

# 从规划上解决城乡脱节问题的对策建议——以山东省为例

刘效龙 (山东省城乡规划设计研究院, 山东济南 250013)

**摘要** 城乡二元结构是当前我国城乡发展中面临的重大问题,而城乡在规划上的脱节既是城乡二元特征的重要表现,也在一定程度上是城乡二元结构延续的原因。完善规划体制,通盘考虑城乡发展规划编制,解决城乡规划脱节问题是城乡一体化发展背景下规划界需重点解决的问题。以山东省为例,介绍了其城乡规划编制情况,分析了城乡规划存在的主要问题及产生这些问题的根源,提出了相应的政策建议,以期能为规划上解决城乡脱节问题提供一些启发。

**关键词** 城乡脱节;乡村规划;时空压缩城镇化;乡村规划技术标准;乡村规划师

**中图分类号** S-9 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2017)15-0224-02

## Suggestions on Disintegration of Urban and Rural Planning—Taking Shandong Province as an Example

LIU Xiao-long (Shandong Urban&Rural Planning Design Institute, Jinan, Shandong 250013)

**Abstract** Urban-rural dual structure is the major problem in urban and rural development in China. Disintegration of urban and rural planning is not only a major characteristics of urban-rural dual structure, but also a certain extent, the reason for the continuation of urban-rural dual structure. To improve planning system, consider the overall urban and rural development planning, and solve the problem of disintegration of urban and rural planning has been a focus of planning sector. Taking Shandong Province as an example, this paper introduces situation of urban and rural planning, main problems, root causes and policy recommendations, in order to provide some inspiration to solve the problem of disintegration of urban and rural planning.

**Key words** Urban-rural disjunction; Rural planning; Space-time compression urbanization; Technical standards for rural planning; Rural planner

中共十八大以来,城乡一体化发展被中央明确提出作为全面建成小康社会必须完成的重要任务。2015年习近平在中央政治局第22次集体学习会议上提出,要切实解决规划上城乡脱节、重城市轻农村的问题。目前,山东省正处于全面建成小康社会的关键阶段,城乡规划工作正逐步走向精细化,具备了整合有关城乡规划、实现城乡通盘考虑、建设城乡规划信息系统库的物质基础和技术能力。完善规划体制,解决规划上城乡脱节的问题,是党中央提出的重要任务,是破解城乡二元结构、推进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置的重要手段,是为农村发展提供新动力的重要途径,对提高规划管理水平和政府空间治理能力具有重要意义。

### 1 山东省城乡规划基本情况

2007年山东省政府出台《关于推进城乡规划全覆盖工作进一步提高规划管理水平的意见》(鲁政办发[2007]79号),提出要推进全省城乡规划工作全覆盖,有条件的县(市)要探索编制城乡总体规划,作为城乡统筹和新农村建设的指导<sup>[1]</sup>。2009年山东省建设厅将组织编制城乡统筹建设规划列为年度全省规划工作重点之一,完成了全省县一级的镇村体系规划编制。2012和2014年,针对建制镇发展较慢、全国“千强镇”数量较少等问题,省政府先后遴选了两批共200个建制镇进行示范探索,并编制了新一轮的总体规划。2014和2015年,山东省住房和城乡建设厅委托山东省城乡规划设计研究院编制了《山东省农村新型社区和新农村发展规划》和《山东省改善农村人居环境规划》,并按照住建部的统一部署,编制完成了37个中国传统村落和103个省级传统村落的规划。2008—2014年,国家和省先后向69个县市派驻了

城乡规划督察员,数量居全国首位,有力地保障了城乡规划的编制与实施。

截至2015年底,全省17地市、137个县(市)基本都编制了镇村体系规划或城乡统筹规划,其中:《莱芜市统筹城乡一体化发展总体规划(2008-2030)》获部优三等奖,并与《邹平县城乡统筹规划(2008-2030)》《沂沭河流域沿岸城乡统筹开发控制规划》等一起作为经典案例,被住建部原村镇司司长主编的《中国城乡统筹规划的实践探索》收录<sup>[2]</sup>。全省1096个建制镇中,1094个设有村镇建设管理机构,1089个已编制城镇总体规划,有8364名村镇建设管理人员。全省75个乡中,68个设有村镇建设管理机构,72个已编制总体规划,有316名村镇建设管理人员。全省64361个行政村中,45483个已编制村庄规划(占行政村的70.67%),56506个已开展村庄整治(占行政村的87.80%)。

总体来看,山东省城乡规划编制工作推进力度较大,工作成效显著,城乡规划覆盖范围从城市逐渐扩大到集镇和村庄,规划理念从只管城市转向城乡统筹<sup>[3]</sup>,规划内容从侧重技术方案编制转向技术方案编制与政策配套研究并重,“横到边、竖到底”覆盖全省的城乡规划监管体系基本建立。

### 2 山东省城乡规划存在的主要问题

**2.1 主要问题** 山东省城乡规划取得了显著的成绩,但对快速推进的城乡建设和迅速变化的城乡面貌,仍然存在一些不容忽视的问题。

**2.1.1** 在规划编制上,重城市轻乡村没有明显改变。一是乡村规划覆盖率低。目前,全省城市建成区的规划覆盖率为100%,建制镇规划覆盖率为99.18%,乡的规划覆盖率为96.25%,而村庄的规划覆盖率仅为69.88%,尚有较大的提升空间。二是乡村规划质量和水平整体较低。乡村规划编制的行政“运动”特征显著,常编常改,缺乏连续性,部分村庄抱着完成“政治任务”的应付心态,对规划内容并不关注,规

**基金项目** 国家“十二五”科技支撑计划重大项目(2012BAJ22B00)。  
**作者简介** 刘效龙(1986—),男,山东临沂人,工程师,硕士,从事乡村建设与规划研究。  
**收稿日期** 2017-03-20

划编完之后就“结束”了的情况比比皆是。三是村民对规划编制的参与度不够。多数村民不明白规划到底有什么用,也不清楚向谁提意见或建议,村庄一般也不组织村民讨论规划,更没有关于村民参与规划的方式、程序等的文件性规定,公众参与规划的信息平台缺乏,加上规划设计单位由于某些原因不能充分了解,甚至是不愿听取群众的意愿,导致规划对农民意愿的调查、了解与落实不足,增加了规划实施的难度。四是规划编制理念与方法滞后。规划师在校期间接受的规划教育主要是基于城市的特点与发展规律的规划,对乡村规划研究不够,在实际工作中往往会简单地将城市规划的方法和理念套用到乡村,不能做到立足乡村本土的历史、人文、自然、风俗等特点,去探索具有乡村适地性的规划理念和技术方法<sup>[4]</sup>。

**2.1.2** 在规划内容上,城市和乡村一体统筹谋划仍然明显不够。从规划内容上看,往往就村庄论村庄、就城市论城市,较多地关注物质空间的设计,缺少从顶层制度设计、体制机制改革、政策措施制定等方面对城乡基本权益平等化、城乡公共服务均等化、城乡居民收入均衡化、城乡要素配置合理化、城乡产业发展融合化等的统筹谋划。单纯从物质空间层面上看,乡村规划较为重视住房和生产设施的建设,但对事关民生的教育、卫生、养老、给排水、取暖、燃气等设施建设关注度不够。

**2.1.3** 在规划技术标准制定上,乡村规划明显滞后。一是乡村规划技术标准数量较少。目前,正在执行的城乡规划技术标准约 70 余项,其中绝大部分是针对城市规划制定的,内容涉及了城市居住区、公共设施、环境卫生设施、绿地设计、给排水工程、电力规划、防洪标准、道路交通等方面<sup>[5]</sup>,而乡村规划技术标准仅有《县域村镇体系规划编制暂行办法》《村庄规划、镇规划和县域乡村建设规划(原县域村镇体系规划)试点工作要点》等,针对乡村规划的技术标准、法规体系和设计指南等的制定明显滞后。二是乡村规划技术标准的普适性较差。与城市相比,乡村的差异性大、个性化强、文化特征多样,这就决定了乡村规划的编制和实施没有统一模式,给现有乡村规划技术标准的普适性带来较大挑战,需要制定能够体现地域特色和民族特点、更加具有地理针对性的技术标准或指南。

**2.1.4** 乡村规划建设管理体制机制有待建立完善。一是规划编制上,《城乡规划法》第 3 条要求由县政府牵头规划的编制、审核和审批,但实际上由于资金、技术人员缺乏等诸多因素导致县级机构“有心无力”<sup>[6]</sup>。二是建设管理上,《城乡规划法》第 41 条规定在乡、村庄规划区内进行乡镇企业、乡村公共设施和公益事业建设的,应当申请核发乡村建设规划许可证,而使用原有宅基地进行住宅建设的规划管理办法,由省、自治区、直辖市制定<sup>[7]</sup>。实际情况是,山东省并没有制定有关办法,这就导致作为农村建设主体的住房建设处于法规监管缺失的状态。

## 2.2 问题产生的原因

(1)“时空高度压缩”的城镇化进程<sup>[8]</sup>伴随着经济增长、

产业升级、生态建设、社会改革等多维同步转型,导致城镇面临的矛盾更加尖锐和突出,对规划管理的需求更高。而乡村在城镇化过程中,面临更多的是人口“空心化”和居民点的消亡,加上城市支持乡村的实力仍显不足、乡村投入收益率不高因素,导致规划上的城乡脱节。

(2)村庄规划编制和实施实践的时间较短,理念和方法都还极不成熟,规划工作人员长期生活工作在城市,对村庄实际情况了解较少,调研时间短、计算机上工作时间长,对村庄的独特问题认识不足,实际工作中存在着简单、机械地套用城市规划技术标准的现象,导致规划脱离了农村急需解决的实际问题,只是“送了农民一本他们不看的书”<sup>[9]</sup>。

(3)农村建设资金来源单一,大部分来自中央财政和地方各级财政的投入,加上支农资金管理部门过多,缺乏对资金的统筹安排与使用,带来一些资金的重复投入与浪费现象,不利于提高资金使用的效益<sup>[10]</sup>。单一的农村建设投入机制,使得农村建设和改善的速度总是超不过城市,甚至差距越拉越大。

(4)当前关于乡村建设与管理法规仍然很不健全,在乡村建设中遵法守法的意识还不够,对体制机制的改革仍有很多工作要做。

## 3 政策建议

**3.1 积极组织城市规划师走进乡村,研究乡村实际情况,分类指导编制规划** 不同于城市规划设计,乡村规划的需求往往是伴随实际的建设需求产生的,从性质上看更接近于实施性的规划,涉及到具体建设的规划内容经常会因为村规民约等本地化的因素导致在实施中需要进行调整<sup>[11]</sup>。因此,乡村规划设计过程必须要充分考虑未来实际建设中可能发生的情况,需要与规划使用者,特别是村民共同探讨他们认为重要的问题和环境,理想情形下,应当是乡村规划变成一个连续性的服务化过程,要做到“建设在进行,服务在跟进;管理有需求,咨询有保证”。可以采取以下方式:一是鼓励城市规划师志愿走向乡村;二是在基层选拔一批“土专家”,通过对村庄规划基本知识、农村建房政策解读、乡村住宅建造技术基本知识等专业培训,实现乡村规划人才从基层来、到基层去;三是有条件的地区可以自主寻求有偿专业服务;四是探索推行乡村规划师制度,规划师要对乡村进行大的分类和定位,对未来纳入城镇建成区的村庄、逐步空心化的村庄、演变成中心村或农村新型社区的村庄采取不同的方式编制规划。

**3.2 改革完善规划编制体制,城乡一体系统谋划,引领城乡发展一体化** 一是将改革规划编制体制作为一项重要任务列入到山东省城乡规划改革工作中。就乡村规划而言,传统的镇村体系规划、中心村规划等已经不能适应乡村发展的新要求,建议在乡村规划体系中增加乡村建设用地管控、特色风貌引导、分类村庄整治等内容<sup>[12]</sup>。二是树立“跳出乡村研究乡村”的规划理念。按照“统筹城乡、重在乡村、城市支持”的思路,在理解把握城镇化发展规律的基础上,统筹考虑城乡在公共设施上的衔接与一体统筹;完善乡村社会治理体

(下转第 229 页)

传播平台,农民的观点往往被排斥在精英化的大众传媒之外。即使在社会化媒体发展程度较高的地区,面对丰富的网络资源与发布平台,农民依然选择“保留观点”“不管闲事”的处事原则。在这种情况下,农村的新乡贤,即官员、知识分子、工商界人士和“大学生村官”等,应当转变思想观念,比道德声望,比法纪声望,比在道德与法治层面上能够带给乡村发展的物质和精神财富,深入农民群体,聆听农民“想言不敢言”的声音,为农民发声,带动农民发声。与此同时,考虑到农民群体的保守短视,想要新媒体对农传播顺利有效地开展,必须要培养“革新者”,尤其是农村一批受过较好教育、拥有获悉信息的手段和技能的年轻人,他们创新决策行为的实施和确认对后继者的观念态度有着深刻的影响<sup>[3]</sup>。

### 3.4 农民应开放心态以实现发展

**3.4.1 主动谋求发展。**平民教育家和乡村建设家晏阳初先生在早期开展平民教育运动时,认为中国的大患是民众的贫、愚、弱、私“四大病”。如今的我国是世界上城市化率增速最快的国家之一,但我国的城市化有一个非常奇特的现象,即有相当数量的“农民工”,他们以农民的省份在城市从事工人的职业,“似农非农,似工非工”<sup>[9]</sup>,农村地区却也没用充足的人力去带动发展。农民应当为了建设更美家乡主动谋求发展,找到自身发展所需,找到家乡发展所需,使自己更贴合新型农民的标准,建设所在农村,描绘美丽乡村图景。

**3.4.2 自觉参与发展。**俗语言:“一等二靠三落空,一想二干三成功”。新媒体在农村的发展必须要广大农民自觉参

与,不能仅靠硬性政策推行,政府、社会和外界人士等主要是提供外部条件的支持,农民要自发地接触新媒体,科学地使用新媒体,结合自身实际,对比与新型农民的差距,量体裁衣,以开放的心态接受正确思想和各种教育培训,从中汲取最适合自身发展的内容。在谈及一个更好的世界时,其确切含义是需要素质更好的人民<sup>[10]</sup>。江苏自古以来为我国较富庶的地区,是我国重要的农业区之一,著名的“鱼米之乡”,拥有开放心态的农民可以更好地运用身边资源实现发展,以期江苏的新型农民培养经验能为其他地区提供参考。

### 参考文献

- [1] 李雪,贾卓炎. 传统媒体如何结合新媒体服务新农民[J]. 科技传播, 2016(19):63-64,170.
- [2] 曾繁旭,黄广生,李艳红. 媒体抗争的阶级化:农民与中产的比较[J]. 东南学术,2012(2):80-85.
- [3] 邹华华,刘洪. 新媒体对农传播的现状、问题与对策[J]. 新闻界,2007(2):70-71.
- [4] 梁媛,王娜. 主流媒体“三农”报道话题式传播的理念创新[J]. 编辑之友,2016(6):43-47.
- [5] 郑小强. 新媒体发展与新农村建设的互动与协同[J]. 甘肃农业,2013(18):34-36.
- [6] 吴霜. 新媒体语境下对农传播的策略研究[J]. 东南传播,2015(2):105-107.
- [7] 路璐,姚成静,曹磊. 人的现代化:新媒体对新型农民的培育研究[J]. 中国农业教育,2016(2):37-42,73.
- [8] 柯炳生,陈华宁. 对培养新型农民的思考[J]. 中国党政干部论坛,2006(4):36-38.
- [9] 胡俊生. 农村教育城镇化研究[M]. 北京:中国社会科学出版社,2014:1-11.
- [10] 晏阳初. 平民教育与乡村建设运动[M]. 北京:商务印书馆,2014:502-515.

(上接第225页)

系,推动集体经济组织改革,提升服务能力,激发乡村发展活力;加快城乡体制机制改革步伐,着力形成城乡对接、信息共享、两端发力、相互配合的管理模式和工作格局。

**3.3 尽快修改完善乡村规划技术标准和管理规定** 一是尽快出台《山东省乡村规划技术标准》,各地结合实际情况制定更具可操作性的实施细则或技术指南、手册。二是研究出台乡村建设管理的相关规定,特别要加强乡村建筑建设质量与安全监管,严格控制乡村建设用地扩张,改变乡村建设的无序状态。

**3.4 加强乡村规划研究,积极探索新常态下的改革方向与路径** ①乡村规划与城市规划的最大不同之处在于,乡村多样复杂带来的发展路径不确定性,难以用“宏大理论”来概括乡村发展的规律性。因此,在实际工作中,规划的首要原则是体现差异化发展特点<sup>[13]</sup>,各美其美,避免“一刀切”、运动式的“规划覆盖”,要以提升乡村发展的组织能力为根本目标。②乡村规划是一项综合性的工作,涉及建设发展的方方面面,这其中关于农村土地制度的设定具有基础性和全局性的意义,应特别需要在坚持土地社会主义公有制前提下,探索符合生产力和生产关系发展方向的农村土地制度改革路径,避免陷入变相的土地私有化或消极的“时间解决问题”等怪圈。③乡村规划建设要将保护生态环境、均等化布设基本公共服务、推动农村居民享受与城市居民等值化的现代生活

作为重点与难点,针对农村居民点分散的特点,探索与其相适应的低成本、生态化、小型化的设施配建模式。④探索改革乡村规划建设与管理体制、涉农资金整合与强化部门协同等的具体方式、流程与机制,形成促进乡村发展的合力。

### 参考文献

- [1] 杨德智,张卫国. 山东省城乡一体化规划的探索与实践[J]. 城市规划, 2010,34(4):69-73.
- [2] 李兵弟. 中国城乡统筹规划的实践探索[M]. 北京:中国建筑工业出版社,2011:187-194,224-229.
- [3] 胡滨,薛晖,曾九利,等. 成都城乡统筹规划编制的理念、实践及经验启示[J]. 规划师,2009,25(8):26-30.
- [4] 曹玮,曹荣林. 关于当前农村建设与规划的几点意见[J]. 安徽农业科学,2007,35(32):10845,10847.
- [5] 全国城市规划执业制度管理委员会. 城市规划管理与法规[M]. 北京:中国计划出版社,2011:45-50.
- [6] 张尚武. 乡村规划:特点与难点[J]. 城市规划,2014,38(2):17-21.
- [7] 第十届全国人大常委会. 中华人民共和国城乡规划法[M]. 北京:法律出版社,2008.
- [8] 张京祥,陈浩. 中国的“压缩”城市化环境与规划应对[J]. 城市规划学刊,2010(6):10-21.
- [9] 赵晖. 大力推进实用性村庄规划的编制和实施[J]. 小城镇建设,2014(11):14-15.
- [10] 李东升,朱教国,胡云飞. 对新农村建设资金来源机制的思考[J]. 农村财政与财务,2011(6):22-23.
- [11] 李昌平. 乡村规划设计应该走出“城市化”歧途[J]. 小城镇建设,2015(1):46-47.
- [12] 罗小龙,许晓. “十三五”时期乡村转型发展及规划应对[J]. 城市规划,2015,39(3):15-23.
- [13] 张尚武,李京生. 保护乡村地区活力是新型城镇化的战略任务[J]. 城市规划,2014,38(11):28-29.