

中国城市规划学会学术成果

中国城乡规划实施理论与典型案例一

丛书主编 李锦生

丛书副主编 叶裕民

广州

可实施性村庄 规划编制探索

叶裕民 彭高峰 主 编
孙 玥 张 磊 副主编



中国建筑工业出版社

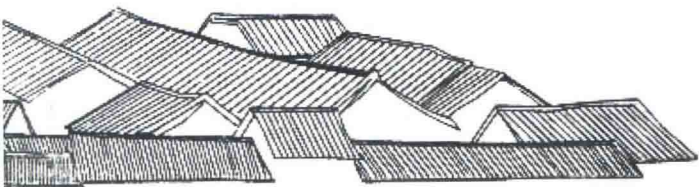
中国城市规划学会学术成果
中国城乡规划实施理论与典型案例一
丛书主编 李锦生
丛书副主编 叶裕民

广州

可实施性村庄 规划编制探索



叶裕民 彭高峰 主 编
孙 玥 张 磊 副主编



中国建筑工业出版社

图书在版编目(CIP)数据

广州可实施性村庄规划编制探索 / 叶裕民, 彭高峰
主编. —北京: 中国建筑工业出版社, 2016.9

(中国城乡规划实施理论与典型案例)

ISBN 978-7-112-19636-4

I. ①广… II. ①叶… ②彭… III. ①乡村规划—研究—广州市 IV. ①TU982.296.51

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第182848号

责任编辑: 陈海娇 李 鸽

责任校对: 李欣慰 刘梦然

中国城乡规划实施理论与典型案例(1)

丛书主编 李锦生

丛书副主编 叶裕民

广州可实施性村庄规划编制探索

叶裕民 彭高峰 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

北京方舟正佳图文设计有限公司制版

北京缤索印刷有限公司印刷

*

开本: 850×1168毫米 1/32 印张: 10½ 字数: 233千字

2016年9月第一版 2016年9月第一次印刷

定价: 65.00元

ISBN 978-7-112-19636-4

(29146)

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)

前言

本书是“中国城乡规划实施理论与典型案例”系列丛书的第一本，我们满怀感激之情和深深的忐忑之心，为读者奉上此书。

规划实施是长期困扰规划界的理论问题，也是新型城镇化时期亟待解决的实践难题。十八大以来，城乡一体化成为中国现代化的核心内涵，城乡规划一体化对城乡一体化发展起着基础性的作用。但是，中国乡村规划理论起步晚、发展慢，如何建构一个有效促进乡村现代化和城乡一体化的可实施性的乡村规划理论体系，是规划管理部门和学界都十分关注的热点问题。在特大城市边缘区，由于双重二元结构矛盾尖锐，城乡土地利用冲突激烈，乡村规划实施更是困难重重。

广州是中国改革发展的前沿城市，20世纪80年代以来充分享受到改革发展的红利，同时也积累了传统发展模式的矛盾，发展转型面临严峻的挑战。城乡结合部的乡村发展转型是矛盾的核心。为此，广州先后分别于1997年和2008年两次编制村庄规划，试图破解城乡发展的空间

矛盾与冲突。但是由于历史的原因，该两轮规划都没有得到很好的实施，反而在某种程度上加剧了城乡冲突，村民更加不理解规划，政府信用也受到冲击。为了扭转城乡发展不协调、不可持续的局，借助十八大美丽乡村建设推进城乡一体化发展的历史机遇，广州市启动了新一轮村庄规划。

客观地说，广州可实施性村庄规划的编制是在探索中实现的，一开始并没有一个“可实施性村庄规划编制”的理论做指导。在广州整个规划编制过程中，我们与主持本轮规划编制工作的广州规划局副局长交流，听她强调最多的就是“我们的规划是要实施的”，“是要让新增分户住房落地的”，“是要解决历史留用地问题的”，“是要让村民满意的”……这些话听到的频率非常高，以至于我们可以很清晰地判断：广州这是要做一个“可实施的村庄规划”。这是全书理论总结认知的起点。

2014年，广州村庄规划编制完成，再回过头去观察、解析整个规划过程，广州本轮村庄规划的确实践了“可实施性规划编制”的全过程，并取得了良好效果。我们通过随机抽样，先后到20多个村庄调研，各村庄对本轮规划总体上都持欢迎和肯定态度。广州本轮村庄规划编制的主要创新点是突出“可实施性”。我们总结提炼其基本特征，表述为“规划为民，实施导向，合作治理，多规协同，数据保障，城乡一体”。规划伊始，我们就明确确定了“规划为民”的基本理念，以规划的可实施性为目标导向，政府、由学者和社会机构组成的第三方、规划院和规划师，以及村集体和村民共同组成合作式规划编制主体，各司其

职，在 889 个村庄、5257 个自然村、数十万个图斑上实现多规协同，最后形成城乡一体、相互协调的制度与政策体系，保障规划的科学性和可实施性。其中，各级领导和部门高度重视，为规划提供了强有力的组织保障。自广州市委、市政府部署全面推进村庄规划编制工作以来，市五套班子 33 位市领导高度重视，积极挂点督导，走村入户，深入挂点镇村开展督导调研；市直各有关部门通力配合，加强指导；各区党委政府主要领导亲自抓，调配安排资金及人力、物力，具体组织开展工作；镇村干部组织参与规划编制，深入开展村民参与，具体解决工作中遇到的各种问题。以上，各级部门上下联动、齐推共进，为广州市本轮“可实施性”村庄规划编制奠定了基础。

广州村庄规划在理念、方法、技术和机制建构等多方面实现了可实施性规划编制体系的创新，为全国其他特大城市边缘区编制可实施的村庄规划提供了系统性的经验借鉴。广州可实施性村庄规划编制体系探索可总结、可书写、可推广。

本书以提炼总结广州可实施性村庄规划编制为任务，分为 6 章，主要内容安排如下：

第一章“面向可实施的村庄规划”，在理论上剖析传统技术性规划模式与公共政策视角下的规划模式，在规划编制与规划实施关系上的异同，提出在传统模式下，两者是在时间上继起的线性关系；在公共政策模式下，两者共同构成相互交融、相互包含的有机生命循环系统，规划编制是规划实施的起点。本章后续部分介绍全国村庄规划类型，提出规划实施是全国村庄规划面临的时代

挑战。最后介绍广州城乡发展转型轨迹，以及广州村庄规划变革的轨迹，交代广州可实施性村庄编制体系创新的时代背景。

第二章“广州村庄规划编制体系与机制创新”，全面系统介绍广州可实施性村庄规划编制体系的理念、目标、内容、方法、技术路线、规划编制管理的制度框架与实施机制；系统分析广州如何建构村庄规划体系，从宏观到微观多层面保障规划的科学性和可实施性；介绍政府、社会、规划师及公众在规划编制体系中的职能分工与合作；介绍村庄规划与土地利用总体规划及控制性详细规划由多重矛盾冲突达到协同的方法和路径。本章是对广州探索的总体概括，试图在理论上进行总结和提升，使广州经验可解读、可传播。

第三章“广州村庄规划的技术支撑”，全面介绍面向可实施的广州村庄规划管理信息平台。这是一个集成了地理信息系统（GIS）、管理信息系统（MIS）、计算机辅助制图（CAD）、空间决策支持系统（SPDSS）等多种技术优势于一体，支持规划相关各部门的数据汇交与方案会商，提供规划全过程公众意见的收集、处理与反馈功能，是一套服务于规划编制、规划实施、规划评估与服务全生命周期的现代化信息平台，是可实施性规划编制实现多规协同与合作治理的关键技术支撑。

第四章“区县案例：白云区村庄规划”，旨在介绍广州村庄规划编制体系中区县级规划管理部门的工作内容和工作机制。在广州市村庄规划工作机制中，区县政府是主要责任主体，具体负责和统筹村庄规划的编制、审批、实

施和管理工作，具有自上而下促进多规协同、自下而上组织村民参与、日常组织管理的三重职能。此外，作为区县政府重要的政策工具，村庄布点规划在广州市村庄规划体系中起着重要的承上启下的桥梁作用。

第五章“村庄案例：三个村庄规划的故事”，旨在介绍广州村庄规划编制体系中规划师是如何和村集体、村民博弈，协调解决村庄规划的多重矛盾和多元化利益诉求，最终在村庄层面实现多元合作治理和“多规协同”。本章首先通过江村案例介绍广州村庄规划的规范性程序、过程与机制；其次讲述了华坑村新村用地选址变更的故事，详细介绍规划师理性规划方案与村民诉求的矛盾及其协商解决的过程，充分体现了村民在规划微观方案调整决策中的主导性作用；最后通过鹤岗村新增分户及其用地布局的调整，详细介绍了鹤岗村民诉求、村庄规划、国土规划、水务部门的河堤规划之间“多规协同”的始末，展示了规划师的多重角色，规划师由技术专家向利益协调者转变的过程。

第六章“结论与反思”，对广州可实施性村庄规划编制全过程的核心思想和主要内容进行总结，得出关键性的结论。同时，根据中国城乡一体化发展对村庄规划的高要求，对广州村庄规划不足的方面提出进一步思考，包括村庄规划的任务及其实现方式，村庄规划实施管理的多部门协同机制，特大城市边缘区村庄规划与农业转移人口市民化的关系，以及全国范围内的乡村规划师制度的建构，等等。

乡村规划是中国城乡一体化过程中伟大而又复杂的

事业，编制出可实施的乡村规划只是万里长征走完第一步。本书是以广州实践为蓝本，对编制可实施性规划的探讨性总结。在村庄规划研究中沧海一粟，期待本书可以起到抛砖引玉的作用，期待中国村庄规划实施的理论研究百花争艳。

本研究的完成得益于许多人的支持、帮助和指导。首先感谢广州市国土规划委孙玥副主任，她是本轮村庄规划的负责人。“我要把这个事情（可实施的村庄规划编制）搞清楚”。孙主任以科学的精神对待行政工作。在多次深入调研中，孙主任亲自介绍情况，并与项目组一起深入到区县、乡镇乃至村庄调研，为项目组理解本轮规划奠定了基础。感谢广州市国土资源和规划委员会村镇规划管理处处长吕荣，广州市国土资源和规划委员会村镇规划管理处副处长郭世勤，广州市国土资源和规划委员会村镇规划管理处科长张伟彪，广州市白云区国土资源和规划局调研员伍斌，广州市白云区国土资源和规划局村镇规划管理科科长杨黎勇，广州市白云区国土资源和规划局村镇规划管理科工作人员陈信吟、李浩能、林丹霞、王清云，广州市白云区国土资源和规划局三元里国土资源和规划所所长张伟明，广州市白云区城市规划设计研究所总工程师黎逸科，增城市新农村规划建设办公室副主任张迪翰，他们对项目调研提供了很多的支持和帮助，提供了全部的基础素材，并亲自对本书的初稿进行修改补充和完善，不仅提高了书稿质量，也保障了书稿在细节上的真实性和准确性。感谢白云区江高镇江村党支部书记江万标、村委会主任江树根，白云区太和镇北村党支部书记徐国平、村委会主任董锐璋，

他们既是故事的主角，也是给我们讲故事的本土老师。在这里我们了解了一个个村庄复杂而又真实的规划故事，也更深刻地感受到村庄规划是多元利益协调的结果。

感谢中国城市规划设计研究院深圳分院赵迎雪总规划师、华南理工大学叶红老师，在项目调研中她们给予了大量的支持，她们的研究成果以其前沿性和科学性体现在本书的总结之中。感谢《广州市村庄规划专辑》（《城市规划学刊》2014年7月增刊）的其他作者，因为你们对广州村庄规划的深入研究，使我们学到很多，其中不少观点被作为广州实践在书中得到体现。

感谢住房与城乡建设部总经济师赵晖，中国城市规划学会副理事长石楠，中国城市规划设计研究院副院长王凯，北京市规划委员会总规划师、北京市城市规划设计研究院院长施卫良，北京大学教授林坚，清华大学教授党安荣，他们对本书的初稿提出了许多真知灼见，使得本书的结构和面貌焕然一新，为著作最后修改定稿起到了重要的指导作用。感谢山西省住房和城乡建设厅副厅长、中国城市规划学会城乡规划实施学术委员会主任李锦生，他是“中国城乡规划实施理论与典型案例”系列丛书的最早支持者和指导者，自始至终指导着整个研究工作和出版工作的推进。

本书的写作与分工是：叶裕民和孙玥提出并确定本书的总体框架；叶裕民完成第一、二、六章；杨励雅完成第三章；于洋完成第四章；张磊完成第五章。另外，郅艳丽老师，博士研究生戚斌、刘晓兵、陈蛟，以及硕士研究生吴晓东，参与了本书大量的研究、计算、制图

和写作工作；全书最后由叶裕民、孙玥、张磊审阅定稿。全书的研究写作时间短、任务重，在整个研究工作中，所有团队成员精诚合作，辛苦奉献，不计个人得失，使本书的写作任务得以圆满完成。在此对团队所有的伙伴表示深深的敬意和感谢！

我们满怀感恩之情，以及对未来中国城乡规划实施美好未来的憧憬，结束前言。我们欢迎各位朋友以各种形式交流与讨论。



2015年9月21日

目录

前言

第一章 面向可实施的村庄规划 / 001

第一节 城乡规划是一个有机生命循环系统 / 002

第二节 中国村庄规划实施问题的源起 / 009

第三节 广州城乡发展转型与村庄规划变革 / 020

小结 / 047

第二章 广州村庄规划编制体系与机制创新 / 049

第一节 广州村庄规划编制体系创新 / 050

第二节 规划为民 / 051

第三节 实施导向 / 053

第四节 合作治理 / 059

第五节 多规协同 / 071

第六节 数据保障 / 086

第七节 城乡一体 / 090

小结 / 094

第三章 广州村庄规划的技术支撑 / 097

第一节 广州村庄规划的总体技术框架 / 098

第二节 广州村庄规划的综合数据库 / 114

第三节 村庄规划编制管理系统 / 140

第四节 村庄规划实施管理系统 / 153

第五节 村庄规划评估管理与服务系统 / 156

第四章 区县案例：白云区村庄规划 / 163

第一节 区县村庄规划特点与任务 / 166

第二节 白云区三版村庄规划背景与历程 / 167

第三节 白云区政府在村庄规划中的职能与政策工具 / 192

第四节 白云区村庄布点规划 / 210

第五节 白云区村庄规划的总结与反思 / 250

第五章 村庄案例：三个村庄规划的故事 / 261

第一节 村庄规划基本过程——江村 / 262

第二节 基于公众参与的村庄规划编制机制
——华坑村新村用地选址 / 281

第三节 多元合作解决农村发展权
——鹤岗村新增分户住宅选址 / 286

第四节 经验与问题 / 296

第六章 结论与反思 / 301

第一节 基本结论 / 302

第二节 对广州村庄规划的再思考 / 311

结语 / 319

参考文献 / 322

第一章

面向可实施的村庄规划

面向可实施的村庄规划是中国城乡一体化发展对乡村规划的时代要求，需要彻底摒弃传统规划中物质性规划为主、自上而下的规划治理理念和方法，需要以农村现代化为目标，以改善农村居民生活质量为基本导向，由规划师与村民共同完成。广州市作为全国城镇化发展的前沿区域，也积累着传统城镇化时期最为尖锐的城乡矛盾和冲突。经过长期探索和实践，率先在全国创新了面向可实施的村庄规划编制体系，基本特点是“规划为民，实施导向，合作治理，多规协同，数据保障，城乡一体”。在全市范围内一次性完成了889个村庄规划的编制，并受到广大群众欢迎，其经验值得其他地区借鉴。

第一节 城乡规划是一个有机生命循环系统

城乡规划是根据社会需要和公共利益优先原则，对空间资源组合进行与时俱进的社会性安排，包括规划编制和规划实施两个部分。规划编制是人们认识规划需求，并将规划需求以及达到需求的路径有序地表达为规划文本的知识生产过程；规划实施则是将通过规划文本表达的规划需求转化为可实现的公众利益的社会行动过程。规划实施始于规划编制，是规划编制在实践中的延续；规划编制是规划实施的先行阶段，知行合一，二者互相渗透，彼此循环，共同构成规划的生命全过程，形成城乡规划的有机生命体，成为引领城乡建设和发展的龙头。

一、可实施性是公共政策规划的基本属性

由理性的终极蓝图式规划向可实施规划转型的过程，就是由物质性规划向公共政策转型的过程。物质性规划与公共政策规划最大的不同在于：物质性城乡规划以规划师理想的城乡发展空间蓝图为直接目标，规划结果表达为靓丽的规划图纸和技术性很强的规划文本；公共政策属性的城乡规划以多元社会群体利益得到满足为目标，规划结果必须通过规划实施来完成，表现为各利益群体社会利益的增进，是一个促进城乡发展的社会过程。

由物质性规划向公共政策规划转型是欧美国家在 20 世纪 60 年代到 90 年代曾经经历过的历程。基本背景是由工业化时代走向后工业化时代和现代社会，社会生产系统由物质生产为主转向以服务业发展为主，生产小型化、高效化和分散化，社会生产主体多元化，市民社会得到孕育和发展，中产阶级快速崛起，社会利益主体多元化，社会需求多样化，单一的“自上而下”的物质性规划不再能够满足社会的需求。以满足多样化公共需求的可实施性规划逐渐诞生并得到快速发展。

二、规划实施始于规划编制

规划活动可以划分为两个大的环节：编制和实施。编制环节包括规划需求的提出、规划决策、规划制定；实施环节包括规划实施、规划监督检查、规划评估。

在传统的理性规划中，规划的动力来自于政府和规划师的理性推动，把规划编制和规划实施两个阶段看作在时间上继起的阶段，先编制后实施，规划编制的终点是规划实施的起点，把规划的两个环节看作是相互独立和分离的线性过程（图 1-1）。同时，人们更加偏好规划制定过程本身，并且在制定规划的过程中，通常会“忘记”还有规

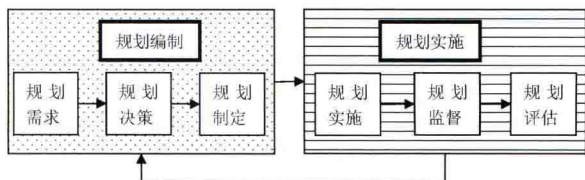


图 1-1 传统理性规划模式下规划编制与规划实施的线性关系

划实施的存在，为了规划而规划，为心目中的理想蓝图而规划，甚至于为了甲方而规划，忘记了规划实施的社会条件。结果，用泰勒的话说，就是许多地方政府的文件库里“堆满了‘用处不大’的规划，实施起来非常困难”^①。

面向可实施的规划动力来源于社会需求以及为了满足多元需求的社会合作，要求切实解决社会问题，具有可实施性，是空间资源分配的公共政策。“公共政策是由一系列相互关系的活动所组成的较长的过程，而不仅仅是一个关于要做什么的决定。”^②公共政策的目标是解决社会问题，使政策生效。一旦公共问题被提出来，并被确立为政策目标，那么政策制定、政策执行、政策监督和政策评估都是达到和实施政策目标的过程。政策制定是过程的开始。

同理，规划一旦被提上议程，规划编制和规划实施都是实现规划目标的手段，整个规划过程都是广义的规划实施过程。规划编制是规划实施的开始。首先，从编制开始，规划一直处于规划目标的实施状态；其次，在规划编制阶段，就有必要预计并解决那些可能使规划束之高阁的问题，并在编制方案中充分体现和解决，为规划实施准备条件，这就是所谓“编制可实施的规划”。泰勒认为，如果把规划编制与实施作为一个线性过程的两个分离阶段来看待和执行，“那是十分危险的”，它们是全部过程的一部分，彼此不可分离，“有效的实施应在编制规划的早期就开始了”^③。

规划编制与规划实施的关系，犹如“知”与“行”的关系。规划编制是认识规划需求，并将规划需求以及达到

① 尼格尔·泰勒. 1945年以后西方城市规划理论的流变[M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2006.

② 谢明. 公共政策导论[M]. 北京, 中国人民大学出版社, 2003.

③ Friedmann, J. Notes on societal action [J]. *Journal of the American Institute of Planners*, 1969, 35(5); Habermas, J. *Communication and the Evolution of Society* [M]. Translated by T. McCarthy. London: Beacon Press, 1979.