

城市化，加速还是减速？

——苏州城乡一体化发展的启示

韩振武¹；潘维军²；刘可³

摘要：进入新世纪以来，在政府和资本推动下，苏州的城市化超速发展，建成区面积翻番，同时人口、资源、环境压力骤增，积累了大量社会矛盾。2008年后，苏州致力推动城乡一体化发展，加快城乡基本公共服务均等化步伐，以期既能保持优美的田园风光和鱼米之乡的特色，又能享受到现代城市文明，在城乡和谐发展方面做出了有益的探索。借鉴苏州经验，苏南地区城市化不应再以行政手段加速。要发挥城镇规划建设中的中华智慧，落实主体功能区规划，严格限制征地开发，尊重农民土地权利，以促进乡村复兴和经济发展方式转变。

关键词：城市化；速度；城乡一体化；发展方式；苏州

一、问题由来

城乡发展严重失衡制约中国发展，已经为各界所认同。但怎样解决这个问题则尚未形成共识。有的认为要靠减少农民，加快农村城市化；有的认为靠加大对农村的扶持，工业反哺农业。“城乡关系一改变，整个社会也跟着改变。”⁴上海世博会的主题中文表述是“城市，让生活更美好”。潜台词也许是农村就是不如城市，人们只有进入城市才能改善生活。但实际生活中，城市病使一些人绝望，有的市民舍弃都市喧嚣去故乡过田园生活，但城里的污染源还是源源不断地流向乡村。“统筹城乡发展”在一些地方也异化为对农民的新的变相剥夺。2010年，我们围绕“世博会与城乡互动，建设和谐社区”主题进行实地调研，先后走访了

¹ 韩振武（1970-）男，黑龙江双城人，苏州卫生职业技术学院讲师，上海财经大学人文学院马克思主义中国化研究 2009 级博士生。E-mail: 209h@163.com。电话：15801934493。

² 潘维军（1978-）男，山东莒县人，上海财经大学现代经济哲学研究中心。

³ 刘可，女，中共上海市委宣传部干部，上海财经大学人文学院博士生。

⁴ 马克思.哲学的贫困，中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局.马克思恩格斯选集第 1 卷[M]. 北京：人民出版社，1995:157.

上海市宝山区月浦镇、苏州市城乡一体化综合配套改革领导小组办公室、苏州高新区枫桥街道、吴中区木渎镇政府、临湖镇湖桥村、横泾镇尧南社区、常熟市蒋巷村、平江区历史街区社区等 9 个单位。在感性认识基础上，梳理苏州城市化的历程和城乡一体化发展经验，我们认为，苏南地区城市化应该普遍减速，以减轻环境压力和缓解社会矛盾，实现真正不含水分的、能给人民带来实惠的发展。

二、苏州城乡一体化发展经验

1、苏州为什么要搞城乡一体化？

一是目标使然。率先实现全面建设小康社会目标后，苏州向率先基本实现现代化迈进，最艰巨最繁重的任务在农村。长期城乡二元分割造成的一些不合理体制机制，必须通过一体化来破解。二是发展压力。经过三十年高速增长，苏州的发展面临资源、人口和环境三大压力。突出表现为：土地资源紧缺，人均耕地已不到半亩；外来常住人口与本地户籍人口合计超过 1100 万，陆地常住人口密度每平方公里超过 2000 人；农村居住环境差，农房闲置增多；农业规模经营不够，土地资源没有得到充分利用。化解三大压力的办法一靠是转变发展方式，比如劳动密集型、资源消耗型产业，主要靠转型升级来提升；二靠改革体制机制，用城乡一体化手段来解决。“所谓城乡一体化，是在空间形态上城乡有别，要使城市更像城市，农村更像农村，园区更像园区；而在社会形态上，实现城乡一体，使广大农村既能保持优美的田园风光和鱼米之乡的特色，又能享受到高度发达的现代城市文明。”“城市更像城市”，主要是指一些县城、中心镇应该向中小城市发展；“农村更像农村”，主要是指基本定义的农业村，要更像种田的农村，保持优美的田园风光和传统农耕文化；“园区更像园区”，主要是指各级各类开发区，特别是县以下工业开发区应当进一步提升产业档次和发展水平。¹核心是打破城乡分割的资源配置方法，从偏向城市转向兼顾城乡，从单向索取转变为双向互补，从低价征收转向等价置换，使苏州经济社会发展从征地投资拉动转向主要利用存量土地的可持续发展之路。²

2、苏州城乡一体化改革发展主要做法和成效

¹ 苏州市城乡一体化发展综合配套改革试点工作领导小组办公室编. 苏州城乡一体化发展综合配套改革政策问答[Z]. 苏州: 2009:3-4.

² 王晓宏等. 历史性的新跨越——关注苏州城乡一体化发展综合配套改革[N]. 苏州日报 2010-06-02.

在上级“两个率先”要求和本地发展需求的推动下，2008年苏州提出推进城乡一体化发展。主要做法有：推进“三置换、三集中”，优化城乡空间布局，探索农民变市民途径；发展“三大合作”，走强村富民的路子；探索“三个创新”，促进现代农业发展；完善“三大保障”，加大城乡社保并轨力度；加快社区建设，推进城乡基本公共服务均等化。

“十一五”时期，苏州基本建立了城乡统筹规划机制。针对过去“村村点火、处处冒烟”的发展方式，导致“走过一村又一村，村村像城镇；而走过一镇又一镇，镇镇像农村”的状况，木渎等23个先导区鼓励农户把集体资产所有权、土地承包经营权、宅基地及住房置换成股份合作社股权、城镇保障和住房，并推动工业企业向园区集中、农业用地向规模经营集中、农民居住向新型社区集中。全市累计有30多万农户、近100万农民实现了居住地转移和身份转变，2009年末，农村劳动力的非农就业率已达85%；2010年农村劳动力离开本乡镇外出从业的只占9.6%，且几乎没有出省的，他们每月平均拿回家现金约2000元¹。83%的工业企业进入了工业园，70%的承包耕地实现了规模经营，38%的农户实现了集中居住；基本建立了富民强村长效机制，农民人均纯收入14460元，连续8年实现两位数增长，其中投资财产性收入比重由“十一五”初期的20%提高到了35%，城乡居民收入比保持在2:1。全市农村集体总资产超过700亿元，村均年收入达到389万元，90%的村超过100万元，98个村超过1000万元。“三大合作”组织累计达到2821家，持股农户占92%以上。基本建立了公共服务均等化运行机制，农村基本养老保险、基本医疗保险参保率分别达99.6%和97%以上，农村老年居民享受基本养老待遇或养老补贴覆盖面达99.9%。行政村农村客运班车通达率保持100%。城乡一体化改革发展已日趋成为新时期新阶段苏州最大的品牌、最大的特色、最大的优势。²2010年苏州全社会环保投入320多亿元，占当年GDP的3.5%，全市环境质量综合指数达到92，集中式饮用水源地水质达标率为100%。太仓成功创建成苏州第四个国家生态市，吴江创建国家生态市通过验收，苏州工业园区和苏州高新区成为首批国家生态工业示范园区。苏州市被确定为国家可持续发展实验区。张家港市永联村案例在世博园城市最佳实践区展示主题为“城乡

¹ 朱曹健. 2010年我市农村外出劳动力从业情况分析[J/OL]. 苏州统计局统计分析第24期, 苏州统计调查公众网, [2011-07-05]. http://www.sztjj.gov.cn/Info_Detail.asp?id=19153.

² 蒋宏坤: 苏州2015年农民人均纯收入要达2.5万[N/OL]. 中国苏州网, http://www.suzhou.gov.cn/news/szxw/201102/t20110217_6112.shtml.

一体化，农民更幸福”——城乡一体化后，农民享受到城市居民一样的生活，生活质量在原有的基础上有显著提高；同时，农民与城市居民相比，生活空间更广阔、环境更优美、空气更清新、交通更畅通、房价更便宜，因此生活更幸福。

三、几点讨论和思考

1、城市化的限度和速度

1978年苏州城市化水平不足17%。改革开放后，苏州摸着石头过河，城市化大致经过了三个阶段：第一阶段，乡镇企业发展带动小城镇建设。苏州通过农村工业化、就地城镇化参与创造了苏南模式。1983年邓小平就发现，苏州“人民的吃穿用住、就业问题解决了，人不再外流了，农村的人总想往大城市跑的情况已经改变”¹。1983年常熟撤县复建为市，1986、1989年，张家港、昆山分别建市，1991年苏州城市化赶上并超过全国平均水平。第二阶段，开发区建设带动城市扩容增量。上世纪90年代，苏州大力发展开放型经济，先后建立了5个国家级和11个省级开发区（2010年有8个国家级和9个省级开发区），统一规划、集中投入，高标准建设基础设施，实现城市空间再造，促进了各类要素集聚。1995年至2000年间，全市基础设施建设总投入超过1000亿元，超过建国后40多年的投入总和，加速形成了适度超前、城乡一体、水平先进的能源、通信、交通等基础设施网络。1992-1993年，吴江、太仓撤县建市。城市化水平年均递增1.1个百分点，增幅明显高于全国全省同期水平。2000年底，城镇户籍人口占总人口比重达到42.6%，如按城镇实际居住人口统计则超过50%，比1991年提高了近20个百分点。²农村建设也取得一定进展：2001年全市农民人均纯收入5790元，比1993年增长1.6倍；新建农民住宅小区612个，395个村完成了老宅改造；小城镇自来水普及率达到100%。³第三阶段，全面实施城市化战略的超速城市化时期。2001年8月苏州市第九次党代会提出“大力实施城市化战略，加快推进城市化进程”，当年撤吴县，建吴中区和相城区。2003年出台《关于加快城市化进程的决定》，把加快推进城市化作为富民强市、实现“两个率先”的重

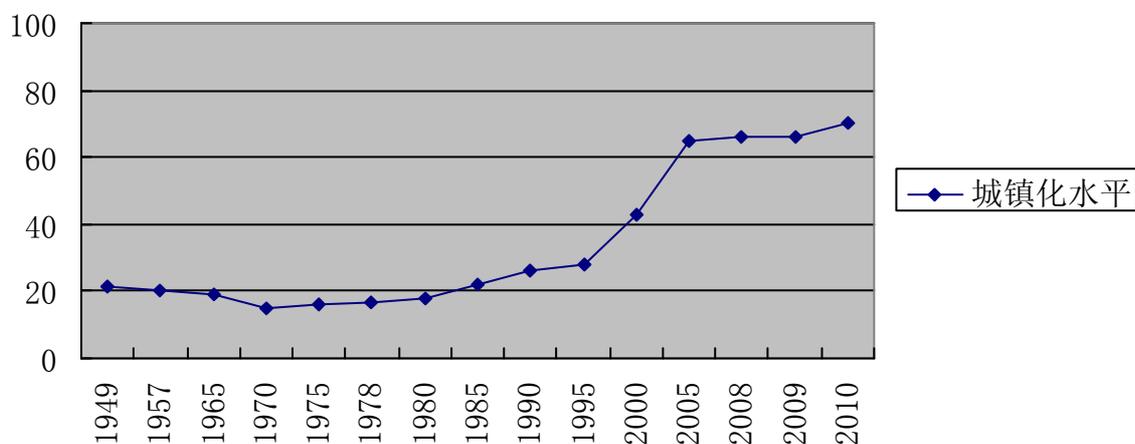
¹ 邓小平文选，第三卷[M].北京：人民出版社，1993:24-25.

² 孟焕民.第二次突破——苏州开发区建设实证研究，人民出版社2002:53，转自王国平.苏州史纲[M].古吴轩出版社，2009:703.

³ 稳步确立竞争发展优势——苏州市第八次党代会简介[N/OL].
http://221.224.80.37/misc/2006-08/25/content_7407168.htm.

大战略举措；政府推动和市场运作并重，统筹城乡经济社会发展，大力提高城市现代化水平，全面加快农村城镇化进程。目标是到 2007 年，苏州中心城市、县级市城区和中心镇建成区总面积要比 2002 年翻一番，全市城市化率提高 10 个百分点左右。此后实施了重大行政区划调整，积极撤并镇村，拓展城市空间。强政府和大资本联手强力推进的开发模式，在苏州盛行一时。2004 年非农人口超过农业人口，2008 年聚居于城镇的人口占全市总人口的 62%¹，年均提升 3.7 个百分点，成为苏州历史上城市化速度最快的阶段²；市区建成区面积从 2000 年的 86.5 平方公里扩大到 2009 年的 324 平方公里。

苏州市城市化水平变化



新中国苏州城镇化水平变化示意图³

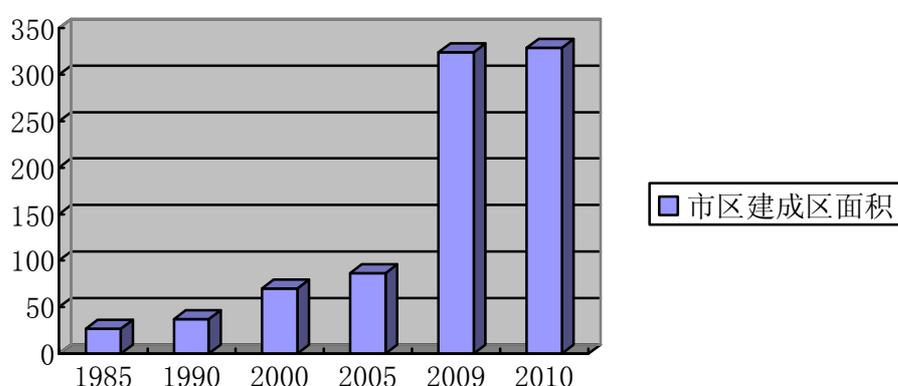
在超速的城市化过程中，优质耕地以每年近 10 万亩的速度减少，“东方威尼斯”的水体变得黑臭难忍。这种情况在长三角地区多有反映，如常州铁本事件、无锡太湖蓝藻泛滥。苏州高新区成立十年，世界 500 强企业中有 30 家落户其中，吸引外资 70 亿美元，投资回报率居全国 53 个高新区之首。然而，大强度的开发使土地透支、环境透支、能源透支、水资源透支。首期开发的 52 平方公里已用尽，苏州市决定把虎丘区与高新区合并。合并后的高新区，面积扩为 223.36 平方公里。2003 年 10 月，苏州高新区通安镇政府发出《关于立即停止工业启动区耕地种植和其他耕地实行产业结构调整的通知》，要求正在动迁的 13 个村，涉及 9905 亩耕地在秋熟收割结束后，一律停止种植。一些村民因补偿标准过低拒绝

¹ 徐叔鹰.苏州地理[M].苏州：古吴轩出版社，2010:188.

² 王晓宏.解读苏州城市化[N/OL].2003-6-18，苏州科普之窗网，<http://www.szkp.org.cn/news/mrsz-002.htm>.

³ 根据 2001-2010 年苏州市统计年鉴、苏州市政府工作报告数据绘制，并参考了徐叔鹰.苏州地理[M].苏州：古吴轩出版社，2010:183.

签字而遭遇强拆，甚至酿成极端事件。从 2003 年起，苏州就不断有动迁户逐级上访，由镇、区、市、省，直到北京。当地政府则采取“办学习班”等方式限制其人身自由。¹尽管苏州农民对土地的依赖度低，城乡收入差距小，但 2010 年 7 月中旬，苏州新区通安镇还发生了数千失地农民因当年补偿不公而集体堵路的群体性事件。此后苏州新区暂停了拆迁工作，将有关领导干部就地免职，并出台了提高失地农民社会保障水平的新办法。上海、苏州的一些基层干部感慨：这几年发展太快了！居民和政府都没有足够的准备，一些管理和体制及居民心理都不适应，他们隐隐地有种不安。



苏州市区建成区面积（平方公里）变化（1985-2010）²

城市化的道路虽然有其节约土地，利用资源集约效率高且强调迁徙自由的一面，但片面经营城市的弊端是牺牲农民、农业和农村。中国的城镇建设不能照搬苏联模式，也不能走西方道路。发达国家也没有走单一的城市化的道路。³美国在罗斯福新政的时候，就开始实行城乡一体化、工农业一起现代化。郊区化、汽车化带来的社会和财政问题也已经引起美国规划界的警醒。城市化作为一个进程，有开端自然也有结尾。中国社会科学院经济研究所《宏观经济蓝皮书》预测，中国将在 2011-2016 年之间出现城市化增速的拐点，68%可能是中国未来 20 年城市化发展的顶部。⁴而按照上级批准的规划，到 2020 年苏州城市化拟达到 80%。而 2010 年全市城市化率已经达到 70.55%⁵，实际从事农业的人口不超过 10%。在

¹ 谢海涛. 苏州城乡一体化反思[J].中国改革,2010(10).

² 据苏州统计年鉴 2010[EB/OL].苏州统计调查公众网, <http://www.szstjj.gov.cn/tjnj/2010/njll.htm>.

³ 胡德平.中国为什么要改革——思忆父亲胡耀邦[M].北京:人民出版社, 2011:197.

⁴ 俞岚. 社科院: 中国将在 2013 年左右结束高速城市化进程

[N/OL].<http://finance.qq.com/a/20100414/006155.htm>.

⁵ 张鸣.“三区三城”引领发展 五年奋进铸就辉煌[N/OL].苏州统计调查公众网,

这种情况下，不但不能再追求高速的城市化，而且农民集中居住也应该减速。

乡村不但为城市提供劳动力、土地、食物，而且提供非物质文化遗产，是人类的精神家园之一。苏州历史上就有耕读传家的传统，被列入世界遗产的苏州园林有很多分布在乡间。但今天的人们已经无法回到从前。苏州在新农村建设过程中曾总结出城郊社区型、集中居住型、乡村别墅型、古村保护型、老村落改造型、自然生态型等多种模式。如果能真正因地制宜，尊重历史，尊重自然，尊重村民意愿，是不会出大问题的。但在实际工作中，古村保护意识不强，公共卫生设施缺乏，普遍存在环境污染，古建筑破损严重¹。撤村并镇又操之过急，集中化居住使农村不像农村了。苏州“十二五”城乡一体化改革发展的主要目标之一是农村居民集中居住度达60%以上。2011年，江苏省政府在总结苏州试点经验基础上，施政方针中用城乡一体化战略代替了城市化战略，集中居住的做法也可能被推广到全省。一些地区农民“被上楼”后生活方式被改变，没有了循环经济，没有了鸡犬之声相闻，也没有了邻里情，两极分化越来越严重。幸福生活到哪里寻找？无论从国家和地区粮食安全需要出发，还是从人类生活习惯出发，都不能消灭农村。苏南的土壤质量正呈现毒性，其中重金属、持久性有机污染物等有毒物质的污染已经显现。²尽管铁路、航运发展迅速，可以在其他地区建设粮食基地，但并不能可靠保证粮食安全。一是考虑到最近频繁发生的自然灾害，人类尚不能也不必追求控制自然；二是远距离监管困难。日本保护本国稻业的做法和央视曝光五常稻花香大米掺杂使假现象提醒我们不能放弃本地生产。在东北，由于国外转基因农产品的冲击，大豆等作物生产已经严重受挫，而转基因作物对人的影响尚不能确定，盲目大幅减少播种面积或者推广转基因作物的风险无法准确评估。袁隆平主持培育的高产超级稻品质也不高。城乡一体化对体制机制改革的要求是全方位的，是一场深刻的革命性举措。这个革命要尊重城乡居民的自组织，不能再搞新的大跃进。

2、政府如何规划和管理城市？

中国的改革已经从“摸着石头过河”、“杀出一条血路”走到了注重顶层设计的阶段。城市规划诸多问题是出现建设败笔的症结所在，其中突出的是规划滞后

http://www.sztjj.gov.cn/Info_Detail.asp?id=19325.

¹ 于晓琪，邹建良.古村落保护及其立法思考[A].陈嵘《永恒价值与魅力》，古吴轩出版社，2008:393-401.

² 孙杭生.市场化和全球化背景下江苏省粮食安全问题研究[A].江苏粮食论坛[C].南京：南京大学出版社，2005:270-277.

和好大喜功问题¹。权力过分集中、民主集中制无法真正落实是导致建国以来城乡一系列失误的根本原因之一。今天，规划领域的民主不够和集中不力仍然并存，无法可依和有法不依并存。而贯彻民主集中制不力的深层原因在于由于多年来哲学教学的僵化，相当多的党员、干部缺少现代科学理论素养，还停留在牛顿力学的机械方法论水平。党和国家选择民主集中制作为自己的根本制度，其深层意义在于要实现合目的控制。“合目的控制的标志是，在宏观上有积极而有效的干预，在微观上有充分的自由度。”“合目的控制在人类活动领域具有特殊的意义。我们现在正在寻求建立一个可以有效地消除宏观和微观的摩擦，使组织和效率相互兼容、相互结合起来的新体制。”²城乡发展的理想状态应该是充分发挥自组织能力，微观搞活、宏观有序。而当前，政府“职能转变不到位，对微观经济干预过多，社会管理和公共服务比较薄弱；一些工作人员依法行政意识不强；一些领导干部脱离群众、脱离实际，形式主义、官僚主义严重；一些领域腐败现象易发多发。”³苏州近年的快速城市化是在政府的主导下进行的，从加快城市化到城乡一体化实际上是走了一段弯路，各地应该吸取教训，而不宜简单推广其经验。但中国内陆很多地方到苏州取经，回去不但依样画葫芦，而且要干出更大的规模。全国“十二五”规划提出，城镇化率要从 47.5%提高到 51.5%，不断提升城镇化的质量和水平，促进城乡、区域良性互动，一二三产业协调发展。但最新人口普查数据显示，2010 年大陆 31 个省、自治区、直辖市和现役军人的人口中，居住在城镇的人口占 49.68%，同 2000 年第五次全国人口普查相比，城镇人口比重上升 13.46 个百分点。五年后一定会超过规划指标。国土资源部调研发现：“十二五”开局之年，大部分省份用地需求都呈现持续高位增长态势，计划指标只能满足需求的 1/3。但许多地方一方面反映指标不足，另一方面又大量存在批而未供、供而未用、粗放滥用的现象。一些地方把有限的指标主要用在保本级建设和保 GDP 增长上，没有保障基础设施、民生工程和救灾重建，不仅扩大了用地需求，而且增加了重点项目和农村建设违法用地。⁴要制止无知和急功近利式的破坏性建设，必须扩大有序的公民参与。实践证明，农民是改革的推动力量，是市场经济的先导

¹ 江苏“规划全覆盖”防建设败笔[N].《江南时报》2005 年 11 月 29 日第 17 版.

² 张彦.论系统的目的和控制[J].社会科学研究, 1993 (02): 107-110.

³ 温家宝.政府工作报告(2010 年 3 月 5 日) [EB/OL].中国政府网,http://www.gov.cn/2010lh/content_1555767.htm.

⁴ 冯会玲.国土部:各地发展愿望强烈 土地供需矛盾日益突出[N].中广网北京 2011 年 4 月 7 日消息.

力量，是社会稳定的保障力量，有巨大的创造力。农民是共和国的公民，也是国家的主人，在各种活动中应当尊重他们的意愿，听取他们的意见，使他们真正能够行使当家作主的权利，而不能对他们强迫命令，损害其民主权利。¹在普及义务教育后和信息化的条件下，农民也拥有了组织和决策的多种手段。这时，我们更有必要尊重群众的自组织。在基层，“群众参与的事情，即使遇到困难，即使有的搞错了，他们也能忍受，很少埋怨；相反，实行强迫命令，搞对了群众也不满意。”²

国务院批复的《长江三角洲地区区域规划》明确要求长江三角洲地区走出一条具有自身特色的科学发展、和谐发展、率先发展、一体化发展的新路子，率先建成全面小康社会和基本实现现代化。但《规划》重点突出了人均地区生产总值、服务业比重、城市化率和研发经费占 GDP 比重四个方面的指标：到 2015 年人均地区生产总值达到 82000 元，城镇化水平达到 67%；到 2020 年城镇化水平达到 72%（核心区 75%左右）。实际上，到 2010 年，城镇人口已经占总人口的比重上海已达 89%，比 2000 年微升 1 个百分点；浙江居住在城镇的人口占全省总人口比重 61.6%，比 2000 年上升 12.9 个百分点；江苏城镇的人口占全省总人口比重在 2005 年超过 50%，2010 年达到 60.2%，比 2000 年上升 18 个百分点。在人均地区生产总值、城镇化率仍作为主要指标的规划指导下，是否能真正尊重农民意愿，实现农村更像农村？是否还能保留足够的田园风光和精神家园？中国的区域规划往往流于形式，而且国民经济和社会发展规划与城市规划、国土功能区规划之间的衔接也尚未协调。“当前人们已迫切需要一个共同认可和理解的价值体系，才能继续共同生存下去”。³“从生态上说，城市与农村是一个整体，谁也离不开谁。如果谁能离开而独立生存下来的话，那是农村，不是城市。”“只要城市保持比较紧凑，能够自给自足，农村与城市之间的职业可以保持平衡，是的，农村与城市之间的乐趣也可以保持平衡……对城市不断向外扩展的惩罚之一是使这种秀丽的地方距离城市越来越远，而且越来越限于统治阶级才能享受。”⁴苏州市 2008 年启动主体功能区规划工作，确定了禁止、限制开发的范围，包括饮

¹ 郭书田. 再论当今的中国农民问题[J]. 农业经济问题, 1995 (10): 2-7.

² 邓小平. 共产党要接受监督, 邓小平文选第 1 卷[M]. 北京: 人民出版社, 1994:272.

³ 费孝通. 江村农民生活及其变迁[M]. 兰州: 敦煌文艺出版社, 1997: 277、278、282.

⁴ (美) 刘易斯·芒福德. 城市发展史: 起源、演变和前景, 宋俊岭, 倪文彦译[M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2005:357、496.

用水水源保护区、生态湿地等重要生态功能区，总面积 3000 余平方公里，占全市总面积近 40%。2010 年苏州市开始筹措资金对生态功能区进行经济补偿。其中，对基本农田保护区域的农田每年每亩补偿 400 元；对县级以上集中式饮用水水源保护区范围内的村庄，每年补偿 100 万元；对太湖、阳澄湖以及下属各市、区确定的重点湖泊水面所在的村，每年给予 50 万元的生态补偿费用。为给苏州新一轮的发展留有空间，苏州市主体功能区划工作者曾争取在重点开发区域上有所突破，但最终国家和江苏省公布的规划里苏州市没有重点开发区域，这也许是苏州的幸事。2011 年南京也提出不再攀比 GDP，要比绿色发展。假如长三角地区再不抓紧保护乡村，生活将不是更美好，而是更糟糕。恩格斯指出：“我们不要过分陶醉于我们对自然界的胜利。对于每一次这样的胜利，自然界都报复了我们。”¹如果今天的人们仍如井底之蛙目光短浅，只看到局部，无法纵观全局，对于悄悄发生的生态方面大的变化视而不见，或者因为集体行动的逻辑——无人负责、搭便车，最终会带给我们更加严重的危害！城乡并存，协调发展，才能让生活不变坏。“被城市化”或“被一体化”违背自然，有如同性恋。城乡如树干和树皮的关系，或者比喻为夫妻，阴阳互补，互敬互爱，才能白头到老。这也许不是我们能想到的最浪漫的事。在我们考察的常熟市蒋巷村，常德盛书记（曾任 16 大代表）介绍该村是农业起家，工业发家，旅游旺家，三次产业梯次发展，在工业发展起来后仍保留农田 1000 亩，可以在灾害天气时保证村民的基本生活，体现了“让农村更像农村”的理念。所以城乡规划要借鉴“万物并育而不相害，道并行而不相悖”的中庸精神，小农经济时代形成的发展方式不必然是落后的，循环经济、低碳生活对和谐发展有着不可替代的作用，应该发扬苏州耕读传家、“象天法地、相土尝水”的传统。

3、乡村如何复苏？

城乡一体化发展的关键之一的是资金保障。苏州从深化财税体制改革方面入手，努力构建真正的公共财政体制。在地方财力保证下（2010 年苏州全市实现地方一般预算收入 900 亿元，比上年增长 20%），苏州市级财政预算安排部分资金设立城乡一体化改革专项资金，到 2012 年市级财政专项资金规模达到 1 亿元。各市（县）、区从 2009 年起，安排当年土地拍卖净收益的 15%，作为改革试点

¹ 中共中央马恩列斯著作编译局.马克思恩格斯选集第 4 卷[M]. 北京：人民出版社，1995：383.

启动资金。积极向上争取，拓展新增建设用地有偿使用费、农业重点开发资金、农业土地开发资金、耕地开垦费等专项资金的用途，用于农田基本建设、耕地质量建设、农业产业化、农业科技、农业生态保护及农业综合开发等。2009年，全市财政投入新农村建设资金36.5亿元，比上年增长24%。同时，探索建立金融平台。2008年，苏州信托有限公司、苏州市农业担保有限公司和苏州工业园区唯亭镇签下了首单9000万元“镇·保·信”合作协议。2010年新设农村小额贷款公司32家，累计达到50家，公司总数与注册资本均居全省第一。¹

城乡一体化发展的关键之二是人才保障。苏州一位基层干部谈到下一步发展的制约因素时特别提到了人才结构问题。如果年轻人能到农村去工作，并重新构建农村和城市间的关系，对农村的复兴非常有意义。但从民国时代开始，中小学的课程都是为了升学而设。高教完全“洋化”了，中小学亦随之“洋化”。内地与沿海、农村与城市，其实已经断裂为两个世界。这种断裂至今仍然存在。²乡村的优质人力资源被吸走后，依靠谁来建设新农村？大学生村官计划有一定作用，但有调查发现，大学生村官不在农村一线工作、“一直被上级部门借用”和“经常被借用”的占62.2%，71.4%的大学生村官准备考公务员，仅1.5%的人准备继续当村官³。还有学者注意到，“在一些部门一些领域，我们花了大价钱使外国的科学技术成为了中国的第一生产力，而我们花了大力气培养的中国的科教人才反而成了外国的第一生产力”⁴。留在大陆默默奉献、建设家乡的更多的是那些非重点高校和中专的毕业生。如苏州卫生职业技术学院结合本地实际开设社区管理与服务专业，大专层次的毕业生大部分愿意回到家乡昆山、吴江、张家港工作和生活。随着国家财力的增强，应该进一步加大对高职高专的投入，落实其办学自主权，最大程度地发挥其潜能。并在相关专业中开设城乡规划的课程。

其实，小农的终结并不意味着乡村社会的衰败；恰恰相反，法国经验显示在经历了30年的转轨之后，乡村社会经历了惊人的复苏：“村庄现代化了，人又多起来。在某些季节，城市人大量涌到乡下来……乡村重新变成一个生活的场所，

¹ 数据来源：阎立. 2011年苏州市政府工作报告；苏州统计局. 2009年苏州市国民经济和社会发展统计公报.

² 许倬云. 万古江河——中国历史文化的转折与开展[M]. 上海：上海文艺出版社，2006:327-330.

³ 朱建华. 调查称湖北大学生村官六成不在村被上级借用，七成准备考公务员[N/OL]. 人民网，<http://leaders.people.com.cn/GB/14304364.html>.

⁴ 程耿东. 世界科技、经济中心转移及留给我们的思考[EB/OL]. 中国科学院网，http://www.cas.cn/jzd/jys/jyslt/200210/t20021031_1677475.shtml.

就像它同样是一个农业生产的场所。”¹近年海归增多，中国也出现了北京小毛驴农园、上海青蓝耕读等海归到农村创办“社区支持农业”的典型，这也许是一个值得注意的趋势。但更根本的还是立足于本土人才培养，要从“以经济建设为中心”转向以人为本，转向学习型社会、创新型国家建设为首要任务。《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》提出，要尽快在城乡规划、产业布局、基础设施建设、公共服务一体化等方面取得突破，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，推动城乡经济社会发展、融合。但目前中国土地制度改革任重道远，政府还不承认小产权房，城市的保障房建设又步履维艰。这在一定程度上限制了要素的自由流动。

4、城乡一体化是权宜之计吗？

广东顺德市 2001 年提出以市场化城市化思路全面深化农村体制改革，鼓励和促进农民“离土又离乡”，从城乡一体化改为加速城市化进程。²上海市也曾一度使用城乡一体化提法，那么，城乡一体化是阶段性的需要，还是长期的目标？

扩大内需并不是城乡一体化唯一目的。“中国从生存型阶段进入到发展型阶段，伴随着从物质发展的追求到人的自身发展追求的提升，伴随着由私人产品向公共产品需求的升级。在这个特定背景下，城乡一体化的目标是促进广大农民的自身发展和公平发展，其实质在于承认和保障农村居民享受与城市居民同等的发展权”。要防止把城乡一体化当作圈地、剥夺农民的工具。³有学者认为“城乡一体化”的提法有种“捆绑感”。郭生祥指出，牺牲农业成全工业曾是新中国复兴大国梦的长期策略，现在到了需要平衡发展的时候。从洋务运动开始的工业化与城市化拉开了农产品与工业品的价格剪刀差，直到 2008 年中国的城市化和工业化已经到了环境不能再牺牲、劳动力供给不能再增加、价格不能再低廉、能源和原材料被国际涨价牵着鼻子走的局面。单一的现代化，让发达国家尤其是美国成功地实现了产业结构调整，让跨国企业控制世界经济。今后 30 年，美国仍将是下一轮世界经济博弈的主导者。因为中国不知道还要用多少年才能完成农业的现代化。从 2008 年开始，外资进入粮食流通领域的 WTO 过渡期已经结束，中国应对跨国粮商有点力不从心。中国要用占世界 7%的耕地养活占世界 22%的人口。在

¹ 李洁. 乡村已死，抑或尚可重生？[N]. 南方都市报 2010-06-28.

² 史金善. 顺德：从城乡一体化到城市化[J]. 南方农村 2009（02）：30-33.

³ 迟福林. 城市化与城乡一体化[N]. 学习时报 2010-01-04 第 4 版.

危机面前，需要从土地政策、金融政策、财政税收政策上扭转计划经济、封建经济的积习、弊端，从根本上壮大“三农”的实力，这需要前所未有的魄力和勇气。

1

过去以行政手段搞上山下乡，减少城市人口，没有取得持续的绩效。目前，行政主导的过快城市化、跑步进城，仍面临法治落后、规划和管理人才短缺等问题，转变经济发展方式步履维艰。今后仍需在尊重各地创新实践基础上探索城乡和谐发展的新路。

参考文献：

- 1、苏州市城乡一体化发展综合配套改革试点工作领导小组办公室编. 苏州城乡一体化发展综合配套改革政策文件汇编[Z]. 苏州: 苏州市城乡一体化发展综合配套改革试点工作领导小组, 2009.
- 2、黄坤明. 城乡一体化路径演进研究: 民本自发与政府自觉[M]. 北京: 科学出版社 2009.
- 3、张彦. 系统自组织概论[M]. 南京: 南京大学出版社 1990.
- 4、(美)刘易斯·芒福德(Lewis Mumford). 城市发展史:起源、演变和前景, 宋俊岭, 倪文彦译[M]. 北京: 中国建筑工业出版社 2005.
- 5、(英)约翰·里德(John Reader). 城市, 郝笑丛译[M]. 北京: 清华大学出版社 2010.
- 6、韩振武. 民工荒: 谁的拐点? [N/OL]. 新加坡联合早报网, [2011-06-11].
<http://www.zaobao.com/special/china/cnpol/pages4/cnpol110311a.shtml>.
- 7、谢海涛. 苏州城乡一体化反思[J]. 中国改革, 2010 (10) .
- 8、韩振武. 从农村包围城市到统筹城乡发展[J]. 江南社会学院学报 2011(03): 5-8.

文章来源：作者投稿

¹ (英)拉吉·帕特尔(Raj Patel). 粮食战争: 市场、权力和世界食物体系的隐形战争, 郭国玺译[M]. 北京: 东方出版社, 2008: 郭生祥序 017, 025-028.