

新农村人居环境与村庄规划丛书

新农村

新农村人居环境与村庄规划

建立健康 卫生 安全 舒适 节约 环保

特色鲜明的新农村

权威的解读

实用的蓝图

本书

结合农村实践

指出新农村建设规划的特点和指导思想

提出

建设社会主义新农村的六项基本原则

和十条理念

建设规划理念

骆中钊 张惠芳 郭炳南 编著

中国社会科学出版社

新农村

建设规划理念

顾问委员会

主任：李兵弟

委员：赵晖 徐素君 白正盛 欧阳湘

组织委员会

主任：潘善新 张军

委员：王东 夏宗环 单德启 寿正 王正 王宇
邓晓白

编写委员会

主任：潘善新 骆中钊

撰稿人：（按姓氏笔画为序）

白芳 冯海 刘重来 李王修 李宏

李涛 陈鹤庆 宋煜 佟成远 张红刚

张惠芳 何志雄 谷 菁 林 川 林 峰

周鸣鸣 武昭平 李彦忠 骆中钊 沈 光

段志田 郝峻泓 高伟群 郭炳南 韩 飞

温铁军 潘时亮 裴晓雨

骆中钊
张惠芳
郭炳南

○ 编著

图书在版编目 (CIP) 数据

新农村建设规划理念/骆中钊, 张惠芳, 郭炳南编著. —北京: 中国
社会出版社, 2007. 10

(新农村人居环境与村庄规划丛书)

ISBN 978 - 7 - 5087 - 1827 - 9

I. 新… II. ①骆…②张…③郭… III. 乡村规划—中国
IV. TU982. 29

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 156844 号

丛 书 名: 新农村人居环境与村庄规划丛书

书 名: 新农村建设规划理念

编 著 者: 骆中钊 张惠芳 郭炳南

责任编辑: 白晓虹

出版发行: 中国社会科学出版社 邮政编码: 100032

通联方法: 北京市西城区二龙路甲 33 号新龙大厦

电话: (010) 66051698 电传: (010) 66051713

邮 购 部: (010) 66060275

经 销: 各地新华书店

印刷装订: 中国电影出版社印刷厂

开 本: 185mm × 240mm 1/16 开

印 张: 8

字 数: 130 千字

版 次: 2008 年 1 月第 1 版

印 次: 2008 年 1 月第 1 次印刷

定 价: 15.00 元

建设社会主义新农村书屋

总顾问：回良玉

编辑指导委员会

主任：李学举

副主任：翟卫华 柳斌杰 胡占凡 窦玉沛

委员：詹成付 吴尚之 涂更新 王英利

李宗达 米有录 王爱平

新农村人居环境与村庄规划丛书编委会

顾问委员会

主任：李兵弟

委员：赵 晖 徐素君 白正盛 欧阳湘 郑文良

组稿委员会

主任：浦善新 张 军

委员：王 东 夏宗珩 单德启 寿 民 白正盛 马赤宇

邓晓白

编写委员会

主任：浦善新 骆中钊

撰稿人：(按姓氏笔画为序)

白 芳 冯 玲 刘重来 李王锋 李 宏

李 涛 陈衍庆 宋 煜 佟庆远 张红刚

张惠芳 何志雄 谷 莘 林 川 林 峰

周鸣鸣 武昭平 单彦名 骆中钊 饶 戎

段志田 郝峻泓 高伍存 郭炳南 韩 飞

温铁军 檀时龙 瞿晓雨

新农村人居环境与村庄规划丛书的序

农村公共管理与社会建设图书编辑委员会主任 李兵弟

建设部村镇建设办公室主任 李兵弟

李兵弟

李兵弟

由中央文明办、国家民政部等单位组织，包括建设部等中央和国家机关，以及社会众多部门参与的“建设社会主义新农村书屋”活动启动了，其中“新农村人居环境与村庄规划”丛书也出版发行了。这是一件值得庆贺的大事。

农村人居环境是我们人类居住环境的重要组成部分，是人类文明始祖最初定居从事以农业生产活动为主的生活形态，是与大自然长期共生、相互依存的恬静生活。随着工业化的进程和人类活动的加剧，这种田园诗般的农村古朴生活被不平衡的生产活动打破了，加之在特定的历史条件下对农村长期索取过多，带来农村生态环境的巨大负担，以及较长时期内对农村的投入不足，我们农村的人居环境竟成了“脏、乱、差”的代名词，一些农民的住房依然存在着难以觉察的安全隐患，城镇化过程中的农村与城镇之间的发展差距越拉越大，严重影响了农村稳定和城乡协调发展。社会主义新农村建设就是通过城乡统筹发展逐步并彻底解决我国的“三农”问题，“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的方针蕴含着改善农村人居环境的深刻内涵。村庄整治是实现农村人居环境改善的必要手段，是新农村建设的核心内容之一和长期艰巨的工作任务，是惠及农村千家万户的德政工程，是立足于现实条件、缩小城乡差别、促进农村全面发展的必由之路。加强村庄整治工作，有利于提升农村人居环境和农村社会文明，有利于改善农村生产条件、提高广大农民生活质量、焕发农村社会活力，有利于改变农村传统的农业生产生活方式。为此，建设部按照社会主义新农村建设

农村建设丛书

要求制定和规范了村庄整治工作的相关制度。

怎样做好村庄整治，使农村人居环境得到持续改善，让农民和各级政府的积极性得到充分释放和有机结合，使我们的村庄整治更科学、更合理、更受农民欢迎，我想，重要的是要尊重和保护农民的利益，而其中一个主要的做法就是政府要把应该做什么，怎样做最合适，通过农民可以接受的方式告诉农民，让农民自己动手做，而且做得更好、更满意，这就是本套丛书的目的。目前这套丛书包含了农村建设领域的方方面面，尤其注重对历史文化与生态环境的保护，村庄整治与规划建设的管理，基础设施建设与安全防灾，新能源、新材料与适用技术的推介，节约型、和谐型村庄建设的引导，使农村人居环境建设和农村面貌的改善始终沿着中央制定的正确道路前行。

这一年多来，以中国建筑设计研究院小城镇发展研究中心一批长期专门从事村镇建设的专家为主，与清华大学、山西农业大学等学校的专家一起，通过辛勤劳动、无私奉献，在社会主义新农村建设的农村人居环境方面做了大量卓有成效的工作，他们深入农村、尊重民俗、了解民情、集中民智、反映民意，把科学技术知识转换成农民可以理解的语言，把政府的规范性要求分解成农民易于实施的行动，把符合地方特色、民族特色、农村特色的工法归纳为农民认可的做法，填补了农村建设领域中的不少空白。能否通过这套丛书，科学引导农村建设，改变农村落后的生活习俗，建设健康、卫生、安全、舒适、节约、环保和特色鲜明的新农村，这要由农民兄弟通过他们的实践来检验。

是为此，我愿意写这个序，期待更多的朋友关注新农村建设，期望更多为农民服务的书籍能送到农民兄弟的手中。



前言

1949年新中国成立后,我国的农村建设经历了人民公社化运动、农业学大寨运动,在改革开放以来又经过了农房建设、村镇建设、小城镇建设三个阶段,取得了重大的成果。党的十六届五中全会和“十一五”规划纲要提出了“建设社会主义新农村”这一重大的历史任务,这是党中央缜密思索按照科学发展观做出的重要战略部署,是总揽全局、着眼长远、与时俱进的历史性选择。

建设社会主义新农村,规划是龙头。2006年中共中央1号文件对社会主义新农村建设做了全面深刻的阐述。“生产发展,生活宽裕,乡风文明,村容整洁,管理民主”二十字,是我们党和政府解决“三农”政策方针的全面升华,是对农村全面发展和进步的新要求,是进行社会主义新农村规划的根本性指导思想。社会主义新农村规划涉及政治、经济、文化、生态、环境、建筑、技术和管理诸多领域,是一门正在发展的综合性、实践性很强的学科。

2006年12月,中共中央农村工作会议在北京举行,着重研究了积极发展现代农业、扎实推进社会主义新农村建设的政策措施。会议指出,我国农业和农村正发生重大而深刻的变化,农业正处于由传统向现代转变的关键时期。促进农村和谐,首先要发展农村生产力。推进新农村建设,首要任务是建设现代农业。建设现代农业的过程,就是改造传统农业,不断发展农村生产力的过程,就是转变农业增长方式、促进农业又好又快发展的过程。会议的精神再一次阐明了关于社会主义新农村的目的、方向和措施,尤其是十分明确地提出了积极发展现代农业,扎实推进社会主义新农村建设。推进新农村建设,首要任务是建设现代农业。

这就为我们指明了进行新农村建设,应首先把重点放在如何建设现代农业上。要建设现代农业,促进传统农业向现代转变,转变农业增长方式。在新农村建设的规划和整治中,就必须立足于现实,勇于创新,努力做好提升农业价值的文化产业,进行新农村文化产业创意规划。强化生态环境保护、耕地保护和农田水利保护规划,才能确保现代农业的可持续发展,只有在建设现代农业的前提下,才能扎实推进新农村建设。

我国是一个地域辽阔的多民族大家庭,由于受历史文化、民情风俗、自然条件、地理环境和经济发展速度不同的影响。对于社会主义新农村的建设,2006年12月中共中央农村工作会议指出,无论是东部地区还是中西部地区,推进现代农业建设都可以有所作为,都要从当地实际情况出发,从农民最需要、最有条件解决的问题着手。在具体实施过程中,既要突出重点、整体推进,又要防止一刀切、搞单一模式;既要科学规划、立足长远,又要防止脱离实际、急于求成。发展现代农业,建设社会主义新



农村是一项长期而艰巨的任务。因此,在进行社会主义新农村建设规划时,要有强烈的责任心和紧迫感,抓紧落实,用只争朝夕的精神、深入基层脚踏实地的作风、因地制宜实事求是的理念、艰苦奋斗勤奋工作的态度、科学创新勇于实践的思想,在规划中抓住重点、努力实践、摸索经验、积极推进。确保现代农业建设取得实效,努力走出一条具有中国特色的农业现代化道路,为建设社会主义新农村打下坚实的基础。

社会主义新农村的建设,目标要清晰,特色要突出。这就要求规划理念要新、起点要高、质量要严。本书通过对我国历史上各时期的农村建设进行总结和对建设社会主义新农村的展望,并在学习党中央有关建设社会主义新农村的文件精神的同时,结合工作经验提出了建设社会主义新农村的六项基本原则和十条理念。指出新农村建设规划的特点和指导思想,阐明新农村建设规划的前期工作要求,着重全面、系统、简要地论述新农村环境保护和综合发展规划、乡(镇)域总体规划、城镇建设规划、村庄建设规划、新农村住宅小区规划、旧村庄整治与风貌保护规划,古村落的保护与发展规划的基本原理、原则、依据和要求,同时还编入专章介绍新农村建设的管理,以便于读者参考。

在本书的编写过程中,得到很多专家、学者、同行的支持和指导,很多单位和个人还提供了很多宝贵的资料,张惠芳、郭炳南、骆伟、宋煜、王学军参加了编写工作,苏建松同志为书稿的整理做出了辛勤的工作,借此一并致以衷心地感谢。

限于水平,书中不足之处,敬请广大读者批评、指正。

骆中钊

二〇〇七年金秋于北京什刹海畔



目 录

前 言

第一章 新农村建设的的基本原则和规划理念	(1)
第一节 回顾历史 展望未来	(1)
第二节 新农村建设的六项基本原则	(7)
第三节 社会主义新农村建设的十条理念	(9)
第二章 新农村建设的规划的前期工作	(14)
第一节 新农村与新农村建设的规划	(14)
第二节 新农村建设的规划及其工作内容	(16)
第三节 新农村建设的规划的指导思想和基本原则	(18)
第四节 新农村建设的规划的准备工作的	(20)
第三章 新农村建设的规划	(24)
第一节 新农村建设的规划的编制	(24)
第二节 新农村环境保护和综合发展规划	(24)
第三节 乡(镇)域总体规划	(45)
第四节 城镇建设的规划	(51)
第五节 村庄建设的规划	(58)
第六节 住宅小区的规划	(61)
第四章 村庄整治与风貌保护规划	(70)
第一节 村庄整治的意义	(70)
第二节 村庄整治的原则	(70)
第三节 村庄整治的内容	(71)
第四节 村庄整治的方式	(72)
第五节 村庄的风貌保护规划	(75)
第五章 古村落的保护与发展的规划	(77)
第一节 古村落的保护与发展的	(77)
第二节 古村落保护内容与保护的规划的作用	(80)
第三节 保护的规划的编制	(84)



第六章 新农村的建设管理 (102)

- | | | |
|-----|------------------------|-------|
| 第一节 | 新农村建设管理的观念、重点和机构 | (102) |
| 第二节 | 新农村的规划管理 | (103) |
| 第三节 | 新农村建筑的设计和施工管理 | (106) |
| 第四节 | 新农村统一组织、综合建设管理 | (109) |
| 第五节 | 新农村环境管理 | (112) |

参考文献 (115)



第一章 新农村建设的基本原则和规划理念

第一节 回顾历史 展望未来

一、旧中国的农村建设

1. 旧中国农村的破产和振兴探索

我国的农村,在世代繁衍的过程中,时有兴衰。早在13世纪,曾有一波斯人说过,中国的“大都小邑,富厚莫加,无一国可与中国相比拟”。这种赞誉在当时可能是当之无愧的。但是,由于封建势力的长期统治、帝国主义的侵入、兵连祸劫,农村经济多次遭到严重破坏。许多地方被焚,大批农民背井离乡,田园荒废,茫茫千里,鸡犬不闻。历史上曾经相当繁荣的许多小城镇,由于农村的破坏、战争的摧毁,处于严重衰退之中,有的甚至化为废墟。直到解放前夕,广大农民还衣不遮体、食不果腹,处于水深火热之中。

旧中国,面临农村的破产,一批文人、学士也发起过振兴农村的运动。河北省定县的米迪刚、米鉴三早在清代光绪28年就提出了振兴农村的运动。由于指责过多,试验中断。随后,一批受西方教育和社会思潮影响的文人、学士也大造舆论,推动乡村运动,并各有独立的宗旨。主要有:

一是以教育家陶行之为代表的乡村生活改造。于1927年成立“中华教育改进社”,历经三年,无果而终。1932年又组织了乡村改造社,这一努力也没有成功。

二是以平民教育家晏阳初为代表的平民教育派。1924年在保定道的22个县推行平民教育,并于1926年至1936年在定县创办了平民教育实验室。虽然有好的愿望,但解决不了当时农民饥寒交迫的社会经济问题而告终。

三是以梁漱溟为代表的乡村建设派。提出“中国为乡村国家,应以村庄为根基,以乡村为主体,以乡村为本,以农业引发工业,而繁荣都市。”“作农人是我们的口号,下农村是我们的呐喊。”1931年6月,在山东省乡村建设研究院,梁漱溟任院长,并以邹平县为试验区,但由于当时外患日迫,也未能实现。

此外,还有总数达1000个小团体也在研究乡村建设问题,但多数仅限于空喊口号,并无实际行动。在这期间,研究社会问题的一批学者开展社会调查,乡村社会学也随之活跃起来,发表了很多调查文章。著名社会学家费孝通先生也写了《江村经济》《乡土重建》等著作。

这些努力和主张,或因循于旧制,或因脱离社会实践,或因主张不一、各有所求,或因盲目抄袭外国等,而根本无法实现,无果而终。

2. 革命根据地的乡村建设

20世纪前半叶,是我国民族危难、社会矛盾非常激化的一个历史时期。在干戈纷争



的年代里,我国的乡村建设遭到了很大的破坏。但是,在中国共产党领导下的革命根据地,在各个历史阶段,乡村建设都有其不同的特点。

在20世纪30年代的国内革命战争时期,由于蒋介石对革命根据地的残酷围剿和经济封锁,在这种艰苦的战争环境下,为了适应组织群众、教育群众的需要,根据地利用一些战斗空隙时间,帮助群众修复战争破坏的住宅,修建和改造了数量可观的学校、会堂。“七七事变”后,处在沦陷区的广大农村的人民生活更加悲惨,村庄面貌衰败不堪。东北三省的农村中,汉族、满族、朝鲜族、鄂伦春族的农民大多住在茅草顶、土坯墙的小破屋里。大多农家都是三代人同睡一条炕,生活状况达到极为低劣的程度。华北、华东等地的广大农村在日寇铁蹄的蹂躏下,遍地废墟,甚至成为无人区。面对日寇的侵略和封锁,中国共产党领导的根据地一面打击敌人,一面组织人民恢复和发展生产,建设家园。陕甘宁政府建立后,边区的各项事业进入了一个新的发展阶段,在根据地生产逐步发展、经济日益繁荣的条件下,出现了一批新型的居民点。陕甘宁边区人民还自己动手修建了大批土窑洞。为了争取较好的朝向,窑洞一般均建在向阳的坡地上,建造中注意了饮水的便利及山洪的影响。在布局上注意了按照地形的等高线分层布置,从整体上看,层层排列,颇为壮观。

1945年,日本帝国主义投降后,解放区迅速扩大。在解放区和半解放区,都开展了大规模的土地改革运动,广大农民分到了土地和房屋。获得解放的农民,一方面大力支援前线,一方面纷纷组织生产互助组,举办合作社,兴修水利,修桥筑路,家家修饰房屋,开展农副业生产。解放较早的地区,开始有计划地建设城镇,促使集镇贸易的发展。随着经济的活跃,农村文化、教育事业也很快恢复起来,电讯事业也有了较快的发展。

二、新中国头八年的农村建设

新中国成立后,从1949年到1957年这八年间,我国迅速恢复了被多年战争破坏的国民经济。从1949年到1952年,是我国农村由经济凋敝、农民饥饿破产,转入全面恢复和发展的时期。全国农村开展了轰轰烈烈的土地改革运动,农民的生产积极性空前高涨,农业生产和农村经济有了很大的发展。广大农民的生活得到了显著的改善,随着生产的恢复、发展和经济的繁荣,乡村建设也逐步开展起来。

1952年8月14日,中央人民政府政务院公布了《关于受灾农户农业税减免办法》,结合兴修水利和救灾活动,帮助农民重建自己的家园,一批村庄也移地建起了新房。在爱国卫生运动的推动下,全国农村中掀起了“除四旧、讲卫生”的移风易俗高潮。农村的环境有了改观,农民健康状况也有了显著的改善。出现了“千村万户大变样,卫生大路通全庄,沟沟相通无积水,村旁路边树成行,水井有栏又有盖,公共厕所在村旁,猪羊牛马有圈厩,鸡鸭有笼不散放,走到哪里都干净,人人欢乐好心情”的繁荣康乐景象。

经过三年的经济恢复,随着农业合作化运动的迅速发展,在农业生产较快发展的同时,出现了大批专业和兼营的手工业者,办起了一些作坊和加工厂。农村各项事业开始进入了有组织、有规划的发展阶段。农村居民的建设有了新的发展,农村环境卫生得到了改善,建了一批新房,大幅度改善了农民的生活。

1956年上半年,我国农业、手工业和资本主义工商业在生产资料所有制方面的社会主义改造基本完成,农村的经济状况有了很大的改善。但由于对手工业和小商业过多地合并和过早地向全民所有制过渡,导致后来一些集镇的萎缩。



1957年,中共中央公布了《1956年到1967年全国农民发展纲要(修正草案)》,提出:“随着合作社生产的发展和社员收入的增加,农业合作社应当根据需求和可能,鼓励和协助社员在自愿、互助、节约开支和节省用地的原则下,有准备地、有计划地、分期分批地修缮和新建家庭住宅,改善社员的居住条件。”根据要求,一些地方开始进行农村居民点建设的示范工作。

三、人民公社化运动中的农村建设

由于严重的“左”倾思想,使高指标、瞎指挥、浮夸风和“一平二调”的“共产风”在全国泛滥起来,把乡村建设引向错误方向,在农村人民公社居民点的规划、住宅和公共福利设施的设计、建造以及公社工业企业的建设中,都造成了巨大的浪费和损失,极大地挫伤了广大农民群众建设社会主义的积极性。

1. 人民公社的村庄规划

农业部于1958年9月发出了开展人民公社规划的要求,要求各省市、自治区在“今冬明春对公社普遍进行全面规划”,广大规划设计部门的技术人员和大专院校师生深入农村,夜以继日连续奋战,但在“描绘共产主义蓝图”的“左”倾主义思想指导下,这些规划普遍存在如下问题:

(1) 指标过高,规模过大,要求过急,超出了人民公社财力、物力可能提供的条件限度,绝大多数的规划方案是脱离实际的“畅想曲”。

(2) 强调“生活集体化”“组织军事化”,大量迁并较小的村庄,给社员的生产和生活造成很大不便。

(3) 缺乏必要的调查研究和科学依据。“大跃进”中极力提倡“快速规划”,往往要求规划小组一两天就要拿出一个村庄规划。这种脱离实际的要求,使人们只能按照上级的意图,画出一张简明的功能分区图。有个院校的师生总共三四十人,只一个星期就编制出一个县的全县规划图。在这期间,所有规划都是在很短的时间内完成的,当然不可能符合实际,无法对建设起指导作用,只能成为“纸上画画,嘴上夸夸,墙上挂挂”。

2. 人民公社的住宅建设

人民公社时期的住宅建设,初期是在响应“组织军事化,行动战斗化,生活集体化”的号召下开始的。取消了每家每户的小厨房,住宅和集体宿舍差不多。统一出工,统一在公共食堂吃饭,统一住集体宿舍。破坏了群众正常的家庭生活,妨碍了亲人的团聚,引起了群众的不满。

从1958年11月《中共中央关于人民公社若干问题的决议》公布以后,由于指导思想没有根本改变,仅仅在肯定“大跃进”“人民公社”的前提下纠正了一些错误,因此必然是不彻底的,并出现了一些自相矛盾的情况。在住宅建设方面,虽然也强调要使房屋适宜于每个家庭的男女老少团聚,使得“生活集体化”在住宅设计中禁止每户设专用厨房等,某些不合理要求有所放松。因此在南方,有不少一楼一底供一家使用的两层楼房出现,它有一般平房的优点;在北方,则大多是在“一明两暗”带小院的传统农村住宅上做了一些改进,同时也少量建造了一些楼房。这时的住宅,一般都注意了家庭团聚的需要,每家每户都有了自己的厨房。

在三年经济困难后期,中央提出“农业为基础,工业为主导”“各行各业都要支援农



业”的口号,各地建筑工作者为农民作出了住宅设计方案。1963年,在中国建筑学会组织有关专家、学者讨论农村住宅建设问题,提出了许多积极的建议。诸如:不少地区农村建房用地过多,应当加强居民点规划,以节约用地;居民点布置可以适当集中一些,但不要搬用城市的一套办法;旧居民点的改造,要尽可能不拆旧房,如原居民点建筑密度过小,可以适当地插建一些房子;院落也不可搞得过大,要预留一定的发展用地;住宅设计,要注意实用、安全、经济、卫生和美观,要重视立面和细部的做法,力求朴素大方。同时还提出,要重视传统建筑的继承和革新,把我国的农村建设得丰富多彩,富有特色。在各方面的努力下,1963年采用钢筋混凝土构件建成的农村住宅达20300多间。

3. 人民公社的公共福利设施

中共中央1958年关于在农村建立人民公社问题的决议中,还要求全国大办公共食堂、幼儿园、托儿所和敬老院等公共福利设施。于是各地农村也建了不少这一类建筑。公共食堂基本上是一个生产队一个,也有两三个生产队合办一个或一个生产队办几个食堂的,托儿所、幼儿园大都是因陋就简办起来的,只有少数富裕的生产队才新建了幼儿园和托儿所。敬老院(或称幸福院)大多数都利用原有房舍改建而成,也有少数是新建的。

四、农业学大寨运动中的农村建设

大寨从1953年到1963年的十年间,全体农民艰苦奋斗,医治了天灾造成的创伤,修好了层层梯田,新修了一排排青砖瓦房,一孔孔青石窑洞。全大队83户都住上新窑新房,铺设了水管、装上了电灯,建成了崭新的大寨新村。1964年,毛泽东同志向全国发出了“农业学大寨”的号召,全国掀起了广泛推广(包括新村建设)大寨经验的活动。不少地方按照大寨的做法建起了一批新村。但是在“左”倾错误思想的影响下,特别是在十年动乱期间,强行推广大寨经验,造成了一些不良的效果。

一是片面推行大寨“先治坡、后治窝”的经验。不敢让社员建新房,使很多地区农村住房紧张现象长期得不到解决,在住房建设上欠了账。

二是片面争调集体建房,住宅产权归集体所有,限制和挫伤了广大农村群众自力更生改善居住条件的积极性。同时也助长了农村群众等待集体为自己建造住宅的依赖思想。因此除了小部分经济实力或得到上级“试点”资助的大队能为社员建造新住宅外,全国大多数农民群众在这十年间,居住条件都没有多少改善。平时对所住的集体所有房屋也不注意爱护和维修,即使自己有旧房旧料也不愿意用来扩建或改建现有住房,加重了集体在建房方面的经济负担。

三是机械地推行大寨新村建设的规划格局,全国到处出现了兵营式的“排排房”。使得在这期间建成的村庄,大都形式单调呆板、千篇一律,缺乏生动活泼的宜人景色。

在“农业学大寨”时期,也有不少地方突破大寨经验的框框,从实际出发,采取“自建公助”的方式,建起了一批新村。既发挥了集体建房的积极性,又调动了社员个人建房的积极性,使农民群众的居住条件得到了较快的改善,受到农民群众的欢迎。还有一些社员自筹资金、材料,按照自己的需要建造独门独户住宅。这些做法在当时被扣上了“资本主义自发倾向”“修建资产阶级的安乐窝”等政治帽子,惨遭批判、斗争,使得社员群众自力更生改善居住条件的积极性受到压制。



五、改革开放以来的农村建设

改革开放以来,我国的村庄建设根据工作内容重点的不同,大体上可分为三个主要发展阶段。

第一阶段是1979年~1986年的农房建设阶段。主要是引导逐步富裕起来的农民有序建房,遏止农民建房乱占耕地的现象。

1979年,全国农民建房面积由1亿平方米提高到4亿平方米,比上年猛增3倍。随后几年,农民住房建设量始终维持在每年6亿平方米以上。为了适应这种发展的需要,1979年12月,国家建委设立农村房屋建设办公室,负责指导和协调全国农房建设工作;1981年4月,国务院发出了《关于制止农村建房侵占耕地的紧急通知》;1981年12月,国务院转发了第二次全国农村房屋建设工作会议纲要,提出了“全面规划、正确引导、依靠群众、自力更生、因地制宜、逐步建设”的方针,明确要求各地用二三年时间,分期分批把村庄规划搞出来。随后,国务院颁发了《村庄建房用地管理条例》;1982年5月,城乡建设环境保护部设立乡村建设管理局,自此村庄规划正式列入了国家经济社会发展计划。原国家建委、国家农委颁布了《村庄规划原则》,对村庄规划的任务、程序作出了原则性规定。1985年1月,原国家建委在军事博物馆举办了全国村庄建设成就展,对这个阶段的农村建设工作进行了全面总结和展示;到1986年底,通过编制和实施村庄规划,结束了农村建设的自发状态,初步建立了一支热心于农村建设管理的专业队伍,迅速抑制了农房建设乱占耕地的现象,较好地指导了当时的农村建设。

第二阶段是1987年~1993年的村庄建设阶段。主要是因应乡镇企业异军突起,农村建设的范围扩大,管理逐步规范化而进行的村庄建设阶段。

1987年5月,原城乡建设环境保护部作出了以集镇建设为重点、分期分批调整完善村庄规划的工作部署。这个阶段,为适应农村经济特别是乡镇企业快速发展的需要,农村建设管理调整了工作思路,从单纯抓农房建设逐步转向对农村规划建设的管理,并从组织领导、规划建设和管理法规等方面加大了工作力度,将“抓好试点,分类指导,提高村庄建设总体水平”作为工作重点。在这个阶段,建设部加强了农村建设管理队伍建设以及有关部门的协调,促成了一系列政策措施的制定和出台。尤其是1991年,国务院批转了《建设部、农业部、国家土地管理局关于进一步加强村庄建设工作的请示》(国发[1991]15号),对全国的村庄建设工作发挥了极其积极的作用。

第三阶段是1994年~2005年的小城镇建设阶段。主要是在农村建设管理走向制度化的基础上,应城镇化发展的要求,以小城镇建设为重点。这阶段的前五年(1993年~1998年)是我国农村建设发展的一个相对繁荣期,各项工作步入正轨,农村建设的相关政策、措施和法律法规得到逐步完善。1993年,建设部提出了“以小城镇建设为重点,带动村庄全面发展”的工作思路。1995年10月,建设部和财政部在北京共同主办了全国小城镇建设和村庄建设成就展,对农村建设成就进行了充分展示,引起了社会各界的广泛关注。1996年和2000年又分别提出了“坚持以小城镇建设为重点带动整个村庄建设的方针,以提高村庄建设的总体水平为中心,重点突破,典型引导,稳步推进,为农村两个文明建设创造良好的条件”和“以促进国民经济和社会发展为目标,以提高村庄建设的总体水平和效益为中心,因地制宜,突出重点,以点带面,积极稳妥地推进小城镇建设,带动村庄建设全面发展”的农村建设思路。



1997年,建设部实施了“625”工程。1998年,党的十五届三中全会提出了“小城镇、大战略”的发展要求。

党的十五届三中全会通过的《中共中央关于农业和农村若干重大问题的决定》指出:“发展小城镇,是带动农村经济和社会发展的一个战略。”

2000年6月13日,中共中央、国务院《关于促进小城镇健康发展的若干意见》指出:“发展小城镇,是实现我国农村现代化的必由之路。”“当前,加快城镇化进程的时期已经成熟。抓住机遇,适时引导小城镇健康发展,应当作为当前和今后较长时期农村改革与发展的一项重要任务。”

党的十六大提出:“全面繁荣农村经济、加快城镇化进程。统筹城乡经济社会发展,建设现代农业,发展农村经济,增加农民收入,是全面建设小康社会的重大任务。农村富余劳动力向非农产业和城镇转移,是工业化和现代化的必然趋势。要逐步提高城镇水平,坚持大中城市和小城镇协调发展,走中国特色的城镇化道路。发展小城镇要以现有的县城和有条件的建制镇为基础,科学规划、合理布局,同时发展乡镇企业和农村服务业结合起来。消除不利于城镇化发展的体制和政策障碍,引导农村劳动力合理有序流动。”十六大作出的加快城镇化进程的重大部署,立足于我国国情和农村实际,是今后一个时期小城镇建设工作的指导方针和行动纲领。可以预见,小城镇在我国社会经济发展和城镇化进程中将起着越来越重要的作用。

自1978年改革开放以来的20多年是建国以来我国城乡发展和建设最快的时期,特别是近十多年。我国政府按照“积极引导、稳步发展”的原则,对“统一规划、合理布局、因地制宜、各具特色、保护耕地、优化环境、综合开发、配套建设”的有关小城镇建设所涉及的重大政策问题进行探索,形成配套完整的政策措施和切实可行的建设经验。通过试点全过程,总结出各种类型小城镇建设的经验,建成具有形象的示范点,分类指导,重点发展地理位置和交通条件较好、资源丰富、乡镇企业有一定基础或农村批发和专业市场初具规模的小城镇,以推动全国小城镇建设工作。

目前,在我国,星罗棋布的小城镇生机勃勃,如雨后春笋,迅速成长。构筑起农业工业的基石,铺就着乡村城镇化的道路,实现了千千万万农民的梦想,向世人充分展示着其推动农村经济社会发展的巨大力量。

到2001年底,全国有建制镇19126个,集镇29118个,村庄3458852个,全国村庄总人口9.89亿人。2001年,全国村庄建设投资总额达到3119.7亿元,比1989年增长295.9%。城镇住宅总建筑面积为40.58亿平方米,人均22.2平方米。与城镇一样,13年来我国农村住宅建设也取得了持续发展的好成绩。其中,仅1996年~2001年,全国农村累计建成住宅就达39.49亿平方米,农村人均建筑面积也由1995年的21.8平方米提高到2001年的25平方米。全国村庄自来水受益人口4.59亿人,比1989年增长148%;全国通电村庄总数299.6万个,比1989年增长20.5%,所有的建制镇、97.78%的集镇和85.44%的村庄通了电;乡村铺装路面道路总长度达到264.1万千米,比1989年增长234%,农村道路硬化率达到88.7%。

统计显示,“九五”以来,城乡住宅投资每年占GDP的比重达到38%以上,全社会固定资产投资的投资比重达到了20%以上。1999年以来,住宅产业每年增加值占GDP的比重也都在4%左右,超过了钢铁、能源等重要行业占GDP的比重。这表明随着城乡住宅建设的持续快速发展,住宅业在我国国民经济中的产业地位已得到基本确立,并成为国民



经济的新的增长点。

六、社会主义新农村建设

2005年10月,中共中央十六届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》中明确提出:“建设社会主义新农村是我国现代化进程中的重大历史任务。”

2005年12月,党中央在北京召开农村工作会议,提出全党必须按照十六届五中全会的战略部署,把“三农”工作放在重中之重,切实把建设社会主义新农村的各项任务落到实处。2006年中共中央1号文件对社会主义新农村建设作出了全面深刻系统的阐述。“生产发展,生活富裕,乡风文明,村容整洁,管理民主”二十字是对以往我们党和政府解决“三农”问题政策方针的全面升华,是对农村全面发展和进步的新要求。

2006年1月,胡锦涛总书记在中共中央政治局集体学习的会议上强调,要从建设中国特色社会主义事业的全局出发,深刻认识建设社会主义新农村的重要性和紧迫性,切实增强做好建设社会主义新农村各项工作的自觉性和坚定性,积极、全面、扎实地把建设社会主义新农村的重大历史任务落到实处,使建设社会主义新农村成为惠及广大农民群众的民心工程。国务院总理温家宝在2006年1月24日主持召开国务院常务会议研究部署“十一五”扶贫工作会议中指出,扶贫开发是全面建设小康社会和建设社会主义新农村的一项重要任务。会议要求采取有针对性的扶贫措施,因地制宜推进扶贫开发,其中改善生产生活条件的基础设施建设和改变村容村貌的文明新风建设是当前扶贫工作的重点之一。要动员社会各界积极参与扶贫开发,不断完善机关定点扶贫工作,鼓励和支持中介组织、民间组织参与扶贫项目的实施。建设社会主义新农村是党中央缜密思索按照科学发展观作出的重大战略部署,是总揽全局、着眼长远、与时俱进的历史性选择,事关我国改革开放和现代化建设的大局,抓住了农村全面小康建设的根本。我国农村人口众多,只有发展好农村经济,建设好农民的家园,方能保障全体人民共享经济社会发展成果,才能不断扩大内容和促进国民经济持续发展,为广大农民群众谋福祉。

党中央的这个战略部署,必将引领我国农村建设进入建设社会主义新农村的崭新阶段。

第二节 新农村建设的六项基本原则

一、建设社会主义新农村一定要牢记四条历史经验总结

1. 千万不能简单地以过去的成功模式来指导现在的工作和未来的趋向。
2. 千万不能以单纯依靠政府干预来替代市场机制的发挥。
3. 千万不能片面以城市人的理想来替代农民真正的愿望。
4. 千万不能以部门政绩的要求来取代农村真正的需要。

建设部副部长仇保兴同志在指出这四条历史经验总结的同时,还指出:什么时候离开这四条历史的经验总结,就会背离了发展农村生产力、富裕农民这条时代主线,就会犯大错误,那就可能严重影响建设社会主义新农村的发展。