

全域视角下的镇域村镇布局规划编制探讨

□ 林志明, 张瑞霞, 汤品森, 李松平

[摘要] 随着城镇化进程的快速推进, 村镇规划越来越受到人们的重视。针对传统镇域规划实践体系和理论存在的不足与问题, 研究通过对全域视角概念的解析, 在对现有的镇总体规划和村庄布局(点)规划进行反思的基础上, 结合长沙市望城区乔口镇的规划编制实践, 探讨了全域视角下镇域村镇布局规划编制内容体系和工作体系的构建, 并明确了编制要点, 以期对相关研究和规划实践提供参考。

[关键词] 全域视角; 镇域村镇布局规划; 乔口镇

[文章编号] 1006-0022(2014)09-0094-06 [中图分类号] TU982.29 [文献标识码] B

Panoramic Town And Village Planning Compilation And Practice/Lin Zhiming, Zhang Ruixia, Tang Pinsen, Li Songping

Abstract Town and village planning is receiving more and more attention as urbanization goes on. With respect to the problems and defects of traditional town and village planning, Changsha Qiaokou town planning studies the content and frame of the plan from panoramic viewpoint, highlights the key points of planning, and provides reference for other cases.

Key words Panoramic view, Town and village layout planning, Qiaokou town

0 引言

《中华人民共和国城乡规划法》的颁布, 使村镇规划越来越受到重视^[1]。新版《城市用地分类与规划建设用地标准》对乡村用地等新元素的引入, 带来了传统规划理念、规划方法和规划手段的变革, 也为镇域村镇规划研究提供了新契机^[2-3]。建制镇作为城市和农村的结合点, 是农村地区与城镇联系的重要节点。针对传统镇域规划实践体系和理论存在的不足与问题, 基于城乡关系中的统筹观^[4]、城镇发展中的区域观^[5]、开发建设中的生态观^[6]、用地模式中的集约观^[7]和规划引导中的政策观^[8]等城乡规划新观念, 本文将全域

视角理念^[9]与传统的镇域规划相结合, 以多规协调^[10]为抓手, 把镇域经济发展、土地利用、生态保护和村镇布局等囊括在一个规划中进行部署, 拓宽传统镇域规划的思维广度^[11], 引导规划模式从镇区向镇域转变, 最终实现镇域范围“一张图”规划, 这对村镇规划的编制具有一定的理论意义和实践价值。

1 概念解析

(1) 全域视角。从字面理解, “全域”意味着某一区域的全部, 即从更高的层次上将城镇与乡村作为一个一体的同质区域。本文所阐述的“全域”可以从两

[作者简介] 林志明, 硕士, 注册城市规划师, 工程师, 现任职于湖南省建筑设计院。

张瑞霞, 硕士, 助理工程师, 现任职于湖南省建筑设计院。

汤品森, 注册城市规划师, 高级工程师, 湖南省建筑设计院规划分院副总规划师。

李松平, 注册城市规划师, 高级工程师, 湖南省建筑设计院规划一所所长。

方面理解：首先从空间上看，“全域”指的是规划范围的全覆盖，不仅包括镇区，还包括乡村地区及大量的非建设用地；其次从对象上看，“全域”指的是镇域内要素的全耦合，是对用地空间布局与资源承载、产业驱动、基础保障、公共设施配置和生态保护的系统性部署，即将经济发展、基础设施、公用设施、土地利用、生态保护和村镇用地布局等囊括在一个规划中进行部署。总之，全域视角就是从镇区到镇域、从建设要素（开发）到非建设要素（保护）、从微观到宏观进行有机整合和系统规划的新理念。

(2) 镇域村镇布局规划。镇级单元（不包含县城或城关镇）规划所要解决的核心内容介于城市规划与乡村规划之间，有其特定的侧重面。笔者认为，镇级单元规划在指导镇域经济发展的同时，更应侧重全镇域范围的用地布局、设施配套、生态环境保护及非建设用地的控制等。在此基础上，镇域村镇布局规划要重点做好城镇型居民点布局和乡村型居民点布局，即镇区用地布局和镇区范围外的村庄用地布局。在用地布局的指引下，严格控制非建设用地，合理配置各项生产与生活设施。

综上所述，本文所论述的全域视角下的镇域村镇布局规划，是指将传统规划的行政管辖视角转为地域空间视角，以居民点布局为导向，结合多规协调的内容，侧重于对全镇域城乡居民点用地、产业布局、设施配套和非建设用地控制等的综合部署，以此控制和规范全镇域的用地建设，实现镇域范围内的全域规划。其概念及内涵主要包括以下三方面：
①全空间，是关于建设用地空间的内容，即将传统镇村体系中以建制村为对象的规划转变为以居民点为对象的规划，实现空间上的全覆盖；规划内容由传统的村庄等级分布转向空间概念上的居民点等级分布。
②全类别，是关于设施规划的内容，即基于多规协调，在全空间的

覆盖中进行综合部署，衔接协调各项设施规划。
③全要素，是关于非建设用地的规划内容，即提出多要素的控制线，确保全域范围内重点保护空间的控制，引导建设与保护空间的分离，指导全域规划建设。

2 全域视角下的镇域村镇布局规划编制体系

2.1 对现有规划内容的反思

现有规划中涉及镇域范围用地布局的规划主要有镇总体规划和村庄布局（点）规划，以下分别对这两个规划进行总结与反思。

2.1.1 对镇总体规划的反思

现有镇总体规划的主体内容有两大部分，即镇域规划与镇区规划。镇域规划的内容主要参照镇村体系规划的范式，包括镇村体系的规模等级结构、职能结构和空间结构，以及相应的各项设施规划；镇区规划侧重于镇区性质与规模的确定、用

地功能的组织、总体结构的布局、道路交通的组织及各项设施的安排等方面。

以镇区用地布局为主导的镇总体规划，重镇区发展、轻镇域发展。现有的镇总体规划无论是在规划说明书还是在规划图件上，镇区规划都要比镇域规划详尽得多，且现有的镇总体规划对镇区外围农村居民点规划的研究深度不足，仅是从行政村的单元上划分中心村和基层村，无法具体指导村庄居民点的用地建设。此外，镇总体规划对镇区外围的非农产业用地缺乏统一的安排与部署。镇域规划不被重视，使得镇总体规划对整个镇域空间资源和城乡关系没有起到应有的配置及调控作用。

2.1.2 对村庄布局（点）规划的反思

现有村庄布局（点）规划，是在一定范围内解决村庄合理布点问题的规划，故也称为村庄布点规划或镇村布局规划。在现有规划中，除单独编制的村庄布局（点）规划外，涉及到村庄布局的规划主要有县（市）、镇（乡）总体规划中的县

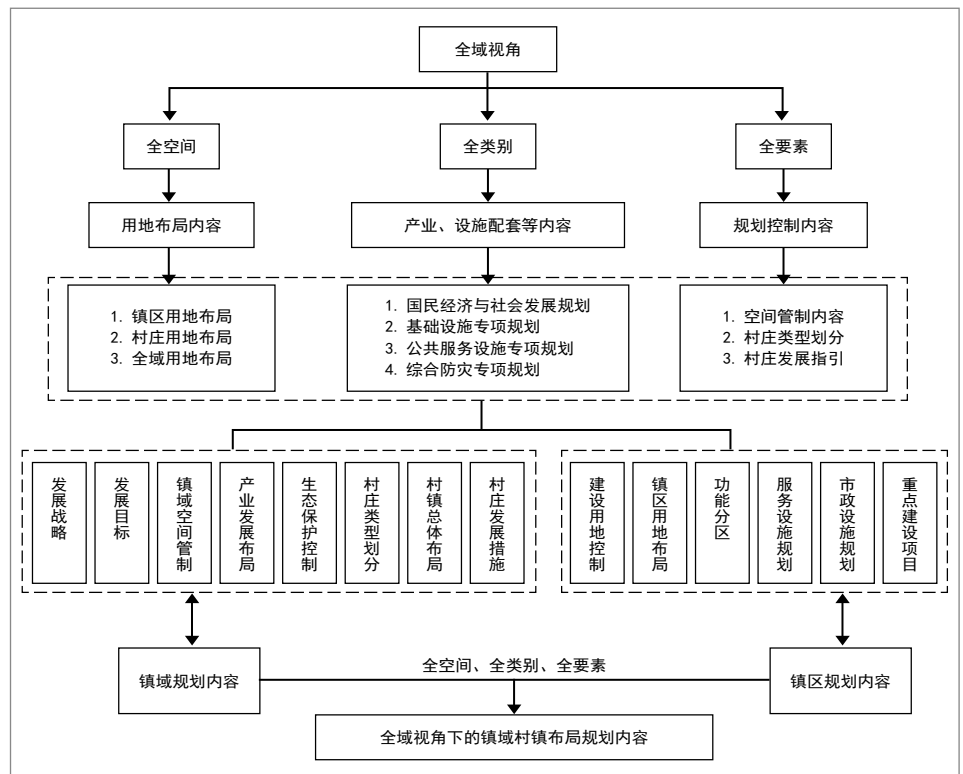


图1 全域视角下的镇域村镇布局规划内容体系框架图

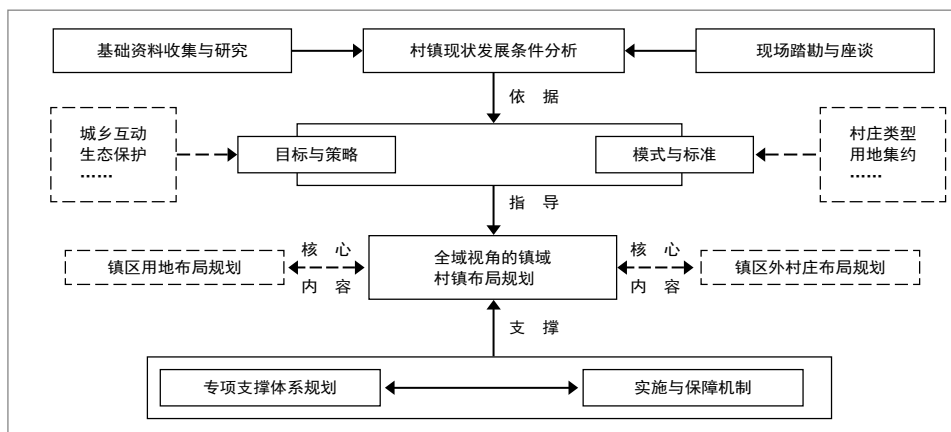


图2 全域视角下的镇域村镇布局规划工作体系框架图

(市)、镇(乡)域规划内容。在县(市)域层面,注意研究城市化进程中有关村庄的发展规律,进行城乡之间的统筹、相邻镇之间的协调,对村庄类型和设施配置提出指导性的原则;在镇(乡)域层面,主要关注镇域建制村类型的划分、职能体系的构建和设施配套的规划,核心内容是确定村庄分类类型、整治搬迁村庄及各类设施规划。

以建制村为基本单元的村庄布局(点)规划,重行政概念、轻地理空间布局。现有的村庄布局(点)规划以行政村为规划研究的基本单元与对象,即以“行政村”等价于地理空间概念上的“居民点”,偷换了概念^[12]。这样做最主要的原因是可以简化大量工作,不用去调研收集和整理众多农村居民点的资料,但也失去了对农村居民点用地空间进行整体部署的有效依据,大大降低了规划成果对农村建设用地控制、设施配套等实际工作的指导意义,这与规划侧重研究村庄布点、设施配套两大问题的初衷存在偏差。此外,现有的村庄布局(点)规划主要集中在乡村空间的布局研究上,忽略了镇区用地的布局,导致村庄布局(点)规划与镇总体规划在衔接协调方面存在内容上的重复和冲突。

2.2 编制内容体系

基于以上分析,本文从镇总体规划

与村庄布局(点)规划各自重点解决的问题入手,即镇总体规划解决镇区布局规划问题,村庄布局(点)规划解决镇区外围农村居民点规划问题,结合多规协调的部门专项规划,从全域视角出发,以全空间上的居民点体系为导向,以全类别的设施协调为基础,以全要素的规划控制为要求,精减各规划中的重复内容,将内容进行“多合一”处理,互取其优,构建基于全域视角下的镇域村镇布局规划内容体系(图1)。

2.3 编制工作体系

村镇布局规划从宏观与微观层面解决镇域用地空间持续发展的问題,对镇域空间进行整理和安排,集约利用土地,提高基础设施配套标准,改善村民生产和生活条件。在编制工作体系上,首先,从城乡统筹发展的视角分析村镇的发展条件,即综合评价镇域经济、社会发展的有利条件和制约因素,考虑当地各类自然资源、人文资源、区域性基础设施及社会服务设施的分布、保护与开发要求,划分空间管制分区;在此基础上,研究区域内村庄的空间、职能、规模、产业与设施的类型与分布特点。其次,以上述研究为依据,提出发展目标和发

展策略,明确村镇建设模式与标准,确定村庄发展类型,制定布局调整的标准和方式,并在“城乡互动”“生态保护”“用地集约”等目标、模式及策略的指导下,综合部署镇区规划和镇域规划。最后,对各个专项支撑体系进行统筹安排,包括重大的基础设施和公共服务设施,同时提出有效的实施保障机制(图2)。

2.4 编制要点

2.4.1 前期调研

前期调研的主要工作内容包包括工作底图制作、现场踏勘和用地条件评价三方面:①工作底图制作,即绘制镇域比例为1:2000~1:10000的地形图,并配套至少绘有村级边界的行政图;②现场踏勘,即详细调查镇域范围内居民点的情况,包括人口、用地条件和设施配套等,宜以村民小组甚至自然居民点为单位进行调研;③用地条件评价,即从地形地貌、地质灾害、设施配套、交通条件和经济发展条件等方面综合评价镇域用地,为村镇布局选择合适的用地区域。

2.4.2 方案编制

方案编制主要涉及规划的编制深度、编制要求和具体的编制方案三方面内容:①编制深度,即以居民点为导向,镇区规划的编制深度应达到现有镇总体规划中的镇区规划深度,镇域农村居民点布局规划的编制深度应达到现有村庄布局(点)规划的深度,两者相互结合,以确定镇域范围内建设实体的性质和范围边界,最终实现镇域“一张图”管理。②编制要求,即应实现多规协调,注重村镇布局规划和国民经济与社会发展规划、土地利用总体规划、主体功能区规划、各部门专项规划等的协调,总结“多规”之间的关系,充分利用各类规划成果,避免各自为政、重复编制。③编制方案,即构建弹性框架,按照分散、适度集中和高度集中三种不同方案进行规划,在实际操作中根据城乡经济发展情况适时调整发展路径,对不同的实施条件采取不同的应对策略。

2.4.3 编制成果

规划采用“一书三图”的成果内容表达方式,简明扼要,利于实施。其中,“一书”是指规划书,涵盖现有的规划文本和说明内容,“三图”是指镇域现状图、空间管制图和镇域总体布局规划图。

3 长沙市望城区乔口镇实践

3.1 研究区域概况

乔口镇位于长沙市西北门户,距离长沙市区约40 km,处于望城、益阳、湘阴和宁乡四县交界处,属长株潭城市群和环长株潭城市群的转接带,占据咽喉位置,为湘中要津;南接省道S101线,北连国道G308线。至2012年末,该镇辖1个社区、10个建制村,148个村民

小组,自然居民点总数达347个,镇域总面积为46.23 km²,总人口为33 825人,镇域人口密度约为731人/平方公里(图3)。

3.2 编制内容

3.2.1 全空间的用地布局

规划以居民点为导向,从镇区与镇区外围村庄的布局两方面出发,统筹布局全域用地,整合全域城镇与村庄建设用地,进行镇区用地布局规划、村庄用地布局规划和全域用地布局规划。

(1)镇区用地布局规划。综合考虑土地利用总体规划所划定的镇区开发与保护用地范围,对镇区内的各类用地进行空间布局,确定其用地比例与功能分区。同时,结合国民经济与社会发展规划的

重大设施与项目建设,完善设施配套规划。与传统小城镇镇区规划的内容相比,全域视角下的镇区规划加强了以下方面的内容:①将发展目标和用地指标落实到空间坐标中;②注重用地适宜性评价与土地利用总体规划中的空间管制分区、国民经济与社会发展规划中主体功能区概念的协调,综合划定规划控制线;③在近期规划中落实国民经济与社会发展规划的重点项目;④引导城镇各类设施向农村延伸,实现公共服务设施的均等化(图4)。

(2)村庄用地布局规划。在全空间理念指导下,注重对村庄发展布局的指引,落实居民点用地空间,布局非农产业园区,控制建设空间。与传统小城镇镇域布局规划的内容相比,全域视角下的村



图3 镇域现状图



图4 镇区用地布局规划图



图5 以自然村组为单位的村庄布局规划图



图6 全域用地布局规划图

庄用地布局规划改进与加强了以下方面的内容：①在发展战略中，结合国民经济与社会发展规划的内容，注重对区域政策和上位规划的研究，尤其加强对规划的定量研究。②将产业布局与发展战略规划、功能区规划、村镇体系规划的内容相对应，注重特色产业基地的打造，形成新的经济增长点。同时，注重对农村非农产业的布局与安排，将产业和人口有序转移到重点开发区或优先开发区内。③村庄用地布局规划改进了传统小城镇镇村体系的空间结构、职能结构和规模等级结构的“三大结构”模式，根据对社会经济发展新形势、产业发展新动态和人口迁移新趋势的分析，打破行政界限，突出空间属性，提出基于全域视角的村镇空间结构。④从行政村单元细化到自然村组，结合主体功能区概念，从空间上引导村庄的集聚与迁移(图5)。⑤在全域空间上，首先确定农村居民点布局，严控增量，盘活存量，优化结构，注重建设用地的总量控制与耕地的占补平衡。

(3) 全域用地布局规划。综合镇域发展现状与趋势的分析，结合镇区与村庄用地布局规划，从全空间的角度，确定村镇用地在镇域空间上的总体分布形态和组合方式，最终落实全域用地空间布局，实现规划“一张图”(图6)。



图7 产业布局图

3.2.2 全类别的设施配置

全类别的设施配置主要包括产业、市政公用设施和公共服务设施的配置。应贯彻多规协调的思路，通过和国民经济与社会发展规划、各专项规划的衔接，根据镇域及镇区规划的内容，统筹安排镇域内的产业布局及市政公用设施与公共服务设施建设(图7，图8)。

(1) 产业布局规划。根据国民经济与社会发展规划确定的经济发展目标、产业发展政策及重点引进项目，规划确定乔口镇以商业贸易、渔业和乡村休闲旅游业为主。同时，结合团头湖周边良好的湿地景观，布置旅游基地和银发产业等。

(2) 市政公用设施规划。根据各部门的专项规划，规划确定道路交通、水务、能源、信息、环卫和防灾六大系统设施的空间布局，包括设施用地布局与线路走向等内容。

(3) 公共服务设施规划。根据各部门的专项规划，规划根据村镇规模等级结构，分级确定镇域教育、卫生、文化、体育和福利设施等的空间布局，包括设施用地布局与规模级别等内容。

3.2.3 全要素的规划控制

通过对镇域各建设要素的分析，从用地总量、空间管制和发展引导等方面对乔口镇全域进行规划控制，以实现全要素的规划引导与控制。



图8 市政公用设施与公共服务设施布局图

(1) 建设用地控制。乔口镇根据土地利用总体规划确定的建设用地总规模为510 hm²，在进行用地布局与管制时，充分与土地利用总体规划衔接，并严格控制土地利用总体规划要求的范围内。规划至2020年，镇域建设用地总面积为500.5 hm²，其中，镇区建设用地面积为187 hm²，村庄建设用地面积为313.5 hm²。

(2) 镇域空间管制。根据土地利用总体规划确定的允许建设区、有条件建设区、限制建设区和禁止建设区，结合镇域现状用地条件，确定镇域空间管制分区(图9)。

(3) 村庄发展引导。结合镇区建设用地布局、产业布局、市政公用设施及公共服务设施布局，规划以“宜聚尽聚、聚散相宜”为根本出发点，将镇域村庄划分为改扩建型、新建型、保留型和迁移型四种基本类型。其中，规划改扩建型村庄235个，新建型村庄1个，保留型村庄50个，迁移型村庄48个。根据不同类型的村庄，规划提出不同的发展指引(表1)。

4 结语

全域视角下的镇域村镇布局规划编制的着眼点和核心内容与传统的小城镇村镇布局规划有着本质区别。从出发点



图9 空间管制分区图

表1 村庄分类发展指引

村庄类型	发展指引
改扩建型	①引导人口向此类村庄集聚，鼓励空间临近的村庄进行合理整合，集聚发展，至规划期末，居住人口达到规划农村总人口的80%左右 ②加大基础设施投入，完善公共服务设施 ③用地可扩建
新建型	①引导人口向此类村庄集聚 ②高标准设置完善的配套设施 ③在规划范围内用地可扩建
保留型	①引导人口向改扩建型村庄集聚 ②原则上不再新增配套设施 ③控制用地增长和扩建
迁移型	①鼓励人口迁移 ②不再设置配套设施，加大搬迁补贴，鼓励人口搬迁 ③禁止批地新建

看，前者以空间概念上的居民点为研究对象，而后者以行政概念上的建制村为研究对象；从重点内容看，前者包含镇区用地布局及村庄居民点用地布局，不同于传统侧重单一的规划。本文从全空间的居民点出发，为镇域范围内用地的综合布局与保护提供了技术上的可操作性，同时从城乡全域层面探索了镇域范围内居民点用地及各项设施的综合部署和控制要求，控制和统一指导、规范镇域居民点体系的发展建设，为实现镇域范围规划“一张图”作出了积极贡献，

对相关研究和规划具有实际参考意义。

值得深入探讨的是，在现行规划编制体制下，镇域村镇布局规划的法定地位及全域视角下城乡规划编制体系的构建尚待通过进一步的改革创新来完善。就目前而言，村镇布局规划一般是作为一个专项规划来进行编制的，是对镇区范围外村庄居民点用地布局的补充与深化，因此全域视角下的村镇布局规划能否取代镇总体规划，实现规划范围内真正意义上的城乡一体化用地规划，这将是规划师们未来探索与努力的方向。■

[参考文献]

[1] 雷诚, 赵民. “乡规划”体系建构及运作的若干探讨——如何落实《城乡规划法》中的“乡规划”[J]. 城市规划, 2009(2): 9-14.

[2] 赵佩佩. 新版《城市用地分类与规划建设用地标准》研读——兼论其在实际规划中的应用及发展展望[J]. 规划师, 2012(2): 10-16.

[3] 刘奇志. 新版《城市用地分类与规划建设用地标准》实施的对策思考[J]. 规划师, 2012(2): 8-9.

[4] 何侍昌, 田丽. 对国内外城乡统筹发展的思考[J]. 长江师范学院学报, 2013(1): 55-60.

[5] 崔功豪, 魏清泉, 刘科伟, 等. 区域分析与规划[M]. 北京: 高等教育出版社, 2006.

[6] 林志明. 基于生态安全下的临泽县建设用地优化配置研究[D]. 甘肃: 兰州大学, 2011.

[7] 杨锋, 袁春, 周伟, 等. 区域土地集约用地模式研究进展[J]. 资源与产业, 2010(5): 83-90.

[8] 邹兵. 增量规划、存量规划与政策规划[J]. 城市规划, 2013(2): 35-37.

[9] 唐鹏. “全域成都”规划探讨[J]. 规划师, 2009(8): 31-34.

[10] 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, 2009(3): 53-58.

[11] 张永娇. 小城镇全域规划研究[D]. 甘肃: 兰州大学, 2012.

[12] 秦杨. 浙江省县(市)域村庄布点规划研究[D]. 浙江: 浙江大学, 2007.

[收稿日期] 2013-11-26;

[修回日期] 2014-06-09