

基于减量化背景的村庄规划方法探索

——以山东为例

华 玉

山东建筑大学, 建筑城规学院, 山东 济南

收稿日期: 2023年6月19日; 录用日期: 2023年8月24日; 发布日期: 2023年8月31日

摘 要

乡村振兴是我国全面建设社会主义现代化国家的重要任务。在国家明确提出对新增建设用地实行总量控制的大背景下, 探索合理的减量化村庄规划方法尤为重要。山东省是我国典型的快速城镇化地区, 近年来在城乡建设方面取得重大成绩的同时, 城乡发展不平衡、乡村活力不足等弊病也日益突显。本文以山东省为例, 在分析山东省村庄特征和发展问题的基础上, 通过创新村庄分类方法、明确村庄发展策略, 分别对村庄宅基地、产业用地、基础设施及公共服务设施用地进行分类减量。这对推动山东省城乡融合发展, 实现乡村振兴有重要意义, 也为其他快速城镇化地区的乡村发展提供借鉴。

关键词

减量化, 村庄规划, 乡村振兴, 山东省

Exploration of Village Planning Methods Based on Reduction Background

—Taking Shandong as an Example

Yu Hua

School of Architecture and Urban Planning, Shandong Jianzhu University, Jinan Shandong

Received: Jun. 19th, 2023; accepted: Aug. 24th, 2023; published: Aug. 31st, 2023

Abstract

Rural revitalization is an important task for China to build a modern socialist country in an all-round way. Under the background that the state clearly puts forward the total amount control of new construction land, it is particularly important to explore a reasonable reduction village plan-

文章引用: 华玉. 基于减量化背景的村庄规划方法探索[J]. 设计, 2023, 8(3): 1048-1055.

DOI: 10.12677/design.2023.83128

ning method. Shandong Province is a typical rapid urbanization area in China. While making great achievements in urban and rural construction in recent years, the disadvantages of unbalanced urban and rural development and insufficient rural vitality are becoming increasingly prominent. Taking Shandong Province as an example, based on the analysis of the characteristics and development problems of villages in Shandong Province, this paper classifies and reduces the village homestead, industrial land, infrastructure and public service facilities by innovating the village classification method and clarifying the village development strategy. This is of great significance to promote the integrated development of urban and rural areas in Shandong Province and realize rural revitalization. It also provides a reference for the rural development of other rapid urbanization areas.

Keywords

Reduction, Village Planning, Rural Revitalization, Shandong Province

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

改革开放以来,在快速城镇化的推动下,我国城乡建设用地不断扩张,土地的低效利用已成为很多地区发展的常态,建设用地的增长速度远大于城镇化率的增长速度。根据“经济增长阶段理论”,建设用地减量化是经济发展到一定水平后的结果,因此,减量规划的发展策略应运而生。减量规划不同于以往建立在城乡发展趋势乐观基础上的增量规划、存量规划,其要解决的是人口减少、经济衰退、空间收缩等问题。规划通过减少用地规模、提高基础设施利用率以实现集聚式发展,是实现区域资源整合、用地集约利用的一种规划[1]。

村庄规划作为规划体系的末端环节,长期存在监管力度弱、土地资源浪费等问题,村庄规划亟需“减量提质”。山东省作为全国城镇化快速发展的地区之一,其乡村发展遇到的问题既具有山东乡村发展的特殊性,又具有快速城镇化地区乡村发展的代表性。因此,本文以山东为例,探索在减量化背景下村庄规划的实施方法,既有利于促进山东省城乡融合发展、实现乡村振兴,也为其他快速城镇化地区乡村振兴提供借鉴与参考。

2. 山东省村庄现状及问题

2.1. 村庄现状特点

2.1.1. 空间方面:村庄数量多、规模小,村庄建设用地面积过大

山东省2021年常住人口10,170万,农村常住人口3667万,平均村庄人口680人。山东省农村人口多,村庄规模小,分布较为均衡、形态较为规整。2021年全省村庄建设用地130万公顷,乡村常住人口人均村庄建设用地面积354.5平方米,远超国家和省标准要求。

2.1.2. 产业方面:集体经济薄弱、产业单一,村庄发展动力不足

2021年山东村集体收入5万元以下的村庄占20%左右。有的村即使有集体经济,但大多是靠资源吃饭,资产资源的简单发包租赁和财政转移支付是村集体经济收入的主要来源,增收渠道单一,发展后劲不足[2]。

2.1.3. 社会方面：村庄老龄化、空心化现象严重

全省自然村呈现“空心化”的占 30%左右，农村老龄化比全国水平高，乡村地区更明显。2021 年，山东省 65 岁及以上人口占比 15.9%，高于全国 14.2%的平均水平；老年抚养比 24.2%，高于全国 20.8%的平均水平。

2.1.4. 设施方面：公共服务和基础设施配套不足

山东现状村庄布局比较分散，村庄教育、文化、体育、医疗等各类公共设施投入不足，加上农村经费较为短缺，村庄基础设施建成后后期管理维护资金不足，部分地区村庄环境存在“脏、乱、差”现象。

2.2. 村庄发展中的问题

2.2.1. 村民自发式“增量”建设

由于城镇化的快速推进，村内很多年轻人选择外出到城镇打工，村内留守的一般为妇女、儿童和老人，住房多为设施陈旧的老房子。随着收入的增加，村民往往会放弃拆掉老房子，转而在村周围另辟区位条件较好、交通较为便利的新址建新房。这样就形成了一种村庄人口增长缓慢甚至是负增长，而村内建设用地却逐步蔓延的景象，甚至很多村庄用地呈现宅基地空置现象[3]，如图 1。近年来“一户一宅”政策的实施，要求农村人均建设用地面积控制在合理范围内，但长期自发建设导致的无序发展问题的改善还需要较长的过程。



Figure 1. The phenomenon of vacant village homesteads

图 1. 村庄宅基地空置现象图^①

2.2.2. 政府部门愿景式“增量”发展

上级政府对下级政府的业绩要求和地方政府部门建设形象工程、追逐地方政绩的需求，使得地方政府部门一味地将村庄做大做强。地方政府部门往往认为村庄发展就是打造“特色”，发展产业，积极增量的发展策略愈演愈烈。因而，政府部门提出的村庄“增量”发展，往往不是基于现实情况提出的一种科学发展模式，而是缺乏足够现实考量而提出的一种愿景式发展路径。

2.2.3. 编制单位主动式“增量”规划

规划编制单位基于美好的发展愿景，采取“积极”的村庄发展策略(如图 2)。规划方案中村庄的人口和用地规模基本上是逐步增加的，而目前村庄人口变动无非是缓慢增长态势、基本稳定、负增长三种情况，宅基地空之不用，新建住宅大部分集中在村庄外围，形成了特有的“空心村”现象，规划建设方案与村庄实际发展情况明显不相符[4]。



Figure 2. Aerial view of incremental village planning
图 2. 增量式村庄规划鸟瞰图[®]

3. 山东省减量化村庄规划实践经验

山东省乡村面临的村庄建设用地面积过大、产业单一、空心化严重、公共服务设施不足以及各类“增量”发展等问题是我国快速城镇化地区乡村面临的普遍性问题。同时，在未来随着城镇化的进一步深入推进和质量提升，仍会有大量的农村人口流向城镇。在这一现状情况及发展趋势下，实施减量化村庄规划既是规划前瞻性、战略性以及科学性的体现，也是乡村地区实现“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的有效路径。

3.1. 兼顾政府与公众需求

当前村庄规划的推进过程中政府的主导性较强，村集体及村民的参与性较弱。自上而下单一的推进方式难以适应复杂的实际情况，缺乏自下而上的有效反馈。在具体减量工作中，由于减量区域的地理位置差异、补偿标准变化等，居民推进减量工作的积极性减弱[5]。在规划过程中，建议通过访谈、问卷调查等方式，了解村民意愿，并采取网站公示规划方案、村民代表大会讨论及征询意见等方式，保障村级部门的发言权，提高公众参与的积极性，实现减量工作的自下而上推进。

3.2. 考虑多方利益主体

村庄用地减量更新涉及地方政府、村集体、村民和工业企业，实施过程中存在复杂的多方博弈关系，若处理不当将导致村庄经济利益受损严重。同时，被动进入减量化博弈过程的村民将面临严峻的就业压力，亟需寻找新的经济增长点，创造新的就业机会，防止乡村经济衰落[6]。此外，在规划过程中，弱势群体的利益经常被忽视，规划从业者需要直面各种利益的权衡，并更多地关注公共利益。

3.3. 探讨远期可实施性

村庄规划是为了给村庄发展提供规划指引，不同于城市规划，乡村发展存在多重不确定性，一个产业项目可以彻底改变一个地区的空间结构，规划的“简单粗暴”和政策的“一刀切”往往忽视了复杂的土地产权和利益问题[7]。当下减量规划处于不断摸索与实践过程中，虽然已经在各级政府间达成减量共识，政府多注重近期实施，自下而上逐步推进，但对减量规划的远期可实施性仍持怀疑态度。

4. 减量化村庄规划的方法

减量化背景下的村庄规划关键是重识与重建当下乡村的自身价值，特别是在快速城镇化地区，农业

在经济发展中的贡献日益减少，乡村传统的农业生产价值已经不再是经济和社会发展的重点，而其在特色文化、特色生态以及特色产业方面的价值才更为重要。因此，在乡村振兴战略要求下，快速城镇化地区的乡村推进减量规划的重点与核心在于把握时代发展趋势，统筹城乡发展，挖掘、彰显以及创新乡村价值。

4.1. 村庄分类方法

山东省现行村庄规划导则中将村庄类型分为集聚提升类、城郊融合类、特色保护类、搬迁撤并类和其他类等五种，但这种分类方式中存在模糊不清、涵盖重叠等问题，导致村庄发展定位不明晰。量化的村庄规划可以运用系统论的思想，针对目标村庄建立两维度的村庄评价体系(见图 3)，对村庄进行分类。

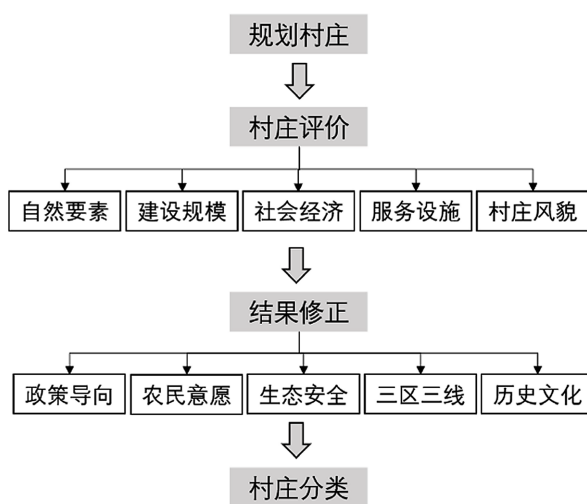


Figure 3. Flow chart of village classification method
图 3. 村庄分类方法流程图[®]

第一维度是村庄评价，选取评价因子对村庄进行初步评价。第二维度是结果修正，采用修正因子对初步评价结果进行修正，得出最终结果。在具体操作过程中，可以选取自然要素、建设要素、社会经济、服务设施等评价因子，并根据保护或发展的价值取向赋予一定的权重，将数据分项录入到 GIS 系统进行叠加分析，得出村庄发展条件的初步评价结果。然后，在初步评价结果的基础上，结合相关政策、村民意愿、生态安全保障、三区三线划定和历史文化保护等要素对初步评价结果进行进一步的修正。最终得出较为合理的村庄分类[8]。

4.2. 村庄发展策略

4.2.1. 布局：优化乡村空间布局

鼓励村庄建设用地减量，严格保护生态建设用地。划分出发展适宜性不同的空间分区，实行差异化的乡村减量化目标及路径指引，提出相应的控制和发展要求。在此基础上，运用评价因子确定村庄发展类型，从而体现乡村建设规划中由分区分管到分类指引的乡村发展规划路线[9]。如重庆市长寿区龙河镇四坪村由于其区位条件、自然资源等各方面条件良好，被划分为特色保护类村庄，并对村庄建设用地进行现状分析及问题挖掘，通过生态敏感区范围确定、其他重要控制区范围确定、建设用地弹性引导来划定村庄建设边界[10]。

4.2.2. 产业：强化绿色产业发展

充分利用自身优势，挖掘村庄特色，发展现代农业和休闲旅游产业。振兴传统产业，以特色农产品为示范，培育优势农产品；植入创新产业，充分利用生态资源，大力发展乡村旅游[11]。引导村庄产业与周边地区的产业协同发展，注重三次产业的融合发展。如在北京市平谷区中家务村的村庄规划中，为发挥村庄近城区区位优势，聚焦科普教育为主的休闲体验农业方向，将中家务村建设为平谷区近郊休闲农业示范点，重点发展农业科普教育体验园、市民农园、农业公园及农夫集市等新型农业观光产业经营形态，以休闲农业带动村庄经济发展[12]。

4.2.3. 设施：完善公共服务设施和基础设施

提升公共服务供给能力，基于减量化背景下，建立“镇区 - 村庄”两级乡村公共服务设施体系。选择交通区位良好的镇区，共享高等级公共服务设施；各村差异化配置设施，基于村庄分类，配置基本保障型和品质提升型 2 个类别设施[8]。同时，加大农村基础设施投入力度，如垃圾转运系统和污水处理系统等。在北京市通州区北大化村村庄规划中，以村庄现状肌理为基础，利用村庄内产业腾退后的空闲地增加儿童之家、农村幸福晚年驿站等公共服务设施，利用村庄内其余空地建设村庄广场和绿化场地，同时在空闲建设用地内完成对密闭式垃圾处理站等市政基础设施的落位[13]。

4.2.4. 生态：系统优化生态空间

规划应充分认识生态空间作为发展基底的重要性，按照“山水林田湖草”生命共同体的理念，提出生态空间的保护与修复的目标、任务和措施。同时，还需落实上位国土空间规划关于生态保护红线的划定和管控要求，从区域整体的角度出发，建立网络化生态系统，优化村庄生态空间。如崇左市大新县上利村在落实生态保护红线、永久基本农田保护红线划定的基础上，通过生态修复、理水营村、农田整治等手段，保护村庄生态空间格局和山水田园格局，引导村庄空间资源优化，对分散在生态环境脆弱地区的居民点进行搬迁，保护和提高生态资源价值[14]。

4.2.5. 风貌：构建特色乡村风貌

保护乡村自然文化资源，建立乡村风貌分区，包括自然生态风貌区、人文景观风貌区、特色村镇景观风貌区和田园乡野风貌区等。打造特色化、精致化的乡村文化景观单元，延续乡村和自然有机融合的空间关系，优化村庄居民点建设和公共开敞空间布局，提升村庄整体环境品质，美化村庄生活空间。如上海市崇明区在村庄规划中尊重河道水渠原有的肌理走向，保持村庄风貌与水网周边景观的协调性和亲水性；以农田景观的保护为基础，控制合理的村庄聚落组团规模与聚集度；建筑风格以“江南为基底，融合现代特色”，使用本土的、生态环保的建筑材料，主要墙面采用相同或相似色调，展现岛屿民居的特色[15]。

4.3. 村庄减量方法

减量化村庄规划不仅要对建设用地进行精准减量，还应该考虑新增建设需求。根据山东省现行村庄规划导则中对建设用地的分类，分别对村庄宅基地、产业用地、基础设施及公共服务设施用地进行分类减量(见图 4)。

4.3.1. 宅基地减量

在宅基地减量问题上需充分权衡农民与地方政府的利益得失，以节地为目标导向，提出相应的对策措施，同时注重村民主体地位，保障村民的参与权与表达权，避免伤害村民的既得利益。宅基地减量首先要从源头入手，在政策层面关上后门，不再增加建设用地指标；其次，对于现有指标，应在政策允许的范围内，最大限度的集约使用；最后，需要在现有户均宅基地标准的基础上，完善超标部分退出机制，

以达到宅基地在实际层面上“减量”[16]。

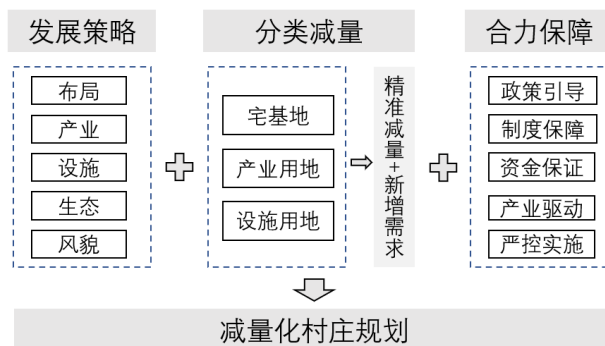


Figure 4. Implementation system of reduced village planning
图 4. 减量化村庄规划实施体系图^④

合理引导空闲宅基地有序退出，结合城镇村体系建设，位于规划撤并村庄的农村居民点用地优先减量，稳妥推进农村宅基地腾退；新建居民点依据村庄规划中的用地布局进行选址，严格按照建设用地指标对新建项目进行管控，集中布局，统一建设相关的配套设施。此外，村庄空心化现象明显，存在部分建筑质量较差、一宅多户的情况。为保障农户宅基地权益，通过盘活存量土地和增加建筑面积两种方式，解决宅基地指标增长需求。

4.3.2. 产业用地减量

以限制建设区为重点地区，设置必要的集体产业集中布局引导区，进行渐进式调控；对村庄内低效、分散产业用地进行梳理腾退，与地区产业发展导向不相符合、绩效水平不高的工业用地优先减量，促进产业用地规模的缩减。加大新增产业用地与存量产业用地减量化规模的关联挂钩力度，提高工业项目准入门槛，严格控制新增工业用地。

通过挖掘和展现村庄特色传统文化，提高旅游休闲服务能力，加强村庄内生经济动力；注重与周边地区的协同发展，实现产业集聚效应，同时要做好结构的优化工作，提高土地集约利用水平[17]。最后，加快推进规划集中建设区内工业用地更新转型，部分作为留白储备用地。

4.3.3. 设施用地减量

对建设用地进行合理的规划，严格控制对耕地的占用。统筹城乡基础设施用地规划，避免项目的重复建设，要促进基础项目的共享建设。新建设施应尽可能依托已有道路和设施，避免对于周边耕地和生态空间再次切割，利用存量建设用地安排各项设施用地。整体人均建设用地规模不得突破现有人均建设用地规模，同时新建部分按相关标准进行控制。

统筹生产、生活、生态各方面要素，基础设施和公共服务设施配置放在镇域层面考虑，比如设施管网与镇级市政系统相接，突破城乡壁垒，同时加强与周围村庄的沟通和资源共享，实现公共服务均等化和集约化[18]。

5. 结语

减量化背景下的村庄规划相较于传统村庄规划，更符合当前村庄现状及未来发展趋势。规划可采用更为合理的村庄分类方法，通过布局、产业、设施、生态、风貌等方面的发展策略，分别对村庄宅基地、产业用地、基础设施及公共服务设施用地进行分类减量。同时还需要通过政策引导、制度支持、资金保证、产业驱动、严控实施等多方面合力保障，才能真正实现减量规划。

注 释

- ①图 1 来源：网页引用，<https://www.jiemian.com/article/3085581.html>
- ②图 2 来源：网页引用，https://bbs.zhulong.com/101010_group_200113/detail42270829/
- ③图 3 来源：作者自绘
- ④图 4 来源：作者自绘

参考文献

- [1] 芮勇, 杨新海, 华雪莹, 等. 快速城镇化地区村庄“主动减量规划”路径探索——以苏州高新区为例[J]. 苏州科技大学学报(工程技术版), 2020, 33(3): 62-71.
- [2] 徐文洁. 国土空间规划背景下村庄规划编制探讨——以山东省为例[J]. 小城镇建设, 2020, 38(7): 36-40.
- [3] 文正敏, 张帆, 刘风豹, 等. 减量规划: 衰落型村庄发展新构想[C]//2015 年度中国城市规划学会乡村规划与建设学术委员会学术研讨会论文集. 北京: 中国建筑工业出版社, 2015: 597-602.
- [4] 刘秀琼, 黄经南, 蒋希冀. 基于减量化背景下的上海郊区农居点规划策略研究[J]. 规划师, 2021, 37(1): 64-71.
- [5] 张博钰. 发达地区近郊区减量规划实施与启示——以上海市 J 镇为例[J]. 城市建筑, 2021, 18(30): 23-25.
- [6] 叶小军, 徐家明, 朱晨, 等. 减量导向下苏南村镇工业用地更新困境与转型路径探讨[J]. 规划师, 2021, 37(21): 37-43.
- [7] 沈高洁, 陈晨. 基于上海村庄规划历程的规划方法变革思考[J]. 海城市规划, 2020(z1): 61-66.
- [8] 陈静. 国土空间规划背景下村庄“减量”规划的实施路径研究[J]. 城镇建设, 2022(17): 125-127.
- [9] 郭淑红. 上海建设用地减量化实施策略研究[J]. 上海国土资源, 2018, 39(1): 19-21, 33.
- [10] 蒋迪. 西南地区村庄建设用地管控研究[D]: [硕士学位论文]. 重庆: 重庆大学, 2021.
- [11] 刘洁, 宁凯. 乡村振兴战略背景下的实用性村庄规划策略研究[J]. 建筑与装饰, 2021(22): 133-135.
- [12] 靳猛, 崔立达, 李建勇. 面向实施的美丽乡村减量规划编制探索——以北京市平谷区中胡家务村为例[C]//中国城市规划学会小城镇规划学术委员会. 空间规划改革背景下的小城镇规划. 上海: 同济大学出版社, 2019: 16.
- [13] 李明晓, 曾鹏, 李晋轩. 减量提质导向下城郊融合类村庄规划路径思考——以北京市通州区北大化村为例[C]//中国城市规划学会, 成都市人民政府. 面向高质量发展的空间治理——2020 中国城市规划年会论文集(16 乡村规划). 北京: 中国建筑工业出版社, 2021: 15.
- [14] 熊耀平, 刘星光, 岳宏坤, 等. “三生空间”视角下生态敏感区村庄规划策略研究——以崇左市大新县上利村为例[J]. 规划师, 2021(16): 53-57.
- [15] 董衡苹. 生态型地区村庄景观风貌塑造规划研究——以崇明区为例[J]. 城市规划学刊, 2019(S1): 89-95.
- [16] 汤立, 詹晓洁. 如何实现村庄宅基地的“减量规划”——以珠海市莲洲镇西部幸福村居规划建设为例[C]//2015 年度中国城市规划学会乡村规划与建设学术委员会学术研讨会论文集. 北京: 中国建筑工业出版社, 2015: 81-94.
- [17] 林坚. 以统筹规划推进北京集体建设用地减量升级[J]. 前线, 2018(4): 88-90.
- [18] 王希嘉. 减量规划背景下村庄用地管控策略研究[J]. 中国房地产业, 2020(24): 48-49.