



# 宅基地人地关系对村庄规划编制与实施影响研究\*

## ——以上海为例

何芳 胡意翕 刘嘉容 郭淑红 廖远琴

**提要** 宅基地上人户、地房、权属等人地关系状况及其变化是村庄发展的核心逻辑。在国家乡村振兴战略、村庄规划编制任务以及户籍与宅基地制度深化改革背景下,亟需研究如何均衡复杂的人地关系,以科学编制与有效实施村庄规划。运用上海案例区农村地籍更新调查数据,从人地合法性、人口居住需求、人户分离等方面深入分析了人地关系及其变化对村庄规划的影响,针对村庄规划定位、技术支撑与配套、实施机制等提出规划建议。研究结论显示:宅基地人地关系及变化是农村居民点规划编制与实施的核心基础;由于人地关系受制于与经济发展和人地制度变革的长远影响,并直接关乎权益均衡,村庄规划既要体现宏观战略性,又应体现微观精准性;应综合考虑空间与非空间要素对村庄精明收缩潜力进行评估;应考虑人口存量与流量变化分类制定拆迁安置补偿方案;应重构村庄规划多主体协同治理机制与体系。

**关键词** 宅基地;人地关系;详查数据;村庄规划

中图分类号 TU984 文献标识码 A  
DOI 10.16361/j.upf.202004008  
文章编号 1000-3363(2020)04-0067-06

### 作者简介

何芳,同济大学经济与管理学院,教授,博士生导师, heyoufang@tongji.edu.cn  
胡意翕,同济大学经济与管理学院,博士生  
刘嘉容,同济大学经济与管理学院,硕士生  
郭淑红,上海地质调查研究院,工程师  
廖远琴,上海地质调查研究院,调查所所长,通讯作者, liaoyuanqin@163.com

The Influence of Homestead-based Human-Land Relationship on the Formulation and Implementation of Village Planning: A Case Study of Shanghai

HE Fang, HU Yixi, LIU Jiarong, GUO Shuhong, LIAO Yuanqin

**Abstract:** The status and changes of the relationship among people, land, houses, and homestead ownership underlines the core logic of village development. Under the background of national rural revitalization strategy, new village planning commissions, and deepening reform of the household registration and the homestead system, there is an urgent need to understand the mechanism of balancing the complex human-land relationship and scientifically formulating and effectively implementing village plans. This paper uses data from the third survey of homesteads in the Shanghai case area to deeply analyze the impact of human-land relationship and changes on village planning from the perspectives of human-land legitimacy, residential needs, and separation of registered and actual residences. The paper also provides suggestions in terms of orientation of village development, technical support, and implementation mechanisms. The analysis shows that the human-land relationship and its changes are the core foundation of rural residential planning. Village planning should embody both macro-strategy and micro-precision, because the human-land relationship is influenced by long-term economic development and reform of the human-land systems, and is directly related to the balance of rights and interests. Meanwhile, village planning should comprehensively consider spatial and non-spatial factors in the evaluation of smart shrinking potentials, formulate resettlement and monetary compensation plans based on population changes and flows, and reconstruct the multi-agent collaborative governance mechanism and system in the planning process.

**Keywords:** rural homesteads; human-land relationship; detailed data; village planning

2019年,中共中央、国务院下发《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》,要求编制“多规合一”的实用性村庄规划。同年,国土资源部办公厅颁布《自然资源部办公厅关于加强村庄规划促进乡村振兴的通知》,规定力争到2020年底,结合

\* 国家自然科学基金面上项目“土地市场对地方融资平台系统性风险传染效应及控制研究——基于复杂网络模型”(项目编号:71473179)资助;上海地调院咨询课题2016(D)-104(f)资助

国土空间规划编制在县域层面基本完成村庄布局的工作目标。村庄规划范围为村域全部国土空间。村庄规划是国土空间规划体系中乡村地区的详细规划,是开展国土空间开发保护活动、实施国土空间用途管制、核发乡村建设项目规划许可、进行各项设施与建设等的法定依据。其中,村庄居民点布局规划是关乎村庄发展的核心规划。本文所述村庄规划特指村庄居民点规划。

在乡村振兴战略、户籍与宅基地制度改革背景下,新时代村庄规划如何科学编制与有效实施,已成为我国实践工作中必须深入研究的重要课题。然而,现有村庄规划编制与实施还面临诸多理论与实践问题。

其一,村庄规划过于强调空间布局优化,忽视了非空间要素。我国村庄存在着分布散,数量多、规模小,土地利用粗放,公共服务设施难以配置的普遍问题(孙瑶,马航,2017)。以土地集约、生态宜居为导向,开展农民相对集中居住,推动乡村地区规划编制,实施合村并点,成为大多数地区村庄规划的首要目标。村庄规划的编制规程也主要通过标准化的技术规定完成空间布局与用地管控。有些政府甚至出台相关文件直接规定宅基地列入拆并的负面清单,诸如城市开发边界线范围内、道路红线与河道蓝线涉及区域、“三高”(高速、高铁、高压线)影响区域、受垃圾处理厂及殡仪馆等公共设施影响的区域、环评影响范围以及生态与环境敏感区等。大多村庄规划主要目标都是空间上“合村并点”,严重忽视了与农村居民点发展相关的非空间要素。诸如,宅基地上权利主体的多样化利益诉求,户籍制度与宅基地制度改革下,宅基地上人户、地房、权属等人地关系及其变化,被集中农民与上楼农民在农业生产上的不便以及日常生活成本的增加,乡村传统聚落空间和乡村文化保护与传承,等等。不对上述问题加以思考,仅简单粗暴对乡村空间进行规划,不但容易出现类似近期山东“合村并居”强拆强迁所产生的严重负面社会效果,也必将面临拆迁成本过高而无法实现资金平衡,最终导

致规划难以落地。

其二,村庄规划多政府主导,村民主体处于被动地位。村庄规划依赖于政府、市场、村集体和村民等多方利益主体的协同行动(孙莹,张尚武,2017)。然而,我国既有村庄规划编制与实施多起因于宅基地集中、土地增减挂钩、乡村旅游开发等国家政策推进下的试点任务。政府主导的乡村建设活动获得了资金、政策等多方面的支持,具有规模广、见效快、干预强的特点。但着眼短期成效的政治诉求之下,村民主体地位缺失、规划设计失位(段德罡,高莉,黄晶,2019)。

其三,村庄规划理论与方法体系还不尽完善。有学者发现,一些地区乡村规划虽然细化了规划层级,引导村庄分类编制,并采取了乡村规划师制度,但仍无法系统解决村庄规划实施过程中存在的深层次问题(王冠贤,朱倩琼,2012;周锐波,甄永平,李郁,2011)。原因在于当前村庄规划大多还是照搬城市那套“自上而下,政府主导”规划模式,忽视了乡村人文底蕴、资源禀赋以及村民与村庄之间点联系,脱离乡村发展的实际需求(王旭,黄亚平,陈振光,等,2017)。故部分学者开始关注村庄规划编制的改进方向,认为现阶段村庄规划须系统关注人口、产业、资源、文化等多方面问题(贾铠阳,乔伟峰,王亚华,等,2019;周骏,王娟,陈前虎,2019),并对规划对象的诸多要素相互作用关系及其时空演进脉络加以正确认识,掌握乡村空间生成的相关规律(尹怡诚,沈清基,王亚琴,等,2019;菅泓博,段德罡,张兵,2019),促使村庄规划从以往注重物质空间营造向统筹引导“物质——社会——文化”的乡村空间系统发展转变(李红波,胡晓亮,张小林,等,2018)。同时,规划编制过程中要加强地理学、管理学、社会学、规划学等多个学科领域合作(贾铠阳,乔伟峰,王亚华,等,2019)。可见,学界已经认识到村庄规划必须综合考虑人口、产业、资源、文化、制度等诸多因素对乡村空间演变影响。然而,却少有文献深入探究这些要素中最基础要素——乡村宅基地上人地

户宅权属关系现状及其发展对村庄规划编制及实施机制产生的影响。

为此,本文以上海某区农村地籍更新调查数据为例,在深入分析大都市地区宅基地上人户、地房及其权属关系(以下简称人地关系)的典型特征与问题的基础上,以合法导向、需求导向、问题导向为视角,分析人地关系状况对村庄规划的影响,并提出村庄规划编制与实施的建议。

## 1 宅基地人地关系及对规划影响分析

宅基地产权制度在我国具有特殊性。首先,在集体土地所有制下,呈现集体经济组织成员的资格属性,且这种资格权具有无偿性、继承性和保障性;第二,宅基地扩张占有和建房具有极强的自主性,缺乏规划控制和政策管理约束;第三,宅基地不可流转处置。这种特殊产权制度约束下,叠加城乡割裂的户籍制度,乡村居住空间发展缺失产权配置功能的作用,资源配置效率低下,土地利用不合法不合规,人口与居住分离,形成我国特有的宅基地上人地关系。村庄规划必然会对宅基地上产权关系与利用关系形成调整及改变,牵扯到宅基地人户的根本权利与利益以及宅基地整治过程公平与效率的平衡。因此,人地权属合法性、人口居住需求变化、人口居住分离变化均将深刻影响规划编制与实施。

### 1.1 人地权属合法性状况对规划的影响

宅基地上人地权属合法性是指宅基地上产权人(人户)、宅基地占有规模与界址、房屋建设面积等的合法性状态。

#### 1.1.1 高度关注宅基地严重超占比重的村庄

宅基地超占指宅基地实际使用范围或面积超出宅基地立基时依法确认的审批范围或面积。案例区详查数据显示,有高达80.56%的宅基地存在实际使用面积超过审批面积的情况。其中,超占 $50\% < S \leq 100\%$ 的达38.60%,超占

表1 案例区宅基地面积及其房屋建设超标状况表

Tab.1 The area of the homestead in the case area and its housing construction exceeding the limit

全区人口户型		1—2人	3—4人	5人	6人	大于6人
户型占比(%)		39.50	42.30	12.00	3.60	2.60
宅基地	政策规定面积(m <sup>2</sup> /户)	150	180	180	200	200
	人均占地面积(m <sup>2</sup> /户)	196	89	67	59	62
房屋	审批建筑面积(m <sup>2</sup> /户)	130	180	225	270	270+45×超过6人人数
	房屋户均超建比(%)	109.00	67.90	43.90	29.60	—

资料来源:案例地区政府宅基地相关文件规定及三次详查数据。

100%以上的宅基地有22.75%。宅基地大面积超占的情况需要在规划中应引起高度关注,严重超占比重较高的村庄应列为重点拆并对象。

### 1.1.2 重点梳理超占严重的小型户宅基地及其房屋

案例区宅基地面积及其房屋建设超标状况表(表1)显示,4人以下户数占比高达81.80%。其中,1—2人户人均占地达196m<sup>2</sup>,3—4人户人均占地89m<sup>2</sup>,远高于5人以上的人均约60m<sup>2</sup>的水平。1—2人户房屋实际超过了审批建筑面积的109%,远高于6人户超占比29.60%。此外,1—2人户房屋超建户数占比达到80%,随着每户人数的增加,超建户数比例不断降低,6人户以上超建户数仅有43.30%。可见,小型户宅基地粗放利用与房屋超建尤其严重,宅基地与房屋面积的人均利用情况极其不公平。规划中应重点梳理小型户宅基地,将其作为拆并对象。同时辅以实施货币与房屋补偿相结合的动迁安置方式,补偿房屋套型可尽量以小户型设计为主。如此一来,既有助于提高规划的针对性、科学性和实施的可行性,也有利于房屋安置资源的有效建设与合理配置。

### 1.1.3 关注一宅多户与一户多宅情况

案例区全区一宅多户宅基地数量占比27.78%。其中,一宅两户情况最为普遍,占一宅多户的比例为85.74%。并且,一宅两户户主年龄差大于或等于20岁的占到一宅两户宗地数的76.40%,即一宅两户多以异代分户为主。不难看出,目前仍存在宅基地分户的潜在需求。全区存在一户多宅情况的占比小于5.58%<sup>①</sup>。一户多宅产生的原因主要有宅基地继承、宅基地分户新增户后旧有未退、宅

基地新建后旧有应拆未拆等几种情况。因此,村庄规划要摸清一宅多户情况及其对宅基地规划分户与安置需求,并明晰不合规的一户多宅的规划处置。

## 1.2 人口结构及其变化需求对规划的影响

### 1.2.1 关注人减户增事实, 预筹新增宅基地供给

案例区宅基地上现状户籍数量比立基时增加29.00%,登记的户籍人口数量较立基时减少3.80%,整体呈现户增人减态势。按照现有宅基地制度,宅基地分户增地需求还在加大,所以村庄规划方案及安置建设方案都应对户增人减现象予以充分考虑,加强规划弹性。

### 1.2.2 关注家庭小型化事实, 拆并留及安置应加强规划弹性

案例区户均人数从立基时的3.6人/户减少为3人/户,户均人口下降,家庭小型化显著。建议拆迁上楼补偿方案采取货币化补偿与房屋补偿相结合的模式,保障基本居住户居住权。但对于超占违建面积应制定相应政策,实施货币补偿,以节省土地资源。

### 1.2.3 关注人口老龄化, 规划应符合老龄群体需求

案例区立基人口平均年龄40岁,现状使用人平均年龄为49岁。现状人口中41—60岁和61—80岁人口显著增加,分别占比33.76%和27.47%,比立基时分别增加了24.86%和20.37%。40岁以上人口占比达66%以上。考虑实际居住的情况,一些村庄农户中60岁以上的老人占比高达43%。因此,村庄规划须充分保障老年人口的权利及其生活生产习惯,一方面近期规划要尽量避免拆除老年农民宅基地,另一方面着手增配养老设施。

### 1.2.4 关注人口代际继承与新增人口增长对宅基地需求的影响

全区当前1—20岁宅基地现状户籍人口的占比为11.28%。虽然大量宅基地上的新增人口可能前往城镇生活,对宅基地的实际需求不多,但出于自身利益最大化,新增人口通常不会放弃新增宅基地需求指标。此外,大多数老年人口所持宅基地因缺乏退出路径而通常由后代继承,导致宅基地只增不减。为此,村庄规划应提前考虑这两部分群体对宅基地的需求状态,并提前研究和制定分户立基、宅基地继承以及退出机制与政策。

## 1.3 人口户籍与就业结构及变化对规划的影响

### 1.3.1 农村人口进城, 城乡居住空间双占显著

伴随农村人口就业非农化,大量农村人口进城成为城市户籍人口并在城市拥有住房。与此同时,在我国特有的户籍制度和宅基地制度下,该类人群还同时在农村拥有自己的宅基地,呈现出典型的城乡居住空间双占局面。例如,案例区宅基地现状人口中,城镇户籍的人口占总人口52.60%。其中,现状户籍人口全部为城镇户口的宅基地占总量的比例高达28.90%。这部分人口所占宅基地的居住功能实际已经弱化,更多的是财产保有效用。居住空间资源浪费显著。为此,亟待制定进城农民的宅基地退出与有偿使用转让政策,以市场化推进宅基地集约利用和规划落地。

### 1.3.2 外来人口进村, 村庄功能与农业生产功能脱钩

2017年,案例区宅基地户口簿登记的总人口占农村常住人口的55.90%,这意味着外来常住人口占比达44.10%,这部分人口大多属于租住在农村的外来非农就业人员。如果再叠加考虑本地农民的市民化,以及村庄房屋16%空置的使用状况,不难发现大部分村庄居民点已然失去农业生产服务配套的初始功能。因此,应针对仍然承担农业生产辅助的村庄居民点,以及转型为非农就业人口提供服务的农村型社区,分别设计适用的规划方案。

## 2 村庄规划编制方法与实施机制完善建议

厘清宅基地人户、地房、权属等人地关系，既是村庄规划编制的技术基础，也是村庄规划实施环节协同治理的保证。新时代背景下，随着户籍制度和土地制度改革的深化，农民居住空间选择必将发生新的变化，村庄规划的基础发生变动，规划亦将面临新的产权关系变化与人地关系变化。为此，本文从新时代村庄规划定位、技术支撑精明收缩评估、规划安置补偿配套和实施机制等四个层面提出建议，以完善规划编制理论和方法，提高村庄规划编制的科学性和实施的可行性。

### 2.1 探究人地关系及变化，突显村庄规划的战略性和精准性

与规模庞大、体系复杂的城市规划相比，村庄规划从表面看起来范围小、涉及规划要素简单。但实际上，村庄规划所触碰的是直接关乎千家万户农民的生存保障、财产保障等一系列根本利益；关乎的是千年乡村文化聚落体系的根本变化。宅基地上人地关系及其变化是村庄规划的起点和终点，人地关系及其变化研究应该成为规划的基础研究专题。

#### 2.1.1 立足人地关系变化，凸显规划战略性

如果无法充分把握复杂多样的人地关系，规划最终将是难以实施的。我们应该充分认识到宅基地拆并保留、拆迁补偿与安置重建等规划方案绝不能仅仅考虑物理空间的适宜性，其核心是空间价值的再挖掘及其过程利益相关者的利益再均衡过程。它还关系到农民在特定制度、经济、社会、生态等众多要素综合影响下对其未来居住空间的选择与决策，关系到规划实施的资金平衡和多主体责任权利平衡问题。因此，村庄规划虽然在成果表达上是以空间再配置为核心的表现内容，但本质上是村庄经济、社会与生态要素在空间上的综合体现；虽然是村庄内部居住规划，但核心是城乡居住关系的调整。因此，村庄规划不能停留在微观层面的空间优化和土地整理

指标挖潜上，必须思考在户籍制度改革、社保制度改革和宅基地制度深化改革以及国家农村发展政策推进下，宅基地上人地关系及其变化对农村居民点空间演变所形成的影响。这种影响是长期的，综合的，复杂的。所以，村庄规划是关乎我国农民未来整体发展利益的战略规划，应该充分体现战略性和长期性。村庄规划编制应秉持战略思维，研究宅基地上人地关系变化下的村庄发展战略走向。

#### 2.1.2 重视人地关系梳理，精准规划

另一方面，宏观因素及制度背景下，乡村人口对居住空间的具体选择行为是微观的，空间集约优化的具体调整是具体而微观的，涉及多行为主体的利益博弈是具体而微观的。村庄规划是村民在城乡之间和乡村内部的利益调整规划。因此，村庄规划应该基于人地关系分析，实现空间优化与配置的精准规划。

人口是居民点规划的基础，但我国当前农村宅基地上拥有农村户籍的人口与宅基地上实际居住人口存在相当大的背离。在我国半城镇化程度很高以及户籍制度改革背景下，乡村人口流动性强，人口结构仍然具有非常大的变化可能。显然，以什么样的人口作为规划的基础，是村庄精准规划必须提前重点思考的。要精准分析乡村人口年龄结构、进城人口比例、非农就业比例、外出人口务工比例等人口结构状况，并进行村庄拆并留、相关配套设施建设需求的精准预测，预留弹性空间。并且，拆并留规划与安置建设规划应充分考虑外来租房的产业工人居住需求。方法上，可通过阶段性方案编制，实现刚性规划与弹性规划的协同。

### 2.2 空间与非空间要素相结合，评估村庄精明收缩潜力

农村居民点发展逻辑与建设用地发展逻辑不尽相同。新时代国土空间规划主要任务是进行“三线三区”控制，其规划总体导向侧重于如何将体现经济扩张发展的建设用地红线与生态红线、基本农田红线进行平衡。为此，环境承载力评价与国土空间承载力评价等“双

评价”就必然成为国土空间规划的基础专题。

然而，村庄规划作为国土空间的一项专项规划，核心是完成宅基地的优化配置并落地实现。且随着新型城镇化发展和资源的集约利用，特别是户籍制度改革的深入和宅基地制度改革的推进，农村居民点精明收缩必将成为村庄规划配置的目标。为此，技术上“双评价”并不完全适用于村庄规划。村庄精明收缩潜力评价更符合村庄规划的需要。该潜力评估除了空间要素外，必须综合人地关系等非空间要素。

#### 2.2.1 生态与规模等空间要素评估

基于环境与生态实施拆并。如对于受生态环境影响的居民点，依据负面清单实施有序拆并。负面清单包括城市开发边界线范围内、道路红线、河道蓝线涉及区域、“三高”（高速、高铁、高压线）影响区域、受垃圾处理厂、殡仪馆等公共设施影响的区域、环评影响范围以及生态与环境敏感区等。

基于风貌与肌理实施保留。应保留乡村风貌和建筑肌理，挖掘和延续乡村传统特色风貌，在提升居住品质的同时保留乡村的独特性和景观、生态文化。

基于聚集程度实施归并。我国村庄大多呈密度大、数量多、分散聚集的特点。可划分短、中、长期对不同密度的村庄进行宅基地的分类归并或集中。如近期重点推进10户以下零散宅基地归并集中，远期引导30户以下的自然村向城镇和农村归并点集中。

#### 2.2.2 人地关系等非空间要素评估

综合人户地房及权属要素进行潜力评估。规划中重点关注超占比例大、小户比例高、闲置空置率的村庄。从案例区的状况来看，不同镇域人均、户均的超占程度有很大差异，超占比重的镇域宅基地节约潜力大，应优先重点规划。超占比例大的镇域宅基地撤并进镇安置具有更高的规划效率。案例区小户宅基地超占、房屋超建的问题最严重。据此可大致判断，户均人口少的村庄，宅基地粗放利用更显著，可以通过合理拆并促使资源有效利用。此外，老龄化问题严重的空心村亦可作为拆并重点村庄。

表2 农村居民点精明收缩潜力评价指标体系  
Tab.2 Evaluation index system of smart shrinkage potential of rural residential area

准则层	要素层	核心指标
空间要素	生态适宜要素	三线周边
		环境与生态
		风貌与肌理
	规模聚集要素	规模集聚
人均宅基地面积		
非空间要素	人户地房权属要素	超占比例
		小户比例
		空置比率
		户宅关系
	人口结构要素	人口就业结构
		人口年龄结构
		人口户籍结构
		半城镇化结构

资料来源：作者自绘。

综合人口的年龄结构、就业结构、户籍结构、半城镇化结构状况及其变化，评估宅基地拆并现实需要与实施可能，均衡村庄发展的核心要素。

综上，村庄规划编制过程中，应该参照表2所示评价指标体系，进行农村居民点精明收缩潜力评估。

### 2.3 人口存量结构与流量变化相结合，分类制定安置与补偿方案

拆并上楼（包括集聚提升类和城郊融合类）、归并平移、保留保护是村庄规划的三种基本模式。其中，拆除村庄，集中安置亦即拆并上楼是村庄精明收缩，提高宅基地集约利用的重要模式，也是对现有村庄居民利益和人地关系改变最为深刻的方式。合理的拆迁安置补偿方案是规划实施的基础保障，应该尽可能满足各方利益的需求。因此，需要深入分析宅基地存量人口现状特征与未来变化趋势。基于人地关系视角，目前宅基地上人口可以分为三种类型：拥有但不居住人口、拥有且居住人口、不拥有但租赁居住人口。三类人群的利益诉求与利益博弈基础不同，拆迁安置房建设规模、类型等建设方案与拆迁补偿方案就应该分类设计。

#### 2.3.1 考虑非农人口与城乡双占关系，核减新建安置规模，提高货币化补偿比例

案例区数据可见，宅基地使用权主体人口中非农城镇户籍人口占比大幅增

加，其中相当一部分农村人口存在城乡双栖现象，即城市和乡村均有住房。同时，随着城镇化进程的不断深化，村庄非农户籍人口比例也存在继续增加的潜力。在宅基地及房屋超占超建的情形下，土地资源的浪费和土地资源占有的不公平将因此更加显著。

所以，不能简单根据拆迁实物量来确定宅基地拆迁后的重建补偿规模，而是应该按人户变化特征确定拆迁重建量，并完善宅基地拆迁安置实物补偿与货币补偿的协同机制，核减新建安置规模，提高货币化补偿比例。根据宅基地人口年龄结构，分析离乡进城就业的人口（年轻人通常选择离乡进城就业），分别估算房屋安置数量和货币补偿的比例结构，为制定可落地规划提供精细化数据。

#### 2.3.2 考虑新增立基需求，平衡新建安置与集中建设规模

一方面，由于宅基地中一宅多户占有比例较高，在宅基地分户安置中所带来的房屋安置套数和补偿资金增加。另一方面，新增青年人对宅基地的需求远大于未来老年人口退出宅基地产生的供给。特别是在宅基地继承制度下，新增人口的宅基地潜在需求仍然存在。因此，村庄规划应该合理确定如何妥善安置宅基地上大量新增人口的立基需求与房屋安置之间的配比关系。

#### 2.3.3 考虑外来低端就业人口居住，集建租赁房

案例区农村村庄居住常住人口中，外来人口占比高达55.50%，个别远郊镇外来人口占比甚至达到73.95%，远郊镇最低也达到了39.32%。也就是说，在大中城市近郊区宅基地上，还有大量外来人口。这部分外来人口大部分是产业工人，他们只是因为农村房屋租金低而选择居住在乡村。因此，大中城市近郊在进行村庄拆并以及安置房建设体量规划时，还需充分考虑外来人口的居住空间落地问题，集中建设租赁住宅应纳入集中安置规模建设规划考虑的重要内容之中。

### 2.4 规划与治理理论相结合，重构多主体协同治理体系

村庄规划属于典型的村公共事务与

公共事业。依据宪法规定，村委会办理本村公共事务与公益事业，但《城乡规划法》等相关规划文件规定“乡、镇人民政府组织编制村庄规划，经上一级人民政府组织编制村庄规划，经上一级人民政府审批”，同时规定报批前经过村民会议或村民代表大会通过。在实践中，村庄规划的编制与实施通常都是政府主导，财政与政策兜底。村民作为宅基地权利主体，往往自治意识与权力较弱。村民主要诉求就是通过拆迁安置补偿政策获得相应利益。可见，村庄规划编制及实施现状与国家治理体系与治理能力现代化建设目标相去甚远。

我国乡村众多，地区差异大，权属主体诉求多样，关系复杂，村庄规划实施与建设的顺利推进不仅取决于规划方案的质量，重要的是有没有可行的实施机制。为此，应充分明晰宅基地拆并留规划过程各类主体及其利益诉求，发挥产权主体自治权利与能力，积极探索由政府为主导，转向以政府、村委会、村民、社会机构等多主体协同的治理机制。

应摒弃政府主导的大管家模式，并避免孤立地研究农民意愿调研、公共参与、驻村规划师等等机制，而是应该运用治理理论，在识别与规划对象相关的各类主体间责权利关系的基础上，充分考虑户籍制度与宅基地制度等重大制度改革以及经济社会发展对宅基地人地关系的影响，构建涵盖多种基础机制的协同治理体系，包括平等协商机制、信任机制、合作动力机制、权力制衡机制、责任分担机制、利益均衡机制、共同行动机制、运行保障机制、监督保障机制，等等。这些机制可有效确保规划各环节中各利益主体参与度、参与过程的透明度以及参与行动的清晰性，并建立起各主体发挥其作用的有效渠道。政府充分发挥其在村庄规划中的统筹、引领和支持作用；村委会发挥其作为村民代表性机构在权衡村民诉求和村庄发展中的组织作用，激发集体组织和村民等直接利益主体的自治意识和自治能力，村民在新型城镇化、户籍制度与宅基地制度改革背景下借助市场力量发挥其对空间资源集约配置能力，社会资本则发挥投资运营能力，规划师发挥其专业技术及沟

通组织能力,等等。最终,完成多主体协同的治理体系重构,实现各方主体权责利均衡、乡村空间有序发展。

### 3 结论与展望

村庄人口、宅基地、房屋及其权属状况及其变化是农村居民点发展的基础,更是规划编制与实施的根基。本文基于上海案例区农村地籍更新调查数据,从人地关系合法性、人口居住需求、人口就业居住等问题视角分析了人地关系对村庄规划的影响,从村庄规划定位、村庄规划技术支撑精明收缩评估、村庄规划落地的安置补偿配套等三个层面提出规划建议,并得到如下研究结论。

(1) 宅基地上人户、地房、权属状况及其变化对村庄规划编制与实施具有深刻影响,应该成为村庄规划编制的一项基础专题。

(2) 宅基地上人地关系具有极强的动态性,且受制于经济发展和制度变革的影响,影响村庄规划的长远发展;另一方面,村庄规划直接影响宅基地上人地关系变化,涉及众多农民产权主体的根本权益。因此村庄规划既要体现宏观战略性,又要体现微观精准性。

(3) 户籍制度和宅基地制度改革背景下,农村居民点精明收缩必将成为村庄规划配置的目标,因此,不同于国土空间规划的“双评价”研究,村庄规划应考虑乡村环境与生态、风貌与肌理、聚集状态等空间要素与人户、地房、权属等非空间要素,综合进行精明收缩潜力的评估。

(4) 村庄安置补偿方案是村庄拆并留空间布局优化的配套内容,应该充分考虑宅基地上人口存量与流量结构及其变化,分类协同配置。合理的拆迁安置补偿方案关系到村庄空间优化格局能否最终实现。

(5) 村庄规划编制与实施的本质是挖掘空间价值并完成利益相关者利益再均衡过程。因此,应探究经济发展以及户籍与宅基地等制度改革影响下,相关各方利益诉求及变化,运用治理理论,厘

清多主体之间的权责利关系,重构“政府——村委会——村集体——村民——乡村规划师——社会机构”等多主体协同治理机制及治理体系。

本研究针对宅基地上人地关系变化对规划影响的分析及建议,主要源于大城市郊区宅基地地籍更新调查数据。实际上,我国地缘广阔,各地区宅基地上人地关系特征和问题不尽相同,差异巨大。有待进一步深化分析不同空间尺度下,宅基地上人户宅房权属等关系对村庄规划的影响,进一步完善村庄规划理论与实践。

#### 注释

- ① 数据所限,笔者仅对一户多地村民户占比进行统计(5.58%),由于一户多宅一般属于一户多地情况中的一种(有些村民户虽拥有多处土地但可能被认定为的一处宅基地,则属一户一宅),故得出此判定。

#### 参考文献 (References)

- [1] 段德罡,高莉,黄晶.村庄建设规划实施效果评价研究——以临潭县长川乡敦家咀村建设规划为例[J].城市规划,2019,43(5):73-86.(DUAN Degang, GAO Li, HUANG Jing. Research on evaluation of implementation effect of village construction planning: taking the construction plan of Minjiazui village of Changchuan township in Lintan county as an example[J]. City Planning Review, 2019, 43(5): 73-86.)
- [2] 贾锐阳,乔伟峰,王亚华,等.乡村振兴背景下村域尺度国土空间规划:认知、职能与构建[J].中国土地科学,2019,33(8):16-23.(JIA Kaiyang, QIAO Weifeng, WANG Yahua, et al. Cognition, function and construction of village-scale territorial spatial planning against the background of rural vitalization[J]. China Land Science, 2019, 33(8): 16-23.)
- [3] 管泓博,段德罡,张兵.如何做好实用性村庄规划——基于非正规流转现象的观察与启示[J].城市规划,2019,43(11):103-111.(JIAN Hongbo, DUAN Degang, ZHANG Bing. How to make a good practical village plan? observation and reflections on the informal circulation[J]. City Planning Review, 2019, 43(11): 103-111.)
- [4] 李红波,胡晓亮,张小林,等.乡村空间辨析[J].地理科学进展,2018,37(5):591-600.(LI Hongbo, HU Xiaoliang, ZHANG Xiaolin, et al. On the analysis of rural space[J].

- Progress in Geography, 2018, 37(5): 591-600.)
- [5] 孙瑶,马航.我国城市边缘村落研究综述[J].城市规划,2017,41(1):95-103.(SUN Yao, MA Hang. Overview on the research of urban fringe in China[J]. City Planning Review, 2017, 41(1): 95-103.)
- [6] 孙莹,张尚武.我国乡村规划研究评述与展望[J].城市规划学刊,2017(4):74-80.(SUN Ying, ZHANG Shangwu. A review of rural planning research and future research prospect[J]. Urban Planning Forum, 2017(4): 74-80.)
- [7] 王冠贤,朱倩琼.广州市村庄规划编制与实施的实践、问题及建议[J].规划师,2012,28(5):81-85.(WANG Guanxian, ZHU Qianqiong. Reflections on current village planning compilation and implementation[J]. Planners, 2012, 28(5): 81-85.)
- [8] 王旭,黄亚平,陈振光,等.乡村社会关系网络与中国村庄规划模式的探讨[J].城市规划,2017,41(7):9-15+41.(WANG Xu, HUANG Yaping, CHEN Zhenguang, et al. A study on the rural social network and planning paradigm of villages in China[J]. City Planning Review, 2017, 41(7): 9-15+41.)
- [9] 尹怡诚,沈清基,王亚琴,等.从精准扶贫到乡村振兴:十八洞乡村精准规划研究与实践[J].城市规划学刊,2019(2):99-108.(YIN Yicheng, SHEN Qingji, WANG Yaqin, et al. From targeted poverty alleviation to rural revitalization: studying and practicing rural precise planning in the Eighteen-Cave village[J]. Urban Planning Forum, 2019(2): 99-108.)
- [10] 周锐波,甄永平,李郁.广东省村庄规划编制实施机制研究——基于公共治理的分析视角[J].规划师,2011,27(10):76-80.(ZHOU Ruiibo, ZHEN Yongping, LI Yun. Promoting Guangdong village planning compilation: public administration viewpoint[J]. Planners, 2011, 27(10): 76-80.)
- [11] 周骏,王娟,陈前虎.乡村振兴背景下乡村规划的转型发展——以浙江省浦江县长藤下庄村为例[J].现代城市研究,2019(7):2-7.(ZHOU Jun, WANG Juan, CHEN Qianhu. Transformation development of rural planning in the context of the rural revitalization strategy: a case study of Xuexiazhuang village in Pujiang county, Zhejiang province[J]. Modern Urban Research, 2019(7): 2-7.)