

从空间管制到增长管理应对村镇人口收缩 ——基于对英格兰城乡发展和规划体系的研究

Addressing Town and Village Population Shrinkage by Shifting from Spatial Control to Growth Management:
Based on Comparison with England's Urban-Rural Development and Planning System

郑书剑
Zheng Shujian

摘要：基于对英格兰城乡发展特征的研究，笔者认为实现村镇经济和社会结构的多元化、推动城乡要素的充分交流是避免村镇过度收缩的重要途径。而要把握村镇地区稀缺的发展机遇，其空间管治体系应建立相应的增长管理机制，从而避免简单套用城市方法、施加过度的空间管制加剧村镇人口收缩。结合对英国地方规划体系的借鉴，本文所建议的新型国土空间规划增长管理机制，在制度政策层面包括优化村镇地区空间规划体系，建立城乡“共同但有区别”的空间增长约束责任，探索土地产权机制创新等；在规划工具层面，可以尝试设置“潜在发展区”“增长保护线”“低效预警线”等多元多样的创新措施，合理保护、激发增长机遇。进而在发展生态文明、恪守底线原则的同时，真正有效实现乡村振兴和共同富裕。

Abstract: Based on comparison with the features of England's urban-rural development, this paper believes that the important ways to avoid excessive shrinkage of towns and villages include diversifying their economic and social structure, and enhancing the communication of urban-rural factors. While to grasp the rare opportunities for towns and villages, their spatial governance system should be built up with corresponding growth management mechanism, so as to prevent simple duplication of the urban methodology, imposing too much spatial control on towns and villages, resulting in even more population shrinkage. Combined with the reference to the local planning system of England, this paper proposes a new growth management mechanism to spatial planning. On the aspect of institution and policy, it shall optimize the planning system structure in towns and villages, establish "common but differentiated" spatial growth constraint responsibilities between urban and rural, and innovate the land ownership system, etc. As to the aspect of planning tools, several new approaches, such as "potential development area", "development protection area", "low-efficiency warning area" could be created for rational protection and stimulation of growth opportunities. Thus, with the developing of ecological civilization and the adhering to bottom-line principles, rural vitalization and common prosperity can be truly and effectively realized.

关键词：村镇人口收缩；英格兰城乡均衡；增长机遇包容；增长管理；制度政策；规划工具

Keywords: Town and Village Population Shrinkage; Urban-Rural Balance of England; Growth Opportunity Inclusion; Growth Management; Institution & Policy; Planning Tools

村镇人口收缩是传统农业社会向现代工业化和城市化社会转型过程中的普遍现象，但扭转村镇收缩的“逆城市化”现象也同样在包括中国在内的世界各国广泛出现，皆因村镇地区具备高密度城市无可比拟的生态环境和生活生产方式。在当代中国，这还涉及乡村转移人口与其原生地之间深刻的社会关系纽带。避免村镇过度收缩是实现“共同富裕”的应有之义，但在城市化进程基本完成后，乡村的理想状态是什么？空间规划的策略应如何制定？这些问题在中国尚无明确的解答，因此梳理发达国家的城市化历程并借鉴相关经验很有必要。本文即从最早开启工业化和城市化进程的地区之一——英格兰切入，展开相关研究。

1 从英格兰城乡发展特征探究扭转“村镇收缩”的可能性

截至2020年，约5660万的英格兰人口中只有17.1%左右生活在乡村地区，其城市化进程基本完成。但乡村地区规模小并不代表社会经济发展水平低。根据英国环境、食品与农村事务部于2021年11月发布的《乡村英格兰统计数据摘要》^[1]和中国广东省发布的《广东农村统计年鉴》(2017—2020年)^[2]^①，对比分析两个地区经济和社会两个维度的部分指标，我们可以对当前英格兰的城乡发展状态和未来中国村镇发展的可能性有一定的认知。

作者：郑书剑，硕士，广州市天作建筑规划设计有限公司，副总规划师。zhengshujian@163.com

① 除特别说明，本章节涉及英格兰和广东的相关数据均分别来自参考文献[1]和[2]。

1.1 经济维度的英格兰城乡发展水平对比

2005年以来,乡村地区对英格兰经济增长贡献(GVA: Gross Value Added)的占比始终维持在15%左右,与其人口比重相当。英格兰城乡经济发展水平基本同步(相关统计不包含伦敦地区),以居住地口径统计的城乡居民年收入中位数水平几乎保持一致(相差幅度不超过500英镑,2020年均均为2.5万英镑),而乡村地区的失业率一直维持在2.6%~3.5%之间,始终低于城镇的4.2%~5.1%。但在广东省,2016—2020年城乡居民的人均可支配收入比始终在1.5~2.3之间,其中核心城市广州最高(2.3,深圳未纳入统计),东莞、中山最低(1.5)。同时,乡村的失业水平也在11.61%~13.57%之间,相比城镇要高约10个百分点。尽管因统计口径原因,实际水平差距应略低于此,但仍然可以看出广东城乡经济发展的均衡度明显不如英格兰。

为什么英格兰乡村地区的经济发展水平可以持平甚至超越城镇地区?产业结构的多元化是一个重要原因。目前,英格兰乡村地区的产业体系在各个门类均有涉及。不计伦敦地区,城乡之间的产业门类 and 相应占比都已非常接近。2019—2020年,“公共管理、教育和健康”以及“物流、交通、住宿和食品”两大类比重最大,均为20%左右;专业技术服务(城13%/乡10%)、金融和保险(城5%/乡2%)等产业占比上,城镇强于乡村;房地产交易(城12%/乡16%)、农林渔(城<1%/乡3%)等产业占比上则相反。相应的就业人员构成也呈现同样的特征:占比最大的两大类均为“教育、健康和社会工作”(城22%/乡16%)和“批发和零售贸易、汽车维修”(城15%/乡13%);其后乡村地区依次为“制造业”(11%)、“住宿和食品服务”(10%)等,“农林渔”占比为8%,排在第六位,城镇地区则依次为“行政管理和支持服务”(10%)、“专业技术和科技服务”(9%)等。这与当前中国农村经济结构中农业占据绝对主导的情况有着根本不同。仅以广东省为例,2017—2020年间,农林牧渔产业的劳动力占据乡镇从业人员的比例约为38%左右。总而言之,多元化的产业结构为支撑英格兰乡村经济的健康发展奠定了重要基础。

1.2 社会维度的英格兰城乡发展水平对比

尽管英格兰乡村地区的产业类型较为丰富,能够满足较多本地甚至城镇居民的就业需求,但由于大量乡村居民的职业技能水平较高^①,故仍然需要在城镇中获得与其能力相匹配的工作。也因此,乡村地区居民年均出行里程(全口径)约为

9 000~10 000 英里(1英里约合1.6 km),为城镇居民的2倍左右,并且90%以上的出行依靠私家车。乡村地区居民每户每周要多花费近40英镑的支出用于交通,其占可支配收入的比例相较于城镇居民高约5个百分点,达到14.2%(相关基数扣除了住房贷款),对比广东农村居民同类开支10.3%的比例^②,也高出约4个百分点。但从另一方面来说,乡村地区较长的出行距离和较高交通开支也体现了城乡之间密切的要素流动和活跃的互动关系。

在人口结构方面,与我国当前农村人口普遍“老龄化、妇女化、儿童化”不同^③,英格兰乡村地区的人口结构相对合理——除17~20岁人口因入读高中和大学需要外迁以外,各年龄阶层的人口比例与城镇地区相当,整体平均年龄上乡村地区要比城镇高约8岁(2020年)。小学和初中阶段人口并未大量外流,尽管在学校与家庭的平均距离上乡村地区仍然是城镇的2倍左右,但仍处于15分钟步行或公交生活圈内,中小学的可达率约为90%(如果是私家车出行,则可达率100%)。而且乡村地区的教育水平要高于城镇地区——乡村地区小学生英语和数学水平在A*至C级以上的比例比城镇地区高约6%~7%。这些都反映了英格兰乡村地区社会结构完整且中坚力量稳定,呈现多元化发展状态。

1.3 小结

因篇幅有限,本文仅呈现部分有代表性的指标,但已经可以看出当前英格兰并不存在明显的城乡差别,城乡发展水平相对均衡,一定程度上已经实现了“共同富裕”的目标,这是扭转“乡村收缩”的一个较好案例。其显著特征表现为乡村地区经济和社会结构的多元化,以及城乡要素的密切交流。而推动这些方面的改善,也可以说是避免乡村过度收缩的重要途径,值得中国参考。

2 建立“增长管理”,为村镇包容多元化的发展机遇

2.1 当前我国的制度约束与国土空间规划主导理念对村镇多元化发展的限制

中国绝大部分的村镇要实现经济社会多元化发展主要还是依赖外部资源的导入。但这不仅要面临整体经济发展水平的局限,还要面临严格的制度约束,即占据城乡空间很大比重的村集体土地^④不具备完全自由流通的条件,外来人口和资本难以实质性进入村庄^⑤。这一制度设计在保障粮食安全、

① 据统计,英格兰乡村地区劳动力拥有至少1项以上职业技能的比例、拥有国家职业资格体系(NVQ2)以上水平的比例,都要略高于城镇地区。

② 2017—2020年平均,该指标还包括了通信费用。

③ 根据2021年8月26日公布的《第三次全国国土调查主要数据公报》,全国城镇村及工矿用地为3 530.64万hm²,村庄用地为2 193.56万hm²,占比达到62.13%。

④ 例如原国土资源部部长姜大明强调“城里人到农村买宅基地”口子不能开,参见<http://finance.sina.com.cn/china/gncj/2018-01-16/doc-ifyqqiz7645539.shtml>。

应对贫民窟、避免极度贫困等社会问题方面有重要意义，却也成为中国对抗“村镇收缩”的一个不可回避的、独特的挑战。

与制度性约束并存的，是我国当前空间治理体系主导理念的变化。在“国土规划”和“城乡规划”并立的时期，“城乡规划”是相对拥抱增长的，尽管确实因此导致诸多无序增长，尤其在城镇地区。随着国土空间规划体系的建立，以侧重管制的“国土规划”为基础建立的“国土空间规划”体现了土地资源管理系统长期以来的思维模式与核心关切。当前“三条控制线”——永久基本农田、生态保护红线和城镇开发边界——从其名称定义上即可体会强烈的管制色彩和底线思维，即以刚性控制为主^[4]。这一空间管治理念在城镇地区是十分必要的，中国过往40年社会经济发展过度依赖土地要素的投入和房地产的沉疴必须解决。但对于村镇地区，其本身就面临着强大的人口收缩压力和制度约束，如果再以同样的“增长抑制”思维施加空间管治，则无疑雪上加霜^[5]；加之在当前以县域为基本单元的空间管治体制中，基本农田、生态保护等职责也主要由村镇地区承担，因此“增长抑制”的境况更是普遍存在。

对绝大部分的村镇地区而言，实现经济社会多元化发展的增长机遇已然是十分珍贵而有限。如果村镇的空间管治（spatial governance）在面临不可逾越的制度约束的同时，还要套用城市地区的抑制性思维，固守“空间管制”（spatial control）而不转向“增长管理”（growth management），那么中国村镇地区人口收缩问题将面临相较于世界其他经济体更加严峻的挑战。

2.2 当前我国村镇空间规划体系“增长管理”缺失造成的典型问题

结合笔者长期在广东和华南地区开展村镇规划的亲身体会来看，长期忽视“增长管理”已经导致村镇地区对于规划的心态逐渐从期待转向反感。特别是经济相对发达地区（如广东）在近十余年的规划先行先试中，无论是早期的“城乡规划”还是近期的“多规合一实用性村庄规划”，都在反复不断加强自上而下的空间管制，体现了“管理导向”的单向性，不能及时反映当地供需关系^[6]，甚少能实质性解决包括经济、住房、公共服务设施等方面的增长需求，从而导致规划工作者耗费大量精力和时间在规划管理部门、乡镇政府、村集体、农民群众之间协调、解释、沟通空间管制要求，却极少得到多方共赢的满意结果，更是徒增农民群众对于党和政府的不满。其中一些典型的表现如下。

(1) 不能合理应对与包容村镇地区客观存在的增长需求，导致畸形增长

近年来广东或一些经济相对发达地区村镇建设的一个典型问题即是“村不像村、镇不像镇”，这其实是增长需求长期无法得到合理满足的结果。相对发达的经济基础在乡村地区创造了丰富的增长需求，特别是经济发展、住房建设的需求，但同时也受到严格的土地管制约束。而这种来自一个小村庄或小乡镇的增长需求，在宏观土地管治体系面前显得极其渺小，难以引起关注。其结果只能是出现畸形增长，表现为空间的无序混乱、高强度高密度的开发、公共服务和市政设施的配置缺失^[7]，进一步导致原本数量极其有限的空间品质十分低下，最终导致村镇建设风貌的不协调和内生发展动力的不可持续。

(2) 不能有效保护难得的增长机遇，以至于其未经市场考验就已经消亡

除了经济相对发达的村镇，大部分村镇的增长机遇总体非常有限，但在现代农业、乡村民宿、家庭农场、生态旅游、新村建设等许多方面依然大有可为。然而，这又不可避免地要面临土地权属分散和土地用途管制两大挑战。总体来看，一方面，我们解决土地权属分散问题（主要指农用地和宅基地的使用权分散）的力度太弱，而集体用地产权事实上的“私有化”已经严重制约了村镇地区土地资产的盘活^[8]；另一方面，我们拱卫土地用途管制严肃性的力度太强，导致社会资本进入村镇地区大概率要面对严格复杂的空间管制和规划调整流程，严重打击了社会资本的积极性。许多村镇地区的增长机遇并不是败于激烈的市场竞争，而是首先毁于僵化的空间管治体系。

2.3 围绕“制度政策”和“规划工具”，强化村镇空间“增长管理”

实现村镇多元化发展、增强城乡流动，这是公共财政、社会资本、政府组织、本土动员等一系列因素“天时地利人和”的结果，但其中的关键还是土地空间，做好其增长管理至关重要。学术界有关“增长管理”的研究多集中于城市地区。无论在欧美或是东亚，这一理念的诞生多是基于城市空间的爆炸性增长而采取的应对措施——在正视增长对于经济社会必要性的前提下，强调对“增长抑制”的纠偏，避免以罗马俱乐部式“零增长”极限思维来应对增长的问题。这与本文论述的“增长管理”还是存在语境上的明显不同——村镇空间“增长管理”的出发点是在不突破自上而下空间管治核心原则和底线思维的前提下，激发、保护和孵化增长机遇。但就研究的体系方法而言，又有其相似之处，即主要关注“增长管理”所依托的土地流转等“制度政策”和边界划定等“规划工具”^[9]这两大方面问题。

(1) 制度政策

如前所述，当前以“管制”为主导理念的空间管治体

系是村镇空间不可逾越的背景约束。作为一个整体中的一部分，村镇地区不可回避其应承担的生态文明职责，但是空间管治体系本身也需要不断检讨其理论和方法是否存在调整与优化的空间，从而为村镇空间的发展减少系统性负担。制度政策必须适应村镇生产力的实际。基于此，本文从村镇地区的空间规划体系、城乡“共同但有区别”的空间增长约束责任以及农村土地产权制度创新等方面，提出相应的思考和建议。

(2) 规划工具

在推动自上而下的制度政策不断健全完善的同时，立足于当前框架，仍有许多行动层面的措施，可以引进作为国土空间规划体系中实施增长管理的规划工具。在过往规划体系中，村镇规划不自觉延续城镇地区规划体系的逻辑，导致村镇规划缺乏体现其自身发展特点的规划工具，尤其是涉及增长管理的问题。这需要在新的国土空间规划体系中进行大胆创新。基于此，本文提出“潜在发展区”“增长保护线”和“低效预警线”三种规划工具构想，以期在村镇规划中有效地应对村镇人口收缩。

3 健全空间治理制度，支撑村镇发展“增长管理”

3.1 优化村镇地区空间规划体系

我国现行《城乡规划法》由原《城市规划法》升级而来，村镇地区的规划体系延续了城市地区的结构特征，包括体系规划、总体规划和详细规划。这一结构体系对于大中城市而言严谨完善，但对于小县城、小城镇而言则显得过于累赘^[10]。对比英国在非大都会区域的规划体系设置，可以看出我国村镇地区国土空间规划体系的建构需要更加体现村镇地区特点，而不只是城市方法论的简单复制，否则不仅起不到有意义的空间管治作用，还会限制市场的活力。

英国现行的规划体系中，在地区（district）层面（类似我国县或县级市的行政单位）编制地方规划（local plan），在镇一级居民点编制邻里规划（neighbourhood plan）。从成果来看，可将这一类称为发展规划（development plan）的规划理解为一个“城市（镇）总体规划+控制性详细规划+地块开发导则”的大集合，其并不追求对全域空间全覆盖的规划研究和表达（没有中国规划行业中典型的“土地利用规划图”）以及阶段层次的严格划分，但针对与规划策略密切相关、有条件实施开发或更新的片区或地块，明确提出详细的地块开发导则，更精确地响应当地的需求^[11]。在与上层次规划相互协调的基础上，规划经过地方议会批准即具有法律效力，这就使得整个法定依据的生成过程相对而言更加简洁且具有针对性。

这种结构优化的思路，值得我国在县级、乡镇级国土空间规划中借鉴，即乡镇级（甚至包括部分县级）国土空间规划无须分立总体规划和详细规划。除了规划体系结构的优化，建筑设计和景观设计专业同样可以介入法定规划流程。对于村庄规划、大部分的乡镇国土空间规划，可以包括具备开发条件地块的建筑和景观方案设计。此外，当前的法定规划均以二维平面的土地利用规划为主要技术成果，虽满足自然资源管理部门需要，但对于绝大部分乡镇的决策者、群众而言太过晦涩而难以理解，无法达到有效的共识凝聚。同时乡镇地区行政资源相对紧张，尽可能集约的国土空间规划内容和流程有利于节约或最大化利用行政资源，提高决策效率和质量，加快村镇增长机遇的转换实施。

3.2 建立城乡之间“共同但有区别”的空间增长约束责任

城乡二元制在当前中国社会的存在有其现实意义，但需要在所有领域全面、完整地体现城乡二元制对于经济社会发展的调节作用，特别是要避免城市利用在城乡二元制中的优势强势地位，选择性地执行“城乡二元”或“城乡一体”，从而导致村镇在不同语境下始终处于不利地位。当前城乡在空间增长约束机制中的关系，应如同全球碳排放控制机制中发达国家与发展中国家的关系一样，始终承担的是“共同但有区别的责任”，并且对弱势一方保持更大的宽容度。

英国1990年《城乡规划法》（Town and Country Planning Act 1990）尽管名为“城乡规划法”，但其规划体系并不按“城镇”和“乡村”两大类别建构。除了综合性的规划管理机构，针对国家公园、企业发展、住房建设有明确相应独立的规划管理机构^[12]，确保能够涉及乡村发展最主要的议题（住房建设、企业发展、国家公园保护等），与城镇属于统一的体系。而在具体指导地方发展规划的《国家规划政策框架》（NPPF: National Planning Policy Framework）中，体现出对乡村的特别关注——明确提出规划的制定和实施要支持所有类型产业（all types of business）在乡村地区的可持续发展和扩张，但对于住房建设特别是零散小规模住房建设，若涉及农林产业、文化保护、乡村景观保护等因素，需要进行谨慎严格的控制^[13]。

因此对于人口较少或持续收缩的村镇（常住人口或经济水平持续负增长），由于其在整个城乡体系中处于明显弱势，更要在空间增长约束机制中强调“城乡有别”，可考虑的具体措施如下。

(1) 单列新增建设用地指标

当前“以不少于10%的建设用地指标发展乡村振兴产

业”^①的要求，已经在政策倾斜上较传统有了很大突破，但在实施过程中仍存在较强的不确定性。因为对于县级政府而言，投放于村镇地区的土地指标难有显著的经济收益，导致政策的执行极易出现偏离。更为有效的方式是实施有区别的土地供给政策：对于人口较少或持续收缩的村镇，新增建设用地的指标应该单列，并配套适应村镇的考核评价指标，从而避免相对强势的城镇地区对发展资源的过度侵占。

(2) 豁免划定城镇开发边界

人口收缩的村镇地区，不仅其本身的发展机遇少、偶然性大，还可能有大量的永久基本农田、生态保护红线环绕，面临的发展限制性因素本已不少，城镇开发边界的划定更是难言有章可循。强行划定刚性管控极强的城镇开发边界，对于生态底线的保护意义不大，却极易扼杀此类乡镇难得的发展机遇，徒增大量无意义的、“内耗式”的城镇开发边界调整工作^②，进一步阻滞村镇地区的发展。因此对于处于人口收缩的村镇，应相应减少增长抑制性制度设置。

3.3 稳步探索土地产权机制的创新

如前所述，作为村镇地区建设用地的主要类型，村集体建设用地的相关土地入市政策是最为严格的。2018年修订的《中华人民共和国土地管理法》允许集体经营性建设用地入市^③，这是集体土地产权制度改革的重要突破。但是对于许多乡村特别是偏远地区乡村来说，除了现状宅基地，基本不存在土地利用总体规划确定的“集体经营性建设用地”。在人口收缩的大背景下，大量宅基地闲置，既难复垦也无法盘活，进一步加剧人口收缩。因此，笔者建议针对人口收缩的村镇地区，应该稳步探索创新土地产权制度，如共有产权制度即为人口收缩村镇地区可以考虑的模式。具体而言，如果能考虑以下情形（包括但不限于）：（1）以村集体经济组织控股（控股比例超过50%），（2）控制共有产权类建设用地占村庄总建设用地的比例，（3）保留在特定情况下赎回的权利和其他前置条件，允许村集体建设用地以共有产权模式入市，对于盘活人口收缩地区的土地资产具有积极意义。否则一方面强调土地集约节约利用，另一方面坐视大量村集体建设用地闲置而不考虑任何形式的政策调整，同样有违“市场

在资源配置中决定性作用”^[14]这一关键原则。

4 创新空间规划工具，实现村镇发展“增长管理”

4.1 潜在发展区

除了部分有特别的制造业、矿产资源禀赋的工矿镇外，大部分村镇主要的产业增长机遇还是在于现代农业、农业深加工、农旅结合一三联动等若干类^[15]。从国内外的经验来看，对于村镇的产业增长机遇，既不可期望过高，也不可看得太低。以乡村旅游为例，随着中国人均GDP突破1万美元大关，高频次近郊旅游成为刚需，同时区域性交通基础设施网络以及社交网络、智能设备等信息通信技术逐步发展到位，许多村镇所处的发展环境已今非昔比，尤其在疫情双循环时代，乡村旅游产业发展的想象空间十分巨大。这就要求村庄规划的研究团队大胆设想并小心求证，需要农业、旅游产业相关专业人士与时俱进地掌握相关产业的发展趋势，因地制宜地了解本地产业的阶段特点，提出兼具进取心和可行性（aspirational but deliverable）的产业发愿景^[11]。可通过在规划中划定“潜在发展区”明确对应所需的载体，包括相应的空间范围和发展建议，为村镇保留尽可能多的发展机遇。

“潜在发展区”本身并不需要成为刚性的空间管治工具，而是作为指引性的建议和导引，旨在帮助乡镇政府和村级自治组织更全面地发现和认识本地的发展潜力，并为承接各类公共财政和社会资本的投入做好准备。因此“潜在发展区”的划定可以具有相当的灵活性，对于同样的空间甚至可以有重层的策略建议，规划针对不同预设场景提出应对策略，并相应于国土空间规划中配套划定“有条件建设区”。“潜在发展区”的可能性包括但不限于：

（1）现状可利用的、权属连片分布的空间，或有条件实现农用地连片使用权流转，从而实现农业产业化、现代化发展的区域；

（2）具备优越的自然景观或人文景观，有条件发展各种类型的乡村旅游、生态旅游的农林水用地及其必要的配套用地；

（3）有条件实现集中连片拆旧复垦、更新改造的乡村居民点，或是可作为集中建设新村居民点的潜在增量用地等。

① 根据中共中央、国务院印发的《关于抓好“三农”领域重点工作确保如期实现全面小康的意见》第二十四条，新编县乡级国土空间规划应安排不少于10%的建设用地指标，重点保障乡村产业发展用地。省级制定土地利用年度计划时，应安排至少5%新增建设用地指标保障乡村重点产业和项目用地。

② 根据中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于在国土空间规划中统筹划定落实三条控制线的指导意见》，“城镇开发边界调整报国土空间规划原审批机关审批”。

③ 根据《中华人民共和国土地管理法》第六十三条，土地利用总体规划、城乡规划确定为工业、商业等经营性用途，并经依法登记的集体经营性建设用地，土地所有权人可以通过出让、出租等方式交由单位或者个人使用，并应当签订书面合同，载明土地界址、面积、动工期限、使用期限、土地用途、规划条件和双方其他权利义务。

4.2 增长保护线

增长保护线政策目前已经在许多城市地区中实施，对于保护产业发展空间不受侵蚀起到了很好的作用，这一理念同样适用于村镇国土空间规划。乡村的产业发展空间具体包括本区域特色或具有重要经济价值的工农业生产区域和生产配套区域、具有重要旅游观光价值的区域，以及具有重要意义产业设施（包括工厂、作坊等生产设施，酒店、民宿等接待设施，渡口、驿站等交通设施，集贸市场、商业街等商业设施，等等）。相较于永久基本农田保护线，增长保护线可以包括非建设用地和建设用地，并且在策略上因地制宜明确相关区域或设施的重要意义和需要重点保护的内容。相比于“潜在发展区”，增长保护线面向的对象是产业基础相对成熟的对象，管治要求也相对刚性且严肃。

但需要关注的是，保护还是要尊重市场的客观反馈，在强调保护的同时，要同步配套相应的退出机制，通过市场来寻找更优的资源配置，避免规划的某些滞后性和局限性。这里以位于英国北约克郡的哈罗盖特（Harrogate）为例。作为一个具有优越自然资源条件和交通区位条件的城市，旅游的发展对于当地经济发展尤其重要，其中酒店更是重要支撑和基石所在。《哈罗盖特地方规划（2014—2035）》（Harrogate Local Plan）和众多相关规划研究都意识到了酒店由于在经营上存在风险，存在着退化为住宅的可能性，因此《哈罗盖特地方规划（2014—2035）》对于酒店用地和建筑的用途变更作出了非常严格的规定。如果业主意图将物业的用途由酒店改为住宅，那么其在提出申请时必须证明酒店已经委托专业机构开展了连续12个月的市场营销活动，说明酒店过往三年的入住率、过往五年相关资本金的投入情况，有关销售的细节，有关广告投放的细节、广告投放的时间地点，以及因广告投放所产生的预期收入，说明自业主公告待售后产生的到访和谈判细节等诸多方面^[16]。从以上一系列复杂严格的审核措施可以看出，对于增长机遇的保护既要依托规划手段强调行政的强制性，也要以市场的眼光避免行政的局限性。这种灵活的管治方式能更好地适应市场对土地开发的需求，进一步鼓励社会资本的进入^[17]，真正让有市场竞争力的资源回归市场，有效促进空间资源的合理利用。

4.3 低效预警线

在激励与保护村镇地区产业的同时，也需要对低效利用的土地采取相应的措施，这也是目前城市地区正在积极开展的工作。就村镇地区而言，典型的低效问题主要集中在农

地的闲置和村居民点空心化上^[18]。这就造成当前我国非常矛盾的局面：一方面花费极大成本保护基本农田，另一方面土地产出效率极低。其中的根本原因还是在于农用地在经历改革开放初期的“私有化”后，使用权极度分散的局面在现行政策制度中尚未得到解决^[19]，极不利于农业产业化。尤其在我国南方，山区的占比很大、农用地形状不规整、连续平整土地少，更加剧了这一问题。

从规划角度看，必须对农用地使用权的再集中有所作为。从分散到集中，也是日本、韩国、中国台湾等东亚国家或地区在二战以后进行农业产业化的普遍经验^[20]，当然这同时要立足于中国社会主义制度所确定的大前提。所以低效预警线的目的，就是对于单位土地产出水平明显低于正常生产水平的土地，应允许村集体对其使用权进行预回收和模拟流转（或可类比城镇地区的“挂账征收”称之为“挂账流转”），进而进行市场对接。在市场对接成功之前不改变使用权的归属关系；成功之后，在合理保留原使用权持有人相关权益的基础上，实施农用地使用权流转。

低效预警线的划定，本质目的是为土地资源的高效利用提供规划技术支撑，但也离不开制度政策支撑的完善。否则我国的农地保护空有数量没有质量，仍然不能彻底解决粮食安全和农业高质量发展的问题。当前我国城镇化率已达到63.89%（2020年）^①，村庄建设用地依然占到了建设用地的62.13%^②。可以说村镇土地的低效利用，更加突出了村镇人口收缩问题在我国国土空间规划体系的严峻性和复杂性。

5 结语

村镇人口收缩是工业化、城市化积极发展的必然结果，但从发达国家城市化历程和经验来看，仍然有机会通过推动村镇经济社会的多元化发展、促进城乡要素交流来实现城乡发展的动态平衡。这需要国土空间制度政策的优化和规划工具手段的创新，从而真正建立起能够合理保护和促进村镇地区增长机遇的空间管治体系，进而有效推动我国乡村振兴和共同富裕的实现。UPI

参考文献

- [1] Department for Environment, Food & Rural Affairs. Statistical digest of rural England[R]. (2021-11-25)[2021-12-24]. <https://www.gov.uk/government/statistics/statistical-digest-of-rural-england>.
- [2] 《广东农村统计年鉴》编辑委员会. 广东农村统计年鉴2018—2021[R]. 北京：中国统计出版社有限公司[2021-12-24]. <http://stats.gd.gov.cn/gdncjnj/index.html>.
- [3] 钟甫宁，向晶. 我国农村人口年龄结构的地区比较及政策涵义——基

① 数据来源：《第七次人口普查公报（第七号）——城乡人口和流动人口情况》。

② 数据来源：《第三次全国国土调查主要数据公报》。

- 于江苏、安徽、河南、湖南和四川的调查[J]. 现代经济探讨, 2013(3): 5-10.
- [4] 苏章娜, 蒋定哲, 邓明霞, 等. 中美城镇增长管理工具比较研究[J]. 规划师, 2020, 36(18): 38-44.
- [5] 周游. 广东省乡村规划体系框架的构建研究[D]. 广州: 华南理工大学, 2016.
- [6] 陈锦富, 任丽娟, 徐小磊, 等. 城市空间增长管理研究述评[J]. 城市规划, 2009, 33(10): 19-24.
- [7] 谭宇文, 王磊, 熊丽芳. 珠江三角洲村镇混杂区空间规划与管治策略[J]. 规划师, 2018, 34(1): 126-131.
- [8] 黄凌翔, 段旭文. 村镇建设用地再开发的经验与问题[J]. 当代经济管理, 2015, 37(1): 46-50.
- [9] 吴次芳, 韩灵英, 赖世刚. 城市空间增长管理: 工具与策略[J]. 规划师, 2009, 25(8): 15-19.
- [10] 张立, 董舒婷, 陆希刚. 行政体制视角下的乡镇国土空间规划讨论——英国、日本和德国的启示[J]. 小城镇建设, 2020, 38(12): 5-11.
- [11] 沈毓颖. 英国邻里规划的实践路径及其启示[J]. 城市建筑, 2021, 18(15): 45-47.
- [12] Ministry of Housing, Communities and Local Government. Town and Country Planning Act 1990[EB/OL]. (1990-05-24)[2021-12-24]. <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1990/8/contents>.
- [13] Ministry of Housing, Communities and Local Government. National Planning Policy Framework[EB/OL]. (2021-07-20)[2021-08-30]. <https://www.gov.uk/government/publications/national-planning-policy-framework-2>.
- [14] 胡锦涛. 坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告[R]. 北京: 人民出版社, 2012.
- [15] 马祿. 乡村振兴视角下农业产业化创新模式研究[J]. 山西农经, 2021(15): 154-155.
- [16] Harrogate Borough Council. Harrogate district local plan 2014-2035[EB/OL]. (2020-03-04)[2021-08-30]. <https://www.harrogate.gov.uk/planning-policy-guidance/harrogate-district-local-plan-2014-2035>.
- [17] 邓丽君, 栗立欣, 刘延松. 英国规划体系特征分析与经验启示[J]. 国土资源情报, 2020(6): 35-38.
- [18] 朱欲晓. 乡村振兴背景下农业产业化发展的困境与对策分析[J]. 农村实用技术, 2021(6): 5-6.
- [19] 王宏新. 乡村振兴、城乡融合与农村土地储备制度[J]. 贵州省党校学报, 2020(2): 43-48.
- [20] 孙力. 中日韩现代农业发展与政策调整比较研究[D]. 长春: 东北师范大学, 2007.

(本文编辑: 王枫)



本文更多增强内容扫码进入