

国土空间规划背景下的城郊融合型村庄规划编制探索——以南宁市良庆区南晓镇南晓社区为例

□ 王万军

[摘要] 城郊融合型村庄由于距离城市建成区较近，受到城市辐射影响显著，人口结构复杂、产业类型丰富、农作方式多样，不同居民点之间发展条件的差异性较大，发展需求不尽相同。特殊的空间区位呈现出生活方式城市化、生活习惯乡土化等城乡二元结构特征，是城市形态和乡村聚落有机融合的特殊载体，是新时期推进新型城镇化和乡村振兴的重点研究区域。本文以南宁市良庆区南晓镇南晓社区为例，深入分析城郊融合型村庄规划面临的困境，提出以目标导向引导村庄规划建设，明确村庄建设管控规则，划定七条控制边界线。针对不同的实施主体提出不同的成果体系，以期为城市化区域的村庄规划实施提供借鉴。

[关键词] 城郊融合型；村庄规划；建设管控；南晓社区

在乡村振兴战略深化落实和国土空间规划体系改革的大背景下，村庄规划由发展建设向实用管控转变。村庄规划作为国土空间规划体系中乡村地区的详细规划，是实施国土空间用地管制、核发乡村建设规划许可的法定规划。编制“多规合一”的实用性村庄规划已成为现阶段乡村振兴战略及新时期国土空间规划要求下的新任务。南宁市良庆区南晓社区是广西210个先行示范村庄规划试点之一，是南晓镇政府所在地，辖区内既有镇区也有村庄，属于典型城郊融合型村庄。在城镇化的快速进程中，城郊融合型村庄正在经历从传统农业型村庄向城镇边缘村、城中村、城市社区的转变。这类村庄在转型过程中，村民的居住与生活方式已经基本实现城市化，但依然保留乡村生活习惯，传统的乡村社会关系依然完整。这类村庄的特殊性使村庄规划既不适用于现行的传统村庄规划，也不适用于城市社区的详细规划。如何甄别村庄的发展类型，厘清规划对象的特征与属性，确定相应的发展路径，避免重复“城中村”的发展老路，引导其有序平稳的融入城市，是当前城郊融合型村庄规划需要重点思考的问题。

1 城郊融合型村庄的研究进展

城郊融合型村庄作为城市化发展的前沿地带与敏感区域，一直都是学者关注的焦点。在城市化快速发展过程中，这类村庄在人口、社会、经济、空间等方面呈现出明显的过渡与融合特征，也是城乡关系最复杂的区域。何艳冰等认为城市边缘区的村庄问题实质上是土地城市化与人口城市化不协调导致的人地关系冲突和错位^[1]。周游等通过分析广东省广州市芦湾村的现状特征与发展困境，提出城市规划区内乡村规划编制方法，认为应以

区域发展目标来指导村庄规划的类型^[2]。魏超等梳理了湖北省武汉市城市边缘区乡村转型发展的主要特征和发展模式，提出旅游开发引导乡村转型发展^[3]。石会娟等认为城郊融合类村庄应依托交通、资源、人口和土地等资源优势，发展城市配套服务、文化创意、旅游服务等产业实现村庄转型发展^[4]。曾穗平等通过研究以湖南省湘潭市城市边缘区乡村发展的内生动力，针对性地提出居民点空间建设、就业岗位设置、土地流转模式的分类发展策略^[5]。目前，国内学者对城郊融合型村庄的研究主要集中在村庄特征及问题分析、产业转型发展、土地流转、社会稳定风险等方面，对村庄规划本身的实用性研究尚不多见。一是村庄发展受地方政策影响较大，不同区域之间城乡发展路径差异很大；二是并非所有城郊融合型村庄都具备旅游发展潜力，研究地域需要不断丰富。

在此背景下，本文选择广西南宁市周边典型的城郊融合型村庄作为研究对象，分析城郊融合型村庄的特征与问题，尝试从问题导向和目标导向入手，提出村庄建设管控思路，明确村庄建设空间与产业发展空间，并针对不同的实施主体编制村民看得懂、政府易实施的实用性村庄规划，对于乡村城市化和实施国土空间用途管控具有重要的现实意义。

2 城郊融合型村庄规划面临的主要问题

2.1 规划类型的选择：是城市社区还是乡村

与传统的村庄规划不同，城郊融合型村庄位于城市近郊区或城关镇所在地，不是真正的乡村，也不是一般的城市社区。由于村域内农用地被征收，导致农业种植经济逐渐衰落，并且村庄周边的土地尚未充分

开发，所以村民开始逐步外迁。即便如此，乡村生活习惯依然存在，村民利用房前屋后的空地种植蔬菜，部分家庭还养殖家禽，村内婚丧嫁娶、祭祀和宗族活动依然保留。这类处在城市化进程中的村庄，村民已不从事农业生产，但社会关系和生活习惯保留着浓厚的传统乡村气息。村民自治组织凝聚力良好，他们通过保留农民身份和农村组织来抵抗城市空间形态对原生存空间的侵蚀，这样既能够在城市空间拓展与功能延伸中获得城市产业外溢带来的发展机遇，也能便利地享受城市的基础设施和公共服务设施。这类非典型的村庄规划处在不适用村庄规划和城市地段规划的两难境地，若采用村庄规划的方法已经没有村庄的实质，若采纳城镇控制性详细规划则与村庄社会组织矛盾。

2.2 发展需求的矛盾：建设管控与村民发展的需求

城郊融合类乡村位于城市建成区的外围，交通便捷，受城市的辐射影响较大，与城市在人流、货流、信息流等要素交换方面信息灵敏度高，能快速承接一些低效高耗、用地需求大的城市产业，成为城市周边建材加工、食品加工、物流仓储的集中区域。但农村自身主导的集体土地开发低效无序，与集约高效的国有土地开发相冲突，导致城市边缘区的村庄空间形态分散，集体土地利用破碎化。村庄建设用地有限，城镇工业发展又需要建设，导致建设用地指标紧张。此外，农村宅基地使用普遍超标，新建住宅大量挤占了有限的耕地资源，破坏了原有村庄的空间格局，土地资源浪费严重。

2.3 村庄活力的持续：农业衰落与乡村振兴的矛盾

城郊融合型村庄介于自然村与城市社区之间，繁荣与衰落并存。一方面是农用地被征用，农业种植经济衰落，通过建设市场、沿街商铺、仓储物流获取商业与服务业繁荣，同时也带来环境脏乱差、水电基础设施容量不足、停车难、消防安全隐患等问题；另一方面地段偏远、尚未开发的村落则呈现衰退现象，青壮年外出打工，只剩下老人、妇女和儿童，村庄“空心化”严重，屋宅、公共设施与基础设施长期闲置或废弃导致破败不堪等问题突显。由于“乡村留住人、留住年轻人”的机制尚未建立起来，村内缺乏人气、活力与生机，而先行村庄规划的焦点注重在居住条件、公共服务、基础设施和防灾减灾等人居环境方面，尚未基于乡村振兴的视角对村庄活力保持提出要求，难免导致村庄规划发展缺乏基础和动力。

2.4 规划成果的转变：编制村民看得懂、政府易管理的规划

城郊融合型村庄规划涉及自然资源主管部门、乡镇政府、企业、村民与村集体等诸多利益主体，发展诉求

复杂多样。一是根据不同利益主体的需求，村民重点关注基础设施和公服设施；二是企业和村集体关心产业项目能否落地实施；三是乡镇政府作为村庄规划的主要实施主体，希望村庄规划能指导乡村产业发展，为核发乡村建设规划许可提供依据；四是自然资源主管部门更侧重于实施国土空间用途管制、乡村建设规划许可核发及后续的规划实施监督检查。

3 实证分析：南宁市良庆区南晓镇南晓社区实用性村庄规划

南晓社区位于广西南宁市南部，是南晓镇政府所在地，毗邻钦州市和防城港市，位于北部湾、南宁—钦州/防城港的城镇发展主轴上，在北部湾城市群中占据区位优势，如图1、图2所示。社区下辖南晓街、南焕坡、那兰坡、团苏坡等10个居民点；2019年，总户籍1894户，总人口6259人，其中，村民4681人，外来人口1578人；村民主要收入来源于进城务工、街头买卖、打零工、务农、土地流转租金等，人均可支配收入约9000元。在村庄土地方面，南晓社区范围内建设用地面积约122.76hm²，除了宅基地和公共设施用地外，其他建设用地主要用于区域交通和乡村产业建设（龙凤谷、龟鳖基地、孔雀基地、老家乡园扶贫产业），如表1、图3所示。区位优势优越，境内有兰海高速公路（G75）、南北二级公路（G325）、邕钦公路（X027）、南钦高铁、南防铁路等重要交通干线穿境而过，距离兰海高速出入口仅9.7km。自然环境优美，南晓社区地处“南宁盆地”南部，属于丘陵地貌，境内南晓河自西向东横穿村境，拥有良好的自然景观资源。农业产业基础良好，南晓土鸡、南晓荔枝、黑皮冬瓜等特色种养远近闻名。



图1 南晓镇在南宁市的区域位置



图2 南晓社区在南晓镇的区域位置

表1 南晓社区2019年人口与经济分析表

名称	单位	数值
总户数	户	1894
6259总人口数	人	6259
人均可支配收入	元	9000
村域面积	hm ²	2725.71
建设用地面积	hm ²	122.76
城镇建设用地规模	hm ²	20.50
乡村建设用地规模	hm ²	47.78
人均乡村建设用地	m ²	76.33
农村宅基地面积	hm ²	33.89
户均宅基地面积	m ²	279
人均宅基地面积	m ²	57
乡村产业用地	hm ²	25.89



图3 南晓社区现状图

3.1 目标导向，确定南晓社区“乡村社区”的发展模式

本规划以目标为导向，落实上位规划对村庄和镇区

的发展要求，分析判断南晓社区发展趋势和发展方向，需要从社会、经济、人口、空间和环境景观等多个方面综合评价。按照南晓镇国土空间规划，位于城镇开发边界以内的村庄可与城镇开发边界内的城镇建设用地统一编制详细规划，循序渐进地转型为保有乡愁和历史记忆的城市社区；位于城镇开发边界以外的村庄采用村庄规划，统筹安排宅基地布局、基础设施及基本公共服务设施布局、历史文化遗产保护与传承、村庄特色与风貌管控、基本农田保护、生态保护修复、产业发展空间布局等。

3.2 底线管控，摸清潜力制定居民点建设管控指标

摸清村庄用地腾退潜力，探索存量空间优化路径。通过对农村建设用地增减挂钩潜力的挖掘，将现状布局零散、闲置（废弃）宅基地、破旧危房以及房前屋后的自留地及其辅助设施用地（猪圈、杂物房等），废弃养殖场（废弃养猪场、养牛场、养羊场）、废弃采矿用地等腾退，据统计共梳理闲置宅基地、空闲地、废弃采矿用地、建设用地节余指标等各类用地腾挪潜力23.06hm²，极大限度保障了村庄分户需求和产业项目建设，以及对村庄基础设施、公共服务设施的提档升级。

在加强边界管控的前提下，规划通过编制居民点建设导控图，明确规划实施路径，结合实用性村庄规划的要求，管控规则清晰，可直接指导村民新房建设，为核发乡村建设规划许可证提供法定依据。重点划定7条控制边界，包括宅基地边界、新建农宅控制边界、公用设施与公共设施用地边界、产业用地边界、景观与绿化用地边界、永久基本农田边界、生态红线边界，明确边界内各类用地的管控要求及各类边界的转换规则（如图4所示）。规划确定的各类建设用地性质不得随意更改，因实际建设情况需要更改的，可以在建设用地范围内进行调整置换，调整后应满足占补平衡并保证各类设施原有规模不变。



图4 南晓社区居民点建设导控示意图

目前，南晓社区最大的矛盾是生态红线管控与村庄建设需求的冲突。将南晓社区生态红线范围与三调土地利用现状数据进行叠加分析发现，整个那兰坡均被生态保护红线包围，如图5所示。按照生态红线管控要求，那兰坡属于限制发展区，需要整村搬迁。但根据实地调研，那兰坡至今已有百年历史，在白鹭自然保护区成立前，村落已与白鹭长期和谐相处。规划坚持全域管控和底线思维，建议生态保护区内农村宅基地逐渐退出，在不扩大现有建设用地和耕地规模的前提下，修缮老村生产生活设施，保留生活必需的少量种植、捕捞、养殖。采用逐步搬迁方案，对于搬迁意愿较高的村民，以土地置换异地农作，规划提出那兰新村新建方案，预留10%产业扶贫用地；对于迁出意愿不高的村民，建议对其产业、生活空间和设施进行生态化改造，确保符合生态管控要求^[6]。经过多次实地踏勘，并与村民、政府、企业进行现场沟通交流，通过多轮选址方案评比，最终确定那兰坡新村选址方案，如图6所示。

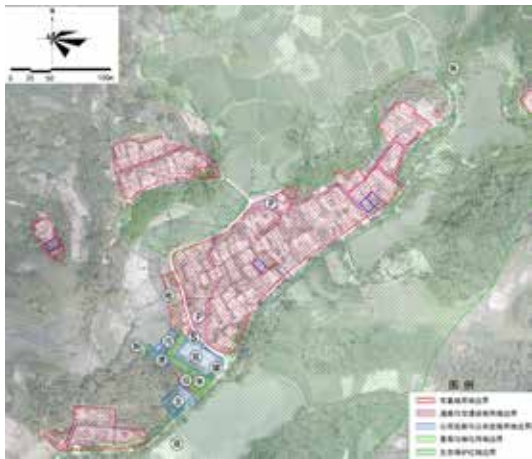


图5 南晓社区生态红线保护冲突区

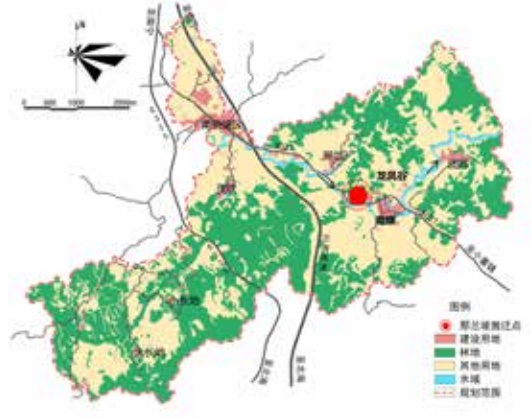


图6 那兰新村选址区位图

3.3 联农带农，让人回乡带动产业项目有效落地

城郊融合型村庄产业发展的出路是融合，亮点在特色、休闲、服务。加快城乡融合发展，在形态上保留乡村风貌，在社会组织上保持乡土社会，明确自身在区域所承担的职能，承接城市功能外溢，发展城市所需要的配合、辅助类型产业。目前，南晓社区尚未进行大规模的土地流转，虽有企业进行农业旅游开发，但村庄的产业发展主体仍在村集体，受传统小农意识的影响，存在着发展思路不清、发展方向不明、发展资金缺乏等问题。规划提出“能人带动、村集体参与、市场化运作”的模式，村集体以集体资源入股参与村庄产业，构建村民利益联合体，如图7所示。在具体实施中，实行产业帮扶、产业融资的方式，将村庄改造更新与农业开发相结合，在规划层面有效分解建设用地指标，解决龙凤谷、玉灵山庄龟鳖养殖基地、老乡家园等项目用地指标问题，如图8所示。



图7 村民利益联合机制



图8 南晓社区产业用地指标分解图

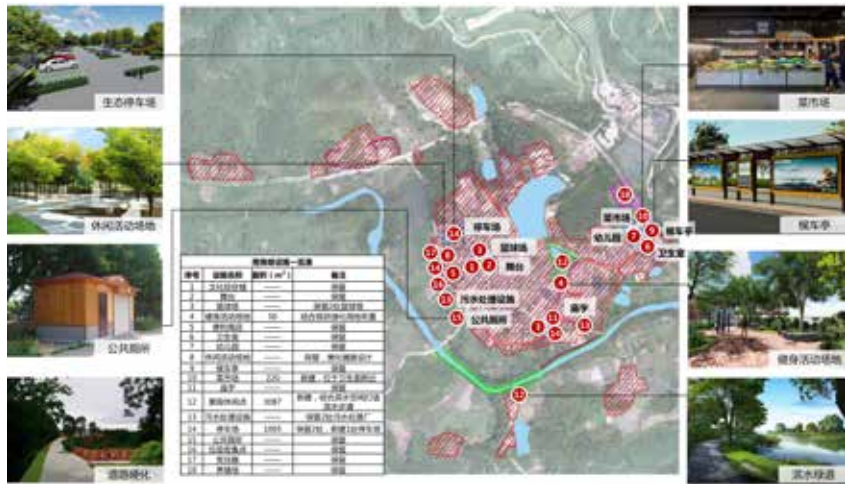


图10 南晓社区居民点建设规划示意图

3.4 多元展示，提出“模块化”的成果表达体系

南晓村庄规划采用“模块化”的成果体系，坚持以结果为导向，编制一个能用、管用、好用的实用性村庄规划。规划根据不同实体的需求，出具村民、乡镇政府、自然资源主管部门3种表达成果，如图9所示。对村民重点关注的基础设施和公服设施，通过实景航拍向村民实景展示即将建设和管控内容，在村民层面，“规划示意图+导控图则+项目建设表”的形式，通俗易懂，如图10所示。乡镇政府作为村庄规划的主要实施主体，提供“规划说明+图纸+表格”，“导控图”则作为核发乡村建设规划许可的直接依据，简单实用。自然资源主管部门更侧重于实施国土空间用途管制、核发乡村建设规划许可及后续的规划实施监督检查，规划成果包括“规划说明+图纸+表格+数据库”，规则清晰，可操作性强。



图9 “模块化”成果体系

4 结语

城郊融合型村庄作为连接城乡的纽带，在新型城镇化 and 乡村振兴的大潮之下，发展机遇与发展挑战并存。如何借助城镇化的机遇，实现自身的振兴，是城乡融合型村庄在发展过程中面临的重要命题。当前，各级国土空间规划和村庄规划正在同步开展编制，规划内容和实施机制的传导和衔接仍处于相对模糊的状态，尤其是村庄规划处于规划体系的末端，在上位规划不确定的情况下，规划约束管控的不确定性尤为突出。通过南晓社区村庄规划的经验总结，希望可以城市周边区域的村庄提供一种规划模式，传递城郊融合型村庄规划的价值取向和建设管控要求，引导这类村庄有机融入城市，建成具有乡村特色和城市活力的乡村社区。

[参考文献]

[1]何艳冰,黄晓军,杨新军.快速城市化背景下城市边缘区失地农民适应性研究——以西安市为例[J].地理研究,2017,36(2): 226-240.

[2]周游,周剑云.城市规划区内的乡村规划编制实践——以广州市南沙区芦湾村为例[J].城市规划,2015,39(8):92-100.

[3]魏超,戈大专,龙花楼,等.大城市边缘区旅游开发引导的乡村转型发展模式——以武汉市为例[J].经济地理,2018,38(10):211-217.

[4]石会娟,李占祥,刘慈莹,等.城郊融合类乡村产业振兴思路探讨——以西安市雁塔区三兆村为例[J].城市发展研究,2019,26(S1):103-108.

[5]曾稳平,田健.知行耦合:基于社会调查的城市边缘区乡村发展内生动力研究与规划响应[J].城市发展研究,2018,25(5):21-28.

[6]张有才,王茵茵,崔玲.生态导向下的城市边缘区规划探析——以洛阳市龙门山生态保护与利用规划为例[J].规划师, 2016,32(4):132-139.