

新型城镇化背景下的我国村镇发展规划策略

邹德慈, 王凯, 谭静, 马克尼

(中国城市规划设计研究院, 北京 100037)

摘要: 中国学界已经普遍认识到乡村问题能否妥善解决事关中国现代化的成败和社会的长期稳定。在新型城镇化背景下, 本文着眼于我国新型城镇化政策的关键“既要现代化的城市, 也要现代化的乡村”, 在经济、土地、管理制度、环境、文化等方面, 探索满足乡村地区现代化需要的重要手段。通过文献分析、实地调研和系统研究后发现, 村镇规划建设与管理, 已被国际经验证明是引导农村有序健康发展的重要力量。因此, 针对乡村发展滞后和“乡村病”频发的现实, 立足于乡村地区差异化、多元化、绿色化的发展趋势, 建立一套有序引导乡村现代化发展的规划理论和方法至关重要。其关键在于尊重乡村发展规律、构建城乡一体且城乡有别的制度、完善适应乡村发展建设和保护需要的技术手段。同时也提出村镇规划、建设与管理制度改革的具体建议, 包括法规制定、制度创新、乡土设计、平台管理、环境整治和空间建设等方面。

关键词: 新型城镇化; 城乡一体化; 村镇规划建设和管理

中图分类号: TU981-01; TU982.29; F110 **文献标识码:** A

Developing and Planning Strategy of China's Villages and Towns Under the Background of New Urbanization

Zou Deci, Wang Kai, Tan Jing, Ma Keni

(China Academy of Urban Planning & Design, Beijing 100037, China)

Abstract: Chinese academia has generally recognized that the proper solving of rural issues is vital to China's modernization and long-term stability of society. In the context of new urbanization, the paper focuses on the key to China's new urbanization policy, which is "to modernize not only the city, but also the rural area". It also explores important means to satisfy the needs for the modernization of rural areas, in terms of economy, land, management, environment, and culture. Through literature analysis, field investigation, and systematic research, it is internationally proved that proper planning, construction, and management of villages and towns can help guide the orderly and healthy development of rural areas. Therefore, to promote rural development and address the existing "rural problems", it is crucial for China to establish a set of planning theories and methods to guide the modernization of rural areas, based on rural differentiation, diversification, and greenization. The key lies in respecting the law of rural development, building an integrated urban-rural system with urban-rural distinction, and improving the technical means required in rural development, construction, and protection. Specific proposals on the reform of village planning, construction, and management

收稿日期: 2019-02-03; 修回日期: 2019-03-15

通讯作者: 邹德慈, 中国城市规划设计研究院, 教授级高级规划师, 中国工程院, 院士, 主要研究方向为城市规划和城市设计;

E-mail: zoudc2013@163.com

资助项目: 中国工程院咨询项目“村镇规划建设与管理”(2014-ZD-11)

本刊网址: www.engineering.org.cn/ch/journal/sscae

are also put forward, including laws formulation, system innovation, local design, platform management, environmental renovation, and space construction.

Keywords: new urbanization; urban-rural integration; planning, construction and management of villages and towns

一、前言

近 30 年来,以城市为中心的经济增长模式决定了中国规划、建设、管理的重心在城市。近年来,中央政府提出加快推进城乡发展一体化,颁布了《国家新型城镇化规划(2014—2020 年)》,意味着城乡规划、建设、管理也必须适应整个国家发展模式的转型,从城乡分治、重城轻乡,走向城乡一体、关注乡村。长期以来中国的乡村地区在规划、建设、管理领域缺乏理论支撑,研究和实践存在诸多不足。中国工程院设立重大咨询研究项目“村镇规划建设与管理”,旨在通过对中国城镇化进程中乡村地区发展的问题进行分析,找准制约瓶颈,树立系统性思维,做好整体谋划和顶层设计,进一步提高乡村规划建设与管理的科学性,促进中国城乡关系的平衡协调和村镇的健康发展。

二、新型城镇化背景下村镇发展面临的主要问题

1978 年以来,城镇化为中国的经济社会发展做出了重大贡献,有力推动了国家的工业化和现代化进程,中国的城市已基本实现了现代化。1978—2016 年,中国的城镇常住人口从 1.7 亿人增加到 7.9 亿人,城镇化率从 17.9% 提升到 57.35%。但中国农业和农村的现代化仍处在起步阶段,乡村在产业、社会、文化、建设和管理等多领域罹患严重的“乡村病” [1],亟待解决。

(一) 农业发展缺乏竞争力, 非农产业发展不平衡, 农民持续增收困难

我国农业生产面临着成本不断抬升、价格天花板不断下压的双重挤压,农民从事单一的种植业或畜牧业的比较效益较低,缺乏竞争力。谷物产品如玉米、小麦、大米的国内价格和国际市场比,每吨要高 600 多元。现代农业发展基础薄弱,农业种植业与第二、第三产业融合程度低、层次浅。目前我

国的农产品加工率(初加工以上的农产品比例)只有 55%,精深加工率(二次以上加工)不足 45%,低于发达国家 90% 和 80% 的初加工和精深加工水平。非农产业受地理区位、经济水平等因素影响明显,发展呈现巨大的地区差异。

(二) 农村社会结构不完整, 农村劳动力主体老弱化加剧

随着工业化和城镇化进程的快速推进,农村大量青壮年劳动力不断进入城市,农村“三留人口”群体快速增大。2008 年中国农业大学调查数据显示,我国有 8700 万农村留守人口。《中国老龄事业发展报告(2013)》显示,2012 年我国农村留守老人达 5000 万,老年农民逐渐成为农村劳动力主体。2014 年全国妇联最新调查数据显示,我国农村留守儿童数量超过 6100 万,约占全国儿童总数的 21.88%,总体规模呈现扩大趋势。

(三) 宅基地扩张与闲置并存, 乡村空间资源利用存在较大浪费

统计资料显示,2000—2011 年中国农村人口减少了 1.33 亿人,农村居民点用地却增加了 3045 万亩(1 亩 \approx 666.67 m^2)。农村人口快速非农化引起的“人走屋空”和普遍的“建新不拆旧”相伴而生,成为优化城乡土地利用配置、统筹城乡协调发展和新农村建设面临的现实困境和瓶颈问题。自然资源部的数据显示我国约有 2 亿亩农村宅基地,其中 10%~20% 是闲置的,部分地区闲置率甚至高达 30%。

(四) 农村人居环境总体水平仍然偏低

全国还有 43% 的村庄没有实现集中供水,仍有 60% 的农村人口是以地下水作为饮用水水源。11% 的行政村通村公路没有实现硬化,大量村内道路没有硬化,且普遍没有公共照明。中国是世界上村镇生活垃圾产出量最大的国家,每年大约产生 4×10^9 t 生活垃圾,村镇生活污水排放量约占中国生活污水总排放量的一半以上。农村垃圾随意堆放、

倾倒现象严重,生活污水和畜禽养殖污染严重,村容村貌呈现脏、乱、差。近年来,国家大力推进农村人居环境改善工作,并取得了较大的成效。截至2016年,全国农村生活垃圾处理率达到了60%,全国农村生活污水处理率达到22%,并支持了2311万户贫困户进行危房改造,在居住条件、公共设施和环境卫生等方面,与全面建成小康社会的目标要求还有较大的差距。

(五) 传统村落与乡土特色保护面临危机

传统乡村风貌是中华优秀传统文化的重要体现,但目前的保护与发展情况不容乐观,建筑失修衰败,古树、古井、古桥等重要景观元素也日渐消失。目前国家采取了一系列的保护拯救措施,有276处村庄列入全国历史文化名村名录,有4153处村庄列入传统村落名录。但相比我国270万个自然村的总数而言,实施保护的村庄仅占我国自然村数量的千分之二。同时,获得保护的传统村落也面对着发展方式单一、重形式、轻内涵等问题。

(六) 村镇规划建设管理理念偏差、制度缺失、技术支撑不足

村镇规划、建设和管理三者之间相互脱节,是村镇规划实施难、乡村公共设施缺乏后期维护等问题的根源。城乡一体的规划建设法律法规体系尚未建立,农房质量安全制度缺失,传统村落与乡土特色保护的制度尚未健全,村镇规划建设的技术标准适应性不强,乡村建设规划许可证制度实施难。我国庞大的村镇数量和建设量,亟需创新规划服务方式和借助现代化的管理技术、管理平台。全国共有乡镇建设管理人员10.4万人,平均每个乡镇从事村镇建设管理的人员不足3人,60%的乡镇仅有一名村镇建设管理员,还有1/4的乡镇无规划建设管理的机构和人员。

三、乡村现代化导向下的我国村镇发展若干趋势

中国学界已经普遍认识到乡村问题能否妥善解决事关中国现代化的成败和社会的长期稳定。乡村现代化与城市现代化是中国现代化的“两个轮子”,互促互进,缺一不可。国际城市化的历史经验表明,随着城市化进程的推进,城市与乡村存在辩证的互

动关系。在当前的发展阶段,乡村的意义和价值尤为彰显,乡村功能将从单一的农副产品供应向生态保护 and 游憩功能、文化传承和发展功能、农村居民的健康居住与发展功能以及绿色农产品的生产与供应功能全面转型,城乡之间将建立平等、协调、一体化的新型关系。

事实上,中国乡村地区在过去的10多年间发生了很大的变化,以“村镇内部差异化、土地使用综合化、发展路径多元化、空间适度集聚”为特征的乡村空间格局重构已是乡村现代化进程中不可阻挡的趋势。

东部沿海发达地区的乡村进一步分化为城市化地区和非城市化地区,寻求不同的发展路径,呈现不同的空间集聚形态,并因此采取不同的管理模式。如江苏省江阴市北部包括周庄、华士在内的若干工业强镇,被纳入城市总体规划确定的北部集聚发展区,全区编制了分区规划和全域控规,完全参照城市的模式来实施规划管理。而市域南部生态开敞片区内的村镇,仍维持乡村地区的管理方式,编制镇总体规划和单个村庄的规划。在这一地区内部,传统的增长中心在收缩,优势增长点在不断壮大。以江苏省昆山市为例,全县各级各类的工业区和开发区之中,高等级的开发区以及工业强镇的工业区聚集的企业更多、经济效益更高,与低等级的工业区、工业弱镇之间的差距越来越大。

在广大的中部传统农业地区,乡村的空间格局也伴随着外部产业的转移和内部需求的提升在不断地发生着改变,就地就近、适度集聚的态势较为明显。以河南省周口市为例,自2008年以来沿海向中部地区实施产业转移以来,周口市的若干个县城凭借产业集聚区这一载体,经济发展势头强劲。截至2015年,周口市10个产业集聚区的建成区面积达到112 km²,共入驻工业企业956家,其中规模以上工业企业超过60%。研究预测,未来周口市的县城有望吸纳全县域70%左右的非农人口就业,进而带动该地区的城乡居民点由现在小而散的状态走向以县城和重点镇为中心的适度集中。在以湖北省宜都市为代表的自然资源相对丰富、人口密度较高的中部丘陵地区,随着农民生活需求和农村机动化水平的进一步提高,一些交通区位较好、公共服务设施聚集的村庄脱颖而出,和小城镇、县城共同发挥起面向广大农村地区的服务职能,并自发成长

为人口聚居的点，引导着乡村地区人口的适度集中。

以云南、贵州为代表的我国西南部地区，受制于地形和资源条件，人口将持续流出，很多村镇将面临逐渐消亡的威胁，但自然和人文资源特色突出的部分村镇却呈现勃勃生机。如位于贵州凯里东南的西江苗寨利用苗族文化的优势，从一个以农业种植为主的传统村镇发展成为著名的历史文化旅游名镇，2016年接待游客近484万人，旅游综合收入达41亿元。

在乡村空间格局变化的背后，乡村经济的多元化、农业的现代化、乡村治理的多元化、乡村发展的绿色化和以乡村为依托的中华文化复兴正在显现和有序推进。乡村经济的多元化体现为地域的多元化、业态的多元化和农民收入结构的多元化。农业的现代化则带来种植规模、经营主体、经营方式等一系列的变化，农业经营主体正逐步由小农户向农业企业、家庭农场、农业专业合作组织等新型经营主体转换。依靠龙头企业和各类合作社组织的带动，农业生产、加工、销售紧密结合。乡村地区的管理也正在向治理主体多元、治理目标多元和投入多元的“乡村治理”转变，种田能手、返乡创业的农村年轻人、告老还乡的中产阶层等三类人群将成为乡村发展的新主体，公众参与式的多元决策以及以新主体为主导的治理模式正逐渐取代单纯依靠政府决策的规划管理模式。“绿色化”业已成为新常态下经济发展的新任务、推进生态文明建设的新要求。乡村地区以绿色化为主题，正在推动“农业生产清洁化、农村废弃物资源化、村庄发展生态化”。依据“地缘、血缘、业缘和情缘”构建的新乡村文化正为我国的乡村地区发展注入新的生命力，基于乡村产业发展和乡村社区建设形成的“业缘”和“情缘”是乡村社会的新纽带。发展积极健康的新乡村文化，会逐步实现乡村居民对乡村风貌价值观和审美标准的自我认同，使乡村风貌的传承和发展进入可持续的良性轨道。总之，中国乡村的现代化势不可挡。

在这一背景下，建立一套符合乡村现代化发展趋势和要求的规划理论和方法至关重要。基于公平，建立城乡一体的基本制度与设施供给；基于特色，系统认识乡村空间的丰富与多元，以超前的战略眼光，建立绿色、优质、特色、永续发展的规划建设与管理体制；基于发展，切实针对乡村地区的发展

特征与诉求，建立尊重乡村发展规律的规划理论、方法与技术手段。

四、我国村镇发展的主要特征

截至2015年年底，全国共有建制镇20515个，乡（含民族乡、苏木、民族苏木）11315个，58.5万个行政村，270万个自然村[2]。存在于如此庞大村镇基数之上的差异性、自发性、自主性和政策性是中国村镇发展区别于其他国家村镇、区别于中国城市发展最主要的特征。各式各样的乡村聚落空间形态源于地理条件、社会关系和生产方式等多个因素的共同作用。村镇的发展动力强弱则取决于区位和资源禀赋。城市周边的村镇往往得益于城市的辐射和带动，发展较为迅速。而远离城市的村镇则缺乏来自外部的强大动力，发展相对滞后。村镇的发展带有很大的自发性，内在的需求和动力往往扮演了更重要的角色。在村镇自发发展的过程中，有才干、有主意，带领一方百姓谋发展，为老百姓拥护的“能人”是不可或缺的关键因素。除此之外，我国村镇的发展受政策的影响极大。改革开放之后小城镇的蓬勃兴起、20世纪90年代乡村地区发展的相对停滞、2000年之后乡村面貌得到较大的改善都和不同时期的“三农”政策密切相关。基于我国村镇发展的特征和规律，在乡村规划建设和管理中应尊重差异、鼓励多元化发展和政策创新，优化完善外部发展环境、建立内生发展的激励机制和实施分类指导。

五、推动我国村镇规划建设与管理改革的建议

(1) 加快制定《乡村发展、建设和保护法》，对乡村实施土地、规划、建设的一体化管理。明晰农民建房管理、乡村公共服务设施和基础设施管理维护等责任职责，将乡村学校、幼儿园、卫生院、敬老院等公共设施纳入基本建设程序并实施监督管理；由农民自建的房屋，农民作为建设责任主体，各级政府及相关业务主管部门以提供质量安全指导和技术服务为重点。恢复农村建筑工匠资质许可制度，加强农村建筑从业人员的培训和管理。加大历史文化名镇、名村和传统村落保护力度，完善保护制度。

(2) 创新乡村规划的编制体系、编制方法、编

制技术和编制内容,推广乡村规划师制度,将乡村规划服务从短期逐渐转向中长期跟踪服务。梳理县、镇、村三级规划编制的内容和深度要求,并逐步建立县、镇、村三级规划联合编制或动态反馈的工作机制。注重乡村社区营造,建立村庄建设利益相关人商议决策、规划专业技术人员指导、政府组织支持和批准的乡村规划编制机制。大力推进“需求导向、解决基本、因地制宜、农村特色、便于普及、简明易懂、农民支持、易于实施”的实用性村庄规划编制,将村庄规划的主要内容纳入“村规民约”中付诸执行。

(3) 发展乡村设计和新乡土建筑,鼓励设计师下乡,传承和创新传统建造工艺,发展适合现代生活的新乡土建筑和乡村绿色建筑技术。在农房建造方法上探索新乡土建筑创作,传承和创新传统建造工艺,推广地方材料并提升其物理性能和结构性能。高等学校开设乡村建筑学或乡村规划管理专业及课程,对村镇建筑风貌的系统性研究国家应予以重点支持。

(4) 以全国村庄人居环境信息系统为基础,形成国家有关乡村的统一数据平台。在县市逐步推进城乡全域地理信息系统、农村宅基地和农房信息系统的建立,为地方进行村镇规划编制和管理提供现代化的技术平台。

(5) 建立城乡一体的环境保护机制,建立全覆盖、网络化的环境保护省、市、县三级监管体系,发展适合乡村的环境整治技术。加强城乡污水处理、水资源利用与保护设施、防洪设施等的整体协调,推进城乡之间、区域之间环境保护基础设施共建共享。加强乡村环境整治的分区和分类指导,尽快出台村镇环境整治项目技术标准和规范,制定农村生

活垃圾收集、转运与处理处置技术指南和农村生活污水处理技术指南及农村生活污水排放标准。

(6) 优化乡村空间格局,引导以县城和重点镇为中心、一般乡镇为纽带、中心村为重点、一般村为基础的乡村聚落格局的形成。加大对村镇特色产业和特色风貌的培育,建成一批产业特色鲜明、人文气息浓厚、生态环境优美的特色村镇。加强对贫困村的扶持力度,着重推进贫困村的基本生产生活条件改善和异地扶贫搬迁工作。整治空心村,科学制定我国空心村综合整治的中长期战略及规划 [3]。

(7) 促进乡村人力资本积累。投资于农民,增加对乡村文化教育投入,促进增量优质教育资源向乡村倾斜,建构多层次细分专业的乡村职业教育体系,建立乡村居民的学习激励机制,广泛发展乡村社区学校,发展乡村艺术,传承和弘扬乡村传统文化,提高乡村居民的综合素质,为乡村地区现代化夯实社会基础。

参考文献

- [1] 刘彦随. 新型城镇化应治“乡村病” [N]. 人民日报, 2013-09-10(5).
Liu Y S. New urbanization should treat “rural diseases” [N]. People’s Daily, 2013-09-10(5).
- [2] 中华人民共和国住房和城乡建设部. 中国城乡建设统计年鉴 2014 [M]. 北京: 中国统计出版社, 2014.
Ministry of Housing and Urban-Rural Development of the PRC. China urban-rural construction statistical yearbook 2014 [M]. Beijing: China Statistics Press, 2014.
- [3] 刘彦随, 龙花楼, 陈玉福, 等. 空心村整治应提升为国家战略 [J]. 国土资源导刊, 2012 (7): 31-33.
Liu Y S, Long H L, Chen Y F, et al. The renovation of hollow villages should be promoted to national strategy [J]. Land & Resources Herald, 2012 (7): 31-33.