



转型发展 协同规划 —— 广州村庄规划实践

转型发展 协同规划

广州村庄规划实践

中国城市出版社

中国城市出版社

ISBN 978-7-5074-3017-2



9 787507 430172 >

定价：120.00元

www.citypress.cn



转型发展 协同规划——广州村庄规划实践



广州市国土资源和规划委员会



广州市城市规划勘测设计研究院



华南理工大学



中山大学

中国城市出版社



《转型发展 协同规划——广州村庄规划实践》编审委员会

总 顾 问: 赵 晖 李 明

主 编: 彭高峰

策 划: 蔡 瀛 孙 玥 沈建国 周 方

执行主编: 赖寿华 叶 红

执行副主编: 王建军 李洪斌

编 审 委 员: 陈 伟 黄祖璜 吕 荣 刘云亚 方正兴 杨玉奎 焦耀明

责 任 编 辑: 李 青

特 邀 编 辑: 姚江春 周岱霖

编 辑: 何冬华 朱 江 李晓晖 叶创基 尹向东 闫永涛

孙永生 许世光 张伟彪 吴 杰 李邵华 易 阳

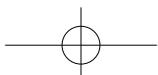
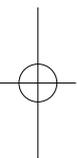
许云飞 孙 阳 叶 舟

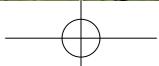
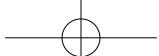
英 文 审 定: 沈建国

英 文 翻 译: 广州市玲之翻译有限公司 广州外事翻译协会 杜可君

装 帧 设 计: 林 超 张 擎 潘隆苏 刘文韬 吝含伟

印 刷 监 制: 常 燕







序言壹

我们生活在一个时代，即在全球 70 亿人口中有超过一半的人们生活在城镇。这种地理空间上的人口转移对人类的未来和城乡空间结构的格局有着深远的意义。

现在，是该转变传统城乡观念的时候了。在传统的观念中，城市被当成为乡村地区服务的中心，提供工业产品、公共与商业服务以及就业机会。乡村则提供原材料、初加工产品和劳动力，以满足城市的需要。从这个角度来看，尤其在 20 世纪的发展中国家，城市与乡村呈现出二元制结构。当工业化与现代化成为国家与国际发展主旋律的时候，乡村仍然处在不发达状态，并且游离于社会经济的发展之外。随着城乡间联系的日趋薄弱，成千上万的乡村居民不能得到基础设施与公共服务的保障，包括健康，教育，水，卫生，交通以及娱乐设施等。他们缺少就业机会与社会保障，成为城乡间关系不平等的牺牲者。

联合国人居署及其他合作伙伴们明确提出了城市与乡村地区之间在经济，社会和环境等方面的相互依赖关系。城乡之间相互平衡、相互支持的发展方式已被广泛认可。只有当城市与乡村同时作为一个完整系统的一部分时，可持续发展的目标才能够得以实现。城乡之间的相互依存关系才能随着物品，资金，人口和信息流动的增长而加强。

联合国人居署认为，应当强化并支持城市与乡村的协同发展。为了实现这种新的发展模式，需要建立一个有效的空间战略，把乡村的发展纳入到一个清晰、完整、均衡的城乡体系之中。只有这样，乡村才能与城市共同享有公共设施和基础设施的服务。

为实现上述城乡共同发展的目标，联合国人居署鼓励各个国家采取积极的政策与措施，在城市与乡村之间建立

更好的交通和通信网络，促进更便利的物品与服务的互换，推动长期和短期的由农村到城市的人口流动，增进不同社会文化背景间人们的相互沟通，以及优化政府管理，通过政策制定、税收共享和公共参与把城市和乡村整合在一起。

广州作为南中国最有活力的大都会城市，在过去 30 年里经历了快速的工业化和城镇化。本书介绍了广州将乡村地区纳入统一的城市规划的创新方法与实践，展示了有关方面所采取的政策与行动，包括地方政府的带头作用，良好的制度安排和系统的方案设计与实施方法，尤其重要的是村民在此项目中的参与及其对项目的拥戴。我相信这些努力将有利于缩小广州城乡发展的差距，保障乡村地区社会经济的发展，提升环境的品质，进而提高乡村居民的生活水平。

因此，我向联合国人居署的所有合作伙伴推荐本书，并号召所有关心可持续发展的人们，将乡村地区真正纳入到发展的计划之中，采取更加综合和包容的方式，促进城乡关系的发展。

联合国副秘书长、联合国人类住区计划署执行主任

(霍安·克洛斯)

2015 年 3 月



序言贰

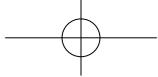
广州的村庄规划工作开展了很多年，无论规划编制还是规划管理和建设都做了很多的探索，取得的成效也是有目共睹的。非常感谢联合国人居署给了广州这个总结和思考村庄规划的机会，也希望这本书能让全世界的人了解广州的村庄，了解广州的村庄规划工作，并为我们今后的工作多提宝贵意见和建议。

村庄是人类聚落中最基本的形态，也是国家经济社会管理最基本的单元。改革开放以来，中国的城市化发展很快，村庄的形态和管理模式也在城市化的浪潮中不断演进。有的村庄被城市化了，成为城市的一部分；有的村庄还依然保留着原有的形态，但村庄的面貌却发生了很大的变化。尤其是在我国城乡二元结构的背景下，村庄的发展不可避免地受到城市发展的影响，带来很多问题，包括人口外流、风貌破坏、设施不足、环境污染等。广州作为中国改革开放的前沿阵地，村庄的发展和变迁具有一定的代表性，村庄面临的矛盾与难题也是中国各大城市的一个缩影。

广州目前拥有 1000 多条行政村，村庄总面积占到全市域的 80%，有大约三四百万人生活和工作在村庄里。与城市相比，村庄的规划和建设长期得不到重视，历史欠账比较多。为此，自 20 世纪 90 年代以来广州先后进行了三轮村庄规划工作，不断加强对村庄建设的管理。尤其是 2012 年以来，广州在推进新型城镇化的过程中，以实现城乡一体化、提升城市化发展质量为目标，在村庄规划方面着力进行了一些探索和创新，一方面编制了覆盖全市域所有村庄的规划方案，另一方面制定了保障规划实施的系列政策和制度。某种程度上，广州已经初步建立了相对完善的村庄规划建设管理体系。具体体现在以下四个方面：

首先，村庄规划做到了市域全覆盖，并能因村制宜。将全市一千多条行政村划分为城中村、城边村、远郊村和搬迁村四种类型，探索不同类型村庄的独特发展路径。以“宜工则工、宜农则农、宜居则居、宜游则游”为指引，实现因地制宜、差异发展、特色发展、协调发展。条件成熟的“城中村”编制整体改造规划，条件尚未成熟的“城中村”按照城市社区建设的理念编制整治专项规划，完善配套设施，实现与城市空间的融合。“城边村”充分考虑今后城市向郊区扩张发展的趋势，明确各村功能定位，因地制宜作好与城市扩张的衔接准备。“远郊村”按照岭南田园村落的要求，充分展示美丽乡村的建设个性和差异性。“搬迁村”则在保障基本需求的前提下，控制好村庄的发展，为今后搬迁做好准备。

其次，村庄规划解决了村民最关注的问题。经过多年的探索，广州的村庄规划已经由偏重环境改善逐步转向多元目标的设定，规划不能解决所有问题，而是针对村民生产和生活中最迫切、最关心的问题提出建设性的方案。其中重点解决的问题主要包括六个方面，即村民住房、村庄经济发展、配套设施建设、农业发展、生态特色和文化传承。在村庄住房方面，主要是解决了新增分户建房的困难、40 万栋泥砖房改造、“空心村”的改造和“一户多宅”、超标占地的整改等，使所有村民能够公平合理的享受住房；在村庄经济发展方面规划着力提高村集体建设用地的经济效益，研究经济发展方向，落实经济发展项目，最大程度地缩小城乡差距和村与村之间的差距；在配套设施建设方面重点是解决公共设施用地，制定配套标准，引导村庄建立高水平的公共服务体系，推动基本公共服务的均等化；在农业发展方面着力进行农田整理和农业发展方向、发展



模式、发展项目的研究，鼓励现代农业体系的建设，促进规模化农业、产业化农业和观光农业等在大城市郊区的发展；在恢复和保护生态特色方面重点结合环境保护和特色塑造，大力推进生态基础设施建设，营造“山、水、村、田”的岭南特色村落景观格局；在文化传承方面着力挖掘村庄历史文化遗产，制定保护和利用的要求，实现对历史遗产的保护和活化利用。

再次，村庄规划做到了最广泛的公众参与。广州的村庄规划始终坚持把村民的利益放在首位，因为村庄规划的主体是村民，只有村民的直接参与，规划才有生命力，才能落地。一方面，规划师深入到村庄和农户，采取实地察看、逐户调查、召开座谈会等多种方式，摸清村庄现状，听取村民意见，了解村民需求，引导和组织村民代表积极参与村庄规划前期调研、意见征询、批前公示、规划报审等全过程，切实保障广大村民的知情权、表达权、参与权和监督权，彰显村民的主体地位；另一方面，规划师主动向村民宣传村庄规划编制的基本常识，并通过简明易懂的方式向村民征询意见、公示规划成果，让村民看得懂、听得明、心中有数，清楚未来的村庄怎么建设、建成什么样，确保规划顺利“落地”。

最后，村庄规划建立了长效机制。以前的很多规划由于缺乏长效机制，大都是停留在“图上画画”、“墙上挂挂”的状态。广州的村庄规划不断完善的结果就是改变了传统的规划管理模式，按照一条主线、六个创新的思路建立了村庄规划管理的长效机制。所谓“一条主线”就是解决村民需求这条主线，先进、灵活、高效的调查方法为摸清这条主线提供了条件，广州村庄规划通过多种方式开展村民需求调查，并建立信息平台，使所有信息成为“活”的数据，可以进行长期的动态更新和开发利用；“六个创新”包括科学规划、政策创新、村民参与、规划法定、试点先行、理论探索等六个方面，将村庄规划从理论到政策再到

实施管理各个环节建立了完善的体系，各个环节相辅相成、前后呼应，既保障了理论和政策的高度，又保障了实施管理的深度，一定程度上使村庄的规划管理进入了一个规范、有序轨道。

村庄规划作为“百年大计”，要坚持用超前的眼光和长远发展的理念、高起点高标准地编制和实施管理。一方面，突出规划的前瞻性，充分考虑农村长远需要，为未来发展预留足够的空间，奠定好的发展基础，使村庄规划切实发挥对农村科学发展的引领作用；另一方面，着眼于解决当前农村发展面临的主要现实问题，脚踏实地确保规划落得了“地”，管得了“事”。《转型发展、协同规划——广州村庄规划实践》一书通过理论方法和案例实践两个维度，生动系统地展示了近年来广州在村庄规划方面的探索和创新，打开了广州村庄走向世界的窗口，让世界更加清晰地看到了广州在村庄规划和建设方面的努力。当然，村庄规划工作具有一定的特殊性和长期性，有些探索仍需实践进一步检验，也期待世界的朋友在关注此书的同时不吝斧正。

广州梦与中国梦紧密相连，建设美丽乡村正是要实现广州梦，以村庄规划引领的美丽乡村建设正是广州梦的最好注脚。

是为序。

广州市人民政府常务副市长

2015年3月



序言叁

广州处于改革开放前沿，是我国城市化推进程度最高的地区，城乡融合时间长，程度深，对于村庄规划编制而言，面临着一些独特的困难和挑战。

第一，历史遗留包袱重。广州市改革开放 30 多年来，对于乡村地区采用自下而上的“自治”发展模式，在处理具体工作时缺乏总体的城市化引领和方向。目前村庄存在的种种问题大部分是多年累积下来的历史性问题，包袱重，需要强力的组织推进和大量的政策创新方可破解。

第二，土地减量“落地难”。根据相关统计数据显示，2005 年全市农村居民点用地面积为 356.87 平方公里，但《广州市土地利用总体规划（2006—2020 年）》确定的 2020 年农村居民点用地面积为 213 平方公里，需要每年减少约 10 平方公里。由于缺乏相应的规划用地指标支撑，过去村庄规划基本无法“落地”，而且还需“减地”，造成规划与实际情况偏离。

第三，现状摸查难度大。广州市村庄现状情况摸查异常困难。与全国大部分城市一样，广州农村宅基地登记发证工作缺失，由于工作量大，涉及矛盾较多，缺乏资金、人力的支持，基层土地管理部门对宅基地登记发证积极性不高，登记发证工作几乎处于停滞状态。

党的十八大提出的“推动城乡发展一体化，大力推进生态文明建设”的总方针。在市委市政府出台的新型城市化“1+15”政策文件的支持下，村庄发展面临着前所未有的机遇，我局积极按照市委市政府推进村庄规划落地的统一部署，结合广州的实际情况，面对上述难点问题，“边探索、边学习、边推进”，以战略规划、总体规划为指导，以“三规合一”为抓手，切实推进城乡统筹工作，切实解决农民

的问题，摸索出一套村庄规划编制的新思路。

一是领导重视，精心组织。

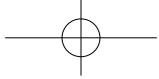
首先，市委、市政府高度重视这项工作，2013 年 4 月 9 日组织召开高规格的全市动员大会，成立了由市长担任组长的市村庄规划领导小组。市五套班子 33 位领导成员挂点督导村庄规划，共 39 批次调研了 51 个镇（街）、逾 120 个村庄，与近 500 位村官座谈。

其次，建立“市指导、区（县级市）负责、镇（街道）具体组织、村参与”的工作机制，采取自上而下、自下而上相结合的方式，共同推进规划编制工作。各区共落实村庄规划编制专项经费 1.31 亿元，落实 28 家规划编制设计单位，600 余名设计人员参加，技术力量空前强大。

二是分类引导，政策创新。

根据城乡统筹发展的要求和各村特点，将全市村庄划分为城中村（253 个）、城边村（218 个）、远郊村（621 个）和搬迁村（50 个）四种类型。以“宜工则工、宜农则农、宜居则居、宜游则游”为指引，因地制宜，协调发展。

根据这几类村庄的不同特点，市村规办制定了具有针对性的政策指引。以《广州市村庄规划编制指引（试行）》、《广州市村庄规划现状摸查工作指引》、《广州市村庄规划编制审批操作手册》、《广州市村庄规划编制实施“村民参与”工作方案》、《广州市村庄规划成果要求》五个主文件为核心，以《广州市村庄布点规划编制技术指引（试行）》、《广东省村庄整治规划编制指引》、《广州市村庄规划编制技术指引（试行）》、《传统村落历史文化保护专项规划编制要求（试行）》四个技术指引为支撑的村庄规划编制技术文件体系，完善现状摸查、村庄布点规划和村庄规划的数据标准，推进村庄规划编制管理信息平台



的开发和村庄规划数据库的建设,为村庄规划编制和“落地”提供技术支撑,邀请国内相关领域顶级专家,组织开展以《广州市村庄地区发展战略及实施行动计划》为主的村庄规划和城乡一体化发展5个相关课题,为创新政策破解村庄发展“瓶颈”问题提供理论储备。

三是多规协调,盘活存量。

这次村庄规划,强化与土地利用总体规划、城市总体规划、控制性详细规划的协调对接,遵循“以资源定主题、以主题定功能、以功能定项目、以项目定规划”的四定思路精心策划项目,按照“策划—规划—计划”三划合一的方法将村庄规划蓝图转化为行动计划,保障规划项目“落地”。

为了盘活建设用地存量。划定村庄现状建设用地边界线,按照“固化现状”、“土地挖潜”、“增减挂钩”的思路,优化村庄建设用地范围和界线,并在功能片区土地利用总体规划中落实村庄建设用地,尤其是新增建设项目规模。通过重点挖潜空心村、低效用地,开展低效土地再利用,挖潜存量潜力。

四是摸清家底,公众参与。

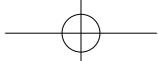
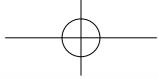
为了使村庄规划真正成为动员各村群众投入村庄建设的行动纲领,与村民的互动贯彻规划编制的始终。规划全面铺开前,已完成了全市村庄“全覆盖”的现状摸查,涵盖社会经济、土地现状、建设现状、历史文化、建设需求

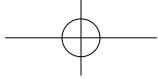
等5方面,并进行“3图14表”数据标准化建库。

编制过程中,通过《广州市村庄规划编制实施“村民参与”工作方案》,确立宣传发动、现状调研、方案编制、公示审批四大阶段15项规定动作,通过“问卷调查”、“规划工作坊”、“村民大会”、“规划公示”等方式,让村民直接参与规划编制,编制村民“看得懂,用得上”的规划。

广州市城市规划勘测设计研究院一直以来是我市城市规划编制的主力部队,在这次村庄规划编制中更是不遗余力,投入大量的人力物力参与了规划的政策研究、组织方案策划、技术规程制定、规划编制的全过程,对这次村庄规划的来龙去脉、指导方针、规划思路有全面、准确、深入的把握。本书完整地记录了广州市城市规划勘测设计研究院在这次村庄规划中的经历、成果及思考,准确阐释了我局村庄规划编制的新思路,展示了广州这个高度城市化的国家中心城市在新型城镇化背景下对于城乡统筹、村庄发展规律的认识和实践探索的全过程,体现了我国现阶段在村庄规划编制和管理研究的最高水平。希望这本书既可以成为我国村庄规划编制历程的一座里程碑,又能成为规划设计工作者开展村庄规划编制的重要参考书。

广州市村庄规划领导小组办公室
2015年3月





摘要

中国是世界上最大的发展中国家，拥有全球20%以上的乡村人口，解决乡村发展问题是中国成功转型的关键，具有全球示范意义。广州是中国珠江三角洲城市群的中心城市之一，改革开放30多年来，广州乡村地区在自下而上的发展过程中积累了大量经验，同时也产生了一系列问题，包括经济发展动力不足、建设用地低效蔓延、基础设施滞后、农民建房困难等，城乡差距不断拉大。20世纪90年代以来，广州市政府试图通过村庄规划解决乡村发展问题，先后共编制了三轮村庄规划，在规划方法上不断探索创新。特别是2012年以来的第三轮村庄规划工作，提出“协同规划”的理念，坚持把村民利益放在首位，着眼于解决当前乡村发展面临的主要问题，突出规划的前瞻性，为建设岭南特色的美丽乡村树立了样板。广州村庄规划工作是一项有代表性的人居环境改善案例，可为发展中国家的城市开展村庄规划工作提供参考。

本书收纳了近年来广州村庄规划工作实践经验文章14篇，分为方法篇和案例篇两大部分。方法篇重点阐述广州市村庄规划的工作方法，案例篇紧扣广州村庄规划中的主要问题，通过典型案例阐述解决方案。

方法篇：全覆盖、全方位的协同规划

广州市村庄规划贯彻“转型发展，协同规划”理念，体现在政策上城乡统筹、转型发展，规划范围“全覆盖”、规划过程“全方位”和规划组织“协同性”四个方面。

1. 规划范围“全覆盖”

一是规划覆盖全市域1142个行政村。其中：有889个行政村编制村庄规划，其余253个行政村（主要是城中村、部分近郊村、搬迁村）纳入城市规划或开展搬迁规划。

二是村域规划与村庄建设相结合。在村域层面研究产业发展方向，划定功能分区，统筹安排产业和基础设施用地，确定村庄建设用地规模和范围；在村庄建设层面明确村庄居住、公共服务设施、道路等各类用地的布局，确定新增住宅和经济发展用地的容积率、建筑密度、绿地率等开发控制要求。

2. 规划过程“全方位”

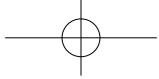
构建了前期研究、制度制定、现状摸查、方案编制、公示与意见征求、规划审批、信息平台建立、规划实施和动态维护管理的“全方位”规划过程。

一是前期研究。开展了《广州市村庄地区发展战略及实施行动计划》课题研究，其中包括村庄摸查、村民参与、城乡一体化、城乡接合部全面城市化、传统村落保护、岭南历史建筑保护六个子课题研究，为村庄规划编制提供技术支撑。

二是制度制定。制定《关于加强村庄规划建设管理的实施意见》、《广州市农村村民住宅规划建设工作指引》等村庄规划建设管理政策，以及村庄土地利用规划调整、宅基地管理等农村土地利用政策，保障村庄规划的实施。

三是现状摸查。开展了覆盖全市域、内容全面的村庄摸查，采取多方式宣传、收集资料、访谈、重点走访等调查方法，每个行政村形成“一书三图十四表”的调查成果，全市共形成3336张图、15568张表。

四是方案编制。在村民参与下共同编制村庄规划，经



过“规划工作坊”、村委会讨论、村务监督委员会讨论、村民代表和党员代表联席会议审议后，形成初步方案。

五是公示与意见征求。村庄规划方案先后上报镇政府（街道办事处）、区（县级市）政府审查，形成中期规划成果，按照《广州市城市规划管理公示办法》，通过政府网站公示、村委会现场公示等途径公示 30 天。

六是规划审批。公示后的村庄规划成果提交村民代表大会审议，并由镇政府（街道办事处）提交区（县级市）政府审批。

七是信息平台建立。制定村庄规划编制成果数据标准，建立村庄规划信息平台。批准公布的村庄规划成果最终纳入信息平台，实现“一张图”管理。

八是规划实施和动态维护管理。依据村庄规划信息平台对村庄建设实施管理，并对信息平台进行动态维护和更新。

3. 规划组织“协同性”

一是多部门协同。成立“广州市村庄规划工作领导小组”，下设规划编制、政策制定和督促检查三个专责工作组，分别由规划、国土、建设、发改、环保等多个政府部门组成，形成多部门协同工作平台；建立了村庄规划联席会议制度，统筹各专责工作组开展工作。

二是多主体协同。建立“市指导、区（县级市）负责、镇（街）具体组织、村参与”的工作机制，并创造性地设立了驻村规划师制度、村庄规划协商会制度，保障村民、村集体组织、政府、规划师协同编制和实施村庄规划。

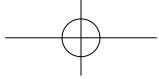
三是多“规”协同。将村庄规划与土地利用规划、城市总体规划、城市控制性详细规划等其他相关规划进行衔

接和协调，提出协调处理意见，并调整相关规划。

案例篇：针对重点问题的规划实践

广州村庄发展面临的主要问题涉及村庄布点、集体土地、产业、基础设施、住房、文化、公共设施、景观等方面，解决这些问题，村庄规划积累了很多经验，并在实践中得到应用。例如：增城区在县域层面统筹开展村庄布点规划，构建村庄分类分级体系，统筹布局基础设施和公共服务设施，实现“减量高质增长”；白云区江村统筹布局留用地、发展配套物流基地，提高集体土地利用效率；从化区城康村依托乡村生态和农业资源，发展观光休闲农业、生态旅游；花都区李溪村结合村庄区位、人口规模，建设“调节池+厌氧池+人工湿地+砂滤池”污水处理工程，体现了因地制宜的建设理念；萝岗区禾丰社区建立了政府统一规划建设新型社区的村庄住房建设模式；海珠区黄埔村通过恢复千年古港风姿和北帝诞活动，促进村庄商埠文化的传承；番禺区沙湾北村恢复何氏大宗祠作为宗族活动场所，促进了村庄宗族文化的传承；南沙区万顷沙镇通过区、镇、村协同共建村庄公共服务设施，提升村庄公共服务水平；增城区东西境村创新性地提出了村庄风景化规划方法，推动村庄景观特色的延续；增城区西南村通过村庄规划引领村庄自治发展，实现村庄建设的全面升级。

实践是检验真理的唯一标准。本书中的案例在广州地区的村庄规划中具有代表意义，普遍反映了改革开放以来中国沿海发达地区乡村规划建设的现实，规划过程中运用的一些典型方法和措施，对中国其他正在发展中的地区乃至国际同类地区都有一定借鉴意义。



广州市简介

广州位于珠江三角洲都市圈核心区，是广东省省会，中国的南大门，国家五大中心城市之一。行政辖区总面积 7434.4 平方公里。

2013 年末，常住人口 1293 万。下辖十一个区，共有 1500 个社区和 1142 个行政村（6138 个自然村）的村户籍人口约 261.9 万人（约 76.8 万户）。经济实力连续 24 年居全国第三位，是华南地区最大的经济、科技、教育和文化中心城市，也是中国最大的对外开放城市和粤港澳都市圈核心城市之一，与香港、澳门乃至亚太地区政治、经济和社会交往密切。

气候

广州地处亚热带沿海，北回归线从中北部穿过，属海洋性亚热带季风气候，温暖多雨、光热充足，一年四季草木常绿、花卉常开，素有“花城”美誉。

历史与文化

广州城建于公元前 214 年，迄今已有 2228 年的历史，是岭南三朝古都，至今保存着历代古城遗址、丰富的历史文化遗产和独特的城市风貌。

广州拥有一千多年的商业发展历史，拥有繁华而多样的商业街市和独特的商业文化，素有“千年商都”的美誉。

广州是我国古代海上丝绸之路发祥地，是我国历史上唯一海外贸易从未间断的城市。

广州是岭南文化的中心地，粤菜、粤剧、广东音乐、岭南画派、广雕、广彩、广绣驰名中外。

广州是中国近现代革命的策源地，是资产阶级领导的民主主义革命的策源地和中心城市之一，也是中国共产党早期开展革命活动的重要地区。

广州是改革开放的前沿地，“开放”、“包容”、“敢为天下先”的城市精神，使广州可以肩负国家改革开放先行先试的重托，成为中国对外开放的领跑者。改革开放 30 多年来，广州先后被列为对外开放的沿海城市、全国科技改革、金融体制改革和市场经济综合改革试点城市。

经济贸易

2013 年，广州市实现地区生产总值（GDP）15420.14 亿元（2527.89 亿美元），经济实力连续 24 年位居全国第

三位。其中，第一产业增加值 228.87 亿元（37.52 亿美元），蔬菜、水果、花卉、畜牧、水产等传统产业结构不断优化，农林牧渔服务业、种子种苗产业、观光休闲农业、农产品加工业发展迅速，都市型现代农业产业体系基本确立；第二产业增加值 5227.38 亿元（856.95 亿美元），汽车制造、电子通信和石油化工是广州制造业的三大支柱，随着先进技术的引进，轻纺、食品、医药、建材等传统行业升级换代，以电子通信、家电、精细化工、石油化工等行业领头的许多新兴产业及高科技产业发展势头迅猛；第三产业增加值 9963.89 亿元（1633.42 亿美元），外贸、商业、金融、房地产、旅游业蓬勃发展。三次产业对经济增长的贡献率分别为 0.4%、29.0% 和 70.6%。广州地方公共财政预算收入 1141.79 亿元（187.18 亿美元），人均 GDP 为 12 万元（1.98 万美元），在全国各大城市名列前茅。

多年来，广州经贸繁盛，万商云集，是中国最早对外开放且从未关闭过的通商口岸，也是现今中国最重要的对外开放口岸。中国进出口商品交易会每年春秋两季在广州举办，迄今已举办了 80 余届，奠定了广州对外窗口的地位。

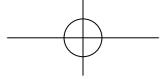
城市建设

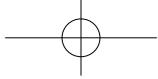
自建城以来，广州历经两千年发展，形成了“六脉皆通海、青山半入城”的山水城市格局。20 世纪 20 年代，随着西方规划理念的引入，广州开始系统性地规划建设城市。新中国成立以后，尤其是改革开放以来，城市建设突飞猛进。2000 年，广州开国内大城市之先河，开展战略规划编制，并充分把握举办 2010 年亚运会的契机，推进经济、社会、城市各项建设，取得了“天更蓝、水更清、路更畅、房更靓、城更美”的成就，实现了城市面貌的十年巨变。

亚运会的成功举办，标志着广州已经成为一座经济实力雄厚、对外开放活跃、商贸市场发达、人居环境优良、基础设施完备、投资环境优越的现代化国际大都市，千年商都正谱写出城市发展的绚丽新篇。

城市名片

广州在城市经济发展的同时，城市人居环境也在不断优化，近年来先后获得国际花园城市、联合国人居奖等国际大奖，以及国家卫生城市、国家环保模范城市、全国文明城市等诸多国内奖项。





目录

摘要

广州市简介

方法篇

- | | | |
|-----------|-----------------|-----|
| 01 | 广州城乡关系变迁与村庄规划历程 | 015 |
| 02 | 村庄规划的工作体系 | 025 |
| 03 | 村庄规划的调查方法 | 037 |
| 04 | 村庄规划中的公众参与 | 047 |

案例篇

- | | | |
|-----------|------------------|-----|
| 05 | 县域村庄布点规划 | 057 |
| 06 | 村庄集体土地的合理开发与高效利用 | 067 |
| 07 | 乡村产业可持续发展规划 | 075 |
| 08 | 面向美丽乡村的基础设施规划建设 | 085 |
| 09 | 村庄住房规划建设 | 093 |
| 10 | 村庄规划建设中的文化传承 | 101 |
| 11 | 村庄公共服务设施规划建设 | 113 |
| 12 | 农村扶贫开发规划建设 | 123 |
| 13 | 增城东西境村风景化规划建设 | 135 |
| 14 | 规划引领下的村庄自治发展 | 141 |

附录

主要编写人员介绍 150

参编机构介绍 151

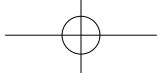
014

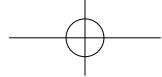


01

广州城乡关系变迁 与村庄规划历程

广州市城市规划勘测设计研究院政府规划编制部 刘松龄 韩文超





改 改革开放以来，珠三角地区进入了高速工业化、城镇化的轨道，城乡关系经历了从相对独立到相互冲突再到逐渐协调的过程。广州作为珠三角的中心城市，这一过程表现得更为典型。根据相关研究，广州的城乡关系大致可分为三个时期：一是20世纪80年代，以乡镇企业发展主导下的城乡关系，表现为重城轻乡策略下的城乡独立发展；二是20世纪90年代，以外资和留用地等土地制度创新为驱动的城乡关系推动了城乡混杂状态出现，城乡差距开始拉大，城乡分离的均衡状态被打破；三是进入2000年以后，多元化的资本来源推动了城乡关系由分离转向竞争，发展空间的博弈使城乡关系更加紧张，乡村地区受到二元管理机制、公共服务水平落后和环境恶化的影响而逐步减弱竞争优势，城市扩张速度加快、规模

效应凸显，而乡村风貌、特色乃至发展机制逐步丧失，乡村的内部分异显现，城乡关系更加复杂。

作为城乡关系协调的主要工具，广州的村庄规划一直根据国家政策的要求和城乡发展的需要，不断进行探索和创新，对城乡关系进行调和、引导。按照规划编制时序来判断，广州村庄规划可以划分为三个阶段：1996年前的探索阶段、1997~2006年的第一轮编制阶段和2007~2010年的第二轮编制阶段。由于起步较晚，村庄规划短期内很难对城乡关系的调和起到决定性作用，但在近20年的历程中广州村庄规划从探索到完善，从物质空间到政策机制，由点及面逐步深入，正在引导广州的城乡关系向统筹发展模式演进。

1 1996年以前：重城轻乡，村庄规划缺位

1.1 重城轻乡，城乡独立发展

新中国成立后，与全国大部分城市一样，广州城市发展指导思想表现为“重生产，轻生活；重工业，轻城建；重主体，轻配套”，影响了城市经济和社会的协调发展。到1980年代初期，城市化率仍然滞后于工业化率（图1.1）。

改革开放初期，为了推动经济发展，城市被视为经济发展的重心，农村的发展在一定程度上被忽视和抑制。由于中国经济发展转型刚刚开始，受土地制度、户籍制度、人口素质、工业化水平、基础设施水平等政策环境、经济环境的制约，即使是广州这样一个改革开放前沿城市，“重城轻乡”的情况也比较明显。

随着家庭联产承包责任制等一系列改革措施的推行，广州农村长期发展缓慢的局面得到改观。除了农业得到较大发展以外，农村利用土地资源，鼓励镇、村兴办乡镇企业，通过招商引资吸引外来资金，村镇工业迅速发展。与此同时，城市工业发展也处于起飞阶段。得益于改革开放后广大人民群众急剧增长的消费需求，广州作为华南地区最重要的轻工产品制造基地，城市工业化发展速度、工业总产值等指标居于全国前列。总体而言，占据经济发展主导的

还是城市工业。1990年，广州农村工业总产值为47亿元，仅相当于全市工业总产值（442亿元）的十分之一。

这一时期，城市工业发展以扩大现有企业产能为主，城市建设集中在旧城区，新增建设用地需求不大。乡镇企业发展刚刚起步，农村本地劳动力即可以满足工业发展的需求，农村人口变动、建设用地需求也保持稳定（图1.2）。上述因素使广州城市与农村在空间上相互干扰较少，处于各自独立发展的低水平均衡状态。

1.2 村庄规划的初步探索

该时期村庄规划开始了一些初步的探索。20世纪80年代，广州市城乡建设委员会就组织开展了市辖县、区的部分村镇规划编制工作，但主要是以解决具体事件为目的，如村民新村建设、征地安置等，缺乏系统性。因此，该阶段村庄规划编制和实施仍在探索阶段，村庄规划对于乡村建设的作用基本缺位，乡村建设管理基本上属于各村内部事务。

当时城市规划是绝对核心，村庄规划是“配角”。1984年9月，《广州市城市总体规划（1981~2000）》经国务院批准实施（图1.3），规划提出“带状组团式”布局，城市主要沿珠江北岸向东发展。组团之间的空白地带实际就是乡村，但规划方案并没有对乡村地区进行表述。

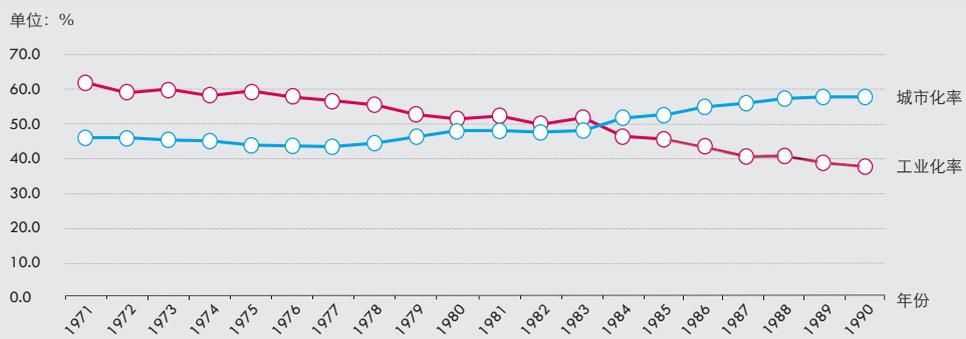
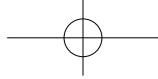


图 1.1 1971 ~ 1990 年广州市工业化率与城市化率比较
资料来源：广州统计年鉴（1971 ~ 1990）。

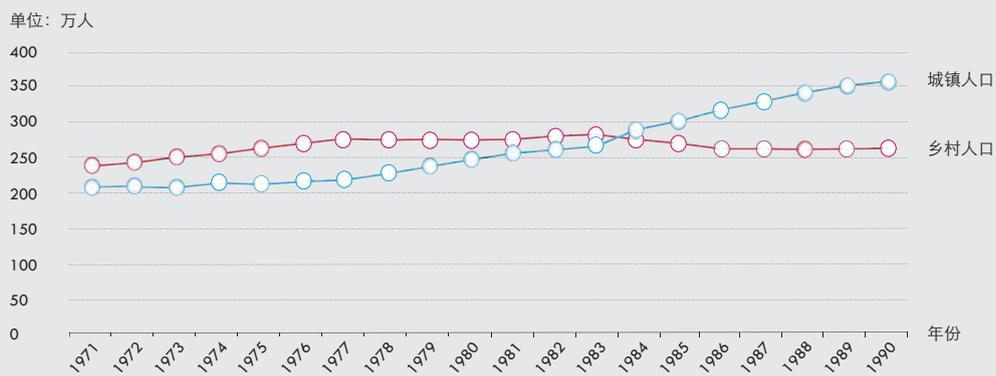


图 1.2 1971 ~ 1990 年广州市城镇人口和乡村人口比较
资料来源：广州统计年鉴（1971 ~ 1990）。

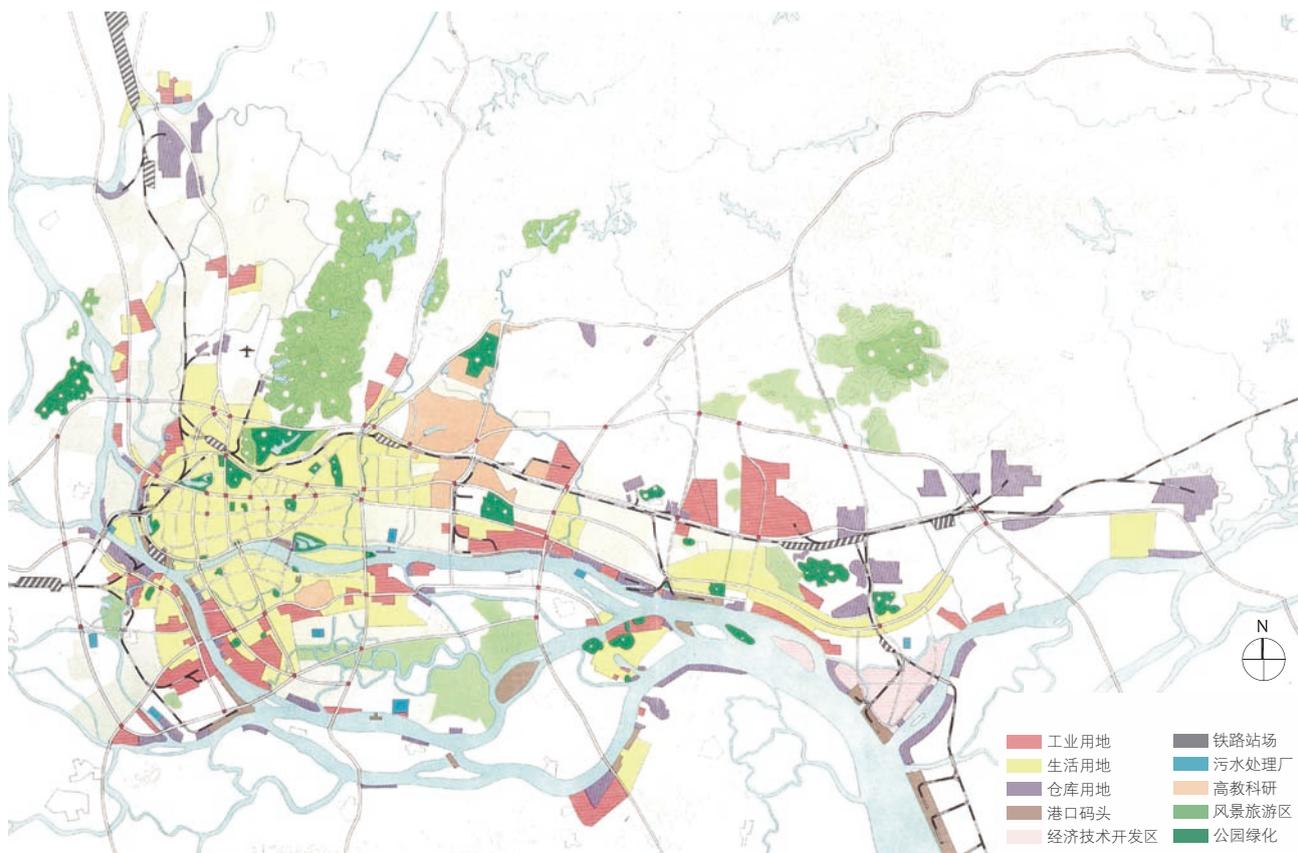
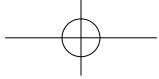


图 1.3 广州市城市总体规划图（1982 年）
资料来源：广州城市规划发展回顾（1949 ~ 2005）。



2 1997 ~ 2006 年，第一轮村庄规划：协调城乡矛盾的中心村规划

2.1 城市扩张提速，引发城乡混杂

20世纪90年代后，珠三角地区的工业化进入了起飞阶段，第三产业发展迅速。广州作为省会城市、交通枢纽，承担着区域服务中枢的职能，成为区域人、财、物、信息的主要集散地，城市化进入快速推进期。

城乡建设呈现出以下新情况：一方面，随着城市建设用地加速扩张，农用地开始被大量征用。广州市城市建成区面积从2001年的526.4平方公里增加到2006年的779.9平方公里，年均增长约50平方公里。另一方面，工业化的快速推进对劳动力的需求膨胀，带来城市人口的急剧增加，农村房屋由于低廉的租金成为外来人口（主要为农村进城务工人员）的主要择居地，需求量的大幅扩张导致村庄房屋建设量迅猛增长。加上农村工业化的推进，村建设用地开始扩张，大量农用地被建成厂房、仓库。以天河区为例，

1990~2007年，村建设用地从3.83平方公里，增加到8.05平方公里，年均增长率为4.5%。

城市的迅速扩张使得城市近郊的农村瞬间被城市“淹没”。此时，采取怎样的方式将这些迅速发展的乡村纳入城市版图，并没有妥善的对策。

在城镇化进程中，城市开发需要将农用地转变为城市建设用地。由于村庄拆迁安置成本高昂，城市开发者对征收村庄已建设的土地不感兴趣，甚至要刻意避开，主要通过征用农用地来建设城市。同时，村庄建设缺乏适当的引导和控制导致开敞空间不足、市政设施配套不完善等，与周边规划完善、配套齐全的现代化城市新区并存，形成“非城非村、半城半村”的“城中村”独特景观，原来的田园风光逐渐演变成“城市包围农村”的城乡嵌套混杂格局。随着人口和产业的超负荷增长，城中村地区无法提供和维持足够的基本公共服务设施，社会服务水平和空间环境质量与周边新城区的差距逐步拉大，社会问题逐步凸显（图1.4，图1.5）。



图 1.4 高密度的广州猎德村
图片来源：www.ditiezu.com



图 1.5 高密度的广州石牌村
图片来源：www.ditiezu.com

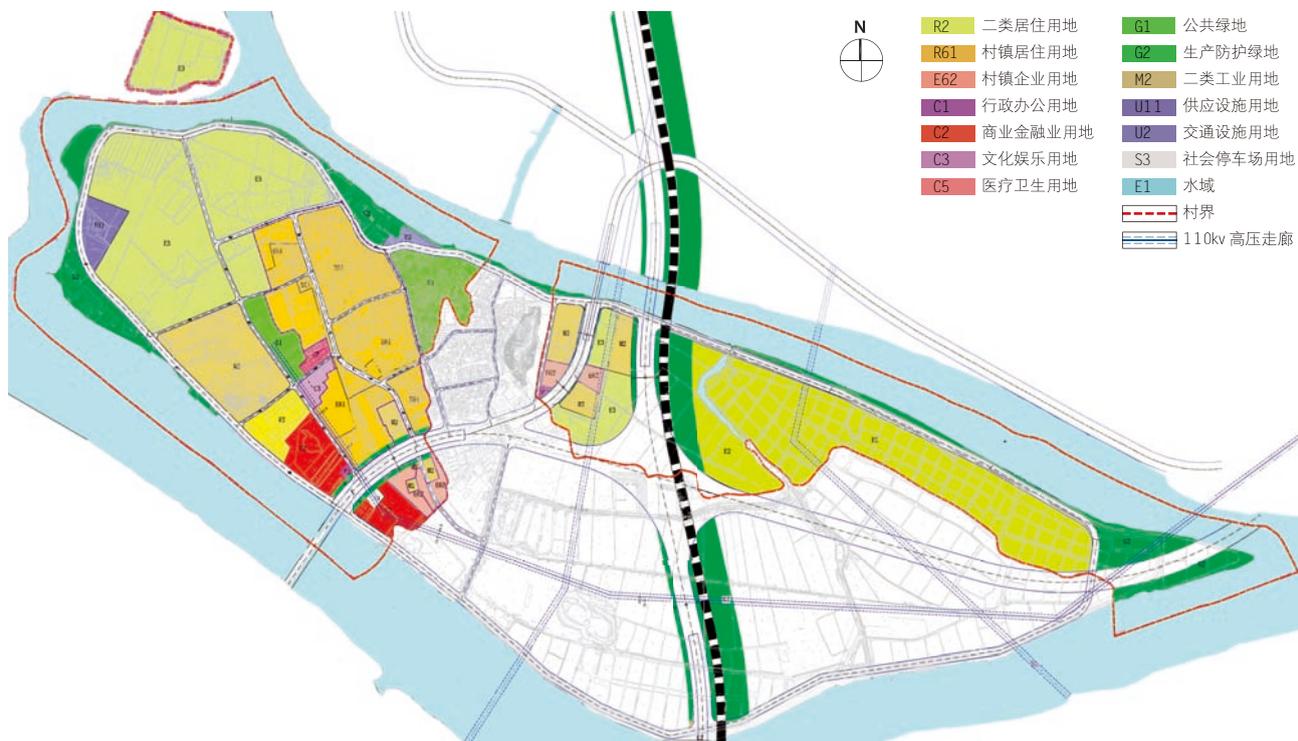
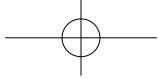


图 1.6 广州市番禺区沙湾镇紫坭村中心村规划（2003 年版）—土地利用规划图
资料来源：广州市番禺城镇规划设计室，广州市番禺区沙湾镇总体规划—中心村规划，2003。

2.2 “以点带面”的中心村规划

针对城乡混杂的问题，尽管缺乏规划法规支撑、技术支持和经验借鉴，广州市规划部门在这一时期仍然对协调城乡关系、缓和城乡矛盾进行了探索。

1996 年，广州市规划局全面开展村镇规划工作，针对城乡建设用地快速扩张、城乡矛盾开始显现的客观情况，开展了一系列基础性工作。1997 年，广州出台了《广州市中心村规划编制技术规定》等一系列规范性文件，为中心村规划编制工作提供技术指导，理顺了与县级市规划管理部门的关系，标志着中心村规划编制工作逐步规范化。之后，按照“以点带面、稳步推进”的原则，全面开展镇及中心村规划编制工作，这是广州市第一次全面、系统推开的村庄规划。至 2000 年，已完成了市区 60 个中心村及县级市大部分中心村的规划编制工作（图 1.6）。

这一阶段的村庄规划有以下几个特征：

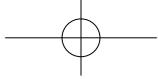
（1）主导思路是“以点带面”，解决重点村庄的主要问题，寻找破解城乡矛盾的突破口。主要目的是控制已经形成的城中村，避免与城市的关系进一步恶化，同时预防新的城中村出现。规划对象主要选择当时城乡矛盾最为突出的地区，如白云区、天河区的近郊村庄。2003 年通过审批的 9 个村庄规划中，天河区占了 6 个（车陂、棠东、前进、棠下、凌塘、珠村），白云区占了 2 个（朝阳、槎龙）。

（2）规划内容以城乡协调、新村建设、旧村改造、公共服务设施配置、落实“四个一”（即建设一条样板村、一个样板住宅小区、一个样板公园和一条样板路）等为重

点，关注土地使用以及物质环境的改善。对于村庄生态环境、风貌特色、产业发展、历史文化保护等内容虽有涉及，但深度不足，对于村庄建设实施、公众参与等机制的探索也不够重视，带有明显的“自上而下”以物质环境改善为重点的特征。

（3）试图通过提高村庄规划标准解决城乡协调问题。村庄规划没有完全采用国家《村镇规划标准》，而是以《城市建设用地分类标准》与《广州市中心村规划编制技术规定》作为主要技术标准。试图将村庄作为城市的一部分，将村庄规划纳入城市规划体系中，在用地标准、公共服务设施配套等方面比国家标准更高，更接近城市的标准，以协调城市与乡村日趋紧张的关系。

总之，以中心村为抓手的村庄规划标志着广州村庄规划的编制工作走上正轨。这一时期村庄规划以规划行政管理部门为主导，着重通过技术手段来协调城乡日益尖锐的矛盾，但缺乏制度创新、土地政策和资金的支持，规划方案与村庄发展的客观要求有一定差距，没有解决村民关心的留用地落地、村民建房等问题，因而难以从根本上突破村庄发展难点，村庄建设也很难按照规划方案实施。当然，并不能因此否认这一轮规划的积极意义，当时制定的规划技术标准和规划成果成为规划部门依法依规管理村庄建设的基本依据，抑制住了城中村迅猛发展的势头。将村庄规划纳入城乡规划体系的思路以及针对广州实际情况提出的村庄规划技术标准等，都为后来村庄规划编制提供了重要参考。



3 2007 ~ 2010 年，第二轮村庄规划：城乡统筹下的村庄规划全覆盖

3.1 城市进一步扩张，城乡矛盾进一步加剧

进入 21 世纪，经历了改革开放以来社会经济的持续快速发展时期，广州传统的城市格局已不适应城市空间进一步发展的需要，环境、交通、土地等方面的问题越来越突出。2000 年，广州市编制了《广州城市建设总体战略概念规划纲要》，提出了“东进、西联、南拓、北优”的空间发展战略方针（图 1.7），着力拉开城市骨架，开辟新区建设，实现跨越式发展。战略规划实施后，广州城乡关系的焦点从中心城区拓展到全市域。

第一，城乡差距不断扩大。2000 ~ 2005 年，广州 GDP 从 2492.7 亿元上升到 5154.2 亿元，增长幅度为 107%；同期城市居民人均全年可支配收入从 13967 元上升到 18287 元，上升幅度为 31%；而农村居民人均全年可支配收入由 5980.1 元上升到 6892.8 元，上升幅度仅为 15.3%，不及 GDP 增长幅度的五分之一，也不及城市居民收入增长幅度的一半。

第二，城乡对于土地资源的争夺日趋白热化。中心城区城市建设用地日趋短缺，在农用地日益减少、农村土地流转逐步放开的情况下，农村用地的价值急剧凸显，农村用地的征收变得越来越困难，而很多村为了实现经济利益，违法用地、违章建设的情况仍然存在，全市的村庄用地扩张明显，尤其是番禺、白云、花都等远郊村庄（图 1.8）。同时，以政府为主导的“重点项目”、“重大设施”和“重点发展平台”大量涌现，以新城或产业园区等形式快速发展，带动城市空间向外拓展，导致城乡边界日益模糊，城市政府与农村土地利益冲突加剧。这种“跨越式发展”导致大量的远郊村也需要与城市发展进行协调。例如，广州大学城是“南拓”战略的重要节点，它促使原本以农业生产为主的小谷围岛地区迅速城市化，但城乡矛盾仍在一定时期内存在（图 1.9）。

第三，部分被纳入城市化范围的村庄面临发展的不确定性。随着城市快速发展，部分农村地区被纳入城市重点发展范围，被赋予新的城市功能。村庄规划和发展必须遵从城市规划的要求。但这些地区城市规划的实施可能需要较长时间，村庄发展面临较大的不确定性。如番禺海鸥岛，目前的发展与规划仍有一定差距（图 1.10，图 1.11）。

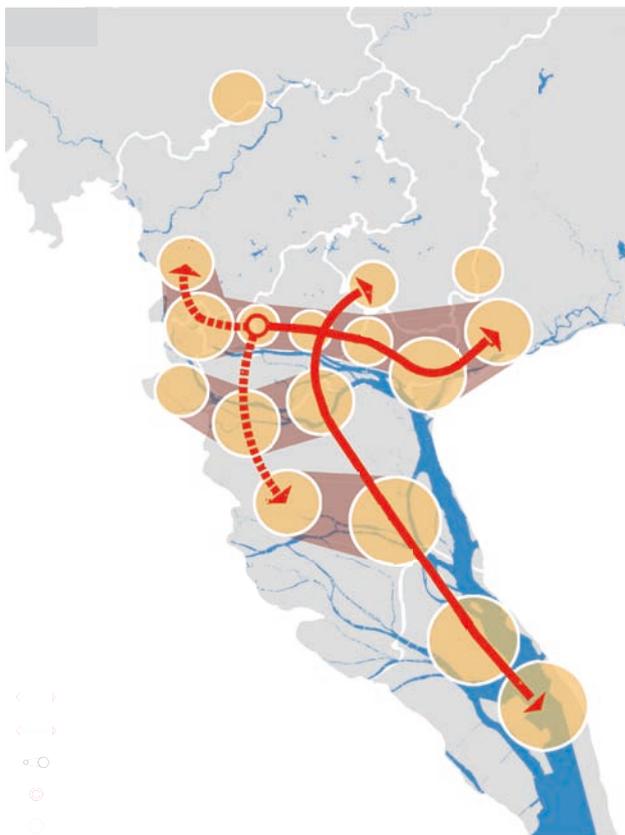


图 1.7 广州 2000 年版战略规划重点发展地区示意图
资料来源：广州市规划局，广州城市建设总体战略概念规划纲要 .2001.

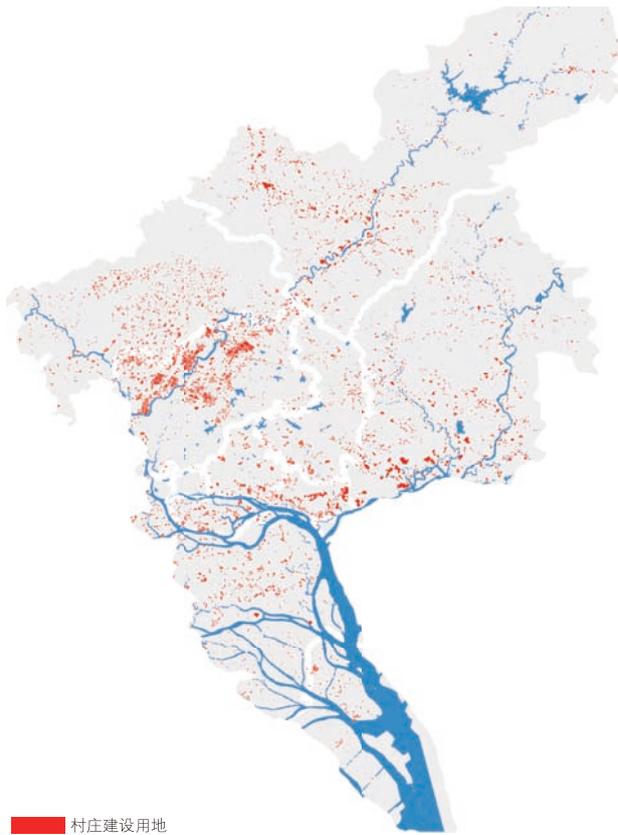
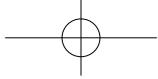


图 1.8 2007 年广州市村庄建设用地分布示意图
资料来源：广州市规划局，广州 2020：城市总体发展战略规划 .2009.



专栏 1.1 广州大学城建设及其带来的问题

广州大学城选址于小谷围岛上，该岛原有六条行政村，以农业为主要生产活动。2003年1月，广州市正式启动了大学城建设，并以超常规的速度于2004年9月前完成225万平方米的建设。与此同时，大学城内仍保留了南亭村、北亭村、穗石村和贝岗村等4个村庄，现有村建设用地面积达1.15平方公里，村民7000余人。这四个村的存在使大学城还不能算是完全的“城”。由于历史原因，保留村内违法建设现象严重，环境卫生条件较差，给大学城发展带来一些负面的影响。有关村庄改造的规划协商一直持续至今。



图 1.9 广州大学城内四个村庄分布示意图

专栏 1.2 海鸥岛地区规划及村庄发展情况

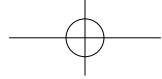
海鸥岛位于广州市番禺区东郊，是广州新城的重要组成部分和“南拓”战略的重要节点。2004年，该岛被定位为“国际旅游岛”，其发展必须以此为目标，其他各项建设被严格管控。然而10年过去，该地区“国际旅游岛”的建设仍未有实质性的进展，区内村庄发展缺乏指引，处于停滞状态。



图 1.10 海鸥岛城市设计总平面
资料来源：广州市城市规划勘测设计研究院。



图 1.11 海鸥岛现状
资料来源：广州市城市规划勘测设计研究院。



3.2 “城乡统筹”理念的提出

广州的情况只是全国特大城市的一个缩影。应对全国日益扩大的城乡差距，中国共产党第十六届三中全会提出“城乡统筹发展”的理念，要求“更加注重农村的发展，解决好‘三农’问题，坚决贯彻工业反哺农业、城市支持农村的方针，逐步缩小城乡发展差距，实现农村经济社会全面发展，实行以城带乡、以工促农、城乡互动、协调发展，实现农业和农村经济的可持续发展。”

“城乡统筹”提出来以后，为了更清晰地指导贯彻“工业反哺农业、城市支持农村”的方针，中国共产党第十六届五中全会进一步提出了“建设社会主义新农村”的目标，强调对农村进行经济、政治、文化和社会等方面的建设，最终实现把农村建设成为经济繁荣、设施完善、环境优美、文明和谐的社会主义新农村，实现农村的全面发展。

城乡统筹理念和社会主义新农村建设目标的提出，将农村建设提高到国家方针政策的层面，将动员更多的资源投入到农村建设，涉及政治、经济、法制、环境、文化等方面，这对于破解城乡发展困局具有决定性作用。

3.3 城乡统筹背景下广州的村庄规划全覆盖

为贯彻落实城乡统筹理念和社会主义新农村建设目标，2007年，广州市在《中共广州市委、广州市人民政府关于切实解决涉及人民群众切身利益若干问题的决定》中提出：

“大力开展村容村貌整治。加快推进村庄规划编制工作，制定农村居住环境整治改善和新农村绿化的实施方案，积极推进农村闲置建设用地复垦工作，大力推进以防治水污染和土壤污染为重点的农村小康环保工程。到2009年底，全面完成行政村一级新农村规划编制工作，规划经费由区（县级市）政府负责，不向镇村摊派。”接着，广州市启动了第二轮的村庄规划工作。

在第二轮村庄规划过程中迎来了我国城乡规划的重大变革。2008年，《中华人民共和国城乡规划法》正式施行，取代原来的《中华人民共和国城市规划法》，将村庄规划与城市规划纳入同一个法律框架，改革了我国的城乡规划体系，确立了村庄规划的法定地位，明确了村庄规划的任务和内容。在这样的背景下，广州市政府按照《城乡规划法》的要求，以市政府文件的形式确定了村庄规划的编制工作方案，对全市村庄规划编制的组织方式和要求进行了规范。

与第一轮村庄规划相比，本次规划有以下特点：

范围更广，村庄规划覆盖市域，实现“村村有规划”。

编制内容更明确，主要目的是解决当时迫切的农村建房难、村容村貌落后等问题。工作方案明确了村庄布点规划和村庄规划两个阶段（图1.12，图1.13）；村庄布点规划主要解决农村居民点的布局问题；村庄规划则因地制宜，涵盖新村建设规划和旧村改造、整治规划。

组织机构更完备。根据工作方案，成立包括市规划局、市建委、市国土房管局、市农业局等组成的广州市村庄规划工作协调小组，指导各区开展规划编制工作。村庄规划编制不仅仅依靠规划部门，而将市各有关职能部门以及各级政府都纳入村庄规划编制工作中。

通过两年多的努力，到2009年11月，全市实现了“村村有规划”的目标。

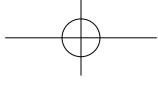
第二轮村庄规划的编制力度和广度都是空前的，广州这样一个人口超千万、面积7400多平方公里的国际大城市，实现村庄规划全覆盖本身就是一个创举。这次规划在、摸清村庄现状的基本情况、创新城乡规划管理机制、倡导规划的公众参与、培养村庄规划人才队伍等方面都进行了卓有成效的工作，大部分村庄在一定程度上实现了改善村民居住条件、改善村容村貌的目标。



图 1.12 番禺区村庄住宅布点规划图（2006～2010）
资料来源：广州市规划局，广州市村庄布点规划成果汇编。



图 1.13 番禺区化龙镇潭山村村庄规划旧村整治建设规划总平面图
资料来源：广州市规划局，广州市村庄规划成果汇编。



4 新型城镇化背景下的村庄规划思考

4.1 村庄规划编制与实施存在的问题

回顾广州各阶段的城乡关系，城乡矛盾的核心始终是土地利益的分配问题。随着广州城市经济的发展和城市化的推进，土地资源越来越稀缺，城乡之间的资源争夺日益激烈，城乡统筹的难度逐步增大。广州市政府一直将村庄规划作为协调城乡关系、统筹城乡发展的重要工具。广州村庄规划从无到有、从局部到全覆盖、从简单到复杂，始终能根据该时期的城乡发展状况、法规基础、政策要求及时调整规划重点，提出尽可能合理的空间协调方案，对引导广州城乡协调的方向、缓解城乡矛盾起到了重要作用。

但是，以往历次村庄规划仍然存在一些问题：

(1) 村庄规划难落地。编制村庄规划时缺乏建设用地总量控制的思路，建设用地指标短缺问题没有根本解决，出现了规划“落地难”的问题。在编制村民住宅布点规划时以村为单位，选定新增村民住宅用地的界址，以各村建设用地规模累计相加形成全区的村庄总用地规模。这种自下而上的方式虽然满足了农民的意愿，但却导致用地分散，也突破了国土部门规定的建设用地规模。根据相关统计，2005年全市农村居民点用地面积已达356.87平方公里，但是《广州市土地利用规划（2010～2020）》2020年农村居民点用地面积仅为213平方公里，要达到规划要求，需要每年减少约10平方公里。由于缺乏土地指标，这次村庄规划大部分难以实施。

(2) 配套政策不足影响了村庄规划实施。本次规划目的较为单一，对村庄社会、经济、制度等根源问题研究不足，对宅基地管理办法、农村留用地政策、集体土地流转政策以及鼓励农民集中居住的政策均较少涉及，给规划实施带来一定难度。

(3) 规划与实施脱节。村庄规划编制工作完成后，编制与实施缺乏接口，缺少指导农村建设的统筹部门。各职能部门涉及农村建设的资金缺乏统筹，分散使用、零星建设，导致见效慢、效果不明显。

(4) 对村庄特色的挖掘不足。规划编制以“流水线”作业为主，深度不足，缺乏精品意识，缺乏对村庄特色的挖掘和营造，对一些富有文化旅游价值的历史名村缺乏必要的关注。

4.2 展望

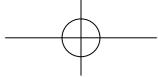
经过二十多年扩张式的发展，广州以土地资源快速消耗、城乡冲突不断加剧换取经济高速增长的方式是不可持续的，迫切需要转变城市发展思路，构建新型城乡关系。从2012年开始，广州按照新型城市化的要求（以人为本，公平共享，优化布局，统筹城乡，生态文明，彰显特色），实施新的城乡空间发展战略。

结合新型城市化建设、新型城乡关系构建的要求，借鉴近二十年广州村庄规划编制和实施的经验，村庄规划应重点突出以下内容：

第一，逐步建立城乡一体的规划编制和管理体系。以

表 1.1 广州市城乡关系变迁与村庄规划历程

| 发展阶段 | 发展背景 | 城乡关系 | | | 村庄规划 | | |
|------------|---------------------|-----------------|-----------------|------------------|----------------------------------|---|--|
| | | 土地利用 | 城乡空间关系 | 社会发展 | 村庄规划形式 | 规划重点 | 规划实施效果 |
| 1996年前 | 工业化起飞阶段，消费型城市，重城轻乡 | 城市扩张速度较慢，建设用地充足 | 城乡相对独立，矛盾较少 | 城乡发展水平较低，几乎没有冲突 | 城市组团规划、街区规划，村庄规划缺位 | 重视城市发展，对乡村发展考虑不多 | 没有控制住部分村庄的建设，城中村开始形成 |
| 1996～2006年 | 深化改革，经济发展加速，工业化成熟阶段 | 城市扩张加速，城乡用地粗放 | 城乡开始混杂，主要在近郊区出现 | 城乡差距加大 | 中心八区中心村规划（试点先行），部分村纳入控制性详细规划进行控制 | 控制新的城中村的出现，规划内容丰富细致：重点在于划定村庄建设用地范围，确定用地指标 | 抑制大部分城中村的违法建设，但部分规划方案脱离村庄实际情况，实施难度大 |
| 2007～2010年 | 后工业化阶段，新农村建设 | 城市扩张高潮，城乡用地粗放 | 城乡高度混杂，扩展到全市域 | 城乡差距进一步扩大，城乡矛盾突出 | 村庄规划全覆盖 | 解决村民建房问题、改善村容村貌。重点在村民住宅用地规划、环境整治方面 | 形式上的城乡规划全覆盖，受制于规划编制深度、用地指标和政策约束等，“落地难” |



往村庄规划难以落地，很大程度上是因为城乡规划方法上片面考虑“城”或“乡”，在城乡用地总指标约束条件下顾此失彼，难以协调。因此，建立城乡一体的规划编制和管理体系，协调各部门、各层级相关规划和政策，实现“多规融合”尤为重要。

第二，因地制宜，分类指引，培育村庄发展内生动力机制。根据村庄区位和发展实际情况进行分类指引，有针对性地制定村庄规划和建设内容。重视村庄自下而上的发展动力和诉求，发挥村庄自治功能，强化村庄自我发展能力。

第三，创新现状调研技术和方法，全面、深入了解村庄发展和村民需求。以解决村民实际问题为导向，运用GIS等新技术手段，对村庄的社会经济、土地利用、住房建设、历史文化、建设需求进行广泛深入的调查，建立数据库，便于数据分析，发现问题。

第四，开展“全方位”的公众参与，建立村庄规划“多元决策”机制。在村庄规划的全过程中通过实地踏勘、工

作坊、入户调查等多种方式鼓励政府职能部门、村民、规划师、专家、建设单位、非政府组织和媒体等各方参与。通过相互交流、沟通、协商乃至谈判逐步达成共识，并落实到村庄规划方案中。

第五，规划目标从改善物质环境转向完善制度环境。以制度创新作为推动转型的根本动力，推动土地集约节约利用，切实保障村庄地区发展权益，促进城乡一体化发展。重点包括对农村集体产权政策、土地利用政策（宅基地、经济发展用地政策）、农业生产经营方式、涉农资金、规范管理等领域，开展政策创新研究，为村庄规划提供制度和政策支持。

第六，关注村庄特色营造、文化传承。文化特色是村庄建设的灵魂，在规划中突出岭南文化元素，同时重点加强农村文化设施建设，让村庄既有田园风光，又有文化气息和文化品位。

参考文献

[1] 广州城市规划发展回顾编纂委员会. 广州城市规划发展回顾: 1949~2005 [M]. 广州: 广东科技出版社, 2006.

[2] 广州市城市规划局. 广州城市建设总体战略概念规划纲要. 2001.

[3] 广州市番禺城镇规划设计室. 广州市番禺区沙湾镇总体规划—中心村规划. 2003.

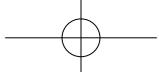
[4] 广州市城市规划勘测设计研究院. 黄埔区夏园村村域和中心村控制性详细规划. 1993.

[5] 广州市村庄规划成果资料汇编. 广州市城市规划勘测设计研究院. 2011.

[6] 广州市规划局. 广州2020: 城市总体发展战略规划. 2009.

[7] 华南理工大学建筑设计研究院. 海鸥岛生态农业旅游区保护开发规划. 2007.

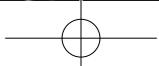
[8] 广州市规划局, 中国城市规划设计研究院. 广州市村庄地区发展战略与实施行动. 2014.

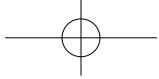


02

村庄规划的工作体系

广州市城市规划勘测设计研究院规划设计一所 李洪斌 何冬华 姚江春





20世纪90年代以来，广州市共开展了三轮较大规模的村庄规划工作。其中，前两轮由政府主导、自上而下，目标是改善村庄居住环境、促进乡村美化。虽然取得了一定的成效，但由于深度不够、村民参与不足、政策指导和实施机制缺失等，规划难以真正落地，村庄长期面临的发展动力不足、土地利用粗放、住房矛盾、配套设施缺失等问题依然存在。

在前两轮的基础上，2012年广州市开展了美丽乡村示范村规划^①，2013年开展了覆盖全市域的第三轮村庄规划工作。这次村庄规划工作与前两轮工作的区别在于建立了

协同工作方法，重点体现在规划目标、工作组织、工作内容、规划流程等方面。广州也因此被国家住房和城乡建设部列为“村庄规划编制和信息化试点城市”，并荣获中国最大的民意调查机构颁发的“倾听民意锐意创新奖”。

本篇重点阐述2013年以来广州市开展的第三轮村庄规划工作的目标、总体思路、组织方式、工作内容、规划流程等内容。本篇所用数据和资料主要来源于2013年广州村庄全面摸底成果——《广州市村庄摸底问题总结及策略规划》，以及2012年以来广州市政府及相关部门发布的村庄规划工作系列文件、报告^②。

1 目标和任务

为促进城乡一体化发展，体现以人为本，广州新一轮村庄规划开始转变理念，将解决村庄发展长期积累的问题作为制定规划目标的原则，由偏重居住环境改善转向多元目标的设定。包括六大任务——解决村民住房问题、解决经济发展问题、解决市政配套问题、解决农业发展问题、解决生态特色问题、解决文化传承问题，并注重多元目标之间的协同。

1.1 解决村民住房问题

广州村民住房问题体现在四个方面：一是新增分户建房困难，预计至2016年全市新增分户人口约28万人，需要安排农村住宅用地面积约40平方公里，而2012年全市村庄现状建设用地规模已达412平方公里，超出了《广州市土地利用总体规划（2006～2020年）》确定的村庄建设用地规模，新增村庄建设用地较为困难；二是全市农村约有40万栋的泥砖房亟待改造；三是“空心村”亟待改造，全市“空心村”用地面积约23平方公里，占全市村庄建设用地面积的6%；四是“一户多宅”现象较突出，全市共有农村住宅171万栋，户均住宅数2.2栋，户均住宅基底面积160平方米，户均住宅建筑面积303平方米，均超过了《广州市城乡规划技术规定（试行）》的要求。重点问题是解决新增分户建房和泥砖房改造。

村庄规划需要深入调查和明确新建房、改造房的数量，提出建设标准，优先保障住房用地。

1.2 解决经济发展问题

改革开放三十多年来，广州农村地区形成了低成本土

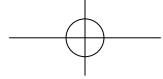
地、廉价劳动力驱动的发展模式，厂房、宅基地租赁式经济普遍存在，全市村庄地区的工业企业有78.5%为“完全租赁”企业，仅有5.7%是自主经营企业。村庄经济发展问题表现在以下三个方面：一是土地经济效益低，2012年全市农村单位集体建设用地增加值为1.21亿元/平方公里，仅为全市国有建设用地的1/10；二是城乡人均收入水平差距大，2012年全市农民年人均纯收入约为18398元，城乡居民收入比为2.1:1，超过国际标准（根据世界银行的研究，城乡居民收入比的合理范围是低于2）；三是村庄发展不均衡，年人均纯收入在8000元以下的村有305个，占村庄总数的27%；年人均纯收入在8000至16000元的村有721个，占村庄总数的65%；年人均纯收入在16000元以上的村有86个，占村庄总数的8%，主要分布在靠近中心城区的番禺区、花都区、白云区。村集体经济收入最高的番禺区是最低的从化市的15倍，农民年人均纯收入最高的番禺区北郊村（64455元）是最低的白云柏塘村（530元）的121倍。

村庄规划要根据村庄区位、资源特色、发展条件等要素研究村庄经济发展方向，安排经济发展项目，保障经济发展用地。

1.3 解决设施配套问题

广州村庄公共设施配套水平不高，全市村庄公共设施用地占村庄建设用地比例不到3%，部分村庄甚至没有公共设施用地，缺乏公共服务站、文化站、老年人服务中心、户外休闲文化广场、卫生站或社区卫生服务站等设施。城乡之间公共服务水平存在较大差距，例如，城市居民每千人拥有执业医师人数是农村居民的20.3倍。

村庄规划要根据村庄发展需求科学安排村庄公共设施用地，改善村庄设施水平和生产生活条件，实现基本公共服务均等化。



1.4 解决农业发展问题

广州农村地区农业生产经营水平较低，2012年全市第一产业劳动生产率为0.52万美元/人，与发达国家相比存在较大差距^③。存在的问题包括：一是农田规模较小、空间分散，农业配套设施不足，导致农业生产成本高、农民从事农业生产的意愿低；二是农业尚未融入现代市场体系、

农业龙头企业总体实力不强，农业规模化经营、经济合作化经营尚不成熟，小农经济仍占主导地位，大大限制了农业发展空间和农民增收创利。

村庄规划要根据农村的田园风光和农业基础，通过农田整理、农业配套设施建设，促进现代农业、观光农业发展，提高村民收入。

表 2.1 广州村庄现状公共服务设施一览表

| 设施类别 | 设施名称 | 建筑面积 (m ²) | 配置要求 | 现状数量 | 现状缺口 | 备注 |
|------|--------------|-------------------------|------|------|------|----------------|
| 行政管理 | 村委会 | — | ● | 1441 | — | — |
| 公共服务 | 公共服务站 | 300 | ● | 364 | 748 | — |
| 教育机构 | 托儿所 | — | ○ | 85 | — | — |
| | 幼儿园 | — | ○ | 940 | — | — |
| | 小学 | — | ○ | 487 | — | — |
| 文化科技 | 综合文化站 (室) | 200 | ● | 1090 | 22 | — |
| | 农家书屋 | — | ● | — | — | — |
| | 老年活动室 | 100 | ● | 582 | 530 | 老年人服务中心 |
| | 户外休闲文化活动广场 | — | ● | 904 | 208 | — |
| | 文化信息共享工程服务网点 | — | ● | — | — | — |
| | 宣传报刊橱窗 | 10 | ● | 4295 | — | — |
| 医疗卫生 | 卫生站或社区卫生服务站 | 200 | ● | 1062 | 50 | — |
| | 计生站 | — | ○ | — | — | — |
| 体育 | 体育活动室 | — | ○ | — | — | — |
| | 健身场地 | — | ● | 1317 | — | 健身路径 (有活动器械) |
| | 运动场地 | — | ○ | 3827 | — | 足球场、篮球场、羽毛球场 |
| 社会保障 | 养老服务站 | — | ○ | 231 | — | 星光老年之家 |
| 环境卫生 | 无害化公厕 | — | ● | 3994 | — | — |
| | 垃圾收集点 | — | ● | 3961 | — | — |

注：●为每个村庄至少配置一处的公共设施；○为根据需要配置的公共设施

资料来源：广州市规划局，广东省建科建筑设计院·广州市村庄摸底问题总结及策略规划·2013。

1.5 解决生态特色问题

村庄生态特色问题表现在三个方面：一是环境污染严重，农村地区缺乏污水处理、垃圾处理等基础设施，工业、生活污染物未能达标排放；二是生态用地被侵占，快速的乡村工业化和租赁式经济侵蚀了大量的绿色空间；三是村庄景观特色不明显，村庄建设无分类、无标准、无秩序，大部分村庄简单地以城市标准进行规划建设，导致城乡景观面貌雷同，形成“城非城、村非村”的现象，难以凸显岭南乡村田园风貌。

村庄规划要将环境保护和生态特色塑造相结合，提出乡村地区污水处理、垃圾处理等基础设施的布设方式，保护生态，营造“山、水、村、田”相融合的景观，突出岭南自然生态特色。

1.6 解决文化传承问题

广州农村地区是广府文化、客家文化的重要载体，拥有深厚的历史文化背景，历史文化资源丰富。全市共有国家级历史文化名村1个、省级历史文化名村4个、历史文化保护区16个、传统村落46个，各级文物保护单位和非物质文化遗产众多。但历史文化资源的保护和传承面临三个问题：一是村庄拆旧建新的人为破坏；二是建筑类文物保护单位的维修经费严重不足，年久失修、自然损毁严重；三是非物质文化遗产的传承出现断层，特别是旧村改造后，原有的民俗如赛龙舟、迎神赛会、祭祖仪式等随之逐渐消失。

村庄规划要重视乡村文化传承，开展历史文化保护规划，充分挖掘和展示村庄的历史文化遗存，实现保护和活化利用并重的目标。

2 总体思路与组织方式

2.1 总体思路

广州村庄规划工作总体思路体现为“一条主线”和“六个创新”。

(1) 一条主线：解决村民需求

以解决村民需求为主线，通过现状摸查、村民参与等方式充分调查村民需求，通过村庄规划解决村民需求，对规划提出的项目计划进行效益评估，选择社会、经济、生态等综合效益较好的项目（图 2.1）。

(2) 六个创新：科学规划、政策创新、村民参与、规划法定、试点先行、理论探索

① 科学规划

一是科学划分村庄类型。根据村庄区位、生产生活方式的不同，因地制宜划分城中村、城边村、远郊村和搬迁村四类村庄^④，提出各类村庄发展策略和规划要求（表 2.2，图 2.2）。

二是合理布局功能分区。将村域范围内各类用地划分为五大功能区，即农民居住区、现代农业区、产业经济发展区、基础设施区和生态保护区，促进村庄功能布局合理化。

三是加强规划协调。由于中国目前土地管理体制原因^⑤，村庄规划编制时面临着土地利用总体规划、城市总体规划、控制性详细规划等各类规划的约束。为了保证规划的可实施性，依托广州市的“三规合一”工作^⑥基础，村庄规划工作增加了规划协调的步骤。如在与土地利用总体规划的协调中，村庄规划在不突破村庄建设用地规模且不侵占基本农田保护区的前提下，可以通过用地置换的方式调整建设用地布局；涉及调整土地利用总体规划的，由镇（街）政府提出调整建议，报国土部门审核并纳入土地利用规划调整计划。

四是盘活低效用地。核定村庄现状建设用地边界线，控制用地的无序蔓延；在不突破建设用地规模的基础上，对土地利用总体规划的布局进行适当调整，重点挖潜“空心村”等低效用地，拆旧建新，合理布局村庄建设用地，确保公共服务设施、新增分户、村留用地等新增建设项目落地。

五是平等享受公共服务。合理安排医疗卫生、文化体育、垃圾收集、污水处理等公共服务设施，实现基本公共服务均等化。

六是传承历史文化。进行村庄历史文化资源普查，编制传统村落历史文化保护专项规划，划定历史建筑文化资源保护范围，保护和挖掘传统文化。

② 政策创新

为确保村庄规划的实施，在村庄土地利用管理、规划建设管理等方面开展政策研究和制定工作（详见本章 3.5 部分）。

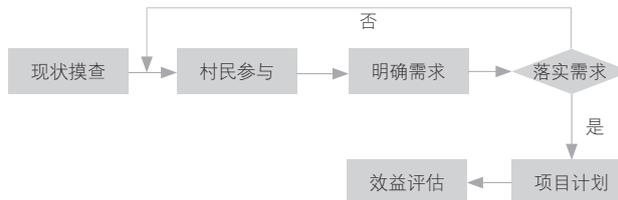


图 2.1 村庄规划工作“一条主线”

资料来源：广州市村庄规划工作领导小组办公室. 村庄规划编制要求. 2013.

表 2.2 各类村庄规划要求

| | 就业与生活方式 | 生产方式 | 规划管理方式 |
|--------------|-----------|---------------------------|----------------|
| 城中村 (城镇型) | 完全城市化地区 | 服务业为主 | 编制改造规划，向城市社区发展 |
| 城边村 (郊区型) | 完全城市化地区 | 服务业、农副产品加工、其他工业等 | 纳入城市控规，向城市社区发展 |
| 远郊村 (田园型) | 传统乡村地区 | 传统农业、现代农业、观光、休闲旅游等农业及相关产业 | 编制村庄规划，强化乡村特色 |
| 搬迁村 (生态型) | 乡村生态化发展地区 | 生态环境优良，传统农业为主 | 编制搬迁方案 |

资料来源：广州市规划局. 广州市村庄规划编制指引. 2013.

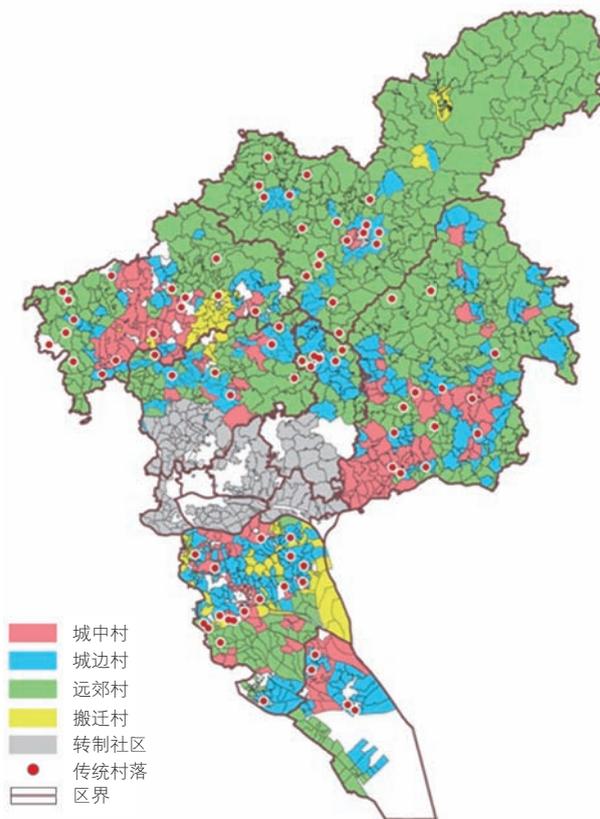
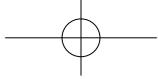


图 2.2 各类村庄分布图

图片来源：广州市规划局. 广州市村庄规划工作汇报. 2014.



③ 村民参与

建立全过程的村民参与机制，形成以村民为核心，政府、规划师、建设单位、专家和媒体协助的规划编制模式。所有参与规划编制的主体都可以在规划过程中积极提出意见和建议，并提供可协调的方案，最终方案是各参与主体共同制定和认可的方案。

④ 规划法定

按照法定程序编制和审批村庄规划，村庄规划经区（县级市）政府和专家联合审查、公示、村民代表大会审议后，由区（县级市）政府审批，成为指导村庄规划、建设等行政许可和组织实施的法定依据。

⑤ 试点先行

设立生态保护、乡村旅游、低效用地集约利用、历史文化保护、公寓新村等不同类型的“创新示范村”，开展村庄规划的试点工作，探索不同类型村庄的规划理念、方法和内容。其中，白云区白山村被国家住房和城乡建设部确定为全国村庄规划试点村，并被评为全国村庄规划示范。

⑥ 理论探索

围绕村庄规划的重点问题，邀请相关领域专家开展课题研究，形成了《广州市村庄地区发展战略及实施行动计划》、《广州市村庄摸底问题总结及策略规划》、《广州市城乡发展一体化规划评估》、《传统村落的保护与活化》等研究成果，为村庄规划编制提供了技术支撑。

2.2 组织方式

为应对过去村庄规划工作中市级层面统筹指导不足和村民参与度不高的问题，广州市开始转变村庄规划工作组织模式，制定了《广州市村庄规划编制实施工作方案》，建立了“多方协同”的工作模式，形成了“市指导、区（县级市）负责、镇（街）具体组织、村参与”的工作机制^⑦，充分发挥了市级政府的统筹作用，调动了基层政府、村民的积极性（图 2.3）。

（1）市级政府统筹指导

市级政府层面成立“广州市村庄规划工作领导小组”，由市长担任组长，成员包括市直部门及各区（县级市）负责人，领导小组在市规划局设立办公室。市村庄规划工作领导小组下设规划编制、政策制定和督促检查三个专责工作组，有效组织和指导各区（县级市）开展工作。同时，建立了村庄规划联席会议制度，统筹各专责工作组开展工作，指导村庄规划工作的推进。

三个专责工作组的职责包括：规划编制专责工作组负责统筹指导全市村庄规划的编制、审查和审批工作，政策制定专责工作组负责开展政策制定和政策指导工作，督导检查专责工作组负责对全市村庄规划工作进行监督、检查。

（2）区级政府总体负责

各区和县级市均成立区（县级市）级村庄规划领导小组，由区（县级市）党政主要领导担任组长，同时成立专责工

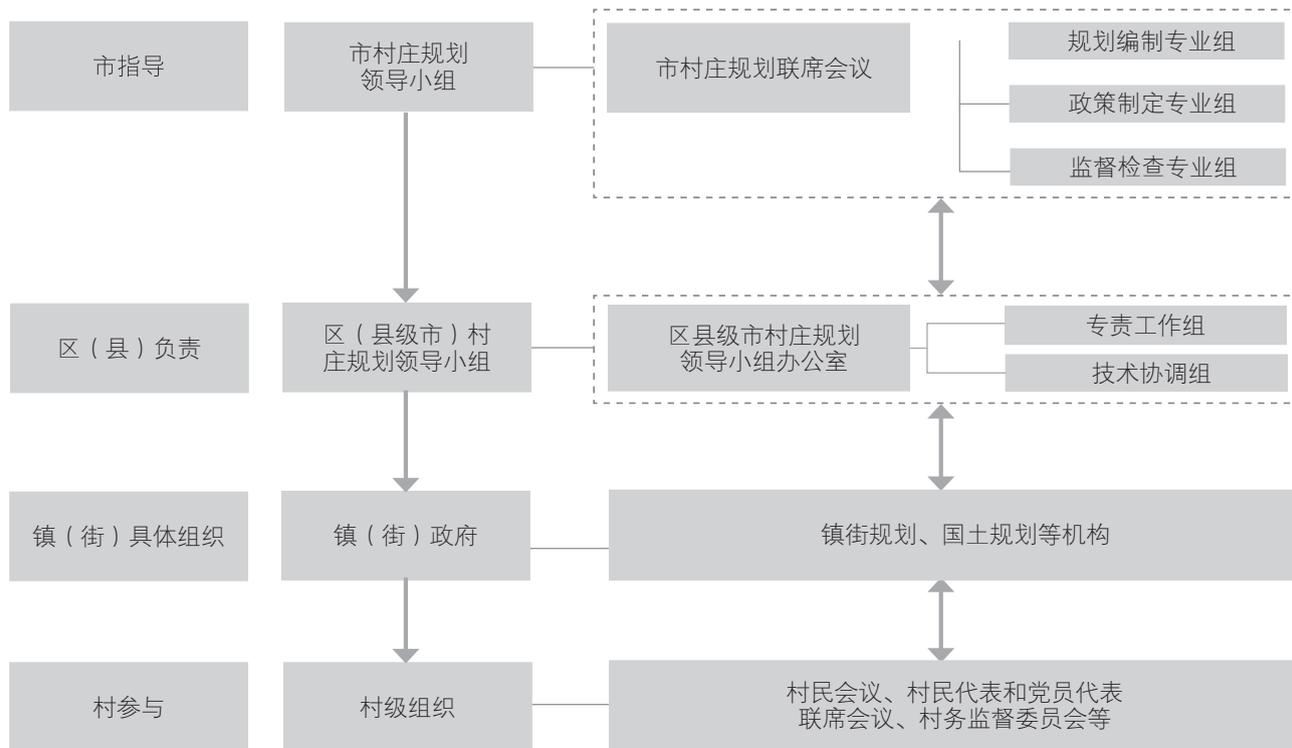
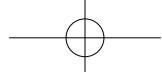


图 2.3 村庄规划工作组织架构

资料来源：作者根据广州市村庄规划编制实施工作方案整理。



工作组（由区、县级市下辖的各镇街及规划、国土等行政机构的工作人员组成）和技术协调组（由规划编制单位的专业技术人员组成），组织开展辖区内村庄规划编制和审批工作。

区（县级市）级政府的工作职责包括：选定规划编制单位，组织编制辖区内村庄布点规划，统筹辖区内村庄规划编制、审批和实施工作，并负责落实规划编制经费。

（3）镇（街）级政府组织编制

镇（街）级政府是村庄规划组织编制主体，选定规划编制单位，组织开展村庄规划编制、报批和规划实施工作，及时向市村庄规划领导小组办公室和区（县级市）村庄规划工作机构反馈工作情况；统筹开展辖区内村庄规划与相关规划的衔接协调工作，向市村庄规划领导小组办公室和区（县级市）村庄规划工作机构汇报衔接协调情况；参与村庄规划编制的技术协调工作，与规划设计单位沟通具体的规划技术和内容。

（4）村民全方位参与

村民通过规划工作坊、村务监督委员会、村民代表和党员代表联席会议、规划公示以及村民代表大会等程序全程参与村庄规划，充分体现村民的主体地位（详见本书第四章）。



图 2.4 村庄规划村民参与过程示意
图片来源：广州市规划局 .2014.

表 2.3 市级三个村庄规划专责工作组的构成和职责

| 专责工作组 | 规划编制 | 政策制定 | 督促检查 |
|-------|---|-------------------------------------|---|
| 负责机构 | 市规划局、市国土房管局、市发展改革委 | 市委政研室、市政府研究室 | 市委办公厅 |
| 成员机构 | 市教育局、市科技和信息化局、市公安局、市民政局、市财政局等相关机构及相关区（县级市）政府 | 市委办公厅、市政府办公厅、市发展改革委等相关机构及相关区（县级市）政府 | 市纪委监委局、市委组织部、市人大常委会办公厅、市政府办公厅、市政协办公厅、市规划局 |
| 职责 | （1）指导各区（县级市）开展村庄规划的编制、审查和审批工作，包括培训、技术指导工作；（2）进行技术指导；（3）提供村庄规划相关的工作图纸和资料 | 制定村庄规划编制和实施的相关政策，加强对区（县级市）政策应用的指导 | 制定督促检查专项计划，负责对村庄规划编制情况进行督促、检查 |

资料来源：作者根据广州市村庄规划编制实施工作方案整理。

3 工作内容

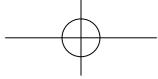
为实现多元化规划目标，在“多方协同”的工作组织保障下，广州新一轮村庄规划的工作内容更加系统化。根据《广州市村庄规划编制实施工作方案》，工作内容包括专项工作、全面摸底、规划编制、规划审批、政策制定、监督检查与工作总结 6 个方面，共计 19 项工作，每项工作均明确了责任分工和完成时间。其中，专项工作和全面摸底是整个工作的基础，主要包括制定工作方案、统一技术标准、核查建设用地、建立信息平台等；规划编制和规划审批是核心工作，主要包括村庄布点规划和村庄规划的编制审批；政策制定为村庄规划实施提供政策保障，监督检查与工作总结保障整体工作按计划推进。

3.1 专项工作

“专项工作”是广州市村庄规划工作的重要基础，包括制定各区工作方案和技术指导文件、核定建设用地规模、建立村庄规划信息平台、开展村庄规划培训等。

（1）制定辖区村庄规划编制实施工作方案。辖区内有行政村的各区（县级市）政府制定本区的《村庄规划编制实施工作方案》，内容包括明确辖区内村庄数量、分类、规划经费预算、规划编制工作进度计划等。

（2）制定村庄规划的 5 个技术指导文件，明确村庄规划的编制技术和内容要求、审批程序要求，明确现状调查、村民参与的程序和要求。



(3) 核定全市各区(县级市)城乡建设用地规模和乡村建设用地规模,为开展村庄规划提供依据。

(4) 核定村庄留用地[®]指标。根据广东省、广州市留用地的相关政策,结合征地情况,核定截至2012年6月底产生的村庄留用地指标。

(5) 预测新增农村住宅数量。核查农村建设用地和农民住宅情况,按照集约节约用地原则,综合考虑农村人口增长以及农村宅基地供给情况,预测新增农村住宅数量。

(6) 制定户均或人均建筑面积标准。结合辖区实际情况,充分考虑村民的实际需求,制定新增农村住宅的户均或人均建筑面积标准,适度引导新增分户集中居住,充分

体现集约节约用地的原则。

(7) 建立村庄规划信息平台。研究制定村庄规划编制成果数据标准,建立村庄规划编制辅助平台及信息化服务平台,保证电子数据的规范化和标准化,实现村庄规划一张图管理,为村庄规划编制和管理提供信息技术支撑。

(8) 开展村庄规划培训。邀请国内外知名专家、政府机构负责人面向规划编制单位以及区(县级市)、街(镇)、村各级干部,开展系列培训。培训内容包括村庄规划编制技术标准、配套政策、农村经济、农村文化、村庄规划优秀案例等,同时根据村庄规划编制过程中遇到的问题,有针对性地研究解决方案。

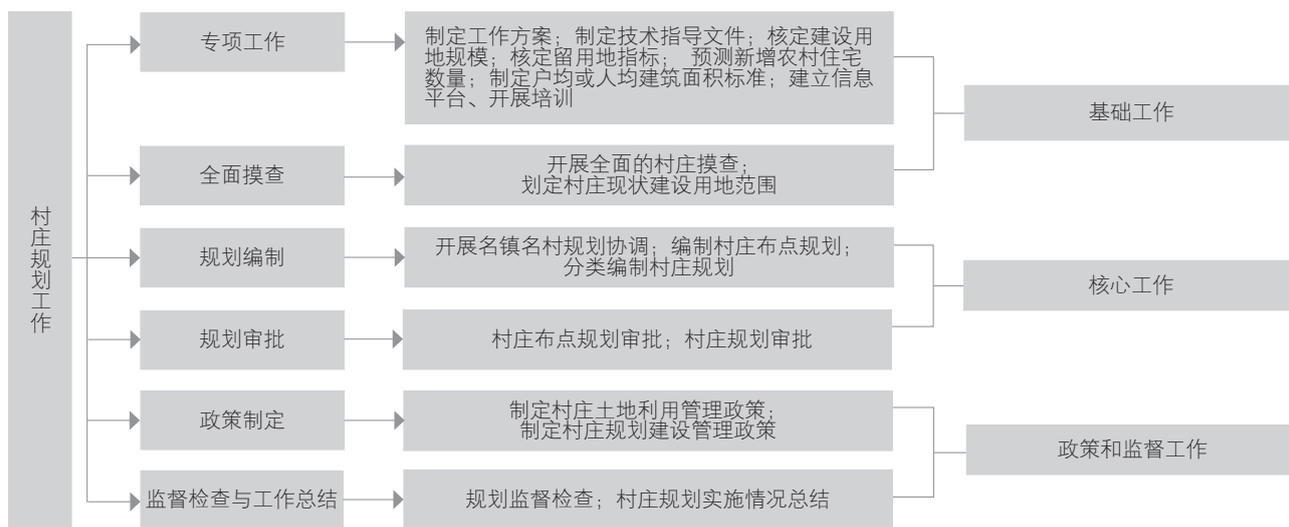


图 2.5 广州市本轮村庄规划的工作内容
资料来源:作者根据广州市村庄规划编制实施工作方案整理绘制。

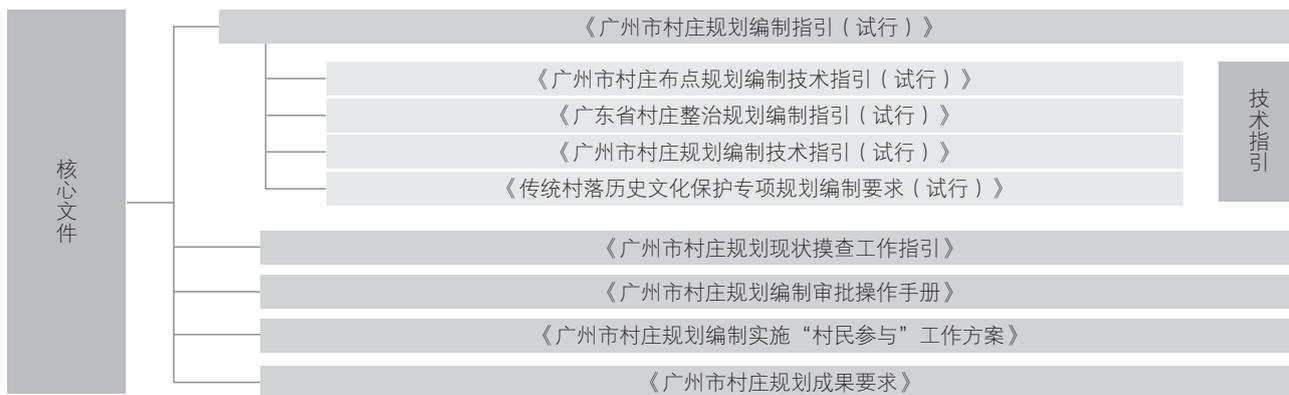


图 2.6 村庄规划技术指导文件
资料来源:广州市规划局,广州市村庄规划领导小组办公室.广州市村庄规划.2014.

专栏 2.1 村庄规划第四次培训会

全市共召开了四次大型培训会,共约2000人参加,各区(县级市)也开展了多场次小型培训会。在暨南大学礼堂召开的第四次培训会上,市级相关部门、各区(县级市)、镇街、村委、设计单位的代表及驻村规划师等约1000人参加。从化市代表罗新生分享了从化市在现状摸底和村民参与方面的经验。他说:从化市高度重视,共发动村社干部、大学生村官、村民等近万人次参与现状摸底工作,并要求规划编制单位完成村庄规划方案

后,必须到村里完成两次与村民面对面的方案汇报沟通。白云区寮采村党委书记萧建星说:寮采村主动邀请过去的三位老书记、三位老村长、二位老人协会会长、四名党员代表及德高望重的乡贤共21人组成监督小组,全程监督规划编制,广泛发动村民参与,先后经历了4轮村民集体讨论,并将新的村庄规划融入到村规民约当中。

3.2 全面摸底

开展广州市历史上第一次系统、全覆盖的村庄现状摸底，摸底数据纳入信息平台，为村庄规划工作提供数据支撑。

(1) 开展全面的村庄摸底。制定《村庄规划现状摸底工作指引》，开展全市 1142 条行政村的全面摸底，涵盖村庄人口、社会经济发展、土地现状、建设现状、历史文化、建设需求等，发放了 7700 余份问卷，邀请村民代表深入访谈 380 人次，梳理出村民关心的 40 多类问题，汇总形成 3336 张图和 15568 张表，并纳入村庄规划信息平台，为村庄规划编制和管理提供信息化支持。

(2) 划定村庄现状建设用地范围。以第二次全国土地调查的农村建设用地范围为基准，核定村庄现状建设用地边界，划定村庄建设用地范围。

3.3 规划编制

规划编制是村庄规划工作的核心，包括开展名镇名村规划协调^⑨、修编村庄布点规划和分类开展村庄规划。

(1) 开展名镇名村规划协调。开展番禺区沙湾镇大岭村、花都区炭步镇塍头村、海珠区琶洲街黄埔村和从化市吕田镇狮象村 4 个名村规划协调工作，确保规划的可实施性。

(2) 修编村庄布点规划。辖区内有行政村的各区（县级市）修编本区村庄布点规划，对全区（县级市）村庄建设进行整体部署。规划内容包括村庄现状调查分析、区域城市化发展路径和城乡统筹发展策略、村庄人口规模预测、产业空间规划和各村庄产业发展方向、村庄类型划分和分类指引、各村建设用地规模的统筹分配、公共服务设施和基础设施的区域统筹布局、村庄生态环境改善措施、近期搬迁安置方案等，根据辖区村庄的实际情况，适当增加历史文化保护、防灾减灾等其他专项规划内容。

(3) 分类编制村庄规划。在村庄布点规划的指导下，针对城中村、城边村、远郊村和搬迁村，分别编制不同类型的规划，并明确规定了各类规划的编制内容和要求。

城中村：根据村庄发展条件的不同编制旧村改造专项规划或专项整治规划。旧村改造专项规划按照《广州市“城中村”改造规划指引（试行）》的要求，内容包括现状调查、城中村改造经济平衡方案、村庄用地和各类设施布局、各地块的规划控制指标等；专项整治规划按照《广东省村庄整治规划编制指引》的要求，内容包括村庄整治区范围、现状调查和村庄咨询、村庄用地布局、村庄道路整治、改善村民住宅及宅院设施的必要性方案、公共设施配置、村庄风貌塑造、规划实施措施等。

城边村：可根据村民自愿的原则，编制专项整治规划或村庄规划。专项整治规划按照《广东省村庄整治规划编制指引》的要求编制；村庄规划按照《广州市村庄规划编制技术指引（试行）》的要求编制，内容包括村庄现状调查和村民需求调查、经济发展研究和产业规划、村庄功能分区、空间管制要求、各类建设用地布局、相关规划的衔接协调、公共设施规划、项目计划表等，并根据需要增加综合防灾规划、历史文化保护规划、新村建设规划、旧村整治规划等内容。重点是协调村庄建设用地与城市建设用

地的关系、控制村庄建设用地总量、加强村庄基础设施与城市的无缝衔接。

远郊村：编制村庄规划，按照《广州市村庄规划编制技术指引（试行）》的要求编制。重点是推进农业现代化，提高村民收入水平，突出乡村地域特色，促进乡村可持续发展，并落实到项目计划表。

搬迁村：根据需要可编制专项整治规划，按照《广东省村庄整治规划编制指引》的要求编制。重点是划定村庄建设用地范围，保障基本需求，控制村庄发展。

3.4 规划审批

村庄规划通过行政审批后才具有法定效力。

(1) 市辖区的村庄布点规划经区人民政府审查通过后，报广州市规划局审批。县级市村庄布点规划报县级市人民政府审批。

(2) 村庄规划报区（县级市）人民政府审批，在报送审批前，要经村民代表大会讨论同意，并公开征询公众意见。

3.5 政策制定

制定村庄管理政策保障村庄规划的实施，包括村庄土地利用管理政策、村庄规划建设管理政策。

(1) 制定村庄土地利用管理政策。整合农村土地利用管理的相关政策，制定土地利用规划调整、宅基地管理等农村土地利用政策，规范农村用地管理，并根据实施情况及时修订土地政策。

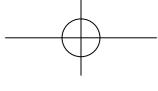
(2) 制定村庄规划建设管理政策。制定《关于加强村庄规划建设管理的实施意见》，规范村庄规划建设管理。将村庄建设项目划分为公益类、村民住宅类和经济发展类三类，进一步优化和简化项目管理程序，并探索规划评估和动态更新、生态补偿、农业产业扶植等配套保障机制，推动村庄规划实施管理；制定《广州市农村村民住宅规划建设工作指引》，规范农村村民住宅的规划建设，明确建设管理机构、申请程序、监管验收、监督检查等要求；制定《关于村民住宅核发乡村建设规划许可证的指引》，科学引导村民建房有序开展，改善农村人居环境，规定非公寓式村民住宅办理《乡村建设规划许可证》的适用范围、核发权限、审查内容、规划验收等。

3.6 监督检查与工作总结

为保障村庄规划工作的按计划推进，广州市还开展了规划监督检查与工作总结。

(1) 规划监督检查。采取定期监督检查与不定期检查相结合的方式对各区（县级市）村庄规划编制情况进行检查，建立定期通报制度，对工作成效进行考核，并及时公布检查和考核结果。

(2) 村庄规划实施情况总结。适时总结村庄规划编制、审批和实施的经验，形成报告报市政府，并向社会公开村庄规划实施情况。



专栏 2.2 村庄规划项目计划表

村庄规划编制的重点内容包括制定项目计划表，包括合适的产业项目和配套基础设施。为保障项目的实施，规划在资金、土地等方面统筹安排，综合考虑基层政府的财政承受能力、村庄经济发展状况、土地使用计划、项目的重要程度等各方面因素，

列明项目的名称、位置、占地面积、实施主体、实施时间、投资额和资金来源。关于项目建设的资金，公益性项目一般由政府出资，营利性项目一般由村自筹资金或者引进企业投资。

表 2.4 村庄项目计划表（以广州市白云区寮采村为例）

| 序号 | 项目名称 | 项目计划 | | | 土地计划 | | 资金计划 | |
|----|-----------------|-------------------------|------|------------------|-------------------------------------|------------------------|-----------------|---------------------|
| | | 项目位置 | 实施主体 | 实施时间 | 占地面积 (m ²) | 建筑面积 (m ²) | 投资额 (万元) | 资金来源 |
| 1 | 扩建农家乐 | 寮采村北部 世外桃源乡村 旅游项目 | 村委 | 2013 年 | 近期不变， 远期扩 15000 | 近期扩大 600 远期扩大 3000 | 近期 30，远期 500 | 村委自筹资金 |
| 2 | 新建农 产品加工厂 | 寮采村中部 092 乡道两侧 | 村委 | 2020 年 | 32000 | 10000 | 800 | 引进企业投资 |
| 3 | 建设农业 示范基地 | 村东北部、 东部和西部 | 村委 | 2020 年 | 2937060 | — | 1000 | 农业局 |
| 4 | 扩建寮采幼儿 园 | 寮采村中路 北侧、原村委 楼西侧 | 村委 | 2013 年 | 扩大 1300 | 扩大 550 | 10 | 幼儿园自筹资金 |
| 5 | 新建文化活 动室 | 新村委楼 | 村委 | 2012 ~ 2013 年 | — | 200 | 5 | 村委自筹资金 |
| 6 | 改建内菜市场 | 寮采村中路北侧、 篮球场东侧 | 村委 | 2015 年 | 2500 | 1200 | 100 | 村自筹、可通过 出售商铺收回成本 |
| 7 | 改线、拓宽 092 乡道 | 寮采村中部 | 村委 | 2015 年 | 长 2852m，面 积 14260 m ² | — | 105 | 市建委 |
| 8 | 电信机房 | 结合菜市场 改造建设 | 村委 | 2015 年 | — | 50 | 10 | 市电信局 |
| 9 | 公共厕所 | 结合菜市场 改造建设 | 村委 | 2015 年 | — | 40 | 5 | 村委自筹资金 |
| 10 | 垃圾收集站 | 结合菜市场 改造建设 | 村委 | 2015 年 | — | — | 5 | 市城管局 |

资料来源：广州市规划局，广州市村庄规划领导小组办公室，广州市村庄规划，2014。

4 规划流程

广州村庄规划工作的核心内容是规划编制和审批，新一轮村庄规划在编制和审批的流程上进行了探索，划分了现状调研、方案编制、方案审查公示、方案审批公布共四个阶段，其特点体现在两个方面：一是全方位、全过程的村民参与，二是加强了与相关规划的衔接协调，保障了全市规划“一张图”的实现。

4.1 现状调研阶段

在全市层面的专项工作和全面摸查的基础上，针对每一个村庄，开展现状调查和村民需求调查，通过问卷调查、入户访谈、实地踏勘及驻村体验等方式，进一步调查村庄自然条件、历史沿革、社会经济发展、土地利用、基础设施和公共服务设施、村庄建设、历史文化资源等信息；收集上层规划成果和经济社会发展、产业等相关专项规划成果，收集村庄规划建设、扶贫、土地管理等相关政策，总结、分析村庄发展的优势、劣势；通过现场调研，与村民面对面沟通，了解最关乎村民利益和最迫切需要解决的问题，重点了解村民关于新增住宅建设、村经济发展项目建设、村公共服务设施建设的需求。

4.2 方案编制阶段

(1) 编制村庄规划草案及村民讨论

编制村庄规划草案，通过举办规划工作坊，邀请村民代表、党员、德高望重的村民、外出乡贤等各方面人士参加，规划设计人员与村民进行面对面的座谈和互动，在相关部门现场指导、村民参与下共同编制村庄规划，形成村庄规划的初步方案，提出村庄项目计划表；规划设计师向村两委解释规划初步方案，进行讨论和修改，经过村两委表决通过后，由村两委向村务监督委员会报告；经村务监督委员会讨论通过后，召开村民代表和党员代表联席会议审议村庄规划初步方案，并最终确定村庄项目计划表。

(2) 镇政府（或街道办事处）审查

规划编制单位完成初步方案后，镇政府（或街道办事处）组织镇街相关部门、村两委、村民代表进行审查，提出意见。

4.3 审查公示阶段

(1) 区（县级市）政府组织联合审查

村庄规划方案经镇政府（街道办事处）审查同意后，报区（县级市）政府审核，由区（县级市）政府组织相关部门和专家进行联合审查，根据审查意见修改完善，形成中期规划成果。

(2) 规划公示

按照《广州市城市规划管理公示办法》，村庄规划中期成果通过政府网站公示、村委会现场公示等方式公示 30 天。

4.4 审批公布阶段

(1) 调整相关规划

根据村庄规划与相关规划的协调情况，需要调整相关规划的，编制规划调整论证文件，阐述调整理由，经原审批机构批准同意后调整相关规划。

(2) 村民代表大会审议

规划公示后的村庄规划成果提交村民代表大会审议，规划设计单位用通俗易懂的语言、村民看得懂的规划成果，向与会人员详细解释规划方案，说明村民意见的采纳情况，由村民代表大会讨论并投票表决。表决程序要符合村民自治的相关规定，包括应有三分之二以上的村民代表参加、规划方案经超过半数的到会人员同意方可通过、整个表决过程接受群众和村庄事务监督委员会的监督等。

(3) 规划批准公布

村委会将经过村民代表大会表决通过的村庄规划终审成果提交镇政府（街道办事处）审核，镇政府（街道办事处）审核后提交区（县级市）政府审批，批准后报广州市规划局备案，并在政府网站、村委会公布。

(4) 纳入规划“一张图”

批准公布的村庄规划成果最终纳入“三规合一”工作及广州市城市总体规划中，并纳入村庄规划信息平台，实现规划“一张图”管理。

5 结语

2013 年以来，广州第三轮村庄规划工作转变观念，改变过去侧重于农村居住环境改善的目标导向，以解决改革开放三十多年来村庄积累的住房建设、经济发展、设施配套、农业发展、生态特色、文化传承等问题为目标，提出了六大任务，形成了多元化目标，为城乡一体化和村庄的可持续发展提供了重要支撑。

正是在多元化目标的指导下，广州村庄规划工作更加系统化，更加注重民意和可实施性，在总体思路、组织方式、工作内容、规划流程方面进行了探索。第一，在总体思路上以解决村民需求为主线，体现了“六个创新”；第二，在组织方式上体现协同性，改变过去政府主导、自上而下的工作模式，建立了多方协同的组织架构，调动了全市资源，市级政府在政策和技术上统筹指导，熟悉基层情况的区级和镇街级政府组织编制规划，村民全面参与，保障了整体工作的高效、有序开展。第三，在工作内容上体现全面性，除了一般的规划编制和审批工作外，全市统筹开展了大量的基础性、技术性和政策性工作，特别是制定统一的技术标准和管理政策、开展全面摸底、建立信息平台等工作，提高了村庄规划的科学性和可实施性。第四，在规划流程上体现开放性，与一般的村庄规划流程相比，强调全方位的村民参与，使得规划真正反映村民意愿，并通过规划协调，促进了全市规划“一张图”的形成。

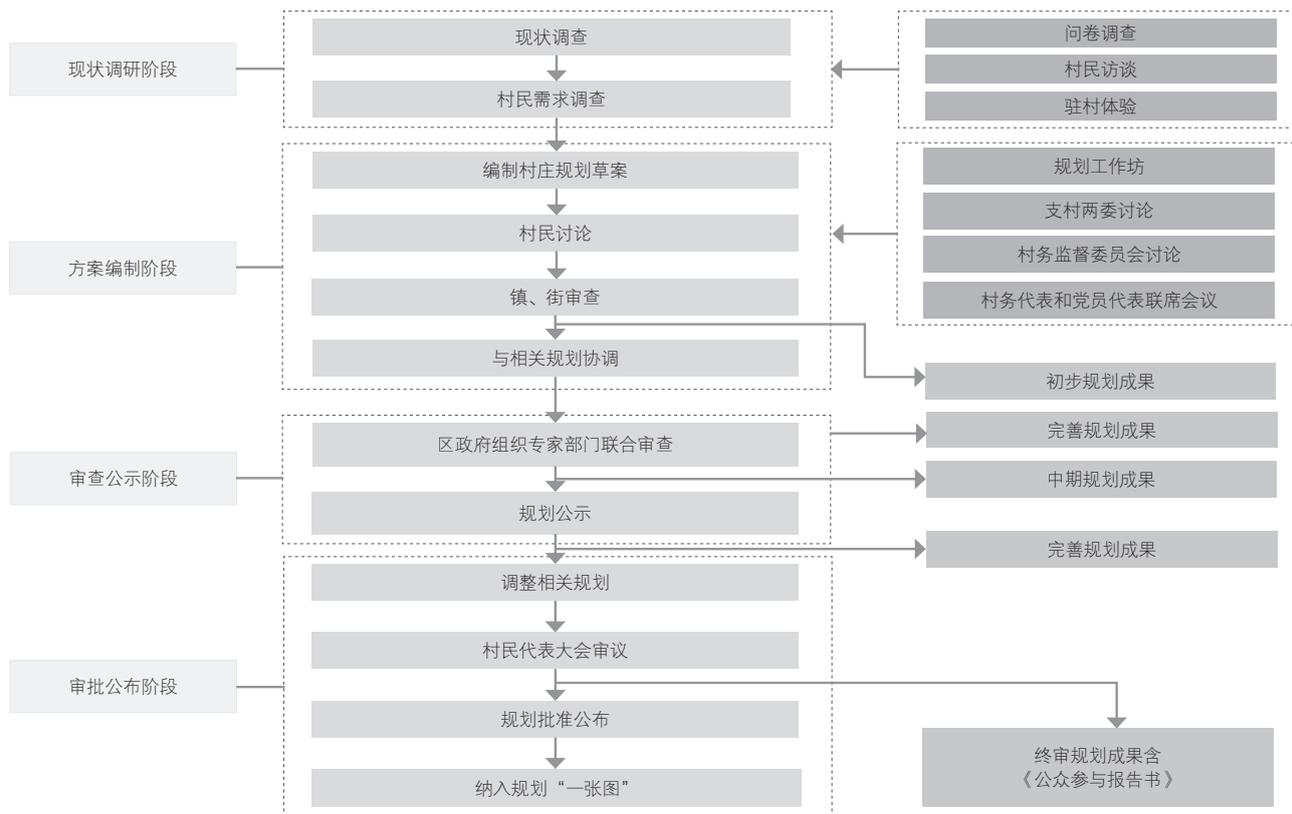
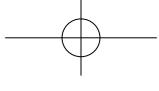


图 2.7 村庄规划编制工作流程
资料来源：广州市规划局. 广州市村庄规划编制指引. 2013.



注释

① 2012年,广州市开展了美丽乡村示范村规划,选取了26个村庄进行规划试点,在规划工作组织、方法、流程等方面进行了新的探索,特别是建立了村民全方位参与的流程,为2013年开展的村庄规划工作提供了示范。

② 包括:《广州市村庄规划编制实施工作方案》(穗府[2013]10号),《广州市村庄规划》(宣传册)(广州市规划局、广州市村庄规划领导小组办公室,2013年),《广州市村庄规划编制指引》(广州市规划局,2013年),《广州市村庄规划工作汇报》(广州市规划局,2014年),《广州市新型城市化村庄规划培训教材》(广州市规划局,2013),《实施规划先行战略 引领山区科学发展—广州市农村扶贫开发规划工作情况报告》(广州市规划局,2012年),《关于开展村庄规划编制实施落实情况现场督办核查的工作方案》(中共广州市委督查室,2013年),《各区(县级市)村庄规划现状摸底工作总结报告》(广州市规划局,2013年)。

③ 根据中国科学院中国现代化研究中心的《2012年中国现代化报告》,2008年世界高收入国家人均农业劳动生产率是35408美元。

④ 根据《广州市村庄布点规划编制技术指引(试行)》,城中村是指位于城镇建成区内,生产和生活方式基本城镇化的村庄;城边村是指位于城镇建成区外、城镇规划建设用地内,生产和生活方式半城镇化的村庄;远郊村是指位于城镇规划建设用地以外,生产和生活方式尚未城镇化的村庄;搬迁村是指位于生态环境敏感区、存在严重洪涝灾害和严重地质灾害隐患地区、重大项目发展影响区域内的村庄。

⑤ 中国目前关于土地规划管理的职能有两个机构在行使,一是国土

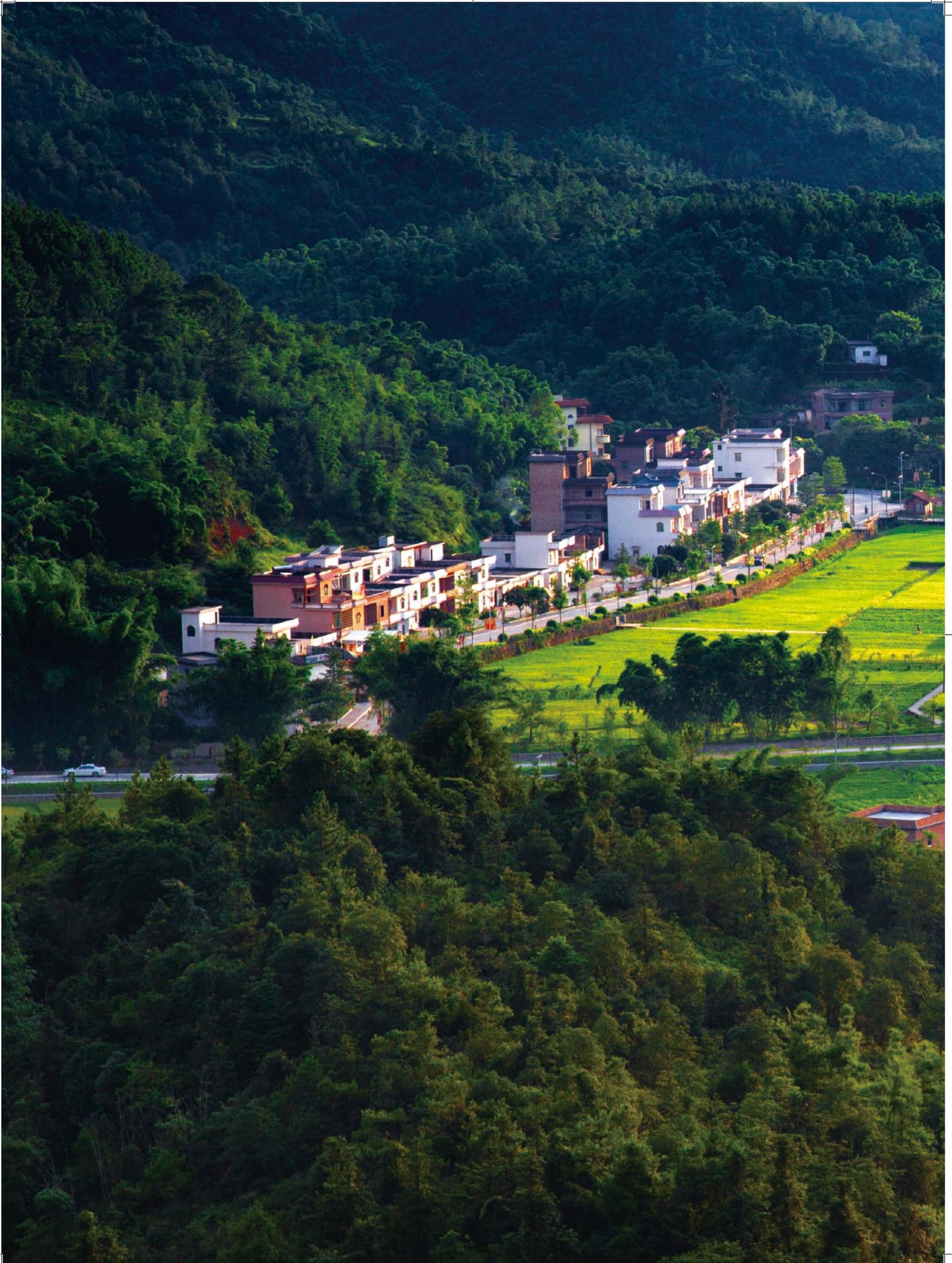
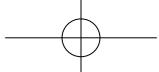
资源管理部门通过编制土地利用总体规划来提出建设用地规模指标、划分建设用地和非建设用地,二是城乡规划部门通过编制城市、镇、乡、村庄规划对各类建设用地提出开发要求。

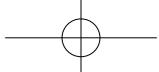
⑥ 2012年以来,广州市开展了“三规合一”工作,协调国民经济和社会发展规划、城市总体规划和土地利用总体规划,形成了规划“一张图”。

⑦ 广州市的行政层次分为“市-区或县级市-镇或街道办”三个层次。2014年广州市行政区划调整之前,广州市下辖10个区、2个县级市(区和县级市是同一级别的行政单元),每个区或县级市下辖若干镇或街道办事处(镇或街道办事处是中国最基层的政府机构)。建制镇或街道办事处下辖若干行政村或社区居委会,分别由村民自治组织或社区居民委员会进行管理。2014年行政区划调整后,广州市下辖的2个县级市改为区,有2个区进行了合并,现下辖11个区。2013年开展村庄规划工作时还没有进行行政区划调整,所以文中相关内容按当时的情形编写。

⑧ 根据《广东省征收农村集体土地留用地管理办法》,留用地是指国家征收农村集体土地后,按实际征收土地面积的一定比例,作为征地安置另行安排给被征地农村集体经济组织用于发展生产的建设用地。留用地的使用权及其收益全部归该农村集体经济组织所有。

⑨ 2011年,广东省政府出台了《关于打造名镇名村示范村带动农村宜居建设的意见》,决定从2011年起,用两年时间建设一批名镇名村,带动全省农村宜居建设。2011年开始试点,2012年建成一批名镇名村,到2015年实现全省10%的镇和行政村完成名镇名村建设。



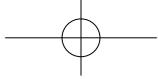


03

村庄规划的调查方法

广州市城市规划勘测设计研究院区域与交通规划设计所 黄慧明 陈晓明 李邵华 陈嘉平





规划调查的目的是明确规划需求，获取规划基础资料。开展村庄规划必须深入农村地区，做好必要的调查和研究，切实理解农村发展的现实问题和内在诉求，才能编制出能够合理指导村庄建设的规划。本文以广州市 2013 年村庄现状调查工作为样板，与以往的村庄调查在内容、工作组织、方法、成果形式等方面进行对比，总结广州在村庄规划调查工作中的经验，为今后的村庄规划工作提供参考。

1 村庄调查的意义

1.1 首次开展全市域覆盖的村庄调查

广州市以往村庄规划调查仅被视作村庄规划的一个技术流程，各设计单位根据规划需求进行基础资料收集，调查资料仅应用于规划编制，并未形成系统化的调查成果。

广州市从 2013 年开始全面摸排村庄现状情况，实现村庄现状基础数据的信息化、标准化，为科学编制村庄规划奠定坚实基础。

本次现状摸排工作首次覆盖广州全市域，同时注重广度与深度。全市共有 57 个区（县级市）职能部门，56 个镇街 1112 个行政村参与。全市域村庄调查有利于从总体上把握全市村庄发展现状，为全市农村地区土地利用、户籍改革、建房机制、财政投入等城乡统筹发展政策制定提供参考；通过各区、各镇村庄发展的横向比较，有利于制定差异化的规划与发展政策；还可以直接指导村庄规划编制，根据调查成果分别制定产业发展、土地利用、住房和设施建设等方面的规划。

1.2 对传统调查方法的创新

相较一般的村庄规划调研，本次村庄调查有以下几方面的创新：

（1）注重村民参与。村庄调查不仅是将村庄调查作为设计人员获取基础资料的方式，也将其作为向村民宣传村庄规划、发动村民参与的手段，是一个双向互动的过程。

（2）调查数据全面。本次村庄现状调查具备广度与深度，其主要成果是“一书三图十四表”。“一书”指本区现状摸排情况总结报告；“三图”包括村域土地利用现状图、村庄“三旧”标图建库^①图斑分布图、村庄现状建筑分布图；“十四表”为涉及村庄社会经济、土地现状、建设现状、历史文化和村庄需求五大方面的表格。

（3）信息收集多渠道。规划人员通过村委访谈、村民问卷发放等方式让村民知晓本次村庄规划的目标和政策，了解村民最迫切的需求，扩大数据来源，增强数据的有效性，从而更加准确的了解村庄发展的现状。

（4）调查成果系统化。在全面调查基础上，通过系统

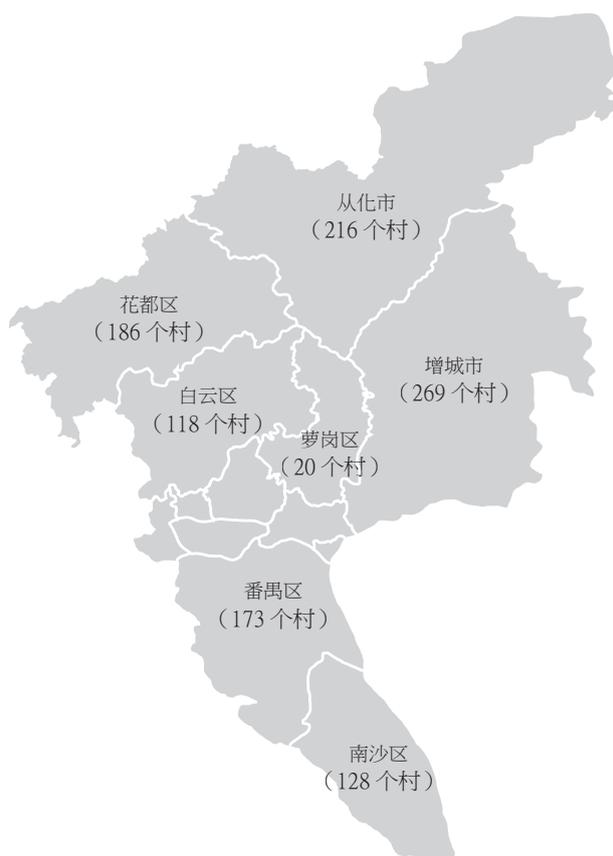
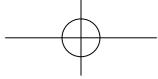


图 3.1 参与摸排工作的村庄分布图
资料来源：广州市规划局.广州市村庄规划工作汇报.2013.

化的整理、分析比较与总结，本次村庄调查工作最终形成了反映全市农村地区发展现状情况的《广州市村庄摸排问题总结及策略规划》。

1.3 着眼于村庄有序管理

全市村民住宅总数约 182 万栋，而有宅基地使用权证的比例仅为 27.91%，说明农村建设仍缺乏规范管理。本次



村庄调查发现了村庄管理的问题，为今后加强有序管理提供了客观数据支撑。

有鉴于此，《广州市村庄摸底问题总结及策略规划》提出完善机构、严厉查处、事权下放的对策建议：一是要完善农村地区综合执法机构，充实一线工作人员；二是要坚持疏堵结合原则，严查严控村庄地区违法建设；三是将核发《乡村建设规划许可证》的权限下放到镇政府或街道办事处，推动村庄规划实施和村庄建设规范管理；四是进一步深化城乡规划管理体制改革的，尽快建立起统一规划、分级审批、重心下移、加强监督的市、区、镇、村一体化规划管理机制，成立镇级规划管理机构，强化基层规划管理。

2 主要调查内容

本次调查的主要内容包括社会经济、土地、建设、历史文化以及建设需求五个方面。

2.1 社会经济调查

社会调查方面，主要是人口与户籍的调查，包括 户籍人口、非户籍人口、村庄人口增长情况等，如表 3.1、表 3.2。

经济调查方面，主要是村集体经济现状的内容，包括现状集体经济项目、财务收支等。

表 3.1 广州市花都区西坑村“户籍人口数据摸查表”填写情况

| 年份 | 户籍总人口 | | | 文化结构(人) | | | | | | | 年龄结构(人) | | | | | | | |
|---------------|-------|-----------------|----------------|------------------|--------|--------|--------|------------------|------------------|-------------|-----------|----|------------|-----|-------|----|-------------|-----|
| | 户数(户) | 户口在本地 人口数(人) | 常住本地 人口数(人) | 未 上 过 学 | 小 学 | 初 中 | 高 中 | 大 学 专 科 | 大 学 本 科 | 研 究 生 | 0~18 岁 | | 18~64 岁 | | 65岁以上 | | 适龄劳动 就业人 | |
| | | | | | | | | | | | 男性 | 女性 | 男性 | 女性 | 男性 | 女性 | 男性 | 女性 |
| 2010年 (六普) | 247 | 941 | 941 | 74 | 309 | 17 | 1 | 1 | 0 | 0 | 133 | 91 | 320 | 330 | 29 | 42 | 250 | 260 |
| 2012年 | 252 | 981 | 981 | 26 | 154 | 309 | 17 | 1 | 2 | 0 | 129 | 86 | 333 | 348 | 34 | 44 | 260 | 275 |

资料来源：花都区西坑村村庄规划。

表 3.2 广州市花都区西坑村“村庄人口增长摸查表”填写情况

| 年份 | 总户籍人口数(人) | 出生/死亡人口情况 | | 户口迁出/迁入情况 | |
|------|-----------|-----------|-------|-----------|-------|
| | | 出生(人) | 死亡(人) | 迁入(人) | 迁出(人) |
| 2008 | 914 | 41 | 7 | 28 | 10 |
| 2009 | 918 | 7 | 7 | 10 | 8 |
| 2010 | 941 | 12 | 9 | 4 | 0 |
| 2011 | 966 | 11 | 2 | 13 | 4 |
| 2012 | 981 | 14 | 7 | 6 | 0 |

资料来源：花都区西坑村村庄规划。

2.2 土地调查

(1) 村域土地利用现状情况，包括城乡建设、交通水利及其他建设用地，耕地、园地、林地、牧草地及其他农用地，水域、自然保留地等其他土地和基本农田保护区的分布、界线和面积等，如图 3.2。

(2) 村域土地征地情况，包括用地单位、批准书文号、用地面积、土地用途、建筑面积、规划管理批文等情况。

(3) 村域内集体土地所有权和集体建设用地使用权情况，包括权利证书号、权利人名称、用地面积、土地用途等情况，如表 3.3。

(4) 已纳入“三旧”标图建库^①的用地情况，包括图斑编号、是否合法用地、行政审批情况相关文号和用地面积等情况。

表 3.3 广州市花都区西坑村“集体土地使用权情况摸查表”填写情况

| 用地类型 | 序号 | 权利证书号 | 权利人名称 | 证载用地面积 (m ²) |
|---------|------|----------|---------------------|--------------------------|
| 集体土地所有权 | S002 | 03010921 | 广州市花都区梯面镇西坑村第三经济合作社 | 1993 |
| | S003 | 03010922 | 广州市花都区梯面镇西坑村第三经济合作社 | 2425 |
| | S004 | 03010923 | 广州市花都区梯面镇西坑村第三经济合作社 | 11297 |
| | S005 | 03010924 | 广州市花都区梯面镇西坑村第四经济合作社 | 81136 |
| | S007 | 03010925 | 广州市花都区梯面镇西坑村第二经济合作社 | 40526 |
| | S008 | 03010926 | 广州市花都区梯面镇西坑村第三经济合作社 | 1904 |
| | S010 | 03010927 | 广州市花都区梯面镇西坑村第四经济合作社 | 18137 |
| | S011 | 03010928 | 广州市花都区梯面镇西坑村第二经济合作社 | 18316 |
| | S012 | 03010929 | 广州市花都区梯面镇西坑村第四经济合作社 | 219676 |
| | S013 | 03010930 | 广州市花都区梯面镇西坑村第三经济合作社 | 286764 |
| | S014 | 03010931 | 广州市花都区梯面镇西坑村第五经济合作社 | 3811 |
| | S015 | 03010932 | 广州市花都区梯面镇西坑村第五经济合作社 | 1311 |
| | S016 | 03010933 | 广州市花都区梯面镇西坑村第四经济合作社 | 7386 |
| | S017 | 03010934 | 广州市花都区梯面镇西坑村第二经济合作社 | 22627 |
| | S018 | 03010935 | 广州市花都区梯面镇西坑村第二经济合作社 | 38003 |
| | S019 | 03010936 | 广州市花都区梯面镇西坑村第二经济合作社 | 9058 |
| | S020 | 03010937 | 广州市花都区梯面镇西坑村第四经济合作社 | 8362 |
| | S021 | 03010938 | 广州市花都区梯面镇西坑村第二经济合作社 | 25351 |

资料来源：花都区西坑村村庄规划。

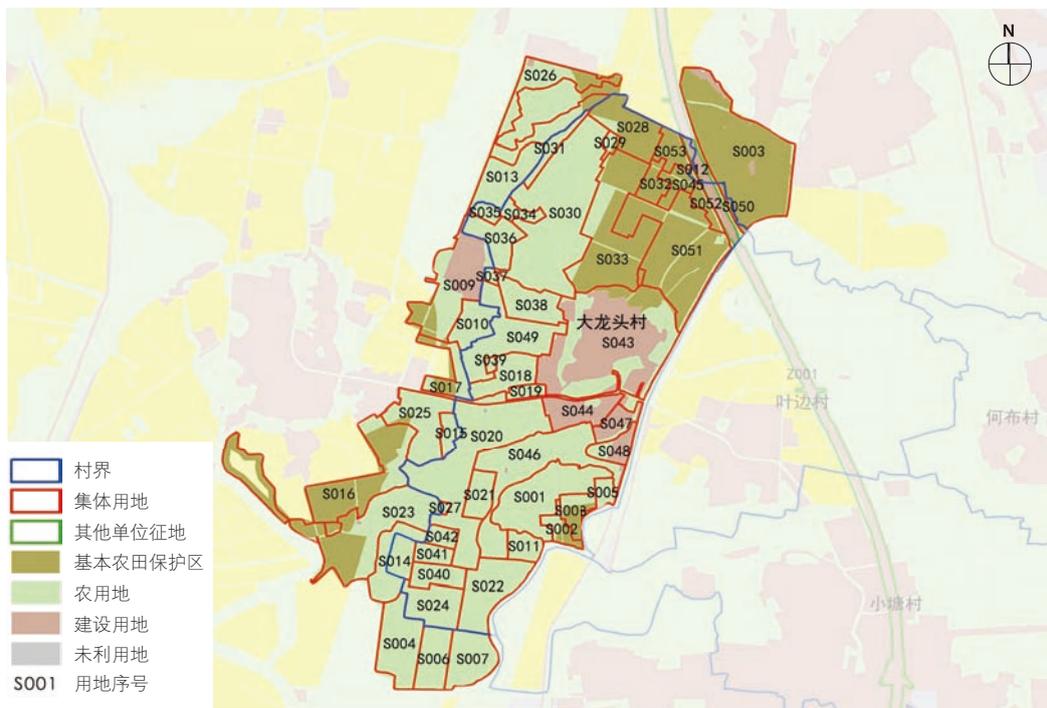
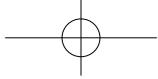


图 3.2 广州市白云区大龙头村土地利用现状图

资料来源：白云区大龙头村村庄规划。



2.3 建设调查

(1) 村民住宅情况，包括村域每幢村民住宅的权利人名称、居住人口数量、权证信息、用地面积、建筑面积、层数、建筑结构、建筑年份、是否泥砖房、是否有人居住、无证房是否已备案、是否一户一宅等情况（表 3.4，图 3.3）。

(2) 村域内的公共服务设施以及市政基础设施情况，包括“七化五个一”^②工程项目、其他各类公共服务设施及市政基础设施的数量、建筑面积、占地面积、是否独立用地、用地落实等情况。

表 3.4 广州市白云区矮岗村“村民住宅情况摸查表”填写情况

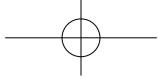
| 住宅标识码 | 户籍情况 | | 住宅情况 | | | | |
|--------|-------|------------|------------------------|------------------------|--------|-----------|-------------------------|
| | 权利人姓名 | 宅基地使用权利证书号 | 用地面积 (m ²) | 建筑面积 (m ²) | 层数 (层) | 建筑结构 | 地址 |
| 438725 | 李志林 | 无 | 54.47 | 163.41 | 3.00 | 钢筋混凝土结构房屋 | 广州市白云区人和镇矮岗村聚龙西街二巷 1 号 |
| 438726 | 简丽权 | 无 | 87.08 | 174.16 | 2.00 | 混合结构房屋 | 广州市白云区人和镇矮岗村聚龙西街三巷 3 号 |
| 438727 | 李焯新 | 无 | 69.51 | 139.02 | 2.00 | 混合结构房屋 | 广州市白云区人和镇矮岗村聚龙西街三巷 1 号 |
| 438728 | 李镜全 | 无 | 36.94 | 36.94 | 1.00 | 砖木结构房屋 | 广州市白云区人和镇矮岗村聚院街 |
| 438729 | 李镜全 | 无 | 95.87 | 287.61 | 3.00 | 混合结构房屋 | 广州市白云区人和镇矮岗村聚院街 |
| 438730 | 李镜全 | 无 | 62.65 | 62.65 | 1.00 | 砖木结构房屋 | 广州市白云区人和镇矮岗村聚院街 |
| 438731 | 李镜和 | 无 | 75.07 | 150.14 | 2.00 | 混合结构房屋 | 广州市白云区人和镇矮岗村聚院街一巷 4 号、号 |
| 438942 | 简礼纪 | 无 | 82.83 | 165.66 | 2.00 | 混合结构房屋 | 广州市白云区人和镇矮岗村聚龙西街一巷 5 号 |
| 438943 | 黄少玲 | 无 | 83.04 | 166.08 | 2.00 | 混合结构房屋 | 广州市白云区人和镇矮岗村聚龙西街一巷 1 号 |
| 438944 | 周生 | 无 | 85.63 | 171.26 | 2.00 | 混合结构房屋 | 广州市白云区人和镇矮岗村聚龙街 26 号 |
| 438945 | 简炳佳 | 无 | 83.55 | 167.10 | 2.00 | 钢筋混凝土结构房屋 | 广州市白云区人和镇矮岗村聚龙西街二巷 3 号 |
| 438947 | 李树强 | 无 | 64.88 | 194.64 | 3.00 | 混合结构房屋 | 广州市白云区人和镇矮岗村聚院街十七巷 14 号 |
| 438948 | 简巨潮 | 无 | 36.19 | 72.38 | 2.00 | 混合结构房屋 | 广州市白云区人和镇矮岗村聚院街十七巷 3 号 |
| 438949 | 李顺添 | 无 | 73.94 | 147.88 | 2.00 | 混合结构房屋 | 广州市白云区人和镇矮岗村聚院街十五巷 6 号 |
| 438950 | 李金龙 | 无 | 94.10 | 188.20 | 2.00 | 混合结构房屋 | 广州市白云区人和镇矮岗村聚院街十五巷 7 号 |
| 438951 | 李礼行 | 无 | 51.99 | 51.99 | 1.00 | 混合结构房屋 | 广州市白云区人和镇矮岗村十字坎庄四巷 |

资料来源：白云区矮岗村村庄规划。



图 3.3 广州市白云区大龙头村村庄现状建筑分布图

资料来源：白云区大龙头村村庄规划。



2.4 历史文化调查

历史文化调查包括村庄的历史沿革、村落格局、传统建（构）筑物、环境要素、非物质文化等历史文化情况。一方面，通过相关部门获取历史文物数据库；另一方面，通过现场走访记录村庄的历史文化环境、历史建筑肌理等，感悟认知村庄历史文化情况（表 3.5）。

表 3.5 广州市白云区沙溪村“村庄历史文化现状摸查表”填写情况

| 类别 | 内容 | | | | | | |
|--|---|--|----------|------|------|-----------|-----------------------------|
| 1 历史沿革 | 村落形成年代： <input type="checkbox"/> 元代以前 <input checked="" type="checkbox"/> 明代 <input type="checkbox"/> 清代 <input type="checkbox"/> 民国时期 <input type="checkbox"/> 新中国成立以后 村落形成原因：迁徙、聚居。 | | | | | | |
| 2 村落格局 | 沙溪村位于白云区江高镇西边，毗邻广清高速公路出口，南临大田村，西靠巴江河。小塘汽车总站位于本村村口，交通便利，是一条历史悠久、经济社会发展平稳的行政自然村。 | | | | | | |
| 3 传统建（构）筑物 | 对象 | 序号 | 建筑名称 | 保护级别 | 建筑年代 | 建筑规模(平方米) | 保护范围及建设控制地带说明 |
| | 文物保护单位 | L001 | 沙溪村欧阳大宗祠 | 区登记 | 咸丰年代 | 10000 | |
| | | L002 | 蔡氏宗祠 | | 光绪年代 | 700 | |
| | 不可移动文物 | L003 | | | | | |
| | | L004 | | | | | |
| | 推荐历史建筑 | L005 | | | | | |
| | | L006 | | | | | |
| 传统风貌建筑 | L007 | | | | | | |
| 注：如不可移动文物、历史建筑、传统风貌建筑较多，可续本表，相关照片可附表后。 | | | | | | | |
| 4 环境要素 | 名称：风水塘 | 数量：6 | 处（个、座） | | | | 注：历史环境要素 |
| | 名称： | 数量： | 处（个、座） | | | | 名称填写反映历史 |
| | 名称： | 数量： | 处（个、座） | | | | 风貌的古塔、古井、 |
| | 名称： | 数量： | 处（个、座） | | | | 牌坊、戏台、围墙、 |
| | 名称： | 数量： | 处（个、座） | | | | 石阶、铺地、驳岸、 |
| | 名称： | 数量： | 处（个、座） | | | | 古树名木、风水林、 风水塘等，相关照片可附表后。 |
| 5 非物质文化遗产 | 名称 | 舞 狮 | | | | | |
| | 级别 | <input type="checkbox"/> 国家级 <input type="checkbox"/> 省级 <input type="checkbox"/> 市级 <input checked="" type="checkbox"/> 区、县级市级 | | | | | |
| | 类型 | <input type="checkbox"/> 民间文学 <input type="checkbox"/> 传统音乐 <input type="checkbox"/> 传统舞蹈 <input type="checkbox"/> 传统戏剧 <input type="checkbox"/> 曲艺 <input checked="" type="checkbox"/> 民俗 | | | | | |
| | | <input type="checkbox"/> 传统体育 <input type="checkbox"/> 游艺与杂技 <input type="checkbox"/> 传统美术 <input type="checkbox"/> 传统技艺 <input type="checkbox"/> 传统医药 | | | | | |
| | 是否确定传承人 | <input type="checkbox"/> 是 <input checked="" type="checkbox"/> 否 | | | | | |
| | 项目存续情况 | <input type="checkbox"/> 传承良好 <input checked="" type="checkbox"/> 传承一般，无专门管理 <input type="checkbox"/> 濒危状态 | | | | | |
| | 与村落依存程度 | <input type="checkbox"/> 必须依托村落存在 <input checked="" type="checkbox"/> 不需依托村落存在 | | | | | |
| | 活动规模 | <input type="checkbox"/> 10 人以下 <input checked="" type="checkbox"/> 10 至 30 人 <input type="checkbox"/> 30 人以上 <input type="checkbox"/> 全村参与 | | | | | |
| 传承时间 | <input checked="" type="checkbox"/> 连续 100 年以上 <input type="checkbox"/> 连续 50 年以上 | | | | | | |
| 注：如非物质文化遗产超过一项可续本表，相关照片可附表后。 | | | | | | | |

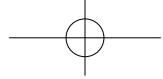
资料来源：白云区沙溪村村庄规划。

2.5 建设需求调查

村庄建设需求的调查内容主要包括：

(1) 村民住宅建设需求情况，包括新增分户人口数量、历史上的欠房户数量、拆迁安置户数量等建设需求情况。

(2) 村庄近期建设情况，包括集体经济发展、人居环境建设、公共服务设施建设、市政基础设施建设及其他建设需求。



3 调查过程与分工

3.1 工作阶段

本次现状调查工作历时6个月，分为部署动员、实施调研、数据校核、成果提交4个阶段。

(1) 部署动员(1个月)

中共广州市委办公厅、广州市人民政府办公厅印发《广州市村庄规划编制实施工作方案》，明确成立村庄规划领导小组，并对村庄规划现状摸查及编制工作进行了部署。

各区、镇陆续召开村庄规划现状摸查工作会议，一方面对现状摸查各图表的负责单位进行了统筹安排，另一方面对摸查工作进行了宣传动员。各区镇同时制定细化的现状调查工作指引与具体方案。

(2) 实施调研(2个月)

明确现状调查工作方案后，现状调查“三图十四表”填写工作正式开始。各表格分发到相应部门和村庄进行填写，期间，区、镇规划部门多次召开技术协调会议，对图表填写的疑难问题进行一一解答。

同时，本次村庄调查动员28家规划设计单位、1180名设计人员进行辅助调查。设计单位安排专人驻村，一方面深入了解村情，另一方面协助村民填写相关表格。

(3) 数据校核(2个月)

针对图表存在的误差问题，各区村庄规划领导小组办公室(下简称“村规办”)发动镇、村民进行数据校核与查缺补漏。同时，区设计单位组织专门人员主动下村，逐户走访与核实。

(4) 成果提交(1个月)

镇政府负责回收所有图表，分发至各职能部门及村委进行盖章确认后再次收集，并形成每村一套“三图十四表”成果提交区村规办。

各区村规办根据现状调查数据对区内村庄发展现状和问题进行梳理与研究，编制各区村庄规划现状摸查报告书并提交市村规办。

各规划编制单位汇总所有“三图十四表”数据，根据《广州市村庄规划现状摸查成果电子文件要求》进行数据信息化处理，按照“图表一致”的要求形成村庄现状调查数据库，提交市、区村规办进行汇总。

3.2 工作分工

(1) 建立市、区两级领导机构

本次村庄调查工作范围广，涉及部门众多，市、区层面均建立由政府主要领导为组长的领导小组及村庄摸查工作组，各职能部门及镇街代表担任工作组成员。

(2) 镇、街、村全面参与

镇政府、街道办事处与村委会是本次村庄调查工作的主要参与者。工作组织上，镇层面制定村庄调查的具体方案；村负责填写相关表格，如江村利用各经济社社委对本社村民的居住情况比较熟识及登记工作便利的条件，对各经济社派员2~4人进行“村民住宅情况摸查表”的入户登记核对工作；在“集体土地所有权和集体建设用地使用权情况摸查表”的数据采集上，发动负责安全生产工作的同志，对村的集体经济项目情况进行采集核对，与“三资”^③普查登记工作中的有关数据进行对比，提高数据采集工作效率；建立村庄规划进度信息周报制度，每周定期发布最新的村庄摸查情况。

(3) 职能部门专项指导

为确保村庄规划基础数据的准确性及格式一致性，本次村庄调查按照“由市规划局、国土局牵头统筹，以区(县级市)为主体，由市各相关部门提供业务指导，村社参与”的工作机制，充分调动市国土局、市三旧办、市城改办、市规划局、市新农办、市公安局、市统计局、市农业局、市农经办、市文体旅游局、市流动人口管理办公室等相关职能部门，共同开展现状调查工作。

(4) 技术人员深入调研

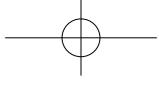
规划编制单位是现状摸查工作的主要技术力量，为提高本次村庄摸查工作的准确性和有效性，各区组织规划设计团队及早介入村庄摸查工作，通过现场走访、实地测量、村民访谈、问卷调查、驻村调查等途径，结合各部门填报的表格，摸清农村现状。如在白云区江村的摸查工作中，一方面，设计团队通过规划工作坊的形式让村民了解本次调查的目的及工作流程，另一方面在村委会、村民的支持下，设计团队通过5天的现场驻村摸查，对村庄现状情况有了全面、真实的认识，获得了大量珍贵的第一手资料，并倾听了村民的诉求，为村庄规划编制工作奠定了坚实的基础。

4 技术措施

本次村庄调查采用了多平台宣传、多渠道收集资料、结构性访谈、重点走访、数据入库等5种方法进行。在这些方法中，资料收集及数据入库注重信息的客观性与全面性，利于对现状的理性认识；结构性访谈与重点走访则注重调查的人文参与，利于增加对现状的感性认识。

4.1 多平台宣传

在本次村庄调查中，各区(县级市)充分利用《广州市村庄规划工作简报》、网站、杂志等媒体平台，积极做



好现状摸查工作的宣传报道，争取广大村民的理解、支持和参与；通过专题讲座、技能培训等方式，提升工作人员的思想认识和工作能力；通过建立电话、短信等通信网络平台和发放宣传资料等多种方式，多频率、多渠道、多层次对摸查工作进行宣传发动。

4.2 多渠道收集资料

一般情况下，可通过相关部门统计数据 and 历次规划的基础资料汇编获得资料，但两种收集途径各有利弊。

政府部门统计资料的优点是数据更新及时，通常每年度都有数据统计，同时官方数据通常较为准确。其缺点是数据来源分散，口径不统一，而且存在申请手续复杂、格式不匹配、信息化程度低等问题。

历次规划基础资料汇编中有些数据可以直接引用，如区位、历史沿革、文化传统等，但很多数据已经过期，需要更新。更新的方法一是通过相关部门申请获得，如人口、经济数据，二是通过现场踏勘获得，如用地现状图及地形图，三是通过访谈总结，如村民发展需求、项目选址等。

本次村庄调查的资料收集工作结合以上多种形式，调动多方力量，采取多部门联合填报、相互校核的方式进行。

4.3 结构性访谈

采用事先统一设计的访谈提纲和调查表格进行访问，并配有相应的访问指南。结构性访谈在村庄调查中分为村委访谈及村民问卷填写两个步骤。

村委访谈注重对村领导集体关于本村发展现状与需求的了解。访谈一方面有助于规划人员了解村庄的社会经济、建设需求、配套需求、项目选址等情况，另一方面能够引导下一步的现场踏勘。

村民问卷填写注重了解村民的诉求，问卷针对广大村民设计，主要包括村庄对道路状况、医疗、村庄照明、垃圾收集、小学、幼儿园、文化活动站、给水、排水、农业生产、停车设施、商业服务、体育活动、住宅通风采光、生活状况等的满意度，调查内容基本覆盖了村民关心的问题。

4.4 重点走访

重点走访是指有选择性地进行现场踏勘。一般来说，勘探重点包括对现状用地图的修正绘制、对现状地形图的修正绘制、定位历史建筑或有历史文化价值的构筑物并记录其使用状况、定位现状公厕设施并记录其运营状况、记录村落环境景观要素等，同时可在走访过程中与村民进行非正式访谈，了解村庄近况及村民诉求，记录村内的人文信息，获得对村庄环境的感性认知，必要时可驻村体验。

4.5 数据入库

本次村庄调查建立了标准化信息平台，将所有数据进行信息化处理，有助于快速便捷地对农村现状信息进行查询、更新、统一分析，也有利于对村庄实施高效管理。

5. 调查成果形式及应用

5.1 调查成果形式

一般来说，村庄调查的成果包括两个方面，首先是现状信息的汇总，包括社会经济、土地、建设、历史文化、建设需求等方面，形成“一书三图十四表”；其次是无法以文字或数据形式表现的感性认知，包括村庄环境的印象、设计者与村民之间建立的感情等。这两方面的调研成果对下阶段的规划工作均具有指导作用。前者协助规划师制定村庄发展方向、发展规模、土地利用等技术层面规划成果，保证规划成果的规范性与科学性；后者协助规划师塑造村庄的环境脉络、文化特色等。

除完成上述成果外，本次调查成果的最大特点是建立了村庄现状信息平台，实现现状基础数据的信息化、标准化，与一般调查成果比较，有以下三个优点：

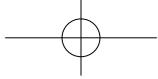
第一，有利于调阅资料。由于一般调查成果并非数据库形式，在调取某项数据时，往往难以准确定位，需要翻阅大量基础资料。而信息化平台的建立，尤其是“图表一致”的数据形式，管理人员、规划人员、研究人员均可以通过计算机或网络方便的检索所需信息，节省大量时间。

第二，有利于统计分析。纸质数据难以进行大范围复杂的统计计算，对后续分析研究造成不便。信息化平台建立后，研究人员可通过地理信息计算软件对村庄现状进行统计分析，以直观形式展示村庄发展现状，有助于针对各类村庄制定差异化的规划策略。

第三，有利于数据更新。传统村庄调查由规划编制单位负责完成并储存，村庄规划重新编制时，往往并非由同一编制单位负责，现状数据库更新困难。而通过信息化平台，形成统一的数据存储空间，职能部门、镇、村、设计单位均可直接通过信息平台进行数据更新。

5.2 信息平台在村庄规划编制工作中的应用

信息平台的建立有助于村庄现状数据的统计分析。在白云区钟落潭镇村庄布点规划中，依据现状调查的人口分布、用地规模及人均用地规模、公厕设施等数据进行统计分析，同时考虑上位规划的发展布局，综合社会经济发展



水平、土地承载水平、公服配套评价等因子对全镇 37 个行政村进行分级分类，制定各类村庄差异化发展的指引和规划策略（图 3.4）。

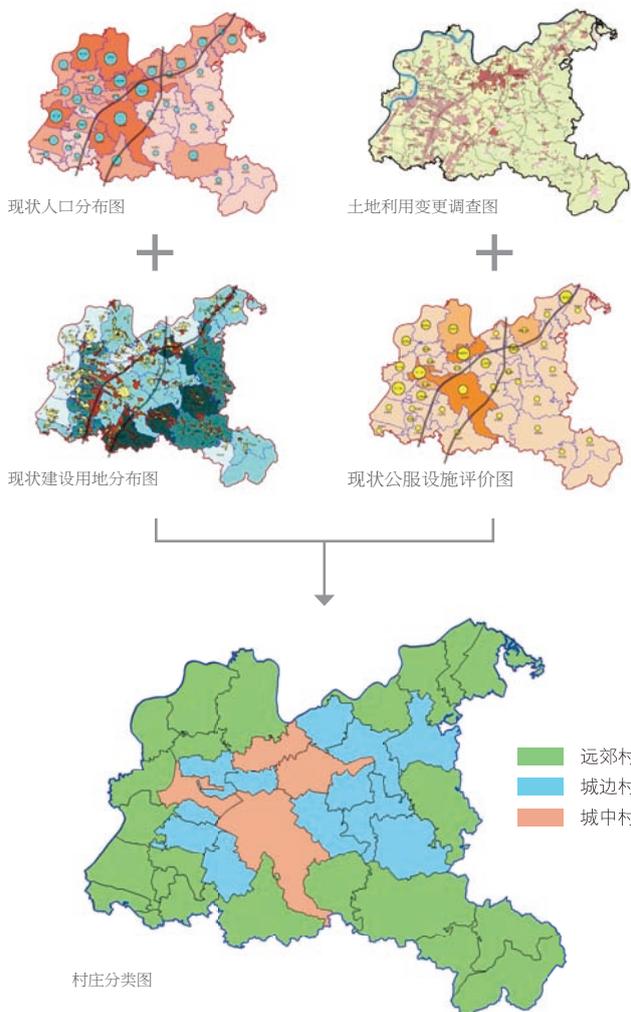


图 3.4 调查成果在村庄分类研究中的应用
资料来源：白云区钟落潭镇村庄布点规划（2013 ~ 2020）。

6 结语

本次广州市村庄规划调查工作主要有以下几个特点。

第一，全面系统，工作量大。

本次村庄规划现状调查涵盖五区两县级市所有行政村，涉及社会经济、土地、建设、历史文化、建设需求五大方面，调查工作量巨大，最终形成各区“一书”、各村“三图十四表”的成果，在六个月的时间内完成组织宣传、表格填写、数据核查、成果入库四大阶段任务，是一次全面性的、系统性的现状调查。

第二，组织严密，上下联动。

本次村庄调查建立起“市指导，区（县级市）负责，镇（街）具体组织，村参与”的工作组织机制，在市、区村规办的指导下，各职能部门、镇、村上下互动、通力合作，形成市、区、镇、村四级工作组，层层深入，保证村庄调查工作有条不紊地完成。

第三，多方参与，深入基层。

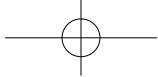
在有效的工作组织与广泛的宣传下，本次村庄调查深入农村，调动各镇、村群众力量，确保调查数据的准确性及群众的认可度。同时，村庄调查充分利用规划设计单位的技术力量，调动 1180 名设计人员深入基层开展调研，逐个村庄走访、逐栋建筑测量、逐条数据校核，听取村民诉求。

第四，搭建信息平台，增强应用性。

村庄调查信息平台的建立，实现了村庄现状调查数据在规划编制、规划研究、规划管理中的持续应用，体现数据的基础性和长期性。

5.3 信息平台在村庄建设管理中的应用

村庄现状信息平台能与已有的各类信息平台直接对接，包括市规划局电子政务系统、城乡规划专用系统、国土规划系统，以及下阶段村庄规划信息平台。对规划管理人员来说，村庄信息平台的建立极大方便了村庄建设的审批，未来审批职能有可能下放到镇级行政单位，基层管理人员可直接通过该平台查询最新的现状及规划信息，如村内现有的公服设施情况、申请建房人的现有房屋情况、住宅是否新建等。



注释

① 标图建库为每宗“三旧”地块在影像图、土地利用现状图、土地利用规划图上进行标注，并建立“三旧”监管数据库。“三旧”是指旧城、旧村、旧厂用地。

② “七化工程”包括道路通达无阻化、农村路灯亮化、供水普及化、生活排污无害化、垃圾处理规范化、卫生死角整洁化、通讯影视“光

网”化；“五个一”包括：一个不少于 300 平方米公共服务站，一个不少于 200 平方米的文化站，一个户外休闲文体活动广场，一个不少于 10 平方米宣传报刊橱窗，一批合理分布的无害化公厕。

③ “三资”指农村集体经济中的资金、资产、资源。

参考文献

[1] 广州市规划局. 广州市村庄规划编制指引. 2013.

[2] 广州市村庄规划领导小组办公室. 广州市村庄规划现状摸查工作指引. 2013.

[3] 广州市规划局, 广东省建科建筑设计院. 广州市村庄摸查问题总结及策略规划. 2013.

[4] 白云区人民政府. 白云区村庄规划现状摸查工作总结报告书. 2013.

[5] 白云区太和镇人民政府. 太和镇村庄规划现状摸查工作指引. 2013.

[6] 白云区人和镇人民政府. 人和镇村庄规划编制工作情况汇报. 2013.

[7] 白云区人民政府, 广州市白云区城市规划设计研究所. 广州市白云区钟落潭镇村庄布点规划(2013~2020). 2014.

[8] 江高镇江村村委会. 关于江村村规划摸查工作的情况汇报.

2013.

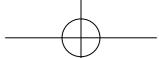
[9] 广州市村庄规划领导小组办公室. 广州市村庄规划现状摸查成果电子文件要求. 2013.

[10] 高娟, 冯长春, 桑映辉. 北京地区村庄体系规划基础研究——北京市密云县典型村庄调研为例[J]. 城市发展研究, 2009(5): 81-89.

[11] 吴荣耀. 新农村建设城镇村庄规划方法的研究[J]. 科技资讯, 2013(28): 223.

[12] 张宇翔. 美丽乡村规划基础研究——以增城市陈屋村调研为例[J]. 现代物业·新建设, 2013(12-8): 20.

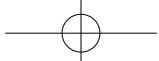
[13] 王朋良, 龙文军. 历史文化村寨的价值与保护研究——基于历史文化名村大余湾村的调查[J]. 中国科技成果, 2010(09): 17-19.

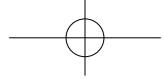


04

村庄规划中的 公众参与

广州市城市规划勘测设计研究院规划设计二所 李开猛 李晓军 王锋 何豫





公众参与最早发生在发达的资本主义民主国家。“参与”表明规划不是单纯技术人员的活动，而是由专家、政府、规划师以及地方居民一起共同协商制定的。

随着需求的日益多元化、决策的日益复杂化，规划编制部门很难通过自身能力及知识范畴做出符合村民广泛需求的决策，决策内容的合理性受到质疑。村庄规划中的公众参与能较好地解决这些问题，适当的公众参与不仅能提高决策过程的合理性，同时也能使规划在实施过程中得到公众的认可与尊重；另外，通过公众参与，村民自身的利

益诉求也可以在实施过程中得到反映，增强村民的社会责任感。因此，公众参与对于专家、政府、规划师以及村民而言都具有十分重要的意义，对于实现村庄规划的最大综合效益十分重要。

本篇旨在以广州市为例，探索一种基于村民参与模式的创新方法，解决现有村庄规划中存在的各种问题。从分析公众参与村庄规划的必要性出发，探寻现状的参与在方法、流程、内容以及成果表达等方面存在的具体问题，构建一套“全方位”村民参与村庄规划的方法体系。

1 必要性

1.1 规划中反映村民诉求的保障

村庄规划的目标之一是要使居住在其中的村民受益，而公众参与正是实现目标的途径，它能够较好地调和不同群体之间的利益，使多方达成一致意见。例如在提交村庄规划时，地方政府都必须将申请的内容通知村庄，同时村民也能够通过公众参与，及时向地方政府表达自身的利益诉求。有了公众参与，无形之中便建立起一种“监督机制”，能使规划方案最大限度地平衡政府与地方居民之间的利益。

1.2 实现村民自治的重要基石

与城市有所不同，村庄是基于“亲缘关系”发展而来的一种社会自治组织。村民自治^①的主体是群众，自治的范围是行政村，自治的管理对象是村民利益相关的村内事务，自治的目的是实现村民在本村范围内自我管理、自我教育、自我服务和自我发展。公众参与就像“润滑剂”一样，参与过程能够让村民更加了解村庄的公共事务，提高村民的主人翁意识，增强与村庄其他成员的沟通与了解，这些都是村民自治不可或缺的条件。



图 4.1 地方居民可以在规划中反映自身诉求
图片来源：何豫 摄。



图 4.2 村民共同商讨村庄规划中的问题
图片来源：刘金蔓 摄。

2 存在问题：重形式而轻实效

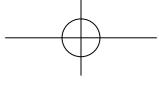
在发展中国家和不发达国家，由于民主思想起步较晚，公众参与仍存在着很多问题。根据对广州市的调研，规划中的公众参与表现如下：

2.1 村民“伪参与”

目前村庄规划的参与对象较为单一，大多仍然是“精英主导”，即由政府（或开发主体）指令规划师做“命题作文”，规划师主要落实政府的意图，村民参与变为仅有知情权的“伪参与”，村民只能被动接受规划成果。

2.2 参与流程简单化

现有村民参与流程设计生搬硬套城市规划的公众参与模式，流程过于简单，主要包括调研访谈、方案沟通和方案公示等三个阶段，但在方案编制阶段中的村民与规划师一起讨论村庄发展关键问题，以及村民审议规划成果等环



节仍被忽略，导致村民参与并没有很好地贯穿于整个村庄规划过程中。

2.3 参与内容程式化

现有村民参与带有走程序的特点，以通过规划审批为最终目的，鲜有针对具体内容的深入讨论。比如，现有问卷调查的设计多是一些常规问题，没有结合不同类型村庄特点而设计“针对性选项”，导致村民无法从中领会规划师的真正意图，也无法为村庄发展提出有用的建议。同时，在村庄发展的关键问题上，规划师往往带有自己的主观经验判断，缺乏与村民的反复沟通协商。

2.4 成果不易被理解

目前，规划师更多是拿着专业图纸（如土地利用规划图等）甚至是说明书入村汇报，由于村民文化程度有限，这些技术性很强的成果不易被村民理解和接受，认为村庄规划是政府而非自己的事，最终虽通过了政府审批，但由于规划师未能掌握村民的利益诉求，降低了村民对规划成果的认可度，使规划实施难度增大。

3 创新：全方位村民参与

为规范和指导村庄规划中的公众参与，2013年，广州市规划局与北京零点公司开展了《广州市新农村规划“村民参与”模式建立与传播》的课题研究，并制定了《广州市村庄规划“村民参与”指引手册》，发动村民广泛、深入参与本轮村庄规划工作，充分发挥农民作为参与主体的作用，推进村庄规划落地。

3.1 什么是“全方位”的村民参与

“全方位”村民参与的核心是：强调开放协同、强调全程参与、强调内容参与以及强调通俗易懂，因此可以理解为：村民不是被动接受规划，而是自始至终与村委、规划师、政府、建设单位一起协同解决村庄发展问题，并在这个过程中起着主导作用，决定重大问题的解决方式及村庄发展方向。

表 4.1 村庄规划编制中多方主体的职责分工

| 参与对象 | 角色定位 | 具体分工 |
|-------|-------|-----------------------------|
| 村委、村民 | 规划主导 | 提出利益诉求、决定村庄重大发展问题、参与审议规划成果 |
| 规划师 | 沟通桥梁 | 协调各方利益、最大限度落实村民诉求、编制方案、沟通汇报 |
| 政府 | 提供服务 | 制定政策、资金帮扶、组织评审 |
| 建设单位 | 开发建设 | 项目建设、提出建设标准 |
| 专家、媒体 | 咨询、监督 | 专业技术咨询、进行宣传和舆论监督 |

3.2 组织方式

广州市村庄规划中的村民参与，试图改变原来只有政府、规划师、专家参与村庄规划的局面，建立起以村民为核心，政府、规划师、建设单位、专家和媒体进行协助的模式，参与者各司其职、相互配合——政府部门主要发挥政策制定与帮助的作用，规划师主要承担沟通协调各方利益的桥梁作用，建设单位主要负责项目建设，专家媒体则负责技术支撑和舆论监督。

在广州花都区红山村的实践当中，我们的规划团队通过“规划师与村长进行直接协商，村长、村民通过规划师与上级政府进行协商，村民通过规划师、村长与施工单位协商”等方式来实现多方协作。规划建设过程中，一直保持了与村民的沟通协调，在规划的引导下，红山村蜕变为具有岭南特色的美丽乡村，成为珠三角地区村庄规划的典范。村民倍加珍惜现在优美的生活生产环境，违章乱建的没有了，来观光的游客多了，保持公共环境卫生干净的习惯养成了，新建的建筑自觉遵守统一的设计标准了，公共文化活动也丰富了，村民们相互约束、相互监督，共同维护村庄优美的环境、促进村庄的社会经济发展。

（1）规划师与村长进行直接协商

在规划过程中，村长与规划师密切配合。一方面，村长与规划团队一起对红山村进行全面的摸底调查，村庄规划的现状图纸均得到村长确认；另一方面，在规划与实施过程中，村长向规划师反映存在的问题，让规划师及时调整规划方案。

（2）村长、村民通过规划师与上级政府进行协商

在规划团队的搭桥牵线与建议下，政府、村长、村民对红山村未来的发展方向达成共识，将红山村 14.31 平方公里的村域面积划分为旅游观光区、居住区、种养区三大功能区，规定全村不得发展工业，维护好村庄整体生态环境，同时划定集中的农产品和小商品交易区，既方便游客的消费，也避免了外来游客对本地村民生活的干扰，实现生产空间、生活空间、生态空间的有机分离，并且获得上级政府的财政支持。

（3）村民通过规划师、村长与施工单位协商

在不改变原有建筑使用功能和结构的前提下，以规划师、村长为纽带，村民、施工单位全程密切配合。运用简单、适用的方法，统一外墙装饰、建设休闲公园等，保护和延续了整体风格协调、具有传统岭南建筑风格特色的村庄风貌。

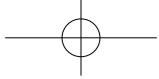


图 4.3 红山村风景 (a)
图片来源：周晋诚 摄。



图 4.4 红山村风景 (b)
图片来源：周晋诚 摄。

3.3 流程设计

传统村民参与并未有效调动“村民自己做规划”的积极性，绝大部分村民在成果公示后才知道，事后参与特征明显。全方位的村民参与应该贯穿从前期调研直至村民审议的整个过程，广州尝试改变方案编制阶段基本没有村民参与的情况，将其细分为：与村民共同确定规划目标、关键

问题解决和规划工作坊及意见回应等三个环节，每个环节均由规划师与村民一起讨论沟通，规划师记录村民意见及建议，反馈到方案中，再次进村交流，直至村民同意。从这个角度讲，广州市村庄规划已经朝着“村民权利阶段”发展，整体上形成了“四大阶段、六个回合”的全过程村民参与流程。

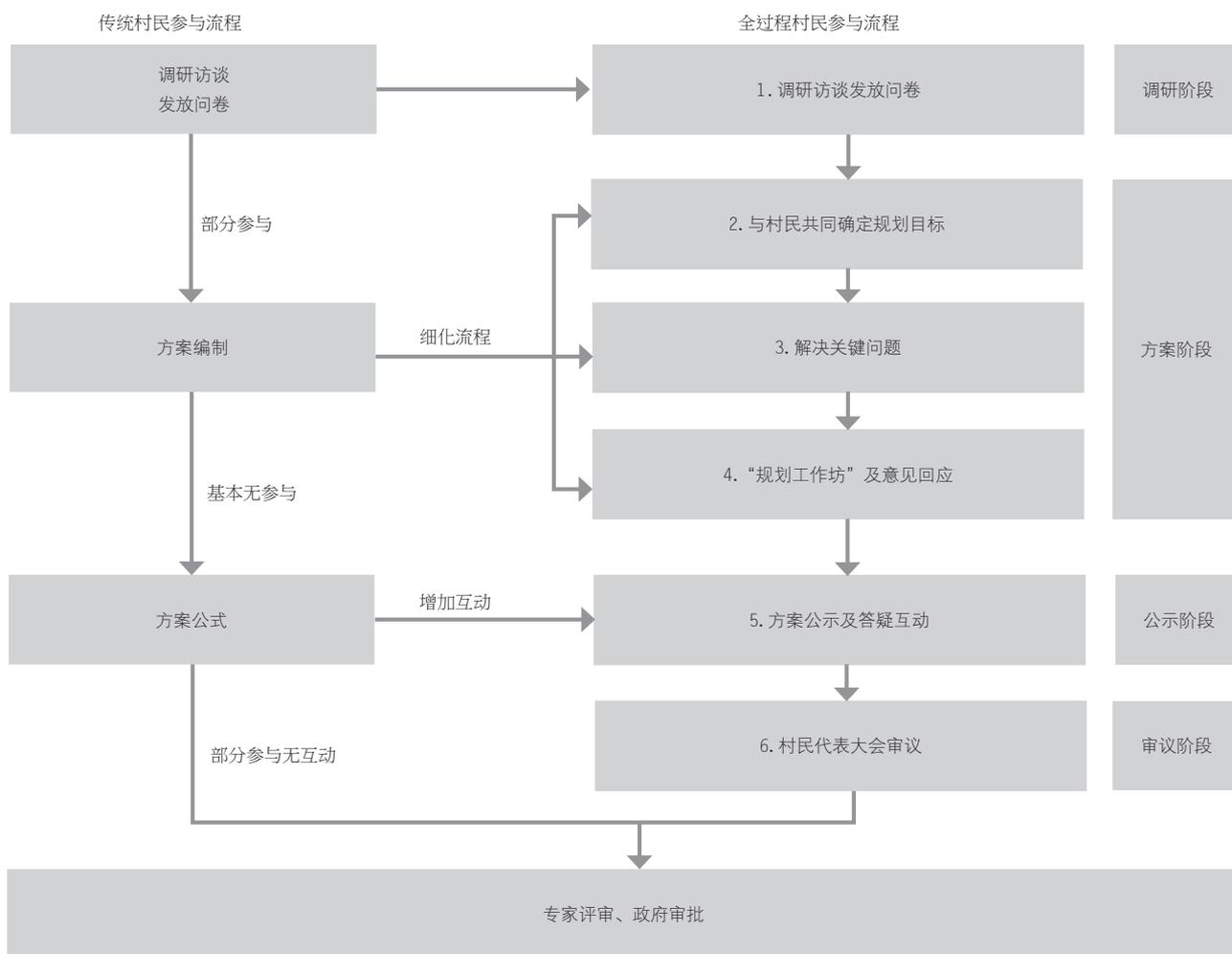
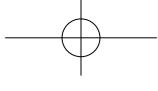


图 4.5 广州市传统村民参与与“全过程”村民参与流程对比图。



(1) 进行入户调查

为使规划从一开始就能体现村民的意愿，规划非常重视入户调查工作。2013年8月6日，规划团队进入到广州从化区太平镇格塘村，详细记录了与该村一位村民的聊天过程：

户主：温先生；年龄：38；职业：果园主。在与温姓户主的交谈中，规划团队了解到，村里经济发展比较落后，村民提升收入的愿望非常强烈。温先生在村里承包了约200亩的土地用于种植火龙果，但由于地理位置偏远，到果场的道路比较窄，基本都是泥路，尤其是下雨天，外面的果商开车到果场收火龙果很不方便。而且其他诸如电视、网络等设施都无法接入，生活很不方便。温先生希望我们的团队能够向政府建议，完善服务设施。这些合理的诉求，我们在规划方案中都给予了解决。



图 4.6 规划团队进村开展入户调查工作 (a)
图片来源：王锋 摄。



图 4.7 规划团队进村开展入户调查工作 (b)
图片来源：王锋 摄。

(2) 与“乡村能人”共同确定规划目标

“能人经济”曾出现在许多成功的中国乡村建设中，规划团队在多年的村庄规划实践中深深体会到一位能人村长的重要性，他们比规划师更加清楚本村的发展方向，与他们共同探讨村庄的规划目标，能够使规划方案更加契合村庄的实际。广州市白云区白山村的村长兼书记是一位“能人”，他自己拥有不错的工厂，但更渴望将自己的村庄建设好。我们的规划团队进入白山村前，他已经开始着手清理位于池塘周边的厕所。正是这种主动发展的渴求，白云区政府将专业的规划团队带到了村长面前。规划团队先后为白山村编制了村域规划、旧村整治和新村建设规划，驻村时间累计达到一个月，规划团队与政府、村长、村民一起做规划，与施工单位一起搞建设，形成了以规划师、村长为纽带的开放协同的规划编制模式。



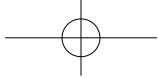
图 4.8 规划团队与村长交流 (a)
图片来源：胡赞英 摄。



图 4.9 规划团队与村长交流 (b)
图片来源：胡赞英 摄。

(3) 与村民共同解决关键性问题

关键问题解决环节也是众多规划师容易忽视的地方，往往认为诸如村域用地布局、村民住房建设、村公共设施建设等专业性很强的内容无法向村民讲解，但实际上规划师如果能够转换思维，以相对通俗的方式耐心给村民解释，将会得到村民的充分信任。



(4) 开展“规划工作坊”活动

“规划工作坊”环节是村民参与的一次创新性应用，主要指规划师在方案编制阶段，按照“粤语讲解、分组讨论、航片定位、前后对比”的思路，以最简洁、通俗的方式进村与村民面对面讲解、展示并协商完善规划方案的活动。每次工作坊又细分为规划解读、规划讨论、规划答疑三个环节：规划解读环节主要由规划师把初步成果整理成通俗易懂的规划图和文字，并向全体村民代表用粤语进行介绍；规划讨论环节中村民代表分组进行讨论，每组发放一套规划图纸，由一名规划师组织本组村民围绕主题进行有序地讨论，并解释规划、记录村民意见；规划答疑环节由规划师汇总村民提出的问题，进行集中解答。

工作坊流程介绍：

在广州市白云区钟落潭镇寮采村世外桃源农家乐大厅开展的关于村庄规划成果征求村民意见的“规划工作坊”活动，有来自政府规划部门职员、规划师、专业服务公司、村民代表等共计 70 人参加。

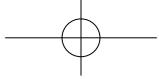
第一环节：规划师解读规划成果。规划师主要从以下几方面向村民介绍规划的初步方案包括：规划基本情况；美化村庄环境；完善村公共设施；指导村民住房改建；发展村经济项目等。

第二环节：村民代表分组讨论，并与规划师充分互动。村民代表共分成 6 组进行讨论，每组 5 ~ 6 人，每一小组分发一套规划图纸，并由一名规划师组织村民围绕主题有序地进行讨论。村民代表充分反映自己的意见，并与规划师进行面对面的互动交流。村民代表均踊跃发言，现场气氛非常活跃。

第三环节：规划师对 6 组提交的意见进行汇总，并作简单解答。对其中现场能够处理的问题，直接向村民承诺按照其意愿实施；现场不能处理的问题，向村民解释，需待规划团队研究清楚后，下次再进村汇报，直到村民满意。



图 4.10 规划工作坊
图片来源：何豫 摄。



(5) 方案公示及答疑互动

在广州市白云区白山村的村庄规划编制完成后，我们在白山村村委楼门口及白云区规划分局网站开展方案规划公示，并进行现场的答疑互动。

(6) 村民代表大会审议村庄规划成果

在最后一个环节，我们协助村委组织了村民代表大会，审议村庄规划成果。以白山村为例，白山村村委组织了关于审议《白山村美丽乡村规划》的村民代表大会。参会者有村民代表、区政府工作人员以及规划团队相关人员。会上，规划设计单位对规划成果及前期规划主管部门审查和公众参与意见的修改情况做了汇报，并提请村民代表大会审议。随后，村民代表对规划成果进行了表决，参会村民代表共30人，投赞成票的村民代表为30人，村庄规划成果全票通过。

(7) 关于村民意见的采纳

正如以上介绍的那样，规划师在整个过程中都非常注重与村民的沟通和协同。村民对规划的意见，是其自身利益的表现，有些意见是合理的，但有些意见则显得有些“自私”，因此必须有所取舍。理想的状态应该是要告诉村民哪些意见是可以实现的，我们如何帮助他们去实现；哪些意见是不合理的，为什么这样做不合理，是不符合地方的政策要求？还是会损害其他人的利益？在这个过程中，规划师必须有足够的耐心进行讲解和分析。

3.4 工作方法

(1) 引入非政府运作的专业公众参与公司

从发达国家公众参与城市规划情况来看，非政府组织的介入是非常重要的，如美国的“特别小组、企业团体和居民顾问委员会”，德国的“公共管理部门和公共利益团体”，

英国的“社会组织、市民团体”等，这些组织是由独立于行政组织之外，拥有一定的决策和管理权限，有一定的规划知识的公众组成的团体，能综合多方意见并提出对规划的意见。

广州村庄规划邀请了“广州参客公司”介入公众参与，这是一家专注于城市规划公众参与、民意调查、国际咨询、会议策划等活动的服务机构。他们综合运用了包括工作坊、公众论坛、沙龙、体验营、集思会、专家咨询会、政府信箱以及网络投票等手段，以及诸如问卷调查、深度访谈、PPGIS系统、电话调查（CATI）、面访系统（CAPI）、影像记录等调查研究方法，协助规划师进行公众参与调查，帮助规划师对问卷的数据进行数据模拟分析，让我们更好地掌握村民的真实诉求。

(2) 构建完整的组织机构

在“规划工作坊”环节，规划团队尝试着构建一套完善的组织机构及分工：

主办方：广州市规划局——政府职能部门，负责该活动的指导、协调工作。

承办方：广州市城市规划勘测设计研究院——设计单位，负责将村庄规划成果进行整理融合，形成通俗易懂的图纸供村民讨论时使用，负责在活动过程中介绍村庄规划编制情况。

协办方：寮采村村党支部、村委会，提供活动场地及部分相关设备，协助策划单位布置会场，提前邀请、确认和通知50位村民代表。

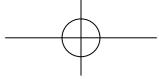
策划方：广州参客——公众参与专业服务机构，负责整个活动的组织策划和活动过程的统筹、会场布置、主持稿、纸笔以及会议记录和 content 整理等。

(3) 开展规划基础教育

规划团队在组织村民参与乡村规划的过程中也遇到了

表 4.2 对村民意见的采纳情况（以白云区白山村为例）

| 意见类型 | 意见内容 | 回应情况 |
|------|--|--|
| 住房改善 | 建议村民安置区一户一宅，不建议搞村民公寓 | 不采纳。考虑到集约用地原则，村民安置区以村民公寓为主 |
| | 农民公寓户型的设计更加贴近农村实际，比如首层用于放置农具等 增加村民具体的收益来源 | 采纳。规划要求村民公寓首层设置杂物间，用于放置农具 采纳。规划建设乡村旅馆、农家乐等村经济发展项目，增加村集体收入 |
| 经济发展 | 尽量不要做工业项目，以免破坏生态环境 | 采纳。规划经济发展项目均为旅游配套服务和农业观光等经济和生态效益高的项目 |
| | 希望小广场增加活动场地，增加健身设施，能有集中活动和交流场所 | 采纳。建设2个小游园，设置户外休闲活动广场和健身设施 |
| 公共设施 | 保留具有历史价值的祖屋及祠堂 | 采纳。修葺并完善村内祖屋与祠堂，美化历史建设周边环境 |
| | 完善厕所、文化站、卫生站等设施，方便村民生活 | 采纳。规划新增无害化公厕，文化站、综合服务站等设施，并整治提升现有卫生站、老年人活动站等设施 |



很多困难，最难的是村民受教育程度普遍较低，大部分为小学和初中文化。而现状村庄规划的公众参与无论是在参与方式还是参与内容上，都对参与人的文化程度有较高要求。即便村民具有相当的民主意识，并且意识到村庄规划对其利益有较大影响而有意愿参与规划，也很难跨过公众参与的门槛。为此，规划团队借助村图书馆、村文化活动室等设施组织村民在农闲时候学习规划基础知识，以此来提高村民公众参与的热情和能力。

（4）建立助村规划师制度

助村规划师制度有利于提高村委、村民的规划水平和意识，提升村民参与的效率，并最终促进村庄规划成果的落地实施。助村规划师从了解村庄发展情况、具备丰富城乡规划经验的人中进行选拔，并由区（镇）政府聘请，采用一年一聘的形式（可以续聘），区（镇）政府定期对其进行培训和考评。助村规划师需及时去村里宣传、讲解村庄规划知识及相关政策，一般情况下每两周主动下村一次、每月到村讲课至少一次；同时还要负责村民和规划管理部门之间的协调沟通，代表村委对村庄建设项目规划和设计方案向规划管理部门提出意见。

（5）建立村庄规划协商会制度

村庄规划协商会的本质是村民实现村庄规划管理工作的专职“自治机构”，其目的是在内部形成一种关于村庄规划的学习环境。协商会由7~11人组成，由政府规划建设部门和村委共同组织，成员主要是政府职员、规划师、村干部、大学生村官以及村内学历相对较高的村民，行使村庄规划管理职能，并向政府和村民代表大会负责。

协商会要定期召集村民商议村庄发展建设的问题，至少每季度向村民代表会议汇报一次工作；负责协助技术部门制定和实施村庄规划，协调解决村庄规划实施中存在的问题和困难，并反映给规划管理部门。

4 结语

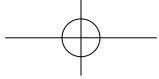
村民参与是畅通村民申诉自身合法利益的重要渠道与实现村庄自治的基石。广州市村庄规划以“全方位”村民参与为突破，在村民参与组织方面建立起以村民为核心，政府、规划师、建设单位、专家和媒体进行协助的模式，并设计了“四大阶段、六个回合”的全过程村民参与流程，从根本上保障村民在村庄规划中的全程参与。同时，通过“引入非政府运作的专业公众参与公司、开展规划基础教育、建立助村规划师制度和村庄规划协商会制度”等措施，保障村庄规划中公众参与的实施。



图 4.11 番禺区三善村利用乡村图书馆开展规划基础教育
图片来源：刘金蔓 摄。



图 4.12 村庄规划协商会
图片来源：胡赞英 摄。



注释

① “村民自治”的提法始见于1982年中国修订颁布的《宪法》第111条，规定“村民委员会是基层群众自治性组织”。是指农民直接行使民主权利，依法办理自己的事情，创造自己的幸福生活，实行自我管理、自我教育、自我服务的一项基本社会政治制度。村民自治的核心内容是“四个民主”，即民主选举、民主决策、民主管理、民主监督。推进村民自治，也就是全面推进村级民主选举、村级民主决策、村级民主管理和村级民主监督。村庄规划与村民自治

的关系：中国经过村民自治制度二十多年的发展，村民逐步学习了自治的知识和技能，培育起自治的意识，一定程度上能够运用法律武器维护自己的民主权利。市场经济发展使得村民有了强烈的主体意识和利益诉求，他们希望根据自身意愿自主决定本村公共事务和公益事业，村民对村务公开与民主管理的诉求空前高涨，对村务公开与民主管理的制度创新的要求也越来越迫切。这为村民自治管理村庄规划创造了主体条件。因此，正是村民民主意识发展推进了村民自治管理村庄规划。

参考文献

[1] 王冠贤，朱倩琼．广州市村庄规划编制与实施的实践、问题及建议[J]．规划师，2012(5):81-85.

[2] 汤海孺，柳上晓．面向操作的乡村规划管理研究—以杭州市为例[J]．城市规划，2013.37(3):59-65.

[3] 黄升旗．我国新型城市化问题探讨[J]．中国集体经济 2010(6):45-47.

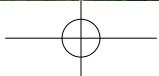
[4] 刘晓瑜．公众参与模式下的新农村建设规划实践[J]．山西建筑，2008(4):42-43.

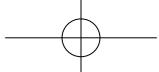
[5] 有田博之．日本的村镇建设[J]．王宝刚译．小城镇建设，2002(6):86-89.

[6] 徐明尧，陶德凯．新时期公众参与城市规划编制的探索与思考—以南京市城市总体规划修编为例[J]．城市规划 2012.36(2):73-81.

[7] 冯现学．对公众参与制度化的探索—深圳市龙岗区“顾问规划师制度”的构建[J]．城市规划，2004.28(1):78-80.

[8] 叶斌，王耀南，郑晓华等．困惑与创新—新时期新农村规划工作的思考[J]．城市规划，2010.34(2):30-35.



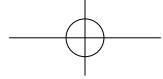


05

县域村庄布点规划

华南理工大学建筑学院 李贝宁 陈烙文





村庄布点规划作为一种非法定的规划门类，国内至今尚未形成统一的理论体系或编制技术标准，各地区在实践中有着多种尝试。但单纯着眼于技术层面的规划手段在现实中容易受到土地、资金、制度等约束，往往导致规划方案无法落实。这也是广州市 2013 年开

展新一轮村庄规划全覆盖时需要破解的难题。作为村庄规划体系中的必要组成部分以及村庄规划本身的上位依据之一，本文将以广州市辖县级市——增城区的项目实践为例，对广州的村庄布点规划需要完成哪些目标、可以发挥什么作用、如何开展规划编制等问题做出解答。

1 城乡一体化背景下的村庄布点规划

1.1 广州开展新一轮布点规划的目标和要求

中国共产党在十六届五中全会中提出“全面建设社会主义新农村”，此后在 2006 年至 2009 年间国务院连续以四个“一号文件”的形式聚焦“三农”问题，释放出执政层加强关注乡村地区发展的积极信号。2008 年《中华人民共和国城乡规划法》正式实施，明确把村庄规划纳入法定规划体系，结束了过往只有城市规划没有乡村规划的历史，标志着中国城乡二元分割的规划行政开始进入城乡统筹的新时代。在实践上，全国各地均以不同方式开始了对这一新领域的探索，广州也在 2007 至 2009 年间，开展了一轮以解决新村建设为重点的村庄规划编制工作，取得了一定成效。2013 年 4 月，市委市政府组织召开村庄规划编制工作动员大会，提出要用一年时间实现全市 1142 个行政村的规划全覆盖。

广州市规划局牵头编写的《广州市村庄规划编制指引（2013～2020）》于同年 6 月份出台，明确本轮村庄规划编制包括村庄布点规划和村庄规划两个层次，强调村庄布

点规划是对全区（县级市）村庄发展的整体部署，属于村庄规划的上位依据。该指引强调村庄布点规划要依据国民经济与社会发展规划、土地利用总体规划和城市总体规划，并与三规^①合一、环境保护、农业、扶贫、交通和水利等规划相衔接，希望达到“促进新型城市化、城乡一体化发展”的目标，实现“统筹城乡、共享共建；人地挂钩、指标平衡；多规协调、宏观调控”。

1.2 以县域为单元开展规划编制的必要性

早在 2009 年，增城以镇（街）为单元开展过一轮村庄布点规划，目前已完成实施，不足的是规划编制局限在基层行政区域内，难以真正实现全县域乡村地区的资源统筹配置和生态环境保护，削弱了村庄布点规划对村庄建设的引导作用。

为了便于推进工作组织、避免规划深度流于表面，增城在 2013 年开展的新一轮村庄布点规划中，尝试突破镇一级行政界线的约束，从县域进行规划编制，构建出县—镇—村三个层级的规划体系。县区层面负责体系建构、规模测算、用地控制；镇（街）层面进行结构深化、规模分解、标准

专栏 5.1 增城概况

增城曾是广州市代管的一个县级市，西连广州萝岗区、东邻惠州、北靠从化、南与东莞隔江相望，是广州—东莞—深圳—香港发达城市群和产业带上的重要节点，在 2014 年 2 月正式撤市设区。行政区域面积 1616.47 平方公里，辖“七镇四街”、282 条行政村。

增城区域呈南北长、东西短的形态，包括平原、丘陵、山地多种地貌。由于区位、交通条件和资源的差异，增城“北—中—南”三个片区发展长期不平衡，各镇街经济产业水平和乡村地区发展有着显著区别。在最近的城市发展战略中，增城提出“一核三区”的发展思路，一核指在中部荔城地区围绕 7000 亩挂绿湖建设的挂绿新城，是增城建设广州东部城市副中心的核心区；三区则分别指南部新塘的广州东部现代产业集群区、西部中新镇和朱村街的广州东部山水新城以及北部包含三个山区镇的生态产业区。

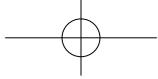
专栏 5.2 广州市村庄布点规划的原则和基本内容要求

编制村庄布点规划应当遵循以下原则：

- （1）城乡统筹；
- （2）分类指导；
- （3）多规协调；
- （4）适当集聚；
- （5）生态保护。

基本内容要求：

综合研究村庄布局和城市发展的关系，实现空间资源整合，确定辖区城市化发展路径、城乡空间发展策略；确定各村庄的发展目标、性质定位、人口和用地规模、产业布局与发展；合理确定村庄分类，确定各类型村庄名称和数量；划定各种生态保护、农田保护等生态用地控制范围，划定城乡规划管理边界线；统筹安排各村庄建设用地规模，促进村庄土地集约节约利用；综合部署重要的道路交通、公共管理与公共服务和公用工程等配套设施，并确定村庄发展时序，促进城乡统筹协调发展。



制定；最后一级村庄规划则细化具体行动策略并面向实施，以保证规划范围覆盖市域、规划内容深入各镇街、规划控制细化至村庄。

增城这一轮布点规划后来被视为“村庄体系规划”的一个成功尝试，其规划方法和内容都有别于以“迁村并点”或者“新村建设、旧村整治”为核心的传统路径，突出城乡一体化背景下的统筹协调作用，规划成果充分体现出广州乃至珠三角沿海发达地区乡村的特点和增城本地的特色。

2 参与村庄布点规划编制的多方主体

2008年出台的《中华人民共和国城乡规划法》更加强公众参与在法定规划编制、审批、实施全过程中的作用，并且将其形式和做法具体化。公众参与强调决策者与受决策影响的利益相关人之间的双向沟通与协商对话，因此，除了直接受众群体村委和村民外，作为组织方的规划管理部门、作为执行方的镇街基层政府和作为设计方的编制单位也是公众参与的主体，他们以不同的角色身份共同推进规划编制，发挥着各自的作用。

2.1 县级城乡规划主管部门

增城从县一级开展村庄布点规划编制，具体的组织工作由县级城乡规划主管部门负责，包括选定编制单位、召开工作动员会和座谈会、协助编制单位开展现状调查和资料搜集、组织相关部门和专家对规划成果进行技术审查等具体事务。

由于对这种新类型项目缺乏经验，增城的规划部门在工作组织上有过一段摸索的时期。在编制单位完成初步的现状调研时，规划部门会同国土、农业等相关单位进行了座谈，会后规划部门给编制单位明确任务，要求全面统计建设用地的供需缺口，避免盲目出成果。这种直面现实矛盾的做法为后续工作开展定下了基调，使规划编制正式步

入正轨。

同时，由于一些专项内容涉及不同部门的管理范畴，规划部门也充分担当起组织协调的责任，多次联合编制单位与其他部门进行沟通交流，建立起一个多方协调的对话平台，有效推动了规划编制的顺利开展。

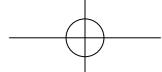
2.2 镇（街）政府

镇（街）政府需要完成的任務包括：配合编制单位开展现场调研；按照清单收集相关统计资料；组织村委村民访谈座谈；派发及回收社会调查问卷；核实规划数据并对方案的可行性提供反馈意见等。

由于乡村地区的特殊性，其规划从编制到实施，都离不开村委、村民的支持。而在开展公众参与的过程中，比如现场调研和规划公示，长期与村委、村民接触的镇街政府办事人员容易取得村民的信任，他们在这个过程中配合编制单位进行有效的宣传、引导、解惑，很好地帮助了村民认识规划、理解规划乃至支持规划。

2.3 村委和村民

村委、村民是这个规划过程中最直接的受众和参与主体，但由于对项目本身不了解，部分村民对下村调研的项目团队不免产生怀疑或抵触的情绪。增城的规划部门、各镇街政府和规划编制单位在规划编制的全过程中努力扭转这个局面，最终得到了大部分村民的认可和配合。通过对村庄现场踏勘和开展入户调查访谈，编制单位了解到很多村民的实际需要，尤其是在宅基地安排、村居环境治理、养老与医疗设施服务等方面，村委、村民分别从基层管理者和群众的角度提出了大量真实的想法和诉求，为规划编制提供了最基本的研究依据。而旧村空置、房屋权属、分户需求等信息，很多也是在编制单位对村庄的实地调查访谈过程中进行了补充或核实，是政府官方统计以外的一个非常重要的信息渠道。



2.4 编制单位

编制单位最主要的工作是配合县级城乡规划管理部门开展规划编制,包括在摸查现状的基础上开展研究、提出技术方案以及与各相关方进行沟通协调等。由于在县级层面开展规划,高处着眼、全局统筹的目标要求布点规划必须与各种法定规划、专项规划协调,编制单位需要持续与不同的职能部门打交道;而作为与村民利益密切相关的村庄规划的上位指引,布点规划也离不开村集体的支持与配合。因此,编制单位除了常规的技术性工作以外,沟通、协调、统筹、宣传等这些社会性工作变得更加重要,它们甚至占据了整个编制阶段超过一半的时间。

此外,编制单位一直在协助规划部门和镇街政府理清思路、明确任务并形成行动计划,同时也通过这个过程逐步摸清了各方的利益诉求,以便不断修正规划编制的目标和价值取向。同时,为了避免规划走入程式化、形式化的误区,编制单位也长期与相关利益群体保持交流、对话和协商,努力提出多方利益共赢的解决方案,以推动规划成果走向实施。

3 规划框架

3.1 规划难点

在广州的七个区(县级市)中,“减量”(即建设用地指标减少)成为前提,而增城的困难尤其突出。按照国土部门的要求,下达至增城的2020年农村居民点建设用地指标约为3691.11公顷,而根据2012年第二次全国土地利用变更调查的GIS信息显示,全市域现状村庄建设用地规模约为4677.30公顷,即现状建设与土规指标的差距达到近10平方公里,需求缺口排在广州各区首位。如此巨大的“减量”压力,意味着解决用地规模问题是本轮布点规划的首要任务。如何制定出既不突破政策红线,又能促进不同类型村庄优化发展的指标调配与用地布局方案,是一开始就摆在编制单位面前的最大难题。

除此以外,海量的基础数据和不同来源的统计口径差异也给分析研究造成很多障碍,需要在规划中妥善处理。而由于缺乏制度或物质激励,各镇街和村委村民配合规划工作的积极性也不高。

在这些问题的导向下,增城本轮村庄布点规划的重点可以归结为三大方面:建构体系、控制规模、完善配套。建构体系是基础,控制规模是核心,完善配套是重要支撑。而这些内容都必须建立在全面的现状调研基础上,并且在规划的全过程中不断地进行信息补充和修正。

3.2 分类分级村庄体系规划

广州的村庄规划编制指引按照村庄的区位特征,分了“城中村、城边村、远郊村”三种类型,并分别提出了相应的规划编制要求,这种分类法主要体现了村庄与城市的区位关系。在此基础上,增城的布点规划进一步考虑不同村庄在区域中的职能分工、所在地域的城镇化水平以及自身的生产生活方式等各种因素,提出因地制宜的导控措施。

以整个增城的主体功能区划为基础,并综合考虑现状的村集体经济用地、改造项目和已被征用土地的分布情况,在市域划分出农业、工业、旅游业三大类的产业发展分区,制定不同的发展指引。如对于农业发展区的村庄,按照传统农业、生态农业、都市科技农业的不同发展需要,从科技、土地、市场、资金四大方面提出相应策略;工业发展区的村庄重点考虑如何引导“零散工业集中进园区”,同时积极利用村集体经济用地发展相关配套产业;位于旅游发展区的村庄则结合旅游目标市场、客源需求的差异,对生态旅游、文化体验旅游、都市休闲旅游、度假旅游等不同门类旅游景点和项目做出相应安排,并着重对旅游区内的村庄农家乐[®]发展制定规范化要求和服务配套标准等(图5.1)。

在产业功能区划的基础上,规划再进一步对村庄的分类分级提出要求。村庄分类是基础,规划主要结合不同类型村庄的区位特征,提出有针对性的细化策略,包括村庄发展策略、人口预测与用地规模控制、设施统筹配建等。其中,对新增人口分户数的控制充分体现了村庄布点规划的宏观统筹作用。由于在现状摸查阶段发现人口统计数据普遍存在较大的误差,规划首先通过综合增长率法、趋势外推法、线形回归法等手段,较为科学地对人口增量进行测算,在此基础上,结合不同类型村庄的城镇化发展特征、发展条件与未来发展导向,将预测结果与基础统计数据数据进行叠加、校核,并根据县域的产业功能区划以及不同镇街的差异化发展路径进行综合平衡,从而最终确定县域层面控制的人口新增分户数。人均建设指标的制定也依据同样思路,特别针对不同功能区的城镇化水平差异提出独立式和公寓式住宅的分布模式。如对于地处城镇发展核心区的各类村庄,要加强土地的集约,因此规定城中村仅允许建公寓,城边村和远郊村鼓励建公寓,禁止建独户住宅。而对于偏远山区镇来说,当地村民的生产生活仍离不开传统农林业,盲目推广建公寓既不现实也没有必要,因此在规划中鼓励其有条件的建设联排住宅,局部也允许建独栋住宅(图5.2)。

村庄等级规模是村庄规划公共服务设施和基础设施配置的基本依据,对村庄职能结构的安排则是为了引导村庄的产业联动和发展互补,这两项内容都是体现村庄布点规划统筹作用的重要环节,在规划成果中必不可少。

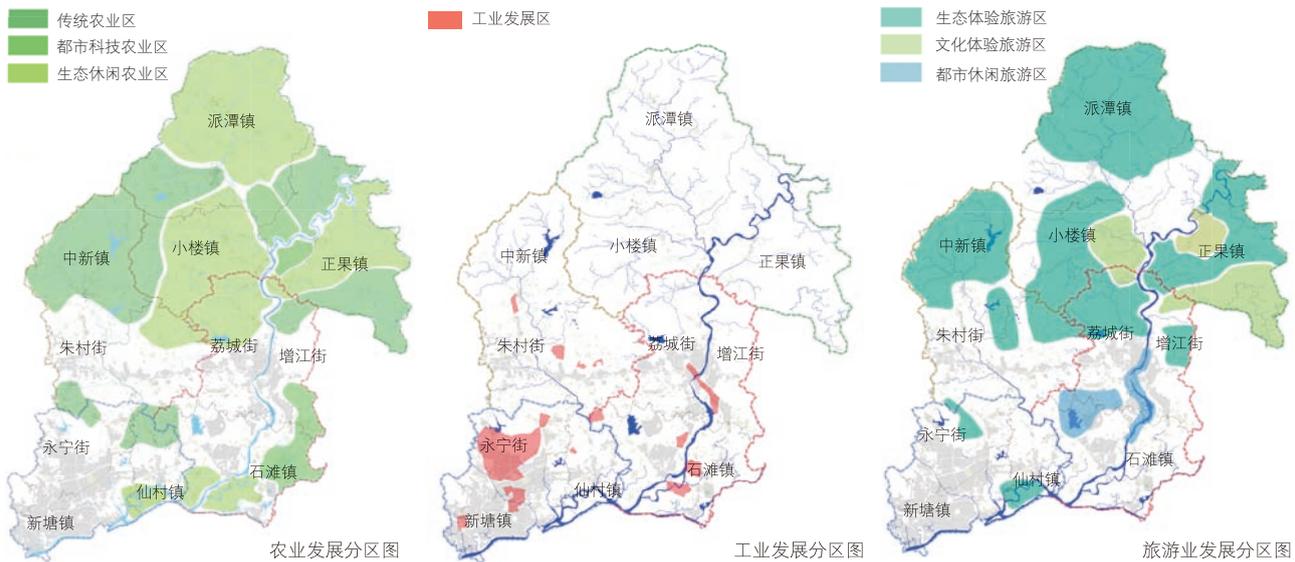
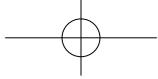


图 5.1 增城乡村地区产业功能区划图
资料来源：增城区村庄布点规划（2013 ~ 2020）。

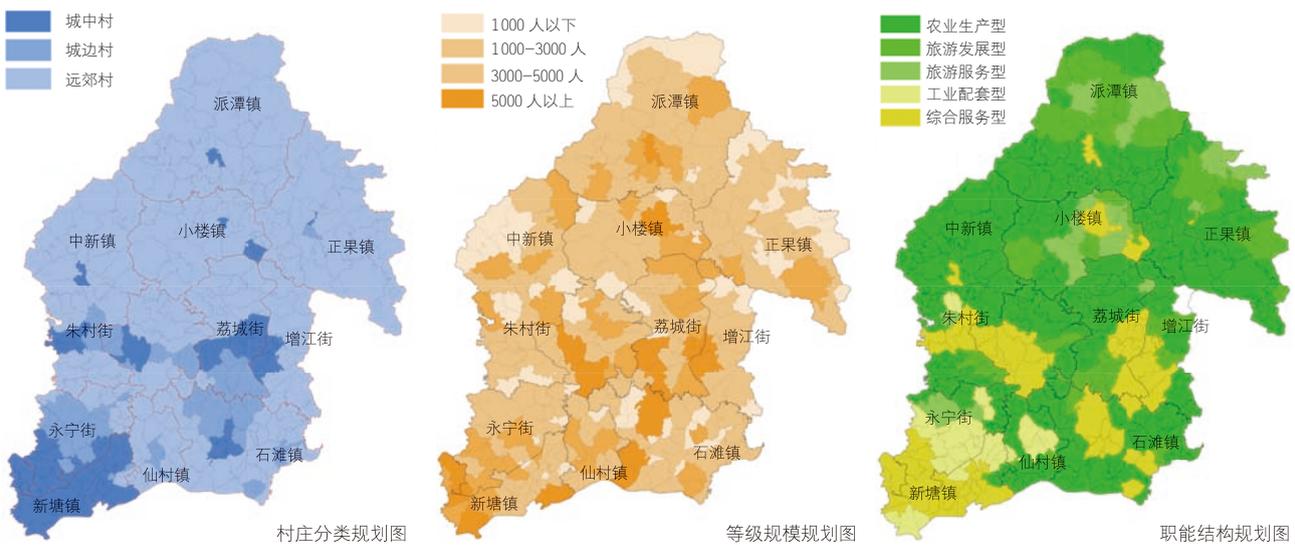
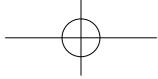


图 5.2 增城村庄体系规划图
资料来源：增城区村庄布点规划（2013 ~ 2020）。



3.3 用地规模控制与差异处理

县（区）层面的规模控制和镇街层面的用地布局落实是本轮村庄布点规划中有重要意义又最具难度的工作。

困难主要出于三个方面：一是国土部门对于建设用地的刚性约束限制了规划调整的空间；二是减量规划要求合理控制新增住宅用地指标；三是镇街面临“复垦”的压力，村庄却缺乏“拆旧”的动力。

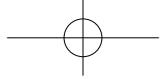
解决思路主要是通过合理的人口总量和增量预测，明确用地需求和建设用地指标供给之间的规模缺口，并结合不同地区的用地发展条件、发展趋势和村庄体系发展要求，通过地区建设指标分配比例和人均建设用地指标两条线的控制，实现建设用地总量在各镇街和村庄之间的统筹分配。同时，针对现状建设用地信息和土地利用总体规划的差异，建立起一个基于层次分析法评估的图斑处理模型，为后续规划用地布局控制提供分析依据。

专栏 5.3 建设总量统筹分配的具体做法

1. 通过趋势外推法、农地耕作面积分析法、城镇化发展水平反推法等方式完成总人口和新增人口（分户人口）的预测；
2. 通过人口普查资料和实地调研双向校核，结合规划价值取向，进行差异化的人均建设指标控制；
3. 在上述两个数据的基础上，计算总用地规模（需求量）；
4. 参考土规下达的指标（供应量），在明确供需缺口的基础上，安排规划期内可在市域统筹分配的用地指标；
5. 结合各主体功能区的发展战略和各镇街的城乡特征、发展趋势，以平衡各方现实诉求和利益为导向，综合安排各镇街的规模总量和新增量，作为镇街开展村庄规划时用地规模控制的参考基准。

| | 分户数（户） | | 新增分户与户型分配比例 | 新增规模（公顷）及分配比例 | |
|--------|--------|-------|---------------------|---------------|--------|
| | 分户量 | 新增分户量 | | 新增规模 | 分配比例 |
| 副中心核心区 | 荔城 | 1399 | 公寓 65%，联排 35% | 22.55 | 4.59% |
| | 增江 | 2910 | 公寓 60%，联排 40% | 49.74 | 10.12% |
| | 石滩 | 4137 | 公寓 50%，联排 50% | 71.34 | 14.52% |
| 科教生活区 | 朱村 | 1479 | 公寓 50%，联排 50% | 25.50 | 5.19% |
| | 中新 | 4542 | 公寓 40%，联排 60% | 79.01 | 16.08% |
| 东江新区 | 永宁 | 912 | 公寓 60%，联排 40% | 15.58 | 3.17% |
| | 仙宁 | 2490 | 公寓 60%，联排 40% | 42.56 | 8.66% |
| | 新塘 | 159 | 公寓 85%，联排 15% | 2.66 | 0.54% |
| 北部生态区 | 派潭 | 4936 | 公寓 20%，联排 75%，双拼 5% | 89.88 | 18.30% |
| | 正果 | 3390 | 公寓 15%，联排 80%，双拼 5% | 61.63 | 12.54% |
| | 小楼 | 1695 | 公寓 15%，联排 80%，双拼 5% | 30.82 | 6.27% |

图 5.3 增城各地区新增规模控制基准图
资料来源：增城区村庄布点规划（2013～2020）。



专栏 5.4 基于层次分析法评估的用地差异化处理模型

将现状 GIS 数据与国土部门的土地利用总体规划图进行对位叠加，排除误差，可以发现两者的图斑存在不相匹配的情况（如局部切割了村内祠堂，或在明显不适宜建设的地点安排了用地图斑等），具体可总结为三大类七小类的差异，对这些差异点的分析提取是图斑处理的重要基础。



图 5.4 现状与土规图斑差异分类示意图
资料来源：增城区村庄布点规划（2013～2020）。

在差异梳理的基础上，进一步基于层次分析法建立综合指标评价体系，综合考虑地理区位、交通条件、建设规模、建筑质量、布局肌理等村落自身特征以及区域骨干交通线网、基本农田保护区、水源保护区、历史保护区和历史文物、重大产业项目等外部影响，确定不同图斑的处理方式（图 5.5）。

上述分析和处理最终输出为一张“规划用地四线^③控制图”和对应的规模控制表，在与“三规合一”规划、功能片区土地利用总体规划对接后，被用作下层次村庄规划进行现状建设固化、规模指标落实以及用地布局调整的参考依据（图 5.6，图 5.7）。

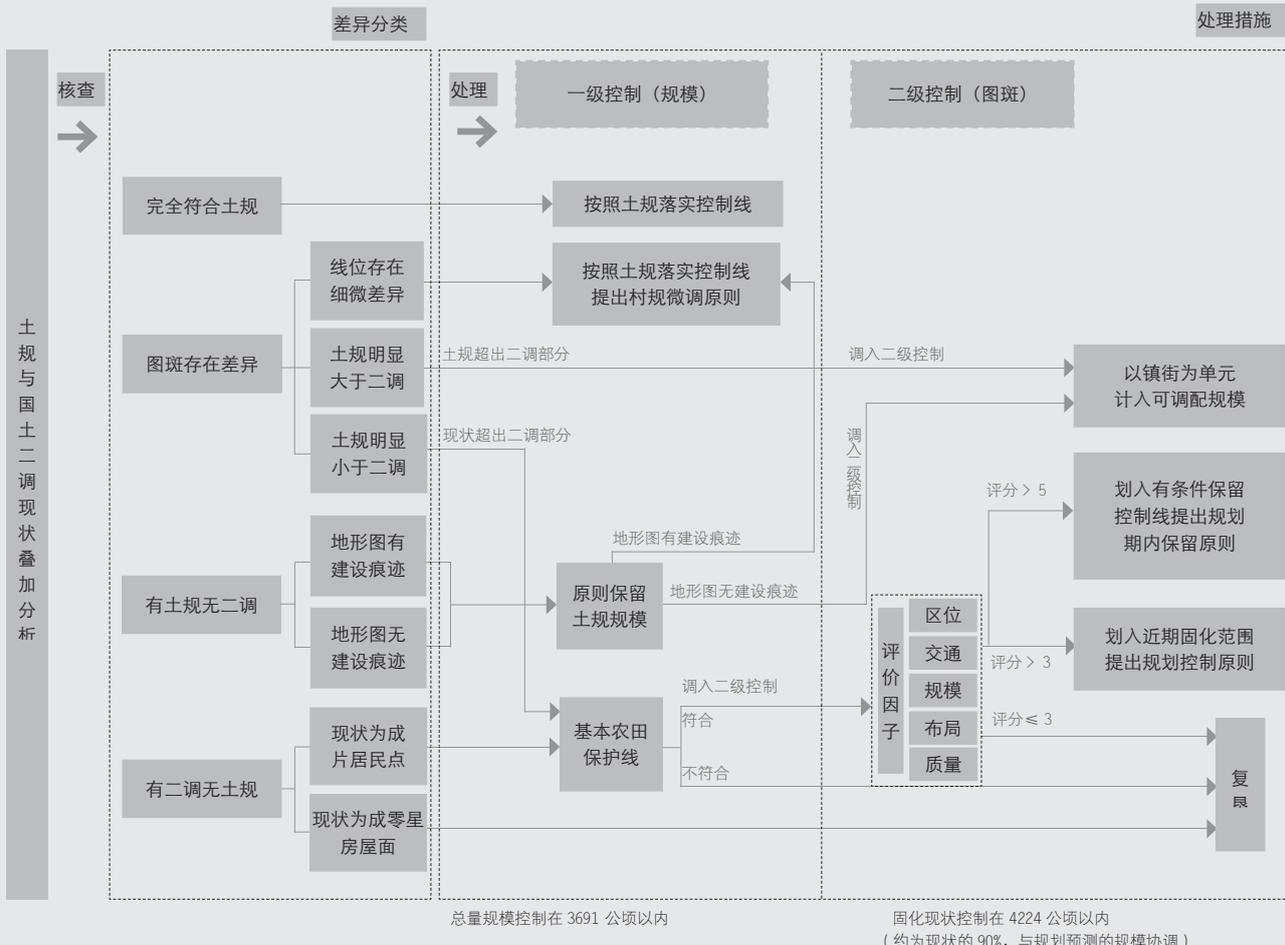


图 5.5 用地差异处理模型
资料来源：增城区村庄布点规划（2013～2020）。

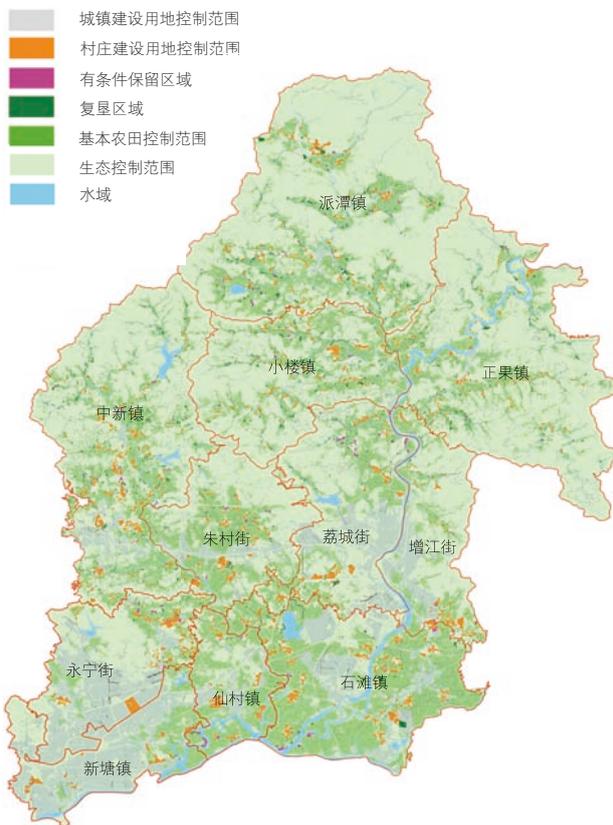
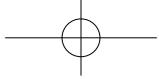


图 5.6 增城区域村庄规划用地四线控制图
资料来源：增城区村庄布点规划（2013～2020）。

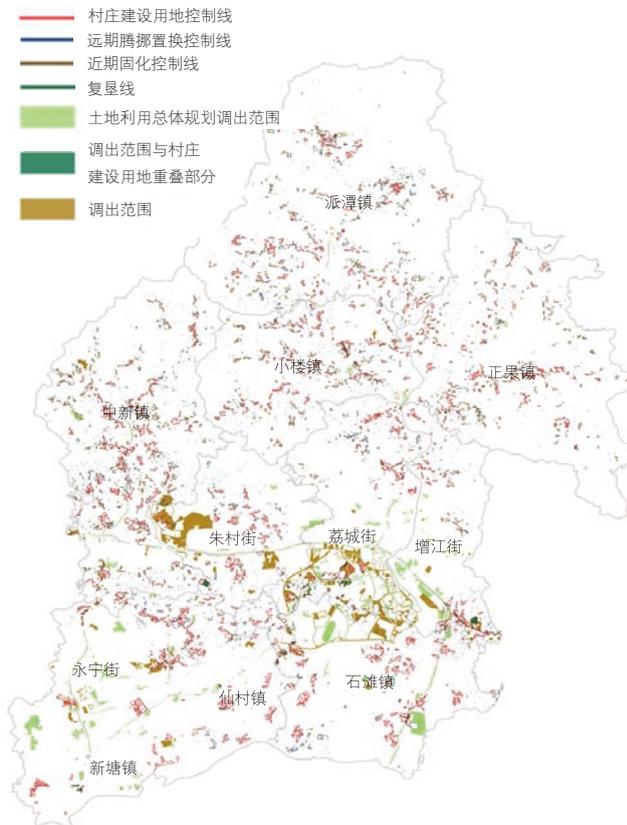


图 5.7 增城区域村庄规划与上位规划协调图
资料来源：增城区村庄布点规划（2013～2020）。

3.4 完善设施配套与生态保护体系

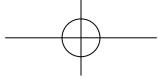
村庄公共服务设施和基础设施配套是村庄规划的一项重要任务，但局限于单一行政村域考虑，可能会产生服务半径过小、重复建设和投资浪费等问题。增城村庄布点规划从县域高度进行统筹，主要做了两方面的工作。首先，对于市镇级的重大设施，在用地范围、规模以及保护廊道控制方面细化落实，以保障区域整体发展的高效与安全。其次，结合“美丽乡村”的相关要求，根据村庄等级体系和产业发展需要，确定村庄一级设施的配套标准，强化城镇对周边区域的辐射带动作用，引导中心村一级高标准设施的集中集约布局；落实基层村一级设施的基本服务配套，在保障村民生产生活基本需要的前提下，考虑设施的共享共建，提高资源利用效率。

此外，基于乡村地区对维育区域生态安全的重要性，村庄布点规划落实了上层次规划确定的生态用地控制线与基本农田保护控制线，并对位于生态控制区内的村庄提出因地制宜的导控措施，同时参考增城挂绿湖新城拆迁安置的成功做法，对因生态保护而需要迁、撤、并的村庄制定相应的生态补偿措施。

4 结语

增城这一轮村庄布点规划的编制经过半年多的时间，陆续完成了五个版本的规划方案，在镇街协调会、部门审查会和专家评审会上得到了各方的一致认可。其中，村庄体系规划、用地规模控制、设施统筹配套等主要内容，是村庄规划与“三规合一”规划、功能片区土地利用总体规划等上位规划衔接的基础，已作为重要的参考资料下发给参与增城村庄规划编制的单位，也收到很多有价值的反馈意见，“多规协调、各方联动”已初见成效。

在所有快速城市化的地区，“减量”都是其乡村地区发展转型的迫切需要，其关键是通过功能与空间更新的手段提升用地效益。增城村庄布点规划中对用地的控制处理和配套设施的建设统筹，正是这一思路的具体体现。然而一切规划设想的实现，还需要政府提供有效的制度设计和政策保障。展望未来，只有当有关部门全面实现“协同规划”，突破条块分割的行政利益藩篱，以科学规划提升“山水乡愁”的价值，以有效的政策保障乡村地区新型增长模式的实现，才有可能真正促进乡村地区“减量高质增长”，而城乡统筹的目标也才有可能真正落到实处。



注释

①指国民经济和社会发展规划、城乡规划、土地利用总体规划。其中国国民经济和社会发展规划一般由发展改革部门主导，城乡规划和土地利用总体规划则分别由规划部门和国土部门负责。

②一种新兴的旅游休闲形式，是农民向城市现代人提供了一种回归自然从而获得身心放松、愉悦精神的休闲旅游场所与设施。

③分别指村庄建设用地规模控制线、有条件保留用地控制线、基本农田保护控制线、生态控制线。

参考文献

[1] 宋小冬, 吕迪. 村庄布点规划方法探讨 [J]. 城市规划学刊, 2010.

[2] 田洁, 贾进. 城乡统筹下的村庄布点规划方法探索 [J]. 城市规划, 2007.

[3] 于文远, 冯敏, 张桂花. “迁村并点”实践的反思与追问 [C]. 和谐城市规划—2007中国城市规划年会论文, 2007.

[4] 邓毛颖, 蒋万芳. 城乡统筹下的村庄布局规划研究 [J]. 小城镇建设, 2007.

[5] 广州市规划局. 广州市村庄规划编制技术指引 (2012-2020). 2013. 6.

[6] 叶红, 李贝宁. 这一场温暖的全覆盖式村庄规划 [J]. 南方建筑, 2009 (04): 58-63.

[7] 陈有川, 李剑波, 张军民, 尹宏玲. 城镇化导向下的县(市)域村庄布点规划方法探索 [J]. 山东建筑大学学报, 2009.

[8] 甄延临, 李忠国. 村庄布点规划的重点及规划方法探讨 [J]. 规划师, 2008 (03): 24.

[9] 唐燕. 村庄布点规划中的文化反思 [J]. 规划师, 2006 (04): 49.

[10] 周大鸣. 告别乡土社会: 广东农村发展30年 [M]. 广州: 广东人民出版社, 2008.

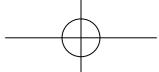
[11] 王卫城, 戴小平, 王勇. 减量增长·深圳规划建设的转变与超越 [J]. 城市发展研究, 2011 (11): 55-58.

[12] 方帅. 减量规划·求解城市土地饥渴症 [J]. 中国房地产业, 2013 (4): 71-75.

[13] 邹兵. 由“增量扩张”转向“存量优化”·深圳市城市总体规划转型的动因与路径 [J]. 规划师, 2013 (5): 5-10.

[14] 卢轶. 粤建设用地逼近2020年指标 [N]. 南方日报, 2013-5-28 (A08).

[15] 杨超. 村庄用地综合适宜度评价及其运用 [D]. 浙江: 浙江大学, 2011.

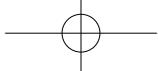


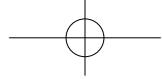


06

村庄集体土地的合理开发与高效利用

广州市城市规划勘测设计研究院区域与交通规划设计所 黄慧明 陈晓明 陈嘉平 李邵华





广州村庄中的大部分土地均为村庄居民共同所有——即村庄集体所有，其土地利用类型主要包括农用地、宅基地和经济发展用地，其中农用地和经济发展用地的效益直接影响村民的经济收入和生活水平。因此，这两类村庄集体土地的高效利用成为广州村庄规划的重要内容。

1 广州村庄集体土地概况

1.1 农用地：城市生态底线与农民生存保障

农用地是用于农业生产的土地，包括耕地、园地、林地和养殖水面等，也是村庄最主要的土地利用类型。广州村庄中农用地总面积超过 4000 平方公里，占村域总面积的 77%，主要分布在广州北部的从化、东部的增城和南部的南沙三地，承载了约 60 万村庄劳动力（图 6.1）。这 4000 多平方公里的土地，作为生态安全和粮食安全的重要保障，受到城乡规划和土地利用规划的严格管制，不能随意开发建设。此外，外出务工的农民难以在城市安家，40 岁后逐步回流农村，承包的农地也是回流农民的生活和养老保障。

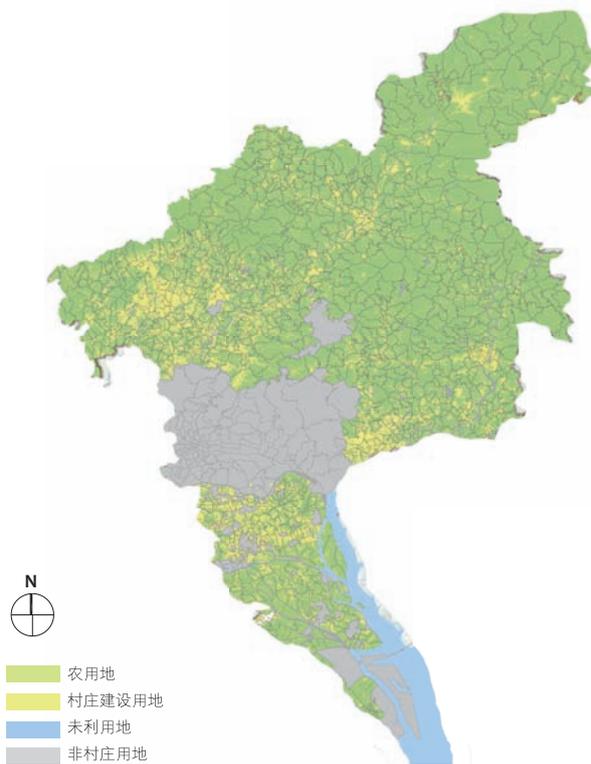


图 6.1 广州村庄土地利用现状图
资料来源：广州市规划局. 广州市村庄摸底问题总结及策略规划. 2013.

1.2 经济发展用地：农村集体经济的重要来源

经济发展用地主要指乡村用于经济发展的建设用地。改革开放以来，广州村庄以“村村点火、户户冒烟”的方式，直接参与了快速城镇化和工业化进程，经济发展用地的开发模式分以下三种：

第一，在集体土地上兴办乡镇企业。农民通过在自家的土地上发展乡镇企业，既免去了土地获得成本，又带动了本地村民就业，直接“洗脚上田，进厂务工”，实现“离土不离乡”的就地城市化。

第二，转让土地使用权给外资企业或私营企业。土地是最主要的生产资料，通过以集体土地“招商引资”，以租金方式赚取土地收益，实现从种地到“种房子”、“种厂房”的转变。

第三，出租留用地或在留地上自建物业出租。留用地是指在国家征收农村集体土地后，按实际征收土地面积的一定比例作为征地安置，另行安排给被征地农村集体经济组织用于发展生产的建设用地，是广州村庄集体经济用地的主要形式。

由于乡镇企业竞争力有限，在 90 年代中国全面对外开放后就纷纷倒闭或改制，逐步退出了历史舞台。因此，目前广州村庄用于经济发展的集体土地以后两种为主，尤其以第二种类型为主，用地规模达 98 平方公里。

集体经济发展用地的收益是广州各村集体经济的重要来源。根据《广州市村庄摸底问题总结及策略规划》，

专栏 6.1 集体土地所有制

(1) 所有权与使用权的分离

农村集体土地所有权属于农村集体组织及其全体成员。集体土地所有权与使用权同样可以分离，土地的所有权只能通过国家征收的方式让渡给国家。农用地使用权可以通过承包方式转移给农户或其他法人，本村农户均有权向集体承包农地务农，《中华人民共和国农村土地承包法》等法律与中央政策文件均对土地承包相关程序与权责有相对清晰的界定，并明确保护农民的承包经营权的稳定。

集体建设用地使用权让渡存在严格限制，其中宅基地仅能让渡给本村村民用于自住用房建设，其他建设用地也不能直接在土地市场上进行交换，只能通过出租、办乡镇企业的方式实现土地的非农经济价值。

(2) 土地用途的严格管制

在“十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地”的国策下，中国政府主要通过“土地利用总体规划”和“城乡规划”进行土地用途管理。土地利用总体规划明确规定了每个城市一定年限内可以开发建设（把农林用地转变为建设用地）的用地总量（这个总量叫“建设用地规模”）和每年可以开发的用地量（这个量由中央政府逐级向下分配，叫“土地利用年度计划指标”）。同时在空间上，土地利用总体规划和城乡规划均对哪些地方可以开发建设，哪些地方不可以开发建设都有明确清晰的规定。

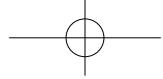


图 6.2 广州从化鳌头镇村庄农业分类引导发展示意图
资料来源：广东省城乡规划设计研究院·鳌头镇村庄布点规划。

表 6.1 广州从化村庄农业分类引导发展示意图

| 产业发展片区 | 村庄职能 | 村名 | 产业发展指引 | | |
|---------|---------|---------|----------------------|-------------------------------|-----|
| 城郊农业发展区 | 城郊农业型 | 大岭村 | 发展绿色蔬菜生产、加工为主的产业 | | |
| | | 凤岐村 | | | |
| | | 龙角村 | | | |
| | | 龙聚村 | | | |
| | | 龙星村 | | | |
| | | 南楼村 | | | |
| | | 石咀村 | | | |
| | | 水西村 | | | |
| | | 西湖村 | | | |
| | | 象新村 | | | |
| | | 中塘村 | | | |
| | | 大李村 | | | |
| | | 传统农业发展区 | | 农业型 | 车头村 |
| 帝田村 | | | | | |
| 高禾村 | | | | | |
| 龙潭村 | | | | | |
| 龙田村 | | | | | |
| 楼星村 | | | | | |
| 铺锦村 | | | | | |
| 沙井村 | | | | | |
| 石联村 | | | | | |
| 松园村 | | | | | |
| 林业型 | 山心村 | | 以荔枝、龙眼等果树种植以及水果加工为主 | | |
| | 珊瑚村 | | | | |
| | 五丰村 | | | | |
| | 西山村 | | | | |
| 农贸综合服务区 | 农贸型 | | 白石村 | 原来工业转入明珠工业园，发展为工业、农业服务的运输和商贸业 | |
| | | | 白兔村 | | |
| | | | 横坑村 | | |
| | | 岭南村 | | | |
| | | 鹿田村 | | | |
| | | 民乐村 | | | |
| | | 潭口村 | | | |
| | | 塘贝村 | | | |
| | | 务丰村 | | | |
| | | 小坑村 | | | |
| 特色农业发展区 | 特色农业种植型 | 高平村 | 发展农畜结合的农业模式，发展“一村一品” | | |
| | | 官庄村 | | | |
| | | 横江村 | | | |
| | | 上西村 | | | |
| | | 乌石村 | | | |
| | | 小康村 | | | |

资料来源：广东省城乡规划设计研究院·鳌头镇村庄布点规划。

2012年广州村集体平均年收入由数十万至几千万元不等，其中广州城中村平均集体收入可达1000万元，主要来源于土地或物业出租。这些经济发展用地带来的集体收入，部分作为红利直接分配给村民，部分作为村共同发展基金用于基础设施建设和社会公益事业。可见，集体经济发展用地效益的提高，将有效促进村庄经济发展和村民人均收入水平的提升。

2 农用地的高效利用策略

2.1 困境：小农种植，保障温饱但难以致富

小农经济下的传统农业种植仅能达到温饱水平。按目前广州农业生产水平，农户务农年收入约4000元，不足广州农户年均纯收入的1/4（按《广州统计年鉴（2013年）》数据，2012年广州农村居民户均纯收入约16800元）。种植蔬果和花卉等经济作物收益较高，目前广州大部分农户主要种植蔬菜，种植面积约211万亩^①，占总播种比例的一半以上，但经济作物不像粮食作物那样由国家统一价格统一收购，其市场需求和价格波动大，单个小农经常要承受巨大的市场风险。

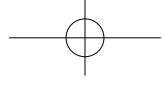
据番禺区菜农李叔回忆，2009年初，广州气温回暖早，蔬菜大幅增产，而由于金融危机冲击，年初不少工厂仍未开工，食肆和企业饭堂需求锐减，平日两元一斤的芹菜，那时候两角一斤都卖不出去，只能全部烂在田里，损失近万元。

2.2 策略一：推广一村一品

广州的村庄规划编制根据不同村庄的农业发展特征、优势农产品、村庄区位、交通基础设施、周边旅游资源等因素，划分不同的农业发展引导区域，对发展条件相异的村庄提出相应的农业发展策略，摆脱传统农业低效的困境。

如从化市村庄规划按照村庄已有农业发展基础和区位优势条件，分为传统农业区、特色农业发展区、农贸综合服务区，分别发展林业水果种植、特色蔬果种植、为农业服务的运输和商贸产业（图6.2，表6.1）。增城市结合各村交通条件、周边旅游资源和农业生产模式，分为传统农业区、生态休闲农业区、都市科技农业区，并明确各类农业发展区农业生产模式、农业业态、建设重点和政策重点。

农产品结构调整方面，村庄规划重点推进“一村一品”^②工程，结合村庄农产品特色和农业技术优势，明确提出重点扶持引导的农产品类型，如从化城康村的红葱头、黄茅村的甜笋，增城东镜村、西境村的冬瓜等。通过农业产品结构调整，农地效益得到较大提高。原来水稻等粮食作物的亩产仅1000元，改种蔬菜、冬瓜等蔬果后亩产可达2000元以上，其他樱桃、杨梅等技术水平要求更高的农产品收益更高达5000元以上。然而，高收益同时带来高风险，非粮农产品价格波动大，一般小农难以承受，因此须配套推



专栏 6.2 增城农业发展区发展指引

传统农业区。该区内的农业生产规模小，机械化程度低，农民以外出打工和务农为生，城市化进程低且不稳定，农地不仅是农户家庭收入的主要来源，也是外出务工人员基本的社会保障，是外出务工经商失败回村的“大后方”。如广州增城城康村，调研时村民反映农地是自己的命根，不少村民40岁后“打不动工了”，就要回村靠农田养老。对于传统农业区内的农田，应该慎重对待大规模资本下乡和土地流转，主要引导农业合作化经营，通过建立基层农业基站开展农业技术推广，通过合作组织整合农民和统筹农业生产销售。

生态休闲农业区。该区内交通基础设施相对完善，其中村庄一般临近旅游景点，或已有一定知名度，可利用农村自然环境资

源发展农村休闲旅游。村庄规划对其策划相应农业休闲观光项目，如以为市民提供观赏景观、采摘果实、体验耕作为主要功能的休闲农庄，以花卉观光、景观拍摄、展览为主的观光农园，以教育、拓展培训为主的野外拓展基地等。

都市科技农业区：该区域村庄交通便利，临近城区或镇区，村内大部分劳动力均已城市化，可推进大规模的土地流转，引导大型农业企业下乡，打造农业生产示范基地等。如增江村的村庄规划中，重点建设增江河东万亩现代生态农业观光园，通过补贴土地流转补助，实现了约一万亩的连片农田集中，完善农田基础设施建设（包括园区道路，机耕路、排水），配套绿道、绿化美化、园区环境整治等基础建设。

进农业生产模式的转变，通过引导公司经营和农业合作等方式，提高农民抗风险能力。

2.3 策略二：以土地流转推动农业规模化

村庄规划通过促进耕地流转，引导耕地经营权向农业企业和种植能手转移，破解小农发展困境，实现农业规模化、标准化经营。

（1）农业企业带动连片流转

相对一般小农种植，农业企业拥有雄厚的资本，强大的组织管理能力与营销渠道，能够更高效地利用农地，产出更多收益。因此针对都市科技农业区，村庄规划重点通过“公司+基地+农户”的发展模式引导农业规模化、产业化经营。目前广州规模以上^③农业生产单位约1500家，形成30个大型农业生产基地（示范区），已成功带动约16万户本地农户就业。

如：东升农场通过与番禺区石壁村、南沙区庙贝村等村庄合作，实现近1万亩的农业规模化经营。首先，由村委组织，按照依法、自愿、有偿原则，将承包耕地经营权转化为股权；其次，对实行流转的耕地统一转包给东升农场，农场将股息分配给村民；最后，农场结合村庄资源特点和市场需求，建设高效农业示范基地，并以劳务合同方式聘请村民进行农业生产、加工和销售，并对农户进行生产培训。

这样，已经城镇化的农民可以通过农地转包获得股息收入，并把土地释放出来纳入规模经营。继续务农的农民可以通过流转土地获得“股息+工资”双份收入，并且把农业生产和市场风险转移给抗风险能力更强的大型农业企业。农业企业则通过规模化经营提高了农地产出，并获得政府相关补贴，降低生产成本，实现盈利，形成一个多赢的格局。

（2）种田能手租赁土地推动流转

目前，广州已经建立了相对完善的农村土地流转制度，

全市集体农地基本实现确权登记，农户可以通过所在地的农村产权交易所流转其承包经营权。通过规划引导和补贴，不少农户会选择这种方式。据广州市农业局统计，目前广州农村农地流转的数量、面积逐年增长，从2009年的54万亩上升到2013年的63万亩，流转面积占家庭承包经营面积比例从2009年的34%上升到2013年的43%，耕地逐步向种田能手集中，但目前流转期限较短，多以3~10年为主，流转期限在10年以上的土地面积占流转总面积的比例仅为两成。

2.4 策略三：以经营合作引导农业集群化

在传统农业区，村庄的土地仍然是农民生活的基本保障，像广州从化城康村的农民很少会把土地流转出去。因此，通过引导农业合作，把经营自己土地的农民重新组织起来，构建产业集群，提高农地整合使用效益和各个生产环节的价值，降低相关成本。

以从化城康村为例^④，2005年城康村红葱头就被从化市确立为“一村一品”，但仍是散户种植，缺乏组织性，生产不科学，用药不规范，甚至部分农户不知什么叫高毒农药。为了使村里的拳头农产品得到更好的发展，城康村村民成立了本村第一个农业合作社——城康红葱专业合作社，将孤军作战的村民联合起来，共同做大做强红葱头产品。主要做法包括：

（1）统一采购。以前村里农户都是各自去零售店购买农资，合作社成立后，与广州市供销社签订农资供应协议，整个村直接从广州市供销社团购农资，既保证了质量，又节省成本。与从零售店购买农资相比，至少节省了30%左右的成本，仅此一项每年就为全村农户节省了10多万元。

（2）生产统筹。合作社特聘一名工作人员，负责调查市场上红葱头需求信息，指导农户种植规模，并且将本村种植了多少红葱头、什么时候上市等信息及时在各农产品交易网上发布，吸引商贩在红葱头成熟时来收购。

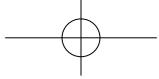


图 6.3 从化城康村蔬菜种植基地
图片来源：广州市城市规划勘测设计研究院。

(3) 绿色生产。为确保安全种植、保护生态环境，合作社组织社员举行“农民签约拒用高毒农药活动”，组织 500 多户农户自发签约拒用高毒农药，并自行制作高毒农药名单等宣传资料，发放到农户手中，号召村民拒绝使用高毒农药，并在村里设置了 8 个农药包装废弃物回收池，将农药包装废弃物与生活垃圾分开，以免污染环境。

(4) 组织培训。合作社成立第一年就组织了 700 人次去从化市科技局、农业局参加技术培训，并邀请专家进村给农户培训，向广州供销社总社申请委派专业技术人员到城康村进行田地测土，让农民了解土地所含、所缺的元素及适合种植的作物，掌握科学配肥，从而使农民能够进行科学种植。红葱头的亩产从合作社成立前的 4000 多元增长到现在的 1 万元，有效实现增产增收。

(5) 统一销售。对于农产品的产后包销方面，合作社印制统一的“红葱头礼品箱”，通过礼品化、差异化销售，开展“礼品化”的整合营销活动，让红葱成为送礼佳品，大大增加了产品附加值，并畅销全国各地，城康村的红葱价格从 1 ~ 2 元上涨至 9 元。此外，合作社通过抓住省“农超对接”洽谈会等机会，成功入选农民专业合作社试点，并与家乐福超市达成蔬菜采购意向，基本解决农产品销售难的问题。

经过合作社和社员的共同努力，合作社规模从原来的 40 多户扩充到现在的 300 多户，统筹的种植面积从原来的 400 多亩扩充到现在的 800 多亩，社员农户人均收入从原来 6000 多元增加到现在的 1 万元以上，每年为村庄增收 400 多万元。目前合作社已经成为城康村发展现代农业和高效农业的重要模式，除红葱头合作社外，村里还有清绿蔬菜、黄皮、紫衣花生、番薯等 17 个合作社，合作社已经成为农田增产、农业增收的发动机。

表 6.2 村庄留用地发展指引表

| 主体项目 | 留用地功能选择指引 |
|----------|-------------------------------|
| 大型工业项目 | 配套员工宿舍、配套商业服务、上下游配套企业、相关仓储物流； |
| 地铁站点周边开发 | 大型商业网点、商务办公 |
| 大型商贸项目 | 餐饮、酒店等相关配套商业，与主体项目同类商贸设施； |
| 市政道路 | 商业设施，工业设施 |

3 经济发展用地的高效利用策略

3.1 困境：缺乏产权保障与规划引导

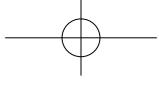
集体经济发展用地为广州村庄带来了巨大的集体经济收益。在 2004 年前^⑤，国家土地管理法明确禁止集体土地使用权流转（出让），只允许集体经济组织在符合土地利用总体规划的条件下，以乡镇企业的形式使用集体土地。然而，广州大部分农村均以兴办村工业园的方式出租集体土地使用权，难以得到现行法律的有效保护。

这种情况下，一般村庄只能吸引对用地产权要求不高、注重短期经营的低端制造企业落户村庄工业园，使得农村集体建设用地建设强度低，目前地均产出率为 1 亿元 / 平方公里左右，仅为国有建设用地的 1/10。而且由于企业不重视环境保护，容易导致农田、大气和水体的污染。

3.2 策略一：统筹留用地，合理引导开发

留用地是广州村庄合法取得建设用地的主要形式，因此村庄规划十分重视留用地的布局与开发。由于留用地由国家基础设施（如公路）与开发项目征地而产生，因此留用地的布局与功能均结合主体征地项目统筹考虑，既能实现项目开发与相关配套功能同步发展，又能为村庄集体经济发展提供强大动力。

如白云区江村，村中落户了市重点农产品物流配送项目“中央大厨房”^⑥，项目征地 80 公顷，返还留用地 8 公顷，留用地紧邻主体项目布局，功能定位为配套物流基地，主要为中央大厨房配套冷链物流服务，与主体项目共同开发，预计土地产出可达 750 万元 / 公顷，为村集体带来 6000 万元 / 年的收入。



3.3 策略二：完善法律手续，引导物业转型

广州村庄大量的集体用地是手续不全甚至违法建设的旧厂房用地，这些旧厂房土地利用效益低，环境污染问题严重，是规划整治与控制的主要对象，村庄规划主要根据已有的“旧厂房”改造政策区别对待。对于已经完善历史用地手续的用地，村庄规划承认其土地使用权益，纳入村庄规划范围，明确土地利用性质和控制要求，实现土地使用合法化。业主补交土地出让金后，其产权可以依据《广州市集体建设用地使用权流转管理暂行办法》受到法律保护，按相关程序申请自主改造或由政府征收获得合法补偿。

如白云区珠江村位于白云工业园内，自20世纪90年代园区设立后，村庄伴随工业园区的发展不断壮大。村庄集体土地均出租给园区内的企业用于工业生产，总用地规模25公顷，土地租金每平方米仅为70元至上千元不等，总计每年可为村集体带来超过1000万元的收益。但随着广州北部地区水源保护要求日益严格，工业园区大部分面积被划入流溪河准水源保护区范围内。白云区政府通过发展电子商务和生产性服务业推进白云工业园转型，逐步引导工业迁出。村庄规划落实水源保护的要求，把握产业转型趋势，村内大部分工业用地规划兼容商务用地，并提高容积率上限，引导工业向商务服务业转型。预计成功转型后，单位面积土地收益可提高5倍以上。

对于违法用地，将强制拆除，既为低效用地提供了改造出路，实现土地利用效益的提升，又落实了村庄建设规模的控制和耕地的保护，实现土地的集约节约及利用。



图 6.4 村内现状工业厂房
图片来源：广州市城市规划勘测设计研究院。



图 6.5 改造后商务设施建设示意
图片来源：广州市城市规划勘测设计研究院。

3.4 策略三：引入社会资金合作开发

留用地是村庄重要的集体资产，但如果缺乏资金投入基础设施、土地平整、道路建设和高质量的管线敷设等工程，土地资产的价值难以充分发挥。而基础设施建设工程往往需要巨大的资金支持，一般村庄的集体经济难以支撑，因此，引入社会资金开发留用地，成为留用地开发建设的重要手段。

如南横村位于南沙区南部珠江口边上，紧邻国家级高新技术开发区—南沙资讯科技园。受到高新技术开发区的辐射带动，村内集体经济用地为园区提供餐饮等相关配套服务，每年可为集体经济带来约200万元的收入。2010年，随着南沙资讯科技园的扩展，征收了村庄约70公顷农地用作园区产业开发，按相关标准返还村庄7公顷留用地。同年，南沙区政府批准通过了《关于试行货币加物业方式兑现村留用地指标推进村留用地开发工作方案》，允许引入社会资金参与村庄留用地开发建设。南横村与星河集团合作开发该7公顷的留用地，建设为高新技术开发区配套的南沙高端滨海居住小区—南横服务外包公寓，总投资约8亿元，建成约15万平方米的物业。通过星河集团与村庄协商，商铺物业（总物业量中的15%，约2万平方米）归村庄集体所有，公寓住宅物业（总物业量的85%，约13万平方米）归星河集团所有。虽然村庄分得的总量较少，但是商铺可以出租经营，预计每年可以为村庄带来约720万元的收入。

3.5 策略四：纳入城市共同发展

对于位于城市未来发展区内的村庄，村内农地将基本全部作为城市建设用地进行规划开发，村民在就业和生活方式上也基本与城市居民无异。因此，该类村庄将按城市社区标准进行规划建设和管理，配套完善的公共服务设施和市政基础设施，部分村庄将实行全村整体拆迁改造，重新规划建设高层农民公寓，统一布局留用地，与城市共同发展。

如广州市白云区未来将在中部建设新城市中心—白云综合服务功能区，规划范围涉及园夏村、南方村等村庄，村庄现状已经建成了一定规模的居住社区和工业区，大部分为2~3层的低矮建筑。

通过规划协调，村民同意以高层公寓的方式统一拆迁安置。具体运作上，先由政府统一建设好安置小区，按照城市社区标准配套小学、幼儿园、社区卫生服务中心、文化体育活动设施等公共服务设施，安置用地面积30公顷，与原来相比大大节约了建设用地，节约出来的土地可用于新增配套设施与商业开发。

此外，通过整体征地，村庄获得了约60公顷的留用地指标用于发展经济，统一规划为商业商务用地，总开发建筑规模超过200万平方米。通过重新规划，虽然村庄经济发展用地在面积上有所减少，但建筑面积大大增加了，预期地均租金由原来的100~500元/平方米提高至2000元/平方米以上，大大提高了土地使用效益。

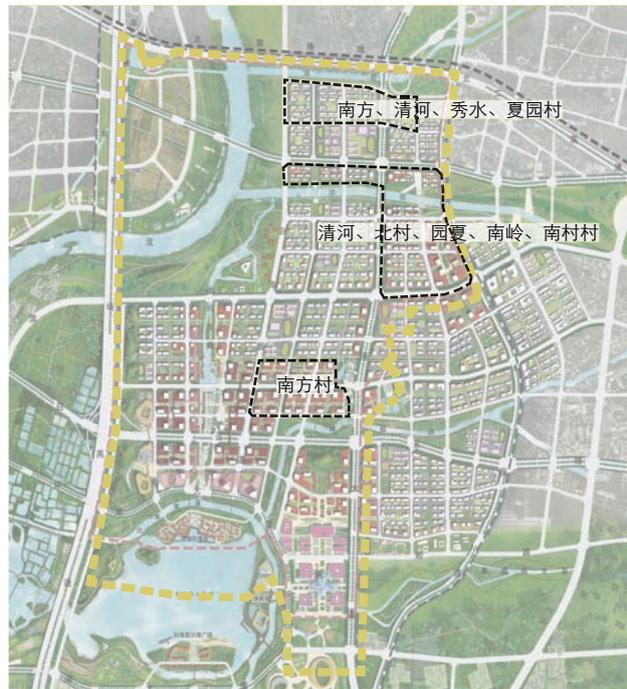
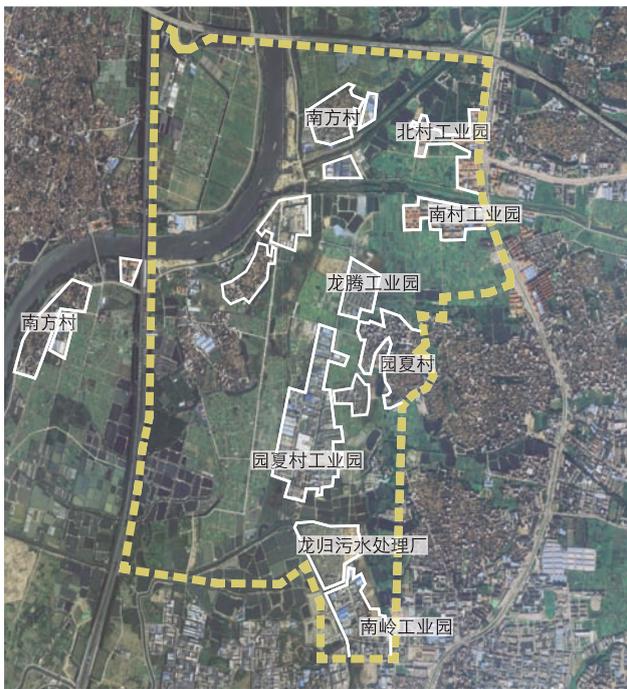
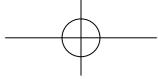


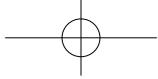
图 6.6 白云综合服务功能区村庄现状分布与规划安置对比图
资料来源：广州城市规划勘测设计研究院·白云综合服务功能区控制性详细规划。

4 结语

广州的实践表明，通过合理的规划与引导，能够实现村庄土地使用效益的提升，在这个过程中，村集体、政府、村民和企业都发挥了不可或缺的作用。

村庄规划是村民与政府达成村庄发展共识的一个重要平台，这个发展共识在规划过程中形成，通过规划成果进行表达。经过科学合理的规划，村庄的各类土地资源能够实现更有效的配置，大大促进土地效益的提升，实现规划引领发展的目的。

同时，规划的实施离不开有效的策略引导与制度设计。广州村庄在规划过程中，充分调动各方主体的主动性，对农业用地加强流转和合作经营，推动了农业的规模化和集群化；对经济发展用地通过统筹开发转型升级、合作开发等方式，提高土地效益。通过这些探索，构建了一种新型的村庄集体土地利用模式和规划引导路径，值得推广和应用。



注释

- ① 《广州年统计年鉴（2013）》数据。
- ② 就是广州市从化区重点推进一条村有一个拳头农产品工作，这个农产品就被政府认定为“一村一品”，重点扶持该农产品生产销售。
- ③ 规模以上企业是指年主营业务收入在 500 万元及以上的企业。
- ④ 城康村合作社相关内容由从化农村社会组织培育基地访谈及提供相关材料整理。
- ⑤ 2004 年后，国务院做出《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》，在重新禁止农村集体经济组织非法出让、出租集体土地用于非农业建设外，提出：“在符合规划的前提下，村庄、集镇、建

制镇中的农民集体所有建设用地使用权可以依法流转。”，广东省和广州市均相应制定了《广东省集体建设用地使用权流转管理办法》和《广州市集体建设用地使用权流转管理试行办法》规范集体建设用地使用权流转。

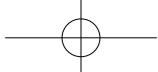
由于法律禁止集体土地产权转让，所以企业无法获得国家颁发的产权证，只能和镇政府甚至村集体签订租赁合同，对于受让企业来说，其土地使用权难以获得充分的法律保障。

⑥ 广州市的重点建设项目，将建成全国最大农副产品物流配送基地和国际食品出口基地。

参考文献

- [1] 何雪峰. 地权的逻辑: 中国农村土地制度向何处去 [M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2010.
- [2] 广州市规划局, 广东省建科建筑设计院. 广州市村庄摸底问题总结及策略规划. 2012.
- [3] 华南理工大学建筑设计研究院. 广州市增城村庄布点规划 (2013 ~ 2020) 阶段成果.
- [4] 华南理工大学建筑设计研究院. 从化市城郊街城康村 (2013 ~ 2020) 阶段成果.

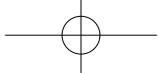
- [5] 李郁, 徐现祥. 城市化、区域一体化与经济增长. 北京科学出版社. 2010.
- [6] 中山大学城市与区域研究中心, 增城市城乡规划局, 增城市新农村规划建设办公室. 增城绿道建设效益评估, 2010.
- [7] 叶红, 郑书剑. 基于制度创新的城边村土地规划与开发研究—以广州市番禺区龙美村为例. 国际城市规划, 2011 (4): 91-97.
- [8] 叶红, 郑书剑, 罗异铿. “开放协同”的村庄规划方法探讨. 城市时代, 协同规划—2013 中国城市规划年会.

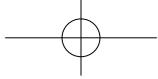


07

乡村产业 可持续发展规划

中山大学城市化研究院 李 郇 罗 瑶





广州地处珠江三角洲中部，素有“鱼米之乡”的称号，粮食作物一直是广州农业的主导。另外广州作为一个千万人口级别的超大城市，对农副产品的需求量大，农村除种植粮食外，也需要向城市提供蔬菜、花卉、水产等农产品，目前的都市型农业产业体系比较完善。

广州已有多个现代农业园区，且实现了农业公司上市，如广东海大集团股份有限公司、广东智威农业科技股份有限公司等。同时，乡村工业和第三产业也伴随着城乡经济的发展而不断壮大，包括农产品加工在内的村集体工业占

据了农村经济的主导，观光休闲农业、农业批发市场、农业会展等产业发展迅速，农产品配送直销、电子商务等新型流通模式也逐渐建立起来。这些乡村产业的发展有利地支持了村的公共建设，增加了村民的收入，推动了农村生活的方方面面，是农村可持续发展的根基。但在长期“自下而上”的发展中，乡村产业的问题也逐渐暴露出来。

本文以广州村庄的实践为案例，阐释如何通过村庄产业规划来破解乡村产业发展问题，使村的建设重新获得持续动力。

1 存在问题与发展要求

1.1 存在问题

(1) 耕地资源短缺，生态环境恶化

因城市扩张频繁征用农用地，广州市人均耕地锐减，成为全国人均耕地最少的几个特大城市之一。且因农村工业园大量零散分布，对耕地、水质、空气等造成污染，近郊区尤其容易受影响，近郊的蔬菜、花卉等产业萎缩。

(2) 产业发展动力不足，生产经营分散

据统计，近年广州农村承包收入占村财政收入的54%，但只有约6%的企业属村自主经营，农村产业发展的内生动力不足。同时农业现代化发展水平低，北部地区仍以小农经济为主，农业经济合作社少，龙头企业实力不足。小而分散的生产主体导致科技投入低，资源难以整合利用。据调查，2011年广州第一产业劳动生产率为3.25万元/人，低于上海、珠海、中山等城市^①。

1.2 发展要求

2011年广州市人民政府办公厅印发的《广州市农业和农村经济发展第十二个五年规划》和2014年国家发布的《关于全面深化农村改革加快推进农业现代化的若干意见》中均对乡村产业发展提出了指导意见，总结为以下两个方面：

(1) 乡村产业结构向一、二、三产业协调发展转变

第一产业，通过规模化都市型现代农业园区发展模式提高农产品的产量和质量。“十二五”重点建设项目包括从化万花园、南沙都市农业产业园区、万亩水产养殖示范区等一批现代农业园区。第二产业，引导提高乡村产业的科技含量和资源利用率，带动农业综合生产能力的提高，如重点支持加工型、出口型龙头企业进行技术改造。第三产业，促进观光休闲农业等产业类型的发展，如完善旅游基础设施，支持乡村群特色旅游业发展等。

(2) 农村产业化经营向规模化、品牌化发展

经营组织方面，鼓励发展农民专业合作社、发展混合所有制的农业产业化龙头企业。经营体系方面，加强农村物流服务，建设现代农产品物流园、大型农产品批发市场等。品牌打造方面，发展精品农业和特色产业，推进优势产业基地和“一村一品”建设并引导向优势区域集聚。

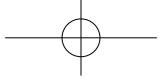


图 7.1 沙湾北村省级文物保护单位留耕堂
图片来源：广州市城市规划勘测设计研究院。

2 案例一：古村保护基础上的乡村旅游发展—番禺区沙湾镇沙湾北村

2.1 村落概况

沙湾北村位于番禺区沙湾镇中心区西部，南临沙湾镇文化中心，西面为滴水岩森林公园，村域面积约 146 公顷，2012 年户籍人口 1796 人。

2.2 沙湾北村的历史遗产

沙湾北村所在的沙湾镇是珠三角著名古镇，始建于南宋，至今已有 800 多年的历史。沙湾北村是沙湾镇的核心区域，村中以安宁西街为中心的古建筑群是著名的文化遗址和商业遗址。

(1) 样式繁多的岭南古建筑

沙湾北村内已列入全国第三次文物普查文物点的文物共 25 个，占全镇四分之一，包括留耕堂、文峰塔、清水井、北村三稔厅、仁让公局、惠岩何公祠等。

村内的留耕堂始建于南宋德祐元年，是番禺大族何氏的祖祠，面宽进深皆五间，山门、牌坊、月台、享殿、寝殿、庑廊和衬祠都保持良好，是沙湾古镇的标志性建筑，属省级保护文物。

(2) 精巧绝伦的民间艺术和久负盛名的民俗传统
沙湾北村是有名的岭南文化之乡，曾走出过广东音乐的奠基人何博众和著名的何氏三杰何柳堂、何与年、何少霞，沙湾北村也因此被称为广东音乐的发祥地。

因保留了大量完整的古建筑，沙湾北村的沙湾砖雕、木雕、石雕遗产极其丰富。除此以外每年都有沙湾飘色、舞狮活动也独具岭南文化特色。沙湾的小吃美食也早已经名扬海内外，姜撞奶、云吞等是岭南地区极受欢迎的日常食品。

2.3 政府主导的古村落保护措施与旅游开发

沙湾镇政府通过一系列规划明确沙湾镇历史文化旅游区的功能定位，如《沙湾历史文化名镇保护规划》、《安宁西街历史文化保护区保护规划》等规划，划定了历史文化遗产及其传统风貌区的保护范围，其中名镇保护规划的古城区部分包含沙东、沙南、沙西和沙北四个村落，并提出了对历史文物建筑和文化遗产的保护与整治措施，严格控制保护区内建筑的形态、高度、尺度、色彩。

沙湾镇政府自 2002 年开始陆续通过财政拨款来支持古镇内古建筑的修复整治工作。到目前为止，共有 1.6 亿的资金投入到沙湾古镇的修复及规划建设中。沙湾北村的留耕堂、三稔厅等极具历史文化价值的明清古建筑已得

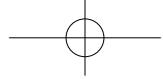
表 7.1 沙湾北村列入全国第三次文物普查文物点信息汇总

| 村名 | 保护级别 | 年代 | 数量 |
|------|------|-------------------|----|
| 沙湾北村 | 省级 | 清 | 1 |
| | 市级 | 元、明、清 | 6 |
| | 市登记 | 清 | 1 |
| | 区登记 | 元、明、清、中华民国、1995 年 | 17 |

资料来源：番禺区全国第三次文物普查文物点清单。



图 7.2 沙湾北村三稔厅
图片来源：广州市城市规划勘测设计研究院。



到修葺，恢复了清水井片区4座古建风貌，对多条古街巷进行管线埋地，部分街巷完成外立面整饰。在修缮古村落的同时，允许一定量的原居民在古村落中居住，保存了传统生活方式。

除了对物质遗产进行保护，镇政府还通过成立历史文化研究会和民间协会对民间文化进行整理和研究。如沙湾镇的飘色协会，负责研发新技术、培训等工作，承担起延续沙湾飘色艺术的重任。非物质文化遗产，特别是民间文化艺术的传承还通过大力宣传和推广，让普通群体都能够参与到民间文化的体验中。

在旅游开发方面，2008年正式成立了沙湾古镇旅游开发有限公司与旅游开发办公室，政府从政策、资金等方面支持旅游公司运作。旅游开发公司成立后则担负起古镇旅游的开发和保护工作，但是公司运营的资金来源渠道十分有限，旅游产品开发停滞，沙湾北村内仅有一些地道小吃店、家庭旅馆和纪念品商店。为解决古镇旅游开发资金问题，镇政府尝试成立房地产开发公司，通过房地产业利润反哺古镇保护和旅游开发需要的资金。2013年由荔园地产公司和沙湾古镇旅游开发公司合作申报的三旧改造项目——荔园新天地开始试业。



图 7.3 沙湾北村宁静的生活空间

图片来源：广州市城市规划勘测设计研究院。

2.4 规划经验：保护和开发共赢

(1) 共识共谋：村庄规划中的公众参与

2013年开始的沙湾北村村庄规划，搭建了一个让村民参与规划决策的平台。

第一步是通过问卷调查了解村民的基本意向。从问卷调查中可以看到，沙湾北村村民已经形成发展旅游业的共识，且对本村悠久的历史文化以及本地农产品等村落特色有普遍认同。

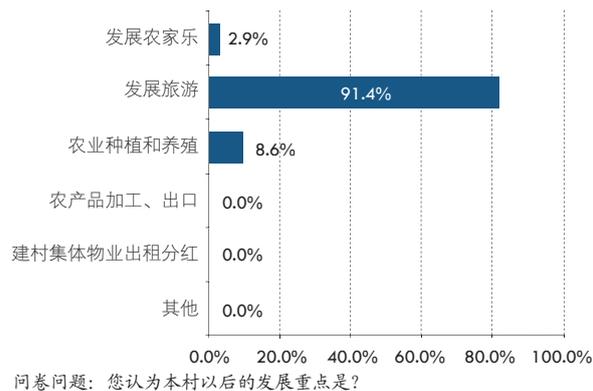
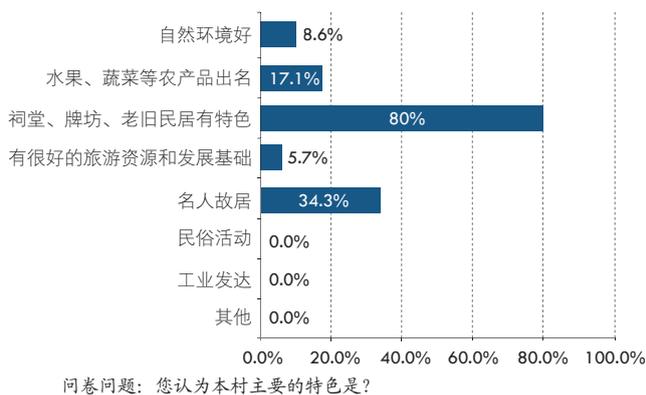


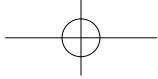
图 7.4 沙湾北村问卷统计情况

资料来源：广州市番禺区沙湾镇沙湾北村村庄规划（2013～2020）。



图 7.5 沙湾北村安宁西街全景图

图片来源：广州市城市规划勘测设计研究院。



第二步是规划工作坊，形式是规划师讲解，村民、政府工作人员、规划师一起探讨沙湾北村的规划方案。在村庄规划工作坊中，村民踊跃参与规划方案的讨论：“村的垃圾收集站和居住楼离得太近，又在旅游区入口，看着印象不好，最好可以换个远一点的地方。”“我们打算在旅游区入口那里建一个公园，可以停车，景观也好。”“村里最需要就是幼儿园，选址在这里近（旧村住宅），挺好的。但是在古建附近，建设有限制，还是不好。”……

工作坊创造了一个多方参与，共同探讨规划方案的平台。村民的诉求，管理的限制，规划技术的支持可以在同一个时空内相互碰撞，各方快速达成对沙湾北村未来发展的共识。

（2）协调旅游开发和日常生活需求：空间方案的产生

开发古村落旅游和改善村民生活之间必然出现两方争夺空间资源的矛盾。本次村庄规划根据现场勘探，综合多方意见，通过增加旅游设施、疏导车行和人行交通等，指引沙湾北村未来的空间营造。

路网方面，坚持满足游客需求和减少干扰村民日常生活的原则。为应对沙湾北村日益增加的游客数量，以及供不应求的停车需求，村庄规划对接控制性详细规划的路网，在保证对外交通顺畅的前提下，适当修改道路线型和宽度，减少对村内建筑肌理的破坏。对村内主要道路的功能进行重新定位，青萝路和福北路作为游客出入的主要车行干道，同时在道路两侧各新建和扩建一个停车场，舒缓北屏路的交通压力，将北屏路返还给村民日常使用，避免游客和村民出行出现冲突。

公共空间方面，通过增加公共绿地给游客和村民增加共享的休憩空间。规划将福北路和华光路交叉口作为旅游景点主入口，近期对华光路段进行景观环境美化，整治和建设小游园和健身设施。



图 7.6 沙湾北村村庄规划工作坊现场
图片来源：广州市番禺区沙湾镇沙湾北村村庄规划（2013～2020）。

（3）产业转型升级：引导村集体经济发展

与村委共同探讨沙湾北村未来的产业发展方向后，规划提出沙湾北村以农村“文化旅游+休闲旅游”的模式进行产业转型升级。

目前，沙湾古镇旅游区设门票，收入除弥补景区运营成本外还与村委会进行分成。然而，现状沙湾北村仍有19.96公顷工业用地，以木业、纸品等制造业为主，对古镇景观环境产生一定影响。

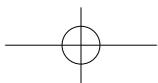
随着沙湾古镇旅游的开发，沙湾北村的旅游商业配套需求日趋强烈。规划引导工业厂房退出沙湾北村，替换为经济产出更高的商贸服务业，以及各式商业配套设施。如将沙湾北村安宁西街打造成文化商业街区，目前青萝会馆等四栋古建已改造成为沙湾特色茶楼食肆。沿青萝路和福龙路开发休闲娱乐设施和商业设施，将集聚大量游客的项目布置在沙湾北村居民片区外围，防止人流堵塞，保持古村落宁静的生活环境。出租房屋和经营商铺也将成为沙湾北村村民日后的主要收入来源。



图 7.7 沙湾北村指示牌
图片来源：广州市城市规划勘测设计研究院。



图 7.8 沙湾北村停车场
图片来源：广州市城市规划勘测设计研究院。



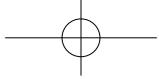


图 7.9 从化市城郊街城康村 实景
图片来源：从化市城乡建设局。

3 案例二：农业产业化模式—从化市城郊街城康村

3.1 村落概况

城康村位于从化市城郊街最北部，村域面积 2975 公顷，2012 年户籍人口 2287 人。城康村内共有 8 个自然村，分别是城村、康村、上康村、玉田埔、榄树下、田心埔、东坑、三家村。

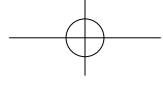
3.2 城康村的产业发展优势

从区位来看，城康村距离从化市区约 10 公里，距广州市区约 60 公里，村内由一条贯穿南北的村级主干道承担对外交通，连接城康村和从化市区。由于邻近从化市区，城康村拥有巨大的市场资源，有利于发展都市型农业、观光农业等。

城康村所在的万花园乡村群目前已经形成花卉种植和观光旅游产业，园区规划面积 1800 公顷，包括西和、光辉、城康等十余个村落。乡村群具有特色的岭南水乡风情，各村庄以水库、溪流、灌溉渠等相互串联，水系形态丰富多样。且各村庄已经形成“一村一品”或“一村多品”的产业特征，如城康村的红葱头合作社、宝葡萄园、水果迷城等以水果为特色的农业园。

村南部约 87 公顷的用地在万亩鲜切花生产示范园区的花卉生产基地范围内。该基地是广东省农业生产示范基地、从化市政府重点打造的旅游项目，未来对城康村的发展有较大的经济带动作用。





3.3 农业产业化模式

(1) 特色产业

城康村的村域范围内近99%都是非建设用地,约2900公顷是田野、水塘和林地,相比邻近城市化地区的其他村落,广阔的农田是农产品实现规模化生产的基础。

城康村内的葡萄采摘园,每年吸引大量自驾游游客前来采摘观光。村内还有昆虫养殖基地,富含营养的食品也是城康村的特色商品之一。其余的品牌商品还有红葱头、小胡瓜等。村内种植蔬菜的水田里,红葱头种植占了近一半的面积。

同时,村里通过建立农业专业合作社等组织联合分散的农户,以葱头和瓜类作为村里的拳头产品,优选优植,成为蔬菜专业村。蔬菜专业村可以获得市财政支持,广州市农业技术推广中心、市农业局等也会给予技术指导。

(2) 产业组织方式:公司+合作组织+农户

“公司+合作组织+农户”的农业产业化组织形式,即以专业开发公司为龙头,以农业协会为纽带,以众多的专业农户为基础,通过有效的利益连接机制,结成经济共同体。一般是由专业开发公司负责种苗、技术、销售,农户负责生产经营。

“公司+合作组织+农户”的产业组织模式解决了农户小规模经营与大市场的矛盾。以前,城康村的村民需要到从化农民市场销售自家蔬菜。为了实现规模效应,城康村村民先后成立广州市从化青绿蔬菜专业合作社、广州市从化城康红葱专业合作社等多个合作社组织。通过合作社,农户与收购商签订短期或长期的经济合同,降低风险,提高收入。

除了通过规模效应提高蔬菜的销售数量和价格外,合作社还可以帮助村民降低务农成本。据了解,合作社成立后,可以整村向广州市供销社团购农资,和一般从零售店购买农资相比,可以节省约30%的成本。

3.4 规划经验:乡村群规划与村庄规划协同

(1) 万花园美丽乡村群总体规划

乡村群发展规划的思路是从区域发展的角度,整合各村发展的特点,依据各村的优势,对各个产业进行统一规划、布局,改变了过去自下而上、小打小闹的散乱局面,实现多产业联动发展。

① 区域范围内的资源整合

乡村地区的建设用地资源十分有限,通过乡村群规划,可以对各村土地资源进行整合。土地资源充足的村可以联动打造大型项目,例如利用低丘缓坡用地,打造乡村主题的娱乐项目。对建设用地指标较少的村,则通过系列改造项目,如改造空心村、旧村等,打造小型的精品项目,如休闲养老项目等,达到盘活土地资源的目标。

② 统一规划实现空间互动

乡村群规划将从化新城与周边乡村作为一个整体进行

规划,其中通过基础设施的统一规划,打通城乡之间的空间联系。在交通方面,设置“行政村—自然村”两级村庄道路系统,与从化新城的路网进行衔接,同时规划绿道网络,串联新城与乡村的各个节点。在配套服务设施和市政设施方面,乡村与新城的各项市政设施的建设实行统一规划、统一建设、统一管理,避免城乡配套设施重复建设。

③ 指导产业功能互补

基于对从化万花园乡村群整体资源的判断,规划指引产业向品牌化和特色化方向发展。

品牌化发展是指通过归纳村庄之间的共性资源,分组团发展不同的产业类型。万花园乡村群分为“现代花卉种植及观光游览”、“主题娱乐休闲及风情度假”、“乡村田园养老及农家体验”以及“森林户外探险及健康养生”四大类产业组团,在乡村群范围内实现“多村一品”。

特色化是指在大主题下实现各村庄的特色化发展,使村庄之间既相互关联,又互有特色,在产业组团下实现“多村多品”,如“森林户外探险及健康养生”组团中,城康村在现有葡萄采摘园、农产品基地的基础上,发展活力探险,延长产业链条。

(2) 城康村村庄规划

因城康村过去的发展路径是自发形成的自下而上的特色农业发展模式,乡村旅游业发展仍属于初级阶段,村庄规划通过新增基础设施整合已有资源,策划具体的旅游项目和落实相应的旅游设施,指导城康村的乡村旅游发展。

① 产业指引

从最新一轮城康村村庄规划的问卷调查数据可知,城康村村民认为本村的最大特色是自然环境好、旅游资源优势突出,普遍支持本村继续以乡村旅游、农产品种植和养殖作为村的主导产业,发展乡村休闲观光旅游和农家乐等产业。

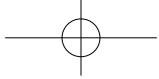
规划根据村民的发展诉求,及对城康村的发展条件、现状情况作出判断后,确定城康村未来以“现代农业+生态旅游”的模式进行开发和发展,同时大力发展农产品加工业。并从基础设施着手,通过策划系列旅游项目,引导城康村产业向乡村旅游业拓展。

② 空间优化

旅游产业策划方面,提出了“一道十三站”的规划理念。

“一道”是指通过绿道系统串联旅游资源,将城康村的生态农业种植园、昆虫养殖区、自然保护区等连接起来,成为游客的主要游览路径之一。其余,通过电动车、登山、河边栈道等游线规划,确定需要新增和整治的道路,指引城康村的旅游发展建设。

“十三站”则结合城康村现有的鱼塘、红葱基地、葡萄园等资源,通过旅游活动策划、旅游设施布置,指导城康村的旅游发展。规划新增的旅游设施有农家体验园、农家旅舍、旅游驿站等,并明确经营范围内不能建设对环境造成污染的设施,保护生态环境。



4 案例三：集体工业园区化—花都区 炭步镇茶塘村

4.1 村落概况

茶塘村始建于宋末，村民多姓汤，相传汤字水旁，茶亦为水，塘能容水，故名茶塘。茶塘村包括茶塘、新村、横湖3个自然村，村域面积321公顷，2012年户籍人口2001人。

4.2 茶塘村产业发展现状与优势

茶塘村作为第二批“广东省古村落”之一，有深厚的文化底蕴。同时茶塘村集体工业基础较好，以铸造业、五金业为主导产业。茶塘村自20世纪60年代末就开始铸造业生产，村集体首先开办了一家茶塘铸造厂，经多年发展逐渐形成小有规模的村级工业园。近十年里工业园发展迅速，已经成为广州外围两个最重要的铸造企业集聚区之一。

4.3 规划经验：工业入园，升级改造

针对茶塘村工业产值低、生态污染问题突出、古建筑保护欠缺的现象，村庄规划将茶塘村分为生产区、生活区、农业区，各功能区逐步分离，减少相互干扰，方便村民生产和生活。规划通过指导工业入园，在制定农业现代化和古村落旅游发展策略的基础上，实现工业园区升级改造，推动茶塘村一、二、三产业协调发展。

(1) 园区工业化、集群化

规划提出制定工业园企业的退出机制和引进企业的条件。逐步迁出高耗能、高污染、工艺落后的企业，保留现有规模较大、环保且效益较好的企业，并引导其改造提升技术。引进高新、高效、低能耗的企业，结合炭步镇未来的产业发展方向，优先引进与汽车产业相关的高新技术企业，争取和炭步北部工业区形成上下游产业链联系，实现集群式发展。

配合炭步镇正在推动的“三旧改造”项目，对现状零碎的工业用地进行整理，以推动集体工业的集群化和规模化(图7.11)。

(2) 完善基础设施建设，支持工业园区化

在土地整理的基础上，逐步完善村工业园的基础设施，包括供水、供电等各类管线建设，提高工业园区的承载力和发展水平。按照控制性详细规划拓宽禅炭公路，新增东西向支路，提高工业园的通达度，方便车辆出行。村内统一建设排水沟渠和下水管道，污水集中收集后，输送到污水处理设施处理。在村内新建一处污水处理池，在村内主要道路铺设污水主干管接至污水处理站。



图 7.10 茶塘村洪圣古庙（上图）私塾一条街（下图）
图片来源：广州市城市规划勘测设计研究院。

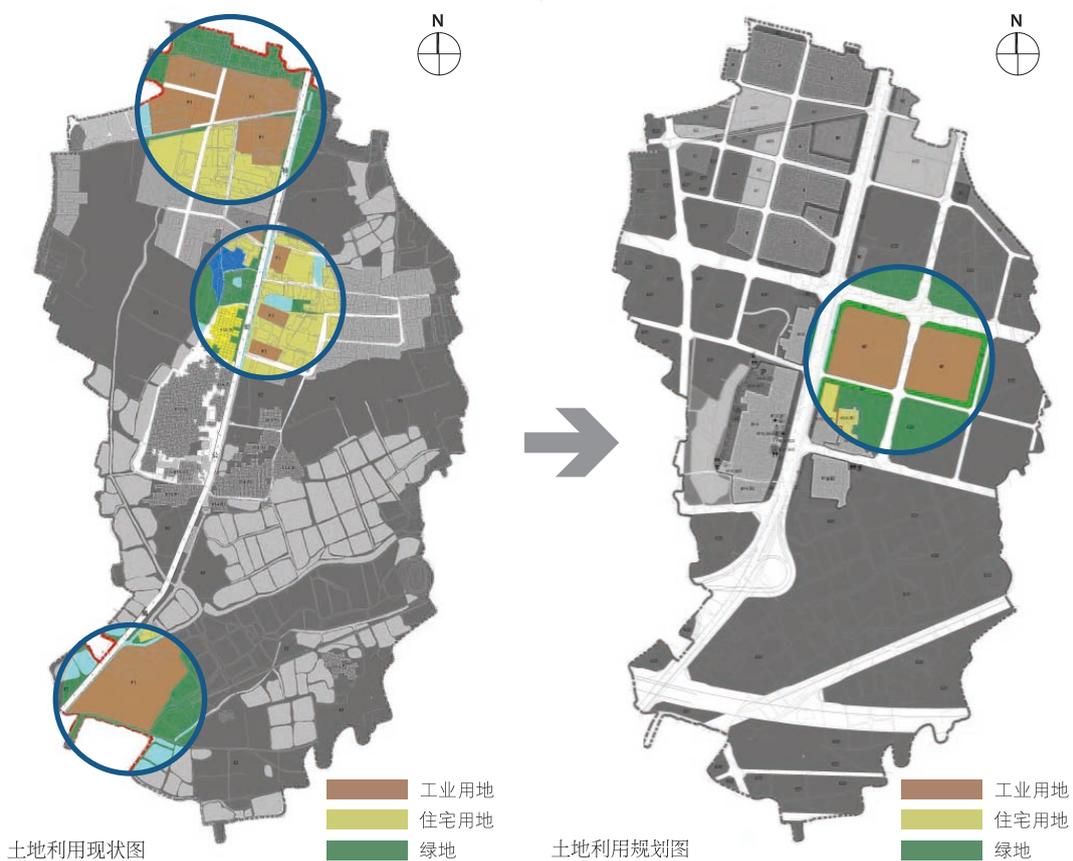
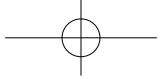


图 7.11 茶塘村零碎工业用地整理
资料来源：广州市城市规划勘测设计研究院。

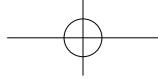
5 结语

本文通过选取广州番禺区沙湾镇沙湾北村、从化市城郊街城康村、花都区炭步镇茶塘村三个案例，剖析村庄规划中引导乡村产业发展的经验。

(1) 沙湾北村的产业发展既依托原有的文化基础，也依赖镇政府的支持。镇政府对历史文化遗产进行统一的开发和管理，引导企业参与到旅游的开发和经营，逐渐缓解古镇保护的資金压力。村庄规划则在此基础上指引了沙湾北村产业的可持续发展。在决策方面，通过公众参与，给予了村民一个共谋村庄未来发展的平台。在空间方案上，协调游客和村民，上层次规划和古建保护之间的需求矛盾。产业方面，通过引导村内产业类型的变更及分布，指引沙湾北村的产业发展。

(2) 城康村的产业主要依靠其优越的农业资源和“公司+合作组织+农户”的生产方式，实现长期的发展。规划从乡村群和村庄两个层次对城康村进行引导。乡村群规划从区域发展的角度整合城康村所在的从化万花园乡村群的特色资源，通过分区发展指引，以及完善城乡一体化基础设施系统，自上而下引导乡村群的产业发展。村庄规划则为城康村提供系统的规划指引，包括空间体系营造、基础设施建设、旅游活动策划等一系列的内容，从技术支持城康村延长已有产业链条，发展乡村旅游业。

(3) 茶塘村的产业规划从现状问题出发，在历史文化保护和加快农业产业化的基础上，对工业园区提出制定企业引进退出机制，并通过整理零碎地块和功能分区实现工业入园，减少工业对环境的污染，保护村庄环境和历史文化特色。



注释

①数据来源：广州市规划局，广州市村庄摸底问题总结及策略规划，2013。

参考文献

[1] 广州市规划局，广东省建科建筑设计院，广州市村庄摸底问题总结及策略规划 [Z]，2013。

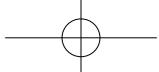
[2] 广州市番禺城市规划设计院，广州中大城乡规划设计研究院有限公司，广州市番禺区沙湾镇沙湾北村村庄规划（2013～2020）[Z]，2014。

[3] 竺培愚，渐行渐远古村落：岭南篇（第1卷）[M]，经济科学出版社，2013。

[4] 从化市规划局，从化市城郊街城康村村庄规划（2013～2020）[Z]，2014。

[5] 华南理工大学建筑设计研究院，广州从化万花园美丽乡村群总体规划 [Z]，2014。

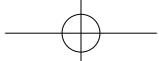
[6] 广州市城市规划勘测设计研究院，广州市花都区炭步镇茶塘村村庄规划（2013～2020）[Z]，2014。

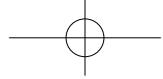


08

面向美丽乡村的基础设施 规划建设

广州市城市规划勘测设计研究院市政规划设计所 涂传青 刘德 陈营飞





美丽乡村是指经过农村环境综合整治、乡村景观改造和绿化美化建设，达到生产繁荣、生活宽裕、村容整洁、环境宜人、设施配套、生活便利、乡风文明、管理民主的要求，具有示范作用的村庄。美丽乡村建设是统筹城乡发展，提升农民幸福指数的重要部署，是建设低碳经济、智慧城市、幸福生活美好家园的重要标志。农村基础设施建设是发展农村经济和改善农民生活的必备

条件，是城乡协调发展的关键纽带，是推进美丽乡村建设的物质基础。

本章以广州为样板，对污水治理、垃圾收运与处理、亮化工程、村庄道路四个方面的规划和建设进行分析，探索行之有效和富有地方特色的建设标准模式和工艺，为国内外其他地区村庄基础设施规划建设提供参鉴。

1 问题与目标

1.1 现存问题

(1) 农村基础设施建设水平与经济发展不相适应

国家推进城乡统筹战略以来，广州乡村的社会经济取得了重大发展，但农村交通、水利、电力等基础设施仍然比较薄弱，部分偏远农村公路通行条件差甚至不通公路，村内道路硬化率不高；水利设施老化、病险隐患突出，农业综合生产能力仍较低；部分农村饮用水水质不达标，存在不安全因素；电网结构不合理、不完善，供电质量有待提高；部分偏远自然村未通有线电视，也未通宽带网络。

(2) 长期的“重城轻乡”思路导致资金投入少

在现行的公共产品供给体制下，各级政府更多关注于城市，把大量的公共资源投到城市，造成了城乡基础设施建设不平衡的局面，制约了农村经济发展和农民生活条件的改善。目前省、市、区各级政府正在逐年加大农村基础设施建设投资，但相对于农业发展和群众生产生活的需求来说是远远不够的，而且投资结构不合理，投资来源单一，缺乏长效机制。

(3) 管理维护工作不到位，保障能力较低

农村基础设施普遍存在“重建轻管”的问题，管理体制不顺、职责不清，管理和养护维修经费不足，使得相当一部分农村基础设施年久失修，功效下降。农村公路普遍建而不管，通畅能力低。部分村庄还没能用上自来水，部分已用上自来水的村庄由于水源不足、管理不善等原因，也保证不了正常供水。

1.2 建设目标

农村市政基础设施建设是建设美丽乡村的重要内容和着力点，通过加强农村市政基础设施建设，可促进建设美丽乡村战略不断取得成效，建设美丽乡村也为农村市政基础设施建设带来了新的机遇。

(1) 发挥示范和扩散效应

美丽乡村建设的生产发展、生活宽裕、村容整洁等重要指标都需要通过基础设施建设来体现，可以说农村市政

基础设施建设是建设美丽乡村的根基。农村市政基础设施建设周期短、见效快，与农民的生产生活密切相关，有利于激发广大农村干部群众的信心和热情，很好地发挥示范和扩散效应，对建设美丽乡村起到事半功倍的作用。

(2) 建设幸福文明村居

让村民充分享受现代文明的成果，体验到在水、路、电、气和信息网络、垃圾处理、污水处理等市政设施建设上的实惠，促进生活方式和思想观念的改变，培养村民正确的价值取向和行为习惯，减缓社会矛盾和冲突。

(3) 促进农村经济的发展

基础设施是经济发展的先导性要素，在建设美丽乡村过程中，要想实现农村生产发展、经济繁荣和农民收入的持续增加，必须重视和加强农村市政基础设施建设。要不断加强农田水利工程设施建设，改善道路交通条件，提高农村信息化水平和农业科技装备水平，以充分发挥当地农村资源优势，提高农业综合竞争力。

(4) 扩大内需

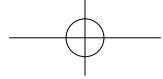
农村基础设施建设将会产生对建材等生产资料的巨大需求并带动相关产业的发展，有效地解决劳动力及近年来工业产品过剩问题。同时完善的基础设施可进一步刺激农村生活消费需求，诱发农村居民对家用电器、汽车及进城旅游购物等的消费欲望。

2 污水治理规划建设

2.1 概况

随着乡镇工业的迅猛发展，环境污染呈现由城市向农村蔓延的趋势，农村环境污染呈现多元化的倾向。一方面城市的过度发展，致使大量水质超标的工业污水流向农村；另一方面乡镇企业、畜禽养殖业的发展，以及农业面源污染的扩大，致使广州市农村水污染严重、水环境不断恶化。

2008年下半年，国家和广东省先后召开农村环境保护工作会议，广州市也专门成立广州市农村生活污水治理工作领导小组办公室，将农村环境保护作为政府工作重点之一。



2008年到2010年实施第一期农村生活污水治理工程，2010年7月正式启动第二期行政村生活污水治理工作。力争至2015年全市农村生活污水处理率达到50%，2020年全市农村生活污水处理率达到90%以上，基本完成农村生活污水治理任务。

2.2 收集处理模式

根据村庄所处区位、人口规模、集聚程度、地形地貌、排水特点及排放要求、经济承受能力等具体情况，结合村庄现有排水系统，对广州市农村污水收集处理采取3种模式。

(1) 城中村：该类农村紧邻中心城区，位于城市建成区范围内，建设工作重点是完善污水管网，污水统一纳入城市市政管网规划。污水收集系统按新农村建设要求，实行分流制方式收集污水。

(2) 城边村：结合新农村建设实现分流制排水系统，并根据实际情况对工业和生活污水分别处理。工业污水应处理并达标排放，生活污水宜采用生态处理、常规生物处理等无动力或微动力技术进行处理。

(3) 远郊村：在新农村改造和建设中，同周边村一样，把排水系统规划和建设成分流制排水系统，雨水采用明沟排水，污水采用管道或沟渠收集，分散与集中处理相结合以及生态化处理为主要处理工艺。

2.3 适用工艺推荐

美丽乡村污水处理技术的选择要量力而行，充分考虑到农村地区财力薄弱、实际承受能力较低的普遍情况，处理工艺不能盲目选择先进、自动化控制水平很高的技术，而应选用简单易行、运行稳定、维护管理方便的技术，建设和运行成本低的工艺。根据污水收集处理模式和建设运行需考虑的因素，对适用于农村生活污水处理的工艺进行如下分类。

(1) 小型规模污水处理工程主要针对自然村或较小行政村（处理规模小于300吨污水/日），规划采用“调节水解+人工湿地、调节水解+稳定塘或地埋式（有动力）污水处理技术”等处理工艺。

(2) 中型规模污水处理工程主要针对较大行政村或村庄集中连片区域（处理规模为300~1000吨污水/日），规划采用“调节水解+人工湿地+稳定塘、调节水解+生物氧化+人工湿地（稳定塘）或沉淀池+快速渗滤”等处理工艺。

2.4 案例

(1) 广州市花都区花东镇李溪村污水处理站

该污水处理工程位于花东镇李溪村，服务人口约5770人，设计处理规模为700吨污水/日，人工湿地3个，工程总占地面积共1500平方米，单位占地比约为2平方米/吨污水·日。采用“调节池+厌氧池+人工湿地+砂滤池”

污水处理工艺，并在工艺前端设有污水提升系统。污水处理后出水主要污染物指标达到《城镇污水处理厂污染物排放标准》（GB18918-2002）一级B标准。该项目设置了调节池，除对生活污水具有调节水质水量的作用，还兼有沉砂的作用。同时，在人工湿地后端设置了砂滤池，对人工湿地出水进行进一步净化，出水效果好。

(2) 广州市增城区中新镇坑贝村污水处理站

该污水处理工程位于中新镇坑贝村，该村设两个污水处理站点，服务总人口600人，设计处理水量120吨污水/日。工程总占地面积约520平方米，单位占地比约为4.3平方米/吨污水·日。污水均采用管道收集，沿途收集两边居民污水，建设主管长约1518米，支管长约500米，污水处理后排入邻近水渠或水塘。采用“格栅池+厌氧池+好氧塘”污水处理工艺，并在工艺前端设有污水提升系统。污水处理后出水主要污染物指标达到《城镇污水处理厂污染物排放标准》（GB18918-2002）一级B标准。该项目采用好氧塘，工艺前面设调节水解池作为预处理设施，出水效果较好，适用于人口少的村庄（图8.3，图8.4）。



图 8.1 人工湿地
图片来源：<http://www.spx.luzhai.gov.cn>



图 8.2 地下渗滤技术
图片来源：<http://www.spx.luzhai.gov.cn>

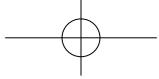


图 8.3 坑贝村好氧塘污水处理设施
图片来源：广州市城市规划勘测设计研究院。



图 8.4 处理后的水塘
图片来源：广州市城市规划勘测设计研究院。

3 垃圾收运与处理规划建设

3.1 概况

根据调查统计数据，广州全市农村日均产生垃圾量 3500 吨，年总量约 128 万吨。其中餐厨垃圾占比接近 60%，日均产约 2100 吨，但到 2013 年底，广州全市厨余垃圾的日处理能力不足 110 吨。农村生活垃圾无害化处理率为 40% 左右，远低于全市生活垃圾整体无害化处理率的水平。除进入兴丰填埋场、李坑焚烧发电厂的生活垃圾和从化区、增城区部分垃圾达到无害化处理要求外，番禺区、花都区等均未达到无害化处理要求。在广大农村地区的垃圾只是露天临时堆放，无任何建构物，对周边环境造成不小影响。此外，垃圾运输过程中收集和转运车辆大部分密封性能较差，许多农村甚至采用人力车或者农用拖拉机清运垃圾，运输效率低下，垃圾、污水跑冒滴漏现象严重，易造成二次污染。

广州市自 2012 年 11 月全市农村生活垃圾处理动员大会召开以来，各区积极开展农村清洁行动，强力推进农村生活垃圾收运处理工作，共有 832 个村达到了“五个没有”[即房前屋后没有零星垃圾、集镇(墟场)村间没有散放垃圾、公路沿线没有散落垃圾、河库塘渠没有漂浮垃圾、田间地头没有有害垃圾]的要求，占全市农村的 73%，成效明显。

目前，广州市农村生活垃圾处理工作已步入新阶段，下一步将重点围绕《进一步加强农村生活垃圾收运处理工作的实施方案》，切实落实阶段性目标。根据发展目标，2013 年广州农村生活垃圾清运处理率达 100%，2014 年年底全市农村生活垃圾无害化处理率达 100%，农村垃圾标准化规范化清运处理体系覆盖面达 100%。

3.2 垃圾处理模式

农村垃圾处理一般可分为城乡一体化处理、集中式处理和分散式处理三种模式。根据广州市当前的经济条件，可以采取农村垃圾城乡一体化处理模式。倡导“户分类、村收集、镇转运、区(市)处理”，实现城乡统筹和区域共享，减少重复投资，提高设施的使用效率。

在城乡一体化的垃圾处理模式基础上，对广州市农村生活垃圾收集处理采取 3 种实施办法。

(1) 城中村：尽快合理规划建设垃圾收运基础设施，加强环卫设施设备的管护和保养，确保收运体系正常运转。

(2) 城边村：市城管部门要加大统筹力度，推动城市环卫向农村延伸，逐步构筑城乡环卫一体化运行机制，尽快实现城乡垃圾处理一体化。

(3) 远郊村：可以考虑通过补贴等办法，充分利用本村的设施和人员等资源，完成垃圾处理工作。

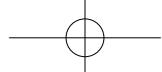
3.3 垃圾分类

农村生活垃圾分类是在农户内将垃圾分类，实现生活垃圾的源头减量化的分类方式。具体分类采取“四分法”：可回收垃圾、厨余(含易腐有机等可堆肥)垃圾、有害垃圾、其他垃圾。

垃圾源头分类可使各类垃圾采取最适宜的处理技术，不仅可以提高用于堆肥垃圾的品质、从源头去除有害物，还可提高用于焚烧垃圾的热值，使各种处理技术更加有效。政府应给予有关部门、相关企业必要的政策扶持和资金支持。通过电视、广播、报纸、宣传板等手段，开展对垃圾分类工作的系列宣传教育活动，使垃圾分类的意义、标准、方式方法深入人心，并将垃圾分类工作提升为提高公众环保意识的一项全民活动。



图 8.5 广州农村垃圾分类收集桶
图片来源：广州市城市规划勘测设计研究院。



3.4 垃圾收运与处理工艺

垃圾收运体系分两类：

(1) 暂不实行分类收运的村庄，混合垃圾由村民自行投放或保洁员定时上门收集到村收集点，由镇（街）负责将各村收集点的垃圾统一转运至镇（街）转运站，由镇（街）再负责转运至市、区生活垃圾无害化处理场。

(2) 实行分类收集的村庄，可回收垃圾由村自行回收或联系资源回收机构定期回收，有害垃圾自行投放至村有害垃圾收集间，统一交由有资质的企业处理，村不负责收运；可堆肥垃圾和其他集点，再由镇（街）收运至镇（街）转运站或无害化处理场。镇（街）负责统一收运各村垃圾收集点集中的垃圾。

农村生活垃圾中有机组分含量较高，可采用堆肥法进行处理。堆肥技术工艺简单，可实现垃圾资源化，且投资比单纯的垃圾填埋、焚烧技术都低，堆肥产品也能作为有机肥增强土壤肥力。堆肥技术由于成本优势显著，处理前端分选加后端堆肥的综合处理模式在农村极具优势，是目前最为绿色环保的处理工艺有很好的发展前景。

3.5 案例

自2012年9月，增城区派潭镇选择邓路吓村、东洞村、大埔村、高村和派潭村5个条行政村先行启动农村环境卫生保洁工程试点工作，调动农民主动参与的积极性，探索农村垃圾分类处理模式。通过近一年时间的充分准备和宣传动员，垃圾分类收集工作得到了广大村民的大力支持。截至目前，5个行政村建立垃圾集中分类收集点57个，为3140户农户免费配备垃圾分类“两桶一袋”（干、湿垃圾桶和有害垃圾收集袋），聘用农村保洁员31名，手推垃圾分类保洁车26辆、吊桶车2辆、垃圾分类运输车2辆、洒水车1辆。此外，更投入500多万元在镇区集中新建一座垃圾压缩站和一座有机垃圾集中处理间。

派潭镇政府还制定了一套完整的针对各村环境卫生的考核评分标准，成立了专门的考核小组对34个村的环境卫生实施考核，采取以奖代拨的方式对农村环境卫生管理进行补助。派潭镇政府计划用两年左右的时间，100%实现农村家庭禽畜圈养，并将农村生活垃圾分类推向纵深，不断改善农村环境卫生，让群众的家园变得更加美好。

4 亮化工程规划建设

4.1 概况

开展亮化工程是实施《广州“十二五”规划纲要》，统筹城乡发展，加快建设全省宜居城乡“首善之区”的重要举措，是建设幸福广州的需要，同时方便村民出行和生产生活，增加农民兄弟的幸福感，美化村镇空间，有利于产业发展和地方经济建设。

根据全市农村路灯建设实际需求，广州市在深入调研



图 8.6 派潭镇农村垃圾收集点
图片来源：广州市城市规划勘测设计研究院。



图 8.7 派潭镇农村垃圾转运站
图片来源：广州市城市规划勘测设计研究院。

基础上，编制了全市农村路灯建设方案，总投资10.76亿元，确定分两期共建设12万盏路灯。广州市农村道路路灯建设范围较广，各地区财政收入差别较大。白云、从化、增城、花都四区（市）经济基础相对较差，建设费用由社会热心企业捐赠、财政安排专项资金来实施建设；番禺区、萝岗区、南沙区农村道路路灯建设资金自行统筹解决。

4.2 建设方式

(1) 光源的选择

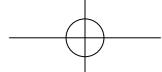
以“经济、实用、安全”为原则，村、镇道路路灯建设因地制宜、密切结合各村、镇的实际情况，采用LED节能灯、太阳能LED灯和传统钠灯等三种低功率灯具。

考虑到广州地区的日照光源较为充足、不少农村当地供电负荷不足、布线困难以及村集体收入低难以负担路灯电费等客观原因，同时也根据国家节能低碳政策以及调研时村民的要求，在条件允许的路灯基本采用了太阳能LED路灯。

(2) 技术标准的制定

在工程设计初期就制定了整个广州地区乡镇路灯建设工程设计统一技术标准，有力地保障了设计技术的统一、设计方案的有效性。

由于农村路灯建设工程主要以满足村民的出行为目的，首要功能是“路灯照明”，而不是城市街道的“夜景照明”，



因此建设简约快捷、保证质量节省投资以惠及更多的村民、便于日后维护保养和低成本运行使用等为首要考虑因素。并且在农村地区拉电线电缆不太现实,需要在新建道路或原有道路基础上建设,管理也很麻烦。此外,有些村的有效用电量只能满足本村照明,没有多余电量用于路灯。因此,在条件许可的情况下采用了水泥灯杆+LED灯(架空线)的路灯建设方式。

4.3 实施成效

(1) 农村地区夜间通行安全得到保障。过去一到夜晚,村路漆黑一片,村民们出行不易。农村亮化工程照亮了广大乡村的主要街道,使村民彻底告别摸黑走路的日子;无论是行人还是车辆夜间出行的安全系数得到了很大的提高。并且原本漆黑的山村亮了起来后,对农村防盗起到了一定作用。

(2) 为丰富农民的文体娱乐活动提供条件。本次亮化工程注重农村广场、祠堂、篮球场及其他一些村民集聚活动场所的亮化。这些场所一改夜间往日的昏暗,村民更愿意集聚一起参加文体娱乐活动,从而通过提升农村地区的基础设施水平,促进了生产生活方式的转变,大大提高了农民的幸福感受。



图 8.8 广州农村亮化工程实景
图片来源:广州市城市规划勘测设计研究院。



图 8.9 广州农村亮化工程实景
图片来源:广州市城市规划勘测设计研究院。

5. 村庄道路规划建设

5.1 行政村道路建设

广州各区(县级市)都成立了农村公路建设工程指挥部、农村公路领导小组等专门机构,负责组织农村公路建设以及协调、检查、指导等各项工作,把好规划、设计、资金、质量、进度、验收等各个关口。

各区(县级市)通过编制行政村道规划,统筹农村公路与省、市、区(县级市)各级路网、机耕路、水利堤围路的协调发展,节约了土地和投资,保证了行政村水泥路建设的合理性、科学性。

广泛深入开展宣传,使农村公路建设深入人心,更好地调动全社会筹资积极性。推广从化市以“十个一点”(省厅、公路局、市政府、交通局、镇政府、村委会、村民、上级补助、沿线单位、赞助)为代表的筹资方式,解决资金问题。

农村公路建设重点是管理,长效在养护。广州市积极组织各区(县级市)交通部门大力开展农村公路管养的研究和试点,多次召开研讨会,组织经验交流。制定了养护办法,实行养护责任制,由管理部门与各镇村签订养护合同,明确资金使用办法以及养护内容、验收条款等。

5.2 自然村道路建设

为提高公路通达长度、通行能力及公路网水平,消灭无路面状况,改善农村交通条件,促进农村经济发展,全面建设农村小康社会,根据广州市政府对农村自然村公路

建设的意见,从2004年开始,实施居住500人以上自然村、居住300人以上自然村、居住100人以上自然村三个层次的公路建设,实现农村公路跨越式发展。

村道建设实行自上而下的指导和监督方式。市政府成立自然村村道建设协调小组,由市发改委、财政局、建委、交委、公路局组成,负责决定、协调和解决村道建设中的重大事项,统筹落实村道建设实物补助招标投标工作,并组织村道建设的实施。

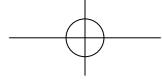
村道建设坚持“因地制宜、量力而行、经济实用、节约土地、保护环境、保证质量、注重安全”的原则。建设项目采用四级及以上技术标准,路面宽度不低于4.0米,厚度不低于20厘米,抗折强度不低于4.0MPa,基层强度应能满足公路使用要求。

村道建设资金由市、区(县级市)、镇(街)财政、社会各界捐赠、个人自愿集资等途径解决。

2009到2012年,在全市实施完工的1261公里的村道在路线长度、宽度、厚度与强度方面均符合质量要求。至此,广州市村道共建成5104公里,基本实现公路无阻化、网格化,通达能力大大提升。

5.3 乡村内部道路建设

由于行政村及自然村的道路建设均未涉及村庄内部道路。广州市委、市政府从2012年起启动了市“美丽城乡行动计划”,提出了建设独具岭南特色、生态宜居、农民幸福、



文明生活的美好家园的工作目标。

美丽乡村要求村庄公共基础设施着重做好“七化工程”。“七化工程”首先要求道路通达无阻化，户籍人口100人以上的自然村村道100%硬底化、村内道路100%硬底化，实现道路通达风雨无阻。村内道路的硬底化，完善了前几轮农村公路建设未覆盖的村内道路建设。

5.4 案例

子沙村，位于南沙区榄核镇中部，是贫困村。村域面积209.54公顷，村户籍人口1143人。村生活区主要集中在村北部浅海道旁，呈线性分布，较为分散。村庄产业单一，经济基础极为薄弱，为榄核镇的贫困村。

(1) 规划面对的问题

- 旧村内道路宽度不足，消防车难通行。
- 村内道路不连通，道路系统欠完善。
- 部分村道现状质量差，无法满足生产需求。
- 部分道路硬底化宽度不足。

(2) 村道规划整治对策

- 村道疏通工程，疏通尽端路，拓宽狭窄巷道。
- 村道硬底化工程，提高村中道路质量。

(3) 村道疏通规划要求

- 尽端路：在用地条件许可条件下，对尽端道路疏通和延长，接驳到现状道路，形成系统路网，保证畅通。
- 狭窄路：对现状狭窄道路进行拓宽，宽度大于4米，当拆迁困难时划定道路控制线，远期扩宽。

(4) 村道硬底化建设措施

- 道路面层材料：道路面层采用设接缝的普通混凝土。混凝土强度应 \geq C25。
- 道路面层厚度：道路面层厚度不小于10cm，横向接缝的间距4~6m。
- 路肩处理：路肩水泥混凝土面层的厚度采用与行车道面层等厚，其基层宜与行车道基层相同。
- 路面排水：道路路面应设置横坡，排至下水沟。

6. 结语

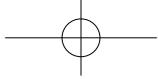
广州市建设现代化美丽乡村是新型城镇化发展的重要内容。根据统筹城乡发展和建设美丽乡村的总体部署和要求，广州市充分认识到农村基础设施建设的重要意义，将其作为一项基础性工作和重要着力点，全面推进建设美丽乡村战略的顺利实施。为了建设生态文明新村，统筹生态涵养和生态型经济，农村基础设施建设重点集中在农村生态环境改善、村容整治、清洁能源、数字通信、亮化工程和农村道路等方面，力争把宝贵的生态环境优势转化为现实的经济优势，引导向生态型村庄可持续发展转变。

专栏 8.1 农村基础设施的“七化”工程

近年来，广州市坚持统筹城乡发展，不断加大农村基础设施建设投入，重点实施了一批农村基础设施建设项目，农村基础设施建设进入了一个快速发展的时期，也为建设美丽乡村奠定了良好的基础。截至2012年，广州市持续加强农村基础设施建设并实施“七化”工程，即：道路通达无阻化—自然村村际道路100%水泥化；农村道路光亮化—2012年安装7.88万盏乡镇路灯；饮水洁净化—全市100户以上自然村自来水通达全覆盖；生活排污无害化—全市农村50%以上生活污水不直排；垃圾处理规范化—建立农村垃圾分类处理机制；村容村貌整洁化—清理藏污纳垢场所、治理坑塘沟渠，消除蚊蝇“四害”滋生地；通讯影视“光网”化—100%行政村、50%以上自然村通“光网”。

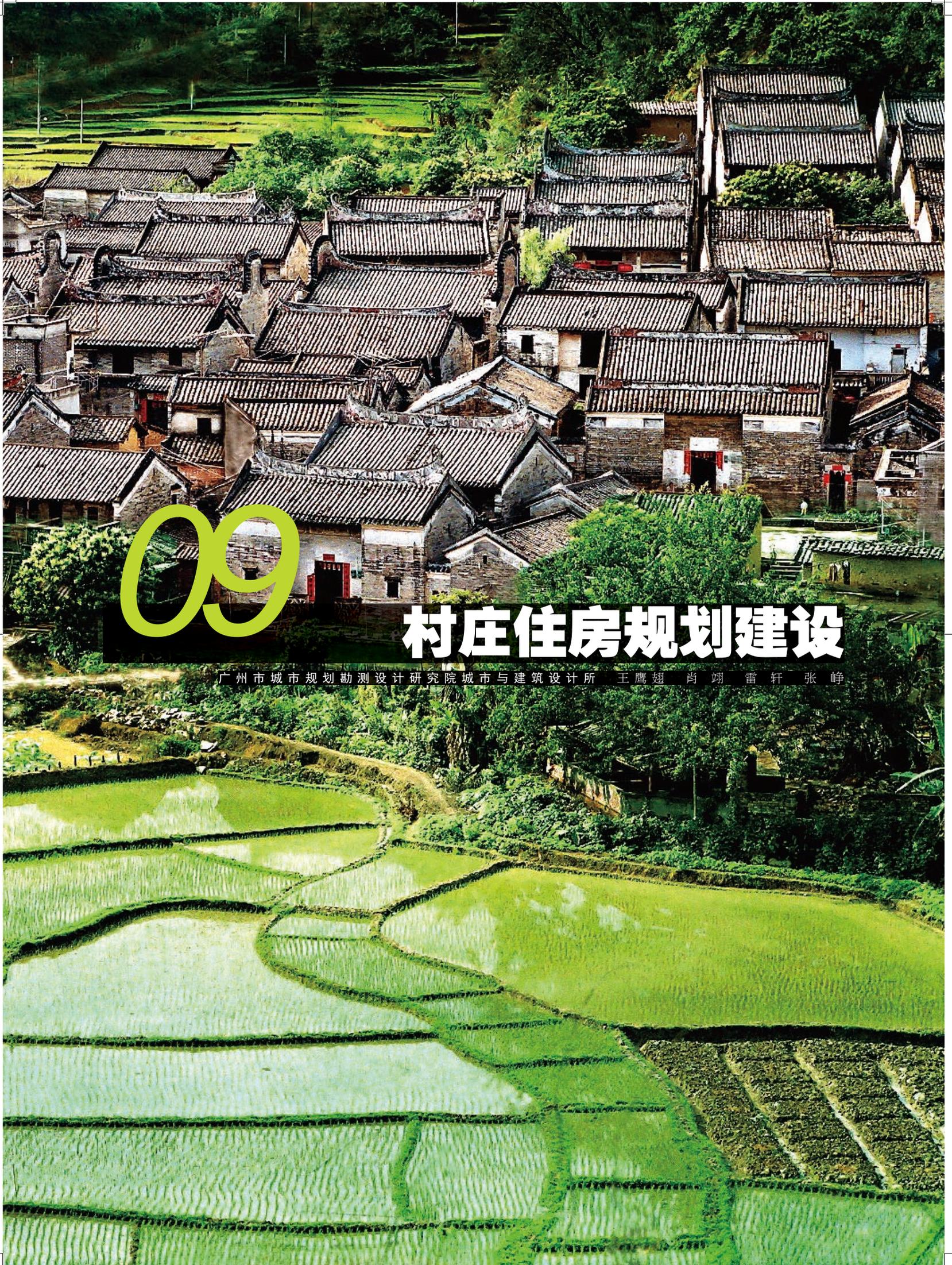
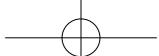


图 8.10 子沙村村庄道路整治意向
图片来源：广州市城市规划勘测设计研究院。



参考文献

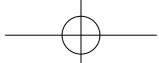
- [1] 广东省环境保护厅. 广东省农村生活污水处理技术指引: 2011.
- [2] 李兵. 村庄污水处理案例集 [M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2010.
- [3] 环境保护部. 农村生活垃圾分类、收运和处理项目建设与投资技术指南, 2012.
- [4] 许海峰. 浅谈太阳能 LED 路灯在广州农村的应用 [J]. 建筑与设备年会论文专刊, 2011.
- [5] 马仁洪. 广州农村公路系统工程建设. 中国道路运输, 2005.
- [6] 麦镇霖. 广州农村自然村公路建设的调查与分析. 广东公路交通增刊, 2005.

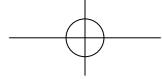


09

村庄住房规划建设

广州市城市规划勘测设计研究院城市与建筑设计所 王鹰翅 肖翊 雷轩 张峥





广州地属东亚热带湿润季风气候，为适应炎热的夏季气候环境，广州形成了传统的梳式村庄布局体系及三间两廊式的村庄住宅形制。在改革开放前，广州农村发展进程较为缓慢，村庄住房建设上基本延续了传统住房建设特征。随着广州乡村经济的活跃，村民有一定的经济基础，村民自建的住房模式逐渐兴起，村民住房的形制和规划建设模式比较杂乱，为此政府出台了以宅基

地管理为核心的村庄住房政策。但由于宅基地管理仅仅是对土地的控制，而对于住房建设并无强制性的规定，造成村庄住房形制及规划建设未能有效纳入规范管理框架。改革开放以来，村庄住房的无序建设及形制的杂乱已经严重影响了村落的格局和村民的生活环境，为此，广州市开始探索规范化农村住宅规划建设与管理的新路径，并取得了一定的成效。

1 农村住房规划管理政策演变

1.1 20世纪80年代以前：以乡规民约为准则的时期

这一时期处于农村住房规划管理政策的空白期。农村经济发展缓慢，农村住房问题主要集中在满足村民基本居住需求上，住房基本上是以农民自建房为主。该时期农村住房规划建设的准则是乡规民约，通过村内有威望的老人及村民之间形成的默契维持住房建设秩序。如在部分村庄，村将会将一根竹竿横拿在手中，定期在村内街巷行走，有

挡住竹竿的建筑物则被视为不符合约定的违规建筑，需要整顿或拆除。该时期限于经济发展及住房技术水平，村民住宅建设基本处于传统住房框架范围内，村庄住房建设问题并不突出。

1.2 20世纪80年代至2000年：以宅基地管理为核心的时期

随着经济的发展及乡镇企业的繁荣，农村建设问题逐渐受到重视。1993年国务院颁布《村庄和集镇规划建设管理条例》，结束了村镇建设无法可依的局面。在此背景下，

专栏 9.1 广州市传统村庄住房布局特征

为应对炎热的气候环境，古人在营建村落时往往遵循“背山、面水、向阳”的布局原则，即村落布局大多以坐北向南的背山、面水、向阳之处为最好的村庄选址自然环境。背山可以阻挡北方袭来之寒流，房屋沿坡而建既可节约耕地，又能获得良好的采光与朝向。面水可以迎接夏日南来之凉风，不但有利于生活、生产用水，也有利于汇集雨水，防止水涝。一旦建筑失火，马上可以取水扑救。向阳可以获得良好的日照，在雨水较多的雨季获得更多的采光，形成良好的居住环境（图9.1）。

广州传统村庄在住房布局上表现为“梳式布局”的结构体系。村落一般背山面水，村后和东西两侧则种植果树和竹林，形成绿篱地。建筑前低后高地布局在坡地上，住宅多座北向南，沿坡而建，布局严谨，道路规整。村前多有半圆形风水塘，建筑沿风水塘进行退让，形成前庭。沿着前庭的正中央，布置有全村的宗族祠堂，祠堂旁则间有家塾等公共建筑。围绕风水塘布置祠堂、书塾等公共建设，形成村前活动广场。

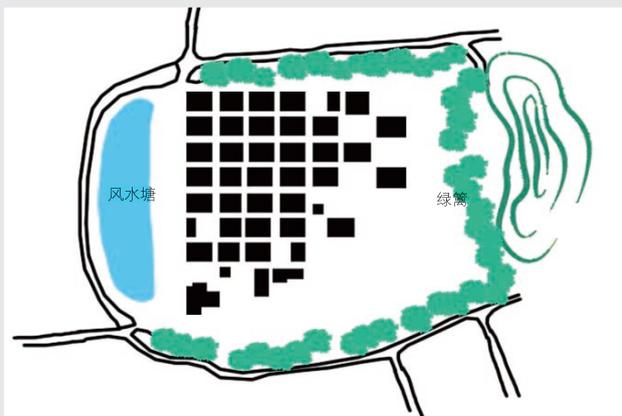
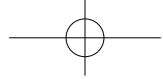


图 9.1 广州传统村庄布局模式及实景图

资料来源：广东传统村镇民居的生态环境及其可持续发展（左图）。

图片来源：<http://news.xinmin.cn/shehui/2013/02/17/18652503.html>（右图）。



广州市政府于1995年制定《广州市农村居民住宅建设用地管理暂行规定》（下文简称《规定》）以进一步规范广州市农村住房建设。《规定》明确了国土资源管理部门为农村居住住宅建设的主管单位，通过《农民居民住宅建设用地批准书》进行建设管理，从而奠定了宅基地管理在村庄住房规划管理中的核心地位。

《规定》的出台在一定程度上规范了农村住房的建设及管理，是农村住房政策的有益探索，但该阶段的住房建设管理运行较为独立，与规划、建设等部门无直接联系，并且在有关审批、管理等方面不够全面，导致实际工作中存在诸多问题。在实际规划建设过程中，政府为保证村庄住房建设处于合理的控制范围内，往往通过规划形成集中的村民安置区，统一建设为具有相同建筑特征的村民聚集区。在当时的管理政策下，统一规划建设的模式有利于快速有效地完成村庄住房的规划建设。但统一建设的住房模式加重了政府的财政负担，也造成了村庄住房特色的缺失，因而逐渐受到社会各界的批判。

1.3 2000 年以来：市场经济主导的时期

在1995年暂行规定的规定基础上，2001年10月1日广州市政府发布《广州市农村村民住宅建设用地管理规定》，明确提出，“农村村民建设住宅应当符合各级土地利用总

体规划、各级城市规划和总体规划”，首次将村庄住房建设纳入到城市规划体系中来，对“没有农用地转用计划指标或者超过农用地转用计划指标的，不予批准新增建设用地”。同时确定了“一宅一户”的原则，适度扩大了户均建设用地面积，并建议有条件的地区进行农民公寓式住宅的推广建设。为深入实施“城乡一体化”建设工程，广州市政府印发了《广州市农村村民住宅规划建设指引（试行）》（以下简称“指引”），进一步完善了村庄住房的规划建设审批程序，为村庄住房建设管理建立了新的机制，厘清了政府、村民、开发商以及其他利益团体之间的关系，推动了村庄住房建设的规范化管理。

这一时期，政府代建的村庄住房依然是主流，同时也开始探索一些新的村庄住房建设模式。政府代建的村庄住房建设模式虽可在一定程度上避免由村民自建带来的混乱，但高额的资金压力对政府财政造成了极大的负担，而且基层“一把手”掌握着村庄土地资源及分配规则，也为权力寻租创造了条件。为解决上述问题，广州市政府在村庄住房建设中开始积极引入市场力量，村民可根据自身住房条件及周边房地产市场对自身利益作出判断，并以此与开发商进行谈判，政府则以第三者的身份进行谈判引导与容积率、城市景观等方面的控制，最终形成“政府引导，开发商与村民协商”的代建模式。

专栏 9.2 广州市传统村庄住房形制特征

三间两廊屋是广府传统村庄住宅的典型形制（图9.2）。其平面呈对称的三合院布局，主座建筑三开间，前带两间廊屋和一座院落。单体平面上，面宽3~4m的“间”是三间两廊平面组合的基本单元。由于夏季太阳辐射强，为避免地面大面积暴晒，内院通常不超过3m*4m。三开间主屋采用“一明两暗”布

局，厅堂居中，内院开敞，光线充足，通风甚佳，后墙按地方风俗多不开窗，以防漏财。左、右次间为卧室，其门通向厅堂，房内设阁楼，作存放稻谷和杂物用，一般甚少开窗或只开小窗，室内光线昏暗，有“光厅暗房”称。左、右次间前各有廊屋一间，可作卧房、厨房、杂物房，侧廊开大门通往村内巷道。

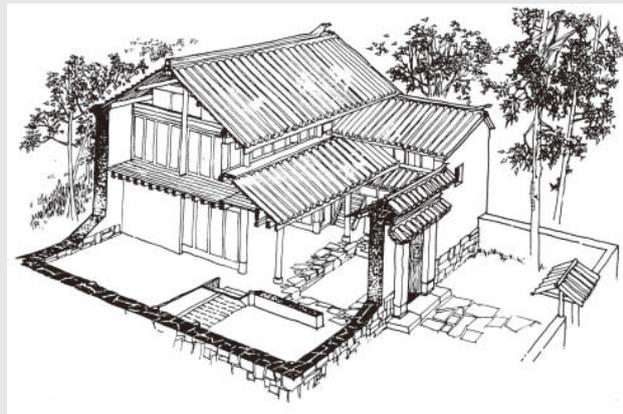
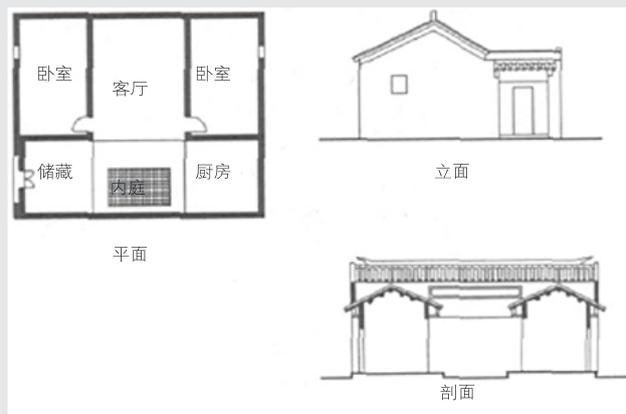
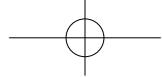


图 9.2 三间两廊式住宅示意图
资料来源：广东传统村镇民居的生态环境及其可持续发展（左图）。
资料来源：http://blog.sina.com.cn/s/blog_a52ee1c40101g0id.html（右图）。



2 村庄住房建设模式

受上层规划及政策和农民自主建房的影响，在多年的建设实践中，广州村庄住房建设先后形成了自建、统建及代建三种模式。

2.1 自建模式

村民自建住房的产生有两大背景：一是当时的规划管理主要集中在城市地区，对村庄的监管不严，村庄建设基本处于农民自主建设阶段；二是广州“三来一补”乡镇企业的繁荣发展吸引了大量外来人口迁移到广州寻找就业机会，村庄廉价住房成为外来人口的聚集区。村民为获取最大的租金利益，开始突破规划管理标准，进行违规建设及非法建设，形成竖向密集发展的住房建设特征。

村民自建模式是市场经济刺激下，村民为实现自身利益最大化而采取的村庄住房建设模式。由于政府管理的缺位，该模式往往导致村庄住房的无序发展。在村民自建模式中，村民住宅建设依旧是在自身宅基地的基础上进行改建或新建，5、6层的新式村庄住房打破了传统小街小巷的空间尺度，楼层的加高势必造成邻里间因为光照、边界等问题而产生的纠纷。在政府管理缺位的情况下只能通过村规民约自行协商解决，最终形成“个人利益最大化，集体利益最小化”的住房建设格局。

2.2 统建模式

为降低城市用地成本，广州市政府采取以征用农村耕地为主，维持村庄现状建设用地的城市化发展策略，形成了诸多被城市化地区包围而又无地可耕的“城中村”。随着城市化的深入，位于中心区的村庄建设用地逐渐成为重要的土地资源，为腾挪出更多的建设用地，就需要对原有村庄住房进行整体搬迁。其实质便是通过集体拆迁安置，将土地利用效率低的原有村庄住房转变为土地利用效率高的楼房公寓，将早已城市化的村民转变为城市居民。此外，大型区域基础设施的修建及区域生态安全的需要也会涉及部分村庄的整体搬迁。

统建模式是政府通过对宅基地的严格管理来防止村民自建的无序扩张。为快速解决已经急剧恶化的村庄人居环境及新增分户要求，以政府为主导的统建模式无疑是最为有效率的建设模式。在此种建设模式下，政府统一划定村庄建设用地，在规划的方正宅基地上进行标准化的村庄住房建设。在建设过程中以村集体为代表的基层政权发挥主导作用，村民发挥的作用则较小。

2.3 代建模式

在高度城市化地区，为最大限度的挖掘土地价值，在政府的支持下，村集体以村庄土地资源为筹码，面向社会

招商，引入城市住宅开发商，对村庄进行完全化的城市化改造。改造完成后，城市商品房完全代替了原有村庄住房，村民根据其原有住房面积获得商品房补助，商品房的租金及市场价格成为村民未来生活的保障，而村民则成为完全城市化的居民。

代建模式可有效应对政府资金不足形成的村庄改造难题，政府不再直接参与村庄住房建设，而是通过改造条件设置、政策引导、市场监管等手段进行管理，并通过村民与开发商间的利益博弈最终实现村民住宅建设的市场化解决方案。

3 自建模式案例：白云区马务村

3.1 规划建设背景

马务村位于广州市白云区，约有2000名本地户籍人口和近2万名外来人口，集体经济收入以商业、工业厂房等集体物业出租为主，2010年村集体经济总收入为2.4亿元。马务村6、7层村庄住房大多建于1997年左右，村民在经济利益诱导下，在自身宅基地的基础上扩建、加建住宅，村庄居住环境不断恶化。

3.2 建设组织方式

为改善村民住宅环境及满足新增分户要求，以村长为代表的基层管理人员开始进行新村建设，通过划定统一的村民住宅建设用地，以宅基地面积对地块进行划分，通过权威严格控制道路及公共服务设施的用地界限并对宅基地进行统一分配。获得宅基地的村民自筹资金进行住宅的建



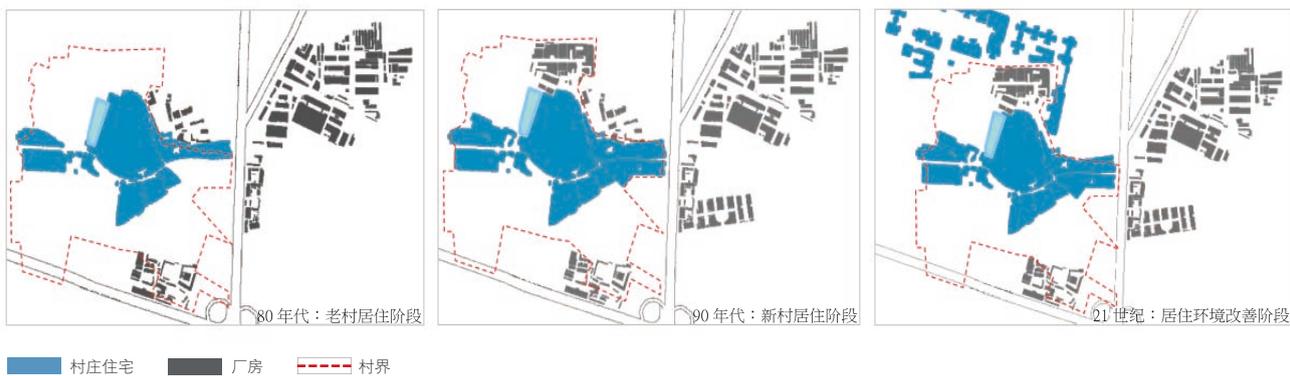
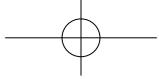


图 9.3 马务村村庄住房演化图

资料来源：广州市城市规划勘测设计研究院。

设，由于经济实力有限，住房除满足自身居住需求外，还需进行出租来收回建房成本。据调查一栋楼成本约 50 万元，一般要 10 年以上才能返本。

由于在建设过程中既缺乏专业的技术知识，又无相对充裕的资金支持。村民以自身利益最大化为出发点，住宅建设往往不考虑通风、采光、安全等因素，造成居住环境的急剧恶化。同时，限于建设资金的有限性，村民在住房建设中住房质量参差不齐，建筑材料和建筑外形杂乱无序（图 9.3）。

3.3 形态特征

新村整体上延续了旧村的布局肌理，路网布局更为方正，有一条主要街道从新村穿过，沿街布置主要的商业及公共服务设施。新村内道路宽度与旧村道路宽度基本相同，村民住宅整齐的分布于道路两侧。在公共空间及环境绿化方面，新村与旧村相比并无明显改善，其建设导向仍是满足村民基本生活需求（图 9.4）。

在住房建设上，广府传统民居的传统特征已完全丧失，取而代之的是以砗砖、混凝土、钢筋等建筑材料为主的现

代住房类型。在住宅内部空间上便是对建筑面积的极限式使用，村民住房的平均宅基地面积在 80 平方米左右，层数大多在 5 ~ 7 层；在内部功能划分上，除去楼梯走廊等公共空间外，其余空间分隔为 8 ~ 20 平方米不等的若干小房间以供不同需求的租客使用。小户型大多为简单的方形空间，大户型则有稍微复杂的厅和房间的组合，并配有厨房。按照人均住宅面积 10 平方米来计算，一栋 6 层的村民住宅，除去公共空间，可容纳大约 30 人居住。

3.4 实施效果

马务村新村建设在一定程度上改善了村民住宅环境与新增分户要求（图 9.5），但在具体的住房建设过程中并无有效的管理依据，仅仅依靠村长的权威来进行统一建设，既缺乏法律依据，又难以形成建设经验进行推广。村民自建由于缺乏充足的资金支持，在住房建设过程中必然以经济利益最大化为建设导向，其结果便是对公共居住环境的忽视及对自身住房经济效益的热衷。虽然通过村规民约保证了基本的公共活动空间，但对于村民居住环境的整体提升及村民住宅内部环境的改善并无明显效果。

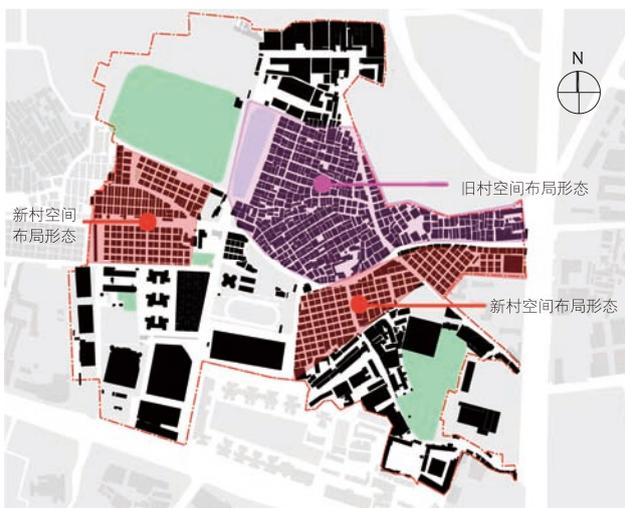


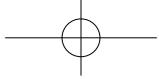
图 9.4 马务村新旧住房空间布局示意图

资料来源：广州市城市规划勘测设计研究院。



图 9.5 马务村住宅现状照片

图片来源：广州市城市规划勘测设计研究院。



4 统建模式案例：黄埔区禾丰社区

4.1 规划建设背景

禾丰社区位于黄埔区永和街北部，东靠增城市新塘镇，北接九龙镇。2012年本地人口3180人，外来人口3700余人。村社经济相对较好，经济支配能力较充足。禾丰社区的集体经济收入主要依靠国有土地征收返还款，年收入约2000万元。村民人均分红收入较低，约7000元左右，村民收入的主要来源为外出打工。

禾丰社区的规划建设是在建设农民公寓的宏观背景下进行的，广州市政府开始选取建设条件较好的村庄进行试点，通过政府的统一建设，在改善村民住房环境的同时提高村庄住房建设的土地的利用率。禾丰社区的成功有两点经验可供参考：一是政府统一建设，将村庄住房建设置于政府可有效管理的范围内；二是村民的全程参与，保障农民公寓的建设满足村民的实际住房需求。

4.2 建设组织方式

禾丰社区整体搬迁改造通过拆除辖区内10个宅基地住宅，共计用地87.6公顷，在新村以生态宜居的新型社区标准复建占地30公顷的村民居住区，用于安置全村居民及满足村民未来新增住房需求。通过土地增减挂钩，把节省出来的村宅基地57.6公顷以及开发区征地返还的经济发展用地用于发展村集体经济。

4.3 形态特征

禾丰社区延续传统村落布局的框架，依山傍水，村庄北部为油麻山森林公园，南部中心位置为风水塘，风水塘周边布置有公共服务建筑、公共活动空间及新村入口牌坊（图9.6）。社区通过和丰路、九岭路与城市主干道相连，和丰环路贯穿整个社区并形成环状路网，社区内部道路以纵向的梳式路网为主，商业及公共服务设施沿两条对外交通道路一侧布置。在空间上形成一个综合公共服务中心、一个村民居住区、一个旅游服务区、两个配套居住区的空间结构。

禾丰社区村民住宅建筑形制包括两种类型，分别为联



图 9.6 禾丰社区空间布局示意图

图片来源：广州市城市规划勘测设计研究院。



体住宅691套及高层公寓244套。联体住宅为三、四层的岭南现代风格坡顶建筑（图9.7），高层公寓为20层左右的现代风格塔楼。建筑的朝向多坐北向南，争取最大采光面，沿纵向道路呈梳式均匀排列，布局严谨，建筑间距较均匀，约10米。改建后的村庄住房其内部功能已与现代商品房无异，其最大的差别在于住宅面积的划分能否满足村民自身经济利益的诉求。对于家中人数较多的村民，其对住房的要求单套面积尽量少，以分得更多的住房套数；而对家中人数较少的村民，其对住房的要求则为希望单套面积较大，以更好地满足自身居住质量。因而这一阶段的住房内部特征实际上就是村民外在利益的内在表现。总体来说，禾丰社区作为整体搬迁改造的典型新型社区，住房建设模式除汲取传统村落布局要素外，在建筑形制、空间组织等方面与城市中心区的居住小区无显著差异。

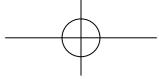
4.4 实施效果

禾丰社区改造按照“农村建设用地减少与城镇建设用地增加相挂钩”的原则，以不减少耕地为前提，按照统一规划，高标准建设现代化、有特色、适于产业聚集和生态宜居的新型社区。农民以其宅基地（包括村庄用地）按照相应标准换取社区中的住宅，以村庄生产、生活辅助设施用地换取社区功能。把部分节约出来的建设用地通过市场化运作，解决建设资金问题。同时建立新型管理和服务框架，完善配套工作，使新型社区成为功能齐全，设施完备的美丽乡村。



图 9.7 禾丰社区联体住宅

图片来源：广州市城市规划勘测设计研究院。



5 代建模式案例：天河区猎德村

5.1 规划建设背景

猎德村位于广州市天河中央商务区中南部，距广州市的城市客厅花城广场仅 1 公里，是一个有着 900 多年悠久历史的岭南水乡，总面积 33.63 公顷，辖区内居住 3167 户共 7865 人。广州市将猎德村确定为城中村全面实施改造的第一村。

改造的总体思路是“政府主导，以村为实施主体”，在广州市、天河区两级财政不投入的情况下，通过合理确定建筑容积率、确保改造资金的平衡，实现村民得到实惠、村集体经济得到壮大、城区面貌得到提升、传统文化得以保存和延续的目的。具体做法是以猎德大桥和市政道路建设、猎德涌整治为依托，以地铁 5 号线建设和珠江新城地下空间开发利用为契机，通过市政基础设施建设带动旧村整体改造。在原有村址上重新规划土地，重新划分土地用途，整体拆迁原有住宅并重建，在整个村的发展历程中，这是跨越式的做法，在广州乃至珠江三角洲都是一种先行做法，是较为典型的“原地改造、整体重建”实例。

猎德村作为广州市政府放开“禁止开发商参与改造”红线之后第一个成功进行全面改造的城中村，其改造具有特殊意义，具有典型性和代表性。开发商的介入为村庄改造提供了专业的技术支持与充足的资金保障，公共空间、绿地率等指标也向城市标准看齐，但城市化的开发模式也使得原有村庄格局彻底改变，原有村庄特色不再，村庄和村民都完成了城市化的转变。

5.2 建设组织方式

猎德村改造首创了村民以土地产权（土地拍卖）置换开发商物业（安置房建设）来改造的新模式，有别于以往以政府为主导进行的旧城改造模式。为确保改造顺利进行，猎德村的基层组织，猎德经济发展有限公司制定了《猎德村旧村改造村民房屋拆迁补偿安置方案（初步方案）》。按照“合法建筑拆一补一”的补偿原则，即改造按拆 1 平方米就补 1 平方米的标准，以四层为上限，实施阶梯式安置。“拆一补一”的对象是有合法产权证明的房屋的建筑面积。

在整个改造过程中，猎德村划分为三个区域，进行不同形式的改造。分别为安置区、经济发展用地、融资出让地。村民的安置区，建设安置房给因为拆迁而失去住宅的猎德村村民居住。经济发展用地，建设一座五星级酒店，作为猎德村集体经济的支撑项目，村民可以获得长期的分红。融资出让地，进行了拍卖融资，一共拍得 46 亿元，用以支付未来 3 年复建安置和搬迁成本。

5.3 形态特征

猎德村改造后“村”融入城市，转型为一个具有村集体架构、村集体经济组织和具有宗族关系的城市社区，是一个含有村集体性质的城市型居民点。按照“四分制”土



地使用原则划分土地，将改造后的空间分别建成商业开发区（土地出让拍卖）、村集体经济发展区、居住复建安置区和传统民俗建筑景观复建区四片。

居住复建安置区建成有 37 栋 26 ~ 40 层板式高层住宅建筑，区内配套有幼儿园、小学、中学、菜市场、银行网点等一系列公共设施，多个居民户外活动场地和绿化，形成具有典型城市居住区形态的新村（图 9.8）。

在传统文化延续上，原状保留猎德涌以及存放龙舟的风水塘——慈姑塘，朝向水面，集中复建 5 座典型宗祠并在其与慈姑塘之间设置活动广场，依此形成宗祠文化区。保留西北地块西面的村心公园，市级的文物建筑——龙母庙及其南面的莲花塘，从而形成了一条由中小学、幼儿园、宗祠文化区、猎德文化广场、文化陈列馆、林荫大道、滨水景观、村心公园、龙母庙、莲花塘等各种特色节点空间构成的猎德文化传承带，实现了文化的延续。此外，在地

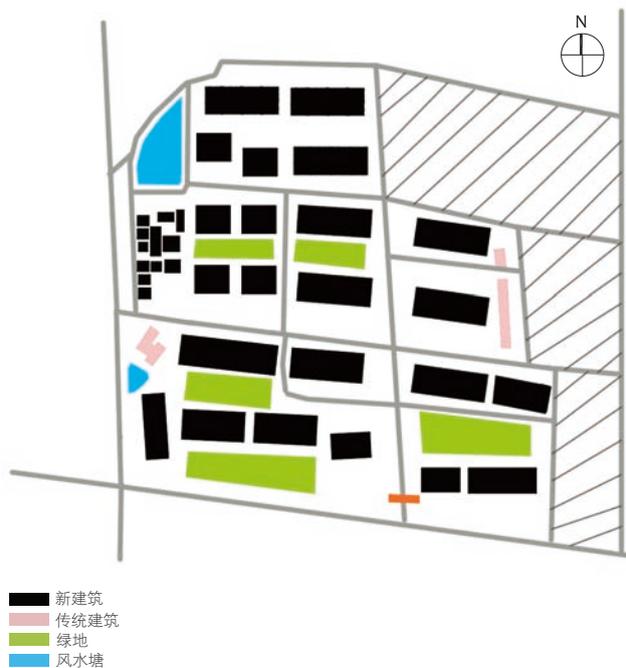
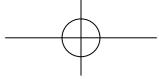


图 9.8 猎德村空间布局示意图
资料来源：广州市城市规划勘测设计研究院。



块内原有河涌两岸复建一条明清建筑风貌的商业街，为在居住安置区旁边复建村内原有各宗族的祠堂，并在河涌边建码头，码头供每年6月村民划龙舟时使用，延续数百年猎德村划龙舟的传统。

在住宅设计上，结合村民需求，居住复建安置区的住宅分成自住和出租两部分，共设计了12种户型，每户住宅建筑面积从50平方米到240平方米不等。各户型总体上遵循“动静分区、功能合理、空间紧凑、洁污分离”的设计原则，强调居住空间的舒适性、实用性；通过造景与借景，做到“户户有景”，特别是沿江住宅，每户均有至少厅房三开间朝向珠江；同时近98%户型南北通透对流，由此达到住宅景观、朝向、通风的均好性。在建筑的造型处理上，立面设计色彩上借鉴传统民居建筑黑白灰色系，形体上强调竖向线条，建筑造型挺拔，蕴涵历史意味的现代造型易于融入珠江新城的整体格局，并能丰富珠江的岸线景观（图9.9，9.10）。



图 9.9 猎德村居住区现状

图片来源：<http://www.quanjing.comshare301-1215.html>

5.4 实施效果

猎德村在改造过程中充分考虑了文化因素的影响，并对文化因素加以利用以加快拆迁改造的过程和提高居民对城中村拆迁改造的接受度和满意度。猎德村在拆迁方式、补偿方式、村民失去土地房屋后的生活安置上都提出了新的思路，为国家在城中村改造补偿、村民失去土地后的福利待遇和城中村土地的有效利用、改善当地环境与促进经济发展，都提供了一种可以参考的经验。

在对村民住宅的改造中，猎德村充分考虑村民的实际需求，通过小户型设计最大程度的为村民提供更多的住宅，以更好地适应村民的分户需求。同时，以可持续提供稳定收入的酒店作为集体物业，为村民提供生活保障。对城市形象来说，改造解决了规划缺位时期的历史遗留问题，实现了城市中心地区景观风貌、公共空间、服务品质的全面提高。



图 9.10 猎德村居住区现状

图片来源：广州市城市规划勘测设计研究院。

参考文献

- [1] 陆元鼎，廖志．广东传统村镇民居的生态环境及其可持续发展[J]．福建工程学院学报，2004(1)．
- [2] 田银生，张健，谷凯．广府民居形态演变及其影响因素分析[J]．古建园林技术，2012(3)．
- [3] 陆琦．广府民居[M]．广州：华南理工大学出版社，2013．
- [4] 赵红红，阎瑾，张万胜．沙湾古镇·风韵传承—广州市番禺区沙湾镇村庄规划层面的古镇保护探析[J]．南方建筑，2009(4)：07-11．
- [5] 广州市城市规划勘测设计研究院．广州市农民工博物馆及其配套工程相关设计[R]．
- [6] 广州市城市规划勘测设计研究院．萝岗区永和街禾丰社区美丽乡村示范村庄规划[R]．
- [7] 池钧．猎德村安置房规划设计探索[J]．广东建材 2008(5)：149-151．

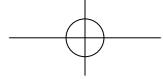


10

村庄规划建设中的 文化传承

广州市城市规划勘测设计研究院城市设计策划所 陈志敏 陈戈 王玉顺 朱金芳





村庄文化是指以自然村庄的血缘关系和家庭关系为繁衍基因而产生能够反映村庄群体人文意识的一种社会文化。在村庄规划中需要面对特点不同、改造方式不同的村庄文化传承问题，要注意村庄文化物质载体和非物质载体传承策略的区分，更要注重政府各部门、村民、社会团体、规划师的协同合作。

1 广州村庄文化的特点

广州的村庄文化包括了中华传统的耕读文化、岭南特色的商埠文化和尊崇祖先的宗族文化。

1.1 中华传统的耕读文化

在中国传统农耕文明基础上，受封建社会科举制度的影响，相对富裕的家庭培养子嗣读书，这种半耕半读的生活方式，形成了“耕读文化”。“耕种以致富，读书可荣身”，一个成功的“耕读之家”能成为乡里农家的表率。广州的村庄有相当一部分由中原迁来，延续了重农、崇德、尚学的传统，是中国传统的耕读文化的典型代表。

专栏 10.1 耕读传家的童谣

“月光光，秀才郎，骑白马，过莲塘……放条鲤鱼八尺长。鲤鱼头上撑灯盏，鲤鱼肚里做学堂。做个学堂四四方，兜张凳子写文章……”这首童谣在岭南地区普遍流行，寄托着长辈们对于子弟读书仕进的热切期望，形象地体现了岭南人耕读传家的文化传统。

1.2 岭南特色的商埠文化

广州地处中国岭南地区，形成了独具一格的岭南文化：重商、务实、开放、兼容、享乐、直观。与中原地区重农抑商不同，广州村庄是崇尚商业活动的。1757年第三次一口通商后的两百年历史中，广州滨江地区的村庄外围码头外国船舶云集，村内也逐渐形成了与贸易往来相关的手工艺集散地和商业空间，是岭南商埠文化的重要组成部分。

专栏 10.2 一口通商

“一口通商”是指经中国政府特许在广州一个口岸经营对外贸易。在历史上广州有过三次“一口通商”。第一次是在1523~1566年（明嘉靖年间），共43年；第二次是在清初康熙年间；第三次是1757~1842年（清乾隆二十二年至道光二十二年），至签订《南京条约》止，共85年。而黄埔古港鼎盛期属于第三次“一口通商”时期。

清康熙二十四年（1685年），全国设江、浙、闽、粤四海关，粤海关在黄埔村设黄埔挂号口和税馆。黄埔村的挂号口，简称“黄埔口”，是粤海关省城（广州）大关下属的一个税口。清乾隆二十二年（1757年），乾隆皇帝下令仅保留广州粤海关对外通商。从此，大清帝国只剩下广州一处口岸延续对外贸易来往，即“凡载洋货入口之外国商船，不得沿江停泊，必须下锚于黄埔”，这就是所谓的“一口通商”政策。清朝这85年的“一口通商”得天独厚的贸易环境，使黄埔古村几乎成为广州最富裕的地方。

本文介绍了广州村庄文化的特点，针对广州村庄文化中耕读文化、商埠文化、宗族文化的继承与发展，分别以塱头村、黄埔村、沙湾村为案例，提出了在村庄规划中文化传承的策略，并详细阐述了规划部门在村庄规划建设过程中对村庄文化传承所起到的协调、统筹作用。

1.3 尊崇祖先的宗族文化

宗族制是中国传统社会以家族为中心、按血缘远近区分嫡庶亲疏的一种等级制度。岭南地区是全国宗族文化保存最完整的区域。广州村庄的宗族文化是尊崇祖先的，是同宗、同族经过数百年的发展约定俗成的民俗文化，以族规为内容，族谱为主要表现形式。宗族提倡宗法、祠堂、族田、族学、族谱、族长、家法等亲属制度。

2 广州村庄规划文化传承策略

2.1 文化传承的规划分类

广州村庄规划中的文化传承包括传统村落规划和城中村改造两种类型。

（1）在广州传统村落的规划与建设中，传统的物质空间得以保留，传统的生活、生产方式得到延续和升级，村庄内的社会关系得以延续，村庄文化得到传承。

（2）在城中村改造规划中，村庄文化的物质载体发生了改变，保留下来的是以血脉为纽带关系的宗族传统。原址保留或异地重建的祠堂，是广州村庄尊崇宗族文化的体现；结合祠堂形成的公共空间，是村民新的日常活动的载体。社会关系和文化渐渐依附在新的物质生活空间上，形成新的文化承载空间。比如猎德村改造中保留和重建的岭南传统祠堂，是猎德村村庄文化的象征，也是村庄文化传承的纽带（图10.2，图10.3）。

专栏 10.3 宗族与传统村庄

宗族是为了生存和安全的目的，由具有血缘关系的核心家庭组成的团体，主要聚居于传统的村庄中。中国在1960年以前，村庄多为一个姓氏集中居住，大的宗族居住地形成集镇。



图 10.1 广州宗族祠堂祭祖场景

图片来源：http://www.yunshiweb.com/ys_zzsq_01.html

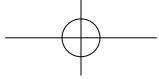


图 10.2 猎德村改造后祠堂前的民俗活动
图片来源: <http://act3.2010.qq.com/3636/work/show-id-1606.html>

2.2 文化传承策略

广州在村庄规划与建设中制定了物质文化载体保护和非物质文化遗产两个方面的传承策略。

村庄文化物质层面的载体主要包括村庄的布局、建筑群落、祠堂、街巷空间、古树名木、古井牌坊等,广州村庄文化的延续需要保护村庄文化物质载体,加以修缮,活化利用,让村庄文化重新焕发活力。物质层面的文化传承策略包括:

(1) 进行村庄整体形态的保护,在保护和发展中寻求平衡,划定新建的区域和保留耕地的区域。

(2) 注重古建筑群的活化利用,对承载着村庄文化记忆的古建筑群进行修缮、保护和活化利用。

(3) 将古牌坊、码头、古树、古井等历史环境要素的保护与村庄的公共空间塑造相结合,比如在海珠区龙潭村村口大榕树的保留,强化和延续了村庄入口的印记。

非物质形态的村庄文化体现为村庄的民俗传统、节庆活动、文学美术、音乐舞蹈、戏曲及传统技艺等。非物质层面的文化传承策略包括:

(1) 保护好非物质文化的载体,与村庄内的名人轶事、历史故事有关的建筑、场所、小品都是非物质文化的载体。

(2) 积极组织节庆活动,使体现村庄文化的活动能够鲜活地存在于后人生活中。

(3) 培养非物质文化遗产传承人。



图 10.3 复建后的猎德新社区
图片来源: <http://www.changye.com.cn/bbs/viewthread.php?tid=44891>

2.3 工作机制

村庄文化的传承需要集聚政府各部门、村民、社会团体、规划师等各方面力量,协同合作而完成。村民是村庄文化传承的主体,需要他们的积极参与;文物行政主管部门和城乡规划管理部门共同划定了保护范围;土地管理部门划定了村庄进一步发展的用地边界;财政部门给予一定的财政补贴;旅游管理部门参与旅游策划;社会团积极参参与到节庆等活动的组织;规划师综合各方面的意见和需求落实到村庄规划中。

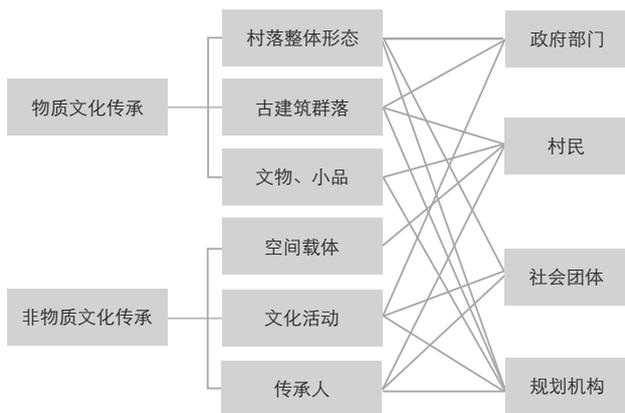


图 10.4 各方参与的村庄文化传承关系

专栏 10.4 黄埔村日本楼

1900年,村民冯作平到日本求学,娶了裕仁天皇的侄女,天皇裕仁将一把宝刀作为新婚礼物送给他们。后夫妻回村居住,为抚慰妻子思乡之心,翌年兴建了一幢三层高、有日本风格的小洋楼。

广州沦陷后,一股日军来到黄埔村口,冯作平的日本妻子取出天皇裕仁赐给她的宝刀高举过头,怒视日军。众日军一见,齐齐下跪,撤离黄埔村,不敢再进村骚扰。附近村庄村民听闻便纷纷躲进黄埔村避难,于是该村又被称为“平安村”。如今,这栋楼掩映在黄埔村林立的新房中,小楼的记忆也逐渐被流光所掩埋,楼主也不再住这老房子。在2002年的村庄规划中,将这座“日本楼”列为保护建筑,制定了修缮计划。“日本楼”的保护和利用,印证了黄埔村曾经有过的黄金岁月,凸显出村民开放的精神和包容的情怀,它是中日两国民间友好的见证和缩影。



图 10.5 黄埔村日本楼
图片来源: <http://www.gzzc.gd.cn/show.aspx?id=510&cid=39>

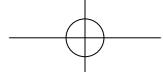


图 10.6 塍头村书院群
图片来源：塍头村活化利用策划。

3 广州村庄文化传承的规划案例

结合广州村庄文化中的耕读文化、商埠文化和宗族文化的特点，以塍头村、黄埔村和沙湾北村为案例，总结村庄文化传承中规划协同合作的经验。

3.1 塍头村——耕读文化传承

塍头村位于广州市花都区炭步镇西南方向的平原、水塘地带，“塍”即低洼之地，塍头村南侧有大量湖沼，长满朗草，村庄位于湖边小岗，故名“塍头”。塍头村是中国历史文化名村，具有体现“耕读传家”特色的综合文化体系，耕读文化贯穿着塍头村 600 多年的历史。村庄规划中各部门协同合作，文物行政主管部门主导的古建筑群落保护，旅游部门提出的旅游发展策略、规划部门对公共空间的梳理、炭步镇政府组织“芋头节”与古村落文化推广相结合等，共同促进了村庄文化的传承。

(1) 背景

塍头村尊师重教，拥有耕读传家文化的优良传统。村内出过 15 个进士、10 个举人和 15 个秀才。科举成功后的塍头人，为后人树立了耕读传家的榜样，形成了塍头村耕读的文化传统。塍头村内存在规模宏大的书院群，拥有古建筑 388 座，34 间书室、书舍，18 条古巷，17 座炮楼，特别是村南侧的宗祠和书社保存完好，一字排开，气势恢宏（图 10.6）。

科举制度废除后，特别是随着新村的建设，塍头村出现了空心化的现象，书舍、书室闲置，建筑年久失修。村内存在的“旗杆夹石”、“接旨亭”、“圣旨牌坊”等耕读传家印记也渐渐成为摆设，耕读文化的传承出现了问题。



专栏 10.5 塍头村耕读传家的典范

“公孙八科甲，七子五登科，父子两乡贤”

明朝成化年间，塍头村十四世先祖黄皞的故事，据说他中举后在朝中居要职，还在救灾时立下大功，塍头村人尊称他为“乡贤公”。更值得一提的是，他的 7 个儿子中有 5 人考取功名，入朝为官。七子黄延年还中了头名举人解元，上京会考状元。后人为纪念他的功绩，称塍头村南社为二房巷，北社为七房巷。

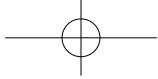


图 10.7 塱头村建筑活化利用总平面规划图
资料来源：华南理工大学·塱头村活化利用策划。

(2) 历史遗产公共空间化

村内的古建筑群坐北朝南，规模宏大，在广东省内极具代表性。村南侧的书院群，镗耳山墙与人字山墙的古建筑互相呼应，错落有致，旗杆夹石、接旨亭等历史环境要素保存完好。规划制定了“历史遗产公共空间化”的策略。

①古建筑群落保护与活化利用

为了保护耕读文化的建筑载体，避免在村庄建设时建筑特色的消失，需要对原有建筑整饰、修缮、活化利用。为此，华南理工大学建筑学院相关专家，对塱头村历史建筑逐一作了精确测绘，编制了修缮设计，现在南野公书舍、黄氏公祠等已经修缮完毕。

广州市的旅游管理部门参与了《塱头村保护规划》中的旅游规划专章，认为在塱头村古建筑群落与旅游相结合，有利于建筑的保护利用和村庄文化的传承：利用村内的古建筑群，发展耕读文化展示、非物质文化展示、岭南建筑史展览、工作室创作等功能。

②历史空间与公共空间相结合

规划将具有耕读文化印记的书舍、旗杆夹石和接旨亭、圣旨牌坊等历史空间，与公共空间体系相结合。这个体系包含了书院群、南大街、圣旨牌坊，接旨亭、旗杆夹石广场等多个景观节点。并且，这些公共空间化的历史空间与旅游部门设计的旅游路线相吻合，使游客体验塱头传统古村落建筑之美的同时，感受到塱头村的耕读文化。

③结合古街巷空间，策划礼仪活动

塱头村有 18 条南北向的街巷，垂直于村南的水塘，与风向一致，空气遇村南水塘温度降低，经街巷向北流动，形成“通风冷巷”充分体现了岭南村落的生态特征。规划师综合了旅游策划意见，针对性地提出“塱头一十八礼”的项目，连接塱头村的 18 条梳式古巷道，让儿童从每一个巷道都接受到一种传统礼仪的教育和培训，最后巷道连接至清明桥，寓意最终的成才，合称为“十八礼”。

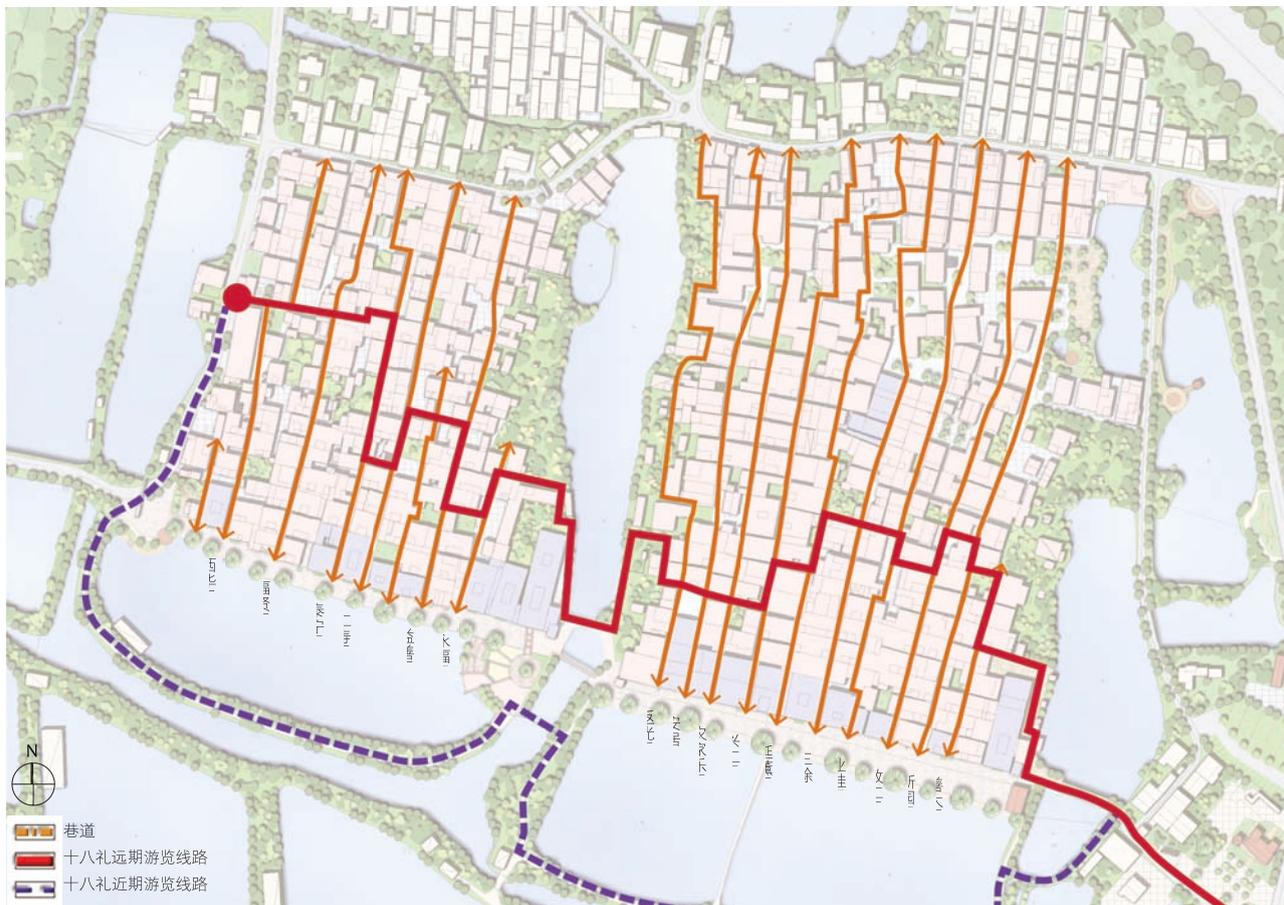
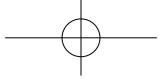


图 10.8 塍头十八礼路线规划图
资料来源：华南理工大学·塍头村保护规划。

(3) “芋头节”文化活动策划

塍头村所处的炭步镇芋头种植的历史非常悠久，20世纪80年代已远销新加坡、加拿大等地。随着现代经济的发展，芋头的经济价值在村民收入中的比重降低，千百年来沉淀的芋头耕种传统即将消失。

炭步镇政府将芋头推销和提升塍头村知名度结合在一起。旅游策划部门将塍头村芋头节活动策划为开幕式、美食嘉年华和古村庄旅游文化推广三部分。规划塍头村南大街为芋头节的活动场地，这样紧邻书院群，使书院文化参与到了芋头节庆活动中。在活动中会评选出年度“炭步芋头王”，还决出亚、季军，并进行公益拍卖，所得善款将作为“芋苗助学”基金。美食嘉年华，特邀一批优秀、特色餐饮企业到现场展销。旅游文化推广活动包括了表演和古村建筑文化展示等。



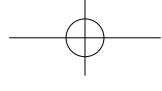
图 10.9 炭步镇的芋头
图片来源：<http://news.sina.com.cn/142723631625.shtml>



图 10.10 炭步镇南大街活动现场
图片来源：炭步镇政府。

专栏 10.6 炭步芋头

据《花县志》记载：“炭步芋为有名产品，种法大抵与姜茨植为多，其所胜者是外表土松厚，堆培得宜，故收量优而品质且佳也”。表土泥质含磷、钾较高极具营养价值，这里出产的香芋个头大，淀粉质多，有粉而香的优点，用来做菜，香气四溢。相传清朝乾隆皇帝一次出游，在炭步圩某食店吃到芋头焖扣肉，大加称赞，特下旨花县知府每年进贡炭步香芋，此后，炭步芋头名扬天下。



3.2 传承商埠文化的黄埔村

2006年7月，瑞典“哥德堡”号到访广州，唤起了广州人民对黄埔古港的记忆。这是“哥德堡”号的复制木帆船261年后再次驶入广州，黄埔古港作为“古代海上丝绸之路”的重要发祥地，是其当年“东方之旅”的目的地之一，成为哥德堡号复航的重要一站。“海上丝绸之路”是古代中国与外国交通贸易和文化交往的海上通道，隋唐海上丝绸之路被称为“广州通海夷道”，航线长达1.4万公里，成为当时全球最长航线。广州具有浓厚的重商观念，商埠文化也深入人心，黄埔村就是其传承与发扬的重要代表。

(1) 背景

黄埔古港位于黄埔古村的西部，清代这里是前后珠江航道的交汇之地，水面开阔，尽得交通之便。原黄埔古港各建筑的确切地点已难以考证，仅有的码头两旁也非法搭建了很多危房。临近码头东侧是一条臭水沟，西侧为一鱼塘。为向世人展示黄埔古港当年的辉煌，以及迎接瑞典国王和“哥德堡号”的来访，广州市政府决定对此地段进行整体设计，力争重现古港当年的历史氛围。重建当年黄埔挂口号各功能用房，包括“黄埔税馆”、“夷务所”、“买办馆”、“永靖营”等，并将此作为“海上丝绸之路”博物馆。



图 10.11 国外油画中的黄埔古港

专栏 10.7 哥德堡号

1738年，瑞典为了开启自己的贸易航线，瑞典东印度公司制造商船，在哥德堡港口起航，因而被命名为“哥德堡”号。哥德堡号曾三次远航至中国广州。在1745年9月12日第三次远航返回港途中，在汉那巴丹礁石搁浅沉没了。自此，人们对哥德堡号考古发掘和研究工作从未间断。1984年，瑞典和欧洲一些文化、航海组织联合起来，计划再造一艘18世纪样式的古帆船，并再次远航中国，重演昔日哥德堡号的辉煌。2005年10月2日，哥德堡号从瑞典出发，前往中国，已于2006年7月18日达到广州。



图 10.12 哥德堡号纪念雕塑

图片来源：广州市城市规划勘测设计研究院。



(2) 重现千年古港风姿

根据《粤海关志》中《黄埔口图》对当时黄埔古港的描述，当时的黄埔税馆为图中规模最大之建筑，紧邻码头西侧岸边，中轴对称，坐北朝南。前面是“凹”字形月台，架设在水面之上，采用杆栏式的构筑方式，一侧竖有旗杆夹；其后半部分是主体建筑，高两层，面阔三间，歇山顶，两侧走廊伸向月台。“永靖营”、“买办馆”均为一层建筑，位于“黄埔税馆”西侧，临江而建，各建筑沿江一字排开。而夷务所则位于黄埔村之中，与北帝庙相邻。据作者推测，因其用于办理外国船商进出黄埔港和外国商人进出广州城的手续，以及贸易方面的一些有关事宜，故避开喧闹的码头和江边而建于村中相对安静之地。

规划部门审时度势，提出“以港带村，港村联动”的措施。为了重现历史地段商埠场所氛围，规划设计人员充分了解黄埔古港发展历史，对古港地段进行整体设计，运用城市设计的思维模式，结合景观整治与建筑设计，利用现代先进的建筑技术演绎传统空间，再塑当年古港码头空间。



图 10.13 《粤海关志》中的《黄埔口图》

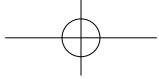


图 10.14 黄埔古港景区平面图

资料来源：华南理工大学·黄埔古港景观区环境整治与建筑设计。



图 10.15 改造后的黄埔古港 (a)

图片来源：广州市城市规划勘测设计研究院。



图 10.16 改造后的黄埔古港 (b)

图片来源：广州市城市规划勘测设计研究院。

政府旅游策划部门适时介入，提出了要将黄埔古港打造成集展示、娱乐、休闲于一体的“文化公园型景区”的旅游策划。在规划中对旅游策划进行了落实，黄埔古港景观区分为四个功能区，即纪念展示区、古港公园区、栈道餐饮区及村头广场。其中纪念展示区采用博物馆式保护宣传的模式，设立粤海第一展览馆，由黄埔税馆、永靖营（兵营）、买办馆、夷务所和展示街组成。这建筑群是依据《粤海关志》与《黄埔挂号口图》的记载再现，恢复昔日通商口的风采，让人体验一口通商的场景。

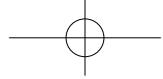
(3) 复活街巷商贸空间

黄埔古港衰落后，街市已难现当年的盛景，街巷空间

空心化严重。在 2002 年后的村庄规划和建设中，针对这样的情况制定了相应的规划策略。

① 保留村落格局

经过与村民的沟通，对黄埔村的文化有了充分的了解。规划延续了昔日坊—街—里—巷的开敞空间体系。保留街巷的古朴巷名，给古村频添无穷的雅趣。街道铺设花岗岩条石，可通马车。“一港两市”的整体格局仍清晰可见。在街巷开敞空间或码头广场空间，鼓励村民销售自产自销产品，再现熙熙攘攘的商业氛围。



②重现港 - 市联动商贸空间

规划设计根据历史资料,恢复了黄埔直街原有的建筑,布置各种当时为外商船只服务的商品展销用房,以及以休闲为主的茶馆、棋牌、冷饮等功能。同时,采用旅游路线将其与古港码头以及其他街巷空间联系起来,设置为各种商埠氛围的旅游路线,令人回味古黄埔丰富而辉煌的“一港两市”商埠氛围。



图 10.17 修缮后的黄埔直街(a)
图片来源:广州市城市规划勘测设计研究院.



图 10.18 修缮后的黄埔直街(b)
图片来源:广州市城市规划勘测设计研究院.

(4)北帝诞 - 商埠文化的节庆传承

北帝诞,村民作为祭祀北帝并祈求出海平安而举办的庆典活动。当年整个活动依赖于古港码头的交通及广场场地,现代村民仍然念念不忘昔日码头挤满船舶看大戏的盛景。北帝诞活动的热闹繁华程度体现着当地的经济水平及工艺水平。虽然黄埔古港盛景已不在,但是,商埠文化鼎盛期的特色工艺仍延续下来,每年的农历三月三日黄埔村民仍然自发地组织举办“北帝诞”以祈求平安。

村庄规划编制中,将村内建于北宋年间的北帝庙(玉虚宫)进行了全面修缮,以供每年村民举办庙会演大戏。同时,广州市文化部门和旅游部门也对其大力支持,并向国内外宣传北帝诞活动。黄埔古村的北帝诞庆祝活动,包括上匾、祭祀、飘色等等,还有父老乡亲们大摆筵席,场面壮观。全程展示着飘色、花车、歌舞、粤剧等各种岭南特色文艺。黄埔村的北帝诞活动与游览黄埔村相结合。从村内古建筑群展示游览到古港码头,让游客体验着黄埔村的商埠文化魅力。

专栏 10.8 北帝诞及北帝庙

北帝诞,流行于珠江三角洲一带的一个融民间信仰、世俗性、群众性、娱乐性为一体的综合性民间文化活动。北帝,又称为玄武、真武等,是道教司水之神,在民间崇信的诸神中地位显赫。黄埔古村位于珠江口,经常遇上水灾等各种自然灾害,因而,村民兴建供奉北帝的神庙以保平安。因北帝庙的建设后,黄埔古村人们安居乐业,为了感激北帝的庇佑,村民挑选在农历三月初三北帝的诞辰日举办祭拜活动。黄埔古村的三月初三北帝诞庙会,在珠江三角洲一直风靡鼎盛,它不仅是一个敬贺一个神的诞日,也是方圆几十里各乡村聚会的一个隆重的庙会。



图 10.19 黄埔村北帝诞活动
图片来源: <http://www.doyouhike.net/city/guangzhou/12/834856,0,0,0.html>

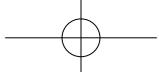


图 10.20 沙湾北村实景

图片来源：<http://www.nipic.com/show/1/62/a1574dece101cd5b.html>

3.3 沙湾北村——宗族文化的传承

沙湾北村位于广州市番禺区沙湾镇，是国家历史文化名镇沙湾古镇的核心部分。有 800 多年的历史，辖内有省级文物保护单位的“留耕堂”，广东音乐的代表人物“何氏三杰”的起源地“三稔厅”、车波街、光裕堂等古街巷及建筑。民间艺术沙湾飘色，起源于明代，闻名全国。

(1) 背景

沙湾北村历史悠久，可追溯到周朝。何氏一族 12 世纪定居于此，建有留耕堂（何氏宗祠），具有宗族治家的文化传统。在沙湾村的历史上，宗族的作用主要体现在对外扩张和对内管理上。在对外扩张上，制定了恰当的土地发

展政策，在对内管理上，何氏宗族制定了分红、奖学金等各种补贴制度，促进村民积极上进。

但随着土地制度的演变，宗族对外扩张的作用消失，村内的管理机构变成了村委，宗族的经济管理作用减弱，号召力也在下降。宗族的作用需要转变，宗族文化的传承面临挑战。

在编制村庄规划时，设计师与沙湾北村的族长经过多次交流，充分了解了现存的宗族活动和村民需求，后与镇政府共同制定了保护和延续宗族文化的措施，包括保护、利用宗族活动的历史空间；结合文化遗产的公共空间设计等策略。

专栏 10.9 沙湾“何”

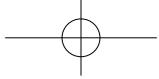
沙湾何氏宗族源远流长，本姓姬，乃周武王支子叔虞裔。后易姓韩，为韩国贵族。秦并六国时为避秦兵追杀而改姓何。汉武帝平越，始从中原南来粤北浚阳，迨至宋代迁至广州。何氏宗族经济富裕，族内男丁每年春夏秋冬四季均分配若干元。此外，还有各项补贴，如结婚有“大床金”，开学读书有“学金”，

生子女有“姜醋金”，死亡有“帛金”等。何氏宗族确是富甲一方，享有名门望族的美誉，邻近四乡之人羡慕不已。故有云：“沙湾何，有仔唔忧冇老婆。”到了现代，仍然有很多以何氏家族的活动，比如云台花园姑嫂坟的“沙湾何”的祭祖活动。



图 10.21 沙湾何的祭祖活动

图片来源：<http://heshileyuan.blog.163.com/blog/static/207653238201110110420670/>



(2) 保护、利用宗族活动的历史空间

留耕堂是沙湾北村的何氏大宗祠，创建于600多年前，面积有3000平方米，1989年被评为广东省省级文物保护单位。这是何氏宗族活动的最主要场所，它结构严谨，修饰华丽，规模宏伟，凝聚了沙湾北村劳动人民的聪慧与血汗，是该地区的社会、经济、文化、古镇文明的象征。

在保护规划中，制定了整饰、修缮策略，并使其继续作为宗族活动的场所。修缮后的留耕堂与旅游策划相结合，展示沙湾的悠久文化。规划将留耕堂分成三个部分，第一个部分是大天街广场，包括旗杆夹石的展示，展示宗族对村庄读书人的影响；第二个部分是第二进院落，原是祭祀时供客人休息的，主要展示族人的活动；第三部分是享殿，是宗族活动的空间，并作为“道德讲堂”的主要场所。“道德讲堂”主要针对青少年，每期活动的主题各不相同，均围绕提升青少年道德水平展开。比如第五场“道德讲堂”活动在沙湾北村道德讲堂主题为“文明旅游，我做不到”，活动内容包括了道德歌、诵中华经典道德篇章、文明旅游的互动展示等。

(3) 结合文化传承的公共空间设计

沙湾北村的公共空间设计是受到宗族活动启发的，何氏族人提出本村文化的四大特色为飘色、兰花、醒狮和音乐。规划整合了四种特色活动，结合兰花综合生态区、音乐艺术文化博览区和醒狮博览区设计。针对飘色活动，设计了飘色活动路线，在安宁西街做二层平台作为观色平台；结合飘色的行进路线，在留耕堂以东设置由兰圃、兰花展示馆组成的兰花综合生态区；结合村委广场形成醒狮文化广场；结合沙湾大厅，形成“广东民间音乐艺术馆”，集展示和民间艺术表演功能于一体。

(4) 现代沙湾北村的宗族活力

经过各方力量的团结协作，沙湾北村的宗族文化增加了活动的场所，重新恢复了活力。现代沙湾北村的何氏宗族的作用逐步转变为村庄文化传承的组织者，以提升村民文明素质为主要任务，延续了奖学制度等。沙湾北村把提升村民文明素质放在了重要位置，制定了符合村情、民情的《村规民约》。“民生保障”是由宗族和村委共同发起的民生活动，包括了技能培训、参保参险、发展教育事业、关心特困村民等。



图 10.22 留耕堂
图片来源：<http://www.tuzhan.com/tsb2010/1d4ffca3524b2270.html>（上图），
图片来源：<http://www.lvee.cn/cms/gz/tjcd/221.html>（下图）。



图 10.23 兰花综合生态区总平面图
资料来源：华南理工大学·沙湾古镇·风韵传承_广州市番禺区沙湾镇村庄规划层面的古镇保护探析。

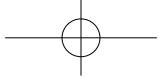
专栏 10.10 沙湾北村奖学制度的演变

科举时期：何氏族例，凡中秀才、举人、进士者，分别获得祖荫二份、四份、八份，一份祖荫相当于七亩田租之值，终生享受。另外，还有一次过的花红金、靴金、书金、弥补金等。据《番禺县志·人文综述》记述，自隋唐开科取士以后，番禺人在考场高中举人的1668人，武举人277人、武进士23人、进士315人，其中沙湾何氏族人的士子是屡见不鲜的。

科举制度废除之后：凡中学毕业生得祖荫二份、大学毕业生得祖荫四份、留学毕业生得祖荫八份，每份祖荫仍相当于七亩田

租之值，均终生享受。由于这种鼓励求取功名的奖学制度，沙湾学校多，读书人多，有功名的人多。故有年逾花甲的人，为了求得学位功名而获得祖荫，仍往广州读大学。

现代：制定了大力发展教育事业，注重教育经费、奖教奖学的投入的制度，包括了：贫困学子助学贷款，贫困生补助和考入重点大学奖励政策，受此影响，即使较为贫困的沙湾北村家庭依然倾力地支持子女读书。



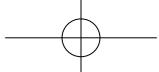
4 结语

村庄文化的传承并不是规划部门单方面能够完成的工作，需要政府、村民、社会团体多方面力量的参与。首先，对于规划部门，除了要针对不同村庄文化的特点制定相应的策略外，还要充分考虑传承村庄文化的方方面面，做好整体的协调工作；其次，需要村民在宗族制度的领导下，从

内部接受并做好村庄文化的传承，他们是村庄文化传承的主体；再次，在村庄文化传承的过程中政府其他部门是必不可少的，村庄的建设、文化的传承都需要政府各部门的参与与支持。

参考文献

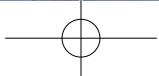
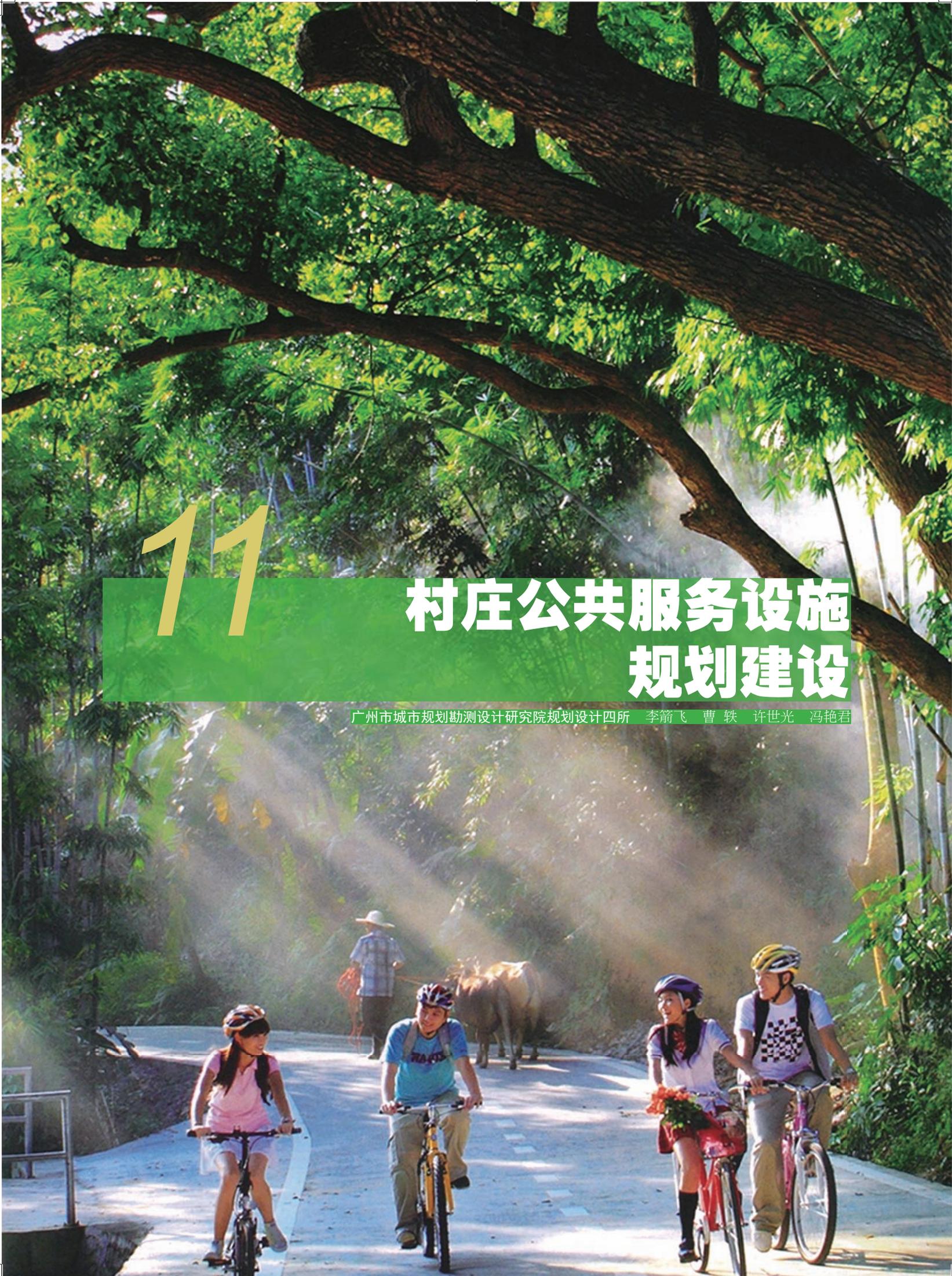
- [1] 张泉, 王晖, 梅耀林, 赵庆红. 村庄规划 (M). 北京: 中国建筑工业出版社, 2010, 44-48.
- [2] 何依, 李锦生. 明代堡寨聚落砥洊城保护研究 [J]. 城市规划, 2008 (7).
- [3] 何依. 人家住在潮烟里—石浦老城文化解析 [J]. 城市规划, 2004 (7).
- [4] 杨宏烈, 肖佑兴. 论广州黄埔古村商埠文化建筑遗产的保护利用 [J]. 中国名城, 2010 (9).
- [5] 何依. 城市记忆与文化传承—石浦老城保护规划与实施 [J]. 城市规划, 2005 (9).
- [6] 潘英伟. 广东古村庄—塍头 [J]. 粤海风, 2009 (5): 80-81.
- [7] 朱光文. 珠江三角洲北缘地区乡域社会的形成—花都朗头古村考察 [J]. 岭南文史, 2003 (1): 22-27.
- [8] 谭抒茗. 塍头村: 活化利用先搞好基础设施 [N]. 广东建设报, 2014-3-28, (7).
- [9] 邹德秀. 中国的“耕读文化” [J]. 华夏文化, 1996 (4).
- [10] 徐雁. “耕读传家”: 一种经典观念的民间传统 [J]. 江海学刊, 2003 (2): 154-161.
- [11] 庞国. 凭谈宗族文化 [J]. 中国地方志, 2005 (5).
- [12] [英] 科大卫, 刘志伟. 宗族与地方社会的国家认同—明清华南地区宗族发展的意识形态基础 [J]. 历史研究, 2000 (3): 1-13, 189.
- [13] 孙一民, 孙永生, 张春阳. 探寻城市的记忆—广州黄埔古港展示建筑设计及其研究 [J]. 古建园林技术, 2009 (2).
- [14] 赵红红, 阎瑾, 张万胜. 沙湾古镇·风韵传承—广州市番禺沙湾镇村庄规划层面的古镇保护探析 [J]. 南方建筑, 2009 (4).

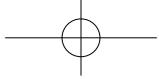


11

村庄公共服务设施 规划建设

广州市城市规划勘测设计研究院规划设计四所 李箭飞 曹轶 许世光 冯艳君





公共服务设施最大的特点就是“公共性”，无论村庄如何演变，这种公共性的定位始终是不会变的。但就村庄公共服务设施而言，从传统的村庄到现代的村庄，其形式和属性却不断演变。传统村庄因其家族性和聚落性而形成了祠堂、庙宇、私塾和牌坊等具有象征性特征的公共服务设施，现代村庄因其开放性和生活性更需要医疗、文化、体育、休闲等以“公共性”为特征的公

共服务设施。今天，这两种类型的设施在村庄中依然存在，但其功能作用、载体形式和建设供给模式都有很大的不同。广州经历了两千多年的传统历史发展时期和 30 多年的改革开放前沿地时期，在村庄公共服务设施传承发扬和市场化供给方面有丰富的经验，本文通过案例来进行详细阐述，希望能够为其他地区的发展提供有价值的参考。

1 基础及概况

1.1 村庄设施：宗族活动的要求

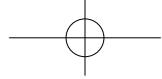
传统的村庄是以血缘关系为纽带的聚落，村庄固有的血缘关系与强大的宗族力量，衍生出祠堂、庙宇、私塾、牌坊等传统公共服务设施。其中，祠堂是村庄公共生活的中心，至今仍在村庄公共生活中发挥着较大的作用。

(1) 建设机制：宗族需求基础上的自下而上

宗族活动是村庄主要的公共活动，这需要一定的公共场所。在此背景下，村民以宗族为主体建设祠堂。此外，为满足村民宗教信仰、教育后代、标志村庄、防御外敌、聚会交流等需求，相继产生了庙宇、私塾、牌坊、碉楼、广场等传统村庄的公共建筑与公共空间（表 11.1），其建

表 11.1 传统村庄公共服务设施的功能、数量、区位与建筑特征一览表

| 设施类别 | 设施名称 | 功能 | 数量 | 区位 | 建筑特征 |
|--------|---|--|---|---|---|
| 文化宗教设施 |  | 主要功能为祭祖，兼具宗教议事、设置私塾、修订族谱的功能。 | 每个宗族 1 个，由多个宗族组成的村有多个祠堂。 | 多建于宗族聚居地或其附近。一般设于村庄的中心。 | 规模较大、建筑质量好，放有祖先牌位，祠堂多有堂号，由高手所书，制成金字匾高挂于正厅。 |
| |  | 村民进行宗教信仰活动的场所，如土地庙供奉土地公公祈求出入平安、天后庙供奉天后娘娘祈求风调雨顺等。 | 汉族一般每条村庄至少有 1 个的庙宇。有“村村皆有庙，无庙不成村”之说。 | 传统社会中村民认为庙宇“阴气”较重，不利于人们生活，因此村庙少与其他建筑相邻。 | 供奉有神像，拜祭用品与设施，有较大的空间供活动的开展，如聚餐（福餐）、做戏、道场、割火等。 |
| |  | 标志坊用于标志村庄，功德坊用于表彰功勋、家族坊用于表明科第，贞节道德牌坊用于表明忠孝节义。 | 村中的标志坊为 1 个，功德坊等是根据村民的功勋由政府赐予，数量越多荣耀越多。 | 标志坊主要位于村的主要入口处，其他牌坊主要位于村的主要交通要道上。 | 主要由基座、立柱与瓦楼三部分组成，起装饰、景观的功能。 |
| |  | 祈祷性：希望当地人多中科举。 迷信性：以塔补全风水上的空缺。 标志性：作为地标。 | 主要在中国南方地区，有的地区几乎所有的乡镇都建有风水塔。 | 依照村庄不同的风水特点有不同的位置，一般修在水口，作为一邑一郡一乡之华表。 | 为振兴文运，塔一般较细长，似毛笔插入云霄。此外，风水塔的风格来自于佛塔，塔上刻有佛像。 |
| 教育设施 |  | 宗族或乡村内部的民间幼儿教育机构，有时将私塾设于祠堂内。 | 私塾形式较灵活，可以几家合请一个先生来家里教学。发展盛期，一个村庄有多个私塾。 | 村中大型私塾一般结合祠堂等公共空间设置，小型私塾设置灵活。 | 设施简单，只需有学习的场所与桌子、凳子即可。 |
| 防御设施 |  | 具有防御外来盗贼等功能的村民住宅。 | 具有较强的地域性，最具特色的碉楼为藏区高碉和广东开平碉楼。 | 一般在低洼地设置。 | 建筑为多层建筑，墙体较坚固，窗户开口小，设铁栅；上部一般建有突出悬挑的全（半）封闭的角堡，内开设了射击孔，可以居高临下地还击进村之敌。 |



设资金主要来自村民的自愿捐资。总的来说，村庄传统的公共服务设施是从村自身的发展需求考虑，自下而上建设起来的。

(2) 问题：设施功能变迁与活化利用不足

时代的变迁促使村庄的功能发生转变，如宗族活动减少，宗教信仰削弱，教育与防御功能都转化为政府的职能。总的来说，祠堂、庙宇、标志牌坊仍具备一定的传统功能，而私塾与碉楼则已失去了传统功能。

以祠堂为例，自明朝开始兴起，一直是宗族进行活动的场所，首要功能是祭祀祖先，也有宗教议事、设置私塾、修订族谱等功能。祠堂因此成为村庄公共生活的核心，也是每位村民归属感的物质载体，即使是在新中国成立后的生产队制公社化时期，祠堂被改造为食堂、会堂、学校，其精神方面的功能有所削弱，但它作为村庄公共生活中心的地位一直没有变化。

如何在村庄规划中传承和活化这些传统公共服务设施，使其适合村民的生活需求，成为村庄规划要解决的主要问题之一。

1.2 现代设施：满足基本公共服务需求

(1) 建设机制：城乡一体化推动的自上而下

村庄的现代公共服务设施是指按照相关标准建设的村民生产、生活服务设施，主要是指教育设施、医疗卫生设施、文化体育设施、社会福利设施、生活性基础设施五大类。为推进城乡统筹发展，针对村庄规划公共服务配套的问题，自2008年，广东省和广州市出台了一系列建设指引和标准，其中《广州市村庄规划编制指引（2013～2020）（试行）》提出了村庄基础公共服务设施配备的标准，发挥了较好的指导作用（表11.2）。其中，中学、综合医院、综合文化体育设施、老年人福利院等大型的公共服务设施一般由镇、区、市等机构提供，形成城乡统筹、等级齐备的公共服务设施体系。村庄现代公共服务设施表现出了自上而下地进行规划建设的特点。

值得关注的是，在城乡统筹的视野下，村庄现代公共服务设施并不仅仅以村为单位配套，更多的是从区域的角度统一配套，例如教育设施和医疗卫生设施，广州村庄地

表 11.2 现代村庄公共服务设施设置标准

| 设施性质 | 公共设施类别 | 村庄主要设施 | 《广州市村庄规划编制指引（2013～2020）（试行）》 设置标准 | |
|---------|--------|---------------|--------------------------------------|-----------|
| | | | 配置要求 | 建筑面积（平方米） |
| 基本公共设施 | 教育设施 | 小学 | ○ | — |
| | | 幼儿园、托儿所等 | ○ | — |
| | 医疗卫生设施 | 卫生站或社区卫生服务站 | ● | 200 |
| | | 计生站 | ○ | — |
| | 文化体育设施 | 综合文化站（室） | ● | 200 |
| | | 农家书屋 | ● | — |
| | | 宣传报刊橱窗 | ● | 10 |
| | | 户外休闲文体活动广场 | ● | — |
| | | 文化信息共享工程服务网点 | ● | — |
| | | 体育活动室 | ○ | — |
| | | 健身场地 | ● | — |
| | 社会福利设施 | 运动场地 | ○ | — |
| | | 养老服务站 | ○ | — |
| 生活性基础设施 | 公厕 | ● | — | |
| | 村委会 | ● | — | |
| 非基本公共设施 | 行政管理设施 | 公共服务站（综合服务中心） | ● | 300 |

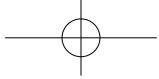
注：●为应设的项目，○为可设的项目，—为没有具体要求

资料来源：广州市村庄规划编制指引（2013～2020）（试行）。

专栏 11.1 历史建筑的“活化”计划

“活化”一词最早是从香港诞生的一香港特别行政区政府在2007～2008年度的《施政报告》中推出活化历史建筑伙伴计划（简称“活化计划”），作为政府文物保育政策一系列措施的主要部分。由此，“活化”成为了历史建筑保护的重要途径之一。历史建筑活化是指以创新的方式，对历史建筑加以利用。

一方面挖掘其历史内涵，另一方面发挥其更深层次的社会功能，在历史建筑的保护与更新的运作模式、体制保障、资金保证等方面均有所创新。目前，“活化”的理念已经被国内大陆地区的城市所认可。



区的中小学布局通常是集中布局，通过校车接送周边村庄的学生上学；卫生站则在每村一个标准卫生站配置的基础上，从统筹发展的角度出发，按照一定服务半径设立 24 小时服务的大卫生站。

(2) 问题：建设与运营需要镇村协同

由于教育、医疗等部分公共服务设施具有专业性，仅依靠村民互助、村集体难以建设符合标准的设施，因此村庄的专业设施长期落后于城市，应由上级政府推动体制创新并进行经济扶持。镇政府作为中国农村最基层行政派出

机构，在大力推动村庄公共服务设施建设方面起到了应有的作用。

以医疗设施为例，村庄的基层医疗机构存在管理薄弱、医护人员缺乏、设施落后等问题，村民基本医疗需求长期得不到满足。在 2010 年中央政府推动“基本医疗服务”从基层医疗机构剥离后，村庄最基本的医疗机构—卫生站不再提供诊疗服务，这与村民日常医疗需求形成了更大的矛盾。在此情况下，以镇政府为主体的基层行政机构逐步开始探索适合村庄的医疗卫生体制。

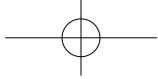
2 祠堂功能传承的规划实践 — 以南沙区塘坑村为例

塘坑村是南沙区历史文化最悠久的村庄之一，有 600 多年的历史。1949 年以前，塘坑村一直是南沙区的政治、文化中心。由于经济条件良好和中国几千年的传统思想，塘坑村的大户人家分户后都要建祠堂，至今旧村内部有 9 个祠堂，此外还有 4 座寺庙和 1 座书室。

针对塘坑村祠堂等历史建筑较多的情况，在村庄规划编制过程中，我们特别注意收集村民对历史建筑保护与修缮的意见，并结合公共服务需要、交通区位、建筑产权等方面的情况，提出祠堂等历史建筑再利用的初步方案。在



图 11.1 塘坑村古建筑空间分布图
图片来源：作者自绘。



与村委和村民代表充分沟通之后，进一步修改方案。规划成果通过村民代表大会审议后，由南沙区人民政府审核并公布实施，成为塘坑村祠堂再利用的指导文件。

2.1 利用现状及改造意向

(1) 祠堂现状情况

在祠堂的现状利用中，村集体拥有产权的祠堂得到了较好维护和修葺，也继续用作村庄的公共服务设施，维护的资金主要是靠村民集资，小部分由村委出资，这些祠堂是我们主要规划的对象。而村民拥有产权的祠堂则被改造成了成住宅，维护情况不理想。

目前，塘坑村的9座祠堂中，村集体拥有产权并得到有效利用的主要有乐耕祖祠、朱文庆公祠、儿松公祠等。

(2) 村民改造意向

在塘坑村，村民仍将祠堂作为重要的精神场所和公共活动中心，有意识、有计划地进行自发性的维修和保护工作。在村庄规划编制前期对村民的问卷调查显示，95%的村民认为需要把祠堂全部保留下来，并进行必要的修葺维护。

从尊重村民意见与活化历史建筑的角度出发，规划对祠堂进行功能更新，完善优化相关的配套设施，使祠堂公共服务的功能得到传承。

2.2 历史空间的保护与功能更新

村庄规划根据祠堂的位置、建筑质量、产权等情况，结合村民日常生活需求，赋予祠堂卫生站、文化站等新的功能。

(1) 乐耕公祠

乐耕公祠始建于明末清初，后多次重修，占地面积209平方米，是南沙区现存清代建筑风格突出的祠堂建筑，也是南沙区登记文物保护单位。

塘坑村是历史文化名村，具有厚重的文化底蕴，历来都有陈列村子弟及名人字画、摄影作品展示的风俗，村集体也有书画培训的传统。结合此传统，并考虑到乐耕公祠内部开间较大、采光较好的特点，将公祠规划为书画社，并兼具文化娱乐的功能。规划还建议远期将街道电线进行



图 11.2 乐耕公祠改造后实景
图片来源：李翔 摄。

地下埋设，并将铁皮构筑物等与祠堂风貌不协调的设施进行拆除，从而美化祠堂周边环境。

(2) 朱文庆公祠

朱文庆公祠又称明德堂，毗邻乐耕公祠。公祠始建于明末，清代及现代都有重修，是南沙区现存清中期建筑风格突出的祠堂建筑，也是南沙区登记文物保护单位。

20世纪50年代开始朱文庆公祠就被用作村文娱组的活动场所，用于粤剧排演等，此后塘坑村一直保留着长者传授古扬琴等传统乐器、唱粤剧的传统。规划保留这一功能，并强化现代的娱乐功能，如增加数字电影播放的设备。此外，规划还在公祠南部开辟了健身场地，新增乒乓球桌等运动设施。由此，村庄规划推动塘坑村形成了以乐耕公祠与朱文庆公祠为核心的，集“琴棋书画”等传统文化传承以及现代娱乐、体育为功能于一体的文化娱乐中心。



图 11.3 朱文庆公祠改造后实景
图片来源：李翔、冯艳君 摄。

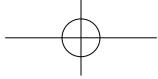
(3) 儿松公祠

儿松公祠始建于明末，占地面积269平方米。祠内石雕装饰丰富精美，木雕精细，是南沙区现存清晚期建筑风格突出的祠堂建筑，也是南沙区登记文物保护单位。

根据南沙区卫生公共服务设施布局要求，原则上每个村需要配一个卫生站，规划考虑到儿松公祠位于村口，交通便利，并且内部空间较大，满足村卫生站建筑面积最低100平方米的要求，因此规划赋予其村卫生站的功能。此外，规划按照卫生站的布局要求对室内空间进行分隔重组，形成诊室、抢救室、输液室、卫生间等功能用房。



图 11.4 儿松公祠改造后实景
图片来源：李翔、冯艳君 摄。



(4) 善轩书房

善轩书房是祠堂以外功能更新最成功的传统建筑，始建于明末，清代有重修，占地面积 270 平方米。该书房是南沙区现仅存的两间书室之一，是南沙晚清私家书社的代表，是南沙区登记文物保护单位。

规划遵循其历史功能，并根据广州市对村庄规划文化设施的配套要求（应设置一个不少于 200 平方米、1500 册藏书的文化站），强化善轩书房的文化服务功能。目前，书房藏书 7000 多册，并具备棋牌、乒乓球等文化、体育功能，还增加了计算机、互联网等现代设备，是塘坑村集综合文化站、科普活动站、绿色网园、家长学校等多功能于一体的公共服务场所。



图 11.5 善轩书房改造后实景
图片来源：李翔、冯艳君 摄。

2.3 历史传承与功能更新的效果

塘坑村通过逐步实施规划，目前乐耕公祠、朱文庆公祠、儿松公祠、善轩书房已经整治完成，并投入使用。祠堂等古建筑通过注入新的公共服务功能，继续发挥村民公共生活核心的作用，这既满足了村民公共服务的需要，又增加了祠堂修缮维护的动力，使其重新焕发活力，实现功能传承。塘坑村的村民都对此有较好的评价。

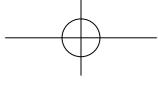
功能更新后，祠堂成为了村庄中重要的公共空间与景观节点。村庄规划主要依托祠堂，以及庙宇、公园、古树等节点，利用良好的山体与村落，构建“山一村一祠”的空间景观意象与旅游线路，对推动塘坑村发展旅游有较大作用。

2.4 经验

塘坑村利用村庄规划的机会，以村委为主导，村民、规划技术人员为主体，对祠堂的去留、功能的传承更新等方面进行了积极、有效地沟通，最终形成一个以祠堂保护为前提的功能传承、建筑修缮以及景观美化方案。此外，还结合村中其他传统的公共服务设施对塘坑村的历史文化旅游线路进行策划，指引了塘坑村未来旅游开发的空间布局。塘坑村祠堂的功能传承使得传统建筑焕发活力，为其他历史文化资源丰富的村庄提供了经验借鉴。



图 11.6 塘坑村旅游线路规划图
资料来源：塘坑村美丽村庄规划（2013 ~ 2020）。



3 镇村协同共建医疗服务设施 — 以万顷沙镇为例

万顷沙镇位于广州市南沙区的南部，行政区域面积为142.85平方公里，2010年底常住人口为3.95万人，人口密度仅有277人/平方公里，地广人稀，基层医疗设施较落后。2010年国家提出基层医疗机构仅发挥公共医疗卫生职能，剥离其基本医疗卫生职能的改革意向，这意味着村卫生站这种医疗机构不再承担基本的医疗功能，不再有药物的供应、医疗设施与相关医护人员的支持，村民日常生活中简单的治疗都只能通过镇里较大的医院解决。但是镇里的医院服务半径较大，村民每次看病都要花费较多的时间与精力，医疗需求的增长与医疗资源的缩减形成了巨大的矛盾。针对此问题，南沙区在2013年以万顷沙镇作为试点，以医疗服务镇村协同共建为主题，探索新时期村庄合作医疗发展之路。此外，万顷沙镇也鼓励民间社会组织的成立，作为万顷沙镇医疗机制的重要补充。



3.1 医疗机制

医疗服务的镇村协同共建是通过镇医院对村卫生站进行全面管理，为村卫生站提供人员轮岗培训、执勤调配、业务支持，以及接纳病人转诊支持，从而提升村卫生站的基本医疗服务功能。

(1) 医疗机构的管理制度

医疗机构的管理制度是新型农村医疗关系的核心，主要目标是提升村庄基层医疗机构的基本医疗卫生的服务能力。

根据万顷沙镇实际情况，社区卫生服务中心以及村卫生站的人员与设施都由南沙区第一人民医院统筹管理，实现“镇属院管”；而万顷沙镇则对村卫生站进行日常事务的管理，实现对村卫生站的双重管理。因此，每个村的卫生站都挂“第一人民医院xx卫生所”与“万顷沙镇xx卫

生站”两套机构牌子。此外，每个村都通过选举产生“村卫生站服务监督委员会”，负责对村卫生站的服务质量和水平进行监督评议，形成对卫生站良好的反馈机制（图11.10）。从全区的角度看，则形成了由区级医院、镇级社区卫生服务中心和村卫生站三级医疗服务机构，解决村民不同程度的医疗问题。

(2) 医护人员的管理制度

在实施试点之前，村卫生站的医护人员原来是由卫生站独立聘任的，但待遇低、发展前景受限等缺点，使其难以招聘到高素质的医护人员，这是村卫生站发挥基本医疗功能的最大难题。根据医疗机构管理制度的“镇属院管”，医护人员的管理制度也进行了改革——由南沙区级医院派出具备相关资格的医护人员全职驻村。为吸引高素质的医护人员，还以南沙区和区内各镇政府为主体，向全国展开招聘，并承诺医生、护士都具有区级医院的编制，在享受区级医院待遇的基础上，比在区级医院同等水平的医护人员薪资标准高10%；此外，在区级医院推进“下村服务”逐渐成为医护人员的轮岗制度，也成为岗位晋升之前必须

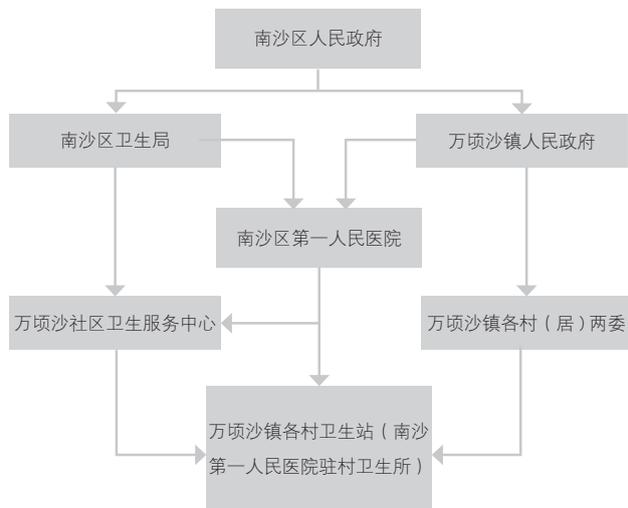
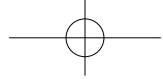


图 11.7 南沙区的医疗设施管理机制
资料来源：万顷沙镇人民政府。

专栏 11.2 公共医疗卫生与基本医疗卫生的作用与载体

2008年全国卫生工作会议上，卫生部部长陈竺阐述了中国的公共医疗卫生服务的两大内容：按照服务的目标与重点，中国的公共医疗卫生可分为公共医疗卫生与基本医疗卫生两大类。其中，公共医疗卫生包括疾病预防控制、计划免疫、健康教育、卫生监督、妇幼保健、精神卫生、卫生应急、急救、采血服务以及食品安全、职业病防治和安全饮水等12个领域，主要由疾病预防控制机构、城市社区卫生服务中心、乡村卫生院等城乡基本医疗卫生机构向全体居民提供。而基本医疗卫生则指采用基本药物、使用适宜技术，按照规范诊疗程序提供的慢性疾病的诊断、治疗和康复等医疗服务，主要由区（镇）级以上的综合医院承担。由于发展目标不同，设施的配备也有较大的差异：城市社区卫生服务中心、乡村卫生院等公共医疗卫生机构缺乏日常诊疗所需医疗设施。



完成的任务之一。在编制、待遇与级别等多重鼓励政策支持下，村卫生站的医护人员队伍充实了，服务水平与服务态度也有了全面的提升。

(3) 医疗设施及诊疗费用的资金支持

根据试点方案，村卫生站的运行经费与人员经费都由南沙区政府承担，医疗设施一次性改善由南沙区、万顷沙镇共同支持，镇政府按照每个村卫生站 10-15 万元标准进行改造建设，并对每家村卫生站购置 30 万医疗设备。

在村民就医报销方面，在万顷沙镇财政中设立专项经费，对村民在村卫生站门诊中通过新型农村合作医疗报销后的自付部分给予二次报销，实现村民的免费医疗，即村民在村卫生站中的挂号、门诊甚至药费都全部免费。

3.2 医疗设施规划布局

(1) 医疗设施的空间布局

在管理制度的指导下，万顷沙镇建立由区级医院、镇级社区卫生服务中心与村卫生站组成的三级医疗服务及公共卫生网络，其中通过对村卫生站的合理布局，打造“十分钟医疗圈”，即村民最多步行 10 分钟即可以找到最近的村卫生站，实现基层医疗设施的均等化。

2010 年万顷沙镇建立了社区卫生服务中心，纳入政府和区级医院的双重管理，负责管理基本药物和基本公共卫生服务，并指导村卫生站将公共卫生与基本医疗服务相结合，进行日常询诊等工作。

在村庄规划中，万顷沙镇以每个村配置 1 个村卫生站的原则，结合村庄规模、位置等情况综合考虑，在 16 个村中共配置 13 个卫生站（图 11.8）。

(2) 村卫生站的规划设计

在医疗设施镇村共建的方案中，重点是建立选址用地、外观标识、用房面积、设施配备“四个统一”的建设标准，以此提升村卫生站的环境与设备水平。

选址用地：以产权、位置、规模作为考虑因素，选择村集体用地，结合邻村的卫生站统筹考虑，力求镇内医疗资源得到充分利用。

用房面积：村卫生站的建筑面积不应小于 100 平方米。对业务量较大、服务覆盖范围较广的村卫生站，考虑逐步扩大规模。

外观标识：村卫生站的标识都应统一设置，包括红十字的灯箱、卫生站的标识以及门口“广州市南沙区万顷沙镇 XX 村卫生站、广州市南沙区第一人民医院 XX 卫生所”的两个牌子。此外，还统一设置宣传栏对村卫生站业务进行宣传。

设施配备：每个村卫生站除设置诊室、药房以外，还增加输液室、康复室、男女值班室、食堂等功能间。医疗设备方面，统一配置雾化器、TDP、静脉注射助推器等医疗设备，并将配置一批观察床、呼吸机、洗胃机等抢救设备。改造与更新设施后，将可为村民提供注射、雾化、理疗、抢救等基本医疗服务。

3.3 实施效果

2013 年以来，以南沙区和各镇政府为主体，共组织 6 次面向全国医护人员的公开招聘，共招聘医务人员 205 人，充实了南沙区基层医疗的专业技术力量。

如今，万顷沙镇内 13 家卫生站的改造基本完成，已具备急救、输液、康复等功能，形成基层医疗设施的“十分钟医疗圈”，与区级综合医院，镇级医疗社区中心形成布

专栏 11.3 新型农村合作医疗制度

新型农村合作医疗制度简称新农合，与城镇居民的医疗保障制度相对，是中国农村基本医疗保险制度，到 2010 年已基本实现覆盖全国农村居民。简单而言，新农合制度就是参加人员每年支付一定费用，在当年产生的门诊、住院等医疗费用可进行一定比例的报销，2014 年新农合还新增了对大病的保险。

以南沙区为例，新农合的筹资标准为每人每年 490 元，其中，中央财政资助 30 元，区、镇财政各资助 175 元；参合人个人或村集体缴纳 110 元，而在实际操作中，个人筹资部分往往由村集体或镇政府进行支付，即村民不需要交钱即可参加新农合，享受新农合的报销优惠。至 2010 年，南沙区新农合的参合率达 100%，另有 10833 个户籍居民自愿放弃了城镇居民医疗保险而参加了新农合。

专栏 11.4 万爱会——万顷沙镇医疗机制的重要补充

万爱会是 2013 年在万顷沙镇政府倡导下成立的民间社会公益组织，具有创新意义。它实质是大病医疗保险制度，是当时新农合缺乏大病医疗保障的情况下，解决村民“因病致贫、因病返贫”问题而成立的。

万爱会的申请程序较简单，只要常住万顷沙镇，自愿申请并每年缴纳 100 元会费，经批准就可以成为万爱会会员，享受恶性肿瘤、急性心肌梗死、脑中风后遗症等 35 种重大疾病进行医疗救助，年救助累计最高金额为 15 万元，超过 15 万元的部分，还可向万爱会申请特殊救助。而患重大疾病的住院医疗费用也可由万爱会进行预付垫支。此外，对意外身故、意外伤残一次性最高救助 3 万元。这些措施都对患上大病的人员给予极大的帮助。

截止至 2013 年的入会结束，短短一个月内，万爱会已接收会员 18010 人，筹集资金 180 万元，入会人数占户籍人口总数的 56%。

此外，万爱会还是广州市首个为外来务工人员提供重大疾病医疗救助保障服务的民间社会组织，是新时期城乡一体化的创新探索。

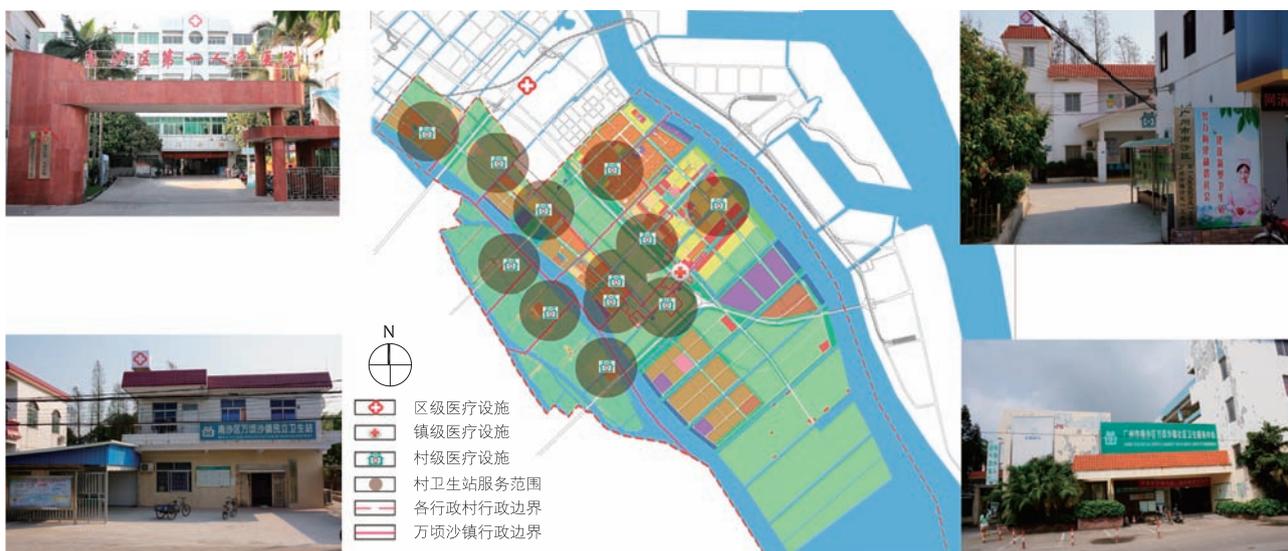
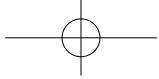


图 11.8 万顷沙镇医疗设施空间布局图

局合理、等级完善的三级医疗体系。

由于村卫生站管理制度、人员、设备的完善，以及村民看病可以享受二次报销，村卫生站的门诊量大幅提升，至少都增加 1 倍以上。以沙尾一村的村卫生站为例，自镇村协同共建方案运行以来，月均门诊量由 1479 人次增至 3408 人次，平均日门诊量达 102 人次，最高日门诊量为 165 人次。

3.4 经验

万顷沙镇的医疗服务镇村协同共建的案例通过理顺管理制度、完善医疗设施以及费用支持等方面措施，提升了村卫生站的服务水平，从而解决村民“看小病难”的烦恼。在此案例中主要有五个方面的经验：

(1) 医疗制度方面，建立多层次的医疗保障。如万顷沙镇的村民都享有新农保的基本保障，还有镇村协同共建方案中的二次补贴，也可自愿参加万爱会，实现“小病不用钱，大病有保障”的成效。

(2) 规划设计方面，完善基层医疗机构的急救、门诊、输液、康复等基本的医疗功能，并通过合理的规划布局，打造“十分钟基层医疗圈”，实现基层医疗设施均等化。

(3) 管理体系方面，由于医疗设施具有专业性，需要综合医院在人员与技术的输送，因此，万顷沙镇探索“镇属院管”的模式，实质就是从“水平管理”转向“垂直管理”。

(4) 组织主体方面，各级政府制定改革方案，以财政支持的方式自上而下的推进医疗服务镇村协同共建。而在实施过程中，每个村都选举产生“村卫生站服务监督委员会”，负责对村卫生站服务质量和服务水平进行监督评议，是自下而上推动机制良好运行的重要途径。此外，在镇政府支持与引导下，成立万爱会的社会组织，成为医疗保障的重要补充。

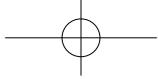
(5) 万顷沙镇选取沙尾一村作为试点，采用“试点先行，逐步推开”的方式推进镇村协同共建的方案，而万顷沙镇又作为南沙区的试点，这种方式便于积极稳妥地推进工作。



图 11.9 万顷沙镇的沙尾一村卫生站改造后的实景图
图片来源：万顷沙镇人民政府。



图 11.10 万顷沙镇的沙尾一卫生站改造后的实景图
图片来源：万顷沙镇人民政府。



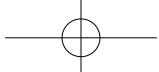
4 结语

村庄公共服务设施的规划建设面临两方面的问题：传统公共服务设施的活化与现代公共服务设施的建设运营。我们以南沙区塘坑村为例阐述了村庄规划中加强公众参与，多方面收集村民、村委关于保护传承祠堂的意见，并结合各祠堂的空间特点与现代公共服务设施的需求，来推动祠堂的功能更新，实现历史建筑保护、活化与现代公共服务

设施完善等多重目的；以南沙区万顷沙镇为例，阐述了镇政府通过机制创新、村庄规划等手段推动村庄医疗设施人员、设备优化、空间均等化，从而实现现代公共设施城乡一体化的目标。总的来说，这两个成功的案例，可望为村庄公共服务设施的建设与完善提供借鉴经验。

参考文献

- [1] 中国共产党第十六届中央委员会第六次全体会议. 中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定. 2006.
- [2] 李立清. 对加强我国农村公共服务途径的探讨 [J]. 农业经济, 2005 (8): 9-11.
- [3] 罗震东, 韦江绿, 张京祥. 城乡基本公共服务设施均等化发展的界定、特征与途径 [J]. 现代城市研究, 2011, (7), vol. 26: 7-13.
- [4] 广州市规划局. 广州市村庄规划编制指引 (2013 ~ 2020) (试行). 2013.
- [5] 广州市城市规划勘测设计研究院. 南沙区塘坑村村庄规划 (2008 ~ 2013). 2008.
- [6] 广州市南沙区. 广州市南沙区文物古迹保护规划. 2008.
- [7] 广州市南沙区万顷沙镇政府. 万顷沙镇关于进一步整合医疗卫生资源提高基层医疗卫生服务水平的工作方案. 2013.
- [8] 广州市南沙区卫生局. 关于印发《南沙区基层医疗机构委托镇街管理 (万顷沙镇试点) 工作方案》的通知 (穗南卫字 [2013] 8号). 2013.

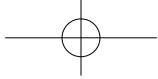


12

农村扶贫开发 规划建设

广州市城市规划勘测设计研究院规划设计三所 王进安 胡 焱 岳晓琴





广州作为全国发达的一线城市，经济社会发展水平走在全国前列。但广州的贫困地区也是不容忽视的，而且随着改革开放以来城乡差距的不断拉大，广州贫困的地区村庄在发展动力、发展能力、配套设施建设水平方面与城市地区存在的差距也越来越大。2000年以来，广州市就不断在北部山区开展扶贫工作，在正视城乡

差距的基础上通过以城带乡、城乡一体等方式不断提高村庄设施配套水平和经济发展能力，取得了一定的成绩。本文详细介绍广州在北部山区扶贫的过程和规划对贫困地区的扶持与引导，以此来构建一个扶贫规划的样本，为贫困地区的发展提供可复制和推广的经验。

1 背景概况

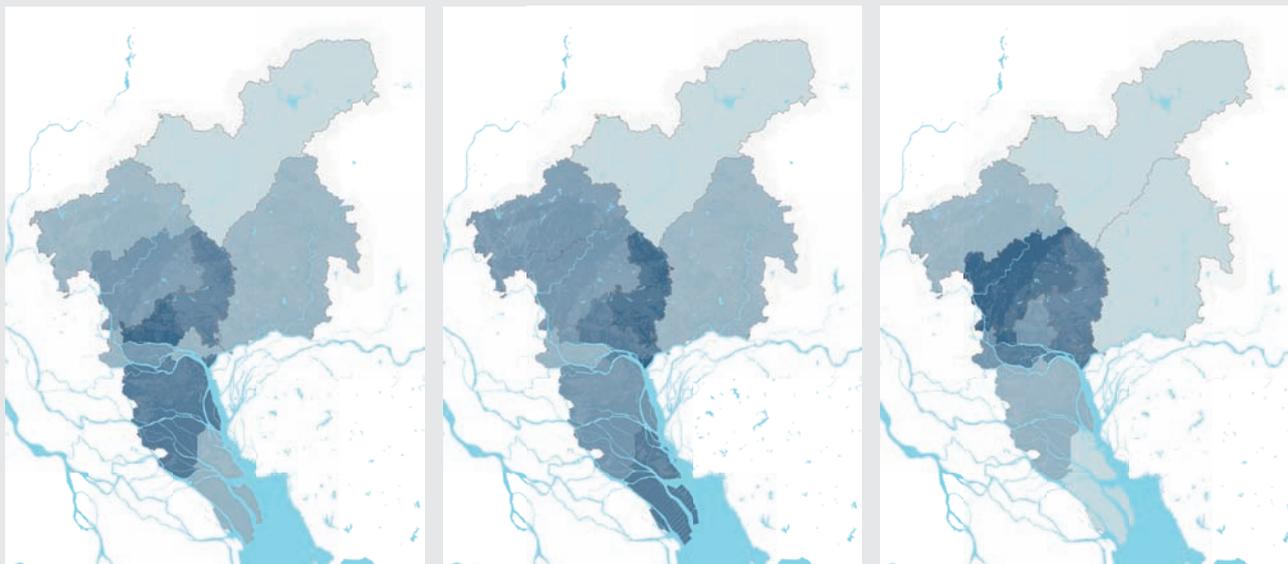
1.1 不可忽视的城乡差距

经过改革开放 30 多年的快速发展，广州经济已相对发达。2010 年，广州市全市 GDP 首次超过万亿元，达到 10784 亿元(约合 1609 亿美元)，人均 GDP 达到 12882 美元。然而，经济发达的广州却仍存在着不可忽视的城乡差距和区域不平衡。北部地区由于受地形地貌和生态保护的限制，

交通条件相对闭塞，经济社会发展长期落后于肥沃的南部河口平原。广州北部共有八个山区镇，经济发展相对滞后，公共服务资源匮乏，内生增长动力不足，镇村面貌普遍缺乏特色。正是这种区域和城乡的社会经济差异为广州市农村扶贫开发提出了现实需求，也使北部山区八镇成为了广州市农村扶贫的重中之重。

专栏 12.1 广州市社会经济发展水平的区域差距与城乡差异

以温泉、吕田、良口、鳌头、小楼、正果、派潭、梯面 8 个北部贫困镇为代表的北部山区长期以来在社会经济发展方面落后于中心城区。在南北区域差距的同时，广州市城乡差距也十分明显，2010 年，广州市农村家庭年均总收入 14249 元，城市居民家庭人均可支配收入 30658 元，城乡居民收入比达到 2.2:1，城乡居民消费的恩格尔系数比达到 1:1.4，城乡居民生活水平差距显著。



单位：万元

- 1872716
- 1872717 ~ 6660079
- 6660080 ~ 9390914
- 9390915 ~ 13816375
- 13816376 ~ 18722872

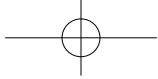
单位：元 / 人

- 32361.00
- 32361.01 ~ 86672.00
- 86672.01 ~ 141267.00
- 141267.01 ~ 316837.00
- 316837.01 ~ 731025.00

单位：个

- 2.07 ~ 3.56
- 3.57 ~ 4.63
- 4.64 ~ 5.91
- 5.92 ~ 6.85
- 6.86 ~ 13.92

图 12.1 广州社会经济发展水平区域差异与城乡差异
2010 年广州市各区地区生产总值(左图) 2010 年广州市各区人均生产总值(中图) 2010 年广州市各区人均医院床位数(右图)
资料来源：作者根据广州市统计年鉴(2010)绘制。



1.2 广州市北部山区八镇概况

广州市北部山区八镇指花都区梯面镇、增城市正果镇、派潭镇、小楼镇和从化市吕田镇、温泉镇、良口镇、鳌头镇，均属于广州的欠发达地区。8个镇总面积2298.9平方公里(其中山地面积的比例接近70%)，占全市总面积的30.9%；耕地总面积32万亩，占全市的21.5%；共有227条行政村，2100多条自然村，占全市行政村总数的20%。2010年总人口44.8万人，其中农业人口40.8万人，分别占全市总人口和农业总人口的4.3%、17.4%。可以看出，这8个镇无论是

土地面积还是人口规模，在全市都占有很重的位置。但作为贫困地区，很多现实的问题制约着这一地区的健康发展。

(1) 基础设施和公共服务设施建设严重滞后

2010年前，8个山区镇仍有30%左右的自然村未实现通水泥路、通洁净水，有近600公里的自然村道亟待建设；103条行政村(占45%)未开展污水治理，190条行政村(占84%)未安装路灯，77条行政村(占34%)需要进行二次改水，部分镇水厂和供水管道老化严重。同时，文化、教育、医疗、体育等基本公共服务设施配置缺口较大，不少设施尚未达标，设施陈旧。



图 12.2 扶贫前被污染的河涌

图片来源：广州市城市规划勘测设计研究院。



图 12.3 扶贫前老化的基础设施

图片来源：广州市城市规划勘测设计研究院。

单位：元

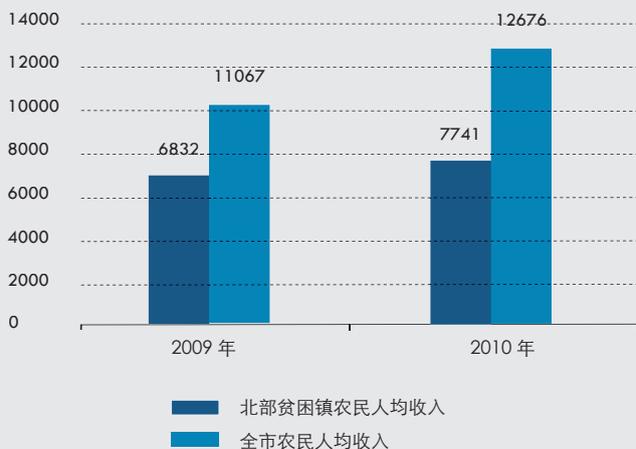


图 12.4 北部山区镇农民收入与全市对比

资料来源：作者根据广州市统计年鉴(2009~2010)绘制。

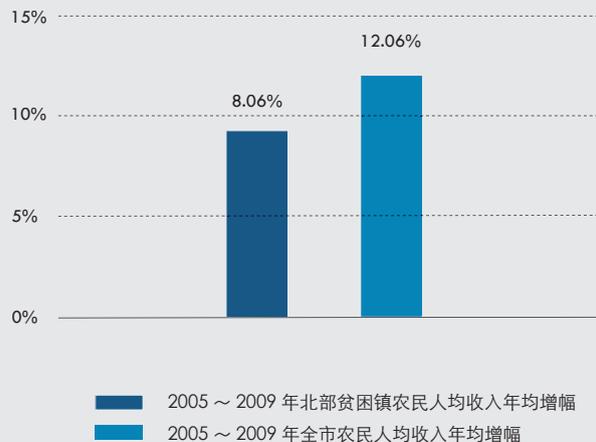


图 12.5 北部山区镇农民收入增长与全市对比

资料来源：作者根据广州市统计年鉴(2005~2009)绘制。

(2) 产业基础较差, 农民收入水平偏低

长期以来山区镇经济以工农业为主, 由于生态保护的限制, 工业发展呈负增长, 从工业化初期阶段直接进入了去工业化的阶段。而山区镇乡村旅游等第三产业的发展刚刚起步, 发展壮大受到较多的制约。8个山区镇有206条行政村年集体经济收入不足8万元, 占行政村总数的90.7%, 甚至有些村无集体经济收入。由于村集体经济薄弱, 村民外出务工居多, 出现了大量的空心村。2005~2009年, 北部山区镇农民收入年均增幅比全市农民收入年均增幅低近4个百分点, 收入差距持续拉大; 2010年8个镇农民人均收入为7741元, 仅为全市平均水平的61%。

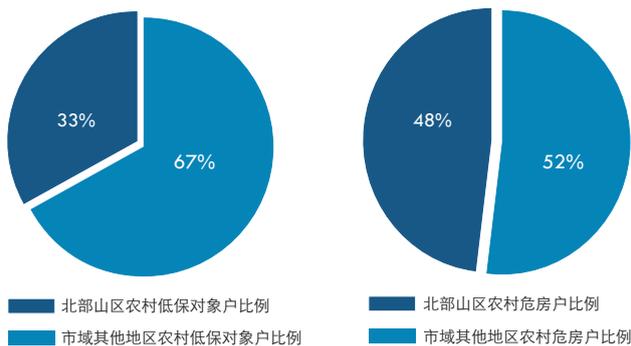


图 12.6 & 12.7 北部山区农村低保户数占全市比例 (左图); 北部山区农村危房占全市比例 (右图)
资料来源: 作者根据广州市扶贫规划相关资料绘制。

(3) 村民居住条件差, 社会事业发展滞后

2010年8个山区镇共有农村低保对象8651户、22724人, 占全市农村低保对象总数的近33%; 共有农村危房12165户, 占全市农村危房总户数的近50%。

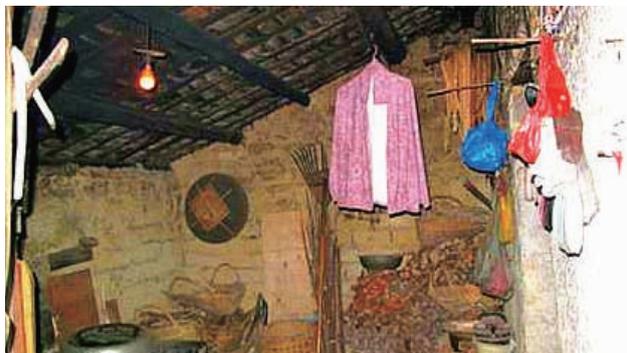


图 12.8 & 12.9 村民简陋的住宅
图片来源: 广州市城市规划勘测设计研究院。

(4) 村镇环境脏乱差

旧镇区人口密度大, 城市管理比较混乱, 工业、生活污水未经处理直接排入河涌, 影响村镇环境。同时, 村庄建设高密度、低容积率, 采光通风条件差, 公共绿地非常缺乏, 且不成系统, 分布不均衡。



图 12.10 村庄环境脏乱差
图片来源: 广州市城市规划勘测设计研究院。



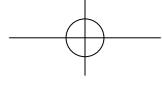
图 12.11 村内污染严重的沟渠
图片来源: 广州市城市规划勘测设计研究院。

2 历程与思路

2.1 历程

2000年以来, 国家先后发布实施了《中国农村扶贫开发纲要(2001~2010)》、《中国农村扶贫开发纲要(2011~2020)》, 我国扶贫开发工作日益规范化和系统化。

2009年底, 广东省委办公厅、省政府办公厅颁发《关于我省扶贫开发“规划到户、责任到人”工作的实施意见》(粤办发〔2009〕20号)。广州市作为广东省的宜居城乡“首善之区”, 积极响应国家和省层面的政策号召, 依靠自身力量解决区域协调发展问题, 同时承担起区域政治责任。按照全省扶贫工作的总部署, 广州市的扶贫工作由市农业局牵头, 会同市民政局、市人力资源和社会保障及各所在区(县级市)政府, 共同制定帮扶办法并组织实施。从2010年6月份开始, 市农业局研究起草了《关于加强我市农村扶贫开发工作的实施意见》。2011年1月19日, 广州市委九届十次全会决议按照“一区带一镇”的原则, 加快实施经济发达强区对口帮扶北部贫困镇工程, 全面开展市内外农村扶贫开发“双到”工程。此后, 在政府决策



的指引下，广州市规划局组织技术团队在2011年3月前基本编制完成北部山区8镇的扶贫规划，规划成果为2011年3月2日正式出台的《中共广州市委广州市人民政府关于加强我市农村扶贫开发工作的实施意见》（穗字〔2011〕7号）提供了有力的技术支撑。

2.2 对象、目标和主要内容

依据《中共广州市委广州市人民政府关于加强我市农村扶贫开发工作的实施意见》，广州市的农村扶贫开发将以提升北部贫困镇发展能力、增加农村集体收入和农民家庭收入为目的。

（1）制定镇—村—户三层次扶贫对象

镇的层面：将温泉、吕田、良口、鳌头、小楼、正果、派潭、梯面8个北部贫困镇作为对口帮扶对象。

村的层面：将市委农村基层办核定的年集体收入不足8万元的379个贫困村作为农村扶贫开发“双到”工作对象。其中，从化市的吕田、温泉、鳌头、良口镇和增城市的派潭、正果、小楼镇和花都区的梯面镇共8个北部贫困镇的贫困村和贫困户作为广州市本级组织的农村扶贫开发“双到”工作对象。

户的层面：将有劳动能力的农村低保对象和农村低收入困难家庭作为农村扶贫开发“双到”工作对象。就全市各区、县级市平均而言，将家庭年人均纯收入3600元以下农村贫困户和贫困人口作为“双到”帮扶对象。

（2）确定镇—村—户三层次扶贫目标

从2010年底开始，用2年左右时间实施扶贫开发“双到”工作，确保被帮扶的贫困镇、贫困村、贫困户分别达到以下目标：

第一，推进文化、教育、医疗、体育、市场等公共服务设施和道路、给排水等市政公用设施的标准化建设，其中中心学校的教学设施与环境达到规范化学校建设标准，中心卫生院业务用房面积和功能布局达到国家建设标准的要求。

第二，实现北部贫困镇的镇容镇貌有一个大的改观，市政及公共服务设施有一个突破性的发展。

第三，对口帮扶贫困村年集体收入基本达到10万元以上。被帮扶的贫困户家庭人均年收入基本达到5000元以上。

（3）明确镇—村—户三层次扶贫内容

①针对贫困镇，扶贫内容包括：

第一，土地政策扶持。新增建设用地指标，优先满足贫困地区用地需求，切实解决山区镇经济发展用地。每年安排一定数量的建设用地指标给山区镇；在不破坏土地耕作层前提下，允许乡村旅游和现代农业经营者建设必需的临时性的配套设施，并纳入规范化管理。第二，生态补偿。逐步提高生态公益林补偿标准，针对北部山区贫困村具有水体保持和碳汇生态效益的生态林进行生态补偿，实行基本农田保护财政补贴制度。第三，基本公共服务均等化。教育方面，全面实施城乡学校结对帮扶计划，推动城市优质教育资源向农村贫困地区配置；提高贫困生义务教育寄宿费补助和农村学生享受中职教育免费待遇，建立高中、大学教育贫困扶助机制，实行“两免一补^①”政策；医疗方面，落实城市医院卫生技术人员晋升前到农村医疗卫生机构工作的政策。第四，公共就业扶持政策。大力推进新型农民培训，对贫困地区有就业能力和就业愿望的劳动力，按需提供职业技能培训和鉴定补贴。鼓励引导农民自主创业，对农民创业给予工商登记、土地使用、用地用水、贷款贴息、税费等优惠扶持。

②针对贫困村，扶贫内容包括：

第一，管理进村。指导贫困村制定和落实科学可行的发展规划，促进贫困村建立民主的管理制度。第二，发展经济。提供农业科技培训及信息服务，引导贫困村充分利用资源禀赋和环境优势，因地制宜发展“一村一品”特色农业和乡村旅游，发展壮大村集体经济，提高集体收入。第三，建设惠民设施。帮助贫困村推进自然村“五通”（通水、通路、通电、通电话、通有线电视）工程建设，开展农村污

单位：万元

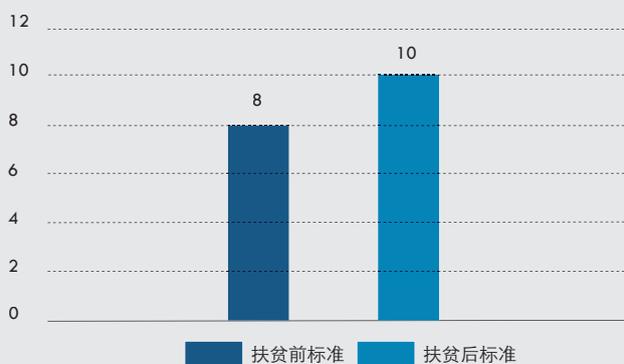


图 12.12 帮扶前后贫困村基本集体经济收入标准对比
资料来源：作者根据广州市扶贫规划相关资料绘制。

单位：元

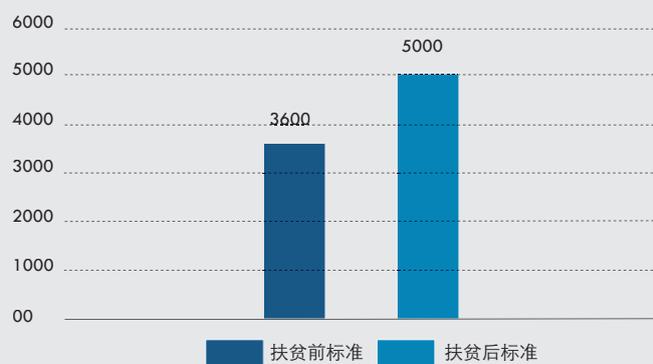
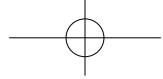


图 12.13 帮扶前后贫困户家庭基本人均年收入标准对比
资料来源：作者根据广州市扶贫规划相关资料绘制。



水治理、路灯、农田水利等基础设施建设；开展村容村貌整治改造，改善人居环境。第四，文化进村。帮助贫困村建设或改造卫生、文化、体育等设施，开展组织电影下乡、免费医疗体检服务下乡等活动。

③针对贫困户，扶贫内容包括：

第一，就业帮扶。扶持贫困户参加相关培训，提高种养技能和就业技能；为贫困户提供就业、创业等信息和机会，帮助解决有关问题。第二，物质帮扶。加强宣传、协调，确保符合条件的贫困户全面、及时享受相关政策；通过提供专项生活补助、物资援助等方式，帮助贫困户度过生活难关。第三，保障帮扶。资助贫困户参加农村合作医疗和农村生活养老保险，保障病有所医、老有所养；资助贫困户实施危房改造，保障住有所居。第四，教育帮扶。开展助学，确保贫困户子女完成义务教育阶段的学业，对考上大中专院校、普通高中的贫困家庭子女给予资助。

3 组织与实施

3.1 规划先行——编制扶贫规划，以规划引领北部山区科学发展

(1) 规划体系——“镇一村”两级扶贫规划

为保障扶贫开发科学有序的开展，广州市委市政府首先组织相关部门，先后编制了“镇-村”两级的扶贫规划。

镇层面：镇扶贫规划是第一阶段。市规划局组织牵头推进北部山区八镇扶贫规划，希望以镇区建设为核心，带动北部山区的发展。各镇扶贫规划包括了镇区概念规划、居住区控规、重大公共服务设施和基础设施修建性详细规划、特色风貌规划与重点地段城市设计等四大方面内容。四大规划成果覆盖从概念到实施的各层面需求，强调实施，确保项目落地。

村层面：村扶贫规划是第二阶段。在完成镇扶贫规划之后，市委市政府在全市范围内选择26条村庄作为“试点”推动“美丽乡村”建设。此后，广州市扶贫规划以美丽乡村为重要抓手，为北部山区镇共224条村庄制定了村庄规

划编制实施工作方案。通过编制村庄的基础设施和公共服务设施规划、产业布局规划，引导村庄加快推进“美丽乡村”建设。

(2) 规划思路——以项目为核心的帮扶式行动计划

规划深入剖析山区镇、村现状问题，分析各镇发展的需求和优势条件，明确扶贫发展思路，提出发展定位与策略，突出各镇、村的风貌特色。一方面针对贫困等特定问题，按照“缺什么，补什么”的原则，由北部山区8镇自行申报急需建设、关乎民生的市政设施及公共配套设施建设项目。另一方面根据镇、村的资源禀赋，按照“以资源定主题、以主题定功能、以功能定项目”的原则确定经济发展类帮扶项目。在各镇自行申报的项目基础上，依据扶贫开发规划，由对口帮扶区、当地政府、规划编制单位根据实际情况，区分轻重缓急最终商定帮扶项目，从而建立多方认可的项目库，并明确帮扶项目的内容、选址、规模、投资概算及建设时序。针对项目库中的项目编制规划图则和实施指引，对每个项目实现“三定”（定红线、定性质、定规模），满足控规编制的所有指标要求，并给出具体的实施指引。

基于各镇实际情况制定帮扶规划实施策略，包括组织实施机制、资金保障策略等，为规划实施提供保障。根据相关政策明确帮扶项目的实施主体，如由市发改委、市交委负责加快推进自然村道建设；市城乡建设委负责加快推进农村路灯建设；市水务局负责加快推进自然村通洁净水、农村“二次改水”工作和农村生活污水处理设施建设，市国土房管局负责加快推进农村危房改造；市农业局、市水务局负责加快推进连片农田（鱼塘）标准化建设。

(3) 规划特点——关注民生，塑造特色，面向实施

关注民生：推进基本公共服务均等化。规划把完善山区镇的市政基础设施和公共服务设施摆在扶贫规划工作重中之重的位置，积极推进基本公共服务均等化。通过与《广东省基本公共服务均等化规划》对比寻找差距，重点帮扶山区镇高标准建设市政交通等基础设施和文化、教育、医疗卫生等公共服务设施（见表12.1），提升山区镇公共服务和宜居水平，强化对周边农村地区的辐射带动和综合服务功能，以进一步加快农村城镇化进程。在村庄规划中结合村民住宅布局，优先保障和完善村庄基础设施和公共服务设施用地，实现基本公共设施向农村全延伸、全覆盖。

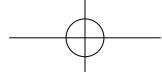
专栏 12.4 派潭镇扶贫开发

派潭镇位于广州市北部，隶属于增城市，是由番禺区和敏捷集团共同帮扶的山区贫困八镇之一，全镇扶贫对象227户，共891人。2010年底，广州市规划局组织编制了《增城市派潭镇“加快北部山区镇发展”帮扶规划》，规划内容包括市政与公共服务设施专项规划、扶贫项目规划图则与指引、特色风貌规划与重点地段城市设计等方面，重点针对民生基础设施改善制定了一系列开发项目，并由对口帮扶的番禺区和私营公司敏捷集团共同出资建设。

专栏 12.5 扶贫帮扶项目库

规划坚持从实际出发，通过镇扶贫规划的编制，确定符合山区镇发展需求的项目。共确定了177项，按民生改善型、环境改造型、产业提升型三类项目分类，其中民生改善型项目102个，环境改造型项目41个，产业提升型项目34个，计划投入40.5亿元。

在村扶贫规划中，也是通过年度项目建设计划引导规划实施。如在整头镇的新免村规划中，规划期内共策划美化村庄环境、完善村配套设施、村民建房、发展村集体经济等方面20个民生项目，计划总投资4647万元。项目计划明确了项目内容、选址、规模、筹资渠道、责任主体和完成期限，能够有效地指导规划落地。



同时提出规划实施保障，要求区（县级市）、镇（街）统筹各类村庄公共设施建设计划，保障政府主导公共建设的资金安排，明确各类公共设施建设责任主体，认真落实公共建设项目建设。

塑造特色：突出各村镇的不同特点与风格，着力打造名镇名村。注重塑造各山区镇的特色风貌，坚持“一镇一策、一村一策”。规划开展特色风貌塑造研究，并选择重点地段进行城市设计，凸显各镇特色。大力发展生态旅游、文化旅游、观光休闲等产业，带动农民实现脱贫致富，争创名镇名村。

面向实施：探索村民参与机制，确保项目落地。为确保规划落地，将自下而上和自上而下的规划方法结合起来，探索村民参与工作机制。在规划编制过程中，多次深入镇村现场进行补充调研，并通过访谈和问卷调查详细了解居民和村民的切实需求。同时，规划始终把促进村经济发展和增加村民收入作为重要规划目标，充分发挥村民参与规划的主观能动性，提高规划的可操作性，推动规划落地。

3.2 组织实施—完善实施机制，保障规划落地

（1）成立自上而下的扶贫组织架构

为了保障扶贫工作顺利开展，广州市委市政府组织了专门的扶贫开发工作领导小组。扶贫开发工作领导小组由“市—区（县）—镇村”三级构成。市级扶贫开发工作领导小组由成员单位和扶贫办公室组成，主要负责制定研究相关扶贫政策；区（县）级主要包括区（县）对口帮扶领导小组、区县被帮扶工作领导小组和派驻增城、从化的工作队组成，主要落实上级扶贫政策、制定相应的扶贫工作计划、指导下级扶贫工作；镇级由驻镇工作组和镇扶贫开发工作领导小组组成，负责扶贫开发实施。

表 12.1 增城派潭镇主要扶贫开发项目概览

| 序号 | 项目名称 | 建设内容 | 概算投资（万元） | 开工时间 | 竣工时间 | 对口帮扶单位 |
|----|----------------|------------------|----------|--------|---------|--------|
| 1 | 派潭医院 | 建设业务用房、公卫楼等 | 3805 | 2011.7 | 2012.4 | 番禺区 |
| 2 | 影剧院改造 | 维修屋顶、舞台，配置舞台设备等 | 464 | 2011.7 | 2011.1 | 番禺区 |
| 3 | 派潭文化中心 | 整饰外立面，完善图书馆功能 | 327 | 2011.7 | 2011.1 | 番禺区 |
| 4 | 镇中心幼儿园 | 改造建设公立中心幼儿园 | 759 | 2011.7 | 2011.1 | 番禺区 |
| 5 | 镇区主干道两侧建筑综合整治 | 外立面整饰，功能调整等 | 1320 | 2011.7 | 2011.9 | 番禺区 |
| 6 | 派潭广场周边建筑综合整治 | 外立面整饰，统一风貌，功能调整等 | 360 | 2011.7 | 2011.9 | 番禺区 |
| 7 | 派潭商业街风貌整治 | 完善市场功能，沿街建筑功能调整等 | 600 | 2011.8 | 2011.12 | 番禺区 |
| 8 | 派潭镇敬老院 | 拆旧建新，院内环境和绿化整治等 | 1010 | 2011.5 | 2011.1 | 敏捷集团 |
| 9 | 东升村风貌整治 | 围屋改造，排污处理，村庄绿化等 | 610 | 2011.5 | 2011.8 | 敏捷集团 |
| 10 | 上九陂村山枣坛社旅游村庄整治 | 旧村改造成旅游特色村 | 3000 | 2011.8 | 2011.11 | 敏捷集团 |
| 合计 | | | 12255 | | | |

资料来源：作者根据广州市扶贫规划相关资料整理。

专栏 12.2 镇扶贫规划的四个方面的成果

（1）镇区扶贫专项规划：在各镇总规的基础上，专门编制扶贫开发发展策略内容，提出总体发展定位、扶贫开发思路、策略及实施路径，并落实形成一图一表的帮扶项目库。

（2）居住区控规：按照控规深度，采用项目规划图则的方式对每个项目实现“三定”：即定红线、定性质、定规模，满足控规编制的所有指标要求，并给出具体的实施指引。

（3）重大公共服务设施和基础设施修建性详细规划：针对每个公共服务设施和市政基础设施，均按照修建性详细规划深度完成，以指导具体项目的实施方案设计。

（4）为凸显特色和效果，补充编制特色风貌规划与重点地段城市设计。

专栏 12.3 美丽乡村规划

2012年广州市规划局组织开展的美丽乡村规划是广州市村庄扶贫规划的重要抓手，一年时间内，形成了包括《美丽乡村规划建设指引》、《示范村庄规划纲要》、《配套文件汇编》、《规划工作简报汇编》、《规划工作总结》及26个示范村庄规划在内的“5+26”的成果体系。村庄规划以功能布局规划为核心，注重制定和完善村庄规划“落地”的保障政策及实施机制。内容包括现状摸查、产业发展研究、功能分区、建设用地布局、道路交通与公共设施布局、历史文化保护、绿化景观布局等。

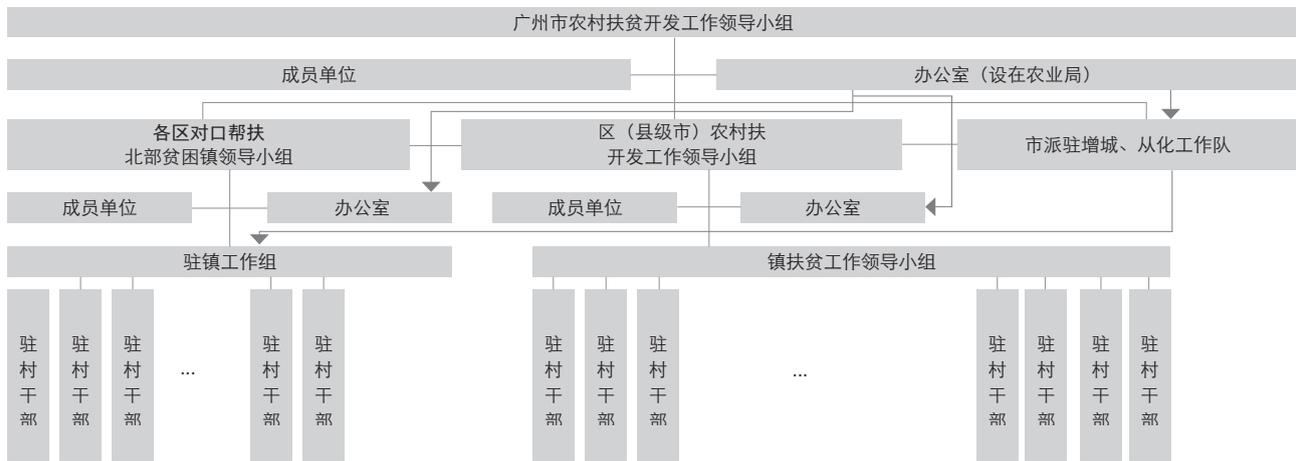


图 12.14 广州市农村扶贫开发工作组织架构
资料来源：广州市农村扶贫开发信息网（<http://www.gzfpkf.gov.cn/>）。

(2) 建立政府主导、企业参与、多方响应的对口帮扶模式

为了调动社会各界力量参加农村扶贫工作，广州市大力实施“一区帮一镇、名企扶一镇”、“百企助百村”和机关事业单位、国有企业驻村结对帮扶援建模式，形成了政府主导、企业参与、多方响应的扶贫开发格局。

① 一区帮一镇，名企扶一镇。

广州采取“一个经济发达区对口帮扶一个贫困镇”的模式。具体为：海珠区——温泉镇，荔湾区——吕田镇，黄埔区——良口镇，萝岗区——鳌头镇，越秀区——小楼镇，天河区——正果镇，番禺区——派潭镇，花都区——梯面镇。

同时，广州市委市政府广泛发动社会各界参与北部山区镇的扶贫开发，特别是动员知名企业自觉履行社会责任，为北部山区镇提供发展新动力。

② 百企助百村，共建新农村。

为了进一步动员社会力量尤其是中小企业参与扶贫开发，为北部山区的发展争取更多社会支持，广州市还组织开展了一系列“百企助百村，”的帮扶活动。通过引进中小企业参与北部山区镇贫困村公益类及基础设施建设项目，引导民营企业和个人投身社会主义新农村建设，使山区镇贫困村、贫困户、当地农民群众受益，共享扶贫开发成果。

③ 机关事业单位、国有企业驻村结对帮扶援建

针对具体的贫困村和贫困村内有劳动能力的贫困户，市委为市政府将帮扶任务分配到市直机关单位（参公管理事业单位）和对口帮扶区及帮扶村所在区（县级市），并实现定点、定人、定责帮扶。贫困村以外有劳动能力的贫困户，由所在区（县级市）党委及镇（街）党（工）委、政府组织帮扶。如广州市规划局对口帮扶鳌头镇新兔村，利用自己的专业特长，无偿编制了新兔村“美丽乡村”建设方案，指导相关的规划建设；通过开展就业技能培训、种养技能培训、购买农村养老保险、农村合作医疗保险及发放种养补贴金、贫困户学生助学金等多种帮扶方式帮助贫困户稳定脱贫；同时帮助修订和完善自治章程，与村“两委”共同制定村集体经济收入管理办法等，完善基层组织建设。

(3) 提供长期技术帮扶

与传统扶贫以资金、项目、物资帮扶为主不同，北部山区扶贫在资金、项目帮扶之外，技术帮扶也发挥了非常重要的作用。在2010年12月-2011年3月北部山区八镇扶贫规划集中编制的阶段，广州市规划局、编制单位派驻了大量的技术人员多次深入乡镇调研、对接规划方案。在规划编制完成后，又长期义务为这些地区提供技术支持，指导规划项目后续实施建设。

① 定期召开专项工作会议

市规划局定期组织召开扶贫开发规划管理专项工作会议，及时检查规划工作进展情况，了解和协调工作难题。各规划分局加强扶贫开发规划管理业务的监督检查，定时上报本部门涉及扶贫开发的规划管理工作情况。

② 建立专家委员会（专家小组）审查制度

统筹指导各规划分局和县级市规划局开展工作，为保证规划设计体现岭南特色风格的要求，北部山区各规划分局成立了专门的专家委员会或专家小组审查制度，对有关项目设计方案严格把关。

③ 提供长期的技术支撑

组织了稳定的规划设计队伍，这批队伍全程跟踪扶贫开发工作，除编制完成山区镇帮扶规划和村庄规划全覆盖外，也将对实施过程中出现的问题进行跟踪，提出规划专业意见，建立规划的跟踪反馈机制，保障规划顺利实施。

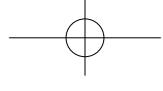
(4) 确保资金投入

扶贫离不开资金，为了确保扶贫项目落地，广州市委

表 12.2 “一区帮一镇，名企扶一镇” 对口帮扶一览表

| 序号 | 山区镇 | 提供帮扶区 | 提供帮扶的企业 |
|----|-----|-------|--------------|
| 1 | 温泉镇 | 海珠区 | 珠江投资集团 |
| 2 | 吕田镇 | 荔湾区 | 合景大富集团、星河湾集团 |
| 3 | 良口镇 | 黄埔区 | 侨鑫集团、星河湾集团 |
| 4 | 鳌头镇 | 萝岗区 | 雅居乐集团 |
| 5 | 小楼镇 | 越秀区 | 富力集团 |
| 6 | 正果镇 | 天河区 | 恒大地产 |
| 7 | 派潭镇 | 番禺区 | 敏捷集团 |
| 8 | 梯面镇 | 花都区 | 碧桂园集团 |

资料来源：作者根据广州市扶贫规划相关资料整理。



市政府除充分调动企业和社会的资金外，尤其注重财政资金的投入。广州市本级财政 2011、2012 年按上年度地方财政一般预算收入的 1% 安排农村扶贫开发专项资金。2011 年和 2012 年市本级财政对教育、科技、文化、医疗等切块资金的预算安排压缩 10%，转移支付给从化、增城市，通过项目安排的形式，专项用于北部贫困镇对口扶贫开发建设。2011 年，海珠、荔湾、黄埔、萝岗、越秀、天河、番禺、

花都等 8 个区分别对口 8 个山区镇投入的帮扶实物工作量，按 2010 年地方财政一般预算收入的 1% 确定；以此为基数，2012 年投入的帮扶实物工作量，按照被帮扶镇的上年地方财政一般预算收入增长率同步增长。市属国有企业按每条村投入 50 万元实施扶贫“双到”工作。2011 年至 2012 年两年间，累计投入北部山区的各方面资金累计 43.2 亿元。

专栏 12.6 “百企助百村”活动

1. 活动主要内容：共谋发展思路，帮助结对村进一步理清发展思路，完善发展规划，交流管理经验；共兴农村经济，大力发展现代农业，用现代市场经济理念推进农业和农村经济发展；共办社会事业，积极参与农村学校、卫生室、文化设施和老年活动中心、敬老院等建设；共建基础设施，抓住农村迫切需要解决的问题，扎扎实实为结对村办实事。

2. 帮扶形式：实物捐赠、资金投入、技术指导等。

3. 帮扶典型案例：仅在 2011 年 9 月 19 日举行的“百企助百村”扶贫开发项目签约仪式上，243 家企业携手 165 个村，正式签订合同或协议项目 158 个。广州正大方圆、旭通、丰都等生态农业龙头企业进驻小楼镇九益村、河洞村、约场村，整合利用 1600 多亩流转闲散土地，发展增城菜心、香薯、花卉等农业种植项目，为这三个村集体每年增收 20 万元，增加农民收入 518 万元。番禺区经济发展总公司在派潭镇汉湖村投资 2000 万元，建设 138.92 亩花木基地，兼营旅游观光餐饮服务，该项目可为村集体每年带来 12 万元收入。广州市鸿凯实业投资有限公司投资 3000 万元在正果镇何屋村建设山泉水生产基地，投产后可为村集体每年带来 10 万元收入，并解决 20 户贫困户的就业问题。



图 12.15 珠江啤酒集团举办助学金颁奖

图片来源：广州市城市规划勘测设计研究院。



图 12.16 广州港集团赠送贫困户的叉车

图片来源：广州市城市规划勘测设计研究院。

专栏 12.7 规划技术人员访谈纪实

李翔，参与了派潭镇、正果镇从概念规划、建设方案到工程设计的全过程，跟踪两镇的扶贫项目建设，提供技术指导和协调。在回忆起两年前这段扶贫经历时，他这样说：“过程很辛苦，结果很欣慰！项目在 2010 年底开始，工作任务重要、时间紧迫。当时冒着寒冬低温天气，实地踏勘现场，了解居民切实需求，回来后放弃了自己的休息时间，牺牲了很多陪伴家人的空闲，甚至春节也提前返岗。经过一个多月的加班加点完成编制成果。概念规划编制完成后，我还参与了派潭和正果两个镇的建设规划编制和扶贫项目的工程设计，负责了两镇 32 个项目实施的技术指导与协调工作。那一年，我平均每个星期要去现场 3 次，每周都会接到 200 多个电话，协调相关事宜。那一年我很忙，但是因为跟的是扶贫项目，全年的收入确实是整个部门最低的。然而看着一个个项目落地建成，村民的生活环境得到切实的改善，自己感觉还是很欣慰，很有成就感！”最后当提及我们可能还会去现场看看的时候，李工很激动，他说自己现在虽然仍在协助一些后续项目的服务（如工程验收、办房产等），但是却有很长时间没有去现场了，他想亲自陪同我们去看看这些曾经“战斗”过的地方。

闫永涛，参与北部山区八镇扶贫规划成果统筹工作。当被问及对当年参加扶贫工作的感受时，他说：“北部山区八镇扶贫规划是我们 2010 年底到 2011 年近一年以来工作的重中之重，当时全院对口承担了 7 个镇的扶贫规划（另一个镇扶贫规划由广东省城乡规划局承担），我们负责总体的统筹工作。时间紧、任务重，2010 年的春节都是在加班中度过的，我曾 8 次陪同各级领导视察现场。北部山区八镇扶贫是广州市农村扶贫历程中的重大事件，确实体现了规划先行、民生为首的方针。同时，扶贫规划作为扶贫政策的技术配套文件，不像传统法定规划那样需要复杂的审批实施程序，可以较为快速的得到实施。”



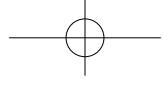
图 12.17 项目组现场踏勘

图片来源：广州市城市规划勘测设计研究院。



图 12.18 项目组讨论方案

图片来源：广州市城市规划勘测设计研究院。



4 实施成效

4.1 促进北部山区经济产业发展

在扶贫规划中，尊重山区镇村发展条件和资源禀赋，通过综合分析各镇比较优势，整合山水景观、历史文化、传统民俗等资源，确立了打造产业强镇、文化名镇、旅游大镇等目标定位，大力发展生态旅游、文化旅游、观光休闲等产业，带动农民实现脱贫致富，争创名镇名村。

通过两年的帮扶，北部产业基础得到夯实，村民集体经济显著增长。如小楼镇西境村打造成为黑皮冬瓜基地、菜心基地，推动信息技术服务“三农”，建设智慧乡村，形成乡村农产品超市，把消费市场引到田间村头，让农产品就近变成商品，建立长效增收渠道。派潭镇引进淮山、花卉、石斛等特色农产品种植和加工等产业扶贫项目 88 个，两年后，贫困村年集体经济收入从不足 8 万元增加到 45.92 万元，是帮扶前的 5.7 倍；贫困村 100% 实现脱贫，全镇 33 个贫困村 1119 户贫困户 2939 人全部达到脱贫条件，贫困人口年均收入从不足 3000 元增加到 2012 年底的 9058 元，是帮扶前的 3 倍。

4.2 推进北部山区城镇化进程

在统筹安排和统一规划的基础上，北部山区各镇，借力对口帮扶区、企业的集中资金，重点围绕镇区、园区、典型村庄搞建设，着力增强城镇公共服务功能。通过镇区建设带动周边农村发展，吸引农村和城市人口居住生活，实现城乡协调。

扶贫开发建设以来，在各镇区都按照“缺什么、补什么”的原则，在各镇区纷纷新建或改扩建了文化室、文化活动中心等文化设施，群体性体育运动场、居民健身场所等体育设施，中小学、幼儿园等教育设施，医院、社区卫生服务设施等医疗卫生设施，以及肉菜市场等商业设施，供水厂、污水处理厂等市政公用设施以及道路等交通设施，镇区公共设施进一步增强。同时，根据特色风貌塑造规划，扶贫建设针对重点地区进行了风貌和环境整治，镇区景观风貌得到大幅度提升。

镇区公共设施的完善和景观设施的改善，增强了中心镇的吸引力。近两年，不少农村地区的居民纷纷向镇区集中。这既带动了周边农村地区的城镇化，同时有效截流了部分为了获得优质的公共服务资源向中心城区集中的非农人口。

4.3 解决大量民生问题

通过产业扶贫、就业扶贫、科技扶贫、教育扶贫、医疗扶贫等各方面的探索，着力提高贫困人口基本社会保障水平。积极多渠道筹集资金、整合资源，为贫困户购买农村合作医疗和养老保险，对困难家庭学生实施助学帮扶，实现病有所医、老有所养、学有所教。

4.4 切实改善北部山区贫困地区的生活条件

在山区镇扶贫开发工程推进中，五大惠农基础建设项目，包括自然村道建设工程、农村生活污水治理工程、农民住房安全工程、光亮工程及通水工程等优先得到了帮扶，五大工程建设成绩斐然，切实改善贫困地区的生活条件。

专栏 12.8 部分山区镇产业发展成效

农业种植：小楼镇西境村过去以种植水稻为主，经济结构比较单一。为了改变落后的经济状况，西境村人在 20 世纪 90 年代初开始大规模种植冬瓜。但是一直缺乏相应的技术和经验，在产业扶贫帮扶后，通过华南农业大学引进黑皮冬瓜。目前已经形成“协会+基地+农户”的发展模式，协会向农民提供优质的冬瓜种子和技术支持。

生态旅游：扶贫建设中依托山区镇良好的自然生态环境和名村名镇建设，改善旅游服务设施，打造广州北部山区生态旅游特色名镇，实施效果明显。如小楼人家八仙湖原以养殖高清虾为主，后期对它进行规划，在里面种上荷花，修建木栈道，建钓鱼台，游客可以近距离观赏荷花，进行水上泛舟，垂钓等。正果镇蔚村主要以农业为主导，规划以旅游配套产业为增长点，将其打造成为适宜居住的现代化生态型的城镇村，是正果镇的一条具有特色的村庄。

专栏 12.9 部分山区镇城镇重点设施建设成效

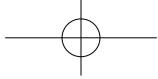
派潭敬老院：拆旧建新，新敬老院主楼占地 880 平方米，层数为 6 层，共 100 间居室，每间 25 平方米，卫生间、热水器、衣柜以及紧急呼叫系统一应俱全，每层设 60 至 80 平方米的公共活动室，能满足约 100 名老人入住。通过改善敬老院的基础设施条件，不但为山区孤寡老人提供了良好的养老场所，还为社会养老提供了资源。

派潭影剧院改造：建设内容为维修翻新影剧院屋顶（1500 平方米），解决漏水问题；铺设水、电管线，通水通电；整修舞台，配置放映设备舞台灯光、音响和座椅。

派潭镇中心幼儿园二期：一期的幼儿园改造利用原小学建筑只能改成六间课室及办公后勤区，厨房等用房，未能达到建设规模要求的最基本设置。二期主要新建教学楼建筑（三层）（增加 14 个课室）（约 2000 平方米），完善相关配套设施。总投资约 800 万元。

派潭医院：建设内容为拆除现有建筑，首期建设 8400 平方米业务用房（其中综合大楼 7050 平方米，远期床位 200 个，近期建设 120 个床位、公卫楼 1350 平方米），其中涉及搬迁和建设临时板房备用。

梯面镇核心区环境整治：改造完成后的梯面镇城镇面貌焕然一新，极大提高了城镇品位。



专栏 12.10 2011年增城贫困镇六大民生保障工程实施成效

(1) 投入 1.02 亿元落实各类民政保障。北部三镇 2918 户低保户、591 户五保户、52 名孤儿、10383 名 70 岁以上老人受惠，7647 名贫困人口实现应保尽保。

(2) 投入 4.46 亿元落实养老保险。通过各级政府、对口帮扶区、对口帮扶部门为特困人员缴纳新农保养老保险费的方式，北部三镇实现 35 周岁以上的农村居民 100% 参加新农保。其中，已有 17847 名农民领取养老金，人均每月达 299 元。

(3) 投入 1.9 亿元落实医疗保障。北部三镇 15.52 万农民全部参加新型农村合作医疗，住院报销封顶线提高到 10 万元。

(4) 投入 1.83 亿元落实教育保障。率先实施 12 年免费教育，其中北部三镇受惠学生 14549 人；对困难家庭学生资助学费；实施学生上学交通补贴。

(5) 每年投入 1100 多万元落实就业保障。2011 年帮扶北部三镇 1636 名贫困家庭劳动力实现就业。

(6) 把政府职能和社会资源有机结合起来落实住房保障。对 4147 间面积 22 万平方米农村危破房、泥砖房进行改造，按每户 4 万元的标准给予补助。通过扶贫“双到”全面落实“六大保障”，解决了北部贫困群众的基本生活问题。

专栏 12.11 2011年增城贫困镇惠农基础设施建设成效

(1) 建立垃圾收运体系。增城市针对贫困地区建立起了户集、村收、镇运、市处理的垃圾收运体系，建立固定清扫、流动保洁的长效机制和建设农村污水处理设施，营造干净舒适的农村环境，提升农村文明素质。

(2) 设施农村光亮工程：“引来大都市万盏灯火，点燃小山村希望之光”。投入 1.4 亿元实施农村光亮工程，建设 682 公里共 15848 盏路灯，镇区主干道路、村道基本实现亮化，既解决了村民夜晚出行的照明问题，又为发展生态产业创造了必要条件。

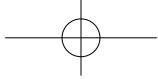
(3) 完成了改造泥砖房。投入 1.07 亿元对农村泥砖房、危破房、空置房进行分类改造，目前已完成 2161 间泥砖房改造，改善了农村居住环境，解决有新屋无新村的问题，着力建设美丽乡村。

(4) 建设农林水利工程。安排 6.83 亿元建设 311 项农林水项目，已完成投资 3.19 亿元，其中北部三镇完成投资 1.25 亿元，农村生产生活条件全面改善。

5 结语

2010 ~ 2011 年间的广州市北部山区八镇扶贫是广州市农村扶贫历程中的重大事件，对广州市农村扶贫开发提供了很多可供借鉴的经验：首先，八镇扶贫借鉴汶川地震灾后对口重建的经验，确定了“一区一镇、一企一镇”的对口帮扶模式，能够较好地落实扶贫责任主体和扶贫资金。其次，北部山区扶贫真正将提高民生水平和公共服务水平放在了第一位，在规划调研和编制阶段充分听取了村民的意愿和需求。再次，扶贫规划作为扶贫政策的技术配套文

件，不像传统法定规划那样需要复杂的审批实施程序，可以较为快速的得到实施。最后，与传统扶贫以资金、项目、物资帮扶为主不同，北部山区扶贫在资金、项目帮扶之外，技术帮扶也发挥了非常重要的作用。在 2010 年底开始的北部山区八镇扶贫规划中，广州市规划局和编制设计单位派驻了大量的技术人员多次深入乡镇调研、对接规划方案。在规划编制完成后，这些技术人员又长期义务为这些地区提供技术支持，指导规划项目后续实施建设。



注释

① “两免一补”是指农村义务教育阶段，免教科书费、免杂费、补助寄宿生生活费。

参考文献

[1] 中华人民共和国国务院新闻办公室. 中国农村扶贫开发的新进展 [Z], 2011.

[2] 广东省扶贫开发“规划到户、责任到人”实施意见 [Z], 2009.

[3] 广东省农村扶贫开发实施意见 [Z], 2012.

[4] 广东省农村扶贫开发条例 [Z], 2011.

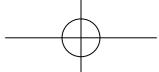
[5] 中共广州市委广州市人民政府关于加强我市农村扶贫开发工作的实施意见 [Z], 2011.

[6] 闫永涛. 民生为本、规划先行——广州市北部山区镇扶贫开发实践 [A]. 中国城市发展报告 2011 [C].北京: 中国城市出版社, 2012: 466-474.

[7] 广州市规划局. 广州市北部山区八镇扶贫开发规划成果汇编 [Z], 2012.

[8] 广州市城市规划勘测设计研究院. 美丽乡村建设示范村庄规划(新兔村) [Z], 2012.

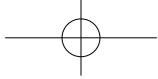
[9] 广州市规划局. 新兔村扶贫开发工作总结 (2012 ~ 2014) [Z], 2014



13

增城东西境村风景化 规划建设

广州市城市规划勘测设计研究院景观与旅游规划设计所 胡峰 姚睿 邹楠 潘凡



村庄风景化是村庄景观风貌的形成和良性的转化过程。风景化并非一蹴而就，而是随着长期的历史积淀，在多种外力的共同作用下，沿着可持续发展的方向渐进演变形成。

“田—塘—村—林”的空间格局，是传统岭南古村落景观风貌的重要载体。借助这种景观载体，荷塘、古树、祠堂、私塾、石板路等多种村庄景观元素，经过数百年风景化地演变，相互交织、融合为风景资源，使岭南古村的

景观风貌不断丰满和延续。然而，并非所有的景观转化都可称为风景化，一些村庄在发展过程中，因为人为或历史因素，产生了异化的风景化，出现了村庄空间格局被破坏、景观元素消失殆尽、人居环境恶化等严重问题。

针对岭南历史村落的景观风貌保护和延续问题，本章以广州增城的東西境村为例，介绍村庄规划在乡土景观资源保护和利用方面的工作内容和成效，为应对岭南历史村落的景观风貌保护和延续问题提供参鉴。

1 概况与问题

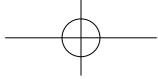
1.1 空间格局

东西境村是由东境、西境两村组成，原名为“滘村”，是由周敦颐的第十代子孙——周彩南开创，至今已 700 余年。全村常住人口约 495 户，共 2031 人，此外还有约 500 人的外来人口。

东西境村的格局正是典型的“田塘村林”模式：村庄整体背山面水，村前有水塘，塘前是开阔广袤的农田，农田前则是川流不息的河水；建筑依山坡而建，村后绿树成林，村前则平坦开阔，这样即有利于日常的耕作与生活，又可以在天灾和战乱中逃进后山的树林避灾与防御。



图 13.1 东西境村航拍图
图片来源：谷歌地图。



1.2 风景资源

在“田塘村林”的空间格局下，东西境村在风景化过程中形成了老街、祠堂、宗祠、私塾、村居、石板路、荷塘、风水林以及万亩良田等风景资源。

(1) 东西境老街

东西境村内，一条 500 米的长街贯穿东西，街道以麻石铺路，祠堂厅厦、民居排屋等建筑位居两侧，成为村内著名的景点。

老街是一条非常适合步行的街道，是衔接村落东西方向的交通要道，也是重要的生活交往空间；两侧建筑排布错落有致，建筑交织的里巷与老街共同组成鱼骨状的街巷体系；街道没有采用明确的功能分区，人车混行，保持了生活的多元性；绝大部分的公共建筑（祠堂、私塾）沿街布置，历史文化造就的村落格局成就了东西境老街的独特生活韵味。



图 13.2 东西境老街
图片来源：广州市城市规划勘测设计研究院。



图 13.3 里巷“中兴里”
图片来源：广州市城市规划勘测设计研究院。

(2) 宗祠、家塾、文魁祠

周氏宗祠是东西境村内最大的祠堂，是“三间两进两天井”的形制，内有复杂的院落空间。祠堂处在整片建筑群的中心，与两侧村居屋顶自然融为一体，观似蝶形，象征着祖先在家族中至高无上的地位。

雅川家塾建于明末，是古代村的家族学校。青砖建筑，梁间饰以木雕，封檐板、门枕石，雕、镂、镌、刻均显示出较高的艺术和历史价值。

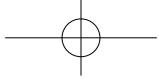
文魁祠建于康熙年间，门匾上的“文魁”二字为中国清代第四位皇帝——康熙所题。文魁祠和举人旗石见证了耕读文化巅峰的辉煌，现在成为村里的文化教育基地。



图 13.4 雅川家塾
图片来源：广州市城市规划勘测设计研究院。



图 13.5 文魁祠与举人旗石
图片来源：广州市城市规划勘测设计研究院。



(3) 村居、石板路

东西境村的村居为典型的岭南建筑。建筑外墙多为青灰色，以二层楼房为主，天井小，进深大，布局紧凑，防潮防晒，与当地湿热的气候相适应。祠堂和村落的整体布局是客家特色，村居又借鉴了岭南民居的实用布局，实现了客家与岭南两种建筑的融合。

村居的整体格局为二级宗族阶梯模式。祠堂、门楼居于村落建筑群首排，民居以祠堂为中心排头，向东西两侧和后方拓展。今天的中心旧村两侧新村布局就是以此为基础的延续。

石板路是中国古村落中高等级的道路，在土质的路基上铺上规格统一的条石，靠人的脚将粗糙不平的石板磨得光滑平整。从前的东西境村不论大街小巷全部是石板路，这在当地可说是“奢侈”的建设标准。现在很多村庄的石板路已消失，但是东西境村的石板路较好的保存了下来。

(4) 荷塘、风水林、万亩良田

荷塘是依据“风水”而建，象征汇水聚财，寓意吉祥。风水林是指东西境村后山上的树林。东西境村的后山形似卧龙环抱，被称为“后龙山”，这片风水林也被称为“龙座林”。风水林的作用主要是保持水土，因为建筑依山而建，如果后山没有树林就会被雨水冲刷，影响周边环境。

东西境村前的农田接近万亩，主要种植两种经济作物——迟菜心与黑皮冬瓜。迟菜心高大粗壮，味道却细嫩甘甜，迟菜心也因为东西境村、腊圃村一带的品质上佳而闻名。东西境村前的冬瓜田是广州最大的万亩有机瓜田，东西境村因此而得“冬瓜村”的名号。

1.3 存在问题

东西境村的景观风貌一度面临着劣化和消亡的危机，村庄空间格局被破坏、风景资源消失，人居环境品质下降，风景化的过程产生了异化。而村庄风景化异化的原因，可以归结为以下两点：

(1) 发展停滞——村民经济来源主要依靠租地、耕种、外出打工，经济收益有限；村里旅游产业已有发展，但缺乏引导，潜力挖掘不足，缺乏产业的支撑使得村庄发展停滞，风景化的良性推动力不足。

(2) 环境恶化——缺乏污水净化设施，池塘水体受污染，村内垃圾收集设施不足，致使村庄卫生条件不佳；人居环境品质的下降使得村民纷纷迁往村外居住，空心村趋势凸显；空置的建筑、闲置的场地因缺乏维护而逐步破败，村庄风景化因环境破坏的连锁反应而异化。



图 13.6 从后龙山俯瞰村居
图片来源：广州市城市规划勘测设计研究院。



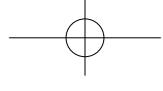
图 13.8 荷塘
图片来源：广州市城市规划勘测设计研究院。



图 13.7 石板路
图片来源：广州市城市规划勘测设计研究院。



图 13.9 万亩良田
图片来源：广州市城市规划勘测设计研究院。



2 规划措施

2.1 规划的定位

根据《广州村庄规划编制指引（2013～2020）》中的分类指引，东西境村是“位于城镇规划建设用地以外，生产和生活方式尚未城镇化的村庄”。依据对现状及相关规划的分析，东西境村的规划定位为：以生态农业及乡村旅游为依托，建设宜居宜业宜游的“美丽乡村”。

2.2 规划的要点：风景化

在剖析问题明确定位后，规划明确了东西境村的产业发展方向，提出了风景化规划的总体思路，利用和提升独特的自然和历史文化景观，完善基础设施及公共服务设施，提高旅游吸引力，推动传统古村落向休闲度假区的转变。

（1）推动产业转型，发展旅游服务——在经济发展模式的选择上，规划提出以都市型生态农业为主导，在现有基础上谋求农业的转型与发展。政府主导，引入社会资本，对现有旅游设施进行升级改造，完善公共服务设施与基础设施建设，实现旅游产业由观光型向度假型转变。

（2）依托风景资源，策划休闲业态——在业态选择与项目策划中，依据“以资源定主题、以主题定功能、以功能定项目”的基本原则，策划了一批依托现有景观资源、具有都市农业特点、符合东西境村发展条件的休闲项目，例如鱼塘水上乐园、野趣垂钓中心、东西境老街、万亩蔬菜基地、花果绿道、后龙山森林公园等。

（3）保护景观风貌，延续历史文脉——规划以“自然生态+岭南文化”为理念，以现代农业发展和古村落民俗风情为特色，保护现有历史景点，在村庄入口、农业示范园、水系、风水林等区域设计新的景观节点；以老街和瓜果绿道为景观廊道串联历史和新增景点，并通过划定景区进行景观风貌的控制。

（4）激活景观要素，提升环境品质——规划对现有景观要素嵌入使用功能，以利用促进保护，将濒临破败的历

史风景资源改变为提升村庄人居环境品质的亮点。

（5）完善配套设施，营造人性场所——完善村庄指示牌、垃圾收集、路灯、公厕等配套设施，在路边规划设置观景亭、花坛、树池等景观构筑物，营造怡人舒适的村庄人居环境。

2.3 风景要素的规划

规划重点对村庄整体景观格局、古村落建筑、开放空间、荷塘、风水林和石板路进行整治。

村庄整体景观格局：以集约用地为原则，延续东西境村“田塘村林”的格局，跳出古村落的范围建设新村。新村、旧村以东西境老街作为联系纽带和景观轴线，整个村落空间肌理统一而规整。

古村落建筑群：划定约2.8公顷的历史古村落区域（包含老街、里巷、周氏宗祠、文魁祠等建筑遗产）规划为民俗体验、展览和商贸旅游区，以修复和保护历史建筑为基础，建筑风格基本延续原有村落的岭南建筑风格。建筑内部空间经过修缮后，作为旅游和公共服务设施使用。例如：周氏宗祠、雅川家塾、文魁祠的建筑形态和内部装饰完整保留，功能改作游客服务中心、村庄历史文化展示区、农村游客服务中心、文化室及网络教育基地等用途，既为游客提供村庄文化展示窗口，也为村民提供娱乐、学习场所，让东境村民在古家塾内读上现代书。

开放空间：对已经破败的开放空间，采用覆绿的方式改造为街头游园，村中大树、古树全部保留，修葺开敞空间周边的建筑立面，形成统一协调的空间氛围；利用闲置地覆绿改造为草坪和苗圃，更新运动场地和设施。

荷塘、风水林、石板路：对于荷塘的整治，通过在村外规划人工湿地控制水质，荷塘边的滨水区域设计了步道和钓鱼场所，增加了休闲功能；风水林的规划定位为村后的森林公园和植被博物馆，林中规划设计了游步径、栈道、观景平台等游憩设施；针对石板路，规划提出保护原有石板路的肌理，采用青石板、麻石等材质进行修复，成为村内的步行游径。



图 13.10 古村落建筑改造
图片来源：广州市城市规划勘测设计研究院。



图 13.11 风水林改造
图片来源：广州市城市规划勘测设计研究院。

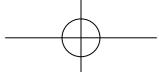


图 13.12 东西境村全景
图片来源: <http://www.zcrb.zcwin.com>

3 实施效果

得益于村庄规划“旧村以外新建现代新村”的思路以及制定的系列保护措施,村庄的历史文脉得以延续;村庄的古建筑被一砖一瓦、一墙一门、一花一木地保留下来;荷塘遍布荷花、塘水清澈可见鱼虾;村后的风水林成为一座小型森林公园,修建了绿道供人游览参观;村中的石板路得到保存和修复,成为贯穿东西境村的休闲步道和景观标志。

村庄的人居环境有了较大的改善:村前的空地成为了接待旅游大巴的停车场;荷塘边建起了人工湿地,净化了85%的生活污水;古村外建起了新的村宅,社区中心和校巴停靠站;绿道贯穿了村前的农田和村后的风水林,满足单车游客的需求;村内绿树成荫,街角的开放空间成为村民

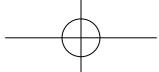
休憩的公园。

村庄规划“催化”了东西境村的旅游产业:东西境老街、万亩良田蔬菜基地、后龙山森林公园、花果绿道,以及遍布在村里的客家食肆、休闲旅馆成为都市人体验农耕文化、亲近自然的休闲目的地。最近,东西境村入选广东省第三批“古村落”,这是增城范围内首个被省级部门认定的“古村落”;东西境村以及小楼景区被评为国家AAA级旅游景区;每年的12月中下旬举办的美食节,接待游客逾十万人次。

规划的实施,使昔日青山秀水与农耕文化孕育的东西境村景观风貌得以延续,实现了城乡一体化发展背景下的村庄风景化。

参考文献

- [1] 阮仪三. 浅谈历史村镇保护与新农村建设, 2009.
- [2] 胡雪松, 石克辉, 王冬. 岭南空间资源化—村落营建研究[J]. 建筑学报, 2006. 5.
- [3] 廖秋云. 增城东西境村村庄规划建设研究[D]. 华南理工大学, 2010.
- [4] 张隆龙. 塱头村物质形态解读与历史保护研究[D]. 华南理工大学, 2008.
- [5] 尹南. 广州地区新农村生态住区规划设计模式研究[D]. 华南理工大学, 2007.
- [6] 傅岚. 溪头村旅游开发中的村落更新改造研究[D]. 华南理工大学, 2006.
- [7] 王世媛. 白水寨风景名胜区村庄发展策略研究[D]. 华南理工大学, 2010.
- [8] 陶金. 城乡结合部历史村落更新模式探讨[D]. 华南理工大学, 2008.
- [9] 赵之枫. 城市化加速时期村庄集聚及规划建设研究[D]. 清华大学, 2001. 4.
- [10] 姜媛媛. 辽南山地新农村建设规划模式研究[D]. 大连理工大学, 2008. 6.

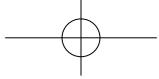


14

规划引领下的 村庄自治发展

华南理工大学建筑学院 张汉森 李文豪





西南村位于增城市新塘镇内，北靠广深铁路，南临广园快速路，交通便利，可方便到达广州市中心区和增城市中心城区，及花都、番禺等周边区域。村域总面积 470 公顷。村庄总人口 1147 人，共 305 户。村民收入主要包括两部分：一是工业园区每年给村民的分红；二是种植香葱、大蒜、潺菜等特色经济作物收入。

西南村在 20 世纪 90 年代中期还是一个默默无闻的贫困乡村，但发展到 2011 年，该村已成为村集体年收入超过 1000 万元、村民年人均收入达到 17000 元的富裕村，是广州市社会主义新农村建设的先进典范。其 20 年发展的成就，主要有两个方面的原因：一是能人治村，自治经济发展迅速（以 1995 ~ 2006 年为主）；二是乡村规划师深度介入自治村庄的规划和建设（以 2006 ~ 2013 年为主）。这种独特的发展模式，使得西南村在珠三角地区高速城镇化的转型期表现出了更多的个性，对于村庄从传统走向现代社会的进程中，如何在乡村政治、经济、文化、社会等方面实现自我调节和蜕变具有重要的代表意义。



专栏 14.1 西南村与沙头村分治

西南村是 1995 年从沙头村新划分出来的行政村，村民均源自同一祖先何姓，由 5 个经济合作社组成，全村户籍人口 1000 人左右。当时的西南村，村容村貌破旧不堪，集体经济十分薄弱，村民生活大部分都处在贫困的状态中。20 世纪末，村庄周围开办了很多小水泥厂，但由于设备简陋，给环境造成严重的污染。村外的田野、树木，村内的房屋、街道，都被水泥的尘烟笼罩着；甚至村宅里的灶台饭桌、桌椅床铺，处处都铺满水泥的尘灰。

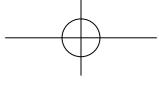
按照村长何铁标的说法，1995 年的分家，西南村算得上是净户出身，但是最大的得益就是获得了自主发展权，从 2006 年旧村改造机遇的把握略见一斑。2006 年，当地政府委托华南理工大学叶红规划团队同为西南、沙头两个村庄完成整治规划，西南村属于单姓村，村委村民上下一心，整治规划得以实施；沙头村内有张、何等几个大姓，意见难以统一，本来已经搭好的村民住宅外立面整治排架最终在村民的阻挠下无奈拆除，沙头村也因此错失了一次重要的发展机会。



图 14.1 整治后的西南村新貌
图片来源：李文豪 摄。



图 14.2 错失机会的沙头村现状
图片来源：李文豪 摄。



1 能人治理下的村庄自治发展

在村庄分立之后，西南村在经济能人何铁标的带领下，确立了“彻底整治环境污染，带领村民脱贫致富”的目标，开展三项工作搭建新农村的框架，从而开始了能人治理下村庄自治发展的历程。

1.1 拆除旧水泥厂

西南村的北部、荔新公路两侧，分布有属于西南村集体的13家水泥厂。这些由原来的社队石灰厂发展起来的水泥厂，在早期曾经给村集体带来一定的经济收入，但是由于生产设备落后，给周边地区带来严重的环境污染。

为了还村民一个具有蓝天白云的美好家园，也为未来村庄的集体经济发展腾出建设空间，在村委的主导下，这13家小水泥厂被全部拆除。

1.2 新建村工业区

西南村以拆除13家严重污染环境的小水泥厂为突破口，因势利导，建设了占地约70公顷的村工业开发区，作为一项改善民生的重大工程。工业开发区2000年正式投入使用，经过几年的努力包括电子、纺织、制衣、彩印等20

多家不同类型的企业在内陆续建成投产。很多村民经过村里的免费培训，都进到工厂学技术、学管理，成了企业的工人或管理人员。

2006年，西南村集体经济收入400多万元，村民人均收入8000多元。村民的医疗、老人的养老、学生的读书，村里都有固定的福利补贴。工业区的建设壮大了西南村的集体经济，为后续建设社会主义新农村，改善村民生活奠定坚实的经济基础。

1.3 初步整治村居环境

西南村陆续进行了三次规模较大的整治行动，拆除村内部分“脏乱差”及违章建筑，对位于旧村中央的四口鱼塘进行清洁改造，在围绕鱼塘的路基重新砌上石堤以完善村道；针对当时村内绿化缺乏的问题，在清拆整理出来的部分空地进行适当绿化，充分尊重村民风俗习惯，选择种植粗生、易管理、实用性兼观赏性的绿化树种。

在拆迁整治工作的同时制定实施环卫、绿化的工作措施和制度，使村民切身感受到村庄整治所带来的新变化和好处，村民当初的不理解和被动的状况发生根本的转变，而他们在态度转变后对拆迁整治工作的积极配合和支持，使村两委的工作开展得更加顺利。

专栏 14.2 经济能人治村模式

企业家何铁标当上西南村的村长属于中国典型的经济能人治村模式。“经济能人治村”对村庄公共权力运作和农村基层社区管理的进一步成长产生了深刻影响：其一，“经济能人治村”是一种民主基础上的权威政治——“民主—权威”政治，是对传统的“乡村能人政治”——乡绅治理的传承和超越，创造了乡村能人政治的新模式。其二，“经济能人治村”是一种经济能人主导的多元精英治理结构，突破了人民公社那种一元集权治理模式，实现了农村基层社区管理模式创新。其三，“经济能人治村”是一种精英主导与群众参与有机结合的“精英—群众”自治，是村民群众根据村庄治理环境对村民自治理想制度所做的一种适应性调整和务实性创造，拓展了村民自治的形式。可以预见，随着农村经济社会的发展与分化，村庄治理模式将呈现出多元的发展格局，“经济能人治村”则成为其中的一种选择。



图 14.3 西南村的领头人——何铁标村长（右一）
图片来源：李文豪 摄。

2 乡村规划师深度介入，规划引领村庄升级

西南村在大力发展集体经济的同时不忘村居环境的美化提升得到了各级政府和村民的充分认可。2006年建设部在全国开展村庄整治试点工作，西南村被选为增城市的试点村，由市、镇两级规划部门协助西南村进行改造，使西南村成为乡村规划师深度介入，并引领全面升级的典范。

2.1 开展功能分区，奠定村庄协调发展格局

西南村规划首先在全村域划定功能分区，以功能布局规划为核心，将村域范围划分为工业区、农业区、居住区，实现村庄功能布局合理、生产生活有序、高效发展的目标。按照功能分区，村委会进行土地整理和建设，在农业区发展现代农业；在工业区集中招商引资；在居住区进行旧村整治和新农村建设。

其中，农业区位于村域西南部，主要种植葱、蒜、潺菜三种特色蔬菜，人工种植为主，规划在农业区内划定一个养殖区为村民提供家禽牲畜的集中饲养场所；工业区位于村域北部，以荔新公路为依托，打造设施完善的现代工业园区，为村庄发展提供源源不断的经济动力；居住区位于村域中部，通过旧村整治和新农村建设打造美丽家园。

2.2 编制工业区控规，推动集体经济发展

村集体经济的收入绝大部分来源于村办工业，村办工业区直接关系到西南村全面升级、旧村改造、环境提升的建设资金投入。为此，在村委、镇政府、规划师多次商讨、村民投票表决下确定对村办工业进行扩容提质。扩容方面，在现有村办工业基础上，进一步置换剩余的废弃工业用地（主要是水泥厂），同时镇一级奖励部分建设用地指标，把村办工业做大；提质方面，编制工业园区控制性详细规划，对村办工业进行园区化升级，完善道路、排污等基础设施配套。

2.3 旧村全面整治，建设岭南村落新人居

在全面规划的基础上，旧村的整治遵循三大原则：一是摒弃大拆大建，合理保留相关功能和建筑；二是延续村庄格局，传承传统文化；三是规划师与村委、村民深入互动，充分尊重村民意愿。

（1）双管齐下拆违建

西南村旧村改造的步骤是“先减后加”。由于以往农村地区以柴草为主要的的生活燃料，虽然近年已用瓶装石油气替代，但不少的村民还保留了随意搭建的柴房；同时村民院落圈养家畜、家禽以及储蓄有机农肥的习惯，旧村内还有不少的猪舍、粪屋，致使西南旧村内房屋密集，严重影响正常的通风采光，消防卫生，迫切需要对旧村进行“抽疏”。

拆除村民的私人房屋难度较大，村委和规划师从两方面推进这项工作：一方面，规划师加快旧村整治规划方案的编制，明晰保留建筑、立面建新建筑、立面整治建筑以及拆除建筑，每栋房子的信息都经过了村委复核，同时制作整治前后对比图；另一方面，村委与经济社干部、村民代表成立旧村拆除委员会，制定拆迁房屋补偿标准，主动约谈拆迁涉及的村民住户。在此基础上，旧村拆除委员会与规划师共同举办改造方案讲解会，向村民详细讲解规划思路，展示规划整治效果，解读整治政策。

专栏 14.3 乡村规划师影响能人及村的管理者

在2006年的广州，乡村规划师属于新鲜事物。华南理工大学建筑学院的叶红副教授作为西南村的首任乡村规划师，开始也受到村里怀疑。但在多次调研后，经过叶红规划师与村的充分交流，西南村包括村长在内的管理者接受了她的观点：

（1）虽然本次规划内容主要是对旧村居进行环境整治，但是必须首先对全村域进行明晰的功能分区，明确居住区、工业区和耕作区，这是村居整治的前提。（2）通过市政管线的重新规划布置，减少生活污水直排鱼塘以改善水质，三线下地以改变村内电线、电视线等乱拉乱搭景象；

（3）尽可能少拆房屋，最大限度地保留村庄原来的格局，对村内的祠堂、庙、书室等历史建筑要修旧如旧，内部功能加以活化利用，改造以后“村还是村”。

专栏 14.4 西南村工业园控规总体思路

- （1）充分研究工业园的产业模式以确定园区的空间布局模式；
- （2）结合具体产业工艺特征和生产配套需求以确定园区土地利用性质和地块大小的划分；
- （3）根据原料、产品的运输和人员结构确定园区的综合交通规划；
- （4）充分考虑园区人员构成及服务需求以确定公共服务设施配套；
- （5）结合产业需求确定市政设施布局。

值得一提的是，规划在工业园区内布置了居住用地以统一建设外来工宿舍，有效地解决了外来务工者的居住问题。

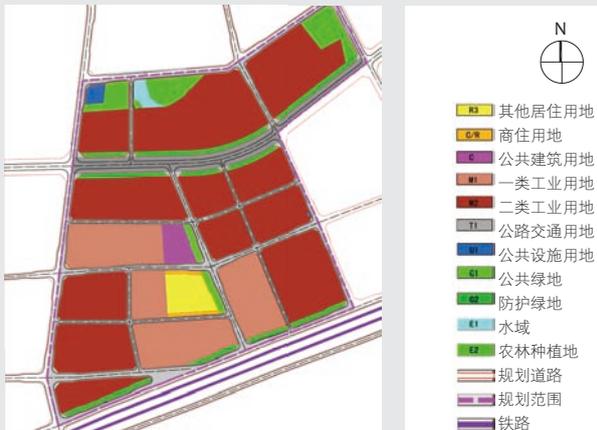
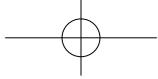


图 14.4 西南村沙工业区控制性详细规划
图片来源：作者绘制。



(2) 活用历史建筑

作为传承百年的村落，西南村内拥有不少的历史遗存，包括何氏大宗祠、素雅的私塾书室、包公庙、古榕树……这是村庄历史最好的见证，是乡土有别于城市的文化底蕴。

对于祠堂和私塾，规划师采用修旧如旧的手法，对墙面进行打磨、擦洗，露出其做工很好的青砖墙面，对局部破损的地方稍做整饰，并不乱加乱改。在恢复其外观原貌后，结合宗祠、书室在村中央的核心位置，以及日后村民公共娱乐生活的需求，对其内部进行改造及活化；大宗祠作为西南人心中的根，依旧保留原来祭拜祖先、商议宗族大事的功能；对于书室私塾，则改造为文化展览厅、文化活动和老人活动室，以满足村民的活动需要，同时结合文化室的建设，内设图书馆阅览室、棋牌娱乐室、科教室等村民交流活动的场所。

村内古树的树龄在 100 ~ 300 年不等，由于欠缺保护和管理，现状能够存活下来的古树已为数不多。规划师制定两项保护措施：一是拆除古树周边的建筑，围绕保护古树为主题规划建设成休闲式的绿化公园；二是为古树覆盖上新土，使古树重新焕发出旺盛的生机。

(3) 新老建筑，和谐共存

以前旧村的建设基本上都是村民自发进行的，没有整体规划，村居建筑更谈不上建筑设计。拆除违章建筑后，保留下来的建筑主要分成三种：一是保留建筑，主要为村

民近年新建住宅，外墙已进行较好装修，大多分布在鱼塘南岸；二是立面新建建筑，包括村民住宅和历史建筑，大多为砖混结构，建筑状况较好，部分外墙已进行初步装修；三是立面整治建筑，主要为村民住宅，外墙多为红砖，未进行任何外墙装修。旧村内新旧建筑与历史建筑混杂，如何通过有限的整治实现全村风格整体协调是规划师需要挑战的难点。

规划师基本不改变原有建筑的使用功能和建筑结构，只是通过墙面的色彩、线条、窗套、局部贴青砖的装饰，达到改变建筑外观的目的。通过青灰色的墙面、深灰与白色的线脚和窗门套、女儿墙上的装饰瓦，仿红砂岩的墙裙，使原本五花八门的旧村建筑形成雅致、协调的整体风格，并具有岭南建筑的传统特色；对老祠堂周边的新建建筑作重点整治，通过色调、加建的坡屋顶与阳台的局部坡屋顶，尽量让其与老祠堂协调，让这一区域成为西南村最具特色的区域，并让村民在这里找到归属与自豪感。对为数不多保留下来的围墙，或在墙头加以数片古老的瓦当，局部挖空以作漏窗，或以马赛克壁画加以点缀，使其过渡自然。

通过简洁有效的改造手法，选用经济实用的建筑材料，尽量节省改造成本。比如墙面用外墙漆，屋顶采用无釉青瓦，并充分利用原有拆除建筑的青砖等材料，最终实现建筑整治的新老和谐。

专栏 14.5 旧村建筑拆除过程简介

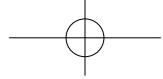
关于拆除建筑问题，规划师及村委首先召开党员、合作社干部和村民代表会议，成立拆除委员会，从而统一村社干部和党员的思想。会议上还制定拆迁房屋的补偿方案，具体是：由村委会、各合作社干部及部分村民代表组成评估小组，在现场根据该合法房屋的类别、建筑年限和建筑质量，综合评估出具体每间拆迁房的补偿金额，由村集体收回。凡是属于乱搭建、霸占集体土地的建筑一律不作任何补偿。随后召开拆迁户动员会议，会议上向拆迁户宣读并解释拆迁房屋的补偿方案，现场展示规

划整治效果图，使拆迁户明确规划整治的目标和意义，紧接着由村社两级干部深入到各家各户进行宣传，使旧村规划整治工作的目标和意义深入人心，对暂时不理解的群众通过反复做思想工作最后得到了村民的支持，使广大群众积极参与到旧村改造这项工作中来。

事实证明，在看到拆除后的整治效果，剩下的村民都主动拆除建筑。在西南村的整治过程中，并未出现一例强拆。所有的建筑拆除都是在村委及村民的合力下完成。



图 14.5 房屋整治前后对比
图片来源：李文豪 摄。



专栏 14.6 忆苦思甜屋

值得一提的是，规划师和村委别有心思地保留了两座建于六七十年代的泥砖房。对于这种常见、不具备历史价值的泥砖房保留，大多数村民和日后来参观西南村的游客都百思不得其解。保留两栋房子的缘由，村长的说法是：这两栋房子是作为“思苦屋”特意保留下来的，以告诫西南村的子孙，要珍惜当前来之不易的幸福生活，感激父辈们为此付出的努力。



图 14.6 重生后郁郁葱葱的古树
图片来源：李文豪 摄。



图 14.7 特意保留的忆苦思甜屋
图片来源：李文豪 摄。

(4) 全面改造市政基础

改造前的西南村如电线乱搭乱拉，排污系统污水横流、臭气熏天，巷道垃圾遍地。为彻底改变这种脏乱差的局面，本次整治对村内市政工程进行了大改造：旧村的排水原为雨污合流，由屋前的排污沟统一排到祠堂前的鱼塘中。改造结合旧村的环境整治和景观设计，整治梳理巷道的污染，并在上面覆板做成暗渠。在中心池塘周围设置截污干管，并与西南村工业园的污水排放系统相连接，使西南村的生活污水排到污水处理厂，避免生活污水对中心池塘的污染。电线、网线、电话线等实现三线下地。原西南村在村西侧建有一处垃圾临时存放转运站，村中心设有简陋的垃圾箱，但由于村民的环境卫生意识较差，仍有村民任意在空地倾倒垃圾。规划师协助村委对村民进行教育和培训，培养村民卫生意识，并要求各户门前各自设立垃圾桶，全村统一设置两处垃圾收集点。各户的生活垃圾倒在门前的垃圾桶，每天由专人把各户的垃圾统一收集到村的垃圾房，再统一处理。

(5) 规划师现场指导施工

由于旧村的建筑形式、质量参差不齐，在制定建筑改造的施工图时，规划师不可能针对每一栋房屋绘制出完整的施工图。考虑到实施的效果、预算及施工条件，规划师找到了现场协调能力较好的施工单位，并与施工单位全程密切配合，直接在现场指导施工单位的施工，以达到预期的设计效果。

在整治规划的实施过程中，规划师直接向施工单位讲述和手绘施工图，并与施工单位一同评估及讨论具体改造方法、材料选用、施工技术等问题，寻求更加科学、方便、实用、经济的施工方法。作为模板的第一栋建筑整治完成后，规划师则开始分别指导若干个施工人员在村内进行整治，确保每栋建筑形式变化时的一致性。

(6) 多渠道融资

面对庞大的拆迁经费与整治经费，规划提出创新办法为村庄改造建设落实解决资金问题：“市—镇—村”多渠道筹集资金。

改造初期，西南村以村集体投入为主，同时也向上级政府争取，在村庄建设初见成效时，西南村不仅得到上级政府的直接资金支持，还争取市县两级新农村建设专项资金补助。至目前为止，西南村有市县新农村专项试点共 10 个，包括“增城市文明示范村”、“广州市文明村”、“广东省卫生村”建设等。

另外，西南村向上级政府争取“三农”的整村推进项目、温饱示范工程等各种扶贫项目，推动新农村建设。部分村内主要公共服务设施，如公祠、公园等建设，西南村则通过发挥村民在新农村建设中的主体作用，动员村民出资出力，并联系当地在外杰出乡贤捐款，沟通乡情亲情，运用各种途径筹集资金支持家乡新农村建设。

2.4 使规划成为民约

为了使村庄规划得以落实，并让村民都遵守规划进行建设，规划师及上级政府并没有采用强硬的手段，而是通过知识传达、互相交流等相对温和的手段改变村民的价值观，强化村民对村庄规划的认同感。虽然西南村并未将村庄规划的内容教条式的列举张贴出来，但是西南村的村民至今仍延续规划的思想与原则，新村的建筑风格就是最好的证明。

规划师与村民共编的规划方案，在得到村委及村民的共同认可后，规划实施效果是毋庸置疑的。西南村也不再出现乱搭乱建的现象，减轻了上级政府管理村庄的压力。

达到“村民看得懂、村委可以用、上级政府方便管”要求的西南村规划自然而然地成为西南村一种无形的村规民约，使西南村百年传承的乡村格局得以永续。

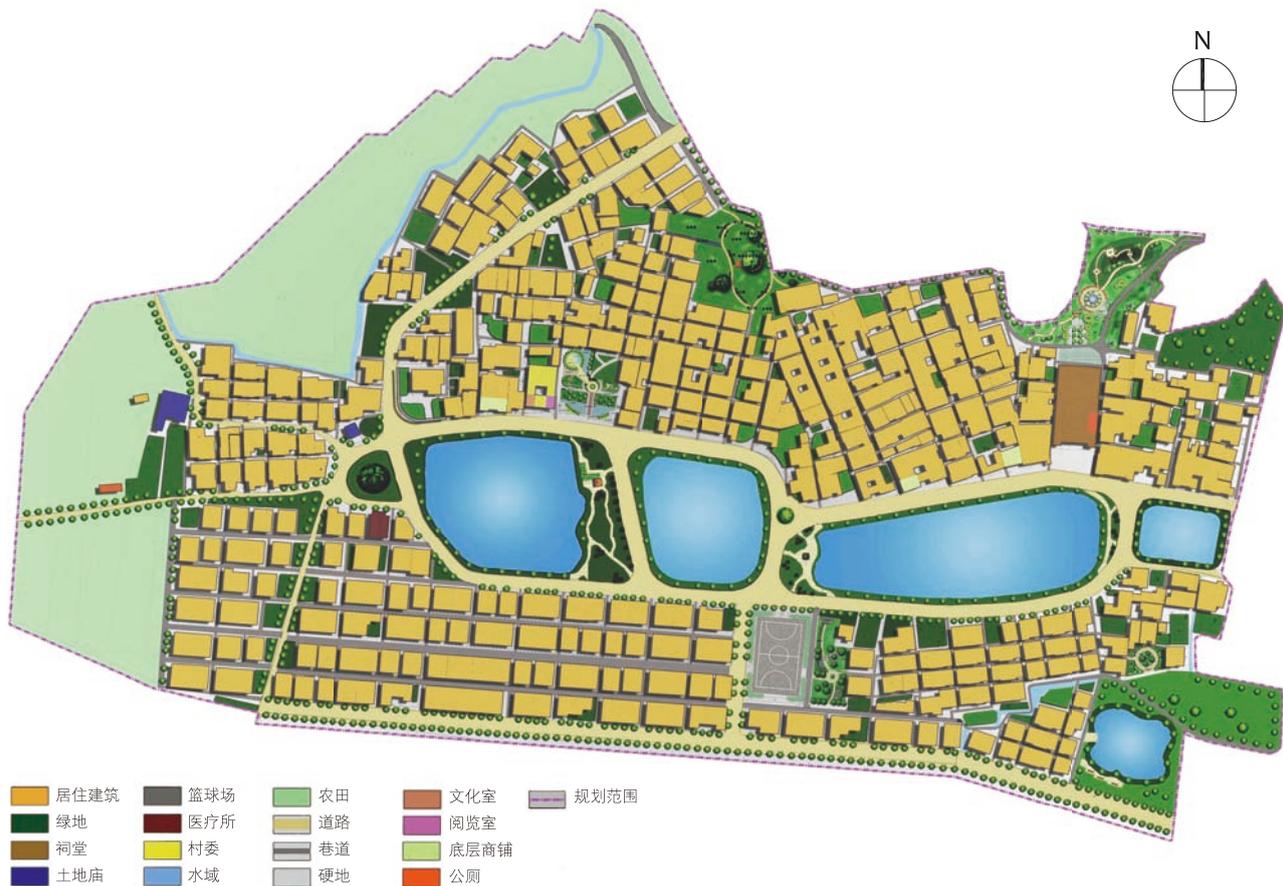
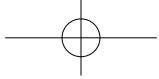


图 14.8 西南村建筑整改规划
 图片来源：华南理工大学·增城市新塘镇西南村整治规划。

专栏 14.7 规划师与村民共编规划

如何实现村庄规划的知识传达？如何改变村民的价值观乃至审美观？其核心就是让村委、村民自己做规划。此外，在规划的编制过程中，需要规划师向村委及村民传达规划的思想与原则，保证规划的科学合理。

在规划的过程中，规划师的思路都与村委密切沟通，对村庄的现状摸底资料，全部都经过村委的确认，而规划的所有成果都向村委讲清楚。在充分尊重村委的意见和坚持规划原则下，编制出来的成果是村委的意愿与科学规划的结晶。因此，西南村的规划方案在村委干部心中可谓了如指掌，更不用说如何使用规划。

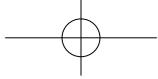
但村民作为村庄规划编制的主体，如何让村民都明白如此专业的规划图纸，进而将村民的意见进行筛选与采纳？规划师除了使用通俗的表达方法外，还和普通村民尽可能多的沟通，向他们讲解规划图，尤其是建筑改造图，因为这些改造涉及每家每户的房屋，必须得到所有村民的支持。甚至在落实建筑改造时，规划师都与每一户村民进行深入地沟通，不仅让村民接受建筑整治，更要改变了村民的建筑审美观。



图 14.9 西南旧村新貌
 图片来源：李文豪 摄。



图 14.10 西南新村
 图片来源：李文豪 摄。



3 规划成效与思考

3.1 规划改变生活

经过规划师深度介入，在自治模式下得到全面整治和升级的西南村，成为增城市新农村建设的典范。走进西南村，就如走进一个空间开阔的乡村主题公园，不仅村居面貌焕然一新，在如画的村落中，村民的生活质量和态度也发生质的改变。

(1) 糟蹋变珍惜。改造前，整个村庄遍地垃圾，中心水塘内漂浮着发臭的垃圾和死鱼，令人侧目；整治过后，成立专门的卫生清洁队负责打扫村庄，村民也抛弃了过往只顾自家门前雪的狭隘观念，自觉保持村庄的卫生，保证不让一块垃圾玷污美丽的家园。

(2) 逃离变回归。在垃圾围村的时候，凡是有能力的村民，都往外迁；整治过后绿树红花簇拥的旧村成为村民心中的香饽饽，争相回归。

(3) 老祠堂焕新生。祠堂作为宗族的核心所在，历史上一直都是村民公众议事、聚会的地方，但自从破败以后，变成牛栏猪圈。在旧村整治中修旧如旧的老祠堂被赋予新的功能：办图书馆，办展览室，办卫生所，办老人活动中心，办宴席，庆祖诞……重新走到村民生活的中央，成为维系家族传承的寄托。

西南村的成功给自己带来了一系列的荣誉：增城市文明村、广州市社会主义新农村建设示范村、广东省文明村与卫生村、全国绿色小康村和民主法治示范村，全国文明

村……村长也成为全国劳动模范。

除了名声在外、荣誉等身，对西南村来说，更重要的是其成功改造并使村民拥有了一个美丽的家园，增强了村民的凝聚力、归属感和认同感，为中国乡村树立了一个“看得见山，望得见水，记得住乡愁”的典范。

3.2 制度与专业化的探索：村庄自治与规划师驻村模式

西南村自治而强的实践表明，村民自治有力促进乡村基层民主的发展，使以民主选举、民主决策、民主管理和民主监督为主要内容的村民自治制度同本地区工业化、市场化、集约化的经济环境有机结合起来，更好地促进了乡村社会经济的顺利发展，为我们探索和思考村民自治制度下村庄规划建设路径提供了经验：能人治理与制度化治理相结合，权威治理与专业化治理相结合。

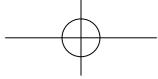
(1) 能人治理与制度化治理相结合

西南村的成功表明，改革开放和市场经济为珠三角村庄能人提供施展才干的舞台，他们在经济方面取得成功。同时，在追求整体发展和共同富裕思想的指导下，基层政府对于日益崛起的村庄能人大胆启用，让他们在农村基层治理中发挥主导作用。因此，在这个时期，许多能人走上乡镇和村（管理区）领导干部的岗位，他们从乡村经济精英转变成成为治理精英，成为影响村庄发展的主导力量。

单纯的能人治理模式在某种程度上解决了村庄经济发



图 14.11 整治前后对比
图片来源：李文豪 摄。



展和社会公共事务管理的效用问题，但是未能合理地解决公平问题，也未能满足多数村民的民主参与要求。能人治理同制度化治理的有机结合，村民自治制度的引入，村庄治理的权力中心转向法理化的基本制度安排。将能人的作为纳入到法理化的制度框架之中，为日益增多的各类村庄能人转变为农村治理精英提供一种公平竞争、良性合作的新机制，防止和避免有的人利用金钱和财富通过走上层路线而获得公共权力与利益资源。

(2) 权威治理与专业化治理相结合

村委会二元化的权威治理实质上是建立在村庄“熟人社会”或者“半熟人社会”心理认同与社会信任机制基础之上的有效治理形式。而它的有效性在很大程度上取决于人们对地缘性和内部性的认同程度。从更高的层面来看，权

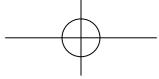
威治理也具有保守性和封闭性。由于它排斥外来精英的介入，实际上就失去了将外来精英同本地精英进行比较选择的机会，失去了选用更好的治理人才的机会。

在珠三角社会经济发达地区的村庄，如果仅仅只是借用治理传统村庄的组织体制，用管理农业社会的机制管理工业化、城市化、市场化和外向型程度较高的珠三角村庄，则有可能人为地造成管理的陷阱和发展的藩篱。在不断的发展和实践中，珠三角的村庄应在村民自治体制之内植入新的农村治理组织，建立完备的专业化治理机构，并将权力赋予专业化村务治理机构，从而形成权威性治理与专业化治理相结合的农村治理模式。

乡村规划师驻村制度能够填补当下村庄规划建设管理薄弱的环节，显然是一个不错的方向。

参考文献

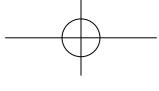
- [1] 华南理工大学建筑设计研究院. 增城市新塘镇西南村整治规划, 2006.
- [2] 华南理工大学建筑设计研究院. 增城市新塘镇西南村工业园区控制性详细规划, 2006.
- [3] 费孝通著, 刘豪兴编. 乡土中国(修订本), 2005.
- [4] 贺雪峰. 新乡土中国, 2003.



附录

主要编写人员介绍

- 孙 玥 广州市国土资源和规划委员会副主任，硕士
- 沈建国 联合国人居署技术咨询局跨区域事务顾问，博士
- 拉斐尔·塔兹 联合国人居署城市规划与设计分署协调员
- 周 方 广州市城市规划勘测设计研究院院长
- 吕 荣 广州市国土资源和规划委员会村镇规划处处长
- 赖寿华 广州市城市规划勘测设计研究院总规划师，教授级高级工程师，硕士
- 叶 红 华南理工大学建筑学院副教授，硕士生导师
- 李洪斌 广州市城市规划勘测设计研究院规划设计一所所长，教授级高级工程师，硕士
- 刘云亚 广州市城市规划勘测设计研究院政府规划编制部主任，教授级高级工程师，硕士
- 王建军 广州市城市规划勘测设计研究院副总工程师，高级工程师，博士
- 刘松龄 广州市城市规划勘测设计研究院政府规划编制部副总工程师，高级工程师，硕士
- 姚江春 广州市城市规划勘测设计研究院规划设计一所，高级工程师，硕士
- 李邵华 广州市城市规划勘测设计研究院区域与交通规划设计所，工程师，硕士
- 王 峰 广州市城市规划勘测设计研究院规划设计二所，工程师，硕士
- 李贝宁 华南理工大学建筑学院，硕士
- 陈嘉平 广州市城市规划勘测设计研究院区域与交通规划设计所，工程师，硕士
- 罗 瑶 广州中大城乡规划设计研究院有限公司规划设计六所，硕士
- 涂传青 广州市城市规划勘测设计研究院市政规划设计所，工程师，博士
- 肖 翊 广州市城市规划勘测设计研究院城市与建筑设计所副总工程师，高级工程师
- 王玉顺 广州市城市规划勘测设计研究院城市设计策划所，助理工程师，硕士
- 冯艳君 广州市城市规划勘测设计研究院规划设计四所，工程师，硕士
- 岳晓琴 广州市城市规划勘测设计研究院规划设计三所，工程师，硕士
- 胡 垚 广州市城市规划勘测设计研究院城市规划研究中心，助理工程师，硕士
- 张汉燊 华南理工大学建筑学院，主创规划师
- 邹 楠 广州市城市规划勘测设计研究院景观与旅游规划设计所，高级工程师，硕士



参编机构介绍

广州市城市规划勘测设计研究院

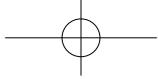
广州市城市规划勘测设计研究院 (GZPI) 创于 1953 年, 是中国华南地区规模最大、专业最齐全的规划勘测设计高新技术单位, 现有员工 1800 余人, 其中工程师、高级工程师、教授级高级工程师 669 人, 专业注册师 214 人, 400 多人次入选中国城市规划协会及全国 30 多个省、市的地方专家库, 多位中科院、工程院、欧亚科学院院士担任学术顾问。业务涵盖城市规划、测绘地理信息、建筑设计、市政规划、景观设计、岩土工程、工程管理与咨询六大领域, 具有 32 项甲级资质, 具备为城市规划建设和大型工程项目提供一站式服务的雄厚实力。获国家、省部级、市级优秀奖项 950 项, 取得专利 34 项, 参编国家和行业规范 20 余项。其中, 城市规划业务涵盖战略规划、城市总体规划、详细规划、城市设计、生态低碳规划、绿道规划、更新改造规划、历史文化保护规划、基础设施规划、地下空间规划、土地利用规划、村镇规划等各种类型, 近年来成立了北京、上海、西南、海南分院, 业务市场覆盖全国。积极开展产学研合作, 组建了院士企业工作站、广州中英低碳合作研究中心、博士后科研工作站等科研平台, 与联合国人居署开展城市规划工作坊、国际城市规划培训等合作项目, 与美国、英国、法国、德国、日本、加拿大、澳大利亚、新加坡、中国香港等地的几十个国际知名同行保持深度合作, 在碳排放评估、低碳规划、智能城市规划管理等关键领域取得丰硕成果。

华南理工大学建筑学院

华南理工大学建筑学院目前由建筑系、城市规划系、亚热带建筑科学国家重点实验室、建筑设计研究院和《南方建筑》编辑部五部分组成, 形成了教学、科研、生产三位一体的人才培养架构。建筑学一级学科包括建筑设计及其理论、建筑技术科学、建筑历史与理论、城市规划与设计四个二级学科, 是广东省重点学科, 其中建筑设计及其理论二级学科是国家重点学科 (培育)。1981 年, 建筑历史与理论专业经教育部批准获得博士学位授予权, 1996 年, 建筑学专业批准获得博士学位授予权, 2003 年获批准建筑学一级学科博士学位授权点和一级学科博士后科研流动站, 2005 年获批“亚热带建筑教育部重点实验室”, 2007 年启动“亚热带建筑科学国家重点实验室”建设, 建筑设计研究院列中国 10 大设计院。从“九五”起建筑学一级学科一直是“211 工程”和“985 工程”一期、二期重点建设学科。

中山大学城市化研究院

中山大学城市化研究院是一个面向中国城市化过程, 以城市发展问题为核心, 以中山大学地理科学与规划学院为技术依托, 联合国内外各相关高等院校、研究机构跨学科的校级研究机构。研究院的目标是通过理论与实践的结合, 推动中国城市化研究领域理论研究达到世界一流水平, 形成中国城市化政策制定的“智库”。中山大学城市化研究院现有城市发展战略研究所、中外城市化比较研究所、人居环境研究所、GIS 与生态环境研究所、大数据与规划技术研究所等机构。



图书在版编目 (CIP) 数据

转型发展 协同规划：广州村庄规划实践 / 联合国人居署等编著. — 北京：中国城市出版社，2015. 3

ISBN 978-7-5074-3017-2

I. ①转… II. ①联… 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 (2015) 第 064742 号

英文翻译：广州市玲之翻译有限公司 广州外事翻译协会 杜可君

英文审定：沈建国

责任编辑：李 青

特邀编辑：姚江春 周岱霖

装帧设计：林 超 张 擎 潘隆苏 刘文韬 吝含伟

印刷监制：常 燕

特邀设计：叶 飏

转型发展 协同规划—广州村庄规划实践

联合国人居署

广州市国土资源和规划委员会

广州市城市规划勘测设计研究院 编著

华南理工大学

中山大学

*

中国城市出版社出版、发行（北京市西城区广安门南街甲 30 号）

各地新华书店、建筑书店经销

广州市弘志广告设计有限公司制版

? 有限公司印刷

*

开本：880×1230 毫米 1/16 印张：9.5 字数：230 千字

2015 年 4 月第一版 2015 年 4 月第一次印刷

定价：120.00 元

ISBN 978-7-5074-3017-2

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 100053）

本社网址：<http://www.citypress.cn>