华南农业大学学报(社会科学版)
2006年增刊 JOURNAL OF SOUTH CHINA AGRICULTURAL UNIVERSITY (SOCIAL SCIENCE EDITION) November. 2006

论规划管理对社会主义新农村建设的促进作用
——基于广东省湛江、佛山等四市的调查分析

吴 晨，李永霞

(华南农业大学经济管理学院 广东 广州 510642)

摘 要：社会主义新农村建设是一项长期而艰巨的历史任务，不可能一蹴而就，需要各地广大干部群众为之作出艰苦不懈的努力。如何顺利开展好这项工作，本文结合对广东省湛江、佛山等四市的实地调研情况，论证了规划管理在社会主义新农村建设中的必要性，结合广东发展现状，提出了相应的对策和建议。

关键词：规划管理；社会主义；新农村建设

中图分类号：F320.3 **文献标识码**：A **文章编号**：1672-0202(2006)S0-0058-04

党的十六届五中全会正式提出建设社会主义新农村，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，扎实稳步地加以推进。社会主义新农村建设是一项长期而艰巨的历史任务，是一项系统工程，迫切需要解决的问题很多，各地必须要找准切入点。调查发现，坚持规划先行、分步实施，把社会主义新农村建设纳入当地经济社会发展总体规划，统筹安排各项建设任务，有计划、有步骤地推进社会主义新农村建设。

一、规划管理在社会主义新农村建设中的必要性

1. 有利于加快社会主义新农村建设步伐

社会主义新农村建设所涉及的内容较为宽泛，任务繁重，我们要从“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”总体目标和要求出发，加强规划管理。坚持规划先行，就是要对新农村建设作出长远性和整体性规划，要坚持适当超前的意识；要充分结合当地生产发展现状，一切从实际出发。按照重点突出、分类指导的原则，坚持先易后难，稳步推进，加快各地各具特色的社会主义新农村建设步伐。

2. 有利于统筹城乡一体化发展

建国以来，我国贯彻执行的是快速提升工业化水平的发展战略，国家通过工农产品价格“剪刀差”的措施，将大量资金用于城市建设和工业化发展。据统计，1952-1978年，中国农民在还比较贫困落后的情况下，仅农业为国家提供税收1095.35亿元(郭庆等，1991年)；以工农产品价格“剪刀差”的形式向国家贡献了7912亿元的巨额资金，相当于同期社会积累资金的53%以上，1995-1996年达1836.3亿元(郭庆等，1991年)；而同期用于发展农业生产的投资严重不足，农业生产力水平提高幅度有限，农村发展缓慢，城乡发展差距日益扩大。加快农村规划，就是要针对当前农业生产力发展水平低下和农村基础设施建设相对落后的现状，提高有关涉及村民生产和生活等公共

收稿日期：2006-09-25

作者简介：吴 晨(1967-)，男，华南农业大学经济管理学院2005级博士研究生，主要研究方向为农村产业经济与制度经济；李永霞(1981-)，女，华南农业大学经济管理学院2005级硕士研究生，主要方向会计与财务成本管理.

?1994-2016 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

实施规划发展水平和范围.进一步增加对农业生产的投资力度,完善农村基础设施建设,逐步实现城乡"同城生活、同城便利、同城共享",共建城乡一体化的公共服务体系。

3.有利于节约有限的土地资源

我国存在着人多地少这样一个不争的事实,而且这种现状将会长期持续下去。千百年来,村民承袭着世代居住的习俗,村居建设零乱,布局不规范,宅基地建造过程中常常因方寸之土引起邻里之间的矛盾,即使是亲如手足的兄弟也会因此成为"陌路人",住宅建造占用了大量的土地。加强农村规划管理,就是要对村民住宅建造实施统一规划,合理布局,克服原先建造的随意性,建立起友善和谐的邻里关系,严禁超标准占用宅基地,节约有限的土地资源。

4.有利于提高农业生产力水平和改善村民生活条件

社会主义新农村建设最根本的目的就是要着力提高农业生产力水平,改善广大村民生活条件。因此,除了要大力规划发展农业生产力水平以外,还应将所涉及到与村民生活有关的文化、教育、医疗、社会保障等公共服务项目纳入到新农村建设中,逐步将城市的公共服务体系向农村延伸,不断提高农业生产力水平和改善村民生活条件。

二、社会主义新农村建设中规划管理存在的问题

我国规划管理工作起步迟,大大落后于经济建设所需,且表现在重城市规划、轻村镇规划;重单一建设规划、轻综合发展规划,规划管理意识不强,经调研发现,我国新农村建设规划管理工作存在以下问题:

1.部分基层干部规划管理意识淡薄,大多数村镇规划滞后

一些乡(镇)干部,特别是村一级的干部,对社会主义新农村建设的规划管理必要性认识不足,存在规划管理工作可用可无的思想;有些干部虽然能够认识到规划管理工作的重要性,但对规划管理的前瞻性和严肃性等认识不够充分,造成规划实施中的随意性。规划管理意识淡薄主要表现为重城市规划,轻村镇规划;重村庄建设规划,轻经济社会综合发展规划;规划起点偏低,高度和长远性不够;村建零乱分散,随意性强,存在着"有新屋无新村"的现象。此外,部分村民观念陈旧,农户住宅位置沿袭历史,单户独院随处而建,布局较凌乱,村公共设施缺乏,存在着侵占农村集体土地无偿使用的事实,建房户不但想多占地而且要占好地,纷纷向村外扩张,村庄四周新楼林立,村庄内部破破烂烂,形成了空心村。

2.农村规划监督管理体系不健全

县(区)、镇(乡)规划监察执法队伍力量不强,对违法违章建设行为的查处力度不够,制约着规划的正常实施。村级规划管理缺乏指导性原则,建设处于"各自为政、自我发展"的状态,缺乏整体和长远规划,村镇工、农、商、住等功能区分不明显,"城中村"、"园中村"等问题日益突出,影响了农村工业化、城镇化的推进,也增加了农村管理的难度。

3.村镇规划资金不足,管理人员素质普遍不高

在当前的管理体制下,农村集体经济承担着大量公共服务的责任,社会负担沉重。据所调研的村镇反映,对一个中心镇的规划需一笔不小的资金,即使对一个行政村修编总体规划也需花费一定的资金,这样势必会影响到一些经济实力不强、财政收入有限、经济相对落后的地区规划修编工作的开展。此外,从事村镇规划管理工作人员多数没有经过正规专业培训,缺乏相应的专业理论和业务知识。

4.村镇规划与耕地保护协调不够,大量旧屋和旧村急需改造

有些地方在进行文化广场、文化馆等的规划建设时对其实用价值的考虑不够,存在浪费现象。此外,部分地区对宅基地的分配没有一个明确的规定,宅基地面积应为多少?分配标准怎样?具

?1994-2016 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

体怎么操作？不少村庄建设以单家独户为主，农户建房随意性大，加上不少农民存在恶意占地意识，在建新房过程中，不是采取“拆旧建新”的方式，而是另选宅基地进行新建，搬迁后旧房一直被空置，旧村和旧宅随处可见，旧村(宅)占用了大量的土地。另外，大部分村镇至今对公共墓地尚未作出统一规划，存在死人与活人争地的现象，也造成了土地资源的浪费。

三、加快农村规划管理促进社会主义新农村建设的对策和建议

建设社会主义新农村是一项长期而艰巨的任务，迫切需要解决的问题很多，需要做出坚持不懈地努力，各地应坚持规划先行，逐步推进社会主义新农村建设。从调查的情况看，虽然广东省湛江、佛山等四市在农村规划管理方面做了大量的基础性工作，但整体而言，还只能算起步阶段，需要加强农村规划管理工作。

1. 加强宣传力度，正确认识新农村建设的内涵

目前，一些县、乡(镇)、村委会的干部对建设社会主义新农村还存在着思想认识上的误区，没有从“生产发展、生活宽裕、村容整洁、乡风文明、管理民主”的高度来深刻认识加强规划管理对促进社会主义新农村建设的重要性；此外，农村居民沿袭了世代的生产和生活方式，其改变尚需一定的时间。因此，要加大对规划管理对促进社会主义新农村深刻内涵的宣传力度，统一思想，振奋民心，把广大干部群众的思想认识统一到中央和省委的决定上来。新农村建设是一个涵盖整个农村深化改革、促进农村发展的宏伟目标，它不是一场政治运动，更不能把它简单地理解为新村庄建设，坚决杜绝不切实际的“大拆大建”及劳民伤财的形象工程。

2. 建章立制，维护规划管理的权威性和严肃性

首先是坚持依法治村，利用多种形式抓好村民的普法教育，增强村民的法律意识，使村民知法、懂法、守法；其次是完善制度，通过召开党员大会和村民代表大会，制订相应的规章制度，使规划管理有章可循。建议研究制定《村镇规划建设管理规定》，通过立法，把村镇规划、建设和管理纳入法制化轨道，依法规范农村规划、建设和管理，增加规划的严肃性与权威性。要进一步明确县、镇、村三级规划管理的主体，做到组织保证、机构健全、分工明确。

3. 从实际出发，稳步推进规划管理工作

社会主义新农村建设是一项长期的、艰巨的历史任务，是一个循序渐进的过程。坚持因地制宜、资源共享、集约用地、节约用地的原则，突出规划的整体性、和谐性和可操作性。各地必须有计划、有重点地推进，不能急于求成；突出本地特色，因繁就简，重视民意，切忌搞形象工程、政绩工程，切忌盲目攀比。各地应从当地的实际情况出发，尊重历史，大胆创新。此外，新农村建设不可能一蹴而就，不可能齐头并进，既要有长远安排，又要有近期考虑，并务求在较短时间内取得阶段性成果，因此，要抓好示范点的工作，集中力量，以点带面，扎实推进。

4. 充分尊重民意，动员全社会共同参与

如果不尊重农民意愿，社会主义新农村建设不会有好的效果，不调动农民积极性，社会主义新农村建设不会有生命力。坚持以农民群众为主体，政府以政策引导为辅，充分尊重农民群众在规划管理中的知情权、决策权和参与权，新农村建设用什么办法推进、确定什么建设项目，都应让农民直接参与决策，激发他们参与建设自己家乡的热情，使农民成为投资投劳、自主建设的主力军。

5. 坚持保护生态环境，加强村容村貌整治和管理力度

从落实“和谐社会”和科学发展观出发，村镇总体规划管理应注重生态环境和历史文化遗产的保护，要把社会主义新农村建设与创建卫生村、文明村、生态村、民主法制村等建设有机结合。村

(下转第203页)

?1994-2016 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

this paper summarizes the formation mechanisms of the industrial cluster and different models. Based on the evaluation of the current industrial cluster development situation, this paper explores the future development trends.

Key Words: Industrial cluster; formation mechanism; Regional economy

（上接第 60 页）

镇建筑设计应遵循经济、节能的原则，执行国家和地方有关节约资源的规定，推广使用节能、环保、新工艺的建筑材料以及有农村特点的沼气、秸秆汽化等清洁能源。建设村镇垃圾、污水集中收集处理设施。村镇建设项目应当配建符合国家标准的公厕等环境卫生设施。

在一些经济欠发达地区，要加强村容村貌整治力度，加强对垃圾、污水等污染物处理，解决村庄环境“脏、乱、差”的问题，重点解决农村居民饮水、行路、用电和燃料等方面的困难。在一些经济发达的地区，按照统筹城乡发展的要求，推动城市基础设施建设向村镇延伸、城市公共服务向村镇覆盖、城市文明向村镇辐射，实现“同城生活、同城便利”。

6. 增加财政扶持力度，提高规划管理人员素质

社会主义新农村建设规划需要一定资金支持，对一些经济欠发达的乡镇来说尤其显得特别重要，建议中央和省级财政安排专项资金用于经济欠发达地区的村庄规划，各级政府也应千方百计筹措配套资金，加快推进本地区规划管理工作，力争早日完成社会主义新农村建设规划的编制工作。此外，社会主义新农村建设规划涉及的面较广，涵盖了当地经济、文化和社会发展等诸多方面，必须尊重当地的实际情况，高度重视并动员当地群众参与，因而要加大对参与人员的培训力度，不断提高参与规划人员的素质和管理水平。

The Research on the functions of the Plan Management for the New Rural Construction
——Based on the investigation of four cities in Guangdong Province

WU Chen, LI Yong-xia

(*College of Economics and Management, South China Agricultural University, Guangzhou* 510642, *China*)

Abstract: Building the new socialist rural areas is a long-term and arduous task, which could not be accomplished overnight. Therefore, more efforts should be made in the process. Based on the investigation of four cities like Zanjiang and Foshan, this paper discusses the necessity of the plan management in the new rural construction and some suggestions are also put forward.

Key Words: plan management; socialism; the new rural construction

?1994-2016 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net