

上海实用性村庄规划编制的思考

1、背景认知

《中华人民共和国城乡规划法》总则第三条规定：“县级以上地方人民政府根据本地农村经济社会发展水平，按照因地制宜、切实可行的原则，确定应当制定乡规划、村庄规划的区域。”从城乡规划法中可以看出，与城市和镇不一样，村庄规划的编制不具有强制性,即不一定所有的村子都编制村庄规划，这也符合村庄这样小规模的人类聚居空间的发展和消亡规律。由于我国村庄长期以来不受重视的现状，村庄规划的人力、财力短缺，致使村庄规划的编制大多简单照搬城市规划技术和方法，内容粗糙、不切当地实际，村庄规划的实用性很差。规划界也由此引发“村庄规划有无用论”的争论。

上海乡村地区也经历过几轮的村庄规划。仅从上海村庄规划的发展历程进行单线阐述，似乎并不能说明村庄规划对于村庄建设实践的指导意义。本文试图从上海村庄规划和上海村庄建设两条线来进行关联分析，以便于更能直观地看到村庄规划对于村庄建设的效用，以及前几轮村庄规划存在的问题，如图 1 所示。

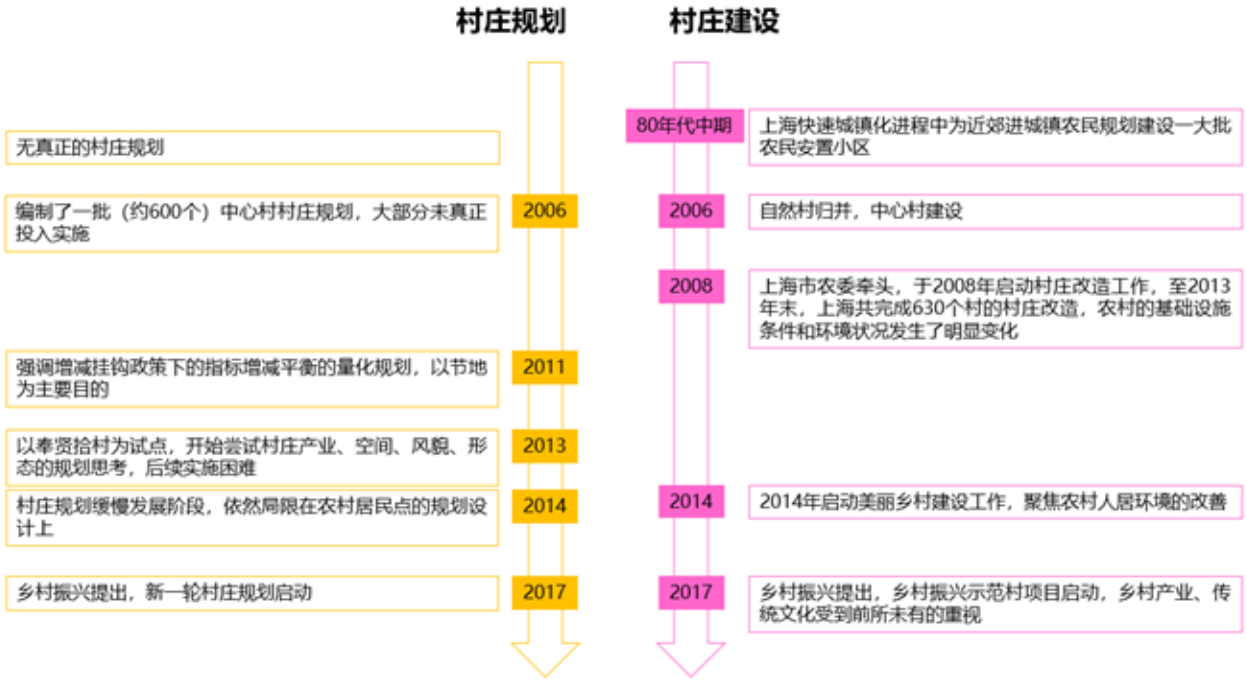

图 1　上海村庄规划与村庄建设历史沿革

从图中可以看出，在上海无村庄规划的时代，也就是 2006 年以前乡村地区的规划，基本上属于按照城市规划的思路，在乡村地区进行的安置小区的布点设计，是城市规划在乡村地区的零星影响和辐射，这为 2006 年城市规划“下乡”埋下了伏笔。

2006 年到 2011 年，上海市全面启动了 600 个中心村的编制工作，这一轮运动式的编制工作可以看作是城市规划在乡村地区进行简单投射的尝试。规划大部分未真正投入实施的主要原因归结于，当时上海缺少与土地指标的衔接和土地政策的支撑。2011 年之后的村庄规划偏向于政策导向下的指标平衡工作，但由于此时的乡村仍处于被动地位，所有的指标和政策都倾斜于城市，村庄发展更受局限。

这一时期，有成效的村庄建设是 2008 年启动的村庄改造工作以及 2014 年启动的美丽乡村建设工作，虽然被部分社会舆论诟病为“涂脂抹粉”的面子工程，但农村的基础设施、人居环境确实得到了明显改善。实施性村庄建设似乎比村庄规划更有成效，村庄规划似乎成了“食之无味，弃之可惜”的鸡肋工作。

导致这一现象的原因也要从“乡村支持城市”的大背景中去解读，在“重城市、轻乡村”的政

策天平砝码下，村庄规划名义上为乡村地区的资源统筹所做的规划，实则是为城市服务的村庄规划，通过村庄的集中归并，为城市集建区提供土地指标。事实上，不是村庄规划无用，而是无对村庄本身有实用性的村庄规划。

2、新的使命

乡村振兴战略提出之后，上海政府提出“在更高层次上审视谋划上海郊区乡村振兴工作，把乡村作为超大城市的稀缺资源，作为城市核心功能重要承载地，作为提升城市能级和核心竞争力的战略空间”，这是第一次将乡村的战略地位提升到跟城市对等的高度上。认识的高度建立之后，政策的天平砝码开始趋于均等，社会的资源也开始朝乡村地区倾斜，这对于发展落后的广大乡村，实在是一件可喜的事情。在这样的利好背景之下，村庄规划作为乡村振兴工作链条的首发环节，亟需重新定位自己的服务对象，编制真正对村庄切实可行的规划。

在新使命阐述之前，有必要对村庄的生命周期做一个准确的定位，这犹如医生给不同年龄段的人看病，需要对龄下药一样，规划也要准确把握村庄发展的生命阶段。村庄的发展是有生命周期的，有的处于扩张阶段，有的处于消亡阶段，还有的处于转型阶段。现在上海大部分村庄进入了自然衰减阶段，规划作为一种有效的引导手段，在村庄的这个阶段，应当以精明收缩为导向，对有潜力的部分村落，进行资源整合和政策疏通，使村庄重新获取健康的生长机制。

在精明收缩思维的引导下，本文试图从四个角度解析，来确定村庄规划在乡村振兴背景下的新使命，这四个角度分别是管理深度、管控广度、引导宽度和实施准度，同时本文提出了这四个方面的新要求：全覆盖、全要素、全属性和全过程。

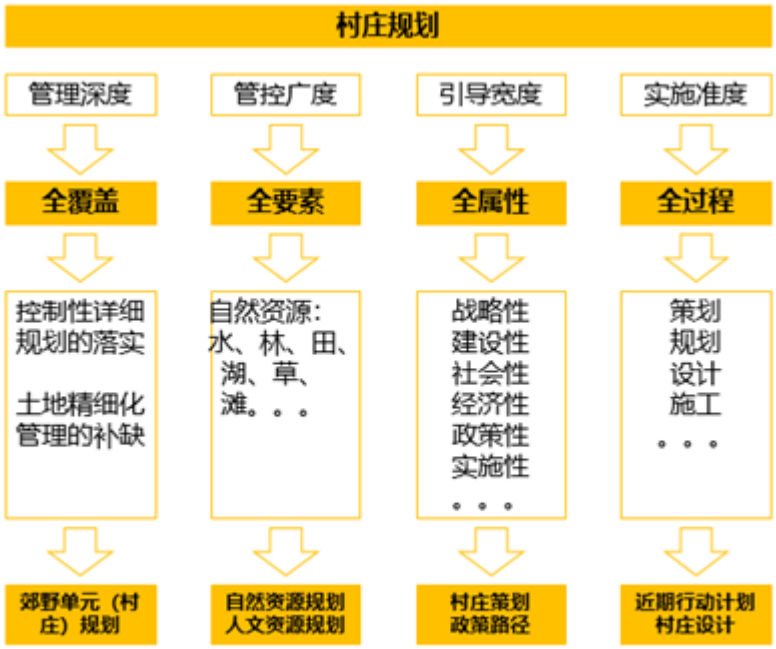

图 2 村庄规划思维图

2.1 全覆盖 —— 规划精细化职能的补缺

2018 年底，全国各地都密集开展了一次针对“大棚房”的整治行动。整治行动背后是乡村地区无政策通道、无精细管理、无经营指标的现实，也反映出规划作为在乡村建设的最初阶段，其精细化职能的缺位。

《上海市城乡规划条例》明确要求农村地区则须以村庄规划作为乡村建设许可的依据，而现行村庄规划缺乏控制性详细规划的职能，相比于市集建区内完整的控规编制和管理体系，乡村地区没有相类似的规划完善这种精细化职能：以前的村庄规划还局限在农村居民点规划的传统思维中，土地利用规划的土地整治项目专注于土地指标任务的完成，在乡村地区也没有打通有效的传导机制。难以通过编制规划获得乡村建设项目的实施，规划的指导意义也就无从谈起。因此，全覆盖的乡村规划体系改革很有必要。这里明确一下，这里全覆盖是指规划管理职能的全覆盖，而非规划在空间范畴上的全覆盖。村庄规划在空间上的全覆盖没有太大必要，广州曾经进行过类似的工作，每个村子都编制村庄规划，现在看来实用性并不大。规划管理职能上的全覆盖是指，村庄规划要有从各级总体规划到控制性详细规划“一杆到底”的编制深度，同时要进行规划整合，一方面利用城乡规划的战略和空间设计长项，另一方面发挥土地利用规划在政策和实施上的优势，补缺规划体系中乡村规划管理的精细化职能。

2.2 全要素 —— 自然与人文资源要素的整合

村庄，顾名思义，是村和庄的结合。村，在现代汉语里面的解释是乡下聚居的住所，类似于现在农村居民点。庄，则包涵了居民点之外的成片土地。村庄里面，农村居民点是其中一部分，更大一部分包括耕地、林地、草地、水域、滩涂等在内的自然资源和散落在其中的人文资源。

理解“乡村作为超大城市的稀缺资源”这一句话，首先要解析乡村的稀缺性体现在哪里。在上海建设全球城市的未来，乡村稀缺性首先体现在与之相匹配的、越来越少的农村居民点上，即未来只会有少数人居住在上海乡村，而且随着乡村品质的提升，乡村的进驻门槛会越来越高；稀缺性更重要的方面体现在居民点以外的广袤土地中，这里面有历史文化、自然山水、耕地资源、大量的建设用地，还有很多社会、行政、文化资源，都是人类社会的宝贵遗产，是寄托乡愁最好的载体。

以往的村庄规划在自然和人文资源方面往往是忽视的，乡村犹如置身在一座富矿之上而不自知。因此，摸清乡村的家底很有必要，在乡村家底的基础上进行规划统筹，更有必要。

2.3 全属性 —— 立体丰满的村庄发展全貌展现

2011 年以前上海的村庄规划是以村庄布点为主，具有很强的空间属性，2011 年之后的村庄规划专注土地指标的梳理和腾挪，注重规模属性。这两种编制方式一种是搭了个骨架，另一种是定了个规模，从塑造村庄的整体面貌来看，这显然不够，编制成果自然是粗糙的、同质的、空洞的。想要展现一个立体丰满的村庄发展全貌，还应该进行清晰面目的雕琢、造血机制的导入、奇经八脉的疏通，这样才能得出一个个鲜活生动的个体，这需要我们从多属性的角度考量，以全属性的规划方式来指导村庄这个复杂体系的可持续发展。

2.3.1 清晰面目的雕琢——战略性与建设性的统一

村庄的面目雕琢有着时间维度上的内涵，既包括三、五年的近期计划，也包括十年、甚至几十年的远期畅想。相比于城市，村庄的生命周期要短很多，但不妨碍村庄规划也需要一张干到底的蓝图。远期村庄发展成什么样子，宏观的战略定位给予目标定位，不能换一个班子换一张蓝图；近期村庄建设成什么样子，实施保障维度要进行落定，保证近期建设的有效推进。战略性和建设性的统一考量，让村庄在规划之后的

各个时期都能展现该有的面貌。

2.3.2 造血机制的导入——经济性与社会性的增加

经济的发展、城市的扩张打破了传统村庄单一以农业为主的发展模式，村庄的经济功能不断弱化，村庄空心化、老龄化问题日益严重。没有健康的造血机制，再美丽的外壳也会枯朽，所以乡村振兴二十字方针中，“产业振兴”放在了第一位。这也同样要求村庄的规划需要将产业经济的属性充分考虑，从盘活存量土地资源、创新农村土地使用模式、培育农村产业新业态方面激发内生产业动力，给村庄注入长久的造血机制。

随着乡村价值逐渐被人们认可，乡村生态资源、文化资源的保护和利用也成为生态文明建设重要的一部分。生态资源好理解，包括田、山、水、林、草、滩等自然要素，虽然每个村子自然要素类型可能相同，但其组合之后的整体又各不相同；文化资源除了经认证的物质性和非物质性的文化遗产，还包括村民长久以来生活习惯、语言谈吐、交往行为、本土崇拜等构成的“微文化圈”，几乎每个村子都有自己的“微文化圈”，在邻近的地域，这些“微文化圈”极其相似，但又有自己与众不同的方面，这些不同可能只表现在很细小的层面上。无论是生态资源还是文化资源，都需要规划师去敏锐地感知细微差异，并从生态保护、风貌引导、文化利用、社区营造等角度，去塑造每个村庄独具特色的人居环境，让村庄生理上进行自我造血，在心理上进行精神愉悦。

2.3.3 奇经八脉的疏通——政策性与实施性的结合

村庄规划落实难，难在没有政策。政策的禁锢，好比源流有了、动力也有了、但是放水的闸口没打开，导致的后果不尽如人意。比如经营主体想要投资乡村，没有政策指引下的经营用地可以获取，要么项目搁浅，要么就在政府的消极态度下打风险极大的擦边球，总之，都不利于乡村建设的长久发展。现如今，在乡村振兴背景下，上海各区县也陆续出台了促进乡村振兴的发文，逐渐有了一些可以操作的路径来进行乡村的各类建设。但由于政策处于初探时期，尚存在不完善、不系统的问题，很多路径需要专业的人士进行厘清方能疏通。村庄规划要增加政策疏通的属性，为村庄建设打通奇经八脉，提高有潜力乡村建设项目的落地性。

2.4 全过程 —— 全生命周期的规划服务

全覆盖、全要素、全属性的村庄规划需要全过程的规划服务提供支撑，需要从策划到规划、规划到设计、设计到施工的一条龙的无缝对接。

为什么要 “先策划再规划”？传统规划的编制模式是“先规划后实施”，无论是规划还是实施，都是技术性手段，是偏向于“如何做”的工作思路，对于“为什么”这么做，在高速规划建设时代，是一个被回避、被忽视的问题。策划的工作，要求规划设计师以系统、全局的角度思考，发现问题，深入本质的挖掘问题，以小心求证、大胆论断的方式研究项目建设和发展过程中的各种问题，获取前因后果，真正为村民解决问题，指明村庄未来发展方向，这是村庄规划编制工作完善的必要环节和途径。

村庄的策划，聚焦村庄转型发展的核心本质——如何在生态底线锚定和资源利用受约束的条件下导入产业经济，解决村庄现存问题以及进行未来发展预判。编制人员需要根据基础情况的了解、外部市场和产业人群分析，再加入创意创新思维，对村庄进行精准定位，之后进行产业选择、业态组合，提出开发策略，最后整体考虑村庄的运营模式，进行经济测算，使之符合市场经济的需求。

“策划-规划-设计-施工”，从宏观定位到落地实操，全生命周期的村庄规划才能做到全程把控，提供村庄规划的实用性。

3、编制创新与项目实践

笔者参与了上海崇明一系列村庄规划的编制，结合这些项目实践来阐述规划编制的创新。

3.1 多规合一 —— 郊野单元（村庄）规划

这轮村庄规划是与郊野单元规划自成一体的村庄规划。郊野单元规划作为统筹郊野地区土地利用的综合性实施规划，并不具备法定效力，村庄规划属于法定规划，将二者合一，可以实现规划的法定性，实现乡村振兴规划全覆盖，同时可以简化审批流程。郊野单元规划在编制过程中，实际已经包涵了村庄规划的大部分内容，包括优化村庄布局规划、减量化导则、农民集中居住策略、近远期存量再利用策略以及新增用地布局、减量化用地。且村庄规划在编制过程中，难以解决的进镇居住、指标腾挪和镇域产业统筹等问题，可以在郊野规划层面得到有效的统筹。总之，“郊野单元+村庄规划”的合并是一种具有法定效力的、

更为简化的乡村振兴规划模式，能够有效解决乡村现存的很多历史遗留问题，同时也能对重点地区进行深化设计，为村庄的未来发展预留空间。

崇明堡镇郊野单元（村庄）编制包括两个村的村庄规划编制，分别是桃源村和四滧村；港沿镇郊野单元（村庄）编制涉及三个村的规划编制，分别为合兴村、鲁玙村和园艺村；向化镇郊野单元（村庄）编制也涉及到北港村的重点规划，向化镇郊野单元（村庄）编制也涉及到永乐村、合中村的重点规划。虽然各个镇各有重点村庄的规划，但每个村庄的关注点不一样：有的村庄注重产业和环境的提档升级，如桃源村、北港村，有的村庄寄希望于规划解决历史遗留问题，如四滧村，也有综合考虑的村庄，如合兴村、鲁玙村。可以说，郊野单元编制综合统筹，但村庄规划各有侧重。

3.2 自然资源规划与风貌规划引导

上海郊野单元（村庄）规划重点内容包括自然资源（水、林、田、湖、草、滩等）现状评价与规划与风貌指引。

自然资源规划需要落实基本农田优化方案、农业生产空间、生态空间布局规划，划定土地综合整治重点区域，针对特定自然要素根据规划方向提出整治策略，如水系的优化措施、林地的营造方式等。在桃源村的村庄规划中为了营造桃花源的溪流意境，规划师利用水系调整的机会（这个机会的得来源自一条生态大道侵占河道的补偿），在避开 A 类基本农田的前提下，设计了两条蜿蜒曲折的河道，用以落实策划方案提出的环形大水系的营造，如图 3。

风貌规划在总体风貌上要进行合理布局，同时提出风貌引导策划；在文化资源方面要挖掘在地各类文化资源，包括并不局限于历史风貌区、文物保护单位、不可移动文物、历史建筑、构筑物、老街、集镇、中国历史文化名镇名村、上海市传统村落、上海市保护村、古树名木、区级保护大树、历史公园、风景名胜区以及与群众生活密切相关的各类传统文化、特色民俗文化和民间艺术等，并提出传承和保护的引导策略；在色彩规划方面也要求对各类自然要素以及村庄提出引导要求。在村庄规划编制的成果中，风貌规划一个单独的篇章，但在具体的策划和设计部分，则是更多以理念、主线的方式从各个方面进行融合。例如四滧村的村庄策划章节，充分围绕一棵“崇明树王”做文章，将这株几百年老银杏身上的秋意之美、活力

之脉、繁荣之貌、长寿之相分别延伸到生态底色的描绘、产业文旅的注入、文创产业的培育以及康养生活的营造之上，并紧紧围绕这些要素进行空间的布局和产品体系的构建，如图 4。

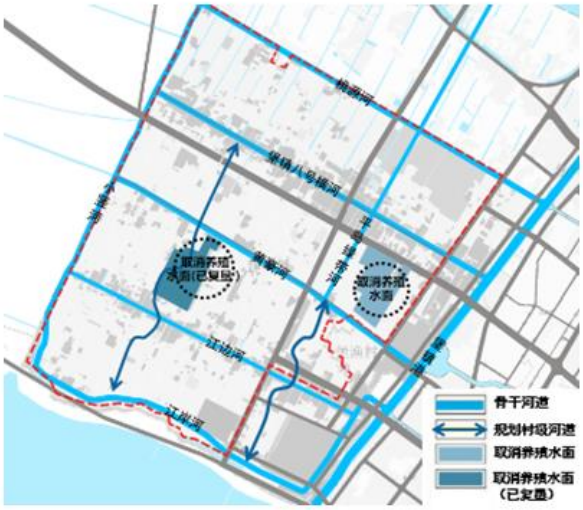

图 3　桃源村水系调整



图 4　四滋村围绕崇明树王的策略演绎

3.3 村庄策划与政策路径

如何进行乡村的策划？首先要破题，即找到村庄发展的方向。

所有的破题方式都要建立在对村庄现状了解的基础之上，摸清家底是第一步。在四滋村的村庄规划中，策划人员在现状调研的基础上快速地从自然要素、人文要素以及外部助力三个方面梳理出了村庄的十件宝贝，进行的价值轻重的评判，一一罗列出来，这本帐就很清楚。

家底摸清之后，就可进行破题了，破题的方式有很多种，这是一个开放式、需要运用创意的环节，并

没有固定的模式。根据笔者参与的一系列村庄策划项目，总结出了几类破题的方式，仅供参考。

要素放大式：虽然村庄也是一个复杂体，但总的来说，相比于城市和集镇，它所涉及的要素比较简单，规模也比较小，通过一个或者一类要素进行全村域的统领和特色塑造是可行的。一个村庄可以围绕一种特色农产品、一个大型活动节庆、一类产业业态进行村庄的统筹发展，如以关中小吃为主打的袁家村、以树叶经济为世人所瞩目的日本小山村上胜町，都是此类村庄发展的翘楚。在崇明一系列村庄策划中，我们也采用这种要素放大式进行村庄发展的破题方式。上文提到的四滧村，紧紧围绕一棵古银杏树，发展银杏经济；桃源村根据其名字蕴含的逸居文化以及良好的生态本底，从水、村、林、园各个方面构建现代版的桃花源，永乐村依托特色农产品西红花，发展西红花六产融合经济，如图 4、图 5、图 6。



图 5　永乐村西红花六产融合经济



图 6　桃源村塑造当代桃花源

上位落实式：这类村庄在上位规划中，往往有了比较清晰的方向定位，在具体的村庄策划中，需要将定位进行细化落实。合兴、鲁玙的村庄定位，上位规划已经十分明确要以农创为方向，策划就依托现有的农创资源、引进的旗舰项目以及相关案例的借鉴，从乡产、乡居、乡风三个方面进行农创体系的细化构建。

场景塑造式：这是个比较少用到的方式，也是北港村的村庄规划里面一个创新的破题方式，这也反映了策划破题的“无定势、无定法”的特点。策划人员在进行村庄的调研时，敏锐地捕捉到了村书记描述自己村庄的方式：村子是高速公路的下口，在第一个红绿灯，村子里有什么，第二个红绿灯，村子有什么，第三个红绿灯，村子又有什么。话语简单质朴，但定位精准，场景描述清晰。策划人员把这种质朴的、具有在地特色的场景描述方式，并在策划规划中进行强化，村庄未来的发展就十分有画面感。

破了题，村庄策划的系列常规工作就可以一一开展，总结下来，主要有六大步骤：摸家底、找案例、定方向、筑产业、谋布局、通路径。这些步骤根据项目的要求，弹性地增减。值得说道的是，最后一个通路径的部分。上文论述过，通路径是一个为村庄规划落地打通奇经八脉的关键步骤。这要求策划、规划人员对政策发文有深入、全面的了解。举一个例子，在桃源村村庄规划里面，有近期启动需要开挖两条河道，由于河道开挖需要占用耕地，那是否需要花费长时间办理农转用手续？了解《关于推进本市乡村振兴做好规划土地管理工作的实施意见（试行）》（2018）就知道，里面有规定：“新开挖河道常水位水面宽度不大于 6 米的，可视为小型河道，可不办理农转用手续。”那么主要将设计河道常水位宽度控制在 6 米，这个问题就迎刃而解，项目也能十分顺利地进行。

3.4 近期行动计划与村庄设计

笔者参与的这批村庄规划与镇域为单位的郊野单元紧密挂钩，郊野单元分近期和远期规划，近期到 2022 年，远期到 2035 年。2035 年距离现在时间很长，未来变数太大，想通过这版规划完成远期的所有预想，是不可能的。所以，村庄规划是注重近期的规划，把未来一年到三年的近期项目进行切实落地，规划的实用性也就做到了。

在近期行动计划里，要根据实际的需求、用地和政策的可操作性，形成项目库。比如农民集中居住方案，首先要摸清村民的集中意愿，近期到底有多少农民愿意到集中安置区，根据这些诉求进行用地规模的

预测；集中居住的选址也要考虑是否占用基本农田、是否邻近现在公共设施、是否涉及到现有宅基地减量等多方面因素。

这里将近期行动计划与村庄设计归为一个部分，是因为实际上，需要做村庄设计的项目就是近期行动项目。村庄设计在设计原则上最重要的是要体现乡村的特质，要使乡村还原到它质朴、野趣的本来面目；在深度上要求能够指导施工图，施工单位拿到成果可以直接进行施工，这样的村庄设计也才实用。

免责声明
本报告刊载的一切资料及数据，虽力求精确，但仅作参考之用。本刊分析内容并不反映个别情况，对于特定项目读者应自行寻求专业意见。城市测量师行保留一切版权，未经许可，不得转载。

©城市测量师行 2020 年

主办单位：城市测量师行——上海城市房地产估价有限公司
编辑部地址：上海市北京西路 1 号新金桥广场 11、15-18F
邮编：200003
网址：www.surea.com
电子邮箱：surea@surea.com
电话：86 21 63589988

更多楼市资讯、研究报告可以扫描下方二维码阅读



更多价格、更多功能可扫描下方二维码查询、使用

