

本辑导读

崔功豪

城市和农村经济的不均衡发展是世界各国在经济发展过程中面临的一个共同问题，受到世界各国的高度重视和关注。因此，协调城乡发展对于中国这样一个有着广大农村的世界上最大的发展中国家而言，其意义更是不言而喻。改革开放30年来，我国城乡关系经历了由分离、对立走向融合，收入差距从缩小、扩大再到走向缩小的统筹协调发展过程。

本辑文章将围绕“城乡统筹”这一主题展开。“统筹城乡发展”这一提法最早是在2003年10月党的十三届三中全会中通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》（后简称“决定”）中提出的。“决定”提出了科学发展观以及五个统筹（统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放），五个统筹中首先强调了统筹城乡发展。“城乡统筹”具有广泛内涵和深刻意义。

第一，“城乡统筹”是一件大事，是涉及建设中国特色社会主义的一件大事，是全面实现小康社会和现代化建设的的大事。只有通过城乡统筹，才能让城市和乡村这两个社会、两个板块得到协调的发展，才能使我国走向全面的发展。因此，必须提升对城乡统筹的认识。

第二，城乡统筹发展是一种目标。它不仅仅是一种理念，更不是一句口号，而是我国中国特色社会主义、经济社会发展总目标中一个重要组成部分，并形成可以考核的

由多种相关指标构成的指标体系。

第三，城乡统筹是一个系统工程。它既是实践科学发展观的一种“方法”、一种“理念”，其内涵又包含了它的理论基础和技术手段（包括规划设计）。因此，实现城乡统筹必须树立整体的、全面的、系统的观点。

第四，实现城乡统筹的过程是一个政府主导、市场辅助的过程，是需要通过机制、体制创新和具体政策措施来实施的。例如城乡户籍制度、土地制度、财税制度、分配制度、就业与社会保障、农村基础设施建设以及城乡规划全覆盖问题等等。因此，实现城乡统筹是政府的责任，政府是关键，必须发挥主导作用。

由此，“城乡统筹”问题的研究并不是我们这辑专题乃至几辑内容所能全覆盖的，专辑中的文章也不能全面地阐述所有“城乡统筹”问题。本辑内容只是就“城乡统筹”某些方面的一些研究成果进行整理和介绍，希望能够为国内已经或者准备开展同类研究的学者提供有益的参考。

本辑内容主要分为“纵观·综述”、“新视角·新思维”、“实践·求索”与“借鉴·启示”四个版块。“纵观·综述”、“新视角·新思维”这两个版块主要讨论了城乡统筹的理念与相关理论，包括城乡统筹的概念、对城乡统筹概念的一些新思维和新认识、政府实现城乡统筹过程中所起的作用等。“实践·求索”版块介绍了国内不同类型地区城乡统筹的实践活动，反映了我国城乡统筹活动的开展以及各自的做法与经验，这将有助于丰富城乡统筹活动和相互借鉴。最后在“借鉴·启示”版块中介绍了国外一些城乡协调发展的认识 and 实践经验，为国内规划实践者提供借鉴与参考。

实施城乡统筹，关键在于政府的主导作用和行之有效的政策，所以本辑专门刊登了六篇文章讨论政府在城乡统筹发展过程中的主导作用和相关政策。《经济增长视角下的中国城镇化：理论、调整和政策选择》（吴建峰等）从

经济增长的视角分析了我国城镇化发展,文章通过梳理发展中国家城镇化与经济增长的基本理论、解析城镇化对我国经济增长的推动作用、分析“十二五”期间我国城镇化进一步发展面临的挑战,提出了我国城镇化进一步发展的政策思考。《城镇化和城镇现代化》(张勤等)一文更详细地分析了中国的城镇化之路。文章深刻分析了城镇现代化的内涵、城镇现代化建设面临的形势,提出了加强城镇现代化的4个原则要求和6个重点任务。4个原则:①坚持以人为本;②坚持城乡统筹;③坚持因地制宜;④充分发挥市场机制的作用。6个重点任务:①提升城市经济发展水平质量,扩大就业;②推广低冲击开发模式,实现资源的永续利用;③加强公共物品供给,提高城市的支撑能力;④推进城乡一体化建设,构建和谐的城乡关系;⑤充分发挥规划综合调控作用,着力加强城乡规划和管理;⑥强化制度创新,提高政府管理效率。《发挥政府作用,统筹城乡发展》(王桂新)一文开宗明义地指明了政府在城乡统筹发展过程中的重要性,整篇文章从问题着手,指出当前在推进城市化、城乡统筹发展过程中遇到的主要问题是城市与乡村两者没能被很好地兼顾以及政府和市场在推进城乡统筹的过程中没有起到很好的作用这两方面。针对这两个问题,作者提出了“共生”的概念,并且特别强调了城乡一体化发展应该遵从“共生”的发展理论,作者认为城乡一体化实际上就是城乡共生的一个过程。因此,无论是政府还是市场都应该更好地发挥各自“好的”作用,遵循符合未来区域“共生”发展的趋势和规律。但是政府的作用更为重要,是推进共生发展的关键。《城乡统筹的演进与测度研究》(刘荣增)一文对“共生”理论进行系统阐述,提出了“城乡统筹度”的概念,构建了以“城乡共生统筹度”作为测评指标的城乡统筹状况的指标体系,并通过系统分析实际比较了各地城市城乡统筹的状况,城乡统筹评价指标体系的建立有利于帮助各个地区的政府更好地检验其城乡统筹的程度,也提供了一种可供参考的方法。“政策”是实现城乡统筹发展极为重要的工具。为此,本辑选用了两篇相关论文对此进行论述。《城乡统筹与城市化政策选择》(徐琴)主要从城市化的角度在政策层面探讨如何实现城乡统筹。作者认为,改革开放以来,中国的城镇化取得了巨大的成就,但是也存在两个突出问题。一是城镇化的发展偏重于沿海发达地区的大城市、特大和超大城市的发展,忽视了中小城市和小城镇的发展。二是在城市化过程中,比较注重城市规模的扩大和建设的美化,但是没有为农民真正转为市民提供更多的机会。鉴于此,作者提出了一个新的观点,即应该采取“引导型的城市化发展政策”,而不是单纯的“推动型的城市

化政策”。作者认为必须以抑制社会不平等、推进城乡统筹发展、实现城乡居民的权益平等为价值和目标取向,重新建构更为理性的“引导型城市化政策”体系。《“十二五”期间,上海统筹城乡一体化发展的重大政策研究》(郁鸿胜)针对上海(我国经济发达的特大城市之一)的特殊性,通过对上海在城乡一体化发展中的重大政策的研究,作者提出了农民宅基地置换、农村集体产权制度改革、建立粮食价格与农资价格和劳动力价格上涨的挂钩政策、农村非农就业政策、农村社会保障、城乡教育医疗、城乡的财政金融制度、基本农田生态补偿机制等八个方面关于如何加快统筹城乡发展的制度创新的内容,是颇有启示意义的。

“土地”是城乡统筹中的核心问题,如何处理城乡统筹中的土地问题是众多讨论中的热点。《城乡统筹中的土地资源、资产、资本综合管理初探——以四川成都地区为例》(冯现学)认为在协调城市土地和农村土地的关系中需要提升“土地”的概念,不单单只是将土地看成是一种载体,看成是传统经济中的资源,在现代社会经济发展中更应该将其看成是一种可以运作的资产和资本。文章在对“土地资源”、“土地资产”、“土地资本”的概念进行阐述后,以成都地区为例就城乡统筹发展方面对三者做了实际的论述。徐江、叶嘉安、吴缚龙三位境外学者的《土地商品化——20世纪90年代末以来中国的土地行政与土地开发》一文对20世纪90年代以后中国土地市场的发展进行了研究,文章回顾了中国政府在土地商品化以后是如何强化、规范土地市场的。作者认为政府在土地市场中所起的作用好坏是推进土地市场发展的重要因素,在文中提出的一些观点是值得思考的。“城乡规划”是实现城乡统筹的一个重要手段,因而也需要适应城乡统筹要求的“城乡规划”人才。《在城乡统筹的理念下城市规划教育体制的创新策略》(周国艳)针对国内目前在规划教育体系方面还缺少相对应的教育策略的情况,探讨了在城乡统筹理念下城乡规划的人才培养问题,而如何创新我国城市规划教育体制是作者关注的重点。作者通过分析城乡统筹的理论和实践对于城市规划人才的新要求,提出了现行城市规划教育体制的创新策略,为城乡规划的教育体制改革提供了参考。

农村空间资源的利用与分配时实现城乡统筹发展的重要命题和核心内容之一。城市化过程也是农村空间资源的功能调整和优化利用的过程,如何用定量的方法进行农村空间资源的合理配置是农村空间资源利用的关键。本期刊登了《定量决策方法在青村镇宅基地置换项目中的应用》(王新军等)和《我国农村住区集约化布局研究》(杨贵

庆等)两篇文章。前者结合上海郊区青村镇的研究课题,在农民居住空间需求和意愿调查基础上,详细阐述了农村居住空间资源合理化配置的定量分析方法和技术流程以及配置方案;后者从全国层面在不同类型(气候、地形)农村社区空间样本(19个)调查分析基础上,建立了定量数据的我国农村住区集约化布局的评价指标体系,深入探讨了集约化布局的评价目标。两篇文章提出的命题以及研究思路、调查方法、技术路线均有助于开拓城乡统筹的研究和应用。

自2003年城乡统筹概念提出以来,全国各个地区在实施城乡统筹过程中积累了不少实践经验。在本辑的论文中我们收录了6篇相关文章。6篇论文所探讨的地域范围有大有小,大至省级(黑龙江省、安徽省),次为大区、大市(苏南地区、武汉与上海),小至小市、小区(昆山与浦南),分别介绍了不同类型地区城乡统筹的做法与经验。《黑龙江省统筹城乡协调发展的目标和策略》(吴殿廷等)探讨了黑龙江老工业基地在新的城市化背景下是如何实现城乡统筹的,提出了城乡统筹发展的目标、任务和对策。《皖江城市带承接产业转移示范区建设背景下的安徽省分区统筹模式探索》(刘复友等)一文依国家新批准的皖江城市带的发展新机遇研究了安徽省在新背景下城乡统筹的做法。文章特别探讨了分区城乡统筹的四种模式,分别为:以“承接产业转移和组合大城市建设”为动力的示范区城乡统筹模式、以“城、矿、乡统筹”为关键的两淮能源地区城乡统筹模式、以“城镇化和三农三化”为核心任务的皖北现代农业基地城乡统筹模式、以“生态经济和大旅游经济”为主抓手的皖南古徽州文化生态地区城乡统筹模式。城乡统筹模式研究对加快城乡统筹的发展是十分有益的,这种做法值得借鉴。武汉市作为我国“两型社会”的试点地区,是城乡统筹发展的重点地区。近年来,武汉市积极学习和借鉴国内外各地成功经验与历史教训,加快推进了城乡一体化进程。《“两型社会”背景下武汉市城乡建设统筹规划的实践与探索》(刘奇志等)一文结合

武汉市城乡统筹的实践活动,通过城乡统筹的规划,探索了城乡建设统筹的理论基础、发展模式,策略、方法和内容。《统筹集约背景下的苏南县级市发展与建设》(王兴平等)一文在分析了苏南地区的发展新背景之后,提出了该地区的发展方向:统筹集约。文章从苏南地区总体层面和县级市自身发展两个层面提出转型时期的发展策略,作者认为苏南地区全域都市化是该地区未来发展的基本模式。《新形势下上海市“1966”城镇体系规划调整完善及新城建设研究》(马梅等)从探讨整个上海市域的城乡体系、城镇体系着眼,分析其不同形势下的规划调整以及在新形势下的新城建设,从另一侧面反映了城乡统筹建设问题。昆山市是我国发展十分迅速的一个县级市,江苏省城乡统筹的试点。《关于城乡统筹规划的探讨——以〈昆山市城市总体规划(2009-2030)〉为例》(赵彬)以昆山市城市总体规划为例,对在经济高度发展的背景下城乡统筹规划的编制原则和框架进行了具体的探讨,提出了一些有新意的做法。《新形势下特殊地区城乡统筹发展的思考——以上海市浦南地区为例》(敬东等)选择了上海的浦南地区,从科学发展观、构建和谐、城乡一体化的角度探索了这一地区的未来城乡统筹发展方向,并对相应的社会保障系统建设提供了一些新的思路。

为了解借鉴国际动向和经验,能够更好地推动城乡统筹的发展,本辑还选取了两篇国外文献,分别介绍了国外城乡关系。《提升乡村景观的城乡关系机遇》(Greet Overbeek)从乡村景观方面论述了城乡关系,另一篇《英国乡村规划——现有政策评论》(Nigel Curry等)论述了英国从第二次世界大战以来乡村规划的政策问题,均值得一读。

城市统筹是个大课题,城乡统筹发展是一个长过程。因此,城乡统筹研究也将是持续的,并随新形势、新背景而不断深化。为此,衷心希望广大关心和从事城乡统筹的研究、规划、管理和实践的朋友们一起来共同推进城乡统筹发展。