

仇保兴：城镇化应守住哪些“底线”



当前我国城镇化是一个非常热门的话题。由于城镇化关系到每个国民，涉及的因素多、包含的内容广，似乎每个人都可以对城镇化发表见解。但从长远角度来看，如何就城镇化这样复杂的问题开展研究呢？实际上，依据学术界长期积累的经验，凡是对庞大、复杂而又长远的问题，常常采取两种研究方法。第一，化复杂为简单。找到最关键的问题，用底线思维来寻求答案。第二，从多维度进行剖析，防止遗漏最主要的问题和对策。

习近平总书记在近期的讲话中谈到，我国要在“红线”和“底线”的基础上推进城镇化。红线是清楚的18亿亩耕地。但是，底线是什么，需要作深入的分析。

在我看来，城镇化健康发展的“底线”由具有两类特征的决策所决定：

第一类“底线”，如果在城镇化过程中犯决策错误，此类错误所造成的结果是后人难以纠正的。因为城镇化过程中的人类聚居点和基础设施的建设都是钢筋混凝土的浇筑，一旦犯下刚性的错误，后人就很难纠正。

第二类“底线”，如果这类错误犯了以后，会严重妨碍可持续发展，或者会带来社会、经济甚至政局的动荡。也就是说，由一个错误，引发一连串的错误。只要做到以上这两类特征的“底线错误”不犯，城镇化的健康发展就基本可以保证，在不触碰“红线”和“底线”的基础上实现健康的城镇化。

如果用这两类特征来衡量城镇化远期发展的底线，归纳起来大致有以下几项需给予关注。

城市和城镇要协调发展

拉美、非洲等国城市化的历史教训已证实：没有小城镇作为“拦水坝”，人口的洪流就会大量地涌入大城市；没有小城镇提供的就地城镇化，农民进入城市就易引发“贫民窟病”；没有小城镇对区域生产力合理布局的贡献，内地与沿海地区的发展差距会越来越大。

中央领导都非常担忧我国的特大型城市会否过分地膨胀，因为特大型城市的过分膨胀是一个全球通病。

城市规模越大，商品生产的效益就越高。它们创造的就业岗位越多、公共服务的品种越多，人们也就越趋向于到这样的城市里来生活工作。所以，超大城市能够自动吸收人口的另一面，就是引发规模膨胀的恶性循环。这样的问题在世界城市化历史上早就多次发生过。

第二次世界大战以后，欧洲国家的注意力从战争转向经济发展。当时，城市规划学领域有一位著名人物，即芬兰的规划学家沙里宁，就敏感地意识到了这个问题。他认为，所有的世界级大城市都必须走一条“有机疏散”的道路。

“有机疏散论”是当时城市规划学领域的一部扛鼎之作。在二战还没结束时，时任英国首相丘吉尔就提出，英国当时只有3600万人口，却集中了500万的精英跟德国法西斯作战；战争一结束，这500万人就要结婚、生孩子、找工作，到哪里去好？如果这些人全部涌到伦敦来，伦敦就会“爆炸”。受沙里宁的思路启发，丘吉尔请了一批规划学家推出“新城计划”，在英国伦敦之外布局了30多个卫星城市。具体实施方式就是在政府组建新城开发公司后，通过向国家财政借款，一次性地把农村征地过来做新城规划和基础设施投资，然后再把土地卖出去，把钱收回来后实现滚动发展。此后，英国的“新城计划”发展成“新城运动”，影响了整整一代人。有了关于“大伦敦”的新城规划以后，“大巴黎”的新城规划也紧随其后。这些规划无一不遵循沙里宁的“有机疏散论”。

在我国，这一类大城市的疏散早该开始。但是我们不仅认识得较晚，而且对新城的成长机制始终心存疑虑。其实，英国在这个问题的探索上也经历过许多痛苦，在具体实践上也经历了第一代、第二代和第三代新城。

第一代新城：就像北京的回龙观，30万人口的新城区里很少有就业岗位。大部分人早上涌到老城来，晚上又涌回新城，造成巨大的钟摆式城市交通。实践证明，这类新城是失败的。

第二代新城：丘吉尔时代的规划学家们就敏感地认识到，应该发展第二代新城，人口规模应该在20万人以上、就业岗位50%就地解决。这样，这种新城能够至少减少50%的城际交通。

第三代新城：继第二代新城实践后，又迅速推出第三代新城，人口规模为30万左右，就业岗位基本上能够在新城内自己创造，实现职住平衡。这既保证了新城的经济活力，又大大减少了对老城市的交通压力。

如是，英国规划学家才逐步探索出了新城科学规划和建设的正确路径。在探索新城

建设的中间，他们逐步得出了一个结论：新城开发成功的关键，是其人居环境应该比老城还要更高、公共服务质量更好、人与自然更和谐，这样就可以形成对老城的人口反磁力。只有形成这种反磁力，有机疏散才有可能实现。

回过头来看我国，哪一个新城足以承担老城重要功能的分流？这些新城建设，正是因为没有吸取先行国家的经验，在规划建设标准时把起点定得太低了，反而造成人口从小城不断涌入主城来。

从更广的角度来看，我国小城镇的基础设施投资、人居环境改善，一直未受各级政府财政的青睐。这些地方人居环境的相对退化，造成了近20年来我国小城镇的人口占城镇总人口比重减少了10%，这是一个危险的“数字鸿沟”。我国小城镇人居环境与先行城镇化国家的小城镇人居环境之间的差距正越来越大。

这么大的差别是如何造成的呢？原因一：政府的注意力和公共财力没有投向小城镇，而几乎所有的支农补贴和扶植政策都是绕过小城镇直奔田头的；原因二：小城镇本身缺少土地出让金、没有城市维护费、税收体系不能支撑公共项目投资、缺乏人才。这“四缺”甚至“四无”，是造成我国小城镇跟先行城镇化国家的小城镇之间存在巨大差别的主要原因。

在编制当前这一轮城镇化中长期规划的过程中，各方几乎同时都认识到小城镇是我国健康城镇化的一个命脉。如果没有小城镇的健康发展，健康的城镇化是无法保证的。拉美、非洲等国城市化的历史教训已证实：没有小城镇作为“拦水坝”，人口的洪流就会大量地涌入大城市；没有小城镇提供的就地城镇化，农民进入城市就易引发“贫民窟病”；没有小城镇对区域生产力合理布局的贡献，内地与沿海地区的发展差距会越来越大。这些大城市与小城镇之间的发展如果不够健康、协调，将来即便形成城市群，在经济上也会是低效率的。我们不能再犯这样的错误。

正因为这样，今后城镇化进程中的相当一部分财政投资应当投向小城镇。概括而言，小城镇必须要在以下四个方面先做到：要有一套从事城镇规划的管理机构；有一套必要的基础设施，如供水、污水和垃圾处理等；有一套地方化的绿色建筑建设和规范管理体系；有一套基本的公共服务设施，比如学校、医院、没有假货的超市，等等。

这“四个一套”是对小城镇人居环境最基本的要求。小城镇确实要多元化发展，但如果没有了小城镇的健康发展，我国的城镇化会步入险境。

城市和农村要互补发展

健康的城镇化，应当建立在城乡居民双向自由流动的基础之上。从经济稳定的角度来看，这种城乡互通的人口流动，也是应对全球金融危机最好的办法。2008年的危机曾导致我国沿海城市数千万农民工失业，后因其还可以回乡种地，因危机而生的副作用就弱化了

不少。有些经济学家总是简单地认为，只要把农村的人口搬到城市里来，就完成了城镇化，生产效率会自动提高、社会分工会自动推进、科技水平会自动发展。这其实是有问题的。任何一个国家的农业现代化，必须是健康城镇化和生态安全的底板。

这一底板还会呈现出另外一种作用：随着城镇化率超过50%，传统农村会越来越“值钱”，乡土文化、一村一品、农业景观、田园风光会变成稀缺资源，由此就会萌发农村旅游热潮，从而带动农村超越工业化阶段，走向一条绿色、可持续发展的现代农业发展道路。

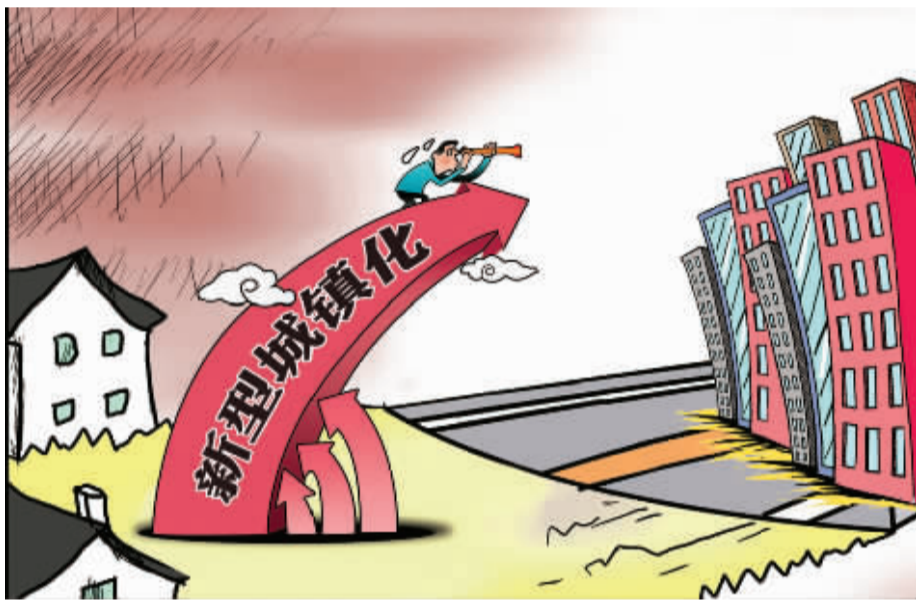
有哪些事或错误的决策，可能会触犯“城市和农村要互补”这条底线呢？

错觉一：过高的城镇化率预期

当前，各省城镇化规划所设定的城镇化率目标可以不断地随时间攀升到60%、70%、80%，按照这个路子走，其实是有问题的。

世界上的国家大致可分为两类。一类是人口以外来移民为主，且土地辽阔、地势平坦，比如美国、澳大利亚等。这类国家的城镇化率可以达到85%以上甚至90%。另外一类，比如法国、意大利、德国和日本，曾积累了丰厚的传统农耕文明。它们的城镇化率峰值一般只能达到65%左右。这些国家的人口大都以原住民为主，且地形大多崎岖不平、人多地少。由于这些国家很多市民的祖先来自农村，一般容易发生“逆城市化”现象。

其实，这类“回归田园”的现象在浙江



◆ 人物小传 ◆

仇保兴，1953年11月生，浙江乐清市人。经济学、工学博士。现任住房和城乡建设部副部长，中国城市科学学会理事长、中国城市规划学会理事长，兼任中国社会科学院、同济大学、中国人民大学、天津大学博士生导师。

错觉二：迷信私有化的土地政策

现在有不少学者主张，农民应该把自己的承包地、宅基地和农房卖掉，然后带着所获得的资本到城市中去。这样的先例实际上在拉美、非洲早就出现过，农民因为土地私有化，把土地和房产卖了之后举家迁入城市。

但是，根据联合国人居署的统计，如果这样做，由于大量土地出售而导致的土地价格低廉，会形成资本对土地的廉价掠夺，而农民因此获得的并不多甚至可能非常少。有的刚刚支付去城市的路费，却再也回不去了。在强大的资本面前，农民的传统权益遭受漠视已成定局。

健康的城镇化，应当建立在城乡居民双向自由流动的基础之上。从经济稳定的角度来看，这种城乡互通的人口流动，也是应对全球金融危机最好的办法。2008年的危机曾导致我国沿海城市数千万农民工失业，后因其还可以回乡种地，因危机而生的副作用就弱

化了。而如果让农民“裸身”进城，有去无回，国家整体经济结构很可能就此失去弹性。

错觉三：将城乡一体化变成城乡“一样化”

当前，大量的村庄被拆，村庄的数量急剧减少，许多基层干部梦想一步就把农村变成城市、希望因为并村而多出来的土地指标可以在城市中变卖。但是，如今不少所谓“农村里的‘城市社区’”都空在那里。这也是一种资源浪费。其所造成的结果不是城乡互补发展，而是“城乡一样化”。“城乡一样化”不仅可能导致宝贵的乡村旅游资源的丧失，也不利于现代化农业的建立。

错觉四：把农业现代化看成单纯的扩大土地规模

世界上有两种现代化农业规模经济模式：一是土地规模型的农业现代化，追求每一户种几百亩甚至几千亩。这类模式在以移民为主的国家占主导地位。二是在人多地少的原住民国，一般采取以适度规模的社会服务来实现农业现代化。在该模式下，农户种的土地可能只有几十亩甚至更小的规模，但是产前、产中、产后的服务都可以分包出去，由专业企业来提供低成本服务。因此，尽管每户农户拥有的土地不多，却还是可以形成经济效率。这种规模服务型的现代化农业在法国、意大利、日本等国很普遍。

我国绝大多数省比较适宜采用第二种模式。而河南、东三省等地是适用于土地规模型的农业现代化发展路子的。在我国，这两种模式可以并行不悖。其中，自然村落和小城镇无疑可以是建立规模服务型现代农业模式的基地。

城镇空间务保持紧凑

有人算过一笔账，如果中国走美国式的城市蔓延发展道路，把所有耕地拿来作停车场、交通道路都不够，由此被耗用的汽油将是3个地球的石油供应量。而这样的错误一旦形成，后人是没法纠正的。

要想确保我国18亿亩耕地的红线不被突破，有一个法宝，那就是城市空间密度要紧凑，达到每平方公里1万人。这样的土地利用密度在全世界属于比较高的。如果我们所有的城市，包括新的卫星城建设，都符合这个空间人口密度要求，同时再考虑新增建设用地最好是非耕地或者少用耕地，我们在耕

地保护、紧凑发展等方面的目标就实现了。

为什么要在城镇化中期提出城镇空间的密度问题？城镇化跟机动化高度重合的大国例子，一个是美国，另一个就是中国。人们在欧盟旅游时会经常看到，出了城市一步，就是美丽的田园风光，而在美国，却是过了城市还是城市，连绵不断的低密度城市。一般而言，美国的城市破产有两类：一类就是像底特律那样的产业枯竭型；一类是由于城市蔓延，造成基础设施和公用设施的建设费用成倍提高，久而久之导致城市破产。

美国、欧盟在文化上同种同源，但城市化的形态为什么会不一样呢？因为欧盟是城镇化时期在先、汽车进入家庭在后，城市基本保持了紧凑的空间格局。而在美国，是城镇化和机动化同步发生，即出现“车轮上的城市化”，如火如荼的高速公路投资和郊区购房优惠信贷计划则加剧了城市的蔓延。而对我国来说，城镇化和机动化若同步发生将是非常危险的。我们决不能走美国式的所谓“车轮上的城市化”道路。

如果要保持紧凑式的城镇空间密度，需要注意以下几个方面：

第一，在城市规划中尽可能不出现各种功能单一的“区”，而要走向具有复合功能的新城。对于这些新城的数量、坐落和规划，也要严格把关。

第二，防止无序的农村建设用地审批。不少地方农村建设用地管理极为粗放，有些人还提出农村的建设用地要与国有土地同权、同价。如果那样的话，原来规划中用以为农业生产配套服务的建设用地很可能就会被资本扭曲。

第三，工矿用地粗放问题。前几年，各级政府热衷于各类开发区的扩建，造成工矿用地成倍增长，已成为滥占耕地、粗放用地的主要推手之一。

第四，小产权房问题。小产权房其实就是占用农地盖房。换句话说，就是农民不种粮食而改“种房子”以争取收入。小产权房的诱惑力很大，尤其是在地价高的一些城市。这种小产权房建设根本不按照城市规划，建筑质量也无法保证。如果城市就在一重又一重的小产权房建设浪潮中一步步向前蔓延，那就很可能成为一种失控的摊大饼运动，城市低密度蔓延就会产生、加剧。

第五，因高速公路过度建设而导致的大量私家车出行。有人算过一笔账，如果中国走美国式的城市蔓延发展道路，把所有耕地都拿来作停车场、交通道路都不够，由此被耗用的汽油将是3个地球的石油供应量。而这样的错误一旦形成，后人是没法纠正的。美国现在的城市蔓延问题就是奥巴马纠正不了的。他要推动“绿色革命”，号召美国人回到城里住，但应者寥寥。

通过上述几个方面的分析，可以看到，健康和和谐的城镇化是由市场这只无形的手和政府有形的手相互合理作用的结果。现在最怕政府这只手乱动。如果在大的决策上出现错误或者触动了上面所讲的几条底线，那将来的后果是很难纠正的。

以人为本的城镇化决策是长久之计。这里所说的“以人为本”，不仅是要满足现代人的需要，还要关心下一代的生活发展空间和资源需要。若是自顾自地“寅吃卯粮”，我们这个社会的发展将难以持续。

(来源：新华网)