

乡村区域发展规划： 理论与浙江实践

陈修颖 周亮亮 著



上海交通大学出版社
SHANGHAI JIAO TONG UNIVERSITY PRESS

乡村区域发展规划： 理论与浙江实践

陈修颖 周亮亮 著



上海交通大学出版社
SHANGHAI JIAO TONG UNIVERSITY PRESS

内容提要

本书运用区域分析与规划的理论,结合我国“三农”发展的实践,首先阐述新农村发展规划的基本理论和方法,然后对不同层级、不同类型的新农村发展规划进行系统说明,书中列举由作者主持的、具有创新性设计和内容建构的案例,目的是规范农村发展规划的理论、方法和内容框架,为新农村规划的理论 and 实践工作者提供一个参考范式。

本书可供城乡规划、乡村区域规划、人文地理学、区域经济学等专业的理论和实践工作者及相关专业学生阅读,也可供政府相关职能部门的工作人员学习参考。

图书在版编目(CIP)数据

乡村区域发展规划:理论与浙江实践/陈修颖,周亮亮
著. —上海:上海交通大学出版社,2019
ISBN 978-7-313-20745-6

I. ①乡… II. ①陈…②周… III. ①农村经济发展—经
济规划—浙江 IV. ①F327.55

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2019)第 000587 号

乡村区域发展规划:理论与浙江实践

著 者:陈修颖 周亮亮

出版发行:上海交通大学出版社

邮政编码:200030

印 制:虎彩印艺股份有限公司

开 本:710mm×1000mm 1/16

字 数:302 千字

版 次:2019 年 1 月第 1 版

书 号:ISBN 978-7-313-20745-6/F

定 价:98.00 元

地 址:上海市番禺路 951 号

电 话:021-64071208

经 销:全国新华书店

印 张:19.25

印 次:2019 年 1 月第 1 次印刷

版权所有 侵权必究

告读者:如发现本书有印装质量问题请与印刷厂质量科联系

联系电话:0769-85252189

前言

PREFACE

乡村区域发展规划是乡村规划的重要组成部分,是对乡村区域的社会、经济、生态、文化和基层治理等重大领域的战略性布局 and 安排,是统领乡村区域发展各项专项规划、村镇建设规划的依据。

由于历史原因,长期以来,我国注重城市规划,对乡村规划的理论研究和实践探索不足,尤其是对乡村区域发展规划更是没有得到应有的重视。随着我国“三农”问题的日益凸显,我国党和政府高度重视乡村的发展问题,出台了大量解决乡村问题的对策,也相继提出并实施了诸如城乡一体化等重大系统工程。在乡村发展实践过程中,明显存在乡村规划滞后于乡村建设实践的问题,乡村规划中乡村区域发展规划又滞后于村镇建设规划的问题。随着城乡一体化的推进、新农村建设、美丽中国建设、乡村振兴等一个个重大的国家战略的实施,急需乡村区域发展规划的指导和引领。2018年9月26日中共中央、国务院颁布了《乡村振兴战略规划(2018—2022)》,这一史无前例的乡村区域发展规划是对党在十九大提出的实施乡村振兴战略的具体规划,是贯彻实施党的十九大、中央经济工作会议、中央农村工作会议的核心理念,强化乡村区域发展规划对乡村其他专项规划和村镇建设规划、对乡村实践工作引领作用的高度体现,说明了乡村区域发展规划的重要作用。在此背景下,系统研究乡村区域发展规划的理论和方法、总结

近年来乡村区域发展规划的实践经验和教训,为广大乡村规划的理论研究者、规划实践者和规划管理者提供一个一孔之见的研究成果显得恰当其时。

本书研究的核心目标是在对我国乡村区域规划发展现状调研的基础上,构建乡村区域发展规划的理论体系、规划方法、规划内容,并通过大量作者主持完成的浙江省的乡村区域发展规划案例,对乡村区域发展规划进行了系统研究。本书可供城乡规划、乡村区域规划、人文地理学、区域经济学等专业的理论和实践工作者及相关专业学生阅读,也可供政府相关职能部门的工作人员学习参考。主要内容包括六个部分:

(1)乡村区域发展规划基本属性研究。重点研究了乡村内涵、特征及乡村区域规划的内容、体系、原则、特征、任务及流程等,对乡村区域发展规划面临的新情况提出了新要求。

(2)乡村区域发展规划的理论基础及浙江的规划实践研究。从乡村区域发展理论、区域经济学理论、规划学理论及人文地理学相关理论入手,探讨了乡村区域规划的理论体系。

(3)乡村区域发展综合规划研究。通过案例对综合规划的内容、方法、理念等进行了详细说明。

(4)乡村区域产业发展规划研究。通过一个产业规划案例对产业规划的内容与方法进行了说明。

(5)乡村人口空间优化规划研究。通过一个人口移民规划对乡村人口空间优化规划的理论内容与内容进行了详细说明。

(6)乡村区域发展新空间规划研究。乡村发展新空间是乡村振兴过程中的新事物,本书引入三个案例对此进行了理论、方法和内容的详细阐述。

本书作为一个尝试,对乡村区域发展规划的理论研究尚属肤浅,对

实践探索还不系统、对方法的选择很不成熟,对许多问题的研究还处于初级阶段。本书的目的是在提供一个研究框架和思路的基础上,引起业界对乡村区域发展规划工作的关注,对深入、系统、全面的研究起抛砖引玉的作用。

本书的出版得到了本人所在单位浙江海洋大学的支持,得到了上海交通大学出版社编辑的帮助,对此深表谢意。本书在写作过程中,引用和借鉴了前人的一些研究成果,在此对众学者一并表示感谢。

陈修颖

2018年11月3日

目 录

CONTENTS

第一章 乡村区域规划的基本属性	1
第一节 乡村区域规划的科学属性	1
第二节 乡村区域规划任务与流程	10
第三节 乡村区域规划现状及新背景下的乡村区域规划	21
第二章 乡村区域规划理论基础及浙江实践	43
第一节 主要理论基础	43
第二节 区域经济学基础	62
第三节 乡村地理学基础	67
第四节 乡村聚落、城镇化与工业化	73
第五节 浙江省的乡村区域规划实践	86
第三章 乡村区域发展综合规划	90
第一节 规划思路与内容	90
第二节 现状与问题评价	92
第三节 规划新背景与新要求	97
第四节 发展蓝图	101
第五节 村庄布局优化与重点村镇建设	104

第六节 乡村环境美化与公共服务完善	107
第七节 特色农村与产业发展	113
第八节 农村改革深化	117
第九节 文明乡风培育	119
第十节 保障措施	121
 第四章 乡村区域产业规划	 124
第一节 总体要求、基本原则和主要目标	124
第二节 主要任务	127
第三节 保障措施	138
 第五章 乡村人口空间优化规划	 141
第一节 浙江省移民规划的实践	141
第二节 下山移民规划的方法与内容	150
第三节 温州市洞头县下山移民规划案例	160
 第六章 乡村区域发展新空间规划	 192
第一节 现代农业功能区规划	192
第二节 循环农业功能区规划	218
第三节 农业综合改革试点功能区规划：岱东	245
 参考文献	 295
索引	299

第一章 乡村区域规划的基本属性

第一节 乡村区域规划的科学属性

一、乡村区域的历史演化背景

1. 乡村概念的产生

与任何地理学和区域经济学概念一样,乡村作为一个地理学或者区域经济学概念(或地域概念)的产生是随着人类历史的发展,生产力的发展而产生的。在人类发展历史上,首先产生的是城市概念,然后相应地产生了乡村概念。尤其是它作为一个区域概念的出现,更是如此,回顾历史发展过程,可以显而易见,乡村概念的产生是社会分工的产物。

根据人类历史学的研究,普遍认为原始人类至今已有二百多万年的历史。从人类产生到一万或一万二千年前更新世结束的时候,这一漫长时间里人类是以猎获自然产物为生存条件的。随着人口的增长及自然环境的易变性导致的灾难性变化,依赖于猎取现成自然产物的生活方式变得越来越不可靠。于是到新石器时代时,人类已经开始出现了原始农业,主要是栽培作物和饲养野生动物进而逐步使它们得到驯化。从人类发展史可以看出,人类为了获取生活资料而能动地从事的原始产业部分便是农业。所以马克思说:“……农业是人类的第一历史活动。”

从依赖天然动植物为生到原始农业,也就是说从旧石器时代进入新石器时代,标志着产业的形成与产业发展、分化的开始。西方学者称这

种原始农业叫“农业革命”，与后来的“工业革命”与“新技术革命”“信息革命”并称为人类发展史上的四次浪潮。

农业革命后形成的原始农业从开始萌芽到量的突破和质的飞跃，经历了一个漫长的历史过程。在这一漫长的历史过程中，原始农业是人类的唯一产业。到公元前三千年前后，随着原始农业的发展，原来分散的、游离的人群逐渐定居下来，并且在安全可靠、自然条件相对较好的地方居民越来越多，这样便形成了原始村落，已出土的西安半坡遗址便是这时期典型原始村落的代表。原始村落的产生，是原始农业发展的必然结果，也就是人类历史上第一次产业分工的标志。

在原始村落的内部及其生产活动区域内，由于生产、生活的需要推动了生产力的进一步发展，产业上逐步分化出手工业和商业阶层、空间上逐步分野为种植业活动区域、手工业集聚区域和商业活动空间等不同的功能区域。进行商品交换的场所称为“市”。随着原始社会的瓦解，出现了剥削阶层，为了更进一步的安全以及统治的有效性、及时性，同时也为了生活的方便，剥削阶层往往住在“市”内及其附近筑起围墙修筑住宅，这就叫作“城”。“筑城以卫君，造廓以守民”，形象地说明了“城”的作用与地位。

可见，“市”是古代商品贸易中心，而“城”是古代的政治和文化中心。由于“城”和“市”在空间上是连成一片的，慢慢地便把这样一大片人口集中居住的聚落区统称为“城市”。

人类社会发展到此时，人类活动空间便形成了具有鲜明对比的两大地域景观，即城市和城市以外地广人稀的地区。自然而然地，便把后者称为“乡村”。

从这样的社会发展史可以发现，“乡村”概念的原始含义有三方面：
①聚落形式含义；②职业构成含义；③地域空间含义。

2. 乡村概念的历史发展

辩证唯物论认为：任何事物均有其产生、发展和消亡的历史发展过

程,乡村以及乡村概念也不例外。随着人类生产力的发展,“乡村”概念的内涵也在不断发展变化。随着城乡经济、社会文化的逐步融合,“乡村”概念也将不复存在,正因为它是不断发展变化的,要给“乡村”下一个准确的、永恒不变的定义是不可能的。无论是从地理学的角度或从社会学、经济学等方面来说都是如此。

1887年,国际统计学会曾试图给“乡村”下定义,这也是首次给“乡村”下的正式定义:居民人口低于2000人以下的居民点构成的广大地区统称为乡村。这个定义现在看来是很不恰当的。

1903年,德国地理学家拉采尔在《人类地理学》一书中指出:“乡村指人群与房屋的分散,而城市则指交通方便,人群与房屋的集中。”这一定义显然也存在很大的局限性。

1927年,意大利地理学家波贝克指出:“乡村指从事田园式劳动的人地综合体,而城市则指从事公务式劳动的人地综合体。”这一定义表面看来很合理,实际上忽视了一些重要的方面。

同时期还有人指出:乡村是从事第一产业者聚居地,而城市指从事第二、三产业聚居地,这一定义实质上与波贝克的定义雷同,只不过术语专业化了。

我国的经济学家、地理学家和区域规划学者,在借鉴、综合以往定义的基础上,结合我国具体实情,给乡村下的定义为:农业是主体,从事农业生产的人口较多,其他经济部门或多或少地与农业生产相关;人口密度小,经济发展水平较低的广大区域。相对地说,从我国的实情看,这一定义基本上是准确的,但随着乡村经济的迅速发展,也已显得越来越不符实了。

目前国际上普遍认为,既然乡村概念与内涵是随着社会发展、生产力发展而不断发展变化的,如果按生产力发展阶段对乡村下定义,可能会更准确,更有实际意义。所以世界各国将人类生产力发展史划分为若干历史发展阶段,然后分别定义,但划分阶段的方法各不相同。国际学术界对乡村没有形成一致的概念界定,主要从五个视角来认定:①土地

利用的集约程度；②社会或文化结构；③人口的群体特征；④乡村社区的结构特性；⑤综合的角度（生态的、职业的、文化的等）。一些学者提出以农村性指数(index of rurality)来界定农村性的程度。我国有学者提出乡村地域经济概念，认为乡村地域经济是乡村经济的最小空间单元。

我们认为，“乡村”在不同的社会经济发育阶段具有不同的内涵，将农村从概念出现至今共划出五个阶段：①原始型乡村；②古代型乡村；③近代型乡村；④现代型乡村；⑤未来型乡村。原始型乡村指城市尚未分工的“纯”乡村，未来型乡村指城乡经济融为一体的未来人类文明世界。现代型农村是一个极其复杂的有机系统，对于我们目前研究乡村区域规划，准确地把握它的含义十分必要。

现代乡村包括诸多方面的含义，最基本的，它包括六方面：①现代乡村是一个地域生态概念；②现代乡村是一个经济概念；③现代乡村是一个社区概念；④现代乡村是一个聚落概念；⑤现代乡村是一个自然生态系统与人工生态系统融合的人——地关系综合体概念；⑥现代乡村概念是一个地域文化概念。

3. 乡村与农村

从广义的学科分类看，农村就是乡村。从狭义的产业分类看，农村属于乡村的一部分，专指从事种植业为主的区域，不包括养殖业、林业等为主的区域。我们讨论的乡村区域规划中的农村概念属于广义的学科概念，与乡村概念一致。

实际上，关于乡村概念，不同学科有不同的内涵定位。从社会学的角度看，乡村意味着特有的乡村社会结构及其演化规律；从经济学的角度看，乡村意味着特有的产业结构及其结构演变趋势；从文化学的角度看，乡村意味着特有的文化基因结构及其历史传承；从地理学角度看，乡村意味着特有的人地关系结构及其可持续发展；从建筑学的角度看，乡村意味着乡土建筑的空间结构及其营村造户的风水逻辑。

作为乡村区域规划的研究对象，乡村意味着一个复杂的人地系统，

是一个政治、经济、文化、社会、建筑等人文事象与自然基底高度融合、相互影响的地域综合体。其中,具有强烈空间属性同时需要政府引导完成的资源配置的空间优化领域是两个:①引导生产要素的合理空间配置的乡村产业及其生产单元布局;②人居环境的改造和居住地的空间优化。

区域规划视角的乡村(农村)内涵结构。

(1)乡村组织要素。乡村政治、经济、文化、社会、民俗、建筑、人口、资源、环境、人地关系。

(2)乡村空间要素。空间等级,主要是目前我国行政序列的六级空间尺度,即县域—镇级市(中心镇)—乡镇—中心村—行政村—自然村;空间节点,主要是上述六级乡镇区域形成的六级乡村聚落,其中县城是我国城乡序列中的城之尾乡之首,自然村是最小的空间聚落单元。空间网络,包括乡村道路网、能源网、信息网、水网(天然河湖网、灌溉网)等;斑块(功能区),主要包括农业功能区、生态功能区、工业功能区、田园综合体等。

(3)乡村生产要素。人口、土地、资源、环境、资金、政策等。

(4)乡村文化要素。民俗、古村落、传统文化村落、田园诗画、村规民约、耕读文化、宗族文化、家规族谱等。

(5)乡村景观要素。包括村落、背景林相、农田、阡陌乡道、河道水系、水井晒场等。乡村景观可以分为乡村聚落景观、乡村文化景观、乡村生态景观、乡村动植物景观等。其中最具乡村特色的是乡村聚落景观。

(6)依据聚落要素。按经济活动分为农村、山村、渔村、牧村、多业村。按形态分为点状聚落、线状聚落、块状聚落。按集镇类型分为商贸集镇、工业集镇、交通集镇、旅游集镇、行政集镇、城郊集镇、传统文化集镇、古村落等。

4. 乡村与城市化

(1)人口的社会分工是农村人口城市化的基础。人口社会学的理论认为,在人口增长趋于停滞状态的地方,分工不发达。因此,“人口和人

口的增长是分工的主要基础”。或者说，“人口数量和人口密度是社会内部分工的物质前提”。随着农业与农村不断现代化，农村的专业化生产和社会分工不断深化，这样就有一部分农业人口转变为非农产业人口，一部分农村人口转变为城市人口。这时，在农村、城市以及城乡之间都加快了人口的空间流动，加快了人口的城市化进程。

(2)乡村人口与城市化。由于中国乡村人口基数巨大、人口增长率高，人口的持续大规模增长使中国的人口城市化规模大、持续时间长。人口数量大、劳动力资源丰富是我国的基本国情，也是加速城市化进程的一个障碍。第六次人口普查的结果显示，中国的人口已达 13.39 亿，而增长潜能在今后的几十年内逐渐释放。根据人口预测，到 2020 年，全国 15~59 岁的劳动年龄人口将增加到 9.4 亿人。大量预测表明，速度已经减慢但规模仍在膨胀的中国人口大概到 21 世纪中叶前夕才能停止增长。我国农村人口增长率一直高于城市，特别是从 1964 年起，农村人口出生率和自然增长率一直高于全国平均水平。1995 年农村人口达到 8.59 亿，达到有史以来农村人口总量的最高点。我国每年净增人口约 1000 万人，其中的 80% 净增人口在农村。城乡人口增长率的差异及经济增长率的差异是农村剩余劳动力的产生和不断壮大的客观因素，由此，中国的城市化注定是一场巨大规模的乡—城人口迁移，其规模是欧美、日本、东南亚各国所经历的人口迁移所难以比拟的。到目前为止，中国已有 1 亿多农村人口迁移到城市，这个数字本身已相当于日本总人口。但相对于需要迁移的农村劳动力和人口而言，这仅仅是中国人口城市化进程的开始。

(3)农业生产的专门化程度。农业生产是依赖于自然生态系统而得以发展的，因此，其特征也是分散的。但是随着农业科技的发展，人工生态系统日益控制农业再生产，当农业生产规模扩大的时候，农业的集中度和专门化生产程度日益提高，农业劳动效率也随之大幅提高。这种由于劳动生产组织的变革使大量农民从农业中游离出来而成为剩余劳动者，他们是人口城市化的重要基础。

(4)农业与农村的现代化。随着传统农业向现代农业、石油农业的转变,大量的化肥、农药、除草剂和农业机械的使用,良种的培育、先进农业技术的推广等都大大提高了农业的劳动生产效率,解放了大量农民劳动力。如浙江省近年来的新农村建设运动中一直在推进“机器换人”计划,机器替代人力的直接结果就是进一步置换出大量劳动力,促进了城镇化的同时也导致了乡村人口空心化。

5. 乡村区域规划

(1)中国的规划体系(见图 1-1)。我国的“计划”早于“规划”,“计划”也重于“规划”。在很长一段时间里,中国的“规划”和“计划”是同时并存的,规划没有受到应有的重视。我国自 2005 年将五年计划更名为五年规划后,规划才成为区域和城市发展过程中空间安排和资源配置的重要决策手段。自 1986 年城乡规划法颁布后,中国的规划体系逐步完善。

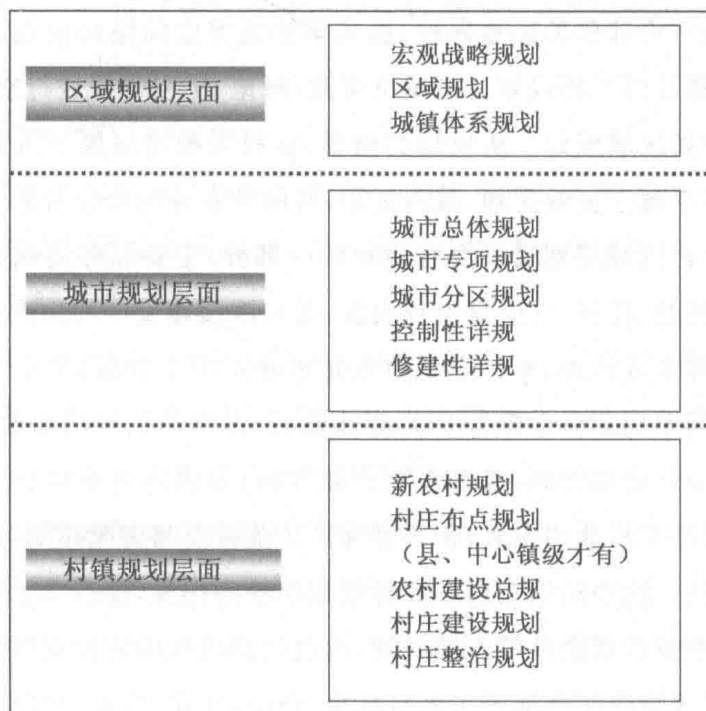


图 1-1 中国的规划体系

①宏观战略规划。宏观战略规划即国土规划,核心内容是确定国家或区域社会经济发展的总体目标,确定重点发展区域。如我国的五年计划(规划)、主体功能区规划等。空间规划的核心内容是确定国家或区域的优先发展地区(优区位)。如“八五”:沿海发展战略;“九五”:西部大开发战略;“十五”:振兴东北战略;“十一五”:中部崛起和沿海三大都市圈战略。“十二五”:长江经济带战略。“十三五”:拓展发展新空间等。

②区域规划。确定区域空间内各种社会经济活动和基础设施建设的空间安排。空间规划重点内容:a. 区域问题诊断及重大关键问题的空间解决方案;b. 陆地及海洋主体功能区划;c. 确定区域内重点发展的节点、轴带和地区;d. 区域发展战略及战略实施路径;e. 产业结构优化升级与产业布局;f. 其他区域发展重大问题的空间解决途径。

③城市规划。城镇体系规划,确定区域城镇发展的“三结构一网络”:a. 产业结构;b. 空间结构;c. 规模结构;d. 通道网络。城市总体规划,确定城市性质、规模和空间形态。详规(包括控规和修规),控制性详规:确定城市内部各类用地界线,就是实施城市空间结构控制。修建性详规主要是进行工程规划。对城市道路、绿地、工程管线进行空间布局。

(2)乡村区域规划。从规划类型看,乡村区域规划属于区域规划的一种,性质上属于发展规划、战略规划,有的学者称为概念规划。从规划属性看,乡村区域规划属于乡村规划的一部分,主要任务是确定乡村区域的发展战略、路径、方向等宏观内容,很少涉及建设等物质性内容。

国内有学者认为,乡村规划的主要职能是四个方面:①乡村规划通过合理空间布局 and 科学配置公共基础设施、提高居民生活质量;②通过挖掘整合乡村优势资源,推动乡村产业发展;③通过对乡村各项建设进行指导,促进乡村集约发展;④通过保护传统村落与传统建筑,延续与传承传统文化。这个认识把握了乡村规划的核心任务,也基本上认识到了乡村规划既包括概念性的发展规划,也包括建设性的物质规划内容。实际上,乡村规划的职能涵盖了乡村社会、经济、文化、生态、村落、历史、发展新空间等方方面面的内容。

从浙江省的实践看,乡村区域规划的区域空间尺度是县、县级市(区)及以下乡镇、村等三级空间单元的区域发展规划,最小尺度为村域,最大尺度为县域。作为涉农的农村产业发展、乡村旅游发展、基础设施建设等部门发展专项规划,则不一定局限于上述空间尺度,可以是省域和国家尺度的。

二、乡村区域规划原则与特征

1. 乡村区域规划原则

乡村区域规划和城市规划一样,都是寻求空间要素进行最佳配置效率。因此,城市规划原则同样是乡村区域规划的基本原则,但乡村有其特殊性,需要遵循一些与城市规划不一样的准则:①自下而上为主原则;②“三农”主体原则;③生态优先原则;④城乡空间一体原则;⑤分级管理原则;⑥县、乡镇、村分级管理并实施不同规划;⑦多位响应、多规统筹原则。

2. 乡村区域规划意义

(1)新农村建设需要解决人地矛盾,追求可持续发展目标,最终构建一个和谐的人居环境。因此,新农村建设需要建立在新理论、新观念基础上的新乡村规划。

(2)新农村建设是一个关于农村政治、经济、文化、社会、居住等重建或重组优化的系统工程,新乡村规划需要统筹考虑农村发展的各种重大问题。因此,新乡村规划需要整合多种部门,寻求协同力。

(3)新农村建设是我国和谐社会建设的组成部分。因此,新农村建设必需和农村城镇化、城乡一体化等结合起来,新乡村建设不能就乡村论乡村,构建和谐的城乡关系和工农关系同样是新乡村建设的重要任务。

(4)新乡村规划的重要任务之一是依据不同地域条件、不同经济发