



转型发展 协同规划——广州村庄规划实践

转型发展 协同规划

广州村庄规划实践

ISBN 978-7-5074-3017-2



定价：120.00元

www.citypress.cn

中国城市出版社

中国城市出版社

转型发展 协同规划——广州村庄规划实践



广州市国土资源和规划委员会



广州市城市规划勘测设计研究院

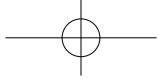


华南理工大学



中山大学

中国城市出版社



《转型发展 协同规划——广州村庄规划实践》编审委员会

总 顾 问: 赵 晖 李 明

主 编: 彭高峰

策 划: 蔡 瀛 孙 玥 沈建国 周 方

执 行 主 编: 赖寿华 叶 红

执行副主编: 王建军 李洪斌

编 审 委 员: 陈 伟 黄祖璜 吕 荣 刘云亚 方正兴 杨玉奎 焦耀明

责 任 编 辑: 李 青

特 邀 编 辑: 姚江春 周岱霖

编 辑: 何冬华 朱 江 李晓晖 叶创基 尹向东 闫永涛

孙永生 许世光 张伟彪 吴 杰 李邵华 易 阳

许云飞 孙 阳 叶 舟

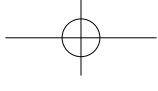
英 文 审 定: 沈建国

英 文 翻 译: 广州市玲之翻译有限公司 广州外事翻译协会 杜可君

装 帧 设 计: 林 超 张 擎 潘隆苏 刘文韬 吝含伟

印 刷 监 制: 常 燕





序言壹

我们

生活在这样一个时代，即在全球 70 亿人口中有超过一半的人们生活在城镇。这种地理空间上的人口转移对人类的未来和城乡空间结构的格局有着深远的意义。

现在，是该转变传统城乡观念的时候了。在传统的观念中，城市被当成为乡村地区服务的中心，提供工业产品、公共与商业服务以及就业机会。乡村则提供原材料、初加工产品和劳动力，以满足城市的需要。从这个角度来看，尤其在 20 世纪的发展中国家，城市与乡村呈现出二元制结构。当工业化与现代化成为国家与国际发展主旋律的时候，乡村仍然处在发达状态，并且游离于社会经济的发展之外。随着城乡间联系的日趋薄弱，成千上万的乡村居民不能得到基础设施与公共服务的保障，包括健康，教育，水，卫生，交通以及娱乐设施等。他们缺少就业机会与社会安全保障，成为城乡间关系不平等的牺牲者。

联合国人居署及其他合作伙伴们明确提出了城市与乡村地区之间在经济，社会和环境等方面的相互依赖关系。城乡之间相互平衡、相互支持的发展方式已被广泛认可。只有当城市与乡村同时作为一个完整系统的一部分时，可持续发展的目标才能够得以实现。城乡之间的相互依存关系才能随着物品，资金，人口和信息流动的增长而加强。

联合国人居署认为，应当强化并支持城市与乡村的协同发展。为了实现这种新的发展模式，需要建立一个有效的空间战略，把乡村的发展纳入到一个清晰、完整、均衡的城乡体系之中。只有这样，乡村才能与城市共同享有公共设施 and 基础设施的服务。

为实现上述城乡共同发展的目标，联合国人居署鼓励各个国家采取积极的政策与措施，在城市与乡村之间建立

更好的交通和通信网络，促进更便利的物品与服务的互换，推动长期和短期的由农村到城市的人口流动，增进不同社会文化背景间人们的相互沟通，以及优化政府管理，通过政策制定、税收共享和公共参与把城市和乡村整合在一起。

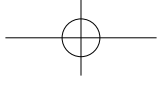
广州作为南中国最有活力的大都会城市，在过去 30 年里经历了快速的工业化和城镇化。本书介绍了广州将乡村地区纳入统一的城市规划的创新方法与实践，展示了有关方面所采取的政策与行动，包括地方政府的带头作用，良好的制度安排和系统的方案设计与实施方法，尤其重要的是村民在此项目中的参与及其对项目的拥戴。我相信这些努力将有利于缩小广州城乡发展的差距，保障乡村地区社会经济的发展，提升环境的品质，进而提高乡村居民的生活水平。

因此，我向联合国人居署的所有合作伙伴推荐本书，并号召所有关心可持续发展的人们，将乡村地区真正纳入到发展的计划之中，采取更加综合和包容的方式，促进城乡关系的发展。

联合国副秘书长、联合国人类住区计划署执行主任

(霍安·克洛)

2015 年 3 月



序言贰

广州

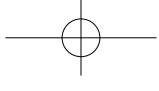
的村庄规划工作开展了很多年，无论规划编制还是规划管理和建设都做了很多的探索，取得的成效也是有目共睹的。非常感谢联合国人居署给了广州这个总结和思考村庄规划的机会，也希望这本书能让全世界的人了解广州的村庄，了解广州的村庄规划工作，并为我们今后的工作多提宝贵意见和建议。

村庄是人类聚落中最基本的形态，也是国家经济社会管理最基本的单元。改革开放以来，中国的城市化发展很快，村庄的形态和管理模式也在城市化的浪潮中不断演进。有的村庄被城市化了，成为城市的一部分；有的村庄还依然保留着原有的形态，但村庄的面貌却发生了很大的变化。尤其是在我国城乡二元结构的背景下，村庄的发展不可避免地受到城市发展的影响，带来很多问题，包括人口外流、风貌破坏、设施不足、环境污染等。广州作为中国改革开放的前沿阵地，村庄的发展和变迁具有一定的代表性，村庄面临的矛盾与难题也是中国各大城市的一个缩影。

广州目前拥有 1000 多条行政村，村庄总面积占到全市域的 80%，有大约三四百万人生活和工作在村庄里。与城市相比，村庄的规划和建设长期得不到重视，历史欠账比较多。为此，自 20 世纪 90 年代以来广州先后进行了三轮村庄规划工作，不断加强对村庄建设的管理。尤其是 2012 年以来，广州在推进新型城镇化的过程中，以实现城乡一体化、提升城市化发展质量为目标，在村庄规划方面着力进行了一些探索和创新，一方面编制了覆盖全市域所有村庄的规划方案，另一方面制定了保障规划实施的系列政策和制度。某种程度上，广州已经初步建立了相对完善的村庄规划建设管理体系。具体体现在以下四个方面：

首先，村庄规划做到了市域全覆盖，并能因村制宜。将全市一千多条行政村划分为城中村、城边村、远郊村和搬迁村四种类型，探索不同类型村庄的独特发展路径。以“宜工则工、宜农则农、宜居则居、宜游则游”为指引，实现因地制宜、差异发展、特色发展、协调发展。条件成熟的“城中村”编制整体改造规划，条件尚未成熟的“城中村”按照城市社区建设的理念编制整治专项规划，完善配套设施，实现与城市空间的融合。“城边村”充分考虑今后城市向郊区扩张发展的趋势，明确各村功能定位，因地制宜作好与城市扩张的衔接准备。“远郊村”按照岭南田园村落的要求，充分展示美丽乡村的建设个性和差异性。“搬迁村”则在保障基本需求的前提下，控制好村庄的发展，为今后搬迁做好准备。

其次，村庄规划解决了村民最关注的问题。经过多年的探索，广州的村庄规划已经由偏重环境改善逐步转向多元目标的设定，规划不能解决所有问题，而是针对村民生产和生活中最迫切、最关心的问题提出建设性的方案。其中重点解决的问题主要包括六个方面，即村民住房、村庄经济发展、配套设施建设、农业发展、生态特色和文化传承。在村庄住房方面，主要是解决了新增分户建房的困难、40 万栋泥砖房改造、“空心村”的改造和“一户多宅”、超标占地的整改等，使所有村民能够公平合理的享受住房；在村庄经济发展方面规划着力提高村集体建设用地的经济效益，研究经济发展方向，落实经济发展项目，最大程度地缩小城乡差距和村与村之间的差距；在配套设施建设方面重点是解决公共设施用地，制定配套标准，引导村庄建立高水平的公共服务体系，推动基本公共服务的均等化；在农业发展方面着力进行农田整理和农业发展方向、发展



模式、发展项目的研究，鼓励现代农业体系的建设，促进规模化农业、产业化农业和观光农业等在大城市郊区的发展；在恢复和保护生态特色方面重点结合环境保护和特色塑造，大力推进生态基础设施建设，营造“山、水、村、田”的岭南特色村落景观格局；在文化遗产方面着力挖掘村庄历史文化遗产，制定保护和利用的要求，实现对历史遗产的保护和活化利用。

再次，村庄规划做到了最广泛的公众参与。广州的村庄规划始终坚持把村民的利益放在首位，因为村庄规划的主体是村民，只有村民的直接参与，规划才有生命力，才能落地。一方面，规划师深入到村庄和农户，采取实地察看、逐户调查、召开座谈会等多种方式，摸清村庄现状，听取村民意见，了解村民需求，引导和组织村民代表积极参与村庄规划前期调研、意见征询、批前公示、规划报审等全过程，切实保障广大村民的知情权、表达权、参与权和监督权，彰显村民的主体地位；另一方面，规划师主动向村民宣传村庄规划编制的基本常识，并通过简明易懂的方式向村民征询意见、公示规划成果，让村民看得懂、听得明、心中有数，清楚未来的村庄怎么建设、建成什么样，确保规划顺利“落地”。

最后，村庄规划建立了长效机制。以前的很多规划由于缺乏长效机制，大都是停留在“图上画画”、“墙上挂挂”的状态。广州的村庄规划不断完善的结果就是改变了传统的规划管理模式，按照一条主线、六个创新的思路建立了村庄规划管理的长效机制。所谓“一条主线”就是解决村民需求这条主线，先进、灵活、高效的调查方法为摸清这条主线提供了条件，广州村庄规划通过多种方式开展村民需求调查，并建立信息平台，使所有信息成为“活”的数据，可以进行长期的动态更新和开发利用；“六个创新”包括科学规划、政策创新、村民参与、规划法定、试点先行、理论探索等六个方面，将村庄规划从理论到政策再到

实施管理各个环节建立了完善的体系，各个环节相辅相成、前后呼应，既保障了理论和政策的高度，又保障了实施管理的深度，一定程度上使村庄的规划管理进入了一个规范、有序轨道。

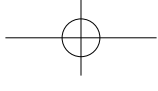
村庄规划作为“百年大计”，要坚持用超前的眼光和长远发展的理念、高起点高标准地编制和实施管理。一方面，突出规划的前瞻性，充分考虑农村长远需要，为未来发展预留足够的空间，奠定好的发展基础，使村庄规划切实发挥对农村科学发展的引领作用；另一方面，着眼于解决当前农村发展面临的主要现实问题，脚踏实地确保规划落得了“地”，管得了“事”。《转型发展、协同规划——广州村庄规划实践》一书通过理论方法和案例实践两个维度，生动系统地展示了近年来广州在村庄规划方面的探索和创新，打开了广州村庄走向世界的窗口，让世界更加清晰地看到了广州在村庄规划和建设方面的努力。当然，村庄规划工作具有一定的特殊性和长期性，有些探索仍需实践进一步检验，也期待世界的朋友在关注此书的同时不吝斧正。

广州梦与中国梦紧密相连，建设美丽乡村正是要实现广州梦，以村庄规划引领的美丽乡村建设正是广州梦的最好注脚。

是为序。

广州市人民政府常务副市长

2015年3月



序言叁

广州

处于改革开放前沿，是我国城市化推进程度最高的地区，城乡融合时间长，程度深，对于村庄规划编制而言，面临着一些独特的困难和挑战。

第一，历史遗留包袱重。广州市改革开放 30 多年来，对于乡村地区采用自下而上的“自治”发展模式，在处理具体工作时缺乏总体的城市化引领和方向。目前村庄存在的种种问题大部分是多年累积下来的历史性问题，包袱重，需要强力的组织推进和大量的政策创新方可破解。

第二，土地减量“落地难”。根据相关统计数据显示，2005 年全市农村居民点用地面积为 356.87 平方公里，但《广州市土地利用总体规划（2006—2020 年）》确定的 2020 年农村居民点用地面积为 213 平方公里，需要每年减少约 10 平方公里。由于缺乏相应的规划用地指标支撑，过去村庄规划基本无法“落地”，而且还需“减地”，造成规划与实际情况偏离。

的问题，摸索出一套村庄规划编制的新思路。

一是领导重视，精心组织。

首先，市委、市政府高度重视这项工作，2013 年 4 月 9 日组织召开规格的全市动员大会，成立了由市长担任组长的市村庄规划领导小组。市五套班子 33 位领导成员挂点督导村庄规划，共 39 批次调研了 51 个镇（街）、逾 120 个村庄，与近 500 位村官座谈。

其次，建立“市指导、区（县级市）负责、镇（街道）具体组织、村参与”的工作机制，采取自上而下、自下而上相结合的方式，共同推进规划编制工作。各区共落实村庄规划编制专项经费 1.31 亿元，落实 28 家规划编制设计单位，600 余名设计人员参加，技术力量空前强大。

二是分类引导，政策创新。

根据城乡统筹发展的要求和各村特点，将全市村庄划分为城中村（253 个）、城边村（218 个）、远郊村（621 个）和搬迁村（50 个）四种类型。以“宜工则工、宜农则农、

预览已结束，完整报告链接和二维

<https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportl>