

文章编号:1001-5132 (2009) 02-0288-05

《城乡规划法》视角下的小城镇总体规划

王聿丽

(宁波大学 建筑工程与环境学院, 浙江 宁波 315211)

摘要:《城乡规划法》的实施对小城镇总体规划的编制提出了新要求,文章从小城镇总体规划编制的现状问题出发,对规划理念的转变、规划内容的完善进行了阐述,提出小城镇总体规划的编制要在统筹城乡、保护资源和平衡各方利益的理念指导下,加强总体规划的战略性和综合性,强化和充实镇域规划的内容,提高规划的应对能力和开放性.

关键词:《城乡规划法》;小城镇;总体规划

中图分类号: TU982.29

文献标识码: A

1 我国小城镇发展现状概况

1.1 小城镇数量显著增长

近十几年来,我国建制镇数量成倍增长,从1990年到2005年的15年间,我国的城乡构成变化迅速,市人口比重增长4.77%,镇的人口比重增长12.15%,集镇和村庄人口比重减小16.92%.市、镇的构成也发生了显著变化,设市城市数量中县级市从少于地级市转变为迅速超过地级市的数量;镇的数量增长了7倍多,其构成则从以县城镇占主体转变为县城之外镇的数量占90%以上^[1].因此,对县城以外镇的规划和引导应成为城乡规划编制工作的重要内容.

1.2 小城镇地区发展差异加大

目前,我国镇的空间分布和镇区的人口规模,各地发展极不平衡,主要表现为东部与西部的差异、沿江沿海与内地的差异、环城邻市与边远山区的差异、交通便捷与闭塞地区的差异等.如东部地

区发展起步早、速度快;珠三角地区几乎全部撤乡建镇,镇区人口规模发展很快,最大的广东省东莞市虎门镇人口多达72万人.而西部部分地区仅有县城为镇,其他仍为乡,镇区人口规模很小,目前最小的镇区仅13人.每个省内也存在着不平衡的现象,如广东省的珠三角地区与北部的韶关地区相比,镇区人口平均规模相差10倍左右;浙江省沿海与山区的镇区人口规模相差近5倍.因此,对不同区域和类型的小城镇需要有针对性的研究.

2 小城镇的地位和作用

2.1 小城镇是城乡统筹的主要环节

小城镇是“城市的末端、农村的龙头”,作为联系城市和乡村的重要纽带,小城镇是实现城乡统筹的主要环节.其一,小城镇是自下而上城市化的重要贡献者;其二,小城镇是城乡生产要素流动和组合的传承中介,两者的互补和交流,使城乡联系

日益深化,城乡之间的相互依赖性日趋增强^[2]。

2.2 小城镇建设是实现农村小康的必由之路

小城镇依附于广阔农村,又与城市有便捷的联系,遍布农村各地的小城镇对农村经济社会的发展拥有不可替代的地位和功能,发展小城镇可以从多方面促进农村经济社会的发展,推动农村经济社会面貌的根本改变。一方面,它可以有效地带动农村第三产业的迅速发展,带动农村基础设施和房地产业的发展,扩展市场空间,扩大投资内需,大幅度提高农民消费的商品化程度。另一方面,伴随农村社区向城市社区的演进,传统生活方式和思想观念得以改变,现代文明的新观念、新思想逐步被接纳,农民的物质文化生活水平全面提高,为实现全面小康目标奠定基础。

2.3 小城镇是资源和环境保护的重要基地

生态环境本身是一个有机的系统,维持环境的良好状态需要保持环境系统内在的和谐。在环境保护和生态建设方面,城市和农村是紧密联系、相互交织、浑然一体、不可分割的。统筹城乡发展必须统筹城乡环境建设,在治理城市环境污染的同时,要重视农村环境与生态的保护、修复和重建,才能实现城乡环境的良性互动。

3 小城镇总体规划编制现状及问题

3.1 相关法律、法规、规范对小城镇总体规划的编制要求

3.1.1 相关法律、法规、规范的适用范围

自1990年以来,与小城镇总体规划有关的法律、法规、规范主要包括《城市规划法》、《城市规划编制办法》、《村镇规划标准》、《镇规划标准》和《城乡规划法》,它们均规定了不同的适用范围,考虑到新旧法律之间的更替,目前,能有效指导小城镇总体规划的主要法律文件为《镇规划标准》和《城乡规划法》。

2007年1月16日起施行的《镇规划标准》取

替了原《村镇规划标准》,其中明确:该标准适用于全国县级人民政府驻地以外的镇规划,乡规划可按本标准执行,并在术语解释中明确:“镇”是经省级人民政府批准设置的镇。

2008年1月1日起施行的《城乡规划法》明确:该法所称城乡规划,包括城镇体系规划、城市规划、镇规划、乡规划和村庄规划。虽然尚未出台相关的条文说明,但此法中的“镇”应当是指按国家行政建制设立的镇。

3.1.2 相关法律、规范对编制的要求

相对《村镇规划标准》、《镇规划标准》在城乡统筹、公共设施配套、防灾减灾、历史文化保护等方面有了较大的加强和改善,但仍是以明确建设用地分类和各类用地的指标、建设标准为主的规范性文件,对编制内容的规定上相对较少。《城乡规划法》将镇规划作为城乡规划体系中的层次之一,在总体规划的编制内容上是与城市总体规划的要求相一致的。因此,《镇规划标准》尚不完全符合《城乡规划法》的要求,具体体现在规划原则、镇域规划、空间管制、资源保护等方面。

在实际编制中,《镇规划标准》对部分地区的小城镇,特别是经济发达地区的城镇,在规划编制的指导性上比较欠缺,而新《城市规划编制办法》虽然明确适用范围为“按国家行政建制设立的市”,但鉴于内容更为明确周详,对于个别重要的城镇、县城,仍有较大的参考作用。

3.2 小城镇总体规划编制中存在的问题

3.2.1 轻镇域、重镇区

以镇区规划为规划的重点,在规划内容上总体规划侧重于镇区性质与规模的确定、用地功能的组织、总体结构的布局、道路组织的组织及市政公用设施的安排等方面。镇域规划的内容仍停留在村镇体系的等级、职能和规模及相应的市政公用设施配套等方面,对镇域整体的空间结构、产业布局、空间管制,以及与周边农村地域联系等方面则深度不足。就成果而言,无论是规划说明书还是规

划图件,镇区规划都要比镇域规划详尽得多,规划审批与实施也主要围绕镇区规划展开,镇政府的资金也基本投向镇区建设.镇域规划只被作为总体规划中一个组成部分而被完成,总体规划对整个镇域空间资源没有起到合理配置的调控作用^[3].

3.2.2 轻保护、重建设

规划将主要视角投向发展和建设,导致对整体资源和环境保护的轻视.大量规划只将资源和环境作为现状基础资料加以罗列,未对农田、水、环境、人文和历史文化资源等提出保护性措施和策略,也未从资源保护和环境容量的角度对镇区发展性质和规模提出要求,不能很好地落实《城乡规划法》规定:源地和水系、基本农田和绿化用地、环境保护、自然与历史文化遗产保护以及防灾减灾等内容,应当作为镇总体规划的强制性内容.

3.2.3 轻农村、重城市

大多数小城镇总体规划(特别是发达地区的小城镇)以城市化为主要目标,重点放在发挥小城镇“城市之末端”的作用,着力引导小城镇由农村社区向城市社区的转变,在发展规划、指标制定、设施配套等方面,未能考虑农村实际,有些城镇几乎完全照搬城市的标准和要求进行建设,与广大农村腹地结合不紧密,忽视城镇与农村的相互联系和融合.

在以上二元化视角下,导致了小城镇的规模过度扩张,镇区土地、资金等资源的浪费和闲置,而外围农村地区则相对不景气,农村生态环境遭受破坏.小城镇并没有起到预期中的对周边农村地域的扩散带动作用,城镇经济发展以牺牲农村经济增长为代价.

4 小城镇总体规划编制的新要求

4.1 规划理念的转变

4.1.1 强调资源与环境的保护

《城乡规划法》所确定的镇总体规划强制性内

容大部分为水源地和水系、基本农田、绿化用地、自然生态环境与历史文化遗产等,这充分显示了资源和环境保护已经成为在当前规划的主旨之一.无疑除了建设和发展之外,保护和留存也成为规划的主要内容,应强调人类社会和自然系统是统一完备的生态体系的理念,以生态规划的方式进行资源和环境保护的规划,在生态安全的前提下进行生产和生活.

4.1.2 城乡统筹的新理念

以城乡统筹发展的新理念为指导,城市化不只是人口转化、经济结构和地域景观空间变化的过程,而是一个对人类社会进行整合的过程,为不同规模层次的城镇居民和不同聚落类型的城乡居民提供优越的生活环境,提倡通过理性选择,促使城乡公平发展,保持城乡社会稳定.规划也从关注城市化的“空间变化过程”和“空间集聚过程”转到关注“空间关联过程”和“空间重组过程”,从城乡发展为线性因果发展理念转到城乡网络化协调发展理念,从单纯关注城镇的经济发展转向兼顾对周围农村地区的综合服务上.

4.1.3 强调利益综合平衡

小城镇,特别是位于经济发达地区、大城市周边地区、高度城镇化地区的小城镇,它的发展往往不仅是城镇自身的问题,还涉及到区域、城市、区、部门、乡村等诸多利益层面,每个层面都有自身的发展需求,并都对小城镇的发展和建设产生影响,彼此之间往往存在着矛盾,多元利益格局不仅造成小城镇发展的混乱和无序,也难以保证大城市整体发展目标的实现.因此,强调利益综合平衡,处理、协调各利益层面的关系成为小城镇总体规划的一个重要原则.

4.2 规划内容的完善

4.2.1 发展战略层面

加强城镇的发展战略研究,而不仅是确定城镇性质和规模.《城乡规划法》明确各类用地的开发要以控制性详细规划为依据,改变了目前小城

镇以总体规划适当深化直接作为实施依据的局面,在总体规划编制上更要强调战略性和综合性,突出城镇发展的重点。首先,要统筹区域,加强区域层面的研究,包括了城镇在区域中的准确定位,与区域中其他城镇的竞争合作,资源和基础设施共享。其次,加强社会经济研究,特别是在城镇发展战略方面,对经济、社会和环境发展的分析应更有针对性,突出城镇发展的重点和特色。再次,要统筹城乡,结合农村经济社会发展和产业结构调整,强化对广大农村地域的研究,以及对城镇与农村关联度及融合度的研究。

4.2.2 镇域规划层面

强化镇域城乡整体的发展,明确发展战略在镇域空间上的落实,确定镇域整体空间格局和功能分区,改变过去规划只重视镇区发展的局限,把视线放大到镇域各类空间的协同发展上,特别是在资源保护、新农村建设和镇域层面的设施配套,以及与土地利用总体规划的衔接方面。具体包括:

(1) 镇域产业空间的统筹布局:对城乡产业结构体系在空间层面上进行相应调整,促进城乡产业空间的有机融合与城乡空间产业的合理布局。

(2) 镇域地域空间的统筹管治:引导城镇在空间上的合理布局,有效利用现有土地资源,保护自然环境。通过制定空间管制措施,划分各项建设用地类型,对各类用地进行分区管制;划定农田基本保护区,将基本农田、水源、自然环境、交通走廊、基础设施建设和城乡居民点建设等不同的空间建设内容纳入到建设用地的分区管制之中,促进对镇域空间的合理利用和实现城乡的可持续发展。

(3) 镇域配套设施的统筹配置:配置城乡因地制宜、切合实际需求的公共服务设施和基础设施体系,既保证城乡居民都能享受到现代文明,又充分考虑各类设施配套的可行性,保证设施运营的经济性和可持续性。

(4) 镇域土地利用的统筹安排:注重城乡建设规划与土地利用总体规划的衔接。原则上土地利

用总体规划明确了一定时期内乡镇的各项建设用地总量,镇总体规划应在这一刚性指标下做出具体的空间布局。然而,相对于以耕地(特别是基本农田)保护和“指标控制”为主体的土地利用规划来说,城镇总体规划的综合性、前瞻性和弹性更强,加之“两规”的规划期限有所不同,因此,在现阶段与土地利用总体规划在时空上完全一致尚不可行。目前的衔接主要体现在近期规划层面,在土地规划所确定的建设用地总量下安排各项建设的建设时序和规模。同时对远期建设占用各类土地(主要是耕地)的量加以说明,也可作为相应层面的土地利用规划的进一步修编的依据。

4.2.3 镇区用地布局层面

(1) 在镇区用地结构上,鉴于小城镇的发展受外在力量的影响较大,不定性很强,因此,应提高规划的应对能力和开放性。这种开放,一方面是时间向度的,是从现状到未来的开放,以适应可能出现的不同的发展前景;另一方面是空间向度的,是从镇区向区域的开放,能与周边的区域、乡镇和村庄有很好的空间衔接。

(2) 在居住用地的布局上,应加强对小城镇住宅建设的指导性,原有的3类居住用地应更加细化。在对人口构成和居住构成进行细分的基础上,根据用途划分保留(更新)居住、村民拆迁安置居住、外来工集中居住(针对外来工较多的城镇)、房地产开发等居住用地的范围和方向,并对相应的配套设施提出要求。

5 结语

《城乡规划法》对小城镇总体规划的编制提出新的要求,主要体现在城乡统筹和资源环境保护等方面;同时,随着控制性详细规划成为小城镇规划实施的主要依据,也对总体规划的编制产生影响。除了以上在规划理念上的转变和规划内容上的完善之外,还应在规划技术手段和规划方法上

的创新,在公众参与和实施措施上实现切实的突破.在具体操作上,也留有不少问题,比如:如何既保证强制性内容的刚性,又能加强规划的动态适应性?如何确定城乡社会公共设施和基础设施的合理指标,实现各类设施全面、有效、又经济可行的供给和运营?在土地资源紧张、国家对土地严格控制的当下,如何与土地利用总体规划更好的衔接,以利于规划目标的逐步实现?这些问题尚需进一步研究和实践,以使小城镇总体规划真正

成为引导和控制小城镇发展,实现城乡社会、经济、环境可持续发展的有效依据.

参考文献:

- [1] 任世英,赵柏年,温静.《镇规划标准》引读(一)[J].小城镇建设,2007(6):35-36.
- [2] 石忆邵.中国农村小城镇发展若干认识误区辨析[J].城市规划,2002(4):27-31.
- [3] 陈志诚,侯雷,兰贵盛.“城乡统筹发展”城镇总体规划的应对[J].规划师,2006(2):69-72.

Master Plan for Small Towns in Perspective of *Urban and Rural Planning Act*

WANG Yu-li

(Faculty of Architectural Civil Engineering and Environment, Ningbo University, Ningbo 315211, China)

Abstract: The implementation of *Urban and Rural Planning Act* demands new requirements for hatching the master plan for small towns. Based on the status quo of master plan for small towns, the author addresses two issues, that is, the change of planning ideas, and the improvement needed for the planning content. According to the idea of coordinative development of urban-rural areas, protection the natural resource and balancing the benefit of all parties, the author points out that the master plan for small towns should strengthen its strategy and integrity, and consolidate and enrich the content of the planning.

Key words: *Urban and Rural Planning Act*; small town; master plan

CLC number: TU982.29

Document code: A

(责任编辑 史小丽)