

因地制宜，适度集聚

——从“溧阳市镇村布局规划”谈村庄拆并

张晓芳 任东明

【摘要】通过系统分析溧阳市镇村布局规划的编制过程，着重探索丘陵山区和河网水系地区村庄的集聚和拆并，以达到集聚发展，节约土地、有利生产、方便生活的目的。

【关键词】山水特色；镇村布局；规模

近年溧阳市的村镇规划建设工作围绕“两个率先”和服务“三农”，不断服务于社会主义新农村建设，特别是2005年编制的全市镇村布局规划，针对新农村建设中村庄布局散乱、基础设施建设滞后、环境脏乱差等与人民群众生活水平日益提高不相适应的突出问题，贯彻“区域协调，因地制宜，节约土地，适度集聚”的原则，坚持山区特色，水网特点，科学安排镇村规划布局，节约利用土地资源，配套完善基础设施和公共服务设施，提高建设水平，改善环境面貌，推动和促进社会主义新农村建设。

一、编制背景

1、高层关注。温家宝总理曾专门指出：“（推行村民集中居住）从全国来讲，这件事我们做得晚了一点。东南沿海发展了，房子换了几茬了，起码有三茬到四茬吧。如果建设部门早一点做好设计和规划，就会既省地又省材，房子盖得好，农民又满意。省得建了又拆，拆了又建，应该吸取这个教训。县乡公路也是这样，设计要合理，要适合当地特点，不必盲目求宽。我去过北方的一个村，马路很宽，串个门得走好半天，这浪费地，不如留下地种树。这不怪你们，是政府的责任。”

原江苏省委书记李源潮关于村镇建设工作指示：“要大力加强农村建设规划，现在许多地方乡村建设规划严重滞后，乱盖乱建问题相当突出。建设厅要负起规划和管理责任。要以现代乡村的理念超前规划，保证以后的建设不走回头路，不造成严重浪费，不给后人留下麻烦。江苏是国土资源紧缺的省份，规划要按照‘三个集中’的原则来进行。还要大力开展文明村建设。”

2、现状困扰。重城轻镇、重镇轻村的观念比较普遍，村庄布局散乱，导致土地利用粗放，基础设施配套投资效率降低，景观效果差，“只见

新房、不见新村”，基础设施和公共服务设施建设投入少，没有形成固定的投资渠道，设施滞后，村庄环境脏、乱、差，引导农民集中居住的政策障碍尚未消除。

3、自身要求。根据溧阳市村镇建设的现状，2003年起进行了村镇规划建设工作三部曲。即2003年完成《溧阳市村镇农民住宅优秀设计方案选编》；2004年开始全市试点中心村（居民集中居住区）建设规划编制；2005年结合农村五件实事，着手编制并完成全市镇村布局规划编制工作。

二、编制原则

一是遵循有利农业生产、方便农民生活、适度集聚、节约用地的原则。编制镇村布局规划的目标是改善农村生产生活条件和人居环境，要根据实际情况，撤并分散的自然村，科学引导农民集中居住，节约利用土地，推进集聚发展。

二是有利于推进城市化进程的原则。积极引导从事农业生产和农民集中居住，从事二、三产业的农民鼓励进城进镇；对城市规划区内的农村村民住宅建设，应当集中兴建村民住宅小区。

三是要与土地利用总体规划相互衔接，以保证规划的顺利实施。

四是与市域城镇体系规划保持衔接。统筹协调好城乡居民点与区域内的产业布局、重大基础设施布局的关系，避免农民建房反复拆迁，造成浪费。

五是坚持因地制宜、分类指导的原则。镇村布局规划必须与当地经济发展条件相适应，充分考虑地形地貌条件，兼顾当地的民风习俗。

三、现状分析

全市总面积1535.87平方公里，三面环山，向北方倾斜，南部和西部为天目山余脉的低山丘陵区，西部和北部系茅山余脉的低山丘陵区，平原圩区有纵横的河网和长荡湖，俗称“三山六水一分田”。

特殊地形地貌的村庄主要分两类：丘陵山

区的村庄和水网地区的村庄。丘陵山区的村庄南片主要分布在横涧镇、天目湖镇、周城镇、戴埠镇、新昌镇，西北片主要分布在上兴镇、上沛镇、竹簧镇。水网地区的村庄主要分布在溧阳东北片的别桥镇、上黄镇。

四、规划思路

(一) 城镇体系与城镇人口

根据溧阳现状各城镇社会经济基础、镇区的建设状况及人口和非农业产业集聚发展的要求，逐步引导人口向市区、重点中心镇和规模较大、基础设施较好、区域条件较为优越的城镇集中。近期内保留现状行政建制，适当放宽其建设用地规模。远期，随着市域经济实力的增强和城市化进程的加快，逐步对城镇数量进行调整，在市域空间上形成1个中心城区(40万人)，重点中心镇(南渡5万人)，特色镇(天目湖镇4万人)，6个一般镇的城镇体系空间结构。

市域城镇人口预测：近期至2010年城镇人口为49万人，城市化水平59%；远期至2020年城镇人口为60万人，城市化水平为69%。

规划集聚发展中心城市，择优培养重点中心镇，大量从事非农业的居民将迁移到市区或重要城镇镇区居住，推动城市化进程。

规划至2020年，城镇人口为60万人。

规划至2020年市域总87万人，城镇人口60万人，城市化率达69%，农村人口为27万人。

(二) 村庄布局规划

由于溧阳市域内地形变化较大，既有水网地区地形，又有丘陵山区地形；现状自然村庄分布较为零散，总村庄数达3097个。在镇村布点规划时，尽量考虑地形地貌、产业特色、文化特色等因素，在满足农民耕作半径的前提下，适当聚居，尽量保留300人以上的自然村，通过镇村布局规划以后，保留农村居民点766个，规划总的农业人口27万人，每个保留点平均人口达350人。撤并的自然村为2331个。

规划中对具有特殊地形地貌的村庄，无论现状村庄人口是多少，都加以保留，这样的村庄丘陵山区特色的村庄共有130个，水网地区特色的村庄共有73个。(表1)

具有历史文化遗存的村庄有周城的炉头村、别桥马家村、埭头舍头村、南渡观山村、上黄镇洋渚村。古村落有横涧的石岩里村，规划中延续古村落的建筑布局，同时充分利用现有古村落，规划布局体现地方民居特色的山村小寨。

(三) 建设用地规划

城镇建设用地依据溧阳市城市总体规划和溧阳市城镇体系规划，人均建设用地不突破120平方米每人，总城镇建设用地为6000公顷。

村庄建设用地

人均建设用地：依据省里村庄人均建设用地不大于城镇人均建设用地的规定，考虑各镇实际人均建设用地情况，天目湖镇为风景旅游城镇，规划的要求较高，建筑高度控制较低，建

表1 溧阳市各镇保留村、保留特殊地形地貌村、撤并自然村数量汇总表

序号	各乡镇	保留村庄总数(个)	保留特殊地形地貌村庄数(个)	保留历史文化遗存村庄数(个)	撤并自然村数(个)
1	南渡	60	3	3	260
2	戴埠	47	20	1	75
3	社渚	58	8	0	200
4	天目湖	65	42	0	256
5	竹簧	66	10	0	209
6	别桥	37	11	2	55
7	上沛	64	11	1	173
8	前马	31	13	1	89
9	上兴	64	10	0	246
10	上黄	32	12	2	58
11	新昌	28	12	0	121
12	绸缪	28	5	0	45
13	埭头	36	9	2	82
14	后周	29	9	0	92
15	周城	45	9	0	89
16	横涧	34	11	1	75
17	溧城	42	8	3	196
	合计	766	203	16	2331

筑占用村庄建设用地较大,规划时控制人均建设用地95平方米每人,一般地区规划控制人均建设用地90平方米每人。

规划保留居民点:农村住宅逐步向规划保留农村居民集中居住点过渡,以多层公寓式住宅为主,适当布置拼联式低层住宅,可以集中建设部分具有典型农村地域特征和江南水乡特色的联排住宅。

(四) 复垦土地

1、村庄节约用地

溧阳市现有3097个自然村,村庄建设用地共7503.14公顷,人均建设用地达146平方米每人。通过镇村布局规划以后,保留发展的村庄个数有766个,人均建设用地控制在90平方米以下,规划从事一产为主的农业人口为27万人,村庄建设用地仅需2443.3公顷,节约村庄建设用地5059.84公顷,合75897.6亩。

2、规划实施可节约土地

现状溧阳市城镇建设用地3684.75公顷,规划实施后,随着一部分农村人口进入溧阳市市区和各镇区,城镇建设用地规模扩大2315.25公顷。

规划实施后村庄建设用地减少5059.84公顷,镇区规模扩大2315.25公顷,城镇和农村共节约建设用地2744.59公顷,规划实施后可以复垦增加的土地合41168.85亩。

五、结语

镇村布局规划的实施是一个漫长的过程,

需要从规划、管理、建设等多部门大家共同的努力才能逐步形成。要搞好宣传发动,编制镇村布局规划与广大农民群众的切身利益密切相关,上下各级要加强宣传,通过多种途径,广泛深入地宣传编制规划的重要意义,让农民群众理解和支持这项工作,在抓好规划编制工作的同时,对实施规划涉及的相关政策问题要及早组织调查研究,为推进规划实施创造条件。

1、有计划地编制村庄建设规划,对规模较大、历史文化遗存较丰厚、地形地貌较特殊的村庄完成村庄建设规划编制任务,对于具有历史文化遗存的村庄,要切实加强古村落保护。

2、进一步规范农民建房审批,按镇镇村布局规划和村庄建设规划,加强对新建农房的监督检查,确保新建、翻建农房建到规划村上。

3、在村庄建设规划编制中,着重搞好村庄形态设计,充分利用地形地貌和水系,保护江苏乡村风情和地域文化特色,按照“三下乡、五服务”要求,开展具有地方特色、农民喜爱的农房设计,塑造适合地方特点的村庄特色。

【作者简介】

张晓芳,女,溧阳市顺达规划设计有限公司规划所所长

任东明,男,溧阳市规划局村镇科

(下转第28页)

岸、培植优势产业、打造百亿港城”目标,在大丰港两个万吨级码头的基础上,规划建设6个3.5—5万吨级石化、煤炭专用码头和多用途码头,建成国家一类开放口岸,争取纳入上海港航运体系。

另一方面,积极规划完善市域内城乡交通基础设施,构建网络体系。加快城乡交通基础设施建设,构建以中心城区为中心的高速公路骨架网络,加快市区及各县市的客运枢纽和货运枢纽的建设,在规划建设过程中,要注意多方式换乘,多方式联运,充分发挥每种交通方式的优势。加快综合运输通道的规划建设,形成“十”字形综合运输通道。横向运输通道包括徐淮盐高速公路、331省道、新长铁路、大丰

港铁路专用线、大丰港疏港运河;纵向运输通道包括沿海高速公路、204国道、沿海铁路和通榆运河。实施乡村康庄道路工程,着力推进农村公路网络化和城乡公交网络化,实现“三百”目标,即行政村通等级公路率达100%,通行政村公路硬化率达100%,农村公路建设合格率达100%。

【作者简介】

孔逸忻,男,盐城市规划局局长