

简论化解“半城镇化”悖论的城乡统筹议题

Peri-urbanization Paradox and Planning Agenda Towards Integrated Urban-rural Development

作者：张立，博士，同济大学城市规划系，硕导。leonzsh@tongji.edu.cn
赵民，同济大学城市规划系，教授，博导。tjup@sh163.net

2011年中国城镇化水平首次突破50%大关，可谓已从农业社会步入到城市社会。学者和专家感叹“中国用30年时间走完了西方国家100年才完成的城镇化进程”。但中国真的有这么神奇吗？笔者探访过东南亚诸国之后，也曾慨叹中国城镇化的伟大成就，但游走欧洲之后却觉得“路漫漫其修远兮”。众所周知，在中国超过50%的城镇人口中，有2.6亿是游走于城市与农村的“半城镇化”人口，其享受的社会福利和在城市中的生存状态与城市户籍人口尚有很大差距。近些年来各界都在探讨“如何使农民工市民化”，可是我们的城市有这么大的承载力吗？农民工真的都能够适应城市生活，并扎根下去吗？农民工的家眷如何安置，继续两地分居还是一起实现城市化？这些疑问均有待解答。

自从十七大以来，国家一直在倡导新型城镇化及城乡统筹发展，试图通过城市和乡村的均衡发展来缓解日益扩大的城乡差距，部分地区的公共设施建设也在向农村地区倾斜，甚至于学校和工业的布点也有向农村渗透的态势。各地都在推进新农村建设，试图向农村注入经济发展的动力，实现农村内部的经济良性循环。但试点乡村的经济发展模式和建设模式尚难以普遍推广，新型城镇化与新农村建设的关系也还不清晰。

实际上城乡统筹不仅仅关系到农村的均衡提升，也关系到城市的健康发展。其实2.6亿农村户籍进城人口的城镇化问题未必一定要通过“市民化”的途径来解决，这个大群体中存在着很大的个体差异，比如“50、60后”的第一代农民工，其家乡情结普遍较浓，对农村生活更加适应；“70后”农民工次之；而“80、90后”农民工

普遍更倾向于城市化的生活方式，且其教育经历也更加适应于城市生活。由此可见，为化解既有的“半城镇化”悖论，对于不同类型的农村籍人口要区别对待和引导。这其中包括要分析人口流出地的特征，诸如产业特征、资源环境特征、文化特征和家庭结构特征等，以辨识其流出人口的迁移意愿与约束。

延续上文的分析，从乡镇的视角看，城乡统筹的实质推进应包括以下议题。

一是城乡产业经济的议题。在新的交通条件下，产业经济的空间布局要兼顾农村和乡镇的就业需求，宜适当引导一些劳动密集型产业入驻县城和集镇，以顺应部分流出人口的回流意愿。部分农村劳力在原籍兼业，利于照顾家庭生活，从而既可缓解乡村的突出社会问题，同时也可促进乡镇的公共服务及消费能力提升。

二是城乡公共服务的议题。不能把城市的设施配置标准简单地套用到农村，而是要深入研究农村的真实需求。现行《镇规划标准》中的“集镇—中心村—行政村”的三级配置模式是否适用于所有乡村地区？农村的公共服务需求正在发生哪些变化？这类问题必须要有正确的回答。笔者近些年的调研发现，在经济较发达的平原丘陵地区，由于交通设施已大大改进，“集镇—行政村”的两级配置模式已经足够。

三是人口发展的议题。笔者的调研发现，对于人口高流出地区的农村而言，其老龄化程度非常之高，一些村庄甚至有80%以上的男性劳动力都已外出务工，留守人口多为老人、妇女和儿童。随着时间的推移，农村地区的人口将持续减少，且人口的结构将呈现非常大的差异性，所以必须以动态的眼光来统筹乡镇的人口发展。

四是城乡空间组织的议题。镇村体系是城乡统筹规划中的重要组成部分，“集镇—行政村”扁平化的组织模式可能更适合于今后的发展。要强化集镇的服务功能，而在行政村层面主要是负责协调村里的日常事务，提供日常的医疗和商业等服务。另一方面，对于规模日趋萎缩的村庄，需要创新规划理念，以“精明紧缩”的发展模式来应对村庄的缩小甚至消失。

概括而言，要清醒认识我国城镇化发展的“数量”和“质量”水平，坚持城乡统筹的发展思路；尤其要深入认识和了解农村，从农村、农民和农业发展的需求角度来研究农村。唯有准确把握发展趋势，科学统筹城乡发展，方能逐步化解中国的“半城镇化”悖论。

国家自然科学基金(51203862)和同济大学中央高校基本科研业务费专项资金资助

文章编号：1673-9493(2013)03-0047-01
中图分类号：F299.21
文献标识码：B