

Practical Standardization of Urban-rural Integration

城乡一体化标准化实践

云振宇 等 编著



中国质检出版社
中国标准出版社

城乡一体化标准化实践

云振宇 等编著

中国质检出版社
中国标准出版社

北 京

图书在版编目(CIP)数据

城乡一体化标准化实践/云振宇等编著. —北京:中国标准出版社,
2017.5

ISBN 978-7-5066-8585-6

I. ①城… II. ①云… III. ①城乡一体化—标准化—研究—中国
IV. ①F299.2-65

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 055231 号

中国质检出版社
中国标准出版社 出版发行

北京市朝阳区和平里西街甲 2 号(100029)

北京市西城区三里河北街 16 号(100045)

网址:www.spc.net.cn

总编室:(010)68533533 发行中心:(010)51780238

读者服务部:(010)68523946

中国标准出版社秦皇岛印刷厂印刷

各地新华书店经销

*

开本 787×1092 1/16 印张 11.75 字数 272 千字

2017 年 5 月第一版 2017 年 5 月第一次印刷

*

定价 39.00 元

如有印装差错 由本社发行中心调换

版权专有 侵权必究

举报电话:(010)68510107

编 著 委 员 会

主 编 云振宇 张 瑶

副 主 编 戴继勇 范荣妹 崔建明 梁秋蓉

编著人员 (按姓氏笔画排序)

云振宇	文萌川	朱杨伟	任 雁	李琳琳
张 瑶	吴彩芬	余松华	陈 雄	范荣妹
赵甜甜	郑玉艳	罗 庆	洪登华	胡昌川
龚 盈	陶学明	曾 艳	梁秋蓉	崔建明
雷 鸣	谭琪琦	潘广全	戴继勇	

城乡一体化就是把城镇化和农村发展摆在“一盘棋”上,对城乡规划、产业布局、基础设施、公共服务、就业社保和社会管理等方面的“一体化”,以促使公共资源在城乡之间均衡配置,发展要素在城乡之间平等交换,进而实现城乡良性互动、共同繁荣。

党中央、国务院高度重视城乡一体化工作,从战略目标、制度体制和政策措施等层面全力推进。统筹城乡发展和改革也多次被写入中央一号文件和五年发展规划。中共中央、国务院发布的《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》更是明确要求推进城乡统一要素市场建设和推进城乡规划、基础设施和公共服务一体化,提出了在一些经济发达地区率先实现城乡一体化的目标。

标准作为国家治理体系的基础性制度安排,是与战略、规划、政策同样重要的国家治理手段。为探索标准化在城乡一体化中所能发挥的基础支撑作用,2013年国家标准化委员会委托中国标准化研究院牵头,借鉴国外城乡一体化成功做法,立足我国安徽省、成都市、重庆市、海盐县城乡一体化试点实践,创新开展我国城乡一体化标准体系研究。同时积极稳妥开展标准制修订工作,在城乡基本公共服务、基础设施规划、城乡客运一体化等方面,发布和实施了一批重要国家标准和地方标准,以期运用标准化方法来保障资源配置和要素交换的科学性、高效性和规范性。

为了更好地推进和指导各地城乡一体化标准化工作,中国标准化研究院组织课题组专家编写了《城乡一体化标准化实践》一书,目的就是全面阐释国内外城乡一体化的发展历程,确定城乡一体化标准化对象和要素,系统构建城乡一体化标准体系,为从事城乡统筹发展的管理、咨询及科研等人员提供标准化方面的技术指导。

全书由中国标准化研究院牵头,组织中国农业大学、安徽省质量和标准化研究院、成都市标准化研究院、重庆市质量和标准化研究院、海盐县质量技术监督局



的专家共同编写完成。

全书分六章。第一章、第二章由云振宇、张瑶、龚盈、曾艳、雷鸣、谭琪琦编写,第三章由戴继勇、郑玉艳、陶学明、洪登华编写,第四章由范荣妹、陈雄、罗庆、余松华、赵甜甜编写,第五章由梁秋蓉、任雁、潘广全、胡昌川、文萌川编写,第六章由崔建明、朱杨伟、李琳琳、吴彩芬编写;全书由云振宇统稿。

本书在编制和出版过程中得到了国家标准化管理委员会农业食品标准部有关领导和专家的关心和支持,在此一并表示感谢。

本书的编写工作参考并引用了大量的相关学术文献和项目研究成果,力求通俗易懂、内容翔实,便于参考。尽管撰稿、审稿和编辑人员付出了辛勤劳动,但难免存在疏漏和不足之处,恳请广大读者不吝指正,以便今后进一步修改和完善。

编著者

2017年1月

第一章 国内外城乡一体化发展实践与分析	001
第一节 发达国家城乡一体化实践与分析	001
第二节 发展中国家城乡一体化实践与分析	018
第三节 我国城乡一体化实践与分析	026
参考文献	033
第二章 我国城乡一体化标准体系构建研究	035
第三章 安徽省城乡一体化标准化实证研究	041
第一节 安徽省统筹城乡改革发展历程	041
第二节 安徽省城乡一体化标准体系建设	059
参考文献	079
第四章 重庆市城乡一体化标准化实证研究	080
第一节 重庆市统筹城乡改革发展历程	080
第二节 重庆市统筹城乡综合配套改革实践	090
第三节 重庆市城乡一体化标准体系建设	129
参考文献	134
第五章 成都市城乡一体化标准化实证研究	136
第一节 成都市城乡一体化发展历程	136
第二节 成都市城乡一体化标准体系建设	151
参考文献	165



第六章 浙江省海盐县城乡一体化标准化实证研究 166

 第一节 海盐县城乡一体化发展历程 166

 第二节 海盐县城乡一体化标准化实践 172

 参考文献 179

第一章

国内外城乡一体化发展实践与分析

党的十八大报告指出,城乡发展一体化是解决“三农”问题的根本途径。确定适宜的发展战略、制定科学的政策,需要完善的指标体系量化评估城乡一体化。随着中国城乡一体化建设的不断推进,从中国特色的国情和主体地位出发,借鉴和学习国际上的城乡一体化建设经验,有助于科学引导中国城乡一体化发展。本书希望通过对国际上城乡一体化的发展经验进行梳理,为我国城乡一体化标准化建设提供借鉴经验。

第一节 发达国家城乡一体化实践与分析

一、发达国家城乡一体化发展现状与特点

(一) 美国

1. 美国城乡一体化发展阶段

美国城乡一体化的过程可以分为三个阶段。

第一,1850年~1920年:城市重心发展阶段。由于农业技术的发展,农业生产率得以提高,大批自由劳动者出现,这为城市工业的发展提供了必要的劳动力条件。这一时期,工业超越农业成为美国经济发展的主导产业。城镇不断向外扩张,城市空间逐渐出现并划分为中央商务区、工薪阶层区、贫民区以及繁荣的郊区圈。大量农村人口向城市迁移。

第二,1920年~1950年:郊区化发展阶段。这一时期,美国的公路交通网络尤其是高速公路网络快速发展,这促使大量工厂、商业中心和居民住宅区向大城市周边地区分散,围绕大城市形成了具有优势互补的众多中、小城市群。小城镇的迅速发展,对于平衡城乡格局、协调城乡发展起到了重要作用。

第三,1950年至今:城乡一体化阶段。科学技术的发展带来了交通、通讯的全覆盖,第三产业崛起,制造业衰落,经济活动越来越多地向乡村流动,中心城市人口也加速向郊区扩散。农村产业结构变化很快,农业的从业人口只有0.7%,非农制造业和服务业成为地方经济的支柱产业,乡村和城市的生活方式逐渐融合。

2. 美国城乡一体化发展主要做法

(1) 空间

城乡规划:社会经济活动向郊区和农村小城镇转移,大力支持和发展的城镇,使城乡

连为一片,形成多个城市带和城市群的绵延。注重分散式乡村居民点的建设和管理。

法制改革:美国于1862年通过了《莫里尔法》(亦称《赠地学院法》),吸引公众西迁,发展西部的农村地区,并把联邦公有土地划拨给各州,用于创办赠地学院。1887年通过《哈奇法》(亦称《农业试验站法》),规定由联邦和州政府拨款,建立州农业试验站,推进农业教学和科研的联系。1914年通过《史密斯—利弗法》(亦称《合作农业推广法》),规定联邦、州政府、地方政府与赠地大学共同合作,发展地方农业,在农民中传播农业技术信息,鼓励农民把这些信息应用于农业生产和经营过程。

基础设施:20世纪20年代起,福特主义(Fordism)的引进使美国进入汽车时代,美国政府将市际公路建设作为城市规划的重点,并逐渐扩展到对州际公路和一、二级公路系统建设的关注。高速公路网的不断建设完善,在美国的城市化由大中城市向郊区并最终向农村地区扩散的过程中起到了极大的推动作用。

技术创新:美国运用现代生物工程技术改造传统农业,现代农业、工厂化农业、观光农业等成为美国农业生活的主要组成部分。此外,美国依靠现代信息技术推动传统农业的转型,农业部每个月都要对世界农产品的供求形势进行一次预测,美国农民借助互联网等信息技术,更容易获得关于产品价格波动、品种改良等多方面的最新数据。

(2) 经济

农业工业化经营:美国地广人稀,因而不断推进农业的集约化、规模化、机械化和信息化发展,采用农场化经营,减少农场数量,提高生产效率。到2007年,美国的农业从业人员仅有1.6%,但产值高达2970亿美元。

农业直补:美国平均每年的农业补贴和财政支持,不仅总量大,达到了世界贸易组织规定的上限191亿美元,而且90%以上的补贴都集中在了小麦、大豆、玉米、大麦和棉花这5种作物,这有利于提高美国大宗农产品竞争力和大型农场的规模发展。此外,美国的农业补贴覆盖了农业生产的全过程,包括休耕补贴、生产补贴、储备补贴、出口补贴;补贴措施多样,包括支持性收购、差价补贴、直接补贴。一些不在种植计划之内的特产作物的种植得不到国家的任何补贴,更为市场化,例如加州的蔬菜、果仁种植等。为了保证农民种粮的积极性,政府虽不在此类产业上给予财政补贴,但仍会组织产品的促销活动。

农业保险:为抵御农业的高风险,美国建立起了健全的农业保险体系,包括农业总收入保险、农业事故保险、牲畜保险、农作物保险、农村巨灾保险和扩大保障保险等。此外,美国还强化保险业资格认证工作,目前经美国政府认证的农险经营资格保险公司总共不过20家。这些农业保险有助于解除农民的后顾之忧,安心于农业生产。

税收制度:美国政府通过提供税收优惠和贷款担保等手段,鼓励民众在乡村买房。税收政策有向乡村倾斜的趋势,比如郊区税收征收率普遍低于中心城市。依据美国的政策规定,农业公司的利息所得、股息所得、财税所得等均可以享受免税优惠。

农民经营平台:美国政府为农民建立起了“许可证农贸市场”项目,全美农民在许可证农贸市场上可以直接与公民交易,无需通过任何中间商。此项目通过政府审核,向农产品质量过硬的农民发放上市许可证,持证农民可以在此特定的农贸市场直接销售自己生产的农作物,且只能出售自己种的产品,不允许倒买倒卖。许可证农贸市场的价格高于同类产品,但市民可以购买到更多样化、新鲜、健康和有机的农产品。

扶持小企业发展:美国的小企业大多建立在卫星城,或者远郊的乡镇。美国的劳动力大多数受雇于小企业。小企业的发展对降低美国的失业率作出了卓越的贡献。

(3) 社会

健全的农业公共社会化服务系统:美国农业有一套完善的“教育—科研—推广”系统。包括大学农学院、农业研究机构和农业合作推广机构在内的三大系统,利用公共资金为农民提供全方位的服务。

城乡人口自由流动:在美国,城乡人口可以自由流动,不受户籍的影响。美国公民可以选择居住在城市还是乡村,没有身份差距。

城乡居民享有同等的社会资源:美国全国至少有 15000 个学区,因地方政府对教育的管控是完全独立的,有些乡村学区的教育资源甚至高于城市。美国公民在卫星城和远郊乡镇享受到的产品和服务(包括信息、医疗保健、保险和养老),其质量标准同大都市完全一样。

(4) 生态

充裕的环境资源容量:美国政府高度重视保护生态功能区。在美国,各类生态功能区划定后,即开始具有法定效率,没有允许,不得随意更改。位于纽约的中央公园、位于旧金山的金门公园和红木国家公园等森林公园,都已经有了上百年的历史了。

重视公民环保意识修养:美国公民的生态保护意识相对强烈,这与美国政府实施的重视环境保护的宣传教育、美国社会公民参与程度高、媒体的监督力量强有直接关系。

发达的生态环保产业:美国的生态保护产业极为发达,主要分为两种类型:其一是经过长期建设而形成的完善的公共基础设施,如提供饮水、废水处理的设施;其二是随着环保法规的制定与实施,迅速崛起了以私人公司为多数的、主要从事污染控制和污染补救等业务的企业。

3. 美国城乡一体化发展经验总结

依据对美国城乡一体化的发展阶段和主要做法的梳理,对美国城乡一体化的发展经验总结如下:

(1) 美国的城乡一体化是伴随着工业化、城市化和农业的现代化进程同步实现的。以大城市为核心的城市群或城市带为中心,辐射带动周边区域,卫星城、中小城镇和农村地区主要靠发展产业为内在动力,以实现城乡的功能互补,协同发展。

(2) 农业的高水平发展是美国城乡一体化发展的本源。规模化、集约化和公司型的大农场农业是美国农业的典型特征。良好的资源禀赋、农业高度机械化、技术现代化,是实现农业规模化经营的重要基础,农业商品化、生产专业化是实现由传统农业向工农一体化的现代新型农业转变的有效手段。此外,美国农业的社会化服务体系是贯穿农业发展各个环节的有力依托和保障。

(3) 选择了合国情的工业化道路,形成工业化、城市化和农业现代化的良性循环是美国城乡一体化的重要环节。美国“先发展轻工业,后发展重工业”的路径,先促进了农业等基础产业的较快发展,而后刺激了工业产业的发展,从而使农业和工业的发展相对协调,促进了美国城市化较快发展。

(4) 完善的公共服务是美国城乡一体化的重要保障。完善的城乡基础设施、相对公

平的城乡社会福利和人口的自由流动,为美国城乡一体化的发展奠定了重要基础。

(二) 英国

1. 英国城乡一体化发展阶段

英国城乡一体化的过程可以分为三个阶段。

第一,18世纪中叶~19世纪中叶:城市化发展准备阶段。由于工业革命的兴起,英国农村人口大量向城市迁移,英国城市数量不断增加,城市规模也不断扩大,许多新兴城镇在农村地区诞生并不断壮大。在工业化和城市发展过程中,城市中逐渐形成了生产标准化、经营专业化、宗教世俗化、权力民主化、文化通俗化、教育大众化等趋势。

第二,19世纪中叶~20世纪初:城市化高度发展阶段。19世纪五六十年代后,随着工厂规模的扩大,集中生产的要求越来越高。此时农村小工业已经衰落,工业集中趋势日益显著。农村和城市的分工,即农业农村、工业城市的经济结构已经确立下来,劳动力已不可能在不进行迁移的情况下实现职业转移。英国在这一时期基本形成了六大城市群。

第三,20世纪至今:城乡融合阶段。进入20世纪时,英国城市化水平成为全球最高。因此,这一阶段英国城市化发展的内容以调整优化城市人口布局、完善城市管理体系、普及和发展城市文明等为主。城乡差别逐渐消失。现代文明在英国的城乡人口中已经基本实现了全覆盖。基础设施、教育、较为完善的社会保障体系也在城乡之间实现了无差别的全覆盖。现代城市文明和生活方式已经深入到英国包括城市和农村的每一个角落。

2. 英国城乡一体化发展主要做法

(1) 空间

城乡规划:1947年颁布《城镇与乡村规划法》,1949年启动了大伦敦计划,把伦敦由内而外分为内城环、近郊环、绿带环和农业环,抑制城市过度蔓延,保护乡村和农业,此规划成为此后伦敦和其他地区制定规划和政策的主要依据。为了疏解中心城问题,霍德华提出了田园城市理论,在距离中心城一定距离的农业区建设规模适宜、紧凑的城市村庄,合理利用土地、空间和建筑物,打造适宜不同阶层居住融合的田园城镇体系,使得这些城市村庄就业、生活自给自足,同时促进了城乡融合。

法制改革:第二次世界大战之后,英国出台了6部农业专项法案,这些法案对于农产品价格制定、乡村劳动力转移和农业发展模式确立都具有极其重要的意义。第二次世界大战后的30年间,英国农业发展制度的核心在于政府通过市场干预方式,保护农民的利益,确保农业发展,制定了一系列乡村发展战略。20世纪70年代,面对全球化的竞争和加入欧洲共同体带来的机遇,乡村发展更加注重地方的需求,强调社区的建设,城乡无差异化发展。综合的乡村发展政策使乡村福利受到重视,如在英格兰和威尔士推行的乡村验核(Rural Proofing)制度,要求任何政府部门在制定新政策时均必须评价其对乡村环境和需求的可能影响以及相应解决方案或调整政策。此外,作为欧洲共同体的成员之一,英国在农业发展方面也受到欧洲共同体制定的农业发展政策影响。欧洲共同体的农业发展政策包括:提高农业劳动生产率;保持合理的农产品消费

价格;建立有效的农产品共同价格机制等。这些政策对于英国在 20 世纪 70 年代之后的农业政策发展起到了重要影响。

基础设施:自 20 世纪 50 年代以来,在城市高度工业化发展的同时,英国一直都比较关注都市郊区和乡村的发展,因此在基础服务设施配置方面,人口密度较大的乡村地区几乎达到了城市的标准。英国政府在题为《我们的乡村:未来》的“2000 年乡村发展白皮书”中把英国乡村描述为“适合居住的、有工作可干的、环境得到保护的、居民社区参与的”乡村。而且还针对这个目标专门制定了相关规划指标。此外,还成立“英国宽带建设署”,开展“农村宽带计划”,设立“农村社区宽带基金”等,缩小城乡数字鸿沟。

(2) 经济

政府宏观政策指导:第二次世界大战后的三十年乡村发展主要是发展非农经济,政策的重点是吸引国内投资,极少顾及农业的发展,主要是通过价格支持和补贴机制来维持农场收入和实现农业的现代化。自 20 世纪 90 年代起,更加重视市场的作用,开始强调不同经济部门间的相互联络,以及乡村的经济、社会和环境之间的相互依存。例如,降低申请农业贷款的门槛,促进农产品市场扩大,将土地使用权下放给农户,并确立土地注册制度,促进土地交易的市场化。同时加强了政策的法治化,使得政策的可控性和实施效率大大提升。

小城镇经济刺激:政府将区位、环境优良的小城镇选为带动乡村经济发展的着力点,通过“市镇”(Market Town)的交通枢纽为大量的农村腹地提供农产品交易市场,调整农业产业结构,提供更多的乡村就业机会,把农村经济逐渐纳入工业化和城市化的进程,推进了城乡一体化发展。

市场化运作与国有资本共同作用:英国的私有化进程从撒切尔夫人时期开始就不断加快,国有资本逐渐退出各个领域,但是在城建设施、土地整理等方面,仍然是国有资本占据着重要的位置,起到引导、示范的作用,积极吸引社会资本参与到城市发展项目中。同时,英国设立了一批企业化的政府下属机构,允许这些机构依据城市发展目标统一运作政府控制性资源。

农村金融服务:英国为改善农村金融服务现状,提出“金融一体化行动计划”,政府投入 1.5 亿英镑,积极增设农村银行网点,扩大金融服务准入门槛,为农民提供有竞争力的信贷咨询和渠道。不仅方便在本村邮局和超市得到金融服务,在较为偏远的地区还提供移动金融服务。

(3) 社会

公共服务均等:不断缩小城乡在水电供应、公共交通、网络通信、垃圾处理等方面的差距,在教育资源和医疗保障方面加大政府投入,使农村和城市居民享有同等的生活保障和公共服务。

成熟的民间组织:英国被认为是欧洲国家政府中对待第三部门(志愿部门,即“通过志愿提供公益”的 NGO 或 NPO)最好的国家,也是世界上第一个颁布民间公益组织法的国家。这与民间组织在其发展过程中不断向政府施加影响力有着密切关系。通过民间合作社购买、租用土地进行大面积农业经营,实现农场和超市直接运输、销售,降低了生



产成本,缩短了中间环节,同时还提供了就业机会,在合作社工作的农民不仅有工资性收入,还有视经营情况而定的奖金,让农民转变为农业工人。

(4) 生态

乡村人文和自然景观的保护:1949年颁布的《国家公园和享用乡村法》(National Parks and Access to the Countryside Act)把保护乡村历史和景观写入法律条文,同时设立国家公园委员会,对乡村景观、指定国家公园、指定地方自然风景区等进行保护,严禁任何方式的土地收购及征用,在地方设立乡村委员会,对乡村自然和人文景观进行保护,并开出一份重要建筑名录进行重点保护。

乡村旅游发展促进环境保护:英国的农村占国土面积的3/4,农村的生态环境好,直接关系着整个国家的生态环境,也影响着乡村旅游业的发展。反之,良好的乡村环境和景观成为新兴的休闲农业、生态旅游的支撑面。优美的田园风光吸引着越来越多的人到乡村观光和居住,促进了人们对环境的保护和重视。

全民参与生态环境保护:英国很多民间自发的环境保护组织,保护的内容很广,涉及食物、水、土壤、空气等人类生存的必需条件,以及森林、野生动物种类、野生禽类栖息地、植物种类多样性、自然景观、农舍、小城镇传统特色等。可谓是全民参与正确合理利用农村资源。

水资源开发与保护:自1944年《乡村供水和污水处理法》诞生以来,就已经在关注乡村地区贫困人口的供水问题以及乡村污水处理问题,并提供了财政补贴。之后《河流环境保护法》加强了乡村河流污染治理和预防的力度。1963年成立水资源管理局,水资源的保护和利用走向部门化,20世纪70年代以来,对于水资源的保护和开发开始涉及娱乐休闲以及景观利用方面。

林业建设为环境保护服务:英国很重视保护绿化带,最大程度地保持原生态,树木不移植,公园绿地一旦建成也少调整改造,同时尽可能增加绿化带,并开展生态农业和乡村休闲旅游产业。

3. 英国城乡一体化发展经验总结

依据对英国城乡一体化的发展阶段和主要做法的梳理,对英国城乡一体化的发展经验总结如下:

(1) 重视城乡规划。中央、地区、地方三级均参与制定城乡发展规划管理,并将其纳入统筹规划和建设。在规划管理体系中非常强调中央集权,即规划的集中统一性,强调区域统筹和公众参与。在规划方面也做到了适度超前,有效节约了财政成本。

(2) 重视法制建设。英国一直强调立法在城乡规范中的作用,完善的法律体系是保障城乡规划顺利实施的重要基础。

(3) 重视城乡平等。城乡基础设施和公共服务的均等化是城乡发展一体化的重要保障。

(4) 重视人居环境保护和乡村特色文化建设。政府十分重视历史文化保护和特色乡村打造,促进了英国乡村休闲旅游业的发展,很好地解决了因地理条件制约带来的乡村发展问题。

（三）法国

1. 法国城乡一体化发展阶段

法国城乡一体化的过程可以分为三个阶段。

第一,19世纪30年代~20世纪30年代:城市缓慢发展阶段。农业现代化有所发展,但总体上发展缓慢,一定程度上阻碍了城市化和工业化发展进程,城市化水平发展缓慢,此时的法国依然是一个以农业和农村人口为主的国家。法国农村人口向城市迁移比较缓慢,由于在工业化的进程中,法国农民既没有像圈地运动后英国农民那样彻底割断与土地的关系,同时又缺少在城市就业的机会,因此影响了法国农村人口向城市迁移的进程。

第二,第二次世界大战后~20世纪60年代末:以城市为重点的发展阶段。农业现代化进程明显加速,农业生产率达到欧洲最发达国家的水平,城市化水平和城市人口有了快速增长,农村人口相对减少。农村人口向城市的迁移在城市化发展过程中起了重要作用。

第三,20世纪70年代至今:逐渐实现城乡一体化。1975年,城市化水平达到73%,有3/4以上的人口生活在城市之中,跻身高度城市化国家行列。但城市化速度放缓,城市空间增长远远超出了城市聚集区,城市通勤距离增长了4倍,而同期人口只增长了50%。因此,快速的城市空间增长同时伴随着城市区域人口居住密度的降低,使得法国的城市化呈现出分散化的特点。政府开始实施领土整治计划和工业分散政策,加快发展小城镇和农村产业,推动了城乡经济发展,逐渐实现城乡一体化。

2. 法国城乡一体化发展主要做法

（1）空间

城乡规划:20世纪中期,为改变人口过度集中于少数大城市的情况,法国着手实施领土整治计划,大力发展中小城市和农村乡镇,例如,1965年法国政府通过了“巴黎地区整治和城市规划方案”,在城市密集区以外建立新城。中小城市和农村城镇得到了快速发展,城乡经济趋于平衡。

法制改革:制定了相关法律来保护农产品价格,防止不正当竞争,提出农业发展新目标,即建设可持续的多功能农业,兼顾经济、环保和社会效益。20世纪中期开始实施工业分散政策,禁止工业聚集于大城市,通过“国家发展奖金”等优惠政策鼓励工业和政府机关、科研院所等往落后地区迁移,农村工业发展大幅度提高。

交通运输:法国积极鼓励铁路建设,在国家补贴、垄断等多种方式的投入下铁路修筑成为热潮,造就了如今法国的铁路系统。同时,铁路网络的发达带动了农产品的流通,促进了分散的商业中心的兴起。

基础设施:政府对边远农村地区的水电等基础设施建设给予经济资助,制定相应的农村地区发展规划来增强农村地区的竞争力和基础设施的改善。

（2）经济

经济制度保障农村发展:自20世纪中期开始,政府制定了让产业及人口向郊区扩展的一系列经济措施,包括大宗农产品供销一体化的制度、郊区新城土地规划开发将纳入

年度财政计划等。

分散的中小城镇的建设:自 20 世纪中期开始,法国依托工业分散和领土整治计划等城乡发展政策,走出了一条法国特色的较为平衡的经济发展模式。实施经济分散政策,大力发展中小城镇,把大城市的资源和要素往中小城镇输送,通过中小城镇的经济发展辐射农村地区。

推进农业现代化和产业化经营:法国是欧洲第一大农业国,农业的产业化经营加快了城市化进程。已经形成了以农业生产机械化和自动化、农业生产信息化、农业生产专业化以及农业生产上下游服务体系为基础的从田间到地头的农业产业链。鼓励农业合作经营,成立了多个扶持农业发展的机构,加大对农业的补贴力度,并加强对农民的技能培训。在这些措施的推动下,法国的农业产业化发展取得了明显成效,农业成为法国最具活力的产业之一,这在很大程度上加快了农村地区的发展。

社会各项政策保护农业:政府对于从事农业的工作者给予多方面的支持,将农业发展与自然景观相联系来保护农业,对于从事农业的青年人还提供一次性资助和购置农机具贷款,以鼓励青年人选择农业为职业。

农村法制建设:制定了相关法律来保护农产品价格,防止不正当竞争,提出农业发展新目标,即建设可持续的多功能农业,兼顾经济、环保和社会效益。

(3) 社会

农民工市民化,农民成为农业经营者:大量的农村剩余劳动力在工业化、城市化的过程中转移到城市,政府对失地农民和流动性农民工提供奖励性补助和赔偿,并同时提供职业培训,让他们融入城市,从农民转变为市民。

乡村社会多功能化:将农村打造成为休闲渡假胜地,经营农业的同时大力发展乡村旅游产业和养老产业。

农工身份平等:农业多功能化、城市和乡村的相互渗透使得农民的身份发生了重大的变化,也使得乡村的经济和社会结构发生巨变。

社会保障制度健全:社会保障系统基本上覆盖了全国的城市和乡村,并臻于健全和完备。

(4) 生态

防污治污:在农村地区配备污水、废弃物处理设施,保护农村的环境卫生及生态平衡。

建立自然保护区:法国的自然保护区分为两种:国家级和大区级。国家级是为了保护自然遗产,一般建立在人迹罕至的地区;大区级是为了保护除自然遗产以外的人类文化遗产,如村落,同时在保护中发展经济,避免乡村的衰落,因此分布在各地。

农业景观引入城市建设:将农业作为绿化带引入新城建设,使得城区的绿化率达 40%,农田作为城市间自然的隔离带。

3. 法国城乡一体化发展经验总结

依据对法国城乡一体化的发展阶段和主要做法的梳理,对法国城乡一体化的发展经验总结如下:

法国的农村发展是一个以全国交通运输网络建设为前提,以工业化为背景,以农村

市场化为动力而逐渐形成区域分散、平衡发展的城乡一体化的农村发展模式。工业化推动农业产业结构改变,农业产业化推动法国农村转型,农业产业化拉动城乡一体化发展。

(四) 德国

1. 德国城乡一体化发展阶段

德国的城乡一体化可以分为四个阶段。

第一,19 世纪初~19 世纪 40 年代:以农村为重心的发展阶段。此时,农业是德国的主要经济产业,人口以农村人口为主,城市化程度很低,只有传统的城市存在,例如柏林、汉堡、德累斯顿、科隆等。这些城市往往具有较为发达的工场手工业,以及少量的文化和商业设施,以满足当时的地主贵族们的需要。这些城市在后来成为了农村人口转移及城市化发展的主要据点。

第二,19 世纪 40 年代~19 世纪 70 年代初:城市化初期发展阶段。此时,德国的农村人口大量转移到城市,在铁路、公路、河道沿线出现了一批新兴城市,并且不断扩大规模,这些城市以矿工业为主,依托矿产资源优势及便利的交通运输,大力发展工业,吸引了大量的劳动力和投资。

第三,19 世纪 70 年代初~第二次世界大战前:以城市为重心的发展阶段。工业化的发展,使城市人口规模增长,农村人口向城市大量迁移。为了解决城市人口膨胀、城市生活混乱无序的问题,将城市分为不同的功能区,如商业区、工业区、居民区,有效地治理了城市秩序,促进了城市发展。

第四,第二次世界大战至今:高度城市化的城乡融合阶段。第二次世界大战后,德国经济衰退,城市遭到破坏,城乡差距严重。但是经过短暂时期的经济复苏,德国很快又回到了经济高速发展、高度城市化的水平。在此过程中,德国倡导“城乡等值化”的发展理念,开始由集中型城市化向分散型城市化发展,德国大城市发展的势头逐渐减弱,有些城市甚至由盛变衰,中小城镇迅速发展,城乡之间、大城市与中小城市之间及经济发达地区与落后地区之间的差距在逐步缩小。20 世纪 60 年代以来,城乡分布更为平衡,城镇发展由点向面扩散。中小城市和农村小城镇高度发展,有些小城镇生活环境已经超过城市,城乡实现了高度融合。

2. 德国城乡一体化发展主要做法

(1) 空间

城乡规划:在“城乡等值”理念的指导下统筹城乡发展规划,其核心理念是农村与城市生活虽不同,但是等值。通过乡村革新,达到农村生活质量提高的目标。因此实施了三级政府规划一体化的城乡规划体系,采取征求公众意见、规划、再次征求公众意见、修改规划、议会通过的顺序编制规划。其次,实施乡村更新计划,改善农村发展环境和农业发展能力。同时,发展生态农业,促进农业产业化经营,发展农村信贷,实行农业多种补贴,整合地区性农业协会等。

基础设施:20 世纪 80 年代,政府大力发展小城镇的交通运输、通讯、供水、供电等交通运输,中小城镇的生活环境逐渐超过了大城市。

法制改革:1954 年颁布《联邦土地整理法》。在多部法律法规中提到村庄更新规划须