

# 新型城镇化背景下江苏省镇村布局规划的实践探索与思考 ——以高邮市为例

闫海 许珊珊 张飞

**摘要：**本文以高邮市镇村布局规划为例，探索新型城镇化背景下江苏省镇村布局规划编制的思路和方法的转变，重点关注四个方面：一是强化分类管理的思维。规划应以促进村庄发展、恢复农村活力为导向，对所有自然村庄现状进行分类管理；二是倡导“自上而下与自下而上相结合”的编制方法。县（市）域层面应通过深入细致的现状调查分析和多种规划的统筹协调，提出刚性和弹性相结合的分类技术标准，镇、村层面强调在技术标准指引之下由管理者和被管理者互动协商，最终形成方案；三是建立“设施有限配置、服务全面覆盖”的乡村公共服务体系。在保障基本公共服务全面覆盖乡村地区的同时，又强调服务设施的限量和差别化的配套建设，在城镇化进程中引导乡村建设提高集约化水平；四是强调村庄建设用地使用的动态管理，弱化人口规模控制。结合土地利用规划，根据村庄建设用地的现状制定相应的农村建房分类管理政策。

**关键词：**新型城镇化；村庄布点规划；分类管理

## 1 引言

自然村庄是农民生产生活的主要场所和乡土文化、乡村风貌的空间载体，科学合理的镇村布局是新农村建设的基础。2005年以来，江苏组织开展了全省镇村布局规划<sup>①</sup>编制工作，明确了全省未来重点发展的规划布点村庄，为推进农村基础设施建设和村庄环境整治、引导农民将新建农房建到规划点上奠定了良好基础。镇村布局规划实施后取得了明显成效，但仍然存在因过于关注空间集聚而导致规划实施困难、村庄建设模式与城镇社区趋同、乡村地区产业类型单一、村庄空心化、老龄化现象突出、

发展缺乏活力等问题。

党的十八大报告提出“坚持走中国特色新型城镇化道路，推进以人为核心的城镇化”、“促进城镇化和新农村建设协调推进”。之后，中央一系列文件对乡村地区的规划建设、公共服务配套、乡村特色保持以及在规划建设中充分尊重村民意愿等方面提出了更高、更新的要求<sup>②</sup>。中央的要求以及江苏镇村发展目前存在的问题，要求镇村布局规划在思路、方法以及编制内容方面要更加关注在促进新型城镇化的前提下，提升村庄活力；更加关注尊重农民意愿、强调引导村民积极参与决策；更加关注乡村功能和特色的保持以及传统村落的保护；更加关注城乡基本公共服务均等化。本文希望借助在高邮的规划实践探讨在新的发展背景下镇村布局规划编制的思路和方法<sup>③</sup>。

## 2 规划编制思路和方法探讨

结合国家和江苏有关城乡发展一体化和新型城镇化的要求，笔者以为镇村布局规划应在村庄布点规划常规做法的基础上做到四个转变：一是从就空间论空间的规划模式转变为经济、社会、空间等多重要素统筹规划；二是从以空间集聚为规划方案主导模式转变为以公共服务水平的提升优化为主导的模式；三是从蓝图式的规划转变为以蓝图为目标、渐进性实施的规划；四是以市镇两级主导的规划决策模式转变为在标准指引下的多方参与和村民自主决策模式。具体来说，在规划编制过程中，应该重点关注以下四个方面。

### 2.1 强化分类管理的思维

分类是镇村布局规划的基本要求。笔者以为应对分类的方法和分类管理的对象在原有的基础上进一步作出优化，强调发展分类的导向，强调对全域全部现状自然村的分类管理。

### 2.1.1 发展导向下的分类方法

一般将自然村庄分为规划保留村庄和规划撤并村庄或者规划布点村庄和一般自然村庄两大类。这种分类方法主要基于单一的建设管理思维。从分类的方法可以看出规划的目标。在当前背景下,应该更加强调村庄在产业、空间、社会、文化等多方面的综合发展,按照“发展”的思维可以将村庄分为规划发展村庄和一般自然村庄。其中,规划发展村庄中根据发展类型不同又可分为重点发展和特色发展两类,简称重点村和特色村。“重点村”为一定范围内的乡村地区提供综合公共服务;“特色村”不承担综合服务功能,但要在产业、文化、景观、建筑等方面突出特色,打造品牌。一般村则是重点村、特色村以外的其他自然村庄。从发展的思维来看,重点村、特色村和一般村确定后并不应是绝对的一成不变。确定的规划发展村庄要尽量保证不走偏,避免过程性浪费;而随着发展背景条件的变化,一些符合条件的一般村也应可以转换为规划发展村庄。

### 2.1.2 面向全部现状自然村庄的分类管理

从规划管理的对象而言,镇村布局规划应该针对现状所有的自然村庄提出规划管理要求。过去一般只针对规划发展村庄提出规划要求,有意识地回避那些在规划中不予发展的一般自然村庄,在实际建设管理中容易带来一刀切的做法与矛盾。面向现状全部自然村庄的逻辑,在于承认现状所有的自然村庄是客观存在且不可忽视的管理对象,无论规划中发展与否,均应制定有针对性的有关发展、建设等方面的政策措施。

### 2.2 倡导“自上而下与自下而上相结合”的编制方法

镇村布局规划以空间规划为主要内容,但涉及到乡村经济、社会、文化、管理等多方面纷繁复杂的内容,涉及到市县、镇、村等各级政府及管理部门,更重要的是还与广大村民的切身利益密切相关。随着法制观念深入人心,镇村布局规划需要非常注重编制过程的合理合法,只有做到了过程的合理合法,实施操作才有强有力的法理依据。

规划编制应首先厘清市县规划管理者、镇村管理者、村民以及规划师四者各自的职责。按照“全市乡村建设发展现状调查分析—县市域规划技术指引—镇、村酝酿初步方案—县市域技术、政策校核—镇、村征求意见—最终规划成果”过程而展开。市县规划管理部门组织研究对市域各类相关规划进行统筹协调,制定总体目标,形成全域内刚性和弹性

的村庄分类技术指引,指导各镇村开展自然村庄分类工作。镇、村层面建立由镇村干部和村民多轮互动协商机制,酝酿形成方案,最核心的决策主体在于行政村村民会议。而规划师在其中应全程参与,起到技术分析、情景模拟、辅助决策的作用。通过自上而下和自下而上相结合的统筹协调机制,保证规划的科学性和操作性(见图1)。

事实上,与村民多轮互动协商过程也是一个深入了解农村社会文化发展的过程,可以有效地帮助规划尽可能的规避因村庄内部社会结构、家族文化的差异所可能引发的各类矛盾。

### 2.3 建立“设施有限配置、服务全面覆盖”的乡村公共服务体系

城乡空间的优化必然会带来城乡公共服务体系重构。在城镇化进程中,城乡公共服务体系的建立应遵循基本公共服务均等化和公共服务分类差别化两个基本原则。基本公共服务均等化是建立在保障公平的基础之上,是乡村地区居民权益的保障;公共服务分类差别化体现了通过规划引导调控而非强迫命令,促进在城镇化进程中优化城乡空间的目标。

乡村公共服务体系应分清“服务覆盖”和“设施拥有”的两个基本概念。“服务覆盖”保障基本公共服务均等化,“设施拥有”体现差异化的空间引导要求。因此,规划应建立“设施有限配置、服务全面覆盖”的乡村公共服务体系,在城镇化进程中引导有限的公共财政投入发挥最大的效应,同时也有利于引导乡村人口流动,促进乡村建设提高集约化水平。

### 2.4 强调村庄建设用地使用的动态管理,弱化单个村庄的人口规模控制

对于具体的自然村庄而言,每个村民都可能是建设需求的主体,从目前的趋势来看,农民人数和村庄建设用地总量总体上是逐年减少的。传统城市规划中以人口规模规定建设用地规模的管理模式在增量规划中的管理作用较为明显,面对农村建设减量过程中的规划管理则很难操作。因此,笔者认为在规划发展村庄的建设管理中,应结合建设需求分析,以土地利用规划划定的村庄建设用地边界为核心管理内容,结合村庄内部空间使用强度等特征制定相

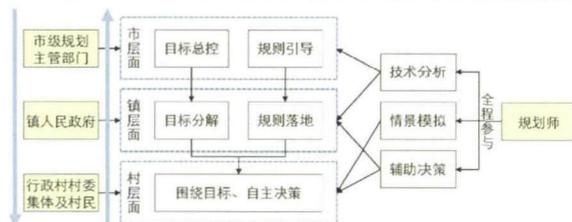


图1 规划过程和四种角色职责分工示意图

应管理政策，避免出现用规划预测 20 年后大量缩减的人口规模来进行现状村庄建设管理的矛盾。

### 3 实证研究——以高邮市为例

#### 3.1 研究区概况

高邮市地处苏中里下河平原，地势平坦，气候温和，是典型的鱼米之乡。2013 年城镇化率 45.75%，正处在城镇化加速发展期，城镇人口不断增加，农村人口外出现象明显，每年新建住宅户数很少且逐年减少。全市自然村布局分散，形态差异大，建设用地集约水平低（见图 2、图 3）。

#### 3.2 规划路径

本次规划从市域和镇村两个层面进行探讨。市域层面工作可以概括为“两了解、两确定”。其中，“两了解”是指了解市域村庄建设和发展水平、了解上轮镇村布局规划实施情况；“两确定”为确定全市规划发展村庄的选取原则、确定规划发展村庄的总量范围。镇村层面可概括为“两酝酿、两统筹”。其中，“一酝酿、一统筹”中“村酝酿”为项目组落实市域规则要求，与各行政村进行讨论，酝酿初步方案；“镇统筹”为镇层面根据各行政村提出的调整方案，进行镇域层面汇总，规划对其进行耕作半径和公共服务设施校核。“二酝酿、二统筹”中“村酝酿”为根据规划调整情况，经村委会讨论提出修改意见，并报村民代表大会讨论通过；“镇统筹”对各行政村确定的方案进行镇域层面汇总，讨论确

定最终方案。

在分类定点的基础上，本次规划还提出“两引导”的配套措施，分别为基本公共服务设施配套引导，建设管理政策引导（见图 4）。

#### 3.3 市域层面制定刚性和弹性相结合的分类技术标准

规划将市域各类相关规划进行统筹协调，制定总体目标，形成全域内刚性和弹性的村庄分类技术指引，指导各镇村开展自然村庄分类工作。

##### 3.3.1 市域村庄管理政策分区

规划在市域总体目标中针对高邮地形地貌特色和城镇化路径的不同，通过分析乡村产业发展特征和趋势、地形地貌特征、人口分布特征，将全市划分为三个不同的管理政策分区，确定了规划发展村庄不同的选取标准，并估算各片区规划发展村庄数量（见图 5）。

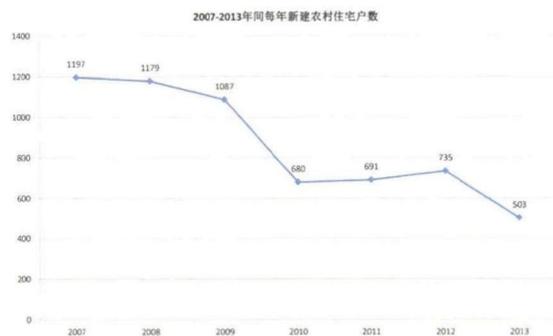


图 2 高邮市历年新建住宅变化

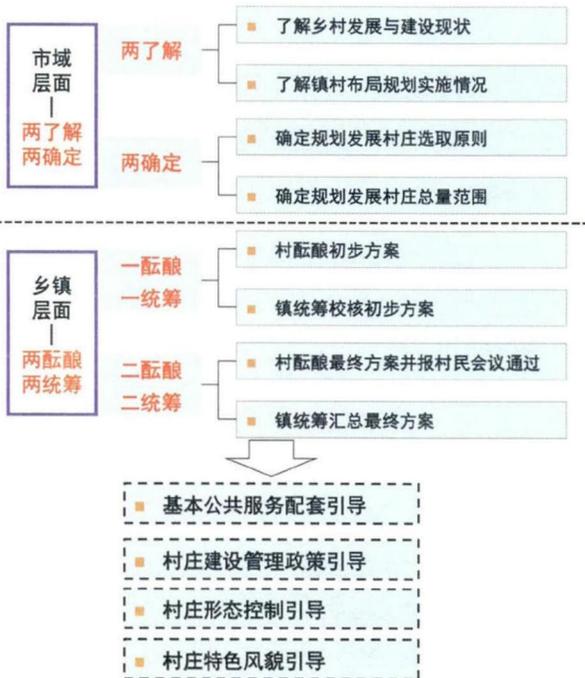


图 4 高邮市镇村布局规划技术路线



图 3 高邮市村庄形态差异图

### 3.3.2 分类技术标准——刚性要求

刚性要求指在市域层面可直接明确作为规划发展村庄的和不应作为规划发展村庄的标准。

规划确定可直接明确作为重点村的村庄包括：规划不作为城镇建设区的被撤并镇镇区，已评为省三星级康居示范村的村庄，行政村村部所在村庄。

可直接明确作为特色村的村庄包括：历史文化名村或传统村落，特色产业发发展较好的村庄，自然景观、村庄环境、建筑风貌等方面具有特色的村庄。

以下范围内村庄不应选为规划发展村：城市（镇）规划建设用地范围，区域市政设施控制范围，重要交通走廊控制范围，重要河流控制范围，高压线走廊控制范围，自然保护区核心区，滞洪区，其他因城乡发展需要实行规划控制的区域（见表1）。

表1 不应选为规划发展村庄区域一览表

控制类别	控制内容	控制范围
高压走廊	500kv	2×40
	220kv	2×20
	110kv	2×15
	35kv	2×10
区域市政设施	污水处理厂	不小于300米
	垃圾填埋场	不小于500米
	变电站	不小于30米
	天然气门气站	不小于50米
	液化石油气供应基地	不小于150米
	高压调压站	不小于50米
重要河流	京杭运河	2×100
	三阳河	2×100
	北澄子河	2×50
交通廊道	淮扬镇铁路（规划）	2×100米
	宁盐高速公路（规划）	2×50米
	京沪高速	2×50米
	S237	2×20
	S332	2×20
	S264	2*20
	S333	2×20
	S203（规划）	2×20
	S125（规划）	2×20
	S352（规划）	2×20
	二级公路	2×10
其他道路	2×（3~5）	

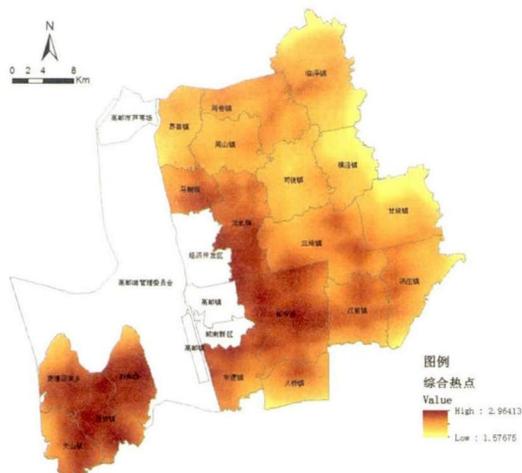


图6 全市村庄发展潜力综合评价图



图7 全市镇村布局规划图

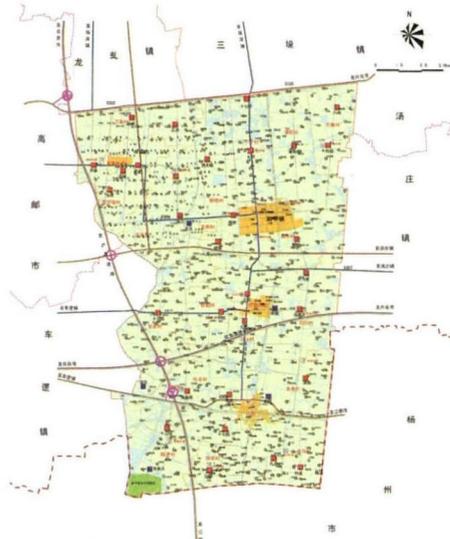


图8 高邮市卸甲镇村庄布局规划示意图

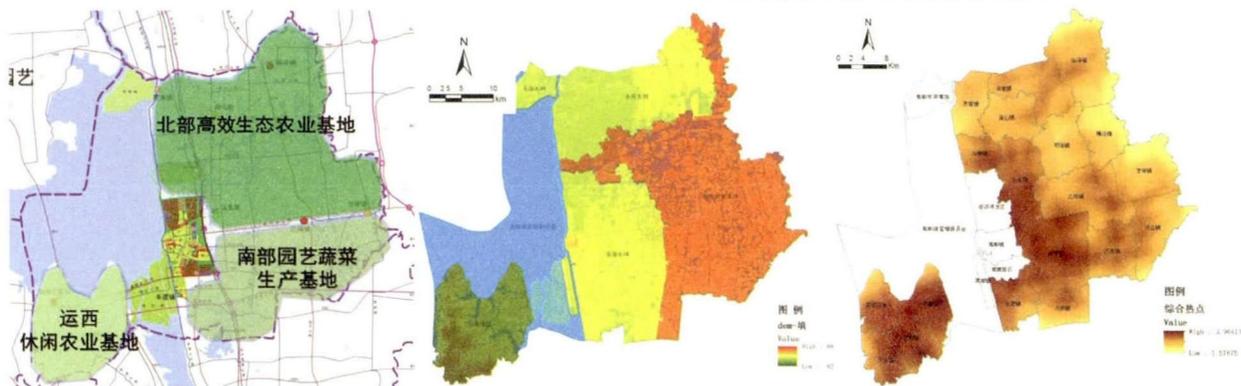


图5 市域村庄管理政策分区要素（注：左—产业发展特征及趋势；中—地形地貌特征；右—人口分布特征）

### 3.3.3 分类技术标准——弹性要求

刚性要求之外的自然村通过发展潜力综合评价和村民讨论具体确定其分类。

规划通过分要素评价、综合叠加的空间分析技术,开展村庄发展潜力综合评价。将各类规划战略要求、交通区位条件、经济发展水平、城镇职能、资源禀赋等要素综合量化,形成村庄发展潜力综合评价图,预测市场经济条件下未来人口空间分布的趋势,从而帮助村民更直观地进行村庄布点方案的酝酿讨论(见图6)。

按照上述规划标准与规划原则,未来全市共有发展村庄453个,其中重点村441个,特色村12个,一般村庄1783个(见图7、图8)。

### 3.4 镇、村层面建立由镇村干部和村民多轮互动协商机制,酝酿形成方案

在市域技术标准的指引之下,规划师根据镇、村意见初步拟定方案,组织发动农民在弹性要求的范围内进行多轮讨论,并加入相关技术校核工作(如公共服务覆盖水平的校核),最终形成自上而下和

自下而上相结合的规划成果(见图9)。

### 3.5 建设“设施有限配置、服务全覆盖”的乡村公共服务设施配套

规划建立“一级公共服务—二级公共服务”两个层级分明、功能完善的综合公共服务体系,分别确立其配套标准。一级公共服务覆盖范围涵盖一个行政村,服务人口规模一般在1000~3000人。公共服务设施鼓励空间多功能复合利用,形成中心用地。布局位置一般选择在村委会所在地的自然村。二级公共服务覆盖范围涵盖一个独立的自然村及其周边自然村,服务人口规模一般在1000人以下。公共服务设施参照行政村,适当减量或有选择性配置。靠近城镇规划区的一级公共服务可根据具体情况,减少医疗、文化等设施的配置(见图10、图11)。

### 3.6 制定建房的分类管理策略

规划以土地利用规划划定的村庄建设用地边界为依据,对其村庄内部土地使用强度进行分析后,将规划发展村庄的建房政策进一步划分为拓展和提



图9 镇村交流记录

表2 规划发展村庄的分类建设管理措施

类别	建设管理政策		土地管理政策
规划发展村庄	拓展	可以依托现状新建、扩建	适度增加建设用地
	提升	可以依托现状插建、翻建,但总体规模不应扩大	不新增建设用地,在存量建设用地中改造



图10 高郵市卸甲镇配套设施规划图(注:卸甲镇共17个行政村、34个规划发展村庄,规划形成17个一级公共服务设施、17个二级公共服务设施)



图11 高郵市卸甲镇规划发展村庄建设指引图(注:卸甲镇规划发展村庄共34个,其中拓展型村庄9个、提升型村庄25个)

升两类。近期建设需求量较大且村落内部空间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,而那些近期建设需求量不大且村落内部建筑密度较低的规划发展村庄则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(见表2)。

#### 4 小结与展望

新型城镇化的目标要求为乡村地区的进一步发展指明了方向,镇村布局规划作为乡村地区空间发展的重要依据,需要与时俱进地更新理念和方法。本文以高邮的规划实践为依托,提出了在规划编制过程中应着重关注:以发展为导向的全域村庄分类管理思维、自上而下和自下而上相结合的编制方法、“设施有限配置、服务全面覆盖”的公共服务构建标准以及以现状建设用地管理代替人口规模管理的农房建设管理模式等四个方面的内容。当然,这些思路和方法因时因地而异,不同的地区应根据经济社会发展阶段、现状基础条件及建设需求的不同,制定有针对性的措施方法,更多优化规划的思路和方法有待在实践中进一步探索。(本文为“第一届全国村镇规划理论与实践研讨会”优秀论文)■

注:

①镇村布局规划是村庄布点规划在江苏的提法。根据《江苏省镇村布局规划技术要点》(2005年版),镇村布局规划的基本任务是在县(市)域城镇体系指导下,进一步明确村庄布点,统筹安排各类基础设施和公共设施。

②2013年中央1号文件《中共中央国务院关于加快发展现代农业 进一步增强农村发展活力的若干意见》提出“科学规划村庄建设,严格规划管理,合理控制建设强度,注重方便农民生产生活,保持乡村功能和特色。”“农村居民点迁建和村庄撤并,必须尊重农民意愿,经村民会议同意。”“不提倡、不鼓励在城镇规划区外拆并村庄、建设大规模的农民集中居住区,不得强制农民搬迁和上楼居住。”2013年11月《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》又进一步提出“统筹城乡基础设施建设和社区建设,推进城乡基本公共服务均等化。”“坚持走中国特色新型城镇化道路,

推进以人为核心的城镇化,推动大中小城市和小城镇协调发展、产业和城镇融合发展,促进城镇化和新农村建设协调推进。”2013年12月,中央城镇化工作会议提出“在促进城乡一体化发展中,要注意保留村庄原始风貌,慎砍树、不填湖、少拆房,尽可能在原有村庄形态上改善居民生活条件。”2014年1月,《中共中央国务院关于全面深化农村改革加快推进农业现代化的若干意见》提出“健全城乡发展一体化体制机制”“开展村庄人居环境整治”“推进城乡基本公共服务均等化”“加快推动农业转移人口市民化”。

③2013年江苏省政府在全省选取了10个县市开展镇村布局规划优化试点工作,并将此项工作纳入了省政府2013年度十大重点工作百项考核指标中。本文基于试点城市之一——高邮市的规划实践而展开。

参考文献:

[1] 陈有川,尹宏玲,张军民.村庄体系重构规划研究[M].北京:中国建筑工业出版社,2010.

[2] 宋小东,吕迪.村庄布点规划方法探讨[J].城市规划学刊,2010(5):65-71.

[3] 梅耀林,许珊珊,汪晓春.基于村庄空间演变内生动力的村庄布点规划探索——以江苏金坛市为例[J].乡村规划建设第1辑.北京:商务印书馆,2013.

[4] 汪晓春,梅耀林,段威,许珊珊.城市时代乡村聚落空间特征、优化及规划对策——以金坛市为例.城市时代,协同规划——2013中国城市规划年会论文集[C],2013.

[5] 江苏省建设厅.江苏省镇村布局规划技术要点[Z].2005.

[6] 江苏省人民政府.省政府关于扎实推进城镇化促进城乡发展一体化的意见(苏政发[2013]1号)[R].2013.

[7] 江苏省人民政府.省委、省政府关于全面深化农村改革深入实施农业现代化工程的意见(苏发[2014]1号)[R].2014.

[8] 江苏省住房和城乡建设厅.省住房城乡建设厅关于做好优化镇村布局规划工作的通知[R].2014.

[9] 江苏省住房和城乡建设厅城市规划技术咨询中心.高邮市镇村布局规划[R].2014.

作者单位:江苏省住房和城乡建设厅城市规划技术咨询中心



图12 魅力高邮