

# 乡村振兴背景下城郊型村庄布局规划方法研究

## ——以南京市龙潭街道镇为例

张道华

南京市规划设计研究院有限责任公司

**摘要：**村庄规划现已受到政府和群众重视，国家政策背景由关注城乡统筹向实施新型城镇化转变，乡村振兴对镇村布局规划提出了新的要求。当前在城镇化、工业化的快速推动下，城郊地区面临土地征用、房屋拆迁、村庄更新等任务，也存在乡土空间功能重组、人口外迁流失等多种问题，从事农业生产的传统村落逐步空心化，与其他地区镇村布局规划有着较大的区别。文章以南京市龙潭街道村庄镇村布局规划为实践基础，基于乡村振兴、新型城镇化、多规合一的要求结合村民的实际需求探讨村庄布局规划方法，跳出传统的村庄撤并的规划思路，提出动态化、分时序、分类别的规划思路和村庄建设引导模式，引导村庄健康发展，实现政府与村民双向需求，以期当前的城郊地区镇村布局规划编制提供参考借鉴。

**关键词：**乡村振兴；城郊型村庄；镇村布局

**【DOI】** 10.12254/j.issn.2096-6539.2023.16.005

### 一、引言

近年来，“三农”问题一直受到国家重视，特别是十八大以来，新型城镇化、美丽中国、乡村振兴等上升为国家战略，城乡建设发展的本质是以人民为核心。近年来国内学者们从多角度对村庄规划进行了探讨，主要集中在规划编制技术方法、城乡统筹等方面，为村庄规划提供了科学理性。但是，现有方法未能把城郊地区村庄迁并工作与政府和村民双向需求目标结合起来，一味进行拆迁工作未能满足村民需求，本文在研究了城郊地区镇村布局规划面临的问题和应采取的策略后，以南京市龙潭街道为例深入探讨镇村布局规划方法，提出动态化、分时序、分类别的规划思路和村庄建设引导模式，以期丰富村庄布局规划方法。

### 二、城郊型村庄的特征分析

文中城郊型村庄指城市郊区村庄，即位于城市建成区边缘的现状村庄，在规划期限内会受到城市建设用地扩张和重大项目布局的影响，乡村地区转化为城镇地区。

#### （一）城镇空间拓展方向的不确定性

城郊地区作为城镇化前沿地区，建设活动常常突破规划建设用地边界。其作为联系城市和外围乡村地区的重要纽带，城郊型村庄很容易成为城市建设空间拓展的障碍，因此，城郊型村庄布局规划越来越受到重视，成为城乡一体化发展的关键环节。

#### （二）当地村民就业的非农化趋势

城郊地区优良的区位、相对较高的建设水平、较多的就业机会，特别是二、三产业相对发达，社会经济发展水平相比传统乡村地区具有明显的吸引力，村民就业非农化趋势明显。在城市建设周期内影响不到的地区，即保留下来的村庄地区一般是城市生态景观相对较好、拥有大片基本农田的区域，因此可优化产业布局，以都市农业、设施农业为主，以乡村旅游为突破，保障农民就地就近就业，支撑农民增收致富，完成农民就地城镇化，实现宜居宜业的发展目标。

#### （三）村庄迁移后的人口市民化

城郊型村庄随着城镇化推进，人口不断外迁，一般情况下村庄拆迁后村民不会迁到其他农村地区的集聚提升类村庄，而是按照户籍安置政策进入城镇化地区，实现市民化开始城镇生活。

### 三、城郊型村庄布局规划方法探讨

#### （一）满足多方发展诉求

##### 1. 政府建设美丽乡村的诉求

合理优化村庄分类，引导人口有序流动与集聚，促进乡村地区产业转型提升，改善村庄环境和实现公共服务均等化，挖掘村庄特色，提高村庄建设水平，最终目标是要让农民得实惠。

##### 2. 满足城镇发展整体框架控制的要求

城郊地区作为城镇化地区与乡村地区的过渡区域，要满足国土空间规划的各项控制要求，保证各项用地和设施有序地进行开发建设。需要对城郊地区各类管控要求进行明确，特别是对市政交通等重大基础设施廊道范围内的用地，需要严格管控，必须经规划和自然资源主管部门批准。

#### （二）自上而下与自下而上的协调统一

村庄布局规划以空间规划为主体，但涉及社会、经济、管理等多方面繁杂内容，以及与广大村民利益息息相关的政府各管理部门。厘清各方职责，除满足政府行政命令、政策和规划自上而下的要求外，强调自下而上的公众参与，镇、村层面施行村民和干部多轮协商机制，最核心的决策主体在于村民代表会议。镇村布局规划中只有做到了过程的合理合法，才便于下一步的规划实施与管理。

#### （三）基于“多规合一”的要求

城郊村庄由于受到城镇建设的影响较大，特别是对国土空间规划中的“三条控制线”、国民经济和社会发展规划、近期建设规划等相关规划进行深入研究，此外要充分考虑重大项目布局等相关规划内容。依据上述规

划合理确定村庄分类及其村内项目建设时序，同时搬迁村民的安置区的建设要符合国土空间总体规划和相关的控制性详细规划。

#### （四）动态化、分阶段的时序建设要求

城郊型村庄受城镇建设用地拓展影响较大，应结合城市拓展速度、建设时序，但在城镇开发边界范围内建设用地的增长是逐渐变化的，近、中期的增长范围也是逐年变化的，另需加强与国土空间规划的动态对接，分阶段安排村庄扩建区与城镇安置区的建设时序与规模，建立动态的调整机制。明确用地布局及重大项目建设，切实分析各个区域和村庄的不同情况，分析会对时序有影响的因素来统筹安排近中远的村庄迁并与布局时序。

#### （五）分重点、渐进式的建设思路

城郊型村庄一般根据城镇建设的扩张方向和速度来实现村庄用地置换，如城镇建设用地近中远期范围内采取渐进式的村庄搬迁，乡村地区、生态控制区等范围内分类建设，因此要根据现状村庄所在不同功能区，确定不同的村庄建设引导策略。同时，区分不同类型的村庄，如旅游村、古村落、传统工艺村、工业特色村等，其建设策略要有针对性，根据村庄类型施行分重点、分类别和渐进式的发展策略。

#### （六）以人为本高效便捷的公共服务设施体系

在乡村地区建立布局合理、配套完善、功能齐全、服务便捷的公共服务设施体系，完善城乡公共服务设施网络。合理引导公共资源配置和公共财政投向，促进城乡基本公共服务均等化、服务权力同样化、服务设施水平同等化，积极稳妥推进城乡发展一体化。

### 四、实证研究——以南京市龙潭街道村庄布局规划为例

#### （一）基本情况

龙潭街道位于南京市栖霞区东部，南邻句容市镇，西连栖霞街道，北依长江，总面积108.04平方千米。龙潭街道下辖社区居民委员会5个（纯居社区1个、经适用房社区3个、厂居社区1个），村民委员会17个，籍人口约6.85万人。

#### （二）规划技术路径

本规划从自上而下与自下而上两个层面进行探讨，按照现状村庄调查与村民问卷调查（了解村庄建设与村民实际需求）——南京市镇村布局规划编制要求——镇、村酝酿初步方案（项目组根据规划要求与各村讨论形成初步方案）——规划技术校核——征求村庄意见（村民代表大会讨论通过修改意见）——形成规划成果的编制过程。在分类引导和动态时序基础上，规划还提出公共设施与基础设施的配套措施。

##### 1. 梳理现状村庄与各功能区的矛盾

首先梳理位于城市建设用地范围内的村庄共185个，村庄建设用地面积约6.24平方千米，涉及村庄人口2.52万人。在明确保护耕地和永久基本农田的前提下，重点考虑重大基础设施如西气东输管线、输油管线、220kv高压线、沪宁城际铁路和轨道交通线等对村庄建

设的影响，梳理位于影响区范围内的村庄70个，村庄建设用地面积约236.11公顷，涉及村庄人口1.03万人。位于重大基础设施建设影响区范围内的村庄，规划分时序逐步搬迁，保证相关基础设施的安全建设。其中，有两个影响区域范围内的村庄255个，除去重叠区域村庄52个，各类规划功能区内村庄203个。

#### 2. 公众调查

本次规划采取问卷、座谈、访谈等多种公众参与形式，意在规划编制前充分了解政府和村民的基本诉求，调动村民参与的积极性，以期更好的指导村庄发展。本次问卷调查从村民住房需求、配套设施情况和村民生活意愿等方面进行调查，共回收981份有效村民问卷，22份村（社区）问卷。

### （三）基于乡村振兴新型城镇化与村民需求的镇村布局规划思路

#### 1. 评价体系的构建

在明确村庄文化属性、产业特色、村庄环境、设施配套和村庄规模等现状村庄因子分析的基础上，本次规划构建3个基础条件（村庄规模、交通可达度、配套设施）、1个附加条件（限制条件—设施廊道、生态红线与基本农田）的综合评价指标体系，科学评价各村庄发展条件，对龙潭街道自然村进行综合评价。

通过综合评价发现100户以上的自然村6个（约2.2%）；交通条件较差的自然村5个（约1.7%）；配套水平一般的自然村227个（约84.7%），此外在廊道限制范围内自然村70个（约26.1%）。

#### 2. 分类别、分时序的规划思路

通过对龙潭街道空间的分地区、分类型的整理和优化，明确功能分区，优化城乡空间结构；根据不同功能分区的特点，在不同时期提出村庄建设要求，科学合理优化村庄布局。

（1）时序引导：结合城市发展，调整分区村庄建设管理政策

根据龙潭新城总规的近远期要求，并结合项目落点及其启动时间划分引导分区。

（2）分区引导：结合城市发展，划定村庄建设管理政策分区

以龙潭新城建设时序为主，结合现有重大项目建设布局，划定村庄建设管理政策分区。

#### （3）村庄发展类型引导

规划将现状村庄划分为集聚提升类村庄、特色保护类村庄、其他一般村庄、搬迁撤并类村庄4类村庄。

集聚提升类村庄：指现状规模较大，发展条件较好的重点村，是乡村振兴的重点。根据合理的公共服务半径保障乡村地区基本公共服务全覆盖。特色保护类村庄：指历史文化名村、传统村落、特色景观旅游名村等历史文化资源丰富的村庄。其他一般村庄：指目前看不准，暂时无法分类的村庄。根据村庄的综合评价，结合农村耕作半径的要求，本次规划对现状基础好、规模大的村庄在规划期内按照南京市美丽乡村建设要求，配建

表1 村庄建设管理政策引导一览表

分区	时序	规划引导
一类区	近期发展控制区	保证基础服务，严控建房，建议政府在确定的集中安置区先期建设一部分住宅安置建房需求较大的村庄
二类区	中期发展控制区	规模较大一般村庄划定村庄控制线，允许翻建。设施差规模小的村庄逐步拆除
三类区	远期发展控制区	规模较大一般村庄划定村庄控制线，允许翻建，可适当零星新建。设施差规模小的村庄逐步拆除
四类区	远景发展控制区（乡村地区）	每个行政村原则至少保留一个居民点集中安置，规模较大一般村庄允许翻建，适当零星新建，规划建设新居民点

相应配套设施，加强村庄环境整治。搬迁撤并类村庄：指因避灾避险、脱贫攻坚、生态建设、重大项目和城镇规划建设等需要搬迁撤并的村庄。保证基本设施需求，房前屋后环境整治，原有宅基地复垦转为农业生产用地或流转为建设用地。

（四）村庄建设规划引导

依据上述分类别、分时序规划思路，针对近、中、远不同建设时序，有针对性引导各区域的村庄建设。根据村庄特征和城镇用地的建设时序，将村庄建设分为以下几类。

（1）整村拆迁型：近期内（2-3年）即纳入城市建设以及重大项目建设选址范围内，近期内需要整村拆迁，将来迁入安置区，村民转变为城市居民。建设引导：全部搬迁，重点是保障基本设施配套如增加垃圾收集点，整治村庄环境如增加绿化。建议政府在确定的集中安置区先期建设一部分住宅安置建房需求迫切的村庄。

（2）旧村整治型：规划近期不拆迁，逐步纳入城市建设用地范围内，在规划中远期逐步搬迁村庄。规划要求：近期保持村庄现有的空间形态，限制新建房屋审批，控制村庄规模，加强与城市公共设施的有机衔接，改善村庄居住环境品质。中期控制区规模较大一般村庄划定村庄控制线，允许翻建，设施差规模小的村庄逐步拆除。远期控制区内规模较大一般村庄划定村庄控制线，允许翻建，可适当零星新建，设施差规模小的村庄逐步拆除。

（3）保留及保留扩大型：位于城镇建设用地范围外或者乡村地区，现状村庄规模较大、公共服务设施配套条件好的集聚提升和特色保护类村庄。规划要求：在规划期内保留扩大型村庄（一个村庄独立扩大，以及现状两个或几个村庄连绵建设进行织补扩大两种类型），改善村庄居住环境，完善设施配套，补充村庄服务功能。保留型村庄，在规划期内重点配建基本的公共设施与基础设施，加强村庄环境整治。具有特色的村庄可根据实际需求完善相应的配套设施。

（五）配套服务设施引导

南京农村地区基本公共服务设施按两级配置。为实现农村公共服务均等化，并按照服务人口规模及服务功能参照一级社区、二级社区公共设施配置要求进行配建。主要配置行政管理服务设施、教育设施、医疗卫生设施、文化体育设施、社会福利设施、生活服务设施等

公益性公共服务设施。经营性公共服务设施可结合市场要求，发挥市场配置作用，规划对经营性公共服务设施在设置总量和内容方面不做规定。集聚提升类和特色保护类除了配置必要设施外，还可根据村庄特点配置其他设施，如旅游型村庄可增加旅游服务配套设施等。

五、结语

在乡村振兴的建设推进过程中，城郊型村庄需要与城市空间拓展紧密结合，本研究对村庄建设引导的方式分区是结合城市增长时序划定的，但城市的增长是逐年甚至是逐日推进的，考虑到城市建设的不确定性，应该建立本规划的动态的、弹性的调整机制，本方案近中期是根据发展态势以3-5年为间隔，分时序控制引导要求，结合现状村庄所在不同功能区，实行不同的村庄建设引导策略。留村农民真正得到乡村振兴带来的实惠，同时进城农民务必做好各方面的社会保障，提供相应的就业支持，真正实现人的城镇化。

参考文献

[1] 陈有川, 王林申, 倪剑波. 快速发展时期城镇化能力较强镇迁村并点规划研究[J]. 小城镇建设, 2012 (07).

[2] 朱建江. 城市郊区城乡统筹发展问题和对策研究[J]. 上海农村经济, 2015 (11).

[3] 吴晓松, 王妙妙, 曹小曙. 广州市城郊村庄发展特征、趋势与规划研究——以从化赤草村为例[J]. 西部人居环境学刊, 2015 (2).

[4] 陈有川, 李剑波, 张军民, 尹宏玲. 城镇化导向下的县(市)域村庄布点规划方法探索——以胶南市为例[J]. 山东建筑大学学报, 2009 (03).

[5] 袁晓辉, 谭伟平. 快速城市化地区保留村庄规划编制框架探讨——以江苏省昆山市保留村庄规划为例[J]. 规划师, 2013, (04).

[6] 朱江, 王晓东. 大城市周边新农村规划过程的创新思考——以番禺区钟村镇汉溪村村庄规划为例[J]. 规划师, 2009. (09)

[7] 葛丹东, 华晨. 论乡村视角下的村庄规划技术策略与过程模式[J]. 城市规划, 2010, (06)

[8] 宋小冬, 吕迪. 村庄布点规划方法探讨[J]. 城市规划学刊, 2010 (5)

[9] 田洁, 贾进. 城乡统筹下的村庄布点规划方法探索——以济南市为例[J]. 城市规划, 2007 (04).