

# 新型城镇化的“和平道路”： 基于田园城市理论原型的解读与猜想

The Peaceful Path of New Urbanization:  
Interpretation and Hypothesis of Theoretical Prototype in the Garden City Theory

陈昭  
Chen Zhao

**摘要:** 霍华德的田园城市理论及其著作《明日的田园城市》作为规划史上伟大的思想之一,在现代规划的不同历史时期都给规划师以灵感。本文结合当下新旧城镇化交替的背景,以霍华德理论中两个重要概念“社会城市”和“消失的地主地租”为理论原型,对中国城镇化复杂系统的诸多关系追本溯源,并针对当前城镇化复杂系统关切的问题在霍华德框架内有所发展,提出新的猜想。本文认为,我国之前城镇化的根本问题在于城镇化路径的“断裂”,而实现新型城镇化首先在于发现其“和平道路”,并且以“空间”作为构建这条路径的核心要素。进而提出,中国新型城镇化的基本路径包含两个要点——“城乡一体”的都市区化空间形式和基于使用权的土地租税改革,并详细阐述了两个要点的内在逻辑和合理性。

**Abstract:** Ebenezer Howard's Garden City Theory and his book *Garden Cities of To-morrow* is one of the greatest thinking in the history of urban planning, which has inspired urban planners in different periods of modern planning history. This paper takes two concepts from *Garden Cities of To-morrow*, "the sociable cities" and "the disappeared landlord rental", as theoretical prototypes to trace the origin for the complex relation of urbanization. Following Howard's framework, this complex relation is further explored in current context of China's undergoing transformation towards New Urbanization. This paper argues that the fundamental problem of Chinese "old urbanization" is the fracture of the urbanizing path, and the key to new urbanization is to discover the "peaceful path" of urbanization, whose core element is space. Furtherly, it is argued that the fundamental path of China's New Urbanization should include two elements, the urban-rural integrated metropolitan space and the land renting and taxation reform based on the right of land-use.

**关键词:** 田园城市; 新型城镇化; 都市区化; 土地制度

**Keywords:** Garden City; New Urbanization; Metropolitanization; Land System

**作者:** 陈昭, 东南大学建筑学院城市规划系, 博士研究生。  
chenzhaoup@gmail.com

## 引言

城市规划研究是否需要重视传统似乎不言自明,但如何理解和对待传统,尚待更清晰的阐明。彼得·霍尔在《明日之城》的序言中认为,“正如其他方面的人类事务,我们往往不能认识到,我们的思想和行为别人在很久以前就已经有了,我们应该认清自己的根源”<sup>[1]</sup>。由于传统规划思想所处的背景和面临的问题与当下现实存在较大差异,很多情况下无法为当前研究和规划提供现成的解决方案,但传统规划思想作为一套经过反复检验的可靠逻辑,很可能为当下提供思路及启示。在对待传统思想的方法上,应当跳出“述而不作”的窠臼,分析理论背后的逻辑,并借助当下的情境重新思考。鉴于此,本文试图将“田园城市”思想的部分内容置于当前背景下考察,从一个新视角梳理新型城镇化这一复杂系统的关键问题。

随着《国家新型城镇化规划(2014—2020)》及地方相应规划政策的出台,“新型城镇化”经过酝酿和准备期,进入了全面实施的新阶段。但因惑依然存在:当前新型城镇化还停留在对更好的城镇化的普遍期盼和共同愿景,实施路径、政策、规划都尚待更清晰地阐明和验证。历史经验看,与新型城镇化类似的城市运动如城乡统筹、新农村建设、生态城市建设等等,往往在“摸着石头过河”的情况下消耗了大量的试错成本却未能建立起有效的知识体系,最终影响了政策的实施结果。因此,对新型城镇化理论的建构是当下十分迫切的主题。

城镇化是一个世界性的问题并且已有诸多经典的理论和研究,其中埃比尼泽·霍华德(Ebenezer Howard)的“田园城市理论”(Garden City Theory)就是其中影响最为深远的理论之一。国内对霍华德的思想及其著作《明日的田园城市》(*Garden Cities of To-morrow*) (后文简称《田园城市》)的研究,以该书中文版译者金经元为代表,为更全面、深刻宣传田园城市思想,纠正对其根深蒂固的片面认知而多次撰文<sup>[2-4]</sup>。此外,诸多学者分别从不同角

度介绍了田园城市思想,如理论本身<sup>[5-7]</sup>、理论影响<sup>[8]</sup>、理论创新<sup>[9]</sup>、规划借鉴<sup>[10]</sup>等等,显示了田园城市理论的强大生命力。有趣的是,1898年该书初版时书名为《明日:一条通往真正改革的和平道路》(*To-morrow: A Peaceful Path to Real Reform*),虽然存在所处时期、环境、制度、文化等诸多背景差异,而今天我们谈论新型城镇化所迫切追寻的答案,也恰好是一条通向新型城镇化的“和平道路”。我们今天的疑惑,也许能从这本一百多年前的规划文本中寻得启示。

## 1 中国的城镇化路径:断裂与重建

### 1.1 选择与交换作为线索

以18世纪中叶英国工业革命为起点,到2011年全球城镇化和中国城镇化率首次突破50%<sup>①</sup>,现代意义上的城镇化进程在全球已然两百余年。为什么现代城镇化兴起之后即成为人类社会一种普遍历史现象并持续向前?以霍华德在《田园城市》中引用阿尔伯特·肖(Albert Shaw)《英国的城市政府》(*Municipal Government in Great Britain*)中的观点作为回答:“现代城市中广大群众所处的条件和环境可以按照他们的需要来调整,以便在体质上、精神上 and 道德上最大限度地发挥人类的素质。”<sup>②</sup>城镇化之所以发生,是因为与农村相比,其集聚和多样性能在有限资源条件下提供更好的生活质量和环境,提供“最大发挥人类素质”的进步机会,让生活更美好。以新型城镇化所关注的“个体视角”来看:宏观的城镇化是由微观的城镇化所聚合而成,是个体为了追寻更好的生活而进行的集体选择,以及由此引发的宏观系统的关系的进步。

这其中包含了一个隐藏的判断——选择。城镇化这一“个体选择”的发生与否取决于两个条件,一是个体对于选择本身的判断,二是选择本身是否是“可负担”的。只有个体判断认为城市能比乡村提供更优的条件,且自身能够负担跨越城镇化“门槛”的成本时,城镇化才会发生。现阶段,一般城市与乡村的发展落差使得城市本身的优越性和吸引力毋庸置疑,因而是否可负担便成了中国城镇化得以发生的核心关切。同时,观察中国城镇化过程,可以发现一个“交换”的过程逐渐形成并不断稳固:农民放弃原有“资本”(农业土地及生产资料)并结合自己的付出作为个人的“原始积累”,交换未来在城市生活、享有更好生活和福利的机会;而作为交换,另一方的城市政府则获得了相应的土地和劳动力。因此,基于个体选择的微观“交换”过程累积形成了城镇化的路径。一条合理、可持续,且能够有效推动城镇化系统关系进步的城镇化路径,是城镇化良性发生的前提。而中

国过去城镇化的种种问题,本质上都可以归结为这条路径“断裂”的结果。

### 1.2 断裂的路径

一般认为,中国前30年的高速城镇化得益于“土地红利”和“人口红利”:前者为城市提供了一定时期内相对“无限供给”的廉价土地,后者提供了充足的廉价劳动力。相比之下,“土地红利”扮演了更重要的角色,参与塑造了“土地财政”的城市发展路径。《宪法》规定城市土地全部归国家所有,而农村土地虽然在法律层面属集体所有,但仍限于“使用权”范畴,实质上仍是由国家控制“开发权”和“所有权”的“准国家所有”模式。因此,城市政府实质上代表国家意志,成了辖区内城乡土地的唯一所有者。上述土地制度促使“土地财政”路径形成:城市可以按照自己的意志以远低于“城市地租”的“农业地租”获取农业土地并将其用于“非农”开发用途,通过垄断土地以获取超额利润,同时又将超额利润的一部分用于基础设施建设以进一步提升超额利润并将更多农地转化为用于发展的城市土地,从而大大降低了经济增长的成本<sup>[11]</sup>。“土地红利”即是这种“低成本”与“高回报”的不等价交换的结果。

当前,城镇化成为新的“红利”。有经济学家测算,未来10年新增的城镇人口将为城市带来人均10万元、总量40万亿美元的固定资产投资“红利”<sup>③</sup>。这一结果值得质疑:城镇化“红利”的实现依赖于城镇化个体需求引致的大量消费,而之前必须首先支付跨越“门槛”的成本。根据测算,以农民转变为市民过程中需要支付的社会成本计,人均“城镇化门槛”(即城镇化的成本)就已接近10万元<sup>[12]</sup>。加之中国以家庭为单位的城镇化迁移传统(即劳动力需要同时为儿童、老人等非劳动力负担额外的城镇化成本)和当前政府对于城镇化质量的高要求(对棚户区 and 城中村等相对廉价、较低品质城镇化形式的负面态度),城镇化门槛被进一步推高。考虑到大部分城镇化个体未能在前述“不等价”的交换中获得合理的收益,城镇化的门槛难以跨越,更无从谈起为城市创造城镇化“红利”。因此,以城镇化的低成本(对个体而言是低收益)实现高收益(对个体而言是高门槛),是当前城镇化路径的悖论。一定时期内“红利”的存在,早期城镇化相对较低的门槛和城镇化个体较强的能力,使得这条城镇化路径得以维持。但当快速城镇化进行了近30年,红利逐步消失、城镇化门槛提升和当前城镇化主体的能力相对较弱时,路径的断裂就会凸显,从而难以按照原路径推动城镇化的健

① 引自《城市蓝皮书:中国城市发展报告 NO.5》。

② 文中对于《明日的田园城市》一书的引用以金经元译《明日的田园城市》商务印书馆2000版本为底本(参考文献[3])。

③ 引自《城镇化是最大的发展红利与增长引擎》,人民网, <http://finance.people.com.cn/n/2013/0220/c1004-20536456.html>。

康持续发展。

那么通过提高征地补偿、将部分超额利润返还给农民能否解决问题？答案是否定的。这一交换过程的发生需要农用地具备相当的城镇化开发价值，如具备较好的区位条件（大都市近郊或者潜在城镇扩展范围）。对于大部分远离城市居住的农民，即使放弃土地，也无法获得相应的收益，能够负担跨越门槛成本的可能性更低。另一端，指望城市政府的反哺也不现实。目前中国城市负债普遍偏高，平均债务率113.41%<sup>①</sup>，较高的城镇化“门槛”在发达地区和大城市依然明显存在，并成为高负债条件下发展型政府刻意维持的状态<sup>[13]</sup>。这也是城市户籍改革难以推动的原因，遑论为城镇化个体提供一定的福利<sup>②</sup>。

然而，“城镇化红利”与“土地红利”有一个重大区别，即城镇化过程不是一个“零和”的交换，而是存在彼此增益、互利的可能。城镇化能否像土地那样直接带来GDP？答案并不确切。数据显示GDP增长与城镇化水平提升具有同步性（图1），但同步性不代表因果关系。根据亚洲银行的研究，城镇化率与人均GDP的增长之间存在相关性。但若排除教育等因素的作用，相关性随即消失；反之，GDP增幅每提高1个百分点，就会把城镇化率推高0.9个百分点<sup>[14]</sup>。换言之，推动经济增长的并非城镇化本身，而是教育进步、技术上的日益成熟等其他要素。城镇化并不像土地那样本身就是红利，通常语义中的城镇化只是一个表象、一个内在机制的

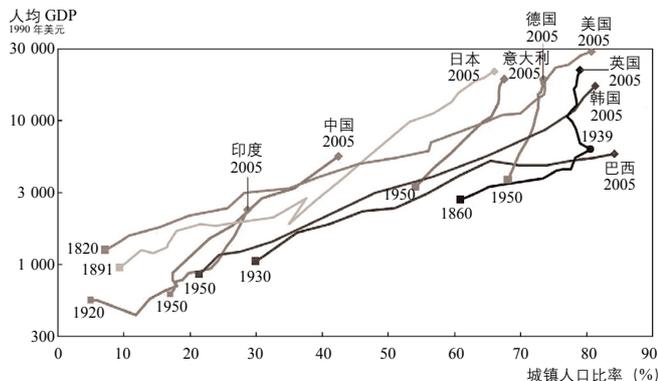


图1 GDP增长与城镇化进程的同步性分析

资料来源：麦肯锡全球研究院《城镇化的世界：城市 and 消费阶层的兴起》

呈现、一个结果<sup>[15]</sup>——真正的红利在于个体通过潜藏在城镇化这个现象下的机制、过程实现个体进步后，所创造的更多价值以及由此形成的社会全方位的进步。这对个体和城市是双赢的结果。因此，通过更合理的空间与制度设计，积极促进城镇化内在机制、过程（而不是现象）的发生，才是城镇化的根本目的。这一机制和过程，不仅具有社会意义（社会公平与个体自由）的正当性，也具备经济上的合理性。

### 1.3 重建新型城镇化的和平路径

试图从现有学术研究中梳理出城镇化路径是困难的。我国当前城镇化问题研究往往呈现出重视“局部现象（实证）”本身而非“关系（理论、方法）”<sup>[16]</sup>，忽视系统性考察的特征。诚然，对于城镇化进程的观察都是从局部现象开始，但局部结论的叠加并不足够解释整个系统，反而随着研究的不断丰富，各个局部更加独立、难以互通，形成了基于自身话语的“各自表述”。最终，对城镇化的研究成了一个关系的“黑箱”<sup>③</sup>——内部复杂关系无法被解释，因而也就难以寻找到最有效的方式推动关系的调整和进步（图2）。

城镇化本身是一个问题吗？霍华德时代的伦敦曾因恶劣的环境被称为“梦魇之城”<sup>④</sup>，现在已经是城镇化水平最高的地区之一；而曾经陷入城镇化“中等收入陷阱”的拉美国家，也已逐渐走出了陷阱<sup>⑤</sup>。历史经验表明，长期来看高城

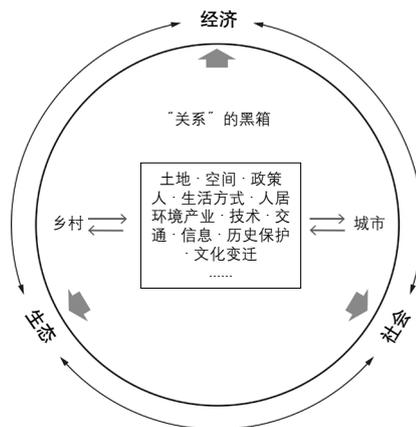


图2 城镇化复杂系统

资料来源：作者绘制

- ① 引自国家统计局，2013年第32号公告《全国政府性债务审计结果》，<http://www.audit.gov.cn/n5/n25/c63642/content.html>。
- ② 根据中国社科院《城市蓝皮书：中国城市发展报告NO.5》的数据，2011年我国城镇化率为51.27%，其中有17%的人口生活在城镇但没有落户，有2亿多人户口在家，另外还有7000万流动人口，这部分人的教育、医疗、养老、保障房等社会福利至今仍被隔绝在城市之外。
- ③ 黑箱（black box）即自然科学概念中的黑箱模型，指一些内部规律鲜为人知的复杂问题，由于因素众多、关系复杂，只能通过观察输入和输出来推测其内部关系和规律。但城镇化无法通过类似重复、可控的科学实验来检验，因此对于规划及相关研究，“黑箱”是切实存在的障碍。
- ④ 彼得·霍尔在《明日之城》一书中对19世纪英国伦敦等工业化城市恶劣的生活状况有着生动的描述，他引述当时诗人詹姆斯·汤普逊（James Thomson）的诗句将其称为“梦魇之城”（the city of dreadful night）。
- ⑤ 根据华生的研究，指标上看拉美国家已经跨越了中等收入陷阱（middle-income trap），甚至中等收入陷阱本身都是值得怀疑的命题，因为增长的障碍是伴随整个增长过程的普遍现象，并没有针对中等收入的特别含义，见参考文献[11]。

镇化水平都能够实现，只不过可能（但历史同样表明——并非必然）需要付出巨大的代价，如牺牲一代或者几代人，社会矛盾激化后的动荡、危机、衰退和反复等等——这些负面影响都是当前“新型城镇化”致力于避免和改善的。作为对“更好的城镇化”的追求，“新型城镇化”的核心目标是寻求一种最恰当的模式实现社会的进步。这种最恰当的模式，是以尽可能少的牺牲人的劳动、财富、自由来实现的，而现实中种种城镇化的问题，就是过去城镇化路径与人的劳动、利益、自由等方面的冲突。此时我们发现我们所寻找的东西与霍华德的目标完全一致：一个理想的城镇化的“和平道路”，一条面向所有人的可负担、可持续的城镇化路径。霍华德给我们的启示是：纵然城镇化系统极其系统复杂，但可以构筑一条以空间为核心的理想的城镇化路径，空间一方面作为容纳城镇化的各类要素的载体、容器和结果，同时也作为主体参与塑造整个城镇化历程<sup>[17]</sup>。其他城镇化要素包括社会、经济、环境以及文化、产业、交通等等，都可以通过空间来建立关联。这一路径又包含两个要点：空间形态和空间形态的关键支撑，即城镇化的空间格局和土地制度（图3）。田园城市理论也在相当上程度涉及了针对这两方面的论述，并形成了“社会城市”和“消失的地主地租”两个理论原型。

## 2 霍华德的两个理论原型

### 2.1 社会城市

芒福德认为，如果需要什么东西来证实霍华德思想的高瞻远瞩，他书中的社会城市（sociable cities）就够了<sup>[18]</sup>。霍华德在《田园城市》的第十二章精辟引介了这一思想。社会城市由1个面积1.2万英亩的中心城市和周围环绕的多个面积为9000英亩的田园城市组成，总人口约25万。从中心

城市中心到各田园城市中心约4英里，通过放射道路、环形市级铁路和基础设施相连。城镇之间以农业地带隔离，并布局新森林、大农场、疗养院、农学院、墓地、采石场、砖场等设施，由整个社会城市共同享有（图4）。霍华德同时提出社会城市有机的“增长原则”：城市一旦达到它的最佳规模后，“不再是扩大它自己的面积或者人口，而是安于成为一个更大的体系中的一部分”。通过合理的资源整合，借助当时的交通和通信技术的发展，建立起一些大城市才能提供的设施，如大学、工学院、专业医院和交响乐团。用“组织密集”取代“建筑密集”。同时，霍华德敏锐地意识到，城市和乡村不是“二元”对立的选择。“问题在于大家似乎都认为劳动人民现在不可能，而且永远不可能住在农村而从事农业以外的职业……我们现在这种把工业和农业截然分开的产业形式必然是一成不变的。这种谬误非常普遍，全然不顾存在不同于固有成见的可能性。”霍华德将城市和乡村视作仅存在功能差异的单元，两者的要素统一到一个多孔的可渗透的区域综合体，形式上是多中心，却按照一个整体运行<sup>[19]</sup>。

即使站在当下，社会城市也是一个“可持续”的现代概念<sup>[19]</sup>。忽略规模的限制，社会城市最本质的思想可以概括为生态、有机、效率和人性尺度：生态指城市组团间保留的绿色空间与廊道，兼顾生态与农业生产功能，作为社会城市的生态基底；有机指社会城市包含的有机、弹性、渐进式的空间增长原则；人性尺度指田园城市内部的步行友好的空间尺度；效率则是借助快速交通线实现的社会城市内部城乡之间紧密互动，通过降低合作的成本实现集体福利的最大化。上述四个要点的有机组合，实现了田园城市“把积极的城市生活的一切优点同乡村的美丽和一切福利结合在一起”的目的。

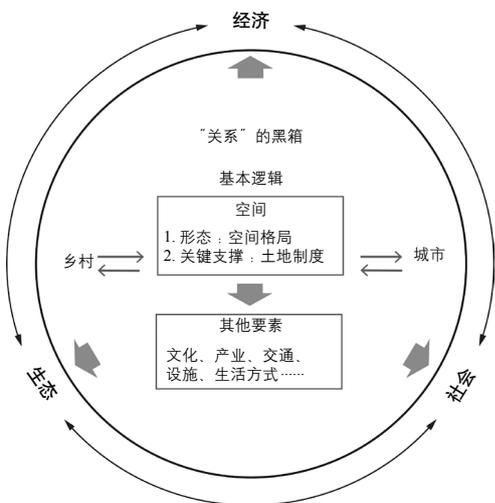


图3 重建城市化路径的要点与线索  
资料来源：作者绘制

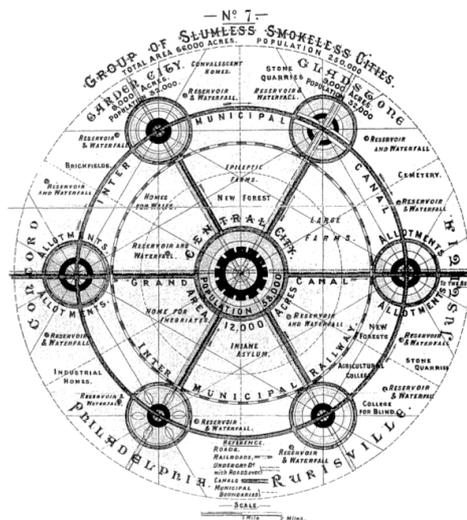


图4 社会城市  
资料来源：参考文献[19]

## 2.2 消失的地主地租：土地制度设计

霍华德对田园城市土地制度的设计，可以概括为“增值归公”和“以税代租”。

“地主地租”即土地所有者让渡使用权获得的收益。城市与乡村的地租存在显著差别，这种差别来自于城市人口的增加，霍华德将这种因为人口集聚而增加的地租称为“自然增值”(unearned increment)，并认为其应当归于集体所得，即“增值归公”。“大量人口的存在赋予土地大量额外的价值……显而易见，在有某种预见和实现安排的情况下，这种增值就会成为这些移民的财富，我们将可以看到，就是这种安排会使田园城市增加它的磁力。”即使土地租金上涨，也不会成为私人的财富，而将用于减免居民缴纳的地方税，使全体居民(包括外来的新移民)受益。

田园城市建设的最初阶段，霍华德设想以发放抵押债券的方式购得最初的土地，并委托在四位托管人名下。托管人实际承担了一个精简高效的政府职能，也成为“初始信用”的载体。起初，田园城市的全部收入来自地租，而且城市中所有土地必须归全体居民集体所有，且使用土地必须交付租金，在土地上建设、聚居获得的增值仍然归集体所有。霍华德将土地的使用者(居民)缴纳的费用统称为“租税”。“租税”包括三部分：偿还购地费用的偿债基金，偿还债务利息的地主地租和缴纳给公共事务的“地方税”。其中，地方税占据重要比重，通过维持公共设施建设与议会运作等方式反馈给市民。随着土地债务逐渐清偿，地主地租也随即消失，整个城市完全依靠地方税运作。此后，由于购置土地的费用已经由地租支付完毕，因此公共建筑的用地不需要纳税人额外支付费用，这样田园城市可以更低成本来建设更好的设施。书中霍华德详细论证了这种模式可以以更低的投入建成与伦敦同等质量的学校、剧院、铁路等设施。

## 2.3 理论原型对当前新型城镇化的适宜性

结合上述对田园城市理论原型的解析，霍华德试图引介一种更加“低成本”的城镇化方式，由于其“低成本”并非来源于降低品质，而是通过城乡结合的方式降低内部损耗并实现整体效益的最大化，因此也可以实现相当的品质、效率和可持续性。基于此重新审视前述当前城镇化路径的“断裂”，可能的解决方案正是通过类似霍华德田园城市这样整合城市与乡村的空间设计来降低城镇化的门槛，提供除传统城镇化路径之外的低成本、可持续的替代模式。因此，田园城市的理论对中国新型城镇化路径的建立仍然具有适宜性。

## 3 理论原型在当前中国条件下的改造落实：建构新型城镇化路径的尝试

结合当前我国城镇化的条件，霍华德的上述两个理论原型可以改造为如下两点。

### 3.1 城乡一体的都市区：社会城市的中国版本

随着城镇化率超过50%后城乡差距的逐渐缩小、政策壁垒的逐渐破除以及乡村地区“服务业化”发展潜力的释放，城乡关系二元结构将逐渐回归城乡一元<sup>[20]</sup>，我们已经具备建构一个现实“社会城市”的基础。霍华德的“社会城市”规模和尺度较小，不能直接套用于规划实践，但相对的尺度及系统内部的关系，依然是新型城镇化可以借鉴的理想模式。笔者认为，对中国而言，现实的“社会城市”应该是一个城乡一体的都市格网，即在合适的尺度下，以城市为中心，其他小城镇、乡村有机融合的城—乡系统性结构。这种“城乡一体”的都市区化可以超越“大城市”还是“小城镇”作为城镇化载体的纠结，成为适应新型城镇化的新空间形态。

首先需要解释，中国“城乡一体”的意义究竟是什么？通常对于城乡一体的认识是从政策、福利层面的“一致性”和“公平性”出发，但霍华德启示我们，更恰当的理解应该是“空间上的一致性”，这种空间形式统一了城市、城镇与乡村，并在合理尺度重建了城市和乡村之间的联系，以此降低城乡之间分工和交易成本，实现了城乡互利。例如《田园城市》书中牛奶的例子：与大城市相比，与乡村紧邻的田园城市中可以节约大额的牛奶运费同时获得更新鲜的牛奶，农民也因此获得更高的收益，“为了实现普遍的节约，把生产者和消费者置于如此密切的关系之中必然会使节省的费用增加许多倍。换句话说，把城市和乡村组合起来不仅有益健康，而且经济每前进一步，这一点就显得很清楚”。联想到20世纪80年代关于优先发展“大城市”与“小城镇”之争，问题的关键并不是某种具体空间的“非此即彼”。发展事实也证明，单一的空间形态并不能解决问题，真正的解决存在于不同的空间应当以怎样的形式组合起来，既形成更系统、完善、协调、城乡互补的整体功能，又使得各个层级的空间都得到充分发展的机会<sup>[21]</sup>。城乡一体的都市区即是基于这一认知的猜想，其相比于“城市+辖区”的传统结构的异同如表1和图5所示。

实现这一目标，至少已具备了三方面基础。首先，中国城市管理体系本身就是“(中心)城市+辖区”模式，即市管县、县管镇村，这种模式塑造了中心城区与辖区基于行政等级的空间联系，虽然与都市区的实际影响范围并不完全一致，但已经实现了部分都市区功能和结构。其次，激烈

的城市间竞争使得城市政府整合发展的意愿更为强烈，对外与周边城市联合形成城市群，对内则统筹辖区内部资源，基于整合发展的一系列行动（如大型基础设施建设）客观上有利于都市区的形成。再次，近年对于乡村的重点投入促进了空间品质与功能的提升，乡村的以农家乐、农业体验、乡村度假旅游为代表的“服务化”趋势明显，乡村服务城市的职能得以增加，为城市与乡村提供了更多协同发展与互利的机会。

从建立新型城镇化路径的角度，“城乡一体”的都市区可以有效降低城镇化“门槛”，主要体现在以下方面。

(1) 一步到位指向终极的状态。不必重复类似国外从集中城镇化到郊区化，再从郊区化到都市区化的过程，减少了中间重复建设的各项成本。

(2) 较小的“跨越门槛”和较宽的“选择谱系”。都市区包含一个多元的从城市到乡村的空间序列，其中镇、新城等中间层级的城镇化成本相对较低，城镇化个体根据自身能力选择“可负担”的路径，“城镇化”平均成本会随之降低。

(3) 最“和平”的道路。当前，彻底打破城市规模门槛和城乡壁垒的全面开放的户籍制度与人口落户改革显然存在隐患和障碍，但都市区内部（对应于城市辖区）的真正城乡一体是相对容易实施的——从都市区内部的福利均等开始，优先对辖区内部农民及本地工作满一定年限的外来人口开放户籍改革，再寻求更大范围的开放。霍华德的思路是，如果能够建立一个“样板”，就能使得其他地区进行模仿，这也是和平改革的要点。

表 1 传统“城市—辖区”空间与城乡一体的都市区比较

	城市 + 辖区	城乡一体的都市区
总体模式	城乡“二元”	城乡“一元”
空间体系	多层级（城市—区 / 县—中心镇—镇—村），以等级聚落为核心的城镇体系	扁平化（中心城市—城镇—乡村），包含全部空间（包括非聚落空间）的空间体系
腹地划分	基于行政区 / 户籍	基于功能、就业联系
功能单元	同一层级功能同构，同一层级间联系弱，不同层级间垂直性联系强，城乡关系松散，城乡分隔	中心城市承担综合性功能，一般城镇与乡村特色化发展，分别承担都市区内某一特殊职能；统一层级间基于产业关联建立局部产业网络，不同功能单元间基于各自市场联系建立分工，城乡紧密关联
公共服务基础设施	各自统筹，自上而下分配，城市显著优于乡村	全域统筹、共享，城乡均衡，通过交通基础设施投入（都市区城乡快速交通网）提升外围地区公共服务设施水平
城镇化实现方式	刚性的城镇化方式（从乡村到城市的固定地迁移和固定地就业）	柔性的城镇化方式（基于都市区交通基础设施支撑的兼业和流动）

资料来源：作者绘制

(4) 为落后地区带来都市化发展机会。通过支持落后地区的都市区化发展，逐步引导长距离、大规模的“候鸟式”人口流动向都市区内部的小范围流动转变，使得“回流”农民能够在不放弃土地的情况下，兼顾农业和就近的工业就业，为落后地区城镇化和农业发展创造条件。

### 3.2 基于使用权的税制改革：“土地财政”转型

我国现有土地制度与前述《田园城市》的土地制度设计存在一个重要差别：地租的产生与分配。相较于霍华德的“溢价归公”和“以税代租”对公共福利的倾斜，我国的现行制度设计忽视了城市地租里所包含的公共性。比如，城市与乡村的拆迁整体补偿相差极为悬殊，但城乡土地本身所承担的居住功能的价值应当相近，其差价大部分归于前者较高的“区位”价值。而“区位”作为城市全体个体的价值的“投射”，其增值应当至少部分被视作集体福利。当这种集体福利没有被集体所享用，而是被给予恰好占有使用权的某个个体，实际意味着其余人的平均福利的下降，或平均消费的上升，进而造成城市扩张中的新一轮分配不公。对于没有机会获得拆迁补偿的新城镇化个体，实际上是一种变相的剥夺，最终导致城镇化的门槛逐渐升高，城市的吸引力逐渐下降。

田园城市的土地制度建立在“土地全民所有”的基础上，这与我国当前的土地所有制情形极为类似。笔者认为，这套思想对我国当前土地改革的借鉴，主要体现在两个方面。

(1) 以“税制改革”作为土地改革的基础。通过整体性税制的系统性改革作为“土地财政”的退出机制，在不增加个体支出的情况下，重新梳理和安排“地租”和“税赋”、各级政府、公司与个人的分配模式，完成城市发展的信用从土地到税收的平稳切换<sup>[21]</sup>。

(2) 使用权税制改革与溢价回收。在城市土地全部归国家所有的前提下，城镇居民所购买的住房产权本质上属于土地使用权（而非所有权），与整体税制改革相适应建立基于使用权的缴费体系，逐步以使用税代替地租，如此，政府可以将一部分按照现有制度完全属于某一个体的“自然增值”

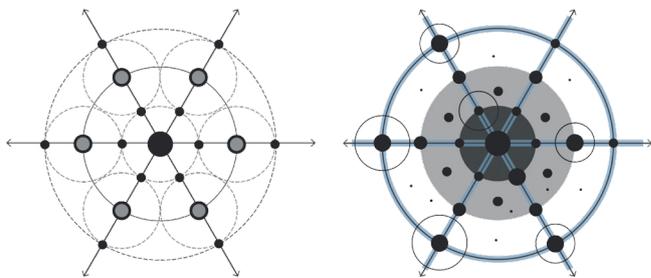


图 5 传统“城市—辖区”空间（左）与城乡一体的都市区（右）的空间模式比较

资料来源：作者绘制

以税收方式回收，用于补贴公共服务和社会福利（如医疗、教育、养老、城镇化技能培训、保障性住房等），并且为本地居民和新市民所共同享有。对于新城镇化人口，这部分税收能为其提供更好的城镇化福利，适度降低城镇化门槛；而对于现有城镇化人口，虽然可能在某一次土地使用权流转的收益有所减少，但可以同样享有从其他土地流转过程中回收的“自然增值”所带来的福利的增加。并且，随着新市民的逐渐积聚，这种自然增值带来的福利也会随之增加，使得所有城市居民受益。

#### 4 结语：更进一步的挑战

本文以解读经典理论为出发点，首先分析了当前城镇化断裂的路径及成因，进而依托霍华德田园城市理论的两个原型“社会城市”与“消失的地主地租”，探讨了中国城镇化的路径及其中两个关键内容：空间形式与土地制度改革。对于个体而言，新型城镇化（更好的城镇化）代表着自由与选择，代表着人类的进步。脱离了这一本源，城市本身和城镇化都会失去意义。而上述探讨的过程，无论是霍华德田园城市的理论原型还是借助于这个理论原型的当下中国新型城镇化的道路探讨，本质目的都是在解决一个最基本的“可行性”的问题——通过消除城镇化路径中的“断裂”以使城镇化过程成立。但是，理解了断裂在哪里、目标在哪里并建构起初步的路径还仅仅是第一步。作为在中国的文化与社会背景下涉及诸多复杂关系的复杂系统，探索中国新型城镇化的“和平道路”，需要更多围绕这条基本路径之上更为细致的关系建构，以应对新型城镇化空间模式与土地制度改革、面向“和平”城镇化路径的包容性城镇化制度设计和政府治理创新等新挑战。 **UPI**

感谢南京大学建筑与城市规划学院王红扬教授对文章的指导与指正。

#### 参考文献

- [1] 彼得·霍尔. 明日之城：一部关于 20 世纪城市规划与设计的思想史[M]. 上海：同济大学出版社，2009.
- [2] 金经元. 再谈霍华德的明日的田园城市[J]. 国外城市规划，1996(4): 31-36.
- [3] 金经元. 《明日的田园城市》的人民性标志着城市规划的新纪元[J]. 城市规划汇刊，1998(6): 14, 64.
- [4] 金经元. 我们如何理解“田园城市”[J]. 北京城市学院学报，2007(4): 1-12.
- [5] 孙施文. 田园城市思想及其传承[J]. 时代建筑，2011(5): 18-23.
- [6] 黄怡. 从田园城市到可持续的明日社会城市——读霍尔 (Peter Hall) 与沃德 (Colin Ward) 的《社会城市》[J]. 城市规划学刊，2009(4): 113-116.
- [7] 何刚. 近代视角下的田园城市理论研究[J]. 城市规划学刊，2006(2): 71-74.
- [8] 唐子来. 田园城市理念对于西方战后城市规划的影响[J]. 城市规划汇刊，1998(6): 5-7, 39-64.
- [9] 柴锡贤. 田园城市理论的创新[J]. 城市规划汇刊，1998(6): 8-10, 64.
- [10] 倪鹏飞，潘文轩. 成都建设“世界现代田园城市”的战略构想[J]. 城市观察，2010(4): 110-124.
- [11] 华生. 城镇化转型与土地陷阱[M]. 北京：东方出版社，2013.
- [12] 牛文元. 2009 中国新型城镇化报告. 北京：科学出版社，2009
- [13] 吴开亚，张力. 发展主义政府与城市落户门槛：关于户籍制度改革的反思[J]. 社会学研究，2010(6): 58-85, 243.
- [14] Hoffman Annte, Wan Guanghua. Determinants of Urbanization[R/OL]. [2014-7-1]. <http://www.adb.org/publications/determinants-urbanization>.
- [15] 王红扬. 对新时代背景下中国城市化研究的方法论思考[J]. 城市规划，2000(6): 7-16.
- [16] 顾朝林，吴莉娅. 中国城镇化问题研究综述（II）[J]. 城市与区域规划研究，2008, 1(3): 100-163.
- [17] 王红扬. 村庄环境整治的意义与建构中国特色新型人居环境系统的江苏实践[J]. 江苏建设，2012(3): 38-56.
- [18] 刘易斯·芒福德. 城市发展史：起源、演变和前景[M]. 北京：中国建筑工业出版社，2005.
- [19] 彼得·霍尔，科林，等. 社会城市——埃比尼泽·霍华德的遗产[M]. 北京：中国建筑工业出版社，2009.
- [20] 陈昭，王红扬. “城乡一元”猜想与乡村规划新思路：2 个案例[J]. 现代城市研究，2014(8): 94-99.
- [21] 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.

(本文编辑：秦潇雨)

(上接 52 页)

- [32] Yost Nicholas C. NEPA's Promise-Partially Fulfilled[J]. Environmental Law, 1990, 20(3): 533-550.
- [33] Hodas David R. The Role of Law in Defining Sustainable Development: NEPA Reconsidered[J]. Widener Law Symposium Journal, 1998, 3: 1-60.
- [34] Arthur E Palmer. Environmentally Based Land Use Planning and Regulation[J]. Pace Environmental Law Review, 1984, 2: 25-65.
- [35] Carlson Cynthia. NEPA and the Conservation of Biological Diversity[J]. Environmental Law, 1988, 19(1): 15-36.
- [36] Karf James P. Aldo Leopold's Land Ethic: Is an Ecological Conscience Evolving in Land Development Law[J]. Environmental Law, 1989, 19(4): 737-766.
- [37] Lapping, Mark B. Environmental Impact Assessment Methodologies: A Critique[J]. Environmental Affairs, 1975, 4(1): 123-134.
- [38] 张德福. 略论法律的生态安全价值[J]. 黑龙江社会科学，2009, 4: 165-167.
- [39] 吕忠梅. 中国生态法治建设的路线图[J]. 中国社会科学，2013, 5: 17-22.

(本文编辑：许政)