

农业示范区规划中公众参与理念及方法探析

张博辉, 苗琨, 吕锐, 田国行

(河南农业大学 林学院, 河南 郑州 450002)

摘要:结合河南省西华县高效农业示范区的规划实践,对农业示范区规划的重要意义和规划过程中容易出现的相关公众参与的一些问题进行了分析,并对规划编制过程中一些公众参与的思路、方式进行了归纳和总结,尝试以此建立一种更加适合农业、农村类规划项目的公众参与模式,为统筹城乡发展,科学、合理、民主的规划编制提供保障。

关键词:公众参与;城乡规划;农业示范区

中图分类号:TU 982.29;C 912.82 **文献标识码:**A **文章编号:**1001-0009(2011)10-0198-05

当前,随着我国法制的不断健全和公民参与意识的不断增强,城乡规划编制过程中有关公众参与的制度与方法不断完善已经显见成效,为科学、合理的编制城乡规划提供了必要的保证,但是,在以往的研究中针对城市居民的公众参与理念及方法比较广泛,与之相反,在与农业、农村等规划息息相关的农民群众的公众参与理念及方法的研究上却远远落后。归纳其原因主要是因为以往城乡二元结构的影响和缺乏合理引导,农民群众公众参与意识淡薄及相关的规章制度不健全等因素。文章以河南省西华县高效农业示范园区规划为例,通过对该项目的全过程参与,探索并总结出了一些关于农村、农业类规划的公众参与理念及方法,以供大家研究、讨论。

1 农业示范区规划的重要意义及规划项目概况

当前,我国总体上已进入加快改造传统农业、走中国特色农业现代化道路的关键时期。《农业部关于创建国家现代农业示范区的意见》(农计发[2009]33号)中明确指出:创建国家现代农业示范区,是顺应农业发展趋势,创新工作思路,强化工作指导,促进农业增产增效、农民持续增收的重大举措,对规范农业示范区发展,示范和引领现代农业建设具有重大意义^[1]。该次规划的高效农业示范区位于河南省西华县城东部约 12 km,规

划用地紧邻省道 329 及大广(大庆-广州)高速,规划面积 15 hm²,规划主要包括现代高效农业生产,农业科技成果和现代设施农业应用的展示及推广,农业功能拓展,农产品物流、交易,农民生活聚居区环境整治等内容。

2 关于规划项目中公众参与的思考

2.1 相对于城市居民更强的传统观念

大多数农民的传统观念是根深蒂固的,因为农村的变化相对于城市的变化来讲是平缓、渐进的,农村、农民一般处于信息化、全球化影响的末端,例如,该次西华县的高效农业示范园区规划用地中有许多坟墓零零散散的分布于自家农田之中。当时存在着 2 种明显对立的观点,一是发展农业,增加农民收入造福当代及后人的科学规划;二是农民对祖坟尊重的传统观念,对此村民们自己也比较犹豫。而作为规划项目负责人既要尊重农民的传统观念,又要把项目规划好,这些问题都是必须要考虑的,农民群众的思想转变不是开始就有的,需要一个转变过程,在这个过程中需要政府、规划师、农民之间不断的相互交流,不断地了解彼此意见想法之后才会达成一种默契。

2.2 对规划成果的期望目标不一致

在以往的规划编制过程中,公众参与时主要的分歧就是关于规划的目标及实现方式、步骤的不一致。在该项目开始之初,通过走访、问卷调查等方式,发现当地政府、专家、规划师、当地村民四方对于该次规划存在着期望目标不完全一致或期望目标实现的先后顺序不完全一致 2 种分歧,为了方便说明,表格将问卷调查中的主要目标关键词按期望顺序排列表示(表 1),通过意见综合,可以看出大家对于项目的最终目标是基本一致的,问题主要集中在于对目标实现的先后和主次之上。

第一作者简介:张博辉(1980-),男,黑龙江绥化人,在读硕士,现主要从事乡村规划研究工作。E-mail:urban2010@126.com。

责任作者:田国行(1964-),男,河南封丘人,博士,教授,研究方向为城市绿地系统与景观规划设计。

基金项目:郑州市科技领军人物科研计划资助项目(096SYJH32108)。

收稿日期:2011-03-11

表 1 项目参与各方期望目标及目标主次顺序

项目参与方	目标种类及期望目标实现顺序
政府及相关部门	规划建设立竿见影、高标准、高起点、节省投资、高效产出
专家	考虑长远、标准分级、高效产出、节约能源、合理利用土地
规划设计单位	考虑长远、节约能源、合理利用土地、节省投资、标准分级、高效产出
农民群众	规划建设立竿见影、高效产出、节省投资

2.3 公众参与群体构成上的单一

以往在城市规划与建设中实行公众参与,由于城市居民在职业构成上具有多样性,可使规划地区的群众意见更加具有广泛性和客观性,而在进行农业、农村类规划项目时所涉及的利益群体,基本上以农业人口为主,由于他们所从事的职业大多与农业有关,所以在规划中可以在农业生产与农村生活等方面得到更加详细、真实、可行的建议,但同时,由于其职业构成相对简单,也导致参与意见相对单一,对于规划编制的科学性、前瞻性、合理性具有一定的限制。

3 “分解、融合、渐进”式的公众参与理念

3.1 “分解、融合、渐进式”的公众参与理念产生的原由

在以往规划编制过程中多是采用“自上而下”的公众参与方式,在规划成果编制完成之后将规划的主要内容以电视、报纸、宣传栏等方式向社会大众进行公示,由于缺少规划专业知识及识图能力的影响,规划编制过程中政府的行为目的、规划思路有可能不被完全理解^[2],此种不良结果可能在农民群众中更加突出,为此该项目中,对农民群众进行单一的规划宣传是远远不够的,广大农民朋友单纯接受宣传,将有可能造成公众参与的形式主义,不能真正听取农民的心声。另外,也可能对规

划编制目的、思路等内容的理解产生歧义,这样最大的问题将会出现在规划实施时,由于政府和规划师与农民的思考角度不完全一致,致使规划成果难以实施,或在规划成果实施过程中,政府、农民群众、规划编制单位三方的不断磨擦,规划成果与政府决策的严肃性和农民群众的利益都不能得到很好的尊重。为此,要将规划的目的、思路、成果等内容及时与农民群众进行沟通,并破除以往城市规划中全盘推出规划成果的做法,在规划编制过程中将规划的主要内容进行分解公示,这种做法首先可以让广大农民朋友更加深刻理解规划内涵,以得到更加实用、科学和贴近民意的建议,其次,将公众参与的内容进行分解,有利于在不同的规划编制阶段上更好的理解规划目的,把握群众、政府、专家的意见,更好的平衡局部利益与整体利益、当前利益与长远利益。

3.2 公众参与项目的肢解与马斯洛需求等级理论的借鉴

在农业示范区规划中,由于农村地区人口密度远远小于城市,农民群众的参与意识还没有得到发挥,加之农民的文化素质相对薄弱,为了方便开展公众参与,积极引导村民参与其中,将规划的各项内容进行肢解,按照马斯洛的需求等级理论进行分解、归类,但在实际应用中,并没有把 5 种需求按等级排列,而是将其看作是 5 个同等的规划中需要解决和保证的内容(表 2),以此科学确定规划建设的远景目标和近期目标,形成完整的目标体系。这样可以最大程度的吸引农民群众的注意力,充分调动广大农民群众的积极性^[3],让他们主动理解规划意图,把握规划动向,还更有利于他们的意见和建议得到顺利表达。

表 2 公众参与内容分解

参与项目分类	分解内容	目标
生理方面	农业劳动体会,农业生产、农村生活的想法等	现代化、科学化、人性化、生态化的生产、生活方式
安全方面	病虫害的防控、温室的尺度、间距、布局、农产品的安全储运,沼气的安全使用等	保证生产、生活的安全、舒适
交往方面	农业技术交流、农产品交易、展示,公共空间布局,区内交通及内外交通的衔接	保证信息流、产品流、交通流的畅通
自尊方面	对地方特色、生产、生活习惯的尊重及质量提升	充分体现国家及地方政府对于“三农”及统筹城乡发展的重视
自我实现方面	经济效益、社会效益、环境效益	农民群众的经济、社会地位提升,生产、生活环境改善

3.2.1 生理需求 需要达到的目标是,让农民群众以相对以往更少的劳动付出,得到更大的经济收益,当前有许多成熟的现代农业生产技术,对于减轻农民劳动强度,增加农业生产收益具有极大的帮助,为此,课题组在规划编制过程中积极与河南省农业厅和河南农业大学的相关专家联系,积极在规划中推广成熟的农业生产技术,规划编制单位作为一个中介人,将农民们的想法与

农业专家的意见,双向结合,统筹兼顾。
3.2.2 安全需求 作为规划设计人员,对于乡村生活聚居区的规划有过接触,但对于涉及农业生产方面的内容,就接触甚少,例如示范区内的日光温室尺寸、间距等对于温室内作物生长都至关重要,另外示范区内的植物景观配置对于农作物的生长安全也非常重要,有些植物易于传播病虫害,有些植物过分争夺养分,这些都将影

响到示范区内农作物的生长,而对于这些知识的了解确是比较肤浅的,因此积极引导村民和农业技术人员参与到规划设计中是目前最可行的办法。

3.2.3 交往的需求 为了打开示范区农产品市场,在示范区内靠近省道的地方规划一座物流及综合服务中心,其主要包括农产品储运、交易中心,农产品展示中心,餐饮住宿服务中心,农业信息发布和技术培训中心等内容,该中心将建立起商家与农民、农民与农民、农民与专家的交往平台,平台建立的每个环节都直接关系到农民群众的切身利益,所以必须要有农民代表的参与,积极吸收他们中有建设性的意见。

3.2.4 自尊的需求 建国初期,我国工业基础薄弱,由于以“城市偏向,工业优先”的战略,农业要为工业化奠定基础 and 提供保障,由此一直实行“城乡二元化分治”。目前,我国城乡居民的实际收入差距约为6:1~7:1^[4],如此将严重影响我国经济、社会的健康发展,现代的高效农业示范区规划其实就是“工业反哺农业,城市支持农村”的一种作法,以此促进农业生产更加科学、高效,农民收入可以迅速增加,生活环境也可以得到很好的改善,但这些目标的顺利实现必须要有农民群众的积极参与,只有这样才能让他们真正体会到示范区规划的重要性,感受到自身利益得到的尊重。

3.2.5 自我实现的需求 对于一个规划成果的评价经常从经济效益、社会效益、环境效益三方面进行,但就农民自身而言经济效益绝对是第一位的,社会和环境效益处于连带的地位。在与农民的实际交流中不难发现,他们最关心的就是经济回报率,也就是规划实施后对于农民经济收入的影响,所以应首先把其它地区的成功案例进行宣传、讲解,让他们知道农业示范区的巨大经济潜力和社会影响力。同时,也正因为巨大的经济诱惑力,农村里的无业青年开始走入正轨,外出打工的部分农民也可以回家务农,这样留守的不仅是老、妇、幼,农地荒弃等问题也就可以得到相应的解决。另外,国家目前比较支持高效农业示范区的建设,并投入大量的人力和财力,加之示范区的经济收益远远高于以往传统的农业生产,农民的手里宽裕了,乡村政府也就有时间和条件对乡村外环境进行改善,农民群众的生活环境不断得到改善,农民群众安居乐业,生产积极性提高,自身价值得到实现,还会创造更高的价值。

4 政府、规划师、专家、农民群众对规划项目影响程度分析

在整个项目进行过程中,针对农业示范园区规划项

目本身及利益群体的特殊性,在不同的规划阶段及层面上要有不同的项目参与比例。越是接近农民生产、生活等微观层面的规划阶段就越需要有经验的农民群众的参与,图1为一般情况下大家所想像的项目参与比例模式,此时包括农民群众在内的四方规划参与者基本以均衡的比例参与规划编制,四方对于规划的影响程度也是基本相当的。但通过对该项目的分析、对比、总结,认为图2更可以反应该项目或涉农类的项目参与模式,在项目的前期论证或开始总体规划编制时,政府、专家、规划师、农民群众四方应该是4个均等的参与群体,这样最有利于项目决策、规划定位的科学性与准确性,在农业示范区总体规划的定位、规模、目标、原则等基本确定之后,进行示范区内的空间布局、温室排列、环境整治等越是接近于微观层面的规划时,农民群众的对于规划的影响程度将更逐步增强。同时也要注意,一个缺少公众参与的规划设计是不合理的、不完整的^[5],但公众参与也并非是全能的,尤其是在此类农业示范区规划中,仅由农民群众和规划师一方或双方来决定规划方案的做法是不妥的,更不是科学的^[6]。另外,由于规划师也并非全能设计师,而且基本上都是以往工科体系的教育模式下成长起来的,对于农业项目的把握还必须要有农业生产、农村问题研究等方面的专家进行项目把关,对此一定要给予足够的重视,并且保证专家们自始至终的参与,所以在整个规划过程中,就出现了如图2所表达的项目参与比例,也就是从规划的宏观层面到微观层面,农民群众的参与程度应该是逐步增加的,专家的参与比例是相对不变的,政府和规划师对于项目的影响程度相对于前二者逐步弱化。

5 实施方法

5.1 规划编制前期、中期、后期的公众参与

以往的乡村及农业示范区规划中都是在规划成果报送审批前,经村民会议或者村民代表会议讨论同意,该方式可以说只是对规划成果认可程度的判断,并未触及核心问题。在该规划的编制过程中吸取以往公众参与的不足,积极引导当地村民代表在不同的规划阶段进行参与,为规划编制献计献策。规划编制前期的村民代表意见可以弥补对于农业生产知识了解的不足,并且可以在规划编制中将一线农民的有利建议融入规划思路。规划编制中期村民代表的参与可以将规划设计人员的一些想法进行校正,有利于规划编制的可操作性。规划编制后期的公众参与可以为规划编制单位、当地政府、当地村民、专家建立一个共同的平台,对规划进行审议,这样可以做到每个利益群体对规划成果做到心中有数,

更有利于未来规划成果的顺利实施。

5.2 村民代表的选取及代表会议的召开

由于该规划涉及的面积大、农业人口多,只能采取以村民代表会议的形式进行公众参与,在村民代表的选取上主要以下面四类人群为主:第一是要具有 10 a 以上农业生产及农村生活经验的成年人;第二是曾有过外出打工经历,而后回来重新从事农业生产的成年人;第三是从事过农产品运输或农产品经营的人。第四是具有高中及高中以上学历的当地年轻人。以上四类村民基本包括了农村主要劳动力,有利于会议的讨论研究和组织,并且可以保证意见和建议的科学性及有效性。

另外,对于村民代表会议的召开,基本以现场会的形式,因为规划编制时间正好是村民的农忙时节,不方便经常性的集中会议,加之村民的“现场感”更有利于意见和建议的表达及讨论,同时也可以借此机会进一步实地了解规划区域现状,发现问题。

5.3 问卷发放及访谈

问卷发放工作主要集中在规划编制的前期,基本与村民代表会议同步开始,由于历时时间长于村民代表会议,加之规划人员的现场问卷发放及与部分农民代表的访谈,可以收集到更多的利害因素,了解到更多的农民心声,记录下最真实的现场感受,这些工作将更有利于政府决策和科学的规划编制。但对于问卷的答案一定要进行客观的收集、整理、筛选,问卷中也不排除个别偏激的回答,对此一般进行归类,看其存在的比率如何,如果每 100 份问卷中出现少 5 次,就将其视为无效。

6 结语

党的十六大提出了“统筹城乡”发展的要求,协调、健康的城乡统筹发展不仅仅是把目标单一的放在经济上,更重要的是在社会政治、经济、文化上的全面发展,其中公众参与作为统筹城乡政治文明共同发展的重要方式,可以使农民群众具有同城市居民一样同等的政治地位,使其真正参与国家、社会事务的管理,体现和维护自身利益都具有重要意义^[3]。

另外,高效农业示范区规划与以往的新农村规划相比,涉及的范围和内容更加广泛,从某种意义上讲它是一种全面的针对农业、农村、农民的规划,必须要考虑到示范区内及周边农业的生产与发展、农村的基础设施建设、农民的生活环境及农业生态环境,规划的繁杂程度是可想而知的,但是目前我国针对农业示范区规划中有关公众参与的内容、方法、程序等还没有统一的规定和要求。因此,现阶段农业示范区规划中公众参与的开展,需要依照我国现行的相关法律、法规的规定,借鉴国内外城乡规划及相关行业中公众参与的成功经验和做

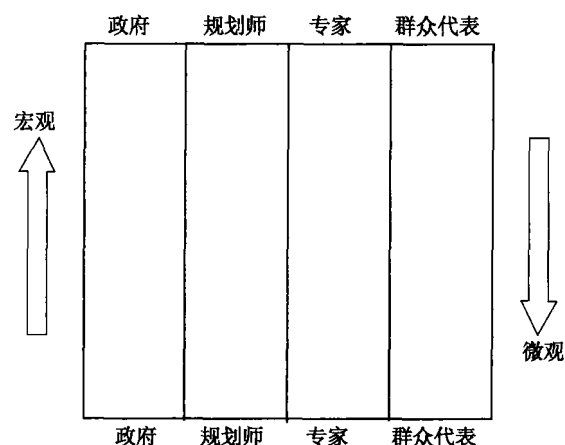


图1 一般情况下的项目参与模式

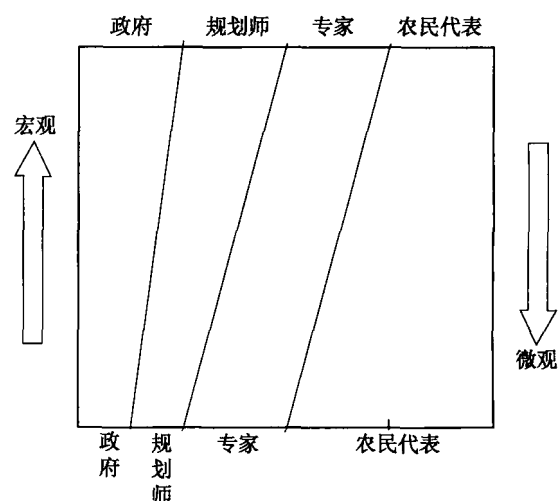


图2 课题组参与的项目参与模式

法,研究分析农业示范区的规划特点,提出切实可行的公众参与模式,使其既能保证公众参与的有效性,发挥其应有的作用,又能尽量避免因公众参与不当所导致的目的忙乱、效率低下等问题。

参考文献

- [1] 农业部关于创建国家现代农业示范区的意见[EB/OL]. (2009-12-30)[2010-02-25]. <http://baike.baidu.com/>.
- [2] 郝娟. 提高公众参与能力推进公众参与城市规划进程[J]. 城市发展研究, 2008, 15(1): 50-55.
- [3] 鄢鸿. 浅析新时期乡镇规划与建设[J]. 经济技术协作信息, 2008(8): 101.
- [4] 全国城市规划执业制度管理委员会. 城市规划原理[M]. 北京: 中国计划出版社, 2008: 4-8.
- [5] 徐小东, 王建国. 绿色城市设计: 基于生物气候条件的生态策略[M]. 南京: 东南大学出版社, 2009: 154-159.
- [6] 王勇, 李广斌. 市民社会涌动下小城镇规划编制中的公众参与[J]. 城市发展研究, 2005, 29(7): 57-62.

胶东地区城市边缘区新农村特色 农业观光园景观优化研究

李 少 红

(青岛农业大学 建筑工程学院, 山东 青岛 266109)

摘 要:在调研胶东地区多个新农村特色农业观光园的基础上,根据农业观光园的功能和特点,将胶东地区的农业观光园主要分为休闲观光采摘型、特色农业品尝型、休闲娱乐疗养型;分析了目前各观光园景观规划出现的问题,并以青岛金麒麟温泉山庄景观规划为例,阐述了胶东地区城市边缘区新农村特色农业观光园景观规划中要注重园区选址、突出主题、人性化设计的原则。

关键词:城市边缘区;新农村建设;农业观光园;景观优化

中图分类号:S 688.9 **文献标识码:**A **文章编号:**1001-0009(2011)10-0202-05

胶东地区特有的自然地理环境、社会经济、人文背景与历史文化赋予了胶东乡村地区极具特色的传统乡村景观意象。近年来,随着社会主义新农村建设发展进程的加快,胶东地区城市边缘区新农村特色农业观光园以传承传统乡村景观意象、优化现代乡村景观为内涵,以加强集生态示范、科普教育、赏花品果、采摘游乐、休闲度假、生产创收于一体的特色农业观光园建设为载体,以可持续发展为原则构建和谐乡村景观意象。使得游人既能切身感受到自然美景的熏陶,又能从中学到

农业生产知识;既增强游人热爱自然的情感,又增加保护环境意识。

1 特色农业观光园的类型

按照不同的分类标准可以将特色农业观光园分成不同的类型。“依据农业观光园所依托的农业资源的产业结构来分类,可以分为种植业主导型、林业主导型、牧业主导型、渔业主导型、副业主导型、科技农业主导型等。依据农业观光园主要提供的农业旅游服务功能及旅游观光受众的体验方式来分类,可以分为休闲农业观赏型、休闲农业品尝型、休闲农业购物型、休闲农业务农型、休闲农业娱乐疗养型”^[1]。“按照农业观光园的地域分布的不同,可分为依托自然型和依托城市型 2 种”^[2](表 1)。

作者简介:李少红(1973-),女,山东蓬莱人,讲师,现主要从事建筑历史理论与设计研究工作。E-mail:lishh0532@163.com。

基金项目:山东省文化厅艺术科学重点资助项目(201008035)。

收稿日期:2011-03-14

Concepts and Methods of Public Participation in Agricultural Demonstration Area Planning

ZHANG Bo-hui, MIAO Kun, LV Rui, TIAN Guo-hang

(College of Forestry, Henan Agricultural University, Zhengzhou, Henan 450002)

Abstract: This paper, combining with Xihua efficient agriculture demonstration zone in Henan province practice, analyzed the importance and the problems of public participation during planning process in agriculture demonstration zone at first. Then we concluded ideas and methods of public participation in the process of planning, trying to establish a more suitable mode of public participation for planning projects of agriculture and country, in order to provide protection for the urban and rural developmental, scientific and reasonable, democratic planning.

Key words: public participation; urban and rural planning; agricultural demonstration zone