

村庄规划溯源及界定标准

□ 张忠桥

[摘要] 通过分析我国村庄规划的发展进程，提出我国村庄规划的界定标准，并分三个历史时期探讨我国村庄规划的发展历史。对于如何界定某个规划是否为村庄规划，以及研究我国村庄规划的发展历史，进行深入分析及考证。

[关键词] 村庄规划；溯源；界定标准

[文献标识号] A **[中图分类号]** TU982.29 **[文章编号]** 1672-7045 (2020) 11-072-04

根据《中共中央国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》（中发〔2019〕18号）^{〔1〕1-15}（以下简称18号文）的精神，“多规合一”的实用性村庄规划作为市县及以下的详细规划，是开展国土空间开发保护活动、实施国土空间用途管制、核发城乡建设项目规划许可、进行各项建设等的法定依据。以此可以看出，村庄规划的作用和地位得到了极大的提升。本文所提及“村庄规划”，均指代18号文^{〔1〕6-7}中的“村庄规划”。首先要回顾一下，我国村庄规划的发展进程。

1 进程

从顶层设计考量，立足法律法规、中央文件等资料，研究村庄规划的发展进程。我国的村庄规划，经历了以下几个阶段：

（1）1993年6月29日，国务院令第116号发布《村庄和集镇规划建设管理条例》^{〔2〕}，自1993年11月1日起施行。本条例实施，从法规层面提出了“村庄规划”，并且规定了村庄规划分为总体规划和建设规划，以及相应的编制内容。

（2）2005年12月31日，《中共中央国务院关于推进社会主义新农村建设的若干意见》^{〔3〕}由中共中央、国务院发布。本文件贯彻执行，实质性地启动了新农村建设，村庄规划在各地都有开展。

（3）2007年10月28日，中华人民共和国第十届全国人民代表大会常务委员会第三十次会议通过《中华人民共和国城乡规划法》^{〔4〕}，自2008年1月1日起施行。本法实施，为全面开展村庄规划奠定了法律基础、确立了基本框架。

（4）2019年5月9日，《中共中央国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》由中共中央、国务院发布。本文件是在“多规合一”空间规划改革背景下发布的，强化了城乡规划法中对于“村庄规划”法定地位和编制内容，并赋予了“村庄规划”更多更重的使命。

2 界定

对于如何界定某个规划是否为村庄规划，笔者在总结我国村庄规划发展进程的基础上，提出了界定村庄规划的三个条件，认为只有同时满足以下三个条件，才能称为村庄规划。

条件1：规划的对象，既不是城市，也不是镇，而应是村庄；条件2：制定规划的组织者，既不是私人，也不是某个群体，而应是政府；条件3：规划的目的是振兴乡村经济，也是为了缩小城乡差距。

2.1 条件解析

条件1，是对村庄规划的对象做出规定。如何界定规划对象是否为村庄，首先看规划对象在我国行政体制中的地位，对于某地是否为城市、建制镇、集镇、行政村、自然村等，从政府文件中可以查询得到。但是，即使某地按照行政体制，被定义为行政村或自然村的，也不一定是村庄规划中所谓的“村庄”，因为当初很多被定义为行政村或自然村的地区，经过长期建设发展，至规划编制时，已经发展为小镇甚至小城市。很显然，针对这类地区，编制的规划不能叫村庄规划，也不应该按照村庄规划的要求进行编制。因此，村庄规划的对象应是村庄。具体界定村庄的标准，在下文中探讨。

条件2，是对制定村庄规划的组织者做出规定。规划具有公共政策属性，任何个人或任何群体都不可避免地掺杂有私人利益，不能代表广大人民群众根本利益。在我国，只有中国共产党领导的人民政府才能代表广大人民群众根本利益，也才能制定出符合生态环境保护、满足经济和社会发展要求的村庄规划。因此，村庄规划应由政府来制定。

条件3，是对村庄规划的目的做出规定。村庄规划的目的是振兴乡村经济，也是为了缩小城乡差距。强调村庄规划的目的，有利于空间规划与发展规划相衔接；村庄规划不仅仅是空间规划，还是发展规划在空间上的落实；

如果不强调这一点，村庄规划很可能就会降低为建设规划，甚至成为某些群体牟取利益的工具，不仅无法振兴乡村、无法缩小城乡差距，而且也会损害广大人民群众长远利益，这就失去了村庄规划的正当性。因此，村庄规划的目的，应是为了振兴乡村经济、缩小城乡差距。

2.2 界定村庄

如果某地不是村庄，编制的规划当然不能叫村庄规划。既然不是村庄，也不应该按照村庄规划的要求来编制，否则就会出现“方向不对、努力白费”的严重后果。因此，界定某地是否为村庄，是编制村庄规划工作的首要任务。某地是否能称为村庄规划中所谓的“村庄”，不能仅靠某地的名称来判断。

《村庄和集镇规划建设管理条例》^{〔2〕15}中，所称村庄，是指农村村民居住和从事各种生产的聚居点。

按照《村庄和集镇规划建设管理条例》中对于村庄的表述，强调了农村各种产业并存的状态，但是没有强调以从事农业生产为主，这样就扩大了村庄的范围，致使村庄的概念宽泛化，不利于客观的界定村庄。

《现代汉语词典》^{〔5〕}中，跟村庄相关的词汇，如下：

村庄^{〔5〕225}：农民聚居的地方。

农民^{〔5〕955}：在农村从事农业生产的劳动者。

农村^{〔5〕955}：以从事农业生产为主的人聚居的地方。

按照《现代汉语词典》中对于村庄的表述，可以叙述为：村庄是指在农村从事农业生产的劳动者聚居的地方。这样的表述，过度强调了农业生产的劳动者，忽视了从事其他生产的劳动者，不符合农村普遍存在多种产业的现状，缩小了村庄的范围，致使村庄的概念狭义化，不利于客观的界定村庄。

综合《现代汉语词典》以及《村庄和集镇规划建设管理条例》，笔者认为村庄可以表述为：全部为农业生产的劳动者聚居的地方，或从事各种生产并以从事农业生产为主的地方。

“全部为从事农业生产的劳动者聚居的地方”定义为村庄是毋庸置疑的；同时，对于从事各种生产并以从事农业生产为主的劳动者聚居的地方，定义为村庄也是符合当下实际情况的。

对于怎么理解“从事农业生产为主”，可以与我国学术界对于设镇（建制镇）的具体标准相衔接。聚居常住人口2500以上，其中非农业人口不低于70%，定义为建制镇；也就是大部分人不再从事农业生产，即视为镇。考虑到部分村庄的实际人口无法达到2500人，

可以暂不对人口数量进行规定，只要符合从事农业生产的人口占总人口比例高于30%的地区，即视为村庄。

综上所述，界定某地是否为村庄规划中的所谓“村庄”，以是否符合如下表述为准。全部为农业生产的劳动者聚居的地方或从事各种生产且从事农业生产的人口占总人口比例高于30%的地方，界定为村庄规划中的所谓“村庄”。

2.3 案例分析

我国知名村庄很多，在村庄建设过程中也需要进行规划，但是这些村庄当初的规划是否能称作为村庄规划，是值得商榷的。以下选取三个案例，一个是现代建设的村庄，两个是古代建设的村庄，结合界定村庄规划的三个条件，以论证其当初的规划是否能称作为村庄规划。

2.3.1 江苏华西村

20世纪80年代，我国改革开放后，有一些村庄在当地村干部或部分先富起来的村民带领下，建立村办工厂，发展第二、第三产业，经济得以大发展，村庄也有了大变样，江苏华西村就是这些村庄中的一个。

华西村人多地少的现状，决定了其无法仅靠农业致富，势必需要发展第二、第三产业。改革开放后，华西村在村领导的带领下，努力发展村办工厂，吸引了大量村民进厂工作。鉴于此，华西村把全村500多亩良田交给30多名种田能手承包，绝大部分劳动力从事了第二、第三产业。

华西村在积累大量资金后，进行新农村规划建设。有资料显示，1996年华西村全村共有380户、1520人，按照制定规划时推算，全村总人口不低于1000人，而当时只有30多人从事农业生产，从事农业人口比例不足5%。结合村庄的界定标准：“从事各种生产且从事农业生产的人口占总人口比例高于30%的地方”，无论此时还是彼时的华西村，虽然名称上带有“村”字，但实际上已经不符合村庄的实质，叫小镇更为恰当，制定的规划，也就不能称作为村庄规划。

改革开放后，有一些像华西村这样的村庄，后来都逐渐发展成小城镇，虽然名称仍然保留有“村”字，但是早已不再是村庄，编制的规划不能称作为村庄规划，也不应该按照村庄规划的要求来编制。

2.3.2 浙江八卦村

八卦村，位于金华市兰溪市西部，村中建筑格局按“八阵图”样式布置，是国内知名的古文化村落，保存了大量明清古民居。如此规模和格局，当初如果没有经过精心规划，是难以实现的。

据传,八卦村始于元朝(1271年—1368年),诸葛氏精心经营中医药业,畅销全国各地,积累了大量财富,开始建设八卦村。八卦村的规划建设是为诸葛氏所用的,也就是说八卦村的居民主要是诸葛氏。诸葛氏从事的是中医药业,显然诸葛氏主要不是从事农业生产。

结合村庄的界定标准:“从事各种生产且从事农业生产的人口占总人口比例高于30%的地方”,无论此时还是彼时的八卦村,虽然名称上带有“村”字,但实际上已经不符合村庄的实质,叫小镇更为恰当,制定的规划,也就不能称为村庄规划。

2.3.3 安徽宏村

宏村,古称弘村,安徽省黄山市黟县辖镇,位于黟县东北部。宏村有“画里乡村”之称,完好保存明清民居百余幢。

据传,宏村始于南宋(1127年—1279年),宏村汪姓始祖建设十三间房,为宏村之始。既无法证明十三间房是用于农业生产的,更没法考证当初是否进行过规划,即使做过某个规划,也仅能称为建筑规划。

后来汪姓始祖在外做官、营商者大增,积累大量财富,为光宗耀祖在家乡大兴土木,逐渐形成现在宏村的规模。在建设过程中,统一规划的可能性微乎其微,大部分是各家各户自发建设而成,也就不存在村庄规划,而且这些建设也不是用于农业生产,在光宗耀祖的表象下,更多的是一种投资行为。

结合村庄的界定标准:“从事各种生产且从事农业生产的人口占总人口比例高于30%的地方”,无论此时还是彼时的宏村,虽然名称上带有“村”字,但实际上已经不符合村庄的实质,叫小镇更为恰当,制定的规划,也就不能称为村庄规划。

3 溯源

依据村庄规划应符合的三个条件,即村庄规划的对象应是村庄、村庄规划应由政府来制定、村庄规划的目的应是为了振兴乡村经济和缩小城乡差距,分别考证不同年代,即可了解我国村庄规划的发展历史。按照这个思路,古今倒序划分为三个时期,逐个进行分析。

(1) 1949年至2019年,分三个阶段分别分析。1949年至20世纪80年代初,国家以城市建设为中心,乡村建设处于自发阶段,这个时期没有出现村庄规划的条件;20世纪80年代初至20世纪末,村庄规划处于探索阶段,有些经济条件好的村庄,如以华西村为代表的一些村庄已经发展到小镇规模,编制了村庄建设规划,实质不符

合村庄规划的三个条件,不能称为村庄规划;21世纪初,出现了村庄规划的雏形,随着法律法规的健全以及中央文件的贯彻实施,村庄规划逐渐走向成熟。

(2) 1840年(鸦片战争)至1949年,中国处于半殖民地半封建社会。彼时的中国,国力衰微、战乱四起,当时的政府忙于维持统治,无暇顾及乡村建设,这个阶段完全不具备编制村庄规划的政治和经济条件。

(3) 公元前475年至1840年(鸦片战争),中国处于封建社会。以八卦村、宏村为代表的一些村落,虽然经过了精心规划建设,但是实质不符合界定村庄规划的三个条件,即使当初有规划文字和图纸,也不能界定为村庄规划。经过笔者多方考证,未发现我国古代存在由当时的中央政府所发布的,具有村庄规划特征的文件;即使在封建社会发展的顶峰——宋朝,也只是在城镇围绕“街巷制”进行了规划建设,而在广大乡村地区的建设依然处于自发阶段。

在村庄规划的三个条件约束之下,中华人民共和国建立前,未有过村庄规划。建立后,符合村庄规划三个条件的村庄规划始于21世纪初。

4 结语

本文分析了我国村庄规划的发展进程,进而提出了村庄规划的界定标准,即村庄规划的对象应是村庄、村庄规划应由政府来制定、村庄规划的目的应是为了振兴乡村经济和缩小城乡差距。依据村庄规划的界定标准研究我国村庄规划的发展历史,经考证符合界定标准的村庄规划始于21世纪初。

[参考文献]

- [1]人民出版社.中共中央国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见[M].北京:人民出版社,2019:1-15.
- [2]全国城市规划执业制度管理委员会.城乡规划法规文件汇编[M].北京:中国计划出版社,2011:15-20.
- [3]人民出版社.中共中央国务院关于“三农”工作的一号文件汇编(1982—2014)[M].北京:人民出版社,2014:114-134.
- [4]中国法制出版社.中华人民共和国城乡规划法[M].北京:中国法制出版社,2015:1-43.
- [5]中国社会科学院语言研究所词典编辑室.现代汉语词典[M].第6版.北京:商务印书馆,2015:225,955.

[作者简介]

张忠桥,无锡市政设计研究院有限公司,高级工程师、国家注册咨询工程师、国家注册城乡规划师。