

中国新型城镇化理论与实践创新*

张鸿雁

提要: 要保证中国新型城镇化的可持续发展,首先必须从法治和法理的高度,推行国家级城镇化顶层设计的战略模式,并从学理性和科学性的双重视角认识城市化与城镇化在本质上的同一性意义;其次是从理论与实践相结合的层面,根据自然区位特点、资源禀赋、历史文化遗产和地域生产力结构差异等要素对新型城镇化进行精准化的战略管理、分类指导和分层建设,严格杜绝以往“一刀切”、“运动式”的城镇化运作方式。另外,必须从宏观、中观和微观三个层面依据中国国情,对新型城镇化进行综合性、系统化的设计与管理,通过行动纲领和解决方案的制订管理,建构一个以都市圈“发展极”城市为引领的、大中小城市(镇)并举的、具有地域差序化格局的城镇发展体系。

关键词: 城镇化 城市社会 新型城镇化战略

中国当前正处于“城市社会来临”背景下的新的发展阶段,新型城镇化战略正是基于对这个发展阶段的深刻认识和文化自觉而提出的。对传统社会来说,社会整体变迁意义上的进步莫过于城市社会取代农业社会(马克思、恩格斯,1971:41)。城镇化不是一个简单的城镇人口比重的变化,它本质上是人类现代化的过程和结果。社会生活的民主、就业的相对充分、社会保障的公平、人生价值的多样化实现、生态环境的可持续、法制的契约关系以及市场取向等等,都是新型城镇化健康发展的内涵和目标。

一、城市社会来临背景下的新型城镇化理论认知

2012年,中国的城市化水平已经超过52%,如果按照西方发达国家城镇化人口每25年左右翻一番的规律,中国在2038年前后的城市化水平至少要达到85%左右。也就是说,未来20多年,中国将全面

* 本文是张鸿雁主持的国家社科基金重大招标项目“特色文化城市研究”(项目批准号:12&ZD029)阶段性成果之一。

处于从传统城乡二元结构向城市社会结构转型的社会变迁期，选择新型城镇化战略，是适应这一变迁的重大举措，也是我国的重要国策。“新型城镇化”战略提出之后，可谓众说纷纭、莫衷一是。对新型城镇化战略的某些误读，在很大程度上是因为对“城市化”与“城镇化”在内涵和本质上的同一性缺乏科学认识。这种“误读”分歧的核心是，新型城镇化是走“以小城镇为主的道路”，还是走以“大城市为主的道路”？事实上，这两种观点都有明显的认识误区和偏颇之处，选择其中任何一条道路都不符合中国国情。笔者认为，依据中国“多梯度社会结构”的发展现状，应该走“复合型的城市化道路”。^①很显然，解决中国城镇化问题必须解决基本要素的认知问题，要从以下三个关系重新认识新型城镇化的核心价值。

一是城镇化与城镇群的关系。古今中外城镇化的历史证明，独立于大中城市体系之外的传统小城镇是缺乏自我发展动力和再生机能的。离开了大中城市地域生产力构成体系，小城镇就会出现“孤岛效应”——缺乏就业能力、产品输出能力和商品消费能力，自然也就缺乏可持续发展的能力。中国珠三角和长三角等地区一些城镇发展的成功经验证明：凡是具有可持续发展力的城镇化地区，往往也是大中城市地域结构体系的地域分工区，从而形成“一镇一品”的地域生产体系。此类城镇，要么是在一定地域内形成城镇群空间一体化发展的模式；要么是在大中城市群（带）中被地域结构化的、具有合理差序格局的城镇群模式。换言之，如果仅仅发展单纯的、孤立的、分散的城镇体系（目前中国大部分省份城镇都缺乏“群化结构关系”），必然会出现几乎无业可就的孤立城镇困境，从而可能导致更多的社会问题。简而言之，城镇化在空间意义上就是城镇“群”“带”化。

二是城镇化与城市化的关系。对于城市化而言，城镇化的重点在于“化镇”为“市”，两者的本质目标具有同一性——城市化和市民化。首先，在生活方式变革上具有本质同一性。无论是外在形式上的农村人口向城镇迁移，还是内在本质上的一种以非农业劳动方式为主体的生活空间，都是城市生活方式和城市文明的地域性扩张（Wirth, 1938）。其次，作为商品经济的载体具有本质同一性。城市是商品经济的载体，而传统乡村是自然经济的载体。城市化与城镇化都是在摒弃传统社会

^① “多元复合型城市化理论”一是“大都市核心化引领战略”，二是“多层次都市圈同城化战略”，三是“县域城乡一体化战略”，四是“区域生态涵养区不开发战略”，五是“后都市时代的城市现代化战略”（张鸿雁，2012）。

的地域、血缘关系，建构以货币关系为纽带的“异质性”生产关系综合生活体。^①在“农民终结”的社会变迁中（孟德拉斯，2005），大中小城市（镇）构成地域统一体，城市生活方式在原来农业地带广阔地展开，城镇体系成为城市生活方式在现代化过程中的集聚地。美国接近 76% 的人生活在中原农业地带的小城镇里，其原因就在这里。其三，作为“适应性开放功能体”具有本质的同一性。城市人通过商品交换过程在确立了主体间的平等的同时（马克思、恩格斯，1957：197），形成了相互全面依赖的生活体系（马克思、恩格斯，1957：104）。所以，以非农业生产而存在的城市（镇）经济体，无论大小都必须与周边进行大量的能量交换——输出和吸纳劳动力、原材料、生活与生产资料……这些城镇必须是某一区域产业分工的一部分，否则，就会被排除在经济与社会的主流体系之外。全球城市化和中国改革开放 30 多年的经验证明：凡是衰败下去的城镇，都是没有能力参与地域分工的孤立城镇，也就没有合理的就业机制，进而进入封闭的恶性循环过程。

三是城镇化与现代化的关系。在一个民族中实行“现代化”，就意味着他们处于一种从“农业”社会过渡到“现代”社会的过程（赫茨勒，1963：49）。亨廷顿（1989：66）就曾直截了当地说：“在很大程度上，城市的发展是衡量现代化的尺度。城市成为新型经济活动、新兴阶级、新式文化和教育的场所，这一切使城市和锁在传统桎梏里的乡村有本质的区别”。城镇化过程就是现代性空间再生产的过程，通过“循环累积性”的自组织功能对传统社会进行解构，在城镇体系内整合、建构并演化出共享的文化与消费空间以及每个人可以向上流动与发展的选择机会与多元价值空间……这些都是传统农业社会不能有效提供的。马歇尔（1997：281-286）认为，城市在空间上的集聚，使“知识和信息传递更容易，营造了协同创新的环境”并“提供了共享的专业劳动力市场”。城市越大，所表现的职业分工越深刻。18 世纪的伦敦有近两千个职业，形成了一个多元“异质性”的分层化社会。传统乡村几乎没有典型的社会分工，相反，城市里有农民工、大学教授、董事长和 IT 工程师等形形色色的“职业异质性群体”相互依赖共同生活，这是城镇化所体现的现代性的“相容性价值”。日益增长的职业分工是城市社会为个人创造价值空间的符号表达，城镇化就是通过创造更多的现代性“相容空间”，让更多人过上有尊严的生活。

^① 传统乡村是以血缘关系为纽带的“同质性”共同体。

在都市化的生活环境中，各种传播媒介、教育机构、文化艺术、时尚流行和现代通讯技术应用等都在潜移默化地改变着人们的生活方式和思维方式。“新的城镇，也会体现出同社会组织中的现代观念有关的原则，如合理性、秩序和效率等。在某种意义上，这个城镇本身就是现代性的一个学校”（英克尔斯、史密斯，1992：319）。

二、全球化视野中的新型城镇化与社会变迁

（一）发达国家新型城镇化的管控模式：“以法治规”的“精深管理”

发展新型城镇化的目的之一，就是为了解决工业化以来大城市膨胀及相关城市社会问题。美国学者彼得·卡尔索普说，当代城市化引发两个根本性问题：“高技术的发达社会与自然界的的关系，高技术的发达社会与社会平等的关系”（卡尔索普，2007：前言）。20世纪60年代以来，发达国家开始重新设计城镇化的模式与出路，其重要经验是对城镇化进行法治化的管控式管理，相关的战略规划可以用“精准”和“深入”来描述。“精准”是指在城镇宏观规划法规中包括重点“指定内容”，有所谓的“规定动作”；“深入”是指城镇化微观规划有细则，既有城镇化规划与管理的程序规定，也有对规划者的责任要求。日本国家层面的城镇化“战略理念”的核心是用“田园式小城镇”引导城镇化建设，并用这一理念推行“国土整治计划”，建设了一批环境优美、设施完善、居住便利的小城镇，吸纳了大量农村人口，缓解了大城市的人口压力和环境压力，并形成了一批城乡一体化、工业布局与资源配置合理和有就业体系的城镇群。澳大利亚在1994年建立了“总理城市设计特别工作组”（Prime Minister's urban task force），针对新型城镇化建设提出了29项建议，包括社区建设优先权等内容。英国在《1976年新城法》后，于1994年提出了“城镇和乡村质量”规划法和相关规划指南（彭特，2006：5）。相比而言，美国的城镇化建设立法条款十分繁杂，不仅有国家层面的立法，还有州立法和“城市法”；“宏观-中观-微观”都有明确的法律规范和详细的建设要求。特别要提及的是，美国早在1968年就通过了《新城镇开发法》，不仅对每个城镇的建设规模、环境特点等提出要求，还对文化空间、休闲空间、绿化空间和容积率方面做出明确说明和规定，并在这一法规的指导下，由政府部门直接指导开发了一批新城镇（Unger，1996）。当然，在新城镇开发过程中也出现过

新的问题。如美国在 20 世纪 80 年代曾出现“乡村原生态文化消亡”等问题，政府通过专家和专业部门的介入指导，引导城镇文化的再造和原生态文化建设。在规范性的城镇化建设中，城镇规划不仅要符合相关政策和法规，更重要的是指导城镇保存“原乡村文化”，创造“地点精神”，建构具有地方特点的传统乡村地景系统，包括建筑色彩等（陈东湘，2012）。在城镇化战略与规划管理上，“自治管控城镇化”是美国城镇化健康发展的另一原因：4000 多个执行区划的地方政府大部分在 50 个州里拥有自治权——城市规划的内容不仅被限定要有常规性的公共安全与卫生等项目要求，还必须包含城镇的福利建设及是否符合宪法的考量。如波特兰市提出《中心城市开发人员手册》，仅一个城镇的规划方案从设计到评审就有 10 个步骤要求，强调程序合法性的同时，明确提出规划要点应包括就业区、历史街区、开放空间及与相关其他规划的比对等内容。与此同时，城镇规划设计要求有严格评审制度，不仅制定了相对统一的评审标准和指南，而且强调不能“仅凭专家的经验”认知来审核，而要充分考虑到项目的可行性和法律性。综上所述可知，城镇化的法治先行是必须和必要的，城镇化也要进行精准化管理，特别是要清醒地认识到：任何新型城镇化都不能“盲动”和“运动”，不能无序，更不能没有管控。

（二）新型城镇化与社会结构转型：现代化进程中土地经营者的转换

新型城镇化必须走多元化的道路，是由中国土地与人口矛盾所形成的特有国情决定的。中国人均土地只有 1.2 亩，远低于世界平均水平，特别是当代中国的新型城镇化还要背负 5 亿多农业人口和土地流转的巨大包袱。中国是一个多梯度结构的差异化社会（张鸿雁，2007），既有处于传统农业社会类型的欠发达区域，也有如上海等已经进入后现代社会的城市区域。即使是城市化水平较高的江苏，苏南、苏中、苏北三大区域的城镇化水平也有很大差距，2011 年的城市化水平分别为 71.9%、57.5% 和 53.3%。《环球时报》报道：“过去二三十年间，中国创造的一项‘人类历史之最’就是有两三亿这样大规模的农村人口进入城市。有中国专家估计，未来还将有三四亿人口从农村走进城市。这是个比美国人口总和还大的惊人数字，将给中国的城市和农村都带来魔术般的变化”（郭西山等，2010）。有关研究显示，2010 年前后失地农民总数已超过 5000 万人（张怀雷、陈妮，2011），未来 20 年还会大量增加，总数将超过 1 亿人（杨傲多，2009）。这样的社会人口

结构与土地结构关系，迫切需要中国走一条符合中国国情的新型城镇化道路。

米尔斯在《白领》一书中论及 1954 年美国白领阶层数量超过蓝领阶层数量所蕴含的社会转型意义，并以此“区分线”作为美国后工业社会发端的界标之一（米尔斯，1987：83-100）。法国学者孟德拉斯在 1964 年提出了农民终结的问题，“首唱”法国传统农业的消亡“挽歌”而引起强烈共鸣；20 年后的 1984 年，法国社会事实证实了这一研判成果（孟德拉斯，2005：268-271）。2013 年中国的城镇人口已接近 7 亿，虽然还处于结构缺失的不完善城镇化过程中，但也预示着中国传统农业社会“瓦解”的开始。面对这样的社会结构变迁，必须从根本上解决土地由谁来耕作的问题：是如以往依靠大量的靠天吃饭的农民，还是依靠新的知识、技术阶层或者是新的城镇人来耕种？显然，从几千年农业社会中走出来的中国人，已经到了要深刻思考和解决这一问题的时候了。

从完成城镇化的国家的情况来看，农民通常占总人口的 10% 以下，农业就业人数大约只占就业总量的 5% 以下。中国目前农业人口占 50% 左右，如果也下降到 10%，还要从农业转移出近 2 亿多劳动力，这些人口如果直接涌入大城市将会给中国的现代化带来更多的困难。如果能够培育更多的地域结构合理的中小城镇群，至少能容纳未来三分之二的农村转移人口。北京市的经验已经证明，在确定了 33 个中心镇提升服务功能后，较好地解决了 40 多万农民就地就业的问题（彭真怀，2010）。中国农业劳动生产率长期低下是众所周知的，按照美国平均每个农业劳动力经营 500 亩耕地的水准，中国 18.3 亿亩耕地只需要 400 多万个劳动力；按照巴西平均每个农业劳动力经营 50 亩耕地的水准，中国也只需 4000 万左右农业劳动力。而现在中国还有近一半人口为农村人口，农业劳动力超过 3 亿，因此，农业人口的转移是中国现代化必须解决的问题。

从发达国家的城镇化历史中可以看出，中国城镇化的最终发展也必然是“传统农民的终结”，当然这并不意味着农业的消失，也不意味着农村的消失，而意味着现代农业和农村的兴起，在乡村生活的“农业蓝领和白领”可以照样享受到现代社会发达的城市文明。

（三）问题导向的研究视角：中国城镇化进程中的关键问题

中国目前正处于城镇化进程中社会问题的多发期，如土地问题、

社会保障问题、农村贫困问题、养老问题等，可以列出几十类，这里笔者仅从新型城镇化战略的视角提出几个关键问题来讨论。

一是城镇化战略规划无序化和短期化：既缺乏国家顶层立法，又缺乏地方“城市法人”规范。与西方发达国家城镇化模式和规划管理比较，中国目前还没有真正完整的国家级城镇化发展大法，更没有城镇化发展的指导细则，这也是以往城镇化无序发展和问题多发的主要原因之一。改革开放以来，虽然城镇化规划的时限要求必须在 20 年以上，但城镇化的规划主要是通过“五年计划”来管理的，城镇发展战略与规划往往是城市经济、城市产业发展规划的“附属品”。城镇化的发展受到诸多“制度因素”如土地制度、户口制度、就业制度、住房制度和社会保障制度等的严重制约。特别是因为没有国家层面的城镇发展法规，很多城市（镇）长期以来根本就没有法律意义上的中长期规划，基本是“一任领导一种规划”，有些城镇规划是“纸上画画，墙上挂挂”。^①城镇化的无序化使某些城镇出现“极化”发展的社会倒退现象：一种是“城镇超低度工业化”——超低标准建设和超低就业率的工厂，随意建设在乡镇之间，并以其超大空间占有了大片良田。“非城镇化的工业化用地浪费是集约城镇化的 8 倍”（张正河，1998）；另一种是“城镇单纯住区乡村化”，即“城镇卧城市化”，不仅日常生活配套不完善，而且“城镇是扩大了乡村”；第三种是“城镇过度工业化”，“城镇成了扩大的巨型工厂”，城镇生活只是大工厂的配套，而且也存在土地利用严重超标的现象。究其原因，主要是我们的相关法规少，又过于宏观，缺乏分层化的指导，甚至在规划招标、规划评审程序上都缺乏公正与合法性；另外，在一些县级城镇规划的落实上，根本没有相关的执法管理机构。中国 2000 多个县级单位中的 1600 多个是“非设置市”，在整体上根本没有国家层面的县域城镇化战略设计。从实际情况看，县以下的城镇很难承担起科学规划城镇化的责任。比如，某县有 N 个镇，各自找不同的单位进行了 N 个不相关的镇域规划，最后是产业定位、空间定位和文化定位均雷同，既没有创造地域产业分工，也没有就业与产业链规划，其结果是不说自明的——必然导致同质性竞争并缺乏可持续发展能力。“合法权利用于制定政府计划”（哈柏玛斯，2001：78）形成典型的合法化和合理化危机。很多地方的城镇化规划在“五年

^① 据悉，由国家发改委牵头，财政部、国土资源部、住建部等十多个部委参与编制的《全国促进城镇化健康发展规划（2011-2020 年）》已基本编制完成。该规划涉及全国 20 多个城市群、180 多个地级以上城市和 1 万多个城镇的建设，为新型城镇化提供了发展思路和具体要求。

一次的计划”中被一次次刷新并被“改头换面”，一些只见物不见中国人文精神的“洋规划”，不仅丧失了本土化的空间文化价值，也在抹杀中国城镇的“集体记忆”。

二是城镇化过程中“半城市化”和产业空心化：“就业不充分”是一些中小城镇衰落的根本原因。中国中小城镇数量多，分布地域广，但欠发达地区的一些小城镇目前仍然是几乎无业可就，缺乏地方税收和公共财政的支撑；同时，公共资源与公共财富的短缺，加深了社会的不公平，引发了新的城镇贫困等一系列社会问题。中国城镇总体状况是地域结构和规模发育不足，集聚效应不充分，无法形成城镇特色产业，普遍存在明显的市场性障碍。几乎中国所有省份都存在较大数量的 2 万人以下缺乏就业空间的小城镇（胡厚国，2004）。如在武汉城市圈 1500 万城镇人口中，城市人口平均仅 10 万，建制镇平均人口仅 1.4 万（胡跃平、陈韦，2010），城镇化明显滞后于工业化，城市大量农民工的“半城市化”是一个普遍现象。根据《江苏农民工调查报告》，接受调查的 3032 名农民工中，除了基本的医疗保险，养老、工伤、失业、生育保险的参保率均未超过 50%（邹农俭等，2009）。这些人口构成了“城镇贫民”的一部分。江苏省是中国较为发达的地区尚且如此，其他地方就可想而知了。更为糟糕的是，出现了农民工贫困的代际传递。有关调查报告指出，全国约有新生代农民工 1 亿多人，他们面对的主要问题是：整体收入偏低，劳动合同执行不规范，社会保障水平偏低，职业安全隐患较多（刘声，2011）。因贫困和不公平待遇造成的农民工“半城市化”是城镇化健康发展的障碍之一。诺贝尔经济学奖得主刘易斯认为：“收入分配的变化，是发展进程中最具有政治意义的方面，也是最容易诱发妒忌心理和社会动荡、混乱的方面”（刘易斯，1988:78）。城镇贫困问题的长期性和连锁性容易导致诸多衍生问题，“贫困对人的尊严和人性的堕落所造成的后果是无法衡量的”（查尔斯·威尔伯编，1984：452），因贫困所形成的城镇文化资本的再生产乏力和代际文化断裂等问题也是令人十分担忧的。

三是城镇化的区域性结构空洞：城镇功能体发育不全，小城镇仍然是大问题。新一轮的城镇化必将主要在县一级空间深化和展开。2010 年全国建制镇有 1.9 万多个，乡 1.4 万多个，这其中一万多个重点乡镇是中国城镇化的主要空间节点，如果县域城镇化发展方向、地域生产分工长期模糊不清，必然使中国新型城镇化遭遇新的瓶颈。目前的问题是，在大区域都市圈内的城市之间、省域城市行政区划之间、

县与县域城镇之间、县域内的城镇区域之间，甚至在街道与村组之间，存在大量或大或小的“区域性结构空洞”，是多样显性化的“三不管地带”和被遗忘的“社会角落”。这些“中间型地带”——多是中小城镇所在地，经济与社会发展水平长期处于低迷和落后状态，是社会问题的重要滋生地。区域性结构空洞的存在，使很多中小城镇社会问题陷入更深的轮回和放大之中，特别是县域城镇一体化被排除在国家整体城镇化体系之外，进一步导致了中小城镇与大城市的“结构性离心”状态，这种城镇化会形成“社会偏心圆结构”的运行状态，城市化发展越快，孤立的小城镇被“甩”得越远，传统乡村和乡镇发展越是落后。正如西方学者所言，看北京的CBD（中央商务区）已经超过西方发达国家，看北京的郊区还不如欧洲的中世纪。从区域空间结构发展的现代性视角来分析，中国已经有一些成功发展的小城镇，其成功的主要原因之一是能够参与大城市群的产业分工体系，但很多相对落后的小城镇从未能够与大中小城市区域形成地域结构关系；小城镇与大城市的经济关系脱节，在某种意义上就是与现代社会脱节，甚至一些以小城镇为代表的农村经济体系与大城市成为某种对立存在的经济文化形式。此外，当代城市病正在向中国的中小城市（镇）蔓延。一方面，一些中小城市（镇）也出现了大城市已经发生的一些城市病，如交通拥堵、功能单一、污染严重等问题；另一方面，小城镇也发展出独有的“城镇病”，如“空心化”、“留守人口”、“农药污染”和“落后文化滋生”等。费孝通（2004）在改革开放初期提出的“小城镇，大问题”还远远没有解决，迫切需要我们找到有效的解决办法。

三、新型城镇化的国家顶层设计与创新

（一）创造“合规风险管理型”城镇化战略模式：建构城镇“场所精神”

要借鉴发达国家新型城镇化建设的经验，制订一批国家和省市多层面的有关城镇化的法律、导则、细则和管理条例。这些法规应该具有分类、分层和跨区域指导的功能，鼓励各地在遵循新型城镇化总体战略和法规的前提下，创造地方性、多类型的城镇化发展模式和特色。目前已经较为成功的形式有：以乡镇政府创造公共资源为主导的苏南城镇化模式；以“城镇产业集群模式”为主导的广州城镇化模式；以宅基地置换农民集中居住为主体形式的天津模式；以大城市产业集聚分

工带动地缘效应为主导的成都城镇化模式；以及新型房地产开发的城镇建设模式、土地股份化模式等。以往城镇化发展诸多问题的核心是分散、规模小、地域空间格局不合理，因此，国家顶层战略和各级城市政府的优先战略应该是城镇地域空间关系的合理性建设。在发展类型和动力上有城市群结构带动型、中心城市带动型、交通节点拉动型、市场带动型、工业主导型、外资推动型和现代农业发展型等（张鸿雁等，2012：186-192）。

“合规风险管理型城镇化”是针对中国城镇化的特殊国情提出的一种“约束性的城镇化战略理念”。要求任何城镇化的发展战略和规划，除了传统的空间布局和公共服务配套等内容外，要形成完整的综合规划模本和范式，必须具备如下“核心六要素”：合理的产业与就业系统规划、紧缩型土地优化利用系统规划、公共福祉和社会保障系统规划、历史记忆保护系统规划、生态循环发展系统规划和人的现代化行动纲领规划，由此构成中国特色的综合型城镇化规划。“核心六要素”中任何一个方面不“合规”就应该一票否决，否则，盲动的城镇化将遗患子孙。此外，新一轮城镇化切不可急于求成，不能搞运动，更不能“各镇为战”。就产业与就业规划而言，在遵循并根据县域、市域、省域逐级的产业规划体系的基础上，进行城镇区域网格联动设计，使每个城镇既具有差异化的产业和文化特点，又是大城市地域分工系统的一个“结点”，亦如欧洲的一些小城镇，无不具有独特的生态、独有的空间文化、独有的建筑意象与色彩……即使没有发达的工业，城镇本身的空间及文化特色也构成旅游产业资源和功能。另外，这里强调城镇历史记忆保护体系规划，是要创造独特的“场所精神（genius loci）”，“根据罗马人的信仰，每一种‘独立的’本体都有自己的灵魂（genius）”，“这种灵魂赋予人和场所生命”（诺伯舒兹，1995：18）。无论是产业的、空间的亦或是历史和民俗的特色，只要有了“场所生命”——独有的价值和特色，就会有如罗马一样成为千年不朽的城市。或许中国新一轮的城镇化，应该是中国式城市文艺复兴的开始（张鸿雁，2009）。

（二）创造“发展极城市-中心城市-小城镇”地域空间一体化网状结构：建构城镇地域产业价值链与地域产业分工体系

“如果认为今天的城市仅仅是包括它的建成区或是行政区的范围，那么我们就无法理解城市。当今人们并不是生活在城市里，而是生活在一个城市系统中”（Doxiadis & Papaioannou, 1974：81）。很多人认

为，中国的中小城镇不足以承担起现代化的功能，其实，其主要原因是大城市和中小城镇没有形成地域生产结构体系，多数中小城镇孤立存在并被排除在大城市发展系统之外。中国的区划制度等因素影响了城镇化的发展，因此中国的新型城镇化必须坚持“以大城市为主体的大中小城市（镇）并举的复合式发展模式”。如西方学者所言：“特大城市正在迅速变成普遍形式，而占支配地位的经济是大都市经济；在这种经济中，一切效益好的企业免不了都得与大城市保持密切联系”（芒福德，2005：538）。也就是说，所有的中小城镇只有与大城市保持联系并参与其社会分工，进而形成全新意义上的由大中小城市（镇）构成的巨型城市结构（卡斯特，2003：496-497），才具有合理的发展能量。

在国家城镇化顶层战略指导下，建构省域、市域和县域相互关联的城镇地域结构一体化网状体系，才能赋予每个城镇以新的生命和价值。中小城镇在地域经济结构关系中，都应成为一定区域空间产业链体系的一个环节，其最主要的方法是建设特色城镇，推广“一镇一品”的发展模式。在市场经济环境下，每个城镇都是一个独立的利益主体，城镇的分工必须要有一个专属于自己的城镇定位（张鸿雁等，2012：182）。如中国的“袜业之乡”诸暨大唐镇年产袜子 48 亿双，占全国同类产品总量的 50%；上虞市崧山镇，有 1000 多家制伞企业和 30 多个伞具特色村；永嘉桥头镇被誉为“世界纽扣之都”；永康的五金、柳市的低压电器等成为享誉东南亚乃至全球市场的产业聚集区。根据对全球 50 万个城镇的分析，发达国家专业镇已占其总数的 60% 以上，中国尚不足 15%（王廉，2005：9）。美国的芝加哥有 204 个小城镇，洛杉矶由 88 个小城镇组成（陆大道等，2007）。“不论是发达的西欧工业国还是新兴的亚洲工业国，在其发展过程中城市与乡村、工业和农业都是全方位互动的……城市与乡村整合成一个系统”（赵新平等，2002：39）。城镇人口在 5 万以上才能够较充分地建构地域空间网络体系，而中国 80% 的建制镇人口在 5 万以下，多数不足 2 万人。因此，建构合理的差序化的城镇网络化格局任重道远。保守估计，在未来 30 年中，若有三分之一城镇发展成 3 万-15 万人口的小城市，那么将有 1 亿-2 亿人走向都市，从而使中国的“乡村人”的生产关系和文化生活水平产生一个质的飞跃。中国的新型城镇化要能够使农民就近集聚、集约生产，从而形成有中国特色的乡村人口生活方式都市化和城镇化格局（张鸿雁，2002：26-34）。

（三）创造民生福祉型城镇化：建构“有特色的城镇充分就业体系”

城镇化的核心价值，是给每一个生活在其中的人建构一种有人生价值的工作与生活方式。一个有可持续发展动力的城镇，其必备的条件就是城镇的吸纳就业能力。城镇不仅是一个居住的地方，更是一个通过就业和创业实现理想价值的地方。李克强总理指出：农民希望“过上和城里人一样好的日子。这在过去对农民来说是奢望。现在中国城镇化的大门给农民打开了，农民可以进城从事二三产业，而留在农村的，通过适度规模经营，都可以增收致富。现在每年有一千多万农民转移到城镇，这是必然的趋势”。^①从这一点上看，除了规划生产空间和城镇产业价值链外，中国新型城镇化战略在就业方面的第一要务是降低创业门槛，发展“民本经济”。如英国、德国就有非登记企业 150-200 万户，创造就业岗位 1000 万人以上；美国、德国、日本等国家中小企业的比重高达 99% 以上，中小企业容纳就业人口总数大多占到就业总量的 60% 以上；美国把中小企业作为“就业机器”……世界上每千人拥有中小企业数量为 45-55 个，而我国迄今每千人拥有中小企业仅 8.9 个，同国外相比差 5 倍还要多（任玉岭，2010：170-171）。

我们要在更深层次上推进城镇就业，包括“零资本创业”、弱势群体就业政府托底、城镇农业技术人员强化免费培训等方式。这里需要强调的是“城镇科技农业”的建构问题，这是一个产业链条长、产业辐射面宽、就业门槛较低的就业体系，贯穿农业种植、农业粗加工、精加工及第三产业的旅游餐饮等环节，是横跨一、二、三类产业的休闲产业。“最发达的国家，农业从业人员基本上分成三部分人：一是农场主——相当于中型企业经理；二是占有生产资料的‘自我雇佣’型的农业生产者——相当于典型的中产阶级；三是被雇佣的农业机械的科技人员——相当于技术工人”（孟德拉斯，2005：2-3）。这是新型城镇化和农业现代化的必由之路。

中国的城镇化研究和制度设计必须从传统城市规划学、地理学和区域经济学领域的局宥中走出来，并上升到城市社会变迁、社会现代化的广域角度和高度来研究。我们必须学会用理性的、科学的方法来研究、探索中国城镇化的规律，而不是“设计”人类城镇化的规律。

参考文献：

^① 见《李克强总理等会见采访两会的中外记者并回答提问》，《人民日报》2013年3月18日第2版。

- 查尔斯·威尔伯编, 1984,《发达与不发达问题的政治经济学》,徐壮飞等译,北京:中国社会科学出版社。
- 陈东湘, 2012,《国外及我国台湾地区的乡村建设评述》,《市长参考》5月16日。
- 费孝通, 2004,《小城镇的问题还远远没有解决好》,《经济日报》1月4日。
- 郭西山等, 2010,《世界农村人口大量拥向城市 日英遭遇农村老龄化尴尬》,《环球时报》8月30日。
- 哈柏玛斯, 2001,《合法化危机》,刘北成译,台北:桂冠图书股份有限公司。
- 赫茨勒, 1963,《世界人口的危机》,何新译,北京:商务印书馆。
- 亨廷顿, 塞缪尔, 1989,《变化社会中的政治秩序》,王冠华、刘为等译,上海:三联书店。
- 胡厚国, 2004,《县城规划存在的主要问题和基本对策》,《城市规划》第9期。
- 胡跃平、陈韦, 2010,《武汉城市圈小城镇发展的路径选择与规划模式创新研究》,《小城镇建设》第8期。
- 卡尔索普, 彼得·威廉·富尔顿, 2007,《区域城市——终结蔓延的规划》,叶齐茂、倪晓晖译,北京:中国建筑工业出版社。
- 卡斯特, 曼纽尔, 2003,《网络社会的崛起》,夏铸久、王志弘等译,北京:社会科学文献出版社。
- 刘声, 2011,《青年农民工六大问题亟待破解》,《中国青年报》2月21日。
- 刘易斯, 1988,《发展计划:经济政策的本质》,北京:北京经济学院出版社。
- 陆大道、宋林飞、任平, 2007,《中国城镇化发展模式:如何走向科学发展之路》,《苏州大学学报(哲学社会科学版)》第2期。
- 马克思、恩格斯, 1957,《马克思恩格斯全集(第46卷上册)》,中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局,北京:人民出版社。
- , 1971,《马克思恩格斯全集(第3卷)》,中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局,北京:人民出版社。
- 马歇尔, 1997,《经济学原理》,朱志泰译,北京:商务印书馆。
- 芒福德, 2005,《城市发展史——起源、演变和前景》,宋俊岭、倪文彦译,北京:中国建筑工业出版社。
- 孟德拉斯, 2005,《农民的终结》,李培林译,北京:社会科学文献出版社。
- 米尔斯, 赖特, 1987,《白领——美国的中产阶级》,杨小东等译,杭州:浙江人民出版社。
- 诺伯舒兹, 1995,《场所精神——迈向建筑现象学》,施植明译,台北:田园城市文化事业有限公司。
- 彭特, 约翰, 2006,《美国城市设计指南——西海岸五城市设计政策与指导》,庞玥译,北京:建筑工业出版社。
- 彭真怀, 2010,《优先发展县城和中心镇——把“三农”放在决策起点上的治国新思维》,《今日国土》第5期。
- 任玉岭, 2010,《地区现代化建设的问题和突破》,中国科学院中国现代化研究中心编《中国现代化战略的新思维》,北京:科学出版社。
- 王廉, 2005,《城市经营的规划与策划》,广州:暨南大学出版社。
- 杨傲多, 2009,《民进中央:失地农民数量迅速扩大 2020年将超1亿》,《中国青年报》3月14日。
- 英克尔斯, 阿列克斯·戴维·H·史密斯, 1992,《从传统人到现代人——六个发展中国家中的个人变化》,顾昕译,北京:中国人民大学出版社。
- 张鸿雁, 2002,《农村人口都市化与社会结构变迁新论——孟德拉斯〈农民的终结〉带来的思考》,《民族研究》第1期。
- , 2007,《论当代中国城乡多梯度社会文化类型与社会结构变迁——依据“社会事实”对“二元结构”的重新认知》,《南京社会科学》第11期。
- , 2009,《欧洲中世纪城市文艺复兴启示录——从再造人类“集体记忆”与“城市文化资本”说起》,《探索与争鸣》第3期。
- , 2012,《中国城市化理论新模式的建构》,《学术月刊》第8期。
- 张鸿雁等, 2012,《城市化理论重构与城市化战略研究》,北京:经济科学出版社。
- 张怀雷、陈妮, 2011,《失地农民社保:城市化进程中不可忽略社会建设》,《中国劳动保障报》1月21日。
- 张正河, 1998,《乡村城市化的要素聚集与时空序列》,《农业经济问题》第5期。
- 赵新平、周一星、曹广忠, 2002,《小城镇重点战略的困境与实践误区》,《城市规划》第10期。
- 邹农俭等, 2009,《江苏农民工调查报告》,北京:社会科学文献出版社。

- Unger, Irwin 1996, *The Best of Intentions: The Triumph and Failure of the Great Society Under Kennedy, Johnson, and Nixon*. New York: Doubleday.
- Wirth, Louis 1938, "Urbanism as a life." *The American Journal of Sociology* 44.
- Doxiadis, C.A. & J.G. Papaioannou 1974, *Ecumenopolis: The Inevitable City of the Future*. Athens: Athens Center of Ekistics.

作者单位: 南京大学城市科学研究院

责任编辑: 杨 典