

烧毁了闽越国境内的宫殿和城池,^[20]福建历史上首次接受汉文化的进程也由此戛然终止,继而进入一段漫长的低谷期。直至东晋南朝时“衣冠南渡,八姓入闽”,福建才迎来又一次文化的大繁荣。但有趣的是闽越国时期的建筑文化并未随之

消亡,而是像星星之火一般,始终散发着建筑艺术的魅力。诸如杆栏式建筑、木骨泥墙、河卵石铺砌地面等营建技术至今依然在福建境内的乡土建筑中被广泛地传承使用,已成为福建传统建筑文化区域特色的重要构成因素。

参考文献:

- [1] 袁康,吴平.越绝书[M].贵阳:贵州人民出版社,1996:167.
- [2] 赵晔.吴越春秋[M].贵阳:贵州人民出版社,1993:316-317.
- [3] 牟永抗.绍兴306号战国墓发掘简报[J].文物,1984(1):10-26,97,99-103.
- [4] 杨琮.近十年来闽越国遗存的考古新发现[C]//百越民族史研究会,百越文化研究:中国百越民族史学会第十二次年会暨百越文化国际学术研讨会论文集,厦门:厦门大学出版社,2004.
- [5] 范雪春.冶城在福州的考古新证据[C]//“冶”城学术研讨会,“冶城历史与福州城市考古”论文选,福州:海风出版社,1999:24-34.
- [6] 福建博物院,福州市文物考古工作队.福州市地铁屏山遗址西汉遗存发掘简报[J].福建文博,2015(3):16-25.
- [7] 范雪春.福州地区闽越考古的重要发现[C]//福建省炎黄文化研究会,闽越文化研究:闽越文化学术研讨会论文集,福州:海峡文艺出版社,2002:473-488.
- [8] 福建博物院,福建闽越王城博物馆.武夷山城村汉城遗址发掘报告(1980-1996)[M].福州:福建人民出版社,2004.
- [9] 杨琮.崇安汉城北岗一号建筑遗址[J].考古学报,1990(3):339-369,399-406.
- [10] 福建闽越王城博物馆,福州市文物考古工作队.福州市牛头山汉代遗址考古发掘简报[J].福建文博,2017(1):9-18.
- [11] 朱云斌,周春水.冶山财政厅用地的考古新发现[C]//“冶”城学术研讨会,“冶城历史与福州城市考古”论文选,福州:海风出版社,1999:271.
- [12] 福建闽越王城博物馆.武夷山市蛇子山闽越国墓葬发掘简报[J].福建文博,2014(4):34-38.
- [13] 福建博物院汉城考古工作队.武夷山市城村牛栏后闽越国墓葬发掘简报[J].福建文博,2013(2):32-36.
- [14] 福建闽越王城博物馆.福建武夷山市新亭园闽越国土墩墓[J].南方文物,2017(1):46-56.
- [15] 福建闽越王城博物馆.武夷山城村牛山汉墓发掘简报[J].福建文博,2018(1):2-9.
- [16] 福建博物院,福建闽越王城博物馆,福州市文物考古工作队.福州市益凤山西汉闽越国墓葬发掘简报[J].福建文博,2013(3):9-14.
- [17] 福建省博物馆.崇安汉城北岗二号建筑遗址[J].文物,1992(8):20-34.
- [18] 福建博物院,福建闽越王城博物馆.福建武夷山市城村西汉窑址发掘简报[J].考古,2003(12):51-60.
- [19] 梅华全.闽越与南越考古学文化的比较研究[J].南方文物,1992(2):62-70.
- [20] 福建省博物馆.崇安城村汉城探掘简报[J].文物,1985(11):37-47.

(责任编辑:王圆圆)

doi:10.3969/j.issn.1672-4348.2020.05.004

沿海城乡连绵地区县域村庄管控边界划定研究

——以福清市为例

张强

(福建省城乡规划设计研究院,福建 福州 350007)

摘要:以县为单位,村庄在“县-乡镇-村”三个层次空间规划中的管控深度,亟需理论与实践的广泛探索。以福建沿海城乡高度连绵地区为视角,以福清案例为支撑,探索县级层面全域划定村庄管控边界的典型做法,结合“多规合一”信息管理平台 and 强有力的配套政策,“自上而下”实现县级政府对村庄无序蔓延等建设乱象的整治,更深层次探索与经济发展相匹配的高水平城乡治理新模式,为同类地区村庄管控提供借鉴。

关键词:城乡连绵地区;村庄管控边界;县域;福清
中图分类号: TU984 **文献标志码:** A **文章编号:** 1672-4348(2020)05-0428-04

Research on the delineation of the management and control boundary of villages within a county in the coastal urban and rural contiguous areas: taking Fuqing as an example

ZHANG Qiang

(Fujian Institute of Urban & Rural Planning and Design, Fuzhou 350007, China)

Abstract: Within a county, the village’s management and control depth in the three-level planning of “county-town-village” urgently needs extensive exploration in theory and practice. Taking the urban and rural areas along the coast of Fujian as the perspective, and cases in Fuqing County as support, the typical practice of delineating the village management and control boundary at the county level is explored. With the “Multiple-plan Coordination” information management platform and powerful supporting policy, the county-level government can “top-down” rectify the disorderly spread of villages and other illegal construction practice. Deeper exploration can be made into a new high-level urban-and rural-governance model that matches the economic development and provide reference for village management and control in similar areas.

Keywords: urban and rural contiguous areas; village management and control boundary; county; Fuqing

2019 年 5 月,中共中央国务院印发《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》(以下简称《若干意见》)^[1],明确了我国“五级三类”(国家、省、市、县、乡镇五级,总体规划、详细规划、专项规划三类)国土空间规划体系整体构架,标志着我国全面开启面向 2035 年的高质量国土空间开发保护新篇章。

截至目前,全国和省级国土空间规划已全面开展,市级和县级层面亦陆续启动。受转型期规划体制改革影响,当前阶段的研究和实践均将大量精力投入到“五级”国土空间总体规划领域,相比而言,村庄规划相关研究则略显逊色。《若干意见》明确指出:“在城镇开发边界以外的乡村地区,以一个或几个行政村为单元,由乡镇政府组织

编制“多规合一”的实用性村庄规划,作为详细规划,报上一级政府审批。”这成为本轮村庄规划的总遵循,在《若干意见》指导下,包括福建省在内的全国大部分省份陆续制定出台省级村庄规划导则,明确村庄分类原则,约束村庄行政边界内永久基本农田、生态保护红线及村庄建设边界等重要控制线,提出不同类型村庄规划深度、规划成果表达形式等要求,规范新一轮村庄规划编制。^[2-3]本轮国土空间规划中,以县级为单位,县域范围内村庄规划管控的正常逻辑为:县级定量定类,即确定县域村庄建设用地总量、县域村庄分类和管制原则;乡镇定量定界,即乡镇域村庄建设用地总量和村庄建设边界;村庄定形定标,即农村居民点形态和空间坐标,逐层传导、逐层落实、逐层细化成为县域单元村庄规划管控的一般模式。

本文以福清市为例,探索福建沿海一类特殊地区——城乡高度连绵或一体化发展地区的具体实践,其在编制单个村庄规划之前,从县域整体层面划定村庄管控边界,加强县级政府对全域村庄的整体管控和统筹协调,“自上而下”加强对庄规划的约束与传导,这为县域层面全域村庄管控提供一种新的尝试和探索。

一、城乡关系演变的一般逻辑

当前,我国正处于城乡关系快速转型的关键时期,科学认知国内外城乡发展演变规律和不同阶段的乡村治理策略,对新时代实施乡村振兴战略、推进城乡融合和一体化发展具有重要意义。

国外城乡关系理论大致经历了三个发展阶段:以马克思主义“城乡融合”思想为代表的“城乡关联”理论,以“刘易斯-托尼斯-费景汉”模型为代表的城乡二元结构理论,以及以“Desakota”模型、区域网络模型为代表的城乡互动协调发展理论。^[4-5]从国内来看,自新中国成立以来,中国的城乡关系大致经历了从城乡隔离对立(1949—1978)、以乡促城快速发展(1978—2003)、城乡统筹融合到一体(2003—至今)的有序演进。^[6]党的十九大报告全面提出实施乡村振兴战略,按照“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的总体要求,建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系,成为我国今后城乡关系演变及城乡治理水平提升的总体方向标。

现阶段我国村庄及村庄规划相关研究,在国

家实施乡村振兴战略总体框架下,大部分集中于城乡共同(融合)发展机制及城乡一体化发展路径^[7-9];部分研究立足县域村庄建设规划实践,从县域整体统筹视角对镇村体系、公共服务配置等展开研究,认为应将村庄体系规划纳入城乡统一规划体系,探索与农村居民点特点相适应的村庄体系规划方法^[10];与此同时,部分学者从村庄规划自身规划内容、用途管制等技术路径展开研讨,提出村庄规划需要重视多规合一、分类引导、严守底线、村民主体、个性化规划编制等^[11]。

二、福建沿海城乡连绵地区的村庄发展典型特征

本文所研究的福建沿海城乡连绵地区,是指区域经济相对发达、城乡要素相互融合、城乡空间呈连绵化发展态势但城乡边界相对模糊,城镇与村庄相互交错、村庄与工业混杂,城乡关系整体进入高水平融合发展阶段的一类特殊城乡地区。

从福建省来看,以泉州的晋江、石狮地区,福州的福清、长乐地区,莆田的荔城、秀屿地区等为典型代表,城乡连绵地区的村庄普遍存在三个方面典型特征。第一,生活方式基本达到“市民化”。大部分劳动力外出经商,村庄发展资金充裕,居民收入和生活水平普遍较高。第二,居住方式仍保持传统农村居民点建设形态。村民宅基地建筑质量好、建筑密度高、住宅面积大。大部分建筑层数以3~5层为主,建筑密度和住宅面积普遍较大。第三,生产方式基本实现“非农化”。民营经济较为发达,由于大部分劳动力常年外出且收入较高,留守人员很少从事农业经营,农业占家庭收入来源已经很小。

与此同时,这种城乡连绵、交叉布局的土地利用方式也带来了一定问题。其一,村庄碎片化严重。随着城乡建设空间的拓展和连绵,城乡空间布局相对无序,工业与城镇空间相互交错,村庄与工业混杂,村庄建设相对无序等。其二,“空心村”现象普遍、土地集约度低。老弱病残留守村庄问题突出,“一户多宅”现象普遍,有新房、无新村,乡村土地抛荒、宅基地闲置,发展活力不足。其三,基础设施欠账多。许多村庄基本停留在房屋建设阶段,村内道路系统性与合理性较差,基础设施和公共事业建设缺乏稳定的财政保障和投入机制,导致村内道路、给水、排水、通讯等基础设施

配套不足。其四,环境质量差。村庄生产、生活垃圾收集和处理手段简易,道路绿化、河道水系有待进一步提升。

近年来,以乡村振兴为统领,福建沿海地区虽然在城乡规划管理方面广泛探索,积累出新型城镇化的晋江模式、全域城市化的石狮模式、城乡一体化的莆田模式等典型经验^[12],但是受诸多要素综合叠加限制,该类地区村庄建设无序扩张惯性严重,各类违法问题突出,土地整理、拆迁整治阻力大,农村居民点管理一直是限制城乡高水平治理的薄弱环节。

三、福清全域村庄管控边界划定的探索与实践

福清是福建省会福州下辖的县级市,是福建沿海城乡连绵地区的典型代表。2019年,市域建设用地总面积 322.81 km²,其中城镇建设用地 119.94 km²,农村居民点用地 110.30 km²。近年来,福清市坚持“城乡一盘棋”,下大力度加强对农村居民点实施整治,早在 2015 年,结合《福清市城市总体规划》编制,首次尝试对市域 438 个村庄划定村庄管控边界,并纳入福清智慧城市“多规合一”信息管理平台,严格督查实施,有效遏制了村庄乱搭乱建,解决了长期以来政府监管难度大、建设紊乱等系列问题。主要做法如下:

(1)统一时点绘制现状村庄底图、明确全域村庄分类。因福清市首次划定村庄管控边界时间为 2015 年,当时以 2009 年土地变更数据库的村庄布局为基础,叠加 2014 年最新市域遥感影像图,全面详细识别 2009 年至 2014 年新增村庄建设用地图斑,作为市域村庄管控边界划定的基础底图。综合考虑村庄管控边界划定时间和政策时效性,对 2009 年至 2014 年新增村庄建设项目列为历史遗留问题分类制定政策。2015 年,因国家、省还未出台乡村振兴及村庄分类相关政策规定,城市总体规划编制过程中,结合福清特点和多轮乡镇征求意见,将全域 438 个村庄划分为 5 种类型,最终确定城镇转化型 116 个、中心集聚型 65 个、整治提升型 217 个、特色风貌型 34 个、迁建型 6 个。

(2)制定村庄管控边界划定技术规则。根据市域村庄类型定位、人均用地指标、区位条件、发展潜力等因素,统筹安排各村庄建设用地规模、划

定村庄管控边界。具体原则如下:对于城镇转化型村庄,以规划城镇建设用地管控为准,不划村庄控制线;对于中心集聚型村庄适当预留发展用地,主要利用位于交通条件好,用地适宜的空闲地、荒坡地等;对于整治提升型和生态特色型村庄,主要以整治旧村为主,现状边界基本与规划控制边界重合;交通不便、用地和人口较少的迁建型村庄,严格控制村庄建设,逐步引导搬迁,不划控制线;在不占用基本农田等生态要素的前提下,对村庄边界进行整合,酌情考虑作为村庄拓展用地。

按照以上原则,鉴于每个行政村包含若干自然村,针对每个行政村内部具体边界的划定,制定如下标准:散落在主要居民点外围的零星住宅用地不纳入规划管控范围;部分自然村交通不便,建筑质量差,且人口稀少的,规划建议逐步迁并,不划定管控边界;村庄内部的山体、池塘、农田等不划入规划建设边界;沿村庄外围不适宜建设的区域,规划边界线与现状边界重合;过境道路、河道两侧按照城乡规划标准预留一定的防护间距,如铁路、高速公路及其支线从路基边沟外侧起及出入口两侧后退 50 m,国道两侧后退 20 m,省道两侧后退 15 m,县道两侧后退 10 m,龙江等主要河道两侧新建建筑后退河道 20 m 以上,其他河道两侧新建建筑后退河道 6 m 以上;废弃宅基地、空地以及现状建筑质量低的简、破、牲口棚等建筑规划建议拆除退宅还耕或作为旧区整治用地。

在此基础上,市域 438 个村庄中,除 122 个城镇转化型和迁建型村庄外,其余 316 个村庄全部划定村庄管控边界,汇总形成全市域村庄管控边界“一张图”。

(3)“多规合一”平台监管和配套政策“双管齐下”。村庄管控边界划定完成后,《福清市城市总体规划》提出参照城市开发边界管制规则约束各类村庄建设活动,即边界内按照村庄规划和土地利用规划相关规定执行,边界外执行最为严格的管制措施。与此同时,福清村庄管控边界的实施更多得益于后期的“多规合一”平台和市委市政府出台的相关配套政策。主要做法有:将全域村庄管控边界纳入福清市“多规合一”信息管理平台,通过电脑版、手机版等多种途径,及时向各乡镇开放使用,作为乡镇属地管理的直接依据,并按照村庄发展及时动态更新维护;2016 年,以市政府名义相继出台《福清市人民政府关于“两违”

认定标准及分类处置的若干意见》(试行)、《福清市“两违”查处规程》(试行)、《福清市人民政府关于福清市城市规划区内私有危房改造的实施意见》(试行)、《福清市城市规划区外村民住宅建设规划用地管理暂行办法》(试行)等系列配套政策,重点监控2014版航拍之后形成的新增“两违”建筑。秉持公开、公平、公正以及分类处置的原则,对新增“两违”行为执行“零容忍、零增长”,对2014年以前历史遗留建筑提出分类处置方案,拓展解决历史遗留问题。从近几年政策实施情况来看,在一视同仁的政策指引下,福清自全域划定村庄管控边界以来,有效遏制了长期以来农村地区乱搭乱建等混乱局面,规范了农村建设行为,提升了村庄治理水平与治理能力。

(4)结合新一轮国土空间规划进行动态维护。2020年,按照国家和省统一要求,福清市正在开展新一轮国土空间总体规划编制。规划以2015版市域村庄管控边界为基础,按照国家乡村振兴、福建省村庄分类等新形势、新要求,结合近几年村庄管控边界实施过程中出现的新问题、新需求,进一步与生态保护红线、永久基本农田等重要控制线协调,统筹优化村庄管控边界划定方案,依托“多规合一”平台及时实现智慧福清村庄管理的实时更新和动态维护,为下一步市域村庄规划建设管理提供有效依据。

四、村庄管控边界福清模式的借鉴与推广价值

长期以来,福建沿海地区的村庄规划建设管理一直是各级主管部门的薄弱环节。福清全域村庄管控边界的划定和监管实施,对于其他地区有三个方面借鉴意义:

第一,县域层面可以探索更加行之有效的全域村庄管控策略。一般而言,按照事权划分,县级单元存在“县-乡镇-村庄”三级事权,县域层面对村庄管控仅在总量和分类方面,其他内容则逐级交由乡镇、村庄自身层面完成。福清案例则证明

在沿海相对发达地区,县级层面可以有条件、有能力探索更为有效的全域村庄管控策略,通过技术与政策手段,实现对县市域村庄规划建设的统一规范管理。

第二,更加注重政策边界。与国内广大山区及平原地区村庄不同,福建沿海地区的村庄受多方条件限制,农村居民点在约束村民建房、推进宅基地整理和村庄“减量化”发展方面难度更大,村庄管理需要探索循序渐进的有效手段。福清全域村庄管控边界,更倾向于政策管理边界,旨在进一步规范村民住房建设和“两违”处置,有效遏制长期以来的村庄无序蔓延、乱搭乱建等现实问题,优先解决了第一步村庄“怎么管”的问题,不失为当前村庄建设管理行之有效的一种“折中方案”。

第三,强大的“多规合一”信息平台支撑。村庄管控的福清案例,得益于完善的福清市“多规合一”信息平台支撑,且该平台正在向智慧福清“城市大脑”全面升级,并向各级政府、部门和村民分级公开,利用信息化渠道实现村庄管控边界在政府与民众之间的信息畅通和无缝衔接,确保政策执行和监管到位。

五、结语

中国城乡关系转型的村庄现实情况差异性很大,不同地区面临的实际问题和挑战各不相同。福建沿海城乡连绵地区经济相对发达,乡村经济活动、土地用途、人口构成基本都脱离了传统意义上的乡村概念,如何在推动新型城镇化和保持城市地区长期繁荣稳定的前提下,建设与城市错位发展的乡村宜居空间,规范引导村庄有序发展等,需要理论与实践的大胆创新。福清探索的全域村庄管控边界案例,得益于完善的“多规合一”信息平台 and 强有力的配套政策。建议沿海各县市结合新一轮国土空间规划编制,尽快启动规划管理信息平台建设,全面探索县市村庄管控的新模式、新路径,为我国城乡连绵地区提高村庄治理能力与治理水平积累更多经验。

参考文献:

- [1] 中共中央国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见[J]. 上海土地, 2019(3): 45-47.
- [2] 张尚武, 孙莹. 城乡关系转型中的乡村分化与多样化前景[J]. 小城镇建设, 2019(2): 5-8, 86.
- [3] 福建省自然资源厅关于印发《福建省村庄规划编制指南(试行)》的通知[EB/OL]. [2019-09-18]. http://zrzyt.fujian.gov.cn/xxgk/zfxxgkzl/zfxxgkml/flfgjgfwj/201909/t20190918_5025427.htm.