

卞素萍. 转型发展中的新农村建设的概况及存在的问题——基于对江苏高邮和宜兴的个案调查[J]. 江苏农业科学, 2014, 42(12): 493-496.
doi:10.15889/j.issn.1002-1302.2014.12.163

转型发展中的新农村建设的概况及存在的问题

——基于对江苏高邮和宜兴的个案调查

卞素萍^{1,2}

(1. 南京工程学院, 江苏南京 211167; 2. 东南大学, 江苏南京 210096)

摘要:对新农村建设的概况及存在的问题(包括二元制结构的存在与农民工的就业问题、村庄建设问题、传统城镇化发展的不足之处等)进行了分析。在此基础上,对新农村建设的问题(包括打破二元制结构的具体举措、村庄规划应优化城镇化布局和形态、新型可持续健康的城镇化道路与经济转型、协调土地节约集约利用与乡村旅游业、走四化同步的新型城镇化道路等)进行了多方面的探讨,结合高邮和宜兴的个案调查,探寻新农村建设的新思路和经验,提出转型发展中的新农村建设的概况及存在的问题,以促进其全面发展。

关键词:新农村建设;新型城镇化;土地利用;生态保护

中图分类号:F323 **文献标志码:**A **文章编号:**1002-1302(2014)12-0493-04

我国过去传统城镇化是传统工业化道路下的城镇化,牺牲了生态环境并使资源过度消耗,粗放式用地虽使空间得以扩张,但城镇的文化、公共服务等内涵没有提升。在注重发展速度的同时,忽略了城镇化质量的提高,也使城乡差距继续扩大,社会矛盾积累并日益突出,它也是针对盲目追求经济发展和城市土地盲目扩展的城镇化方式而言的。因此,中央的经济工作会议提出了新型城镇化,它以人为核心,强调城乡一体化发展;强调工业化、农业现代化、现代服务业的同步发展;强调城市群、大中小城市和小城镇协调发展;并加快综合配套改革的步伐等。

1 新农村建设的概况及存在的问题

中国是世界上最大的人口大国和农民大国,截至 2013 年年底农村人口还占 46.3%,近 6.3 亿人口,可见农民、农村、农业的“三农”问题是国家的根本问题。《国家新型城镇化规划(2014—2020)》指出,我国人均耕地仅 0.1 hm²,农户土地经营规模约 0.6 hm²/户,远达不到农业规模化经营的门槛^[1]。

1.1 二元制结构的存在及农民工的就业问题

城乡差距的扩大使城市内部形成新的二元化结构,社会矛盾日益突出。城镇化是大量农业人口成为城镇人口,从事二、三产业的历史进程,因此就业成为核心。我国城镇化近年每年增长 1.3 个百分点左右,每年相应增加 1 800 万城镇人口,而国家每年新增就业岗位 1 200 万个左右。城市的快速发展对劳动力需求增加,农村大量剩余劳动力进城务工,因文化层次低,缺乏专长,较多从事脏、苦、险、收入低的工作,虽生活在城市,但在身份、就业、收入、社会保障、消费水平和价值观念

等方面与城市居民差异明显,由此形成二元结构问题^[2]。因农村人口多且人均耕地少,农产品价格受许多因素影响,所以仅靠农业生产不可能解决发展问题,因此,中央提出新型城镇化既要扩大内需,又要以经济发展和就业岗位增长为前提,坚持“积极稳妥扎实有序推进”的方针。

1.2 村庄规划现状和存在的问题

我国传统村庄在小农经济的基础上发展起来,小而分散且历史悠久。现今的农村对生活环境和各类设施有了更高要求,包括居住条件、基础设施的改善等,但因区位、交通条件、资源条件、经济发展水平等不同而呈现出较大差异。例如,有些地区因低水平、低效益的各类产业占据了大量土地,土地使用不经济且侵占了宝贵的农业生产用地。此外,对农村居民点的布局没有进行合理的调整,优化资源配置可以达到集约利用土地的目的。村庄之间缺少区域间的统筹协调,一些村庄为实现自身利益的最大化而盲目扩大建设用地规模,甚至在缺少资金的情况下引进房地产来带动村庄改造。村庄间对基础设施等公益性建设无人问津,如任其发展到一定程度再进行优化调整,则难度和成本都会加大。有些村庄远离交通干线或居民点规模较小,配套设施的建设投入大、效益低、建设难度大,未从区域统筹的角度来考虑村庄布局和发展方向。同时,村庄规划缺乏细致、集约的综合措施来应对量大面广又相对分散的村庄部分,尤其是规划深度不够^[3]。

1.3 我国传统城镇化的特点

城乡发展受自然界的容量、生态载力的严格制约,如果其运行和发展突破了极限,会导致整个城乡生态系统或其关键部分发生不可逆转的破坏,从而不能恢复原状和平衡,其中空气污染、水污染、资源问题最为明显。传统的城镇化注重发展速度,追求城镇化率和地区生产总值,忽视城镇化的质量提高及农民的发展和素质提高,破坏生态环境,资源过度消耗。“土地财政”盲目追求经济发展和城市土地扩展的城镇化方式在追求数量的同时忽视了质量发展,甚至剥夺了农民的权益。此外,还与有关政府部门以城镇化率衡量城市发展水平有关^[4]。

收稿日期:2014-11-13

基金项目:江苏省高校哲学社会科学基金(编号:2014SJB234);江苏省博士后基金(编号:1401008C)。

作者简介:卞素萍(1973—),女,江苏扬州人,博士,讲师,从事城市规划及其理论研究。E-mail:924382340@qq.com。

1.4 农村土地利用与乡村旅游业

随着旅游业的发展,它与其他产业的相互关联、相互作用得到关注。乡村特征使乡村旅游业具有区别于其他旅游形式的特殊吸引力,但乡村旅游业发展过程中的问题减缓了市场化、规模化、产业化的步伐,尚未形成统一规划、经营、特色鲜明的格局。另外,乡村旅游的基础设施、配套设施、生态环境等的不完善也影响其发展进程。乡村旅游业在开发和发展过程中,土地利用问题显现,旅游项目的实施和基础、服务设施等的改造和完善需要一定比重的土地资源作为支撑,我国虽幅员辽阔,但人均土地资源不足,因此土地利用的可持续性面临挑战,最大化实现土地利用效益走集约化道路是重要课题。

1.5 对新型城镇化内涵认识不足

中央农村工作会议指出:“城镇化是现代化的必由之路。城镇化是解决‘三农’问题的重要途径,是推动区域协调发展的有利支撑,是扩大内需和产业升级的重要抓手。”这强调了城镇化对于经济发展的重大意义,但过去对此认识不足。发达国家经济一体化的发展,促进了农业同工业的交融与协调发展,使现代大工业为农业提供了新的组织形式和优良的物质技术装备,加快了农业发展,同时也促进了整个国家的现代化进程。新型城镇化要求城乡融合即城乡一体化是未来的趋势,逐步实现用工业反哺农业,通过基础设施、文化教育和制度方面的建设,才能缩小城乡差别、地区差别、工农差别,达到现代化的目标。

2 新农村建设问题的探讨

2.1 多维度打破二元制结构,提高农民收入

借鉴发达国家的经验,在推进城乡融合过程中增加对农村的财政投入,多途径提高农民收入水平,促进农村持续发展。例如,美国通过增加农业固定投资比重,法国通过各种措施加强农村基础设施建设和社会事业建设等。可见,加大财政投入可以提高农民收入,缩小城乡差距,提高农村可持续发展能力,帮助农民多渠道增收和加强农产品竞争力^[5]。

政府要采取适当措施消除农民工在城市里工作中的不公正待遇,加强相关培训以提高他们的技术水平,改善他们的居住和居住环境,使其享受和城市居民一样的福利和社会保障,让农民工市场真正成为一体化的城市劳动力市场组成。近年来,江苏省高邮市围绕农民收入“五年倍增”计划,从提升总量、层次、质态等方面入手,构建农民增收长效机制。积极组织多样的农民创业培训、农村劳动力培训、农机手培训、职业农民培训,提高农民增收致富的技能和水平^[1]。由图 1 可知,2009—2013 年高邮市人均收入不断递增,农民可支配收入还有待于进一步提升。

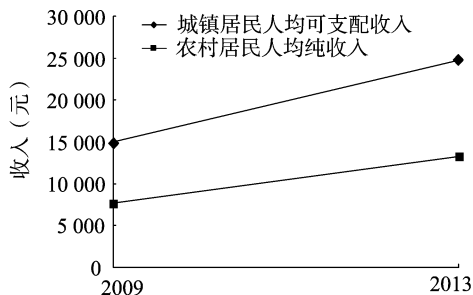


图1 2009—2013年高邮市人均收入情况

加快城乡一体化社会保障体系的建设,进一步完善推进农业转移人口市民化,逐步把符合条件的农业转移人口转为城镇居民。创新人口管理,加快户籍制度改革,全面放开建制镇和小城市落户条件,稳步推进城镇基本公共服务常住人口全覆盖,把进城落户农民完全纳入城镇住房和社会保障体系,将其在农村参加的养老保险和医疗保险规范接入城镇社保体系^[6]。

2.2 村庄规划应优化城镇化布局和形态

农村产业发展规划对发展农村经济、改变城乡二元结构、推行新型城镇化具有重要意义。目前,农村存在产业内部结构不合理且其发展水平和速度不同、农业机械化程度低、不能与市场有效衔接、抗风险能力差、科技含量低等问题。此外,农村第二产业与农业的关联度较弱,第三产业发展滞后且效率低下,主导产业发展方向趋同^[7]。我国村镇产业发展只有实行产业集群战略,才能从根本上改变乡村产业布局分散和重复建设问题,从而有利于生产力要素合理流动及科学配置,节约资源成本,提高生产效率^[6]。加强分工和协作以形成完整的产业链,共同提高市场竞争力^[8]。

村域规划应因时制宜、风格鲜明、重视基础,通过规划促进农村经济的发展,调整产业结构,改善生态环境,发展农村社会文化事业,从而推进村域经济社会的全面进步。新农村建设要服从和服务于村庄的整体规划,并与其目标、规模、年限相一致。统筹解决好村域范围内的土地使用、对外交通和产业空间布局等问题,包括农田保护和利用、科技农业及农业设施规划建设等问题。村庄的道路及市政设施规划的完备程度、运转情况标志着经济发展水平和文明程度的尺度,要做到经济适用、便于实施和使用。

村容村貌代表了其历史文化和整体水平,作为新农村建设的重点工作之一,它的整治要以农民的生产和生活为基础,改善生活基础设施和公共设施。注重乡村景观和人文景观的延续,结合自然条件挖掘特色内涵,培育示范典型,突出重点,营造现代化新农村的特色面貌^[9]。

2.3 新型可持续健康的城镇化道路与经济转型

中国的城镇化已步入快速发展阶段,同时进入转型发展的关键期,只有走集约、智能、绿色、低碳的新型城镇化道路,才能对国家和世界作出贡献。党的十八大报告和中央城镇化工作会议连续提出要积极稳妥推进城镇化,着力提高城镇化质量,把生态文明理念和原则全面融入城镇化全过程,坚定不移地走集约、智能、绿色、低碳的新型城镇化道路。对应我国传统城镇化过程中的资源消耗、高经济增长、污染大等不可持续的问题,新型城镇化过程是低碳的、环保的、节约创新的、可持续健康的发展过程。其转型发展还需要不断思考、探索和完善。

江苏省宜兴市太华镇正积极向生态旅游、生态农业、生态经济转型前进。它的地理、生态环境及交通都十分适合生态经济的发展,因此要打造好生态农业,继续加大农业品牌建设。提高农产品知名度,实现其品质、品牌、产业竞争力和市场拓展的全面提升;依托特色产业基地,致力打造高效农业示范区;重视农业科技创新,强化与高等院校及科研院所的产学研对接,推动人才培养、新品种引进、科技成果转化。通过举行活动,全方位、多层次对外招商引资。例如,在第七届竹文化节中,太华镇承建的宜兴展示中心展出竹制品 3 800 余件,

展示了太华镇形象及转型发展的能力与潜力(图2)。

政府在转型发展中要发挥积极作用,如加强村镇规划、基础设施建设、环境保护、污染治理、社会保障体系建设、高效及低污染的城镇交通网络建立等,才能实现人口、资源、经济、环境和社会多方面协调、平衡发展的模式,在此过程中须强调资源的节约及城镇的宜居度。只有良好的生态和人文环境才能促进经济转型^[10]。



图2 宜兴市太华镇竹文化与竹制品推广展览

2.4 协调土地节约集约利用与乡村旅游业

经济、社会和空间三大结构在城镇发展中要不断调整和优化。合理的结构不会自发生成,市场机制对土地和空间资源的配置起重要作用,但完全靠市场机制也不能形成合理的结构^[11]。村镇规划的主要职能正是安排土地和空间资源的利用,使之形成合理结构。重视我国小城镇发展在空间地域结构方面的问题:违法用地、违法建设数量不少,造成布局混乱和损失;第三产业用地和道路、绿化用地不足,城市交通紧张,生态建设滞后。因此,应加快城镇规划的改革步伐,强化城镇规划对土地和空间资源的调控职能,各专业规划应尊重它并为之协调。从空间角度来说,城市化又是土地用途转移的过程,其进程并非是减少对农产品需求,增加城市用地、商

业用地,导致城市与农业用地的冲突,并涉及土地等一系列制度与政策改变。应使城市用地更集约,在有限土地上提供更多住房及工业、商业空间。村镇土地利用方式要推进资源管理方式的转变,坚持耕地总量动态平衡目标,严禁村民在向镇区集聚过程中对土地重复占用;恢复退化的土地;逐步建立市场配置土地资源机制,形成有效的土地流转制度^[12]。

土地利用水平在一定程度上制约着乡村旅游的发展,乡村旅游业的开展要重视土地的集约和可持续利用,避免土地资源的损耗及浪费,协调两者的关系成为关键问题,因为两者相互联系又互为驱动因素,因此要重视村庄专项旅游规划的编制。欧洲国家很早就开始了基于村庄旅游资源的相关产业策划,政府也适时推出了支持计划和鼓励政策,使其成为村庄旅游业较为发达的地区。通过村庄旅游业实现乡村经济产业结构的优化和调整。

宜兴市太华镇在推进旅游特色主题景区建设方面初见成效,通过旅游投资企业主动对接市场主体,以观光、休闲、度假、养生、运动等为内容推进景区综合开发建设,探索独具特色的建设模式。围绕加快转型发展大局,按照“打造花海养生胜地,建设旅游特色名镇”的总体目标,致力把太华镇建成云湖景区的核心功能组团、宜兴旅游产业的新兴板块及国内一流、长三角著名的养生休闲度假目的地,实现农业与旅游文化产业相结合。为增强生态旅游的吸引力和承载力,该镇着力打造旅游元素(图3),不断加快功能性载体建设并为其留足空间。当城镇在其优势和资源的基础上发展的时候,繁荣和增长的可能性才能发生,小城镇只有理解了影响它成功的因素及经济发展长远规划的价值时才能繁荣^[13]。

2.5 走四化同步的新型城镇化道路

中央农村工作会议指出,新型城镇化“核心是以人为本,关键是提升质量,工业化、信息化、农业现代化和城镇化同步发展。城镇化是现代化的必由之路,是解决“三农”问题的重



图3 宜兴市太华镇的生态旅游产业

要途径,是推动区域协调发展的有力支撑,是扩大内需和产业升级的重要抓手。《国家新型城镇化规划》提出:“以体制机制创新为保障,通过改革释放城镇化发展潜力,走以人为本、四化同步、优化布局、生态文明、文化传承的中国特色新型城镇化道路。”

调整优化城市产业布局 and 结构,促进城市经济转型升级,统筹区域、城乡基础设施网络和信息网络建设。坚持四化“统筹并举”,深入推进产业转型发展。如美国在实现城镇化、工业化的同时实现农业现代化,解决了粮食和原料的问题,并为工业发展提供了广阔的国内市场,同时农产品的出口又为工业化和城镇化提供了大量的积累资金^[14]。

为加快新型工业化的进程,工业区选址要考虑城镇整体空间布局、选址及产业结构、企业类型、各种资源等,高效率利用资源,推进科技进步和产业结构升级。一要促进企业科技创新和装备投入。鼓励企业进行产品创新,拓展政产学研联

合。实现资本、技术、市场和人才的优势互补,增强企业核心竞争力。二要引导重污染企业转型发展。研究开发少废、无废的清洁生产工艺以及废物资源化技术等。集中建设相近地域内的企业和废物处理设施^[15]。三要择优做强优势产业,驱动传统产业升级和新兴产业发展。新型工业化要兼顾“科技含量高、经济效益好、资源消耗低、环境污染少、人力资源优势得到充分发挥”^[16]。

高邮市坚持以人为本,推进城镇化,突出镇域经济崛起。高邮市三垛镇、临泽镇、菱塘回族乡加快完善功能,增强承载能力(表 1),重点解决人口集聚和产业发展问题。如在中心市区推动开发区与马棚街道、龙虬镇融合发展,推动城南新区与高邮街道、车逻镇、卸甲镇互动发展;在湖西地区开展城镇化综合改革试点,推动光电园区与菱塘回族乡、送桥镇一体化发展;在东部和北部地区强化产业立镇,汤庄镇着力发展特色工业、培育空港经济。

表 1 高邮 3 个典型中心镇特色分析

中心镇	面积 (hm ²)	人口数量 (万人)	特色	等级
三垛镇	11 376	6.50	320 家企业,其中 3 家过亿,形成四大支柱产业,分别是纺织服装、消防器材、五金机械、精密制造	江苏重点
菱塘回族乡	11 810	5.96	中国绿色小康百家乡镇、中国最具发展潜力的百强乡镇、国家卫生镇、全国环境优美乡镇	江苏重点
临泽镇	5 300	2.33	产业集聚度高,鞋业、服装加工业、包装纸业、面粉业等产业配套链条完整,规模扩张快速	扬州重点

注:表中的数值根据《高邮统计年鉴》整理而成。

至 2010 年年底,高邮市总人口 82.01 万人,其中农业人口 53.735 7 万人,非农业人口 28.274 7 万人。全市自然资源丰富,农业生产条件优越,素有“鱼米之乡”之称。由独特的家禽养殖业、特色水产业、规模化林业和优质粮油业构成全市大农业的支柱产业。此外,高邮还推进了新型农村社区建设试点、秸秆收贮综合利用、现代高效农机示范基地建设等创新创优项目,并有部分项目初见成效。把农业科技创新作为动力和引擎,促进传统农业向现代农业转变,加快农业现代化。加快理念、品种、科技和机制创新步伐,增强农业综合竞争力,提升农业科技人才队伍素质和能力。由图 4 可知,2009—2013 年高邮市规模以上工业产值增幅最大,且高于地区生产总值的增幅,新型城镇化下的各项举措对高邮经济发展产生了重大影响。此外,对乡镇园区实施差别化考核,促进转型发展及特色发展,加强供电、供水、交通、医疗等公共服务和社区建设,成效明显。

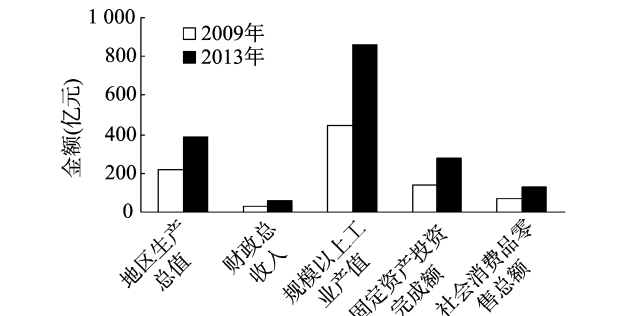


图 4 2009—2013 年高邮市的主要经济指标情况

参考文献:

[1] 国家新型城镇化规划(2014—2020 年)[R]. 北京:人民出版社,

2014:5,24—25.
[2] 程业炳,张德化. 新型城镇化背景下城市二元结构研究述评[J]. 云南民族大学学报:哲学社会科学版,2013,30(4):105—109.
[3] 张 建,赵之枫,郭玉梅,等. 新农村建村规划[M]. 北京:中国建筑工业出版社,2010:17—23.
[4] 陈为邦. 从城市总体规划谈起[J]. 城市,2012(11):3—5.
[5] 李效民. 城市内部二元结构问题及多维度研究[J]. 城市发展研究,2013,20(9):中插 17—中插 20.
[6] 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定[Z]. 北京:人民出版社,2013:25.
[7] 耿 虹,罗 毅. 以小城镇建设为基点促进新农村建设发展[J]. 城市规划,2006(12):33—39.
[8] 乔家君. 中国乡村社区空间论[M]. 北京:科学出版社,2011:247—250.
[9] 张 泉,王 晖,梅耀林,等. 新农村建村规划[M]. 北京:中国建筑工业出版社,2010:26—29.
[10] 新玉言. 新型城镇化——模式分析与实践路径[M]. 北京:国家行政学院出版社,2013:81.
[11] 陈为邦. 城市规划应调控土地空间资源[J]. 科学咨询,2002(11):24.
[12] 陈为邦,潘 斌. 城乡统筹怎么统[J]. 城市规划,2010(1):59—60.
[13] 杰克·舒尔兹. 美国的兴旺之城——小城镇成功的 8 个秘诀[M]. 北京:中国建筑工业出版社,2010:1.
[14] 新玉言. 国外城镇化——比较研究与经验启示[M]. 北京:国家行政学院出版社,2013:244.
[15] 吴远彬. 国内外小城镇建设比较[M]. 北京:中国农业科学技术出版社,2006:18.
[16] 新玉言. 新型城镇化格局规划与资源配置[M]. 北京:国家行政学院出版社,2013:101.