

· 新农村建设 ·

新农村建设规划中的问题与建议

张晓玲, 元新娣

(山西省农科院农业资源综合考察研究所, 太原 030006)

摘要 新农村建设规划对新农村建设至关重要。该文从分析新农村建设规划存在的6个问题入手,阐述了新农村建设规划目的、总体思路和规划基本原则,提出了新农村建设规划要分类指导、稳步推进,立足现状、统筹规划等五项编制建议。

关键词 新农村建设 规划 问题 建议

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^[1],是破解“三农”难题、实现全面小康目标、构建社会主义和谐社会的战略选择。推进社会主义新农村建设规范、科学、健康地发展,科学的规划是前提和基础。目前各地在建设新农村中普遍重视规划先行,但在编制规划时,出现了一些新情况和新问题,现就这些问题进行研究与探讨。

一、新农村建设规划存在的问题

(一) 重视村容规划,忽视发展生产

有些地方对新农村建设认识不全面,简单地将新农村建设理解为搞工程建设,以村容规划代替新农村建设规划,大搞“农民新村”建设^[2],忽视了发展生产。新农村建设的中心任务是发展农村经济、增加农民收入,建设规划只有突出发展生产、增加农民收入,才能不断改善人居环境。

(二) 规划期限较短,发展后劲不足

在编制规划中,某些地方有短视现象,规划的年限较短,有的甚至仅是一个5年规划,这样势必会影响新农村的长远发展。建设社会主义新农村是一项长期的历史任务,是贯穿在整个国家现代化进程中的,与国家现代化建设同步发展、相伴而行、共始共终。因此新农村建设规划要有战略眼光和长远眼光,不仅要做好近期规划,还要对村庄的长远发展进行规划和展望。

(三) 规划积极性高,依法性较弱

我国许多地方的村庄规划目前基本处于空白,编制新农村建设规划需从头做起,当地政府虽有很高的积极性,但由于经验不足和编制人员的水平局限,在规划中未充分考虑到建设内容与土地法、环保法、水利法等法规及国家有关政策的矛盾,如有些村庄的规划未经审批,违法占地、违章建筑的情况难以遏止,市场规划与国家建设标准相冲突等,从而为进一步实施埋下了纠纷和隐患。新农村建设规划需有相关部门的积极配合,依法规划,才能保证规划的顺利实施。

(四) 城市规划代替村庄规划,缺少农村特色

有些村庄套用城市规划手段来规划农村,忽视了农村经济的特点,把村庄建成了城市小区,这既不符合农村实际,也给农民生活造成了很大的不便。新农村建设规划有着不同于城市规划的特点,加之我国农村自然条件、经济社会发展差别很大。只有从各地实际出发,从农村特色的角度来规划农村现代化建设,把农村建设得更像农村,才能使规划的实施收到良好的效果。

(五) 趋大攀比,实施困难

某些地方官员急于干出点看得见、摸得着的有形政绩,在新农村建设规划中未能充分考虑当地农村的

经济实力,盲目攀比,超过了农村的实际承受能力,实施起来有很大的困难。当前我国农村居民收入水平不高,政府财力有限,新农村规划建设只有立足现有的基础,以不增加农村负担为前提,突出重点,分步实施,才能把规划的内容真正落到实处。

(六) 层次不齐,缺乏规范标准

当前我国城镇规划建设已有相应的规范和技术要求,但尚未出台新农村建设的技术规范。因此在编制新农村规划建设时出现了规划水平参差不齐、规划内容深度不一、规划效果高低不同等现象。这就需要政府部门组织专家进行调研,出台相关的技术细则和可操作性规程对规划加以规范,同时组织具备一定资质和经验的规划单位进行规划编制。

二、新农村建设的指导思想与原则

(一) 规划的目的

社会主义新农村建设涉及政治、经济、文化和社会各个方面,是一项十分复杂的系统工程。为了搞好新农村建设,贯彻落实科学发展观,系统解决“三农”问题,改变农村落后面貌,必须坚持“规划先行、科学指导”,科学编制新农村规划建设。新农村规划建设对新农村建设至关重要,其科学性、可操作性如何,直接关系到新农村建设的成败。通过新农村规划建设,用科学的发展观整合农村工作的资源和力量,大力发展生产,统筹城乡经济社会协调发展,使新农村建设的各项工作有章可循、有序展开、科学发展,从而农业增产增收,增加农民收入,实现农村生产生活条件明显改善,村庄整体面貌明显改变,各项功能明显提升,农村经济社会发展明显加快的目标^[3]。

(二) 规划的总体思路

新农村规划建设要以科学发展观为指导,坚持工业反哺农业、城市支持农村和“多予、少取、放活”的方针,按照“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的要求,依据国民经济和社会发展规划以及各地有关新农村建设的政策方针,结合当地的自然环境、资源条件、发展水平、现状特点,突出发展生产,同时统筹兼顾,分类指导,综合部署,稳步推进,科学制订农村经济、社会发展和基础设施建设规划,着力构建经济繁荣、政治民主、环境优美、社会和谐、社会主义新农村。

(三) 规划的基本原则

1. 长远战略原则。社会主义新农村建设是一个长期的历史任务,新农村规划建设必须有长远的战略思想,科学地搞好新农村建设的远景蓝图、中期规划和近期的建设计划,把远景蓝图作为新农村建设的指导^[4];要适度超前、坚持留有余地。村庄规划应根据村庄发展与消亡趋势,分近期和中远期2个层次,至少要确定20~30年的村庄布局 and 整体规划。

2. 统筹兼顾原则。新农村规划建设要贯彻资源优化配置与整合利用的方针,统筹城乡规划,统筹基础设施、人居环境、产业发展、公益事业和农民的长远生计;坚持经济建设与政治建设、文化建设和社会建设一起抓,使之相互促进、相得益彰。

3. 因地制宜原则。新农村规划建设要从实际出发,准确把握各地经济和社会发展一般规律,分类指导,量力而行,因地制宜制订发展目标和实施步骤,努力提高农村的可持续发展能力。

4. 稳步推进原则。新农村规划建设要切实体现科学发展观的要求,注重实际效果,摒弃急躁冒进、急功近利及形式主义的思想 and 行为。规划要明确各阶段的工作任务和发展目标,循序渐进、先易后难、逐步推进。

5. 以人为本原则。维护好、实现好、发展好广大农民的利益是新农村建设的出发点和落脚点,新农村规划建设要广泛听取村民意见,真正反映民意,防止包办代替,挫伤农民的积极性。同时,规划要充分体现以人为本的发展理念,实现人与自然、人与社会的和谐。

6. 资源节约原则。在编制新农村规划中,要贯彻循环经济思想,坚持节地、节材、节水、节能的方针,采用“资源能源消耗少、经济效益高、污染排放小”的新型经济发展模式,科学制定资源节约方案。

三、新农村建设规划的几点建议

(一) 科学规划, 加强管理

新农村建设规划, 涉及自然、社会、经济发展的各个方面, 编制规划要尊重自然规律、经济规律和社会发展规律, 立足高起点、高标准, 采用现代科学技术、信息技术和优秀科技成果, 对农村进行整体规划; 要聘请省级有资质的农村规划专家进行调研、论证, 科学制定新农村建设规划。

搞好新农村建设规划的编制, 加强规划的管理十分必要。一是既要统筹县乡的新农村建设规划, 加强村级新农村建设规划的管理; 二是要加大资金投入和政策扶持, 把“实施村”的村级规划完成情况纳入年度考核, 保证规划编制的顺利进行; 三是要制定新农村建设规划的编制办法及技术规程, 使规划的编制有章可循; 四是与规划内容相关的部门要联合协调, 科学预测未来人口流动、产业发展、资源变化等各方面的发展趋势, 保证编制质量; 五是要出台并完善相关政策措施, 并在严格执行现有法规制度的基础上, 加快健全和完善相关的监督管理制度, 切实把新农村建设规划落到实处。

(二) 强化现代农业建设, 把发展生产放在首位

发展生产, 增加农民收入, 是新农村建设的中心任务, 也是新农村建设的基础和保证, 新农村建设规划应将其放在首要位置。规划内容要适应农村发展的新要求, 突出产业规划, 以富民为主要目标, 同时兼顾全面发展。在规划中要特别重视农民居住与生产发展互相适应、互相协调、和谐发展。

我国是一个农业大国, 要提高农村的自我发展能力, 必须优先发展现代农业。新农村建设规划要对农业产业进行整体规划和指导, 科学引导“一村一品”(也可一村几品)的健康发展, 使农产品向集约化、品牌化方向发展, 形成跨区域、大规模、集群式的发展格局, 加快农业产业化的深度开发; 要注重开发农业的多种功能, 加强农业物质装备能力建设, 促进传统农业向现代农业转化, 进一步提升优势农业竞争力, 最终实现农民利益的最大化。

(三) 分类指导、稳步推进

新农村建设规划要坚持分类指导, 在进行深入调查研究的基础上, 根据各村的区位差异和发展差别对农村进行分类, 主要规划类型可分为: 农业主导型、资源主导型、特色产业型、城市郊区型等。规划要依据不同农村类型, 区别情况, 采取不同的新农村建设模式。

实现新农村建设目标要经过 20 年甚至 30 年的不懈努力, 编制新农村建设规划可先行试点, 积累经验, 以点带面。对于有经济实力、有改造条件、有编制规划要求的村庄, 可先行进行试点, 用市场经济机制带动其它村庄的规划建设。要从政策上鼓励、经费上支持、技术上指导、程序上规范其总规划和详规划的编制, 村庄的深度规划要成熟一个编制一个, 稳步前进。规划要把阶段性目标与长远目标相结合, 做到规划一步到位, 建设分步实施。

在编制新农村建设规划中, 不能以城市住宅小区规划代替农家群落规划, 要充分考虑农村庭院经济和民族风俗的特点, 尽量保留原有房屋、原有风格、原有绿化, 突出农村特色; 建设规划要高度重视、切实保护好村落中的文物古迹、特色民居等历史文化遗产, 发掘地方优秀传统文化、民俗风情和民居建筑文化, 丰富村庄建设的文化内涵。

(四) 立足现状、统筹规划

新农村建设规划是一项涉及县乡总体规划、土地利用总体规划、农田保护规划、产业发展规划、水利和交通规划等的综合规划, 规划要有整体性, 各项建设内容应互相衔接、互相协调。编制规划要以区域内城乡发展总体规划为基础, 统筹安排供水、污水和垃圾处理等基础设施和医疗、文化、教育等社会公共设施建设; 统筹安排城乡土地资源, 考虑村庄布点要与市、区县城镇体系规划相衔接, 为区域性交通、水利等设施建设预留用地, 为城市扩张、产业基地等建设预留用地; 衔接好与防洪等自然灾害防治规划的关系, 协调好与自然、历史、文化等各种保护区规划的关系^[5]。

规划的编制要考虑当地经济社会发展水平, 充分利用现有的基础条件, 按照规模适度, 有利于农村经济社会发展、方便人民群众的生产生活, 有利于农村社会稳定的要求, 制定村庄规模调整和撤村建居方

案,解决好村庄总体布局问题。对于一部分没有编制规划要求的村庄暂时不必做深度的规划,只是按照村庄规划建设的规范,进行一些局部建设和调整,重点是加强村庄环境整治,为下一步规划建设打好基础。

(五) 以人为本、尊重民意

农民是新农村建设的主力军,新农村规划建设要广泛征求和吸纳村民和基层干部的意见,通过召开村民议事会和村民大会等形式,请村民为建设规划出谋划策,提高村民的参与程度,使规划更贴近实际、切合民意;规划初稿完成后,要召开村民大会经 2/3 以上的户主同意认可后,报县新农村建设领导小组审定。规划一经批准,必须严格按照规划实施建设,任何单位和个人不得随意更改。

在规划村庄的空间调整上,更要充分考虑村民意愿,对于那些农民群众总体富裕程度确实较高、且旧村改造的意愿非常强烈的村庄,应鼓励其在高水平规划设计的前提下拆旧建新进行整体改造;对于大多数不具备上述条件的村庄,切忌不切实际和不顾群众意愿的大拆大建,不搞“劳民工程”和“形象工程”,要尊重农民意愿,把立足点放在环境整治和局部改造上,扎实有效地推进社会主义新农村建设。

参考文献

- 1 中共中央.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.党的十六届五中全会,2005.10
- 2 周绍宾,宋辉.当前新农村建设中应注意的几个问题.中国发展观察,2006,(12)
- 3 马晓河.建设社会主义新农村需要把握的几个重大问题.中国农业资源与区划,2006,(4)
- 4 顾益康 黄冲平.社会主义新农村建设的实践与理论思考.农业经济问题,2006,(10)
- 5 张强.北京市新农村规划建设问题研究.经济与管理研究,2006(4)

PROBLEMS AND SUGGESTIONS FOR PLANNING NEW RURAL AREAS CONSTRUCTION

Zhang Xiaolin, Yuan Xindi

(Institute of Agriculture Resources Comprehensive Review, Shanxi Academy of Agriculture Sciences, Taiyuan 030006)

Abstract Planning is very important for the construction of new rural areas. Starting from analyzing 6 existing problems in planning the construction for new rural areas, this paper expounds the aim, general thought and basic principle for planning, puts forward 5 suggestions for planning new rural area construction. They are providing guidance according to different sorts, pushing ahead steadily, basing upon present situation, planning as a whole, etc.

Keywords new rural area construction; planning; problem; suggestion

· 好消息 ·

部分农业资源区划资料待交换

全国农业资源区划资料库现有部分 90 年代出版的农业资源区划方面的图书资料,以及近几年国家区划办和中国农业科学院农业资源与农业区划研究所出版的图书资料,欢迎各地区划办公室及广大读者与全国农业资源区划资料库联系交换事宜。

联系人:姜睿

联系电话:(010)82108639

联系地址:北京海淀区中关村南大街 12 号 中国农业科学院农业资源与农业区划研究所

邮编:100081

(详见 41 页表 1)