

乡村 规划建设

历史文化名镇名村保护的迫切性

美丽中国：江苏乡村人居环境改善实践

乡村是中华民族重要的文化根基——同济大学阮仪三教授专访

乡村聚落的空间演化与复兴之路——高淳“国际慢城”大山村的观察

乡村的遗存与记忆

高淳村俗文化生态保护实验区规划探索

徐宿连大叉手传统建筑技艺特色

江苏省住房和城乡建设厅 主编



乡村规划建设

(第2辑)

江苏省住房和城乡建设厅 主编



创于1897

商务印书馆
The Commercial Press

2014年·北京

图书在版编目(CIP)数据

乡村规划建设,第2辑/江苏省住房和城乡建设厅
主编. —北京:商务印书馆,2014
ISBN 978-7-100-09088-9

I. ①乡… II. ①江… III. ①乡村规划—江苏省—
丛刊 IV. ①TU982.295.3-55

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第064771号

所有权利保留。
未经许可,不得以任何方式使用。

乡村规划建设(第2辑)

江苏省住房和城乡建设厅 主编

商务印书馆出版

(北京王府井大街36号 邮政编码 100710)

商务印书馆发行

北京瑞古冠中印刷厂印刷

ISBN 978-7-100-09088-9

2014年4月第1版 开本 787×1092 1/16

2014年4月北京第1次印刷 印张 7½

定价: 28.00元

目 录

行业信息

- 1 江苏省乡村规划建设研究会成立

主题文章

- 3 历史文化名镇名村保护的迫切性 仇保兴
9 美丽中国：江苏乡村人居环境改善实践 吴缚龙

名家视角

- 17 乡村是中华民族重要的文化根基——同济大学阮仪三教授专访 何培根 徐红云

乡村环境改善与活力复兴

- 23 从慢城到慢村——一种美丽乡村发展模式的探讨 张 川 陈眉舞 邵 旻
33 乡村聚落的空间演化与复兴之路——高淳“国际慢城”大山村的观察
赵 晨 张京祥
44 水乡村落在都市语境中的重塑与再生——以苏州工业园区斜塘老街规划为例
袁文博 查金荣 胡旭明

乡村特色彰显与形态保护

- 54 乡村的遗存与记忆 韩冬青 耿 涛 王恩琪
58 江苏乡村特色保护与塑造思考 陈小卉 邵玉宁
73 高淳村俗文化生态保护实验区规划探索 熊国平 汪成璇
85 苏州西山古村落特色空间格局保护与产业发展研究 汤 蕾 陈沧杰

乡村空间与传统建筑技艺

- 96 徐宿连大叉手传统建筑技艺特色 马 晓
106 基于农业生产方式的乡村聚落空间演变分析——以海门市常乐镇培育村为例
梅耀林 段 威 汪晓春

江苏省乡村规划建设研究会成立

2013年10月26日,“江苏省乡村规划建设研究会”在南京成立。研究会由江苏省城市发展研究所、省住房和城乡建设厅城市规划技术咨询中心、江苏省城市规划设计研究院、南京大学城市规划设计研究院有限公司、东南大学建筑设计研究院有限公司五家从事乡村规划建设研究和实践的单位共同发起成立。成立国内首家省级层面以乡村规划建设为主题的学术性研究团体,是顺应城乡发展一体化进程、建设美丽乡村的发展要求,推动乡村规划建设学科发展的探索创新。研究会旨在立足于江苏乡村发展实际,以及农民对改善人居环境的真实愿景与现实需求,以扎实深入的乡村调查为基础,以人居环境科学理论为指导,以前瞻而务实的规划建设实践为支撑,着力提升城乡规划建设行业对乡村发展规律性的认识和实践水平,积极探索符合江苏实际的乡村发展之路。

随着新型城镇化和城乡发展一体化的推进,重塑城乡关系、加快乡村发展、推动乡村复兴已经成为规划建设和实践中的重大课题。江苏省作为我国经济发达、城镇化发展进程较快的省份,近年来在乡村规划建设、人居环境改善等方面开展了积极的探索。此次,通过乡村规划建设研究会这一跨部门、跨学科、跨地域学术平台的搭建,可以进一步整合提升江苏乡村规划建设实践与研究的各方力量,以实践促进研究,以研究指引实践。



江苏省乡村规划建设研究会第一次会员代表大会

江苏省乡村规划建设研究会倡议书

今天的中国正处于新型城镇化加速推进、城乡发展亟需融合的关键时期。乡村的发展,既关系着城乡发展一体化的推进和“三农”问题的解决,也关系着“四化”同步发展的进程。重塑城乡关系、加快乡村发展、推动乡村复兴,不仅是实现“美丽中国”愿景的重要组成部分,更是“全面建成小康社会”和“现代化国家”的必然要求。然而,受制于长期以来城乡二元结构的体制影响,在高速城镇化的过程中,广大农村地区的各种资源要素不断流向城市,而自身的发展却面临着发展活力减退、环境建设滞后等一系列突出问题。

近年来,作为中国经济最发达、城镇化发展最快的省份,江苏在乡村规划和建设以及农村人居环境改善方面开展了许多积极的探索。尤其是2011年以来,江苏在全国率先开展了全

面的村庄环境整治行动，普遍改善了全省村庄面貌和农村人居环境，获得了农民的普遍认同和拥护，有效地践行了党的群众路线精神。在国务院刚刚召开的全国改善农村人居环境工作会议上，江苏经验得到了中央和国家的充分肯定。江苏在乡村人居环境改善工作中取得的成绩，不仅得益于政府的主动推进，也得益于广大群众的支持和专业队伍的支撑。

乡村是有别于城市的一种特色鲜明而不可或缺的人居环境类型，中国现代化的新农村建设与乡村人居环境改善任重道远。长期以来我们关注于城市的发展与规划建设，却对乡村的认知十分浅薄，乡村规划建设的理论研究与实践探索都还非常欠缺。乡村规划建设实践迫切需要新的具有中国特色的乡村规划建设理论体系指导。为此，江苏在全国率先成立了第一个以乡村规划建设为主题的研究会，立足江苏乡村发展实际，以及农民对改善人居环境的真实意愿与现实需求，以扎实深入的乡村调查为基础，以人居环境科学理论为指导，以前瞻而务实的规划建设实践为支撑，着力提升城乡规划建设行业对乡村的认知水平，积极探索符合江苏实际的乡村发展之路，并期望以此对全国乡村规划建设有所裨益。

创新构建中国乡村规划理论与实践体系，探索具有中国特色的城乡发展一体化道路，既是新型城镇化和现代化的时代要求，也是我们无可回避的历史责任。在此，我们倡议，全国城乡规划建设领域的广大同仁积极行动起来，以时不我待的紧迫感，勇于担当的使命感，在乡村规划建设理论研究和实践探索方面发挥先锋作用，为中国城乡规划建设事业的发展不懈努力，共同为实现城乡统筹的目标，建设“美丽乡村”，进而谱写“美丽中国”的壮丽华章做出我们行业应有的贡献。

江苏省乡村规划建设研究会全体会员

2013年10月26日于南京

历史文化名镇名村保护的迫切性

仇保兴

摘 要 《历史文化名城名镇名村保护条例》实施以来，中国历史文化名镇名村的保护工作取得了较大的进展。本文针对目前历史文化名镇名村保护面临的形势和机遇，提出下一步的工作思路 and 措施。

关键词 历史文化名镇名村；保护；迫切性

住房和城乡建设部与国家文物局至今分五批公布了中国历史文化名镇名村，共公布了350个中国历史文化名镇名村，使我国城乡历史文化遗产的保护扩大到更大的范围，也使我国不同地域历史村镇传统风貌和建筑艺术的展示有了更广阔的舞台。保护好这些名镇名村对于传承我国优秀文化和延续历史文脉，促进当地经济社会的发展将起到重要作用。

1 实施《历史文化名城名镇名村保护条例》以来历史文化名镇名村保护工作回顾

2008年4月，国务院颁布了《历史文化名城名镇名村保护条例》，分别从历史文化名城名镇名村的申报批准、保护规划的编制、保护措施等多方面进行了具体规定。《条例》自2008年7月1日实施以来，有力地促进了我国历史文化名城名镇名村保护工作的有效开展，并取得了令人可喜的成绩。

1.1 做好历史文化名镇名村的申报和审批工作

2008年以来，住房和城乡建设部与国家文物局先后组织了第四、第五批中国历史文化名镇名村的申报和公布工作。目前，中国历史文化名镇名村的数量达到了350个（其中名镇181个、名村169个），各省、自治区、直辖市人民政府公布的省级历史文化名镇名村已达700余个，使我国历史文化名镇名村的保护体系日臻完善。

1.2 加强历史文化名镇名村保护规章规范制定工作

《条例》颁布后，住房和城乡建设部着手完善名镇名村保护法规的制定工作，研究起草

作者简介

仇保兴，住房和城乡建设部副部长，中国城市科学研究会理事长，博士。

了《历史文化名镇名村保护管理办法》、《历史文化名城名镇名村保护规划编制办法》。这些《办法》分别从保护规划的编制、审批、公布、历史文化名镇名村的监督管理等方面做出了规定,为我国历史文化名镇名村保护规划编制、保护管理提供了技术依据。目前,这两个《办法》已经完成征求意见稿,并已于近期征求有关部门和各省的意见,待修改完善后发布。

1.3 积极支持和推进地方历史文化名镇名村保护工作

为加强各地历史文化名镇(名村)保护的交流与合作,住房和城乡建设部于2009年、2010年先后在上海市枫泾镇、江苏省周庄镇召开历史文化名镇保护与发展研讨会,与全体历史文化名镇的代表共同议定了《枫泾宣言》、《周庄宣言》,汇集众多代表的意见,表达了“坚持科学规划、严格保护、合理利用的原则,因地制宜,保护名镇历史文化遗产的真实性和完整性”的心声。同时,各地也分别加强了地方历史文化名镇名村保护工作力度,云南省出台了《云南省历史文化名城名镇名街保护条例》,河北省起草了《河北省历史文化名城名镇名村保护办法》,山西等省结合第三次全国文物普查的成果,公布了一批省级历史文化名镇名村,海南省开展了“十大古村落”的评选,将具有历史文化价值的古镇古村落列入了地方重点保护的范畴。

1.4 在汶川、玉树特大地震灾后重建中,坚持贯彻《历史文化名城名镇名村保护条例》精神

汶川、玉树等特大地震灾害,对一些古镇和古村落造成了严重破坏,住房和城乡建设部在指导地方对历史遗存进行抢救性修复的基础上,在指导地方编制灾后重建规划时,按照《历史文化名城名镇名村保护条例》的有关要求,坚持在重建工作中注重历史风貌的延续及传统特色的体现,在一定程度上保存了这些地方古村镇的完整性,为传承地域文化特色起到了积极的作用。

1.5 加大了国家专项资金对保护工作的支持

“十一五”期间,在中央补助资金和地方配套资金的支持下,全国共实施了78个历史文化名镇名村保护设施建设项目,其中中央直接投资2.7亿元,主要用于历史文化名镇名村的基础设施改善和环境整治。这些项目的实施,对于改善镇村群众的居住生活环境,保护街区、村镇的历史环境和传统风貌,以及促进地方经济发展发挥了重要作用。

2 历史文化名镇名村保护的形势和迫切性

2005年,《国务院关于加强文化遗产保护的通知》中明确提出,“在城镇化过程中,把保

护优秀的乡土建筑等文化遗产作为城镇化发展战略的重要内容,把历史名城(街区、村镇)保护规划纳入城乡规划”。2006年,“保护有历史文化价值的古村落和古民宅”又被写入中央一号文件《关于推进社会主义新农村建设的若干意见》中。2008年,国务院颁布了《历史文化名城名镇名村保护条例》,将历史文化名镇名村保护纳入法制化轨道。应该说,历史文化名镇名村保护工作已经成为我国城镇化健康发展和社会社会主义新农村建设的一项重要内容,引起了各级党委、政府的高度重视。要清醒地看到,尽管我们在历史文化名镇名村保护方面已经取得了不少成绩,但仍然存在诸多问题。

一是认识不到位,保护意识薄弱。一些地方的领导对保护历史文化名镇名村工作的重要性和意义缺乏认识,把历史文化遗产保护与小城镇和村庄发展对立起来,在工作中重建轻保护,没有妥善处理好保护与发展的关系。一些地方将历史建筑和历史街区拆除后兴建仿古一条街,这种做法就像将不断增值的祖传古画换成了一文不值的现代印刷品。

二是依法行政力度不够。一些地方不严格执行保护规划,随意修改保护要求,结果导致部分古镇、古村落的历史格局被破坏,文物古迹周围的历史环境被破坏,一些地方的历史建筑被拆毁。

三是历史文化名镇名村保护规划滞后。一些历史文化名镇名村由于经费所限,没有及时编制保护规划,保护工作缺少必要的依据。在保护中往往重视个别“点”的保护,而忽视对自然历史环境的保护,导致镇和村庄的整体风貌被破坏。

四是保护资金不足,古村镇和历史建筑缺乏定期的全面维护。一些古镇内人口密度大,基础设施落后,建筑年久失修,居民居住条件差。由于缺乏专项保护资金,这类地区的建筑处于消极保护的状况,或交给开发商进行整治和建设改造,其结果往往毁坏了有价值的历史遗存。

五是历史文化名镇名村存在着“开发性破坏”。“开发性破坏”使历史文化名镇名村的部分历史建筑逐渐丧失其历史原真性,建造了一批毫无历史文化价值的假古董,将十分脆弱的文化遗产作为普通的旅游资源开发,以经济效益为单纯的追求目标,造成了“开发性破坏”。

六是历史文化资源信息档案亟待建立。不少历史文化名镇名村对自身拥有的历史文化资源底数不清,对资源的种类、数量、年代、工艺、材料等基本信息没有建立档案,导致保护管理缺乏科学的安排,影响公众参与和社会监督。

目前,我国仍然处于城镇化快速发展时期,如何保护好祖先留下的历史文化遗存,是我们面临的巨大挑战。我们发现,一些地方以推进城市建设土地增加与农村建设用地增减挂钩为名,搞大规模的村庄迁并,不少有几百年乃至上千年历史的村庄被迁并和拆除,不但造成了村庄原有的传统格局和风貌不复存在,一些有价值的民居院落遭到破坏,而且严

重损害了农民的长远利益。因此,要解决这些迫在眉睫的问题,就要求我们在历史文化名镇名村保护工作中,坚持正确的理念和方法,不能急功近利,注意少走弯路、避免犯错误,在保护工作中注重把握好以下几个原则。

第一,要做好规划之间的相互衔接。不仅要使保护规划纳入到历史文化名镇名村经济社会发展规划和政策之中,而且要使编制的保护规划与镇总体规划、乡规划和村庄规划、土地规划相衔接,共同指导当地的保护和发展。

第二,做好老区保护与新区建设的衔接。历史文化名镇名村经济建设发展与核心区保护产生矛盾时,要主动采取开辟新区、保护核心区的措施,将一些体现新居住功能的建设引向新区,以避免新建筑在高度、形式上与历史建筑产生较大冲突。

第三,要做好旅游发展与文化遗产保护的衔接。在历史文化名镇名村旅游事业快速发展时期,鉴于历史文化遗存及其环境的不可再生性,应未雨绸缪,加强历史文化名镇名村周围的自然生态环境保护,严格管理游客的行为,防止过度旅游开发或其他不合理活动,做到不削山、不砍树、不拔草、不填河,以免对历史文化名镇名村造成无法逆转的损害。

3 下一步历史文化名镇名村保护的主要任务

针对我国文化遗产领域面临的机遇和形势,历史文化名镇名村保护工作要善于学习和借鉴国内外的成功经验,结合各地实际情况,探索出适合地方特色的思路 and 措施。总的要求是,要在科学发展观的指引下,坚持科学规划、保护为先、合理利用、加强监管,努力实现历史文化名镇名村的健康持续发展,促进我国优秀历史文化的传承和延续。

3.1 尽快完善历史文化名镇名村保护的法规体系

各地要依据国务院《历史文化名城名镇名村保护条例》,进一步细化深化有关保护规划与管理的规定。各地在制定保护办法时,要因地制宜,结合地方实际情况,注重体现地方特点。住房和城乡建设部将根据《历史文化名城名镇名村保护条例》,加快《历史文化名镇名村保护管理办法》、《历史文化名城名镇名村保护规划编制办法》的制定步伐,争取尽快以部令形式下发,以指导历史文化名镇名村保护规划与管理工作。

3.2 进一步加强历史文化名镇名村的监督管理

及时开展名镇名村历史文化资源的调查建档工作,对历史文化遗存状况进行摸底调查。要明确文化遗存的类型、保护等级、各类遗存的数量、遗存的保护状况等。通过调查,发现问题,掌握情况,提出措施。在此基础上,以《中国历史文化名镇名村评价指标体系》

为基本单元,建立历史文化名镇名村动态监管信息系统,对历史文化资源的保存状况和保护规划实施进行跟踪监测。

3.3 建立历史文化名镇名村保护规划编制备案制度

保护规划要全面覆盖国家、省级历史文化名镇名村,各省要加大对保护规划的审查力度,确保规划编制的质量水平。历史文化名镇名村保护规划首先要摸清家底,要明确历史文化名镇名村内历史建筑、历史环境要素、历史街巷的基本信息,建立历史建筑档案,在此基础上提出划定不同保护范围、不同类型建筑的保护整治措施。住房和城乡建设部与国家文物局将组织专家,陆续对历史文化名城和中国历史文化名镇名村的保护规划成果进行备案审查,对不符合要求的规划要重新编制。

3.4 积极做好历史文化名镇名村“十二五”保护资金的申报工作

住房和城乡建设部与国家发展改革委将在全面总结《全国“十一五”历史文化名城名镇名村保护设施建设规划》的基础上,启动“十二五”历史文化名城名镇名村保护设施规划编制工作。这项工作目前正在紧张有序地进行,各地要按照国家发展改革委与住房和城乡建设部的要求,规范上报材料,做好基础申报工作。将申报的重点放在历史文化名镇名村基础设施和环境整治方面,注重改善居民群众的生活居住水平。为了确保“十二五”中央预算资金得到合理使用,充分发挥中央专项资金对于名镇名村保护的作用,我们将适时出台相关的监管办法,利用好国家名城名镇名村保护专项资金,切实发挥国家专项资金保护真实历史遗存的作用。对专项资金使用不到位、改变用途的,一经查实,要先行冻结,再作处理。

3.5 继续加强历史文化名镇名村保护的培训工作

在坚持依法行政的原则下,加强名镇名村保护工作重要性的宣传与培训。为了使市长、县长、乡镇长的名城名镇名村保护意识进一步加强,在住房和城乡建设部与中组部联合举办的市长、县长培训班上,将继续把遗产保护相关内容列为必修课程。住房和城乡建设部还将继续加强专业人员的培训,不定期地举办名城名镇名村保护培训班。通过培训,提高领导及专业人员对文化遗产保护工作重要性的认识,并掌握保护的正确方法。

3.6 建立历史文化名镇名村保护技术支撑和服务体系

历史文化名镇名村应当坚持整体保护的原则,保持传统格局、历史和自然风貌以及空间尺度,不改变与其相互依存的自然景观和环境。要依靠有关高校和科研单位,建立历史文化名镇名村的技术支撑体系和服务体系,为各地开展系统的研究和技术服务提供帮助。在此基础上,加强对不同地域、不同保护对象的政策研究,结合名镇名村保护实际,突出

重点，分层次制订保护对策。

历史文化名镇名村的保护，直接关系到我国优秀文化和传统文脉的传承和延续。做好历史文化名镇名村的保护工作，充分发挥文化遗产在推动经济发展、社会进步和实现可持续发展等方面的重要作用。

（本文转载自《中国名城》2011年第2期。）

美丽中国：江苏乡村人居环境改善实践

吴缚龙

1 引言

2012年，新一届中国领导班子提出了建设“美丽中国”的新构想。这是一次深远的战略性转变，即由之前主要依赖工业化和出口型生产转向注重提升生活品质。根据该构想，“美丽中国”将成为一个更为美好和谐的社会，而城乡发展一体化则成为实现这一目标的重要举措。在过去20年的快速工业化发展过程中，中国付出了沉重的环境代价。社会经济要素集中于城市，而乡村地区依旧缺少基础设施和社会服务，新的城镇化发展路线必须坚持“以人为本”（武廷海，2012）。

本文介绍了江苏乡村村庄环境整治行动实践，以此说明中国在取得更良性城乡关系方面所做的努力。江苏位于沿海地区，毗邻上海，2012年人口达到7919.98万，是人口最为密集的省份之一，同时也是中国最发达的地区之一。改革开放以来，江苏省历经了两个城镇化发展阶段。前一阶段（1979—2001年）由江苏苏南地区乡镇企业发展以及小城镇发展所推动；后一阶段（2001年至今）则主要表现为城市开发区和大城市出口型经济的带动。作为沿海发达省份，江苏取得了显著的经济成就。2012年，江苏人均GDP达到6.83万元，约合1.05万美元；城镇化水平为63.0%，二三产业共占GDP的93.7%，可见江苏已基本实现工业化。为促进更好的发展，江苏需要寻求新的发展领域。

村庄环境整治行动旨在促进城乡发展一体化（周岚等，2013）。中国村庄指乡村地区农民的聚居处。当村庄聚居点规模增加，即非农业人口总数达到2000人或非农业人口占村庄总人口比例超过10%时，则可设镇，这些城镇也可以被称为“建制镇”。就人口和发展管理而言，村庄属于乡村体系，城镇则以更规范的方式进行管理。在乡村，农民为主要居民。鉴于乡村实行自主管理且公共服务相对欠缺，他们的生活环境亟需改善。目前，江苏已有2/3的自然村完成改善工作。这样的改善实践逐渐提高了乡村地区公共服务的质量，并大大造福了农民。本文将重点介绍江苏村庄环境整治行动的经验及其在“美丽中国”进程中的重要性。

作者简介

吴缚龙，伦敦大学巴特莱特学院规划系教授。

2 中国乡村现代化

中国乡村地区拥有悠久而深厚的农耕文明。中国著名社会学家费孝通将中国社会的根基描述为“以土为伴”（费孝通，1992、2001）。1950年代末期，计划经济体制与农产品统购统销制度、人民公社制度、户籍管理制度的建立限制了城乡要素的流动，由此产生了城乡二元结构。国家工业化侧重于中心城市，忽视了乡村地区的发展，乡村地区成为享受正规国家福利和公共服务体系以外的自给社会。

1978年改革开放以来，中国乡村地区经历了深远的变化。对于江苏来说，最重要的变化是乡镇企业推动乡村工业化。1980年代和1990年代，乡镇企业取得了巨大成功，特别是在苏南地区，形成了著名的“苏南模式”。2001年，中国加入WTO并成为了世界工厂。由于外国直接投资的发展以及来自外资企业和港台投资企业的竞争，乡镇企业经济基本瓦解。随着国内外投资大量进驻，苏南地区经历了快速的工业化发展，工业园区和城市新区的发展成为这一阶段的显著特征。在市场经济导向的改革背景下，一种充满活力与变化的多元都市化社会正在建立起来（吴缚龙，2011）。城乡差距进一步扩大，城市里兴起的“商品房地产小区”和乡村破旧的居住条件形成了明显的对比。乡村公共设施和社会服务的短缺状况成为影响城市可持续发展的一个束缚因子。

在意识到农业和乡村地区的重要性后，中国政府提出促进城乡发展一体化战略并向乡村地区提供基本服务。同时，城市和乡村的均衡发展也被认为对中国现代化和在世界舞台上的发展具有积极作用。而村庄环境整治行动，则是江苏为实现更加协调的城乡发展而采取的重要举措。

3 村庄环境整治行动

2011年9月，江苏省宣布在“十二五”规划期间启动“美好城乡建设行动”，村庄环境整治行动是重中之重。作为促进江苏城乡发展一体化的突破点，江苏村庄环境整治的目标旨在通过3—5年的努力，完成全省约19.8万个村庄的环境改善，其重点在于改善乡村地区农民的生产、生活和生态环境，并成为“美丽中国”的乡村示范（图1）。江苏村庄环境整



图1 改善后的江苏高淳乡村农宅

治行动侧重于村庄生活垃圾、生活污水的治理、乱堆乱放现象的清理以及乡村特色风貌的保护与发扬。至 2015 年，江苏乡村生活垃圾回收和再利用率预计达到 80%。

3.1 技术支持

为全面深入推进村庄环境整治，提升村庄环境整治行动的水平，江苏出台了多项文件和规定，其中包括《村庄环境整治技术指引》、《村庄环境全域考核验收办法》和《村庄环境整治考核标准》等。此外，江苏省政府要求省住房和城乡建设厅全力发掘并充分运用专业技术力量，启动了全省范围内规划、设计和建设部门与研究机构的合作，实地调查乡村人居环境并提出江苏村庄人居环境改善策略。《村庄环境整治技术指引》指导片的视频资源免费提供给所有村庄。省政府为约 1 万名各级管理者提供了技术培训，大幅提高了地方层面的乡村环境的改善工作。

3.2 农民意愿调查

为深入了解当前江苏农民对于乡村人居环境的现状认知和未来愿望，江苏在全省组织开展了“乡村人居环境改善农民意愿调查”。调查选择了江苏 13 个省辖市 283 个不同地域文化、地形条件、发展水平、现状基础、产业结构、离城镇距离等要素各异的样本村庄，每个村庄选择不同家庭结构和收入水平的 20 户农民家庭，开展“一对一、面对面”的深度调查和访谈（图 2）（周岚等，2013）。

依据调查，65.51% 的受访村民表示，如果居住环境得到改善，仍然愿意留在农村生活居住。村民对乡村的认同主要在于良好的空气质量、美丽的自然环境和亲近的邻里关系。此外，调查发现，江苏乡村住房条件总体良好，90% 以上的农房是 1979 年以后建造的，1949 年以前和 1949—1978 年间建造的住宅样本仅分别占比 0.78% 和 5.98%。因此，江苏农民对人居环境的改善需求并非聚焦于农房，而是和村庄环境密切相关的河塘、垃圾处理以及公共活动场地、公共服务设施提供等。

调查还显示了乡村农民参与改善其生活环境的强烈意愿。约 38% 的受访者表示愿意直接参与到村庄环境改善行动中，更有 35.8% 的受访者愿意参与改善人居环境的维护与管理（周岚等，2013）。这次大范围的社会调查提供了关于乡村多方面的真实信息，为江苏制定行动计划和政策举措奠定了基础。

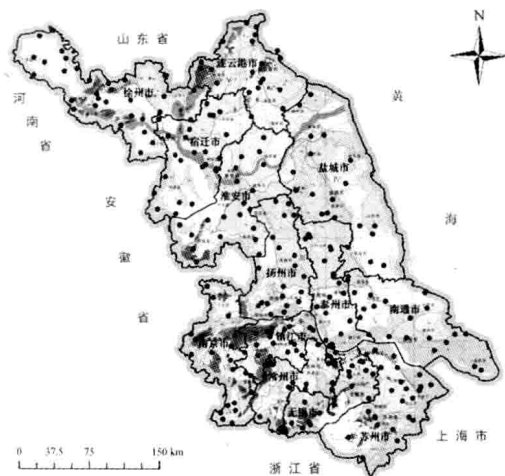


图 2 江苏乡村调查受访者分布

4 村庄改善行动实践

“十二五”规划期间,江苏村庄环境整治行动的主要目标是完成所有 19.8 万个“自然村”(自然形成,没有行政建制地位的乡村聚居点。换言之,其不拥有“建制镇”地位)的环境改善任务。由于数量庞大,因此,这是一项任务艰巨、富有挑战性的工作。江苏的村庄环境整治行动形成了一些值得我们关注的特点。

其一,尊重乡村居民的个人意愿。与强制性改善行动不同,在大多数乡村住房已经改善的情况下,江苏乡村整治行动不涉及大范围的拆除或重建,而是更多地关注乡村人居环境的渐进式改善。



图3 常州市天目湖镇桂林村的村庄布局规划

其二,分类实施整治。在具体实践中,江苏村庄环境整治行动分两类实施,并有针对性地设置了不同的改善标准:第一层次是“康居村庄”,第二层次是“环境整洁村”。“康居村庄”约有4万个,该类村庄改善标准较高,管理亦更严格。这些村庄也被称为规划布点村庄(图3)。“康居村庄”整治标准为“六整治”和“六提升”。“六整治”包括垃圾清理、河塘清淤、村庄绿化、饮用水安全、污水处理等;“六提升”包括提升交通便捷度、形成有地方特色的建筑风貌、加强日常环境管理、完善公共服务与设施、提升饮用水安全以及环境管理水平。“六整治”、“六提升”的最终目的在于将规划布点村庄营造成为能吸引更多人聚居的宜居环境。

非规划布点村庄按照“三整治、一保障”的要求开展“环境整洁村”创建。“三整治、一保障”,即整治生活垃圾、乱堆乱放、河道沟塘,保障农民群众基本生活需求。这个目标更加务实,也符合农民当前最迫切的需求。非规划布点村庄约包含15万个村庄。由此可见,“环境整洁村”的要求没有前一类严格,因为它们的目标更多是在生活基本条件的改善。但是,这两类村庄改善的主要得益者都是农民。

其三,重视村庄文化风貌和文化特征的保护。如维护现有乡村景观特征,加强历史文化遗产保护等。此外,该行动还旨在促使乡村地区的文化复兴和发展。

其四,采取渐进式改善的策略。在初始阶段,地方政府以部分样本村庄示范环境改善的初步成果,以吸引当地更多农民的参与。该路径有效地动员了更多的村民参与到改善行

动中。这样，来自政府的最初投入就成为了村庄环境改善行动的推动力。

其五，多元化筹措资金。该行动建立了一套多元化资金筹措的可持续机制，其资金来源包括集体经济（村庄资产的收入）、村民自筹资金、县城或城市的财政补贴以及来自上级政府（如省政府）的专项资金。

崔功豪（2012）认为，提出村庄人居环境改善应该聚焦于乡村产业形态、土地利用方式、生态环境保护、乡村风貌彰显等领域。在土地利用方式引导方面，规划布点村庄是提高土地利用率的有效途径，表现为“三个集中”：通过引导农房建设逐步集中到规划布点村庄；乡村工业土地将集中到工业园区；农业用地将集中形成农业园区。但是，在部分地区的实践中，合并乡村土地的动机往往来自为城市提供更多建设用地的需求。在中国的土地管理体制下，中央政府规定了耕地保护的面积，因此，每个地方政府都只能获得有限的建设用地规模。如果这一份额用完，地方政府则无法获得工业或城镇建设用地。但是，地方政府可以通过合并村庄集体用地并将节余用地转为城镇建设用地份额。因此，将村庄集体用地转化成城镇建设用地意味着地方政府可以获得更多的建设用地份额。但是，像这样由地方政府引导的“新农村运动”，因其明显的城市和工业偏向而遭受质疑，因为它侧重于城市和工业用地的的发展，通过土地流转增加地方政府的收益，往往剥夺了农民的利益（吴缚龙、张芳珠，2012）。

与以上做法相区别的是，2011年开展的江苏村庄环境整治行动的目标愿景是通过改善村庄环境面貌来改善农民生活生产条件，而不是通过谋求村庄土地流转以获取城市建设用地指标。举例来说，至2010年年底，江苏为2666个村庄筹备了污水处理计划（吴缚龙、张芳珠，2012）。常熟市被中国住房和城乡建设部列为“村镇污水处理示范区”。以金湖县为例，该县已建立一套综合的城乡垃圾收集系统，所辖的各个村庄每隔100米设有垃圾桶，有5—6个垃圾转运站和转运垃圾至压缩站的车辆（图4）。2011年，县政府建设了3258个垃圾转运站并配备了815辆垃圾车（图5），每个城镇有一个垃圾压缩站（图6）（夏明，2012）。由此，通过乡村人居环境改善和基础设施的改良，可以改变乡村长期边缘化的局面，从而实现乡村活力的振兴（周岚，2012）。

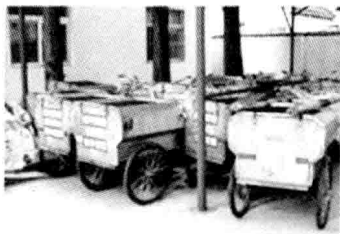


图4 村庄垃圾收集交通工具



图5 城乡垃圾收集交通工具



图6 垃圾压缩设备