

借鉴东亚经验，全面提升农村人居环境 ——访住建部总经济师赵晖

Learn from East Asia to Improve Rural Settlements: Interview with Zhao Hui, Chief Economist of MOHURD

张立 采访
Interviewed by Zhang Li



赵晖，住房和城乡建设部总经济师。2012—2015年任住房和城乡建设部村镇发展司司长，早年曾在日本留学、任教，并曾在联合国机构做过研究工作。

张立（下称ZL）：我们知道您长期以来一直关心着中国的农村人居环境建设，能谈谈您在推进农村人居环境建设过程中的感受吗？

赵晖（下称ZH）：农村人居环境建设的相关工作推进的确不易，我多年来的感受主要有以下几点。

首先，农村人居环境建设的意义非常重大，尤其是对于中国这样一个农耕文化非常悠久的大国。虽然我国的工业发展和城镇化建设已经取得了很大的成绩，但农业和农村对于我国来说还是非常重要的。中国不同于其他一些小国，中国全面实现小康，除了城市以外，农村是短板。因此，从传承我国优良传统、国家可持续健康发展以及人民生活的幸福角度来说，把中国的农村建设好，意义也是非常重大的。

第二，要做好这件事情又是非常的困难，我对于这点感受非常深。因为长期以来我国的城乡二元制造成了城市发展、城市建设远远好于农村。农村建设和建设困难的根源还是在于体制和机制。加之农村建设长期滞后，其历史欠账太多，并且量非常大，因此推进农村人居环境建设这项工作，可想而知是非常有难度的。

第三点感受是，中国的农村建设不能“一哄而上”。从10年前的包括所谓城乡统筹等各种“运动式”的农村建设来看，其效果都不好。主要原因是，我们对于农村建设任务的艰巨性缺乏全面的认识。实际上，我国农村人居环境建设不是一次“运动”就能解决的。

第四，大家对于中国农村建设的认识不足，这也是工作中的一大难点。特别是现在很多干部的思维具有时代局限性，虽然很多人早期是从农村出来的，但其反而不认同农村的价值，比较喜欢追求现代化的理念，最后在其任期内做出来的东西“城不像城，村不像村”。这种观念及工作思路上的偏差也是农村建设工作开展的难点之一。好在近些年大家的观念已经开始慢慢转变了。

尽管面临诸多的困难，但我最核心的体会是，中国的农村建设大有希望。因为中国的农村多样性很强，民族特色鲜明，传统文化丰富，自然景观优美，从大多数已完成的传统村落建设的效果来看，还是比较成功的，城乡的居民都很喜欢。因此无论遇到的困难有多大，我们还是要把工作继续推进下去。

ZL：您作为政府领导，支持制定了一系列推进改善农村面貌的政策文件，比如年底去年发布的《关于改革创新、全面有效推进县域乡村建设规划的指导意见》，各

采访：张立，同济大学城市规划系，副教授
整理：林楚阳，同济大学城市规划系硕士研究生

地评价很高。想必这些政策出台前，也遇到诸多困难，最困难之处在哪里？

ZH：谢谢给予我们这么高的评价，实际上在政策制定这一层面，我们还有很多工作未做到位，相关政策还是有很多缺陷的。

首先，最大的问题是很多时候政策脱离农村实际。过去几年从上至下推进的很多相关政策确实脱离了农村实际，因此效果不佳。所以现在每制定一个政策、每出台一份文件，都要花很多精力去思考，这些新政策是不是适合农村，能不能起到效果。因为我们长久以来的工作思维都是以城市为中心，很多技术方法和标准都是依照城市建设的思维，并且制定政策的工作人员也并非生活在农村，让其充分了解农村的实际情况也是一项重大的挑战。所以每次制定的政策脱离实际或者不具备操作性是很大的问题。

第二点，政策文件出台需要有落实的手段，其中最重要的作用就是财政的支持。我们在和中央财政部门的沟通方面花费了较大的精力。由于中央财政预算现在是一个紧缩的趋势，因此造成了政策落实方面同样出现了很多的困难。

ZL：近几年您特别关注农村人居环境建设，您认为当下我国农村人居环境建设的重点应该在哪些方面？

ZH：如前面所说，因为我们现在面对着农村历史欠账多、数量巨大这样不利的局面，我们的工作推进才更需要冷静，需要客观地找准“能做什么”、“要怎么做”，以及“如何有效地推进工作”，这是有效开展农村工作的前提。我们需要深入研究国内和国外农村建设的历史以及我们所处的现实阶段。

从东亚和欧洲各国农村的发展来看，农村的建设过程是分阶段的。第一阶段是农村基础设施建设，比如道路、供电、供水等等；第二阶段是环境治理，包括垃圾、污水环境等的治理；第三阶段就是美丽乡村建设，把农村打造成全国人民的休闲、旅游、文化传承的地方。东亚和欧洲的发达国家都已经基本完成了这三个阶段的建设工作。

对比来看，我们中国的农村建设也是要遵循这三个阶段的规律来开展的。从东中西部的经济发展的差异可以看出规律：东部有些农村已经处于第三阶段，中部可能还在以环境治理为主，而西部地区很多农村的基础设施建设程度还相当落后。从全国农村的调查得出的判断是，中国的农村建设大体处于第一阶段的后期和第二阶段的前期。

农村人居环境建设工作的重点一定是从历史发展的过程中去判断现阶段的定位，才能知道我们所面临的困难，以及下一步需要开展的工作是什么。现在我们提出来的目标是在2020年之前完成第一阶段的建设，即必须保障所有农村的

基础设施建设的全覆盖。同时对大部分区域来说，第二阶段的建设是重点，并且也要分主次、分阶段进行。比如首先是垃圾治理工作，因为其相对容易，见效较快，之后再开展污水治理。而对东部较为发达的地区，可能第二阶段和第三阶段的工作要同时进行。

ZL：我们知道您在1970年代末期就被国家公派留学日本，并在日本取得了学士、硕士和博士学位，对东亚国家非常了解。您认为东亚国家的日本和韩国以及中国台湾省的乡村建设经验对中国的乡村建设有何借鉴意义？

ZH：是的，我一直关注东亚国家的农村发展，相较于欧美，在乡村工作方面我们要更多地向日韩及中国台湾省学习。实际上，不仅是我们规划行业，还有农业政策、农业生产的部门都在向日韩及中国台湾省学习。十几年前住建部就有调研组对韩国、日本和中国台湾省的乡村建设进行考察，汲取经验，为我们的相关工作提供了很好的借鉴，比如日本的乡村活化、韩国的新村运动、中国台湾省的乡村营建等。

相较于韩国和中国台湾省，我对日本更加熟悉。虽然长期以来我们对于日本的农村建设说的相对较少，但其实住建部和日本相关部门在农村建设方面的交流持续的时间很长，约有15年，每次交流都对我们的启发很大。日本毕竟走在我们的前面，我们在各方面都有向其学习，包括整个规划的制定、推进的体制机制、整体的效果和技术方法等等，这些对我们的借鉴意义都非常重要。我们还要继续更加深入地关注日本、韩国和中国台湾省的乡村建设进展。

ZL：您认为东亚国家和地区的农村建设和发展是否存在共性特点？主要在于哪些方面？

ZH：这是一个重要的问题，抓住共性就是抓住规律，并且有利于我们顺应这个规律。对于东亚国家和地区而言，首先是文化同源，比如说儒家文化、家庭制文化、耕读文明甚至一些价值观等等在东亚地区都是相似的。这是一个决定性的因素，比如说我们的社区管理，都与文化同源密切相关。东亚是一个传统的熟人社会，这种自治的模式比起用一些条条框框的手段去管理更加有效。

其次是自然环境比较类似，特别是纬度差不多的地区，比如山村、渔村以及一些小平原的村庄都有相似之处。这一点就有利于我们借鉴日韩及台湾省的发展经验，包括一些技术上的整治方法，比如污水处理，像浙江地区处理污水就是学习日本的分散型处理方法。

第三是建筑形式接近，这也和文化同源有关系，虽然有差异，在传播过程中可能出现一些建筑材料或是建设手段的

不同，但是在色彩、形制等方面我国农村的建筑与日韩都较为接近。

第四是农业劳作方式基本相同，包括我们的农耕习俗、生产生活方面的智慧。比如说，粪便的肥料化利用，这个可能只在中华文明中广泛存在，并且日本和韩国同样有这样的劳作方式。这就体现出了东亚国家和地区的文化中对于节约、资源循环利用的推崇。

第五是农村建设的推进机制相似，这点同样重要。这三个国家都是中央政府提出目标、制定政策、给予资金支持、地方政府配合、组织村民参与。但是，差异也主要还是在制度。中国与东亚经济体不同的政治体制带来了农村发展的差异，四个经济体在过去是比较接近的，但发展至今，中国农村却很落后，其原因其实主要还是在城乡二元制。

ZL：您在日本学习、生活和工作了13年，对日本更加熟悉，您印象中的日本农村是什么样子的，与我国农村最大的差异在哪里？

ZH：总的来说，日本农村在自然环境、建设风貌以及农业结构等方面都和我国有类似的地方。特别是和南方地区的农村很像，如浙江、福建地区。

但最大的差异在于基础设施建设和环境建设。这方面，日本农村的城乡差距很小，日本农村地区的基础设施建设非常完善，道路质量、绿化水平都很好，大部分农村地区的生活质量和现代化程度都很高。中国则是城乡差异巨大。

日本农村的干净程度和城市一样，虽然房屋不一定豪华，但是非常干净整洁。其优美体现在环境的干净整洁以及基础设施的现代化，而并非农房的高大体量。

总的说来，日本的农村受到很多人的喜爱，干净整洁、文明有序、自然环境优美，特别是体现了追求朴素美的一种文化特征。这点和中国有较大的差异，中国的文化是人为的夸大，强调一种“主张”的美。

日本现在的农村也表现出一定的差异性，主要可以分为三大类。第一类就是城市周边的农村，已经出现了城市要素和农村要素混杂的状态，有工厂及一些小型的第三产业进入农村地区，并且城市人口大量居住在郊区乡村；第二类是发展比较好的农业地区的农村，有一定的活力，人口也较多，但产业发展相对单一；第三类就是一些偏远地区的农村，年轻人流失较多，但是这些乡村依靠优美的环境发展旅游，也形成了一定特色。

在日本，我们很少看到绝对破落萧条的农村，这点与中国有很大的区别。虽然说日本也有一些偏远地区的农村发展萧条，但是你看不出农村有败落之势，仅仅是年轻人口流失，

老龄化现象较严重。但即使如此，日本农村的老年人口也是很有活力的，不像中国很多农村呈现出无人管理的破败状态，让人觉得心寒。

ZL：在中国，说到农村，我们难以撇开小城镇，小城镇是中国城镇体系中的重要一环，您认为小城镇建设和农村发展的关系如何？能够给农村发展提供怎样的支撑？

ZH：首先，我国小城镇的发展经历了一些起伏的阶段，对于小城镇的认识同样如此。我国小城镇可以分为两大类，第一类是服务周边农民生产生活，镇区人口规模在1万人以下，这些小城镇占比约为72%；第二类是具备一定规模的工业和服务业，人口规模在1万人以上，多数为县域的中心镇，这两类小城镇虽然发展机制有差异，但与农村发展的关系是一样的，都是和谐共生。现在我国小城镇发展普遍滞后，主要原因在于城乡二元体制，以及我国塔式级别化的行政体制，还有“重城轻镇”的政策思维。

实际上，我们必须认识到，小城镇对于农村发展的带动作用非常大，小城镇是促进城乡协调发展最直接和最有效的途径，也是促进就近就地城镇化的重要载体。并且小城镇具有城市不可比拟的绿色发展优势，将来很可能成为大众创业、万众创新的新平台。因此当下农村地区的发展重点还应该集中在小城镇上，并且不仅仅在于特色小镇的扶持，一般的小城镇同样需要得到重视，这需要在县域层面进行统筹。

ZL：您刚才提到了县域的概念，县域是村镇发展的依托，您能再谈谈当下的县域发展和村镇关系吗？

ZH：在这些年的工作中，我对于中国的城乡差距有一些新的体会，即在城乡二元制思维下，我国县域城乡规划存在很大的问题，造成了城乡差距的扩大。首先，我们县域的面积较大，并且有一个集聚资源能力非常强的政府。在这种思维下的县域规划一般会把所有的二三产业全部集中在县城（或包含极少数的中心镇），这样农村地区基本没有发展资源。这种方式的目的很明确，就是为了使资源集中在县城，并与其他同等级的城市进行竞争，其基础的支撑理论是“增长极理论”。农村没有好的产业和资源，光靠农业和农民是没有办法发展的。从这一点上，甚至可以说（县城）规划起到了极大的负面作用。

更需要指出的是，城市规划的从业者从未认真思考过县域的发展^①，而乡村规划的从业者同样也很少考虑县城这一层面的事情。以前的一些规划诸如城乡统筹规划等等，其实并没有好好执行，现在要考虑城乡均衡发展，因此县域城乡规划必须要落实。农村的发展需要有优势资源，不能一味地

全部集中在城市，县城也未必需要这么大的规模，也许人口在5~6万人就足够了，并不是说一定要规模大才能有集聚效应。我们必须把这些理论研究透彻，再去下结论。比如欧洲的城市，规模都很小，但也稳定发展了这么长时间。

还有一点就是，中国的很多城市现在只关注GDP或者政绩等因素，反而忽略了区域农村的发展。现在很多地方的县长认为，一个县的发展就应该集中在县城，其他乡镇基本没有希望。这是一个很大的问题，因此我们住建部必须首先提出来，改变这种思路。

ZL：您一直很关心乡村领域的学术研究，您认为高校和科研机构能够为国家乡村政策制定提供哪些支撑？或者说在哪些研究领域需要加强？

ZH：这一点非常需要，对于住建部来说，村镇发展领域甚至比城市研究领域更加需要高校的支持。和城市比较而言，乡村建设这一块工作首先是研究不足，其次就是支持力量非常单薄。城市已经形成了良好的基础，并且城市研究的队伍人员较多。因此我们非常需要，而且也非常感谢这些热爱农村、积极投身到乡村研究的高校以及其他社会人士。比如同济大学城市规划系去年主持的乡村研究课题就为我们住建部的相关工作提供了充分的支撑。现在一个比较好的趋势是有越来越多的人加入到乡村建设的队伍中来，并且很多人是带着情怀，而非追求利益去参与这件事。

乡村规划研究面临的问题很多，首先是理念不清，实际情况也摸不透，因此还需要大量的调研，去研究农村的机制，并在这个基础上完善乡村规划的理念。包括信息化的引入、现代化管理模式的推广，以及一些建设标准、传统农房的传承、民居建造技术的改进等等。从我们考察过的已建设的个案来看，都较为成功，所以对于乡村的研究还是要不断深入地去做，现在都还处于初步研究的阶段。

ZL：您对中国农村人居环境建设的未来如何看？什么时候我们国家的乡村可以实现城乡一体化、均衡发展？

ZH：从结论上来说，中国农村长期的发展肯定会变好。只不过是时间长短的问题。总有一天大家会意识到我们面对问题的严重性，但是如果这个时间越长，我们遭受的损失越大。中国是一个如此巨大的农业国家，当城市化水平越来越高，而城市病越来越严重时，社会主流的价值观应该会有所扭转。虽然中央已经提出来要加强农村建设，但是全社会还未对农村给予应有的重视。

现在最大的问题还是城乡二元制，这是体制问题，其实也是人为问题。只要是人的问题，那肯定会有解决的办法。

当这个问题发展到一定程度，一定会有转变，解决的办法也将出现。

我相信中国人会更加重视农村，会把更多的精力放在农村，对农村会产生更深刻的认识。

我认为，农村的未来一定是光明的，只不过是时间长短而已。UPI

（本文编辑：秦潇雨）

① 受访人的主题意思是说，规划者对县域的关注度不够，思考的深度不够。