

城乡一体化的成都探索与经验 ——评《向成都学习：中国的城乡发展统筹》

Chengdu Urban Rural Integration Exploration and Lessons:
Book Review of *Coordinating Urban and Rural Development in China Learning from Chengdu*

周江评 韩涛
Zhou Jiangping, Han Tao

对于大多数发展中国家而言，城乡统筹，即如何处理城乡差异、城乡发展、农民、农业、农民工（或城市、工业新移民）、城市化等事务，是它们在走向富强、民主和可持续发展道路上要面对和解决的、具有共性的重大问题。中国改革开放 30 余年的伟大成就，很大程度上是在解决以上问题时，闯出了一条自己的、值得自豪和世人称赞的新路。对于这条新路，我们作为学者该如何总结？它对于中国之外的读者，又能提供怎样的启示？如何把这些启示转化为能够使最多人理解和获益的理论和知识？中国人民大学的叶裕民教授和美国旧金山州立大学的理查德·勒盖茨（Richard LeGates）教授合著的这本专著《向成都学习：中国的城乡发展统筹》（*Coordinating Urban and Rural Development in China Learning from Chengdu*）特别值得推荐。笔者认为主要理由有三：一是这本书的案例选取、结构安排和写作手法；二是这本书的核心内容；三是这本书提出或使用的新的视角或素材。

1 本书的案例、结构和写作

本书在城乡统筹理论介绍和讨论之外，对于理论的解释和应用，大量使用了成都作为案例。成都是中国中央政府于 2007 年最先确定的两个国家级的、统筹城乡发展综合改革实验区的试点城市之一。作为试点，成都相比于其他城市获得了国家更多的政策、资金和智力支持，也被赋予了更大的自主权，尝试了中国其他非试点城市只能想，甚至是不能想的做法和实验，比如取消农村户口、加大财政转移、大幅度提高农村地区的公共服务水平，以及重新明确和划分农村土地产权。这些成都的做法和实验，无论是对

于中国其他非试点城市的读者，还是对于外国城市的读者，只要关注城乡关系，都是有价值的。成都的经验，特别是成功经验，可能让他们所在或所关注的城市少走弯路。这也和两位作者在本书前言里提到的一样：放眼当今的地球，如果我们能在夜间飞到空中鸟瞰，城市会变成无数的亮点，它们是人类在地球表面活动最密集、最闪亮的地方。但城市并非无中生有，它们是城市化的结果和功绩，又会回过头来促进城市化。然而，城市化给各国、各地区带来的除了机遇，更多的则是挑战。从机遇上讲，乡村人口进入城市会给企事业带来源源不断的廉价劳动力，劳动力使得生产扩大，消费群体和总量增长，进而提升城市的经济实力。从挑战上讲，城市容纳新移民，不是没有成本的；新、旧移民之间也经常存在矛盾、冲突；还有就是一轮轮的产业转型和升级，人力成本偏低的新移民也会受到较大冲击等等。想处理好这些挑战，城市除了自身的努力，还需要寻找和学习已有城市的成功经验和案例。成都，按照作者的说法，作为一个已经有十余年国家级试点经历的城市，会有很多得失成败的经验和案例。这些经验和案例，对力图做好城乡统筹和城市化工作的人们而言是一笔巨大的财富。

结合既有文献梳理，作者把各国、各地区面临的共性化的城市化、城乡统筹的重点工作和挑战归结为以下 11 个方面：

- 城乡发展的密度，尤其是人口、产业的密度如何考虑和安排；
- 城乡的用地布局 and 结构怎样优化；
- 城乡用地、人口总量如何管控；
- 城乡各自安排哪些产业及其原因；
- 人地关系怎样协调，即建成环境和自然环境如何协调；
- 交通与土地利用如何配合；
- 管治如何在解决城乡问题中发挥最大作用；

作者：周江评（通信作者），香港大学建筑学院，副教授。zhoujp@hku.hk
韩涛，南京博来城市规划设计研究有限公司，副院长。
20605309@qq.com

- 财政和城市化的相互关系如何处理；
- 物权对于城市化的意义；
- 美学如何渗透到城乡建设和管理当中；
- 社区在城市化过程中的作用和地位。

从大的结构上看，全书的核心章节（第3章—第9章）对于成都如何应对城乡统筹这一难题进行了探讨。这些章节尽管并未与以上有普遍意义的挑战形成一一对应的关系，但大体是按照这些挑战进行组织的。因此，对于大多数读者而言，即使只对城乡统筹、城市化等重要课题的某一方面感兴趣，仍可以从书中找到相关内容。对于每一章节，在具体介绍和解释成都如何应对不同的城市化挑战之前，作者还会对有关的国际国内文献进行高屋建瓴的梳理，并点出成都的具体经验和做法，及其如何与文献发生联系，或者丰富既有文献。这无疑为不熟悉成都或有关文献的读者提供了便利，他们可以从成都案例推到理论，反之亦然。

2 本书的核心内容

本书的核心内容可以分为三个板块。第一板块，是作者从全球、全国和本地视角，审视城乡发展（城市化和城乡统筹是核心）、工业化和现代化，还有与之相关的有关概念、经验和做法。对于读者而言，这一板块中最精彩、最有新意和最有借鉴意义的内容，也许是成都视角下的城乡发展、工业化和现代化。作者在书中的第3章对这些内容进行了详细介绍和讨论，认为成都自2003年全面推进城乡统筹实践之后，对于城乡发展、工业化和现代化的认识和推进，可以按照时间和工作重点划分为三个阶段。作者在每个阶段都梳理了成都的主要做法和经验，以及背后的原因或启示。如果读者没有时间通读，第3章的3.1表格高度浓缩了第3章的内容；同时这个表格也是第二板块内容的一个快照，即提纲挈领的表达。

第二板块，可以总结为成都为了做好城乡统筹，在各个相对独立又相互关联的各个子领域所做的探索和取得的业绩。这些子领域可以和上文提及的各国、各地区所面临的城市化主要挑战相互呼应。同时，作者侧重介绍了这座城市最成功的一些地方。在第二板块的子领域里，作者虽然没有穷尽地讨论城市化的种种挑战，但提到了成都在管治、城乡规划和建设、公共服务、基层民主、功能区和经济发展、土地、劳动力和资本市场等方面碰到的主要问题和解决办法。有关问题，至少对于中国或者关注中国的读者而言，带有一定的普遍性。因此，不同的读者，尤其是关注中国城乡发展的读者，即使各自的关注点不同，仍然可以从这个板块的阅读中获益。例如笔者对于基层民主和城乡发展一直饶有兴趣，于是特别详细地阅读了这一板块中有关基层民主的内容，即本书第7

章。在这一章里，两位作者开宗明义地点明了基层民主的重大意义：只有对不同的利益相关者的诉求敏感，我们才可能设计和落实好各自城乡统筹的做法，尽可能公平地分享发展带来的风险和果实。然后作者选取了成都的具体村镇，用真实案例介绍了村镇如何决定集体土地转让所带来的收益，以及如何花掉上一级政府的一笔拨款。这些案例，活灵活现地为读者展现了突出的本地化城乡统筹的地点、事件和人物。

第三板块，是中国城市化经验，尤其是成都城乡统筹经验，如何能给予读者启示的小结。其实，在阅读完前两个板块之后，读者对于有关启示应该已经见仁见智。作者额外再进行小结，其实是给读者的想法提供了另外的参考；也是给那些在读完前两个板块之后思考不够系统深入的读者提了一个醒。对于成都经验，作者指出它最成功之处在于：整体性、长效性的规划；区域性的规划；全面性的政府、经济、行政和城乡规划制度的改革。有关的改革，实现了物质形态规划与经济、社会发展规划的整合，促进了以逻辑和数据为指导的科学规划，减少了主观臆想引导的规划。

3 本书的新视角或素材

中国社会、经济在过去30余年的发展，大江南北的城市化、工业化和现代化进程，为海内外的城市研究者带来了许多新鲜的案例和材料。部分研究者也努力从这些案例和材料当中总结经验教训，通过著书立说，在国际上传播中国“好声音”。例如，卡迪夫大学的于立教授、伦敦大学学院的吴缚龙教授、布朗大学的约翰·洛根（John Logan）教授等，都是上述研究中的杰出代表。国内作者，很大程度因为英语水平而非学术水平的限制，很少能很顺畅地向国际学界传播最新、或者仍在进行中的许多工作的中国“好声音”。本书选取了成都案例，并从特定的视角，例如管治、城乡规划制度改革、公共服务设施均等化、产权调整和基层民主等切入案例，这在笔者所了解的众多介绍中国城乡规划、城市化的英文资料当中是独树一帜的。同时，由于本书作者亲自参与了成都城乡统筹的部分研究工作，因此掌握了不少本地素材。这些素材贯穿在书中，给本书增色不少。例如富士康公司进入时成都如何选择用地；成都某村如何通过将一枚公章切割为几部分分发给不同代表，尽量减少一言堂的做法。这些都对读者理解城乡统筹需要面对和解决的许多具体问题提供了真实和详细的案例。这些案例，显然不是每本书的作者都能够给出的。UPI

（本文编辑：王枫）