
新农村规划应该坚持 五大原则并妥善处理七大问题 ——基于湖北省鄂州、咸宁、荆门、黄冈四市的 调研

黄璨¹，周元武²

(1. 湖北经济学院 新农村发展研究院，湖北 武汉 430205；

2. 湖北经济学院，湖北 武汉 430205)

【摘要】新农村规划对于社会主义新农村建设具有重要指导意义，其可以划分为农村居民点整理和村庄规划两种类型。结合新农村规划现状，湖北省应在坚持“因地制宜、政府主导、一次规划、节约用地、以民为本”五大原则的基础上，妥善处理好土地利用规划与城镇体系规划的协调性、新农村规划中生产力布局、村庄规划设计、新农村规划与城市病、养老及新技术应用等七大问题。

【关键词】新农村规划；居民点整理；村庄规划；湖北省

【中图分类号】F303.3

【文献标识码】A

【文章编号】1672-626X(2014)05-0045-05

2005年10月，中国共产党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”，社会主义新农村建设是我国社会经济发展的重中之重，而如何有效落实新农村建设则必须以科学合理的新农村规划为重要支撑，新农村规划的科学性、合理性直接决定着社会主义新农村建设水平和发展方向。因此，明确新农村规划的基本理论和原则、处理好新农村规划中存在的问题，对于充分发挥新农村规划对新农村建设的指导作用、提高新农村建设发展水平，实现湖北省和全国城乡统筹发展具有重要意义。

一、新农村规划现状

新农村规划是对农村未来发展的长远计划，是为实现农村社会和经济发展目标，对农村的发展方向、用地布局和各项建设的综合部署和具体安排。新农村规划可以划分为农村居民点整理和村庄规划两种类型。^[1]其基本程序分为居民点选址、村庄布局、确定规划规模、居住建筑及其他配套设施的规划布置四个部分。本着科学合理规划的要求，新农村规划主要有两个目标：一是

收稿日期：2014-07-01

作者简介：黄璨（1985-），女，安徽宣城人，湖北经济学院讲师，经济学博士，主要从事区域经济、旅游规划与旅游经济研究；周元武（1954-），男，江苏宜兴人，湖北经济学院原党委书记，教授，主要从事经济学、教育经济学研究。

通过农村村容村貌和环境整治，使农村的整体面貌得到提升，人居环境得到改善，居民的生活品质得到较大的提高；二是通过以村民自治为主要内容的制度创新使人们的行为、思维、民风、社区治安不断提高和改善，逐步接近现代文明，缩小城乡差距。换句话说，新农村规划既包括产业、村庄、居民点、基础设施和环境等硬环境的规划，也包括制度、文化、文明等软环境的规划。^[2]新农村规划的实质是在加快实现农村城镇化的过程中，由过去单纯重视传统农业发展转变为传统农业、现代农业和非农业产业共同发展，形成多元的产业结构体系；由过去单纯重视生产发展转变为生产和生活并重，在发展生产的同时进行生活、文明、制度建设。其最终目标是建设和谐社会，在经济、社会、政治等多方面实现城乡一体化。

自2005年党的十六届五中全会明确提出建设社会主义新农村的重大战略决策以来，我国就已经进入了加快发展农村事业，全面提高农民生活水平、着力改善农民生存状态的历史新时期，在这种新形势下，新农村规划建设在全国范围内全面展开。2007年国家民政部推出251个“全国农村社区建设实验县(市、区)”的战略规划，2008年1月1日起实行的《城乡规划法》中，规划区的空间划定将村庄规划纳入城乡规划的范畴综合考虑，将村庄的建成区以及因城乡建设和发展需要必须实行规划控制的区域纳入城乡规划中。我国最早的新农村社区规划工作主要在大城市的成熟地区进行，如自1985年以来，江苏省昆山市先后动迁农户8394户，撤销行政村5个，减少自然村208个，建立了15个新农村社区。^[3]自“建设社会主义新农村”口号提出以后，规划工作逐渐伸向小城镇和农村，并且逐步在全国各地试点，北京、上海、江苏、浙江、河南、湖北、四川、重庆等地先后实施了新农村规划编制工作，并取得了阶段性的成果。一些地区将新农村规划列为城乡统筹发展的一部分，如2007年四川省成都市和重庆市成为全国统筹城乡综合配套改革试验区后，分别编制了城乡总体规划；湖北省鄂州市也编制了《鄂州市城乡总体规划（2009~2020）》。从湖北省来看，新农村规划正处于大规模实施的阶段，各市（州、区）新农村规划工作也在紧锣密鼓地展开，目前鄂州已完成《鄂州市城乡总体规划（2009~2020）》的编制，并且完成了部分村庄的规划编制工作，如池湖村、峒山村、东港村等；荆门的彭墩村、王坪村，咸宁市嘉鱼县的四邑村、铁坡村和官桥村，黄冈的李山村、宋家榜村，也先后完成了新农村规划编制工作。除此以外，襄阳、宜都、仙桃、十堰等地也部分地完成了新农村规划的编制工作。

二、新农村规划的原则

为提高规划的科学性、合理性，发挥规划对建设的蓝图和指导作用，扎实稳定推进社会主义新农村建设，必须在深入贯彻科学发展观，全面落实中共中央关于社会主义新农村建设会议精神的基础上，坚持以下五个原则：

（一）因地制宜，突出特色。新农村规划要从本地实际出发，即结合本地的地理优势、人文优势、物产优势、资源和传统特色，扬长避短，继承传统，开拓新貌，体现各具特色的乡村景观文化，因地制宜地探索适合农村自身发展轨迹和客观发展规律的规划建设模式。^[3]例如，依据各村庄在资源禀赋方面的不同，鄂州峒山社区以峒山古庙招隐寺佛和文化为载体，打造峒山古镇，发展以生态环境为主的休闲旅游观光型农业；黄冈李山村依托茶叶资源，大力发展茶叶产业及生态旅游；咸宁官桥八组依托砖瓦厂发展工业，成为工业带动型的新农村典型。上述地区新农村规划都依据各自特色，发挥比较优势，建设不同风格的新农村。

（二）政府主导，市场推动。加强政府在新农村规划中的主导作用，高起点、高标准组织编制新农村发展规划及各专项规划，明确各地的资源优势、功能定位、发展目标。同时，充分运用市场机制，使市场的推动与政府的支撑共同发挥作用。湖北省政府高度重视新农村规划编制工作，将其作为推进城乡一体化发展的重要举措，四市领导也将其作为一项重要任务，把它纳入本地工作重点，各地新农村规划也都是由政府组织完成编制工作。例如，鄂州市2009年就组织制定了全域规划，并邀请武汉大学、湖北省社科院等科研单位展开《城乡发展区域研究》、《农村新社区规划研究》等11项专题研究，为新农村规划提供了保障。

（三）一次规划，分期实施。一次规划即在确定规划区范围的基础上，一次性制定农村居民点的选址和布局、用地规模、配套设施等，确定各地块的用地比例。在此基础上，根据各村经济技术条件，分期实施村庄的计划，实施过程中首先满足近期要求，对有条件的村庄，考虑远期人口和用地规模，可增加公共配套设施的数量。一次规划起点要高，具有一定的超前意识，

结合远期发展目标，在交通设施、分区布局、生态保护、环境美化等方面留有充分的余地，要将“一代人建三次房”变为“三代人建一次房”。例如，在鄂州市峒山社区规划中，就存在一些地方村民在新村和原村两头占地、一些社区长期未实现搬迁、新社区居民入住率低等现象，最终未能实现新农村规划的目标。也有一些地区出现先拆后建，没有进行分期规划的现象，这些问题和偏差在新农村规划中不容忽视。因此，新农村规划必须分期执行，有序推进。

（四）节约用地，合理布局。新农村规划要充分体现我国节约用地的国策。新农村建设规划要与土地利用规划的相关政策和标准相衔接，将城乡建设用地增减挂钩、低丘缓坡土地综合开发利用、工矿废弃地复垦利用、城镇低效用地再开发的土地利用试点工作与新农村规划紧密结合。新农村规划建设区与基本农田保护区要协调、统一规划。新农村规划既要满足生产、生活的需要，又要保护耕地，节约土地。但是，节约用地并非意味着所有村庄都以集中和紧凑布局为主，而是要根据村庄发展实际，选择适宜本村生产、生活方式的布局形式。例如，居民点布局可以采用“小集中，大分散”的布局形式，也可以采用“大集中，小分散”的布局形式，前者适宜于深入乡土腹地的农村，农业产业占主导地位，户均占有耕地较大的地区，为便于农业生产，减少出行半径，各居民点与居民点之间由于大面积农田的分割相对距离较远，如荆门的彭墩村和王坪村都属于此类布局；后者则适宜于距离城市较近的农村，户均占有耕地较小，因此居民点规模较大、布局紧凑，居民点与居民点之间的距离也较近，如咸宁的十景铺村和石鼓岭村等。

（五）以人为本，统筹协调。新农村规划必须以人为本，尊重民意。新农村发展建设的主体是农民。在规划编制和实施中，要建立和完善公众参与机制，保障农民的知情权、参与权和监督权。要广泛进行居民调查，了解农民的需求，要在规划编制理念上由“为民做主”转向“由民做主”，充分发挥农民积极性和主观能动性，尊重农民的原创精神，培养农民的主人翁精神，真正做到农民参与、农民认可、农民支持、农民共同实施。在新农村建设过程中，湖北四市在规划实施前都与村民进行有效沟通，广泛听取村民意见。例如，鄂州池湖社区建设之初，池湖村先后召开村民代表大会、党员大会、建房房主会30次，深入村民小组召开座谈会38次，广泛向群众宣传政策，倾听呼声、沟通思想、解答疑虑。

三、新农村规划应妥善处理七大问题

新农村规划不只涉及村庄布局、外观风貌和生态环境改善问题，还涉及土地利用、生产力布局等一系列与之相关的问题，必须对之进行妥善处理，才能推进新农村建设，促进区域城乡一体化发展。

（一）新农村规划中生产力布局的问题。农村生产力布局不仅包括农业产业的布局（农林牧副渔业的分布和转移）问题，还包括非农产业的布局以及农村人口的分布和转移问题。农村城镇化过程中，人口流动和居民消费结构的调整会使农村生产力布局发生改变，而目前的新农村规划中，几乎很少有地区涉及到生产力布局问题。农村生产和生活的基础是农业，基础劳动力是农民，同时新农村建设又是城镇化进程的有机组成部分，因此农村生产力布局应处理好三个关系，即传统农业与现代农业的关系、农业与非农产业的关系以及城乡之间的关系。在鄂州池湖社区和李山村等一些地区，农村生产力开始向工业和第三产业转移，因此在新农村规划中，应重视农村生产力布局问题，使农业资源得到更加合理的利用，提高农业生产的整体效益。

（二）新农村规划与土地利用规划的协调性问题。新农村规划与土地利用规划的协调性问题重点包含两个内容：一是确保到2020年甚至更长时间我国18亿亩耕地红线不被突破；二是把“占一补一”政策落实到位，即把新农村规划与土地增减挂钩政策结合起来。新农村规划不仅关系到农村的生活质量和生产方式问题，更涉及到我们国家保护耕地的硬任务。2006年，十届全国人大四次会议上通过的《国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》明确提出，18亿亩耕地是未来五年一个具有法律效力的约束性指标，是不可逾越的一道红线，为了保证国家粮食安全，18亿亩耕地红线坚决不能突破。18亿亩耕地约为120万平方公里，占中国国土面积的1/8，这是我国农业的基本区域，加上农业区域内的道路、水利（自然的和人工的）、山林等，农村区域至少应在200万平方公里以上。因此，守住18亿亩耕地的重要任务在农村，新农村规划要在此基础上确定用地范围。首先，新农村规划要把保护耕地，确保耕地总量基本稳定，基本农田面积不减少、质量不降低作为规划的前提，科学合理地安排村庄面积和布局；其次，新农村规划要与土地增减挂钩结合，以迁村腾地为主要方式开展新农村建设，这样可以有效缓解用地

紧张趋势，使土地资源得到节约集约利用。例如，鄂州、咸宁、荆门、黄冈四市紧紧抓住城乡建设用地增减挂钩试点的契机，开展新农村建设，荆门市掇刀区将土地增减挂钩与新农村规划结合，通过拆旧建新不仅使农民搬进新居，生活条件得到改善，而且使土地净增面积2856亩，一举双赢。也有部分地区在新农村规划过程中，并没有编制各类建设用地和专项用地规划，导致土地利用效率不高，或出现用地发展不平衡的问题。

（三）新农村规划与城镇体系规划的协调性问题。新农村规划要以县为单位制定全域规划，包括城镇体系规划和新农村规划。新农村规划要与区域各级规划相协调，特别是要与城镇体系规划衔接，因为新农村规划不单纯是解决农村居住条件的问题，而是关系到城乡一体化发展的重大战略问题。我国已经形成一套由国土规划（主体功能区规划）、城镇体系规划、城市总体规划、城市分区规划、城市详细规划等组成的城镇发展的空间规划系列，但城镇规划与村一级的规划体系尚未形成，要想实现“城市支持农村、工业反哺农业”的城乡统筹发展目标，必须要在城市规划的基础上制定农村发展规划，即制定全域性的规划，但从湖北省各州市新农村规划来看，仅有少数地区实现了全域规划，如鄂州于2008年被确定为全省城乡一体化试点城市后，首先确立了“全域鄂州”的规划理念，将全市320个行政村（含3000多个自然村湾）规划集并为106个新社区，目前的建设严格按照规划进行，城乡一体化发展态势良好。其他地区则并没有制定这类规划。

（四）新农村规划中村庄规划设计的问题。新农村规划并非简单复制城市规划设计理念，照搬城市居住小区的道路、给排水、公共设施、绿化等基本模式。新农村规划的“新”一方面是要让农民摆脱落后的农村生活，另一方面也要保留农村传统的农耕文化和乡土风情，避免各地新农村呈现出统一的规划模式，使农村失去本身的特色和文化。在对村庄规划设计时，首先要根据村庄的特点确定村庄的性质，保留村庄的传统文化和建筑风格；其次要实现农村生活的现代化，要实现农村居民在生活条件、居住环境、社会保障方面的提升，就要处理好与城镇化的关系，新农村规划除了解决农村水电路等基础设施要求外，还要满足农民在生产方式上的多样化需求，为居民提供社会管理和服务的公共服务平台，可按照“1+N”模式设置公共服务设施。例如鄂州对每个社区综合服务中心一般按“1+8”模式设置公共服务设施，即社区党（委）支部、村委会办公场所和便民中心、综治维稳中心、文体活动中心、劳动就业培训中心、卫生服务中心、计划生育服务中心、农村党员群众电教中心、农家超市等；襄阳尹集乡白云人家社区按“1+12”提供公共服务，农民不用出村就能享受医疗、民政、养老服务。

（五）新农村规划与城市病的问题。城市化病是在城市化过程中出现的环境污染、交通病、人口集中等一系列问题，从现象上来讲城市病是由农村人口向城市集中所造成的。因此，解决城市病的根本在于如何将农村人口留在农村。一方面，要改善农民居住条件，完善农村公共服务均等化的平台，如通过完善基础设施中的水、电、路、污水处理，公共设施中的社会管理与服务、商业、医疗等，使农民能够享受到与城市居民一样的生活品质。另一方面，有条件的村庄可以在政府主导下，提高农村新社区的住房商业化能力，提高农民的财产性收入。例如，农民可以利用当地的自然风光、田园风情、民俗特色开展旅游接待，发展家庭副业、庭园经济，将自家的房屋改造成农家乐、农家宾馆，为城市居民提供食宿服务，增加经济收入。

（六）新农村规划与养老的问题。养老是现代社会的另一个重要问题。从我国目前城市养老的发展规模和农村城镇化的速度来看，未来解决我国养老问题的出路有望在农村，即将社会养老及农民工（目前我国有近3亿农民工）的养老向农村转移。农村养老是基于农业、生产方面的养老，利用农村的环境条件、农业资源以及农村剩余劳动力，发展农村养老服务业，将农民空置的住房改造成短期或长期的养老住所，转化为新的收入增长点，使农民不出村就有新的收入。农村养老需要解决的主要问题是医疗，农村要有更加健全的医疗设施和服务，才能为农村养老提供健康和安全保障。

（七）新农村规划中新技术应用的问题。新农村规划要善于运用新技术，用现代技术去搭建新的平台，这些新技术主要是信息技术、光电技术、物流技术。信息技术主要包括遥感技术、计算机技术和通信技术，例如在农村养老和旅游业经营方面，要善于运用网络和通讯技术获取客户信息，并对客户资料进行管理，提升现代管理水平，进而提升市场竞争力。在光电技术方面，要善于运用新型能源，如风能、太阳能等，在农村利用太阳能提供热水和发电，可使农民生活现代化，并且增加收入，如个人发电可并入国家电网卖给国家。现代物流技术可以缩短城市与农村的距离，使农村更好地为城市服务，农村也可以更好地享受城市辐射带来的各方面信息，现代物流技术能够进一步提升农村经济水平，改善农民生活质量。利用新科技、管理和政策

可以改造生产方式与生活方式，实现消费与投资、产品与商品以及生活资料与生产资料的结合、转换。

参考文献：

- [1] 刘晓庆. 社会主义新农村规划建设探讨[A]. 中国城市规划年会论文集[C]. 广州, 2006. 266-273.
- [2] 崔明, 覃志豪, 唐冲, 等. 我国新农村建设类型划分与模式研究[A]. 规划50年——中国城市规划年会论文集: 社会主义新农村建设[C]. 2006. 197-202.
- [3] 赵淑玲. 快速城市化进程中新型农村社区规划探索[J]. 郑州航空工业管理学院学报, 2010, 28(1): 97-100.