

乡村建设不能过分追求小而全

——对话张云华、尹昌斌、李裕瑞

嘉宾

张云华 国务院发展研究中心农村经济研究部副部长

尹昌斌 中国农业科学院农业资源与农业区划所研究员、博士生导师

李裕瑞 中国科学院地理科学与资源研究所研究员、博士生导师

主持人

农民日报·中国农网记者
孟德才 郭芸芸



◇张云华



◇尹昌斌



◇李裕瑞

今年5月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《乡村建设行动实施方案》强调“加强乡村规划建设管理”,并将其列为重点任务之一,将会对我国乡村居住形态变化、乡村宜居宜业水平提升产生积极的推动作用。当前,我国农村居住形态变化主要体现在哪些方面?变化的主要原因是什么?开展农村居住形态规划在乡村振兴中具有怎样的意义?本期对话邀请到张云华、尹昌斌、李裕瑞三位业内知名专家学者,就农村居住形态变化面临的形势、特点与发展趋势等进行探讨与分析。

村庄布局由以往的“农业生产为主”向“统筹利用生产空间、合理布局生活空间、严格保护生态空间”的“三生融合”进行转变

主持人:2022年中央一号文件明确提出,统筹城镇和村庄布局,科学确定村庄分类。根据居住形态不同,我国村庄可以分为哪些类型?开展村庄分类工作,根据村庄特点和发展水平选择与之匹配的居住形态,在当下有怎样的意义?

张云华:村庄分类是乡村振兴战略的“先手棋”。只有科学分类,才能有针对性地开展规划和建设,农村人口、土地、产业等各类资源要素才能在乡村振兴战略下得到更好的整合和提升。村庄分类的方法很多,一般来说,根据村庄距离城市远近、基础设施及公共服务覆盖的便利性,可将我国农村分为“城郊村”和“非城郊村”两大类。

尹昌斌:《国家乡村振兴战略规划(2018—2022年)》将我国村庄分成集聚提升、城郊融合、特色保护和搬迁撤并4种类型。村庄分类发展和分类规划对以后的建设和发展工作具有指导作用,要坚持规划先行。农村地区统一规划、分类发展不仅可使村庄布局更加合理,而且还能根据每个村庄的特色和实际情况制定相应的发展和建设计划,指导各地区各村有序开展各类发展工作,从而解决农村地区发展不平衡、不充分等问题。

李裕瑞:农村的居住形态可以分为显性形态和隐性形态。显性形态包括建筑层面的住房内部的格局与环境,以及村庄层面的住房之间的格局与环境;隐性形态则主要指村民生活方式、价值观念和居住文化及其在村庄层面的呈现。好的显性形态往往表现为居住功能好、空间布局优、人居环境美;好的隐性形态主要体现在生活水平高、人际关系好、发展活力足。

根据居住形态差异,重点考虑村内住房之间的坐落关系,我国的村庄可分为两大类:一类是住房分布相对集中的聚居型村庄,具体又可细分为团块状、条带状、环状等;另一类是住房分布相对分散的散居型村庄。进一步考虑住房自身的特征,可细分为低层聚居型、点状散居型、中高层并居型、花园洋房型和混合型等。

选择与村庄特征相匹配的居住形态,对于全面推进乡村振兴具有重要意义。一是有助于减少工程量、避免过度建设,节约资金;二是有助于减少耕地占用,节约土地;三是有助于增强村民满意度,提升成效;四是有助于保护乡村特色文化,实现持续发展。总体来说,是以人为本、因地制宜、科学发展的重要体现。

主持人:近年来,我国农村居住形态和村庄布局发生了很多改变。这些变化主要体现在哪些方面?有怎样的特点?

尹昌斌:首先农村村民居住总量减少。随着大量农村人口向城镇转移,村落、农宅、院落必然会有一部分消亡。其次是居住形态更为多样化。在村庄布局方面,也由以往的“农业生产为主”向“统筹利用生产空间、合理布局生活空间、严格保护生态空间”的“三生融合”进行转变。

李裕瑞:近年的变化主要体现在4个方面:一是

住房高度和面积的变化。村民自建的楼房增多,住房面积增大,过去20年农村人均住房面积从24.3平方米增加到34.3平方米。二是内部装修和外立面景观的变化。内装往往更加讲究,外观也更加风格化。三是村庄基础设施与人居环境的变化。基础设施和人居环境明显改善,部分空废房屋得到有效整治。四是发展活力和能力的变化。不少村庄的公共服务明显提升、发展活力明显增强,12.8万个贫困村也顺利脱贫出列。

张云华:未来城乡进一步融合,交通、通讯、物流越来越便捷,县城的“虹吸效应”会愈发明显,乡村人口更多地会跨乡镇而直接进入县城生活工作,不少乡镇的中心地位将不复存在,更多乡镇的学校、市场、住房等空置现象会增多。大多数非城郊村常住人口将会大幅减少,成为“空心村”,乡村的生活功能趋于弱化。与此同时,城郊村因吸纳外来人口较多,将会成为“实心村”,生活功能空间面临较大压力。

乡村长远规划与建设不必整齐划一,对看不准的乡村,不急于求成,不急于规划建设,不搞“齐步走”

主持人:您认为,我国农村居住形态和村庄布局发生变化的主要原因是什么?

张云华:我认为主要有两方面原因。一是经济和就业的原因。在过去自给自足的小农经济下,农民的生产生活在一个相对小的空间范围内就可以完成。比如,农民居住在村子里,要工作了就到村头种个地,要购物了就去镇上赶个集,生产生活的半径基本脱离不开一个镇、一个县的范畴。而在现代社会,农民靠一亩三分地养活一个家庭很难,不得不去经济发达的城市地区打工,其居住形态随之发生改变。二是子女教育的原因。城镇有着优于农村的教育资源。为了让子女接受更好的教育,农民往往会想办法把家落到城镇。相较于第一个原因,子女教育的影响力更大一些。

李裕瑞:可从3个方面来理解。其一,农村居民的收入增长和对美好生活的向往是内在动力。这直接体现为大量的旧房修整、新房建设活动及其对住房条件的显著改善作用。其二,党和政府对乡村建设的高度重视与持续投入是外在动力。这集中体现在农村社区化建设、人居环境整治领域的财政支持力度、项目覆盖面不断加大。其三,村庄禀赋条件差异,以及地方政府的政策工具应用、村“两委”的组织实施、农村居民的参与情况等是导致这种变化存在差异的重要原因。

主持人:做好农村居住形态规划工作意义重大。在推进这项工作中应注意哪些问题?怎样更好地尊重农民意愿和乡村发展规律?

张云华:据我们预测,我国乡村人口空心化、老龄化形势或许比之前用常规人口模型预测的还要严峻。这一预测是到2035年我国农村常住人口将下降至3亿至3.5亿,60岁及以上农村常住人口比例在50%上下。我有一个预判,未来大部分人口空心化的乡村将演变成纯农业乡村。纯农业乡村,生活居住功能是服务于生产功能的。也就是说,住在这里的人都是真正从事农业生产的人,其居住目的是为了开展生产,他们的家庭特别是子女并不居住在此。乡村振兴不是全部乡村都振兴,而是乡村整体要振兴。因此,开展乡村建设并不是对全部乡村的全面建设,不应“撒胡椒面”,不能过分追求小而全,要积极应对乡村人口大量外流趋势,予以充分预判、重点考量。在人口外流趋势明显的乡村,特别是未来可能成为纯农业乡村的地方,应科学布局教育、医疗、文化、金融等服务网点,避免出现“建成之日即是闲置之时”的问题,造成土地、资金和人力资源的浪费。

乡村长远规划与建设不必整齐划一,对看不准

的乡村,不急于求成,不急于规划建设,不搞“齐步走”,而要放眼2035年基本实现农业农村现代化、2050年乡村全面振兴来规划建设乡村的生活功能空间,增强乡村规划的前瞻性与实用性。这是我认为最应该注意的问题。

尹昌斌:首先要以尊重农民意愿为前提,在充分征求农民意见的基础上,按照法律法规、因地制宜地做好农村居住形态规划。其次,要打造具有地域特色的农村居住形态规划,根据各村文化不同、民族不同、自然条件不同等特点,保持村庄整体风貌与自然环

李裕瑞:在具体环节中,应坚持“四个好”。一是把调研做好。充分了解广大居民的意愿和诉求,获得群众支持。二是把问题找好。准确把握现实问题、发展短板,激发农民参与。三是把标准定好。做好针对房前屋后、公共空间等的建设标准、推荐方案,形成有效引导。四是把会议开好。借助党员会议、村民大会等各种形式的会议,讨论形成涵盖农村居住形态管理、运营和维护的村规民约。简言之,应着力把能人带动、发动群众、组织群众、集体行动的理念贯穿其中。

村庄空心化并不可怕,“空”和“实”是相对的、可以互相转化

主持人:据有关资料统计,2000—2020年间,我国村庄减少了117.4万个,其中不乏一些人口大量流出的“空心村”。在进行农村居住形态规划时,如何有效应对村庄空心化问题?

张云华:乡村的空心化主要体现在3个方面:乡村产业空心化、人口空心化及村庄空心化。先是乡村产业空心化留不住人,导致了人口空心化,人都走了又导致村庄物理形态的空心化。这3个“空”是相伴而生、相互影响的,但根本原因是产业的空心化。

村庄的空心化并不可怕。某种程度上说,“空”和“实”是相对的,可以互相转化。比如,人口空心化了,村庄空心化了,但乡村产业却具备了规模化的生产条件,运用得好,完全可以“实”起来。因此,进行农村居住形态规划时,一定要和产业发展结合起来。对于一些人口离去不会回来的自然村,可以进行复垦,为农业规模化生产创造条件。

李裕瑞:村庄空心化是快速城镇化进程中的普遍现象,欧美许多发达国家也曾经经历或仍在面临这个问题。特别是以常住人口尤其是青壮年群体明显减少为基本特征的人口空心化过程,以及以旧房空置废弃、新房村边扩张为基本特征的土地空心化过程,为村庄建设、发展与治理带来较大挑战,不少村庄仍可能经历空心化过程。

空心化为农村居住形态规划提出了更高要求,其核心是要逐村研判、踩准节拍、因材施教。根据空心化的生命周期特征,进行规划设计。对于仍处于快速空心化阶段的村庄,需注重健全空废土地的整治利用机制,为留村居民提供必要的基础设施和公共服务;对于尚未空心化的村庄,应做好加法,有序推进改造提升,优化人居环境,增进社区服务,增添发展活力;对于已经完成空心化过程的空心村,应加强村庄更新与资源活化工作,根据村民意愿确定搬迁撤并方案。

主持人:随着乡村振兴战略的深入实施,农村人口回流和新产业新业态发展,为农村注入新的活力。这一背景下,农村居住形态规划将迎来哪些重要机遇?又将面对哪些新的挑战?

张云华:农村人口回流也有一定的规律性。离城市较近的乡村,受城市辐射,其综合生活功能将会增强;离城市较远的乡村,受到城市“虹吸效应”影响,其生活功能会持续弱化。要根据未来乡村生活功能空间变化趋势超前规划乡村建设,对城市周边

乡村宜强则强,对较远乡村宜弱则弱。

李裕瑞:机遇主要体现在:一是规划需求增多。人口回流与产业发展必然会对农村居住形态的改造提升形成新的需求,有利于增强规划的参与性和实施性。二是建设能力增强。人口回流与产业发展往往增强了住房改造和环境整治的能力,有助于优化资金的来源结构。三是思维意识提升。产业发展有助于提升居民对居住形态的运维意识,进而有利于解决长期维护问题、提升规划实施成效。

面临的主要挑战有,一是调研工作的难度加大。村庄的常住人口、流动人口增多,前期调研的工作量增大,有必要采取信息化手段。二是形成共识的难度加大。规划建设涉及的主体数量、类型增加,各类主体的需求,主张更加多样化,为形成规划共识带来挑战。三是方案编制的难度加大。对产业发展、配套服务、公共交流、绿化的空间需求可能增多,需要根据用地管控要求高效利用有限空间。四是规划实施的难度加大。产业发展存在不确定性,对空间的需求也存在不确定性,给规划实施和监管带来了挑战。

推动农村向社区化发展,不能忽视农村作为熟人社会的特点,要充分尊重农民的乡愁和恋土情结,不能出现赶农民上楼、赶农民进社区的行为

主持人:有一种观点认为,我国农村居住形态将向社区化演变。对此,您怎么看?

张云华:社区化的概念还需进一步探讨。我认为,未来农村居住形态向社区化演变,既要具有城市社区先进的公共服务和网格化管理的优势,但同时也不能忽视农村作为熟人社会的特点。否则,就难以让农民产生故乡般的舒适感。

那么,熟人社会的农村有哪些特点?村民不仅具有长期稳定居住在一起形成的地缘关系,还有家族之间纵横交错的亲缘关系,此外,在经济上还有集体经济组织的归属关系。与城市社区相比,乡村社区是一个相对紧密和稳定的存在。

推动农村向社区化发展,一定要注意不能急于求成,不能“一刀切”。要充分尊重农民的乡愁和恋土情结,不能出现赶农民上楼、赶农民进社区的行为。要将农村熟人社会的特点体现到新型社区化建设过程中来,让乡愁记忆和乡土人情绵延赓续。

尹昌斌:在当代时代背景和现有制度框架下,我国农村居住形态向社区化演变具有重要现实意义和战略意义。随着农村地区集中居住趋势以及农业生产规模化发展,农村社区化的发展可以推动乡村土地资源整合。农村社区建设有助于促进人口、土地、设施服务等“碎片化”的乡村资源集聚和整合,驱动农村社会经济和治理体系向高效化和现代化转变,从而促进我国城乡一体化建设。未来农村社区建设有望成为新的投资增长点,拉动内需并推动经济增长。农村社区化建设会进一步改善人居环境,提升居民生活质量,增强居民幸福感。

李裕瑞:农村社区化的主要目标是设施便捷化、服务优质化、管理高效化,最终目标是实现农村的现代化。广义上的农村社区化发展,是村庄的基础设施和公共服务持续改善、管理水平与融合程度不断提升的过程。狭义上的农村社区化,通常指通过“空心村”整治,使农民从传统的分散居住转向集中居住,并逐步实行城市社区管理模式的过程。近年来我国的农村社区化发展既有广义的社区化,也有狭义的社区化。我们在讲农村社区化的时候,有必要进行区分,广义的社区化是方向、是必然,狭义的社区化是其中一种实现途径,但并非唯一途径。

主持人:在规划农村居住形态过程中,如何从院落组合、建筑构造、人居环境等视角出发,实现乡村

文化与农村居住形态的深度融合?

张云华:农耕文化不是抽象的观赏性文化,而是具象的实用性文化。开展村庄居住形态规划时,要从农民的生产生活实际出发,充分考虑到农民的实用性、便利性需求。比如,随着现代农业的发展,设施农业、冷链物流前景广阔。有关部门在为农民进行院落规划时,要为大型农机设施停放留出空间,还要适当配备农产品冷库等。再比如,农户要发展乡村旅游,进行村居规划时,要强化居住环境和公共服务建设,配备餐厅、棋牌室等休闲娱乐场所。

尹昌斌:农村居住形态的改善并非一味地追求与城市趋同的社区化、楼房化,需要体现乡村特色。实现乡村文化与农村居住形态的深度融合,一是要推进特色文化与整体规划相统一,在编制村庄整体规划时,要统筹考虑村庄的自然条件、建筑特色、历史文化和地形条件等因素,充分保留村庄原始风貌。二是要推进旧房改造与乡村重塑相统一,宜改则改、宜建则建,在不改变特色民居、村落的原貌上实现村庄重塑。三是要推进田园综合体整体建设,依托地域特色,建设让农民充分参与和受益,集循环农业、创意农业、农事体验于一体的田园综合体,推动农耕文化与乡村旅游深度融合。

主持人:当前,国内外农村居住形态调整有哪些优秀的经验可以借鉴?

尹昌斌:国内外在推进农村居住形态调整方面积累了丰富的经验。如英国的“村落集镇建设”、韩国的“新村建设运动”、浙江省“千村示范、万村整治”工程等。从这些成功经验看,一是以产业为基础,构筑特色经济,要因地制宜发展乡村特色产业,以特色产业为基础,推动一二三产业融合发展。二是实现“三生融合”,即构建生产、生活与生态融合发展的空间格局。三是鼓励社会积极参与,村集体和村民既是乡村振兴的参与主体,也是直接受益者,要在充分尊重村集体和村民意愿的基础上,构建协同参与机制,进一步激发村民的创造力。

李裕瑞:21世纪以来,国内涌现出了一批有益探索,如江苏苏州等地通过农民居住向社区集中、工业企业向园区集中、农业用地向规模经营集中的“三集中”方式,实现了社区化发展和经济转型。北京密云立足当地乡土文化特色,发布指导性图集,从建筑风貌、基础设施、公共空间、绿化景观和标识标牌等方面对村庄建设进行引导。广西龙州探索推进以分类遴选、发动群众、整体动员、联合行动和评优奖补为主要环节的农村人居环境整治,实现了整治内生性、财政投入高效化和运营维护常态化。宁夏盐池通过落实“门前三包”、积分制,环境卫生网格化管理,实现了农村人居环境整治的制度化。

这些做法很有地域特色和创新意识,也给了我们几方面的启示:一是加强规范体系建设,为乡村建设提供制度保障。二是改进项目管理机制,给实地调研、方案编制和具体施工留足时间,避免仓促推进。三是优化组织实施模式。对于专业化程度不高的小型建设项目,可进一步改革招投标机制,探索符合村情的成本内化机制、共同缔造模式,由政府提供启动资金或基本物料,专业机构提供指导、农户投入投劳。四是加强示范建设。鼓励灵活运用政策、创新工作机制,探索资金节约、制度完善、效果持续、群众满意的农村居住形态调整新模式。五是加强科学研究。研究针对农村居住形态调整需求的精准识别方法与信息化技术;鼓励各地编制符合区域特色、发展阶段的村居标准,研制农村居住形态调整的负面清单和成效评估方法。

主持人:农村居住形态变化是一个社会经济发展水平的体现,是城乡演变的必然趋势,其变化背后折射的是农村人地关系的互动过程,涉及到农村用地、国土空间开发、城乡融合发展等方面内容,又会到农村人口结构、经济社会形成反向作用。为此,应高度重视农村居住形态变化,并根据其变化趋势开展相关规划和建设行动,以更好地促进乡村全面振兴。感谢三位嘉宾做客对话栏目,分享精彩观点!