

村庄建设、土地利用与农村产业发展的规划协调研究^①

——以四川省彭州市葛仙山镇熙玉村灾后重建规划为例

单正英¹, 李何超²

(1 重庆大学土木工程学院, 重庆 400030; 2 四川省土地统征整理事务中心, 成都 610041)

摘要: 城乡统筹与建设社会主义新农村的基础之一是村镇规划, 村镇规划需要着眼农业现代化发展, 立足解决村庄空心化问题, 实现村镇规划、土地利用规划和农村产业发展规划合一, 进行农村人居环境山、水、田、路、林、村综合整治, 切实维护农民权益。文章以遭受汶川地震严重损害的四川省彭州市葛仙山镇熙玉村灾后重建过程为例, 介绍了具体的“三规合一”的实现模式。

关键词: 村镇规划; 土地利用总体规划; 农村产业发展规划; 农村土地综合整治

中图分类号: F301.2

自社会主义新农村建设开展以来, 特别是随着城乡统筹工作的推进, 对村镇规划的研究也取得了大量成果, 如对城乡发展的机遇、挑战与应对的背景^[1-2], 村镇规划发展的阶段、趋势^[3], 村镇规划编制的现状、存在问题和完善措施^[4-5], 特别是在新的历史条件下, 新农村建设的思路与原则、方法与对策和机制与制度都进行了分析^[6], 并提出了解决问题的意见和建议。总体来看, 现有研究成果, 涉及乡镇的研究多, 涉及村庄的较少, 而村庄涉及人口、空间规模均远大于镇。据 2008 年《中国城乡建设统计年鉴》, 2008 年我国村庄人口为 7.7 亿, 占村镇总人口的 81.5%; 村庄有 266.6 万个, 而建制镇仅 1.7 万个, 集镇为 1.41 万个。村庄人口多、数量大的客观现实, 决定了建设社会主义新农村应当在加强建制镇和集镇工作的同时, 关注和强化村庄建设工作。从范围看, 对内部的公共设施、基础设施、人居环境建设和住宅建设的问题研究较多, 缺乏对村镇区域山、水、田、林、路、村整体考虑。目前区域整体的空间规划是土地利用总体规划, 对土地利用规划和村镇规划协调有所研究^[7], 但考虑产业不足。近年来也有探讨村级土地规划理论和方法的^[8-9], 但总体而言, 村级土地利用规划的编制目标和重点、方法和规范都需要丰富和完善。从城乡关系看, 顾及以城带乡的多, 但忽视了农村产业发展规划对土地利用总体规划、村镇规划的影响。农业发展与

土地利用的相关研究较多^[10-11], 但空间尺度相对较大。因此, 本文围绕村镇建设、土地利用与农村产业发展关系, 研究村镇规划、村级土地利用总体规划、农村产业发展规划的“三规合一”的实现机制, 并提出实践模式。

1 理论分析

1.1 村庄建设要着眼于农业现代化的发展, 统筹现代农业发展与社会主义新农村建设

村庄是以农业为主的居民点, 是人类聚落发展中的一种低级形式, 因为主要以农业为主, 所以叫做农村。村庄的最大特征是人们以土地资源为生产对象的农业生产。城乡经济社会发展一体化, 不仅要求农村生产、生活条件的改善, 而且要求农业生产力的发展, 农业生产方式的转变对农村生活方式的影响, 与之相适应, 进而要求农村居民点的总体布局, 村庄内部基础设施和公共设施的配置, 以及农村住宅的建设和环境的整治, 应以现代农业发展为基础。城乡统筹体现在村庄规划中的要求, 应该是新农村建设和现代农业发展的统筹安排。因此, 村镇体系应适当集聚村庄以适应现代农业发展, 村庄建设应考虑农机具的交通、维护等对基础设施的需求, 以及农业现代化对农民的教育、文化培训等公共设施的需要。此外, 当前农村老龄人口占比高、留守儿童多的问题十分突出, 在公

基金项目: “十一五” 国家科技支撑计划重大项目(2006BAJ05A13)资助。

作者简介: 单正英(1991—), 男, 安徽阜阳人, 本科, 主要从事区域与城乡规划与建设研究。E-mail: nelsonshan@126.com

共设施中增加必要的设施条件,尽量减轻农村人口老有所养、幼有所教的问题,也是村庄建设不可避免的矛盾。

1.2 村庄建设的基础要求是“三规合一”

农村产业发展规划是从农业的产业特点出发,根据当地情况,对农村产业发展的定位、产业体系、产业结构、产业链、空间布局、经济社会环境影响,以及实施方案等做出一定时期的计划和安排。由于当前农业产业化迅猛发展,而农村产业布局同样具有空间规律,村庄建设不仅需要村庄规划与土地利用总体规划相协调,也需要与农村产业发展规划相协调,实质上,村镇规划、土地利用总体规划是对农村产业发展规划的空间落实。因此,村庄规划、土地利用总体规划、农村产业发展规划“三规”应当在以农业产业规划为发展导向,村庄规划为布局基础,土地利用总体规划为规模控制下的协调。具体为:产业发展规划确定乡村地区产业发展方向,产业类型和产业发展政策;土地利用总体规划确定一定时期内各类农业用地的规模与布局,科学分析乡村产业发展、改善居民生活等各方面需要,合理确定建设区域规模,通过划分建设用地的适建区、限建区和禁建区,引导建设用地的拓展方向;村庄建设规划确定一定时期内乡村地区居民点、产业发展区、公共设施、基础设施等建设用地的布局,确定乡村各类用地的布局和形态,以及相应的建设控制要求,村庄建设用地总量与规模上同土地利用指标进行协调。

1.3 农村人居环境整治要山、水、田、路、林、村综合整治

农村人居环境是多个生产要素与生活要素、生态景观与人文景观镶嵌一体的自然社会经济系统,是以农业生产为主导的人类栖息、活动的地理空间。农村人居环境整治既包括农村路、电、水、气等居民生活设施的改善和农村教育、卫生、文化等社会事业的建设,也包括了以农田、水利、土壤、植被等农业基础要素为主的农业产业能力建设。农村人居环境整治应将山、水、田、路、林、村作为完整的有机整体,以农民的发展为根本,以田、村为重点,明晰村是田里的村、田是村边的田,以路、林为配套,以山、水为支撑,在一定的技术经济条件下,在单项整治的基础上,发挥综合整治总体大于部分之和的功能要求,进行统筹安排,分项目、分步骤、分年度实施。按照《全国土地整治规划》(2010—2020年),目前正在推进通过土地整治以形成集中连片、设施配套、高产稳产、生态良好、抗灾能力强,与现代农业生产方式和经营方式

相适应的高标准基本农田建设,到2015年我国将建成4亿亩高标准基本农田,约占耕地总量的20%,2020年力争建成8亿亩高标准基本农田,约占耕地总量的43%。这项工作势必带动农村人居环境综合整治工作的开展。

2 实例分析

2.1 研究区概况

四川省彭州市葛仙山镇熙玉村位于彭州市北部、龙门山与成都平原的过渡带和结合区,距彭州市21 km,距成都市50 km。依据土地调查成果,熙玉村土地总面积1 098.47 hm²,其中耕地面积为441.61 hm²,占土地总面积的比例为40.20%,主要分布在熙玉村的东南平坝地区;园地面积49.92 hm²,占土地总面积的比例为4.54%;林地面积554.21 hm²,占土地总面积的50.45%,主要分布在西北山地丘陵区;建设用地为41.81 hm²,占土地总面积的3.81%,主要分布在熙玉村的东南平坝地区。其他用地面积为10.33 hm²,占土地总面积的0.94%。全村辖20个村民小组,714户,2 229人,其中,农业劳动力659人,富余劳动力738人。2009年,全村实现生产总值1 049.08万元,人均纯收入4 706元,一、二、三产业的产值比为52%:10%:38%。该村是“5.12”汶川地震极重灾区,地震造成全村经济损失3 500多万元,房屋受损714户,受损率100%,面积7.82万m²,受灾人口100%,受伤20人。

2.2 产业发展、村庄建设和土地利用控制的重点

熙玉村西靠白鹿国家森林公园,北临葛仙山国家地质公园,熙玉村内有彭州市三大重点园区之一的水果基地和中药材基地等。据此,总体来看,该村需要注重产业发展引导,强化公共设施配置,突出川西民居特色,土地利用规模控制的村庄规划。产业发展重点是:一产调整农业产业结构,加强基础设施建设,提高产业化水平,发展观光农业、休闲农业;二产结合一产,发展生态食品和绿色产品加工业;三产围绕一产和二产,发展旅游、商贸的相关配套设施和基础设施。

由于熙玉村总体上居民点分散,规模较小,人均村庄用地195.89 m²/人,村庄用地建筑密度26.13%,单位居民点人口数9人/个,居民点密度22.92个/km²,村庄用地占土地总面积的3.83%。配套设施差等情况,按照灾情、耕作距离和农民意愿等安排统规统建、统规自建和原地重建。村庄建设重点是:充分利用熙玉村地形地貌和自然资源,以生态农业、科技观光农

业、乡村旅游等产业为载体,立足本地,就地取材,建设具有果林、竹林等生态型林盘文化的现代川西民居;留出林盘聚落间的自然乡间田园景观带,景观设计采用房前屋后种果林、蔬菜,维持农家风貌,实现后期管理零成本维护;以多种户型单元为母体,通过灵活多变的组合变化,形成丰富的院落空间和独特的建筑风格;建筑结构形式为砖混结构,层数多为 1~3 层;生活燃料近期以液化气为主,远期可通天然气;居民生活用水近期以钢管井抽取地下水,远期采用自来水厂供水;污水采用沼气池处理后进入农田做灌溉用水,在居住聚落以外另设集中养殖点,实现人畜分离,改善农村卫生条件;充分考虑防震、消防、防洪等工程措施,达到防灾减灾的要求。

根据熙玉村土地利用以农用地为主,其中林地最多,耕地次之,耕地后备资源不多,开发潜力小,发展花卉基地、优质蔬菜基地、优质粮食作物基地和基本农田的农田水利、交通等基础设施不配套,坡改梯水土保持设施不配套,以及村庄内部土地集约利用不够,土地节约利用不足等情况。土地利用规模控制的重点是:合理调整农用地,包括通过土地整治,增加耕地数量,提高耕地质量;结合特色农产品基地建设和生态建设,基本稳定园地数量,提高园地综合效益;结合水土保持和景观建设,优化林地结构,提高森林覆盖率;优化建设用地,包括适当集中现分散居民点,减少农村居民点用地比例;提升道路质量,改善交通网络;加强水利建设,增加水工建筑物用地。

通过规划,耕地增加 8.08 hm²,园地减少 0.05 hm²,林地增加 3.84 hm²,其他农地减少 0.02 hm²;农村居民点用地减少 12.01 hm²,其他建设用地增加 0.2 hm²。

2.3 三规耦合的空间布局

结合基础调查,通过要素耦合,熙玉村村发展的空间结构和布局为:总体稳定农业用地布局和规模,结合基本农田保护区建设和产业发展,调整内部结构,打造“一心、三片、三轴、五点”的乡村空间格局(图 1):“一心”为熙玉村中部葛仙观处的旅游服务中心;“三片”为西北山地林业片区和东南平坝农业及居民建设片区;“三轴”为纵贯熙玉村的一条旅游景观轴和两条位于东南平坝片区的农居分布轴;“五点”为熙玉村东北部严加河畔的一个度假休闲点和东南部 4 个农居分布点。

形成“三片、三带、多区”的绿地景观结构(图 2):“三片”为西北山地生态保护片区、中部丘陵自然景观片区和东南平坝人文景观片区;“三带”

为主干道绿化带、次干道绿化带和河流绿带;“多区”为旅游服务区、特色农家乐区、特色景观区等节点区域的小型广场和街头绿地。

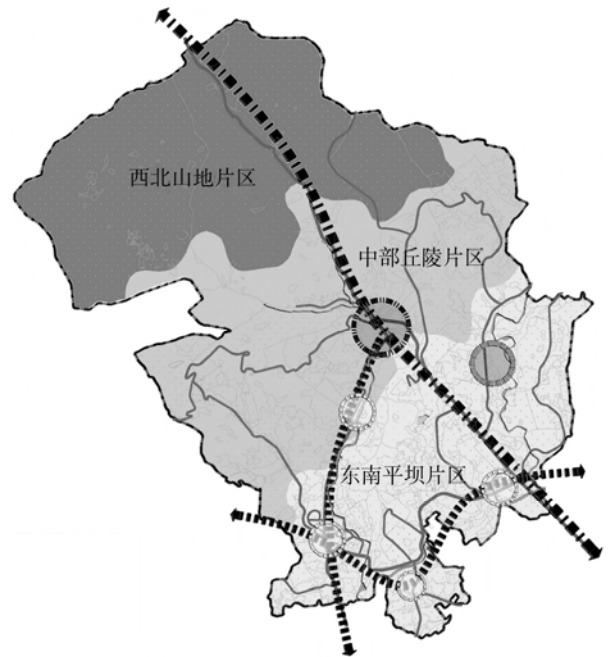


图 1 空间规划结构:“一心、三片、三轴、五点”
Fig. 1 Spatial planning structures: one core, three areas, three axial belts, five points



图 2 绿地景观规划结构:“三片、三带、多区”
Fig. 2 Green landscape planning structures: three areas, three belts, multi zones

构成“一心、三带、三片、五点”的乡村产业结构(图 3):其中“一心”指旅游产业服务中心,有葛仙观、摩崖石刻等特色旅游点;“三带”指一条主要旅游产业分布带,两条特色产业分布带;“三片”指

生态林业经济片区、观光农业经济片区和特色农业经济片区；“五点”指一个度假休闲点和四个特色农家乐旅游点。

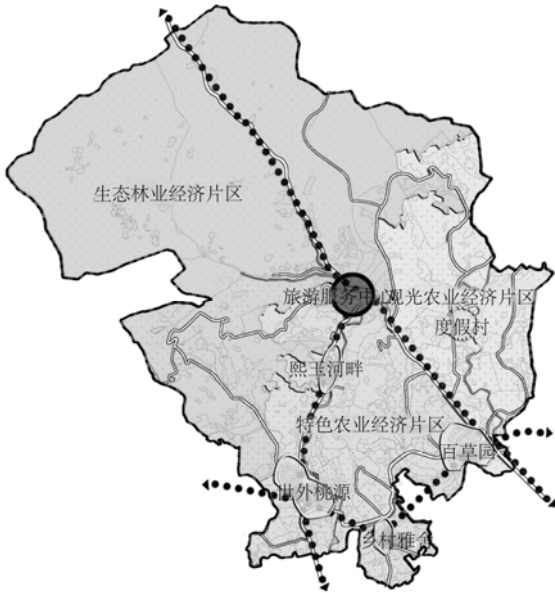


图 3 产业规划结构：“一心、三带、三片、五点”
Fig. 3 Industrial planning structures: one core, three belts, three areas, five points

秉承因地制宜、顺应自然的传统川西村落布局与建设的主导思想，突出民居建筑特色(图 4)。平行水岸的街道成为林盘中的主要骨架，与纵横阡陌的小巷交织在一起，林盘整体街道便呈鱼骨状。主要街道也是划分居民点分布的主要依托，以此形成了一个以多家农舍形成的点状居住单元，居住单元以“社”为单位。没有大广场式的公共空间，街道成为许多居民进行社交的主要场所媒介。与传统林盘不同，新居不



图 4 熙玉村 19 社灾后重建定居点规划总平面图
Fig. 4 General plane-graph of settlement planning of post-disaster reconstruction of Xiyu Village

再是一户一户散布于农田之中的居住单元体，农舍以社为单位，多户人家聚集在一起，多种建筑户型单元为母体通过灵活多变的组合，构成新的居住单元。在满足消防及日照的前提下进行排布。建筑与建筑间也预留了用地，迁入后可由居住者自行安排。由此形成丰富多样的院落空间，改善了人们的生活质量。房前屋后的竹丛是川西林盘的特色之一，住宅前后的一些景观用地，变为公共景观空间，各个农舍都掩藏在茂密的竹林果木之中。建筑结构形式为砖混结构，层数为 1~3 层，防止农民“被上楼”。

3 实施保障

村庄建设要着眼于农业现代化的发展，立足于城镇化带来的农村劳动转移形成的空心化现实，在与农村产业发展规划、村庄规划及土地利用总体规划“三规”协调的基础上，在维护农民权益的前提下，通过田、水、路、林、村综合整治改善农村人居环境。

3.1 公共设施建设

拆旧建新规划居民点 4 个，其中统规统建点 3 个，统规自建点 1 个，共有 464 户、1 504 人。建后人均村庄用地 122.78 m²/人，村庄用地建筑密度 35.26%，单位居民点人口数 41 人/个，居民点密度 5.21 个/km²，村庄用地占土地总面积的 2.40%。包括村委会、卫生所、文化站、敬老院、放心店等公共服务设施或场所，从而完善和提升村庄规划、土地利用和农村产业发展功能。

3.2 农村土地综合整治

结合熙玉村实际情况，将农用地整理与建设用地整理、宜农后备土地资源开发等相结合，整合涉农的相关项目，组成熙玉村土地整治项目(区)，并在保持农村风貌和当地特色、保留传统农耕文化和民俗文化中的积极元素、保护农村人文景观和生态环境的前提下，整体推进田、水、路、林、村综合整治。

农用地整理结合基本农田建设、中低产田改造、农田水利建设、坡改梯水土保持工程建设等进行，将整理出来的优质耕地划为基本农田，确保规划确定的耕地保有量和基本农田保护面积不减少、质量有提高。

建设用地整理结合农房建设、农村道路改造、公共基础设施建设和环境治理，集中对散乱、废弃、闲置的宅基地和其他集体建设用地进行整治，使农民居住向中心村镇集中、产业向园区集中，切实提高土地利

用效率,改善农村生产生活环境,促进农村经济社会发展。整治所节约的土地,首先要复垦为耕地,其次用于农村基础设施和公共服务设施建设,预留农村发展用地;节余的土地,用于城乡建设用地增减挂钩。

3.3 保障农民权益

强化公共参与。在熙玉村规划编制过程中,规划目标确定、方案优选、规划修批等环节都设立了听证会;规划草案公示和讨论阶段通过公告、宣传册、传单、村民大会等让村民参与讨论目标的确定;在方案优选、规划批修前通过规划展示会、热线电话等让公众参与评议,并邀请相关人士进行座谈。在收集各种意见和建议的基础上,制定规划。

合理调整权属。为有效实施灾后重建,当地政府创新性地运用城乡建设用地增减挂钩政策,将葛仙山镇熙玉村与双流县华阳镇挂钩(项目批复号“川国土资函[2009]721号”),筹集灾后重建资金,新建农村集中居住区 4 个,复耕约 30 hm² 的宅基地。目前,熙玉村有 4 个灾后重建农民集中居住区,其宅基地使用权和承包经营权主要通过依次等量置换法,在充分征求相应农户意愿后,依次调整。

参考文献:

- [1] 张宏元,王倩,郑雄彬.“十二五”规划背景下城乡发展的机遇、挑战与应对—兼论城乡统筹发展的任务、途径与典型模式[J]. 规划师, 2011(4): 10-15
- [2] 李迅. 以城乡规划引领城乡统筹发展[J]. 上海城市管理, 2010(3): 2-3
- [3] 赵虎,郑敏,戎一翎. 村镇规划发展的阶段、趋势及反思[J]. 现代城市研究, 2011(5): 47-50
- [4] 邹艳丽,刘海燕. 我国村镇规划编制现状、存在问题及完善措施探讨[J]. 规划师, 2010(6): 69-74
- [5] 张京祥,陆泉麟. 协奏还是变奏: 对当前城乡统筹规划实践的检讨[J]. 国际城市规划, 2010(1): 12-15
- [6] 仇保兴. 生态文明时代的村镇规划与建设[J]. 中国名城, 2010(6): 4-11
- [7] 汪燕衍,常帅,徐玉婷,郝小亮. 乡(镇)级土地利用规划与村镇规划的协调研究[J]. 中国集体经济, 2011(10): 7-8
- [8] 王群,张颖,王万茂. 关于村级土地利用规划编制基本问题的探讨[J]. 中国土地科学, 2010(3): 19-24
- [9] 胡长明,张孝成. 重庆市村级土地利用规划编制实践探讨[J]. 中国土地科学, 2011(12): 59-62
- [10] 王建国,杨林章,马毅杰. 比较优势与土地利用——以苏南地区为例[J]. 土壤, 2002(4): 185-190
- [11] 余之祥,马毅杰. 土地利用与农业生产结构的演变与发展趋势——兼论苏州市吴中区的农业发展[J]. 土壤, 2002(4): 173-178,190

Study on Planning Harmony Among Village Construction, Land Use and Agricultural Industrial Development

—— A Case Study on the Post-Quake Reconstruction Planning of Xiyu Village, Gexianshan Town, Pengzhou City in Sichuan Province

SHAN Zheng-ying¹, LI He-chao²

(1 The College of Civil Engineering of Chongqing University, Chongqing 400030, China;

2 Sichuan Land Consolidation and Rehabilitation Center, Chengdu 610041, China)

Abstract: The planning of rural village and town is one of the bases for the development of urban and rural and the construction of a new socialism rural area. The planning of rural village and town need with a view to the development of agricultural modernization and is established in resolving the problem of the hollow village. The planning of rural village and town, land use planning and rural industrial development planning should be united together. The hill, water, farm, road and forest of the village should be renovated comprehensively. A case of the planning of the Xiyu Village, Gexianshan Town, Pengzhou City of Sichuan Province was introduced.

Key words: Planning of rural village and town, Land use general planning, Rural industrial development planning, Comprehensive realignment for rural land resources