

我国村镇规划建设管理的问题与对策

曹璐，谭静，魏来，卓佳，华传哲，蒋鸣，冯旭

(中国城市规划设计研究院，北京 100044)

摘要：“村镇规划建设与管理”课题组通过对我国多个省份的大量调研，总结归纳了三大问题：村镇规划指导思想、方式方法与内容不适应新型城乡关系构建与农村发展要求；规划管理体制与管理模式不符合乡村基层治理体系特征与建设管控现实；土地的供给模式与利用格局不满足土地合理利用的总体目标和乡村建设发展的实际需求。同时，结合国内相关创新实践经验和趋势预判，提出完善法律法规，推进村镇规划、建设、运营和管理的系统化与法制化；以县为单位统筹构建乡村规划编制体系；以村镇规划统筹村镇各类建设行为；以乡村治理有效为基础，创新规划编制与管理方式；以新技术手段支持村镇规划编制与管理等政策建议。

关键词：规划管理体制；乡村基层治理体系；土地供给模式；创新规划编制与管理方式

中图分类号： TU982.29 **文献标识码：** A

Problems and Countermeasures for Planning and Management of Villages and Towns in China

Cao Lu, Tan Jing, Wei Lai, Zhuo Jia, Hua Chuanzhe, Jiang Ming, Feng Xu

(China Academy of Urban Planning & Design, Beijing 100044, China)

Abstract: Through investigations on several provinces, the research group of village planning, construction, and management summarizes three major problems in village planning and management in China. First, the guiding ideology, methods, and contents of village planning in China do not satisfy the requirements for construction of a new urban-rural relationship or for rural development. Second, the current planning and management system and management mode do not accord with the characteristics of rural grass-roots governance system or the reality of construction management and control. Third, the supply mode of land and pattern of land use do not meet the overall goal of rational land use or the actual needs of rural construction and development. Moreover, combined with the relevant domestic innovative practices and development trend prediction, this paper proposed the following policy recommendations: perfecting laws and regulations to promote the systematization and legalization of village planning, construction, operation, and management; systematically establishing a rural planning compilation system with the county as the unit; coordinating all construction behaviors of villages and towns by village planning; innovating the planning compilation and management mode based on effective rural governance; and adopting new technical means to support village planning compilation and management.

Keywords: planning and management system; rural grass-roots governance system; land supply mode; innovation in planning compilation and management mode

收稿日期：2019-02-03；修回日期：2019-03-18

通讯作者：曹璐，中国城市规划设计研究院，教授级高级规划师，主要研究方向为村镇规划；E-mail: caoluu@163.com

资助项目：中国工程院咨询项目“村镇规划建设与管理”(2014-ZD-11)

本刊网址：www.engineering.org.cn/ch/journal/sscae

一、我国村镇规划、管理面临的主要问题

我国乡村地区幅员广阔，村镇不仅数量众多，而且差异极大。《中国城乡建设统计年鉴 2017》显示，2017 年末，全国共有建制镇 18 100 个，建制镇建成区户籍人口为 6 亿人；乡有 10 300 个，乡建成区户籍人口为 0.25 亿人；村有 224.9 万个，村户籍人口为 7.56 亿人。镇、乡、村户籍总人口为 9.41 亿人，占全国户籍总人口的 67.7%。村镇数量之大、人口之多，说明其仍然是我国城乡最为重要的空间管理单元之一。中国工程院重大咨询课题“村镇规划建设与管理”通过对全国 10 余个地区的深入调研，总结当前我国村镇规划建设与管理存在的问题如下。

（一）村镇规划指导思想、方式方法与内容不适应新型城乡关系构建与农村发展要求

1. 部分村镇规划不能尊重客观规律，不能满足乡村实际建设发展需求

当前的一部分村镇规划编制与管理工作，在编制思路方面仍然延续城市规划思维方式，并受到过多行政意志干扰，不尊重村民意愿和乡村地区建设发展的客观规律，忽视农村复杂的用地权属关系和邻里社会关系，甚至以大拆大建的方式强制要求村镇过度集聚布局，以获得更多城市建设用地指标，不仅无法满足农民在农业生产和日常生活方面的出行需要，甚至引发一系列的社会矛盾。

2. 村镇规划技术手段陈旧、基础数据匮乏，影响规划编制

乡村地区现有基础数据严重匮乏，极大地影响了村镇规划编制的科学性和有效性。一方面，各级行政主管部门在乡村地区所建立的数据档案，仅仅立足于部门需求，不够全面系统；另一方面，由于部门统计口径不同，乡村地区各类统计数据难以对接整合使用。我国乡村地区地域广阔，越是中宏观规划，对乡村地区的调研就越是困难，因此其对乡村地区的基础数据依赖度更高。由于无法获得公开、完整、系统、科学的数据，大量中宏观层面的村镇规划难以对乡村地区的建设发展提出具有针对性的政策方案。

3. 乡村地区缺乏中宏观层面规划统筹，导致大量投资浪费

近年来，国家和社会资本在“三农”领域的投资逐步增加，大量投资都需要村镇规划给予有效指导。然而，当前我国村镇规划体系架构不完整，以村镇个体为单元的规划编制项目较多，中宏观层面的村镇规划编制工作严重滞后。一些“小而全”的村镇单项规划，反而导致大量的投资重复和浪费。还有一些中宏观规划在涉及农村问题时研究不够深入，也没有考虑乡村地区自下而上的发展要求，导致中宏观规划与下位村镇单项规划冲突严重，规划编制从统筹到落实顾此失彼。

（二）规划管理体制与管理模式不符合乡村基层治理体系特征与建设管控现实

1. 相关法律法规不完善，管理力量薄弱，违法建设频发

（1）相关法律法规不完善，主干法陈旧，部分标准规范缺失

当前，我国的城乡规划法律法规体系正处于转型探索阶段，各类法律法规更新较慢，且存在概念、标准不统一等问题。《中华人民共和国城乡规划法》作为当前城乡规划管理部门的基本管理依据，其尚未对村镇规划具体的法定形式及强制性内容做出明确规定，导致城乡规划管理部门在对乡村地区各类建设行为提出管控要求的过程中缺乏足够的法律依据。此外，我国乡村规划还存在规范标准缺失、部分主干法规内容陈旧、现行多项法规存在冲突、实施管理方面内容薄弱等问题。特别是现行的《村庄和集镇规划建设管理条例》，其早于《中华人民共和国城乡规划法》出台 15 年，早已不适应现行法律和现实发展的需求（见图 1）。

（2）乡村地域广阔，监管难度较大，违法建设频发

我国农村地域广阔，村庄多且分散，规划建设的基数大，管理任务艰巨。据统计，2013 年全国小城镇中有村镇建设管理机构 15 675 个，占乡镇总数的 47.6%。根据第五次全国人口普查统计数据，全国最大的镇有 5.9 万人，乡镇平均规模在 1 万~2 万人左右。乡镇规划管理人员平均要对应 1 万~2 万人的管理规模。在东部发达乡镇，规划管

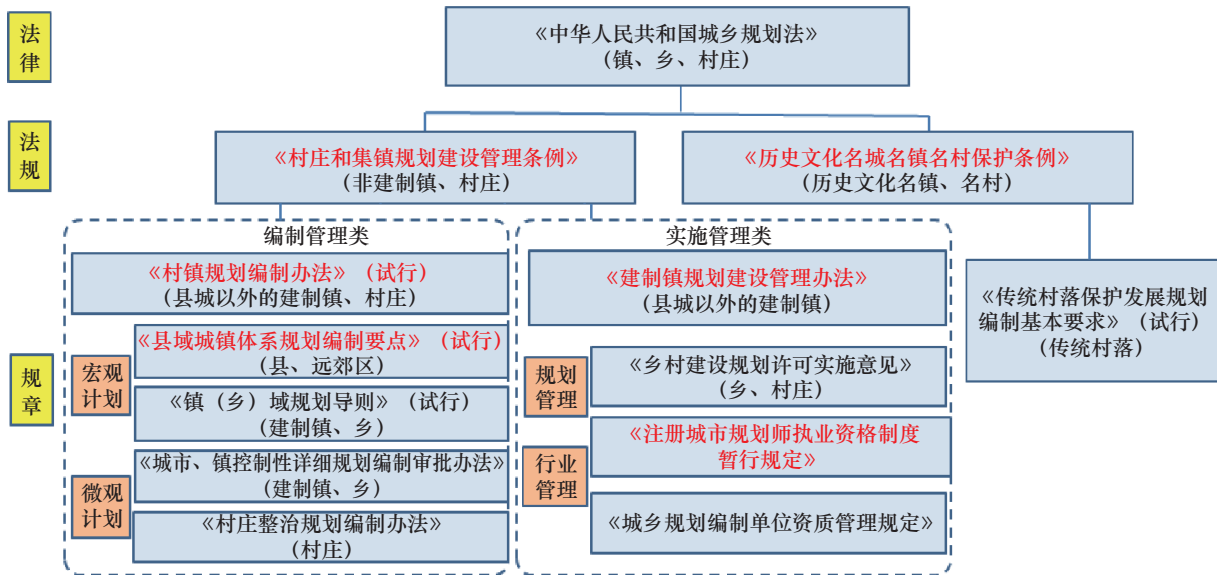


图1 我国现行村镇规划的相关法律法规体系
注：括号内代表管理对象，红色字代表早于《中华人民共和国城乡规划法》实施

理人员还要负责更加复杂的公共建筑及生产性建筑的建设管理职责，导致监管困难，违法建设频发。

(3) 村镇规划管理人才匮乏，管理力量薄弱

乡镇政府下属规划管理部门一般为村镇规划管理科，需要对接县规划局、住房和城乡建设局、交通局等多个管理机构的日常工作。即使在配备有专职城乡规划建设管理工作人员的乡镇，由于相对较低的报酬和艰苦的工作生活条件，往往难以吸引专业规划技术人才就职。相比乡村地区巨大的规划管理需求，村镇规划管理力量薄弱的问题非常突出。

2. 当前自上而下的村镇规划管理模式，难以契合乡村基层民主自治体系

我国传统的乡村社会是以家族制为基础的士绅自治，乡村社会结构是以血缘关系维系的熟人社会，乡村内部事务习惯以协商的方式加以解决。新中国成立以后，《宪法》明确规定，村民委员会是基层群众自治性组织。然而，当前乡村规划管理中往往存在过度行政化倾向。《中华人民共和国村民委员会组织法》规定，乡镇政府与村民委员会是指导与被指导的关系，不是科层制意义上的上下级关系。但在现实生活中，县、乡镇政府习惯于把村民委员会看作自己的下级机构，习惯于采取行政命令的方式对村民委员会的管理进行干涉，不仅难以契合乡村基层民主自治体系，不能充分发挥基层组织和村民的积极性，且不被乡村基层人员接受，导致规划

和管理无法落实。

3. 乡村地区多规冲突严重，造成规划事权的“重叠”与“真空”地带并存

乡村地区受多个行政部门的垂直管理，同一个村镇必须同时接受土地利用规划、村镇规划及其他多个部门专项规划的指导，而由于规划编制时限和编制要求的差异，各部门规划之间往往存在冲突。一方面，乡村地区多规冲突导致部分村镇基本公共服务设施和基础设施出现所谓“符合规划的违法建设”等问题；另一方面，则因部门专项规划内容的有限性，导致村镇规划管理出现“真空”地带。以乡村地区污染管控为例，其需要从产业整合到基础设施配置的综合协调，而城乡规划管理部门、环境保护部门、农村经济管理部门等多个部门有其各自的关注重点，难以凝聚合力对乡村地区的建设行为形成有效管控。

(三) 土地的供给模式与利用格局不满足土地合理利用的总体目标和乡村建设发展的实际需求

1. 土地利用模式粗放，农村生产生活空间利用率下降

随着乡村地区的发展，村镇土地利用模式粗放的问题日益突出，村镇人均建设用地面积呈扩张趋势。根据统计，1990—2013年，我国建制镇户籍人口增长了54.8%，而建设用地却增长了144.3%，远

高于户籍人口增长。村庄户籍人口减少了 27.8%，但建设用地反而增加了 7.6%。2013 年年底，全国乡和建制镇的人均建设用地面积已接近 250 m²/人，村庄的人均建设用地面积也接近了 200 m²/人（见图 2）。

传统农村生产、生活空间高度复合，导致村庄和类似村庄的集镇人均建设用地面积相比城市人均建设用地面积大。在一些山地丘陵地区，农村居民点因地形错落、分布分散导致人均建设用地指标偏大，但是并未过多侵占耕地和其他农用地。尽管如此，当前一些乡村地区确实存在土地利用模式不合理的问题，主要表现在以下三个方面。

(1) 乡村非农产业快速发展，对各类生产经营建设用地引导不利，导致土地利用模式粗放

20 世纪 80 年代至今，我国东、中部经济相对发达的乡村地区一直保留有工业企业。以最为典型的珠江三角洲为例，其自 20 世纪 80 年代以来，经历了以乡镇企业为主导的自下而上的乡村工业化和城镇化并进的过程，并且表现出明显的分散化、粗放式的特征。乡镇工业多以小规模、劳动力密集型企业为主，“村村点火、户户冒烟”，导致土地破碎化、低效利用。农村集体经济的产权制度改革滞后，运行机制与市场脱节，经营管理粗放，产出效率偏低。以广州为例，2011 年全市工业用地面积为 225.7 km²，镇区级以上有正式手续开办的工业园区面积只有 70 km²，有 155.7 km²（约全市 2/3）的工业区分散在各村庄居民点附近。村社级工业园用地破碎、规模较小且产出不高，最小的工业园用地规

模仅为 1 hm²，集体建设用地的平均产出效率仅为国有用地的 1/10。

(2) 部分乡村地区人口外流，大量农村住宅闲置，农宅空间利用率下降

目前乡村地区仍处于人口高速外流状态，大量农村劳动力外出打工，许多农宅中只有留守儿童和老人居住，甚至有些农宅长期闲置。根据住房与城乡建设部统计，2011 年农村人均住房面积为 36.2 m²，但如果扣除外出打工人群，估算实际人均住房面积可能达到 60~90 m²，是城市人均住房面积的 3 倍，农宅空间利用率有待提高。但是，受目前土地制度和农房管理制度的约束，农村并未能建立起合理、有效的农房流转、宅基地流转及退出机制，导致乡村建设用地的集约利用问题难以实现。

2. 小城镇的合理建设需求缺乏土地指标支持

中国多年的城镇化高速发展，导致部分村落“空心化”严重，而宅基地的退出机制不健全，建设管理不严格是导致农村土地利用模式粗放的核心原因。除此之外，中国自上而下的建设用地指标配给模式，也在一定程度上制约了部分小城镇的建设发展。部分地区村镇建设用地浪费和其他地区村镇合理建设用地需求无法得到的情况并存，成为“一抓就死、一放就乱”的典型困局。

(1) 由于下拨土地指标有限，许多小城镇无法获得必要的公共服务设施和基础设施建设用地供给

小城镇处于我国现行的行政管理层级的末端。

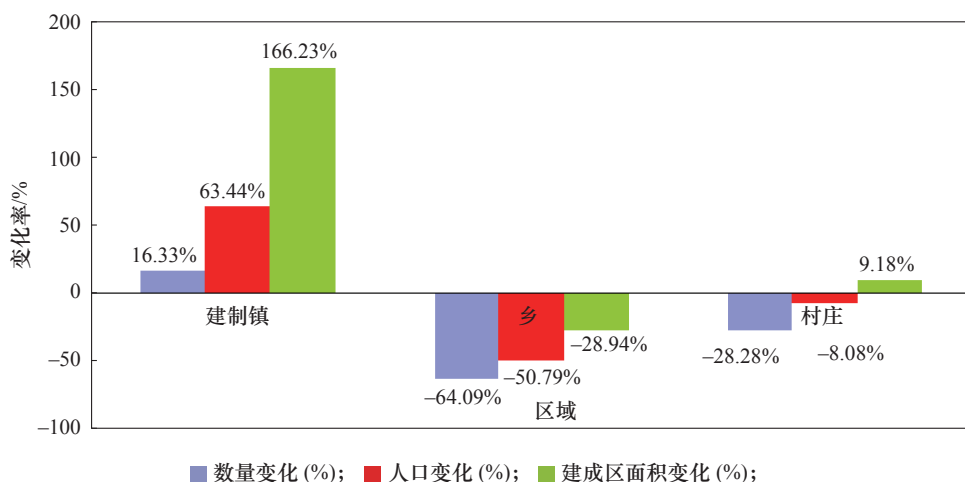


图 2 1990—2013 年我国建制镇、乡、村庄的数量、人口与建成区面积变化
数据来源：《中国城乡建设统计年鉴》（1990—2013）

作为重要的空间发展资源，其建设用地按照行政层级逐级下拨的方式予以配置。目前国家对建设用地供给总量控制较严格，加上行政层级配置的约束，小城镇很难获得足够的下拨土地指标。根据课题组调研的情况，一些小城镇的中小学、垃圾回收站等设施被迫采取违规占地的方式，合理而不合法，使基层政府的规划管理处于尴尬境地。

(2) 部分小城镇极具发展活力，但建设用地供给不足，且缺乏规划的合理引导

我国绝大部分乡村地区人地关系紧张，农村仍然有大量的剩余劳动力有待充分利用。许多农村剩余劳动力需要就近就业，小城镇是解决这一问题的最好平台。一些小城镇产业极具活力，本应在促进本地城镇化发展方面起到更大的作用。然而由于当前城镇建设用地指标采取逐级配给的方式，大部分小城镇难以获得足够的用地指标配给，甚至因为小城镇行政级别不高、资金有限，难以获得有效的规划指引，极大地制约了小城镇的健康发展。以课题组调研的山东省魏桥镇为例，该镇的主要企业——魏桥创业集团有限公司是世界500强企业，该镇为省级重点镇。而魏桥镇建成区周边都被划为基本农田，城镇空间无法拓展，除了常规项目不能获得审批，作为省重点镇获得的80亩（1亩 \approx 666.67 m^2 ）建设用地指标（无法满足魏桥镇实际建设需求）也无法落地。课题组调研的另一个小城镇——博兴县兴福镇是全国最大的黑白铁交易市场和商用厨具生产基地，由于市场类用地和工业用地需求极大，2013年镇区企业上报申请新增的建设用地合计超过300 hm^2 ，而根据土地利用规划，兴福镇合计仅可以获得约50 hm^2 的建设用地。

二、加强对村镇规划建设管理的相关政策建议

结合村镇发展趋势判断，村镇发展模式、空间聚集模式仍在持续变动之中，仍需要从社会经济、法律法规、管理机制、乡村治理等多个方面系统研究，乡村规划编制技术与编制体系的改革创新，需要多层次、多个维度的系统配合 [1]。为此，课题组研究提出在村镇规划建设管理方面开展以下6个方面的创新探索。

(一) 完善法律法规，推进村镇规划、建设、运营和管理的系统化和法制化

1. 加快制定《乡村建设法》

加快制定《乡村建设法》，明晰农民建房管理、乡村公共服务设施和基础设施管理维护等一系列和乡村建设相关的责任职责，乡村地区的学校、幼儿园、卫生院、敬老院等公共设施纳入基本建设程序并实施监督管理；由农民自建的房屋，农民作为建设责任主体，各级政府及相关业务主管部门应提供质量安全指导和技术服务。恢复农村建筑工匠资质许可制度，加强农村建筑从业人员培训和管理。加大历史文化名村和传统村落保护力度，完善保护制度。加强乡村建设技术支撑体系的建设，如传统建筑保护和修缮技术、绿色建筑技术、环境整治技术等。

2. 推进村镇规划、建设、运营和管理的系统化和法制化

完善城乡一体的法律法规体系，修订《中华人民共和国建筑法》，将农房建设纳入建筑法管理范围。结合不动产登记，推动乡村建设规划许可实施；建立农房质量安全管理制度和农村建筑工匠管理制度；完善乡土文化传承和传统村落保护机制。降低设市标准，强镇扩权。在县以下，实施分权管理，村镇规划的编制和审批权统一在县一级城乡规划管理部门；村镇建设用地和建设工程的规划许可审批权可以下放到重点镇；村镇建设的监督权放在乡镇，推广村干部兼村庄建设协管员的成功经验。

3. 建立村镇规划的基层综合管理机构

依法下放部分行政审批权和执法权，在重点镇设立县级规划建设管理部门的派出机构，由市县给予人力和资金支持；在乡镇建立综合的建设管理机构，涵盖国土、规划、建设、垃圾和污水治理等职能。各省加快推进落实关于发放村镇规划选址意见书和村镇建设工程规划许可证的条例细则。

(二) 以县为单位统筹构建乡村规划编制体系

1. 以县为单元，加强中观规划引导，提高村庄规划的落地实施效力

编制县域乡村建设规划，加强中观层面的村镇规划综合指导作用，完善村镇规划的中观、微观规划编制体系，以专项规划等形式与现行城乡规划编制体系对接，统筹协调与保障村镇规划之

间, 村镇规划与城市规划、国土规划、其他专项规划之间的有效衔接, 为统筹县域乡村建设发展、指导“三农”资金整合提供中观层面规划指引。

2. 统筹构建县、镇、村三级规划体系

县: 侧重乡村地区的动力机制研究、建设模式研究、建造技术选型和重大项目建设指引。

县域乡村建设规划应着重解决以下四个问题: 一是研究不同片区、不同类型村镇的空间建设模式和空间布局特征, 包括研究村镇公共服务设施和基础设施的统筹配置模式, 研究不同村镇地区公共资源配置需求的差异、理清政府和市场在公共资源配置中的地位和作用, 对未来乡村地区的公共资源使用趋势做出判断, 并提出弹性的公共资源配置模式等; 二是对影响乡村地区建设的重要问题进行深入研究并提出总体技术指导, 如乡村地区的总体风貌管控引导、文化保护、防灾减灾、农房安全与绿色建筑技术选型、重要生态空间保护、重大环境基础设施技术选型等; 三是研究乡村发展的内在动力机制问题, 如乡村旅游的盈利模式和管理运营模式, 乡村农产品加工业的培育方式等, 并对当前影响乡村地区产业发展的规划建设问题提出调整建议; 四是确定乡村地区的重大设施项目名单和空间布局, 为政府重要涉农投资提供建设指引。

镇: 乡镇域内的各项村镇用地、建设项目空间布局研究。

以县域乡村建设规划为依据, 编制乡镇总体规划, 侧重乡镇域内的村镇空间布局研究, 包括各类村镇用地布局、乡村各项重要公共服务设施与基础设施项目的选型、共享与布局; 村镇危房统计与保障房建设安排、村镇重要道路交通规划、村镇重要生态环境空间管制等。

村: 根据现实情况, 合理安排定位村内各项公共服务设施与基础设施, 细化村庄各项改造要求。

以县域乡村建设规划和乡镇总体规划为依据, 编制村庄规划, 合理安排定位村内各项公共服务设施和基础设施, 并根据村民意愿与实际地形、地貌及村庄建设情况做出相应调整。提出村庄重要环境空间改造方案, 细化村庄建筑风貌、文化景观、绿色建筑、防灾减灾的各项改造要求。

(三) 划定城市建设地区和非城市建设地区, 对乡村地区采取不同规划管理模式

1. 城市建设地区: 面域综合性管控为主

根据城市总体规划确定的城镇空间增长边界划定城市建设地区^①和非城市建设地区。城市建设地区内的村镇规划的上位规划为城市总体规划和城市分区规划。村镇规划中各类服务设施与基础设施配套均应与城市公共服务设施与基础设施系统相对接。城市建设地区内的所有村镇建设用地布局、村镇各项建设行为均需要服从城市规划管理部门的建设与管控要求。

2. 非城市建设地区: 分区分类引导为主

在城市总体规划确定的城镇空间增长边界之外的地区为非城市建设地区。非城市建设地区需编制镇村体系规划。镇村体系规划应着重以分区、分类的方式, 引导村镇差异化发展。在非城市建设地区, 规划管理部门对村镇各项建设行为应侧重采取政策引导和协商式管理相结合的方式。村镇规划编制的内容需以“村规民约”的方式获得村民共识。

(四) 以村镇规划统筹村镇各类建设行为

以县域乡村建设规划和村镇规划作为统筹“三农”资金投放的基本依据, 其他部门规划作为专项规划需与县域乡村建设规划和村镇规划对接, 由此解决乡村地区多规不协调问题。地方城乡规划主管部门应承担村镇规划与管理的核心管理职责。乡村地区各类建设行为均需通过地方城乡规划主管部门许可并予以备案。城乡规划主管部门根据县域乡村建设规划和村镇规划对各部门建设项目提出修改调整意见, 同时参与乡村各类建设工程的验收工作。

(五) 以乡村治理有效为基础, 创新规划编制与管理方式

1. 推广乡村协作式规划管理: 政府、规划师和村集体形成三方协作关系

推广乡村协作式规划管理模式 [2], 明确村民是村庄规划的执行主体, 明确政府、规划师和村集体

^① 城市建设地区可同城市化地区 (urbanized area) 的概念。城市化地区是美国为了确定城市的实体界线以便较好地区分较大城市附近的城镇人口和乡村人口的目的而提出的一种城市地域概念, 大体相当于我们常用的城市建成区的概念。

体的平等协商关系。建立村庄建设利益相关人商议决策，规划由专业技术人员指导，政府组织、支持、批准的村庄规划编制机制，将村庄规划的主要内容纳入“村规民约”付诸执行。

2. 创新“助村规划师”等新的规划编制委托形式

创新“助村规划师”等新的规划编制委托方式，加强对农民自主设计和自建农房的专业指导，鼓励设计师下乡，在乡村规划编制中突出乡村设计内容。在农房建造方法上探索新乡土建筑创作，传承和创新传统建造工艺，推广地方材料并提升其物理性能和结构性能，发展适合现代生活的新乡土建筑和乡村绿色建筑技术。

（六）以新技术手段支持村镇规划编制与管理

1. 逐步建立城乡统一的地理信息规划管理公共平台

完善全国村庄人居环境信息系统，在县市尽快

建立完整全面、多部门共享的村镇电子信息数据库，逐步建立城乡全域地理信息规划管理公共平台，统筹协调多部门乡村建设管理行为。

2. 以新技术手段，提高村镇规划管理效率

利用航拍遥感、互联网等新技术手段，监管村镇各项建设行为，缓解村镇规划管理的人力资源配臵压力，推动多部门联合监控、联合执法，提高村镇规划管理效率。

参考文献

- [1] 吕维娟, 殷毅. 土地规划管理与城乡规划实施的关系探讨 [J]. 城市规划, 2013, 37(10): 34-38.
Lv W J, Yin Y. Discussion on relationship between land use planning management and implementation and urban-rural planning [J]. Urban Planning, 2013, 37(10): 34-38.
- [2] 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, 2003, 27(2): 68-71.
Feng X X. Exploration on the institutionalization of public participation: Construction of the consultant planner system in Longgang District, Shenzhen [J]. Urban Planning, 2003, 27(2): 68-71.