

苏州城乡一体化过程中 农民安置问题及空间规划对策研究

杨新海 彭 锐 范凌云 著

中国建筑工业出版社

苏州城乡一体化过程中农民安置 问题及空间规划对策研究

杨新海 彭 锐 范凌云 著



中国建筑工业出版社

图书在版编目(CIP)数据

苏州城乡一体化过程中农民安置问题及空间规划对策研究/杨新海, 彭锐, 范凌云著. —北京: 中国建筑工业出版社, 2016. 7

ISBN 978-7-112-19617-3

I. ①苏… II. ①杨… ②彭… ③范… III. ①乡村规划—研究—苏州市 IV. ①TU982. 295. 33

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第171065号

责任编辑: 何楠 陆新之

书籍设计: 康羽

责任校对: 李欣慰 张颖

苏州城乡一体化过程中农民安置问题及空间规划对策研究

杨新海 彭锐 范凌云 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

北京锋尚制版有限公司制版

北京顺诚彩色印刷有限公司印刷

*

开本: 787×1092毫米 1/16 印张: 13 字数: 229千字

2016年12月第一版 2016年12月第一次印刷

定价: 112.00元

ISBN 978-7-112-19617-3

(29090)

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)

目 录

序

前 言

第1章 绪 论

1.1	研究背景与缘起	16
1.1.1	基于既往的背景——盲点和隐患亟须反思	16
1.1.2	基于现实的背景——规划和实践亟须指导	16
1.1.3	基于未来的背景——变数和方向亟须绸缪	17
1.2	研究目的与意义	19
1.2.1	研究目的	19
1.2.2	研究意义	19
1.3	研究重点与难点	20
1.3.1	阶段性和长期性的问题	20
1.3.2	创新性和稳定性的问题	21
1.3.3	科学性和操作性的问题	21
1.4	研究工作与组织	21
1.4.1	研究进程与组织	21
1.4.2	研究方法	22
1.4.3	研究内容与技术路线	24

第2章 基础：城乡一体化和农民安置

2.1 城乡一体化	28
2.1.1 苏州城乡一体化的概况	28
2.1.2 苏州城乡一体化的举措	32
2.1.3 城乡一体化过程中的农民安置——环环相扣的关键	34
2.2 农民安置	36
2.2.1 苏州农民安置的历程	36
2.2.2 苏州农民安置的问题	38
2.2.3 农民安置中的城乡一体化新政——渐进解困的契机	40

第3章 政策：农民安置模式研究

3.1 苏州农民安置模式基本概况	42
3.1.1 我国现行的安置模式	42
3.1.2 苏州农民安置模式	44
3.2 苏州农民安置模式的问题分析	50
3.2.1 总体结构层面——模式单一	50
3.2.2 一次性安置层面——补偿不足	51
3.2.3 持续性安置层面——缺乏造血	52
3.2.4 保障机制层面——双重缺乏	54

3.3	苏州农民安置模式政策建议	56
3.3.1	农民安置模式的总体方略	56
3.3.2	农民安置模式的重点突破	57
3.3.3	农民安置模式的实施保障	60

第4章 空间：农民集中安置区规划研究

4.1	空间规划的研究思路	64
4.1.1	研究对象选取	64
4.1.2	研究方法确定	64
4.1.3	研究内容架构	64
4.2	空间规划研究——总则	65
4.2.1	空间正义理念的引入	65
4.2.2	空间正义总则的确立	66
4.3	空间规划研究——选址与规模	66
4.3.1	现状概况	66
4.3.2	问题分析	69
4.3.3	规划对策	74
4.4	空间规划研究——布局结构	78
4.4.1	现状概况	79
4.4.2	问题分析	79
4.4.3	规划对策	81

4.5	空间规划研究——居住建筑	88
4.5.1	现状概况	88
4.5.2	问题分析	92
4.5.3	规划对策	97
4.6	空间规划研究——公建配置	106
4.6.1	现状概况	106
4.6.2	问题分析	115
4.6.3	规划对策	120
附件 1	苏州市农民集中安置区规划对策要点汇编	131
附件 2	农民集中安置区公共服务设施配置规划指引	145
附录 1	调查案例评述及汇编	153
附录 2	调查问卷及数据分析	185
参考文献		197
图表索引		199
后记		207

苏州城乡一体化过程中农民安置 问题及空间规划对策研究

杨新海 彭 锐 范凌云 著

中国建筑工业出版社

本书根据苏州市规划局委托的“苏州城乡一体化过程中农民安置问题及空间规划对策研究”研究课题的成果形成。课题报告作为研究类成果获江苏省第十五届优秀工程设计三等奖。

课题负责人：杨新海

苏州科技大学：彭 锐 范凌云 成晋晋
周德坤 赵剑锋 曹 喆
刘 燕 平 茜

苏州市规划局：施 旭 张杏林
赵小兵

教育部人文社会科学研究规划基金项目
(14YJAZH098)

江苏省高等学校优势学科建设工程
江苏省高等学校品牌专业建设工程

党的十八大指出，解决好农业、农村、农民问题是全党工作的重中之重。2014年12月，习近平总书记在江苏调研时强调，农业、农村、农民问题，始终是关系党和国家工作大局的重大问题。没有农业现代化，没有农村繁荣富强，没有农民安居乐业，国家现代化就是不完整、不全面、不牢固的。目前，农业还是“四化”同步发展的短腿，农村还是全面建成小康社会的短板。中国要强，农业必须强；中国要美，农村必须美；中国要富，农民必须富。

新型城镇化和城乡发展一体化，是解决城乡二元结构和“三农”问题的重要途径，是推动城乡协调发展的有力支撑，是促进经济转型升级的重要抓手，是苏州率先基本实现现代化的必由之路。改革开放以来，苏州始终坚持城乡协调发展方略，从20世纪80年代乡镇企业“异军突起”，到90年代开放型经济蓬勃发展，再到进入新世纪，率先开启城乡发展一体化的探索和实践，先后推出“三集中”、“三置换”、“三大合作”、“三大并轨”、“四个百万亩”等一系列改革举措，苏州逐步实现了由城乡分割、工农分化到以城带乡、以工促农的转变，进而迈入了城乡一体、工农互惠的新阶段。2014年3月，国家发展和改革委员会正式批复将苏州列为国家城乡发展一体化综合改革试点。从“省级试点”上升到“国家试点”，这是对苏州城乡发展一体化实践的充分肯定，带来了“改革红利”，同时也赋予了苏州更大的责任与担当。

不久前，苏州市政府发布了《苏州市新型城镇化与城乡发展一体化规划》。规划阐明了苏州未来建设城乡一体新型社会的总体目标、重点任务与发展路径，描绘了推进新型城镇化和城乡发展一体化的空间形态，提出了城乡发展一体化改革的主要方向和关键举措，为苏州积极稳妥推进城乡发展一体化和新型城镇化指明了方向。具体说来，就是加快转入以提升质量为主的转型发展阶段，坚持以城乡发展一体化为目标，以人的城镇化为核心，以体制机制创新为关键，勇于探索应对之策，积极破解发展难题，努力走出一条具有时代特色，符合苏州实际的城乡发展一体化和新

型城镇化建设新路子。而在这一过程中，农民安置问题无疑具有重要的地位和作用，它既是城乡一体化启动实施的抓手——释放土地潜能，集约利用空间，完善设施配套；又是新型城镇化的重点——转变生活方式，共享发展成果，保证农民受益。

针对这一重大课题，苏州科技大学在既有小城镇研究的学科优势基础上审时度势，2010年9月起就与苏州市规划局合作，较早地开展了“城乡一体化过程中苏州农民安置问题及空间规划对策研究”。课题通过对苏州农民安置区的系统调查和抽样研究，总结梳理既往农民安置问题，并以问题为导向，基于苏州城乡发展一体化的要求与趋势，本着兼顾阶段性与长期性、创新性与稳定性、科学性与操作性的原则，提出相应的对策建议，重点对农民安置空间的规划设计策略进行了深化研究。

本书有两大特点比较突出：一是以调查为基础。课题组调查了苏州市城乡发展一体化先导区内的40个农民安置点，并选取其中26个安置点作为样本进行重点研究，样本选择充分兼顾建设时间、选址规模、结构布局等差异，充分体现城乡发展一体化的背景和特征。调查过程中，研究人员通过资料收集、部门走访、现场踏勘、实地访谈、问卷调查、交流座谈等方式，深入调查安置点实际，分析研究安置点问题及成因，广泛吸收各方意见与建议。二是以问题为导向。课题组基于现状调查研究成果，以问题为导向，按农民安置模式和安置空间规划两条主线，分别深入研究了现状问题和成因，有针对性地提出了解决问题的对策建议。对策研究是本成果的核心内容，兼顾创新性和可操作性，强化系统性和科学性，努力使理论研究的创新落实于对策建议的可行，安置模式的创新落实于空间规划的支撑，研究观点的创新落实于规划要点和指引。

可以说，这本书既是基于当时的一线调查报告，也是一部深入研究的学术著作。本书基于“可持续生计”理念提出的安置模式，基于“空间正义”理念提出的空间规划对策，对于城乡发展一体化背景下的苏州农民安置工作具有很强的现实意义和

指导价值，相信对其他地区亦有重要借鉴意义，对国家有关部门研究制定政策也有参考价值。

杨新海

2015年冬于苏州

前言

苏州自古就是“东南雄州”和“鱼米之乡”，前者指城，后者说乡，二者和谐共生，相得益彰。苏州也是当前中国经济社会发展最快和城镇化水平最高的地区之一，曾因以乡镇企业、小城镇和外向型经济发展为特征的快速城市化进程而受到国人瞩目。在高速的经济发展和城市化过程中，城乡均衡渐渐被打破，大量的农用地被征用转化为城市建设用地，随之产生了数量众多的失地农民。他们不仅面临着身份的转换，从乡村农民变成城市市民；而且面临生活空间的转移，从散布的村头田间转向集中的居住社区；还要面临生活方式的转变，从自给自足的乡村生活转向综合多元的城镇生活，加之这些转变几乎是突变的，缺乏时间空间、生活习惯以及社会心理的过渡，甚至被媒体形容为“一夜之间、洗脚上楼”，因此如何妥善安置农民，科学合理地完成上述多重转变已成为事关城乡统筹发展、小康社会建设的重要课题。

相比较其他地区常规的城市化进程，作为快速城市化地区的苏州需要安置的农民数量多、规模大，情况也更复杂。特别是2008年苏州被批准为城乡一体化发展综合配套改革试点区以来，从“两个率先”到“三区三城”，从“江苏省唯一的城乡一体化发展综合配套改革试点区”到“国家发改委城乡一体化发展综合配套改革联系点”和“中澳管理项目四个试点城市之一”，苏州的城乡一体化发展综合配套改革一方面积极探索并实施了一系列创新的政策和方法，为农民安置工作提供了更好的政策环境：“三形态”为农民安置厘清了宏观思路，“三集中”为农民安置指明了空间方向，“三置换”为农民安置提供了操作基础，“三大合作”为农民安置提供了持续保障，“三年计划”为农民安置架构了行动规划……总体上取得了很好的成效。另一方面也对农民安置提出了更高的要求，毕竟目前短时间内大规模集中安置的模式，不同于常规城市化过程中小规模渐进式的分散安置方式，农民安置工作面临众多新的情况与困境，农民安置政策和空间规划管理上的不足都会引发经济、社会、环境以及农民生产、生活、心理等方面的相应问题，甚至可能出现“失地、失居、失业、

