

城市发展

共创城市品牌 协力城市发展

中国城市发展网 >> 城市发展 >> 城市建设 >> 内容阅读

对于杭州市主城区“城中村”规划建设的思考

作者：陈 玮 来源：杭州政府网 添加日期：10年06月01日

在城市化进程中，城市发展与城市内村镇发展应是互为联动的过程。近几年来，随着杭州主城区城市人口的不断增长与区域面积的快速扩张，使许多社区仍然保留和实行农村集体所有制，并被城市建设用地所包围，使主城区内形成城、乡并存的二元结构，出现了“城中村”现象。“城中村”和城市在地域空间上呈现非融合的形态，这种非融合形态的相互交错，导致城市形象受损，功能受到破坏。因此，如何较好地解决城市规划区内“城中村”规划建设的模式，是城市化进程中不可回避的问题。

一、“城中村”的基本概念

“城中村”指的是在城市规划区范围内，仍然保留和实行农村集体所有制、农村经营体制以居住功能为主，且深受城市影响的农村社区。笔者根据“城中村”所处地理位置、拥有土地、生活来源的状况不同，将“城中村”分为三类。

第一类 分布在主建成区内，可称之为“城内村”。这些村已被城市所包围，从景观与物质空间上讲，与近在咫尺的城市仍有明显差别。这些社区显然保留和实行农村集体所有制，但由于城市的发展已征用他们原先的生存基础——土地，他们已没有土地从事第一产业。

第二类 分布在主城现状建成区边缘规划建成区内，可称之为“城边村”。这些村处于城郊结合部，尚有少量农用地，但大多处于城市近期重点建设的区域，这些村与城市景观差别很大，村落的物质空间较为混乱。

第三类 分布在规划建成区以外，但仍属城市规划区内范围以内的农村，可称之为“城外村”。这些村具有较多的土地，城市近期建设不会覆盖，但作为道路交通防洪供水排水等城市基础设施建设仍可能穿越并影响该地区。这些村以第一产业为主，村落物质形态与人们生存状态还保持农村的特点。

二、“城中村”规划建设的必要性

“城中村”的出现有其深刻的历史社会背景。改革开放以来，伴随城市的快速发展，城市不断地征用周围的农村土地，促进了城市用地向郊区的蔓延，城市的发展又促使其边缘地区价值的提

推荐专题



盘点上升为国家



衢州新型化城市



温江·中国城市西



资源枯竭型城市

城市案例

- 漳州模式”城区建设推广方案
- 枣庄“江北水乡·运河古城”城市品牌
- 关于额旗旅游业发展现状分析与思
- 北京“无限之城”城市品牌战略策划
- 扬州“中国第一风雅古城”旅游品牌
- 南海三山“岭南花港 生态水城”策划
- 邯郸市宣传广告策划案
- “住在威海”城市品牌宣传活动案例

城市图说



留守儿童的孤单



山东滨州突遭特



六一儿童节：“北



只有一个同窗的

高，不少农村通过自办或引进非农业产业而改变本地经济结构走向城市化。这些农村经济上由以农业为主转变到以非农业为主，经济收益增长以第三产业与土地收益和房租最快；在空间上有些地处城市中心地带、区位优势但形象差，有些由城乡分明向城市用地楔入农村用地、城村用地双向扩展到城村用地相互交错，在村的聚落特征上由传统的农村居民点向城市转型为“城中村”。这些都市里的村落既不符合城市形象，不利于投资环境的改善和城市统一建设和管理，也不利于村民和承租户的居住环境和生活水平的提高。因此，搞好城市规划区内的各类“城中村”规划，加快“城中村”的撤村建居和旧村改造显得十分迫切。

1.“城中村”规划建设是实现农村城市化的需要。工业化和城市化是推动现代化的二大基本动力，我国正处于城市化的加速期，“城中村”是农村的重要组成部分，在加快推进城乡一体化进程中起着重要作用。搞好“城中村”的规划建设，既是这些地方中长期可持续发展的需要，更是实现农村城市化的需要。

2.“城中村”规划建设是提升城市竞争力的需要。未来城市的发展建设和发展质量取决于城市竞争力的水平，提升城市竞争力不仅靠外延扩张式的城市化，更取决于内涵式城市化水平。由于历史和体制原因，城中村建设和管理混乱、脏乱差普遍，与城市景观格格不入，因而必须通过统一规划建设纳入城市管理轨道，才能更好地发挥城市的整体功能，提高城市品位，提升综合竞争力。

3.“城中村”规划建设是提高村民生活质量的需要。“城中村”的村民虽在失去土地后有许多成了“食利”阶层，表面上看现在生活富裕，但由于村中缺乏统一规划，配套基础设施不足，使得城中村环境质量很差，房屋安全隐患甚多，加上外来人口多，治安不稳，生活质量与城市居民相比差距很大，只有通过强有力的措施，综合整治，才能提高社区居民的生活质量。

三、杭州市主城区“城中村”规划建设基本情况和存在问题

杭州市主城区由上城、下城和西湖、江干、拱墅城区部分组成。除一部分城外村分布在西湖区的转塘、龙坞、周浦、袁浦等旅游西进地区外，其余分布在规划建成区内，即绕城公路范围内的“城内村”和“城边村”占了大多数。

杭州市从1998年起率先开展了大规模的撤村建居改革试点，初步理顺了城市结合地区管理体制，有效地盘活了土地资源，拓展了城市发展空间，促进了集体经济的健康发展，加快了城市化进程。但“城中村”在向城市化迈进时由于农民的认识程度有个从认知到感知的过程，还有相当部分乡、村保留着原来的体制，即使已实施撤村建居的地方仍有一些住宅建设沿袭原来农村标准，布局杂乱。2001年8月，市委市政府下发了《关于扩大撤村建居改革试点推行农转居多层公寓建设的意见》[市委（2001）29号文件]，按照“统一规划、突出重点、因地制宜、依法办事、确保稳定”的原则，决定在城市中心区近郊扩大撤村建居改革试点范围和推行多层公寓建设工作。

截止目前，杭州市第一、二批撤村建居试点村已有101个，其中西湖区51个、江干区21个、上城区3个、下城区10个、拱墅区16个。与此同时农居点的规划工作全面启动，各区乡镇均已完成了农居点布局规划和大部分撤村建居多层公寓点的详细规划，至2003年10月，约有192.8万 m^2 农居多层公寓计划立项，39.7万 m^2 开工建设。

应该看到，撤村建居改革试点和推行多层公寓建设是一项涉及面广、改革性强、情况复杂、艰巨渐进的系统工程，不可能一蹴而就，从目前已完成的农居点布局规划看，还存在以下几个问题。

1.多层农居公寓建设与旧村改造、重点工程没有互为联动。目前，撤村建居多层公寓选址为便于启动均选在几乎无拆迁或拆迁量很少的地块，没有与旧村的改造相结合，形成互为联动，也没有与重点工程进度互为联动，旧村点的农居若没有碰到国家征地不可能主动拆迁进入多层公寓，导致农民入住多层公寓动力不足，造成日后旧村改造难度加大，缺少资金平衡空间，今后旧村改造只有靠高强度开发弥补资金不足，势必造成城市环境质量的恶化。因为没有与重要工程联动，若遇重点工程建设农民不肯跨村组安置时，仍然会造成巨大的拆迁矛盾。同时撤村建居试点村配建30%经济适用房政策在具体操作中也不够完善。

2.多层公寓地块建设品位不高。多层公寓建设地区大多在城市新区外围，规划限制条件较少，



广西：翻山越岭小



北京东三环：被淹

城事声音

- 莫让“拆迁”抹去城市记忆
- 全球最宜居城市称号引口水战
- 建低碳城市不是“时髦标签”
- 城市环境改造不能只让领导满意
- 留成都还是回二线城市
- 城市里的鸟鸣
- 佛山市大良“文化凤城”：越贴近越精
- 从城市地标谈守望城市天际线

完全有条件形成多层、高层公寓相结合的住宅区，但部分农民还没有完全失去土地，还要从事农业生产，住多层公寓已很不容易，若要住高层，就会给他们的生产、生活带来不便，所以他们根本不愿意住高层公寓，导致了农居多层公寓区土地利用率较低。由于建设资金有限，地块景观形象与城市住宅小区比还有较大差距，公建配套标准也没有和城市全接轨。

3.“城外村”规划审批程序模糊、标准不一。在非撤村建居的“城外村”虽已编制了农居点规划，但仍然存在审批程序模糊、建设标准与规划标准在执行中难以完全统一的问题。如：城外村农民建房，建设、土管、规划部门按各自的职责都可以管，但一直没有形成合力管，也没有纳入城市规划的轨道管。长期以来，农民建房宅基地是依据未被国家征用的集体土地权属作为定点依据，因此随着征地速度加快，农房拆了迁、迁了建，但农房建筑面积、高度及施工质量却疏于管理。又如，规划部门和土管部门执行的农民建房标准不一致。规划部门结合城市居民居住用地标准和村镇规划用地规范制订了农居规划建设用地指标，即人均建设用地38平方米，并在规划制订时予以采用。但该指标与土管部门实际操作的控制标准差距较大，实际执行中使用的是土管部门按大、中、小户宅基地建设标准，比规划部门制定的标准要宽，这就出现了规划标准与实施标准不一致的矛盾。

四、对“城中村”规划建设的对策探讨

“城中村”所处不同的地理位置，其与城市发展的关系是不同的。但不论所处位置如何，都应统一纳入城市规划的管理体系。从法律与实际操作上讲，城市规划主管部门应管理城中村，它属于《城市规划法》中规定管理的城市规划区内。根据“城中村”的地理位置生长条件，应采取因地制宜的规划对策。

1.“城外村”要抓好布局规划。“城外村”因所处位置在绕城公路内和规划建成区外，应着重搞好布局规划。杭州城市的“城外村”大多位于旅游西进地区，位置非常重要，农居点选址应避开风景名胜。根据旅游环境，农居可以低层为主，使农居点本身成为旅游西进中和谐的风光。从目前“城外村”农居审批运作看，主要解决好：①规划标准与宅基地标准的协调统一；②规划、土管、建设三部门形成监管合力。

2.“城边村”要加快建居步伐。在绕城公路以内的“城边村”应加快撤村建居步伐，必须改变目前多层公寓实施单打一的状况。①多层公寓建设光解决跨村跨组布点不行，还要与旧村改造联动，要与重点工程的拆复建联动，应当有计划排定旧村用地规划到位的时间表，使旧村住户有序地安排至多层公寓，才能保证“城边村”内的土地有效地按城市规划确定的用途实施。②为提高土地利用率，多层公寓地块应鼓励建设小高层和高层住宅；③多层公寓配建的30%经济适用房宜按商品房思路操作实施，可以回笼更多建设资金，平衡农居拆迁补偿和农转居多层公寓建设成本。

3.“城内村”要抓好集中改建。“城内村”是城中村的典型，对这类村的改建首先要符合城市规划功能用地的前提下，经过用地整合集中成片地改建。在编制“城中村”改建详细规划中，要进一步体现如下原则：①将原先分散的几片相对集中在1-2片布局。②“城中村”改建的用地界限和范围要合理确定，既不留死角，也不拘泥现有的居住界限，尽可能兼顾地块改造的完整性。③小规模零星用地通过农居拆迁可规划为城市绿地、停车用地和拾遗补缺公建配套用地。④改造地块的规划指标确定要与周边环境相协调。

4.编制农居规划要坚持三个原则：①多层农居公寓布局要打破原有村、组界线，尽可能按城市规划合理布局，详细规划参照居民小区的标准建设。②明确实行多层公寓人均建筑面积标准，一般按人均建筑面积50平方米规划控制，可操作性较强。③非撤村建居的村庄规划布局，应按行政村尽可能集中布置，要通过合理规划，避开城市规划中确定的道路、绿地、河道、市政、高压走廊等用地，尽量避开基本农田保护区（蔬菜基地）以及风景区用地。

5.“城中村”的改造要走城市经营市场化之路。在政府逐步减少投入的情况下，实现城市建设的自我滚动，自我积累，自我增值。从沿海经济发达地区采用的土地使用权入股，分股不分田，使土地使用权股份化、集体化、市场化的农村及“城中村”的改制方法，能较好地促进土地所有权、使用权、经营权三权分离，有效地配置了土地资源，提高了经济效益。土地产权的明晰，为城市建设市场化运作提供了保障。在“城中村”的改造过程中，村民的利益最直接最密切，要应切实照顾到

村民的利益，要充分发挥开发商和投资商的积极能动性。政府在整个过程中要起到监控作用，保证农民利益，也确保开发商一定的经济回报率。

总之，“城中村”的规划建设改造是系统性很强的工程，不能完全依赖城市规划，但毫无疑问城市规划在“城中村”规划建设改造中应发挥主导作用。（作者单位：市规划局）

录入：胡雁霞 责编：钟欣

免责声明： 本文系转载相关媒体，仅代表作者个人观点，与中国城市发展网无关。其原创性以及文中陈述文字和内容未经本站证实，文章仅供参考。本站对其真实性、完整性、及时性不作任何保证或承诺。

相关内容

- 对于杭州市主城区“城中村”规划建
- 以多元创新推动上海迈向全球城市
- 大连用低碳经济引领城市发展方向
- 诸暨打造“乐居城市”目标
- 世博效应与城市发展

[设为首页](#) | [加入收藏](#) | [关于我们](#) | [申请友情链接](#) | [版权与免责声明](#) | [出国考察声明](#)

联系电话：010-64462852 传真：010-64462856 邮箱：ccyb1102@163.com

版权所有·中国城市发展研究会 京ICP备07017983号

Copyright?2006-2009 All Rights Reserved

