

新时代乡村规划

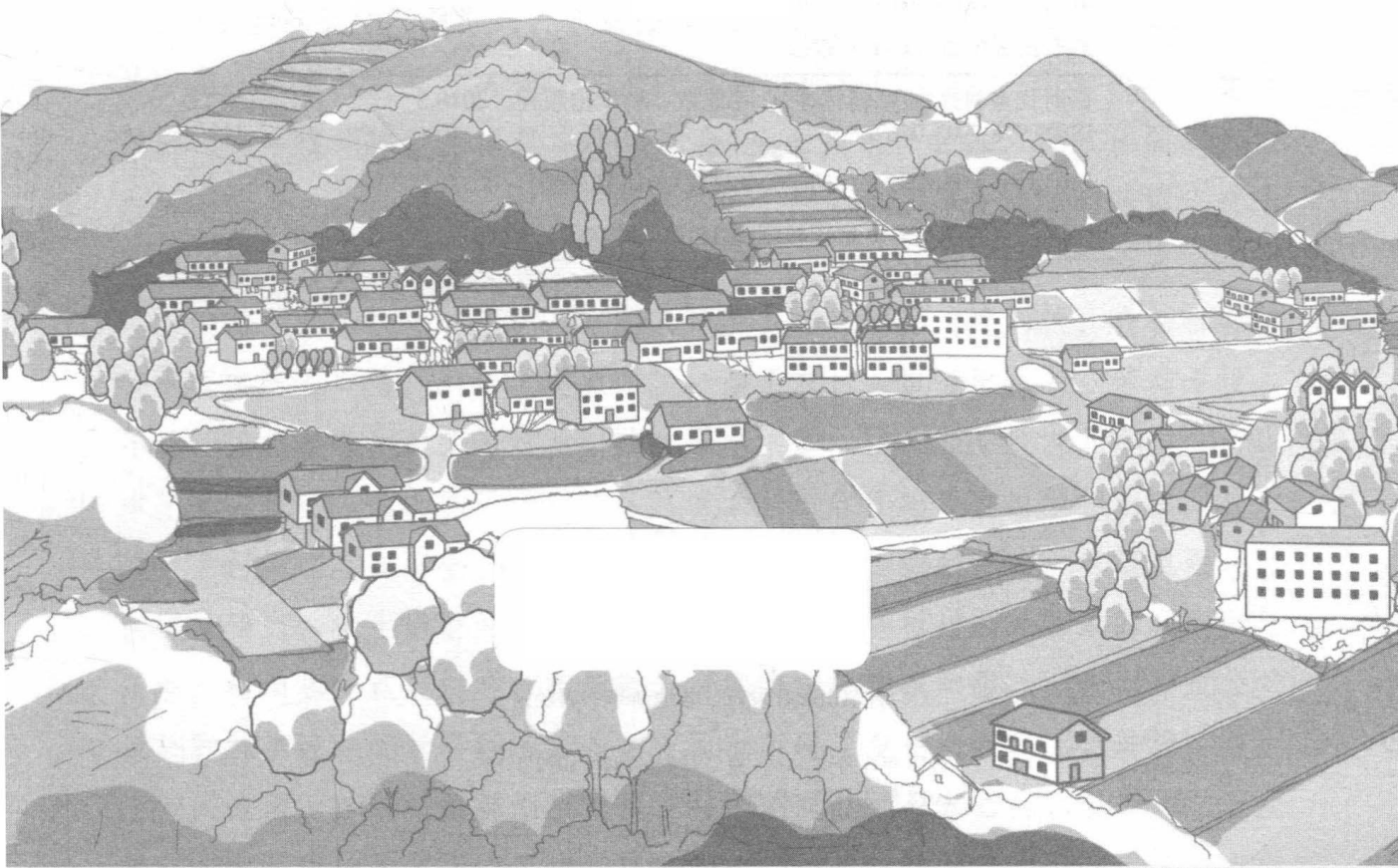
顾朝林 张晓明 张悦 郅艳丽 胡弦等著



科学出版社

新时代乡村规划

顾朝林 张晓明 张悦 郅艳丽 胡弦等著



科学出版社

北京

内 容 简 介

《新时代乡村规划》从乡村发展和乡村振兴的本质出发,反思近期乡村发展和规划建设中的问题,从国家城镇化趋势,粮食、生态和环境安全出发,就乡村发展与保护的整体性、关联性、层次性进行了深入研究。本书包括15章,重点论述了新时代我国乡村规划编制的新框架——新目标、新理论、新焦点、新理论框架和新方法,同时就新时代乡村规划编制中的诸多技术问题进行了科学探索和实证研究,并从规范我国乡村规划的角度提出了县域村镇体系规划、镇域规划、乡域规划和村域规划的编制技术导则(草案)。

本书可作为大专院校城乡规划专业和乡村研究专业教材,也是乡村管理工作者、乡村规划和建设人员、农民企业家和现代农民阅读参考用书。此外,本书也可作为新时代乡村振兴战略实施的培训教材之一。

审图号:GS(2018)1524号

图书在版编目(CIP)数据

新时代乡村规划/顾朝林等著. —北京:科学出版社,2018.3
ISBN 978-7-03-056768-0

I. ①新… II. ①顾… III. ①乡村规划—研究—中国 IV. ①TU982.29

中国版本图书馆CIP数据核字(2018)第047875号

责任编辑:朱海燕 李 静 等 / 责任校对:韩 杨

责任印制:肖 兴 / 封面设计:黄华斌

科学出版社出版

北京东黄城根北街16号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

北京通州皇家印刷厂印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2018年3月第 一 版 开本:787×1092 1/16

2018年3月第一次印刷 印张:23 3/4

字数:534 000

定价:188.00元

(如有印装质量问题,我社负责调换)

前 言

伴随工业化、城镇化深入推进，我国农业和农村发展正在进入新的发展阶段。党中央和国务院十分重视解决农业、农村和农民的“三农”问题，特别最近的“十九大报告”进一步提出了“实施乡村振兴战略”，“把解决好‘三农’问题作为全党工作重中之重”，坚持农业农村优先发展，确保国家粮食安全、生态安全、环境安全。2018年中央农村工作会议明确实施乡村振兴战略目标：到2020年，乡村振兴取得重要进展，制度框架和政策体系基本形成；到2035年，乡村振兴取得决定性进展，农业和农村现代化基本实现；到2050年，乡村全面振兴，农业强、农村美、农民富全面实现。2018年中共中央、国务院发布了《关于实施乡村振兴战略的意见》，进一步将实施乡村振兴战略摆到决胜全面建成小康社会、全面建设社会主义现代化国家的重大历史任务、新时代“三农”工作的总抓手的高度。许多经济和城镇化发达地区，城市反哺乡村、工业支持农业蔚然成风。

然而，由于快速城镇化，农村人口流入城市地区速度加快，农村社会结构出现实际人口结构老龄化现象明显；由于农村人口流出、农业劳动力投入不足，依靠农药和薄膜等农业技术和成本增加，一方面导致农业综合生产成本上升，另一方面加剧了农村地区河流水系、农作物废弃垃圾和土壤面源污染，乡村地区生态安全、环境安全和粮食安全面临威胁；由于村镇规划缺乏区域性研究，在生活空间方面，传统村镇规划对乡村居民点体系的规划引导不够，村镇居民点规模小、布局散、村庄空心化现象严重，一方面导致公共设施和社会设施配置不经济，另一方面也阻碍了乡村地区现代化进程；在生产空间方面，传统村镇规划不重视乡村产业发展，一方面村镇规划对农业发展和非建设用地的忽视使农业发展和农业项目建设缺乏空间引导，另一方面由于村镇规划未能在镇域、乡域范围内实现对工业发展和集体建设用地的统

筹布局,使乡镇企业布局呈现“村村点火、户户冒烟”,导致生产要素浪费和环境污染扩散。由于国家快速城镇化,一方面,刺激了农产品需求总量刚性增长、消费结构快速升级,农副产品生产专业化、农户兼业化和农业大户化,市场需求、信息不对称和农产品价格也导致了农产品生产的供求结构失衡,农业对外依存度明显提高;另一方面,刺激了大城市地区的产业园区和房地产开发快速发展,导致郊区无序蔓延严重,城乡结合部人居环境矛盾加剧、生活居住品质快速下降,有的甚至出现农村土地及其承载的发展权持续流失,失地农民增加,农村经济凋敝,城乡矛盾加剧的恶性循环。

综上所述,不难看出,快速城镇化导致农业资源要素在农村地区的快速流失,扩大了城乡差异,以及传统农业地区和快速城镇化地区的不平衡发展,国家的粮食安全、生态安全和环境安全正在经受严峻的挑战。与此同时,我国人口众多,人均适合农业的水土资源不足,工业化和城镇化进程进一步加剧了资源供给矛盾,如何在资源环境硬约束下保障农产品有效供给和质量安全、提升农业可持续发展能力,也是必须应对的一个重大挑战。此外,国家现代化、信息化,增强了城乡互动联系,加速城乡资源要素流动,如何在城镇化深入发展背景下加快新农村建设、实现城乡共同繁荣、避免“拉美模式城市化”弊病,也是我国城镇化过程必须解决的重大问题。正视这些现实挑战,破解这些关键难题,为新时代乡村规划学科发展提供了巨大的实践舞台和社会需求。

我国进入社会主义新时代,人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾,在乡村地区最为突出。农业、农村、农民三大问题关系到我国国计民生的根本性问题,也是国家城镇化过程必须统筹解决的主要问题。据此,新时代乡村规划,首先应该保障国家粮食安全、生态安全和环境安全,树立生态环境保护、乡村发展引导、社会公平重建和城乡一体化的复合目标体系,建构以生态本底、自然要素为本的乡村规划理念,整合农村城镇化过程中的政府力、市场力和内驱力,遏制资金、土地、劳动力等要素及其价值从农村不断流失,为乡村生产安排发展空间,为乡村生活美化农村空间,从发展权益和公共服务两方面实现城乡社会公平的重建。

中华人民共和国成立以来，我国经历了三次土地制度改革。第一次土地制度改革，解决了土地作为生产资料问题，农民从地主手里获得了土地。第二次土地制度改革，解决了农村土地产权问题，通过人民公社实现了从土地家庭私有到集体拥有的转变；第三次土地制度改革，解决了土地的生产要素问题，通过家庭联产承包制实现了土地生产效率和地租收益分配问题。快速的国家城镇化，正在推动第四次土地制度改革，即通过农村土地所有权、承包权和经营权分置的制度改革，加快农村土地经营权流转和发展规模农业，推动农业现代化。新时代乡村规划，也需要紧紧抓住土地利用规划核心内容，通过农地利用、非经营性建设用地、村镇驻地用地的全域土地利用规划，从根本上解决农村“三农问题”孳生的土壤，为农业、农村和农民现代化提供根本保障。

可以毫不夸张地说，没有农业的现代化，就没有国家的现代化；没有农村的园林化，也就没有真正的国家城镇化；没有农民的知识化，也就不可能实现我国从农业国家向城市化国家的转型。新时代乡村规划，也要依托我国社会主义市场经济的制度优势，依靠亿万农民的创造精神，依靠强大的经济实力支撑和旺盛的市场需求，提供充分的乡村基础设施和社会设施供给，实现城乡服务均等化，顺势而为，推动我国的农业现代化，农村园林化，农民知识化，谱写新时代乡村全面振兴新篇章。

基于快速城镇化背景下的乡村规划目标和国家需求，毫无疑问，建构在功能分区、按级配置和规模效益理论基础上的城市规划原理进行乡村规划存在全面系统的不适应性，需要按照系统优化、协同发展、公平包容理念建构乡村发展理论，按照农业区位、生活圈理念建构乡村空间规划理论，按照公共产品、公共政策理念建构乡村规划制度理论，按照公众参与、协商规划理念建构乡村规划方法论，从乡村发展、空间布局、制度安排和规划实施四个层面展开乡村规划的理论创新。

与此相同，乡村规划的内涵也发生了巨大的转变。当前的乡村已经由单一的承载农业生产、农民生活转向承载多元发展复合功能，乡村规划需要向适应乡村发展全面转型，乡村规划也需要从农业发展、村镇建设的条条规划

转向农村现代化的全面转型。传统的村镇建设蓝图式规划、农业和土地利用的自上而下式规划、脱离农民意愿的精英式规划等均显现规划的失效和相互之间的冲突。新时代乡村规划需要转向“多规合一”的综合性规划、资源保护的制度性规划、面向村民和集体产权的服务型规划以及政府、市场和社会共同遵守和执行的契约型规划。新时代乡村规划，将舍弃“官本位”，转向“民为先”，建构一套自下而上、上下贯通的农村现代化的规划思路和逻辑。

我国进入社会主义新时代，也赋予乡村更多的发展机遇。这主要在于：乡村较城市是一个更庞大的复杂巨系统，不仅仅具有生产生活功能，也存在生态环境功能，以及水、电、路、电信、资本等物质能量信息输入功能；既有生活空间，也有生产和生态空间，而且与城市相反，生产和生态空间占据核心地位，既要接受农业、村镇建设、国土资源、环境、水利、电力等国家纵向管理体系的管理，也要实施村自治、乡镇和县分层次的行政管理。新时代乡村规划，需要解构互相嵌套的乡村发展系统，从乡村构成的系统要素、系统功能和系统结构梳理不同层次乡村规划的核心要素、主体内容和规划内涵。

新时代乡村规划，其规划目标无疑应该是综合平衡的，即应同时兼顾生态安全、经济发展和社会平等三方面的综合效益。然而，在面对一个具体的乡村区域时，一方面由于个体情况千差万别其发展的主导因素和主要问题各有不同，另一方面由于乡村的规模和体量小，一个主导因素或主要问题往往决定着整个系统的发展走势，再加上高速城市化时期乡村系统的非自主性使其主导因素的不确定性大大增加，这也为新时代乡村规划方法论提出了实用性、有效性和可操作性方面的挑战。

新时代乡村规划，需要依据国家主体功能区规划，从区域规划和长远规划的视角，拆开相互嵌套、关联互锁的乡村系统，以生产、生活、生态的“三生空间”为基础，划分永久农村地区和城镇化地区，建立县、镇（乡）、村三级四类，包括生态保护、产业发展、土地利用、居民点体系/布局、支撑体系建设，以及管理实施等作为规划主体内容的乡村地区新型空间规划体系。从乡村规划的工具理性出发，建构全要素全过程的平台式规划、面向需求导向的抽屉式规划，以及以问题导向为主结合目标要求的协同式规划，力图使乡

村规划去繁就简、实用可操作。

不言而喻，新时代乡村规划，具有系统性、层次性、综合性和鲜明的目标导向性，发展要素的有效不等于系统功能有效，系统功能有效不等于系统整体有效。要使乡村规划达到预期的规划效果，需要按照规划内容和内在逻辑关系，科学合理设计不同层级、不同空间尺度及其相互之间的规划技术接口和内容接口。在县—乡镇—村纵向空间层次上，以乡村发展目标统领各层次规划，按规划内容逐层深入。鉴于乡村规划体系的复杂性，各层次规划接口设计以简化、重叠不重复、弹性和刚性等思路进行纵横向乡村空间规划接口设计，达到“目标路径指引，各模块规划内容纵向共同作用”的整体效果。为了增加乡村规划的弹性，各层次乡村规划内容接口设计，特别注重了既能保持规划的主体框架又能兼顾可能扩展的规划要素和内容模块，强化了支线拓展/替换接口、支撑体系逐层具象接口和立体实施管理接口的设计，并使乡村规划的目标、内容和实施一一贯穿其中。

《新时代乡村规划》这本书，是“十二五”国家科技支撑计划项目“县镇（乡）村域规划编制关键技术与示范”（2014BAL04B01）课题的主要研究成果之一。全书包括15章，重点论述了新时代我国乡村规划编制的新目标、新理论、新焦点、新框架和新方法，同时就新时代乡村规划编制中的诸多技术问题进行了科学探索和实证研究，并从规范我国乡村规划的角度提出了县域村镇体系规划、镇域规划、乡域规划和村域规划的编制技术导则（草案）。

《新时代乡村规划》历时四年研究，一年成书，虽然进行了缜密的理论思考和示范基地的实践总结，但对于复杂多样的中国乡村类型来说，应该还是不充分和不完整的，肯定存在这样那样的问题和不足，敬请读者批评指正。

顾朝林等

2018年2月25日

目 录

前言

第1章 绪论	1
1.1 中国城市化进入高速增长时期	1
1.1.1 世界城市化进程及其理论模型	2
1.1.2 高速城市化时期及其阶段性	3
1.1.3 高速城市化时期的乡村衰退问题	4
1.1.4 中国城市化发展阶段及面临挑战	5
1.2 乡村规划成为中国城市化进程的核心问题	6
1.2.1 高速城市化的负外部性	6
1.2.2 高速城市化负外部性带来的问题	7
1.2.3 现有调节机制的有效性缺失分析	10
1.2.4 乡村规划研究的需求分析	12
1.3 乡村规划体系不适应乡村发展新形势	14
1.3.1 乡村发展的特征及其影响	14
1.3.2 乡村发展建设中的现实问题	20
1.3.3 改进乡村规划研究的总体思路	22
1.4 研究意义、范围和目标	23
1.4.1 乡村规划及其研究意义	23
1.4.2 研究范围	23
1.4.3 研究目标	25
第2章 乡村规划研究概况	26
2.1 国外乡村规划研究综述	26
2.2 国外乡村规划实践综述	27
2.3 国内乡村规划研究综述	29
2.4 结论和讨论	35

第一篇 乡村规划新框架

第3章 乡村规划新目标	39
3.1 乡村规划新目标体系的内涵分析	39

3.1.1 基于现实问题的分析	39
3.1.2 基于发展趋势的分析	41
3.1.3 新目标体系的内涵	44
3.2 乡村规划新目标界定的基本方法	45
3.2.1 目标体系之间的关系模式	45
3.2.2 目标界定的因素和方法	46
3.3 基于既定目标的规划策略制定	47
3.3.1 生态目标导向的规划策略	47
3.3.2 经济目标导向的规划策略	48
3.3.3 社会目标导向的规划策略	49
第4章 乡村规划新理论	51
4.1 乡村规划基本理论及其不适应性	51
4.1.1 基本理论	51
4.1.2 基本理论不适应性	52
4.2 乡村规划理论建构	53
4.2.1 乡村发展理论	53
4.2.2 乡村规划空间理论	54
4.2.3 乡村规划制度理论	56
4.2.4 乡村规划方法论	59
4.3 乡村规划新内涵	60
4.3.1 乡村规划目的	60
4.3.2 乡村规划特征	60
4.4 乡村治理新逻辑	62
4.4.1 乡村治理模式	62
4.4.2 乡村治理路径	64
第5章 乡村规划新焦点	66
5.1 乡村系统功能与结构特征	66
5.1.1 乡村系统功能	66
5.1.2 乡村系统构成	67
5.1.3 乡村系统结构	68
5.2 乡村系统属性与规划影响	70
5.2.1 城乡系统差异	70
5.2.2 区域尺度差别	71
5.2.3 乡村系统关联	72
5.3 乡村规划横向与纵向环境	75

5.3.1 横向环境	75
5.3.2 纵向环境	77
第6章 乡村规划新理论框架	78
6.1 乡村规划新组织架构	78
6.1.1 城乡空间关系	78
6.1.2 乡村规划体系	79
6.1.3 乡村规划层级	79
6.2 乡村规划新类型	86
6.2.1 平台式规划	86
6.2.2 抽屉式规划	87
6.2.3 协同式规划	88
6.3 乡村规划新技术框架	90
6.3.1 规划技术框架基础	90
6.3.2 乡村规划技术框架核心	92
6.3.3 乡村规划框架	92
第7章 乡村规划新方法	94
7.1 乡村规划技术接口	94
7.1.1 规划层级接口设计	94
7.1.2 规划内容接口设计	96
7.2 乡村规划内容衔接	96
7.2.1 衔接逻辑	96
7.2.2 衔接内容	98

第二篇 乡村规划编制技术

第8章 县域镇村体系规划编制技术	103
8.1 县域空间分析技术	103
8.1.1 县域发展条件分析	103
8.1.2 人口与城镇化水平预测技术	103
8.1.3 县域空间分类和划分技术	108
8.2 县域空间开发与管理技术	124
8.2.1 “多规”融合技术	124
8.2.2 建设空间管制区划定技术	127
8.2.3 建设用地适宜性评价技术	131
8.2.4 城乡用地分类管理技术	133
8.2.5 县域产业空间布局技术	134

8.2.6	县域空间综合布局技术	135
8.3	县域镇村体系规划技术	139
8.3.1	村镇等级结构确定	139
8.3.2	村镇类型划分	140
8.3.3	重点镇选择	141
8.3.4	中心村选择	142
8.3.5	镇村体系空间格局调整	142
8.4	县域基础设施统筹规划技术	144
8.4.1	交通系统统筹规划	144
8.4.2	水务设施统筹规划	146
8.4.3	信息设施统筹规划	149
8.4.4	能源设施统筹规划	149
8.4.5	基础设施配置标准	150
8.5	县域服务设施优化配置技术	151
8.5.1	生活圈划定	151
8.5.2	服务设施优化配置	151
8.5.3	服务设施配置标准	152
第9章	镇域规划编制技术	153
9.1	引导人口向城镇空间集中	153
9.1.1	镇区建设空间划定技术	153
9.1.2	基于生活圈的镇村体系构建方法	153
9.1.3	高标准镇区规划建设标准	157
9.1.4	行政村撤并和调整	157
9.1.5	自然村-行政村的社区转型	158
9.2	引导产业向园区集中	163
9.2.1	城区和园区产业定位	163
9.2.2	镇域产业体系设计	163
9.2.3	产业空间布局	166
9.2.4	镇级产业园区建设标准	171
9.2.5	产城融合规划编制技术	171
9.3	集约利用农村土地	173
9.3.1	保护基本农田区方法	173
9.3.2	“土规”和“城规”合一技术	174
9.3.3	多规融合的用地分类标准	174
9.3.4	村庄用地整理规划编制技术	174

9.3.5 农业土地利用规划技术	177
9.3.6 塑造和展现现代化美丽小城镇景观	186
9.4 高标准基础设施统筹规划	188
9.4.1 与周边区域交通统筹规划方法	188
9.4.2 交通线向农村延伸规划方法	190
9.4.3 镇域公共交通统筹规划技术	190
9.4.4 镇域市政工程统筹规划技术	190
9.4.5 镇域防灾设施统筹规划技术	198
9.4.6 智慧农村信息乡村规划技术	200
9.5 城乡公共服务设施均等化	200
9.5.1 基本公共服务设施配置技术	200
9.5.2 基本公共服务设施选址技术	202
9.5.3 公共卫生设施布局规划技术	204
第 10 章 乡域规划编制技术	206
10.1 乡域总体空间总体布局技术	206
10.1.1 乡域空间划定技术	206
10.1.2 乡域村庄布局基础技术	212
10.1.3 乡域村庄体系规划技术	216
10.2 乡域服务设施均衡布局技术	221
10.2.1 农业生产性服务设施配置技术	221
10.2.2 农民生活性服务设施配置技术	222
10.3 乡域保障设施统筹布局技术	225
10.3.1 基础保障设施规划技术	225
10.3.2 污染防治设施布局技术	231
10.4 乡域发展空间综合布局技术	234
10.4.1 乡域产业发展及空间布局技术	234
10.4.2 乡域农业发展和空间布局技术	239
10.4.3 乡域土地利用规划编制技术	242
第 11 章 村域规划编制技术	249
11.1 农村社会调查	249
11.1.1 农村居民家庭调查	249
11.1.2 村委会、村集体经济组织及村企业调查	252
11.1.3 村域人居环境调查	255
11.2 统筹规划技术	256
11.2.1 村域生产转型发展规划技术	256

11.2.2	村域生活空间统筹规划技术	258
11.2.3	村域生态环境保护规划技术	260
11.3	设施优化配置技术	261
11.3.1	村域公共服务设施配置规划	261
11.3.2	村域道路交通规划	263
11.3.3	村域公用基础设施布局规划	264
11.4	信息系统支持技术	266
11.4.1	规划信息系统设计	266
11.4.2	利用主要开发技术	268
11.4.3	后台数据库储存结构	268
11.4.4	规划信息系统功能	269
11.5	规划信息系统应用技术	271
11.5.1	村域生态环境保护	271
11.5.2	自然村落优化布局	272
11.5.3	村域文化传承规划	272
11.5.4	村域土地利用规划	273
11.5.5	村域产业发展规划	273
11.5.6	村域设施规划	275
11.5.7	村域综合防灾规划	277

第三篇 乡村规划编制技术导则

第 12 章	县域镇村体系规划编制技术导则	281
12.1	总则	281
12.2	术语	281
12.3	规划目标	282
12.4	空间分类与划分	284
12.4.1	空间类型	284
12.4.2	三条控制线划定	284
12.4.3	三类空间划定	285
12.5	空间开发利用	285
12.5.1	空间开发与管理	285
12.5.2	禁建区和限建区划定	286
12.5.3	城乡用地分类	288
12.5.4	产业空间布局	290
12.6	镇村体系规划	290

12.6.1	县域生活圈组织	290
12.6.2	镇村居民点体系	290
12.6.3	重点镇的确定	291
12.6.4	中心村的确定	292
12.6.5	特色小镇(村)和永久农村确定	293
12.6.6	镇村建设指引	293
12.7	支撑体系建设	294
12.7.1	综合交通体系规划	294
12.7.2	水务设施规划	294
12.7.3	信息设施规划	296
12.7.4	能源设施规划	296
12.7.5	公共服务设施建设	297
12.8	生态环境保育	297
12.8.1	建构生态安全格局	297
12.8.2	保护农村生态环境	298
12.8.3	环境污染治理	299
12.8.4	生态修复工程	299
12.9	成果要求	299
12.10	规划管理与实施	299
第 13 章	镇域规划编制技术导则	302
13.1	总则	302
13.2	术语	302
13.3	镇域规划目标	303
13.4	空间分区与管制	303
13.4.1	“三区三线”及其城镇空间划定	303
13.4.2	空间管制与城镇开发边界内弹性管理	304
13.4.3	多规融合的用地分类与布局	305
13.5	镇村居民点建设用地规划	306
13.5.1	镇村体系规划与镇区建设	306
13.5.2	生活圈构建与村庄布局调整	308
13.5.3	公共服务设施配置	308
13.6	产业发展与产业园区建设	309
13.6.1	产业发展定位与分类指引	309
13.6.2	产业空间布局与产业园区规划	310
13.7	综合交通、公用基础设施与特色保护规划	311

13.7.1	综合交通	311
13.7.2	供水排水与防洪排涝	311
13.7.3	能源与电力	312
13.7.4	电信与信息化	312
13.7.5	垃圾污水处理与资源化利用	312
13.7.6	防灾减灾	312
13.7.7	历史文化与自然景观特色保护	312
13.8	规划成果要求	313
13.9	规划管理与实施	313
第 14 章	乡域规划编制技术导则	315
14.1	总则	315
14.2	术语	315
14.3	规划原则与目标	315
14.4	用地分类与调查	316
14.5	空间管制	317
14.5.1	农业空间	317
14.5.2	生态空间	318
14.5.3	永久基本农田保护红线	318
14.5.4	生态保护红线	319
14.5.5	用途管制	319
14.6	乡村发展	321
14.6.1	农地整理	321
14.6.2	农业发展	322
14.6.3	产业融合	323
14.7	乡村建设	324
14.7.1	村庄布局	324
14.7.2	景观整治	325
14.7.3	服务设施	326
14.7.4	保障设施	329
14.7.5	污染防治	331
14.8	规划管理与实施	333
14.8.1	规划编制	333
14.8.2	规划审批	335
14.8.3	规划实施	335
14.8.4	规划修改	336

第 15 章 村域规划编制技术导则	337
15.1 总则	337
15.2 术语	337
15.3 一般规定	337
15.4 村庄系统规划	338
15.4.1 村庄类型	338
15.4.2 村庄规划	338
15.4.3 自然村撤并	339
15.5 土地利用	340
15.6 基础设施	341
15.6.1 村域道路	341
15.6.2 村域农田水利基础设施	342
15.6.3 村域供电设施	343
15.7 社会服务设施	343
15.8 生态和环境保护	345
15.9 村庄经济	346
15.10 新农村生产主体	347
15.11 规划实施	348
15.12 规划成果要求	348
参考文献	349
后记	357
附图	