

# 新型城镇化背景下江苏镇村布局规划的实践与思考

张 鑑 赵 毅

**摘 要** 镇村布局规划是以自然村庄为研究对象的空间规划，科学合理的镇村布局规划有助于引导形成相对稳定的镇村空间体系，是新农村规划建设的基础，是留住乡愁记忆的重要手段，也是实现城乡统筹发展的重要举措。本文简述了镇村布局规划的内涵与作用，分析总结了新型城镇化对镇村布局规划的新影响和新要求，在回顾江苏镇村布局规划工作实践的基础上，对优化镇村布局规划的背景任务、关注重点等进行了系统的思考，以期对江苏优化镇村布局规划工作进行探讨。同时，也借本文与业界同行进行交流。

**关键词** 新型城镇化；镇村布局规划；江苏省

## 1 镇村布局规划的内涵与作用

自然村庄是村民在乡村地区自然环境中长期聚居而自然形成的村落，是乡村地区的空间集聚单元，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。镇村布局规划是以自然村庄为基本单元、以分类引导为重点内容、以服务设施配置为支撑保障的空间规划，科学合理的镇村布局规划有助于引导形成相对稳定的镇村空间体系，是新农村规划建设的基础，是留住乡愁记忆的重要手段，也是实现城乡统筹发展的重要举措。在当前新型城镇化的背景下做好镇村布局规划工作，有利于推进城乡空间优化和土地综合整治，保护基本农田，加快农业现代化进程；有利于推进乡村集约建设，科学引导村民建房，避免过程性浪费；有利于引导公共资源配置和公共财政投向，促进城乡基本公共服务均等化；有利于促进农民就地就近就业，积极稳妥地推进新型城镇化和城乡发展一体化。

## 2 新型城镇化对镇村布局规划的新要求

党的十八大以来，走新型城镇化的道路，成为我国城乡发展的重要指南。如果说传统

---

### 作者简介

张鑑，江苏省住房和城乡建设厅副厅长，研究员级高级工程师，注册城市规划师；

赵毅，江苏省城镇与乡村规划设计院副院长，研究员级高级规划师，注册城市规划师。

城镇化更多关注城镇和工业建设的话，那么新型城镇化就是从城镇的单视角转向城镇和乡村协调发展的双视角，从工业推动的单一路径转向工业、服务业、农业互动发展的多重路径。因此，在新型城镇化的过程中，工作重点必然会逐步从大城市向中小城市（镇）和乡村转移，相关政策制定也将会更加关注乡村、关注农民。就镇村布局规划而言，在新型城镇化背景下应更加关注以下四个方面。

## 2.1 农民市民化：积极稳妥地推进城镇化，促进城乡发展一体化

2013年中央城镇化工作会议指出：“城镇化是一个顺势而为、水到渠成的自然历史过程，要有序推进农业转移人口的市民化，避免指标化、大跃进式的城镇化发展。”2015年中央“一号文件”也提出：“要发挥好新型城镇化对农业现代化的辐射带动作用，分类推进农业转移人口在城镇落户，保障进城农民工及其随迁家属平等享受城镇基本公共服务。”

城镇化必然带来城乡经济、社会、文化、空间的重构，镇村布局规划作为乡村空间发展引导的规划依据，应准确把握城乡人口结构、劳动力就业结构的变化趋势，注意与当地经济社会发展水平和城镇化、工业化进程相适应，加大公共资源向农村的倾斜力度，城镇基础设施向农村延伸，社会公共服务向农村覆盖，城市生活方式向农村辐射，促进农业转移人口市民化和基本公共服务均等化。

## 2.2 致富有出路：推动乡村产业发展，引导农民就地就近就业

党的十八大报告提出：“坚持走中国特色新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化道路，推动信息化和工业化深度融合、工业化和城镇化良性互动、城镇化和农业现代化相互协调，促进工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展。”新型城镇化要求“必须尽快从主要追求产量和依赖资源消耗的粗放经营转到数量质量效益并重、注重提高竞争力、注重农业科技创新、注重可持续的集约发展上来，走产出高效、产品安全、资源节约、环境友好的现代农业发展道路”。

因此，新型城镇化与乡村产业相辅相成、共同发展。乡村产业崛起、农业现代化发展是新型城镇化建设的基础与根基，而新型城镇化的快速推进也可以反过来解放农村被束缚的生产力，有效带动和引领农村劳动力转移和产业升级，促进农业适度规模经营和农业专业化、标准化、规模化、集约化生产。镇村布局规划应当统筹城乡发展，综合考虑经济发展、社会服务、文化传承和乡村空间等要素，关注农村产业发展对乡村地区生产、生活空间的影响，为农业现代化、乡村旅游、传统手工业等产业发展创造空间条件，保持乡村发展动力，让留下来的农民能够就地就近就业致富。

### 2.3 乡愁有所寄：保护和培育乡村特色，留下乡愁记忆

2013年中央城镇化工作会议提出：要让城市融入大自然，体现“尊重自然、顺应自然、天人合一”的理念，延续城市历史文脉；让居民“望得见山、看得见水、记得住乡愁”；同时强调要“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”。然而，在快速城镇化的过程中，以农耕经济为主导的“乡村社会”正向以工业经济为主导的“城市社会”转型，自然村数量不断减少，乡村特色逐渐消失，随之消失的也是众多人对乡愁的记忆。乡愁记忆是建立在乡村原有空间形态基础上的，城镇的扩张不但令许多自然村落逐渐消失，更重要的是乡村空间特色和文化积淀也在逐步丧失。

镇村布局规划要充分尊重农民的生产、生活习惯和乡风民俗，保持完整的乡村社会结构，增强乡村发展活力，尽可能在原有村庄形态和肌理上改善居民的生活条件，注重挖掘培育和保持乡村自然与人文环境的原真性，彰显村庄特色，保护好乡土文化和乡村风貌，让乡愁有所寄。

### 2.4 权益有保障：遵循村庄发展规律，尊重村民意愿

村庄的建设发展是一个长期的过程，若干年的实践证明，项目带动拆迁、建设集中居住区的模式在当前土地资源紧张、资金紧缺等现实条件下已经难以为继。因此，要坚决避免不切实际的大拆大建、迁村并点、赶农民“上楼”等现象。2014年中共中央、国务院在《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》中提出：“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”，“不得强制农民搬迁和上楼居住”。同年，江苏省委、省政府发布的《关于全面深化农村改革深入实施农业现代化工程的意见》也再次强调，“在农民集中居住点建设和村庄环境整治中，尊重农民意愿，不强行撤并村庄、赶农民上楼。”

因此，在新型城镇化的时代背景下，镇村布局规划的优化调整应当坚持以积极稳妥推进新型城镇化、促进城乡发展一体化为导向，充分尊重乡村发展规律，深入了解村民意愿，调动村民参与规划的积极性，赋予村民更多的规划“话语权”，促进乡村健康发展。

## 3 江苏镇村布局规划的实践

### 3.1 上轮镇村布局规划工作回顾

江苏历来十分重视镇村布局规划工作。2005年，江苏针对当时全省自然村零散分布、乡村建设用地粗放和城镇总体规划“重镇区、轻农村”而引起的乡村建设及管理混乱无序

等问题，在城乡统筹和新农村建设的时代背景下，在全国率先组织开展了以“适度集聚、节约用地、有利农业生产、方便农民生活”为原则的镇村布局规划编制工作。其主要任务是以县（市）域城镇体系为指导，确定村庄布点，统筹安排各类基础设施和公共设施，为城镇化进程中的城、镇、村空间布局重组提供规划引导，至2008年年末基本实现镇村布局规划省域全覆盖。镇村布局规划实施以来，各地采取积极有效的措施推进乡村规划建设和村庄环境整治，通过引导农民居住的相对集中、村庄的适度集聚、基础设施的整合优化，引导乡村发展模式由分散到集聚、由粗放到集约的转变，提高了农村土地资源的集约利用水平，促进了乡村公共服务改善与资源集约利用水平的同步提高，并为更好、更快地推动城乡统筹发展奠定了基础。

### 3.2 本轮优化镇村布局规划的背景与任务

2005年江苏开展的全省镇村布局规划工作，为统筹城乡基础设施和公共服务设施建设、引导农民建房和规范规划管理等提供了重要依据，较好地指导了全省镇村体系规划布局。但随着近年来经济社会的快速发展和城镇化、城乡发展一体化的深入推进，城乡关系和乡村发展环境发生了较大变化。2014年年末，江苏全省常住人口约7960万人，城镇化率65.2%<sup>①</sup>，根据《江苏省新型城镇化与城乡发展一体化规划（2014—2020年）》，到2020年全省常住人口城镇化率将达72%，意味着至2020年将有约600万农民进城进镇，这种发生在城乡之间的大规模人口迁移，必然会带来整个城乡空间、镇村体系的变化。为了适应新形势和新要求、应对新情况和新问题，江苏于2014年年初启动了全省优化镇村布局规划工作，并综合考虑经济社会发展阶段、地区特征、乡村特点等因素，在全省范围内选择11个县（市、区）开展规划试点工作，2014年年底前所有试点单位均已完成了规划编制、批准和备案工作。

本轮优化镇村布局规划的基本任务是：在现状分析与上轮规划实施评估的基础上，对自然村庄进行分类，结合原有形态进一步优化镇村布局，合理确定规划发展村庄，明确乡村发展的空间载体，明确差别化的公共资源配置原则，因村制宜，分类确定规划建设要求，为加快农业现代化进程、推进乡村集约建设、引导公共资源配置和公共财政投向、促进城乡基本公共服务均等化提供规划依据。

## 4 江苏优化镇村布局规划思考

2014年江苏开展的优化镇村布局规划工作是原有规划工作的延续，是在总结以往经验教训的基础上呼应新形势和新要求的优化提升，在思路和方法上较以往有所改进和完善，重点关注了以下五个方面的内容。

#### 4.1 规划对象：以自然村为基本单元，实现全域覆盖

“村庄”是一个较为综合和宽泛的概念，具有不同层面的内涵，既可以指代社会管理序列的“行政村”，亦可以指代相对独立的空间单元“农民聚居点”，当然也可以指代以宗族、血缘关系等为纽带、空间上由一个或多个“农民聚居点”组成的“自然村”。在以往的镇村布局规划中，对规划对象并没有十分清晰的界定，导致各地实际操作过程中对“村庄”的理解不一，统计口径差异较大，以至于规划成果千差万别，规划的指导作用大打折扣。

为了进一步明确规划对象、规范统计口径，提高规划的针对性和可操作性，本次优化镇村布局规划工作明确提出以“自然村”为研究对象，要求以自然村为基本单元、覆盖县（市、区）全域空间。选取自然村作为镇村布局规划的研究对象，兼顾了规划的空间属性和乡村发展的文化属性，既便于规划管理，也有利于乡村文化的传承和特色彰显。同时，由于自然村一般都有一个历史流传下来的名字，也便于数量统计和登记造册，为后续的分类实施政策制定奠定了基础。

江苏地域辽阔，经济社会因素、地形地貌特征、乡风民俗特点等的差异导致各地自然村的形成基础、发展脉络、空间形态等存在较大不同，甚至单个县（市、区）内部不同地区的自然村内部和自然村之间也存在多种空间布局形态（图1、图2），对自然村的认定存在较大差异。通过对自然村发展演变过程的分析，综合江苏省情和各地实践做法，笔者建议江苏省镇村布局规划中自然村的界定可以参考以下特征：一是空间特征，即空间相对集聚，可以由一个或多个村庄聚落组成；二是规模特征，即具有一定的人口规模，一般宜包含一个或多个村民小组，包含多个村民小组时应当考虑规模适度问题；三是社会特征（或文化特征），即社会联系比较紧密，一般具有宗族或姓氏的纽带关系，有些地区的自然村具有历史上流传下来的村名。总之，镇村布局规划中关于自然村的认定，应从有利于资源配置和规划管理、尊重地方文化习惯等角度统筹考虑，因地制宜确定，忌一刀切的做法。

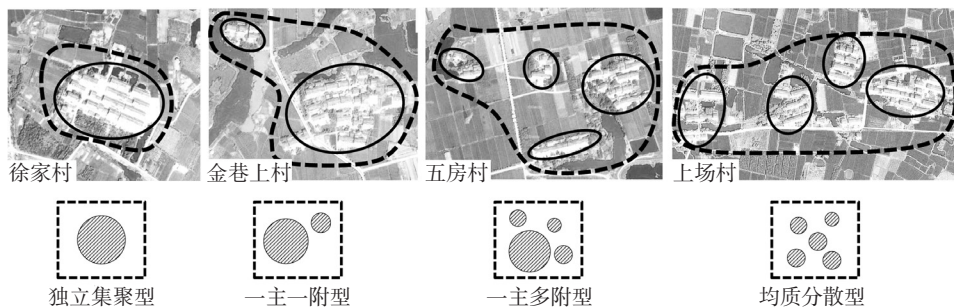


图1 自然村内部村庄聚落空间关系

资料来源：案例来自《江阴市镇村布局规划》，空间关系示意及类型归纳为笔者梳理。



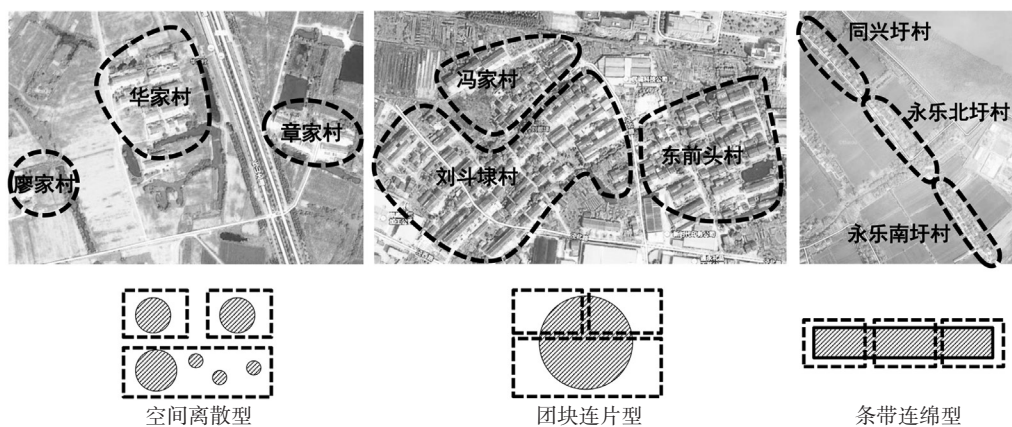


图2 自然村与自然村之间的空间关系

资料来源：同图1。

## 4.2 村庄分类：突出发展导向，因地制宜地确定规划发展村庄

村庄分类是镇村布局规划的核心任务。在新型城镇化的背景下，镇村布局规划应当更加综合考虑乡村地区的产业、空间、社会、文化、生态等因素，实现乡村的活力提升和健康发展。基于此，本轮优化镇村布局规划提出“以发展为导向”的村庄分类方法，将现状所有的自然村庄分为规划发展村庄和一般自然村庄（图3）。



图3 某镇镇村布局规划

规划发展村庄中根据发展类型的不同可分为重点发展和特色发展两类，简称“重点村”和“特色村”。重点村和特色村的差别在于其所承载的功能各有不同。重点村承载着为一定范围内的乡村地区提供公共服务的功能，其布局需要考虑乡村地区的公共服务覆盖情况；特色村则不承担综合服务功能，但需要在产业、文化、景观、建筑等方面有突出特色，或者具有可以培育特色的潜力，承载着彰显乡村魅力的重要功能。从江苏全省层面来看，规划发展村庄的确定应当遵循以下一般性选取原则（表1），在具体操作过程中各地还应结合地方实际和发展需求提出本地化的选取标准。

表1 规划发展村庄一般性选取原则

村庄分类	优选原则	禁选原则
重点村	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 现状规模较大的村庄；</li> <li>· 公共服务设施配套条件较好的村庄；</li> <li>· 具有一定产业基础的村庄；</li> <li>· 适宜作为村庄形态发展的被撤并乡镇的集镇区；</li> <li>· 行政村村部所在地村庄；</li> <li>· 已评为省三星康居乡村的村庄</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 位于地震断裂带、滞洪区内或存在地质灾害隐患的村庄；</li> <li>· 位于城镇规划建设用地范围内的村庄；</li> <li>· 位于生态红线一级管控区内的村庄；</li> <li>· 位于铁路、高等级公路等交通廊道控制范围内的村庄；</li> </ul>
特色村	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 历史文化名村或传统村落；</li> <li>· 特色产业发较好的村庄；</li> <li>· 自然景观、村庄环境、建筑风貌等方面具有特色的村庄</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 区域性基础设施（如变电站、天然气调压站、污水处理厂、垃圾填埋场、220kV以上高压线、输油输气管道等）环境安全防护距离以内的村庄</li> </ul>

一般自然村庄是指未列入近期发展计划或因纳入城镇规划建设用地范围以及生态环境保护、居住安全、区域基础设施建设等因素需要实施规划控制的村庄，是重点村、特色村以外的其他自然村庄。一般村未来如果出现新的发展机遇，满足了规划发展村庄的条件，也可适时优化调整为重点村或特色村。

一般村庄面广量大，不宜“一刀切”、无差别对待。比如，城镇规划建设用地范围内的一般村庄，未来面临的是城镇化的安排，需要结合城镇建设时序对村庄进行有效的控制引导，防止不必要的拆迁成本的增加和社会资源的浪费；对于处于生态红线一级管控区、地质安全隐患区、重大基础设施廊道两侧等范围内的一般村庄，因涉及安全、环保等因素，需要确定搬迁时序及未搬迁前的控制引导要求；而对于其他处在广大乡村区域的一般村庄而言，可能在相当长的一段时间内仍将继续存在，依旧面临着改善发展的问题。因此，各地可综合考虑城乡关系、区位特征、现实需求、时序安排等因素，对一般村庄进行细化分类，并形成本地化的分类指导要求。

### 4.3 配套设施：基本公共服务均等化供给，设施分类差别化布局

在推进新型城镇化和城乡一体化发展的进程中，城乡公共服务体系的建立应遵循基本

公共服务均等化供给和设施分类差别化布局两个基本导向。基本公共服务均等化体现了对城乡居民基本生活权益的保障，设施分类差别化布局则体现分类配置服务设施的规划引导和调控思路。因此，规划应建立“公共服务全面覆盖、服务设施分类配置”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。

具体而言，重点村应作为城镇基础设施向乡村延伸、公共服务向乡村覆盖的中心节点，规划配置能够辐射一定范围乡村地区的、规模适度的管理、便民服务、教育、医疗、文体、农资服务、群众议事等功能建筑和活动场地，引导建设完善的道路、给排水、电力电信、环境卫生等配套设施，培育建设“康居村庄”（表2）。特色村应在既有村庄特色基础上，着力做好历史文化、自然景观、建筑风貌等方面的特色挖掘、保护和展示，发展壮大特色产业、保护历史文化遗存和传统风貌、协调村庄和自然山水融合关系、塑造建筑和空间形态特色等，并针对性地补充完善相关公共服务设施和基础设施，避免“贪大求全”，引导建设“美丽村庄”。一般村应通过村庄环境整治行动，达到“环境整洁村庄”标准，村庄环境整洁卫生，道路和饮用水等应满足居民的基本生活需求。

表2 某镇重点村公共服务设施配套举例

行政村	规划发展村庄	设置内容										
		村委会	警务室	小学	幼儿园	卫生室	老年活动室	文化设施	体育健身设施	农贸市场	商业金融服务设施	公交站台
卸甲	四组	★	★	—	—	—	—	—	★	—	—	★
	柏家	—	—	—	—	—	—	—	★	—	—	—
	龙达	—	—	—	—	—	—	—	★	—	—	—
郭楼	南徐	★	★	—	—	—	—	—	★	—	—	★
	西王	—	—	—	—	—	—	—	★	—	—	—
金港	港西	★	★	—	☆	★	☆	★	★	★	☆	★
	吴赵	—	—	—	—	—	—	—	★	—	—	—

注：“★”表示必须设置的公益性基本公共服务设施项目，其相应标准为刚性规定。“☆”表示经营性基本公共服务设施和可选择设置（或可空间复合利用）的设施项目，其相应标准为弹性要求。

#### 4.4 数量规模：遵循乡村发展规律，不设数量、规模、实施期限要求

本轮优化镇村布局规划的基本任务是对现状自然村庄进行分类，合理确定规划发展村庄，提出差别化的建设指引要求。在村庄分类的过程中，要充分尊重各地经济社会发展阶段和乡村发展客观规律，坚持因地制宜、因村制宜，按照“村级酝酿、乡镇统筹”的工作方法选取规划发展村庄，对重点村和特色村的数量、人口集聚规模以及规划实施期限等均



不设特定的要求，根据地方实际情况和镇村建设需要，成熟一批、公布一批。

从部分试点城市上报数据的分析来看，各地确定的规划发展村庄占现状全部自然村庄的比例为15%—30%（图4），这与各地经济社会发展阶段、城镇化水平、乡村发展思路等的差异有关，也从侧面反映出本轮镇村布局规划对规划发展村庄不设数量和规模限制、因地制宜确定的思路。

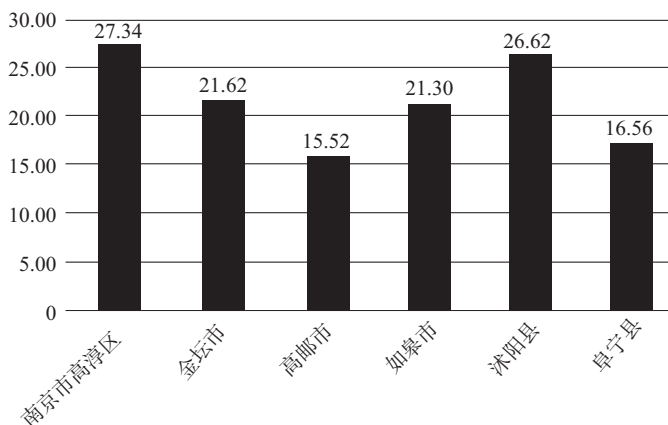


图4 部分试点县（市、区）规划发展村庄占全部自然村的比例（%）

#### 4.5 工作方法：自下而上与自上而下相结合，多级联动、村民参与

镇村布局规划以空间为主要规划内容，关系到乡村的经济、社会、文化、管理等多个方面，涉及县（市、区）、镇（乡、街道）、行政村等各个层级，最重要的是与广大村民的切身利益休戚相关。随着依法治国理念的深入人心，镇村布局规划需要非常注重编制过程的合理合法，要按照“村级酝酿、乡镇统筹、市县批准”的程序推动工作。只有做到了规划编制过程的合理合法，规划实施操作才具有强有力的法理依据和保障。

结合试点城市的规划编制经验，笔者认为镇村布局规划编制可以分为以下三个阶段：一是通过乡村现状调查分析和上轮规划实施评估，准确把握乡村发展现状和存在问题，结合当地经济社会发展阶段和城镇化进程，确定县（市、区）镇村布局规划的总体目标和原则要求；二是以镇（乡、街道）为编制单元、以行政村为具体单位，提出自然村的分类方案，并通过镇、村的多轮协调、反馈，形成镇（乡、街道）镇村布局规划方案；三是县（市、区）域层面汇总、校核，明确差别化的建设指引和政策保障措施，形成县（市、区）镇村布局规划成果（图5）。

规划编制全过程要建立自下而上和自上而下的反馈协调机制，在第二阶段尤其要重视

村民参与，充分尊重村民和“村两委”的意见和建议，发挥规划师全程参与过程中的技术分析、情景模拟、辅助决策的作用，多一些“接地气”的沟通交流，少一些“任务性”的行政推动，确保规划的科学性和操作性。事实上，与村民的深入交流和互动协商过程也是一个深入了解农村经济、社会、文化发展的过程，可以帮助规划有效地规避因村庄内部社会结构、家族文化等的差异而引发的各类社会问题。

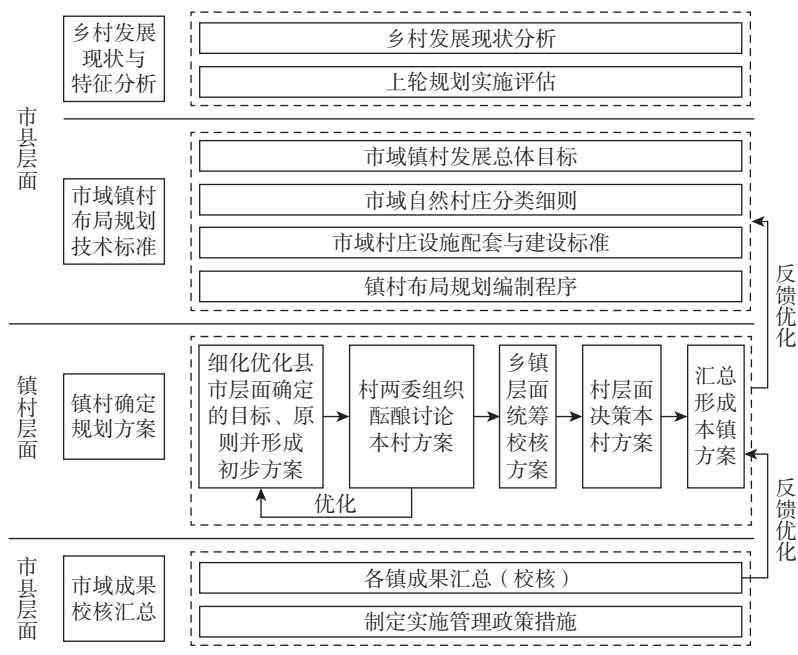


图5 镇村布局规划一般性技术路径

## 5 结语

乡村是一个复杂的经济社会综合体，经历了几千年的发展演变，呈现出多元性、复杂性和长期性的特征。城乡作为“生命”共同体，随着经济社会的不断发展、城镇化进程的不断推进，城乡关系不断发生着变化，乡村发展也面临各种具有时代性和阶段性的问题与挑战。当前，新型城镇化是一个大的时代背景，让进城进镇的农民实现市民化，让留下来的农民安居乐业、幸福生活，即是时代赋予的重要任务。

镇村布局规划是以自然村为研究对象的空间规划，规划的主要目的是确定规划发展村庄，明确乡村空间发展载体和资源配置原则，并制定相应的实施管理政策，以引导实现乡村的可持续发展和美丽乡村建设。镇村布局规划编制和实施过程中，涉及技术性和政策性两种因素，规划技术上的村庄分类过程很重要，需要因地制宜、上下反馈、听取基层声音、

尊重风俗习惯,但更重要的是基于村庄分类的土地整理、产业发展、设施配套、农民建房等政策的制定,这是影响村庄未来发展的本质性因素,因此各地应在制定和落实配套实施政策上给予更多的关注与思考。

镇村布局规划不是一蹴而就、一劳永逸的工作任务,而是一个不断优化调整、持续更新的连续性过程,要建立动态优化和长效管理的实施保障机制,只有这样才能保证镇村布局规划的科学性和适应性,才能保持乡村特色和乡村发展活力,才能真正实现乡愁有所寄,促进乡村地区健康发展。

### 注释

①《2014年江苏省国民经济和社会发展统计公报》。

### 参考文献

- [1] 房健:“新型城镇化背景下我国农业保险发展的困境及对策分析”(硕士学位论文),西南财经大学,2013年。
- [2] 江苏省人民政府办公厅:《省政府办公厅关于加快优化镇村布局规划的指导意见》,2014年。
- [3] 江苏省住房和城乡建设厅:《关于印发〈推进全省镇村布局规划编制工作方案〉和〈江苏省镇村布局规划技术要点〉的通知》(苏建村〔2005〕125号),2005年。
- [4] 江苏省住房和城乡建设厅:《省住房和城乡建设厅关于做好优化镇村布局规划工作的通知》,2014年。
- [5] 江苏省住房和城乡建设厅:《江苏省11个试点县(市、区)镇村布局规划备案成果》,2014年。
- [6] 张孝德:“生态文明视野下中国乡村文明发展命运反思”,《行政管理改革》,2013年第3期。
- [7] 中华人民共和国国务院:《关于加大改革创新力度加快农业现代化建设的若干意见》,2015年。
- [8] 周岚等:《集约型发展——江苏城乡规划建设的新选择》,中国建筑工业出版社,2010年。