

面向未来的镇村布局规划实施与动态更新策略研究

文 / 高 轶 无锡市城市设计院有限责任公司

摘要: 未来镇村布局规划的执行需遵循可持续发展、人本主义、生态优先及控引结合等核心理念。鉴于当前规划中存在的显著问题,如生态环境保护力度不足、资源配置不尽科学、基础设施建设滞后等,规划提出以下动态更新策略:强化生态环境保护措施,优化资源配置方案,加速基础设施建设进程,并引入灵活的政策与动态调整机制。这些策略旨在提升规划的适应性,以满足村庄发展的实际需求,进而推动镇村实现可持续的繁荣发展。

关键词: 镇村布局规划; 可持续发展; 动态更新

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2025.02.011

引言

随着城镇化进程的加快,传统的规划模式已难以适应复杂的城乡发展需求,镇村布局规划在实施过程中存在生态环境保护不足、资源配置不均、基础设施建设滞后等问题,影响规划效果与可持续性。因此,探索有效的动态调整机制,灵活应对社会需求变化,显得尤为重要。

一、面向未来的镇村布局规划实施原则

(一) 可持续发展原则

规划需具备长远眼光,确保自然资源的合理开发与生态环境的妥善保护,同时强调经济、社会与环境三方面的长期和谐与均衡发展,旨在为后代子孙奠定可持续发展的坚实基础。审视当前政策导向,可持续发展的核心理念体现为土地的集约利用、生态系统的精心呵护以及资源的高效配置。优化土地利用结构,遏制浪费与低效利用现象,正是可持续发展原则的核心所在。在规划实践中,应积极推动农村建设用地“减量化”进程,充分挖掘并高效利用农村零散分布的存量建设用地,逐步提升农村建设用地的使用效能,确保资源的可持续利用与循环发展。

(二) 人本主义原则

规划应始终秉持以人为本的发展理念,顺应村庄的自然发展轨迹与演变态势,尊重农民群众的生产生活方式、习惯习俗及乡风民俗。应着力加强留乡农民的村庄布局优化,确保用地保障工作的有效实施,避免采取“一刀切”的做法,严禁强制推动农民集中居住和上楼,坚决维护农民的合法权益不受侵害。在规划的全过程中坚持“开门规划”的原则,积极鼓励和保障居民的广泛参与,充分听取并尊重他们的意见与建议,力求使规划内容更加贴近民意、真实反映民众需求,确保规划的科学性、合理性和可行性。

(三) 生态优先原则

生态系统健康是农村可持续发展之本。在镇村布局规划和建设过程中要特别强调保护本地自然景观,森林,水资源及其他生态要素,避免过度开发破坏。通过落实生态红线保证核心生态区域免受侵犯,同时借助绿化带和湿地公园增强生态系统自我修复能力以保证自然环境可持续性。生态优先既指保护环境又指促进生态资源合理开发利用。在镇村规划中需要大力发展与生态环境和谐相处的行业,比如生态农业和旅游业,在保证资

源可持续利用的前提下,促进绿色经济发展来提高镇村经济收益。

(四) 控引结合原则

控引结合原则强调在规划上兼顾约束和发展,不仅要避免无序开发造成资源浪费、环境破坏等问题,还要指导和促进农村可持续发展。通过界定开发区域和约束不合理拓展,有效地避免“摊大饼”型无序拓展,保证资源向有长远发展潜力地区集中。具体规划时控引结合原则需要把土地利用控制和公共资源合理引导结合起来。

二、面向未来的镇村布局规划实施存在的问题

(一) 生态环境保护不善

尽管生态优先的理念已经在规划中得到重视,现实中却常常由于经济发展压力和利益驱动,导致生态资源遭到破坏。有的地区大搞开发,却疏于保护自然环境,损害当地生态平衡。尤其是湿地,河流和林地等生态系统由于没有采取有效的保护措施,往往面临着生态退化的严峻形势。例如,部分镇村发展项目没有切实尊重生态红线保护区,发展活动蚕食农业、生态用地、损害地区生物多样性等。另外,已有生态环境保护措施的执行成效也十分有限。许多地区环保政策缺乏执行力和监管机制,导致生态保护工作很难真正落在实处。尤其是农村地区基础设施相对滞后,生活污水以及工业废水的排放存在着严重的问题,造成水体污染的情况屡见不鲜。

(二) 资源配置的不合理

部分经济较发达地区资源主要分布于少数几个核心镇区中,其他较边远的村、镇也面临着资源不足等现象。这种资源的失衡配置使一些区域基础设施与公共服务水平比较低下,不能满足本地居民基本需要,造成区域发展不均,从而影响了整个城乡融合进程。另外,资源配置不尽合理也牵涉农村产业分布和发展。在部分镇、村中,产业布局简单、资源向某个行业集中、忽略多样化发展需要的镇、村。这种单一化资源配置模式造成了地区抗风险能力较弱,各大产业一旦遭受冲击,全地区经济发展都会受到极大的挑战。部分村庄资源利用效率较低,土地资源没有被合理开发利用,土地闲置或者低效使用情况较多。这种资源配置的浪费不仅制约着村庄发展的潜力,而且加重了城乡间资源分配的不公平。

（三）基础设施建设滞后

特别是部分偏远农村，基础设施建设远没有跟上经济社会发展的步伐。道路、供水、排水、能源等基础设施落后，极大地影响着村民日常生活品质，同时制约着地方产业发展与经济增长。例如部分村落交通网络不够健全，居民出行不方便，制约人流、物流顺畅，妨碍外来资源、技术引进等。而且在某些地形复杂地区，村与村交通联系难度较大，导致信息闭塞、开发落后。除交通外，基础设施落后也体现为公共服务设施不足。例如一些镇村医疗，教育，文化等设施建设不完善，不能满足居民基本需求等问题，致使村民要想获取基本医疗服务及教育资源，必须经过长途跋涉。这一状况不仅使村民生活更加艰难，而且加快了人口外流速度，尤其是青年、高技能人才外流速度加快，使镇村经济活力进一步减弱。

（四）规划的适应性不足

镇村布局规划适应性不强很难迅速回应社会经济新发展中提出的新要求、新问题。许多规划一旦编制出来，就会在相当长的时间内难以进行调整，甚至在村庄人口结构发生变化和产业结构发生转变的情况下，仍沿袭着旧的规划模式进行编制，造成规划脱离实际需要。这一规划的僵化性使部分镇村的发展面临着许多挑战，尤其是政策调整、市场变化更加频繁的情况下，原有的规划往往不能很快地适应新的发展形势。

三、面向未来的镇村布局规划的动态更新策略

（一）强化生态环境保护

1. 因地制宜、分区导控

今后镇村布局规划动态更新需针对不同区域自然资源，生态环境及社会经济条件制定出适合本地特色的生态保护与发展战略。这一因地制宜的方式能够保证资源得到合理使用，降低环境受到的损害程度。如惠山区镇村布局规划中，采用分区导控策略以强化生态环境保护。依据底线控制与发展引导并重的原则，明确划分三类建设区域：生态保育区、生态控制区及农业生产区，进而清晰界定各分区内的村庄布局。针对生态敏感区及需优先保护的河湖水系等生态保育区，倡导村庄向区外有序迁移与合并；在生态控制区内，则鼓励适度规划特色村落，促进其与乡村旅游业的融合发展；至于农业生产区，则需综合考虑现有村庄规模、产业类型、历史传承、风貌特征等多重因素，科学确定规划发展村与一般村的布局点位。

2. 规模控制、聚散相宜

规模控制旨在避免因过度开发而造成资源浪费与生态破坏。尤其对于农村地区而言，土地利用要以生态承载力为原则，并对建设规模进行调控，避免大范围无序扩张对生态系统造成的灾损。合理调控村庄规模，可避免因村庄过度分散而造成基础设施重复建设和资源浪费。同时，“聚散相宜”战略强调适度集聚和分散相结合的空间布局模式。惠山区镇村布局规划时，需综合考虑当地地理条件、生态环境等因素对村落规模、选址进行调整，以保证村落布局与自然环境和谐共存。针对环境承载力高的地区可适当开发集聚型村庄和重点建设公共服务设施以降低环境压力；但对于生态敏感区而言，要引导村落分散分布在生态承载力弱的地区，以降低自

然资源消耗。

（二）优化资源配置

1. 分类实施，优化村庄布点

惠山区依据村落现状和发展潜力将村落分为集聚提升类村庄、特色保护类村庄、城郊融合类村庄、搬迁撤并类村庄以及其他一般村等5个主要类别。综该分类实施方法保证了资源配置精准性，避免资源浪费。通过此种划分，可依据各村地理位置，资源条件和人口密度，对村庄布点作出科学合理规划。如惠山区镇村布局规划中，集聚提升类乡村多分布于交通方便且基础设施较好的区域，规划时优先完善其公共配套服务和市政基础设施配套，改善村民生活质量，可适当扩大建设规模以积极吸纳周边村庄人口集中居住。规划中也明确提出特色保护类村落布点战略，这类村落一般都有很高的历史文化价值或者生态环境优势，例如阳山镇桃园村湾管巷作为产业发展型特色保护，水蜜桃产业发达，自然资源丰富，是发展旅游、农业等产业的主要基地，规划助力乡村旅游繁荣，精准补充市政与公共配套，以契合产业扩张之需；前洲街道万里村葑庄，作为蕴含深厚历史文化的特色村落，需积极投身于景观塑造、风貌维护与文化传承等关键领域的特色保育与挖掘工作。针对城郊融合型村庄，应依据其独特现状，科学设定产业发展蓝图。至于搬迁撤并类村庄及一般村庄，则需紧密围绕国土空间规划确立的近远期建设时间线，充分尊重村民意愿，有序推进村庄整合迁移。对于短期规划尚不明朗的村庄，应侧重于环境整治，细致把控村庄建筑的色彩、风格与高度，同时确保道路畅通与基础设施完善，以满足村民日常基本生活所需。

2. 分级引导，完善公服设施

无锡市惠山区在镇村布局规划中，精心构建了“行政村级——发展村庄级”双层公共服务设施体系，力求功能完备且覆盖全域。每个行政村均规划有一处行政村级公共服务设施，涵盖村委会、社区卫生服务站、文化活动中心、居家养老服务站、学校及体育活动室等多元化服务设施。这些行政村级公共服务设施的布局，充分考虑了村庄规模、人口密度、服务半径及功能定位等因素，优先选址于人口密集、地理位置优越且具备发展潜力的发展村庄周边，旨在便捷村民使用，促进村镇服务条件的均衡化发展。对于规划发展的村级公共服务设施，则侧重于满足居民基础性生活需求，如设置小型卫生站、文化活动室、体育健身室及体育健身点等，确保居民基本生活得到保障。这些设施的建设主要依托各自然村庄现有的存量建设用地，实现资源的高效利用。此外，规划还特别建议城郊融合类村庄应积极与城镇基础设施相衔接，通过资源共享模式避免重复建设，为村民提供更加便捷、高效的公共服务，推动城乡一体化发展。

3. 立足特色，促进产业合理分布

镇村布局规划中需综合考虑村庄自身资源禀赋、区位优势等条件，充分发掘和培育具有地区特色，市场竞争力及可持续发展能力的特色产业，使产业布局合理。如阳山镇桃园村水蜜桃为龙头的特色农业已成为地方经济发展支柱产业，阳山镇桃园村通过农业和旅游产业的

结合，形成独具特色的“桃花经济”。这一特色产业发展在拉动村经济增长的同时，还能给当地群众带来更多的就业机会。对于那些与城市地理位置相近的城郊融合村落，建议在规划中充分发挥其与城市的地理优势，以促进现代农业、物流和电子商务等多个产业的发展。而生态资源型村庄，主要发展生态旅游和绿色农业等低碳产业，保证经济发展和生态保护相协调。

（三）加强基础设施建设

1. 完善交通网络线

交通网络规划既要注重主要干线公路优化，又需要以村级道路扩展和提升为重点，保证各乡村和主要城镇形成畅通联系。以洛社镇、前洲街道为例，这些地区通过既有国省干道已经与市中心区构成便捷交通网络，今后规划中还应进一步优化此类道路连接以保证镇村对外通达性。另外，惠山区交通网络建设尤其强调乡村内部道路更新。如部分道路网络老化、路况差，需通过路网升级、拓展等措施提升交通效率。同时，农村地区交通网络规划也应重视绿色交通的提出，大力推广公共交通系统的应用，做到村村通公交、减少对私人交通工具依赖、减少碳排放等。在镇村交通网络构建方面，通过增设公交线路、完善村内道路设施以及优化主干道布局等一系列举措，有效地使交通体系得到全面提升，为镇村居民的日常出行开辟了更为便捷的道路，进而推动了地区经济的和谐与繁荣。

2. 提升信息化水平

惠山区村庄信息化基础设施亟待进一步健全，以达成城乡一体化的智慧化管理目标。为此，规划建议加快光纤网络、5G基站等信息基础设施的建设，确保镇村地区能够全面接入高速互联网，消除城乡数字鸿沟。信息技术的进步不仅能为乡村居住者提供更为便捷的日常服务，如网络教育和远程医疗服务，同时也能促进当地的产业增长，尤其是像电子商务和智能农业这样的新兴领域。目前惠山区一些村尤其是偏远地区信息化基础设施仍然滞后。比如部分村还没有全部与光纤网络相联通。为此，规划中建议通过政府投资和社会资本相结合的方式，加快基础设施的建设，并引入更多的信息化服务平台，帮助村庄居民更好地融入数字化经济。

（四）政策灵活性与动态调整机制

1. 建立动态评估体系

镇村布局规划动态更新须依靠科学动态的评估体系。在惠山区的规划中，强调建立动态评估体系以确保规划的有效性和实施效果。动态评估体系有助于规划者对各规划措施执行效果进行持续监控，发现问题及时调整。比如定期对交通网络使用状况做出评价，就能有效地找出哪些村交通需求得不到满足、哪些区域道路使用效率不高，以便做出合理调整路网。该评估体系以实时监测和反馈数据为核心。利用现代的信息技术手段，我们能够搜集到乡村各种基础设施的使用信息，这包括道路、能源和信息化设备等，基于这些数据进行全面的分析，确保规划既科学又及时。

2. 调整政策适应需求

调整政策灵活性是应对规划不确定性问题的重要策

略。政府通过对村镇经济结构，人口变化和生态环境进行定期评价，可以对规划政策进行适时调整，以保证政策总是符合实际需要。比如，在城镇化进程不断加快的背景下，一些村落可能会面临人口流失现象，这时政策应该更多关注这些区域的支持，以帮助村庄通过发展特色产业或者引进新兴产业等方式减轻人口外流压力。此外，调整政策需紧密结合村镇的资源禀赋与发展需求，灵活设定发展目标。具体而言，针对农业资源丰富的村镇，政府应积极倡导现代农业与乡村旅游的融合发展，以此促进农村经济的转型升级；而对于蕴含深厚历史文化资源的村镇，政府则需将重心置于历史文化的保护与传承之上，同时发展文化旅游产业，进而增强村镇的文化软实力。

3. 更新规划适应形势

面对社会、经济形势的变化，更新镇村布局规划必须有充分的灵活性和前瞻性。惠山区规划上强调要依据未来发展趋势，适时地更新规划，迎接外部环境的变化。不管是技术进步、市场需求变化、形势条件变动等因素，都需要镇村布局能及时优化与调整。比如随着交通技术与信息技术的发展，村庄空间布局得以重新布局，降低了对传统交通网络的依赖性，多依靠数字化与智能化手段实现资源的最优配置。政府及规划部门在对规划进行更新改造时，需持续对现状进行评估，其中包括对区域经济发展，产业结构变化以及人口流动趋势进行评估，从而保证新规划能满足未来发展需要。

结束语

展望未来，镇村布局规划要在生态保护，资源优化，基础设施建设上持续创新，构建动态调整机制以应对社会经济环境变化。通过合理规划、灵活应对，今后镇村布局会更具有可持续性、适应性，为城乡融合提供强有力的支持。

参考文献

- [1] 万光遥, 胡凯丽. 特大城市乡村地区镇村布局规划策略研究[J]. 建设科技, 2024, (12): 51-53.
- [2] 张汛, 邱倩倩, 钟丽蓉. 镇村布局规划实施效果评价方法研究[J]. 测绘与空间地理信息, 2024, 47(02): 132-134.
- [3] 刘姗姗. 关于国土空间规划体系下实用性村庄规划的若干思考[J]. 上海房地, 2023, (12): 22-25.
- [4] 李蔚然. 江苏省镇村布局规划历程回顾与思考[J]. 智能城市, 2023, 9(11): 52-54.
- [5] 唐永伟, 刘合林. 国土空间规划体系中县域村庄布局规划内容体系再探讨[A] 人民城市, 规划赋能——2022中国城市规划年会论文集(16乡村规划)[C]. 中国城市规划学会, 中国城市规划学会, 2023: 10.
- [6] 王岩. 新形势下苏北城市镇村布局规划的实践与思考——以淮安市盱眙县为例[J]. 大众标准化, 2023, (18): 74-76.

作者简介：高轶（1990-05），女，汉族，重庆荣昌人，职务/职称：注册城市规划师，学历：硕士研究生，单位：无锡市城市设计院有限责任公司，研究方向：城市规划。