

# 新型城镇化背景下镇村布局规划的江苏新实践<sup>\*</sup>

——以扬州市市区镇村布局规划为例

罗小龙 何瑞雯 刘豫萍 陈眉舞

**摘要:** 随着新型城镇化的提出,城乡一体化发展不断深入,乡村地区正发生着剧烈的转型与重构。乡村有其独特性,在社会发展中有不可或缺的作用,乡村的发展正受到广泛关注与重视,新时期下镇村布局规划的编制工作也经历着新的实践和探索。在回顾江苏省历轮镇村布局规划的基础上,以《扬州市市区镇村布局规划》的编制为例,对新型城镇化背景下江苏省镇村布局规划的编制新实践进行思考,以期为同类型规划的编制提供借鉴。

**关键词:** 镇村布局规划;新型城镇化;扬州市区

**Abstract:** Under the background of new-type urbanization, the integration of urban and rural areas is deepening, the country area is undergoing drastic transformation. The country is unique, and has an indispensable role in the development of the society. Rural development issues are getting more and more attention. In the new period, the work of the town and village system plan

undergoes new practice and exploration. On the basis of the overview of the past town and village system plan in Jiangsu, this paper takes the case of the “town and village system plan of Yangzhou urban district” and think of the new round work in Jiangsu. Its preparation method can provide reference for similar projects.

**Key words:** town and village system plan ; new-type urbanization ; Yangzhou urban district

中图分类号: TU984 文献标识码: B

文章编号: 1674-4144 (2016) -03- 29 (6)

## 1 引言

改革开放以来,在农业生产、农民生活和土地利用等方面,中国乡村都经历了一个剧烈变动的转型过程<sup>[1]</sup>。2000年代中后期,在“城乡统筹”政策的引领下,农村地区开始了新一轮的乡村转型,并呈现出农民就业非农化程度高、外出务工时间长期化的趋势,城乡之间的人口流动日益频繁。与此同时,农村人口老龄化<sup>[2]</sup>和空心村<sup>[3]</sup>现象日渐凸显,传统的乡土社会正逐步消逝<sup>[4]</sup>,引发了学界对乡村问题的持续关注。

2011年,我国城镇化率首次超过50%,标志着我国出现了“从关心城市到关心乡村问题”的宏观政策拐点<sup>[5]</sup>。随着中共十八大“新型城镇化”的提出,我国镇村发展进入了新阶段。新型城镇化着重强调“城乡统筹、城乡一体”,开始从“城镇的单视角转向城镇和乡村协调发展的双视角”<sup>[6]</sup>。在这一过程中,城镇化工作的重点将更关注镇村发展,促使农民在生产生活中“农民市民化、致富有出路、乡愁有所寄、权益有保障”<sup>[6]</sup>。由此,新型城镇化背景下的镇村布局规划面临着更多的挑战和更高的时代要求。

在上述背景下,江苏省于2014年开始推进新一轮的镇村布局规划编制工作。本文基于《扬州市市区镇村布局规划》的编制实践,对新时期下江苏省镇村规划编制的新探索进行总结,旨在为同类型规划的编制提供借鉴。

## 作者简介

罗小龙,南京大学建筑与城市规划学院教授,博士生导师。

何瑞雯,南京大学建筑与城市规划学院硕士研究生。

刘豫萍,南京大学建筑与城市规划学院硕士研究生。

陈眉舞,南京大学城市规划设计研究院,高级规划师,博士。

<sup>\*</sup> 基金项目: 国家自然科学基金——中国“新城运动”的格局机制与管治研究(编号: 41471133)。

## 2 江苏省历轮镇村布局规划检讨

从上世纪九十年代后期“离土不离乡”的苏南模式<sup>[7]</sup>，到2000年代中期的“新农村建设”浪潮<sup>[8]</sup>，再到近年来的“美好城乡建设”工程<sup>[9]</sup>，江苏省关于镇村规划建设的研究和实践一直走在全国前列。随着城乡关系的不断发展，江苏省已开展了多轮镇村布局规划的编制，其经验和教训值得借鉴与反思。

### (1) 第一轮镇村布局规划(1995-1996年)

上世纪九十年代，在《村镇规划标准》和《江苏省村镇规划建设管理条例》等政策文件的指导下，江苏省开始展开关于镇村规划的实践探索。1995年以来，江苏省展开“两区”划定工作(基本农田保护区和村镇建设规划区)，制定了中心村建设规划，并根据当时的经济发展水平和农民建房需求，因地制宜进行实施<sup>[10]</sup>。此轮规划促进了农民集中居住建设，对发展镇村经济、改善农民的生产生活条件有明显成效。然而，这轮规划仅在经济发展较好的村庄才有条件组织实施，覆盖面并不广<sup>[11]</sup>。此外，规划中“中心村——基层村”的两级结构相对单一，对村庄特色保护的重视不足。

### (2) 第二轮镇村布局规划(2004-2006年)

2000年后，随着“城乡统筹”的提出和新农村建设工作的开展，江苏省全面启动镇村建设工程，并出台了《江苏省村庄建设规划导则(试行)》指导镇村布局规划编制<sup>[12]</sup>。此轮规划致力于引导农民集中居住和土地集约利用，推进镇村基础设施建设和环境整治工作<sup>[13]</sup>。然而，由于当时省内镇村情况复杂，加之规划师对城乡统筹内涵的理解尚有差异，导致出现了规划编制任务指向、镇域规划形式主义严重、镇村规划特色缺乏、政策保障乏力等问题，规划可操作性不强<sup>[11][14]</sup>。因此，该轮镇村布局规划实施效果并不理想。

### (3) 第三轮镇村布局规划(2014-2016年)

2014年，为了进一步优化城乡空间结构，提高镇村建设水平，江苏省出台了一系列政策文件<sup>①</sup>，指导新一轮镇村布局规划工作的展开。这一轮规划更注重“发展”的村庄，充分尊重农民和乡镇发展意愿，同时更重视因地制宜，分类指导，强调规划的科学性、合理性和可操作性，避免再出现以往镇村建设中不符合农民意愿的大拆大建。本文将《扬州市市区镇村布局规划》为实证案例，总结江苏省新一轮镇村布局规划的编制方法

和实践经验，作为发达地区的江苏经验将对全国其他地区的镇村建设具有重要借鉴意义。

## 3 规划区概况

### 3.1 扬州市区镇村现状分析

扬州市位于江苏省中部、长江北沿岸。作为长三角核心区北翼中心城市，扬州市区位条件优越，经济基础扎实，镇村发展态势良好。《扬州市市区镇村布局规划》的规划范围为《扬州市城市总体规划(2011-2020)》确定的规划区范围内、中心城区外围地区的21个镇(街道)(图1)，共涉及到326个行政村，5492个自然村庄。规划区内村庄数量庞大，布局离散而不均质。此外，规划区内地理环境多样，不同地形地貌下形成的村庄空间呈现出不同特征，区域差异明显。



图1 扬州市规划区范围  
(资料来源:作者自绘。)

### 3.2 扬州市上轮镇村布局规划检讨

2005年，在江苏省《关于做好全省镇村布局规划编制工作的通知》文件的指导下，扬州市邗江区和江都区(原江都市)分别编制完成了首轮镇村布局规划。此轮规划旨在引导“四个集中”，提出将扬州郊区范围内7573个自然村庄按照不同类型调整至951个规划居民

点，村庄撤并比例高达 87.4%。

该规划自实施以来，对扬州市区镇村体系产生了较大影响。一方面，村庄数量大幅减少，建设用地得到节约，农民集中居住工作初见成效，相关配套政策也不断完善。而另一方面，该规划在实施中也暴露了诸多问题。首先，规划提出的村庄撤并力度过大，操作相对困难；其次，缺乏对乡土特色的重视，部分历史建筑、街道随着村庄撤并逐渐消失；第三，由于政策制度尚不健全，未能充分考虑区域差异，给部分确有建房需求的农民带来生活上的困难。该规划的经验与教训为新一轮规划的编制提供了诸多启示。

2014 年，扬州开展了新时期背景下的最新一轮镇村布局规划编制。通过对上轮规划的总结和反思，新版规划针对新时期镇村发展的要求，在规划思路、方法、内容和技术上做出了许多新的探索和转变，旨在编制一个更加科学合理、符合农民发展意愿、可操作性强的镇村布局规划，进一步引导扬州城乡一体化发展。

#### 4 新时期镇村布局规划编制的探索

随着江苏省新一轮的镇村布局规划工作的展开，《扬州市市区镇村布局规划》在相关政策指导下，从探索自下而上规划模式、厘清半城市化地区村庄发展规律和确立村庄分类体系 3 个方面对镇村布局规划的编制进行了实践和创新。

##### 4.1 探索自下而上的规划模式

就江苏省而言，无论是 20 世纪末“中心村”的大规模建设，还是 21 世纪初的“新农村”规划，以往的镇村规划均由中央政府推动，采取“自上而下”的编制路线。然而，由于“自上而下”的镇村规划模式不能全面反映基层政府和农民对

村庄的建设意愿，落实难度较大；同时因为征地拆迁等原因，较易引发各类纠纷、冲突和群体事件<sup>[15]</sup>。通过对“自上而下”规划模式不足的反思，江苏省本轮规划采取“村级酝酿，乡镇统筹，市县批准，省厅备案”的编制流程<sup>[16]</sup>，在规划过程中强调由村级组织自下而上进行“民主规划”，旨在编制一个符合村庄自主发展意愿的新规划。

总体来说，规划编制工作经历了“自上而下指引——自下而上酝酿——各层级互动”的过程（图 2）。在规划编制的前期阶段，依据现场调研、问卷调查和各乡镇访谈的情况，针对不同类型的村庄提出差别化的发展意见和指引，形成了《扬州市市区镇村布局规划纲要》，以此作为规划编制的技术纲领指导规划工作展开。首先，由各行政村结合自身村庄发展实际，向镇政府上报重点村、特色村和一般村的规划布点意愿。随后，镇政府对各村上报的规划意愿进行统筹安排，完善本镇村庄布点规划，并将结果进一步上报扬州市政府。此后，规划局对各镇上报结果进行二次校核和统筹，拟定初步规划结

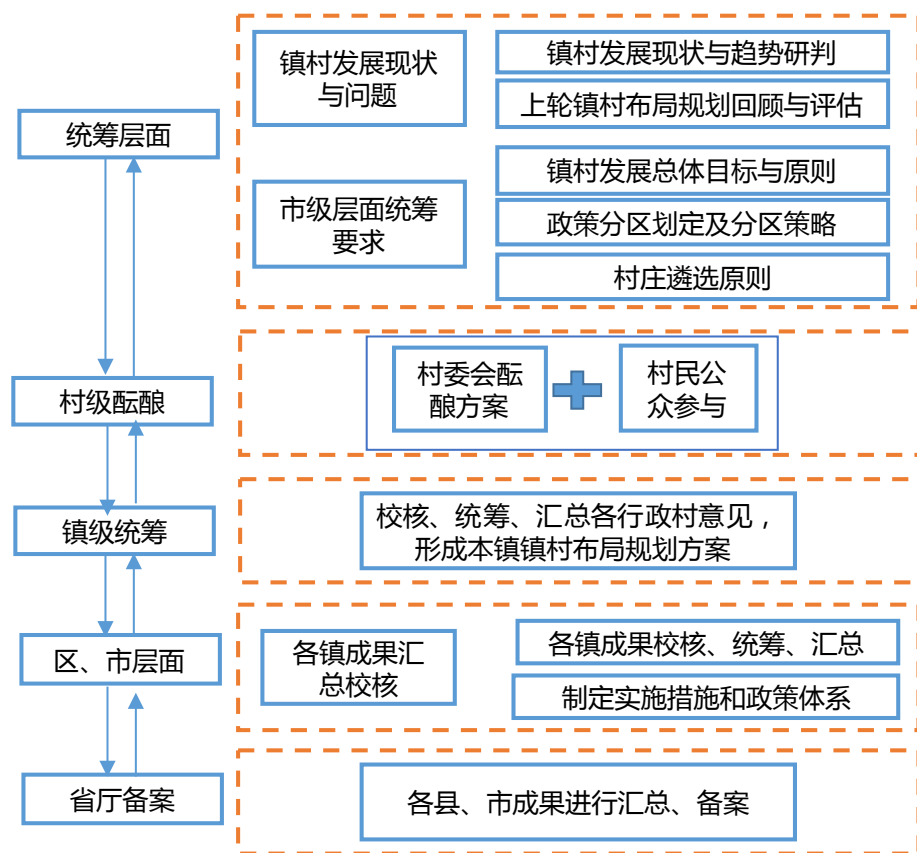


图 2 规划编制流程  
（资料来源：参考文献 [6]，作者自绘。）

果,与各区、乡镇政府进行充分的意见征询和沟通,逐步完善规划布点安排,确定最终的规划结果,并上报给省厅备案。

“自下而上”模式的探索,使规划编制更符合各村庄、街镇的自身实际和发展意愿。与此同时,规划师的角色从单一的规划“制定者”转换为“指导者”和“把关者”,促使了规划从“精英规划”向“民主规划”的转型。“自下而上”与“自上而下”两个层面的良性互动,使得规划编制在关注公众决策的同时更趋科学合理。通过规划的编制可以看到,当代规划已经进入公共政策范式领域,规划民主变革是不可逆转的潮流。新时期镇村布局规划的编制应更多着眼于规划的“社会性”,通过集合“乡村社区”的不同利益方,催生“见贤思齐、崇德向善、奋发有为、造福桑梓”的强大内生力量,有助于引领乡村规划从他组织走向自组织。

## 4.2 厘清半城市化地区村庄发展规律

本规划的覆盖范围位于扬州市城市郊区,城乡联系密切、流动频繁,具有典型的“半城市化”地区特征。规划从理论研究入手,以田野调查为依托,通过配额抽样和便捷抽样,对扬州市城郊地区城镇化趋势和农民迁居意愿进行问卷调查,旨在探究半城市化地区城乡流动的现状和特征。通过问卷分析可以看到,扬州城郊地区正发生着剧烈的乡村变迁过程,呈现出如下规律。

### 4.2.1 镇村发展地域差异明显

本次规划区内的21个街镇的地理条件多样,社会经济发展情况迥异,镇村发展的地域性差异较为鲜明。为避免再次形成“一刀切”式的政策,规划通过校核各镇村自然条件、社会经济发展状况及与主城区关系特征,将规划区范围划分为滨江开发型、都市近郊型、都市远郊型和跨界发展型等四种类型。在滨江开发型地区,工业园区发展态势良好,农民就地城镇化特征明显。规划提出在这一地区严控农民建房,引导农民向城镇集中。在都市近郊区,由于过去政策严禁一切村庄建设行为,许多危旧房屋也未能进行改造。规划指出在这一地区政策制定要“有堵有疏”,允许有建房需求农民在规划定的区域内新建房屋;同时进一步扩大镇区农民集居点建设。在都市远郊区,经济条件相对落后,因此规划要求在政策和资金扶持的同时,鼓励农民向镇区集中;同时顺应建房潮流,在远离镇区的农村地域建设农民集中居住点以保证耕作半径。而在跨界发展型地区,规划引导

这一地区镇村与泰州进行积极的跨界融合,协调城乡发展。

综上所述,规划综合考虑规划区地域差异,在明确各政策分区特征及现状问题的基础上,为各分区制定差异化政策与相应措施,引导镇村因地制宜、健康发展。

### 4.2.2 乡村衰退现象开始出现

伴随着快速城镇化背景下农村劳动力的大量迁移,规划区内乡村“空心化”和“老龄化”问题突出,乡村衰退现象开始显现。通过问卷分析发现,有38.3%的务工人员长期居住在城镇地区,且部分受访者表示,其家人也会随同进入城镇居住。随着大量青壮年劳动力向城镇流动,村庄内留守的多为老人、妇女和儿童,村庄“空心化”趋势开始凸显。与此同时,随着外出务工人员的比重增加,城郊农村地区常住人口年龄结构也发生变化。在问卷调查尽量选择年轻人的情况下,受访对象年龄仍偏向“老龄化”,六十岁以上受访者比例达37%。由此可见,扬州市城郊地区的农村出现了不同程度的衰退现象。其中,远郊地区由于建房时间更为久远,房屋相对破败,乡村衰退现象更为突出。

针对村庄衰退这一现象,规划一方面提出推动村庄特色产业发展,夯实镇村发展的经济基础,引导村民就近就业。另一方面,规划在公共服务设施和基础设施配置的过程中强调“均等供给,按需配置”,避免过程性浪费。此外,规划通过政策制定引导农民向城镇集中,通过集中安置改善衰退村庄居民生活条件。

### 4.2.3 农民集中居住大势所趋

长期以来,由于对农村建设管控不足,我国农村建房普遍较为粗放。为推动土地集约利用、拓展城镇发展空间、促进城乡统筹,扬州市近年来积极推进农民集中居住工作,到2014年末规划区范围内共建设农民集中居住点38个。从问卷调查数据看,有45%的受访者表示愿意集中居住。其中,有63.6%的受访者表示愿意进入镇区集中居民点居住,以享受镇区便利的生活条件和良好的公共服务;另有36.3%的受访者由于乡土情结等原因,更倾向于在本村集中。

基于此,规划梳理总结出了一系列值得推广的农民集中居住模式。第一种是政府推动建设模式,是指上级政府颁布相关政策后,由镇级政府出台符合农民利益的具体拆迁补偿安置措施,引导农民迁入集中安置区。在此过程中,政府以远低于市场的价格向农民出售集中居

住区住房，让农民切实感受实惠。第二种是项目推动模式，是指通过重大基础设施项目的建设，将沿线的农民迁入规划安置区集中居住。在这一过程中，政府可以通过“先建后拆，边建边谈”的方式引导拆迁农民迁入集中区。

第三种则是村集体自发建设模式。由于部分村集体经济实力较强，农民也有集中居住的意愿，辅以上级政策的支持，使农民集中居住工作易于进行。以上三种模式具有较强普适性，可对此类农民集中区建设起到指导作用。

规划通过调研分析，立足半城市化地区特征，厘清了规划区村庄发展规律，并将其作为规划编制的重要依据，提出切合当地实际的实施措施，构建因地制宜的政策指引，保障规划有效落实。

#### 4.3 确立村庄分类发展体系

江苏省在针对本轮镇村布局规划制定的一系列政策文件<sup>①</sup>中，对村庄分类的方法提出了明确的要求。本次规划依据上述政策规定，综合考虑扬州市各乡镇的发展情况，构建了“重点村——特色村——一般村”的三级村庄结构体系（图3）。基于此，规划综合考虑各村自身条件和发展现状，依据生态保护和基本农田保护的需，从区位条件、村庄规模、文化属性、村庄环境、公共及基础设施、产业特色、农业生产方式、周边资源条件等8个方面提出村庄分类原则，引导村庄正确把握自身定位，确保规划合理性。

依据各政策分区要求和村庄分类原则，结合各镇发展实际，本次规划共划定重点村312个，特色村23个，一般村4367个。其中，重点村的确定主要依据各行政村和各乡镇自主酝酿的名录，并由规划人员依据村庄分类原则进行校核，得出最终结果；特色村的确定既参考了各行政村、乡镇自主上报选点，又根据规划人员进行的实地调研踏勘结果，进行专家打分并确定最终特色村名录。

同时，规划还对不同类型的村庄做出具体发展指引，引导重点村通过完善公共服务设施和基础设施配套，成

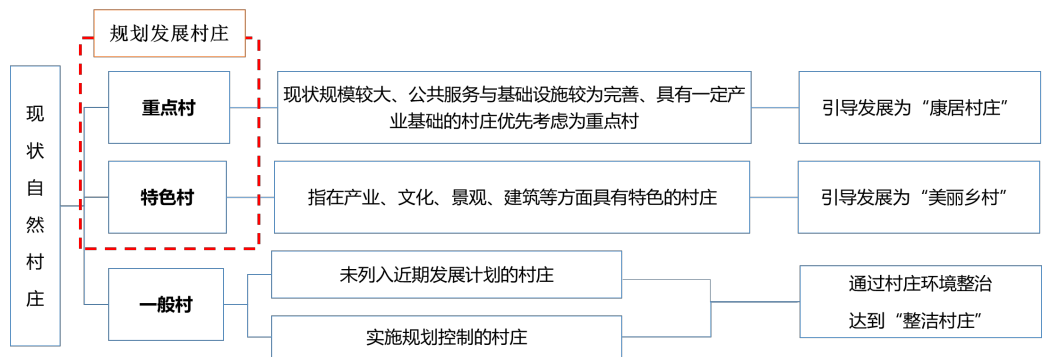


图3 村庄规划体系

（资料来源：作者自绘。）

为城镇服务乡村地区延伸的中心节点，发展为“康居村庄”；引导特色村通过依托自身特点、强化特色产业发展、营造特色村庄空间格局，发展为“美丽乡村”；此外，引导一般村通过村庄环境整治，达到“整洁村庄”的要求<sup>[16]</sup>。“重点村——特色村——一般村”的村庄结构体系，能有效引导村庄差异化发展，在切实带动基础良好、特色鲜明的村庄进一步发展的同时，也充分尊重了村庄演变的规律。

## 5 结论

在新型城镇化的时代背景下，乡村地域的转型与重构正不断深化，镇村规划面临着巨大的变革。从江苏省新一轮镇村布局规划实践中可以发现，新时期下镇村布局规划应注重以下几个方面：首先，要充分尊重基层组织及农民对村庄发展的实际需求和意愿，通过“自下而上”的规划模式，鼓励村镇自治和公众决策，避免不符农民意愿的“大拆大建”和强推农民上楼的现象出现，确保规划科学可行。其次，规划编制要立足理论研究，准确把握镇村发展的现状与问题，厘清镇村发展趋势，其结果将成为规划编制的重要参考和依托。第三，规划通过构建“重点村——特色村——一般村”的村庄布局体系，一方面，选择自身条件优良、富有挖掘潜力、发展特色鲜明的村庄，制定针对性的发展指引措施；另一方面，对一般村庄进行严格的控制和科学的指引，充分尊重村庄发展规律，引导镇村良性发展，进而积极稳妥推进新型城镇化，促进城乡发展一体化。

#### 注释：

①《江苏省政府办公厅关于加快优化镇村布局规划的指导意见

见》(苏政办发[2014]43号)、《江苏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》(苏建规[2014]389号)。

### 参考文献:

- [1] 张京祥, 申明锐, 赵晨. 乡村复兴: 生产主义和后生产主义下的中国乡村转型[J]. 国际城市规划, 2014, (05): 1-7.
- [2] 王爱华. 新时期农村人口老龄化的困境与出路——基于城镇化视角的再审视[J]. 经济问题探索, 2012, (12): 91-96.
- [3] 薛力. 城市化背景下的“空心村”现象及其对策探讨——以江苏省为例[J]. 城市规划, 2001, (06): 8-13.
- [4] 罗小龙, 田冬, 杨效忠. 快速城市化进程中的人口流出地乡村社会变迁研究——对山西省中部地区的实证研究[J]. 地理科学, 2012, (10): 1209-1213.
- [5] 陈昭, 王红扬. “城乡一元”猜想与乡村规划新思路: 2个案例[J]. 现代城市研究, 2014, (08): 94-99.
- [6] 张鑑, 赵毅. 基于新型城镇化背景的镇村布局规划思考[J]. 江苏城市规划, 2015, (01): 6-13.
- [7] 费孝通. 苏南乡村发展的新趋势[J]. 中国乡镇企业, 1999, (11): 4-6.
- [8] 游惠, 吴静, 陈枝. 城镇化背景下推进江苏新农村建设的

思考[J]. 金陵科技学院学报(社会科学版), 2007, (03): 28-31.

- [9] 周岚. 乡村规划建设的国际经验和江苏实践的专业思考[J]. 国际城市规划, 2014, (12): 1-7.
- [10] 赵锦新. 李鹏总理对江苏“两区”划定工作给予肯定[J]. 城市规划通讯, 1997, (07): 1.
- [11] 姚秀丽. 改革开放以来江苏村庄规划编制的回顾与展望[C]. 中国城市规划学会. 城乡治理与规划改革——2014中国城市规划年会论文集(14小城镇与农村规划). 中国城市规划学会, 2014: 9.
- [12] 赵虎, 王兴平. 基于城乡统筹理念的村镇规划改进措施探讨——以江苏省为例[J]. 规划师, 2008, (10): 10-13.
- [13] 陈小舟. 城乡空间统筹规划探索——以江苏省镇村布局规划为例[C]. 中国城市规划学会. 城市规划面对面——2005城市规划年会论文集(上). 中国城市规划学会, 2005: 6.
- [14] 罗小龙, 田冬, 孙浩浩, 龚福海. 健康城镇化视角下的农村集中居住点建设研究——以江苏省东台市为例[J]. 城市发展研究, 2012, (06).
- [15] 李阿琳. 社会管理创新趋势下的新型村镇规划研究[J]. 规划师, 2013, (03): 29-34.
- [16] 省政府办公厅关于加快优化镇村布局规划的指导意见[J]. 江苏省人民政府公报, 2014, (13): 24-26.

责任编辑: 张吉明

(上接第28页)

多规合一不可能做成厦门那样, 城市规划做完, 土地规划做完, 两个再拼凑起来, 这个就不行, 应该在事前把规划的事权给它分割好, 然后再来做。不能每次都像厦门、广州他们做的那样, 图斑对起来, 几十万个图斑不合, 然后每一个图斑再去一个个对照, 这个就很耗时, 没有必要。应该在前面就有一个事权分割, 土地规划做什么, 城市规划做什么, 大家把边界分清楚, 然后再来做这个事情。我们希望把它做到一个语境里去, 但是再下来就是它的分类体系, 还有把空间分开, 就是城市归城市规划做, 土地归土地规划做, 农田也归土地规划做, 然后是不是内部的你交给城市规划做, 而这里面还有非常重要的一块就是, 所有规划都要改, 就是政府和市场的关系, 应该市场做的事情你不要去做。

我们做的试点可能与纯建筑学不一样, 我们有社会学的方法, 但我们的重点不在社会学的方法上, 我们的重点还是发挥了我们地科院的优势, 我最近刚刚拿到科学院给一个几百万的项目, 但我觉得这些钱可能还不够用, 我们要做的就是将自然科学的专家、特别是环境科学的专家组整合进来, 让他们来帮我做乡村的自然环境

改造, 现在已经整合了三个单位的五个组, 除了我们自己的组, 其他五个组的自然科学家, 包括生态中心做乡村分散化污水处理的专家组, 他们改进的一项技术, 可以将普通家用的马桶如同飞机上真空抽水马桶一样, 用很小的管道, 将废弃物集中收集, 因其浓度很高, 经过发酵处理可作为有机肥使用。我们想试验污水处理这样的一个方法, 并将之推广。这是其中一个组, 另外一个组在做有机肥, 教农民如何做有机肥。在我们单位的几个小组做乡村的水系整理, 现在的乡村很难看到小时候能见到的清水, 我们将生态的方法带入其中做乡村的水系整理。科学院要求我们选两个点, 一个点在常熟。我们现在坚持选在句容茅山, 因为山上的水系比较好控制, 常熟那个点最大的问题就是水系交错, 没有办法实施。故而我们现在几个资源环境的组进来之后, 再跟产业结合起来, 形成从田野到餐桌的农村的产业链。这是科学院给我们几百万的资金, 可我们预算下来可能还不足的。

责任编辑: 吴年华(张吉明 刘骏 唐鑫 整理)