

建设部村镇建设办公室、中国建筑设计研究院课题

发达国家乡村建设 考察与政策研究

Field Survey and Studies on the Rural
Construction Policies of Developed Countries

叶齐茂 编著



中国建筑工业出版社

建设部村镇建设办公室、中国建筑设计研究院课题

发达国家乡村建设考察与政策研究

Field Survey and Studies
on the Rural Construction Policies of Developed Countries

叶齐茂 编著

中国建筑工业出版社

图书在版编目(CIP)数据

发达国家乡村建设考察与政策研究 / 叶齐茂编著.

北京: 中国建筑工业出版社, 2008

ISBN 978-7-112-09776-0

(建设部村镇建设办公室、中国建筑设计研究院课题)

I.发… II.叶… III.发达国家—乡村建设—研究

IV.TU98

中国版本图书馆CIP数据核字(2007)第187305号

本书是建设部村镇建设办公室和中国建筑设计研究院小城镇发展研究中心共同开展的“发达工业化国家城镇化过程中的乡村建设研究”之课题成果报告。全书分发达国家乡村建设考察篇和发达国家乡村建设政策研究篇。其中, 上篇对欧盟十国乡村和美国乡村的建设作了直观和实时的报告。下篇研究了英国、美国、法国、德国、意大利、西班牙、比利时、爱尔兰、荷兰、澳大利亚、加拿大和卢森堡等发达工业化国家在实现人口城镇化水平50%之后的乡村建设政策。全书还对发达国家政府管理制度、政府代理制度、政府采购制度、政府土地强制征购制度和国际政府间合作制度进行了研究。

本书可供广大乡村建设管理工作、相关科研人员、大专院校师生等学习、借鉴和参考。

责任编辑: 吴宇江

责任设计: 董建平

责任校对: 孟楠

建设部村镇建设办公室、中国建筑设计研究院课题

发达国家乡村建设考察与政策研究

Field Survey and Studies

on the Rural Construction Policies of Developed Countries

叶齐茂 编著

*

中国建筑工业出版社出版、发行(北京西郊百万庄)

各地新华书店、建筑书店经销

北京图文天地制版印刷有限公司制版

北京方嘉彩色印刷有限责任公司印刷

*

开本: 787×1092毫米 1/16 印张: 27 字数: 656千字

2008年7月第一版 2008年7月第一次印刷

定价: 120.00元

ISBN 978-7-112-09776-0

(16440)

版权所有 翻印必究

如有印装质量问题, 可寄本社退换

(邮政编码 100037)

序

2005年10月,党的十六届五中全会明确提出建设社会主义新农村是我国现代化进程中的重大历史任务,标志着我国农村建设进入了新的发展阶段。“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的20字总体要求指明了建设社会主义新农村的方向和重点,涵盖了农村经济社会发展的方方面面,强调要在促进现代农业发展、农民持续增收的基础上向更加全面、更加广泛的领域拓展,协调推进农村社会、农村建设与农村治理的同步发展。以农村建设、农村人居环境改善为重点的“村容整洁”得到了从中央到地方及社会各界的广泛重视。

到2006年底,全国共有313万多个村庄,其中行政村56万个,居住生活着2亿多户近8亿农民。据专家预测,2020年我国城镇化水平将达到60%,到时农村仍有5亿多农民。长期以来,由于村庄规划建设管理不到位、人居环境公共设施投资与建设管理制度缺失等原因,村庄人居环境一直难以改善,甚至还有进一步恶化的趋势,突出地表现在四个方面:一是村庄布局散,农民建房乱;二是缺乏必要的生产生活设施;三是缺乏环卫管理,环境脏、乱、差;四是农房建设质量差、水平低,部分地区农房建设脱离功能片面追求面积。如何在城镇化快速发展过程中科学把握统筹城乡建设的内涵,如何在社会主义新农村建设中有效地改善量大面广的村庄人居环境,是我们在理论和实践中必须面对的难题。

为开阔视野、启发思路,借鉴发达国家在乡村建设方面的经验和教训,2006年下半年建设部村镇建设办公室和中国建筑设计研究院小城镇发展研究中心共同委托中国农业大学人文与发展学院叶齐茂教授主持开展了“发达国家乡村建设考察与政策研究”的课题。

本研究课题负责人、中国农业大学人文与发展学院叶齐茂教授长期从事乡村建设的教学和科研工作,对我国农村建设与发展等问题,既有丰富的实践经验,又有深入的理论思考。同时,他对国外乡村发展,特别是发达国家在城镇化过程中的乡村建设与发展、乡村形象设计、乡村资源开发及相关政府政策等问题进行过广泛调查与研究思考。结合本课题要求,叶齐茂教授以白描的手法在归纳、整理已有经验和成果的基础上,补充了新的调查与研究,对发达国家的乡村建设思路与政策进行了比较系统的总结,编著了这部课题研究成果。

20世纪中期的第二次世界大战后,本书中的绝大部分国家的乡村发展都经历过战后城镇化发展过程中的农业生产恢复、战毁房屋重建和乡村聚落空间重构,城乡规划在这个过程中发挥了极其重要的作用。就一般规律讲,各国乡村建设政



策都突出了第二次世界大战后粮食生产恢复、乡村地区基础设施建设、农业全面发展、农业和乡村并重发展,到世纪之交更加注重乡村、农业、生态三者协调发展的不同阶段的政策重点转换。各国在不同发展阶段的乡村建设政策的逻辑归纳,以及如何汲取各国城镇化不同发展阶段乡村建设的政策重点为我所用,是我们委托课题的初衷与核心,把这一点写到这里,也算是对作者第九章99个问题思考的百题补足吧。

本书是由叶齐茂教授在该课题研究成果基础上加工整理、编辑成稿的,可供广大农村建设管理者,相关科研工作者,大专院校及相关专业人员借鉴和参考。本书中的所有照片均由叶齐茂教授摄制。由于时间、水平有限,书中的错误与不足在所难免,敬请广大读者批评指正。

感谢中国建筑设计研究院小城镇发展研究中心对本项研究的大力支持。他们是我国最早从事农村建设研究的专业科研单位之一,长期致力于改善农村人居环境的科研工作,他们的支持保证了研究课题的顺利开展。感谢中国农业大学人文与发展学院为完成本项研究做的大量组织协调工作。感谢中国建筑工业出版社对本书的编辑出版给予的大力支持。

建设部村镇建设办公室主任 李兵弟
2007年5月16日

前 言

2006年下半年,建设部村镇建设办公室委托我们开展“发达国家乡村建设考察与政策研究”。当然,这项研究并非从那时才开始,实际上,在接受这个课题之前,我们已经开始收集资料,开展专题采访,并且深入到课题所涉及的那些国家的城乡进行实地调查。但是,真正对此课题形成比较明确的研究目标,找到我们需要回答的实践问题,还是到了年尾,因为,没有去年的社会主义新农村建设的实践背景,我们的研究可能就会流于俗套,成为一堆没有经过咀嚼的资料汇集。这里就是关于这项研究的最终报告。

一、目标

这项研究的目标是,提供主要发达工业化国家人口城镇化水平达到50%后乡村建设的教训和经验,供政府决策者在继续推进新农村建设时参考。

这样,主要发达工业化国家实现人口城镇化水平达到50%后的继续城镇化就成为了我们研究的背景,而不是我们研究的主题。

二、背景

(1)在人口城镇化水平达到50%后的继续城镇化背景下,研究发达工业国家在乡村建设方面的法规制度、政府管理乡村建设的制度、技术性的规划制度和管理制度等问题;研究他们在这50年继续城镇化进程中有关乡村建设的一些关键政策和法规;研究这50年继续城镇化进程中的制度和政策的变化,特别是,研究导致这些变化的原因、经验和教训。

同样,2006年以来我们在社会主义新农村建设中所遇到的规划建设问题,也将成为我们研究的背景。

(2)党的十六届五中全会提出建设社会主义新农村的战略已经2年了。如何实事求是地发现问题,找到解决问题的办法,是一个关系到如何继续扎实稳步地推进社会主义新农村建设的关键。尽管它不是课题研究的主题,但是,以我们遇到的规划建设问题为背景,必然会使这个研究对政府决策者具有参考价值,而不至于使这项研究成为资料汇编。

三、方法

当然,为了使这项研究能够满足社会主义新农村建设的决策需要,使政府决

策者对外国乡村建设这50年的经验和教训有一个全面的了解,我们采取了比较分析的方法,即与处于不同发展水平、在不同制度下、用不同方式也在建设乡村的其他国家相比,甚至割断那里复杂的社会经济文化联系,孤立出某些因素进行分析。比较分析的目的是为了发现我们农村建设中的问题。

四、原则

如何看待外国乡村建设这50年发展的经验教训本身就是一个问题。我们可以照搬照套,那是教条主义,我们也可以我行我素,那是经验主义。因此,我们在研究中坚持了如下原则:

(1)要学习外国的好东西,更要注意外国人批判了的东西,外国人不要了的东西。接受外国的教训,会使我们自己的农村建设思想有一个跃进。这叫前车之鉴,勿蹈覆辙。2006年以来,我对几位著名外国规划师进行了采访。这些外国规划师都给我们留下了这样的忠告:你们应该更关注其他国家在城市发展过程中所犯的错误,尽可能避免重犯其他国家已经犯过的错误。

(2)多样化也包括接受外国的先进文化。我们要熟悉外国的东西,但是并不等于要完全照外国的葫芦画中国的瓢,并不等于必须亦步亦趋,更不等于进口外国的设计方案。我们学习外国的东西,是要用来研究中国的问题。先了解外国城市与乡村发展的经验,再来研究中国的农村建设,可能会快一点把我们国家自己的事情办好。

(3)规划设计上要有中国的特色和风格。说中国的古镇小村布局不适应现代化的需要,把它们都拆了,这是否定中国的东西,是虚无主义。中国的古镇小村布局有它自己的规律。说它不好,无非是没有把自己的东西研究透,以为必须用勒·柯布西耶的现代主义去画我们的农村居民点。农村设计不仅是工程设计,也是艺术设计,人文设计、生态设计,因为,农村设计离不开人民的习惯、感情以至建筑语言,割不断历史的文脉,又要与周围环境相协调。中国有2万多个建制镇和近2万个乡集镇,60多万个行政村,别说设计成一个面孔,一百个面孔都是不行的。要想使发展有可持续性,必然是“顺其自然”,而顺其自然就必然是多样化的。

城镇化的基本原则,各个国家都是相同的,但是,实现城镇化的路径和基本原则的表现形式方面是不同的。比如,在“化”法上,各有不同,有很多的不同。英国人从1947年以来,就基本上没有改变当时划定的用地功能,农田还是农田,宅地还是宅地。美国人在第二次世界大战结束后,当时没有给城市扩展划一个界线,汽

车到哪,房子就盖到哪,但是到了现在,已经有约一半的州在推行确立城市拓展界限(Urban Growth Boundary UGB)的理智发展。城镇化的表现形式也一定有许多样子。前几十年,美国人从城里往乡下跑,跑到20世纪90年代,回头一看,糟糕,买一块面包还要开汽车,也不知城市在哪里;这20年,中国人从乡下往大城市跑,今天一看,那里有时走路比坐车还快,虽是楼上楼下,却老死不相往来。

因此,我们要学习外国的好东西,也要研究自己的好东西,两边都要学好。半瓶子醋是不行的,要使两个半瓶醋变成一瓶醋,这样,我们就不会让“工业文明”颠覆了我们的“生态文明”,通俗地讲,不会“把洗澡水和孩子一起倒掉”。

比较分析的目的是为了发现农村建设中的问题。这一年新农村建设已经取得了一些成绩,但是,也碰到了一些体制性、机制性的新问题。用我的话讲,说“鸡”(发展生产)的多,说“蛋”(改善生活条件)的少;说宏观的多,说细节的少;说中央财政投入农村地区的资金总量多,说资金分配比例和管理制度的少;说各部门的投入多,说各部门投入效益的少;说大家明白如何建设新农村的多,说大家不清楚究竟什么是新农村的少。实际上,在研究过程中,我们也在不断地把中国的经验与国外的经验进行比较,希望通过分析国外已经走过的城镇化和乡村发展道路,来发现我们发展中的问题,寻求科学的解决办法,努力实现这项研究的目标。

本书分为实地调查篇(三章)和政策研究篇(六章),共为九章。

在第一章、第二章和第三章中,我们试图通过在两次实地调查中所拍摄的照片,对欧盟10国乡村和美国乡村的建设作一个直观和实时的报告。

第四章是一个引言,目标是讨论有关城镇化的一般问题,总结发达工业化国家在实现人口城镇化水平50%之后在乡村建设中的一系列教训,以便研究我们自己的农村建设问题。我们在那里列举了18条外国人的教训,也列举了我国在农村建设,特别是这一年新农村建设中,出现的10个问题。在后续的章节中,虽然我们没有过多地议论自己的问题,但是,我们在材料的取舍上,恰恰是针对这些问题的。

第五章是研究英国、美国、法国和德国在实现城镇化水平50%之后的乡村建设政策。美国、英国和法国各自形成了一套城镇化和乡村建设的模式,德国是战败国,因此,前联邦德国的乡村建设特别体现了在弱市场状态下的美国、英国和法国政府的意志。

在第六章中,我们同样是对高度发达工业化国家城镇化在实现城镇化水平50%之后的乡村建设政策进行研究,但是,它是对意大利、西班牙、比利时和爱尔



兰作研究。尽管这些国家在城镇化和乡村建设方面对世界其他地区所产生的影响可能是有限的,但是,他们的一些经验可能对我们还是有所裨益的。

在第七章中,我们对荷兰、澳大利亚、加拿大和卢森堡在实现城镇化水平50%之后的乡村建设中一些特殊问题进行研究。这四个国家各具特色。尽管它们或因地域辽阔或因地域狭小在城镇化和乡村建设方面所产生的具体经验有局限性,但是,他们追求区域城市、统筹城乡发展的理想对我们还是有所启迪的。特别是,如果把我们的国家划分成若干个区域的话,其中有些区域与它们具有相似的特征,这样,他们的经验还是不可忽视的。

在第八章中,我们对政府管理制度、政府代理制度、政府采购制度、政府土地强制征购制度和国际政府间合作制度进行了研究。

第九章是一个总结。试图回答这些发达工业化国家在实现人口城镇化水平50%之后这个时期,究竟留下了哪些可以供我们在解决自己农村建设问题时借鉴的经验。在那里,我们列举了99条经验,供决策者思考,供实践者参考。

在附录里,我们收录了6个访谈。它们有些是电话访谈,有些是面对面的交谈,有些在国内,有些在国外。放到这里的目的是为了了解外国人怎样看待他们自己的城镇化,以便我们能够比较准确地了解他们的经验教训。

首先,我们努力把这个研究课题做的深入细致一些,而不是简单地拿出结论来。因此,报告中汇集了大量的案例、文件和图表,绝大部分内容在国内刊物中没有出现过,以致它的有些细节具有进一步研究的价值,特别是那些法规和里程碑式的文件。第二,这个报告中既有历史性的文件,也有2007年刚刚出台的新文件,整个文献跨度为60年。第三,我们也参考了大量国外学者的研究文献,特别是那些除英文之外的其他文种的文献。

当这个研究报告完成时,我们还感到有三个担心。第一,这个报告的内容是否真的对政府决策者适用,而不仅仅是对主管村镇建设职能的政府决策者适用;第二,国内外政治文化上的差异可能阻碍了我们对国外政策的准确理解,而阅读此书的人又不加批判地放大了这些偏差;第三,这项研究涉及了如此众多的国家,如此长久的历史,如此复杂的经济政治制度,我们研究内容的选择是否能准确地反映不同背景下的系统研究的要求。

当然,还有弥补的办法,也有纠正的时间,因为,我们的社会主义新农村建设刚刚开始。当我们第一次尝试对这个主题作如此规模和系统的研究时,我们更感到建

设部对这项研究的战略预期与战略把握,也为我们付出的绵薄之力感到欣慰。

在这里,我们要对李兵弟主任、白正盛同志、方明院长、冯新刚规划师所给予的信任、支持和指导表示真诚的感谢。

叶齐茂

2007年除夕之夜于澳大利亚墨尔本



目
录

前言	5
实地调查篇 走进发达国家的乡村	13
第一章 老欧盟十国乡村建设实地调查	19
第一节 老欧盟十国乡村建设概况	23
第二节 乡村社区发展的四条边界	27
第三节 乡村居民点的四大形体特征	51
第二章 美国乡村建设实地调查	81
第一节 美国乡村概况	83
第二节 美国乡村居民点的发展管理	90
第三节 美国乡村居民点的建设资金	98
第三章 可持续发展的乡村建设案例	101
第一节 独立村庄	108
第二节 城镇边缘的村庄	110
第三节 小城镇	112
第四节 24条评价标准	115
政策研究篇 了解发达国家的乡村建设政策	119
第四章 引言:了解外国的教训,以研究中国的农村建设问题	121
第一节 乡村城镇化、角度、问题和背景	123
第二节 概念、命题、理论和政策	128
第三节 发达工业化国家在乡村建设中的一般教训	145
第四节 我们在推进农村建设和新农村建设上出现的一般问题	148
第五章 发达国家城镇化水平达到50%后的乡村建设(一):主流	153
第一节 战后英国的城镇化和乡村建设法律	155
第二节 美国的大规模郊区建设和乡村建设	172
第三节 战后法国的城镇化和乡村建设政府管理的变化	203
第四节 战后德国乡村建成区规划、建设与管理	215
第六章 发达国家城镇化水平达到50%后的乡村建设(二):支流	229
第一节 意大利:区域城镇化和塔斯科里地区的乡村建设	231

第二节	西班牙：向中心城市集中和巴斯克地区的乡村建设	240
第三节	比利时：人口高密度条件下的城镇化和比利时福兰德地区的乡村建设	248
第四节	爱尔兰：人口低密度条件下的城镇化和爱尔兰东南部地区乡村建设	256
第七章	城市国家城镇化水平达到50%后的乡村建设（三）：特例	267
第一节	荷兰的城镇化和土地整理方式的变更	270
第二节	澳大利亚乡村道路财政：以西澳大利亚州为例	274
第三节	加拿大的区域城镇化和乡村建设	277
第四节	卢森堡：一个最小最富国家的乡村建设	283
第八章	高度城镇化条件下的乡村建设政府管理	287
第一节	政府管理制度	290
第二节	政府代理制度	315
第三节	政府采购制度	325
第四节	政府土地强制征购制度	327
第五节	政府国际合作组织在乡村建设中的功能：以欧盟为例	350
第九章	吸收外国的经验，以解决中国的农村建设问题	365
第一节	一般政策	369
第二节	专门政策	371
附录	访问谈话	381
附录一	英美小城镇规划和设计的经验与教训	382
附录二	新城市主义对中国的城乡规划设计有哪些启迪？	387
附录三	21世纪的区域城市规划	391
附录四	怎样建造一座今天的城市？	396
附录五	如何引导中国城镇化健康发展	402
附录六	怎样制定一个可持续发展的城市规划？	409
附录七	美国马里兰州肯特县村庄设计标准	416
附录八	有关符合密度和强度优惠条件的建筑和场地设计原则注释	422
	参考文献	426



实地调查篇
走进发达国家的乡村

世界著名的意大利托斯卡乡村





世界著名的意大利托斯卡纳乡村



图0-3

欧洲的山脉

EUROPE



图0-1

欧洲的地形



图0-2

欧盟国家