

村庄规划引导宅基地分配布局的技术方法探析

——以广州南沙大岗镇村庄规划为例

杨茜雯 陆倩倩 王斌斌 韦涛 高建

提要 在新型城镇化的背景下,应科学引导宅基地分配与布局,引导农民合理、有序建房,在适应乡村地区生产方式的同时,抑制及避免过去快速城镇化过程中曾经频频出现的违建冲动与行为,是新时期村庄规划的核心任务之一。在广州市村庄规划编制过程中,通过南沙大岗镇村庄规划的丰富实践,梳理出科学引导宅基地分配与布局的技术与方法,并对该过程中应注意的重点问题提出相关建议。

关键词 村庄规划;宅基地分配与布局;预测新增住宅规模;快速城镇化

Methods of Rural Residential Land Allocation Guided by Village Planning: The Case of Dagang Town, Nanshan, Guangzhou

YANG Xiwen, LU Qianqian, WANG Binbin, WEI Tao, GAO Jian

Abstract: Under the background of new urbanization, how to allocate rural residential land fairly and to guide peasants to make reasonable and orderly construction is one of the core tasks of village planning. In the whole process of village planning in Guangzhou, methods at different planning levels are used to guide the peasants building behavior. The rich experience gained in village planning of Dagang Town in Nansha can be applied to other locations that are experiencing fast pace of urbanization.

Keywords: village planning; peasants construction; scientific prediction of new residential scale; rapid urbanization

中图分类号 TU984

文献标识码 A

文章编号 1000-3363(2014)07-0149-07

作者简介

杨茜雯,深圳新城市规划建筑设计有限公司,规划师,41644599@qq.com

陆倩倩,深圳新城市规划建筑设计有限公司,规划师

王斌斌,广州南沙开发区规划研究中心,规划师

韦涛,深圳新城市规划建筑设计有限公司,规划师

高建,深圳新城市规划建筑设计有限公司,规划师

农民建房是当前农村家庭经济生活中的头等大事,农民节衣缩食,用尽毕生积蓄也要建造属于自己的住宅,而建房首要解决的问题是宅基地的分配。传统生产方式得以稳定发展的同时,在乡村地区已形成一套约定俗成的宅基地分配方式,它较为传统并带有计划色彩,与我国快速城镇化之间的矛盾日益凸显。一是在长期城乡二元结构的分割和影响制约下,规划体系侧重于城镇化地区,对于村庄规划建设,特别是宅基地分配与布局的引导沿用城市规划,不满足农村的生产方式,可实施性较差;二是传统方式在应对地区快速城镇化经济驱动时略显措手不及,对农民违法建设缺乏有效预防与控制手段,如珠三角核心地区(深圳、东莞、广州中心区)的农民在经济快速发展的强劲利益驱动下,进行了风起云涌的私宅违法建设,大量城中村、握手楼一夜之间拔地而起,给后续的城乡发展遗留诸多历史问题。

在当前新型城镇化背景下,党和国家对于农村建设、农民权益的重视逐步提到了新高度,《城乡规划法》^①的颁布,将农民在村庄规划中主体权益保障从原有的法规条例提升到法律层面,中共十八届三中全会提出“赋予农民更多财产权利”、“依

法维护农民宅基地使用权”^②。这一切都要求我们重新审视传统宅基地分配与布局模式,探索引导农民合理有效建房的技术方法,扭转违法建设,同时保障农民应享有的发展权及其对特定生产方式的需求,在后发地区的城镇化过程中,避免在宅基地分配与布局方面走弯路。

1 引导村民建房动态评述

1.1 引导村民建房法律及政策评述

自十一届三中全会公布鼓励农民自主建房,自行盖房的新政策后,一些农村地区开始出现无序建房,在自家责任田里乱盖房现象,同期,村庄规划的编制及管理要求针对性地解决农居房随意占用耕地等农保田问题,此时形成了引导宅基地分配与布局的政策雏形。1999年新《土地管理法》实施,为宅基地分配与布局逐步完善了法律配套,即“农村村民一户只能拥有一处宅基地”、“农村村民建住宅,应当符合乡(镇)土地利用总体规划,并尽量使用原有的宅基地和村内空闲地”、“农村村民出卖、出租住房后,再申请宅基地的,不予批准”、“农民非法占用土地建住宅的,由县级以上人民政府土地行政主管部门责令退还非法占用的土地,限期拆除……”(高超,2012)。后续各地也出台了详细的宅基地分配与布局的规定与标准,如广州市在近年村庄规划的实践过程中,出台了一系列引导宅基地分配与布局政策^③,其核心内容是“一户一宅、建筑基地面积不得大于80m²”(蒋万芳,等,2011)。

以上规定在当前宅基地分配与布局过程中仍存在难以落实的问题,法律、政策如何走出办公室,深入农民的脑海,进而转化为行为约束力,还有很长的路要走。

1.2 引导村民建房理论研究评述

1.2.1 国外相关研究评述

国外一些发达国家对农村发展研究起步较早,如韩国的“新村运动”(李水山,2004),日本的“村镇综合建设示范工程”(李锋传,2006)都对农村发展建设的相关理论进行探讨;在农村产业发

展、村居环境改善及其过程中以公众参与为核心的制度建立等方面积累了大量成功经验。但这些成功经验都与其特定的经济、社会环境息息相关。由于国情不同,特别是这些国家的土地制度区别于我国的土地制度,很少有国家和地区面临的主要矛盾集中在农村的宅基地如何分配和布局方面。但通过对国外不同的村庄发展模式的借鉴,有益于明晰借鉴其研究方法与研究思路,通过总结和归纳梳理,为在村庄规划中,在对村民建房的问题认识上、政府在建房过程中的角色和建房用地相关法治制度保障等方面,合理构建引导村民建房用地地理理论提供指导。

(1) 宅基地分配与布局是村居环境提升过程中的核心问题

农村发展建设模式决定于当地的自然环境、资源禀赋、经济水平、制度环境、人文历史、发展机遇等多种要素(周岚,等,2013)。日本以立法为主要手段采取温和的渐进方式,促进农村发展;韩国则以行政运动为主要手段,采取迅猛的激进方式,推进农村发展(李水山,2004)。尽管各国农村发展道路不通,但村居环境提升始终是农村发展过程中的核心问题。但由于我国特殊的土地制度,农民住房用地问题已成为村居环境能否得到改善的根本。因此,本文对村庄规划如何科学引导宅基地分配与布局技术与方法的探析,旨在解决村居环境提升中最重要的宅基地分配与布局问题,以为后续改善农民的生产生活条件奠定坚实的基础。

(2) 政府必须准确定位在宅基地分配与布局过程中的角色

农村发展建设必须符合循序渐进的发展规律,政府的行政干预既不能越位、也不能缺位,政府公共组织与村民自治组织需有效结合,双方在其职责范围内密切协作,才能实现农村繁荣的目标(蓝海涛,等,2006)。如韩国政府为改善农村的居住环境,政府采取了“政府出大头,地方出中头,农民出小头”的建房政策,即中央政府出建房资金的55%,地方政府出30%,每家农户出15%的方式,向农民贷款帮助建房。农

民还贷以秋后向国家卖粮,按比率逐年返还的方式进行(李水山,2004)。我国传统宅基地分配与布局主要依靠“村规民约”进行约束(曹秋平,2012),在《城乡规划法》颁布之后,农村地区已纳入了政府的规划管理工作,但城乡二元结构的差异根深蒂固,难以将城市规划管理的一套标准直接运用于农村地区,因此政府必须在农村发展的过程中明确其定位,尤其是大多数农民关注的建房用地问题,必须合理划定政府公共组织与村民自治组织的职能界限。

(3) 宅基地分配与布局须有稳定的法治制度保障

法治制度保障始终是国外农村发展建设中最核心的环节之一。我国的农村建设行为应逐步建立在民主法治的基础上,特别是宅基地分配与布局必须有稳定的法治制度保障。在我国,《宪法》明确农村宅基地所有权归集体所有;《物权法》明确宅基地使用权是使用权人依法对集体所有的土地享有占有和使用的权利,有权依法利用该土地建造住宅及其附属设施;《土地管理法》明确农村农民一户只能拥有一处宅基地;其他相关法律《民法》、《城乡规划法》、《村民委员会组织法》等相关法律和文件都对宅基地使用权的取得和行使提出要求 and 约束(张振勇,2013)。但宅基地制度与现阶段我国东部较发达地区农村的发展已不相适应。因此,在我国新一轮土地制度改革中,须建立宅基地分配与布局科学的法治制度体系,为宅基地分配与布局提供稳定的法治制度保障(贾杰,2011)。

1.2.2 国内相关研究评述

村庄规划历来是学术界讨论的热点,已有研究主要集中在村庄规划编制方法的探讨,但是关于其中的核心问题——如何引导宅基地分配与布局研究较少(陈叶龙,2012)。同时,现有文献中对合理引导宅基地分配与布局的技术与方法,概括性、定性研究的多,如《农村住宅建设管理的思考与探讨》提出的制定乡规民约、管理重心下移等方法,针对性、定量研究的较少(李王鸣,等,2012)。

基于此,结合广州南沙新区大岗镇村庄规划编制工作的经验,通过解剖麻雀,以生动形象的方式全面展示引导宅基地分配与布局的技术与方法,同时借鉴国内外有益经验,在公众参与、利益平衡、法治完善等方面,形成村庄规划引导宅基地分配与布局过程中技术和方法的支撑体系,以期对现有村庄规划如何解决核心问题进行有益补充,也旨在为其他地区有效解决宅基地分配与布局问题提供有益借鉴。

2 研究地概况及宅基地分配与布局现状问题

大岗镇位于广州市南沙新区西北部,下辖25个行政村和6个社区居委会,截止2011年末,大岗镇总人口14.11万人,其中城镇居住人口约5.81万人,农业人口约5.6万人,城镇化率约41%,即将进入快速城镇化的阶段。大岗镇属于典型的岭南水乡,农村聚落沿河涌分布,目前基本维持了自然村落的面貌。但现状村庄建设用地面积较大,用地不集约。村庄居住建筑临涌而居,布局分散。据统计,2012年末,全镇村庄建设用地总面积795.51hm²,人均建设用地指标达144.3m²/人。

2.1 宅基地分配与布局特征

大岗镇农民现状建房特征可以总结如下。

2.1.1 需求上升明显

随着近年来大岗经济发展较快,农民要求改善居住条件的愿望也相对迫切,加上现阶段1980-1990年代出生的人口到了结婚高峰期,而这些年代出生的人口绝大部分兄弟姐妹多,以致宅基地分配与布局需求相对比较集中,呈明显上升趋势。

2.1.2 历史遗留问题突出

自2004下半年开始,为严格控制用地,规划部门基本停止了农民报建手续的办理,这一举措一方面刺激了部分弄民的违建冲动;另一方面也扼杀了部分合法分户农民的合理需求,一味“堵而不疏”的处理方式导致基层矛盾突出。

2.1.3 随意性强

由于受教育程度较低,且普遍缺少政策普及,大部分农民的规划意识淡薄,建房行为随意,仅在遭遇诸如侵占基本农田面临被拆迁的情况下方知晓政策约束。部分村庄的宅基地分配甚至成为村委会领导获取选票的砝码,造成农民土地矛盾更加复杂。

2.1.4 农民对建房作为投资品的收益预期尚不强烈

在珠三角的第一轮工业化浪潮中,由于交通不便,大岗镇工业化步伐较为缓慢,属于城镇化后发地区。当前尚未形成强劲的驱动力刺激农民违建抢建行为,因此这个阶段是合理有序引导宅基地分配与布局的最佳也是最关键的时期。

2.2 现状宅基地分配与布局存在困难及原因分析

2.2.1 当前村庄规划与宅基地分配与布局的实际需求矛盾突出

大岗镇上一轮村庄规划已于2008年获审批通过,但后续几年中很多农民不愿在中心村规划新址选址建房,农民实际选择建房的用地基本与该规划划定的新村用地没有太大关系,出现了规划编制完全不能引导宅基地分配与布局的局面。究其背后原因,一方面是上一轮规划新村用地全部以集中的方式安排,多面临土规调整的问题,在时效上满足不了急需建房的农民的需求;另一方面是农民需付出较高的经济成本才能获得上一轮划定新村内的土地,且该选址与农户原承包田间存在一定距离,远的达数十里,给原承包田的管理和使用带来不便。

2.2.2 “一户一宅”政策实施困难

在广州市出台的一系列政策中,符合“一户一宅”是建房条件中的关键,但由于农民历史已建房绝大部分未在审批部门进行过任何形式的登记,导致审批部门无法客观准备地评定申请者是否真正符合“一户一宅”。加之这一规定与农民之前建房固有的观念背道而驰,大多数农民不愿自觉遵循,在实际申请的过程中多会选择刻意隐瞒,故当前管理宅基地分配与布局还达不到“一户一

宅”的目标,对空心村的整治留下了后患。

2.2.3 集体土地统筹困难

由于历史的原因,以往承包给农民的土地往往被分割为很小的地块,有的土地建一房有余,而有的土地建一房却不足,这就导致许多符合新分户条件的农民无地建房,须在整个村集体层面进行土地的统筹、调剂。但有地农民也往往为自己的利益着想,不肯从中调剂,宁可空着,甚至存在听说要将自己的土地规划为建设用地,往往就漫天要价的现象,造成土地大量浪费。

2.2.4 建房审批手续繁琐

目前,宅基地分配与布局的正常审批程序,一般是农民先打建房申请报告给村里,由村里统一送到规划部门,再向镇规划建设办领取农户建房审批表,而后又要先经过规划部门逐级审批,再经国土资源管理部门审批,从建房用地申请到审批,少则几个月,多则一两年的时间,再加上有些村领导对建房审核主观随意性大,造成多数村民对此产生不满。由于条件严,程序繁,时间长,审批难,“托关系,走后门”现象屡见不鲜,违章建房也时有发生。

3 科学引导宅基地分配与布局的技术与方法

村庄规划中对于引导村民建房的内容主要为确定新增宅基地规模及选址,而未来村庄人口增长的规模直接决定宅基地规模,城镇规划的人口增长法显然不适用于村庄地区,只能作为结果的校验工具之一。广州市村庄规划编制指引中也没有提供切实可行的村庄新增分户人口预测办法。另外,笔者分别对镇政府、村委会进行过两次问卷调查工作,但数据统计表明,处于各自利益的考虑,填报数据严重失真,不能作为规划的主要依据。

因此,现状户籍情况和人房对应数据就显得尤为重要,它是合理确定人口规模的基础,也是切实有效的事实依据。通过对村民户口本地地毯式摸查、人房对应的实地踏勘,将所得数据录入

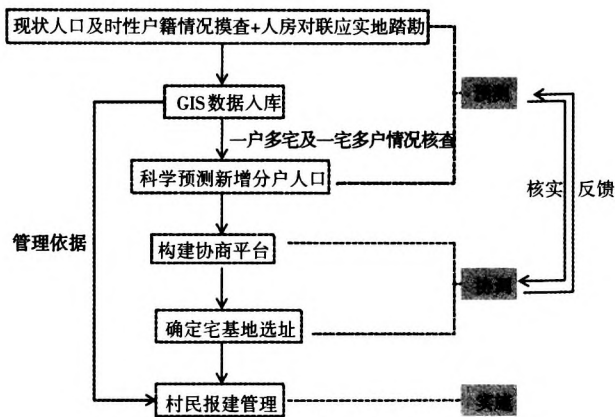


图1 科学引导宅基地分配布局的技术思路

Fig.1 The techniques used to allocate rural residential land

资料来源: 笔者自绘。

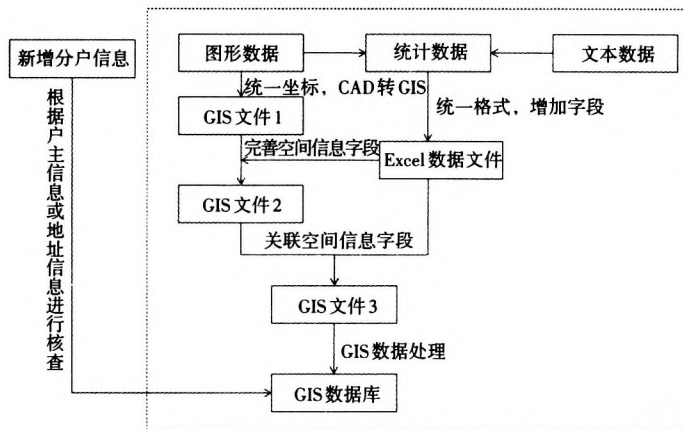


图2 GIS数据库完善流程

Fig.2 The GIS database to improve the process

资料来源: 笔者自绘。

GIS管理系统, 进行一宅多户、一户多宅及无房户情况核查, 进而科学确定新增人口规模。并在此基础上, 由规划师构建规划主管部门、村民及地方建设主体沟通的平台, 听取村民的诉求, 并通过GIS系统核查两规情况, 最终合理确定新增宅基地选址(图1)。

值得注意的是, 以上几个步骤缺一不可, 现状户籍情况摸查以及人房对应实地踏勘构成了基础的数据来源, 决定了新增分户人口以及宅基地选址规模, 协商平台的构建又对现状情况进行数据校核。另外, GIS数据信息库作为中间的技术手段发挥了重要作用, 可为后期村民报建管理提供技术依据, 发挥重要的作用。

3.1 对村域户口本地毯式摸查

户口本记录着村庄人口最真实的数据, 因此, 应首先从村委会或者公安部门获取第一手真实人口信息。并在此基础上, 预测至规划期末(一般是2020年), 达到分户年龄(男性22岁)的人口数据。其中, 一个家庭若有两个达到分户条件的男性, 则其中一个须继承祖屋, 另外一个方可分户。此外, 需考虑广州地区村庄土地二级固化问题, 统计过程中须按生产队进行统计。这一工作技术简单, 但是工作量繁重, 但却是保证数据科学性的最佳方法。

3.2 进行人-房对应的实地踏勘工作

通过户口本统计, 可知村庄未来符

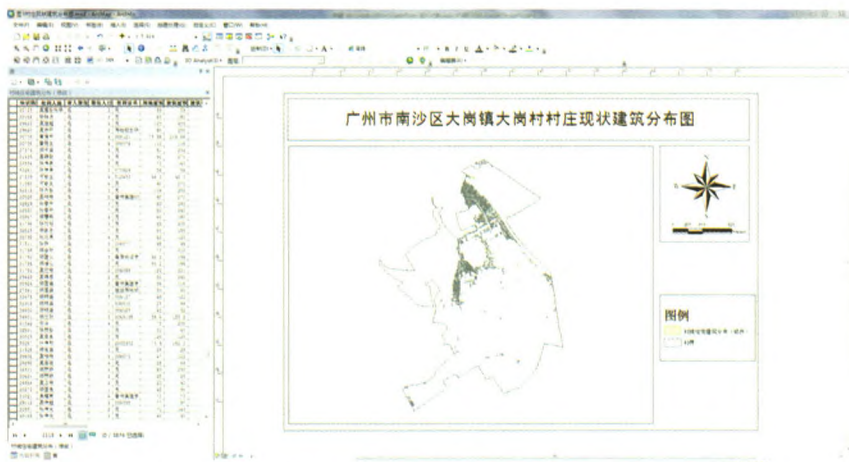


图3 GIS数据库操作界面(空间实体与属性信息一一对应)

Fig.3 GIS database interface (The spatial entity and attribute information correspond to each other)

资料来源: GIS操作截图。

合分户需求的家庭, 但是这些家庭目前拥有房屋情况, 却是个迷。因此, 需通过详实的实地踏勘, 对每栋建筑的户主情况进行统计, 实现人-房对应。这一过程可能牵涉到村庄内敏感问题, 因此一般需要有生产小组组长带领开展工作。经本轮筛查, 可以排除掉一部分目前已经“一户多宅”的分房户。

3.3 完善GIS数据库

通过对村民户籍情况摸查和实地踏勘工作, 收集到的分户信息可以按数据形式分为三类: 图形数据、统计数据和文本数据。图形数据和统计数据主要来自规划主管部门, 其他相关统计数据和文本数据主要来源于其他相关职能部门, 如派出所和村委会等。由于各部门收集到的数据缺少以空间为主要特征的

横向联系, 因此需要借助GIS将以定位信息为主的图形数据与定量信息为主的统计数据、定性信息为主的文本数据有效地整合在GIS数据库中。具体内容为在2009年第二次建筑物普查信息数据库的基础上, 根据调研情况, 更新、完善数据库, 并进一步利用GIS的空间查询定位功能核实新增分户数据, 并为后续规划管理部门作出行政审批提供依据(图2、图3)。

3.3.1 对“一户多宅”及“一宅多户”情况进行核查

针对“一宅一户”实施困难的原因, GIS系统提供了一个科学合理的数据平台, 改变了因村民隐瞒建房信息而无据可查的局面。通过数据筛选, 可方便查询出“一户多宅”及“一宅多户”的情况。另外, 由于本次大岗村庄规划

时间紧、任务重、基础弱,新增分户信息核查工作主要对户主信息、权利证书、居住人口、建筑地址、是否满足一户一宅等进行了校核,未能利用建筑面积、用地面积及建筑时间等信息进行多因子综合反向核查,因此可能存在新增分户符合一户一宅但人均用地面积或人均建筑面积远超分户标准之类的情况,需要后续规划工作进一步完善。

3.3.2 为后续新增宅基地选址进行两规核查,确保规划实施

图形数据转GIS文件时,也应提取控制性详细规划和土地利用规划中的各类控制线控制范围,通过GIS中的数据管理工具中的合并形成GIS中两规协调图层。利用分析工具对村域界线图层、两规协调图层与村域建筑图层进行叠加分析,可得到既与现状建筑不冲突,又满足两规协调内容的可供新增分户用地选址的用地范围,可为后续新增分户用地选址结合现状与控制性详细规划和土地利用规划进行有效衔接,确保规划实施提供服务。

3.4 科学合理确定新增分户规模

依据数据库内容以及分户标准综合统计出新增分户基数,另外,根据地方规划管理部门历年受理村民建房报建的经验,在统计出的新增分户基数上适当上浮10%~30%,以消除因分户标准发生变化以及户籍资料不完善等因素带来的影响。

以大岗镇中埠村新增分户预测为例,经户口本核查,各生产队新增分户为29户。经人-房对应实地踏勘后发现,存在4户为一户多宅情况,无房户1户,故最终须安排建房的户数为26户。经基数上浮30%取整后,最终得出中埠村新增分户共36户,计算过程详见表1。

以上仅为一般情况下的通用处理方法,具体操作过程中,应根据各村实际需求,差异化对待。如大岗镇的庙贝村,沿蕉门水道河边渗水危房情况较为严重,共涉及120户村民,这必然涉及异地安置问题。又如侨乡村放马村,拥有侨胞54户,依据国务院《关于落实华侨私房政策的补充意见》,应分给与农民

表1 中埠村新增分户统计

Tab.1 The new household statistics of Zhongbu village

统计过程	一队	二队	三队	四队	五队	六队	七队	八队	总数
户口本核查新增分户	6	1	3	4	4	5	3	3	29
无房户及一户多宅情况核查	5	1	4	3	2	5	3	3	26
基数上浮30%	6.5	1.3	5.2	3.9	2.6	6.5	3.9	3.9	33.8
户数取整	7	2	5	4	3	7	4	4	36

资料来源:广州南沙大岗镇村庄规划编制基础数据。

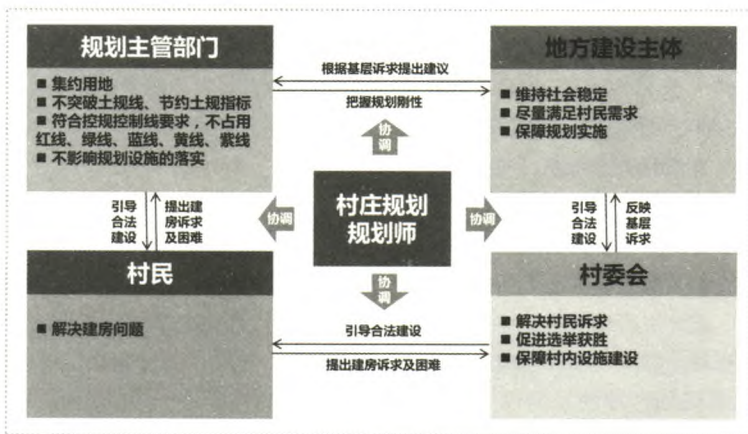


图4 大岗镇村庄规划利益协调的过程示意

Fig.4 The process of interest coordination in village planning, Dagang

资料来源:笔者自绘。

同样的一份土地及其他生产资料。

3.5 建立沟通协商平台,协调宅基地选址

土地是村庄规划中利益博弈的核心,其中突出表现在宅基地选址。由于涉及利益主体多元,确定宅基地选址成为最困难的环节,一般需经过多次讨论、协调后方可确定下来。

3.5.1 建立沟通协商平台,参与主体利益和诉求多元化

参与该环节的利益主体包括规划主管部门、地方建设主体、村委会和村民,负责协调该环节的主体为村庄规划师。规划主管部门最大程度地代表了公众利益,要求在规划中尽量节约土规指标,确保新增宅基地符合相关规划要求,如不占用规划五线,不影响公共设施的落实。地方建设主体一般为镇、乡政府,希望所执政的村庄社会稳定,因此要求规划落实村民需求,利于后续规划的实施,降低后续处理规划管理矛盾的几率。村两委代表了全村的公共利益,在希望满足各生产队诉求、保障村内公共设施建设的基础上,一般还包含

确保下次选举获胜的个人诉求。村民一般以大队干部或者村民代表的身份出现,他们的最大诉求是可以合法建房(图4)。另外涉及土地二级固化的地区,宅基地选址一般不能跨生产队进行。

3.5.2 确定宅基地选址,协调各方利益,解决集体土地统筹困难的问题

确定宅基地选址的最大困难一方面来自自上而下的控制性详细规划及土地利用规划的刚性控制要求,另一方面,村委会以及村民出于各自的利益衡量,在此过程中的可变性因素较多。

一般来说,选址可概括为集中选址、分散选址两种。其中,集中选址是将未来新增宅基地集中于—处,以利于给排水等公共设施的建设铺设,改善村民居住环境。但大多数村民都拒绝此方式,原因在于二级固化问题在农村已根深蒂固,跨生产队居住几乎不可能,而通过买卖的方式获得用地则经济成本又非常高。分散选址相对容易被村民接受,若采取此种方式,规划师的协调工作须细分到生产小组甚至是个人,通过座谈、入户访谈等方式搜集利益主体诉求并多轮沟通协商后,一般都能达到

“既保障规划刚性控制要求又满足村民诉求”的双赢结果。但实际情况可能会更复杂，规划师会面临诸如某生产队的土地用完、无法分户，或者某生产队可利用土地均为基本农田，只能安排跨生产小组的土地的情况。集体土地统筹困难时，规划师必须从中积极斡旋，解决实际矛盾。

以大岗镇灵山村为例。灵山村共14个生产小组，2012年末，总人口3112人，至2020年，预测符合条件的新增户数为78户。在选址方案初期，考虑到各生产队用地的固化问题，规划以生产小组为单位来安排新增住宅用地。但由于土地利用规划及控制线详细规划的相关控制要求，部分生产小组规划住宅用地与上层次规划相冲突，导致用地无法落实。考虑到规划合理性及村民发展诉求，经过多次沟通协商，提出了“部分分散插花地，部分集中安置”的形式来安排新增住宅用地。其中符合相关规划控制要求的生产队，采取利用分散插花地的安置形式；不符合两规控制要求的生产队采用集中安置的方式，集中用地经生产小组之间协商后选址于第五生产小组范围内。

4 引导宅基地分配与布局过程中需关注的要点

4.1 “梳、堵、惩”相结合，认真解决历史遗留问题

尊重历史事实，全面梳理自2004年规划部门全面停办新增宅基地报建手续以来，通过备案程序进行报建的房屋，在规划中优先落实保障。

对于村庄历史上约定俗成的土地分配方案，若符合规范要求，则优先采取，若不符合规范要求，宜采取灵活的方式。以大岗镇马前村为例，由于历史原因，早在1993年，村委擅自将村内2.7hm²空地分配到户，导致产生不少“一户多宅”的现象。村庄规划采取模糊化处理的方式，对历史无合法依据的“一户多宅”分房户采取村委内部解决的方式，而在本次村庄规划不予解决。

4.2 确保规划相关信息公正公开

确定新增分户数目的过程中，规划师应积极与各村委及相关利益主体沟通协商，保证信息公开透明，避免因互相猜测、攀比造成新的矛盾。涉及到新增分户标准等敏感问题，不应采取回避问题的做法，应采取积极解释的正面态度，获得村民的理解。

另外，及时对规划信息进行公示，将规划内容制成小册子印发给村民，让村民真正了解村庄规划，参与到规划中来。

4.3 保障村民参与规划的权利

村庄规划的主体是村民，而村庄规划中关于宅基地的内容与村民的利益息息相关。规划方案只有获得村民认可，才能保障其有效性与可实施性。在规划前期过程中，通过问卷调查、入户访谈、初步方案沟通、规划工作坊等步骤，充分听取村民的诉求。在确定新增分户数目及最终确定宅基地选址时，构建多方协商的平台，对于存在特殊情况的村民诉求进行回访，保障村民利益。

根据城乡规划法，村庄规划需通过村民代表大会表决，充分保障了村民的自主决策权（图5）。大会期间，规划师的角色强调“中立”，力求客观地反映问题，真实、中立地在村民代表面前呈现规划成果及编制过程。

4.4 规划与后续管理紧密结合

在后续村民进行住房报建中，应保证村庄规划方案得以有效落实。新建住房选址、规模及指标（占地面积、建筑面积及规划控制指标）需符合村庄规划相关内容。通过地理信息系统技术应用，将村庄规划方案录入GIS系统，建立区域性的村民建房管理数据库，实现对村庄规划相关部门的数据资源有效整合与共享，解决了“一宅一户”实施困难的问题，为相关领导和部门的规划和住房报建提供有效的支持。同时也为村民获得相关住宅信息提供一个便捷的平台。

4.5 建立规范的管理制度，简化报建程序

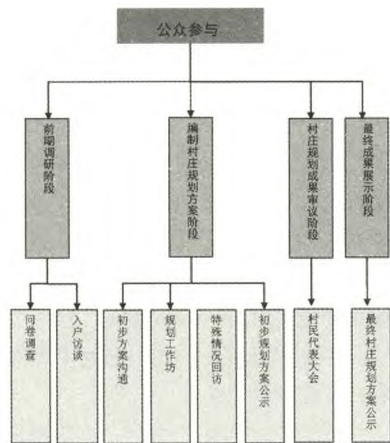


图5 公众参与过程示意

Fig.5 The process of public participation
资料来源：笔者自绘。

针对目前建房手续繁琐和审批不规范的问题，应依建章立制，简化审批程序，将管理工作制度化、规范化、透明化。将个人申请报建，简化为由村集体统一办理乡村建设规划许可证，下分到户的办法。通过制定村庄规划建设管理办法和村规民约，逐步实现管理工作的正常化、制度化、规划化，严格按照规划审批进行住房报建工作，规范审批程序，健全监督管理机制，防止“托关系，走后门”的现象发生。

5 结论

有恒产者有恒心，只有妥善解决好农民的住房问题，方可推进健康和諧的城镇化。对于类似南沙新区这样即将进入快速发展轨道的地区来说，科学合理引导宅基地分配与布局显得尤为迫切。笔者通过在大岗镇村庄规划的实践，总结出以下技术与方法。

首先，尊重并解决历史遗留问题、客观评价现状建设情况、差异化对待各种诉求是工作的前提与原则。房子是农民的命根子，也是大部分农民一辈子最大的投入行为，因此规划师必须本着尊重实际情况的态度，认真听取群众诉求，深刻了解农村现实，同时差异化对待各种诉求。

其次，通过村域户口本地毯式摸查、人-房对应的实地踏勘、以及GIS技术应用，科学预测新增住宅规模。由于

缺少已有实践经验及编制指引,新增分户规模往往成为“拍脑袋”的行为,而本文提出的以上步骤与方法,虽然工作繁重,但却公开透明,避免暗箱操作,成为让农民心服口服的良方。

再次,平衡规划部门、地方执政主体(基层政府)、村委会、村民各方利益,明确宅基地选址方案。利益的多元化导致选址工作成为村庄规划中最复杂、最困难的环节。不管是集中选址、分散选址,简单的图纸表达背后其实是规划师大量的协调、沟通工作。能否达成多方共赢的局面,是村庄规划成败的关键。

随后,确保规划相关信息公正公开,保障公众参与的权利。打开门做规划是村庄规划的特色,公众参与是村庄规划的关键。在引导宅基地分配与布局的过程中,规划师必须深入农村,谦逊地聆听村民的诉求,耐心地讲解规划方案,确保规划信息透明化,让村民真正参与到规划建设中来。

最后,建立规范的管理制度,简化报建程序,保证规划有效实施。通过制定村庄规划建设管理办法和村规民约让规划获得认可并赋予法定效力,新增住宅用地严格按照规划实施。同时,简化审批程序,将个人申请报建,简化为由村集体统一办理乡村建设规划许可证。此外,GIS数据系统为规划管理部门作出行政审批提供了相关依据,有效保证了报建程序的合法性。

以上技术与方法具有较强的普适性,希望能为其他地区的新规划型城镇化探索,特别是在宅基地分配与布局方面的探索提供有益经验。

注释

① 《中华人民共和国城乡规划法》由中华人民共和国第十届全国人民代表大会常务委员会第三十次会议于2007年10月28日通过,自2008年1月1日起施行。其中,《城乡规划法》第二十二条明确提出,

乡、镇人民政府组织编制乡规划、村庄规划,报上一级人民政府审批。村庄规划在报送审批前,应当经村民会议或者村民代表会议讨论同意,明确了村民在村庄规划审批前具有决定权,将村民的权利以法律条文的形式确定下来。

② 十八届三中全会《决定》,2013-11。

③ 2013年8月,广州市政府出台《广州市农村村民住宅规划建设工作指引(试行)》(以下简称《工作指引》)及其配套文件,旨在有效解决农村宅基地建房存在的主要问题。配合《工作指引》实施的还有《广州市农村建设规划编制工作方案》、《广州市农村村民住宅规划审查细则》、《广州市农村村民住宅建设用地保障工作方案》三个配套文件,分别用于指导全市村庄规划的树立和修编工作、指引宅基地分配与布局规划许可申请和指导基层规划管理部门规范办理农民住宅的规划许可,以及简化和优化新审批程序。

参考文献 (References)

- 曹秋平. 湖南省农民违法占地建房及执法监管现状、问题及对策研究[D]. 湖南: 湖南师范大学硕士学位论文, 2012. (CAO Qiuping. Hunan province farmers illegal building and law enforcement supervision present situation, problems and countermeasures research[D]. Hunan: The Dissertation for Master Degree of Hunan Normal University, 2012.)
- 陈叶龙. 面向可操作性的村庄规划管理探讨——以铜陵市美好乡村建设为例[J]. 城市规划师, 2012(10): 22-25. (CHEN Yelong. City planning operability oriented village planning management to explore —— in Tongling city beautiful rural construction as an example[J]. Planners, 2012(10): 22-25.)
- 高超. 农民建房的社会化和新农村建设——以淮阳县林楼村为例[D]. 湖北: 华中师范大学硕士学位论文, 2012. (GAO Chao. The socialization and the new rural construction of farmers to build —— to Huaiyang county forest floor village as an example[D]. Hubei: The Dissertation for Master Degree of Central China Normal University, 2012.)
- 贾杰. 关于江浙地区新农村集约化居住模式的研究[D]. 天津: 天津大学硕士学位论文, 2011. (JIA Jie. About the Jiangsu and Zhejiang area new rural intensive study of the patterns of living[D]. Tianjin: The Dissertation for Master Degree of Tianjin University, 2011.)
- 蒋万芳, 肖大成. 农村住宅建设管理的思考与探讨——以广东省增城市为例[J]. 城市规划师, 2011(2): 83-92. (JIANG Wanfang, XIAO Dawei. Discussion and thinking of rural housing construction management —— in Guangdong province, Zengcheng city as an example[J]. Planners, 2011(2): 83-92.)
- 李锋传. 日本建设新农村经验及对我国的启示[J]. 中国国情国力, 2006(4): 10-14. (LI Fenchuan. Japan's new rural construction and the enlightenment to our country[J]. China National Conditions and Strength, 2006(4): 10-14.)
- 李王鸣, 江勇. 结构快速变动下村庄规划编制研究——以浙江省村庄规划编制实践为例[J]. 城市规划, 2012(3): 90-96. (LI Wangming, WANG Yong. Structure under the rapid changes in the village planning study of village planning practice in Zhejiang province as an example[J]. City Planning Review, 2012(3): 90-96.)
- 李水山. 韩国的新村运动[J]. 中国改革农村版, 2004(4): 56-57. (LI Shuishan. The new village movement in Korea[J]. China Reform · Rural Version, 2004(4): 56-57.)
- 蓝海涛, 黄汉权. 新农村建设的国际经验与启示[J]. 中国经贸导刊, 2006(7): 33-37. (LAN Haitao, HUANG Hanquan. The new rural construction of international experience and enlightenment[J]. China Economic & Trade Herald, 2006(7): 33-37.)
- 周岚, 于春, 何培根. 小村庄大战略——推动城乡发展一体化的江苏实践[J]. 城市规划, 2013(11): 20-27. (ZHOU Lan, YU Chun, HE Peigen. Small village - grand strategy to promote the integration of urban and rural development practice in Jiangsu province[J]. The City Planning, 2013(11): 20-27.)
- 朱江, 王晓东. 大城市周边新农村规划过程的创新思考——以番禺区钟村镇汉溪村村庄规划为例[J]. 规划师, 2009(S1): 44-50. (ZHU Jiang, WANG Xiaodong. Big cities around the new countryside planning process of innovation thinking——Panyu District Hanxi Zhongcun Village village planning as an example [J]. Planners, 2009(S1): 44-50.)
- 张振勇. 农村宅基地制度演化研究[D]. 山东: 山东农业大学博士学位论文, 2013. (ZHANG Zhenyong. System of rural homestead evolution research[D]. Shandong: The Dissertation for Doctor Degree of Shandong Agricultural University, 2013.)

稿回: 2014-10