

统筹城乡发展的实践: 村庄布局规划^①

杨建军, 陈 飞

(浙江大学 区域与城市规划系, 中国浙江 杭州 310058)

摘 要: 从村庄布局规划与统筹城乡发展的关系入手, 分析规划实施的各种制约因素后, 制定出理想与现实可行性结合的方案, 着重介绍规划布局的调整方式及与之对应的规划实施控制过程, 最后探讨了一些规划的实施对策, 提出把“农村社区建设”作为规划实施的组织制度变革等。

关键词: 统筹城乡发展; 村庄布局规划; 规划理想; 规划实施

中图分类号: TU984

文献标识码: A

1 村庄布局规划与统筹城乡发展

早在 1848 年, 霍华德就通过田园城市理论与实践开始了对新型城乡关系的探索, 他提出, 用一些小型的、精心规划的市镇来取代大都市, 形成一个高效的城镇网络, 这种新型的城镇模式, 就是兼具城市和农村优点的城乡磁体, 其目的是使城市和农村能平衡健康发展。这可以说是近代历史上人类对统筹城乡发展所做的第一次系统性探索^[1]。城乡规划结构本该是一个由“点”(城镇)、“线”(交通线、林带水系、电力电信走廊)、“面”(广大的乡村地区)相结合、渗透的区域网络综合体^[2]。

时过境迁, 尽管霍华德的田园城市思想对近现代的城市规划理论与实践影响深远, 但是“城乡一体化”的目标远未实现。由于一直把规划与建设的重心置于城镇这些“点”上, 忽视了广大农村地区这个“面”, 从而在一定程度上导致城乡差距显著, 农村地区各类设施严重缺乏, 环境恶劣, 农民生活水平低下。“三农”问题是中国实现现代化的关键, 因此, 加强农村地区的规划, 整顿农村居民点脏、乱、差的现状, 使城市的生活方式、基础设施、社会服务设施向农村地区延伸, 是我国实现现代化的重要步骤, 是“统筹城乡发展”的当务之急^[3]。

村庄布局规划从协调农村居民点布局入手, 为原来个别的、局部的规划提供了一种整体上的思路, 它弥补了城镇体系规划“重城镇、轻农村”的缺点, 对区域内各个乡镇、村庄建设进行综合布局与规划协调, 统筹安排各类基础设施与社会服务设施, 是“统筹城乡发展”的新探索。

2 规划理想

2.1 规划出发点

村庄布局规划的出发点是通过调整农村居民点布局使其达到相对合理的规模与结构后, 集中配置较高质量的城市化基础设施和社会服务设施, 改善农村居住环境, 提高农民的生活质量, 逐步缩小城乡差距。同时, 由于居民点的相对集中布局, 使农村土地资源与管理机构获得一次重新整合的机会,

从而节约土地资源和管理、建设成本, 走农业的规模化、集约化发展之路。

2.2 规划原理

村庄布局规划从重组乡村居民点布局入手, 通过中心村的合理选择与布局, 利用其辐射作用, 逐步建设高质量且有一定人口规模的乡村居民点, 构建体现人本思想和经济法则的现代化乡村人居环境; 通过迁移部分位于山区, 交通不便, 生产、生活条件差, 经济收入低的农民进入城镇和平原村庄生产生活, 使其脱离发展条件不良地域, 从而减少乡村地域发展的差异。总体上, 村庄布局规划的原则有: ①城乡结合原则。运用系统观念, 将城市与农村自然、社会、经济系统各因素形成的时空网络组织作为城乡用地组织的基础, 改变建设布局“重城不重乡, 城乡分离”的观念, 在整个区域范围内统筹安排居民点, 统筹城乡发展。②区域分异原则。遵循各类用地区位选择的规律, 依据村庄自然环境、农村社区的实际情况, 因地制宜对村庄现有土地资源进行统一整理, 合理组织城乡各类用地分区。

3 现实与规划理想的差距

霍华德田园城市的理念在实际操作中由于与当时的生产力发展要求相背离, 最终没有实现^[4]。今天的村庄布局规划如果只停留在理论层面, 没有对现实作充分调查与分析, 没有采取积极的应对措施, 同样也将不能真正实现。村庄布局规划的制约因素来自农民意愿及其经济实力以及中国现有土地管理制度、政府行为等诸多方面。

3.1 政府意愿与农民意愿之间的差距

笔者根据在编制浙江省永康市、杭州市余杭区以及萧山区等村庄布局规划过程中所作的一项村民意愿问卷调查中得知: 85% 的农户没有搬迁意向, 其中 45% 的农户是因为对现有住房比较满意, 40% 的农户有意迁入但经济能力不够; 经济条件不错的农户一般在前几年建房高潮时期, 多数已新建了住宅, 改善了住房条件, 对于这些农户, 光靠政府的规划蓝图没有合理的配套措施, 是不会愿意再搬一次家的(表 1, 表 2)。

① 收稿日期: 2005-09-15; 修回日期: 2006-04-20

表1 被调查区现有住房的建造年代情况表

Tab.1 The build ages of houses investigated

住房建造年代	1950、1960年代	1970、1980年代	1980、1990年代	新建
所占比例/%	19.6	28.6	37.5	14.3

表2 被调查区现有住房的层数情况表

Tab.2 The floors of houses in the investigated

住房层数	平房	2—3层	三层以上
所占比例/%	24.7	50.6	24.7

3.2 现有土地管理制度带来的障碍

在农村实行家庭联产承包责任制后,我国农村土地集体所有制的主体虚位问题变得十分突出,在这种情况下,各小村集体与农民事实上行使了土地的处分权。而规划被视作一种国家强加的外来干预手段,缺乏内生机制和需求。加之村庄布局规划直接关系到农村土地再分配的问题,更容易成为各方矛盾之焦点。这就有待规划探索出一种合理的组织制度进行变革,解决目前农村存在的组织涣散和公共产品供给不足等问题,从而逐步获得农户信任,使规划得以实现。

3.3 其它因素

除以上两项主要制约因素外,村庄布局规划的实施由于牵涉到大量动拆迁等问题,需要大量资金。而目前,政府和农户的经济实力都远不能满足需要。从农民意愿调查报告的另一项结果中可以看出,大部分农民不愿搬迁,并不是说他们对现状农村的生活条件已经满意了,他们对于城市生活方式的向往以及提高现有居住条件的愿望仍是迫切的,只是目前还“无力搬迁”而已。调查结果中,有10%的农户对现有的就医和子女就学条件感到不满意,56%的农户认为子女就学是他们选择新居住地时优先考虑的因素,26%的农户认为新居住地的建设需要以宜人的居住环境和丰富的社区文化为重点。这说明了规划的一个阶段性问题,即它的实施需要一个逐步引导与筹集资金的漫长过程。

4 规划理想和现实可行性结合的方案探索

村庄布局规划的理想是要将农村地区现状散乱的分格局整理成有利于农业集约化,便于农民生活、生产的布局结构。而在具体的操作实施过程中如果没有较好地结合现实,就会直接影响到规划的效果。因此,理想的规划调整方案与基于现实的规划实施控制过程相结合非常重要。

4.1 理想的规划调整方案

在广大农村地区,现状用地布局松散、零乱,农民在建设时,习惯于建新不拆旧,一户占多地,使村庄用地规模不断扩大;加之现状农村居民点建筑密度大,容积率低,极不利于居民点内部结构的优化;同时由于农民自身的局限性导致了农民在建房时以自我为中心,没有考虑各种相关因素,盲目建造,使农民房大多无规律、零星散布,而在城市建设用地外扩进程中,其推进受到近郊农村集体所有建设用地阻碍时,必然引起“动迁难”、“征地难”等一系列社会问题,要解决这些矛盾,就需要制定出合理的优惠与补偿政策,使建设布局尽量在满足农民意愿的前提下进行,形成“政府—农民”双赢的局面。

4.1.1 村庄体系等级结构

按照区域内各单体发展现状,形成各级中心,以点带面,点面结合,根据村镇历史基础、经济发展水平以及局部地域差

异,重点培育中心城镇(一般镇)、中心村,形成城乡地域片区服务中心,依靠各级中心的辐射、吸引和密切联系,带动各片区整体发展。把零星散布于各村庄的工业点,集中布置到中心城镇工业园区内,位于城镇规划区范围内的居民点将以社区为单位进行村改居整合,中心村作为次级生活和农业生产服务中心,集中建设辐射周围一定范围内村庄的配套服务设施。剩下广大基层村片区以纯粹农业生产和农民生活居住为主。

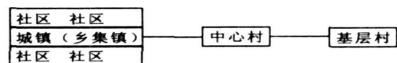


图1 村庄布局规划村庄体系等级结构关系图

Fig.1 The hierarchy the villages

4.1.2 规划的空间布局结构形式

将区域内的村庄以城镇体系为结构骨架,形成中心村(集镇)—基层村二级村庄体系结构,其合理的空间布局形式主要有:①放射性均衡布局(图2),此结构一般适合于平原地区中心村与基层村之间的空间布局形态,一个中心村辐射于周边多个均衡发展的基层村;②放射性非均衡布局(图3),此结构一般适合于平原与山区过渡地段中心村与基层村之间的空间布局形态,中心村位于山脚下,辐射于平原地区多个基层村,呈非均衡发展;③线型均衡布局(图4),此结构一般适合于山岫沿道路轴线发展中心村与基层村之间的空间布局形态,中心村位于几何中心,基层村在两翼均衡发展;④线型非均衡布局(图5),此结构与上述空间形态相同,中心村在山岫口,基层村在中心村一侧山岫内;⑤混合型布局(图6),此结构适合于山区和平原交界或其它复杂地域,中心村和基层村布局关系复杂。



图2 环状放射性均衡布局

Fig.2 Ring radiocentric equilibrium

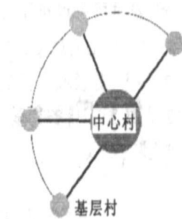


图3 环状放射性非均衡布局

Fig.3 Ring radiocentric non-equilibrium

规划中,根据村庄历史、经济、自然资源、地理环境、风俗习惯、群众思想等条件,因地制宜,选择各地块适宜的结构形式。

4.1.3 村庄布局结构的调整方式

规划中,我们对村庄布局结构的调整采取四种方式:迁移、合并、保留、村改居。

具体来说,迁移指将原有村庄整体撤除,搬迁至城镇、中

心村或农村住宅小区建设移民新村。大致对三种类型的村庄采取此方式: ①地处边缘山区, 生产条件恶劣, 基本上无集体经济收入的村庄, 向平原地区迁移。②位于特殊控制区内的村庄, 需要迁至其它居住地。③区域性基础设施建设、城市建设、开发区和工业园区建设需要拆迁改造或异地安置的村庄。



图4 线型均衡布局

Fig. 4 Linetype equilibrium

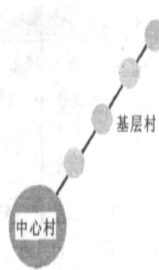


图5 线型非均衡布局

Fig. 5 Linetype non-equilibrium

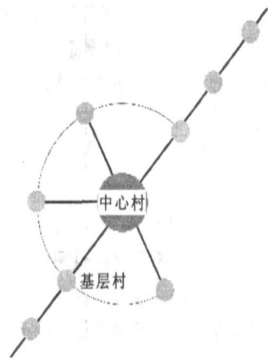


图6 混合型布局

Fig. 6 Mixed type

合并主要是规划通过两个或两个以上村庄的合并, 对村庄用地布局、基础设施、社会服务设施等进行统一整合, 使其逐渐集中到中心地块来建设。合并大致针对3种形式的村庄: ①连片型村庄合并, 现状已经建设成片, 但缺少统一规划的村庄, 予以合并, 从而对村庄用地布局、各类设施等进行统一整合与调配; ②多点型村庄合并, 现状发展各自为阵, 相对分散, 但分布距离较近的村庄, 规划通过合并使原来布局较松散的村庄逐渐转向以一个村庄为服务中心发展的相对集中状态; ③特殊需求型村庄合并, 由于土地、旅游、矿产等特别的资源开发与经营管理需要, 统一实施规划, 包括连建村庄间的合并以及存在一定距离间村庄的合并。

保留是指规划予以保留的村庄, 有中心村和基层村两种。一般符合以下条件之一、二的村庄, 现阶段可保留: ①达到一定的人口规模标准; ②区位较好, 有一定的经济实力、社会发展基础和设施较为完善, 有一定的发展潜力; ③整体生态环境

良好, 地形平坦, 既有利于建筑和各项基础设施建设, 又有利于地面的排水; 土壤有足够的承载力, 基本满足建设需要; 在气候上向阳避风等; ⑤具有能够充分呈现当地地域文化和风貌特色的特殊人文和自然旅游资源等。

村改居主要是针对规划期内位于城镇规划区范围内的村庄, 把它们有计划地改为居委会, 改变传统的农村管理模式为城市社区管理模式, 引导村民向城市生活方式过渡, 逐步使村民从自建住房转变为购买城市小区商品房, 逐步使居民点性质由村庄转为城镇社区。

4.2 基于现实的规划实施控制过程

村庄布局结构的每一项调整类型都需要有对应的建设管制措施保证其实施。两者相结合的产物是将所有村庄分为积极发展型、适度发展型、控制发展型、限制发展型和村改居型五种发展类型, 并将农村住房建设方式分为新建(选择新的地块集中安置, 建设新型农村住宅区)、翻建(拆旧翻新)、扩建(在原有宅基地上扩大建筑占地面积)、改建(立面、外墙、屋顶的整修)、不得建设(在任何情况下都不得新建、翻建、扩建和改建)五种类型, 同时明确各类村庄相应的建设管制措施(表3)。

比如限制发展型村庄, 指被规划为迁移的村庄。其相应的管治措施有:

4.2.1 管治原则

按照“统一规划, 适当集中、兑现政策, 自建住房”的原则, 将移民安置与村镇建设相结合, 并采取整体搬迁、集中安置、建设新型农民住宅区的方式, 确保人与自然的协调发展, 有效提高土地利用率和基础设施的共享率。

4.2.2 控制措施

①新建住房向城镇、中心村或农村住宅小区集中。②近期迁移的村庄, 一般待规划审批后, 不得建设, 引导其向城镇、中心村或农村住宅小区迁建。③远期迁移的村庄, 考虑到村庄迁移的难度, 一般在规划近期内, 原则上可以进行住房改建, 但不得进行扩建、翻建; 到规划中远期就不得建设, 引导其向城镇、中心村或农村住宅小区迁建。④村民建房宅基地的用地标准按各地区具体情况而定, 一般分为小户、中户、大户等情况区别对待。

4.2.3 相应的补偿措施

一般包括房屋补偿和货币补偿两种, 视村民及政府实际情况等而定。

5 规划实施的对策探讨

5.1 规划实施的组织制度变革

为从根本上改变本地农民的生产和生活方式, 打破和更新镇管村传统基层行政管理的体制和内容, 弥补由于家庭联产承包责任制所引起的广大农村地区基层组织涣散, 地方公共财政日渐萎缩, 农村公共产品的供给水平不断恶化的弊端, 组建以动拆迁农民集中居住地和农村集镇为主体的农村社区, 重新把镇级行政管理渗透到农村社区中去, 从管理的法制、体制和工作机制、工作范围等方面构建出镇管社区的新型基层管理模式。

在这种模式下, 政府应转变职能, 压缩、改革自身机构, 明确划分各层级政府和农村社区村民自治组织供给农村公共产品的责任。若各方面工作按部到位, 必将对广大撤、并、迁农

户产生极大的吸引力。

需要说明的是,农村社区由一个中心村辐射带动周边几个村庄形成,由于中心村辐射范围视各地不同情况有所区别,农村社区的规模也相应不同。比如笔者在浙江省永康市的民

意调查中得到的结果是:调查对象中 50.4% 的农户希望搬迁后能在步行 15 分钟以内到达工作地,约 1/3 的农户认为 15—30 分钟比较合适。鉴于步行速度一般为 400m/5 分钟,因此在那里 1.5km, 为一个合理的规模半径。

表 3 村庄布局调整类型与建设管制分类表

Tab. 3 Classify of villages distribution and construction controlization

村庄布点调整方式		村庄建设管制类型	建设管制措施
1、迁移		限制发展型	近期 不得建设,引导向城镇、中心村或农村住宅小区迁建
			远期 规划审批后 5 年以内,原则上可以进行住房改建,但不得进行扩建、翻建;规划审批后 5 年以后,不得建设,引导向城镇、中心村或农村住宅小区迁建
2、合并		控制发展型(被合并村庄)	近期 以改建和新建为主,现有住房只允许改建
			远期 规划审批后 5 年以内,以改建、扩建和翻建为主。5 年以后,以改建和新建为主,现有住房只允许改建
3、保留	基层村	适度发展型	允许有条件新建,允许翻建、扩建、改建
	中心村	积极发展型	允许新建、翻建、扩建、改建
4、转型(村改居)	近期村改居村庄	近期村改居型	不得建设,统一安置
	远期村改居村庄	远期村改居型	近期允许改建,允许分区域有条件翻建、扩建、改建,远期不得建设

5.2 村庄布局规划实施的保障机制建设

村庄布局规划由于直接牵涉到广大农民的切身利益,在实施过程中难免会碰到与农民意愿相抵触的情况,此时应在满足村民合理要求的前提下,结合引导,合理应用行政和经济手段。

5.2.1 通过行政手段促进村庄合理发展

①关于行政村撤并:把行政村规模调整到合理范围内,科学规划保留基层村的数量、布局及发展模式,通过行政手段使属于不同行政村的村民逐步达到心理上的共识,并相互在情感上调和,最终融合在一起,自愿迁移集中居住。②关于村改居:把城镇规划区范围内的行政村有计划的改为居委会,改变传统的农村管理模式为城市社区管理模式,引导村民向城市生活方式过渡。

5.2.2 通过经济手段促进村庄合理发展

加快城市化发展进程,促进中心城市、城镇、集镇和中心村的快速发展。加快建设各类工业园区,增加就业机会,使更多农村劳动力从第一产业转移到二、三产业,逐步实现农村人口向城市转移。

5.2.3 加强人口向中心城市、中心镇的政策引导

进一步进行户籍制度改革,降低进城门槛,加强人口向中心城市、中心镇的政策引导。深化土地制度改革,实施土地流转制度及建设用地指标置换政策。注重引导、加强建设管理:注重中心村建设引导,吸引人口向中心村集聚;加强建设管理,维护规划的严肃性,严肃查处违章建设。

5.3 与其它相关规划的协调与衔接

5.3.1 修订中心城市和其它乡镇总体规划

中心城市与其它乡镇都承担着推进城市化进程的主要责任。从城乡关系出发,它们是大量农村人口转为城市人口的基础,为撤并村提供生活与生产空间,也是促进农村地区加快基础设施、社会设施建设的领头羊。村庄的撤并、迁移,农

民的转型、发展,都与中心城市(镇)密切相关。所以中心城市(镇)的吸纳能力和发展实力直接影响了村庄布局规划的成败。

5.3.2 完善后续建设规划

进一步完善后续中心村(基层村)总体规划和建设规划、基层村的改造规划;提高农村住房设计水平,抓好住房通用图设计推广工作。

5.3.3 保证规划建设资金

多渠道筹集以中心村建设为主的村庄建设资金,保障中心村、基层村的建设,广泛吸引民间投资,走由政府引导、村民和集体投入为主体、社会力量多方面支持的多渠道、多层次、多元化的投资道路。

6 结语

现阶段由于我国城乡发展水平还相当悬殊,“统筹城乡发展”的种种规划实践在实际操作实施过程中往往会遇到更多的现实制约因素,需要我们在规划实践中深入分析实际情况后,加强对相应规划实施控制过程以及策略的探讨与研究,从而获得理想与现实可行性结合的方案,以保证规划原始理想的实现。

参考文献:

- [1] 埃比尼泽·霍华德著,金经元译.明日的田园城市[M].商务印书馆,2000.11-18.
- [2] 崔功豪,魏清泉,陈宗兴.区域分析与规划[M].北京高等教育出版社,1999.
- [3] 仇保兴.论五个统筹与城镇体系规划[J].城市规划,2004,(1):8-16.
- [4] 陈秉钊.理想、现实与理智——城市规划与建设中的政策思路[J].城市规划汇刊,2003,(3):1.2.

(下转 227 页)

DISCUSSION OF FUTURE POPULATION MOVEMENT AND URBANISM DEVELOP STRATEGY

ZHANG Ai- hua

(Public Security Department of Yunnan College for Police Officers, Kunming 650223, Yunnan, China)

Abstract: The policy of Chinese urbanism strategy is system that strictly control by separating P. R. from rural resident. Since reforming and opening up, the urbanism period has been seriously affected, most probably because of the sharp contrast between movement policy and reality of residence registration, though the government operated the “control city scale” develop policy. The practice of the urbanism lasted for more than 20 years shows: the plan of tiny town done fit for the option of Chinese urbanism. Chinese national conditions have determined that system met should be the city development strategy of urbanism. Government will guarantee from law, policy and measure in promoting population move and urbanism process that the urbanism of market leading type is strategic to implement.

Key words: population move; urbanism are strategic; system met city development; market leading type

作者简介: 张爱华(1961—), 女, 山西阳城人, 副教授。研究方向为人口迁移、城市化。

(上接 222 页)

RESEARCH OF VILLAGE DISTRIBUTION PLAN

YANG Jian- jun, CHEN Fei

(Regional and Urban Planning Department, Zhejiang University, Hangzhou 310058, Zhejiang, China)

Abstract: Starting with the relationship between village- layout plan and the development of urban- rural areas as a whole, we set down a project with both ideality and real feasibility through analyzing all kinds of restricting factors that may happen during the implement, emphasizing to introduce the adjusting manner of the plan and the corresponding implement- and- control course, at last the paper discusses some complementary countemeasures of the plan, bringing forward the “country- community construction” as a transform of the organizing system, and so so.

Key words: integrated development of urban and rural areas; village distribution plan; ideality of plan; implementation of plan

作者简介: 杨建军(1963—), 男, 浙江嵊州人, 教授, 硕士生导师。研究方向为城市与区域规划。