

陈雨,朱喜钢. 基于农民城镇化诉求的城乡统筹规划——以马鞍山市博望镇为例[J]. 江苏农业科学,2014,42(3):403-407.

# 基于农民城镇化诉求的城乡统筹规划 ——以马鞍山市博望镇为例

陈雨,朱喜钢

(南京大学建筑与城市规划学院,江苏南京 210093)

**摘要:**随着城镇化的快速推进,城乡统筹发展也成了备受关注的话题。然而近几年各地纷纷开展的城乡统筹规划与实践存在一些误区,传统“城市偏向”的思考角度致使许多农村地区并没有得到应有的发展。本研究通过对安徽省马鞍山市博望镇农民的生产、生活、城镇化等方面的情况进行问卷调查和分析,从农民的城镇化诉求出发,运用推拉阻力模型,总结出博望镇城镇化进程中面临的农业生产落后、农村公共资源匮乏、城镇拉力不足等问题,进而提出规划应以人口转移、空间整合、产业提升为重点,尊重农民的主体诉求,积极恢复农村自身活力,并发挥规划的公共政策效应,促进城乡稳定、协调、可持续发展。

**关键词:**城乡统筹;农民意愿;推拉阻力模型

**中图分类号:** F303.3 **文献标志码:** A **文章编号:** 1002-1302(2014)03-0403-05

从党的十六届三中全会第一次提出“城乡统筹发展”以来,到2008年《城乡规划法》的出台,再到新型城镇化强调“处理好工业化与城镇化、农村与城镇、农业与工业、发展与保护的关系”,城乡统筹已经成为社会各界关注的重点。各地也纷纷展开了不同尺度的城乡统筹规划,学术界也有许多相关的理论与探索。有学者从宏观全局的角度指出当前城乡关系中农村面临的问题以及对城乡统筹工作的认识与建设<sup>[1-6]</sup>;也有学者在阐述城乡统筹规划理论的科学建构基础之上,针对与理论科学性相关及衍生的重要问题进行了讨论,包括城市化与农村现代化的中国模式以及现状相关研究的误区、方法论根源与潜在危险<sup>[7]</sup>;也有学者从制度设计的视角探索城乡统筹规划的政策框架构建<sup>[8-10]</sup>;还有许多研究结合具体的规划实践案例,总结出针对性的地区城乡统筹经验。但是,现实中的规划往往还是从城市角度考虑如何将城市与农村统一规划,缺乏对农村的实际情况与农民的真实诉求的深入了解。许多地方所谓的“城乡统筹”,在某种程度上往往是通过城乡建设用地的增减挂钩变相占用农村建设用地,城乡统筹规划变成“圈地运动”的工具和助推<sup>[4]</sup>。因此,摒弃“城市偏向”的城镇化和“自上而下”单向的城乡统筹思路,以城镇化的主体——农民为研究的对象,重视“自下而上”城镇化诉求,具有更大的现实意义和理论基础。本研究以安徽省马鞍山市博望区博望镇为对象,通过对农民的现状、困难、迁居意愿、发展前景等方面的情况进行问卷调查和分析,尝试从农民城镇化的诉求出发,在推拉阻力模型下总结出博望镇城镇化和城乡统筹中面临的问题,从而探索城乡统筹规划的新思路与对策。

## 1 研究概况

收稿日期:2013-09-23

作者简介:陈雨(1989—),女,江苏盐城人,硕士研究生,研究方向为城市与区域规划。E-mail:chenyu\_nju@163.com。

### 1.1 研究区概况

博望镇位于马鞍山博望区东部,为博望区政府所在地,北部、东部、南部分别与南京市江宁区、溧水区、高淳区接壤(图1)。镇域面积12 300 hm<sup>2</sup>,下辖2个社区、11个行政村,2010年总人口9.1万人。

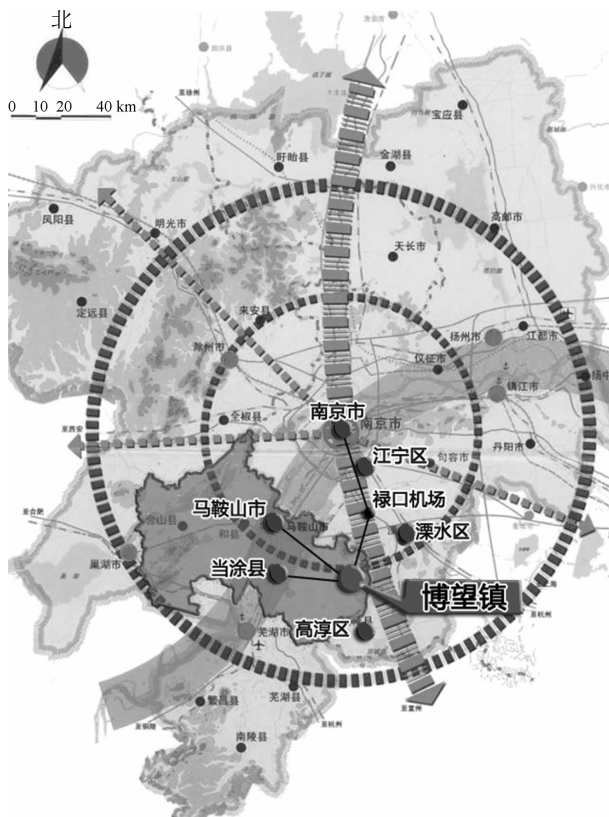


图1 博望镇区位图

博望镇具有较好的经济基础,素有“中国刀具第一镇”“中国机床第一镇”的美誉。2010年,全镇实现工农业总产值78.5亿元,人均GDP 8.6万元,农民人均纯收入9 200元,均

处于安徽领先水平。

然而博望镇工业化的快速推进与城镇化的严重滞后形成了强烈反差,现状城镇化率仅为 33%,低于安徽省平均 43.2% 和全国平均 51.6% 的水平。农民进城意愿弱,70% 非农人口隐性于乡村,城乡职住空间分离现象突出。镇域内自然村数量众多,规模庞大,沿水系或道路密集分布,乡村空间呈现超稳定均质化的传统聚落特征。镇区的空间发展长期缺乏科学规划引导,工业用地比重过大,与居民生活密切相关、体现城镇服务水平的公共设施、道路交通和绿地的用地面积严重不足,城镇景观风貌较差。

### 1.2 研究方法与分析框架

本研究借鉴城镇化的“推-拉”理论,认为城镇化发生原因是迁出地的推动因素和迁入地的拉动因素共同作用的结果,结合中国城镇化实践反思与现状分析,笔者认为,农村城镇化发展的动力结构不仅表现为农村因素的推力、城镇因素的拉力,还有在城乡之间人口迁移过程中所产生的各种制度和观念阻力,这种由“推力-拉力-阻力”形成的动力结构,决定了一个地区的城镇化发展及其运行。因此,在对博望镇的实地考察、村民座谈等前期交流基础之上,设计出针对博望镇的农民调查问卷。采用整群分层抽样法对博望镇 11 个行政村的农民进行调查,并通过 Excel 和 SPSS 等统计软件对调查数据进行处理,选取较有代表性的案例进行访谈。从农民角度出发,通过城镇化中推拉阻力模型的构建,探索在城乡统筹规划中影响城镇化进程的各方面因素,并在此基础上结合规划提出相应的措施与政策建议。

### 1.3 问卷基本情况

问卷主要包括基本情况、生产现状、生活现状与未来生活期望 4 个部分,涵盖答卷人的个人和家庭概况、经济收入、劳动生产、住房情况、现状生活满意度、迁居意愿与未来生活期望等 33 项具体内容。本次调查选取各行政村中最具代表性的自然村,要求覆盖不同类型不同规模不同地理区位的村庄,并且尽量做到空间上的均衡,以期实现问卷数据的科学性与代表性。问卷以家庭为发放对象,按照自然村人数的 10% 统一发放到户。共发放问卷 820 份,回收问卷 770 份,其中有效问卷 715 份,回收率为 94%,有效回收率达 88%。

## 2 基于农民城镇化诉求下的推拉阻力分析

### 2.1 农村推力分析

2.1.1 农业生产方式落后,农业经营收益低 目前,博望镇农业生产仍以传统式的小农经营为主,农户承包的土地分散、细碎;种粮大户少,规模小。调查数据显示,89% 的农民只是耕种自家农地,户均耕地仅 0.22 hm<sup>2</sup>,最多为 0.43 hm<sup>2</sup>。只有 11% 的家庭承包了他人的耕地,户均承包耕地 1 hm<sup>2</sup> 左右。农业规模化经营虽已出现,但尚处于萌芽阶段。由于博望镇有限的农业资源和落后的生产方式,666.7 m<sup>2</sup> 农田种一般粮食年净收益在 1 500 元左右,则户均农业收入为 4 950 元,最多 9 750 元。而少量的种粮大户,户均收入为 22 500 元,能基本满足家庭支出。单纯依靠传统农业收益显然无法满足一个农村家庭基本的消费需求。因此,农民从事农业生产的积极性降低,对农业的发展投入不大,期望也不高,大部分农民寄希望于非农生产。通过问卷调查发现,农村劳动人口直接从

事农业生产的人数仅占 21%,50% 农村劳动人口在本地或者外地企业打工,9% 为做生意经商。农村家庭中仅有 44% 的家庭收入主要来自于农业。

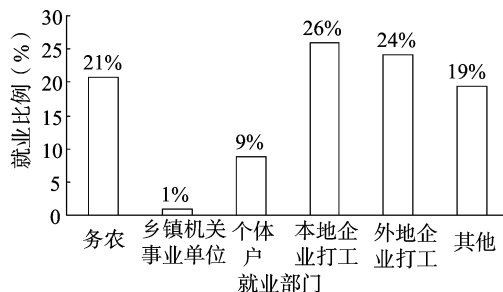


图2 博望镇农村人口就业情况

2.1.2 农村老龄化现象凸显,农二代对农业热情不足 2010 年,博望镇农村人口 61 000 人,占总人口的 67%。人口结构如图 3 所示。其中 60 岁以上农民占 12%,年龄段 41~60 岁之间的占比最大,达 35%。按国际上把 60 岁以上的人口占总人口比例达到 10% 或 65 岁以上人口占总人口的比重达到 7% 作为国家或地区进入老龄化社会的标准,博望镇农村地区已步入老龄化社会。

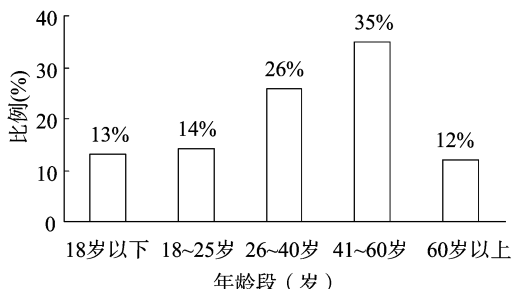


图3 博望镇农村人口结构

另一方面,实际务农人口中 61% 是 41~60 岁的中年人,其次是大于 60 岁的老年人和 26~40 岁之间的中年人。针对 18~25 岁年龄段人群的调查数据显示,现在仍参与农业生产的年轻人占 10% (图 4),而未来,仅有 3% 的人愿意继续从事农业生产,55% 的人倾向于做生意,25% 的人希望进本地企业打工 (图 5)。不难看出,相比父辈们,年轻的农二代对于土地没有太多的留恋,他们更向往城市的生产活动。

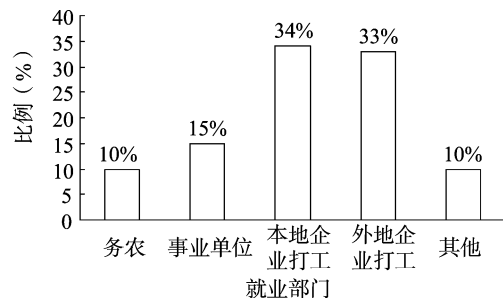


图4 博望镇18~25岁农民就业现状

2.1.3 农村公共基础设施匮乏 博望镇自然村数量多,达 164 个,自然村密度大,且规模较小,63% 的自然村少于 500 人,呈均质分散状态。这种传统分散式的农业形态的居住方式,给基础设施的建设也带来了较大的难度,致使农村的基础

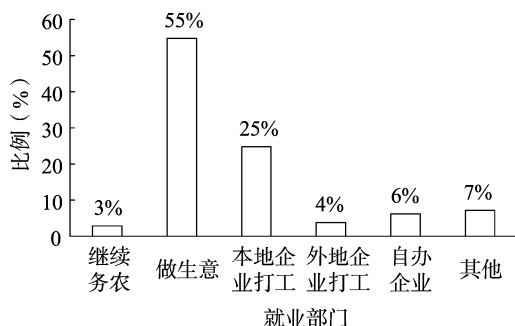


图5 博望镇18~25岁农民就业意向

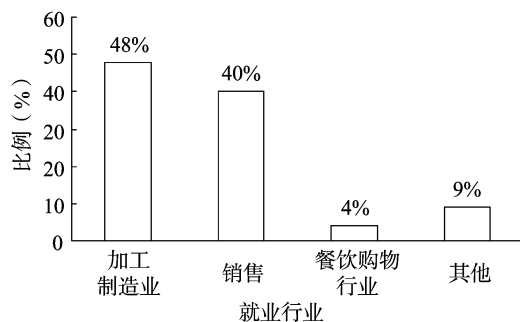


图7 博望镇农村非农就业人口的就业结构

设施建设水平普遍较为低下。针对农民对农村的基础设施问题的认识调查显示,有 39.7% 的农民认为道路设施落后是农村面临的主要问题之一,其次是水电设施差、环境卫生差和学校问题(图 6)。实地调查显示,部分村庄也实现了户户通,但是道路等级较低,多为 3~5 m 的小路,不成网络体系。同时,远离镇区的居民点电网设施配备标准很低,亟须提升改进。公共设施方面,农村小学配置低,数量严重不足且空间分布不均衡,对于分散的众多自然村落,难以满足教育需求。

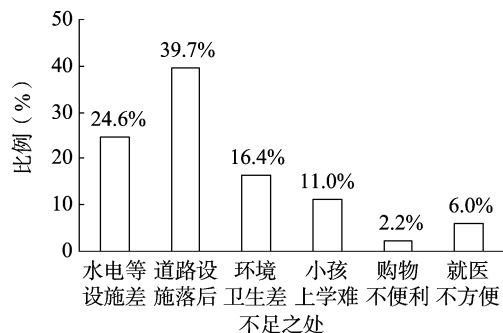


图6 博望镇农民对农村现状的认识

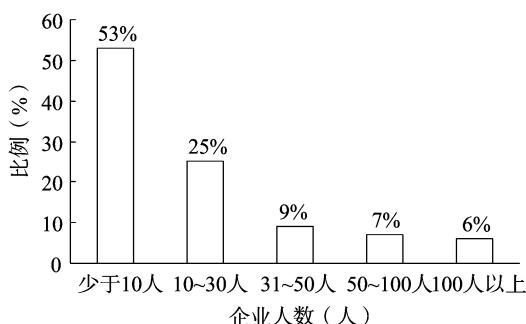


图8 博望镇农民就业企业的规模

此,这种收入水平也难以满足人们追求更好生活的期望。对在镇区上班农民的调查中,关于“对目前工作最大的不满意”这一问题上,41% 的农民认为是收入低(图 9)。尤其是年轻一代,他们对城镇生活的向往与现实较高的生活成本之间存在着突出矛盾,而目前看来相对较高的城镇打工收入却远不能满足需求。

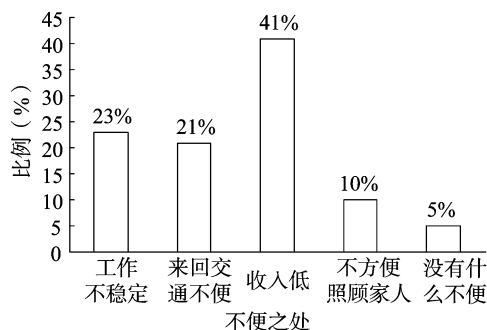


图9 城镇就业的最大不便

## 2.2 城镇拉力分析

2.2.1 城镇能提供更多的就业机会,但是吸纳能力有限 博望镇是典型的工业主导型乡镇,素有“中国刀具之乡”“中国机床第一镇”之美誉。目前已形成刃模具、机床和机械配件生产三大支柱产业,全镇大大小小的企业共 600 多家,其中年销售收入超 500 万元的 80 家,在全国各大中城市设有销售门市部 200 多个。城镇工业经济的发展为农村剩余劳动力提供了更多的就业机会。问卷数据显示,目前博望农村非农就业人口中有 48% 在本地从事加工制造业,40% 在外从事本地产品的销售推介工作(图 7)。但是,这些企业中处于产业链低端的非正规小微作坊占比高达 78% (图 8)。较低的准入门槛只能暂时帮助农民获取工作岗位,从长远来看,这些技术含量低、创新能力弱的传统制造业的劳动力需求很容易饱和,难以持续提供就业岗位。与二产相比,只有 4% 的农民从事服务业(图 7),主要是餐馆超市打工,严重滞后的服务业也极大地限制了城镇吸纳就业的能力。

2.2.2 城镇能提供更高的工资收入,但远不能满足进城需求

在本地企业打工的农民人均月收入可达 2 945 元,常年在外地的推销员月收入则高达 4 783 元。相比从事农业生产不足千元的月收入水平,工业收益远高于传统农业收益,这样的收入差对于没有较高技能的农民具有很大的吸引力。尽管如

2.2.3 城镇拥有更好的公共资源,但综合服务功能整体较弱

镇区集中了博望主要的教育医疗资源,镇区有 2 所中心学校、2 所公立中学、1 所私立中学、3 处卫生所。而镇域农村地区一般每个行政村只能保证 1 个小学,且很多小学只开设 3 年级以下的课程。许多家庭为了下一代能有享受更好的教育条件,会选择在镇区买房或是租房。但是,对比博望当前的经济发展水平,其基本公共服务设施配套显得较为不足,公共管理与公共服务设施用地和商业服务设施用地分别仅占城镇建设用地的 3.86% 和 5.24%;基础设施建设明显滞后,污水处理、环境卫生等设施建设严重缺失;现代服务功能水平整体偏低,这使得镇区对周边农民的吸引力并不强烈,从而制约了镇域城乡统筹发展和城镇化的快速推进。

## 2.3 城镇化阻力分析

2.3.1 城镇生活成本高,尤其是房价高 博望经济发展一直处于较高的水平,消费水平与生活成本均不低。其中以高房价为核心的高生存门槛成了农民进城的最大障碍,49%的农民不愿去镇区生活的原因是镇区的高房价(图10)。在走访调查与村民座谈的过程中,笔者发现,在镇区买1套两室一厅住房的费用是在农村盖2层小楼花费的2倍。除此之外,日常的各项支出积累起来也是不小的费用。用农民的话说,“在镇区生活,买一颗葱都要花几毛钱”,这使得仍是低收入人群的他们宁愿选择每天通勤往返,也要“留守”农村。

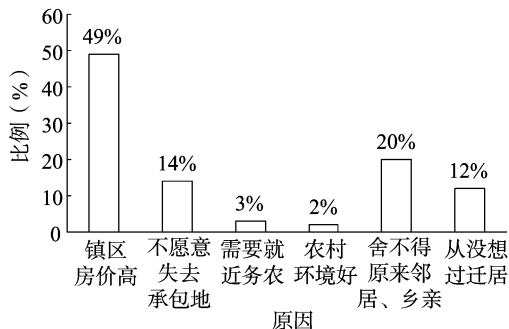


图10 博望镇农民不愿意去镇上生活的原因

2.3.2 现行的政策制度难以解决农民的后顾之忧 对于农民来说,土地就是他们最大的生存保障,失去了土地就是去了依靠。目前博望的土地流转和拆迁补偿以现金补偿和安置房置换为主;但由于之前不完善的体制设计,出现了先拆后迁而补偿不到位不及时的现象,致使农民对于农地流转和宅基地征迁有着很强的抵触情绪。不仅如此,一次性的资金与住房补偿无法构成长久的保障,而农民在城镇的工作性质也多是临时工,仅有20%签订了劳动合同。数据显示,城镇务工的农民中58%是没有保障性待遇的(图11)。也就是说,农民即便生活和工作都在城镇,但是依旧没有享受到市民应有的社会福利保障。社会保障体系的缺乏和劳动就业权益保护的不足将成为农民实现市民化的巨大阻碍。

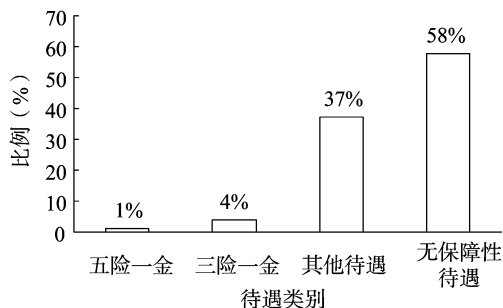


图11 镇区务工农民的保障性待遇情况

农民的后顾之忧没有得到妥善解决,从而导致农民不愿意离开土地。调查发现,尽管56%的博望农村家庭的主要收入并不来自于农业,但是仍有53%的家庭并不愿意出租其农地。另外47%的愿意出租农地的家庭,平均希望保留0.2 hm<sup>2</sup>耕地,也就意味着,愿意出租的耕地数量微乎其微。土地存量无法高效盘活,农业生产效率无法得到提高,城乡统筹进程步履维艰。

2.3.3 乡土情结浓厚,传统的生产生活方式仍在延续 博望是脱胎于农村而发展起来的,并且目前正处于由工业化向城市化转型的阶段,因而其发展轨迹中仍带有明显的农村烙印,人们的生产、生活方式以及消费观念等依然有着浓重的农村色彩。在未来农业生产方式选择方面,58%的家庭仍然希望保留家庭单独经营的农业模式,而不愿意承包给种粮大户,更不愿意成为农业工人(图12)。而对于未来居住地的期望,53%的农民仍愿意住在现有居住地(图13)。显而易见,人们仍旧依恋传统的乡村居住模式与生产方式。

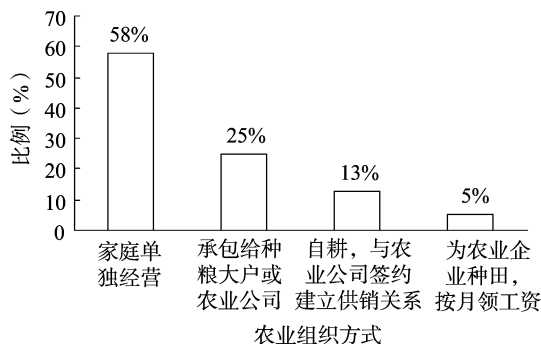


图12 博望镇农民未来农业组织方式的倾向

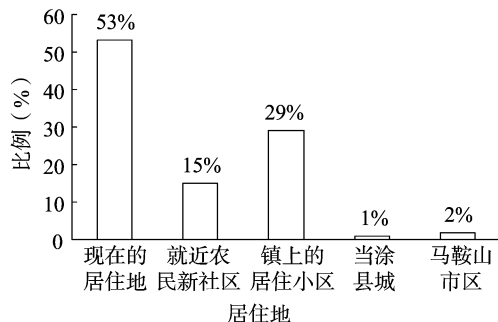


图13 博望镇农民未来居住地的意愿

愿意转为城镇户口的被调查者主要来自那些紧邻镇区的村庄(36%来自新城村,22%来自东城村),而诸如山宁村、红阳村这类远离镇区、经济较为落后的地区则几乎没有人愿意转为城镇户口。可见,越是远离城镇辐射地区的人们观念越是保守,也就越依赖传统农业,经济发展也就愈加缓慢,从而形成恶性循环。这种意识与观念的惯性在较长一段时间里将会成为人们接受和建立新的思维方式、新的生产生活方式乃至新的发展理念的桎梏。

## 3 博望镇城乡统筹规划思路与对策

### 3.1 规划思路

在充分调查了解农民诉求、并分析博望城镇化进程中的“推力-拉力-阻力”之后,遵循中央2013年中央一号文件提出的“不鼓励、不强制农民进城”的指导原则,规划应关注农民的切身利益和农村的可持续发展,构建城乡共享发展成果的体制机制,以期实现和谐的可持续发展的新型城乡关系。基于此,本次城乡统筹规划确定以人口转移、空间整合、产业提升为重点,并创新性地提出“示范引领、渐进有序、城乡联动”的统筹理念。即在新型城镇化的策略指引下,通过规划

建设城镇化示范区形成空间平台,通过升级传统制造业,发展服务业和现代农业,渐进有序地引导农村剩余劳动力转移。这不仅仅是工业化与城镇化的需要,很大程度上也是农村、农业现代化的需要。

### 3.2 规划对策建议

3.2.1 增强城镇服务功能,提升城镇空间品质 博望镇有 70% 的非农从业人员居住在农村地区,这一部分的“隐性城镇化人口”为博望城镇化发展提供了有利条件;但是这一部分人群的城镇化意愿很弱,主要源于城镇对其吸引力不够。因此,要提升城镇的空间品质与服务功能。选择城市低阻力地区建设城镇化示范区,主要是作为安置进城农民和布局城乡公共服务设施的用地。一方面,通过建设精致、优美的进城农民居住示范区,妥善安置进城农民,进而发挥示范效应,加速农民进城的步伐。另一方面,高起点建设城市核心功能区,高标准配备各项城市综合服务设施,培育现代服务功能,进而提升城市综合服务水平,增强城镇的吸引力,进一步增强城镇的“拉力”。

3.2.2 加快产业转型与升级,增强城镇就业人口吸纳能力 博望农民多是在本地企业打工,还有一部分虽在外地跑销售,也是为本地企业拓展业务市场。这一部分人群未来都将回流至本地企业,他们会带来新的就业需求。尤其是年轻一代,即农二代,他们已经脱离了农业生产,他们未来的流向只会是城镇。博望工业虽然十分发达,但是多是规模小、层次低的企业,因此,城镇产业的转型升级迫在眉睫。传统制造业要增强自主创新能力,提高产业能级,延伸产业链,优化产业布局,从工业结构升级、技术改进等多方面加快转型升级。同时要发展壮大现代服务业,包括生活性服务业和生产性服务业,增强城镇就业人口吸纳能力。此外,对务工人员的职业技能培训也是重中之重,员工的素质直接决定企业的创新能力与活力。

3.2.3 转变农业生产方式,培育农村经济自身“造血”功能

农村经济有其自身的规律,所谓的“城市反哺”都只能解一时之难,农村要实现长远的可持续发展必须培育自身的内在的“造血”能力。鉴于博望镇存在大量已脱离农业生产的农民这一现状,规划建议以城镇化过程中的土地流转为契机,实现农业规模化经营,进一步析出那一部分“隐性城镇化人口”,提高农业劳动生产率和农业经营效益;加大技术资金投入与政策倾斜,创新农业组织模式,支持鼓励农业合作社、家庭农场等新型农业经营主体;调整农业产业结构,发展现代高效农业、都市精品农业、乡村旅游业等新型业态,实现农业的产业化、现代化、专业化。

3.2.4 尊重现状与民意,构建布局集约的城乡聚落体系 通过对不同类型农民的发展引导,合理预测未来农村人口的变化趋势,尊重现实,尊重农民意愿,逐步分期引导农村居民向镇区和就近新社区集中,农田向专业大户(家庭农场)集中、企业向镇区园区集中。合理分级安排基本公共服务设施,重点面向规划所选择的乡村社区,注重阶段性和农村居民的切身需求,尤其是针对老龄人口的养老设施与医疗设施等配套;以鼓励集聚节约为前提,减少过程性浪费,构建集约高效、品质均优的空间格局。

3.2.5 强调规划的公共政策功效,促进城乡稳定、协调、可持续发展 完善社会保障体系,变“维持生计”为“长久之计”,

解决进城农民与留守农民的后顾之忧。在调整的最初阶段,受财力的限制,城镇优先考虑因征地而转化为城镇居民的农民的保障,包括采取优先安排就业、享受最低生活保障等措施;对于仍拥有集体土地但进镇就业、居住的农民,可以建立以土地保障为基础的农村社会保障制度,即将土地的承包权入股,享受土地分红以保障基本生活。随着城镇经济发展水平的提高,农村剩余劳动力完全转化为城镇非农业人口,完善相应的城镇级社会保障体系。对于留在农村生产生活的新型农民,积极健全与经济发展水平相适应的、满足博望农民需求的社会保障体系。具体内容涉及农民社会救助体系、农村医疗保障、农民职业技能培训、农村教育助学制度、农村养老保险体制、涉农项目扶持等。

## 4 结语

我国城乡统筹规划实践经过近年来的快速发展,仍然缺乏成熟的经验可以借鉴,更缺乏理论指导。一方面是由于城市和乡村是 2 种完全不同的经济形态和聚落现象,放在一个框架内去规划其经济社会空间上的统筹问题,繁复程度可想而知。另一方面,城乡统筹是一项探索性工作,没有普适性,其实现关键是立足城乡差异和地区差别分析,因地制宜、因时而异<sup>[1]</sup>。尤其对于我国这样一个地域辽阔、人口数量巨大、地区发展严重不均衡的国度而言,城乡统筹规划面临更大的困难。因此,如何准确地找到合理发展的切入点,找到城乡统筹的路径,是每个规划研究者需要认真思考的问题。

本研究以博望镇为例,从新型城镇化的视角出发,将城镇化的主体——农民作为研究的对象,抛弃“自上而下”的“城市本位”的规划范式,通过问卷调查,了解了农民对于城镇化的诉求,构建了“推力-拉力-阻力”分析框架,分析了影响农民进城市民化的推拉阻力,从“人”的城镇化角度来研究城乡统筹发展的思路与对策,是对当前城乡统筹规划的一个新探索。

## 参考文献:

- [1] 李兵弟. 中国城乡统筹规划的实践探索[M]. 北京:中国建筑工业出版社,2011.
- [2] 李兵弟. 关于城乡统筹发展方面的认识与思考[J]. 城市规划, 2004,28(6):9-19.
- [3] 汪光焘. 城乡统筹规划从认识中国国情开始——论中国特色城镇化道路[J]. 城市规划,2012,36(1):9-12.
- [4] 张京祥教授呼吁:要对当前城乡统筹规划的实践进行检讨,力求避免三大误区[J]. 城市规划通讯,2010(4):11-12.
- [5] 郭建军. 我国城乡统筹发展的现状、问题和政策建议[J]. 经济研究参考,2007(1):24-44.
- [6] 仇保兴. 统筹城乡发展的若干问题[J]. 城乡建设,2008(11):19-20.
- [7] 王红扬. 城乡统筹规划理论的科学建构与城市化的中国模式[J]. 国际城市规划,2012,27(4):77-88.
- [8] 赵华勤,张如林,杨晓光,等. 城乡统筹规划:政策支持与制度创新[J]. 城市规划学刊,2013(1):23-28.
- [9] 田莉. 城乡统筹规划实施的二元土地困境:基于产权创新的破解之道[J]. 城市规划学刊,2013(1):18-22.
- [10] 谈步稳,马璇. 城乡统筹规划中城乡发展权转移研究[J]. 现代城市研究,2010,25(5):36-40.