

城乡统筹规划：制度构建与政策思考

URBAN-RURAL INTEGRATED PLANNING: INSTITUTION AND POLICY

李兵弟

LI Bingdi

1 统筹城乡发展面临着新的机遇与新的挑战

党的十六届三中全会以来，党中央根据国际城市化发展的一般规律和国家现代化建设的需要，进一步加强了城乡统筹的工作力度，明确提出“解决好农业、农村、农民问题，事关全面建设小康社会大局，必须始终作为全党工作的重中之重”。在2009年的中央经济工作会议上又着重指出，统筹推进城镇化和新农村建设，坚持走中国特色城镇化道路，促进大中小城市和小城镇协调发展，着力提高城镇综合承载能力，发挥城市对农村的辐射带动作用，促进城镇化和新农村建设良性互动，壮大县域经济，大力加强县城和中心镇基础设施和环境建设，引导非农产业和农村人口有序向小城镇集聚，鼓励返乡农民工就地创业^①。

1.1 对当前统筹城乡发展阶段的基本判断

对当前统筹城乡发展阶段的基本判断，比较完整的表述是在党的十七届三中全会的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》中，“我国总体上已进入到以工促农、以城带乡的发展阶段，进入加快改造传统农业、走中国特色农业现代化道路的关键时刻，进入着力破除城乡二元结构、形成城乡经济社会发展一体化新格局的重要时期”。中共中央总书记胡锦涛同志在中央省部级领导干部学习班上讲到，如果我们不能加快经济发展方式转变，我国今后发展代价就会越来越大，空间就会越来越小，道路就会越走越艰难。前一段话用了“发展阶段、关键时刻和重要时期”三个带有跨越时空的宏观量词来表达对城乡统筹发展阶段的判断，后一段话用三个“越来越”表达转变经济发展方式的紧迫性，语言十分凝练，表述异常深刻，内涵相当广泛。

我们国家整体发展目标已经由满足生存型向全方位促进发展消费型转变，国家的社会体系建设被提到了应有的位置。从这个背景认识，上述文字蕴含着统筹城乡、深化改革、转变发展方

式的三个基本观点。一是新时期转变经济发展方式必须要寻求新的路径突破，既包括绿色能源、空间技术等高端产业技术创新，也包括转变城市发展方式，统筹城乡科学发展，实现城市支持农村、工业反哺农业，更多地引入和依托外部的力量推动农村发展，走城镇化发展道路。二是深化农村改革发展必须突破部门的局限性。解决中国农村的发展问题仅仅依靠农村内部的自身改革是不行的，仅仅依靠农业部门也不行，必须国家整体、城乡整体、部门整体组织动员起来，按照城乡统筹发展要求，推动农村深化改革，推动农业现代化进程。三是统筹城乡改革发展必须更多地关注受益层面，致力于解决城乡二元结构这一突出问题，摆脱近些年改革受益层面偏窄，受益层面日益精英化、高层化的倾向，让广大农民也能够公平地享受改革开放成果。显然，党对城乡统筹发展阶段的基本判断是十分清晰明确的，由此要求的城乡统筹改革发展任务是十分艰巨的。

1.2 现阶段城乡差距扩大成因的基本认识

对城乡统筹发展阶段的基本判断既来源于对发展速度的清醒认知，也来自于对发展中出现的矛盾冲突的深刻了解。近些年城乡发展中的一个突出问题是城乡居民收入差距在不断扩大。就全国性而言，1978年农民人均纯收入134元，2009年5153元，同期城镇居民人均可支配收入343元和17175元。城乡收入差距从30年前的2.56:1已经扩大到现在的3.33:1，进入本世纪以来，正以每年1000元的绝对差在发展^②。

城乡收入差距持续扩大是什么引起的，其基本成因究竟应该如何认识，这是科学决策的基础，各方学者观点不尽一致。党中央经过广泛调查深入研究，认为城乡收入持续扩大的基本成因已经从工农业产品剪刀差，转化为“主要表现为农村资源要素价值流失”，也就是说，是从产品形态更多地转向了价值形态。产品形态我们可以更多地通过价格杠杆调节来平衡，但是价值形态更多地是需要通过制度改革机制创新来解决，通

过促进城乡发展条件和发展环境的公平性来解决。2010年的全国人大会议通过的修改选举法，让城乡按照相同的人口比例选举人大代表，为解决城乡发展不平衡，夯实了科学民主决策的政治基础。

1.3 扩大内需是统筹城乡规划的宏观要求

2009年底召开的中央农村工作会议提出，“把统筹城乡发展作为全面建设小康社会的根本要求，把改善农村民生作为调整国民收入分配格局的重要内容，把扩大农村需求作为拉动内需的关键举措，把建设现代农业作为转变经济发展方式的重大任务，把建设社会主义新农村和推进城镇化作为保持经济平稳较快发展的持久动力，……”。

目前各地正在编制“十二五”规划，都在落实转变经济发展方式这条主线，推进城乡统筹发展的目标。就全国发展目标而言，有两个“十二五”期末的发展指标最需高度关注。一是我国的人均GDP将会超过5000美元，这不但代表着我们国家的综合国力发展水平的跃升，也标志着人均社会消费水平的不断提升。第二个是我们国家的城镇化率将超过50%，这表明我们国家社会消费层次在面上的整体提升，和我们国家社会消费规模的总体扩张。我们国家将逐步走上注重内需为主的发展消费阶段。在这一发展阶段中，国家把改善农村的民生作为调整国民收入分配格局的重要内容，扩大农村消费需求有了相应的物质基础，农村对于拉动内需的作用将会逐步增强。这应当是我们统筹城乡发展规划必须考虑的宏观背景与基本要求。

1.4 现阶段城乡统筹规划的基本目标指向

实现城乡统筹消除城乡二元结构是一个比较长期的历史过程，我们不能因为任务艰巨、过程长期，而无限期地等待下去，我们必须有所作为。现阶段城乡统筹的目标重点是逐步消除现代化进程中的三大不平衡，一是区域发展的不平衡，二是城乡(国家和地区层面)发展的不平衡，三是经济和社会事业发展的不平衡。城乡之间发展的不平衡不仅仅表现在经济发展方面，也相当程度地反映在社会发展方面，因此，解决这三大不平衡涉及的领域相当广泛，包括经济社会政治文化等各个方面。当前可以抓住四方面目标重点推动。

第一，建立城乡统一的要素市场。让先进生产要素向农村流动，让主要市场要素在城乡之间流转，努力创造从根本上解决农村资源要素价值不断流失的制度环境。这里涉及到国家规划体制、土地管理制度、水等稀缺性资源利用、生态

环境保护、公共财政投资以及其他产业要素流转(如科技、就业等)等方面的制度建设。

第二，推动基础设施服务逐步向城乡全领域延伸。作为国家或区域性的网络化基础设施要在国家公共财政投资主体引导下，逐步延伸到农村地区的全部行政村。同时，还要通过多种途径解决部分农村地区基础设施极度短缺的问题。

第三，推进基本公共服务逐步均等化。主要是就业平等、社会保障、医疗保障、公共基础教育和城乡居民的居住权利等，向农村地区和包括广大农民群众在内的全体居民实现全覆盖。

第四，统筹城乡社会管理与公共服务。让现代文明向农村传播，现代文化和现代管理覆盖农村全部社区。

1.5 国家深化农村改革发展的一系列举措

为了逐步实现城乡统筹发展，国家采取了一系列的支农惠农优农的措施，推动农村深化改革与发展，让农民得到更多的实惠，让农村繁荣稳定。一是持续增加对“三农”的投入——2003-2007年用于三农支出的总量1.6万亿元，2009年三农投入达到7600亿元，其中公共财政投入3900亿元。二是继续推进农业生产稳步发展。根据国际现代农业发展的一般规律，我国农业生产已经进入粮食补贴阶段，中央和各级政府加大了对农民种粮的补助。除粮食补贴外，还开展了良种、能繁母猪等养殖业生产的补贴。三是抓好农村水、电、路、气、房五项基础设施建设，改善农业的生产条件，改变农村的发展环境，改进农村的生活水平。四是努力推进以农村新型合作医疗、农村义务教育制度、农村新型社会养老试点为主要内容的农村公共服务领域的改革，进一步加大农村基层的公共服务。五是探索农村社会管理领域的改革。如农村税费改革，县乡行政管理体制改革，户籍制度改革以及金融服务等公共服务领域的改革。六是继续推进农村产权制度改革。集体林权制度改革已在全国普遍推进，加大了对农村土地管理和使用制度改革的探索，成都重庆在探索建立城乡统一的建设用地市场方面取得了积极进展。七是加强对农民工在城镇永久就业、居住、落户和子女教育等制度方面的创新与改革，努力实现城乡统筹发展的重大突破。

2010年中共中央1号文件明确提出了三个优先：即，财政支出优先支持农业农村发展，预算内固定资产投资优先投向农业基础设施和农村民生工程，土地出让收益优先用于农业土地开发和农村基础设施建设。各级政府正在按照中央文件要求，投入更多的力量推动城乡统筹工作。可以说，“——经过几年来的艰辛探索、不懈努力，我们已经鲜明确立起统筹城乡发展的基本方略，

基本构建起统筹城乡发展的政策体系，初步搭建起统筹城乡发展的制度框架，在统筹城乡发展的道路上迈出了重大而坚实的步伐。”^③

2 统筹城乡规划的制度构建与思考

中国目前仍处于重要的发展时期，这一点绝不能因为经济发展规模总量在全球跃升到第二位而动摇。我国依然处于经济社会发展的转型期，工业化、城镇化发展的转型期，社会结构的转型期，全力推进工业化、城镇化、信息化、全球化是国家发展的战略选择，是民族自立的必经之路。因此，我们要在重在发展、重在转型、重在国情的认识基础上更加全面推动城乡统筹规划的制度构建。

2.1 城乡统筹规划要走有差别化的城乡发展道路

2.1.1 基本观点

城乡有差别的发展道路是国际城镇化发展历史所证明了的。迄今为止，一些发达国家，尤其是发达的经济大国的发展历程已经证明并且在继续证明，脱离现代农业，失却繁荣稳定农村的支持，单纯推动工业化、城镇化、信息化、全球化的发展道路充满着极大的危险性、不可预见性和不可持续性。国际城镇化发展实践和一般规律也表明，目前还没有一个人口大国、经济大国的城市化是靠单独发展大城市或特大城市实现的。除个别像新加坡这样的城市国家外，发达国家的小城镇都是承载城镇人口的主要载体。德国是城镇体系和区域结构最均衡的国家之一，城镇化率达97%，其中70%的人居住在小城镇。美国有超过50%的人居住在5万人以下的小城市和小城镇。我国2008年小城镇(县城和建制镇)人口2.6亿，占全国人口的20%，占城镇人口的40%，也就是说，约60%的城镇人口是居住在设市城市中的。

前几年，我们委托了名为《发达国家乡村建设——考察与政策研究》和《发达国家郊区建设——案例与政策研究》的课题，重点是研究发达国家在城市化率50%左右时期的城乡协调发展的主题政策。上述课题表明，“西方国家战后分散化发展有其自身的政治条件和经济基础，避免战争破坏是分散化城市发展模式最基本的政治原因；现代科学技术发展已经成为城市分散化发展的物质基础；西方文化的消费主义倾向极大地刺激了城市向分散化方向发展；经济科学研究的合理主义理念又为城市分散化发展准备了理论基础。”^④即使是这样的发展，美国等国家已经在反思分散化发展的政策，绝大部分的州已经实施“都市拓展界限”，将城市的空间发展严格地限

定在一定的范围内。显然，走西方国家尤其是美国分散化发展的道路不是中国城市群和大城市郊区发展的首选，更不是我国农村地区小城镇发展的必然，中国的资源环境状况绝对无法承受分散化的城镇发展。

我国是人口大国，又是农产品的生产和消费大国，各地区的发展环境、自然禀赋又有着极大的差别，绝不可能有统一的唯一的城乡发展模式。

2.1.2 城乡统筹规划要体现城乡差异化发展要求

转变城镇化发展方式，统筹城乡发展改革，很重要的一点是要注意体现城乡差异化发展要求。在我们国家发展中，城市和乡村分别承担着不同的发展任务，不同的城乡聚落空间也分别承担着不同的功能或职能，这种发展任务和职能功能的区别决定着城乡发展的差异性。城乡空间有差异化发展既是国际社会城镇化发展的一般规律，也是中国特色城镇化道路的重要内涵之一。推进城乡经济社会发展一体化，并不是要消除这种空间发展上的差异，履平职能分工的区别，也绝不是要把农村变为城市，而是要求城市和乡村在发展条件上要尽可能地公平，在发展成果上尽可能地共享。

一般来讲，我国广大的农村地区要承担起国家的粮食安全、生态安全、环境安全以及能源安全的重任，以四大安全保证我国城镇化的健康发展。与此同时，作为城市或城镇化发展的重点地区，主要是加强大城市和城镇群的基础设施、生态环境设施和公共服务能力的建设，让城市和城镇群在更大的空间范围内发挥提高经济、社会、生态、文化等综合承载能力的作用。在城镇化发展的城乡融合地区，如城镇密集地区、大城市周边郊区地区、国家重点发展的沿海地区，应该重点推进城乡一体化建设，适时适度推进农村居民点聚落空间调整，下决心再造已经失却的城乡生态环境，形成与城镇合理分布、功能有别、紧密联系的城乡空间布局。这一地区的农村土地价值较高、升值潜力大，极易被以各种名目和形式占用，因此更要注重对农村地区环境空间、绿色空间、生态空间的保护，划定严格的规划控制建设区域。可依据各地自然生态条件，重点发展生态旅游、现代观光农业和高科技装备的设施农业，保护对于城市生态环境起着重要作用的生态绿地和环境湿地。对于那些尚不具备建制镇推进城乡一体化的农业地区、牧业地区、生态保护地区，重点是加强城市基础设施的延伸服务，加大公共财政的支持力度，吸纳支持农牧业产业化、现代化发展的多种服务业。

2.1.3 城乡统筹规划要推动中国现代化发展历程中的历史性的“三个改变”

在城镇化快速发展时期，城乡统筹规划要

主动地认识并稳妥地推进“三个改变”。一是改变以往自然经济条件下形成的农村地区聚落方式，重构城乡空间聚落形态，形成以中心城市、县城、重点建制镇、一般镇和中心村为核心的城乡居民点聚落体系。这些年，农村地区的居民点呈现出明显的逐步减少趋势，根据国家有关统计资料，2004年全国自然村庄321万个，比1990年的378万个已经减少57万个，行政村数量也减少了数十万个。这一趋势还将继续。城乡统筹规划要顺势而为、因势利导，做好调查，科学规划布局引导。二是要改变以城市为主、为重的公共服务布局模式，形成推进城乡基础设施、公共服务设施和社会保障等基本公共服务均等化建设的制度机制，形成以小城镇为主的农村公共服务圈。三是要改变以往以农事为主的社会管理模式，探索新型城乡社区的市民社会管理方式，形成依托小城镇的城乡统一协调的社会管理体制。这是伴随城镇化整个发展历程的历史任务。

2.1.4 不盲目追求“普适性”的城乡一体化发展

转变经济发展方式必然要求转变城镇化发展方式，转变城市的发展方式，这更需要注意到统筹城乡发展有着十分鲜明的地域性和阶段性，绝不能盲目地追求“普适性”的城乡一体化发展。地域性主要是指城乡一体化发展要求主要在经济发展条件较好、非农产业高度密集的沿海地区、城镇密集地区、大城市周边地区和内陆二三产业集聚地区先行推动重点推进。阶段性主要指城乡一体化是一个逐步发展的过程，是一个伴随着公共财政实力不断增强、公共财政支出不断向农村倾斜、公共服务在农村不断提升的过程。推进城乡一体化建设，政府必须加大公共财政支出，加大对农村公共事业和社会事业建设的公共财政扶持。例如，浙江省嘉兴市明确，当前阶段重点推进解决城乡就业一体化、基础设施建设一体化、基本公共服务一体化、基础性社会保障一体化和城乡社会管理的一体化，为推动城乡一体化发展建设，政府已经承担了约80亿元的地方债务。近几年，浙江省省级公共财政支出的30%放在农村，城乡统筹试验区成都市的公共财政支出70%放在农村，都取得了积极的效果。

各地根据发展的实际情况，随时调整公共财政在城乡之间的支出比例和预算科目，是完全正常的，应当予以理解和支持。我们不能脱离国情和各地实际追求城乡一体化，否则会削弱政府发展能力，甚至加重居民尤其是农民的负担。我们也不能借口公共财政能力不足而放弃对农村公共事业建设的支持，把解决城乡统筹发展任务无限期地拖延下去。可以说，对统筹城乡发展“度”的把握，是对现阶段各级政府执政能力的考验。

2.1.5 政府主导，鼓励各地依据实际开展多样化选择和多模式探索

转变城镇化发展方式，统筹城乡发展改革，更多地涉及到不同群体的利益调整和政府的社会治理，鼓励支持各地开展城乡统筹的多样化选择和多模式探索，积极摸索并处理好发展过程中的城乡关系，是各级政府的直接责任。地方政府要在统筹城乡发展改革时，根据中央的决策部署和各地的实际情况，明确给出在一定阶段内不能突破的政策底线，指明必须把握的基本目标方向，提出实践过程中可控的试点方案，讲清楚健康城镇化、新农村建设、城乡一体化发展之间的关系，努力实现各方发展积极性与保护农民利益的统一，实现政府主张与农户民意相结合，上级考核与基层发展实际相结合。城乡统筹规划了解和把握这一点，对于提供科学决策的规划依据是十分重要的。

2.2 城乡统筹规划要有利于促进中小城市和小城镇发展

转变城镇化发展方式，推动城乡统筹发展，必须把城镇化的发展重点真正地转到促进中小城市和小城镇发展上来，实现大中小城市(镇)的包容性发展。小城镇在城乡发展结构中承上启下，既是工业化的重要载体，又是农业产业化的服务依托，还是城镇化的基础支撑。小城镇的比较优势能就近吸纳农村人口，成为农民工回乡创业之地、乡镇企业的再生之地、县域经济的富民之地，其相对较低的比较成本可以使大量农民从农村转出来、呆得住、能发展。这些年一些地方普遍推动把城市“做大、做强”的发展思路，相当程度地挤压了小城镇发展“做特、做优”的物理空间和自主发展的政策空间。不少地方把小城镇发展简单地理解为追求实现完整的城镇体系，其后果是引起城市更加扩张性外延式发展，吸纳城镇化发展中释放出来的富余农民已被置于从属地位，极大地削弱了小城镇解决“三农”问题的重要作用。

首先，继续发挥特大城市、城市群在城镇化发展中的核心引领作用。在城乡统筹发展中，特大城市和大城市更要率先转变发展模式，不断完善和提升城市在全球化竞争发展中的特定功能，退出一般性的竞争行业(尤其是低端制造业)，内敛行政资源的外延性扩张，重点发展战略性新兴产业。当前主要是做到城市能力的三个提升，即提升创造功能、服务功能、信息引领功能为主的创新能力；提升生态发展、低碳发展、人文发展为主的综合承载能力，不断提高城市地区开发建设的成熟程度；提升民生发展、民生保障和市民幸福指数为主的公共服务能力。

其次,将支持中小城市和小城镇发展纳入“十二五”规划。各级政府要将中小城市和小城镇作为“十二五”规划的重点扶持发展对象,在制度安排、政策引导、措施落实等方面给予保障和支持。把中小城市和小城镇的发展与区域中心城市功能提升、人口合理集聚和农业现代化结合起来,优化空间布局,承接产业转移,完善城市功能,提升城镇品质,提高中小城市和小城镇的吸纳能力、承载能力、特色能力和县域经济带动能力。农村地区要优先发展能够带动现代农业发展的建制镇,为农村特色产业服务的特色镇,有一定产业基础吸纳农民工能力强的工业镇,承接大中城市产业转移的小城镇,有效改善周边农村地区人居环境的中心镇。坚持绿色可持续发展,落实“节能减排”指标,有效防止城市污染向农村地区扩散。保护小城镇特色风貌,发展乡土特色、民族特色鲜明的县域经济和多种产业,引导小城镇有特色地发展。

第三,充分发挥市场机制对推进城镇化和小城镇建设的基础性作用。政府支配的公共资源要优先向小城镇配置,以吸引各类生产要素和市场要素向小城镇集中。尊重小城镇发展优胜劣汰的自然过程。国家重点打造支持小城镇发展的金融市场与信用环境,成立小城镇基础设施建设专项基金。在市辖区(区)较多的城市,要建立市区与小城镇的财政分享制度,增强小城市发展的活力和能力。

第四,启动设市机制,改革设市的基本条件。停止设市审批已经十年了,各地普遍发展起了一批经济实力强、城镇建设好、吸纳农民工多的小城镇,应该尽快启动设市机制。改革依建制设市,探索按经济实力和非农经济活动状况划块设市。积极稳妥地推进“省直管县”,改革现行的市管县行政管理模式,弱化地级市的直接管辖,强化县一级财政的公共财政支配权,支持县域经济特色发展。进一步研究县辖市的设置条件和在镇一级实施的县级行政管理模式改革。

第五,改革城市维护建设税。按照“独立税种、扩大税源、稳定税基、提高税率、专征专管专用”的思路,研究推动将目前的城市维护建设税改革为城乡建设维护税,建立国家专项税收支持村镇基础设施建设维护管理的长效机制。科学统筹小城镇发展中的“建新与治旧”的关系,公共财政要支持原有小城镇的治理和改造,有机更新,让更多的城镇居民受益。

第六,积极推动小城镇行政管理体制改革试点。2007年2月绍兴县即开始推动“强镇扩权”的试点。主要做法是扩展职权、改革机构、壮大财权,改革取得了积极的成果。2006年绍兴28个中心镇的生产总值、财政收入、工业总产值分别为

520.5、43.5、2121.9亿元,到2009年,以上三项指标分别为738.2、67.8、3269.6亿元,增幅分别为41.8%、56%、54.1%。只占23.7%的乡镇(街道)数量,规模以上工业产值占到全市的45%^⑤。2010年2月22日温州市明确提出“镇级市”的改革试点,通过实质性的让利、扩权、高配、授权,努力实现纵向权力结构的扁平化和权力中心的下移,解决强镇责大权小的突出问题^⑥。目前山东、广东、安徽^⑦等省区也在做改革的尝试。

2.3 城乡统筹规划要不断推进国家规划体制的深层次改革

2.3.1 坚持城乡统筹规划的科学认知

由于城乡统筹规划尚在探索,也反映了一些急需重视解决的问题或是苗头性的倾向。一是缺乏城乡统筹规划的科学指引,只唯上,主观盲目地调整农村居民点,缺乏对农村生活的基本了解和农民群众的尊重。个别地方甚至规定农村居民点必须调整的规模底线,如人口规模小于50人的自然村一律搬迁。二是缺乏科学求实的精神,陷入自然主义的规划指引,不动脑子,不做研究,简单地服从以前的规划,缺乏对农村居民点布局状况的深入分析,提不出农村居民点今后发展变化的特殊规律,以及适时调整的引导建议。三是为了城镇发展建设用地指标,偏执地调整农村居民点,随意加大农村居民点建设密度,个别规划师职业道德缺失,规划工作理念与方向上出现重大偏差^⑧。对这些问题或苗头倾向必须及时纠正。

城乡统筹规划要正确地全面地认识和把握当前的城乡关系(前已述及)。这是科学编制城乡统筹规划的认识基础。城乡统筹规划是一个多目标层的规划。制定规划不但要落实城乡统筹的要求,更要把握城乡统筹的方向(城市支持农村、工业反哺农业);不但要关注发展目标的设定,更要关注发展过程中的政策设计;不但要看改革成果分配的公平性,更要关注生产条件和发展环境的公平性。城乡统筹规划更多地是关注城乡发展利益的协调机制,统筹城乡发展的基本政策,落实城乡互利发展的重大项目,破解城乡发展资源环境的相互制约,努力促进城乡之间协调友好地发展。

城乡统筹规划要把握基本方向。根据当前国家城乡统筹部署,各地组织编制城乡统筹规划是顺应形势发展要求而为而谋的重要工作。城乡统筹规划的基础法律依据依然是城乡规划法,城乡规划法确定的“先规划后建设”,无规划不能建设的基本原则依然适用。公共领域的公共投资是保证发展条件和发展环境基本公平的重要手段,针对城乡差距扩大的新成因(农村主要资源要素

价值流失), 加强城乡统筹规划对公共财政投资的科学引导, 加强对重点小城镇、中心村发展的规划指引, 实现以规划促进城乡资源要素的合理配置, 以市场力量实现城乡资源要素的公平竞争, 应是城乡统筹规划必须把握的基本方向。

2.3.2 探索统筹城乡规划的编制方法与基本内容

城乡统筹规划要实现全覆盖。全覆盖的对象主要指四个层面, 即对行政地域的全覆盖、城乡主要领域(部门规划)的全覆盖、城乡发展要素的全覆盖、政府统筹城乡职能的全覆盖, 最终逐步实现城乡的分类、分区、分层、分步规划的全面统筹。规划全覆盖的目标要针对解决城镇化发展进程中的区域、城乡、经济与社会发展的三个不平衡, 实现在城乡空间布局上城乡居民点同步谋划, 在基础设施和公共服务设施建设上同步推进向农村地区延伸, 在主要生产要素配置上在城乡同步组织布局安排, 在发展成果上城乡促进同步共建、共享、共用, 在资金政策上将分散在各部门的能够统筹的资金集中使用。

城乡统筹规划要突出阶段性重点。总结一些先行地区的规划实践, 现阶段重点可以归结为城乡基本民生目标与“三保、三集、三圈”的规划基点。基本民生目标主要包括城乡居民的就业、就医、就教、住房与养老保障等, 各地的发展侧重点基本相同而进度会有所不同。“三保”是指“保护城乡地域生态、保障城乡聚落安全^①、保全城乡居民利益”; “三集”是指“集中城镇、集聚人口、集群企业”, 以规划引导重点镇、中心村集中发展, 引导散落的自然村庄和农民建房集聚建设, 引导龙头企业及其产业集群进入工业园区集群发展; “三圈”是指城乡统筹规划地域范围内的“交通运输圈, 基础设施、公共服务、社会管理的服务圈, 城乡居民户外运动的休闲圈”。上述规划重点会随着各地发展有所不同有所调整。

城乡统筹规划编制的基本内容。城乡统筹规划的思路、对象和要解决的重点问题决定了规划的基本内容, 主要是对城乡之间发展关系方面的规划约定与指引, 其中比较成熟的规范的内容应当依法纳入到法定规划中, 一些内容可供政府决策时参考。从规划行业看, 有: (1)基本实现城镇化发展目标的设定(包含城乡产业发展指引); (2)城乡居民点聚落体系空间布局调整; (3)重点发展区域、发展轴、发展廊道规划; (4)城乡建设用地统筹整理及调整使用规划指引; (5)城乡发展安全环境与生态保护规划指引; (6)城乡区域性基础设施建设规划及重大建设项目库; (7)城乡公共设施配置规划的基本要求(按生活消费、社会管理模式组织的城乡公共服务圈); (8)

统筹城乡社会发展规划; (9)城乡社区(社会)服务管理规划引导; (10)推进城乡一体化建设的阶段目标与主要措施等。

2.3.3 推动国家规划体制的逐步变革

城乡统筹规划不是法定规划, 但是一个依法编制的规划, 是依据城乡规划法、土地管理法等法规统筹编制的规划, 是中央和地方政府有迫切需求的规划, 是一些先行地区已经探索并有实际成效的规划。从国家规划体制看, 城乡统筹规划应是一个包容性的规划, 带有改革趋向的规划。为了更好地反映和指导各地的城乡统筹实践, 这个规划应在一定的范畴内, 整合统筹相关地区的经济社会发展规划、城乡规划和土地利用规划, 以及环境保护规划, 深化实化各方政策指引, 推动规划编制内容的“三规合一”或“四规合一”, 探索有利于发挥国家规划体系综合效能的改革。从规划的实际内容看, 可以先行推进统筹城乡规划的编制、统筹城乡建设用地的使用、统筹城乡建设资金的安排、统筹城乡建设项目的审批。对于规划的实施, 不要急于改变现行的部门执行体制, 可以依据规划, 分别由各有关单位组织落实, 为进一步国家规划体制的深化改革做一些铺垫。

2.3.4 同步推进乡村规划建设管理制度改革

村镇建设制度改革的基本要求是建立与农村土地管理制度改革同步推进、完善在城乡规划法律框架内的乡村规划建设管理的基本制度。重点领域是加强对农村集体建设用地的规划管理, 依法规范农村集体建设用地上建设活动, 强化城乡统筹基础上的城乡建设用地流转使用的城乡规划指导。主要方法是加强县域镇村体系规划, 实现乡镇域规划的全覆盖, 推进乡村建设规划许可制度实施, 规范农村集体建设用地开发利用, 科学引导农民自建住房建设。

(1)修订《村庄和集镇规划建设管理条例》;

(2)制定《镇乡、村庄规划编制办法》, 独立编制县域镇村体系规划和全覆盖的乡镇域规划, 实现山、水、林、田、路、房(村)统一规划;

(3)制定《乡村建设规划许可实施管理办法》;

(4)修订镇乡村庄规划技术标准体系。增设县域镇村体系规划标准、镇(乡)域规划标准、农村集体建设用地分类与规划标准、农村居住用地与建设标准、村庄整治规划标准以及农村污水、垃圾收集处理规程等;

(5)深化农村建设管理制度改革。强化各级政府的村镇建设公共服务与社会管理能力; 按照城乡统筹、政府购买、下乡下村、服务到户的原则, 加强农村地区建设的质量安全管理; 推行农村建筑工匠制度;

(6)推动《乡村建设与保护法》立法研究。

2.4 城乡统筹规划要解决城乡建设用地合理调剂使用的主要范式

土地管理制度的改革是基础性的制度安排。党的十七届三中全会通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》(以下简称《决定》),对深化土地管理制度改革作出了全面部署。《决定》明确了土地管理两个最严格制度,即最严格的耕地保护制度和最严格的节约用地制度,为了中华民族长期发展的利益,坚守住18亿亩的耕地红线;明确了两个市场,即建立健全土地承包经营权流转市场与逐步建立城乡统一的建设用地市场,在土地承包经营权流转中,不得改变土地集体所有性质,不得改变土地用途,不得损害农民土地承包权益;明确保障农民在土地使用中的两个权益,即农民对承包土地的占有、使用和收益权,与依法保障农户宅基地的受益物权。在这个《决定》中还明确了土地使用权的四个方面流转经营与处置,即土地承包经营权流转,农村宅基地和村庄整理所节约土地的处置使用(首先复垦,其次集体经济组织的公益性建设),农村集体经营性建设用地的转让(经营和进入市场),和“在土地利用规划确定的城镇建设用地范围外,经批准占用农村集体土地建设非公益性项目,允许农民依法通过多种方式参与开发经营并保障农民合法权益”。对于最后一种表述应该如何认识,我认为可以看中央农村工作领导小组副组长陈锡文同志的解释——在城镇建设的规划区外,如果是非公益性的项目用地,得到批准之后这部分土地可以不向农民征用,农民可以采取出租等方式,土地的性质就不改变了^⑥。

显然,深化土地管理制度的改革目标是要坚持最严格的土地使用制度,将城镇化发展过程中的土地收益更多地向农村倾斜,让农民得到更多的实际利益。这是完全正确的。我们国家对农村的建设活动,历来是两法规范,即土地管理法和城乡规划法。在深化土地管理制度改革的进程中,我们要继续坚持对农村集体建设用地上建设活动的依法规划、依法管理,寻求与土地管理制度改革相适应的村镇规划建设管理模式。应该指出的是,集约节约农村建设用地、将城镇化进程中村庄整理调整出的集体建设用地指标用于支持城市的发展是应该的、可能的,也是可行的。但必须明确的另一个方面,这种建设用地的调整是一个伴随城镇化进程的逐步演变的过程,是一个与社会经济发展相适应的过程,是一个城乡发展利益相互协调的过程。我们绝不能以行政的方法人为地加速这个过程,不能在农民利益没有得到完整保全的情况下急于推进这个进程,更不能把城镇发展建设用地的增加压在整理农民宅基地上,否则,我们将会犯历史性的错误。城乡建设

用地增减挂钩试点必须严格控制,必须严格控制在国家批准的试点范围内,村庄整理出的建设用地要纳入到城乡统筹规划中,指标不出县,依据城乡规划法和土地管理法纳入年度计划安排使用。各地在城乡统筹规划中,要摸索城乡建设用地统筹调剂使用的主要范式,依法有序合理使用,绝不能脱离农民的意愿、强行推动,绝不能由政府包办代替、替民做主,绝不能简单行事、推给企业^⑦,绝不能一哄而上、遍地开花。

2.5 城乡统筹规划要依法律制度规范农村居民点(乡镇、村落)的空间调整

我们国家正处在快速城镇化发展过程中,城乡统筹,抓住机遇,适时适度引导调整散落的农村居民点是必然的,也是可行的,对农村居民点过于自然主义的发展状态显然有悖于国家长期的宏观发展目标。这既是促进小城镇发展的有力举措,也是城乡统筹规划工作的重要内容。

当前,一些地方为了城市发展用地指标,片面理解城乡建设用地增减挂钩,随意扩大试点范围,不顾民意肆意拆并村庄,强行农民集中上楼居住,激化了社会矛盾,影响了政府公信力,引起农民强烈不满。从一些地方实践看,我们在农村居民点调整方面的制度供给是短缺的,尤其是针对城乡二元结构,还缺乏有针对性的工作要求和政策安排,也没能把各地的实践探索总结提炼成国家层面的政策指引,而单一部门的增减指标挂钩引导的施政行为,已经成为地方财政创收的源动力,从而已经超脱了原制度政策设计的本意。从这个层面讲,我有以下观点和建议:

首先,农村居民点调整要尊重城镇化发展的客观规律和依循农村发展的实际。从国际城市化发展的一般规律看,城镇化发展过程中城乡居民点调整的重点从来都不是城市,主体也不是建制镇,而是农村的村庄,是农村大量散落的居民点与分散的自然村落。中国也不会例外。农村居民点的调整对任何一个国家来说,都是一项庞大的长期的系统工程,也是一项巨大的建设投资和社会建设工程。国外城镇化所经历的农村居民点调整合并,早期不少是采取残酷的“羊吃人”方式,之后不少国家又借助于两次世界大战战后恢复和农村建设的机遇调整农村居民点。有的国家至今还在有限度地调整农村聚落。我们国家建国后,最急迫的是完成新民主主义的革命任务,重点推进农村土地改革。此后,又经历了合作化、人民公社和农村改革开放,农村的生产组织形式不断调整,但是农村居民点的空间布局总体上基本稳定(行政建制在动态调整中)。城镇化本质上是公共过程,是向包括广大农民在内的全体居民提供公共品和公共服务的过程,在城乡统筹规划

指引下,采取和平的、渐进的、利益逐步调整的做法,以城市反哺、城乡共同发展的方式逐步地调整农村居民点,应该是我们借鉴国际上城镇化发展经验得到的最基本启示。保证安居、保障就业、保护农村生产生活链条的正常循环,抓住机遇、尊重民意、依法有序、稳妥实施,应是当前农村居民点调整的基本原则。

其次,农村新居民点建设要有好的规划和公共设施建设保障。农村居民点调整规划要坚持以下基本原则。一是尊重农村生产生活方式的要求,调整的农村居民点要能够满足并服务于现代农业生产发展的需要^①。二是尊重城乡统筹下农村生活方式的要求,方便基层政府以小城镇(中心村)为中心提供基本公共服务和社会管理,有利于政府公共服务的提供,有利于公共财政支出节减有效。三是尊重农村社会管理的组织方式,有利于充分发挥村民组织的作用。四是尊重科学,尊重自然。要安全选址、生态和谐,确保民安。注重保护农村地区的聚落形态、保护传统水网地区的农村布局特点、传承农村地区的优秀历史文化传统,同时让农村新居民点反映乡村特色、地域特色和民族特色。要保证农村新建居民点最基本的基础设施和公共服务设施,制定符合地方实际的建设用地标准和基础设施配套要求,根据发展需要不断地充实完善基础性建设的要求。要制定不能突破的最低的建设用地标准和设施配套要求,制定有农村特殊要求的容积率指标,严格控制高层居住建筑,避免农村新建居民点沦为未来的农村贫民窟。

第三,严格依法规范农村集中居民点建设。稳妥地引导农村居民点调整,与为了解决城镇发展用地短缺而去拆农民的村庄,是完全不同的两件事,绝不能因为施政后果(使用建设用地指标的趋同而将不同的政策设计与执行方法混淆,将两种不同的制度随意打通。以耕地为主的农地综合整治是为了顺应农村规模化经营的要求,可以在更大范围内展开。但是农村集中社区建设和农民宅基地的整理就必须有严格的地域划定,即严格限定在城市规划区内的城中村。对于城市规划区外的村庄调整应重在以非农产业活动为主的、以非农劳动力转移为主的村庄,重在受自然灾害威胁、生态环境恶化必须实施搬迁的农村居民点,重在基础设施配套和公共服务设施难以企及的农村极度困难地区。节余的土地指标应纳入城乡统筹规划,防止为了多得土地指标,哪个村可以多节地就整那个村的做法。

第四,严格规范农村新建居民点的动迁。农村居民点调整是个政策性很强的工作,是发展利益在不同主体之间重新分配的制度建设。我们的基层政府也许能够信心十足地去判断农村居民

点集中建设的各种可能性,并且自信可以有把握地控制局面,但是在快速城镇化和市场经济体制作用下,一些可能对农民造成的永久性伤害和影响我们未必都能事先完整地准确地判断清楚。即使对所有可能状况都能做出准确判断,对于这样广阔的农村地区和这样众多的农民群众,也难以找到可以立即应付各种风险的政策设计,难以立即出台满足各种可能性的服务管理的社会手段。因此,中央文件多次反复强调的“风险可控”,应该是我们在农村居民点调整建设中必须坚守的工作与政策底线。当前最重要最急迫的是要坚持先建后拆、合理补偿的硬杠杠,绝不能在规划的农村集中居住点的房子还没盖,就让农民先拆房子,甚至让农民自行解决拆房后的临时居住出路^②。要严格做到没有签订合同不动迁、没有建好房子不动迁、没有建设公共设施不动迁。

(根据中国城市规划学会2010年会学术报告大会发言整理)

注释(Notes)

- ① 根据村镇建设统计年鉴,至2009年底,我们国家共有19322个建制镇(其中县城关镇1635个,以下数据不含县城关镇)、14848个乡(集镇)和696个农场;全国共有266.6万个自然村庄,行政村(村委会驻地)59.7万个。村镇现状建设用地面积约17万km²,其中建制镇3万km²、乡集镇0.8万km²、村庄建设用地占了绝大部分,约13.2万km²。我们国家的城市建设用地有3.6万km²、县城建设用地1.5万km²。2008年末,生活在农村地区(县城以下)的户籍总人口9.46亿人,其中有1.3亿左右非农人口。
- ② 有的地区在发展中控制住城乡收入差距的持续扩大,如成都市2009年城乡收入差是2.62:1,浙江省绍兴市为2:1左右。
- ③ 中共中央2010年1号文件。
- ④ 作者为《发达国家郊区建设——案例与政策研究》(叶齐茂编著)一书所做的序,见该书P3。
- ⑤ 扩展职权,对钱清镇、杨汛桥镇、平水镇、福全镇、兰亭镇等省、市级中心镇实行扩权改革,将县直七个部门的70多项管理职权全部委托镇政府直接行使。二是改革机构,钱清镇将内设机构“四办两中心”调整成立“五办一局两中心”,虽新增加两个部门,但全镇38个公务员编制、21个事业编制,没有增加1个编制或人员。三是壮大财权,超过上年财政收入基数的增值税和企业所得税,地方留成部分全部留乡镇,镇域内土地出让净收益全额返还乡镇。
- ⑥ 温州市建设“镇级市”不是将原建制镇的行政级别升格为县级建制市,而是以现代小城市的标准来规划、建设、管理镇。试点镇将扩大土地使

用权、财政支配权、行政审批权和事务管理权。如扩大土地使用权,每年安排不少于所在县总量1/3的用地指标,单独切块、直接下达给强镇统筹安排。扩大财政支配权,县与镇财政分配采取确定基数、超收分成、一定三年的办法。强镇的土地出让收入除上交有关税费外,80%~100%留给镇,县属部门驻强镇的下属单位在镇内的各种收费,除县以上部门代收和特别规定外,都统一纳入镇财政专户管理。试点镇的党政一把手“升级”,书记进县(市)委常委,镇长为副县长级,列席县(市)政府常务会议。

- ⑦ 安徽巢湖市将桐场、柘皋、黄麓、槐林列为副县级镇。
- ⑧ 某省住房城乡建设厅的领导向我反映,农民集中居住区规划32层农民住房,严厉批评后还建了29层。
- ⑨ 我们的规划师需要关注安定和安宁。国力增强、百姓增富的同时,社会矛盾加剧、各方关系偏紧,城乡都处在日新月异的建设高潮之中。规划要为建设热潮服务,也要为百姓的安宁生活服务。如果我们手上的规划能让城里的树多长些年,让农民的房子多住些年,让祖辈的空间历史记忆多留些年,让城乡老百姓的生活更安宁些,那就让我们的规划告诉城乡居民——这片区域已经开发成熟,不会再动土了。真的需要社会安定、百姓安宁,规划些“稳定建成区”吧(就是基本不搞建设的地区,辞不达意,但不是历史文化保护地带或保护地区)。
- ⑩ 建设报2009年9月9日。
- ⑪ 个别地方规定,房地产企业必须有土地指标(地票),才能够有资格参加土地招投标(招拍挂),在没

有地票交易市场的条件下,这等于是逼着企业去整村庄、去整农民的宅基地。这种交易模式,与次贷何其相似乃尔。地票是资源,要始终掌握在政府手中。

- ⑫ 农业部的同志告诉我,东部沿海地区某市已经出现农村新居住点距农业生产地近30里远的现象。
- ⑬ 据报道,沿海某市动迁农户,每天发120元,自行解决临时住所。

参考文献(References)

- 1 中共中央2004-2010年1号文件,及其解读材料。
- 2 住房和城乡建设部村镇建设司的有关调研报告,课题研究成果等。
- 3 中国城市科学研究会,住房和城乡建设部村镇建设司.中国小城镇和村庄建设发展报告(2008,2009)[R].北京:中国城市出版社,2009.
- 4 农业部农村经济研究中心.面向“十二五”的中国农村发展[M].北京:中国农业出版社,2010.
- 5 宋洪远,等.“十一五”时期农业和农村政策回顾与评价[M].北京:中国农业出版社,2010.
- 6 李兵弟.新时期村镇规划建设管理理论、实践与立法研究[M].北京:中国建筑工业出版社,2010.
- 7 建设部课题组.新时期小城镇发展研究[M].北京:中国建筑工业出版社,2007.
- 8 张泉,等.城乡统筹下的乡村重构[M].北京:中国建筑工业出版社,2006.
- 9 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.
- 10 城市规划设计专业委员会城乡统筹规划学术会议交流材料与案例.成都,2010.

(上接第13页)

念是一致的。随着改革开放的发展,我们这个系统显然越来越大、越来越复杂,特别需要能够协同、能够集成这个系统,这里面虽然取得很多的成绩,但很多问题也是由于系统不协调造成的。

我们的城市发展已经面临了新的历史考验,有众多方面必须要有协同和继承。城市、社会经济已经越来越密切,不可分割,必须要有共同的目标,要互相补充,要有规划,要有策划,要有同步,才能取得更大的效应与和谐。城市的问题虽然非常复杂,学科思想要由人居环境来统筹,只有人居环境才是关系到方方面面,它的主动性、它的协调能力恐怕别的学科很难做到。我们国家目前所取得的成就是空前的,存在的问题也是空前的,怎么去解决这些问题,需要积极地去想办法,新的经验才能解决新的问题。我们的人居环境科学到了这个程度,一方面学术规模不断扩大,一方面我们的队伍建设不断扩大,比如建筑工程方面有很多,从业队伍就更多,农民工中

间很大一部分就是建筑工人,这么庞大的一个队伍,必须要有系统的概念和系统的方法来解决。我相信钱老如果在的话,他一定会更多地联系我们这个学科。我们讲学科的具体专业,我们必然会上升到人居问题,这两者实际上是从不同的角度说明了建筑科学和系统思想的关系,可以看出这两者中间的规律,这对城市建设事业特别是今天来讲是意义重大的。归结到这次会议的题目,我感觉到最重要的是要把系统思想和人居环境科学两者结合起来:恐怕只有这两者结合才能提高我们行业问题的解决能力。而且不仅是讲学科,不仅是讲建设,还要讲组织。总之,我们现在面临非常多的困难和问题,但是困难往往会转变成动力,我觉得我们只要思想对路、方法对头,再复杂的问题也能解决。

最后,非常感谢云浮有这样一个好的经验,预祝我们的会议能够圆满成功。