



普通高等院校“十三五”规划教材



扫描二维码  
免费课件下载

# 生态乡村规划

赵先超 鲁婵◎主编

生态乡村

中国建材工业出版社

普通高等院校“十三五”规划教材

# 生态乡村规划

主 编 赵先超 鲁 婵  
副主编 胡艺觉 袁 超



中国建材工业出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

生态乡村规划/赵先超, 鲁婵主编. --北京: 中国建材工业出版社, 2018. 6

普通高等院校“十三五”规划教材

ISBN 978-7-5160-2291-7

I. ①生… II. ①赵…②鲁… III. ①乡村规划—中国—高等学校—教材 IV. ①TU982. 29

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 130188 号

### 内 容 提 要

本书第一章至第三章回顾了乡村的概念与乡村划分, 提出了生态乡村规划的学科支撑与理论基础, 简述了生态乡村规划及发展历程, 介绍了生态乡村规划的方法和程序; 第四章至第十章重点围绕生态乡村战略规划、产业布局与发展规划、居民点布局与节地控制规划、景观规划、基础设施与公共服务设施规划、环境规划、旅游规划等主题逐一介绍了生态乡村规划的主要专题规划内容; 第十一章围绕生态乡村规划的编制依据、成果形式与要求、“多规合一”对生态乡村规划编制的“新”要求、“乡村振兴”对生态乡村规划实施的“新”要求、生态乡村规划建设模式等进行了阐述。

本书理论与实例相结合, 系统阐述和专题探讨相结合, 经典知识与前沿热点相结合, 既具有教材的普遍性特点, 也具有一定的研究属性, 可作为全国高等院校城乡规划、人文地理与城乡规划、自然地理与资源环境、地理科学等相关本科专业以及城乡规划、农村与区域发展等相关研究生专业的教学用书, 也可供乡村建设的规划人员、设计人员和管理人员参考。

### 生态乡村规划

主 编 赵先超 鲁 婵

副主编 胡艺觉 袁 超

出版发行: 中国建材工业出版社

地 址: 北京市海淀区三里河路 1 号

邮 编: 100044

经 销: 全国各地新华书店

印 刷: 北京鑫正大印刷有限公司

开 本: 787mm×1092mm 1/16

印 张: 16.5

字 数: 400 千字

版 次: 2018 年 6 月第 1 版

印 次: 2018 年 6 月第 1 次

定 价: 56.80 元

本社网址: [www.jcbs.com](http://www.jcbs.com) 微信公众号: zgjcgycbs

本书如出现印装质量问题, 由我社市场营销部负责调换。联系电话: (010) 88386906

普通高等院校“十三五”规划教材  
《生态乡村规划》分册编委会

主任：周跃云

副主任：周湘华 曾志伟 覃永晖 赵先超

委员：欧舟 李昊 刘建文 张昉 杨鹏飞

普通高等院校“十三五”规划教材  
《生态乡村规划》分册编写组

主编：赵先超 鲁婵

副主编：胡艺觉 袁超

成员：谭书佳 贺莹莹 宋丽美 马肖迪 谢皖  
刘扬 仝杰 任佳 凡雨宸 苗杰

# 前 言

伴随着社会主义新农村建设的推进，生态乡村规划及相应的人才培养开始被关注。然而，客观来看，当前国内尚缺乏一本较为系统、完善的乡村规划教材。近年来，湖南工业大学城市与环境学院（原建筑与城乡规划学院）以服务乡村振兴战略为己任，先后建设了新农村研究中心、乡村振兴战略研究院、美丽乡村建设与发展研究中心等研究平台，在生态乡村规划的人才培养、科学研究等层面均取得了一定的成果。而如何系统地梳理生态乡村规划的理论框架与规划内容进而培养更多生态乡村规划领域的人才加入到美丽乡村规划与设计、建设与发展服务阵营，既是一名高校城乡规划教育者的历史使命，也是服务美丽乡村规划与建设发展的契合点。

教材分为上、中、下三篇。上篇为理论篇（第一章至第三章），回顾了乡村的概念与乡村划分，提出了生态乡村规划的学科支撑与理论基础，简述了生态乡村规划及发展历程，介绍了生态乡村规划的方法和程序；中篇为专题篇（第四章至第十章），结合近年来编者从事乡村规划工作实践与理论研究成果，重点围绕生态乡村战略规划、产业布局与发展规划、居民点布局与节地控制规划、景观规划、基础设施与公共服务设施规划、环境规划、旅游规划等主题逐一介绍了生态乡村规划的主要专题规划内容；下篇（第十一章）为实施篇，围绕生态乡村规划的编制依据、成果形式与要求、“多规合一”对生态乡村规划编制的“新”要求、“乡村振兴”对生态乡村规划实施的“新”要求、生态乡村规划建设模式等进行了阐述。

本教材的编写由赵先超负责总体设计、策划、组织和统稿；鲁婵、胡艺觉负责教材框架的进一步细化与后期统稿工作。此外，贺莹莹、袁超负责书稿的前期统稿工作；袁超、马肖迪负责书稿的部分图片绘制工作。

本教材各章具体编写人员如下：第一章 绪论（马肖迪、鲁婵）；第二章 生态乡村规划的学科支撑与理论基础（马肖迪、胡艺觉）；第三章 生态乡村规划及发展（宋丽美、赵先超）；第四章 生态乡村战略规划（宋丽美、胡艺觉）；第五章 生态乡村产业布

局与发展规划（任佳、袁超）；第六章 生态乡村居民点布局与节地控制规划（袁超、赵先超）；第七章 生态乡村景观规划（刘扬、仝杰）；第八章 生态乡村基础设施与公共服务设施规划（贺莹莹、苗杰）；第九章 生态乡村环境规划（谢皖、鲁婵）；第十章 生态乡村旅游规划（袁超、谭书佳、凡雨宸）；第十一章 生态乡村规划的实施（贺莹莹、鲁婵）。

本教材在编写过程中，参考了诸多国内外专家、学者的相关研究成果，在此对这些研究成果的作者也表示衷心的感谢。

限于作者水平，本教材对生态乡村规划的研究广度和深度有限，旨在抛砖引玉，希望广大城乡规划专业相关师生以及广大乡村规划工作者能够关注生态乡村规划的理论研究和实践推广，从而共同推动“乡村振兴”国家重大战略的落实。

编者

2018年5月于湖南工业大学

# 目 录

第一章 绪 论 .....	1
第一节 乡村的概念和乡村划分 .....	1
第二节 “三农”问题与生态乡村的起源 .....	6
第三节 乡村发展、乡村规划与乡村建设 .....	13
第四节 传统乡村规划的缺陷与生态乡村规划的兴起 .....	17
第二章 生态乡村规划的学科支撑与理论基础 .....	20
第一节 生态乡村规划的学科支撑 .....	20
第二节 生态乡村规划的理论基础 .....	23
第三章 生态乡村规划及发展 .....	31
第一节 生态乡村规划的概念及内容 .....	31
第二节 生态乡村规划类型 .....	35
第三节 生态乡村规划的由来与发展 .....	40
第四节 生态乡村规划的方法和程序 .....	49
第四章 生态乡村战略规划 .....	54
第一节 战略、区域发展战略与城乡发展战略 .....	54
第二节 乡村发展战略抉择 .....	59
第三节 乡村发展战略模式 .....	61
第四节 生态乡村战略规划内容 .....	65
第五章 生态乡村产业布局与发展规划 .....	68
第一节 生态乡村产业发展 .....	68
第二节 生态乡村主导产业选择 .....	73
第三节 生态乡村产业布局 .....	76
第四节 生态乡村典型产业布局与发展 .....	79
第六章 生态乡村居民点布局与节地控制规划 .....	85
第一节 我国乡村居民点概况 .....	85

第二节	生态乡村居民点布局与优化 .....	87
第三节	生态乡村居民点节地控制规划 .....	95
<b>第七章</b>	<b>生态乡村景观规划 .....</b>	<b>105</b>
第一节	生态乡村的景观概述 .....	105
第二节	生态乡村的景观评价 .....	110
第三节	生态乡村景观规划框架与要点 .....	117
第四节	生态乡村景观规划实例 .....	125
<b>第八章</b>	<b>生态乡村基础设施与公共服务设施规划 .....</b>	<b>134</b>
第一节	乡村对基础设施与公共服务设施的需求 .....	134
第二节	基础设施与公共服务设施规划内容 .....	136
第三节	基础设施与公共服务设施规划理念与规划要点 .....	145
第四节	典型案例 .....	149
<b>第九章</b>	<b>生态乡村环境规划 .....</b>	<b>155</b>
第一节	乡村环境建设现状 .....	155
第二节	生态乡村环境规划的内容与技术方法 .....	160
第三节	生态乡村环境规划要点与实施路径 .....	164
第四节	典型案例 .....	169
<b>第十章</b>	<b>生态乡村旅游规划 .....</b>	<b>175</b>
第一节	乡村旅游发展概述 .....	175
第二节	乡村旅游发展特征与主要问题 .....	179
第三节	生态乡村旅游资源及开发 .....	181
第四节	生态乡村旅游规划发展模式 .....	183
第五节	生态乡村旅游规划内容与主要技术流程 .....	186
第六节	典型案例 .....	190
<b>第十一章</b>	<b>生态乡村规划的实施 .....</b>	<b>194</b>
第一节	生态乡村规划编制依据、成果形式与要求 .....	194
第二节	“多规合一”对生态乡村规划编制的“新”要求 .....	199
第三节	“乡村振兴”对生态乡村规划实施的“新”要求 .....	202
第四节	生态乡村规划建设模式 .....	205
<b>附录 1</b>	<b>《村镇规划标准》(GB 50188—93) .....</b>	<b>210</b>
第一节	总则 .....	210



第二节	村镇规模分级和人口预测 .....	210
第三节	村镇用地分类 .....	211
第四节	规划建设用地标准 .....	213
第五节	居住建筑用地 .....	215
第六节	公共建筑用地 .....	216
第七节	生产建筑和仓储用地 .....	218
第八节	道路、对外交通和竖向规划 .....	218
第九节	公用工程设施规划 .....	220
<b>附录 2</b>	<b>《浙江省村庄规划编制导则》(2015 年)</b> .....	<b>226</b>
第一节	总则 .....	226
第二节	镇(乡)域村庄布点规划 .....	227
第三节	村庄规划 .....	229
<b>附录 3</b>	<b>镇(乡)域村庄布点规划说明的主要内容</b> .....	<b>239</b>
<b>附录 4</b>	<b>村庄规划说明的主要内容</b> .....	<b>241</b>
<b>参考文献</b>	.....	<b>243</b>

# 第一章 绪 论

本章主要回顾了乡村的概念与乡村划分,分析了“三农”问题与生态乡村的起源,介绍了乡村发展、乡村规划与乡村建设,提出了传统乡村规划的缺陷,由此引出了生态乡村规划。

中国是一个传统的农业大国。一直以来,乡村在国家发展中始终占据着重要的地位。随着全球生态环境问题的日益加剧,协调区域经济、社会发展与自然环境之间的关系,进而构建可持续发展的新局面以及实现新时期区域可持续发展的宏伟目标已成为当今社会各界所关注的重要课题之一。而如何实现新时期区域可持续发展的目标,生态规划在推进区域可持续发展进程中具有重要的作用。乡村地域和乡村人口数量庞大,乡村的生态化规划、建设是区域生态化建设的重要组成部分,也是实现美丽乡村建设目标的重点领域之一。正是由此,在寻求可持续发展路径的大背景下,将生态理念、生态技术引入乡村规划是十分必要的。

## 第一节 乡村的概念和乡村划分

### 一、乡村的概念

乡村是居民以农业为主要经济活动的一类聚落的总称,指除直辖市、地级市、县级市、县政府驻地的城关镇以及其他建制镇以外的不属于城镇的区域。乡村普遍具有以农业生产为主要经济基础、社会结构相对较为简单、居民生活方式与城市有明显差别等特点。

《辞海》中指出乡村是表示地域的概念,划分的标准是以农业经济为主的聚居地,是指“以农业经济为主的”人口聚居地区;乡村的范围,又应当是指除了建制市、建制镇和其他集镇之外的区域;在统计学上,一般将未划入城市的人口均归属农村人口。

对于乡村概念的进一步理解,一般从以下几个方面展开:从人口密度来看,乡村的人口聚集程度低,人口密度较小,人员构成简单;从产业构成上看,乡村主要以第一产业为主;从社会角度来看,乡村的社会结构和居民生活方式较简单且单一;从社会文化取向来看,乡村居民一般被视为重视家庭、敬重长者,具有较为强烈的小区域意识,并且对社会政治的变迁保持较小程度关注的固守传统价值体系者;从居民所从事的职业取向来看,乡村是以基础工业、农业、林业等作为主导产业形态的区域。

## 二、乡村的划分

改革开放以来,我国经济迅速发展,城镇化水平得到了显著提升,城市建设日新月异,乡村规划建设也逐渐被重视。一方面,近年来,国家对乡村出台了改善乡村面貌等一系列措施,如建设社会主义新农村、特色小镇建设、美丽乡村建设、打造田园综合体模式、城乡一体化发展、乡村旅游等政策。特别是党的“十九大”提出实施乡村振兴战略,推动了一批“农业强、农村美、农民富”的生态乡村建设。另一方面,由于各乡村自然地理区位、经济发展水平、自身发展基础等存在较大差异,国内出现了不同类型的乡村发展模式。进行乡村发展模式研究,以及进行科学的生态乡村规划编制的重要前提是科学掌握乡村类型。

对于乡村类型划分,可采用不同的划分标准进行,如根据人口规模、地形地貌、布局方式等。

参考《镇规划标准》,按照人口规模,乡村可分为特大型村、大型村、中型村、小型村四类;按照行政级别来划分,乡村可分为自然村和行政村;按照地形地貌进行分类,乡村可划分为平原村、丘陵村、滨湖村、沿海村、草原村、山区村等;按照布局方式不同,乡村通常划分为集中式布局类和分散式布局类;按照肌理形态,乡村可划分为散点式、街巷式、组团式、条纹式和图案式乡村。其具体见表 1-1。

表 1-1 乡村的划分依据及类别

划分依据与标准	乡村类别
人口规模	特大型村、大型村、中型村、小型村
行政级别	自然村、行政村
地形地貌	平原村、丘陵村、滨湖村、沿海村、草原村、山区村
布局方式	集中式布局、分散式布局
肌理形态	散点式、街巷式、组团式、条纹式、图案式

### 1. 按照人口规模进行划分

特大型村人口规模大于 1000 人,大型村人口在 601~1000 人之间,中型村人口在 201~600 人之间,小型村的人口小于等于 200 人(表 1-2)。特大型村一般是乡政府或村民委员会的所在地,拥有一定数量的文化教育、生活服务设施,这些乡村一般分布在农业发展状况良好的平原地区,以华北地区居多;中型村和大型村是我国最常见的乡村,一般由几个乡村组成一个行政村,并设有小学、幼儿园以及基础的公共服务设施;小型村主要分布在丘陵区、山地区、林区以及牧区等,占地面积较大,但是人口规模较小,因受到自然条件的影响和限制,乡村住宅分布一般较为分散。

表 1-2 镇规划标准中对乡村规划规模的分级

乡村类型	规划人口规模分级(人)
特大型	>1000
大型	601~1000
中型	201~600
小型	≤200

## 2. 按照行政级别进行划分

按照行政级别对乡村进行划分,主要分为自然村和行政村。其中,自然村是居民长时间在某处自然环境中聚集而自然形成的村落,一般是自发形成的,村庄自然环境良好,基础设施较落后,一般具有朴实的风俗习惯;行政村是国家按照法律规定而设立的农村基层管理单位,指政府为了方便管理,在乡镇政府以下建立的我国最基层的农村行政单元,它由若干个自然村组成,行政村有一套领导班子(党支部、村委会)管理,其下属的不同自然村则设置平行的不同行政小组(村民小组)。

## 3. 按照地形地貌进行划分

乡村按地形地貌可划分为平原村、丘陵村、滨湖村、沿海村、草原村、山区村等。一般来说,平原村、滨湖村和沿海村物种丰富,地域条件优越,村民文化程度较高,社会物资或人员流动性相对频繁,经济发展水平也相对较高;草原村大多是经过长期的畜牧、种植、养殖而形成的部落,经常是以季节性生产和以第一产业为主的生活方式,不同于农区和林区是较固定的乡村形式,草原村通常是随着经济的发展,居民在满足基本的物质生活后逐渐形成的乡村部落;山区村一般较落后,村庄发展较闭塞,基础设施较落后,生产方式比较单一,贫困人口较多。

## 4. 按照布局方式进行划分

乡村按照布局方式主要分为集中式布局和分散式布局两类。其中,集中式布局分为组团式布局、块状式布局和带状式布局;分散式布局分为分散组团式布局和多点分散式布局。根据乡村的地形地貌以及社会发展等影响因素,乡村规划布局时要因地制宜,采取合适的布局形态。

集中式布局是以现状村庄为基础或重新选址集中建设的布局形式。集中式布局乡村往往具有组织结构简单、内部设施健全、节约土地、便于基础设施建设、节省投资等特点,并且可以使居民更好地共享资源,做到资源利用的最大化。同时,集中式布局乡村也往往能够提升集中地区的区域活力,增强村庄的凝聚力。

(1) 组团式布局。组团式布局由两片或两片以上相对独立建设用地组成的村庄,如图 1-1a 所示。组团式空间布局与现状地形结合紧密,能较好地保持原有的社会组织结构,并减少拆迁和村民搬迁数量,减少对自然环境的破坏,能将更多的绿化景观引入到村庄当中,使较多田园风光渗透到乡村的景观当中。但是该类型乡村多存在服务设施较分散,公共设施、基础设施配套费用相对较高等问题。

(2) 块状式布局。块状式布局的乡村多分布在平原地区,其优点是可以节约、集约利用土地资源。块状式布局乡村房屋比较集中,平面形态呈近圆形或不规则的多边形,多以道路交叉点、泉水或寺院等为中心集聚众多住宅自然形成,如图 1-1b 所示。

(3) 带状式布局。带状式布局的乡村多沿河流、山谷、交通线或为避免洪水浸淹而沿高地成条带状,或者若干乡村首尾相接成带状式,如图 1-1c 所示。

分散式布局是乡村地区另外一种常用的空间布局形式,体现了人与自然和谐共生的特点。这种布局方式表面看起来较为随意,但各个村庄存在一定的联系。

(1) 分散组团式布局。该类型乡村能充分结合自然地理环境,是由若干规模较小



图 1-1 集中式布局

的居住组团形成的布局形式，具有结构松散、无明显中心区、整体布局呈现各种不规则形状的特点，易于和现状地形结合，有利于乡村环境景观保护，如图 1-2a 所示。

(2) 多点分散式布局。多点分散式布局较为灵活，村庄用地发展具有一定的弹性，与自然和谐共融，村庄周边环境优美，如图 1-2b 所示。但是该类型乡村也多存在用地较为分散，土地利用率低；各村庄不易统一配套建设基础设施，分散建设成本较高；各村庄居民联系不方便，不易形成浓郁的乡村氛围等问题。

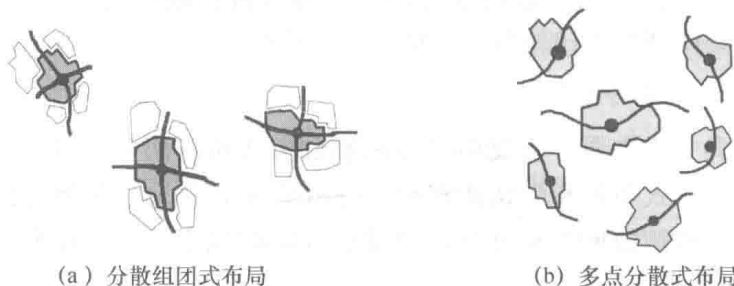


图 1-2 分散式布局

### 5. 按照肌理形态进行划分

乡村按照其肌理形态可划分为散点式、组团式、街巷式、条纹式、图案式等。乡村的肌理是在乡村的自然生态、传统文化与社会经济协调发展的基础之上形成的乡村聚居格局，蕴含着丰富的社会、历史、文化价值。在生态乡村规划建设中保护传统乡村风貌，重视村庄肌理形态的延续具有重要的意义。

(1) 散点式布局。散点式布局形式的乡村与周围自然环境融为一体，具有不拘一格、自然和谐的肌理美。散点式布局是指建筑物自然分布于起伏的乡村聚居地，这种布局方式并不试图去改造自然，不追求规整的布局，建筑虽散点分布，具有一定的随意性，但又凝聚于某个中心，如公共广场、池塘等。但是由于布局方式较为松散，建筑各间距较大，所以土地利用率较低，如图 1-4a 所示。

(2) 组团式布局。组团式布局的乡村受自然地形影响较大，常见于地形较复杂的较大村庄。如地势内有较大的河、湖、塘等水系，村庄受到河网及地形高差的影响，把村庄分割形成两个及两个以上彼此相对独立的组团，并由道路、水系、植被等进行连接，各个组团虽然相对独立但又存在一定的联系，如图 1-4b 所示。

(3) 街巷式布局。街巷式布局的村庄布置一般沿着主要道路展开，布局形式比较

规整,如图 1-4c 所示。街巷在乡村中起着联系各功能分区以及公共空间的作用,通过建筑的围合来界定空间边界。空间秩序感较强,具有一定的内聚性,肌理形态比较丰富。如中国第一水乡周庄(图 1-3),有着悠久的历史,形成了江南水乡独特的水街肌理形态,街道呈井字形,尺度宜人,村庄依河成街与水系有机融合,街巷的曲折、进退、对景、节律等方面处理较好,宫、庙、塔、牌楼等构成了丰富的街道对景。



图 1-3 江苏省昆山市第一水乡周庄

(4) 条纹式布局。条纹式布局的村庄肌理常见于地形高差较大的山地村庄。由于丘陵山地坡度较大,受山地环境因素较大,依据自然地势而形成的由不同高差的台地地形,建筑群呈条状伸展布局为特点的条纹式村庄聚合力较强,对用地相对紧张的山地村庄是一种较适宜的布局方式,如图 1-4d 所示。

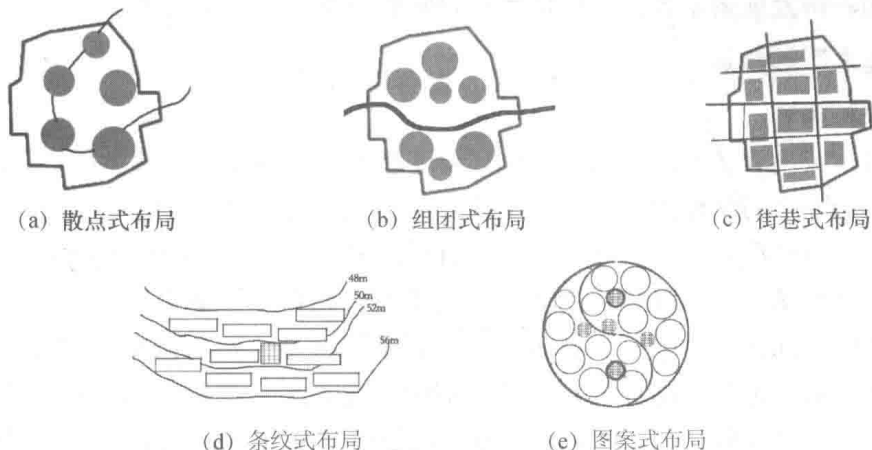


图 1-4 村庄肌理形态

(5) 图案式布局。图案式布局的村庄形态肌理一般受地形或风水理念等影响,会采用某种象征意义的特殊图案进行规划(图 1-4e),如八卦形的乡村。这类村庄目的是体现出某种文化及宗教的理念,村庄一般聚族而居,整个村庄不仅体现人与自然和谐共生的关系,而且体现着宗族式布局的等级尊卑观念。如浙江省兰溪市诸葛八卦村(图 1-5),村中建筑格局按“八阵图”样式布列,是国内仅有、举世无双的古文化村落。该村地形中间低平,四周渐高,中央形成一口池塘。池塘是诸葛八卦村的核心所在,也是布列“八阵图”的基点。

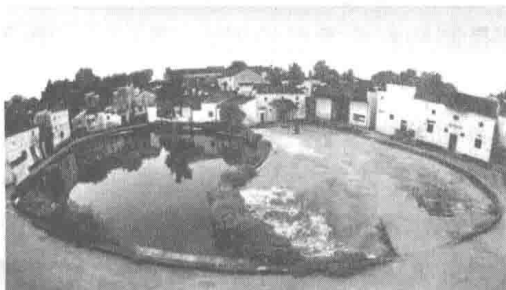


图 1-5 浙江省兰溪市诸葛八卦村

## 第二节 “三农”问题与生态乡村的起源

### 一、“三农”问题的产生

#### (一)“三农”的概念及其特征

##### 1. “三农”的概念

从空间形态、活动内容、身份主体角度来看,农村、农业和农民统称为“三农”。“三农”问题便是由农业、农村和农民这三方面在一定时间、一定条件和一定的制度下造成的一系列问题总和的简称。农业问题、农村问题和农民问题都与我国的国计民生、国家稳定 and 经济发展密不可分,但这三个问题的侧重点也不尽相同。

##### 2. “三农”的特征

###### (1) 农村问题

农村目前突出表现的问题之一是户籍制度改革。户籍制度将城乡进行了二元分割,从而造成了城乡之间的政治、经济、文化、生态的差异,在计划经济体制下这种户籍制度是自上而下行政管理的必然要求,但在建设社会主义市场经济的今天已经不太适合国家的发展要求。伴随着户籍制度改革的实施,对解放的剩余劳动力进行合理的安置是首要解决的问题;另外一个突出的问题是旧村改造。旧村改造是实现乡村现代化发展的客观要求,也是促进乡村可持续发展的重要途径。实施旧村改造可以置换出大量的土地,使土地高效利用,同时加快乡村建设的规范性,提高农民的社会保障水平。

###### (2) 农业问题

农业问题主要是农业产业化问题。市场经济是以市场为导向、根据市场配置资源的经济形态,农业不能快速发展的一个重要原因是农业的购销体制不畅。与发达国家相比,中国农业产业化经营组织规模较小,又由于不同地区农村的经济发展水平相差较大,导致农业产业化发展较不平衡。规模化经营是农业产业化的基本特征,但是作为农业生产最基本的土地,我国农户平均土地经营规模仅 $1.42\text{hm}^2$ ,而美国、西欧各国、日本、韩国则分别达 $195.12\text{hm}^2$ 、 $18\sim 69\text{hm}^2$ 、 $114\text{hm}^2$ 、 $112\text{hm}^2$ ,我国与其他国家相比较存在很大差距。农村实行新的土地承包政策以后,管理机制仍不完善,可持续发展的意识不强,农村发展忽视了对生态环境的保护。同时,我国农副产品加工业水平整体偏低,这些都是制约农业发展的因素。

###### (3) 农民问题

农民问题可以分为素质和减负两个问题。其中,农民素质问题主要是指文化素质。据统计,截至2000年底中国义务教育中人口覆盖率达到85%,在普九未能覆盖人口中,农村人口占大多数。因此,提高农民素质是乡村发展的重要举措之一;另一个重要问题是减负,特别是进城务工人员、农村留守居民的减负问题仍然突出。

尽管农村问题、农业问题和农民问题三者的侧重点不尽相同,但是发展农业和农

村经济、增加农民收入是一脉相承的。农业、农村、农民是三位一体的问题，应进行综合性地考虑分析，制定出结构严谨的系统性改革措施，从而使“三农”问题得到有效的解决。

## （二）“三农”问题产生的根源

### 1. 我国基本国情及历史原因

#### （1）“三农”问题产生的宏观经济因素

由于我国发展战略重点和资源配置导向侧重于城市，从而导致国民收入再分配对农村经济的发展造成了一定的威胁。另外，从国民经济上来看，对农民经济带来重大影响的因素之一是中国城镇居民消费结构的变化。由于中国长期存在城乡分割的局面，城乡人口收入差距较大，这就决定了城乡居民消费结构的变化对整个国民经济势必会产生至关重要的影响。首先，城镇居民对食品消费的支出增长缓慢，直接影响了农业生产的发展和农民收入的增加；此外，现阶段我国农产品供过于求和加入世贸组织后农产品进口数量的增加，使得我国农村潜在的国内需求市场得不到释放，这也对我国农业生产产生一定的影响。

#### （2）小农经济思想的制约

自几千年的封建社会以来，小农经济始终处于主导地位。小农经济是长期以来中国封建社会农业生产的基本模式。小农经济以家庭为生产生活单位，农业和家庭手工业结合，生产的主要目的是满足自家基本生活的需要和交纳赋税，是一种自给自足的自然经济。

#### （3）城乡人口迁移渠道不畅

长期以来形成的城乡二元结构体系把乡村居民和城镇居民自主地划分到了两种不同的经济体系中。户籍制度的存在阻碍了农村人口进入城市的数量。除此之外，劳动就业制度、教育制度、医疗和养老保险等制度也限制了城乡人口的自由迁移。城市生活费用较农村高，各类生活设施和公共服务费用的上涨，增加了农民进城的生活成本，也减少了农民进入城市的数量。城市对于农民工进入的行业、工种和素质门槛有一定的要求，也在一定程度上制约了城乡人口的流动。

#### （4）农村基础比较薄弱

目前我国农业基础比较薄弱，农业仍然是制约国民经济发展的薄弱环节。早期我国对农村基础设施建设投资的总量不足，投资结构不平衡，各个类型的农村基础设施建设投资效益偏低，使得农业设施薄弱，对抗灾害能力较差，导致农村经济增长缓慢。另外，农业资源人均占有量少，截止到2015年，我国陆地面积为947.8万 $\text{km}^2$ ，实际耕地面积为 $1.3 \times 10^8 \text{hm}^2$ ，年度人口抽样调查推算中国人口总数 $13.8 \times 10^8$ 人，人均耕地面积只有 $0.09 \text{hm}^2$ ，人均淡水资源量不足 $2300 \text{m}^3$ ，分别为世界平均数的 $1/3$ 和 $1/4$ ，耕地面积和水资源量不足是农村发展落后的重要原因之一。农村的科技水平不高，创新能力不足，劳动者素质较低，机械化程度低等一系列问题也导致了农村问题的产生。

#### （5）农业税制度的不健全

进行农村税费改革是我国农村继土地改革、实行家庭联产承包经营以来的又一重



大改革。农村税费制度的建立可以减轻农民的负担，增加农民收入，保护和发展农村生产力。然而，随着我国加入世界贸易组织，我国农业的发展还面临外来农产品的冲击，大量廉价的来自国外（主要是发达国家）的农产品影响着国内农产品市场，我国农产品明显缺乏竞争力。因此，农业税制度还需进一步改革完善。

## 2. 农业自身发展制约因素

### (1) 农业资源消耗巨大

我国农业生产尚且依靠资源的高消耗来实现，使得农村资源短缺问题较严重。近年来，我国现代农业发展方式粗放，过度消耗资源等问题日益突出，严重影响着农业的可持续发展。从资源供需情况看，我国农业资源供需矛盾突出。我国人口总量每年增加 700 万左右，相当于每年大约要增加 40 亿 kg 粮食、80 万 t 肉类、50 万 t 植物油。从资源利用效率看，我国农业资源投入产出率低。农业用水占全国用水总量的 70% 左右，但我国农业用水利用率只有 40% 左右，每立方米水平均生产粮食仅为 1kg，远低于欧洲等发达国家 70% 左右的水平；从资源持续利用情况看，我国资源退化严重，全国水土流失面积占国土面积约 40%，全国约 90% 的可利用天然草原不同程度地退化，农产品质量以及食品安全问题凸显，直接影响着我国农产品的国际竞争力。

### (2) 农业环境污染问题严峻

农业环境主要包括土地、森林、草原、水资源、空气等，具有广泛性、整体性、区域性的特点，是农业的基本物质条件。由于长期以来无节制地利用农业资源，并且不重视环保以及可持续发展的要求导致广大农村区域自然灾害加剧、农业资源衰退、水土流失和沙漠化等问题日益严重，并且不适当地大量使用农药，造成土壤、水体污染和农畜产品有害物质残留，过量和不合理地施用化肥，引起蔬菜和地下水硝酸盐积累和水体富营养化等现象比较普遍，农业环境遭到不同程度的破坏已成为农业发展的制约因素。随着社会的进步，工厂建设的加快，农田、牧场受工业“三废”污染严重。农业环境恶化危害人体健康，危害农业生产进而导致农业减产、绝产和农产品质量下降。

### (3) 农产品流通渠道不畅

目前，我国农产品流通的新体制还未形成。国家扶持政策不够完善，农业方面的惠农政策主要侧重于生产阶段，对农产品流通领域的重视度还不够。作为农产品主要流通渠道的批发市场缺少法律政策的保护和支持，农民使用成本较昂贵。此外，以农民为主体的运输经营主体，缺乏自身素养和商业头脑，缺少对市场灵活性的把握，在流通过程需要各个主体间长期的经济联系，农民不具备网络知识，对现代化的交易手段掌握不足，导致不能及时地了解流通领域的信息，对市场的反应能力较弱。同时由于种植和售卖缺少科学的指导，不能适应市场的需要，市场的价格和需求与产品的供需往往不一致，导致农产品滞销。

## 二、“三农”问题之乡村发展

新时期，我国通过实施走农村城镇化道路、积极建设农村（民）专业合作组织、大力发展社区支持农业、加快发展乡村旅游等措施，较大程度上缓解了“三农”问题，