

当前形势下新型城镇化战略的坚守

► 尹稚

疫情以后，我们国家城市化率的发展速度，从原来的1个百分点左右很迅速地降到了不到0.5个百分点。这引发了很多争议，大家从各种媒体上的话题可以看出来。有些人提出是不是我们要重回“上山下乡”？是不是不少人又要去乡村讨生活了？其实这种下降原因是多方面的，但最主要的是它意味着城市就业吸纳能力的下降。1949年以后中国已经经历过两次类似情况了：1950年代“大跃进”以后，中国第一次遇到了城市就业困难，“上山下乡”的知识青年规模增多；第二次是“文革”期间，“我国国民经济一度濒临崩溃边缘”，大量的知识青年下乡。

但与前两次不太一样，我们面对一些新问题：

第一，首次遇到了返乡者当中有相当一部分人群是不具备农业生产技能的，这是非常致命的。从成长经历来看，严格地说我们的农二代、农三代是在城里“漂”大的，一方面他们与城市里长大的孩子经历类似，另外一方面他们确实是在城乡之间的徘徊中不断地消耗了自身的童年和青春，没有受到融入现代社会的教育、知识、技能方面应有的完整培训。去年清华同衡做过一个相关调查，结果显示在他们应该受到义务教育最重要的阶段，更换学校的次数平均在四点几次。他们甚至是在城市和乡村之间反复游走——中考需要户口，高考就更不用说了。虽然我们当年想解决的城市化问题在渠道上已经打通，但仍有相当一部分问题没有解决，这导致农二代、农三代在回不去农村的情况下也很难应对当下城市产业的整体升级。当然，这也涉及到一系列其他问题，比如身份证制度的改革。

现在很多热爱农村、喜欢从事农业的人能否顺

尹稚，清华大学建筑学院教授、博士生导师；清华大学中国新型城镇化研究院执行副院长；清华大学城市治理与可持续发展研究院执行院长；清华同衡规划设计研究院创始人、资深顾问专家。



利回到乡村呢？这也带来很大的挑战，一方面他们没有农村集体劳动组织的身份，在当年进城的那天已经成为城市户口，意味着失去了农村“三块地”的所有权；另一方面，他们没有资源，留在农村的人已经基本上把集体资产分配到户了。所以在这种情况下，中国的城市化进程基本是没退路了，只能进一步强化。而不像我们过去想象的那样，在城市熬不住了就回家了。我们现在面对的是一个待不住的城市和一个越来越回不去的乡村。

第二，编制《国家新型城镇化规划》的时候，基本前提是人的城镇化。我们的城镇化是一个客观发展的进程，很难用行政的力量来有意压制，也很难拔苗助长，不要一有风吹草动就想起城镇化，比如说看到“拉动消费”又重提这个问题。当年规划里有一个词，就是“推动新型城镇化”，所以围绕“推动”这两个字又有人开始做文章了：撤县设市（区）停止好几年了，能不能恢复？让更多县的标签变为城市，增加城市化的比例，进而能扩大消费诸如此类。目前，这种言论已经开始在网络上出现。

但是，当时有两个基本认知是要坚守的，一是城镇化是客观发展的进程，政府能做的事情其

实并不多。第二，当年讲“推动”是要做什么事情。中国的新型城镇化规划一出来，很多专业干部感到吃惊，这不是规划吗？为什么没有谈及空间，而是大半篇幅都在讲“人”的问题。因为说到底，城市化进程是一个全体国民素质提高的过程，是一个人的现代化的过程，当然这个现代化的过程是通过人的就业转移、生活方式转移、社会融入等等方式来实现的，

并非一蹴而就的。当时我们为什么要提“推动”？因为全球很少有谈政府推动的。

在中国的工业化和城市化进程中，我们曾经从制度设计上勾画过二元结构，有意地从农村征收更多的资源来支持中国工业化和城市化。在这种情况下谈“推动”，意味着“解铃还须系铃人”，政府当年“扎的篱笆、搭的墙”，市场和老百姓是拆不动的，只能用政府权力转变进行拆解。真正的内涵是在一个客观进程中拆除人为的障碍和人为的制度陷阱，使客观进程更平滑、摩擦系数更小、更符合客观规律。

现在有人又开始稀奇古怪地解读“推动”，试图探讨新型城镇化能不能带来立竿见影的收益？能不能为政府提供更多的财政来源？能不能迅速地缓解地方债的压力？这些问题其实与我们对新型城镇化基本规律的认知以及“推动”城市化进程并无太大的关系。

其次，中国城市化的基本空间格局能否改变？这一格局其实是中国的自然地理条件所决定的，这些条件从长周期来讲至少在几千年的历史中并未发



安徽省安庆市岳西县温泉镇资福村一带，持续推进高标准农田建设，改善农田灌溉及耕作条件，促进水稻种植向标准化、专业化、规模化发展，助力乡村振兴。 中新社 吴均奇摄

生重大变化，包括三级台地形态、气候分区划分等等。所以在我们谈论当前发展战略的时候虽然有不同的抓手，但是作为一个近乎终极的形态，它总体上仍然是稳定的。例如，多年来人们讨论的胡焕庸线能否突破？无论是科学界还是市场界，经过多年探讨形成的共识不可能有大的突破，所以，在这种情况下这个大的格局并不需要改变。

这么多年来，我们一块一块完成了这个拼图，从主体功能区的分工，到集中城市化地区、城市群的确认，再到过渡阶段现代化都市圈的培育，以及其中核心主体或核心发动机、中心城市职能的强化，乃至圈内大中小城市的协同发展战略。我们正走在一个逐渐实现区域协调发展、逐渐实现区域平衡发展的过程中。这个过程并不需要在空间上不断折腾，今天一个新提法，明天一个新提法，这些提法无非就是我们未来三年五年要做的一些重点工作聚焦在哪。但实际上，这种大空间结构具有非常长期的特点，并不是一天两天就要换个说法。因此，在这方面不折腾，对于空间规划师而言是非常重要的。

当然，这两年还有一个容易出现误区的地方就

是县城。特别是在提出县城作为城镇化的重要载体后，它有两个发展方向，其中一个有点问题的方向是强调中国作为人口大国与西方发达国家在城市化进程中可能不同，需要在县城中实现更多的现代就业与生活方式。然而，真实的情况是否如此？

从若干年的观察来看，我国的县城实际上是一个人口高流动性的地区，不断有人涌入，也不断地有人离开。从数据观察看，它更像是一个人生驿站，是实现城市化的第一个台阶。它是个落脚型的城市，但一旦摆脱落脚局面，人性的驱体会让人们继续前往更高能级的地区，试图把更多的人固化在这个层级上实际上存在很大问题。当然，是不是所有的县城都是一个上升通道？可能有些山清水秀、环境优美、公共服务品质优秀的县城，也许还是许多人晚年的人生驿站——城里功成名就的人士可能会重新回到这里享受一种慢生活。因此，我们需要考虑清楚县城发展究竟是为谁？不仅仅是为在地的农业转移人群，这部分所谓的就地、就近城镇化人群逐渐被实践证明是最不稳定的人群。从城到乡的流动趋于平缓以后，从低能级聚居点向高能级聚居点的流动当中，县城始终是一个高流动性环节。

这些年还有一个争论，就是所谓的乡村振兴，是否要固化我们的乡村？在中国实现现代化的过程中，我们还能留下多少乡村？在实现农业现代化的过程中，十年、二十年后乡村里住的还是不是现在的农民？还是未来具备更高的农业劳动技能的农业产业人群？以及更多的融入城市产业网络的人群？只不过他们选取了乡村居住，通过更发达的通勤网络跟城市高度融合。当然，在边远的地区，在我们的生态保护地带还涉及到人口承载量进一步减少的问题，减量就能够有更好的保育前景。这些问题其实都需要我们站在城镇化的发展过程中进行系统性思考，城乡的融合发展以及在群圈内部的优先启动，恐怕是“十四五”到“十五五”乃至未来二十年一

直主打的定义，不能把它一刀切地向全国统一标准来推广。

同样，我们这两年在主体功能区方面谈的最多的是“守底线”的问题。但今天我要讲的是什么叫可持续发展的建设？回过头来提醒各位，再好好地重新梳理可持续发展观的形成过程。从增长的极限到没有极限的增长，到最终提出可持续发展。如果用守死线的思维来看待未来发展时，它就是一个增长的极限。这个理论七八十年前就有，并且被实践证明它是有问题的。其实哪怕从生态保护区来看，中国的实践证明了生态保育是保障我们国家基本生态安全最底层的東西。

还有就是中国在1949年建国以后大规模的人工投入型的生态建设，其实放大了很多地区的环境容量，颠覆性地改变了很多地区的生态特征，它是一个全新的生态价值创造，比如中国在治沙问题和植树造林上，否则不会有沙漠这么多年的改变，也不会有美国的NASA拍完卫星照片以后的惊讶——难道中国是用油漆把半个国土都涂了一遍吗？其实这些都说明了人与自然的关系远比僵化的“三条线”要复杂得多，对于一个发展中的大国而言，“三条线”应当是一根橡皮筋，而不是一根僵硬的钢丝。所以这也是一种坚守，坚守可持续发展的基本共识。

当然，作为从事规划工作的人员，我们知道这两年相当一部分叠加谬误跟各行各业都有关系，一些人出于部门利益考虑最终导致了合成谬误的问题。对于空间规划来讲，至少有几个方面我们需要进一步地探讨和理解。

第一，空间资源的可运用性远比大家想的要复杂得多，“三生”空间在现实生活中永远是交织混合的，只有很少的一部分面积可能具备绝对的单独功能，其他的地区都处于高度融合状态，它在可利用方面拥有巨大的弹性，与投入水平、意识认知、视界、视角、视野以及看问题的高度都息息相关。

第二，毫无疑问空间资源的利用必须首先在发展当中发挥其支撑作用。中国能够历经风雨而屹立不倒，就是因为恪守在发展中解决问题的原则。中国的问题没有一个是停滞甚或倒退中找到合理解决方案的，永远是在不断前行过程中解决问题。在这个进程当中，空间资源的有效利用起了巨大的支撑作用，这也是为什么近两年我们在规划中强调发展规划、空间规划、守底线的环境规



广西贵港市平南县官成镇 G59 呼北高速、689 县道、绿色田园与村庄，构成一幅美丽乡村振兴新画卷。（摄于 2023 年 6 月 19 日）
中新社 何华文摄

划之间应该有一个更为正常的优先序列和逻辑关系。当然，在社会走向现代化的进程中，规划从管理走向治理的进程中，对于脱胎于国家干涉主义的各种规划行为，未来的走向究竟是什么？实际上，就是如何把握好干涉的分寸。同样，规划所研究的城市不是一个单纯可以用自然科学和技术图纸就可以解读的系统，城市是一个社会生态的复杂性系统。我们称之为城市有机体，没有人哪来的有机体，它是一个由人构成的社会生态复杂巨系统。只有加强这方面研究，我们才能真正看到城市问题的本质，并找到解决问题的合理路径。我们期待更强的技术助力，但我们也反对近年在这个领域里技术至上的认知，简单粗暴地将演绎模型、数据模型和技术模型用于城市治理和城市管理是非常可怕的。

作为结语，尽管这两年我们面对的问题越来越多——这与国际国内形势变化有关，但无论短期内会出现什么样的曲折和波折，我们都应雷打不动地

坚守规律性和趋势性的战略共识。中国问题的复杂性来自于思想意识、人口结构、经济状态和社会发育程度等方面的差异。因此，我们不再追求全国一刀切的政策，而是根据发展阶段、发育的成熟度、主体功能区和差异化的空间尺度，差异化地推进政策出台和实施，并根据实践反馈调整政策。

这一行业有两个词是永远要记在心里的：审时度势、因地制宜。世界上没有一模一样的两个城市，也没有放之四海而皆准的最优城市真理。最后，在未来一段时间内我们确实需要共克时艰。这不是一个过好日子的时候，而是一个矛盾大爆发的时代，但绝不是一个走向死亡的时代。即便当下有非常难过的时段性危机，但相信客观规律不可战胜，人类发展的基本趋势是不可逆转的。只要我们相信这两点，就能够共克时艰，坚定不移地走下去。

（本文为作者在 2023 年 6 月 11 日第九届清华同衡学术周上的演讲）