将以“组群式集聚发展”模式重组桐乡市域空间，引导空间资源合理配置，形成市域差别有序、合理分工的总体空间格局。引导桐乡市域形成“一市三片”的空间结构（图11），差别化引导空间发展。

中部形成“中心城综合发展片”，包括梧桐、凤鸣街道和濮院、高桥和屠店，加强产业的集聚和转型升级。强化拓展中心城区建设用地，强化中心城区职能，提升其综合服务功能，增强中心城区的集聚力和辐射力。同时，加强产业的集聚和转型升级，为中心城综合发展区的社会经济发展提供有力的支撑。片区内形成“梧桐城区、经济开发区、振东新区、高桥新区、濮院以及屠甸”6个发展主体合力建设的格局。

西部形成“西部特色产业发展片”，包括崇福、大麻、洲泉和河山，强化崇福的西部中心地位，整合西部城镇的产业资源，依托其各自不同的产业特色，错位、差异化发展，从而带动整个西部城镇的综合竞争力提升。

北部形成“北部休闲旅游片”，包括乌镇、石门和龙翔，打造市域内的综合旅游服务片区，一方面结合乌镇的优质水乡古镇旅游资源，进一

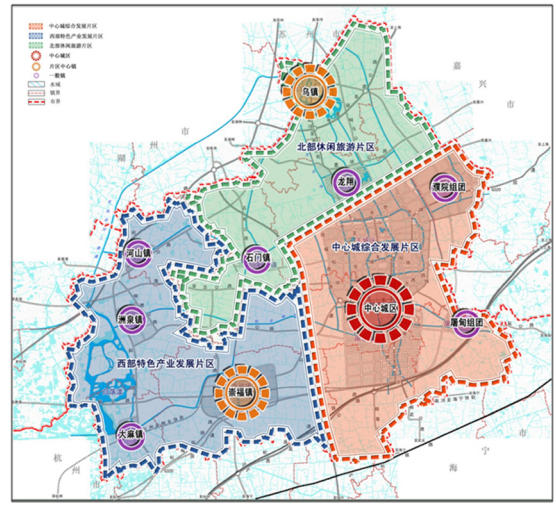


图11 桐乡市域结构图

资料来源：《桐乡市城市空间发展战略研究》

步做大做强，打造桐乡北部的旅游集散中心和国际知名的水乡古镇品牌；另一方面结合石门现有的自然人文资源，以及京杭运河和生态农业的产业基础，打造石门运河文化特色风貌展示区和高效农业观光体验区；龙翔则结合其自然水系和田园风光，加强休闲疗养和康体娱乐产业的培植；最终整合三地不同的特色，完善北部休闲旅游区的服务职能。

2.4.2 产业整合，集群发展

转变传统产业发展模式，打造特色产业集群，引导产业规模化、集聚化发展，提升产出效率，减轻产业分散发展带来的生态环境压力。

引导全市形成“一核一轴多片”的产业布局模式（图12）。“一核”是指中心城区综合产业核，包括桐乡经济开发区、高桥高新技术产业园、濮院产业园，主城商业、高桥商务两个现代服务业核心区，以及振东创意产业、振东市场、濮院市场、龙翔休闲度假等特色服务业集聚区；“一轴”是指现代服务业发展轴，贯穿主城商业、高桥商务、乌镇旅游休闲核心区和若干特色服务业集聚区；“多片”是指依托特色工业板块、农业示范区形成的若干产业区，包括濮院产业园、洲泉产业园和石门湾、运北现代农业综合区等。

2.4.3 生态优先，特色凸显

根据桐乡生态环境特点，分析生态敏感度及承载能力，积极保护市域生态敏感空间。利用现状水系条件，梳理、引导水网相互联系，形成城乡特色水网体系，彰显桐乡水乡特色。未来应逐步恢复白荡漾湿地、完善乌镇周边水网体系等措施，强调“本底保护，双河联动，城河互融”（图13）。

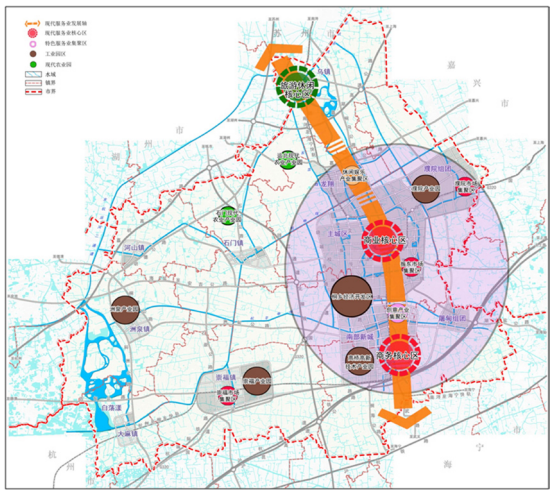


图12 桐乡市产业布局规划图

资料来源：《桐乡市城市空间发展战略研究》

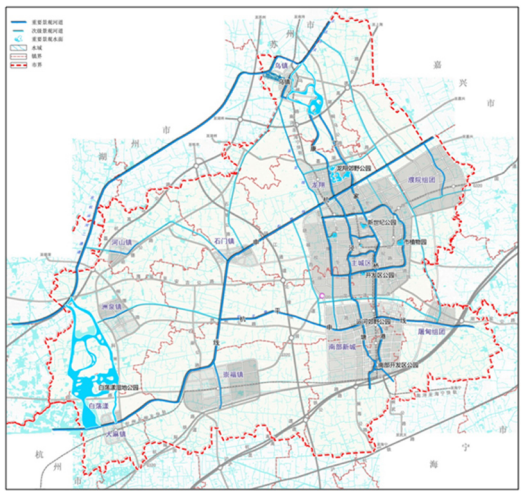


图13 “双河联动、城河互融”的水网结构

资料来源：《桐乡市城市空间发展战略研究》

梳理城市景观要素，依托城市景观资源，构建城市特色景观体系，加强对城市门户、节点、轴线的引导和设计，并与桐乡城市水系、景观道路相结合，彰显城市形象，凸显城市景观特色。总体营造“水墨桐乡、苏杭中庭”的城市意象，并强化中心城区南北向的公共设施轴线。

2.4.4 分片考核，政策差别化

调整各片的考核体系，引导差异化的发展格局，保障治理体系调整顺利进行。片区统筹经济发展、旅游度假等职能，内部各乡镇主要统筹社会服务。

（1）中心城综合发展片

中心城综合发展片属于桐乡的城市化密集区，土地开发强度相对较高，需要对其发展进行优化和提升，未来应加强调整提升管治。

产业发展：鼓励以现代服务业为主导,辅以战略性新兴产业，以及转型升级的原有优势产业；引导优化提升区域转移占地多、消耗高的加工业和劳动密集型产业,提升产业结构层次。

城镇建设：加强土地指标控制，在原有的建设基础上对用地结构进行调整，集约利用土地；优先发展南部新城，引导中心城区的南拓；促进各类用地基础设施的完善，形成不同等级的城市服务中心。

考核指标：以考核二、三产发展为主，强化提升地均GDP及就业岗位等。

（2）西部特色产业发展片

西部特色产业发展片产业发展极具特色，属于工业化程度较高地区，工业企业分布较为散乱，未来应加强控制引导。

产业发展：依据相应产业特色做精做强，实行工贸一体化发展；积极引进新材料、新能源、机械装备等战略性新兴产业，淘汰严重浪费资源、污染环境、不具备安全生产条件的工艺技术、装备及产品等落后产能。

城镇建设：工业向工业园区集聚发展，禁止在园区外发展工业；控制大麻的工业发展，还原白荡漾的生态基底；加大基础设施的投入，促进城镇发展区公共、市政等基础设施的配套和完善。

考核指标：以考核二产为主，逐步提升工业地均GDP水平，降低单位工业产值能耗。

（3）北部休闲旅游片

北部休闲旅游片具有生态、农业和文化特色，属于具备一定旅游基础的地区，未来应强化生态维护。

产业发展：以发展旅游业为主；提高工业生产效率，原则上不再增加工业用地的规模，而

是在原有的基础上优化和提升，搬迁污染大、效率低的工业企业；发展高效农业，实行农业产业化经营，并形成“生产－销售”一体的产业链。

城镇建设：严格控制土地开发总量；完善城镇中心基础设施的配套建设，保证教育、医疗等设施的配套，形成相对综合的城镇服务中心。

考核指标：以考核一、三产为主，逐步提升旅游收入占比，增加农村居民可支配收入。

3 结论与讨论

城市治理体系涉及城市管理、城市经济发展、城市社会服务、城市政策体制等方方面面，从城市治理体系调整的视角研究城市空间战略是一项崭新的尝试。

文本认为长三角区域发展背景以及内部发展都呈现出转型的导向，与此相对应的城市治理体系也应有所调整。不论是以外资拉动的苏南地区城市，还是以民营经济推动发展的浙北地区城市，经济的转型升级、环境治理的要求提升、社会公平正义的强化都是新时期城市发展的重要方面。因此，苏南城市与浙北城市彼此相互借鉴、取长补短，并逐步更新优化城市的治理体系，是目前城市发展进行制度创新、进一步激发发展活力的重要突破口。但是，必须注意到的是城市治理体系的调整一项艰巨而复杂的工作，空间结构的调整优化只是治理体系优化的表象，治理体系的调整需要城市政府、领导、市民乃至企业的共同参与、通力合作，最终也必将形成政府、市场、社会协调发展的格局。

参考文献

[1] 洪世键, 张京祥. 基于调控机制的大都市区管治模式探讨[J]. 城市规划, 2009(6): 9-12.

[2] 姚鑫, 陈振光. 论中国大城市管治方式的转变[J]. 城市规划, 2002(9): 36-39.

[3] 罗震东. 秩序、城市治理与大都市规划理论的发展[J]. 城市规划, 2007(12) : 20-24.

[4] 甄峰, 简博秀, 等. 城市管治、区划调整与空间整合——以常州市区为例[J]. 地理研究, 2007(1) : 157-166.

[5] 张京祥, 罗小龙, 殷洁. 长江三角洲多中心城市区域与多层次管治[J]. 国际城市规划, 2008(1) : 65-69.

[6] 陆枭麟. “消亡”或“再生”：苏南地区撤并乡镇镇区发展困境研究——基于吴江、金坛两市的调研分析[C]. 2012年中国城市规划年会论文集, 2012.

[7] 江苏省城市规划设计研究院. 桐乡市城市空间发展战略研究[Z]. 2012.

[8] 赵彬, 崔晗, 龚雪岚. 片区模式下的被撤并乡镇发展路径与管理制度创新探析——基于昆山的实践与探索[C]. 2013年中国城市规划年会论文集, 2013.

[9] 罗震东. 分权与碎化——中国都市区域发展的阶段与趋势[J]. 城市规划, 2007(11) : 25-29.

[10] 罗小龙, 沈建法. 长江三角洲城市合作模式及其理论框架分析[J]. 地理学报, 2007(2) : 111-121.

[11] 江苏省城市规划设计研究院. 吴江市城市总体规划（2006-2020）[Z]. 2006.

[12] 浙江省城市规划设计研究院. 桐乡市城市总体规划（2006-2020）[Z]. 2006.

中国现行土地制度下的风景园林

Chinese Landscape Architecture on the Base of Current Land Institution

杨希
Yang Xi

摘要：中国现行土地制度深刻影响着当代中国城乡发展状态以及与之相关的风景园林行业。通过历史纵深对比与国际间横向对比，从乡村层面、镇域层面、城市层面及其构成的城乡系统层面，挖掘当代中国风景园林发展诸问题的经济症结，寻找裂解社会上层建筑的制度根源，并在此基础上为21世纪中国风景园林的时代走向提出设想。

Abstract: The current land institution of China deeply affects the development of Chinese urban and rural, as well as the related landscape architecture. Through the historical and international comparison, this paper tries to find the economic cause of the problem of contemporary Chinese landscape architecture from the aspects of country, town, city and the system constituted by them, looking for the institutional root of the cracking of social superstructure, based on which putting forward the idea of the orientation of Chinese landscape architecture in 21st century.

关键词：风景园林；土地制度；人地关系

Keywords: Landscape Architecture; Land Institution; Man-Land Relationship

作者：杨希，清华大学建筑学院景观学系博士研究生，xi-yang12@mails.tsinghua.edu.cn。

引言

风景园林又被称为“地景”，该词客观阐释出本行业的直接作用对象——大地及其附属要素。古来为人称道的地景设计不外乎遵循“因地制宜”的原则，合理地处理人地关系。所谓地景，可以将其理解为地方主体或设计主体对本土人工与自然关系的解读与可视化展现。然而若地景的影响要素可以如此化简，当代中国风景园林行业所遇到的种种问题将不会如此棘手。各种尖锐的问题本质上是一组同源问题束，其根源即为现行政治体制下的经济体制问题，明确地说，即为中国现行土地制度问题。

相信这个问题在业内应该已得到相关人士的觉察与关注，但是因为深究起来不免触及到中国经济与政治的敏感神经，则业内鲜闻直接有力的评论之音。然而在中国法学与经济学领域

内，针对中国现行土地制度的分析批判与改革的呼吁已日渐势涨，与风景园林领域紧密相关的城市规划领域也正在发出相似的声音。面对中国风景园林领域所遇到的一系列问题，我认为不妨从根源症结上探究原因与出路，由此也为21世纪中国风景园林的时代走向提出一种设想。

1　中国现行土地制度特点及其对中国城乡空间演变的影响

土地制度为囊括一切土地问题的制度，是一个社会的基本制度。包括土地所有制、使用制、管理制、规划制、保护制、征用制、税收制，其中土地所有制、使用制、管理制为土地制度中较为基本的项目[1]。

中国现行土地制度的基本特征可简言之为：城市市区及部分法定国有的村郊土地所有权归国家，其使用权可依法有偿出让，其他村郊土地与自留地所有权归农民集体，农户通过承包享有土地使用权以及转包权。国家为公共利益的需要，可依法对集体所有土地实行征收或征用并给予补偿——中国土地制度的主要问题在这段话中完整体现：

其一、公有资产的所有权主体（全民或集体）被虚化，而其代理者（名义上为国务院，实际上为地方政府）相对公利而言更具有追求私利最大化的性格，势必为国有土地的公益化使用和集约发展设下障碍。

其二、国有土地所有权与使用权分离。所有权与行政权力混合，不利于基层民主，将城乡规划的社区参与置于被动地位；使用权的出让与行政权的经济利益相联系，弱化市场对城市功能分区的有机调整；“所有权缺位的使用权”成为资源环境可持续发展的强大内在阻碍。

其三、所谓农民“集体”概念不清，致使集体所有权上移至国家行政权力末端（行政村/县政府），农民个体与土地关系严重松动，为地方政府征收土地大开方便之门，导致中国由政府力主导的结构松散的城市蔓延之患[2]。

其四、“公共利益”界限不清，政府征地的实际用途以经营性为主。且土地补偿在土地估价的合理性、补偿项目的全面性、补偿时间与受补偿者的实得利益等方面缺乏第三方监督，致使人地矛盾日益尖锐，城乡统筹发展流于字面。

总而言之，正是由于中国土地制度中产权界限模糊，公有化的土地所有权比重过高，致使一方面城市内部功能无序松散、无旧城改造的经济动力，另一方面城市外缘粗放性扩张、土地开发严重威胁第一产业与生态环境的保护。“土地城市化”速度远远高于“人口城市化”速度——权利的高度集中虽然利于办成事，也易于办错事，对我国城乡景观系统的各个层面均带来重要影响。

2 中国现行土地制度下乡村人地关系的裂解

文化景观实际上是人地关系理论的一个分支或另一种认知方式，它如实地反映了地域的经济文化政治特征，当城市被“公有制”一统之后，人们开始更多地深入乡村来感知“地域性”。因为那里尚不是“公有制”全面覆盖的范围，可能保留着以家族为经济单位的、以自然村为社会组织单元的生产、生活、仪式形式。梁漱溟先生在《中国文化要义》中旁征博引，这样阐释中国传统国民个性——

河北省民间谚语，说：“交了粮，自在王”……古传“日出而作，日入而息；耕田而食，凿井而饮；帝力何有于我哉！”……“近代英国人以国家为必要之恶，而不知中国人却早已把他当作不必要之恶”。

在顾氏全文中，恰恰没有今世之国家观念存在！恰相反，他所积极表示每个人要负责卫护的，既不是国家，亦不是种族，却是一种文化（即“天下兴亡、匹夫有责”之“天下”）[3]。

梁先生认为，以家庭代替团体，以伦理代替宗教的中华文化圈内，相对于“家族”与“天下”概念的强化，“个人”、“集团”、“国家”的概念早已被淡化出去。从那些触动人心的乡村文化景观中，观者希望感受到的是一个“遗世独立”的完整的“社会”单元，而非带有强权气息的“国家”器官。那么一旦支撑这种文化的经济形式（不纯粹的土地私有制）遭到摧毁，中国乡村文化景观势必随着人地关系的变化而变质。

“大多数人共有的东西通常受到最少的照顾”，亚里士多德在《政治学》中如是说。通过人民公社的实践，中国人验证了这一道理，并试图修正经济决策错误。从名义上讲，中国现行的农村土地集体所有制控制下的家庭联产承包制度通过土地使用权家庭化的让渡，包容了一定的私有性质。但是“根据农民家庭人口的变化，定期重新分配土地”的政策增加了土地使用权的不稳定性，打击了承包个体对土地利用与养护的积极性[4]。有恒产者有恒心，无恒产者无恒心。乡村文化景观通常是在“有恒心”者们数年数代的试错修整中的自我完善的结果。如果在一个形成模式长期性的群体中施加短期性的经济措施，必然扰乱其经营逻辑而导致人地关系的裂解和地域文化的毁灭。

近年放松的土地流转政策试图进一步解放农村劳动力，便于其转移到二、三产业，同时扩大农业生产经营规模。但是在乡村，这一政策的民众反响却不如期强烈，原因就在于使用权本身的不稳定性，进而导致其转包逻辑难以成立，同时靠人口分地的政策也助长农村人口总量的上升。一方面，中国尝试将农村土地使用权进行市场化地流转，另一方面，农村土地所有权受“集体”禁锢，其使用权的分配受其干扰。上文说到发源于农耕文明的中华文化中无“集团”概念而有“家族”意识，而今，现行土地制度中模糊不清的“集体”概念（是自然村？还是乡镇政府？）又成为界定地权的障碍以及公权侵吞私权（乡镇政府剥夺自然村土地所有权）的着

手点。

只有稳定的地权才能催生地域文化延续性的有机生长，第一产业经济模式的稳定会产生对不合理的二、三产业的强大自抵抗力。没有设计师的风景也将在乡土复活，相信在这种情况下，致力于乡村文化景观的设计师所做的工作更多的是“留下什么”（即原生态的保护），和“补充什么”（即绿色基础设施的楔入），而摆脱异地安置、人地割裂的现行新农村规划建设模式。

3　中国现行土地制度下城乡绿地系统的优化瓶颈

在中国，城乡作为一个系统的规划单元，其景观结构的缺陷以及致病因素又在何处？对照日本的“城”与“乡”，其景观的相似度之高令人惊讶。城市中散布着一定面积的“生产绿地”，社区绿地兼做防灾避险场地而对外开放，面积不大的“一户建”（独栋住宅）的形制城乡无异，其户主几乎用绿化填满了房前屋后的每一寸可以填充的土地。城市外围“城市化调整区域”中的农业用地被严格保护，而以河流为主的景观廊道则将大大小小的绿色空间串联，在“田地景观的乡村”与“盒子景观的都市”之间形成了自然的过渡——一切中国人看来细节化的甚至琐碎的绿色空间都使人更加强烈地体会到地域环境的舒适。

当代中国并不缺少大公园、大广场和景观大道，房地产繁盛之地亦不乏大型“花园小区”，城市规划领域也在呼应“建筑-规划-景观”三位一体，试图通过“点-线-面”的城市绿化结构作为城市规划的先行主导。但是实际结果并非喜人。问题在于，现代生活节奏中的人们，与大型公园或封闭的住宅小区花园（面）相比，更乐于亲近住宅附近或办公空间附近适度面积的开放的绿色休闲场所（点），与用图案化的绿篱草皮装饰中心绿化带的景观大道相比，更欣赏具有自遮阴效果的小尺度街坊及其林荫路。换言之，鼓吹“点-线-面”式的中国城市绿地系统中，“点”严重缺失，“线”的含绿量不足，“面”大多被封闭管理，其主要功能是提高城市总体绿地率以及周边房价。“中央公园”和“中心绿化带”成为连续性网点式绿化的吸血鬼，中国在城市的组织尺度上出了问题。

圈地单元面积过大从而客观推动城市道路不断拓宽，道路尺度的拓宽又意味着其作为公共空间的职能的减弱和绿化效率的降低。同时，圈地单元的一定时期的使用者没有养地护地细水长流的“所有者人格”，却具有竭泽而渔的“短期占领者人格”，致使所圈土地的公共环境服务功能进一步丧失。而城市绿地率大多数被集中押在如城市公园、广场等由宽阔的道路或灰色建筑群所围合一些面状生态孤岛之上。同时，随着城市不断外拓，镇域绿地在用地性质转变过程中也洗脑性地被统一了规划逻辑，造成城乡景观异质度较高的状态，其根本原因即为土地所有权的归一为大规模的建设动作提供了便利。

回头看日本，私有制保证了大多数人都有自己可以相对自由支配的一小块土地，私有土地面积相互制衡，使得街道宽度和街区尺度得到控制，同时路网密度提高，交通便利，衍生了城镇土地规划小网格式布局的特色。带有城市可视化共享庭院色彩的入口小花园得到所有者的精心养护，展现着所有者的艺术生活品味与公益胸怀。这一种民众自觉主动的绿化分享行为，相对政府大投入式的“中国特色城市美化运动”更加有效。

美国著名农业经济学家阿瑟·扬曾说道：“给某人以安全保障地占有一块岩石地，他将使该地变成花园；如给他以短期租借的花园，他将使之变为沙漠。”[5]这似乎是当代中国土地制度对城乡绿地系统的诅咒。不明确土地产权，不保证土地的排他性，势必降低城乡绿地系统的作用效率。

4　中国现行土地制度下山水城市的实践阻力

与城乡绿地系统优化瓶颈相关，作为城市景观系统形态的“山水城市”模式的实现也在同一阻力下举步维艰。“山水城市”的概念由钱学森先生提出[6]，近年来随着各“园林城市”的冠名而逐渐成为学界热议的话题。总体看来“山水城市”理念的主要实践障碍不在那些具有良好地理条件的第三产业主导型城市，而在第二产业主导的政治经济核心城市以及第一产业主导的新开发城镇。

北京大学的周其仁教授在名为“城乡中国：变革与约束”的讲座中谈到，未来20年，中国人口与资源向大城市集聚的趋势将不会改变，因为高密度的集聚导致分工深化，节约基础设施投资，降低信息和交易成本，刺激知识生产，降低技术进步带来的失业风险。由此，为社会生产生活服务的景观在城市范围内必定呼应土地集约化利用的客观要求。尤其在发展历史久远，经济复杂度成熟度较高，土地资源供应极端紧张的大城市和特大城市，“山城”、“水城”或“山水城”再开发的实现由于经济成本较高而不易推进，中国大城市老区大多难以实现钱学森先生心目中中国传统山水画般的景观图式和文化形式。老城区的景观更新走的是另外一个方向，即旧城基础设施更新和废弃地改造的方向。2006—2011年，纽约市政府出资11220万美元让“高线”作为绿色开放空间而再生，并激活周边工业街区。与此类似，中国也正在探索城区工业废弃地的改造模式。只不过考虑到土地的经济收益因素，该类场地大多的发展方向被确定为创意产业、商业商务等空间，其开放度和绿地率距离“山水”模式的愿望较为遥远。

对于城镇而言，小尺度的规划模式与近山近水的地理条件似乎更符合山水城市的构成逻辑。但是中国的问题主要来自城镇的生成过程之中。学界向来认为，城镇是市场主导的城市化的产物，是协调城市与乡村的有效缓冲区。而中国城市化走的是农民集体所有土地“依法”流转，农地减少与城市土地增加“挂钩”的非市场化过程。所谓“依法”其实无法可依（中国

无《土地法》），政府对集体所有土地实行征收的过程则完全丧失对土地征收之灵魂性理由（“公共利益”的范围界定），所征土地大多用于商业居住类的地产开发以及工业物流设施的安置。所谓“挂钩”，换言之即来自于农村宅基地与新农村住宅用地的面积差值被转化为城市扩张用地的指标的过程，而回收的农村宅基地是否复垦或复绿，城市扩张用地是否为农地等问题都被模糊处理，缺乏法律监管的项目。因而中国城镇的发展呈现土地使用结构松散、公共空间缺乏、基础设施不足、交通成本较高的情形，使得城镇基本为城市的不完整复制，与需要社会赞助和政府出金的“山水城市”模式相距甚远。

“山水城市”志在从整体环境着眼，以公共空间的形态品质为主要作用对象。为何中国城市“千城一面”，因为中国风景园林业在大尺度规划层面上都面对着同一类型的甲方，其欣赏趣味的趋同性与崇洋性造成城镇景观表层上的趋同性，而国有土地权利的含金量使其一切行为带有行政商业色彩——一方面、对高投入、低回报的旧城改造积极性不高，另一方面、在回报率高的征地分配上丧失了公权执行者的“公共利益”准则，造成城镇景观深层次中国传统文化和社区活力的灭失，如此中国式“山水城市”的梦想难免成为空想。

5　中国现行土地制度下东方空间思维的畸变

经济学界指出当代中国的一个现象——过去十年里，社会资金在源源不断地流向固定资产的投入而导致经济持续低迷，相反中国的建设行业却因此异常繁荣，其中建筑与景观行业也在城市的迅猛扩张中获取相当的利益。又有一说：建设业的繁荣与国家高度集权向来成对出现，其关键在于国家对包括土地在内的社会资源的强大的支配力量。

试问当代中国景观业的甲方是谁？不外乎政府和地产承包商两大类，前者更是后者的东家，则时代将景观设计师、规划师、建筑师推到一个介乎于政府与民众之间的位置。土地产权的转换生意使政府获利，地上产权的转换生意使开发商获利，那么能为这两项买单的人大多求得的是几十年的生活基本保障，个别有余裕者才怀有一些生活情调的追求（比如雅致简约的东方空间）。至于低保群体对生活环境的要求则更为“基本”——环境熟悉、保证睡眠、厨房独立、有洗澡间、儿童卧室独立、客厅兼具接待用餐卧室功能、有放置劳动工具处、对户内日照要求低、价格在可接受范围内。以上社会现实已经解答了为什么在业界对于“中国式的现代策略”呼声极高，而我们造出来的城市却毫无性格。经营土地者无所谓文化形式，只要获取经济利益即可。“中国式”或“新中式”意味着造价的昂贵，而大多数蜗居于都市的中国人面临的生存问题是“有”或“无”，并非“优”或“劣”。中国的城市形象与环境恰是当代土地市场的操纵机制与市场的需求特征所导致的必然结果。

试问中国式的东方情趣可以表现在哪些方面？过去十年的实践答案为：院落为空间语言，

粉墙黛瓦、石墙、粘土砖墙、木格栅、竹子为材料语言……越发别墅情趣，在急速城市化的中国的高层、超高层建筑及其环境中很难出拳。所以至今仍不见业内人士谈论政府保障房的建筑与社区景观的东方式营造策略。那么，被建筑师和景观设计师所标榜的“文脉”能否在现行土地制度下表现得亲和一些、廉价一些、实用一些？从中远期城市住宅建设趋势看，城市“文脉”的延续必然不可回避政府保障房社区的建设以及达到使用年限的商品房住区环境改造的问题。

转换一下思维，何谓文化？不过是本地人群传承的、不断变化中的“活法儿”而已。于是“中国式”或者东方风格可以变得更加轻松与包容。设计的一个永恒的理性原则即为需求指向原则。在新加坡参观政府组屋时感慨良多，政府廉价征地的目的是将组屋廉价出售，有效化解人口膨胀与住房紧张的矛盾。组屋首层架空，相邻两栋首层空间连续并与过街天桥、公交车站通过带有雨棚的走廊相接续，充分考虑到当地炎热多雨的气候。住宅每层各户由开敞走廊相连接，满足邻里交流需求。楼间距满足日照通风需求，楼栋之间绿量丰富，景致宜人。社区内常设有一定数量的室外室内运动场地和商业点，建筑本体被定期粉刷，图案每期均变化，五颜六色颇有热带情调。看政府组屋也成为外国人的一项旅游项目，将政府福利事业提升到国家文化的层次，新加坡向我们证明，文脉是可以“廉价”的，可以“相机而变”的。

欲中国实行彻底的土地制度改革近似空想，比较可行的方向如上文所说，是在社会压力下政府职能由经营型向服务型的变革。在这一过程中，介乎于政府与民众之间的建设行业人士理应起到较强的引领作用。届时，畸形的“中国式”或被“地域生活式”所代替，融入时代的良性运转之中。

6　中国土地制度与21世纪中国风景园林的走向

随着建筑界、城市规划界的设计思想向景观领域的不断倾斜以及“景观都市主义”理念的宣扬，风景园林界人士或多或少怀有了救世主的心态。本想对政治闭口不谈、凭借学术理论为社会输血，但是从实践中总结出的问题反而拉近了行业与政治的距离，使我们重新审视本行业的时代使命，站立于政府与民众之间，向社会究竟应“输血”还是“置换基因”？前文节综合论述了当下中国风景园林行业难于解决的问题与中国现行土地制度之间千丝万缕的联系，归根结底均指向中国现行社会制度的症结。那么转换一下视角，当今法制建构不足以为民主保驾护航、地权高度国有化的中国又为风景园林行业带来哪些正面影响？

一位留学德国的朋友对我感叹，德国的医疗服务虽然完善，但医生的医术却难于中国的相比，原因在于中国庞大的人口数量实际成为医生实践经验的强大支撑。此外她所就读的大学竟然为是否将纸质学生证转为IC卡的问题争论6年而没有结果，关键纠结在系统变更的资金支

持来源问题。本人留学日本期间曾见一则新闻报道，由于严格的私有权保护体制，私人空宅内疏于修剪的大树树枝越墙阻碍公共交通却没人能够动手清除。景观设计师三谷徹用了14年完成品川中央公园的设计施工，为达成连续公共空间的统一性设计风格的共识，其中10年都消耗在与14位私人业主（土地所有者）的沟通之上。类比之下同样的道理，中国现行土地制度下建设项目数量的持续激增、社会资本与土地权属的高度集中实则为中国风景园林行业带来积累实践经验与设计创新的有效时机。与大多私有制国家相比，我们虽然容易办错事，却比较容易办成事。

如何在较短的时间内取得较好的成果，其中存在着公权与私权的博弈过程，欲获得多方效益曲线的最优解，中国需要寻求公权与私权的黄金比例，这已经延伸到经济学上博弈论范畴。那么以景观设计师为代表的风景园林行业在这场博弈中应当扮演什么角色？

首先，完成设计者最基本的职能——做公益性的设计。在设计规划过程中通过完整的社会调查与多学科知识的渗入，尽量弥补集权政治的漏洞。完善自我为社会基层代言人。

第二步，深入社会决策核心，获取行业话语权。通过实践的成功获取权力阶层的认同，直接参与城乡规划决策，从操作源头强化行业控制力。

第三步，获取民主建设的组织权，促进社会整体自下而上的监督体制的完善。集权阶层会犯错，各行业的操控者也难免行事主观，当时代要求行业自体完善之时，风景园林业所具有的社会基层代言人角色必须转换为社会参与的组织者角色，通过社会子系统的民主化推动整个社会的民主与法治进程。

参考文献

[1] 陈鹏. 中国土地制度下的城市空间演变[M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2009.6.

[2] 刘美平. 统筹城乡空间结构的土地制度安排[J]. 山东社会科学, 2004(10).

[3] 梁漱溟. 中国文化要义[M]. 上海: 上海人民出版社, 2003.11.

[4] 罗峰. 农地制度约束下的人地关系[J]. 人口与经济, 2007(3).

[5] 何·皮特. 谁是中国土地的拥有者[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2008.9.

[6] 傅礼铭. 钱学森山水城市思想及其研究[J]. 山东社会科学, 2005(9).

中国城市形态对雾霾的影响及演化规律研究——基于地级市PM10年均浓度的分析

Impact and Dynamics of Urban Form on Haze: Based on PM10 Value by Prefectural Level City in China

张纯 张世秋
Zhang Chun, Zhang Shiqiu

摘要：近年来随着中国出现持续面积广、持续时间长的雾霾天气现象，城市空气质量问题引起了学者和决策者的关注。传统上国内对雾霾的研究关注污染物来源、排放及污染物形成、传播的过程及扩散的气象条件；而从上世纪七十年代开始，国际文献对于空气质量的探讨也开始关注城市本身因素的影响，认为好的规划和不良的规划会影响到长期的空气品质和市民健康。本文从城市形态视角入手，基于2001—2011年地级城市市辖区面板数据中的PM10和城市形态相关数据，采取带有空间变量的回归模型考察城市形态因素对雾霾的影响。分析结果显示，小城市、东部城市和南部冬季供暖区之外的城市平均可吸入颗粒物浓度较低，同时PM10浓度的空间分布高度自相关，并且随时间变化自相关更显著。在控制城市规模和所在区域后，回归模型结果显示二产比重、污染性产业规模、工业能耗、人口密度、建成区面积会对空气质量起到负面作用，而公共交通供给、液化气等替代性家庭能源、公共绿地面积和人均绿地面积则对空气质量起到正向作用。这表示通过优化用地布局、提倡公交先导、提高能源利用效率等城市规划政策引导良好的城市形态，可以对提升环境品质和公共健康起到积极促进作用。

Abstract: Recently a large scaled, long duration and highly polluted haze emerge in China, which raise research interests from both scholars and decision makers. Accumulated researches on haze in China focus on the sources, emission process and the weather condition for pollutants transformation. Since 1970s, the scholars in western countries began to shift to the impact of urban form factors on air quality, which highlight that good urban planning policy will benefit the air quality and public health in the long run. This paper tries to approach from the perspective of urban form, and adopts regression model with control variables to evaluate the impact of urban form factors on haze, with data from China City Year Book and China Environment, Economics and Energy Data Set from 2001-2011. The results shows that small city with population less than 200,000, city outside of the central heating area, and city in the east has lower PM 10 level. It also reveals more significant spatial auto-correlation pattern from 2003 to 2010. After control the scale, heating and east cities, it finds that secondary industry share, polluted industry scale, industrial consumption, population density and built-up area

have significant negative influence on air quality, while on the contrary public transit provision, green space and clean energy consumption have significant positive influence on air quality. The results provide implications for urban planners that policies toward good urban form help to promote the air quality and public health in the future, such us optimizing land use structure, promoting public transit oriented development.

关键词：城市形态；雾霾；回归模型；空间自相关；PM10
Keywords: Urban Form; Haze, Regression Model; Spatial Auto-correlation; PM10

国家自然科学基金青年科学基金项目(41401651) ;中央高校基本科研业务费专项资金(2014JBZ020)

作者：张纯，北京交通大学建筑与艺术学院讲师，北京大学—林肯研究院城市发展与土地政策研究中心兼职研究员。zhangc@bjtu.edu.cn
张世秋，北京大学环境科学与工程学院教授，博士生导师

引言

在中国城市经济飞速发展的同时，环境问题及其对公众健康的威胁也越来越受到学者和决策者的关注。特别是2012年冬季开始出现的大范围、长时间雾霾现象，由于造成巨额社会经济损失和居民健康危害（黄德生, 张世秋, 2013; 穆泉, 张世秋, 2013; Xu, Jianhua et al., 2013），引起了环境学、气象学和城市相关研究领域学者对于空气质量话题的研究兴趣。近来从中央政府到地方政府，颁布了促进空气质量改善的相关政策。例如，在最近提出的《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》中指出，“生态环境明显改善，空气质量逐步好转，饮用水安全得到保障”是使城市和谐宜人的重要方面。以北京为例，从2014年开始以《京津冀一体化规划》为契机，尝试通过产业疏解途径来降低因为特定产业和交通工具使用带来的空气污染，从而改善大都市区的空气品质。

不仅在快速发展的中国，在上世纪中期的西方发达国家也都经历过类似严重的雾霾事件困扰。例如，1952年发生的伦敦浓雾事件对大气污染及其治理具有里程碑意义。一些学者开始定量研究雾霾作为一种空气污染的来源及其对人体健康的危害，并用悬浮颗粒物（TSP, suspended particulate matter）来对其进行测度（Brimblecombe,1987）。在发达国家上世纪七八十年代的研究中，人们将空气污染归咎为基于石油等的工业生产和汽车使用；主流观点提倡通过“技术革

命”来治理空气污染，寻找节能、减排途径（Anderson et al., 1996）。

然而在二十世纪后期，发达国家已经开始将对空气质量问题关注的中心从技术转移到了城市形态。随着精明增长政策和新城市主义运动的推行，学者开始关注消极城市形态——即城市蔓延的各种负面影响（Clifton, Knaap and Song, 2008）。在面向城市形态的转向中，研究逐渐意识到空气污染并非仅是工业、汽车等单因素的作用结果，而是与城市空间布局、开发密度、交通组织等综合作用所表征的城市形态相关（Marquez and Smith,1999; Tang and Wang, 2007; Stone, 2008）。这些研究为建立起城市形态与空气质量之间联系的桥梁，提供了初步支持。

在不同学科视角下，城市形态的定义与测度本身十分复杂（刘志丹, 张纯, 宋彦, 2009）。关于城市空气质量的讨论，主要集中在城市密度、土地开发模式、交通布局等三个方面。由于城市特点和排放污染物条件迥异，尽管尚无法提炼出具有普遍意义的针对性结论，但经验和实证研究表明，低密度、机动车导向的城市蔓延，不仅会提升小汽车的使用和过量的交通（Ewing et al., 2003; Downs, 1992），也会产生光化学烟雾等空气污染（Stone, 2008），从而严重威胁到公众健康。

相对而言，中国目前对空气质量的问题集中于气象学和环境科学等学科，重点关注污染源的识别、源强及扩散等方面的问题，从城市整体入手、探讨城市形态、城市布局、规划政策等与空气质量的关联性研究尚不多见。一方面，城市规划政策可以通过何种机制来引导有利于良好空气质量的城市形态，尚不清晰；另一方面，目前各级政府现行的压产、减排、限行等末端控制措施是否有效，也尚不明确。

在此背景下，本文尝试借鉴发达国家经验，搭建城市形态与空气质量之间的联系桥梁；采用来自城市统计年鉴与能源环境经济数据库中2001到2011年之间八年中全国288个地级城市的面板数据，通过建立带有控制变量的回归模型，识别中国背景下影响城市空气质量的关键城市形态要素。希望通过探索性研究，引起城市规划领域关于环境友好城市形态的倡导，并为应对未来环境污染的挑战提供政策依据。

1　国内外雾霾的相关研究

1.1　国际研究：雾霾的产生、测度及其危害

早期研究认为，浓雾是一种有害的“灰色烟雾”（Edwards, 1998），其中包含着可以使人致病的戾气。随后的定量研究发现，浓雾中的主要物质是可吸入颗粒物，主要来源是煤等化石的燃烧，长时间暴露与浓雾中确实增加了很多疾病的患病率（Brimblecombe,1987; 1998）。

对此，人们空气中用悬浮颗粒物（TSP, suspended particulate matter）的总量来雾霾进行衡量。例如从1990年起，欧洲等国家开始用直径小于10微米的PM10做为指标来衡量可吸入颗粒

物的等级。然而，稍后发现自然界的物质，如沙粒、尘土、水汽等都可能成为PM10的主要来源；为了改善测量，又改用直径更小的PM2.5或者PM1数量作为指标来进行测度。

对于人体生命健康来说，PM的危害来自于两个方面：一方面，PM本身对人体健康在长期和短期都有显著的危害，它与一些疾病发病率的关系，已经被越来越多的研究证实（Wilson and Sue, 1997）。例如，有医学方面的定量研究表明如果PM2.5每增加10立方微米，两天之内的总死亡率会上升1.5%（Schwartz et al., 1997）。另一方面，PM吸附化学成分可能极为复杂，可能包含重金属污染物、挥发性有机（VOC）物等对人体健康严重有害的成分。

大量的流行病学研究已证实细颗粒物（PM）污染与居民死亡率和发病率之间的正相关关系（阚海东, 陈秉衡, 2002）。典型的健康终端反应包括呼吸系统症状增加、肺功能降低、慢性支气管炎发病增加、心脑血管疾病增加、医院门/急诊、住院率增加，短期与长期死亡率上升等（Wilson, Spengler, 1996; Wilson and Sue, 1997; Pope, 2000）。技术的改进可以减少可吸入颗粒物的排放，全球来看，虽然PM排放总量仍在增加，但来源已经发生了明显的变化，主要来源已经从燃烧转向了汽车使用（Tuch el al., 1997）。

1.2 国内研究：雾霾的来源及城市因素的影响

在中国，目前雾霾相关研究主要集中在气象学和环境科学等领域。气象学研究强调天气过程中污染性天气（尤其是雾霾）的发生、生长和消散变化过程及与气象条件的关联（高庆先等，2012）。尤其是2012年以来，很多气象学研究关注人口稠密、经济发展快而工业仍占重要比例的京津冀地区出现的雾霾现象产生原因，发现高湿、逆温、低压、静风有利于雾霾的形成（吕效谱等，2013）。

国内环境科学视角研究将焦点集中在雾霾的来源上。例如，基于北京的案例研究发现自从1980年代以来总悬浮颗粒物的浓度下降，但是已经成为首要污染物类型；并且其来源也从燃煤逐渐向机动车使用转移（王京丽, 2004; 张菊等, 2006; 张小曳等, 2012）。又如，针对2013年1月出现的雾霾来源为例，彭应登（2013）的研究认为区域传输（27.6%）、本地机动车（21.5%）和本地燃烧（18.7%）是雾霾的主要来源。

在地理学领域，也有学者开始将城市自身因素与空气质量进行关联，并在全国尺度讨论城市之间、或者某个城市内部空气质量差异因素。例如，在全国尺度的研究中，李小飞等（2012）以全国42个公布空气污染指数的城市为例，发现在空间分布上，空气质量存在由南向北、由沿海到内陆逐渐降低的分布规律；空气质量的年际变化很大，主要是冬季燃烧的作用；局部扬尘、燃烧和长距离传输是目前主要污染源。又如，李茜等（2013）以全国2000-2010地级以上城市的面板数据，建立计量回归模型的分析发现，在2006年是人均GDP与空气质量关系

的拐点，第二产业比重越高污染物浓度越高，人口密度没有显著影响，建成区面积越大污染越严重。

地理学视角的切入，将城市自身因素与空气质量关联起来，跳出了气象学和环境科学传统溯源式的研究框架而体现了地理学重视空间差异的优势。然而，这些以往的研究忽视了模型中对城市所处位置的气象条件、城市规模以及产业结构的控制，导致了由于这些因素内生性、多重共线性的影响下干扰了城市形态本身因素，使得雾霾相关研究中难于取得一致而确定的结论。

2　数据与研究方法

2.1　研究思路与模型构建

在国内外城市形态与空气质量的累计研究中，虽然可以肯定的是城市污染中的特定污染物与某些城市活动相关，而城市形态中一些要素又会对城市空气质量产生直接或间接的作用；然而由于影响机制复杂，个案城市的社会经济背景差异，目前尚无法得出基于中国城市背景下普遍性、一致性的结论。

本文在以往国内外研究的基础上，选取空气质量中的可吸入颗粒物（PM10）年均浓度的单指标为因变量，选取城市形态中的城市密度、城市交通、城市用地、产业和能耗等维度的多指标为自变量，在控制城市规模与所在区域的基础上，建立城市形态对空气质量带有控制变量的回归影响模型（图1）。

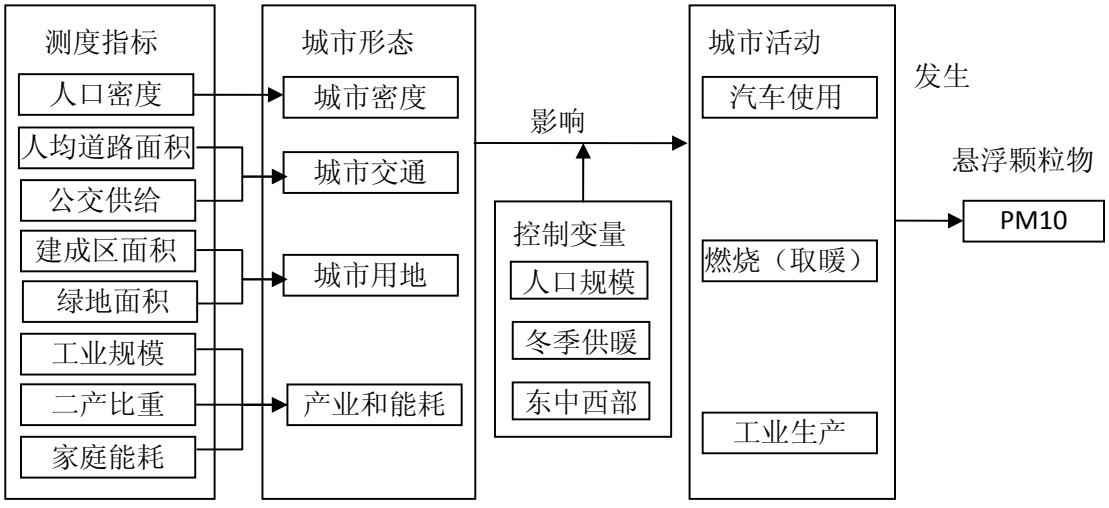


图1　城市形态对空气质量的研究思路

本文在模型建构中，突出了控制变量的引入。以往研究中难于得到普遍性结论的原因之一，在于忽视了对于不同规模、不同区位的城市，人类活动对空气质量的影响机制是截然不同

的。因而，通过控制变量的加入，可以避免将不同规模、区位和供暖情况的城市进行简单对比，从而将研究的焦点更加集中在对城市形态本身的关注上。

2.2 数据来源及选取

本文选取来自于中国环境能源经济数据库与中国城市统计年鉴从2000年到2011年的面板数据。在描述城市形态数据中，考虑到污染物的产生、传播和消散过程十分复杂，研究范围的确定会对研究成果产生关键的影响，因而数据可得的指标，选择市辖区作为数据获取的研究范围。考虑到本文主要关注建成区内部的城市形态特征，市辖区比全市更接近这一空间单元的界定。这样可以尽量避免空气质量检测数据主要来自建成区内部，而与周边乡村的城市形态空间不对应问题。

此外，本文选取来自全国288个地级行政单元的11年面板数据，是考虑到中国处于快速城市化过程之中，城市形态经历着翻天覆地的变化，仅仅某年的截面数据不足以反映城市形态与空气质量变化的全景图画。在空气质量数据中，本文选取的PM10数据来源于全年平均数据，考虑到空气污染物变化周期包括日、周、一次天气过程、季、年等，并且由于城市形态变化对空气质量的影响具有一定滞后性，选择年平均值为单元更能反映长时间尺度的污染物变化。由于中国城市统计年鉴及中国环境能源经济数据库中，某些年份的一些指标不全或者没有数据；当缺失数据占到50%以上时，则去掉当年此条数据，由此去掉2001年至2002年缺失过多的数据，选择从2003年开始的连续数据，建立带有控制变量的回归模型（表1）。

表1 带有控制变量回归模型的变量描述

变量	单位
控制变量 X_1 人均地区生产总值	元
X_2 第二产业占GDP比重	%
X_3 工业企业数	个
X_4 工业用电量	万千瓦时
X_5 煤气家庭用量	万立方米
X_6 液化石油气家庭用量	吨
X_7 人均铺装道路面积	m^2
X_8 每万人拥有公共汽电车	辆
X_9市辖区年末总人口	万人
X_{10}第二产业就业人数	万人
X_{11}制造业从业人员	万人
X_{12}采矿业从业人员	万人
X_{13}人口密度	人/km^2
X_{14}建成区绿化覆盖率	%
X_{15}公共绿地面积	hm^2
X_{16}公园绿地面积	hm^2
X_{17}人均绿地面积	m^2/人
X_{18}建成区面积	km^2
控制变量	
C_1城市规模	是否是小城市
C_2供暖区	是否在冬季供暖区
C_3东中西部	在东部中部还是西部
因变量 PM10年均值浓度	mg/m^3

3 城市形态因素的影响讨论

3.1 城市规模与区域差异

在进行城市形态对空气质量影响的讨论中，将城市规模与是否在冬季供暖区作为控制

变量，是考虑到不同城市规模和处于不同区域的城市可吸入颗粒物水平存在差异，而这些差异并不是由于城市形态本身导致的。通过对城市形态以外的变量加以控制，可以更加集中的揭示城市形态因素本身对空气质量的影响，这也是以往研究中通常忽视的环节。

数据显示，小城市确实比特大、大和中等城市的可吸入颗粒物水平低，但近年来小城市和特大城市的PM10浓度年均降低速度比大城市和中等城市慢。按照中国城市规模划分，在2003年到2010年之间特大、大、中城市PM10浓度平均值分别为0.0971、0.0977和0.883mg/m^3，三种规模之间的可吸入颗粒物水平差异并不大；而小城市同期PM浓度平均值仅为0.0660 mg/m^3，可吸入颗粒物水平稍低。然而，如果观察四类规模城市变化的总体趋势，发现大城市和中等城市在2003年到2010年之间的PM10浓度值每年下降较快，分别为7.4%和7.8%；而特大城市和小城市下降较慢，分别为4.5%和3.4%（图2）。这说明可吸入颗粒物的空气污染并不针对特大城市，在其他规模城市也依然严峻；并且，虽然小城市空气中可吸入颗粒物的浓度水平较低，环境政策实施下的空气质量改善也比较缓慢，特大和小城市可能成为未来强化空气治理政策的重点。

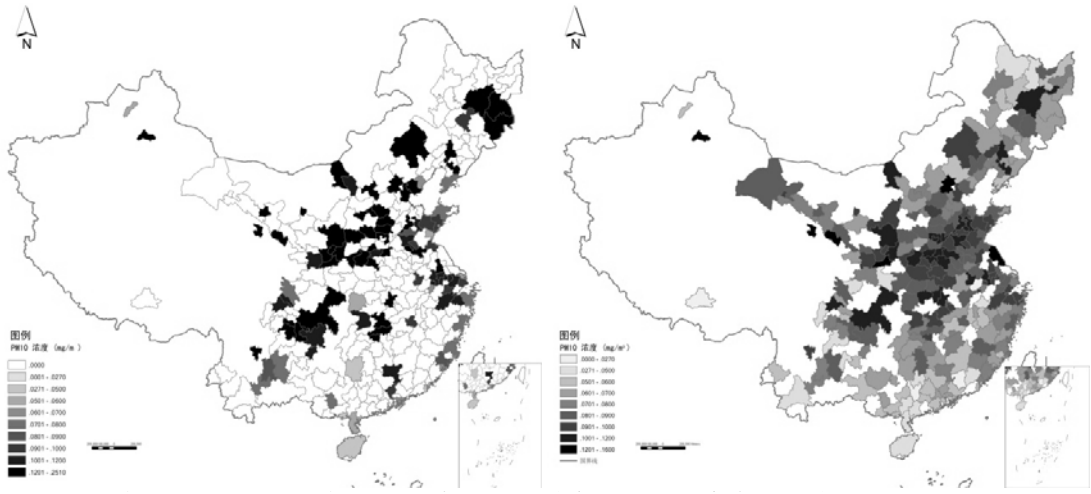


图2　2003年（左）和2010年（右）中国地级城市PM10浓度空间分布

在这些288个地级城市的可吸入颗粒物浓度水平上，确实存在着东低西高、南低北高的区域性差异，这与李小飞等（2012）以42个城市为案例的研究结论相似。然而，如果结合2003年至2010年的时间序列变化分析，可以发现北方和南方城市的多年PM10均值为0.1058和0.0864 mg/m^3，确实存在北高南低的差异；然而，南北方差异正在逐渐缩小，从2003年的0.0340 mg/m^{3}缩小到了2010年的0.0128 mg/m^3（图3，左）。相似的，在东西部差异上，也出现了相似的趋同趋势。在2003年，东中西部的年均PM10浓度分别为0.099、0.141和0.134 mg/m^3（图3，右），确实反映出东部沿海地区较低的特征（李小飞等，2012）。然而，在2008年以后东中西部城市之间的年

均PM10浓度已经没有显示出统计上的差异。这些东西、南北城市之间的差异缩小，可能与空气污染的来源已经逐渐由燃烧而向机动车使用的转移有关（Tuch el al., 1997；张菊等，2006；张小曳等，2012）。

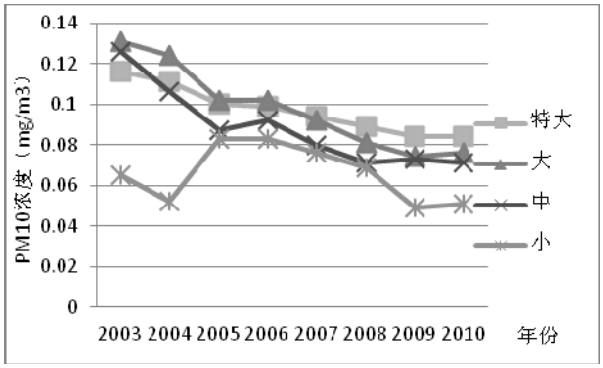


图3　不同规模城市的可吸入颗粒物年际变化

针对城市规划领域来说，城市内部形态可以通过适当的城市规划政策加以引导，而城市规模和所处区域却通常不是政策可以控制的。长期以来在中国城市地理学和城市规划学中存在着关于城市规模的争论，有学者批判城市规模过大带来的环境、资源和交通拥堵等问题，似乎规模大是导致一切城市问题的原罪（sin）。而分析显示，在中等以上城市中，城市规模与污染物水平并没有显著差异。同时，虽然由于气候等原因东部城市可吸入颗粒物在2000年代初好于中西部城市，然而近年来这种差异正在逐渐消失。

3.2　PM10浓度的空间自相关分析

由于大尺度区域传输与局部因素共同作用于空气质量，城市形态与空气质量的影响机制应分为区域城际之间（inter-city）和具体城市内部（intra-city）等两个层面。在以往对空气污染物案例研究中，都发现区域远距离传输是其中不可忽视的方面（高庆先等, 2012; 彭应登, 2013）。因而从空间视角切入，进行可吸入颗粒物分布的空间自相关分析尤为重要。

全局自相关分析显示了可吸入颗粒物的集聚现象，一般来说，当Moran's I>0时，说明污染物呈集聚分布，而当Moran's I<0时，说明呈扩散或均分分布。在时间变化上，如果衡量指标Moran's I变高，则污染物分布更为集聚，说明区域性传输的作用越来越大；反之变低则说明污染物更均匀分布，局部性污染的作用越来越大。在空间分布上，不同区域的衡量指标LISA值不同，则说明了各个地级市单元的污染物分布趋势与变化。

以2003到2010年截面数据为例的全局自相关分析结果，显示全国287个地级市可吸入颗粒物浓度的全局自相关系数（Global Moran's I Index）从2003年的0.07上升到2010年的0.26，Z值从7.22个标准差上升到27.33个标准差，即两个时间截面数据在1%的显著水平之上是都集聚分布的（图4），并且呈现更加集聚的发展趋势。

进一步通过局部自相关（Anselin Local Moran's I Index）分析，可以通过LIZA值判断这些地级市可吸入颗粒物的空间分布上与临近城市相近（图5，红色）或相反（图5，蓝色）的特征。在2003年和2010年的数据显示，地级市可吸入颗粒物的空间分布上都存在着两个高度相关

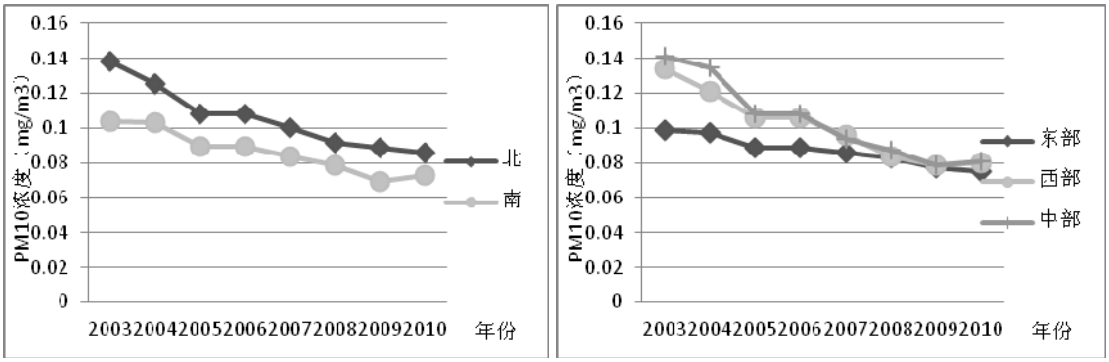


图4　南北（左）与东中西部（右边）城市的可吸入颗粒物年际变化

的地带（图5，红色）。结合PM10的绝对数值来看，在2003年局部空间高度相关的区域，一是以关中都市圈、太原都市圈为核心，以山西和山西中部、内蒙中南部城市为主的PM年均浓度很高的集中地带（图6，左）。这一地带具有PM10年均高浓度、高自相关的特征，可能与2000年代初煤等矿物的开采以及沙尘传输相关（张菊等, 2012）。另外一个地带是珠三角都市圈和福建西部所在的PM10值较低地区（图6，左）。这一地带具有PM年均低浓度、高自相关的特征，可能与位于亚热带多雨、对流强烈的天气条件，以及多山的地形状况相关，有利于污染物的扩散。结合自相关系数较低的城市分布（图5，蓝色），在2003年的可吸入颗粒物污染分布总体上呈现出严重污染城市零散分布，污染物区域性临近影响弱的特征。

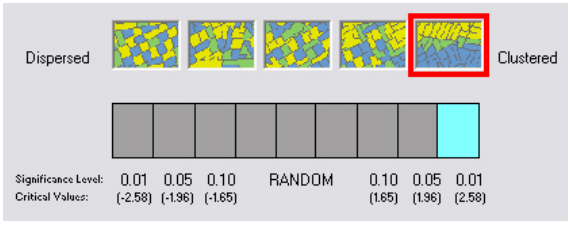


图5　中国地级市的PM10全局自相关分析（2010年）

到了2010年，局部高度相关区域仍主要为以上两个，但范围和集聚强度都进一步扩大（图6，右）。高浓度、高自相关的地带范围扩韩，除了关中和太原都市圈之外，还包括河南、山东的整个华北和少部分华中地区。而低

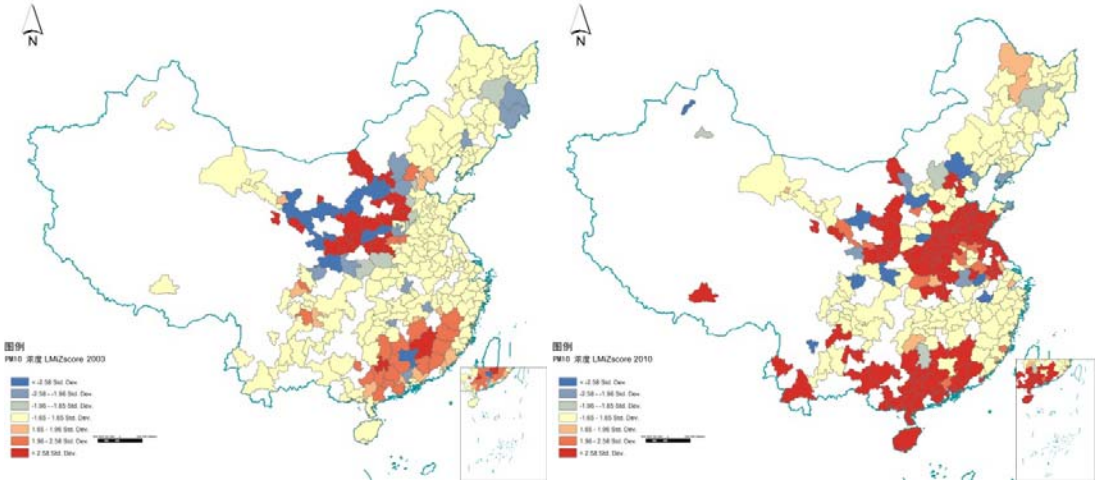


图6　2003年（左）和2010年（右）的中国地级市PM10年均浓度空间自相关分析

浓度、高自相关的地带范围略向西移动，除了珠三角都市圈之外，还包括广西部分地区和海南。相对其他地级市单元，这些地带中的城市更容易受到污染物区域性传输的影响，即本区域的可吸入颗粒物不仅是不良城市形态所导致，更与临近区域的污染物传输过程相关。通过空间自相关分析，可以尽量消除综述中探讨的地理空间邻近性的影响，这些发现在为下文的回归模型分析提供了空间自相关的依据。

3.3 PM10浓度的城市形态因素影响

按照上文关于城市规模、所在区域等因素的讨论，分别建立三个模型讨论城市形态因素对中国地级城市空气污染的影响。在三个模型中，因变量都是可吸入颗粒物（PM10）的年均浓度，从城市密度、城市交通、城市用地、产业能耗等方面选择18个指标座位自变量。其中，模型1作为对照回归模型，没有加入控制变量；模型2在模型1的基础上加入了城市是否为小城市，以及是否在冬季采暖区的变量进行控制；模型3又在模型2的基础上继续加入城市是否位于中部或者西部等两个变量（表2）。

加入控制变量的回归结果显示，随着控制变量的加入，回归模型的R^2（R^2_1=0.289, R^2_2=0.352, R^2_3=0.372）升高，而DW值更加接近于2（DW_1=1.322, DW_2=1.356, DW_3=1.371）。这说明控制变量的增加在提高模型预测效果的同时，没有增加额外的多重共线性，因而是十分必要的（表2）。

对照三个回归模型发现，在模型1不对城市规模和所在区域进行控制的情况下，城市形态中的产业和能耗相关变量中，二产比重（第二产业比重β=3.73E-11，Sig=0.000）、工业能耗（工业用电量β=9.26E-09，Sig=0.002）、污染性产业规模（采掘业从业人员β=0.001，Sig=0.004）对可吸入颗粒物有显著正向的影响，而家庭替代性能源（液化石油气家庭用量β=-1.36E-07，Sig=0.000）使用的增加则对可吸入颗粒物有显著负向的作用。城市密度相关变量中，人口密度和人均道路面积的影响都不显著。城市交通相关变量中，公共交通供给（人均公共汽车数量β=-0.001，Sig=0.002）增加可以显著降低可吸入颗粒物。而在城市用地相关变量中，建成区面积（β=4.9E-005，Sig=0.000）会显著增加可吸入颗粒物浓度，可能是由于传输条件和下垫面条件的异质性；而绿地（公共绿地面积β=-9.58E-07，Sig=0.000；人均绿化面积β=1.30E-06，Sig=0.000）的增加会显著降低其浓度，可能是由于绿地对空气的净化作用。

而在控制城市规模和城市所处区域等变量之后，工业规模和污染性工业规模等变量变得不再显著。而人口密度开始显现出对污染水平的正向关系（人口密度β_2=-1.47E-06，Sig=0.027；β_3=2.07E-06，Sig=0.002），即人口越密集，可吸入颗粒物浓度越高。此外，无论是否控制规模为“小城市”，市辖区人口总数越多，可吸入颗粒物浓度反而越低（β_1=--4.99E-05，

表2　中国地级市城市形态对可吸入颗粒物影响的回归模型

变量	单位	模型1		模型2		模型3	
		β	Sig	β	Sig	β	Sig
R^2		0.289		0.352		0.372	
Durbin-Watson		1.322		1.356		1.371	
Constant		0.069		0.066		0.057	
控制变量							
C_1小城市	小城市=1，其他=0			0.015	0.000	0.015	0.000
C_2供暖区	供暖区=1，其他=0			-0.014	0.000	-0.014	0.000
C_3中部	中部=1，其他=0					0.009	0.000
C_4西部	西部=1，其他=0					0.011	0.000
解释变量							
X_1人均地区生产总值	元	-5.22E-07	0.000	-4.90E-07	0.000	-4.55E-07	0.000
X_2第二产业占GDP比重	%	3.73E-11	0.000	3.69E-11	0.000	3.68E-011	0.000
X_3工业企业数	个	-4.05E-06	0.005	-1.97E-06	0.153	-4.37E-07	0.752
X_4工业用电量	万千瓦时	9.26E-09	0.002	4.76E-09	0.093	3.73E-09	0.183
X_5煤气家庭用量	万m^3	-4.56E-08	0.647	-5.18E-08	0.584	-1.25E-07	0.184
X_6液化石油气家庭用量	吨	-1.36E-07	0.000	-9.73E-08	0.003	-7.57E-08	0.02
X_7人均铺装道路面积	m^2	0	0.252	0	0.044	0	0.16
X_8每万人拥有公共汽电车	辆	-0.001	0.002	-0.001	0.003	-0.001	0.001
X_9市辖区年末总人口	万人	-4.99E-05	0.000	-4.71E-05	0.000	-4.54E-05	0.000
X_{10}第二产业就业人数	万人	4.55E-06	0.412	7.34E-06	0.163	9.18E-06	0.077
X_{11}制造业从业人员	万人	4.16E-06	0.677	1.10E-05	0.247	1.37E-05	0.142
X_{12}采矿业从业人员	万人	0.001	0.004	0	0.349	0	0.465
X_{13}人口密度	人/km^2	1.57E-06	0.026	1.47E-06	0.027	2.07E-06	0.002
X_{14}建成区绿化覆盖率	%	4.90E-05	0.407	8.19E-05	0.146	9.62E-05	0.085
X_{15}公共绿地面积	hm^2	-9.58E-07	0.000	-1.11E-06	0.000	-1.23E-06	0.000
X_{16}公园绿地面积	hm^2	-1.25E-07	0.223	-1.39E-07	0.152	-1.40E-07	0.141
X_{17}人均绿地面积	m^2/人	1.30E-06	0.006	1.07E-06	0.018	1.13E-06	0.011
X_{18}建成区面积	km^2	4.9E-005	0.000	4.9E-005	0.000	4.9E-005	0.000

注：Sig<0.05用灰色标出

Sig=0.000；β_2=-4.71E-05，Sig=0.027；β_3=-4.54E-05，Sig=0.000），这说明严重PM10污染与市辖区人口规模并没有必然的联系。

在模型2和模型3中，加入的控制变量都表现了显著性：在城市规模控制变量中，与上文分析结果相同，小城市的污染物浓度显著低（β=-0.014，Sig=0.000）；而在城市所在区域变

量中，位于北方冬季采暖区（β=0.015，Sig=0.000）、中部（β=0.009，Sig=0.000）或者西部（β=0.011，Sig=0.000）的污染物浓度高。这表明，这些考虑城市形态因素之外的控制变量的加入对于改善模型预测十分有益。

与中国以往研究结论相似之处，在于第二产业比重高、建成区面积大的城市可吸入颗粒物浓度高（李茜等, 2013）。然而，在加入控制变量之后，发现人口密度大的城市PM浓度越高，这与以往中国研究（李茜等, 2013）和西方传统上关于人口密度的讨论结果不同（Ewing et al., 2003; Downs, 1992）。这显示了可能是因为，与西方蔓延的机制不同，在中国人口密度已经很高的城市背景下，人口密度增加意味着更高的环境压力，不利于空气质量的提升。而根据回归结果在中国城市中适当增加绿地和提供可替代的交通，都可以起到降低污染水平的作用。

4 结论与政策建议

面临城市空气质量的严峻挑战，借鉴发达国家经验，探讨城市形态与空气质量的关系可以为制定未来更加健康、绿色、可持续的城市发展政策提供参考和借鉴。综述已有的研究方发现，无论在西方还是中国，雾霾中可吸入颗粒物的来源已经发生了重要的变化，从以燃烧为主转向了以机动车使用为主。这说明主要污染形式已经由特定工业企业的生产性污染转向了与居民日常行为的生活性污染，原先主要通过减产、控排等直接环境措施需要相应转变——因而，通过规划政策来引导形成良好的城市形态，可以在长时间尺度上缓解中国城市目前面临的空气质量问题。

本文基于2001—2011年中国城市统计年鉴和中国能源环境经济数据库数据，以288个地级市为单元，通过带有控制变量的回归模型，揭示中国城市形态中对空气质量产生明显作用的因素。分析结果显示，小城市、东部城市和南部冬季供暖区之外的城市平均可吸入颗粒物浓度较低，而这些城市规模、所处地域等于城市形态无关的变量需要控制。通过空间自相关分析发现，PM10年均浓度值为指标的污染水平都出现了显著的空间集聚，从2003年到2010年空间集聚进一步强化，两个局部高度自相关的区域集中在关中、华北、华东部分地区，以及珠三角和广西、海南等地带。加入规模和城市所处区域的回归模型结果显示，二产比重、污染性产业规模、工业能耗、人口密度、建成区面积会对空气质量起到负面作用，而公共交通供给、液化气等替代性家庭能源、公共绿地面积和人均绿地面积则对空气质量起到正向作用。除了这些城市形态变量之外，回归显示人均GDP、市辖区人口规模越高，空气质量反而更好——这反映了中国城市已经经过了库茨涅兹曲线的拐点，并且最严重的污染并不一定在大城市发生。

虽然城市形态对空气质量的影响是复杂而间接的，然而通过本文的分析，可以认为提倡公交先导的城市用地模式、增加城市中绿地比例、提倡更清洁的能源使用、控制污染性产业规

模等良好城市形态的引导政策，是在控制污染直接排放措施之外缓解城市空气污染的良方。此外，对于人口已经很稠密的中国来说，西方城市精明增长政策中提升的密度适度提升在中国背景下不一定适用。通过优化用地布局、提倡公交先导、提高能源利用率等规划政策营造良好的城市形态，不仅对提升中国城市的环境品质和公共健康具有重要意义，对全球尺度共同应对环境问题的挑战也提供了参考和借鉴。

参考文献

[1] Anderson W, Kanaroglou P, Miller E. Urban Form, Energy and the Environment: A Review of Issues, Evidence and Policy[J]. Urban Studies, 1996, 33(1): 7-35.

[2] Brimblecombe P. The Big Smoke. A History of Air Pollution in London Since Medieval times. London: Methuen, 1987.

[3] Brimblecombe P. History of Urban Air Pollution[M] // Fenger J, Hertel O, Palmgren F, eds. Urban Air Pollution, European Aspects. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 1998: 7-20.

[4] Cervero R, Gorham R. Commuting in Transit versus Automobile Neighborhoods[J]. Journal of the American Planning Association, 1995, 61(2): 210-225.

[5] Clifton K, Knaap J, Ewing R, and Y Song. Quantitative Analysis of Urban Form: A Multidisciplinary Review[J]. Journal of Urbanism: International Research on Placemaking and Urban Sustainability, 2008, 1: 1-31.

[6] Downs A. Stuck in Traffic: Coping with Peak-hour Traffic Congestion. Washington, DC: The Brookings Institution, 1992.

[7] Edwards L. Limit Values[M] // Fenger J, Hertel O, Palmgren F, eds. Urban Air Pollution, European Aspects. Kluwer Academic Publishers, Dordrecht: 1998, 419-432.

[8] Ewing R, Pendall R, Chen D. Measuring Sprawl and Its Transportation Impacts[J]. Transportation Research Record, 2003, 1831: 175-183.

[9] Marquez L O, Smith N C. A Framework for Linking Urban Form and Air Quality[J]. Environmental Modelling and Software, 1999, 14: 541-548.

[10] Pope III C A. Invited Commentary: Particulate Matter Mortality Exposure-response Relations and Threshold[J]. American Journal of Epidemiology, 2000, 152(5): 407-412.

[11] Schwartz J, Dockery D W, Neas L M. Is Daily Mortality Associated Specifically with Fine Particles? [J]. Journal of air and Waste Management Association, 1997, 46: 927-939.

[12] Stone B. Urban Sprawl and Air Quality in Large US Cities[J]. Journal of Environmental Management, 2008, 86: 688-698.

[13] Tang U W, Wang Z S. Determining Gaseous Emission Factors and Driver’s Particle Exposures during Traffic Congestion by Vehicle-following Measurement Techniques[J]. Journal of Air & Waste Management Association, 2006, 56: 1532-1539.

[14] Tuch Th, Heyder J, Heinrich J, Wichmann H E. Changes of the Particle Size Distribution in an Eastern German City. Presented at the 6th International Inhalation Symposium, Hannover Medical School, 1997.

[15] Wachs M. Learning from Los Angeles: Transport, Urban Form, and Air Quality[J]. Transportation, 1993, 20:

329-354.

[16] Wilson R, Spengler J D. Particles in Our Air: Concentrations and Health Effects[J]. Cambridge, MA: Harvard School of Public Health, 1996: 123-147.

[17] Wilson W E, Suh H H. Fine Particles and Coarse Particles: Concentration Association Relationships Relevant to Epidemiologic Studies[J]. Journal of Air and Waste Management Association: 1997, 47: 1238-1249.

[18] Xu Jianhua, Wang Xuesong, Zhang Shiqiu. Risk-based Air Pollutants Management at Regional Levels[J]. Environmental Science & Policy, 2013, 25: 167-175.

[19] 高庆先, 李文杰, 张时煌, 等. 京津石三市空气污染指数 (API) 的时空分布特征及其与气象要素的关系[J]. 资源科学,2012, 34(8): 1392-1400.

[20] 黄德生, 张世秋. 京津冀地区控制 PM2.5污染的健康效益评估[J]. 中国环境科学, 2013, 1: 166-174.

[21] 阚海东, 陈秉衡. 我国大气颗粒物暴露与人群健康效应的关系[J]. 环境与健康杂志, 2002, 19(6): 422-424.

[22] 李茜, 宋金平, 张建辉, 等. 中国城市化对环境空气质量影响的演化规律研究[J]. 环境科学学报, 2013,33(9) : 2402-2411.

[23] 李小飞, 张明军, 王圣杰, 等. 中国空气污染指数变化特征及影响因素分析[J]. 环境科学, 2012, 33(6): 1936-1943.

[24] 刘志丹, 张纯, 宋彦. 促进城市的可持续发展-论城市形态研究的发展方向[J]. 国际城市规划, 2012, 30(2): 47-53.

[25] 吕效谱, 成海容, 王祖武, 等. 中国大范围雾霾期间大气污染特征分析[J]. 湖南科技大学学报（自然科学版）, 2013, 28(3).

[26] 穆泉, 张世秋. 2013年1月中国大面积雾霾事件直接社会经济损失评估[J]. 中国环境科学. 2013, 33(11): 2087-2095.

[27] 彭应登. 北京近期雾霾污染的成因及控制对策分析[J]. 工程研究: 跨学科视野中的工程, 2013, 5(3): 233-239.

[28] 王京丽, 谢庄, 张远航,等. 2004. 北京市大气细粒子的质量浓度特征研究[J]. 气象学报, 62 (1) : 104-111.

[29] 张菊, 苗鸿, 欧阳志云, 等. 近 20 年北京市城近郊区环境空气质量变化及其影响因素分析[J]. 环境科学学报, 2006, 26(11): 1886-1892.

[30] 张小曳, 孙俊英, 王亚强, 等. 我国雾霾成因及其治理的思考[J]. 科学通报, 2013, 58(13): 1178-1187.

广州市城乡空间增长管理研究

Study on Urban Growth Management in Guangzhou

孙婷 刘琦

Sun Ting, Liu Qi

摘要：本文从广州市城乡空间交织混杂、管治乏力的现状特征出发，系统回顾了美国面向区域的空间增长管理理论经验，通过对比研究，提出在新型城镇化的要求下，广州可以借鉴美国空间增长管理方法，面向区域，构建城乡一体的空间增长边界（UGB），并通过长远期目标相结合的原则，划定刚性和弹性两条发展控制边界。其中，刚性发展控制边界是城市生态保育的控制底线，而弹性控制边界则可以针对城乡结合部地区的现状村庄提出近期建设要求和指导。

Abstract: This article, based on the mix and the weaken governance of urban and rural space in Guangzhou, review the UGB experience in the United States. Through comparative study, presented an approach that the UGB experience can be used in Guangzhou by the principles of long-term goal of combining both rigid and elastic delimitation development control of the border. to achieve successful governess, in the new urbanization requirements.

关键词：新型城镇化；城乡空间增长边界；广州

Keywords: New Urbanization; UGB; Guangzhou

作者：孙婷，中国城市规划设计研究院深圳分院。shinestop@qq.com

引言

实现“新型城镇化”的关键驱动是制度创新已成为学者们的共识（赵燕菁, 张京祥, 唐子来,吕斌, 2014）。在城乡统筹背景下，针对内涵式发展的城市存量空间提升和优化，如何建立非国有土地上的建设行为实施规划和管理的制度保障，创新社会治理制度设计，实现社会共荣是学者们对“新型城镇化”当前任务的辨识（李晓江, 顾朝林, 王世福, 吕斌, 2014）。

广州自改革开放以来，宽松的市场经济环境带动城乡全面发展，城镇化快速推进，在2014年人口城镇化率超过90%，但土地城镇化滞后，城乡建设品质差距大、村庄建设用地利用低效粗放，城乡空间交织混杂，尤其是在城乡结合部地区，“城不像城、村不像村”现象十分普

遍，城乡空间的统筹发展、统筹管理成为研究的热点问题。

在此背景下，本次研究重新审视美国城市空间增长管理工具发展与实践对于广州都市区空间治理的有益借鉴，探讨广州城乡空间一体化管理的有效途径与方法，期望能够对广州都市区内城乡空间关注提出有益的建议。

1　广州市城乡空间的主要特征

1.1　城乡交织混杂

广州为“珠三角模式”的典型代表，依托毗邻港澳的区位优势，广大农村地区借助“三来一补”等加工型工业的发展，推动了工业化与城镇化的快速发展，形成自下而上的强劲的城镇化动力，与自上而下、政府主导的城镇化形成“双轨”城镇化特征。

随着城镇建设用地资源的日渐紧缺，城乡建设用地空间的蔓延与混杂布局，两种动力之间对用地的争夺日渐激烈，形成广州市都市区内城乡空间交织混杂发展的特征。在城市的近郊地区，传统意义的乡村空间和产业模式已经消亡，所谓的“农村工业化”、“农村城市化”为特点的村庄[1]大量存在，“半城镇化”的城乡结合部地区建设相对粗放，土地资源浪费严重是广州都市区城乡空间增长管理应重点关注的地区（图1）。

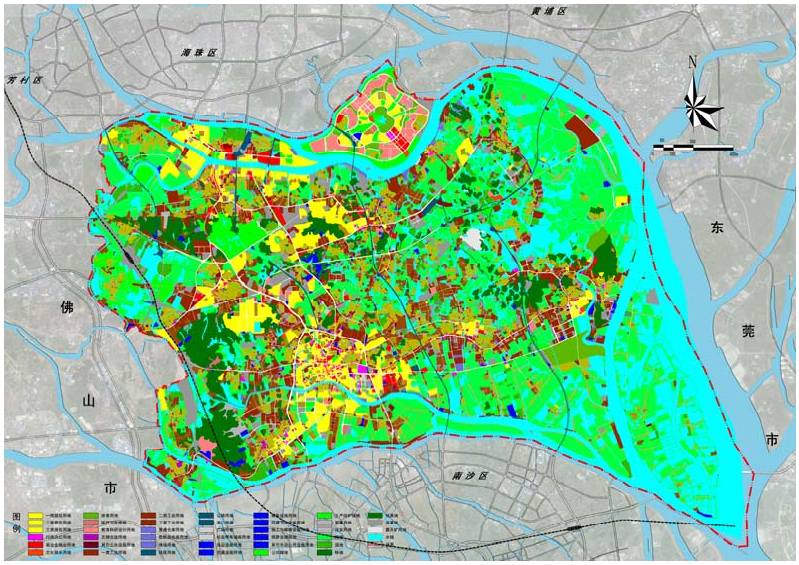


图1　广州市番禺区城乡用地现状图（总规）

1.2　现状管治乏力

经过多年发展，广州城乡空间高度融合，村庄地区发展类型多样，但规划管理仍然因循旧制，按照行政地域和行政级别分类城乡，并且在村庄地区也采取一刀切的规划管理方式，实难满足现实发展的要求。

自90年代中心村规划以来，广州开展了两轮村庄规划与一轮美丽乡村规划，取得了一定的成效，但仍存在规划落地难问题。村庄规划虽然是法定规划，但在实际管理中，却由于并不明确“村庄规划建设许可证”的发放依据，又未能与“两证一书”的审批发生联系，因此，其在

实际管理中并无任何实际法律效力，真的成为纸上谈兵的乌托邦规划。

近年来，广州市探索城乡空间控规“全覆盖”管理的方式，在村庄地区也收效甚微。控制性详细规划考虑城乡一体的长远发展，是远景式的蓝图规划，对实施主体的用地权属、实施路径没有清晰的引导，在权属复杂的村庄地区实难发挥作用，同时也与3～5年为期限的村庄规划分歧严重，更加剧了规划管理的矛盾和困难。

2　美国空间增长管理经验研究

2.1　美国区域空间增长管理基本工具研究

美国传统的空间增长管理工具主要指作为各部门协作规范的总体规划、区划法案等相关法律规范。随着城市向区域的扩展，城市空间增长边界（UGB）被认为是当前美国城市（区域）空间增长管理的基本工具，因为它不只是“划线”，还需要相应的配套政策和其他增长管理工具跟进，并通过制度设计将重要内容在地方政府法定规划中得到体现与落实，以支撑都市区空间增长管理方案的实施。其主要特征如下：

2.1.1　由区域政府划定空间增长控制“线”，实施区域统筹管理

在美国，规划权隶属于最基层的地方政府——县、城市、镇。作为权利有限的区域政府，波特兰都市区无权制定土地使用总体规划，但州政府授权其负责该区域UGB的制定和管理，并将UGB作为地方总体规划编制的关键要素，区域内的各地方政府制定与实施总体规划时，依据州法律必须要与UGB相一致。2007年，州政府又允许区域政府与UGB周边各县一起制定UGB外围乡村保留区和生态保护区的边界，使得外围开发需求用地不断纳入UGB的同时，该得到保护的乡村和生态区域仍然能够得到有效的保护。

2.1.2　空间增长边界线确定“分区”，配合分区管理制度

以UGB为基础，美国都市区空间被划分为三个区域：中心城市、都市区、外围县域（以乡村为主），区域内各类权力和利益合理分置，城乡空间实现分区管理。美国是县比市大的体制，对于中心城市和边缘小城镇，如同中国的城市，地方政府对城市空间的规划管理体系一直比较重视、也比较完善；对于县下的广大乡村地区，虽然县规划控制较弱以及充分的市场化环境，《分区规划》、《宅基地规范》以及《清洁空气法》等一些环境法规约束，还是从区位和形体上把乡村居民点的建设限制在生态环境可以允许的范围内，这对于一个相对稳定的乡村区域来说也是足够了。

2.1.3 都市区内的乡村区域实施特殊政策，引导合理开发

对于介于中心城市与广阔乡村地区之间的都市区，情况就比较复杂，该区域原先孤立的乡村区域，现在面临都市开发的压力，城乡空间处于不稳定、动态变化的状态。设置UGB的目的就是提供“城乡土地使用的过渡机制”。UGB基于都市区空间管理的需要，在处于动态转化的城乡地区，建立协调各方权力和利益的机制，已达到统筹考虑增长与控制、保护与开发的目标。值得强调的是，在城乡地区，UGB的目标并不是认为粗暴的直接干预，而是“将城市导向的开发活动关联到现有的或者是有意设置的城市发展肌理与框架中”（Carlson and Dierwechter, 2007），通过配套政策手段，如税费引导、开发权转移等，实现开发权的空间调整或等价转化，最终目标是维护更大区域城乡关系的良性发展。

2.2 美国空间增长管理对广州的借鉴意义

虽然，美国城市空间增长管理的理念和原则是基于美国的城市发展而发展的，具体的背景和操作方式可能与广州不相符合。但是，UGB针对城市走向区域空间后，统筹土地资源、精明管理的内涵值得广州学习借鉴，特别是在广州市面临增量土地紧缩、存量土地挖潜的都市区整体开发背景下，借鉴面向区域、动态管控的空间增长管理经验就显得格外必要。

2.2.1 经验1：增长管理的“区域体制”

当城市发展面向区域，要用区域的观点去衡量发展，而不是只站在中心城市一边。都市区的发展要统筹多要素，包括城市和村庄。都市区的空间增长管理首先就是要建立“区域体制”，在大都市区的范畴内统筹安排用地和开发。

像广州这样中国的大城市，虽然城市政府是一个覆盖全域的大政府，但对应的土地空间存在两种体制，城市化事实上是在国有和集体用地上同时进行，更加需要面向城乡土地，涵盖整个都市区的建设用地开发计划与管理体制。

2.2.2 经验2：管控约束的“动态特征”

美国城市开发边界具有“动态”约束管控的特征。如美国波特兰都市区UGB，它的划定是建立在未来20年城市用地需求的逐年需求量之上的。当土地需求发生变化、用地主体发生变化时，城市增长边界都会根据多方协商的结构做出相应调整，而且调整机制是具有灵活和适应性的。

广州城乡空间整体由总体规划和控制性规划指导开发，在乡村地区缺乏近期可实施性是城乡管治面临的主要挑战。因此，借鉴UGB的动态特征，勾勒分期开发边界，避免投资与建设

“处处开花”、合理引导城乡地区“紧凑”建设，对于广州的城乡发展空间管理具有很大的现实意义。

2.2.3 经验3：配套制度的体系建设

以UGB为基础，针对目标与实施设计一整套制度措施，并且通过州立法将其制度化、以及明确其在现有规划管理体制中的地位和衔接方式，这是美国波特兰都市区城市增长管理获得明显成效的主要经验。广州都市区的空间增长管理应加强对空间增长管理工具的综合运用以及制度化设计，通过制度建设保障工具与策略的实施。

如对于村庄有条件自主发展的地区，应积极深化针对广州村庄地区的土地和规划管理制度改革，消除体制障碍，在政府合理的规划引导下，发挥村庄自我更新升级的积极性，形成基于两种土地制度下的城市化合作开发机制，将更加适合广州都市区城乡融合发展的客观规律及现实特征。

3 广州市城乡空间增长管理思路的探讨

3.1 长、短期相结合的增长管理目标

广州都市区城乡空间增长管理的现实目标应该是“控制增长”和“高效增长”，实现城乡空间的“大分离、大融合”。一方面，正视乡村空间要素的区域价值与自我发展诉求，以城乡空间“大分离”为前提，设置广州城乡空间发展（在相当长时间内）的“稳定状态与边界”，使城乡两个要素“各得其所”，控制城市的无序蔓延，保护区域乡村生态基底；另一方面，明确不同发展时期内“动态扩展”的城市空间增长目标与边界，并通过管理分区与制度建设，促进城乡空间的“协同、高效”增长，实现广州都市区城乡空间的“大融合”格局（图2）。

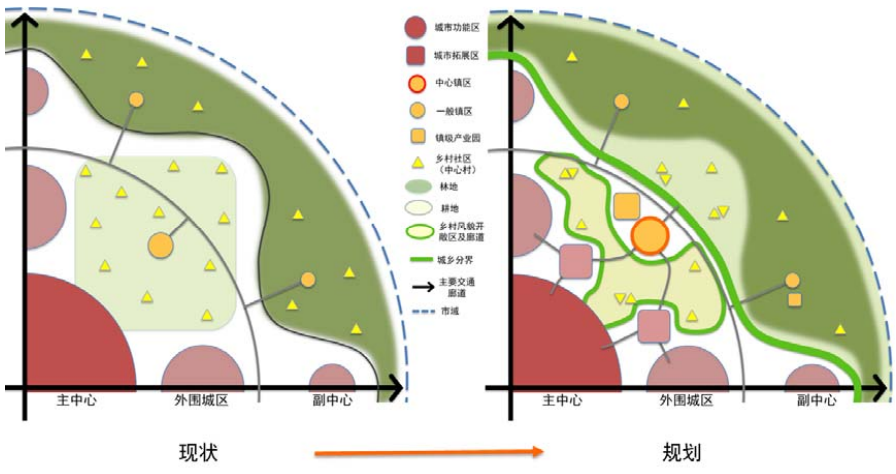


图2 广州城乡“大分离、大融合”空间格局设想

3.2 刚性、弹性相结合的“双线”管控工具

3.2.1 刚性的“城市红线”

“城市红线”是广州都市区可持续发展所依赖的资源保护线，应作为广州都市区长期坚持的“开发禁区”。依托“城市红线”的划定，整合各部门的分管资源与管理工具，建立广州都市区面向各类保护资源综合管控、统一高效的管理框架。

对比目前执行的耕地保护线（基本农田保护线）、生态保护线等管理制度与工具，“城市红线”的划定应基于广州都市区的整体长期发展，其关注和实现的目标将更加综合，考虑的因素也更加全面，包括生态、环境、农业、城市安全、社会文化、都市整体景观营造等。广州“城市红线”的空间类型不仅应包括处于都市区外围、天然形成的生态基底以及散布的、基于农业生产的传统乡村保育型空间，还应包括渗透到都市区内部、与城市相邻分布的楔型空间（图3）。

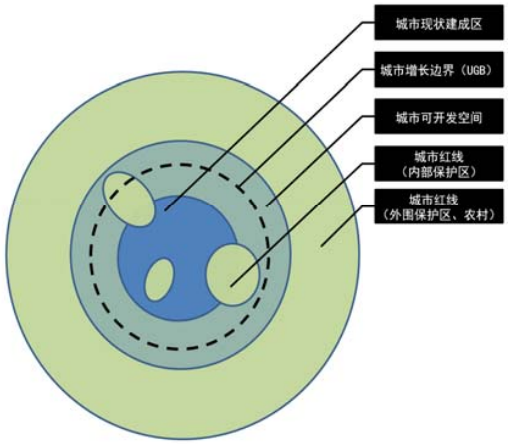


图3 城市红线在都市区的空间区位

3.2.2 弹性的“城市开发边界”

“城市开发边界”是广州都市区应对不同发展期限设定的政府全面主导、推进实施、精细化管理的城市空间增长与“再开发”边界，也是广州都市区从“扩张型”开发走向“条件约束型、再开发主导”发展背景的必然选择。“城市开发边界”在相应的发展期限中，应具备“稳定性”和“刚性”要求，明确规划年限以及对应的开发范围、规模总量目标与实施安排，同时，应建立支持跨边界指标增减、腾挪的“常态化”评估与调整机制，应对边界外随时可能出现的城市开发需求（图4）。

“城市开发边界”与传统意义上城市总体规划划定的“城市建设用地边界线”的不同之处在于，后者主要是以城市规模总量作为主要标准，以扩张性开发、新增建设用地作为安置城市新增规模的主要手段，已经不能有效适应广州都市区转型发展、再开发主导、城乡共赢发展的新阶段，而“城市开发边界”的提出就是要解决这些广州都市区发展的新问题，进一步明确政府不同阶段资金投入的重点

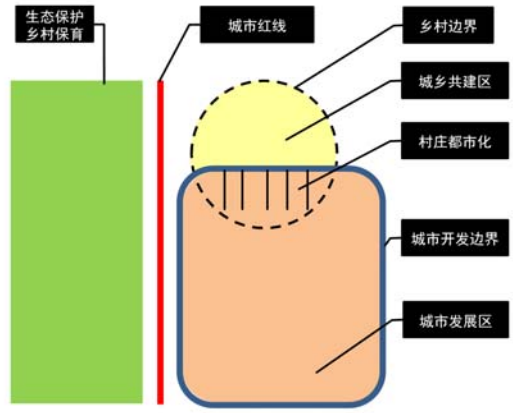


图4 广州城乡空间“双线”管理结构

区域、主导开发的边界，综合评估新增开发与集体用地征转、土地盘活、再开发等城市再开发活动，明确都市区一定时期发展中的任务职责与指标安排，迈向用地开发活动的精细化管理，提供更加灵活、有效的实施机制。

3.3 以“制度创新”落实“空间管理”

以“城市红线”和“城市开发边界”管理制度为基础，形成乡村（生态）保育、城乡共建、城市发展三种管理分区以及对应的空间管控模式，以及根据管控需要设置更为细致的管理分区，配合针对性土地、规划政策的制定，实现空间、政策、规划管控的对应，促进不同区域以及城乡要素之间的协同开发，“以制度创新落实空间管理”，这是广州都市区空间管理的主要思路。

应以“城市红线”和“城市开发边界”管理制度建设为契机，深化广州市土地制度和规划管理制度的改革和创新。例如，“城市开发边界”和“城市红线”其实是对政府主导的城市开发空间有所收窄，从而为村庄自治发展、实现城乡共建、共管提供一定的空间，这可能是广州未来土地制度改革的一个突破口与方向。通过“双线”划定，以整村（或几个连片村）为单位，统筹村庄集体用地的征转、自我开发的利益平衡，又满足城市（区域）发展和保护的目标，从而实现城乡发展的双赢。

规划管理制度创新方面，在控制性详细规划与乡村规划协同管理的背景下，可实施基于“管理分区”的控制性详细规划“全覆盖”，针对不同分区的开发模式确定适应的规划管控深度（图5）。例如，对于城乡结合部地区，创新传统控规的区划技术，突出“规划单元式控制”和“专门要素叠加式控制”，在保证都市区空间发展的整体性、要素供应的连续性同时，又保证村庄自我发展的灵活性。

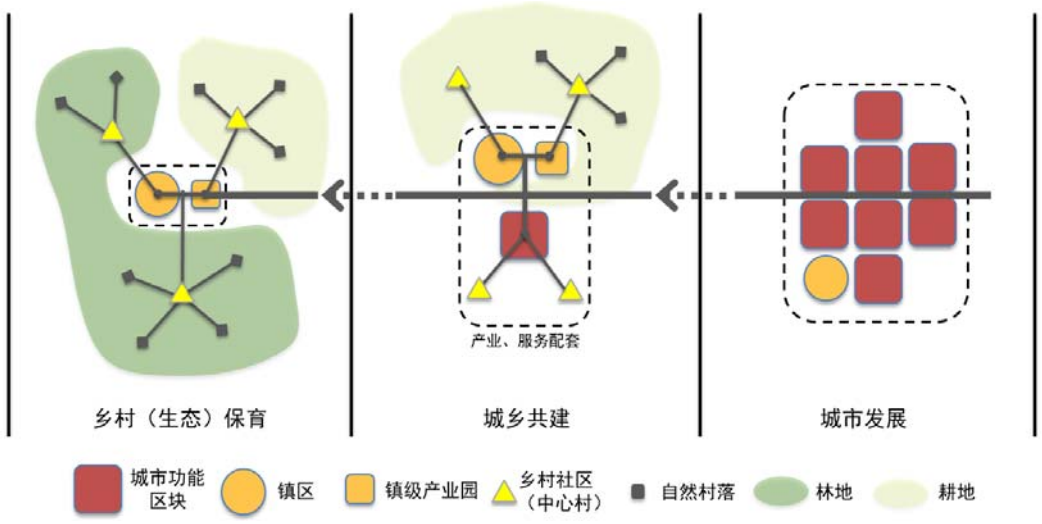


图5 城乡开发分区管理示意图

4 结语

本文重点讨论了面向区域、统筹城乡的空间增长管理理论对我国现阶段城乡空间管治具有一定的借鉴意义。提出借助空间增长管理边界，及其配套政策，将城乡空间治理从扩张型规划开发逐步转变为存量型规划建设指引。

但是，空间增长的有效管理仅仅依赖空间增长边界的划定或某种空间规划方法即能实现，还需要深化完善土地制度、产权制度、城乡规划体系、社会保障制度等配套政策制度，以制度创新作为推动转型的根本动力，促进城乡一体化发展，为城乡空间统筹管理的实现提供制度支持和政策保障。

注释

1 实际上，从生产模式到生活模式都已经不再是村庄，但管理模式仍为村集体的管理方式的地区。

参考文献

[1] Urban Growth Management and Its Discontents, Promises,,Practices, and Geopolitics in U.S. City-Regions, YonnDierwechter, 2008.

[2] 蒋芳, 刘盛和, 袁弘. 城市增长管理的政策工具及其效果评价[J]. 城市规划学刊, 2007(1): 33-38.

[3] 丁成日, 孟晓晨. 美国城市理性增长理念对中国快速城市化的启示[J]. 城市发展研究, 2007, 14(4).

[4] 国际城市（县）管理协会、美国规划协会. 地方政府规划管理实践[M]. 张永刚, 施源,陈贞, 译. 中国建筑工业出版社, 2006.

[5] McGee T G. The Emergence of Desakota Regions in Asia: Expanding a Hypothesis[M]. University of Hawaii Press,1991.

[6] 简博秀. Desakota与中国新的都市区域的发展[J]. 台湾大学建筑与城乡研究学报, 2004(12): 45-68.

[7] 康妮·小泽, 主编. 生态城市前沿，美国波特兰成长的挑战和经验[M]. 寇永霞, 朱力,译. 东南大学出版社, 2010.

[8] 兰德尔·阿伦特. 国外乡村设计. 叶齐茂, 倪晓晖, 译.

[9] 中国城市规划设计研究院.《广州村庄地区发展战略研究》（在编）.

人口输出地城乡统筹规划与发展探究——基于六安市人口流动现状的实证分析

Urban-Rural Coordinated Plan of Population Output: Study on the Empirical Analysis on the Present Situation of Floating Population of Lu'an City

郑爽 任绍斌
Zheng Shuang, Ren Shaobin

摘要：近年来，我国中西部地区外出务工人口出现回流趋势，回流人口的居住就业迎合了当前国家的新型城镇化的建设，为小城镇发展创造机遇，因此引导人口输出地建设促使外出务工人口回流规划发展策略亟待研究。本文以对六安市分路口镇个14村庄869份问卷与现状进行研究，分析影响人口流动的要素以及建设意愿，对吸引人口回流视角统筹城乡发展建设策略进行探讨。

Abstract: In recent years, China's central and western regions migrant workers population trends appear reflux. Population employment to cater to new-style urbanization, also create opportunities for the development of small towns. Guide population output back to construction promote migrant workers population back flow planning development strategy needs to research. In this paper, conducts the research of 869 questionnaires in 14 villages Fenlukou Town Lu'an City and the status , analysis the influence factors of population flow and the construction of intention, carried on the discussion of the perspective of urban and rural development strategy of attracting population flowing back.

关键词：城乡统筹；人口回流；规划策略；人口输出地

Keywords: Urban and Rural Areas; The Return of the Population; Planning Strategy; Population Output

作者：郑爽，华中科技大学建筑与城市规划学院，硕士研究生。460446140@qq.com
任绍斌，博士，华中科技大学建筑与城市规划学院，副教授

1 研究背景与框架

1.1 研究背景

2011年，第六次人口普查数据显示，我国流动人口已达2.3亿，占全国人口的百分之17%，根据研究每年都有约2亿多人口在城镇和乡村之间周期性迁移。国家“十二五”计划提出，“把符合条件的农业转移人口逐步转为城镇居民作为推进城镇化的重要任务，把有稳定 劳动

关系并在城镇居住一定年限的农民工及其家属逐步转为城镇居民。”在十二届全国人大二次会议上作政府工作报告中，也指出今后一个时期，着重解决好现有“三个1亿人”问题，其中一个就是引导约1亿人在中西部地区就近城镇化。同时，安徽、四川、湖南等省份统计部门人口流动数据显示外出务工人口有减少趋势，我国中西部高人口输出地区将迎来大量人口回流。引导流动人口返乡居住就业促进小城镇发展深刻影响着我国新型城镇化建设目标的实现。在此发展背景下，外出流动人口回流促进人口输出地发展迫切需要研究。

国家政策引导下，我国中部地区迎来大量人口回流，其政策意义在于一方面是欠发达地区要抓住发展本地经济及提升市场需求契机；另一方面在产业发展及门类选择上要充分兼顾创造就业机会，以充分就业来支持本地的社会发展和健康城镇化（赵民, 2013）。我国中西部人口高输出省份小城镇是我国未来健康城镇化发展的重要组成部分，关系着我国健康城镇化是否能够顺利推进和实现，可运用一系列的制度和政策创新来引导2亿农民工的1/2或1/3返乡生活、工作创业、从而减轻城市压力，同时引导在农村的集镇层面完成城镇化过程（张立, 2012）。目前，人口输出地的规划发展研究已有重视，但偏向政策议题，在此背景下，人口输出地城乡统筹规划的深入研究需要加强（图1）。

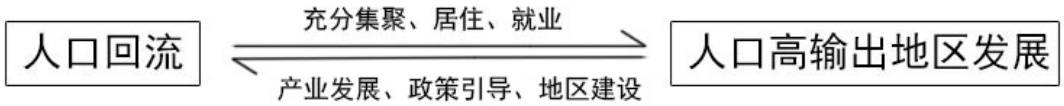


图 1　人口回流与地区发展关系示意图

1.2　案例选取与思路框架

《中国流动人口发展报告 2013》统计，我国2013年，跨省流出人口中，安徽占21.7%是全国跨省流出人口最高的省份，同时安徽省统计局数据显示，2013年安徽净流出省外半年以上人口达898.7万人，较上年减少了15.3万人，出现了人口“回流”现象。安徽省六安市是我国中部地区典型的人口输出城市，2013年，在六安市抽样监测调查中显示，外出务工农民工占总人口数27.8%，分路口镇位于安徽省六安市裕安区西郊16 km，根据问卷统计推算外出流动人口占33.1%。本研究将以六安市分路口镇14个村庄作为案例进行剖析输出地建设现状与人口流动的关系。

研究集中整理了调研村镇建设情况，以及800多份问卷调查，主要调研村庄的人口外出情况，村庄区位状况、市政设施以及公共服务设施情况，以及搬迁意愿等要素。进行数据统计、聚类分析，比较不同程度人口流动村庄建设情况以及问卷情况的异同，并根据此研究结果以及村民意愿提出人口输出型地区发展规划的路径。

2　人口输出地现状对人口外出流动影响的实证分析

2.1　人口数据分析

本研究调研的42个村庄进行流动人口数据统计，根据人口外出务工距离停留时间以及次数等，划分为四类1外出打工（不住家）；2农闲外出务工（不住家，农忙回家）；3附近打工（住家）；4在家务工，不打工，计算出各自所占的比例，乘以权重，得出最后的强度系数（表1）。

表1　人口流动情况数据统计方式（以武陟村为例）

类别	外出打工（不住家）	农闲外出务工（不住家，农忙回家）	附近打工（住家）	在家务工，不打工
所占比例	0.14	0.19	0.33	0.35
权重系数	60	30	10	1
各项得分	8.4	5.7	3.3	0.35
总和	17.75			

将所有村庄根据此人口流动强度计算结果聚类分析，梳理村庄经济产业状况、住房状况、服务设施建设情况、以及搬迁建设意愿等变量数据，进而建立人口流动与其影响因素之间的实证模型。

根据该计算方法，统计分析出各村人口外出流动强度值（表2），数值在15以下的村庄为大岭村、付氏村、古城村、分路口镇；数值在15～20之间的村庄有殷家畈、枣树村、武陟村、晏公村；数值在20～25之间的村庄有新河村、杨集村、新沟村、沛河村、新行村，分值在25～30之间的村庄有江堰村、莲花庵。其具体分布情况如（图2）所示，人口流动强度大的村庄主要集中于中部地区，人口流动强度小的村庄主要集中于周边地区。

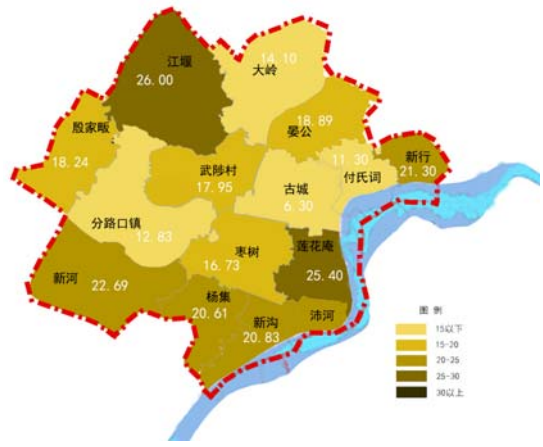


图2　外出人口流动强度分布情况图

表2　分路口镇人口外出流动强度值分布情况

人口流动强度值	一类：15以下	二类：15～20	三类：20～25	四类：25～30
村庄	大岭村、付氏村、古城村、分路口镇	殷家畈、枣树村、武陟村、晏公村	新河村、杨集村、新沟村、沛河村、新行村	江堰村、莲花庵
数量	4	4	5	2

2.2 人口流动影响要素分析以及建设意愿分析

2.2.1 区位现状与人口流动的关系

从分析区位图（图3）分析可知，由高速公路、国道、县道形成的一片区域，大岭村、晏公村、古城村、付氏村、殷家畈、分路口镇、枣树村，与周围区域的人口流动情况有明显差异。这片区域内的人口流动强度明显小于周边地区，由此可见人口外出流动的情况受到区域与交通影响较大。

2.2.2 现状产业布局与人口流动的关系

从图3分析来看，企业点主要集中于镇区，企业分布点集中的地区，人口流动强度较小，而周边极少有企业分布的地区，人口流动强度较大。由此可知，人口外出流动与当地企业建设有直接的关系。

2.2.3 基础设施建设与人口流动的关系

从图4问卷统计数据看，村庄对基础服务设施的满意度与人口流动强度成反比，人口流动强度大的村庄，对基础服务设施的满意度较低，而人口流动强度小的村庄，对基础服务设施的满意相对较高。由此可见，人口外出流动强度与基础服务设施建设的有直接的关联。

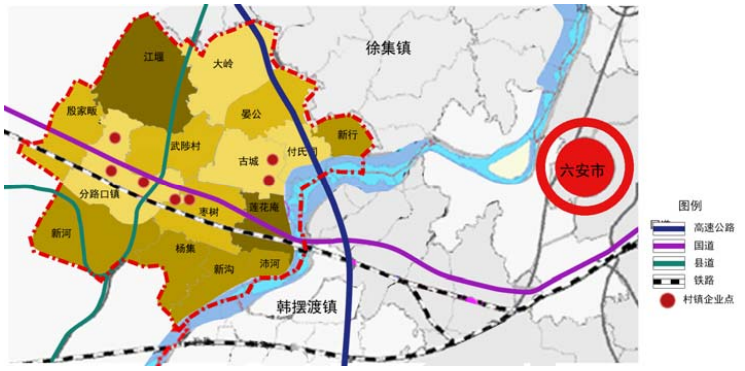


图3 分路口镇区位图

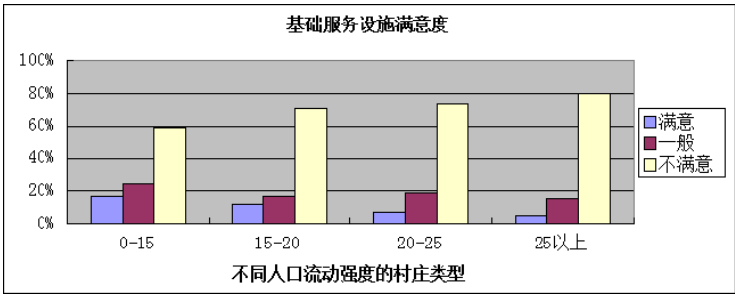


图4 基础服务设施满意度

2.2.4 居住意愿问卷

在对居住意愿的调查中可以看出，分路口镇有23%愿意居住在原居住地，44%愿意居住在中心村，21%愿意居住在镇区，有12%愿意在其他区域（图5）。

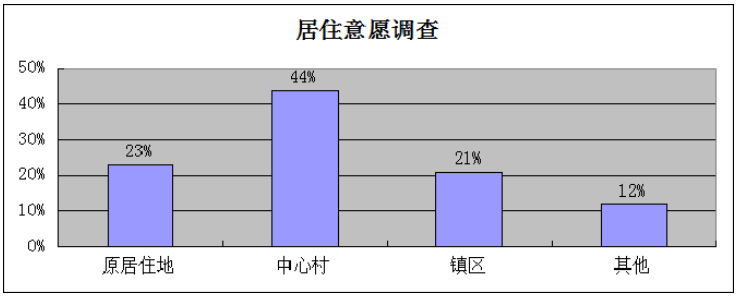


图5 居住意愿调查

3 人口输出地城乡统筹规划策略探讨

3.1 产业布局规划策略

从现状分析来看，人口流动强度小的村庄有较多的企业布局。促进产业发展，是新型城镇化发展的重点之一，需要强化产业对就业的支撑。我们可以将人口流动强度作为城乡产业布局统筹过程中的考虑影响要素，例如在产业园区、产业基地布局规划，利用GIS做用地适宜性分析，流动人口强度作为决策的分析要素。人口流动数据为“中心—外围”城乡产城联动的产业分工格局，县市级工业园—乡镇及农村产业基地规划主次先后规划提供依据，同时更好地实现职住平衡，减少因人口流动造成的居住场所浪费，和其带来的公共服务设施浪费，增强城乡一体化集聚力。

3.2 居住规划策略

从居住意愿上来看，人口流动强度大的区域，问卷数据显示，更愿意向往集中建房居住，我国城市化过程中，城市向郊区蔓延，同时也在进行着新农村建设。在城乡统筹规划过程中，人流动强度数据可为“城区—城镇—社区—居民点”逐级规划提供参考依据，引导农民流动，合理引导人口空间分布。将流动人口强大的区域优先发展带动周边区域，实现中西部城镇的健康城镇化和农村活力的复兴。

3.3 公共服务设施规划策略

从问卷情况反映来看，人口流动强度大的村庄对公共服务设施的满意度更低，在城乡公共服务设施统筹过程中，应均衡配置，让城镇居民和农民都有权利享受公共服务设施均等化的权利，但同时也应注意配置过程中的规模与等级。考虑流入城市的农村人口公共服务设施的，也应该考虑留住农村的农民公共服务设施的配置。农民工在“半城镇化”过程中，实现生活方式、消费观念、文化教育素质等的转变，因此在例如商业服务设施、文化体育设施等公共服务设施的配置上可以以人口流动强大的区域先行发展带动周边区域的发展，从而产生良好效益，促进区域健康稳定发展。

3.4 道路交通规划策略

从问卷中，居民对村庄道路交通建设现状来看，人口流动强度大的地区缺少道路交通建设。因此，在做好产业、居住、公共服务设施规划的同时，也应对其不同的规划定位，做出道口交通规划。对于交通规划策略，人口流动强度对其影响更多是间接地影响，其影响的产业、居住、公共服务，空间流线的组织来影响道路交通的决策，实现职住平衡，完善综合交

通体系。

3.5 城乡管理策略

人口回流带来中西部中小城镇新的机遇，规划引导处理好回流农民工的充分的居住就业来支持新型城镇化的同时，还需要针对引导人口回流后进行管理的思考。应做好城乡规划管理全覆盖，健全城乡规划体系和规划管理体制，城乡规划管理标准化，管理信息系统一体化，整体协调，分类指导。应对人口流动强度大的区域，加强引导人口回流政策，其城乡管理应具有灵活性。如城镇落户政策，以及教育、医疗、社保、住房等政策适当放宽、积极促进中小城镇积极发展。

4 结语

对于我国欠发达地区人口高输出地，引导人口回流对发展中小城镇和农村具有重大意义，同时也解决大城市外来人口压力。人口回流与小城镇、农村发展两者相互促进，正确理解和把握人口流动规律是规划策略提出基础，不仅要产业、居住、公共服务、交通、城乡管理角度提出策略，今后还应从更多角度提出规划策略，促进人口输出型中小城镇与农村的发展。

参考文献

[1] 张立. 新时期“小城镇大战略”——试论人口高输出地区的小城镇发展机制[J]. 城市规划学刊, 2012(1).

[2] 赵民, 陈晨, 郁海文.“人口流动”视角的城镇化及政策议题[J]. 城市规划学刊, 2013(2).

[3] 赵晨. 要素流动环境的重塑与乡村积极复兴——“国际慢城”高淳县大山村的实证[J].城市规划学刊, 2013(3).

[4] 程遥, 杨博, 赵民. 我国中部地区城镇化发展中的若干特征与趋势——基于皖北案例的初步探讨[J]. 城市规划学刊, 2013(2).

[5] 李郇, 殷江滨. 劳动力回流：小城镇发展的新动力[J]. 城市规划学刊, 2012(02).

明清时期广东海陆丰地区县域城镇体系演变特征

Characteristics of County Regional Urban System Evolution of Hailufeng in Guang Dong through the Ming and Qing Dynasties

王韬 林琳
Wang Tao, Lin Lin

摘要：本文运用中心地理论的核心概念，研究了明清时期海陆丰地区县域城镇体系的演变过程。结果表明，海陆丰城镇体系演化过程是一个市场与政府综合作用的过程。中心地理论的理论框架不符合明清时期中国深层次的社会结构，但基本适合分析封建社会晚期中国的基层城镇体系。

Abstract: In this paper, by using key concepts of central place theory, we investigate the process of county regional urban system evolution of hailufeng through the Ming and Qing Dynasties. Major findings in this research include: the process of county regional urban system evolution of hailufeng is a process combined with market and government power. The theoretical framework of central place theory does not meet the deep social structure in China through the Ming and Qing Dynasties, but we can investigate urban system at basic levels in late Chinese feudal society by using this theory.

关键词：明清；海陆丰；城镇体系；中心地理论

Keywords: The Ming and Qing Dynasties; Hailufeng; Urban System; Central Place Theory

作者：王韬，中山大学地理科学与规划学院，硕士研究生。
林琳，博士，中山大学地理科学与规划学院，教授。eeslinl@mail.sysu.edu.cn

引言

有明一代是我国历史转折时期，其历史上出现了看似矛盾的两个现象，一方面，自明立国起便建立起了中央集权制度，在政治、军事并一直延续到清代；另一方面，白银受到官方的认可，商品经济迅速发展，使明代被多数学者认为是出现资本主义萌芽的朝代。由此引发了众多学者对中华帝国晚期城市及城镇体系的研究。开创者同时也是集大成者是著名人类学家施坚雅（G. William Skinner），他依据城市地理学的经典理论——克里斯塔勒的中心地理论，在上世纪曾对成都平原的周期性市场进行深入研究，其结论是周期性市场的分布完全符合中心地理论的假设[1]。其后大多数对明清时期我国各区域城镇体系的历史地理研究或是秉承了这一范式，

或是仅仅对城镇体系及其历史演变进行描述分析，很少上升到更高的理论层次。值得一提的是陆玉麒的研究，他通过对明清时期太湖流域中心地结构的研究，不仅在城镇体系的空间维度同时在以往多有欠缺的时间维度研究方面进行了扩展，并认为中心地的形成是一个自上而下的过程[2]。然而其结论是建立于发展水平普遍高而均衡的长三角之上的，对其他区域是否适用值得商榷。此外，事实上明代还存在的另一城镇系统，即基于明太祖所建立的独特军事制度——卫所制度[3]而形成的卫所城镇系统（主要指沿海卫所和沿边卫所，它们大多具有独立城镇；而内地卫所和在内卫所不具备该特征[4]），这是明代高度集权化统治的又一鲜明体现，它们在区域中扮演何种角色、起到什么作用同样少有地理学者研究。本文拟针对以上两方面的不足，从实证的角度作一些探讨，以期对这些问题有一个初步的回答。

1 研究区域与研究方法

受研究水平和材料所限，本文以最基层的县域城镇体系为研究尺度。本文选取的研究区域为海陆丰，这里的海陆丰是指明代的海丰县全境，即现今汕尾市全境，虽然清代海丰县析置陆丰县，但海陆丰长期以来都是一个特殊的文化亚区[5]，可以当做一个整体来讨论。该区域明代前期和中期为海防重地，区域范围内共设立一卫三所，其中一卫两所有独立城镇。以海陆丰为研究区域，可以同时对前述两个问题进行探究。

由于克里斯泰勒的中心地理论是关于中心地分布的理想模型，在此我们仅采用其理论的一些基本概念，构建海陆丰城镇体系的演变过程，并希望根据我们的分析对理论作出适当补充，使之更为符合现实。在进入正式分析之前，我们需要对其基本概念作一些解释和修正。

首先，克氏提出的“各级供应点必须达到最低数量以使商人的利润最大化”，每个供应点达到其最大市场范围的中心商品供应点分布原则是值得商榷的。运用简单的经济学定理即可证明，在完全竞争市场，当一个区域还存在剩余价值和利润，且总量大于中心地形成的需求门槛时（假定需求门槛是一个固定值），会引发新的商家进入该区域市场，形成新的中心地，最终达到稳定状态的区域剩余价值总量将小于其需求门槛；在理想状态下剩余价值总量为零，从而形成各中心地拥有六边形的市场范围，这样的结果与克里斯泰勒得出的分布规律相差不大，但是中心地数量达到的是最高值而非最低值，因此其内涵更符合廖什的假设情况。在廖什的中心地体系中，各供应商不存在超额利润，最低利润（或者说维持生存的门槛利润）是其最基本的组织原则[6]。

廖什所提出的“需求门槛”观点在上世纪50年代经过B.J.L.Berry等的研究得到了进一步发展，贝利首次采用计量手段来研究中心地，并且提出了门槛人口，对中心地理论给予新的解释。门槛人口（threshold population），是指某种中心职能在中心地布局能够得到正常利润的最

低限度的人口，也就是说某中心职能在中心地布局成立的最低限度人口。门槛人口的概念类似于克里斯泰勒的理论中所讲的商品供给范围的下限，但前者是指被供给的人口，是人口数的概念；而后者是指被供给的范围，是距离的概念[7,8]。贝利的分析仅根据商品供给的上限和门槛人口的概念，取消了人口和需求均等或有规律分布的假定，证明了各种不均等情况下中心地的等级空间结构仍然存在，而中心地组织的原则依然是最低利润原则。

此外，由于与克氏研究背景的迥异，还需要对本文所涉及的县域城镇等级体系的组成和判断指标作出说明。在明清时期的广东，县域的城镇体系由两级中心地构成，史载：“粤东省会，市之大者，皆隶南海，思次昆列，百货骈臻，商贾不以期集，若乡保，墟大市小，服食器用之物，求之墟乃备”[9]。可知高级中心地商业形态为“市”，商品销售的品种非常繁多，均位于有城墙的城镇；低级中心地称“墟”，初期，“墟”仅仅是一个约定俗成的交易场所，多为几个农村范围内的农民直接地互相交换剩余产品，满足农村消费者的一般性需求，“墟”中没有固定店铺，但是到清朝以后大多数“墟”都已有一定数量商人开设的固定店铺，商户经营店铺的同时在此居住，亦有从事加工等手工业和包装、运榆行业的人口，遂逐步构成了市镇[10,11]；在“墟”以下还存在更低级的商业形态，也称为“市”，但规模很小，多为几个单独的店铺，故不能将其视为城镇的一种，加之方志缺乏对其的记载，不将其列入本文探讨的中心地体系当中。由于不同等级的中心地有墟、市名称之分，因此，我们可以通过方志记载的各地墟市开设情况作为各级中心地存在和分布的重要依据[12]。

2　明清时期海陆丰城镇体系演变过程

由于历史资料的缺失，海陆丰明初的中心地体系已不可考。相较于粤东的其他区域，海陆丰虽然设县时间很早，但实际开发最晚，一直是地广人稀。可以认为直到明代初期区域内普通中心地（一般市镇）所能提供的最大市场范围内的人口未达到形成中心地的门槛人口，还没有中心地的形成。明初有大批闽南人移居海陆丰，才使得该地真正开始有了经济发展。即使有了新的移民，整个明清海陆丰人口数量都非常低，长期维持在20000人左右（表1）。

表1　海陆丰历代户口表

朝代		户籍	人口
明	洪武二十四年	5123	20201
	永乐十年	5542	29002
	嘉靖元年	4274	17578
	嘉靖三十一年 嘉靖四十一年	4640	19588
	隆庆六年	5192	15842
	万历十年	4850	19660
清	顺治七年 康熙二年	4850	19660

2.1　明代中期（嘉靖）海陆丰中心地体系

最早关于海陆丰墟市情况的明确记载见于嘉靖三十八年的《海丰县嘉靖志·城池》，其时全县有四市七墟，但方志中仅记载六墟。市为位于县

城的县前市、东门市和位于碣石的西门市和四牌楼市，以上两者为的高级中心地；墟为坊廓都的东海滘墟（现陆丰市东海镇）、金锡都的金锡墟（现陶河镇）、杨安都的王化墟（现梅陇镇）、赤石墟（现赤石镇）、鹅埔岭墟（现鹅埠镇）、石塘都的太平墟（公平旧墟，现公平镇公平水库）。

这一时期，海陆丰地区中心地不但数量少，而且分布非常散乱，还看不出任何有规律的形态，尚处于初步发展阶段（图1）。由闽南迁移来的居民定居时间不长，土地开垦力度不足，区域农业的生产力水平低下，消费者收入有限，对中心商品需求量很低，要使商家至少获得门槛利润，则需要广阔的门槛市场范围，形成各中心地分散的局面。仅有的两个高级中心地，其中一个为县治所在地，另一个碣石自唐代起便辟为官办盐场，渔盐业非常兴盛，是典型的当时国家指定的“资源型城市”。

而在北部山区（今陆河县一带，至今仍是汕尾市人口密度最低的县份），受自然条件的限制人口密度较之沿海地区更低，门槛市场范围更高，其市场范围仍未达到门槛市场，故未能形成中心地。

由于上述自然条件差异造成的人口差异，海陆丰的中心地系统与克氏的模型迥异。我们将地理范围转为抽象的市场范围，经过修正后得到图2，以便于观察，且更直观地与理论形成对照。

当然，以上的讨论中忽略了在引言中提到的一种重要的城镇类型——卫所城镇（表2）。

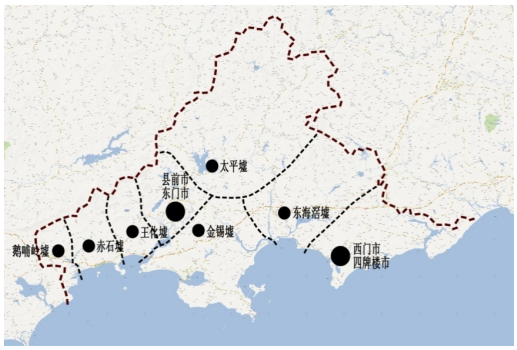


图1　嘉靖38年海陆丰中心地体系示意图1

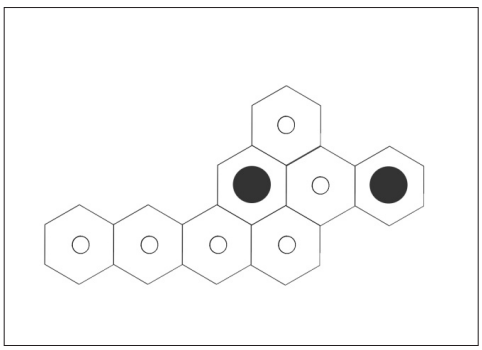


图2　嘉靖38年海陆丰中心地体系示意图2

表2　海陆丰各卫所建置时间与地点简表

卫及下属所名称		建置时间	驻地	有无独立城镇
碣石卫		洪武二十二年	海丰县石帆都	有
	海丰所	洪武二十七年	海丰县治东	无
	平海所	洪武二十七年	惠州治东二百里	有
	捷胜所	洪武二十七年	海丰县南八十里	有
	甲子门所	洪武二十七年	海丰县东二百里	有

资料来源：参考文献[3]

明初在海陆丰兴建的卫所城镇，其规模是十分宏大的（表3），碣石卫城的规模已与府城接近，而甲子门所城与捷胜所城的空间规模均已超过当时的海丰县城。但是到嘉靖年间，甲子门和捷胜一带尚未形成低级中心地，碣石一带墟市的兴盛也并非由于兴建了卫城，而是上文分析到的资源禀赋所致。这实质上是人为造成的卫所城镇与区域城镇体系的割裂。卫所军士的来源基本有三种：从政、归附、谪发，其中第二种是非明军队的降卒，第三种是被判充军的罪犯。在广东，卫所军士的来源更为特殊，除了以上的三种类型，还强制原来沿海海岛的蜑户成为军户[3]。为了保障卫所军队的供给，明太祖推行屯种法，卫所军士战则戍守，闲则耕种。“其制，移民就宽乡，或召募或罪徙者为民屯，皆领之有司。而军屯则领之卫所。边地，三分守城，七分屯种。内地，二分守城，八分屯种。每军受田五十亩为一分，给耕牛、农具，教树植，复租赋，遣官劝输，诛侵暴之吏。初亩税一斗。三十五年定科则：军田一分，正粮十二石，贮屯仓，听本军自支，余粮为本卫所官军俸粮。”[13]在广东，沿海卫所的屯田则有别于内地的规定，是七分守城，三分屯田，更加强调防御性。军户依托屯田为生，屯地、民地相分离，所收获的屯粮供自给自足或交予国家，而不参与市场交易，军士的粮货分配由军官决定。由此，卫所城镇实际上是在区域中嵌入的一个异质的“社会实体”：卫城以及所城孤立地矗立在以府、县城为中心构成的地方城镇体系之外。卫城中住居着一群与其周围居民迥异的军户群体——他们终身属于卫籍，且世代相袭，一般情况下不得除军籍转入民籍，民户若与军士通婚则自动转为军籍；除此之外，卫所军士社会地位非常低下。种种特殊性决定了民户不敢与军户往来，军户亦少与民户接触，军、民既不杂处，亦少通婚[14]。

表3　卫所城镇与府县城市规模比较

	城墙长度（m）
碣石卫城	3600
甲子门所城	1900+
捷胜所城	1500
海丰县城	1300
惠州府城	3900

总而言之，在设卫之初（明前期），军户和民户分属于不同的政府系统管理，两种群体被安置在同一地域的不同空间内，军事城镇系统与中心地系统成为了完全隔绝的两个系统。

2.2　明代后期（崇祯）海陆丰中心地体系

到明代后期，中心地的分布已较明代中期密集得多（图5）。自万历五年（1577）起海丰施行“一条鞭法”，把原按丁口计征的徭役、杂税和田赋合并，此举减少了民众的赋税压力，使得当地生产力水平得到长足提高，门槛市场范围迅速减小，区域中可以容纳更多数量的中心地。当然在北部山区由于人口密度低，虽然生产力发展使得门槛市场范围减小，但最大市场范围仍达不到门槛市场范围，山区一带仍未形成中心地。我们同样将地理范围转为抽象的市场范围，经过修正后得到图6。

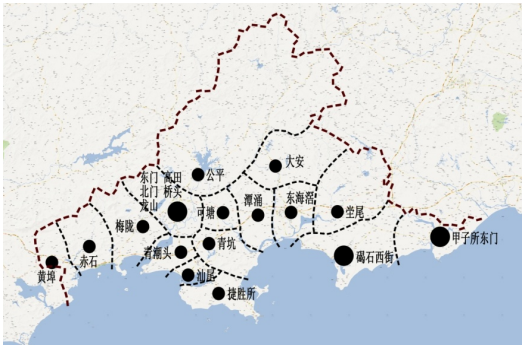


图5 崇祯15年海陆丰中心地体系示意图1

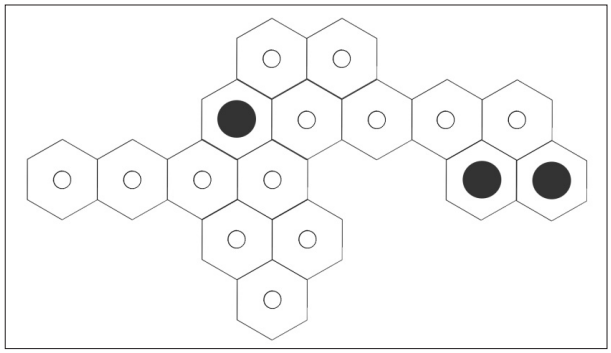


图6 崇祯15年海陆丰中心地体系示意图2

需要特别注意的是甲子所东门市与捷胜所圩的形成，这反映了这一时期最为重大的转变，即曾经的卫所城镇体系与中心地体系的融合。这一融合是缘何发生的？为了回答这个问题，我们需要军事制度在明代的演变。

卫所制度不但是一个高度集权的体制，制度本身也欠缺周全合理的考虑。以卫所为基础的军事制度在经济上是不平等的，这一制度非但不取之于民，还是完全用之于民的，尽管我们可以说其开创者朱元璋的初衷甚为“高尚”，然而统治者一人的“高尚”不能代替下属各级官兵的“高尚”，理念的“高尚”无法代替行为的“高尚”。制度自身面临空前危机。首先是明初即推行的边班制度，“永乐间，始命内地军番戍，谓之边班”[15]，边防军队由内地人充任且定期轮换，军士无法在同一卫所久留，降低了卫所体制本身运转的效率，而长途迁徙的军士更可能因水土不服而逃亡。即使广东军队里有大量蜑民可以适应气候，但由于蜑民长期以来都是一个备受歧视的群体，导致卫所军士的社会地位益加低下，更促使了军士的大量逃亡。再则单一的收入分配的体制势必带来众多弊端，体制本身用之于民而不取之于民本来就是一种收入分配不公，完全自上而下的分配更助长了上级官员的压榨剥削。明代卫所制度建立不久，卫所军丁除其劳动力为坐营官员占有外，他们的薪俸粮饷也被卫所军官无情地窃为己有[16]，“管军头目及各卫指挥、千百户，多不用心抚恤军士，或克减月粮，或占据私役，或纵容在外办纳月钱，或横加虐害，骗要财物”。[17]军士受到的剥削和压迫愈加沉重，生活条件没有任何保证，“皆苦于饥馑，迫于贪残，不能聊生，逃亡相踵”[18]。“弘治五年正月，右都御史白昂奏请分差御史清天下卫及所尺籍数目，并核奏灾荒。上嘉纳之。昂言：方今天下卫所士卒，十去其五，所司侵牟，弊孔百出。宜预覆，又籍定数，使较然画一。”[19]可见最晚至弘治年间，卫所兵额严重缺员就成为了普遍现象。卫所的废弛严重削弱了城镇的军事职能，同时给周边区域的安全造成隐患。

到弘治五年（1492年），实行了全国范围内的卫所整顿，其最大的变化就是对卫所军士的屯田按照军户家庭为单位，编入里甲系统，这样一来民政系统的里甲制度被推行到卫所系统

中。屯驻卫城的军士，由脱离地方经济联系的单个的“抽籍之丁”演变成为以军士为中心、拥有家庭与屯地的真正意义上的“军户”[14]。

这样的变化对军户开始融入地方社会、参与地方经济起到了决定性作用。卫所设立之初，由于军士升调、移防频繁，加上高级官员长期的压榨，服役条件艰苦，无法使军士及余丁、家小久留，因而这种军士群体是涣散、流动的。明中期以后，将军士屯地与“舍余”一起编为里甲，促进了大量军士及其家属在特定卫所的定居，从而发展为真正稳定的“军户”。在这一过程中，随着军户家庭逐步繁衍、扩大，卫所屯驻地开始构建姓氏血缘团体，以家庭、家族的血缘纽带为中心建立屯驻地的社会关系网络。由于军屯的性质已改变为民田，军户家庭开始参与到地方社会经济体系中，随着家庭规模的扩大，一些军户开始搬迁出卫所城市；此外，军事城镇完备的防御系统和足够大的城池规模吸引普通居民入城居住，军民城池内外杂处混居的境况初步形成，城市突破城墙的限制，规模迅速扩大。不仅如此，这种根植于地方社会的军户群体加强了军士的积极性，使得卫所的军事力量得到一定重振。

即使这样，卫所的军士数量还是难以恢复到明初的水平。嘉靖以后，为重新恢复废弛已久的海防力量，军队的体制发生了根本性的变化，募兵制代替卫所制成为军事制度的主体。沿海一带开始设立水寨，这些水寨均采用募兵制，兵力直接从当地的民户中抽调而来，此举在实质上表明军户与民户已无甚区别。募兵与军士混住在卫所城池当中，使得卫城内部也成为了军民杂处的空间，进一步强化了军民混居的情况。

此时，大量军户人口已基本与一般民户无异，他们积极参与到当地商品贸易当中。由此，引发的高消费需求拉动了城镇的经济，直接促使墟市的快速形成，其在区域城镇体系中的地位越来越高。

2.3 清代前期（乾隆）海陆丰中心地体系

清前期的中心地系统具有以下三个特点（图7,图8）。其一，由于生产力的进一步发展，门槛市场范围继续减小，低级中心地的数量持续增加，出现了乌坎、南塘、湖东等众多新的墟市。其二，高级中心地的数量增加到5个，无一例外都是具有高级军政设置的城镇（雍正年间陆丰设县）。虽然清代康熙至乾隆朝，卫所制度被逐步撤销，但碣石卫、甲子门所和捷胜所面临严峻的海防形势，依然是具有军事职能的城镇，保留卫所之名，卫所内仍有驻军，尤其是碣石依旧是广东海防布置中的重点，是海防七镇之一[3]。此时的军事体制不再是明初的封闭系统，而是走向开放的明中后期的募兵体制，卫城、所城内军民混住，大量军户直接参与到地方经济活动当中，因此这些卫所城镇保留有高级中心地的地位。其三，此时北部山区新出现了两个低级中心罗溪墟与河田墟，两者均位于罗溪（今螺河）上，据乾隆《陆丰县志》[20]载，“罗

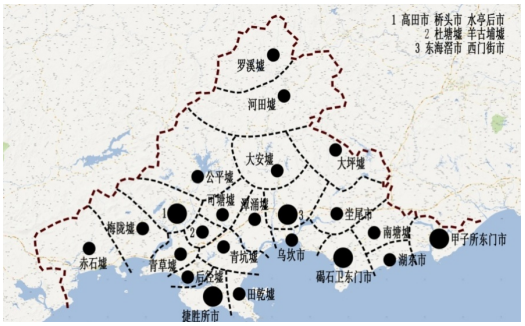


图7 乾隆15年海陆丰中心地体系示意图1

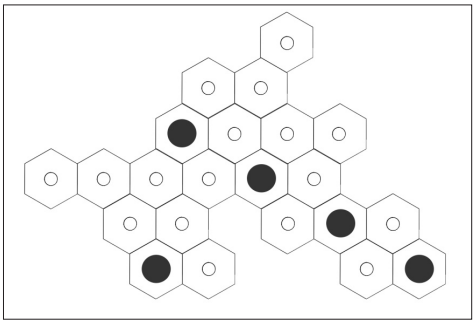


图8 乾隆15年海陆丰中心地体系示意图2

溪水去邑一百里，发源万峰诸山，流经旗头嶂下，凡贸易客商从长乐抵县者于此买舟，自县赴长乐者于此登陆，贾舟络绎不绝，流经大安屯下，分三派入海”，清代罗溪被开辟为交通要道，发挥着联通南北、海陆的重要作用。如果从理论的角度来解释，这一点并不符合中心地理论的原假设，而是基于交通条件差异的变异。交通条件良好的区域，消费者商品购买量更多因此门槛人口数量更少，门槛市场范围更小，反之则需要更大的市场范围才能满足需求门槛。由此形成一个发生形变的中心地体系，各中心地均向交通区位良好的区域集中。

还需要注意的是，随着地方经济的发展，一些地方出现了墟、市之名混淆的情况，这一时期海陆丰就有一些低级中心地以“市”命名，但并不代表它们是更低级或者高级的中心地，一方面，有历史证据表明一些明代的“墟”在清代更名为“市”，这不能说明其职能降低，而是指定期墟转变为常日市，是生产力发展的重要表现，也不能证明其拥有了高级中心地职能，事实上在当代，这些“市”提供的商品类型仍然只是低级中心地级别而已；另一方面最低等的“市”级的商业网点也根本不会在方志中出现。

2.4 清代后期（同治）海陆丰中心地体系

这一时期，沿海一带的中心地体系基本保持不变，各中心地市场区已达到门槛市场范围，体系达到稳定状态（图9）。而北部山区则开始有大量墟市形成，但容易发现，这些墟市全部位于罗溪或榕江及其支流上。究其原因，罗溪和榕江的航运系统日臻成熟，两大交通线上形成中心地的门槛市场的地理范围更小。

当然有两点需要特别关注，尽管低级中心地数量持续增加，海陆丰却不再有新的高级中心地形成；在抽象的中心地体系模型（图10）中，我们也未能观察到有一个固定的K值存在。这两点在将下一节作详细讨论。

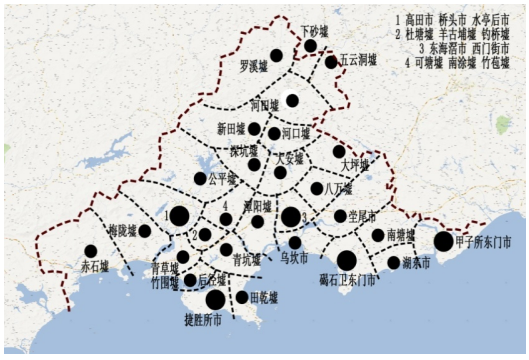


图9 同治13年海陆丰中心地体系示意图1

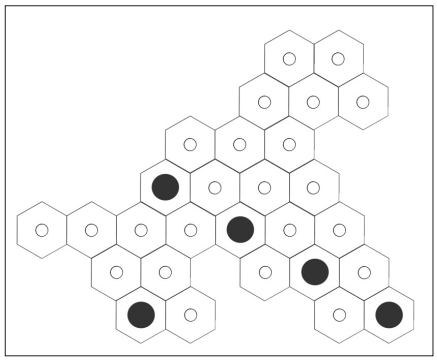


图10 同治13年海陆丰中心地体系示意图2

3 基于政治经济学的进一步解释

前面通过我们的分析，已经证明最低层的中心地体系是与中心地理论完全契合的。但是高级中心地形成的体系却无法用中心地理论或者其任何扩展、修正模型去解释。深入探究中心地理论的假设基础，我们可以发掘出其理论的缺陷。中心地理论及相关理论并没有考虑分配问题，或者说已经预设了分配完全均等、消费能力和消费倾向一致的前提。然而在实际当中，尤其是在封建社会晚期的中国，分配问题是整个社会的核心问题。无论国家进行多少次新政与改革，生产资料和分配权始终掌握在权贵阶级与地主阶级手中。这一点正是海陆丰历代城镇体系中高级中心地始终与军政系统高度重合的症结所在，这些县城、卫城、所城中，不仅仅是人口密度高，更重要的是拥有一批消费水平高的官僚阶级，只有他们的消费水平才能支撑高级中心地的运作。高级中心地的分布依官僚阶级的意愿和偏好而定，但县治或军事城镇的选址决非基于纯经济考虑，因此不存在一个固定的K值也就不足为奇了。

以上的讨论似乎指向一个去中心化的结论。那么，如果没有政府，是否就可以形成克氏理论下的“完美的”中心地体系？这同样是不可能的。在缺失管制者的情形下，商品如何交换都没有相对统一的标准，无法形成一个完整的体系。一个真正等级分明有序且能持续发展的体系是在自下而上与自上而下的力量共同推动下形成的，当然，这需要自上而下的政府放弃“支配者”的角色，而是充当“构建者”和“保障者”的角色。抛开明代带有剥削的财政制度不讲，明代中期朝廷宣布白银流通合法化，这实际上是政府“构建者”和“保障者”角色的体现，正是这一保证促进了明中后期经济的迅速发展。

4 结论

通过以上对明清海陆丰县域城镇体系演变过程的探究，我们可以得知，海陆丰城镇体系演变的过程是民间市场和政府综合作用的过程。我们还可以总结出如下理论上的结论。

（1）完全自上而下建立的城镇系统（如卫所城镇）具有重大的体制缺陷，只能在特殊历

史时期发挥相应作用而无法长久。

（2）中心地理论的理论框架基本适合分析封建社会晚期中国的基层城镇体系，但还需要进行一定修正。同时，中心地理论的理论基础不适合明清时期中国深层次的社会结构，因此在分析更高一级城镇体系时缺乏说服力，由于封建社会不公正的分配制度导致的消费能力差异，K值这一克氏理论中的重要概念并不适用。

（3）等级分明有序的城镇体系是在自下而上的市场与自上而下的政府力量共同推动下形成的，政府在其中充当“构建者”和“保障者”角色。

参考文献

[1] 施坚雅. 中国农村的市场和社会结构[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 1998.

[2] 陆玉麒, 董平. 明清时期太湖流域的中心地结构[J]. 地理学报, 2005(7): 587-596.

[3] 《广东海防史》编委会. 广东海防史[M]. 广州: 中山大学出版社. 2010.

[4] 顾诚. 明帝国的疆土管理体制[J]. 历史研究, 1989(3): 135-150.

[5] 司徒尚纪. 广东文化地理[M]. 广州: 广东人民出版社, 1993: 379-418.

[6] 奥古斯都·廖士. 经济空间秩序——经济财货与地理间的关系(中译本)[M]. 北京: 商务印书馆, 1998.

[7] Berry B J L, Garrison W L. Recent Developments of Central Place Theory[J]. Papers in Regional Science, 1958, 4(1): 107-120.

[8] Berry B J L, Garrison W L. The Functional Bases of the Central Place Hierarchy[J]. Economic Geography, 1958, 34(2): 145-154.

[9] 《道光南海县志》卷13.

[10] 李龙潜. 明清时期广东墟市的类型及其特点[J]. 学术研究, 1982(6): 85-91.

[11] 叶显恩, 谭棣华. 明清珠江三角洲农业商业化与墟市的发展[J]. 广东社会科学, 1984(2): 73-91.

[12] 嘉靖二十一年《惠州府志》、嘉靖三十五年《惠州府志》、嘉靖三十八年《海丰县志》、乾隆十年《陆丰县志》、乾隆十五年《海丰县志》.

[13] 《明史》卷7《食货志》.

[14] 林昌丈. 明清东南沿海卫所军户的地方化——以温州金乡卫为中心[J]. 中国历史地理论丛, 2009(10): 115-125.

[15] 龙文彬《明会要》: 51.

[16] 刘金祥. 明代卫所缺伍的原因探析——兼谈明代军队的贪污腐败[J]. 北方论丛, 2003(5): 71-74.

[17] 《明英宗实录》卷56: 1079.

[18] 《明经世文编》: 244.

[19] 雷礼《皇明大政纪》卷17. 转引自林昌丈. 明清东南沿海卫所军户的地方化——以温州金乡卫为中心[J]. 中国历史地理论丛, 2009(10): 115-125.

[20] 王之正总辑. 陆丰县志. 清乾隆十年, 陆丰县地方志办公室编纂重刊, 1988.

存量型控制性详细规划探讨
——以浐灞生态区A片区控规为例

"Stock"Regulatory Detailed Planning: To Action Ba Biome Building Control Rules

张波 于姗姗 廉政
Zhang Bo, Yu Shanshan, Lian Zheng

摘要：在城市快速发展建设的背景下，城市由增量规划转向存量型规划，目前，我国城市发展主要以增量规划为主，缺少对存量规划的研究，但是在市场经济体制下，如何来控制存量规划是我国城市规划体系中欠缺的一部分内容，本文借助浐灞生态区A片区控制性详细规划，结合现状研究，研究存量型控制性详细规划所应关注的重点，引导下一步的城市建设。

Abstract: Under the background of rapid development in the city construction, city planning from the incremental planning to stock type, at present, our country mainly incremental planning urban development, the lack of the research of stock planning, but under the market economic system, how to control the inventory planning is lack of part of the urban planning system in China, this article with the aid of action Ba biome building regulatory detailed planning, combined with the present situation of research, study detailed planning should focus on the type of memory, and guide the urban construction of next step.

关键词：存量规划；控制性详细规划；A片区；权属

Keywords: Inventory Planning; Controlling Detailed Planning ; Building ; Ownership

作者：张波，西安丝绸之路文化研究中心有限公司。zhangbo0619@126.com
于姗姗，上海同济城市规划设计研究院丝绸之路文化研究中心。
yushanshan713@126.com
廉政，西安丝绸之路文化研究中心有限公司。1973847536@qq.com

引言

我国正处于城市化发展的快速阶段，到2011 年全国城市化水平已经超过50% 的关口，城市人口规模首次超过农村人口，为了防止城市无限制的蔓延，我国城市从增量规划转向存量规划和减量规划，节约城市土地，保证我国耕地18亿红线。目前我国上海、北京、深圳等各大城

市都从城市增量规划转向存量规划和减量规划，也是城市发展的趋势。通过城市更新等手段促进城市建成区自身的结构调整、功能优化、效率提升将逐渐成为政府工作的重点，相对应的“存量型”规划也开始成为城乡规划的重要组成。

随着城市的发展，控制性详细规划也面临转型，城市从“增量规划”转向“存量规划”、从“自上而下”转向“自下而上”、从注重“物质形态”转向“利益分配”、从“以需定供”转向“以供调需”、从“终极目标”转向“动态过程”、从“政府干预”转向“多方协调”、从“粗放型发展”转向“精细化发展”、从“技术引导”转向“政策引导”。因此，本文借助浐灞生态区A片区，对存量规划进行探讨，在既满足国家相关规范的情况下，如何能够在控规中更好的控制引导，以满足城市更新的发展需求。

1　城市存量的概念及规划思路

城市存量规划是对城市建成区空间结构及用地功能布局的转变，即在布满色块的用地现状图上，将现有的用地性质转变成更加合理的用地性质。其基本特点是在城市功能定位发生变化或者是改善城市环境、提升城市空间品质。但由于土地问题、产权问题，对改变用地性质的或者重建均会影响到公众利益，因此，存量规划不同于增量规划，其规划方法的转变，也是我国目前城市规划转变的一大方向。

动因：城市功能定位发生变化、城市生活品质的提升、严控建设用地，建城区的用地重新挖掘、政府政策支持或重大项目的置入。

由于“存量型”城区现状情况复杂，问题重重，对于这类更新规划一般遵循“问题导向”型的规划方法，这与“增量型”城市存在着明显的区别。新区规划常见的以“概念演绎”为主要特征的规划方法难以在旧区中加以运用。

1.1　“问题导向”型规划方法的主要思路

“问题导向”型规划主要针对“存量型”城区，方法遵循“提出问题——分析问题——提出策略——解决问题——实施措施”的逻辑思路，从解决现状实际问题出发进行规划设计。“问题导向”不追求宏伟的所谓“概念”，而是以现状的实际情况为出发点，具体问题具体分析，以经济、利益群体、合理、美观、便捷为目标，对问题提出系统性的解决方案（图1）。

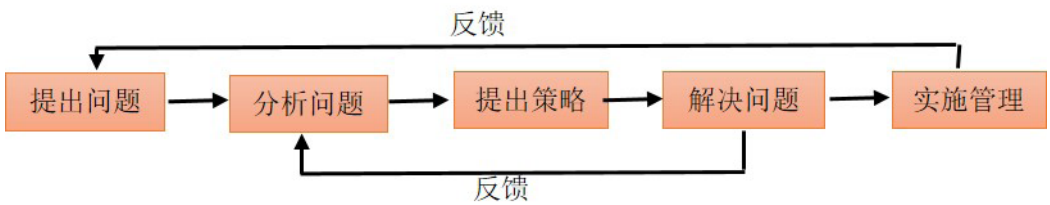


图1　问题导向规划路线

1.2 “问题导向”型规划方法的重点

对于“ 问题导向” 型的规划方法，其重点主要表现在：首先，对现状的详细调研。问题导向的一切出发点都在于对现状的详细调研及分析上，只有对现状的详细把握，才可能发现问题，找准问题。其次，对问题的准确分析。一方面，对现状问题的全面分析，不要缺项漏项；另一方面，对问题的合理梳理，问题之间的主次关系如何，相互是否存在关联性。第三，提出实施可行的规划策略，第四，解决问题的经济性与可操作性，最后，在实施过程中进行管控，制定行动计划。城市工作是面向居民的实际工作，解决问题的经济性与可操作性就显得非常重要。经济性不行，更新工作根本就无从谈起。可操作性不强，特别是涉及居民自身利益的损失，也会给更新工作带来极大困难。

2 存量型控规主要内容

2.1 工作内容

存量型控规与增量型控规现状调研内容相同，但是在存量型控规现状分析中，应重点分析如何建立可控制的存量土地：

（1）开展城市存量土地的全面调查，建立档案资料库，并进行动态监测。

（2）明确产权年限、边界、产权权属、建筑年代、建筑质量等。

（3）对城市存量土地进行整理分类，并开展适宜性评价/潜力评价等工作。

（4）对城市公共服务设施进行分析评价。

（5）注重现有工程管网建设年代，技术类型、走向、规格、使用情况及旧损程度等。

（6）加大批而未供/供而未用土地的查处力度。

（7）建立完善的存量土地储备制度。

（8）编制存量土地的供应计划。

（9）编制土地功能转变的要求及相应的补偿条件。

（10）多部门联合管理城市存量土地。

2.2 权属关系

存量型控规的难点之一就是土地权属的复杂性。土地权属可分为国有用地、土地储备用地、集体企业用地等，对于任意土地权属可能存在转让、租赁等问题，因此，在研究土地权属问题中，是一个相对复杂的问题，在我国，根据土地法律的规定，国家机关、企事业单位、社会团体、“三资”企业、农村集体经济组织和个人，经有关部门的批准，都可以有偿或无偿使用国有土地，土地使用者依法享有一定的权利和承担一定的义务。农村集体经济组织可构成集

体土地的所有权单位，乡镇企事业单位、农民个人等可以使用集体所有的土地。我国土地权属存在模糊的产权概念，因此本文只针对土地权属分类作为最终的权属问题，不考虑土地权属的转让、租赁等问题。

2.3 存量规划类型及模式

城市存量规划改造可分为以下四种类型，变性质不重建、变性质重建、不变性质不重建、不变性质重建，以下从四个方面进行分析（图2）：

（1）变性质不重建主要是指在原有用地上不进行建设，对建筑进行改造或者不处理，仅改变其用地性质，属于政策改造模式。在改变用地性质中，不能对每个地块均以改变性质进行确定，应从区位、交通、环境、土地价格等来确定改变的效益，应从改变的价值来判定改变的合理性，由于工业用地或者仓储用地的土地价格低于商业、办公用地的土地价格，在规划管理中，不能将以工业或仓储来出让土地，在以后改变用地性质，来提高其土地价值，开发商应对其土地进行补差价，已达到与出让商业、办公用地的开发商公平竞争。

（2）变性质重建主要是指在原有用地上进行重新建设并改变其以前的用地性质，属于空间改造模式。空间改造模式可分为政府将土地收回或者由开发商自主开发建设，开发商自主开发建设应按照土地价格给予政府补偿土地价格，或者建设公益性公共设施来实现。

（3）不变性质不重建主要是指对原有用地的建设情况不与改变，并保持性质不变，属于维持现状既模式，对原有设施不进行改造，保持原有的设施，有条件的情况对其进行更新改造。

（4）不变性质重建是指在原有土地上不改变用地性质，重新建设，从经济效益考虑，其属于不能实现或者是很难实现的类型，如对以工业用地，在不改变用地性质的情况下，开发商不会重新投资建设厂房，因此，不变性质重建在规划建设中实施难度很大，基本不可能实现（图3）。

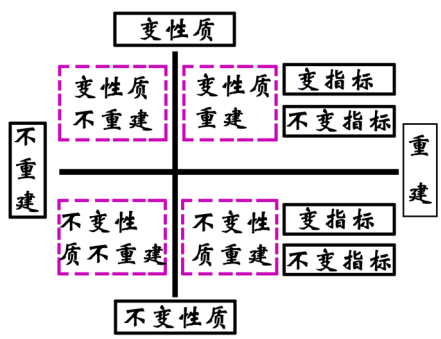


图2 存量规划类型

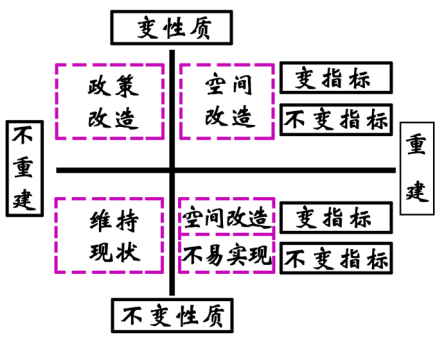


图3 存量规划类型模式

2.4 利益诉求关系

存量型规划中，由于产权不同，政府与各产权者也面临着不同利益诉求，由“政府干预”转向“多方协调”转变，因此本文从政府、开发商、公众、三个方面，介绍各利益群体之间的诉求关系。

（1）地方政府

城市存量更新改造中，地方政府的主导作用日益弱化，首先，政府缺少存量土地管理的相关政策，应加强地方政府的政策执行职能。在城市规划层面应加强城市规划中的法律法规以及法定规划的权力。其次，地方政府是规划管理的主体，围绕城市更新改造，依照相关政策更新存量土地，合理配置和利用存量土地资源，引导和协调城市建设活动等。

（2）开发商或企业

城市存量土地更新改造中，开发商或企业的主导作用日益加强。城市土地产权主体由过去单一的公有单位变成国有、集体、外资、合资、联营、股份、个体等多种经济成分，土地产权较为混乱，在更新改造建设中，开发商以自己的利益最大化为目的，来进行改造或重新建设，以便实现其权力和利益的最大化。

开发商等利益实体主要重视目前城市更新改造中所形成的市场效应。对于开发商或企业等实体而言，拥有更多产业氛围更浓厚、基础设施更完善的土地，就意味着拥有一份财富。因此，他们更关心的是自己的投资效益和收益前景，而不会自觉地关心城市的整体效益和社会公众的利益。

（3）社会公众

社会公众利益往往在规划中被遗忘，是规划相关利益群体中的一个广泛而又重要的构成要素。在现代社会中，公众参与意识逐渐增强，通过各种政策参与途径影响和制约政府公共政策的制定与执行的愿望逐渐增强。

2.5 土地产权使用评价

存量型控规土地使用评价将其分为易利用、较易利用、一般难利用、难利用三种类型，其分类主要根据土地产权关系进行分类，确保规划期末实施的可能性，有利于更好的指导规划的进一步实施。

易利用是指在存量规划中易于取得土地权属的用地，包含土地储备用地和国有用地。

较易利用是指在土地拥有者有意愿改变自己的生活品质，而使用其土地，包含村集体用地。

一般难利用是指土地权属为集体企业用地，由于政府与集体企业存在利益博弈，因此集体

企业用地的在开发难度较大。

难利用是指土地出让后，规划期末难以改变用地性质和重建的土地，其中主要以新出让土地和新建建筑为主。

2.6 功能定位

存量型控规的功能定位主要以城市的发展结构或置入重大项目导致城市功能定位的转变，因此，研究城市功能定位应从以下几个方面分析研究：

考虑各类利益主体对区块发展意愿要求

充分了解区块周边发展情况的变化，发掘区块的有利条件，就势发展。

功能定位具体落实到区块的各地块的用地性质上，而不是容统的功能定位。

控规编制中功能定位主要的依据主要有五方面：上位规划、城市发展格局、周边环境、政府意愿、企业意愿、公众意愿和区块的资源禀赋。并结合现状问题对其进行分析，确定城市适合发展的产业及功能布局，从原有的政府主导转变为政府和各企业多方协商的过程，再结合公众参与来确定城市的功能结构，保证城市规划建设的可实施性（图4）。

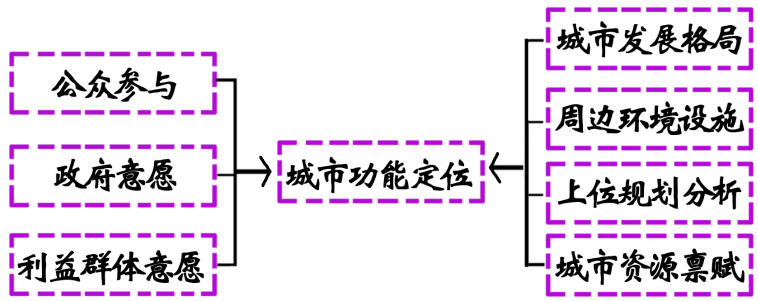


图4 功能定位思路图

2.7 各存量模式控制体系

存量型规划更新改造中主要以空间改造和政策改造两个方面为重点进行控制，其中空间改造控制指标体系和原控制控制体系相同，均结合以建设情况，来控制其容积率、建筑密度、绿地率等内容，并结合已建设情况，补充相应的公共服务设施，保证城市的生活品质。规划应结合已建设地块进行公共设施评估，在可空间改造的地块优先布置公共设施，在结合其功能定位确定其改造用地性质，以保证城市的生活品质。

针对政策改造，规划中以政策引导为主，并补充相应的外立面改造等城市设计引导政策，政策改造主要应以规划管理部门制定的补偿计划进行实施，规划中应提出相应的补偿措施，保证规划改造中的可实施性。

3 实践探索

3.1 项目背景

浐灞生态区2004年成立，其位于大西安主城区东北向，规划面积为102平方公里，随着西安市的发展、2011西安世界园艺博览会的胜利召开及2013年评为国家生态城市，浐灞生态区的功能定位也随之发生变化，从原来的老城区疏解区（以居住为主）转变到城市新区，因此，浐灞生态区区面临着转型，应注重加强产业支撑（图5）。



图5 灞生态区发展历程

浐灞生态区A区位于西安金融商务区以西，紧邻西安市主城区，规划面积为19.4 km^2（图6），是目前开发的重点区域。首先A片区由于起初位于城市边缘，其功能主要以工业仓储和村庄为主，建设较为缓慢，随着西安主城区向东拓展，A片区也面临着城市转型，目前城市开发建设中以居住开发为主，缺失了产业功能，其次2010年西安大都市城市发展战略规划中，城市中心及拓展区，以发展现代服务业为主，适度向外围拓展，疏解古城功能。因此A区位于西安大都市的中心城区，应以发展现代服务业为主。因此，编制A片区控规迫切需要明确功能定位以有效的规划管理手段加以控制引导。

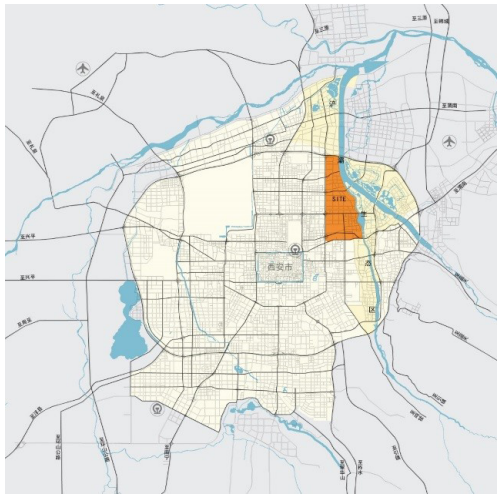


图6 A片区区位图

3.2 现状分析

（1）现状土地情况

基地内主要以居住、工业、物流仓储用地和土地储备用地为主。其中居住用地与工业、物流仓储用地混杂在一起，缺乏统一规划；“城中村”用地较多，居住建设混乱；生活配套设施

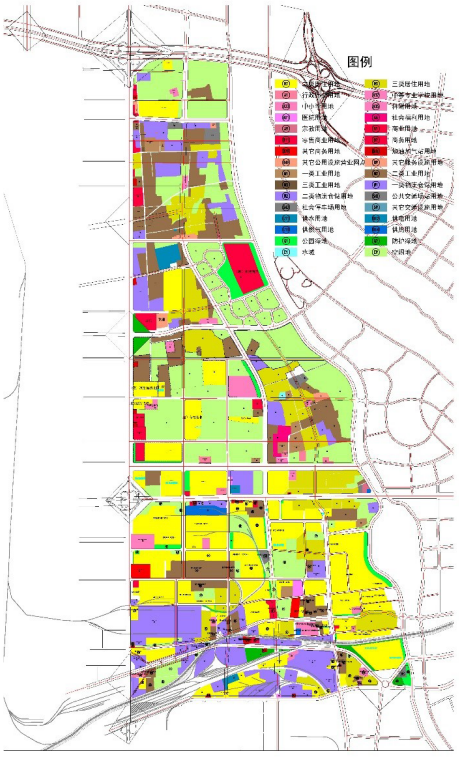


图7 A片区土地利用现状图

较少，缺少公服设施和绿色公共空间，居民生活质量不高（图7）。

目前浐灞生态区土地权属均以国有土地和企业集体土地为主，目前对于工业企业土地产权的单位，政府对于进行收回，重新规划建设，对于建筑质量较好的工厂用地，对于进行改性质不重新建设。

（2）项目出让情况

根据浐灞生态区规划局所提供的出让项目指标分析，截止2014年6月底，浐灞生态区A片区已出让用地规模达1035.46 hm^2，总用地规模为1608.26 hm^2，已出让项目已占建设用地总量的64.4%。（不包括道路用地），其余用地均为工厂或村庄用地，尚可改造建设的为567.20 hm^2的建设用地，占总建设用地的35.6%。（不包括道路用地）。目前浐灞生态区A片区出让项目主要以居住为主，其中居住的用地面积为622.18 hm^2（现状287.01 hm^2）,约占总出让用地比例的60.1%，商业办公的用地面积为123.28 hm^2（现状38.27 hm^2）。针对A片区的开发建设情况，对目前土地使用情况进行分析（表1,表2）。

通过表1和表2分析，目前浐灞生态区世园园办土地存量较大，处于基本还未审批建设的阶段，对于其他五个园办，基本已出让较多，土地存量较少，其中总部园办、A、金融园办和雁鸣湖园办的已批已建项目已占到目前各园办已批已建项目的50%，以上，因此，目前浐灞生态区出让项目主要以居住为主，而且公共服务设施欠缺。

表1 A片区土地使用情况

已建规模（hm^2）	已批规模（hm^2）	工业城中村用地规模（hm^2）	土地存量百分比（%）
401.17	634.29	567.20	35.6

表2 A片区居住土地开发量

已建规模（hm^2）	已批规模（hm^2）	占已批已建百分比（%）
287.01	622.18	46.1

（3）现状评价

目前浐灞生态区A片区建设主要以居住和商务办公为主，规划中存在以下几个问题：

1）由于缺乏有效地管理以及基地内寄基础设施缺乏，现状周边生活污水、垃圾随意排放丢弃，自然环境存在污染。

2）片区原为村庄，开发建设涉及大量搬迁安置。

3）村庄内330KV、110KV的电线布置混乱，对建设用地影响较大。

4）片区内缺少公共服务设施。

基地优势：

1）基地位于浐河、灞河边，景观资源独特，有发展休闲度假功能的良好基础。

2）基地紧邻中心城区、金融商务区、大学城、经济开发区，具有便捷的可达性，有助于基地的快速成熟发展、易于形成规模，避免盲目建设。

3）基地以城市发展为契机，片区内村庄全部将被拆除，为浐灞生态区的开发建设提供条件。

3.3 存量使用评价

结合浐灞生态区A片区土地产权情况，A片区土地产权主要以国有土地，土地储备土地、村集体和企业土地，根据上述研究，将其土地产权评价分为易利用、较易利用、一般难利用、难利用四种类型（图8）。



图8 土地存量使用评价图

3.4 功能定位分析

3.4.1 上位规划对A片区的功能定位

2007年浐灞生态区A/B/C区控规编制作为承接《浐灞生态区总体规划2005—2020》指导区域具体建设，确定了A区的定位：以滨水生态住宅及旅游度假产业为主导，综合现代商贸、会展、物流、教育及科技产业的滨水生态型城市副中心区。

2008年在西部大开发、可持续发展、区域城市经济发展、行政区划调整背景下，《西安城市总体规划》进行了调整。确定了西安城市

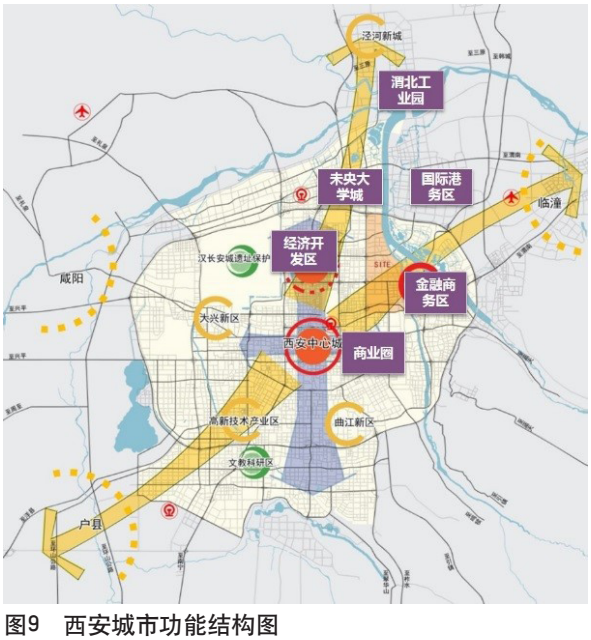


图9 西安城市功能结构图

发展的一城多心的九宫格发展格局，并将城市的人口以及将不适应主城区的产业向外围疏解。A片区是中心城区的人口吸纳及城市功能拓展的前沿区、区域性服务产业及人口吸纳的优势区（图9）。

2008年浐灞生态区作为西安重点建设的城市地区，为了客观反应区域发展，指导下一步城市建设，《浐灞生态区总体规划》调整了自身定位，重新定义为：以滨水生态住宅和旅游度假产业为主，综合现代商贸、金融、会议、物流、教育的生态型滨水城市新区。规划人口规模为80万人。确定A区定位为：三角洲核心区的延伸功能区、高品质的城市滨水住区，以及老城人口的主要吸纳区。

2010年西安大都市城市发展战略规划，西安是我国内陆最大的中心城市之一，是中国西部三大先导性经济区之一的关中—天水经济区的核心，是引领大西北发展的龙头。加速西安发展是加速西北发展的关键。功能结构：一个核心城市、三个副中心城市、八个新城，指状分布，协同发展；空间格局：一心八区、组团发展；一心：城市中心及拓展区，以发展现代服务业为主，适度向外围拓展，疏解古城功能。A区位于西安大都市的中心城区，应以发展现代服务业为主。

3.4.2　A片区周边环境

2010年西安金融商务区的成立，主要以金融、后台服务、会展等功能为主导，西安金融商务区将建设成为西安国际现代化大都市的金融新区、关中-天水经济区金融服务支持基地和中国西部区域金融创新实验区。

A区位于城市中心城区和金融商务区的过渡区域，作为西安中心城区向东发展的纽带，联系两片发展（图10）。

2011年4月28日至10月22日，以“天人长安·创意自然”为主题的2011西安世界园艺博览会在西安浐灞生态区举行。以生态文明为引领，彰显西安历史文化和地域特色，展示人类与自然、城市与自然和谐共生的新理念和新创意。世园会的成功召开，对A区的生态文明发展提供了重大机遇，引领A区走上和谐共生的生态建设之路。

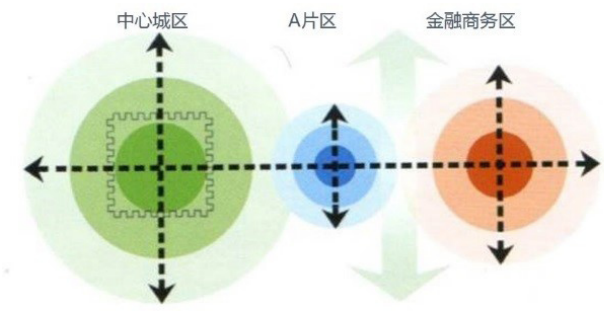


图10　A片区周边模式图

2011年7月国家环保部向浐灞生态区颁发“国家生态区”证书并授牌。9月浐灞生态区被中国生态文化协会授予“全国生态文化示范基地”称号。A区作为浐灞生态区的一个重要生态片区，应在浐

灞生态区生态建设的框架下，努力维系现有的原生态生境，保持和保育，进而丰富区域内的生态系统，努力打造内涵丰富的生态河岸景观，创造宜人的生态滨水城区。

3.4.3 产业选择

浐灞A区功能在不同的区域层面发挥着不同的作用，但其功能主要作用在中心城区、浐灞生态区两个层面。因此，我们从区域竞争、功能选择两个角度分析浐灞A区的功能发展（表3，图11）。

表3 A片区周边产业分析

	主导功能	发展影响	地块功能意向
渭北工业组团	高端装备制造业、兵器、石油化工、重型汽车	带动地区产业水平提升、吸引人口	居住功能、商务服务、都市工业
金融商务区	金融、商贸、信息后台服务为主，集综合办公，会展，文化、旅游、研发及居住	一方面，制约本区域内发展大型的金融、商务、商贸等产业发展；另一方面带动相关产业及延展产业的发展。	商务服务、会展、配套居住、文化休闲
行政中心	行政商务办公、金融、居住	提升区域地位，有利于发挥本区新区和滨水的比较优势，吸纳人口与产业	配套居住、商业服务
国际港务区	口岸服务功能、保税物流、加工贸易、商贸流通	一方面制约本区域的物流产业发展；另一方面带动区域物流产业发展，完善城市物流系统	中转物流及物流商贸服务
中心城区	金融、商贸、居住、文化、旅游	中心城区的人口以及产业疏解是地区发展的利好，将会为地区的发展提供助力	滨水生态居住、文化休闲
湿地公园	文化、旅游、休闲度假	地块发展的重要资源依托	度假旅游产业、商业服务以及康体休闲
大学城	教育、居住	大学城的建设为地区提供人才资源，有利于地区发展智慧型产业	现代产业功能、教育科研培训功能、居住功能

区域竞争的角度：

「竞合共赢」在中心城区和金融商务区竞合平台中共赢；

功能选择的角度：

「错位发展」在功能错位选择中发展。

在地区发展功能的选择中，需要与周边密切联系的大学城、国际港务区、行政中心、中心城区、金融商务区等错位发展，选择互补的功能类型，促进A区与周边地区协调发展。其中功能的错位发展主要包括不同功能类型的错位选择或同类功能的不同层

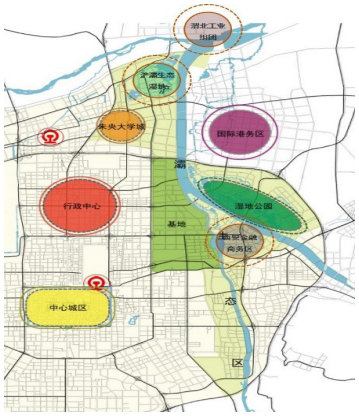


图11 A片区周边产业布置图

次选择。

综上所述，浐灞生态区A片区以居住和商务服务为主导，文化休闲为特色，融合发展现代仓储物流为一体的滨水生态城区。

3.4.4 政府意愿

经过与浐灞生态区管委会多部门多次衔接沟通，了解政府对浐灞生态区A片区的发展意愿。政府是希望率先通过A片区的发展，带动整个浐灞生态区的发展，并与东边的金融商务区和西边的老城区联系起来，进一步完善A片区的商贸功能。

3.4.5 公众参与

为了解市民对A片区地块功能上的要求，我们专门设置了《市民对A片区发展意见的调查问卷》。问卷显示：市民对A片区发展居住、商贸设施有较高的认可度，并希望加强公共设施的建设，并且希望这个中心有着购物中心、餐饮等功能，同时希望A片区的休闲娱乐中心的文化性和商业性兼具。

综合以上分析，A片区以居住和商务服务为主导，文化休闲为特色，融合发展现代商贸物流为一体的滨水生态城区。

3.5 规划策略

3.5.1 城中村改造

目前浐灞生态区A片区城中村改造均为拆除重新建设，在城中村拆迁问题上，首先政府、开发商、村集体、村民之间利益上的博弈是我们规划师应该注重的（图12），但目前各方忽视了村民的利益，导致城中村在拆迁过程中出现事故，其次，城中村改造后，建设环境较差，公共设施欠缺等问题。因此，规划中将如何在满足各方利益的前提下提高村民的生活品质，也是当前城中村改造的重要问题。

3.5.2 工业改造

工业改造可分为空间改造、政策改造和维持现状三个方面，但在其改造过程中我国暂没有相应的管理体制，工业向创意产业园转变，将会带来市场的混乱，将其采用以下两种方式：

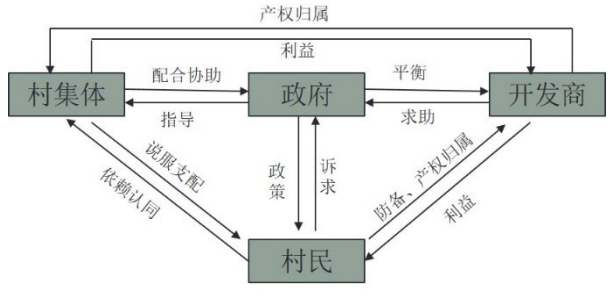


图12 各方利益之间的关系

由于政府出让工业用地的土地价格低于办公用地的土地价格，因此在功能转变后，造成两个竞争的不平等，因此，在改造过程中应结合区位条件、交通、环境等各方面因素来判断适宜建设的创意产业园区，并在改造过程中应向规划管理部门申请，并给予一定的土地补偿或建设公益性公共设施，来弥补土地出让存在的问题。

政府对工业用地进行收回，对于其进行重新出让，但存在政府与原企业之间的利益博弈，目前浐灞生态区主要以这种方式进行收购工业用地，对其重新规划建设，但对景观较好的厂房，保留期内部的景观环境，进行重新规划建设，保留了工业厂房原有的文化氛围。

3.5.3 居住开发建设量大，加强公共设施的建设

目前A片区土地基本已全部出让，用地性质以居住为主，欠缺对公共服务设施的建设，因此，规划中用土地存量建设公共服务设施，以满足居住区内，上学、就医、养老等问题，并增加城市绿化，以提高城市生活品质。由于目前开发建设情况，导致局部片区已完全建设，因此规划中对公共服务设施提出两个方面的建设要求，以满足居住需求。

（1）划分规划职能、界定设施层级，构建多级服务网络

规划将公共服务设施分为公益性公共服务设施和经营性公共服务设施，在建设公益性公共服务设施中，政府应给予原产权所有者改建一定的政策优惠或补偿（图13）。

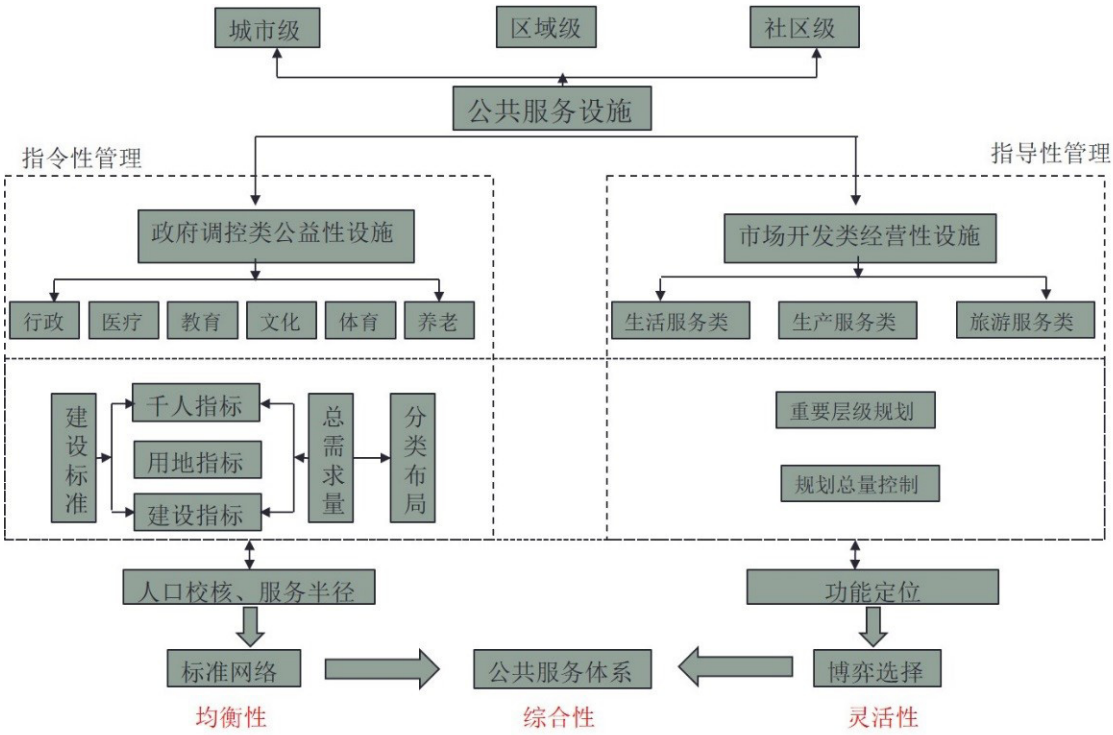


图13 公共服务设施技术路线图

（2）应对社会分化，实现多元分异供给

应对社会群体分化和公共设施需求差异，规划研究中主要采用以下三种方法：

1）规划社区和服务半径的修正。

规划社区是配置公共设施的基本单位，但由于A居住区设置密集，无新的建设用地，因此规划中，在人口密集的区域，对社区划分和服务半径进行相应的修正，扩大公共设施规模和服务半径。

2）公共设施的差异性配置。

A片区目前城中村改造较多，在各类社区所容纳的社会群体及需求的不同，根据年龄结构、经济水平、房价、人口密度等社会特征，作为公共服务设施量的修正参数，布置不同人的需求，所满足的公共设施，如在中低收入人群社区，建设高档的配套设施，将无法满足人们的生活需求。

4 控规管理

目前我国对存量土地管理欠缺明确的管理机制，是目前我国城乡规划法、土地法等法律中较为欠缺的一部分，对于市场经济体制下的存量土地使用制定和管理办法较为欠缺，认识不足，随着城市不断发展，应对我国城市规划管理系统进行调整，并进行规划改革。

（1）加强土地性质转让的控制力度

在市场经济体制下，存量土地使用性质的转变在规划管理系统中较为模糊，由于出让土地价格的不同，导致产生一定的市场不公平竞争，因此在土地性质转让时，应在管理体制上建立相应的转变体制或政策，由规划部门结合城市的发展、改造用地的现状以及周边城市发展状况，来判断需要改造的地块，再由政府部门与开发商进行协调，在一定程度上，政府应给予一定的政策支持，但应保证在市场经济体系下，同类型的土地性质的土地价格相近。

（2）加强公共设施的控制力度

在城市建设中，公共服务设施是提高城市生活品质重要的组成部分，也是城市发展的必要条件，在更新改造中，应结合城市的发展现状，布置合理的公共服务设施，对于部分开发商由于土地价格较低，因此政府应建立土地升级改造措施，在开发建设中应补充公共服务设施或补充土地差价。

5 结语

存量型控制性详细规划是我国目前城市发展的趋势，如何能够保证控制性详细规划得以实施使我们关系的重点。未来的城市规划将发生空间转向利益分配、增量规划到存量规划的转

型，存量用地的优化调整将成为下个30年城市规划的工作重点之一。鉴于存量用地再开发的过程中将会遇到公共利益保障、权属维护、利益分配、资金平衡、政策制定、实施计划等一系列难题，规划必须由终极目标向过程式协作进行转变。加强多部门的合作，提高公众参与，在保障各方权益的同时，坚守规划底线。本文中“浐灞生态区A片区控规”也是在探索阶段，希望通过对实践案例的研究分析能够总结一些成功经验，寻找适合新形势下的控规工作方法。

参考文献

[1] 邹兵. 由“增量扩张”转向“存量优化”——深圳市城市总体规划转型的动因与路径[J].规划师论坛

[2] 邹兵. 增量规划、存量规划与政策规划[J]. 城市规划, 2013(2): 35-37.

[3] 周潮. 城市旧区改造中的整合研究[J]. 城市问题, 2007(9): 47-51.

[4] 周潮. “存量型”城市居住旧区更新规划方法初探[J]. 现代城市研究, 2013(11).

[5] 邹兵. 转型规划的实效[J]. 规划师, 2012(11): 12-13.

[6] 尹强. 转型规划推动城市转型[J]. 规划师, 2012(11): 8-11 .

[7] 张波. 基于产业转型背景下存量规划与增量规划探讨——以浐灞生态区控规为例[J]. 2014(第九届)城市发展与规划大会, 2014(9).

[8] 石爱华, 范钟铭. 从“增量扩张”转向“存量挖潜”的建设用地规模调控[J]. 城市规划, 2011(8): 88-90.

[9] 同济大学, 天津大学, 重庆大学, 华南理工大学, 华中理工大学联合编写. 控制性详细规划, 2011.

国家新型城镇化战略角度下的行政区划调整研究——以安徽省蚌埠市为例

Urban Administrative Restructuring as a New Urbanization Strategy: A Case Study of Bengbu City, Anhui Province

郭宇 朱利欧
Guo Yu, Giulio Verdini

摘要：近年来，中国的行政区划调整已经成为破解城乡二元结构、实现城乡一体化的重要方法之一。在这一过程中，行政区划调整的目的在于稳步推进城市发展，积极加强县域发展以及改善中心城与城市边缘地区的关系。与此同时，这种调整也在政治、经济以及社会的层面上一定程度改变了当地的原有格局。本文结合国务院新近发布的国家新型城镇化规划（2014—2020），基于Healey的发展过程理论，取安徽省蚌埠市为例，讨论行政区划调整对于地方发展带来的影响。研究表明在中国长期的城镇化过程中，“规划”中所提出的各方面问题与对策均有被提出，“规划”之“新”体现在国家对于解决问题的优先顺序上，从政府层面做了重新也就是全面的考虑，而非之前以经济增长为上。行政区划调整，作为一种自上而下的实践，可在今后用于检验规划方案以及目标是否实现。

Abstract: China’s most recent urban administrative restructuring has been used as an effort to enhance urban-rural integration aiming to facilitate effective county territory development and reconfigure central city and county territory relationship in a metropolitan region. During the process, political and socioeconomic conditions are usually rescaled as a response to this new urbanization strategy. This paper applies an institutional model of the development process to the Chinese urban administrative restructuring experience with special reference to a case study in Bengbu, a medium-sized inner land city in Anhui Province. In March 2014, China released National New Urbanization Plan (2014-2020). The evidence from this study suggests that the reflection of ‘new’ lies in a new perspective in tackling the issues such as urban-rural integration raised in the urbanization process in the sense that it shifts focus to a comprehensive development from a mainly economic concern. Realizing the goals in the new plan including urban-rural integration, hukou reform, a sustainable regional development and effective environmental management will be in front of considerable challenges from many aspects such as financial input, institutional rearrangement and a balance between market power and state control. To cope with these challenges, urban administrative restructuring process, as a powerful top-down implementation, can be utilized to examine if the expected outcomes are realized in the urbanization process in the future.

关键词：行政区划调整；国家新型城镇化规划；城乡一体化；城镇化；蚌埠

Keywords: Urban Administrative Restructuring; National New Urbanization Plan; Urban-Rural Integration; Urbanization; Bengbu

作者：郭宇（通讯作者），利物浦大学地理与规划学院，博士研究生，目前就读于西交利物浦大学。Yuguo@liv.ac.uk

朱利欧，西交利物浦大学城市规划系，副教授

Introduction

In March 2014, the eye-catching and long-awaited National New Urbanization Plan (2014-2020) (afterwards: new plan) was finally unveiled by the State Council. Claiming to be human-centred, this new plan covers a rather inclusive perspective of urbanization, beyond a traditional physical and construction plan as most urban development plans implemented in China before. Being designed as a response to the rapid urbanization process in China, this new plan attempts to comprehensively discuss a widely range of issues, including reforming the household (hukou) registration system, supporting the integration of urban and rural development, improving the institutions and mechanisms for the urbanization, and promoting a balanced pattern of development.

The reform in China since late 1970s has resulted in salient changes, during which period "urbanization" has undoubtedly become the most popular buzzword among governors, scholars and ordinary people. Meanwhile, the urbanization rate in China has increased from 17.9% to 53.7% from the year of 1978 to the year of 2013 although the proportion of population holding an urban registration (hukou) still remains at 36% (State Council, 2014). In the post-reform era, there are two dependent ways that can directly speed up the urbanization process: increasing the number of cities and enlarging the geographical size of cities (Henderson and Wang, 2006). Apparently, the urban administrative restructuring are tightly related to both of them, through upgrading counties to cities and annexing suburban counties by cities. One the one hand, the rational behind the widely adopted top-down strategy is to promote rural-urban integration, facilitate institutional restructuring and improve resource use efficiency. On the other hand, during this process, it has resulted in some unprecedented problems such as the unsolved resettlement of peasants, environmental contamination in

the fringe area and inadequate provision of social service. Therefore, it is unclear that if the existing urban administrative restructuring process can shed light on examining whether the new plan is essential, functional and feasible.

A case study approach is used to allow a realistic and careful observation to be made in pursuit of research purposes. Data were gathered from multiple sources at various time points. In order to understand how urban administrative restructuring has influenced the local development of the city of Bengbu, a series of official documents including recorded history in this locality, city master plans and statistical yearbooks were firstly collected and reviewed. To accurately use these secondary data and provide complementary information, the authors also conducted an in-depth interview with deputy mayor. Moreover, a few company owners and workers, as well as some other local stakeholders were interviewed during several time field visits.

Taking an institutional model of the development process as an analytical approach, this paper attempts to unpack the urban administrative restructuring process in the city of Bengbu during 2004 and 2014. In particular, drawing upon the case study of huaishang district, this paper discusses how urban administrative restructuring, as a top-down strategy, has shaped the local development in the past decade. The main objective is to learn lessons through taking urban administrative restructuring as a new urbanization strategy and more important, to give a critical view of the National New Urbanization Plan (2014-2020).

1 Urban Administrative Restructuring in China

Administrative system is important in China not only because it outlines the territorial boundaries of immobile factors such as land and resource but also due to that it clarifies statutory power to administrate a certain region (Zhang & Wu 2006). In the pre-reform phase, there were limited changes in the urban administrative restructuring since the state adopted a balanced development strategy and set strict control on the urbanization scale. During that time, China's urban policy was intended to slow down the growth in large cities on the coastal area meanwhile develop inland medium-sized and small cities (Pannell & Ma 1983). Moreover, the number of cities increased very slow, indicating the state's determination on restricting urban growth. Since the initiation of economic reforms in 1978, a dramatic number of Chinese cities have experienced urban administrative restructuring which not only implies spatial reorganization in a certain area and physical expansion of built environment, but also results in profound social, economic and political changes to the affected region.

As a transitional society characterized by 'the coexistence of central planning and market forces' (Wu and Yeh, 1999, p378), China has gradually shifted the role of administrative division system from simply a resource allocation criterion to a powerful top-down force, supporting and facilitating urban development. Compared with a rigid centrally planned economy, the large scale and profound reforms in administrative system, which have taken place in China since late 1970s, can be seen as a correspondence to the state's changing governance in decentralizing political and economic power from central to local in the hierarchal system. Along with urban administrative restructuring, a series of decentralization policies have been issued by the central government including diversifying financial burdens to localities and the devolution of decision-making power into municipalities and urban districts such as provision of housing and land development (Wu and Yeh, 1999).

Reviewing the existing literature on administrative restructuring in China, there are four major strategies known as 'city administering counties or city leading counties (shi guan xian or shi dai xian)', 'converting entire counties to cities (xian gai shi or zheng xian gai shi)', 'annexation of suburban counties by cities (bin xian ru shi)' and 'districts restructuring (qu hua chong zu)' which are listed in a chronological order (Ma 2002; Ma 2005; Zhang & Wu 2006; Yin & Luo 2013). A direct outcome of the policy entitled as 'city administering counties or city leading counties' was that 97% of the cities at and above the prefecture-level were enabled to administer adjacent counties at the end of 1997 (Liu, Feng, Hua & Fan, 2002). With respect to 'converting entire counties to cities', China once witnessed a substantial development that there was an increase from 133 to 422 in the total number of county-level cities during 1982 to 1997 and most of the new cities concentrated on the eastern coastal area (Yin & Luo 2013).

During the rapid urbanization period, 'annexation of suburban counties by cities' and 'districts restructuring' have become widely popular in China, which are also the focused mechanisms in the case study of this article. For example, from the end of 2000 to the middle of 2002, the jurisdiction area of prefecture-level cities in the Yangtze River Delta was increased from 4352 km² to 17539 km² owning to the cities annexing suburban counties (Zhang & Wu 2006). The rationale behind was to facilitate rural-urban integration, promote city planning and provide more land for urban expansion (Ma 2005). In terms of 'districts restructuring', one of the fundamental methods is to break up the suburban area of core city to several blocks of space, then integrate each part with the existing urban districts. The alternative is to firstly merge some if not all districts in the jurisdiction, and afterwards, divide the whole urban area to the new pattern of administrative districts. To integrate regional

advantage and increase resources use efficiency, districts restructuring paves a way for regional development and rural-urban integration from the theoretical perspective (Wang, Wang & Zhang 2008). Moreover, municipal-level governments adopt this approach also because through districts restructuring, different geographical parts of a city can be more specifically functional organized particularly in the intended distribution or agglomeration of industrial development (Yin & Luo 2013).

2 An Institutional Model of the Development Process

The theory of structuration, put forward by Giddens (1984), highlights the research domain of social science is 'neither the experience of the individual actor nor the existence of any form of societal totality' (p2), but 'the structuring of social relations across time and space in virtue of the duality of structure' (p376). Agency and structure, taken as the duality of structure, are mutually influenced rather than in a deterministic relation. In mainstream economic paradigm, the behaviours of individual agents in development process are seen as profit-oriented rational choice in reaction to the market (Healey, 1991; Gore and Nicholson, 1991). However, acknowledging the importance of studying day-to-day life, Giddens's approach reiterates that all individuals can be seen as knowledgeable agents, shaping and influencing social structure which is conceptually distinguished into rules, resources and ideas. In the production process of social life, it is through rules, resources and ideas that individuals draw upon when making decisions in their daily social activity and in turn structures are reproduced (Giddens, 1984). Based on Gidden's theory of agency and structure as well as a critique of traditional neoclassical and Marxist economics, Healey (1992) suggests a way forward in developing an institutional model of the development process.

Studying the development process is a fundamental and important task, not only for understanding the practices of land development and urban management, but also for developing an analytical framework to evaluate such implementations (Healey and Barrett, 1990). According to Healey (1992, p36), 'development process' can be defined as 'the transformation of the physical form, bundle of rights, and material and symbolic value of land and buildings from one state to another, through the effort of agents within interests and purposes in acquiring and using resources, operating rules and applying and development ideas and values'. A key issue in the research of development process is to develop an explicit approach to the relationship between the institutional framework of reference within which agents pursue their interests, develop strategies and take actions (i.e. agency), and the political

economic context that shapes certain patterns of the development process and frames agents' decision-making (i.e. structure) (Qian, 2007; Foo and Wong, 2014).

Taking land and property development as an example, a series of events can be embraced and studied in the process such as land purchase, land leasing and building construction and consumption. The assemblage of certain projects in the land development process differs from region to region which decisively depends on the legal environment of land ownership and land use right. In this stance, it can be attributed to the differences in political-juridical rules which 'limit the construction of development opportunities' (Healey and Barrett, 1990, p94). Apart from political-juridical rules, Healey and Barrett also term resources for development, referring to the various ingredients of the production process such as land rights, labour force, financial capacity, information and expertise, and ideas and value which individuals draw upon and acknowledge when they make decisions. In a similar vein, Doak and Karadimitriou (2007) suggest 'networks of networks', that are beliefs, conventions, perceptions, ideas which are built upon the involved investors, developers, commercial agent and others, can be constructed and reconstructed in the land development process.

Based on the understanding of individual agents and structuring forces within land and property issue, Healey (1992, p36) further proposed a four-level model which focuses on 'distinguishing levels of analysis' in the development process. First, it is fundamental and important to undertake a mapping exercise for unfolding the development process and specifying the key events and active agents. Secondly, an analysis of the agencies which are most important in shaping the progress and results would be carried out especially their roles and power relations. The third level is to assess the strategies and interests of actors with the most significant sets of relationships and to link the assessment with the resources, rules and ideas influencing the development process. Such analysis remains empiricist, however, the connection between a particular instance of the development process as well as the social relations of the prevailing mode of production and regulation is critical and indispensable. Thus, as the fourth level, the theorization of the social relations empirical investigation provides a framework within which the variety of agencies and their relations, as well as activities and events involved in the process can be observed, described and discussed. It should be explicitly mentioned that this paper mainly focuses on the first three steps in the empirical evidence of development process. The study on fourth level will be explored in the future research when more case studies are used.

While being well-acknowledged to make a significant contribution to understanding

the development process, Healey's model has been criticised for emphasising 'the social over the economic, the local over the regional or national and agency over structure' (Guy and Henneberry, 2000, p.2403). As Hooper (1992) identifies, there are at least two aspects need to be aware in Healey' development model: one is the overemphasized local specificity and the incapability in applying different circumstances in which development projects are accomplished; the other is the danger that 'institutions' may be conceived as an intermediate between structure and agency which may lead to a partial understanding of institutional analysis. The link Healey draws between a specific development experience and its implication in a wide political economy has also been questioned by Ennis (1997) that – 'if the academic focus was limited to studying individual development projects, the capacity to generalise would be denied'.

A considerable amount of literature has been published on China's urban administrative restructuring, focusing on such topics as economic reform and local economic development (Ma, 2004; Ma, 2005), government and governance (Zhang & Wu, 2006; Qian, 2012), and urban transformation and urbanization (Wu, 1997; Ma, 2002). However, far too little attention has been paid to the role of different agents and stakeholders involved in the development process. In the light of the brief theoretical discussions above, it is pertinent to deploy the four steps model developed by Healey (1991) as a methodological framework for observing and examining how urban administrative restructuring has shaped urban development in China.

3 Bengbu and Its Urban Administrative Restructuring

Bengbu, selected as an empirical study in this research, is an inland city located in east of China (Fig.1). It was established as the first prefecture-level city in Anhui Province in 1947. At that time, the total area of its jurisdiction was 207.55km² with 12km² in the city proper (Bengbu Statistical Bureau 2013). Till the end of 2013, the population of Bengbu is approximately 3.66 million with 1.03 million urban dwellers, and the total area is roughly 5952km². The GDP of Bengbu is 100.8 billion ranked in the middle level in the total 16 cities in Anhui Province and the economic structure is 17.1% in primary industry, 51.2% in secondary industry and 31.7% in tertiary industry. Bengbu is the largest harbor in Huai River. Most administrative districts including the urban core of Bengbu are located on the south bank of Huai River while only one district and three counties under the jurisdiction of Bengbu are located on the north bank. Called as "a city pulled by trains (huoche lalai de chengshi)", Bengbu is a key node where three of the most important railways meet in the national train

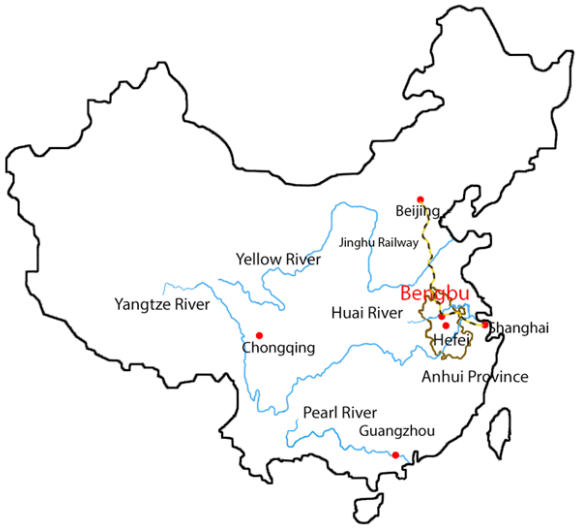


Fig.1 The location of Bengbu city in China

Source: complied by the author

system.

Since the city established in 1947, there have been three major administrative restructurings under the jurisdiction of Bengbu city. In line with the national trend, the first restructuring was 'city administering counties (shi guan xian)' happened in the year 1983 when the State Council and the People's Government of Anhui Province approved on placing the central city of Bengbu neighbouring three counties, named Huaiyuan, Wuhe and Guzhen, under its administrative purview. On 10th January 2004, 'districts restructuring (qu hua chong zu)' approved by the central government brought a new chapter to this Bengbu's development. In addition to a remarkable spatial restructuring which will be discussed following, names of all the districts were changed according to local history and natural resources instead of previous locational meaning: from 'Suburban district' to 'Huaishang district', from 'East district' to 'Longzi Lake district', from 'Middle district' to 'Bengshan district' and from 'West district' to 'Yuhui district'. During 2013 to 2014, the third time administrative restructuring –'annexation of suburban counties by cities (bin xian ru shi)'was accomplished.

4 A Case Study of Huaishang District

Before the districts restructuring in 2004, Huaishang (previous called suburban) district was considered as the pillar of primary industry in Bengbu even the main agricultural area in Anhui Province. Nowadays, the locomotive of this district development is no long agricultural industry any more as reflected in that the proportion of industrial and tertiary sectors stood for almost 87% of the GDP in the end of 2013 (Bengbu Statistical Bureau 2013). In sum, the urban administrative restructurings during 2004 to 2014, as the investigated duration in this research, have brought revolutionary if not evolutionary changes to land use and underlying economic dynamics in this area.

4.1 A mapping exercise of spatial restructuring

The purpose of a mapping exercise is to frame the development process in operation, to focus on the events in the development process of a project and to identify the active agents and interpret the outcomes produced (Healey, 1992). As shown in the Figure 2-a, before the districts restructuring in 2004, suburban district, as the name indicates, was located in the surrounding area of Bengbu with two parts separated by Huai River. In the early 2004, the State Council (2014) approved 'A proposal to restructure the division of administrative districts in Bengbu (guanyu tiaozheng Bengbu shi shixiaqu xingzheng quhua de pishi)' which was delivered by People's Government in Anhui Province. In the municipal level, the districts restructuring process consisted both of the two fundamental methods mentioned in the second section. Firstly, it divided the suburban district into four blocks of space as illustrated in the Figure 2-b. During this process, three parts were integrated with the urban center districts, newly named Yuhui, Bengshan and Huaishang. The block located on the north bank of Huai River was authorized as an independent administrative district renamed as Huaishang. Secondly, this restructuring process also merged all administrative districts under its jurisdiction and additional part annexed from the three counties called Huaiyuan, Guzhen and Wuhe. It should be noted that before the districts restructuring, the Huai River past through the 'Suburban District' but after that the city proper was divided into two parts. It can be seen in the Figure 2-c, one part is 'Huaishang district' lying in the northern bank of the river and Huaishang in English is 'upon the Huai (River)'. The other part is the three districts located on the south of the river which are developed from the previous urban core.

Between the March of 2013 and the end of April 2014, Bengbu carried out the third administrative restructuring –'annexation of suburban counties by cities (bin xian ru shi)' after the provincial government issued 'The approval on readjusting part of the division of administrative districts in Bengbu (guanyu tongyi Bengbu shi bufen xingzhen quhua tiaozheng de pifu)'. Prior to the restructuring, the total area of city proper was 601.5km² ranked as the next to last one in the provincial level. Through annexing the suburban counties under the jurisdiction of Bengbu city, the current total area is 957km² (Bengbu Daily, 2014)

4.2 An analysis of the agencies involved in the development process

The aim of an analysis of the agencies involved in the development process is to identify their roles and power relations (Healey, 1992). The most active agent involved in the urban administrative restructuring process in Bengbu can be positioned as government. Explicitly,

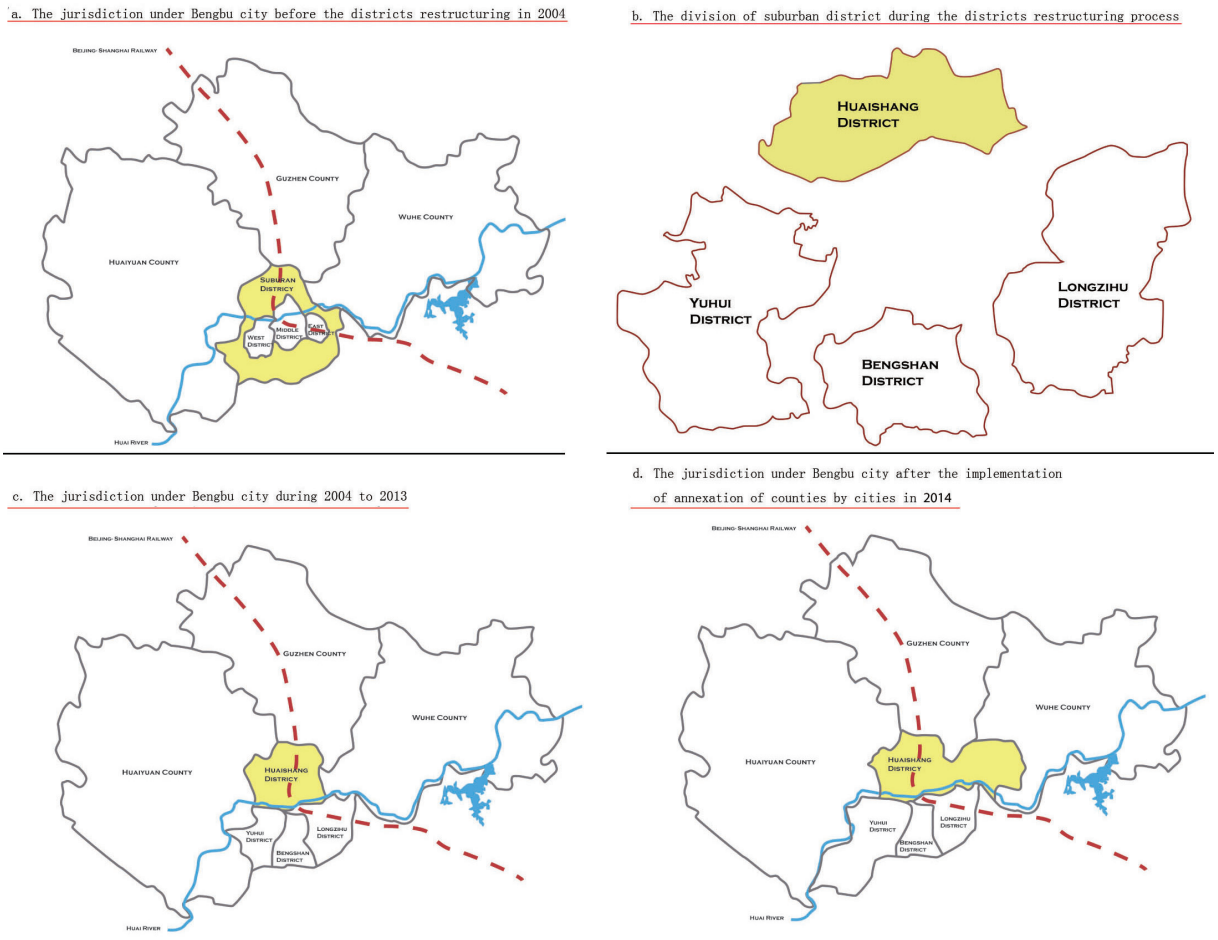


Fig.2 A pathway of Bengbu's administrative restructuring

Source: Complied by the author based on related official documents

the powerful role of government is mirrored in the dominant municipal-level government with the great guidance from their superior governments as well as supportive implementation from their low levels of government. In the early phase of economic reform, the state put forward as a country in the primary stage of socialism, China should purse 'socialism with Chinese characteristics'. The aim of this ideology is to create a socialist market economy towards a sustainable, stabilize and integrated development. Accordingly, the development strategy in Huaishang district has gradually shifted from a main agricultural-based economy to 'strengthening industry, promoting merchant and maintaining agriculture (qianggong xinshang funong)'. Prior to the administrative restructuring, the total area of suburban district was 413.4km² with 206.45 km² arable land (Zhang, 2002).

In theory, the districts restructuring of Bengbu approved in the 2004 is to break up the existing dichotomy between suburban and city core and to promote the integration of the two.

Proposed by the new established district government, the slogan of huaishang's development was to create 'Pudong (a well-developed district in the city of Shanghai which is along the Huangpu River)' in Bengbu. Almost at the same time as the new district established, the municipal government launched a significant industrial development in Huaishang. The rationale behind is that in the year of 2003, the People's Government of Anhui Province put forward that Bengbu should be developed as the central city in the northern Anhui province even the central plains of China. In response, huaishang district was initially positioned as a sub-center in the city of Bengbu, a base for modern logistic, a processing industry hub and an agricultural tourism center. Meanwhile, the district government made a "one river and five functional sub-districts" local planning. To be more specific, 'one river' meant that a waterfront leisure center would be build alongside the huai river, and five functional sub-districts were designed as a modern logistics park, a commercial residential area, an education, culture and political new district, an industrial park and an ecological park. To support the development of this new district, Bengbu municipal government allocated five millions RMB to huaishang. However, this amount of money was far from sufficient for a district transiting from agricultural to industrial development. The solution of huaishang government was to register a State-owned development company, which is called Northern City Development Company (chengbei fazhan gongsi), in order to raise capital with the limited funding. After three years, in the end of 2006, Bengbu Industrial Park and Business Logistics Park were established with 14km² and 6km² total planning area respectively.

Confronted with a remarkable trend of urbanization in the national level, Bengbu has gone through another large scale urban administrative restructuring during 2013 to 2014 in which process huaishang district can be seen as the biggest recipient of the urban annexation practice due to a substantial urban expansion from 236.5km² to 412 km². Among 236.5km², there are 171km² agriculture land and 48 km² construction land. Upon the annexation, a new strategy of spatial layout named 'optimize the south, connect the north, promote the east and strengthen the west (nanyou beilian dongjin xiqiang)' was put forward by huaishang government. Apart from continuing developing core residential area, infrastructure construction and industrial parks, this latest strategy also highlighted the focus on conservation and development of Wetland Park and the strong support to co-development of old huaishang district and new annexed mohekou town.

As a district that used to have an agricultural-based economy, the large-scale urban administrative restructuring in huaishang can hardly irrelevant with land acquisition,

housing demolition and resettlement. During 2004-2014, in total there are 27 properties built in huaishang district including resettlements for peasants and commercial real estate. In general, the resettlement project of peasants as the main compensation to the landless farmers in Huaishang has been positively commented in public media. To a large extent, this compensation mechanism that based on a 'demolition after replacement' strategy can be seen as a pre-condition for the smooth industrial development.

4.3 An assessment of the strategies and interests of actors, as well as underlying structures

Basic to the investigation in this part is mainly the strategies and interests of different governments, particular their most significant relationships within the process, as well as the underlying resources, rules and ideas governing the development process (Healey, 1992). It is worth noting that since the huaishang district was established in 2004, each time administrative restructuring process brought a change of local political leaders and in total there has been three times of political change. The frequent changes of local political leaders in China is seen as normal and the existing significant inconsistency in local development strategy resulted from changing leaders has been criticized (Qian, 2013). However, the three time changes of district secretary in huaishang did not bring notable change in local development and rather it can be taken as an evolutionary process since the district established in 2004. In response to an open question about the development strategy of Bengbu and huaishang district, one of the city vice-mayors commented that 'every municipality has their own strategy including institutional setting, urban planning, arrangement of primary, secondary and tertiary industries, rural-urban integration and ecological environment. As a municipal government, we have always followed the national strategy especially the part particularly related to us. When we issue policy for the city or its administrative districts, the top-down governance from the state to Anhui province, to Northern Anhui, to Bengbu and to Huaishang should be very clear in our mind'.

There has been signal of the annexation of mohekou town in Wuhe county by huaishang district before its implementation. In Bengbu City Master Plan (2003-2020), mohekou industrial park has been arranged as the potential relocation site for several State-owned chemical enterprises, and common characteristics among those enterprises are large-scale, heavy polluted and previously located in the urban core area. In the year of 2009, the municipal government of Bengbu issued a document that clearly put forward the 'exit from urban and enter park (tui shi jin yuan)' plan on chemical enterprises relocation. According to

local officials, the rationale behind this annexation is to upgrade the industrial structure as well as optimize the industrial layout. Furthermore, this development strategy also aims to provide more available land for industrial development and urban expansion.

Nowadays, the early-established state-owned company for raising capital has been responsible for a wide range of issues. As a platform mainly for financing, it had RMB 900 million fund raising from Anhui Commercial Bank (huishang yinhang)and China Development Bank (guojia fazhan yinhang) in 2010 which was said to be mainly used for landless farmers' resettlement. Apart from financing, it also provides service to local development such as infrastructure construction, land management and venture capital investment. In the end of 2012, co-financed by the government of huaishang district and Anhui No.5 Construction Engineering Group, another state-owned company called Beautiful Countryside Construction Investment Company (meihao xiangcun jianshe touzi gongsi) was established which has played a similar as the first one. It can be therefore inferred that the district level government also acts as a financier in the development process.

Fig.3 reveals that there has been a slow increase in the number of population at municipal and district level from 2004 to 2014. It should be cautiously noted that in huaishang district, there is still a large majority of local population holding rural hukou after six years of the districts restructuring. This statistic number indicates that the administrative restructuring process did not bring most of the local people an authorized access to urban service no matter they came from urban or rural area before 2004. Moreover, compared to the developed region in China such as Hangzhou, in which city the land acquisition compensation can cover a wide range of options such as monetary, employment arrangement, share-holding cooperation and rural collective retained land (Qian, 2014), the case of huaishang has rather limited choices for resettlement compensation. Moreover, since the land upon which the apartment blocks for resettlement were built still belongs to collective, it is impossible if the people only having the right to live there want to sell their apartment in the free market although the illegal trading still happens due to inadequate regulation. It is found that this policy on land-losing compensation mechanism has produced complains among local respondents and one of the important reasons is that landless farmers care more about a long time job opportunity instead of a one-time housing compensation when they hold a rural hukou. From the perspective of free market, the factories and firms located in and removed to huaishang district have provided a large number of job opportunities. Some interviewees mentioned that local stakeholders especially the middle-aged group and the young generation can earn higher income from

industries than agricultural sector and they recognize the contribution of government in promoting local economic growth. The owner of a company which was established in the same year as this district point out that more than 90% of the labour force in her company is from local and a standard social insurance is provided to those people by the company own in accordance to the national regulation; nonetheless, as a witness of this district, she also showed the worries about the inefficient land use in industrial development in huaishang.

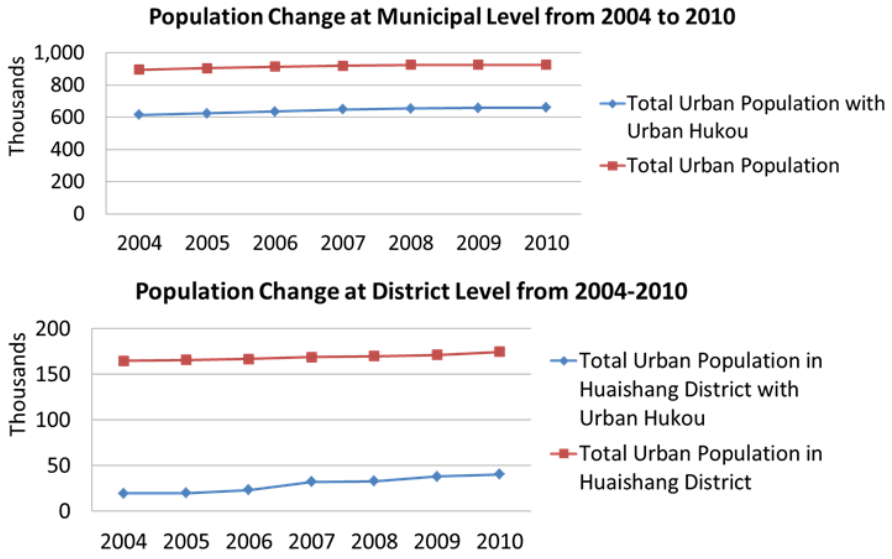


Fig.3 A comparison of population at municipal and district level during 2004–2010, with a distinguishing in hukou

During the interview, some local stakeholders living in mohekou, the town newly annexed by huaishang district, expressed great concerns over recent serious degradation of their home 's environment including the drinking water and air quality. After the whole process of city annexing counties in the end of March 2014, mohekou town-level government suggests a 'four-in-one (si wei yi ti)' local development strategy that is to development chemical industry in the east, to reserve land for residential and public use in the west, to promote commercial economic district in the south and to encourage agricultural production in the north. Shortly after the 'four-in-one' strategy released, the municipal government formally launched the relocation of two large-scale State-owned chemical enterprises from central districts to mohekou industrial park. The closely packed spatial arrangement of chemical industry and residential area in huaishang district has triggered uncertainly and panic among local residents.

5 Discussion: Urban Administrative Restructuring as a New Urbanization Strategy (1297)

In March 2014, China released National New Urbanization Plan (2014-2020), which consists of eight parts including context, content and implementation of the plan. Under the main parts, there are thirty-one chapters discussing a wide spectrum ranging from integration of urban-rural, reform on household registration system, promoting industrial upgrading, improving public social service, even energy use saving and heritage conservation. Drawing upon the case study of huaishang district in Bengbu, this part will discuss the implication of the new urbanization strategy in the urban administrative restructuring process from existing evidence, and more importantly, give a critical view on the feasibility of the new plan.

Centring on achieving human-centred urbanization process, the new plan puts substantial emphasize on rural-urban integration although it has been widely used by Chinese policymakers since the New Socialist Rural Construction Programme (shehui zhuyi xinnongcun jianshe) of the Eleventh National Economic and Social Development Plan was launched by State Council in 2006. The rationale behind is that China's long-lasting urban-rural dualistic administrative system has resulted in increasing development gaps between urban and rural areas (Ju, 2011). Consequently, the administrative restructuring, from its initial phase till now, has been centring on incorporating the rural and suburban area into the development of urban core. Despite the reality that the GDP of Huangshang has increased from 610 billion to 7.15 trillion in the past decade and the annual percentage growth rate is 28% (Bengbu Statistical Bureau 2013), the lofty rhetoric of rural-urban integration tends to reflect more on the relocation of large-scale State-owned chemical enterprises from central districts to huaishang district. The new urbanization plan, appearing to be concentrate more on social and environmental issues and less on the economic aspects, has brought promising improvement on the current situation. For example, it suggests that an assessment mechanism, including indicators such as resource consumption and environment damage instead of a pure economic concern, should be established to assess the local development process.

According to the World Bank and State Council, the goals of rural-urban integration should take account of two imperative issues. The first one is to realize a 'spatially blind social service' which can ensure 'people are pulled to cities by agglomeration economies and not pushed out by a lack of schools, health services, and social security' due to their rural hukou identity (p.307). To alleviate the social and economic problem raised in the 'hukou-based urbanization', the new plan explicitly set a target of granting 100 million new urban

hukou in the next six years. Even though there have been over 260 million migrants moving from rural to urban area, this number is still seen as a challenging commitment by Chan (2014). Moreover, he argues although this blueprint is an encouraging start for moving China's urban development towards a more sustainable and equitable direction, the discrepancy between putting more controls on migration to the big cities and the need for relaxing hukou restrictions in towns and small cities is lack of an in-depth consideration. The reasons are two-folded: on the one hand, in comparison to small cities, the big and mega cities tend to continue to demand a greater amount of cheap labour forces and offer higher individual wages despite the living costs. On the other hand, in terms of environmental management and energy consumption, the scale economy in the big and mega cities demonstrate better capacity and higher efficiency. Apparently, Chan's concern is by no means unreasonable. In the case of Bengbu city and Huaishang district, there has been a slight and steady increase in population the movement after urban administrative restructuring. What should be paid attentions is that the population in Huaishang without an urban hukou did not witness a trend of decrease not even say their access to social service.

In addition to ensuring equitable access to social service, the other equally important issue of rural-urban integration is to strengthen institutions for an inclusive and productive labour market. In the new plan, two related strategies have been put forward which are called 'improve public employment and entrepreneurship service system' and 'promote the construction of factors market for urban and rural areas'. Particularly focusing on migrant workers, a training program covering employment skills, job skills and entrepreneurial skills is expect to be built up. Moreover, to establish a national network for employment information and policy advice for migrant workers is also included in the content of the new plan. The difficulty in the implementation of these strategies lies in the existing labour market in China and the increasing role of market power. In general, most of the rural migrant workers who have been moved to cities for cheap labor job-seeking are located in the developed area such as Pearl River Delta, Yangtze River Delta and Jingjinji Delta. It should be noted that the three mega urban agglomerations, which only occupy 2.8% land, are accommodating 18% total population and producing 36% National Gross Domestic Production (State Council, 2014). The evidence in this case study shows that despite little change in the population movement, in the end of 2013, there were 73000 people working in the agricultural production, only accounting for 28.5% of local population (Bengbu Statistical Bureau 2013). One of the important reasons is that the factories and firms located in and removed to huaishang

district has provided a large number of job positions. However, it seems there are different views among local shareholders: some of them prefer to be compensated by employment arrangement as a complementary to resettlement for land-losing and the rest of people acknowledge the increasing job opportunities in the local free labour market.

Although the new plan encourages industries to settle in the small and medium-sized cities and counties which have strong environmental carrying capacity and great development potential, the evidence in Huaishang suggests more attentions should be paid to the arrangement of location of industries in the previously county area and its spatial relation to residential area. The increasing conflicts between different interests and stakeholders in this urbanization process of China have become a matter of contention between market force and state control (Sturzaker and Verdini, forthcoming). In the discussion of local development in Chinese cities, changes in the administrative systems can be seen as an important institutional force driving different facets in urban fringe transformation. Several studies have argued that by the early 2000s, development zones (kaifa qu) have been gradually replaced by new city (xincheng) projects at the urban fringe as seen in the cities of Zhengzhou, Tianjing and Hangzhou (Hsing, 2010; Qian, 2012). In contrast with development zones which are more industrial-oriented, new city tends to provide a mix-use of land resources such as commercial, residential, cultural and administrative purpose (Hsing, 2010). However, it should be noted that for the small and medium-sized cities such as Bengbu, the establishment of industrial parks (gongye yuan) and development zones (kaifa qu) still dominates the main stream of urban fringe development for the city's economic growth. A consensus has been gradually reached among local officials that development zones should be enclave for industries previously locating in the urban core and new cities should accommodate increasing populations previously living in the city centre (Gu, 2002; Zhou & Ma, 2000). Considering there has been limited migrant workers floated to small and medium-sized cities compared to large and mega cities, the evidence in Bengbu is in accordance with national trend.

6 Conclusion

'Product of planned economy' can be summarized as the most remarkable common characteristic between 'hukou' which is the focal point in the National New Urbanization Plan (2014-2020), and administrative division system upon which the urban administrative restructuring takes reform. Prior to the reform in late 1970s, urban and rural are considered as binary opposites in China's development: the main function of urban is to promote

industrial development while for country/rural is to encourage agricultural production (Ma, 2005). In addition to economic activity, this de jure influence of this division has also been seriously generated though a system of familial transmission and rigid rights to social services (Chan, 2014). Almost at the same time, a unitary centralized administrative division system, consisting of province-level cities, sub province-level cities, prefecture-level cities and county-level cities, has established in China through which the administrative division and ranking are mainly adopted as criteria for resources allocation under the planned economy (Zhang & Wu, 2006). Regardless of their criticism, both of them once played an irreplaceable role in controlling the population movement from rural to urban, restricting urban growth especially in large cities and allocating an even resources from region to region.

However, nowadays, the over dependence on state control and regulation is dangerous and infeasible in China. The evidence from this study suggests that the new plan cannot be seen as a really 'new' and innovative strategy in China's development. The reflection of new more lies in a new perspective in tackling the serious issues raised in the urbanization process in the sense that it shifts the focus to a comprehensive development instead of a mainly economic concern. Confronting a number of long-existing objectives such as social inclusion, environmental improvement and economic prosperity, it is the rearrangement of governmental priorities rather than the modification of state responsibilities that the so-called 'new' in the national plan is reflected in. As the evidence of Bengbu shows, realizing those objectives will be in front of considerable challenges from many aspects such as financial input, institutional rearrangement and a balance between market power and state control. To cope with these challenges, urban administrative restructuring process, as a powerful top-down force, can provide changes to test if the expected outcomes are realized in the urbanization process. Notwithstanding, it should be alarmed that China cannot be back to the 1960s, the National New Urbanization Plan will only be a plan if no further effective implementation will be undertaken or there is an imbalance of dominant power between state control and market power.

Reference

[1] Bengbu Daily 2014. A New Administrative Restructuring has been Finished. [1 August 2014]. http://www.bbnews.cn/xw/bb0yw/2014/04/452438.shtml

[2] Bengbu Statistical Bureau 2004. Bengbu Statistical Yearbook 2004. Bengbu: Author. [in Chinese]

[3] Bengbu Statistical Bureau 2013. Bengbu Statistical Yearbook 2013. Bengbu: Author. [in Chinese]

[4] Chan KW. China’s urbanization 2020: a new blueprint and direction[J]. Eurasian Geography and Economics, 2014, 55(1): 1-9.

[5] Doak J, Karadimitriou N. (Re) development, Complexity and Networks: A Framework for Research[J]. Urban Studies, 2007, 44(2): 209-229.

[6] Ennis F. Infrastructure Provision, the Negotiating Process and the Planner’s Role[J]. Urban Studies, 1997, 34(12): 1935-1954.

[7] Foo LHR, Wong C. Planning for Housing Development in Malaysia: Developers’ Response to the Regulatory Policy Framework[J]. International Planning Studies, 2014(ahead-of-print): 1-18.

[8] Giddens A. The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration I. Cambridge: Polity, 1984.

[9] Gore T, Nicholson D. Models of the Land-development Process: A Critical[J]. Environment and Planning A, 1991, 23: 705-730.

[10] Gu CL. Restructuring the Urban Administrative Division and the Urban Governance in Nanjing[J]. City Planning Review, 2002, 26(9): 51-60.

[11] Guy S, Henneberry J. Understanding Urban Development Processes: Integrating the Economic and the Social in Property Research[J]. Urban Studies, 2000, 37(13: 2399-2416.

[12] Healey P. Models of the Development Process: A Review[J]. Journal of Property Research, 1991, 8(3): 219-238.

[13] Healey P. An Institutional Model of the Development Process[J]. Journal of Property Research, 1992, 9(1): 33-44.

[14] Healey P, Barrett SM. Structure and Agency in Land and Property Development Processes: Some Ideas for Research[J]. Urban Studies, 1990, 27(1): 89-103.

[15] Henderson JV, Wang HG. Urbanization and City Growth: The Role of Institutions[J]. Regional Science and Urban Economics, 2007, 37: 283-313.

[16] Hooper AJ. The Construction of Theory: A Comment[J]. Journal of Property Research, 1992, 9(1): 45-48.

[17] Hsing YT. The Great Urban Transformation: Politics of Land and Property in China[M], Oxford: Oxford University Press Catalogue, 2010.

[18] Ju ZJ. On the Stage Characteristics of Urban–Rural Relationship and Route Selection for Urban and Rural Coordinative Development[J]. Journal of Jiangxi University Finance and Economics, 2011, 73(1): 56-62.

[19] Liu JD, Feng CP, Hua LF, Fan JZ. Comparative Studies on Chinese and Foreign Administrative Demacration (zhongwai xinzheng quhua bijiao yanjiu) [M], Shanghai: East China Normal University Press, 2002.

[20] Ma LJ. Urban Transformation in China, 1949-2000: A Review and Research Agenda[J]. Environment and Planning A, 2002, 34(9): 1545-1570.

[21] Ma LJ. Economic Reforms, Urban Spatial Restructuring, and Planning in China[J]. Progress in Planning, 2004, 61(3): 237-260.

[22] Ma LJ. Urban Administrative Restructuring, Changing Scale Relations and Local Economic Development in China[J]. Political Geography, 2005, 24(4): 477-497.

[23] Pannell CW, Ma LJ, eds. China: The Geography of Development and Modernization[M] New York: Halsted Press Division, Wiley, 1983.

[24] Qian Z. Institutions and Local Growth Coalitions in China’s Urban Land Reform: The Case of Hangzhou High-Technology Zone[J]. Asia Pacific Viewpoint, 2007, 48(2): 219-233.

[25] Qian Z. Post-reform Urban Restructuring in China: The Case of Hangzhou 1990-2010[J]. Town Planning Review, 2012, 83(4): 431-456.

[26] Qian Z. Master Plan, Plan Adjustment and Urban Development Reality Under China's Market Transition: A Case Study of Nanjing[J]. Cities, 2013, 30: 77-88.

[27] Qian Z. Land Acquisition Compensation in Post-reform China: Evolution, Structure and Challenges in Hangzhou. Paper presented at the Association of European Schools of Planning Annual Congress 2014, Utrecht/Delft.

[28] State Council. An Approval on the Proposal to Restructure the Division of Administrative Districts in Bengbu. 2004. [17 August 2014]. http://www.gov.cn/gongbao/content/2004/content_63134.htm.

[29] State Council. 2006.The Outline of the Eleventh National Economic and Social Development Plan. 2006. [20 August 2014]. http://www.gov.cn/ztzl/2006-03/16/content_228841.htm.

[30] State Council. 2014, New-style Urbanization Plan (2014-2020). 2014. [1 August 2014]. http://politics.people.com.cn/n/2014/0317/c1001-24649809.html.

[31] Sturzaker J, Verdini G. Opposition and Resistance: Governance Conflicts Around Urban Growth in China and the UK[J]. International Planning Studies, forthcoming.

[32] Wu F. Urban Restructuring in China's Emerging Market Economy: Towards a Framework for Analysis[J]. International Journal of Urban and Regional Research, 1997, 21(4): 640-663.

[33] Wu F, Yeh AGO. Urban Spatial Structure in a Transitional Economy: The Case of Guangzhou, China[J]. Journal of the American Planning Association, 1999, 65(4): 377-394.

[34] Yin J, Luo X. From Turning County into District to District Restructuring: A New Trend in Couty-level Administrative Division Adjustment in China[J]. Urban Governance, 2013, 37(6): 9-15.

[35] Zhang HS. People's Committee History in the Suburban District of Bengbu City (bengbushi jiaoqu renmin dibiao dahuizhi). Bengbu: People's Committee in the Suburban District of Bengbu, 2002.

[36] Zhang J, Wu F. China's Changing Economic Governance: Administrative Annexation and the Reorganization of Local Governments in the Yangtze River Delta[J]. Regional Studies, 2006, 40(1): 3-21.

[37] Zhou Y, Ma LJ. Economic Restructuring and Suburbanization in China[J]. Urban Geography, 2000, 21(3): 205-236.

城市弹性能力干扰源研究

A Study on the Stressors of City Resilience

陈娜 叶强
Chen Na, Ye Qiang

摘要：弹性城市是西方学者针对当今复杂动态的环境变化而提出的一种城市发展的理想目标和模式。从弹性城市的概念和内涵出发，从生态、社会、经济以及技术四个方面分析影响城市自我调节能力的干扰源，并结合我国城市发展的实际问题，提出弹性城市目标下城市规划和管理的思路及策略，为我国的可持续城市化提供启示。

Abstract: Resilient city is an ideal goal and model of urban development proposed by Western scholars in response to the complex and constantly changing environment. Proceeding from the concept and connotation of resilient city, this paper analyzes the stressors affecting the self-adjusting ability of a city from the aspects of ecology, society, economy and technology. In view of the actual problems of China's urban development, the paper further puts forwards the idea and strategy of urban planning and management under the goal of resilient city, inspiring China's sustainable urbanization.

关键词：弹性城市；干扰源

Keywords: Resilient City; The Stressors

国家自然科学基金项目（51078126），高等学校博士点基金资助项目“基于GIS的城市功能要素结构演化定量方法研究（20130161110040），湖南省科技计划项目（2014GK3045）资助项目

作者：陈娜，湖南大学建筑学院，讲师；德国包豪斯大学欧洲城市学院，博士研究生。chenna825@hnu.edu.cn

叶强，博士，湖南大学建筑学院，教授。yeqianghn@163.com

引言

根据联合国2011年发布的《全球城镇化前景展望》，目前全世界有51%的人口（约36亿）居住在城市，而在这36亿的城市人口中，有39%分布于人口数大于100万的特大城市。该报告

预测，2050年世界城市人口将再增加23亿，城市人口比例将上升到68%。同时，未来几十年的世界城市人口增加主要集中在发展中国家，中国和印度就占了其中的三分之一[1]。快速的城市化和特大城市的不断增加要求城市具备更多的弹性和更智能来面对极端气候、各种自然灾害、经济危机、人口快速流动，以及伴随这一切产生的城市发展过程中的动态性和不确定性。另外，城市的弹性还应该在更长远的发展中有所体现，例如成功规避未来可能发生的危机，或有充足的应变措施面对可能发生的城市衰败等。将弹性城市的理念引入城市规划，不仅与当代城市需要实现的几个重要目标如可持续性和经济发展等大为兼容，也为应对中国未来城市化发展的危机、不确定性和复杂性提供了新的思考方向。我国目前弹性城市和弹性规划的研究仍属于起步阶段，相关的理论体系和实践应用都还相当不完整和不成熟，本文主要借鉴国外弹性城市的研究成果，并结合我国的实际问题，提出弹性城市目标下城市规划和管理的思路及策略，为我国的可持续城市化提供启示。

1　弹性、弹性城市及其关键要素

1.1　弹性

“Resilience”一词源于拉丁词语“resilio”，意思是弹回。从物理学的角度来说，弹性（Elasticity）是物体具有的一项物理性质，如果一种材料在应力下发生形变，应力撤销后又恢复到原来的形状，这种材料被称为具有弹性[2]。但是，自20世纪70年代以来，弹性这个概念被用于多个领域，用来描述系统在压力下可以恢复原状的能力。

弹性这一概念在其他领域的应用最早起源于美国的生态学家Holling（1973），他认为弹性决定了生态系统内各种关系的可持续性，是系统在面对外来冲击时，能够较快恢复到原有状态，保持其结构和功能的能力。与高弹性系统对应的是高稳定性系统，高稳定性系统不会出现大幅度波动，而高弹性系统可能极不稳定，但经得住大幅度波动[3]。在Holling的开创性研究之后，生物学家对弹性的概念展开了激烈的讨论，例如Pimm （1984）将弹性定义为系统在受到干扰之后回复至原状的速度[4]，Schulze和Mooney（1993）认为弹性是生态系统保持生物多样性，稳定性和生态系统机能正常运行的关键[5]。

当学者们对弹性在生态学上的定义进行争论的同时，弹性在社会学和经济学领域开始取得进展，用来描述社区或人群应对社会、政治、经济变化的能力。Timmerman（1981）是首先讨论社会弹性和气候变化之间关系的学者之一，他将弹性与脆弱性这两个概念连接起来，并将弹性定义为某一系统或系统内部的某部分面临危机事件后恢复的能力[6]。Dovers和Handmer（1992）将社会弹性分为被动弹性和积极弹性，被动弹性的社会通过改善现状应对未来，而具有积极弹性的社会接受变化的不可避免性并努力创建可适应新情况和规则的系统。Dovers和

Handmer对这两个概念的区分是基于生态系统与人类社会的重大差异：人类的预测与学习能力[7]。Adger（1997，2000）研究了社会弹性与生态弹性之间的联系，提出社会弹性是社区对环境变化或社会、经济、政治动荡等外部冲击和干扰的忍受力和恢复力。社会弹性可通过制度变革和经济结构、财产权、资源享有权及人口变化等因素来进行评价[8]。从经济地理视角来说，采取生态弹性相关的评价标准，如复杂性、多样性和自组织能力，来研究城市经济和产业系统的弹性[9]。

综上所述，弹性由物理学的一个简单概念，发展到复杂的具有多种含义的概念，并被应用到各种不同的关于人与自然互动的跨领域工作，由于我们所研究的弹性城市是基于生态、社会、经济以及城市物质空间的相互作用，因此弹性在生态和社会领域的定义同样可以用运到城市领域。

1.2 弹性城市

弹性城市是一个理想的城市发展模型[10]，Cumming（2011）总结了Carpenter、Walker、Anderies和 Abel等人关于现代弹性城市的定义，包括：（1）城市在维持稳定状态时能够吸收的干扰数量；（2）城市具有自组织能力和应对外部因素干扰的程度；（3）城市能够建造、发展、学习和适应的能力[11]。用最为简化的话来说，这三个层次反映了城市系统的完整性、协作性、基于当地条件的自我发展性。同时，城市并不单单只是社会生态系统，它也是物质空间系统。Cumming（2011）将“空间弹性”定义为城市系统的空间属性和系统各部分如城市要素、自适能力、文脉和历史等之间的相互作用。系统的大小、空间特性如连通性及结构、潜在弹性能力等可以优化城市空间的弹性变量，对弹性规划非常重要[12]。Wilkinson（2011）认为在当今极为复杂性的背景下展开的弹性城市研究可以重新构建社会生态学、城市规划和城市设计，她的研究主要集中在人与自然的关系、城市的动态发展和管理，并提出“弹性策略”（表1）在实际中运用和操作模式，包括接受城市和与之相关联的生态系统的变化和不确定性，维护在遭遇干扰后社会和生态的多样性，并在这个基础上形成学习和自组织能力[13]。也有学者认为弹性是指城市系统对灾害的应急反应处理能力以及从灾难中自我恢复的能力，和暴露度（Exposure）、敏感性（Sensitivity）一起成为脆弱性（vulnerability）的三个层次[14,15]。

2013年，美国加州伯克利大学政府研究中心发布了弹性城市指标（RCI: Resilience Capacity Index），将弹性指标分成三个量度，每个量度有4个指标（表2），可以用来评估一个大都会地区对未来外部变化的适应性及自我调节能力，可以衡量一个区域的优势、劣势，使区域领导人能够通过与其他区域的比较而发现差异[16]。

表1　Wilkinson的弹性策略

	弹性策略
假设的变化和不确定性	缓冲 重复和模块化 引起干扰 战略眼光 从危机中学习 适应性规划
干扰后恢复和重建的条件	社会资本 社会生态记忆 生态多样性
结合不同类型的知识来学习	结合实验和经验 反馈
创造自组织机会	不同等级的网络和连接 差异和干扰之间的相互作用

资料来源：Social–ecological resilience: Insights and issues for planning theory.

表2　弹性城市指标

弹性城市指标（RCI）		
大都会地区经济指标	人口指标	社区发展指标
收入公平程度 经济多元化程度 区域承受能力 企业经营环境情况	居民受教育程度 有工作能力者的比例 脱贫程度 健康保险普及率	市政基础设施建设 大都会区稳定性 住房拥有率 居民投票率

资料来源：美国的加州伯克利大学政府研究中心（http://brr.berkeley.edu/rci/）

由此可见，研究弹性城市的关键要素可以从城市空间、生态、经济、社会等系统内部存在的问题入手。城市发展过程中的人口过快增长、过度资源利用、不合理经济发展等，会导致现有社会经济和技术水平不能维持城市长期的可持续发展，一旦突破系统的极限，城市则表现出明显的脆弱性。因此，要确保城市这个复杂的巨系统具有弹性，我们需要知道使城市所应对的干扰和压力，即导致城市脆弱性的干扰源是什么。

2　影响城市弹性能力干扰源

城市弹性能力不是一个能够运用在抽象领域里的通用概念，是对城市发展水平的一种综合度量。本文在阅读大量国内外文献的基础上，将影响城市弹性能力的干扰源分为生态、社会、经济以及技术四大类，除了生态干扰很大程度上是外因导致的，其他三类干扰更多来自内因。

2.1 生态干扰源

生态干扰指的是气候变化、自然灾害、能源枯竭等带来的影响。现今，在全球范围内的气候变化以及全球变暖现象已经毋庸置疑。气温升高导致海平面上升、极端气候事件频率和强度增加，对环境和生态系统产生了明显的影响，特别是对经济发展和社会保障水平相对落后的国家，这其中就包括中国[17]。由于我国幅员辽阔、人口众多、自然环境相对恶劣，同时，经济发展相对落后，技术水平较低，基础设施不完善，以及有效资源管理手段缺乏等原因，导致我国自然系统和人类社会对气候变化的敏感性较高，对自然灾害的应对能力相对低下，灾后重建恢复能力也较差。20世纪后期以来，随着全球变暖加剧，极端气候带来的灾害给我国国民经济带来了严重的损失，雪灾、干旱、强降雨及洪涝灾害在多个省市频繁发生。据国家防汛抗旱总指挥部统计显示，2013年全国31个省份均发生了不同程度的洪涝灾害，有2000万左右的人因旱灾发生临时饮水困难，因洪涝和干旱带来的直接经济损失达4402亿元[18]。

除了气候变化和自然灾害，城市弹性发展的另一个巨大挑战是传统能源的日趋枯竭。煤炭、石油等传统能源的不可再生性和给环境带来污染决定了其发展的不可持续性，过分依赖传统能源的城市发展模式已经走到了尽头。我国作为全球能源消费大国，目前每年的碳排放已经位居全球第一，在2009年的哥本哈根气候大会上，我国曾承诺到2020年，我国单位国内生产总值二氧化碳排放将比2005年下降 40%~45%。因此，以环保和可再生为特质的新能源的开发和利用，是我国能源战略发展的重要方向，也是实现弹性城市的途径之一。

2.2 社会干扰源

城市社会系统包括城市中的人、社会环境、城市基础设施等要素，因此社会干扰源主要来自于这几方面的因素。城市中的人在社会生产中发挥着至关重要的作用，是城市发展的内在动力，他们决定着其他所有要素的产生、管理和发展。很多研究弹性理论的学者都赞同将城市遭遇到冲击后，确保人类受到的最小影响作为衡量城市弹性的一个临界标准[19]。目前，我国在经济迅速发展的同时也造成贫富差距不断拉大，基于经济分化的社会分化也越来越大，城市贫困人口、失业下岗的贫困职工、处于边缘化状态的进城务工农民、老年人、残疾人、失学儿童等在社会中处于弱势地位。已有的经验表明，这些弱势群体往往是脆弱性最高，在灾难中最易受到伤害，也最难恢复的群体。同时，由于他们长期处于不利的社会地位、缺乏安全感和支持感，社会承受能力较弱，容易走上偏激的道路，是社会不稳定的因素之一。

社会环境包括城市治安状况、社会保障等方面，是衡量城市竞争力的重要指标之一，稳定的社会环境有助于城市健康有序运行。相对我国的快速城市化进程，较为滞后的管理机制已经不适用大量的城市流动人口，由于流动人口在融入本地社会的过程中，存在着许多明显的结构

性障碍，导致各种犯罪滋生，严重影响城市治安状况。不断改善社会环境，为流动人口和弱势群体提供更好的政策和社会心理支持，建立健全完备的社会保障体系，是消解社会冲突，加强社会团结的根本出路。

城市基础设施由道路交通设施、给排水设施及通信设施等组成，是保障城市功能正常运行的城市系统。随着我国城市规模增大和城市人口的增加，基础设施建设已经远远落后于城市化推进速度和城市空间扩张步伐。以排水设施为例，据住建部2010年对我国351个城市进行的排涝能力专项调研结果，2008年至2010年间，全国62%的城市都因暴雨而发生过内涝，其中内涝灾害超过3次以上的城市有137个。这些城市轻则到处“看海”、交通瘫痪，重则大面积停电，甚至出现人员伤亡，这些都显示了城市在遭遇暴雨袭击后由于缺乏弹性而造成的系统暂时失能。

2.3 经济干扰源

经济干扰从内部来说产生于城市经济结构不合理、经济效益低下、经济衰退等方面，当城市在遭遇不利干扰和危机时缺乏足够的资金投入，不具备风险抵御能力；而全球性的经济波动往往是经济干扰产生的外因。经济干扰在初期由于征兆不明显很容易被忽视，但是一旦它明确显现出来，城市往往由于经济衰退带来的资源缺乏，无法弥补城市系统的完整性，导致系统运转失效。近年来我国经济一直保持快速增长状态，但是从内部经济看，产业结构单一，对资源依赖性强的粗放型经济增长方式，使得我国经济增长的质量和效果不足，直接影响了经济发展的可持续性。在2013年《全国资源型城市可持续发展规划》中界定的262个资源型城市中，有67个城市的自然资源已经趋于枯竭，被列为衰退型城市。由于传统产业的资源基础丧失，这些城市的经济发展举步维艰。其次，科学技术水平和创新能力不够导致产业层次较低，经济增长潜力不足，制约着我国未来城市经济竞争力的提升。从外部来看，产业对外依存度较高，经济增长的内生动力不足。我国高外贸依存度主要表现在出口产品大多是附加值低的劳动密集型产品，而资本技术密集型的产品所占比重极少，在国际金融市场中处于被动的地位，容易受到全球性金融风险的冲击。例如经济开放度高并且出口市场比较集中的珠三角，在2008年的开始的全球经济危机中所受的影响远远超过全国平均水平。

2.4 技术干扰源

技术干扰是信息科技发展的产物。随着时代进步和科技的不断突破，以现代技术支撑的城市空间一体化空前发展，城市各系统特别是关键基础设施系统，如电力系统、运输系统、供水系统、通信系统、石油和天然气、银行和金融、政府服务以及应急服务系统等[20]，由于相互之

间的联系和依赖形成了一个相互依存的网络化复杂系统。作为结果，在突发事件下，一旦某一环节发生故障，必将引起连锁反应，因为某一单一系统功能的失效可能引发与其相关联的系统产生如同“多米诺骨牌”的级联失效现象，甚至导致系统崩溃。2008年初我国南方的雨雪冰冻天气曾给南方地区造成重大灾害，多个机场和高速公路关闭，大量旅客滞留机场、车站，部分地区电力供应和信息通讯中断，由于交通的阻断导致一些城市生活必须品供应告急，一场突如其来的大范围低温雨雪天气造成城市关键基础设施的暂时失能，对多个城市的交通运输、能源供应、电力传输、通讯设施、农业及人民群众生活造成严重影响和损失。

3 策略及启示

综上所述，而如何使城市更具弹性，最直接和有效的途径就是针对城市的干扰源，从改进和完善城市空间、社会、经济、环境等系统着手，提高城市的扰动适应能力、灾害抵御能力、应急反应能力和自我恢复能力。这是一个持续和需要策略引导的过程，为此，笔者提出几点建议。

首先，任何城市都遵循特定的规律，处于动态的发展过程中，有些变化是循序渐进的，有些是骤然而至的。我国传统的城市规划由于高度的计划性和刚性，对外界因素的变化缺乏反应，削弱了对城市建设的指导作用。弹性城市的观点关注城市系统内在的不确定性，要求规划者以可持续的眼光来看待城市发展，以多种可能的方式来理解城市的未来。同时规划作为城市未来的决策，不仅要有能力监测和预见干扰源的变化，而且要在变化可能影响城市未来发展的基础上制定合适的方案和措施，提高城市应对未来挑战的适应和转型能力，使规划能够在城市系统的发展中保持相对的空间，而不是简单地回应危机或干扰。

其次，我国在过去的快速城市化阶段，城市的发展、规划和管理主要是“自上而下”的途径，也就是政府主导型的方式，“蓝图”式规划从根本上难以对城市空间资源起到有效的配置和引导作用。目前中国处于城市化转型阶段，其中政府治理转型占据主导地位。实际上，包括政府、市场、社会组织和公民个人在内的多元主体合作共治是政府治理机制运行的内在要求和政府治理创新的重要表现[21]。城市空间一体化的发展越来越强调城市的社会性和系统性本质，一方面明确政府在治理过程中的主导性地位、责任和作用，另一方面政府也越来越重视赋予公民以权力，给市场、社会和公民个人在治理中的合作参与提供足够的空间，从广泛管理转向有限、必须的管理。城市弹性规划过程中获得多方面信息资源的手段之一就是公众参与，规划参与者的多样性、灵活性以及规划的公开性和透明性可以使城市规划根据弹性的需求做出相应改进，更好适应复杂不确定的城市发展。

最后，最佳的决策和管理是建立在经验的摸索和积累，以及专家与大众们的不断比较之

上的。而评估意味着站在一个全局的角度去思考规划和管理，在运用资源、土地、空间等因素前预见变化带来的影响，并同时比较可变因素及限制性因素，推断出事情的优先次序、取舍选择，思考其复杂性、多面性和矛盾点[22]。因此弹性城市的评估和指标体系对可持续的城市规划和管理过程至关重要，是决策制定的根据和基础。目前，我国弹性城市的评估和指标体系尚未建立，我们有必要积极引进国外的经验，创建适合我国国情和特色的弹性城市评估体系，加快中国城市可持续发展的步伐。

参考文献

[1] World Urbanization Prospects The 2011 Revision. Department of Economic and Social Affairs, United Nations, 2012.

[2] Landau L D, Lifshitz E M. Course of Theoretical Physics: Theory of Elasticity. Vol.7. Butterworth-Heinemann, 1986.

[3] Holling C S. Resilience and Stability of Ecological Systems[J]. Annual Review of Ecology and Systematics, 1973(4): 1-23.

[4] Pimm S L. The Complexity and Stability of Ecosystems[J]. Nature,1984, 307: 321-326.

[5] Schulze E D, Mooney H A. Biodiversity and Ecosystem Function[M]. Springer, 1993.

[6] Timmerman P. Vulnerability, Resilience and the Collapse of Society: A Review of Models and Possible Climatic Applications. Institute for Environmental Studies, 1981.

[7] Dovers S R, Handmer J W. Uncertainty, Sustainability and Change[J]. Global Environmental Change, 1992, 2(4): 262-276.

[8] Adger W N. Social and Ecological Resilience: Are They Related? [J]. Progress in Human Geography, 2000, 24(3): 347-364.

[9] 蔡建明, 郭华, 汪德根. 国外弹性城市研究述评[J]. 地理科学进展, 2012, 31(10): 1245-1255.

[10] 王量量，韩洁，彼得·纽曼.《弹性城市——应对石油紧缺与气候变化》与我国城市发展模式选择[J]. 国际城市规划, 2013, 28(6): 110-114.

[11] Cumming G S. Spatial Resilience: Integrating Landscape Ecology, Resilience, and Sustainability[J]. Landscape Ecology, 2011, 26(7): 899-909.

[12] Cumming G S. Spatial Resilience: Integrating Landscape Ecology, Resilience, and Sustainability[J]. Landscape Ecology, 2011, 26(7): 899-909.

[13] Wilkinson C. Social-ecological Resilience: Insights and Issues for Planning Theory[J]. Planning Theory, 2011, 11(2): 148-169.

[14] Turner B L, Kasperson R E, Matson P A, et al. A Framework for Vulnerability Analysis in Sustainability Science[J]. Proceedings of the National Academy of Sciences, USA, 2003, 100(14): 8074-8079.

[15] McEntire D A. Triggering Agents, Vulnerabilities and Disaster Reduction: Towards a Holistic Paradigm[J]. Disaster Prevention and Management, 2001, 10(3): 189-196.

[16] http://brr.berkeley.edu/rci/

[17] 姜大膀, 富元海. 2 ℃全球变暖背景下中国未来气候变化预估[J]. 大气科学, 2012, 36(2): 234-246.

[18] 国家防旱抗汛总指挥部办公室. 关于2013年防汛抗旱工作的报告. 2014. http://fxkh.mwr.gov.cn/gzdt/201401/t20140114_547363.html.

[19] Kevin C Desouza a, Trevor H Flanery. Designing, Planning, and Managing Resilient Cities: A Conceptual Framework[J]. Cities, 2013: 89-99.

[20] Robert T Marsh, President’s Commission on Critical Infrastructure Protection, Critical Foundations: Protecting America’s Infrastructures［R/OL］. [2005. 10]. http: / /www.fas.org /sgp /library /pccip.pdf.

[21] 易承志. 基于大都市发展转型的政府治理机制创新[J]. 城市问题, 2013(2): 83-88.

[22] Luigi Fusco Girard. Multidimensional Evaluation Processes to Manage Creative[J]. Resilient and Sustainable City, 2011(12): 123-139.

中国特色的乡村城镇化之路

Road of The Rural Urbanization with Chinese Characteristics

曹璐 陈锋 魏来

Cao Lu, Chen Feng, Wei Lai

摘要：本文根据笔者的部分调研案例与数据分析，着重探讨富有中国特色的乡村城镇化现象的历程、特征、发展模式以及内外部诱因。本文比照麦吉的“Desakota”概念，对全国范围内可能存在乡村城镇化现象的地区进行了识别，并结合长三角地区及山东、河南等地的情况，分析了富有中国特色的乡村城镇化模式与“Desakota”概念的异同，并从中西方城乡关系的视角出发，对乡村城镇化现象产生的内在诱因进行了探讨。

Abstract: Based on investigation cases and data analysis by the author, this article mainly discussed the course, characteristics, developing mode and external incentives of the rural urbanization with chinese characteristics. In comparison with Macgee's concept of Desakota, this article recognizes the districts which are possibly with the phenomenon of rural urbanization, and analyzes the similarities and differences between the rural urbanization mode with Chinese characteristics and concept of Desakota, by studying the situation of the Yangtze River Delta Region, Shandong, Henan, etc. And the article also discussed the internal incentives of rural urbanization, from the perspective of chinese and western relationship of urban and rural area.

关键词：自下而上；乡村城镇化；乡村工业化；Desakota；中西方城乡关系

Keywords: From Bottom to Top; Rural Urbanization; Rural Industrialization; Desakota; Chinese and Western Relationship of Urban and Rural Area

作者：曹璐，中国城市规划设计研究院城乡所，高级规划师

陈锋，中国城市规划设计研究院，教授级高级规划师

魏来，中国城市规划设计研究院城乡所，规划师

中国乡村地区的建设发展问题一直是诸多领域专家学者关注与研究的重点问题之一。80年代中期，随着计划经济和农村公社制度的终结、家庭联产承包制的实行，乡镇企业迅速崛起，并成为富有中国特色的城镇化道路的重要组成部分之一。自此，中国工业化道路的选择、农村

工业化的缘起、地位、作用及成功之路、中国特色城镇化模式等等问题成为理论热点，并一直延续至今。当前，在我国走新型城镇化发展道路的重大背景之下，对乡村地区未来发展走向的讨论日趋激烈。面对新一轮的政策制度改革，以东部沿海地区为代表的自下而上的乡村城镇化路径是否“将以”且“应以”现有模式延续？它是否会成为未来中国特色城镇化模式的重要组成部分之一？本文试图从乡村城镇化发展的历程、特征及内外部动因等角度出发，对这一重大问题做管中窥豹式的探讨。

1 乡村城镇化发展历程

乡村工业化的概念始于本世纪30年代。彼时农村凋敝、流民遍野，为解决农村剩余劳动力转移问题，当时理论界提出有多种主张，其中所谓“走第三条路”的观点提出了实行农村的工业化（当时又称乡村工业、乡土工业、家庭工业），其实质是鼓励乡村发展小手工业生产。费孝通先生曾将其表述为“在农闲基础上用来解决生计困难的工业”（《费孝通选集》第295页）[1] ①。因此，这时所谓的农村工业实则是一种“副业”，农业仍然是农村劳动力的主导行业。城乡之间的分工协作关系并没有因此发生调整，乡村地区内部的经济、社会关系、空间形态等也不会发生改变。相比较而言，80年代初的乡村工业化的澎湃大潮推动了城乡分工关系的深刻变革，使得乡村从“量变”转向“质变”。根据目前可搜索到的数据，在80年代初，我国农村工业的增长对工业增长的贡献率不足20%。然而经过80年代中期以来的快速发展，到1992年，农村工业对工业增长的贡献上升到71.15%[2] ②。1997年乡镇工业完成增加值12500亿元，占全国工业增加值的50%，成为我国工业经济的半壁河山。在东部沿海地区，乡镇工业的活力更为凸显。1994年，山东省的农村工业增加值就已占到本省工业增加值的67%。20世纪90年代，江苏省苏、锡、常地区的乡村工业产值已超过苏、锡、常三市的市区工业产值。这样大规模的乡村工业化浪潮，对乡村地区的影响是极为深刻的，除了所谓“村村点火、处处冒烟”的乡村空间表征，乡村单元内部的基本经济基础、劳动力配置关系、人群社会关系等等都发生了巨大的变化。除了人口与产业在空间上聚集态势的变化，藉由乡村工业化带来了农村地区劳均报酬的迅速提升，使得农民在思想意识、生活方式和价值取向上都发生了一定程度的改变，这也就是所谓的“无形的城镇化”。刘易斯·芒福德认为，“城市不只是建筑物的群体，它更是各种密切相关经济相互影响的各种功能的集合体，它不单是权力的集中，更是文化的归极。”[3] ③

① 费孝通.费孝通选集[M].天津：天津人民出版社，1988

② 刘慧.论农村工业化与区域发展[J].农业现代化研究，2003.01

③ 刘易斯•芒福德(Lewis Mumford) (作者), 郑时龄 (注释 解说词), 宋俊岭 (译者), 李翔宁 (译者), 周鸣浩 (译者). 城市文化（The Culture of Cities）[M]. 北京：中国建筑工业出版社，2009.08.01

从这个角度而言，轰轰烈烈的乡村工业化在本质上是一种自下而上的乡村城镇化过程。随着乡镇企业的快速发展，我国的乡镇建设经历了一次大的跨越式繁荣。1985年我国只有建制镇2851个，加上未设建制的县城377个，共有3228个。而到了1992年，建制镇数量达到14182个，短短几年时间就比1985年增长了约5倍[4] ①；而到了1999年建制镇数目达到19000多个，加上非建制镇总数接近60000个[5] ②。有鉴于小城镇的蓬勃发展，80年代的学术界曾经普遍认为：中国应走“以小城镇为主、大中城市为辅”的城市化道路。

到了90年代末、20世纪初，由于缺乏有效的引导和管控，针对这样如同野草般疯长的自下而上的乡村城镇化现象，各种质疑之声开始涌现。1992年以邓小平南巡讲话为标志，中国改革开放的大幕正式拉开。在对外开放方针的指引下，外资企业在我国获得土地、财税等一系列乡镇企业难以享受到的优惠政策，残酷的竞争环境进一步削弱了乡镇企业的竞争力。除了沿海地区的一些乡镇企业依赖外向型经济获得了发展机遇，大部分地区的乡镇企业日趋萧条。1988年前后，国家的土地有偿使用制度改革与财税体制改革，均对乡镇企业的发展造成了冲击。1994年3月农业部出台了《乡镇企业产权制度改革意见》，乡镇集体企业纷纷开始改制，政府退出其拥有的乡镇企业股份，意味着乡镇政府无法再从本地企业的发展中获得直接的建设资金支持。伴随着乡镇企业在国内大部分地区的凋敝，中国乡村自下而上的乡村城镇化发展也受到了遏制。乡镇财政资金捉襟见肘，建设发展速度减缓，有些地区的乡镇建设水平甚至出现了倒退。彼时，理论界对城镇化发展模式的认识转为：“以大中城市为主、小城镇为辅”的表述。原有的自下而上的乡村城镇化发展模式甚至被贬低为城镇化进程中的“异化”现象。最近几年，理论界对80年代中期的乡村工业化现象进行了重新认识和评价。温铁军认为80年代的乡镇企业对解决农村就业、提高乡村社会福利供给水平做出了极大的贡献[6] ③。因此，温铁军、贺雪峰等人将80年代的乡镇企业蓬勃发展时期称之为农业农村经济十年的黄金增长期[7] ④。

2 今日的乡村城镇化现象

2.1 以长三角地区为代表的经济发达地区

虽然经历了90年代末乡镇经济发展的瓶颈期，以长三角、珠三角地区为代表的沿海发达地区的自下而上的乡村城镇化道路不仅没有被遏制，反而以更为集约和高效的方式蓬勃发展。

① 吕宗恕. 中国城市化，仓皇六十年[N]. 南方周末，2010.05.06

② 严正. 小城镇还是大城市-论中国城市化战略的选择[J]. 东南学术，.2004.01

③ 乡镇企业的前世今生 央视《中国财经报道》[N]. http://news.sina.com.cn/c/2007-04-24/145812855

④ 温铁军 八次危机：农民成为产业工人究竟是进步还是倒退？[N]. 凤凰网讲座 http://news.ifeng.com/exclusive/lecture/special/wentiejun/shilu/detail_2013_01/12/21125556_0.shtml

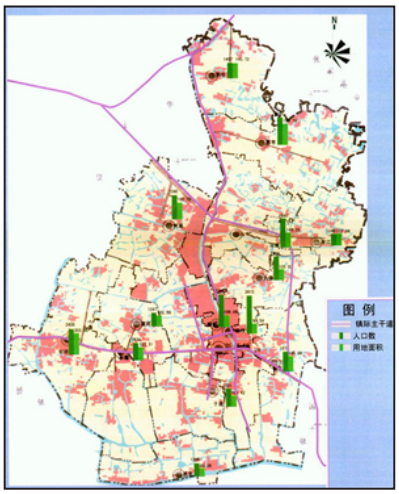


图1　新桥镇域2002年建设用地分布

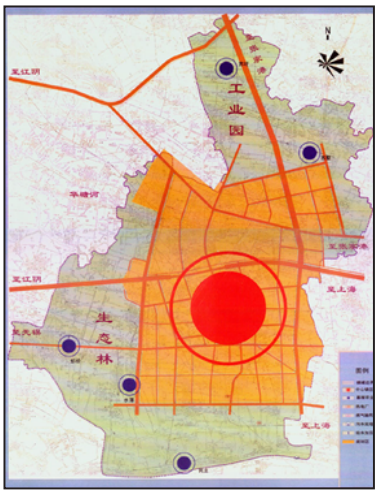


图2　新桥镇总体规划（2000—2015年）

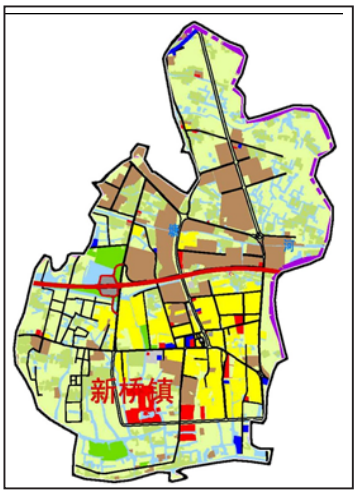


图3　新桥镇2010年土地利用现状图

在全球化、市场化与政府企业化的多重影响之下，乡镇中小企业或者与外来资本结合，或者以“三来一补”等方式获得外源驱动力，或者通过以龙头企业为核心的特色产业集群发展，延续渐进的内生型本地化发展模式。随着产业集群规模的不断扩大，为了顺应产业资本追求集聚经济的诉求，传统乡村的地域经济范围被突破，大量“撤乡并镇”和“产业园区”的建设使得原有的“大分散、小集中”的乡村工业布局转向更为集聚的空间组织模式。“板块经济”、“巨型村庄”和“明星乡镇”的出现，不仅极大地推动了本地区的城镇化进程，而且为自下而上的城镇化模式起到了良好的“示范”与“正名”的作用。

江苏省江阴市新桥镇是国内知名的工业强镇，2012年全镇的GDP达到111.49亿元[8] ①，财政一般预算收入6.67亿元。在不大的镇域范围内（面积仅有19.3 km^2），聚集了大量的外来人口（总人口6万，其中户籍人口2.4万，外来人口3.6万）。因此，新桥镇居民长期处于“就业在城、居住在乡”的钟摆式交通方式。为此，该镇于2001年推出了“三集中”政策（图1—图3），即“农民住宅向镇区集中，农田向规模经营集中，工业向园区集中”。目前镇区集中居住人口占到70%以上，85%以上的企业进驻到园区，超过9成的农田实现了规模经营。“三集中”现象是在新桥镇特殊的发展背景下产生的，在后续各地群起效仿的过程中难免出现一定的问题。即便如此，我们毕竟可以由此看到乡村地区自下而上推动城镇化发展的巨大渴望与动力。

从长三角的情况看，乡村地区的城镇化现象依赖于一些重要的前提条件。首先，长三角地区人口密度极高，且属于传统农业地区，至今仍是水稻的重要产区之一，而水稻等传统农业作物所需要的亩均劳动力数量并不多，从而可以有大量的农村富余劳动力析出。其次，江南地域

① 2012年江阴市国民经济和社会发展统计公报3[J]. 江阴市统计局，2013

富庶，累积了一定的社会财富和技工人才，有利于非农产业的发展。再次，由于片区周边大城市具有较高的工业发展水平，对周边乡村形成了较强的辐射带动作用，特别是紧邻上海的乡村地区，其乡镇企业的发展大多获益于上海的“星期天工程师”。此外，长三角地区便捷的交通条件、较好的社会管理水平等都对乡村城镇化的发展有所助益。

2.2 经济发展水平处于中游的地区

相比经济发达地区的乡村城镇化现象，国内部分经济发展水平处于中游的地区也同样存在乡村城镇化的倾向。以我们调研的山东省临沂市为例[9] ①，2012年临沂市总GDP达到3012.8亿元，人均GDP为27871.78元，外围九县2012年GDP水平大约在116亿～230亿之间，人均GDP大约在2.1万～2.3万元之间，低于国家平均水平（3.8万元）。临沂是典型的人口高密度的传统农业地区。2012年临沂市常住人口1008万人，是全国人口过千万的10个地级市之一。尽管临沂市的城镇化水平已经超过了50%，但2012年仍然有521万人的农村劳动力。临沂市域山地、丘陵与平原各占1/3，主要农作物类型包括小麦、稻谷、玉米、花生等，是典型的传统农业地区。根据临沂市农业局提供的数据，全市经营耕地10亩以下的农户281.89万户（其中未经营耕地农户数14.88万户）、占汇总农户数的97.5%。由于劳均耕地面积过小，大量的农村剩余劳动力转向非农就业。临沂是鲁南人口持续外流地区，由于紧邻青岛、徐州等大城市，且距离上海不过500 km，因此大量农村劳动力选择外出打工。但是通过对相关统计数据的分析，我们发现在临沂九县，选择在本乡镇就业，甚至通过非正规就业的方式实现充分就业的农村劳动力总量仍然是可观的。2012年临沂市521万农村劳动力中，有约245万劳动力从事非农产业，其中又有约137万劳动力常年外出务工，其余108万乡村非农劳动力中有一半以上的劳动力在本乡镇及周边乡镇就业[1]，这还不包括在乡镇内大量的兼业从业者[2]。这也就是说，在临沂这样的经济发展水平一般、劳动力大量外流的地区，乡村工业化现象仍然是不容忽视的。

临沂各县外来企业极少，除了莒南县因为临近日照港，受地级市的支持发展了大量的临港产业之外，其余各县很少能承接到临沂中心城功能的外溢。在临沂的县及县以下层面，经济发展的内生性极强，且与中心城关联度不高。从我们调研的情况看，目前支持县域经济增长的大企业90%以上是本土企业，且多有乡镇企业的发展背景，表现出强烈的自下而上的成长特性。乡镇中的大量企业（包括由乡镇成长起来并在县城集聚的企业）呈现出较好的发展活力，提供了本地大量的非农就业，也为本乡镇的建设发展提供了诸多支持。例如：在一些建设资金匮乏的乡镇，镇区的污水管线直接接入周边企业的污水处理场站进行处理。

但是，在某些发展条件类似的中部地区，自下而上的乡村城镇化现象并未发生。以河南

① 临沂市统计年鉴2013[J]. 临沂市统计局，2013

省周口市为例，2013年周口市GDP为1753.4亿元，人均GDP 1.96万元，只有全国平均水平的一半。周口同样属于人口稠密的传统农业地区，是河南第一产粮大市，全国粮食生产先进市，2012年全市总人口为1112万人，人均耕地面积不足1.2亩。周口本地成长比较好的内生型工业企业极少，大量的农村富余劳动力以外向流动为主。2010年，富士康落户周口，却至今面临招工困难的窘境。由于自下而上的成长动力严重不足，周口的乡村整体处于衰败状态，建设发展滞缓。

根据直线测距，临沂距离徐州140 km，青岛200 km，济南220 km；距离郑州150 km，距离徐州240 km，距离武汉310 km。周口与临沂同样是人口密度较高的传统农业地区，也处于区域性大城市的辐射带动范围之内，但并未出现明显的乡村城镇化现象。从临沂的情况看，自下而上的乡村城镇化现象并非是经济发达地区的特有现象。但是由于调研地点有限，目前很难判断在经济发展水平处于中游的传统农业地区，乡村城镇化现象在多大范围内存在。

3 比照“Desakota”概念对全国情况进行分析

3.1 麦吉（T.G.McGee）的“Desakota”概念及其基本特征

加拿大学者麦吉（T.G.McGee）在对亚洲一些国家进行长期研究后提出了“Desakota”概念[10] ①，即建立在区域综合发展基础上的城市化。麦吉认为，Desakota地区多出现于人口密集的亚热带或热带地区，借助于城乡间强烈的相互作用，带动了劳动密集的工业、服务业和其它非农产业的迅速增长，实现了居民职业活动和生活方式不同程度的转变。麦吉界定的“Desakota”概念有以下几个特征：

（1）基本动力源在城市，优越的区位条件或者两个大城市之间的辐射带动了乡村非农产业的发展，主要表现为城市产业向乡村扩散。

（2）高密度的人口、传统农业（如：需要工时数较少的水稻）产生了大量乡村剩余劳动力，是Desakota产生的基础。

（3）功能组织和空间构成高度混合，农业、副业、工业、住宅及其它各种土地利用方式的交错布局。

（4）密集的交通网和简易电动车带来了人员和物资非常便捷和频繁的流动性。

（5）由于兼业、家庭分工和城乡以及乡村内部密切的地缘关系，非农劳动力没有全部涌入城市，而是相对稳定的聚居于Desakota地区。

一般认为，西方的大都市带是市中心地区的居民不断向外迁居而形成的，大城市之间通常分布的是一些环境优美的居住和休憩用地。而“Desakota”地区则是依托城市功能扩散、通过

① 史育龙. Desakota模式及其对我国城乡经济组织方式的启示[J]. 城市发展研究, 1998.05

乡村地区自下而上的发展动力形成的、兼具城乡功能的地区。这与本文所讨论的乡村城镇化地区无疑是具有极大可比性的。

3.2 可能存在乡村城镇化现象的地区

由于“Desakota”概念提到的部分特征条件（人口密度、农业特点、交通区位）可以获得一定的数据支撑，因此我们可以大致描绘出有条件产生乡村城镇化现象的地区，但是这些地区显然并不确定是已经发生或者必然发生这一现象的地区。

（1）人口高密度的传统农业地区

从全国大范围情况看（图4），胡焕庸线以东，基本都是以传统农业耕作为主、村镇人口密集的地区。根据美国对城镇化地区的划定标准，“一个或多个连续的人口密度在每平方英里1000人（相当于每平方公里386人）以上的普查小区。”在地域相连的情况下可以计算入城镇化地区，如果遇到特殊地形条件（山林、水体等），人口密度的限定标准还可以下降到每平方公里大于193人。美国地广人稀，与我国情况极为不同，因此对城镇化地区的人口划定标准明显偏低。但是由于缺乏足够的相关研究，本文暂且将其作为有可能产生自下而上的乡村城镇化现象的人口密度的参考指标。

根据住建部统计的全国乡镇人口情况，2012年我国全部建制镇中，人口密度大于386 人/km^2的建制镇有8993个，占数据总量的45.8%，人口密度大于193 人/km^2的建制镇有8993个，占数据总量的67.4%。从空间分布来看，我国村镇人口的高密度地区主要集中在胡焕庸线以东，尤其是京津冀地区、长三角地区、珠三角地区、成渝地区以及山东、河南、湖北、湖南等省份。

结合《全国主体功能区划》（图5）及《全国农业和农村经济发展第十二个五年规划》中划定的我国粮棉主产区，我们可以看到传统农业地区与农村人口高密度地区具有极高的重合度。

（2）交通网络及其他基础设施建设较完善的地区

从乡镇的道路设施建设情况来看（图6），2012年我国东部沿海地区，尤其是北京、天

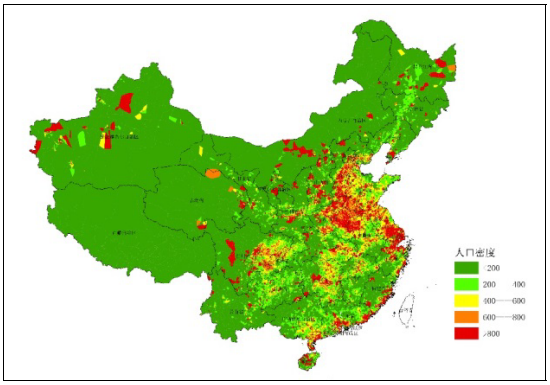


图4 2012年全国乡镇人口密度（人/km^2）

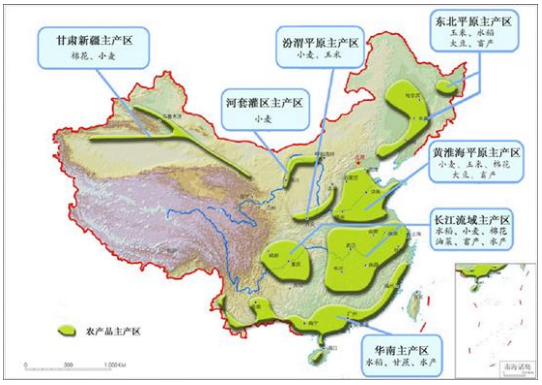
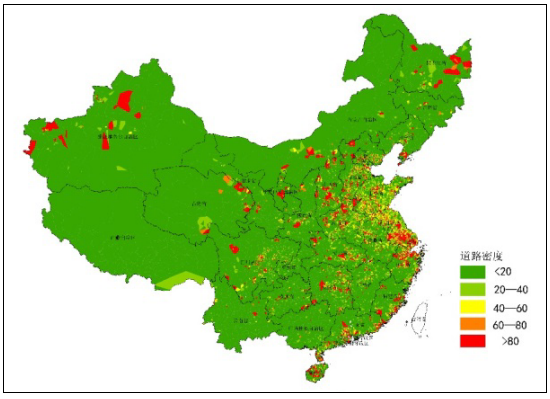


图5 全国七大粮棉主产区分布



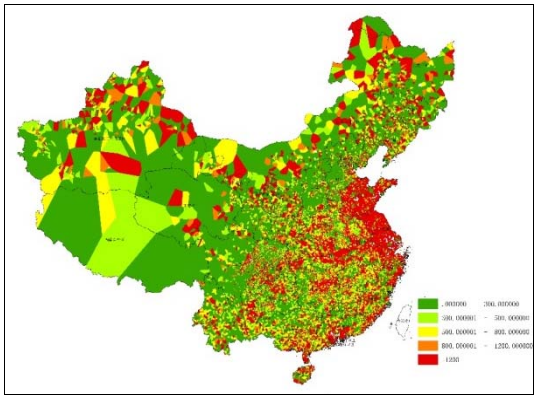


图6　2012年全国乡镇道路网密度（公里/百平方公里）图7　2012年全国乡镇当年建设投入（万元）

津、长三角、珠三角、山东省等经济比较发达的省份和地区，其乡镇的道路网密度已经达到了较高的水平，具备了发展产业经济需要的基础设施条件。而从乡镇的建设资金投入来看（图7），2012年全国大部分地区乡镇的当年建设投入已经超过了500万元，北京、天津、长三角、珠三角、长江中下游沿线区域，以及山东省、重庆市等省份和地区的乡镇建设投资水平更是远远高出其他区域。

（3）镇区集聚和产业发展能力较强的地区

乡镇镇区人口规模（图8）影响其对基本公共服务供给能力和吸引非农产业集聚的能力。统计资料显示：2012年全国建制镇建成区的平均人口规模不足一万人（0.86万人/个），集镇的平均人口规模更小，说明我国乡镇整体自下而上推动城镇化发展的能力严重不足。然而在不同地区，镇区的人口规模差异十分显著。在上海市、江苏省、广东省等东部沿海省份和城市，大量乡镇建成区人口规模超过了2万人甚至5万人，已经达到了提供基本公共服务、吸引产业集聚的规模门槛。

（4）不同类型地区的统计和叠加

根据目前可掌握的几类数据的叠加（图9，图10），我们可以大致描绘出部分有条件产生自下而上的乡村城镇化现象的地区。沿海地区、成渝地区、湖北、湖南、河南等中部地区都存在乡村城镇化的一些基础性条件，但真正完全满足多项发展条件的地区还是有限的，主要包括长三角、珠三角和山东、河北、安徽等东中部省份的部分人口高密度的地区。

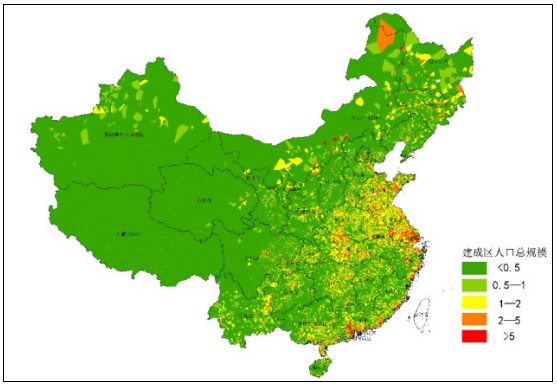


图8　2012年全国乡镇建成区人口规模（万人）

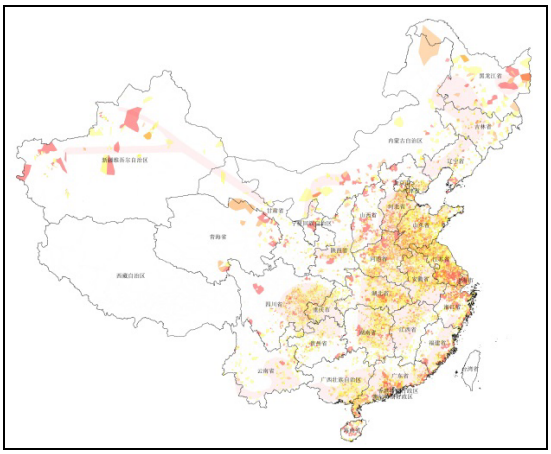


图9　以充分条件加法叠合的区域分布图

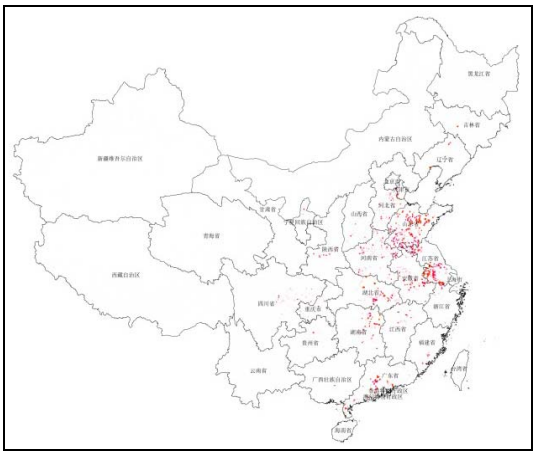


图10　以必要条件减法叠合的区域分布图

4　中国特色的乡村城镇化模式（兼与麦吉的“Desakota”概念的比较）

相比麦吉的“Desakota”地区，我们所观察到的乡村城镇化现象尚有一些有趣的问题值得进一步思考和探讨。

（1）自下而上发展的动力源未必来自城市

虽然长三角村镇工业的快速发展得益于以上海、南京、苏州这些大城市的产业辐射与技术支持。但是我们也同时注意到，有相当一部分地区的村镇企业的诞生与成长、企业的产品类型与主体市场并不与邻近的大城市具有很强的对应关系。其中温州和义乌的案例尤为明显，村镇自下而上的成长动力似乎并不来自于邻近的大城市。在山东临沂的案例中，各县的主要大型企业基本为本土企业，外来的、包括来自中心城的企业极少，特别是临沂中心城拥有若干全国性的商贸物流市场，但是周边县市的主要工业产品与中心城的商贸流通业关联度不高，中心城巨大的市场交易能力似乎对外围乡镇产业的带动力不大。这似乎并不符合麦吉的“Desakota”概念中的关于中心城市功能外溢之说。特别值得思考的是河北南部地区，沿京九线周边密集排布的乡村工业，如果解释为北京和上海两个大城市之间辐射带动的结果似乎太过牵强。乡村城镇化的动力源因何产生,其内在原因应该是复杂而多面的。

（2）大量剩余劳动力的出现并不必然带来乡村城镇化

人口稠密、传统农业两项作为乡村城镇化的基本前提，确实非常有必要。大量剩余劳动力的析出提供了产生大量非农产业的基础，也对为何这些地区的非农就业不向大城市集聚做了注解。但是从实际案例看，周口符合以上条件但并未出现乡村城镇化的情况，而山东、河北等地乡镇产业发展活跃，乡村城镇化现象突出。在同样存在高人口密度、传统农业的地区，为何会产生不同的结果，这到底是路径依赖还是微观制度诱因？

（3）维持农业收益和家庭分工不再成为产生乡村城镇化现象的核心原因

目前在国内出现乡村城镇化现象的部分地区，的确存在工农兼业、以家庭为单位的农业和非农分工，以及农业和工业的多样化经营等现象。但是从我们调研的山东、河南、河北、长三角以及珠三角的一些案例看，维持农业收益和家庭分工这一因素对乡村城镇化现象的影响力逐渐衰弱。从个体角度讲，由于熟悉的人缘和地缘关系，就近非农就业能带来更低的生活成本以及工资收入之外的附加收益。以江阴某村为例，我们对村里一位大学生村官的访谈中了解到，他回村工作后（根据江阴的政策要求，大学生村官必须为本村人并可以恢复农村户口）可以免费获得村里新社区的一套住房，面积为150 m^2，且每年还可以获得村集体的收益分红。从企业的角度讲，乡镇企业（包括个私企业）在发展之初，就非常依赖熟悉的地缘社会和由此产生的大量制度红利、较低的交易成本。特别是在珠三角地区，乡镇政府和村集体在其发展早期，大多利用监管漏洞、以廉价的土地成本，大规模发展非农产业。近几年，虽然国家在针对土地、税收、环保监管等方面的管控已日趋严格，但是乡镇工业在本地发展的内部交易成本远低于其在外地发展，仍然是不争的事实。

5 中西方城乡关系视角下的乡村城镇化

从我们观察到的若干案例来看，乡村城镇化现象的确受到人口密度、交通条件、区域功能辐射、微观制度红利等因素的影响，但是上述条件都是这一现象发生的基础，并不必然导致乡村城镇化现象。因此，对这一问题的讨论还需要从历史的、内在的地域演进规律中去找寻原因。

复旦大学的吕新雨教授在关于东西方城乡关系的相关论述中提出：“中国传统城市的繁荣与发展都是依靠中国小农经济哺育的，而非同西方古典城邦那样依赖殖民地和外国进口的粮食，这从根本上决定了中西社会和国家性质的不同。”[11] ①从这样的关系表述来看，在历史上，中国的乡村长期扮演着生产者的角色，并一直是支持城乡发展的主要力量，这与西方文明中以城市作为主要的生产者（包括依赖军事力量获得生产资料）的情况是完全不同的。因此，“西方的民族国家体系是以西方的城邦国家体系为先导的，……所谓市民社会的起源正是与资本主义从城市国家到民族国家的发展相匹配的，社会、政治、经济与军事的权力都是以城市为超时空的聚合，并从这里出发去控制外在于它的世界范围内的殖民地和财富。而中国传统国家的社会、经济和政治基础是小农经济，以及建诸其上的乡村工业，并通过乡村与城市互相哺育的结构形成农耕文明国家稳定的基础，它的市场因而是建立在小农经济和手工业相结合的非军事化基础上……”（吕新雨, 2012）。黄宗智先生在其著作《长江三角洲小农家庭与乡村发展》和《华北的小农经济与社会变迁》中，对中国传统乡村地域作为生产者的状态及其制度基

① 吕新雨. 中西视野中的城市与乡村[J]. 台湾：天下，2012.04

础进行了剖析。以明清时期的江南为例，在亩均供养人口过高的情况下，江南农户不得不通过家庭兼业的方式从事桑蚕养殖和丝绵织造，以提高家庭的总劳动收益，但是由于劳均收益的降低而陷入“内卷化”的境况[12] ①。彼时，庞大的中华帝国正是通过广泛的乡村地区的农业和手工业的蓬勃发展（包括由此抽取的税收）累积出了巨大的物质财富。乡村工业（手工业）为乡村和城市提供了大量的物质供应（城市则主要担负市场贸易流通的职能），这与西方国家以自产自销为特征的乡村手工业在性质上是完全不同的。到了近现代，工业文明开始在城市萌芽，但却遭遇了乡村工业强有力的竞争。根据彭玉生、林刚等人的研究 ②③，早期城市纺织的机织洋布因为乡村土布的竞争而一直无法获得大比例的市场份额，后来通过为乡村土布纺织提供纺织机（彭玉生）和机纱（林刚），方才获得了发展机会。随着抗日战争的爆发，连年战乱对脆弱的乡村经济形成了沉重的打击，特别是大量征兵、逃荒导致了乡村劳动力资源的严重匮乏，这才让城市工业超越了乡村工业并获得了长足发展。

虽然真正意义上的中国乡村工业化现象始于80年代，但在大量的富庶的传统农业地区，早在明清以前就存在乡村工业化的火种。当我们把交通条件、人口密度、区域功能辐射、微观制度红利等因素都纳入视野用以分析乡村工业化（城镇化）现象，却仍然有些迷茫的时候，如果从城乡关系演进的历史脉络出发，从地域文化、匠义传承、从业习惯等内源性因素进行分析，也许可以刻划出一条更为清晰的乡村城镇化发展路径。

6 结语

本文着重探讨富有中国特色的乡村城镇化现象的发生范围、发展模式以及内外部诱因。以沿海发达地区为代表的中国广大的乡村地区，伴随着大量的乡村工业的出现，乡村单元内部的基本经济基础、劳动力配置关系、人群社会关系等等都发生了巨大的变化，形成了一种自下而上的城镇化过程。由于城镇化本身缺乏清晰的刻划标准，本文以乡村工业化的概念来探讨乡村城镇化现象，但这也仅仅只能形成一种轮廓的、白描式的表达。乡村城镇化问题多元而复杂，还有待于学界更深入的研究。

我国的乡村地区一直具有强烈的自下而上的发展动力，乡镇建设依托于我国80年代的乡镇企业而蓬勃发展，并在90年代末大范围走向衰败。2003年之后，随着中央对农村政策的调整，村镇建设发展重新焕发活力。很多人认为，乡村城镇化模式应该成为国家新型城镇化发展的重

① 黄宗智. 长江三角洲小农家庭与乡村发展[M]. 北京，法律出版社,2010. 09

② 彭玉生. 城市向农村工业辐射了什么. 中国乡村研究[J]. 福建：福建教育出版社，2006

③ 林刚. 良性互动与恶性循环——关于中国城乡历史变动的一点思考. 中国乡村研究[J]. 福建：福建教育出版社，2006

要组成部分。但是目前学界对乡村城镇化问题的争论还很多。近几年对乡村工业带来的环境污染问题、劳动安全隐患问题饱受诟病，并成为批评方反对乡村城镇化现象的重要依据。城镇化过程中的诸多负面现象（污染、收入两极分化……）在乡村地域再次出现，到底是因为工业的过度分散，还是制度构架不完整带来的伤痛？毕竟工业门类细分颇多，除了有污染的工业需要集中处理生产废物，其他工业是基于纵向一体化生产的需要而集聚还是可以通过网络化的组织方式重构生产链条，都还需要做进一步的讨论。前文提到的河南周口地区，因为地方招工困难，倒逼本地一家大型制鞋企业想出新的解决方案——将一些相对独立的生产线安排在乡镇布局，吸引那些需要就近照顾家庭的当地妇女进厂工作，并通过高效的物流组织，在县城的主厂区完成最终的产品。我们在昆山、青岛等地的调研也遇到了同样的案例。由此，可以看到外来动力源（外来企业）与本地自下而上的动力源（镇村发展诉求）之间在空间上对接的新的可能性。这样全新的组合方式是否会做进一步的扩大化并推动乡村城镇化的发展还有待观察。有鉴于各地的乡村城镇化发展都是源于地方的实际诉求和特殊的发展背景，很多所谓成功的发展模式大多是不可复制的。因此，在对待乡村城镇化问题上，既要预防因为盲目乐观而导致粗放发展，也要避免因噎废食、“一棍子打死”，差异化的、更具有针对性的政策制定无疑是极为必要的。

此外，近几年随着 “增减挂”和农村新型社区政策、土地流转与确权、更为严格的环境保护与节能减排政策等新情况的出现，乡村非农产业发展走向存在很大的不确定性，乡村城镇化现象与乡村工业化现象有紧密的关联性，但也毕竟有所区别。未来乡村城镇化现象是否与乡村产业发展走向相同？国家新的土地改革呼之欲出，又将给乡村地区新一轮的发展带来什么样的变化？当前，对关于如何走“新型城镇化道路”的相关讨论正如火如荼，乡村城镇化问题作为具有中国特色的城镇化模式的多元构成之一，能够赋予农民更多的自下而上发展的主观能动性，因此未来关于乡村城镇化问题的讨论和研究必将持续并引起更多的关注。

注释

1 我们无法获得2012年临沂市各县农村非农就业劳动力的准确流向数据。但是根据2010年的六普数据，临沂市从事乡村二三产业从业人员中，在本乡镇内的占到46.3%，加上乡外县内等其他选项中可能存在的、在乡镇从事非农就业的人员数，粗略推算这一比例应该会超过50%，这还不包括在乡镇内大量的兼业从业者。而近几年随着劳动力回流现象日趋明显，在乡镇完成非农就业的劳动力比重应该会不断上升。

临沂市农村非农就业人员空间分布

			2006年		2012年	
			数量（万人）	占比	数量（万人）	占比
乡村二三产业从业人员			192	100.0%	245	100.0%
	本乡镇内		97	50.5%	116	46.3%
	外出		95	49.5%	134	53.3%
		乡外县内	22	11.5%	58	23.5%
		县外省内	55	28.6%	48	19.6%
		省外	18	9.4%	24	10.2%

2 统计资料显示，全市289.1万农户中，约86.99万户以各种形式从事一定比例的非农业生产和就业，即所谓的“兼业”从业，占到农户总户数比重的30.90%。但通过2013年对临沂市的实际调研发现，临沂市实际进行兼业的农村劳动力规模可能更大。单个农户种植1亩蔬菜大棚、在基本使用农业机械的情况下，需要2个劳动力，而种植小麦等大田粮食作物，使用机械化作业，每个劳动力承担耕地数将大大增加。临沂市农业种植以粮食为主，2012年全市农作物总播种面积约1687万亩中粮食作物播种面积1144.7万亩（分为夏收和秋收两季）。而2012年全市蔬菜作物播种196.2万亩，按照每年三季种植计算，则实际的蔬菜种植面积只有60万亩左右，其中大棚蔬菜的数量更少。由此粗略估算，临沂市完成农作物生产实际所需劳动力数量在100万——150万之间，其中还包括了大量老年人口。而临沂市的统计资料显示，全市2012年农村劳动力中本地务农的劳动力数量为250万人。因此，可以较为可靠的推断出，临沂市存在着大规模的农村劳动力兼业现象。

参考文献

[1] 费孝通. 费孝通选集[M]. 天津: 天津人民出版社, 1988.

[2] 刘易斯·芒福德. 城市文化[M]. 宋俊岭, 李翔宁, 周鸣浩, 译. 北京: 中国建筑工业出版社, 2009.

[3] 黄宗智. 长江三角洲小农家庭与乡村发展[M]. 北京: 法律出版社, 2010.

[4] 史育龙. Desakota模式及其对我国城乡经济组织方式的启示[J]. 城市发展研究, 1998(05).

[5] 吕新雨. 中西视野中的城市与乡村[J]. 台湾: 天下, 2012(04).

[6] 乡镇企业的前世今生. 央视《中国财经报道》[N]. http://news.sina.com.cn/c/2007-04-24/145812855.

[7] 温铁军. 八次危机：农民成为产业工人究竟是进步还是倒退？[N]. 凤凰网讲座 http://news.ifeng.com/exclusive/lecture/special/wentiejun/shilu/detail_2013_01/12/21125556_0.shtml.

[8] 彭玉生. 城市向农村工业辐射了什么[J]. 中国乡村研究, 2006.

[9] 林刚. 良性互动与恶性循环——关于中国城乡历史变动的一点思考[J]. 中国乡村研究, 2006.

[10] 吕宗恕. 中国城市化，仓皇六十年[N]. 南方周末, 2010.05.06.

[11] 严正. 小城镇还是大城市——论中国城市化战略的选择[J]. 东南学术, 2004(01).

[12] 刘慧. 论农村工业化与区域发展[J]. 农业现代化研究, 2003(01).

[13] 临沂市统计局. 临沂市统计年鉴2013. 2013.

[14] 江阴市统计局. 2012年江阴市国民经济和社会发展统计公报3. 2013.

特大城市城乡结合部人群的城镇化迁居意愿研究——基于武汉市21个街镇的调研

Migration Desire During Urbanization in the Metropolitan Urban-Rural Fringe Area: Based on the Investigation of 21 Towns in Wuhan City

朱碧瑶 罗震东 胡嘉佩
Zhu Biyao, Luo Zhendong, Hu Jiapei

摘要：特大城市城乡结合部地区具有高度混杂融合的特征，集聚了不同来源地的多元异质的城镇化与“半城镇化”人群，不同特征群体的城镇化意愿存在着显著分异。研究城乡结合部不同人群的城镇化意愿，有利于把握城镇化人群在城乡连续谱系中迁移流动的复杂趋向，推进城乡结合部在大都市区空间结构重塑中发挥更重要的作用，对特大城市推进健康城镇化有重要的意义。基于对武汉市的调研，将城乡结合部的受访人群按照不同来源地划分为四类，着重对各类人群的迁居意愿展开剖析，发现外来人口与外围农村人口中有迁居意愿的比例较高，而郊区新城与外围老县城人口的迁居意愿最低。不同来源地人群在迁居目的地选择以及迁居决策影响因素上呈现出差异化特征。

Abstract: Due to the characteristic of highly mixture and merging, the metropolitan urban-rural fringe area has always absorbed multi-featured people from different origins, both urbanized and those still in the process of urbanization. Those people will probably express rather different urbanization desire from each other. To study the urbanization desire among different groups of people in urban-rural fringe area, it will benefit us a lot when we try to understand the complicated trend how people migrate in a rural-urban continuum during urbanization; Also the study might provide some hint about how urban-rural fringe area can play a more important role in metropolitan apace-reconstruction, which is of great significance for healthy urbanization in metropolitan area. According to an in-depth investigation of 21 towns in Wuhan urban-rural fringe area, in this research we classified 824 interviewees into four groups by their different origins, and then particularly explored each group’s migration desire. One obvious conclusion is that those who come from out of Wuhan and from rural area of outer suburban Wuhan tend to have stronger migration desire, while people from planned new cities or from county seats are more likely to stay where they now live. Besides, people of different origins also show different preferences in residence selection and main considerations about migration.

关键词：迁居意愿；城乡结合部；城镇化；特大城市；武汉市

Keywords: Migration Desire; Urban-Rural Fringe Area; Urbanization; Metropolis; Wuhan

国家自然科学基金（51478216，41171134），江苏省“青蓝工程”资助成果

作者：朱碧瑶，南京大学建筑与城市规划学院，硕士研究生
罗震东，博士，南京大学建筑与城市规划学院，副教授；南京大学区域规划研究中心，副主任。zhendongl@sina.com
胡嘉佩，南京大学建筑与城市规划学院，硕士研究生

引言

“人的城镇化”要求新型城镇化工作重点关注城乡居民的发展需要和诉求。城乡居民作为城镇化进程微观行为主体的意愿及其影响因素研究，对于揭示中国城镇化的微观基础，以更合理的路径引导城镇化进程具有重要的现实意义[1]。近年来随着城镇化进程的推进，关于“人口迁移意愿”“居民迁居意愿”“城镇化意愿”等的相关研究日益增多。初期的研究以基于西方理论（如“推—拉”机制）的实证分析与计量模型测算为主，多从经济社会学视角来剖析农民的乡—城迁移决策行为[2-6]；地理学者则将空间要素引入，开始关注城镇化的目标空间选择（一般地区分小城镇、县城和中心城区三个维度）以及决策影响因素（一般地包括主观能力条件与外在环境制度两大方面），并基于实际案例尝试构建了理论化的模型[1,7]；随着规划学科将目光越来越多地投向乡城关系，基于大量调研的城镇化意愿研究逐渐丰富，并逐渐认识到以家庭为单元进行研究的重要性[8,9]，在经济理性分析[10]的基础上开始更多地关注亲情纽带、土地权益、文化融合等多方面对城镇化意愿有着不可忽视影响的因素[11-14]，同时注意到空间本底的差异性对当地城镇化意愿的影响机制[15]。然而，受到城乡二元固化思维的影响，现有研究的调研主体常局限于乡村居民或农民工群体（潜在城镇化人口），但对广大城乡结合部地区的“半城镇化”或“浅城镇化”人口的城镇化意愿，普遍缺乏关注和深入探讨，即便开展研究的空间单元实际就位于城乡之间的过渡地带[16-18]。城镇化不是简单地“由乡进城”的一蹴而就，城乡结合部中多元异质的城镇化参与主体，多数处在不稳定的城镇化过渡阶段，这一缺失层次的价值取向与行为选择，对我国诸多地区尤其是特大城市的城镇化规划决策与政策设计有着日益重要的影响。

城乡结合部是城市与乡村地域之间形成的一个新的独立地域实体，是城市郊区化与郊区城市化互动的结果，作为大都市区统筹城乡发展中需重点关注的“第三元”空间一定程度上将长期存在[19]。缘于城乡间频繁活跃的物质、能量与信息交流，城乡结合部在空间、产业、社会

等方面具有显著的复杂性、动态性和流动性特征[20]，职居分离、人户分离现象突出。反映到人口构成上，不仅有城市居民与农村居民的相互混杂，存在着本地常住人口与外地流动人口的异质反差，而且形成了本地区不同职业、不同籍贯、不同文化素质、不同生活方式等诸多方面的强烈对比与并存[21]。如此的异质特征必然导致不同人群城镇化意愿的分异，公共政策的制定应当给予足够的重视。目前研究有针对城乡结合部某一特征群体（如失地农民、流动人口）的乡城迁移行为的解读[22-24]，但关于城乡结合部不同特征群体的迁居意愿综合研究尚不多见。基于此，本文试图以武汉市为例，从迁居意愿入手，探讨城乡结合部人群的城镇化意愿分层情况，以期掌握更为全面细致的迁居意愿信息，为武汉及相似地区的城乡结合部进一步推动健康城镇化发展提供参考。

1　研究对象与方法

1.1　研究对象

研究选取湖北省武汉市的城乡结合部地区作为调研区域，调研人群为在当地公共空间随机访谈到的城、镇、乡居民，主体为当地常住居民。武汉作为我国中部地区最具代表性与影响力的特大城市，其城镇化的特征与趋势很大程度上是中部地区的缩影。武汉城乡结合部的生长机制非常典型：一方面是中心城区政策导向的空间外拓、功能外溢，另一方面是远城区近郊圈层建设空间的自组织生长。近年城乡结合部用地、产业、人口的增长更加迅速，其中大部分地区已经是承载武汉城镇化增量的最主要空间，开始在城乡一体化的格局重构中承担重要的载体与枢纽角色。与此同时武汉的城乡结合部地区城乡高度混杂，包括老县城、规划建设的独立新城、开发区、乡镇工业园区等发展基础各异的空间单元；这些空间单元区位不同、发展阶段不同、发展模式多样，因而也集聚了大量不同属性、不同来源地的城镇化与“半城镇化”人群。这类人群往往是需要“市民化”的主体，他们的迁居意愿对于城镇化政策的设计具有非常重要的参考价值。

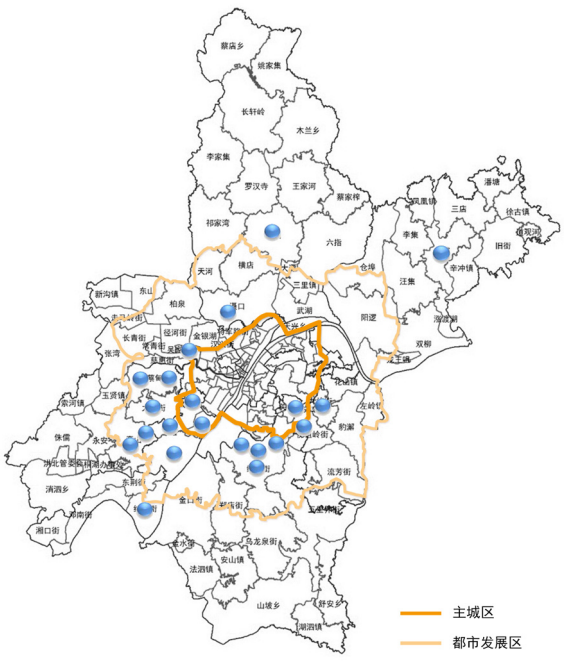


图1　本次研究21个街镇调研点的分布情况

由于当前对城乡结合部范围的界定标准并不统一，为确保调研样本的代表性，本次研究主要参考《武汉市总体规划（2009-2020）》所确定的都市发展区范围与新城、新城组团所在

地，在综合考虑实际城镇化发展现状的基础上，筛选出21个城乡结合部特征明显的街镇作为调研点（图1），主要分布在武汉市的6个远城区以及东湖高新技术开发区、武汉经济技术开发区，多数集中在都市发展区内，尤其是主城区的西、南两个方向上，同时选择以老县城为代表的都市发展区外的新城，从而将武汉市域几种典型的城乡结合部地区全部涵盖。问卷调研采用一对一访问式填写并现场回收的方式，于2014年7月中下旬展开工作，共计发放问卷830份，其中有效问卷824份，有效率达到99.28%。

1.2 研究方法

问卷调研的内容围绕城镇化意愿展开，主要包括五个方面的情况：（1）人口基本属性信息、（2）居住地选择现状与意愿、（3）工作地选择现状与意愿、（4）与武汉主城区的联系强度、（5）公共服务供需匹配状况。本文仅选取其中与迁居意愿密切相关的（1）（2）两部分的信息进行统计与交叉分析。由于“安居”是我国传统文化中被普遍认同的“落脚”某地的标志，因此迁居意愿在一定程度上是城镇化迁移意愿的表征。

由于城乡结合部人群来源的多样性，研究在问卷汇总和数据分析的过程中，没有采取通常使用的基于户籍的简单划分标准，而是依据受访者的不同来源地[1]将受访人群分为四种类型：（1）来自武汉市外的人口，包含户籍迁入或未迁入武汉的，在样本总体中占到15.4%；（2）来自武汉市域外围街镇或农村的人口，包括户籍在武汉市内变更过或未变更的，在样本总体中占到8.6%；（3）来自武汉市主城区[2]的人口，在样本总体中占到13.0%；（4）来自武汉市各新城区或老县城的人口，在样本总体中占到63.0%。这四类人群的来源地分别处在以武汉主城区为中心的城乡连续谱系的不同层级，各类人群在人口属性上呈现出极不相同的结构特征（图2—图5），在城乡结合部地区的生产生活状况也有很大差别，这些因素对他们的城镇化意愿与需求将会构成多方面的潜在影响。鉴于四类人群样本在数量上的差异，相互比较分析不具有科学的统计意义，故本文的研究分析重点在于识别四类人群各自的迁居意愿、择居趋向及决策影响因素。

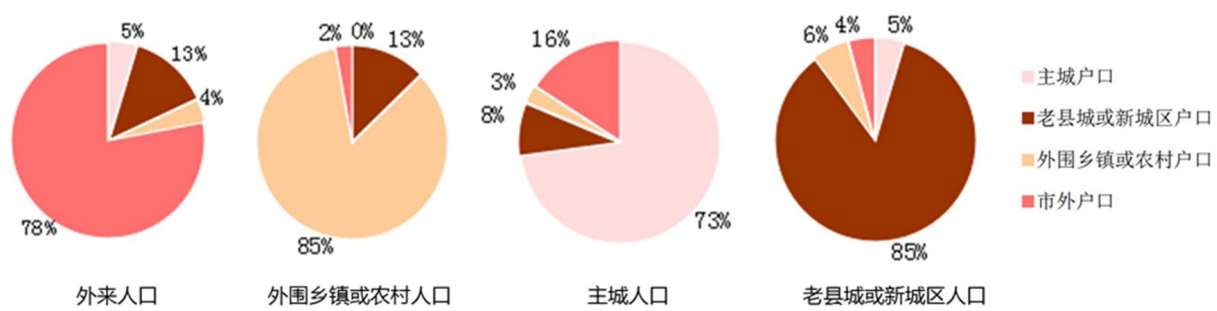


图2 四类人群内部的人户分离状况

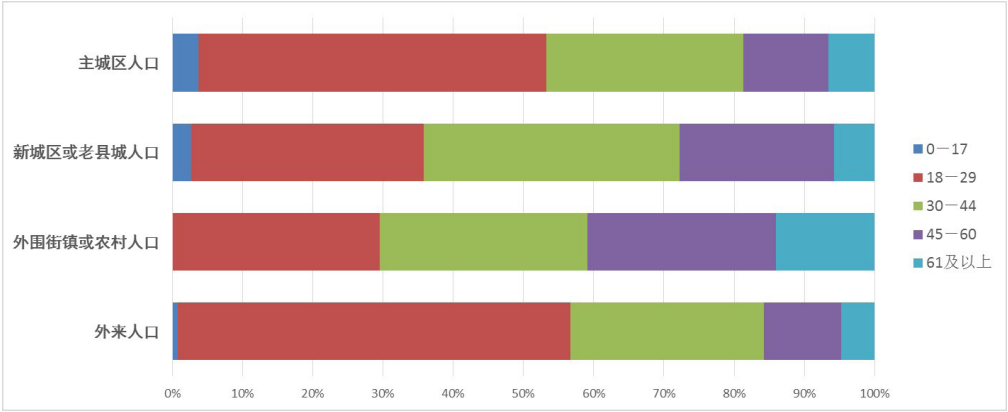


图3　四类人群的年龄结构差异

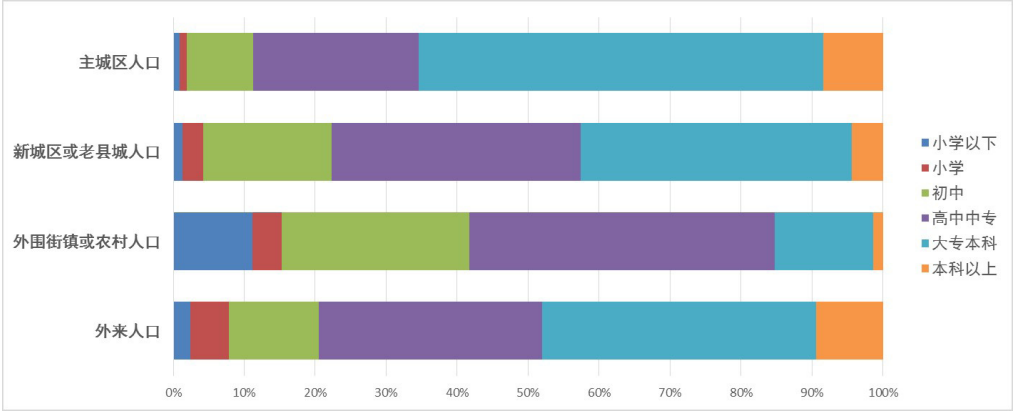


图4　四类人群的知识素质结构差异

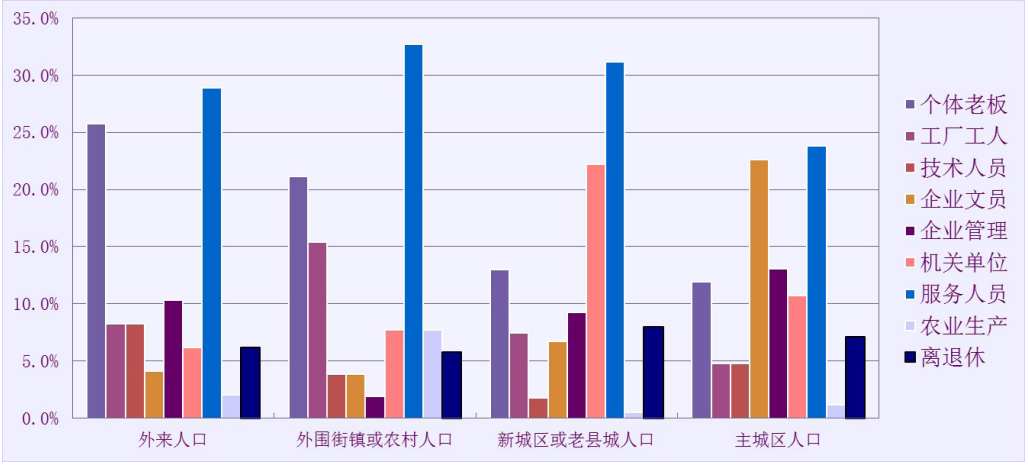


图5　四类人群的从业类型差异

2　外来人口的迁居意愿分析

2.1　人群总体特征

流入武汉城乡结合部地区的外来人口以中青年劳动力为绝对主体，18～29岁人口占比达50%以上，抚养比很低。知识素质结构总体均衡，受过高等教育[3]的接近半数，但相对地小学及以下学历人口比重也偏高，呈现一定的两极分化特征。就业类型以服务人员、个体老板、企业管理人员居多，人均年收入在四类人群中是最高的，达到42789元。结合相关基础资料和现场调研可以初步判断，外来人口在城乡结合部的就业集聚导向明显，但存在着中高端人才与低成本劳动力两类人群的分异。

2.2　迁居意愿与择居趋向

受访的外来人口中大部分仍然选择居留在现居地（61%），但也有占1/4以上的人表达出明确的迁居意愿（26%），表明武汉城乡结合部地区外来人口的流动性、居留意愿不确定性相对较强。通过现状居住地与未来居住地预期的交叉分析（表1），可以更清楚地辨析出有迁居意愿者的择居趋向：主城区对外来人口有着显著的吸引力，除了相当一部分现居新城区或老县城的外来人口倾向于迁往主城，也有少数现居外围街镇或农村的外来人口计划直接跨越区县级城镇载体进入主城区居住；现居新城区或老县城的外来人口中也有相当比例打算返回武汉市外的原籍地居住，且这一现象在规划建设的新城区比老县城更为突出；相对而言，居住在外围街镇的外来人口选择在现居地长久居住的比例较高，对现居环境的融入程度最强。

表1　外来人口现居地与未来居住地预期的交叉分析

		未来居住地						
		主城区	老县城	新城区	城区外街镇	农村	市外	再说
现状居住地	主城区	7	0	1	0	0	2	0
	老县城	6	34	0	0	0	4	5
	新城区	6	3	25	0	0	8	9
	城区外街镇	2	0	0	10	0	1	1
	农村	0	0	0	0	0	0	0
	市外		0	0	0	0	2	1

进一步关注外来人口迁居意愿与个体属性的联系，研究还发现：年轻人口迁往主城区的意愿相对强烈，而中年劳动力倾向于居留在新城区或老县城，45岁以上的第一代农民工群体则呈现出一定的返乡愿望；个人的就业、生存能力与学历、收入呈正相关关系，能力强的外来人口

趋向于向主城区、新城区等高层级的城镇载体迁居。

2.3 迁居决策的主要影响因素

就业与家庭因素是影响武汉城乡结合部地区外来人口迁居决策的两个最重要的因素，其中家庭因素一定程度上服从于就业因素。对现状居住地的选择很大程度上缘于尽可能节省生活成本（房租水平因素），而在迁居决策中生活成本显然已经不是主要障碍，对住房环境的需求取而代之成为前三位的影响因素（图6）。不同的迁居目的地对意愿迁移人群的吸引要素不尽相同（图7）：就业是新城区或老县城吸聚外来人口的主因，家庭需要与生活习惯则是外来人口迁往外围街镇、乡村或返乡的动力，主城的吸引力则相对多元、以教育设施和就业供给为首要。

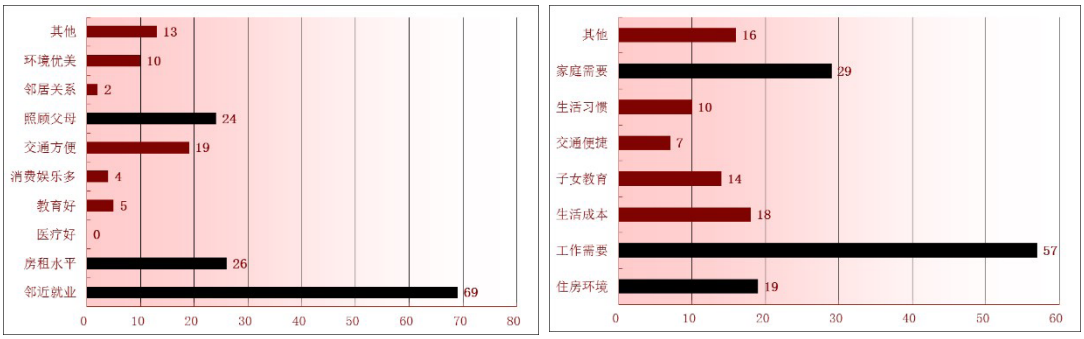


图6 外来人口现状与未来居住地选择的原因对比

考虑到外来人口的人户分离现象严重，研究对外来人口的迁居意愿与户口所在地的关联性进行分析，发现没有武汉户口的外来人口对于未来定居趋向的选择摇摆性较高（“回老家”、“再说”的比重达30%，远高于有武汉户口的15%），其迁居意愿也相对较高（27%>21%），足见“落户”一事对于外来人口在城乡结合部地区的稳定居留、持续发展、社会归属等具有重要意义。

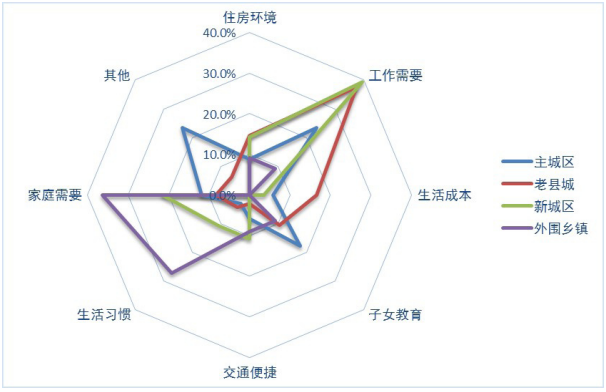


图7 不同迁居目的地对外来人口的吸引要素差异

3 来自外围街镇或农村人口的迁居意愿分析

3.1 人群总体特征

该人群主体是因武汉市域外围地区农村劳动力剩余而流入城乡结合部地区的本地城镇化人

口，年龄在18～60岁之间分布较为均衡。总体上知识素质结构在四类人群中是最低的，以高中/中专学历为主，受过高等教育的比例只有15.3%。就业类型以服务人员、个体老板居多，在工厂打工的人口比重也较高。人均年收入在四类人群中最低，仅30530元。结合相关基础资料和现场调研可以初步判断，武汉市外围街镇或农村人口进入城乡结合部地区就业与生活的门槛不高，劳动力适龄范围广，有相当一部分会选择举家流动，但在城乡结合部的社会利益共同体中大多处在相对弱势的位置。

3.2 迁居意愿与择居趋向

受访的外围街镇人口选择居留在现居地的比例（72%）比外围农村人口（61%）明显要高，表达出明确迁居意愿的比例（16%）仅相当于外围农村人口迁居意愿（28%）的一半左右，从一个侧面表明武汉市外围街镇尚有一定的吸纳本地城镇化人口的潜力。从现状居住地与未来居住地预期的交叉分析来看[4]：在有迁居意愿的人群当中，迁居目的地的选择上按偏好程度由高到低分别是主城区、老县城、本街镇、新城区；主城区和老县城对外围农村人口的吸引力显著，但并非外围街镇人口的迁居首选；外围街镇人口对本地的基本公共服务、对外交通联系等认可度总体较高，继续在本地居留的意愿较为强烈；现居新城区的外围街镇或农村人口迁居意愿较强，通常不会在新城区长久居留，少数具备条件的选择迁往主城区，更多的则倾向于回流至外围地区。

对外围街镇或农村人口迁居意愿与个体属性的联系进行分析发现：在城乡结合部地区，适龄劳动力在条件允许的情况下更倾向于迁居至主城区或老县城，60岁以上的人群则呈现出比较明显的返回外围街镇或农村定居养老的趋向；总体而言受访者的学历越高，相比之下迁居至主城区、新城区或老县城的意愿越强烈；而从收入上来看，偏高收入和偏低收入的两类群体迁居至老县城的意愿最强，前者主要基于住房环境提升的需求、是一种综合考虑成本与收益的折衷选择，后者则相对单纯地出于就业需求。

3.3 迁居决策的主要影响因素

与外来人口类似，就业与家庭因素对外围街镇或农村人口的迁居决策影响最大，其中现居地选择决策中就业因素的重要程度更高，而在未来居住地的预期方面基于家庭需要的考虑会更多。由于总体上收入水平和生存能力偏弱，在未来择居趋向上对生活成本的考虑是不容小觑的一个方面（图8）。不同的迁居目的地对潜在迁入人群的吸引因素差异体现在（表2）：为子女教育寻求好的条件是外围街镇或农村人口迁居至主城区的主导因素；老县城相比新城区有更强的迁居吸引力，优势主要在于相对均质良好的住房环境和成熟通达的交通条件。总的来说，相

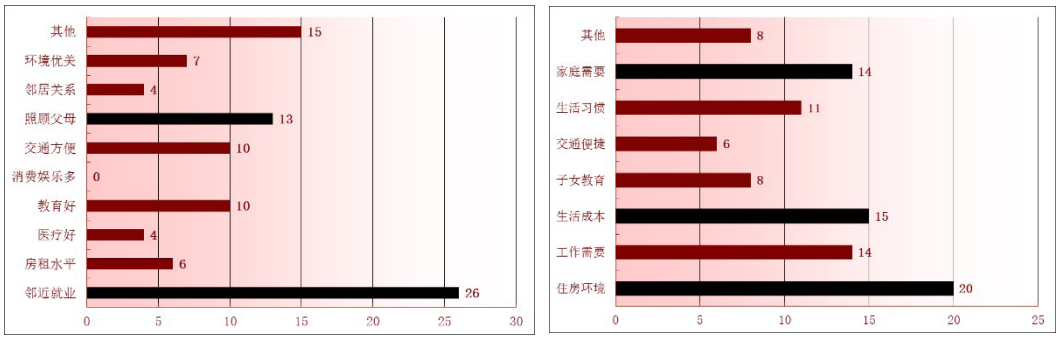


图8　外围街镇或农村人口现状与未来居住地选择的原因对比

表2　不同居住地对外围街镇或农村人口的吸引要素差异

	居留	迁入
主城区	2	6
	子女教育、工作需要	子女教育、工作需要
老城区	20	6
	生活成本、家庭需要	住房环境、交通方便
新城区	5	0
	住房环境、家庭需要	——
外围街镇	17	1
	住房环境、生活成本	工作需要
外围农村	3	1
	生活成本	其他
市外	1	1
	住房环境、交通便利	生活成本

比工作需要，武汉城乡结合部的外围街镇或农村人口更关注居住地的软硬件设施与环境质量。

武汉市外围街镇或农村人口当中，绝大部分并未将户籍从原籍迁出，迁出原籍的则以迁入老县城或新城区为主。相对而言，取得老县城或新城区户口的人群更易享受到完善便利的市民化待遇，因此能够更稳定地在当地长久居留，当然其中也会有少部分出于寻求更高层次公共服务等的需求而迁往主城。保留外围街镇或农村户口的人群的迁居意愿不确定性较大，在不同层级城镇载体之间频繁跃迁的可能性大，尤以当中持农村户口的人最为突出。

4　来自主城区人口的迁居意愿分析

4.1　人群总体特征

来自主城区的人口以中青年劳动力为主，带眷比例不高，多数是由于主城区产业功能的外溢随之转移而来的人口，其中有很大一部分出于兼顾工作与家庭的考虑，尚处于职居分离或两

地居住的状态，少数已经举家搬迁至城乡结合部地区。总体上该人群的知识素质结构在四类人群中是最高的，初中及以下学历的仅占约1/10，高等教育比例达65%。就业类型以服务人员、企业文员、企事业单位管理阶层为主，人均年收入仅次于外来人口（38762元），且内部较均衡、梯度差别小。结合相关基础资料和现场调研可以初步判断，这类人群的就业与居住适应能力普遍较强，在居住地的选择上有更大的自由，同时与武汉主城区之间保持着多方面密切的联系。

4.2 迁居意愿与择居趋向

受访的主城区人口多数居住在主城区或新城区，对现居地的综合满意度高，选择居留在现居地的比例（72%）比较高，表达出明确迁居意愿的占到20%，处于摇摆状态中的较少。迁居意愿比较纯粹、趋向相对单一，最主要的趋势是由新城区迁回主城区居住（表3），由此可见主城区相对新城区在居住品质、公共服务、高层次消费需求等方面存在明显的比较优势。另一方面，也有少部分现居主城区的人因职居分离的严重困扰而表达出向主城区之外迁居的意愿。

表3 主城区人口现居地与未来居住地预期的交叉分析

		未来居住地						
		主城区	老县城	新城区	城区外街镇	农村	市外	再说
现状居住地	主城区	35	1	1	1	2	0	6
	老县城	4	8	0	0	0	0	0
	新城区	8	0	32	0	1	2	2
	城区外街镇	1	0	0	1	0	0	1

4.3 迁居决策的主要影响因素

武汉城乡结合部的主城区人口多数分布在近郊圈层，与主城区有便捷的交通联系，故家庭方面的原因没有成为主城区人口迁居决策的主导因素，工作地点的变动（不论是主动寻求发展机会还是被动跟随企事业单位外迁）对择居趋向的影响很大。由于多数受访者拥有不止一套住房，未来主要考虑的是寻求住房条件改善，因而在择居时会更多关注生活习惯与住房环境（图9）。新城区与主城区在对迁居人口的吸引要素上呈现较明显的分化（表4）：新城区的吸引力主要缘于新兴的就业岗位，而主城区乃至老县城在住房条件、教育软硬件水平、基础设施与公共交通等方面更胜一筹。

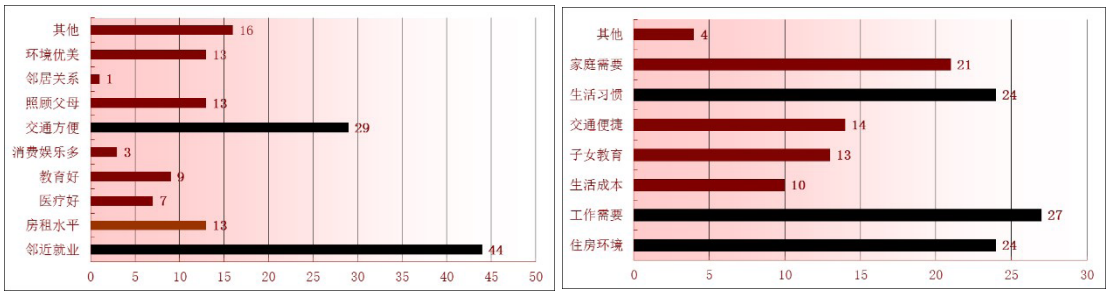


图9　主城区人口现状与未来居住选择的原因对比

表4　不同居住地对主城区人口的吸引要素差异

	居留	迁入
主城区	35	13
	住房环境、工作需要	子女教育、交通方便
老县城	8	1
	住房环境、家庭需要	子女教育
新城区	32	1
	生活习惯、工作需要	工作需要
外围街镇	1	1
	家庭需要、生活习惯	生活成本

5　来自新城区或老县城人口的迁居意愿分析

5.1　人群总体特征

该人群在受访总体中所占比重最大，包含大部分当地原城镇居民以及由于郊区开发等因素导致身份转换的原农村居民，是城乡结合部人群的构成主体，年龄结构均衡，一般是以家庭为单位居住在新城区或老县城，对本地生活的适应程度与满意度在四类人群中是最高的。总体上这类人群的知识素质结构均衡，初中、高中/中专教育人群占到超过半数，高等教育比例接近外来人口的水平。就业上以生活服务类行业、机关企事业单位居多，新城区产业溢出对其就业的带动作用不十分鲜明。人均年收入33372元，低于城乡结合部受访人群总体的平均水平。结合相关基础资料和现场调研可以初步判断，“土生土长”的新城区或老县城人口是城乡结合部地区城镇化的基础人群。

5.2　迁居意愿与择居趋向

新城区或老县城人口在现居地居留的意愿很高（新城区85%，老县城79%），尤以新城区为甚，有明确搬迁意愿的人不到1/10，仅仅是老县城有迁居意愿的比例（16%）的一半左右。有迁居打算者的搬迁趋向体现出高度一致的单向特征，基本都选择迁往主城区，也有部分现居

老县城的人口计划向新城区迁居（表5、表6）。

5.3 迁居决策的主要影响因素

不论是对现居地的选择还是未来居住地的预期，新城区人口中由于核心家庭占比高、养老负担相对较轻，迁居决策主要是受到就业导向的影响，而老县城人口则更多地将家庭因素纳入考虑；老县城人口对现居地的认可涉及到生活成本、公共服务、基础设施、人文氛围、城镇环境等多重因素，即便有迁居意愿也会更注重迁入地的生活品质与住房环境（图10、图11）。

表5 新城区人口现状与未来居住地预期交叉分析

		未来居住地						
		主城区	老县城	新城区	外围街镇	农村	市外	再说
现状居住地	主城区	2	0	0	0	0	0	0
	老县城	0	3	0	0	0	0	1
	新城区	8	1	112	0	0	2	7
	外围乡镇	0	0	0	0	0	0	0
	外围农村	0	0	1	0	0	0	0
	市外	0	0	0	0	0	0	0

表6 老县城人口现状与未来居住地预期交叉分析

		未来居住地						
		主城区	老县城	新城区	外围街镇	农村	市外	再说
现状居住地	主城区	15	3	2	0	1	0	0
	老县城	28	232	7	0	2	4	13
	新城区	1	1	25	0	0	1	2
	外围乡镇	3	2	2	25	0	1	4
	外围农村	0	2	0	0	3	0	1
	市外	0	0	0	0	0	2	0

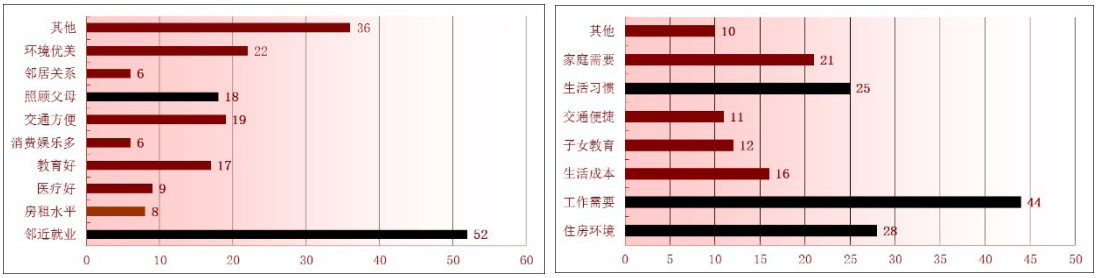


图10 新城区人口现状与未来居住地选择的原因对比

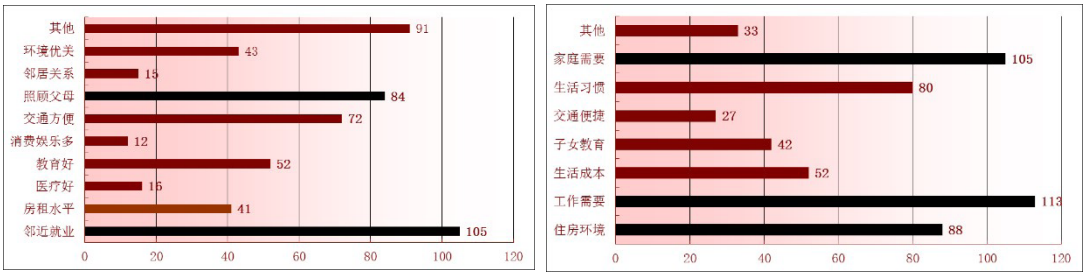


图11 老县城人口现状与未来居住地选择的原因对比

6 结论与讨论

通过对以武汉市为代表的中部地区特大城市城乡结合部人群迁居意愿的调查和分析，发现在城乡结合部地区多元混杂的经济、人口、空间、政策等背景之下，孕育了不同群体之间各具特性乃至迥然相异的城镇化意愿与诉求。城乡结合部不同来源地的人群迁居意愿的分异情形，基本展现了城镇化人口在城乡连续谱系中迁移流动的复杂趋向，他们的迁居意愿在符合共性趋向的同时存在着显著差异。当前城乡结合部地区所集聚的人群中，外来人口与外围农村人口中有迁居意愿的比例较高，主城区人口与外围街镇人口次之，而郊区新城与外围老县城人口的迁居意愿是最低的。不同来源地的人群在迁居目的地选择以及迁居决策影响因素上也有各自的特征。结合相关资料与调研所得不难发现，在武汉市的各级城镇化载体空间中，主城区由于公共服务、生活环境等方面的优越性对各级城乡人口产生了普遍的吸引；郊区新城与外围老县城对本地人口的留驻能力较强，但疏散主城人口、集聚外来人口与外围乡镇人口的能力尚且不够；郊区新城集聚城镇化人口的主要动力在就业供给，但产居融合程度普遍不足。城乡结合部地区常常被作为外来人口向主城区或外省市发达地区迁居的“跳板”，或是主城人口寻求机会收益的“缓冲带”。

城乡结合部地区不同来源地人群所呈现的差异明显的迁居特征，是城乡结合部地区总体上“过渡”与“第三元”特征的反映。随着新型城镇化进程的推进，城乡结合部地区将在大都市区空间结构重塑过程中承担日益重要的作用，将逐渐完成从人口城镇化“候车区”向“落脚地”的角色转变，对于新型城镇化的重要意义日益显现。因此，在新型城镇化规划与政策的制定过程中需要认真审视并充分珍视城乡结合部人群的城镇化意愿与诉求，从而形成更为公平、更有针对性和精细化的城镇化政策[25]。

注释

1 依据人口迁移流动机制的相关研究，人口迁移的决策同迁出地的区位与特征有着密切联系。本研究对“人口来源地”的划分，是基于问卷调研中受访者对“您来自于_____（地方）”的回答，是受访者所主观认同的自身来源地。

2 包括江汉区、江岸区、硚口区、汉阳区、武昌区、青山区、洪山区。

3 指拥有大专/本科及以上学历。

4 这里应当注意，因外围街镇与农村人口的样本数量相对偏少，依据问卷样本所进行的交叉分析可能存在偏差，虽然已经通过补充访谈对结论加以校验，仍然不排除一定的主观倾向性。

参考文献

[1] 王华, 彭华. 城市化进程中郊区农民的迁移意愿模型——对广州的实证研究[J]. 地理科学, 2009, 1: 50-55.

[2] 张再生. 市场经济条件下乡城人口迁移机制与对策研究[J]. 人口学刊, 1996, 2: 3-8.

[3] 谭文兵, 黄凌翔. 农村人口城市迁移的动力机制[J]. 城市问题, 2002, 2: 14-16.

[4] 蒋乃华, 封进. 农村城市化进程中的农民意愿考察——对江苏的实证分析[J]. 管理世界, 2002, 2: 24-29.

[5] 卫宝成, 胡慧洪. 城市化过程中相关行为主体迁移意愿的分析——对浙江省海宁市农村居民的调查[J]. 中国社会科学, 2003, 5: 39-49.

[6] 吴秀敏, 林坚. 城市化进程中西部地区农户的迁移意愿分析——对成都市农户的实证研究[J]. 中国农村经济, 2005, 4: 27-33.

[7] 周蕾, 谢勇, 李放. 农民工城镇化的分层路径——基于意愿与能力匹配的研究[J]. 中国农村经济, 2012, 9: 50-60.

[8] 周蕾, 李放. 农民工城镇化意愿分层：代际与婚姻的视角[J]. 财贸研究, 2012, 4: 40-48.

[9] 盛亦男. 中国流动人口家庭化迁居[J]. 人口研究, 2013, 7: 66-79.

[10] “我国农村劳动力转移与农民市民化研究”课题组, 农民市民化的趋势与国内相关理论学派的主张[J]. 经济研究参考, 2003, 5: 2-8.

[11] 严瑞河, 刘春成. 北京郊区农民城镇化意愿分层——基于照顾老年人的视角[J]. 城市规划, 2014, 7: x-x.

[12] 张翼, 农民工“进城落户”意愿与中国近期城镇化道路的选择[J]. 中国人口科学, 2011, 2: 14-26.

[13] 王春兰, 丁金宏. 流动人口城市居留意愿的影响因素分析[J]. 南方人口, 2007, 1: 22-29.

[14] 祁新华, 朱宇, 周燕萍. 乡村劳动力迁移的“双拉力”模型及其就地城镇化效应——基于中国东南沿海三个地区的实证研究[J]. 地理科学, 2012, 1: 25-30.

[15] 罗震东, 韦江绿, 张京祥, 严玲. 高度城镇化地区乡村居民的城镇化意愿研究——基于常州市区的调查[J]. 上海城市规划, 2014, 3: 35-43.

[16] 陈轶, 吕斌, 张雪谭, 肖红. 城乡统筹背景下县域农村居民城镇化迁移意愿特征研究[J]. 小城镇建设, 2013, 8: 79-83.

[17] 王华, 广州城市化进程中郊区农民迁移意愿分析[J]. 地理与地理信息科学, 2009, 2: 75-78.

[18] 陈大鹏, 刘小红. 小城镇区域农民城镇化意愿的调查与分析[J]. 环球市场信息导报, 2011, 7: 13-15.

[19] 杨浩, 罗震东, 张京祥. 从二元到三元：城乡统筹视角下的都市区空间重构[J]. 国际城市规划, 2014, 4: 21-26.

[20] 付承伟, 陈明星. 国内城乡结合部研究进展[J]. 地理科学进展, 2010, 12: 1525-1531.

[21] 陈佑启. 试论城乡交错带及其特征与功能[J]. 经济地理, 1996, 3: 27-31.

[22] 成得礼, 董克用. 城乡结合部（北京市）“失地农民”劳动力供给的影响因素研究[J]. 经济科学, 2004, 4: 63-71.

[23] 查波, 季芳, 王春兰. 上海郊区新城人口集聚现状分析[J]. 统计科学与实践, 2012, 10: 23-25.

[24] 唐杰, 杨胜慧. 北京新城流动人口结构及流动机制分析[J]. 城市发展研究, 2012, 12: 11-15.

[25] 罗震东. 基于真实意愿的差异化、宽谱系城镇化道路[J]. 国际城市规划, 2013, 3: 45.

基于家庭的多视角乡村人口迁居意愿特征研究——基于武汉65个街镇的城镇化调研

Study on the Migration Desire of Rural Residents from the Multi-dimensional Perspective of Family: Based on the Urbanization Investigation of 65 Towns in Wuhan

夏璐 罗震东 姚梓阳
Xia Lu, Luo Zhendong, Yao Ziyang

摘要：尊重微观行为主体的真实意愿，引导乡村人口合理有序迁居城镇，是推动健康城镇化的核心内容。然而微观意愿绝不不仅仅是独立的个体决策行为，而是农村家庭的整体性行为，以家庭作为迁居主体的理论与实践机制正不断显现。通过对湖北省武汉市域乡村地区的实地问卷调研，基于家庭进行多视角的乡村人口迁居意愿研究。综合家庭生命周期、从业类型、收入水平和人户分离情况四个视角的分析结果，可以看到，武汉所代表的的中部大都市外围乡村家庭的迁居意愿总体较低，迁居决策是基于家庭全员发展的理性权衡，影响因素更加综合。打工经济和土地的收益预期塑造了离土不离户的半城镇化状态，经济因素对中部地区乡村居民迁居的影响更为显著。家庭进一步呈现本地化发展趋势，外出劳动力倾向选择回流就近兼业。因此，无论是促进本地乡村人口离土进城，还是吸引务工人员举家迁居，推进城镇化都存在着巨大的挑战。

Abstract: To push forward appropriate urbanization, it's the key that respecting the microscopic main body's true desire, and guiding rural residents' migration to cities and towns rationally and orderly. The microscopic desire refers to the behavior of whole family but not single one,the theory and practice mechanism have been showing up. This study tries to observe the migration desires of rural residents from the multi-dimensional perspective, based on the field questionnaire survey in rural districts of Wuhan city periphery in Hubei Province. The paper comprehensively analyzes researches which are based on perspectives of family life cycle, employment type, income level ,and whether there are separation of residents from household registration. Here comes the conclusion: the families, which are in rural areas of metropolitan city periphery in Central Area as Wuhan represents, generally have no migration desires. Whether to migrate is up to the rational decision of whole family members, with more comprehensive influence factors. The rural residents will insist on the role of migrant workers and won't give up their contracted land for profits ,possessing rural household registration at the same time. As a result, it has formed the state of semi-urbanization. The families have further presented the localization development tendency, the migrant labour also tend to back home and obtain employment locally. In the procession of urbanization, it is high time for us realized that either to encourage the

rural residents to give up their contracted land and migrate to cities ,or attracting migrant workers to bring other family members to live in cities, great challenges still exist.

关键词：家庭；多视角；乡村人口；迁居意愿；武汉市
Keywords: Family; Multi-dimentional Perspective; Rural Residents; Migration Desire; Wuhan

国家自然科学基金（51478216，41171134），江苏省“青蓝工程”资助成果

作者：夏璐，南京大学建筑与城市规划学院，硕士研究生。lavenlu@126.com
罗震东，博士，南京大学建筑与城市规划学院，副教授；南京大学区域规划研究中心，副主任。zhendongl@sina.com
姚梓阳，南京大学建筑与城市规划学院，硕士研究生。jasmineyzy@163.com

引言

乡村人口是我国城镇化的重要微观基础和最终实施主体，引导乡村人口真正实现迁居城镇、结束他们城乡“两栖”的生活状态[1]，是最终实现健康城镇化的根本性和关键性内容。回归城镇化的核心要义即“人的城镇化”，只有真正把握了微观行为主体的意愿、尊重客观规律，才能最大程度地激发他们迁居城镇的积极性和主动性[2]。然而需要看到微观意愿绝不仅仅是独立的个体决策行为，而是由他们所牵连着的一个个农村家庭的整体性行为。实际上，每一个成员的外迁行为都是整个家庭基于经济利益的理性权衡后所作出的选择[3]；此外，中国农村在传统家庭观念的影响下，亲缘、血缘、地缘等纽带促使家庭成为迁居的基本决策单元[3,4]。家庭作为迁居主体的现实性和重要性正不断显现，当前我国家庭化的人口迁移现象已经十分明显[5]，家庭化迁居将进一步释放城镇化“势能”[6]，促进城镇化水平的提升[7]。

随着城镇化研究的深入，近年来关注乡村人口迁居意愿的研究不断丰富，主要以个体作为研究视角，探讨不同因素对于个体决策的影响程度，其中家庭因素对于迁居意愿的重要性也不断被提及[2,8-12]。赵民等（2013）从理论内涵上指出每一个家庭都具有类“经济人”的经济理性、代表着每一个“经济人”理性策略的组合[13]，郭江平（2005）、盛亦男（2013）、潘静等（2014）学者也都指出家庭作为决策主体的重要性，并探讨了家庭化迁居现象的原因、特征与政策应对[3,7,14]。总体上，现有研究对家庭因素的重要性以及与个体迁居决策的关联程度已经作了较为全面的阐释与讨论，但以家庭为迁居决策主体来讨论整体性迁居意愿的实证研究尚不多见。因此，本次研究试图以家庭作为乡村人口迁居的决策主体，通过实地问卷调研观察乡村人

口的迁居意愿特征，以期真实反应乡村人口迁居的微观机制，从而为宏观层面的政策设计提供支撑。

1 研究对象与方法

1.1 研究对象

研究选取的对象是湖北省武汉市域外围的乡村地区。武汉地处人口稠密的江汉平原东部，市域空间有着广阔的乡村腹地，因此一直以来都是中部地区人口流动的重点地区，同时承担着消化转移区域内外大量农业人口的重任。武汉市2013年户籍人口城镇化率为67.59%，比常住人口城镇化率低11个百分点以上，乡村人口的“市民化”动力不足。庞大的乡村人口基数和亟待提升的市民化水平，使得武汉市域外围的乡村地区具有典型的中西部大都市周边乡村地区的特征，而对于这一区域人口城镇化迁居意愿的研究，基本能够反映中西部大都市区外围乡村人口的总体特征，具有显著的理论与实践意义。实地调研区域覆盖武汉市域外围全部的65个街、镇、乡和国营农场，并重点深入调研各类型村庄154个（图1），充分保证了研究对象的全面性和多样性。问卷发放采用一对一填写、当场回收的方式，在问卷填写的同时进行相关访谈。通过近30人20多天的调研，累计发放1500多份的镇村问卷，发放方式的费时费力保证了问卷99.74%的高有效率（表1）。问卷调研与访谈的对象主要为普通乡村居民及村镇干部，居住地和工作地均在乡村。除了对受访对象的个体特征、工作生活的基本情况与意愿进行了解，调研重点采集了受访对象的家庭的基本信息与整体迁居意愿。

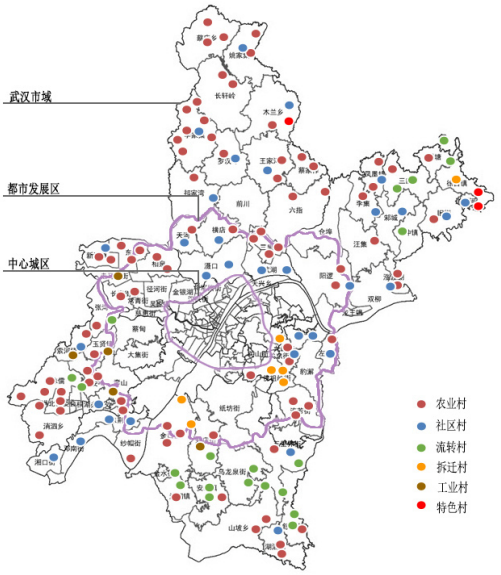


图1 调研范围及调查点示意图

表1 问卷发放量统计信息

区名	问卷数	走访（街）镇数量	走访村湾数量
蔡甸区	203	11	25
东湖高新区	210	5	15
东西湖区	203	5	13
汉南区	45	4	5
黄陂区	347	16	41
江夏区	300	12	29
新洲区	243	12	26
总计	1551	65	154

1.2 研究方法

通过对研究问卷的统计分析，基本可以看到，武汉市域外围地区农户的迁居意愿较低，其中70%的家庭无迁居计划，只有15%的家庭有迁居意愿（图2）；大部分不愿迁居的家庭主要出于对现有生活环境的习惯而不愿意做出改变（图3）；对于有迁居意愿的家庭，教育等城市公共服务资源是重要的牵引要素，维系家庭氛围也是相对重要的影响因素（图4）；而无法承受城镇的购房支出成为主要阻碍因素，户籍转移等制度性因素影响甚微（图5）。总体层面的统计与分析为我们了解武汉这类中西部大都市区外围农村的城镇化意愿具有重要的参考意义，但无法满足城镇化进程对公共政策制定的差异化与精细化要求。也即虽然把握宏观层面的特征，但无法深究特征背后的准确制约因素以及更加细化的意愿差别。基于此，研究在分析方法上进一步结合家庭特征进行分类解释，试图通过多个视角，更为全面地掌握不同家庭特征的城镇化意愿，从而形成更为准确、立体甚至具有趋势性的特征。

家庭特征一般反映为从属于家庭的个体属性的叠加，基本可分为年龄、性别、职业、收入、户籍所在地和常住地。经过筛选，研究认为与城镇化迁居意愿关系最为密切的家庭特征是人口结构、从业类型、收入水平、人户分离情况，四种特征构成一个具有社会属性、经济属性和空间属性的特征体系，从不同属性观察会呈现不一样的类型分布，而不同属性特征的综合可以呈现一个

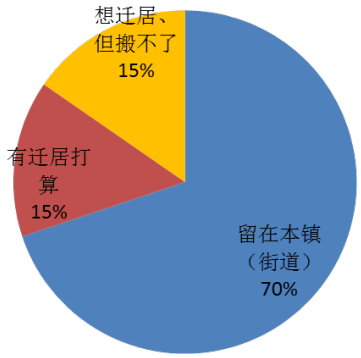


图2 总体迁居意愿

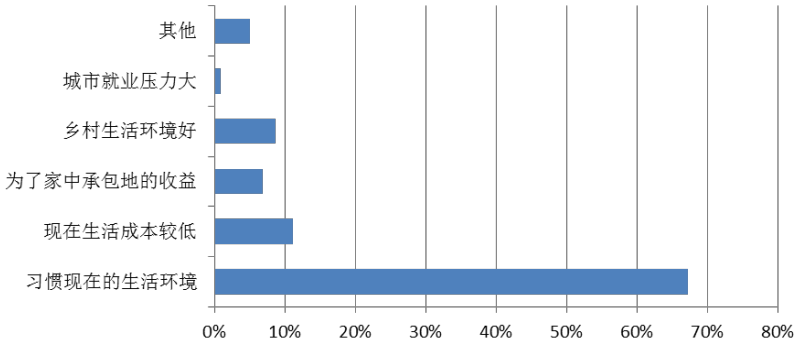


图3 不愿迁居家庭的主要考虑因素

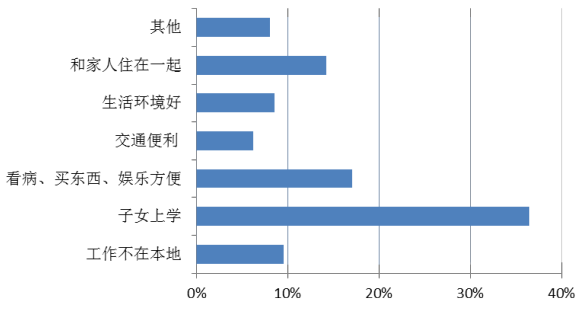


图4 意愿迁居家庭的主要考虑因素

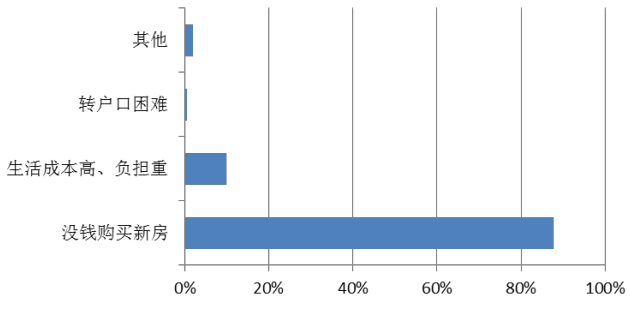


图5 意愿迁居家庭的主要阻碍因素

更为综合、立体的认知。基于此，研究根据家庭的社会属性、经济属性和空间属性三个维度选取四类视角，即家庭生命周期、从业类型、收入水平、人户分离情况，对调研家庭进行多视角分类研究。家庭生命周期的视角区分不同阶段内家庭人口构成的变化情况；从业类型和收入水平则代表了家庭最基本的经济属性；而根据人户分离情况反映家庭成员的空间特征（图6）。

2 不同生命周期阶段的家庭迁居意愿特征

2.1 类型构成与基本特征

国内相关研究主要根据家庭人口规模、成员的代际关系、子女年龄对家庭生命周期进行阶段分类[4,15]，本次研究综合以上三方面因素，将整个家庭生命周期细分为七个阶段：形成期、扩展期、鼎盛期、稳定期、再扩期、衰退期（表2）。总体而言，受访家庭大多正处于整个生命周期的核心发展阶段，规模中等，具有相对稳定的劳动生产能力和综合化的家庭职能（图7）。从总量分布上来看，鼎盛期和再扩期的家庭数量比重占绝对优势；从人口数量规模来看，3～4人的家庭占比将近60%；从主要劳动力构成情况来看，主要受访家庭均具有一定数量的劳动力保障。



图6 基于家庭的多视角分类体系示意

表2 家庭生命周期的阶段划分

家庭类型	特征描述	组成结构
形成期	只有一个年青劳动力	0+1+0
	年青夫妇，无下一代	0+2+0
扩展期	适龄父母+孩子（至少一个未成年）	0+2+1
鼎盛期	适龄父母+孩子（全部成年）	0+4+0
	适龄父母+年青夫妇，无第三代	
稳定期	退休父母+成年子女或年青夫妇，无第三代	2+2+0
再扩期	祖父母+适龄父母+未成年子女	2+2+1
分离期	祖父母+适龄父母+成年子女/年青夫妇	2+2+2
衰退期	老人	2+0+0

注：适龄父母指家庭核心劳动力，提供主要的经济收入；以三代家庭作为基本结构，三代以上的家庭数量占总量比例不足1%，故忽略不计。

2.2 迁居意愿分析

（1）形成期家庭迁居意愿更强，发展成熟稳定化后更倾向留在原地

处于形成期的家庭表示出相对较强的迁居意愿，在该类型家庭中占比接近30%，而其他类型家庭表示出迁居意愿的仅占10%左右（图7）。在形成期家庭中由于仅有一个年轻劳动力或一对尚无子女的年青夫妇，成员的自我发展意愿基本代表了家庭整体的意愿，因此更愿意前往城镇获取发展机会、享受城市生活。但随着家庭成员逐步增加、代际关系复杂化，家庭迁居与否不再由外出劳动力的个人发展意愿所决定，而需要兼顾其他几代人的生活偏好、考虑是否能够承担整体迁居所需的支出。留在原地一方面延续了每个家庭成员原有的生活习惯，另一方面核心劳动力的经济压力相对较小并能同时肩负起照顾其他几代人的职责。

（2）有迁居意愿的家庭主要关注教育、医疗等城市公共服务环境，牵引要素随人口结构复杂化而趋于多元

对于形成期和扩展期家庭而言，家庭主干成员是父母和孩子，子女教育问题自然成为父母关注的焦点，尤以扩展期家庭表现明显（图8）。而城市无疑能够提供更加优质的教育资源与环境，由此牵动形成期和扩展期家庭的迁居。存在三代关系的鼎盛期、稳定期和分离期的家庭，除子女教育之外家庭成员的就医、购物、娱乐等需求逐渐增强，城市公共服务环境的优势更加明显，牵引因素趋于多元化；且随着核心劳动力的经济能力逐渐增强，家庭成员结束两地分居的愿望更加明显。

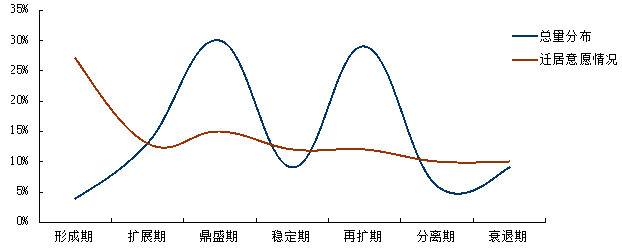


图7 不同周期阶段的家庭总量分布与迁居意愿情况

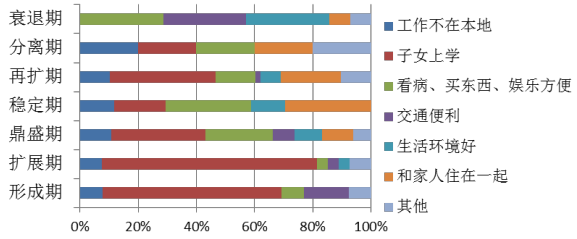


图8 不同周期阶段的家庭愿意迁居的主要考虑因素

2.3 小结

家庭生命周期视角下，大部分乡村家庭处于成熟稳定阶段；家庭成员构成至少包含两代人，且以中青年劳动力为主体；家庭职能不仅仅是核心劳动力获取经济收益，还包括子女教育、赡养老人等非经济职能。以中青年为主的家庭核心劳动力面对渐趋稳定的经济收益时，对家庭和子女照顾的责任感更强，对完整融洽的家庭生活氛围需求更强，各方权衡之下更加倾向于留在原地。而有迁居意愿的家庭年轻化特征较为明显，青年劳动力自身转移动力较强，且对本地环境的依赖程度较小，对经济收益的预期程度更高。他们的关注重点聚焦于劳动力的自身

发展和未成年子女的教育问题，迁居城市符合其家庭整体发展诉求，而武汉主城区或附近发展较好的街镇与新城会成为主要承载地。总体上无论迁居与否，家庭发展均呈现出趋向结构稳定和功能全面的意愿特征，因而迁居决策已经逐步摆脱单纯地、盲目地由家庭劳动力的发展决定，而是“链式”牵动[7,16]。

3 不同从业类型[1]的家庭迁居意愿特征

3.1 类型构成与基本特征

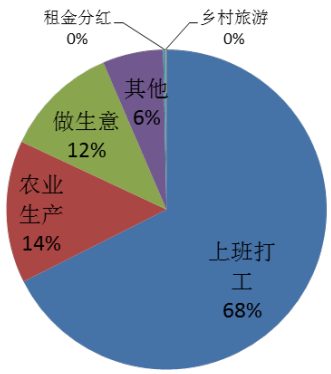


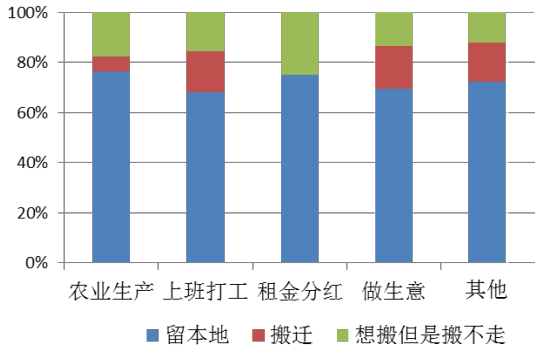
图9 不同从业类型的家庭总量分布情况

从业类型通常分为农业生产和非农生产，其中非农生产又可分为上班打工、做生意、收取土地租金分红、乡村旅游类的家庭经营以及其他。综合问卷信息和实际访谈，打工经济已经成为本地家庭的主要经济发展方式，多数家庭处于工农兼业的状态。一方面，工资性和经营性收入成为家庭经济来源的支柱，其中上班打工是家庭从业类型的主流（图9）。另一方面，大部分家庭表示不愿意放弃自家耕地，主要通过自我经营和收取租金分红的方式确保最基础的收益、解决温饱需求。农业规模化经营或乡村旅游类的家庭经营还没有成为本地乡村家庭的主要创收方式，户均耕地规模在10余亩左右，仅停留在为规模化经营的大户或者企业提供劳动力。

3.2 迁居意愿分析

（1）对土地的依赖性越强的家庭迁居意愿越低，固守源于土地的经济保障

以农业生产和收取租金分红为从业类型的家庭迁居意愿最低，所占比重均不足10%。这类家庭实际上依然延续着过去小农经济的家庭发展模式，生产和生活都与土地息息相关。在没有主要劳动力获取相对稳固的非农经济收入时，整个家庭没有整体迁居的能力，而家中承包地的收益相对而言更加现实可靠。而以上班打工和个体经营为从业类型的家庭总体上倾向安于现状，相较前两种家庭迁居意愿较高，占比约20%（图10,图11）。



注：以乡村旅游为从业类型的家庭仅一家，故不计入

图10 不同从业类型的家庭迁居意愿情况

（2）从事非农生产的家庭对公共服务的需求更加多元化

在从事非农生产的家庭中，核心劳动力因工作需要与城镇联系较为紧密，不断感受到城市生活的便利性，会更加关注家庭整体生活质量的提升。具有迁居意愿的家庭希望通过进入城镇，获取多元化的公共服务资源，同时也实现进城务工人员和家庭成员的团聚。而从事农业生产的家庭原本迁居意愿就很低，对于做出迁居选择的家庭而言，保障未成年子女的成长成才是整个家庭发展的重中之重，在所有考虑因素中占比超过60%，为此他们愿意改变依赖土地的生产生活方式（图12）。

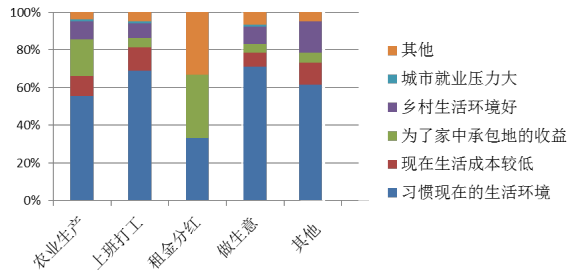


图11　不同从业类型的家庭不愿迁居的主要原因

注：以乡村旅游为从业类型的家庭仅一家，故不计入

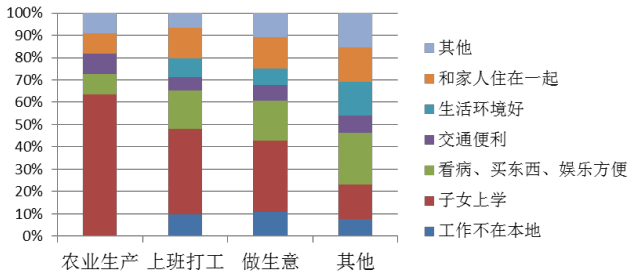


图12　不同从业类型的家庭愿意迁居的主要考虑因素

注：以乡村旅游和收取租金分红为从业类型的家庭没有迁居打算，故不计入

3.3　小结

在从业类型的视角下，武汉乡村家庭呈现出较为明显的工农兼业状态，打工收入占据主导地位。本地城乡之间的经济发展差距促使大部分家庭需要核心劳动力依靠外出务工来支撑整个家庭的生存与发展，城镇成为大部分家庭获取主要经济收入的来源地，也促使小部分家庭通过核心劳动力的带动具备一定迁居意愿，他们对于公共服务的需求也更加多元化。然而大部分家庭依然依赖土地带来的生产性收入和资产性收入，在短期内不会完全脱离土地。

4　不同收入水平的家庭迁居意愿特征

4.1　类型构成与基本特征

根据武汉市域外围农民纯收入情况（人均年收入在1万元左右），结合武汉乡村家庭劳动力构成的一般情况（大部分家庭有两个劳动力），认为1万-2万元为一般收入水平并设为中间值；根据麦肯锡全球研究院将家庭年收入在6万～22.9万元人民币之间的群体定义为中产阶级，认为年收入水平接近该值域的家庭属经济能力较强，因此设定最高标准为5万元以上。由此，再依据相关研究的经验值共划分成七类收入水平，分别是2000元以下、2000～5000元、5000～1万、1万～2万元、2万～3万元、3万～5万元、5万元以上。经统计分析，本地家庭的总体收入水平不高，年收入在1万～2万元和2万～3万元的家庭数量居多，两类总和比重约60%；

其次是年收入在1万元以下的家庭，占比将近20%；收入在3万元以上的家庭占比不到15%[2]（图13）。

4.2 迁居意愿分析

乡村家庭是基本经济单元，迁居与否的根本出发点是对成本支付能力的经济权衡。家庭的收入水平对于迁居成本的支付能力影响显著，可以直观地看到，随收入水平的提高有迁居意愿的家庭占比由10%左右上升到接近20%，收入在5万元以上的家庭迁居意愿比重达到40%（图14）。对于大部分没有支付能力的家庭而言，由于受到的经济限制更大，家庭成员会更加慎重地考虑生活成本。而收入水平较高的家庭也不会盲目地选择迁居，除了普遍关注的公共服务条件，他们会更多地考虑进入城镇后家庭团聚、心理适应、社会融合等非经济因素。

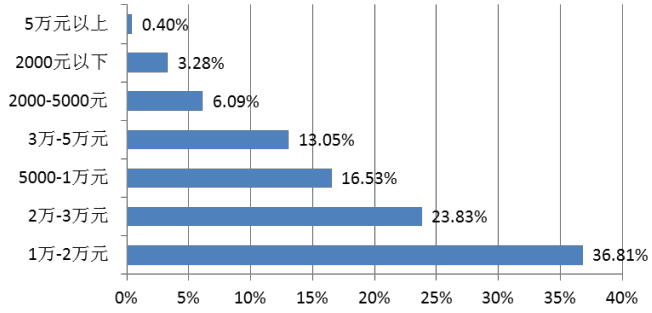


图13 不同收入水平的家庭总量分布情况

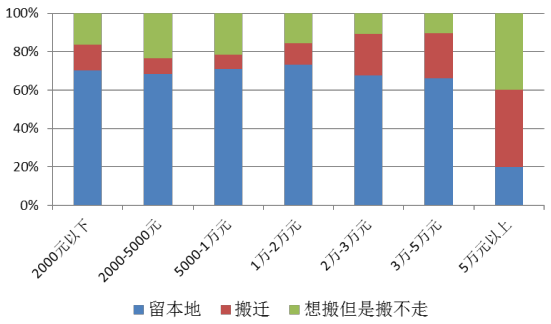


图14 不同收入水平的家庭迁居意愿情况

4.3 小结

基于成本支付能力的经济理性直接影响乡村家庭做出迁居决策，在收入水平普遍不高的情况下，本地多数以中年人口为核心的家庭难以凭借核心劳动力自身的力量来支付全家人的转移成本和城镇生活成本。城乡工资水平的差距和家庭固定资产收入情况的差异，让乡村居民没有自信和安全感；即使城镇能够提供较高的经济收益，高额的房价也让他们望而却步。在一定收入水平的保障下，家庭迁居意愿也更加趋于社会理性，即家庭成员更加关注生活环境适应性与便利性、家庭和睦、社会融入与心理压力等非经济因素。

5 不同人户分离情况的家庭迁居意愿特征

5.1 类型构成与基本特征

人户分离情况主要包括人户不分离和人户分离两种，其中人户不分离的家庭即全家人的户口所在地（以下简称户口地）与常住地均一致，人户分离的家庭即存在成员的户口地与常住地不一致。在人户不分离的情况下，根据家庭成员是否在本地进一步细分为留守型、过渡型和

全出去型；在人户分离的情况下，细分为部分分离型和全部分离型（表3）。在全部五种类型中，部分分离型和留守型家庭的数量占绝对主导，家庭本地化发展和劳动力外出务工的现象并存（图15）。

表3　不同人户分离情况的家庭分类

分类		描述
人户不分离型家庭（全家人户口地=常住地）	留守型	全部成员户口地=常住地=本地
	过渡型	存在部分成员户口地=常住地=外地
	全出去型	全部成员户口地=常住地=外地
人户分离型家庭（存在成员户口地≠常住地）	部分分离型	部分成员户口地≠常住地
	全部分离型	全部成员户口地≠常住地

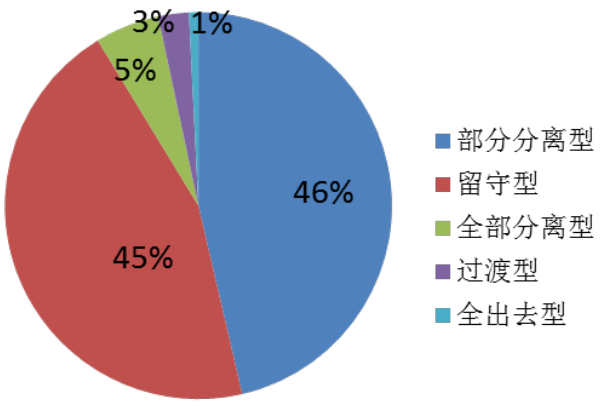


图15　不同人户分离类型的家庭总量分布情况

5.2　迁居意愿特征

（1）家庭成员脱离本土环境程度越高迁居意愿更强，多数家庭继续维持离土不离户的方式

留守型和部分分离型家庭同时表现出较低的迁居意愿，而全部分离型和过渡型家庭的意愿相对较强。综合从业类型分析不难看出：留守型家庭中成员均生活在本土环境，通过主业或兼业的方式向土地投入一定生产力获取基本的经济收益，或者通过租金分红获得资产性收益，即现有的生产和生活方式可以使家庭实现稳定全面地发展。而全部分离型和过渡型家庭则表现出更强的迁居意愿，家庭成员脱离本土环境的程度较高：部分已经迁居异地或全部常居异地，但依然通过保留本地户籍的方式获取土地的租金分红。总体上，大部分家庭会继续维持离土不离户的方式（图16,图17）。

（2）外出劳动力的意愿具有摇摆性，未来有回流的可能

人户分离型家庭中外出务工的劳动力大部分表示出一定摇摆性，未来可能会回到本地就业。一方面外出务工可以获得比较客观的经济收入，但还无力支付整体迁居的成本，家中承包地需要留守成员打理，因此会选择延续两地分居的状态；另一方面，外出务工者不希望再继续忍受家庭成员空间分离的痛苦，更加重视照顾子女和老人的家庭责任，也更偏好本地的生活环境与社会氛围，因此会在维持现有收入水平的前提下选择回本地就业。

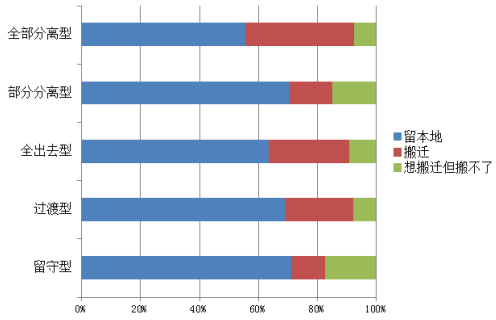


图16 不同人户分离类型的家庭迁居意愿情况

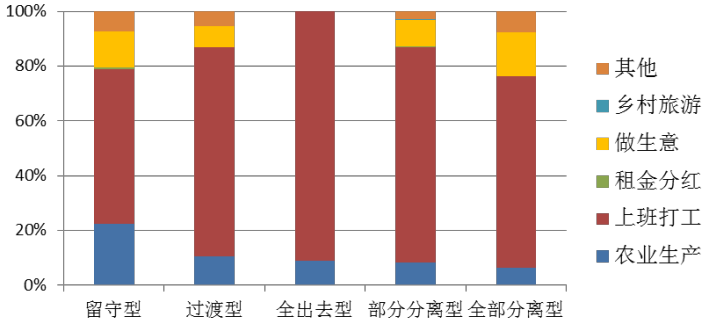


图17 不同人户分离类型的家庭从业类型情况

5.3 小结

完全本地化发展的留守型家庭和主要劳动力外出务工的部分分离型家庭是武汉乡村家庭的主体，家庭与本土环境的相互依存关系较为紧密，这种依存关系一定程度上削弱了家庭迁居意愿。为获得工资性收益、农业生产收益和资产性收益的“三重保险”，并碍于进入城镇的经济门槛，绝大多数家庭不倾向于选择迁居而放弃农村户籍和宅基地，而选择就地兼业或继续维持家庭成员两地分居的状态。基于对现有生活环境的熟识、照顾家庭的社会责任，多数外出务工人员也表示出一定程度的转向本地化发展的意愿，从而进一步降低举家外迁的可能性。

6 结论与讨论

通过选取家庭生命周期、从业类型、收入水平和人户分离情况四个视角，多视角观察武汉市域外围乡村家庭的发展特征与迁居意愿特征，可以发现较为一致的特征：家庭迁居意愿普遍较低，主要出于对现有生活环境的偏好；子女教育和享受城镇公共服务资源是影响迁居的重要因素；高额购房支出为主的经济门槛影响显著大于户籍等制度性障碍。进一步综合四个视角的分析结果，可以看到武汉所代表的的中部大都市外围乡村家庭的迁居意愿特征有以下几个方面。

（1）迁居决策是基于家庭整体发展的理性权衡，影响因素更加综合

乡村家庭普遍趋于结构稳定与功能全面，迁居决策倾向于综合权衡劳动力的经济收益、未成年子女的教育、赡养老人、维系家庭亲缘纽带等多方因素。多数家庭的收入水平已相对稳定，转而更多地关注生活环境等非经济因素是否满足整个家庭的发展诉求；少数以青年劳动力为核心的家庭则以提升经济实力和满足子女教育为主要目的，迁居动力较强。

（2）打工经济和土地的收益预期塑造了离土不离户的半城镇化状态

打工经济支撑大部分家庭的生存和发展，他们通过工农兼业的方式获得工资性收益、农业生产收益和资产性收益的“三重保险”。为了保证这“三重保险”，同时碍于进入城镇的经济

门槛，绝大多数家庭不倾向于选择迁居而放弃农村户籍和宅基地，从而形成离土不离户的、过渡性质的半城镇化状态。收入水平和就业状况等经济因素对中部地区乡村居民迁居的影响更为显著，比教育、医疗等公共服务水平的影响更大。

（3）呈现本地化发展趋势，外出劳动力倾向选择回流就近兼业

完全本地化发展的家庭和部分劳动力外出务工的家庭是武汉乡村家庭的主体，其中已经本地化发展的家庭相对更加依赖本土环境和土地经济收益，通过就近打工实现兼业、无需承担进入城镇生活的压力，进一步固化了本地化发展模式。基于对现有生活环境的熟识、照顾家庭的责任感，部分劳动力外出的家庭在维持一定经济收入水平的前提下也表示出转向本地化发展的意愿。

通过上述结论可以看到，家庭视角下乡村人口的迁居意愿更加综合化，迁居与否是基于家庭利益最大化的理性权衡。由于以打工经济为主、通过工农兼业的发展方式会长期存在[17]，土地制度和农村户籍给家庭带来的收益预期已经成为农民不愿迁居进城的重要考虑因素[18]。因此，当前推进城镇化应充分认识到无论是促进本地乡村人口离土进城，还是吸引务工人员举家迁居，都存在较大的挑战。对于这一涉及城乡两方利益的复杂社会工程，公共政策的制定首先要充分尊重每一个家庭的真实意愿，而不是通过外部政策施压推动他们“被市民化”[13]；其次，应制定配套户籍制度改革的全方位政策设计，包括部分承担乡村居民迁居的成本，保障进城后的各项福利性社会收益，并降低农民退出土地的收益损失[1,19]；最后，积极促进就地城镇化，增加本地就业机会，以更加完善的公共服务环境引导本地乡村人口自愿离土进城、实现身份的转变可能是更稳妥的途径[2,20]。

注释

1 此处的从业类型是指占家庭总收入比重最高的创收方式。

2 由于此处的家庭收入基本基于调研时受访者的估计，因此存在一定的偏差，可能比实际收入要偏小一些。

参考文献

[1] 李浩. 城镇化率首次超过50%的国际现象观察——兼论中国城镇化发展现状及思考[J].城市规划学刊, 2013(1): 43-50.

[2] 黄振华, 万丹. 农民的城镇定居意愿及特征分析——基于全国30个省267个村4980为农民的调查[J]. 经济学家, 2013(11): 86-93.

[3] 郭江平. 人口流动家庭化现象探析[J]. 理论探索, 2005(3): 56-58.

[4] 林善浪, 王健. 农村劳动力转移的影响分析[J]. 中国农村观察, 2010(1): 25-33.

[5] 中华人民共和国国家卫生和计划生育委员会.《中国流动人口发展报告2013》内容概要[EB／OL]. [2013-09-10]. http://www.moh.gov.cn/ldrks/s7847/201309/12e8cf0459de42c981c59e827b87a27c.shtml.

[6] 亢楠楠, 祝小琳. 城市化进程中农村劳动力迁移意愿影响因素分析——基于吉林省松原市葛平村的实地调研[J]. 经济研究导刊, 2013(13): 54-57.

[7] 盛亦男. 中国流动人口家庭化迁居[J]. 人口研究, 2013(7): 66-79.

[8] 周春芳. 发达地区农村劳动力迁居意愿的影响因素研究——以苏南地区为例[J]. 调研世界, 2012(8): 33-37.

[9] 潘爱民, 韩正龙, 阳路平. 发达地区农户迁居意愿研究——基于“长株潭”城市群农户的问卷调查[J]. 湖南科技大学学报, 2012(12): 110-114.

[10] 成艾华, 田嘉莉. 农民市民化意愿影响因素的实证分析[J]. 中南民族大学学报, 2014(1): 133-137.

[11] 卫宝龙, 储德平, 伍骏骞. 农村城镇化进程中经济较发达地区农民迁移意愿分析——基于浙江省的实证研究[J]. 农业技术经济, 2014(1): 91-98.

[12] 杜双燕. 基于农民选择意愿下的贵州人口城镇化研究[J]. 贵州社会科学杂志, 2013(9):139-142.

[13] 赵民, 陈晨. 我国城镇化的现实情景、理论诠释及政策思考[J]. 城市规划, 2013(12): 9-21.

[14] 潘静, 陈广汉. 家庭决策、社会互动与劳动力流动[J]. 经济评论, 2014(3): 40-50.

[15] 曹广忠, 边雪, 赵金华. 农村留守家庭的结构特征与区域差异——基于6省30县抽样调查数据的分析[J]. 人口与发展, 2013(4): 2-10.

[16] 姬雄华, 冯飞. 劳动力迁移中的家庭非经济成本问题分析[J]. 延安大学学报, 2007(4): 23-26.

[17] 赵民, 陈晨, 郁海文. “人口流动”视角的城镇化及政策议题[J]. 城市规划学刊, 2013(2): 1-9.

[18] 程遥, 杨博, 赵民. 我国中部地区城镇化发展中的若干特征与趋势——基于皖北案例的初步探讨[J]. 城市规划学刊, 2011(2): 67-76.

[19] 郝晋伟, 赵民. “中等收入陷阱”之“惑”与城镇化战略新思维[J].城市规划学刊, 2013(5): 6-13.

[20] 张立. 新时期的“小城镇、大战略”——试论人口高输出地区的小城镇发展机制[J]. 城市规划学刊, 2012(1): 23-32.

县（市）级“三规合一”政策网络的比较研究

A Comparative Study on Three-plan Integration Policy Networks at the County/City Level

李东泉 沈洁莹
Li Dongquan, Shen Jieying

摘要：政策网络是由多元行动主体长期互动所形成的复杂关系联结而成，已经被广泛地认识到对政策的形成和结果会产生重要影响。广州市目前推行的“三规合一”工作是典型的涉及多个行动主体的政策网络。基于此认识，本文以广州市为例，通过对其下辖的番禺区和从化市两个区(县)市的访谈，从网络结构和网络运行机制如何影响政策效果的角度，对县（市）级“三规合一”所形成的政策网络进行了深入研究。研究发现，虽然基于相同的政策设计，但由于番禺区和从化市经济发展状况、规划管理体制以及领导者权力等方面的差异，在实际运行中，出现了政策网络结构中的利益主体的主动性存在差异、核心利益主体权责不匹配、以及利益主体数量不同导致网络结构复杂等现象，导致两个区（县）市网络运行中的协调和妥协机制发生变化，以至于实际形成的府际网络有差异，并产生了不同的工作效果。本研究运用政策网络的理论和方法，对由于不同的网络结构所导致的网络运行效果进行了深入剖析，希望为今后地方政府构建有效的三规合一体制和机制提供实证研究基础。

Abstract: Policy networks are formed by multiple stakeholders’ interactions, and have been broadly recognized as an important factor to the policy’s forthcoming and aftermath. What Guangzhou Municipality doing about three-plan integration is a typical policy networks. Based on this recognition, the authors took Panyu and Conghua, two county level jurisdiction districts belong to Guangzhou as cases, to get in-depth study about three-plan integration’s implementation from policy structure and policy dynamic mechanism affect policy outcome perspective. Through observation and intensive interviews, the study found that while policy designs are the same, different economic development situations, planning administration system and leadership power structure have led to differences in their coordination and compromising mechanisms, different network structures, and different policy outcomes. This research has provided illuminating empirical results that highlighted the importance of differences in policy network entities on the policy outcomes.

关键词：政策网络；三规合一；网络结构；运行机制；广州市

Keywords: Policy Networks; Three-plan Integration; Network Structure; Implementation Mechanism; Guangzhou

国家自然科学基金项目（71073166/71373277）的阶段性成果，同时得到国家“985工程优势学科创新平台项目”专项经费的资助

作者：李东泉，博士，中国人民大学公共管理学院城市规划与管理系副教授，中国人民大学城乡发展规划与管理中心副主任。lidongquan@mparuc.edu.cn
沈洁莹，中国人民大学公共管理学院，硕士研究生

引言

所谓“三规合一”是指以资源环境为基础，选用“统筹兼顾”的方法，在区域乃至城乡的空间格局上统筹安排制度、空间布局以及生产组织，协调城乡规划、土地利用规划以及国民经济与社会发展规划，建立各个规划之间的相互衔接的机制，促进各类规划在空间上的统一（王俊, 何正国, 2011）。由于空间资源具有唯一性，在现阶段强调城乡统筹、土地集约利用等背景和要求下，探索“三规合一”的有效途径已成为各地促进可持续发展的重要任务，因此近年来许多城市都在规划管理实践中进行了“三规合一”方面的探索，目前最为普遍采用的方式有管理体制改革方式和规划整合方式（黄叶君, 2012）。前者主要是通过对国土局和规划局进行机构整合，从而从规划管理体制上实现“两规合一”；后者采取的方法是尽量少的改变现有规划的编制方式和程序，由一个部门牵头或者是市政府负责对各个规划之间进行协调，尽量做到各个规划之间的信息连接，避免规划的空白和重复（余军, 易峥, 2009）。但目前各地三规合一的工作主要在地市级政府层面开展。

2014年初（1月24日），住建部颁发了“关于开展县（市）城乡总体规划暨“三规合一”试点工作的通知”（建规[2014]18号），对县（市）“三规合一”工作予以推动。县（市）开展三规合一工作有一定的优势，简单说来，一是作为我国行政区划体制中最为稳定的行政管理单元，集政治、经济、社会、文化功能于一体，在中国的地方管理体系中具有非常重要的地位。二是当前的“省管县”行政体制改革为“三规合一”提供了契机，所谓“省管县”体制是指省市县行政管理关系由目前的“省—市—县”三级体制转变为“省—市、县”二级体制，对县的管理由现在的“省管市—市管县”模式变为由省替代市，实行“省管县”模式，其内容包括人事、财政、计划、项目审批等原由市管理的所有方面。省管县体制的逐步发展，有助于“三规合一”工作的落实和顺利开展。三是与地级市政府规划管理部门相比，县（市）政府，特别是县政府，城市管理的任务远没有达到复杂繁重的程度，规划管理中的协调部门较少，协调任务相对简单，因此建立“三规合一”规划管理体制的阻力小。但县市“三规合一”的广泛

开展还需要理论指导与实践总结。

广州市在2009年就开始研究“三规合一”问题，曾经于2010年在总规修编时进行过尝试，采取的是规划整合的方式，效果不甚理想。近年在总结省内其他地市管理方法创新及学习上海的实践做法之后，于2012年正式推行“三规合一”的机制改革措施。该项工作同时在广州10区2（县）市展开，为深入研究县（市）级“三规合一”工作提供了极佳案例。通过对广州市“三规合一”的调查和访谈，笔者发现在改革的进程中逐渐地形成了一个以府际关系为基础的政策网络。各区（县）市在实施过程中，虽然采取了与广州市一样的机制设计，但实施效果存在差异。进一步分析发现，这一正在形成的政策网络，通过网络结构的构成和网络的运行机制影响到政策网络中各行为主体的行为方式，包括直接利益相关者和间接利益相关者，进而影响到政策效果。运用政策网络的理论与方法对广州市已经开展的改革措施进行分析，有助于从理论和实践两个层面，指导县（市）三规合一规划管理体制改革的深入开展。

1　政策网络的涵义与主要研究内容

1.1　政策网络概述

“政策网络”（Policy Network）是公共管理领域的一个新兴概念，是将社会网络理论引入公共政策领域，分析政策过程中政策主体相互关系的一种解释途径和研究方法，意指在公共政策过程中，作为政策参与者的多个组织、部门或个人之间形成的一种网络状结构，源于人们发现日趋复杂的社会问题和公共问题采取市场化或者科层制的社会协调机制都不足以应对。研究政策网络集大成者当属英国学者罗兹（Rhodes），构建了系统性的政策网络框架，根据网络中成员的数量、成员间的关系强弱程度和联系向度等指标，提出了政策网络的五种类型：政策共同体（policy community）、职业网络（professional network）、府际网络（intergovernmental network）、生产者网络（producer network）和议题网络（issue network）。本文所涉及的有关“三规合一”过程中所形成的政策网络关系，因其描述的是政府及政府部门间的多方向、多维度的关系网络，属于罗兹所定义的政策网络中的府际网络，指是在某一政策制定过程中依靠有关联的政府部门间关系而形成的政策网络，成员的数目相对稳定且数量有限，同时存在有限的垂直依赖关系和广泛的水平整合，主要表达地方政府利益（石凯, 胡伟, 2006）。

政策网络的主要特征如下：首先是互为依赖关系，这是指组织中的行动者通过长期的资源共享交换而发展出的联系依存的关系；其次这些成员之间的联系具有一定的连续性，即不管网络组织行动者的相互联系是有序且高频率的，还是无序且低频率的，行为者之间的关系状态在一定时期内是长期存在的；最后是网络中行动者与目标的多元化：全部的参加者都有自己的目

标与需求，尽管网络中的权力资源并非平均分配给每个单一的网络成员，但是其中的任何一个成员都没有拥有绝对的权威，必须通过资源互通有无，相互的合作才能够实现自身利益或者目标（于常有, 2008）。由以上特征可见，政策网络强调了行动者作为政策分析的起点（李瑞昌, 2004），而其利益导向的本质又决定了政策网络的参与者进入网络的目的是为了获得某种物质利益或者实现某些目标（鄞益奋, 2007）。也就是说，在“三规合一”工作中所形成的政策网络关系，相关行动者之间通过信息资源的互赖而建立起某种具有相对持续性和稳定性的联系，同时行动者之间需共同合作才能达成政策目标。

而政策网络能够影响政策结果主要是通过两个主要因素，一个是网络结构（杨代福, 2007），另一个是运行机制（王春福, 2006）。

1.2 政策网络结构

网络结构是政策网络理论的研究假设，也是这一理论的基本分析单位,其主要观点是政策网络作为自变量，不同类型的网络结构会产生不同的政策结果（因变量）。这里的结构并不仅仅指网络的组成结构，更重要的是网络各主体之间所形成的实际或潜在的关系模式（胡伟, 石凯, 2006）。即不同的关系模式决定了不同的政策结果。

在这一网络结构中，网络行动者在政策网络中所处的地位以及相互关系，对政策过程乃至政策结果的影响起了关键性的作用。他们的地位与相互关系同时受到原有组织结构的影响。有学者根据网络中各个主体所具备的资源权力大小、对政策推行的积极性、合法性等影响因素，将各个行为主体划分为直接利益相关者、次级利益相关者和外围利益相关者，并分别对应政策网络中的核心位置、重要位置和边缘位置（Ronald Mitchell, Bradley Agle, Donna Wood, 1997）。显而易见，处于核心地位的直接利益相关者由于资源和权力优势，相比于其他行为者，对于政策推行和政策过程的影响就显得更为显著。

“三规合一”的政策网络结构有别于政府组织本身所固有的组织体系，是建立在信息共享和学习基础上的网络关系模式。虽然我们强调政府固有的组织体系和政策网络之间的差异，但是由于许多政策网络形成于政府以及政府部门之间，例如“三规合一”的政策网络，因此二者之间会存在一定的关系：政府的组织体系会影响到政策网络中不同行动者掌握的权利和资源的差异，最终会影响行动者对政策推进和政策过程的作用，从而导致政策网络在影响政策结果上的不同效果；反之，由于政策网络的形成，网络行动者之间因为互动交流关系而形成行动者之间更为开放的交流空间，从而打破较为封闭的政府组织体系，能够推进更为合理的政策过程和实现有效的政策结果，而这主要靠的是运行机制的作用。

1.3 政策网络的运行机制

政策网络得以顺利运行主要靠两大机制，一是学习机制，二是协调与妥协机制。

政策网络的学习机制主要包括价值学习、规范学习和行为学习（蔡新燕, 赵晖, 2009）。行为学习是以发现各个行为主体的利益诉求为目的，在学习的过程中逐步地了解乃至认同其他行为主体的不同利益要求，并对自身的利益需求进行适当地调整，逐渐地使得政策网络中各个利益主体的要求取向一致，最终达成利益共识；价值学习是对政策目标的学习，在行为学习的基础之上，即在利益方向一致的情况下，学习政策目标，提炼和升华整个政策网络的价值取向；规范学习则是对政策工具的学习，也就是采用哪种工具和手段来完成政策目标，并且是这一工具和手段成为政策网络行动者们内化的规范和行为准则（王春福, 2007）。在政策网络中,所有政策网络的学习都不是单方向的，而是存在各种方向的全方位的、多维度的网式结构（蔡京京, 李德国, 2005）。

政策网络中的协调和妥协机制是指各个行为主体的协同互动，其本质在于对各个主体利益的整合与协调（王春福, 2006）。这是政策网络运行的最主要方式，也是政策网络得以发挥实效的主要特征。因为政策网络是一种利益主体相关者所建立起来的制度化的互动模式，为了参与者的政策偏好或者某种政策诉求以实现共同的利益，他们会针对相关的政策话题进行平等的协商互动，在协商中不断地相互妥协并整合利益，所以这种多元主体的互动模式是一定程度上的复合博弈（王春福, 2008），而政策网络也在这样的复合博弈过程中趋于协调并达成最终的政策结果。

通过学习机制，政策网络行动之间达成价值共识，作为共同行动的思想基础；通过协调机制，政策网络行动者以相对平等的地位进行协商，通过利益整合最终实现政策目标。如果学习机制中价值共识达成困难，或者协调机制中行为者之间平等协商存在问题，都可能会影响到最终政策结果的实现。这正是政策网络通过运行机制作用于政策过程的内在机制，同时这样的作用机制也会影响到政府固有的组织体系的运作过程，从积极的角度讲会使得政府部门之间以更为开放的姿态进行互动，促进政策过程的合理化和政策效果的有效性。

2 广州市 “三规合一”机制创新

广州市于2012年开始新一轮“三规合一”机制创新。主要做法是，在不改变原有政府组织结构的基础上，成立“三规合一”工作领导小组统一指挥和统筹“三规合一”的工作。由市长担任领导小组组长，常务副市长担任领导小组常务副组长，办公室设在规划局，全市11个部门和全市12个区、县级市的区长、市长为领导小组成员。市级成员单位包括市发改委、市国土局、市建委、市规划局、市财政局、市交通委、市环保局等11个局委。领导小组负责指导全市

“三规合一”工作的开展，协调解决“三规合一”的重大问题并及时做出有关的重大决策。同时工作小组和下设的办公室负责全市“三规合一”工作计划及任务分配，组织制定相关的政策措施和技术规范，并对各个部门、各区的工作执行情况进行指导和监督。这一工作领导小组将全市所有有关部门的领导者都纳入其中，由市长统一指挥协调，形成一个从市长、常务副市长到相关市级部门以及区县所构成的庞大政策网络。这一政策网络是在制定和执行 “三规合一”这一政策目标的过程中而形成的政府部门之间的相互关系，成员数目稳定，相互之间呈现有限度的垂直关系和广泛的横向整合关系，根据其所呈现的特征判断，是非常典型的“府际网络”。

对于广州市层面的政策网络来说，市长也即工作小组的组长是该政策网络的直接利益相关者，是统领整个政策网络进程的最关键的行动者，处于该政策网络的核心地位；常务副市长以及三大规划部门为次级利益相关者，在市级的政策网络中分别掌握一部分资源和权力，负责具体执行政策，他们的行为受到直接利益相关者的影响；其余市直机关在该政策网络中属于外围利益相关者，在该政策网络中处于辅助地位。网络结构如图1所示。

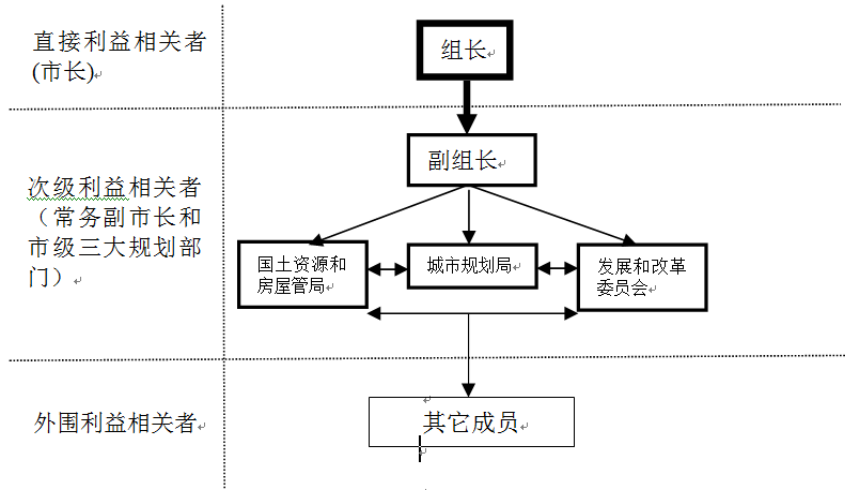


图1　广州市三规合一的政策网络结构示意图

由于市长亲自挂帅，工作推进力度很大，不到一年的时间里，已经在全市各区县开展了摸底、汇总、上报等工作，预计在一年左右的时间内，编制完成总规层面的“三规合一”成果——“一张图”，并计划深入到控规层面进行实施管理。

根据“三规合一”的工作机制设计，广州市下辖的10区2（县）市参照广州市的组织架构，成立了以区县主要领导为组长、区县相关部门为成员单位的工作领导小组和工作领导小组办公室，在各区县全面展开“三规合一”的各项工作。

为比较研究各区（县）市“三规合一”的工作成效，我们选取了番禺区和从化市作为调

研和访谈对象。结果发现，虽然番禺区和从化市是广州市下属的两个区市，依照广州市“三规合一”工作领导小组的组织模式，成立了区（县）市级的“三规合一”工作领导小组来领导协调本区市的“三规合一”工作，也形成了区（县）市级的府际网络。但由于番禺区和从化市经济发展状况、规划管理体制以及领导者权力并不相同，导致这两个区（县）市所形成的府际网络有很大差异，从而导致了不同的工作效果。番禺区规划分局的工作人员认为该项工作成效显著，自2012年区“三规”领导小组办公室成立以来，至2013年6月，工作小组共组织专项工作协调会议50多次，重点解决了建设用地规模调出地块遴选、重点建设项目排序和调入建设用地项目排序等问题。从化市规划局工作人员则表示工作压力巨大，虽然自三规合一工作开展以来，也已经召开23次联席会议，就相关问题进行协调商讨，但由于工作小组组长为代市长，且从化市规划局没有实现与广州市规划局的垂直管理，使得他们的工作开展起来困难重重。

3　番禺区与从化市“三规合一”的政策网络分析

3.1　番禺区和从化市的基本情况比较

广州市番禺区位于穗港澳的地理中心位置，全区总面积529.94 km^2，户籍人口80.6万人，登记在册外来人口113万人。番禺区具有较好的经济发展状况。按常住人口计算，2012年人均地区生产总值77591.93元，折合12344.59美元。从化市是广州下辖的县级市，位于广州市东北面，面积1974.5 km^2，2009年全市总人口为56.58万人，其中农业人口42.18万人，非农业人口14.4万人。总的说来，从化市的经济发展相对落后，按常住人口计算，从化市2012年人均地区生产总值43195.15元，折合6872.19美元。由于从化市森林覆盖率高达68.6%，是广州北部的生态屏障，所以该市委、市政府决定将林业规划也纳入到本次工作中，是为“四规合一”。

3.2　政策网络结构分析

根据政策网络的相关理论，政策网络中的各行动者所处的位置、所掌握的资源以及所采取的行为方式，都将影响网络结构，并进而影响政策结果。就广州市各区县的三规合一工作来说，虽然组织架构相同，但不同区县在实际运行过程中，所形成的网络结构并不相同。

番禺区的工作小组所形成的府际关系网络中，由区长担任组长，与广州市的工作小组类似，他是“区”这一级网络结构的直接利益相关者，处于该政策网络的核心位置。通过访谈得知，在实际工作中，该区长拥有实际的领导和协调能力，是“三规合一”这一政策最为积极的提倡者和合法的执行者。他所拥有的权力和资源与他所担任的职位相匹配，使他能够在这一网络结构中发挥协调与指挥的功能，促进整个政策网络的运行。同时由于该区长刚刚上任，急需将“三规合一”作为抓手，展现其工作能力，他所采取的行为方式也相对积极。处于核心地位

的行为者积极支持的行为方式也势必会影响整个网络政策的运行效率，保证整个工作进程。分管的副区长以及国土规划、城市规划和发展改革部门则是次级利益相关者，负责区一级的三规合一工作的具体展开；其余的区直机关和镇街则属于外围利益相关者，协助有关工作的进行（图2）。

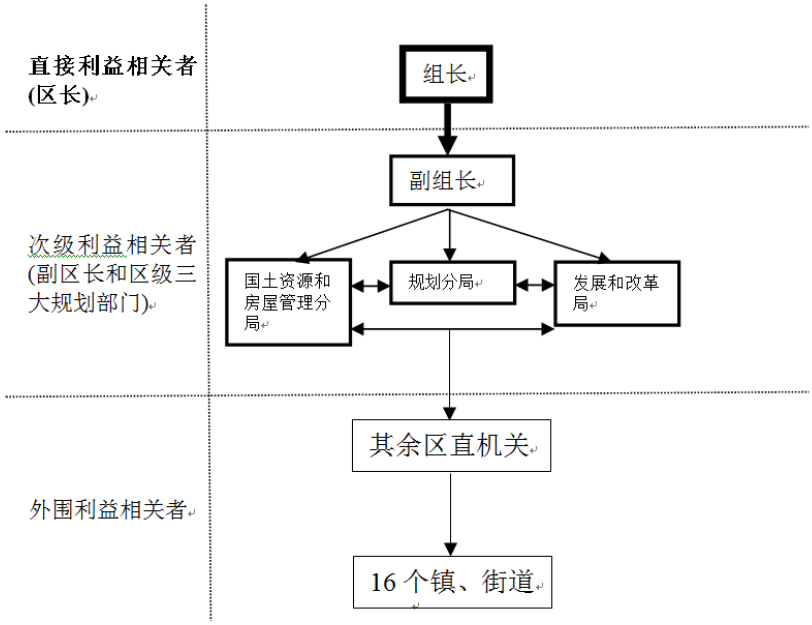


图2　番禺区以区长为核心的“三规合一”工作领导小组府际关系网络图

资料来源：根据调研访谈绘制

对于从化市来说，代市长担任的组长本来也应该如同番禺区的区长那样属于直接利益相关者，处于网络结构的核心地位。但是由于代市长所拥有的权力和资源与他目前所担任的职位不相匹配，使得他无法发挥处于核心地位应该发挥的统筹协调作用。在实际工作中，该组长在从化市的“三规合一”府际关系网络中的指挥协调地位并不明显，在政策网络中并没有处于核心地位。而个人的行为方式由于缺乏内在动力支持，不像番禺区区长那样采取积极主动的工作方式，也难以左右整个府际关系网络的进程。从化市的政策网络中，从化市规划局因为职责所在，反而相对处于政策网络核心地位，但是由于从化市规划局在政府组织系统中并不是拥有最多权力和资源的部门，在统筹“三规合一”工作的时候就会力不从心，无法起到协调指挥的作用。另外，因为从化市将林业规划也纳入此次工作，所以林业部门和国土部门，发改部门一样也成为从化市“三规合一”政策网络的次级利益相关者，进一步导致网络构成的复杂化（图3）。

从以上的对比可以看出，番禺区以区长为核心的政策网络模式，更好地发挥了区长作为直接利益相关者的协调和指挥的作用，并能够影响其他利益相关者的行为，使之与整个政策网络

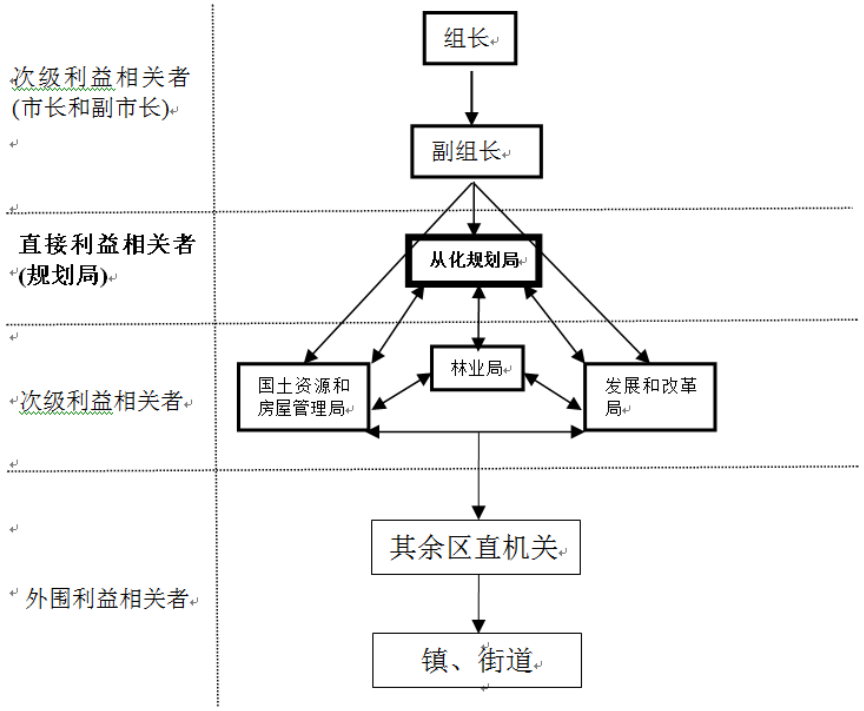


图3　从化市以规划局为核心“四规合一”工作领导小组府际关系网络图

资料来源：根据调研访谈绘制

的目标相一致，从而推动“三规合一”工作的顺利进行。而对于从化市来说，代市长并没有处于核心的协调地位，无法发挥统筹指挥的作用，只能够依靠从化市规划局，但是在政府组织系统中，规划局与其他规划部门都属于平级，无法充分地调动其他部门的积极性，不能够有效地影响利益相关者的行为，导致各个部门行动目标无法趋于一致。再加上林业规划的加入，林业局也作为次级利益相关者，使得利益协调难度加大，矛盾更加凸显。从政策网络结构的角度来看，从化市相对于番禺区来说，“三规合一”工作障碍较多，进程困难。

3.3　政策网络的运行机制分析

广州市“三规合一”工作以统一的信息平台为基础，各相关政府部门通过不断地交流与协调，来保证工作运行的顺利进行。其中市里召开动员会、组织到各地的参观学习，是政策网络中学习机制的体现；内部召开协调会议，是妥协机制的体现。政策网络正是通过学习机制和妥协机制，提供了利益相关者互动交流的平台，通过谈判和协商的方式来解决争端，包括协调行动者之间的利益关系，也包括协调行动者与整个合作网络的关系（蔡新燕, 赵晖, 2009）。

从番禺区和从化市的学习机制来看，基本没有任何差异。因为两个区市都是在广州市的统一工作部署下开展工作，都采用了统一的信息平台，并积极响应市里的动员会，参与各地的参观和学习。在学习和交流中，这两个区市的领导者和相关部门都逐渐地建立“三规合一”行动

者之间的共同目标，让所有的行动者的价值观尽可能与整个网络的价值观趋于一致。同时，他们都遵循用市里确立的统一的行动纲领，作为工作中共同的准则与规范。

但是，在妥协机制中，由于经济发展状况和规划管理体制不同，番禺区和从化市就展现出不同的特征，以至于影响到政策网络的运行效果。番禺区处于经济快速发展阶段，而城市发展空间已经基本饱和，因此对规划用地指标需求强烈。在这一利益需求的驱动之下，以区长为组长的工作领导小组专注于每一个地块的挖掘，以“三规合一”为契机，希望能够获得更多的用地指标，从而使得重大项目落地，促进本区的经济发展。可以说，在番禺区，因为有着最基本的经济利益需求，使得利益妥协与协调机制能更好地发挥作用，从而能够促进“三规合一”的进程，提高工作效率和促进政策目标的实现。

番禺区的规划分局属于广州市规划局的派出机构，业务上受其垂直领导，只是在部分行政管理职能上受番禺区政府的领导。在“三规合一”政策网络运行的妥协与协调机制中，番禺区规划分局因为有广州市规划局作为“靠山”，就不会无原则的退让，能够相对平等地与区其他部门实现对话与协调，平衡经济利益与规划用地指标。可以说，番禺区“三规合一”工作小组的政策网络是在相对平等的基础上建立起来的妥协机制，既能够实现运行机制的效率，又维护了平等原则。

对于从化市来说，在“三规”的基础上，又增加了林业规划，也就是说，基于从化市目前的经济发展水平和维持森林覆盖率的现实需要，除了经济发展需求，其基本的利益诉求还需考虑林业的发展。因此在从化市的妥协协调机制中，经济利益与环境保护的矛盾更为突出，难以实现整合，也就使得“三规合一”工作困难重重。另外，从化市规划局相对独立，没有实现与广州市规划局的垂直管理，而是更多地受到从化市政府的牵制。这样的妥协机制失去了平等原则，也就失去了其原本的意义。

从运行机制的角度来看，番禺区和从化市在学习机制的运行方面并无差异，都是采用统一的信息平台，积极参与动员活动和学习互动，促进组织目标的统一。但是在妥协机制方面，番禺区的基本经济利益需求统一，部门之间更加容易相互妥协和协调；并且垂直的管理体制使得番禺区的规划分局平等进行协商对话，平衡经济利益和土地规划指标之间的矛盾。但是从化市由于林业规划的加入，利益冲突明显，使得妥协机制的实现困难加大；同时从化市规划局在政府组织中的地位使得其不能平等地实现对话协商，甚至不得不进行退让。

4 结语

本文以广州市为例，比较了番禺区和从化市两个县级行政单元在“三规合一”过程中所形成的政策网络，分析二者在网络结构和运行机制方面的相通之处和差异所在，阐述由此产生的

对政策过程乃至政策结果的影响。通过比较研究，让我们加强了对县市三规合一工作的深入认识，为今后改进该项工作提供了实证研究基础：

第一，“三规合一”过程中逐渐形成的政策网络是伴随着“三规合一”领导小组的成立及其工作关系的形成而逐渐建立起来的，根据其特征可以判断为府际网络，这一政策网络在“三规合一”的过程中通过网络结构和运行机制对政策效果产生影响。

第二，中国政治系统所固有的行政管理体制，尤其是规划管理体制会通过影响政策网络结构和运行机制而最终影响到政策结果：不同的县（市）政府组织决定了县（市）领导者掌握资源权力的多少，从而影响其在政策网络中的地位和作用；而垂直管理的差异会导致妥协机制运行的效果。也就是说，县（市）层面组织管理体制的差异会通过影响府际关系网络而最终影响到“三规合一”政策的执行和结果。

第三，政策网络运行机制会通过学习机制和妥协机制的作用，影响到政策过程的效率和效果。在学习机制中，通过组织间的互相参观和互动学习，增进彼此对工作价值的统一和政策目标一致性的认可，有助于最终政策目标的实现；而妥协协调机制可能会因为县（市）的差异和规划管理体制的影响，而影响到行动者政策目标的一致性和对话协商的平等性，从而呈现不同的利益协调矛盾和不同的冲突情境，导致不同的政策效果。

参考文献

[1] Ronald Mitchell, Bradley Agle, Donna Wood. Towards a Theory of Stakeholder Identification and Salience: Defining the Principle of Who and What Really Counts[J]. Academy of Management Review, 1997, 22(4): 853-886.

[2] 于常有. 政策网络：概念、类型及发展前景[J]. 行政论坛, 2008 (1): 54-58.

[3] 李瑞昌. 政策网络：经验事实还是理论创新[J]. 中共浙江省委党校学报, 2004(1): 22-27.

[4] 鄞益奋. 利益多元抑或利益联盟——政策网络研究的核心辩解[J]. 公共管理学报, 2007(3): 43-49.

[5] 杨代福. 中国政策网络研究及启示[J]. 广东行政学院学报, 2007(5): 92-96.

[6] 石凯, 胡伟. 政策网络理论：政策过程的新范式[J]. 国外社会科学, 2006(3): 28-35.

[7] 黄叶君. 体制改革与规划整合——对国内“三规合一”的观察与思考[J]. 现代城市研究, 2012(2): 10-14.

[8] 王春福. 政策网络与公共政策效力的实现机制[J]. 管理世界, 2006(9): 137-138.

[9] 王春福. 政府执行力提升的内在机制——基于政策网络视角的分析行为[J]. 江西行政学院学报, 2007(3): 8-9.

[10] 王春福. 政府执行力与政策网络的运行机制[J]. 政治学研究, 2008(3): 82-89.

[11] 蔡京京, 李德国. 政策网络中的政府治理[J]. 理论探讨, 2005(4).

[12] 余军, 易峥. 综合性空间规划编制探索-以重庆市城乡规划编制改革试点为例[J]. 规划师, 2009(10): 90-93.

[13] 王俊, 何正国.“三规合一”基础地理信息平台研究与实践——以云浮市“三规合一”地理信息平台建设为例[J]. 城市规划, 2011(1): 74-78.

[14] 蔡新燕, 赵晖. 政策网络：公共政策创新的视角[J]. 云南行政学院学报, 2009(3): 76-79.

[15] 胡伟, 石凯. 理解公共政策：“政策网络”的途径[J]. 上海交通大学学报（哲学社会科学版）, 2006(4): 18-24.

兼容二元：中国县镇乡发展的基本判断与路径选择初探

Inclusive Path: The Preliminary Study on the Development of Country and Town in the Process of the New Urbanization Period

杨宇振
Yang Yuzhen

摘要：新型城镇化的国家战略对于县、镇、乡是一次新的发展机遇。通过更大数量和更基层的县城、镇等的发展，将城市资本与数量众多的县、镇、乡的土地、劳动力等资源集合起来，才能够进一步生产和扩大市场，维持社会稳定。结合城乡关系过程的政治经济分析和历史讨论，作者提出县镇乡“兼容二元”的发展路径。但县、镇、乡的发展不仅仅与市场有关，它们的发展也不仅仅是被整合入全球经济生产链的问题。它们的开放或内生性发展对于地方的文化发展、大地景观、生活方式与价值理念、环境状况等都将有巨大影响，这仍然需要进一步讨论。

Abstract: The launching of national policy of New Urbanization is a new development chance to the countries and towns in China. Through the spatial transition of production from upstream cities and the development of numerous countries and towns, huge market can be created by the combination of urban capital with countries and towns' land and rural labors, which is a critical solution to maintain social stability. Through the economic-political analysis and historical discussion of the urban-rural relationship in China, the author concludes the important of inclusive path (mix of modern production mode with small scale workshops) to the countries and towns as well as to the state. But the development is not only related with market. The different path of integration into global economy or endogenous development (or somewhere in between) will have diverse impact on the local culture, landscape, living mode and environment etc, which needs further study.

关键词：新型城镇化；政治经济的历史分析；城乡关系

Keywords: National Policy of New Urbanization; Economic-Political and Historical Analysis; The Urban-Rural Relationship

作者：杨宇振，博士，教授，中国城市规划学会国外城市规划学位委员会委员。
yuzhenyang@cqu.edu.cn

1 结合历史分析的基本判断

过去的三十多年是中国经济、社会与环境史无前例快速变化的时期。经过三十多年的发展，中国经济与全球经济紧密联系在一起，中国进入中等收入国家的行列，同时也进入了新的发展阶段。面对充满不确定性的经济全球化的复杂形势，十二五期间，新型城镇化作为一种国家发展政策，其主要目的是试图通过空间内部不均衡状态来生产新市场，生产内部的确定性来应对外部的不确定性；这一政策和过程将对中国的城乡空间结构调整起到一定的作用。在其中，县、镇、乡将起到至关重要的作用而不是农村。

经济全球化是基本趋势。从上个世纪七八十年代开始，全球和地区的产业加速空间转移、信息技术的发展等日趋将全球每一个可能的市场联系在一起。在这样的状况下，国家作为一种空间边界对于经济全球化起到调节作用。作为资本积累主体的企业是经济全球化的活动主体，但企业活动与资本流动受制于国家边界。在物质巨大丰富的丰盈时代，市场是经济全球化中不同利益主体争夺的对象。其中，民族国家为保证治理边界内的繁荣和稳定，在全球经济形势向好时会促进资本流动，反之会加强内外管制，促进内部要素的流动，通过扩大内部市场来处理或缓解市场短缺危机。市场份额背后有许多因素在起所用，但创新是其中的根本因素。市场竞争是促进劳动分工深化和创新的基本原因。在外部经济格局不明朗和不被看好的状况下，新型城镇化是基于市场短缺危机的城乡空间调整政策。新型城镇化的最主要目的是优化（城乡空间）资源的配置，加深劳动分工，降低交易成本和提高交易效率，提高中国空间的竞争力[1]。作为国家战略的新型城镇化将作用于城市还是农村？中国的城市和农村，尽管存在着不同的各种状况，但大致可以将其划分为两种不同生产方式的空间，即一种是作为资本生产与再生产主要空间的城市，一种仍是传统小农经济的农村。县、镇、乡就在城市和农村之间，在两种生产方式之间，由此也存在着混杂的景观和生活方式。因为处在二元之间，因为相对密集的人口和交易量，县镇乡是新型城镇化中空间调整、资源配置优化的重点而不是农村。另外一种现实是，中国庞大的人口数量分布需要通过层级化的城乡空间结构来处理，特别需要通过县、镇、乡的“中间凸起”来应对产业和人口的聚集[2]。

农村是传统中国主要的经济空间，是小农经济与小农文化主要的空间载体。农村中数量众多的、自给自足的小农经济构成了传统中国经济的基本面。维持和最低限度满足农民的自给自足，基本家庭的生产与再生产是保证是小农国家政权稳定的基础。但即便是最低限度的自给自足仍然不是完全意义上的。第一，各种交换，从简单的副业农产品、手工制品到信息交换是生存的必须。第二，地租、赋税、劳役等的提取是另外一种形式的交换。交换意味着物品、人员、信息等的空间移动，从农村向集市、乡、镇、县等移动，或者反之。

历史时期县、镇、乡就处于这两种形式交换的中心位置。中央政府通过行政空间的设置和

管理，抽取农业剩余和维持社会稳定——数量庞大的县、镇、乡就是这一行政管理体系的重要构成。过去有观点讲传统中国“皇权不下乡”，谈乡村社会的相对独立和自治。这是现象的表述，乡村社会并无可防卫的政治空间。其中深层的原因是权力下乡，下到星罗棋布的农村的交易成本太高。县、镇、乡的设置是一种空间针灸的方式，通过针灸点的“文治武功”拨动更大空间范围的活动。

府、州是上一级的中心地，其作用和县、镇、乡并无本质上的不同，为抽取农业剩余和维持社会稳定而存在，是整个行政设置框架中的组成部分（尽管不同的府、州有管理上疲、繁、难等的不同差异）。但府、州，特别是府的设置，更多是向上的连接，与省、道（各历史时期不同的更高级别的行政设置）等关联，它是从行政机构到行政机构，是承收政令到执行和分发政令，是收集来自下级县乡等的信息到向上传递信息等——尽管这样的论述并不完整。相对地，县、镇、乡是深入地方事务的具体机构。从目前国内保存得最完整的清代《巴县档案》上看，巴县县衙处理地方事无巨细的事务。

也就是说，传统中国的县，包括镇、乡，处于府与农村之间。它们是传统行政管理架构的末端，权力最小数量最多却整体重要，是连接上层与下层的介质和关键；它们是汲取农业剩余和维持地方稳定的权力“毛细血管”。这也就决定了它们具有双重属性：来自中央赋予的权力属性和来自地方基层的特性。和府城相比，县、镇、乡多了一层惰性也是稳定性；但和农村相比，更高频度的交换却使得县、镇、乡多了一层灵活性。这也是为什么1908年清政府颁布的、清末新政主要内容之一的《城镇乡地方自治章程》，试图把府城、县城和镇、乡从原有的社会肌理和空间中划离出来[3]，作为改革的实验空间（杨宇振，2009）。地方自治的根本意图是试图打破原有的行政架构和地方的政治生态，改变“强干弱枝”，激发地方的经济与政治活力，改变羸弱的王朝状态。然而这一在同一体系中渐进式改革和实验并不成功。从1908年到1921年间颁布了包括《京师地方自治章程》（宣统元年）、《江苏暂行市乡制》（辛亥年）、《地方自治试行条例施行细则》（民国4年）等若干地方自治的条例，但无实质性的推进。一直到1921年任广州市长孙科在广东省长陈炯明的全力支持下，颁布了《广州市暂行条例》，才打开新的行政架构和格局，产生了中国第一个具有现代意义的城市。

1908年的《城镇乡地方自治章程》是现代中国城市化历史上的里程碑标志。它从政策上和观念上都试图把城市从原有的社会脉络中划离出来；它赋予特定的空间，也是相对于农村交换密度较大、交换速度较快的空间更多的权限。这看似无所惊奇的章程，亦没有受到后来人重视的章程，却是近现代中国城乡二元格局的开端。它改变了传统中国原有的城乡一治、牟复礼认为的“城乡连续统一体”，开启了两种不同属性的空间。

从1908以来的一百多年间，中国城乡关系发生巨大变化，但县、镇、乡一直处于农村与城

市之间，具有前面提及的两种属性。县、镇、乡各自本身当然具有不同的空间范围和特性，但在这里把它们归结在一起，作为和城市与农村相区分的一组名词。在《小城镇大问题》中费孝通更详细阐述了这种居于中间的性质：“我早年在农村调查时就感觉到了有一种比农村社区高一层次的社会实体的存在，这种社会实体是以一批并不从事农业生产劳动的人口为主体组成的社区。无论从地域、人口、经济、环境等因素看，它们都既具有与农村社区相异的特点，又都与周围的农村保持着不能缺少的联系。我们把这样的社会实体用一个普通的名字加以概括，称之为‘小城镇’。”（费孝通，1983）

2 传统农村困境与城市作为新生产方式空间的出现

过去的一百年中，中国社会在高度政治和经济的外界压力下，在追求“繁荣与秩序”的两端中产生巨变。清末开埠以来到1949的历史，很大程度上可以说是资本（西方资本、本土的官僚资本、民族资本等）在中国空间生产积累的过程。这一过程十分复杂，资本主体来源、生产资料、劳动力、生产技术、市场、生产机制以及地方差异等等组合成的一幅难以识辨的动态历史面貌。在这一过程中，传统中国社会的“城乡连续统一体”解体，分崩离析，城乡分裂为两种不同的社会体系，城市作为一种高效生产机器和新型消费空间快速浮现出来，农村正日趋暗淡下去。

传统中国农村就是在这样的一种状况下产生变化。牟复礼指出的传统中国“城乡连续统一体”更多的是从城乡景观同质性角度出发；我认为，传统城乡社会在物质生产上是同一种生产方式，即农业生产方式中不同要素在空间分布差异的表现。城与乡是绅士（官员与地主）和农民空间分布的差别与结果：城是士大夫（官员）与地方绅士的所在地，是物质消费、文化生产和消费的所在地；农村则主要是物质生产的所在地，提供剩余劳动的所在地，农民是文化承袭与言传的群体；城市的总体规模取决于能够从农村汲取多少剩余；个体城市的规模取决于其在行政等级空间中的位置（决定了能够从总剩余中获得多少分配），以及中央集权架构的强度（图1）。

在相当大程度上，传统农村社会是内生性的，是试图自给自足的，尽管如前述它无法完全自我封闭。但是物质上相对的自给自足的是可能的，只要农村中生产与消费保持平衡，这一空间就能够存在，保持持续的生产与再生产。这也是历史时期各个朝代努力试图保持的一种平衡：经营农村公共服务体系（作为抽取农业剩余的一种交换）、把对农村的抽取保持在一种限度之内、减少土地兼并，维护相对公平，使得农民能够维持生产与再生产。

以家庭为基本单元的农村基层中，家庭的劳动生产主要由两部分构成：农业劳动（N）和非农业劳动（FN）。这两部分劳动成果必须用来支付来自国家的各种抽取或税费（S），余下

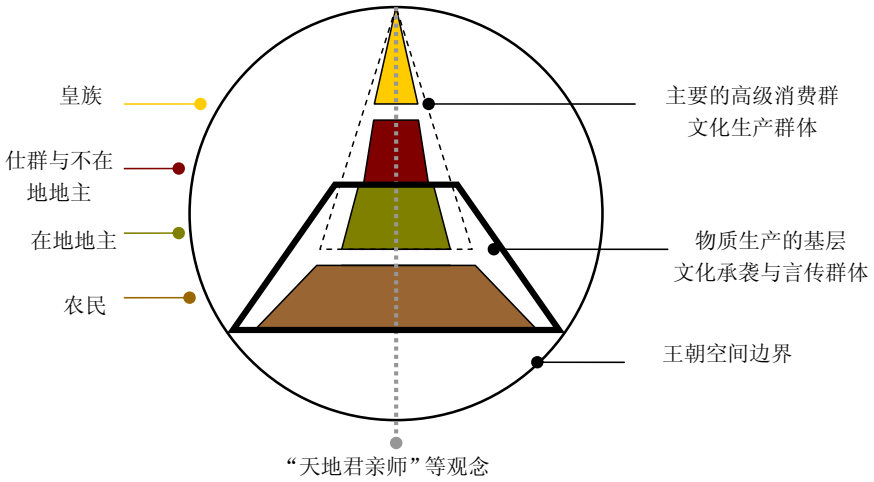


图1　传统中国城乡的政治经济架构

的部分（L）才能用于家庭的生产与再生产。LP 则是维持家庭最低限度所必须的生产资料。必须说明的是，这虽然是一个等式，却是动态变化的过程。在靠天吃饭的历史时期，农业劳动的收成是个变数，国家税费因为国防、国家工程、公共工程、文化与奢侈品消费以及地主日常消费等应时需求也是个变数。由于中国传统大家庭的亲缘、地缘等关系（乡村邻里互助互帮的传统），某种程度上讲，LP 也具有一定的弹性。这个等式保持平衡的前提条件是L必须大于LP，也就是说，被国家政权等抽取过的农业剩余必须能够维持家庭最基本的生产和再生产。否则，如果出现长时期的L小于LP，农民反抗运动就难以避免。在这个过程中，被国家抽取的各种税费（S），是一个重要的变量。这笔庞大的国家财产，其量的大小、量的构成，以及其投向的消费类型等，对于基层的农业社会显示出越来越重要的作用。在一个商业受到高度控制的农业社会中，国家抽取的税费消费了相当一部分的非农业劳动（FN），这些部分日渐成为维持小农家庭生产与再生产的必须。

等式1：　　（N+FN）- S=L ～ L_P

N: 农业劳动 FN: 非农业劳动S: 各种税费L: 剩余

L_p: 维持生产与再生产最低限度的生产生活资料

在农业劳动中，存在着三种基本的人地关系：（1）土地的产出大于（或者是可以大于）农业社会不断增长的生产与再生产所必须的生产资料；（2）两者保持一种相对的平衡；（3）由于可耕作土地面积的极限和农业生产效率的极限，土地的产出低于农业社会不断增长的生产与再生产所必须的生产资料。第二阶段的人地间的平衡和两者的持续增长是农业社会统治者所追求的一种理想状态。这个三种人地关系的变化既贯穿在两千多年的中国大历史，也可以用来描述王朝内部的兴衰。在这个过程中，农业人口、农业劳动生产率和农业产出的相互关系值得更进一步讨论。

只有农民源源不断的劳作，一种人地间的动态平衡，才能够保证社会稳定与统治阶级的消费。在这种情况下，城仅仅是保证抽取劳动剩余的必须。在这一过程中，农村中的绅士（地主）是连接国家政权与地方的中坚：在经济上减少交易（抽取剩余）的成本；在政治上稳定地方；在文化上，经由经济与政治上的显性表现，引领生活方式，形成一种文化的场域——农村中的绅士（地主）与农民组成了一种高度“自运行”和自我调适的地方空间。这也是为什么农村的景观，作为社会结构与日常生产生活的表征，有着地方性与丰富层次的特点。但是，这一组人群（社会中层）在近现代过程中被摧毁，进而瓦解了历史时期的稳定结构。

明清到近代，农村作为一种相对自给自足的空间开始出现裂缝。黄宗智称之为“内卷化”或者“过密化”发展：越来越有限的、以及被切割化的土地与日益增长的庞大人口之间的尖锐矛盾。在众多学者的实证研究和论述中，农村往往需要依靠手工业以及其他副业产品销售给城市（高级消费者所在的密集空间），农村需要城市的市场，才能够维持基本的生活水平。但是，自然经济日益受到商品经济的影响。特别是开埠以来的农村越来越受到市场的高度挤压，一方面，农业税费等货币化、市场化使得“多收了三五斗”不见得能卖得好价钱；另一方面，更为重要的是，一种新生产力和生产关系等组合成的新生产方式开始出现；城市，作为这种新生产方式和现代产业的空间所在地，已经从原来作为农村的市场转型为除了自己不能生产的农产品以外的生产者，特别是日常生活用品的生产者，城市开始争夺农村原有的消费空间，以及把农村作为自己的市场。在一场没有悬念的残酷竞争中，地主等社会富裕阶层逐渐成为城市工业制品与洋货的消费者，原有农村手工业等受到前所未有的挤压和破坏，进而导致农村极度衰败和民不聊生：这是一个原有农村内生的物质生产空间和社会空间结构双重解体的过程。

让我们假定农业产出（因为有限的可耕地和农业自身的特殊性）已经趋近极限值的状况——这是明清以来中国的一个基本现实。这种状况将直接导致两种后果：后果1是，在这种情况下，任何农业人口的进一步增加，都将直接导致农业劳动生产率的降低——这就是黄宗智指出的“过密化”发展；或者，后果2，任何劳动生产率的提高，都将导致多余劳动力的出现，由此出现可能的社会不稳定因素——必须把人摁在土地上。后果2在一定程度上可以用来回答著名的“李约瑟难题”；费孝通在《江村经济》等中也曾经敏锐观察到，机械农业工具的使用导致了劳动力的剩余，进而出现“游手好闲”之人，扰乱了当地的社会秩序和风尚，最终的状况是高效率农业生产工具的废弃，一切恢复到一种低增长的平衡状态。在这样的情况下，如果农业劳动人口没有新的空间去向，没有提供非农劳动来消耗劳动力（而非农劳动与市场规模相关），这一农业空间就只能维持在较低水平的生产与再生产的状态。对于农业空间而言，一个众所周知的理想结果是，减少农业劳动力，提高农业产业化水平（大幅提高劳动效率）。然而这一美好愿望的前提是，必须产生新的空间收纳和转变多余的巨量农业劳动力，否则就是

一个空想。

等式2是等式1在新历史时期的变化。这个变化最主要的因素是一切生产、生活要素受到了市场的影响，物质资料货币化的影响。或者说，从王朝被强迫打开壁垒之后，马克思指出的资本运行规律开始在中国空间扎根和作用。这对于基层的农村社会无疑是雪上加霜：生产生活资料的市场化、货币化加重了剥削，而国家抽取的税费巨大程度上转向对城市的扶持——一个追求经济效益，希冀繁荣富国的过程。或者，更确切地说，在全球高度的经济压力下，国家转向对更高效的新生产方式的支持。中国传统城市作为中央集权代理人的政治与物质结构可以便利地为资本积累所借用：物质层面上，城市是便捷的交通节点、拥有资本所渴求的高密度消费空间；社会结构上，城市的地方官具有强大的行政能力，这个能力在国家追求经济效益的目标下可以转换为对地方的开发能力；以及观念层面，城市往往是得风气之先，减少了传统文化和价值观念带来的阻力。总而言之，城市和农村对比，能够提供更高效的交易效率。也是从这个时候起，市场的外部关联性逐渐成为城市发展的支配性力量。在这一过程中，地主阶层一方面承受着农业社会败落带来的自身危机，另一方面作为农村基层社会非农劳动的主要购买者转为城市工业用品的购买者，加速了农村经济的解体。在农业产品市场价格（NM）在相对低的状况下，非农劳动的收入巨大地影响着农民（作为群体）的收入。

等式2：　　（N_M+FN_M）- S_{NM}=L_{NM} ～ L_{PNM}

N_M: 市场价格化的农业劳动 FN_M: 市场价格化的非农业劳动S_{NM}: 市场价格化的各种税费

L_{NM}: 市场价格化的剩余L_{PNM}: 市场化后维持生产与再生产最低限度的生产生活资料

在等式2中，虽然似乎看起来等式的构成和1没有区别，事实上已经是完全的另外一种状态：市场的作用对于等式的平衡、各要素货币化的交换价值有着复杂影响。而所谓的“市场”又是一个日趋互联的动态经济网络中的一个节点，高度的流动性和不确定性影响甚至是左右等式的平衡。

市场化的过程中，基于城市的新兴现代产业的劳动产出经过国家抽取，剩余部分用于城市的生产与再生产，基本道理和等式1，2似乎没有大不同。但是这种新的生产方式，从根本上完全不同于传统农业社会的小农生产方式。传统农业社会的空间是寻求自足自衡的，自产自销的，是一种内在的生成。现代城市，从政治经济学角度看，是试图高度优化各种生产与消费资料空间配置的结果（一个动态变化的过程），目的是加快生产与消费的速度，缩短资本积累的周期。和古代城市不同，不是农业积累决定了城市规模的大小，而是产业规模的大小决定了现代城市的规模[4]；产业规模与资本存量、资本的积累能力（生产与再生产的能力、寻求市场的能力等）相关。也就是说，资本生产与再生产“地方化”、“本土化”综合成本最低（对于发展中国家，除了劳动力、包括空间在内的生产资料等生产要素的低廉，很重要的还要有能够保

证资本在地方持续生产积累、最大程度压制反抗的状况），潜在市场最大的城市，最受资本欢迎，因此而有最大的增长空间（也可能意味着城市化进程的加速）。在这过程中，决定交换的通路及其变化（高速公路、铁路、航线、互联网等）权重日增。正如曼纽尔·卡斯特尔指出的，网络社会的崛起是一种双刃剑：加快流动性（意味着财富可能的增加）同时，也高度增加了各种风险。但如果不能成为网络中的一员，在一个高度两极化的信息社会中，将堕落为贫困的另一极，成为没有希望的空间。（曼纽尔·卡斯特尔, 2003）

图2进一步解释了传统城乡生产与消费的关系。受到篇幅限制，这里不对图2展开解释。要强调几点。第一，传统中国高度强调人地间的平衡。但所谓人地间平衡是笼统的表述，基本的是整体社会内部生产与消费的相对平衡。这一平衡并不容易把握。人口的变化、土地的多寡与丰瘠、各地区的差异、军事状况的影响、社会阶层的变化、信息的不准确和传递变型等，也包括治理机构内部的贪腐，都对于治理结构产生影响。对于平衡的高度渴求导致了历史时期治理结构的变化，这一变化的过程就是一部政治经济史。第二，历史过程中，也有着众多论著讨

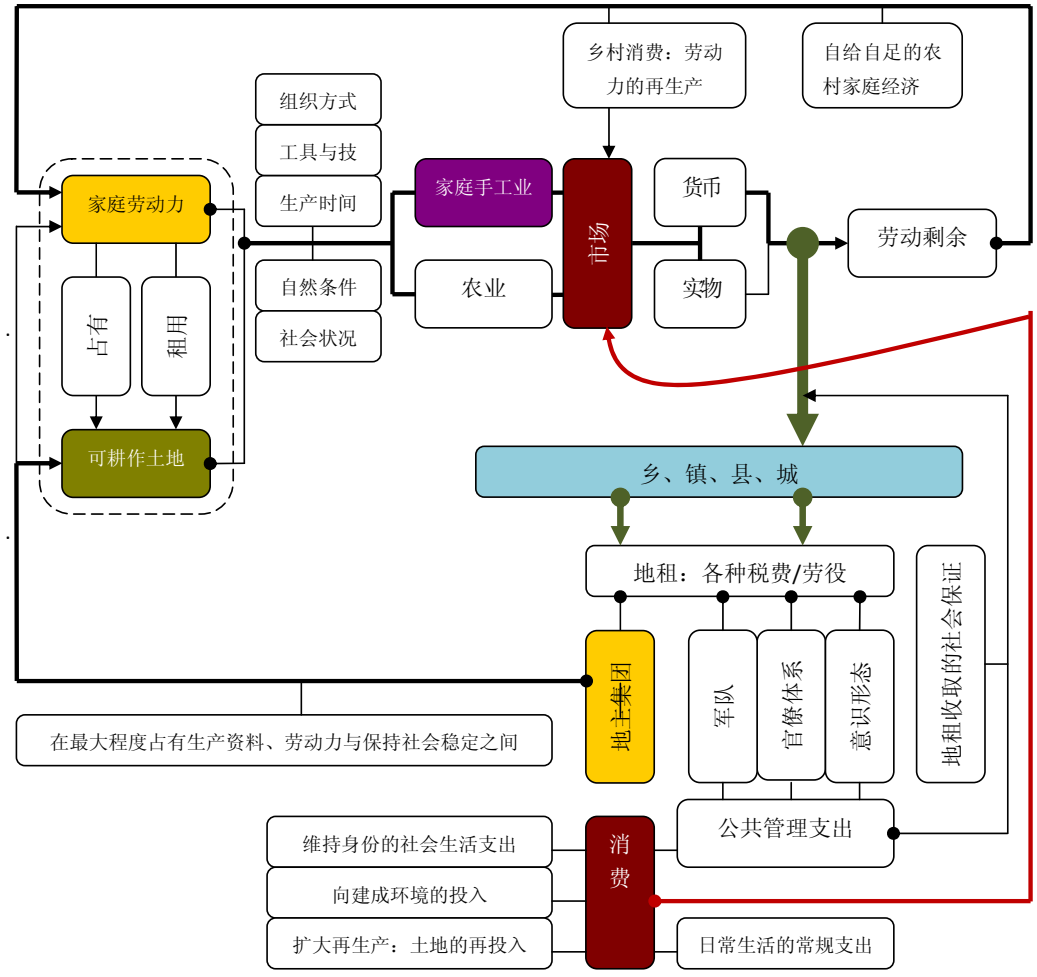


图2　传统城乡生产与消费关系简图：一种空间的视野

论这一调整平衡的社会治理过程。但在许多研究中，往往缺失了空间的分析。所有的生产剩余的提取、国家和地方政令与观念的传递等都必须经过一套设置的行政架构来抵达生产的基层、抵达农村。而城、县、镇、乡就是这一整套行政架构设置最主要的构成和空间载体[5]。缺乏了空间的分析，就难以准确分析追求平衡过程的空间变化。第三，城市首先作为一种新生产方式的空间载体，打破了原有的平衡。新生产方式如何、以及何时在中国空间中产生历来是一个激烈讨论、争论的议题；是内生性的还是外来的冲击是争论的中心。这里不做相关论述的回顾。但如傅衣凌的讨论，十六、十七世纪农业劳动剩余的空间转移，曾经产生过较为繁荣的商品经济。但历史过程中流动性对于社会稳定的威胁，及其带来的不确定性是国家和社会治理的威胁。流动性要生产出、创造出另一种空间，这是对一种努力保持整体化空间治理政策的威胁。第四，近代以来经济全球化是一种支配性的力量，历史过程中改变着民族国家空间内部的各种要素（如工农关系、城乡关系等）的架构，原有对于封闭空间内生性结构的分析需要结合更动态的方式分析。

3　兼容二元：县镇乡的路径选择

以上的分析中把城市和农村作为两种不同生产方式的空间是一种高度简化了的结构模型，往往也是广为普遍使用的方式，但事实并不完全如此。

图2中的“家庭手工业”是分析这一问题的开始。农业受土地自身的限制，进而限制了劳动力的数量，由此前面也谈到，将导致农业的细密化和刘易斯指出的边际劳动率趋零甚至为负数。家庭手工业则不存在这一情况，它只受到市场的影响。家庭手工业和其他副业是传统农村家庭的主要收入来源。市场的萎缩即是农村的萎缩。市场的扩大就有可能由家庭手工业转变为工场手工业。而西方国家的经验是，工场手工业是转变为资本主义机器大生产的前期。改革开放后农村剩余劳动力与集体土地、资产的结合自发产生了乡镇企业即是十分值得深入研究的一例。

如前所述，县镇乡具有来自中央赋予的权力属性和来自地方基层的两重特性。而新型城镇化的最主要目的是优化（城乡空间）资源的配置，加深劳动分工，降低交易成本和提高交易效率，提高中国空间的竞争力。加深城乡间的劳动分工，意味着第一梯队的城市，包括东部地区的超大型中心城市，必须积极参与国际经济竞争，通过金融、高科技等高附加值的产业，来生产国家的经济竞争力。但是，高端产业基本是资本、知识和技术密集的产业，而不是劳动密集型的产业，这又与城市需要容纳数量巨大的人口是一种悖论。这种悖论已经在欧美发达国家和城市显现出来。劳动密集型产业的迁出意味着失去了大量的工作岗位，就业率严重的下降。这是产业升级与城市人口构成之间的一个悖论和困境（图3）。

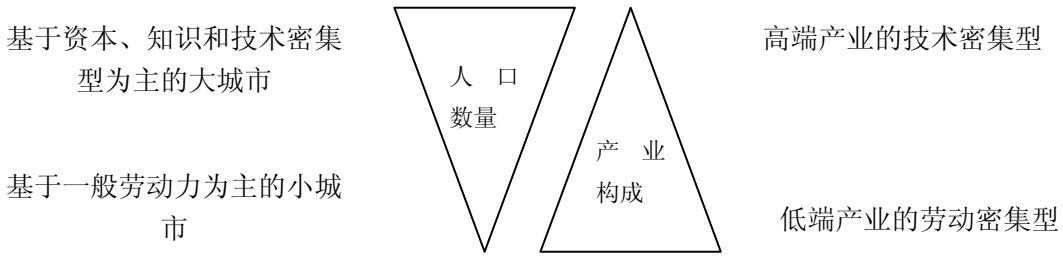


图3　一种悖论：产业类型变化与城市人口规模构成

对于地方而言，在空间治理边界内，一种理想的空间模型，是产业的就近转移，向周边的转移，通过生产一种混杂的经济模式，防止产业流失或者外溢；进而通过中低端产业在空间内部的扩散，取得产业升级与就业人口规模的平衡、生产繁荣与维持社会秩序的平衡[6]。这是一种静态的模型结构。现实的情况是，产业结构的空间转移往往会溢出地方治理的空间边界，流向最优资源配置的城市和地区。这立即就带来数量巨大的一般劳动力就业率的下降和地方社会稳定的问题。尽管这不是什么新的问题。如前所述，西方发达资本主义国家的城市已经和正在经历着这一艰难的问题；而在费孝通的众多论述中，在一个充分劳动的农村中任何技术的提升都导致剩余劳动力的出现，在村中游手好闲，扰乱秩序。

该模型也是一种自上而下的一种模型，试图把次级城市和地区整合在生产链中，加深劳动分工，提高空间竞争力。或者，更加形象地说，也可以用类克里斯泰勒的“中心地理论”的结构模型来表达（但应意识到“中心地理论”仍然是一种静态模型）。通过在一定治理空间边界内的劳动分工和协作、通过产业的集中和扩散，通过加深分工和扩大市场规模和种类的细分，来提升空间的竞争力。在这一模型中，中小城市、县镇乡是次级产业的转移空间，而不是广大农村。就如“皇权不下乡”背后是因为权力下到农村的交易成本太高类似，产业与资本深入农村的交易成本一样巨大（至少在目前的这一阶段）。根据国家统计局网站数据显示，到2012年为止，中国有地级区划个数333个（包括地级市个数286个）；而县级区划数有2853个（包括县个数1442）；乡镇级区划数40497个（其中包括镇数20117个、乡数12812个）。

从县、镇、乡自身的角度出发，整合入上一个层级的生产链是必须的路径，却并非是完全的路径。关于这一问题，简·雅各布在《城市与国家财富》中有详细讨论。她举例原为“南美瑞士”的乌拉圭如何陷入经济全球化的产业链陷阱，败落为贫困的国家。她提出一种“以我为主”的开放性策略，通过“进口替代”的方法整合入全球经济，获得转移的技术和地方技术的升级；另一方面，通过加强与腹地的经济关联，生产市场与经济的空间边界（Jacobs Jane, 1985）。开放是一种必然，也是一种危机，然而不开放则意味着死亡。“进口替代”是一种中间策略，通过主动整合入生产链获得发展的机会（但同时也接入了经济全球化高度的不确定性

风险），通过与广大腹地的关联生产市场和获得可能的稳定性。费孝通也有类似的讨论，在这里我愿意不厌其烦地引用他在《我看到的中国农村工业化和城市化道路》中的论述：

至于对今后乡镇企业将怎样发展，以我最近在各地观察的结果，概括地说，我认为大体上倾向于采取上下两手并举的办法。一手是引进高科技，集中力量扩大规模和提高质量，向发展跨地区甚至跨国家，大集团的、农民自办的、体制多元的新型乡镇企业发展，它应当以面向国际市场，开拓现代化的新产品为方向。……还有一手是发展以农户为单位的，家庭工业为基础，加上为它服务的、广泛高效的、提供信息和销售的中介体，即现在正在广大农村中广泛出现的“公司＋农户”新的企业结构，也就是分散生产，集中服务的双层结构。……在当前这个经济急速发展的时期，需要变动快、灵活易变，甚至停停开开、能聚能散、适应力强的这种带着游击战和运动战性质的作战形式的基层乡镇企业。这个基层队伍可以保证农民的生产能力和生活水平，再加上一层为它服务的、供销流通的中介机构，就可以便于在国内外广大市场上低得住惊风险浪，并保住国民经济的阵脚。这可说是当前农民正在创造中的一种适应社会主义市场经济的、新的乡镇企业基层结构。我对此抱有深厚的希望（费孝通，1998）。

新型城镇化进程必将伴随着大量产业的空间转移，从发达地区到不发达地区、从城市到县城等。结合自身的发展状况，积极主动迎接产业的空间转移是县、镇、乡发展的必然路径。然而，县、镇、乡具有前述的与城市不同的二元性。从这一点上来说，作为相对高端产业空间的城市、紧密链接入经济全球化的城市，在生产高附加值的利润同时具有高度的经济风险；它们将无可避免地受到全球经济状况变化的直接影响和危机来袭时的冲击；另外，这些位于第一层级的城市还面临着前述的“产业类型变化与城市人口规模构成”的困境。同时，其中、低端产业还接受来自县、镇等的挑战和可能流失的状况。因此，对于城市而言，县、镇、乡的二元性就是它们巨大的优势。县、镇、乡应兼容二元，利用与城市的信息、产业、基础设施等的关联性积极进入全球化经济；利用历史时期形成的与农村的劳动力、土地、市场等关联和优势生产新的市场。县、镇、乡同时也是容纳巨量人口的必须，这是中国客观现实的必须。

简言之，新型城镇化的国家战略对于县、镇、乡是一次新的发展机遇。对于国家而言，也只有通过“中间凸起”、通过次一级的城市、县城、镇等的发展，将城市资本与县、镇、乡的土地、劳动力等资源集合起来，才能够进一步生产和扩大市场，维持社会稳定。然而，县、镇、乡的发展不仅仅关于市场的问题，它们的发展也不仅仅是被整合入全球经济生产链的问题。它们的开放或内生性发展对于多元文化与文化的差异性、大地景观、生活方式与价值理念、环境的可持续发展等都将有巨大影响，这仍然需要进一步讨论。

注释

1 新型城镇化不是全新的转变。作为国家政策的“新型城镇化”是对盘根错节、错综复杂和层出不穷的各种新、旧问题和潜在危机的必然和一揽子的回应。新型城镇化必须通过包括对“国际—国内”、“中央—地方”、“城市—乡村”“公—私”等空间间性的调整、通过对个人实践的控制回应资本积累的危机及其带来的公平、正义、环境困境、日常生活状态等一系列问题。在新型城镇化的过程中，包括城乡规划与建筑设计在内的物质空间实践将生存在推进社会极化与抵抗社会极化的共同构成的尖锐矛盾之中，是各种矛盾冲突及其应对的结果。见杨宇振，新型城镇化中的空间生产：空间间性、个体实践与资本积累，建筑师，2013年第170期

2 费孝通曾经提出现代人口空间布局与产业的构想：“我初步的想法，是以沿海的上海、香港、京、津和内地的重庆等为重点发展500万到1000万人的大都会；以200万到500万人规模的大中城市为主体，带动辐射周边地区；以星罗棋布的几万个几千人到几万人上下的小城镇和几十万人上下的小城市为依托，承载下一步农业产业化进一步解放出来的富余劳动力和农村工业化的浪潮，形成中国农村工业化和城市化的全国多层次、一盘棋的合理布局。”见费孝通，我看到的中国农村工业化和城市化道路，浙江社会科学，1998年4期。

3 《城镇乡地方自治章程》条文的第二条规定“凡府厅州县治城厢地方为城，其余市镇村庄屯集等各地方，人口满五万以上者为镇，人口不满五万者为乡。”

4 其中当然需要更进一步讨论资本、权力与空间三者间的关系。

5 尽管威廉·施坚雅讨论了行政空间和经济空间的不完全一致性，但这是另外的一个问题。见威廉·施坚雅主编，中华帝国晚期城市。

6 核心区人口数量的减少、外围人口数量的快速增加和次级产业的外迁，过去二三十年间上海城市空间结构的变化一定程度上体现这一空间模型的实践。

参考文献

[1] 费孝通. 我看到的中国农村工业化和城市化道路[J]. 浙江社会科学, 1998(4).

[2] 费孝通. 小城镇大问题. http://www.guancha.cn/JiuWenCunZhao/2013_03_27_134770.shtml.

[3] 吴承明. 经济史理论与实证[M]. 浙江大学出版社, 2012.

[4] 傅衣凌. 明清封建土地所有制论纲[M]. 中华书局, 2007.

[5] 黄宗智. 中国小农经济的过去和现在[M] // 黄宗智, 主编. 中国乡村研究（第6辑）. 福建人民出版社: 267-287.

[6] 林刚. 良性互动与恶性循环——关于中国城乡关系历史变动的一点思考[M] //黄宗智, 主编. 中国乡村研究（第5辑）. 福建人民出版社: 24-56.

[7] Jacobs Jane. Cities and the Wealth of Nations: Principles of Economic Life. New York: Vintage Books, 1985.

[8] 曼纽尔·卡斯特. 网络社会的崛起[M]. 夏铸九, 等, 译. 北京: 中国社会科学文献出版社, 2003.

[9] 杨宇振. 权力、资本与空间：中国城市化1908—2008[J]. 城市规划学刊, 200(1).

[10] 杨宇振. 新型城镇化中的空间生产：空间间性、个体实践与资本积累[J]. 建筑师, 2013(170).

四川省平原、丘陵、盆周山区、少数民族地区县发展特征与城乡统筹发展策略研究

Sichuan Province, Plain, Hilly, Basin and Minority Areas Characteristics of the Development and Planning of Urban and Rural Development Strategy Research

卢姗 张国彪
Lu Shan, Zhang Guobiao

摘要：本文通过对平原、丘陵、盆周山区、少数民族地区等四类地区的城乡发展特征和发展趋势进行分析，针对四类地区差异化城乡统筹发展的需求，提出城乡发展的差异化指引策略，为提升县域经济发展、公共基础服务设施建设和村、镇发展提供切实可行的发展指引。

Abstract: Through the analysis of characteristics and development trend of urban and rural development of four kinds of plain area, hill, mountain basin, ethnic minority region, according to the difference between the four types of area of urban and rural development needs, put forward the differences between urban and rural development strategy for the development of guidelines, promote the development of county economy, public infrastructure facilities construction and village, town development guidelines provide feasible.

关键词：平原；丘陵；盆周山区；少数民族地区；城乡统筹

Keywords: Plain; Hilly; Basin and Minority Areas; Urban and Rural Development

作者：卢姗，硕士，中国城市规划设计研究院西部分院，城市规划师。28158129@qq.com
张国彪，硕士，中国城市规划设计研究院，城市规划师。176431036@qq.com

四川省位于中国西南腹地，长江上游，面积48.5万km^2，下辖18个地级市和3个自治州，全省从东到西地形地貌、资源禀赋、发展阶段差异巨大，在“西部大开发”和“中国第四极”国家战略的推动下，四川城乡经济水平形成了较为突出差异，针对差异与问题进行农业、农村、城乡统筹政策等方面的分类指引，是本文探讨和研究的核心问题。

1　四川省平原、丘陵、盆周、少数民族地区县发展特征

1.1　四川平原、丘陵、盆周、少数民族地区县的分类

四川省地形地貌复杂，气候垂直变化显著，农业生产和居住方式多样，生活水平天差地别。从地形地貌上可将四川省区分为平原地区、丘陵地区、盆周山区、民族地区等四种类型区域[1]（图1,表1）。四川省针对四类县的差异化发展特征，在经济发展、公共服务设施、市政设施、文化教育等方面提出了差异化的政策扶持和发展指导要求。

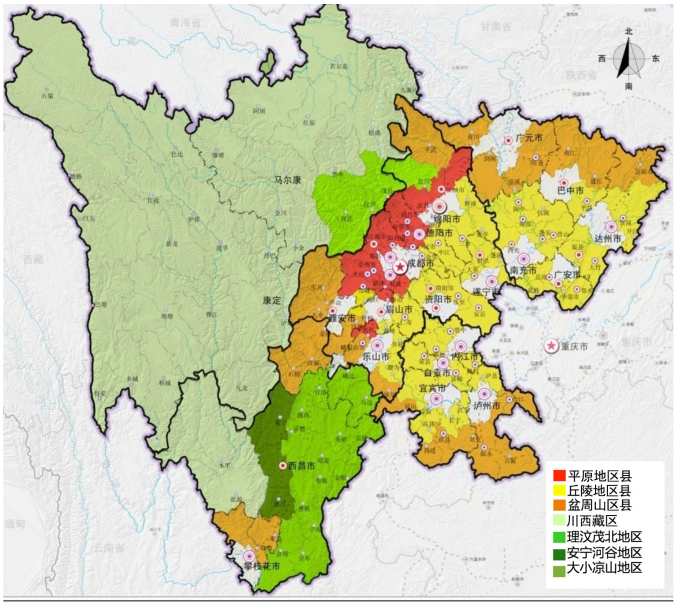


图1　四川平原、丘陵、盆周山地、少数民族地区县的分类图

表1　四川平原、丘陵、盆周山地、少数民族地区县分类一览表

分类	县、县级市
平原地区	江油、安县、绵竹、什邡、郫县、彭州、都江堰、大邑、夹江、彭山、新津、邛崃、双流、崇州、广汉（15个县）
丘陵地区	仁寿、青神、井研、犍为、宜宾县、泸县、江安、长宁、高县、平昌、宣汉、大竹、渠县、阆中、仪陇、营山、南部、西充、蓬安、岳池、武胜、华蓥、邻水、金堂、蒲江、丹棱、青神、荣县、威远、资中、隆昌、富顺、乐至、简阳、大英、射洪、蓬溪、罗江、中江、三台、盐亭、梓潼（44个县）
盆周山区	广元、青川、剑阁、苍溪、旺苍、通江、万源、南江、万源、平武、芦山、天全、宝兴、洪雅、峨眉山、沐川、屏山、筠连、珙县、兴文、古蔺、叙永、合江、德昌、西昌、冕宁（29个县）
少数民族地区	理汶茂北地区：理县、汶川、茂县、北川（4个县） 大小凉山地区：甘洛、马边、峨边、越西、美姑、会理、会东、普格、宁南、布拖、金阳、昭觉、喜德、雷波（14个县） 川西藏区：木里、盐源、康定、泸定、丹巴、九龙、雅江、道孚、炉霍、甘孜、新龙、德格、白玉、石渠、色达、理塘、巴塘、乡城、稻城、得荣、马尔康、金川、小金、阿坝、若尔盖、红原、壤塘、松潘、九寨沟、黑水（30个县） 安宁河谷地区：冕宁、西昌、德昌（3个县）

1.2 四类地区县的发展条件概述

（1）平原地区县

该区域集中分布于龙门山前地带和龙泉山之间，是四川人口产业高度密集的国家重点发展地区。平原地区拥有发达的现代农业，农民集中居住比例较高，耕地流转和机耕比例达到60%以上，农民收入来源较多。

（2）丘陵地区县

人口密集的传统农业地区。该区域集中了全省38%的人口，粮食、油菜、茶叶和柑桔种植规模大，农田流转比例基本不足20%，人均耕地不足1亩，农民散居比例高，收入低。

（3）盆周山区县

四川省盆周山区县是生态脆弱敏感、以资源型产业为主导的地区。盆周山区县高山峡谷多，水热条件差，坡度在25度及以上的耕地占山区耕地总量的60%左右，是石漠化现象重点影响地区，农民生产生活艰苦。

（4）少数民族地区县

贫困与生态安全问题突出的发展落后地区。根据少数民族聚居情况、发展条件的差异又可分为理汶茂北地区、川西藏区、大小凉山地区、安宁河谷地区4个亚类（图2—图5）。该地区国土面积占全省县域的66.5%，是贫困与生态安全问题突出的落后地区。

理汶茂北地区是羌族主要聚居地区，也是地质灾害的分布较多的地区，屡次进行灾后重建，均多次受到泥石流等灾害破坏。

大小凉山地区是彝族、纳西族、傈僳族混合聚集地区，该地区地形复杂，耕种生活条件较差，贫困程度较深，发展相对内向封闭。四川省36个国家级贫困县中，该地区有普格、布拖等9个国家级贫困县[2]。



图2 理汶茂北地区滑坡灾害隐患大



图3 川西藏区过牧现象严重



图4 安宁河谷地区环境宜居

安宁河谷地区是彝族人口大量聚居的地区，农业发展条件较好，人口城镇化速度较快，2013年西昌市城镇化率为55.31%，不仅在少数民族地区，在全省也是城镇化率最高的县级市[3]（图6）。

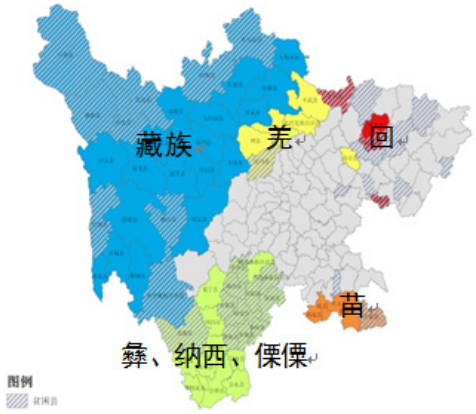


图5　四川少数民族聚居县分布图

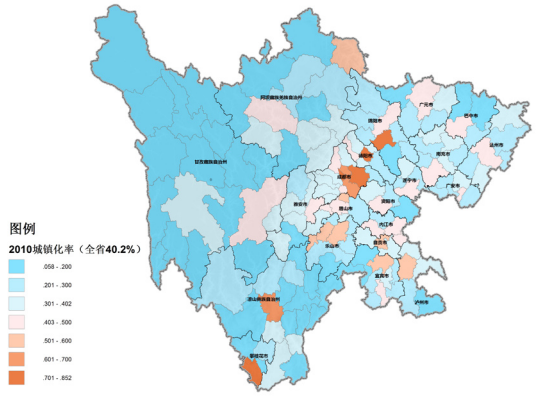


图6　2010年四各县市川省城镇化率空间分布图

川西藏区以高寒高原牧区为主，耕地面积少，草场牧场沙化现象严重，甘孜藏族自治州90%以上的草地退化，其中78%的草地已经成为“三化”（退化、 板结化，鼠虫害化，沙化）草地[4]。该区域有三分之一的地区生存条件极为艰苦，牧民保留着原始的生产生活方式。

2　四类地区县城乡统筹发展的优势与趋势

2.1　城乡收入差距逐步缩小，平原地区县成为城乡统筹的示范地区

四川省在城乡统筹方面取得了长足的进步。经过20多年的努力，全省城乡差距明显缩小，从1994年的3.5:1减少到2012年的2.8:1。在西部地区，四川省城乡收入差距比最小，在全国排名第10。

2007年国务院批准在成都设立“全国统筹城乡综合配套改革试验区”，在国家战略层面上进入了统筹城乡发展的新一轮探索。成都作为城乡统筹示范区，在“全域成都”理念下，整体推进城市和农村的现代化。成都农村新型社区服务配置标准设立了技术导则，提出建设新农村综合服务中心，要求新农村服务设施达到社区管理和公共服务设施齐全，功能完善，物业管理完善。

2.2　丘陵、盆周地区县城乡基本公共服务基本实现全覆盖

基本保证农村硬件配置齐全。四川省提出“1+6”农村公共服务体系在全省逐步推进，包括在行政村配置村级组织（村两委）活动场所和便民服务中心、农民培训中心、文化体育中心、卫生计生中心、综治调解中心、农家购物中心[5]。

基本保障交通出行可达。四川省农村公路建设成就显著，以总里程26万多公里，居全国第一，保障建制村通达率达99.98%，通畅率为58.58%，乡镇通畅率达到91.4%。在乡村建立完善的客运公交系统，使得乡镇客车通达率高达95%，建制村客车通达率高达76%[6]。

医疗教育实现全面覆盖。四川省已经实现全省的51个民族自治县市全部普及九年义务教育，在藏区实行了“9+3”免费教育，在九年义务教育的基础上增加3年的免费职业教育，保障藏区学生就业机会。

四川新型农村合作医疗的社会覆盖率达到98.71%，在盆周山地地区建设了一批村卫生室和乡镇医院，在乌蒙山区村卫生室覆盖率也已经达到65%。四川省在饮用水保障方面连续7年累计投入排全国首位。2012年解决308.32万农村人口饮水安全问题，农村安全饮水人口比例由53.3%提高到77.4%[7]。

2.3 少数民族地区县新农村建设结合四川乡土特色，与农特加工、旅游服务有机结合

四川省新农村建设结合多个农村建设项目进行。四川的新农村建设开展较早，通过结合农业用地改造、土地流转、扶贫开发、灾后重建项目、生态移民工程、幸福美丽家园工程、牧民定居点建设工程等，多种农村项目推进新农村建设和基础设施提升，使全省10%的农户基础设施得到改善。

在少数民族地区县，新农村建设因地制宜，弘扬民族特色。新农村建设结合少数民族传统文化与建筑符号特色，建成了新时期的彝家新寨、巴山新居、甲居藏寨、川西林盘等建筑特色鲜明、顺应自然地理空间格局的特色新农村。这些村寨既保留了少数民族传统生活习惯和文化特色，又配置了更为先进和完善生活和生产设施。

3 平原、丘陵、盆周、少数民族地区县城乡发展的特征与问题

3.1 小城镇工矿用地增长明显，产业园区遍地开花

四川采用一县一园、一区多园的模式，进行小城镇的产业园区开发，增加了工业用地的投放量，工业园区市政、公共服务设施配置条件不高。2011年和2012年工矿用地出让比例占到了总土地出让面积的一半以上，平均为54.96%，而商业服务业用地仅占12.13%，住宅用地的比例为32.91%。

3.2 盆周、丘陵地区县劳动力大量流出导致空心村现象严重

四川是传统的劳动力流出大省，2010年跨省流出1021万劳动力，许多农村只留下老人和留守儿童，农村老龄化和空心化突出。人口流出较多的县集中在丘陵地区县和盆周山区县，主要跨省流出方向为长三角、珠三角地区。盆周、丘陵地区土地亩产低，机械化耕种难以普及，加之青壮年劳动力流出，撂荒现象严重。

3.3 平原地区县的流入人口给基础设施建设带来较大压力

平原地区县属于人口流入地区，外来人口的大量涌入给基础设施供给带来较大压力。成都市从2000年到2010年的10年间净增长300万人口，是全国排名第9的人口高增长地区，其中从外省流入四川的人口有60万人。外来人口的教育、医疗和住房，都成为政府财政的负担，给四川的公共服务设施供给带来了较大的压力。

3.4 小城镇基础设施和公共服务整体水平有待提升

2010年底，四川省共有1821个建制镇，其中60%集中在平原地区和丘陵地区的人口稠密地区。但这些建制镇普遍人口规模小，2010年四川省小城镇平均人口规模为3.06万人，镇区常住人口规模在1万人以下的小城镇占了全省小城镇的84%，成都平原和丘陵地区积聚了全省绝大多数小城镇[8]。

公共服务设施在高原和山区难以实现均等化和全覆盖。在省内的平原、丘陵地区，公共服务设施的服务半径平均为5-7公里，但在攀西地区要达到20公里，在甘孜、阿坝等高原地区要达到45公里。农村的市政服务设施覆盖率也处于较低水平，小城镇的平均的供水、燃气、广电覆盖率、污水处理率和垃圾无害化处理率仅为37.1%、29.6%、59.8%、25.7%和32.5%[8]。

4 基于平原、丘陵、盆周、少数民族地区县发展特征研究的城乡统筹与乡村发展指引

针对平原地区、丘陵地区、盆周山地地区和少数民族山地地区各自不同的城乡发展模式，制定差异化的农业发展、农村发展政策指引，因地制宜、循序渐进促进城乡统筹，完善乡村发展机制。

4.1 平原地区县：优化提升、城乡一体

平原地区县应进一步完善统筹城乡发展的体制机制，尽快进入城乡一体化的发展阶段。

在农业方面，扶持和培育本地村社经济、专业合作社和家庭经营户，发展现代农业。划定永久性生态和农业用地界线，发展城郊型农业，拓展城镇休闲和生态空间。

在农村发展方面，应主动适应机动化发展，促进居民在镇村间通勤和兼业。鼓励集中居住，壮大村庄规模，优先配置燃气、污水处理、垃圾环卫、电信网络、农村公交等设施，鼓励和扶持社会资本进入农村养老和托幼等服务，提高农村生活水平。

在城乡统筹发展的政策方面，应在县城和重点镇规划区内的农村，以城市社区标准建设新型农村社区，在规划区以外的近郊农村，符合规划的前提下,鼓励村庄居民按照规划建设出租

屋。

4.2 丘陵地区县：增强活力、壮大丘区

丘陵地区应发挥县城的集聚作用，抓住浅丘、深丘地区的差异化因素，尽快实现多元化差异化发展。

在农业发展，应加强农地整理，开发荒坡、荒丘、荒滩，建设集中连片生产基地。完善水利设施，解决工程性缺水问题，发展节水农业、生态农业和特色农业，依托特色环境，发展休闲农业和观光农业。

在农村发展方面，应避免新村建设和旧村空置同步增加，统筹推进空心村整治、小城镇和新农村聚居体建设。优化人口和村镇布局，提高农村基础设施和公共服务资金投入效率，优先保障农村饮用水安全。

在城乡统筹发展的政策方面，应实施农地整理拆抵部分建设用地政策，提高地方政府整理农地的积极性。通过提供资金、场地、产业发展平台，吸引有技能、带资金的异地城镇化人口回流，提高丘陵地区县的发展活力。

4.3 盆周山地地区县：特色发展、生态优先

盆周山区应将保护城乡生态资源作为首要任务，以重点镇为依托统筹城乡发展；

在农业发展，重点完善渠系配套，加强小微型农田水利建设，改善农业生产条件。完善县道、村道一级的交通路网，降低山区农特资源运销成本，依托资源，走绿色、原产地、高附加值农业道路。加强旅游服务设施建设，实现山地旅游、休闲度假、红色文化、自然文化遗产等旅游资源与城市旅游市场对接。

在农村发展方面，结合乌蒙山、秦巴山片区扶贫开发，整合各类专项资金，优化村庄布局，提高村庄供水、交通出行、公共服务配套水平，新村聚居点建设优先解决高山移民和地质灾害移民。

在城乡统筹发展的政策方面，应探索农民主体参与农村建设用地的开发经营模式，探索合理利用未利用土地，提高留村人口发展能力的有效方式。

4.4 少数民族地区县：综合调控，保育川西

民族地区应以新农村建设、基本公共服务均等化作为城乡统筹的主要工作内容，通过统筹城乡发展促进区域和谐，解决贫困问题，针对不同发展条件的少数民族地区县，制定差异化扶持政策。

（1）理汶茂北地区

该地区地质和安全问题突出，历经多次灾后重建。应以安全为本底，合理布局城镇和农村居民点，以有限、部分恢复灾毁设施为手段，推动居民外迁。

在产业方面，应限制能源矿产资源开发，走小规模、特色化农业和精品乡村旅游发展道路，加强旅游交通专线的保障，提升旅游服务能力。

（2）大小凉山地区

该地区是农业耕作条件和生活条件都较为艰苦的高原地区，旅游资源特色突出。该地区应加强石漠化治理、退耕还林和扶贫开发，提高技能培训，提高异地就业能力。完善设施配套和服务功能，推动人口向交通、生产和就业能力强的镇村集中。

（3）安宁河谷地区

该地区是光热条件突出的第二大平原地区，拥有钒钛磁铁矿、稀土等国家战略能矿资源，特色农业发展较突出，盛产烟草、热带水果和精品花卉。该地区应重点发展热作农业，推动银发、健康和休闲产业发展，引导矿产资源有序开采，加强安宁河污染治理和地震灾害预防。

（4）川西藏区

该地区是地广人稀、生态脆弱的高寒牧区，生产生活条件恶劣，也是全国第二大藏族聚居地区。该地区应加强高原草甸、牧区的生态治理，禁止过载过牧，缓解草场退化现象。在产业方面，应侧重发展全域旅游，提高农特产品加工能力。在农村建设方面应提高旅游型、行政服务型小城镇配套和服务能力，吸引牧民向交通、水源条件好的区域定居，提高定居点医疗和教育水平。

5 小结

四川省是城乡统筹发展的先行先试地区，在推进城乡一体化发展过程中，通过分类指引考核的方式，有力的促进了不同发展条件地区的经济、社会、基础设施和村镇建设的发展。通过对四川城乡发展情况进行深入的调研和多次座谈访谈，了解到在各类县在城乡发展过程中也面临着差异化的发展问题。

本文通过对平原、丘陵、盆周山区、少数民族地区等四类地区的城乡发展特征和发展趋势分析，针对四类地区差异化城乡统筹发展的需求，提出“优化平原、壮大丘区、培育盆周、保育川西”的总体策略，为提升四类地区县域经济发展、公共基础服务设施建设和村、镇发展提供切实可行的发展建议。

参考文献

[1] 四川省人民政府. 川办发〔2013〕75号文《关于推进平原地区、丘陵地区、盆周山区、少数民族地区县域经济发展的指导意见》[R]. 2013.

[2] 国务院扶贫开发领导小组办公室. 国家扶贫开发工作重点县名单[EB/OL]. 2012. http://www.cpad.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/FPB/gggs/201203/175445.html.

[3] 西昌市统计局. 2013年西昌市国民经济和社会发展统计公报[EB/OL]. 2014. http://www.xichang.gov.cn/Item/26047.aspx.

[4] 甘孜州畜牧局. 甘孜州草地生态退化现状及原因[EB/OL]. 2013. http://www.scxmsp.gov.cn/ztlm/stxm/201312/t20131204_200430.html.

[5] 四川省人民政府办公厅. 关于印发四川省“十二五”农业和农村经济发展规划的通知[EB/OL]. 2011. http://www.sc.gov.cn/sczb/2009byk/lmfl/szfbgt/201202/t20120206_1170212.shtml.

[6] 李梦媛. 四川：去年到今年10月底农村公路建设完成投资319亿[N]. 四川日报, 2012-11-15.

[7] 四川省政府办公厅. 2012年全省十项民生工程完成情况[EB/OL]. 2013. http://www.sc.gov.cn/10462/10883/11066/2013/1/9/10243818.shtml.

[8] 四川省发改委. 四川省“十二五”重点小城镇发展规划[R]. 2013.

基于生命周期的城镇化决策差异研究——基于海门市若干村镇调查

Decision-making Discrepancies of Urbanization on Account of Life Cycle Theory: Based on Case Studies in Haimen Rural Region

陈艳 张立
Zhang Yan, Zhang Li

摘要：我国流动人口从2000年的1.09亿人增加到了2010年的2.21亿人，人口流动已经成为中国城镇化最显著特征之一。除了规模上的增长，流动人口的年龄结构呈现出明显的差异性，在迁移选择上也呈现出年龄差异。大量研究已经表明：年龄对迁移决策的影响存在生命周期效果，但尚未关注到留守群体的迁移选择问题。本文从流出人口和留守人口的双重视角，基于若干村镇的深入调研，重新考察了人口城镇化选择的生命周期特征。本文继而指出，除了迁移选择上的年龄分化，城镇化决策的考量因素同样存在着生命周期效应。一方面，留守和流出两部分人口的城镇化决策影响因素不尽相同；另一方面，两部分群体内部的决策因素有一定年龄分化。年轻一代农民工表达出了定居城市的强烈愿望，而中年留守人口对于乡村生活方式的依赖正逐渐降低而表现出对集中居住的本地城镇化方式的青睐，老年留守人口更加倾向于继续在农村生活。最后本文认为，随着一代代农村人口生活观念的转变，长远来看农村人口的城镇化选择将有新的变化，年龄是一大影响因素。基于生命周期的差异化选择研究对我们今后继续思考城镇化模式的差异性及为当下新型城镇化相关政策制定具有重要启示意义。

Abstract: The quantity of flowing population has grown from 109 million in 2000 to more than 221 million in 2010. Population flowing or migration has become one of the most striking feature of urbanization in China. Besides the scale growth, the age structure of the flowing population also underwent obvious changes which reflected the age variability of people's moving choice. A large number of studies have already confirmed that: people's moving decision-making is always under the influence of people's life cycle, but no clear findings is about left behind people's moving decision-making. Based on the rural field investigations in Haimen region, this article verifies again that urbanization has remarkable feature of life cycle from the double perspective of the outflow people and the left-behind people. On this basis, this article also points out that life-cycle effect also exists in the urbanization decision process and age is one of the most important considering factors. That is, on the one hand, decision-making factors of urbanization of the outflow and the left-behind are not the same; On the other hand, the considering factors have a certain age differentiation within each group. Young generation of the Migrant Workers would strongly like to settle down in the city, while middle-

aged left-behind population become less dependent on rural way of life and favor the local urban way of life, and most of the elder left behind people prefer to continue to live in countryside. Finally, this article considers that along with the rural generations' change of a new philosophy of life, the urbanization choice of rural population will change in the long run. The research of diverse choices based on life cycle is significant not only on the reflection of different modes of urbanization but on the various policy-making for the new-type urbanization in future China.

关键词：城镇化决策；生命周期；年龄差异；流动人口

Keywords: Decision-making; Urbanization; Life Cycle; Age Variability; Flowing Population

本文受科技部十二五科技支撑课题子课题《村镇区域集约发展优化技术及标准研究》（2012BAJ22B03）支持

作者：陈艳，同济大学城市规划系，硕士研究生

张立，同济大学城市规划系，副教授。Leonzsh@tongji.edu.cn

引言

六普数据显示，我国（扣除市辖区人户分离）流动人口从2000年的1.09亿人增加到了2010年2.21亿人，流动人口占总人口的比重也由8.77%提高到了16.58%，提高了一倍。人口流动已经成为中国城镇化的最显著特征之一。图1显示，流动人口的年龄结构呈现出明显的差异性，从25岁左右开始，各年龄段的占比依次下降，这固然与中国的总人口年龄结构有关，但更大程度上是人口的迁移选择呈现出年龄上的差异。

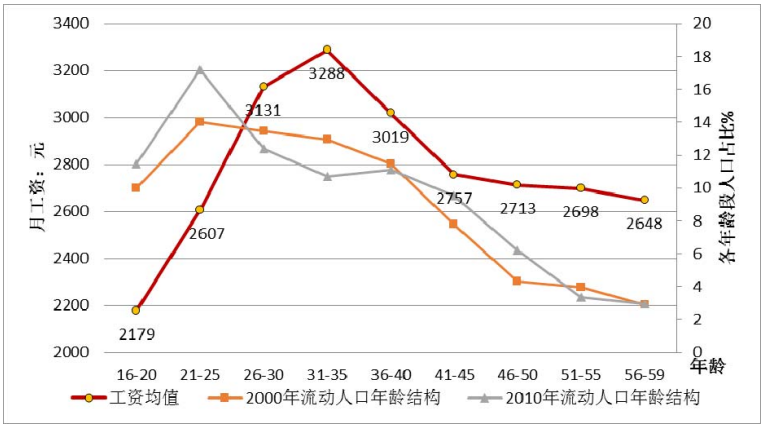


图1　2012年不同年龄段下的农民工工资（元），及2000年和2010年流动人口年龄结构（%）

资料来源：NHFPC, 2013；五普和六普数据

一般来说，18～35岁的劳动力比18岁以下和35岁以上的劳动力更愿意流动（Qian, 1996）。受过较好教育的年轻男性劳动力在迁移过程中具有一定的优势因而流动倾向较高（蔡昉, 都阳, 2002; 段成荣, 2000）。而随着年龄逐渐增长，外出的概率会逐渐下降而反向的倾向逐渐加强（李强, 2003）。何军

（2007）的研究表明，年龄每增加1 岁, 其外出打工的概率将下降9.8%。蔡昉和都阳（2002）通过2000年对甘肃通渭、四川渠县、贵州威宁、陕西商州4个贫困县市所作的随机抽样的农户调查，发现较高的受教育程度和工作技能会对迁移产生正的影响，且年龄对迁移决策的影响存在生命周期效果，即年龄达到一定阶段将不利于迁移。李强（2003）基于在北京所做的流动人口个案调查，将农民工的“生命周期”（即一个人一生中形成的生活阶段与生活模式）简化为两个阶段——年轻时候外出打工挣钱，年龄大了以后回家乡务农、务工或经商。而农村推力与城市拉力都只能在特定的生命周期阶段中才能正常发挥作用，否则就会失效。比如，在城市和农村推拉都没有变动的情况下, 那些“生命周期”到了应该回去的农民工也按预期回到农村。此外，进一步研究发现，性别、教育程度等个体特征是影响农民工群体内生存策略分化的重要因素，即女性与教育程度较高的流动人口倾向于定居在流入地城市，而多数农民工则选择回乡的生存策略。

生命周期是生命科学的术语，指人从出生、成长、成熟、衰退和死亡的全过程，后来该理论延伸到经济领域，广泛应用于产品、消费等领域。雷蒙德·弗农于1966年在《产品生命周期中的国际投资与国际贸易》中提出，制成品和生物一样具有生命周期，会先后经历创新期、成长期、成熟期、标准化期和衰亡期五个不同的阶段。该理论同样可以应用在人口迁移领域，即人的迁移具有生命周期特征，即不同年龄阶段的迁移选择有差异。不同年龄人口会根据所处生活阶段与生活方式而设定不同的生活目标，从而产生不同的城镇化选择（李强, 2003）。因此，以年龄差异的视角考察当下的人口流动选择机制有重要的现实意义。虽然大量研究成果公认年龄对影响迁移决策的重要因素，存在生命周期效果；但既有研究往往只关注农民工群体，较少研究留守群体。实际上，农村留守群体也存在迁移选择，且与城市的农民工群体的最终迁移选择有紧密联系，这种联系与人的生命周期，即年龄密切相关。因此，本文从农民工和留守人口双重视角研究年龄差异对人口迁移选择的影响，继而为当下的新型城镇化提出若干思路。

1　研究方法

1.1　研究方法和研究对象

本文选择江苏省海门市的悦来镇和正余镇作为留守人口的调查样本，上海市和佛山市作为农民工群体的调查样本，以社会方案和问卷调查为基本研究方法。海门市发放镇区居民问卷共计101份，有效问卷98份；农村村民问卷共计105份，有效问卷105份。问卷全部为调研员亲自发放并亲自解释，一对一问答形式填写，确保了问卷信息的质量。在问卷发放的同时，对填写者进行了访谈。课题组另外选择了海门籍的上海市农民工（建筑工人，海门市农村外出人口超过60%是从事建筑行业）15名作为访谈对象，佛山市企业员工105名作为问卷调查对象。

1.2 调研对象概况

六普数据显示，2010年海门市乡镇外出半年以上人口19.41万人，占乡镇户籍人口比重为25.82%（图2）。若假设乡镇的劳动力占户籍人口的60%～70%，则海门各乡镇有1/3～1/2的劳动力流失比率。正余镇的外出人口占户籍人口的24%，而悦来镇则为27%。因此，两镇留守人口情况具有一定代表性。

上海市是长三角的中心城市，佛山市是珠三角地区的中心城市之一，两市外来人口众多，农民工的访谈和问卷调查可以基本反映农民工群体的特征。

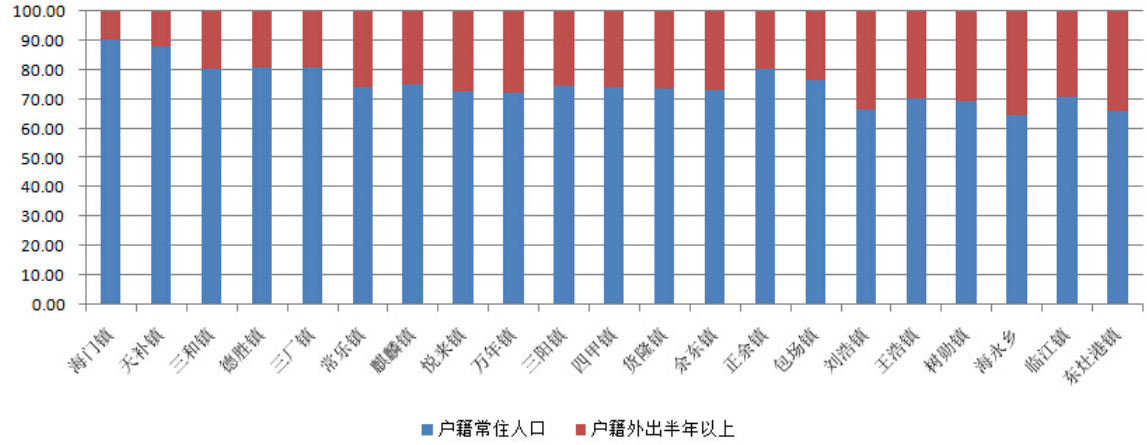


图2 2010年海门各乡镇外出半年以上人口占户籍人口的比重

资料来源：《江苏省海门市2010年人口普查资料》

2 基于年龄差异的留守人口城镇化选择

海门市地处长三角区域，多年来形成了“劳务输出”的传统。调研村组总计户籍人口346人，105户家庭被访，共计有109个外出务工人员，占调研村组户籍人口（346人）的31.5%；其中，70%的家庭有外出务工人口，这其中67%的家庭外出1人，26%的家庭外出2人。

被访村组常住人口237人，其中60岁以上占38%，65岁以上占30%，老龄化程度已相当高。从性别来看，女性人口明显高于男性人口，占到农村留守人口总数的63%，近2/3，而男性人口仅占37%。男性留守人口的年龄集中在60～70岁，70～80岁两个年龄段，而女性留守人口的年龄段高峰则为40～50岁，50～60岁。

调研村组近1/3的劳动力已流入城市地区实现“异地城镇化”，并呈现为“男性外出，家庭留守”的生活模式。大量劳动力的流失直接导致了农村人口的空心化、老龄化与妇女化（图3）。

2.1 70岁及以上留守老人：继续留守农村安享晚年

这部分老人基本已丧失日常劳动能力，虽有少部分仍从事日常耕种以供餐食，但基本都已不参加务农活动，主要依靠农保或子女的资助生活。其子女目前50～60岁左右，多是媳妇留守在家，儿子在外务工且返乡意愿强烈，因此这部分老人普遍愿意继续留守在农村安享晚年。从城镇化意愿来看，50%以上受访者选择留守农村（表1）。

2.2 50～69岁留守老人：继续留守，远期或随子女迁居城市而转向“异地养老”的城镇化

这部分人口多数都曾有过外出务工经历，退休后返回到了农村。一方面是由于户籍制度、经济因素等客观条件，另一方面也是由于家乡情节、农村生活习惯等主观因素。因此，这部分老人大多会继续留守在农村，而对于子女经济实力尚可的老人，远期则会迁往海门市区与子女居住在一起，实现“异地养老”的城镇化。从城镇化意愿来看，2/3受访者选择留守农村或远期迁居镇区及养老院（表2）。

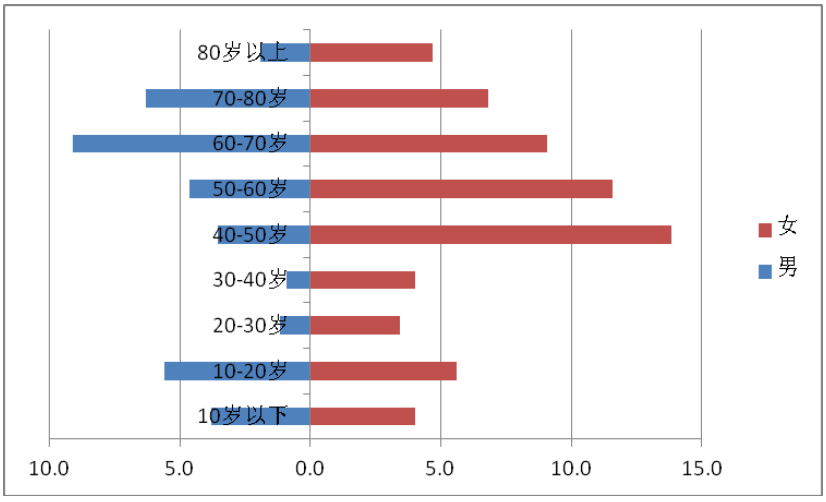


图3 信民村常住人口金字塔（2012）

资料来源：信民村人口台账数据

表1 70岁以上受访者的未来定居意愿

留守人口	未来选择				合计
年龄	留守农村	迁居镇区养老院	迁居镇区	随子女迁居	
70岁及以上	12	4	3	3	22

资料来源：访谈数据整理

2.3 30～49岁留守妇女：转向本地（本乡镇）城镇化或因子女迁往海门

这部分女性多在家务农、照顾老人和小孩，其丈夫则在外务工且返乡意愿较为强烈。因此，这些女性今后可能继续留守在农村或在其镇区实现本地城镇化。对于已在海门市区买房（小户型学区房）的家庭妇女，将可能迁往海门陪读（村里已有一些这样的妇女），从而向“异地陪读”的城镇化模式转变，但可能随着子女的升学或就业，可能再次迁回农村。从城镇化意愿来看，这部分受访者手子女的影响较大，表现出城镇与农村的双向选择倾向（表3）。

3 基于年龄差异的外出人口城镇化选择

调研信息显示，30～50岁是男性外出务工的主要年龄段，占全部男性流出人口的82%，其最高外出年龄为65岁，最低外出年龄为20岁。女性外出务工的主要年龄段是31～40岁，占全部女性流出人口的近一半，其最高外出年龄为48岁，最低外出年龄为20岁（图4）。全部外出务工人口的平均年龄在40岁左右。

3.1 45～60岁流出人口：从“离乡就业”向“返乡养老”或“异地养老”转变

这部分人口已在外务工20～40年，且多数从事建筑行业，其艰苦、枯燥的工作环境使得他们很难真正融入到所务工的城市生活之中，长期在外漂泊使其渴望“落叶归根”。在访谈中，这一年龄群的人口表现出强烈的返乡意愿，并表示干到60～65岁就会回村养老。因此，这部分人群会逐渐从“离乡就业”向“返乡养老”转变。此外，也有部分人希望退休后随子女到城市生活，其城镇化选择将向“异地养老”转变。从统计数据来看，62.5%选择回村镇养老（表4）。

表2 50～69岁受访者的未来定居意愿

留守人口	未来城镇化选择					合计
年龄	留守农村并在农村养老	留守农村，远期迁居镇区养老院	留守农村，远期随子女迁居	留守农村，远期迁居镇区	留守农村，远期不确定	
50～69岁	18	5	12	5	2	42

资料来源：访谈数据整理

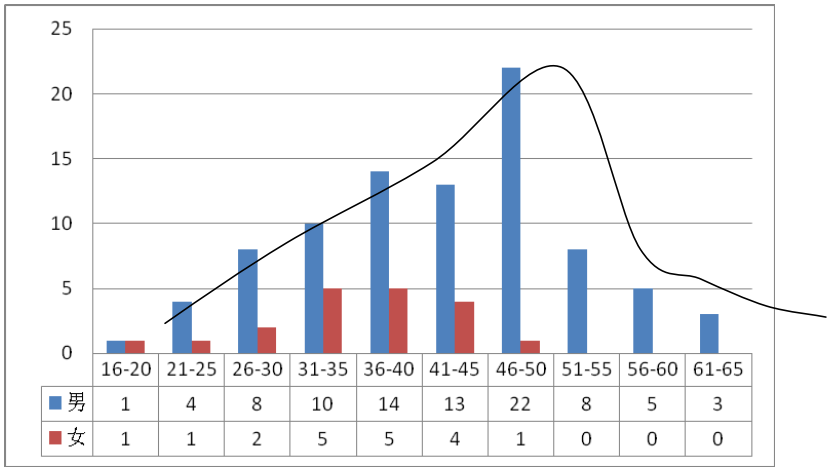
表3 30～49岁受访者的未来定居意愿

留守人口	未来选择						合计
年龄	留守农村并在农村养老	留守农村，远期迁居镇区养老院	留守农村，远期随子女迁居	留守农村，远期不确定	迁居镇区	迁居市区陪读	
30～49岁	4	2	1	2	2	5	16

资料来源：访谈数据整理

3.2 30～44岁流出人口：继续选择“离乡就业”的异地城镇化，养老选择出现分化

这部分人口收入高，消费能力强，但老家镇区发展相对滞后，无法提供他们理想的工作及工资，更无法满足其日常生活开销。因此，这部分务工人群将继续选择“离乡就业”的异地城镇化方式，并表现为“男性在外务工，妻子留守或在海门陪读”的两地分居模式。这部分人群既对农村老家怀有深厚感情，同时又喜欢城镇生活的便利，因此远期城镇化选择将出现一定分化——即有部分人仍会选择回到老家农村或镇区实现本地城镇化，也有部分人会选择到海门市区或其他城市实现“异地养老”的城镇化。从统计数据来看，这部分中年人口仅20%明确选择回农村养老。



	16-20	21-25	26-30	31-35	36-40	41-45	46-50	51-55	56-60	61-65
男	1	4	8	10	14	13	22	8	5	3
女	1	1	2	5	5	4	1	0	0	0

图 4 调研农村：外出务工人员的年龄分布

资料来源：访谈数据整理

表4 45～60岁外出受访者的未来定居意愿

流出人口	未来选择				合计
年龄	返乡养老（市区）	返乡养老（镇）	返乡养老（村）	异地养老（随子女）	
45～60岁	1	2	3	2	8

资料来源：访谈数据整理

表5 30～44岁外出受访者的未来定居意愿

流出人口	未来选择			合计
年龄	返乡就业+返乡养老（市区）	离乡就业+返乡养老（村）	离乡就业+返乡养老（市区）	
30～44岁	1	1	3	5

资料来源：访谈数据整理

3.3 15～29岁流出人口：继续选择“离乡就业”的异地城镇化，“返乡就业”的本地城镇化潜力小

这部分人口多为1980年后出生的新一代农民工，通常受过较好的教育，就业选择方向也更为多元。在观念上，新一代农民工已经不具备农村生活的一些传统技能，对于农村的“家乡情结”基本丧失而向往城市生活。因此，这部分人群的城镇化选择仍然是“离乡就业”的异地城镇化模式，“返乡就业”的本地城镇化潜力小。随务工地城镇户口制度的逐渐开放，这部分人口有机会转变为真正的城市人口。

4 城镇化选择的影响因素

现有文献多以研究农村人口流出（迁移）的决策因素为主，而有关留守人口和已经外出的人口（以下简称“外出人口”）的长远城镇化决策的研究尚不多见。调研发现，留守人口和外出人口有其群体特征（以老人、妇女为主）并具有特定的城镇化需求。同时，他们的城镇化决策机制代表了农村人口家庭决策的一个片段。因此，本文将基于调研资料，并结合相关研究成果对留守人口和外出人口城镇化决策的影响机制作进一步的探讨，作为城镇化决策研究方面的重要补充。

4.1 留守人口城镇化决策的影响因素

4.1.1 城镇相对优越的公共服务是村民城镇化的主要动力

调研发现，留守人口的本地城镇化意愿普遍较低，仅有23%的人口表示愿意迁往城镇居住。进一步分析村民城镇化决策的影响因素可以发现，在愿意搬迁的居民中，“生活服务设施充足、就医方便、子女上学便捷”这三项因素分别占到42%、26%和14%，合计达82%。显然“城镇优越的的公共服务”（包括商业设施、医疗设施和教育设施等）是城镇吸引人群的主要方面，较多的工作机会以及较好的建成环境也是村民城镇化的主要动力（图5,图6）。

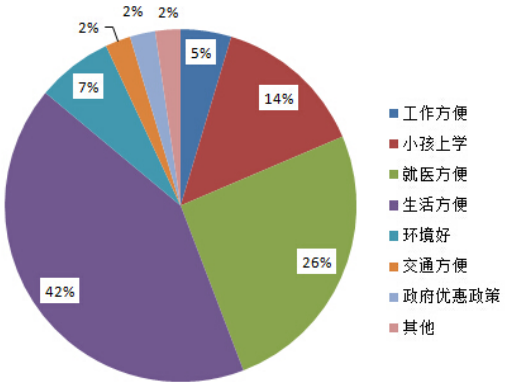


图5 调研农村：愿意搬迁至城镇的原因

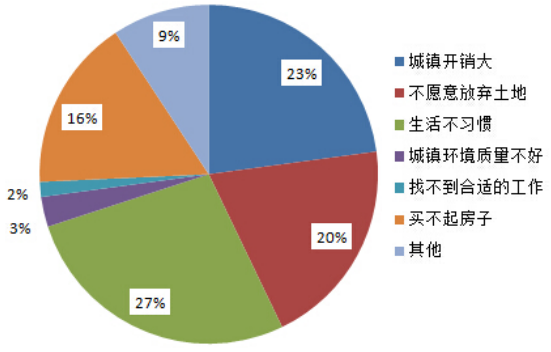


图6 调研农村：不愿意搬迁至城镇的原因

4.1.2 经济因素和个人因素是阻碍村民城镇化的主要阻力

在不愿意搬迁的居民中，分别有27%和20%的村民认为镇上生活不习惯、不愿意放弃农村土地，还有23%和16%的村民认为“生活开销大”或“买不起房”而不愿意搬迁。如果把“生活不习惯、不愿意放弃农村土地”归结为个人因素的话，其占比高达47%；如果把“生活开销大和买不起住房归结为经济因素的话，其占比高达39%。显然经济因素和个人因素是制约村民实现本地城镇化的主要因素。访谈也同样验证了问卷分析的上述结果。

4.1.3 城镇化决策因素的年龄分布

留守人口城镇化决策的影响因素具有年龄分化的特征。具体来看，对于70岁及以上的留守老人，公共服务设施是其城镇化的首要动力。而对于50～69岁的留守老人，除了关注切身利益的公共服务设施，城镇的建成环境也是其城镇化决策的考虑要素（图7）。

相比而言，城镇化阻力的年龄分化更为显著。对于70岁及以上的留守老人，城乡间的生活方式差异是制约他们城镇化的首要因素，其次为“城镇较高的生活成本”以及“年龄大，不愿意挪动”。对于50～69岁的留守老人以及30～49岁的留守妇女，制约其选择城镇化的因素依次“城镇较高的生活成本”、“生活方式”以及“土地财产”（图8）。由此可见，之于留守人

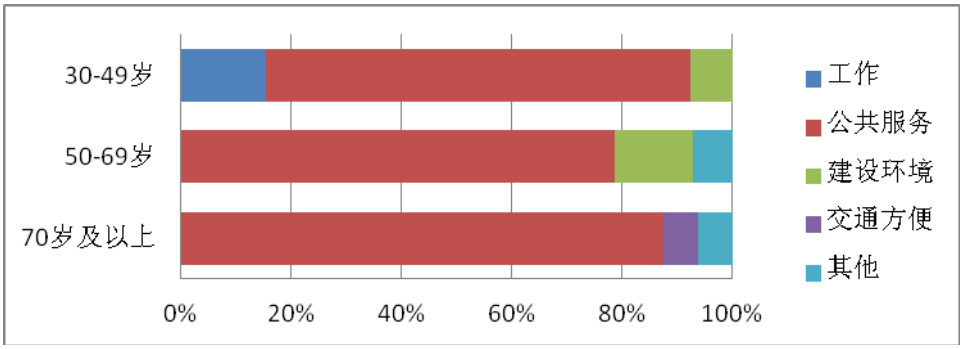


图7 调研农村：愿意搬迁至城镇的原因的年龄差异

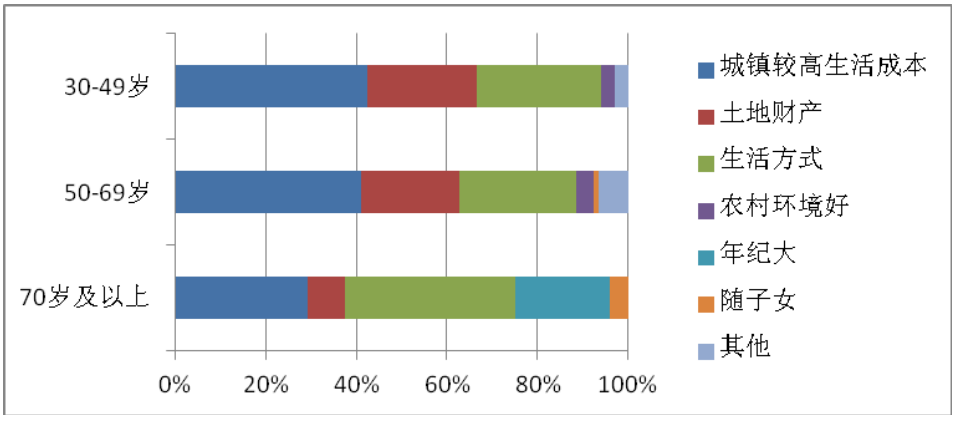


图8 调研农村：不愿意搬迁至城镇的原因的年龄差异

口的“城镇化阻力”会随年龄的变化而出现分化，表现为，随着年龄的年轻化，一是“生活方式”的制约性逐渐降低。这主要是由于较年长的人口其乡土观念根深蒂固，他们对于农村的生活方式有着深远的依赖，因而比起年轻一代，“生活方式”的制约作用更为显著。二是随着年龄的年轻化，“城镇较高的生活成本”制约性有所增加。

4.2 流出人口城镇化决策的影响因素

4.2.1 外来务工者：社会保障及生活成本差异仍然影响未来的定居决策

依据人口计生委发布《中国流动人口发展报告2012》，尽管2011年我国流动人口参加各类社会保险的比重稳中有升，但就业流动人口在流入地的养老保险、医疗保险、工伤保险、失业保险、生育保险和住房公积金（“五险一金”）的参加比重均不超过30%。而未签订劳动合同的比例超过30%。本次访谈中了解到，绝大多数建筑工人都没有正式的就业合同，更别提基本的社会保障。部分收入尚可的外出人口自行在海门购买养老保险等。另外，几乎所有的被访工人都是在单位宿舍、工棚或合租房居住。一方面是有限的务工收入是家庭教育、医疗、日常开销的首要来源，无法承受务工地城市的高额房价；另一方面，则是考虑到农村老家的宅基地和房屋却是现成的，可以用来替代在城镇购房、租房的巨大支出（赵民, 2013）。因此，社会保障和生活成本差异仍然会影响到务工者的未来定居决策。

4.2.2 外来务工者：乡土生活和家庭养老的情结依然重要

调研中还发现，城乡间的生活方式差异和家乡的土地情结也是促使外出人口选择返乡的重要因素。李强（2003）的研究表明，农民工返乡还受中国人眷恋家乡、落叶归根等乡土观念的影响，这在老一辈农民工中体现得尤为明显。另一方面，农村的“人地关系”主要体现在两个方面，一是生产活动依托耕地，二是居住生活依托宅基地。调研对象的家庭住房建筑面积大于150 m^2的占总数的57%，宅基地面积达到90 m^2以上的占总数的82%（图9,图10）。进一步分析

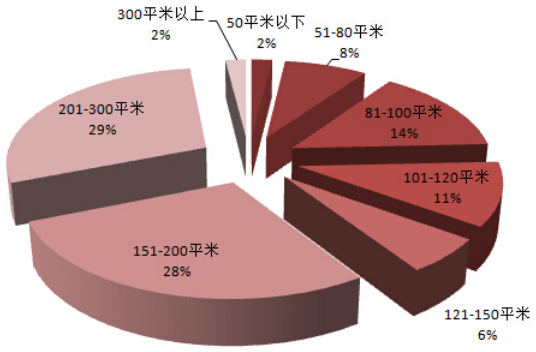


图9 调研农村：家庭住宅建筑面积分布

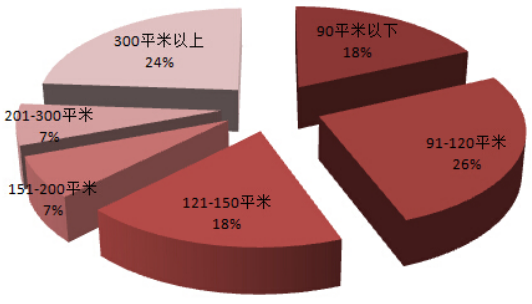


图10 调研农村：家庭住宅宅基地面积

村民的耕地保有量，可以发现，被访的105户家庭中，98.1%的家庭仍然拥有耕地并进行日常种植。按照户籍人口计算，平均每人尚拥有1.38亩耕地。许多外出人口通过留守妇女及留守老人保持着一种“离乡不离土”的半城镇化模式。因此，家乡土地显然也是吸引外出农民工最终返乡的重要因素之一（表6）。

表6　调研农村：耕地保有统计

合计户数	有耕地的户数	合计耕地面积	平均每户耕地面积	平均每人耕地面积（常住人口）	平均每人耕地面积（户籍人口
105户	103户	328亩	3.12亩	1.38亩	0.95亩

研究表明（李强, 2007），家中有需要赡养的老人会促使农民工倾向于返回老家的农村和县城，其愿意留在城市的概率会降低7.3%。本次调研中，许多农民工也表达了对家乡亲缘、地缘关系的眷恋。因此，家庭纽带是促使外出人口最终选择返乡养老的主要农村拉力之一。

4.2.3　外来务工者：大龄人口的社会网络依然主要局限于老乡之间，年轻群体更易于融入城市

社会融入也是影响流出人口选择返乡养老的精神文化层面的重要因素。段成荣的研究发现，流动人口与现居住地其他社会群体交流不多，社会交往仍局限在原有的亲缘、同乡等社会关系。盛来运（2007）的研究表明，80.7% 的流动人口当前工作是通过自己或家人/亲戚、同乡/同学等社会关系找到的。调研发现，海门农村外出务工的历史传统以及建筑行业内的人际网络关系是推动人口外流的重要因素。60%以上的农村外流劳动力的从业选择是建筑（装潢）工人。相比而言，青年农民工由于受教育程度较高、在农村生活的时间较短，其在文化观念上较年长一辈更能融入城市（赵民, 2013）。

4.2.4　大龄外来务工者：主要是为了经济收益，而不一定是要定居

大量的研究已经证明，经济因素历来是影响人口流动的重要因素，城乡间的巨大收入差距是农村劳动力外出务工的核心推动力（王桂新, 1991; 李强, 2003）。调研数据显示，有外出务工成员的家庭年净收入高于无外出务工的家庭。外出务工家庭的年净收入明显高于以务农（种植业及养殖业）为主要收入的家庭。几乎每一个受访的海门工人都表示“出来为了赚钱”（图11）。李强（2003）的研究表明，即随着年龄逐渐增大，流动人口的生命周期发生变化，流动决策由外出务工转向回乡务农、务工、经商或养老的决策转变。吴兴陆和亓名杰（2005）的调研发现只有36.4%的被调查对象打算在打工城市定居。本次调研中同样发现，半数以上不打算近期返回家乡就业而是选择未来回到家乡养老；在未来定居地的选择中，46%的受访者选择返

回农村老家，各有23%的受访者选择在海门市区和镇区定居。

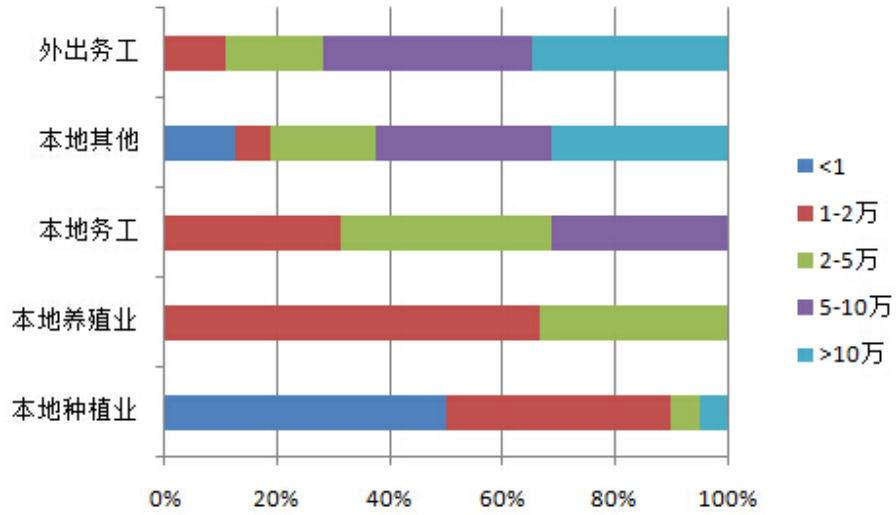


图11　调研农村：有无外出务工的家庭收入差异比较

4.2.5　年轻外来务工者：返乡基本无意义

李强（2007）的研究表明，1980年以前出生的农民工愿意回老家的比例要比1980年以后出生的农民工高8个百分点左右。这种强烈的代际反差同样体现在本次调研中。新生代流动人口，既没有务农经历，也看不到在农村有任何发展的希望，所以即使在城市找不到出路，也不愿回到农村，形成了所谓的“城市无望，回村无意”的两难局面（段成荣, 2013）。黄先生（25岁）表示回家乡没有任何意义，一方面找不到合适的工作，另一方面生活也不习惯。同时，对目前的生活和工作都很满意，农村和镇区的建设太过落后，实在没有“落叶归根”的想法。以后，即使回家乡，应该也是回到海门市区。

5　结论与启示

人口流动所带来的城镇化，之于个人、家庭和地区的意义各不相同，有时甚至互相矛盾。“人口流动”成了一把双刃剑，推动了我国的城镇化发展的同时也产生了农村的“三农”和“三留”等诸多问题。流动人口的“半城镇化”推动了其所在务工城市的发展，也提升了每一个务工者家庭的生活水平。海门市的研究再次证实，留守人口和流出人口的城镇化选择具有生命周期的显著特征。不同年龄人口会根据所处生活阶段与生活方式而设定不同的生活目标，从而产生不同的城镇化选择（李强, 2003）。与之相对应，人口城镇化决策的考量因素同样存在着生命周期效应，具体表现为：一方面，留守和流出两部分人口的城镇化决策的影响因素不尽相同。另一方面，由于年龄差异，两部分群体各自的城镇化决策因素有一

定年龄分化。

调研发现，40～60岁外出工人的返乡意愿最为强烈，按照时间推算，这些人口将在2030年左右完全回流，致使农村的老年人口可能出现急剧增加。考虑到新一代年轻劳动力的继续外流以及较低的返乡意愿，农村人口在吸纳“老年回流大军”后将步入老龄化的稳定状态。相应的，农村地区的老龄人口服务将是农村规划需要面对的核心问题。而对于年龄在20～30岁之间的年轻人，他们更喜欢城市便捷的交通、繁华的街道、多样的生活服务设施，而对农村的种植等农业活动却已完全陌生。对然有一部分被访者表示会在将来有一定积蓄与经济实力之后，选择迁往家乡县城甚至在上海等其他大城市定居；单多数被访者表示，基本不会考虑回到镇区或农村。对于中年的留守人口，因为其家属对城镇生活有一定适应性，访谈显示其普遍能接受集中居住的生活方式。政府可以通过相关制度的优化（比如宅基地和耕地退出补偿机制等）在镇区提供集中住宅，或提供完善的老龄化服务来推动实现这部分人群的本地城镇化。当然，定居农村也是一种低碳的生活模式，也节省了城市为其新建住房的成本。

由于大部分乡镇经济发展的滞后（相对于城市），在经济因素、区位优势、历史传统、人际关系等多项外部因素，及农村人口较低的文化程度、观念保守等内部因素的双向推动下，农村的劳务输出，仍将持续存在。但随着一代代农民工的生活观念的转变，长远来看农村流出人口的城镇化模式将有所改变，定居城市是模式之一，但不是全部。另一方面，在人口低出生率和高流出率的大趋势下，农村的老龄化将成为常态。2014年发布的《国家新型城镇化规划2014-2020》为我们提供了发展指引，但也让我们继续思考城镇化模式的差异性，而基于生命周期的差异化选择是今后制定相关政策时必须考虑的重要因素。

参考文献

[1] Qian Wenbao. Rural-Urban Migration and Its Impact on Economic Development in China. England: Ashgate Publishing Limited Grower House, 1998: 56-58.

[2] 蔡昉, 都阳. 迁移的双重动因及其政策含义[J]. 中国人口科学, 2002(4): 1, 7.

[3] 段成荣. 影响我国省际人口迁移的个人特征分析[J]. 人口研究, 2000(7): 14-22.

[4] 李强. 影响中国城乡流动人口的推力与拉力因素分析[J]. 中国社会科学, 2003(1): 125-207.

[5] 何军, 洪秋妹. 个人、家庭与制度：苏北农民外出务工的影响因素分析[J]. 农业经济, 2007(10): 22-24.

[6] 王桂新.中国区域经济发展水平及差异与人口迁移关系之研究.人口与经济[J].1991(1):50-56.

[7] 吴兴陆, 亓名杰. 农民工迁移决策的社会文化影响因素探析[J].中国农村经济, 2005(1): 26-39.

[8] 盛来运. 中国农村劳动力外出的影响因素分析[J]. 中国农村观察, 2007(3): 2-15.

[9] 侯红娅, 杨晶, 李子奈. 中国农村劳动力迁移意愿实证分析[J]. 经济问题, 2004(7): 52-54.

[10] 赵民, 陈晨. 我国城镇化的现实情景、理论诠释及政策思考[J]. 城市规划, 2013, 37(12): 9-21.

[11] 段成荣, 吕利丹, 邹湘江. 当前我国流动人口面临的主要问题和对策——基于2010 年第六次全国人口普查数据的分析[J]. 人口研究, 2013, 37(2): 17, 24.

离土不离乡——农村社区的跨地域再组织

Leaving the Land but Not the Home: The Cross-Territory Re-organization of Rural Communities

周珂
Zhou Ke

摘要：在中国，基于“基层群众自治”的要求，社区的概念更多强调其地理/行政边界的明确性。中国的农村地区，青壮年学习工作在外地，户籍却还保留在本地的现象十分普遍，对于农村社区的边界的确定，提出了新的挑战。本文通过对于社区概念本土化历程的简要回顾、对国外成功经验的分析和借鉴，结合宝兴县曹家村的灾后重建实践，对中国乡村的社区组织方式进行了新的探索。

Abstract: In China, arising from the need of grassroots self-governance, the commonly used concept of “community” stresses the clear geographic and administrative boundary. However, due to the fact that in rural China, the young working people usually study and work away from home while their hukou registrations are kept at their original home places, the drawing of clear community boundary becomes a challenging task. The paper attempts to propose new strategies of rural community reorganization by reviewing the process of localizing the concept of “community” in China, analyzing relevant foreign experiences and combining the practices of post-disaster reconstruction of Caojia Village in Baoxing County in Sichuan Province.

关键词：社区；中国；农村地区；组织

Keywords: Community; China; Rural Area; Organization

作者：周珂，上海同济城市规划设计研究院复兴研究中心主任。kzhou@graduate.hku.hk

曹家村位于四川省宝兴县大溪乡南部，下辖7个村民小组，共有农户178户610人，是一个典型的城市化进程中渐渐消沉的村庄，有文化的年青人大多外出务工，老龄化趋势明显。“4·20”芦山强烈地震造成全村房屋严重受损，其中倒塌重建户数126户、加固维修户数52户。

上海同济城市规划设计研究院复兴研究中心义务承担了曹家村的灾后重建规划。在规划之初，通过和当地农民、政府的反复沟通，大家一致认识到曹家村的灾后重建不仅仅是住房的重建，更重要的是产业的重建，是要通过重建找到一条曹家村能够持续发展的模式。这个模式的

核心问题肯定还是在祖祖辈辈居住生活在曹家的村民自己身上，而不是外来的规划师和政府官员。因此，规划的核心问题不是规划方案本身，而是如何能够将村民组织起来积极参与到规划之中，并形成自我组织、自我管理、自我发展的能力，也就是如何将这个由于缺少青壮年而不完整的农村社区重新组织并形成新的活力。

1　中国行政体制下的社区建设

1.1　中国特色的社区定义

“社区”概念进入学科领域，应当从1887年，德国古典社会学大师费迪南·滕尼斯《社区与社会》（Gemeinschaft und Gesellchaft）一书问世算起。滕尼斯在提出与“社会”相区分的“社区”这个概念的时候，旨在强调人与人之间形成的亲密关系和共同的精神意识以及对Gemeinschaft的归属感、认同感。在滕尼斯的经典用法中Gemeinschaft的涵义十分广泛，不仅包括地域共同体，还包括血缘共同体和精神共同体，人与人之间具有共同的文化意识是其精髓[1]。

1920—1930年代，以帕克（Robert E. Park）为首的芝加哥学派的都市生态学将“社区”由一种类型学的概念发展为一个实地研究的单位和一种研究方法，甚至逐渐成为一门新的社会学分支——社区研究。帕克认为社区的基本要素可以概括为：“一是有按区域组织起来的人口；二是这些人口不同程度地与他们赖以生息的土地有着密切的联系；三是生活在社区中的每个人都处于一种相互依赖的互动关系中”。一定意义上，正是以帕克为首的芝加哥社会学派的研究者们赋予了社区更多的“地域性”含义，也真正形成了现在普遍使用的社区的意义，即“社区是一个地域性社会”[2]。

这之后，对于社区这个词的定义有很多，但归纳起来不外乎两大类：一类是功能的观点认为社区是由有共同目标和共同厉害关系的人组成的社会团体；另一类是地域的观点，认为社区是在一个地区内共同生活的有组织的人群。

“社区”这个概念引入中国，源于1931—1932 年，吴文藻邀请帕克到燕京大学指导学生及老师进行田野调查之时。但“社区”这个概念第一次进入中国政府的管理进程是1987年，民政部将“社区”概念引入城市管理和自治。1989年，第七届全国人大常委会第十一次会议，通过了《中华人民共和国城市居民委员会组织法》，这是社区自治中具有里程碑意义的重大法律。1991年，民政部为了开拓民政工作，提出“社区建设”的概念。1998年，国务院的政府体制改革方案确定民政部在原基层政权建设司的基础上设立基层政权和社区建设司，意在推动社区建设在全国的发展。

2000年11月，民政部下发了《关于在全国推进城市社区建设的意见》，《意见》对社区的

概念做出了明确规定——“社区是指聚居在一定地域范围内的人们所组成的社会生活共同体。目前城市社区的范围,一般是指经过社区体制改革后作了规模调整的居民委员会辖区。”虽然民政部对于农村社区的范围没有明确定义，但结合《宪法》第111条的规定——“我国城市的居民委员会和农村的村民委员会，是基层群众性自治组织”来看，可以看到农村社区的范围和城市社区相对应，是行政村的行政范围。

在中国，我们现在所说的社区不是自然形成的，而是在行政区划关系上建立起来的，是城市行政区划或者城市行政管理的延伸；区域内主要是居住关系，而不是感情关系和交往关系。而这个内涵已经偏离了滕尼斯以来西方学界对社区的界定[3]。

综前所述，作为一个行政村的曹家村，在中国特定的“社区”概念下，是一个基本的农村社区单元。

1.2 中国行政体制下社区建设的传统路径与问题

黄锐和文军通过国内社区建设的研究，指出“从各地的社区建设实践来看，主要是一种“问题－需求”取向的路径。人们的注意力较多放在社区存在的各种问题以及其他不利因素之上，而忽视社区原本所存在的资源与优势。具体而言，在社区建设当中，社区是一个充满问题的空间，而社区居民则是特别需要外来的人员或专业人士的帮助来解决社区问题的。救济式、开发式等自上而下的帮扶模式成为当前社区建设的首选方案，多从社区需要、社区问题或社区缺失入手，着重找出社区存在的问题和社区居民的需要，进而解决这些社区问题，满足社区居民的那些需要。与此同时，来自各级政府官员的动员、指示和规划以及各类专家的主张、建议和对策出现在有关社区建设的各种讨论之中。整个社区建设是围绕着社区外部环境的改善、社区资金的增加以及人力资源配置的优化等方面展开的，而作为社区建设的主体和社区建设最终的居住者、受益者的居民却在此过程中失语了。在这一社区建设进路中，作为社区建设主体的社区居民被客体化，他们的主体性、优势和能力等也就随之被忽视了。一旦国家或外来的配置减少、短缺或取消，将会导致社区建设面临一系列难题，而这也是中国的社区建设长期以来效果并不理想的重要原因之一。”[4]

2 曹家村社区建设组织的困境

中国的传统乡村社会是在地方士绅和亲族名望的组织之下秉承儒家理想，形成了与皇权天命观论述相统一的，以土地和血缘为中心的村社文化和宗法文化[5]。在中国传统社会的社区认同基本就是以土地和血缘为核心而建立的。

曹家村目前有7个村组，178户，610人。其中18岁以下为99人，19～40岁212人，41～60岁

187人，60岁以上为112人。从曹家村的人口结构上看，不要说建设适应现代生产生活的农村社区，就是恢复一个传统意义上的农村社区也存在以下明显问题。

2.1 血缘关系较弱，社区认同感不强

从曹家村7个村民小组178户610人的姓氏构成看，一共有55个姓氏（表1）。其中10人以上的姓氏为17个518人；2-9人的姓氏为18个72人，只有1人的姓氏为20个。最大的姓氏为杨姓，194人占全村人口的31.8%，其中还有9户为夫妻同姓，说明曹家村在血缘关系上构成极为复杂，没有一个姓氏（宗族）能够在曹家村的日常事务中占有发言权，在历史上属于典型的移民村落。相比于由宗族血缘关系而构成的传统村落而言，这种移民村落的社区认同感相对较弱，

表1 曹家村村民姓氏统计表

姓氏	曹家一组	曹家二组	曹家三组	曹家四组	曹家五组	曹家六组	曹家七组	合计
杨	32	42	12	29	15	57	7	194
王	1	9	5	10	8	15	7	55
张		2	9	1	2	9	7	30
苟		1	1	7	2	1	13	25
高	1	2	7	8	1	2	4	25
曹		1		6		9	7	23
陈	1		3	1	5		10	20
孙	4	1		2	1	12		20
刘		2			9	1	7	19
齐			1	3		14		18
岳		1			14	2		17
李	4		1	2	2	2	3	14
周			6	4		1	2	13
韩	4					8		12
舒	1		1	10				12
应			7				4	11
冯	1			8		1		10
2-9人的姓氏：赵、吕、徐等	9	5	8	9	1	16	15	72
只1人的姓氏：贝、丁、杜等	2	3		6	3	4	2	20
夫妻同姓户数	1（杨）	2（杨）			1（岳）	3（杨） 1（张） 1（王）		9
村组户数	17	21	19	32	17	42	29	178
村组人数	61	69	61	106	63	155	95	610

2.2 对土地的依赖性减少，既有的社区认同被削弱

在传统的农村社区里，除了血缘关系外，农民的社区认同之所以较强，是因为土地、山林等资源一般都是实行村社共有制，这些公共资源的共享在相当程度上强化了农民的社区认同[6]。曹家村7个村民小组610人中，有144人在外工作学习，留村人口为466人，其年龄构成见表2。如果单从数字上看，曹家村外出工作读书的人员并不多，只占到全村人口的23.61%，但是从年龄段的分布看，外出工作读书人员占同龄人口的百分数由51～60岁的10.45%快速增长到19～30岁的69.67%，反映出村民越来越强的脱离土地依赖关系的趋势（表2）。而这种脱离土地依赖关系的趋势，进一步削弱了因为血缘关系的复杂而原本就不强的社区认同。

没了认同感的社区，最多就是一个行政概念上的符号，实质性的社区组织和建设就变成了天方夜谭。

表2 曹家村外出工作学习人口年龄构成表（2014年9月统计）

	年龄段	外出工作人数	外出读书人数	该年龄段总人数	外出工作读书人数占人口的%
青少年	0-5岁			30	
	6-12岁			49	
	12-18岁	3		20	15%
青壮年	19-30岁	70	15	122	69.67%
	31-40岁	34		90	37.78%
中壮年	41-50岁	15		120	12.5%
	51-60岁	7		67	10.45%
老年	61-70岁			60	
	71-80岁			42	
	81-90岁			10	
合计		129	15	610	23.61%

2.3 留村人口老龄化趋势严重，知识结构陈旧，缺乏社区活力

从表3的人口构成上看，曹家村60岁以上老人为112人，占留村人口的24.03%；劳动适龄人口主要以41～60年龄段为主，达到165人，占留村人口的35.41%；而留村的青壮年只有93人，占总人口数的19.96%；呈现出非常明显的老龄化趋势（表3）。而其中最具活力的青壮年（19～40岁）是外出工作的主体，达到119人，占同龄人口的多一半（56.13%）。而作为知识结构最新、接受和学习知识能力最强的19～30岁年龄段外出工作学习的人数达到85人，占该年龄段的69.67%（表2）。可以说，最有活力和知识的人群，也就是社区建设所需要的农村精英基本都离开了曹家村，对建设一个有活力且能够持续发展的社区而言是最大的挑战。

表3　曹家村留村人口年龄构成表（2014年9月更新）

	年龄段	人数	占留村人口的%	人数	占留村人口的%
青少年	0-5岁	30	6.44%	96	20.60%
	6-12岁	49	10.52%		
	12-18岁	17	3.65%		
青壮年	19-30岁	37	7.94%	93	19.96%
	31-40岁	56	12.02%		
中壮年	41-50岁	105	22.53%	165	35.41%
	51-60岁	60	12.88%		
老年	61-70岁	60	12.88%	112	24.03%
	71-80岁	42	9.01%		
	81-90岁	10	2.15%		
合计		466	100%	466	100%

3　国外社区实践回顾

第二次世界大战以后，随着经济的发展和社会结构的调整，社区运动在西方和发展中国家普遍开展起来。对于社区的发展，西方学者有着大量的研究，塞尔兹尼克（Philip Selznick）把影响社区发展的因素归纳为以下几个方面：历史根源，文化传统是社区内部进行对话的基础；同一性，社会化形成的过程；相互依存，社区必须建立并维持在相互依存和互惠的基础上；多数原则，社区组织中人们进行参与的准则和重要手段；自治，是否有助于培养个人的独立性和责任心是衡量社区价值的一个重要标准；参与，社区参与是社区存在的反映，也是维持社区的基础；各种因素的集结[7]。

3.1　加拿大的社区概念

加拿大是一个移民国家，其社区参与意识一向非常活跃，在19世纪后期就产生了作为现代合作运动的社区。如1861年在新斯科舍出现了最早的合作社；1862年，在爱德华王子岛上，建立了“农民银行”；1870年，在新不伦斯维克省的圣约翰，青年妇女基督教协会成立；在十九世纪的八十至九十年代，在不列颠哥伦比亚省和阿尔伯塔省的矿业区，成立了合作社，提出的口号是“一人为大家，大家为一人”。

在概念上，随着城市化进程，社区以“邻居”作为连接纽带的概念渐渐淡薄了。在城市中的宗教意识强的民族虽然可以在居住地上区分开来，但随着现代化通讯手段的发展和提供，在参与社会发展的各种活动中，以地理位置为主的社区的概念已开始淡化。在现今的加拿大，它更趋向于追求共同的利益和公众的含义，尤其是指拥有相同特殊兴趣的一个公众团体。从“邻居”关系摆脱出来的社区有很多特征：一是处在相同地域；二是强调相互的交往；三是认同个

人身份或所代表的群体。目前, 在加拿大社区概念是以上三种特征的结合, 并且社区的概念倾向于“公众”而不是“邻居”。这个概念的转变在于社区能关注更广泛的社会发展问题，为人民创造参与国家政治、经济、社会生活决策的机会, 区别于过去仅仅为当地普通人直接参与本地的事务[8]。

3.2 日本的一村一品建设

日本是一个多山的国家，在实现工业化以后，大城市和农村地区的差距不断扩大。为了提高农村地区的活力，各地展开了各种类型的地域振兴活动。其中，影响最大的就是大分县知事平松守彦于1979年发起的一项针对乡村人口减少、产业衰败、自然资源管理崩溃的“改造故乡、建立自主区域”运动[9]9——“一村一品”。这一运动是日本推行的振兴农业的方略之一，对日本农村经济发展起到了十分重要的推动作用，其经验得到许多国家的认可，并被广泛推广。

平松守彦将“一村一品”运动的经验归纳为三条：（1）必须立足本地区，面向全世界。其核心是越能体现地区特色的、精心加工和提炼的东西，就越能受到国际上的肯定。（2）自主自立，竭尽全力。用自己的钱，根据自己的判断去做事，干得好就会拼命干下去，干不好也有可能，但是最重要的是积极性。（3）培养人。凡是运动有成就的地方就必定有优秀的带头人，坚决搞地方特色，发挥民众自己的创造精神，只有这样运动才能持久。

想对于社区建设发展而言，“一村一”品最重要的经验就是民众的自主、自立、自治。其中“实行地方自治也是一个自我教育的过程。只有经历各种错误的试验，群众增强了自我意识才会有真正的自治”[9]135。

3.3 优势视角下的美国社区建设

当前,西方国家农村社会工作的重要议题转向是社会网络和社会资本的建设。优势视角的社会工作就是强调社区发展应该重视资产建立和能力建设。美国堪萨斯州立大学社会福利学院的研究认为，资产建立以“增强为本”的实务模式为基础，旨在发现及重新肯定个人能力、天赋、智慧、求生技能及志向，以及社区的共同财产和资源。塞勒伯（Saleebey）明确提出：“优势视角的实践要求我们从一个完全不同的角度来看待案主、他们的环境和他们的现状，不再是鼓励地或专注地集中于问题，而把眼光投向可能性。在创伤、痛苦和苦难的荆棘之中，你能看到希望和转变的种子。其实这个公式很简单：动员案主的力量（天才、知识、能力和资源）来达到他们自己的目标和愿望，这样案主将会有更好的生活质量。”优势视角的基本信念包括赋权、成员资格、抗逆力、对话这四个要素。

在优势视角理念和原则的指导下，20世纪90年代以来，社区发展在美国再度兴起。以能力建设和资产建立为核心的社区发展侧重于三方面的内容：一是资产建立和能力建设。社区发展的起点涉及分析社区中存在的资源，如哪些人力资本和物质资本支撑着社区生活，居住和工作于此处的人拥有什么能力和资源，社区内的组织和团体对社区资产的贡献过程中起到了怎样的作用等。二是建立关系。基本假设是社区和它的周围环境可能隐藏着某种内在的资源，社区工作者应该认真欣赏和发掘社区的内部资源、资产和能力。社区资源的发掘有赖于信任、关怀和负责任的关系的建立。三是树立希望。以优势和资产为本的取向可以激发案主和工作者的乐观情绪、希望和动机[10]。

4 曹家村社区建设的尝试

4.1 将问题转化为优势的社区组织思路

通过加拿大、日本和美国社区实践的总结，再次分析曹家村的现状，发现在通常“问题—需求”路径下，原来认为是最大的问题“有知识的年青人大量在外地工作学习”也许反而可以成为曹家村发展的某种优势。将曹家村外出工作学习人员的信息重新梳理以后汇总为表4，有着如下的特点：

（1）外出工作人员主要集中在成都、雅安两地（而成都地区正是农家乐最大的客源地）。

（2）分布面广，在东南沿海经济发达地区都有，且集中于商贸行业，占外省人员总数的45.45%。即使工作分类在家具制造业的7组应世刚（居住地西安），其职位是南方家具西北地区的销售总监（是否说明外出工作人员具有一定的市场判断能力和销售经验？是否能更了解城市人的各种需求？）。

（3）岗位主要集中在服务业，达45人占外出工作人员总数的34.88%，如果将餐饮业纳入，则有60人，占外出工作人员总数的46.51%（是否说明曹家村民具有一定的服务接待能力？）。

（4）全村有12人在外从事农业生产，说明其掌握一定特色性的农业技术且收入不低（如果有合适的机会，是否曹家村也能够自主发展一些有特色的地方农业？）。

通过对外出工作学习人员情况的综合分析，可以发现，当思路从“缺乏视角”转换为“优势视角”的时候，原来所谓的问题，也许就转变成了很多发展的资源和机会。结合加拿大、美国和日本的社区建设和组织经验，曹家村的村民自己是否认识到了其所具有的特点？是否愿意积极的参与到重建和产业发展中？是否愿意将个人的资源转化为社区的资源？这一系列的问题成为下一步工作如何展开和进行的关键。

表4　曹家村外出工作人员居住地与职业分布

		服务	商贸	制造	餐饮	运输	教师	公务员	建筑	农业	合计
四川本省	雅安	19	4		4	4		1		11	43
	成都	18	2	8	6		1				35
	宝兴	6	9		1	6	2	1		1	26
	眉山				2						2
	甘孜								1		1
外省市	西藏		3								3
	江苏			2	1						3
	广东(深圳)	1	1								2
	上海			2							2
	浙江		2								2
	安徽	1	1								2
	天津			2							2
	辽宁		2								2
	重庆			1							1
	陕西(西安)			1							1
	山东(济南)				1						1
	山西		1								1
	合计	45	25	16	15	10	3	2	1	12	129

注：因外出读书学生都为临时性居住，故外地就读15名大专生没有统计。

4.2　曹家村社区组织动员过程

针对曹家村的实际情况，分别在2014年1月28日（农历腊月廿八）和2014年2月8号（正月初九），趁着在外工作学习的年轻人返乡过年的期间，组织了两次开放性的讨论会（图1），包括了村组的基层干部、对村庄重建模式有想法的村民、对产业发展有兴趣的村民、在高校读书的学生等等。腊月廿八的讨论是一个找问题的讨论，在这个讨论会上，主要的目的就是组织大家找思路的，通过讨论，梳理出以下几个问题。

（1）建筑和环境

建筑现在曹家基本都是传统木构架，是一个依山傍水的，风景秀丽，大分散小聚集的村落，曹家村的重建过程中应该采取什么样的方式？是维持原来的山水风光特色还是建成一个高度集中的新农村？建筑的形式是维持原有的木结构特色还是转换为和城里一样的框架结构？……

（2）产业重建和发展

原来想政府和村里部分村民非常想在曹家村做农家乐，但是现在村里大多数都是终老年人和小孩子，依靠他们是不是能够有这个能力？如果搞农家乐，曹家村有什么优势？曹家村是否能够找到自己的特色产品？曹家村的产业重建是否一定要依靠于外来公司？这些外来公司是否能够和曹家同甘苦共患难，而不是遇到问题的时候一走了之？

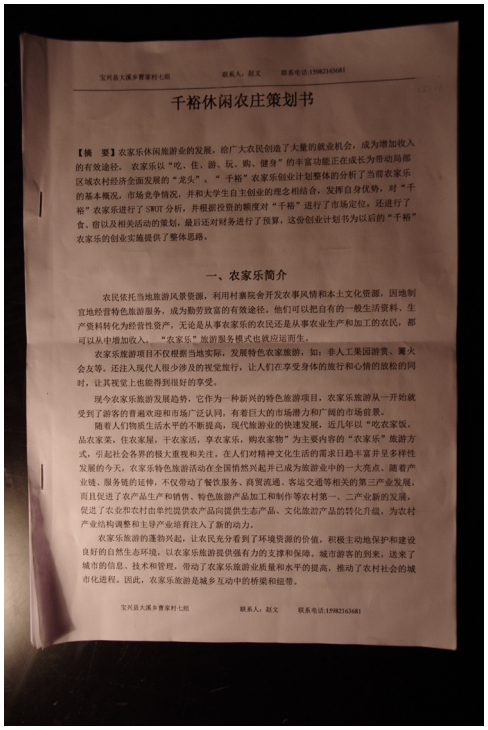
（3）人际网络

现在曹家村的年青人分布不但分布在成都、雅安这些四川的城市，还在其他的十二个省市都有曹家人的足迹，有的都已经在当地买房生娃，慢慢的融入地方的生活。在这么远的距离上，大家是否还愿意关注自己的家乡？是否还愿意把家乡的建设作为自己的事情？在这么遥远的距离上，大家如何能够方便的参与村里的日常事务？

这些问题不需要当场给出答案，就是希望大家在过年探亲访友的时候，花点时间聊一聊、想一想。和所有的人约定，年后初八或初九（大部分外地工作的年青人初十以后就要离开再一起商讨一下看看大家最后的想法如何。

2014年2月8号，正月初九，第二次和曹家的村民们座谈，这次的讨论非常热烈。比如，在西安工作的应世刚（30岁，南方家私西北地区的销售总监）从从现状问题到市场、到品牌、到特色等分析的头头是道。在成都开健身房的赵文（32岁）当场拿出了一份完整的《千裕休闲农庄策划书》（图2），从SWOT分析到公司文化到风险分析，几乎是面面俱到。

曹家的年青人普遍认为找项目和客源不是问题，


宝兴县大溪乡曹家村七组　　联系人：赵文　　联系电话：15982163681

千裕休闲农庄策划书

【摘　要】农家乐休闲旅游业的发展，给广大农民创造了大量的就业机会，成为增加收入的有效途径。农家乐以“吃、住、游、玩、购、健身”的丰富功能正在成长为带动局部区域农村经济全面发展的“龙头”。“千裕”农家乐创业计划整体的分析了当前农家乐的基本概况，市场竞争情况，并和大学生自主创业的理念相结合，发挥自身优势，对“千裕”农家乐进行了SWOT分析，并根据投资的额度对“千裕”进行了市场定位，还进行了食、宿以及相关活动的策划，最后还对财务进行了预算，这份创业计划书为以后的“千裕”农家乐的创业实施提供了整体思路。

一、农家乐简介

农民依托当地旅游风景资源，利用村裔院舍开发农事风情和本土文化资源，因地制宜地经营特色旅游服务，成为勤劳致富的有效途径。他们可以把自有的一般生活资料、生产资料转化为经营性资产。无论是从事农家乐的农民还是从事农业生产和加工的农民，都可以从中增加收入。“农家乐”旅游服务模式也就应运而生。

农家乐旅游项目不仅根据当地实际，发展特色农家旅游，如：非人工果园游赏、篝火会友等。还注入现代人很少涉及的视觉旅行，让人们在享受身体的旅行和心情的放松的同时，让其视觉上也能得到很好的享受。

现今农家乐旅游发展趋势，它作为一种新兴的特色旅游项目，农家乐旅游从一开始就受到了游客的普遍欢迎和市场广泛认同，有着巨大的市场潜力和广阔的市场前景。

随着人们物质生活水平的不断提高，现代旅游业的快速发展，近几年以“吃农家饭，品农家菜，住农家屋，干农家活，享农家乐，购农家物”为主要内容的“农家乐”旅游方式，引起社会各界的极大重视和关注。在人们对精神文化生活的需求日趋丰富多样性发展的今天，农家乐特色旅游活动在全国悄然兴起并已成为旅游业中的一大亮点。随着产业链、服务链的延伸，不仅带动了餐饮服务、商贸流通、客运交通等相关的第三产业发展，而且促进了农产品生产和销售、特色旅游产品加工和制作等农村第一、二产业新的发展，促进了农业和农村由单纯提供农产品向提供生态产品、文化旅游产品的转化升级，为农村产业结构调整和主导产业培育注入了新的动力。

农家乐旅游的蓬勃兴起，让农民充分看到了环境资源的价值，积极主动地保护和建设良好的自然生态环境，以农家乐旅游提供强有力的支撑和保障，城市游客的到来，送来了城市的信息、技术和管理，带动了农家乐旅游业质量和水平的提高，推动了农村社会的城市化进程。因此，农家乐旅游是城乡互动中的桥梁和纽带。

宝兴县大溪乡曹家村七组　　联系人：赵文　　联系电话：15982163681

图2　曹家村七组赵文编写的《千裕休闲农庄策划书》



图1　灾后重建模式与产业发展讨论会

最大的问题就是提供怎么样的条件和环境给外来的客人包括自己的家人，能够让人留得下来。大家的共识就是曹家要能够有可持续的产业发展，最重要的第一步就是先要把自己的居住环境整治好，干干净净、舒舒服服。对于时空的距离，年青人认为这是一个“坚儿问题”（本地方言，即跟本不是问题），通过微信、QQ、微博、网站都可以很方便地将大家聚集到一起。

4.3 曹家村社区的再组织

结合两次座谈的结果，借鉴前面所提到的加拿大、日本和美国的社区组织和建设的经验，比照曹家年青人普遍积极、热情、主动的实际情况，初步判断曹家在社区的重组织过程中，可以突破地域的限制；在社区建设中做到自主、自立和自治有着良好的条件；在社区建设中曹家村民通过自己的力量（天才、知识、能力和资源）来达到他们自己的目标和愿望也是具有可能性的。

本来，根据“农村的村民委员会，是基层群众性自治组织”这一定义，想重新组织曹家村的村委会，但是在《村民委员会组织法》、“四川省《中华人民共和国村民委员会组织法》实施办法”和“四川省村民委员会选举条例”，要短期内对曹家村现任村委会改组是不现实的，而且外出工作的村民，虽然户口都在本村，但是由于日常生活居住地已发生了改变，很难对村里的日常工作担负责任。

针对这一情况，在和村民充分沟通的基础上，争取县、乡两级政府的支持，由村委会授权组织，在2014年2月9月成立了“曹家村产业发展自建委员会”，构成了曹家社区再组织和建设的基础。整个委员会由八人构成，主任为村主任杨绍永兼任，副主任分别为杨平 （五组组长）、杨明芬（六组组长），其余五个成员王廷罡（上海）、应世刚（西安）、赵文（成都）、杨荣（宝兴）、杨明生（雅安）均为外地务工村民（图3）。



图3 曹家村产业发展自建委员会会议，讨论两个建设导则

这个结合村委会的组织来看，这个组织方式具有以下特点：

（1）和国家和地方的政策法规不冲突，在

中国的现实行政语境下，还是维持了其“社区”和“基层自治”的概念，强调其成员必须为本村村民；

（2）村民委员会的构成还是以在乡村民为基准，保证了村委会日常工作的延续性；

（3）通过村民委员会的授权组织，产业发展自建委员会也同时具有了合法地位；

（4）在产业发展自建委员会的组成中，坚持以在乡村民为领导，从而保证村委会和产业发展自建委员会之间工作的衔接性。

4.4 曹家村社区建设的初步成果

随着曹家村“社区的重新组织”，曹家村的灾后重建建设和产业发展都得到了快速的推进。在成立之初就对上海同济城市规划设计研究院项目组编制的“建筑重建导则”和“院坝重建导则”提供了大量的针对性修改意见，并对两个导则的实施做了大量的现场解释工作。比如，在重建导则的编制过程中，很多老人坚持要将猪圈、厕所和厨房修在一起，维持以前的生活便利。从卫生条件以及未来村庄发展（比如做农家乐等）的角度看，项目组反复解释，但是老人们很难被说服。在产业发展自建委员会成立后，年青人统一了思想，觉得以后农家乐还是村庄产业发展的一个方向，通过他们分别对自己家老人做的说服解释工作，最后所有重建的房屋都将厨房、厕所和猪圈分开设置，加固的房子也积极的做改造（图4）。产业发展重建委员会对于现代生活的理解和对于村庄环境整洁的重要性的理解，对村民自主重建的顺利推进起到了积极作用。



图4　维持了原有村庄自然格局和木构特色，没有多占一分农田的灾后重建

随着村庄建设的快速推进，在产业发展上，产业发展自建委员会也做了大量的尝试性工作。其中曹家七组的应世祥（32岁，应世刚的姐姐），原来夫妇两人都在镇江从事糕点加工，在看到曹家村的发展势头后，愿意回乡，利用原来掌握的技术，和父亲苟全银（也是村支书）一起开办农家乐，为村里产业的发展摸索经验。其经营的农家乐“苟家庄”在2014年的国庆节期间已经开始试营业，主要的客人都是雅安本地的，接待规模基本每天都在10～20人左右（图5）。



图5　苟家庄农家乐——曹家村外出务工人员回乡的第一个自主自发产业项目

在不到一年的时间内，通过将外地学习工作的年青人重新组织到社区中，给曹家村的重建工作带来了新的活力和动力，也让大部分曹家村民看到了村庄发展的希望。

5　小结

在中国体制的约束下，对于社区的概念更多的是强调地域的行政边界，在这个行政边界内的社区组织和建设，对于城市而言是高效的。对于曹家村这种有大量中青年在外地工作学习而户籍又保留在本地的村庄而言，过于强调社区的地域边界，就容易将在乡和外出的人群在心里上隔离开来，造成外出村民，尤其是在外地已经小有成就的村民慢慢的疏远自己的故乡，主动将自己从原来的农村社区中剔除，形成村里干着急，不知到发展该怎么干，村外很漠然，有想法懒得说的局面。结合对社区概念起源和本土化过程的梳理，对加拿大、日本、美国近些年来社区组织建设的经验，归结为农村社区的组织和建设必须顾及到以下几个方面：

（1）跨地域的社区组织，必须借助于现代化的通讯手段，将外出学习工作的村民纳入到这种跨地域的社区中，对于故乡发展的共同关心是核心；

（2）在社区的组织和建设中，必须强调村民的自我能力的发现和培养，以村民的自主、自立和自治为社区工作目标；

（3）在社区的建设过程中，必须放弃原来那种“问题-需求”的传统路径和思维方式，必须通过优势视角来评估村庄的发展潜力，能让村民自己重新发现和认识自己的天才、知识、能力和资源，从而积极主动的来寻求有本土特色的发展路径。

曹家村的社区组织和建设，虽然在一年不到的时间内有了很大的成绩，但是对于一个传统农村社区的再组织和发展而言，还只是一个开始，未来还有很多不可预见结果的探索和尝试要做。

参考文献

[1] 胡鸿保, 姜振华. 从“社区“的语词历程看一个社会学概念内涵的演化[J]. 学术论坛, 2002, 154(5): 123-126.

[2] 陈鹏.“社区“概念的本土化历程[J]. 城市观察, 2013(6): 163-169.

[3] 杨淑琴, 王柳丽. 国家权力的介入与社区概念嬗变——对中国城市社区建设实践的理论反思[J]. 学术界, 2010, 146(6): 167-173.

[4] 黄锐, 文军. 走出社区的迷思：当前中国社区建设的两难选择[J]. 社会科学, 2013(2): 62-67.

[5] 刘义强, 胡军. 村户制传统及其演化：中国农村治理基础性制度形式的再发现[J]. 学习与探索, 2014, 222(1).

[6] 吴理财. 农村社区认同与农民行为逻辑——对新农村建设的一些思考[J]. 经济社会体制比较, 2011, 155(3): 123-128.

[7] 姜芃. 社区在西方：历史、与现状[J]. 史学理论研究, 2000(1): 105-118.

[8] 张大华, 刘金龙, 彭世揆. 中国和加拿大在发展中社区参与的比较[J]. 南京林业大学学报（人文社会科学版）, 2002, 2(1): 68-73.

[9] 平松守彦. 2008一村一品国际研讨会：地方精神的闪光[C]. 郭常义, 译. 溧阳: 溧阳市人民政府, 2008: 9.

[10] 张和清, 杨锡聪, 古学斌. 优势视角下的农村社会工作——以能力建设和资产建立为核心的农村社会工作实践模式[J]. 社会学研究, 2008, 6: 174-193.

[11] 肖林.“‘社区’研究”与“社区研究”——近年来我国城市社区研究述评[J]. 社会学研究, 2011(4): 185-208.

[12] 夏建中. 现代西方城市社区研究的主要理论与方法[J]. 燕山大学学报（哲学社会科学版）, 2000, 1(2): 1-6.

[13] 李学.制度化组织：塞尔尼兹克组织与公共行政思想评述[J]. 公共行政评论, 2014, 7(2): 141-161.

[14] 虞和平. 民国时期乡村建设运动的农村改造模式[J]. 近代史研究, 2006(4): 95-110.

[15] 袁方成, 李增元. 农村社区自治：村治制度的继替与转型[J]. 华中师范大学学报（人文社会科学版）, 2011, 50(1): 31-37.

[16] 肖唐镖.村庄治理中的传统组织与民主建设——以宗族与村庄组织为例[J]. 学习与探索, 2007, 170(3): 74-79.

[17] 刘义强, 胡军. 村户制传统及其演化：中国农村治理基础性制度形式的再发现[J]. 2014, 222(1): 53-39.

基于农村社区理念的大城市外围村庄建设实践研究——以天津市蓟县村庄建设规划为例

Research on the Village Construction Practice of the Big City Periphery Based on the Concept of Rural Communities: Take Tianjin Jixian Village Construction Planning as Example

王君 王艳霞 白惠艳
Wang Jun, Wang Yanxia, Bai Huiyan

摘要：我国大城市在未来五年到十年将逐步进入城镇化后期阶段。其外围广大农村，已经普遍具备了一定的经济和物质基础。本文引入了欧美及亚洲发达国家农村社区建设理念，强调该类型地区的村庄发展将不仅停留在物质空间建设，而为其注入了经济产业及社会文化方面的内涵。以天津市蓟县为例，其村庄发育出现农民居住形态集聚化、配置建设标准机械化、被动城镇化等现象。在问题导向下，有针对性的提出：进行双向走访调研，构建参与式住区；遵照农村现实，设计可操作的城镇化路径；依据交通功能差异，打造特色化乡村绿道；借助天然乡土元素，增加社区复合性功能四大农村社区发展策略，为我国大城市外围村庄建设提供新思路。

Abstract: Big cities in china will gradually move into the late stage of urbanization in the next five years to ten years. The rural in the periphery have generally had the economic and material basis. This paper introduces the rural community construction idea of Europe, America and Asia developed countries and emphasizes that village development of these type will not only stay in the physical space construction, but also have the economic industry and social culture connotation. For example, the development of villages in Tianjin Jixian has the phenomenons such as the living form of farmers agglomeration, the configuration construction standard mechanization, passive urbanization and so on. This paper advices four rural community development strategy by the problem orientation that visit investigation in two-way, build participatory settlements; design a operable path of urbanization accord with the rural reality; build characteristic village green way basis on the traffic function differences; using natural native element to increase community compound function to provide the new way for villages construction of the big city periphery in our country.

关键词：新型城镇化；新型农村社区；大城市外围；村庄建设规划

Keywords: New Type of Urbanization; New Rural Community; Big City Periphery; Village Construction Planning

作者：王君，硕士，天津市城市规划设计研究院，规划师。ursemajor@126.com

王艳霞，天津市城市规划设计研究院，副高级规划师
白惠艳，天津市城市规划设计研究院，副高级规划师

新型城镇化已经成为我国经济转型和城镇发展的关键词。新型城镇化强调以人为本和注重质量与内涵的提升等。在这一背景下，天津市于2013年开始展开村庄帮扶工作，新型农村建设已成为天津市推进新型城镇化发展的重要抓手之一。

不同的区位条件、社会经济发展水平以及城镇化阶段，直接影响到该区域未来村庄建设发展模式和方向选择[1]。本文选取大城市外围农村为研究对象，以蓟县为例开展具有可操作性的新型农村社区建设研究，并落实到该类型农村新一轮的建设实践中去。

1　农村社区的理念及适用性研究

1.1　农村社区概念及内涵

农村社区是指农户聚集在一个紧凑的居住区内，由各种形式的社会活动组成的群体，而且是一个为人们所公认的事实上的社会单位[2]。这一内涵揭示了农村社区人群共同的利益。由于在同一地域范围内生产生活，其物质设施、环境条件、人际关系的状况以及管理的效率等，都涉及到每一个村民的切身利益，它反映了农村社区认同存在的客观必然性[3]。因此，共同体的特征为农村社区公众参与、村民自治，从而维护自身利益的权利奠定了理论基础。同时，共同体利益揭示了农村社区管理和组织的必要性[4]。对于一个特定的农村社区，应该具有一个农村社区组织来承担起日常维护其共同利益的责任。此外，共同体的特征还揭示了农村社区人群社会心理的作用，即如何使得村民对这一社会生活共同体产生归属感和稳定的定居意识[5]。这是农村社区规划、建设和管理需共同努力的目标。

农村社区是一种建设类型，而不是一个新的行政层次[6]。基于农村社区的规划建设不仅是物质空间方面的发展，而且还包含经济产业、社会文化方面的发展。在农村社区规划建设中，经济、社会和空间环境三部分相互关联、相互支撑，“三位一体”。这更符合农村社区规划建设的内涵特征。因此，构建农村社区单元即要把农村社区看作一个社会生活、行政管理和规划建设的综合体，对其经济产业、社会文化和物质环境几方面进行“三位一体”的整体构成和营造。

1.2　经验借鉴

欧、美和亚洲发达国家对农村发展所制定的政策措施，重点在于推进农村社区的发展。

发达国家农村社区发展规划政策，十分强调农村社区经济产业发展、社会文化发展和物质空间发展3个方面。其中，在经济产业发展上，均强调农业经济发展的基础地位，提倡因地制宜、发挥产业多样性，重视农村社区资金援助，要求经济发展具有可持续性；在社会文化发展上，提出规划政策制定的重要性以及结合地方情况的适宜性，强调公众参与、社会组织发展，注重培养农村社区地方组织领导者的能力，以及对农民的教育、培训，要求部门履行管理和引导职责；在物质空间发展上，强调农村基础设施建设，公共服务设施配套，结合农村资源特征多样性发展。如美国农业部农村发展署2005年颁布《社区发展技术支持手册——社区发展计划》，其着重解决诸如农村人口下降、吸引和保持就业岗位、提供高质量住房和医疗保健、保持改进学校教育，以及建设和维护基础设施并保护农村环境等问题，积极调动各方面资源共同促进农村社区发展[7]。

1.3 适用范围判断

案例分析表明，随着经济水平不断提高，除了物质空间方面的要求之外，农村社区对经济产业、社会文化发展的要求不断提高。既考虑物质环境发展，也考虑人的发展。正是综合考虑了经济产业、社会文化和物质空间三者因素，才更反映出关于农村社区概念中“社会生活”的基本内涵。可见，农业社区的规划重点或是其内涵表达，是在城镇化进程发展到中后期，有一定经济基础的农村适用的。它已经不再是以保证基本的公共设施服务和生活需求为前提。它对于本文所研究的大城市外围区位良好，受经济辐射带动作用较强的广大农村，存在较高的普适性，也是我国类似区域农村未来发展的一种前沿理念。

2 大城市外围村庄发育和建设特征

大城市与其外围村庄相互依存、共同发展。村庄为城市提供了环境安全保障及农副食品供应，同时大城市对其周围村庄发展起到强有力的辐射带动作用。以天津市蓟县为例，该县位于天津市最北部，地处京、津、唐、承四市之腹心（图1）。城目前其农村发展呈现出如下特点。

2.1 农业结构优化调整，农民居住形态集聚化

目前，蓟县农村依靠纯耕作业生活的已几乎不多，更多的是发展经济种植、生态养殖、手工作坊等副业，单位面积土地上的产值远远高于纯耕作业的产值。而种植业也出现逐步高校设施化发展趋势。部分农村的集体经济发展已开始呈合作模式，即土地股份合作、农业专业合作等，农民种植设备更新、效率提高、种植类型呈市场化引导。这使农村居民点的分布不再以



图1　蓟县区位图

农耕为前提，集中居住的趋势越发明显。

2.2　人居环境得到改善，配置建设标准机械化

在以天津为主的经济辐射带动下，蓟县农村人居环境不断改善。农村经济实力的提升及村民生产生活的需要，许多村庄不断加强道路、水利、环境、文化、生活设施建设，村庄基础设施得到空前的发展。但在公共服务设施向农村基层延伸的过程中，呈现出配置标准机械化的现象。如按照社区化标准设置“八室”（即党组织办公室、行政办公室、综合会议室、警务室、档案室、阅览室、党员活动室、信访调解室），并单独配置卫生服务站。对于人口规模较小（200～500人）的基层村，造成了资源的浪费[8]。此外，村村道路硬化的现象，也使村庄源真特色逐渐消失。

2.3　土地使用效率提高，但造成了被动城镇化

为了满足经济发展，提高土地资源利用率，天津外围出现了宅基地置换机制，使村民转居到具备完善的生活设施和生态卫生标准的集中社区，农村居民居住水平得到巨大提高的同时带来一了新的问题。“一次性”的城镇化，只是一种居住外形的改变，并不代表农民就此可以融入城镇生活。在农村许多资源对农民来说是免费的，比如生活用水。部分村在通自来水的情况下，许多生活用水还是取自井和水塘，而且一定程度上可以二次利用。且自家的口粮田和宅前屋后的小菜地可以解决全家的饭菜，而一次性进入集中社区居住，生活成本大大提高，造成了较大的生存压力。且模块化套用城市社区建设模式，并未体现出村庄的文化及环境特色。

3　大城市外围农村住区建设理念与策略

3.1　进行双向走访调研，构建参与式住区

客观了解一个村庄的特质和症结需要进行双向调查，一方面是走访本土村民，另一方面是

与投资主体部门进行座谈，充分了解社区民众的真实想法和意愿、发觉其真实需求，同时整合地方政府发展设想，通过专业知识整合意见，引导农村社区向具有普遍认同感并兼具可操作性的方向发展。项目组在每个村庄建设项目启动初期就参与其中，对农村住区现存问题从不同角度进行评价分析，从而区分富有价值的积极因素和有待改善的消极因素，最后确定统一的规划调整方向。如对于农村畜牧业的发展，政府提出应取消家庭饲养模式，进行人畜分离，建设集中化生态养殖基地。但在实际走访中发现，猪是农户生产生活循环生态链的重要一环, 扮演着分解者的角色。农民用剩菜、剩饭、农副产品的废物都可以用来喂猪，而原来一家一户的猪粪堆砌起来，成为堆肥，再施回农田。集中饲养后，将整个分配循环链条截断，农民会因养猪成本的提高而放弃养猪，许多已建的沼气池也会因缺乏原料而废弃。综合意见，项目组提出对现有猪饲养的农户进行庭院改造，适当保留其饲养习惯，进行庭院内部人畜分离，改善人居环境（图2）。对绝大部分猪进行高效化集中饲养，将其作为农民致富途径之一（图3）。

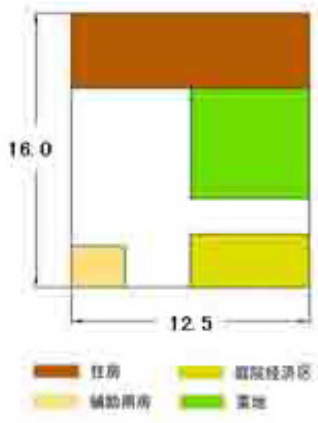


图2　院落功能分区示意图

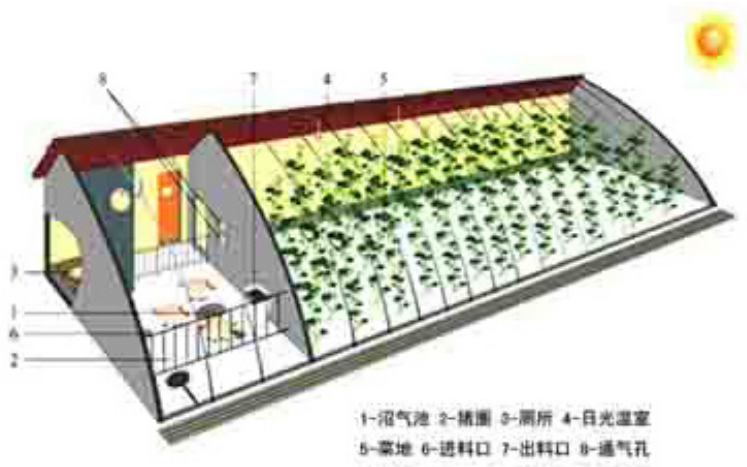


图3　生态种植养殖示意图

3.2　遵照农村现实，设计可操作的城镇化路径

由于农村社区的主体是农村居民，农村社区建设与农村居民生活密切相关。尊重农村居民的主体地位，提高农村居民建设农村社区的整体积极性是实现这一理念的关键[9]。因此，思考村庄发展构想的过程也是村民全程参与的过程。同时。笔者认为农村社区建设应是一种适应本地特色的城镇化形式，并存在多样化发展路径，是一个与经济发展同步且分期实现的过程。第一次转型：从传统农村到现代化农村，而农民从“集体经济、传统农业”到“合作经济、高效现代化”；第二次转型：从农村居民点到农村社区，而社区居民从“务农为主”到“宜工则工、宜农则农、宜商则商”；第三次转型：从农村社区到新型社区，社区居民逐渐变为“工商为主、农业为辅”的模式。这种分期转型路径更多的是面向基层农村设置的，它的发展受外

力作用较小，属于自发转变的过程[10]。此外，基层农村社区的服务设施建设应以经济实用为导向。上位规划应结合全乡镇整体人口分布特征予以指引，而在村庄主体建设时应充分结合村民意愿和实际生产生活需要。如横向系统性较强的生产设施、道路宽度设计标准，应结合具体村庄建设现状和发展需求进行规划。而垂直系统性较强的医疗设施则并不一定按照严格意义的农村社区标准配建。应综合考虑农村医师制度和卫生服务站规模，卫生室更适合人口较少的基层农村。

3.3 依据交通功能差异，打造特色化乡村绿道

农村住区的道路以经济且实用为重要原则。其路幅与限速根据具体情况而设计：交通量较大的地区或对外交通道路较为宽敞笔直；而在农村住区内部，则因循地形条件设计为自然弯曲且路幅较小的道路。这样做的效果是，在降低车速保障行人安全的同时可以更好地获得自然景观；某些路段因行人量较小而仅留一侧人行道。农田中有仅供农业交通工具通行的道路标示，其他车辆皆不可通过。在郊野部分地区实行人车分行的设计原则，结合景观节点设有专门的步道和自行车道。农村住区道路断面的改造原则是，根据功能需求，人行、自行车与机动车的路面均以不同铺面作为收边处理。除了主要道路铺设柏油之外，一般乡间小路多采用自然的石材、植草砖、碎石等透水性强的铺面材质，并利用两侧斜坡自然排水（图4）。农村住区内部的道路断面形式，3m以上道路大部分采用两边栽植绿化带，3m以下道路则设草沟为绿色廊道，兼顾小型生物生态廊道、环境景观及吸纳道路间排水等功能（图5）。

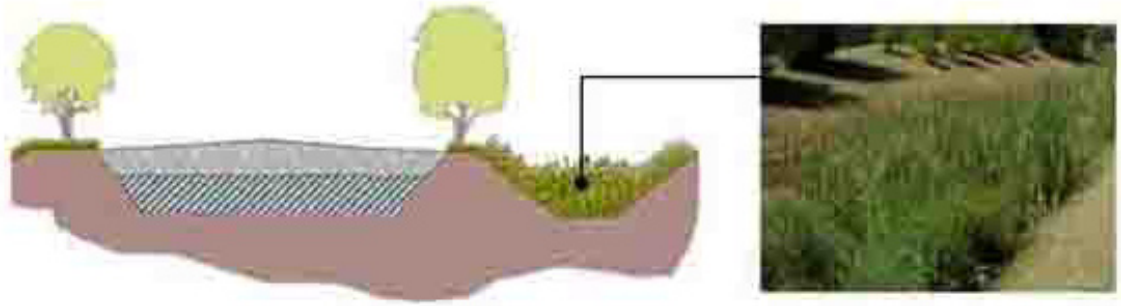


图4 乡村自然渗水、排水道路断面示意图

3.4 借助天然乡土元素，增加社区复合性功能

大城市居民周末去到乡村休闲度假的市场需求量越来越大，打造农村住区田园牧歌式的人文景观，使其从单纯的居住功能转向兼具景观价值和游憩功能的复合体，将是农村住区景观绿化建设的主旋律（图6）。以蓟县谢庄子村庄建设规划为例，在村庄绿化景观规划时重点从两方面入手。其一，提高农村庭院景观的外向性。宅基地是农村住区的主导居住模式。院

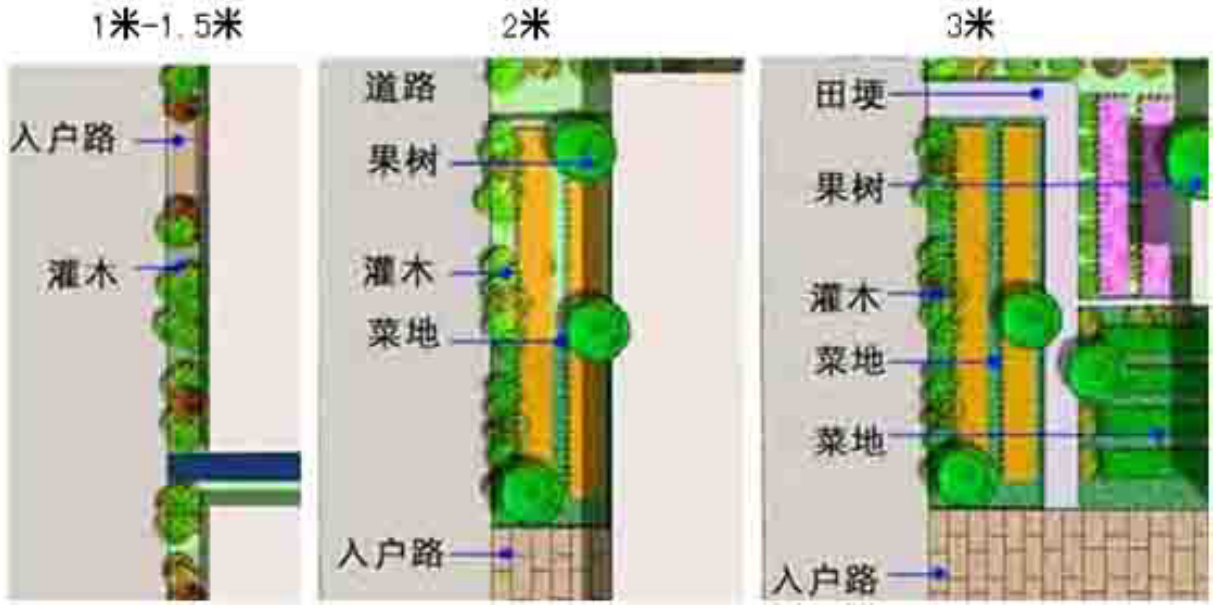


图5 乡村特色绿道设计示意图

落围墙的传统功能用作保护家禽或牲畜，同时增强居住私密性和安全性。但这种封闭式围墙也阻隔了居民与外界的交流和联系。在农村民俗建筑或有人文价值的观光景点，可适当的对周边宅基地进行围墙立面改造。将入口围墙设计为低矮通透、装饰性强的开放性栅栏，主入口庭院种植不阻碍视线的花草树木；或将入口庭院设计为休闲展示性的有机种植园，将展示性庭院景观与全村的景观规划联系起来，形成乡村花园式景观的一个重要节点。其二，强化小尺度公共空间的景观塑造（图7）。在蓟县谢庄子村住区的中心，场所被改造成拥有一个天然水塘的景观广场，植树、种草地，并种植水生植物来净化



图6 谢庄子村社区布局总平面图

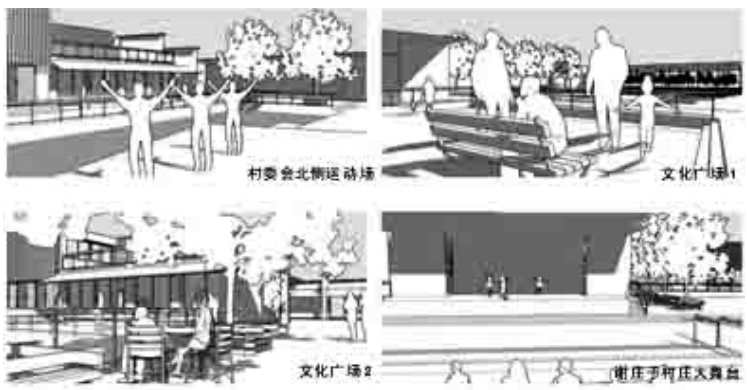


图7 小尺度公共节点设计示意图

水质，设置美观实用的木质小桥。改造后较好地提升了农村住区的自然风貌，丰富了村民的活动，水塘也将成为孩子们童年记忆的乐园（图8）。



图8　棋牌室北侧池塘景观示意图

4　结语

我国大城市在未来五到十年将进入城镇化后期，对于大城市外围的广大农村，已经普遍具备了一定的经济和物质基础。引用农村社区理念引导村庄未来发展，综合运用经济产业发展、社会文化发展和物质空间发展的规划对策，进行有针对性的规划实践。这对于我国同类地区的规划工作实践具有积极的指导意义。

参考文献

[1] 杨贵庆. 乡村中国——农村住区调研报告2010[M]. 上海: 同济大学出版社, 2011.

[2] Scottish Executive Development Department Planning Division. Scottish Planning Policy（SPP）Planning for Rural Development[S]. 2004.

[3] Community Strategic Guidelines for Rural Development（Programming Period 2007 to 2013）[S]. 2006.

[4] The Council of The European Union. Community Development Technical Assistance Handbook[S]. 2005.

[5] United States Department of Agriculture Rural Development. Community Strategic Guidelines for Rural Development（Programming Period 2007 to 2013）[S]. 2006.

[6] 费孝通. 江村经济：中国农民的生活[M]. 南京: 江苏人民出版社, 1986.

[7] 叶齐茂. 发达国家乡村建设考察与政策研究[M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2008.

[8] 胡畔, 等. 乡村基本公共服务设施均等化内涵与方法——以南京市江宁区江宁街道为例[J]. 城市规划, 2010.

[9] 陈晨, 郁海文, 吴乘月. 河南省新型农村社区建设及其规划引导——以《南阳市新型城镇体系规划》中新型农村社区推进策略为例[J]. 理想空间, 2014.

[10] 杨贵庆, 刘丽. 农村社区单元构造理念及其规划实践——以浙江省安吉县皈山乡为例[J]. 城市研究, 2012.

景区依托型村落功能及空间更新路径——以深圳市较场尾村为例

The Functional and Spatial Renewal Approaches of the Villages Basing the Scenic Spots: Taking Jiaochangwei Village in Shenzhen as Case Study

孙瑶 马航 乔迅翔
Sun Yao, Ma Hang, Qiao Xunxiang

摘要：本文以位于旅游景区内部的村落为研究对象，通过横向借鉴国外旅游村的发展经验和纵向剖析典型案例——深圳较场尾村的实际更新过程，对比了在旅游经济时期和小农经济时期，村落在功能构成和物质空间方面的变化特点。在此基础上，本文重点从功能完善和空间优化角度总结出了社会主义新农村建设背景下的景中村转型更新路径，试图实现乡村自身繁荣与旅游区质量提升的和谐共赢。

Abstract: This paper focuses on the development of villages in the scenic spots. By learning the advanced experience from foreign countries and exploring the practical case of Jiaochangwei Village, this paper reveals the variation tendency in the villages' functional composition and physical space from small-scale peasant economy period to tourism economy period. On this basis, the renewal approaches of the villages basing the scenic spots are concluded from the angle of the functional and spatial improvement under the background of socialism new countryside development. By the way, both the prosperity of the villages and the improvement of the scenic spots can be achieved.

关键词：景中村；功能构成；物质空间；社会主义新农村

Keywords: Villages Basing Scenic Spots; Functional Composition; Physical Space; Socialism New Countryside

基金项目：国家自然科学基金项目（51208138）；哈尔滨工业大学深圳研究生院深圳市城市规划与决策仿真实验室

作者：孙瑶，哈尔滨工业大学深圳研究生院，博士研究生。357059111@qq.com
马航，哈尔滨工业大学深圳研究生院，副教授，博士生导师。maemili@126.com
乔迅翔，深圳大学建筑与城市规划学院，副教授。qiao@szu.edu.cn

1 研究背景

1.1 乡村旅游成为县域经济发展新引擎

我国县域面积占全国国土总面积的92%，县域GDP占全国GDP总量的59%，县域经济发展是统筹城乡经济社会发展的重要战略支点。近十几年来，我国各县以其广大的乡村空间环境为载体，以乡村自然风貌、生产生活方式、民俗风情、和乡村文化为特色，大力发展乡村旅游，使旅游业成为县域经济新的增长极。例如，2013年，四川省县域旅游中，乡村旅游收入占全省旅游总收入的27%。同时，乡村旅游对县域产业优化升级、经济结构调整、城乡形象提升都发挥了重要作用。

1.2 村落与景区建设缺乏良性互动

随着乡村旅游的推广和景区规模的扩张，越来越多的村落被景区包围，形成景区依托型村落，即“景中村”。但是，这些村庄是撤并还是保留、是维持现状还是功能置换等一系列问题尚无统一的评判标准。有的景区建设建立在大规模的乡村撤并基础上，造成了村落与景区在土地利用、旅游资源利用等方面的尖锐矛盾；有的景区无视景中村的存在，任由村民个体自发进行旅游服务活动，往往呈现出基础设施不完善、服务配套匮乏、环境卫生条件差、服务水平低的问题，最终成为景区的形象死角。

1.3 新型城镇化为旅游村转型提供新契机

2014年，国务院发布《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》，提出社会主义新农村的建设要坚持遵循自然规律和城乡空间差异化发展原则，科学规划县域村镇体系，加强农村基础设施和服务网络构建，完善乡村旅游服务体系[1]。该规划为景中村的优化提质奠定了政策基础。景中村作为一种特殊的乡村类型，其发展转型是在县域旅游业发展的驱动下缩小城乡差距、推动农村产业转型、促进城乡交流的新型城镇化途径，是社会主义新农村建设的典型体现。

2 国外旅游村发展经验借鉴

19世纪中叶，伴随着欧洲工业城市的扩张，乡村旅游应运而生并展示出旺盛的生命力。1987年，OECD旅游委员会着手探索旅游业与乡村发展的互动关系，并大力倡导以乡村旅游的方式促进乡村繁荣[2]。在发达国家乡村旅游的探索过程中，对旅游村的建设经验值得我国推广。

2.1 功能选择

在旅游村功能的选择上，发达国家和地区在满足旅游服务六要素“食、住、行、游、购、娱”的同时，还呈现出“本土化、主题化、一体化”的趋势。法斯费利克斯（Vasse Felix, Australia）是澳大利亚玛格丽特河谷景区的第一个乡村部落，广阔的葡萄园是其最具代表性的本土景观。在引入旅游服务功能后，村落功能便围绕“葡萄酒”的主题进行更新重组，将传统农宅改建成酒庄、酒吧、品酒派对、酒品展览馆等具有浓郁葡萄酒文化的功能组合，同时将葡萄酒生产、包装、销售的一体化产业链变成旅游活动有机的构成元素[3]。此外，日本大分县(oita-ken, Japan)的乡村部落则充分利用温泉的资源优势，几乎所有农户都将房舍改造成温泉旅馆，并开展与温泉疗养相关的一体化旅游服务。由此可见，只有根据自身的资源特点，选定特定的文化主题，深度挖掘特色化的功能才能构筑不可替代的市场竞争力。

2.2 空间营造

以欧洲为代表的旅游村在空间营造上，一般秉承“生活节奏慢、文化氛围浓、生态环境好”的原则。慢生活空间的营造主要靠慢行交通的组织和公共广场的构建。法国著名的普罗旺斯（Provence, France）景区仍然保留着很多中世纪遗留下来的村落。为了维护清静舒适的氛围和闲适的生活方式，村落内部街巷只允许慢行交通，机动车全部被停放在村落外围的停车场中。街巷的交汇处和尽端往往形成尺度宜人的公共节点，用来展示村落的历史文化和促进公共交流。这些节点通常用本土最具文化特色的薰衣草进行空间装饰来烘托法式浪漫的空间情调[4]。此外，发达国家还特别重视景中村环境效益的维持及其对景区的环境影响，并将丹麦最早提出的“生态村”理旅游念应用到对景中村的环境控制上，严格控制旅游服务村落的接待量，并定时评估其环境承载力[5]。

3 旅游经济下的村落功能及空间更新

村落形成与发展需要经历漫长的演变过程，它将伴随外部环境、经济结构、物质资料的变化而有机演化更新，将一直处于动态变化之中，其中经济环境是决定村落发展的决定性要素[6]。旅游开发作为县域经济发展的重要途径，必将加快经济辐射范围内所有村落的更新步伐，这是聚落对经济环境变化再适应能力的充分体现。旅游景区在为景中村提供就业机会和良好生活环境的同时，必然吸引大量客源到此消费。游客住宿、餐饮、娱乐等需求必然激发村民自发的旅游服务活动，从而利用旅游市场的辐射价值来满足自身的利益诉求。此外，政府出于农村扶贫、缩小城乡差距和拉动经济增长的目的，也将出台一系列优惠政策来鼓励景中村的发展转型。由此可见，景中村在景区资源支撑力、客源市场拉动力、政策政策推动力和村民需求驱动

力的综合作用下，必将从小农经济背景下的传统村落向旅游经济下的村落模式演变。下面以较场尾村为典型案例，论证其在旅游经济驱动下功能构成和物质空间与其小农经济时期的变化特点。

较场尾村位于深圳大鹏街道东翼片区龙歧湾沿岸，紧邻深圳发源地“大鹏所城”，聚居了约200户农家，拥有两千多米的黄金海滨沙滩。据《大鹏新区保护与发展综合规划》，大鹏街道东翼片区将被打造为国际滨海度假的5A级景区，预计到2020年游客容量将达到600万人次/年[7]。其中，较场尾村被定位为服务于整个景区的特色服务区（图1）。



图1　较场尾村区位与周边景点分布

资料来源：作者根据《深圳大鹏较场尾旧村升级改造项目》改绘

3.1　功能更新

3.1.1　小农经济时期

康熙年间，大鹏所城官员招募百姓垦耕捕鱼，应招农民就近定居下来，形成了包括较场尾村在内的所城周边村落。1980年深圳经济特区成立，较场尾村仍然是服务于农业垦耕和渔业捕捞的传统渔村。这一阶段，村落主要承担着村民居住、基础劳动工具制作和农渔产品储存的功能。20世纪90年代中期，在深圳市工业资本迅速积累的带动下，较场尾村开始发展集体工业，新建了橡胶厂、电镀厂等乡镇企业。这一时期，在传统农村聚落的基础上，较场尾村增加了工业生产的职能，呈现出珠三角地区“边缘工村”的特点。

3.1.2　旅游经济时期

21世纪，城区人口膨胀，拥挤的城市空间无法满足居民接近自然、游憩休闲的需求，人们自发组织到近郊进行旅游活动。而龙歧湾沿岸因其悠久的历史和秀美的海滨景观成为最佳选择。在旅游市场的驱动下，较场尾村部分村民以户为单位将私人农宅改建为农家宾馆、餐饮小食店和零售商业网点。海滩也被渔民私人承包，用来租赁冲浪设备。由此可见，旅游市场的发展为村落自发进行的功能更新注入了源动力，村落呈现出“传统村居功能、工业生产功能、低

端旅游服务功能”相混杂的自组织特点。

2006年，政府认识到龙歧湾沿线发展旅游的潜力，以5A级景区的标准逐步开展规模化建设。为适应高水平景区开发要求，较场尾村开展了“政府引导、民间组织、市场运作”三位一体的村落功能优化。首先，陆续迁出与景区环境不融合的工业厂房，以保证良好的村落生态环境。然后，重点进行村落整体功能升级，打造集“旅游活动、滨海民宿、特色餐饮、景区管理、文化创意、村民生活服务”等复合功能为一体的特色海滨旅游村。具体的功能更新类型如图2所示。



图2 旅游经济下的村落功能更新

资料来源：作者根据《深圳大鹏较场尾旧村升级改造项目》改绘

3.2 物质空间更新

3.2.1 整体空间

村落经济发展和社会组织的变迁，将最终通过其物质空间形态表现出来。同样，村落整体和局部空间之间的解构关系也暗示了其经济、社会等内在因素的组织规律[8]。旅游市场因其强大的触媒作用必将调控着村落空间的再组合逻辑。从村落整体看，较场尾村是典型的沿海岸线线性分布的滨水村落。由于村落外围城市干道（鹏飞路和银滩路）的门槛效应，村落几乎没有进一步扩张的可能性。由于村落规模适宜、居民旅游服务意识强、拆迁难度大，因此在景区建设的过程中，村落整体空间肌理几乎被完全保留。

3.2.2 街巷空间

（1）小农经济下的街巷空间特点

村落街巷主要由规划预留的主街巷和自发形成的次街巷组成。次街巷方向曲折多变、宽窄不一，是村民私有房屋权属范围外的剩余空间。主街巷是村落一定时期的边界线和过境线，联通了外部城市道路，宽约2～4 m。主街巷具有很强的公共资源性，涉及全村居民的集体利益，因而村民不敢随便违规占用，从而使其保持了一定的路幅宽度[9]。街巷互相交错，形成各种不规则的节点。节点空间通常是土地征收完毕后剩余的权属不清的边角空间。在较场尾村，伯公庙广场和生活广场是最主要的节点类型。伯公庙是村落文化的象征，是用于供奉神祇的小型庙宇，是村落凝聚力的标志。但在土地经济的驱使下，其空间逐渐被村民新盖的房舍所侵占。生活广场则多围绕大树形成，为村民休闲、交流提供公共场所。但随着村民外迁和文化认同的消失，这些节点都失去了原有的功能。

（2）旅游经济下的街巷空间更新

随着旅游经济发展，小农经济下街巷空间的可达性、指向性和特色均不能适应新型经济发展要求。在街巷整体空间肌理已经形成的前提下，村落主要通过障碍建筑物拆除、慢行交通组织、路面环境优化的手段提升空间品质。首先，拆除或改造严重影响街巷通达性和视线通廊的25处障碍建筑、64处围墙等构筑物，既实现街巷之间的有机贯通，又保证村落与海景的视线通透。并对伯公庙广场和生活广场等重要节点进行了建筑清理和空间氛围营造（图3）。其次，采用人车分流的交通组织模式，将社会车辆统一停放在村落外围停车场，村落内部街巷仅允许步行、自行车等慢行交通通行，为游客提供乡村慢生活的体验。最后，结合污水管网整治工程，对村落街巷进行特色铺装，环境绿化，指向标、路灯、景观小品等设施配套。



图3 旅游经济下的村落街巷空间更新

资料来源：作者自绘

3.2.3 滨水界面空间

较场尾村与景区的空间渗透主要体现在村落与海滨空间的界面处理上。不同经济背景下的滨水界面空间的利用方式、开放程度和环境品质存在

显著差异。

（1）小农经济下的滨水界面空间特点

农业经济时期，海滨驳岸空间被委托于村民个人，用以存放渔业工具。但随着城市居民滨水旅游活动的频繁，村民自发利用驳岸空间来租售水上活动用具。由于小农经济缺乏统筹意识，村民间鲜有合作，滨海场地被瓜分地十分零散。从此角度看，海滩已经失去了公共性，成为村民个体进行商业活动的场地。在滨水空间的边界处理上，沙滩被4 m多高的防洪堤隔断，村落与沙滩仅通过三组台阶联通，大大降低了村落的亲水性。此外，由于滨海而建的民居完全取决于村民的个人审美情趣，其建筑形式、建筑高度、立面色彩、天际线均缺乏统一的组织秩序，影响了村落海滨界面的美观（图4）。



图4　海滨建筑界面全景

资料来源：作者拍摄

（2）旅游经济下的滨水界面空间更新

首先，较场尾村清理了滨水空间范围内所有的建筑物和租售点，清理海边公共区域面积达2000平方米，使海滩真正实现了资源共享，恢复了海滨的公共性。其次，将原来的防洪堤改造为人性化的缓坡护岸，模糊了海滩与村落的边界阻隔，促进了不同空间的相互渗透。再次，对滨海空间进行环境美化，完善照明、休闲、观光、餐饮、购物等多种服务设施和活动场地，从而激发海滩活力，推进景区带动型的高附加值空间利用模式。最后，对滨海建筑界面进行集中整治，局部进行改建或拆除重建，按照建筑高度分区控制滨海建筑天际线，根据岭南民居特色统一滨水界面。

4　景中村的社会主义新农村建设路径

与普通村落的新农村建设路径不同，景中村的新农村建设是在旅游开发的驱动下，有效利用景区资源支撑力、政府政策推动力、客源市场拉动力、村民需求驱动力等一系列催化潜势的作用[10]，把发展乡村旅游纳入到解决农村问题、推动农村现代化、缩小城乡差距、促进城乡交流的进程中，最终实现“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的社会主义新农村建设要求（图5）。

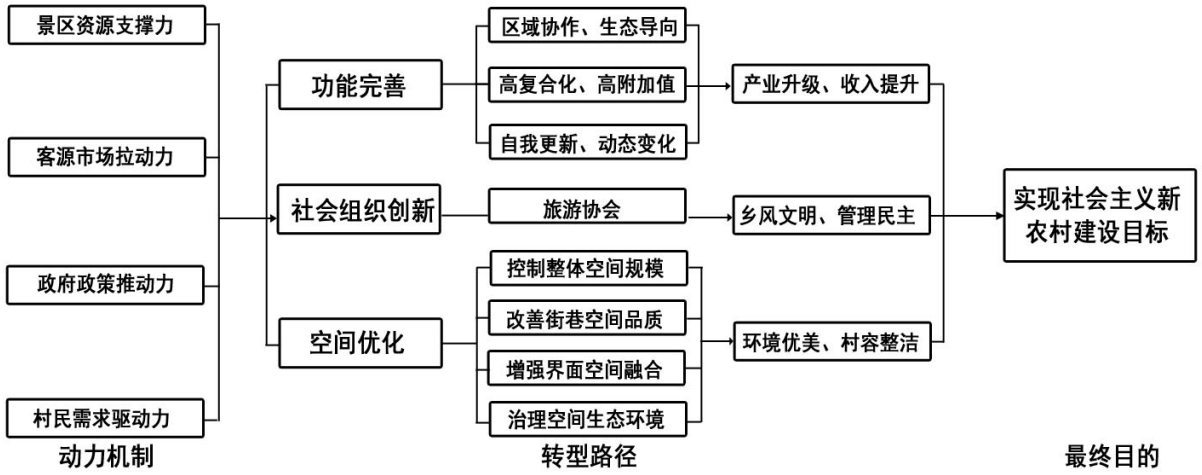


图5　景中村的新农村建设动力机制与转型路径

资料来源：作者自绘

4.1　功能完善路径

景中村功能转型的本质是农业的三产化，主要表现为区域协作、生态导向、高复合化和动态变化等。景中村是景区的有机功能体和职能组团，也是景区旅游服务的直接参与者和后方基地。景中村的职能划分是在景区整体功能运作的基础上确定的，需要与景区其它部分形成有机对接和良性协作。其次，随着风景区旅游的发展,村庄原始的农业、污染性工业功能开始向生态环保型农业观光、旅游服务等功能转变，不仅需要满足村民生活、生产需求，还要满足游客食、住、行、游、购、娱等旅游需求。由于村落空间扩张受到景区的严格限制，用增量空间来安置新功能的路径已不现实，除了少量污染性工业的功能置换，只能通过功能复合和混合用地的方式来附加新功能和改善公共服务设施的配套。最后，景中村的功能构成以旅游市场为导向进行自我调整和更新，处于不断的动态变化之中。

4.2　空间优化路径

景中村的空间优化关键要处理好村落空间与景区的和谐共存问题。首先，严格控制村落整体空间规模，不随意挤占景区土地资源。从整体空间处理看，景中村可被划分为搬迁型、缩小型、控制型和聚居型四种类型，要根据村落环境适应性、旅游开发潜质和自我更新需求等因素来选取对应的空间处理方式。其次，改善街巷空间的可达性，保持人文环境的原真性。街巷空间是村落与景区进行人员、物资、能量交流的渠道，也是体现乡土公共生活风貌的空间载体。一方面，在保持街巷基本肌理的基础上，要清除障碍物、明确街巷等级、规范交通组织方式。另一方面，要恢复具有文化内涵的节点空间，创造特色公共场所。再次，增强界面空间的渗透

性和开放性。界面空间是村落与景区之间的衔接空间，应尽可能消除两种空间介质的边界，促进二者的融合流动。最后，要重视对村落空间环境的治理，推广应用生态技术和营建生态景观，避免旅游活动和日常生活对景区生态环境的破坏。

功能完善、空间优化两种路径从村落硬件层面满足了景中村的转型要求，但村落社会组织、旅游管理等软件构建也同样需要创新。国外景中村的发展中，旅游协会等民间组织发挥了不可替代的作用，如宣传营销、培训农户、监督检查、服务质量评估等[2]。旅游协会大大弥补了以农户为单位分散混乱的经营弊端，规范了乡村游市场的运作流程，有效实现了对乡村旅游资源的统筹配置和管理。国外的先进经验可为我国景中村的软实力构建提供参考。

5 结语

乡村旅游作为当下我国县域经济发展的新引擎，必然导致越来越多景中村出现。景中村如何利用旅游开发的催化潜势来推动村落转型，促进景、村融合，实现社会主义新农村建设目标，将成为县域发展所必须解决的问题。本文通过引介国外先进经验、剖析较场尾案例，为我国景中村的发展献计献策。

参考文献

[1] 国务院. 国家新型城镇化规划（2014－2020年）[R]. 北京, 2014.

[2] Organization for Economic Co-operation and Development. Tourism Strategies and Rural Development[M]. Paris, 1994: 31-46.

[3] Jackson-Stepowski. Ensuring Survival of Vernacular Buildings in Rural Towns (NSW)[C]. Valencia, Spain: Taylor and Francis, 2014: 353-358.

[4] De Montis Andrea. Impacts of the European Landscape Convention on National Planning Systems: A Comparative Investigation of Six Case Studies[J]. Landscape and Urban Planning, 2014, 124(5): 53-65.

[5] Hashim Haslenda. Eco Village Concept for Green Economic Development: Iskandar Malaysia as a Case Study[C]. Pattaya, Thailand: IEEE Computer Society, 2014.

[6] 余慧, 邱建. 西南丝绸之路与四川传统多民族聚落的生长和演变解析[J]. 中国园林, 2012(7): 87-91.

[7] 深圳市政府. 大鹏新区保护与发展综合规划[R]. 深圳, 2013.

[8] 王浩峰. 社会功能与空间的动态关系与徽州传统村落的形态演变[J]. 建筑师, 2008(4): 54-61.

[9] 叶云. 城市边缘村落公共空间形态演变机制研究[J]. 建筑师, 2013(8): 167-170.

[10] 杨效忠, 叶舒娟. 景区依托型旅游村与核心景区耦合发展研究[J]. 云南地理环境研究, 2011, 23(2): 43-47.

乡村历史地段保护规划：立足县域的实践——萧山的启示

Implementing Conservation Plans for Historic Sites in Rural Area in Terms of the Whole County Territory: Implications from Xiaoshan

韦飚
Wei Biao

摘要：乡村历史地段是构成县域历史文化传承体系的重要物质载体，为了实现经济社会的可持续发展，有必要系统地实施县域全境的乡村历史地段保护工作。编制好规划是保护工作的重要环节，但更重要的是推进全过程的保护措施。杭州市萧山区有着较强的县域特点，本文结合该区乡村历史地段保护规划编制实践，探讨了以县为单位做好历史传承的方法，并结合国际案例，思考了保护工作可能出现的新趋势。

Abstract: Historic sites in rural area are the significant vehicles in carrying historic and cultural heritages around county territory. It is essential to implement the conservation plans for historic sites to maintain the sustainability of social and economic development. Xiaoshan, a county-like district in Hangzhou, has the practice of formulating conservation plans in the whole territory together these years. This paper discusses the measures and new tendencies to preserve historic and cultural heritages in whole territory by studying some cases.

关键词：县域；乡村历史地段；保护；规划；实践；思考

Keywords: County Territory; Historic Sites in Rural Area; Conservation; Planning; Practice; Consideration

作者：韦飚，硕士，杭州市城市规划设计研究院七所，所长。bweizh@163.com

1 概述

近年来，国内对于县域这一行政层次的研究方兴未艾，但总的来看，对县域发展的研究较多地体现在经济层面，存在着把县域发展等同于经济发展，甚至简单地等同于经济增长的现象，这样的倾向容易造成县域发展的偏颇和失衡，从而引发了诸多社会问题。各界对此亦有不少反思，先后对县域发展的科学内涵和评价的指标体系提出了设想，如范迪军（2007）以凤阳县为例，从经济、社会、环境三个子系统来探讨县域可持续发展的评价体系；白先春等（2005）采用人口、经济、生活、环境、城建等五个部分的质量指标评价江苏省的县级城市发展质量；人民论坛（2012）提出的“中国县域科学发展指标体系”从经济、社会、政治、文

化、生态、党建、居民满意度七个方面对县域发展进行评价。然而，这些指标都建立在以功能性为主的量化指标体系之上，对于县域内文化传承的要素，如历史建筑遗存保护等均未涉及。

目前，我国有 2800余个县级行政区划单位，县域面积占国土总面积的 94%，县域人口占全国总人口的 70.24%（姜涛, 2010）。在广袤的县域大地上，散布着大量历史建筑遗存，与那些分布在城市里的历史文化街区和保护建筑相得益彰，构成了完整的城乡历史建筑与环境体系。因此，要想使我国传统建筑与空间的历史遗存能够较好地得以传承，就必须高度重视县域内的乡村历史地段的保护工作。

2　乡村历史地段

2.1　概念

历史地段是国际上通用的概念。可以是文物古迹比较集中连片的地段，也可以是能较完整体现出历史风貌或地方特色的区域。地段内可以有文物保护单位，也可以没有文物保护单位，历史地段可以是街区，也可以是建筑群、小镇、村寨等[1]。

关于历史地段与历史街区、历史文化风貌区等概念的辨析，一些学者（阮仪三, 李浈, 林林, 2010; 伍江, 王林, 2007; 吴云, 2013）已做过较为详尽的研究，此处不再赘述。本文中所涉及的“乡村历史地段”，特指县（县级市）域内，位于县（县级市）人民政府所在地镇（城区）以外，保留遗存较为丰富，能够比较完整、真实地反映传统风貌或民族、地方特色，存有较多文物古迹、近现代史迹和历史建筑，并具有一定规模的地区。

2.2　保护的现状

本世纪初以来，我国建立了“中国历史文化名镇名村”和“中国传统村落名录”等制度，对于保护好目前尚存的乡村历史地段起到了一定的作用。但是，在传统村落调查时，在全国上报的1.2万个传统村落中，只有1561个得以命名（刘羊旸, 杜宇, 2013）；获得中国历史文化名镇名村称号的则仅有528个（李佳霖, 2014）。就杭州市而言，进入中国历史文化名镇名村名单的仅3个村镇，列为“中国传统村落”的亦不过8个。可以明确地说，还有大量有价值的乡村历史地段尚未纳入到现有的保护体系中。造成这种现象的原因是多方面的：

（1）“名镇名村”和“传统村落”的评价体系和申报程序的复杂性，影响了其推广的范围。尤其是一些特色丰度不高、规模较小、受损较重的村落难以被关注。

（2）由于“名镇名村”和“传统村落”的保护有着严格的要求，不少地方不愿意由此给自己套上“紧箍咒”，在改建、扩建房屋时受到限制，影响了基层申报的积极性。

（3）部分村民的保护和参与意识不强，一方面，对传统文化价值的认知不足使得基层组

织和村民缺乏足够的保护意识；另一方面，部分村民的消极、惰性意识使得其缺少应有的参与度，缺少参与的热情。

在这种情况下，那些未能取得正式称号，却又有一定保护价值的普通乡村历史地段的命运就十分堪忧了。首先，没有名分意味着无法享受资金、政策的扶持；其次，即使部分村镇有可能在下轮申报中胜出，其速度也未必能过超过快速城镇化浪潮的吞噬。

2.3 保护规划的编制

历史地段的保护要从规划着手，各地的实际做法往往各不相同。有县级部门主持编制的，有乡镇政府操刀的；有以保护规划命名的，也有以有机保护更新来偷换概念的；有些地方只对具有旅游效益的村镇感兴趣，而一些经济欠发达地区则无力推进保护规划的编制（表1）。

其实，我国的《城乡规划法》、《文物保护法》和《历史文化名城名镇名村保护条例》等对于乡村历史地段保护规划的编制主体是有明确界定的。从上表中不难看出，县级以上的政府拥有乡村历史地段保护规划的编制权以及专项资金的安排权，而基层的镇、乡政府主要是进行配合和执行。

在当前的管理体制和社会现实条件下，由县级规划行政管理部门统一主持编制县域内的乡村历史地段的保护规划，具有一定的积极意义，主要体现在：

（1）贯彻相关法律法规所授予县级部门的相应权限和职责。乡村历史地段保护规划的法律授权均在县级部门，由其组织规划编制和实施管理正是对相应法律法规的具体落实。而经过审批的规划又能成为管理部门实施保护工作的有力工具。

（2）协调县域内经济和社会发展水平不一的历史地段，使其能够同步编制保护规划。县域内的发展水平或多或少会存在着不平衡，经济实力、保护意识各不相同，如有的镇、村会以缺少编制经费或专业人员为由拖延规划的编制工作。因此。全县域的历史地段保护只有在县级层面统一编制才可能协调进度，真正实现全域范围内保护工作的同步进行。

（3）避免地方利益的介入，实现保护规划的公平性和公正性。保护规划会牵涉到镇、乡、村和村民的切身利益，而基层的人情关系又较为复杂，由县级部门组织规划编制可以较好地避开这些利益纠葛，实现公平和公正，体现出规划的公共政策属性。

（4）统一规划编制的内容深度和表达形式等。如果由基层机构分头委托设计单位编制规划，由于编制单位的技术背景和水平各不相同，在规划的内容深度方面会出现一定程度的差异，表达形式往往也五花八门，将给规划的管理和实施带来困难。

综上，要做好乡村历史地段的保护工作，县级政府在规划编制和管理等环节起着关键性的作用。

表1　县级及以下政府（自治组织）在保护规划中的职责

各级政府（自治组织）职责	城乡规划法	文物保护法	历史文化名城名镇名村保护条例	浙江省历史文化名城名镇名村保护条例
县级政府	组织编制县人民政府所在地镇的总体规划（第十五条） 自然与历史文化遗产保护以及防灾减灾等内容，应当作为城市总体规划、镇总体规划的强制性内容（第十七条）	县级以上地方人民政府承担文物保护工作的部门对本行政区域内的文物保护实施监督管理（第八条） 所需经费列入本级财政预算（第十条） 组织编制专门的历史文化街区、村镇保护规划，并纳入城市总体规划（第十四条） 各级人民政府制定城乡建设规划，应当根据文物保护的需要，事先由城乡建设规划部门会同文物行政部门商定对本行政区域内各级文物保护单位的保护措施，并纳入规划（第十六条）	保护资金列入本级财政预算（第四条） 地方各级人民政府负责本行政区域历史文化名城、名镇、名村的保护和监督管理工作（第五条） 组织编制历史文化名镇、名村保护规划（第十三条） 县级以上地方人民政府可以从保护资金中对历史建筑的维护和修缮给予补助。 历史建筑有损毁危险，所有权人不具备维护和修缮能力的，当地人民政府应当采取措施进行保护（第三十三条）	保护所需资金纳入本级财政预算(第三条) 历史文化街区、名镇、名村所在地城市、县级人民政府可以成立保护委员会(第四条) 县级以上人民政府城乡规划主管部门会同同级文物主管部门，负责本行政区域内历史文化名城、街区、名镇、名村的申报、保护规划的编制与实施、监督检查等具体工作(第五条) 省人民政府和历史文化名城、街区、名镇、名村所在地城市、县级人民政府设立保护专项资金（第六条）
镇政府	其他镇的总体规划由镇人民政府组织编制（第十五条） 同上（第十七条）	同上（第十六条）	同上（第五条） 同上（第三十三条）	同上(第三条)
乡政府	乡规划、村庄规划的内容应当包括：……历史文化遗产保护、防灾减灾等的具体安排（第十八条）	同上（第十六条）	同上（第五条） 同上（第三十三条）	同上(第三条)
村民委员会				应当配合做好保护工作(第五条)

3　萧山的实践

3.1　萧山区概况

萧山位于浙江省北部、钱塘江南岸，陆域总面积1420.22 km^2，人口150万，地处越文化的中心地带，历史悠久，人文荟萃，有着长达八千年的文明史和两千年的建县史，古属绍兴府。

建国后，曾一度被列为省直属县，亦曾隶属于绍兴专区和宁波专区。1959年，萧山县改属杭州市。1987年，经国务院批准撤县设市，2001年3月萧山撤市设区。

改革开放以来，萧山的社会经济发展水平较高，经济综合实力一直位居全省各区县市的首位。萧山区成立后，仍享有较多的自主管理权限[2]，如财政、城市规划和土地管理等领域，因而在一定程度上有别于普通的城区，其区域发展更接近于县域的特征。

3.2 萧山区乡村历史地段保护面临的挑战

尽管萧山区近年来经济社会快速发展，但区内历史文化遗存的保护仍面临着严峻的挑战，原因在于：

（1）城镇化快速推进所带来的压力，大量体现历史文化遗存的历史建筑在城镇发展过程中迅速消失。如在2006年编制《萧山区历史文化资源调查报告》时，萧山全区尚有20余处历史文化资源分布较为集中的区域，但是随着村镇快速发展，至2011年9月，仅剩11处保存相对较好，其他十余处已基本被新建建筑所蚕食，仅剩极少量破损的老建筑穿插在新建筑之中。

（2）村民生活改善对住宅改建的强劲需求。萧山经济发达，人民富裕，全区农民人均年收入远远高于杭州全市水平（图1），村民对于住宅翻建有着强烈的需求。然而，为了严格保护耕地，提高土地的集约利用水平，“一户一宅”的政策必须得到落实，不少有保护价值的建筑就此被拆除了。

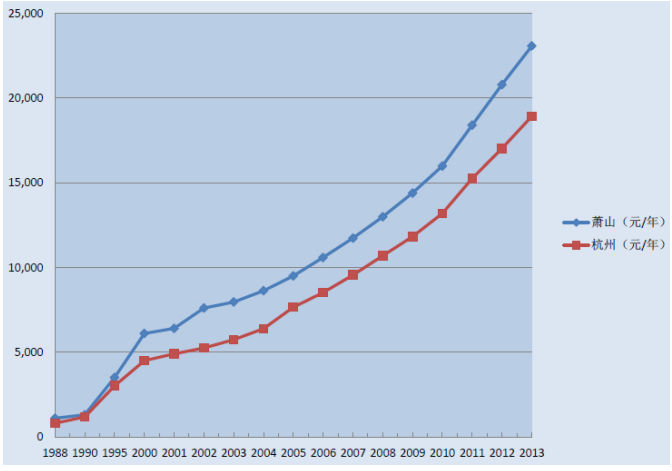


图1 萧山区和杭州市农民人均年收入比较

资料来源：杭州及萧山历年统计年鉴，毛慧彬绘图

（3）强烈经商意识的氛围下，对于文化多元化保护的意识不足。很多基层单位（主要是乡镇政府和村委会）只有在历史地段的保护可以带来直接效益的旅游开发时才有较高的积极性。对于历史建筑和历史地段所承载的文化价值和多元性缺乏真正的保护意识，当历史保护与产业经济和城镇拓展发生矛盾时，前者毫无悬念地沦为了牺牲品。

（4）虽然萧山经济发达，但乡村历史地段保护的资金仍然匮乏，尤其是现存未列入各级文物和历史建筑保护的古建筑数量还相当大（据第三次全国文物普查资料），基本为晚清至民国时期的建筑，大部分相对集中地分布在萧山南部的村镇内。这些建筑如无足够投入，很可能会逐步消亡。

3.3 萧山区乡村历史地段保护规划

杭州是国务院首批公布的二十四座历史文化名城之一，早在1984年就编制了《杭州历史文化名城保护规划》，其后还进行了两次修编。为了更好地协调主城区与萧山、余杭两区的历史文化资源的统一保护，杭州市规划局于2009年至2012年间完成了《杭州市历史文化名城保护规划——萧山篇》（以下简称《萧山篇》）和《杭州市历史文化名城保护规划——余杭篇》的编制工作。

在《萧山篇》中，根据历史文化遗存的分布特征及区域特色，对全区划分为南部、中部、东部三个保护片区进行保护。其中中部为城区所在地，主要对水系、山体、传统街巷等城区整体环境风貌进行保护；而在南部和东部片区中则明确划定要保护的11处乡村历史地段。

为了落实《萧山篇》中所确定的11处历史地段的具体保护措施，并结合《历史文化名城名镇名村保护规划编制要求》的颁布实施，萧山区统一由规划分局于2012年末开始组织编制这11个历史地段的保护规划，它们分别是：即楼塔镇楼英村历史地段、河上镇井泉街历史地段、戴村镇戴村村历史地段、戴村镇马谷村历史地段、临浦镇山阴街历史地段、临浦镇柏山陈历史地段、进化镇欢潭历史地段、进化镇山头埠村历史地段、进化镇大汤坞村历史地段、党山镇里湖弄历史地段和坎山镇坎山长街历史地段（图2）。这批规划已于2014年上半年完成编制并通过审批。

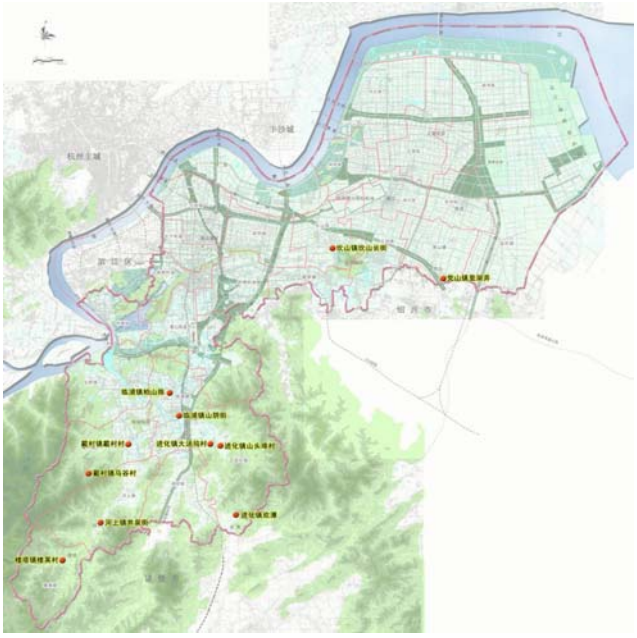


图2 萧山区乡村历史地段分布图

资料来源：《萧山篇》

4 借鉴与启示

4.1 国际经验

国际上一些发达国家和地区在乡村历史地段保护方面除了拥有较为完备的法律法规体系之外，近年来的实践经验亦值得我们学习和借鉴。

（1）台湾地区

20 世纪90 年代以前，台湾地区古迹保护以政府部门为主，且与社会力量处于对立的状态（魏成，2010），1994年时，台湾地区文化建设委员会推出“社区总体营造”政策，力图以与

社区生活和文化相关的议题作为社区再造的手段吸引各方参与，将社区营造的目标确立为“造景、造产与造人”，从而使古迹、建筑、聚落及生活空间的保护成为了社区营造的切入点，这样自下而上的文化遗存保护力量与政府的公权力逐步磨合、呼应，促进了乡村保护工作的推进。如由台湾大学的建筑与城乡研究所逐渐发展而成的“财团法人台湾大学建筑与城乡研究发展基金会”，本着非盈利的运作方式，注重弱势关怀，在成立以来的20年间完成了600余项规划案例，其中包含了大量的乡村保护和复兴项目（财团法人台湾大学建筑与城乡研究发展基金会, 2013）。

（2）英国

在体制上，英国设有“环境、粮食和乡村事务部”及其下属的“乡村管理局”统筹乡村事务，并将农村的文化遗产保护视为乡村发展的一个组成部分。但在发展中也逐步认识到“农村存在太多不同的利益团体和派别”，“用部门的方式处理乡村事务是行不通的，首选的办法是合作”。因而，在乡村历史遗迹保护过程中由国家机构、受政府资助的独立机构和慈善团体等各方进行合作，并使之制度化（朱晓明, 2007），取得了较好的效果。同时，将公众参与引入到乡村遗存保护工作的全过程之中。例如，在大伦敦东南郊的Fort Halstead[3]社区规划中（JTP, 2012），设计单位邀请市民来构思方案，技术人员只是充当他们的“手”和“笔”，成为所谓“公众的奴仆”（Peter, 2009）。

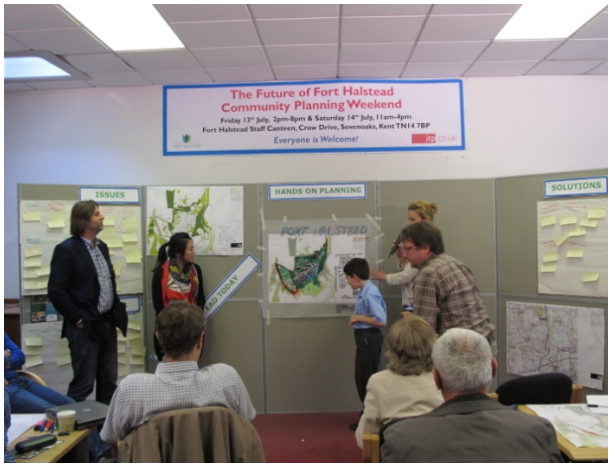


图3　Fort Halstead社区规划公众参与场景　拍摄：韦飚

4.2　思考与启示

这种在全县域范围内同步开展乡村历史地段保护规划的工作方式，在当前的社会条件和规划、文物保护管理体制下是有一定的积极意义的。在一定程度上，这也是我国规划管理体制的长处所在。但是，从长远来看，为了能够全过程地实现乡村历史文化遗存的保护和利用，是需要政府、各类机构和公众长期的共同努力的。

（1）以县级政府为主的保护模式亦有一定的不足，这种方式使得基层机构—镇、乡政府只有配合、执行的义务。实际上，“作为中国农村基层政权组织，乡镇政权在很大程度上失去了独立的地位：它只能接受上级党政组织与各部门下达的指令与任务，几乎没有必要的权力和人、财、物（王中汝, 2002）”，因此，可以借鉴境外经验，努力推动权力下方，调动基层组

织的积极性，利用和活化的历史建筑与环境。这方面，浙江省在地方法规中强调了村委会的作用（表1），应是一种可喜的动向。

（2）多元化筹集保护资金。目前我国乡村历史地段保护主要依靠政府资金，这样使财政资金的压力较大。而社会各界对于历史文化的保护意识正在不断提高，有意将资金注入历史文化保护的人士却缺乏可靠和有效的途径。故可以积极积极探索建立信托基金等形式，拓宽筹资渠道，形成制度，吸收对乡村历史地段保护有兴趣的团体、个人来提供慈善性的资金。例如，对需要保护的民宅涉及“一户一宅”政策的，由信托基金“赎买”宅基地，就能够有效地解决矛盾。

（3）提倡公众参与，让社会各界都来关心、参与乡村历史地段的保护工作，充分发挥群众的积极性，自下而上地反映村民的愿望，全面考虑他们的各种诉求。这需要管理部门、设计单位主动转变观念，改善工作方法，顺应现代城乡规划发展的世界潮流。在萧山的历史地段保护规划过程中，公众参与的理念得到了较好的贯彻，尽管增加了很多工作量，但是由于与村民和基层组织有了良好的互动，使得保护规划的可操作性较强。

总之，做好规划，只是乡村历史地段保护漫长而复杂工作的第一步。为了传承我国悠久的历史文化，在推进新型城镇化的契机下，需要将传统的自上而下的管理模式与多元资金筹措、公众参与和社会团体介入等自下而上的方式进行有机的结合。

本文承蒙杭州市城市规划设计研究院田广阔和郭大军先生的帮助，在此致以诚挚的谢意。

注释

1 引自《历史文化名城保护规划规范·条文说明》（50357—2005）

2 中共杭州市委、杭州市人民政府文件，市委〔2001〕8号，《关于萧山余杭撤市设区后管理权限等问题的通知》

3 位于英国伦敦的东南郊，绕城高速M25的内侧，拥有一处建于1892年的军事要塞遗迹。

参考文献

[1] 白先春, 等. 我国县级城市发展质量综合评价——以江苏省县级市为例[J]. 统计研究, 2005(07): 51-54.

[2] 陈柏辉. 快速城镇化地区乡村历史地段保护规划探索——以杭州市萧山区为例[C]. 2014中国城市规划学会年会论文集. 中国建筑工业出版社, 2014.

[3] 财团法人台湾大学建筑与城乡研究发展基金会. 群策：台大城乡基金会二十年辑[M]. 财团法人台湾大学建筑与城乡研究发展基金会, 2013.

[4] 范迪军. 县域可持续发展评价体系研究与实证[J]. 国家行政学院学报, 2007(01).

[5] 国家文物局. 海峡两岸及港澳地区建筑遗产再利用研讨论文集及案例汇编（上、下）[M]. 文物出版社, 2013.

[6] 杭州市城市规划设计研究院. 杭州市历史文化名城保护规划——萧山篇[R]. 2012.

[7] 杭州市城市规划设计研究院. 萧山区楼塔镇楼英村历史地段保护规划[R]. 2014a.
[8] 杭州市城市规划设计研究院. 萧山区河上镇井泉街历史地段保护规划[R]. 2014b.
[9] 杭州市城市规划设计研究院. 萧山区戴村镇戴村村历史地段保护规划[R]. 2014c.
[10] 杭州市城市规划设计研究院. 萧山区戴村镇马谷村历史地段保护规划[R]. 2014d.
[11] 杭州市城市规划设计研究院. 萧山区临浦镇山阴街历史地段保护规划[R]. 2014e.
[12] 杭州市城市规划设计研究院. 萧山区临浦镇柏山陈历史地段保护规划[R]. 2014f.
[13] 杭州市城市规划设计研究院. 萧山区进化镇欢潭历史地段保护规划[R]. 2014g.
[14] 杭州市城市规划设计研究院. 萧山区进化镇山头埠村历史地段保护规划[R]. 2014h.
[15] 杭州市城市规划设计研究院. 萧山区进化镇大汤坞村历史地段保护规划[R]. 2014i.
[16] 杭州市城市规划设计研究院. 萧山区楼党山镇里湖弄历史地段保护规划[R]. 2014j.
[17] 杭州市城市规划设计研究院. 萧山区楼坎山镇坎山长街历史地段保护规划[R]. 2014k.
[18] 姜涛. 县域科学发展综合评价指标体系研究——以山东省商河县为例[D]. 天津大学, 2010.
[19] 李佳霖. 第六批中国历史文化名镇（村）公布 [OL]. 2014. http://news.xinhuanet.com/politics/2014-03/27/c_126323938.htm.
[20] 刘羊旸, 杜宇. 中国传统村落现存数量仅占全国行政村总数的1.9% [OL]. 2013. http://news.xinhuanet.com/2013-10/18/c_125557670.htm
[21] 人民论坛问卷调查中心. 中国县域科学发展指标体系及评价研究[J]. 人民论坛, 2009(29): 23-25.
[22] 阮仪三, 李浈, 林林. 江南古镇历史历史建筑与历史环境的保护[M]. 上海人民美术出版社, 2010.
[23] 王中汝. 政治发展视野中的乡镇政权改革研究[D]. 中共中央党校, 2002.
[24] 伍江, 王林. 历史文化风貌区保护规划编制与管理[M]. 同济大学出版社, 2007.
[25] 吴云. 历史文化街区重生第一步：历史文化街区保护中调查研究工作体系的中日比较[M]. 中国社会科学出版社, 2013.
[26] 魏成. 社区营造与古迹保护——20世纪90年代以来台湾地区古迹保护的经验与启示[J]. 规划师, 2010(S2).
[27] 赵勇. 中国历史文化名镇名村保护理论与方法[M]. 中国建筑工业出版社, 2008.
[28] 朱晓明. 当代英国建筑遗产保护[M]. 同济大学出版社, 2007.
[29] JTP: John Thompson & Partners. Community Vision—Fort Halstead. London: 2012.
[30] Peter Hall. 明日之城：一部关于20世纪城市规划与设计的思想史[M]. 童明, 译. 同济大学出版社, 2009.

英国城乡规划中保护区评估与管理方法

Conservation Area Evaluation and Management Under Planning System in Britain

张松 陈鹏
Zhang Song, Chen Peng

摘要：本文以英国近年来城乡规划体系调整为研究背景，对英国保护区评估、划定和管理规划的内容与特征进行了系统梳理。重点分析了在地方规划体系中有效控制管理保护区的机制，以及对我国历史文化街区保护的借鉴意义。

Abstract: The paper cards the conservation area evaluation, designation and management plan's contents and characters, based on the adjustment of the planning system in Britain. It focuses on the effective management of conservation area thorough local planning system, while discussing its references to the conservation of historic districts in China.

关键词：保护区；规划管理；评估；边界

Keywords: Conservation Area; Management Plan; Evaluation; Boundary

作者：张松，同济大学建筑与城市规划学院，教授，博士生导师。zhangs515@126.com
陈鹏，硕士，上海市城市规划设计研究院，助理规划师。952791451@qq.com

英国对历史古迹保护的国家立法始于1882年的《古迹保护法》，1953年颁布《历史建筑和古迹法》立法保护历史建筑，通过城乡规划管理对历史环境实施有效保护管理是其主要特色所在，1967年的《城市宜人环境法》第一次明确规定在城乡规划中划定“保护区”保护历史环境，在1968年修订的《城乡规划法》中形成了现在登录建筑的制度雏形。近年来，国内的相关研究成果主要集中于国家层面的历史保护法规体系介绍，例如《登录建筑和保护区规划法》、《规划政策指引15：规划和历史环境》（PPG15）与《规划政策指引16：规划和考古》（PPG16）在遗产保护中的作用，登录建筑保护体系（朱晓明, 2007），以及《大伦敦视线管理框架》为代表的城镇历史景观的整体控制（张松等, 2005）。本文主要侧重分析英国在保护区管理中国家和地方的关系与通过地方规划体系实现保护区控制管理的特点。

1　英国的保护体系与规划体系

1.1　保护法规与保护对象

在英国的法律体系中，国家层面的成文法分为议会法和授权法。相比议会法，授权法具有更强的专业性和针对性。在英国，《城乡规划法》和《登录建筑和保护区规划法》都属于议会法，而作为针对城乡规划中专业技术问题的《规划政策指引》和现在取代《规划政策指引》的《规划政策声明》（PPS）等都是授权法的一种。

随着2004年《规划和强制收购法》的出台，《规划政策声明5：历史环境规划》取代了过去的《规划政策指引15》和《规划政策指引6》，作为国家层面历史环境保护的重要法规。1990年的《登录建筑和保护区规划法》和新的《规划政策声明5》是指导地方规划机构开展具体保护区管理的重要法律依据（图1）。

《规划政策声明5》中主要对象为“历史环境”，其定义为“人和场所在经历一段时间相互作用后对于遗留于环境的各种要素，包括过去各种人类活动的遗迹，无论是可见的、埋藏的、沉没的或是经过设计的园林植物群。”它又将构成历史环境并可以通过规划手段管理的要素定义为“遗产财富”（Heritage Assets）。“遗产财富”概念的出现是对过去的各类保护对象的整合，有助于通过规划实现对地方历史环境的整体性保护。保护区是“遗产财富”的重要组成（图2）。

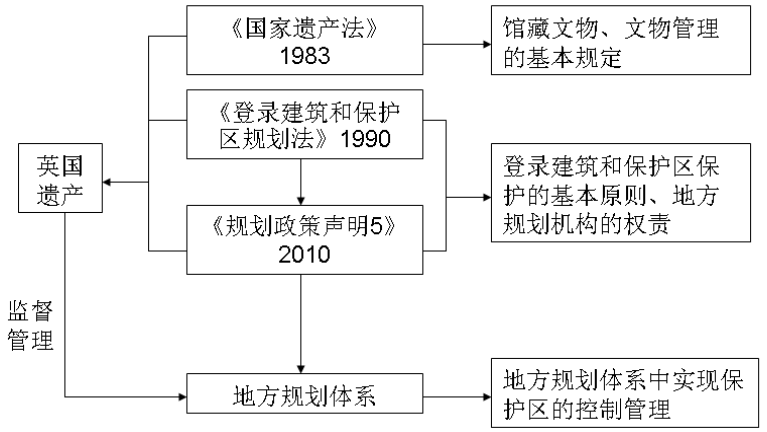


图1　英国文化遗产保护的法规体系

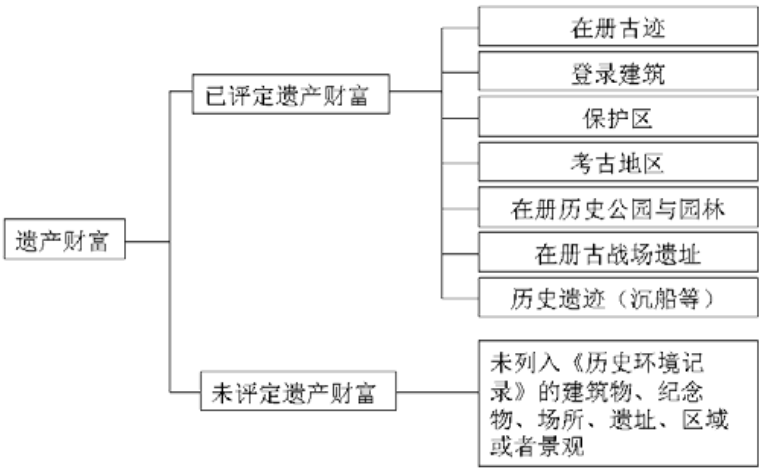


图2　英国“遗产财富”的基本构成

1.2　地方的城乡规划体系

在2001年英国环境、交通与地方事务部发布了评估当时规划体系的《城市规划绿皮书》，绿皮书指出当时的规划体系存在着过于复杂、层次过多，各层次规划不协调，编制周期长、进度慢，缺乏前瞻性等问题。在国家

和地区层面的发展规划往往过于细致，从而显得繁琐并且导致地方规划缺乏灵活性。

随着英国城乡规划体系的调整，英国在国家层面用宏观政策指导性更强的《规划政策声明》取代了过去的《规划政策指引》，给予地方在实践操作中更大的弹性。在地方层面，用《地方发展框架》取代了过去的《单元规划》作为地方规划体系中的核心。

《发展规划文件》是《地区发展框架》中最为重要的组成部分。它和地方社会、环境和经济规划相结合，提出了地方发展核心战略并划定特别区域。《发展规划文件》中最重要的内容为《地方行动规划》。《补充规划文件》是对于《发展规划文件》中的政策提出更为详细、针对性更强的引导（图3）。

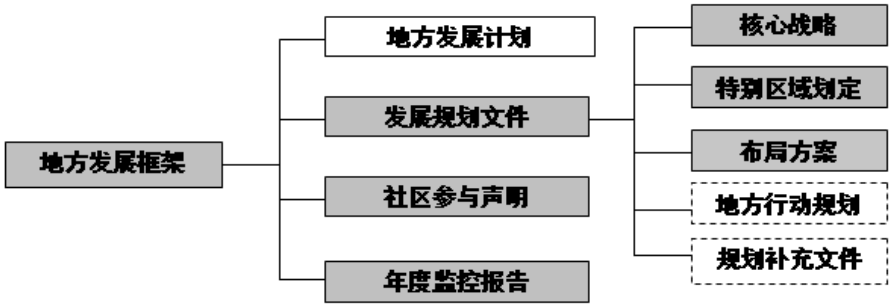


图3 英国的地方城乡规划体系

2 英国保护区的规划管理

2.1 保护区的定义

在1967年的《城市宜人环境法》中为了实现对地方上有历史特征和价值的区域成片保护，正式引入了“保护区”（Conservation Area）的概念。当时，国家在英格兰地区共划定了4片以历史城镇为主的保护区，这些保护区不包括皇家公园和自然保护区。在1972年和1974年对《城乡规划法》的修订中增加了对保护区内建设活动的控制管理、并赋予了地方规划机构颁布“保护区保护令”的权力。截至2010年，仅在英格兰地区就已经划定了9300多处保护区。

保护区的法定定义为：“一片具有突出的建筑价值、或历史价值、或整体风貌需保护的区域”。随着遗产保护理念和认知的变化，英国保护区的类型也呈现多样化的趋势。最早划定的保护区多为历史城镇中心区或巴斯（Bath）古城等特征明显、历史价值特别突出的地区，而现在新划定的保护区中已经逐渐出现了村庄、居住社区、大型开放空间和现代建筑为主的地区。

2.2 保护区的评估与划定

在英国地方规划机构主要负责保护区的规划和控制管理，一般分为有评估、划定和管理三个程序。评估一般以5年为期限，对保护区景观特征评述和特征分区，其中包括对现状边界的

审核。评估是随后一系列划定、管理规划和后续实施操作中最重要的依据。

评估会依据地区各时期土地使用、社会和经济背景，综合城镇发展方向、考古遗址、地形地貌、建筑分布和社区等各种要素，对保护区划分不同的景观特征区域。评估通过分析城镇形态演化过程和特征作为为未来街道景观、建筑布局模式控制的依据。

评估结果可以直接转化为地方规划体系中的《补充规划文件》，也可以作为地方制定地方行动规划和相关发展控制的重要参考。英国副首相办公室审批地方提交规划的保护区内非登录建筑紧急修缮的申请时也需要地方提供保护区评估。

如果地方政府辖区有多个保护区，首先会面对较大开发压力或有特殊需要的保护区进行评估。通过评估具体保护区所面临的具体问题和压力，指出会需要深化分析、详细引导和采取具体行动的地段。英国非常强调社区参与在保护区特征要素的提取，边界划定等问题上的作用，通过评估工作中各种公众参与，帮助公众更清晰地了解保护区。在评估的基础上，地方机构会开展相应的保护区划定，在过程中不仅会考虑地区风貌特征也会兼顾行政管辖范围。

而且，英国对保护区划定后的公示有着严格要求，规划机构应和议会达成一致后在地方主要报纸显著位置刊登划定内容和具体保护措施。地方公民都可以对保护区的划定提出质疑并提出调整边界的建议。

2.3 保护区的评估和管理规划

英国地方规划机构负责组织《保护区评估和管理规划》，在评估和已经划定边界的基础上对保护区内具体的风貌特征进行分析并提出规划控制策略。《保护区评估和管理规划》并不具备法律效应，地方规划机构在公示后将其中的重要内容转化为具有法律效应的规划文件才可以起到对保护区的控制管理。

规划的主要内容包括对保护区发展历程的分析、明确规划的依据和地方的权责、风貌特征分析、规划对策和保障实施体系的管理建构。对保护区内的修缮工程和公用事业的规模、材质、对城镇肌理影响、传统建造技艺的使用都提出引导。对保护区内的新建项目，规划要求结合特征区域和总结的两种问题在保护区内划定可能实行复兴的区域并提出保护区内新建项目应旨在保护和加强原有的肌理和地方风貌，在设计中应充分考虑周边环境和历史建筑。项目应体现地区建筑特色并尊重现有建筑体量（图4）。

规划还会对保护区具体的实施管理提出建议，要求地方建立一个由规划师、景观师、植物学家、艺术家、城市复兴办公室、承包商、无障碍办公室和道路安全办公室组成的项目审查团队，监督保护区内各种项目的开展。修缮工作应和地方财政支出之间寻找到一个平衡点形成自给自足的体系。

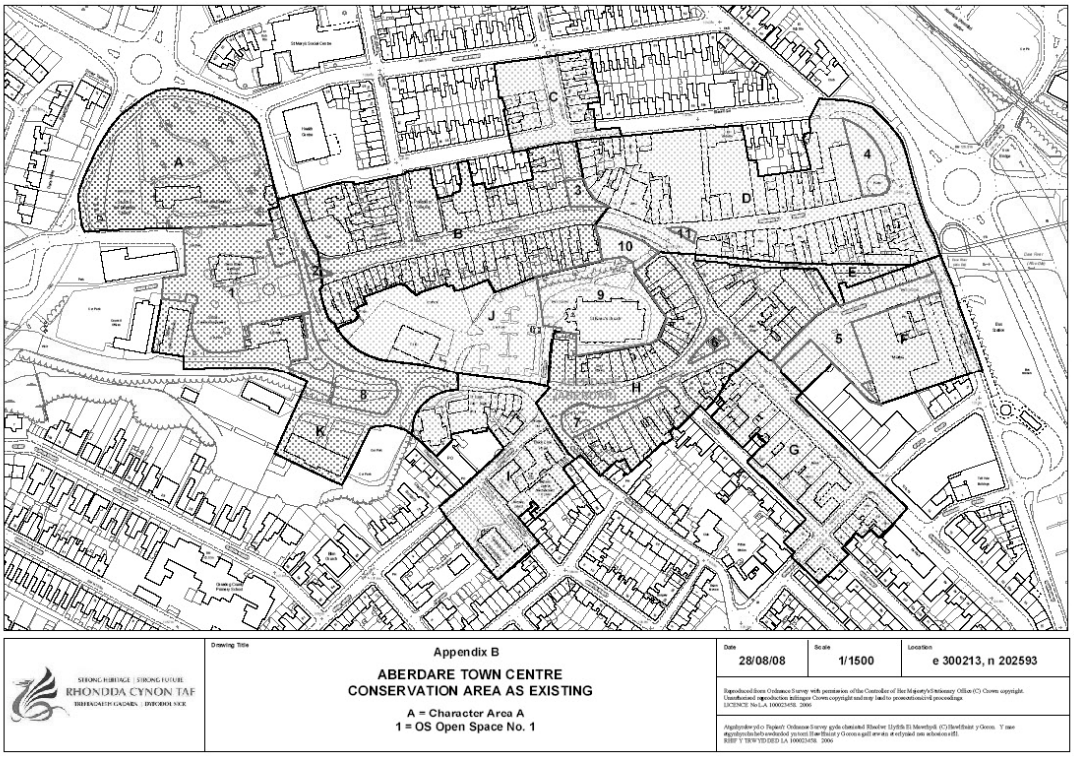


图4 阿伯德尔保护区内的特征分区

2.4 地方规划体系下的保护区管理

在英国，《保护区评估和管理规划》是地方规划机构开展保护区控制管理工作的重要基础，地方规划机构通过将其中的重要内容转化为有层次的地方规划文件从而增加其相应的法律效应，实现对保护区的控制管理。

《规划和强制收购法》的第二部分规定：“地方规划机构在编制《地方发展框架》时应考虑辖区内保护区的划定和新增。同时为现状已有和未来可能划定为保护区的地区提出整体公共空间营造、保护历史环境、历史建筑再利用、构建交通体系和的引导策略。”

在《地方发展框架》中，确定保护历史环境的目标和主要原则，划定保护区的范围和应编制《地方行动规划》的区域，这个区域可以是一个保护区完整的范围也可以是其中的一片特征区域。为了更好地引导这些特别区域的发展，地方规划机构还会通过编制《特别地区协议》的方式将保护区的控制融入社区可持续发展策略。地方规划机构、社区居民、开发商等相关利益群体会在文件中就保护区的发展目标、基本原则和重要时间节点达成一致，并作为以后开展工作的基本准则。在这两份文件的基础上，对划定为特定区域的保护区，地方规划机构会将《保护区评估和管理规划》中的管理要求转化为《地方行动规划》进行控制。而其它的保护区则采用《补充规划文件》的形式。

在《保护区评估和管理规划》中对保护区周边风貌的研究内容也是采用《补充规划文件》

的形式，从地方整体层面对视线景观、街道家具、建筑高度等进行引导，实现对保护区及其周边历史环境的引导。对大伦敦地区重要战略眺望景观、视线通廊和水景廊道进行控制的《伦敦视线管理框架》就属于《补充规划文件》。

在具体建设活动控制层面中，公民在保护区内的建设活动需要得到地方规划机构颁布的“登录许可令”、“保护区许可令”并且还受到“开发许可权回收”的控制。保护区中的登录建筑管理，地方规划机构是采用颁布“登录建筑许可令”的方式控制。而“任何涉及115立方米以上拆除的建设行为、在重要通道周边建设或拆除高度1米以上隔断设施或是在保护区内任何地点新建高度2米以上的隔断设施。”都是需要申请“保护区许可令”才能开展。

在英国公民是享有自行对住宅细部进行改造和修缮无需向地方规划机构提出申请的权力，也称为“开发许可权”。但是在保护区范围内，地方规划机构会依据《保护区评估和管理规划》对建筑细部对地区风貌特征进行分析和管理要求制定相应的“开发许可权回收”，通过控制重要细部维护保护区的风貌（图5）。

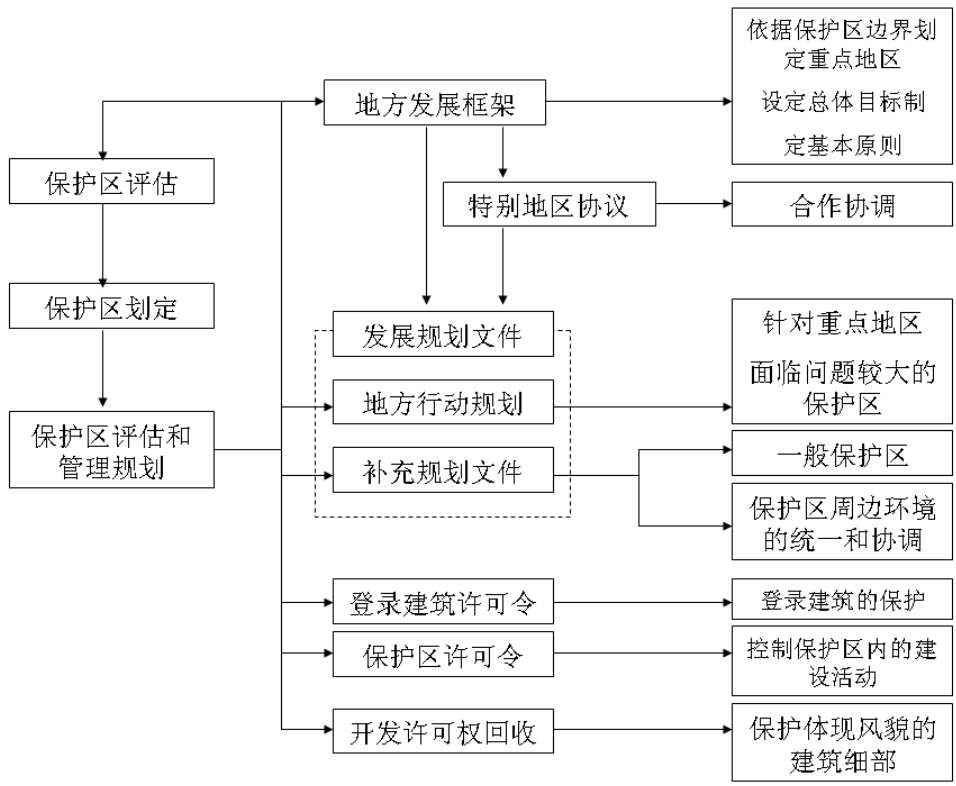


图5　地方规划体系中的保护区管理

3　对我国历史文化街区保护的借鉴

3.1　完善保护区相应的法规建设

由于保护区具有区域性的特征，其保护的一个难点在于地方相关职能部门对保护区内的非

历史建筑、树木和环境小品等影响整体风貌的要素如何有效控制管理。为了实现这一目标，有效地城乡规划管理是不可缺少的环节。

英国在和保护区相关的法规构建上现在已相对成熟。首先是国家和地方关系的处理上，英国强调在国家负责宏观政策、监管和控制，具体操作中以地方规划机构为主，充分强调地方在工作中的弹性和自主性。在法律内容中，国家层面的法律更多是明确地方规划结构在保护区保护中的权责并为其中各种建设活动的控制提供了“登录建筑许可令”、“保护区许可令”等具有法律效应的措施。在其他明确了地方规划机构需要在《地方发展框架》等核心文件中体现保护区控制管理。这样相对完善的法律体制为地方规划机构在地方体系中实现保护区的控制和管理以及英国遗产和公众对地方规划机构工作的监督都有着积极地意义。这些在主要国家法规中明确地方的原则并提供相应的管理方法都是我国在未来逐步完善法规内容和细节中值得参考学习的。

3.2 保护规划和地方规划的联系

在我国许多地方都会开展保护规划的编制，保护规划也是申报国家历史文化名城、名镇、名村的必要条件。在保护规划中历史文化街区的保护一直是一个重要的组成部分，很多城市还会就历史文化街区编制单独的保护规划。但是一个很现实的问题是，这些保护规划很多时候都是游离于规划的层面，不具备法律效力的，因此无法实现对历史文化街区的有效保护。

在实施《城乡规划法》要求控规全覆盖的背景下，许多保护规划和控规之间的协调也成为非常突出的问题。上海曾学习法国的经验，采用对历史文化风貌区编制单独的保护规划取代该地区的控规实现对建设活动的控制。但是在2010年上海新出台的控制性详细规划技术准则中又进行了改变，要求这些地区还是一般控规为主进行控制，但对历史文化风貌区要求在一般控规的基础上编制细化方案。

在英国单独的《保护区评估和管理规划》在地方层面也不具备法律效应，但是这份规划的内容是他们在地方规划体系中实现保护区管理的依据和核心。《保护区评估和管理规划》的内容被转化为各种具有法律效应的《发展规划文件》强化其法律效力以实现对保护区的管理。同时在各个层次的规划中的边界和内容都具有一致性，有利于后期管理的开展。

因此，对我国已经编制保护规划的地区而言，是采用保护规划内容直接转化为具体的地方条例办法进行控制，还是将保护规划和地区控制性详细规划编制相结合，通过具有法律效应的文本图则，实现对历史文化街区和周边建设活动的控制需要进一步探索。

3.3 保护区“边界”的意义

我国对历史文化街区的边界采取划定“紫线”的方式。依据2004年的《城市紫线管理办法》，国家历史文化名城的城市紫线在历史文化名城保护规划时划定。其他城市的城市紫线则是在城市总体规划时划定。对紫线范围内各种建设活动还是以提出禁止的类型为主。但在划定紫线后还是存在以下问题。首先，是紫线的统一性和严肃性，许多城市都存在着对名城保护中的紫线范围随意更改的情况。其次，对于紫线内的建设活动往往无法得到有效的控制，很多城市在划定历史文化街区后，对其中非文物保护单位和保护建筑的破坏和拆除还是屡见不鲜。最后，对紫线范围外的建设活动的控制，如何实现周边建成环境和历史文化街区之间的协调，也是现在国内保护管理中面临的重要问题。

英国保护区的边界不仅是一个地方规划机构明晰其特殊全责的范围，同样也体现了在这片区域内社区整体的利益和价值高于其中公民个人的利益价值，需要公民牺牲部分例如“开发许可权”的利益以实现对社区乃至更大范围人群利益的维护。从“保护区许可令”的内容中可以发现几乎所有的建设活动都需要向地方规划机构提出申请，同时“开发许可权”也有效地对建筑细部进行了控制。

英国对保护区的边界采取单线控制的方法，在明确保护区边界的基础上，对其中建设活动的控制是非常严格的。英国遗产对全国保护区进行着长期的监管，保护区除要通过5年为周期的保护区评估外，每年地方规划机构都需要提交《年度监察报告》

此外，英国对保护区周边的建设活动会采用各种方法进行控制以确保其和保护区风貌的协调。在《保护区评估和管理规划》中会提出保护区周边风貌的控制要求，并采用《补充规划文件》的形式对地方整体视线、建筑高度等系统进行控制，在这其中实现对周边风貌的协调。

4 结语

历史文化街区所具有的地区整体性环境特征，需要通过规划管理实现历史风貌的控制引导。为了实现这一目标，应加强国家和地方政府之间的协调，在国家层面明确保护的基本原则、地方的职能，并为地方的规划管理操作提供法律依据。

在地方层面应加强历史文化名城、历史文化街区保护规划与总体规划、详细规划衔接。在规划中注重紫线范围划定的严肃性，并通过网络平台公开相关信息。在地方层面，通过编制规划和出台相应管理机制实现对历史文化街区的整体性保护。在增加保护规划法律效应的基础是，采用长期有效地评估和监管机制，强调对历史文化街区评估对规划和管理的重要性，同时可以形成由相关专家组成的团队对历史文化街区的保存状况进行长效监督和日常管理。

参考文献

[1] Charles Mynors. Listed Buildings, Conservation Areas and Monuments[M]. 4th ed. London: Sweet & Maxwell Limited, 2006.

[2] Planning Policy Guidance: Planning and the Historic Environment[R]. PPG 15, 1997.

[3] Planning Policy Statements: Planning for the Historic Environment[R]. PPS 5, 2010.

[4] Planning Policy Statements: Local spatial planning[R]. PPS 12, 2004.

[5] English Heritage. Conservation Principles: Policy and Guidance[R]. 2008.

[6] 拉克汉姆 P. 英国的遗产保护与建筑环境[J]. 城市与区域规划研究. 2008(3): 164-186.

[7] 西村幸夫, 历史街区研究会. 城市风景规划——欧美景观控制方法与实务[M]. 张松, 蔡敦达, 译. 上海: 同济大学出版社, 2005.

[8] 朱晓明. 当代英国建筑遗产保护[M]. 上海: 同济大学出版社, 2007.

[9] 张松. 历史城市保护学导论——文化遗产和历史环境保护的一种整体性方法[M]. 第二版. 上海: 同济大学出版社, 2008.

高速公路出入口附近小城镇人口规模预测研究——以济南商河县贾庄镇为例

The Population Size Prediction Research of Highway Entrances Near the Small Town: In Jiazhuang Town, Shanghe County, Jinan for Example

解瑶 张军民 单建树 王林申 唐惠娟

Xie Yao, Zhang Junmin, Shan Jianshu, Wang Linshen, Tang Huijuan

摘要：近年来，高速公路出入口的建设对小城镇人口规模产生了深远的影响。论文以济南商河县贾庄镇（以下简称贾庄镇）为研究对象，从物流园区和旅游资源两个角度分析了高速公路出入口建成后小城镇人口规模的变化，尝试揭示高速公路出入口对小城镇人口规模的影响因素。依托高速公路出入口发展物流园区已经成为小城镇发展的一种基本模式，高速公路出入口不仅成为物流集散的主要通道，更是促进小城镇与周边区域城乡一体化进程的催化剂和凝结剂。研究表明，对高速公路出入口附近小城镇的人口规模预测需要：①考虑交通条件的影响，如高速公路出入口的有无；②考虑产业的布局，物流园区带动人口机械增长加剧；③考虑旅游资源的影响，旅游景区的开发与配套设施建设对旅游、就业人口有一定拉动作用。

Abstract: In recent years, the construction of expressway exit has far-reaching influence on the population scale of small towns. This paper to Jiazhuang town as the research object, from two aspects: logistics park and tourism resources of highway entrances and exits are analyzed after the completion of the change of the population scale of small towns, trying to reveal the highway entrances and exits of the factors affecting the population scale of small towns. Relying on the development of highway entrances and exits logistics park has become a basic mode of the development of small towns, the highway entrances and exits not only become the main channel of logistics, but also promoting the integration of urban and rural areas and the surrounding areas of small towns catalyst and coagulating agent. Research shows that the population of small cities and towns near highway entrances and exits of scale prediction need: (1) considering the influence of traffic condition, such as highway entrances and exits of the presence of; (2) consider the layout of industry, logistics park to drive mechanical population growth is increasing; (3) considering the influence of tourism resources, tourism scenic area development and supporting facilities construction of tourism, employment has certain stimulating function.

关键词：高速公路出入口；小城镇；人口规模；预测方法；贾庄镇

Keywords: Highway Entrances; Small Towns; Population Size; Prediction Method; Jiazhuang Town

作者：解瑶，山东建筑大学，硕士研究生。291644525@qq.com
张军民，山东建筑大学，教授。291644525@qq.com
单建树，上海复旦规划建筑设计研究院，助理规划师。408404678@qq.com
王林申，济南大学，讲师。291644525@qq.com
唐惠娟，山东建筑大学，硕士研究生。291644525@qq.com

1 研究背景

在小城镇总体规划中，人口规模预测分析工作是科学编制城镇规划的前提和基础。小城镇的规模包括人口规模、用地规模和产业规模，由于用地规模和产业规模随人口规模的变化而变化，所以对小城镇规模的研究多以人口规模来表示。小城镇人口规模是城镇化水平的具体量化指标之一，同时也是资源配置合理化、公共服务设施均等化、公共政策人性化、各种利益关系合法化的重要依据。在小城镇快速发展的时代背景下，通过科学系统地预测人口规模，可以合理确定城镇建设发展边界、保证基本农田不被肆意侵占以及保持良好的生态环境。因而，人口规模预测研究是小城镇总体规划的的基础内容。

在经济快速发展的宏观背景下，一方面，我国高速公路的规划与建设数量日益增长，全国高速公路网日益完善，区域间时空距离缩短，交通环境获得极大改善，高速公路已经成为区域交通运输网络的动脉（刘瑞超, 王成新, 等, 2012）。另一方面，随着高速公路数量的增多，高速公路出入口附近的小城镇数量也日益增加。以济青高速（北线）为例，全长318 km，横贯山东半岛17个市、县（区），其出入口附近有15个小城镇。随着高速公路建设的快速发展，高速公路对沿线城镇建设带来的巨大影响越来越明显，特别是对沿线小城镇的建设发展提供了无限的商机（耿红, 赵学彬, 2004）。

依托高速公路出入口发展物流园区已经成为高速公路出入口附近小城镇发展的一种基本模式，高速公路出入口不仅成为物流集散的主要通道，更是促进小城镇与周边区域城乡一体化进程的催化剂和凝结剂。高速公路出入口的建设对其附近的小城镇人口规模产生了深远的影响：一方面，出入口对物流产业具有极强的吸引力，从而影响小城镇产业布局和规模；另一方面，由于物流等工业园区在出入口附近集聚，必然会导致通勤和流动人口的增加，从而对小城镇人口规模产生影响。因此，准确的预测城镇人口规模就显得至关重要，这既是城镇总体规划的目标，又是编制一系列具体技术指标、指导城镇规划布局的依据。

2 研究对象

贾庄镇是山东省第二批“百镇建设示范行动”示范镇。地处济南商河县西部，镇区距县城8公里，东与许商街道办事处相邻，南与玉皇庙街道办事处毗邻，西与临邑县搭界，北与张坊乡和怀仁镇接壤。总面积109.1 km^2，其中耕地面积6022.5 hm^2。全镇人口约5.3万，辖89个行政村、89个村委会。贾庄镇距离济南市区约50 km，地理位置优越，区位优势明显。

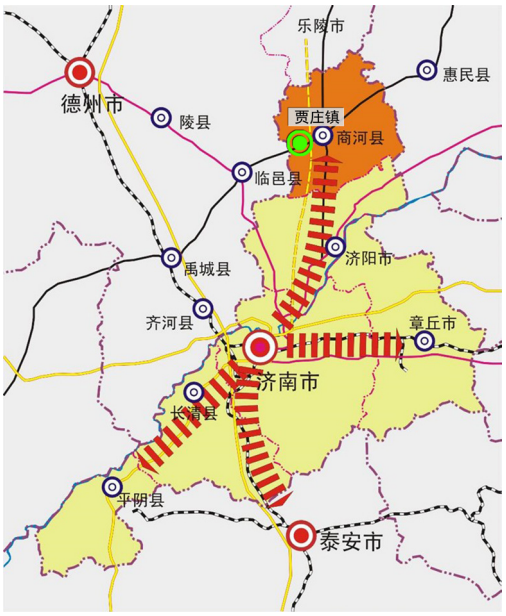


图1 贾庄镇在济南市的位置

济乐高速公路纵穿贾庄镇，并在镇域东部设有出入口，使贾庄镇成为商河县通过济乐高速公路与外部联系的必经之路。贾庄镇域中部有省道316横穿，县道256纵穿。这些为贾庄镇的发展提供了良好的交通条件（图1,图2）。

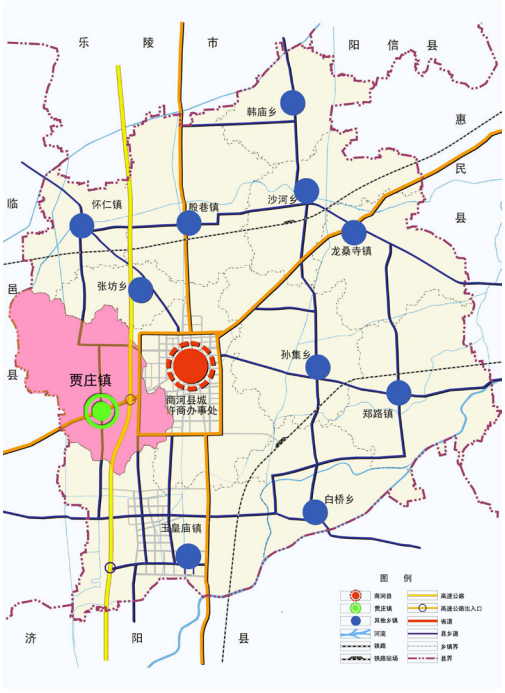
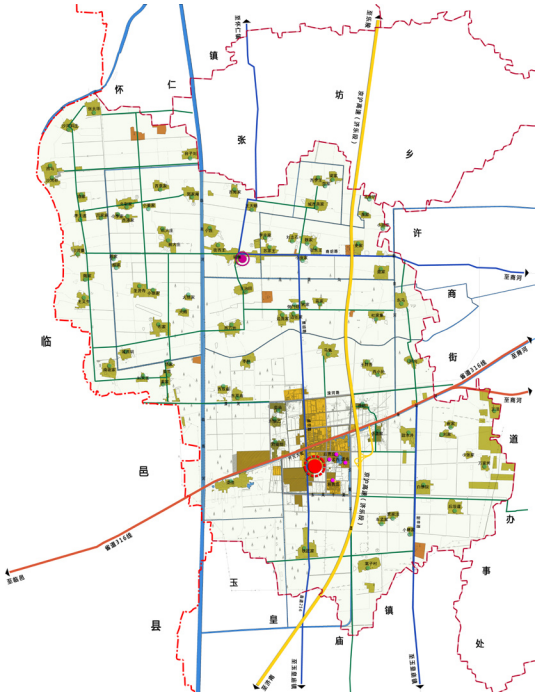


图2 贾庄镇在商河县的位置


图3 贾庄镇域济乐高速出入口位置示意图

济乐高速公路在贾庄镇域的出入口（图3）正在建设当中，虽然尚未开通，但是对贾庄镇未来的发展影响重大。新一轮总体规划中要重点考虑出入口对城镇产业空间布局的影响和未来城镇人口发展规模的变化情况，使贾庄镇成为商河县域副中心的目标得以实现。

3 人口规模预测

3.1 影响高速公路出入口附近小城镇人口规模的因素

人口规模的预测是在一定社会经济发展阶段中对小城镇人口变化的现实反映和对未来变化趋势的判断。在制订小城镇总体规划中，要根据其资源和生态环境承载能力、经济社会发展的吸纳能力，引导和调控人口流动，促进经济社会和资源环境协调发展。对于高速公路出入口的小城镇来讲，人口增长受经济——产业发展程度的制约最为显著，人口规模增长的预测必须建立在科学的经济——产业规模预测基础上，同时也要考虑高速公路出入口附近小城镇的经济发展不能以牺牲环境为代价来获取经济利益，要综合考虑经济、社会、环境、国家以及地方政策等多方面的因素。

3.1.1 常规因素

常规的人口规模预测主要从人口自然增长和机械增长两个方面考虑，包括人口的出生率、死亡率、迁出人口和迁入人口等影响因素。

3.1.2 突变因素

突变因素主要是指影响小城镇发展的重大事件，包括产业结构调整、重大基础设施落地（如高速公路的建设）、国家以及地方政策的制定（如百强镇、区域副中心的发展定位）等等。本论文拟从产业的角度，讨论物流产业、旅游产业与人口变动的关系。

物流园区的建设给小城镇带来大量的就业人口，造成通勤和流动人口的增加。从区位情况、规划简介和人口变化三个方面，考察浙江屠甸镇和辽宁西柳镇，高速公路出入口开通后对小城镇发展规模和产业布局产生了巨大的影响（表1）。物流园区在高速公路出入口附近集聚建设，是造成人口迅速增加的产业诱因。

旅游设施的建设，同样会带来客源人口和旅游就业人口的增加，贾庄镇包括乡村绿洲温泉假日花园和清水湾生态农业观光园两个AA级景区，因此，在预测城镇人口规模时要考虑到旅游资源这一产业因素。

3.2 人口规模预测方法

为了深入研究突变因素对于贾庄镇人口变化影响的趋势，可以更加合理地预测人口规模，论文将从正常城镇发展和城镇突变人口两个方面进行分别预测。预测框架如图10。

表1　相关案例分析汇总表

	浙江嘉兴市桐乡（县级市）屠甸镇	辽宁省鞍山市海城（县级市）西柳镇
区位情况	屠甸镇位于桐乡市东南部，地处长山河两侧，西北依梧桐街道，东南接海宁市，北邻嘉兴市，地理位置十分优越。东距上海107 km，西南离杭州54 km，西北距桐乡、海宁市区各9 km（图4）。沪杭高速公路横贯全镇并设有屠甸出入口，盐湖公路穿镇而过，南排工程长山河依镇向东流向钱塘江，水陆交通便捷，是桐乡市的重要门户。  图4　屠甸镇交通区位示意图	西柳镇地处辽宁省南部，辽东半岛北端，位居沈阳、大连、鞍山、营口等城市群中心，东北距鞍山市48公里，东距海城市区10 km（图7）。 西柳镇交通极为便利，对外联系紧密，素有“神州第一路”美称的沈大高速公路穿镇而过，设有“西柳站”，与横穿整个镇区的省道322相交，铁路沟海线从镇区西南部经过，建设有西柳火车站，出入极为方便。公路有通往全国各地的客货线路147条，运营车辆500多台。  图7　西柳镇交通区位示意图
规划简介	轻纺工业区位于屠甸镇北侧，傍沪杭高速公路和新盐湖公路，规划总面积10 km^2，拥有沪杭高速公路桐乡市出口处的优越区位，紧邻桐乡市区和320国道，是屠甸镇优化经济结构，加快发展工业经济，培育区域特色支柱产业的重要基地。 通过图5与图6的对比可以看出，2000年屠甸镇总体规划中高速公路出入口附近仅作为防护绿地考虑，而在实际发展中该地段发展成为了工业用地。  图5　2000年屠甸镇总体规划  图6　2013年屠甸镇现状图	西柳服装市场在中国十大服装专业市场排名第四。1990年沈大高速建成通车，并在西柳镇设有高速出入口，这为西柳镇的经济发展提供了机遇，依托得天独厚的交通优势，西柳服装市场不断壮大。 近年来西柳镇依托传统产业优势以及交通优势，逐步发展关联产业，产业链条逐步趋于稳定化、精细化，西柳中国商贸城、西柳煤炭批发市场、西柳物流园区等项目相继开工建设，西柳产业类型开始趋于多元化（图8, 图9）。  图8　西柳服装市场平面示意图  图9　西柳服装市场
人口变化	2000年总人口不到1万人，2013年总人口约3.2万人，由于高速公路出入口的建成，十几年间人口增加了2倍多。	1990年之前西柳镇人口不足1万人，2013年总人口约3.7万，由于高速公路出入口的建成，20年间人口增加了近3倍。

3.2.1 人口现状分析

截至2012年底，贾庄镇总人口54039人，5 年间年平均增长率为6.92‰，人口增长受机械增长波动影响起伏变化较大（图11,图12）。

3.2.2 一般人口规模预测

一般情况下，城镇总人口规模预测会考量人口自然增长和机械增长两个方面。常规算法得出：近期2020年人口为55344人，中期2025年人口为56892人，远期2030年人口为59046人。

3.2.3 突变人口预测

突变人口是指，由于小城镇的发生重大事件，导致人口出现超出正常的突破或者减少的现象。一方面工业园区需要雇佣大量的外来工人，使得小城镇的外来人口急剧增加，从而导致贾庄镇人口发生突变，故需要对工业园区带来的外来人口进行单独研究和预测；而贾庄镇由于乡村绿洲温泉假日花园和清水湾生态农业观光园（国家AA级景区）的建设，加之自身地热资源丰富，均可作为未来吸引区域旅游观光客流的节点，旅游产业的发展也会吸引相当的外来人口，因此对突变人口的预测分为物流园区产业集群拉动和旅游产业带动人口两部分。故采取产业引导预测法来预测突变人口。

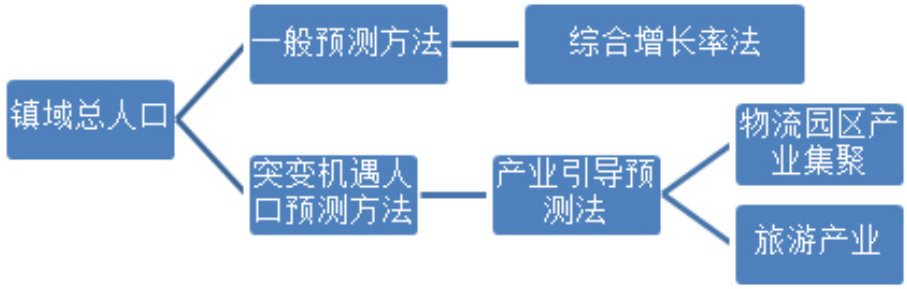


图10 人口规模预测方法框架

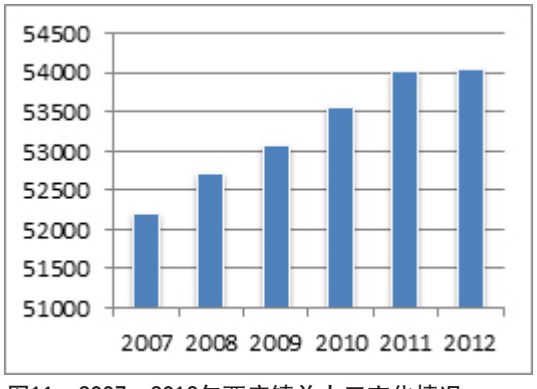


图11 2007—2012年贾庄镇总人口变化情况

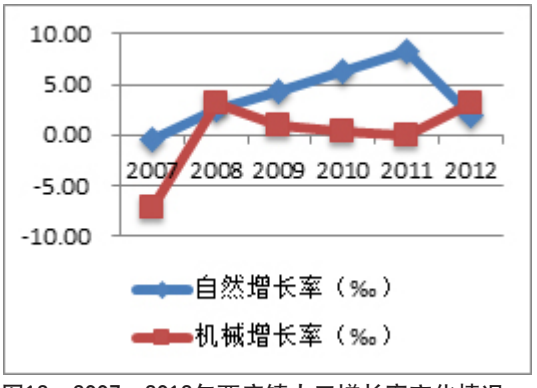


图12 2007—2012年贾庄镇人口增长率变化情况

（1）物流园区产业集群拉动

第一，日本是最早建立物流园区的国家，自1965年至今已建成20个大规模的物流园区，平均占地74 hm^2。德国的一些物流园区的占地规模较大，如不莱梅的物流园区占地在100公顷以上。比利时的CARGOVIL物流园区占地75 hm^2。英国1988年第一个物流园区占地只有1 hm^2（表2）。

第二，根据2012年全国物流园区（基地）调查报告：国外物流园区平均占地多在70 hm^2以上，但不超过200 hm^2。国内配送型物流园区用地应在50～100 hm^2之间，货运枢纽型物流园区面积应控制在300 hm^2以内。本次规划预测贾庄物流园区控制在200 hm^2左右（图13）。

第三，根据2012年全国物流园区（基地）调查报告判断得出：在规划期内，贾庄镇物流园区可建设完成，物流园区带来的人口机械增长效应得以实现（图14）。

表2　世界著名物流园区用地规模情况一览表

项目名称	占地面积（km^2）	日均物流量（吨/天）	每1000吨占地面积（km^2）
日本Adachi园区	0.33	8335	0.04
日本Habashi园区	0.31	7262	0.043
日本Keihin园区	0.63	10150	0.062
日本平和岛公路货物集散中心	0.223	5500	0.041
德国Augsburg物流园区	1.12	3918	0.286
德国斯图加特物流园区	0.53	5300	0.1
德国不莱梅物流园区	2	630	3.17
汉堡港口货运中心	1.6	20000	0.08
台北港货柜储运中心	1.1	7671	0.14

资料来源：作者网络整理

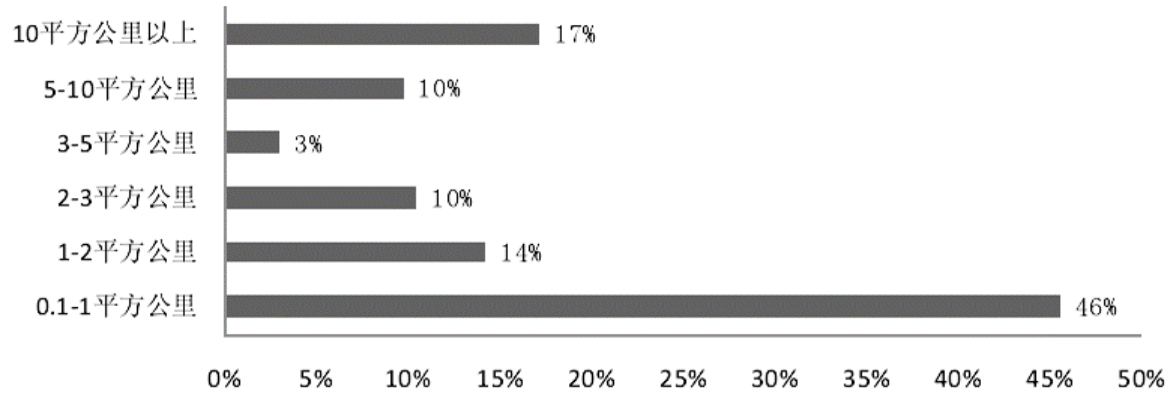


图13　建成与在建物流园区（基地）的占地规模

第四，总结随机选择的国内24个物流园区，得出每公顷用地可带动直接与间接就业岗位70～80个（表3）。

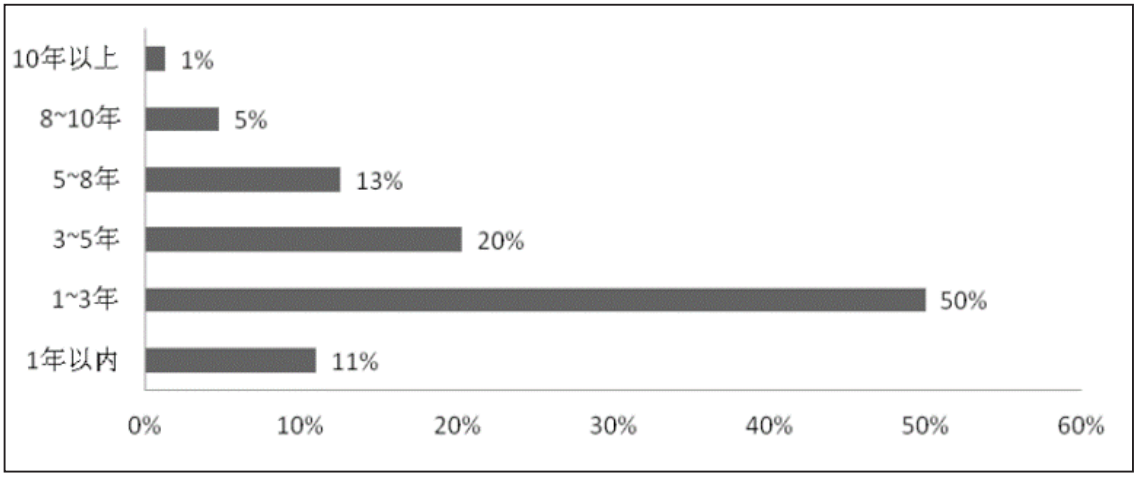


图14　园区建设周期

表3　国内物流园区用地与带动就业人数情况一览表

序号	项目名称	用地面积（hm^2）	带动就业岗位	备注
1	济南零点物流港	20	2000	—
2	济南盖家沟物流园区	466	10000	—
3	广元川北国际物流商贸城	213	16000	—
4	巴音郭勒轮台国际商贸物流园	28	5000	含直接与间接
5	聊城物流园区	1200	43000	含直接与间接
6	漯河雨润农副产品物流配送交易中心	113	20000	含直接与间接
7	贵阳清镇物流园区	185	11600	—
8	承德国际物流园区	600	50000	—
9	兰州九合物流园	133	3000	—
10	鼎丰白银综合物流园	15	1000	—
11	黄冈市黄梅物流园区	221	46000	含直接与间接
12	赤峰红山物流园区	502	20000	含直接与间接
13	商丘万庄物流园区	33	2000	含直接与间接
14	惠州中投保税物流园区	111	15000	含直接与间接
15	宜昌三峡物流园区	77	42000	含直接与间接
16	重庆万州董家物流园	330	36000	含直接与间接
17	苏州传化物流基地	40	2500	含直接与间接
18	临沂天源国际物流园	53	3000	含直接与间接
19	南京丁家庄物流中心	67	3000	—
20	云南新钢综合航空物流园	84	5000	—
21	天津西青区辛口镇现代物流园	33	3000	含直接与间接
22	五矿兰州钢铁物流园	115	1630	—
23	山西穗华物流产业园	133	8000	含直接与间接
24	北京新发地高碑店农副产品物流园	139	22000	含直接与间接

资料来源：作者网络整理

根据国内外物流园区的相关统计和分析，对比贾庄镇实际情况和未来发展诉求，贾庄物流园区按200 hm^2计算，则直接与间接就业岗位约为1.4万～1.6万个左右。取带眷系数为0.5，则物流园区带来的机械增长人口规模约为2.1万至2.4万人。取80%为外来人口，则物流园区带来的外来人口机械增长规模约为1.7万至2.0万人。因为物流园区紧邻商河县城，所以多数人会选择在县城居住，取40%的外来人口选择居住在贾庄镇，则物流园区实际给贾庄带来的外来人口机械增长规模约为0.68至0.8万人。

（2）旅游开发产业拉动

根据《旅游景区质量等级的划分与评定（GB/T17775－2003）》，AA级旅游景区年接待海内外旅游者10万人次以上，AAA级旅游景区年接待海内外旅游者30万人次以上。取年接待海内外旅游15万人次，全年适游期为8个月，则日接待国内外旅游者625人次左右。客源人口与旅游就业人口（含直接就业人口与间接就业人口）之比为20:1至25:1（马长琳，中国旅游业从业人员数量预测）。据此，可拉动就业人口30人左右。

因为贾庄镇包括乡村绿洲温泉假日花园和清水湾生态农业观光园两个AA级景区，据此，年接待海内外旅游者15万人次对应1310人旅游就业人口。按上述旅游及其接待行为均发生在贾庄镇域，则将拉动人口增长为1310人。

3.3 预测结果分析

根据以上分析，贾庄镇总人口由正常人口和突变人口两部分组成，其中，突变人口应包括物流园区建设所带来的外来人口和旅游产业发展吸引的旅游客源就业人口两部分。根据以上计算分析得出最终人口规模预测结果（表4）。

综上所述，预测贾庄镇人口规模到2020年为6.0万人，2025年为6.5万人，2030年为6.8万人。

表4 贾庄镇人口规模预测

规划期限	近期2020年（万人）	中期2025年（万人）	远期2030年（万人）
综合增长率法	5.5	5.7	5.9
物流园区产业集聚拉动	0.4	0.7	0.8
旅游产业拉动	0.1	0.1	0.1
总人口	6.0	6.5	6.8

4 结语与建议

通过实证研究表明，高速公路出入口建成后，小城镇规模有了大幅度增加，主要是由于物流园区在出入口附近集聚，产生了大量的通勤和流动人口，进而对小城镇的空间发展布局产生影响。本文旨在通过对高速公路出入口附近小城镇人口增长因素的研究，探讨在总体规划中适宜的预测方法的选择，并通过实例对该方法进行详尽说明。研究的启示是，对高速公路出入口附近小城镇的人口规模预测需要，①考虑交通条件的影响，如高速公路出入口的有无；②考虑产业的布局，物流园区带动人口机械增长加剧；③考虑旅游资源的影响，旅游景区的开发与配套设施建设对旅游、就业人口有一定拉动作用。

笔者认为运用产业引导预测法进行人口规模预测，是一条较为适合高速公路出入口附近小城镇的人口规模预测的途径。此外，考虑到高速公路出入口附近的小城镇会有其各自不同的发展特点，人口规模的预测方式也会更加丰富多样，笔者将在今后的研究中继续探讨。

参考文献

[1] 耿红, 赵学彬. 高速公路推动小城镇发展的作用探究[J]. 城市规划, 2004(9): 43-57.

[2] 汪鸣. 国外物流园区运营模式及借鉴[J]. 中国储运, 2003(5): 14-16.

[3] 许险峰, 梁文. 物流园区规划建设中的若干问题探讨[J]. 物流科技, 2004(10): 50-53.

[4] 刘瑞超, 丁四保, 王成新, 等. 高速公路对区域发展影响的评价体系研究——以山东省为例[J]. 地理科学, 2012(7): 798-806.

[5] 包善驹. 苏南小城镇产业与空间发展研究——以常州市为例[D]. 苏州科技学院, 2007.

道路客运经营权视角下县域城乡公交一体化模式探究

Integrated Urban-Rural Transit Development Mode: The Perspective of Route License

杨家文 周华庆 林雄斌 曹连红

Yang Jiawen, Zhou Huaqing, Lin Xiongbin, Cao Lianhong

摘要：随着新型城镇化进程的加速推进，生产要素在城乡之间的流动需求不断增加，与此同时城乡居民交通出行量日益增长，交通出行的需求方式也日益多样化，对城乡交通供给和服务水平要求不断提高。在城乡公交一体化和道路客运经营权研究成果的基础上，以正在实施城乡客运经营改革策略的山东省金乡县为研究案例，从道路客运经营权转移这一焦点视角理解城乡客运改革过程及其产生的问题与效应，进而通过总结金乡县政府在城乡公交改革的经验启示。基于经营权变动可行性和经营效率的视角，从遵循经营权内在转变机制，相关主体利益平衡，城乡公交改造与城镇化发展循序推进三个方面提出县域城乡公交一体化下道路客运经营权转移的内在逻辑。

Abstract: Transportation infrastructure and services provide the foundation for urban-rural integration. How to provide passenger transport services for rural areas are vital to continuous urbanization. Conditioned on the pre-existing practice of rural transport, the integration of route license has become a focal point of rural transport reform. This article provides a case study of Shandong Province's Jinxiang County, where strategies for operational reform are under development. Learning from this county's past experience, and with perspectives of political feasibility and operational efficiency, we propose that urban-rural passenger transport integration should follow unified operational standard, consolidated operational management, shared interest among pre-existing operators, and coordination with the pace of urbanization.

关键词：道路客运经营权；城乡发展；公交一体化；县域

Keywords: Route License; Urban-Rural Development; Integration of Public Transport; County Region

"十二五"国家科技支撑计划课题（2012BAJ22B05）

作者：杨家文，北京大学城市规划与设计学院，北京大学百人计划研究员，博士生导师。
yangjw@pkusz.edu.cn
周华庆，北京大学城市规划与设计学院，硕士研究生
林雄斌，北京大学城市规划与设计学院
曹连红，金乡县交通运输局

引言

改革开放以来，我国城镇化进程得到快速发展，目前城镇化水平已经超过50%。随着新型城镇化进程中生产要素在城乡之间的流动需求不断增加，以及城乡居民交通出行量日益增长和交通出行需求方式日益多样化，对交通供给和交通服务水平的要求不断提高。国家“十二五”规划提出统筹城乡发展规划，促进城乡基础设施、公共服务、社会管理一体化，加快消除制约城乡协调发展的体制性障碍，促进公共资源在城乡之间均衡配置、生产要素在城乡之间自由流动。《国家新型城镇化规划（2014－2020年）》进一步明确城乡一体化发展的思路与战略措施，强调统筹城乡基础设施建设，加快基础设施向农村延伸，强化城乡基础设施连接，提高基础设施和公共服务保障水平。在以城乡统筹、城乡一体为出发点的新型城镇化战略下，县域城乡一体化研究更具现实意义。一方面，县级政府是我国有特殊职能的一级行政层级，连接城乡，沟通条块，上下结合，具有管理、服务、协调的功能。另一方面，县作为一个行政区划单位，其治理区域主要在农村，是我国广大农村基本的区域性政权设置，同时也是我国农村经济、政治生活的区域性枢纽[1]。

1　城乡公交一体化与道路客运经营权制度

1.1　城乡公交一体化

城乡一体化发展是在不改变城市与乡村空间存在的状况下，城乡之间经济社会发展联系进一步扩展与加深，城乡差距逐渐减少，城市与乡村逐渐成为互动发展、相互依存的经济社会综合体[2]。发展中国家在城乡转型（Rural-Urban Transition）中存在沿袭西方发达国家经济发展模式，采取“城市偏向”政策，忽视了小城镇和乡村地区发展的问题[3-4]。城乡公交一体化是我国城乡一体化发展的重要环节，广义上的城乡公交包括城市和农村地区的公共客运交通，狭义上的城乡公交可以定义为中心城区与镇之间的公共客运交通[5]。本文所指的城乡公交主要是城市与镇及农村地区联系的公共客运交通，包括城市公交和农村客运[1]两种形式。

（1）城乡公交一体化发展的需求

随着经济的发展，城乡之间通过道路连接形成的运输市场不断发展壮大，并日益成为一个运输方式多样、互相联系紧密的统一整体[6]。但城乡基本公共服务供给不均日益成为社会资源配置效率提升、社会公平正义进步、城乡协调发展与社会和谐建设的现实障碍[7]。2013年，《交通运输部关于贯彻落实<国务院关于城市优先发展公共交通的指导意见>的实施意见》（交运发[2013]368号）强调扩大公共交通服务范围，推动城市公共交通线路向城市周边延伸，条件成熟的地区对城市周边农村客运班线实施公交化改造，努力扩大城市公共交通服务广度和深度。城乡公共交通一体化作为城乡综合交通规划的重要环节，应当成为引导城乡一体化统筹协

调发展的重要方面。

（2）城乡公交一体化面临的困境

新中国成立后长期实行以城市为中心的发展模式，我国形成了根深蒂固的城乡二元经济社会结构体制[8]。农村地区发展缓慢，基础设施改造、建设资金不足，公共服务建设缺乏统一和有效管理[9]。同时，城乡基础设施管理主体不统一、生存环境不平等、硬件条件不相称和资金筹措不顺畅进一步阻碍了城乡公交统筹发展[10]。另外，城市交通长期由建设部门管辖，而城乡客运交通由交通部门管辖，加大了协调管理和运营难度。

（3）城乡公交一体化实施的策略

对不同地区和市县进行实证研究，分析城乡公交一体化过程中出现的问题和挑战，提出具有针对性的策略是现有研究常用的思路。从区域层面来看，需要制定城乡公交一体化规划总体框架和战略层面、设施层面、运营层面的子规划，协调城乡公共交通的高效、有序、健康发展[11]。通过对长株潭区域两次公交一体化政策制定过程的案例研究，蔡岚指出实现一体化的突破点在于提供更高政府或政治权威支持推动的合作治理平台，通过富有权威性、协调力的合作组织和多元化的参与推动一体化发展[12]。通过比较政府经营模式和市场主导模式差异及效率影响因素，以长三角城市群城市公交为研究案例，王欢明认为我国城市公交服务的改革应坚持市场化为导向，引入民营资本构建公有有限公司形式的国有民营模式，扩大企业规模和充分利用竞争手段提高企业运营效率[13]。陈金山等针对滇中城市群城乡公共客运存在的管理主体不统一、农村客运同村率低和客运场站建设滞后等问题，提出因地制宜地推进滇中城市群城乡公共客运统筹发展[14]。在市域层面上，需要构建市区公交、市镇公交、镇村公交三个相互联系、相互贯通的网络发展模式，通过行政管理、政策法规、客运设施、客运信息等一体化方式逐步实现城乡公交一体化；最后，建立长效发展机制，注重城乡之间资源分配机会的平等，实现城乡基础设施均等化[15-17]。

1.2 道路客运经营权制度

道路客运经营权是指根据行政法规和规章的规定，交通运输管理部门准许客运车辆在一定期限内进入客运市场从事运输经营的资格，是我国道路客运交通特许经营制度改革的典型产物[18]。国内关于道路客运经营权制度的研究主要包括经营权的内涵、经营权转让和客运经营模式三个方面。

（1）道路客运经营权的性质和特征

《行政许可法》[2]第十二条规定“有限自然资源开发利用、公共资源配置以及直接关系公共利益的特定行业的市场准入等需要赋予特定权利事项。”城乡道路客运经营权属于政府对

公共资源的配置，即交通管理部门对线路资源的再配置。道路旅客运输经营权具有四个主要特征：（1）只有政府特许依法申请经营道路旅客运输业的个人、法人或其他组织经营道路旅客运输业时经营权利才有效；（2）依法获得的经营权的经营期限到期后需要再次进行申请；（3）道路旅客运输经营权有特定的经营范围，如客运线路经营权有严格的线路、站点、班次要求；（4）道路旅客运输经营权属于社会公共资源，城乡道路客运运输实行政府指导价，单位和个人不得擅自在政府指导价范围以外提高或降低运价[19]。

（2）道路客运经营权转让

道路客运经营权的转让是指道路客运经营权基于一定的事由从一个主体转移到另一个主体的过程[18]。《行政许可法》第九条明确规定“依法取得的行政许可，除法律、法规依照法定条件和程序可以转让的外，不得转让。”《道路运输条例》[3]第十八条也明确规定“班线客运经营者取得道路运输经营许可证后，应当向公众连续提供运输服务，不得擅自暂停、终止或者转让班线运输。”但在现实中，由于客运经营权的有价性和有限性导致其转让市场的存在，并且经营权转让过程只有司乘人员发生变化，经营主体和运营证件没有变动，只有当转让双方发生经济纠纷或者与其他班线经营者之间发生利益矛盾时，经营权转让行为才会显现出来。

（3）客运经营模式

客运经营模式是道路客运经营权在企业运营、管理和实践层面的具体表现。结合全国其他市县发展的实际情况，笔者认为当前我国道路客运交通发展中存在四种典型的经营模式（表1）。

上述四种模式中，承包经营在城市出租车市场和旅游交通市场广泛存在。本文讨论的主要

表1　四种道路客运经营模式

模式	经营权所属	经营方式	优势	劣势
公司化经营	公司	车辆和经营权由公司全资购买，公司自主经营，统一管理	集约化经营、员工化管理	前期购买道路客运经营权成本较高，容易形成垄断
承包经营	公司	经营权和车辆由公司出资购买，对车辆实行承包经营，对应的营运线路实行经营权承包经营	杜绝车辆和线路的炒卖，减少企业资产流失	承包者与被承包的企业之间容易发生利益分配矛盾
挂靠经营	个人	挂靠者将车辆登记为某个具有运输经营权资质的单位名下，以单位的名义进行运营，并向被挂靠单位支付一定的管理费用	操作简单，适用于客运市场初级阶段	道路客运经营权分散、经营权转让和炒作严重，监管薄弱，市场管理混乱
个体经营	个人	个人出资购买车辆和经营权，自主经营，自负盈亏	操作简单，适用于客运市场兴起阶段	经营风险较大，运营稳定性差

资料来源：作者整理

是存在于城乡客运交通中的个体经营、挂靠经营和公司化经营三种模式，以及在城乡公交一体化过程中这三种经营模式的经营权转移问题。

综上所述，现有城乡公交一体化的研究指出了省域、市域和县域等空间尺度推进城乡公交一体化的紧迫性和重要性，但并没有指出影响城乡公交一体化发展的内在逻辑，同时缺乏讨论城乡公交一体化中不同时期道路客运经营权动态变化特征。城乡公交一体化改造不仅需要明确一个或多个建设目标，也需要经历一个经营权制度转变的过程。另外，城乡规划改革的目标取向是建立高效有序的运营管理机制和完善的规划管理体制[20]，而政府如何采取合适的方式在道路客运经营权改革过程中体现公平和效率也是学界尚未充分关注的问题。

研究发达地区的城乡公交一体化可以为推进一体化发展提供成功的经验。然而，深入探讨欠发达地区的城乡公交一体化发展的困境更有利于厘清经营权变动中的体制问题。从人口规模和城镇化程度两个角度看，2010年山东省县域平均人口75.2万人，相应的全国水平为43.2万；山东省县域平均城镇化率为38.9%，略高于全国同期平均水平[21]。一方面金乡县略低于山东省县域平均城镇化率，属于中低水平的城镇化县域，另一方面金乡县对城乡公交道路客运经营权改革进行了大量的探索，其道路客运经营权转移的过程和出现的问题具有代表性。因此，选取金乡县具有典型的研究意义，不仅能充分揭示道路客运经营权转移过程中的经验和教训，也能对国内城镇化进程中实施城乡公交一体化改造的县域提供借鉴。

2　金乡县城乡公交道路客运经营权调整

2.1　金乡县概况

金乡县位于山东省西南部，隶属孔孟之乡济宁市，是驰名中外的大蒜之乡，国家级生态示范区和山东省村级公路网化示范县。2013年，县域总面积为886 km^2，人口为64.2万人，全县辖11个镇，2个街道，659个村（居）民委员会，地区生产总值152亿元，公共财政预算收入10.01亿元。

2.2　金乡县道路客运经营权发展沿革

通过整理金乡县客运发展历史资料，结合与当地交通管理部门和客运经营者的访谈，从公交客运市场兴起到现在，金乡县城乡公交发展可以归纳为五个阶段（表2）。

（1）个体经营阶段（1999年之前）

1999年前，金乡县农村客运车辆由个人经营，车型均为农用客车，车辆安全系数差，管理混乱。随着县域城乡道路规划建设的日益完善，城乡居民交通出行量不断增加，客运市场存在较大盈利空间，加之管理制度不够完善、准入门槛较低，大量闲散车辆涌入市场，导致道路拥

表2 金乡县城乡公交道路客运经营权变更沿革

时序	时间	阶段	经营主体	经营性质	经营模式	经营权所属
第一阶段	1999年之前	个体经营	个体	农村客运	个体经营	个人
第二阶段	1999—2000	公司化经营尝试	个体	农村客运	个体经营	个人
			金乡县运输有限公司劳动服务社公共汽车分公司	城市公交	公司化经营	公司
第三阶段	2001—2008	挂靠经营	金乡县运输有限公司劳动服务社公共汽车分公司	城市公交	挂靠经营	个人
			金乡县道路运输服务中心	农村客运	挂靠经营	个人
			金乡县申达联运有限责任公司	农村客运	挂靠经营	个人
第四阶段	2009—2011	前期	金乡县运输有限公司劳动服务社公共汽车分公司	城市公交	挂靠经营	个人
			金乡县客运出租有限公司	农村客运	挂靠经营	个人
			济宁交通运输集团金乡公交客运有限公司	城市公交	公司化经营	公司
	2012—2013	后期	金乡县客运出租有限公司	农村客运	挂靠经营	个人
			济宁交通运输集团金乡公交客运有限公司	城市公交	公司化经营	公司
第五阶段	2014至今	城乡公交一体化	济宁交通运输集团金乡公交客运有限公司	城乡公交	公司化经营	公司

资料来源：作者整理

堵和市场混乱等问题。

（2）公司化经营尝试阶段（1999—2000年）

随着县城规模的扩大，城市公交也开始发展。1999年5月，黑龙江佳木斯投资者依托金乡县运输有限公司投资成立了金乡县运输有限公司劳动服务社公共汽车分公司，并出资购买了4条城市公交线路的经营权和33辆小型普通14座公交车，实行公司化经营。由此，金乡县城区开始了城市公交的历史。

（3）挂靠式经营阶段（2001—2008年）

实行公司化经营仅一年多，佳木斯投资者便从金乡县运输有限公司劳动服务社公共汽车分公司撤资。面对运营亏损和管理的压力，公司对车辆和线路经营权进行改革，33辆城市公交车仍然以金乡县运输有限公司劳动服务社公共汽车分公司的名义进行运营，但经营模式由公司化经营转变成挂靠经营。

与此同时，为了加强农村客运市场管理，2001年，金乡县成立道路运输服务中心，将所有的农村客运车辆转入该中心实行挂靠经营。2008年，挂靠经营的农村客运车辆统一调整更新为152辆中巴客车，从事联系县城与乡镇的客运运输，通车里程达608 km。其中停靠清真停车场

的26辆客运车辆仍然挂靠在道路运输服务中心，而停靠金乡申达联运汽车站的126辆农村客运车辆转入金乡县申达联运有限责任公司实行挂靠经营。

（4）城市公交改造阶段（2009—2013）

2009年，金乡县首次提出实施城乡公交一体化发展策略，对城乡公交进行逐步改造。受济宁城市公交运营模式的影响，金乡县通过招标的形式由济宁交通运输集团投资2000万元成立济宁交通运输集团金乡公交客运有限公司，购置60辆标准型公交车，开通运营6条城市公交线路。同年10月，济宁交通运输集团和金乡县交通运输局联合成立金乡县客运出租有限公司成立，其中济宁交通运输集团持有51%的股份，金乡县交通运输局持有49%的股份，代替先前存在的金乡县申达联运有限责任公司和金乡县道路运输服务中心，统一运营管理县域152辆农村客运车辆，但由于改造资金限制和道路客运经营权未到期等原因，暂时保留了挂靠经营模式。

城市公交的公司化运营极大地方便了城区群众的出行，同时也加剧了客运市场的矛盾。一方面，33辆挂靠经营的城市公交车经营权期限尚未届满，同时环城公交的运营线路与原挂靠经营的33辆城市公交车运营的线路大多重合。改造时机选择不当导致金乡县相关客运交通利益主体之间在运营中矛盾纠纷不断。另一方面，由于县城范围较小，群众对公交需求有限，导致城市公交客源严重不足，经营出现较大亏损。面对持续亏损的负担，2011年初，企业将运营的公交车减少到40辆，但亏损依然严重。

面对城市公交运营和管理的压力，金乡县开始探索有效的政策措施。2011年，金乡县出台了《关于推进全县城乡公交一体化的实施意见》（金政[2011]24号），提出城市公交逐步延伸至镇村,农村客运车辆经营期届满即退市。同年9月，金乡县完成挂靠在金乡县运输有限公司劳动服务社公共汽车分公司经营期限届满的33辆城市公交车的退市工作，政府收回其经营权，转交给济宁交运集团金乡公交客运有限公司实行公司化经营，实现了城市公交经营权的统一。同时，城市公交经营范围从城区延伸到距离县城中心区5 km左右的王丕、高河、大义、马集、淳集、金桥矿区等村镇和厂矿区，企业开始摆脱经营亏损的局面，城市公交改造取得较为理想的社会和经济效益。

截至2013年底，金乡县公交客运市场有金乡县客运出租有限公司和济宁交运集团金乡公交客运有限公司两家企业，城乡公交车辆187辆，运营线路29条，县域行政村公交覆盖率86.1%。其中，济宁交运集团金乡公交客运有限公司，拥有40辆标准型公交车，实行公司化经营，运营范围从城区至距离县城中心区5 km左右的村镇和工厂矿区，公交票价城区内为1元，出城2元，年乘客量达300万人次。金乡县客运出租有限公司拥有挂靠经营的“村村通”中巴客车147辆，运营农村客运线路23条，其中8条延伸至巨野县、成武县、鱼台县和嘉祥县等周边县的部分乡镇、村，年客运量达400万人次。

（5）城乡公交一体化阶段（2014至今）

随着金乡县乡镇、工业园区和服务园区居民生活方式由传统分散形式逐渐向现代化的社区形式转变，周边基础服务设施配套得到完善，公交出行的需求不断增加，实施城乡公交一体化的条件日益成熟。2014年，在城市公交改造的基础上，金乡县开始县域城乡公交一体化工作，坚持“大公交和城乡一体”理念，按照网络结构规划建设城际公交、城市公交、城镇公交和镇村公交四级公交网络。4月，随着147辆农村客运车辆经营权届满期限临近，按照“自愿提前退出经营的给予5.5万的提前退市奖励；对于不接受提前退市奖励的，经营者可继续经营至经营期届满，但不再享受补偿或奖励”的条件，金乡县依托济宁交通运输集团金乡公交客运有限公司提前完成农村客运车辆的退市，收回其到期的道路客运经营权，转交济宁交通运输集团金乡公交客运有限公司，将城市公交延伸至各乡镇，三级城镇公交网络形成，票价定为2元，实现了县域公交客运经营权的统一。

2.3 城乡公交道路客运经营权调整的经验总结

总结金乡县城乡公交一体化过程中道路客运经营权调整的经验，不仅能深入理解政府在进行道路客运经营权转移中所起的作用，同时也能对国内其他县市城乡公交一体化具有重要的参考作用。

（1）统一的经营权适应了运力动态调整的需要

金乡县原有4条城市公交线路的33辆挂靠经营公交车之间由于缺少有效合作，车辆动态调整难度大，并且同一线路经营者进行特许经营，其他线路车辆不能进入经营，导致运力分布不合理，资源配置效率低下。政府收回分散的经营权统一由济宁交运集团金乡公交客运有限公司实行特许经营，实现了统一运营、统一调度和统一管理，可以满足目前不同线路之间运力动态调整的需要。

（2）经营效益的改善保障了运营规范的落实

经营效益的稳定性和持续性是保障企业规范运营的基本前提。金乡县城市公交网络延伸之前严重的经营亏损导致城市公交企业不得不减少车辆和司乘人员的配置，公交服务供给质量不断下降。道路客运经营权运营范围调整为城区和周边镇村后，公交客流量显著增加，同时将票价由原来统一的1元调整为全程2元（城区内1元），经营效益的改善保障了城乡公交运营规范的落实。

（3）渐进式的改造符合金乡县城乡公交发展的实际

从表2可以看出，金乡县道路客运经营权和客运经营模式经过十多年发展，城乡公交客运市场不断完善，基本具备了进一步实行县域城乡公交道路客运经营权调整的条件。从个体经营

到挂靠经营再到公司化经营，金乡县城乡客运交通每个阶段的改造都立足于县域交通发展实际，以同步改造道路客运经营权制度体系和经营方式为发展方向。在空间布局方面，金乡县城乡公交一体化没有实行“一步到位”式的改革，而是首先选择距离县城中心区较近、城镇化水平较高的地区进行分区、分步试点改造，进而分级实现县域城乡公交一体化。

3　县域城乡公交道路客运经营权转移逻辑

纵观金乡县城乡公交发展历程，妥善解决道路客运经营权及其转移是切实落实公交优先，大力发展公共交通的重要基础，县域城乡公交一体化中道路客运经营权转移逻辑包括制度构建、民主参与和循序渐进三个方面。

3.1　制度构建：经营权变动应遵循一体化发展机理

现代产权制度是现代市场经济的本质规定，从根本上说，市场经济的全部活动都是以产权为基础并围绕产权来展开的，经济社会的活力主要来自产权制度的活力[22]。在城乡公交一体化过程中，道路客运经营权作为“产权束”中重要的一部分，有效激活道路经营权的活力至关重要。因此，在现有法规制度框架下，构建稳定的制度和合理的政策是解决城乡公交问题的根本保证。

道路客运经营权作为一种特许经营制度，是现代产权制度在交通方面的经济学实践。党的十八届三中全会提出，经济体制改革是全面深化改革的重点，核心是处理好政府和市场的关系，使市场在资源配置中起决定性作用，更好发挥政府作用。城乡公交一体化涉及政府、企业和个体经营者等多方经营权变动和经济利益，应当以城乡居民“走的出去，走的舒服”为出发点，以制度为准绳，以市场需求以导向，稳妥处理制度变动过程中的矛盾纠纷。

城乡公交一体化的一个重要手段是依据城乡一体化发展的客观要求，通过经营权制度改革，打破城市公交与农村客运二元分割的局面，整合客运资源实行公司化经营，实现城乡公交相互衔接、资源共享、畅通有序地协调发展。从金乡县道路客运经营权转变的视角来看，将多、小、散、弱的挂靠经营逐步转变为集约化、规模化和公司化经营，为在县域尺度上最终实现“四定六统一两保”[4]打下基础。从经营效率的角度上来看，将城乡公交管理方式由分散管理逐步转变为统一管理，朝着无缝接驳的目标迈进。

3.2　公共参与：平衡相关主体利益，实行公司化经营

如何协调挂靠经营者的利益关系，推进城乡公交一体化方面，国内试点市县做了很多努力和尝试。部分发展水平较高市县依托实力雄厚的客运公司一次性收回挂靠经营者的道路客运经

营权，如全国百强县（市）兖州市[5] 2008年一次性投资近1亿元实行全市城乡公交一体化改造，并于2009年在山东省率先实现城乡公交一体化。而金乡县城乡公交一体化中没有照搬一次性收回所有道路客运经营权的方法，主要面临两方面的约束：一方面，2011年农村客运车辆经营期限尚未届满，补偿额度难以评估；另一方面，部分客运经营者私下转让线路经营权，部分班线车辆转让价格达到30多万元，政府和企业难以提供相应的收购价格。

多相关利益主体参与的民主讨论是解决平衡相关经营者利益问题的有效尝试。郎友兴以浙江省温岭市泽国镇2008年公共预算民主恳谈会为案例，认为民主恳谈会是一个保障农村居民的民主决策权、民主管理权和监督权的有效的制度设计，因其公民参与的相对有效性，某种程度上使民意能够被充分吸纳，从而使政府决策的正当性、科学性得以提升[23]。在公交一体化改造过程中，各相关利益群体在法律制度框架内对一体化过程中出现的利益纠纷和问题进行协商，实行以民主决策为目的的公交一体化规划，坚持“为民让利，兼顾各方”的原则下相互妥协，相互合作，在科学化经营的体系下实现共赢。

3.3 循序渐进：城乡公交改造应按城镇化进程逐步推进

作为一个开放系统，城市的发展离不开与城市以外区域的相互联系，城市的经济功能地域会沿着它的主要经济联系方向而延伸[24]。同时，农村地区对公共服务的需求随着非农业活动的增加而增长，城乡公交一体化应该按照所在县域的城市化步骤逐步推进。因此，可选择县域主要经济发展走廊、非农业经济相对发达、农村社区化改造水平较高的地区积极试点改造。

4 讨论与结论

金乡县在城乡公交改造中对道路客运经营权的调整严格遵循城乡公交一体化运行机理，按照联合组建股份制公司的思路平衡相关利益主体，同时按照城镇化进程实行分区、分步改造。这种道路客运经营权转移逻辑对于仍在探索城乡交通一体化发展模式的市县，在一定程度上具有参考价值和借鉴意义。第一，这种路径可以在完善经营权制度的同时，扩大公交通车范围，优化线网布局，提升服务质量。第二，有助于在社会成本最小化的状态下平衡相关利益主体，降低不稳定因素发生的概率。第三，将城乡公交改造与县域城镇化发展相互协调，一次性所需资金较少，使财政补贴压力保持在可控制的范围内。

需要指出的是，受到不同县域发展模式、政府财政能力、城市空间格局等多种因素的影响，城乡公交一体化中道路客运经营权转移难以达成固定的模式。因此，首先应当理清地区城乡道路客运经营权特许经营现状和一体化改造难度，适时选择社区化程度较高、基础设施布局紧凑的地区进行改造试点。在深入实地调研和考察的基础上制定符合当地县域城乡公交道路客

运经营权制度改革的试点方案，然后在符合城乡公交一体化改造的地区全面推广，使道路客运经营权变动朝着许可制度规范化、许可程序透明化、许可结果反馈化方向发展，逐步实现县域城乡公交一体化发展，让城乡居民真正享受到均等化的公共客运服务。

注释

1《城乡道路客运成品油价格补助专项资金管理暂行办法》（财建[2009]1008号）指出农村客运是指在县境内或者毗邻县间固定的道路客运线路上运营，或经许可同意在县境内或者毗邻县间某一特定区域内运营，其线路起讫点至少有一端在乡村的道路客运。其中，“乡村”分别包括乡、村的同级别行政区划，但不包括县级以上人民政府所在的乡或位于城市市区的乡村。

2《中华人民共和国行政许可法》于2003年8月27日经十届全国人大常委会第四次会议通过，2004年7月1日起施行。

3《中华人民共和国道路运输条例》经2004年4月14日国务院第48次常务会议通过，2004年4月30日中华人民共和国国务院令第406号公布；根据2012年11月9日中华人民共和国国务院令第628号《国务院关于修改和废止部分行政法规的决定》修正。

4“四定”：定线路、定班次、定站点、定时间。“六统一”：统一车型、统一排班、统一调度、统一服务、统一票价、统一结算。“两保”：保无缝衔接，保安全运行。

5 兖州市本来是济宁市下辖的县级市，2013年10月18日，兖州市撤市设区，改称济宁市兖州区，下辖3个街道、7个镇。

参考文献

[1] 武君婷. 构建社会主义和谐社会进程中县级政府的作用[D]. 中央党校研究生院博士论文, 2007.

[2] 程必定. 新市镇：城乡发展一体化的空间载体[J]. 城市发展研究, 2013(5): 17-23.

[3] Epstein T S, Jezeph D. Development-There is Another Way: A Rural-Urban Partnership Development Paradigm[J]. World Development, 2001, 29(8): 1443-1454.

[4] Bajracharya B N. Promoting Small Towns for Rural Development: A View from Nepal[J]. Asia-Pacific Population Journal, 1995, 10(2): 27 -50.

[5] 王丁, 曹国华, 过秀成. 城乡公交统筹规划思路与系统构建初探[J]. 城市发展研究, 2008(S1): 22-24.

[6] 张斌, 陈爽. 城乡公交一体化模式选择分析[J]. 交通标准化, 2007(1): 152-154.

[7] 孙友祥, 柯文昌. 城乡基本公共服务均等化：价值、困境与路径[J]. 中国行政管理, 2009(7): 45-47.

[8] 陈明星. “十二五”时期统筹推进城乡一体化的路径思考[J]. 城市发展研究, 2011(2): 37-41.

[9] 张莹, 郑万城, 张勇勤. 吴江农村公共服务体系建设及其对策[J]. 中国行政管理, 2011(5): 122-123.

[10] 吕兰明. 城乡公交一体化发展策略研究[J]. 黑龙江交通科技, 2009(5): 121-122.

[11] 过秀成, 王丁, 姜晓红. 城乡公交一体化规划总体框架构建[J]. 现代城市研究, 2009(2): 24-28.

[12] 蔡岚. 缓解地方政府合作困境的合作治理框架构想——以长株潭公交一体化为例[J]. 公共管理学报, 2010(4): 31-38.

[13] 王欢明, 诸大建. 我国城市公交服务治理模式与运营效率研究——以长三角城市群公交服务为例[J]. 公共管理学报, 2011, 8(2): 52-62.

[14] 陈金山, 任其亮, 陆立峥, 等. 滇中城市群城乡公交一体化发展对策研究[J]. 重庆交通大学学报：社会科学版, 2012, 12(3): 23-25.
[15] 张利民, 于彦兵, 李海霞. 巴彦淖尔市城乡公交一体化发展设想[J]. 内蒙古公路与运输, 2009(4): 55-57.
[16] 魏亮. 关于莱芜市城乡公交一体化发展模式及措施[J]. 山东交通科技, 2012(2): 8-9.
[17] 沈荣法. 拓思路、树目标、建机制——苏州市推进城乡一体化的实践与探索[J]. 中国行政管理, 2013(11): 126-128.
[18] 徐婷姿, 戴波. 民法视野下的道路客运班线经营权转让[J]. 人民司法, 2012(17): 64-69.
[19] 曹绮霞. 我国道路旅客运输经营权授予方式研究[D]. 长安大学硕士论文, 2004.
[20] 王勇, 李广斌. 我国城乡规划管理体制改革研究的进展与展望[J]. 城市问题, 2012(12): 79-84.
[21] 唐桂敏. 山东县域经济发展研究[D]. 山东师范大学硕士毕业论文, 2013.
[22] 姜晓萍, 黄静. 还权赋能：治理制度转型的成都经验[J]. 公共行政评论, 2011(6): 79-102.
[23] 郎友兴. 中国式的公民会议：浙江温岭民主恳谈会的过程和功能[J]. 公共行政评论, 2009(4): 48-70.
[24] 周一星. 主要经济联系方向论[J]. 城市规划, 1998(2): 22-25.

大都市郊区（县）轨道站点地区规划设计思路探讨——以济南市轨道R1线重点开发片区投标为例

Discussing the Planning and Design of the Rail Transit Site Area of Metropolitan Suburbs (County): A Case Study on Key Development Area of Railway Line R1 in Jinan City

赵虎 赵继龙 高晓明 何晓伟
Zhao Hu, Zhao Jilong, Gao Xiaoming, He Xiaowei

摘要：本文是济南市RI线重点开发片区规划设计投标方案主要思路的整理和介绍。与中心城区不同，大都市郊区（县）的轨道站点在开发中通常会遇到支撑规模偏低的问题，这与传统TOD模式高强度的开发需求不能匹配。本文结合规划基地发展分析，引入E-TOD理念和分析实践案例，提出济南市RI轨道线郊区两个站点及周边地区规划设计的功能定位、空间形态、用地布局、交通组织和城市设计五个方面的思路。核心思路是着眼区域，围绕郊区轨道站，运用小运量公交的接驳方式，扩展其辐射半径，结合周边的特色资源，组织便捷的区域一体化出行网络。

Abstract: This paper provides an introduction of the main ideas of the planning and design for key development areas along Jinan RI rail line. Compared with downtown areas, the rail transit site areas in suburban metropolis will be faced with the challenge of low demanding scale during the development of tracking station which cannot match the traditional TOD mode. On the basis of current development analysis, this paper puts forward the concept of E-TOD mode for the planning and design of the two stations and their surrounding areas of Jinan RI suburban rail line from the perspectives of function orientation, spatial structure, land layout, traffic organization and the urban design. The key of the E-TOD mode is that the tracking station should use public transportation means with small traffic volume to expand its service area at a regional level and organize a convenient travel network of regional integration by combining its surrounding areas' characteristics.

关键词：E-TOD；济南；郊区；轨道站；规划设计

Keywords: E-TOD; Jinan; Suburb; Rail Transit Site; Planning and Design

国家自然科学基金项目（51308325）和山东建筑大学博士基金项目（XNBS1315）联合资助

作者：赵虎，博士，山东建筑大学建筑城规学院副教授，硕士生导师。alizhao@163.com
赵继龙，山东建筑大学建筑城规学院院长，教授，硕士生导师

高晓明，山东建筑大学建筑城规学院讲师
何晓伟，山东建筑大学建筑城规学院城乡规划学硕士研究生

引言

TOD模式被称为协调城市交通建设与土地开发的一剂良方，在近年来城市轨道站点地区的规划设计中得到广泛应用。然而这一开发模式需要较高的人口容量（包括居住人口和就业人口）以支撑，才能保证轨道站点周围多功能、高密度的土地使用特征。根据针对美国和加拿大轨道站点的一项研究发现，轨道交通的使用率与人口密度具有正相关关系，弹性系数达到0.6，即是，人口密度每增加10%，相应地，城市轨道交通的使用率上升6%[1]。另外，较高的就业岗位密度也将弥补由于居住密度不足所带来的对公交系统的影响，每英亩25个就业岗位被认为可以为高频率的公交服务提供支持[2]。也就是在一个公交站点周围800 m半径内容纳12000个工作岗位。在大都市的中心地区有着较高的人口容量，TOD的开发模式往往容易成功，而在郊区，特别是远郊区，采用这一开发模式往往难以获得预想的效果。美国洛杉矶地区快速公共交通的开发建设反而降低了沿线土地的价值[3]，同时郊县公共交通的使用率始终偏低，站点对周边开发的带动性不强。藉此，郊区（县）轨道站点的规划设计是一个值得探讨的话题。

目前中国的多个城市已经开通地铁，还有更多的城市在积极准备轨道交通的开发建设，济南市就是其中的一个。据统计，2010年济南市地区生产总值3910.80亿元，城区人口超过450万人，其中心城区人口超过300万人，这些条件表明济南已达到了开发建设轨道交通的门槛值[4]。但因担心轨道项目建设会对其独特的泉水地质造成破坏，国务院迟迟未通过济南市的轨道交通规划审批，所以多年来该市在开发建设上始终未有实质性的推进。直至2014年，国家发改委正式批复了《环渤海地区山东省城际轨道交通网规划（调整）》，其中包括济聊城际济南至长清线，既济南轨道交通R1线。借助这一契机，济南市政府在同年6月启动了R1线重点开发片区（王府庄片区及赵营片区）规划策划及站点一体化城市设计项目招标，希望借此为整条线路的开发建设奠定一个良好的基础。

笔者有幸作为其中一家设计单位的成员参与了这一投标。恰好，这两个站点均位于济南的郊区，其中赵营片区属于2001年6月撤县设区的长清区。在设计过程中，笔者发现，对于特大城市郊区轨道交通站点，与中心城区的站点有所差异，其开发环境与经典的TOD理念无法完全契合，或者传统的TOD理念在此应该具有更加广阔的内涵，才能适应郊区的特殊性。藉此，本文从基地及周边区域的分析出发，归纳其问题，引入合适的规划理念和目标，再从功能定位、空间形态、用地布局、交通组织和城市设计方面入手，对郊区轨道站点提出针对性的规划设计思路。

1　规划基地开发问题分析

规划基地分为两个部分，一个部分是北侧的围绕王府庄站的片区，另一个是南侧的围绕赵营站的片区，二者皆位于济南市的郊区，见下图5，特别是赵营片区，具有典型特大城市郊区的物质景观特征。本文对两个站点开发问题的分析分为现状问题和规划问题两个方面。通过对基地及周边范围的调研，笔者发现现状地块存在以现状建设基础差、地块相对封闭和现行规划错位等问题：

第一，现状建设基础较差，生态资源相对丰富。首先，二片区的现状开发以1—2层的民房为主（图1）。王府庄片区现有建设主要集中在王府庄村，相关城市建设尚未启动。同样，赵营片区规划范围内的建设用地以农村居民点为主，主要集中在双庙屯村、赵庄村、赵家营村、百王村、大范村和小范村，其余零星分布在片区各处。其次，二片区自身及周边的生态资源相对丰富。王府庄片区紧邻玉符河生态片区，赵营片区西部有玉皇山，南邻一片水域。

第二，地块相对封闭，人口基数不足。对于王府庄片区而言，其地块被自然及人为障碍所隔断。如腊山分洪道由东向西穿越片区，京台高速公路、京沪高速铁路南北穿越片区，将片区与外部隔离开来。片区对外联系需通道较少，主要道路仅有中部刘长山路和东侧党杨路，片区内也未形成完整的路网格局。赵营片区南侧被京广高速隔断，东侧被京台高速隔断。同时，两个片区现状人口规模偏低。王府庄约有人口3000人，赵营片区约有人口5000人。即使拆迁安置全部在本片区，也不会形成较大规模。



a 王府庄片区现状图　　b 建筑及农业园照片　　c 赵营片区现状图

图1　规划基地现状用地图及现状照片

第三，现行规划错位，未来支撑不力。通过对济南市总体规划空间结构、济南市控制性详细规划分片区和R1线的线型及站点进行空间叠合，得到图2，通过分析，笔者发现，现有的规划与轨道线路线型及站点布局存在严重错位的问题，即是现有的规划并不支持站点地区成为城市中心，也就是支持TOD的规模会出现不足。以发展轴线而言，济南市中心城区的发展主轴为经十路，在西部城区为经十西路。城市发展主轴与轨道线并不是重合的，主轴在北部，而轨道线路在南部。同时，通过将总体规划确定的济南市各级中心与轨道站点进行叠合，从中发现，这两个轨道站点并不处在规划的中心上面，甚至达不到社区中心的等级。

通过对现状和规划的分析，笔者发现，济南市郊区的轨道站点开发建设面临的关键问题还是人口规模支撑不足，特别是在济南西部新区的开发中这一问题表现的尤为明显。因为济南市尚处在中心集聚和郊区的扩散并行的阶段，政府目前推行的是东、西新城同步开发的战略，东部新城由于处在济南-青岛省域经济发展主轴上，加上市政府和博物馆等诸多公共设施东迁至此，其吸引力大大超过西部新区，由此，西部新区在实现人口、企业等资源集聚上无任何优势可言。现实是，近年来受到西部开发的号召，诸多开发商纷纷开发了商住楼盘，但其价位相对东部偏低，且入住率不高，规模集聚的预期没能实现。

2 E-TOD理念的引入

通过对现状的分析，笔者认为现有站点片区的未来，很难与将轨道站点与中心体系相结合，进行高强度开发的传统TOD模式一致。所以，本项目引入了E-TOD理念来引导规划设计思路。

2.1 E-TOD的概念介绍

E-TOD是Extended Transit-Oriented Development 的简称，也可翻译成扩展型TOD模式，是美国学者Jerry Schneider较为系统性地提出的这一概念[5]。但是目前国内相关理论介绍并不多，仅在广东等地的轨道设计项目中有所提及[6]。

E-TOD是TOD模式的一种延伸和扩展，其目标在创造一个更加紧凑，但仍非常适宜、可达的邻里环境。一般适用于郊区或者城市边缘区的轨道站点开发，通过PRT等运载系统的链接实现站点服务半径的扩展，从而以弥补这些站点所在地区人口规模偏少、不足以支撑传统的TOD模式的开发强度需求的弊端。这一模式的服务范围超出了传统TOD模式的500 m辐射圈，通过小规模的PRT运载系统将出行地与轨道站点进行无缝对接。其开发目标和开发阶段详见下表。

表1　E-TOD理念基本概况表

属性	特征
服务范围	为轨道站点和超过500 m范围之外的居民点或就业点提供快速运载系统，通常是在站点附近提供公交服务。
运行方式	寻找TOD与城市绿洲之间通过支线-分配-循环（F-D-C）网络有机结合的一种模式，特别提倡行之有效的PRT交通换乘方式，如electric scooters等。
开发目标	E-TOD创造一个更加紧凑，但仍非常适宜、可达的邻里环境。将会鼓励空地和废弃地的开发，并将现在的小汽车停车场转化为非小汽车的用途。
开发阶段	第一个阶段以站点和靠近站点的城市绿洲（居民点）开发为主，第二个阶段通过快速换乘设施，与现有的就业中心等较大规模开发地区有效联系起来，第三个阶段，将围绕两个站点各自发展的地区连成一体，见图3。

资料来源：根据参考文献[5]整理

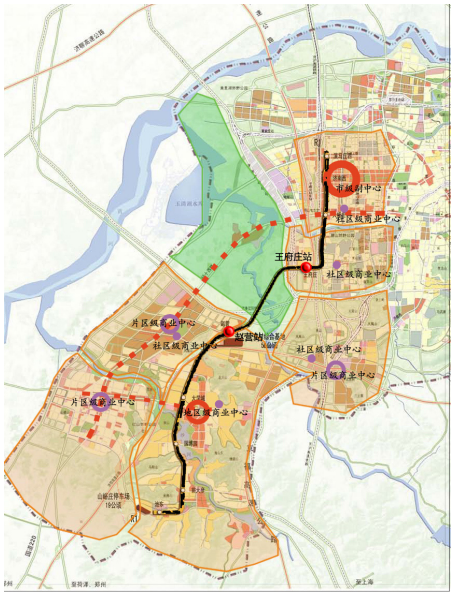


图2　R1线线路与济南市控规片区叠合图

资料来源：根据相关规划图绘制

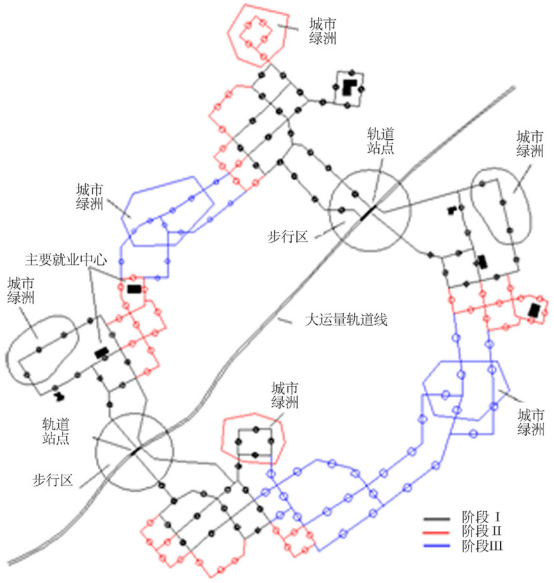


图3　E-TOD模式实现阶段分期图

资料来源：根据参考文献[5]整理

2.2　E-TOD应用案例分析

E-TOD模式被应用到新加坡新市镇的开发建设中，与其轨道系统取得了良好的互动关系[7]。新加坡的轨道系统可分为地铁和轻轨两种，地铁是城市发展的动脉，而轻轨则承担了将新市镇的居民与地铁站点联系起来的作用，较好地体现了E-TOD开发理念。以盛港轻轨（Sengkang LRT Line）为例，这是新加坡的第2条轻轨铁路，整个线路呈现8字环形，全长10.7 km，共有14个站（图4）。其东环于2003年启用，包括康埔桦站（Compassvale）、棕美站（Rumbia）、码高站（Bakau）、港脚站（Kangkar）、兰岗站（Ranggung），西环于2005年启用，包括振林站（Cheng Lim）、农道站（Farmway）、古邦站（Kupang）、丹甘站（Thanggam）、芬微站（Fernvale）、拉雅站（Layar）、同港站（Tongkang）、仁宗站

（Renjong）[8]。

轻轨上运行的是AGT（自动导向新交通系统），AGT沿着8字环形的轨道，努力将东侧的新市镇和西侧的郊野公园绿地，与盛港地铁站有效地联系起来。这样一来，扩大了地铁站点的辐射范围，间接提升了轨道站点服务的人口规模，从而可以支撑站点地区TOD开发的强度需求，同时，AGT的采用也方便了从干线轨道站点换乘的乘客。因为有些新市镇并不在城市地铁的沿线，新加坡政府开发了AGT作为接驳系统，这种系统运行在固定的轨道上面，每次能承载几十个人，容量小，无人驾驶，自动发车，中间运行无干扰，运行速度快，时效精度高。这样不仅为居民提供便捷的出行，也为政府为节省了开发新市镇成本。

同时，在AGT接入的轨道站点附近也可形成高强度、混合式的开发模式，二者之间形成了良性的互动。据统计，AGT的站点覆盖半径为400米内的居民，组织社区与轨道站点之间的接驳。另外，盛港轻轨并不只是服务于新市镇的居民，其西环线上有4-5个站点设置在大片生态绿地的中间，这些站点可以为城市居民的休闲娱乐出行提供便利（图4）。



图4　新加坡盛港轻轨站点分布图和AGT运行照片

资料来源：站点分布图根据Google earth相关图片绘制，照片来自参考文献[7]

3　济南R1线重点片区规划设计思路简介

结合基地发展分析，运用ETOD理念，借鉴新加坡的案例，本文围绕功能定位、空间形态、用地布局、交通组织和城市设计几个方面，提出济南市R1线重点地区规划设计思路。

3.1 功能定位：着眼区域，立足实际

功能定位是站点区域进行规划设计的方向，在分析了基地及城市发展的现状和趋势之后，本项目认为重点片区的功能定位要遵从着眼区域，切合实际，分类对待，突出特色的原则。对于王府庄站而言，第一，着眼于济南整个轨道网络，王府庄站是两条轨道线路的地下换乘站；第二，从RI线自身来看，这个站点紧邻济南铁路枢纽济南西客站，可以为济南西客站人流的疏导分流提供支撑；第三，从中心城区功能空间的格局来看，这一站点位于主城区的西部边缘，紧邻玉符河生态带，其生态开发具有一定特色示范价值。因此，王府庄片区的功能定位为济南市主城区西部的门户区，济南市西部城市生态文明开发的人居示范区。对于赵营站而言，第一，从整个轨道网来看，它功能比较单一，是一个地上的站点。第二，从城市功能架构来看，这一地区是西部新城的入口，紧邻济南市的现代农业开发园区和济南市经济开发区。因此，赵营片区功能定位应该为济南西部城区的现代产业人口通勤节点服务区。

结合功能定位的设置，两个郊区站点的开发更应该侧重的是构架网络，而不是单单打造极点。因此，本项目从两个空间层次上对空间形态、用地布局、交通组织和城市设计进行了考虑，一个是区域空间层面，包括站点周边片区的中心及重要资源点，一个是站点核心区空间层面，500 m半径的范围（图5）。

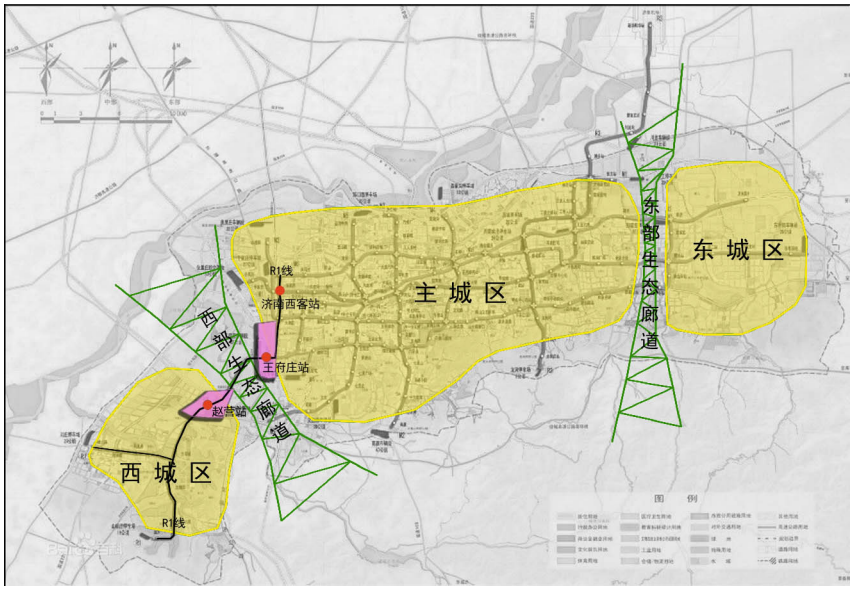


图5 规划基地空间区位分析图

资料来源：根据济南市总体规划相关图纸绘制

3.2 空间形态：区域构网，核心架圈

（1）区域层面：围绕站点打造一体化的功能区域，构架网络化的空间形态。本项目在区域空间发展研究中，会以轨道沿线与新城主轴经十西路的互动作为一个目标，通过对研究区域

内主要交通吸引点的系统分析，应用E-TOD模式进行路径组织和空间引导等规划策略将区域内的腊山河片区、玉符河片区、平安片区和农科片区的就业中心、生活中心及特色资源点与R1线站点的发展有效联系起来，构架高效合理的空间形态（图6）。

（2）核心区层面：核心圈层的开发应该是围绕站点形成圈层式的空间形态（图6）。中心是车站，内圈是交通枢纽、建筑综合体和站前广场，外层是商业、商务、公寓居住及开敞空间。在这两个片区核心圈层的空间规划中，还需要注意郊区站点自身的特点，合理组织旅游服务的功能。

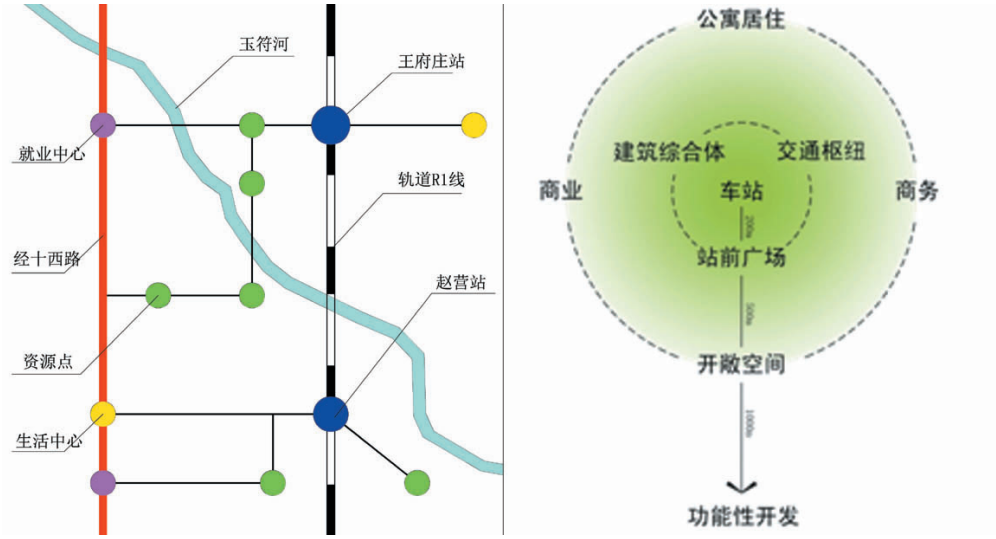


图6　区域与核心圈层空间形态规划图

3.3　用地布局：综合价值，用地混合

区域层面：首先，要考虑各种用地布局的综合价值最优布局。在本项目中，对于其用地布局要考虑站点周边资源对土地价值变化圈层的影响作用，如京沪高铁线、电力高压走廊、人文生态资源等以及即将到来的村庄拆迁等事件，综合界定符合本地实际的土地价值变化曲线。在此基础上，借鉴象限法、圈层法和走廊法对站点周边土地的开发模式进行统筹考虑，形成轨道沿线土地空间包括经济价值、生态价值和社会价值等在内的复合价值最优化。其次，要考虑居民的生活质量，特别是通勤质量的优化。要结合济南带形城市的规划结构，结合轨道沿线打造职住平衡走廊，合理布置居住、产业和服务用地，实现居民通过轨道交通方式缩短通勤时间，从而实现时间上的职住平衡，提升居民的生活质量。最后，要考虑站点所在区域的特色，围绕绿色生态的功能定位做文章，布置适量的旅游休闲服务用地。

核心区层面：注重公服用地，加大用地混合。公服用地包括交通、商业、商务及公共绿地等，这是轨道站点的核心功能之一，是经典TOD模式圈层式开发的关键支撑。基于这一原则，首先要对站点500 m范围内的公服类型进行选择，并且要考虑用地混合的可能，比如城市综合

体的形式，将商业、居住等功能混在一起。此外，城市边缘区站点附近的公共服务功能不仅需要满足乘客步行的需求，还要满足郊区居民的生活和生产需求特征。本项目可通过问卷调查的方式，对拟开发地块周边片区商业楼盘及本片区内待拆迁居民进行问卷调查，对他们的公服功能需求进行调研，同时结合周边的产业和资源开发需求，规划公服的用地类型。

3.4 交通组织：多种接驳，便捷换乘

区域层面：与主城居民相比较，郊区居民的出行距离更长，地域更宽广，往往在较短时间内很难形成统一的目的地。因此，在郊区站点的交通组织中，要重视站点与多种交通方式的接驳。在本项目中，需以轨道交通站点为核心，公共交通为导向，坚持步行和自行车等慢行交通优先，重视不同出行方式的设施衔接，进行交通基础设施规划，构建和谐、高效的15分钟交通一体化网络，实现次级站点到两个轨道交通站点的时间在10分钟以内。可参考新加坡新市镇的案例，以王府庄和赵营站点为中心，架设轻轨，通过小运量的机车，自动化的运行系统，实现站点与周边居民区、产业区和生态休闲区的便捷联系。

核心区层面：本次规划设计，以站点出行者的流量、流向以及出行方式等特征分析为基础，确定衔接设施的规模，充分利用地下地上空间，进行立体化换乘体系的设计，使出行者能够在不同层面转向步行、自行车、公交车（包括轻轨小型车等）、出租车等交通方式（图7），真正达到无缝衔接、立体换乘。在两个站点大力推行“B+R”模式，增加自行车（包括电动自行车）停车设施，实现与轨道交通的有效接驳。在赵营站站点附近，结合站点土地的综合开发，设置机动车停车位，引入“P+R”开发理念，控制和分流进城交通。



图7 小运量轻轨及电动自行车出租形式意向图

3.5 城市设计：门户节点，场所精神

区域层面：结合两个站点周边的自然生态资源，及其功能定位要求，可以设计构造片区的绿道系统，通过玉符河及主要道路的组织，将沿线的公园等景点资源串联起来，结合接驳线路站点的布局，吸收该区域的地段特色，打造门户景观节点，提倡慢性交通方式，促进区域绿道的规划设计。

核心区层面：在城市设计层面，首先要依据两个站点的功能定位，界定其开发的强度范围。其次，需要与控规确定的路网格局进行协调，提出更适宜该地段的开发单元。与上一版确定的控规相比较，本次设计的路网应该更加紧凑和小尺度。然后，需要寻找适合站点综合开发的综合体形式，并且要结合该片区的山、水、农、城特色，打造具有场所精神的空间设计。

4 结语

大都市郊（县）轨道交通站点的开发是一个复杂的问题，目前其开发模式、阶段和主体均尚无定论。本文通过上述分析，得到初步结论如下：

第一，郊区轨道站点地区在开发时通常会面临人口规模支撑不足的问题，但周边生态资源较为丰富，需在规划设计中加以利用。第二，E-TOD理念是TOD理念的扩展和延伸，其着重围绕郊区轨道站点，运用小运量公交的接驳方式，扩展其辐射半径，结合周边的特色资源，组织便捷的区域一体化出行网络。

目前，我国采取政府主导开发的模式，对轨道交通站点的开发，如仅仅采取TOD的模式，往往会造成大量的开发浪费。这就需要我们设计师吸纳更适用的规划理念，对这一类型的规划设计进行指导和完善。鉴于本项目成果属于投标阶段，尚未达到最终设计成果的深度，其重点在于提出规划设计思路。基于此，本文的结论势必会存在一些问题有待进一步的推敲和完善。

参与本项目技术标工作的成员有山东建筑大学的赵继龙、崔东旭、赵虎、张军杰、李美玲、高晓明、王宇、张志伟等；另外，作者在2014年8月与Pro Jerry Schneider通过Email就E-TOD的翻译和引用问题进行了成功沟通，在此一并致谢。

参考文献

[1] 马强. 近年来北美关于“TOD”的研究进展[J]. 国外城市规划, 2003(5): 45-50.

[2] Puget Sound Regional Council. Creating Transit Station Communities in the Central Puget Sound Region: A Transit-Oriented Development Workbook[OL]. 1999. http://home.earthlink.net/ ~ bmarchet/sd_sectl.html.

[3] Cervero R. The Property Value Case for Transit[R] // Dunphy R, ed. Developing Around Transit: Strategies and Solutions that Work. Urban Land Institute, 2004.

[4] 国务院办公厅. 国务院办公厅关于加强城市快速轨道交通建设管理的通知（国办发〔2003〕81号）. 2003.9.27.

[5] Jerry Schneider. Describing and Illustrating the Extended Transit-oriented Development (E-TOD) Concept. [OL]. http://faculty.washington.edu/jbs/itrans/e-tod.htm.

[6] 陈步上. 广清轻轨清远站和龙塘站控规公示——清远站：燕湖新城门户；龙塘站：广清ETOD片区[N].南方日报, 2014-03-05(AII02).

[7] Robert Cervero. Extended TODs at Singapore New Towns[OL]. http://www.cities21. [OL]. org/extendedTOD.htm.

[8] 维基百科. 盛港轻轨[OL]. http://zh.wikipedia.org/wiki/盛港輕軌.

城市近郊区教育设施配置均等化评价及优化研究——以呼和浩特市赛罕区为例

The Optimization Study and Equalization Assessment of Educational Facilities Configuration in Urban Suburban Area: Take Hohhot Saihan District as an Example

程超
Cheng Chao

摘要：城乡基本公共服务均等化是当前我国城市规划领域的一个重要课题。城市近郊区作为城市中心区与远郊区的过渡地带，这个区域内城乡交错，人口结构复杂、流动频繁，基本服务设施配置具有其特殊性。本文以呼和浩特赛罕区基础教育设施配置为例，针对赛罕区教育设施配置存在的现实问题，从空间分布、可达便利性、与居民需求协同性等方面进行均等化评价。通过定量分析结合定性分析的方法，试图从教育设施分级配置体系、合理服务范围、差异性提升等方面，探寻城市近郊区教育设施均等化配置的优化思路。

Abstract: Currently, the equalization of Basic Public Service in urban and rural has been one of the important topics in the field of urban planning. Basic services configuration demands specific approach for that Suburban area, in the transition zone between urban centers and outer suburbs, has its particularity reflected in the urban-rural fringe area, complex population structure, and frequent movement etc. To Hohhot Saihan district as an example, This paper, contra posing the real problems for Saihan District basic educational facilities configuration, makes an evaluation of equalization from in many respects, such as spatial distribution, convenient accessibility, and synergy of the resident's needs. By combining quantitative analysis method of qualitative analysis, this paper attempts to explore an optimization idea of educational facilities equalization configuration in urban suburban areas from some aspects including educational facilities hierarchical configuration system, reasonable service scope and promotion of diversity, etc.

关键词：近郊区；教育设施；均等化；赛罕区

Keywords: Suburban District; Education Facilities; Equalization; Saihan District

作者：程超，华中科技大学建筑与城市规划学院硕士研究生。360180003@qq.com

引言

2005 年，党的十六届五中全会提出了一个新的改革命题即“公共服务均等化”。2006年3月在《国家“十一五”规划纲要》中又进一步提出了“基本公共服务均等化”的概念。基本公共服务设施均等化一般指公民获得公共服务的机会均等、结果相似以及拥有对公共服务的自由选择权[1]。教育是我国公民重点关注的领域，教育设施均等化是公共服务设施均等化的重点研究内容。

目前，我国教育设施非均等化的现象较为普遍，主要表现在资源配置不均衡和公民受教育机会不均等两个方面，城乡教育设施非均等化尤为严重。基础教育设施配套的研究主要集中在城市建成区或者是农村偏远地区，对于城市近郊区这一介于城市中心区和农村腹地之间的过渡区域却没有太多的关注。城市近郊区作为中心城区与远郊区的过渡地带，这一区域城乡交错，经济发展水平比一般农村地区高，人口流动频繁，如何搞好这一过渡地带的基础教育设施配套，解决好这一特殊区域学龄儿童的教育问题，合理改善该区域基础教育设施配套不均等的现状，对于实现城乡统筹发展具有重要的现实意义。

1　赛罕区教育设施配置现状与评价

1.1　研究区域

本次研究的区域——赛罕区位于呼和浩特市城区东南，土地总面积1025.2km^2，是呼和浩特市四个辖区中面积最大的区（图1）。全区辖1个自治区级开发区（金桥经济技术开发区）、7个街道办事处（人民路街道、大学西路街道、乌兰察布路街道、大学东路街道、中专路街道、敕勒川街办（原西把栅乡）、昭乌达南路街办（原巧报镇）、4个镇（巴彦镇、金河镇、黄合少镇、榆林镇）、43个社区和123个行政村。

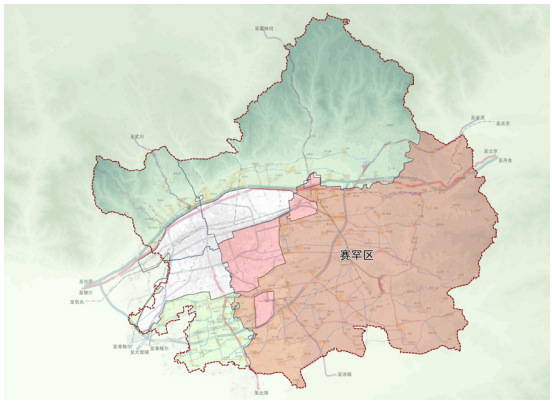


图1　研究区域位置示意图

资料来源：作者自绘

赛罕区7个街办现已纳入中心城区，所以本次研究的区域——近郊区，是赛罕区城区7个街办以外的其他区域，包括巴彦镇、金河镇、黄合少镇和榆林镇及所辖的90个行政村。

1.2　赛罕区教育设施配置现状

通过整理2013年数据资料，赛罕区（仅统计本文研究区域）现有各级各类学校54所，其中幼儿园26所，小学19所，中学5所，其他教育院校4所（包括1所教育科研单位和3所专科学校）

（表1）。本文主要研究范围为基础教育设施，即普通幼儿园、小学和初级中学，不包括专业类教育设施、特殊类教育设施以及普通高中。全区现有在校学生人数7257人，其中中学生1109人，小学生4746人，幼儿园学生1402人。中小学教师633人，其中中学教师160人，小学教师338人，幼儿教师135人（表2）。

表1　赛罕区教育设施现状分布一览表

镇名称	中学（所）	小学（所）	幼儿园（所）	其他教育设施
巴彦镇	2	8	8	4（科研单位1所、专科院校艺校3所）
金河镇	1	7	8	—
榆林镇	1	1	2	—
黄合少镇	1	3	8	—

资料来源：根据2013年统计资料绘制

表2　赛罕区教育设施配置概况

教育设施类别	机构个数	班级个数	教职工人数	在校学生人数	生均建筑面积（单位：人/㎡）
中学	5	28	160	1109	2.74-3.40 m^2
小学	19	117	338	4746	5.00-5.40 m^2
幼儿园	26	101	135	1402	—

资料来源：根据2013年统计资料绘制

1.3　赛罕区教育设施配置不均等测度

1.3.1　空间分布不均等

赛罕区的教育设施在空间分布上呈现不均等。就整个区域而言，靠近中心城区的巴彦镇和金河镇，教育设施配置水平较高，离中心城区较远的榆林镇教育设施配置水平较低。就每个镇而言，中学主要布置在人口比较集中的镇中心；小学主要分布在镇中心以及人口规模较大的行政村；幼儿园，村办点数量较多，办学规模普遍较小。在配置数量上也表现为靠近中心城区的区域，教育设施的密度大，偏离中心城区的地区，教育设施的密度较小。

教育设施的空间分布不均等，导致学生受教育的机会不均等。靠近中心城区的村镇，教育设施服务范围重叠较多，学生择校的机会也多，但同时也导致学校重叠地区服务过剩、资源浪费。对于距中心城区较远的地区，由于村庄分布离散程度大，人口密度小，难以承载教育设施规模化运转，导致教育设施覆盖面小，学生择校的机会少（图2）。

1.3.2　可达便利性不均等

可达性是指从某一点或某一区域到城市其他地方的便利程度，它用于描述人类活动是如何通过最小活动量获得最大接触机会的[2]。本文教育设施的可达性以学校到区域内其他地方（如居住地）的时间和距离来衡量，通过比较一群人到达学校时间、距离的长短，从个人享受教育设施便利程度的角度，定量描述教育设施布局的均等化程度。

教育设施的可达性可以通过比例模型、最近距离模型、机会累积模型、潜能模型和改进潜能模型等方法测度（表3）。赛罕区居民点基本处于平原地区，为了便于量化统计，根据所掌握的数据资料，本文运用最近距离模型法度量每个居民点到学校的空间可达性，采用直线距离作为可达性的评价标准。

通过GIS软件对教育设施和居民点做邻近度分析，得到图3、图4。以小学为例，从图3中可以看出，各行政村与最近小学距离的平均值为3918 m。具体来看，与最近小学距离小于3km的行政村有37个，占全部村庄比例的41%；与最近小学距离在3～5 km范围的行政村有27个，占全部村庄比例的30%；与最近小学距离在5 km以上的行政村26个，占全部村庄比例

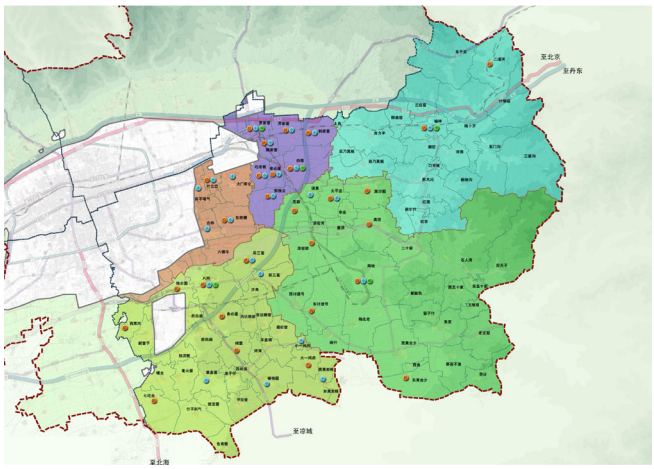


图2　赛罕区教育设施布局现状

资料来源：作者自绘

表3　可达性测度方法对比

模型	定义	优缺点
比例模型法	区域内学校数量、教师数量、校舍面积与学生数量之比	简单直观，常用于总体性的粗略比较；受边界约束，无法反映区域内的可达性变化，无法计算距离、时间和成本。
最近距离模型法	学生到达最近学校的的距离、时间和成本，采用交通距离或直线距离	反映出上学的便捷程度，无法反映学校的规模和服务范围，忽略地形的影响因素。
机会累积模型	在一定的范围和距离内，可供选择的学校数目	反映了学生入学的选择机会，没有考虑学校的规模和服务能力。
潜能模型	所有学校对学生的引力累积值	考虑了教育设施的容量、距离、教学质量等因素，但忽视了需求要素和竞争因素。
改进潜能模型	考虑空间衰减和周边人口分布的教育设施服务能力的累计值	综合考虑教育设施的服务能力、通行时间、距离衰减、需求等因素，但是摩擦系数不易确定，且计算复杂，模型难理解。

资料来源：作者自绘

的29%。通过同样的分析方法可以得到中学和幼儿园的可达性数据比较（图4、图5）。

通过邻近度分析可以得出，教育设施在空间分布上存在严重的可达性不均等，具体表现为教育设施沿中心区向外围呈可达便利性变差的趋势。就不同等级的教育设施而言，小学的可达便利性差异性最大，巴彦镇和金河镇行政村到最近小学的平均距离为1771 m，黄河少镇行政村到最近小学的平均距离为9789 m。

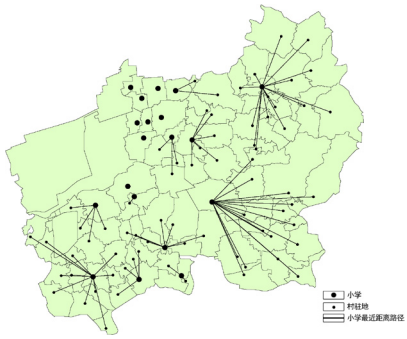


图3　行政村到最近的小学距离

资料来源：作者自绘

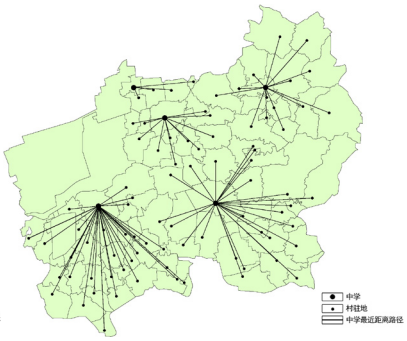


图4　行政村到最近的中学距离

资料来源：作者自绘

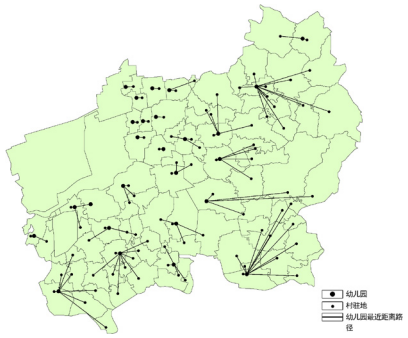


图5　行政村到最近的幼儿园距离

资料来源：作者自绘

1.3.3　与居民需求协同性不均等

学生家庭在选择学校时，一般按照就近原则，但是随着经济水平的提高，人们对于教育的要求也越来越高。近郊区受中心城区辐射影响比较强，居民更加倾向于城市的良好教育而舍近求远。通过随机统计现状调研的问卷，在接受调查的34户有学生的家庭（3户幼儿园，11户小学生，20户中学生），其中有18户学生没有就近上学，而是选择中心城区的学校就读。对于目前的教育设施，多数居民基本认可（满意的占21%，一般的占47%），不满意的居民占32%。调查显示，中学生家长不满意的原因主要是教学质量差和就学距离远，而小学生家长则对学校的教学质量和硬件环境表示不满意；部分不在周边学校就读的学生家长对就学距离尤其表示不满意（图6）。可见，现状教育设施的配置难以满足居民多样化的需求。

另一方面，近郊区人口流动较为频繁，居住在近郊区的农业人口很多在中心城区务工，其子女的教育一般也转移到中心城区，而在教育设施配置时，往往忽略了这些因素，导致近郊区存在“入学难”与“生源不足”并存的局面，教育设施资源浪费严重。

1.3.4　教育设施质量不均等

近郊区与中心城区教学设施质量存在不均等，教育设施的建设也严重不足。赛罕区中小学生均建筑面积只有4.20～6.00m^2，其中小学生生均建筑面积5.00～5.40m^2，初中学生生均建筑面积为2.74～3.40m^2，远低于《农村普通中小学校建设标准》规定的的6.54～8.25m^{2}和

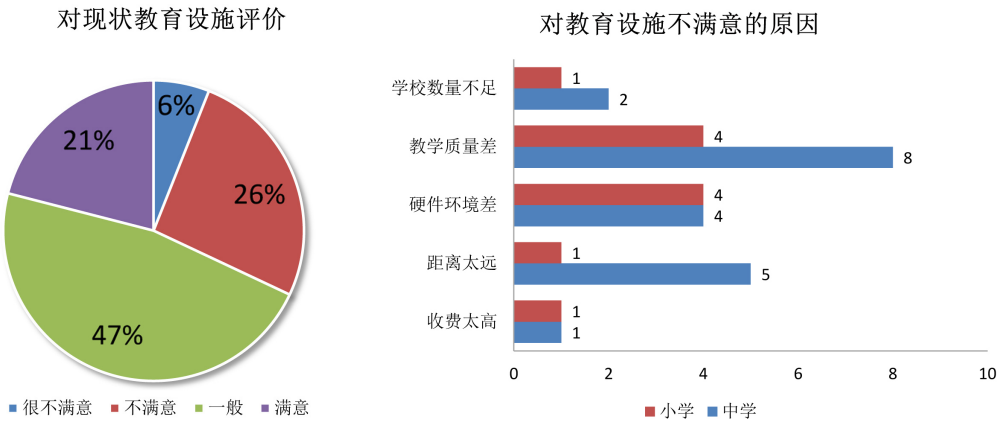


图6　教育设施满意情况调查统计图

资料来源：根据现状调研问卷整理

8.56～10.00m^2。而即便在经济条件比较好的镇中心区，很多学校都有数量不等的教师用房被计算在教学建筑面积里，生均教学建筑面积也小于国家规范的相应指标。此外，在教师配置、教学用地规模、硬件设施方面，村办学校与镇区学校也存在较大的差距。

2　赛罕区教育设施均等化配置建议

2.1　适度突破行政限制，引导教育设施均等化配置

2.1.1　合理构建“镇——中心村——基层村”三级村镇体系

村庄人口规模对于引导教育设施的配置具有重要意义。通过人口规模，合理的选取中心村与基层村，对于不同级别的村庄配置相应规模和数量的教育设施，是目前比较常用的方法。

已有的研究和呼和浩特市总体规划对赛罕区城镇体系仅仅研究到一般镇的层面，并未涉及到村庄层面。本次研究在已有的城镇体系结构的基础上向农村居民点延伸，并结合赛罕区中心城区周边农村发展现状情况及村庄人口规模，在城乡空间发展战略的指导下，构建了赛罕区“中心镇→中心村（包括重点中心村和一般中心村）→基层村”的三级村镇体系结构，并对各层级村庄的规模进行了重新划分（图7、表4）。

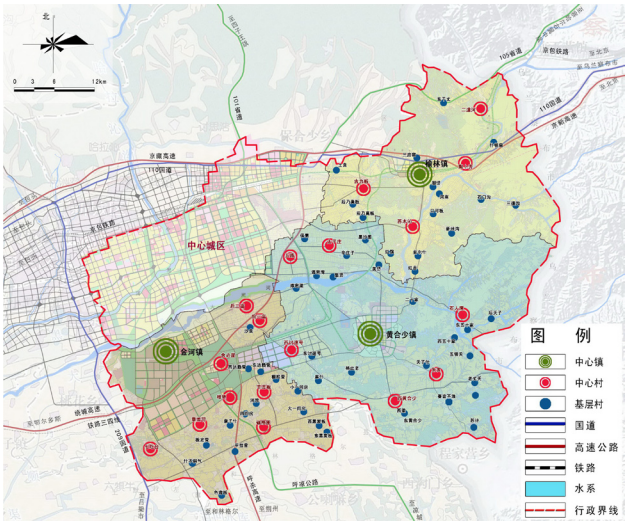


图7　赛罕区村镇体系规划图

资料来源：作者自绘

2.1.2 构建教育设施分级配置体系

根据村镇体系结构合理安排教育设施。对于中心镇区，各类教育设施均必须配置；对于重点中心村，必须配备幼儿园和小学，根据实际情况加配初中；对于一般中心村，必须配备幼儿园，根据实际情况加配小学；对于基层村，教育设施的配置一般并入中心村考虑，根据实际情况，可以配置幼儿园（表5）。

2.1.3 适度突破行政限制，实现教育设施共享

村镇体系的划分能够较好的指导教育设施的配置，但是针对近郊区的特殊情况，有必要打破严格按照行政层级进行教育设施的规划配置。就学的时间、距离以及居民的行为偏好等因素对学校服务的性能发挥具有重要影响。学校的优劣也会对其周边或者更远的地区产生不同程度的影响。因此，在教育设施分级配置时，可适度突破行政界线的限制，从区域的视角，从居民自主选择的角度出发来考虑教育设施的规划配置，而不仅仅局限在某一特定的行政界线内，以提高教育设施的利用率。

表4 赛罕区村庄规划一览表

村庄所在镇	村庄等级	村庄名称
中心村	金河镇	后三富、舍必崖、碾格图、前三富、羊盖板、根堡、章盖营、七圪台
	黄合少镇	五路、太平庄、西讨速号、西黄合少、朱亥、石人湾
	榆林镇	苏木沁、陶卜齐、二道河、古力板
基层村	金河镇	沙良、东达赖营、棚松营、大一间房、小一间房、东黑炭板、西黑炭板、什不斜气、……
	黄合少镇	黑沙图、美岱、东讨速号、添密梁、格此老、辛庄子、保素、集贤、麻什、西梁、东黄合少……
	榆林镇	红旗、前乃莫板、后乃莫板、东干丈、什犋窑、河南、土良、三应窑、新地沟、石门沟……

资料来源：作者自绘

表5 教育设施分级配置体系

设置项目	镇区	重点中心村	一般中心村	基层村
幼儿园	◆	◆	◆	◇
小学	◆	◆	◇	—
初中	◆	◇	—	—

注：◆：必须配备 ◇：可选择性配备 —：不做要求

资料来源：作者自绘

2.2 制定合理的服务半径，提高教育设施的可达性

2.2.1 制定合理服务半径，提高可达性

依据村镇体系进行教育设施配置以后，通过问卷调查结合GIS软件建立机会累积模型，对教育设施服务范围进行校验，以指导其进一步合理的规划布局。

通过统计调查问卷，获取居民可承受的最大距离范围。以小学为例，统计有小学生的住户问卷44份，结果显示，若要达到75%以上居民的就学期望距离，步行应控制在45分钟以内或自行车20分钟左右，约3.0～4.5 km。

通过建立机会累积模型，与居民能承受的上学距离进行对比，最终确定小学的合理服务半径，以优化教育设施布局。根据赛罕区村庄离散情况和问卷调查情况，本文选取小于1500 m，1500～3000 m，3000～4000 m，4000～5000 m以及5000 m以上作为统计口径分别分析小学的覆盖范围。通过GIS软件，对小学规划方案做1500 m，3000 m，4000 m以及5000 m的缓冲区分析，统计落入缓冲区的村庄数量，可以发现1500 m圈层覆盖到的行政村数量较少，为27个，仅覆盖到全部行政村的30%，表明学生上学时间大多在10分钟以上；3000 m范围以内覆盖的村庄为50个，占到总量55%左右，4000 m范围内可覆盖到66个行政村，占总量的73%。5000 m范围内覆盖到的村庄为76个，占到总量的84%（图8）。

小学就学距离在4000 m以内的行政村接近75%，与大部分居民可承受的最大上学距离接近。结合赛罕区村庄离散情况和经济社会等因素，最终选取4000 m作为小学的合理服务半径。依据同样的方法，对中学和幼儿园做缓冲区分析，得到中学的合理服务半径为8000 m，幼儿园的合理服务半径为2000 m（图9、图10）。

根据学校服务半径的推荐值，教育设施服务覆盖范围较差的地区，可以根据人口规模情况适当增加办学规模较小的学校。根据上文分析，要使教育设施的覆盖率达到75%以上，本案建议在石门沟村增设小学1所，在石门沟村和二十家村各增设幼儿园1所。对于其他比较偏远的乡

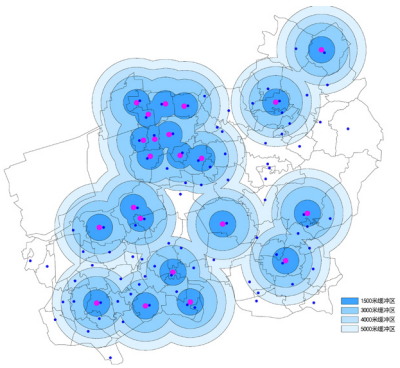


图8 初步规划方案–小学缓冲区模型
资料来源：作者自绘

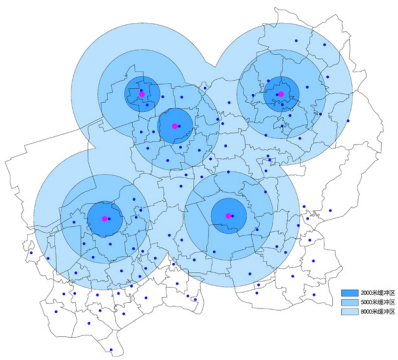


图9 初步规划方案——中学缓冲区模型
资料来源：作者自绘

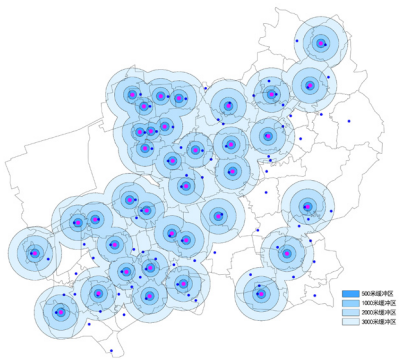


图10 初步规划方案–幼儿园缓冲区模型
资料来源：作者自绘

村或居民点离散程度特别大的区域，人口规模不大，不能满足设置中小学、幼儿园的标准，上学半径难以缩小。因此，对于这些村庄，今后应重点从以下几点改善就学条件：第一，改善道路交通情况，提高道路通达性和便利性；第二，增加校车等服务工具，使更多居民享受到基础教育设施。第三，对于中心村，人口规模难以达到增设中学的标准，主要可以通过改善学校条件，为距离较远的学生提供寄宿等方法来实现教育设施可达性均等。

2.2.2 根据合理服务半径覆盖的就学人数，选择适度办学规模

赛罕区居民点离散程度较高，根据确定的适宜服务半径，统计落在缓存区各阶段的就学人数。赛罕区巴彦镇、金河镇就学人数相对较多，建议学校的最小规模为幼儿园：3班，每班20座；小学：6班，每班40座；初中：6班，每班45座。其他地区，人口密度小，建议学校的最大规模为幼儿园：3班，每班15座；小学6班，每班35座；初中：6班，每班40座。

2.3 满足群体差异性需求

根据现状调研，对于教育设施的需求差异主要表现在城市边缘区和近郊区居民对于教育设施的诉求不同，城市边缘区经济发展水平较好，教学设施数量较多，居民更加关注教学质量问题；对于近郊区，经济水平相对落后，教学设施不足，居民更加关注与教育设施的距离。另外，中学和小学群体对于教育设施的诉求侧重点也不同，中学群体更加关心就学距离的远近和教学质量，而小学群体更加关心学校的硬件设施。

因此，在教育设施配置时，对于城市边缘区，重点应该是提升现有教育设施的质量；对于近郊区，重点是合理布局教育设施，缩小就学距离。对于中学，服务半径比较大，应该考虑配置校车或提供学生寄宿。对于小学，应加大管制力度，优化教育设施的硬件环境，增加小学生人均教学建筑面积，改善学习条件。

2.4 完善相关政策措施

除了通过以上规划技术层面的方法提高教育设施服务的均等性以外，还应通过完善相关政策措施，促进教育设施的均等化。

一是需要给居民提供大致均等的上学机会。注重改革现阶段的招生入学制度，设计一套系统、综合的办法，杜绝不合理的择校现象，扩大公办学校的适教区，实现教育资源的最大化利用。

二是要确保农村教育设施资金的落实。教育设施的配套建设属于社会公共事业的范畴，其配套建设资金应得到保证。赛罕区教育设施配套的规划建设，必定涉及到学校的撤建、改建和

新建，在这些过程中，政府必须要保证资金落实到位，将教育设施的配套建设提到优先考虑和发展的角度，同时地方政府还应该加大对农村地区教育经费的投入力度，使边缘区教育设施配套条件从根本上得到改善。

三是需要实现师资水平、教学质量、学校生源、教师福利等方面的均等。政府要做出适当的制度安排和政策保障，提升农村地区教学设施质量，壮大农村教师队伍，以确保学生最终享受到教育质量的均等。

3 结语

本文以赛罕区为例，分析了其现状基础教育设施配置情况，并从空间布局、可达性、满足居民的差异性、教育设施质量等方面做了评价。得出结论，赛罕区基础教育设施城乡差距大，具体体现为空间布局不均等，可达便利性不均等，不能弹性的满足居民差异性的需求，教学设施质量不均等。从以上几点出发，针对教育设施分级配置体系、合理服务半径、办学规模、满足多样化需求以及政策层面进行了定性和定量研究，力求构建一套合理的教育设施布局优化体系，指导赛罕区教育设施均等化配置，并希望能给我国其他地区教育设施的合理配置提供一定的参考意义。

参考文献

[1] 常修泽. 逐步实现基本公共服务均等化[N]. 人民日报, 2007.01.

[2] 胡思琪, 徐建刚, 张翔, 等. 基于时间可达性的教育设施布局均等化评价——以淮安新城规划为例[J]. 规划师, 2012(01).

[3] 张京祥, 葛志兵, 罗震东, 等. 城乡基本公共服务设施布局均等化研究——以常州市教育设施为例[J]. 城市规划, 2012(02).

[4] 黄俊卿, 吴芳芳. 基础教育设施布局均等化的比较与评价——以上海郊区小学布局为例[C]. 2013年城市规划年会论文集.

[5] 陈洁, 陆锋, 程昌秀. 可达性度量方法及应用研究进展评述[J]. 地理科学进展, 2007(09).

[6] 沈山, 秦萧, 孙德芳, 等. 城乡公共服务设施配置理论与实证研究[M]. 南京: 东南大学出版社, 2014(01).

[7] 彭展. 农村中小学可达性与空间布局优化研究——以湖北省英山县为例[D]. 华中师范大学硕士学位论文, 2012.05.

[8] 曹晶. 西安城市边缘区基础教育设施配套研究[D]. 西安建筑科技大学硕士学位论文, 2010.05.

对中国城市新一轮住房保障政策的研究：以重庆和南京为例

Renewed Social Housing Policy in Urban China: Evidence from Chongqing and Nanjing

李明烨
Li Mingye

摘要：2000 年代后期，中国政府面对高涨的房价实施了新一轮的住房保障政策，并制定了一系列保障性住房建设计划。在国家层面上，大规模的保障房建设构成了在全球金融危机背景下促进经济增长的新动力。在地方层面上，保障房的作用也超越了基本的社会保障的作用。除了保障数量有限的最低收入城市家庭之外，新建的保障房被广泛用于推进城市化发展和城市更新项目，甚至用于吸引劳动力。本文提出中国这一住房保障政策与东亚国家早期的“生产主义”模式的社会福利模式具有可比性。其服务于中央和地方政府经济目标的特性体现了该政策“生产主义”的特点。

Abstract: In the late 2000s, the Chinese government, facing housing price inflation, renewed its emphasis on the social housing policy by announcing a series of ambitious social housing development schemes. At a national level, the large-scale of building of social housing constitutes a new force to promote the growth in the context of the global crisis. At a local level, social housing plays a role which goes beyond the basic sense of social security. Besides taking care of the poorest urban households, newly built social homes are largely used to ensure the smooth running of urbanization and urban renovation, and to attract workforce. This paper argues that the Chinese experience is comparable to productivist welfare capitalism in East Asia that occurred earlier in history. Its subordination to the economic objective of both the central and local governments indicates the productivist character of the policy.

关键词：中国城市；生产主义；住房政策；保障性住房

Keywords: Urban China; Productivist; Housing Policy; Social Housing

作者：李明烨，巴黎东大学，巴黎城市规划研究所，博士研究生，中法城市区域规划科学研究中心成员。limingyenju@gmail.com

Introduction

The social housing policy in China has experienced significant changes since the housing reform took place in the 1980s. During the transitional period between the socialist

public housing system and the market-oriented housing system, two major types of social housing were introduced to Chinese cities-affordable housing (jingji shiyong fang) and low-rent housing (lianzu fang). Affordable housing was designated for low-and middle-income urban households who may not be able to purchase market rate housing. Developed for sale, not for rent, most of the affordable housing units were built by for-profit real estate developers and sold to eligible families through market transactions at a regulated price. Local governments were expected to provide free land to developers as well as reduce or even waive various development fees and taxes. Low-rent housing was intended for urban households with the lowest income. The programme consists of two modes: rent allowance as the primary means of the protection, whilst the direct provision of public rental housing at restricted rent level as the supplementary measure[1]. Its financing depended on local governments' subsidies. The assignment of social housing, especially affordable housing, has effectively promoted the housing reform and improved the housing conditions of urban households (Deng, 2011). From 1998 to 2002, the floor space of newly constructed affordable housing represented more than 20% of the total floor space of residential buildings started in the same period (China statistical yearbook 1999-2003). The investment in affordable housing reached a peak in this period (Wang & Murie, 2010).

The circular letter[2] of the State Council issued in 2003 marked a turning point in social housing development in China. It announced that the real estate sector constituted 'the pillar industry of the national economy' and 'commercial housing rather than affordable housing was designated as the housing type of the majority of urban households'. This policy rapidly had impacts on the investment in affordable housing. Between 2005 and 2008, the development of affordable housing sharply declined, which represented less than 7% of the total floor space of residential buildings (China statistical yearbook 2006-2009). At the same time, commercial housing prices began to soar. Housing unaffordability, especially for middle-and low-income households, has become an acute problem in Chinese society.

To make amends, the central government declared its intention to renew the social housing policy in the circular letter[3] issued in 2007. At the end of 2008, in order to cope with the global crisis, the Chinese government announced a 4-trillion-yuan stimulus package[4], in which about 7% was dedicated to social housing investment. In the following years, the objective of social housing development has become more and more ambitious; from a programme aiming to protect 7.5 million low-income urban households with housing difficulties in 2009[5] to a scheme to build 10 million social housing units in 2011[6],

culminating in the five-year-plan of a total of 36 million social housing units between 2011 and 2015 and a coverage rate of 20% urban population by the end of 2015. A new type of social housing called public rental housing (Gonggong zulin fang) was introduced in 2010 to complete the protection system. It is intended to cover the lower-middle-income urban households as well as young graduates and migrant workers if local conditions allow.

This paper attempts to understand the renewed social housing policy by placing it in a theoretical framework based on international experiences from the Western and the East Asian countries. Then, it examines the conception and the implementation of the renewed social housing policy at both the national and the local levels. Twp representative cities of different regions-Chongqing and Nanjing have been chosen to illustrate the implementation of the social housing policy at the local levels. Finally, we tried to draw some conclusions from the Chinese experience which is comparable with the productivist model of welfare capitalism in East Asia.

1 Conceptual Framework

Social housing studies based on the European and North American systems, are underpinned by theories developed for the welfare state (Wang & Murie, 2011). One of the most cited theories is the three types of the welfare systems identified by Esping-Andersen (1990), i.e.: liberal, corporatist and social democratic systems. This analysis, based on Western countries, constitutes a contemporary understanding of advanced capitalist societies (Ronald, 2007) and provides a powerful framework for a comparative analysis (Holliday, 2000). Since Barlow & Ducan (1994) and Kemeny (1995) extended this approach to housing policy research (Malpass, 2008), the identification of typology has formed a mainstream approach to comparative housing research, which provides a means of understanding the different housing systems and major economic and social factors that shape them. In the 1990s, capitalist East Asia, emerging as major economic powers, attracted scientific community's interest in the field of both welfare capitalism and housing research, which gave rise to a burgeoning literature. Their aim was to complete the theoretical framework originally based on the western capitalism by integrating the East Asian experiences. Most of these works deal with the example of Japan and the little tigers: South Korea, Hong Kong, Singapore and Taiwan (Castell, 1992; Jones, 1990, 1993; Doling, 1999; Holliday, 2000; Ronald, 2007; Chiu, 2008; Ronald & Doling, 2010). Despite the differences in terms of economic scales and political regimes, all of these countries adopted the capitalist system and were historically identified as

new industrialized countries (NIC). Among these works, Holliday (2000), following Esping-Andersen's approach, analyzed the social policy in East Asia and introduced the "productivist welfare capitalism of East Asia". To develop this argument, he added a fourth criterion to Esping-Anderson's three criteria ('the quality of social rights, social stratification effects, and the relationship between state, market, and family') whereby the three types of the welfare systems were indentified. That is the 'subordination to other policy objective' which is not the case in any of Esping-Andersen's three worlds. In the productivist world, 'social policy is strictly subordinate to the overriding policy objective of economic growth'. Based on this central criterion, Holliday completed Esping-Anderson's three criteria for the productivist world: in terms of quality of social rights, the productivist world is characterized by minimal social rights with exceptions linked to productive activity; in terms of stratification effects, the position of productive elements are reinforced in the society; finally regarding state-market-family relationships, it is premised on growth objectives. Then Holliday shows that Japan and four little tigers are all part of this world. Other accounts based on experience in East Asian countries (Deyo, 1992; Ku, 1995; Doling,1999) hold similar opinions- in general the role of social policies as with all other parts of the corporate plan, is to further the economic goals of the nations.

However, most of research focusing on East Asia was reluctant to include the Chinese cases. Only a few recent works attempt to fill the gap by placing the Chinese housing system in a theoretical framework and in an international context. Stephens (2010) used the European transition countries as comparators against which to assess China's evolving urban housing system. Despite some common ground in terms of the market-housing model, Stephens (2010) acknowledged that comparison is of limited help due to the lack of policy to assist migrants in urban China. Moreover, although China and the European transition countries initially had a similar starting point in the housing system, for example, the state enterprise, they have experienced different transition after 1989. Wang & Murie (2011) provides a comprehensive picture of the new social housing provision system in China since the housing reform in the early 1980s. After comparing it with both former socialist countries and East Asian systems, the authors conclude that China is neither following the pattern of change experienced by former socialist state systems in Europe nor those in other East Asian countries or rapidly developing economies, but a distinctive system experiencing with alternative ways of complementing housing market provision. Besides, their analysis is mainly based on the example of Beijing. Yet, with more political and economic resource than other parts of the

country, the capital is a special case in the practice of social housing policy.

Since the social policy is closely linked with the socio-economic and governance model of the country, here we have a brief review of research on China's governance model during the transitional era and several interrelated theoretical concepts. "Neo-liberalism" has been used to describe the political economy of post-reform China (Harvey, 2005, 2006; Ong, 2006; Hoffman, 2006). Wu (2010) revisited these accounts and suggested that the Chinese model consisted of two seemly contradictory yet complementary elements: a market mechanism and strong state control. The state is not diminishing or becoming "minimal" as envisioned in orthodox neo-liberalism, but functions as active market agent in its own right (Wu, 2010). "Developmental state" firstly applied to newly industrialized East Asian countries (Johnson, 1982 ; Deyo, 1992; Kwon, 1997; Goodmen & Peng, 1996) has been used to characterize Chinese local states. Decentralization in the course of economic reform has made China's provincial and municipal governments no longer passive agents of the central government, but active actors pursuing local growth. This has resulted in competition between localities (Oi, 1995; Unger and Chan, 1995; Wong et al., 1995; Huang, 1996; Zhu, 2004, 2005). The "urban growth machine" applied the concept of pro-growth alliance to interpret the way in which local government coordinates with various non-state agents and local industries to enhance local competiveness. Several accounts based on analysis of urban land and planning policies suggested that an informal local growth coalition was formed between local state and enterprises (Zhu, 1999; Zhang & Wu, 2008). From these theoretical concepts, we can capture the characteristics of China's urban policies in the following aspects. First, economic growth remains the central concern of the state as well as local governments. Thus, the priority has been given to the urban policies supporting economic growth. Second, at a national level, in the process of marketization, the capacity of state control is not diminishing, but rather has been enhanced. By using its institutional forces, the state is deeply involved in the market. Third, at a local level, municipal governments have taken control of economic development. Under aggressive pro-growth development strategy, they have developed close relations with local enterprises by direct or indirect participation or intervention. In view of this, the concept of productivist welfare capitalism seems to be particularly relevant to the China's new social housing policy.

In order to verify our hypothesis, we use the four criteria defined by Holliday to assess the renewed social housing policy. First, we examine whether the social housing policy is subordinate to the economic objectives; if so, how the governments of different level adapt the

social housing to their economic development. Second, the social rights granted by the social housing policy are assessed. This concerns different types of social housing programmes and their coverage rate of protection. A special attention is paid to the extensions of social rights linked to productive activities which could be industrial strategy or urban development in the Chinese context. Third, in order to evaluate the policy's stratification effects, we examine the target groups and their socio-economic position in the society. Fourth, regarding the state-market-family relationship, we attempt to examine the position of the state vis-à-vis the real estate market and the housing protection for families.

2 Social Housing Policy at a National Level

In 2003, the real estate sector was said to be the pillar industry of the national economy, since then its status has never been modified. This sector contributed approximately 1-2% of to the GDP growth rate of the nation which varied between 8-11% in recent years (Zhang & Xuan, 2011). Thus, to combat the soaring housing price which caused dissatisfaction of people, the central government had to face a dilemma. On the one hand, it sought to deflate the real estate bubble so as to reduce the social conflicts. On the other hand, the state is concerned about the stability of the flourishing real estate sector which constitutes the driving force of the national economy, since the decline in price could probably lead to a slowdown in the growth.

The renewed emphasis on social housing policy with large-scale construction actually provides a way to resolve the dilemma. According to the Report on Theories and Practices of Housing Security published by the Ministry of Housing and Urban-rural Development in 2011, the social housing policy intends, firstly, to expand domestic demand and to maintain a steady economic growth; secondly, to improve people's living condition and to share the achievements of the Reform and Opening-up; thirdly, to promote social equality and political stability. It is clear that the economic dimension of the policy is even more important than the social dimension in designing the policy. Likewise, the policy concerning social housing development has been included in the measures to promote the healthy and steady development of real estate market in the Annual Reports of the Government (2009-2011). This means that the provision of social housing is deemed to be a housing price regulation tool to cool down the overheating residential property markets.

Indeed, the ambitious social housing development scheme constitutes a new driving force to further economic growth, especially in the context of the global crisis. This explains

one of the reasons why bricks and mortar subsidies rather than housing allowance have been chosen at a national level. Large-scale construction is expected to boost the development of building sector and other related industries. While the central government is taking measures to cool down the overheating real estate market, such as rise of down-payment rate and house purchase restriction, the substantial investment in social housing development is expected to compensate for the potential decline on the property market. To sum up, the central government has been deeply involved in the real estate market, driven by the concern to maintain the prosperity of the national economy. The social housing policy is subordinate to the overriding economic objective in the form of regulation tool of real estate market.

Moreover, the social housing development plays an important role in the process of a rapid urbanization and a large-scale urban renewal on a national scale. According to the national social housing development scheme in 2011□, among a total of 10 million housing units to be build within this year includes not only the three major types of social housing (low-rent housing, affordable housing and the newly introduced public rental housing), but also housing for renovation of shanty area and commercial housing at restricted price. Among them, housing for renovation of shanty area accounted for 41.5%, followed by the public rental housing for 22.7%; while the affordable housing and the low-rent housing units accounted for only 11.0% and 16.5% respectively (Tab.1).

Tab. 1 National scheme of different type of social housing within the year 2011

Types of social housing	Low-rent housing	Affordable housing	Public rental housing	Renovation of shanty area	Commercial housing at restricted price	Social housing in Total
Scheme	1 650 000 units	1 100 000 units	2 270 000 units	4 150 000 units	830 000 units	10 000 000 units
Percentage	16.5%	11%	22.7%	41.5%	8.3%	100%

Source: compiled by author according to the discourse of M. Jiang Weixin Minister of Housing and Urban-rural Development in the 23th session of the eleventh Standing Committee of the National People's Congress (NPCSC)

In the process of a rapid urbanization, rural land has been excessively converted into urban areas, often through the development of new towns or industrial parks. Large-scale construction was accompanied by wholesale demolition[7]. Consequently, large numbers of land-expropriated rural households need to be relocated and paid damages. Meanwhile, the urban expansion is accompanied by a large-scale urban renovation programme. Through these programmes usually led by local governments, the city centre was transformed into office or

commercial space while original residents were relocated on the outskirts of the city (Wu, 2002 ; Logan et Fainstein, 2008). In this context, the scheme of renovation of shanty area which is a housing programme initially designated for urban households living in shanties in industrial and mining areas is largely used to relocate expropriated urban households in many cities. Affordable housing and commercial housing at restricted price which was firstly introduced in certain large cities to make housing price more affordable are also used to relocate expropriated households.

In addition, the process of urbanization involves also a growing number of migrant populations. Usually employed in low-paid sector, the majority of migrant workers cannot afford housing on the formal market. However, under China's urban-rural dualistic social and economic structure, they have been excluded for a longtime from social housing. As a result, most of them stay in rental housing in 'urban villages' or other temporary dwellings at their workplace which provides poor housing conditions (Zheng, 2009).

3 Social Housing Policy at a Local Level: Evidence from Chongqing and Nanjing

The previous analysis at the national level shows that the central government determines the overall orientation of the social housing policy, while leaving local governments to realize the implementation. In accordance with the principle of decentralization, the latter is granted to introduce their own measures adapting to local situations. Meanwhile, they have to achieve the construction objective fixed by the central government, knowing that the existence and advancement of local governors are determined by the central state according to their performance largely measured by economic growth rates and urban physical changes (Zhu, 2005).

We assess in this section the different measures taken at local level to understand the policy in greater detail. Two cities have been chosen in our analysis: Chongqing and Nanjing. Chongqing, as a new direct-controlled municipality of the country, was established in 1997. Following to the National Western Development Plan, the old prefectural-level city of Chongqing was scaled up to the provincial level and is now acting as a leading central city in the southwestern region of China. However, with a large rural population and a tradition of heavy industry, the per capita GDP of Chongqing is amounts to only 40% of that of Nanjing and the average per capita income for urban households in Chongqing is only 66% of that of Nanjing (Tab. 2). Nanjing is the capital of Jiangsu province, a city with sub-provincial level.

Located in the prosperous Yangtze delta region, approximately 300 km northwest of Shanghai, Nanjing has long been a central city with regional advantages. Over the last decades, Nanjing has formed a complete industrial system and become an important modern manufacturing base. Nowadays the city aims to confirm its leadership position in the region by putting emphasis on the urban development and an economy based on high technologies.

This choice enables the contrasting of different policy options adopted by these two cities in respect to: position in the administrative hierarchy; size and location of the city; as well as level of economic development and composition of the economy. Such variations to a large extent determine the kinds and amount of resource a city can mobilize as well as the willingness of the city to undertake substantial social housing projects and in what form (Tab.2). In addition, the first-tier cities like Beijing and Shanghai have not been chosen in our study, since they have been addressed by most of urban research in China, and their special status cannot represent the general situation of the country.

Tab. 2 Principal indicators of Chongqing and Nanjing

	Administrative Status	Population in 2010	Percentage of urban population in 2009	Area (km m²)	Average income per capita of urban population in 2009 (yuan RMB)	GDP in 2010 (billion yuan RMB)
Chongqing	Direct-controlled municipality	28,8 million	51,6%	82 300	18 729	585
Nanjing	Sub-provincial city, capital of Jiangsu Province	7,7 million	77 ,2%	6 598	28 278	417

Source: compiled by author according to the yearbooks of Chongqing and Nanjing (2009-2011)

3.1 Chongqing

Chongqing is considered as a model city in implementing social housing policies. It introduced the affordable housing in 1998 and the low-rent housing in 2002. In 2009, the municipal government announced the aim to achieve the largest public rental housing stock in the country. In 2010, this objective started to take shape by an ambitious scheme to build 40 million m² of public rental housing within three years. Besides, in 2011, the other two systems: low-rent housing and affordable housing were to be integrated into the public rental housing system by setting different rent levels. This means that the current social housing policy in Chongqing consists mainly in public rental housing programme. According to the municipal government, the public rental housing programme is expected to achieve both

social and economic objectives. The provision of public rental housing in large quantities is supposed to meet the housing needs of lower-middle-income urban households and to reduce the housing inequality caused by the market. At the same time, large-scale construction of public rental housing is expected to boost the investment and promote the local economic growth. The scheme of 40 million m² of public rental housing requires a direct investment of 120 billion yuan. Considering its influence on related industries, the total social output value of Chongqing is expected to be increased by 400 billion yuan, which equals to 50% of the GDP of the municipality. Meanwhile, about 1 million jobs will be created thanks to the project[8].

In accordance with the large-scale construction, the public rental housing programme in Chongqing is characterized by its broader target compared to the national policy. The local government set the objective to cover 30% of residents by social housing (essential by public rental housing), which is 10% higher than the national quota. The target population covers not only registered urban households with housing difficulties but also migrant population and recent graduates with no housing. Yet for the latter, an employment contract is necessary. In this case, the criteria could be simplified to 'having job, with no accommodation'. The municipal government has even set the quotas for each type of population: urban residents account for 30-40% of the total target population, recent graduates for 10-20% and migrant workers for 50% (Liu, 2010). A survey[9] conducted on 26,127 beneficiaries of public rental housing in Chongqing shows that urban households represent 43.3%, recent graduates account for 15.7%, and migrant workers make up 41%. These results are consistent with the quotas set by the municipal government.

Two types of public rental housing can be identified in Chongqing: the first one is the residential area open to all of the three groups of applicants; the second one is the public rental housing located in industrial parks, dedicated to migrant workers. The first type of residential area is characterized by large size of community (about 50 000 dwellers for each residence) and high density (with a floor area ratio between 3.5 and 4.0). The apartment size varies between 30 and 80 m², of which small apartments below 60 m2 represent more than 85% of the total housing units. The moderate level of comfort is designed to avoid the abuse of the housing programme for upper-income households. The second type of public rental housing is actually collection of dormitories rather than a real residential area. Several single workers share one room equipped with buck beds and simple cabinets, which means a low level of comfort and a lack of privacy. But compared to rental housing in urban villages and informal

shelters on construction sites, the conditions of public rental housing are better. Besides, its proximity to workplace allows the employers to better manage their staffs who often work long.

As we can see, the social housing policy in Chongqing emphasized the accommodation for migrant workers who had been excluded from the urban security system for a long time. On the one hand, this policy does reduce the housing inequality, since most migrant workers have housing difficulties in the city; on the other hand, the social housing programme aims to attract migrant workers who constitute the major labor force of Chongqing. This consideration is related to the city's industrial development strategy. In order to narrow the gap with the economic level of coastal cities, the municipal government adopted an industrial upgrade strategy whose aim is to move away from the traditional heavy industry to the modern light industry following consumer demand, such as, the production of electronic devices. This strategy takes advantage of delocalizing manufacturers initially located in the coastal area of the country and encourages them to move to Chongqing. Since these companies are highly labor-intensive, the provision of public rental housing to migrant workers could attract more low-cost labor force from rural area. Thus, the development of public rental housing for migrant workers in the city has been in full swing. As a result, several electronic component makers, including Foxconn Electronics (Hon Hai), the world's largest maker of electronic components, built their new plants industrial parks in Chongqing in 2009. From this perspective, the social housing policy plays a role which goes beyond the basic sense of social security, but is dependent on the local development strategy.

3.2 Nanjing

The city of Nanjing introduced a social housing policy in 2002. Today a multi-target housing policy has been developed with the provision of low-rent housing, affordable housing, public rental housing and commercial housing with restricted price[10]. In 2010, the municipal government launched four mixed social housing schemes with a total floor space of 10 million m², including 76 000 units of social housing which is composed of 61 000 units of affordable housing, 10 000 units of public rental housing and 5 000 units of low-rent housing. Moreover, in the following five years, the government aims to build 90 000 units of public rental housing and 80 000 units of affordable housing. From these programmes, we can see that affordable housing and public rental housing are the major types of social housing in the current provision.

As for the low-rent housing programme, it is designated for the poorest households in Nanjing. The coverage rate remains very low. Till 2009, only 2200 low-rent housing units have been assigned, which was far from sufficient. About 19 800 eligible households received rent allowance. In 2010, the households benefited from the programme (including the rent allowance) accounted for only 2.2% of total urban households of the city.

Affordable housing has been the dominant social housing programme in Nanjing. Till 2010, more than 100 000 housing units have been provided. Since 2004, a large part of affordable housing has been assigned to land-expropriated rural households and house-expropriated urban households (Tab. 3), while the non-expropriated low-and middle-income beneficiaries accounted for a very small share. According to the Municipal Bureau of Social Protection and Home Ownership of Nanjing, the proportion of affordable housing granted to land-expropriated households amounted to 73.2% in 2004 and stabilized at around 70-90% between 2004 and 2008. The percentage of those granted to house-expropriated urban households represents approximately 15%. Despite a slight increase since 2007, the proportion of those granted to low-and middle-income households reached only 8.7% in 2008.

Tab. 3 Assignment of affordable housing in Nanjing (2002-2008)

Year	Quantity of affordable housing assigned to low-and middle-income households		Quantity of affordable housing assigned to house-expropriated urban households		Quantity of affordable housing assigned to land-expropriated rural households		Total	
2002	1539	52.0%	386	13.0%	1033	34.9%	2958	100%
2003	2511	40.4%	1301	20.9%	2407	38.7%	6219	100%
2004	803	12.8%	883	14.0%	4601	73.2%	6287	100%
2005	269	2.4%	1486	13.3%	9453	84.3%	11208	100%
2006	175	1.2%	2259	15.3%	12285	83.5%	14719	100%
2007	296	1.8%	1946	11.6%	14558	86.7%	16800	100%
2008	1905	8.7%	3447	15.7%	16647	75.7%	21999	100%
Total	8244	9.2%	13460	14.9%	68346	75.9%	90050	100%

Source: Municipal Bureau of Social Protection and Home Ownership of Nanjing

Moreover, among the 61 000 units of affordable housing programmed in the four projects of social housing, 35 000 units were designated for land-expropriated rural households, 16 000 units for house-expropriated urban households and only 10 000 for low-and middle-income households.

The priority given to land-expropriated rural households could be explained by the rapid expansion of the urban area of Nanjing. In order to promote the urban development

and to avoid social conflicts caused by the expropriation, the municipal government makes use of affordable housing programmes to relocate the land-expropriated rural households. As for expropriation in urban areas, it is driven by urban renewal and development. In Nanjing, a large number of urban renewal projects are underway. The municipal government with instruments of urban planning is leading the transformation of urban space. Land use rights of downtown areas are transferred to real estate developers for more profitable projects, such as office buildings or high-quality residences, which provided the municipal government with substantial transfer income[11] to invest in the development of urban infrastructure so as to enhance the city's competitiveness. As shown in Figure 1, the inner city of Nanjing has been almost encircled by affordable housing schemes, except for the western part which crosses the Yangtze River. The four newly started schemes followed the existent urban spatial structure, which tend to lead to higher level of social polarization.

In order to implement the public rental housing programme advocated by the central government, the municipal government included it in the social housing system in 2010. In terms of the target group, besides lower-middle-income urban households, Nanjing introduced the group called 'highly qualified professionals', 'young talents' and migrants. For the 90 000 units of public rental housing programmemed in the next five years, 10 000 units were designated for 'highly qualified professional' and 50 000 for recent graduates (including young talents) and migrants workers.

The redefinition of target group of public rental housing corresponds to the local development strategy of Nanjing. According to the 12th five-year plan in Nanjing, the city aims to become a National Innovation City (guojia chuangxin chengshi) by 2015 and to transform 'made in Nanjing' into 'innovated in Nanjing'. One of the measures is to promote high-tech industries To do this, the municipal government made five human resource plans[12] supporting this strategy. An aim to attract more than 220 000 highly qualified individuals by 2015. Nanjing, as the educational center in southern China, possessing a large number of universities and colleges, is a potential

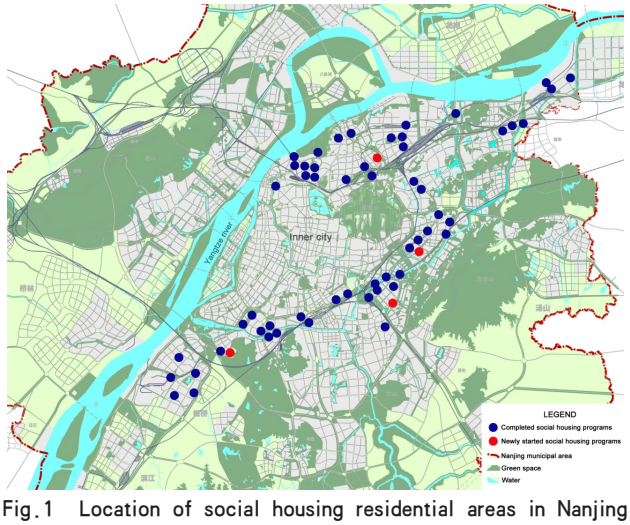


Fig.1 Location of social housing residential areas in Nanjing in 2010

Source: The managing committee of social housing development in Nanjing, modified by author.

city of innovation. However, each year many promising graduates decide to start their career in first-tier cities such as Beijing and Shanghai which are considered to provide more opportunities for young talent. Faced with this situation, Nanjing prompted greater investment in 'human capital'. The public rental housing for the young talented population is part of the strategy.

4 Conclusion

This paper attempted to examine the renewed Chinese social housing policy by placing it in an international theoretical framework. Based on a literature review of welfare state theories of both western and East Asian countries, we considered that the Chinese experience was comparable to productivist welfare capitalism in East Asia. Our analysis of the current social housing policy at both a national and local level in urban China suggests that the Chinese experience shares this productivist feature.

At a national level, the social housing policy is closely related to the current economic circumstance. In the context of the global crisis, it was considered as a response to the dilemma of central government. The large-scale building of social housing is expected to deflate the real estate bubble without impacting the performance of the prosperous market. The national scheme of social housing development shows that social housing development also plays an important role in the process of a rapid urbanization and a large-scale urban renewal on a national scale

At a local level, despite the different local context of Chongqing and Nanjing, they share some common ground in implementing social housing. First, both of the two municipalities subordinate the social housing policy to their local economic objectives. In Chongqing, the large-scale construction of public rental housing is expected to boost the investment and create more jobs. It is also intended to attract more migrant workers which are needed under the city's industrial upgrade strategy. In Nanjing, a large part of the affordable housing units have been assigned to expropriated households, so as to ensure the smooth running of urbanization and urban renewal. The local government has redefined the target group of public rental housing in the aim of attracting highly qualified individuals for high-tech industries. Second, the local policy extended the housing rights to productive activities. In the case of Chongqing, it concerns the building sectors and the modern light industry following consumer demand; while in the case of Nanjing, it concerns the urbanization and urban renewal projects, as well as the high-tech industries. Third, besides protecting the low-and middle-income households,

the local social policy in both of the cities places a priority to productive groups according to local economic conditions: the migrant workers in the case of Chongqing and the highly qualified individuals in the case of Nanjing.

Finally, it is undeniable that the massive development of social housing will improve the housing conditions of part of urban households with housing difficulties and to some extent, help reducing the housing inequalities. Yet, our analysis shows that the Chinese social housing policy has common features with the productivist social policy in East Asia.

Reference

[1] Barlow J, Ducan S. Success and Failure in Housing Provision: European Systems Compared[M]. Oxford: Pergamon Press, 1994.

[2] Castell Manuel. Four Asian Tigers with a Dragon head: A Comparative Analysis of the State, Economy, and Society in the Asian Pacific Rim[M] // Richard P. Appelbaum and Jeffrey Henderson, eds. States and Development in the Asian Pacific Rim. Newbury Park CA: Sage, 1992: 33-70.

[3] Chiu R L H. Government Intervention in Housing: Convergence and Divergence of the Asian Dragons[J]. Urban Policy and Research, 2008, 3(26): 249-269.

[4] Deng L, Shen Q, Wang L. The Emerging Housing Policy Framework in China[J]. Journal of Planning Literature, 2011, 26(2): 168-183.

[5] Deyo F C. The Political Economy of Social Policy Formation: East Asia's Newly Industrialized Countries[M] // R P Appelbaum & J Henderson, eds. States and Development in the Asian Pacific Rim. Newbury Park: Sage Publication, 1992.

[6] Doling J. Comparative Housing Policy: Government and Housing in Advanced Capitalist Countries[M]. London: Macmillan, 1997.

[7] Doling J. Housing Policies and the Little Tigers: How Do They Compare with Other Industrialized Countries? [J]. Housing Studies, 1999, 14(2): 229-250.

[8] Esping-Andersen G. The Three Worlds of Welfare Capitalism[M]. Cambridge: Polity Press, 1990.

[9] Huang Y. Inflation and Investment Controls in China[M]. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

[10] Holliday I. Productivist Welfare Capitalism: Social Policy in East Asia[M]. Political Studies, 2000, 48: 706-723.

[11] Jones C. Hong Kong, Singapore, South Korea and Taiwan: Oikonomic Welfare States[J]. Government and Opposition, 1990, 25: 446-62.

[12] Jones C. The Pacific Challenge: Confucian Welfare States[M] // Jones C, eds. New Perspectives on the Welfare State in Europe. London: Routledge, 1993: 198-217.

[13] Kemeny J. Theories of Power in 'The Three Worlds of Welfare Capitalism' [J]. Journal of European Social Policy, 1995, 5: 87-96.

[14] Ku Y-W. The Development of State Welfare in the Asian NICs with Special Reference to Taiwan[J]. Social Policy and Administration, 1995, 29(4): 345-364.

[15] Malpass P. History of Social Housing: A Comparative Approach[M] // K Scanlon and C Whitehead, eds. Social

housing in Europe II: A Review of Policies and Outcomes. London: LSE, 2008: 15-30.

[16] Nolan P. Politics, Planning, and the Transition from Stalinism: The Case of China[M] // H J Chang and R Rowthorn, eds. The Role of the State in Economic Change. Oxford: Clarendon, 1995: 237-261.

[17] Oi J C. The Role of the Local State in China's Transitional Economy[J]. The China Quarterly, 1995, 144: 1132-1149.

[18] Ronald R. Comparing Homeowner Societies: Can We Construct an East-West Model? [J]. Housing Studies, 2007, 22(4): 473-493.

[19] Ronald R & Doling J. Shifting East Asian Approaches to Home Ownership and the Housing Welfare Pillar[J]. International Journal of Housing Policy, 2010, 10(3): 233-254.

[20] Ronald R & Chiu R L H. Changing Housing Policy Landscapes in Asia Pacific[J]. International Journal of Housing Policy, 2010, 10(3): 223-231.

[21] Schiffer J R. State Policy and Economic Growth: A Note on the Hongkong Model[J]. International Journal of Urban and Regional Research, 1991, 15(2): 180-196.

[22] Solinger D J. Urban Entrepreneurs and the State: The Merger of State and Society[M] // A L RosenbauM, ed. State & Society in China: The Consequences of Reform. Boulder, CO: Westview, 1992: 121-142.

[23] Stephens M. Locating Chinese Urban Housing Policy in an International Context[J]. Urban Studies, 2010, 47(14): 2965-2982.

[24] Unger J, Chan A. China, Corporatism, and the East Asian Model[J]. The Australian Journal of Chinese Affairs, 1995, 33: 29-53.

[25] Wang Y P & Murie A. The New Affordable and Social Housing Provision System in China : Implications for Comparative Housing Studies[J]. International Journal of Housing Policy, 2011, 11(3): 237-254.

[26] Wang H. The Gradual Revolution[M]. New Brunswick, NJ: Transaction, 1994.

[27] Wong C P W, Heady C, Woo W T. Fiscal Management and Economic Reform in the People's Republic of China[M]. Hong Kong: Oxford University Press, 1995.

[28] Wu F. China's Urbanization and New Urbanisme[J]. City Planning Review, 2002, 30(8): 2006.

[29] Wu F. Real Estate Development and the Transformation of Urban Space in China's Transitional Economy, with Special Reference to Shanghai[M] // John R Logan, eds. The New Chinese City: Globalization and Market Reform. Blackwell Publishers: Oxford. 2002: 154-166.

[30] Ye J, Song J, Tian C. An Analysis of Housing Policy During Economic Transition in China[J]. International Journal of Housing Policy, 2010, 10(3): 273-300.

[31] Zhang J & Xuan W. Urban Housing in China: A Brief Review[J]. City Planning Review, 2009, 35(1): 40-45.

[32] Zheng S & Cao Y. The Housing Issue of Migrant Workers: A Research from the Perspective of Economic Growth and Social Cohesion[J]. Guangdong Social Science, 2009(5).

[33] Zhou Y. Thoughts on the Speed of China's Urbanization[J]. City Planning Review, 2006, 30, S1.

[34] Zhu J. Local Developmental State and Order in China's Urban Development During Transition[J]. International Journal of Urban Regional Research, 2004, 28(2): 424-447.

[35] Zhu J. A Transitional Institution for the Emerging Land Market in Urban China[J]. Urban Studies, 2005, 42(8): 1369-1390.

法国里尔大区阿尔芒蒂耶尔镇客运走廊站点周边乡镇交通与土地利用统筹规划案例研究

Transport and Land Use Interaction: A French Case (Armentières) of Suburban TOD in the Lille Metropolitan Area

刘柳 艾伦·洛斯蒂
Liu Liu, Alain L'Hostis

摘要：城乡间的客运走廊对城乡一体化发展具有很强的支撑与引导作用。在城市中心区与郡县各副中心之间建设高效的轨道交通可促使城乡共同体由单中心向多中心转化、疏解大都市区的人口和产业职能。从空间规划上来说，轨道交通站点周边地区的土地开发在郡县结构形成中又起到了至关重要的作用。在市场导向和政府干预结合的模式下，站点周边土地的高强度开发及混合利用可促使城市及郡县功能的协调利用，引导城乡结构的优化变迁。

便捷的交通系统与其沿线合理的土地利用相互影响，相互促进。在方便居民出行、提高交通可达性的同时，进一步促进城镇整合发展的良性循环，为形成集约型空间形态提供了必要的条件。不仅使大城市拥有地域宽广、经济发达、城镇化程度较高的现代化郊区，而且推动郊区及城市吸引范围内中小县城的形成与发展。

本文通过法国北部省里尔大区一个乡镇（阿尔芒蒂耶尔）的案例展现轨道交通站点邻里区的功能、结构特点。我们首先通过各交通模式分担率分析其交通系统的运行效率；其次，我们通过居住与就业的密度、职住功能分配，分析其土地的开发密度与混合使用程度，研究其空间效率。最后，我们对里尔大区政府施行的乡镇交通与用地统筹规划方案做出评点，给国内的城乡协调发展与治理模式提供些许借鉴。

Abstract: Corridors between an urban centre and its suburban areas support and orientate the coordination between metropolitan principal and secondary poles. An efficient transit network may assist the formation of multipolar system, and an equilibrate distribution of population and economic functions. Particularly, the land use patterns around transit stations play an important role in this spatial structure, as pointed out by Transit-Oriented Development (TOD) strategy. Under the mutual control of economic activities and public interventions, a densified and mixed land use may lead to an equilibrium between urban and suburban development, both in terms of function and spatial form.

This paper identifies a realization that we qualified as TOD implementation according to criteria that we have defined previously in a Franco-German research programme (Bahn.Ville). This experience corresponds to the area of Armentières train station in a suburban context, located on the border of the jurisdiction of the Lille Metropolitan Area (LMA). This area includes a recently built interchange

station as well as renewed sites for diverse urban activities. For this case, while its transport network is examined, we also study their insertion into the urban environment at a local level. The interaction between land use and transport system is the focal point of this study through a reading of planning documents, geospatial data specific processing and analysis, and on-site investigations. Parallel analysis is undertaken on the processes of realization. Finally, we look into cooperation between public and private actors from multiple sectors and on different scales. This case study is supposed to be a potential reference for further suburban realizations of TOD in a Chinese context.

关键词：阿尔芒蒂耶尔；公交导向的邻里区开发模式；乡镇案例；交通规划与土地利用；统筹协调机制与政策

Keywords: Armentières; Transit Oriented Development (TOD); County Case; Transport/Urbanism Interaction; Integrated Policies

作者：刘柳，法国国家交通科学、网络技术与规划发展研究院、东巴黎大学、巴黎高科路桥学院 LVMT附属实验室。liu.liu@ifsttar.fr

艾伦·洛斯蒂，博士，法国国家交通科学、网络技术与规划发展研究院、东巴黎大学、巴黎高科路桥学院 LVMT附属实验室。alain.lhostis@ifsttar.fr

Introduction

The arrival of new transport infrastructure always influences land use patterns and vice versa. The evolving urban form and transport system exercise mutually impacts on human mobility. Direct observations of the changing environment can be made both on landscape and mobility patterns, and their impacts are illustrated via indicators, such as density of population and jobs, modal share and territorial attractiveness.

This paper starts by a presentation of Armentières in its global environment. The analysis will then be conducted on this case in order to measure the short-term impacts adduced by the interaction between land use renewal and transport system redevelopment. Depending on geographical localization of the new transport infrastructure, its connection to the rest of transport system, its environment, and its processes of realization, we propose a set of criteria for measuring the relevance of both transport and urban projects in a short term just after the recent transformation, and that of transport networks. Finally, referring to theoretical basis (TOD and New Urbanism) and the local political planning, we propose possible suggestions for similar developments in a Chinese context.

1 Presentation of Terrains

The municipality of Armentières signifies its geographical importance on a limited scale. It belongs to the LMA (home for 1.2 million people in 2006); which itself belongs to the Nord-Pas de Calais region (NPdC). It is situated on the French-Belgian border with about 25,000 inhabitants (2011). The population density of Armentières is 40 inhabitant/ha. In the LMA, the city of Lille is the principal centre, and Armentières is one of the suburban centres among 86 other municipalities. But in recent years, we have observed demographical difficulties in several secondary poles including Armentières.

The train station of Armentières is about 14 km to the north-west of Lille and 20 km to the airport of Lille-Lesquin. The rail service in Armentières started in 1849 as a stop on the line connecting Lille and Dunkerque, the third most important railroad in the region. It constitutes the entrance into the LMA from the north-west.

An urban project and the reorganization of transport networks are both undertaken with a vague scope. In order to conduct a rigorous study, we defined a theoretical perimeter representing the most influential area of the train station. We created a circle with a radius of 800m[1] from the localization of Armentières train station, called Armentières train station Area (AA). Before leading the analysis, we describe briefly the major transformations in the AA (Fig.1).

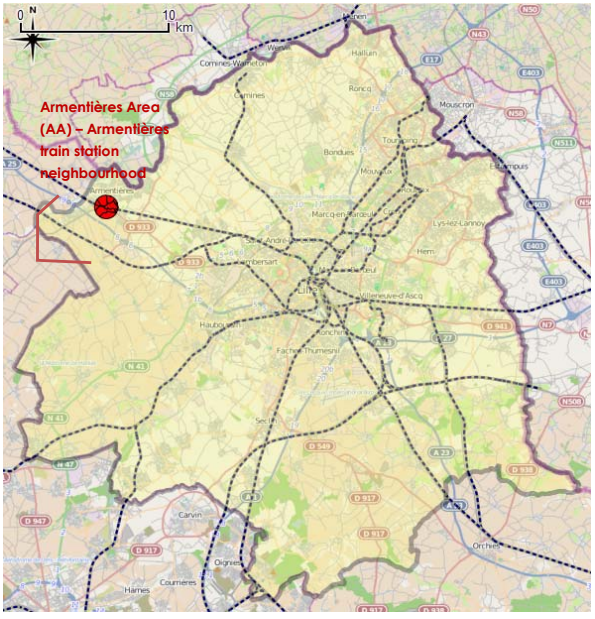


Fig.1 Localization of Armentières train station neighbourhood in the LMA and associated railway network (L.Liu, 2014)

On a local scale, the train station is 800 meters from the city centre, within a previously mostly deserted zone now dedicated to an urban renewal project. This zone is almost enclosed by our chosen perimeter, occupying half of it.

As mentioned, Armentières is one of the secondary poles of the LMA. Moreover, formerly a commercial area with restaurants and hotels during the late 19th and early 20th centuries, the AA was once a lively area of the city of Armentières. But this site has particularly suffered from industrial delocalization and needed revitalization (Fig.2).

In order to give a new impetus to this area, the municipality of Armentières has promoted a global project which combines regeneration of economic activities and development of public services.

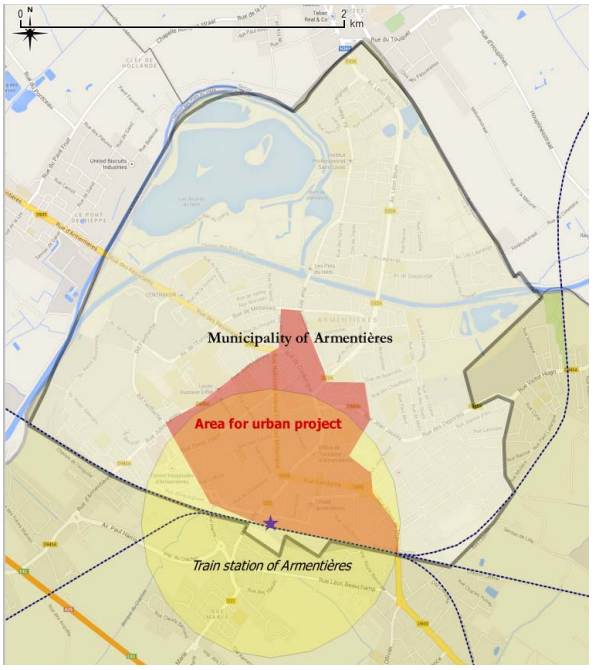


Fig.2 The municipality of Armentières, the area in which urban project is involved and the catchment zone of the train station (L.Liu, 2014)

The construction of a new cinema and entertainment complex, rebuilding of retail and restoration business, mixed with a variety of housing and services (operation « Villas Lumière ») can be classified as a regeneration of economic activities. Public services were also developed, such as the construction of a multimedia library (named l'Albatros), the renewed intermodal hub, an underground crossing, the extension of Family allowance office (la Caisse d'Allocations Familiales, CAF) and Local health insurance office (la Caisse Primaire d'Assurance Maladie, CPAM) and, finally, conversion of abandoned buildings to housings (residence Del'Arte).

The transformation of the area began in 2006. Some elements of the overall project sprang up between 2006 and 2008 while others have been abandoned. The intermodal hub, the underground crossing, the multimedia library, the CPAM and the CAF, and the construction of housing (30 units of social or private housing) were achieved before 2008. However, the operation « Villas Lumière » is not yet finalized, nor the cinema complex, which should be launched this year (2014).

In addition to buildings, we should mention the current state of transport infrastructure on the north side of Armentières train station. Composed of a bus station, a car park with 450 spaces and a bike park, the multimodal hub is intended to create a flow density connecting the train station to the city centre.

2 Methodology

2.1 Evaluation criteria

Rather than use an international academic definition of sustainable development as criteria, we base our work on criteria identified in the Franco-German research action project

Bahn.Ville 2 to define an urban development addressing sustainable mobility and oriented towards rail.

(1) A competitive regional railway service in comparison with automobile transport

(2) A transit-oriented urban development (Peter Calthorpe[2])

(3) Quality of connection with urban transport system and neighbourhood environment[3]

(4) Commitment of actors of different political levels for a common future

(5) Integrated planning processes in different secotos – housing, transport and economic development policies

While the first three criteria are aimed at qualifying the achievement of urban form and efficiency of the transport system, the last two criteria intend to examine the governance and coordination during the planning process. The whole includes mobility analysis, as well as an investigation of urban development.

2.2 Data and source

We have collected data of two types. On one hand, information about the operation and associated policies comes from a range of planning document of local authorities and the press. These documents include commercialization brochures, official website of local government, websites dedicated for operations, presentations of operational actors, surveys of local inhabitants and of course, a range of policy documents. As views from stakeholders, this first type of data could be discussed. So our second source is mainly raw statistic data. Hence on the other hand, we collected quantitative information from INSEE – National Institute of Statistics and Economic Studies for socioeconomic analyses (Housing – 2010, working – 2009) and from the Mobility Survey of the NPdC region (l'Enquête Ménage Déplacement de la région Nord Pas-de-Calais – EMD 2009) for traffic and mobility patterns. Our second type of source mainly confirms the first one.

Dwelling and working densities are the first indicators of the attractiveness of each area. They are calculated by redistributing socioeconomic date into a Geographic Information System. Housing and working information are associated with national standard unit by specific zoning (Code INSEE/IRIS) and are input into Qgis. By crossing this geographical unit with our predefined perimeter contained in the other layer, we selected and redistributed socioeconomic data in our studied areas.

In order to measure the diversity of our influential areas, two layers are superposed. One layer contains information of land use so that it divides the land into tiny parcels of different

categories according to their function; and the other the circle defining the influential zone. Their intersection gives us the per cents of each land category occupying our studied terrains. Calculated densities and diversity are shown in the evaluation under the second criteria.

For traffic and mobility patterns, we specifically took a census of modal splits in our studied area with the EMD of the region, particularly the survey of the LMA, in order to compare them with metropolitan average. We split the influential area into small zones and calculated the generated flows from each tiny zone to the outside of the catchment area. Then we aggregated these flows and obtain a graph with trips originating from each influential area. Results with this method are shown when each area is evaluated with the third and the fourth criteria.

Finally, it seems important to mention the temporal barriers of our study. We would like to test the revitalization of our studied area with quantitative results, so with reliable data sources. Therefore, the Mobility Survey of NPdC region 2009 is identified as main document to observe changes in mobility patterns. Aggregating several mobility surveys of inferior perimeters (conurbation level), this database includes investigations within the LMA and those between conurbations at the regional scale. But the mobility survey of the LMA itself is carried out during the year of 2005, so it requires a calibration while being aggregated into the regional mobility survey with respect to demographical evolution rates calculated by the National Institute of Statistics and Economic Studies (INSEE). As well as for other mobility surveys of other conurbations, this database did not consider mobility changes brought by new urban operations or operations in progress between 2005 and 2009 in the LMA. It means that we only have estimated measurements on mobility patterns in which operations of our studied areas are not completely incorporated. Before 2009, the urban project of Armentières was only partially realized and the Euralille project is proceeding on its second stage. So we can by no means obtain a realistic and quantitative raw data source if the next Mobility survey is not conducted, and have no way to verify the estimated mobility patterns until several years later. This time lag is the main limit of our methodology while leading case studies, but it is also the normal complexity of researches on urban projects because we always have to define the temporal scope of their impact. Furthermore, we can also understand that long-term influences would not have been measured even in the next survey since it may take a long time for recent urban projects to “integrate” into the whole system. So we only have first-stage results of our studied areas on the half-way of their converting process with rigorous methods however.

3 Results

3.1 A competitive regional railway service in comparison with automobile transport

As mentioned, Armentières is located on the boundary of the LMA with essentially regional traffic connecting Lille and Dunkerque. Traffic through the Armentières train station is foremost regional and has increased from 3,300 passengers (on and off the train) per day in 2005 to 4,600 in 2009. Even if we consider that this rise is underestimated[4], Armentières still becomes the second regional train station in the LMA today with an intra-regional traffic of 5,000 pass/day in 2012, after the central station Lille-Flandres. Armentières moves to the tenth place among all railway stations in the region.

Traffic between Lille and Dunkerque through Armentières is also shared by the A25 motorway, competing with the railway service. With the Mobility Survey of the NPdC region, we were able to identify 22,500 trips by private vehicles, which is five times more than the railway traffic volume. In other words, the railway service shares 17% of total traffic between the Lille and Dunkerque corridor, making the Lille-Dunkerque connection the third most important railroad in the region in terms of volume and modal share.

3.2 A transit-oriented urban development

Different from the city of Lille, Armentières is characterized by a suburban environment within a limited territory (621.6 ha). With the latest socioeconomic data collected in 2009 and 2010, we calculated density of households, of population, and that of jobs in our catchment zone of AA, listed in Table 1.

Tab.1 Number and density of households and jobs in the Armentières train station Area (AA)

AA (201.1ha)	Household	Residential population	Total jobs	Commercial jobs
Amount	3 600	7 850	2 200	900
Density	17.9 hh./ha	39.0 inh./ha	11 jobs/ha	

There are no clear criteria of density range to qualify as a TOD environment, but, compared to the average dwelling density of the LMA (18inh./ha.), the residential density of AA is clearly superior. As mentioned, the impacts of urban operations were not considered in this survey. So, we consider that the calculations of dwelling and working densities are underestimated.

From another type of source, the latest Local Transport Plan of the LMA (Plan de Déplacement Urbain – PDU 2006) gave us a dynamic view of the demographic situation

from 1998 to 2006 in the city of Armentières.

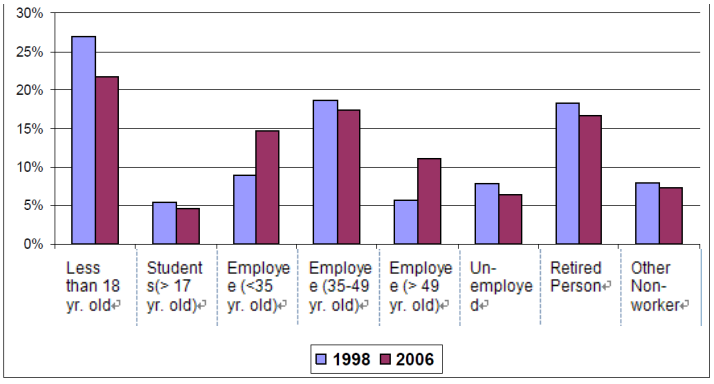


Fig.3 Evolution of the population's structure in Armentières (PDU[5], 2010)

Demographical evolution is significant (Fig.3): we count fewer unemployed, pensioners and other inactive people; much fewer adolescents (less than 18 years old); but a significant increase in active people (less than 35 years old or more than 49 years old). Even if this table does not refer to the time period until 2010, we may estimate that the city tries to maintain a similar tendency. Indeed, by achieving last-step constructions of new housing, shops and cultural venues (such as cinema complex), the renewal urban project seeks to recover the attractiveness of Armentières by absorbing 'affluent families[6]'. From the latest information of the city's official website, the AA continues to create a mix combining commercial uses, housing, public services, natural spaces and job opportunities.

3.3 Connection with urban transport system and neighbourhood environment

Actually, for the same period, which is from 1998 to 2006, the city of Armentières was facing a decline in terms of mobility and losing public transport modal share. During this period, mobility for all modes in Armentières is above the average level among all suburbs of Lille, and decreases slightly.

Armentières is one of three areas in the LMA in which automobile mobility grew strongly (+12%), while in the eastern suburbs and north-west of Lille, the decline in car use is particularly high (from -13% to -18%). Although Armentières does not have a very high car share, this area has shown the largest increase in car use in the LMA. On the contrary, urban public transport (UPT) mobility is low in Armentières (11%) and only modest growth (+12%) was observed, compared to other secondary centres in the LMA (two other secondary centres have shown an increase of more than 50% on UPT mobility) because the rise of UPT mobility concerns most of the territories in the LMA. Bicycle mobility is very low in the city of Armentières (0.04) and this part is still declining, even if there is an average decrease in bicycle mobility in the LMA. Pedestrian mobility stays high in Armentières (1.36), but fell between 1998 and 2009 (-10%). Overall, 58% of journeys of local inhabitants are made by

car, 34% on foot, 2.7% by UPT, and only 0.9% by bicycle.

Taking figure 3 into account, changes in mobility patterns are somehow related to evolutions in the population's structure. We may explain the decline of mobility for all modes by the reduction in the number of inhabitants and the decrease in bicycle mobility by the reduction in the proportion of students and young people. Moreover, the increasing number of people of working age can lead to an important growth of car use and to the reduction of active modes. These are normal effects related to population restructuration.

These problems lead the LMA authority and regional council to pay attention to Armentières's transport network and its connection to the rest of the entire territory, hence, the area near the train station of Armentières (AA) as starting point. Most importantly, we quote new infrastructures devoted for intermodal transfer and the integration of tariffs between various travel modes. That is why we present here the qualitative evolution of the AA since 2006, and its quantitative results in terms of modal share calculated from the regional EMD 2009, showing the mobility patterns of the AA around 2005. Modal split in the AA is quite different from that of the whole city.

A brand new station forecourt is fitted out on the north side of the railway lines, opening to the whole city of Armentières. On the easternmost side of the forecourt, a car park for 450 spaces on three levels is available and free, for the time being[7]. A bicycle storage facility with a capacity of 38 bicycles is also open on the west side of the forecourt, right opposite the new bus shelter with six platforms, three reserve docks, an operating site and a short-term car park, the whole equipped for a train-bus connection. In between, pedestrian connections are reorganized in order to secure and facilitate pedestrian flows near the station.

Leaving the gate of the station building, a public square is equipped with benches and trees. It gives access to the city centre through a one-way street, which allows only pedestrians and bicycles, so that active modes can get straight to the city centre. The bus terminal, sheltered with a conspicuous structure, is located just in the east of the square from the station exit, easy to access for active modes. Buses and bikes also benefit from reserved roads facilitating their movements.

Some kind of tariff-integrated service has been carried out long time ago. With the arrival of an electromagnetic card, the tariff-integration for public transport passenger service was recently completed. Today, it offers the possibility to travel in the LMA by using the same card to make a sequence of journeys among several travel modes (rail+bus+shared bike for example).

With our own method of calculation on the AA, we also obtained a modal split more favourable to public transport from the raw data of the regional mobility survey. They are shown in Figure 4, quite different from that of the whole city (Tab. 2). Even if the automobile share is predominant, we measured a much higher share of UPT than that of the municipality. We are still waiting for the future survey which could tell us the evolution of modal share including the first impacts of the newly built infrastructures and of integrated tariff service. In addition, AA has less automobile shares than the metropolitan average.

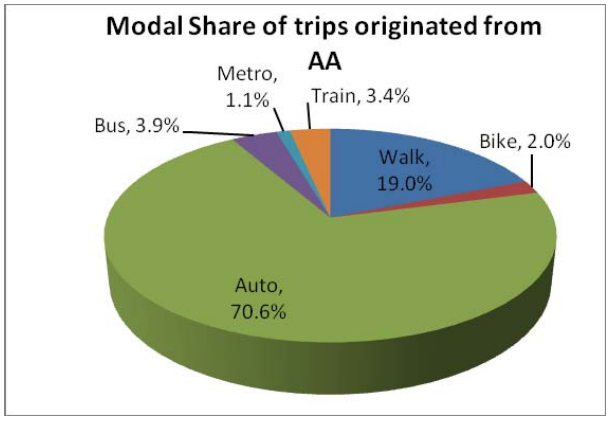


Fig.4 Modal share of all flux with departure from Armenti è res train Station Area (EMD LMA and of the NPdC region 2009)

Tab.2 Comparison of modal share in the city of Armentières with that of flux originated from AA (EMD LMA and of the NPdC region 2009, PDU 2010)

Modal split	Walk	Bike
Armen-tières	34%	0.90%
AA	19.0%	2.0%
Modal split	Public Transport	Auto
Armen-tières	2.70%	58%
AA	8.4%	70.6%

In spite of the existence of the intermodal infrastructure and the integrated tariff, the service associated to transport still needs improvement, such as the information system. Inside the train station and in the intermodal hub, communication tools are not fully fledged. Up to now, there are only timetables for trains on a wall in the railway station building which, in addition, are not easy to find for occasional users. In order to know the schedule of buses, passengers have to go to the bus terminal where they can find a dynamic table indicating the arrival of next buses.

Finally, tariffs for intermodal exchange should be reconsidered. Until now, the car park is free for all users, opposite from the charged bike park. Nowadays, the car park is mostly used as a P+R for railway passengers, but, the bicycle storage facility is rarely fully occupied[8].

Therefore, further improvements can be largely made on communication system,

possibly in the form of human service, such as the presence of helping agents or self-service installations for multimodal and spontaneous itinerary. We believe that with the completion of constructions and communication system, the physical connection between the forecourt of the station and the rest of the city can be improved, allowing the share between active modes, urban buses, individual vehicles and trains to be more balanced in the near future.

3.4 Commitment for a common future

The NPdC region and the LMA authority are two key actors for the global project of Armentières. The Regional Council made a policy of selecting and financing intermodal hubs at the regional level, which leads local authorities to rework on the connection of their territories to the rest of the region[9]. However, the Regional Council has no explicit competence in the urban development around railway stations, because its jurisdiction is limited to the development planning of railway infrastructures. So, the LMA authority, who manages not only urban development, but also local transport network in its territory, may choose to follow the regional development plan. That is what the LMA authority has determined to do: a policy tending to reorganize the urban public transport around major intermodal hubs at a metropolitan level has been applied. A strong initiative to improve suburban public transport network in train stations' influetial areas is ascribed to the LMA.

The AA has been identified as the location of a new intermodal hub in the very first Mobility Plan of the LMA in 2000. Besides the new infrastructure of intermodal hub, the previously existing bus system was reinforced, not only next to the train station, but also in the town centre, the whole managed by the shareholder of the LMA. Without a doubt, this initiative is highly supported by the regional authority. The construction of the intermodal hub of Armentières and the renewal project around the hub is a case where policies of both regional and metropolitan levels meet in the location, and where regional and metropolitan transports are articulated.

In addition to the governance of the regional council and the LMA authority, transport authorities and operators are widely involved in the project concerning the operational process. As the national railway operator and the owner of a part of the regional rail infrastructures, the company SNCF is requested to take an active part in the project. The exchange hub, the essential intermodal infrastructure, was planned to be built on an old parcel of land owned by the SNCF, who refused to make available before the project. After a high level political intervention, the agreement was signed just three months before the

beginning of all operations. Meanwhile, local transport operator is also engaged for the local transport network. In the scope of a delegated public service, the LMA authority assigned the management of the bus terminal to the metropolitan transport authority, "Transpole", in order to facilitate the whole operation. Accordingly, Transpole, the operator of transit travellers of the metropolis, is also in charge of both the management and the maintenance of the bus terminal.

As Transpole operates the metropolitan transport network and SNCF operates regional railway network, the quality of their coordination can be evaluated from the organization of intermodal exchange service. The consistency between the train and bus schedules shows a mutual engagement and an efficient collaboration between transport authorities of different levels.

Finally, with respect to the funding, the LMA authority is a major funder with a contribution of almost half of the whole investment. The Regional Council has invested 14% and the General Council of the Northern Department 11%. The ERDF – European Regional Development Fund (FEDER – Fonds Européen de Développement Régional) and the Inter-regional Fund also invested 13% and 14% respectively. Rather than monetary investment (3%), SNCF has made land contribution too as mentioned earlier (Fig.5).

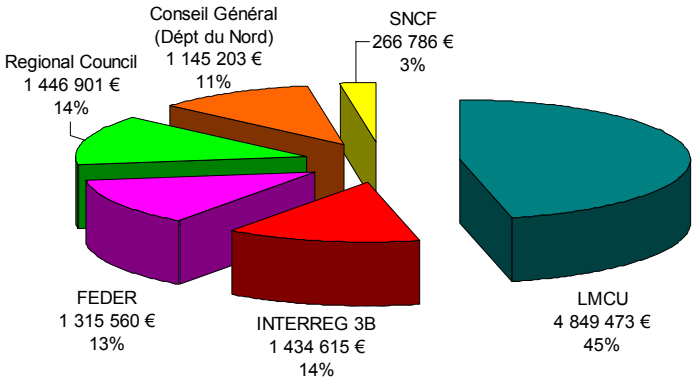


Fig.5 Financial contribution of shareholders in the Armenti è res intermodal hub (L' Hostis.A, 2013)

In this part, we listed the implication of each actor and the cooperation between actors of different levels for the same objective, on a political, operational and financial point of view. Their mutual commitment made an impact both on the construction of local infrastructures and on the territorial connection (Tab.3).

3.5 Integrated planning processes

We understood from the last paragraph that actors of different level and from various sectors took part in different moment, but worked together during the whole process. The regional council conducted preliminary studies on the mobility demand and on the need for urban revitalization. Once the sites are identified, the railway infrastructure owner (RFF), the

Tab.3 Chronicle of Armentières project (Municipality of Armentières[10], 2009)

Year	Events
2000	Approval of Traveling scheme of the LMA (Plan Déplacement Urbain – PDU)
2002	Group-study of the project of Armentières
2003	Public opinion survey
2004	Approval of Regional Scheme for Transport infrastructure and Service (Schéma Régional des Infrastructures et des Transports)
2006–2008	Obtainment of ERDF – European Regional Development Fund (FEDER – Fonds Européen de Développement Régional) for Objective 2 between 2006 and 2008
	Realization of projects in the period 2006-2008
2009	Last stage of the project operation in process

railway operator (SNCF) and local authorities were involved in their own jurisdiction. We can have a retrospective view on the progress of the overall project of Armentières with the following table illustrating the integrated process.

In the studied planning documents, we can find coherent directives associating the construction of the new intermodal hub with urban project, such as the diversification around the train station, the multiplication of the housing density, and finally, an urban design near the station in favour of active modes. We can hence state that the coordination between different planning levels is well organized, and that the development of different sectors is transversal.

4 Conclusion

As we can see, the project occurred in Armentières matches our defined criteria relatively well. It means that we can observe successful integrated projects in a suburban context combining transport reorganization and land use redevelopment. AA can be considered as a suburban TOD with strong transit supply (40 trains per day per direction) and as a bet on a joint renewal articulating the exchange pole with the centre town. They marked a good beginning for integrated land use and transport projects in suburbs on the national scale.

On the international scene, we believe that TOD is not only the privilege of dense urban cities, but has a great potential to be applied in the suburban environment, especially in the circumstances of Chinese counties. China is facing a key stage where urban centres tend to extend their areas over small counties while the dwelling and economic patterns in the latter are still under construction. It is an essential period for renewal projects in all sectors, instructed mutually by public policies and economic development. In this whole system, the interaction between transport systems and territorial activites lead the race. Indeed, the transport sector plays a fundamental role in the localisation of economic activities, hence

influences the land use patterns. Reversely, the structure of land use impacts mobility patterns in turn.

We may assimilate the LMA to a Chinese conurbation and Armentières to a small county in the previous conurbation. First of all, it is crucial for the conurbation to identify the actual and futhur mobility demand. It helps to understand where the generating poles are positioned and where public actors may locate further Origin-Destination couples. By doing so, urbanistes should analyse the actual land use patterns and propose TOD zones on a conurbation scale. Thereby, suburban TOD zones are recognized with associated fonctions respectively.

In the second place, it is indispensibal to get actors from different sectors and levels involved in the global project. An integrated planning process includes engagements of not only transversal sectors, such as housing, commerce, tertiary, industry and agriculture and transport sectors, but also those of diverse political levels, such as regional, departmental, metropolitan, municipal and local levels. A sustainable county is the articulating point of horizental and vertical scales.

Furthermore, in order to improve accessibility and to promote sustainable life modes, it is necessary to remodel the land use patterns on a local scale. Areas around transit stations seem to be ideal places for a dense, mixte and adapted TOD suburban zones. Consequently, an equilibrium may be maintained in terms of activities and mobilities, on a local scale as well as on a larger scale (at a metropolitan level for example).

However, there's still a wide gap between theory and practice even in countries known for strong planning (France among others). Institutional fragmentation between sectors and scales of governance is often identified as the main barrier to converting strategic planning objectives into effective actions. Significant questions remain about the implementation of planning instruments and their tangible outcomes. So for the next step, we focus our work on possible outcomes of these instruments with recently emerged instrument as LUTI models by testing various incentives.

Note

1 (Bertolini, 1998) Based on study of Lucas Bertolini and the German-French project Bahn.Ville, circle with a radius of 800 meters from the transit station defines generally the area where the influence on urban functions is the most prominent. The perimeter of vocabulary "catchment zone" of a transit system may vary considerably, so we avoid using this term by calling our studied areas with specific names.

2 Urban planner, author of « Next American Metropolis Ecology, Community, and the American Dream», 1993

(New York: Princeton Architectural Press). He describes his approach to sustainable urban form as "…moderate and high-density housing, along with complementary public uses, jobs, retail and services are concentrated in mixed-use developments at strategic points along the regional transit systems". Even though there is no consensus on the definition of TOD, urban planners are almost in agreement on TOD principles, namely the famous 3D principles – Density, Diversity and Design. In other words, a transit-oriented urban development must keep high-density housing, a diversity of urban functions and attractive urban design while offering a qualified transit service.

3 (Bertolini, 1998)

4 Refer to the reason that we mentioned in the previous paragraph on the limit of data and source.

5 "PDU 2010-2020 l'Etat Des Lieux", April 2011,http://www.lillemetropole.fr/gallery_files/pdu/2011/01.pdf.

6 It refers to a French socio-economic category classified by INSEE, National Institute of Statistics and Economic Studies, different from National Statistics Socio-economic Classification of United Kingdom.

7 From the interview of the parking manager, we know that the LMA is considering the introduction of a fee in the future.

8 Analysis based on the interview of the parking's manager in 2013.

9 The regional council established a regional scheme for transport infrastructure and service ("Schéma Régionale des Infrastructures et des Transports", 2004) in which the development of intermodal hubs near train stations is recommended.

10 Official website of urban project of Armentières: http://www.ville-armentieres.fr

11 A long-term planning document in which all the sectorial policies are integrated at a conurbation level.

Reference

[1] Beauvais J-M. Evaluation des aménagements centrés autour des gares, E.d. PREDIT – Groupe opérationnel (GO) n° 3, Mobilités dans les régions urbaines. 2013.

[2] Bertolini L, Curtis C C & Renne J. Transit Oriented Development. Making It Happen. Ashgate publishing limited. E.d. England and ashgate publishing company USA. 2009.

[3] Bertolini L. Cities on rails: the redevelopment of railway station areas. Spon Press, 1998.

[4] Bertolini L & Tan W. Barriers to Transit Oriented Developments in the Netherlands: A luxury problem?. E.d.:24th AESOP Annual Conference. Helsinki, Finland: AESOP, 2010.

[5] Calthorpe P. The Next American Metropolis: Ecology, Community and the American Dream. 1993.

[6] CERTU. Review of Existing Land-use Transport Models. 1996.

[7] Cervero R. Transit Metropolis, a global inquiry. 1998.

[8] Cervero R & Kockelman K. Travel demand and the 3 Ds: Density, Diversity and Design. E.d.:Transportation Research D 2. 1997.

[9] Chorus P & Bertolini L. An application of the node place model to explore the spatial development dynamics. E.d.: THE JOURNAL OF TRANSPORT AND LAND USE, Vol. 4, N° 1 [Spring 2011] pp. 45-58. 2011.

[10] CNU. Charter of the new urbanism, E.d.: Congress For the New Urbanism - Emily Tallen Editor. 2013.

[11] Conesa A. TOD and Polycentricity : common goals with different results ? Lessons from multilevel accessibility measures in Lille metropolitan area. 2012.

[12] Conseil Régional Nord-Pas de Calais, Directive Régionale d'Aménagement – Maîtrise de la périurbanisation (Regional Planning Directive - Controlling the Suburbanization), 16. Nov. 2009.

[13] Conseil Régional NPDC. Enquête régionale mobilité et déplacements 2009 (ERMD) - base régionale (Mobility Survey of the region Nord-Pas de Calais). 2010.

[14] Conseil Régional NPDC. Enquête régionale mobilité et déplacements 2009. Evaluation de la base régionale (Evaluation document). 2010.

[15] Conseil Régional NPdC, Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme – SDAU 2000 (Regional Development Scheme).

[16] Conseil Régional NPDC. Schéma Régional d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire (SRADDT). 2013a.

[17] Conseil Régional NPDC. Schéma Régional des Transports et des Mobilités. 2013.

[18] Depière C. « Pour une stratégie foncière dans les DIVAT de la communauté urbaine de Lille ». In: Rapport final - Tome 2: Les gares, pôles d'échanges et leurs quartiers. Lille: Laboratoire TVES E.A 4477 Université de Lille 1 Sciences et Technologies, LATCH - Ecole nationale supérieure d'architecture et de paysage de Lille, 2013: 565, 571.

[19] Dupuy G. L'urbanisme des réseaux - Théories et méthodes. Paris: Armand Colin. 1991.

[20] Ewing R & Cervero R. Travel and the Built Environment: a Synthesis.. Journal of the American Planning Association, 2010, Volume 76, No. 3: 265-294.

[21] Gallez C & Kaufmann V. La coordination urbanisme-transport vue par le local : regards croisés sur quatre agglomérations suisses et françaises. Ville, Rail et Transports, 2010, Volume 507: 38-45.

[22] Gallez C, Kaufmann V, Maksim H & Thébert M. Coordinating transportation and urban planning: from ideologies to local realities. Darmstadt, International Conference Urban Research Association (EURA) - Undestranding Cities Dynamics. 2010.

[23] Groux A & Menerault P. Les quartiers de la gare : moteurs du renouvellement urbain. Etudes Foncières, 2011, Volume 150, pp. 31-56.

[24] Leysens T. Reconfiguration des réseaux de transport et renouveau urbain : l'enjeu d'un urbanisme orienté vers le rail. E.d.: PhD Thesis - Université Lille1 - Sciences et Technologies. 2011.

[25] L'Hostis A. Rapport final du Projet Bahn.Ville 2 sur un urbanisme orienté vers le rail. 2009.

[26] Lille Métropole, Plan de Déplacements Urbains – PDU 2010-2020 : l'Etat des lieux (Traveling scheme of the Lille Metropolitan Area), adopted in April 2011.

[27] Lille Métropole. Programme Local de l'Habitat 2012/2018, E.d. 2012.

[28] Maupu J. La ville creuse pour un urbanisme durable. E.d.: le Harmattan, 2006.

[29] Meneraul P. « Nouvelle vague: rechercher sur les gares lilloises et perspectives. » In: Rapport final - Tome 2: Les gares, pôles d'échanges et leurs quartiers. Lille: Laboratoire TVES E.A 4477 Université de Lille 1 Sciences et Technologies, LATCH - Ecole nationale supérieure d'architecture et de paysage de Lille, 2013: 457 - 477.

[30] Offner J. Les « effets structurants » du transport : mythe politique, mystification scientifique. Espace géographique, 1993, 22(22-3), pp. 233 - 242.

[31] Syndicat Mixte du SCOT de Lille Métropole, Schéma de Cohérence Territoriale – (Urban Master Plans), http://www.scot-lille-metropole.org/spip.php?rubrique4, latest consult in 2014.

[32] Tan W. Understanding successful implementation of transit-oriented development: initial findings from the cases of Perth, Portland and Vancouver. 2012.

县域农民工职住关系及通勤交通特征研究

Study on Job-Housing Relationship and Commuting Travel Behavior of Workers from Rural County Areas

王继峰 陈莎 姚伟奇 岳阳

Wang Jifeng, Chen Sha, Yao Weiqi, Yue Yang

摘要：县域农民工的职住空间关系是认识城乡关系的重要基础，他们的通勤行为反映了城乡融合地区的流动性特征。以山东省高唐县、邹平县和诸城市为对象，采用问卷调查和基于空间的统计分析方法，研究了农民工的职住分布特征和通勤交通特征。研究发现：县域城乡职住空间关系具有阶段性和差异化特征，存在以县城为核心的单中心模式、以乡镇为核心的多中心模式和县城与乡镇相对均衡的模式，不同的空间模式反映了县域的社会经济组织关系，对通勤行为具有决定性影响；以个体化交通工具为代表的机动性成为县域城乡通勤的主导交通方式，城乡公交的服务水平难以满足通勤需求，需要建立城乡一体的综合性交通发展框架。

Abstract: The spatial distribution of job and housing places of workers from rural county areas is a key to recognize the relationship between urban and rural, because the commuting activities by these workers reflect the characteristics of the space of flow in the urban-rural merging area. A questionnaire survey was conducted in three counties Gaotang, Zouping and Zhucheng of Shandong Province, in order to study the characteristics of spatial distribution of job-housing relationship and the derived commuting travel behaviors. Three distribution patterns of job-housing relationship were found: single-center pattern, multi-center pattern and the balanced pattern, all of which had decisive influences on the commuting travel distributions. The transport mobility was significantly improved in the rural county areas in terms of personal vehicles, but public transport system was inadequate to accommodate the demand of commuting between urban and rural. Therefore, it should be necessary to establish an integrated transport development framework in the urban-rural merging areas.

关键词：县域；农民工；职住关系；通勤

Keywords: Rural County Area; Worker from Rural Area; Job-Housing Relationship; Commuting Travel

作者：王继峰，博士，中国城市规划设计研究院城市交通专业院综合交通所副所长。

wangjifeng@gmail.com

陈莎，硕士，中国城市规划设计研究院

姚伟奇，硕士，中国城市规划设计研究院
岳阳，硕士，中国城市规划设计研究院

引言

在我国城镇化快速演进过程中，县域经济成为吸纳农业剩余劳动力的主要载体，“离土不离乡（县）”、“本地城镇化”是我国一段时期内城镇化的典型特征。2012年，全国2.6亿农民工中，在县级单元就业的超过50%[1]。以山东省为例，根据人口普查数据，2010年全省1370万流动人口，其中85%在本省内流动，50%在本县内转移[2]。由此可见，县级单元是实现农业转移人口市民化的重要层级[3]。

县域农民工市民化问题的关键之一是识别其职住关系和流动特征。随着县域经济的快速发展和交通机动性的不断改善，城镇与农村的联系得到加强，农业剩余劳动力得以走出农村到县城和乡镇驻地的企业打工，便捷的交通条件使他们每天通勤往返于城乡之间。职住关系的变化以及由此引发的通勤行为改变了原有的对城市和农村空间边界的认知。对这一现象有较大影响的理论解释是加拿大学者T.G.McGee提出的Desakota概念（即城乡融合区），他总结了城市与乡村两种空间类型在经济发展过程中的相互作用及其空间表现，并指出城市化实质是城乡之间的统筹协调和一体化发展[4]。国内学者的研究侧重于都市区视角，认为长期存在的城乡过渡地域扮演着统筹大都市城乡协调发展的角色，并积极探索都市边缘区城乡统筹的治理策略[5]。但是在城乡空间和流动特征研究方面，既有研究缺乏基于空间尺度的定量数据，并且过于关注城市端或乡村端，对城乡之间的流动性关注不够。

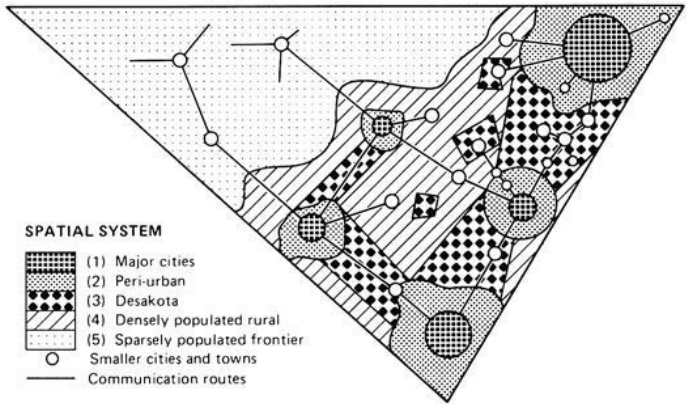


图1　Desakota区域的空间模式
资料来源：参考文献[4]

要深入认识县域农民工职住空间关系和流动特征，必须具备以下三个方面的基础数据：（1）农民工在县域内就业的流向及分布；（2）在县城或镇驻地就业的农民工居住地分布及就业比例；（3）农民工在城乡之间的通勤交通特征。由于针对农民工居住和就业情况的基础统计相对薄弱，无法从现有统计资料中找到上述资料，因此问卷调查是此类研究的常用方法。本文第一节将介绍调查方法和数据基础，第二、三节将分别描述职住空间关系、通勤交通特征，

最后一节将针对调查结果进行扩展讨论并总结。

1 调查方法与数据基础

1.1 调查方法、规模和内容

调查采用发放问卷的方式进行。调查问卷分为两类：一类是针对村庄总体情况的调查，发放给村干部进行统计后填写；另一类是针对农民工个体的调查，入户发放给农民工进行填写。两类问卷都涉及了农民工居住地和就业地的调查内容，区别在于前者用于集计分析，而后者用于个体分析。通过对比两类问卷在同一村庄的调查数据，可以排除差异过大的样本，以此校验数据的有效性。

问卷调查在山东省高唐县、邹平县和诸城市进行，按照到县城、镇驻地距离的不同，采取随机抽样方式选取了208个村庄（其中高唐县60个，邹平县87个，诸城市61个），向村干部发放了村庄总体情况调查表。同时，在上述村庄中随机选取4160位农民工（平均每个村庄20位）发放农民工个体调查表。

1.2 调查样本统计

从调查样本的基本统计指标来看，被调查农民工以30～39、40～49年龄段的青壮年为主，占样本总量的60%以上。此外，20～29、50～59年龄段农民工也占有一定比例。被调查农民工收入水平在2000～3000元区间最为集中，占样本总量的40%～50%。收入水平在1000～2000元、3000～4000元的各占样本总量的20%～25%。

表1 问卷调查样本统计

指标		高唐	邹平	诸城
年龄	小于20	0.1%	0.2%	0.4%
	20～29	14.5%	21.5%	15.0%
	30～39	28.8%	32.5%	27.7%
	40～49	35.1%	30.8%	36.9%
	50～59	16.5%	11.8%	17.7%
	60及以上	5.1%	3.2%	2.3%
收入	小于1000	2.2%	5.0%	4.3%
	1000～2000	23.4%	20.5%	24.8%
	2000～3000	49.9%	40.2%	45.9%
	3000～4000	20.5%	26.3%	20.8%
	4000～5000	3.2%	5.3%	3.3%
	5000及以上	0.8%	2.7%	0.9%

2 职住空间关系特征

2.1 农民工就业地点选择

农民工在不同空间层次上选择就业地点。总体上，选择在本县内部就业的占绝大多数（高唐88%，邹平90%，诸城92%），在县域以外就业的比例相对较低，体现了山东省“本地城镇化”的特征。

县域内部就业地点的分布情况差异很大。在高唐县，县城是农民工就业的最主要选择，占调查样本的68%。但是在邹平县，农民工选择在县城就业的比例仅为28%，有28%和21%选择在本镇驻地和本镇农村就业，还有13%在其他镇就业，这表明乡镇层级的企业在邹平具有较强的吸引力。诸城农民工在县城就业的占43%，在本镇就业的占46%，其就业地分布特征介于高唐和邹平之间。上述就业地分布规律在一定程度上反映了县域经济的空间分布特征，符合各县的产业布局和乡镇发展水平。

表2 县域农民工就业地点分布

工作地点	高唐	邹平	诸城
县城	68%	28%	43%
本镇驻地	9%	28%	27%
本镇农村	7%	21%	19%
其他镇	4%	13%	3%
小计：本县内部	88%	90%	92%
地级市辖区	1%	1%	2%
地级市其他县	2%	1%	1%
山东省其他地市	3%	8%	3%
山东省外	6%	0%	2%
小计：县域以外	12%	10%	8%

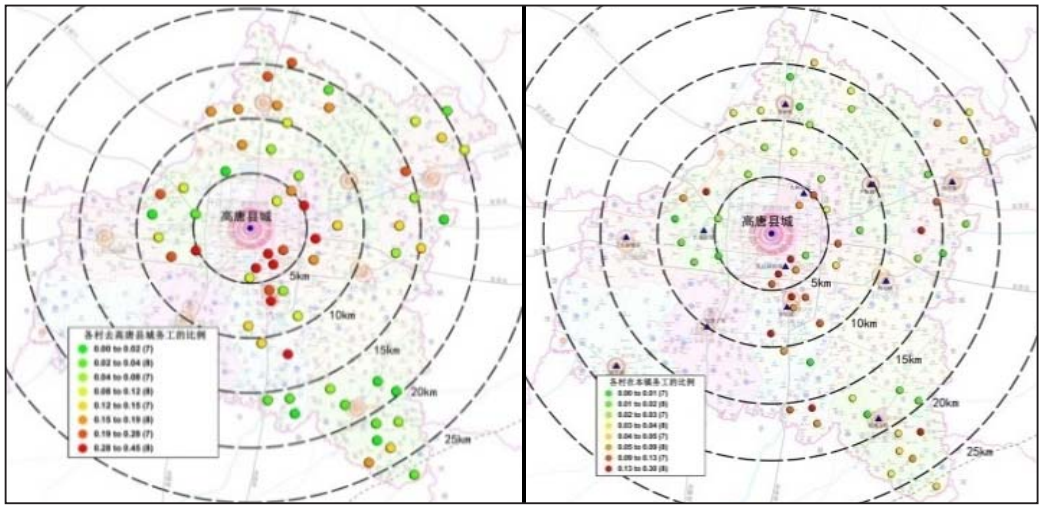
2.2 农民工居住空间特征

将以村庄为统计单元的调查数据导入GIS系统中，观察农民工居住空间分布特征。在图2—图4中，以县城为中心的同心圆表示县域的空间尺度，带颜色的圆点表示村庄的位置和本村劳动力在县城或本镇务工的比例。从中可以看到，三个县呈现不同的集聚特征。

在高唐县，如图2(a)所示，距离县城越近的村庄，每天往返县城务工的农民工占全村劳动力的比例越高，并且到县城务工的农民工比例随该村到县城的距离增加而逐步递减。在距离县城5 km范围内的农村中，在县城务工的农民工占全村劳动力的比例平均为23%，5～10 km范围内该比例平均为17%，10～15 km范围内该比例为12%，在20 km范围县城的辐射能力已经很

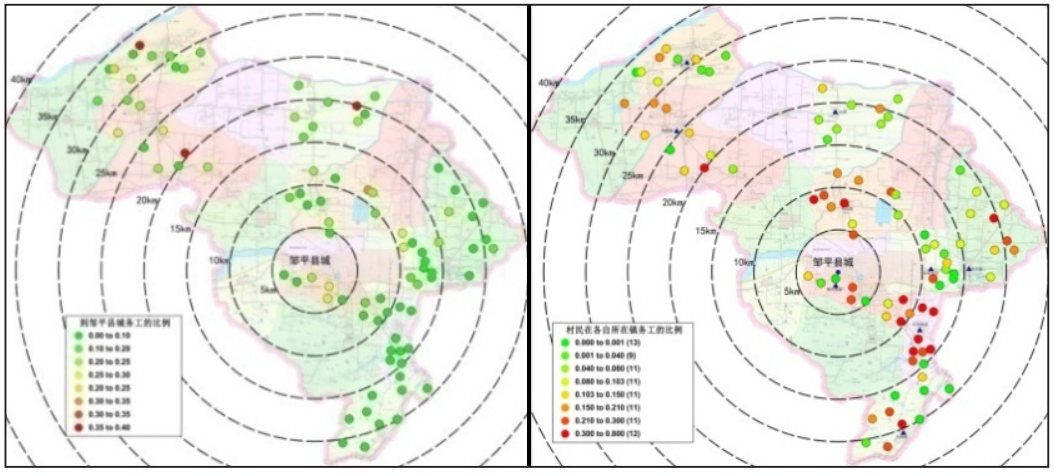
低。在图2(b)中，农民工在本镇就业的比例并未表现出显著的集聚特征，说明高唐县乡镇企业的吸引力相对较弱。

在邹平县，如图3(a)所示，农民工在县城就业的比例总体上不高，其居住地分布与所在村庄到县城的距离并无明显相关性。在图3(b)中，在本镇就业的农民工居住地分布呈现显著的以镇为单元的集聚特征，这与邹平县乡镇企业活力较强有关。



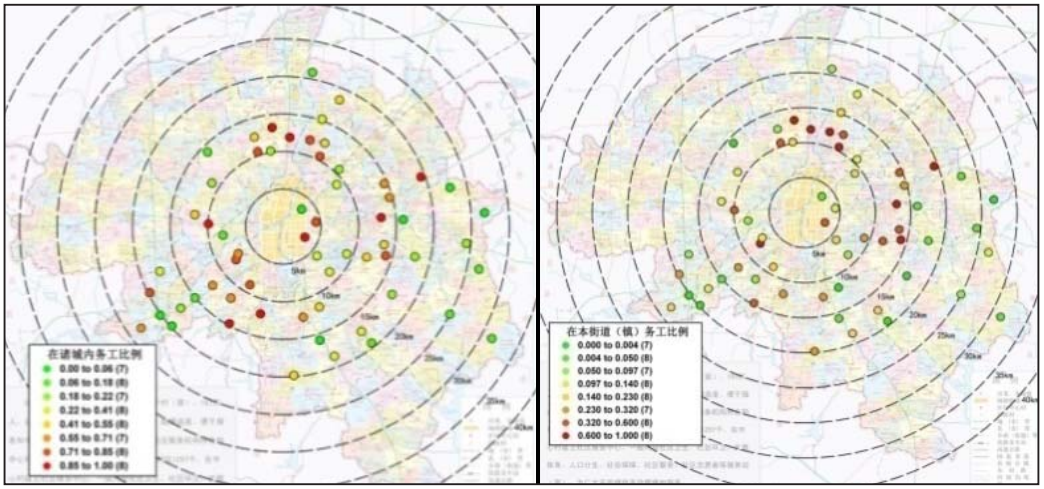
a 在县城就业的农民工居住地分布　　b 在本镇就业的农民工居住地分布

图2　高唐县在县城和本镇就业的农民工居住地分布



a 在县城就业的农民工居住地分布　　b 在本镇就业的农民工居住地分布

图3　邹平县在县城和本镇就业的农民工居住地分布



a 在县城就业的农民工居住地分布　　b 在本镇就业的农民工居住地分布

图4　诸城市在县城和本镇就业的农民工居住地分布

在诸城市，到县城务工的农民工居住地分布与在本镇务工的农民工居住地分布在空间上具有一定重合，说明县城和乡镇的吸引力总体上持平，既不同于高唐县以县城为核心的单中心分布模式，也不同于邹平县以乡镇为核心的多中心分布模式。

3　通勤交通特征

3.1　务工出行频度和距离

由于大量务工活动在本县内部进行，因此有70%～80%的农民工每日通勤于城乡之间。但是由于职住空间分布的差异，三县农民工的出行频度和出行距离也存在差异。其中，高唐县有71%农民工日常通勤，为三县中最低，居住在距离县城较远村庄的农民工选择到县城以外长期务工；邹平县有81%农民工日常通勤，为三县中最高，与本镇就业比例较高有关；诸城市有76%农民工日常通勤，该比例介于高唐和邹平之间（图5）。

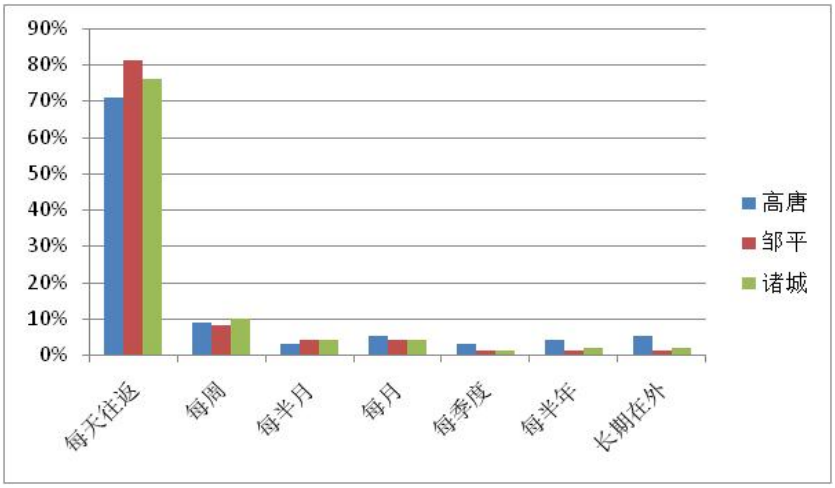


图5　三县农民工务工出行频度

在通勤出行距离上，高唐、邹平和诸城分别是11.2 km、7.7 km和10.0 km，邹平因镇村务工农民比例较高，因此出行距离相对较短。

3.2 通勤方式构成

如下图所示，个体化交通工具是农民工的主要通勤方式，小汽车、摩托车和电动自行车是最主要的三种交通方式，占总出行的80%左右。高唐县电动自行车出行比例达到50%，远高于其他两县，这与高唐县拥有生产电动车的本地企业有关（图6）。

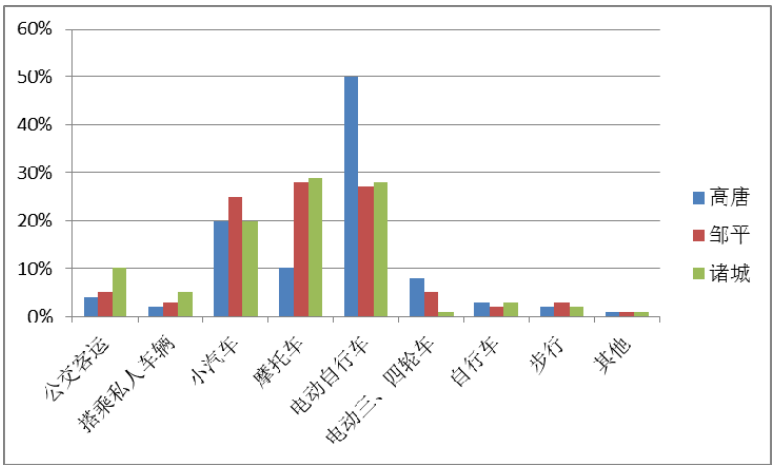


图6 三县农民工通勤交通方式构成

公交客运在通勤出行中的比例不高。受管理体制、运营模式、财政补贴等因素影响，三县的城乡客运发展水平相差极大。邹平县2012年共投资4000万元用于改善和补贴公共交通，基本实现了村村通公交，并且票价2元封顶。而高唐和诸城的城乡公交主要由民营公司按市场价包线运营，票价最高达6～8元。但是，公交通勤使用率较低的原因并非票价因素，而是由于发车密度、准点率、便利性等服务指标逊于个体交通工具。

3.3 通勤方式与收入的关系

城乡机动化发展已进入较快阶段，小汽车出行比例已经达到20%～25%。农民工的通勤交通方式选择与收入水平具有相关性，如下图所示，低收入农民工骑电动车出行比例较高，经济条件较好的村民（通常月收入在3000元以上）对小汽车的使用需求十分显著，高唐、邹平、诸城平均月收入超过3000元的农民工占总数的比例分别是24.5%、34.3%、25.0%，使用小汽车通勤的比例分别是20%、25%、20%，可见，县域城乡交通目前已处于小汽车购买和使用快速增长的阶段。以高唐县为例，近五年载客汽车平均增长率为26.2%，其中主要是私人小型客车的增长（私人小型客车占全部载客汽车的95%）（图7）。

低成本的电动自行车和电动汽车在县域得到较快发展，但是在管理上存在漏洞。由于生产和管理不规范，电动车没有纳入交警部门的管理系统，驾驶者也不需要取得驾驶证明，对于车辆保险以及事故处理中的责任认定存在盲区。

4 扩展讨论与结论

4.1 阶段性

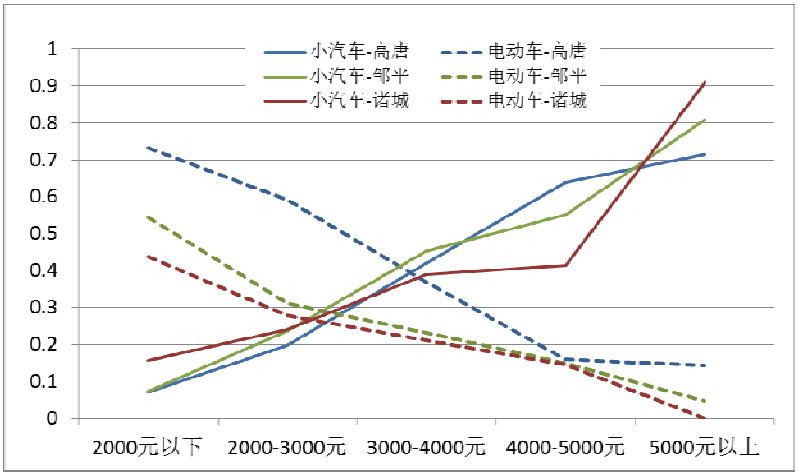


图7 三县农民工收入与交通方式选择的关系

前文描述的县域城乡空间形态与McGee提出的Desakota一样，具有鲜明的半城镇化特征，并且只要城市和乡村的差异一直存在，城市的边缘空间或城乡之间的过渡区域就会一直存在。同时，我们还要注意到这些区域中的流动性和流向特征。当前中国正处于城镇化加速发展阶段，城乡关系在流动性上主要表现为人口或地域形态从乡村转向城市的单向流动。OECD国家的研究表明，城乡关系是从乡村到城市，再从城市到乡村的双向流动[6]。与之对比，我们现在看到的城乡通勤关系具有明显的阶段性特征。

由于这类城乡高度融合的区域，其职住关系和流动性已经不能采用传统的城乡二元政策进行管治，因此必须建立一个既适应目前发展阶段特征，又要为长远发展预留足够弹性的政策框架。本文对此有两点建议：第一，把乡村发展纳入区域规划中。尽管全国各地编制了大量的城乡统筹规划或者一体化规划，但是规划的视角仍以城镇为主。第二，充分认识乡村的潜在价值，保持和培育乡村特色，一方面要顺应目前从乡村到城市的流动，另一方面也要预留未来从城市到乡村反向流动的发展弹性。

4.2 差异性

尽管城乡融合区域大量存在，但是区域内部的空间形态和特征并不相同。从山东省三县的调查中可以看到，高唐县是以县城为核心的单中心形态，邹平县是以乡镇为核心的多中心形态，诸城市是县城和乡镇较为均衡的形态。由于活动形态是社会经济在空间上的投影，可以判断不同的城乡空间背后是差异化的社会经济发展背景，这些因素对特定地域的城乡关系具有决定作用。因此，在规划（本质上也是公共政策，但是对空间要素考虑得更多）和政策制定中，必须考虑城乡关系的本地差异性，应该因地制宜地进行更加细致的分类，在此基础上提出有针对性的政策。

4.3 机动性

机动性在城乡关系变迁中起到了助推器的作用，并且与城乡流动需求相辅相成。机动性的

改善使农村地区与城市的联系更加便利而且紧密，其直接影响是促进了非农就业人口从乡村中转移出来，使乡村与城市和区域更好地连接起来，从而带来经济增长方式的转变以及生活方式的转变。从这个意义上讲，机动性对城镇化进程起到了积极的推动作用。另一方面，城乡交通联系需求的不断加强和出行目的的多元化，对机动性提出了更高的改善要求，但是现有的城乡交通建设和管理已经滞后于这些要求。

在调查中发现，个体化交通工具的广泛使用极大地改善了农民工出行的机动性，但是不加约束的机动化会导致较为严重的外部性后果，例如安全、污染等。公共交通在目前城乡交通中的作用被低估，使其无法成为农村居民享有的基本公共服务。

应该倡导以改善居民机动性和可达性为目标的城乡一体的交通改善计划，一方面对个体化交通工具予以规范化管理和适度引导，落实并改进电动车的生产和使用管理政策，发挥其节能环保、便利可达的优势；另一方面探索公共客运服务在城乡融合区域的合理运营模式，开通定时、准点、适合不同出行需求的班次，保障居民享有交通出行的基本服务。

4.4 可持续性

可持续性是关于农民工职住关系和城乡流动性讨论的一个重要话题。政策的目标应该是保障城乡融合地区的居民能够过上如他们所愿的生活方式，为此，必须制定适合城乡融合区域可持续发展的政策，而不是在空间形态上消除这些区域或者迁离那里的居民。

在促进就业方面，应该给予县和乡镇的中小企业更多关注，以县城、重点小城镇为主要载体，支持涉农产业、优势制造业和内需型商贸物流产业发展，创造更多就业岗位；在住区建设方面，促进城镇发展建设与自然环境相协调，加大对环境污染的治理，鼓励居民参与绿色社区建设，保持地方景观和文化特色；在政策保障方面，完善基层公共治理模式，设立专项扶持基金和帮扶性财税政策，保障居民享有居住、安全、交通等基本公共服务。

参考文献

[1] 国家统计局. 2012年全国农民工监测调查报告. http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201305/t20130527_12978.html.

[2] 中国城市规划设计研究院, 山东省住房和城乡建设厅. 山东省新型城镇化规划. 2014.

[3] 中国城市规划设计研究院. 中国城镇化的道路、模式和政策（研究报告）. 2013.

[4] T G McGee. The Emergence of Desakota Regions in Asia - Expanding a Hypothesis[M]. Honolulu: University of Hawaii Press, 1991.

[5] 杨浩, 罗震东, 张京祥. 从二元到三元：城乡统筹视角下的都市区空间重构[J]. 国际城市规划, 2014(04): 21-26.

[6] OECD. The New Rural Paradigm: Policies and Governance. 2006.

台湾农地释出政策对国土资源合理开发利用的启示

Taiwan Agricultural Release Policy Enlightenment on the Reasonable Exploitation and Utilization of Land Resources

陈玉飞
Chen Yufei

摘要：本文回顾了1993年以来的台湾农地释出政策演进历史，分别从探索中的释出阶段，转型期的理性释出阶段和新国土功能分区下的农地释出阶段对这一过程进行解读；揭示了台湾农地释出政策经历了从工商业用地需求导向到注重农用地整体统筹规划利用，从关注台湾本土发展转型到因应国际形势变化的发展历程；进而讨论了对大陆建设用地合理扩张和耕地保护的启示。

Abstract: This paper reviews the evolution of Taiwan agricultural land release policy since 1993, reveals the policy have experienced from industrial and commercial land use demand oriented to pay attention to agricultural land use overall planning, from focus on development transformation in Taiwan to according to the international situation changes. Then discussed the reasonable construction land expansion and arable land protection in Mainland China.

关键词：台湾农地释出政策；建设用地扩张；耕地保护；启示

Keywords: Taiwan Agricultural Land Release Policy; The Construction Land Expansion; Arable Land Protection; Enlightenment

作者：陈玉飞，硕士，宁波市规划设计研究院规划师。chenyf198812@126.com

引言

80年代以来台湾为应对经济增长趋缓，国际贸易竞争力下降等局面，于1991年起实施六年经济建设计划[1]，并由台湾农业委员会于1993 年8月，批准《台湾农地释出方案》[1]，以应对经济发展、企业经营及国计民生的用地需求[2]。此后，随着社会经济的发展，农业在国民经济中的地位不断下降[3]，以及90年代末，台湾为应对加入WTO，进行了《农业发展条例》的修改，并推出“水旱田利用调整计划”（1997年）、“水旱田利用调整后续计划”（2001年迄今）等一系列的农业休耕政策，大面积的休耕农地加入了农地释出的大队伍，农用地整体的统筹规划利用越来越受到重视。与此同时，农委会根据2002年第五次“全国”农业会议结论，配合“农

地释出方案”的废止，改由“农地释出短、中、长期政策规划”替代[4,5]。之后，随着2006年“国土计划法”的出台，配合新一轮“国土规划”“国土”功能分区的调整，农地释出政策为应对之前实施中出现的问题，对农用地进行了真题统筹规划，通过调整释出的农地类型、区位及相应的管理计划等，进行了一系列配套性的规划[6]。

台湾农地释出政策的目的在于促进土地资源合理分配与有效利用，确保农地的生产、生活及生态功能，以及符合社会公平、达成地利共享等[4]。一方面使建设用地合理扩张找到了出路，另一方面，从该政策的演变过程看，越来越重视农用地的整体统筹规划和对优质农用地的保护。有计划地释放部分农地供非农使用，对台湾经济、社会的发展具有一定的现实意义。

本文将以2000年《农业发展条例》的修改和2006年台湾“国土计划法”的出台为节点，将其农地释出政策的演进分为三个阶段（图1），重点介绍1993年批准的“农地释出方案”，2002年的“农地释出短、中、长期政策规划”和新“国土”功能分区下农地释出政策的具体做法及实施评价。并将农地释出政策的演进过程概况为探索阶段、转型期理性释出阶段和新国土功能分区下的农地释出阶段。最终通过以上台湾农地释出政策演进的分析，针对大陆城镇建设用地扩张占用耕地的情况，得出一些可借鉴的经验，并思考大陆建设用地扩张和耕地保护的对策。

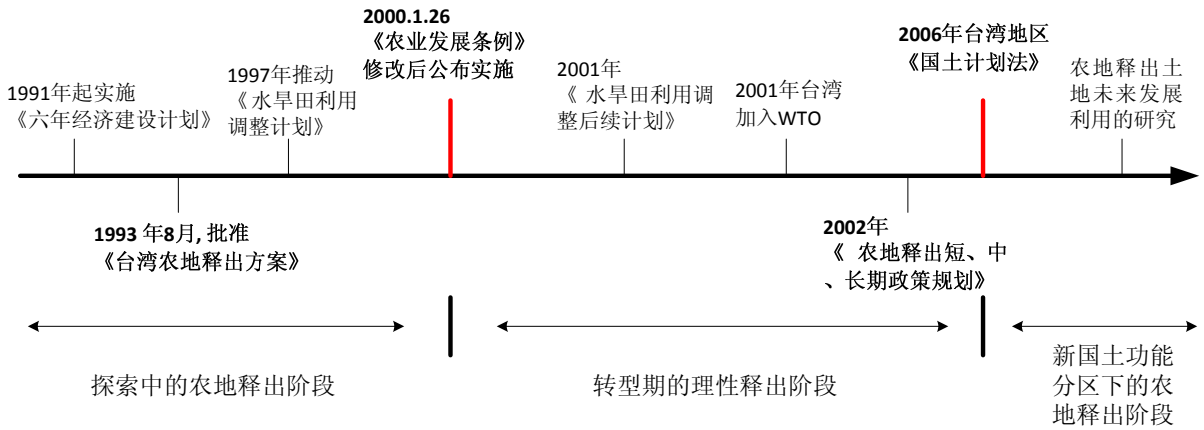


图1　农地释出政策演进示意图

1　第一阶段：探索中的农地释出阶段

1.1　工商业用地需求剧增

台湾土地面积为360万 hm^2，其中，林地略多于一半，农地近1/4，为24.3%。农地利用情况是动态的。70年代中期，台耕地总面积曾高达92万 hm^2，以后即开始下降，到1995年为87万 hm^2。在总耕地中，农民愿意耕种又适合农业耕作的耕地仅73万 hm^2，其中，55万hm^2被划分为特定农业区（38万 hm^2）和一般农业区（17万 hm^2），这是台湾主要的农业生产区域[1]。近年来，

每年约有4000～6000 hm^2农地转为非农业用地（农地释出方案，1995）。

80年代以来，台湾农业产值一直保持下降的状态，二产和三产产值之和超过90%；从就业结构来看，农业的就业人口比率也一直处于下降状态，近些年来已不足10%（图2,图3）。农业GDP不高，但是占据了大量的土地，工业GDP贡献率最高，但是占地比例较农地少很多，且随着台湾“经济振兴方案”的执行，社会经济的发展，工商业对土地需求剧增；此外，随着大城市数量的上升，人口密度的增加（图4,图5），要求有更多的农用地释出作为都市计划用地，为新订或扩大都市计划区所用（图6）；导致农地必须顺应国内产业结构的调整变更为非农用地。因此，台湾农业委员会于1993 年8月，批准《台湾农地释出方案》，规定都市计划农业区符合整体规划者，可同意变更为非农业使用。非都市土地乡村区、工业区与风景区内之农业用地，同意依分区性质变更为非农业使用[2]。

1.2 探索阶段农地释出的主要做法

此阶段的农地释出主要是在总量监控（第一阶段监控量：4.8万hm^2；第二阶段监控量：16

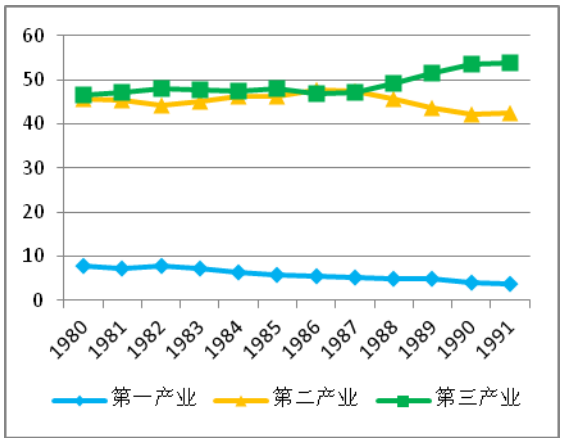


图2 历年三产产值变化[2]

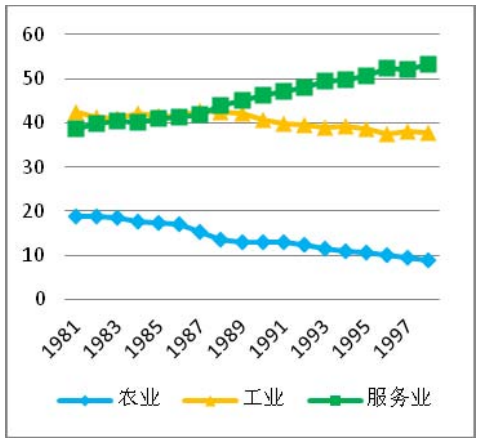


图3 台湾三产就业人口比率

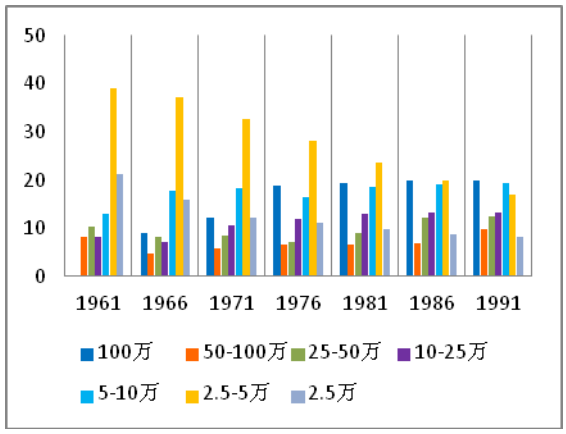


图4 台湾地区各级规模城市人口比重变化

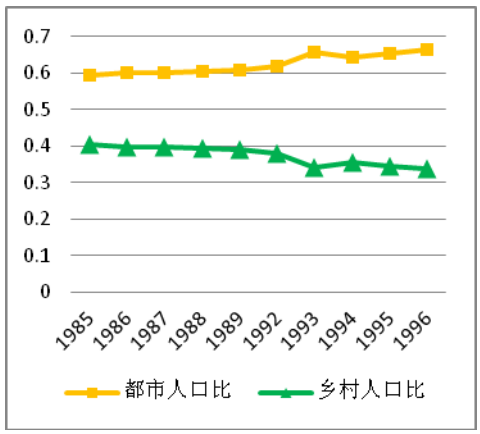


图5 台湾都市人口与乡村人口的比较

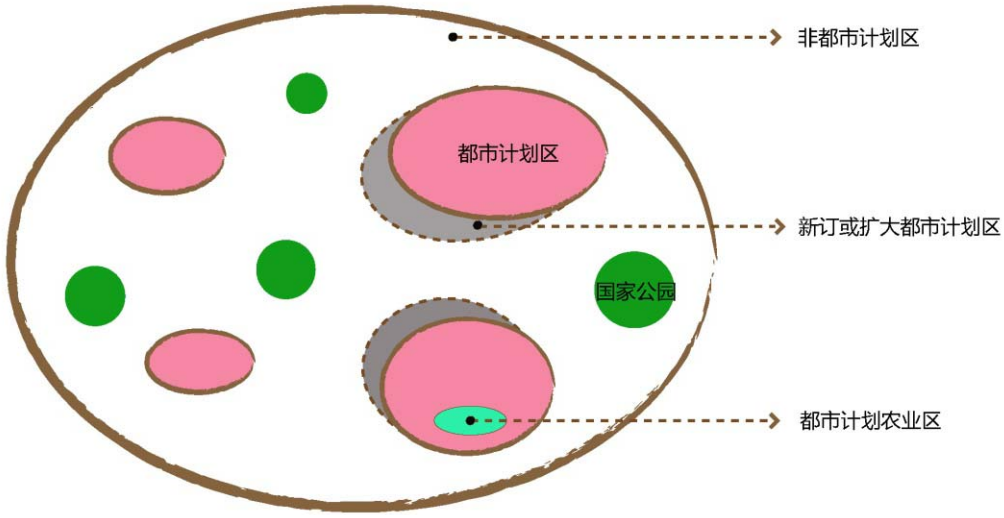


图6　台湾现行计划架构用地示意图

万公顷）[4]的基础上，遵循区域性整体释出、不适宜农业生产土地为优先考量、坚固区域性平衡、对农业生产环境影响最小等农地释出原则，将依法编定为非农业使用的地区、不适宜耕作的地区、非都市土地内不宜作为农业生产使用的地区、都市范围内没必要保留的农业区及保护区、非都市计划特殊发展需要地区等作为可优先释出的农地释出使用[7]。

保障农地释出的主要举措：（1）根据岛内经济和产业需求，调整土地利用规划和农地利用规划，合理分配上地资源；（2）通过放宽农地承受人的资格；（3）简化申请变更土地使用的手续，放宽申请资格[8]；（4）“公营事业”释出土地，供民间业者投资建厂需要[1]。

1.3　探索阶段政策执行评价

至2003年时，释出的农地面积约3.7万 hm^2，并未达方案目标4.8万hm^2，农地释出数量并未达到总量管制的目标。农地释出方案虽已明确列出优先释出农地面积及区位，但开发申请单位却仍偏好已投资改良的交通方便、区位优良、开发成本较低的农地，显然区位供需不一，造成缺乏整体规划的零星开发。农地释出方案执行以来，耕地面积和农业户数持续减少，农场规模未满1.0 hm^2所占的比例逐年上升，且是四类规模中比例最大的，规模在5.0 hm^2以上的农地所占的比例在0.63%左右，为四类中最小（图7,图8）。说明在农地释出政策等政策在实施过程中，造成了农地的细碎化和破碎化，严重影响农地的使用效益，破坏了农业大规模经营的环境。

此外，农地释出方案仅以总量监控一项来管控农地释出，无法监控释出的“质”，有些释出的农地基础设施等条件较差，不适于释出作为非农用地；再加上农地释出法规与程序的冗长，导致台湾的农地释出并未达到预期的目的，有些农用地释出后仍维持农业使用的不合理现象以及存在农地违规处理的问题[6]。

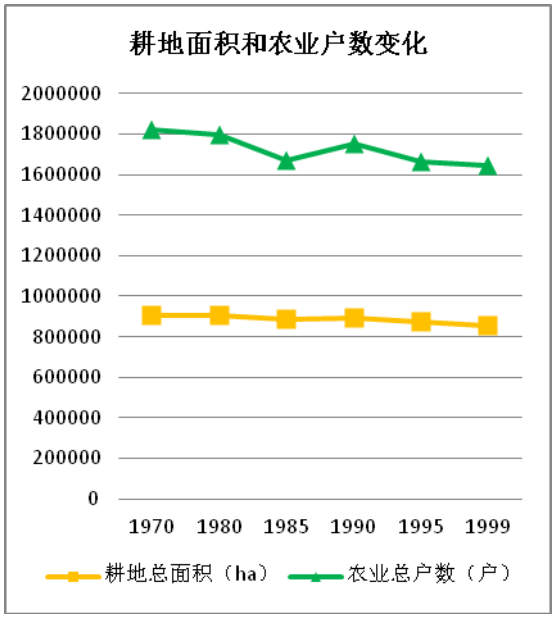


图7　耕地面积和农业户数变化[3]

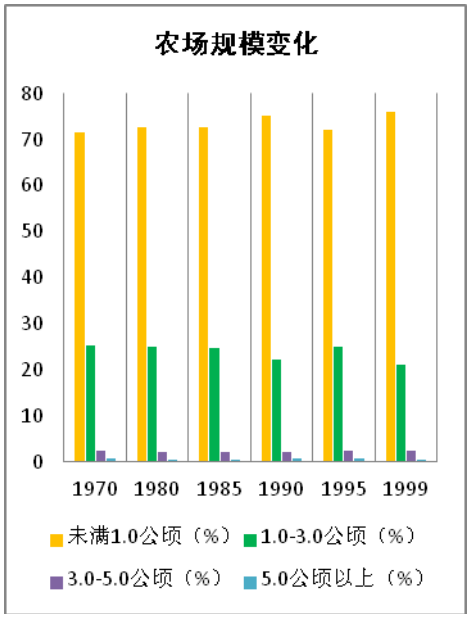


图8　农场规模变化

从以上分析来看，农地释出方案是为了满足工商业及相关部门用地需求的一个应急政策，对于整体农业发展并未有系统完整的考虑；台湾学者也表示：“此方案对于工商业或许有一定程度的助益，但对于农业与农地却是一种伤害”。

2　第二阶段：转型期的理性释出阶段

2.1　应对入世，大量休耕农地加入农地释出的队伍

因应加入世界贸易组织的冲击，台湾政府于1997年推动“水旱田利用调整计划”（即休耕政策），已达到稻米减产目标。但在政府鼓舞下，近年来水田与旱田在都市开发压力、转作养殖鱼塘与造林需求下，不断转作为其他用途，休耕与转作面积逐年增加，从1997年的14万多公顷增加到2004年的28万多 hm^2，种稻面积相对也从36万多 hm^2减少到23万多 hm^2；休耕政策虽然成功缩减稻米产量，但是此举也导致农村的慢性自杀，加速农业文化的流失[6]。

在水田方面，1992年（图9），水田的转作以中部和南部区域最为显著，各约有3500 hm^2和4600 hm^2的水田转作。其中南部地区由于台中都会区的发展，水田大多变更为住宅、农舍、公共设施用地与重划用地，南部地区多转为养殖鱼塘和造林。2002年水田转作的现象已经趋于缓和，除了中部地区水田转作达到3000 hm^2以上外，其他地区转作面积较少，说明这阶段都市发展与其他产业的土地需求已经趋于缓和。

旱田方面，1992年（图10），旱田的转作也以南部地区为主，2002年转作的面积也大幅度减少，在这一时期，由于产业外移、人口成长停滞、房地产不景气的背景下，各种开发与用地转用的需求已明显减缓[9]。

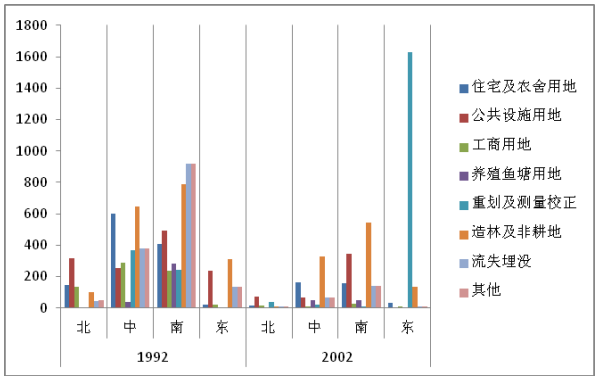


图9　水田转用项目

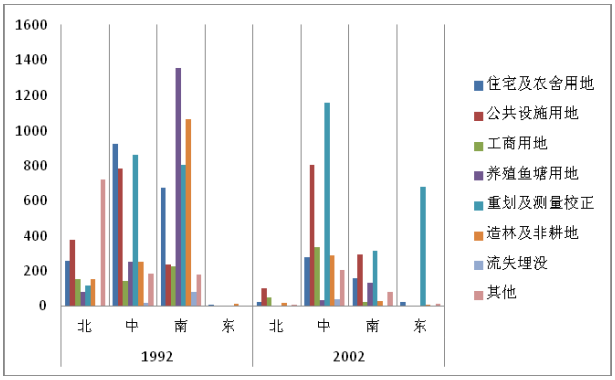


图10　旱田转用项目

为应对入世，此阶段大量休耕农地加入农地释出的队伍，同时90年代末，随着台湾地区产业结构的调整和发展模式的转变，非农用地需求趋缓，此阶段台湾的农地政策，仍以农地释出为核心，但农用地整体的统筹规划比以往任何时候都显得重要，该如何把握农地释出的数量和速度，是一个有必要引起重视的问题。

配合《农业发展条例》修改后的公布实施，为进一步落实“落实农地农用”的目标，2001年经济发展咨询会议达成“于六个月至一年内研拟加入WTO后农业用地之需求总量、可变更农地数量，妥善规划农地释出之短、中、长期政策与计划”的共同意见[4]。农委会根据2002年第五次全国农业会议结论，配合“农地释出方案”的废止，改由“农地释出短、中、长期政策规划”替代[5]。

2.2　转型期农地理性释出的主要做法

未来在维持粮食自给潜力原则下，“农地释出短、中、长期政策规划”应配合整体社会、产业结构及施政规划需要，定期检讨与监控农业生产土地的总量。配合国土综合开发计划法的制定与发展许可制的实施过程，农地释出作业采长程与短程作法[10]。

（1）长程作法

在“国土综合开发计划”下，依据发展许可制的审查程序办理，落实规划许可、开发许可和建筑许可等相关政策措施。

通过修订“国土综合开发计划”及制定“国土综合开发计划法”，完成各县市综合发展计划，修正区域计划法及非都市土地使用管制规则，以配合发展许可制的推动。

（2）短程作法

在“国土综合开发计划”相关法规及县市综合发展计划尚未完成法定程序前，依据现行都市计划及非都市土地使用管制体系，采用扩大农地变更管道、农业用地分区调整、放宽农地变更限制及简化审查程序等方式办理。

2.3 理性释出阶段政策执行评价

此阶段的农地释出不再像探索阶段纯粹为应对工商业用地需求，而导致农地的细碎化和农业经营环境的破坏；随着台湾社会经济的发展，此阶段台湾地区配合整体社会、产业结构及施政规划需要，台湾农地释出政策经历了从工商业用地需求导向到注重农用地整体统筹规划利用，从关注台湾本土发展转型到因应国际形势变化的发展历程，采用长程作业和短程作业相结合的做法，定期检讨与监控农业生产土地之总量，使农地释出更为科学合理。

从都市计划区面积及内部农业区面积的变化情况（图11）来看，70年代中期以来随着“耕者有其田”及“公地放领”等相关政策的实施，以及80年代“农地农有农用”的贯彻，农业区的面积在70至80年代增加较多，从1976年的446 km^2增加到946 km^2，增长了一倍；期间台湾工业快速发展，工业化带动城市化的发展，都市计划区的数量从70年代中期到80年代中期增加了54.3%，都市计划区的面积也在这段时间增长了近一倍。然而90年以来，随着“农业发展条例”的修改，都市计划区内农业区的面积逐渐趋于稳定，伴随着农地释出政策的演进，都市计划区内农业发展区的面积不增反减，说明了农地释出政策的演进导致了都市计划区的扩张以先占用区内的农用地，而不是向外扩展占用非都市计划用地为主，这从都市计划区数量和面积的增幅趋于减缓也可略见一斑。说明“农地释出政策”的演进，对于控制都市区的扩张和非都市计划区优质农地的保护起到了较好的作用。

从农家所得来源中的农业与非农所得增长率来看（图12），90年代以来，农家所得来源中农业与非农所得都呈一定增长，其中农业所得增长率的平均值为3.48%，非农所得增长率的平均值为6.15%。说明即使90年代以来，农地释出政策的实施和水旱田的调整，农家所得来源中农业所得收入不仅没有减少，相反到有一定程度的增加，为应对入世，台湾一系列农业政策的出台在保障非农发展的同时，也促进了农业收入的的增加，一定程度上证明了这一阶段农地释出政策的有效性。

3 第三阶段：新“国土”功能分区下的农地释出阶段

3.1 农地释出过度引致土地市场供需失衡

由于之前农地释出政策的执行，未考虑县市发展的实际需求，导致农地释出过度。目前土

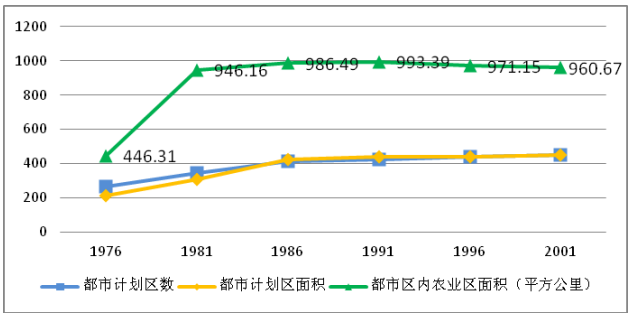


图11 都市计划区数、面积大小和农业区面积[4]

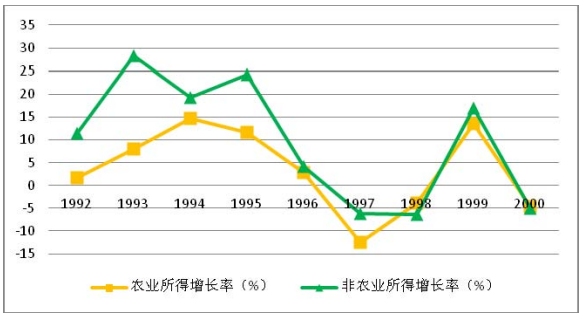


图12 农家所得来源中农业与非农所得增长率[5]

地市场供需失衡，空屋率始终维持在120万户左右，都市计划地区可供开发之土地仍可容纳约750万人，县市规划供给过当，已使土地资源的永续性受到严重威胁。再者“国内”人口及产业结构已产生明显改变，未来土地的供给必须经由严谨的规划评估，才能落实“国土计划法”中对于永续发展与成长管理的目标。而农地的释出亦应有慎重的分析以回应市场及都市发展的需求，并落实农地的有效管理，以免农地不当释出，陷入成长迷思的困境[6]。

从都市计划区的密度来看（图13），从90年代以来，计划区密度和计划都市密度一直保持稳定状态，并呈现小幅度的下降；然而计划净密度从1995年以来虽处于上升状态，但增长缓慢。说明此阶段农地释出供给过度，已经造成了都市区土地资源的浪费，可供开发的土地，部分处于闲置状态。

未来配合“国土”功能分区的划设，而调整释出的农地类型、区位及因应的管理计划等，均应有配套性的规划[6]。

3.2 新“国土”功能分区下的农地释出执行程序

台湾地区2006年“国土计划法”中，将台湾“国土”功能分区划分为“国土”保育地区、农业发展地区以及城乡发展地区（图14）。将现行土地使用管制中的“国家公园”归为“国土”保育地区，都市计划地区划分到城乡发展地区，非都市土地则按照农地释出利用与管理作业执行程序（图15）经综合考虑和评估分别释出到新三类土地使用管制区域。

非都市土地使用计划用地，按《区域计划法》有特定农业区、一般农业区、工业区、乡村区、森林区、山坡地保育区、风景区、特定专用区、国家公园区及河川区10种使用分区[14]。如图2所示特定农业区、一般农业区、山坡地保育区和森林区（即

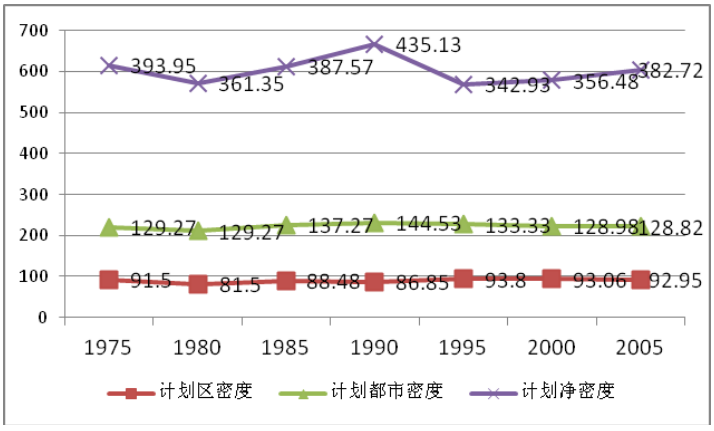


图13 1975—2005年计划规模二万人以上的都市计划人口密度变化[6]

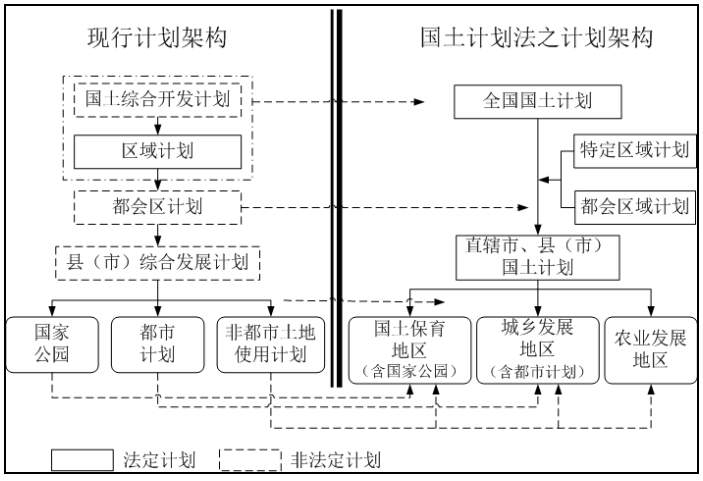


图14 新旧制计划架构比较图

《农业发展条例》中定义的耕地[7]）部分，将透过因素组合法，释出到城乡发展地区，进行分级分区的划设作业。

现行的农地释出执行程序核心是农用地整体统筹规划，主要是解决了如何将现行非都市土地中的耕地分时序合理地释出到城乡发展地区，既保障非农用地供给又有效地保护优质耕地。

为配合国土功能分区的调整，新一轮的农地释出，首先按照农委会先期研究所建议的自然生产力、农地内部因素和城乡发展性等外部因素，现行农用地分为三种农业发展地区（图16）。即根据所采用指标的资料与权重设定，透过各适宜性地图的排序，进行多目标土地使用的分类，在不同情境下进行分类的模拟作业，作为确认可释出农地的依据。其次，在可释出为城乡发展地区的农地，应掌握地区发展的需求与特性，即地区发展总量的估计、发展的空间结构及发展的趋势等，为可释出作为城乡发展使用的农地，在开发区位、开发时序和利用方式上提供参考。最后，分析原有农地

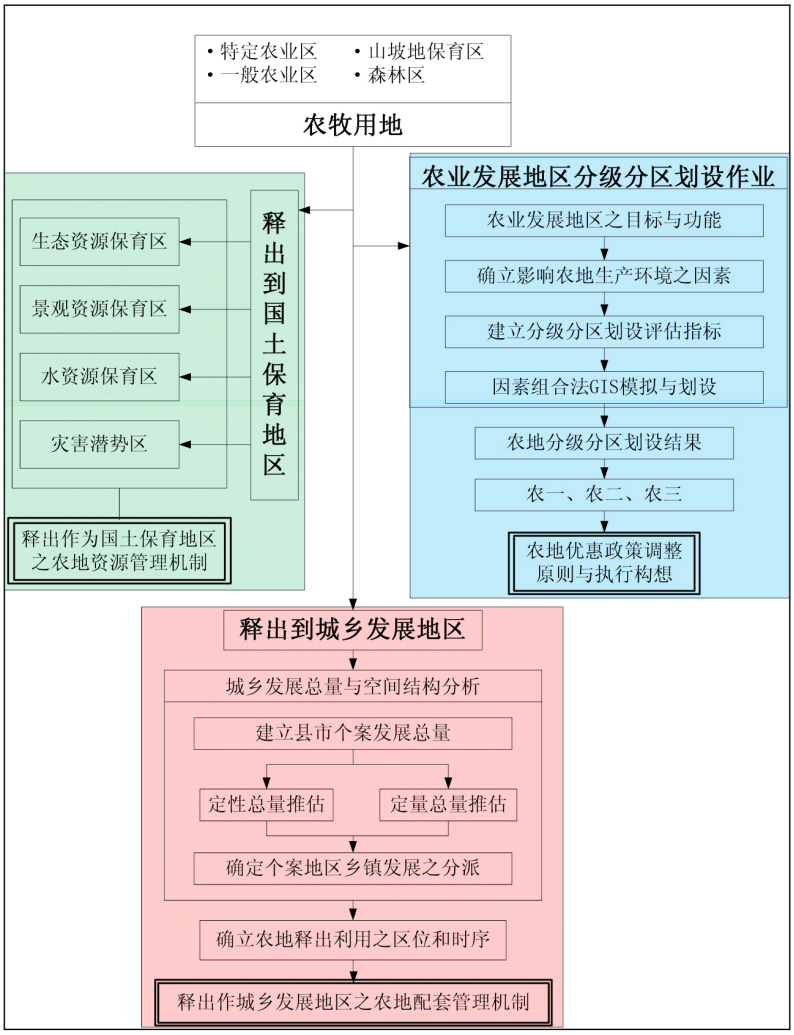


图15　农地释出利用与管理作业执行程序架构图

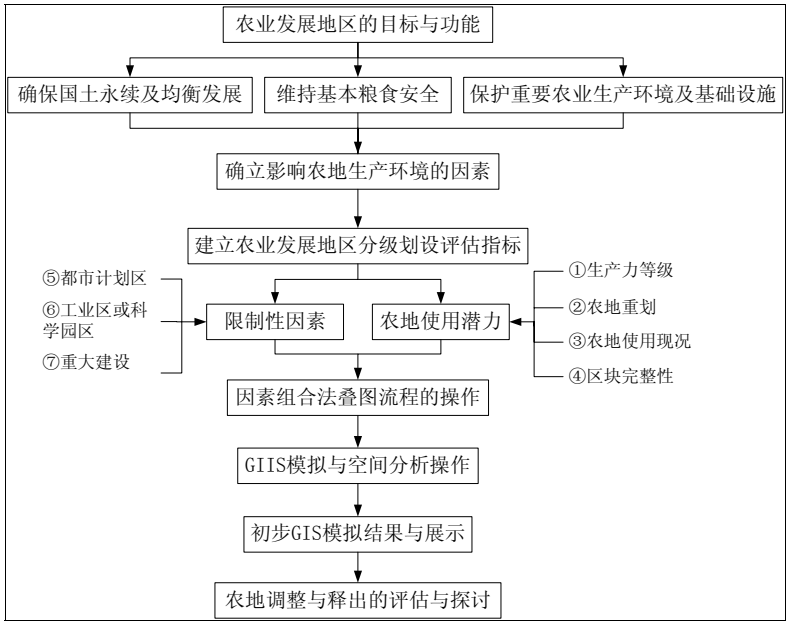


图16　农业发展地区分级划设作业模式架构图

优惠政策的转换与衔接机制，为配合新一轮农地释出政策的执行，提出可行性的农地保护政策及配套的执行措施。

4 启示与思考

从1995年“农地释出方案”实施后，产生释出数量未达到规定标准，释出区位跟用地需求区位不符，农地释出质量不高，有些农用地释出后仍维持农业使用等现象，导致台湾的农地释出并未达到预期的目的。此后，为应对入世，实行农地休耕政策，并将“农地释出政策”由“农地释出短、中、长期政策规划”替代，其中不变的是“农地释出”，但农业用地的统筹规划越来越受到重视；配合新一轮“国土规划”“国土”功能分区的调整，农地释出政策为应对之前实施中出现的问题，采用了农业发展地区分级划设作业模式，将农业发展地区分成三类农用地，一方面考虑了尽量考虑靠近都市区和工业区的基础设施较好的农地释出，使释出区位与需求区位相符合，并保证释出农地的质量，满足建设用地扩张的需求；另一方面通过分级，也尽量使不适于农耕的地区优先释出，保护了优质连片农田的保护。

在上述农地释出政策的演进过程中，主要内容是“农地变更使用”，核心是农用地的整体统筹规划，即将都市计划区的发展与非都市土地利用结合起来考虑，进行城乡统筹。从最初为应对工商业用地需求剧增的“农地释出方案”到应对大量休耕农地释出的“农地释出短、中、长期政策规划”，再到新国土功能分区下的农地释出利用与管理作业执行程序，农用地的整体统筹规划越来越受到重视，之后的一切工作都是为如何更好地落实农用地整体统筹规划而为。

针对大陆城市化进程快的地区一般是位于经济较发达、耕地肥沃、地形平坦的地区，恰好与大陆主要农业产区重合，城镇建设的扩展往往占用珍贵的高产能耕地，尤其是那种“摊大饼”式的城镇建设用地扩展，使城镇周边的优质耕地不断被蚕食这一现状[12]，台湾农地释出政策的演进研究提供了针对性的解决措施，可通过农用地整体统筹规划利用来进行城乡统筹，不失为一记良策。

从探索中的释出阶段，转型期的理性释出阶段到新国土功能分区下的农地释出阶段，台湾农地释出政策经历了从工商业用地需求导向到注重农用地整体统筹规划利用，从关注台湾本土发展转型到因应国际形势变化的发展历程，并针对当下政策执行中的问题，及时调整政策和制定相关措施来加以解决，实现农地释出政策促进土地资源合理分配与有效利用，确保农地的生产、生活及生态功能，以及符合社会公平、达成地利共享的最终目的，农用地的整体统筹规划使农地释出政策的演进逐步走上了可持续发展的道路，对我国现状建设用地和耕地保护矛盾的调和也有着很深刻的借鉴意义。

注释

1 农地释出：规定都市计划农业区符合整体规划者，可同意变更为非农业使用。非都市土地乡村区、工业区与风景区内的农业用地，同意依分区性质变更为非农业使用。

2 文中数据主要来源于历年台湾农业年报（台湾省政府农林厅编印）、历年农业统计年报（行政院农委会编印）、中华民国89年农业统计要览（行政院农委会编印）、历年《都市及区域发展统计汇编》等相关统计资料。

3 1.农业总户数包括非耕种农；2.农场规模的百分比指占农业总户数的百分比；3.1990年因农民保险开办，为使户内成员更多人受惠，分户现象骤增。

4 为了绘制图表的方便，其中都市计划区的面积的大小在图表中缩小为原来的1/10。

5 本表“农家”指从事农林渔牧业，且合乎农渔业普查对象标准的家庭。

6 计划区密度=计划人口/总计划面积，计划都市密度=计划人口/都市可发展用地，计划净密度=计划人口/住宅区面积。

7《农业发展条例》（1996）第3条11款“耕地”定义为：“指依《区域计划法》划定为特定农业区、一般农业区、山坡地保育区及森林区之农牧用地。”

参考文献

[1] 相重扬. 台湾的农地转移[J/OL]. 中国农业经济. 1998: 70-73. http://www.lw23.com/paper_106353871/.

[2] 宇赟. 台湾农地改革的几点启示[J]. 延安大学学报（社会科学版）, 2009(6).

[3] 徐兆基. 台湾农地制度改革之探析[J]. 党政干部学刊, 2009(3).

[4] 吴清辉. 农地释出政策之探讨——解析「农地释出」与农地使用管理[J]. 科经（研）093-002号, 2004.

[5] 徐明宜. 解析WTO下之农地政策与问题[J]. 科经（研）095-039号，2006.

[6] 国土规划前置作业办理计划子计划7.农地释出土地未来发展利用之研究 成果报告. “内政部”营建署市乡规划局委托研究报告. 2006.

[7] 赵玉榕. 台湾“农地释出”政策浅析[J]. 台湾研究集刊, 1995, 4(3).

[8] 陈海秋. 台湾50余年来土地政策三次重大变革自议[J]. 台湾研究·经济, 2002(3): 61-62.

[9] 叶金玲. 农地资源变更为城乡发展使用之研究——法规体系完备性之检视[D]. 台北: 台北大学, 2004.

[10] “行政院农业委员会”公布农地释出方案转知全体会员www.miobuffer.com.tw/gb_parc/8409/840904a1.htm.

[11] 汪先平. 当代台湾地区农村土地制度简述[J]. 安徽电子信息职业技术学院学报, 2008, 2(7).

[12] 刘小平, 李凤. 试论我国耕地保护工作的问题与对策[J]. 湖南城建高等专科学校学报, 2000(9).

美国新型城市化对广东城市化的启示和思考

America Neo-urbanization and Its Inspiration to Guangdong

郑泽爽 胡剑双

Zheng Zeshuang, Hu Jianshuang

摘要：本文通过对美国城市化道路的回顾，提出美国城市化发展经历了传统城市化和新型城市化两个时期，并对各阶段城市化发展特征和问题进行总结，然后以城市社会经济发展与城市空间升级之间的关系为切入点，阐述美国在新型城市化时期所采取的空间措施与政策安排，最后结合广东城市化发展的现阶段特征，提出广东应大力推行城市化发展战略，以城市化统领社会经济发展，率先探索新型城市化发展模式。

Abstract: Through the review of American urbanization, this article proposed that American urbanization experienced the traditional urbanization and neo-urbanization, and summarized urbanization development characteristics and problems of each stage. Taken the relationship between the urban social and economy development and the urban space upgrade as breakthrough point, this article state the space measures and policy arrangement taken in the new period of neo-urbanization in America. With the current characteristics of urbanization in Guangdong, this article state that Guangdong should push forward the development strategy of urbanization and explore neo-urbanization model to guide the development of social and economy.

关键词：美国；城市化道路；新型城市化；广东；城市化发展战略

Keywords: America; Urbanization; Neo-urbanization; Guangdong; Urbanization Strategy

作者：郑泽爽，广东省城乡规划设计研究院，城市规划师。zhengzeshuang@gdplan.com

胡剑双，广东省城乡规划设计研究院，城市规划师。hujianshuang@gdplan.com

人类自从有了社会分工之后，便有了城市，早期的城市主要作为政治中心、宗教中心和军事中心而存在。自工业革命以来，城市开始作为经济中心，在人类社会的发展中扮演着重要的地位。城市化是人口向城市发生空间位移，农村景观向城市景观转变的过程。钱纳里提出的工业化阶段理论和诺斯姆提出城市化普遍呈现“S轨迹”等理论表明世界各国的城市化发展具有一定的规律性。美国作为西方发达国家经济的典型代表，其城市主要是以经济活动为主，城市化发展对促进美国经济现代的进程起到了极大的作用[1]。美国城市在发展过程中也曾遇到了

空间无序蔓延、环境污染、社会分异和种族矛盾等问题，为解决这些问题所采取的措施具有一定的借鉴意义。广东的城市化发展处于全国领先地位，在新的时期面临着城市发展动力不足、区域发展不协调和城市病凸显等一系列问题，本文通过对美国城市化发展过程中经验教训的总结，为广东的城市化和城市空间发展转型提供一定的参考借鉴。

1 美国的城市化发展阶段

总结国内外相关学科学者对美国城市化发展阶段做出的研究，王旭提出美国城市发展经历了前后衔接又格局特色的两个阶段，以单核城市集中发展为特征的传统城市化和以中心城市与外围地区互动发展为特征的大都市区化[2]。宋金平等主要根据城市交通工具的变革将美国城市化历程分为五个阶段，分别为帆船、马车时代、蒸汽机和铁路时代、蒸汽机和钢铁时代、汽车和飞机时代、疏散时代[3]。顾朝林认为美国城市经历了四次转型过程，包括以农业技术革命为核心的第一波、以工业革命为主体的第二波、以知识经济为主体，先进技术和创新为核心的第三波和以全球化为核心的第四波[4]。由于城市作为复杂自组织系统的典型，以产业、科学技术和交通等要素对城市化发展历程的划分具有一定的局限性，而以城市空间的相互关系作为划分标准则较为综合，结合对美国城市化发展过程中的产业、交通和空间形态等特征的总结（表1），本文认为应将美国城市化发展分为传统城市化时期和新型城市化时期，并可细分为传统农业时期、传统城市化时期、大都市区化时期和网络化大都市区化时期四个阶段（图1）。

1.1 传统城市化时期：从乡村到城市，以工业化推动城市化发展

19世纪是美国城市化快速发展的时期，主要是由于工业革命的带动、大规模移民和交通的发展等因素所影响[1]，其中工业化成为了城市化发展的最重要的动力，有效释放了农村剩余劳动力，使得人口大量向城市集聚。（1）在殖民地时期，美国是一个典型的乡村国家，农业作为国民经济的命脉，90%的人口生活在乡村，城市数量较少，人口大于50万的城市主要分布于大西洋沿岸，如纽约、波士顿、查尔斯顿和费城等港口城市。（2）蒸汽机动船和铁路等交通工具的发展，使得芝加哥、密尔沃基、明尼阿波利斯、底特律、克利夫兰和圣路易斯等城市形成了五大湖工业制造业带。（3）随着旧金山、洛杉矶等城市的发展起来，西部出现了矿业和铁路等新型

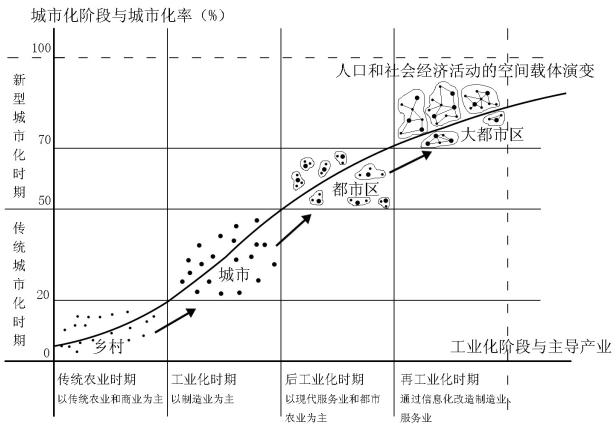


图1 美国工业化与城市化进程中空间载体的演变

表1　美国城市化发展特征

	产业特征	人口转移特征	空间形态特征	交通特征	资源环境特征	设施特征
1820年以前	以农业和商业为主，农业生产效率较低。	90%的人口生活在乡村，人口流动量小，农村人口增长比城市快	城市与农村之间、城市之间的联系不足，城市体系未形成，城市规模较小	帆船、马车时代，运河两岸的城市成为重要的批发中心	资源环境消耗低，产出率也低	城市拥挤，卫生条件较差，设施不足
1820—1920年	工业革命大大提升了工业化水平，工业化促进城市化的蓬勃发展	有效释放了农村剩余劳动力，城市吸引了大量的农村人口和欧洲移民进入，人口主要从南向北、向西流动[4]	城市规模不断扩展，由有轨电车和铁路推动城市向郊区扩展，郊区对城市的依附作用大	蒸汽机动船、铁路、有轨电车和飞机逐步涌现，用地沿通道向外延伸，出现郊区化	环境恶化、空气质量下降、资源消耗、未开发用地丧失	开展交通运输、工厂、水利等大型生产性设施的建设，忽视生活性设施建设
1920—1990年	制造业开始外迁，通过发展城市服务业扩大内需，推动城市产业结构转型	城市人口开始向郊区转移，后期随着中心城区人口吸引力的增强，人口又回归中心区	郊区城市化开始推进，边缘城市开始发育，多中心格局凸显，大城市逐渐向大都市区转变	大力复兴城市中心区的公共交通，改善慢行交通环境，交通结构趋于合理	城市无序蔓延受到限制，自然生态开敞空间得到保护	提升城市公共空间的建设水平，促进人的多元化交流
1990年至今	大力发展信息产业和环保产业，运用信息技术改造传统制造业	吸引越来越多的高新技术人才移民，人口流动总体趋缓	随着因特网的普及，办公空间开始外迁，城市呈现出“无中心”现象	网络化的交通格局形成，交通管理更趋智能化	全球气候变暖，资源能源利用率不断提高	重视包容性的城市公共空间、城市微型空间建设

城市，人口流向逐渐从东部向中部，再从中部向西部转移，全国形成了以城市为中心的经济体系。（4）随着摩天大楼的出现，城市中心区的建筑高度不断增加，城市的集中化程度不断提升。1900—1920年间，美国城市人口迅速增长，纽约、芝加哥、底特律、克利夫兰等城市的人口都增加了1倍以上，至1920年，城市人口开始超过农村人口。（5）城市空间随着公共马车、有轨电车和火车等交通工具的发展而不断向外扩张，城市不断的合并周边的郊区，城市呈现出圈层拓展的空间格局，城市规模不断扩大，但尚未形成蔓延之势。

1.2　新型城市化时期：从城市化到大都市区化，以城市引领社会经济事业发展

新型城市化时期是以大都市区为发展主导的时期，郊区化成为拉动城市进一步发展的力量[5]。（1）20世纪初期，城市也开始出现了规模不经济现象，20年代经济繁荣和汽车交通的发展带来了美国的第一波郊区化浪潮，但是，随之而来的大萧条和二战减缓了郊区化的步伐[6]，至1940年，美国几乎有一半人口居住在大都市区内。（2）二战后，高速公路和小汽车的发展

使得美国出现了第二波的郊区化浪潮，城市人口、商业、制造业和办公空间等要素不断向郊区转移，城市中心区的公共服务能力供给不足，产生了交通、住房、卫生等一系列亟待解决的社会问题。（3）1970年以来，纽约、芝加哥、波特兰等城市都通过中心区的复兴策略，带动城市和产业发展转型，在中心城区大力发展现代服务业，加强政策引导提供更多住房、就业和教育机会，推动以人为本的城市空间建设，引导人口回归城市中心。同时为应对产业转移导致的“产业空洞化”，美国制定了以信息化推动产业发展的政策，大力发展以信息产业为主的高新技术产业，并通过信息技术改造提升传统制造业，从而有效振兴制造业的发展。（4）20世纪90年代以来，美国人口超百万的大都市区占全国人口的比重达到53.4%。以纽约、芝加哥和洛杉矶为核心的三大都市圈不断延伸，形成了范围巨大的大都市延绵带，呈现出以大型大都市区化为主导的城市发展特征。

2 美国新型城市化发展的经验启示

美国传统的城市化动力来源于工业化，城市人口迁移与城市产业发展是紧密协调，有效防止过度城市化和滞后城市化，美国主要通过不断提升工业技术和促进产业升级带动城市化发展，但是对于城市病、城市公共服务的问题缺乏统一的考虑。城市作为有机生态体，内部的社会经济活动之间存在着复杂的关系。进入新型城市化时期后，由于人口的大量集聚，产业、交通和公共政策等各种因素促使城市空间升级，城市空间升级进一步带来人口素质和产业发展水平等要素的提升，最终促进城市升级。美国为了实现新型城市化发展战略，以城市空间转型推动社会经济发展，在城市建设上采取了有效的空间安排和政策设计，对其他国家和地区的城市化发展具有一定的借鉴意义。

2.1 优化多中心网络化的大都市区空间格局，促进人员、资金等要素的有效流动

生产要素的自由流动对城市的高效发展起到了重要的作用，流通网络的构建是支撑大都市区空间格局形成的重要因素，而城市交通技术的革新对城市空间形态的演变造成了一定的影响。美国小汽车以及高速公路的快速发展带来了美国城市郊区化的无序蔓延，导致城市规模不断扩大。为了构筑网络化的大都市区的空间格局，美国城市主要采取了以下的措施：（1）大力发展铁路、机场和高速公路等区域交通设施，构建区域快速交通网络，形成覆盖全国商贸物流流通网络。（2）重点发展轻轨和快速公交、通勤铁路和地铁等大运量公共交通，形成大都市区多模式交通走廊。（3）推进全国信息基础设施建设，搭建区域信息基础设施网络，将全美各地的企业、学校、图书馆、医院、政府机关和大部分家庭联成一体，实现信息共享[7]。

美国区域流通网络使得城市之间和城乡之间的各类生产要素得以自由流动，促进了东部与

中西部地区的联系，生产要素的空间配置得到了优化，推动了区域经济协调发展。网络化的大都市区格局使得生产与管理的各个环节在空间上得以分离，促进了大都市区内部的生产服务业分工，对促进区域一体化下的城市特色化发展产生了极大的作用。信息技术的发展逐渐减弱了传统产业对中心区位的需求，导致不少新建办公空间都转移到环境幽静的郊区，形成了网络化的生产管理网络[8]。

2.2 构建组团式、紧凑型的城市空间结构，推动生产要素的集约节约利用

新型城市化时期的典型特征是城市空间形态从原有的单一中心向多中心的大都市区转变，郊区对城市中心城区的依赖性逐渐减弱，城市中心区与郊区之间的组团关系影响了城市内部的社会经济活动。美国城市主要采用了以下空间措施进行构建组团式、紧凑型的城市空间结构：（1）划定城市增长边界，将开发量控制在增长边界以内，形成集约紧凑的城市空间格局。（2）在中心城区大力发展公共交通，改善公共交通基础设施，加强各类公共交通系统之间的互补关系。（3）采用公交导向型（TOD）开发模式。统筹安排公交枢纽周边的土地利用，把人流吸引到公交枢纽周边地区，提高其开发密度，从而减少对土地的需求。（4）提倡理性增长理念，鼓励功能复合用途的开发，促进居住、办公以及就业的平衡[9]。

高效的城市空间结构有助于转变城市“摊大饼”的无序蔓延，降低土地消耗和环境损害，促进生产要素在空间上的高度集约节约。俄勒冈州的波特兰市是美国成功控制城市蔓延的典范，过去30年实施“城市增长边界”以来，城市人口增长了50%，而其土地仅增长了2%。将城市整体作为一个经济体，注重功能复合和多样性开发，可促进了各组团内部的功能趋于完善。如为了解决郊区的公共服务设施不足的问题，美国在郊区建成了集商业、购物、娱乐功能为一体的城市新区[8]。

2.3 建立促进产业转型的空间支撑体系，提高城市创新能力和人口素质

新型城市化强调营造新型的产业发展空间和完善的人力培训和保障系统，为城市产业转型升级提供有力的支撑。（1）应对制造业外迁，政府和非政府组织建设郊区产业园区，让同类制造业聚集，并配套相应的公共科技服务和生活服务设施。（2）通过对城市中心区的空间实施再开发与改造，致力营造城市服务经济的发展空间环境。（3）建设高科技产业园区。政府有组织的在位于研究机构附近的地区安排高技术增长极，建设公共科技孵化器，为新创企业提供办公场所和设施。（4）在公共服务方面，建立多层次的社会公共服务体系，在教育、失业、看病、养老和住房等方面实现了均等化[10]。（5）建立面向不同就业群体、产业集群的就业培训基地，积极实施修改有助于吸引更多外籍科技人员的移民法，建立可流动的福利账户，

为劳动者制定终身学习计划等政策。

美国城市空间的升级促进了城市产业的转型，从而推动社会经济发展模式的转变，如城市中心区的改造促进了第三产业的发展，对创新型地区的培育，使得作为科研中心、教育中心和拥有尖端技术的知识型地区成为人口增长最快的地区，如硅谷邻近于斯坦福大学，形成了一条生产电子及计算机产品的发展走廊地带[11]。

2.4 建设职住平衡、功能复合的新型居住社区，提升市民居住质量

为提升市民居住质量，解决中低收入阶层的住房问题，改造中心区贫民窟，联邦政府开始大规模介入城市住房问题，推动了居住空间的扩展以及居住区的建设与空间优化。（1）联邦政府支持私人购房贷款的政策，大幅减少首付（甚至仅为5%），并延长贷款偿还期到30年，鼓励居民在郊区新开发的居住区购房，客观上导致了老市区空心化，刺激了郊区扩张，开发商在郊区建造了大量低密度、高质量住宅。（2）实施住宅法案，开展公共住宅建设项目，以城市更新为名大规模对中心区贫民窟和衰败地区进行改造，中央政府出钱，地方政府可以自行决定需要拆迁的棚户地区和其他旧区，拆迁后建造高层公共住宅。但城市更新推动了种族和阶级的隔离，摧毁了历史延续性，集中建设的公共住宅区成为新的贫民窟，因此1974年通过“住房与社区开发法”，政府提出提供补贴鼓励低收入居民在私人住房领域寻求住房的政策，为低收入阶层提供多样化的住房选择。（3）采用传统邻里为导向（TND）开发模式[1]，在中心区合理的范围内布局不同规模的住宅、商业设施、娱乐休闲设施、市政设施等，达成居住、办公以及就业的平衡，吸引新的居民入住，促进中心区经济再开发。

美国政府在不同时期采取了不同的住房策略，促成了城市居住空间格局从中心区到郊区再到中心区的演变，在新城市主义规划思想的影响下，将居住、工作、商业和娱乐设施结合在一起，建设紧凑的、适宜步行的、功能复合的新型社区，同时强调优先考虑居住邻里内部公共空间的设置，为社区活动、交流提供优质场所；强调精密、尺度宜人的的街道网络，增强交通的渗透性和疏散能力，居住区的规划建设重新恢复到以人为本的人性尺度，不断趋于科学合理。

2.5 营造高品质的城市公共开放空间，丰富市民城市生活

城市公共空间提供了丰富的城市生活，是城市居民社会活动集中的地方，由于物质的进步、人口的膨胀和人们精神需求的发展，美国的城市公共空间也随着市民社会的演变逐渐发展变化。20世纪初，美国为恢复城市中心的良好环境和吸引力而进行了“城市美化运动”，主要进行公共建筑、公共场所和公园系统的规划和改造；到70年代开始对城市更新方法和中心区人口流失的问题进行反思，城市建设从“以物为重”转向“以人为本”，更加关注一些人性化公

共空间的设计和建设，真正满足人的需求。（1）更新开发现有城市中心城区内的弃置地、棕地、旧厂房，引入大型公共图书馆、文化中心和文化创意空间等设施，改善中心城区环境，恢复中心城区活力。波特兰市珍珠区过去是旧仓库集中地，通过更新改造，建设轻轨系统与市中心相连，成为著名的文化创意产业区。（2）以城市设计引导滨水区和开放空间的高质量建设，结合滨水空间布局大型文化设施，提高绿化空间的流动性和可达性。如芝加哥通过规划建议政府大力投入湖滨公共空间的再开发项目，建设湖滨新公园。（3）建设城市微型空间，吸引各种收入和阶层的人群。将一些被长期忽略的地带改造成人流密集、活动多样的场所，如小餐馆、咖啡厅和休息亭廊等，建设成为适合居民日常活动的小广场、小公园，不但可以吸引上班族和游客前来休闲健身，还定期举办各类文娱活动，推动城市多元发展。

美国城市公共空间的整饬和改造，有效缓解了城市中心的社会问题，改善人口密集、贫民窟和经济公寓的拥挤状况，培育地域文化特色，促进人的多元化交流，保证城市生活的多样性，将人的城市化引向城市的人性化。

2.6 打造自然休闲体验空间，保护自然环境的同时发展生态经济

美国各州在克服城市大规模开发导致的城市蔓延等“城市病”过程中，提出“精明增长”等新的发展理念，积极保护和恢复那些支撑城市、郊区和乡村村落的自然生态系统，并通过绿色基础设施的建设，为市民提供更多的生态休闲场地，发展生态经济。（1）建设由步行道、自行车道和自然资源走廊组成的多样化绿道，将城市与大自然系统重新连接起来。绿道不仅为生物的迁徙提供了通道，同时也给周围的居民带来了连续的自然生态体验。如波士顿的“翡翠项链”公园绿道系统将波士顿、布鲁克林坎和布里奇之间的绿地系统联系起来，并与居民的生活有机的融合在一起，为人们提供骑车、踩滑轮、跑步以及滑雪的场所。（2）建设城市生态公园，改善城市生态循环系统。如波特兰建成的雨水湿地花园，对缓解城市的雨水冲击，减轻城市热岛效应提供了很大的帮助，同时也给周边的居民带来了丰富的自然生态游憩体验。（3）大规模改造硬底化空间，恢复自然生态绿地。如波士顿将中央干道改造成地下通道，留出地面土地作为公园绿地。（4）建设乡村生态旅游社区，发展旅游带动生态保护事业。如怀俄明州由政府出资收购野生动物活跃的自然区和山区，在野生动物保护区外围建立了不少乡村旅游娱乐设施和酒店，在保护自然环境的基础上发展生态旅游业，既产生了巨大的经济效益，也推动环保事业的发展[16]。

美国在遭遇了空气质量下降、水污染和土地污染问题日益严重的困境后，意识到城市问题的本质是生态问题，一定区域内人口高度集中而持续增长时，必然对自然环境产生重大影响，因此对自然资源进行再投资再利用，使城市及其居民持续获得自然生态服务的保障，为城市的

可持续发展建立一个基本框架。

3 广东未来的城市化发展战略探索

改革开放以来，广东城市化超常规发展，用30多年时间走完了美国近100年才走完的历程（图2）。到2011年全省城镇化水平达到66.5%，整体上进入了以城市社会为主的新城市化时期，但是区域发展不平衡，珠三角地区城市化率达到了83.01%，已进入了以大都市区化为发展重点的新型城市化时期，粤东西北地区由于工业化起步慢，还处于以工业化带动城市化的发展时期。目前，广东过去过度依靠外源经济动力，通过大规模吸纳省外非农就业实现快速发展的趋势已基本终结，正面临中等收入陷阱的考验，外部市场竞争日趋激烈，内部发展方式总体粗放，资源环境约束趋紧等问题。

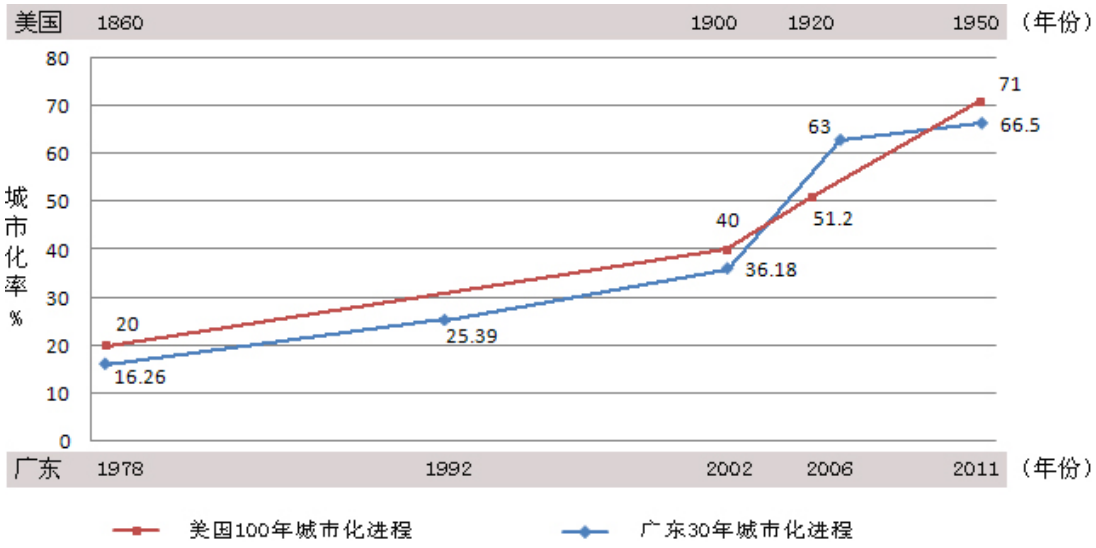


图2 美国和广东城市化进程对比

在广东城市化当前的发展阶段，应注重区分区域发展差异，推行差异化的城市化发展战略，加快推进特色新型城市化、提高城市化发展水平，“加快转型升级、建设幸福广东”。广东省省委书记汪洋指出“要把新型城市化作为促进工业化、信息化、市场化和国际化的重要抓手”。未来，广东需要吸取美国城市化发展的经验和教训，以城市化统领社会经济发展，以空间转型推动产业升级，以建设文明宜居、可持续发展、承载力强的“理想城市”作为承载“五化”的载体，探索新型的城市发展模式和城市建设模式。

3.1 以区域基础设施建设为支撑，构建六大都市区，形成省域空间网络化格局

加快完善广东省的区域流动网络，支撑六大都市区建设，促进区域合作，吸引发展资源

集聚，形成“省域空间网络化”的格局。（1）完善区域空间结构。珠三角地区应积极携手港澳，共同推进世界级城市群的建设，并以广佛肇、深莞惠和珠中江三大都市区建设作为重点，加快培育网络化的空间结构。粤东西北地区应以中心城市为核心，发挥中心城市的辐射带动作用，构建汕潮揭、湛茂和韶关三大都市区，并继续推进点轴开发模式，优化城市体系。（2）继续推进区域交通设施建设，支撑区域流通网络构建。珠三角地区应加快城际轨道交通网络和城市地铁建设，推动公交优先的出行方式。粤东西北地区充分发挥出省通道的优势，建设支撑工业化发展的物流网络，完善城市的铁路和高速公路等对外交通。（3）构筑大都市区完善的多中心城市格局，形成良好的区域分工，打造特色化和差异化的城市。如在广佛肇都市区内部，广州与肇庆的关系应该是一种互相依托的关系，广州为肇庆带来了巨大的财富投资，而肇庆则给广州提供高水平的宜居生活环境和舒适度。（4）利用交通枢纽的地位，积极吸引人流、物流和资金流的入驻。广东各市还应依托高铁站场，积极推动城市综合开发。珠三角地区应积极利用城市与城际轨道的枢纽，继续实施采用公共交通导向的土地开发。粤东西北地区应建立与珠三角城际轨道有效连接网络，在网络化的基础设施的基础上，利用珠三角的民间资本对粤东西北地区的资源进行开发。

3.2 优化城乡空间结构和布局，形成“生态型、网络化、组团式”的空间形态

高效的城市空间结构是建设理想城市的基础，通过城市化引导资源集约利用和环境集中治理，走资源节约、环境友好型的城市化道路。（1）广东应推动各市积极建设永久性限制开发的环城绿带，构建城市空间增长边界，划定基本生态控制线，抑制城市无序蔓延，引导内部形成集聚发展的城市组团。（2）建立覆盖城乡的绿色生态网络，重点保育森林、湿地、滨水地带和其它有生态价值的区域，维护城乡生态格局；（3）在城市内部梳理城市道路，大力发展城市公共交通，构筑城市组团之间的便捷联系网络，通过资金和技术手段，逐步实现城际轨道、地铁、快速客运交通、公交系统和慢行系统的无缝衔接，改善城市交通环境。（4）优化城市新区与旧区之间的空间关系，在城市新区与旧区之间形成良好的生态分割，积极推行组团内部的功能复合的开发模式，协调城市生产与生活之间的关系，有效减少组团之间的日常通勤交通。（5）强化城市对农村的推动作用，形成城乡互补的发展格局。粤东西北地区应积极利用靠近珠三角地区外围城市的地缘优势，大力发展生态观光农业，进一步探索资源增长型、环境修复型的发展模式。

3.3 积极提高城市化发展质量，以城市核心功能区升级引领社会经济发展转型

城市空间特征和城市劳动力特征决定了城市的产业特征，城市化发展质量对高端产业的

入驻具有重要的影响。因此，加快推动空间升级，提高人口素质，有助于引领社会经济发展的转型。（1）大力推进城市中心区的制造业外迁，为城市服务经济发展腾挪空间。珠三角地区应积极发展具有国际影响力的金融、商务、会展和总部经济，粤东西北地区应利用中心城区的服务功能，发展专门化的服务经济，形成全省的生产服务业网络。（2）转变产业园区的发展模式，在研究机构和研发企业等附近，建设高新技术产业园区，并配以公共科技孵化器和生活配套设施，从而吸引高新技术产业的入驻。（3）积极营造适合高端的研发、教育等发展的环境，建成低密度、生态化的办公环境，积极吸引高端人才的集聚，鼓励科技人员创业发展。（4）完善人才培养、引进和使用的体制机制，建立城乡一体的劳动力市场管理服务信息系统和完善的就业管理和培训服务体制，建设职业教育和技能培训基地，为城乡劳动力均享就业服务和就业援助。（5）通过建设智慧城市时代的空间基础设施，实现物流、家居、安防、城管、应急、养老和旅游等领域的智慧化。

3.4 以满足人的需求为目标，营造以人为本的城市空间和制度环境

新型城市化的最终目标是实现人的自由发展，广东省应积极构筑城乡之间自由流动的制度环境，为人的发展提供充分的保障。（1）积极利用“三旧”改造的时机，在旧城区中加强微型城市公共空间建设，为居民的日常活动提供充足的空间，积极制定具有包容性的城市公共政策，建设对各阶层人群自由开放的包容性公共空间，完善公共空间的配套设施和管理。（2）继续推进绿道网络建设，加快推进广东省绿道网建设，结合废旧交通设施改造，建成联系居民日常生活的线性空间。（3）结合岭南水乡特征，积极改造滨水地区的老工业区，打造城市滨水公共空间，建成地域特色文化场所，建设中西融合、多元并蓄的岭南特色城市。（4）着力构建保障住房和商品住房“双轨制”，以商品房市场为基础兼顾保障住房。商品房满足中高收入人群居住需求，主要由市场规律来调节，而保障性住房满足中低收入人群居住需求，由政府主导。（5）破除地域、户籍等限制，促进社会阶层之间的良性流动，完善异地务工人员积分入户城镇等制度，促进他们逐步融入所在城镇。通过网络化的流动空间消除人的职业、定位、身份和户籍等差别，把选择都交给个体、社会，实现农民市民化和市民公民化。

4 结语

自2008年全球金融危机以来，以沿海地区为代表的较发达地区面临着城市转型与城市空间重构的压力，广东应继续利用作为中国对外开放条件最为优越的地位，积极借鉴美国等西方城市化已基本成熟国家在发展过程中所经历的经验教训，以城市化统领社会经济发展，构筑多中心网络化的大都市区空间格局，以城市空间升级引领城市升级，发展城市服务经济，积极应对

转型中巨大的压力，积极拉动内需，推动转型升级方面，抢先一步，探索在新的时期的城市化发展的经验。大力推行以人为本的城市化发展战略，将城市建成能有效满足人的活动、人的需求，积极推动公共服务设施均等化，保障城市文化、体育、教育、基础设施和公共空间等公共服务的供给。

注释

1 TND开发强调的是在居住邻里（步行大约5分钟）的范围内实现不同功能的复合，综合布置市场、活动中心、中小学、幼儿园、公交车站、绿地，就近满足就业、教育、休闲、购物等多种需求。

参考文献

[1] 李其荣. 城市化加快了美国经济现代化的进程[J]. 现代城市研究, 1997(4): 38-40.
[2] 王旭. 美国城市发展模式——从城市化到大都市区化[M]. 北京: 清华大学出版社, 2006.
[3] 宋金平, 李香芹. 美国的城市化历程及对我国的启示[J]. 城市问题, 2006(1): 88-93.
[4] 顾朝林. 转型发展与未来城市的思考[J]. 城市规划, 2011(11): 23-34, 41.
[5] 黄柯可. 人口流动与美国城市化[J]. 世界历史, 1996(6): 29-38.
[6] 洪文迁. 纽约大都市规划百年：新城市化时期的探索与创新[M]. 厦门: 厦门大学出版社, 2010.
[7] 曾云. 美国的信息产业政策与信息现代化[J]. 对外经济贸易大学学报, 2000(6): 5-7.
[8] 黄志宏. 战后美国城市发展的新特点[J]. 城市问题, 2007(9): 79-84.
[9] 丁成日, 孟晓晨. 美国城市理性增长理念对中国快速城市化的启示[J]. 城市发展研究, 2007(4): 120-126.
[10] “公共服务均等化”课题赴美加考察团. 加拿大和美国基本公共服务均等化情况的考察[J]. 宏观经济研究, 2008.
[11] 徐和平, 蔡绍洪. 当代美国城市化演变趋势及其新特点[J]. 城市发展研究, 2006(5): 13-22.
[12] 王旭. 大都市区化本世纪美国城市发展的主导趋势[J]. 美国研究, 1998(4): 65-77.
[13] 徐和平. 美国城市化各阶段简析[J]. 贵州师范大学学报(社会科学版), 1995(2): 69-72.
[14] 刘建芳. 美国城市化发展的新趋势城市郊区化[J]. 信阳师范学院学报(哲学社会科学版), 2002(5): 33-38.
[15] 张京祥. 西方城市规划思想史纲[M]. 南京: 东南大学出版社, 2005.
[16] 詹姆斯·穆迪比安卡·诺格拉迪, 著. 第六次浪潮：一个资源为王的世界[M]. 张靖斯, 译.中信出版社, 2011.
[17] 吴冬青, 冯长春, 党宁. 美国城市增长管理的方法与启示[J]. 城市问题, 2007.
[18] 张颖. 美国西部乡村旅游资源开发模式与启示[J]. 农业经济问题, 2011, 03.
[19] 庄悦群. 美国城市增长管理实践及其对广州城市发展的启示[J]. 中国城市发展网.
[20] 张庭伟. 1950—2050年美国城市变化的因素分析及借鉴（上）[J]. 城市规划, 2010, 34(8): 39-47.
[21] 顾朝林, 赵民, 张京祥. 省域城镇化战略规划研究[M]. 南京: 东南大学出版社, 2012.
[22] 钱维. 创新型城市发展道路——美国典型城市转型经验和启示[J]. 改革与开放, 2011 (4): 16-19.
[23] 孙一飞, 马润潮. 边缘城市:美国城市发展的新趋势[J]. 国际城市规划, 2009, 24(zl): 171-176.
[24] 李山勇, 张景秋, 章定富. 美国的城市化进程与现代城市规划联系的解读[J]. 城市问题, 2007(4).
[25] 王磊, 伍新木, Michael Latham. 铁路人口流动与城市化[J]. 城市规划汇刊, 2001(6).
[26] 白国强. 美国郊区城市化及其衍生的区域问题[J]. 城市问题, 2004(04): 66.
[27] 杨贵庆. 未来50年影响美国大城市发展的十大因素及其思考[J]. 城市规划学刊, 2006(05).
[28] 张建波, 胡启萍, 郭建强. 美国信息产业发展战略对我国的启示与借鉴[J]. 生产力研究, 2008(4): 93-95, 98.

“墨尔本2050”发展计划及启示

“Plan Melbourne” Metropolitan Planning Strategy and Its Inspiration to China

郑泽爽
Zheng Zeshuang

摘要：“墨尔本2050”发展计划是澳大利亚维州政府公布的墨尔本未来40年都市规划，旨在研究和构建墨尔本大都市区空间规划框架，以应对21世纪面临的各种挑战。在分析“墨尔本2050”发展计划制订的背景的基础上，本文从经济和就业、住房、交通基础设施、社区和邻里空间、资源与环境、区域协调以及行动计划等七个方面的内容系统介绍了“墨尔本2050”发展计划的核心内容，并探讨了“墨尔本2050”发展计划在理念、方法、机制等方面对中国宜居城市和大都市区空间规划的启示。

Abstract: “Plan Melbourne” planning strategy is the urban plan of Melbourne in next 40 years that announced by Australia's Victoria government. In order to cope with various challenges facing in the 21 Century, “Plan Melbourne” study and build the spatial planning framework for the Melbourne Metropolitan area. Based on the analysis of the background of“Plan Melbourne”, this article introduces the core content of the plan, including Delivering jobs and investment, Housing choice and affordability, A more connected Melbourne, Liveable communities and neighbourhoods, Environment and water, A state of cities and Implementation, and discuss its inspiration to Chinese liveable city construction and Metropolitan area space plan.

关键词：墨尔本2050；发展计划；宜居城市；大都市区；启示

Keywords: Plan Melbourne; Metropolitan Planning Strategy; Liveable City; Metropolitan Area; Inspiration

作者：郑泽爽，广东省城乡规划设计研究院，城市规划师。zhengzeshuang@gdplan.com

引言

英国杂志《经济学人》近日公布全球十大适合居住城市排行榜，第一名仍为墨尔本，墨尔本自2011年以来，连续三年被评选为全球最适宜居住城市。墨尔本作为世界上最宜居的城市，拥有良好的郊野森林、公园、花园景观，充满活力的海滨和水网系统，安静的社区、热闹的活动区以及欣欣向荣的城市核心，是集金融、旅游、娱乐、体育、文化、艺术和生物医药、高端制造业等产业于一体的最适合居住、最受尊重的知识城市，吸引了世界各地的人们来此学习生

活工作，在城市设计、环境保护、宜居节能等方面有先进的理念和成熟的经验。

但随着人口的继续大幅增长，墨尔本如何继续保持作为国际最宜居城市的地位将变得更加困难和具有挑战性，需要一个新的大都市规划策略来研究未来和对墨尔本进行规划。2013年10月，维州政府公布了墨尔本未来40年的都市规划，主要涉及政府截至2050年的大都市发展方案，维州州长称这份规划是“墨尔本和维州未来40至50年内最为重要的文件”，将能够协助墨尔本保持世界最宜居城市之一的地位，将取代前工党政府的《墨尔本2030年》战略（Melbourne 2030 strategy）。

关于《墨尔本2030年》和墨尔本国土空间规划国内外已有部分文献研究，但对于目前正在进行的“墨尔本2050”发展计划，国内尚未见系统研究成果。本文旨在深入研究“墨尔本2050”发展计划最新成果的基础上，分析“墨尔本2050”发展计划的编制背景、规划目标和主要规划内容，探讨宜居的大城市空间战略规划的特点及对中国大都市区空间战略规划的启示。

1 “墨尔本2050”发展计划的背景

“墨尔本2050”发展计划（Plan Melbourne）由纳普辛政府（Napthine Government）制定，是为了应对墨尔本人口的急剧增长、基础设施需求、经济发展和环境等问题的挑战，制定的实现墨尔本繁荣、宜居和可持续发展的蓝图。

1.1 知识经济背景下需要更多的知识集群和人才

在上世纪八十年代澳大利亚进一步开放经济后，面对日益激烈的国际竞争，墨尔本逐渐从一个内向型以制造业为重点的经济体转变成国际型的知识服务经济体。通过这一转变，墨尔本实现了产业的多元化发展，创造了多层次、多样化就业（创业）机会，加强了城市劳动力市场对于外部冲击和结构调整压力的抵抗力。2011年，墨尔本的劳动力人口约为220万，14%的工作岗位位于CBD、港区和南岸地区，剩余的工作岗位主要分布在多个大型的郊区活动中心、工业区和主要港口及机场设施周围地区。

随着知识经济的发展，预计商业和知识服务（包括金融服务、保险服务、专业服务、科技服务）将成为驱动墨尔本繁荣越来越重要的因素，未来能够吸引高技能劳动力的区域、能够提供高质量生活的区域、以及交通枢纽区域将具有更优越的区域竞争优势，知识经济背景下需要规划更多的知识集群和吸引高技能人才。

1.2 不断增长的人口压力需要更多可负担的住房

墨尔本的人口来自200多个国家，使用着230种语言，信仰超过130种宗教，拥有受过高等

教育和良好培训的劳动力，是世界上最和谐和最具文化多样性的城市。墨尔本为其居民提供了高质量的生活，包括住房、教育、交通运输、社区、公共安全和医疗，多样的文化、娱乐和运动选择等。

未来40年，当其他发达国家，特别是欧洲面临人口数量下降时，墨尔本的人口数量却大幅增加。到2050年，墨尔本将变成一个拥有770万人口的城市，人口将再增加340万，需要增加大约160万套住房。持续的人口增长带来了巨大的住房需求，并给城市基础设施和公共服务带来较大的压力。未来对于想要买房或租房的中低收入家庭来说，越来越无法承担靠近城市地区的房价了，需要城市提供更多可负担的住房。

1.3 大都市区基础设施系统容量趋于饱和

随着墨尔本大都市区的发展，交通运输将会成为保证繁荣和宜居性的关键。墨尔本的交通运输系统拥有广泛的高速公路和主干线网络，以及世界上最大的有轨电车系统。

但在过去的二十年中，随着人口的增长和城市不断向外扩张，墨尔本的交通运输基础设施和服务正在面临越来越大的压力，中心城区在高峰时段，道路和公共交通运输系统中的拥堵越来越严重，墨尔本的外围郊区已成为澳大利亚发展最快的城市，但是交通基础设施并没有跟上，基础设施绝大部分建于20世纪后半叶，在本世纪初将达到其容量上限。除非公路、铁路、机场、港口和其他系统增加新的能力，否则城市的经济发展潜力将受到限制。

1.4 不断变化的气候给生态环境带来了威胁和压力

墨尔本拥有干净的空气和水质，从亚拉山脉的花楸森林到海岸线的湿地，区域内最为宝贵的森林、湿地、海洋等生态系统得到良好维育，气候舒适，自然景观优美怡人，野生动植物拥有广阔而稳定的栖息场地，生物多样性保护取得重大进展，这些资产向墨尔本居民提供了大量的生态利益、健康利益和娱乐利益，而且是墨尔本吸引海外游客和投资者的核心。

但由于气候变化的影响愈加明显，城市的不断扩张侵蚀了越来越多的农田和开放空间，在应对越来越高的能源成本、水成本和垃圾成本方面，以及不断变化的气候影响方面，墨尔本同样需要努力变成可持续性更高且恢复力更高的城市。

2 “墨尔本2050”发展计划的主要内容

从《雅典宪章》、联合国《人居议程》、住房和城乡建设部《宜居城市科学评价指标体系》等国内外有关宜居理论的主要文献阐述，以及温哥华、维也纳、悉尼等多个世界著名宜居城市的实践经验表明，宜居城市的内涵主要包括多元化的经济和就业、健全的民生保障、便捷

高效和以人为本的交通出行、更优质的资源和更优良的环境、丰富的休闲游憩空间、可持续的社会创新能力等方面。

目前已发布的“墨尔本2050”发展计划主要包括经济和就业、住房、交通基础设施、社区和邻里空间、资源与环境以及区域协调等六个方面的内容，与世界上其他著名的宜居城市关注的内容基本一致，目的在于指导墨尔本到2050年的经济发展、住房发展和城市发展。满足未来的人口需求、住房需求和就业需求。规划近期为2013-2017年，中期为2017-2025年，远期为2025-2050年。

2.1 创造充足的就业岗位和投资机会

墨尔本的目标是创建一个推动生产力发展、扩大有效投资、拥有更多就业机会的城市，未来将重点发展边远市郊小镇和小城市，吸收不断增长的人口，形成网络化、多中心的城市。

（1）建立综合经济三角带

结合综合土地使用和交通运输计划，规划了一个新的城市结构（图1, 图2）：综合经济三角带，沿着现有的和未来的交通运输走廊，连接Hastings–Dandenong走廊与Hume走廊北部及Wyndham-Geelong走廊西南部，把扩展后的市中心、国家就业集群（Monash Clayton、Sunshine、La Trobe大学、Parkville等地建设6大就业集群区域）和州重点工业区连接起来，这个经济带将创造大量的投资和工作岗位，以满足墨尔本城市人口增加至500万的就业需求。

（2）增强就业用地竞争力

规划在墨尔本的M80环形公路等五个亚区的合适地点布置工业用地，通过与工业园区的建设者进一步协商和创新促进工业园区发展的优惠政策，推动工业集聚区发展，为墨尔本外部区

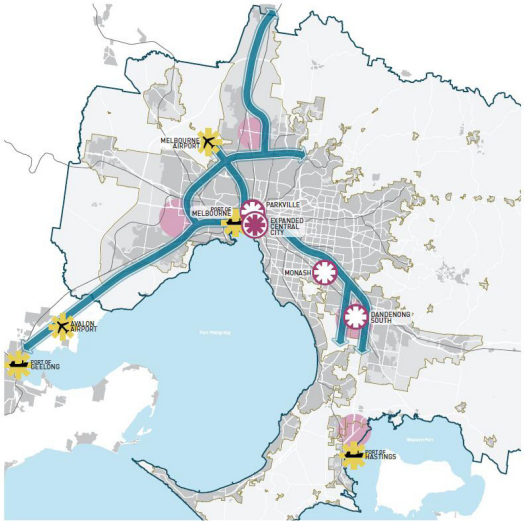


图1 墨尔本大都市区现状图

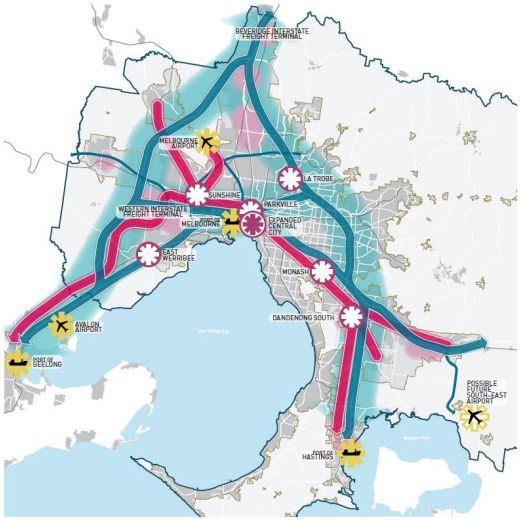


图2 墨尔本大都市区规划结构图

域的产业发展和经济及就业增长提供支持。规划通过对国内就业集群、大都市活动中心和活动中心将来的工作增长点和商业用地需求的分布情况进行评估，与国家商业发展和创新部门合作，发布墨尔本各亚区中的活动中心将来的零售和就业需求，与交通、规划部门合作，确定新活动中心的需求和位置。

（3）扩张市中心以保持竞争优势

墨尔本市中心拥有数个澳大利亚最大和全球化程度最高的专业服务行业，为了抓住知识经济带来的机遇，中心城市需要保留竞争优势，为知识密集型和技能型产业提供更多的机遇和选择，并继续在旅游、零售、娱乐和文化活动中发挥重要作用。为了确保拓展后的中心城市能够成为澳大利亚最大的商业中心，规划通过连接、管理和发展中心区周围现有的、高密度、多用途的邻近区域（图3），创造小规模的商业机遇，鼓励发展小规模企业和新兴企业，为中心城市的发展提供支撑。



图3　扩张后的墨尔本市中心

2.2　提供更多的住房选择和提高住房支付能力

到2050年，墨尔本的人口将新增250万，需要新建104.6万处住所。在墨尔本未来的住房规划中，关键是规划充足与多样性的住房，提高住房可支付能力，适应墨尔本预计的人口增长和不同的家庭，并靠近工作岗位及服务。

（1）增加靠近服务和公共交通的住房供应

规划确定靠近公共服务、公共交通设施和工作集聚区是未来发展的重点地区，通过实施多功能综合开发与高密度住房开发，最大程度为中低收入家庭提供更靠近就业机会的住房地点选择。通过在开发地区提供适当的靠近公共服务和公共交通的住房以实现民众安居的目标。除此之外，在已建立的郊区、火车站、公共交通枢纽和公共交通走廊等附近的地区，也考虑其住房存量如何满足规划期的要求，并进行中等密度住房的再开发。

（2）增加保障性住房的供应

保障性住房是指那些不超过家庭平均收入的30%的住房（包括房贷、还款和租赁）。由于家庭平均收入在郊区间各不同，且由于保障性住房的构成对不同人各有不同意义，在控制住房价格上升的同时，也需要确保在各郊区提供价格多样的住房产品。规划提出应加强对人口和家

庭结构变化对不同类型和价格住房需求的研究，关注社区和家庭对舒适度的要求，并符合房地产业开发的可行性与必然性，制定更多促进保障性住房供应的规划条款和机制，如确保私营房地产投资信托能为低收入家庭提供长期住房金融选择等。

2.3 形成更加联系紧密的大都市区交通网络

交通支撑着城市的适宜居住性、经济繁荣和运行效率，是提升墨尔本竞争力的关键。为应对未来人流、物流增长的压力，墨尔本需确保拥有足够的公共交通和道路通勤能力系统，改善道路交通效率、扩大和协调运输服务以及改善自行车和步行交通等。

（1）改善中心城区交通

随着墨尔本中心城区及周边地区人口和就业岗位的不断增长，发展公共交通将继续是解决交通拥堵的重要手段。规划提出建设一条东西向18公里的高速公路连接扩大墨尔本的港口、黑斯廷斯港口、吉普斯兰等地区，依托现有的墨尔本铁路建设地铁系统，改善有轨电车行程时间、容量和可靠性以及将有轨电车网络扩大至主要市区重建划区、加固墨尔本中心周围及其公交车服务等措施，改善中心城区交通，并在墨尔本中心规划了步行和自行车网络，开展了德尔滨溪小道连接工程、主要亚拉路改善工程以及连接达克兰与CBD的吉姆斯戴尼桥，改善中央次区域主要步行路线的安全性、舒适性及便利性（图4）。



图4 中心城区交通系统规划

（2）加强郊区运输网络建设

墨尔本外围郊区的干线公路建设和运输服务尚未跟上人口增长，缺少多样化的交通选择，导致服务和就业通道的可达性较低。目前已完成外城区和成长区公路干线升级工作，包括重建、扩建和路口交汇处升级，未来规划实施系列项目，改善远郊轨道及公交车网络，包括建设一条连接主要市区环线与东部高速公路的东北专线，协调并改善火车、有轨电车及公交车等公共运输设施服务，将13处平交路口改造为立交以及在城郊开发公路系统等。

（3）提高区域交通设施的连接性

海港和机场是墨尔本对外的主要关口和州际公路的终端，并且是国家关键的经济资产。在未来的几年里，预计港口和机场的吞吐量将持续增长，规划提出进一步加港口、机场和州际铁路的连通性，升级Western Port Highway到高速公路标准连通Hasting港，建设Melbourne Metro线

路连接kensington和South Yarra，铺设铁路连接墨尔本机场和Avalon机场等。

（4）促使公共交通导向发展

墨尔本计划将在城市的战略地点创造多个投资机会，将公共交通导向的发展作为促进就业和人口增长的主要方法，根据交通导向发展原则，确定新的城市重建区域和现有轨道网络周围的地点，确立火车站附近未被充分利用的工业用地、城市重建地点和商业结构规划的优先等级。

2.4 营造宜居的社区和良好的邻里交往空间

创建健康并充满活力的居住区，是保持墨尔本作为世界上最宜居的城市之一的关键，体现在随处可见的绿地开放空间，以及高质量的建筑、街道和场所。

（1）打造“20分钟社区”之城

墨尔本规划的愿景之一是创设20分钟社区（图5），20分钟社区是指在步行20分钟距离内即可到达地方商店、学校、公园、工作岗位和使用各种社区服务的地方。在这一概念中，人们居住的地方都在其所需的服务附近。创建一个20分钟社区城市依赖的是创建能够支持大范围地方服务和设施的市场规模和集中度。墨尔本的某些地区已经实现了20分钟社区，未来的发展地区中较新的郊区（例如凯西的Selandra Rise和温德姆的Riverwalk镇中心）都被规划为20分钟社区，通过改善咖啡厅、餐馆及商场的可达性，建设推广小型商业的乡村购物街，提供更多的社区级服务、商住楼，以及建造更多的开敞空间，改善步行和自行车道以加强公共空间的质量等措施创建充满活力的社区中心网络。



图5 20分钟社区模型

（2）完善社会基础设施

健康社区的规划需要考虑人们的需求提供适当的设施和资源。规划通过将健康和教育设施结合社区服务需求进行选址，以医疗设施为例，目前维多利亚居民近70%的健康服务是由私营部门提供的，为了增加提供当地健康服务，增强服务提供方的确定性，规划将促进执业医师，与一系列公共、

私营和非营利医疗和社区医疗服务在同一区域且靠近公共交通和社区设施的地方选址，这样可减少提供健康和社区服务和设施时可能遇到的障碍。如果社会基础设施位于良好位置并且靠近相关的服务和设施，那么就会对投资进行协调，保证规划系统对开发提供支持，帮助当地政府把服务吸引到增长区域社区和经过明显人口统计学变化的建成区域，为公共和私营投资提供指导。

（3）创造更多更好的公共空间

公共空间的改善和新发展能使社区更好地融合于周边环境，提升设施的使用效率和地区的经济活力，丰富墨尔本市民的文化和社会生活。墨尔本计划旨在提高整个都市区域内公共场地城市设计的标准，采取重点的场所营造方式来为创造城市的下一代基础设施并力图实现一贯的高标准公共场地的设计质量，包括制定覆盖全城的政策明确、建设墨尔本林荫大道网络、投资重大文化和体育设施以及支持文化事件等，增强墨尔本多文化和创造性的形象，创造更多更好的公共活动空间。

（4）保护文化遗产

墨尔本以其保存完好的传统建筑、独特的现代建筑和设计良好的城市空间世界闻名，这是墨尔本宜居的基础，为了让文化遗产的管理和规划更有效，通常依托良好的城市设计更好地保护和利用历史建筑和地点。规划提出对城市文化遗产进行评估，制定遗产保护的措施，并通过高质量的城市设计和建筑设计，精细化的管理，增强文化遗产的开发价值和经济效益。

2.5 保护自然生态资源和环境

为成为世界领先的可持续发展城市，墨尔本重视和享用其自然资源，注重发挥生物多样性的价值，在管理水、能源、废物资源方面使用创新的方法，并且能适应各种环境变化，保持城市河道卫生和保护海岸带环境。

（1）保护并恢复动物天然栖息地

墨尔本拥有不同的景观、河道、海滩和海湾等丰富的自然条件，随着城市继续扩张和改变，需要继续规划和实现由邻近开放空间和自然生物栖息地组成的生态网络。加大力度保护和恢复生物多样性的公园、河道、路旁草坪和湿地等区域，保护墨尔本8,400千米的河道和港湾系统的有益生物，持续保护菲利普港湾、西港湾的海岸线及海域。

（2）完善水循环管理系统

近年来，墨尔本在水循环整体管理方面有许多的进展。例如，每年收集了50亿暴雨水和雨水，包括从新住宅用集雨箱收集得来的那百分之三十，以供墨尔本使用。城市发展的过程是管理和利用水来提高宜居性、保护河道和减低洪水泛滥造成的影响的重要辅助方法，规划通过影

响新城区和建成区的城市发展，支持《墨尔本的水未来》的实施，在墨尔本的各分区安排和实施水循环整体管理的规划，在都会区、区域以及地方三个层面实施。

（3）鼓励使用清洁能源

在地方范围内鼓励使用清洁能源主要依靠节能和生产当地能源，积极推进一些能源项目，如丹德农废热发电的区域能源项目可为住宅业主和住户生产低碳电力并提供暖气及制冷服务。支持地方政府与私营企业合作，共同提高能源效率。

（4）有效处理和利用废弃物

废物管理和资源恢复设施都需要安全、长期的地点，还需要安全、长期的废物材料供应，规划将废物管理及资源恢复设施与城市扩张区分开来，为建立新的废物管理设施作评估，减少垃圾填埋区和居民用地之间的矛盾。随着未来高层住宅和多功能楼宇的发展，需研究新的废物管理系统应对挑战。

2.6 促进大都市区与周边城市和地区协调发展

维多利亚是一个相对紧凑的州，随着交通运输和通讯连接的改善，维多利亚地区的城市正在被逐步纳入到墨尔本的通勤范围内，墨尔本的经济和宜居性取决于与维多利亚州地区城市之间的强大连接。

（1）建立墨尔本周围的永久边界

尽管在墨尔本边缘地区可提供至少30年的城市建设用地（urban-zoned land），但如果继续以低密度发展，未来城市进一步向外扩张将超出目前的城市边界。未来，墨尔本将要成为一个更巩固和更包容的大都会，需要划定个永久的大都会城市边界并促进区内的发展，保护墨尔本城市地区周边土地的非城市价值，并确立机制保护墨尔本已建成的大都市地区周围的永久性定居边界。

（2）重视边远市郊小镇和小城市开发

墨尔本作为维多利亚州的首府城市，是地区商业的服务中心和出口通道。墨尔本能够利用大量靠近市中心的再开发地区，而维多利亚的长期繁荣能够加快促进各种投资的增长，更好地与墨尔本在国家和国际市场中结合起来。规划提出要更好地管理墨尔本的城市周边地区（图6），包括确定发展的城镇，改善地区城市的相互连接、统一大都市和地区规划并帮助城镇发展成更适合居住和工作的地方，政府采取主动措施来促进高收入工作岗位的增加并让这些城市中的行业实现多样化，重点促进地区经济发展和提供基础设施，重新平衡墨尔本与地区中心之间的人口增长。

（3）加强规划衔接

墨尔本计划和地区发展计划的共同制定提供了一个独特的机会，可以通过在城市定居点相互依赖的基础上建设城邦的方式让维多利亚的大都市规划和地区规划统一起来。墨尔本计划连同八个地区发展计划将统一整个维多利亚的战略土地使用和交通运输规划。通过保持主要基础设施规划和决策与监督墨尔本计划和地区发展计划执行的统一框架的高度一致性，可以引导未来的发展，从而利用墨尔本靠近维多利亚地区城市的优势以及城市周边地区拥有就业选择、住房选择和生活方式选择的优势。

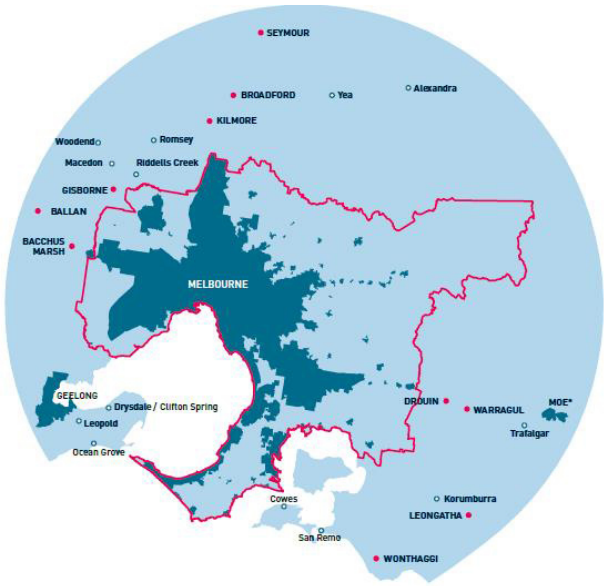


图6　具有发展潜力的周边地区城镇

2.7　制定切实可行的行动计划

规划将通过新的大都市规划局促进执行，大都市规划局将与政府机构、地方政府、土地所有者和开发合作伙伴进行合作，通过更好的治理、规划、管理和资助机制来实现规划目标。

（1）设立新的大都市规划局和大都市分区

通过建立新的大都市规划局来开始执行墨尔本计划了，该机构将与地方政府和社区进行合作。政府将授予新的大都市规划局各种权利，协助整个政府的统一土地使用，并提供实现计划的观点。墨尔本计划还将建立五个地方政府大都市分区规划组，与大都市规划局一同为工作岗位、住房和基础设施及服务的投资进行规划。规划组包括地方政府首席执行官以及交通运输、规划与地方基础设施部门的高级官员，在这些分区之中，地方政府和地区利益相关者要通过合作进行详细的规划和项目协调。

（2）推动立法与管理改革

在维多利亚，州规划政策框架列出了大都市规划准则、目标和方向，并且构成了维多利亚所有规划计划的一部分。在对规划计划进行修改时，或是根据规划计划做出决定时，必须考虑州规划政策框架。政府建立了州规划政策框架部长级顾问委员会，将会对州规划政策框架进行修改，以符合墨尔本计划、地区发展计划和其他的主要州策略。

（3）扩大建设资金来源

为支持城市改造基础设施的完成，墨尔本计划为私营机构在墨尔本现有及规划的交通运输

网络周围进行投资建立新的渠道，并通过改善这些项目批准的治理和决策过程来增加投资者的信心。

（4）监督进度和成果

将通过两种方法来监督墨尔本计划。第一种方法是监督任务的完成情况，将这些任务分配到相应的部门和机构、追踪完成情况并根据规定的时间表来监督完成情况。第二种方法是监督该计划的成果，指实施大量大都市层面的任务，协助规划的执行。

3 “墨尔本2050”发展计划的特点及启示

墨尔本在其宜居城市的规划建设过程中，注重可持续增长和以人为本，以宜居理念为指导，充分发挥政府的服务和引导作用，以大都市区城市空间转型升级引领社会经济发展转型。借鉴墨尔本的经验，结合当前中国城市规划建设的情况，建设宜居城市逐渐成为城市发展的共同目标，大都市区逐渐成为城市发展的重要趋势，应加快推进以人为本的新型城镇化建设，坚持以人为本，重塑城市空间结构和调整城乡关系，建设文明宜居、可持续发展、承载力强的“理想城市”。

3.1 重视全球化、信息化等新经济因素对规划的影响

“墨尔本2050”发展计划充分体现了全球化、信息化、知识经济等新经济因素对大都市区空间的影响。“知识城市”是全球化背景下一种全新的城市发展理念，墨尔本把“知识城市”作为核心发展战略，强调学习和创新，通过城市空间的建设推动产业升级，创造知识产业集群，促进生物科技、高端制造业、创意产业、金融服务业等产业发展，从一个商业、工业中心发展成为一个宜居城市、文化之都和知识城市。在我国未来的城市空间规划制定中，要充分研究全球化、信息化、知识经济等新经济因素对城市空间的可能影响，强化城市知识基础设施建设，整合城市资源，加速城市转型和产业结构调整，全面提升人力资本的战略地位，才能促使城市全面升级，赢得竞争的主动权和保持城市的可持续发展。

3.2 大都市区将成为现代空间组织的基本单元

当前全球化的影响波及很广泛的城市地区，而不仅仅是城市本身，世界各国的城市化发展格局也呈现出了一定的规律性，以多中心的大都市区作为载体的空间格局正逐步取代传统的单中心城市。墨尔本顺势而为，同样选择了多中心网络化的大都市区发展模式，通过形成更加联系紧密的大都市区交通网络，重视周边市郊小镇和小城市的开发，推动墨尔本中心城市与外围邻近地域的逐步一体化，形成具有紧密社会经济联系的城市功能性地域，构建多元化的资源配

置机制，既促进了中心城市的转型升级，又发挥了各个次中心的相对优势，实现了区域发展共赢。未来我国尤其是东部沿海地区的城市化发展也将进入大都市区化时期，大都市区将成为区域发展的基本组织单元和城市化的重要模式，大都市区经济将成为我国经济的发动机，在此过程中需要结合自身实际，认真借鉴先进国家大都市区化的发展经验，走出一条具有中国特色的大都市区发展道路。

3.3 以就业优先为导向优化经济结构

经济发展与就业增长的互动关系是客观存在的，当前国内传统的规划都是通过分析产业发展的主导方向，确定城市在全国或区域经济社会发展格局中的地位、主要职能和城市性质，但很少分析产业经济发展对就业的影响作用。而墨尔本把就业问题作为宜居城市建设的第一位考虑因素，提出宜居的城市要能够为人的全面发展提供充足的资源，保障每一个有意愿工作的居民都能够找到合适的工作机会，通过勤奋的劳动，能够过上更加富足的生活，“宜居”和“宜业”是良性互动的，以提供更多的就业机会为导向优化经济结构。2014年我国城镇新增就业目标为1000万人以上，这是6年来就业目标首次上调。在经济增速放缓的大背景下提高就业目标，表明我国对就业优先导向逐步重视，同时也意味着要更多通过产业结构优化调整来实现这一目标。

3.4 以社区为基础促进宜居城市建设

社区是城市社会的基本构成单位，目前国内很多城市以创建宜居社区为建设宜居城市的突破口，开展宜居城区、宜居街道、宜居社区示范创建活动。“创建20分钟社区”是墨尔本计划的核心，这个概念和相关的建设标准是墨尔本在宜居城市建设过程中不断总结和探索出来的，也是未来墨尔本持续努力的一个方向，包括完善社区的公共服务、增加社区活动中心、改善社区步行环境，以及围绕公共交通站点开发社区等。当前我国处于城镇化快速发展的中期阶段，房地产业最近几年在自我发展和宏观调控中不断发展壮大，随着大量人口向城市集聚，住房需求不断增长，城市保障性住房供给不足，商品房价格持续上涨，公共服务总体供给不足等问题成为了制约宜居城市建设的瓶颈。因此，在未来的城市规划中，需更多地关注人口城镇化的问题，注重社区单位管理，建设管理规范、设施完善、服务齐全、环境优美的“宜居社区”。

运用新技术应对增长对资源与环境造成的压力

为应对气候变化和降低碳排放，墨尔本规划对环境景观、绿色空间、自然遗产等给予了特别的关注，提出要建立墨尔本周围的永久边界，持续维育良好的区域生态系统，强调运用绿色能源、水循环管理、节能建筑等新型市政技术提高交通运输、水、垃圾和能源基础设施的载荷能力和效率。我国正处于工业化、城市化快速发展阶段，资源环境成为制约社会经济可持续发

展的重要因素。因此，在城市规划中，除传统的经济规划之外，要更加重视综合性生态保育规划，全面应用低碳理念和节能技术，合理保护和利用地方资源。

3.5 强调跨部门合作以完善规划编制和实施组织

目前，我国由于缺乏城市各部门规划的统筹协商机制，各部门之间的规划相互矛盾的状况经常发生。如城市建设用地规划占用生态严格保护区及基本农田，滨海产业布局与近岸海域环境功能区划不协调等，无法实现城建、产业、环保、人文景观等多项建设的综合部署。各部门规划的不衔接，造成项目实际落地时往往需要重新修改规划，规划审批周期过长或者难以审批，也难以形成对城市发展的统筹合力，甚至导致了开发管理上的混乱和建设成本的增加，在一定程度上影响了经济社会的健康发展。墨尔本规划在制定的过程中，在规划的过程中就整合了土地利用规划、基础设施和交通运输规划等其他相关规划，充分考虑了与住房、文化遗产保护、水资源保护等等相关规划的衔接，在规划编制完成后，交通运输、规划和地方基础设施等部也将继续负责监督规划的执行和建立规划政策，保证了规划编制和设施的科学性和有效性。未来，可借鉴墨尔本规划编制和管理的经验，建立由各部门长官组成的多规融合的专责领导小组，统筹各类规划编制，实现规划从“打架冲突”到“无缝衔接”。

参考文献

[1] The State of Victoria, Department of Transport, Planning & Local Infrastructure. “Plan Melbourne” Metropolitan Planning Strategy. http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/au.

[2] Birrell B, O’Connor K, RaPson V and Healy E. Melbourne 2030: Planning Rhetorie Versus Urban Reality[M]. Monash University EPress, 2005.

[3] “知识墨尔本”成就“宜居墨尔本”——专访澳大利亚墨尔本市市长罗伯特·道尔[N].深圳特区报, 2013-5-14, A06.

[4] 王旭. 大都市区化本世纪美国城市发展的主导趋势[J]. 美国研究, 1998(4): 65-77.

[5] 刘慧, 樊杰, 李扬. “美国2050”空间战略规划及启示[J]. 地理研究, 2013, 32(1): 90-98.

[6] 刘慧, 樊杰, 王传胜. 欧盟空间规划研究进展及启示[J]. 地理研究, 2008, 27(6): 1382-1389.

[7] 李山勇, 张景秋, 章定富. 美国的城市化进程与现代城市规划联系的解读[J]. 城市问题, 2007.

[8] 詹姆斯·穆迪比安卡·诺格拉迪, 著. 第六次浪潮：一个资源为王的世界[M]. 张靖斯, 译.中信出版社, 2011.

[9] 广东省城乡规划设计研究院, 广东省城市发展研究中心, 等. 环珠江口宜居湾区建设重点行动计划[Z]. 2011.

[10] 程前昌, 胡大胜. 对宜居城市判定标准的分析[J]. 太原师范学院学报(自然科学版), 2007, 6(1): 103-106.

[11] 李丽萍, 郭宝华. 关于宜居城市的理论探讨[J]. 城市发展研究, 2006,13(2): 76-80.

[12] 刘颂, 刘滨谊. 城市人居环境可持续发展评价指标体系研究[J]. 城市规划汇刊, 1999, 123(5): 35-37.

[13] 宁越敏, 查志强. 大都市人居环境评价和优化研究[J]. 城市规划, 1999(6): 45-46.

市场导向的中小城市同城化发展路径思考

Thoughts of the Market-orientated Urban Integration Development of Small and Medium Sized Cities

曹炎
Cao Yan

摘要：中小城市同城化是新型的城市发展思路。本文借鉴跨行政区划的柏林—勃兰登堡大都市地区的政府协调机制与圣地亚哥—蒂华纳双子城的市场调节机制，对安徽省蚌埠市与凤阳县以市场为导向的同城化路径予以关注。认为跨行政边界的中小城市同城化前期以市场主导更易启动，但后期必须建立政府间合作机制。

Abstract: Market-orientated urban integration is a new type of development for small and medium sized cities. This paper gets government coordination mechanism in metropolitan region of Berlin-Brandenburg and market regulation mechanism in San Diego-Tijuana twin-cities for reference. Then pays attention to the market-orientated urban integration in Bengbu and Fengyang in Anhui Province. The results are as follows: market leading is easier to start in the early for small and medium sized cities which across administrative boundaries, but intergovernmental cooperation mechanism must be established in the late.

关键词：同城化；中小城市；市场

Keywords: Urban Integration; Small and Medium Sized Cities; Market

作者：曹炎，南京大学城乡规划学硕士研究生。cdcy2008@qq.com

2005年发布的《深圳2030城市发展策略》，提出“加强与香港在高端制造业、现代服务业以及其它领域的合作，与香港形成‘同城化’发展态势”，这是国内首次提出的“同城化”概念。此后随着区域经济一体化与全球产业链分工合作的深入，同城化成为国内城市发展战略的热点话题。广佛、长株潭、西咸等大城市先后提出了各自同城化发展策略，普遍的认识是，对于工业化中后期的城市来说，同城化是城市经济向都市圈、城市群发展过程中的关键性起步阶段，是实现区域合作与发展的重要途径。

1 国内对同城化研究的理论与实践

1.1 同城化的理论来源

“同城化”是我国独创名词，学者冠之cities’ synchronization，urban integration，urban assimilation等译法，含义多为城市同步与联合[1-7]。国内研究受到西方区域经济学、城市地理学等学科深刻影响。增长极理论、空间相互作用理论、区域分工-合作理论、区域一体化理论、交易费用理论均成为同城化研究的理论基石[3]，以新制度经济学、大都市区治理、地区增长联盟等为视角的国际研究，对国内学术界启发颇大[8-10]。

1.2 同城化的定义、特征与发展实践

国内学者对同城化的界定各有差异，较为普遍的看法是：同城化是指地域相邻、经济和社会发展要素紧密联系的城市之间为打破传统城市间的行政分割和保护主义限制，以达到资源共享、统筹协作、提高区域经济整体竞争力的一种新型城市发展战略[1,4,6]。

同城化城市具有几项基本特征：地域相邻、产业互补、经济相连、区域认同。其本质是城市发展及其空间要素超越了原有行政管理制度的设计范围[4]。

在发展模式上，国内现行的主要有四类：跨行政区的理事会模式，地方政府首脑协商模式，上级政府派出机构模式，联合党委模式[11-12]。在实施路径上，通常形成三步走战略：第一步，成立协调组织，相关主体的参与热度决定实施进程；第二步，以产业共建区为空间载体，管理方式影响同城化进程；第三步，解决利益分配机制、公平合理分享城市社会效益，这是目前最难做到的[2]。

1.3 同城化的动力机制

不同经济发展水平的地区的同城化呈现不同的生成机制，按来源分为内生型与外来型。内生型动力源主要表现为城市自身的经济、社会、生态环境、空间规模和文化等方面的发展需求所创造的同城化力量，最常见的是市场经济的驱动力。外来刺激的动力源可分为政策制度、技术的迁移、外来投资和外部竞争等方面的外部力量[5]。总的来看，大城市同城化进程受到外来刺激的影响更明显，而中小城市仍以内生型动力为主。

1.4 中小城市同城化的发展特点

国内对中小城市同城化现象有大量关注。杨侃，陈晓耀发现，同城化的中小城市往往具有相似的自然环境条件和社会文化背景，在空间上城市建成区毗邻或相近，一般不超过20 km，以市场为内生推动力，是实现区域协调发展与管治的优先途径。秋梅研究发现，中小城市同城

化路径具有整体性、依赖性、重塑性、创新性的特点。本文认为，中小城市同城化具有操作灵活、途径多样、制度创新的优势，能更好地实现正和博弈，达到提高城市竞争力和区域影响力的目的。

下面选取柏林-勃兰登堡大都市地区与圣地亚哥—蒂华纳双子城为两项国外案例，提取其在跨行政单元的区域治理与经济合作经验[13-15]。

2　国外案例分析

2.1　柏林—勃兰登堡大都市地区

唐燕对柏林—勃兰登堡大都市地区进行深入研究，发现柏林和它的紧密联系腹地勃兰登堡州之间表现出了巨大的经济、地理和区域结构差别：柏林作为城市州，人口约 340 万，面积 889 km^2；而勃兰登堡州人口225万，面积达2.19 万 km^2。两德统一后两州合并的提案被勃兰登堡州人民否决，但保留了 “联合区域规划”构想并于1996年成立跨州规划合作机构——“柏林—勃兰登堡区域规划部”（下文简称GL: Gemeinsame Landsplanungsabteilung）。GL的主要任务包括制定共同的“州发展规划”、“州发展程序”，确定次区域的发展导则，审查重要的相关开发项目。该大都市地区在不打破行政边界的前提下，实现了良好的区域合作与管理。其经验包括：

（1）完善的机构设置和协调机制

GL由90～100名成员构成，其中约15%来自柏林，85%来自勃兰登堡。实际领导分别由两州规划部长/部长代表担任。由双方州长/市长参加的“州规划会议”是GL的最高决策方。GL存在并发挥作用的重要前提是——两州在规划机构中拥有完全平等的权利和地位。当出现意见冲突时，“分歧台阶”（Conflict Stairs）从制度上保证矛盾能够最终解决。

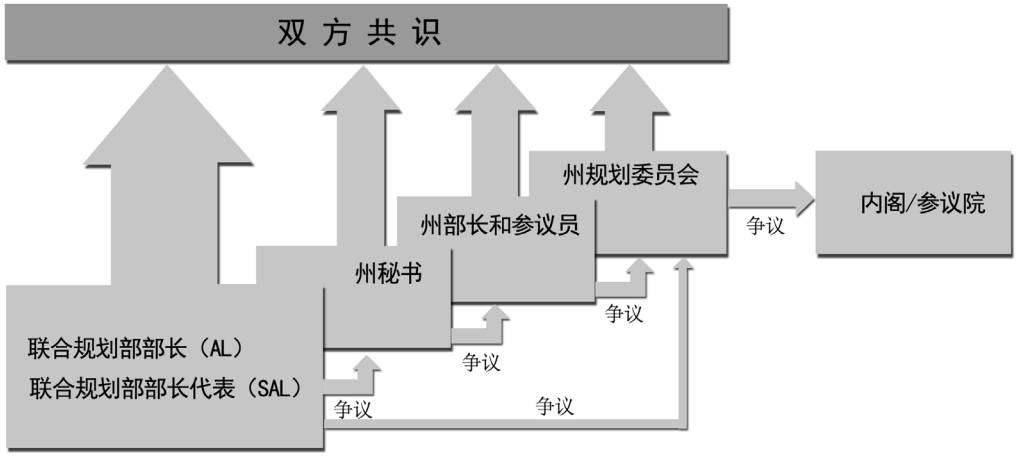


图1　分歧台阶协调机制

资料来源：参考文献[15]

（2）融合而清晰的空间规划体系

柏林—勃兰登堡大都市区突破了传统的“联邦规划—州规划—区域规划—城市/地方规划”四级体系，加入了“州发展程序”（LEPro）。2005年编制了“柏林—勃兰登堡州联合发展规划”（LEPB-B），LEPro和LEPB-B作为强制性法定规划，管制权限高于地方的土地利用规划，构建了简介清晰的空间规划体系，促进地区整体协调发展。

（3）广泛的非正式区域合作

非正式的规划合作是得到民意支持的基础，柏林和勃兰登堡两州接壤处建立了四处“邻里论坛”。论坛建立了个性化的合作创新机制和区域文化氛围，参与者中有官员、规划师、行业代表和自愿者。论坛中达成的共识如实反馈到市长和城市议会中，影响城市决策。更重要的是，论坛培育了邻里政权间的理解与信任，维持了地区协调发展的内在秩序。

2.2 圣地亚哥—蒂华纳双子城

圣地亚哥是美国加州第二大城市，市区人口135万，面积829 km^2，GDP总量3365亿美元（2013年）。蒂华纳是墨西哥西北边境自由市，市区人口130万，面积637 km^2，2010年人均GDP1万美元。蒂华纳距圣地亚哥仅17 km，两座城市的建成区相连，互动往来频繁，被誉为双子城。

双子城的合作，起源于二战之后美国人向墨西哥的旅游潮，兴起于 1965年墨西哥政府为打造“世界工厂”，在美墨边境地区实行的出口贸易厂区政策（Maquiladoras）。这一政策推动了蒂华纳城市近 20 年的快速增长。20 世纪 80 年代起，东南亚等地制造业后来居上，加上本地区劳动力价格上涨，出口贸易厂区内的工业大量转移或倒闭，双子城的城市合作一度停滞。随着1989年美墨加三国自由贸易协议的签订，以及 1993 年墨西哥政府两项重要决定的出台，双子城的合作再次焕发生机。

纵观两地的跨区域合作建设，经济合作是重心。美国的旅游业需求、制造业转移、自由贸易协议是三次经济合作中的推动力，两城的合作，是全球化大背景下，基于市场推动的典范。其经验包括：

（1）深化合作内容，完善制度创新，降低交易成本

圣地亚哥—蒂华纳双子城的繁荣离不开北美自由贸易协议（NAFTA），协议采取区域内产品流动零关税原则，是三国区域经济合作的制度基础。对于双子城来说，贸易制度壁垒被打破，极大地促进了两城间商品、人员、信息的流动。

（2）城市间交流以经济、教育、医疗合作为主，经济利益为驱动力

在制造业方面，美国企业将产业链中的加工装配工作转移至双子城，而在本土保留设计、

研发、销售和服务等环节，深度产业合作并不紧密（蒂华纳市工业结构以电子产品、塑料、木制品为主）。但是由于经济发展水平差距大，两城服务业具有高互补性。据统计，圣地亚哥有 27%、蒂华纳有 54% 的跨境人员每月至少出行一次，跨境出行目的以购物和旅游为主（63%），回家或访友、就业的比重在30%以上。此外，双子城民众文化交流与融合频繁，保持了该地区多元文化和旅游独特性。

2.3 小结

柏林—勃兰登堡大都市地区和圣地亚哥—蒂华纳双子城两类案例，展现出在跨越行政边界的同城化问题上，有两类典型解决方案。

方案一：自上而下建立以政府主导的跨区域合作组织，如“柏林—勃兰登堡区域规划部”。高效完成地区合作与发展事宜。

方案二：以市场为主要驱动力，通过自由贸易协议等形式降低市场交易成本，由市场完成城市间制造业和服务业的差异化配置。

3 国内案例思考

3.1 蚌埠—凤阳同城化历史渊源

安徽省蚌埠市和凤阳县位于淮河流域中游，历史上属于同一行政单元。明初建立了辖“五州十三县”的凤阳府建制，驻地凤阳县作为皖北地区的行政、文化中心持续近600年。近代津浦铁路修建后，蚌埠坐拥水陆联运优势，工商业发展迅速。皖北中心由凤阳县城转移至蚌埠镇。1947年划凤阳西部淮河南岸地块为蚌埠市（安徽省第一个设市城市）。建国后凤阳县改由滁州市管辖，形成了今天蚌埠与凤阳间市级行政边界。

目前，蚌埠市是皖北地区最大的中心城市，辖四区三县，中心城区建成面积112 km^2，人口101万人。而与蚌埠市区相距23 km的凤阳县城建成面积24.5 km^2，人口20.3万人。两地远离安徽省省会和发达的皖江地带，是欠发达地区中小城市的典型。

3.2 蚌埠-凤阳同城化的经济联系

山水相依的两座城市有着割舍不断的联系，在交通、医疗、商贸诸多方面，凤阳县均依赖蚌埠市；而在人文旅游与矿产资源方面，蚌埠市同样需要历史悠久、物产富饶的凤阳县支持。下面用经济联系量来确定蚌埠市周边各县与蚌埠市之间的经济联系。其具体计算公式为：

$$R_{ij} = \sqrt{P_i V_i \times P_j V_j} / D_{ij}$$

其中，R_{ij}为绝对联系强度，P_i、P_j 为 i、j 城市的人口数量，V_i、V_j 为i 、j 城市的经济规

模，以GDP总量统计，D_{ij}为 i、j 两座城市的最近交通距离。

从表1可见，凤阳、怀远两座县城与蚌埠市区的经济联系远高于蚌埠市所辖其余两县。同城化符合蚌埠、凤阳彼此间发展需要。行政区划互不管辖，决定了市场引导成为两地同城化的主要途径。

表1　蚌埠市管辖各县城、凤阳县与蚌埠市区的绝对经济联系量

	P_i（万人）	V_i（亿元）	D_{ij}（km）	R_{ij}	排序
蚌埠市区	101	405.38	——	——	
怀远县	15.3	167.27	21	487.45	1
凤阳县	20.3	103.24	23	402.75	2
五河县	11	111.38	55	128.77	3
固镇县	12	100.77	50	140.73	4

资料来源：安徽省统计年鉴、各县市政府网站，采用2011年统计数据

3.3　市场主导的蚌埠—凤阳同城化进展

在市场的内在驱动下，两地同城化在资源市场、消费市场、旅游市场上均有进展。

（1）资源市场：凤阳县优质的石英砂资源（华东地区储量最高）为蚌埠、凤阳两地规模庞大的硅工业基地提供原料。但一直存在产品低端、同质化竞争等问题。2010年前后两地在各自规划中，共同确定以现有凤阳县工业园和蚌埠市玻璃新材料科技产业园为主体，在毗邻地带建立蚌埠—凤阳玻璃光伏走廊。在技术上得到了两地科研院所支持，并建成浮法玻璃新技术国家重点实验室；在产业分工上，蚌埠市主导玻璃深加工产业，凤阳县以特种玻璃为主。虽然仍有竞争，但彼此依赖，分工更清晰。

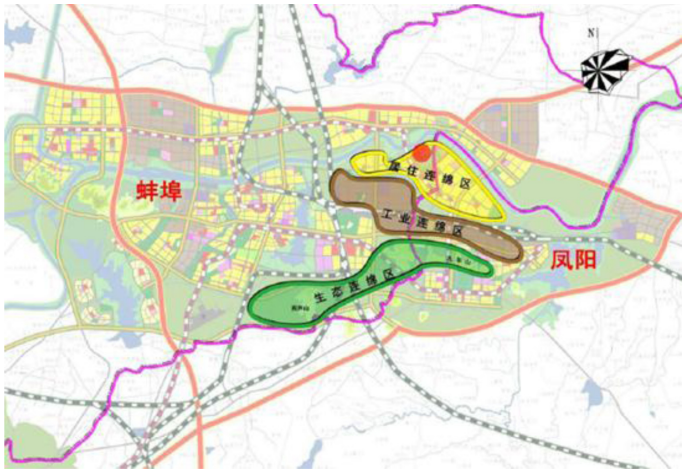


图2　蚌埠—凤阳中心城区空间发展方向

资料来源：凤阳县总体规划

（2）消费市场：凤阳县城及西部乡镇是蚌埠市区服务业的传统腹地。2012年，每天有超过2万人次通过公交、出租车往返两地完成消费活动[16]。同时一大批蚌埠本土连锁商业机构进驻凤阳，繁荣了县城商业经济。未来凤阳新城区（位于县城西部）与蚌埠高铁新区（位于蚌埠市区东部）无缝贴合（图2），两地的消费市场也将融为一体。

（3）旅游市场：凤阳县作为“帝

王之乡”、“花鼓之乡”、“大包干发源地”而驰名中外，目前形成了小岗村红色旅游、明文化历史旅游和山水旅游三大板块。但景点分散，服务水平低，难以留住游客。蚌埠市交通便捷，整体服务水平较高，但缺乏知名旅游资源支撑，吸引力不足。自2012年起，两地旅游公司开始协商合作，目前合作停留在旅游景点线路的组合设计（如开通凤阳一日游），对于两地共有的文化遗产如凤阳花鼓、花鼓戏和历史资源，并没有形成一体化开发思路。未来实现优势互补，振兴旅游品牌的路还很长。

3.4 两地同城化思考

从市场力推动的角度看，两地在资源、消费市场取得了较好的合作效果，但旅游市场进展缓慢。2011年两地曾商讨了同城化合作领导小组及日常协商机制，但目前尚无实质进展。只采取了“具体情况，具体协商”的折衷办法[16-17]。由于缺乏权威性的区域合作组织，无法编制大区域发展规划，两地仍有低效率重复建设之嫌。如淮河最大港口——蚌埠港目前货物年吞吐量尚不足600万吨，而下游由浙商投资的凤阳港规划年通货能力达到1300万吨，存在明显的腹地竞争。

4 结论

十八届三中全会提出，要让市场在资源配置中起决定性作用，同时更好地发挥政府作用。中小城市具有“船小好调头”的实践优势，城市同城化发展，实现规模效应，符合资本的空间生产内在逻辑。

中小城市同城化初期，由于区域合作制度不完善，市场往往成为主要推动力。通过交通物流、资源与产业布局、住房等空间建设，引导城市选择最优路径进行同城化空间生产。由于暂时规避了繁杂的行政制度改革，容易得到投资者和民众支持。

在同城化中后期，市场调节的弊病难以自我改正，构建正式的政府间合作与协调制度十分必要。简单修改行政边界目前很难实现，相比之下，首脑联席会议、大区域规划等更具操作性。此外，借鉴德国经验，应鼓励社会团体加入同城化进程。

对于蚌埠市和凤阳县来说，将两地合并呼声很高，但极难实现。本文建议给予凤阳县特殊的行政地位，如改为省直管县，提高县级政府管辖权限，减少城市间政府交流的制度成本。同时启动蚌埠-凤阳同城化发展规划编制，指导未来两地城市建设。

注释

1 1989年城市规划法规定，市区非农业人口在20万以下为小城市、20~50万人为中等城市；2008年该法废止后

无新规定。目前通常采纳2010年《中小城市绿皮书》建议，市区常住人口在50万以下为小城市，50万~100万的为中等城市。本文认为蚌埠市为中等城市，凤阳县城为小城市。

参考文献

[1] 曾群华. 关于区域同城化的研究综述[J]. 城市观察, 2013(06): 85-95.

[2] 王德, 宋煜, 沈迟, 朱查松. 同城化发展的实施进展回顾[J]. 城市规划学刊, 2009(4): 74-78.

[3] 黄鑫昊. 同城化理论与实践研究——以长吉为例[D]. 长春: 吉林大学博士学位论文, 2013.

[4] 彭震伟, 屈牛. 我国同城化发展与区域协调规划对策研究[J]. 现代城市研究, 2011(06): 20-24.

[5] 秋梅. 中小城市同城化发展研究[D]. 长春: 东北师范大学硕士学位论文, 2013.

[6] 李红, 董超. 对同城化发展的几点思考[J]. 安徽农业科学, 2010, 38(13): 7032-7036.

[7] 陈晓耀. 临夏市临夏县同城化发展研究[D]. 兰州: 兰州大学硕士学位论文, 2013.

[8] 曾群华, 邓江楼, 张勇, 潘芬萍. 基于新制度经济学的同城化研究[J]. 城市观察, 2012(02): 78-86.

[9] 朱菁, 张沛, 张中华. 国外区域一体化实践对我国区域一体化的启示——以西咸一体化为例[J]. 现代城市研究, 2010(10): 60-66,73.

[10] 庄佩君, 汪宇明. 基于认知共同体的大都市区治理与协调机制[J]. 经济地理, 2009, 29(05): 735-740.

[11] 焦张义, 孙久文. 我国城市同城化发展的模式研究与制度设计[J]. 现代城市研究, 2011(06): 7-10.

[12] 邢铭. 大都市区同城化发展研究[D]. 长春: 东北师范大学博士学位论文, 2011.

[13] Naoko Kada, Richard Kiy. Blurred Borders: Trans-boundary Impacts and Solutions in the San Diego-Tijuana Border Region[C]. International Community Foundation, 2004.

[14] 吴浩军. 跨境双子城的发展方向和路径选择——对圣地亚哥—蒂华纳双子城和香港—深圳双子城的比较分析[J]. 国际城市规划, 2011, 26(04): 69-73.

[15] 唐燕. 柏林—勃兰登堡都市区：跨区域规划合作及协调机制[J]. 城市发展研究, 2009, 16(01): 49-54.

[16] 凤阳县人民政府门户网站. 蚌埠市调研组来我县调研同城化交通先行工作[EB/OL]. [2012-03-09]. http：//www.fengyang.gov.cn/dt2111111505.asp?DocID=2111143181.

[17] 凤阳新闻网. 凤阳与蚌埠合作发展会商会召开 同城化发展破冰[EB/OL]. [2011-01-21].http：//www.fynews.gov.cn/html/2011-01/12483.html

国外步行环境规划建设经验与启示

Implications of Foreign Walking Environment Planning and Construction

刘珺 王德

Liu Jun, Wang De

摘要：近年来，世界各地掀起的步行城市建设热潮为步行环境改善和规划技术水平的提高提供了机遇和挑战，各国相继出台了步行环境的规划设计指引。通过对6个步行环境问题共性与差异并存的国家和地区的规划设计指引进行总结，提炼出分区规划策略、细部设计措施和规划技术方法三个层面的设计要点；并进一步深入分析国外规划实践的最新设计理念和技术亮点，包括功能多样性与空间相容性、差异化与地方化对策、公众参与和模型工具的应用三个部分；在此基础上提出对我国步行环境规划建设的启示，作为现有规划技术方法的补充和积累。

Abstract: Walking environment is an important issue in public health and urban planning, and cities are faced with challenges of how to improve it effectively. Planners and public health officials alike have put forward many street design manuals. This paper compares the street design manuals from 6 selected regions, and summed up several planning strategies, design principle and technical methods. Further study focus on latest design concepts and technique highlights, including functional diversity and spatial compatibility, distinctive and local strategy, public participation and model tools application. On this basis, implications of walking environment planning and construction are raised, as complementation to existing planning techniques and methods.

关键词：步行环境；建设策略；规划技术

Keywords: Walking Environment; Plan Method; Construction Strategy

作者：刘珺，同济大学建筑与城市规划学院，硕士研究生。693579185@qq.com

王德（通讯作者），同济大学建筑与城市规划学院，教授，博导。

dewang@tongji.edu.cn

引言

伴随着机动车交通的发展，国外学术界对于城市中步行地位和步行环境建设的认识存在一个转变的过程。从前汽车时代的“人车混行”，到汽车时代的“人车分离”，再到后汽车时代

的“街道共享”，呼吁恢复步行空间的人本主义呼声越来越强烈，欧美发达国家提出建设步行城市的口号。

我国近年来也掀起了步行化建设的热潮。深圳、上海、广州、厦门等城市相继编制了步行系统总体规划；我国住房城乡建设部也发布了《关于开展城市步行和自行车交通系统示范项目工作的通知》[7]，推进安全、连续、方便、舒适和易于维护的步行环境建设。来自中央和地方政府的关注，为我国高质量步行环境的建设和规划技术水平的提高提供了挑战和机遇。在项目实践的基础上，已经有了一系列指导步行环境建设的规划指引文件出台。住房城乡建设部于2013年底公布了《城市步行和自行车交通系统规划设计导则》[8]，上海、北京、深圳、杭州、济南等城市也纷纷编制了针对本地区的步行、自行车交通设计导则或道路设计指引。然而，国内的相关文献中尚缺少对于国外步行环境规划建设经验，尤其是近年来最新的设计理念和技术亮点的系统性介绍。

本研究跨越欧美和亚洲选取了多个规划指引案例，分析整理其步行环境规划建设经验，具体包括美国的《犹他州步行和骑车总体规划设计导则》（Utah Bicycle & Pedestrian Master Plan Design Guide）[1]和《旧金山街道设计手册》（San Francisco Better Streets Plan）[2]，欧洲的《伦敦街道环境设计导则》（Streetscape Guidance 2009: Executive Summary: A Guide To Better London Streets）[3]，亚洲的《阿布扎比街道设计手册》（Abu Dhabi Urban Street Design Manual）[4]、《印度街道设计手册》（Better Streets, Better Cities: A Guide To Street Design In Urban India）[5]和《新德里步行空间设计导则》（Pedestrian Design Guidelines）[6]，这些设计导则和手册内容全面而新颖，涉及不同国家和地区，步行环境问题既存在共性也有地区差异，具有一定的普遍性和代表性。

1　步行环境规划建设经验

1.1　分区规划策略

分区规划策略体现了步行环境差异化的设计思想。针对不同的步行道路等级，步行环境道路截面设计和过街设施布局等方面的规划策略也有所不同。

旧金山根据用地和交通的特点对于街道进行分类，并针对每一类街道提出相适应的改造措施。街道的类型可以分成商业区街道、居住区街道、工业区街道和特殊类型街道四大类，其中前两者又可以按照街道的位置是在市中心还是郊区细分，特殊类型的街道包括公园路、多用途林荫道、小巷、共享街道和步行街等等。在规划过程中，设计人员还需要考虑该街道的其他角色，比如重要的交通走廊、生态风道。针对不同的街道类型提出了不同的改造措施。以邻里社区街道为例，其用地性质以居住为主，多为到达性交通活动，扮演着生活性街道的角色，步

行者的地位较其他街道类型更加优于机动车，因此可选的改造措施包括凸起人行横道（raised crossing）、路缘石向车行道延伸（extended bulb-out）、倾斜停车（perpendicular or angle parking）、蛇形街道（chicane）、交通环岛（traffic circle）、口袋公园（sidewalk or median pocket park）、共享街道（shared public way）等。

不同规划指引对于步行道路的分类方式略有差异，但均体现与传统城市道路分级之间的差异性和关联性。阿布扎比、印度和旧金山都提出了步行道路的分类标准，以及相对应的差异化对策（表1）。

表1　阿布扎比、印度、旧金山的步行道路分类标准及差异化对策

规划案例	阿布扎比	印度	旧金山
分类理念	环境协调性设计（Context Sensitive Solutions）	机动性和可达性（Mobility and Accessibility）	用地和交通的特点
具体方法	考虑街道周边用地在城市中的六种属性（城市中心区、次中心区、 商业区、居住区、工业区、无活力界面区），并与街道的四种交通属性（主干道、 次干路、普通路、 接驳路）交叉构建分类矩阵（24 类）。	机动性和可达性可以分为行人的机动性和可达性、骑车者的机动性、停车和建筑的可达性以及小汽车的机动性，不同的机动性和可达性水平排列组合出不同的街道类型。	街道的类型可以分成商业区街道、居住区街道、工业区街道和特殊类型街道四大类，其中前两者又可以按照街道的位置是在市中心还是社区细分，特殊类型的街道包括公园路、多用途林荫道、小巷、共享街道和步行街等等。
差异化对策	不同道路等级的步行道的建筑前区、通行区、街道家具区、自行车道等区域宽度的最大值和最小值有所差异。	不同的街道类型按照其宽度6m,7.5m,9m,12m,18m,24m,30m,36m和42m依次增加的顺序，提供不同类型街道的横断面设计模板。	针对每一类街道提出相适应的微观改造措施。

资料来源：作者根据参考文献[2,4,5]整理

1.2　细部设计措施

基本上所有的规划指引均对步行环境的细部设计措施提出了系统而详细的导则，而且这些措施体现了以人为本、步行优先的思想。绝大部分措施无关地域文化背景和机动性程度的差异，具有普遍适用性，是通用的“设计工具箱”；但也有部分措施体现了地方化特征，比如印度专门规定了流动摊贩空间的布局位置和配套设施，阿布扎比详细讨论了街道的遮荫和通风问题，等等。

步行环境的细部设计措施既包括妥当处理人车关系的行人过街设施，也包括步行道横断面上停车设施、绿化空间、公交站点和街道绿化的布局和设计，其中绿化空间还可以结合雨水管

理措施一起配置。此外，还应关注街道家具、照明铺装和无障碍设施的设计，以及公共空间所承载的公共生活（图1）。

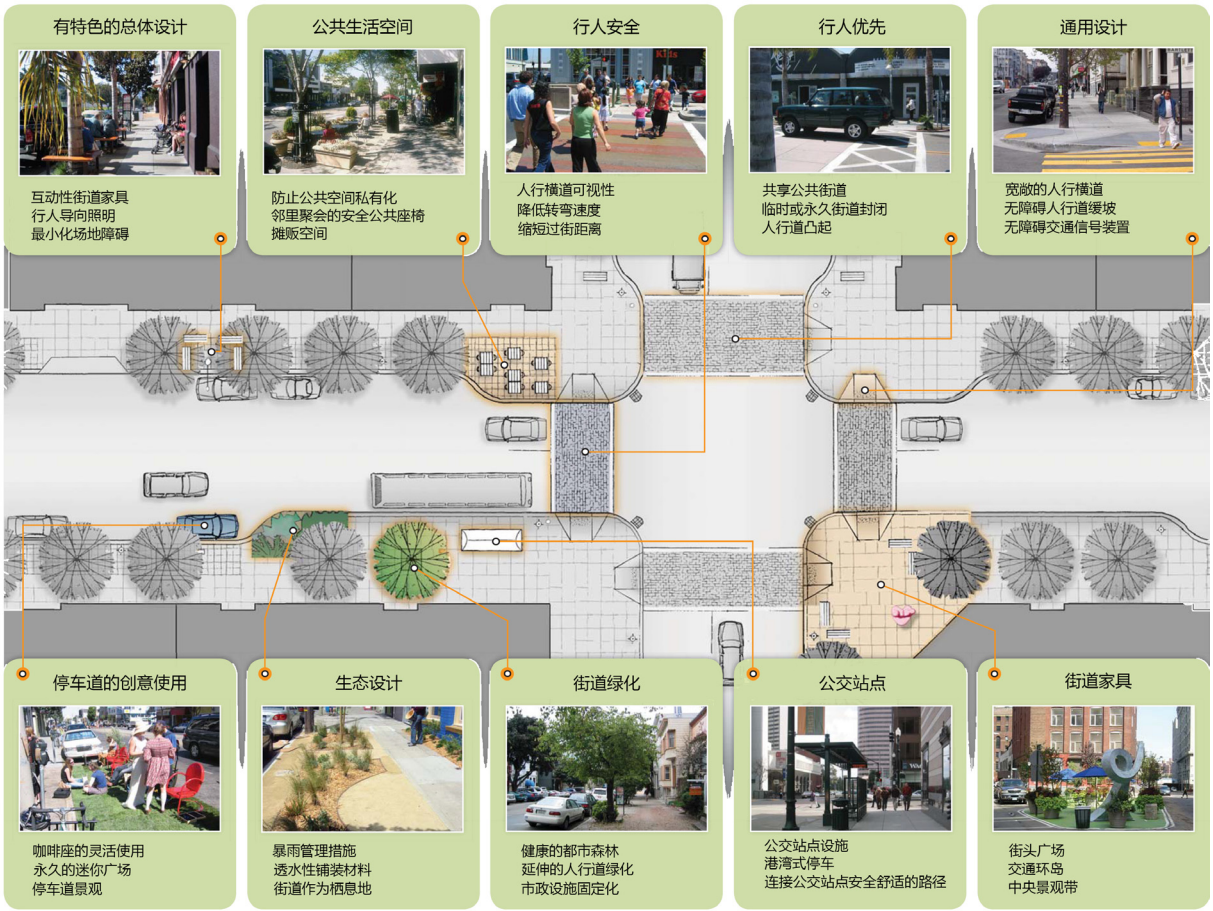


图1　旧金山步行环境细部设计措施举例

资料来源：作者根据参考文献[2]整理

那么，步行环境设计要素如何布局呢？步行道一般划分为建筑前区、人行道和绿化空间三个部分。街道绿化空间经常被放置于车行道和人行道之间，相比较建筑前区和人行道，可以布局更加多样的功能，更集约地利用空间。在步行道足够宽的情况下，绿化空间可以与街道家具和摊贩空间结合设置。街道家具包括公交站点、机动车和自行车停车空间、休憩座椅、公厕、垃圾桶、直饮水、灯光照明、遮荫措施和指示标识等几部分构成。摊贩空间提供的不仅仅是摊位，还包括下水道、电线、垃圾箱、公共厕所等相关基础设施（表2）。

如图2左图所示，绿化空间与机动车停车、座椅和市政设施结合布置；中图，绿化空间将步行道空间分成两个部分，布置桌椅等街道家具，适用于人行道较宽的情况；在右图中，对位于两条车行道之间的中央绿化带进行了设计，结合绿化隔离、自行车道、街道家具、市政设施进行布置，充分体现了绿化空间的多功能性特征。

表2　街道绿化和设施空间内容及设计要点

内容分类	设计元素	设计要点
绿化景观（landscaping）	树种选择	乔木、灌木、地被植物相结合，根据树冠的大小和形状，确定树木间距，以确保形成连续的树荫。协调树池位置与照明灯光的位置。
	树池形式	采用平树池，树池缘石与步行道地面铺装平齐，上置盖板
街道家具（street furniture）	公交站点	无障碍设计，具有较高的可达性，间距800～1000 m一个
	自行车停车空间	公交站点附近，可采用小型停车场、或者双层倾斜停车方式节省空间
	休憩座椅	座椅应结合公交站点、公共建筑出入口、绿道等人流量较大的路段和场所布置，宜使用木材为主，设置靠背和扶手，并通过设计或材料达到透水、宜干的效果，亦可与树池结合设计
	公厕、垃圾桶、直饮水等	在公交、BRT或者地铁站点，每隔500～800 m一个。
	灯光照明	路灯的间距和照度应保证夜间安全，并避免光污染。安全问题突出的重点区域应加强照明。宜采用节能灯具，并使用暖色调光源。
	遮荫措施	遮蔽设施包括建筑挑檐、独立构筑物和骑楼等。鼓励在重点步行片区内形成连续、有效、美观的遮蔽设施系统，以遮荫为主要功能，结合乔木绿化一体化设置，相互补充。
	指示标识	指示标识应设置在行人决策点的醒目位置。城市的主要吸引点、公交和轨道车站、交叉口应设置区域引导图和指示牌。指示牌指引信息的高度不宜大于2.5 m。鼓励指示标识的信息智能化，以满足指示路况、停车空位、交通事故、交通管控和天气等信息的时效性要求。
摊贩空间（street vendors）	选址设施	靠近交叉口、公共汽车站和公园等人流较多的地方，需要提供下水道、电线、垃圾箱、公共厕所等基础设施，并且要保证其不会影响步行空间的连续性。

资料来源：作者根据参考文献[1-6]整理

当步行空间较为狭窄时，需要有效集约地加以利用，自行车停放和遮荫是最需要妥善解决的问题。自行车停放分成平面停车和立体停车两种方式，就平面停车而言，可以通过停车位设置将自行车排得比较紧，而且前后错开；就立体停车而言，构建地下停车库，在地面上置留下一个出入口即可，或者双层倾斜停车。这些都是较为集约的停车方式。同时，可以考虑不安排行道树，而是用遮荫措施替代其遮荫挡阳的作用。遮荫措施可以分成与建筑相连的、独立的和具有遮荫功能的雕塑三种类型（图3—图5）。

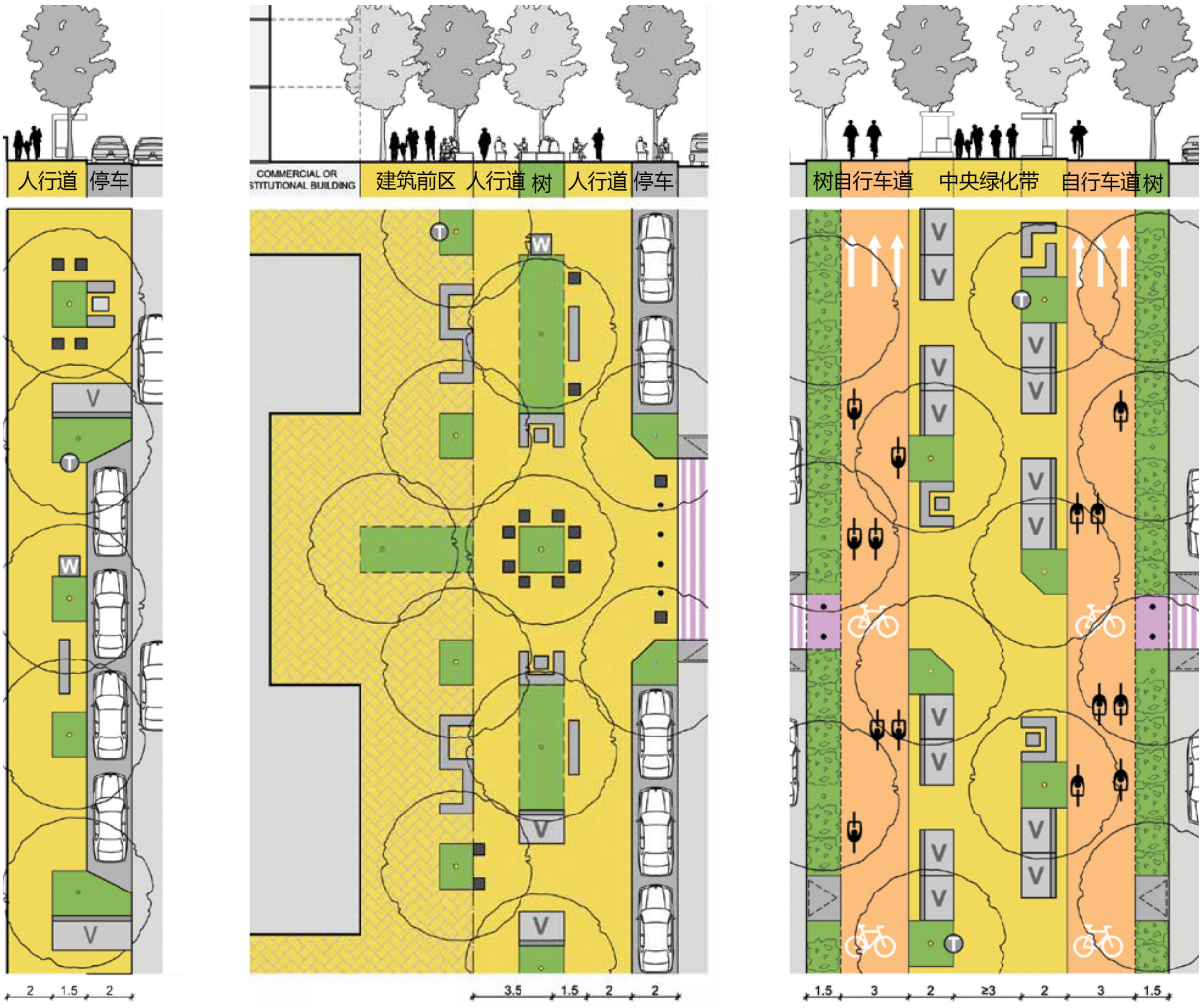


图2 绿化空间多种形式

资料来源：作者根据参考文献[5]整理



图3 街道家具布局

资料来源：参考文献[2,5,6]

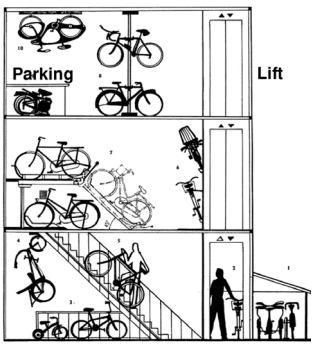


图4 自行车立体停车

资料来源：参考文献[2,5,6]

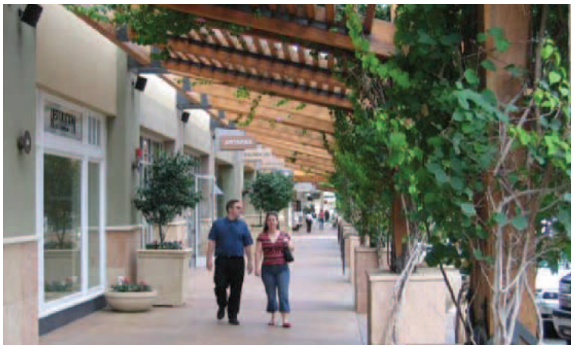


图5 替代行道树的遮荫措施

资料来源：参考文献[2,5,6]

2　规划实践技术亮点

2.1　功能多样性与空间相容性

步行设施功能的多样性和空间布局的相容性可以使得步行空间利用更加集约，相应步行道有效通行宽度也会增加。在步行环境建设实践中应重视多样功能集约配置在有限空间的策略。不少步行环境的细部设计措施在功能上具有多样性，其中最为典型的就是“交通稳静化措施”和“暴雨管理措施”。两者在旧金山、阿布扎比、印度和新德里的规划指引中都有专门提出。

稳静化措施是道路设计中一系列工程和管理措施的总称，目的是降低机动车车速、减少机动车流量，以改善道路周边居民的生活环境，同时保障步行和自行车交通使用者的安全，主要包括减速路拱（raised table-top crossings and driveways），蛇形道路（chicanes），迷你交通环岛（mini traffic calming circles），尽端封闭道路（full closures）等，另外就是与步行过街设施相关的路缘石拓宽（curb extension），无路缘石街道（curbless street），缩小转角路缘石半径（reduced curb radii）和彩色、不同材质以及抬高的人行横道。

同时，不少交通稳静化措施还具有多样的功能。抬高人行道不仅仅可以增加人行横道的可视性，同时也可以迫使机动车减速，常常设置在小巷的出入口，以及邻里居住区街道与林荫道连接处。路缘石扩宽应用于行人活动强度和沿街停车需求较大的地方，可以增加步行空间，或与座椅和摊贩空间结合布置，也可作为公交车港湾式停车的形式，为公交站点设施提供更多的空间；另一方面，还可以缩短过街距离，缩窄的车行道空间更加引起小汽车使用者的注意，降低转弯速度。缩小交叉口路缘石转弯半径适用行人活动活跃，有路边停车，道路较宽以及大型卡车较少的情形，可降低机动车转弯速度，缩短行人过街距离，同时增加行人和车辆相互之间的可视性。行人过街安全岛还可以与街道景观、公用设施、暴雨管理措施、自行车道和停车结合布置，以及为青少年、残疾人、儿童和老年人提供过街途中的休息空间。此外，布置在街道中间的停车位、街道家具和流动摊贩，可以使得车辆在街道上走蛇形路线，迫使其减速，成为共享街道。这些综合性的规划设计方式均体现了步行措施的功能多样性（图6,图7）。



图6 路缘石拓宽形成的街头花园

资料来源：参考文献[2]

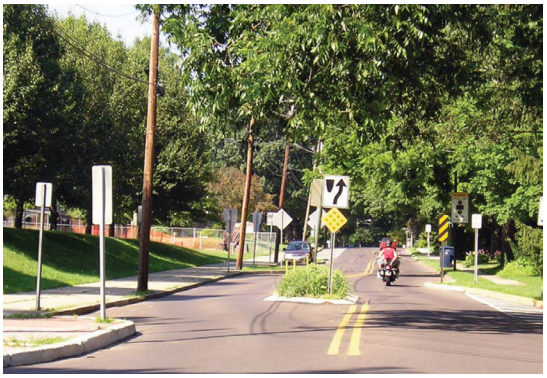


图7　蛇形道路降低车速

资料来源：参考文献[2]

暴雨管理措施与绿化景观和路面铺装有关。绿化空间既可以提供遮荫，调节气候，也可以作为暴雨管理的手段，竖向宜与道路排水设计相协调，实现雨水的资源化利用，防止季节性洪涝，缓解雨水管道压力。同时，透水性铺砖也可以避免大面积硬质地面导致过量雨水排入管沟，实现雨水渗透入土地中（图8,图9）。

在步行空间上，除了有效通行空间之外，部分设施在建筑前区和绿化设施区均具有一定的空间相容性（表3）。其中，街道家具区域、路缘区和路缘石拓宽区可以与行道树结合，作为多功能的绿化空间的一部分。

2.2 差异化与地方化对策

步行规划策略和措施的使用往往具有一定的适用条件，存在一定的差异性。比如，阿布扎比、印度、旧金山和伦敦均按照相应规则对步行道路进行了分级，提出差异化的策略，包括步行道横断面设计及适宜宽度、适用的细部设计措施等；阿布扎比和犹他州都规定了不同等级和类型的道路相交形成的交叉口的步行过街措施适用情况；阿布扎比还专门提出了不同交通稳



图8 下凹绿地

资料来源：参考文献[2]



图9 雨水花园

资料来源：参考文献[2]

表3 步行道设施的空间相容性

步行道区域	设施配置
建筑前区	摊贩、咖啡座、街道家具、盆栽
通行空间	特殊铺装、地下公用设施
街道家具区域	植栽、座椅、自行车道、咖啡座、公共艺术、公用设施等
路缘区	灯光照明、停车咪表、标识牌、系缆柱、地下公用设施、盆栽
路缘石拓宽区	结合停车配置的座椅、植栽

资料来源：作者根据参考文献[2-6]整理

静化措施针对不同等级道路的适用性；伦敦就步行道不同区域铺地材质的选择也作了详细的规定。不同规划指引就同一措施的横向对比而言，尽管数据指标的大体趋势类似，但具体指标也会有所差异，这与各国不同的交通情况和现实条件有关。

由于本土文化、气候、地形、机动化水平和城镇发展阶段等方面不同，城市本身步行环境存在的问题也有所不同。比如旧金山除了通用措施之外，还特意规定了郊区的街道改造的策略；阿布扎比提出了遮荫措施和通风系统设计以应对沙漠炎热的气候，伦敦规定了电话亭等街道家具的设计细节以延续城市传统符号，印度和新德里提出了具有本地特色的流动摊贩的选址和空间布局对策，等等。这些都体现了步行环境规划设计的“本地化”对策，体现了本土地域文化，提升了城市自身形象特色。下面就阿布扎比的遮荫措施、通风系统，以及印度的摊贩规划做详细介绍。

阿布扎比的街道设计通过构建安全、舒适和连续的遮荫路线来营造舒适的热环境。这一路线包括路径和节点两个部分，主要的遮荫方式包括建筑遮挡、树木、街道家具或者其他构筑物，以最小的公共投入来创造有吸引力的步行环境。如图10所示，可以看到遮荫路径的网络化使得行人每天可以通行在相对阴凉的步行环境中。其中一部分路径在一天的大部分时间都处于周边建筑的阴影中，而其他路径需要附加的遮荫措施，比如树木或者遮阳伞。

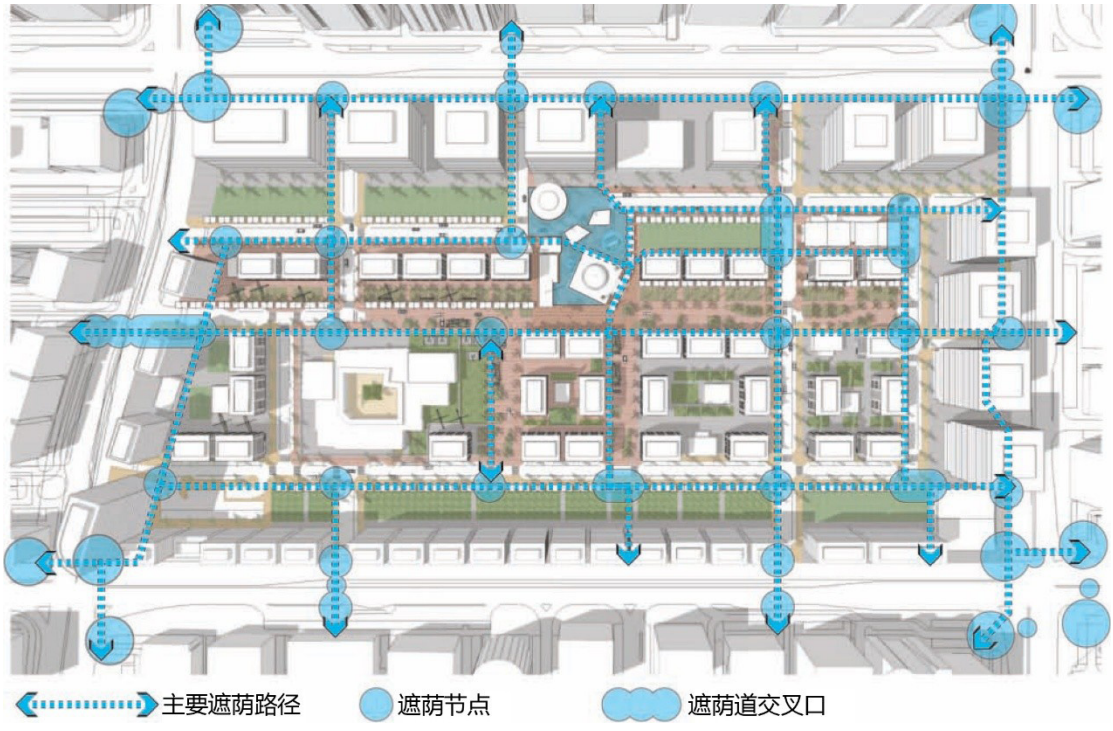


图10 阿布扎比遮荫路线平面图

资料来源：作者根据参考文献[4]整理

图11显示了可以安装在遮荫路径和节点附近的多样化的遮荫措施，包括与建筑物结合的雨篷，独立设置的遮阳伞，以及树木遮荫等多种情形。

风道是阿拉伯建筑的传统特色之一。通过风道，风可以流向行人密集的区域。风道的布置需要充分考虑现有场地特征和微气候条件，风道遮挡物的设计需要结合建筑物（图12）。

步行空间充足时，除了增加街道家具和绿化空间之外，还可以考虑布置摊贩空间。现实生活中，流动摊贩往往占据人行道的有效通行空间，而且破坏了市容市貌，经常被城管追得满街跑。这是由于街道空间中并没有为这些非正规商业活动提供足够的空间。而规划的作用就是将这些“非正规”的空间“正规化”。印度相关导则中提出摊贩空间布置的三种方式：与行人岛相结合的摊贩空间、近交叉口路缘石拓宽作为摊贩空间，以及中央绿化带作为摊贩空间（图13）。



图11　遮荫措施举例

资料来源：参考文献[4]



图12　露天马路市场上百叶遮阳亭提供的遮荫引导风到达地面

资料来源：参考文献[4]

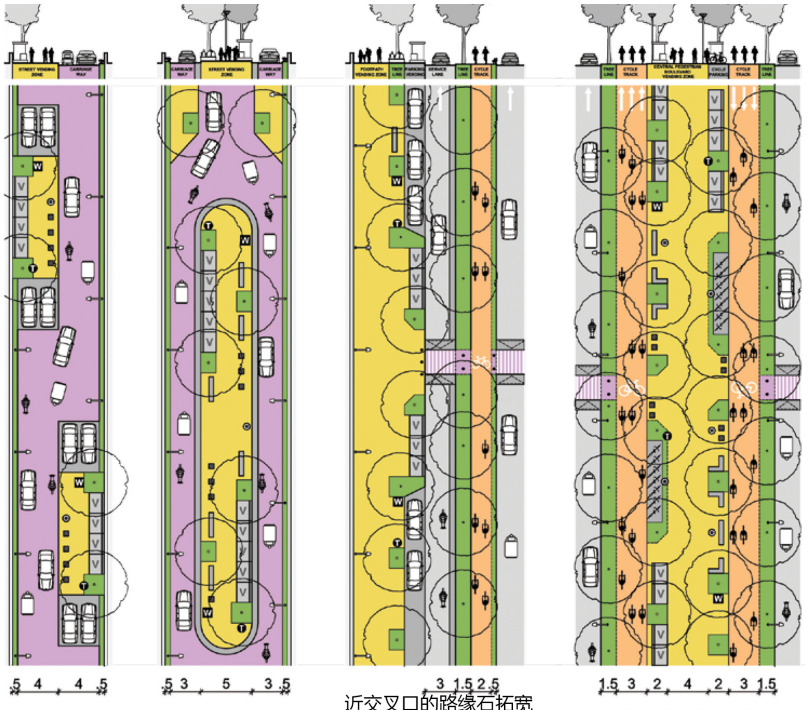


图13　摊贩空间布局形式

资料来源：作者根据参考文献[5]整理

经过规划的街道摊贩空间既给市民增加了安全感，美化了市容，而且摊贩也愿意搬入这些相对正规的商业区域。在城市的主要街道和公共交通节点临近的地方，规范摊贩空间尤其重要。摊贩空间的适当选址，可以减少交通出行，市民在去其他地方的路上顺便购买需要的东西；摊贩空间的规划还可以看成是社会福利，作为减少社会不平等的举措，为摊贩提供了生存空间，也为市民提供了物美价廉的蔬菜、小吃、衣物。此外，流动摊贩还体现了独特的地方文化，具有明显的地域特色（图14）。

2.3 公众参与和模型工具的应用

如果说有条件可以把步行环境不佳的路段都进行改造，结果必然相当不错。但是，现实情况是资金是有限的，那么如何选择改造的场地使得行人步行的效用提升最大呢？这就需要回答步行环境的改善是为了满足哪些步行者（休闲步行者，通勤者，学生，等等）的什么需求呢？比如，如果步行环境的改善是为了提升公共健康，就需要吸引新的步行者，下一步就是从现状调查中得知这种类型的人集中在哪些区域，现在的健康水平和锻炼情况如何，等等。或者，如果步行环境的改善是为了提供一种积极的交通方式的选择，使现有步行者更加满意，这就需要确定连接交通节点的路径（比如从社区到地铁站）。

了解步行改善项目的目标人群之后，就可以通过公众参与或者地理信息系统分析等方法来确定需要优先改善的步行环境场地。公众参与包括直接优先排序和偏好调查两种方法。

直接排序的方法中，公众会被要求在地图上选择一到三个他们认为最需要改善的步行环境场地，并贴上圆点贴纸。通过限制圆点的数量，可以得到居民认为最需要改善的场地位置。或者，提供不同颜色的圆点贴纸，代表不同的优先级，红色代表第一优先级，橙色代表第二优先级，黄色代表第三优先级。那么，地图上红色圆点密集的地方被认为优先级别最高。此外，不同颜色的圆点也可以代表不同类型的步行者，比如红色代表休闲步行者，橙色代表通勤步行者，等等。直接排序的方法简便易行，但需要注意的是，其结果只是代表与会居民的想法，所以让不同类型的居民群体以及弱势群体（少数民族，残疾人，低收入人群和老人等）参与选择



图14 摊贩空间类型举例

资料来源：参考文献[6]

非常重要。

偏好调查要求实际或潜在的步行者回答在特定的步行环境下他们将是怎样的态度和选择。偏好调查主要分成三种类型：①态度调查，可以估计步行环境改变的潜在影响，以确定对此种步行环境改善的相对偏好；②虚拟选择调查，通过建立统计模型估计步行环境属性的相对重要性；③视觉偏好调查，要求被调查者从一系列照片和图片中选择喜欢的步行环境。偏好调查既可以邀请市民坐在一个开放的房间里面收集公众意见，也可以通过邮件的方式获得更多的回复。这种方式是得到公众对于步行环境偏好的有效工具，然而因为选线是虚拟的，可能会夸大步行环境的改善所带来的变化，因为市民更可能说他们行为变化而非真的去做；此外，受限于日常生活经验，市民对于虚拟的选择可能并没有直观清楚的认识，影响了偏好调查的准确性。

先进的分析工具也在场地选择中起了重要作用。这些工具包括GIS（地理信息系统）相关的分析技术、离散选择模型、行人需求模型，等等。基于GIS的潜在需求模型可分析行人出行的潜在需求，与步行环境现状供给分析方法相结合，来确定哪些步行环境需要改善。一般而言，潜在需求旺盛而现状供给较差的地方往往最需要改善。基于GIS的需求模型，在全市域的范围内，需要评价的因素包括人口指标（如青年和老年人的数量和分布），步行活动诱发区域（如公园，学校，商业区，大小校园），人口和就业密度，等等。这些因素可以在GIS里面分析，然后将结果链接到GIS中的街道网络中，得到每个路段潜在的步行需求，与现状的步行环境服务水平对照，就可以选择优先改善的场地。其他的模型方法，如表4，更加复杂和成熟。囿于时间和资金的限制，规划师利用全部的模型方法做出预测是不现实的，这就根据每个城市自身的特点选择适用的模型工具。

3 对我国步行环境规划和建设的启示

近年来，我国在步行环境规划建设方面积累了不少实践经验，也进行了相关技术导则指引的研究，取得了丰富的成果，但也有些不足之处，需要借鉴国外经验。

如何将步行者的诉求纳入步行环境规划建设中。无论是项目实践还是技术导则，我国所提出的步行环境规划建设策略和措施均较为全面完整；但这些措施基本都是从交通系统最优和工程技术可能性的视角出发，来讨论步行环境的策略和措施的，缺乏对于行人需求和偏好的关注。印度和阿布扎比街道设计手册中都提出从不同交通工具使用者的角度考虑街道设计元素，犹他州的步行总体规划导则中提出在规划过程中增加公众参与环节，采用直接排序方法或者偏好调查方法，可以更好地让行人表达其自身诉求。通过对步行者需求和环境偏好的理解，还可以解决在资金有限的情况下，如何选择改造场地，哪些措施需要优先改善等问题。

如何更加有效集约地利用步行空间。我国的规划指引也提及了交通稳静化措施和暴雨管理

表4　场地选择过程中先进分析工具的运用

模型方法	特征描述
离散选择模型（Discrete Choice Models）	离散选择模型是由一系列变量（包括步行环境的提升或者政策的改变）构成的方程，可以预测步行者所选择的步行路线，并估计步行环境的改善会使多少人的步行活动和步行距离增加。
离散选择模型：方式选择（Discrete Choice Models：Mode Choice）	该模型可被用来1）确定步行者对于不同街道属性（比如景观绿化、灯光照明）的相对偏好；2）估计某一特定步行环境属性的变化导致的步行者数量的变化；3）预测行人步行路径的选择情况。
地区出行模型（Regional Travel Models）	结合现状和未来的土地利用、交通网络特征，以及步行者行为模型和其他的出行特征，来预测未来的出行模式。地区出行模型每年更新，可以被用来预测步行环境的改善对于行人效用水平的影响。
行人需求模型（Pedestrian Demand Models）	这类模型的结构与标准交通规划模型类似，包括基于土地利用特征的交通小区划分，交通出行生成，和基于重力模型方法的出行在街道网络上的分配。
市场分析（Market Analysis）	市场分析可以用来估计步行者的潜在数量，基于：1）不同出行目的的步行长度分布；2）根据通勤距离、人口特征等因素定义的目标群体，因为步行环境的改变可能增加的步行者数量。
环境因素法（Environment Factors）	步行环境因素描述了一个地区的步行友好程度。这些模型最初用于预测交通出行方式选择，也可以基于评分的大小选择优先改善的步行环境场地。

资料来源：作者根据参考文献[1]整理

措施，但内容较为简略，缺乏具体的策略和措施，缺乏对多功能措施的关注。在空间相容性方面，并没有具体讨论如何有效布局建筑前区和路缘石拓宽等空间。建筑前区可以布置摊贩、咖啡座、街道家具和盆栽等；路缘石拓宽空间可以结合停车配置座椅和植栽等。同时，步行环境也是低冲击发展（low impact development）的重要组成部分，比如路面优先采用透水性铺装，绿化带做成下凹式草地，甚至雨水花园，与雨水收集净化相结合。

如何在“通用工具箱”的基础上增加本土化和地方性的策略。我国幅员辽阔，向南到炎热多雨的亚热带，向北到冰天雪地的亚寒带，在步行规划指引中却只有通用措施，缺乏对遮荫通风的考虑。印度对于流动摊贩空间的布局位置和配套设施的规定，以及阿布扎比详细讨论的街道遮荫和通风问题提供了很好的思路。与印度类似，流动摊贩也是我国相当有地域文化特色的商业活动，对于“非正规”活动持包容态度，将其在规划布局上“正规化”，既尊重了当地文化和生活习惯，又美化了市容，方便了生活。而传统街道类型和地方性气候也是步行环境本土化策略的另一个来源，比如岭南地区的骑楼街，既遮阳又挡雨，这需要深入挖掘传统人居环境的设计策略。

总之，我国长期以汽车使用为主导的道路系统规划，忽视步行者的地位，与小汽车交通导

向的其他国家的步行环境问题类似，可以借鉴其建设经验。与此同时，我国高密度的人居环境和地方文化也具有一定的特殊性，在学习借鉴的同时需要同时考虑提出本土化的适应性策略；并需要在规划实践中思考，如何更加科学理性地规划设计，提高规划技术水平。

参考文献

[1] Utah Department of Health. Utah Bicycle & Pedestrian Master Plan Design Guide[S]. Utah: CRSA, 2011.

[2] San Francisco Planning Department. San Francisco Better Streets Plan[S]. San Francisco: SFPD, 2010.

[3] Transport for London. Streetscape Guidance 2009: A Guide to Better London Streets[S]. London: TFL, 2009.

[4] Abu Dhabi Urban Planning Council. Abu Dhabi Urban Street Design Manual[S]. Abu Dhabi: UPC, 2010.

[5] Institute for Transport and Development Policy, Environmental Planning Collaborative. Better Streets, Better Cities: A Guide to Street Design in Urban India[S]. New Delhi: 2011.

[6] UTTIPEC, Delhi Development Authority. Street Design Guidelines[S]. New Delhi: 2010.

[7] 关于开展城市步行和自行车交通系统示范项目工作的通知[EB/OL]. [2013-12-09]. http://www.mohurd.gov.cn/zcfg/jsbwj_0/jsbwjcsjs/201312/t20131213_216547.html.

[8] 城市步行和自行车交通系统规划设计导则[EB/OL]. [2014-01-17]. http://www.mohurd.gov.cn/zxydt/201401/t20140116_216890.html.

国外县域中心城镇的发展模式及经验借鉴

International Experience of the Central Town in County Territory and Its Implications for China

左妮莎
Zuo Nisha

摘要：中心城镇作为城镇化发展中承上启下的重要单元，是破解城乡二元结构、实现城乡一体化的重要突破口。本文对国外县域中心城镇的发展模式进行总结，归纳出综合服务型、区域枢纽型和文化延续型三种主要发展模式。在此基础上，以毕节市大方县中心城镇控制性详细规划为例，将经验借鉴与大方县发展现实问题相结合，探析中国县域中心城镇的发展途径，为全球化背景下的县域发展提供有效的理论支撑。

Abstract: County territory is a significant point for breaking the dualistic structure in urban and rural area, and realizing the urban-rural integration. In this paper, the development modes of the central town in foreign county territory were summarized, and then three main modes were concluded, i.e., integrated service, regional hub and cultural continuity. Based on the international experience and the actual situation, the central town planning of Dafang County was analyzed, to explore the appropriate development path for China and provide effective theoretical supports for further study.

关键词：县域中心城镇；综合服务；区域枢纽；风貌改善；大方县

Keywords: Central Town; Integrated Service; Regional Hub; Appearance Improvement; Dafang County

作者：左妮莎，硕士，上海同济城市规划设计研究院，助理规划师。190550835@qq.com

1 背景

本文的中心城镇主要是指国内的城关镇，即县政府所在镇，而由于国外在县域中心城镇上和我国有不同的划分方法，所以，将中国的城关镇和国外的体现城关镇的镇区，统一称为中心城镇。

中心城镇介于城市和乡村之间，是从宏观经济到微观经济的转换和枢纽，在城镇化发展中起到承上启下的作用。其发展好坏，对于破解城乡二元结构、实现城乡一体化具有重要意义[1]。然而，县域因自身狭小、资源有限，故对周边的城市依赖程度较大，抗冲击能力较弱[2]；同时，由于地理条件、历史条件和自然条件等的不同，不同县域间差别较大，具有显著的多样性。种

种因素导致县域发展仍面临严峻的挑战。如何正确规划县域发展，尚有待大量研究工作的开展。

中心城镇是县域的重要组成单元，毋庸置疑，它在县域发展过程中，起到了至关重要的作用，主要体现为：

（1）中心城镇的城市功能

相对于周边的村镇，中心城镇具有集聚性、开放性等特点。因此，它既是城市与乡村之间的过渡，也是城市性质的集聚体现区域。中心城镇就其功能而言，服务性的功能更强，而就社会性而言，必须要为其居民的生活享受、精神追求、政治参与、接受教育、提高素质、改变风俗习惯等社会文化方面的变迁和价值实现提供保障条件。此外，对于经济较为落后的区域，中心城镇的集聚作用更加明显，还将满足人口的转移、教育、服务等多方面的功能需求。

（2）中心城镇的经济功能

中心城镇的主要经济功能体现在对周边地区发挥经济作用的引领功能，如输出生产资料、资金、技术、信息和消费品，满足其他地区生产消费和生活消费的需要，组织中心城镇同周边地区的经济联合、经济协作，带动周边地区的经济发展等。因此，从其经济功能来看，中心城镇更多地作为农村商品的流通市场和乡镇企业的生产基地[3]。

（3）中心城镇的展示功能

相对于周边的大中城市，中心城镇通常拥有更加良好的自然风景资源；同时它又是联系周边乡村旅游资源的重要场所，所以其自身的风貌展示功能尤为突出。一方面，中心城镇是其周边乡村旅游资源的展示缩影；另一方面，它也是向周边乡村展示城市建设风貌的集中区域。

由此可见，中心城镇对于县域整体发展，以及城乡一体化等，具有明显的带动和支撑作用。因此，本文从县域中心城镇这个侧面出发，总结了国外县域中心城镇的发展模式；在此基础上，以大方县中心城镇控制性详细规划为例，探索中国县域中心城镇的发展途径，从而为更加综合、科学地解决县域发展问题奠定基础。

2　国外县域中心城镇的发展模式

针对县域中心城镇的发展，西方发达国家已积累了大量的经验。通过分析总结，可将其发展模式概括为综合服务型、区域枢纽型和风貌改善型三种类型。

2.1　以提供综合服务为主的发展模式

（1）提供高端的城市服务职能——日本东京都市圈周边县域中心城镇发展经验

东京都市圈的发展是城市群发展的成功案例，而其发展圈层内的县域发展也由于其成功的

产业分工和高端的服务配套，成为县域发展的典型成功案例。东京都市圈的规划构想为“分散型网络结构”[4]，即建设多级结构的城市复合体共同承担东京的各项职能（图1）。

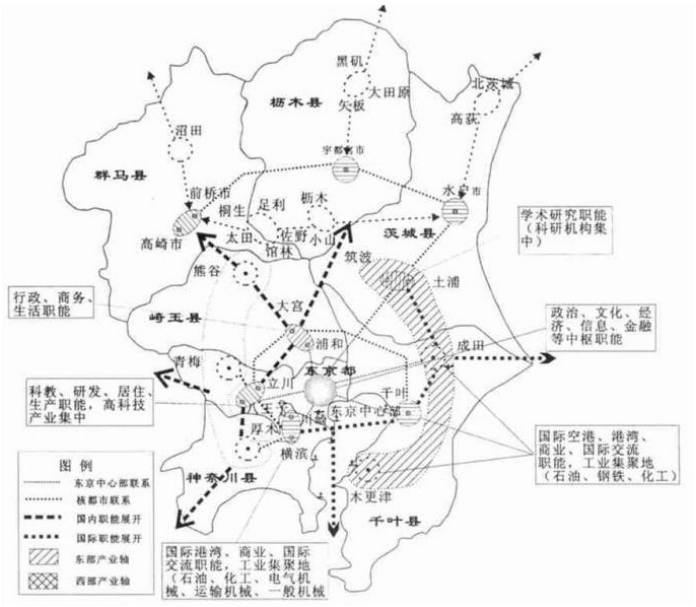


图1　东京都都市圈圈层布局及功能分布示意图

资料来源：网络

从圈层层面来讲，东京都市圈可分为第一圈层、第二圈层和外围圈层。其中，10 km圈内为第一圈层，多为以金融、商业、信息等为代表的生产性服务业；50 km圈内为第二圈层，其强调的是以县域发展为主的物流、轻工业以及高新技术的承接；而60～160 km的外围圈层为承接夕阳产业、大型机械制造业为主的县域发展区域。第二圈层即为重要的县域发展圈层。为了避免东京“一极集中”，县域发展承担了东京的某些职能，故其中心城镇为周边地区提供了重要的产业服务和产业支持，形成完善的、多元的产业服务中心；同时也提供了大量的城市服务功能，形成以中心城镇为中心，向外部进行产业布局的辐射圈层。

（2）提供传统的公共服务设施——英国“城市村庄”发展经验

自 20 世纪末期以来，英国的居住郊区化一直在蔓延，为扭转传统中心城区的破败迹象，英国开始了大规模的城市复兴运动，“城市村庄”的概念应运而生[5]。城市村庄可以被看作是联系英国城乡之间的纽带，因此，城市村庄的中心城镇更加强调良好基础设施和公共服务设施的提供，使县域整体和城市的基础设施水平相当，从而吸引更多的人口集聚，同时促进县域其他城镇的进一步发展。

2.2　以提供跨区域联系服务为主的发展模式

美国是联邦制的国家，在县的设置方面没有全国统一的标准，州政府可自行进行县的设立和撤销（图2）。因此，县的设立通常不存在与之对应的县域经济，而更多的是出于公共事务的管理需要。在这种情况下，

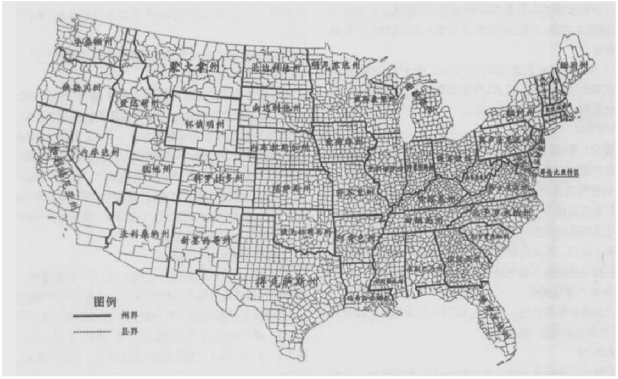


图2 美国县域分布图

资料来源：参考文献[6]

县域中心城镇更多的是提供跨区域联系服务和枢纽服务，而非过多的经济和综合性的生活服务。常见的区域性服务包括：航空港、公共住房、经济发展、公共交通、自然资源保护、博物馆、水上交通、会议中心、公园、规划与区划、污水处理, 固体废弃物和有毒物质管理等。

2.3 以进行历史延续和环境改善为主的发展模式

（1）以历史延续为主的发展模式

瑞士众多中小规模城市群的中心城镇都保留着较为完整的历史传统古镇[7]。而与中国现状相同的是，其大量的传统古镇正在被现代服务所威胁，历史风貌逐渐遭到破坏。为支持中心城镇的文化延续和风貌延续，联邦住房办公室和瑞士城市协会共同支持“古城镇网络计划”（图3）。该网络计划为城市提供涉及旧城改造等相关问题的咨询，并形成相互交流的平台。



图3 图恩——一个受益于“古城镇网络计划”的老城

资料来源：参考文献[7]

（2）以环境改善为主的发展模式

德国对于中小城镇推出了一系列的支持发展项目[8]，其中比较重要的包括：城市更新和城市空间优化；对上世纪60年代破旧的公共住房的更新项目；城市保护、城市支持以及对城市历史文化的保护等。而这些对于环境改善的公共政策，在欧洲其他国家，如法国、丹麦和荷兰等，也广泛存在。

2.4 国外县域中心城镇发展的经验小结

（1）明确和周边大城市的关系，确定自身发展类型

国外取得良好发展的县域中心城镇，大多是明确了和周边大城市的发展关系，从而确定自身的发展定位和功能组成。由于周边大城市的影响能级大，将同时影响到县域的产业类型和分布，所以中心城镇的良好发展，需要在明确与区域内大城市的关系的基础上，进行自身的合理定位和功能布局。

（2）在强调产业服务的同时，重视对居住的人口的吸引和服务

从国外县域发展经验可以看出，大部分国家都经历过县域因对人口吸引力的降低而发生萎缩的现象。因此，在新一轮的发展和规划中，国外县域中心城镇主要通过基础设施、公共服务设施和环境设施的大力建设，如公共交通、社区中心和医疗机构等，来服务周边区域，同时也

部分吸引城市人口的转移。

（3）在强调风貌改善的同时，注重功能的结合与活动的注入

国外县域中心城镇的风貌改善是以历史保护和人居环境改善为切入点的，而这些问题的改善并不仅仅是建设环境的改善，更多的是对文化的延续与传承，以及通过文化所带来的人的活动的增加，以保证城镇的发展活力。因此，风貌改善是一种综合措施，是将功能注入和活动注入相结合的过程，既保证了风貌改善的完成程度，也保证了文化的延续有所依托。

3　实证研究——大方县中心城镇控制性详细规划

3.1　案例概况

大方地处贵州省西北部毕节市辖区范围，是历史文化名城、奢香故里（图4）。近年来，随着毕节地区规划与建设的快速发展，“毕节—双山—大方”一体化发展的大格局已经形成，同时毕节“国际内陆港”即将建设，大方作为内陆港的重要产业基地，和大毕节的重要组成部分，其发展定位和发展模式必然产生新的变化。



图4　慕俄格古城——奢香夫人文化传承点

资料来源：作者自摄

3.2　现状问题

（1）功能组成欠缺严重

从现状功能组织来看，大部分为居住建筑和低端的商业建筑，功能组织极其单一，且层级不高（图5）。功能组成的单一不仅会影响县域的进一步发展和提升，同时由于产业服务的支撑不足，会影响产业区的进一步发展。

（2）城市项目建设随意

近年来，大方的城市发展缺乏统筹规划，城市项目建设随意，将面临越来越多建设失控的现象，比如：城市整体风貌缺少协调，整体空间品质不高，城市特色逐渐丧失，规划可实施性偏弱，建设用地多点开花、缺乏统筹等（图6）。

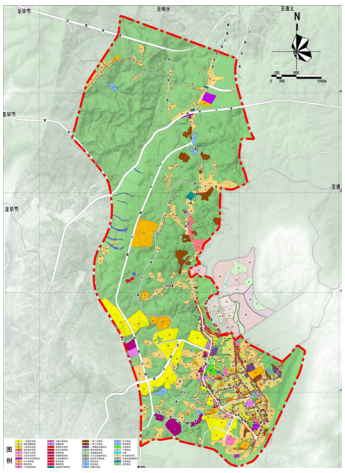


图5　大方中心城镇现状用地图

资料来源：作者自绘



图6　大方中心城镇现状鸟瞰图

资料来源：作者自摄

（3）城市风貌逐渐消失

大方县中心城镇紧邻慕俄格古城，是古城区重要的风貌传承区域。但目前，风貌的传承仅仅在老城区部分有所体现，且正在逐步消失。而新城区的建设过程中，风貌几乎没有得到延续，大量的现代建筑造成了山水和古城视线的阻隔，历史文化名城的核心竞争力正在逐渐降低。

3.3　定位转变和模式借鉴

3.3.1　借助区域发展契机，加快定位升级

（1）内陆港建设带来的发展契机

内陆港是未来大毕节产业发展的重要支撑，同时也将对大方的建设和发展方向产生至关重要的影响（图7）。正如东京都市圈第二圈层，县域中心城镇高端、集聚的产业服务，是产业发展的重要支撑，也是县域中心城镇集聚服务的重要体现。因此，大方的定位，必须在结合大毕节发展结构及内陆港建设要求的基础上，进行提升和丰富。

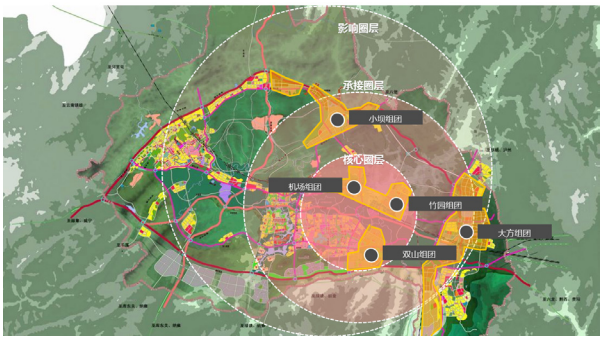


图7　内陆港圈层影响示意图

资料来源：作者自绘

（2）大毕节发展结构的转变

大毕节将整体结构确定为“双环相扣、塑造核心”，形成双山主中心，七星关和大方两个副中心（图8）。大方位于毕节范围东部，毗邻双环中的“东环”，“四线共廊”的东端

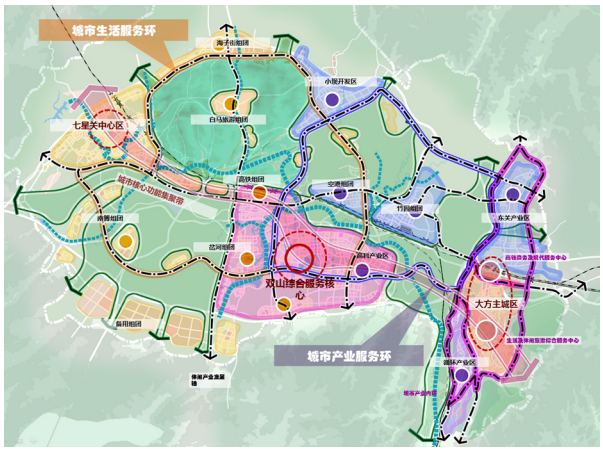


图8　对接大毕节东环示意图

资料来源：作者自绘

节点，应充分依托“四线共廊”轴线，对于“东环”进行交通和产业功能布局上的衔接。因此，在新一轮的规划中，大方的定位将更加注重和中心城镇的关系，同时注意公共设施和商业设施的配置层级的提升。

（3）大的发展背景对风貌建设的需求

不论从上级城市的功能升级角度，还是自身的城市建设角度，抑或历史文化名城的建设需求角度，大方的风貌问题都显得尤为突出。因此，在大的区域背景、功能层级都快速变化和升级以后，自身风貌的改善和升级也提升到重点发展问题的高度。

结合具体分析，同时借鉴国外案例的经验将大方县中心城镇的功能定位为：大毕节公共服务副中心，大方县产业发展服务中心，“古彝圣地、奢香故里”特色文化历史山地旅游城区。

3.3.2　模式选择

从发展定位的转变来看，大方县中心城镇是集综合服务、中转枢纽、历史风貌延续要求于一身的、综合型的发展区域。所以，在发展模式上，应借鉴国外县域主城区的三种发展模式，且将其进行融合，同时通过发展模式指导中心城镇的功能组成。

3.4　发展策略

3.4.1　核心竞争力置入和功能优化组合

（1）中转枢纽功能注入

作为内陆港的重要影响圈层以及区域工业发展的重要区域，中心城镇最重要的功能改变即为对中转枢纽及其对应的服务功能的注入。在之前的发展过程中，产业服务主要依赖上一级城市，而中心城镇仅提供小部分的生活服务。这样的组合方式导致产业服务的效率不足，同时也降低了产业自身的升级发展。因此，本次方案围绕高铁站，进行物流、商贸、商业和办公的功能注入，为大方县域产业升级和人口吸引提供重要支撑。

（2）综合服务功能提升

借鉴国外案例可知，中心城镇的综合服务功能尤其重要，因此，本次方案结合定位调整，强化对大方中心城镇的综合服务功能的打造。而就现状来看，大方主城区的服务功能种类单一，分布零散，且层级较低。故本次规划将从综合服务的门类、等级和分布上，着重加强综合

服务功能的整合和注入，涵盖商业、文化、体育、旅游等多种服务功能。

3.4.2 风貌改善和活动注入

（1）风貌结构的梳理

与很多国外中心城镇不同，我国的中心城镇往往是古城、老城、新区的集合体。由于所辖的面积较大，建设的项目较为复杂，所以梳理结构性的发展脉络，是其风貌改善的很重要途径。同时，我国中心城镇发展往往是结合道路的建设，沿路进行开发和建设。因此，本次规划将注重三条城市主要贯穿性道路的风貌限定，形成风貌类型不同，并与功能相互结合的轴线组织。

（2）风貌特色的体现

本次风貌的定位为“奢香故里，云龙台地，大美小城”，其主要将围绕“奢香夫人”文化、山水台地文化和小城居住文化相互融合，通过建筑、自然、生活将风貌定位落实于城市建设之中。

（3）风貌改善和文化活动相结合

本次风貌改善还将大方中心城镇和周边乡镇的旅游文化资源相互结合，形成生态慢性旅游游线和彝族乡村体验游线，两条游线的打造既是对周边区域的联系带动，同时也是为风貌改善注入实在的活动，使其实施性和支撑性更强。

4 结语

县域中心城镇是实现城乡一体化的重要环节，从国外的发展经验来看，准确的把握发展模式，并由发展模式，形成良好的功能组织，是中心城镇健康发展的必经途径。多年来，中国的中心城镇由于缺少规划统筹，积累了大量的建设问题。在全球化发展背景下，我们必须对中国的中心城镇发展做出重新思考和定位，从而寻找到适宜自身的发展模式，以迎接更大的挑战。

参考文献

[1] 刘吉超. 中国县域经济发展模式研究评述及其反思[J]. 企业经济, 2013, 390: 154-158.

[2] 寇军. 国内外县域发展的回顾与展望[J]. 商场现代化, 2009, 577: 112-114.

[3] 辜胜阻, 李华, 易善策. 推动县域经济发展的几点新思路[J]. 经济纵横, 2010, 2: 34-38.

[4] 王涛. 东京都市圈的演化发展及其机制[J]. 经济研究, 2014, 1: 20-24.

[5] 陈晓峰, 刘谷一. 城市村庄理念在英国城市更新中的运用——以英国伯明翰博德斯莱更新项目为例[J]. 规划师, 2008, 24: 70-73.

[6] 王先文, 陈田. 美国县制演化及其对中国县制改革的启示[J]. 人文地理, 2006, 88: 109-114.

[7] 梅尔H. 中小城市中心在瑞士国土开发中的作用[J]. 国际城市规划, 2013, 28(5): 36-44.

[8] 昆兹曼K R, 莱伯N. 德国中小城镇在国土开发中扮演的重要角色[J]. 国际城市规划, 2013, 28(5): 29-35.

社会资本视角下的社区弹性研究——英国社区参与式城市更新模式分析及对中国的启示

Research on Community Resilience from the Perspective of Social Capital: Mode Analysis of Urban Regeneration with Community Participation in the UK and the Enlightenment to China

欧阳虹彬 叶强
OuYang Hongbin, Ye Qiang

摘要：“社区参与”是旨在促进历史地段可持续的整体更新而借鉴于西方的保护概念与方法，国内已有研究多为西方相关理念与政策的历史演变、围绕参与方式的实证研究、社区内在属性等，而对关乎其运行机制的组织模式等研究较少；在我国快速城市化背景下，处于经济、社会结构转型下复杂而多变的环境中，历史地段更新中的社区组织弹性水平成为决定其能否可持续更新的关键，西方国家充分展开、多样化的更新组织模式是我国良好的借鉴对象。本文运用文献法，系统考察了英国苏格兰社区参与式城市更新实践，总结了20世纪60年代末至今的三种典型组织模式；通过分析各模式所拥有的社会资本的内容及其获取性的制约因素，对各模式的社会弹性做出评价；并提出建构弹性的、适合中国的社区参与式城市更新机制的建议。

Abstract: Community participation regeneration is a concept from western countries, aiming at promoting sustainable overall urban regeneration. There are domestically more researches on the concept evolution in western countries, community characteristics and empirical researches on the participation way, while less on organizational modes relating to constructing ope-rational systems now. The community resilience is the key for the urban regeneration sustainability under the complex and changeable environment caused by the deep structure transformation and the quick urbanization in China. Fully developed, diverse community organization modes in west aregood examples for us. This article points out 3 typical community organization modes after reviewing the regeneration practices from 20c 60’ to now in Scotland through literaturestudy, evaluates the resilience of each mode based on the analysis of the social capitals’ contents and the restricting factors to getting them , and throws out suggestions to the construction of corresponding resilient mechanism in China.

关键词：社区弹性；社会资本；社区参与；城市更新；组织模式

Keywords: Community Resilience; Social Capitals; Community Participation; Urban Regeneration; Organizational Mode

国家留学基金委项目（201206135003），国家自然科学基金项目（51078126），

高等学校博士点基金资助项目“基于GIS的城市功能要素结构演化定量方法研究”（20130161110040），湖南省科技计划项目（2014GK3045）资助

作者：欧阳虹彬，湖南大学建筑学院。19606767@qq.com
叶强，湖南大学建筑学院

城市更新是城市化的重要内容，依赖市场使我国历史地段更新出现过度商业化与旅游化、文化流失等系列问题。社区参与式城市更新是在此背景下从西方引入的保护理念，旨在促使历史地段整体、可持续更新。国内已有的相关研究聚焦于西方相关理念与政策内涵历史演变、与实证研究结合的具体参与方式、社区内在属性等方面；但对与社区参与式城市更新机制建构密切相关的组织模式研究较少。同时，在我国快速城市化、结构转型的复杂环境中，对抗危机的社区弹性日益成为城市社区应具备的基本能力。因此，如何建构使社区具备弹性能力、保证历史地段可持续发展的更新组织模式及运行机制成为一个亟待研究的课题。通过对英国已充分展开的相关实践中的组织模式进行社区弹性分析，可以总结具有社区弹性特征的组织模式特征，为推进我国相关弹性机制建构提供借鉴。

1 英国社区参与式城市更新的典型模式

英国是社区参与城市更新最为充分的国家之一。运用文献法系统考察了英国苏格兰自20世纪60年代末至今的社区参与式城市更新实践，依据社区对更新决策的影响程度，总结出3种典型更新组织模式：执行式、参与式、领导式，他们具有不同的组织关系，形成了不同的更新机制。

1.1 执行式

执行式是指社区执行来自政府的相关政策来实现老城区更新的模式（图1）。20世纪 70-80年代苏格兰“住房协会运动”（Housing Association Movement）是“执行式”模式的典型例子。20世纪60年代末，在经历了大拆大建、大规模的社会住宅建设所带来的社会结构崩溃等系列问题后，“当地性”被作为一项重要而珍贵的城市品质写入一系列城市规划法规与政策中。在此背景下，格拉斯哥的志愿者社区组织——“新戈文协会”（New Govan Society）于1969年成立，致力于实现旧城区建筑就地更新。1972年，该协会在一户居民家中增加了一间厕所，成功解决了苏格兰老住宅中公共厕所的改造难题，实现建筑就地更新；并形成了与该更新技术相

匹配的组织机构：融资部门（Central Govan Housing Association）负责相关资金筹措，居民协会（Fairfield Residents Association）负责居民组织、宣传等，建筑服务部门（ASSIST）负责建筑技术与成本的控制（最早来自于斯特拉斯克莱德大学（Strathclyde University）建筑系的一个研究项目，是社区建筑师的雏形），合同系统则包含住房更新标准、价格、合同方式等内容。同时，几乎连续竞选成功的工党奉行“凯恩斯国家干预主义”，推行国有化、高税收、高福利等政策。这些因素共同促成了两部重要法令：《苏格兰住房法案1974（the Housing [Scotland] Act）》要求地方政府指定“住房改进区域”（Housing Action Area），居民在社区书房协会的帮助下提交申请，可以获得地方政府提供的住房改善基金（Housing association Grant）和公共贷款，改善住房条件；《住房法案1974》（the Housing Act）指出通过由中央政府建立的住房公司（Housing Corporation），中央政府将拨款给注册了的“社区住房协会”（Housing Association），借助《住房购买法令》（Acquisition Act），安置迁出居民、购买房东无力或无

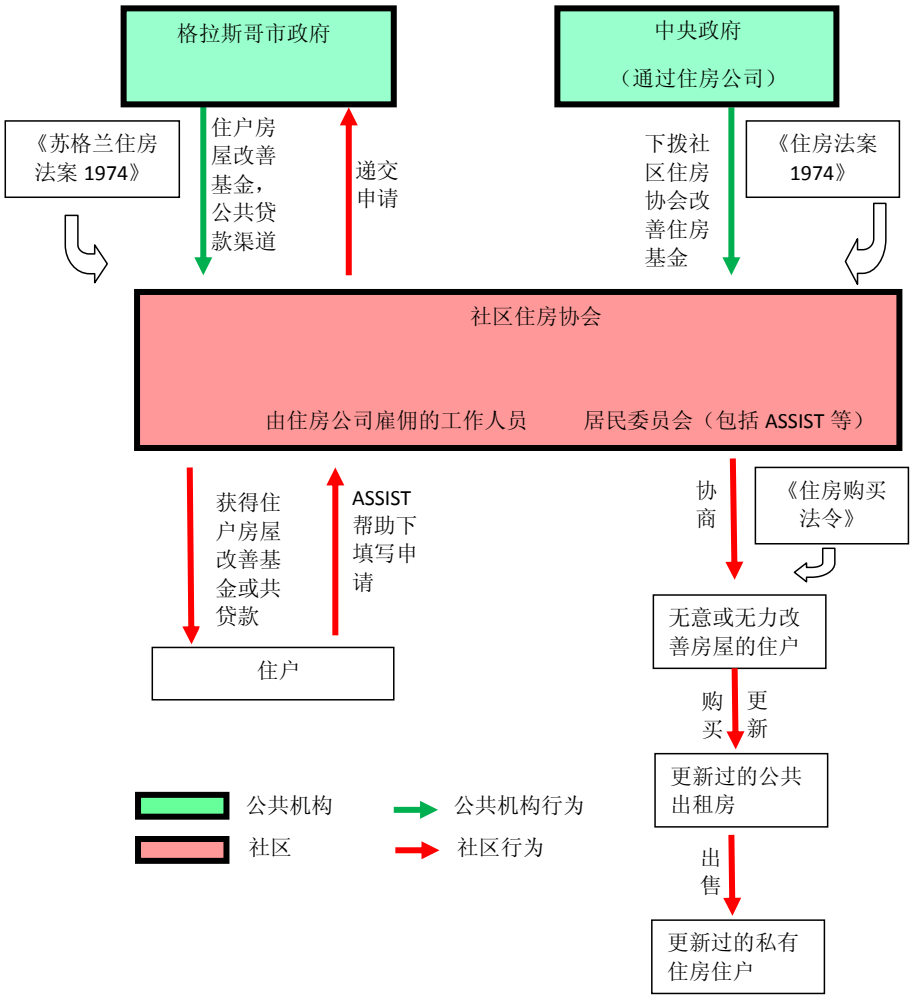


图1 “执行式”更新组织模式

资料来源：作者整理文献[1,2]绘制

意改善房屋的的住房并更新等。在此模式中，政府、社区住房协会是重要的组织元素，中央、地方政府拨款、辅以贷款，社区住房协会履行政府政策，完成社区内住房物质形体更新。

1.2 合作式

合作式指通过信息告知、反馈、咨询、商议、建立合作组织等方式使社区参与复兴决策的城市更新模式（图2）。21世纪初在苏格兰地区城市复兴公司运动（Urban Regeneration Company Movement）是“合作式”模式的典型例子。该模式源头来自英格兰地区。针对1979年之前工党政府高福利高税收、国有化、排斥市场等政策使英国经济入不敷出的状况，1979年

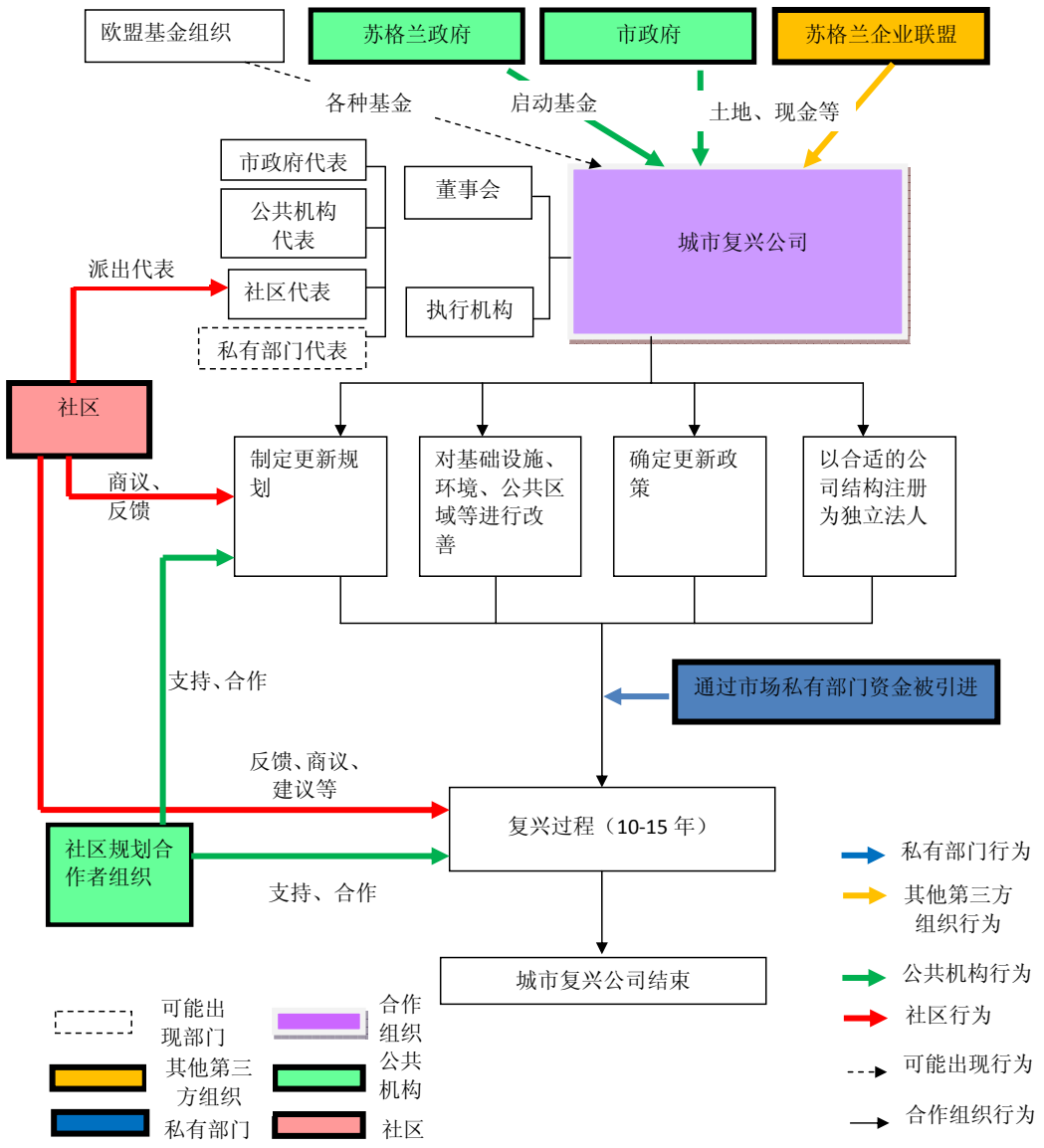


图2 “合作式”更新组织模式

资料来源：作者整理文献[3,5]绘制

信奉“市场原教旨主义”的保守党竞选成功后，推行利用市场复兴城市的政策，到80年代中期城市发展公司（Urban Development Company）已经成为一种典型的城市复兴组织形式。2003年，苏格兰政府报告 《城市发展回顾，建立更好的城市：成长与机遇》（the Cities Review, Building Better Cities: Delivering Growth and Opportunities）建议建立多方合作组织来实现城市复兴。苏格兰政府从2004年开始组建城市复兴公司（Urban Regeneration Company），与英格兰的早期实践相比，社区参与是苏格兰城市复兴公司运行的重要特色。

城市复兴公司是为基于《苏格兰多样化贫困标准》（Scottish Index of Multiple Deprivation）评出的最贫困、急需复兴的地段而设立的，存在年限10～15年以确保其复兴过程完成，该地段具有相对独立的规划权利。它采用公司结构，具有独立法人资格，其董事会包含来自市政府、公共机构、社区的代表，有时候有私有部门的代表。启动资金来自苏格兰政府的基金、地方政府的和第三方组织苏格兰企业联盟（Scottish Enterprise）提供的相关资源（比如土地、资金等）。获得启动资金以后，城市复兴公司开始相关复兴准备工作：针对地块复兴的特点，注册为具有合适结构的独立法人公司（如慈善机构、有限责任公司、有限担保公司等）；让社区通过了解信息，与政府代表、公共机构代表、专业人员等一起商讨、制定“复兴规划”，这是后续引资复兴的重要依据；利用启动资金，改善该地块的基础设施、公共环境等，增加私人投资的信心；确定招商引资过程中必须遵守的相关法律、政策依据，这是保证整体复兴的重要内容。在此之后，按复兴规划积极从市场引入资金，复兴过程按计划展开。在发展过程中，苏格兰公共机构社区规划合作者（Cpps: Community Planning Partnerships）与城市复兴公司（URC）有密切的合作，持续的为其提供各种支持。在该模式中，由国家设立城市复兴公司是一个重要的组织节点，政府、社区、私人机构、第三方机构等通过它形成可整合多方力量的合作组织，也形成了引入市场经济的桥梁，国家等部门的投资使更新启动，后续的引入资金形成其持续更新的动力。

1.3 领导式

领导式指社区对历史地段的更新具有决策权的更新模式（图3）。自2008年始以资产转让与运营为主要实践方式的苏格兰“社区赋权运动”是该模式的典型代表。这种模式是1997年后执政的工党政府的政治分权实践及持续推进、将社会服务与第三部门结合的政策导向以及始于2008年的世界金融危机等复杂因素共同作用的结果。2008年，苏格兰政府和COSLA发表联合声明：将对社区赋予更多权力。2011年苏格兰政府报告《复兴讨论稿》（Regeneration Discussion Paper）将社区领导复兴定义为支持现阶段城市复兴框架的三个关键点之一。

在该模式中，地方政府要对公共资产（包括建筑、公共绿地等）进行清查，列出可转移

至社区的资产清单并通过予以公示，社区组织了解到相关信息后，向负责机构递出要求转让申请；而要完成资产转移，社区组织需要注册成拥有合适结构的独立法人，成为市场主体；在地方政府将转让资产清单报至苏格兰政府并获得批准后，该公共资产会转让至社区（多数情况下价格是象征性的）的价格，让社区自己管理发展。资产转让至社区后，社区组织可通过申请来自政府、公共机构、民间慈善、公益组织等的各种基金，获取捐赠等方式筹集资金，运营资产，如果这仍然不够，社区组织可进行合法融资；若社区组织资产运营成功，获利会进一步投资到社区其他事务中，如此往复。在整个过程中，地方政府的社区规划联盟（Cpps）、苏格兰政府指定的苏格兰发展信托（Development Trust Association Scotland）为社区的注册、资产转换和运营提供信息、建议等帮助。该模式的核心是社区组织，政府、社区组织是资产让渡阶段的关键组织元素，多样化、小规模的经济来源启动更新过程后，在专业机构支持下的社区组织

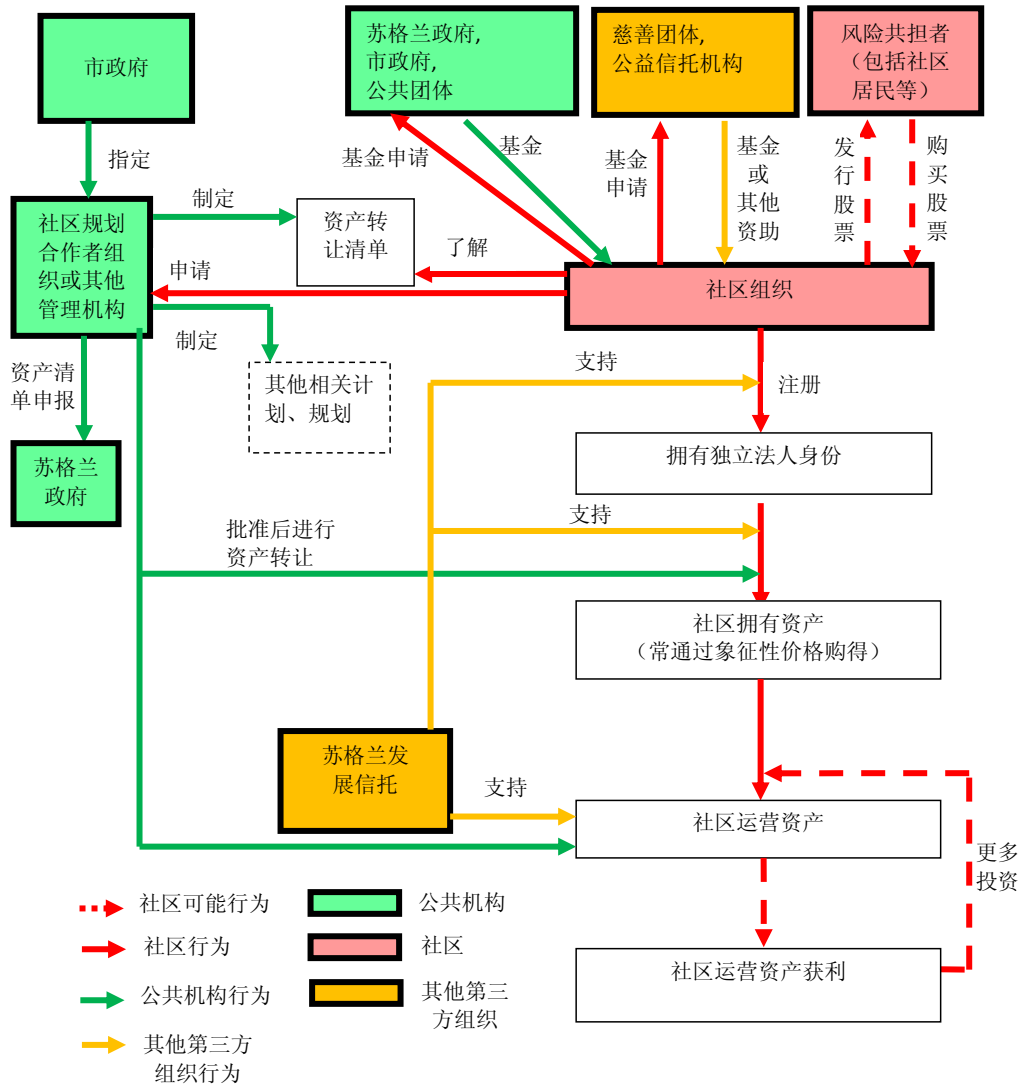


图3 “领导式”更新组织模式

资料来源：作者整理文献[7,9,11]绘制

通过运营资产来完成更新。

2 社会资本与社区弹性分析

上述三种组织模式的建立形成了不同的社会资本。社会资本是镶嵌于关系网络中的社会资源，个人或社区通过获取信息、施加影响、团结等途径，有获得这些潜在社会资源的可能；其表现为机会、动力与能力，机会指社区或个人获得改善现状的机遇，动力指改善现状的驱动力，能力指改善现状的技能、素质等。不同模式中社会资本的具体内容、获取的制约因素不同，影响到社区的适应能力和创新能力，使社区弹性呈现差异。社区弹性包括适应性和创新性，适应性是指危机来临时社区通过适应变化将损失减少到最低的能力，创新性是指社区适应危机、学习至创新、升级的能力。借助于社会资本，可对上述三种模式所具备的社区弹性进行分析。

在“执行式”模式中，通过国家、地方拨款，社区居民获得房屋更新的经济动力和机会，社区组织执行相关房屋更新管理的能力不断提升。但在该模式中，其机会、动力、能力均依赖于国家、地方的拨款，在苏格兰地区的实践中，有些社区住房协会通过购买房屋拥有90%以上的房屋产权，然后在80年代出售公有住房才回收部分投资，因此大量的政府资金注入是该模式得以实现的前提条件；同时政府大量的经济投资带来的机会、动力并没有内化为社区自身的经济能力，政府资金投入结束，更新机会、动力同时消失；社区组织执行政策的能力得到发展，但基本没有培育基于学习、分析、决策等的创新能力。该模式在政府给予充足投资可顺利进行，但社区基本不具备在复杂情况下独立适应危机、进而创新升级的能力。

在“参与式”模式中，社区获得公共环境改善机会，若公司成功引资，社区会获得经济发展的动力和机会，部分居民会获得工作机会，在公司存续期间，复兴公司对社区更新的管理能力不断提高，引资会使社区的经济发展能力增强，部分居民会因为工作机会而获得相关技能。但该模式对市场依赖性较大，若市场低迷，有可能无法如期引资，将会造成社区更新的停摆甚至失败，比如受到世界金融危机的影响，2008年以后苏格兰的多家城市复兴公司处于停摆状态；另外，该模式中的复兴公司有一定的存在年限（一般为10～15年），在该年限结束后，由于缺乏明确的相关组织继续管理，社区的适应性和创新性都会受到一定程度的影响。因此，在良好的市场条件下和公司存续期间，该模式呈现较好弹性；一旦公司消失，其适应性、创新性均呈现不稳定性，市场条件不良则使其适应性、创新性呈现较差状态。

在“领导式”模式中，社区组织通过申请基金、获得捐助等方式从外界获取启动资金后，就获得了经济发展的机会与动力，居民也会因此获得工作、培训等机会，继而有可能获得社区公共事务持续改善的机会，而且这种外来的经济动力会逐步的内化为持续的社区经济发展能

力，社区组织在此过程中也会提高对社区的管理、营运能力，逐步增强创新能力。在该模式中，多样化、小规模的经济来源使其具有较强的经济适应性；但在获得经济来源后，社区组织的营运能力使其适应和创新能力呈现不确定性，政府若能做好充分的相应支持工作：提供持续专业帮助渠道（如苏格兰政府指定“苏格兰信托组织”为社区资产营运帮助机构）、地方政府制定资产转换的宏观规划等，都可以大大提高社区的适应、创新能力。因此，该模式中社区自身的营运能力是其弹性的决定因素，人为的努力（如政府较为充分的支持工作、社区自身的努力等）可明显的提高其弹性。

由以上分析可以发现，依赖于单一的经济来源，如“执行式”依靠政府投资、“参与式”依赖具较大不确定性的市场，会使更新中的社区弹性下降，因此应使经济来源多样化；若不能培育社区的综合能力，如执行政策的“执行式”社区组织基本不具备在复杂环境中独立生存的能力、依赖于复兴公司的“参与式”社区在公司消失后前途不明，会使社区适应能力、创新能力较低，因此要获得社区弹性，应以培育社区自身的综合能力（包括对社区的发展规划、资产运营、管理等能力）为目标，建立合适的包含社区组织在内的复合组织关系，给予社区规划、资产运营、管理的机会并帮助其不断进步；从外在因素来看，专业的持续性支持是社区在更新中具有较强弹性必不可少的要素，如“执行式”中的ASSIST组织、“参与式”中的Cpps、“领导式”中的DTAS等，因此建立专业帮助机制是增强更新中的社区适应性和创新性的重要外因。

3 对中国的启示

目前，我国已建立以居委会为社区主要行政管理部门的体系，但“自上而下”的规划机制、依赖市场、参与意识与能力的限制、社区管理组织职能的单一等因素使社区在城市更新中所起的作用非常有限，社区弹性还需要进一步提升。借鉴上文中的分析结果，对推进我国富有弹性的社区参与式更新机制提出以下建议。

（1）建立包括政府拨款、专项基金、市场引资、创业贷款等在内的多样化经济动力机制。经济改制以后，我国城市更新依赖于市场已带来系列问题，而政府投资无法保证城市更新所需的巨额资金。借鉴英国的经验，在我国经济上行的环境下可利用市场投资来解决城市更新中需要的大量资金问题（比如历史地段中的大中型新建项目等），但资金来源不能局限于此；同时利用政府拨款来保护珍贵的历史资源（如文物建筑等）；并为社区资产改造、再利用建立专项基金，建立相关的创业贷款，供具有法人资格的社区组织来申请。通过多样化的资金来源减少过度市场化或依赖政府的弊病，规避可能破坏社区弹性的因素。

（2）形成以社区管理部门为中心、与城市复兴公司和专业团体相关联的复合性社区管理

组织。目前，居委会是我国社区主要的行政管理部门，主要是开展协助性、日常事务性的管理工作。建议建立类似于苏格兰实践中的城市复兴公司，为市场与历史地段建立连接节点，并使其与居委会、专业团体共同组成具有经济、管理、专业等综合功能的复合性社区管理组织，推动历史地段更新，增强社区弹性。在历史地段更新规划中城市复兴公司利用政府启动资金改善环境，针对需要引资部分积极引资；居委会对城市复兴公司负责引资的部分予以监督，负责相应社区管理方面的配合工作，并对自我管理部分进行管理，并在现有基础上通过选举产生社区代表来增加居委会委员；建立与高校的长期合作，使其能持续的为历史地段更新提供专业帮助。

（3）使历史地段具有独立的保护规划权，并由相关的专业协会实施动态监管。在我国“由上而下”城市规划机制条件下，建议赋予历史地段独立的更新规划权力；使上述社区管理组织、社区居民共同商讨制定历史地段更新规划；由城市复兴公司、居委会各派出代表，再加上社区代表，形成核心委员会，来决定历史地段更新规划；然后向上申报；而对于整个动态的规划实施过程，建议由城市规划协会等专业协会予以直接监督管理。通过这样的方式使规划更具针对性和适应性，并给予社区组织发展综合能力的机会。

（4）展开建筑产权创新管理研究，在历史地段更新规划中增加产权差异化管理规划。历史地段更新规划多停留于“物质保护”层面中，按建筑价值分级管理是核心内容。建议展开建筑产权创新管理研究，将社区组织对建筑资产的营运管理结合起来，推动历史地段获得深度更新。具体而言，在制定更新规划时，通过综合考虑建筑价值、保存状况、发展框架等因素，确定引资部分范围与自我管理部分范围，在自我管理部分，充分考虑我国历史地段中建筑私有、国有、共有产权并存的复杂现状，借用产权束（包括所有权、经营权、管理权、获利权等）概念，结合社区资产营运，将建筑产权组合使用，如国家享有建筑所有权、居委会享有管理权、社区中介（志愿者）组织享有经营权等，由此将地段内建筑分成若干种不同的产权管理类型，为居委会对具有不同的产权内涵的建筑实施差异化管理提供依据。其目的是借助产权关系使不同利益方形成整体来共同推进历史地段更新，同时增强社区组织管理能力。

参考文献

[1] Raymond Young. Annie’ Loo: The Govan Origins of Scotland’s Community Based Housing Association[M]. Argyll: Argyll publishing, 2013: 55-116.

[2] Miles Glennding. The Conservation Movement: A History of Architectural Preservation[M]. London: Routledge, 2013: 336-338.

[3] Rob Imrie, Huw Thomas. British Urban Policy: An Evaluation of the Urban Development Corporations[M]. London: SAGE Publications Ltd, 1999: 3-42.

[4] Communities and Local Government. Strong and Prosperous Communities: The Local Government White Paper. 2006. www.communities.gov.uk.

[5] Liz Shiel, David Smith-Milne. Best Practice in Establishing Urban Regeneration Companies in Scotland. www.scotland.gov.uk/socialresearch.2007:33-49.

[6] The Urban Task Force. Towards a Strong Urban Renaissance. 1999. www.urbantaskforce.org.

[7] Communities and Local Government. Making Assets Work: The Quirk Review of Community Management and Ownership of Public Assets. 2007: 9-36.

[8] Communities and Local Government. Communities in Control: Real People, Real Power. www.tsoshop.co.uk. 2008: 11-33.

[9] Scottish Government, COLSA. Scottish Community Empowerment Action Plan- Celebrating Success : Inspiring Change. www.scotland.gov.uk. 2009: 5-25.

[10] The Scottish Government. Building a Sustainable Future: Regeneration Discussion Paper. www.scotland.gov.uk. 2011: 31-40.

[11] Patricia Campbell, ESRC PhD Student Intern Placement –Communities Analytical Services. Community-Led Regeneration: A Review of Literature .www.scotland.gov.uk/socialresearch. 2011: 9-20, 30-39.

[12] Adger W N, Social and Ecological Resilience: Are They Related. Progress in Human Geography, 2000, 24(3): 347-364.

[13] Subcommittee on Disaster Reduction. Reducing Disarster Vulnerability Through Science and Technology. National Science and Technology Council Committee on the Environment and Natural Resources, 2003.

[14] Ernstson H, Sander E. Urban Transition: on Urban Resilience and Human-dominated Ecosystem[J]. AMBIO, 2010, 39(4): 531-545.

[15] Adger W N. Social Capital, Collective Action and Adaptation to Climate Change[J]. Economic Geography, 2003, 79(4): 387-404.

[16] Folke C. Resilience: The Emergence of a Perspective for Social - Ecological Systems Analyses[J]. Global Environmental Change, 2006,16(3): 253-267.

[17] Adger W N. Vulnerability[J]. Global Environmental Change, 2006, 16(3): 268-281.

[18] 董玛力, 陈田, 王丽艳. 西方城市更新发展历程和政策演变[J]. 2009, 5: 42-46.

[19] 汪芳, 刘迪, 韩光辉. 城市历史地段保护更新的“活态博物馆”理念探讨——以山东临清中洲运河古城区为例[J]. 华中建筑, 2010, 5: 159-162.

[20] 谭英. 社区感情，社区发展与邻里保护[J]. 国外城市规划, 1999(3): 11-15.

[21] 何深静, 于涛方, 方澜. 城市更新中社会网络的保存和发展[J]. 人文地理, 2001, 6(16):36-39.

中美县级政府机构设置与规划职能解析

Analysis on Institutional Design and Planning Function of Chinese and American County Governments

王兰 蒋希冀
Wang Lan, Jiang Xiji

摘要：县级政府作为重要的地方管治主体，对其管辖范围内的城镇化发挥着管理和引导作用。本文以美国伊利诺州库克县、中国一般县级政府和四川省天府新区为案例，剖析县级政府的机构设置和规划职能，探讨三者的特点、优点和局限。

Abstract: As an important entity of local governance, county government employs the function of administration and guidance of its jurisdiction. This paper analyzes the institutional design and planning function of county governments with cases of Cook County, Illinois, US, Tianfu New District of Sichuan Province, and normal counties in China. The characteristics, advantages and limitations are discussed.

关键词：县级政府；机构设置；规划职能；中美比较

Keywords: County Government; Institution Design; Planning Function; China-America Comparison

基金项目：国家科技支撑计划课题：村镇区域集约发展决策支持系统开发，课题编号：2012BAJ22B03

作者：王兰，博士，同济大学建筑与城市规划学院城市规划系，副教授。
Wanglan@tongji.edu.cn
蒋希冀，同济大学，硕士研究生。Jiangxiji@yahoo.com

前言

县级政府作为重要的地方管治主体，对其管辖范围内的城镇化发挥着管理和引导作用。县级政府机构的设置及其所具备的规划职能将直接影响着地方的城乡发展状态。在我国强化城乡统筹的大背景下，如何推进县级政府在区域规划中的参与、促进区域整合发展，将是规划相关机构设置和职能安排的重要议题。

美国在县级政府层面的组织架构模式、城市规划相关事务管理以及参与区域协同规划的特

点和形式，对创新和改革我国县级政府治理具有积极的借鉴意义。而我国地方在尝试建立新型的区域管治体制，例如本文所讨论的四川省省级直管的天府新区。因此笔者尝试剖析美国县级政府的机构设置和规划职能，对照分析我国县级政府和新型跨县管理机制，探讨各自的特点、优势和局限。

1 美国伊利诺州县政府机构设置与规划职能

美国联邦体制的本质属性决定了其地方政府自治性，它们控制和管理着各自管辖区范围内的开发建设、生产生活和行政管制等活动。地方政府主体形式包括县、市、镇和特殊功能区等基本形式。例如，芝加哥大都市区规划署（Chicago Metropolitan Agency for Planning）设定的规划范围包括7个县、284个自治市、123个镇、307个学区、136个火警区、173个公园区和108个图书馆区（图1）。这些主体所拥有的职能权利由州宪法和法律所赋予的，不具备固有的自治权，需要依据上级相关法律行使自己的行政职能。

美国的县（郡）是州政府为了行政管理而设立的分治区。县政府扮演着州政府的代理机构的角色，对管辖区内的市、镇、村镇和居民行使州所委托的责任和权力（张光, 2004）。在地理范围上，州包含县，而县包含市、镇、学区和特区等。县政府主要具备两个方面的功能：（1）作为州的行政管理的分支和延伸，如出生、死亡、婚姻登记和组织选举、法院设置、法律执行等；（2）满足地方公民的公共需求，通过其设置治安、交通、文化、环卫等服务部门开展相关公共服务（张智新, 2005）。本文将以伊利诺州库克县作为案例，对美国县级政府的机构设置和规划职能进行解析。

1.1 伊利诺伊州库克县（Cook County）机构设置与规划职能

库克县位于伊利诺伊州的东北部，濒临密歇根底湖。它是伊利诺伊州最大的县，包含了芝加哥市和130个城镇，其面积为2447.5 km^2（陆地面积），人口为519万（美国人口统计局2010年数据）。库克县主要管理芝加哥市之外的区域；除去芝加哥市后的人口为249.91万，面积为1841.3 km^2（陆地面积）（芝加哥人口269.56万，面积606.2 km^2）。伊利诺州的库克县采用“县委员会—县长”制度，两者都是由选民选举产生，分别行使议决权和行政



图1 库克县行政范围

资料来源：芝加哥都市区规划署网站

权，形成一定的分权制衡。委员会由17个区（District）的委员组成，来自不同的选区，并负责特定的县域职能。县长办公室下设管理局（Bureau of Administration）、审计员（Auditor）、行政听证专员（Administrative Hearings）、经济发展局（Bureau of Economic Development）和财政局（Bureau of Finance）等15个机构或职位。其中与城市发展和规划相关的部门是库克县经济发展局，其职能是通过“高效的专业管理，利用资源，促进库克县经济、劳动力和社区的发展”[1]。其下属包括资金规划和政策部门（Capital Planning & Policy Department）、设施管理部门（Facilities Management Department）、房地产管理部门（Real Estate Management Department）、规划与发展部（Planning and Development Department）、建筑与区划部（Building and Zoning Department）与区划上诉委员会（Zoning Board of Appeals）。其中三个部门开展城市发展与规划管理等相关工作：规划与发展部重点关注宏观层面的经济发展，并解决居民住房的相关规划问题；建筑与区划部门负责规划与建设项目的审查、区划条例的制定等；区划上诉委员会则负责规划方案的上述，以及上述案例信息整理等服务。县委员会主要对库克县区划条例进行审核和立法，对相关规划行为进行评议、审批和监管。三个部门的行政职能从库克县战略发展层面、具体规划方案审批实施方面以及规划方案申诉方面，与县委员会的规划方案审议职能一起构建出了一套较为完善的地方规划行政运作机制（图2）。

地方政府参与区域层面的发展规划非常重要。联邦和州政府将基于区域规划判断他们的投资决策、启动计划或给予地方赋权。地方政府参与区域规划的主要通过区域规划委员会或大

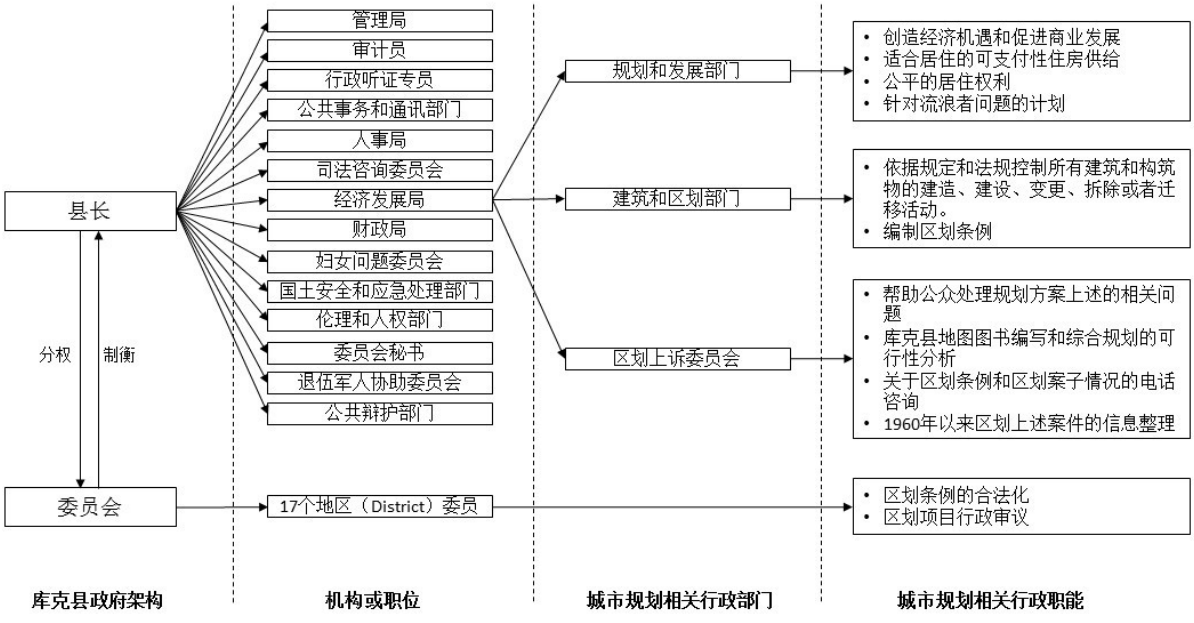


图2　库克县政府构架及城市规划行政职能范畴

资料来源：笔者根据库克县政府网站信息整理绘制

都市区规划组织（MPO: Metropolitan Planning Organization）开展（图3）。区域规划机构将推进跨县和区的协作，形成应对机遇和投资的区域协同反应，实现更加有效率和效益的共同决策；推动地方政府基于其议会和县级政府，以多种方式在服务和决策方面形成合作，更好分析评估财务影响和地方决策结果。

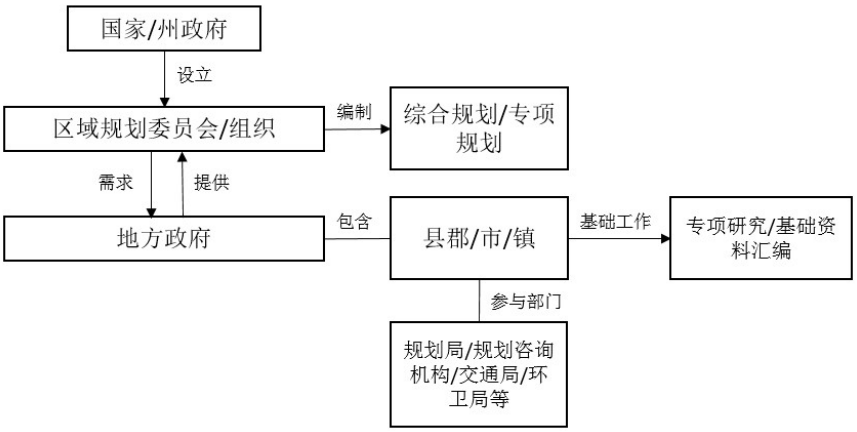


图3　地方政府参与区域规划的过程示意图

资料来源：笔者根据文献整理绘制

1.2　库克县的发展规划（Planning for Progress in Cook County）

库克县政府编制多项规划，包括《2013年年度行动规划》（2013 Annual Action Plan）、《公民参与规划》（Citizen Participation Plan）和《2010—2014年整合规划》（2010—2014 Consolidated Plan）等。在地方政府的区域协同方面，库克县政府通过编制特定规划参与到芝加哥地区的区域规划。芝加哥大都市区规划署主持“本地技术协助项目”（Local Technical Assistance Project），支持《芝加哥2040年大都市区综合规划》的编制。库克县政府通过提供《库克郡发展规划（Planning for Progress in Cook County）》参与此协助项目。这个发展规划包含一个整合性规划（Consolidated Plan）和一个综合性经济发展战略（Comprehensive Economic Development Strategy），发展目标是为本地居民、工人以及参观者提供更加高品质的生活。

整合性规划是主要针对住房方面，评估本地资产、资源、需求、市场现状和发展机会。作为联邦政府住房与城市发展部（Department of Housing and Urban Development）基金的接纳方，县级政府每五年向该部提交整合规划。基金类型包括：社区发展基金（Community Development Block Grant）、突发情况应急资金（Emergency Solutions Grant）和本地投资合作项目基金，用于支持库克县整个郊区的各种社区发展、可支付住宅以及经济发展计划和项目。其首要目标人群是中低收入家庭。举措包括住房修葺、首期款帮助、社会服务、基础设施和劳动力的发展。综合性经济发展战略旨在联合公共和私营部门，扩大和强化本地和地区的经济发展。这种规划通常会明确重要的产业集群，考虑通过何种方式提升这些产业的竞争力，例如劳动力发展需求和重点基础设施项目。综合性经济发展战略和整合性规划共同构成了库克县的发展规划。通过对未来住房和社区制定战略性规划，为居民提供更高质量的生活环境；同时作为

申请联邦基金的必要性文件。

区域性规划机构在县级政府编制规划中提供了技术援助，具体包括：发起县域和次区域对话，讨论房屋、社区和经济发展问题和战略；组织合作伙伴、利益相关者和市民参与到规划的编制、评审和实施过程中；确定优先发展重点，五年和年度的目标；协调联邦，州和当地的资源以扩大社会影响[2]。

通过区域规划机构协助县级政府编制特定规划这种自上而下技术支持—自下而上编制的方式，一方面帮助县级政府编制规划，作为申请联邦政府资金发展地方事务提供了基础；另一方面，促进了地方政府在区域层面规划和发展的参与，使区域层面规划机构能够掌握地方发展的诉求和思路，在一定程度上达成区域和地方的共识。

2　中国县政府机构设置与规划职能

2.1　中国一般县政府的机构设置与规划职能

我国目前采用的是“市管辖县”的政治体制；县级政府受市级政府的管辖，是政策的执行层（马斌, 2008）。县政府包括五大部门（决策施政、综合协调、职能部门、监察监督、政法社会）和十多个垂直管理机构（如银行、保险、电力等）（邓博, 2011）。综合协调机构下设的建设委员会，职能部门机构中的规划局、建设局、开发区管理办公室等主要管理城乡规划相关事务。发展与改革局、交通局、市政局、卫生局、经贸局等参与决策与之相关的规划事务。

各城市规划相关部门具有各自负责的规划职能（图4）。具体而言，规划局主要负责组织

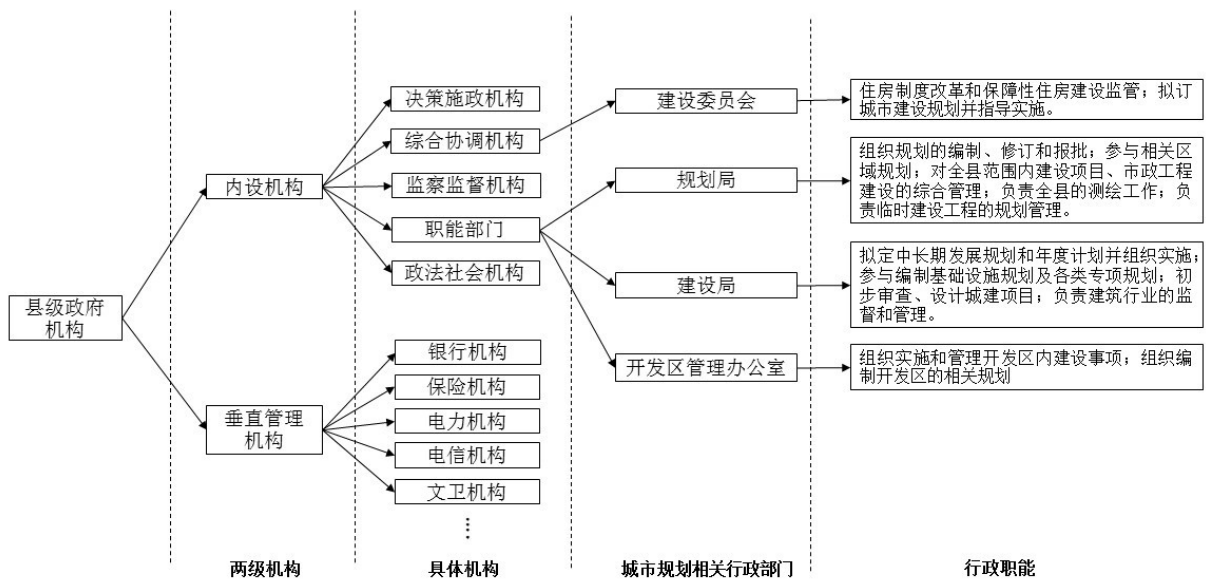


图4　我国一般县政府构架及城市规划行政职能范畴

资料来源：笔者根据相关资料整理绘制

规划的编制、修订和报批；参与相关区域规划；对全县范围内建设项目、市政工程建设进行综合管理；负责全县的测绘工作；以及负责临时建设工程的规划管理等职能。建设局主要的规划职能包括：拟定中长期发展规划和年度计划并组织实施；参与编制基础设施规划及各类专项规划；初步审查、设计城建项目；负责建筑行业的监督和管理等。现在不少县根据发展的需要设置了开发区管理办公室，其涉及城乡规划事务的主要职能是：组织实施和管理开发区内建设事项；组织编制开发区的相关规划等[3]。

在规划审批方面，县级政府对下级规划方案（除城关镇总体规划）具有审批权，县级规划方案具有初级审查权。依据《中华人民共和国城乡规划法》中“县人民政府组织编制县人民政府所在地镇的总体规划，报上一级人民政府审批。其他镇的总体规划由镇人民政府组织编制，报上一级人民政府审批”，县级政府有审批其管辖范围内镇总体规划的权力。但县城关镇的总体规划需向上级城市政府申报审批。

2.2 四川天府新区机构设置与规划职能

四川省天府新区是我国在跨行政区开展管理的尝试，属于省级直管的跨县市新区。它包含了成都市的高新区南区、龙泉驿区、双流县、新津县，资阳市的简阳市，眉山市的彭山县、仁寿县，共涉及3市7县（市、区）37个乡镇，现状人口173.6万，规划面积为1578 km^2，规划人口控制在580万～630万人。规划面积与不包含芝加哥市的库克县接近。同时，天府新区的管理委员会属于四川省派出的管理机构；而美国县级政府为州政府的分支机构，直接受命于州政府（黄晓东, 2009）。

天府新区构建了“两级—三区”的管治体系（图5）。两级包括省级和市级。省级设置的天府新区建设规划委员会，由省长直接领导，从宏观和战略层面上指导新区的规划、对分区规划进行指导和审定；市级层面设定三个片区的规划建设委员会和管理委员会。管理委员会下设建设与城市管理局、经济发展局、建设管理局等多个分支部门，统筹管理和组织各自片区内规划的编制、实施以及初步审批等工作。通过设立多级区域管理机构，天府新区尝试创新型区域管治方法来突破行政区划所带来的矛盾、寻求区域协同发展的新途径。

2.3 四川省天府新区相关规划

《四川天府新区总体规划（2010—2030）》由天府新区建设规划委员会组织，中国城市规划设计研究院、四川省城乡规划设计研究院、成都市规院成立联合规划组编制。规划设计到20个省政府直属机构（如省城乡建设厅、林业厅、国土资源厅等）和三市相关部门，历时九个月（刘继华, 2012）。天府新区总体规划明确了新区的发展目标和功能选择，确定了新区的空间

布局结构、产业、生态、文化和交通等发展目标和空间布局策略。该总体规划的编制工作是在“1+3”这么一个机制下完成，其中1是指省政府设立的新区管委会，3是指三个市政府分别设置的分区管委会（图6）。在总体规划原则下，各个分区建设委员会组织编制了管辖区内一系列的控制性详细规划，新区核心区域编制了《天府新城控制性详细规划》。

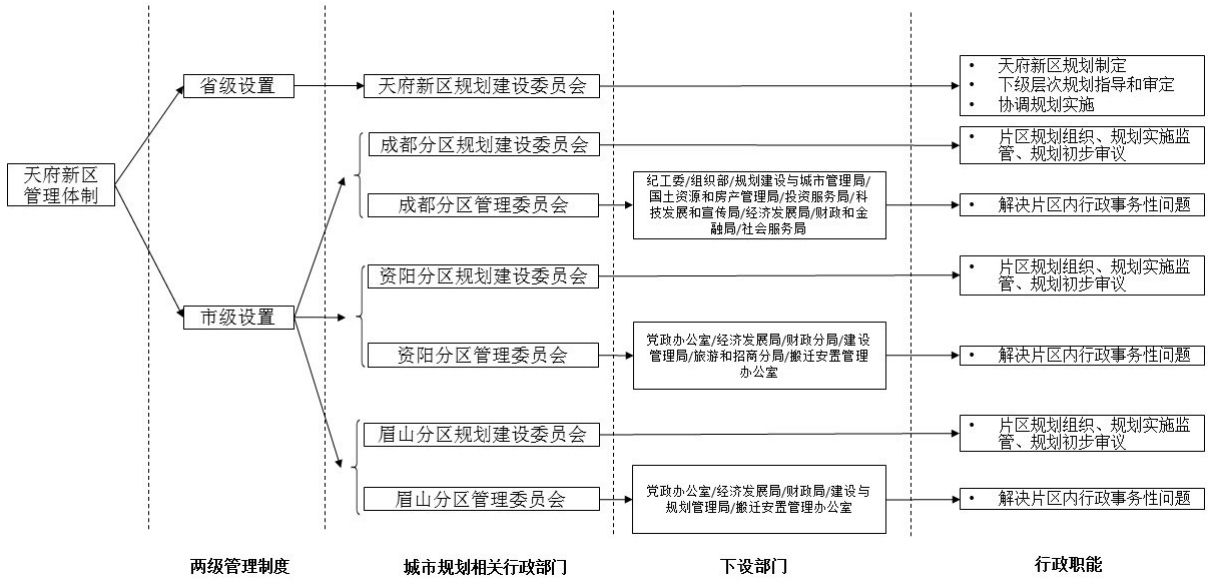


图5　天府新区城乡规划行政管理体制示意图

资料来源：根据天府新区网站整理绘制

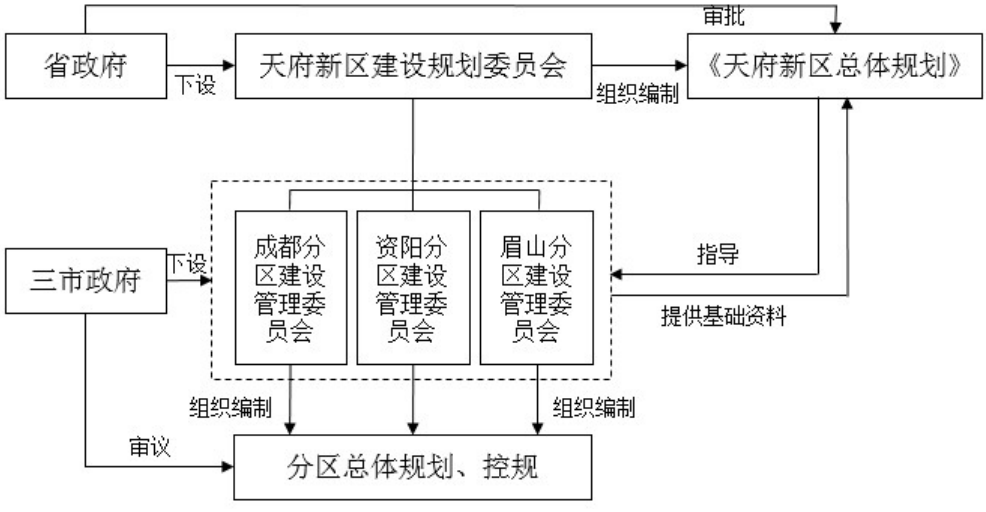


图6　地方政府参与天府新区规划的过程示意图

资料来源：笔者根据天府新区网站整理绘制

天府新区尝试打破传统“划地为政”的地方政府管理模式。县级政府可以较为深入地参与到区域性规划中。通过总体规划、分区总体规划和各片区控制性详细规划的编制，区域的发展统筹和管理在不同县级政府之间、县级政府于管理委员会、建设委员会之间尝试建立多渠道的沟通、协调、互助平台。

3 中美县级政府机构设置与规划职能比较

中美县级政府的机构设置与规划职能具有各自的特点。

美国库克县政府将城市发展和规划职能放置在其经济发展局，其中规划与发展部偏重于规划未来，建筑与区划部负责规划的实施，而区划上诉委员会解决实施过程中出现的问题。三个部门的分工协作使得规划职能能够清晰界定。经济发展局同时包括的资金规划和政策部门、设施管理部门、房地产管理部门，可配合支持规划的相关工作。同时，通过芝加哥大都市区规划署这样的区域规划机构的技术支持、联邦政府基金申请机制、以及特定规划编制，县级政府在编制地方规划时将会考虑区域性发展的需求，并通过规划将地方的需求反映到区域规划机构中。

相比美国县级政府的机构设置和规划职能，中国县级政府表现出相对分散特征。综合协调机构下设的建设委员会，职能部门机构中的规划局、建设局、开发区管理办公室等管理城乡规划相关事务。这些部门相互之间的权限没有美国县级政府中三个部门清晰，同时没有像库克县设置的经济发展局，统管三个部门，并可协调资金、设施和房地产管理。此外，我国县级层面规划缺少库克县与其所在区域的规划机构进行有效协作的正式渠道，暂无明确的资金和机制促进县级层面与上一层面规划直接对话；而是采用行政层级自上而下、空间范围自大到小的方式编制和实施规划。

四川省天府新区并不是严格意义上的县级政府，而是一种新型跨县管理机制。天府新区的“两级-三区”的管治体系试图打破原有的行政壁垒，通过省级政府的牵头，整合一定地理空间范围内的资源和发展机会。从机构设置上，新区管理部门类似于库克县，作为州政府的代表机构行使一定职权；但规划建设委员会和管理委员会的行政权限弱于库克县政府的职权，并偏重于物质空间规划与功能要素布局等相对单一的发展方面。新区管理部门具有区域规划机构的一定特性，但工作方式与芝加哥大都市区规划署不同，例如新区总体规划是自上而下的规划方式，未能创新形成区域和地方的有效互动规划机制。美国伊利诺州库克县运行良好的机构设置和规划功能，为我国相关的制度创新提供一定参照。

随着我国城镇化的深入、城乡统筹的强化以及乡村的发展，县级政府的作用将日益重要，需要探索新的机构设置和规划职能，促进县级层面规划的区域整合性，改变自上而下规划体系

的单一导向性。通过制度创新，例如通过区域机构的设置为地方规划建设提供技术支持、保障资金安排与规划实施的契合、以及县级政府内部管理部门的整合调整，将可能满足城市和乡村发展中的多元诉求，促进城乡平衡发展。

注释

1 伊利诺州库克县政府网站

2 资料来源于芝加哥大都市区规划署

3 对成都市双流县、湖州市吉安县、常德市桃源县、莆田市仙游县、徐州市睢宁县等政府网站的相关部门资料收集整理和总结。

参考文献

[1] 邓博. 当代中国县级政府权力配置研究[D]. 云南大学, 2011.

[2] 葛志华. 县级城市规划管理体制中存在的问题及思考[J]. 工程与建设, 2009(03): 342-344.

[3] 黄晓东. 美国地方政府的结构及运作特点论析[J]. 吉林大学社会科学学报, 2009(01): 77-83.

[4] 刘继华, 金欣. 国家战略背景下大尺度新区规划策略研究——以四川省成都天府新区总体规划为例[C]. 2012中国城市规划年会论文集. 中国城市规划学会, 2012:10.

[5] 李铁明. 我国转型期县域政治发展研究[D]. 湖南师范大学, 2009.

[6] 马斌. 政府间关系：权力配置与地方治理[D]. 浙江大学, 2008.

[7] 潘再平, 陈思权. 对县级城市规划实施管理若干问题的思考[J]. 规划师, 2006(09): 13-15.

[8] 张光. 美国地方政府的设置[J]. 政治学研究, 2004(01): 92-102.

[9] 张智新. 美国地方政府的结构及其政治哲学基础[J]. 理论与改革, 2005(01): 26-28.

[10] 王兰. 城市规划编制体系在城市发展中的作用机制：芝加哥和上海的比较[J]. 城市规划学刊, 2011(2).

山地城市重庆构建“海绵城市”的启示和建议

Suggestions of Constituting Water Permeability Planning Criterion for Hilly Cities

刘亚丽
Liu Yali

摘要：伴随城镇化快速发展，大范围城市硬化带来严重的排水危机，导致城市成为洪灾内涝引爆的核心。本文针对山地城市重庆的自然环境、降雨产流、水资源环境特征，提出建设透水吸水、防洪排涝的“海绵城市”。旨在以低冲击开发、经济可行、生态排水、循环利用为原则，合理控制开发强度、完善绿地系统、注重高透水透气地面规划、推进雨水集蓄利用、健全排水防涝体系，构建“城市海绵综合体”，维护城市水循环，保障城市水安全，保护城市水环境，促进城市与自然协调可持续发展。

Abstract: With the rapid development of urbanization, a large range of city drainage hardening b ring serious crisis, leading to the city becoming the core of flood water logging detonated. Aiming at the mountain city of Chongqing natural environment, rainfall runoff, water resource and environment characteristic, proposed the building of permeable water absorption, flood control and drainage "sponge city". Aiming at low impact development, economical and feasible, ecological dra inage, recycling as the principle, reasonable control the strength of development, improve the green space system, pay attention to the high permeable permeable ground plan, promote the collection and utilization of rain flood drainage system, perfecting the construction of "city, sponge complex", the maintenance of city water cycle, ensuring water safety of city, city water conservation the environment, promote the coordinated and sustainable development of city and nature.

关键词：山地城市；海绵城市；防洪排涝；雨水集蓄利用

Keywords: Mountain City; Sponge City; Flood Control and Drainage; Collection and Utilization of Rain

作者：刘亚丽，重庆市规划设计研究院。liuyali126@126.com

引言

伴随城镇化快速发展，城市土地成为稀有资源，常常被大面积地采用硬化铺装。城市则被大量的混凝土建筑、水泥地面、柏油路面所充斥，导致土壤岩层压实、透水系统破坏、渗水功能丧失，城市“皮肤”坏死。致使本应成为城市重要水源的大量降雨，反而成为城市排水的巨

大负担。在极端气候变迁下，引发严重的暴雨、洪流、内涝、干旱、水污染以及热岛效应，城市变成灾难引爆核心[1]。

2014年3月，住建部城建司印发《2014年工作要点》，提出建设“海绵型”城市的新理念：“开展城市绿地雨洪利用、城市湿地公园规划建设及应用示范研究。制订《园林绿地雨水利用技术规程（草案）》，修订《城市湿地公园规划设计导则》，选取试点城市建设下沉式绿地等示范项目，实现城市绿地调蓄雨洪等“城市海绵体”功能。”[2]

1 “海绵城市”内涵及发展态势

1.1 “海绵城市”概念的提出

早在2010年10月，中国台湾地区全球气候变迁研究专家柳中明，在《气候适应城市》一文中，就提出了“海绵城市”构建理念：“将城市改变为海绵，大雨时吸水防洪，大热天时释水降温。”[3]

2012年7月21日，北京中心城区在遭受特大暴雨袭击，导致严重内涝灾害。北京大学城市与环境学院莫林以及诸多国内学者对此进行深刻思考，纷纷提出通过完善生态雨洪调蓄系统，构建“海绵城市”，维护自然水循环，保障城市安全[4-7]。

1.2 “海绵城市”的内涵

海绵城市内涵十分丰富，综合起来就是要城市在发展过程中，与洪水为友，将雨水视为宝贵的资源进行渗透、调蓄和利用，以城市、绿地、山体、水系等要素构建城市的“绿色海绵”。主要体现在以下几点：

（1）透水渗水，维护城市正常“呼吸”

通过合理的城市绿化，加强高透水、高透气地面铺装，强化雨水渗透、滞留和储存，改善城市“呼吸”系统。

（2）防洪减涝，保障城市安全

与蓄洪治洪设施相配合，将雨洪调蓄系统与城市生态基础设施进行整合，将工程技术与生态设计相结合，达到暴雨期间防洪排涝减灾的目的。

（3）滞水保水，缓解城市水危机

干旱炎热或缺水期间，充分利用收集和储存的雨水，为城市提供充足水资源，同时达到释水降温的目的，有效缓解城市水危机。

（4）补偿地下水，维护正常水循环

雨水通过“城市海绵体”过滤、净化、渗透，有效地补充地下水，促进水资源系统正常循

环。

（5）修复水环境，提高自然承载力

将城市河流、湖泊、地下水系统的污染防治与生态修复结合起来，将城市建设成为高承载的海绵体，达到净化水体水质和维护水生态环境的目的。

1.3 国内城市构建“海绵城市”的态势

2014年3月至今，国内部分城市南京市和青岛市，回应《住建部城建司2014年工作要点》，提出建设“海绵城市”构想，并付诸行动。

南京市在推进“海绵城市”建设进程中，启动了雨水综合利用规划和相关管理办法的研究和编制工作，积极推进雨水综合利用：加快编制《雨水综合利用规划》、《雨水综合利用技术导则》；出台《建设项目节水设施三同时管理办法》；加快出台雨水利用配套激励政策；逐步加大雨水利用示范工程建设力度[8]。

青岛市提出了建设具有自然积存、自然渗透、自然净化功能的“海绵型城市”的发展目标；专门成立雨水利用专题研究小组，编制《青岛市城市雨水利用调研报告》，并提出适用于青岛市的雨水利用模式；积极协调开发商开展雨水利用示范工程建设，因地制宜用于小区景观和绿化。

国内构建“海绵城市”的经验对策主要是通过加强雨水的集蓄、渗透、利用，来增强城市吸水、保水、释水能力，提高城市自然环境承载力。即城市雨水通过渗透、收集、集蓄，经过生态或工程化处理后达到相应的水质标准，回用于工业、生态环境、市政杂用、绿化等方面，即可促进雨水替代自来水实现分质用水，节约资源和保护环境，又提升了城市雨水收纳控制能力，大大减少城市内涝压力，减轻初期雨水污染，提高城市生态环境质量。

2 重庆市构建“海绵城市”的建议

作为三峡库区重要的生态环境保护屏障，山地城市重庆具有特殊的地形地貌和环境条件，在缓解水资源危机、减轻洪涝安全隐患、改善生态环境等方面都有着更为迫切的要求。构建高透水、高透气、高承载的海绵城市，是保证区域正常的水循环、提高城市生态环境质量、实现经济社会环境协调发展的必经之路。

2.1 完善法规体系

2.1.1 政策法规

重庆市构建“海绵城市”方面，尤其是针对雨水渗透、储存、利用等方面的相关法律、法

规保障体系十分薄弱。因此，应加强立法，通过大力加强绿化、透水、集雨等方面的政策法规建设，有效推进重庆市绿色海绵城市建设，为优化利用雨水资源、保护水环境提供政策支撑和法律保障。

2.1.2 标准体系

建议尽快制定重庆市《雨水利用规划导则》、《地面透水规划导则》、《海绵城市规划导则》，修订和完善《绿地系统规划导则》等相关地方标准；并在城市规划、市政公用设施规划、环境保护规划等相关标准中，运用海绵城市理念，将雨水利用正式纳入城市规划体系，有效指导城市绿地系统、地面透水系统、雨水收集利用系统规划建设。

2.2 加快专题研究

结合重庆市实际特点，借鉴国内外的成功经验，坚持统筹协调、因地制宜、低冲击开发、生态排水的可持续发展理念，积极开展城市“海绵规划”专题研究。尤其要针对重庆市局部地区的资源性缺水、洪灾内涝严重、水环境恶化等问题，加强雨水利用、防洪排涝、次级河流水环境保护等方面的规划研究，为大力推进重庆市“海绵型”城市构建，提供理论依据和技术支撑。

2.2.1 针对资源型缺水区域，开展雨水利用专项研究

建议在市域范围内，分流域、分片区地开展雨水综合利用专项研究，尤其针对资源型和水质型缺水地区，加大雨水综合利用专项研究力度。

2.2.2 结合流域综合整治，开展“海绵规划”研究

结合美丽山水城市建设目标，结合重庆市流域综合整治，开展次级河流流域“海绵规划”研究。建议与市水利局、环保局联动，结合次级河流径流特点、环境特征，城市空间布局和发展需求，以及防洪排涝、生态污染治理经验，开展试点规划研究，开创重庆市“海绵规划”研究先河，促进区域水安全保障和水环境维护。

2.3 加强规划指引

2.3.1 推广低冲击开发规划模式，降低环境负面影响

针对重庆市各类城市建设用地不同的功能、区位、环境、地形、地势条件，在规划过程中，以不影响城市基本地形构造，不影响城市文脉及其周边的环境为出发点，通过合理制定开

发比例，控制建设指标，尤其严格控制建筑密度、容积率、建筑高度等开发强度控制的关键性指标，同时综合采用入渗、过滤、蒸发和蓄流等方式减少径流排水量，使城市开发区域的水文功能尽量接近开发之前的状况[9]。

2.3.2 加强透水地面路面规划指引，提高城市透水渗水吸水功能

在控制性详细规划中，应合理提出山地城市重庆可铺设透水地面的区域，如人行道、步行街、自行车道、郊区道路和郊游步行路；露天停车场、特殊车道和车房出车道；住宅、庭院、房舍周边空地和街巷的地面；树坑、坡地、公园、植物园、园林；工厂区域、社区活动场所、公共广场；其他需要大面积硬化，而承载重量不大的轻量交通公路等场所。合理规定城市建设用地透水地面面积比，做到城市建成区至少要有50%的面积为可渗水面积：建议在公共建筑室外、工业用地、物流仓储用地、公用设施用地透水地面面积比不小于40%；居住区透水地面面积比应不小于45%；道路与交通设施、透水地面面积比不小于50%；绿地与广场用地透水地面面积比不小于70%[10]。

2.3.3 优先倡导下凹式绿地，减少水资源浪费

在绿地系统规划中，大力倡导下凹式（下沉式）绿地。在进行绿地规划时要“对症下药”，提出路面(地面)高于绿地、雨水口高于绿地而低于路面(地面)、雨水口不设在路面而设在绿地上等规划指引。促进雨水进入绿地，经绿地蓄渗后，多余的雨水才从雨水口流走而不致使绿地受淹。对于已建城区，的规划采取围埂将绿地围起来的办法，或者将绿地高度适当降低，把周围的地表水尽可能引入绿地，减少水资源的浪费。

2.3.4 做好坡地保护，维护水土保持和水源涵养

作为山地城市，坡地常常是重要的集水区、特定水土保持区、保护带、森林养护区。针对坡地的地形坡度、地质条件、用地功能和环境条件，严格划定水土保持区，进行长期水土保持和水源涵养。

2.3.5 健全河湖水系自然生态系统，维护正常水循环

将城市河流、湖泊、地下水系统的污染防治与生态修复结合起来，加强河道生态修复。严格规划控制水体保护范围，保护和扩大自然湿地，兴建人工湿地系统，尽量禁止河道渠化，使城市水系统生态链条得到应有重现的。

2.3.6 发展绿色建筑，推进保水惜水节水

大力发展绿色建筑，从建筑物设计、建设和使用角度，加强对雨水资源的分级收集利用，减少水资源消耗，达到保水惜水节水目的。

2.3.7 全面推进雨水滞、渗、蓄、用，优化利用水资源

（1）提出雨水利用规划的强制性措施，保障雨水资源的合理利用

借鉴国内外的先进经验，应通过制定和实施雨水资源利用规划的强制性措施，达到合理利用雨水资源、构建海绵城市的目的。尤其是对于严重缺乏、季节性缺乏地表水或地下水的渝西城市（如璧山、铜梁、潼南、大足、双桥、主城区山区等）以及水资源分布不均匀的地域，应强制性编制雨水资源利用规划。

（2）增强城市雨水下渗、贮存能力，强调就地滞洪蓄水

推广城市雨水下渗和就地滞洪。一方面通过绿化和铺装透水地面，提高地面透水、渗水能力；一方面通过兴建地下回灌系统或地下蓄水系统，增加雨水的下渗和贮存。也可利用地形、地势把不透水路面建成集水工程，收集雨水浇灌绿地或树木，或注入城市中的河流、湖泊，维护城市生态效益。此外还可通过屋顶蓄水池、井、草地、透水地面等组成的地表回灌系统。新开发区应实行强制性的“就地滞洪蓄水”[11,12]。

（3）针对山地城市实际需求，优化城市雨水积蓄利用设施规划布局

建议在重庆市缺水以及建筑密度高、热岛效应显著的区域，采用分散收集、集中处理的方式，规划布局雨洪利用系统。根据城市地形、基土条件和雨水利用途径，充分考虑自然、社会经济和当地习惯等条件，布局雨水集流、蓄水工程设施。雨水利用工程等设施可布局在城市绿地、居住小区、公用设施用地、工业用地、道路广场等区域的地上或地下。

（4）结合山地城市用地的实际情况，分类开展雨水集蓄利用规划

1）结合山洪消减开展雨水集蓄利用

作为山地城市，山洪对重庆市城市防洪排涝影响严重，可结合山洪消减开展雨水集蓄利用。

2）有利于积淹水改造的雨水集蓄利用

重庆城市内部存在众多内涝严重的区域，结合这些区域地形、产水特征和集雨可能性，结合居住区、学校、场馆和企事业单位等用地布局，开展雨水集蓄利用，将收集的雨水可用于校园、场馆、单位内部的景观水体补水、绿化、道路浇洒、冲厕等，可节约城市大量水资源。

3）湿地、水塘的雨水集蓄利用

可结合城市人工湖、集蓄池、人工湿地、天然洼地、坑塘、河流和沟渠等，建立综合性、

系统化的蓄水工程设施，把雨水径流洪峰暂存其内，再加以利用。

4）绿地、公园的雨水集蓄利用

绿地、公园是天然的地下水涵养和回灌场所。将雨水集蓄利用与公园、绿地等结合，可用于公园内水体的补水换水，还可就近利用于绿化、道路洒水等。

5）防护走廊的雨水集蓄利用

充分利用防护走廊，如电力高压走廊、公路、铁路保护带绿地等，开展雨水集蓄利用，在美化环境的同时，更好地集蓄利用雨水资源。

6）推广生态河道雨水渗透利用

开展生态河道雨水渗透利用主要是进行河道生态建设，改变硬质化河道护岸做法，打造会呼吸河道。利用河道水系进行汛期的调蓄，结合滨河地区休闲、游憩和生态等综合功能，减小汛期河道的排水压力，降低雨水径流带来的大量面源污染物对河道水质的破坏，使河道雨水渗透利用成为园林景观的组成部分。推广生态道路雨水渗透利用。

7）发挥生态道路的蓄渗能力和对初期雨水的净化能力

利用道路正常的翻修和改扩建，增加城市绿化面积，对人行道的铺装，采用透水性铺地砖，增加雨水的下渗，减少地表径流。通过建设下凹式绿地，道路周围绿地可适当成为聚集降雨的地段，在城市道路两侧可结合绿地、水景修建雨水集蓄池，用于补充大气水分和回补地下水。

8）推广生态屋面与广场雨水渗透利用

针对大型公共建筑和商业区等利用屋顶集水，具有投资低、集水量大且使用方便等优点，可建设屋顶雨水集蓄系统和屋顶绿化系统。通过渗透设施，可增加广场和停车场截留的雨水量，尽量使截留的雨水渗入地下，起到涵养地下水的作用。

2.4 强化规划管控

2.4.1 加大水资源、水环境监管力度

建议与市级部门联动，加强区域水资源、水环境检测、监控和管理。

2.4.2 健全城市海绵体数字化监管体系

将“城市海绵体”吸水量（率）、透水量（率）、利用量（率）等指标纳入数字化管理体系。

2.4.3 完善城市排水防涝体系

建立动态的城市单元分级内涝（防洪）预警机制，将城市内涝（洪水）及地质灾害带来的生命财产损失降到最低限度。加强排水防涝设施、排水通道的建设，建成较完善的城市排水防涝、防洪工程体系，全面提高城市排水防涝、防洪减灾能力。

3 结论和展望

作为长江上游经济中心、三峡库区重要的生态环境保护屏障，重庆在城市发展和建设中面临着巨大的挑战。本文对国内规划建设“海绵城市”的相关实践经验进行分析、评价和总结，针对山地城市重庆的实际情况，通过开发强度控制以及采取增绿、透水、入渗、集雨的规划措施，提出规划建设具有山地城市特色的“海绵城市”为促进山地城市水资源保护、洪涝灾害防治、生态环境改善和人居环境质量提高提供借鉴和支撑。

参考文献

[1] 王俊松, 杨逢乐, 贺彬, 赵磊.利用QuickBird影像提取城市不透水率的研究[J]. 遥感应用, 2008(3): 69-73.

[2] 住建部城建司. 2014年工作要点. 2014.

[3] 柳中明.气候适应城市. http://www.taiwanngo.tw/files/15-1000-21622,c104-1.php?Lang=zh-tw.2010.

[4] 莫琳, 俞孔坚. 构建城市绿色海绵——生态雨洪调蓄系统规划研究[J]. Urban Studies, 2012: 4-8.

[5] 孙曙峦. “海绵城市”值得期待[J]. 中国环境报, 2013,11(2).

[6] 董淑秋, 韩志刚. 基于“生态海绵城市”构建的雨水利用规划研究[J]. 城市发展研究, 2011(11): 37-40.

[7] 胡玉萍. 让城市像海绵一样呼吸[J]. 广东建设报, 2014(4).

[8] 龚捷. 做活雨水利用大文章——江苏南京市建造“海绵城市”[J]. 中国水利报, 2014(4).

[9] 尤涛. 提高城市地面“透水率”的方法与规划管理措施[J]. 西安建筑大学学报, 2006, 38(6): 406-411.

[10] 于红润.透水沥青路面性能研究及其在城市土地利用结构中铺面比例的优化设计[D]. 北京交通大学硕士学位论文, 2007: 98-100.

[11] 王波, 崔玲. 从“资源视角”论城市雨水利用[J]. 城市问题, 2003,10(3): 50-53.

[12] 李俊奇, 车武. 德国城市内水利用技术考察分析[J]. 城市环境与城市生态, 2002, 32(2): 47-49.

柏林—勃兰登堡州区域规划的启示

The Inspiration of the Regional Planning of Berlin-Brandenburg

向辉
Xiang Hui

摘要：柏林—勃兰登堡州区域规划的主要目的是增强该州在欧洲乃至全球竞争力，整合区域的文化，经济，交通等资源；优化产业及空间结构，使之成为德国城市体系中能够持续拉动增长的核心城市。在自上而下的规划过程中，以数据为基础的一系列行之有效的系统方法，对中国特大城市的城乡统筹，区域协作及空间优化发展等方面有借鉴意义。

Abstract: The regional planning of Berlin-Brandenburg aims to enhance the State's competitiveness in Europe and in the world at large, integrate cultural, economic and transportation resources, optimize industrial and spatial structure, and make it a core city to drive sustainable growth in Germany's city system. The effective data-based system methods in the top-down planning will offer something China can learn from in urban-rural integration of megalopolises, regional coordination and space optimization development.

关键词：柏林—勃兰登堡州；区域规划；城乡统筹

Keywords: Berlin-Brandenburg State; The Regional Planning; Urban-Rural Integration

作者：向辉，博士，湖南大学建筑学院，助理教授。494456567@qq.com

1　德国的城市体系

德国的《空间规划法》（Raumordnungsgesetz），是指导全德国境内土地利用和空间发展的战略性指导文件。该法律于1965年4月22日正式生效，此后又进行了多次修订，新法自1998年1月1日起实施。作为战略性的指导，它的主要目的是确保在全境内的空间发展整体平衡，特别是平衡建设空间与非建设空间之间的结构比例。维持整体空间内的多个有效的中心和城市区域的非集中居住结构，确保人口密集空间的居住、生产与服务中心地位。保护、维护和发展自然、田园以及水域和森林，维持各地方历史与文化以及地区特色。在《空间规划法》指导原则下，德国形成了多中心的城市体系，柏林（政治及文化中心），汉堡（交通及经济中心），法

兰克福（交通及金融中心）以及慕尼黑（技术及文化中心）等11个大都市区域在功能上各不相同，有效地避免了人口向大都市过度集中，整个城市体系也更有弹性。这11个都市区囊括了德国60%的城市，64%的城市建成区，70%的人口以及74%的GDP，这些城市均衡发展均有良好的交通可达性，形成了有效的城市网络，成为了德国城市的代表（图1）。

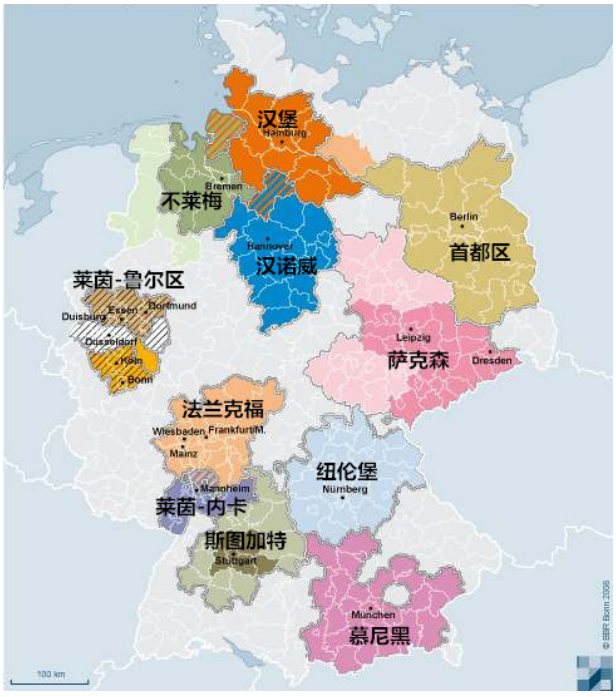


图1　德国大都市区

资料来源：http://gl.berlin-brandenburg.de/hauptstadtregion/metropolregionen/index.html

但是进入20世纪90年代以后，多中心的城市体系面临了全新的挑战，特别两德统一之后，如何解决国内东西部的大区域发展不均衡？如何面对欧盟以及欧元区正式开始运作之后的区域经济一体化？如何使德国城市在全球化经济的发展中占有更重要位置？尽管德国的经济远强于法国和英国，但作为首都，柏林无论是从人口规模，经济规模以及国际影响力上都远不及巴黎和伦敦。德国政府开始认识到分散的多中心体系的一些不足：城市极化作用不明显，顶端城市的国际竞争力不足。在原有城市体系的基础之上，结合欧盟的欧洲都市空间规划，德国于2004年开始修订德国的都市空间规划（IKM）。区域规划成为了区域整合的重要工具，法兰克福，斯图加特，慕尼黑，汉堡以及莱茵鲁尔等区域相继开始了在更大尺度上的区域整合。

由于在原德国城市体系中各自的职能不同，各自的侧重点也不尽相同。首都区域的规划主要是用于执行联邦州发展计划和空间规划，是一个相对综合的规划，对土地利用规划空间和更具体的跨专业规划起到指导作用。大尺度的区域规划往往受到德国法律体系下的行政区划和地方治权的限制，难以实施。具有远见的是，德国唯一正式的州与州之间区域规划合作机构——柏林—勃兰登堡联合区域规划部（Berlin-Brandenburg Joint Spatial Planning Department）早在1996年就正式成立了，尽管在德国法律体系的框架内，所有的规划决策只能建立在相互同意，完全平等的基础之上，唐燕（2009）认为该体制降低了决策速度和战略回应。而两个州政府之间潜在的不同的政治、经济利益，也使得一些规划者认为，这个机构更像是一个脱口秀节目，缺乏过硬的法定权利来实施政策，各个州在实践中会根据自己的利益来修改协议。该机构还是为保证了区域规划整合提供了相对良好的操作空间，有利于进一步通过区域规划的技术手段解决

面对的问题。

2　柏林及勃兰登堡州的现状

首都区域不仅在德国的城市体系中占有重要的地位，同时也是欧洲都市地区规划的重要一环,位于斯堪的纳维亚半岛与地中海之间城市带的中心位置（图2）。特别是在2012年12月，欧洲议会交通运输与经济委员会决定，将进一步优化柏林勃兰登堡州的交通网络，使其成为未来欧洲连接南北及东西走向交通的核心网络节点，为首都地区的发展提供了新的契机。

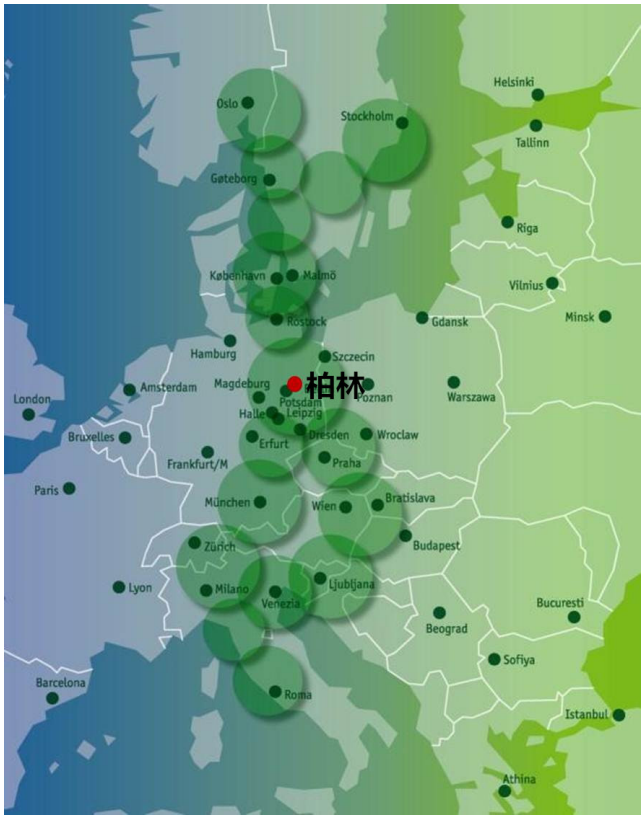


图2　欧洲都市规划

资料来源：http://gl.berlin-brandenburg.de/europ-raumentwicklung/ostsee-adria-korridor/scandria-ihkberlin2013.html

2.1　柏林与勃兰登堡州区域规划面对的经济现状

德国多中心的城市体系使得资源平均分配，即便是与德国其它都市区域进行比较，首都区域也并不占优势。柏林曾在两德统一被重新确定为首都之后，经历了短暂的快速增长，一些如波茨坦广场重建和2006年世界杯前中心火车站的建设等大型项目很大程度上刺激了柏林的经济增长，此后又迅速回落。人口也经过了短暂的涌入之后，又迅速迁出。与法兰克福或者汉堡等都市区相比较，整个区域缺乏吸引投资的要素。而勃兰登堡州河网密布，自然资源丰富，历来就是以农业为主的州。统一之后，勃兰登堡州一方面面临原有的煤炭等资源的枯竭，另一方面大量劳动力流失，使原有的工业迅速萎缩。随着大量政府部门从波恩重新迁回柏林等原因，柏林的经济开始向第三产业过渡。为提高国际竞争力，需要进一步整合区域内统一前留下的交通，信息以及自然资源，以便吸引国际投资的进入。尽管现在柏林的传统产业比重已经很低，且低于德国的平均水平，预计到2030年第三产业所占比例将进一步降低。

2.2　柏林与勃兰登堡州的人口状况

柏林勃兰登堡州区域规划（BBR）面对的首要问题仍然是区域发展的不均衡。柏林与勃兰

登堡州一起构成了德国首都区域，首都区域面积约3万 km^2，共有约600万人。其中柏林面积为890 km^2；勃兰登堡州面积2.9万 km^2。柏林与勃兰登堡州的人口分布及发展状况的不均衡。在人口密度上柏林为3800 人/km^2，位居全德国第二。勃兰登堡州与柏林都有较大的差别，人口密度仅为87 人/km^2，远低于德国平均水平。根据过去十年间的人口发展状况，可以分为三种情况：柏林作为德国的首都是区域核心，功能齐全，发展稳定，现有人口约350万，无论从面积或人口都是德国最大的城市。2000年到2010年间，人口从338万增长到344万，预计到2030年前仍将保持轻微的增长，达到347万，发展情况较稳定。勃兰登堡州人口变化呈现较为复杂的情况，一方面在紧邻柏林的波茨坦，舍费尔德等地区人口呈现较快增长，而在其它地区多呈现负增长的情况。预计到2030年勃兰登堡州人口将从2011年的250万人减少到225万人（图3）。

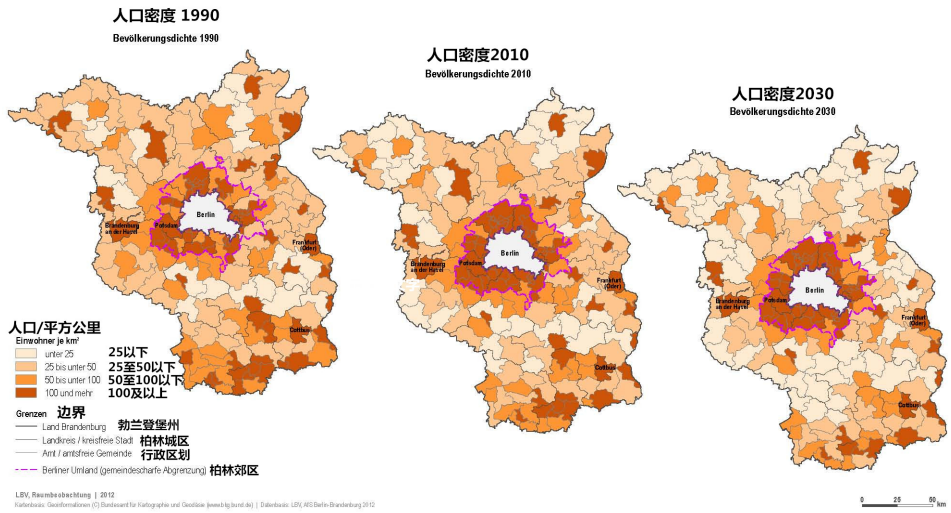


图3　勃兰登堡州人人口发展图（1990—2030年）

资料来源：prognose Brandenburg 2011-2030

柏林郊区包括波茨坦，舍费尔德等四个行政区，面积约2900 km^2，截止2010年底拥有人口约90万。根据柏林勃兰登堡土地发展规划（LEP B-B），该区域就在行政区划上仍属于勃兰登堡州，但是在发展上却和柏林联系更加紧密，承载柏林作为国际化大都市的辐射作用，城市功能配置正在加速完善的阶段，是整个柏林勃兰登堡州发展最为迅速的区域，也是区域发展，空间整合的重点；最后是勃兰登堡州除柏林郊区以外的其他区域，共26632 km^2，到2010年底共有人口160万人。该区域由于距离柏林较远，承载柏林的辐射作用有限，经济发展相对缓慢，人口也在进一步减少。总体来看，到2030年首都地区总人口将进一步减少，从约600万人减少到约570万人，同时人口分布将进一步向柏林，柏林周边以及次中心城市集中，其它地区人口总数和密度将进一步降低。

3 柏林勃兰登堡州区域规划的特点

面对柏林与勃兰登堡州之间巨大的差异，以及全球经济一体化所带来的机遇与挑战。这两个联邦州以联合区域规划部为具体执行部门，以区域空间规划规划和基础设施建设等实质性的基础工作方面为突破口，确定共同的目标，开始了广泛的合作。力争使整个首都地区形成一个整体，从而最大限度的发挥各自的优势和潜力，提升首都区域在德国和欧洲的竞争力。

3.1 以严格的定量分析为基础

作为确定发展规划的前提，整个规划先从法律层面开始合作，整合一系列法律框架，成立了联合区域规划部，为规划的编制和实施提供了基础。然而如何避免规划的盲目性，成为了技术性问题。在两德统一后的一段时间内，大部分专业人士都认为柏林的人口将进一步增加。然而统计数字显示，柏林城市中心区的人口有所减少。在柏林周边与勃兰登堡州接壤的地区，人口快速上升。与柏林情况相反，勃兰登堡州的总人口呈现减少的趋势，但远离柏林的法兰克福（奥德）等局部地区的人口却有所上升。长期的口径统一的数据统计，显示该地区的经济活动，人口迁徙都呈现上升的趋势。这样的数据显示，就为区域规划空间结构的确定提供了可靠的基础。同时，根据统计数据，对行政区划内的情况进行细分，准确把握各行政区划的真实情况，从而有针对性的制定发展策略与目标，使规划更加能够有的放矢。

3.2 坚持多中心的城市体系

尽管柏林的国际影响力亟待加强，并不代表将所有的发展焦点全部集中于柏林，区域规划仍然坚持了德国空间规划法的一贯原则，在首都区域规划除柏林为开放的国际级别的中心城市以外，设置波茨坦，勃兰登堡市，科特布斯和法兰克福（奥德）四个地区级中心。根据城市等级确定城市职能，合理分布资源，通过职能与产业的重构，带动人口迁徙，实现空间整合。形成集中与疏散同时展开的局面，一方面强化次中心的中心作用，合理分布功能，加快完成次中心的极化过程；另一方面也缓解了柏林作为核心地区的压力，是柏林能够完成经济上的转型，从简单制造业向第三产业过渡。

3.3 基础设施整合与建设用地的严格管控

由于柏林在二战以后长期处于分裂状态，导致柏林一直无法在交通上进行整合。柏林有三个机场，分裂时连轨道交通的规格都不统一，使柏林虽然处在欧洲地理中心的位置，却无法成为欧洲的交通枢纽。两德统一之后，柏林首先整合了城市公共交通系统，又结合欧盟的交通规划，柏林开始了一系列交通整治措施，特别是通过2006年的世界杯的主办，柏林建成了中心火

车站，现进一步提升提升柏林欧洲交通枢纽的作用。同时关闭了原有的两个机场，将资源集中到舍费尔德国际机场（BBI），完成了空中交通资源的整合，强化网络化的交通。

根据德国空间规划法，废弃居住区域的再利用优先于对剩余地表的利用。一直以来德国都严格控制着建设用地的增加。特别是在柏林短暂的建设高潮期，由于严格的管控，并没有因为暂时性的住房短缺去大量开发新的建设用地，增加建设用地的比例，合理利用现有的建设用地的原则仍然被坚持，使得城市空间结构没有遭到破坏。原有的城市绿地系统得以保留，到今天为止，柏林市区内仍有接近45%的面积被绿地和水面所覆盖。事实证明，在短暂的增长后，柏林市中心区的人口却呈现负增长的态势，出现了人口郊区化的现象，许多在柏林市中心的房子大量空置。在整体规划中以绿地对城市发展和蔓延进行分割（图4），使柏林及郊区的建设用地呈指状分布，避免了类似北京的摊大饼式的发展。同时利用这一时机，结合公共交通与自行车系统的完善，柏林市政府开始了系统性的改造，逐步恢复城市的尺度，力求重塑城市活力。在原东柏林境内一些尺度过大的街道与广场被重新设计，小尺度的适应步行和自行车交通的空间被着力重新打造，利用住宅改建的机会重塑城市形象。

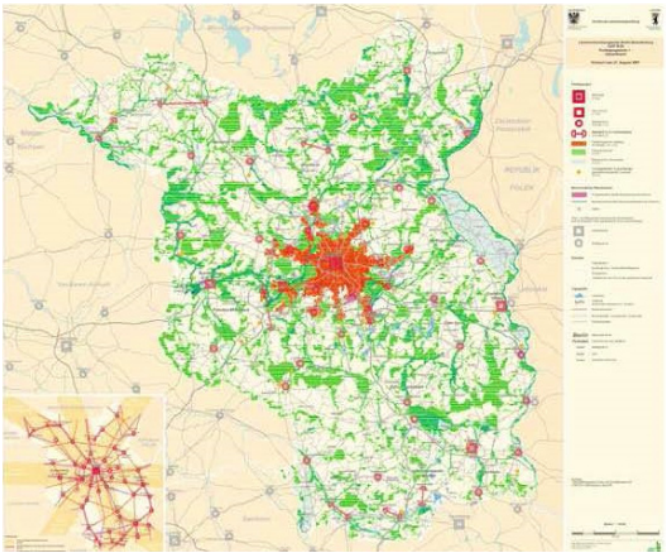


图4　柏林勃兰登堡州空间规划图

资料来源：Raumplanung in Berlin und Brandenburg

3.4　注重清洁能源的使用与当地文化的保护

为了首都区域的可持续发展，柏林及勃兰登堡州的五个城市，都制定了自己的能源发展战略，大力发展可再生能源。根据规划到2030年该地区将比2008年减少20%对化石类燃料的需求，取而代之的是风能，生物发电等可再生能源。1996年勃兰登堡州曾就是否与柏林合并，举行投票，勃兰登堡州居民的反对，最终被投票否决。主要原因之一就是他们担心被柏林同化而失去自己独特的文化。因此，在区域规划中，文化认同感也是进行区域整合的一个重要因素，使得相对独立的文化能够增强辨识度。

4　柏林勃兰登堡州区域规划对中国的借鉴意义

德国在自己独特的文化背景下形成的城市体系虽然也存在不足，总体上具有活力且有弹

性。在中国城市化进程面临调整的时期，面对亟待解决区域发展不均衡，城乡差异等问题德国的规划方面的观点和经验对中国无疑是有借鉴意义的。

4.1 城乡统筹与协调发展

中国城市化进程已经度过了高速发展的阶段，阻碍城市化进一步发展的主要问题就是城乡差异，在此背景之下，城乡统筹成了业界在各个规划层面经常讨论的问题。在这个问题上，笔者认为德国的多中心模式无疑是可以借鉴的。作为区域层面的规划应该，避免由于行政区划造成的规划壁垒，重视区域内资源的合理配置与区域协作。现阶段中国绝大部分一二线城市容量已经趋于饱和，城市建设区正在向外蔓延。避免顶端城市大而全的发展模式，形成多中心的城市体系，差异化的城市功能与空间形式，不仅对完善城镇体系有着良好的作用，对顶端城市持续发展也是有积极意义。

4.2 严格执行的空间管控

土地是稀缺的不可再生资源，在中国城市发展中扮演着不可替代的角色，长期以来也是地方政府财政的主要来源。长期粗放式的发展，一方面为了政府财政盲目地出让土地，造成了大量的浪费；另一方面已经出让的用地不能够合理使用，造成大量的土地闲置和浪费，使得我国的城市建设用地总量不断上升。很多地方为了刺激经济而建设的新区往往成为鬼城。在城乡统筹和新型城镇化的背景下，对大城市的城市规模进行严格的管控，叶剑平（2001）提出“完善土地整理职能，结合村庄建设项目，更有效地拉动农村消费需求市场，为新农村建设和城乡统筹搭建平台”，必须对现有的城市建设用地进行精耕细作，提高土地的使用效率，才是我国大城市未来的发展方向。

4.3 定量分析的空间整合

在中国长期以来城市的发展都是依靠政策指引，在人口红利等因素逐渐消失的情况下，数据支撑下的规划决策尤为重要。柏林和勃兰登堡的区域规划之所以能够有的放矢，依靠的首先就是数据。正是人口，税收以及经济的一系列数据所显示的整个地区发展的真实情况，为整个规划决策的正确性提供了依据，避免了规划的盲目性。第二数据显示的人口迁徙，经济增长，交通流量及可达性，具体显示了区域内，不同区划上的发展差异。第三数据在网络上真实可查，为规划的公众参与提供了平台。

4.4 城市空间的人性化尺度回归

城市的发展是动态的过程，前一阶段成功的要素，往往成了下一阶段的问题。柏林由于战后长期处于分裂状态，城市空间结构有很大的差异性，原东柏林地区在意识形态的影响下，往往尺度过大。由于市区中心人口的逐渐迁出，一些为了应对当时人口密度的举措现在成为了阻碍城市发展的因素。利用这一时机柏林市区进行了空间整合和改造，使城市回归正常的尺度，确保城市重新焕发活力的根本。我国城市在快速发展过程中，长期处于人口增量压力之下，建筑求大；为了交通，马路求宽，忽视了人作为城市主体的地位。在增量放缓的新型城镇化阶段，应该将城市回归正常的尺度，使城市能够保持活力。

5 结语

中德两国都有着悠久的历史和独特文化，国土内人口密度，区域不均衡等情况也相对一致。在新型城镇化的背景下，借鉴德国的多中心城市体系，以量化分析为基础的区域协同发展，重塑人文环境等方面的经验，可以减少未来城市发展出现的问题，使城市以及区域更加可持续发展。

参考文献

[1] Metropolregionen in Deutschland. http://gl.berlin-brandenburg.de/hauptstadtregion/metropolregionen/index.html.

[2] Regionalplanung. http://gl.berlin-brandenburg.de/regionalplanung/index.html.

[3] 唐燕. 柏林—勃兰登堡都市区——跨区域规划合作及协调机制[J]. 城市发展研究, 2009, 16(1): 49-54.

[4] 叶剑平. 德国城乡协调发展及其对中国的借鉴——以巴伐利亚州为例[J]. 中国土地科学, 2010, 24(5): 76-80.

[5] IKM_MORO-Bericht-2007.

[6] leitbild_hauptstadtregion_berlin_brandenburg.

[7] Energiestrategie_2030.

[8] Raumordnungsbericht 2008.

[9] bevoelkerungsprognose_berlin_2007_2030.

[10] prognose_brandenburg_2011_2030.

[11] IKM_MORO_Bericht_2007.

[12] Bevölkerungsvorausschätzung 2011-2030.

[13] Energiestrategie_2030.

苏南乡镇存量工业用地再利用的分析框架：基于苏南W市D镇的实证

Analysis Framework of the Reuse of the Stock Industrial Land in Township of Southern Jiangsu: Based on the Real Evidence of City W Town D of Southern Jiangsu

杨新海 沈洋 彭锐
Yang Xinhai, Shen Yang, Peng Rui

摘要：经济发达地区工业重镇的转型升级是我国新型城镇化的重要组成部分。土地作为基本的生产要素，其利用结构和利用效率直接影响着城镇化的可持续发展和转型升级。基于存量挖潜视角，探寻工业用地调控对乡镇地区土地节约、集约利用具有重要意义。现选择苏南工业重镇W市D镇为案例，构建了存量工业用地分类、识别评价、有序调控的技术体系。从政策条件和管理技术层面为乡镇地区存量工业用地再利用提供了思路和参考。

Abstract: The transformation and upgrading of the industrial town in economically developed areas is an important part of new-type urbanization in china. The land as the basic factors of production, the use of structure and efficiency directly influences the sustainable development of urbanization and the transformation and upgrading. Based on the perspective of the stock of potential, to explore the industrial land regulation have important significance to rural area land conservation intensive use. We select the industrial town city W town D of southern Jiangsu as an example, structure the technical system of the stock industrial land classification, identification and evaluation, orderly regulation. We provide a new idea and reference from the policy conditions and management level for the township area of industrial land reuse.

关键词：苏南乡镇；存量工业用地；再利用

Keywords: Townships of Southern Jiangsu; The Stock Industrial Land; Reuse

作者：杨新海，苏州科技学院副校长，硕士生导师，全国高校城市规划专业指导委员会委员，建设部城镇化专家委员会委员，中国城市规划学会理事。
442855069@qq.com
沈洋，苏州科技学院建筑与城市规划学院，硕士研究生。478185598@qq.com
彭锐，苏州科技学院建筑城规学院，讲师。715620858@qq.com

引言

苏南乡镇地区的城镇化是全球化与地方化相互作用的结果，改革开放以来，苏南乡镇地区先后经历了由农村工业化和外向型经济驱动的两次城镇化增量扩张阶段，正在进入土地和环境资源约束下的存量挖潜新型城镇化阶段，大量存量工业用地的再利用成效将成为未来苏南乡镇发展的关键。对存量工业用地进行再利用，需从苏南乡镇土地利用的实际状态出发，界定和识别存量工业用地，进而从空间和功能两个层面探索再利用的实现途径，提出再利用的制度设计和规划管理对策。

在查阅和梳理国内外研究现状后发现，2004年国土资源部发布的《关于开展全国城镇存量建设用地情况专项调查工作的紧急通知》对存量工业用地进行了官方界定。但是这种界定局限于行政性的规定，缺少科学的阐述和定义。2011年刘怡、谭永忠、王庆日等学者认为应改变以往从行政管理角度界定存量工业用地的做法，从工业用地利用的实际状态出发，并考虑地上附着物功能价值，对我国存量工业用地的内涵进行了重新界定，但是缺乏对存量工业用地的量化识别的相关研究，导致实际操作中依旧无法科学、准确地识别存量工业用地。因此，本文在对存量工业用地进行内涵界定的基础上，将存量工业用地分为已批未建、结构更新和低效利用三类，并根据分类建立存量工业用地的识别体系和判定标准，对丰富我国存量工业用地的内涵，更新存量工业用地的调控技术，提高对存量工业用地认识的客观性、科学性和实用性，具有重要的理论意义。

1　存量工业用地的界定和识别

1.1　存量工业用地内涵界定

要界定何为存量工业用地，首先要对存量建设用地的概念进行解析，国内外与存量建设用地相关的概念有很多。

在欧美发达国家与存量建设用地相似的概念主要有空地（vacant land）[1]、废弃土地（derelict land）[2]、可填充土地（infill land）[3]、再开发土地（redevelopment land）、棕地（brown fields）[4]、TOADS[5]、再填充土地（refill land）等。不同的国家对存量建设用地有着不同的定义，但是总体上来说欧美发达国家存量建设用地的概念一般指未利用的或利用不充分的土地。

我国与存量用地相关的概念也很多，主要有“城镇存量土地”、“闲置土地”、“空闲土地”、“批而未供土地”等[6]，学术研究和实际操作过程中均没有统一的说法。现行我国存量用地的内涵界定更多是从行政管理的角度，而非用地的实际利用状态，导致大量部分闲置和隐性闲置的土地并没有计入存量用地[7]。因此，对存量工业用地内涵的界定，既要看工业用地

是否被利用，又要看地上附着物的功能价值是否被体现，并且要体现存量工业用地信息的现势性。

存量工业用地是在“存量建设用地”和“工业用地”概念的基础上，借用经济学“存量”的概念，对工业用地状态的一种分类界定（图1）。从经济学的角度来讲，“存量”对应于“流量”，是指某一指定的时点上，过去生产与积累起来的产品、货物、储备、资产负债的结存数量[8]。换用到存量工业用地上来讲，存量工业用地是指某一指定的时点上，过去建设与积累起来的工业用地的结存数量。因此，从广义上来讲，现状存在的、已占有或已经使用的工业用地均是“存量”，显然不符合我们“存量挖潜”的初衷。本文所讲的存量工业用地中“存量”的概念是经济学概念的借用，但又不完全等同于经济学中“存量”的概念，是狭义上的“存量”。存量工业用地中的“存量”是规划干预前提下的特定概念，是指苏南乡镇工业用地中产权上占有但实际利用上未完全开发（未使用或低效使用、不合理使用）、需通过规划干预进一步再利用的工业用地，是现状工业用地的一部分，与“完全开发的工业用地”互为补充，共同构成工业用地的总和。本文以狭义存量工业用地为研究对象，重点研究苏南乡镇存量工业用地的识别方法和再利用途径。

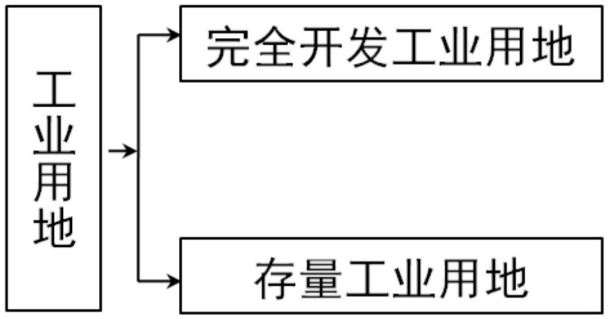


图1　工业用地分类示意图

资料来源：作者自绘

1.2　存量工业用地识别途径与类型总结

1.2.1　存量工业用地识别途径

（1）从建设情况识别。即分析工业用地与其他建设用地的规模、比例、空间分布，为识别存量工业用地提供依据。

（2）从供应程序识别。即分析工业用地供应和建设之间的关系，已经供应但还未建设的，是需要加快建设的存量工业用地；未供应但已建设的工业用地属非法使用，是需要改造的存量工业用地。

（3）从集约程度识别。即分析已建工业用地的集约利用程度，主要分析开发程度（开发率、建成率等）、利用强度（容积率、建筑密度、建筑质量等）和用地效益（投入产出、产业链环节、生命能力、能耗污染等）[1]。

（4）从规划引导识别。即根据规划条件和转型发展需求，分析需要进行结构性改造更新的工业地块。

1.2.2　存量工业用地类型总结

根据以上识别途径，可将存量工业用地总结分类，分成以下三种类型：（1）已批未建工业用地；（2）结构更新工业用地；（3）低效利用工业用地。需要说明的是，这种分类方式的意义更多在于存量工业用地识别的三种判定方向，识别结果并非完全独立，可能会有一定的重叠和交叉。

（1）已批未建工业用地：已经供应土地且批准建设但尚未建设的工业用地。根据未建设或已建设但停工的时间的长短来分类处理。已批未建用地可查询比较当地国土资源部门土地建设批准文件和土地使用现状确认，依据征地程序将土地征收后纳入储备用地，或者纳入待建范围引入企业，已有比较成熟的再利用经验和规定。

（2）结构更新工业用地：基于转型发展目标，在集约高效利用空间的前提下规划确定需要调整的工业用地。这类用地可以通过比对批准的用地规划和土地使用现状而得到。这类工业用地改造成本较高，难度较大，需要多方面综合考虑、逐步改造。

（3）低效利用工业用地：土地利用效益较低的工业用地。土地利用效益是指城市土地在数量、质量的空间和时间上安排、使用和优化，而给整个城市带来的生态、经济和社会效益的总和，在不同的时间和区域内经济效益、社会效益和环境效益实现的程度是不同的（图2）。效益反映了资源优化配置的程度，可以表明资源、劳动价值以及资金等投入的实现程度。因此，在分析城市工业用地利用效益时，要从社会效益、经济效益、生态效益三个方面来构建土

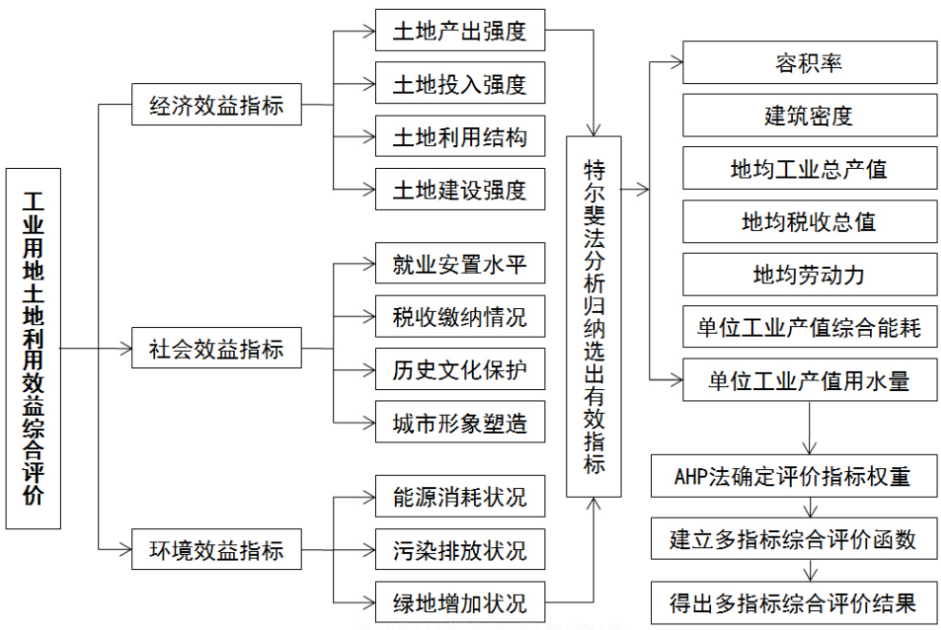


图2　工业用地土地利用效益评价方法示意图

资料来源：作者自绘

地利用效益评价指标体系和建立协调度分析模型[9]，最终定量评价建设用地利用效益，并根据评价结果判定低效利用工业用地。

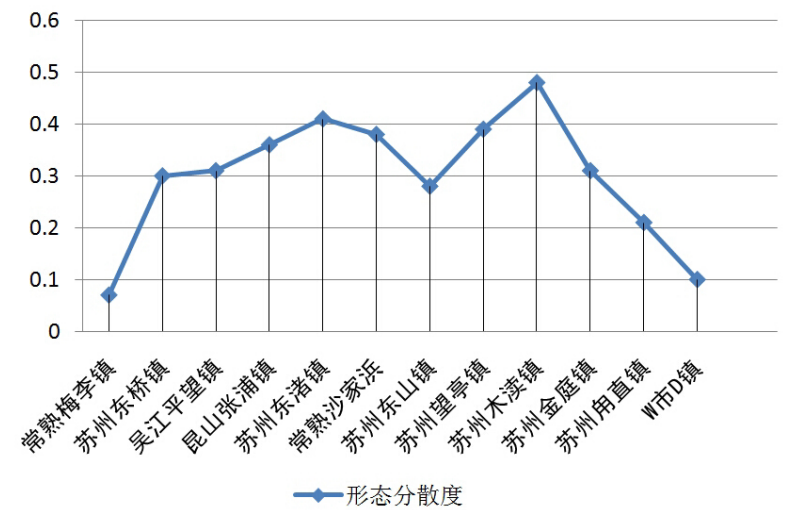
存量工业用地再利用的关键在于确定哪些工业用地是“存量”，下文根据以上识别途径和用地类型总结，以苏南W市D镇为例进行存量工业用地的识别研究，给其他苏南乡镇判定存量工业用地提供借鉴。

2 存量工业用地识别的实证—以苏南W市D镇为例

W市D镇是苏南地区的重要乡镇，处在大都市绵延区的良好区位，20世纪80年代利用上海制造业转移的契机，工业发展迅猛，成为了“苏南模式”的重要代表。

2.1 工业用地利用现状评价

首先，从用地规模来看，W市D镇工业用地规模庞大，达到792.28 hm^2，已经超出一般意义上的“小城镇”概念。地方政府给企业提供了大量的工业用地，以粗放的土地政策作为招商的筹码，使土地资源遭到极大浪费。很大程度上阻碍了产业和城镇的健康、可持续发展，其次，从用地结构来看，D镇工业用地空间结构松散，D镇工业用地空间形态分散度为0.11，土地使用及各项基础设施的成本都很大，使得全镇域的工业用地难以发挥其最佳效能；D镇建设用地数量结构失衡，工业用地比例畸高，占到城镇建设用地总量的64.05%，其它建设用地尤其是公共服务设施用地严重不足。最后，从用地效率来看，D镇工业用地粗放利用，城镇用地碎化严重，投资密度普遍偏低，难以形成规模效应和集聚效应，造成土地利用总体效率普遍较低[10]。2012年，D镇工业用地地均增加值为9.53亿元/hm^2，虽与同类小城镇相比产出水平较高，但与2009年苏州工业园区和新加坡的先进水平相比，差距较大（图3）。综上可知，D镇工业用地总量大、比例高、空间分散、效率不高，急需进行存量挖潜（表1）。



注：形态分散度（离散率）=面积/长轴的平方，数值越小，土地集约程度越低

图3 D镇工业用地形态分散度与其他小城镇比较

资料来源：作者自绘

2.2 存量工业用地分类识别

2.2.1 已批未建工业用地

通过查询比较D镇以及D镇所在X区国土资源部门土地建设批准文件和土地使用现状确认，得出D镇已批未建工业用地为4.6 hm^2，空间分布如图4所示。

2.2.2 结构更新工业用地

通过对比批准的《W市D镇先导示范镇城乡统筹规划（2013—2030）》中用地规划和用地现状得到D镇结构更新工业用地为162.6 hm^2，空间分布如图5所示。

表1 D镇城工业用地地均增加值与其他地区比较

	名称	工业用地地均增加值（亿元/km^2）	数据年限
调研对象	D镇	9.53	2012
同类小城镇	锡北镇	5.51	2012
	鸿山镇	5.09	2012
	阳山镇	6.81	2012
周边城市	江阴市	9.56	2010
	张家港市	7.97	2009
	昆山市	7.77	2008
相对后发地区	如皋市	5.36	2010
先进地区	苏州工业园区	21.2	2009
	苏州工业园中新合作一区	48.6	2009
	新加坡	47.5	2009

注：工业用地地均产出=工业增加值／工业用地总面积
资料来源：根据各镇总体规划以及网络数据整理

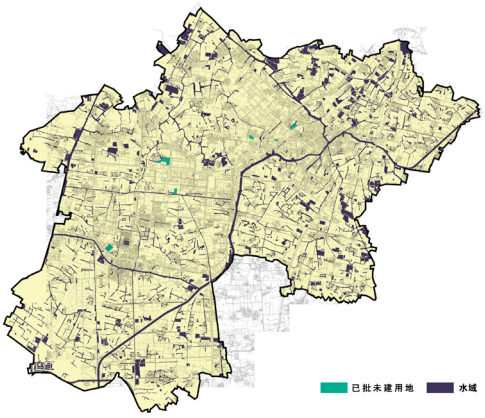


图4 D镇已批未建工业用地分布（2013）
资料来源：作者自绘

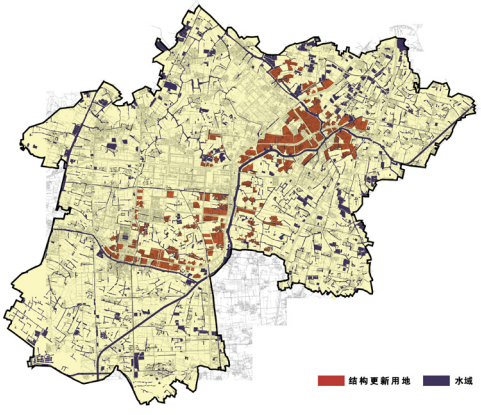


图5 D镇结构更新工业用地分布（2013）
资料来源：作者自绘

2.2.3 低效利用工业用地

低效利用工业用地的识别是实际操作中的一个难点，需要对D镇每个工业地块进行综合效益评价。本文采用协调度模型的方法对D镇665家工业企业进行综合评价，并根据评价结果判定哪些为低效利用工业用地（图6）。首先根据D镇管委会提供数据，运用特尔非法从经济效益、社会效益、环境效益三个准则层归纳出有效指标，再利用AHP法确定评价指标的权重，得出结果如表2所示。

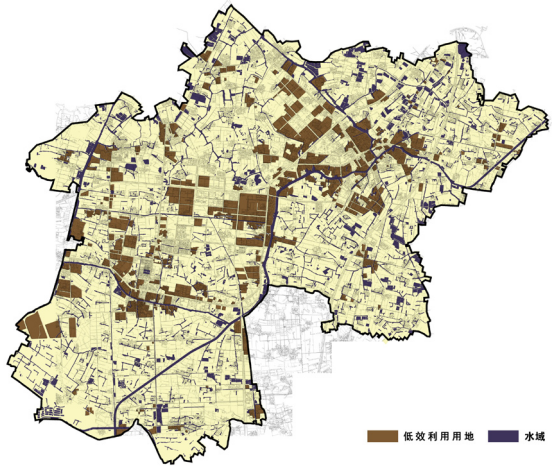


图6 D镇低效利用工业用地分布（2013）

资料来源：作者自绘

表2 D镇存量工业用地评价指标及权重一览表

目标层	准则层	指标层	单位	定义	权重
工业用地土地利用效益评价	经济效益指标	容积率	—	总建筑面积 / 总用地面积	0.21
		建筑密度	%	（建筑物+构筑物占地面积）/ 总用工业地块地面积×100%	0.12
		地均工业总产值	（万元/hm²）	工业总产值 / 总用地面积	0.22
	社会效益指标	地均税收总值	（万元/hm²）	税收总额 / 总用地面积	0.09
		地均劳动力	（人/hm²）	职工总数 / 总用地面积	0.16
	环境效益指标	单位工业产值综合能耗	（吨标准煤/万元）	总耗能量 / 工业总产值	0.08
		单位工业产值用水量	（吨/万元）	总耗水量 / 工业总产值	0.13

注：企业已建建筑面积与建筑基底面积数据截止到2013年8月，企业总产值、利税、就业人数、企业总能耗、总用水量数据使用调查的2013年企业年终统计数据及相关部门走访数据

资料来源：根据D镇工业管委会提供数据整理编绘

选取评价指标以及确定指标权重之后，设描述工业地块筛选的自身指标变量V i（i=1，2，3，…，n）是系统的序参量，其值（i=1，2，3，…，n）。ai对应系统稳定临界点时的上限值，bi对应系统稳定临界点时的下限值。基于协调度模型，建立功效函数可表示为：

$$V_{A(V_i)}\begin{cases}1 & x_i \geq a_i \quad V_{A(V_i)}\text{具有正功效时}(i=1,2,3,\cdots,n)\\ \dfrac{x_i-b_i}{a_i-b_i} & b_i < x_i < a_i \quad V_{A(V_i)}\text{具有正功效时}(i=1,2,3,\cdots,n)\\ \dfrac{b_i-x_i}{b_i-a_i} & a_i < x_i \leq b_i \quad V_{A(V_i)}\text{具有负功效时}(i=1,2,3,\cdots,n)\end{cases}$$

式中，VA(Vi)为指标对Vi系统的功效，A为系统的稳定区域。

用线性加权法对每一个指标功效配以加权系数Wi，则协调度函数可以表示为：

$$H = W_1V_{A(V_1)} + W_2V_{A(V_2)} + \cdots W_nV_{A(V_n)} = \sum_{i=1}^{n} W_iV_{A(V_i)}$$

式中，$\sum_{i=1}^{n} W_iV_{A(V_i)} = 1$

由此，计算所得协调度H介于0到l之间。一般认为，当H≥0.8时，土地利用效益高；当0.6≤H＜0.8时，土地利用效益较高；当0.55≤H＜0.6时，土地利用效益一般；当0.4≤H＜0.5时，土地利用效益较差；当0.2≤H＜0.4时，土地利用效益差；当H＜0.2时，土地利用效益极差。

利用协调度模型计算土地利用效益的成功与否，关键在于功效函数中上下限值与合理值的确定。本文在确定各指标上限值的时候，主要采用了计量经济分析的方法。利用Eviews 6.0软件对相关数据进行了回归分析。结合D镇社会经济发展状况和趋势估测出指标的上限值，以评价当年后的第5年指标应达到的目标值作为指标的上限值[11]。另外，在确定容积率上限值时参考了《工业项目建设用地控制指标》（国土资发[2008]24号），确定单位工业产值综合能耗和单位工业产值用水量的上限值时参考了2011版《上海产业能效指南》。指标上下限值选定结果如表3所示。

表3　D镇存量工业用地评价指标上下限值

指标层	单位	上限值	下限值
容积率	—	根据《工业项目建设用地控制指标》中各个工业门类容积率的指标要求确定	0.15
建筑密度	%	39	8
地均工业总产值	（万元/hm²）	3584	500
地均税收总值	（万元/hm²）	559	50
地均劳动力	（人/hm²）	125	14
单位工业产值综合能耗	（吨标准煤/万元）	根据《上海产业能效指南》中各工业门相关数据进行计算确定	64
单位工业产值用水量	（吨/万元）	根据《上海产业能效指南》中各工业门相关数据进行计算确定	131

资料来源：作者整理编绘

根据W市D镇实际情况确定功能函数的上下限值，经过运算得出D镇工业用地利用效益情况（图7,图8），并将效益一般及以下的工业用地定义为存量工业用地。D镇低效利用工业用地为699.6 hm^2，空间分布如图7所示。

合并三种类型存量的重叠部分，得到D镇存量工业用地总量为719.93 hm^2。

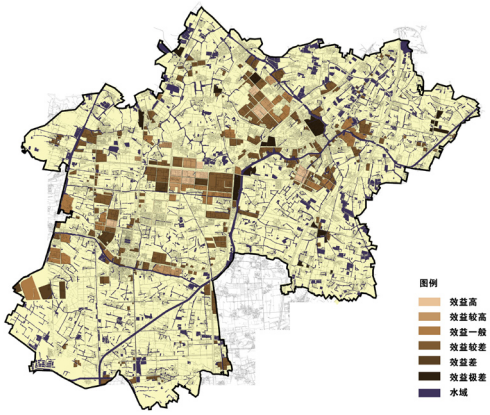


图7 D镇工业用地效益分布（2013）

资料来源：根据计算结果，作者自绘

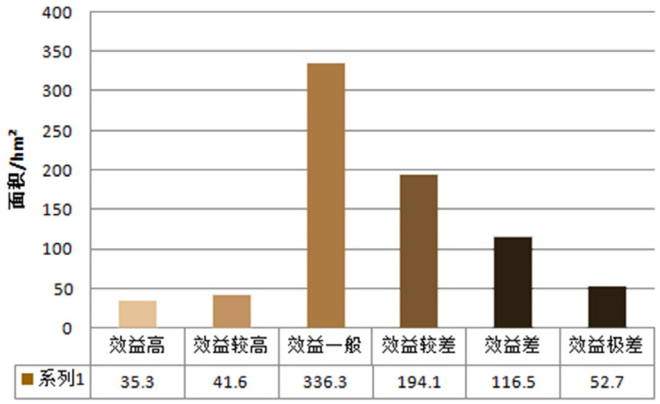


图8 D镇存量工业用地状况

资料来源：根据计算结果，作者自绘

3 存量工业用地再利用途径

苏南乡镇存量工业用地再利用应遵循优先利用已批未建工业用地、低效利用工业用地，逐步利用结构更新工业用地的总体原则；每种存量工业用地的再利用途径则要根据自身的形成原因、特征、相关法律法规和地方实际操作经验等因素确定。

3.1 已批未建工业用地

根据国土资源部《闲置土地处置办法》（2011），闲置时长分为三种类型：“1年以下未动工”、“1—2年未动工”和“2年以上未动工”三种情况[12]。

（1）1 年以下未动工。一般已批未建达6 个月即应核发促进建设通知书，促进其加快建设，强化建设核查与监督。

（2）1—2 年未动工。首先，应判断是否属于开发建设准备时间较长或建设有难度的项目，如果是则可延长开发时间，但最多不超过一年。其次，应分析未建原因。对于政府原因导致未建的，政府应为土地使用者置换其他等价闲置土地或者现有建设用地，或按工业企业实际交款额供应相应比例的土地；因企业原因导致未建的，应根据具体情况，通过变更用地的开发性质、使用者、时间或区位来促进用地集约利用。1 年以上未动工建设的，应当按照各地具体规定缴纳闲置费。

（3）2 年以上未动工。由乡镇基层政府上报市土地部门，由市土地部门无偿收回土地使用者的使用权，将地块收归储备中心并进行公示，在后续开发过程中优先安排开发这类闲置工业用地；暂时没有合适利用方式的可进行耕种或绿化。

3.2 结构更新工业用地

结构更新工业用地的再利用，主要针对乡镇工业园区规划范围外的工业企业，改变工业用地性质，采用两种模式对其进行再开发利用：（1）空间集中模式；（2）转型更新模式

3.2.1 空间集中模式

空间集中模式，是指对需要更新工业用地上的工业企业实施搬迁、安置或拆迁，包含3个具体实施策略：（1）企业入园；（2）企业安置；（3）企业淘汰。

（1）企业入园：如果企业经济效益好，达到乡镇工业园区投入、产出和税收门槛，环境污染小，符合节能降耗和地区产业发展政策与方向。则通过降低税收和提供建设优惠等措施鼓励企业在城镇工业园区内购买土地或租用厂房，主动搬迁进入乡镇规划的工业园区内。

（2）企业安置：如果企业经济效益一般，未达到工业园区投入、产出和税收门槛，环境污染小，符合节能降耗和地区产业发展政策与方向。则在乡镇规划建设用地范围内划定村工业安置区；工业安置区建设用地指标与村集体工业用地拆迁复垦指标挂钩；工业安置区按照统一规划布局，由村集体出资统一建设标准厂房，标准厂房需根据安置企业产业门类和生产需求进行设计，尽可能提高土地开发强度，节约用地；工业安置区标准厂房属于村集体资产，用于出租；推动村企搬迁进入工业安置区标准厂房。

（3）企业淘汰：如果企业经济效益较差，未达到工业园区投入、产出和税收门槛，环境污染大，能源消耗大，不符合地区产业发展政策与方向。则对企业实施拆迁，建设用地土地指标流转，通过流转土地指标招拍挂出让资金，对拆迁企业进行经济补偿。

3.2.2 转型更新模式

（1）村企集体建设用地转型更新为现代农业园区项目配套设施建设用地。如果企业位于规划现代农业园区以内，在达到农业项目建设条件的前提下，以农业生产为主导功能的园区，农业项目建设用地比例控制在农业项目用地规模的2%以内；以农业休闲观光为主导功能的园区，农业项目建设用地比例控制在农业项目用地规模的3%以内，将村企工业用地更新改造为农业园区配套设施用地，用于发展现代农业[2]。

（2）村企集体建设用地转型更新为村庄公共服务配套设施建设用地。结合村庄环境整治与村庄公共服务设施配套建设项目，将村企工业用地更新改造为村庄公共服务设施用地，用于惠民公益项目建设。

（3）规划工业园区以外的镇企工业用地近期保留，远期按照规划逐步转型更新用地性质和建筑功能。近期严格控制企业扩建改建行为。远期逐步引导企业自行更新改造或搬迁入园，

具体操作方式可参照“鼓励企业自行更新改造国有土地性质与功能，补交土地出让金，土地可协议出让”的政策性策略。

3.3 低效利用工业用地

低效利用工业用地的再利用，主要针对乡镇工业园区规划范围内的工业企业，不改变工业用地性质，促进企业产业转型、能级提升，提高企业开发强度和产出效益的模式，包含3个具体实施策略：

（1）增加投资，鼓励创新，注重研发，培育品牌：增加企业创新研发投资，转型提升现有产业。构建产业创新平台，引进新的生产模式，提高企业效率。培育传统优势产业品牌，提高产品附加值。

（2）提升开发强度，提高地均产出效益：鼓励按照生产需求和产业转型要求，提高土地开发强度，具体可通过建筑改造重建增加层数、开发地下空间等，可以免缴或少缴增加建筑面积的土地出让金。推行工业用地履约保证金制度，约定亩均产出、违约责任和保证金收取标准，促进地均产出效益提升。

（3）改进生产工艺技术，促进节能降耗：引进新的生产设备，改进生产技术，降低企业能耗。企业降低能耗，水耗，减少污水排放量的，根据减少能耗市场价格的固定占比给与奖励。

若在5年规定时间内企业仍然未达到工业园区的准入门槛要求，则按照上文“企业淘汰”措施进行处理。

4 结论

存量工业用地再利用是强调城镇化水平由数量型增长向质量型增长的转变，是苏南乡镇地区土地利用优化的必经之路。苏南乡镇存量工业用地的“存量挖潜”要在调研苏南乡镇工业用地发展现状的基础上，根据工业用地的实际利用状态，通过建立识别体系的判定标准来确定存量工业用地的规模、空间分布和形成原因，并对已批未建工业用地采取促进建设、避免闲置，结构更新工业用地采取空间集中和功能置换，低效利用工业用地则采取产业升级、提高产出效益、降低能耗污染等相关措施，最终达到存量工业用地分类再利用的目的。此外，存量工业用地的再利用需要国土、发改、住建、规划等多部门配合行动，采取法律、经济手段，完善相关预防和监管机制，配合公众监督，形成预防存量、盘活存量的完整体系。

注释

1见《开发区土地集约利用评价规程（试行）》，中华人民共和国国土资源部发布，2008年。

2见《无锡市农业园区农业项目建设用地和规划管理意见（试行）》。

参考文献

[1] Ray Northam. Vacant Urban Land in the American City[J]. Land Economics, 1971, 47: 345-355.

[2] Philip Kivell. Land and the City: Patterns and Processes of Urban Change [M]. London: Routledge, 1993.

[3] Anne Verneaz Moudon. The Supply and Capacity of Infill and Redevelopment Lands[C]. Land Market Monitoring for Smart Urban Growth. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2001: 107-135.

[4] Ann O'M Bowman, Michael A Pagano. Terra Incognita: Vacant Land and Urban Strategie[M]. Washington, DC: Georgetown University Press, 2004.

[5] Michael R Greenberg, Frank J Popper, Bernadette M West. The TOADS: A New American Urban Epidemic[J]. Urban Affairs Quarterly, 1990, 25(3): 435-454.

[6] 刘怡. 基于数据挖掘的城镇存量建设用地识别研究[D]. 杭州: 浙江大学, 2012.

[7] 刘怡, 谭永忠, 王庆日, 等. 城镇存量建设用地的内涵界定与类型划分[J]. 城市发展研究, 2011,18(12): 53-57.

[8] 濮蓓聪. 跨国公司在华投资区位选择研究[J]. 现代商业, 2012(21): 271-272.

[9] 王雨晴, 宋戈. 城市土地利用综合效益评价与案例研究[J]. 地理科学, 2006, 26(6): 743-748.

[10] 张勤. 城镇建设用地碎化与新苏南模式——以常州市武进区横林镇为例[J]. 城市, 2012(2): 57-60.

[11] 陈伟，陈海滨，吴群. 基于协调度模型的开发区土地开发效益评价——以浙江省南浔经济开发区为例[J]. 国土资源科技管理, 2010, 27(4): 54-61.

[12] 孙明芳, 陈华. 综合园区存量土地集约利用方法探索——以无锡新区为例[J]. 城市发展研究, 2010, 11(17): 101-105.