



中国建筑工业出版社
学术著作出版基金项目

国家自然科学基金资助项目
(51078005) (51578009)

基于城乡制度变革的 乡村规划理论与实践

Theory and Practice
of Rural Planning

Based on Urban and Rural Institutional Reform

赵之枫 张 建 / 著

中国建筑工业出版社



中国建筑工业出版社
学术著作出版基金项目

国家自然科学基金资助项目
(51078005) (51578009)

基于城乡制度变革的 乡村规划理论与实践

赵之枫 张 建 / 著



中国建筑工业出版社

图书在版编目(CIP)数据

基于城乡制度变革的乡村规划理论与实践 / 赵之枫等著. —北京: 中国建筑工业出版社, 2018.6

ISBN 978-7-112-22109-7

I. ①基… II. ①赵… 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(2018)第079245号

责任编辑: 刘 静

书籍设计: 锋尚设计

责任校对: 姜小莲

基于城乡制度变革的乡村规划理论与实践

赵之枫 张建 著

*

中国建筑工业出版社出版、发行(北京海淀三里河路9号)

各地新华书店、建筑书店经销

北京锋尚制版有限公司制版

廊坊市海涛印刷有限公司印刷

*

开本: 787×1092毫米 1/16 印张: 18 $\frac{1}{4}$ 字数: 347千字

2018年8月第一版 2018年8月第一次印刷

定价: 69.00元

ISBN 978-7-112-22109-7

(31971)

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)

前言

城镇化加速时期，基于封闭、稳定农村发展的乡村规划背景发生了很大变化，社会经济变化显著，城市和乡村流动频繁，震荡与冲突加剧，制度变革的影响深远。

《城乡规划法》明确划分了城市规划、镇规划、乡规划和村庄规划，凸显了对乡村地区规划的重视，乡规划和村庄规划成为城乡规划体系中的重要组成部分。

以农业生产为基础的广大农村地区经济社会发展特点和城市有明显不同，基于土地制度的人地关系特征更是与城市有很大差异。长期以来沿用城市规划理论和方法的乡村规划与乡村发展要求不相适应，制约了乡村规划在实际建设中的指导作用，亟待探索立足于乡村地区特征的乡规划和村庄规划理论与方法。

全书分为五篇，共十八章。分别阐述了城乡制度对乡村规划的影响、乡规划、村庄规划，以及乡与村庄规划的实例。第一篇我国乡村的发展，分为三章，简要概述了我国乡村地区的特征以及乡和村庄规划。第二篇城乡制度影响下的乡村规划，分为四章，从城乡制度差异入手，着重分析了农村集体土地制度、宅基地制度、土地用途管制及新型农村社区等乡村地区特有的人地关系。第三篇基于现代农业的乡规划，分为四章，包括乡域规划、乡政府驻地规划、乡公共服务设施规划和现代农业园区规划。第四篇乡村视角下的村庄规划，分为三章，包括村庄体系规划、村庄规划和村庄规划过程与实施。第五篇乡规划和村庄规划实例，分为五章，分别介绍了北京市通州区于家务回族乡乡域规划、北京通州国际种业科技园区规划、河南省信阳市光山县杨帆村村庄规划和北京市门头沟区炭厂村村庄规划。

本书的内容是基于北京工业大学城镇规划设计研究所多年的研究积累所完成。参与研究、项目实践及本书撰写工作的研究团队成员有郭玉梅、廖含文、禹永万、刘泽、王峥、李钟、杨明亮、张学飞、闫惠、汪晓东、马杰、李延超、武

小琛、曹莉苹、郭耀斌、刘颖洁、米莉、褚占龙、夏晶晶、李程、李迪、郭瑛、王宝音、王珊珊、邱腾菲、云燕、吕惊、刘子翼、张娜、张慧超、张晨、霍文武、李思沂、吕攀、骆爽、金晶、朱冠宇、巩冉冉、赵欣晔、朱三兵、王欣桐等。

骆爽和朱三兵参与了本书图片的整理和绘制工作。

本书得到国家自然科学基金项目“基于城乡制度变革的乡规划理论与方法研究”（项目编号：51078005）、“基于生产—生活—生态差异的县域村镇体系发展模式研究”（项目编号：51578009），以及中国建筑工业出版社学术著作出版基金的资助。

目 录

前 言

第一篇 我国乡村的发展

第1章 乡村地区的发展	2
第一节 我国乡村建设发展历程	2
第二节 乡村地区的主要特征	11
第三节 乡村建设面临的挑战	13
第2章 乡的发展与规划	17
第一节 “乡”“镇”概念辨析	17
第二节 “乡”与“镇”发展现状分析	21
第三节 乡规划的原则与策略	24
第3章 村庄的发展与规划	28
第一节 我国村庄发展与规划编制进程	28
第二节 村庄规划编制存在的问题	33
第三节 村庄规划的原则与策略	47

第二篇 城乡制度影响下的乡村规划

第4章 农村宅基地与住房制度	52
第一节 基于新制度经济学的宅基地和农村住房制度分析	52

第二节	宅基地制度下的农村住房资源配置热点问题分析	55
第三节	农村住房相关制度变革需求与政策建议	58
第5章	农村集体土地制度下的人地关系	62
第一节	集体土地制度影响下的城乡规划	62
第二节	农村集体土地制度下的乡村规划建设热点问题分析	64
第三节	基于制度分析的农村集体土地制度	66
第四节	农村集体土地制度的变革需求和规划对策建议	69
第6章	农村土地用途管制和用地类型划分	73
第一节	乡村规划面临的土地利用困境	73
第二节	农村土地特征对乡村规划的影响	74
第三节	农村土地特征影响下的乡村规划应对	77
第7章	人地关系的探索——新型农村社区	80
第一节	新型农村社区建设的核心问题	80
第二节	新型农村社区建设实践	82
第三节	新型农村社区建设的启示	88

第三篇 基于现代农业的乡规划

第8章	乡域规划	92
第一节	乡的产业发展和定位	92
第二节	乡的职能类型	93
第三节	“多规”衔接	97
第四节	用地布局	99
第五节	制度保障	102
第9章	乡政府驻地规划	105
第一节	乡政府驻地的职能	105
第二节	乡政府驻地建设用地分类	107
第三节	乡政府驻地规划建设用地标准	115
第10章	乡公共服务设施规划	119
第一节	乡公共服务设施现状特点	119

第二节 乡公共服务设施配置要点及原则	122
--------------------	-----

第三节 农业乡公共服务设施标准初探	123
-------------------	-----

第 11 章 现代农业园区规划	128
-----------------	-----

第一节 现代农业园区规划面临的问题	129
-------------------	-----

第二节 现代农业园区规划的特点和要求	130
--------------------	-----

第三节 现代农业园区规划对策	135
----------------	-----

第四篇 乡村视角下的村庄规划

第 12 章 村庄体系规划	140
---------------	-----

第一节 村庄体系规划的发展	140
---------------	-----

第二节 村庄体系规划的构建	145
---------------	-----

第三节 县域村庄体系规划	148
--------------	-----

第 13 章 村庄规划	153
-------------	-----

第一节 村庄规划编制体系的衔接	153
-----------------	-----

第二节 村庄规划技术路线	155
--------------	-----

第三节 村庄规划内容	157
------------	-----

第 14 章 村庄规划过程与实施管理	165
--------------------	-----

第一节 村庄规划过程中的多方参与	165
------------------	-----

第二节 村庄规划与村规民约	168
---------------	-----

第三节 村庄规划实施管理	171
--------------	-----

第五篇 乡规划与村庄规划实例

第 15 章 北京市通州区于家务回族乡乡域规划研究	176
---------------------------	-----

第一节 于家务回族乡概况和项目背景	176
-------------------	-----

第二节 SWOT 分析	179
-------------	-----

第三节 发展定位与策略	186
-------------	-----

第四节 城乡用地“两规”梳理	189
----------------	-----

第五节 乡域空间格局	194
------------	-----

第六节 旧村改造与城乡统筹	201
第七节 制度保障	203
第 16 章 北京通州国际种业科技园区概念规划	206
第一节 项目概况	206
第二节 国内农业科技园区案例借鉴	208
第三节 发展定位	216
第四节 用地布局	218
第五节 生态规划	221
第 17 章 河南省信阳市光山县扬帆村村庄规划	224
第一节 扬帆村村庄概况	224
第二节 村域总体规划	225
第三节 村庄建设整治规划	234
第四节 村庄实施项目初步设计	240
第五节 村庄规划编制过程	244
第六节 村庄规划实施管理	247
第 18 章 北京市门头沟区炭厂村村庄规划	250
第一节 炭厂村概况	250
第二节 村庄规划编制中的探索思路	259
第三节 产业规划	261
第四节 空间规划	267
第五节 村庄规划中的公众参与	275
第六节 村庄规划管理及实施	279
参考文献	282
后 记	283

第一篇 我国乡村的发展

城镇化是人口和资源在城乡空间上重新布局的一个永恒的过程。根据预测，到2030年，在全球总人口中乡村人口仍然还有31.9亿，接近全球总人口的1/3，所以，乡村建设仍然与城市建设一样，是人类社会、环境和经济建设的重要部分。即便我国的城镇化水平达到70%，也仍然有4.5亿农村人口。

城乡统筹的推进并不意味着乡村采取与城市一样的发展模式。乡村作为一种低密度、生态友好型的聚落形式，是区别于城市聚落，承载居住、特定文化景观、独特生活方式的空间载体。纵观发达国家的城镇化，乡村建设始终与其进程紧密相连、充分互动，最终形成城乡景观有别、文明共享、设施均等的高度统筹状态。

提起乡村，首先想到的是农业生产。农业生产为城市提供基本食品保障。但是，农业不再是一个衰退落后的产业类型，伴随着现代农业的发展，传统农业正在转型。

同时，乡村地区更具有生态维护的价值。城市生态系统是高度人工化的，工业文明也造就了人与自然的分离。乡村空间为城市提供纯净的生态屏障。通过回归乡村，人们可以调节身心平衡，感受生命的鲜活与丰盈，净化心灵。

再有，乡村空间承载着大量的传统文化。无论是物质空间层面的古镇古村、建筑古迹，还是精神层面的宗族文化、习俗节庆、生活习惯等，乡村所保留的文化基因是重塑地域文化的弥足珍贵的内核。

因此，全社会都应该关注乡村地区的发展和建设。

第 1 章 乡村地区的发展

第一节 我国乡村建设发展历程

我国是农业大国，乡村地区的发展与国家发展紧密相连。纵观我国近百年的乡村建设，其发展历程可分六个阶段，分别为：二十世纪二三十年代——改良尝试阶段，新中国成立后至改革开放前——迂回起伏阶段，二十世纪八九十年代——蓬勃兴盛阶段，2000年至2005年——调整探索阶段，2006年至2011年——示范带动阶段，2012年至今——城乡统筹阶段（图1-1）。

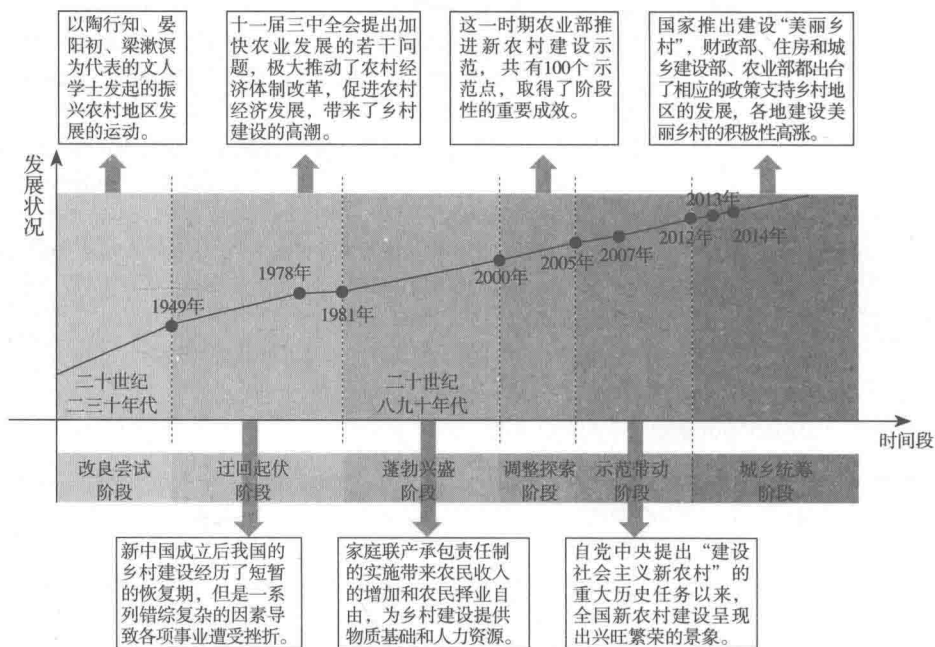


图1-1 我国村庄建设发展历程

一、二十世纪二三十年代——改良尝试阶段

民国时期的乡村建设，是在半殖民地半封建社会条件下，以知识分子为先导、社会各界参与的救济乡村或社会改良运动，是乡村建设救国论的理论表达和实验活动。

乡村建设运动是在内忧外患的情况下产生的。第一次鸦片战争以后，中国被卷入世界市场体系，西方列强和本国封建地主开始对中国农民、手工业者和民族企业实行双重压榨，乡村手工业纷纷破产。军阀连年混战导致农村劳动力大量流失，中国的农业生产遭到极大的破坏，加之自然灾害频发，农村经济处在崩溃的边缘。而此刻，中国进入加速工业化原始积累的阶段，不断激化的社会冲突在二十世纪二三十年代导致农民革命普遍发生，既中断了中华民族的工业化进程，也造成了帝国主义侵略和控制的可乘之机。

值此危难之际，一批仁人志士怀着爱国救民的赤子之心，开始寻求救亡图强、振兴中国的良策。从20世纪20年代起，尤其到30年代初，全国各地兴起了乡村建设的浪潮，形成了由众多社会团体、政府机关和教育机关等组织领导的“改造农村，改造中国”的民族自救运动。各个团体的宗旨和做法多种多样。一是从教育入手，广开民智，振兴农村；二是改进农业，增加生产，并采取互助形式，组织各种合作社，从事农业推广；三是发展乡村手工业，以提高民众生活水平；四是从改良社会风气入手，以求提升道德水平，等等。无论宗旨与方法如何，其目的都在于探索振兴农村、改造中国之路。有关资料显示，20世纪30年代，全国共有700多个组织在全国开辟了1000多个乡村建设实验点。

其中最为著名的当属山东邹平梁漱溟的“乡村建设运动”和河北定县晏阳初的“定县实验”。

梁漱溟倡导的“乡村建设运动”，是“新文化运动”。他提出的理想社会是“伦理本位，合作组织”，伦理情谊是中国文化的基础，几千年来，维系了亿万人民的生存。近百年来由于资本主义的入侵导致固有文化的崩溃。因此，乡村建设运动，就是要从农村入手，走振兴农业引发工业之路。主张在农村建立传统文化，即封建社会宗法文化为本位的社会。乡村建设运动的实现途径主要是办“乡学”、“村学”，力图“化社会为学校”，改造农村，对广大农村民众进行教育，宣传我国固有的良好礼俗，如敬老、慈幼、礼贤、睦邻、扬善、抑恶、勤劳、简朴等美德，使农民成为有觉悟、有组织的社会群体，进而建设“伦理本位”、“职业分立”的社会。

梁漱溟及山东乡村建设研究院在邹平、菏泽和济宁的实验，被称为邹平模

式，一度成为全国乡村建设的中心之一。

晏阳初和中华平民教育促进会在定县、衡山和新都的实验，被称之为定县模式。晏阳初等通过认真的社会调查，发现当时中国农村普遍存在的“愚、贫、弱、私”四大病症，然后采用学校教育、家庭教育、社会教育三大方式，来推行“文艺、生计、卫生、公民”四大教育，要塑造出现代新农民。同时建立合作组织，开办实验农场，传授农业科技，改良动植物品种，发展手工业和其他副业，建立医疗卫生保健制度等。

不难看出，当时的乡村建设运动主要就是农民教育运动。以梁漱溟和晏阳初为代表的这一时期知识分子所践行的乡村建设，其主要目的是实现乡民合作、重建乡村组织和提高乡民素质，结果并没能解决中国乡村的实际问题。但是，他们对中国“三农”问题的思考与实践，提出的平民教育理念、农民合作理念、群众参与理念，以及在公平土地制度、推广农业技术、农村工业化、发展家庭副业、建设乡村道路桥梁等公共设施、改善农村教育医疗条件等方面的探索，无疑是一笔巨大的精神财富，对当代的乡村建设与发展仍然具有借鉴意义。

二、新中国成立后至改革开放前——迂回起伏阶段

自1949年中华人民共和国成立起，我国乡村的农业制度和乡村社会生活格局经过土地改革、农业合作化和人民公社化运动等一系列改革之后被彻底改变。

（1）土地改革时期（1949~1953年）

新中国成立后，引导农民走社会主义道路，建立农民土地私有制，发展农村经济，以实现农业社会主义改造。中央人民政府于1950年6月颁布《中华人民共和国土地改革法》，明确规定了土地改革的基本目的是废除地主阶级封建剥削的土地所有制，实行农民的土地所有制，建立新中国历史上第一种农地制度——农民土地私有、家庭分散经营。

在国民经济恢复时期，城市展开了以发展重工业为中心的大规模经济建设。在农村地区则致力于彻底废除封建土地所有制，解放农业生产力，通过土地改革调动广大农民群众的生产积极性，农业生产迅速得到恢复和发展。在此期间，工农业发展形势好，工业化和城市化进程比较协调。

（2）互助合作时期（1953~1958年）

自1953年开始，中国进入了社会主义改造时期，首先是农业的社会主义改

造。1954年初,广大农村掀起了声势浩大的农业合作化运动。

1955年10月4日,中共七届六中全会通过《关于农业合作化问题的决议》,农业合作化运动转入以建设社会主义性质的高级农业生产合作社为中心。到1956年底,高级社达到540000个,入社农户超过1亿,占农户总数的87.8%。这表明,农业的社会主义改造已基本完成,农民的个体经济改造成为社会主义的集体经济,我国农村建立了集体所有制的农业。考虑到小农经济与农民致富、工业化原始积累之间存在矛盾,期望通过合作社的形式将农民组织起来,将农民个体劳动转化为集体劳动,变农民土地所有制为集体土地所有制。

1955年,国务院先后通过了《关于设置市、镇建制的决定》和《关于城乡划分标准的规定》,规定了城镇的划分标准,并将城镇区划分为城市和集镇,其余为乡村。针对“镇的行政地位不明确”的问题,指出“县级或者县级以上地方国家机关所在地,可以设置镇的建制。不是县级或者县级以上地方国家机关所在地,必须是聚居人口在2000以上,有相当数量的工商业居民,并确有必要时方可设置镇的建制”。“镇以下不再设乡”。这为推动当时的城镇化进程起到了重要作用。

(3) 人民公社时期(1958~1978年)

1958年,《中共中央关于在农村建立人民公社问题的决议》把农业生产合作社合并和改变为人民公社。人民公社化运动很快在全国农村范围内广泛展开。到11月初,全国共有人民公社26572个,参加的农户占农户总数的99.1%,全国范围内全面实现了人民公社化。

但由于指导思想的失误,人民公社制度一味强调生产关系变革、急于向共产主义过渡的做法,完全脱离了当时农村生产力发展的客观实际,严重挫伤了农民的生产积极性,破坏了农业生产的发展。

在这一时期,城镇化进程受到抑制。1957年,中共中央、国务院《关于制止农村人口盲目外流的指示》通过制度的方式严禁农民擅自进城。1960~1962年,由于国民经济比例严重失调,再加上农业连年遭受自然灾害,从而导致农业生产急剧下降,粮食等农副产品供应严重不足。国家采取调整措施,一方面动员城市人口回乡参加农业劳动,“知识青年上山下乡”;另一方面,1963年,中共中央和国务院发布《关于调整市镇建制,缩小城市郊区的指示》,提高了设置城镇的标准,一大批小城镇降格为乡,实际上是限制小城镇的发展。

可见,新中国成立后我国的乡村建设虽然经历了短暂的恢复期,但在这一时期,一系列错综复杂的因素使我国很多正常的建设事业遭受挫折和停滞,乡村地区也不例外。这个阶段我国城乡发展的起伏变化反映出城镇化路径不明确。城乡

之间二元结构导致资本、劳动力等生产要素无法在城乡间实现自由流动与优化配置,市场机制被排除在外。虽然这一时期乡村地区在道路桥梁、土地整理、大规模农田水利设施建设,以及乡村基础教育制度和乡村合作医疗制度建设方面积极推进,但是,在国家通过对乡村社会资源剥夺来支持城市和工业化积累的背景下,也使乡村地区承担了巨大的制度成本,为改革开放后的乡村社会积累了严重的“三农”问题,并成为困扰我国的长期问题。

三、二十世纪八九十年代——蓬勃兴盛阶段

安徽省凤阳县小岗村率先发起以“大包干”到组、包产到户等为主要形式的农业生产责任制,揭开了我国农村经济体制改革的序幕。1978年十一届三中全会颁布的《中共中央关于加快农业发展若干问题的决定》,极大地推动了农村经济体制改革,促进了农业经济的迅猛发展。农村改革的核心是实行以家庭承包经营为基础,统分结合的双层经营体制,实质是从计划经济转变到大力发展农村商品经济,逐步建立与农村发展要求相适应的农村经济体制和基层社会管理体制。农民成为真正独立的商品生产者,农民的劳动付出与劳动成果成对等关系,生产积极性空前高涨。这次以农业为主的改革对乡村社会的影响具有广泛而深远的意义,不仅促进了农业的发展,活跃了乡村经济,也使乡村社会得到全面的开放,启动了农村多样化发展的新格局。

农业连年增产,农民不仅有了一定的资金积累,而且使大量的劳动力剩余出来,亟待寻找新的就业机会。农民有了择业的自由;由于农村允许发展多种经营以及其他经济活动,经济的单调局面开始有所变化;由于不再依赖行政措施去组织经济活动,因而市场机制被重新唤出,农村市场由于人们收入的提高和产品的丰富得以恢复和繁荣。此时,乡镇企业异军突起,使近亿农民自我完成了从农民到工人的转变。白天在工厂务工,早晚兼做农副业。既从事非农劳动,但又未放弃承包的土地,一旦失去企业工作机会,又可稳定地回到土地上以寻找新的就业机会。土地成为“社会保障”。这种形式,在当时条件下,不仅有利于发展农村经济,而且有利于社会安定。

在这一时期,人民公社被撤销,乡镇建设蓬勃发展。1982年新修订的宪法明确规定乡、镇为我国的基层政权。1984年国务院批转《民政部关于调整建镇标准的报告》,放宽建镇标准。针对“建镇标准不统一”、“把镇、村分割开来”的问题,提出乡政府所在地非农业人口超过2千的,可以撤乡建镇,实行镇管村制。“小城镇应成为农村发展工副业、学习科学文化和开展文化娱乐活动的基地,逐步

发展成为农村区域性的经济文化中心。”

这个阶段，小城镇的建设和发展问题重新得到重视。1983年，费孝通先生发表《小城镇 大问题》一文，提出中国小城镇是中国社会现代化过程中出现的、农民走上工业化和城市化道路的重要里程碑。在大城市本身人口压力大、资源紧张的情况下，难以容纳大量的剩余农村劳动力，新兴小城镇正可以发挥拦阻和蓄积人口流量的作用。1998年，十五届三中全会《中共中央关于农业和农村若干重大问题的决定》，提出“发展小城镇是带动农村经济和社会发展的一个大战略，是推进我国城镇化的重要途径”，简称“小城镇大战略”。2000年，《中共中央国务院关于促进小城镇健康发展的若干意见》发布。

农村工业化、农工商综合发展成为社会主义新时期农村建设的重要标志。中央首次提出“以工补农”的口号，即在农村内部，通过乡镇企业利润支持农业发展。这一时期，农业生产和农民生活水平得到提高，并在总体上结束了农产品供不应求的短缺经济时代。

农民富裕后，农村出现了史无前例的建房热。从乡村农民自发建房，到村庄和集镇的建设均有规划有指导地展开，全国村庄建设步入第二次建设的高潮，呈现出一片兴旺繁盛的景象。

此次二十世纪八九十年代我国乡村发展经历又一次高增长的“黄金十年”时期，推进了农村工业化和城镇化带动的内需型增长。自下而上的发展动力和活力推动了“苏南模式”、“温州模式”、“珠三角模式”等乡村地区发展方式。依托于乡村工业发展的离土不离乡，带动了农村富裕，但也使得乡村地区出现“村村点火、户户冒烟”、“村村像城镇、镇镇像农村”的现象，暴露出土地利用粗放、环境污染严重、基础设施薄弱等诸多问题。

四、2000年至2005年——调整探索阶段

国家经济进入高速发展时期，城镇化进程加快。

乡村地区发展的城乡背景有了很大变化。在中国改革开放后推动的快速工业化与城镇化进程中，强化了城乡二元分异，并使得载体谱系失衡^①。制度改革开始向有利于大城市的方向演进，乡村原本享有的制度红利随之下降。城市经济焕发活力，发展迅猛。而乡村地区在乡镇企业发展环境恶化后却发展乏力。此外，乡镇政府事权与财权的错位分配、以分税制改革为核心的行政体制改革、农村税费

^① 陈川，罗震东，何鹤鸣. 小城镇收缩的机制与对策研究进展及展望[J]. 现代城市研究，2016（2）.

改革及乡镇财政改革等措施加大了乡镇的财政困难。由于国家改革重心从农村移到了城市,出现了“三农发展要素缺乏症”,农村改革的步子明显放慢。工业化加速发展和城市化扩张大规模地占用农村土地;劳动力大量流出农村,工业化得以雇佣廉价的劳动力;农村资金大量外流;金融机构抽走农村大量资金;农业生产要素加快向城镇转移,为城镇化做出巨大贡献。农村改革艰难曲折、发展缓慢。

从1997年开始,农民收入增幅连续4年下降,连续7年增长不到4%,不及城镇居民收入增量的五分之一。针对城乡差距问题,2003年,十六届三中全会提出要统筹城乡发展,大力发展县域经济。同年底,中央在时隔17年后再次发布农村问题为主题的“一号文件”^①。

2001年,国家“十五”计划,开始将城镇化列为重要内容,提出要逐步形成合理的城镇体系,走出一条符合我国国情,大中小城市和小城镇协调发展的城镇化道路。自此,我国城镇化道路的发展方针开始从小城镇大战略向大中小城市和小城镇协调发展转变。

这一阶段,清晰明确的城镇体系尚未形成。城市发展迅速,优势明显,但是空气污染、道路拥堵等大城市病开始显露。乡镇特色不突出,路径趋同,发展乏力,吸引力不足。

此时,粗放式的乡镇发展对农村地区造成的生态环境破坏、土地不集约等问题已经受到关注。各级政府开始转换思路,探索建设示范性的村庄,以此来带动农村地区的发展。从全国范围来看,村庄建设示范行动最早是由农业部推进的。2003年农业部在31个省(区、市)和新疆生产建设兵团、黑龙江农垦总局选择了100个不同区域、不同经济发展水平、不同产业类型的村(农场)作为示范点。经过几年的实施取得阶段性重要成效,35个示范村、65个联系村的经济发展、基础设施和文化建设都有了质的变化。示范行动也为村庄建设提供了许多有益的经验。通过实施示范行动,使示范村经济增长率高于其所在县平均水平5个百分点左右,示范村农民收入增长率高于其所在县平均水平3个百分点以上,村容村貌整洁,农村基层党组织作用充分发挥,农村财务公开制度进一步完善。

从各省市来看,这一时期江西省赣州市以创建“五新一好”(建设新村镇,发展新产业,培育新农民,组建新经济组织,塑造新风貌,创建好班子)为主要内容,以村镇建设为突破口,深入开展了村庄“三清三改”(清垃圾、清污泥、清路

^① 2003年底,中央下发《中共中央国务院关于促进农民增收若干政策的意见》,成为改革开放以来1982~1986年连续5年发布农村问题主题的“一号文件”后的中央的第六个“一号文件”。自此,直至2016年,又连续13年发布中央“一号文件”,关注“三农”问题。