

空间变革下的治理策略

——南京乡村聚落空间演变及建设引导

陶晓敏, 徐创新, 熊超, 赵贇

摘要: 南京乡村地区发展经历了“三城九镇”、“城乡统筹发展”以及“美丽乡村建设”三个阶段, 对乡村空间的建设引导也在不断摸索和前进。十九大提出乡村振兴战略, 新的政策和规划手法层出不穷, 南京市乡村发展面临着更多的机遇与挑战; 但是由于南京市各郊区地形地貌差异大、社会经济发展处于不同阶段, 迄今为止, 将南京乡村地区作为一个整体分析的研究较少。因此, 本文以南京整个乡村地区为研究对象, 回顾总结南京自打破城乡“二元”结构以来乡村地区空间的演变过程及存在问题, 并探讨基于十九大乡村振兴战略下现阶段南京乡村空间的差异性建设引导策略。

关键词: 南京, 乡村空间, 演变, 差异性引导

1 引言

乡村作为一个独特的有机整体, 其景观、经济活动、社会文化等均具有独特性, 是中国重要的组成部分^[4]。中国在快速推进城市化、工业化过程中, 也促使了乡村聚落空间的不断演变。作为区域系统重要的组成部分, 乡村空间的发展亦深受城市发展水平、宏观政策的影响。

“十九大”报告指出, 不平衡不充分的发展已经成为社会的主要问题, 要“深入贯彻新发展理念”, “大力提升发展质量和效益”。2018年中央一号文件全面谋划新时代乡村振兴, 全面部署和实施乡村振兴战略。近年来随着美丽乡村建设、乡村旅游、农村电子商务的蓬勃发展, 拥有传统产业和特色资源的乡村正在培育要素集聚能力, 成为新的功能节点, 而资源禀赋较差的乡村则在进一步衰退。

从“三城九镇”到“城乡统筹发展”再到“美丽乡村建设”, 近年来南京市乡村地区发展在不断向前推进。新近编制出台了一系列规划和文件, 包括《南京市美丽乡村建设实施纲要》(宁委发[2013]27号)、《南京市国家新型城镇化综合试点实施方案》(宁政办发[2016]77号)、《关于进一步完善郊区街镇分类考核实施办法的通知》(宁委办发[2016]35号)、《南京市“十三五”时期美丽乡村建设行动计划》(宁委办发[2016]12号)和《关于推进我市特色小镇建设的建议》(宁委发[2016]30号), 编制了五个美丽乡村片区规划, 完成了郊区村庄布点规划和一大批村庄建设规划。

基于上述背景, 本文以南京市整个乡村地区为研究对象, 试图在理清其政策演变及空间治理实践过程的基础上, 分析现阶段南京乡村聚落空间的发展特征及问题, 探索出适合南京特点的乡村空间引导策略, 以期为进一步指导以后乡村空间的治理提供参考。

2 南京乡村地区政策演变及规划实践

2.1 南京乡村地区政策演变

(1) 阶段一：1996年-2005年，打破城乡“二元”阶段，探索郊县一体化发展模式。对于外围乡村地区由“任其发展”转向“开始关注”，逐步探索编制乡村规划的路径和方法，提出统筹资源、集中力量推动郊县整体发展模式，重点改善乡村生活条件。

(2) 阶段二：2006年-2013年，“市域一体化”发展阶段，集中推进镇村规划布局。2010年，南京出台《关于加快推进全域统筹建设城乡一体化发展的新南京行动纲》，全面推进城乡一体化发展，以土地整治为切入点，提出“三集中、三置换、三转变”，村庄撤并力度较大，通过公共服务设施与基础设施建设，改善乡村生活品质。

(3) 阶段三：2013年至今，推进“新型城镇化”阶段，编制美丽乡村建设规划。2014年3月16日，新华社发布《国家新型城镇化规划（2014-2020年）》，重点关注乡村地区的文化、就业收入、居民生活环境等方面。南京编制五个美丽乡村片区规划，全面展开美丽乡村建设。

表1 乡村地区发展政策要求变化过程

年份	宏观政策阶段特征/要求	出台的政策文件
1996年-2005年	统筹资源、集中力量推动城镇建设，对外围乡村采用无干预策略	国家：“有重点地发展小城镇，积极发展中小城市，完善区域性中心城市功能，发挥大城市的辐射带动作用，引导城镇密集区有序发展”
		江苏省：“大力推进特大城市和大城市建设，积极合理发展中小城市，择优培育重点中心镇，全面提高城镇发展质量”
		南京市：“协调城乡发展，提出统筹资源、集中力量推动郊县整体发展”
2006年-2013年	城乡统筹，推进城乡一体化	国家：强调城乡统筹发展
		江苏省：《苏南现代化建设示范区规划》优化镇村布局，发展特色小城镇，推进城乡发展一体化
		南京市：“全域统筹、一体发展”，全面推进城乡一体化发展。出台了《关于加快推进全域统筹建设城乡一体化发展的新南京行动纲》，以土地整治为切入点，提出“三集中、三置换、三转变”，村庄撤并力度较大
2013年-至今	以人的城镇化	国家：党的“十八大”明确提出了新型城镇化发展要求；

	为核心，落实新型城镇化发展要求	江苏省：《江苏省新型城镇化与城乡发展一体化规划（2014-2020）》，有序推进农业转移人口市民化；实现城乡基本公共服务均等化；转变农业发展方式，加快农业现代化进程；提升新乡村建设水平；提升农民生活质量和水平
		南京市：全面展开美丽乡村建设

2.2 南京乡村地区空间治理实践

(1) 阶段一：2005-2008年，开始注重乡村规划编制，规划强干预

编制《南京市镇村布局规划》，规划干预较强。村庄以传统聚落形式存在，空间分布较为自由、无序。

(2) 阶段二：2008年-2012年，规划以城乡统筹为主，村庄撤并达到顶峰

推进农业“1115”工程、万顷良田工程、土地综合整治工程、《南京市域城乡统筹规划》、各区总规、各区涉农镇街总体规划。在规划强干预下，村庄撤并力度较大，局部地区出现了块状集中布局模式。在政策和规划干预背景下，自治模式受到破坏，造成局部非均衡发展。

(图1)

(3) 阶段三：2013年-至今，规划干预较弱，关注特色塑造、环境改善、产业提升

全市六郊区村庄布点规划，五个区美丽乡村规划、《南京市美丽乡村建设实施纲要》、新一轮《南京市镇村布局规划》、《南京市近期建设规划（2015-2020）》、《南京市“十三五”时期美丽乡村建设行动计划》。规划干预减弱，物质空间以引导为主，无大拆大建，乡村空间无明显变化。开始关注乡村治理模式、资源均等等问题，系统性推进公共服务设施均等化，以文化挖掘、风貌塑造为途径，构建乡村人文景观。



图1 规划干预下的竹镇金磁社区（左2007年，右2016年）

3 现状发展特征及问题

3.1 村庄聚落密度适中，总体呈现空间均衡分布态势

南京市现状（2017年）自然村数量约7851个，现状乡村聚落密度约为144个/百平方



图 2 南京市乡村聚落图

公里，参照我国村落密度情况分析（表 2），总体呈现密集型分布的特征。南京属于平原丘陵地貌，水网综合，市域农村聚落总体呈现均衡分布的特点。（图 2）

表 2 我国村落密度比较分析表

类型	分布地区	指标
高度密集型	华北平原	村庄密度>200 个/百平方公里
		人均耕地为 0~1.5 亩/人
		人口密度>300 人/平方公里
密集型	少数盆地、华东地区（包括南京）	100 个-200 个/百平方公里
		人均耕地为<3.0 亩/人
		人口密度>250 人/平方公里
稀疏密集型	国家中部山地地区	村庄密度 50~100 个/百平方公里
		人均耕地为 1.5~4.5 亩/人
		人口密度>100 人/平方公里
稀少型	国家西部乡村聚	村庄密度<50 个/百平方公里

	落	人均耕地为>3 亩/人
		人口密度<50 人/平方公里

3.2 村庄聚落减少较显著，各区减少幅度存在差异

2005 年以来南京市六郊区行政村共减少 201 个，自然村共减少 819 个，年均减少村庄数量达 82 个，乡村撤并力度较大。其中，六合区村庄撤并数量最多，江宁区、溧水区、浦口区村庄撤并数量大致相当，高淳区由于地处圩区村庄撤并数量最少。（表 3）

表 3：南京市近年乡村聚落变化一览表

项目	2005 年		2017 年		自然村减少幅度	自然村年均减少（个）
	行政村（农村社区）（个）	自然村数量（个）	行政村（农村社区）（个）	自然村数量（个）		
江宁区	175	1897	155	1722	9.23%	17
浦口区	106	1214	84	1075	11.4%	14
六合区	225	2920	97	2678	8.29%	24
溧水区	92	1258	75	1074	14.63%	18
高淳区	148	1086	134	1007	7.3%	8
栖霞区	--	--	27	295	--	--

南京村庄撤并存在多种实施机制，以城镇扩张带动周边村庄撤并占主导。具体撤并方式主要包括城镇化推进地区整体撤并、万顷良田工程与农业园区工程建设的撤并、基础设施项目建设导致的撤并以及小村按规划撤并等。

浦口区撤并方式主要是江北新区建设及万顷良田工程引导下的撤并，其中，永宁街道试点万顷良田工程，江浦、桥林因江北新区建设撤并大量村庄，星甸街道、汤泉街道、盘城街道均为自然城镇化进程。六合区撤并方式主要为万顷良田工程，其中，六合竹镇、冶山、马鞍、横梁纳入万顷良田整治工程，通过土地流转的方式进行撤并，大厂街道、葛塘街道主要由于工业区建设导致村庄撤并，长芦街道、龙袍街道、雄州街道、龙池街道均为自然城镇化进程。溧水区撤并方式主要是城南新城与溧水经济开发区的建设导致的乡村撤并，其中，白马镇主要撤并原因是试点万顷良田工程，石湫镇、洪蓝镇是乡镇产业发展带来的乡村撤并，柘塘乡村撤并主要是由于开发区建设，永阳镇由于中心城区建设带来村庄撤并，晶桥镇、东屏镇为自然城镇化下推进乡村撤并。高淳区撤并方式主要是城镇化进程引导的乡村撤并，其中，东坝镇、固城镇主要撤并原因是试点万顷良田工程，古柏镇乡村撤并是由于开发区建设，淳溪镇是由于中心城区建设引导村庄撤并，桤溪镇、漆桥镇、阳江镇、砖墙镇为自然城镇化推进乡村撤并。江宁区撤并方式主要是城市建设带动的乡村撤并，其中，江宁、谷里、禄口、汤山拆并力度大，谷里、横溪街道作为万顷良田工程试点撤并了工程周边村庄，江宁街道滨江新城建设、禄口街道禄口新城建设、汤山街道汤山新城建设带动了街道村庄的撤并。栖霞区撤并方式主要是开发建设，其中，西岗街道主要是液晶谷、地铁小镇开发建设推进乡村撤

并，龙潭街道主要是龙潭港口建设推进乡村撤并。

3.3 乡村建设用地有所减小，各区乡村人均建设用地情况差异明显

2005-2017年南京乡村建设用地减少了70.98平方公里。其中，浦口区、江宁区村庄建设用地规模减少幅度最大。全市人均乡村建设用地由188.5平方米/人减少到162.3平方米/人，人均乡村建设用地减少幅度较小。

各区乡村建设用地减少差异较大，其中，江宁区、浦口区乡村建设用地减少量最大，分别为16平方公里和22平方公里；栖霞区乡村建设用地减少量最小，为6平方公里；人均村庄建设用地江宁区、浦口区最高，分别为264.5、191.8平方米/人，溧水区人均村庄建设用地最少，为103.5平方米/人。（表4、图3）



图3 南京六郊区村庄用地变化情况

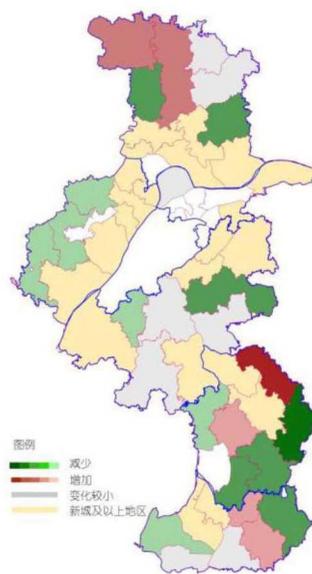


图4 镇街人均城镇建设用地变化

表4 2005、2017年各区村庄用地规模表

项目	2005年村庄用地规模 (平方千米)	2005年人均村庄用地 (平方米/人)	2017年村庄用地规模 (平方千米)	2017年人均村庄用地 (平方米/人)	2005-2017年减少农村人口(万人)
江宁区	105.39	202.2	89.07	264.5	--
浦口区	66.06	256.6	44.3	191.8	3.06
六合区	79.29	151.8	71.01	139.1	5.7
溧水区	44.34	142.4	32.73	103.5	12
高淳区	57.08	161.6	49.8	138.1	--
栖霞区	21.2	216.1	15.47	136.8	--
全市	373.36	188.5	302.38	162.3	--

3.4 集镇建设用地规模普遍不大，建设用地使用效率不高

南京各街镇的镇区建设用地规模多为 1-2 平方千米，与苏南发达地区对比差距大。

各街镇镇区建设用地近年来每年平均仅增加 0.3 平方千米，增长速度缓慢。镇区建设用地增加较大的镇街包括东屏、竹镇及马鞍；镇区建设用地减少较大的镇街包括白马、晶桥、和凤、桤溪、淳化、程桥及横梁。

各街镇的集镇建设用地使用效率不高，平均人均建设用地 130 平方米，平均地均 GDP 为 4.1 亿元。（图 4）

表 5：2007-2017 年镇街镇区人口、人均城镇建设用地情况表

项目	镇区人口（万人）		增速（%）	人均城镇建设用地（平方米/人）	
	2007 年	2017 年		2007 年	2017 年
镇街平均值	0.88	1.33	7.1	126	108

3.5 评价基本结论

2005 年以来行政村共减少 201 个，自然村共减少 819 个，年均减少 9.4%，但各区村庄撤并的数量差异并不十分明显。村庄撤并存在多种实施机制，主要以项目带动、城镇扩张带动周边村庄撤并为主导，受制于镇街层面有限的财力，规划一般村按村庄布点规划撤并的实施效果十分有限。村庄撤并安置重点地区主要集中在新城区、镇区，按照“小村并大村”思路撤并到规划保留村（重点村）的实施性较差。

4 南京乡村空间的差异性引导建议

4.1 大都市近郊村庄建设引导建议

（1）村庄特征

大都市近郊乡村是指大都市规划建设用地外围近郊区的村庄，由于与大都市近邻，二者相互之间保持着物质、资源交换，以及资本、能量流动。大都市近郊乡村区域经济基础较好，村民自主性意识强烈，希望不离乡不离土即可实现过上生活富足的生活，有强烈乡村发展意识。以南京市江宁区近郊乡村为例，村民家庭年收入 4 万至 12 万不等，主要经济来源为“务农加打工”为主，家庭农田大都承包给别人种，村民有强烈就地就业发展乡村旅游的愿景。

南京市大都市近郊村庄主要分布在南京中心城区周边，与东山、仙林、江北副城相毗邻的地区（图 5）。包括栖霞区的八卦洲，江宁区的淳化、秣陵、谷里、麒麟，浦口区的桥林、汤泉，六合区的龙袍、程桥。

（2）建设引导

该区域乡村建议以规模化、特色化村庄建设为主，有机植入都市型功能。在村庄布局方面，少量村庄结合城镇化进程集中安置至临近城镇（新城、新市镇镇区）；其余村庄以保留为主，并重点规划建设。在产业经济方面，构建“旅游+农业”地区，融入环城游憩带，培育都市型功能有机植入；强化村庄主题定位，形成项目引爆点，形成新经济增长点；引导农业生产向种田大户、家庭农场、企业化经营发展。在服务配套方面，加强城镇各项服务设施向此类地区的延伸和覆盖，积极推动城乡公共服务的共享共建。在风貌塑造方面，大都市近郊山水、田园等大地景观有机渗透至村落；微改化整治村庄环境，提升乡村景观品质。在村庄治理方面，精准干预，以农民为行为主体，引入乡村旅游公司经营管理和商业运作，政府提供基础设施和公共服务设施的改造，提供资金、信息与政策支持和规范发展的秩序，最终形成“政府+公司+农户”为主导的开发模式。

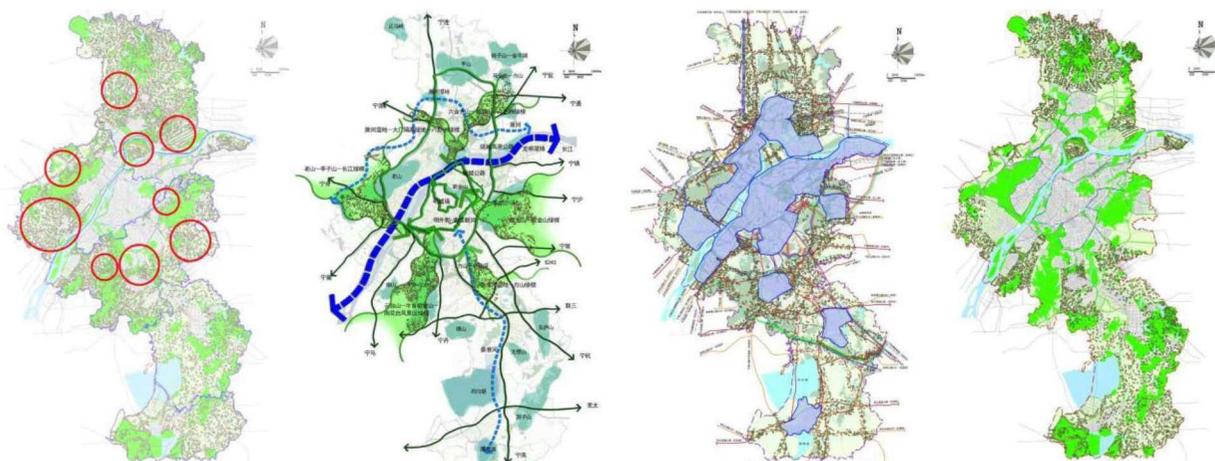


图 5 大都市近郊区乡村分布图（左 1）、图 6 市域绿楔叠合现状村庄用地分布图（左 2）

图 7 规划重要交通市政走廊叠合现状村庄用地分布图（右 2）

图 8 农田林网中的乡村布局（右 1）

4.2 城市生态绿楔村庄建设引导建议

（1）村庄特征

城市生态绿楔村庄主要位于“城市六条生态绿楔”内，其乡村生态系统的林地、农田是村庄生态本底的最主要两种地类。根据《南京市绿地系统规划（2013-2020）》中绿地系统总体格局，城市生态绿楔内的村庄，主要涉及六合区的葛塘、龙池、长芦、雄州、横梁，浦口区的桥林、汤泉、星甸、永宁，栖霞区的八卦洲，江宁区的麒麟、汤山、淳化、湖熟、谷里、江宁、横溪。（图 6）针对上述两种地类，应制定相应的保护措施，防止不当开发和过度的土地使用对生态系统的干扰。

（2）建设引导

该区域乡村应适度推进村庄迁并和生态社区建设，保障廊道生态功能可持续性。在村庄布局方面，保障廊道生态功能，控制高度和总体建设用地量，适当减少村庄数量，有条件村庄推进生态社区建设。在产业经济方面，构建生态、农业、休闲为一体的产业体系；建设生

态绿色农业，细化经营类型，推动农业产业升级。在服务配套方面，更加注重生态环境类服务设施的配置和建设，重点村、一般村需无差别的规划建设污水、垃圾等环卫设施。在风貌塑造方面，增加水体用地、农林用地；引入自然山水，加强村庄之间绿地建设，构建村落绿化网络。在村庄治理方面，财政转移支付的政策设计适度引导村庄的迁移，生态补偿机制。

4.3 重要交通市政走廊村庄建设引导建议

(1) 村庄特征

此类村庄指位于市域重要交通市政走廊沿线受到相应的环境干扰，以及位于规划建设的交通市政走廊地区面临迁移的村庄。包括高速公路、高速铁路两侧控制 100 米范围内的村庄；500KV 高压线、热电厂、静脉产业园周边 1000 米范围内的村庄，不同级别的高压线管控区参照相关标准；机场（马鞍机场、禄口机场）噪声 60 分贝线以内的村庄。（图 7）

(2) 建设引导

此类乡村应加快村庄迁并，改善村庄人居环境。在村庄布局方面，现状主要交通市政走廊沿线村庄加快迁并；位于规划的交通市政走廊的村庄，结合工程建设逐步迁并。在产业经济方面，村庄以迁并为导向，产业空间逐步整合到周边村庄或产业园区。在服务配套方面，村庄以迁并为导向，满足近期服务需求即可，不鼓励增加配置各项服务设施。在风貌塑造方面，村庄以迁并为导向，近期内适当进行村庄环境整治。

4.4 农田林网村庄建设引导建议

(1) 村庄特征

此类村庄指位于市域内一般性乡村本底区域，干净、本色的自然乡村。（图 8）

(2) 建设引导

该区域乡村应整体维护乡村空间本底，尊重村庄自然演化趋势。在村庄布局方面，尊重村庄自然演化趋势，原则保留村庄，不强调或强制村庄的迁并。在产业经济方面，适度推进农业规模化经营，有条件发展家庭农场、企业化经营。在服务配套方面，保障基本的公共服务供给。在风貌塑造方面，保护、延续市域村庄本底的人居环境。村庄治理以弱化干预为主。

5 小结

第一，南京乡村地区发展经历了从“打破二元，郊县一体化发展”到“市域一体化，集中推进镇村布局”，再到“新型城镇化”阶段，重点关注乡村地区的文化、就业收入、居民生活环境等方面。乡村规划也由强干预、大力撤并到开始关注特色塑造、环境改善、产业提升等美丽乡村建设。

第二，南京市域农村聚落总体呈现均衡分布的特点，近年来南京经历了较大规模的村庄撤并，村庄撤并机制主要以项目带动、城镇扩张带动周边村庄撤并为主导，受制于镇街层面有限的财力，规划一般村按村庄布点规划撤并的实施效果有限。村庄撤并安置地主要集中在新城区、镇区，按照“小村并大村”思路撤并到规划保留村（重点村）的实施性较差。

第三,南京乡村空间建设实行差异性引导机制,大都市近郊村庄以规模化、特色化村庄建设为主,有机植入都市型功能;城市生态绿楔村庄适度推进村庄拆并和生态社区建设,保障廊道生态功能可持续性;重要交通市政走廊村庄加快拆并,改善村庄人居环境;农田林网村庄整体维护乡村空间本底,尊重村庄自然演化趋势。

参考文献

- [1] 张小林.乡村空间系统及其演变研究[M].南京:南京师范大学出版社,1999.
- [2] 张京祥, 张小林, 张伟.试论乡村聚落体系的规划组织[J].人文地理, 2002,17(1):85-96.
- [3] 陈丽.南京城市边缘区乡村空间的变动分析[J].华东经济管理, 2008,22(5):15-18.
- [4] 王兴平, 涂志华, 戎一翎.改革驱动下苏南乡村空间与规划转型初探[J].城市规划,2011,35(5):56-61.
- [5] 王红扬.村庄环境整治的意义与构建中国特色新型人居环境系统的江苏实践[J].江苏建设, 2012,3:38-56.
- [6] 李强, 陈振华, 张莹.就近城镇化与就地城镇化[J].广东社会科学, 2015,1:186-199.
- [7] 朱东风.乡村空间治理的系统效应研究——基于江苏省村庄环境整治的实证分析[J].中国发展, 2015,8:7-11.
- [8] 费孝通.乡土中国[M].上海:上海人民出版社,2007.
- [9] 梁漱溟.乡村建设理论[M].北京:世纪出版集团,2007.

作者简介

陶晓敏, 规划师, 南京仙林智慧科技有限公司

徐创新, 规划师, 南京市规划设计研究院有限责任公司

熊超, 规划师, 南京市规划设计研究院有限责任公司

赵贇, 规划师, 南京市规划设计研究院有限责任公司