

探索江苏江海交汇地区镇村布局优化的 规划方法与实施路径

——以启东市镇村布局规划为例

杨阳

江苏省规划设计集团江苏省城市规划设计研究院

摘要：乡村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。随着近年来国土空间规划体系的建立、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，迫切需要编制新一轮镇村布局规划，进一步明确规划发展村庄，充分发挥规划引导调控作用。本文通过梳理分析启东市村庄资源禀赋、空间布局、建设特征，以启东市镇村布局规划为例，探索江苏江海交汇地区镇村布局优化的规划方法与实施路径。

关键词：江海交汇；启东；镇村布局

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2022.22.010

一、启东地区特征与规划的难点

（一）国土空间规划体系下，乡村地区规划从基础数据、规划思路到最终成果的要求都已发生变化

首先，国土空间规划体系明确要求统一底图底数，即在国土调查变更数据的基础上，按照国土空间用地用海分类、城区范围确定等有关标准规范，形成符合规定的国土空间利用现状和工作底数。目前启东市乡村地区的基础数据正处在重新梳理整合并实际踏勘的阶段，同时需要与永久基本农田等土地资源数据全面衔接。当前，国家积极推进新型城镇化和乡村振兴战略，作为乡村振兴的重要内容，乡村空间治理的内涵特征也随之发生变化：①相关利益者多元，治理形式需更加开放；②全域空间优化，治理内容需要更加系统；③农村土地改革，空间价值将更为凸显。乡村地区的空间规划需要更好地支持乡村空间治理，因此对镇村布局规划的规划思路和成果提出了更高的要求。

（二）沿江绿色发展地区的生态保护与管控要求较高，现状沿江村庄布点多

习近平总书记多次对长江经济带生态环境保护工作做出重要指示，强调推动长江经济带要坚持生态优先、绿色发展，对于生态保护与管控提出了较高的要求。目前启东市沿江村庄点分布较多，存在生产、生活所需要的市政公用设施等尚不完善的情况，这与乡村发展和沿江地区的高要求生态保护和管控存在一定矛盾。因此，为了落实长江大保护策略，需要启东乡村地区来谋划更大的变化。

（三）沿海高质量发展地区，乡村发展面临机遇和挑战，用地集约仍显不足

一方面，启东市沿海地区的乡村受工业建设和城镇扩张辐射，享有充裕的发展机会。除了农民的普遍富裕

之外，村庄的集体经济也在发展壮大，乡村产业存在一二三产业融合的巨大机会。因此，启东的乡村振兴可以定位于更为积极的发展目标。另一方面，随着沿海高质量发展地区的城市化进程加速，农业劳动力主要以当地非农就业和就近城镇转移为主，乡村人口不断下降，乡村人均用地规模持续增大，并未实现乡村人口转移与农村居民点的减少相挂钩，现状农村居民点“分布散、布局乱”的问题较为突出。

（四）临沪地区，启东加速接轨上海的趋势明显

随着沪陕高速、北沿江高铁等重大交通基础设施陆续建成，启东作为江苏接轨上海的桥头堡作用越来越强。为了能够更好地接轨上海，启东需要快速的融入上海国际都市一小时经济圈中，发挥自身的资源成本优势、营商环境优势，利用靠江沿海的区位条件和广袤的乡村自然资源，在完成产业升级和配套完善的过程中，大力发展乡村第三产业，明确启东乡村振兴的目标愿景和功能定位。

（五）乡村地区聚落空间特色鲜明，张謇盐垦文化重要的物质遗存，但与当代乡村土地集约发展的要求存在矛盾

启东部分乡村是张謇盐垦文化重要的物质空间载体，它的农垦、水利与交通具有典型特征。具体表现为：成排匀质分布的村宅与井田式规划、水利工程相结合形成了窠田模式的网络化格局，具有重要的文化价值。但是，现状独特的大地景观基底与当下乡村集聚发展、优化布点、整合分散存量建设用地等发展趋势存在着一定的矛盾。

二、启东市镇村布局规划的规划方案

（一）规划理念

规划将所有自然村划分为集聚提升类村庄、特色保护类村庄、城郊融合类村庄、搬迁撤并类村庄和其它一般村庄。按照以下原则进行分类遴选：

1. 底线管控：规划严格落实乡村地区的刚性保护底线，精准落实生态保护红线和永久基本农田范围，确定重大市政基础设施和交通设施的管控距离，位于底线管控范围内的村庄进行搬迁撤并。

2. 集聚提升：通过乡村发展数据分析，结合乡镇实地调研与座谈，合理确定规模较大、发展条件较好的规划发展村庄，作为集聚提升类村庄。促进相对集中居住，有效利用农村零星分散的存量建设用地，逐步提高农村建设用地使用效率。

3. 城郊融合：挖掘本乡本土具有历史文化特色、红色文化特色、产业特色或自然景观特色村庄作为特色保

护类村庄，以延续乡村与自然有机融合的空间关系，保护好传统村落，进一步彰显乡村地区文化特色、时代特征和地域特点，留住乡愁记忆。

4. 特色保护：合理划定城市近郊区范围，对位于城市近郊区且与城市发展联系紧密的规划发展村庄，未来考虑与城市共建共享，实现城郊融合发展。

（二）乡村发展策略

1. 严守底线，保护优先，保育优良生态本底。

珍惜启东优越生态资源，全面落实生态红线，严防环境污染，全面提升环境质量。建立城乡建设发展限制体系，在生态红线基础上补充基本农田、交通廊道、设施防护等底线要求，通过全面管控，避免对生态环境造成负面影响。建立环境风貌引导体系，加强水体、植被、农田等环境要素建设，巩固优化乡村生态和环境。

2. 因地制宜，分区引导，促进地区多元发展。

根据地域基础特征、乡镇现实情况和未来发展导向，综合判断启东全域空间特征和发展需求，合理划定发展分区，引导形成各区差异化、特色化的多元发展格局。因地制宜制定各区发展策略，提供在产业、风貌、设施配套等方面的引导，推动乡村振兴。

3. 合理布局，分类实施，提升农村人居环境。

对全部自然村进行充分沟通和研究，结合科学性和可操作性对村庄进行分类，落实分区引导要求进行全域统筹，积极引导农民进城入镇，吸引留乡农民适度集中居住，形成合理的镇村布局结构和有序的村庄建设发展梯队，优化配置乡村各类公共资源，提高设施配套效率与质量，抓住核心村庄保护特色、改善风貌，全面提高农民住房条件和生活质量。聚焦近期建设内容，确定近期建设类型，将新建、改扩建、改善提升有机结合，选取合理范围和对象，增强规划实施性。

（三）规划村庄分类方案

规划依据分类标准，落实遴选规则，经过反复沟通讨论与技术校核，综合确定村庄分类布局方案，将启东市全部自然村分为5类，其中集聚提升类村庄382个，特色保护类村庄36个，城郊融合类村庄4个，搬迁撤并类村庄262个，其它一般村庄762个。

三、启东市镇村布局规划的特色与创新

（一）规划探索了“江海+临沪”乡村地区绿色发展的村庄布局方法

1. 落实长江大保护的战略要求，保护乡村发展的生态本底。

以“长江大保护”战略为契机，以“人水相亲、城水相融”为目标，通过对启东沿江地区村庄的分类培育引导，落实沿江生态空间保护及各类生态要素管控要求，擦亮水绿生态底色，描绘“一江碧波潋滟、百里海岸迷人、千河清水畅游、万亩滩涂如画”的水韵启东。

2. 策应沿海高质量发展要求，引导乡村空间布局优化。

基于沿海地区的高成长性，策应沿海高质量发展的要求，在梳理启东市产业基础和发展潜力的基础上，规划构建全域产业空间格局，配合对规划范围内地形地貌特征、资源环境禀赋、村庄发展条件以及城镇化发展趋势的判断，划定城乡空间格局，将启东市域乡村空间划

分为沿海城镇驱动发展区、沿江城镇驱动发展区、农业驱动发展区、特色驱动发展区，结合分区特点制定村庄分类与布点制定差异化策略，引导地区差异化发展，统筹推进城镇空间、产业空间、生态空间的一体化发展。

3. 主动对接上海，打造“沪北美好田园”，引导乡村产业优化转型。

以“襟江负海的沪北美好田园”为发展愿景，依托现状产业优势，规划特色保护类村庄以乡村休闲旅游型为主，占比达到50%以上。引导推动乡村产业优化转型，促进文旅融合发展，建设具有江海特色的各类特色小镇、特色村庄。将启东乡村建设成为长三角北翼以水绿生态为本底，以特色农业为基石，以江海风韵为特色，以都市休闲为导向的田园村落集聚区。

（二）在国土空间体系下，规划建立了从基础数据到技术路线的全新框架

1. 国土空间体系下，规划首次建立了乡村基础数据库。

规划以国土变更调查数据为基础，整理永久基本农田等多类数据，通过现场踏勘、入户走访等方式展开了扎实详尽的调研工作。按照市、镇、村等逐一层级汇总和梳理各项指标，形成了相应完善健全的数据信息。规划初次建立了启东乡村基础数据库，通过GIS将自然资源空间数据与村庄基本情况数据相结合，从而分镇、分村地分析各项指标及空间分布特点，形成了全市域乡村基础数据库，为启东后续其他各项规划工作奠定了坚实的基础。

2. 采用量化分析的方法，为规划村庄的分类提供客观依据。

在村庄分类的工作上，规划以方便村民生活为原则，以公共设施的服务半径为校核指标，按照10分钟出行距离作为服务半径，规划发展类村庄作为乡村地区公共服务设施建设的主要空间，实现规划发展类村庄的规划布点以800米服务半径对全域村庄地区进行了全覆盖。

3. 采用双向校核方案的方法，提高规划合理性。

在村庄分类的方案确定后，规划以强调实施性为前提，以问卷调查与现状调研搜集到的村民、乡镇意见、意愿为基础，以已经建立的空间数据库为依托。自上而下地在市域层面进行整体的规划协调，从而落实国土空间规划的要求。同时向镇村、各部门传导了上位的规划要求。自下而上地结合镇村层面、各相关部门的意见反馈对方案进行了优化。

4. 针对不同村庄类型提出了村庄差异化管控，指导乡村建设用地精明收缩。

规划从村民的需求为出发点，针对不同村庄分类，按照村庄“生活、旅游、生产”三大功能进行了差异化引导。具体体现为：集聚提升类村庄预留发展空间，配置相对完备的公共服务设施，引导居民集聚生活、生产；特色保护类村庄，除必要居住配套等宜居性功能外，根据旅游发展需求适度培育旅游服务功能；城郊融合类村庄优先鼓励依托区位优势实现设施城乡共享；搬迁撤并类村庄在实施拆迁前原则上不再新增配套；其它一般村，基本维持现有功能。

（三）规划采用“市-镇-村-网格”全流程协同编制的工作方法

从调研到成果，启东市以及启东下辖的各乡镇村庄四个管理层次的全程参与了本次镇村布局优化方案。坚持分级负责、部门联动的原则，各乡镇为本辖区村庄布点的第一责任主体，负责宣传发动、组织实施，村具体负责推进落实，有关部门负责督导协调和技术指导。采用协同编制的方法，不仅可以提高规划的编制效率，而且可以在编制的过程中对接地方的具体诉求，从而制定村庄布点的具体实施清单，通过对实施项目的远近期时序安排，提升项目的可操作性，最终落实土地规划建设管控指引。

（四）规划坚持“一个平台，四层联动”的规划实施路径

1. 一个平台：乡村数据基础平台，四层：“市-镇-村-网格”的管理主体。

综合运用数据分析、座谈访谈、现场踏勘、问卷调查、地图分析等方法，在充分调研乡村发展现状、了解村民意愿的基础上，合理优化自然村边界，建立乡村数据基础平台。坚持全域一盘棋、镇域统筹、镇村联动，形成“市-镇-村-网格”四级管理主体。

2. 面向各级管理主体，形成“1+1+12”的规划成果。

规划为各级管理主体管理决策提供定制化参考文件，形成“1+1+12”的成果体系。即“1”：指1套市域成果，包括市域文本、图纸；“1”：指1个动态维护数据基础平台；“12”：指11个建制镇和1个旅游度假区的分册规划成果。

3. 形成“一镇、一图、一表”，精细化指导村庄保护与发展。

规划顺应了村庄发展规律和演变趋势，根据不同村庄的发展现状、区位条件、资源禀赋等，形成“一镇、一图、一表”，分类推进村庄建设，精细化指导村庄保护与发展路径，避免千村一面更不搞一刀切。

4. 规划成果文本简洁清晰、言简意赅，利于管理实施。

规划成果文本简洁清晰，具体内容从面向需求、解决问题的角度出发，强调了规划的可操作性，具有实用、管用、好用的特点。其最终的目的就是便于职能部门的规划管理，使得规划方案与实施项目能够落到实处，达到规划的目标。

（五）规划探索了张謇盐垦文化保护与当代乡村土地集约利用协调发展的模式创新

1. 保护有代表性的张謇盐垦文化空间载体，彰显沿海乡村大地景观特色。

规划重新审视了江苏沿海地区传统文化价值，分析了具有代表性的盐垦土地空间肌理和村庄聚落形态，保护和展示了张謇盐垦文化魅力。其中，规划在海复镇设置了糖坊七村、糖坊六村、桃洪一村、桃洪五村等多个特色保护类村庄。此类村庄拆迁量较少，基本保留了原有物质空间基础。从空间肌理、大地景观、特色资源等多个角度展现了沿海地区的盐垦文化特色，从而加强了如东、海门、启东等沿海县市的区域协调，努力将张謇

盐垦文化遗产建设成为中华文明标识。

2. 尊重民意，探索渐进式、分阶段、动态化的编制机制。

规划的编制充分听取了村民意见，反映村民诉求。规划批准后，编制单位通过“上墙、上网”等多种方式对规划成果及时公布并长期公开，方便村民了解和查询规划及管控的要求。规划跳出了传统村庄布点规划“终极蓝图”模式，依据建设速度、时序安排、项目布局等要素，制定村庄的整合与搬迁计划。同时规划也对土地集约式发展模式做出了积极的探索，提出了由“小条带”到“大条带”的渐进式规划模式；最后在尊重村民意愿的基础上，从土地效益的角度出发，提出动态化集聚式的布点思路，在未来的镇村布局方案中分阶段的实施。

3. 提炼地方文化元素符号，设计具有地方特色的农房选型。

规划从保留启东乡村风貌的角度出发，对新建农民房屋进行建筑设计引导。规划遵循乡村自然规律，保护村庄肌理，提炼出了体现启东乡村文化特色的符号和元素，例如硬山尖山式屋顶、黑白灰为主的色彩、三段式的立面、青砖的下碱、白色的槛墙与山墙、深色的屋面等，形成了启东农房设计的管控导则。

4. 结合沿海风貌区特色引导，改善与提升乡村人居环境。

规划按照乡村风貌“特而美”、乡村产业“特而专”、乡村配套“特而全”为目标。在启东江海交汇的自然条件基础上，结合沿海风貌区的特色引导，利用村庄的特色资源，发展壮大特色产业、保护传统文化风貌、协调村庄自然融合、塑造空间形态特色等，从而高质量推进乡村风貌提升和农村人居环境改善。

四、结语

启东市镇村布局规划将有效缓解村庄用地不集约和城市发展空间不足并存的矛盾。随着启东市的高速发展，城镇化水平的不断提高，城乡常住人口比值不断上涨，但乡村建设用地并未按比例缩减，所以土地指标成为了限制启东高速发展的一道关卡。而镇村布局规划正是通过顺应城镇化规律，优化乡村空间布局，从而成为盘活乡村建设用地资源、保障城市发展用地需求的重要抓手。习近平总书记多次强调“实施乡村振兴战略，是一项长期的历史性任务。我们要科学规划、注重质量、从容建设，不追求速度，更不能刮风搞运动。”因此需要我们抓住空间规划编制契机，深入村庄内部，统筹城乡发展，实现闲置土地的腾退和乡村事业的振兴，从而助力启东在江苏江海交汇地区的快速崛起。

参考文献

[1] 冯登道, 张天明. 统筹规划优化城镇村居布局体系—江浙特色小镇建设带来的启示[J]. 上海城市发展, 2017, 0(5): 11-13.

[2] “分类引导、实用为上”的村庄规划编制研究——以启东市为例. 刘军. 面向高质量发展的空间治理——2021中国城市规划年会论文集(16乡村规划), 2021