

城乡融合地区的规划对策探讨

周 觅

(重庆市规划设计研究院,重庆 401147)

摘 要:当前我国正处在城市化转型的关键阶段,以往城乡交界的城乡交融地区往往因为规划、建设、管理的忽视和缺位,导致定位不明、建设混乱、管制不清,从而影响了正常的城市建设和乡村发展。在新时代构建国土空间规划体系背景下,统筹协调城乡融合地区的保护与发展、需求与供给、公平与效率,处理好城乡之间的人地关系、社会关系、空间关系,实现城乡融合地区的高质量发展是城乡规划建设的重要目标。基于此,本文探讨了城乡融合的规划对策及管控机制。

关键词:城乡融合;规划对策;管控机制

中图分类号:F299.27

文献标识码:A

文章编号:1004-7344(2022)36-0184-03

0 引言

城乡融合地区是指在城市化进程中产生的带有城市特征和农村特征的区域,主要是中心城市的边缘区和一些发展较快的乡镇地区。当前中国城市化发展已经走过了初级积累、快速扩张的基础性阶段,逐步进入成熟、完善、提高品质的新发展阶段,关注生态资源环境安全、人民群众美好生活的需求、城乡生产关系和空间关系的协同进步,成为国土空间规划工作新的价值导向。城乡融合地区是一个相对特殊的区域,在城市化进程中,耕地保护的任务责任重大,环境的敏感程度越来越高,对城乡空间的功能需求也在不断发生变化^[1]。一方面这类地区是典型的乡村向城镇演进的“半成熟”区域,保留着乡村的社会关系和生产关系,以及乡村振兴的目标任务;另一方面该类地区也是城市准备积极拓展、辐射影响并安排新发展功能的近郊腹地。因此,在新的国土空间规划体系建立过程中,如何规划并利用好城乡融合地区,是未来探索的重要方向。

1 城乡融合地区的形成及原因

由于历史原因,我国城市化发展存在较为明显的城乡二元结构,而当城市化达到一定水平以后,人口、资本等要素在城乡之间重新配置,人口和经济活动由向城市单向集聚转变为城乡双向流动。城市郊区、小城镇和近郊乡村借助城市获得了发展机会,城乡边界逐步模糊,这一地区的人口、产业经济、土地利用空间和基础性设施等开始融合发展。在城乡连续体的交汇地区,形成了乡村、城市和自然融合共生的土地利用系统,同时也出现明显的城乡连续体空间形态。城市化在我国城市化进程中,城乡融合实现高质量发展已成为

共同关注的问题,要充分发挥空间规划的统筹和引领作用,多维度思考并探索实现途径^[2]。图1为城乡融合发展。

2 城乡融合地区发展过程中存在的主要问题

保护与发展之间的矛盾。随着工业化、城市化的迅速发展,城市对增量土地资源的需求越来越大,城市边缘的城乡融合地区逐渐成为产业和人口外溢的首选地,但这一地区往往又承载着耕地保护、自然资源保护的责任。在市场经济条件下,开发带来的巨大效益诱惑和相对薄弱的建设管控,城乡融合地区建设普遍呈现无序扩张状态。一方面,各利益相关方以各种方式将一定规模的耕地转化为非农业用地(图2),造成农田、水源、林地以及生态环境的破坏管控的安全底线受到威胁;另一方面,城市建设和社会经济发展对空间资源的合理需求也受到一定制约和影响^[3]。

需求与供给之间的矛盾。从地域上讲,该地区属于城市与农村的过渡地带,在社会体制、生活方式、土地利用等方面,都表现出了城市与农村的双重特点。城乡融合地区易受到都市因子的影响,生产需求和生活方式已趋同于城市,但由于其未纳入城市进行统筹规划管理,大量地区虽然经济规模和人口规模较高,但道路、市政、公共服务等设施却仍然是农村标准,乡村建设和建筑风貌随意、无序(图3、图4),居住环境紊乱,传统文化没落,整体呈现“非城非村”的尴尬状态,存在着演化为“城边村”的风险。

公平与效率之间的矛盾。在城市和农村融合发展过程中,土地作为最具价值的空间资源,土地增值是普遍现象,也是城乡之间相互争夺的核心要素。城乡融合

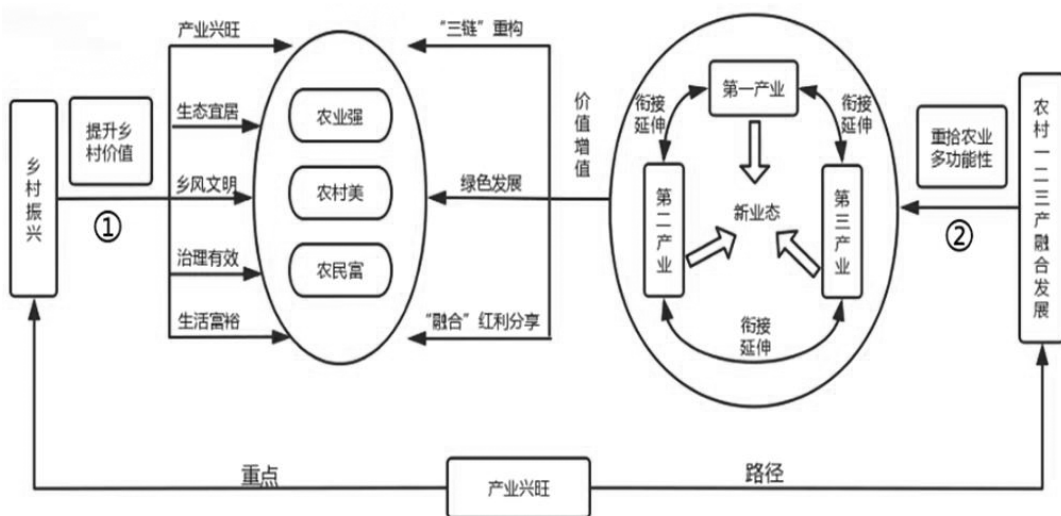


图1 城乡融合发展



图2 耕地转化为非农业用地



图3 乡村建设随意



图4 建筑风貌无序

地区不少村庄的集体经济以土地股份合作社的形式出现，土地股份合作社的实质是分享因城市化而提升的土地增值，但由于缺乏规范有力的管控，自发式的破碎乡村集体建设效率远低于城市建设地区。而这些区域一旦纳入城市建设区，土地增值带来的巨大红利则难以被原土地所有者所分享。

3 新发展阶段城乡融合地区规划对策建议

3.1 完善国土空间规划中对城乡融合地区的规划引导

在以往的城市规划中，城乡融合地区由于介于“城”和“乡”之间，经常处于城市规划和乡村规划均不重视乃至缺位的尴尬情形，经常由于前期缺少比较系统的谋划和预控，带来后期发展的重大困扰。当前国家空间治理体系正在改革过程中，要求对国土空间要求进行全域全要素的规划，这正是形成对城乡融合地区科学合理规划的重大契机^[4]，具体体现在以下两个方面：①要积极谋划并科学划定城镇开发边界。城乡结合地区通常是未来城市产业和重大功能的拓展区，通过整体提前谋划并将城市拓展地区纳入控制区预控，防止该地区的无序和低效开发；同时，通过合理布局耕地、永久基本农田，可以在实现耕地保护的刚性约束下，为地区发展留下更多的弹性、较少不确定性。②要结合资源禀赋条件和社会发展需求，统筹做好“城”“乡”以及“城乡融合”地区的职能分工。城乡融合地区依托其优势的区位条件、资源禀赋，在休闲、养生、康体、养老、农业观光体验等新城市服务功能中可以与城市核心地区功能优势互补、差异化发展。城乡地区的功能互补如图5所示。

3.2 加强对城乡融合地区规划编制、管理的创新

在空间规划编制和管理过程中，通过对城乡融合



图5 城乡地区功能互补发展

地区的功能梳理和分类指导，加强创新探索实现与周边区域的协同发展。比如在城市功能组团之间的大型隔离带地区，既不能作为城市的建设空间也非典型的农村地区，该类城乡融合地区可以进行保护性开发，大量的绿色空间可以作为农业生产地区或生态空间，服务功能上又可以作为城市的大型休闲游憩郊野公园，其中的乡村地区则可以合理利用其集体建设土地和宅基地打造为休闲体验为特色的新型农村。而对一些资源禀赋较高，具有一定开发利用价值的城乡融合地区，在规划编制过程中可以适度保留一定规模的城市建设用地指标，在满足相关政策法规的前提下，结合后期具体实施过程中采用点征、点供等方式，实现功能性项目的落地，切实发挥好规划对空间资源的配置作用⁹。

3.3 统筹城乡融合地区开展一体化规划和建设

以人为核心的更高质量城镇化，就是要以“全域统筹、城乡一体、协调发展”为原则，城乡融合发展、共享改革成果。^①构建城乡发展一体化空间结构，通过合理规划形成规模合理、主次分明、功能完善的城乡发展一体化格局。^②依托自身资源条件，发展分工明确、各具优势的特色产业，带动城乡互动、经济互哺，实现共同富裕。^③以完善全域基础设施为抓手，统筹构建城乡生活圈，逐步实现城乡公共服务均等化和一体化，包括住房、供水、供电、供气、交通等基础设施和教育、体育、医疗卫生、社会福利等公共服务设施，构建统筹城乡、立足基层、协作有序、特色突出的公共服务体系。

3.4 重视对城乡融合地区历史文化保护和特色风貌的管控

长期以来，由于工业化、城镇化优先发展战略带来城乡二元的消极影响，农村现代化的过程不仅仅是农村生活方式向城市生活方式转变、农民向市民转变的过程，按照“农村变城市”“农民变市民”“村庄变社区”

的理念，不少城乡融合地区乡土风貌与房屋逐渐被照搬城市砖瓦和水泥结构的“洋化”所取代，多样化的“乡土性”被标准化的“现代性”所克隆。大拆大建的“农村现代化”乡村发展规划，缺乏对各类村庄传统建筑、文化遗址遗迹的有效保护，很多代表历史的记忆的文化元素被破坏。因此，要遵循城乡融合地区自身发展规律，充分体现地区特点，注意乡土文化的保护，保留传统乡村风貌，留得住青山绿水，记得住乡愁，战略目标如图6所示。通过梳理历史记忆、文化脉络、地域风貌、民族特点，在规划建设过程中突出传统风貌和民居特色的引导和管控。



图6 战略目标

4 结语

城乡融合地区的高质量发展是实现新型城镇化的重要环节，也是城乡全面融合，乡村全面振兴，实现全体人民共同富裕，解决城乡割裂的重要切入点。建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系是一项长期历史任务，必须明确改革创新的大方向大原则，坚守粮食和生态安全底线，坚持科学引导产业发展，优化配置国土空间资源，促进城乡公共服务均等化，统筹规划顶层设计，促进城乡要素自由流动和要素市场化配置，积极探索城乡协同发展的新模式、新方法。

参考文献

- [1] 杜丽珍.谈城市化进程中城乡结合带的规划设计前景[J].新经济, 2016(35): 46.
- [2] 刘婧超, 骆梁笑.陇东黄土高原沟壑区(城乡结合带)人居环境景观生态修复策略研究[J].美与时代(城市版), 2016(6): 81-82.
- [3] 魏晓洁.城郊复合污染区土壤-作物系统重金属迁移及健康风险分析[D].郑州: 河南大学, 2015.
- [4] 付传城, 王文勇, 潘剑君, 等.城乡结合带土壤重金属时空变异特征与源解析:以南京市柘塘镇为例[J].土壤学报, 2014, 51(5): 1066-1077.
- [5] 张尚武.城镇化与规划体系转型:基于乡村视角的认识[J].城市规划学刊, 2013(6): 19-25.

作者简介:周觅(1982—),男,汉族,重庆人,本科,高级工程师,主要从事城乡规划设计与研究工