

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”系列丛书之三

丛书主编：李锦生

丛书副主编：叶裕民

诗划乡村 成都

乡村规划实践

张 瑛 主 编

张 佳 曾九利 副主编



非外借

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”系列丛书之三

丛书主编：李锦生

丛书副主编：叶裕民

乡村规划实践 成都

乡村规划实践

张 瑛 主 编

张 佳 曾九利 副主编



中国建筑工业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

诗划乡村：成都乡村规划实践 / 张瑛主编. — 北京：
中国建筑工业出版社，2017.10

（“中国城乡规划实施理论与典型案例”系列丛书之三）

ISBN 978-7-112-21381-8

I. ①诗… II. ①张… III. ①乡村规划—研究—
江苏 IV. ①TU982.297.11

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2017）第 262349 号

责任编辑：毋婷娴 李 鸽

责任校对：王 瑞 芦欣甜

“中国城乡规划实施理论与典型案例”系列丛书之三

诗划乡村：成都乡村规划实践

张 瑛 主 编

张 佳 曾九利 副主编

*

中国建筑工业出版社出版、发行（北京海淀三里河路9号）

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：787×1092 毫米 1/16 印张：7 $\frac{3}{4}$ 字数：144 千字

2018 年 1 月第一版 2018 年 1 月第一次印刷

定价：108.00 元

ISBN 978-7-112-21381-8

(31089)

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）

目录

第一章 背景历程篇 /017

- 1.1 乡村是城乡统筹的重点 /018
- 1.2 成都乡村的优质资源 /019
- 1.3 成都乡村发展历程 /023

第二章 发展理念篇 /029

- 2.1 四性原则，灾后重建中的可持续理念 /030
- 2.2 小组微生，林盘聚居的现代演绎 /034
- 2.3 成片连线，区域协同下的集群化发展 /038

第三章 管理机制篇 /043

- 3.1 优化管理流程：“强化两头、简化中间” /044
- 3.2 细化管控内容：“规定导则，刚柔并济” /049
- 3.3 强化人才建设：“筑巢引才，壮大队伍” /052
- 3.4 固化资金保障：“多元筹集、共建乡情” /058
- 3.5 硬化创新支撑：“借智借脑，内外兼修” /060

第四章 规划实施篇 /063

- 4.1 全域统筹下的村庄建设一盘棋 /065
- 4.2 以区域统筹为抓手，集群化发展 /069
- 4.3 以四态融合为导向的特色镇规划 /088
- 4.4 以三生共荣为导向的村庄规划 /094
- 4.5 彰显川西文化内涵的田园建筑 /113

附录 相关文件目录 /116

参考文献 /117

后记 /119

致谢 /120

主要编写人员介绍 /121

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”系列丛书之三

丛书主编：李锦生

丛书副主编：叶裕民

诗划乡村 成都

乡村规划实践

张 瑛 主 编

张 佳 曾九利 副主编

中国建筑工业出版社

图书在版编目(CIP)数据

诗划乡村：成都乡村规划实践 / 张瑛主编. — 北京：
中国建筑工业出版社，2017.10

（“中国城乡规划实施理论与典型案例”系列丛书之三）

ISBN 978-7-112-21381-8

I. ①诗… II. ①张… III. ①乡村规划—研究—
江苏 IV. ①TU982.297.11

中国版本图书馆CIP数据核字（2017）第262349号

责任编辑：毋婷娴 李 鸽

责任校对：王 瑞 芦欣甜

“中国城乡规划实施理论与典型案例”系列丛书之三

诗划乡村：成都乡村规划实践

张 瑛 主 编

张 佳 曾九利 副主编

*

中国建筑工业出版社出版、发行（北京海淀三里河路9号）

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：787×1092毫米 1/16 印张：7 $\frac{3}{4}$ 字数：144千字

2018年1月第一版 2018年1月第一次印刷

定价：108.00元

ISBN 978-7-112-21381-8

(31089)

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）

编委会成员

顾问：叶裕民 李锦生 赵炜 耿虹 何兵

主编：张瑛

副主编：张佳 曾九利

执行主编：张毅

编委：张毅 徐勤怀 刘洋 张婉嫒 周逸影 朱直君

刘美宏 李华宇 张薇 张春 张睿 李玉霞

装帧设计：陈兴骏

工作人员：袁薇 范菲 金黎黎

图片提供：成都市城建档案馆

拍摄人员：张庆 何纯全 刘建龙 崔建民 王海 赵宇

吕文奎 杨云可

课题承担单位：

成都市规划设计研究院

课题参加单位：

中国城市规划学会城乡规划实施学术委员会、成都市规划管理局、邛崃市规划管理局、崇州市规划管理局、彭州市规划管理局、郫县规划管理局、新津县规划管理局、蒲江县规划管理局

序

明年，我们将欢庆改革开放 40 年。

40 年来，我国由农业和乡村大国发展成为工业化和城市化的大国，经历了世界历史上规模最大、内容最丰富、受益人口最多的现代化进程。城乡规划始终对我国多区域、多层次的工业化和城市化起着重要的战略引领和空间支撑作用，并逐步积累了丰富的实践，形成了具有特色的理论体系、法律法规体系、教育体系和人才体系。特别是在中国城乡规划实施领域，产生了大量的创新实践，描绘出绚烂的中国故事。

但是，随着我国进入经济、社会发展的新常态，城乡规划实施也面临着巨大挑战，特别是需要应对城乡规划需求、目标和思维模式的快速转型：规划实施如何应对由增量规划转向存量规划，由城市规划走向城乡规划，由技术理性转向协作式交往理性的重大转变？如何重构新时期城乡规划实施治理的基本理念、治理结构和体制机制？这些都是需要认真思考和深入研究的课题。

城乡规划是具有战略性的公共政策。根据政策过程理论，规划实施过程就是公共政策执行的过程。公共政策执行可能受到来自三方面的挑战：

第一，政策制订缺陷。糟糕的政策意味着政策执行可能的失败。这包括政策制订对政治形势判断失误，缺乏关注利益相关者的利益诉求，没有充分核算政策执行所需资源的可得性等等。为避免政策制订缺陷成为政策执行的障碍，要求在政策制定阶段就需要高度关注政策执行中可能产生的诸多问题。可以说，政策执行始于政策制订。

第二，政策过程的开放性和包容性不足。现代社会中，各利益相关者相互依赖、互相依存，这也增加了公共管理者执行政策的复杂性和脆弱性。如果政策制定过程中，利益相关者不能充分地参与博弈、表达诉求，那么政策执行时就可能会缺乏必要的行政或者政治的支持，或者自上而下地仅限于来自政策发起的高层级政府机构的支持。而事实上，基层政府和社会公众才是政策成功执行的关键，当他们对于被要求执行的政策缺乏了解，或者认为政策无法体现其自身利益时，就会以多种方式抵制政策执行，甚至会导致政策执行终止。

第三，政策执行能力不足。执行能力不足会导致操作困难，导致计划停留在纸面上。为了促进政策执行，必须要有相应能力的贮备和建设，其中包括人力、财力、制度的准备，以及确保政府间合作与一致性，回应社会群体对政策执行反馈的社会性能力等等。其中，来自政府间合作的挑战最为严峻，需要解决合作中可能产生的对部门权力的挑战、目标和手段的多部门冲突与妥协，以及如何共享信息和资源，如何联合行动等一系列艰难的问题。

城乡规划作为公共政策，其实施难题与政策执行挑战具有高度的一致性。

一个规划，可否得到顺利实施，并取得良好实施效果，首先取决于该规划的科学性与合理性，取决于规划是否充分考虑了规划实施过程中可能出现的一系列难题，并尽可能将其解决方案体现在规划中，这些难题包括“多规合一”、规划实施过程有效监督等。克服这些难题，首先要纠正规划编制结束，才开始实施规划的观念，实际上规划实施始于规划编制。

其次，规划有效实施取决于规划编制和实施过程中多方合作的广度与深度。在逐步走向包容和开放的规划制度下，如果建立了多元利益群体（包括多部门、多层级政府——特别是基层政府、企业和社会公众）透明化和规则化的合作博弈制度，那么，各利益群体可以在规划中达成更加持续、稳定的妥协，从而有利于促进规划实施；否则，则可能在规划实施过程中演变为激烈的利益冲突，成为阻碍规划实施的关键要素。

再次，规划实施过程中的人力、物力、财力准备和制度建构、多部门协调，都构成规划实施最重要的基础性保障。

改革开放以来，我国处于前所未有的快速发展和剧烈变化之中，理论研究长期滞后于实践发展的需要。规划实施与诸多领域的发展一样，许多地方的有效实践先于理论探索。为了满足地方规划实施对理论和前沿经验学习和研究的需要，我们中国城市规划学会城乡规划实施学术委员会，致力于总结地方规划实施的前沿经验，其学术成果以三个系列公开出版，已经出版的案例受到业内的广泛欢迎和热情鼓励。

一是专著系列，以专著的形式连续出版《中国城乡规划实施理论与典型案例》。专著以每年年会在所在城市的成功案例为主，包括该时期典型的具有推广和参考价值的其他规划实施案例，对每个案例的背景、理论基础、实践过程进行深入解析，并提炼可供推广的经验。迄今为止，已经正式出版了三本专著《广州可实施性村庄规划编制探索》、《诗画乡村——成都乡村规划实施实践》、《绿道的理论与实践——以广东为例》。第四本深圳规划实施案例正在研究撰写过程中。我们会努力坚持，至少一年完成一个优秀案例总结，分享给读者。

二是《中国城乡规划实施研究——历届全国规划实施学术委员会成果集》，基于每年规划实施学术委员会全国征集论文，并通过专家评审，对严格筛选出来的论文集出版，迄今为止已经于2014-2017年出版了4册。

三是《城市规划》杂志上开辟的《城乡规划实施》专栏。该专栏以定向邀请和投稿相结合，对典型案例进行学理或者法理的深入解析，向读者传递遇到同类问题的思考方式和解决问题的路径，成果形成论文。该专栏始于2016年1月，每季度第一期（每年的1、4、7、10月）正式发表，迄今为止，已经顺利刊登了7期。

感谢中国城市规划学会给予城乡规划实施学术委员会以发展的空间，特别是学会副理事长石楠教授对学委会的热情关注、学术指导和工作支持！感谢学委会各位委员坚持不懈的努力，才有我们3个系列案例研究成果的持续出版！感谢中国人民大学公共管理学院规划与管理系、广州市国土规划委、成都市规划局、深圳城市规划学会，这些单位分别承办了学委会第1~4届年会《中国城乡规划实施学术研讨会》，付出了大量的辛勤的劳动！感谢给学委会年会投稿和参加会议的同仁朋友们，你们对学委会的肯定，以及参与交流的热情是我们工作最大的动力！感谢多年来所有关心和支持学委会的领导、专家、规划师和各位朋友，希望我们分享的成果可以对大家有所帮助。

大家手里拿到的就是专著系列，请大家多提宝贵意见。对于规划实施学术委员会3个系列的案例成果，大家有任何意见，或者希望讨论的问题，可以随时联系秘书处，邮件地址为 imp@planning.org.cn。

Handwritten signature in black ink, reading '石楠' (Shi Nan).

2017年7月30日

前言

“九天开出一成都”，天府之士，沃野千里。在因循自然的道家哲学的浸染下，成都的乡村沉淀了深厚的农耕文明。依水而建，傍林而居，近田而作，从古蜀文明到唐宋盛世再到新时代的城镇化，成都的乡村延续着传统而智慧的生产生活方式。

成都作为大城市带大农村的特大中心城市，在推进新型城镇化的进程中，乡村发展一直备受重视。成都的乡村规划实践主要有三大特征：一是强化统筹，包括城市建设与乡村发展的统筹，全域层面的乡村规划一盘棋统筹，以及跨行政界的成片连线次区域统筹；二是植根产业，空间规划与旅游规划、产业布局规划整合，强调产村相融；三是面向实施，规划编制整合了宏观中观微观的核心内容，建设实施创新性地制定乡村规划师制度，以及全方位自下而上的公众参与。

在十多年的探索和实践过程中，成都乡村经历了城乡统筹、灾后重建等发展阶段，在解决大量实际问题的过程中，积累了丰富的建设与管理经验，探索出了乡村发展的“成都模式”，对于全国乡村地区的发展建设，践行新型城镇化和“三生”统筹提供了有益的尝试。











