

镇村临界空间融合发展策略探讨

——以粤西山区小城镇信宜钱排镇空间规划实践为例

宁华海 杨克 杨世奇

广州亚城规划设计研究院有限公司

摘要：在当前这一轮国土空间规划中，很多小城镇镇区的空间拓展受到了“三线（城镇开发边界，永久基本农田，生态保护红线）”的严格约束。文章基于粤西山区小城镇信宜市钱排镇正在开展的镇级国土空间总体规划、控制性详细规划工作，提出了“镇村临界（即城镇开发边界）空间”概念，认为类似的小城镇，结合自身实际情况，确立合理的“镇村临界空间”融合发展策略，可以在国土空间规划框架体系内，跳出空间要素不足或受限的困局。更进一步来说，在目前的城乡建设发展态势下，为广泛推动新型城镇化和乡村振兴事业的发展，“镇村临界空间”是一个比较清晰的抓手，乡镇级国土空间规划工作对其应当予以重点关注。

关键词：国土空间规划；小城镇；镇村融合；城镇开发边界；镇村临界空间；新型城镇化；乡村振兴

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2022.21.008

引言

“多规合一”引领下的国土空间规划，撕开了粤西山区很多小城镇“做大做强”的旧蓝图。由于空间发展要素总量严格限制，上层面的国土空间规划优先保障中心城区的发展需求，再照顾一些资源禀赋较好的镇，已经无力兼顾大部分的小城镇，这些“被忽视”的小城镇，除了一些不可缺少的公共设施用地，几乎不会有更多的城镇拓展空间，这一点在发展越是缓慢的小城镇越是突出。粤西山区小城镇一般选址于镇域范围内较为平坦开阔的河谷冲积平地，现状镇区外围的土地往往是镇行政区划范围内面积最大、耕种条件最好耕地，当镇区外围耕地被划定为永久基本农田，这些城镇的拓展空间基本就已经被锁死。除此以外，部分小城镇的发展空间还受到生态保护红线的进一步约束。在过去的二三十年中，大部分粤西山区小城镇的发展也确实很缓慢，但是当传统规划“大蓝图”愿景掩盖下的惨淡被突然撕开时，这些小镇的未来并不清晰。

一、粤西山区小城镇“镇村临界空间”的内涵

（一）镇村交界地区的一般特点

根据长期观察，粤西山区小城镇镇区周边大多都有若干片在空间上与之紧密连接的村庄集中建设区。如钱排镇镇区，根据三调，其镇区建设用地面积约为49公顷，但镇区向外100米范围内的村庄建设用地面积约为88公顷，300米范围内的村庄建设用地面积达到111公顷。因为各镇镇区一般有相对较好的综合服务配套，周边村民在新建住宅的时候会努力的向镇区靠拢，从而呈现出一种“村包围镇”的面貌特点；另外，由于镇区及

周边人口的逐渐增加，带来了更多的公共性配套设施需求，如教育设施、电力设施，因此，也经常可以看到在村庄建设用地间分布着不同功能类型的城镇建设用地，呈现出另外一种“镇村交错”的面貌特点。

很多紧邻镇区的村庄建筑，尤其是镇区对外公路两侧的建筑，从风貌形象来看，跟城镇的同类建筑几乎没有多大差别，不少村庄建筑因为建设年代较晚、宅基地合建等，其风貌形象甚至比一般的城镇建筑还要好。不仅如此，相当一部分村民的主要的经济收入、生活方式，甚至思想意识形态，几乎已经跟城镇内部一致。在这种情形下，镇界、村界是很模糊的。

（二）名义上扩大了镇区和被城镇开发边界划分的村庄

目前的镇级国土空间总体规划中，城镇开发边界一般按照现状镇区规模某个倍数进行划定，由于粤西山区小城镇镇区大多被基本农田、村庄和高大山体包围，权衡之下村庄建设用地纳入城镇开发边界之内是相对合理的选择，以此每个城镇一般都有或多或少的村庄建设用地被纳入城镇开发边界。这样划定下来，镇区有了一定的增长空间，但如何把这部分划进来的村庄建设用地转化成推动新型城镇化和引导乡村振兴的资源，如何在欠发达粤西山区实现由村到镇的转换，目前还没有清晰的路径。不同于发达城市地区能够以城市更新的名义对城中村、城郊村进行城镇化，粤西山区小城镇自身是没有能力、没有动机赶“农民上楼”的。

另外，由于城镇开发边界的划定，在一些地区，同一片村庄有了不同的法律身份，这就导致后续的资源投入会有差别，如果没有一个协调界内外发展的框架，可能会导致同一个村庄在文化、经济、形象面貌等方面的割裂，进而影响镇村经济社会的和谐发展。

（三）“镇村临界空间”的意义

“镇村临界空间”概念是从“镇村空间”延伸而来，镇村空间是指以镇区为中心、涵盖周边相互作用村庄的地理空间¹。临界，《辞海》中是指由某一种状态或物理量转变为另一种状态或物理量的最低转化条件，或者由一种状态或物理量转变为另一种状态或物理量。本文所称的“临界”，实际指的是“临近国土空间规划中城镇开发边界”，“镇村临界空间”即是字面意义上的临近城镇开发边界的镇村空间。之所以用临界这个词，还有另外的涵义：其一，对于粤西小城镇镇区及其周边紧邻的村庄集中建设区而言，镇区与村庄有很多的相似之处，甚至从外在功能、形象很难身区分两者身份，但可以肯定的是，两者也都还没有达到理想的协同发展状

态，都还处于一个向美好人居跨越发展的状态；其二，小镇的镇区大多由于规模较小，与广阔的生态空间、农业空间仍然紧密联系，与常说的“乡愁”的关系并不是大城市眼中的“诗与远方”；其三，临镇村庄的功能形象与镇区已经相差无几，只差一个身份进行界定，而被纳入城镇开发边界之后，其与“镇区”身份又更近了一步。这是一种微妙的可以相互转换的“临界”关系。

不少国内的专家学者认为，我国的城乡发展关系已经从以城带乡发展已转变成了城乡融合发展。陈建滨等认为要有一定的城乡平等关系，如尊重城乡差异性；要引导要素双向流动，如强调城乡共生；在成长发展机会面前要保证城乡一体化²。黄忠怀则提出了“镇村一体”模式，其基本空间模型为一个中心镇区和若干“镇村一体”生态街区³。“镇村临界空间”概念吸收了相关专家学者的一些理念和思路，其主要意义在于样本数量巨大，实体空间明确，可以为正在构建的国土空间规划体系提供一些底层理论支点。

二、信宜钱排副中心的基本情况

信宜市是广东省西部茂名市代管的一个县级市，位于云开大山、云雾山脉之间，钱排镇是信宜市东部的一个小城镇，整体坐落于一条宽约8千米的、呈南北走向的山谷之间，于2017年9月被确定为信宜市的城市副中心。

（一）山区城镇的自然基础劣势明显

地形地貌复杂。由于身处大山腹地，钱排镇镇域范围内山地面积的占比达到了95%。山谷西侧坡度相对平缓，大山逐渐化解成十多条向东侧钱排河延伸的细脉，大部分的城镇和村庄建设区就分布在这些细脉低丘缓坡地带。现状镇区的高程在540-570米之间，控规规划区高程范围在444-782米之间，坡度大于25°的区域占控规规划区总面积的32%。

易发山洪灾害。由于地处亚热带季风气候区，结合地形地貌特点，钱排镇极易遭受山洪威胁。2010年9月21日，强台风“凡亚比”带来大范围的200年一遇的特大暴雨，作为受灾最严重的乡镇之一，钱排镇爆发严重的山洪，遭受了严重的人员财产损失，通信全部中断。

（二）城乡发展空间矛盾点多

难以整合出有一定规模的连片的城镇发展区。钱排镇是典型的沿水、沿公路发展的条带形城镇，在过去，由于缺乏合理的规划建设管控，现状镇区周边逐渐兴建起大量的村民住宅，这些住宅受山体山势、权属等因素的影响，杂乱分布，毫无秩序可言，这导致钱排镇很难整合出有一定规模的连片的发展区。

地方历史传统建筑数量多、处理难度大。钱排镇是一个客家人聚居的城镇，在钱排镇镇区控规规划区13.79平方公里的范围内，祠堂、庙宇的数量达到46处之多，包括有44座祠堂（含两处县级文物保护单位）。这些传统建筑散布在镇区及周边村庄，每一栋的去留和保护利用都需要仔细斟酌。

三华李果林征收成本高。钱排镇整体海拔较高，得

益于山地气候，可以培育出品质优越、经济价值较高的银妃三华李。大量的三华李果树布满了村民住宅间大大小小的园地，成为本地居民稳定而可观的收入来源，但对于财政收入本就不高的地方政府而言，要征收这些果园用于城镇发展，也面临更大的压力。

（三）道路等基础设施标准低升级难

地形限制导致道路交通设施发展难度大。虽然钱排镇已经是信宜东部综合条件相对较好的镇，也因此被确定为市（县）域副中心，但地形基础条件如此，如果整体按照信宜主城区标准建设道路等基础设施，其成本也变得难以承担。

现有道路系统难以升级。近年来，钱排镇结合国道改线大力推进南北向交通干道的建设，但是该干道南段接近两公里的路段与现状镇区难以衔接，新国道与旧国道的直线距离不过四五百米，但高差动辄超过四十米。且老国道沿线建筑密集，开口接入新国道的难度也不小。

三、城乡空间发展融合策略

（一）打破镇村樊篱的空间融合发展愿景

在国土空间规划时代，一个有共识、有底蕴、有感染力、可延展的规划发展愿景还是有整体的规划统领意义的。

现状镇区长度约3公里，但是宽度仅为60-200米。钱排镇城镇开发边界南北向长度超过了5公里。共涉及7个行政村，数十个自然村（村小组），由于涉及的村庄及人口众多，因而是需要一个城乡融合发展的大愿景的。

大愿景的立足点之一是自然地理基础。钱排镇几乎全部位于两侧山脉高耸夹峙而成的一个整体的大谷地内，“谷”，直观的统领了钱排整体的空间形象，俯瞰钱排所处的大峡谷，镇区西侧如铜钱串整齐排列的十余条细脉生动分明，恰如“钱排”其名；其次，“谷”，也彰显了钱排镇自古扼守大山腹地的交通要道，汇水汇财的历史形象。

大愿景的立足点之二是银妃三华李。近年来，钱排三华李产业蓬勃发展，产业链条不断延伸强化，勤恳的城乡居民通过参与产业链的各个环节，普遍取得了良好的收益。并且，经过多年的培育经营，信宜钱排也在国内外打响了属于自己的银妃三华李品牌。所以，提及“银妃”两个字，钱排人民是有深厚的感情共鸣的。

以“谷”为地，以“银妃”为基，规划最终确立了“银妃之谷”的城乡融合发展愿景。“银妃之谷”整体愿景服务于“大钱排”整体发展，与已经声名在外的“中国李乡·山水双合”形象概念一同精细的描绘钱排形象、钱排未来。

更为关键的是，“银妃之谷”是可以推动建设外延的。发挥龙头作用，加快完善生态休闲、旅游度假产业链，是钱排推动新型城镇化和引导信宜东部地区乡村振兴的关键。“银妃之谷”除了可以延伸衔接现有的“李花谷”项目，还可以在黄华河下游峡谷、钱排河上游峡

谷, 以及各条山溪细谷, 发展不同的概念项目。

通过沟通、宣传、引导和支持, 进一步明确分布在不同村庄的河谷、溪谷的建设内容, 将有效调动相关村庄、村民的积极性。为了获得种植三华李之外的更多的收益, 相关的村庄、村民可以作为休闲旅游产业链建设主体, 也可以成为吸引外来投资的端口。大量的、广泛的、有序的建设, 将形成百花齐放的格局, 不断发展演替, 最终让“银妃之谷”变得丰满多姿。

(二) 聚焦小空间的融合作用

小组团引领配套融合。镇村小组团融合需要打破两个思维, 一是镇村空间划分必须泾渭分明; 二是现状村庄建设只能让位于城镇的扩大发展。规划着眼于人本身, 提出要突破镇村建设边界进行建设小组团划分, 镇村一体进行公共配套设施的统筹考虑。

小支路引领交通融合。规划中大量采用红线宽度仅为7米的小支路, 大大降低镇村融合的基础设施成本。这个宽度的小支路不设人行道或只设单侧人行道, 但由于道路线型蜿蜒, 设计车速较低, 人车混行的交通安全是有基本保障的。小支路可以更好的适应镇村临界区复杂的地形变化, 相对于常见的12米的支路, 土方工程量可以显著减低; 其次, 小支路可以减少拆迁, 在一些建设密集的地段也可以有效完善交通格局。此外, 当前乡村地区的汽车保有量逐年增加, 规划采用“小+密”的组合设计模式, 充分考虑现有村庄道路的衔接利用, 整体上提升镇村临界空间的交通通行能力。

小园景引领生态人居融合。通过良好的组织管理, 农业空间也可以营造出满足人居环境所需的景观。规划参照公园绿地的服务半径思路, 适当保留各小组团中的李园、菜园、茶园, 首先奠定绿色基础, 再结合科学的管护, 这些小园景将拥有“城市花园”的功能和地位。由于对村民的生产经营活动影响小, 投资成本低, 有利于镇村共同缔造, 在建成后也会大大增强镇村居民互动。此外, 在推进地块开发, 或者道路等基础设施建设时, 也应该加强小园景的营造, 尽量避免生硬的护坡工程景观。

小空间融合符合大多山区小城镇的基础特点, 可操作性高, 通过大量的小空间融合, 镇村融合最终会从量变走向质变。

(三) 韧性安全框架引领镇村向纵深融合

如果说对小空间可以促进镇、村在局部进行点状融合, 钱排以河道山溪为载体打造的韧性安全框架, 则是以一个网络状人居生态空间的形象, 促进镇村的发展融合向城镇开发边界两侧纵深进行了更远的延伸。

相对于广大乡村, 小城镇也是一个复杂的社会生态系统, 由外界或者自身引起的扰动甚至冲击是无法避免的⁴, 钱排镇遭受洪水灾害威胁的风险不小, 而内部也正铺开进行着各项开发建设, 外界和内部的扰动冲击都有。由于切身感受过2010年严重水灾的影响, 钱排镇城乡居民对于构建一个防洪安全格局有高度共识, 规划基

于这种共识, 对现有的山溪进行了最大限度地保留, 包括对溪流数量上的保留, 以及对溪流现有线位的尊重。而为了降低镇村开发建设扰动影响, 规划提出溪流及两侧一定范围的生态空间在开发建设过程中受到的干扰应尽量小, 因而在空间布局上非常强调溪流及两侧生态空间的连贯, 尽量减少道路等硬性基础设施的穿越。因而这些山溪河道可以发展成为整体衔接城镇、乡村的人居生态网络, 城镇、乡村都可以直接受益于这个人居生态网络, 都可以在这个网络里进行直接而频繁的交流, 也都可以通过共同缔造让这个网络不断发展完善。

规划希望这个韧性安全框架最终可以发展成为实现城镇、乡村深度融合的窗口, 溯溪而上, 呈现出“非乡而乡”“不城而城”意象, 在城中有乡村的绿水青山, 在乡村也有城镇的金山银山。

结语

聚焦镇村临界空间, 将其作为镇村融合发展的一个重要方向, 将是粤西山区小城镇在国土空间规划时代打破空间发展桎梏的关键突破口。这需要相关城镇转变发展思路: 镇村临界空间不是城镇的边缘空间, 城镇开发边界另一侧的村庄也不是影响镇区拓展的阻碍, 而是在集聚人气、提升形象、促进结构塑形、完善均衡服务职能方面有重大潜力的发展空间。

目前, 很多市县的“三区三线”划定成果已经获得批复启用, 乡镇国土空间规划、控制性详细规划的编制工作正在加紧推进, 文章基于在粤西山区小城镇信宜钱排镇开展的工作, 创新提出镇村临界空间概念, 并结合钱排镇的实际情况提出了相应的镇村临界空间发展策略, 以期在新型城镇化、乡村振兴的发展框架内, 为类似小城镇的空间发展提供新思路。

参考文献

- [1] 吴智辉. 庆云堡镇镇村空间融合研究[D]. 沈阳: 沈阳建筑大学, 2019.
 - [2] 黄忠怀. “镇村一体”: 推动城乡融合助力乡村振兴[J]. 中华民居. 2021(02): 35-42.
 - [3] 陈建滨, 高梦薇, 付洋, 阮晨. 基于城乡融合理念的新型镇村发展路径研究——以成都城乡融合发展单元为例[J]. 城市规划, 2020(8): 120-128+136.
 - [4] 郑玉梁, 李竹颖, 杨潇. 公园城市理念下的城乡融合发展单元发展路径研究——以成都市为例[J]. 城乡规划. 2019, (1).
- 作者简介: 宁华海(1985.12-), 男, 汉族, 广西玉林市人, 规划四所所长, 本科, 广州亚城规划设计研究院有限公司, 研究方向: 城乡规划。
- 杨克(1997.04-), 女, 彝族, 云南曲靖市人, 助理规划师, 本科, 单位: 广州亚城规划设计研究院有限公司, 研究方向: 城乡规划。
- 杨世奇(1997.12-)男, 侗族, 湖南怀化市人, 助理规划师, 本科, 单位: 广州亚城规划设计研究院有限公司, 研究方向: 城乡规划。