

中国城市科学研究系列报告

中国小城镇和村庄 建设发展报告

2009

中国城市科学研究会 编
住房和城乡建设部村镇建设司



中国城市出版社
CHINA CITY PRESS

中国小城镇和村庄建设发展报告 (2009)

中国城市科学研究会 编
住房和城乡建设部村镇建设司

中国城市出版社

· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

中国小城镇和村庄建设发展报告. 2009/ 中国城市科学
研究会, 住房和城乡建设部村镇建设司编. —北京: 中国城
市出版社, 2010. 12

ISBN 978 - 7 - 5074 - 2418 - 8

I. ①中… II. ①中…②住… III. ①城镇—城市建设—研
究报告—中国—2009②乡村建设—研究报告—中国—2009
IV. ①F299.21②TU982.29

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 242622 号

责 任 编 辑	李青 (15810132500 500007LQ@sina.com)
封 面 设 计	V·智创意
责任技术编辑	张建军
出 版 发 行	中国城市出版社
地 址	北京市海淀区太平路甲 40 号 (邮编 100039)
网 址	www.citypress.cn
发 行 部 电 话	(010) 63454857 63289949
发 行 部 传 真	(010) 63421417 63400635
发 行 部 信 箱	zgcsfx@sina.com
编 辑 部 电 话	(010) 52732085 52732055 63421488 (Fax)
投 稿 信 箱	city_editor@sina.com
总 编 室 电 话	(010) 52732057
总 编 室 信 箱	citypress@sina.com
经 销	新华书店
印 刷	北京蓝海印刷有限公司
字 数	277 千字 印张 14
开 本	787 × 1092 (毫米) 1/16
版 次	2011 年 1 月第 1 版
印 次	2011 年 1 月第 1 次印刷
定 价	58.00 元

前言

党的十七届三中全会指出,我国总体上已进入以工促农、以城带乡的发展阶段,进入加快改造传统农业、走中国特色农业现代化道路的关键时刻,进入着力破除城乡二元结构、形成城乡经济社会发展一体化新格局的重要时期。自2006年提出社会主义新农村建设以来,我国小城镇和村庄建设发展已经取得了较大成绩,也存在一些值得关注的问题。

本报告回顾了2008年我国村镇建设发展的基本情况,紧密结合住房和城乡建设部村镇建设司的工作职责,设有综述篇、政策篇和实践篇,涵盖了村镇规划、农房建设、小城镇建设、农村人居环境建设、灾后重建、基础设施、节能减排等方面内容,对当前我国村镇建设发展的焦点问题进行了重点研究。针对汶川地震灾后重建工作,报告介绍了灾后村镇恢复重建的基础条件和关键问题,农村恢复重建规划编制和四川、甘肃、陕西等地的灾后重建进展情况。针对农村住房建设特别是农村危房改造情况,课题组深入甘肃、贵州、云南、新疆进行实地调查研究,撰写了农村危房改造情况调研报告。此外,报告还集中介绍了全国重点镇建设、特色旅游小城镇建设和小城镇基础设施建设情况,深入探讨了我国农村基础设施与人居环境建设的进展、存在问题及其对未来发展的展望。

本报告是群策群力,共同努力的成果,感谢有关领导和编写组成员的辛苦劳动。在住房和城乡建设部村镇建设司的支持领导下,中国城市科学研究会进行了各章节的框架、结构的设计和完善以及组织协调工作,中国建筑设计研究院城镇规划院完成了各章节的编写工作。报告力求资料完整、论述客观、重点突出、条理清楚,尽量做到完整地展示当前我国小城镇和村庄发展面貌。我们希望这份报告能为我国小城镇和村庄发展研究搭建一个良好的技术平台,对今后小城镇和村庄建设发展起到一定的指导借鉴作用。第一、三、四、六章由赵勇编写;第二章由高宜程、张权编写;第五、七章由李永浮编写;第八、九、十章和附录由赵培红、高宜程、王亚男、吴丰林、李永浮整理。

总之,《中国小城镇和村庄建设发展报告(2009)》的出版,旨在总结中国小城镇和村庄建设发展的最新动态,积极促进小城镇和村庄的健康发展。由于时间短、任务重和其他条件的限制,文稿的不足之处在所难免。恳请从事中国小城镇和村庄建设工作的实践者、研究者、决策者、广大基层工作者和社会各界,进行批评指正。本报告在撰写过程中,参考和引用了国内外相关研究成果和文献,在此表示诚挚的感谢。

中国小城镇和村庄建设发展报告课题组

2010年8月

生态文明时代的村镇 规划与建设（代序）

住房和城乡建设部副部长 仇保兴

党的十七届三中全会指出，我国总体上已进入以工促农、以城带乡的发展阶段，进入加快改造传统农业、走中国特色农业现代化道路的关键时刻，进入着力破除城乡二元结构、形成城乡经济社会发展一体化新格局的重要时期。城乡规划是落实统筹城乡发展最重要的公共政策，是城镇和新农村建设发展的蓝图，是管理城市和乡村建设的重要依据。深入推进农村改革发展、建设社会主义新农村、促进城乡经济社会一体化发展，必须加强和改革创新城乡规划。

十七届三中全会决定再次强调建设生态文明。生态文明是在当前的时代背景下，解决城市、农村、工业、农业应该采取什么样的模式去发展的问题。

一、存在的问题

从2005年党的十六届五中全会通过的《“十一五”规划纲要建议》中提出社会主义新农村建设以来，社会主义新农村建设活动已经实践了一段时间。在此过程中，成绩是巨大的，但也出现了一些值得高度重视的问题。

问题之一，盲目撤并村庄，片面理解城镇化。在某些省市，撤并村庄是一种普遍的现象，一些地方领导美其名曰撤并村庄乃“一石三鸟”：一可以节约耕地；二可以集中居住从而减少基础设施投资；三可以推进“城镇化”。当前，各地用地指标压得很紧，每一个县直至省区都追求耕地的“占补平衡”，“占”是很容易的，“补”从哪里来？一是造假，二是反复。所谓“反复”，就是把过去退耕还林的地重新开垦，然后，统计为新开垦地，过几年后又把它退耕还林。还有就是把村庄撤并，认为是既可以推进“城镇化”，又能“创造”耕地的“良方”。有人认为，平

均每户农居占地半亩左右，300多平方米；而城市居民人均只占用100平方米，通过撤并村庄，将农村居住密度提高到城市水平，地方政府可用的耕地转建设用地的指标就增加了；所以，目前基层干部对撤并村庄的积极性非常高。这种大撤大并浪费了巨大的资源（一般搬迁一个中等规模村庄需要3000万元投资，而整治只需500万元左右），这不仅会消耗大量建筑材料，破坏众多文化遗产，也忽视了农业生产的特征。

问题之二，盲目对农居进行改造，忽视村镇基础设施建设。有许多干部非常热衷于统一发放“农宅标准图册”，国家部委发，省里也发，大城市发，小城市也发。许多图册完全忽视了农民收入的差别化，完全忽视了不同地方的民居特色，也完全忽视了传统民居的节能特性。不论是陕西的窑洞、山西的半窑洞，还是徽派建筑，这些传统农居因充分利用了浅表地热能，冬暖夏凉，非常节能。而现代农居标准图册看上去很漂亮，但是并不节能节材。

问题之三，盲目地进行牲畜的集中养殖，片面地进行人畜分离。前段时期，猪肉价格的猛涨与部分地方盲目推行人畜分离有一定的关系。农民散户养猪一般是用菜梗、菜叶、剩菜、剩饭和农田里的杂草藤蔓作为饲料。猪是农户生产、生活循环生态链中的一个关键环节之一，扮演着分解者的角色。城里被当做垃圾的剩菜、剩饭、烂水果和菜叶梗等，都是猪的饲料，许多农副产品加工的残余物也都可以用来喂猪。而把猪集中饲养与住宅分离，农民就不可能把那些剩菜剩饭端到几百米外的地方喂猪。原来把猪粪堆砌起来，成为堆肥，然后再施回农田去，或者直接填进沼气池作为原料。集中养殖之后，各户的猪粪混在一起，把整个分配循环链条打碎了，不少农民因养猪成本的提高而放弃养猪，许多已建的沼气池也因缺乏原料而废弃。

问题之四，盲目进行城乡无差别化的能源系统建设。国家电网公司“十一五”规划中写明，计划投资236亿元，解决老少边穷地区120万农户的用电问题。这是一项艰巨而又光荣的任务，估算实际投资将达500亿元，也就是每家农户要平均投资2万到4万元，算下来这些钱几乎能给每家农户安装一套太阳能伏打电池系统，或就地建设风能发电站。这样产生的绿色能源不但为农民在以后的使用中省下了电费，而且也节省了国家电网的资源。另一个问题是，以城市供电模式用这么长的线路把电送到边远农村，70%~80%的电都消耗在线路上面，农户实际能够用到的只有20%~30%。电费和效能怎么算？维修保养的成本也

极其高昂。由此产生的一系列后续问题，值得关注。

问题之五，盲目安排村庄整治的时序。北方某地组织了一次专家、教授下乡调查，教授们调查后编了一个顺口溜：“村里的路还是土的，农田小道都铺上了水泥路，因为进行了所谓的‘标准基本农田’改造；水渠里的水是严重污染的，河岸上已糊上了水泥，因为推行所谓的农田‘水利化’；农民饮用的自来水还没有，还要靠打井，玉米地里铺上了自来水管；村小学校舍还是危房，但是村里各种活动室已有10多个。”经调查，一个100多农户的村庄，各种从上而下定定的“活动室”就达16个。实际上，各类名称繁多的活动室，除了一个社区卫生站外，农民都不需要。但是每一个“室”都是上头带钱来建的“钓鱼工程”，建设时序常常与农民现阶段的实际需求相脱节。

问题之六，忽视小城镇建设。各级政府和有关部门支持小城镇发展的积极性很高，但是扶植的政策措施协调性不够，扶植的资金分散，没有形成推动小城镇协调发展的合力，缺乏有效的分类指导政策和措施，城镇的职能和目标定位不够明确，发展重点不突出。小城镇建设相互攀比、重复建设、产业同构的问题比较严重。小城镇建设的管理机制也不能适应各地实际发展和城镇化的要求。

二、成因

产生上述问题的原因有以下四点：

成因之一，农民群众没有充分参与。我国传统封建文化中的“为民做主”、“替民办事”，扼杀和阻碍了农民的创业自信心和民主意识的提高。农民产生了依赖思想，认为只要上级派来一位“青天”就可以为他们包办一切。现阶段农民群众不成熟的民主意识以及沉默的习惯，也助长了一些干部“将政绩刻在地球上”的热忱。他们的共同点是特别希望用国家的权力为农民的劳作习惯、生活方式、文化习俗和世界观带来巨大的、乌托邦式的变化。

成因之二，盲目照搬城市模式。决策者以城里人的眼光、思维进行乡村规划和村庄整治建设，错误地认为城里人所拥有的东西才是现代化的，才是优越的。他们认为需要把城里的那些办法灌输给农民，改造农业和农村。这是一种工业文明的思想。

成因之三，片面追求政绩和偏好“大工程”、大规模生产的习惯思维。前段时间，某省有几个城市里的干部为村庄整治活动编了一本书，书名就叫《再造乡村面貌》，其中的内容充满了旧貌换新颜的雄心壮志

和工业文明时代挑战自然的豪气。

成因之四，片面理解“城乡二元经济”。其实，二元经济是对发展中国家早期发展阶段的一种描述，是发展中国家社会经济发展过程中最基本的经济特征，是指经济从完全依赖于农产品的生产状态向生计农业部门与现代工业并存的二元状态的转变，这一过程的实现是经济发展的一个里程碑。当经济发展到一定程度，二元结构逐渐转化为一元，正如钱纳里所说，二元经济结构的转化具有显著的增长效应。我国在经济发展的过程中也不可避免地出现了二元结构，二元性在1970年达到最大，因为此时二元对比系数最低，为16%。改革开放以后，二元对比系数上升，意味着二元结构有所缓解和改进，但改进的速度缓慢，并且有再度拉开的趋势。这表明中国经济的二元结构并不是一直朝着一元化的方向迈进，二元结构本身具有一定的刚性。

三、思路与原则

第一个原则，保护生态和农村特色。村镇得以维持的基本自然资源直接来自于它周边的区域，在村镇规划建设中必须加以保护。村镇规划与城市规划的重要区别在于，应该尽可能地保留乡村原有的资源、地貌、自然的形态，生物的多样性及人与自然、生物之间的紧密不可分离的共生共存关系。而“农民上公寓楼”的村庄大规模重建模式，“规模化”的单一农作物种植计划，“工厂化”的盲目推行机械化、电气化等，都会破坏村庄、田野与周边自然生态环境的多元化、有机的共生关系。

第二个原则，坚持功能和空间的有机混合。乡村生活与生产在土地和空间使用上的混合是一种有效率的存在。比如，猪、家禽必须散养在农房周边，这才能构成生活、生产循环过程中不可缺少的分解环节。如一定要按照城里人的眼光搞集中饲养，那在经济上是不合算的，也会造成浪费。所以，应该尊重传统的饲养模式，并加以“拾遗补缺”式的优化，而不能按照城市“规整”的模式将它推倒重来。

第三个原则，保持乡村生态循环。乡村居民的生理健康在很大程度上依赖于周边良好的环境，维持干净的水、土壤、良好的生态系统应成为村镇规划的主要目的。这也是农民脱贫致富之后的第一需求，更是吸引城里人下乡旅游、定居的主要因素之一。村庄周边的区域对农民的资源供应能力、与农业农村的生态共生能力和废物吸收分解能力是限定的，所以村镇规划必须更加重视“生态的承载力”。因为良好的生态环

境是农业之本，农民的生存之本，它与城市的情况不同。城市是通过技术和工程手段改造出的一种人工生态复合环境，农村、农业则要通过保留、保护的办来维护与人类共生的生态环境。

第四个原则，传承乡土文化。农民的心理健康是来自于对社区的认同感、友好感和安全感。村庄的规划、建设、整治应该保留和传承他们熟悉的传统文化场景。村庄的规划和建设要尽可能地向历史学习，尊重与保护村庄的文化遗产、地域文化特征以及与自然特征的混合布局相吻合的文化脉络。这不应该仅仅成为城市规划师参与村庄整治建设的守则，也不仅是村庄整治的重要内容，更是把农村建设成为有吸引力的“农家乐”基地的一个主要的方法。如果不按照这种方法去整治村庄，把这些老房子、街区都推倒重建，把这些传统文化建筑和分布格局破坏了，地方特色将无从谈起。

第五个原则，坚持适用技术推广。乡村生态的循环链、乡村生活与生产混合等特点必须加以完整细致地保护。在农村，应尽可能应用小规模、微动力、与原有生态循环链相符合的“适用性”环境保护技术和能源供应的方式，而不能盲目照搬城市大型污水处理技术设施或盲目追求所谓的“高新技术”。在农村能源系统建设方面，首先应推广太阳能或其他可再生能源，但不一定是太阳能电池。其次是地热能利用。再次是生物质能源，如压缩秸秆等。最后是沼气、小型风能、小水电等再生能源。

第六个原则，尊重自然。村庄的“建成区”往往叠加在比它大几十倍的农田之中，规划应列明控制区域。某些对村庄日常运行和安全有关的地域，应该成为村镇规划管制的重点。例如，农业和生产用地的保护，特别是基本农田、湿地、水源地、生态用地的保护。

第七个原则，分类指导。我国不同地区县、乡、村的自然条件、经济社会发展水平和城镇化阶段有很大不同，应当从各自实际情况出发，确定不同的县、乡镇村庄规划编制方法和重点。

第八个原则，强化县城建设，促进县域经济发展的带动作用。县城关镇的规划必须注重为县域经济发展服务。县人民政府所在地的镇对全县经济、社会以及各项事业的建设发展起到了统领作用，其性质职能、机构设置和发展前景都与其他镇不同，被称之为县域经济发展的火车头。党的十七届三中全会明确提出了增强县域经济活力和实力的要求，贯彻这一指示精神，进一步发挥县城关镇总体规划对统筹城乡协调发

展，引导构建合理的产业和县域城镇空间，指导重要基础设施配置的调控职能，是各级政府面临的重要任务。

第九个原则，强化小城镇规划，带动周边农村发展。小城镇对于有效吸纳农村富余劳动力就地、就近安排就业，为农业产前、产中、产后提供规范化服务，提高农村地区现代化水平，具有重要作用。镇规划必须以构建资源节约型、环境友好型和谐社会、服务“三农”、推进社会主义新农村建设为基本目标，坚持城乡统筹原则；必须根据不同地区、不同类型镇的发展特点与作用，确定镇的职能定位和发展目标，确定合理的建设标准。必须统筹安排镇行政区域内的土地利用、空间布局以及各项建设，保护生态环境和历史文化遗产。

四、方法与对策

（一）要明确“三先行”的工作方法

镇、乡村整治规划的编制先行。首先要依据各地城镇化和工业化的水平、居住环境、风俗习惯、收入水平、自然资源、经济社会功能方面的基础条件，区分城市近郊区、工业主导型、自然生态型、传统农业型和历史古村型等不同的村庄性质类型，依照“保护、利用、改造、发展”相协调的原则进行规划编制。

历史文化名镇名村的评选先行。省、市、县都要建立名镇名村的评选机制。那些古建筑多的、村庄建筑布局与自然环境协调、建筑风貌有地方特色的村庄都可以参选。现在，住房和城乡建设部已与国家发改委、国家文物局联合，对国家级的历史文化名城、名镇、名村给予资金扶持。

重点整治项目先行。村庄整治的重点和时序一定要根据农民生产、生活的需要，逐村进行村民自行投票来确定，让村民主动提出他们所生活的村庄目前影响人居环境的最突出问题。切忌从上而下指令性“一刀切”来确定整治建设项目，特别要防止以城里人的观念，把城里人熟悉的办法简单带到农村去。要强调先公后私、以公带私，既要將投资集中在公共品的提供方面，也要突出解决一家一户无法提供的公共品。

（二）坚守村庄整治的“四底线”

即不劈山、不砍树，不破坏自然环境；不填池塘、不改河道，不破坏自然水系；不盲目改路、不肆意拓宽村道，不破坏村庄肌理；不拆优秀乡土建筑，不破坏传统风貌。这几项底线与上节所述的“九项原则”是协调一致的。

（三）要确保“五重点”的工作思路

一是村庄道路硬化。村庄之间、村庄内部的道路具有公共产品属性，是方便农民生活、提升居住质量、支撑农村经济社会发展最基本的硬件条件。近年来，我国不少地方村庄人居环境治理都取得了积极的成效。但还有不少地方，农村宅前屋后的巷道、村庄内部道路等基本是土路，“晴天一身土、雨天一身泥”，极不适应农民群众的需求。在推进新农村建设过程中，要重视村内道路建设，加大公共财政投入，积极引导村集体组织、村民投工投劳完善村内道路、桥梁设施建设，尽量采用当地材料、当地工法硬化路面。

二是村镇生活垃圾污水处理。近年来，还有不少地方，村庄垃圾和污水不处理，随意堆弃，肆意排放，严重影响村容村貌。在社会主义新农村建设中，各地要将创建公共卫生放在重要地位，加强农村生活污染治理。要尽量采用小规模、微动力、与原有生态循环链相符合的“适用性”环境保护技术。可结合各地实际，积极推进生活垃圾的分类收集和就地回收利用，坚持减量化、无害化，推行“户分类、村收集、乡运输、县处理”的农村生活垃圾处理方式，不能盲目把农村的垃圾运到城市搞集中处理。

三是加强民居安全。各地村庄还不同程度存在农房简陋破烂、结构安全隐患突出、抵御自然灾害能力低下等问题，需要地方政府充分重视，并抓紧予以解决。各地在村庄整治中，引导农房建设逐渐从单纯追求面积向不断完善功能转变，从单纯注重住房建设向注重改善居住环境转变，从简单模仿建筑和装修形式向更加注重安全和乡土特色转变，既满足抗震、通风、采光、保暖、消防、安全等建筑结构要求，也要适应现代农村发展，妥善考虑储藏、晾晒、团聚等方面的需要。要推进农村危房改造，采取多种方式优先解决农村困难群众的住房安全问题。

四是改善人居环境。充分利用村庄原有的设施、原有的条件、原有的基础，按照公益性、急需性和可承受性的原则，改善农民最基本的生产、生活条件，重点解决农村喝干净水、用卫生厕、走平坦路、住安全房的问题。加大村庄整治力度，按照城乡统筹、以城带乡，政府引导、农民主体、社会参与，科学规划、分步实施，分类指导、务求实效的原则，充分依托县域小城镇经济社会的发展优势，推动村庄整治由点向片区、镇域和县域扩展。依据《村庄整治技术规范》，完善

村庄公共基础设施配置，推进农村生活污染治理，全面改善农村人居环境。

五是优先发展重点镇。近几年来，小城镇发展对地区经济发展的影响越来越大，涌现出一批发展态势良好、带动作用显著的小城镇。城镇密集地区和大城市郊区小城镇，重点发展深加工产业链和第三产业，承接中心城市的工业转移和改造升级。农业地区小城镇重点发展农副产品深加工工业，服务现代农业，逐步建立贸工农一体化经营体系。具备带动现代农业、为农村特色产业服务、改善农村人居环境作用的重点镇，地方政府必须加大资金、政策支持力度，优先支持这些镇供水、排水、供电、供气、道路、通信、广播电视等基础设施和学校、卫生院、文化站、幼儿园、福利院等公共服务设施的建设，积极引导社会资金参与重点小城镇建设，改善人居环境，增强产业集聚和吸纳人口、繁荣县域经济的能力；结合农村经济社会发展和产业结构调整，推动现有规模较大的重点小城镇适度扩展行政权能，增强服务现代农业发展的能力，为周边农村提供服务；改善进城务工农民返乡就业创业条件，探索建设返乡创业园区，研究解决转移进城、进镇农民的住房问题，推进农民带资进镇，引导农村劳动力和农村人口向非农产业和城镇有序转移。

五、机制和制度

（一）推进村镇规划管理的规范化与制度化

近年来，各地推动社会主义新农村建设，加大农村人居环境治理力度，取得了积极成效。但由于农村规划建设管理规范化和制度化严重滞后，扭转农村规划布局散乱、建设用地粗放、基础设施短缺、生活污染加重、生态环境恶化、村容村貌落后局面的任务十分艰巨。面对城镇化发展和新农村建设的新形势和新任务，促进城乡经济社会一体化发展的新要求，加强农村规划建设管理法律法规建设刻不容缓，必须尽快立法，解决农村建设活动管理法制不健全、无法可依的问题。

转变乡镇村庄规划编制理念。当前，乡镇村庄规划的实施情况不容乐观，除规划覆盖率不高、管理不严的原因外，规划编制质量与水平不高、建设用地规划标准不完善、相关制度不健全也是十分重要的因素。贯彻党的十七届三中全会精神，推进农村建设用地节约集约利用，保护耕地和维护国家粮食安全，必须转变规划编制理念，创新规划编制技术与方法，适应农村改革发展对乡镇村庄规划的新要求。加大各级政府资金投入，吸引专业技术水平较高的队伍参与编制，全面提高乡镇村庄规

划覆盖率和编制质量；科学制定和严格实施村镇建设用地规划标准，落实最严格的耕地保护与节约用地制度，统筹协调建设、土地利用和生态环境等空间规划，逐步降低农村人均建设用地水平。

健全乡村规划建设管理制度。“乡村建设规划许可制度”是2008年初实施的《中华人民共和国城乡规划法》中新设立的行政许可制度，是强化政府对农村建设行为管制，加强规划建设管理的重要行政手段。必须尽快制定乡镇村建设规划许可证管理制度的实施细则，切实将农村各项建设行为按法律规定纳入政府的管制范围，保证党和国家的相关政策落到实处，保障乡镇村庄规划的有序实施。

（二）强化县、乡、村、镇规划建设管理政府职能

建立健全村镇规划建设管理机构。基层村镇规划建设管理的任务十分繁重。一是需要深入广大农村和农民群众，面对面管理和服务的对象数量大、分布散，对人力和经费的投入要求较高；二是业务范围广，涉及规划编制与管理、农房建设全过程管理、农村基础设施建设管理等多个不同专业领域，对专业技术的要求高；三是管理工作责任重大，不仅直接关系到农民的生命财产安全，而且关系到农村建设大额投资的效益水平。贯彻落实党和国家对农村的各项方针政策，推进新农村建设，关键在县乡党委、政府，切实将村镇规划建设管理纳入到党委和政府的日常工作。加强村镇规划建设管理，关键是强化县乡政府的村镇规划建设管理职能，加强机构与队伍建设，配备精干的专业技术人员和管理人员，保证必要的工作经费。

创新基层村镇规划建设管理与服务机制。农村建设涉及范围广、环节多，实践证明单纯采用传统的政府管理模式行不通，有的管不了也管不好，有的成本还太高。必须立足各地实际，因地制宜地探索符合农村建设特点的管理模式，加强基层村镇建设管理与服务。一方面，创新基层政府村镇建设管理模式，推行推进分局管理制，如大乡镇设分局、中等乡镇连片设分局、小乡镇巡回管理等，合理配置管理权限和管理力量；另一方面，积极制定优惠政策和完善相关制度，鼓励和引导专业化社会组织为农村建设提供规划、建筑设计、施工、建材、竣工验收、适用技术与设备等全方位服务，寓管理于服务，不断提升农村建设的组织化水平和科技含量水平。

（三）建立村镇规划建设民主管理机制

村庄规划是农民自己的规划，广大农民的参与是保证规划顺利实施

的前提。维护和保护好农民合法权益是村镇建设管理的出发点和归宿，必须建立和完善村镇规划建设管理农民参与制度，充分保障农民知情权、参与权、表达权、监督权，尊重农民的主体地位。编制过程中，必须充分征求农民意见和建议，采取民主程序，由农民决定村庄整治的内容与方法，实行“一事一议”，由农民投票决定整治或建设项目。村庄整治、重要项目建设、宅基地分配与建房、农村集体经营性建设土地使用权转让等重大事项必须坚持公开、公平、公正的原则，规划报批前履行公示或农民代表大会同意程序。凡涉及农户自身利益的事项，如农房拆迁等，必须征得农户的书面同意。

遵循“从各地实际出发，尊重农民意愿”和“通过农民辛勤劳动和国家政策扶持”的原则，建立政府引导和农民自主参与的机制，突出农民主体地位，积极引导农民对直接受益的公益设施投资投劳。推进农民自我管理、自我服务，教育和引导农民，发挥自力更生、艰苦奋斗精神，通过辛勤劳动建设家园。引导农村“五老”（老党员、老干部、老教师、老退伍军人、老劳模）中的热心公益事业、具有公信力和号召力的人士，成立民间村镇建设社会组织，积极参与村镇规划、公共设施运营维护管理等公共事务。

（四）建立健全公共财政支持村镇建设的制度，推动城乡公共服务均等化

与城市一样，村庄内部和村庄之间的供水、道路、燃气、供电、环卫、公共活动场所、垃圾与污水处理等设施，一般都属于公共品或准公共品，无法由市场提供或无法完全由市场提供，需要政府的直接干预或通过其他公共组织提供。长期以来，由于缺乏政府公共财政等公共资金支持，农村人居环境公共设施十分落后。推进城乡经济社会一体化发展，实现建设社会主义新农村战略任务，改善农民生产生活条件，引导农民工返乡创业，启动农村消费，关键在于促进城乡公共服务均等化，完善农村人居环境公共设施。在小城镇和农村地区收取的城市建设维护税、建设配套费和市场管理费等，优先用于农村人居环境公共设施的建设与管护。必须建立城乡统一的公共设施建设公共财政投入制度，以国家专项税收、国债、土地出让收入等资金为支撑，综合运用公共财政的示范与调控作用，引导更多信贷资金和社会资金投入，保障农村人居环境公共设施建设有稳定、可靠的资金来源。

推进城乡公共设施共建共享。统筹城乡发展，最需要先行的是基础

设施。改善农村公共设施配套水平，必须坚持走因地制宜和差别化的路子。在城市周边地区和城镇密集地区，要依据规划，统一建设一批覆盖城镇和农村的区域性公共设施，推动城镇公共设施向周边农村地区延伸，以城带乡，逐步实现农村供水、污水垃圾、公共交通、科教文卫等公共设施共建共享。在广大传统农业地区，按照城乡公共设施的分级配套与空间整合要求，优先配置关系人民群众安全和生存的基础设施项目。

（五）建立长期稳定的以奖代拨的城乡财政转移支付的投入机制

要对村庄整治资金进行捆绑，引入竞争机制，奖勤罚懒，奖廉罚贪，以奖代拨，以补促投，以政府的补贴来促进社会的投资，发挥“四两拨千斤”的作用。中央《关于推进社会主义新农村建设的若干意见》要求，政府应根据村庄人居环境治理目标，结合公共财政能力，提出并公开发布村庄建设和人居环境治理指导性目录，安排专项资金用于支持编制村庄规划。

（六）完善村镇规划建设的多方参与制度

城市支持农村，工业反哺农业，除了传统的筹资机制以外，应该鼓励结对帮扶。

但是，结对帮扶一定要按照规划进行，不能认为结对单位擅长什么专业，农民就得要接受此类专业服务，一定要根据村庄整治的近期目标和农民的意愿，帮扶单位出钱、出力、出关系为农民解决实际难题，提供实际帮助，而不是“替”农民解决“问题”。同时，要签订协议，明确帮扶职责，并公之于众，力戒“打一枪换一个地方”，防止短期行为。

近年来，国家和地方政府加大了对农村公共设施的投入力度，农民和集体经济组织也积极参加公共设施建设，建成了一批建在农村、服务农民的公共设施，存量资产不断增大。必须区分公益性和经营性，加强对这些公共设施的运行与维护管理，保证长期使用效益。能够引入市场机制的，如自来水等设施，通过公开、公正、公平的方式，积极实施市场化管理。不能引入市场机制的，如环卫保洁、绿化等，要及时建立民主管理制度，通过协调明确以公共资金或自筹资金的方式，解决好运行维护管理问题。

当前，搞好村镇规划建设管理，除了要避免简单套用城市建设和工业发展的模式来推进城乡“同质化”建设外，还要认真探索和研究如何

确立符合生态文明发展和有序城镇化原则的城乡互补协调的科学模式，树立乡村治理的正确方向和目标，把握城镇化发展过程中村镇建设的机遇和所应对的挑战，以全球的视野科学分析总结以往农村建设和乡村治理的经验和教训，理性地剖析当前村镇规划建设中存在的问题和产生的根源，从而有针对性地提出村镇建设的思路与对策，确立符合生态文明要求的村镇规划建设原则。在具体工作中，坚持“三先行”、“四底线”、“五重点”和“六机制”，提高村镇规划建设管理的科学性和可持续性，促进社会主义新农村建设的健康发展。