

面向空间治理的城郊型乡村发展策略

□ 张安皓 廖谡嫫 吴亮清 杨贤房

[摘要] 城郊型乡村是城乡融合发展、乡村振兴战略的重要空间。本文以江西省赣州市城郊型乡村为例，通过对现状城郊型乡村特征进行剖析，从乡村空间发展指引、空间协同发展等方面提出城郊型乡村发展策略，以期提升乡村空间治理能力，为国土空间规划体系构建背景下的村庄规划提供借鉴，推动城郊型乡村高质量发展。

[关键词] 空间治理；城郊型；乡村发展

2015年11月，《住房城乡建设部关于关于改革创新、全面有效推进乡村规划工作的指导意见》提出了县（市）域乡村建设规划目标任务；2019年1月，农业农村部等部门《关于统筹推进村庄规划工作的意见》指出要优化乡村生产生活生态空间，促进城乡融合发展；2019年5月，《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》正式发布，强调要坚持以人民为中心、实现高质量发展和高品质生活、促进国家治理体系和治理能力现代化。注重因时制宜的乡村治理重构，建构多元共生的空间系统并为乡村社会注入再生产能力才是注重实效的村庄规划^[1]。

城郊型乡村是在地理位置上处于城市直接辐射范围之内，结构上能城乡统筹发展，功能上释放城市潜能、焕发农村活力的特殊地域^[2]。基于提升乡村空间治理能力，推动城郊型乡村健康有序发展，以江西省赣州市城郊型乡村为例，探索国土空间规划背景下的村庄规划编制重点，通过对现状乡村特征进行剖析，从乡村空间发展指引、空间协同发展等方面提出了城郊型乡村发展策略，为更多的城郊型村庄规划提供参考。

1 赣州市城郊型乡村现状特征

研究范围位于赣州都市区城郊，属于典型的都市区城郊乡村。涉及凤岗镇峨眉村等共16个行政村，覆盖53.85km²。

1.1 人口分布及产业情况

该区域山区人口少、丘陵地区人口多。从现状自然

村人口分布情况可以看出，范围内90%以上村庄人口分布在南部地势较为平坦的丘陵地区，靠近城区。

该区域以第一产业为主，农业产业结构单一，规模效益低。现状产业以传统种植为主，有脐橙、苗木、蔬菜种植基地，农业产业化水平较低，主要以散户种植为主，没有形成规模效益和旅游观光效益。依托现状资源，形成了一些小型产业基地，以脐橙、草莓等蔬果及花卉苗木种植为主。规模较大的产业基地主要为五彩城观光农业科技示范园，位于峨嵋、长江、南边、天子地四村交界处；台湾部落民俗文化村位于长江村，将打造成为江西省海峡两岸青年创业示范基地、台湾特色文化旅游景区和生物科技研发加工中心。

1.2 现状乡村用地

现状建设用地主要集中在村委会周边1km范围内。现状建设用地多沿道路分布，非建设用地多以基本农田、林地、耕地为主。受地形地势的影响，各个村组距离较远，整体用地布局较为分散，造成用地浪费、基础设施建设成本高等问题。同时建设用地分布呈现鲜明的人地关系，其中山区建设用地分布大疏大密，建设用地围绕生产空间紧密分布，生态空间与生活空间界限清晰；丘陵地区建设用地分布相对均匀，与农业基地紧密结合。建设用地类型多样化，旅游服务用地需求较大。一方面，由于规划范围内的村庄大多位于赣州市近郊区，是都市区功能外溢的承纳地，进而衍生出多样化的发展需求，包括都市休闲养生、健康运动等；另一方

面，随着村庄的逐步发展，其内生的功能需求也逐步多样化，村庄公共服务、村办企业、设施农业等建设用地需求增长迅速。

1.3 现状服务设施

现状公共服务设施建设标准较低，服务能力低下，而现状人口分布不均，公共设施配置困难。现状公路主要有X516县道、X346县道、925乡道、012乡道、014乡道、013乡道，公路路面宽度为3.5m~5.0m，需扩宽改造。入村路已基本完成水泥硬化，路面宽3.5m~5.0m；大部分宅前路未完成硬化，泥泞不平。其他市政基础设施呈现出普遍乡村薄弱的现实短板。

1.4 现状乡村风貌

以低山丘陵为主，“丘陵”状的地形肌理明显，村庄背山面水格局突出。北高南低，村组被周边的丘陵状山体所环绕，山体脉络较好，形成鲜明的地域景观特色，山—水—田—村的关系较为明显，村庄背山面水面田，山水格局突出。水资源丰富，有众多水库、水塘和水溪，水网密布，农田沟渠纵横；村庄周围农田围绕，林地资源丰富，道路交通也较为发达，自然景观良好。从建筑风貌上看有20世纪80年代前的赣南传统建筑和土坯房，大部分破旧不堪，部分主体结构已经倒塌；也有近20年新建的“火柴盒”式建筑，建筑体量大，环境品质低，对乡村的空间环境影响较大。

2 城郊型乡村发展策略

2.1 空间发展指引

城郊型乡村直接接受中心城区辐射带动发展、临近城区的村庄组成的区域，是城乡社会经济活动叠加最激烈的区域。主要承接中心城区产业、服务业转移，动力较强或具备潜力，重点发展现代农业、生态保育，大力发展休闲旅游业。通过多种模式引导该地区转型升级，使土地从低效走向高效，空间从无序走向有序，管理从混乱走向和谐。实施边界动态管理，划定短中期城乡边界，实施动态管理，城乡边界内紧邻城市的村庄按照城镇转型区内的村庄进行政策指引和规划管理，城乡边界外的村庄按照乡村发展区内的村庄进行政策指引和规划管理；规划形成“中心城区—城乡统筹发展区—城市型村庄社区”发展格局。

结合乡村地理区位、生态环境等特点，将村庄划分为三类，分别是城郊融合类、集聚提升类、搬迁撤并类。

（1）城郊融合类为7个行政村。核心价值是为城市空间拓展提供用地资源及劳动力资源，为低收入外来人口提供落脚空间；管控要求是按照新型城市社区标准发

展，加强环境的整合整治，严格控制村庄规模，积极推动人口流动，塑造村庄风貌特色，建设魅力宜居乡村。

（2）集聚提升类为8个行政村。核心价值是成为大都市区的蔬菜、粮食及生态环境及都市休闲功能的供应基地、乡村田园生活的保留地区；管控要求是结合乡村实际，积极培养中心村、特色村作为基本公共服务设施乡村全覆盖的重要支撑，结合“空心房”的改造、环境的整合整治，增强村庄风貌特色，建设美丽宜居乡村。通过生态环境保护与农业现代化、旅游特色化发展打造生态—休闲—旅游复合空间，保障生态环境、粮食供给基本安全，展示特色美丽乡村与田园休闲生活魅力。

（3）搬迁撤并类为1个行政村和35个自然村。核心价值是生态安全保障；管控要求是为逐步推进移民村搬迁，按照相关政策、村民意愿引导整村搬迁至城区、中心村等，近期以改善人居环境和基础设施条件为目标，维持村庄整体格局，允许原址翻建、改建，原则上禁止新建住房，整体上分期分批逐步搬迁分布分散、交通不便、有安全隐患、生态敏感的村民小组，实现对生态脆弱和敏感地区的严格保护。

2.2 空间协同发展

加强乡村建设用地集约发展，推进乡村振兴发展，农业农村现代化。结合赣州经济技术开发区土地利用总体规划、《南康区土地利用总体规划（2006—2020）》，对村庄土地资源提出用地部署。采用“规模定量+底线控制”方法，考虑乡村建设的多变性以及重大农旅项目的具体实施方案，先对生态空间采取底线控制，明确不可建设用地边界，再对生活空间（村庄建设用地）划定居民点管控边界，同时预留未来村庄发展和农旅项目等建设需求的一定弹性空间。

2.2.1 生态空间策略

规划河流水体周边绿化防护带，对全域各水系网络划定生态涵养区。全域水系发达，划定区域内7座水库、14座较大水塘的保护范围，并制定保护措施，水系两侧设定30m生态保护带，水库和较大水塘周边50m范围和管理范围，禁止新建建筑；管理范围边缘外延100m为水库和较大水塘保护范围，需严格控制开发建设；保护当地生态涵养与水土保持。规划严格控制铁路安全保护区和高压线安全防护区，禁止进行建设活动，划入生态空间。高速铁路两侧50m范围、普通铁路两侧30m范围、220KV两侧40m范围和110KV两侧25m范围内严禁进行建设活动。规划坚持生态保护红线为生态底线，保护自然山体，以水源涵养、生态多样性保护、水土保持为主，

作为全域重要的生态涵养区。

2.2.2 生活空间策略

依据现状发展条件与村民意愿,合理推进村组拆并,规划引导村庄发展向人口、用地较集中的村组集聚发展。一是规划将偏远零散居民用地以及位于基本农田内的三两户的零散住房调整为耕地或林地,进行生态移民。二是考虑各村村民风俗习惯以及行政边界等因素,搬迁安置主要为本村内部解决,同时考虑到重大农旅项目,涉及整村组搬迁,以及本村内难于安置等情况。规划结合赣州铜铝产业园中的居住组团,合理布局一定规模的集中建房点,如坳头村布局新增 3.31hm^2 建设用地,共享城市公共服务设施和基础设施。三是严格控制新增建设用地,保留的村组应集约化发展,梳理各组现状建设情况,整理闲置地,拆除村庄内危旧房和独立的旱厕、猪牛栏用房,建设新型农村社区,规划户均基地面积控制在 120m^2 以内,建筑层数控制在3层以内。四是完善公共服务设施和市政基础设施。构建内通外畅的交通体系,全域依托现有主要对外交通,提升道路等级,加强与中心城区的联系,实现互动发展,村与村加强交通联系,以及村内部道路疏通与改造,为田园综合体的建设提供基础保障,推动乡村振兴发展。

2.2.3 生产空间策略

做大做强现代农业,夯实发展田园综合体的基础。赣州市区城郊现状耕地面积为 1277.44hm^2 ,人均耕地面积 0.06hm^2 ,略高于赣州市 0.05hm^2 的人均耕地面积。生产空间基础较好,规划引导第一产业大力发展现代高效

农业,例如花卉、苗木、脐橙、草莓、粮食、蔬菜等种植,建设成现代化休闲观光农业示范区。以第一产业为基础,推进第三产业的融合联动发展。现状拥有五彩城农业科技示范园、台湾部落民俗文化村和清云谷休闲度假小镇等农旅项目,第三产业已具一定基础,推动以第一产业为基础的衍生产业发展,以现代农业园区、观光度假、科普示范、垂钓休闲运动、民俗文化村、主题庄园和健康养生度假为载体,发展乡村体验式生态旅游。

3 结语

在当前国土空间规划体系建构背景下,乡村空间规划是空间治理现代化的重要手段^[3]。城郊型乡村是既特殊又典型的一类乡村空间,是城乡要素流动最频繁的区域。提升其空间治理能力是国土空间规划体系构建的关键,是乡村振兴战略、城乡融合发展的重要手段。本文通过梳理赣州市城郊型乡村现状特征并提出发展策略,下一步有待结合国土空间规划的实践,更深入地对乡村建设用地边界、集体经营性建设用地、乡村风貌和公共服务设施等方面进行研究,全面提升乡村空间治理能力。

[参考文献]

- [1]季正嵘,李京生.论多规合一村庄规划的实用性与有效性[J].同济大学学报(自然科学版),2021,49(3):332-338.
- [2]刘唱唱.典型城郊县域乡村空间格局演变特征及影响因素研究——以湖南省湘潭县为例[D].长沙:湖南师范大学,2020.
- [3]陈小卉,闫海.国土空间规划体系建构下乡村空间规划探索——以江苏为例[J].城市规划学刊,2021,4(1):74-81.