

城乡统筹下的村庄布局规划研究

——以广州增城市为例

邓毛颖 蒋万芳

一、当前村庄规划建设存在的主要问题

(一) 村庄规划依据不足

依照《规划法》规定,下一层次的规划必须以上一层次规划作为依据。但许多城市(特别是县级市)部分镇的总体规划还在编制当中,在已批的总体规划成果当中,对镇域范围的村庄问题也研究不足,有些总体规划甚至为了争取城镇建设用地规模而在图纸上刻意隐去村庄建设用地,使新农村建设时期的村庄规划缺乏了必要的依据。指望规划师就一个村庄去研究全镇的问题,或者把村庄规划停下来等待上一层次的规划修编,都是不切实际的,因此急切需要全市(县)或者全镇有一个总体把握的村庄专项规划给予指导。

(二) 村民意愿与政府规划不协调

农民是新农村建设的实施主体,但诸多政府规划与农民意愿不协调的地方值得我们研究:1. 中心镇总体规划过程中往往以集约用地、扩大城镇建设用地规模为目标,片面强调迁村并点和人口向镇区集中,然而,广州市周边的村庄多以集聚居住为主,绝大多数具备一定的规模,并且各行政村甚至100人以上的自然村在多年的村村通道路和村村通公交的建设中已具备良好的对外交通条件,从习俗上、经济上和土地报批条件上都不具备迁村并点的条件和必要性;2. 当前的土地利用规划(国土方面)对建设用地的安排与实际适宜建设的地点不符,如增城市北部的客家村庄,风俗上必须保留村后的“后龙山”和村前的“风水塘”,而土地规划图上常常为建设用地,而适合新建民居和发展经济的地方却为农田保护区;3. 政府推进农民集中居住和农民公寓的建设,促进“农民上楼”,但忽视通勤半径、“买得起,住不起”、“生产工具如何放”等客观问题的存在,造成广大群众的不满。

(三) 规划编制经费不足,编制计划缺乏重点

广州市城乡安居整治工程任务要求用三年时间完

成所有行政村的规划,村庄规划编制经费由区县政府负责,往往是经济欠发达的区县其农村规划编制任务越重,资金压力越大。由于缺乏村庄布局规划的指导,许多地区的村庄规划编制计划基本上由下面镇街申报,形成撒胡椒面状态,没能与政府工作计划、重点项目推进及实际需要紧密结合,重点不突出。

(四) 未能抓住村民迫切要求解决的问题,忽略城乡建设用地统筹

一些镇街基层干部片面地把新农村建设误解成为刷外墙、建新村和盖新房,未能把握住当前村民迫切需要解决的问题:1. 村庄对外交通状况普遍良好,但村内道路、排水状况较差,无专门的垃圾处理设施和生活污水净化设施,环境卫生较差;2. 村民达到结婚年龄,分户建房迫切需要用地和规划安排;3. 教育、医疗、文化娱乐等公共服务设施不完善,或严重缺乏,或不成体系,村村“小而全”,达不到服务效果又造成资源浪费;4. 挂村基层干部以联络村民感情为出发点,不顾“一户一宅”要求,借新农村建设之机违法用地和违法建设,造成村庄用地无限蔓延扩张,城乡争地矛盾突出。

二、村庄布局规划的目标和内容

(一) 村庄布局规划的目标

村庄布局规划研究应切合本地实际,达到如下几方面目标:1. 通过对区县(镇)域各自然村的基础数据资料进行调研,落实到空间上,根据实际需要村庄建设做出计划安排,从而得出全市村庄规划编制计划、编制内容及重点;2. 落实区县(镇)域规划的“三区”(禁止建设区、限制建设区、适宜建设区)控制要求,因地制宜地进行村庄分类,对村庄进行搬迁撤并、缩减规模、改善设施和合理新建提出要求;3. 结合本地实际,以集约、节约用地为原则,依据人口预测,确定村民人均生活用地指标和总体规模,结合上位城市

规划,初步确定村经济发展用地规模,从而达到控制村庄用地规模无序扩大的倾向;4.通过调查预测村民结婚分户、抽疏改造所需的住宅用地规模,并初步落实空间布局;5.通过规划整合,使基础设施和公共服务设施在一定区域内相对集中,增强设施的共享性,形成相对集中的社区中心;6.统筹城乡建设用地空间布局,为新一轮国土规划调整提供科学合理的依据;7.结合市重点发展计划和重点项目建设,提出特定区域(旧城改造区、新城区、工业园区和风景名胜区)的农村问题的处理方案。

(二)分类指导,落实城镇规划中“三区”控制的要求

村庄布局规划应是城乡规划体系当中的重要组成部分,因此不能简单就农村论农村,应根据市(县)域产业发展战略和城镇化步骤进行分类指导,改造城中村(园中村)、建设中心村、培植特色村(文化村)、迁并弱小村(受灾村)。由于每条村庄的经济情况、产业结构和风俗习惯不尽相同,决定其规划建设模式应各具特色。如增城市,市域面积1615km²,在市产业布局战略规划上,南部打造先进制造业产业圈,中部打造都市生活圈,北部800km²打造都市农业和生态旅游圈,因此南部以工业、服务业为主的村庄应以产业发展用地为重点,但其村民建房和产业用地要求是最大的,应避免盲目占地和建设性破坏;中部、北部以农业为主的村庄,规划中须考虑生产方式特点和务农的通勤半径,不能盲目迁村并点和“农民上楼”;北部以乡村旅游为主的村庄应注重旅游服务和保护乡村特色的功能,不盲目盖楼。同时,结合市(县)域规划和城镇总体规划的空间资源管制要求,对位于禁止建设区(自然保护区、风景名胜区、水源保护区)范围内以及不具备基本生活条件(或受潜在灾害威胁)的村庄,应逐步搬迁撤并;对位于限制建设区范围内的村庄,应严格控制建设用地规模;对适宜建设区内的村庄,应改善生活环境、基础设施,完善公共服务设施,建设中心村。

(三)城乡用地空间统筹,合理整理土地

根据城市总体规划和国土规划政策,城市建设用地与农村建设用地将存在一个总量控制和彼增此减关系,因此必须进行统筹测算安排。理想情况下,村庄的合理迁并将可以整理出大量的土地用于城镇建设

用地的增加和耕地复垦,但这是艰难而漫长的过程,并需要建设项目带动来完成。但村庄布局规划在用地安排上应朝城镇化、节约用地、集约用地这个方向努力,在规划年内,尽管城乡建设用地总量将随着人口增长而增长,但人均建设用地应该呈下降的趋势。

(四)新增村民住宅布点规划

迁村并点是一条必行又困难的城镇化道路,但在缺少动力机制的情况下,近期还较大规模实施,但村民危房改造、结婚分户的住房需求客观存在,对农民新增住宅进行规划引导和用地安排是杜绝违法用地和违法建设的积极办法,因此村庄布局规划应在村庄分类研究和建设用地总体规模控制的前提下,结合各村实际情况合理确定旧村的控制范围、新增村民住宅用地的规模和用地范围。新增住宅用地主要用于解决村民结婚分户需要住宅的问题,其规划的前提必须是坚决贯彻“一户一宅”法律规定,其计算基础是确定规划年份内符合分户人口的数据和新增分户人口数据。按农村习惯,一般年满22周岁的男子及年满20周岁的女子均合法享有申请宅基地的权利,考虑到婚嫁外娶因素,对于年满20周岁女性村民按30%计算用地(调查表明具有农村户口外嫁城镇居民的、年满30岁仍独身的以及离异后无住宅的女性大约占适婚女性总数的30%)。由于新增住宅建设模式不同,人均用地指标也会不同,因此建议对于城中村新增住宅以建设农民公寓为主,综合考虑联排式住宅;近郊村以联排式住宅为主,综合考虑公寓式形式;远郊村以联排式和独立式住宅协调发展。以农村宅基地80-120m²标准,公寓式住宅户均居住用地规模约90m²,联排式住宅户均建设用地约240m²,独立式住宅户均建设用地约300m²。新增用地应尽量靠近旧村集中连片发展,可适当增加一些旧村抽疏重建住宅用地。为使新增住宅用地持续有效使用,规划的新增住宅用地可以分期实施,未启动之前可以保留现有的土地利用性质等。

(五)中心村(社区中心)布局规划

增城市在近几年完成了行政村通道、自来水、有线电视等大量基础设施建设,对外交通条件比较便利,但公共服务设施尚需完善,因此,村庄布局规划的重点主要在于解决中心村(社区中心)的规划布局问题。中心村并非一个行政概念,而是一个社区概念,中心村建设不是简单地对行政村进行撤并,而是通过

规划整合,使基础设施和共同服务设施在一定区域内相对集中,增强设施的共享性,形成相对集中的社区中心。有项目带动的开发区域可将各行政村农民集中到中心社区居住,但原行政村建制保留不变,形成“紧密型”中心村。而更多的中心村是在原有的多条行政村范围内选择中心区域,加强基础设施和公益事业建设,完善功能,提高辐射力,但保留其他居民点,中心村与其他行政村用较好道路来联系,即形成“卫星型”中心村。

三、对策和建议

(一) 善于利用现有基础地图

村庄布局规划的基础除了现有的各种城市规划、专项规划以及土地征用权属信息基础以外,其重要的基础就是基础地图。目前,较多县级市还是以20世纪90年代中成图的1:10000地形图为主(增城市域面积1615km²,1:2000覆盖面不足50%),这也是村庄布局规划难以准确落实空间的制约因素之一。在各地规划编制经费并不充裕的情况下,进行大规模的基础地图测绘在时间和经费上都不现实,增城市主要是利用国土检查中采用的0.2m分辨率的影像图(2005年成图)开展村庄布局规划、村庄总体规划和村庄整治规划,其配准坐标后,可达到1:2000地形图使用效果,时间证明是行之有效的技术手段之一。

(二) 制定技术指引指导村庄建设

村庄布局规划仅是在居民点布局、用地空间和服务设施等方面进行总体上的安排,但要具体指导每一座村庄的建设还需要下一层次的村庄总体规划和村庄整治规划,然而深层次的村庄规划编制速度往往跟不上村庄整治建设的需要。增城市为防止村镇干部由于规划建设知识缺乏而造成建设性破坏,制订了必要的规划指引,从面上去解决规划未能快速覆盖所带来的问题,建议这些指引在村庄布局规划中完成,或者在村庄布局规划开展同时进行:1.编制《村庄建设指引》(可定期出版),通过图片及简单的文字指导村镇干部和村民如何进行村庄整治建设,包括门楼、公园绿地、道路、绿化、公厕、池塘、祠堂、古树和古屋等,防止村民建设性破坏;2.编制《农村生活污水处理指引》、《农村生活垃圾处理指引》和《农村卫生保洁制度》,把城镇环卫手段引入农村,解决规划所不能解决的问题;3.针对农民有住房需求、不注重住宅设计、住

宅样式参差不齐等问题,除农民公寓需因地制宜具体设计以外,根据各类村庄差异和风俗习惯,以建得起、买得起、住得起、合理定位、布局方正、功能紧凑、尊重历史、借景自然、体现特色、量身订做、简洁朴素、有利居住和有利生产为原则,进行广泛的村民住宅方案征集,并由镇街组织各村村民进行投票,选择2-3种户型作为本村固定住宅户型,由市新农村规划建设办免费提供施工蓝图,村民可根据规划或实际情况进行组合和建设。既使村民住宅统一,又解决了农民住宅“无图施工”的问题。

(三) 注重乡村文化和精神

农村居民点不仅仅是一座座房屋,而是长期形成的家族亲缘、邻里关系和传统习俗的“乡村文化”载体,因此在村庄布局规划时不宜忽略文化内涵,把“精神”问题简单“物质”化。村庄布局规划应注重发掘地方优秀传统文化、民俗风情和民居建筑文化,注重乡村形象设计,突出地方特色和乡土特色。对本地村庄文化的载体(如水、桥、祠堂等)以及传统的建筑布局模式加以研究,除了对历史文化村落必须进行保护外,对于具有深厚历史沉淀和能全面反映本地聚落文化的村庄,不要轻言迁并,对于那些有悠久历史和深刻内涵的村名、地名、古井、古建筑等,不要轻言放弃,至少应采取树碑标识,村庄布局规划当中应提出乡村文化保护的具体措施。

(四) 注重“造血功能”

新农村规划的实施主体是农民本身,实施农村居民点合理布局也需要经济作为动力,因此要想从根本上解决农村的发展问题,必须结合市域产业发展战略和产业布局的需要指导农村合理使用经济发展用地,与城市发展联动互补,让农村找到适合自身发展的路子,实现自我造血机制。

参考文献:

- 1.唐燕.村庄布点规划中的文化反思.规划师.2006/4
- 2.李沛锋.区(镇)域村庄布点规划与迁村并点建设初探.规划师.2006/2
- 3.田洁等.城乡统筹下的村庄布点规划方法探索.城市规划.2007/4
- 4.邓勇.宁波市鄞州区村庄布局规划探讨.规划师.2007/4

作者单位:增城市城市规划编制研究中心