

“多规合一”背景下宝应县镇村布局规划的控制与优化

江国逊

摘要：如何打破城乡二元结构，让农村居民共享改革发展的成果，备受各界关注。科学合理地制定镇村布局规划是有效推进建设美丽乡村和新农村的必要工作。本文从“多规合一”的视角出发，探讨镇村布局新的思路与方法。提出严守生态红线控制线、严守基本农田保护控制线、严守城乡建设用地规模控制线三条控制线，引导人口向城镇集聚、引导人口向交通优势地区集聚、引导特色村庄优先发展和引导公共服务设施合理布局，以及“三上三下”的镇村布局规划实施路径。并以江苏省扬州市宝应县为例，实证“多规合一”背景下镇村布局规划方法与技术。

关键词：多规合一；镇村布局；优化控制

doi: 10.3969/j.issn.1002-8439.2017.09.012 中图分类号: TU981

文章编号: 1002-8439 (2017) 09-0079-05 文献标识码: A

Control and Optimization of Layout Planning for Villages and Towns under the Background of Multi Rules in Baoying County

JIANG Guoxun

[Abstract] How to break the dual structure of urban and rural areas, so that all sectors of society to fully enjoy the fruits of reform and opening up, much attention from all walks of life. Set up a scientific and reasonable county-rural layout planning is necessary to effectively promote the construction of the beautiful countryside and new countryside. This paper discusses the new ideas and methods of the layout of villages and towns from the perspective of "multi rules and unity". This strictly ecological red line control line, strictly control the basic farmland protection, strictly control the scale of land line three lines of urban and rural construction; to guide the population to urban agglomeration, guide the population to the advantage of regional agglomeration, guide the characteristics of traffic priority development and guide the village public service facilities layout; as well as the "three on three" county-rural layout planning implementation path. Taking Baoying county of Yangzhou city as an example, this paper makes an empirical study on the layout planning method and technology of town and village under the background of multi rules and regulations.

[Keywords] multiple unification; town layout; optimize control

1 背景：“多规合一”背景下镇村布局的新要求

改革开放以来，我国城镇化进程不断加快，但长期重工轻农、重城市轻农村的观念，致使农村的经济社会发展一直落后于我国整体水平。为打破这种城乡二元结构，各类研究已经很多。“建设中国特色社会主义新农村”“建设美丽乡村”相继在国家层面明确提出，而科学合理地制定镇村布局规划是有效推进建设美丽乡村和新农村的必要工作。

近年来对镇村布局规划方面的研究越来越

越多，主要从城镇化发展思路方面、从村庄发展模式、人口集聚、生态环境与历史文化保护、村庄外在特征与离散程度等方面展开研究^[1-2]。但大多偏向于单个因素，综合考虑的研究较少，导致规划的可操作性差，不能有效地指导村镇建设。

为了提高规划的管控水平，“多规合一”逐渐引起了社会各界尤其是规划界的重视。

“多规合一”就是统筹考虑基本农田保护、乡村风貌保护、城乡发展、基础设施建设、生态环境建设、公共资源配置、产业布局等

作者简介：江国逊，中设设计集团股份有限公司资深项目经理，城市规划师。

因素，加强与经济社会发展、城乡规划、环境保护、土地利用、旅游发展、交通运输等相关规划融合，增强规划的实用性和协调性。但现有的“多规合一”偏向关注城市层面^[3-4]，较少关注镇村层面。目前城市层面的“多规合一”存在技术、体制等方面都难以协调的问题，而恰恰是镇村层面的“多规合一”规划才更易有效实施。在此思路下，通过“多规合一”的思路进行镇村布局规划研究，是实现镇村布局规划科学性的必要路径。

基于此思路，本文提出镇村布局规划“三控制、四引导”的基本原则，并通过“三上三下”的镇村布局规划实施路径，最终实现镇村布局规划的控制与优化。

2 镇村布局规划“三控制、四引导”基本原则

“多规合一”是整合规划，将所涉及的保护空间、用地边界、建设项目和空间信息等融合到“一张图”上^[5]。最终在“一张图”中划定生态红线保护线、基本农田保护控制线、城乡建设用地规模控制线等“三线”，形成完整的空间规划控制体系线。在此基础上，引导人口向城镇集聚，引导人口向交通优势地区集聚，引导特色村庄优先发展，引导公共服务设施合理布局。

2.1 严守生态红线控制线

生态红线对维护国家和区域生态安全及经济社会可持续发展具有重要战略意义，必须实行严格管控。因此，镇村布局规划中将位于生态红线一级管控区内的村庄采取搬迁的原则，位于二级管控区内的村庄，按15种不同类型（自然保护区、湿地公园、饮用水水源保护区、清水通道维护区等）实施分类管控。

2.2 严守基本农田保护控制线

基本农田是耕地中的精华，保护基本农田是“一条不可逾越的红线”。镇村布局规划中对基本农田的规模总量、空间分布、划定范围及保护与建设要求完全与土地利用规划相统一。村庄布点时一般避开基本农田保护区，位于基本农田内的村庄，重新选址规划引导搬迁。村庄选址应注意保护耕地、节约用地，对空心村、废弃地及时进行治疗或复垦，注重与基本农田保护区协调，推进农业规模经营和基础设施建设。

2.3 严守城乡建设用地规模控制线

目前我国城市重外延式发展轻内涵式挖潜，城市用地宽打宽用，无限制的向外扩展，大量占用耕地，原有城市土地利用效率较低。在现有城市土地利用效率较低的前提下，我国城镇发展思路从“增量”转为“存量”。国土资源部要求实施建设用地总量控制和减量战略，努力实现全国新增建设用地规模逐步减少。镇村布局规划中应合理确定村庄用地规模和开发边界，强化村庄建设用地开发强度、人均用地指标整体控制，提高区域平均容积率，促进村庄紧凑发展。

2.4 引导人口向城镇集聚

城镇化是伴随工业化发展，非农产业在城镇集聚、农村人口向城镇集中的自然历史过程。当前中国已进入快速城镇化阶段，农村人口向城镇集中是必然趋势。镇村布局规划应与城市总体规划进行衔接，如何进一步提高留守农村这部分人的生活质量，是镇村布局规划应解决的问题。

2.5 引导人口向交通优势地区集聚

剔除政策、制度等方面的影响，人口具有居住趋聚性、从业趋同性、流动趋利性等基本特征。交通作为经济社会发展的基础和纽带，对村镇的形成和发展有重要的支撑和引导作用。镇村布局规划与交通规划衔接，选取交通优势节点和片区，原则上在这些节点和片区引导人口集聚，鼓励村庄发展。

2.6 引导特色村庄优先发展

“特色小镇”是国家定位的一种创新发展和经济发展的新模式。“特色小镇”既可以上升到城市的层面，也可以下降到村庄的层面。其中的“特色”是吸引外来投资及外部消费对象的重要因素。村庄特色涵盖产业特色、历史文化特色、自然景观特色等方面。衔接城市总体规划、旅游发展总体规划、农业发展“十三五”规划，引导特色村庄优先发展。

2.7 引导公共服务设施合理布局

传统规划中，公服设施配置是依据规模和等级配置相应的公服设施。这不仅忽略了居民需求的内容和数量，也忽略了不同设施的服务范围和服务容量的差异。因此，镇村布局规划不能套用城市规划中的“千人指标”，而必须从农民的实际需求出发，以居民的客观需求为配置依据^[6]。农村居民的居

住地、工作地、公共服务和社会活动中心及农田都有一定的合理空间距离,超过这一距离,就会引起农村居民生活、就业出行不便,增加社会成本。

本文从居民活动场所、出行范围分析,将农村居民的公服需求划分为四个圈层^[7],基本生活圈(老人步行圈层)、一次生活圈(小学生步行圈层)、二次生活圈(中学生步行圈层)、三次生活圈(机动车出行圈层),并在不同圈层对应主体服务对象,设置对应的公服设施,空间量化后即得出公服设施的载体——村庄的布点。

3 镇村布局规划优化实施路径

“多规合一”背景下镇村布局规划是对镇村布局规划方法的探索和研究。“多规合一”并不仅是图纸的“融合”,更是规则上的统一,因此,在规划编制过程中,规划师不能一味的从技术层面,把各个规划叠加到一起,更应该走出去,从第三方的身份,协调各规划统筹部门,如住建局、国土局、发改委、教育局、环保局等部门,从规则制定、指标衔接、发展方向等方面确定规划的刚性条文,最终实现“多规合一”。

本文提出镇村布局规划是县级层面、镇级层面、村级层面共同参与,共同研究,反复校核的过程。在县级层面,在了解村庄发展与建设现状、村民自身意愿、上轮规划实施情况的基础上,确定村庄总体规模、确定村庄发展分类和村庄发展分区。通过生活圈模型,得出

县域村庄初步布点方案和村庄人口分布引导。在镇村层面通过村酝酿初步方案、镇校核初步方案,得到各镇村庄初步布点方案,再返回给村庄,村庄酝酿最终方案,镇汇总后,得到最终方案。至此,完成“三上三下”的“县、镇、村”三个层级的方案校核,并得到镇村布局的最终方案。提出差别化的建设引导要求,明确配套设施建设标准(见图1)。

4 宝应县优化镇村布局规划实证研究

4.1 宝应县镇村布局基本特点

4.1.1 人口城镇化稳步推进,农村人口总量过半

目前,宝应县正处于城镇化加速发展的关键时期。城市化进程稳步推进,平均以每年1.3个百分点增加,至2014年达到49.11%,增速平稳。

农村人口占一半以上,人口总量较高,增长缓慢。2014年县域总人口91.13万人,农村人口46.38万人。

从城镇化发展趋势来看,随着中心城市和重点城镇的做大做强,未来将会有更多的农民进城进镇,农业人口将持续减少。

4.1.2 农村人口圈层化分布特征明显

从各镇人口密度分析图中可以看出,宝应县人口圈层化分布特征明显,由县城区逐渐向外围递减(见图2)。

4.1.3 受地形地貌影响,村庄形态呈现块状、带状两种特征

宝应县地形地貌呈现东部、西部块状水

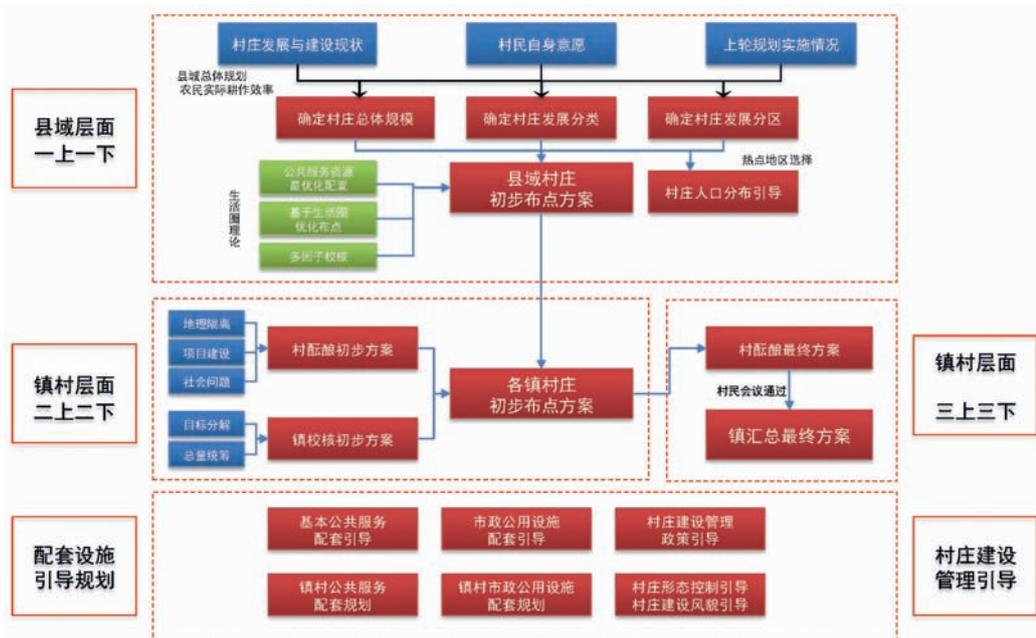


图1 镇村布局优化实施路径

网，中部线状水网的形态。现状村庄形态特征受地形地貌影响，形成在东部、西部村庄团块状分布；在中部村庄沿路沿河条带状分布（见图3、图4）。

4.1.4 村庄数量多、规模小、资源浪费

村庄规模小，至2014年底，宝应县14个乡镇共有行政村230个，居委会49个，自然村2818个，平均每个村人口277人。

建设用地充足，村庄建设用地总量占全县总建设用地56.1%。全县村庄建设较为粗犷，人均建设用地面积近251.6平方米/人。几乎为江苏省新建村庄建设用地指标130平方米/人的两倍。

4.1.5 村庄配套设施齐全，部分设施使用率不高

村庄基本实现硬化道路村村通；村庄供水、污水处理设施稳步推进，供电达到全覆盖；生活垃圾基本实现“村收集、镇转运、县处理”；学校、医院配置齐全。根据问卷调查，大部分村民接受教育、医疗、购物比较方便。同时，部分设施使用率不高，例如村里的农家书屋。村民就医、购物和孩子上学，则多选择在镇里而不在村里，存在设施和服务对象错位的现象。

4.1.6 现状村庄建设特点

宝应县大部分住房为上世纪末建设，尚未到更新年限，而且大量青壮年进城，远离城镇的村庄空心化现象普遍，建房需求不高；村庄内部较为松散，经过整理有很大的提升空间；从全县农民集中居住区来看，大多规模较小，基本依托项目推进，农民自发至居民点建房的比重较少，强力推动集中居住的效果不佳。

4.1.7 镇村布局规划存在的问题

宝应县2005年编制的宝应县镇村布局规划没有得到很好的实施，导致宝应县现状村庄布局呈现自然生长的态势。在没有规划引领的情况下，现状村庄数量多、规模小、布局分散、用地粗犷，严重制约了村庄的发展。

各个乡镇也组织编制了总体规划，里面涉及的镇村布局规划内容是以“行政村”为规划研究的基本单元与对象。虽然减化了数量众多的自然村的资料收集整理工作，但同时也弱化了规划成果的可操作性与科学性。并且存在与国民经济与社会发展规划、土地

利用总体规划、生态保护规划等各专项规划不衔接的问题，建设内容落实不到空间载体上，政策优势、资金支持等内容在村镇规划的编制和实施过程中并没有发挥应有的作用。

4.2 宝应县优化镇村布局规划

宝应县农村地区已经具备了一定的发展基础，未来村庄布局的主要工作，重点应该是进一步提高农民生活水平、改善农村人居环境，尤其是提高村民生活的便利性。与此同时，逐步解决城镇化带来的农村资源闲置、浪费问题。因此，宝应县镇村布局的基本思路是：尊重原有乡村聚落体系，优化乡村聚

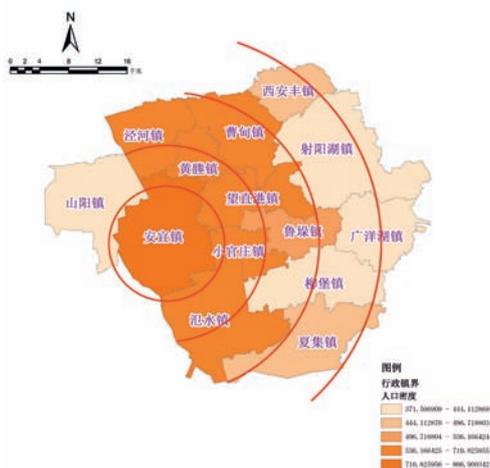


图2 各镇人口密度分析图



图3 团块状分布的村庄



图4 条带状分布的村庄

落空间；通过适度集聚，促进公共服务资源最优化配置；保护乡村空间特色和历史化特色。

宝应县镇村布局在严守“三线”的前提下，结合城市总体规划、土地利用规划、交通规划、旅游规划、经济发展、现状特征等，提出6项评价因素11项评价因子，分析县域优势区域及用地适宜性评价，得出村庄发展引导建设的最佳区域，确定人口分布引导目标，进而利用“生活圈”理论，确定村庄优先布点区域（见表1）。

在优先布点区域选择上，首先根据现状地形和交通条件，模拟现状村民的出行路径，并算出各居民点的出行成本，以此为基础，生成宝应县“生活圈体系”，选取基本生活圈的中心，结果为497个。然后，以497个基本生活圈中心作为本次镇村布局规划的村庄布点初步方案，叠加县城总规、各镇总规的规划用地，将规划用地范围内村庄布点去除，衔接特色村庄，形成理想状态下，县域层面村庄布点初步方案，结果为417个规划布点村庄。最后，县域层面的村庄布点初步方案，在镇域层面上再与各镇各村详细进行沟通，考虑文化、历史、资源、项目等因素，多轮校核村庄布点方案，规划确定宝应县本轮镇村布局规划中规划发展村庄为324个（见图5）。即宝应县不同等级、不同规模的村庄布点、扩建时，优先考虑方案中324个空间位置。

提出“拓展型”“提升型”“一般村”三种村庄建设管理模式（见图6）。其中“拓展型”指针对近期建设需求量较大、村庄建筑密度高的规划发展村庄，允许其适度拓展建设用地边界，并结合土地利用规划确定的可建设用地和一般农田进行拓展，新增人均建设用地指标不超过130平方米/人。“提升型”指近期建设需求量不大、村庄建筑密度较低的规划发展村庄，控制其建设用地不新增，要求新增建设结合村庄内部空间改造展开，以提高建设用地集约化水平为主。“一般村”进行严格的规划控制，原则上不得新建、翻建，如果确实存在房屋老旧、经济情况较差的农民，允许其在原址上、保证原建筑结构不变的基础上进行适当的修缮。结合城镇建设、大型项目推动等契机，积极进行

用地置换和调整。通过以上三种引导方式，逐渐推动规划布点周边的农村居民有新建房需求时，向规划布点村庄集中，实现农村居民点的小规模有机循环更新。

5 结语

本文从“多规合一”的视角出发，探讨镇村布局新的思路与方法。提出“三控制、四引导”的镇村布局规划基本原则，以及“三上三下”的镇村布局规划实施路径。力求以此思路编制的镇村布局规划，具有更好的科学性和可操作性。也希望通过在村庄尺度规划中运用“多规合一”的方法，得到相应经验应用于城镇尺度规划中。

村庄管理的小微型特征，以及村庄建设用地性质的相对单一，在进行“多规合一”实操中有天然的便利性和可行性。但面对城镇各部门之间长期形成的各部门管理标准不统一现状，以及相对复杂的建设用地性质，如何运用

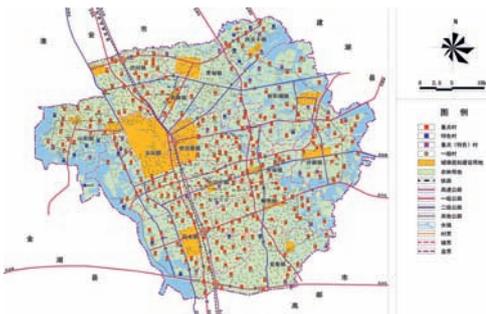


图5 宝应县村庄布局规划图

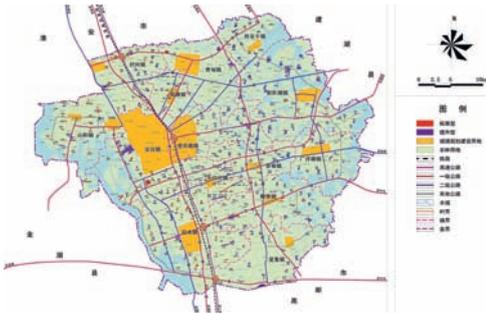


图6 宝应县村庄建设指引图

表1 村庄发展潜力综合评价因子一览表

评价因素	因素说明	评价因子
现状规模	评价村庄现状发展规模	现状人口规模
经济基础	评价现状村庄经济水平	人均地区生产总值
		农民人均纯收入
城镇影响	评价村庄与县城、镇区的距离关系及其受影响程度	县城影响度
		重点镇镇区影响度
		一般镇镇区影响度
设施配套	评价现状村庄设施配套及周边辐射情况	公共设施配套
交通优势	评价村庄出行的交通条件	规划高等级交通
		规划一般交通
资源禀赋	评价土地资源、水资源拥有量情况	地均耕地面积
		地均水资源量

（下转 96 页）

恢复、建立镇发展公司实体,引进企业主体推进项目建设,提供“店小二”式精准服务。村集体土地可“作价入股”,鼓励企业积极参与土地股份合作经营,逐步把集体建设用地推向一级市场,完善与国有土地转让市场、出租市场和抵押市场融为一体的集体建设用地流转市场。低效村社工业园区集中后所建设的城镇新型产业园区,由城郊镇政府或其开发公司主导建设,市、区政府负责监管。

3.4 优化政策机制,简化存量土地再利用程序

建立市层面的组织领导和统筹协调机制,将特色发展平台主题划分为“新兴产业型”“传统块状经济转型提升型”和“岭南历史产业型”,实现各平台之间的有效协作。推进强镇扩权,助力特色发展平台建设,尝试下放部分行政审批权限,建立与城郊镇事权相匹配的财税体制,扩大城郊镇发展自主权。特色发展平台实行鼓励机制,避免行政摊派,防止重复建设。效果好的给予一定的土地、财政支持。简化存量土地再利用程序,重点推动存量用地更新改造和转型升级。对不同时期各级政府、各部门相关政策进行梳理和集成,建立集体土地政策一本账,明晰最新、最有效、统一而持续的政策条款。

4 结语

当前广州处于各种社会经济矛盾凸显

期、发展战略转型重要机遇期,深入思考广州市城郊镇发展面临的突出问题和瓶颈,探讨具有广州特色的城郊镇发展路径及策略,是一项十分重大又迫切的课题。本文提出广州市城郊镇应积极搭建特色发展平台,重点盘活低效村社工业小区、村集体零散留用地,转型升级现有产业,形成城郊镇发展新引擎,以推动广州国家中心城市建设。■

参考文献:

- [1] 卢道典,黄金川,王俊.广州小城镇发展的现状、问题及对策研究[J].现代城市研究,2011(11):57-63.
- [2] 马斌.特色小镇:浙江经济转型升级的大战略[J].浙江社会科学,2016(3):39-42.
- [3] 钟毅,叶颖,周小平.基于国外经验的中国市地整治阻力及对策研究[J].国际城市规划,2014(2):73-76.
- [4] 袁奇峰,等.改革开放的空间响应:广东城市发展30年[M].广州:广东人民出版社,2008.
- [5] 田莉,等.我国半城市化地区土地利用的区域比较:时空模式与形成机制[M].北京:中国建筑工业出版社,2014.
- [6] 叶剑平.中国城乡结合部地区土地利用困境:路径抉择与机制设计[M].北京:中国经济出版社,2012.
- [7] 卢道典,黄金川.从增长到转型——改革开放后珠江三角洲小城镇的发展特征、现实问题与对策[J].经济地理,2012(9):21-25.

收稿日期:2017-02-10

(上接83页)

“多规合一”的方法编制更具管控性的城镇规划,从数据层面、方法层面、体制层面等关键问题上,还有待进一步探讨。■

参考文献:

- [1] 秦淑荣.基于“三规合一”的新乡村规划体系构建研究[D].重庆:重庆大学,2011.
- [2] 韩信.城镇化进程中的新疆玛纳斯县村庄规划布局研究——以玛纳斯县包家店镇为例[D].阿拉尔:塔里木大学,2015.
- [3] 魏广君,董伟,孙晖.“多规整合”研究进展与评述[J].城市规划学刊,2012(1):76-82.
- [4] 赖寿华,黄慧明,陈嘉平,等.从技术创新到制

度创新:河源、云浮、广州“三规合一”实践与思考[J].城市规划学刊,2013(5):63-68.

- [5] 郭凯峰,刘作燕.云南省镇域“多规合一”实证研究——以临沧市云县幸福镇为例[J].小城镇建设,2015(6):62-65. doi:10.3969/j.issn.1002-8439.2015.06.010.
- [6] 张绍凤.基于生活圈的农村居民点整理研究——以江苏金坛为例[D].北京:清华大学,2014.
- [7] 武廷海.面向公共服务设施配置的村镇中心布局规划研究[J].小城镇建设,2014(11):39-47. doi:10.3969/j.issn.1002-8439.2014.11.006.

收稿日期:2017-04-25