

# 镇村布局规划实施机制检讨

## ——以江苏省为例

### Review of Implementation Mechanism of Town and Village Layout Planning ——Taking Jiangsu Province as an Example

■ 陈德福 陈伟前 ■ Chen Defu Chen Weiqian

**[摘要]** 本文以江苏省新一轮镇村布局规划修编为契机,全面检讨了上轮镇村布局规划。通过分析发现,其主要原因在于村庄建设投入机制比较单一、农村宅基地退出机制缺乏、村级集体经济持续发展能力较弱以及村庄自身发展动力不足。

**[关键词]** 镇村布局规划 实施评估 实施机制

**[Abstract]** This paper, took the opportunity of the new round of village layout planning in Jiangsu Province, carried out a comprehensive review of the last village layout planning. Through the analysis, the main reason lied that the investment mechanism of village construction was relatively single, the exclusion mechanism of countryside homestead was absent, the sustainable development ability of village collective economy is weak and the self-development ability of village was lack of power.

**[Keywords]** layout planning of Town Village, implementation assessment, implementation mechanism

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规划是新农村建设的基础。江苏省在全国较早完成首轮镇村布局规划编制,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提供了重要依据。随着近年来经济社会快速发展和城镇化、城乡发展一体化深入推进,城乡关系和乡村发展环境发生较大变化,迫切需要在首轮镇村布局规划基础上加以优化,进一步明确规划发展村庄,充分发挥规划引导调控作用。2014年6月,江苏省政府办公厅出台《关于加快优化镇村布局规划的指导意见》,要求全省各地力争用2到3年的时间完成优化镇村布局规划工作。上轮规划实施评估无疑是优化镇村布局规划的基本任务,也是确定本轮镇村布局规划思路的基本依据。本文以江苏省常州市新北区镇村布局规划修编为例,系统梳理检讨上轮镇村布局规划的实施绩效及实施机制。

#### 一、上轮镇村布局规划基本情况

##### 1. 上轮镇村布局规划编制背景

上轮镇村布局规划(2005年编制)是在全省大力推进“三集中”建设背景下编制的,强调引导农

表1 新北区村庄撤并情况一览表(2005~2013年)

镇名	合计	因城镇扩张 拆迁村庄数	因基础设施建设 拆迁村庄数	因土地增减挂钩拆 迁村庄数	因农民集居点建设 拆迁村庄数	因农田整理 拆迁村庄数	因生态环境 拆迁村庄数
春江镇	27	0	8	0	7	0	12
孟河镇	48	6	0	16	8	12	6
罗溪镇	71	68	3	0	0	0	0
西夏墅镇	18	3		15	0	0	0
合计	164	77	11	31	15	12	18

##### 2. 村庄建设情况

全区已按照规划逐年选点开展村庄环境整治工作,各项新农村建设项目和资金按照规划保留点进行安排;小学、卫生所、图书室等公共设施都按照规划保留点进行布局;农村公路网规划按照规划的村庄布点进行调整,实施“村村通公路”;村庄供水、污水、供电、燃气、环卫等基础设施建设有序推进,基本实现区域供水、供电全覆盖,垃圾收集转运体系基本建立,部分城镇周边村庄和规模较大村庄建成污水收集网络。

新北区围绕五化三有和美好城乡行动,成功创建8个省级生态村,21个市级生态村。完成18个三星村庄、317个二星村庄、728个整洁村庄整治。按照社会主义新农村建设标准,推进了温寺、健康、龙珠山、王下四个新农村社区建设。

##### 3. 存在问题

规划编制后新北区及常州市出台了相关政策,积极推进集中居住,进行了规模不等的居民点建设;但大多规模较小,且基本依托工业项目、基础设施

建设、万顷良田工程等项目推进,农民自发至居民点建房的比重较少。

##### (1) 规划保留点吸引力不足

保留居民点是综合考虑多方面因素而确定的,历史价值、自然风貌、耕作半径、交通条件、现状基础等都可能成为其被保留下来的原因。由于农村现状的基础条件普遍薄弱,保留居民点也很难保证都具备更为优越的基础设施和公共服务设施,甚至可能在某一个或几个方面比不上非保留村庄。对于这样的不具有明显优势的集聚点,村民反应较为冷淡,普遍不愿搬迁。部分规划保留点在后期规划和建设中,用城市规划手法编制村庄规划,空间形态小区化,导致村庄的乡土特色和传统风貌逐步消失。

##### (2) 村庄空心化、农民意愿不足

当前,随着工业化和城镇化的快速发展,农村经济薄弱,产业单一,同时劳动力大量外流,村庄人气较低,年轻人进城意愿较强。在此情况下,虽然部分农房较为破旧,已达到建房时限,但居住主体为老年人,农村建房需求不高。同时大部分中老

民集中居住、工业向镇以上工业片区集中,促进村庄适度集聚和土地等资源节约利用,促进农村基础设施和公共设施集约配置,促进整合农业生产和生态空间,促进城市化加快推进。

##### 2. 上轮镇村布局规划主要内容

上轮镇村布局规划保留农村居民点总个数为70个,规划农村人口5万人,规划建设用地510公顷。规划保留点占全区现状村庄总量的6%。村庄建设用地可节约1407.2公顷,城镇规划增加建设用地1416.9公顷,规划实施后实际需增加建设用地9.7公顷。

#### 二、上轮镇村布局规划实施绩效

##### 1. 村庄撤并情况

自上轮规划实施以来,新北区共撤并村庄164个,腾出村庄建设用地589公顷。从撤并村庄空间分布来看,主要分布在城区(镇区)和现代农业产业园。从村庄撤并原因看,主要原因是城镇扩张和土地增减挂钩,两者占到撤并村庄总量的66%。其他原因还包括基础设施建设、农民集居点建设、农田整理以及生态环境等。通过村庄撤并和农村宅基地置换,拓展了城镇空间,保障了重大产业平台建设。

年村民恋土情结较重,倾向于原地翻建,不愿到规划保留点建房。

##### (3) 土地政策难以支撑规划实施

现行的土地政策对扩建或新建村庄有较多的制约,例如:村庄建设用地周转指标数量有限且周转周期较短、跨村组的宅基地置换实际操作比较困难、空置房占地腾不出造成土地闲置浪费、今后被撤并自然村复垦的标准、扶持政策及复垦后土地的处置等问题。

##### (4) 利益诉求不同,推动力较弱

推进农民集中居住是一项复杂的系统工程,涉及规划、建设、国土、农林等多个部门,一些部门对这项工作了解不多、理解不深,在工作推进中,相互协调配合的力度还不够。区、镇、村各层面有不同的利益诉求,形成不了合力。此外,由于乡镇财力不足、收费项目取消等因素,村镇规划建设管理机构不完善,技术支持不到位,村两委作为村庄规划实施的主要管理者,缺少基本的专业知识,更缺乏确保规划实施的调控手段。

(下转第49页)

### 1. 制板台座

#### (1) 台座布置

根据总体工期安排,结合生产与铺设进度,按照每个台座每天周转一次,每套模具每月生产26~30块板的原则,板场设置136个制板台座,按照4列34行平行布置。平面布置考虑钢筋入模、砼灌注、蒸养、脱模等互不干扰的原则,中间台座横向间距为1.9m,两侧台座横向间距1.2m,台座纵向间距1.6m。

#### (2) 台座基础结构

主要分为两种,即P4962、P4856、P4856A三种板基础用的4.7m×2.57m类型,P3685板台座基础用的3.4m×2.57m类型,详细台座基础结构如图2所示。

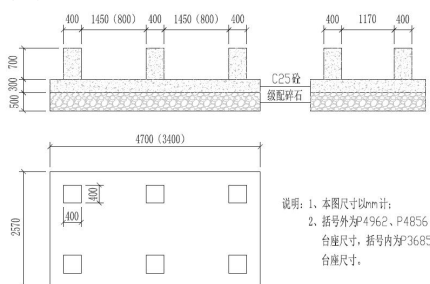


图2 制板台座基础结构图

### 2. 存板条基

#### (1) 存板条基布置

存板区采用龙门吊作业,存板条基顺东西方向布置12对,每台龙门吊跨内布置2对,中间设8m宽运输道路,两侧悬臂段(3.75m)各设置1对,条基最长240m。

#### (2) 存板条基结构

根据存板区地质,存板条基详细结构尺寸如图3所示。

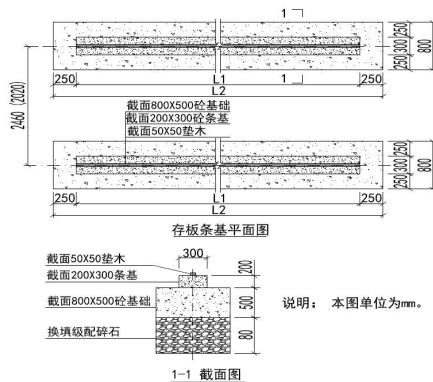


图3 轨道板存放基础图

### 3. 水养池

根据板场日产量及水养一次7天的要求,水养池设置为两处共3个,分别为18m×16.5m、27m

×16.5m、50m×16.5m。水养池详细结构尺寸如图4所示。

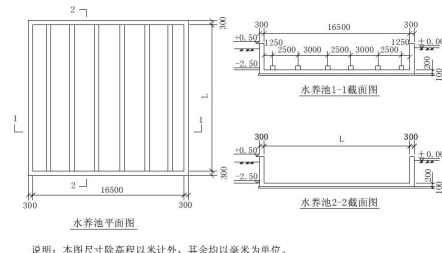


图4 水养池结构图

### 五、 结语

哈大客运专线瓦房店轨道板场自2008年10月建场以来,按照“建设一流现代化板场”的理念,前期经过反复的方案论证、必选、优化,最后定位本文所介绍的规划布局,施工生产过程中受到铁道部领导、业主、专家们的赞赏与肯定,在中国高铁发展的长河中为兄弟单位的CRTSI型板式无砟轨道板场规划提供了经验。

(作者单位:中航航空港集团辽宁工程有限公司,沈阳110000)

(上接第40页)

#### (3) 临建

符合远期农贸市场布局规划,近期实施有困难的,可建设临时农贸市场,以满足城乡人民的日常生活需求及解决露天市场问题。

全面推进农贸市场建设,促进城市经济发展,提高城阳区居民的生活质量。

### 四、 结语

为进一步贯彻落实科学发展观,建立一个以人为本的适应现代化城市发展要求的农贸市场体系,

为满足市民基本利益和日常生活需求,改善城市环境,规范市场秩序,农贸市场的提升、改造势在必行。

(作者单位:青岛市城市规划设计研究院,青岛266071)

(上接第41页)

### 三、 上轮镇村布局规划实施机制检讨

#### 1. 农村建设投入机制比较单一

目前农村建设的投入机制还比较单一,绝大部分是来自财政的投入,就是中央财政再加上地方各级财政,如:农村的路、水等公益项目的投入。由于村集体经济普遍薄弱,主要依赖上级政府投入,但由于上级政府政策目标随政策环境变化较大,一般没有形成制度化的投入机制。目前农村建设投入主要来自于省级、市级、县(区)级以及镇级层面财政,尤其以县(区)级层面承担最多。村庄撤并投入几乎全部来自于区级和镇级财政,受政策环境和城市开发形势影响较大,具有较大的不确定性。村庄公益性设施建设和村庄环境整治投入主要来自于上级政府财政投入,尚未形成稳定的财政制度安排,大多数由省、市、区相应的城乡建设行动计划带动,属于临时性的投入安排。村庄环境整治长效管理一般纳入村级财务。

#### 2. 村集体经济持续发展能力较弱

总体看来,村集体经济发展水平不高,突出表现为集体经济总收入不高。从收入结构上来看,新北區各行政村存在经营性收入及投资受益等自创稳定性收入低的特点,因而发展的可持续性较弱。村集体经济过度依赖财政补助,自主发展能力较弱。相对村集体经济收入,村集体的村均总支出较高,

超过总收入的60%,相应地收益就较低。近年来刚性支出居高不下,且民生和保障性支出明显增加。村集体的支出结构不合理,管理费用支出比例过大,经营性支出比例很小。村集体拥有资产较少,运营能力弱,部分村偿债能力较弱,负债较高,资源整合与利用亟待加强。

#### 3. 农村宅基地腾退流转缺乏

市区和镇区的教育、医疗、文化、商业服务、基础设施等资源的高度集中,与村庄形成了巨大的反差,增强了农民进城、进镇的愿望。随着生活水平的提高,农民为了享受这些资源,纷纷进城购房。现行农村宅基地属农村集体组织所有,农民的宅基地的取得是无偿和没有成本的,取得后的使用也是无限期的,无流动性,也没有福利性,既不能转让,也不能抵押和出让,固有的土地政策束缚了宅基地的流转。村民进城购房后,没有理由或动因促使其放弃老房子,因此,城市化过程给农村带来了大量的闲置宅基地和空关房,形成了“空心村”现象,不利于土地资源的整合利用。

### 四、 镇村布局规划实施机制构建思考

#### 1. 建立制度化投入机制

农村建设积极拓宽投资渠道,充分利用财政、村集体投入,调动市场和社会力量投资农业农村,构建稳定的多元化投入机制。深入推进农村综合改革,建立农村公共服务运行维护机制,引导公共资

源向农村倾斜、公共服务向农村延伸,建立广覆盖、保基本的农村公益事业建设投入机制。制定农业农村基础设施建设补贴政策,在土地出让收益中安排一定比例,用于农村水利、农田基础设施、农村道路、农村公共设施等建设补助。

#### 2. 建立农村宅基地腾退流转机制。

制定鼓励和支持农民住宅置换商品房和农民宅基地使用权自愿有偿退出政策,保障农户宅基地地使用权,试点探索规划保留村庄内农民住房财产权抵押、担保、转让,保护农民合法权益。

#### 3. 加快发展壮大村级集体经济

适应市场化要求,以规范经营决策、资产保值增值、提高发展活力、促进民主管理等为重点,深化集体经济改革,加快建立现代企业制度,引导集体经济组织联合、抱团、异地发展,推进转型升级。高标准推进农村集体经济组织建设,提高产出效益,确保农村集体资产和村级收入持续增长。

### 参考文献

[1]周锐波,甄永平,李郁.广东省村庄规划编制实施机制研究——基于公共治理的分析视角[J].规划师,2011(10):76-80.

[2]丁琼,丁爱顺,熊健.村庄布局规划中“迁村并点”实施困境的探讨——以江苏省句容市为例[A]//2008中国城市规划年会论文集[C].2008.

(作者单位:常州市规划设计院213000)