

东部先发地区乡村振兴的规划研究探索*

——以杭州市为例

赵佩佩 胡庆钢 吕冬敏 买 静

提 要 以杭州市为例,对东部先发地区的乡村发展及振兴问题展开研究。总体判断是,得益于高度城镇化、非农化等基础条件,在前阶段美丽乡村建设和区域中心城市辐射带动下,目前杭州的乡村地域在经济、社会形态方面已发生较大改变。不过,由于发展条件、资源禀赋等差异,并非所有的乡村都有条件实现振兴。并且,由于杭州市域东西部的显著差异和圈层式都市布局特征,在推进乡村振兴方面需采取差异化措施,有针对性谋划不同类别、不同乡村地域的发展路径和管控措施:包括通过识别发展潜力进行分类引导和管控,加强乡村土地政策有效调控与供给,促进城乡统筹融合发展等。并以国土空间规划改革为契机,优化城乡土地资源要素配置,促进集约节约高质量发展。

关键词 东部先发地区;乡村振兴;区域差异;分类引导;规划管控

Research on the Planning Strategy of Rural Revitalization in the Eastern Developed Regions: A Case Study of Hangzhou

ZHAO Peipei, HU Qinggang, LÜ Dongmin, MAI Jing

Abstract: Taking Hangzhou as an example, this paper focuses on the planning strategies of rural revitalization in the eastern developed regions. Thanks to the high level of urbanization and industrialization, the implementation of the Beautiful Countryside program, and spillovers from regional urban centers, great changes have taken place in the rural areas of eastern China. However, because of the gap between the east and the west part of Hangzhou, certain rural areas are lagging behind. Given the circle layout characteristics of Hangzhou city, differentiated measures should be taken in the process of rural revitalization. Village classification should be used to determine planning strategies and rural land use policies and regulations, and the integration of urban and rural development should be promoted. Meanwhile, the reform of national territory development planning system should be taken as an opportunity to strengthen rural land use control, optimize urban and rural land use and enhance intensive land use patterns.

Keywords: eastern developed areas; rural vitalization; regional differences; classification guidance; planning strategy

“十”九大报告提出实施乡村振兴战略,计划分“三步走”到本世纪中叶实现乡村的全面振兴。“乡村振兴”不仅是一项国家战略,更是国家现代化进程中的一个发展阶段(张立,2018),是对新时期我国城乡关系的重新部署和政策选择。

不过,由于我国地域的差异性,东部沿海地区和中西部地区在乡村振兴的阶段、路径和重点上还存在较大差异(贺雪峰,2018)。总体而言,东部地区得益于其工业化和城镇化的率先实现,以及政府对乡村地区的持续投入和治理,其乡村振兴的基础条件较好,并在某些领域已经走在全国前列。以浙江省为例,自2003年以来经历了近十五年的农村人居环境整治和美丽乡村建设后(赵华勤,江勇,2019),其乡村地区的人居环境条件和社会经济形态已发生较大改变,乡村振兴取得初步实质性进展,并正向农业农村现代化的更高水平迈进。杭州,作为浙江美丽乡村建设的先行地区,目前已形成了“五位一体”的美丽乡村建设体系和城乡双向互动发展的新态势。其城乡关系正向融合一体化发展的高级阶段迈进,并带来乡村经济形态、社会形态、空间形态和治理形态的新变化。

* 本文获杭州市总体规划专题研究支持,基金项目“美丽杭州背景下市域城乡统筹与乡村建设研究”(项目编号:HZZFCG-HT2018-34173)

中图分类号 TU984 文献标识码 A
DOI 10.16361/j.upf.201905007
文章编号 1000-3363(2019)05-0068-09

作者简介

赵佩佩,浙江省城乡规划设计研究院,高级规划师,副主任规划师,16907276@qq.com
胡庆钢,浙江省城乡规划设计研究院,教授级高级规划师,副总规划师
吕冬敏,浙江省城乡规划设计研究院,城市规划师
买 静,浙江省城乡规划设计研究院,城市规划师

但与此同时,以杭州为代表的东部先发地区在乡村振兴战略实施中仍存在突出的矛盾与问题,表现为乡村发展动力问题、乡村振兴的体制机制问题、乡村振兴的模式与路径问题等。并且,由于杭州市域东西发展的巨大差异以及杭州都市的圈层式布局特征,在推进乡村振兴方面需采取差异化的引导措施,有重点、有针对性的谋划不同类别、不同地域乡村的发展路径和管控措施。

此外,从既有文献来看,国内关于乡村振兴的讨论主要集中在十九大报告颁布之后,且已形成一定共识:即乡村振兴战略体现了我国城乡关系调整的公共政策导向,乡村现代化、城乡均衡化、城乡融合发展是未来的主要方向(孔祥智,张效榕,2018;张立,2018;张尚武,2018)。对乡村振兴的认识需要放置于城镇化和国家现代化的大背景下,统筹城乡关系,不能孤立的看待乡村问题(张立,2018;吴亚伟,2017)。乡村振兴是一项长期的、系统的工程,要遵循乡村发展的内在规律,避免脱离现实条件盲目推进(钟钰,2018)。并且,需要重视乡村的差异性特征,正视部分村庄消失的不可避免性,施行差异化的发展引导(钟钰,2018;刘华芹,2019)。

但与此同时,现有研究也存在一些不足:①研究多停留在概念讨论阶段,以具体市县为对象的实证研究和分析不足;②空间维度上,偏重乡村个案,缺乏在区域整体层面对乡村振兴问题的研究梳理;③国家提出“分类推进乡村发展”,但既有研究大多停留于定性探讨层面,定量分析较少,难以为相关政策

制定提供有效支撑。

基于上述认识,本文以杭州为例,对东部先发地区的乡村振兴及其规划应对展开研究,重点包括三方面内容:①借助基础地理信息平台和网络公开数据,构建完整的乡村地理数据库,在此基础上全面分析杭州乡村地域的现状特征;②结合部门和典型案例调查,深入剖析杭州乡村振兴中面临的矛盾与问题;③针对分析结论,分别从分类推进乡村地区发展和规划管控、加强乡村振兴土地政策有效调控、推进城乡统筹融合发展三个方面提出东部地区乡村振兴的规划应对建议。

1 对杭州乡村地域发展特征与矛盾的分析

1.1 杭州乡村地域现状特征

2017年末杭州市域常住人口947万人,其中乡村人口220万人,占比约23.2%。全市下辖98个镇,约2317个行政村。由于研究涉及的数据量大,内容广,为了摸清底数,准确把握乡村地区的发展建设特征,本文基于杭州地理市情GIS平台,结合网络POI数据和经济社会统计数据,建立了完整的乡村地理数据库,对全市2300多个行政村的人口分布、从业结构、人均收入、村庄布局、乡村旅游资源分布和城乡建设用地规模等进行梳理分析,剖析杭州乡村地域的发展模式特征。具体总结如下。

1.1.1 城乡人口转换:已进入相对稳速时期

2017年末杭州市城镇化率达76.8%。

2006—2017年间,全市城镇人口增加192.26万人,乡村人口减少25.66万人,城镇人口增加主要来自城际、省际间的人口流入。从空间分布来看,过去十年间市域总人口的增量主要集中在东部城镇密集地区和县市中心城区,西部广大农村地区总体呈人口外流趋势(图1)。

近期伴随着都市区经济活动扩散、乡村经济发展和“浙商”回流,西部乡村地区人口外流的趋势开始减缓(赵佩佩,买静,等,2016)。以2007—2017年为例,全市乡村人口年均减少2.3万人,相较2000—2006年间年均6.5万人的人口递减速度,乡村人口减速已经放缓,市域城乡人口转换进入相对稳速时期(图2)。

1.1.2 乡村就业:非农行业为主,且东西差异明显

目前在全市农村从业人员中,仅有24.3%的人还从事农业劳动,而75.7%的人已进入非农行业。并且分行业的就业空间分布呈现较大的东西差异特征,体现为第一产业“西多东少”、第二产业“东多西少”、第三产业“均衡布局”。即农村从业人员中,从事第一产业比重最高的主要为市域西部县市。尤其是淳安、建德,一产就业人口比重平均达到了40%以上,部分乡镇达到了60%以上。而东部邻近杭州市区的乡村地域,一产就业人口比重整体在10%以下,部分在3%以内(图3)。农村从事制造业的人口主要分布在市域东部和中部工业化基础较好的区(县),如大江东、萧山、余杭和富阳等(图4)。部分东部乡镇农村制造业人口比重达50%以

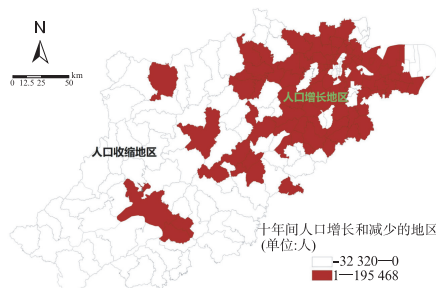


图1 杭州市域人口增长/收缩的地区分布
Fig.1 The regional distribution of population growth-contraction of Hangzhou
资料来源:作者自绘。



图2 2006—2017年杭州市乡村人口变化
Fig.2 The rural population change from 2006 to 2017
资料来源:根据杭州市统计信息网公布数据整理。

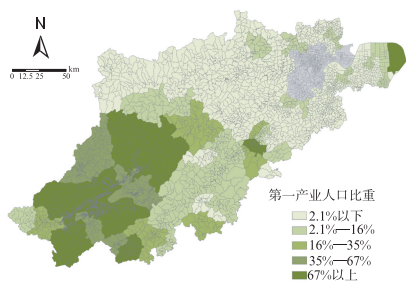


图3 农村一产就业人口比重分布

Fig.3 The distribution of working population in the rural primary sector

资料来源：根据杭州地理市情平台绘制。

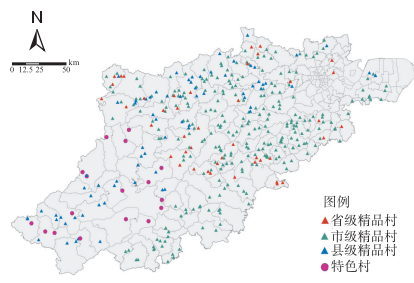


图7 美丽乡村精品村分布

Fig.7 The distribution of beautiful villages of Hangzhou

资料来源：根据杭州地理市情平台绘制。

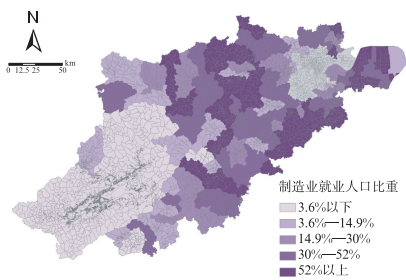


图4 农村制造业就业人口比重分布

Fig.4 The distribution of working population in the rural manufacturing sector

资料来源：根据杭州地理市情平台绘制。

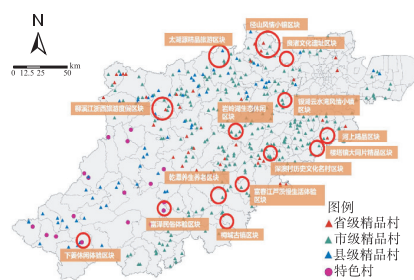


图8 美丽乡村精品区块分布

Fig.8 The distribution of beautiful rural agglomeration of Hangzhou

资料来源：根据杭州地理市情平台绘制。

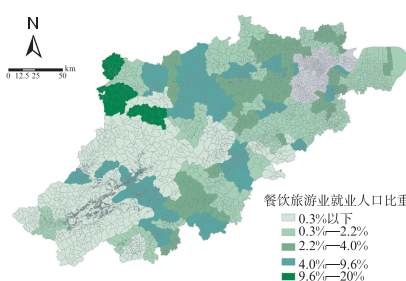


图5 农村餐饮旅游业就业人口比重分布图

Fig.5 The distribution of working population in the rural tourism industry

资料来源：根据杭州地理市情平台绘制。



图9 美丽乡村精品示范线

Fig.9 The route of beautiful country tour of Hangzhou

资料来源：根据杭州地理市情平台绘制。

上。餐饮旅游业等第三产业的农村从业人员分布则相对均衡，且围绕主要旅游资源点布局（图5）。

1.1.3 乡村建设：美丽乡村建设政策完善，成效显著

自2016年以来，在总结前阶段美丽乡村建设试点经验的基础上，杭州出台了一系列指导乡村地区发展建设的政策文件，总体上形成了以美丽乡村建设和美丽农业为主线，以绩效管理为总纲、以乡村振兴实施意见为总领的政策体系（图6）。

在上述政策推动下，截止2018年5月，全市已建设（含在建）美丽乡村精品村249个，风情小镇29个，精品示范线35条，精品区块14个，杭派民居示范村10个，初步形成了由上述五项要素构成的“五位一体”的美丽乡村建设体系（图7、图8、图9）。

空间分布方面，上述美丽乡村精品村主要集中在市域中部，并依托特色旅游资源和主要交通线路布局，在空间上形成了若干个集聚区块，包括径山风情小镇区块、深澳村历史文化区块、富春江慢生活体验区块等（图8）。分布比例方面，中东部区（县）的精品村数量最多，总量达到117个，占比47%。其次为淳安、建德。此外，余杭作为杭州主城区近郊区域和乡村国家公园建设试点，在其南部和北部也集聚了一批省、市级精品村，在促进城乡融合，发挥乡村生态、休闲服务功能方面起到了重要作用，相关地域已成为杭州都市区的有机组成部分。

1.1.4 乡村产业：围绕美丽乡村建设，培育产业新业态新模式

围绕美丽乡村建设，杭州将培育农村新产业、新业态作为振兴乡村产业的重要切入点，并大致形成四类模式：即以临安为代表的村落景区模式、以余杭为代表的乡村经济模式、以建德为代表的特色农业模式、以临安双庙村、建德戴家村为代表的“公社+农户”、“公司+农户”的新型家庭生产承包模式。

这些新模式、新业态成为乡村产业发展的重要增长点。以乡村旅游为例，2017年全市乡村旅游接待游客量5 650.86万

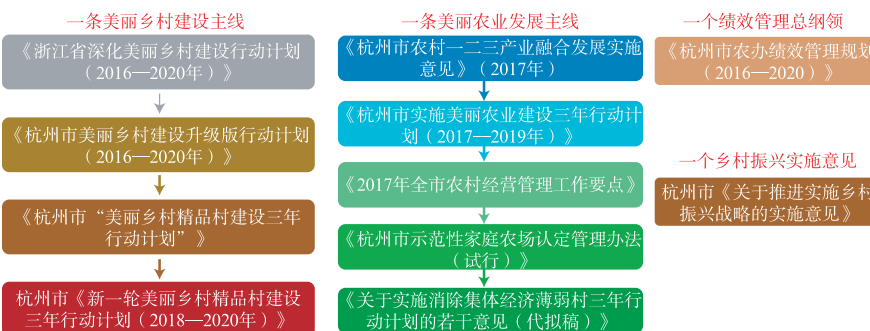


图6 杭州市关于农业、农村发展的政策脉络

Fig.6 The policy context of agricultural & rural development of Hangzhou

资料来源：作者自绘。

人次,占全市游客量1/3以上。乡村旅游俨然成为杭州的一张“新名片”,并进而催生了其他关联经济业态的发展(图10)。

1.1.5 要素分布:呈空间集聚和特色资源要素耦合特征

为印证美丽乡村建设与乡村旅游资源要素的关联性,项目组抓取了乡村民宿、农家乐和旅游资源景点的地理位置数据,并进行对比分析(图11、图12、图13)。发现上述精品村、精品区块与乡村民宿、农家乐的分布高度重合,且

基本围绕特色旅游资源布局,反映了既有的美丽乡村建设与特色旅游资源要素的空间耦合特征。并且,一些非政府重点打造的乡村在民宿、农家乐方面也获得了较为显著的发展,反映了部分乡村基于特色资源要素由市场驱动的自发式特征(图14)。

1.2 乡村振兴中面临的矛盾与问题

尽管前阶段杭州在美丽乡村建设和乡村新产业、新业态培育方面取得了显著成效,但从项目组调研情况来看,各乡镇基层政府对乡村振兴中面临的困境与问题反映仍较为强烈。通过对各县市(区)农业农村、规划、建设主管部门的座谈,以及对临安双庙村、富阳金竺村、建德戴家村等十余个典型村落的走访,对杭州乡村地区发展面临的矛盾与问题总结如下。

1.2.1 乡村发展动力问题

在国家乡村振兴战略的20字方针中,“产业兴旺”是乡村振兴的重点。虽然杭州已产生了一批具有知名度和示范效应的美丽乡村试点村落,但在产业发展和内生动力培育方面仍存在明显的

短板与问题。一方面,各地重点打造的美丽乡村建设项目较为依赖政府投入,具有政府扶持性特点。另一方面,特色明显、资源要素丰富的村庄比较容易规划出亮点,也受市场青睐,但不具备普遍性,也不可复制;普遍存在的更多是一些资源不丰富、特色不突出的村庄。这些一般性村庄仍然发展乏力。第三,既有的乡村产业发展模式还较为单一,主要局限于乡村旅游、民宿、电商等领域,且规模普遍偏小、产业链偏短,同质化竞争的现象也比较普遍。第四,集体经济仍然薄弱,集体产业发展难度大。因此,乡村发展动力俨然成为乡村振兴中面临的首要问题。

1.2.2 乡村发展模式和路径问题

如上文所述,杭州全市共约2 317个行政村,其中前期已获得一定投入和发展的精品村约249个,占全部行政村数量的10%左右。即便计入规模较大的中心村(193个),这些已经具备发展基础和条件的村庄也仅占全部行政村数量的20%不到(图15、图16)。也就是说,

2017年杭州乡村游客量占比

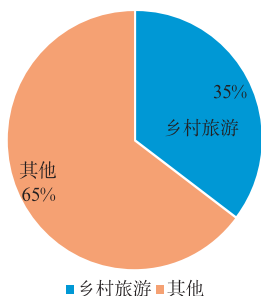


图10 2017年杭州市乡村游客量占比

Fig.10 The proportion of rural tourists of Hangzhou (2017)

资料来源:杭州日报。

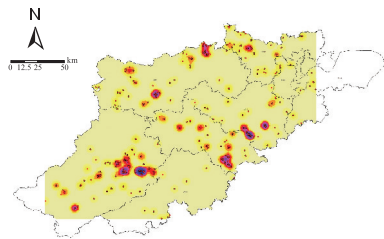


图11 乡村民宿集聚分布情况

Fig.11 The distribution of rural lodgings of Hangzhou

资料来源:根据网络电子地图数据绘制。

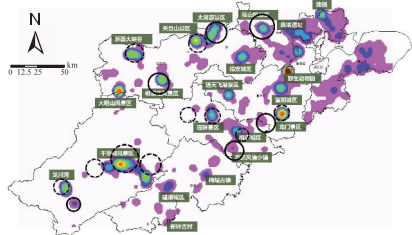


图13 乡村风景旅游资源点分布情况

Fig.13 The distribution of rural tourism resources of Hangzhou

资料来源:根据网络电子地图数据绘制。

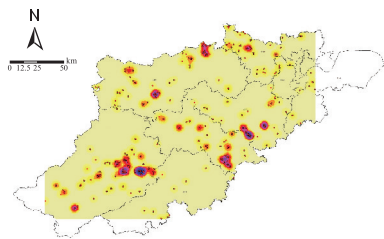


图12 乡村农家乐集聚分布情况

Fig.12 The distribution of rural agritainment spots of Hangzhou

资料来源:根据网络电子地图数据绘制。

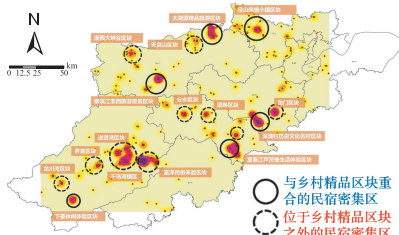


图14 美丽乡村精品区块与乡村民宿分布的空间关系

Fig.14 Spatial comparison of the rural lodgings and beautiful rural agglomerations

资料来源:根据网络电子地图数据绘制。

中心村、精品村和一般村的比重

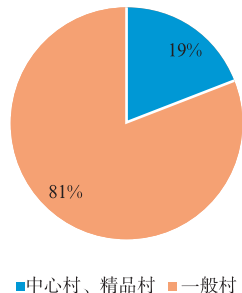


图15 中心村、精品村和一般村的比重

Fig.15 The proportion of different villages

资料来源:根据杭州地理市情平台绘制。

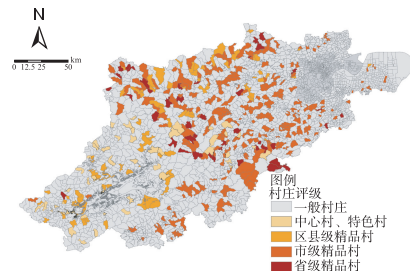


图16 中心村、精品村和一般村的分布

Fig.16 The spatial distribution of different villages

资料来源:根据杭州地理市情平台绘制。

全市仍有80%左右的一般性村庄，这些村庄或游离于政府政策、资金的投入重点之外，或不具备突出的要素禀赋条件。对于这些量大面广的一般性乡村，其发展模式和路径势必有所不同。

1.2.3 乡村土地资源利用问题

(1) 农村人口在减少，但农村建设用地依然比重大

据统计，2017年杭州市乡村建设用地总量为877.2km²，占全市城乡建设用地的比重达1/3以上。按常住人口统计，人均村庄建设用地超过300m²/人，高于全省和全国平均水平（表1）。在农村常住人口和户籍人口总量持续下降的情况下，农村建设用地规模仍然居高不下（图17）。

(2) 农房闲置现象突出

目前浙江严格执行“一户一宅”政策，该政策在很大程度上保障了农民建房的节约集约，但同时也带来“建新宅、空老宅”等问题。在农村存量建设用地尤其是宅基地盘活利用路径尚不清晰的情况下，农房闲置、宅基地空置问题将在一定时期内持续存在。

(3) 乡村振兴用地需求矛盾

与乡村建设用地总量高、利用粗放相对应的是，由于建设用地指标紧缺，乡村振兴类项目又往往面临无地可用的

困境。虽然2013年以来浙江省出台了农村全域土地综合整治的相关政策并推进实施，但一方面农村新增建设用地需从复垦中来，而作为农村新产业新业态发展的结余指标有限，难以扩大形成规模；另一方面在原有的土地利用规划和城乡规划中，对于农业空间、生态空间中的建设用地缺乏有效管理手段，导致部分合理的、有潜在需求的产业项目无法落地。这一问题需在国土空间规划改革中引起重视。

1.3 对特征与问题的综合分析

综上，目前以杭州为代表的东部先发地区其乡村地域已呈现出与前阶段截然不同的特征。一方面，经过近四十年城镇化的累积发展，绝大多数农业农村人口被吸纳入非农业部门，并由此带来城乡人口格局的重新分配。另一方面，得益于在东部沿海发达地区的区位优势，近十年来农村人居环境的持续改善，以及独特的生态人文资源，在现代都市人群的消费升级带动和市场的资本要素投入下，杭州乡村地域的经济社会形态已经发生改变，并呈现出明显的空间分异特征。

杭州市域东、中部地区得益于与杭州主城的毗邻关系，以及较好的城镇、产业发展基础和良好的自然禀赋条件，较早的接受了城市资本、技术、人才等要素的外溢和辐射，其农村人均收入和人口集聚程度更高（图18、19），产业构成更加多元，乡村旅游、养生养老、电子商务等新产业新业态发展更具活力。该类地区在功能方面与城市互补性强，发挥城市所不具备而都市人群又十

分青睐的乡村生态、旅游服务功能，已经成为杭州都市区的重要组成部分。而市域西部地区人口总量相对较小，且以人口外流为主，在杭州都市区中承担重要的农业生产和生态保障功能。同时得益于其自然环境本底和对外交通设施的改善，近期在乡村旅游、休闲度假等方面也获得了较快发展。

同时也要看到，在乡村振兴语境下杭州也面临我国绝大多数东部地区存在的共性问题。即一方面，大多数一般乡村“收缩”和衰退的整体趋势不可避免。另一方面，尽管农村人口在减少，但农村建设用地规模仍居高不下。农村人居空间如何实现“精明收缩”在很长一段时期内仍将是乡村规划建设的重要议题（赵民，游猎，等，2015）。并且，如何合理管控乡村振兴战略下的新增用地需求，也是当下空间规划改革面临的重要问题。

2 政策导向及规划应对

由于乡村问题的复杂性和乡村振兴内涵的广义性，本文不可能对所涉问题的所有对策展开研究。这里结合杭州案例，重点从三个方面展开论述。

2.1 重视差异化特点，分类推进乡村地区发展

不同乡村因区位条件、发展基础、资源禀赋的不同，其发展潜力和路径也有区别。为了从总体层面识别不同乡村地域的发展可能性，本文借助GIS技术初步构建了乡村发展潜力“体检评估”体系，并以此为基础提出分类推进乡村

表1 杭州市人均村庄建设用地变化（单位：m²/人）

Tab.1 The change of per capita rural construction land of Hangzhou from 2010 to 2016

	主城区	市区	市域
2010年	422.2	359	335.1
2016年	383.3	489.8	443.8

资料来源：浙江大学杭州总规专题研究课题组，资源约束条件下的杭州建设用地规模与结构研究，2018。

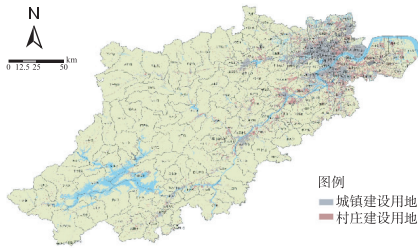


图17 2017年杭州市域城乡建设用地分布
Fig.17 The distribution of urban and rural construction land in Hangzhou(2017)

资料来源：根据杭州地理市情平台绘制。

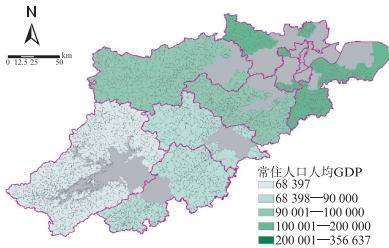


图18 农村人均产出情况
Fig.18 The per capita GDP in rural areas

资料来源：根据杭州地理市情平台绘制。

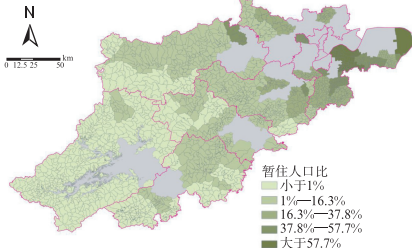


图19 农村暂住人口情况
Fig.19 The temporary resident population in rural areas

资料来源：根据杭州地理市情平台绘制。

发展的规划管控与指引。

2.1.1 乡村发展潜力“体检评估”

以杭州市域2 317个行政村为评估对象，选取产业发展基础、人力资源基础、生态环境资源、村庄发展条件等4个方面共16个因子，采用“体检评估”的思路对市域乡村地区的发展基础和未来潜力进行综合认知和研判，为相关政策制定提供参考（表2、图20）。

在综合评估基础上，初步识别市域不同乡村地区的发展潜力^①。总体来看，杭州市域村庄发展潜力呈现显著的东强西弱特征（图21）。发展潜力大的村庄主要分布在市域中、东部地区，以及西部一些交通便利、资源承载力较强、生态环境较好的地区，其数量约占村庄总量的25%—30%左右。从类型上看，发展潜力大的村庄主要为邻近中心城市（或县城）的城郊边缘型村庄，有独特历史文化资源、风景旅游资源等要素支撑的村庄，或在区域生产网络中发挥某些独特功能的村庄（如淘宝村、特色农产品村等）。而其他大多数村庄或不具备进一步增长的潜力与条件，或面临衰退乃至迁并的前景。

2.1.2 分类推进乡村地区发展

上述评估结果为乡村地区发展、规划、建设政策的制定提供了一定参照依据，也印证了上文的一些判断，即在城镇化的历史进程中，乡村人口减少、乡村人居空间“收缩”不可避免。在相关政策制定中，需遵循乡村发展的客观规律，进行差异化的管控引导，并重点培育那些具有内生发展要素条件支撑的村庄（钟钰，2018）。

依据评估结果，结合国家《乡村振兴战略规划（2018—2022年）》的指导要求，将杭州市域村庄分为特色保护和特色发展类、城郊融合类、集聚提升类、搬迁撤并类等四大类^②（图22），对其差异化的发展引导与规划管控进行表述（表3）。

2.2 加强乡村振兴土地政策有效调控与供给

一是盘活存量，加强乡村振兴土地政策有效供给。对于城郊融合类和特色

表2 乡村发展潜力“体检评估”因子选择

Tab.2 The preliminary assessment factors for rural development potential

指标类型	指标名称	数据来源
产业发展基础	常住人口人均GDP	2018年杭州统计年鉴
	乡村特色产业	网络电子地图脉测数据
	第一产业就业人口比重	杭州市地理市情平台
	餐饮旅游业就业人口比重	杭州市地理市情平台
	制造业就业人口比重	杭州市地理市情平台
人力资源基础	青壮年人口比重(19—60岁)	杭州市地理市情平台
	高中学历及以上人口比重	杭州市地理市情平台
	暂住人口比重	杭州市地理市情平台
生态环境资源	旅游资源	网络电子地图脉测数据
	生态水系	杭州市土地利用总体规划
村庄发展条件	高铁站	网络电子地图脉测数据
	高速互通口	网络电子地图脉测数据
	国省道	杭州市地理市情平台
	建设用地面积	杭州市土地利用总体规划
	村庄评级	杭州市地理市情平台
	历史文化名村	网络电子地图脉测数据

资料来源：作者自制。

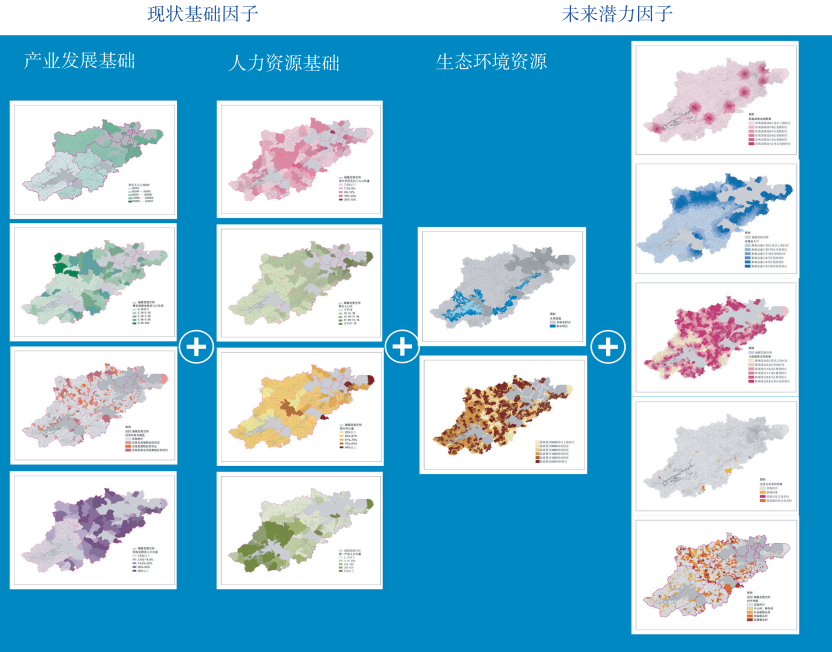


图20 乡村发展潜力单因子分析

Fig.20 The factor analysis of rural development potential assessment
资料来源：结合杭州地理市情平台、网络电子地图脉测数据等资料绘制。

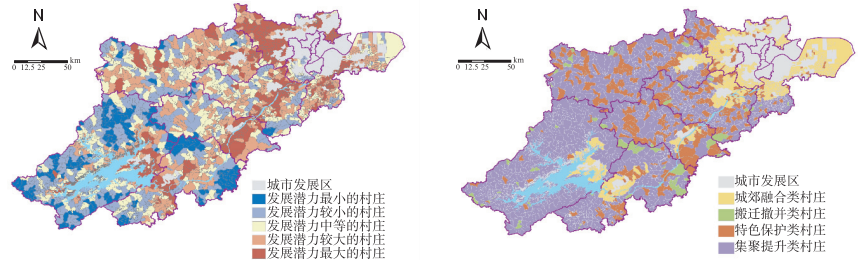


图21 乡村发展潜力综合“体检评估”结果

Fig.21 The comprehensive assessment of rural development potential
资料来源：结合杭州地理市情平台、网络电子地图脉测数据等资料绘制。

图22 杭州市域村庄分类引导示意

Fig.22 The village classification guidance for Hangzhou
资料来源：作者自绘。

发展类村庄，结合土地政策创新，统筹优化建设用地布局，支持乡村产业合理发展。如对于土地综合整治类项目，可预留一定比例指标，用于发展农村新产业新业态；对于利用存量建设用地进行乡村产业发展的项目，适度给予新增建设用地指标奖励。建立健全宅基地有偿使用制度，闲置农房盘活制度、宅基地使用权转让制度，盘活农村闲置土地资源。

对搬迁撤并类和布局零散的村庄，开展全域土地整治和农村居民点整治规划，统筹城乡建设空间，收储建设用地指标；建立完善建设用地使用权证、地票期权等乡村建设用地自愿退出机制和有偿转让机制，引导搬迁撤并类村庄建设用地腾退。

二是控制增量，乡村建设用地有效调控。借助国土空间规划改革契机，利用底线约束、指标管控等思维倒逼城乡建设用地布局优化和开发利用紧凑集约，控制城乡建设用地总量和乡村建设用地规模，推动国土空间高质量发展。

在具体操作上，可以借鉴杭州郊野单元规划经验，通过乡村全域空间规划，促进建设用地减量增效、生态环境整治修复（图23）。

2.3 推进城乡统筹融合发展

十九大报告提出城乡融合发展目标，旨在通过建立健全城乡融合发展的体制机制和政策体系，促进城乡要素双向流动和公共资源合理配置，重塑新型城乡关系（孔祥智，张效榕，2018）。当前杭州东部乡村地区正面临“农村向后生产型社区转化、农业更加强调三次产业融合、农民向新职业农民转变”等新的三农问题。未来应立足杭州都市区，着眼于杭州市域，构建区域协调、分层次差异化的地区发展策略，重点处理好城乡地域的三个圈层关系（图24）。

第一圈层，即杭州大都市近郊区域。该区域与杭州主城区联系紧密，接受城市人口、产业、功能外溢，并承担郊野生态服务和人居功能，是具有通勤意义的城郊融合型地域。该区域需重点

考虑乡村与城市的双向互动关系，鼓励产业的创新发展，发展成为杭州都市功能的有机组成部分。

第二圈层为杭州大都市远郊区域。该区域人口相对密集、经济活跃，与杭州主城区具有一定交通和都市生活联系，但空间、功能相对独立，承担市域中部的生产生活、旅游休闲、健康养生等多元功能，是市域乡村振兴的重要空间，也是集聚提升类和特色发展类村庄最为集中的区域。在相关政策制定和公共资源配置上，可向该地区有所侧重，引导乡村集约集聚、特色化发展。并按照社区生活圈、农民生活圈的要求推进城乡公共服务的优化配置。

第三圈层为西部县市（淳安、建德）。以所在县城和中心镇为中心，承担市域西部的农业生产、生态涵养、生态保育功能。该区域需加强自然生态资源保护和综合有效利用，发展出更多的生态空间、农业空间和三产融合空间，建设风情小镇、自然公园、区域绿道等生态休闲空间，适度发展旅游度假、健

表3 村庄分类规划指引

Tab.3 The planning guidelines for four types of villages

类别	方向指引	规划指引
特色保护和特色发展类	保护延续乡村传统风貌格局,强化特色资源利用	● 编制完善名镇、名村和传统村落保护规划,并对新增建设和村庄更新改造进行详细规定和引导。 ● 尊重原住民生活形态和传统习惯,在保护村庄特色基础上,改善村庄基础公共服务设施和公共环境。 ● 充分利用村庄特色资源,发展乡村旅游业,形成特色资源保护与村庄发展的良性互促机制。
城郊融合类	重点考虑城乡要素的双向互动和城乡功能的关联互补,发展成为都市区的有机组成部分	● 规划建设与城市一体化考虑。在形态上保留乡村风貌,在治理上体现城市水平。 ● 在城市开发边界内的村庄纳入中心城区范围统筹考虑,并编制单元详细规划;在城市开发边界外的村庄单独编制村庄规划。 ● 与城市基础设施互联互通、公共服务共建共享。 ● 承接城市人口和功能外溢,鼓励产业多元发展。
集聚提升类	集聚提升、节约集约发展	● 编制村庄规划,科学确定村庄发展方向、发展规模和空间布局,引导村庄建设集约紧凑、人口适度集聚 ● 完善基本公共服务和基础设施体系 ● 支持“一村一品”的特色产业发展
搬迁撤并类	引导村民有序搬迁退出	● 限制新建和扩建,分步骤有序搬迁。 ● 坚持村庄搬迁撤并与新型城镇化、农业现代化相结合,依托适宜区域进行安置,避免新建孤立的村落式移民社区。 ● 搬迁后分类对待。一级生态管制区内农居点引导拆迁退出,恢复生态功能;其他资源条件较好的村庄引导空置农房发展休闲旅游业态。

资料来源：作者整理总结。



图23 杭州百丈郊野单元规划图

Fig.23 The land use plan of Baizhang country unit in Hangzhou

资料来源：浙江省城乡规划设计研究院，2018。

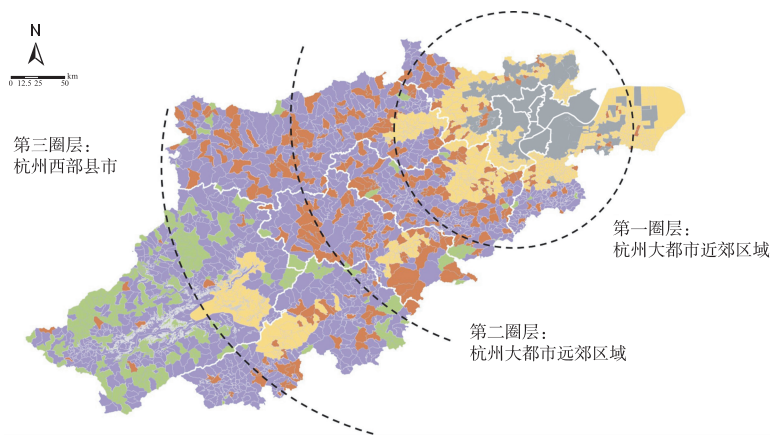


图24 杭州城乡地域的三个圈层关系示意

Fig.24 The circle layout characteristics of urban and rural areas in Hangzhou

资料来源：作者自绘。

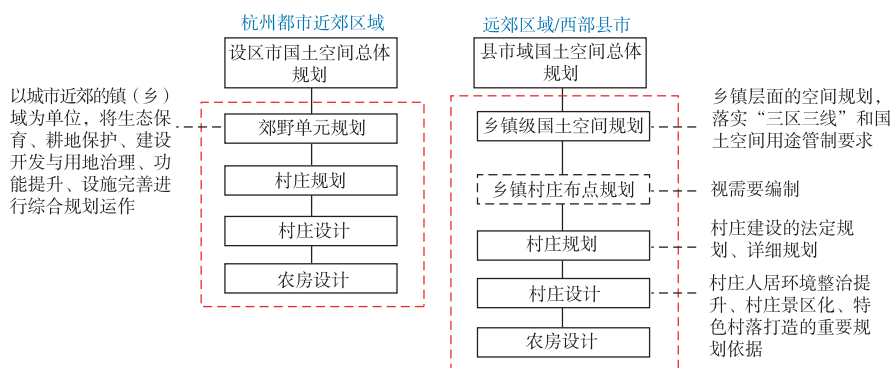


图25 杭州城乡一体的规划管控设想

Fig.25 The conceptualization of planning system for urban and rural areas in Hangzhou

资料来源：作者自绘。

康养生功能。

在规划方面，对上述三类乡村区域实行分类管控。近郊区域以郊野单元规划为抓手，奉行“山水林田湖草系统治理”的理念，开展全域空间规划，强化乡村发展的空间管控和特色塑造。远郊区域和西部县市以镇（乡）域总体规划、村庄规划为基础，形成覆盖全域的空间规划一张图。在此基础上，构建由郊野单元规划/镇（乡）域总体规划、村庄规划、村庄设计、农房设计四个层次组成的、凸显地域特色的乡村规划设计体系（图25）。

3 结语

本文以杭州为例，对东部先发地区的乡村发展及振兴问题展开研究。总体

判断是，得益于高度城镇化、非农化，以及美丽乡村人居环境的持续改善和独特的自然生态、历史人文禀赋优势，目前以杭州为代表的东部发达地区其乡村地域已呈现出于前阶段截然不同的特征。这表现为在区域中心城市辐射带动下，城乡要素双向流动加快，乡村旅游、民宿、电商等新产业新业态蓬勃兴起，优势空间要素资源耦合集聚等，并带来部分乡村地域经济社会形态的改变。

不过也要看到，由于发展条件、资源禀赋等的巨大差异，在城镇化和人口向区域中心城市集聚的大格局下，并非所有的乡村都有条件振兴或获得持续发展的“红利”。除部分具有特色资源禀赋、毗邻城市近郊或在区域生产网络中具有独特功能的村庄外，绝大多数村庄都面临“收缩”的前景。

并且，由于杭州市域东西部地区的

巨大差异和杭州都市圈层式布局特征，在推进乡村振兴和城乡融合方面需采取差异化引导措施，有针对性谋划不同类别、不同地域乡村的发展路径和管控措施：包括村庄分类引导和规划管控，加强土地政策有效调控供给，促进城乡统筹融合发展等方面。并且尤为值得一提的是，当前的国土空间规划改革为我们实现乡村全域、全要素管控，优化城乡土地资源分配，提升土地资源利用效率提供了新的政策工具。相关方面的研究还有待进一步开展。

注释

- ① 由于村庄发展潜力受诸多因素影响，且在某些时候其“长板”（如特色旅游资源）会成为决定其未来发展的重要条件，故本文中的综合评估和发展潜力分类仅作为研究所需，而非替代政府的行政决策。
- ② 据初步分类结果，杭州市域2317个村庄中，特色保护和特色发展类村庄约316个，占比13.6%；集聚提升类村庄约1278个，占比55.2%；城郊融合类村庄约632个，占比27.3%；搬迁撤并类村庄约91个，占比3.9%。

参考文献 (References)

- [1] 贺雪峰. 关于实施乡村战略的几个问题[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2018(3): 19-26. (HE Xuefeng. Some issues in rural thriving strategy implementation[J]. Journal of Nanjing Agricultural University (Social Science Edition), 2018(3): 19-26.)
- [2] 孔祥智, 张效榕. 从城乡一体化到乡村振兴——十八大以来中国城乡关系演变的路径及发展趋势[J]. 教学与研究, 2018(8): 5-14. (KONG Xiangzhi, ZHANG Xiaorong. From the integration of urban and rural area to the revitalization of the countryside—the path and development trend of the evolution of China's urban and rural relations since CPC 18th congress[J]. Teaching and Research, 2018(8): 5-14.)
- [3] 刘华芹. 类型学视角: 城镇化进程中的农村社区分化和乡村振兴重点[J]. 河北学刊, 2019(1): 167-172. (LIU Huaqin. From the typological perspective: the differentiation of rural communities and key points of rural revitalization in the urbanization process[J]. Hebei Academic Journal, 2019(1): 167-172.)
- [4] 吴亚伟, 张超荣, 江帆, 等. 实施乡村振兴战略 创新县城乡村建设规划编制——以《安徽省广德县县城乡村建设规划》为例[J]. 小城镇建设, 2017(12): 16-23. (WU Yawei,

- ZHANG Chaorong, JIANG Fan, et al. The innovation of county rural area construction plan based on the rural revitalization strategy: a case study of Guangde county in Anhui province[J]. Development of Small Cities & Towns, 2017(12): 16-23.)
- [5] 张立. 我国乡村振兴面临的现实矛盾和乡村发展的未来趋势[J]. 城乡规划, 2018(1): 17-23. (ZHANG Li. Key agendas for rural revitalization strategy and rural development trends[J]. Urban and Rural Planning, 2018(1): 17-23.)
- [6] 张尚武. 从城乡规划学视角看乡村振兴战略[J]. 中国乡村发现, 2018(2): 39-43. (ZHANG Shangwu. The strategy of rural vitalization from the perspective of urban and rural planning[J]. Rural Discovery in China, 2018(2): 39-43.)
- [7] 赵华勤, 江勇. 乡村振兴背景下乡村人居环境改善策略研究——以浙江省为例[J]. 小城镇建设, 2019(2): 9-14. (ZHAO Huaqin, JIANG Yong. Study on the improvement strategy of rural habitat environment under the background of rural revitalization: a case of Zhejiang province[J]. Development of Small Cities & Towns, 2019(2): 9-14.)
- [8] 赵民, 游猎, 陈晨. 论农村人居空间的“精明收缩”导向和规划策略[J]. 城市规划, 2015(7): 9-17. (ZHAO Min, YOU Lie, CHEN Chen. Smart shrinkage of rural human settlements and its planning strategies[J]. City Planning Review, 2015(7): 9-17.)
- [9] 赵佩佩, 买静, 杨晓光, 等. 网络空间与创新驱动视角下杭州转型发展的空间趋势特征及规划战略应对[J]. 城市规划学刊, 2016(5): 55-64. (ZHAO Peipei, MAI Jing, YANG Xiaoguang, et al. Characteristics of spatial trends & planning strategies of Hangzhou's transformation from the perspective of network space and innovation driven development[J]. Urban Planning Forum, 2016(5): 55-64.)
- [10] 浙江省城乡规划设计研究院. 瓶窑组团PY-07单元(百丈镇)控制性详细规划[R]. 2018. (Zhejiang Urban and Rural Planning Design Institute. The regulatory plan of Pingyao district in Hangzhou [R]. 2018.)
- [11] 钟钰. 实施乡村振兴战略的科学内涵与实现路径[J]. 新疆师范大学学报(哲学社会科学版), 2018(9): 71-76. (ZHONG Yu. The scientific connotation and path of implementing the strategy of rural area revitalization[J]. Journal of Xinjiang Normal University (Philosophy and Social Sciences), 2018(9): 71-76.)
- [12] 浙江大学杭州总规专题研究课题组. 资源约束条件下的杭州建设用地规模与结构研究[R]. 浙江大学, 2018. (Zhejiang University Hangzhou Comprehensive Planning Thematic Research Group. Study on the scale and structure of construction land in Hangzhou under resource constraints[R]. Zhejiang University, 2018.)

修回: 2019-08