

科技论坛

村镇规划建设与管理

● 中国工程院

高等教育出版社

中国工程科技论坛

村镇规划建设与管理

CUNZHEN GUIHUA JIANSHE YU GUANLI



高等教育出版社·北京

内容提要

本书汇集了来自国内外各个相关领域的顶级权威专家学者在第 219 场中国工程科技论坛——村镇规划建设与管理国际论坛上做的精彩演讲报告,是中国工程院重大咨询课题“村镇规划建设与管理”研究过程中,阶段性的、具有重大意义和国际影响的交流论文集。内容涉及村镇经济、村镇规划、建设管理、环境治理、生态保护、文化发展、特色风貌、绿色建筑等各个方面的最新研究成果,代表了当前国际、国内的最高研究水平,对于我国的村镇建设有着非常实际的指导意义。

本书是中国工程院“中国工程科技论坛丛书”之一,适合全国各地的乡村建设者、村镇管理者以及相关专业人士阅读参考。

图书在版编目(CIP)数据

村镇规划建设与管理 / 中国工程院编著. -- 北京 : 高等教育出版社, 2017.12

(中国工程科技论坛)

ISBN 978-7-04-048649-0

I. ①村… II. ①中… III. ①乡村规划-研究-中国
IV. ①TU982.29

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 242208 号

总 策 划 樊代明

策划编辑 王国祥 黄慧靖

责任编辑 朱丽虹

封面设计 顾 斌

责任校对 张 薇

责任印制 田 甜

出版发行 高等教育出版社
社 址 北京市西城区德外大街 4 号
邮政编码 100120
印 刷 北京人卫印刷厂
开 本 787mm × 1092mm 1/16
印 张 14.25
字 数 250 千字
购书热线 010-58581118
咨询电话 400-810-0598

网 址 <http://www.hep.edu.cn>
<http://www.hep.com.cn>
网上订购 <http://www.hepmall.com.cn>
<http://www.hepmall.com>
<http://www.hepmall.cn>
版 次 2017 年 12 月第 1 版
印 次 2017 年 12 月第 1 次印刷
定 价 60.00 元

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请到所购图书销售部门联系调换
版权所有 侵权必究
物 料 号 48649-00

编辑委员会

主任：邹德慈

副主任：崔愷 王凯

委员：刘彦随 叶裕民 靳东晓 席北斗 张红旗

夏训峰 邹艳丽 王蔚 张群 赵辉

郭海鞍 曹璐 谭静 单彦名 薛玉峰

编写组成员：张笛 沈一婷 孟杰 陈一薇 张凝忆

目 录

第一部分 综 述

综述	3
----------	---

第二部分 主题报告

城镇化若干趋势与本地城镇化现象分析	李晓江	7
全球化视角下的中国乡村发展	Michael John Woods	15
农村建设三个阶段与城乡协调建设的三层目标	赵 晖	27
经济危机软着陆与中国生态文明	温铁军	34
韩国乡村规划和发展的新趋势	Myoung Gu Kang	42
积极推进城市化,稳妥建设新农村——村镇规划建设与 管理的改革思考	谢 扬	52
村镇生态建设与可持续发展模式的探索	金鉴明	62
乡村建设之参与式规划设计——昆山绰墩村案例	陈育贞	73
“新常态”下的中国村庄整治和更新之路	吴缚龙	85
郝堂、珠海试验——以内置金融为突破口的乡村综合发展	李昌平	90
村镇规划建设与管理综合报告纲要	王 凯	103
农村经济与村镇发展研究	刘彦随	115
村镇规划管理与土地综合利用研究	靳东晓	134
乡村治理,以人为本的农村管理制度的改革与创新研究	邹艳丽	141
村镇环境基础设施建设研究	席北斗	159
村镇文化与特色风貌研究	崔 愷	182
村镇绿色建筑研究	张 群	215
后记		221

第一部分

综 述

综 述

近年来,我国城乡建设快速发展,取得了举世瞩目的成就。但同时也面临许多新的问题和挑战,特别是广大村镇规划建设和管理的情况千差万别,极不平衡,至今还没有找到行之有效的建设管理模式。新农村建设中问题很多,例如规划编制整体滞后、农村居民点管理薄弱、农村规划缺少特色等,广大农民的人居环境还没有得到应有的改善,这些都已成为影响我国全面进入小康社会的主要障碍,亟待解决。

为此,中国工程院邹德慈院士牵头主持了“村镇规划建设与管理”重大咨询课题,组织了由多位院士领衔的关于村镇经济发展、规划管理、环境整治、文化风貌保护以及乡土绿色建筑研究的专家团队,开展了近两年的调查研究工作,取得了初步性的研究成果。为了集思广益,吸取更多专家、学者的智慧,也为了宣传研究成果,提高社会各界对村镇规划建设的关注度,2015年11月21—22日中国工程院第219场中国工程科技论坛——村镇规划建设与管理国际论坛在北京举办。此次论坛由中国工程院主办,中国建筑设计院有限公司、中国城市规划设计研究院等单位承办。

中央农村工作领导小组成员兼办公室主任陈锡文、中华人民共和国住房和城乡建设部总经济师赵晖、国务院发展研究中心农村经济部巡视员谢扬、中国人民大学可持续发展高等研究院院长温铁军、中国工程院院士金鉴明、台湾大学建筑与城乡研究发展基金会教授陈育贞、中国乡村建设研究院院长李昌平,以及英国阿伯里斯特维斯大学教授 Michael John Woods、韩国规划学会会长 Myoung Gu Kang、伦敦大学学院巴特雷特建筑与规划学院教授吴缚龙等海内外著名村镇规划建设领域的专家出席了论坛,并做了精彩纷呈的演讲。大会报告结束后,次日上午,课题组相关负责人就各自课题的研究情况进行了汇报,公开部分已经取得的研究成果,与行业内的国内外专家、学者共同讨论。此次论坛虽然只有一天半的议程,但是内容相当丰富,令人耳目一新。演讲专家代表了在村镇政策、管理、经济、规划、建设、环保、自治等方面的业内最高水平,各个专业组互相促进,共享资源,融会贯通,开拓思路,取得了良好的学术促进效果。

为了让更多的人了解、分享和应用此次国际论坛丰硕的研究成果,我们将演讲专家的报告汇编、整理成这本报告文集。本书的出版得到了中国城市规划设计研究院、中国建筑设计院有限公司以及各位演讲嘉宾的慷慨帮助和耐心修正,

还有许多研究生的辛勤工作,在此一并表示感谢!相信这些学术报告将对相关领域的研究者具有重要的启示和帮助,也将成为中国村镇规划建设历程中一座重要的学术丰碑。

第二部分

主题报告

城镇化若干趋势与本地城镇化现象分析

李晓江

中国城市规划设计研究院

一、引言

2012年,中国城市规划设计研究院(简称“中规院”)在老院长邹德慈院士带领下,参与了由中国工程院主席团名誉主席徐匡迪主持的中国工程院新型城镇化的大型研究项目。此后,中规院又承担了中央财经领导小组(简称“中财办”)下达的国家“十三五”规划“城镇化研究”课题,以及由山东、广东委托的省域新型城镇化规划与研究。2014年,邹德慈院士又发起了现在的课题,也就是关于城镇化与村镇规划设计课题的工作。

通过一系列的课题研究,中规院从过去关注城市特别是大城市问题,关注发达地区和城镇密集地区的城镇化问题,转向更多视角、更丰富层次的城镇化研究;并逐渐认识到国家城镇化、现代化是城乡高度一体化的重要问题。如果脱离了农村谈城市,脱离了小城镇谈大城市,中国的城镇化和现代化是不可能健康实现的。

二、城镇化的三个基本趋势判断

在2012年中国工程院城镇化课题研究中,中规院对全国不同地区、不同层级的城镇人口流动和经济发展数据进行了详尽的分析,由此对全国城镇化的特征与趋势进行了宏观把握,形成了比较系统、深度的认识。2013年,中规院在中财办城镇化课题中开展了对全国20个县市(相当于1%的抽样)的经济、人口流动、就业等内容的案例实证调查。组织20个课题组,在每个县市选三个乡镇,在每个乡镇选两个村,进行问卷和访谈调研。调研的20个县市包括“中国人口第一县”安徽临泉县、“历史第一县”甘肃甘谷县、“人口第一县”四川安岳县等。就人口规模而言,这些县基本上都是中等以上规模的县;就经济发展水平而言,则发达、贫困兼有。

在上述宏观研究和实证调查的基础上,我们得出三个基本的判断。

(一) 到 2020 年、2030 年我国的城镇化水平不会太高

根据中国的基本国情,到 2030 年前后,也就是我国人口达到高峰的时候,中国的城镇化水平在 65%~70%,不会像一些学者和部门预测的那样达到 70%以上。中国是一个多民族的传统农业国家,加之特定的人地关系、独有的集体所有制土地制度以及土地是农民的基本保障等因素,决定了中国农村的发展趋势可能不会像一些移民国家、新大陆国家那样高度聚集在城市。中国未来的城乡关系可能类似于同样有悠久农业文明传统的欧洲和东亚;而不可能是北美、澳洲的城镇化模式,因此农村人口的转移是有限的。

城乡区域之间收入水平差异的缩小,以及劳动年龄人口的减少也会影响城镇化的速度。20 个县市的调研反映出农民工返乡特征非常明显:随着年龄的增大,外出农民工的返乡比例越来越高,40 岁以上外出农民工的返乡比例达到 60%~80%。回到农村务农或工农兼业成为农民工养老的最重要的一种方式。综合上述因素和国际城镇化经验判断,以及通过对现有农民工流出与回流的数量分析、对全国新出生人口和新进入劳动年龄的农村人口数量的分析、对未来劳动力后备资源及分布的分析以及对农业劳动力继续向非农产业转移数量的分析,测算出 2020 年我国城镇化率为 60%或略高,相当于城镇化率平均每年提升 0.9~1.0 个百分点;2033 年我国总人口达到峰值时,城镇化率将达到 65%~70%,相当于城镇化率平均每年提升 0.4~0.6 个百分点。

(二) 城镇化的空间重点已经从东部转向中西部

从区域角度来看,中国经济发展快速的地区已经从沿海明显地转向了中西部。中西部经济的发展加速,加之东部地区受到成本和环境的倒逼,经济和城镇人口增长减缓的趋势非常明显。也就是说,空间上的经济发展、人口聚集的重心已经从东部沿海逐渐转向了中西部。改革开放初期大尺度迁移的农民工潮已经转向了越来越区域化、本地化的流动特征。中部和西部各省份的农民工本地就业比例以每年 1 个百分点的速度在增长。尽管东部还是有很大的吸引力,但是中西部的非农就业供给已经在不断地加快了。以珠三角、长三角和京津冀地区为例,70%的外来农民工来自相邻的广西、湖南、江苏、安徽、河北等本区域省份。可见,农民工已从全国范围的流动开始转向了区域化、本地化的流动。另外,中西部农民工工资水平与东部农民工工资水平的差距在逐渐缩小,本地和就近非农就业吸纳能力明显增强。2012 年在东部务工的中西部农民工收入结余开始低于其在本省内务工的收入结余。此外,通过对 0~14 岁人口,即未来劳动年龄人口的空间分布的分析比较,可以发现从五普(第五次人口普查)到六普(第六

次人口普查)这些情况已经发生了重大变化。东部和北方地区未来的劳动年龄人口在急剧地下降,而中部的安徽、河南、山东交界地区,江西南部地区,湖南,广西和成渝西南地区是未来劳动力的潜力地区,这些地区的后备劳动力的丰富程度远远超过了东部地区,是未来基于人口红利的城镇化主要地区。

(三) 县级单元是城镇人口聚集的重要层级

最近 10 年的一些数据证明了大中城市、城镇人口总量或所占比例有增有减,但是中小城市、县城和镇,特别是 20 万人口以下的小城镇人口在过去 10 多年内只增不减。城镇人口逐渐向特大城市和小城市(镇)两端聚集,县级单元成为城镇化的重要层级。就五普到六普城镇人口比较来看,城镇人口的增量在东部地区以大城市为主,县级单元城镇人口增量占 45%,而地级市及以上市辖区则占到 55%;但是,中部地区城镇人口增量在县级单元占到了 70%,西部地区占到了 60%,城镇人口在县域内的聚集程度超过大中城市,县级单元在经济与就业发展聚集和吸纳城镇人口方面的作用越来越活跃。我国总共有 2.6 亿农民工,通过进一步分析这 2.6 亿农民工的分布,发现他们中的 51% 聚集在县级单元(图 1)。2007 年以来,县级单元的社会消费品零售总额增速和 GDP 增速超过了城市,反映了县级单元经济发展与消费能力的提高。进一步分析,跨省流动的 8600 万农民工主要集中在 19 个大城市,其中前 10 位的大城市吸纳的农民工达到了 4300 多万(图 2)。显然,这 10 个城市要吸纳这 4300 万农民工,使他们真正市民化,是极其繁重的任务,甚至是不可能的任务。跨省流动的外来农民工在少数城市高度集中恰恰反映了特大城市、大城市并不能承担城镇化进程中吸纳多数流动人口的作用,而目前尚未得到充分重视的县级单元和县城,实际上却是中国健康、稳定城镇化的主体。

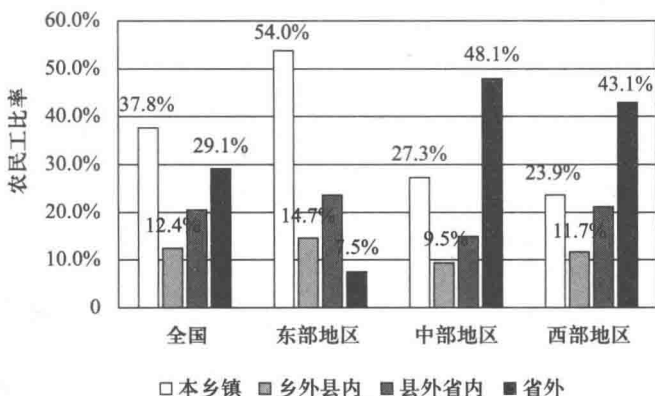


图 1 2012 年全国农民工分布情况示意图

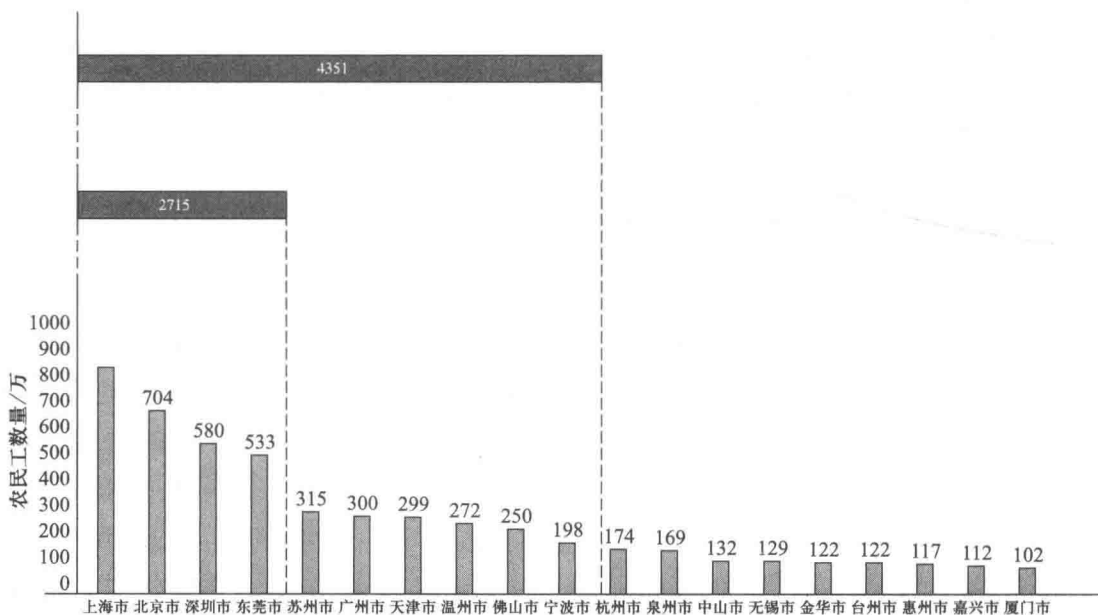


图2 8600万在外省人员,主要集中在特大城市

中规院通过对多个中西部省份城镇化进程的研究发现,地区性中心城市(地级市)吸纳人口能力在下降,城镇人口规模增长缓慢;而县城的吸纳人口能力在快速提高。中规院的研究进一步发现,中国县级单元过去10年中所增加的劳动就业岗位主要来自二产和三产的小微企业,小微企业在小城镇是极其活跃的经济因素。因此,小城镇及其小微企业是未来吸纳农村人口转移的最重要的承体之一。20个县市的调研也表明,工业企业尤其是规模工业企业,在县级单元城镇化发展中并未起到解决劳动力就业的主要作用。对临泉等人口与农业大县的研究发现,大量农村进城就读学生的陪读家长所从事的非正规的二、三产业,在城镇的就业领域起到了重要作用。

三、本地城镇化的三个突出现象

在研究中我们发现,在以县级单元城镇为载体的就地、就近城镇化与县域经济社会发展中,存在三个十分突出的现象,非常值得关注。

(一) 基本公共服务和人居环境对于城镇人口聚集的影响

以中规院承担总体规划的中国人口第一大县临泉县为例,该县县城有四个完全高中、三个职业高中,每个学校每个年级都有20个以上的班,每个班有80~100名学生。县城30万人口中一半是普通居民,另外一半则跟教育有关:农民工

子弟在县城上学的人数有 5 万,乡镇的学生有 5 万,陪读的家长有 5 万。教育服务成为县城吸引人口的最重要的原因。通过 20 个县市的调研可以发现,教育、卫生以及养老等社会服务功能的发展,已经成为县城聚集人口最重要的或占比例最高的因素。尤其是高中、初中教育资源的高度集中配置,已成为县城人口增长很重要的原因。另外,县城相对较好的人居环境,相对低廉的商品房价格,使县城成为一部分富裕起来的农民选择住所、安置家属的优先选择。20 个县市的调研观察到大量农民在县城买房的现象。以皖北为例,过去 10 年中,农民购房占县城商品房购房比率从 20% 提高到了 40%。一些县城或县级市,在城区购房的主要人群就是本县农民。城乡双栖、工农兼业是人口密集型农业地区的显著特征。图 3 是 20 个县市收入水平与县城房价的比较分析,反映了在大多数县市 30% 以上的农民有能力或者说有潜力在县城买房。图 4 反映了在 20 个县市的调研中农民在县城买房的实际情况,反映了农民进城购房主要选择在本县县城。另一方面,小城镇如果要吸纳本地人口居住,在人居环境、公共服务和基础设施等方面与大中城市确实还存在差距,要发挥县城在城镇化过程中持续稳定吸纳城镇人口的作用,必须要对县域发展提供更多的资源、财政等政策支持。

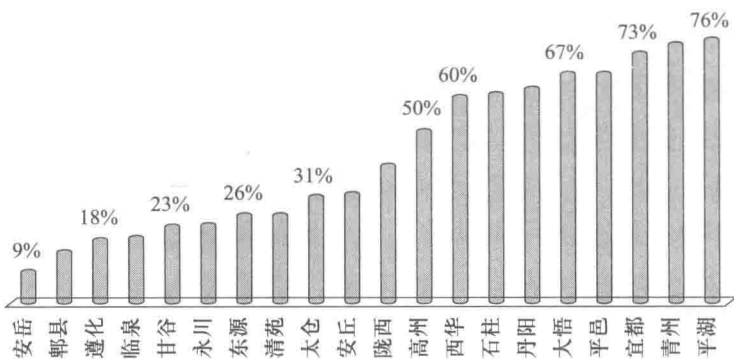


图 3 20 个县市购房能力较强的农民所占比率

(二) 县级单元人口老龄化问题

在山东省新型城镇化规划的研究过程中发现,农村地区的人口老龄化以及整个县级单元的人口老龄化甚至省域人口老龄化问题已明显地显示出来。山东是一个总人口流入、流出基本平衡的省份,被抚养人口的比例要远远超出广东、浙江、江苏这些人口大量输入的省份,呈现出人口整体老龄化的趋势。图 5 反映了从五普到六普,山东省人口年龄结构在明显提高,图 6 则预测了山东省的人口结构到 2020 年将进入典型的老龄化阶段;而到 2030 年,如果人口结构没有得到改善性变化,山东省将成为一个衰退型的老龄化地区。进一步观察农村劳动力

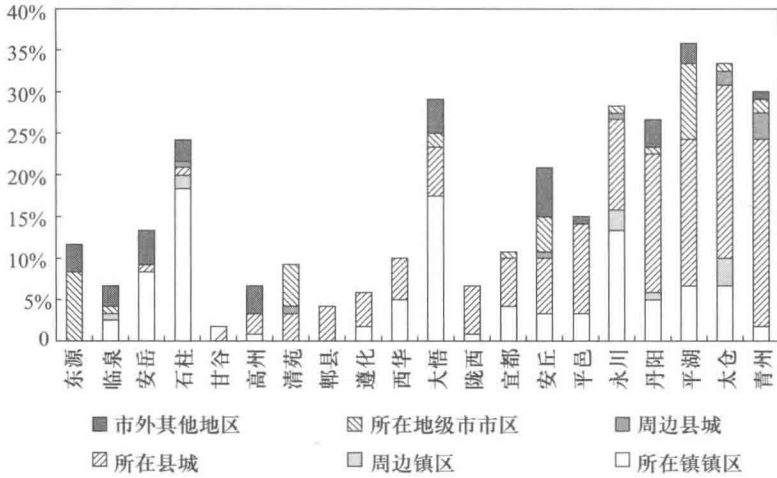


图4 20个县市在外购房农民占比

的年龄构成:2012年,50岁以上的劳动力比率为30%,40岁以上的劳动力占57%,这个比率在今后20年还会提高。在政府不干预的情况下,到2020年,50岁以上的劳动力可能会占到60%;2030年,50岁以上的劳动力甚至会占到70%。劳动年龄人口问题是中国必须关注的一个重大问题。面对这样一种劳动年龄人口的结构,如果没有相应的政策和措施,那么无论是工业化、城镇化,还是农业现代化,都是不可能的事情。所以,中国的农村地区特别是人口大省、人口流动平衡省,或人口输出省的人口政策,亟待政策创新与策略性支持。通过大量的数据分析,我们认为随着县级单元和农村人口年龄结构的变化,应当研究制定具有更

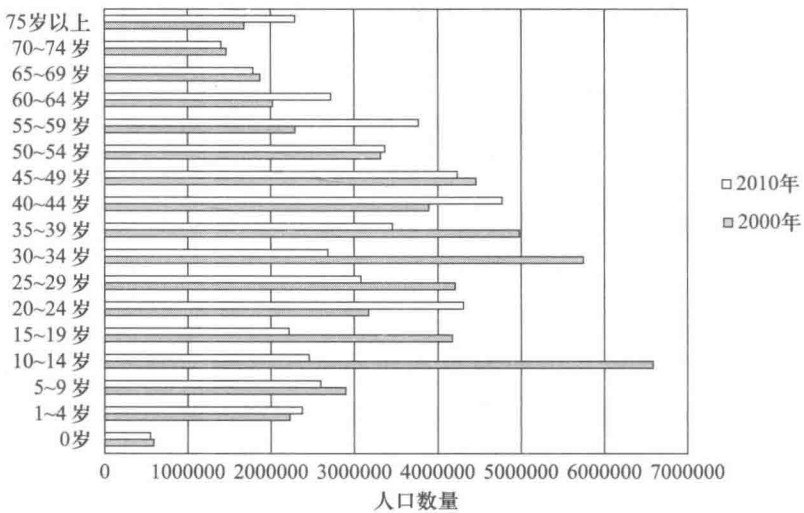


图5 山东省农村地区各年龄段人口数量变化情况