

Integration and Innovation

—The Exploration of “Beautiful Countryside” Construction Planning in Zhejiang Province

Rugang Wang, Shan Jiang, Jingying Zhang, Xiang Qiu

Zhijiang College of Zhejiang University of Technology, Hangzhou, Zhejiang
Email: wrg19741230@163.com

Received: Jan. 7th, 2015; accepted: Jan. 16th, 2015; published: Jan. 21st, 2015

Copyright © 2015 by authors and Hans Publishers Inc.
This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY).
<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

Abstract

Through the analysis of construction of new rural developing trend, the article indicates that the current construction planning of beautiful countryside is “upgrade” of the new rural planning; its work is with a comprehensive, local and operational characteristics. There are two questions on the operational level including the technical basis missing and management mechanism failing. To solve the problem, it proposes the two measures of planning integration and mechanism innovation.

Keywords

Beautiful Countryside, Integration, Innovation, Zhejiang Province

整合与创新

—浙江省“美丽乡村”建设规划探析

汪如钢, 蒋山, 张静莹, 邱翔

浙江工业大学之江学院, 浙江, 杭州
Email: wrg19741230@163.com

收稿日期: 2015年1月7日; 录用日期: 2015年1月16日; 发布日期: 2015年1月21日

摘要

本文通过新农村建设发展趋势分析,指明浙江省当前美丽乡村建设规划是新农村规划的“升级版”,其工作具有综合性、地方性及操作性特点。操作层面上存在技术依据缺失和管理机制失效两大问题,于此提出规划整合和机制创新两大措施,以期解决问题。

关键词

美丽乡村,整合,创新,浙江省

1. 前言

各项经济指标表明,我国已经进入工业化发展中期和城市化快速发展时期。以国际视角来看,对农村进行改革以建设新型农村,是世界上所有国家或地区在实现由传统社会向现代社会转型过程中必须经历的一个历史阶段,也是城市化进程中必须实施的重要战略之一。如日本“村镇综合建设示范工程”、韩国“新村运动”、法国“农村改革”、英国“郊区新镇”、美国“示范城市”[1]。中国正在完成这一历史任务。十六届五中全会明确提出了建设社会主义新农村的任务,并把“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”作为其指导方针,扎实推进新农村建设[2]。

浙江省全面、系统的开展新农村建设活动以来,根据经济发展动态变化大致经历了三个阶段[3]。一是以“生活宽裕”为目标,拓展居住空间,满足农民建房物质需求阶段,其规划形式表现为村庄建设规划。二是以“村容整洁”为目标,改造居住环境,满足农民精神感受需求阶段,其规划形式表现为村庄整治规划;三是近两年正在开展的美丽乡村规划,这是新农村规划的全面提升阶段。以“生产发展、乡风文明、管理民主”为目标,注重产业体系的构建和人文精神的塑造。

然而,政府和学术界目前普遍把“美丽乡村”作为新农村建设的一种概念延伸,技术和管理上并没有与村庄建设规划及整治规划之间作明显的区分界定。浙江省美丽乡村建设规划实践表明[4],美丽乡村建设规划是在社会经济发展水平达到一定条件后的新农村建设规划“升级版”。与过去偏重物质规划有所不同,其主要研究方向:以产业体系为导向,依托地方资源禀赋,挖掘地域文化特色,生态文明视阈下打造“绿色新产业,绿色新环境,绿色新文化,绿色新社区”四大工程[5]。因此,目前对于浙江省而言,美丽乡村建设规划的系统性研究工作非常有必要,具有重要的理论意义和现实意义。

2. 浙江省美丽乡村建设规划的工作特点

2.1. 综合性

乡村的规模虽然小,然而建设规划工作涵盖的问题,涉及的专业技术却相当广泛。从浙江省美丽乡村建设规划实践来看,具体工作既涉及到产业及资源特色、地域文化、社区管理等非物质形态方面因素的分析研究,又需要与建设及整治规划进行协调和技术整合,还包括建筑立面改造、公共活动中心空间优化、标志性绿化景观节点深化设计等具体方案。建设规划编制过程往往融汇了生态经济规划、详细规划、建筑设计、景观设计等多学科的交叉,需要多专业技术人员的参与,具有很强的综合性。

2.2. 地方性

美丽乡村建设规划是一项全新的工作,没有成熟的经验和模式可供借鉴,没有统一的技术标准为依

据，需要在实践中摸索前行。浙江省美丽乡村建设规划实践证明，技术方案和管理手段只有充分结合农村、农民的具体地方实际情况，采取“自下而上”的规划模式因地制宜地解决实际问题，才能体现不同类型村庄的不同地域特色。

2.3. 操作性

从浙江省美丽乡村试点申报到规划设计及最后实施过程中，建设规划往往以实际项目体系为主线，强调近期实施的可行性。从某种意义上讲，规划成功与否，不在于是否描绘了一幅令人憧憬的远期前景，而在于是否能够迅速有效地解决实际问题，提供一份可供实施的方案。浙江很多地区采取“6+12”的规划建设模式，即6个月完成美丽乡村申报和设计，12个月项目完工并验收。这种模式虽然过于短期化，有很大的负面效应，但却从中体现出了很强的操作性。

3. 浙江省美丽乡村建设规划面临的困境

3.1. 技术依据缺失

新农村建设规划和整治规划一般以国家法律、法规、部门规章及地方为依据。与之相比，浙江省美丽乡村建设规划在规划重点、内容及深度上有较大区别，因而缺失相对统一的技术标准和相关经验作为依据，没有固定的规划模式可循，结果导致规划设计成果的表达形式和内容深度多种多样。笔者在参与的浙江省一些地区的美丽乡村规划成果评审会上看到，规划编制单位有经济规划院、城乡规划院、建筑设计院、园林设计院等多种性质单位，规划成果有以文字为主，配以少量的平面图，多是口号性的宣传、建议，项目无法“落地”；有的全完是做成了园林景观设计成果，仅对有限的节点，如广场、公园等做了很详细的设计，甚至深化到施工图设计阶段，而缺少村庄的整体分析和研究；更多的是当作一次“新”的建设规划或整治规划，否定过去已有的规划，完全推到重来，从人口预测、土地利用、道路交通、基础设施规划到建筑立面整治、户型设计及环境卫生改造，面面俱到，没有一条清晰的主线。

3.2. 管理机制失效

浙江省新农村建设规划和整治规划基本由规划局或建设局组织编制与实施，经过多年的实践，管理和技术上已经形成一套成熟的运作模式和规划体系。然而美丽乡村建设规划往往由浙江省各个地方农办牵头组织，由于主管领导和管理科员大多是非规划专业出身，几乎没有这方面的相关理论知识和管理经验，加上无成熟经验借鉴，只能“摸着石头过河”，因而在美丽乡村申报、规划、实施、考核过程中指导思想模糊，没有一套行之有效的管理机制。首先，申报环节缺少有效的评价机制。由于浙江省美丽乡村是分批试点，建设补助资金比以往多很多，如浙江省一个村可以补贴500万元，所以申报过程中竞争非常激烈。受利益驱动，很多村进行人情公关，结果基础条件较差的乡村申报成功，反而一些有产业、文化、资源特色的乡村落选。其次，规划环节成果编制与审定主观性较强。由于浙江省美丽乡村规划没有现成的技术标准为依据(如前文叙述)，设计单位难以对规划重点、编制内容和深度进行界定，不同的解读方式形成不同的规划设计思路，结果导致成果多样化，可操作性差。浙江省各个地方主管部门也凭个人喜好评定规划成果的优劣，标准不统一，缺乏科学合理性。最后，实施环节缺少严格的监督考核机制。浙江省很多村申报美丽乡村的项目体系不科学，主要是为了申报建设补助资金而大量拼凑项目，工程预算往往远超过补助资金额度。村集体经济收入不足以填补资金差额，而资金自筹渠道匮乏，结果出现实施项目与申报项目体系不一致的现象。项目验收存在一定的随意性，一般只要补助资金真实投入项目建设，考核基本合格通过。

4. 浙江省美丽乡村建设规划的整合与创新

4.1. 技术层面：规划整合

4.1.1. 规划标准的整合

浙江省美丽乡村建设规划目前非常紧迫的任务是建立统一的规划技术标准，结合地方实际情况，制定《美丽乡村建设规划编制技术导则》规范性文件，科学指导规划编制工作。新导则必须结合《村庄和集镇规划建设管理条例》、《村镇规划标准》、《村镇规划编制办法》等国家法规规章以及《浙江省村庄规划编制导则》、《浙江省村庄整治规划编制技术导则》等规范性文件，并在此基础上制定符合浙江美丽乡村建设规划的技术标准。与过去村庄规划及整治规划相比，新导则不仅延续物质规划内容，而更加强调的是美丽乡村建设规划的提升内容，即在生态文明视阈下打造“绿色新产业，绿色新环境，绿色新文化，绿色新社区”四大工程，以达到人与自然，村庄与生态的和谐统一。重点内容应该包括：① 村庄绿色产业经济规划，为美丽乡村建设规划重中之重。要求深入调研村庄的基础经济情况，充分挖掘村庄的资源特色，围绕特色资源打造具有发展前景的特色产业经济，突出全产业链规划，并使规划具有可操作性，以达到村庄富裕的目标。② 村庄绿色环境规划。更加强调村庄的生态基础设施规划，村庄外围注重山体植被绿化、农田水利建设规划，内部加强公园、绿化广场及垃圾收集、污水排放等公共性设施规划。重要节点要求做到施工图设计深度。③ 村庄绿色文化规划，为非物质实体规划内容，过去村庄规划几乎没有涉及这方面的内容。规划要求充分挖掘村落传统文化，继承并发扬光大。通过融入现代文化元素，利用现代文化塑造手法，打造能体现村庄新时代新风貌的文化体系，丰富村民的精神文化生活。④ 村庄绿色社区规划。以城市社区的模式来管理村庄，规划相应的管理职能，配套相应的设施，如卫生医疗、体育文化、娱乐活动等，让村民共享城市生活。

4.1.2. 规划平面的整合

浙江省村庄建设规划起步比较早。从2003年“千村示范、万村整治”工程，到2006~2007年的村庄整治规划工作，最后到美丽乡村建设行动计划(2011~2015年)，总体上形成三个历史阶段，每个阶段都制定了相应的规划，基本上有三个版本。这些规划在不同的规划背景下较好的指导了村庄的建设，但由于地区及村庄个体社会经济的不平衡，很多规划实施未按时完成，便开始了新一轮规划编制，不同规划版本之间未能较好衔接是普遍存在的问题；另外由于不同规划侧重点不同，规划建设内容上甚至有相互冲突的地方。因此，美丽乡村建设规划首要任务就是整合不同版本规划内容。包括：① 道路网的整合。过去浙江省村庄建设规划侧重农房建设布局，以满足村民建房需求；而村庄整治规划侧重于建筑立面及环境整饬。前者很多采取“全拆全建”的规划方式，重注路网的通达性，旧村改造可操作性不强；后者关注破旧建筑立面的修复、刷新及绿化环境卫生的改造，可操作性较强，但不利于村庄长远发展。美丽乡村建设规划需要在充分调查现状道路基础上，结合建设规划与整治规划路网布局，进行协调、整合，形成既具有可操作性，又有利长远发展的路网络局。② 建筑的整合。村庄建设规划建筑布置通常包括部分内容：一为新区布置，建筑基本采取整齐划一的行列式布置方式；二为旧村布置，过去的规划通常全拆新建，采取紧凑的行列式布置方式，以节约用地，增加建筑密度。结果表明，规划期内大部分旧村由于村民之间的拆迁安置利益关系无法平衡，导致规划无法实施。后续的整治规划较好的解决了这一矛盾，整治规划中很重要的一项措施就是对旧村建筑及农户进行详细的调查、问卷，并由村委主持设计单位与农户座谈，针对不同建筑确定拆迁安置、原拆原建、整饬保留、拆除违章等具体措施，增加旧村改造的可操作性，缺点是土地有较大浪费。美丽乡村建设规划涉及到建筑布置较少，一般延续前版规划的建筑布置。因而要求前两版规划在建筑平面布置上进行叠加，针对叠加整合的建筑布置图，新区遵循建设规划，旧村依照整治规划，最终进行优化，形成美丽乡村建设规划建筑平面布置图。

4.1.3. 规划内容的整合

美丽乡村建设规划与村庄建设规划及整治规划，由于背景、功能和所起的作用不同，规划内容上存在比较大的差别。建设规划与整治规划重点在于物质实体规划，即农房建设和环境改造，以满足村民日益增长的住房和生活环境需求。虽然也涉及到产业、基础设施、文化、社区等相关内容，但大多数流于形式，未真正作为项目进行实施。而美丽乡村建设规划是针对实际项目的规划，浙江省针对申报美丽乡村的项目体系专门有资金扶持，并最终要进行工程竣工验收，因而也是实施性非常强的规划。与前两者相比，美丽乡村建设规划是乡村规划的“升级版”，重点在于建立项目体系，然后根据项目体系进行评审、设计、施工。项目体系主要包括物质实体项目和非物质实体项目，除了新增项目外，有部分项目内容可能在村庄建设规划及整治规划中有所罗列，因此，规划中需要进行整合，形成科学合理、高效的项目体系。项目体系一般主要包括四个方面内容：① 产业体系，指能够支撑乡村快速发展的内生动力，包括现代农业体系、现代旅游业体系和地方小型工业体系，一般更为强调用工业化、信息化的手段组织并形成农业产业链系统或旅游业产业链系统。② 基础设施体系，指能够保证和维持乡村产业经济发展、居民便捷生活生产的系列硬件基础设施和软件服务设施，包括道路、网络、水电、排污、学校、医疗、法律等，这些属于乡村发展的基础动力。③ 生态环境体系，指产业、乡村、居民等生产与发展所赖以存在的基本条件，属于一种开放性和扩散性的组织系统，相对于聚集式的城市系统，更能够体现出乡村聚落的本质属性。④ 地方文化体系，指能够区别于城市和其他乡村特征的内在属性，是每个成功乡村具有自身魅力而不可缺少的灵魂，包括农耕文化、牧渔文化、民风民俗、地方名人、节庆盛事等。

4.2. 管理层面：机制创新

4.2.1. 评价机制的创新

浙江省美丽乡村建设规划采取分批次、分重点实施，由于扶持补助资金额巨大，因而美丽乡村的申报竞争激烈。如何选取有特色、有竞争力的村庄作为实施对象，评价机制至关重要，笔者经历过无资源、无特色、家庭作坊式的小工业遍地开花，污染严重的村庄被选为美丽乡村，选取的理由仅仅是因为村庄规模大。面对这种村庄规划师无法下手，规划成果与建设规划及整治规划同质化，无法体现美丽乡村的“美”。因而，美丽乡村的选取工作首要的是进行评价机制创新，让真正有潜力的乡村进入扶持名单。科学、合理的评价机制主要体现三个方面：① 建立专家库。建立专家库，由专家根据申报材料来进行评价，可以避免非专业的主观因素影响结果。专家评价可能也会存在个人主观性，为了减少这一因素的影响，可以根据因子建立因子评价体系，赋予不同因子不同权重，专家根据申报材料及现场踏勘情况，分别对因子打分，最后确定综合总分，得分高的村庄入选。② 规划师全程跟踪。很多村庄由于缺乏专业人才，无法准备良好的美丽乡村申报材料，导致落选。因而规划师的提前介入至关重要，从前期挖掘村庄特色、建立项目体系、准备专业的申报材料，到后期的规划设计需要规划师的全程跟踪。③ 网络在线申报。通过网络一方面方便统计计算、自动化生成，可以提高办公效率，另一方面回避申报单位与专家见面，避免人情公关、人情打分现象。

4.2.2. 实施机制的创新

浙江省美丽乡村建设规划扶持补助资金一般为 300~500 万元/每村，而申报成功的美丽乡村项目体系预算多为 1000 万元以上，缺口非常大。集体经济差的村庄往往采取减少项目，多少钱办多少事；集体经济好的村庄也难以填补资金缺口，实施过程中偷工减料现象普遍。美丽乡村建设实施过程中关键是资金的筹措，政府应该鼓励村庄进行实施机制创新，如采取 BT 模式进行部分项目融资、通过集体土地流转获取建设资金、集体物业抵押贷款、公益性项目向社会企业家或村民募捐等组合融资方式筹措项目建设资金。

4.2.3. 考核机制的创新

浙江省美丽乡村规划建设一般经历申报、规划、实施、考核四个过程。每个环节至上而下，环环相扣，其中规划、竣工验收存在相应的考核机制。规划环节，一般程序是规划设计单位编制完成规划成果后，需要经过专家评审通过，并送报当地政府审批后，才可组织实施。浙江省美丽乡村规划大多由地方农办牵头组织，由于缺乏这方面组织经验，往往农办直接认可即实施，缺少程序上的严肃性。没有经过专家论证的规划成果存在很多不合理的地方，如项目体系不合理，拼凑现象严重，没有详细的项目资金预算报告等等，对后续实施环节造成很大影响。农办可以从规划建设部门抽调专业人才成立美丽乡村规划审批科，负责联系设计单位，组织专家评审会，规范规划成果，切实把好规划环节重要关口。竣工验收环节，存在很大的随意性，只要补助资金实际投入工程建设，往往都可以考核通过。由于缺少资金、工程量小等原因，村庄往往没有采取招标形式，而是由负责人直接委托规模小的施工单位建设，施工质量较差。因此，采取工程招投标制度，引入第三方监理机构是保证工程质量、实施效果的重要举措。

5. 结语

2003 年至今，浙江省新农村建设经历了三个历史阶段，在满足住房需求、改善居住环境及生态文明视阈下的美丽乡村建设三个方面都取得了令人瞩目的成就。然而，美丽乡村建设规划在认识上仍然存在很多的误区，笔者根据自身的实践经验，分别从技术上和管理上提出一些见解，希望对浙江省有关部门和单位有一定的借鉴意义。

基金项目

浙江省教育厅课题(立项号：Y201432195)。

参考文献 (References)

- [1] 陆洲, 许妙苗 (2010) 乡村转型的国际经验及其启示. *国际城市规划*, 2.
- [2] 胡锦涛 (2012) 坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进为全面建成小康社会而奋斗. 人民出版社, 北京, 11.
- [3] 黄杉, 武前波, 等 (2013) 国外乡村发展经验与浙江省“美丽乡村”建设探析. *华中建筑*, 5.
- [4] 兰东, 匡显楨 (2013) 以生态文明理念引领美丽乡村建设—吉安市美丽乡村建设的实践与思考. *理论导报*, 8.
- [5] 浙江省农业和农村工作办公室 (2011) 浙江省美丽乡村建设行动计划(2011-2015). *中国乡镇企业*, 6.