

杨晓光 余建忠 赵华勤 主编

从“千万工程”到“美丽乡村”

浙江省乡村规划的实践与探索



非外借



创于1897

商务印书馆
The Commercial Press

住房和城乡建设部2014年科学技术项目计划（软科学研究项目）
（项目号：2014-R2-007）

杨晓光 余建忠 赵华勤 主编

从“千万工程”到“美丽乡村”

浙江省乡村规划的实践与探索



 商务印书馆
The Commercial Press

2018年·北京

图书在版编目(CIP)数据

从“千万工程”到“美丽乡村”:浙江省乡村规划的
实践与探索/杨晓光,余建忠,赵华勤主编.—北京:
商务印书馆,2018

ISBN 978-7-100-15932-6

I.①从… II.①杨… ②余… ③赵… III.①乡村
规划—研究—浙江 IV.①TU982.295.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 044558 号

权利保留,侵权必究。

从“千万工程”到“美丽乡村”

——浙江省乡村规划的实践与探索

杨晓光 余建忠 赵华勤 主编

商务印书馆出版

(北京王府井大街36号 邮政编码100710)

商务印书馆发行

北京中科印刷有限公司印刷

ISBN 978-7-100-15932-6

2018年7月第1版

开本 787×1092 1/16

2018年7月北京第1次印刷

印张 25 3/4

定价:98.00元

参 编 人 员

主 编 杨晓光 余建忠 赵华勤

主要参加人员

沙 洋	王淑敏	龚松青	钟卫华	张如林	江 勇
于 敬	蒋跃庭	张建波	张乐益	王 丰	张 静
吴 琳	朱振通	任凌奇	鲁斐栋	叶如博	郑 重
张银银	吴 敏	范嘉诚	柴舟跃	蔡 健	卢新宇
袁子瑶	崔云兰	吕 颖	张艳琼	马 翠	张幼定
赵宇旻	高瑞麟	沈旭晟	汤贤孙	应吉祺	崔慧芬
包 钢	张 琪	姚 敏	林晓晨	邱鹏程	陈礼义

目 录

上篇 理论研讨

第一章 绪 论 3

- 第一节 乡村与乡村规划 3
- 第二节 近30年来浙江省的乡村规划 4
- 第三节 研究的基本架构 5

第二章 对乡村规划的基本认识 7

- 第一节 概述 7
- 第二节 乡村规划的几个关系 8
- 第三节 乡村的特质和治理方式 25
- 第四节 乡村规划的必要性和迫切性 29

第三章 改革开放以来浙江省乡村规划的探索 34

- 第一节 浙江省乡村历史演进及规划基础 34
- 第二节 “千万工程”前的乡村规划 44
- 第三节 “千万工程”时期的乡村规划 52
- 第四节 美丽乡村时期的乡村规划 74

第四章 乡村规划的技术方法 91

- 第一节 乡村规划的基本要求 91
- 第二节 乡村规划的框架体系 95
- 第三节 乡村规划的技术指引 120
- 第四节 乡村规划技术标准体系 145
- 第五节 乡村规划实施评估和动态监测 159

第五章 乡村规划的政策支撑与实施管理 173

- 第一节 乡村规划的政策支撑体系 173
- 第二节 乡村规划的管理 189
- 第三节 乡村规划的实施 194

第六章 未来的乡村规划 201

- 第一节 乡村变革与乡村规划的应对 201
- 第二节 乡村治理模式与乡村规划 225
- 第三节 新技术对乡村规划的影响 227

下篇 案例精选

第七章 村庄布点规划和乡村建设规划 237

- 第一节 县(市)域村庄布点规划——台州市仙居县 237
- 第二节 县(市)域乡村建设规划——衢州市开化县 246

第八章 山地丘陵地区村庄规划 265

第一节 历史文化型——奉化市岩头村、余姚市柿林村、台州市苍岭村、金华市登高村、
丽水市紫草村 265

第二节 特色产业型——台州市后岸村、衢州市长风村 313

第三节 生态保育型——余姚市唐李张村 336

第九章 平原水乡地区村庄规划 342

第一节 历史文化型——宁波市新庄村 342

第二节 特色产业型——余姚市杨家村 353

第三节 城郊型——金华市龙蟠村 357

第十章 滨海海岛地区村庄规划 368

第一节 历史文化型——温岭市桂岙中心村 368

第二节 特色产业型——舟山市黄沙村、宁波市东门岛村 374

参考文献 394

附录 调查问卷 395

上篇 理论研讨

第一章 绪 论

第一节 乡村与乡村规划

传统意义上的乡村是一个封闭的地缘社会，具有与城市不同的独特经济制度，血缘关系是乡村社会结构的主要联系方式，广大的乡村人口密度不高、结构相对松散，在长期的历史进程中传承了丰富的地方文化、宗教文化与民间信仰，保留下来了具有地域特征的历史建筑。

在漫长的历史长河中，乡村地区经历了缓慢发展和变迁，而随着城镇化进程的快速推进，邻近城镇的乡村不断被纳入城镇发展范围，城乡在空间、经济、社会等方面经历了快速变迁，资金、政策、人才等资源长期向城镇倾斜，乡村地区发展滞后，城乡差距突出，乡村地区发展成为制约城乡发展的“瓶颈”。

城乡割裂发展制约了城乡整体发展水平的提升，乡村地区需要重新审视其发展，突出其在促进城乡协调发展、推动城乡可持续发展中的重要作用。通过乡村规划对乡村地区的建设发展提供指导，乡村规划作为综合性的空间规划，具有综合性、全过程、实施性、地域性等特征。

乡村规划通过合理空间布局和科学配置公共基础设施，提高居民生活质量；通过挖掘整合乡村优势资源，推动乡村产业发展；通过对乡村各项建设进行指导，促进乡村集约发展；通过保护传统村落与传

统建筑，延续与传承传统文化。乡村规划的制定与实施需要适应乡村的发展需求，符合乡村管理要求，在现行的管理制度与管理模式下最大限度地发挥指导作用，是一个促进乡村地区发展的的发展性规划，要求协调各方利益，不断调整与完善，推动城镇基础设施向乡村覆盖，公共服务向乡村延伸，经济向乡村辐射，文明向乡村扩散，最终促进乡村地区整体发展，推动城乡协调发展。

第二节 近30年来浙江省的乡村规划

浙江省乡村具有丰富的地域特征，包括山地丘陵、平原水网、滨海海岛等类型的乡村，需要有针对性的指导，浙江省在乡村发展方面进行了一系列的探索。

2003年以来，在省委省政府的号召下，浙江省开展了“千村示范、万村整治”工程，成立了“千村示范、万村整治”领导小组，大力开展村庄整治，努力改善村庄生产生活条件，完善乡村基础设施和公共服务设施，乡村面貌和生产生活条件有了很大改善。2010年，浙江省委省政府制定实施了《浙江省美丽乡村建设行动计划（2011~2015年）》，全面开展美丽乡村建设，浙江着力建设规划科学布局美、村容整洁环境美、创业增收生活美、乡风文明身心美，宜居、宜业、宜游的“四美、三宜”美丽乡村。为响应党的十八大提出的“美丽中国”战略，2014年浙江省启动了“建设美丽浙江、创造美好生活”的“两美浙江”建设，提出把自然、人文、绿色、特色、舒适等元素融入美丽乡村建设，赋予美丽乡村建设更深刻的内涵。从“千万工程”到“美丽乡村”再到“两美浙江”建设，浙江省在乡村建设方面深入持续推进，改善了乡村生产、生活、生态环境，提升了村民的生活质量。

浙江省始终重视村庄规划在改善村庄环境方面的引领作用，制定了村庄规划导则、村庄整治规划指导意见，为村庄规划编制提供了重要的指导标准。规划类型包括村庄布点规划、村庄建设规划、行动计划、历史文化名村与传统村落保护规划等，编制内容不仅包括人居环境建设，还包括历史文化保护、生态环境保护、生态文明倡导等多层面内容；重视村庄布点规划对区域村庄整体建

设发展的指导作用，突出村庄总体规划对村庄发展的引领作用，体现村庄建设规划对村庄建设的具体指导；突出项目带动作用，整合涉农项目，以发挥整体效益推动村庄发展；注重改善人居环境，从基础设施、公共服务设施、村庄景观塑造、村民住宅建设等层面全面改善人居环境。随着浙江乡村发展环境的变化，浙江乡村规划也更加突出公众的参与、新技术的运用，以适应乡村发展的要求。

浙江省乡村规划具有覆盖面广、编制类型丰富、编制技术依据详细、编制内容深入等特点，为乡村环境改善和村民生活品质提升提供了科学的指导，推动了乡村地区可持续发展。

第三节 研究的基本架构

本研究上篇从乡村以及乡村规划基本内涵出发，探讨乡村的特质与乡村治理方式，归纳乡村规划的内涵，理清乡村规划与城市规划、国民经济与社会发展规划、土地利用规划的关系，探讨乡村规划与乡村、乡村建设的关系，结合乡村发展的背景提出编制乡村规划的必要性与迫切性。

在乡村与乡村规划研究的基础上，归纳梳理浙江乡村的主要特点，提出浙江乡村规划的重要基础，按照“千万工程”之前的乡村规划、“千万工程”与乡村规划、美丽乡村与乡村规划，对浙江省乡村规划的探索进行概括，重点从规划背景、规划内容要求、规划实施情况三方面进行提炼，反映改革开放以来浙江省乡村规划的主要探索与实践。

乡村规划的方法体系是乡村规划的核心内容，从乡村规划基本要求出发，包括总体思路、基本原则、基本方法，从村庄布点规划、村庄规划、村庄设计层面归纳乡村规划的框架体系，提出不同地形区域、不同发展类型的乡村规划指引，总结乡村规划现状调查标准、规划用地标准、配套设施标准等技术标准，构建乡村规划的评价体系，形成较为完善的乡村规划方法论。

乡村规划的政策与实施决定了乡村规划的效果，归纳乡村规划的支撑政策体系，对乡村规划的管理进行深入探讨，总结乡村规划的实施方式，结合乡村变

革、乡村治理模式变化、新技术运用，对乡村发展以及乡村规划发展产生的影响进行探讨，展望未来的乡村规划。

本研究下篇对优秀村庄规划的案例进行了分析，按照不同的规划类型，对村庄布点规划、村庄规划两个层次的规划进行了探讨，并按照山地丘陵型、平原水乡型、滨海海岛型等不同地形地貌特征，历史文化型、特色产业型、生态保育型等不同特色村庄规划进行了详细分析，探索了具有浙江特色的乡村规划编制方法与理论创新，为其他省市乡村规划编制提供参考与借鉴。

第二章 对乡村规划的基本认识

第一节 概述

一、乡村规划是推动乡村经济社会协调发展的重要指导

乡村地区是城乡统筹发展的重要区域，乡村规划统筹各项涉农资金的使用，发挥多项资金的合力，整合涉及乡村的优惠政策以落到实处，促进乡村地区整体快速发展，推动城乡协调发展。

二、乡村规划是统筹城乡空间布局的重要手段

城乡是有机联系的整体，城乡空间布局要求在区域层面整体考虑，乡村地区在自身发展的同时往往承载了城乡整体发展要求，如作为城市发展的备用空间、蔬菜副食品基地、旅游游憩场所、生态保护区域等重要的战略功能区域。乡村规划既要落实城乡发展对乡村地区的要求，留足城乡发展空间，又要满足乡村地区自身发展的需要，促进乡村地区持续发展。

三、乡村规划是促进乡村产业发展的重要引导

面对城乡差距大，农业生产出现萎缩，农业资源流向城市，乡村产业发展滞后于城市产业发展的现状，乡村规划通过综合研究乡村资源禀赋，立足于乡村发展优势，因地制宜发展多元化产业，进一步发展轻污染加工型工业、生态农业、乡村旅游业，提升非农产业在农村

经济中的比重，促进乡村经济持续快速发展，为乡村产业发展提供重要的引导。

四、乡村规划是优化乡村空间布局的重要依据

乡村地区是由农居点等建设用地以及农业、林业等非建设用地构成的整体，乡村规划不仅需要对乡村农居点进行合理安排，而且还需要对乡村各类用地进行统筹安排，确定行政村域范围内村庄规模及范围，统筹安排农业生产活动和乡村地区建设活动，合理安排乡村地区交通、居住、生产、休闲等功能。

五、乡村规划是提升乡村服务设施的重要指导

在城乡服务设施存在较大差距，城乡居民生活质量需要同步提升的前提下，乡村规划通过统筹城乡设施布局，促进城镇基础设施向农村延伸，城镇公共服务向农村地区覆盖，提升农村地区整体基础公共服务能力。另外，乡村规划因地制宜提出乡村地区基础公共服务设施改善策略，结合村庄整治建设推动乡村基础公共服务设施整体优化，提高乡村地区居民生活质量。

六、乡村规划是保障乡村生态安全的技术支撑

乡村地区是重要的城乡生态空间，是保障城乡生态安全的重要屏障。乡村规划通过对乡村地区建设用地进行适宜性评价，提出适宜建设的用地，保障农村人居环境的安全；通过提出保护生态环境的措施，促进受损生态系统的全面恢复；通过控制水、空气等污染物排放，有效改善生态环境，切实提升乡村生态环境质量，保护乡村地区生态安全，促进乡村地区生产、生活、生态空间质量同步提升。

第二节 乡村规划的几个关系

一、概念定义

（一）乡村

袁镜身认为：乡村是相对于城市的包括村庄和集镇等各种规模不同的居民点的一个总的社会区域的概念。费孝通认为：农村地区，凡是有 100 户以上的村子，

划为一个乡；不到100户的村子，则和其他村子联合成为一个乡。美国学者 R.比勒尔等人认为：乡村是指人口稀少，绝对面积不大，比较隔绝，以农业为主要经济基础，人民生活水平基本相似，而与社会其他部分特别是城市有所不同的地方。

（二）乡村规划

乡村规划具有综合性、全过程、实施性、地域性规划特征。

1. 综合性规划

乡村规划要解决涉及具体的乡村生态安全、乡村经济发展、乡村人居环境改善、乡村服务设施提升等问题，是综合性的持续改善型的规划。

2. 全过程规划

乡村规划在规划前需要充分征求村民意见，规划审批需要村民代表大会审议通过，规划过程中需要合理配置各类设施，科学谋划空间布局，规划实施过程中需要进行监督指导，对包括农房建设、市政设施、乡村经营、村庄维护等方面内容进行全程跟踪，保障规划的实施效果，具有全过程规划特征。

3. 实施性规划

乡村规划往往是由于具体的乡村因为建设需要而产生的，主要是为了解决乡村建设发展中如乡村面貌整治、农房建设、设施改造提升、乡村经济发展等具体问题而进行编制的，具有面向实施的规划特征。

4. 地域性规划

乡村在地形地貌、经济发展、历史文化等方面存在差异，乡村规划在编制和实施过程中也要根据相应的乡村特点提出因地制宜的规划引导，具有地域性规划的特点。

二、乡村规划与城镇规划

（一）城乡规划体系

《中华人民共和国城乡规划法》（2007）（以下简称《城乡规划法》）第二条指出，我国城乡规划体系包括“城镇体系规划、城市规划、镇规划、乡规划和村庄规划”，村庄规划是我国城乡规划体系中一种重要的规划类型，具有法定地位。

（二）乡村规划与城镇规划的相同点

1. 具有相同的法律依据

乡村规划与城镇规划的上位法律依据都是《城乡规划法》，《城乡规划法》对

城镇规划以及乡村规划的制定、实施、修改、监督检查及法律责任进行了规定，为城镇规划和乡村规划提供了法律依据。

2. 具有相通的方法论和技能要求

乡村规划、城镇规划都是空间规划，空间规划在研究方法、编制方法、规划成果表达方式、规划实施效果评估等方面有相通的技术方法，在规划构思、规划图纸绘制等方面有相通的技能要求，可以相互借鉴。乡村规划可以结合乡村实际情况，在技术方法和规划表达方面参考城镇规划的经验，提出切合乡村实际的规划技术策略。

3. 具有相近的规划理念

城镇规划与乡村规划都关注“集约发展”“可持续发展”“公共利益”“公众参与”等当今社会发展需求，规划理念相近，具有鲜明的时代特征。通过规划实现时代对城乡空间资源安排的具体要求，促进城乡空间的合理高效利用。

4. 具有共通的规划目标

城镇规划与乡村规划作为空间规划，主要目的都是为了合理安排城乡空间，有效配置城乡基础设施和公共服务设施，以更好地满足城乡居民生产、生活等功能需求，最大化城乡居民的公共利益，促进城乡可持续发展；规划目标都是基于城乡居民的根本利益，满足城乡居民的基本需求。

（三）乡村规划与城镇规划的差异

1. 具有不同的规划背景

城镇规划首先要处理好增长过程中各类要素的空间资源配置问题，满足各种城镇功能的空间要求，主要是面对“增长”引发的各类问题。在城镇化过程中，乡村地区各类要素流向城镇，乡村地区增长缓慢。乡村规划需要处理好增长缓慢的乡村地区的空间资源配置问题，城镇规划与乡村规划具有不同的规划背景。

2. 具有不同的规划内容

城镇与乡村承载的主要功能不同。乡村承载的功能相对简单，乡村规划空间布局侧重满足基本的生活、生产功能需求，做好农村居民点布局，安排好农业生产、旅游等生产空间布局。城镇规划需要对多元的功能需求进行配置，合理安排居住、生产、娱乐、商业等功能空间，设施配置要求更加多样化，内容相对复杂。