

镇村布局规划再认识

梅耀林 赵毅 闫海 张飞

【摘要】优化镇村布局规划是全省着力推动的促进乡村发展的基础性工作。笔者结合规划研究与实践，在与各地的规划管理者、编制单位、基层干部和村民代表深入交流的基础上，针对各方关注的规划编制理念、内容、方法等方面提出进一步的思考与认识。

【关键词】镇村布局规划；理念；内容；方法；认识

自2012年开始，从前期试点城市探索、到确定总体技术要求、再到全面开展编制，全省优化镇村布局规划工作实际已经开展了4年多时间。笔者全程参与其中，无论是规划实践、技术研究、政策探讨，都深深地感受到此项工作的重要性及复杂性。基于此，笔者尝试就规划管理者、编制单位、基层干部和村民等各方规划参与主体关注的规划理念、内容、方法、实施等方面谈谈我们的思考与认识，以供探讨。

1 规划理念：发展导向、众中选优、有限目标

在快速城镇化进程中，很多地区的乡村发展都面临着诸如空心化、产业停滞、环境凋敝等问题。“新型城镇化”的提出，要求我们的规划从城镇的单视角向城镇和乡村协调发展的双视角转变，更多地从乡村自身发展规律出发，在此基础上优化镇村空间布局，从而为乡村科学建设、有序发展奠定基础。

本轮镇村布局规划最重要的变化在于村庄分类方式的改变，将自然村庄分为“规划发展村庄”和“一般村”，而不再是以前所说的“保留”和“撤并”。分类方式改变体现了理念的调整，是希望根据经济社会发展目标和现实情况，以发展为导向，在现状自然村庄中众中选优，有重点地引导公共财政投入，让有限的公共资源得到最优配置，

从而实现本轮规划四个方面的作用：①公共资源投放有目标，②服务设施配套有对象，③人居环境建设有侧重，④适应新型城镇化有保障。

如果一定要把不同的分类方式放在一起比较的话，规划发展村庄可以认为是保留村庄。但一般村一定不能简单地等同于撤并村庄，一方面这些村庄尽管发展受限，但仍然有可能会长期存在；另一方面，随着发展条件变化，一部分一般村也有可能进一步转换为规划发展村庄。

必须客观地认识到本轮镇村布局规划的核心内容是对自然村进行分类，并不能解决当前乡村发展的全部问题，它的规划目标是有限的，同时又是引导乡村发展的前期工作，是乡村规划建设的基础。

2 规划内容：成果形式简单但内容相对综合

在很多人眼中，镇村布局规划缺乏技术性。诚然，镇村布局规划的备案成果要求是“两图三表”、内容概括起来可以用“明现状、选重点、保特色、配设施”来说明，看起来成果形式和规划内容都并不复杂。但实际上，规划编制需要全面了解乡村现状特征与问题、需要对上轮规划进行深入分析与评价、需要综合分析乡村发展的态势、需要综合考虑各方面因素来明确村庄分类标准、需要协调各方利益诉求、需要明确各方面的配套引导策略。纷繁复杂的工作内容需要很好地去思考研究和统筹协调，工作起来并不轻松。就我们的经验来看，规划编制工作总体上可以分为四个步骤：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；二是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；三是以镇（乡、街道）为编制单元、以行政村为具体单

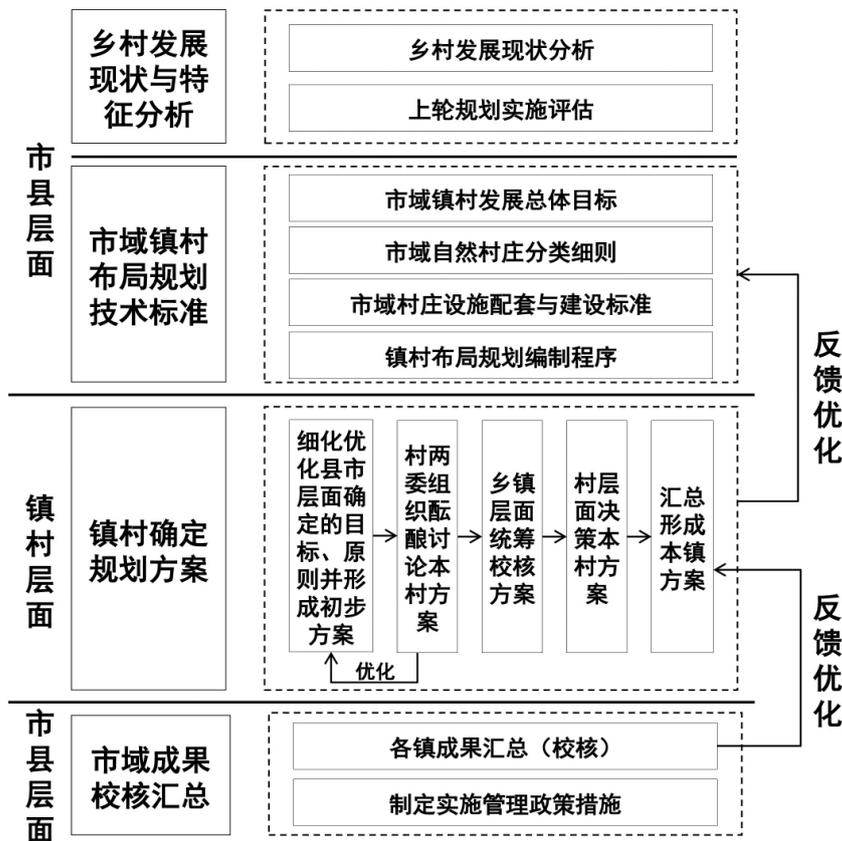


图1 镇村布局规划一般性技术路径示意图

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；四是县（市、区）域层面汇总、校核，明确差别化的建设指引和政策措施保障，形成县（市、区）镇村布局规划成果（图1）。

3 现状调研：需要针对性和准确性

关于乡村地区的现状调查，有三个问题值得探讨。

第一个问题就是各县（市）之间社会经济水平、城镇化水平、城乡特色、乡村现状特征等方面有较大的差异，甚至同一个县（市）内也有很大的不同。在这种情况下，一种调研套路显然很难适用所有地区，需要根据其各自的特点制定具有针对性的调研内容（图2）。

第二个是乡村调查数据准确性的甄别。一方面受调查村民的社会文化水平限制，数据填写随意性较大，另一方面由基层收集上来的各类数据汇总后与相关的统计数据也可能会有较大的差别，这就需要对数据的准确

性进行仔细的甄别和反复的确认。例如江门市镇村布局规划中的问卷调查是在进行多次预调研后重新梳理出的村民易懂的表达方式；调研时注重现场与村民和领导的直接访谈，面对面的收集资料。

第三个是关于规划对象——自然村的界定。“自然村”在全省不同地方都有不同的空间表现形式，在不同的人的眼里也有不同的理解，存在着较大差异，很难一概而论。但就这个规划而言，自然村是乡村空间的基本单元这个概念是确定的。因此，为便于统一的规划实施管理，我们认为在同一个县（市）域空间内应结合地方社会文化特征，明确相对统一的“自然村”界定标准，其应该满足空间边界相对明确、聚落空间相对集聚、人口规模相对适度和社会联系相对紧密的原则（图3）。

4 村庄分类：需要县（市）域整体技术把控

分类目的是为了差别化发展，因此在制定分类要求的时候就需要在未来和现实之间

《江阴市镇村布局规划》

镇（街道）、行政村现状调查工作大纲

_____镇（街道）_____	镇（街道）现状调查表
_____镇（街道）_____	行政村现状调查表
_____镇（街道）_____	行政村自然村边界划定图
_____镇（街道）_____	行政村村民调查问卷

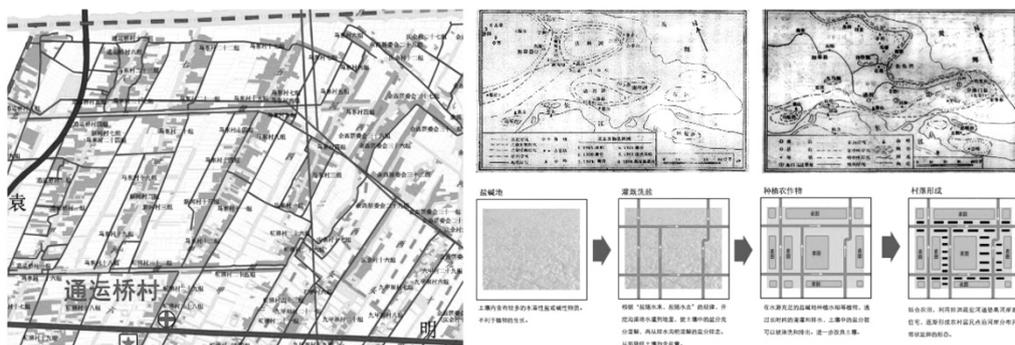


图2 现状调研大纲与照片(以江阴为例)

注:江阴市镇村布局规划现状调研采用“预调研+全面调研”的方式,制订具有针对性的调研大纲。调查方式和内容多样化,具体包括领导座谈、实地踏勘、问卷调查、表格填写,力图全面深入了解当地现状情况;调研时间前后历时4个月。



仪征市乡村地区的管理和人口统计长期以来均是以村民小组为基本单元,村民的认知中没有自然村的概念。但部分村民小组在空间上有明显集聚的特征,相互之间的风俗习惯和人际关系也基本等同于一个自然村。因此,仪征市镇村布局规划中在充分尊重村民意愿和地方管理需求的基础上,综合考虑规模适宜性、规划可实施性和空间相对集聚性等因素,重新梳理了自然村的边界。



南通市通州区当地对村民小组比较认可,长期的建设管理、人口统计都是以村民小组为单元,村庄空间呈现相对均质的分布状态,没有明显的集聚特征。因此,镇村布局规划中考虑村民认知的延续性、村庄规模的适宜性、规划实施的可操作性等因素,在与地方政府、村两委和村民进行了充分沟通的基础上,将单个村民小组作为1个自然村认定。

图3 自然村形态空间界定示意

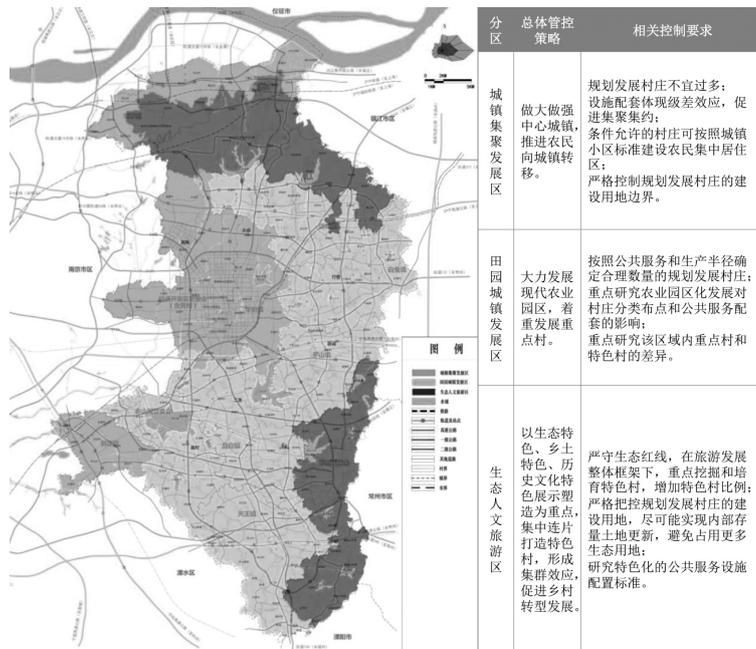


图4 乡村发展政策分区规划图(以句容为例)

注：句容市镇村布局规划中根据空间区位、地形地貌、村庄建设、社会经济条件、未来人口流动趋势、上位规划要求等因子，采用GIS空间叠置分析，划定市域乡村发展分区，针对不同分区提出相应的管控策略。



图5 其他专项规划在乡村限制发展区域上的落实(以江阴为例)

注：将生态、交通、基础设施、环境保护、旅游发展等各类规划的限制要求落实在市域乡村发展管控区域一张图上，作为村庄分类的前置条件。

寻找平衡点。关于未来发展，需要在县（市）域层面上进行整体判读和思考，以城市（镇）总体规划为基础，将各类规划进行融合，根据地区差异确定不同的发展策略及分类技术要求；关于现实要求，也需要制定一些细化的标准和规则，避免规划过于理想而难以实施。因此，在县（市）域层面上制定一些刚

性与弹性相结合的整体技术把控规则，就显得尤为重要。整体技术把控主要包含以下三方面内容。

一是尊重地区差异性，制定差别化的规划策略。县（市）域不同地区的乡村发展在地形地貌、经济水平、空间区位、村庄建设、上位规划要求等方面差异性较大，若采用

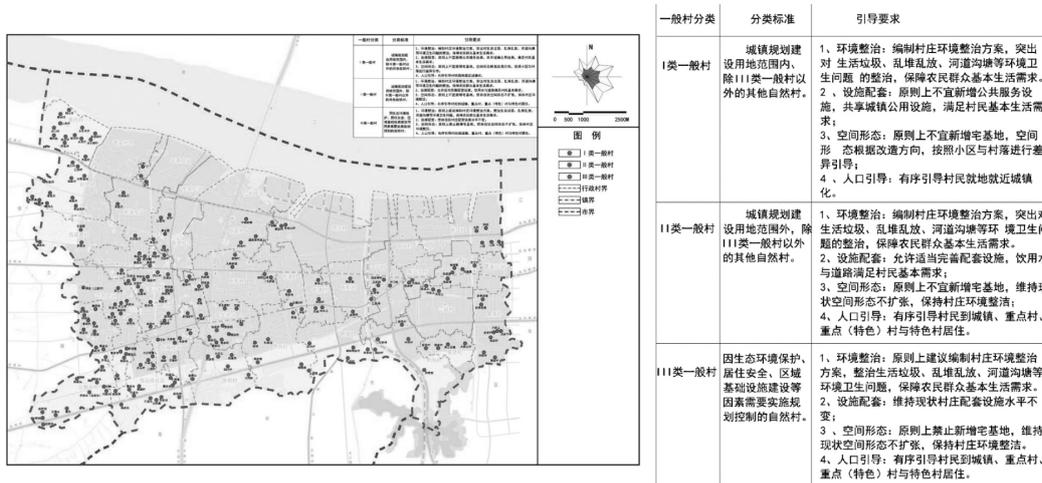


图6 一般村分类管控图(以江阴为例)

注:针对江阴市一般村数量过多,管理困难,考虑到可操作性,规划将一般村进一步分为三类。



图7 一酝酿一统筹和二酝酿二统筹的记录与文件(以高邮为例)

注:镇村方案形成过程要求至少要做到“两酝酿、两统筹”:一酝酿一统筹为行政村上报方案,镇统筹镇校核并反馈调整;二酝酿二统筹为行政村确认方案,镇校核后确认方案。

“一刀切”的规划策略,将对规划的实施造成较大困难,因此,需要制定差异化的规划发展策略(图4)。

二是加强与相关规划协调,落实多规融合理念。《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》指出,优化镇村布局规划应当纳入城市(镇)总体规划,作为引导有关城乡建设的法定依据。可见,镇村布局规划的上位规划是城市(镇)总体规划,需对其确定的与乡村发展有关的内容进行落实与细化。同时,镇村布局规划还应“加强与经济社会发展、土地利用、交通运输、环境保护、旅游发展等相关规划的衔接”,将相关要求在本次规划中予以整合与落实(图5)。

三是从村庄实际管理需求出发,细化村庄分类标准。本次优化镇村布局规划是在尊

重村庄发展规律的原则下,将现状所有自然村分为重点村、特色村和一般村。可根据各地管理需求,在该基础上进一步细化标准(图6)。

5 工作程序:尊重村民意愿不能流于形式

“村级酝酿、乡镇统筹、县市汇总、省厅备案”是本次规划要求的工作程序,自下而上地酝酿方案,体现了“尊重村民意愿”的基本原则。除了在现场调查阶段要对村民意愿进行充分的调查研究外,在规划方案形成过程中需要多轮征求村干部和村民的意见,在行政村层面形成共识后,报乡镇政府统筹研究确定方案。这项工作首先需要将工作程序制度化,初步意图、中间方案、最终成果

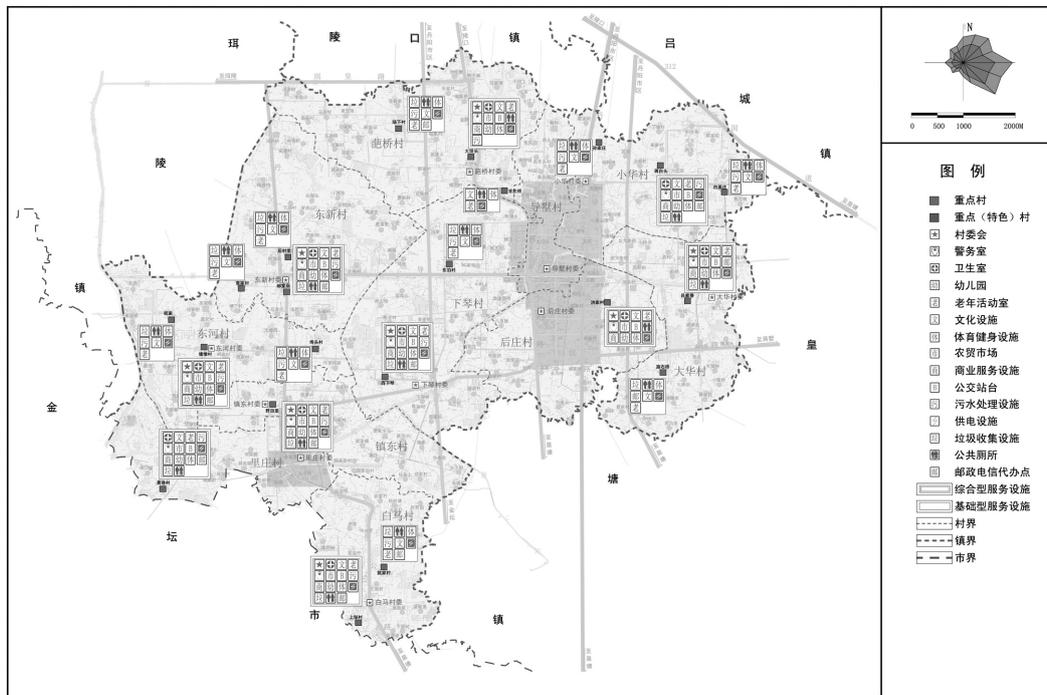


图8 重点村设施配套图(以丹阳为例)

注：设施配套体现“分类引导、分级管控”的原则——重点村设施配套分为综合型和基础型两级。其中，综合型原则上一个行政村内设置一套，包括文化、体育、卫生、养老等方面，相对较为齐全；该行政村内其他重点村则设置基础型，包括日常生活必备康体设施。

都需要与各方进行多轮反复协商，工作中的每一步都需要有记录性文件存档。除了程序性之外，由于规划中涉及到的利益主体很多，而村民作为最大的利益主体其个体诉求又有多样性和不确定性，作为规划师，也许需要花费更多的精力去协调各方诉求，尽量用朴实贴近生活的语言去讲解规划的目的意义，帮助各方分析利弊，避免极端情况的出现(图7)。

6 实施政策：需要各方共同进行探讨

镇村布局规划的可实施性，主要是通过制定相关的政策来实现(图8-9)。我们把政策分为两类，一类是不需要突破现行法律法规政策规定、在规划管理中可操作的、相对具体的建设要求，如配套设施的建设标准、空间形态和建设风貌以及特色保护的引导要求等，这一类应该在规划中加以研究明确；另一类则有可能需要突破现行政策、难以改变的民风民俗，如建房管理、宅基地流转置换、跨村组建设等相关政策，在规划中很难

说清楚，则需要相关部门在规划完成的基础上进一步研究后予以出台。对于后者，尽管多数地方政府领导都觉得出台难度确实较大，但大家也普遍开始了政策的探索，以推动规划实施。

7 小结

乡村问题涉及方方面面，纷繁复杂。镇村布局规划尽管规划成果形式的要求相对简单，但其所涉及的内容却十分丰富。从城乡发展一体化战略、县(市)域各类建设控制要求在乡村地区的延伸和落实，到镇村发展整体目标策略和村民的现实需求，再到公共资源配置的公平性、有效性等等，这些都需要在规划编制过程中综合考虑。规划编制过程中，也会面临着数据的不确定性、各方诉求的冲突、现行政策的限制等问题。但是，如前所述，我们应该清楚地认识到，镇村布局规划是合理有效配置公共资源、促进乡村更好发展的基础性工作。规划编制者也好、管理者也好、村民也好，都不能指望规划的编制一揽子解决所有乡村规划建设存在的问

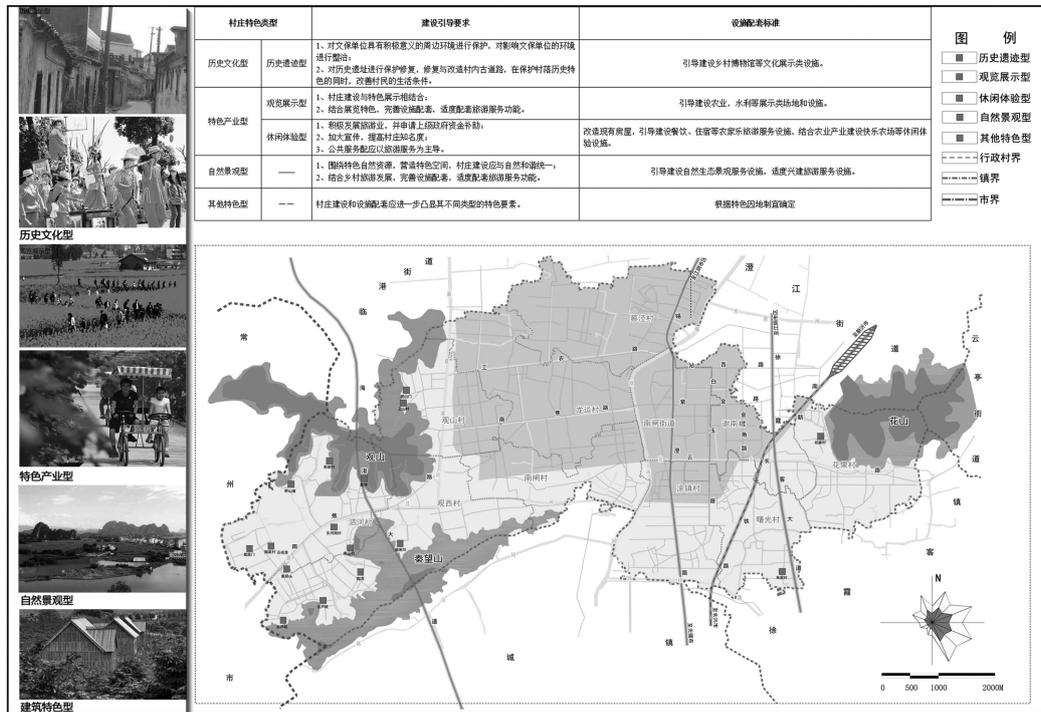


图9 特色村建设引导图(以江阴为例)

注: 村庄特色保护与引导需强调点、面结合——对七种类型特色村庄提出保护和引导要求, 并对重点区域的特色风貌提出建设引导要求。

题。因此, 尽管规划编制过程中会面临很多的困难, 但需要参与各方较为理性地、运用底线思维、统筹协调各方诉求灵活地商讨确定方案。事实上, 规划编制完成只是起点, 后续还有更多需要深入探索的工作有待进一步开展。

【参考文献】

- [1]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[R].2014.
- [2]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.
- [3]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(1):10.
- [4]阎海,许珊珊,张飞.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[J].小城镇建设,2015(2).
- [5]江苏省城镇与乡村规划设计院.高邮市镇村布局规划、金坛市镇村布局规划、江阴市镇村布局规划、丹阳市镇村布局规划、句容市镇村布局规划[R].2014.

【作者简介】

- 梅耀林,江苏省城镇与乡村规划设计院院长,研究员级高级城市规划师
- 赵毅,江苏省城镇与乡村规划设计院副院长,研究员级高级城市规划师
- 阎海,江苏省城镇与乡村规划设计院城乡规划所所长,高级城市规划师
- 张飞,江苏省城镇与乡村规划设计院助理城市规划师