

编制乡村振兴规划 须注意的几个问题

◎ 党国英

DOI:10.13816/j.cnki.cn11-1351/f.2018.08.004

今年以来，各地乡村振兴规划陆续出台，但笔者观察这些规划在编制理念方面仍存在一些问题，须要警惕。

合理界定城市与乡村

改革开放以来，我国城乡社会经济结构发生了巨大变化，以农业为主的人口数量大幅减少，以农业为主业的居民点也逐步缩小，大量村庄或转变为新型小城镇，或连片发展为大中城市的一部分。但我国农村工作目标所涉及的区域及人口对象基本没有变化，政策未做适应性调整，这给农村工作带来了不小的困扰。当前最突出问题是，大量投入农村建设的资源实际都投向了城市，很多农业支持政策实际上支持了非农产业，这种情形不仅影响到对农村农业政策的评估，也是对经济发展自然演化趋势的扭曲，不利于农村农业投入效率的提高，也不利于国民经济的整体协调发展。因此，笔者认为，需要改变现有主要按政府行政级别和户籍人口定义来划分城乡的做法，制定新的依据人口规模和人口密度为标准的城乡区划政策。可以考虑将建设用地数量持续上升，且核心区人口密度每平方公里超过5000人的地理单元定义为城市，将城市以外的其他非工矿区、非机场等特殊设施的区域定义为乡村，可增加城市的数量，缩小城市的规模。允许各地在一定限度内采用更为灵活的划分标准。同时，国家应尽快出台关于城乡区划调整的行政法规，使城乡区划调整及县辖市的废立实现常规化。

尊重城乡人口布局规律

尊重城乡人口布局规律，是乡村规划合理性的基础。首先，从我国实际出发，乡村规划对城乡人口布局要有一个合理的前瞻判断。全国要按照农村人口3亿~4亿、农业人口1亿左右去把握规划的人口变动因素。据估算，我国未来的城市化率会在75%~80%之间，以我国总人口达到约15亿峰值为时点，我国农村和农业人口很可能收缩到1亿~2亿左右。各地的乡村振兴规划也应根据当地经济总量的农业占比和农村占比，对农业和农村人口的规模做出预估，不能按现有农业和农村人口的规模制定规划，更不能把大量人口“回流”农村的幻想作为制定规划的基础。

其次，如果没有行政的强力干预，我国乡村将形成大量小型专业农户居民点，乡村振兴规划必须对此有所考虑。专业农户拥有较大的土地经营面积，并依托土地形成分散居住格局，这是现代农村和农业的普遍景观。合理的乡村规划不应随意地、一刀切式地让农民搬迁。未来我国专业农户将会分散居住，而脱离农业的居民则更多地选择各类城市定居，这样就会形成与现在自然村数量大体对应的约300万个小型专业农户居民点，这意味目前很多公共服务设施派不上用途。

再次，在城镇合理分布的条件下，专业农户可以与城市居民就近共享城市的公共服务。据研究分析，距离中小城市30分钟路程以内的农村地域，



各项反映农业活力的指标都比较高。考虑到农村道路以及公共交通的时间，每 1200 平方公里至少一座城市会发展农业，这样我国至少需要 3000 余座城市。专业农户距离城市较近，有利于学习现代农业技术，分享城市服务，从而吸引更多年轻人从事农业。因此专业农户小型居民点即使不配置某些公共服务设施，也不影响农民享受公共服务。

最后，确定合理的“最小人口规模村庄”。笔者认为，能支撑一个优质小学存在的人口规模，通常是乡村人口得以稳定的最小规模。据估算这样的规模通常为 8000 人~9000 人为宜。如果明显低于这个规模的居民点，在较长的时间里，人口会有外迁压力，直至收缩为小型专业农户居民点。乡村规划须注意这个情形。

合理部署农村产业结构

目前一些地方推出的乡村振兴规划多把乡村旅游放在一个重要位置，这个倾向值得警惕。日本著名规划师横松先生就表示，日本政府曾出台的乡村旅游业发展计划就弊大于利，因为日本的乡村旅游需求不足以支持乡村旅游设施的正常运行，大量旅游资源过剩，影响了该国农村的土地流转和农业规模经营，实际上降低了日本农民的收入，也影响了日本农业的现代化进程。

笔者研究估算，当前我国乡村旅游的真正需求应该不超过 3000 亿元，今后 10 年或更长的时间内，也不会超过 8000 亿元，但目前国内的乡村旅游投资热潮汹涌，已经出现泡沫迹象。笔者认为，乡村风光应当作为公共品，免费向公众开放，乡村振兴规划需要在乡村旅游方面降温。

此外，当前乡村规划的另一个热点是发展有机农业。有机农业在欧盟发达国家已经有几十年的发展历史，但至今种植面积不超过总面积的 10%。又如：按照大行业分类，美国有机食品的销售额目前为 350 亿美元，但 2014 年美国农业与食品行业的 GDP 为 8350 亿美元，前者为后者的 4.2%。若统一为 GDP 指标，这个数值可能更小。所以，有机农

业并不是美国农业的主流，但这不能说明美国不重视农产品质量与安全。事实上，美国有一系列的关于普通农产品安全的法律规定。笔者认为，乡村振兴规划的产业部署重点，还应该是通过土地整治提高大田作物的国际市场竞争力，确保“饭碗端在中国人自己手上”。

防止农村公共品过度供给

我们从农业发达国家的经验中可以看到，农村居民点的公共服务设施并不多，农民实际上大多都是和就近的城市居民共享城市公共服务。以美国为例，美国公路总里程达 600 多万公里，其中农村道路有 300 万公里。而我国现有农村道路约 400 万公里，基本是不同等级的铺装道路，在此基础之上国家计划还要修筑约 200 万公里乡村道路。实际上，农村公共设施建设方面的问题不止道路建设。有的村庄还大搞绿地、大广场，甚至亭台楼阁、华表石雕等。乡村规划须对此类情形加以警惕，要防止农村公共品过度供给。

以促进城乡融合发展为前提

让农民便捷地和城市居民共享公共服务设施，应当是编制乡村振兴规划的重要指导思想。为实现这个目标，需要做多方面的改革。笔者建议，应提高农业县的合并速度，将全国农业县数量减少一半左右，大力推进省直管县改革，同时建立“县辖市”建制，在全国发展 2500 个~3500 个县辖市。鼓励专业农户分散居住，建立或保存 300 万个左右的小型专业农户居民点。根据公共服务效率原则，在现有村庄基础上，重点发展 3 万个左右的农村大型居民点。支持一定规模的家庭农场主利用村庄建设用地建设自己的现代农庄。乡村振兴规划的编制如果抛开城市体系就乡村论乡村，不遵循我国乡村经济社会发展的实际情况和规律，乡村建设将效率低下而且不堪重负。❶

（作者供职于中国社会科学院）