

中国城市规划学会学术成果

中国城乡规划实施研究

2

——第二届全国规划实施学术研讨会成果

李锦生 主 编
孙 玥 张 磊 副主编

中国建筑工业出版社

中国城乡 规划实施研究

2

——第二届全国规划实施学术研讨会成果



李锦生 主 编

胡 玥 副主编

中国建筑工业出版社

图书在版编目（CIP）数据

中国城乡规划实施研究——第二届全国规划实施学术研讨会成果 /
李锦生主编. —北京：中国建筑工业出版社，2015.10
ISBN 978-7-112-18420-0

I. ①中… II. ①李… III. ①城乡规划—研究—中国 IV. ①TU984.2

中国版本图书馆CIP数据核字（2015）第206591号

责任编辑：李 鸽

责任校对：张 颖 赵 颖

中国城乡规划实施研究
——第二届全国规划实施学术研讨会成果

李锦生 主编

孙 玥 张 磊 副主编

*

中国建筑工业出版社出版、发行（北京西郊百万庄）

各地新华书店、建筑书店经销

北京嘉泰利德公司制版

北京市密东印刷有限公司印刷

*

开本：880×1230毫米 1/16 印张：20 字数：576千字

2015年9月第一版 2015年9月第一次印刷

定价：78.00元

ISBN 978-7-112-18420-0

（27659）

版权所有 翻印必究

如有印装质量问题，可寄本社退换

（邮政编码 100037）

《中国城乡规划实施研究》编委会

主 编：李锦生

副 主 编：孙 玥 张 磊

编委会成员（按姓氏汉语拼音排序）：

陈 锋	陈锦富	耿慧志	何明俊	李春梅	李东泉
李锦生	林 坚	孟兆国	缪 敏	施卫良	史育龙
孙 玥	谭纵波	王 伟	王富海	魏后凯	文超祥
许 槟	殷 毅	叶裕民	余 颖	俞滨洋	俞斯佳
赵 民	赵燕菁	朱子瑜	赵迎雪	邹 兵	张 舰
张 磊					

编辑单位：中国城市规划学会

中国城市规划学会城乡规划实施学术委员会

中国人民大学新型城镇化协同创新中心

前言

改革开放以来，城乡规划为我国城乡经济社会的快速发展起到了重要的作用，一座座大都市、城市群的崛起和中小城市、小城镇的迅速壮大无不体现着中国特色城乡规划发展引领和实践探索，城乡规划也发展形成了完善的法律体系、管理体系和学科体系，特别是在城乡规划实施上，创造出不少中国实践、地区经验和优秀案例，促进了城镇化健康发展。但综观走过的路，城乡规划实施也出现过一些偏差及失误，城乡规划依法实施、创新实施、管理改革的任务还十分艰巨。今天，中国经济和社会发展进入重要的转型调整期，新型城镇化背景下城乡规划转型发展强烈呼唤规划实施主体、实施机制乃至实施效果评估全面转型，面对发展的“新常态”，我们城乡规划工作者也面临着规划实施的新任务、新挑战、新问题和新对策。

为了应对新时期规划实施发展的挑战和任务，2014年9月12日，中国规划学会在海口召开的第四届十次常务理事会上，讨论通过了关于成立城乡规划实施学术委员会的决定，作为中国规划学会的二级学术组织。12月5日城乡规划实施学术委员会在广州市召开了成立会议，会议确定了学委会主任委员、副主任委员、秘书长及委员，通过了学委会工作规程，提出今后几年的学术工作规划。会议议定规划实施学术委员会的主要任务，一是总结规划实施实践，系统总结我国城乡规划在不同时期的实施经验，研究不同区域、典型城镇的城镇化实践；二是探讨和建设规划实施理论与方法，结合国情，研究大、中、小城市和小城镇、乡村的规划实施特点，提高城乡规划实施科学水平，促进城乡健康可持续发展。三是研究规划实施改革，开展城乡规划政府职能转变、依法进行政策改革创新和学术研究，探索实践机制和管理体制；四是交流规划实施经验，积极推进各地规划管理部门技术交流合作，加强管理能力建设，提升公共管理水平；五是开展国际交流合作，研究国外城市规划实施管理先进经验，扩大我国规划实施典范和实践经验的国际认知；六是普及规划科学知识，广泛宣传城乡规划法律法规、先进理念和科学知识，提高全社会对规划实施过程的了解、参与和监督，维护规划的严肃性。

围绕主要任务，学委会计划以系列化的形式逐年出版学术论文成果和典型实践案例，也欢迎大家踊跃投稿、参加学术交流活动、提供优秀案例。

李锦生

目 录

分论坛一 城乡发展转型中规划实施的理论与评价体系研究

城乡一体化导向下的广州市村庄规划：进展与动态·····	孙玥	002
面向存量用地的实施规划探索——以武汉市整治提升区规划为例·····	盛洪涛 田燕	016
成都乡村规划实施管理实践·····	张佳	024
新型城镇化视角下中国“文化—空间”规划管理系统构建探讨·····	王伟	033
公共政策与实施机制对城市总体规划实施的影响 ——以《海口市城市总体规划（2011—2020年）》实施评估为例·····	安悦	040
城市规划实施的一致性和有效性评估·····	徐瑾	050
大城市强度管控总体政策与规划实施调查——以上海、杭州为例·····	薄力之	058
提高城乡规划实施评价与反馈机制的科学方法论·····	王斌	066

分论坛二 “三规合一”研究

“三位一体”的传统村落规划实施机制研究·····	宁暕	074
市场作用背景下推进“多规合一”的思路探讨·····	赵庆楠 杨春	080
中部地区乡镇规划“三规合一”机制与路径探索 ——以湖北省“四化同步”21示范乡镇规划为例·····	陈霏 黄亚平	085
县（市）级“三规合一”政策网络的比较研究·····	李东泉 沈洁莹	092
乡镇规划“两规合一”的实践探索——以武汉五里界为例·····	杨柳 王智勇	100
撤县设区型新市区城乡规划管理权冲突研究——以南京市六合区为例·····	涂志华 王兴平	109

分论坛三 村庄规划实施研究

以分区分类的空间政策体系推进村庄规划实施 ——以广州市村庄发展战略规划为例·····	赵迎雪 石爱华 谭都	118
规划最少干预，政府最少干预——从曹家村灾后重建看传统村落的规划和实施·····	周珂	128
普通乡村治理模式的制度探索——以内蒙古巴林左旗东阿阿胶希望乡村为例·····	邻艳丽	137
创新方法潜心经营北京生态涵养区特色小城镇 ——以密云县巨各庄镇镇域总体规划编制与实施为例·····	陈玢	150
快速城镇化地区村庄规划编制思考——以番禺区莲塘村村庄规划实践为例·····	袁书梅	157

分论坛四 规划实施与审批制度改革研究

关于城市规划行政许可及审批的探讨·····	庞晓媚 周剑云 戚冬瑾	166
美好环境共同缔造——以厦门曾厝垵工作坊为例·····	李郇 刘敏 黄耀福	173
论公众参与城乡规划的服务外包·····	李丹 陈锦富	182
城乡规划实施中违法违规行研究·····	孟县规划局	187
试论建立我国规划控制下的城市开发与历史保护利益平衡机制——空间转移制度·····	韩娇	195

分论坛五 城乡发展转型中规划实施中的重大问题研究

面向城镇传统风貌规划实施的城市设计导则应用研究

——以楚雄州建筑风貌控制规划为例..... 李敏稚 206

城乡规划中绿色交通理念的落实与实践探索..... 戴继锋 杜恒 217

城市管理的启示：1990—2012 英国城市绿色空间发展政策变化的研究 史文正 226

资源型城市产业转型与服务业总体规划研究

——以江西省德兴市为例..... 许婵 文天祚 黄柏玮 234

历史保护规划实施过程主体价值目标研究

——以福州苍霞历史建筑群保护规划实施为例..... 姜红 251

美国得克萨斯州丹顿大学城总规编制公众参与的案例研究..... 李婷 彭翀 彭仲仁 263

分论坛六 城乡规划实施典型案例

资源型地区中小城市规划实施机制研究——以山西省孝义市为例..... 孟兆国 张玉民 郑甲苏 270

公房引导与私房自主更新相结合的老城整治提升策略研究

——以厦门营平街区为例..... 何子张 洪国城 276

新型城镇化背景下城市更新策略选择及制度设计——以深圳市为例..... 胡盈盈 秦正茂 缪春胜 284

脱旧入新，适应规划新生态——基于“增量三维扩张”转向“存量多维优化”

背景下城乡规划管理转型及变革的思考..... 王培雷 291

控制性详细规划的弹性控制探索——以中山市为例..... 黄盈浩 冯荣贞 301

权属复杂现状建成区规划实施问题和思考——以北京 1603 街区为例 杨松 鞠鹏艳 张雪松 307

会议交流论文..... 314

“两权”分离：从农村土地产权制度到农村土地市场

1. 从农村土地产权制度到农村土地市场

分论坛一

城乡发展转型中规划实施的理论与评价体系研究

城乡一体化导向下的广州市村庄规划：进展与动态

孙玥

(广州市国土资源和规划委员会副主任)

提 要：构建新型城乡关系需从“重城轻乡”走向“城乡一体化”，而村庄规划是实现城乡一体化管理的重要手段。广州市村庄规划坚持从尊重村民意愿、解决实际问题出发，在深入探讨村庄规划理论和政策体系的基础上，着力于村庄分类指引、合理化功能分区、村民参与“共编共管共用”、多规协调、信息化建设等举措，构建具有广州特色的城乡统筹体系，并因此成为全国村庄规划编制与信息化建设试点城市。文章系统梳理了本次广州市村庄规划的背景、问题及针对问题的工作实践，概括了广州市村庄规划的系统性、多主体参与、规范性、可操作性、可持续性等特点。广州市村庄规划实现了城乡规划编制与管理的全域覆盖和无缝衔接，可望为其他地区的相关规划编制和实施提供参考和借鉴。

关键词：村庄规划，规划实施，城乡一体化，广州

2013年我国城镇化率达到53.7%，快速城镇化的同时伴随着建设用地粗放低效、自然历史文化遗产保护不力、体制机制不健全等问题^①。中共十八大报告提出，要“加快完善城乡发展一体化体制机制，着力在城乡规划、基础设施、公共服务等方面推进一体化，促进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置，形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农、城乡关系”，从国家层面明确了新型城乡关系，确定了城乡一体化建设的方向。因此，未来城乡关系的构建，将改变过去“重城轻乡”的发展思路，强调城乡互动协调发展，从片面追求城镇化速度向城镇化质量转变，从城市维度向城乡维度转变，重视农村地区的发展，走新型城镇化发展道路（仇保兴，2012）。城乡发展一体化首先需要“城乡规划一体化”，而其中村庄规划的编制实施尤为关键。由于我国在2008年《城乡规划法》颁布以前，城市和农村的规划建设一直是各自为政，规划编制技术和实施模式都是“就城市论城市、就乡村论乡村”，村庄规划的编制和实施均处于探索阶段，严重滞后于城市规划的发展（蔡瀛等，2014），城乡规划一体化需要构建城乡一体化的规划编制、管理体系，其重点工作是要将村庄规划纳入法定规划编制和实施体系，逐步实现城乡规划管理的全域覆盖和无缝衔接。住房和城乡建设部2013年2月下发通知要求在全国开展村庄规划试点工作，希望以村庄规划为契机引领乡村地区发展，探索城乡发展一体化的可行路径。

在此背景下，自2013年4月9日起，广州市举全市之力开展全市1142个行政村（6138个自然村）的村庄规划全覆盖编制。笔者对广州市本轮村庄规划的成果进行系统梳理和总结，基于全市村庄地区现状调研数据，对广州现行城乡规划体系下村庄规划存在的问题进行剖析，并在此基础上归纳广州市新一轮村庄规划的主要做法，提出仍需解决的课题与未来展望。村庄地区由于所处地区不同、发展阶段不同，各地的村庄规划都要适应当地的条件。广州市的村庄类型多样，城乡不均衡发展的矛盾突出。广州的城镇化是城市政府主导的“自上而下”和镇、村“自下而上”双轮驱动的结果（沈建法等，2006），因此广

^① 见：http://www.gov.cn/gongbao/content/2014/content_2644805.htm，中华人民共和国中央政府网站，《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》，的“第二章发展现状”。

州市政府和村民均有促进村庄地区发展和改善村庄生产、生活环境的强烈意愿。通过村庄规划加强村庄地区规划建设与管理,促进土地高效集约利用和区域生态文明进步,这是村庄地区全面深化改革的有效手段,是广州全面建成小康社会的重要保障,也是广州市本轮村庄规划的主要目的。

1 快速城镇化背景下广州村庄地区的发展困境

广州市作为中国改革和发展的前沿地区,城镇化发展迅速,巨大的引力使各项资源要素向城市集聚,以城市为核心,以增长为导向的制度导致了村庄地区用地不足、经济模式单一、土地利用粗放零散、公共服务缺失等一系列问题的出现,城乡发展不均衡矛盾凸显,集中体现了全国大城市在传统发展模式下积累的问题,严重制约了广州市的长期发展。这些问题主要表现在以下几个方面:

1.1 村庄发展过度依赖土地开发,多元动力不足

1.1.1 村庄以“地租经济”为主导,加剧对建设用地拓展的依赖

改革开放以来,珠三角地区以特殊的区位优势吸引外资,以土地为主要投入要素,形成“向土地要效益”的珠江模式(张敏等,2002;李志刚等,2008;姚华松等,2010)。据不完全统计,村集体经济绝大部分收入来自集体土地上的工业“地租”、宅基地“地租”,以及农用地“地租”。村庄建设用地的工业企业中,大部分为“完全租赁”企业,仅有少量是自主经营企业。“地租经济”发展模式导致村庄地区土地拓展诉求强烈,土地蔓延式发展、违法违章建设等问题突出,妨碍了村庄内生动力机制的形成,经济可持续发展堪忧。

1.1.2 “自下而上”的村庄建设,导致土地粗放低效破碎

土地低效粗放利用与土地资源紧缺不足形成巨大矛盾,主要表现在工业、住宅的建设方面。村庄地区工业呈现“低、小、散”的特征。“低”即表现在农村地区工业以劳动力密集型传统制造业为主,全市集体建设用地的产出效率低;“小”即表现在农村工业园大多属于村社级工业园,用地规模较小;“散”即大部分工业用地分散在村庄里。村民住宅建设水平较低,部分村庄的户均住宅基底面积和户均住宅建筑面积均超过了《广州市城乡规划技术规定》(试行)中的规定,且“一户多宅”现象普遍,与国家“一户一宅”的政策不符。另外不少村庄存在大量空置危旧房、泥砖房,造成土地资源极大浪费。

1.1.3 用地规模向城市倾斜,造成农村建设用地规模不足

城市导向的发展模式使建设用地规模、指标不断向城市倾斜,村庄发展空间一定程度上受限。根据《广州市土地利用规划(2010—2020)》(以下简称“土规”),2020年村庄居民点建设用地规模为197km²。而年度土地利用变更调查数据显示,2011年全市需要编制村庄规划的村庄现状村庄居民点建设用地规模大于规划控制要求,即现行土规的控制要求与实际建设需求存在矛盾。

1.2 “重城轻乡”的政策制度制约了乡村的公平发展机会

1.2.1 城乡二元不平等的土地市场机制,限制土地等要素的平等交换

我国现行土地制度实行国有和乡村集体所有两种所有制,集体用地流转受到法律的严格限制^①。国有土地产权清晰,可通过市场供需关系调节和平衡土地价格,相比之下,集体土地产权不清晰,土地价格无法建立在商品化、市场化的基础上,乡村规划建设难以用城市的规划建设流程和开发资金流程去实现,

^① 《中华人民共和国土地管理法》第六十三条规定“农民集体所有的土地的使用权不得出让、转让或者出租用于非农业建设”。

从而增加了集约化经营的成本（吴志东等，2008）。

1.2.2 城乡公共服务配置不均，进一步拉大城乡之间的发展差距

城乡“二元”社会管理体制构筑了刚性壁垒。公共服务政策方面，城乡户籍不同，教育、就业、医疗、社保、养老等基本福利和权利存在明显差异；公共设施方面，与城市基础设施供给标准相差悬殊。农村公共设施建设一部分靠政府部分资金扶持，主要还是靠村集体经济和村民集资建设（吴志东等，2008），村集体经济收入有限，必然导致农村基本公共服务供给不足。

1.2.3 城市空间扩张，村庄生态环境破坏、岭南特色文化退化

“双轮”城镇化驱动下，重城轻乡的发展模式，导致城市蔓延，农村发展空间受限，呈现城乡空间交错格局。标准化的工厂和城市建筑拔地而起，村庄地区传统文化特色，原有的岭南水乡格局、岭南传统村落肌理等文化符号逐渐消失。生态环境日益遭到破坏，工业污染致使土壤、水、空气等污染严重，居民生活质量下降（罗瑜斌，2010）。

2 现行城乡规划体系下的村庄规划反思

城市规划（包括总体规划和控制性详细规划）尚未足够重视村庄地区发展诉求，传统村庄规划村民参与度不足，导致规划对农村建设的管理效果也有限，村庄规划尚存在诸多不足。

2.1 城市规划对村庄地区发展诉求重视不够

广州市辖区内十区（含十区范围内的村庄）已大部分实现控制性详细规划（以下简称“控规”）全覆盖。城市控规从城市利益出发，重点保障城市的重大项目和重点地区建设，村集体经济发展和村民住房建设需求难平衡，难以引导和满足村庄发展需求。同时，村庄规划与城市控规、土地利用总体规划、城市总体规划之间衔接困难，村庄规划的引导作用难以发挥。

2.2 村庄规划村民参与不够，村民利益难以保障

2008年实施的《中华人民共和国城乡规划法》明确了村庄规划的法律地位，要求将村民的公众参与作为审批依据，把农民权益纳入法规的保障体系。2007年广州的村庄规划编制工作初步实现了村庄规划的全覆盖，探索了村民参与模式，基本摸清了村庄发展中的问题与诉求，但村庄规划仍然存在一些不足，延续着自上而下、政府主导的思维，村民参与规划只是注重程序上的过程参与，仅停留在有限知情权和监督实施的较低层次上（王冠贤等，2012），尚未实质性的参与到规划编制过程中，整体而言村民参与性不足，村民意愿和需求在规划中尚未充分体现。

2.3 城市规划与村庄规划实施效果分异

村庄规划和控制性详细规划的管理效果有着巨大差距。城市地区主要以控制性详细规划作为发放行政许可的依据，通过“一书两证”对建设用地进行管理，规划管理与建设控制效果较好。村庄地区主要针对村庄建设用地进行管理，由于村庄规划法定地位未得到足够重视，加上缺乏完善村庄地区规划的管理机构和规划实施机制，村庄规划难以指导村庄建设。此外，村集体及农民申请建设的审批程序冗长，时间成本和费用成本高，难以满足村集体和农民的需求（王冠贤等，2012），一定程度上造成“非正规”的违法建设的出现，农村地区发展无序（周锐波等，2007）。

3 基于“城乡一体化”的广州村庄规划实践

2013年广州市成为全国村庄规划编制与信息化建设试点城市^①。广州市以全面系统的现状调查为基础,以“尊重村民发展意愿,解决村庄实际问题”为主线,以村庄规划与城市总体规划、土地利用总体规划、控制性详细规划等多规协调为基础,探索符合不同类型村庄的规划理念、方法和内容,并在村庄规划编制的组织机制、村民参与、政策创新、信息化建设等方面进行实践,实现从“管理规划”进步到“实施规划”,从“绘制蓝图”进步到“规划落地”,从“千村一面”进步到“特色分类”,构建城乡一体化有机结合的空间格局、城乡一体化公平享用的基础设施、城乡一体化协同的管理体系。村庄规划实践的主要特点如下:

3.1 多层次衔接,体现规划体系的系统性

3.1.1 村庄规划纳入城乡规划体系

广州已形成“战略规划—总体规划—控规和村庄规划”的三层级规划内容的城乡一体规划体系(图1),规划体系以广州城市战略规划为统领,以城市总体规划为依据,以村庄规划和控规作为法定规划分别对村庄地区和城镇地区进行规划控制和管理。广州城乡规划体系充分体现地方特色、城乡一体化、覆盖全域、多规协调的特征。

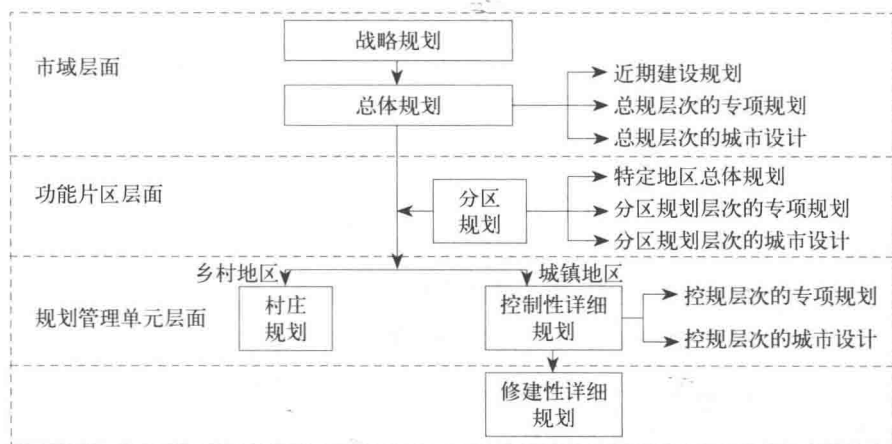


图1 广州市域城乡规划体系图

数据来源:原广州市规划局,2014。

3.1.2 三个层次的村庄规划有效衔接

广州市创新村庄规划编制体系,从宏观、中观、微观层次进行村庄规划编制(图2)。

(1) 宏观:村庄地区发展战略规划。规划从城镇化阶段与城乡关系演变角度出发,系统分析村庄地区发展特征与问题,整体研究村庄发展思路。通过强化政府与市场有效分工,实施空间分区分类指引,推进产业转型升级,创新社会治理模式,全面深化制度改革,实现美丽乡村建设,最终将广州村庄地区打造成为环境优美、经济繁荣、社会和谐、文化多元的产业转型升级示范区、社会治理领先区、制度创新先行区、美丽乡村展示区。广州市根据城市战略规划、城市总体规划、土地利用总体规划等,合理划定动

^① 见:2013年11月11日,《住房城乡建设部关于同意广州市为全国村庄规划编制和信息化建设试点城市的函》(建村函[2013]255号)同意广州市成为全国村庄规划编制和信息化建设试点城市。

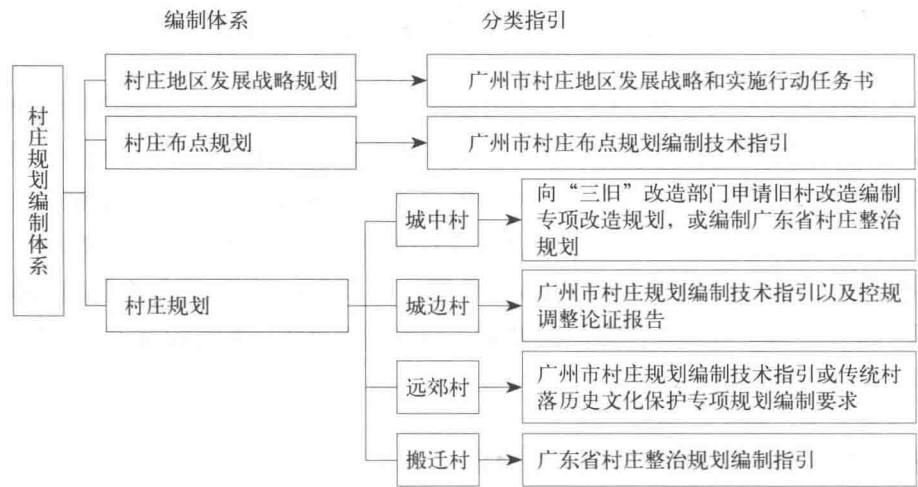


图2 村庄规划编制体系图

数据来源：原广州市规划局，广州市村庄规划编制指引汇编[R]，2013。

态城乡边界，将市域空间划分为城市集聚区、城镇转型区、乡村发展区、生态敏感区四大分区，明确各分区的定义、范围、发展指引、政策指引以及各分区的规划管理要求，形成广州大都市圈全域城乡空间格局，实现人（城镇＋乡村）与自然（生态＋农业）的和谐共生。

（2）中观：村庄布点规划。村庄布点规划以镇（街）为基础单元，以行政区范围为规划范围开展，是村庄规划的中观层次规划，规划期限为2013—2020年，规划近期期限为2013—2015年。村庄布点规划以“促进新型城镇化、城乡一体化发展”为目标，依据国民经济与社会发展规划、土地利用总体规划和城市总体规划进行编制，与环境保护、农业、扶贫、交通和水利等规划相衔接，综合研究村庄规划布局和城市发展的关系，实现空间资源整合，确定辖区城镇化发展路径、城乡空间发展策略，确定各村庄的发展目标、性质定位、人口和用地规模、产业布局与发展；以战略规划为依据，结合四大分区进一步细化村庄分类，确定各类型村庄名称和数量；划定各种生态保护、农田保护等生态用地控制范围，划定城乡规划管理边界线；确定单家独户和公寓式住宅管理边界，确定各类用地分区开发强度控制要求；综合部署重要的道路交通、公共管理与公共服务和公用工程等配套设施，促进城乡统筹协调发展。广州市共完成了市域7区52个镇（街）的村庄布点规划，在全域村庄现状调查工作基础上，根据各村所处的城市位置、城镇化程度和生产方式，按照“因地制宜、分类指导”的思路，将1142条行政村划分为253条城中村、218条城边村、621条远郊村和50条搬迁村。

（3）微观：村庄规划。村庄规划编制范围为行政村管辖范围，规划期限为2013—2020年，近期建设为2013—2015年。广州市组团式的城市发展结构以及活跃的城镇化进程，使州市村庄发展比国内其他城市更为复杂，村庄类型众多。各行政村所处区位、资源禀赋、文化风俗和经济发展水平等差异而各具特色，差异化村庄规划成为必然需求。村庄规划针对城中村、城边村、远郊村和搬迁村提出不同的村庄规划编制办法和成果要求，“宜工则工、宜农则农、宜居则居、宜游则游”，引导村庄规划差异化和特色化发展。对“城中村”，依照“三旧”改造编制专项改造规划，或按照城市社区建设理念编制整治专项规划；对“城边村”，纳入城市控制性规划管理，优化现有规划，引导其向城市社区过渡；对“远郊村”，重点优化空间布局，保护农业和生态用地，配套完善基础设施和公共服务设施，改善村庄生产生活环境；对“搬迁村”，划定村庄建设用地范围，在保障基本需求的前提下，控制村庄发展，为今后搬迁做好准备，或编制整治专项规划（表1）。

四类村庄的分类指引

表 1

村庄类型	所处城市控制线	城镇化程度	生产方式	规划管理方式
城中村（城镇型）	城镇现状建成区内	完全城镇化地区	服务业为主	三旧改造规划向城市社区发展
城边村（郊区型）	城镇建成区外、城镇规划建设用地内	半城镇化地区	服务业、农副产品加工、其他工业、服务业等	纳入城市控规向城市社区发展
远郊村（田园型）	城镇规划建设用地以外	传统乡村地区	传统农业、现代农业、观光休闲旅游等农业及相关产业	编制村庄规划强化乡村特色
搬迁村（生态型）	生态控制线内	乡村生态化发展地区	生态环境优良、传统农业为主	编制整治规划或编制拆迁方案

资料来源：原广州市规划局，广州市村庄规划领导小组办公室，广州市村庄规划[R]，2014。

3.2 多主体参与，体现规划过程的协同性

3.2.1 “市、区、镇、村”四级工作机制

广州市本轮村庄规划改变以往政府主导的模式，从单一部门编制到全市统筹、多层级、多主体协同推进，建立由政府、村民、规划师、社会公益体等多角色协同的决策机制，以及“市、区、镇、村”多层级上下互动的联动机制，通过不同利益群体的博弈、协商来达成共识。在广州市委、市政府联合印发的《广州市村庄规划编制实施工作方案》中，明确成立以市长为组长的市村庄规划领导小组，6 位市领导任副组长，35 位市直部门和各区主要负责人为领导小组成员，市村庄规划领导小组下设村庄规划编制、政策制定和督促检查三个专责工作组，市村庄规划领导小组下设办公室，设在原市规划局，确立“市指导、区（县级市）负责、镇（街）具体组织，村参与”的工作机制（图 3），市五大机关 33 位市领导分别挂点 30 ~ 40 条村庄，督导村庄规划编制，为广州村庄规划的有力推进提供组织保障。

3.2.2 与村民“共编共管共用”的编制模式

由于乡村居民与城市居民在生活方式、生活阅历、生活需求、文化素质等方面存在差异，村庄规划需要建立起一套符合乡村特点的科学可行的公众参与方法，充分了解乡村居民在生产和生活方面的现实需求，调动村民建设家园的积极性，解决乡村发展的实际问题（星野敏，王雷，2010）。广州市村庄规划转变工作理念和方法，从以往政府主导“自上而下”转向村民参与“共编共管共用”的编制模式，制定《广

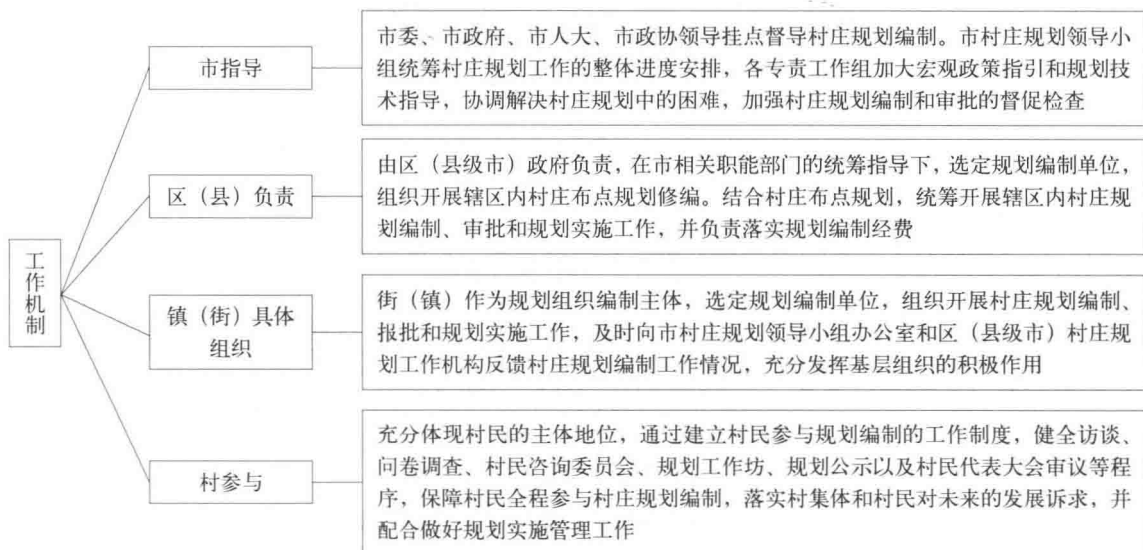


图 3 村庄规划工作机制

数据来源：原广州市规划局，广州市村庄规划领导小组办公室，广州市村庄规划[R]，2014。

州市村庄规划编制实施“村民参与”工作方案》，确立宣传发动、现状调研、方案编制、公示审批四大阶段，通过“动员大会暨培训、宣传会议”、“问卷调查”、“村民访谈”、“现状摸查”、“驻村体验及规划”、“规划工作坊”、“支村两委讨论”、“村务监督委员会讨论”、“村民代表、党代表联席会议”、“镇（街）审查会议”、“专家、部门联合审查”、“成果批前公示及反馈”、“村民会议通过”、“区（县）审批公示”、“成果纳入村规民约”等 15 个环节（图 4），确保村民直接参与规划编制。据统计，广州市先后开展 7 次大规模的“村民参与”工作培训，参会人员达 1200 余人次；各区（县）选取 2—3 个示范点，共召开 19 场“村民参与”规划工作坊示范现场会，1182 人参与；每镇（街）选取 1 个示范村，召开 51 场“村民参与”村民代表大会示范现场会，共 2381 名村民代表参加，280 名村干部进行了观摩。在村民参与的过程中充分了解村民意愿，将村民建房、村经济发展、村民收入、村庄配套、村庄环境等需求在村庄规划予以落实，最后将规划成果纳入“村规民约”，编制村民“看得懂，用得上”的规划。

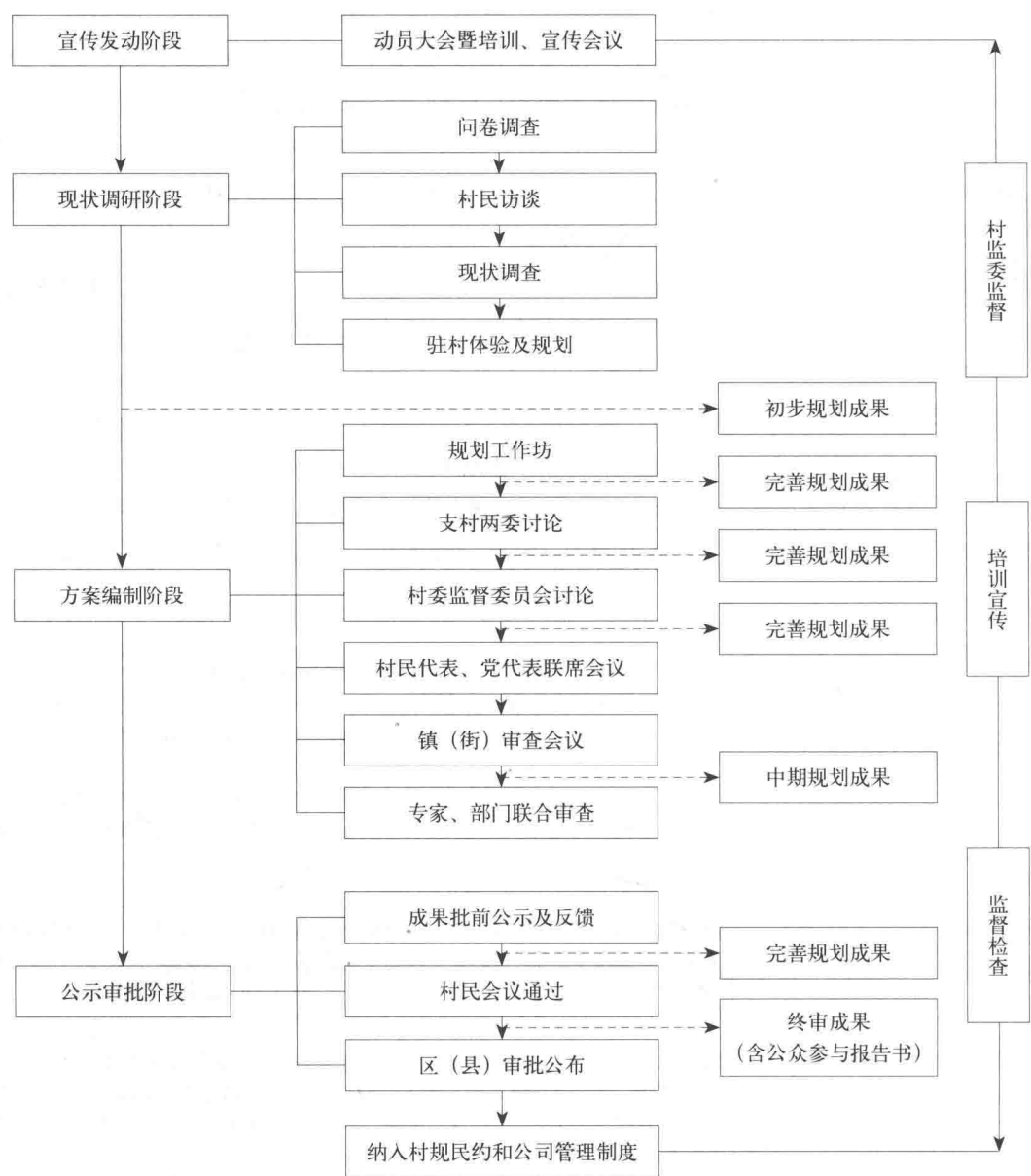


图 4 村庄规划村民全方位参与过程

资料来源：原广州市规划局，广州市村庄规划编制技术文件汇编[R]，2014。

3.3 全过程指导，体现规划编制的规范性

3.3.1 提供全过程的村庄规划编制技术支持

广州市制定了《广州市村庄规划编制指引》（试行）、《广州市村庄规划现状摸指引》、《广州市村庄规划编制审批操作手册》、《广州市村庄规划编制实施“村民参与”工作方案》、《广州市村庄规划成果要求》、《广州市村庄布点规划编制技术指引》（试行）、《广东省村庄整治规划编制指引》、《广州市村庄规划编制技术指引》（试行）等 19 项技术文件（表 2），涵盖了村庄现状摸查、村民参与、村庄规划编制与审批、成果入库等全过程，形成了村庄规划编制技术文件体系。同时，面向各区、设计单位的工作人员召开标准体系培训会，为村庄规划编制成果规范和建库提供保障。

广州市村庄规划编制技术文件体系 表 2

技术文件	编制阶段	具体文件
技术文件	现状摸查阶段	广州市村庄规划现状摸查工作指引
	成果编制阶段	广州市村庄布点规划编制技术指引（试行） 广东省村庄整治规划编制指引 广州市村庄规划编制技术指引（试行） 广州市村庄规划中传统村落历史文化保护专项规划编制要求（试行） 广州市村庄规划说明书和规划图纸指引 广州市村庄规划公众参与报告书指引
	村民参与成果审批阶段	广州市村庄规划“村民参与”指引手册（试行） 广州市村庄规划编制审批操作手册
入库标准	现状摸查阶段	广州市村庄规划现状调查成果电子文件规定 广州市村庄规划现状摸查数据库提交规范 广州市村庄规划现状摸查成果数据库标准 广州市村庄规划现状摸查数据入库实施工作细则 广州市村庄规划现状摸查表格规范化方法指导书
	成果标准阶段	广州市村庄规划成果制图规范及成果提交规范（试行） 广州市村庄规划成果空间数据库标准（试行） 广州市村庄规划成果空间要素编码规范（试行） 广州市村庄规划成果数据建库工作指引 广州市村庄布点规划建库提交内容及要求（试行）

资料来源：原广州市规划局，广州市村庄规划编制技术文件汇编[R]，2014。

3.3.2 开展全面系统的现状摸查

现状调查是规划编制的基础，调查的全面性、准确性直接影响编制成果的科学性、可实施性。广州市新一轮规划，首次在市域范围内对 1142 条行政村进行全方位、系统性的现状摸查。广州市编制了《广州市村庄规划现状摸查指引》（试行）和《广州市村庄规划现状摸查成果电子文件要求》（试行），按照每村“三图十四表”^①，详细摸查村庄的社会经济、土地现状、建设现状、历史文化、建设需求等数据，各区规划、国土、公安、流管办、统计、农业等部门联合镇（街）、村共同推进，逐村逐表盖章确认，市、区、镇、村联合再逐村逐表“三上三下”进行审核，确保数据准确性。广州市现状摸查实现村庄规划现状基础数据的信息化、标准化（图 5），为科学编制村庄规划奠定坚实基础。

^① 三图十四表包括：“三图”为村域土地利用现状图、村庄现状建筑分布图、村庄“三旧”标图建库图斑分布图；“十四表”为户籍人口数据摸查表、非户籍人口摸查表、村庄人口增长摸查表、现状集体经济项目摸查表、财务收支情况摸查表、村域土地利用现状摸查表、村域土地征用地情况摸查表、集体土地所有权和集体建设用地使用权情况摸查表、已纳入“三旧”标图建库摸查表、村民住宅情况摸查表、村域公共服务设施及市政设施情况摸查表、村庄历史文化现状调查摸查表、村民住宅建设需求摸查表、村庄近期建设需求表。



图 5 信息化处理的现状调查数据
资料来源：原广州市规划局，广州市村庄规划编制管理信息平台，2014。

3.3.3 推动美丽乡村绿色市政标准化建设

农村基础设施建设是发展农村经济和改善农民生活的必备条件，是城乡协调发展的关键纽带。村庄地区生态环境建设，重点集中在农村生态环境改善、村容整治、清洁能源、数字通信、亮化工程和农村道路等方面，确保生态环境优势转化为经济优势，向生态型村庄可持续发展。村庄规划编制过程中，通过与民政、体育、卫生、教育等职能部门的对接，将各职能部门涉及需要在村庄地区落实的分配设施内容进行统一梳理，以民生设施为重，把医疗卫生、农村养老、垃圾收集、污水处理和道路交通等公共服务设施在村庄成果中予以落实。制定《村庄公共管理与公共服务项目配套标准表》，根据农村生产生活需要，合理安排各项公共服务设施，重点推进“七化”和“五个一”（表 3），实现基本公共服务均等化。

农村“七化”和“五个一”基础设施列表			表 3
类别	设施名称	备注	
七化	垃圾收集站、污水处理站（设施）	“七化”指道路通达无阻化、农村路灯亮化、供水普及化、生活排污无害化、垃圾处理规范化、卫生死角整洁化、通讯光影“光网”化	
	加压泵站（供水和排水）、路灯		
五个一	通讯影视“光网”、硬地化道路（村道、社道）	“五个一”指不少于 300m ² 公共服务站、一个不少于 200m ² 文化站、一个户外休闲文化站、一个不少于 10m ² 宣传报刊橱窗、一批合理分布的无害化厕所	
	公共服务站、文化站		
	户外休闲文化广场		
	宣传报刊橱窗、无害化公共厕所		

3.4 多规划协调，体现规划实施的可操作性

3.4.1 以点带面开展美丽乡村建设试点工作

在广州量大面广的村庄规划中，村庄规划结合美丽乡村建设，试点先行总结经验。按“一镇（街）一村”的原则，广州市从每个区选取具有一定发展基础和地域特色的示范村庄，共选出 52 个具有一定发展基础和地域特色的示范村庄，从乡村旅游、历史文化保护、集约节约土地利用、现代农业、农民新村、特色