



# 城乡统筹规划： 政策支持与制度创新\*

赵华勤 张如林 杨晓光 周焱

**提要** 城乡统筹规划作为指导城乡发展建设的总纲，必须要有强有力的政策支持以及较完善的制度体系作保障。通过对城乡统筹规划实践过程中存在的主要问题归纳分析，初步构建了城乡统筹规划的政策与制度设计基本框架，并结合各地城乡统筹规划的实践经验，重点对城乡统筹规划的政策支持与制度创新匹配性内容进行了探讨。

**关键词** 城乡统筹规划；政策；制度

Urban and Rural Integrated Planning: Policy Support and Institutional Innovation

ZHAO Huaqin, ZHANG Rulin, YANY Xiaoguang, ZHOU Yan

**Abstract:** Integrated spatial planning as a guide for coordinated urban-rural development must have strong policy and institutional support.. Based on a summary and analysis of problems encountered in the practice of urban-rural integrated planning, the paper reconstructs the policy and institutional framework of spatial planning and discusses the compatibility of policies and institutional innovations.

**Keywords:** urban and rural integrated planning; policy; institution

中图分类号 TU984

文献标识码 A

文章编号 1000-3363(2013)01-0023-06

## 作者简介

赵华勤，浙江省城乡规划设计研究院，教授级高级城市规划师，zjzhaohq@139.com

张如林，浙江省城乡规划设计研究院，城市规划师

杨晓光，博士，浙江省城乡规划设计研究院，副院长

周焱，浙江省城乡规划设计研究院，高级城市规划师

城乡统筹规划本质上是将城市和农村的发展作为整体统一规划，通盘考虑，其目的是缓解城乡矛盾，推动城乡之间建构区域功能协调、城乡功能互补、空间布局合理与支撑体系配套完善的城乡系统。在国家提出以统筹城乡发展为主导的“五个统筹”发展要求下，以及当前“工业反哺农业、城市支持农村”的城乡关系发展背景下，城乡统筹规划愈来愈多地成为各地协调城乡发展的重要手段。

各地开展的众多城乡统筹规划，虽规划的内容各有侧重，规划手法各不相同，而在指导地方城乡统筹发展方面都进行了有益的探索，并发挥了积极的作用，但由于城乡统筹规划与城乡统筹发展的政策息息相关，规划编制的目的在于实施和发挥功用，没有相关政策与制度的匹配，城乡统筹规划的成果不得不面临束之高阁的困境，这也是当前各地的一种普遍现象。笔者从城乡统筹规划实践中的主要问题入手，重点探讨城乡统筹规划所需要的政策支持与制度创新等匹配性内容。

\* 住房和城乡建设部2011年科学技术项目“中国城乡统筹规划研究”（项目编号：2011-R2-18）部分成果

## 1 城乡统筹规划实践中存在的主要问题

### 1.1 规划地位不明确

城乡统筹规划属于一种新兴的规划类型，在国家现行城乡规划体系中的地位尚无定论，国家相关的法律法规也未有对城乡统筹规划编制的内容、深度等作出相应的说明或规定。因此，各地所开展的城乡统筹规划多是地方政府基于自身对城乡统筹发展的诉求、应对本地城乡发展面临问题的一种自发和自律的行为，规划的内容和要求也取决于各地的发展实际、规划编制单位和政府部门的认识水平，规划的类型多种多样（杨保军，2009），规划名称也不尽相同。

规划地位的不明确使得许多地方编制的城乡统筹规划仅仅作为一种规划研究，缺乏相应的法律保障和法律效力，直接影响城乡规划的权威性和可操作性，使得城乡统筹规划难以落实。且规划地位不确立，也使得规划的内容、方法、深度、成果表达方式等方面难以统一，进而影响整个城乡规划体系的构建以及规划的实施。

### 1.2 规划衔接不紧密

城乡统筹规划作为综合性的占据统领地位的城乡空间规划，加强与各部门规划的衔接对于规划的顺利实施以及规划效用的发挥具有突出意义。然而，目前受各方面因素制约，规划的衔接尤其是与国民经济和社会发展规划、土地利用总体规划、生态环境保护规划等三大部门规划的衔接仍然不紧密，甚至鲜有衔接，以致规划的统筹协调流于形式。

从政策体制分析，目前的规划衔接也确实存在较多难点。四大规划分属于不同的法律授权，隶属于不同的行政主管部门，在规划的编制技术标准、目标、重点、管理方式、调控手段等方面均存在较大差异，这些都形成规划衔接的制约因素。

### 1.3 规划实施缺支撑

城乡统筹规划尚处于研究探索阶段，规划实施的支撑体系还未架构完善。一方面，缺乏相关的配套法规；另一方面，缺乏相应的政策与制度配套，尤其是土地、人口、财税等政策体系的缺失或者不完善。其中，发展权的问题尤其值得关注。城乡统筹规划涉及城乡资源要素的统筹配置和城乡发展机会的统筹协调，牵涉面广，关乎多个利益主体的公平平等发展问题，然而实践中仍然缺乏科学合理的城乡区域公平发展制度保障。

与此同时，各部门现行相关政策不乏涉及城乡发展的政策，尤其在支农惠农方面，但普遍缺乏整合。多部门多字口的扶持政策一方面使得资源的投放零星分散，难以形成发展合力；另一方面存在与城乡统筹规划相脱节的现象。

### 1.4 实施效果存在偏差

城乡统筹规划旨在协调城乡发展，缓解城乡发展矛盾；然而，部分地区在推进城乡统筹过程中过于激进，过于功利性，缺乏制度准备，反而造成了城乡矛盾、社会矛盾激化。分析其

深层次原因，既有规划导向迷失，也有政府功利冲动。

当前，国家在试点地区提出城乡建设用地增减挂钩政策，但部分地区却对这一政策加以滥用，以致编制城乡统筹规划的核心内容就是核算村庄迁并能够整理出多少城镇建设用地指标。在这一错误思想主导下，城乡统筹规划变成了“圈地运动”的工具和助推（张京祥，2010）。各地广泛出现了“宅基地换房”、“迁村并点”等形式掠夺农村建设用地指标，侵占农村土地收益，剥夺农村发展机会。有的地方甚至一哄而上、一刀切地推进农村迁村并点工作，“强拆”、强迫农民上楼等现象屡有出现。

## 2 城乡统筹规划的政策与制度设计框架

### 2.1 政策与制度设计的出发点

城乡统筹规划配套政策与制度设计的目的就是要保障规划的顺利实施，通过对土地、人口、财政、行政管理、规划建设管理等一系列政策与制度进行改革创新和完善，逐步调整城乡二元结构，化解“三农”问题，促进城乡有序和谐发展。政策与制度设计的出发点应着重体现在三个方面：

#### 2.1.1 体现对农民利益的保护和参与权表达

城乡统筹规划涉及农民的根本利益，相关政策与制度设计必须充分保障农民的利益，尤其是保护农民的土地权益，保障农民的生存权和发展权。政策制定过程中必须充分尊重农民意愿和利益诉求，畅达农民对利益诉求的直接表达。

#### 2.1.2 体现协调的城乡发展观和区域观

调整城乡二元结构，引导城乡和区域的协调发展是城乡统筹发展的重要目标，政策与制度设计必须体现出协调的城乡发展观和区域观，积极促进城乡发展要素的合理流动，促进整个区域和县域经济的协调可持续发展。

#### 2.1.3 体现出多方利益协作

城乡统筹规划的系统推进与落实既有政府行为，也有市场行为，政策与制度设计在保障农民利益的同时，也需要积极地协调利益关联方，在多方利益协作的前提下明确利益调整、分配等内容的约束机制，确保相关工作的持续推进。

### 2.2 政策与制度设计的基本思路

城乡统筹是一个非常复杂的系统工程，如何在以城促乡、以工哺农的目标下实现城乡之间各类要素的合理流动是目前城乡统筹政策与制度设计的难点所在。政策与制度设计的基本思路应把握以下四点内容：

#### 2.2.1 要有利于城乡之间从割裂走向融合

城乡统筹政策的设立要有利于打破城乡之间人为分割的状况，有利于优化城乡之间各类要素的配置，促进城乡之间的融合发展，在保持城市和农村各自特点的情况下，使城乡得到更均衡的发展，进而建立城乡全面合作的新型伙伴关系。

#### 2.2.2 要从对农民的剥夺转向给予

城乡统筹政策的制定必须最大程度的尊重农民的利益诉

求,形成以工促农、以城带乡的城乡统筹机制,真正使农民从城乡统筹中获得实惠。

### 2.2.3 要尊重现有的法律法规框架

城乡统筹政策体系的设计必须在国家现有的法律规范和政策框架下进行,特别是对于土地政策、人口政策等政治敏感度高、情况极端复杂的政策,必须尊重现有法律和政策。

### 2.2.4 要鼓励不同地区根据实际特点进行各类探索

城乡统筹的政策与制度设计必须充分尊重各地区的差异,鼓励各地区和基层民众根据各地区发展的需求和各自的特点,在国家总体政策的指导下进行不同的政策探索。

## 2.3 城乡统筹政策体系基本框架构建

城乡统筹政策体系包括基本政策和核心政策,以及三个层面的实施主体。基本政策包括了经济政策、财政政策、投资政策、社会事业发展政策、环境保护政策、生态保护政策、城乡治理政策、乡村规划建设管理政策等;核心政策包括土地政策、人口迁徙政策和社会保障政策;实施主体即中央政府、地方政府以及民众等三个层面。中央政府在城乡统筹的政策体系中处于非常重要的地位,中央政策对明确农村土地用地管理制度改革的基本方向、统一户籍改革制度、建立公平合理的城乡要素流通机制等改革创新方面作用重大。各级地方政府作为推进城乡统筹实施的基层主体,其在中央政府明确的框架下进行城乡统筹政策的积极探索与实践,是推进城乡统筹政策更符合各地实情的关键。广大民众是城乡统筹政策实施过程中的参与者、监督者和直接受益者,特别是广大农村居民的积极参与,对城乡统筹政策的实施效果判断十分重要。

城乡统筹政策涉及到城乡发展的方方面面,其政策体系的建立,也受到多种因素的直接限制或间接影响,不可能面面俱到,必须要有所为,有所不为,做到重点突出,围绕解决现阶段急需解决的关键问题,在现有的制度框架下发挥政策创新指引的作用。

## 3 城乡统筹规划的政策支持与制度创新

### 3.1 规划编制体系改革与完善

#### 3.1.1 城乡统筹规划的改革方向

城乡统筹规划首先要更多地关注城乡发展利益的协调,加强对公共财政投资的科学引导,实现以规划促进城乡资源要素的合理配置,以市场力量实现城乡资源要素的公平竞争;并对行政地域、城乡主要领域(部门规划)、城乡发展要素和政府统筹城乡职能进行四重全覆盖,实现在城乡空间布局上城乡居民点同步谋划,在基础设施和公共服务设施建设上同步推进向农村地区延伸,在主要生产要素配置上同步组织布局安排,在资金政策上统筹集中使用分散在各部门的资金;城乡统筹规划还要突出现阶段城乡基本民生(就业、医疗、教育、住房与养老保障等)目标和重点。

#### 3.1.2 城乡统筹规划编制的基本内容

通过对各地规划实践的总结,城乡统筹规划的基本内容一般应包括:城镇化发展目标;城乡产业布局;城乡居民点聚落体系空间布局;城乡建设用地统筹整理及调整使用;区域性重大建设项目库构建;重点发展区域规划;城乡空间管制规划;城乡综合交通系统规划;城乡公共设施配置规划;城乡基础设施系统规划;城乡生态环境保护规划;统筹城乡社会发展规划;城乡社区服务管理规划;城乡统筹规划实施措施等。其中,相对规范的内容应依法纳入到法定规划中。

#### 3.1.3 城乡统筹规划组织领导与实施方式的改革

城乡统筹规划的内涵和外延均超出了目前规划建设部门的职能范畴,需要其他各职能部门的共同协作。具体做法主要有三种模式:①成立跨部门的联合规划组织机构来统领城乡规划的编制和实施工作(如成都市委成立的“统筹城乡发展工作委员会”<sup>1)</sup>);②理顺现有规划管理层次职能,强化现行规划管理机构效率(如安徽繁昌县建立的“县为主导、镇为重点、村为基础、社区配合”的规划层级管理工作机制);③增强现行规划管理组织结构上的薄弱环节(如河南新乡市改变了“规划不下乡”的传统,将规划延伸至乡、村一级<sup>2)</sup>)。

## 3.2 “多规合一”的规划机制构建

为解决规划衔接不够紧密的问题,各地将城乡规划、土地利用规划、国民经济和社会发展规划等不同部门的专业规划在空间上互相统一和协调。其协调机制主要体现在规划编制体系、规划标准体系、规划的实施管理等方面。目前,主要有“两规”、“三规”、“四规”等形式的“多规合一”。

浙江省在县市域总体规划中首先提出“两规衔接”(陈勇,等,2009),即通过重点落实《县市域总体规划》与《土地利用规划》的衔接工作,使市县域总体规划的发展规模符合土地利用规划的指标控制,使县市域总体规划中的空间布局都能落实到地。

“三规合一”在各地实践中内容比较统一,一般是指将国民经济和社会发展规划、城乡规划、土地利用规划落实到一个共同的空间规划平台上。如成都市成立统筹城乡综合配套改革试验区领导小组,以规划、国土、建设等部门为重点,形成统筹城乡发展的管理体制。通过各部门联合制定的各项管理实施文件加强“三规合一”,建立了编制、实施、监督一体化规划管理体制(胡滨,等,2009)。

“四规合一”在不同地区,受发展阶段、目标和战略各不相同等因素影响,其内容也不尽相同。如重庆市是指国民经济和社会发展规划、土地利用总体规划、城乡总体规划和环境保护规划(黄雪梅,易峥,2010);太原市是指城市总体规划、土地利用总体规划、产业园区规划和环境影响评价;新乡市是指土地利用规划、城镇发展规划、产业集聚区规划和新型农村社区规划。

这种“多规合一”在目前部门职能、管理体制分割的情况下,仅从技术层面进行整合的实际意义不大,因此,上述浙江、成都等地更多地重视从政策、制度体制、管理机制等方面

建立协调、沟通平台，来实现“多规合一”，使其能够真正从图纸上落实到空间上。这也是未来“多规合一”的发展方向和实践重点。

### 3.3 农村土地制度的改革导向与制度创新

#### 3.3.1 农村土地制度的改革导向

党的十七届三中全会通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》，对深化土地管理制度改革做出了全面部署。深化土地管理制度改革的改革目标是要坚持最严格的土地使用制度，将城镇化发展过程中的土地收益更多地向农村倾斜，让农民得到更多的实际利益。在深化土地管理制度改革的进程中，要继续坚持对农村集体建设用地上建设活动的依法合规管理，并寻求与农村土地管理制度改革相适应的村镇规划建设管理模式（陈锡文，等，2009）。

#### 3.3.2 农村集体建设用地的调剂使用

农村集体建设用地的调剂使用政策是农村土地管理制度改革的重要内容，调剂使用的文件规定源于“城乡建设用地增减挂钩”政策。调剂使用应遵循：依法合规使用；节约集约利用；因地制宜，有序推进；切实维护农民权益。调剂使用实质上须通过挂钩政策的落实得以实现，并且在实际操作中应采取定项目、定指标、定范围、定时间、定方法的严格规定与要求（中国城市科学研究会，等，2011）。

#### 3.3.3 农村集体土地的流转机制

探索农村土地流转的方式，规范农村集体建设用地的流转使用，已是我国农村土地管理制度改革的关键。对农村土地的流转，应采取自愿、有偿、多样化的形式（仇保兴，2008）。首先要建立产权流转体系，保障农民合法权益。要积极开展农村土地确权、登记和颁证制度，明晰土地产权（徐元明，2009）。在此基础上，要建立农村土地流转市场，培育市场中介组织，畅通土地流转信息。其次要保障农村土地流转的合法性、有效性。农村土地承包经营权流转应坚持最严格的耕地保护制度，集体经营性建设用地流转坚持最严格的节约集约用地制度。村庄和宅基地整理所节约的土地，要先复垦为耕地，调剂为建设用地的必须符合土地利用规划，纳入年度建设用地计划，并优先满足集体建设用地。

#### 3.3.4 农村宅基地的退出机制

探索制定宅基地退出机制，对保护农民财产权益、优化土地资源、提高土地资源利用的综合效益十分重要。对宅基地的退出：①要因地制宜，探索多样化的农村宅基地退出安置模式，赋予农民多样化选择的权利；②要从土地资源节约集约利用的要求出发，进行村庄布局的空间整体谋划，分步推进；③要规范农村村庄整治节约的集体建设用地的指标使用。

### 3.4 农村居民点调整的相关政策与实施机制

#### 3.4.1 农村居民点调整的相关政策

现阶段涉及农村居民点调整的政策主要有以下三个文件：《关于严格规范城乡建设用地增减挂钩试点切实做好农村土

地整治工作的通知》[国发（2010）47号]，明确要求严禁盲目大拆大建和强迫农民住高楼，强调农村居民点调整要与地方经济社会发展水平和农业产业发展相适应，与城镇化进程和农村人口转移相协调，要区分城镇规划区内、城乡结合部、空心村和闲置宅基地等不同情况，因地制宜，量力而行，循序渐进。

《关于进一步严格征地拆迁管理工作切实维护群众合法权益的紧急通知》[国办发明电（2010）15号]明确，“征地涉及拆迁农民住房的，必须先安置后拆迁，妥善解决好被征地农户的居住问题，切实做到被征地拆迁农民原有生活水平不降低，长远生计有保障”。

《国土资源部办公厅关于切实做好征地拆迁管理工作的紧急通知》[国土资电发（2011）72号]也对拆迁作了明确规定，实施征地拆迁，必须在政府的统一组织领导下依法规范进行。

这些相关政策相继颁布，为城乡统筹规划中的农村居民点调整规划与实施指明了方向。

#### 3.4.2 农村居民点调整的实施机制

制定农村聚落空间发展政策指引。各地经济社会发展情况差异很大，农村居民点调整必须在规划指引下分类组织实施。在统筹考虑村庄发展基础和发展潜力、生态和公共安全保护要求以及城镇化发展对村庄影响等方面的基础上，实施不同的空间发展政策指引。

分步、稳妥实施农村居民点调整。通过：①建立政府的规划调控引导机制，引导公共财政向农村地区倾斜，优先为保留的村庄、中心村提供公共物品，引导村庄和人口的集聚；②对保留并集聚发展的农村居民点，应通过制定严格的建设用地标准、公共设施和基础设施的配套标准，确保保留的农村居民点生活水平不落后；③加强农村住房制度、农村住房建设制度的建设，以形成良性的农村居民点规划建设管理机制和农村生产环境的改善机制（邓毛颖，2010）。

建立政府引导下的农民利益保护机制。逐步建立完善农村建设用地估价制度、农村整理土地收益返还机制、迁建村庄的建设标准，在“先建后拆、合理补偿”的基本要求前提下，规范农房拆迁。

建立农户和村民组织的参与机制。要在“三公开”<sup>③</sup>的机制基础上，积极引导农民及村民组织参与农村居民点调整的全过程，逐步形成农民自愿参与、村民组织自我管理、农户代表全过程监督的农民参与机制。

#### 3.4.3 完善农村居民点调整的相关配套政策

为进一步稳步推进农村居民点调整，今后还应完善农村居民点调整的保障机制，重点是户籍管理、土地管理、财政资金等相关部门的政策配套。各部门要合力形成农村居民点调整后的稳定发展机制，以实现新村建设新、管理模式新、发展环境新，社区和谐稳定，共享新型城镇化发展成果。

### 3.5 村镇规划建设管理制度的改革与创新

#### 3.5.1 乡镇规划建设制度的系统构建

村镇建设制度改革的重点领域是加强对农村集体建设用地

的规划管理,规范农村集体建设用地上建设活动,强化城乡建设用地流转使用的规划指导。主要途径有:①修订《村庄和集镇规划建设管理条例》;②制定《镇乡、村庄规划编制办法》<sup>1</sup>;③制定《乡村建设规划许可实施管理办法》;④修订和完善《镇、乡、村庄规划技术标准体系》等。同时,要保障农村最困难群众最基本的居住权利;强化各级政府的村镇建设公共服务与社会管理能力,加强农村地区建设的质量安全管理。

### 3.5.2 农户自建住房的规划服务与政府管理

农村自建房的规划服务也是农村规划建设管理工作的重要内容。目前,农民自建房遇到了亟待解决的深层次问题:①农民建房的基本权益受到不同层面冲击,动摇了农民以“自筹资金、自行建设、自己拥有、自我管理、自家使用”为特点的农房建设基本制度;②拆迁农民住房随意性增大、缺乏着眼长期生存发展的合理拆迁补偿;③农村建房规划管理薄弱(李兵弟,2009),相当部分的农房缺乏抵御自然灾害的基本能力;④村庄基础设施建设和人居环境改善滞后(郭建军,2007);⑤农村宅基地的退出机制不明晰,农民房屋财产权益保护缺乏制度性安排。

各地根据自身特点摸索了农民自建房的政府服务模式。如江苏泗阳和平康居示范村<sup>2</sup>和广东省中山市小榄镇的自建自我管理模式<sup>3</sup>。县政府、村委会和村民分工协作,分别负责规划监管、委托设计和施工建设,降低成本,体现村民意愿并能保障施工质量。

未来,应通过坚持稳定的农民建房宅基地供给政策,统筹安排农民住房建设用地需求。推动农村住房建设产业政策引领,形成有效推进节能节地节材减排农房建设的政策支撑,配套推动农村公共设施维护管理资金税费改革,持续改善农村的人居生态环境。按照同一平台、城乡有别,独立编码、预留接口,分类登记、共同指导的原则推进农村房屋登记管理工作(中国城市科学研究会,等,2011),实现农村居民宅基地用益物权。

### 3.5.3 乡村(驻村驻镇)规划师制度的探索

乡村(驻村驻镇)规划师制度是适应城乡统筹要求的新探索。深圳龙岗区首先推出“顾问规划师制度”<sup>4</sup>,主要通过建立公众参与制度化有效途径(冯现学,2003),来引导和推进镇、村的规划建设;而成都市为适应城乡统筹发展需求,提高农村地区规划管理水平,创造性地建立了“乡村规划师制度”<sup>5</sup>。乡村(驻村驻镇)规划制度强化规划师作为政府行政主管部门和普通民众之间沟通的桥梁作用,加强农村群众的规划公众参与,加强规划师下乡驻村的规划服务,加强规划知识宣传和规划管理能力的普及,加强对农村地区规划师技术队伍的培养和专业技术水平的培养。这一制度极大地促进我国村镇规划建设事业的发展,促进城乡规划法的实施,促进城乡统筹规划的落实。

## 4 结语

城乡统筹发展及规划各地都在进行着积极的探索,相关的经验在不断积累,各类支持政策在陆续颁布,各项制度改革在逐步深化,新的匹配性政策与制度的操作性和效果都需要时间的检验,也需要做进一步的跟踪研究,使之能够推广实施。为此,各部门之间应加强协调沟通的力度,在实践的基础上逐步形成相对完善的城乡统筹规划政策、制度、管理体制及机制,为未来城乡统筹规划的编制、实施提供支撑,促进城乡统筹事业的全面发展,以实现全面建成小康社会。

### 注释

- ① 2007年10月成都市专门成立了“成都市委统筹城乡工作委员会”,代表市委市政府协调整合国土、农业、建设和规划等相关部门的工作。
- ② 新乡市改变了“规划不下乡”的传统,在全国率先将规划延伸至乡、村一级,变单纯的城市规划为城乡规划。将全市3571个建制村,规划为1050个新型农村社区,为结束农村无序建房的“有新房无新村”局面奠定了基础。
- ③ “三公开”机制,即会议讨论决定涉及的村庄调整事项公开,新建居住点的主要规划指标和实施效果公开,旧村调整和新建建设的全过程公开。
- ④ 目前全国各地都在对村庄规划编制办法进行摸索,尚未有一套成熟的规范和标准指引。
- ⑤ 由县政府负责规划的审批,村委会委托专家设计民居建筑,并组织有建筑特长的村民成立工程队,帮助村民建房。
- ⑥ 广东省中山市小榄镇是全国村民自治的试点镇,村民通过自我管理、自我教育、自我服务,依法办理与村民利益相关的村内事务,对建设活动中涉及到的物业管理出租、开发与建设、股份分配等事务都要经村民讨论通过。
- ⑦ 深圳龙岗区“顾问规划师制度”:顾问规划师由区政府聘请,同时设立专门的机构——顾问规划师服务中心,保证制度的运行和落实,在每个镇成立“顾问规划师工作小组”,促进镇村参与规划。
- ⑧ 《成都市乡村规划师制度实施方案》成府发〔2010〕37号规定,乡村规划师是由各区(市)县政府任命的乡镇专职规划负责人,其主要职责是:参与乡镇党委、政府涉及规划建设事务的研究决策;代表乡镇政府组织编制乡村规划、对政府投资性项目进行规划把关、向乡镇政府提出改进乡村规划工作的措施等。

### 参考文献(References)

- [1] 陈锡文,赵阳,陈剑波,等.中国农村制度变迁60年[M].北京:人民出版社,2009.  
(CHEN Xiwen, ZHAO Yang, CHEN Jianbo, et al. Chinese rural system changes 60 years[M]. Beijing: People's Press, 2009.)
- [2] 陈勇,黄幼朴,陈伟明,等.县市域总体规划探索与实践——以浙江省诸暨市域总体规划为例[J].城市规划,2009(12): 93-96.  
(CHEN Yong, HUANG Youpu, CHEN Weiming, et al. Exploration and practices of master plan of county/city administrative region: a case study of Zhujishi city in Zhejiang province[J]. City Planning Review, 2009(12): 93-96.)
- [3] 中国城市科学研究会,等.中国城乡统筹规划的实践探索[R].2011: 161-165.

- (Chinese City Science Research Council, et al. China urban and rural planning practice and exploration[R]. 2011: 161-165.)
- [4] 邓毛颖. 基于城乡统筹的村庄规划建设管理实践与探讨[J]. 小城镇建设, 2010(7): 21-27.  
(DENG Maoying. Based on the urban and rural areas of the village planning and construction management practice and discussion[J]. Construction of Small Towns, 2010(7): 21-27.)
- [5] 冯现学. 对公众参与制度化的探索——深圳市龙岗区“顾问规划师制度”的构建[J]. 城市规划, 2003(2): 68-71.  
(FENG Xianxue. On public participation system of exploration —— the Shenzhen city Longgang district ‘consultant planner system construction’[J]. City Planning Review, 2003(2): 68-71.)
- [6] 郭建军. 我国城乡统筹发展的现状、问题和政策建议[J]. 经济研究参考, 2007(1): 24-44.  
(GUO Jianjun. China’s urban and rural development the present situation, issues and policy recommendations[J]. Economic Research, 2007(1): 24-44.)
- [7] 胡滨, 薛晖, 曾九利, 等. 成都城乡统筹规划编制的理念、实践及经验启示[J]. 规划师, 2009(8): 26-30.  
(HU bin, XUE Hui, ZENG Jiuli, et al. Chengdu urban and rural overall planning concept, practice and experience[J]. Planners, 2009(8): 26-30.)
- [8] 黄雪梅, 易峥. 城乡统筹条件下“四规叠合”初探——以重庆市江北区“四规”叠合综合实施方案为例[J]. 中国城市经济, 2010(8): 222.  
(HUANG Xuemei, YI Zheng. Urban and rural conditions of ‘four compasses congruency’ ——taking Chongqing province Jiangbei district ‘four rules’ superimposed comprehensive scheme as an example [J]. Chinese City Economy, 2010(8): 222.)
- [9] 李兵弟. 改革开放三十年中国村镇建设事业的回顾与前瞻[J]. 规划师, 2009(1): 9-10.  
(LI Bingdi . Thirty years of reform and opening up Chinese bourg construction career retrospective and prospective[J]. Planners, 2009(1): 9-10.)
- [10] 仇保兴. 统筹城乡发展的若干问题[J]. 城乡建设, 2008(11): 19-20.  
(QIU Baoxing. Some issues on the balance of urban and rural development [J]. Urban and Rural Construction, 2008(11): 19-20.)
- [11] 徐元明. “新土改”视角下的城乡统筹与农民土地权益保障[J]. 现代城市研究, 2009(2): 20-23.  
(XU Yuanming. ‘New land reform’ from the perspective of balancing urban and rural development and farmers’ land guarantee[J]. Modern City Research, 2009(2): 20-23.)
- [12] 杨保军. 从实践中探索城乡统筹规划之路[J]. 中国建设信息, 2009(7): 17-20.  
(YANG Baojun. From the practice of urban and rural integrated planning road[J]. China Construction Information, 2009(7): 17-20.)
- [13] 张京祥. 张京祥教授呼吁: 要对当前城乡统筹规划的实践进行检讨, 力求避免三大误区[J]. 城市规划通讯, 2010(4): 11-12.  
(ZHANG Jingxiang. Professor Zhang Jingxiang appeal to the current urban and rural planning practice review, strive to avoid three misunderstandings[J]. City Planning Communications, 2010(4): 11-12.)

收稿: 2012-11

修回: 2013-01