

我国乡村规划的理论与应用研究

郜艳丽, 王璇

(中国人民大学公共管理学院城市规划与管理系, 北京 100872)

摘要: 本文按照我国城乡关系演进过程, 将乡村规划理论演进划分为传统城乡交融背景下乡村建设(新中国成立前)、现代城乡分离背景下乡村规划(新中国成立后—2016年)和新时代城乡一体化背景乡村治理(2017年迄今)三个阶段, 总结不同阶段乡村规划理论和乡村建设、管理特征。我国传统乡村规划理论包括以风水理论为基础的物质性规划建设理论和人文化治理思想与方法, 两者相辅相成。建国以后, 尤其是改革开放以来, 乡村规划运用城市规划的相关理论指导乡村实践, 在城乡关系的大背景下不断演进, 通过乡村规划许可证实施简化行政许可制度。近些年乡村规划脱胎于城市规划的反思与转型, 融入多学科理论, 探索发展本源。

关键词: 乡村规划; 城市规划; 正式治理; 公共政策; 公共产品

中图分类号: TU982.29 **文献标识码:** A

Evolution and Enlightenment of Rural Planning Theory in China

Gui Yanli, Wang Xuan

(Department of Urban Planning and Management, School of Public Administration and Policy, Renmin University of China, Beijing 100872, China)

Abstract: This paper divides the rural planning theories in China into three stages, that is, traditional city-rural interaction (before the founding of the PRC), modern city-rural separation (after the founding of the PRC–2016), and new-era city-rural integration (2017–), and summarizes the characteristics of theories in different stages. Chinese traditional rural planning theories include geomantic theory-based physical planning theory, and human culture-oriented management ideas and methods; these two parts complement each other. After China's Reform and Opening Up in 1978, urban planning theory has been employed in rural planning. The contemporary rural planning theory develops under the background of city-rural integration and carries out with a simplified rural administrative licensing system. In recent years, rural planning begins to transform and combine with multidisciplinary theories, thus to explore the origin of developmental.

Keywords: rural planning; urban planning; formal governance; public policy; public goods

一、传统城乡交融背景下的乡村建设

传统乡村建设理论呈现物质规划理论与人文管

理思想相互交织、相互融合的特征, 体现自然为本的前提和以人为本的立意, 影响乡村建设的全过程, 反映和传承农耕文化蕴含的优秀思想。

收稿日期: 2019-01-10; 修回日期: 2019-03-22

通讯作者: 郜艳丽, 中国人民大学公共管理学院, 教授, 教授级高级规划师, 研究方向为城市管理体制、乡村规划与乡村治理;

E-mail: guiyanni950525@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）基本理论

梁漱溟先生的《乡村建设理论》是第一部分关于“乡村建设”的理论著作，是我国乡村发展最早的成文性、系统性的理论总结，该书认为我国乡村建设的核心是乡村社会秩序、政治制度和经济发展的重构。一般来讲，我国传统乡村建设理论涵盖两个方面：一是物质性规划理论，以天人合一等中国最朴素的哲学思想体系为基础，其中最重要的风水理论是我国古代建筑、规划、环境以及其他相关设计的基础性理论，贯穿乡村建设始终。风水理论吸纳了道、气、阴阳、五行、八卦等哲学范畴，结合了天文星象学、地理地质学、环境生态学、宗法礼制、传统美学、环境心理学等方面的知识，既具有科学性，又掺杂了很多神秘元素 [1]，不仅是我国传统乡村物质空间建设的基本理论，也是人们行为规则制定和执行的基本原则；二是礼制人文的管理思想，即在传统乡土中国尊儒重教、等级规则、地位序列等背景下产生的正式和非正式治理制度，“一经一纬”共同保证了乡村地区的空间秩序形成与维护。乡村物质空间的建构和维护依靠正式的工官制度 [2] 和非正式的治理制度共同完成。工官制度依托宗法礼制制度形成，是古代集法规制定、规划设计、工匠征集和组织实施的自上而下、系统管理、城乡通行的“官治”标准法 [3]，左右着城乡居住空间的营造，各阶层房屋形制均有严格的规定。非正式治理制度是自下而上的以伦理伦常为基础的“民治”，是依据乡村社会权威和社会组织形成的具有一定强制性的行为规范。

（二）实践应用

传统乡村建设理论全方位贯穿乡村建设始终，具体体现在三个方面：一是宏观层面的村落选址。我国传统村落的选址以“相形为胜”等风水原则为主要参考，追求空间、形象上的天地人合一，通过觅龙、察砂、观水、点穴、取向等风水术五诀来确定选址；二是中观层面的空间规划、基础设施与公共服务设施配置。风水思想对传统乡村空间结构的影响，主要体现村落朝向、形态、建筑等方面。典型的风水规划思想是由八卦图式发展到法天象地原则、五行生克与阴阳和谐原则，以及吸纳如中轴对称的布局思想等构成 [1]。传统乡村形态格局趋意吉祥，主要有封闭完整的“山

水环绕”格局、模拟吉祥事物的象形格局和体现文化意境的写意格局等三种“风水吉局” [1]。乡村设施主要分为农业生产设施（晾晒场地）、公共设施（私塾、书院、文庙、祠堂、寺庙等）、交往空间（广场）和市政基础设施（水井、池塘等）、意向空间（文塔），其中文庙文塔（国家政权的表征）、宗祠（以血缘为基础的跨阶层管理设施）和村庙（跨血缘管理设施）成为乡间的准行政机构；三是微观层面的建筑监造。在古代，人们笃信风水是趋吉避凶的心理所致，认为建筑风水与家族兴衰休戚相关，因此“宜忌”对私人建筑朝向、位置、高度等空间布局具有一定的影响。作为住宅堪舆的典范之作《阳宅十书》以风水理论为核心，总结住宅与居住者的空间关系，指导监造过程，并规范了村庄布局和居民日常。

（三）基本特征

一是乡村建设理论与实践一脉相承。传统风水理论诠释人们的自然理想，贯穿传统乡村规划、建设、运营的全过程，并从人本角度和实用角度，体现在传统乡村规划的基础设施配置、居民点布局、住宅朝向、建筑格局、建筑形式、设施运营的方方面面，与乡村物质运行低成本生产、生活相适应，与乡土文化相协调，并与礼制人文的管理思想相辅相成，通过乡规民约来约束，构成有序、稳定、和谐的空间管理体系 [4]。

二是通过正式和非正式治理制度实现乡村建设管理。传统乡村规划、建设与管理过程中直接起到管控和引导作用的是以工官制度为基础的“官治”标准法和以乡规民约为基础的“民治”习惯法，共同构成传统乡村规划设计、建设施工和运营管理的系统性、规范性、地方性、可实施的制度体系。正式治理的工官制度是等级森严、缜密有度、避免浪费、降低成本的制度设计，促成古代城乡规划建设规范化、标准化、制度化和伦理化。非正式治理制度体现官方思想的渗透，通过德化手段实现乡村治理，降低管理成本，村权威、乡规民约以及物化场所构成非正式治理基础，实现古代城乡建设的地域化、特色化、实用化和合理化。

三是通过共筹模式提供乡村公共服务。我国古代乡村的公共服务设施均为村庄百姓共同出资、出工出劳修建而成。如《黟北宏村编年史卷》记载，

当明成化六年（1470年）的特大山洪使村子北半部的水系陷于瘫痪之后，由77世祖伯清公牵头，“议决凡汪门支丁，每人担石四筐，上山压土除砂下落”。成化十三年（1477年），伯清公又“谋划雷岗山按地形高差梯级垒坝数十级，用大卵石方砌”[5]，体现了投工投劳的建设特征。传统乡村存在一定量公共土地，包括寺田、义田、学田、祭田、义仓田、养济田等[6]，公共服务设施的建设和运营则依靠这些公共收入和筹集募捐收入。

二、现代城乡分离背景下的乡村规划

（一）基本理论

新中国成立以后，尤其是改革开放以来，我国采取的是“以城市为中心，以增长为导向”的国家治理策略，按照城乡分离的制度体系相对独立运行，城乡二元结构体制长期存在。乡村规划以城市规划为参照和发展的起点，普遍使用城市规划的理论进行指导，并停留在计划经济条件下的城市规划认识层面，主要应用以下城市规划理论指导乡村建设：一是功能分区理论。即把城市按居住、工作、游憩进行分区布置，建立把三者联系起来的交通网，以保证居住、工作、游憩、交通四大活动的正常进行。在这一理念下，根据功能类别将城市中的各实体要素进行分区布局，形成一个互相联络、合理流动的有机组织，为城市的各项活动营造良好空间环境。二是级配理论。级配理论是目前我国城市与乡村公共服务设施配置的基本理论，即在分等定级的基础上确定公共服务设施配置的等级和规模。基本公共服务均等化则基于“配”而形成，属于政府单方向的公共服务供给。目前级配理论已经具有一定的理论延伸，“级”由单纯的行政、规模层级演化为系统和体系，“配”由单方供给转向供需匹配、量体裁衣，因此级配标准的形式也发生变化，分为刚性标准和弹性的、指导性标准。三是规模效益理论。理论核心是指适度的规模所产生的最佳经济效益，由微观经济学理论中因生产规模扩大而导致的长期平均成本下降现象的理论衍伸形成，主要应用于乡村地区基础设施和公共服务配置。即在政府公共投入短缺前提下，公共服务设施的配置和公共服务提供的基本原则是效益最大化，因此也成为居民点体系规划调整实践的理论依据。

（二）实践应用

城市规划理论应用于乡村主要体现在以下三个方面：一是功能分区理论广泛地应用到乡村规划的用地空间布局，根据功能分区的原则确定村庄建设用地利用和空间布局形式，主要分为居住区、公建区、生产区等，不同历史时期的规划均可发现功能分区理论印迹（见图1、图2、图3、图4）。二是级配理论应用于乡村公共服务设施配置。《村镇规划标准》（GB50188—1993）中对村镇公共服务设施的配置就采用了按中心镇、一般镇、中心村、基层村分等级配置的方式。三是规模效益理论应用于村庄格局和公共服务设施的调整。该理论在成本计算过程中主要考虑政府投入成本效益的最大化，未考虑村民和社会的投入，仅考虑近期效益，较少考虑远期效益，仅考虑经济效益，未考虑居民对公共服务设施服务半径的空间需求和基础设施的生态化、小型化、低成本、少管理的运营需求。

（三）问题挑战

一是乡村规划理论与实践脱离。现代乡村借鉴

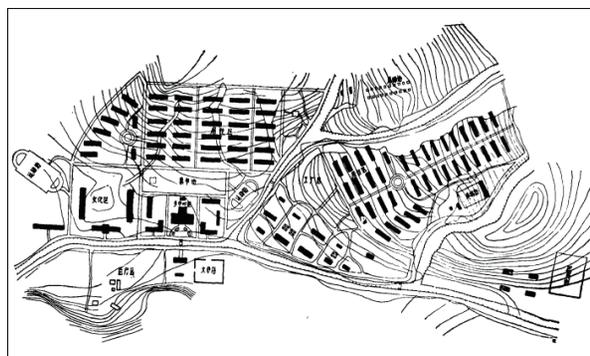


图1 20世纪50年代兴城县旧门乡村规划

注：图片来源于《辽宁省兴城县旧门乡村规划》（《建筑学报》1958年第8期）

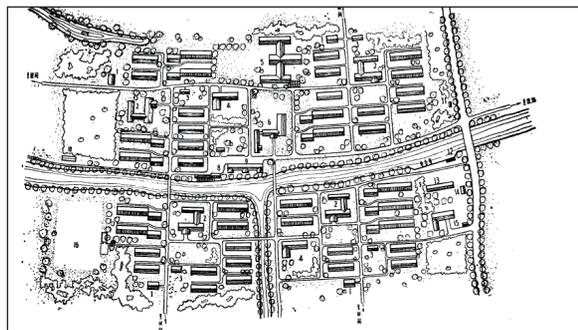


图2 20世纪60年代青浦县红旗人民公社规划

注：图片来源于《青浦县及红旗人民公社规划》（《建筑学报》1958年第10期）



图3 20世纪70年代江阴市华西大队规划

注：图片来源于《华西大队新村的规划建设》（《建筑学报》1975年第3期）



图4 21世纪初枣庄市大宗村规划

注：图片为笔者主持的“十一五”科技支撑计划课题（2008BAJ08B01）试点村庄

城市规划理论，缺乏适宜乡村系统的基本理论支撑，思想基础则是技术至上，规划编制普遍采用自上而下的“标准规范决策+专家理性分析”的决策方式，相关规划规范及文件主要从编制指导思想、原则、内容角度阐述，规划质量面临规划年限较长、编制基础条件缺乏、编制成果质量不高三大基础约束，缺乏与建设、管理制度的有效衔接。规划本身的质量不能达到许可条件以及管理机构人员缺失和居民缺乏需求，导致维持乡村基本空间秩序的规则和制度难以实施。

二是通过官治和运动治理形式完成乡村建设管理。乡村规划沿袭我国计划经济时期“城市规划工作是国家经济工作的继续和具体化”思想[7]，较少考量乡村是否有准确计划和投资项目来源不确定性的前提，规划是乡村建设项目在空间上的落实，

是物质性规划。由于乡村规划及实施过程中涉及多个层面：村民、村集体、企业和政府，以及参与治理的规划师，不同代表方在治理过程中的话语权有所不同。我国现阶段的乡村规划呈现出精英式规划特征，出于对政绩的渴望和对农村实际情况了解甚少等原因而采用运动式、间断性、单方面决策的治理方式，并以显性的精英价值取向和技术权威价值强行植入等形式表现。

三是乡村公共服务供给高度依赖部门投入。由于大量乡村集体经济溃散，公共建设收费采取“一事一议”制度，使得建设和运营维护资金投入缺乏可靠的预算，上级成为乡村主要的资金流入渠道，两者形成垂直的经济关系。规划实施的建设费用呈现非常态化、项目化、运动式特征，缺乏社会资本投入渠道的制度设计。乡村规划建设的公共服务投入仅考虑国家层面的教育、医疗、文化、体育等方面，考虑国家投入的建设成本收益最大化，普遍以经济效益作为衡量标准，以政府为核心的成本计算方式和部门项目的运作方式使得规划决策思维是自上而下的，“部门资金”既有着极大的不确定性，也存在着强烈的部门意图，使得乡村建设投入缺乏稳定性，政绩工程由城市走向乡村。

三、新时代城乡一体背景下的乡村治理

（一）理论趋向

党的“十九大”提出乡村振兴战略，对我国乡村发展具有划时代的意义。建构乡村发展理论，树立以人为本的乡村规划理念，改进和完善村庄规划方法和技术，是城乡一体化时代中国乡村规划发展的正向逻辑和基本内容。新时代乡村规划在以人为本、生态文明理念基础上，承袭传统风水理论的多学科融合[8]，结合社会治理，引进公共管理理论，出现了以下理论发展趋向：一是乡村发展的系统性、协同性和公平性。乡村是一个复杂的巨系统，涉及产业结构、居民点体系、生态环境、基础设施保障、公共服务供给等多个子系统，具有自身的发展规律和运行逻辑，居民点体系之间通过点线面结合实现空间、生态、社会和经济的全面耦合与协同发展，实现系统全面优化、秩序整体建构、实施路径契合。乡村具有突出的人文价值、生态价值、生产价值和社会价值，乡村发展应突破城乡二元结构

的桎梏,关注充分考虑农民的意愿、农村的实际和农业的本底,构建动态平衡、双向流动、持续互动的体制机制,推进城乡人、财、物要素自由流动,广泛地提高乡村服务水平和基础保障能力,促进城乡经济协同发展,缩小城乡发展差距,体现农民主体地位。二是乡村空间的独特性、指向性和便利性。乡村具有独特的自然生态和地域文化景观,农业土地的利用类型及其集约化水平呈现规律性的分布,现代乡村产业不断进化,一村一品(特色发展)、六次产业融合(混合发展)成为发展趋势,人们的生产生活具有平面上的分布、集团的指向性与地域的领域性等重叠属性的特征,因此公共服务设施配置、基础设施保障应遵循人本的生活圈规律,以居民的设施利用需求作为前提,以不同圈域范围作为组建生产生活服务系统的空间层级。三是乡村规划的政策性、准则性和协作性。乡村规划是乡村公共管理的活动过程,公共政策属性的乡村规划制定需要形成一致的公共目标,通过政府、村集体、村民以及企业等各利益主体的合作治理,形成系列准则、指南、策略和计划。同时,在协商式民主理论基础上开展应用的协作式规划是契约式的自下而上的规划,重视公共利益的维护、规划制度的构建、民生需求的表达、规划政务的公开和规划实施的权威,通过法定程序将成果转化成为法定文件和乡规民约,成为社会共同遵守的行为准则。乡村特有的“一户一宅”福利化土地分配制度和土地联产承包责任制导致的土地权属的破碎化和准私有化是协作式规划产生的必然条件 [8]。

(二) 基本特征

新时代乡村规划继承传统中国城乡融合背景下的理论基础和治理经验,规避现代城乡分离背景下乡村规划建设管理出现的问题,应对乡村功能转型和乡村主体变化,与时俱进地确立乡村规划的本质特征:一是乡村规划的综合性和服务性。当前乡村规划为多部门项目规划,少地区全域规划,运行规则差异较大,如财政部门管一事一议,环保部门管环境集中整治,农业部门管农田水利,交通部门管公路建设,建设部门管居民点撤并等。因此乡村规划应强调多学科协调、交叉,需要规划、建筑、景观、生态、产业、社会等各个相关学科的综合引入。

同时乡村规划不是一般的商品和产品,与城市规划不同,乡村规划实施的主体是广大的村民、村集体乃至政府、企业等多方利益群体,在现阶段基层技术管理人才不足和实施时间冗长状况下,需要规划编制单位在较长时间内提供技术型服务。二是乡村规划的制度性和契约式。乡村规划与管理的表征是对农村地区土地开发和房屋建设的管制,实质是对土地开发权及其收益在政府、市场主体、村集体和村民的制度分配与管理。因此乡村规划的制定及其实施实际上是配套性的制度体系构建,乡村规划以及治理的重心、方法和工具需在实践中持续调适,强调规划实施的重要性。乡村规划是政府、企业、村民和村集体多方参与下对乡村未来发展,包括资源配置、利益分配等形成的共同认识,是由政府、市场和社会共同遵守和执行的“公共契约”。

(三) 制度创新

乡村振兴背景下乡村发展需要制度创新与变革,具体体现在以下五个方面:一是乡村立法。乡村立法是乡村治理的法律保障,目前《城乡规划法》(2008)以城为主,对乡村规划的规定原则性较强,缺乏可操作性,应借鉴国外乡村建设的宝贵经验,奉行依法治国理念,完善配套乡村规划建设法律法规体系。制定《乡村发展法》,切实保护农村、农民、农业,实现乡村依法治理,逐步促进乡村规划建设管理法制化、制度化。二是乡村发展。乡村发展是乡村治理的经济保障,在农业方面,需完善农业补偿奖励机制,包括促进现代农业产业升级,继续提高国家粮农补贴,促进农民增收致富,建立涉农企业及全方位的涉农企业激励机制。在农民方面,通过实现乡村基本公共服务均等化促进乡村吸引力的提升,同时地方根据实际情况建立乡村人才引进和财富回流的相关制度。三是乡村秩序。乡村秩序是乡村治理的社会保障,乡村规划实施过程中需要乡村权威的再树立和乡规民约制度的强化。在当前制度框架下,由村民推选出来的村委会代表在乡村治理过程中起到的统领、引导、教化作用,是农民主体更高层次的体现,代表农民的共同利益。因此各级政府应加大力量培育乡村精英,加强人力资本培育,通过各种手段还原社会伦理秩序,鼓励乡村仪式、认同感的培育,为构建新型乡村秩序奠定基础。

四是系统管理。乡村系统管理的重点包括建立乡村长效运营管理制度、完善宅基地和集体土地使用制度、建立乡村规划建设引导制度。一方面,形成乡村自约束、自管理和引导管理机制,确定乡村规划实施的农民建设、运营主体制度,推荐适宜技术,推广乡村规划师、建筑师制度;另一方面,地方政府可根据地方实际调整宅基地、集体土地使用政策,制定针对企业占用的集体土地的使用政策和针对宅基地换保障性住房的配套政策。五是关系协调。乡村治理需要处理好三个关系,第一个是与城市规划管理的关系。城市规划管理具有相对较为清晰的委托-代理主体和审批监督流程,而乡村规划管理则相对的主体不清,规划监督流于形式,“一书一证”在实际中难以操作。第二是处理好与乡村现有规划管理体系的关系。乡村现有规划管理体系中仍沿袭城市规划管理特性,与乡村规划实际产生矛盾,因此乡村规划首先要实现多规合一,避免“规划不落地”的情况。第三是处理好与乡村治理结构的关系。乡村治理结构中精英治理、宗族影响的特征仍存在,乡村规划在整个实施环节中都将乡村治理的影响涵盖进来,乡村规划的形式和内容适应本地需求,避免变成脱离地区实际的乡村规划。

四、结语

中国乡村发展是一个只有开始没有结束的过程,城乡地位的重新确立和城乡正向流动机制的形成是乡村发展的制度基础。乡村规划建设理论的演进与时俱进,核心是对乡村地位的确认、乡村本质的认知和乡村运行规律的把握。国家治理现代化背景下的城乡规划建设和运营管理必将实现法制化、人本化、精细化,但与城市不同的是乡村建设的首

要前提是生态为本,顺应乡村发展的时代规律、理解乡村社会的独特特征、尊重乡村空间的地域属性、树立农民主体的治理理念,是新时代乡村建设实践的基本路径和促进乡村现代化的必然选择。

参考文献

- [1] 巫清华. 风水与历史文化村镇保护研究 [D]. 长沙: 湖南师范大学(硕士学位论文), 2011.
Wu Q H. Research on Fengshui and protection of historic cultural towns and villages [D]. Changsha: Hunan Normal University (Master's thesis), 2011.
- [2] 张十庆. 唐《营缮令》第宅禁限条文辨析与释读 [J]. 中国建筑史论汇刊, 2010: 142-163.
Zhang S Q. Rehabilitation research of ordinance of construct accommodation of *Tang Dynasty* [J]. Proceedings of Chinese Architecture History, 2010: 142-163.
- [3] 邹艳丽. 统筹城乡背景下镇之职能重设 [J]. 小城镇建设, 2017 (2): 38-44.
Gui Y L. Function resetting of the town under the background of urban and rural coordination [J]. Development of Small Cities and Towns, 2017 (2): 38-44.
- [4] 张昕, 陈捷. 画说王家大院 [M]. 太原: 山西经济出版社, 2013.
Zhang X, Chen J. The illustration of Wang's grand courtyard [M]. Taiyuan: Shanxi Economic Publishing House, 2013.
- [5] 王浩锋. 宏村水系的规划与规划控制机制 [J]. 华中建筑, 2008 (12): 224-228.
Wang H F. Water system planning and its control mechanism of Hong Village [J]. Huazhong Architecture, 2008 (12): 224-228.
- [6] 余国华, 李清泉. 中国土地所有制与所有权改革研究 [J]. 行政与法, 2009 (11): 1-3.
Yu G H, Li Q Q. The study of Chinese land system and ownership [J]. Administration and Law, 2009 (11): 1-3.
- [7] 孙敬文. 适应工业建设需要加强城市建设工作 [N]. 人民日报, 1954-08-12.
Sun J W. Strengthen urban construction work to adapt industrial development [N]. People's Daily, 1954-08-12.
- [8] 邹艳丽. 乡域规划的基本逻辑与实施建议 [J]. 城市与区域规划研究, 2016, 8(2): 67-79.
Gui Y L. The basic logic of the rural planning and the recommendations for its implementation [J]. Journal of Urban and Regional Planning, 2016, 8(2): 67-79.