

城乡统筹发展背景下广州市南沙新区乡村规划发展研究

张燕玲 王 巍

摘要：广东省广州市南沙新区被评为国家级新区后开始编制一系列的城乡规划，进入了一个历史性的发展和建设阶段。在即将开始的高速发展时期，南沙新区的村庄该何去何从？是被动融入城市，还是保持原有乡村风貌？本文从背景研究、乡村居住空间现存的问题分析着手，以南沙新区美丽乡村新兴村为例，从规划编制方法、土地制度研究、空间规划等方面，阐述如何在城乡统筹的背景下提升村庄发展活力，保持村庄原有魅力。

关键词：城乡统筹；村庄规划；建设

1 研究背景

1.1 实现城乡一体化的目标

2012 年南沙区成为国家级新区，定位为粤港澳合作和新型城市化综合示范区，珠江三角洲世界级城市群的枢纽性城市，这意味着南沙新区进入了着力破除城乡二元结构体制、统筹城乡一体化发展的重要时期。在延续经济增长的同时，城镇化必将改变南沙新区城乡空间格局，改变人们的生活形态，城市和乡村之间的矛盾也将更加突显。此时最关键也是农民们最关心的是城镇化能否让农民的生活更美好？因此，南沙新区迫切需要以深化农村改革为契机，全面推进农村经济社会发展。

1.2 建设美丽乡村的要求

中共十八大提出：“解决好农业农村农民问题是全党工作重中之重，城乡发展一体化是解决‘三农’问题的根本途径。要加大城乡统筹发展力度，增强农村发展活力，逐步缩小城乡差距，促进城乡共同繁荣……全面改善农村生产生活条件。”习近平总书记更是在我国城镇化率突破 50% 之时，提出应坚持因地制宜改善农村人居环境，从实际出发，统筹规划，因地制宜，坚持农民主体地位，

突出农村特色，弘扬传统文化，有序推进农村人居环境综合整治，加快美丽乡村建设。此时，改善农村人居环境已经承载了亿万农民的新期待。南沙新区也以此为契机，全面展开新一轮的村庄规划。

2 当前南沙新区乡村居住空间营造与现状存在的问题

南沙新区早在 2008 年就已经实现了村庄规划全覆盖，但是村庄近几年的发展效果却差强人意。村民的居住生活空间仍存在基础设施建设滞后、公共服务配套设施缺乏、村容村貌亟需改善等问题，这些都与南沙新区的发展要求极不相符。

2.1 村庄规划与现实需求的矛盾

早期村庄规划均有注重公众参与工作，成果都是在开展了入户访谈、问卷调查、座谈、规划公示等公众参与程序后完成，但为什么规划仍是纸上谈兵，无法落地？笔者认为原因有二：一是规划成果更多的是充分迎合政府意图，并没有很好的兼顾村庄发展需求及村民居住空间要求，导致村民诉求无法落实，引发村民对规划的反感；二是广泛征求民意，在未全面摸清村庄实际人、宅、地等基本情况的前提下，在完全不考虑全区发展定位的基础上，一味满足村民诉求，增加大量村建设用地，超出了建设用地总规模。这些都导致村庄规划脱离实际，难以落地。

2.2 忽视土地制度研究，落地困难

农村土地利用粗放，农民建房需求强烈，建设用地规模持续扩张，土地供需矛盾突出。建设用地规模的限制导致面向落地实施的村庄规划不能满足村经济发展及村民建房需求。而传统的村庄规划只注重空间规划，塑造空间整体形象，对农村集体建设用地和宅基地管理制度的研究往往一带而过，使得城市规划、土地利用总体规划与村民建房、集体经济发展不符，失去了空间营造的前提

条件，从而导致规划成为一纸空文。所以村庄规划已演变成为政府与农村有关集体土地如何开发的谈判博弈过程。它不再是技术上的争论，而是涉及农村土地的一系列法律或政策上的反思与调整。

2.3 缺乏与相关规划衔接，实施困难

目前的村庄规划大多缺少上位规划的指导，更是通常与城市总体规划、控制性详细规划不相符合，这使得村庄规划往往脱离于城市规划，导致村庄发展定位、村建设用地规模、村用地布局等与相关规划出现矛盾，这不但使得规划落地困难，更造成了村民住宅以及村留用地报建等行政审批的困难，使得村庄发展杂乱无章。

2.4 忽视村庄体系规划，缺乏分类指导

南沙区的城乡空间关系分异明显，在现有建成区呈现破碎化且不成体系的城乡混杂、各自分散发展等状态。而在大部分未建成地区则仍然保留着景观十分优异的岭南水乡特征的条状农业村景观。因此南沙城市化过程更是形成了多样性的空间特征，外部环境动力无时无刻不在影响南沙新区整体空间格局的形成，同时也极大地影响着乡村的发展。然而早期的村庄规划因缺乏上位体系规划的指导，未分析各村特色及区位，造成千村一面，不但不利于城乡一体化，更是限制了村庄的发展。

3 建设美丽乡村居住空间方法策略

如何做到既满足南沙新区的发展需求，同时又保留岭南水乡“条村”特色，成为南沙新区当前面临的实际问题。要使村庄在限制中求发展，只有通过制定相关土地和建房政策，集约节约利用土地、合理布局空间资源、整治村容村貌、规范建房等一系列手段，才能真正改变农村居住空间，实现城乡统筹。

3.1 加强土地制度研究，真正满足村民需求

南沙新区在区域产业转型升级、低碳集

约发展背景之下，在有限的建设用地规模的基础上，为了城市的发展，原有粗放的土地开发模式必须向集约高效型转变，部分村建设用地将转为城市建设用地，这不可避免的与村民建房及村经济发展的强烈诉求形成了根本性的矛盾。本轮南沙新区村庄规划将采用以下方法解决矛盾。

3.1.1 采取建设用地规模镇（村）域内平衡方式

建议制定灵活的土地管理政策，统筹考虑全区各村的经济用地需求，在总建设用地规模不突破的前提下，采取建设用地规模村域内或镇域内平衡的方式，统一建设用地位置的调整，从而突破土地利用总体规划的限制。

3.1.2 通过农村居民点的整理和改造，挖潜存量土地，控制增量

南沙新区当前面临的问题是建设用地规模不足，同时土地资源浪费现象又极为严重，因此以盘活农村土地资产为手段，促进农村经济发展、改善农村人居环境是首要目标。可以通过农村土地综合整治，采用城乡建设用地增减挂钩、用地置换政策，结合生态环境治理、农村居民点改造等方式，对散乱、废弃、闲置以及低效的村建设用地进行整合、复垦，推进产业向园区集中、居住向社区集中、土地向规模经营集中，促进城乡用地布局调整和结构优化，以提高节约集约用地水平（见图1）。

3.2 制定分类指导体系，营造宜居乡村居住空间

根据城乡统筹发展的要求和各村特点，按照“分类发展，分类管理”的思路，在与城市总体规划、控制性详细规划、土地利用总体规划等规划相衔接的基础上编制村庄布点规划，合理确定村庄分类、数量、发展目标等，提出不同类型村庄差异化的发展指引，统筹安排各村建设用地规模。村庄主要可



图 1 三种用地集中模式

分为城中村、城边村、远郊村和搬迁村。

城中村指位于城镇建成区内，生产和生活方式基本城镇化的村庄。此类村庄受城市化影响较大，建议纳入城市空间体系，作为城市向乡村传递高标准公共管理、服务的基点，以及乡村集中发展城市职能的空间。建设以新建、改造相结合的方式，逐步推进基础设施水平、空间环境品质、公共服务能力的提升。此类村庄不需单独编制村庄规划。

城边村指位于城镇建成区外、城镇规划建设用地内，生产和生活方式半城镇化的村庄。此类村庄根据现状发展建设情况及受城市化影响程度，可纳入城市规划或村庄规划范畴，引导村庄逐步向城市发展。

远郊村指位于城镇规划建设用地以外，生产和生活方式尚未城镇化的村庄。此类村庄以切实改善村民生产、生活条件和人居环境质量，保护村庄风貌特色为主要目标，单独编制村庄规划。

搬迁村指位于生态环境敏感区、存在严重洪涝灾害和严重地质灾害隐患地区、重大项目发展影响区域内的村庄。南沙新区因城市发展的需要，涉及 8 村庄整体搬迁，都将在城市总体规划、控制性详细规划中予以规划设计，不再单独编制村庄规划。

3.3 “五规”合一，使村庄规划真正落地

充分协调城市总体规划、土地利用总体规划、国民经济与社会发展规划、控制性详细规划和村庄规划。首先在大规模推进城市建设的同时，提前谋划将村庄发展融入城市功能，严格落实村域内用于城市发展用地的城市功能。而后在土地利用总体规划确定的建设用地总规模下，在不侵占农保用地的前提下，优化城乡建设用地结构和布局。南沙新区本轮土地利用总体规划、控制性详细规划和村庄规划均在同步编制中，“三规”相互协调，相互论证，为村庄规划提供了一片真正落地的土壤。

3.4 强化村庄特色，保护乡村自然景观和环境

南沙新区目前还处于半城镇化状态，仍具有“山、水、村、田”融合良好的岭南水乡景观。因此，在考虑城镇化进程中，要强调从村庄整体布局、河涌水岸沿线设计、村

庄建筑风貌等几个方面进行规划控制，对于沿河涌分布的村庄，不提倡大拆大建，保留传统条村村落肌理，通过整治形成独具特色的岭南水乡村庄。

3.5 制定近期建设行动计划，推动村庄规划实施进度

以促进经济发展和增加农民收入为目标，以符合村民实施意愿为前提，制定实施性强的近期实施项目，将村庄规划转变为实施行动计划，统筹安排村容村貌整治、公共服务设施配套、村民住宅建设、经济发展等各类建设项目，同时根据项目实施可行性、难易程度，合理确定建设项目实施时序，以促进村庄的可持续发展。

4 案例介绍——以南沙新区横沥镇新兴村村庄规划为例

4.1 村庄区位及现状

新兴村村域面积较大，拥有围垦而成的丰富的耕地资源，有利于形成规模集聚效益，且具有能代表南沙地区特色的“涌、路、村、田”共生共存的空间肌理，是一个典型的传统农耕型村庄。其位于南沙新区总体发展框架中的中心城区内，距东部核心明珠湾区起步区仅 4 公里，南部紧邻横沥镇区，南沙港快速干线、京珠高速在其周边交汇，水陆交通良好（见图 2）。新兴村在南沙新区总体规划村庄分类指引中属于限制型村，未来的发展重点是限制增量发展，保护岭南水乡民俗文化和建筑风貌，以生态培育、乡村旅游、现代化都市农业等为发展方向，促进多元产业发展。所以，本次规划将其定位为以现代化农业种植生产为试点，带动以农业观光体验、农业科普教育为主导的休闲旅游业经济发展的都市农业型美丽乡村。

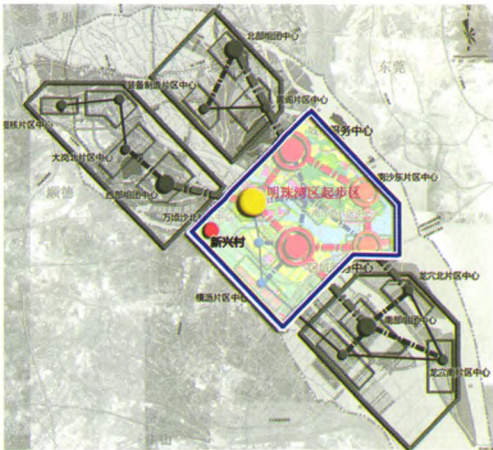


图 2 新兴村区位图

然而由于城市的开发建设侵占了村庄部分土地，许多农民涌入城市，村庄已逐渐失去原有的活力，土地不再仅仅是村民居住的场所，更是农民从城镇化中获取利益的资本，由此导致河涌边出现大量违法住宅，与此同时村庄人口却在不断下降。所以这种逐渐蔓延的涌边“宅基地”建设方式造成滨水岸线封闭，传统水乡特色的生活公共空间正逐渐消失（见图3）。

4.2 “五规”合一，加快落地实施

村居住生活用地和村留用地是本次规划的重点内容，在与相关上层次规划和土地利用总体规划充分衔接的基础上，合理规划村居住生活用地和村留用地，以保障用地的落地。同时根据南沙新区产业发展规划，与周边产业集群相衔接，因地制宜，充分发挥产业互补功能，实现村留用地与城市互动发展，结合市场发展需求，大力推进“一、三产业”相融的多元化产业经济发展格局。

4.3 村庄空间布局几大重要方面

由于城边村特殊的地理区位及受城镇化的影响，生产方式将逐步转变，由此促使生活方式的改变，从而将可能形成不同的居住空间。因此，本规划不再是依照传统观念，



图3 新兴村“条村”特色现状图

使村庄完全按一种发展模式生存着，而是在充分遵循村民意愿的前提下，营造两种不同的居住生活发展空间。近期建议以限制增量、征转土地为主，远期结合城市空间发展逐步开展空间改造，形成对城市发展的空间和服务支撑。

4.3.1 村民住宅建设模式

本次规划在充分征询村民意愿的基础上，制定两种村民居住空间，一是继续保留沿河涌边的现状村民住宅，同时控制农村居民点生长边界，不再安排插花地建房，保持条村特色，留给村庄呼吸的空间；二是新增分户采取集中居住方式，考虑到新兴村未来仍主要以农业生产为主，为延续农村地区农业特有的生产、生活关系，以“非统建、独立式住宅”统一安排在紧邻横沥镇镇区的村域范围内，使之与镇区共享公共服务设施（见图4）。

4.3.2 环境整治

环境整治以改善提升村民生活环境品质为目标，主要包括建筑风貌整治、河涌环境改造、巷道空间整治、休闲空间营造、特色节点打造五大内容。利用河涌两岸空闲地、现状渡口、风水树、废弃小学等资源进行环境综合整治，改造成为滨水活动场所；在征得村民同意后，对危房进行拆除，拆除后腾出的用地用于村开放空间建设，美化村庄环境，不再新增住宅；开放空间用作小街头绿地、休憩场地、健身场地等用途，最大程度满足村民日常文娱、康体需要（见图5）。

4.3.3 相关土地政策建议

建议采用的相关土地政策主要有以下几种：（1）将位于规划为公共绿地的现状居民点用地置换为务工地区的城镇住宅，或执行增减挂钩政策实行集中居住，将多出来的



图4 村域土地利用规划图

建设用地作规模化农业经营。（2）村庄手工业、加工业、畜禽养殖业等产业宜集中布置，且尽量靠近镇区或者工业园区布置，以集约利用土地。（3）对新增分户，鼓励逐步推行公寓上楼集中居住方式，将腾挪出来的土地作为公共服务设施、景观绿化等村民公共活动空间，同时对腾出用地美化村庄的村民进行奖励，以鼓励更多村民参与村庄美化活动。

4.3.4 近期行动实施计划

本规划根据《广州市美丽乡村试点建设工作绩效考核办法》确定的考核项目，结合村民实施意愿，以促进经济发展和增加农民收入为目标，制定近期实施的项目计划（见表1）。

5 结语

本文希望通过新兴村村庄规划案例，为大多数城镇化发展较快的地区提供一个乡村居住空间营造的方法，但仍有一些问题需要



图 5 主要节点整治效果图

表 1 近期实施项目计划（仅列举部分项目）

序号	项目类型	项目名称	建设内容	项目规模	计划实施时间	建设主体	概算（万元）	资金来源
1	特色创建项目	农耕文化广场	沙头东街，进行地面铺装、增设反映农耕文化的景观小品等	约 1206m ²	近期 2013-2014	镇建设办	30	美丽乡村建设资金
2		社区中心广场	沙头东街与三角州涌相邻处，对现状建筑按照传统岭南建筑进行更新改造，对广场进行铺装、景观小品完善	约 1574m ²	近期 2013-2014	镇建设办	39	美丽乡村建设资金
3		滨河游憩公园	三角州涌，对三角涌的岸线空间进行改造整治，形成提供休憩、亲水的公共空间	约 660m ²	近期 2013-2014	镇建设办	26	美丽乡村建设资金
4		渡口码头	上横沥水道处，对现状渡口进行场地铺装、绿化、设施完善等	约 750 m ²	近期 2013-2014	镇建设办	19	美丽乡村建设资金
5		牌坊	位于中环路与横沥镇镇政府相接处	1 处	近期 2013-2014	镇建设办	100	美丽乡村建设资金
6	道路通达	新建村级主路	在埗盛街新建村级主路一条	450m（长） × 6m（宽）	近期 2014-2016	镇建设办	100	区、镇财政
7	无阻碍	现状桥梁改造	五顷桥	38m（长） × 3m（宽）	近期 2014-2016	镇建设办	79	区、镇财政

我们继续思考和解决。乡村居住空间的营造涉及多方利益，当前的土地制度似乎也在逐步走向利于农民的一方，但我们一直鼓动村民集中公寓上楼的方式改如何推行？中国村庄传统和文化又如何与城市融合？这一切除了通过村庄规划手段外，还需要制定更加完善的制度体系以及一系列的保障措施才能实现。“只有真正解决了城市化问题，中国所谓的和谐，才可能有一个开始。”■

参考文献：

[1] 魏立华，刘玉亭，黎斌. 珠江三角洲新农村建设的

路径辨析——渐次性改良还是彻底的重构. 城市规划, 2010, 34(2): 36-37.

[2] 中国城市规划设计研究院. 广州南沙新区城市总体规划 (2012-2025)[z]. 2013.

[3] 广州市规划局. 广州市村庄规划编制指引 (2013年)[z]. 2013.

[4] 深圳市新城市规划建筑设计有限公司. 广州市南沙区美丽乡村新兴村庄规划 (2013-2020)[z]. 2013.

作者单位：

张燕玲 广州市城市规划勘测设计研究院

王 巍 广州市规划局南沙开发区分局

(上接32页)

要紧密围绕人与自然、人与生活这个永恒的主题，再现自然的美好、人性的伟大和生活的安逸。

规划提出熔铸院落毗邻、炊烟相生、情景交融的“文化院落”主张，期望从规划布局、空间结构到景观设计，创造一个既能展示历史记忆、又可反映村井生活的空间载体。本规划中以王十朋老宅和状元手植树及周边场地为基础，构筑“文化院落”的核心院落，由此沿着状元街向东西两侧扩散，形成五大院落的空间结构。以王十朋老宅和状元手植树为核心的“文化院落”是一个“历史记忆院落”；向东以孝感井为中心响“文化院落”为“村井生活院落”；再向东以洗砚池、梅溪书馆为中心的“文化院落”为“历史记忆院落”，也是入口院落；再向北，沿着梅溪路，在王十朋纪念馆区域形成历史记忆的文化院落。核心院落向西一直到梅溪村西口，形成“村井生活院落”。

5.3 提炼文化符号，塑造品牌

利用符号意义创造价值和知识产权保护，是构成创意产业的重要核心元素。因此，提炼文化符号、塑造品牌也是开发利用历史文化资源创造价值的一种重要模式。

王十朋景区规划创造以“状元故里、左原诗境”为主题的历史名人古迹纪念旅游拳头产品，整治历史环境氛围，建立一套具有王十朋状元故里文化旅游产品的自我识别系统。充分利用内涵丰富的王十朋遗迹、历史事件、生甲事迹和诗集等物质和非物质遗产，提升状元故里人文旅游活动内容的丰富度，确立王十朋状元故里景区在浙江省旅游市场的地位，在旅游管理者和消费者以及社会大众心目中树立有别于其他风景区的“人文旅游”品牌形象，使其成为温州市甚至浙江省旅游市场上的名牌。■

参考文献：

[1] (美) 凯文·林奇. 城市形态. 华夏出版社, 2001.

[2] 史晓云. 试论地方历史文化资源的挖掘与平面设计——以琅琊山度假村平面设计方案为例. 东南大学, 2008.

[3] 晓晖, 洪杰, 卢波. 江南水乡小城镇形象特色规划——以苏州同里镇为例. 安徽农业科学, 2009(33).

[4] 厉无畏. 历史文化资源的开发利用. 文汇报, 2010(6).

作者单位：温州市民用建筑规划设计院

作者：[张燕玲](#)，[王巍](#)
作者单位：[张燕玲\(广州市城市规划勘测设计研究院\)](#)，[王巍\(广州市规划局南沙开发区分局\)](#)
刊名：[小城镇建设](#)
英文刊名：[Development of Small Cities & Towns](#)
年，卷(期)：2014(4)

参考文献(4条)

1. [魏立华;刘玉亭;黎斌 珠江三角洲新农村建设的路径辨析——渐次性改良还是彻底的重构](#) 2010(02)
2. [中国城市规划设计研究院 广州南沙新区城市总体规划\(2012-2025\)](#) 2013
3. [广州市规划局 广州市村庄规划编制指引\(2013年\)](#) 2013
4. [深圳市新城市规划建筑设计有限公司 广州市南沙区美丽乡村新兴村村庄规划\(2013-2020\)](#) 2013

引用本文格式：[张燕玲](#).[王巍](#).[城乡统筹发展背景下广州市南沙新区乡村规划发展研究](#)[期刊论文]-[小城镇建设](#) 2014(4)