

我国乡村振兴面临的现实矛盾和乡村发展的未来趋势

Key Agendas for Rural Revitalization Strategy and Rural Development Trends

张立
ZHANG Li

摘 要 党的十九大提出“实施乡村振兴战略”，为我国乡村未来发展指明了方向。本文结合近几年的乡村调查研究工作，从城镇化趋势、区域差异、风貌保育、生态保护、文化传承、社区建设和规划管理等方面梳理了当下我国乡村振兴面临的现实矛盾，并在此基础上提出了未来我国乡村建设和发展的趋势以及乡村规划的转型应对。

关键词 乡村振兴，乡村活化，乡村规划，乡村转型

Abstract The report of 19th CPC National Congress puts forward rural revitalization strategy, which points out the orientation for China's future rural development. This paper, based on the rural field works in recent years, summarizes the key agendas facing China from the aspects of urbanization trend, regional disparities, landscape preservation, eco-protection, cultural heritage, community construction, planning and governance, etc. Then, rural development trends and rural planning's transformation are put forward.

Keywords rural revitalization, rural regeneration, rural planning, rural transformation

- 中图分类号: TU984
- 文献标识码: A
- DOI: 10.12049/j.urp.201801003
- 文章编号: 2096-3025 (2018) 01-0017-07

作者信息

张立 同济大学建筑与城市规划学院副教授，中国城市规划学会小城镇规划学术委员会秘书长

2017年10月18日召开的中共第十九次全国代表大会明确提出了“实施乡村振兴战略”，为今后很长一段时期的乡村建设和发展指明了方向。12月28日召开的中央农村工作会议提出“走中国特色社会主义乡村振兴道路”，并提出了“三步走”的时间表，即到2020年，乡村振兴取得重要进展，制度框架和政策体系基本形成；到2035年，乡村振兴取得决定性进展，农业、农村现代化基本实现；到2050年，乡村全面振兴，农业强、农村美、农民富全面实现。同时提出“农业、农村优先发展”的战略指向。



图1 某省的农民新建住房
Fig.1 A newly-built house in some village
资料来源: 笔者自摄



图2 某省山区落后的乡村人居环境
Fig.2 The backward habitat environment in some mountainous area
资料来源: 笔者自摄

与任何一项国家政策一样,从提出方向到具体实施需要一个研究和深化理解并制定实施策略的过程。乡村振兴战略的有效实施,关键在于对我国农村发展问题的清晰认识和农村需求的准确把握。实际上,我国长期的城乡二元体制结构让乡村地区积蓄的矛盾和问题异常的复杂和多元。乡村地区尤其是经济欠发达地区的积弊已达几十年。这些问题不仅仅体现在经济发展的滞后、农民的贫困方面,更体现在传统文化的消亡和乡村风貌的急剧衰退,以及乡村治理的无序^[1]等方面。

同济大学城市(乡)规划专业自1952年成立以来,即强调城乡一体化发展,并在教学中融入乡村规划和建设的相关内容,《城市总体规划》(国家级精品课程)不仅强调每次教学是真实的项目,且一直强调结合总体规划实施乡村调查。2010年,同济大学联合华中科技大学对湖北省55个小城镇进行了田野调查,进一步强化了对村镇地区的研究导向^[2]。2015年,在住房和城乡建设部的支持下,同济大学联合10所高校对全国13个省的480个村进行了田野调查^[3];2017年,同济大学再次组织团队赴全国7个省对13个村展开更深入的样本调查^[4]。通过这一系列田野调

查,研究团队对我国的乡村建设及其发展面临的问题有了更深刻的认识。本文将结合相关调查,从城乡规划的视角,对我国乡村振兴面临的现实矛盾进行梳理,并汲取国际相关经验,探讨我国未来乡村建设和发展的趋势,以期为国家乡村振兴战略的制定及实施提供参考。

1 乡村振兴面临的现实矛盾

1.1 乡村收缩与乡村建设

2017年,我国城镇化水平已经超过58%,且未来一、二十年内,城镇化水平仍将处于上升通道,城镇人口也将持续增长。在全国人口总量处于基本稳定的状态下,乡村人口必然逐步减少,即乡村的宏观发展趋势是逐步收缩的^[5]。依此推断,农村相应的建设行为将逐渐减少,但现实的情况更加复杂。2014年的全国农村人居环境统计数据显示,农村住房实有面积比上一年增加45332万平方米,而农村新建农户数为56595万户。近些年,国家大力推进农村危房改造工程,一定程度上提升了农村的住房质量和面积。但是,我们在全国各地农村调查时,看到的现状是大量的农房被



图3 南方某省少数民族村落改造前后的对比（左图为改造后，右图为改造前）

Fig.3 Comparison of ethnic-minority villages before and after reconstruction in a southern province

资料来源：笔者自摄

空置（房主仅在大型节日期间才返回短暂居住）。通过访谈，我们了解到，农民普遍对建房预算缺乏经验，且存在攀比心态，常常导致建房资金使用超支，乃至最终只能完成主体结构的建设，窗户和基本的室内装修及外立面的装饰都无法完成（图1）。2015年开展的对480个村的调研发现，农村的这种过度建房状况很普遍，有些家庭因房致贫，房子看起来很大很气派，但家庭存款寥寥，甚至还欠外债以及（难以偿还的）银行贷款等（主要集中在欠发达地区的村）。

因此，在乡村建设收缩的大趋势下，如何提升村庄的存量建设质量，并合理控制新增建设活动，是推进乡村振兴战略实施过程中需要处理的第一对现实矛盾。

1.2 国家政策与区域发展不平衡

我国在实现现代化过程中，最大的成功是“允许一部分地区先富起来”，差异化的区域发展政策引领中国经济高速发展了近四十年，同时也加剧了城乡二元体制结构下乡村地区的发展差异。在东部经济发达的省份，乡村社区的建设水平和服务水平已经接近城市，甚至少数地区的建设程度还优于城市。但是在西部很多经济落后的地区，乡

村建设的程度与三十年前相比，并无明显的变化（图2）。因此，不同地区，乡村振兴的需求有很大不同。对于经济较为发达的村庄，主要的建设需求是社区重建^[6]和社区治理结构的优化^[7]；而对于经济较为落后的村庄，其建设需求可能主要还是基础设施的完善和人居环境的全面提升^[8]。这种显著的差异化需求，需要在政策制定过程中予以精准施策。

1.3 乡村风貌维系与人居环境改善

第三个矛盾是保护与发展的矛盾。图3是2015年8月，研究团队去南方某省一个少数民族村时拍摄的，左图是现场照片，右图是在村委会看到的村落两年前申报传统村落时的照片。村庄在入选传统村落之前和之后的变化非常明显，传统民居（猜测是由于简陋）被全部拆除……一个曾经传统风味十足的村落就这样不复存在了。我们需要深刻反思，当资金和外力介入乡村建设时，到底应该给乡村带去什么？

另一个案例是西部某省的一个村落，风貌格局与周围的山、农田和景观融为一体，其建筑材料是夯土，具有当地特色。但是，当团队走进村子后，发现居民的居住条件、

建筑的抗震性能都非常差。那么，这样的村子如何提升农民的生活水平和居住安全性？这时，乡村的风貌维育和居民自身的居住需求、生活需求的矛盾就十分明显地呈现出来。

除了总体风貌维育艰难以外，在很多村落，建筑风格的地域特色在逐渐丧失，仿古、仿洋之举盛行。

1.4 乡村的去生态化建设和绿色生态发展理念

随着我国国力的日渐雄厚，乡村地区的农田水利设施建设在稳步推进。一方面，大量的农业灌溉系统由水泥浇筑，对乡村的生态系统造成破坏。比如水泥砌筑的灌溉水渠构成一道生态屏障，阻碍了诸如蚯蚓之类小生物的正常活动，隔离了水流与土壤的物质交换，对农田生物链产生了严重的破坏。在欧美地区及日、韩等国，虽然早年也主要以水泥砌筑灌溉水渠，但当下这些发达国家都在反思，在往回走。如日本的水泥灌溉系统正逐渐被拆除，田间的道路也在倡导恢复成泥土和沙石的材质，让杂草有细微的生长空间，让爬行动物有活动的路径，让环境回归原生态；另一方面，农业技术的快速进步虽然提高了农作物的产量，但部分现代材料的粗放使用也对乡村环境造成了破坏。如在农田中大量使用的农业地膜，虽然起到防水渗透、控制水土流失等作用，但使用之后的清理回收却管理缺位，加之农民的环保意识不强，导致田间大量塑料垃圾堆积，污染了农村土地。这些去生态化的乡村建设方式与绿色生态发展理念严重背离。

1.5 文化遗产与乡村社区解体

我国人多地少，乡村地区农业经济的产出并不大。2016年，全国农村人均耕地面积为3.43亩，农村人均农业产值仅1.01万元，不及城镇居民人均收入的1/3。因此，在资源优势平平的地区，大量农民外出务工以获得更高的经济收益；在一些资源条件较好的地区，休闲旅游成为农民重要的收入来源。城市性的或者说功利性的文化正在快速入侵乡村。如在原本交通闭塞的云贵地区，乡村的传统

文化得以较为完整地传承，但是随着基础设施的改善，外来文化和城市性的生活方式正在侵袭这些“传统村落”^[9]。原本熟人社会所构成的传统农村社区，在现代化的冲击下正逐步解体，商业文化正慢慢主导这些资源条件优越的乡村。文化的传承与乡村社区解体的矛盾日渐凸显。

1.6 乡村规划体系不明晰与建设管理机制缺位

2008年，《城市规划法》修订为《城乡规划法》，明确提出了“乡规划”和“村庄规划”的概念，然而对两种类型规划的编制内容的表述并不清晰，尤其是对“乡规划”与“村庄规划”差异性的界定很模糊，加之更加细化的“乡村规划编制办法”迟迟不能出台，这就导致在具体的实践过程中，乡村规划的类型繁杂，对具体建设行为的指导性严重不足。即便在城乡规划业界，对于“村庄规划的编制对象是村域，还是村庄居民点”“乡规划的编制内容是什么”等基本问题尚存在很大的争议。

与此同时，乡村与城市在行政管理方面最大的不同是乡村地区的各项管控是条线化的，即管理主体分散于各个政府部门中，并没有正式的乡村政府去实施乡村规划。缺少管理和实施主体的乡村规划必将导致实施效率的低下，甚至于根本无法实施。正是基于这样的现实问题，住房和城乡建设部于2015年年底提出开展“县域乡村建设规划”的创新性安排，期望规划能够将各部门的工作统筹起来，以切实推进乡村建设的有效实施。但是，该规划的实施也取决于县、市政府对乡村建设的重视程度以及当地的财力约束。总之，乡村建设和规划的重要性已经是共识，但是乡村规划体系不明晰、建设管理机制缺位等问题仍然存在，如何编制及有效地实施乡村规划和建设，尚需法律和机制来保障。

2 乡村建设与发展的未来趋势

乡村振兴面临的诸多问题和困境，需要有效的公共政策去逐步化解。在制定政策时，除了解决问题外，还需把握乡村建设和发展的未来趋势。近几年，同济大学团队利

用寒暑假和节假日走访了日本、韩国、法国、德国、美国和中国台湾等发达国家和地区，同时也考察了印度和印度尼西亚等发展中国家的乡村建设情况，通过对境外地区乡村规划、建设和治理的学习、研判，大体勾勒出未来我国乡村建设和发展的大趋势。

2.1 乡村现代化，城乡均衡化

全球科技发展迅速，低成本的生活设施供给已经成为现实，信息化、智能化和机动化在乡村地区正在实现。国家统计局城乡居民收支情况调查数据显示，2016年，农村居民每百户家用汽车拥有量为17.4辆，同比增长高达31.3%。而互联网的快速发展也在改变着乡村与城市的空间关系，2016年，淘宝村达到2128个，是2014年的十倍^[10]。2017年，我国农村网民已经超过2亿，互联网普及率达34%，乡村正在实现与城市信息的一体化。与此同时，智能化设备和服务的迅猛发展，使得居家养老与医疗机构的联网也在逐步实现，远程诊断和远程治疗已经进入探索试验阶段。这些变化都已经在乡村地区悄然发生，需要我们在制定政策和编制实施规划时予以应对。随着实施乡村振兴战略的推进，我国城乡发展不均衡的格局将逐步改善，并渐次进入到一个合理的区间。

2.2 城乡融合发展，乡村功能再塑

传统上来说，乡村与农业是紧密关联的。但是，在后工业化时期，农业的生产效率大为提高，农业及相关服务业的劳动力消耗大幅下降，乡村的功能也在演化。国家统计局数据显示，2016年，我国从事农业生产的人口为2.15亿人，占农村常住人口（5.90亿人）的比重高达36.44%。我们分析研究了美国、法国、德国和日本等发达国家的乡村案例，其常住人口中全职从事农业生产的人口往往不足总人口的5%。这一比例关系在其他相关统计数据中也得到验证。

综合来看，今后我国乡村功能的转化趋势将与发达国家基本一致，乡村的功能将不仅仅是提供生产服务，更是作为生活的场所。因此，城乡融合发展极为重要。通过

城市与乡村在就业、市场、产业、交通和空间等方面的一体化规划，实现城乡要素的自由流动，包括人口的自由流动——不仅仅是农村人口进城，还可以是城市人口下乡居住、生活。所以，未来的乡村振兴与城市是无法剥离的，只有当城乡一体化的网络构建到一定程度时，乡村才能发挥出应有的作用。而乡村的功能将被重塑，不仅是作为农业的服务点，也是作为都市区的有机组成部分。

2.3 乡村活化，社区复兴

我们所走访的发达国家的乡村案例显示，乡村活力衰减是全球性议题。这些发达国家在其高速城市化阶段，也经历过与中国类似的乡村人口流失、青年人口比例下降、乡村活力衰减等过程。如何活化乡村，让乡村生活更美好，是各国乡村振兴努力的方向^[11]。在这一过程中，除了政府自上而下的资金投入和政策引导之外，自下而上的社区自治力量培育也很重要。日本、韩国和中国台湾的经验值得学习，营造乡村社区、促进自下而上的积极治理结构的建立、引导村民参与家乡建设是未来乡村振兴的关键机制所在。乡村振兴除了产业的振兴，社区活力的振兴更为关键，其提供的源源不断的动力是乡村振兴战略成功实施的基石。

3 乡村规划的转型应对

面对乡村振兴的艰巨历史任务，乡村规划需要通过理论和实践转型来应对，从而指导乡村人居环境的全面改善。

3.1 乡村规划模式转型：从增量规划向整治型规划转型

前文已述，尽管农村危房改造仍然是未来一段时间内的紧迫任务，但乡村建设收缩是大趋势，乡村建设总量将趋于减少。但是十多年来，乡村规划主要是以增量规划模式在推进，虽然很多省份已经实现了乡村规划的全覆盖，但切实有用的乡村规划并不多。近年来，浙江和江苏等省在推行乡村环境综合整治规划方面取得了较好的成果，不仅使乡村面貌为之一新，村民的精神风貌也在发生积极的改变。我们在2015年组织的对480个村的调查显示，村民



图4 韩国釜山的甘川文化村
Fig.4 Gamcheon Culture Village in Busan, Korea
资料来源：笔者自摄

最关心的是村庄的环境卫生问题。因此，实施乡村振兴，首要的工作是整治乡村环境，改变过去增量规划的编制模式，以乡村环境整治为切入点，逐步指导农村实现产业、人居环境和村民精神风貌的全面提升。

3.2 乡村建设方法转型：从被动建设向村民参与式建设转型

近年来，我国的乡村建设主要是自上而下进行的，投资、施工和建设都是由政府主导，虽然切实提高了乡村的基础设施建设水平，但付出的代价也较大，且一定程度上助长了村民“等、靠、要”的懒惰思想。我们从2015年西部某省住建厅的访谈中得知这样一个案例：当地政府在甲、乙两村各修建一条公路，其中甲村公路全部由政府投资建设，乙村公路政府只提供建材，由村委会组织村民自行建设，建成后的道路质量基本相同。但是，甲村公路的后续保养遇到了困难，村民不愿意养护这条路，理由是“路是政府建设的，与我们无关”；相反，乙村村民积极对村公路进行后期维护，理由是“路是我们修的，维护理所当然”。这个对比案例清晰地说明，自上而下的乡村建设方法需要进行调整，要发动村民参与乡村建设。这方面韩国“新村

运动”的经验值得我们学习^[12]。

3.3 乡村规划管理转型：管底线，重引导，促自治

乡村事务千头万绪，乡村规划不能大而全，什么都管。我们在多国进行的乡村地区考察显示，乡村地区的建设管控并非仅依靠单一的乡村规划来实施，而是有着非常健全的“条线式”法律条文的约束，比如日本的《防灾法》和《环境法》，作用对象就包括了乡村地域。对于我国的乡村规划建设管理而言，亟须的工作是厘清“哪些是必须管控的？如环境安全、防灾、土地开发等”“哪些是需要引导的？如乡村建筑风貌、公共空间品质等”“哪些是通过村庄自治可以解决的？如环卫维护等”。

图4是韩国釜山市的甘川文化村，五颜六色的房屋很美丽，但若将房屋建筑上的颜色去掉，将环境恢复到原来的状态，这个村子就是一个非常普通的村落，甚至还有点儿像某些地区的“城中村”。经过居民踊跃参与、政府调查发掘和艺术家进行创作，甘川文化村一跃成为韩剧的取景地和国际旅游地，村子既保留着朝鲜半岛南北战争后的近现代建筑遗迹，又处处充满着现代人文气息。甘川文化村的成功更新得益于其社区自治力量的发挥和地方政府的重视及积极引导。

3.4 乡村规划师的转型：从空间规划师转向社区规划师

近些年来，很多省份在尝试推行“乡村规划师”制度，即由县、市派驻专职规划师，在物质环境层面指导乡村规划的编制和乡村建设。该制度在一些建设需求较大的村庄取得了一定的成效，但对于大多数村庄而言，其发挥的作用有限。实际上，当下的乡村规划师仅仅在物质环境建设方面对乡村规划起到一定的积极作用，但对更重要的乡村社区重建，尚未发挥应有的作用。在全球乡村活化和社区复兴的大趋势下，乡村规划师要从空间规划师向社区规划师转型，主要任务是激发乡村社区的活力，协助解决村庄在建设和发展过程中遇到的各种问题。同时，呼吁建立健全全国乡村社区规划师制度，并与注册城乡规划师制度衔

接，将社区规划师的工作任务与接续注册相关联。


3.5 厘清乡村规划的本质：管控与发展相分离

我们常常从“乡村建设和发展需要规划”推导出乡村规划的重要作用，但实际上“乡村规划”本身是一个非常泛化的技术词汇。乡村农业发展需要规划、乡村生态系统的维护需要规划、乡村水利设施系统建设需要规划、乡村教育需要规划，乡村的各个方面均需要规划，但是这些内容都是“乡村规划”能够涵盖的吗？实际上，与城市规划涵盖的内容范畴相对应，乡村规划的核心任务是应对乡村建设的无序，是为了管控乡村建设向有序的方向发展。

问题是，实施刚性的规划管控是否需要每个村单独编制村庄规划？至少从我们考察的诸多国家和地区的乡村规划中，尚未找到相似的制度案例。实际上，对我国而言，乡村地区的建设管控，大部分可以在镇规划中予以实现，即在镇总体规划中制定对乡村建设的管控要求（比如宅基地面积、建筑限高、宅基地的建筑面积等），可以采取文本陈述的形式，也可以采取图则的形式，比如一个行政村采用一张管控图则。当然，对于规模较大的村可以参照镇规划的模式来编制村规划，这要因地制宜。

与实施管控相对应的是，村庄社区需要培育自我发展的能力。我们认为乡村规划在“管控约束”之外的另一个属性是社区规划。社区规划是对一定时期内社区发展目标、实现手段以及人力资源的总体部署。社区规划是为了有效利用社区资源，合理配置生产力和城乡居民点，提高社区的社会经济效益，保持良好的生态环境，促进社区的开发与建设，从而制定的比较全面的发展规划。与具有公共政策属性并具有权威性和强制力的城市规划相比，乡村社区规划是自下而上的居民意愿的反映，路径与城市规划完全不同，它不需要审批，可以灵活、动态地维护——只要社区居民有改变规划的需求。当然，现在各地正在编制的很

多社区规划，其内容与社区规划本身的属性不匹配（仍然主要是由政府主导的），造成公众对社区规划的误解。比如上海市部分街道曾经推行的社区规划，本质上仍然是城市规划的变体，仅仅强化了社区公众参与的环节而已。

因此，乡村规划可以大体划分为三种类型或层次，即镇域层面的乡村建设控制规划（图则内嵌于总体规划）、乡村（近期）建设规划（可以是县域层面，也可以是镇域或者村域层面，针对近期的具体建设任务）和乡村社区规划（村民自组织，政府给予支持，政府补贴社区规划师，从而提供咨询服务）。 

参考文献 References

- [1] 贺雪峰,董磊明.中国乡村治理:结构与类型[J].经济社会体制比较, 2005(3):42-50+15.
- [2] 张立.新时期“小城镇、大战略”——试论人口高输出地区的小城镇发展机制[J].城市规划学刊, 2012(1):23-32.
- [3] 张立.我国农村人口流动与安居性研究[R].住建部课题报告, 2016.
- [4] 张立.乡村空间功能和形成机制研究[R].住建部课题报告, 2017.
- [5] 赵民,游猎,陈晨.论农村人居空间的“精明收缩”导向和规划策略[J].城市规划, 2015, 39(7):9-18+24.
- [6] 张晓山.简析中国乡村治理结构的改革[J].管理世界, 2005(5):70-76.
- [7] 徐勇.村民自治的深化:权利保障与社区重建——新世纪以来中国村民自治发展的走向[J].学习与探索, 2005(4):61-67.
- [8] 李伯华,刘沛林.乡村人居环境:人居环境科学研究的新领域[J].资源开发与市场, 2010, 26(6):524-527+512.
- [9] 季中扬.乡村文化与现代性[J].江苏社会科学, 2012(3):202-206.
- [10] 罗震东.互联网时代的乡村治理转型:淘宝村和网红村的观察[C].乡村振兴研讨会(合肥)上的发言, 2017.
- [11] 张立.乡村活化:东亚乡村规划与建设的经验引荐[J].国际城市规划, 2016(6):1-7.
- [12] 李仁熙,张立.韩国新村运动的成功要因及当下的新课题[J].国际城市规划, 2016(6):8-14.