

中国美丽乡村建设的挑战与对策

刘彦随^{1,2}, 周 扬²

(1.北京师范大学土地资源与城乡发展研究中心, 北京 100875; 2.中国科学院地理科学与资源研究所, 北京 100101)

摘要:党的“十八大”提出建设美丽中国的宏伟目标,而美丽中国建设的重点和难点在乡村,美丽乡村建设是美丽中国不可或缺的重要组成部分。在快速城镇化、工业化和乡村转型发展背景下,美丽乡村建设对空心村整治、农村人居环境改善、乡村空间重构、缩小城乡差距和城乡一体化发展具有重要现实意义。当前我国美丽乡村建设在人口、就业、土地、生态环境等方面面临诸多挑战。本文在深入剖析我国美丽乡村建设面临现实困境及挑战的基础上,提出破解美丽乡村建设难题的对策与出路,以期为探究失衡人地关系走向再平衡的地域模式提供理论依据,为新时期我国美丽乡村建设提供科学决策支持。

关键词:美丽乡村;农村发展;城镇化;村镇格局;中国

中图分类号:X322

文献标志码:A

文章编号:2095-6819(2015)02-0097-09

doi: 10.13254/j.jare.2015.0092

Challenges and Countermeasures for Beautiful Countryside Construction in China

LIU Yan-sui^{1,2}, ZHOU Yang²

(1.Center of Land Resources and Urban-rural Development, Beijing Normal University, Beijing 100875, China; 2.Institute of Geographic Sciences and Natural Resources Research, CAS, Beijing 100101, China)

Abstract: The 18th National Congress of Communist Party of China proposed the goal of building a beautiful China. The key points and difficulties of beautiful China construction lie in countryside. Beautiful countryside construction is an important integral part of the beauty of China. Under the background of rapid urbanization, industrialization and rural transformative development, beautiful countryside construction has a vital practical significance for renovating hollowed villages, improving rural living environment, reconstructing rural space and narrowing rural-urban income gap as well as promoting rural-urban integrated development. However, the construction of China's beautiful countryside is facing many challenges, i.e., population emigration, employment, land use, resource consumption and environmental governance. In this study, the strategies and outlets to solve the beautiful countryside construction problems were put forward based on the objective analysis of challenges and plights faced by beautiful countryside construction. It would provide a theoretical basis for exploring the geographical patterns of rebalancing the man-land relationship from uncoordinated mode. These findings would also provide a scientific decision support for constructing beautiful countryside construction in new period.

Keywords: beautiful countryside; rural development; urbanization; town-village pattern; China

党的十六届五中全会提出“生产发展、生活富裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的社会主义新农村建设目标。十七届三中全会强调把提高农村人居环境作为推进新农村建设的一项重要任务。“十八大”进一步将生态文明引入“五位一体”的社会主义建设总布局,提出建设“美丽中国”的目标。2013年中央农村工作

会议提出中国要强,农业必须强;中国要美,农村必须美;中国要富,农村必须富。同年,中央“一号文件”明确提出要加强农村生态建设、环境保护和综合整治,努力建设美丽乡村。生态文明建设关乎国计民生和民族振兴大计。建设美丽中国的重点和难点都在乡村,美丽乡村既是美丽中国建设的基础和前提,也是推进生态文明和新农村建设的新工程、新载体^[1]。建设美丽中国须依托生态文明,通过建设资源节约型、环境友好型社会,打造生产空间集约高效、生态空间宜居适度、生态空间山清水秀的美好家园^[2]。美丽乡村建设更加注重生态环境资源有效利用、人与自然和谐相处、农业发展方式转变及农村可持续发展。在快速工业

收稿日期:2015-04-01

基金项目:“十二五”国家科技支撑计划项目(2014BAL01B01);中国工程院重大咨询项目(2014-05-ZD-001)

作者简介:刘彦随(1965—),男,陕西绥德人,研究员,博士生导师,长江学者特聘教授,主要从事土地利用、土地资源工程和城乡发展研究。E-mail: liuys@igsnrr.ac.cn

化、城镇化背景下,美丽乡村建设对空心村整治、乡村空间重构、人居环境改善、城乡差距缩小和城乡一体化发展具有重要的实践价值。

美丽中国既要求自然之美,也要求社会之美,既要求城市之美,也要求乡村之美。中国是个农业大国,农村人口众多、基础薄弱,要实现美丽中国的目标,美丽乡村建设是不可或缺的重要部分。建设美丽乡村,既要给农民富裕的物质文化生活,又还农民天蓝地绿水净的美好家园。建设美丽乡村始于“安吉模式”。“安吉模式”是2008年浙江省安吉县在新农村建设中提出以建设生态文明为前提,以打造农业强、农村美、农民富、城乡和谐发展的中国美丽乡村为目标^[3]。在此基础上,依托“一事一议”财政奖补政策平台启动了美丽乡村建设试点,将浙江、贵州、安徽、福建、广西、重庆、海南7省(市)作为国家首批推进省份。到2013年年底,在全国130个县(市、区)、295个乡镇确定了1146个乡村作为全国“美丽乡村”建设的试点^[4]。目前我国农村发展及美丽乡村建设过程中面临诸多实际问题,正面临城乡要素流动不协调、农村生态环境退化、“乡村病”难以根治、古文化遗产保护与传承等诸多挑战。本文通过对我国农村发展和美丽乡村建设中面临困境和挑战的深入剖析,研究提出破解新时期美丽乡村建设和农村发展难题的出路与对策,以期为探究失衡人地关系走向再平衡的地域模式提供理论依据,为新时期美丽乡村建设提供科学决策支持。

1 中国农村发展问题

1.1 城乡要素流动不协调

1.1.1 人口快速城市化

改革开放30多年来,我国城镇化进程不断加快,城镇化水平不断提高。据统计,1978—2012年城市化率从17.92%增加到52.57%,城市化率年均增长1%;与此同时,农村人口比重由82.08%减少到47.43%^[4]。城镇人口自然增长和农村人口向城镇迁移导致城镇化水平逐渐提升。2000—2010年我国跨省迁移人口达到9304万人,超过1990—2000年的2倍^[5]。我国快速的城镇化过程呈现“大跃进”和“冒进”特征;受人为因素影响,城镇化速度和城镇化率虚高^[6-7]。按城镇户籍人口统计,2012年我国户籍城镇化率约为35%左右,户籍人口城镇化远滞后于常住人口城镇化^[8]。快速城镇化和工业化进程中乡村系统发生了显著改变,大量农村人口进城,而进城务工农民市民化滞后,不利于城乡协调发展。

按常住人口核算的城镇化率包含农民工群体,农民工尚未市民化引致城镇化水平虚高。国家统计局抽样调查结果显示,2008—2014年我国农民工数量从2.25亿增加到2.74亿人,年均增长2.8%,其中以外出农民工为主,外出农民工从2008年的1.4亿增加到2014年的1.68亿^[9](表1)。现阶段,亿万农民正背井离乡,正经历由“普通农民→流动就业的农民工→新市民”的身份转变,然而在这个大批农民加速市民化的进程中,农民工成为了既非传统意义上的农村居民,也非传统意义上的城镇居民,这类特殊群体在城市生活面临收入无保障、居住条件恶劣、社会保障缺失等诸多问题。据《2013年全国农民工监测调查报告》,我国农民工养老、医疗、生育、失业等社会保险覆盖率均不足20%^[9]。农民工问题直接涉及亿万农民工及其家属的切身利益。由于我国独特的城乡二元社会经济结构和与之相联系的户籍制度,使得上亿农村外出务工人员只能“城乡两栖、往返流动”,并衍生出庞大的农村留守人口群体,目前农村留守人口面临的各种问题已日渐显现。据叶敬忠等^[10]的调查结果表明,我国农村留守人口近9000万人,其中留守儿童约2300万人,留守老人约1800万人,留守妇女约4700万人。农村留守人口对新农村建设、美丽乡村建设带来了深远影响,受到政府和社会各界广泛关注。

表1 2008—2014年全国农民工规模(万人)

Table 1 National migrant worker scales between 2008 and 2014

| 指标 | 2008年 | 2009年 | 2010年 | 2011年 | 2012年 | 2013年 | 2014年 |
|-------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 农民工总量 | 22 542 | 22 978 | 24 223 | 25 278 | 26 261 | 26 894 | 27 395 |
| 外出农民工 | 14 041 | 14 533 | 15 335 | 15 863 | 16 336 | 16 610 | 16 821 |
| 本地农民工 | 8 501 | 8 445 | 8 888 | 9 415 | 9 925 | 10 284 | 10 574 |

1.1.2 土地高速非农化

近几十年来,我国快速工业化和城镇化进程中乡村土地非农化和非粮化致使耕地大量减少,尤以黄淮海、东南沿海和长江中下游地区较为明显^[11]。耕地减少突出表现在2个方面,一是农业内部结构调整的逐利性导致耕地向果园、畜牧业和水产养殖等用途转变;二是由于土地的城市和工业利用经济收益高于农地,导致农地向城市、工业用地转移^[12]。统计数据显示,1981—2012年我国城镇(常住)人口从20171万人增加到71182万人,年均增长4.02%;同期,城市建成区面积从7438 km²扩展到45565.8 km²,年均增长5.83%^[4,13]。土地城镇化率明显高于人口城镇化率,导致部分地区出现“空城”和“鬼城”现象。建设用地的增

加很大程度上来源于对耕地的占用。据统计,1990—2012年我国建设占用耕地面积从838 km²增加到2 594 km²,年均增长5.04%^[13]。为了保障粮食安全,我国实施了最严格的耕地保护制度和耕地占补平衡政策。已有研究显示,1990—2008年我国共计有21 011 km²的耕地因建设占用而流失,同期通过土地开发、整理和复垦补充了27 677 km²的耕地,基本实现了耕地占补数量平衡,但由于过多依靠土地开发而非土地整理补充耕地,耕地占补未能实现质量上的平衡,同时也难以解决“征地区”失地农民难题^[14]。

土地高速非农化过程中大量农村集体土地被征用,农民失去了赖以生存的土地,形成新时期新兴的特殊群体——失地农民。无地、无业、无保障的“三无农民”在城乡结合部表现得尤为明显^[15]。中国社科院发布的《2011年中国城市发展报告》指出,目前我国失地农民总数达4 000万~5 000万人,且每年新增300多万人,预计到2030年失地农民将增至1.1亿人^[16]。随之而来的就业难、补偿低、社保不健全等成为城镇化过程中困扰失地农民的突出问题^[17]。失地农民是当前我国统筹城乡发展和新农村建设中根本性的社会难题。随着我国城镇化发展格局的快速演变,失地农民问题正在由东部沿海地区向中西部地区转移,特别是一些平原农区,人多地少,城区扩展直接带来“城进田退”,在此过程中,农民的合法权益保障问题尤其值得关注。而近些年来随着企业型乡村的兴起,不少企业利用村庄整治与新农村建设的商机,与村集体联合开发农村土地,农民得到了一定的土地增值收益,但农村的发展、农民的命运全靠企业经营,因而注定要经受更多、更大的风险考验^[17]。

1.1.3 农村快速空心化

改革开放以来,我国农村人口的快速非农化转移带来了农村常住人口逐渐减少,农村经济快速发展和农民收入水平提高促使农村住宅的空间发生巨大变化,农村建设用地“外扩内空”的现象日益凸显。受城乡二元体制影响,加之多数农村地区缺乏合理规划,宅基地管理基本上处于无序状态,“一户多宅”现象普遍,导致农村居民点用地不减反增。据统计,我国乡村常住人口和农业户籍人口数量分别于1996年和2001年进入快速减少时期,而1996年以来农村居民点用地以年均0.12%的速度增长^[18]。我国北方和东部沿海地区农村“人减地增”问题尤为突出^[18~20]。农村人口减少未与农村居民点用地缩减挂钩,农村人均居住用地不断增加,“两栖”占地,农村空心化严重^[20~22]。所

谓农村空心化是指城乡转型发展进程中农村人口非农化引起“人走屋空”,以及宅基地普遍“建新不拆旧”,新建住宅向外围扩展,导致村庄用地规模扩大、原宅基地闲置废弃加剧的一种不良演化过程^[22]。近年来,由于我国城乡二元结构体制并未根本改变,城乡利益冲突与农民工就业压力尚未根本缓解,农村空心化呈逐步加剧态势,不仅造成土地资源的严重浪费,也对农村生态环境带来不利影响^[23~25]。据中科院地理资源所测算,全国空心村综合整治潜力达0.076亿hm²,村庄空废化仍呈加剧态势^[25]。农村空心化已影响到我国新农村和美丽乡村建设,制约了农村可持续发展。

1.2 地域空间格局不平衡

受自然资源禀赋、地理区位、历史基础、经济发展水平等因素的影响,我国人口分布、城市群分布等地域空间格局极具不平衡性。突出表现为我国的优质耕地与人口分布、城市聚集区在空间上高度重叠。已有研究显示,我国83个50万人口以上的大中城市中,有73个分布在全国52个优质耕地连片区,100万人口以上的城市则全部都坐落在这些优质耕地连片区,即我国最强劲的经济发展区域与亟需保护的集中连片优质耕地分布区域在空间大致重合^[26~29]。

国土资源部土地调查数据显示^[13],1996—2012年全国有16个省的耕地面积减少,其中减少的最多的省份主要是陕西、广东、山西、江苏、贵州、河北等地;与此同时,全国有15个省的耕地面积有所增加,其中耕地面积增加较多的地区主要包括黑龙江、吉林、新疆、内蒙、辽宁等地。从区域分布来看,中国耕地面积变化存在显著的空间差异,总体呈现南减北增、东部地区减少、中部和东北地区增加的特征。其中,东部沿海地区耕地面积以减少为主,其可能与这些地区快速工业化和城镇化进程密切相关,陕西、山西等地区耕地面积的减少可能与该区退耕还林的政策有关;中部、东北地区的耕地以增加为主,耕地的增加与这些地区本身相对较为丰富的后备资源及实施最严格的耕地保护政策有关。

受城乡二元结构体制的影响,一些地区的城乡隔离问题日益凸显。城镇化与农村现代化本应一体化发展,但许多地区的城镇化却以牺牲农村为代价,遵循“先发展城市,再带动农村”的片面思想,导致城进村退,城荣村衰,城乡(或收入)差距持续拉大。据国家统计数据显示,1980—2012年我国城市居民可支配收入和农村居民人均纯收入分别从439、191元增长到24 565元和7 917元,30多年间分别增长了56倍和

41倍。城乡人均收入差距逐渐扩大，由1980年的2.56:1扩大到3.10:1^[4]。新农村和美丽乡村建设不应割裂城市与农村，应把农村和城市作为一个整体来考虑，以城带乡，以乡补城。城乡居民收入差距的进一步扩大不利于美丽乡村建设，同时美丽乡村建设不能局限于乡村系统的自我完善，而应顺应城乡一体化发展的历史趋势。

2 美丽乡村建设面临的挑战

2.1 统筹城乡发展与二元结构矛盾凸显

随着我国城镇化进程的加快，城乡二元矛盾日益突出。李克强总理在2014年政府工作报告中指出，城镇化是现代化的必由之路，是破除城乡二元结构的重要依托。推进以人为核心的新型城镇化、着重解决“三个1亿人”的问题，即促进约1亿农业转移人口落户城镇、改造约1亿人居住的城镇棚户区和城中村、引导约1亿人在中西部地区就近城镇化。美丽乡村建设是新型城镇化的基础，推进美丽乡村建设，能够带动投资、扩大消费、促进发展、造福农民群体，能够最大限度地保护城镇和乡村的自然、历史和文化风貌。

目前我国美丽乡村建设面临“四个难以为继”的难题。一是传统工业化进程中资源高消耗、低产出、重污染的发展方式难以为继；二是二元结构体制下的城乡分离、人地分离的城乡关系难以为继；三是快速城镇化背景下重城轻乡、乡村日渐衰落的农村价值难以为继；四是土地非农化过程中低征高卖、失地农民以及农民工城乡双漂的民生权益难以为继。日渐衰败的农村主要表现为农村人口外流、耕地撂荒、农村产业衰退、文化衰落、环境污染日益严重。新型城镇化建设过程中要破除“重城轻村”的观念，坚持城乡并举、统筹推进、协调发展。

2.2 “乡村病”何以根治

我国城市建设用地的快速扩张，不仅导致人口膨胀、交通拥堵、环境恶化等为人熟知的“城市病”，也引发了村庄废弃化、“空心化”等严重的“乡村病”。中国的“乡村病”，主要根植于以下“四化”的演变过程，并伴随着这些过程的演化而加重^[30]。一是农业生产要素高速非农化。快速城镇化耕地流失造成的数千万失地农民、“离村进城”的数亿农民工，以及上学靠贷款、毕业即待业的数百万农家学子组成的“新三农”群体，大多处于“城乡双漂”，难以安居乐业，正成为社会稳定与安全的焦点；二是农民社会主体过快老弱化。我国农村进入少子老龄化时期，农村青壮劳力过速非农

化，加剧了留守老人、留守妇女、留守儿童问题。一些乡村文化衰退、产业衰落，“三留人口”难以支撑现代农业与新农村建设。有地无人耕、良田被撂荒成为普遍现象；三是农村建设用地日益空废化。农村人走地不动、建新不拆旧、不占白不占，导致空心村问题日益突出，这也反映了我国农村土地制度安排的不足；四是农村水土环境严重污损化。大城市近郊的一些农村成为藏污纳垢之地，面源污染严重，致使河流与农田污染事件频发，一些地方“癌症村”涌现，已经危及百姓健康甚至生命。从历史视野来看，“乡村病”因快速城镇化而引发，也必将由新型城镇化来根治。当前，尤其需要正视问题，周密谋划，做好顶层设计，明确根治策略。应对城乡转型挑战、根治“乡村病”，成为新型城镇化和美丽乡村建设亟待探索解决的新课题。

2.3 农村污染亟待治理

快速城镇化和工业化进程中，随着社会经济的转型、区域要素重组与产业重构，特别是乡村要素非农化带来的资源损耗、环境污染、人居环境质量恶化等问题日益凸显^[22-23]。农村发展具有不可持续性^[31]。目前，在我国广大农村地区，农村点源污染与面源污染共存、生活污染与工业污染叠加、城市和工业污染加速向农村转移，农村环境保护基础薄弱。农村人居环境质量普遍较差，垃圾、污水处理问题亟待解决。2011年环保部发布的《中国环境状况公报》指出，我国农村环境形势依然严峻，农村和农业污染物排放量大，部分地区农村生活污染加剧，畜禽养殖污染严重，工业和城市污染向农村转移，农村环境质量进一步恶化。据2010年《第一次全国污染源普查》，我国农村污染物排放量约占全国总量的50%，其中COD、TN、TP排放量分别占43%、57%和67%。据测算，全国农村每年产生生活污水约90亿t，生活垃圾约2.8亿t，人粪约2.6亿t，其中大部分未经处理随意排放，导致村镇环境质量下降^[32]。据统计，2013年我国农村垃圾集中处理率仅占50.6%，近一半农村地区垃圾自然堆放，造成垃圾围村；农村污水处理率低，约88%的生活污水未经集中处理随意排放^[33]。农村地区化肥、农药的粗放低效利用，导致农业生产非点源污染严重。据2014年国家发布的《全国土壤污染状况调查公报》和《全国耕地质量等级情况公报》，全国土壤点位污染超标率达19.4%，耕地退化面积超过耕地总面积的40%；在区域上，我国南方土壤污染重于北方，长三角、珠三角和东北老工业基地等部分地区土壤污染问题较为突出，西南、中南地区土壤重金属超标范围较大，镉、汞、

砷、铅4种重金属含量呈现从西北向东南、从东北到西南方向逐渐升高的态势。这些问题严重威胁着广大群众的健康和社会的稳定,制约了农村经济社会的可持续发展。据中国疾病预防控制中心和中科院对淮河流域癌症高发地调查研究发现,淮河流域沿河、近水区癌症高发,且与劣质水体密切相关^[34]。据不完全统计,截至至2011年底我国累积“癌症村”总数为351个,1980年以来“癌症村”个数持续增加,重心自东北向西南移动;2000年以来“癌症村”呈聚集型分布,东部多于中部和西部;农村地区癌症死亡率上升速度明显高于城市^[35~36]。随着城镇化发展和产业结构转型,我国工业污染问题呈现出由城市向农村、由局部向整个流域、由东部向中西部地区转移的趋势^[30,37]。如果农村环境污染得不到有效的治理,伴随地区性资源高消耗、环境重污染所造成的灾难和危害不断升级,特别是饮用水和食物的长期重度污染,“癌症村”悲剧可能还会发生^[30]。农村是社会和谐的基石,建设美丽乡村,践行生态文明,亟须推进农村环境污染综合治理、彻底改变农村环境整治的“三无”(无人管、无法管、无钱管)局面。

2.4 农村基础设施亟需完善

美丽乡村建设不仅关注乡村环境,同时要注重农村的产业发展、农民增收以及公共服务和基础设施保障。农村基础设施建设是发展现代农业、建设美丽乡村的重要物质基础。资金短缺是农村基础设施建设的重要制约因素之一。我国政府财政支农资金是农村基础设施建设的主要资金来源,但政府资金投入交易成本高,严重影响了财政支农的政策效应。当前我国农村基础设施建设存在资金投入不足、布局不合理等问题。农村基础设施建设区域差异明显,东部地区农村基础设施建设较为完善,而西部地区基础设施建设相对滞后^[38]。农村基础设施建设滞后主要归因于以下几点:(1)“重城轻乡、重工轻农”的发展模式。改革开放前,我国实施了“重城轻乡、重工轻农”的发展战略,采取“多取少予”的农村和农业发展政策,加之受城乡二元结构的影响,农村基础设施建设所获资金支持有限,农村公共产品供给很大程度上属“自给自足型”,城乡基础设施差距悬殊;近年来,尽管国家加大了对农村公共基础设施建设的投入力度,但由于历史欠账较多、底子薄,当前农村公共基础设施供给能力尚不能满足广大农民生产生活和美丽乡村建设的需要^[39]。(2)投资体制不合理,投资渠道窄、建设资金不足。据统计,全社会人均固定资产投资额城镇是农村的6.89

倍,财政预算内投资城乡差距超过10倍,农村基础设施建设面临严重的资金投入不足^[38]。(3)管理机制不健全。由于大部分村镇建设缺乏统一规划和统筹协调,导致农村生活基础设施分散或重复建设,从而影响农村环境的有效治理。因此,完善农村基础设施亟需建立均衡的、城乡一体化的基础设施供给制度,建立自下而上的农村基础设施决策机制,实现农村基础设施供给主体和资金渠道的多元化。

2.5 古村落文化遗产保护与传承

过去30多年快速城市化进程中,由于缺乏相关法律法规及管理不到位,城市扩张、乡村城市化辐射影响了众多的传统村落、街区、旧街巷、古建筑,历史遗存面临危机。湖南大学中国村落文化研究中心在田野调查中发现,2004年在长江、黄河流域颇具历史、民族、地域文化和建筑艺术研究价值的传统村落有9707个,到2010年锐减至5709个,平均每年递减7.3%,每天消亡1.6个^[40]。根据住房和城乡建设部统计数据,在过去几十年的工业化、城镇化过程中,传统村落大量消失,现存数量仅占全国行政村总数的1.9%^[41]。几千年源远流长的中国农耕文化的根在农村,传统村落的消失意味着中国传统农耕文化载体的消失。传统古村落传承中华民族的历史记忆、生产生活智慧、文化艺术结晶和民族地域特色,维系中华文明的根,寄托着中华儿女的乡愁。因此,如何在快速城镇化过程中守住乡愁、保护和传承非物质文化遗产亦是美丽乡村建设亟待破解的难题。

3 美丽乡村建设的对策与出路

3.1 推进形成乡村转型发展的新认知

随着我国快速工业化、城镇化发展,保红线、保发展、保民生的压力不断加大,城乡转型发展进程中因土地利用转型引发的矛盾与问题也日益凸显。城乡发展转型是指城乡二元结构体制下城市与乡村地域系统相互联系、交互作用方式的转变及其空间形态的演变,是城乡系统由城乡分化、隔离、对立转向城乡融合、一体发展的综合人文过程。体现在城乡地域系统的要素转移、战略转变、机制转换,包括城乡人口格局、就业状况、产业结构、土地利用和空间形态的转型^[42]。在快速的乡村转型背景下,随着农村人口非农化转移减少,农村宅基地“不减反增”的格局未能根本转变。农村空心化与新房扩建占地相伴而生,建新不拆旧、新房无人住,造成大量农村土地的浪费和耕地资源的破坏,成为新时期美丽乡村建设面临的首要难

题^[24]。因此,应从理论体系、战略体系、制度和技术体系等视角加快推进形成对乡村转型发展的新认知。

在理论体系上,应加快推进形成以人地关系地域系统理论为基础的城乡关系地域系统理论。人地关系地域系统是以地球表层一定地域为基础的人地关系系统,是由人类社会和地理环境两个子系统在特定地域交错构成的一种动态结构^[43]。在城乡转型发展背景下,城乡人地关系逐渐演化为人口、土地、产业、资本等要素流动和集聚的空间结构系统^[20]。城乡关系地域系统理论主要由3部分组成,即由城到乡转型过程的乡村现代化理论、由乡向城转型的渐进城镇化理论以及城乡一体化发展的城乡等值化理论。其中城乡等值化是指城市和乡村虽属不同地域类型,但在资源配置、公共服务、就业机会、生活质量和民主决策等方面基本等值,是统筹城乡发展的一种新理念、新机制^[44]。

在战略体系上,应合理推进国家新型城镇化发展战略,针对不同地区实施区域城镇化战略,以实现城乡一体化发展。再次,在制度上亟需建立城乡统一的土地市场、城镇化集约用地制度和城乡一体化规划制度体系。

最后,在工程技术上,应集成城镇化综合治理工程、城镇化信息支撑平台和城镇化模拟决策技术,科学规划引领乡村转型。农村可持续发展和美丽乡村建设亟需深度探究城乡发展转型的动力机制,探索农民、土地、产业与环境协调耦合模式,制定新型美丽村镇建设总体规划和差别化战略,促进城乡公共资源配置均等化,引领农村生产和生活方式现代化,逐步实现城乡等值化和农村生态文明化。

3.2 创建统筹城乡发展的新模式

美丽乡村建设的本质在于发展、协调、富裕、健康。核心是新型城镇化和农村现代化协同推进,激发乡村创新创业活力,促进就地城镇化、就近园区化和城乡等值化,尤其是我国传统农区“四化”协调、民生保障亟需创建城乡发展一体化新模式。我国美丽乡村的建设模式,应统筹考虑和践行统筹城乡发展模式、体制机制创新模式、资源节约转型发展模式和科学引领城乡一体化模式。

在统筹城乡发展模式中,新型城镇化和农村现代化要同步推进,加快农村改革与发展,激发乡村创新与创业的活力,促进就地城镇化,就近园区化和发展模式的多元化。在体制机制创新驱动模式中,要适应农村人地关系的剧烈变化,加快农村产权、户籍、社保制度和基层治理机制创新,培育新型农民主体、保护

农民利益。在资源节约转型发展模式中,土地集约化、资产化倒逼农村土地制度改革,将城乡建设用地增减挂钩制度化,探索农村土地使用权股份化和宅基地确权流转市场化模式。推进农村空废土地整治与配置,促进城乡发展转型。创造条件让农民依法享有土地流转自主权,土地市场权益权,使务工农民、失地村民的长远生计有保障等。创新乡村人口、土地、产业与环境协同耦合新机制,制定美丽乡村建设总体规划,转变城市扩张对乡村空间依赖甚至寄生关系,建立城乡平等、互惠、一体的新型关系。

3.3 构建中国村镇建设新格局

十八大报告提出“构建科学合理的城市化格局、农业发展格局、生态安全格局”。而新型城镇化背景下,中国亟需在理论与战略上定位村镇建设格局。村镇建设格局指乡村地区县城、重点镇、中心镇、中心村(社区)空间布局、等级关系及其治理体系^[45]。村镇建设格局包括村镇人居空间、产业空间、生态空间和文化空间,立足村镇地域空间,以促进产业培育、生态保育、服务均等、文化传承作为村镇建设的核心目标。其价值在于村镇发展新主体、新动力、新制度的塑造,推进形成中国特色的城市、村镇、农业、生态“四位一体”国土空间新格局^[45]。定位决定地位、格局决定结局。构筑村镇建设新格局,是夯实农村发展基础,搭建统筹城乡发展新平台的需要;是集聚乡村人口产业,促进城乡要素平等交换的需要;是优化乡村空间重构,推进城乡公共资源均衡配置的需要;是优化城乡地域系统,实现“城市病”、“乡村病”两病同治的需要^[46]。

加快构筑村镇建设新格局,是构建城乡发展一体化新格局的根本要求,亦是打破城乡二元结构、破解“三农”问题的现实途径。好的村镇建设格局最能凸显绿水青山之美、安居乐业之福、魂牵梦绕之情,是产城融合、城乡协调发展和美丽乡村建设不可或缺的空间载体^[46]。我国美丽乡村建设应与全国主体功能区划规划提出“两横三纵”的城市化战略格局相融合。

3.4 农村土地制度革新突破

解决农业、农村、农民的“三农”问题一直是中国政府最具挑战性的难题,而土地制度改革是美丽乡村建设的关键性问题。建设美丽乡村的支点在于推进农村产权制度改革,加快农村土地流转,以盘活现有土地资源拓宽融资渠道,鼓励和引导工商资本大规模投向农业,突破农村发展困局。通过土地流转吸纳工商资本参与美丽乡村建设,既要发挥市场机制的作用,也要强化政府的引导、扶持、服务、调控和监管作用。

在城乡发展一体化背景下,我国农村土地制度改革新突破由基础域、核心域和战略域组成。土地制度改革的核心域包括土地承包经营制度、宅基地退出制度、经营性集体建设用地流转制度、农村产权交易制度和征地制度,其中前三者是土地制度改革的核心制度,后两者则是土地制度改革的保障制度;土地制度改革的基础域有家庭联产承包责任制、土地使用制度、土地法律制度、土地管理制度和分税制财政制度;耕地保护制度和集约用地制度为土地制度改革提供战略保障;土地制度改革的终极目标是实现农村土地资源可持续利用。随着农民离乡进城、农地大规模确权、流转和建立股份制合作社,家庭农庄、超级农场兴起,传统“包产到户”小农业转向现代大农业成必然之势。制度创新驱动我国乡村振兴,从而为美丽乡村建设提供制度保障。

3.5 创新农村环境治理新机制

农村生态环境直接关系到农村自身经济、乡村旅游与农业的可持续发展;农村环境污染长期得不到治理可能会带来灾难性的后果,比如癌症村问题。目前学界已从人口增长、经济发展、城镇化、土地利用变化、政策和管理体制等广泛探讨了我国农村环境问题的形成原因^[47]。然而,目前我国农村环境污染的态势尚未根本转变。因此,应着力加强农村环境污染问题的深度作用机理和机制研究,如农村环境污染区域分异规律、农村环境承载力、农村环境容量或自净能力、环境污染的微观机制等。

推进农村环境污染治理机制创新。主要包括:转变发展方式,新型城镇化进程中,城市扩张、村镇建设、产业发展决不能以牺牲农村环境、贻害百姓健康为代价;建立城乡平等关联,健全农村环境监管机构与监测体系,扭转农村长期“被污染”的局面;统筹城乡发展规划,以环境为先、民生为重,严格环境保护奖惩机制,从源头治污、系统整治;重视建立健全区域协同机制^[48],创建政府主导、部门联动、公众参与的环境管控与监督长效机制。

参考文献:

- [1] 王卫星.美丽乡村建设:现状与对策[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2014,53(1):1-6.
WANG Wei-xing. On the construction of beautiful countryside: current situation and countermeasures[J]. *Journal of Huazhong Normal University (Humanities and Social Sciences)*, 2014, 53(1): 1-6.(in Chinese)
- [2] 王晓广.生态文明视域下的美丽中国建设[J].北京师范大学学报(社会科学版),2013(2): 19-25.
WANG Xiao-guang. Constructing a beautiful China under the idea of ecological civilization[J]. *Journal of Beijing Normal University (Social Science Edition)*, 2013(2): 19-25.(in Chinese)
- [3] 柳兰芳.从美丽乡村到美丽中国——解析美丽乡村的生态意蕴[J].理论月刊,2013(9): 165-168.
LIU Lan-fang. Analysis of the ecological implication of the beautiful countryside: from the beautiful countryside to the beautiful China [J]. *Theory Monthly*, 2013(9): 165-168.(in Chinese)
- [4] 国家统计局.中国统计年鉴[M].北京:中国统计出版社,2013.
National Bureau of Statistics. *China statistical yearbook*[M]. Beijing: China Statistics Press, 2013.(in Chinese)
- [5] LI Yang, LIU Hui, TANG Qing, et al. Spatial-temporal patterns of China's interprovincial migration, 1985—2010[J]. *Journal of Geographical Sciences*, 2014, 24(5): 907-923.
- [6] 陆大道,姚士谋,李国平,等.基于我国国情的城镇化过程综合分析[J].经济地理,2007,27(6): 883-887.
LU Da-dao, YAO Shi-mou, LI Guo-ping, et al. Comprehensive analysis of the urbanization process based on China's conditions[J]. *Economic Geography*, 2007, 27(6): 883-887.(in Chinese)
- [7] 姚士谋,陆大道,王 聪,等.中国城镇化需要综合性的科学思维——探索适应中国国情的城镇化方式[J].地理研究,2011,30(11): 1947-1955.
YAO Shi-mou, LU Da-dao, WANG Cong, et al. Urbanization in China needs comprehensive scientific thinking: exploration of the urbanization mode adopted to the special situation of China[J]. *Geographcial Research*, 2011, 30(11): 1947-1955.(in Chinese)
- [8] 新华社.国家新型城镇化规划(2014—2020年)[N].人民日报,2014-03-17.
Xinhua News Agency. The national new-type urbanization plan (2014—2020)[N]. People's Daily, March 15, 2014.(in Chinese)
- [9] 国家统计局.2013年全国农民工监测调查报告[EB//R].http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201405/t20140512_551585.html. 2014-05-12.
National Bureau of Statistics of China. Monitoring and survey report on national rural migrant workers in 2013[EB//R]. http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201405/t20140512_551585.html. May 12, 2014.(in Chinese)
- [10] 叶敬忠,贺聪志,吴惠芳,等.留守中国:中国农村留守人口研究[M].北京:社会科学文献出版社,2010.
YE Jing-zhong, HE Cong-zhi, WU Hui-fang, et al. Left-behind population in rural China[M]. Beijing: Social Sciences Academic Press, 2010. (in Chinese)
- [11] 刘彦随,李裕瑞.中国县域耕地与农业劳动力变化的时空耦合关系[J].地理学报,2010,65(12): 1602-1612.
LIU Yan-sui, LI Yu-rui. Spatio-temporal coupling relationship between farmland and agricultural labor changes at county level in China [J]. *Acta Geographical Sincia*, 2010, 65(12): 1602-1612.(in Chinese)
- [12] 龙花楼.论土地整治与乡村空间重构[J].地理学报,2013,68(8): 1019-1028.
LONG Hua-lou. Land consolidation and rural spatial restructuring[J]. *Acta Geographica Sincia*, 2013, 68(8): 1019-1028.(in Chinese)
- [13] 国土部.中国国土资源统计年鉴[M].北京:地质出版社,2013.
Ministry of Land and Resources. *China land and resources statistical*

- yearbook[M]. Beijing: Geological Publishing House, 2013.(in Chinese)
- [14] Song Wei, Pijanowski Bryan C. The effects of China's cultivated land balance program on potential land productivity at a national scale[J]. *Applied Geography*, 2014, 46: 158–170.
- [15] 孔祥智, 王志强. 我国城镇化进程中失地农民的补偿[J]. 经济理论与经济管理, 2004(5): 60–65.
- KONG Xiang-zhi, WANG Zhi-qiang. Compensating land-lost farmers when urbanizing[J]. *Economic Theory and Management*, 2004(5): 60–65.(in Chinese)
- [16] 中国城市发展报告编委会. 中国城市发展报告[M]. 北京: 中国城市出版社, 2012.
- Editorial Board of Chinese Urban Development Report. Chinese urban development report[M]. Beijing: China City Press, 2012.(in Chinese)
- [17] 刘彦随. 给失地农民坚实可靠的未来[N]. 人民日报, 2010-09-29.
- LIU Yan-sui. The country should provide the lost-land peasants with a solid and reliable future[N]. People's Daily, August 29, 2010.(in Chinese)
- [18] 李裕瑞, 刘彦随, 龙花楼. 中国农村人口与农村居民点用地的时空变化[J]. 自然资源学报, 2010, 25(10): 1629–1638.
- LI Yu-rui, LIU Yan-sui, LONG Hua-lou. Spatio-temporal analysis of population and residential land change in rural China[J]. *Journal of Natural Resources*, 2010, 25(10): 1629–1638.(in Chinese)
- [19] LIU Yan-sui, WANG Li-jun, LONG Hua-lou. Spatio-temporal analysis of land-use conversion in the eastern coastal China during 1996–2005[J]. *Journal of Geographical Science*, 2008, 18: 274–282.
- [20] 刘彦随. 中国东部沿海地区乡村转型发展与新农村建设[J]. 地理学报, 2007, 62(6): 563–370.
- LIU Yan-sui. Rural transformation development and new countryside construction in eastern coastal area of China[J]. *Acta Geographica Sinica*, 2007, 62(6): 563–370.(in Chinese)
- [21] 郭文华, 郝晋珉, 覃丽, 等. 中国城镇化过程中的建设用地评价指数探讨[J]. 资源科学, 2005, 27(3): 66–72.
- GUO Wen-hua, HAO Jin-min, TAN Li, et al. Discussion on the index of appraisal on constructive land of China during urbanization[J]. *Resources Science*, 2005, 27(3): 66–72.(in Chinese)
- [22] 刘彦随, 刘玉, 翟荣新. 中国农村空心化的地理学研究与整治实践[J]. 地理学报, 2009, 64(10): 1193–1202.
- LIU Yan-sui, LIU Yu, ZHAI Rong-xin. Geographical research and optimizing practice of rural hollowing in China[J]. *Acta Geographica Sinica*, 2009, 64(10): 1193–1202.(in Chinese)
- [23] 龙花楼, 李裕瑞, 刘彦随. 中国空心化村庄演化特征及其动力机制[J]. 地理学报, 2009, 64(10): 1203–1213.
- LONG Hua-lou, LI Yu-rui, LIU Yan-sui. Analysis of evolutive characteristics and their driving mechanism of hollowing villages in China [J]. *Acta Geographica Sinica*, 2009, 64(10): 1203–1213.(in Chinese)
- [24] 龙花楼. 论土地利用转型与乡村转型发展[J]. 地理科学进展, 2012, 31(2): 131–138.
- LONG Hua-luo. Land use transition and rural transformation development[J]. *Progress in Geography*, 2012, 31(2): 131–138.(in Chinese)
- [25] 刘彦随, 龙花楼, 陈玉福, 等. 中国乡村发展研究报告: 农村空心化及其整治策略[M]. 北京: 科学出版社, 2011.
- LIU Yan-sui, LONG Hua-lou, CHEN Yu-fu, et al. Research report on rural development in China: hollowed village and its renovation strategy [M]. Beijing: Science Press, 2011.(in Chinese)
- [26] 邝文聚, 张蕾娜, 王洪波. 保红线: 量化约束也有质量要求[N]. 中国国土资源报, 2009-04-24.
- YUN Wen-ju, ZHANG Lei-na, WANG Hong-bo. Keep the red line: quantitative restrictions also have quality requirements[N]. *China Land and Resources News*, April 24, 2009.(in Chinese)
- [27] 杨邦杰, 王洪波, 邝文聚, 等. 耕地质量保护和建设共同责任机制的简略途径研究[J]. 中国发展, 2013, 13(2): 1–5.
- YANG Bang-jie, WANG Hong-bo, YUN Wen-ju, et al. On the agricultural land quality protection cooperative responsibility mechanism[J]. *China Development*, 2013, 13(2): 1–5.(in Chinese)
- [28] 司振中, 李貌, 邱维理, 等. 中国耕地资源的区域差异与保护问题[J]. 自然资源学报, 2010, 25(5): 713–721.
- SI Zhen-zhong, LI Mao, QIU Wei-li, et al. Regional difference analysis and preservation of cultivated land resources in China[J]. *Journal of Natural Resources*, 2010, 25(5): 713–721.(in Chinese)
- [29] 国务院人口普查办公室. 中国2010年人口普查分县资料[M]. 北京: 中国统计出版社, 2012.
- Population Census Office under the State Council. Tabulation the 2010 population census of the People's Republic of China by county[M]. Beijing: China Statistics Press, 2012.(in Chinese)
- [30] 刘彦随. 新型城镇化应治“乡村病”(新论)[N]. 人民日报, 2013-09-10.
- LIU Yan-sui. New-type urbanization should treat ‘Rural Disease’[N]. People's Daily, September 10, 2013.(in Chinese)
- [31] 杨友孝, 蔡运龙. 中国农村资源、环境与发展的可持续性评估: SEEA方法及其应用[J]. 地理学报, 2000, 55(5): 596–606.
- YANG You-xiao, CAI Yun-long. Sustainable valuation for resources and environment and development in rural China: the SEEA and its application research[J]. *Acta Geographica Sinica*, 2000, 55(5): 596–606. (in Chinese)
- [32] 李克强. 李克强副总理在全国农村环境保护工作电视电话会议上的讲话[EB//R]. http://www.mep.gov.cn/zhxx/hjyw/200808/t20080813_127211.htm, 2008-08-13.
- LI Ke-qiang. Li Keqiang's talk of national rural environmental protection work picturephone meeting[EB//R]. http://www.mep.gov.cn/zhxx/hjyw/200808/t20080813_127211.htm. August 13, 2008.(in Chinese)
- [33] 张为民. 中国县域统计年鉴(乡镇卷)[M]. 北京: 中国统计出版社, 2014.
- ZHANG Wei-min. China statistical yearbook (township)[M]. Beijing: China Statistics Press, 2014.(in Chinese)
- [34] YANG Gong-huan, ZHUANG Da-fang. Altas of the Huai River Basin water environment: digestive cancer mortality[M]. Springer Science & Business Media, 2014.
- [35] LIU Lee. Made in China: cancer villages[J]. *Environment: Science and Policy for Sustainable Development*, 2010, 52(2): 8–21.
- [36] 龚胜生, 张涛. 中国癌症村时空分布变迁研究[J]. 中国人口·资源与环境, 2013, 23(9): 156–164.
- GONG Sheng-sheng, ZHANG Tao. Temporal-spatial distribution changes of cancer village[J]. *China Population, Resources and Environment*,

- ment, 2013, 23(9): 156–164.(in Chinese)
- [37] 傅伯杰, 陈利顶, 于秀波. 中国生态环境的新特点及其对策[J]. 环境科学, 2000, 21(5): 104–106.
- FU Bo-jie, CHEN Li-ding, YU Xiu-bo. The new trends and counter-measures on ecoenvironmental issues in China[J]. *Environmental Sciences*, 2000, 21(5): 104–106.(in Chinese)
- [38] 李志军, 刘海燕, 刘继生. 中国农村基础设施建设投入不平衡性研究[J]. 地理科学, 2010, 30(6): 839–846.
- LI Zhi-jun, LIU Hai-yan, LIU Ji-sheng. Imbalance analysis of rural infrastructure construction in China[J]. *Scientia Geographica Sinica*, 2010, 30(6): 839–846.(in Chinese)
- [39] 温家宝. 中国农业和农村的发展道路[J]. 求是, 2012(2): 3–10.
- WEN Jia-bao. The road to China's agriculture and rural development [J]. *Qusi*, 2012(2): 3–10.(in Chinese)
- [40] 胡彬彬. 我国传统村落及其文化遗存现状与保护思考[N]. 光明日报, 2012-01-15.
- HU Bin-bin. China's traditional village status and protection of cultural relics and thinking[N]. *Guangming Daily*, January 15, 2012.(in Chinese)
- [41] 王 珣, 张 贺, 陈 原. 城镇化, 如何留住文脉[N]. 人民日报, 2014-05-15.
- WANG Jue, ZHANG He, CHEN Yuan. Urbanization, how to retain cultural context[N]. *People's Daily*, May 15, 2014.(in Chinese)
- [42] 刘彦随, 杨 忍. 中国县域城镇化的空间特征与形成机理[J]. 地理学报, 2012, 67(8): 1011–1020.
- LIU Yan-sui, YANG Ren. The spatial characteristics and formation mechanism of the county urbanization in China[J]. *Acta Geographica Sinica*, 2012, 67(8): 1011–1020.(in Chinese)
- [43] 吴传钧. 论地理学的研究核心——人地关系地域系统理论[J]. 经济地理, 1991, 11(3): 1–6.
- WU Chuan-jun. The core of study of geography: man–land relationship areal system[J]. *Economic Geography*, 1991, 11(3): 1–6.(in Chinese)
- [44] LIU Yan-sui, LU Sha-sha, CHEN Yu-fu. Spatio-temporal change of urban–rural equalized development patterns in China and its driving factors[J]. *Journal of Rural Studies*, 2013, 32: 320–330.
- [45] 刘彦随, 陈 聪, 李玉恒. 中国新型城镇化村镇建设格局研究[J]. 地域研究与开发, 2014, 33(6): 1–6.
- LIU Yan-sui, CHEN Cong, LI Yu-heng. The town–villages construction pattern under new-type urbanization in China[J]. *Areal Research and Development*, 2014, 33(6): 1–6.(in Chinese)
- [46] 刘彦随. “回得去的故乡”需要新思路[N]. 人民日报, 2014-03-11.
- LIU Yan-sui. “Have to go back home” needs new thoughts[N]. *People's Daily*, March 11, 2014.(in Chinese)
- [47] 史培军, 王静爱, 冯文利, 等. 中国土地利用/覆盖变化的生态环境安全响应与调控[J]. 地球科学进展, 2006, 21(2): 111–119.
- SHI Pei-jun, WANG Jing-ai, FENG Wen-li, et al. Response of eco-environmental security to land use/cover changes and adjustment of land use policy and pattern in China[J]. *Advances in Earth Science*, 2006, 21(2): 111–119.(in Chinese)
- [48] Liu Yan-sui, Li Yu-heng, Chen Cong. Pollution: Build on success in China[J]. *Nature*, 2015, 517(7533): 145.