

绿隔政策背景下北京市村庄改造特征及规划策略

□ 张 豪, 冯长春, 郭永沛, 苏黎馨

【摘 要】在北京市绿化隔离地区规划建设中,村庄改造是一项复杂且关键的任务,绿隔政策对其产生了重要影响。文章通过梳理北京市绿隔政策演变和建设成效,将北京市村庄改造分为四个阶段,从参与主体、用地指标、集体经济与收益分配等维度剖析村庄改造的演变历程,提出村庄改造呈现出参与主体多元性、用地指标动态性、集体经济必要性和收益分配共享性的特征,并建议通过打造减量提质增绿“低碳共同体”、城乡互补共赢“发展共同体”、共建共治共享“利益共同体”,以应对近年来村庄改造出现的建设用地指标缩减、集体经济发展困难和参与主体积极性下降等问题。

【关键词】村庄改造;绿化隔离地区;特征;绿隔政策;北京

【文章编号】1006-0022(2022)04-0078-07 **【中图分类号】**TU984 **【文献标识码】**B

【引文格式】张豪,冯长春,郭永沛,等.绿隔政策背景下北京市村庄改造特征及规划策略[J].规划师,2022(4):78-84.

The Reconstruction Characters and Planning Strategies of Villages in Greenbelt Development, Beijing/Zhang Hao, Feng Changchun, Guo Yongpei, Su Lixin

【Abstract】The greenbelt development in Beijing causes great impacts on village reconstruction. With a review of greenbelt policy evolution and construction results, the paper divides village reconstruction into four stages, studies village evolution and concludes its characters: pluralism of participants, dynamic land use indices, necessity of collective economy, and sharing in income distribution. It proposes building a “low-carbon community”, “development community”, “community of interests” to deal with the problems such as the reduction of construction land, the difficulty of collective economic development, and the decreasing enthusiasm of the participants in village reconstruction in recent years.

【Key words】Village Reconstruction, Greenbelt, Characteristics, Greenbelt development, Beijing

0 引言

为防止城市无序蔓延,北京市在20世纪50年代提出建设绿化隔离地区(以下简称“绿隔地区”)^①,以实现“分散集团式”的规划目标^[1]。20世纪80年代末,北京市中心城区发展面临建设用地扩张及空间结构调整的需求,开始逐步推进绿隔地区建设工作^②。为解决“首都大环境绿化工程”^③造成的开发建设项目侵占绿化用地等问题,1994年起,北京市开始颁布系列绿化隔离地区政策(以下简称“绿隔政策”),支持加快推进绿隔地区建设工作。村庄改造是城市化发展的微观基础,也

是绿隔地区建设中复杂且关键的工作,涉及旧村拆迁、新村建设和集体经济发展等内容^[2-3]。

绿隔政策在许多世界级城市的规划建设过程中都有运用^[4-5],这一具有“干涉主义”的政策,对区域发展产生了深刻影响^[6]。国际上关于绿带的研究已较为丰富,研究内容包括空间演变、绩效评价、区域发展影响等^[7-8]。在精明增长的解释框架下,绿隔地区建设能够显著抑制城市蔓延,塑造城市发展空间格局,促进土地集约利用^[9-10]。但也有实证研究表明,绿隔地区建设未能满足市民的住房需求,并阻碍了郊区化进程,加剧了职住不平衡问题,对郊区农村发展产生了负面效应^[11-12]。

【基金项目】国家重点研发计划资助项目(2018YFD1100300)

【作者简介】张 豪,北京大学城市与环境学院硕士研究生。

冯长春,通讯作者,北京大学城市与环境学院教授、博士生导师,北大国土空间规划设计研究院总规划师。

郭永沛,北京大学城市与环境学院博士研究生。

苏黎馨,北京大学城市与环境学院博士后。

我国现有关于北京市绿隔地区的研究主要集中在绿化建设效果评估、绿色空间格局演变、土地利用开发模式及干预机制等方面^[3, 13-14]。相关研究证实绿隔地区建设低估了城市增长的速度,对抑制城市蔓延的作用有限,并且利益相关方参与规划建设的程度不高^[15-16];在“土地储备”和“重点项目”的推动下,绿隔地区的村庄改造仍存在资金平衡困难、基础设施建设滞后和集体产业发展畸形等问题^[1, 17-18]。此外,现有研究较少从绿隔政策演变的背景出发,对村庄改造演变历程及特征进行分析。

近年来,北京市对城市发展战略进行了调整。减量发展背景下的“土地腾退”和“留白增绿”降低了大规模拆迁和土地开发的可能性,“高精尖”产业发展战略也对现存的低效集体经营性建设用地整備增效工作提出了新挑战^[19]。因此,未来绿隔地区的村庄改造需要探索适应新形势的创新路径。在此背景下,本文系统梳理北京市绿隔政策的演变和建设成效,分析绿隔政策背景下村庄改造的演变历程与模式特征,并基于村庄改造面临的现实困境,提出针对性的规划策略。

1 北京市绿隔政策演变与影响

1.1 绿隔政策演变

在城市发展战略转变的背景下,北京市绿隔政策呈现出明显的阶段性,以响应不同时期的城市发展诉求,具体可分为四个阶段(表1)。20世纪80年代末,城市扩张速度加快,土地制度改革释放了土地开发的潜力,抑制城市无序蔓延和提高城市绿化率成为此阶段绿隔政策的首要目的。21世纪初,为响应北京市城市总体规划关于“加快绿化隔离地区建设、推进城乡结合部地区环境整治和城市化进程”的要求,绿隔政策的重点转变为完成绿化建设和环境整治任务、推进区域城市化建设。2008年以后,为应对宏观经济形势变化,城市建设重点向城乡结合部整治转移,绿隔政策的目

的转变为满足城市土地资源整备的需求、保障城市发展的土地供应、提高区域城市化水平。2014年起,北京市进入减量发展新阶段,开始严控新增建设用地和不符合首都功能的产业,绿隔政策的重点转变为“留白增绿”、建设城市公园环,全面实现城市化建设。

1986年北京市提出“建设首都的大园林”,绿隔地区建设工作随之启动。随着土地和住房制度改革释放的巨大经济效益,北京市尝试利用土地开发获取满足绿化建设及村庄改造等所需资金,但由于开发项目严重侵占绿隔地区用地,于1993年被紧急叫停^④。1994年,为了从土地利用角度统筹绿隔地区的绿化建设和村庄改造工作,北京市出台《关于实施市区规划绿化隔离地区绿化请示的通知》(京政发〔1994〕7号)(以下简称“7号文件”),标志着北京市开始系统开展绿隔地区建设。随后,北京市出台了《关于实施市区绿化隔离地区绿化建设中有关配套政策请示》(京政发〔1996〕55号),进一步对土地征收与划拨、村民“农转居”

安置用地和绿化用地专项补偿费用等做出具体规定。

2000年,北京市出台《关于加快本市绿化隔离地区建设的意见的通知》(京政发〔2000〕12号),开启了新一轮绿隔地区建设。该文件首次提出“大力提倡和支持农民合作建房”,为村集体参与土地开发建设和出售商品房提供了政策依据。北京市发布《关于加快本市绿化隔离地区建设暂行办法》(京政办发〔2000〕20号),规定对村庄规划项目实施“一条龙”审批,在土地征收、安置房与商品房建设、相关税费减免和集体经济发展等方面加大支持力度,规范项目的开发与建设。这一时期的绿隔地区建设仍以“绿化达标”为首要任务,要求从2000年开始,用3~4年时间完成绿化面积达60 km²的绿化任务。2004年起,为迎接2008年北京奥运会,北京市重点推进城中村改造整治工作,加强绿隔地区的环境建设。

2008年,北京市《关于进一步推进本市第一道绿化隔离地区建设意见的通知》(京政发〔2008〕17号文件)指出“本

表1 北京市绿隔政策演变情况

时期	政策背景	重要政策	政策目的
1986 ~ 1999年	城市扩张速度加快,制度改革释放土地开发的潜力	《关于严格控制在城市绿化隔离地区内进行开发的紧急报告》(京政办发〔1993〕46号)、《关于加快绿化步伐实现全市林木覆盖率40%意见的汇报提纲的通知》(京政发〔1993〕77号)、《关于实施市区规划绿化隔离地区绿化请示的通知》(京政发〔1994〕7号)、《关于实施市区绿化隔离地区绿化建设中有关配套政策请示的通知》(京政发〔1996〕55号)	抑制城市无序蔓延,提高城市绿化率
2000 ~ 2007年	城市总体规划提出绿化新要求;城中村环境整治	《关于加快本市绿化隔离地区建设的意见》(京政发〔2000〕12号)、《关于加快本市绿化隔离地区建设暂行办法》(京政办发〔2000〕20号)、《关于加快本市第二道绿化隔离地区绿化建设的意见》(京政发〔2003〕15号)、《关于统一安排本市绿化隔离地区范围内剩余建设用地的通知》(京总指发〔2002〕11号)	完成绿化任务,进行环境整治,推进城市化进程
2008 ~ 2013年	城市土地资源整备需求;城乡结合部整治	《关于进一步推进本市第一道绿化隔离地区建设意见的通知》(京政发〔2008〕17号)、《关于绿隔地区基础设施专项建设基金减免有关问题的通知》(京发改〔2008〕1925号)	保障土地供应,完善绿隔地区建设,提高城市化水平
2014至今	城市转向减量发展;疏解整治促提升行动	《关于完善本市绿化隔离地区和“五河十路”绿色通道生态林用地及管护政策的通知》(京政发〔2015〕35号)、《关于印发“疏解整治促提升”专项行动绿化工作方案的通知》京绿原发〔2017〕5号	“留白增绿”,建设城市公园环,全面实现城市化

市绿化隔离地区建设取得了重大成就，已进入新的发展阶段”。绿隔地区建设的工作重点转为建设郊野公园环，加快推进绿隔地区城市化进程，将产业用地与绿地置换，在增加成片绿地的同时，形成具有规模效益的产业聚集区。同时，为了统筹城市土地资源利用，2008年北京市制定年度土地储备开发计划和土地供应计划，使绿隔地区的土地入市变得更加正规有序。2009年，北京市成立了城乡结合部建设领导小组，重点推进城乡结合部综合配套改革试点工作，并于2010年提出50个重点村的整治计划。

2014年，习近平总书记在北京市考察时指出，要紧紧抓住疏解非首都功能这个“牛鼻子”，进一步优化城市功能和空间结构布局。在此背景下，此阶段绿隔政策的主要内容包括减量集约、疏解腾退和“留白增绿”，同时推进绿隔地区村庄城市化建设，严控新增建设用地上不符合首都功能的产业。《北京城市总体规划(2016年—2035年)》要求绿隔地区向以提供休闲游憩功能为主的城市公园环转变，到2020年力争疏解人口约50万，到2035年全面实现城市化。2017年北京市的“疏解整治促提升”(以下简称“疏整促”)行动计划，继续加强对绿隔地区的绿化和村庄改造工作的引导。

1.2 绿隔政策实施成效

1958年，《北京城市建设总体规划方案》提出绿隔地区的概念，但由于缺

乏针对性的支持政策，规划要求绿化面积达125 km²的绿化任务，至1994年实际完成绿化面积约为30 km²(表2)。1994年，北京市绿隔地区建设加快，目标是在20世纪末至少完成约140 km²的绿化面积，但至1999年实际完成绿化面积约为107 km²[20]。此外，对绿地最初的定义是以植树造林功能为主的人工林地和水面，而在成效统计时却包括了农田和菜地等的“绿色空间”[21]，因此绿化面积看似较大，但实际绿化建设任务完成度并不高。2000年北京市颁布《北京市区绿化隔离地区总体规划》，明确了240 km²的绿隔地区建设范围、310 km²的绿隔政策范围及156 km²的绿化任务，至2007年实际完成的绿化面积为126 km²[22]。这一时期的绿化建设成效较为明显，为改善城市环境做出了贡献，不过同样存在农地减少迅速等问题。例如，1998~2005年绿隔地区农田面积占比从25.6%下降到8%，而林地面积占比只从15.8%增长到18%[23]。

2008年起，北京市绿化建设目标为绿化面积达198 km²，至2014年北京市完成了50%的绿化建设任务[24-25]。从空间效应看，绿隔地区的林地规模显著上升，虽然没有建成“环形绿带”及实现“分散集团式”的规划目标，但是初具规模的绿地对于提高城市环境质量和优化功能结构仍具有积极意义，绿隔地区与边缘集团成为中心城区的重要组成部分。此外，绿隔地区的集体经济效益仍相对较

低，城中村问题依然存在[21]。2014年后，北京市绿隔地区建设的重点为结合新一轮百万亩造林绿化项目，打造“一道绿隔城市公园环”。按照《北京城市总体规划(2016年—2035年)》要求，到2030年北京市要实现绿化面积为221 km²的目标。2019年，北京市规模化公园总面积达63.3 km²，占地区绿化面积的37.7%[26]。至2021年，北京市规划公园实施率达93.5%，建设用地减量约20万平方公里。

1.3 绿隔政策与村庄改造

在不同时期的城市发展战略背景下，北京市结合上一阶段的绿隔地区建设成效及存在问题，不断调整绿隔政策。在不同时期的绿隔政策中，均有针对旧村改造和新村建设的相关规定。以北京市朝阳区为例，2008~2020年其已完成126个村庄的城市化改造，其中46个村庄主要依托绿隔政策实施改造。因此，绿隔政策对北京市的村庄改造产生了重要影响。

在参与主体方面，自7号文件确立“以绿引资、引资开发、开发建绿、以绿养绿”原则，多主体参与成为绿隔地区村庄改造的首要特征。绿隔地区具有公共产品属性，政府必须深度参与相关事务，绿隔政策对不同层级政府在村庄改造中的权责都有明确规定。乡村集体是村庄改造的关键主体，以获利为目的的社会资本也积极参与其中。由于不同时期的绿隔政策不同，乡村集体和社会资

表2 北京市绿隔建设成效梳理

时期	绿化目标	实际完成	目标完成情况	存在问题
1986 ~ 1999 年	140 km ²	107 km ²	1994 年，北京市完成绿化面积约为 30 km ² ，绿化与郊区农业生产相结合。阶段末期完成的绿化面积为 107 km ² ，包括绿地、水面、耕地等“绿色空间”	早期政策支持力度小，成效有限，管理制度不完善，房地产开发侵占绿隔地区用地。阶段末期建设成效统计的是绿色空间，绿化质量不高
2000 ~ 2007 年	156 km ²	126 km ²	北京市完成了 80.8% 的绿化任务，其中防护绿地面积为 42 km ² 、森林公园面积为 36 km ² 、综合游园面积为 24 km ² 、产业园地为 24 km ²	农地减少迅速，村民安置和集体产业项目实施率不高，吸纳农民就业能力不足等
2008 ~ 2013 年	198 km ²	142 km ²	北京市完成了 71.7% 的绿化建设任务、57.6% 的拆迁安置任务、24.9% 的劳动力安置目标、36.6% 转居人口目标	产业空间质量不高，绿色产业的劳动力安置有限，城中村问题没有得到根本性解决
2014 至今	221 km ²	168 km ²	至 2021 年，规划公园实施率达 93.5%，建设用地减量约 20 万平方公里，完成约 60% 农村劳动力安置任务	疏解任务重，产业仍存在“布局散、效率低、统筹差”等问题，林田矛盾突出，拆迁推进困难

本的参与程度和话语权在不断发生变化。

在土地利用方面,绿隔地区建设需要占用大量的集体土地,7号文件等政策规定村庄改造可以通过土地开发平衡项目资金。2008年起,村庄改造成为土地资源整备的重要工具,2014年后土地减量发展的任务最终还是落实到村庄改造项目上。因此,绿隔政策通过对土地利用的调整,使不同阶段的村庄改造与绿隔地区建设目的相适应。

在绿隔地区的村庄改造项目中,集体经济不仅是村民“农转居”后可可持续发展的物质基础;在绿隔地区建设的前两个阶段,集体经济还需要承担绿化建设和养护管理的部分费用。结合绿隔地区的生态属性和城市产业发展规划的要求,绿隔政策对村庄改造项目涉及的集体经济也会有相应的支持或限制。

收益分配一直是村庄改造项目相关参与主体关注的焦点,在具体改造方案的实施中,要完成不同阶段绿隔地区建设任务,保障村民的拆迁补偿安置和村庄的可持续发展,同时还要调动社会资本参与的积极性。绿隔政策通过规定参与主体的权责,调整土地利用指标,引导集体经济发展方向,在村庄改造中协调不同利益主体的诉求。

2 北京市村庄改造演变历程

2.1 城市化改造服务绿化建设(1986~1999年)

这一阶段村庄改造的目标明确,即通过绿隔地区建设完成20世纪末的绿化任务,并利用绿隔政策限制中心城区的无序蔓延和扩张。同时,通过村庄改造开发土地,满足绿隔地区建设项目的资金需求,完成城市化建设任务,改善城乡结合部的环境状况。在7号文件等绿隔政策的鼓励下,北京市村庄改造产生的开发需求刺激村集体主动申请甚至自筹资金编制村庄规划,争取获得绿隔地区建设村庄改造试点资格^⑤。在此阶段,北京市启动了18个村庄改造的试点工

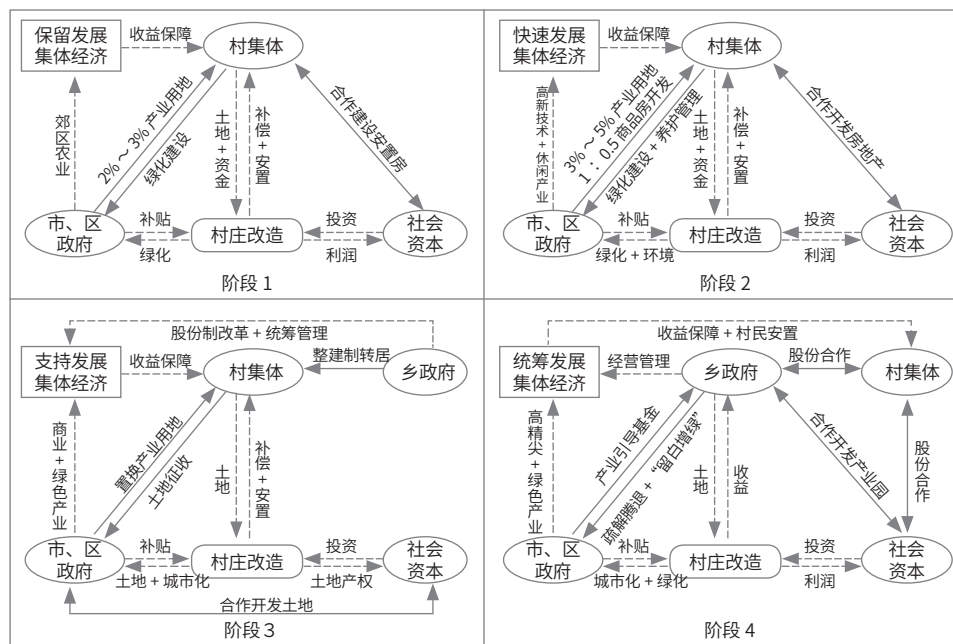


图1 绿隔地区村庄改造模式演变示意图

作,至1997年只有6个村庄获得了征地审批手续^⑥,仅占绿隔地区规划面积的11.7%^[16]。其中,丰台区草桥村的改造较为成功,村庄70%的土地用于绿化建设,剩下30%土地用于村民“农转居”安置、房地产开发和集体企业发展等,政府补贴支持基础与公共服务设施建设,村集体大力发展花卉种植等郊区农业,形成“土地变资产,农民成股民,转居不转工,就地安置住房与就业”的改造模式(图1)。由于试点阶段的权力下放和监管制度不完善,部分村集体在与开发商合作拆迁旧村、建设新村时,采用“高尔夫球场+别墅”的土地开发模式。虽然完成了绿化建设任务,但是并没有设置广大市民能够共享的公共空间,与建设开放绿色空间的初衷相悖。

2.2 产业用地开发支撑绿化建设(2000~2007年)

21世纪初期,地价上涨和产业结构的调整使北京市中心城区与边缘集团的互动加强,在更大的绿化建设任务要求下,村庄改造工作加快推进。同时,绿隔地区建设相关政策不断完善,政府支持力度加大,村集体参与积极性和话语权提升,项目执行也更加规范。新一轮

绿隔地区建设工作在完成绿化和生态环境建设的基础上,注重引导绿隔地区的经济发展,将产业用地比例从2%~3%提高到3%~5%,新增高新技术和休闲产业用地指标,强化产业项目开发在本阶段绿化建设和村庄改造中发挥的作用。例如,北京市朝阳区高碑店村43.2%的土地用于绿隔地区建设,村集体于2003年自筹100多万元资金对“古家具一条街”进行升级改造,之后又融资3500万元建成能够容纳500余家商户的古典家具民俗园;丰台区草桥村于2000年成立社区型股份合作制企业,2003年自筹资金1.5亿元建设占地面积为42hm²的世界花卉大观园,2005年建成以建材、家居、汽配产业为主的玉泉营商圈,集体经济得到快速发展。然而,过度重视产业用地开发,会造成部分地区的绿化和住房建设项目推进缓慢,以朝阳区为例,截至2007年其绿地和商品房建设完成率约为70%,村民安置房建设完成率约为40%,近半数村庄的村民仍未拆迁安置^[27]。

2.3 整建制转居整合土地资源(2008~2013年)

2008年以来,北京市的城市建设重点向城乡结合部整治转移,通过绿隔

地区的村庄改造和土地整备收储,保障城市发展的土地供应。为了实现整合土地资源的目的,此阶段的村庄改造主要采用整建制转居的模式,在保证绿化面积总量不减少的情况下,通过大项目带动,有序推进绿隔地区的村庄城市化改造,同步促进集体经济高质量发展。例如,2009年北京市选取朝阳区大望京村作为城乡结合部综合配套改革试点,由朝阳区土地储备中心负责对征收的土地进行一级开发,乡政府采取异地搬迁模式解决村民安置问题,并成立土地股份合作公司,将村级集体资产合并,实现乡级统筹经营管理,完成集体经济组织产权改革,此外村民还获得面积为 5 hm^2 的底商实物补偿;海淀区唐家岭村作为2010年启动的50个重点村改造项目之一,在整建制转居的同时,将原有集体土地置换为中关村地区最大的森林绿地公园,集体企业通过规划调整得到集中安排,实现集体经济集约高效发展。值得注意的是,此阶段产业项目实施率不高,至2014年绿隔地区拥有42个绿色产业项目,其中包括12项已批未建、2项已建未批^[26]项目。

2.4 腾退低效用地调整产业结构(2014年至今)

2014年至今,疏解腾退与“留白增绿”是绿隔地区规划建设的主要内容,北京市政府需要在完成绿化建设任务的同时,调整地区产业结构,实现全面城市化的规划目标。在此背景下,北京市朝阳区来广营、常营和将台等6个乡作为第一批绿隔地区城市化建设试点,积极探索绿隔地区可持续发展模式。村庄改造在保证村民“农转居”拆迁安置的前提下,通过疏解低端产业腾退出的建设用地建设高新产业园区,发展符合首都功能定位的“高精尖”和绿色产业,实现对集体经营性建设用地的改造升级。还有部分腾退出的土地用于建设《北京城市总体规划(2016年—2035年)》要求的城市公园环,提高城市绿化覆盖率。朝阳区在村

庄改造过程中,创新融资模式,由市、区政府和集体企业共同出资,成立“城乡结合部产业引导基金”,吸引社会资本参与投资,解决集体企业融资难题。集体经济通过产权制度改革,交由乡政府统筹经营管理,村民获得整建制转居安置和收益保障。例如,来广营乡利用绿隔地区建设试点的产业扶持政策,支持各行政村投资入股,通过股份合作制参与朝来高科技产业园区的建设和管理,提高集体经济可持续发展水平。2020年,6个绿隔地区建设试点乡的城市化任务基本完成,绿隔地区累计腾退低效用地 15 km^2 ,增加绿化面积 10 km^2 ,1.6万名村民实现“农转居”。

3 北京市村庄改造特征分析

3.1 参与主体多元性

北京市绿隔地区村庄改造的参与主体具有多元性,包括政府、村集体和社会资本等,在不同发展阶段发挥着不同的作用。第一阶段:政府提供政策支持,对项目进行统筹协调;村集体利用自身经济基础和土地资源主导村庄改造,并与社会资本合作进行土地开发。第二阶段:政府在商品房开发与产业用地指标方面的支持力度加大;村集体与社会资本参与村庄改造的机会增多,积极性提升,政策支持下的土地开发既为绿隔地区建设提供了资金,也加快了村庄改造的进程。第三阶段:绿化建设不再是首要任务,政府利用土地储备中心征收集体土地,通过土地一级开发为村庄改造和绿化建设提供资金,同时获得城市建设所需的土地资源;对于置换整合的集体产业用地,在乡政府的支持下,村集体仍然有较大的自主开发权利。第四阶段:乡政府统筹领导,带领村集体实施村庄改造项目,对集体产业用地进行开发与利用,并以产业引导基金等方式吸引社会资本进行投资。

3.2 用地指标动态性

在土地利用方面,建设用地指标一直在根据集体经济发展和村民补偿需求

进行动态调整,这在村庄改造的演变阶段中均有体现。第一阶段:1990年北京市发布文件规定“预留绿化用地的2.5%作为开发用地”,但缺乏配套政策,导致开发混乱和侵占绿地的现象;1996年北京市提出,将实施绿化建设的全部土地征为国有并划给新组建的集体经济组织,形成“一刀切”管理模式。第二阶段:2000年,北京市规定“绿化建设用地面积 10 亩 ($1\text{ 亩}\approx 666.67\text{ m}^2$)以上的,允许有3%~5%的土地用于与绿地相适宜的建设项目”,用于支持绿隔地区建设的产业用地指标显著增加。第三阶段:北京市土地储备中心对于绿隔地区的土地资源进行整合,并按照规划对征收的土地进行开发建设,提高绿地与产业用地的使用规模和效率,村民获得人均面积为 50 m^2 的集体产业用地。第四阶段:在北京市朝阳区绿隔地区建设试点项目中,按照减量集约和“留白增绿”的规划要求,引导产业项目升级改造,减少产业用地指标,完成 15 km^2 低效用地的腾退工作和 10 km^2 绿化建设任务。

3.3 集体经济必要性

集体经济是村民“农转居”后可持续发展的重要保障,也是分担绿隔地区建设成本的重要资金来源,在村庄改造的每一阶段中都不可或缺。第一阶段:在7号文件的支持下,原有集体经济得以保留和发展,其负责村庄范围内的绿化项目和部分基础设施的建设及养护,集体企业通过开发集体经营性建设用地发展郊区农业或与绿地相适宜的经营性建设项目。第二阶段:村庄改造进程加快,集体经济依靠土地开发,尤其是房地产项目,快速积累资本,拓展集体经济的规模和发展领域。第三阶段:集体经济获得产业用地指标或物业租金收入等补偿,并根据城市产业发展规划调整升级自身业态,清退落后、低效和污染企业,发展高新、高效和绿色产业。第四阶段:在乡政府的统筹与带动下,村集体将土地作为资本,通过“土地换股权”的形

式参与项目建设与管理,村民也有机会参与到高新产业园区的运营服务中。

3.4 收益分配共享性

土地增值收益是各方关注的焦点,如何协调不同主体的利益诉求是每个阶段绿隔地区村庄改造工作都会面临的重要问题。第一阶段:政府通过土地开发,满足绿隔地区建设项目资金需求,完成绿化建设任务,村集体和社会资本通过参与土地开发分享土地增值收益,集体经济获得发展机会。第二阶段:为加快完成绿化建设任务,政府的政策支持力度加强,允许村集体按照1:0.5的比例建设安置房与商品房,并将所得收益用于保障村庄拆迁补偿,村集体积累了大量资本,为村民提供了丰厚的资金收入。第三阶段:政府控制土地一级开发和交易市场,村集体参与土地开发和项目建设的机会较少,对于整建制转居的村庄而言,村民除了按规定获取拆迁与征地补偿外,还可以获得商铺物业补偿的租金收入,此阶段的收益分配更多向政府和开发商倾斜。第四阶段:政府在保障村民拆迁补偿和安置同时,更加注重村民“农转居”后的可持续发展,支持村集体参与高科技产业园区的建设与管理。

4 绿隔政策背景下的村庄改造规划策略

4.1 建设减量提质增绿的“低碳共同体”

在绿隔地区建设的不同阶段,建设用地指标一直在动态调整。近年来,在减量发展背景下,用于支持绿隔地区村庄改造的建设用地指标缩减明显,因而更需要进行制度与模式创新,减少对土地出让收入的过分依赖,探索村庄城市化改造的新路径。未来绿隔地区的村庄改造在落实减量发展的刚性任务背景下,可以建设减量提质增绿的“低碳共同体”,即减少建设用地、提高发展质量、增加绿化成效。例如,针对未利用与低效利

用问题严重的集体产业用地,应加强土地资源需求调控和管理,严格限制不符合产业发展方向的项目用地;设立区级管理平台,统筹协调集体产业用地规划、功能定位、投资计划等事项,持续控增量、促减量、优存量,为高质量产业项目提供的发展空间;充分发挥绿隔地区的生态效能和碳汇能力,扩大优质生态空间,打造宜居生活空间,建设高效生产空间。

4.2 打造城乡互补共赢的“发展共同体”

集体经济发展在绿隔地区的村庄改造中具有不可替代的作用,是村民“农转居”后的收益保障,关乎村民的未来收入。从空间上看,绿隔地区已经与城乡结合部高度重合,集体经济深受城乡二元分割的负面影响,出现发展空间不足、产业转型升级困难、收支失衡风险增大等问题。若要推动集体经济发展与村庄改造的良性循环,应打造城乡互补共赢的“发展共同体”。在城乡融合的背景下,绿隔地区的村庄应“宜城则城、宜乡则乡”,聚集发展要素,优化要素配置,利用城乡互补的供需关系,促进集体经济发展。例如,发挥绿隔地区生态供给的区位优势,保护并利用好耕地空间,做优做绿第一产业,推动第一、第二、第三产业融合发展;利用乡村振兴和美丽乡村等支持政策,因地制宜发展都市农业和城郊旅游业;通过促进城乡要素双向流动,满足城市发展需求,带动乡村发展,提高绿隔地区集体经济的收益和效益。

4.3 构建共建共治共享的“利益共同体”

在绿隔地区的村庄改造项目中,政府实施绿化建设,提升城市环境质量,推动产业升级和城市化进程。村民通过村庄改造改善居住环境,发展集体经济,获取经济收益。社会资本通过参与土地开发,分享土地增值收益。但绿隔地区建设尚未完成,由于土地政策收紧,资金来源减少和拆迁推进困难,各方参与

村庄改造的积极性下降。绿隔地区要发挥“绿化之功、隔离之用、地区之效”,需要通过村庄改造项目,打造共建共治共享的“利益共同体”。具体而言,从参与主体看,尚未进行改造的村庄自身的经济基础和组织能力相对较弱,客观上需要基层政府更多的支持和领导。建议发挥基层政府统筹领导村庄改造的优势,为村集体利用自身资源主导或参与村庄改造提供支持,提高改造效率。从收益分配看,要重视各参与主体的利益诉求,调动社会资本的积极性,兼顾疏解腾退任务与村民拆迁安置补偿要求,重点解决村民“农转居”后的可持续发展问题。通过对有限土地资源的重新配置实现经济利益的调整,系统性地解决村民的居住、就业和社保等问题,推动村庄在绿隔地区建设中实现高质量的改造。

5 结语

绿隔地区建设是北京市城市规划建设的重要组成部分,三十多年来,北京市不断依据城市发展战略调整绿隔政策,但绿隔地区建设并未完全实现抑制城市蔓延或完成阶段性绿化的目标。在绿隔政策影响下,为了服务不同时期的绿隔地区建设任务,绿隔地区的村庄改造呈现明显的演变规律和特征。从以服务绿化建设为核心,到依托产业用地开发支撑绿化建设,再到整建制转居整合土地资源,对土地价值的发掘逐渐加强,但绿隔地区的绿化功能不断削弱。近年来,北京市进入疏解腾退低效用地和“留白增绿”阶段,抑制土地的开发速度,促进绿隔地区回归初始功能,使村庄改造从工具转变为目的。在此过程中,村庄改造呈现出参与主体多元性、用地指标动态性、集体经济必要性和收益分配共享性的特征。

绿隔地区作为独特的城市规划单元,其中尚未进行城市化改造的村庄,大多发展条件较差,容易受到政策的影响和限制。在减量发展、疏解非首都功能和

完全城市化的“三重”背景下，村庄改造需要同时应对建设用地指标缩减、集体经济发展困难和参与主体积极性下降等问题。建议通过打造减量提质增绿“低碳共同体”，城乡互补共赢“发展共同体”，以及共建共治共享“利益共同体”，优化区域“三生空间”，促进城乡要素流动，调动各方积极性，探索绿隔地区村庄城市化改造的新路径与模式，实现新阶段的绿隔地区建设目标。■

[注 释]

- ① “绿化隔离地区”这一概念最早出现在1958年的《北京城市建设总体规划方案》中，本研究专指第一道绿化隔离带。
 - ② 《关于印发北京市第二次园林工作会议纪要的通知》(京政办发〔1986〕14号)提出“建设首都的大园林”，力争在1990年见到成效。
 - ③ 《关于首都大环境绿化工程用地及管理问题的通知》(京政办发〔1990〕63号)提出建设“首都大环境绿化工程”，并保留大环境绿化用地的2.5%作为开发用地。
 - ④ 《关于严格控制在城市绿化隔离地区内进行开发建设的紧急报告》(京政办发〔1993〕46号)指出“最近，许多房地产开发公司和建设单位要求与本市近郊乡、村合作改造旧村，开发住宅，大量侵占了总体规划确定的城市绿化隔离地区……任何单位不得在规划的绿化隔离地区内进行开发建设”。
 - ⑤ 7号文件规定，成片绿化用地占村庄面积达到30%以上的乡(镇)、村，才可以遵循“以绿引资、引资开发、开发建绿、以绿养绿”的原则进行村庄改造。
 - ⑥ 1997年中央下发《关于进一步加强土地管理切实保护耕地的通知》，绿隔地区非农建设占用耕地的用地审批被冻结，因此7号文件出台后启动的试点项目中，只有6个获得用地审批。
- 控研究——以崔各庄乡为例[J]. 城市规划学刊, 2015(1): 61-67.
- [4] Kühn M. Greenbelt and Green Heart: Separating and Integrating Landscapes in European City Regions[J]. Landscape and Urban Planning, 2003(1-2): 19-27.
 - [5] Amati M. From a Blanket to a Patchwork: The Practicalities of Reforming the London Green Belt[J]. Journal of Environmental Planning and Management, 2007(5): 579-594.
 - [6] Bradley Q. Public Support for Green Belt: Common Rights in Countryside Access and Recreation[J]. Journal of Environmental Policy & Planning, 2019(6): 692-701.
 - [7] Siedentop S, Fina S, Krehl A. Greenbelts in Germany's Regional Plans—An Effective Growth Management Policy? [J]. Landscape and Urban Planning, 2016(145): 71-82.
 - [8] Macdonald S, Monstadt J, Friendly A. Rethinking the Governance and Planning of a New Generation of Greenbelts[J]. Regional Studies, 2021(5): 804-817.
 - [9] Tang B S, Wong S W, Lee A K. Green Belt in a Compact City: A Zone for Conservation or Transition? [J]. Landscape and Urban Planning, 2007(3-4): 358-373.
 - [10] Han A T, Go M H. Explaining the National Variation of Land Use: A Cross-national Analysis of Greenbelt Policy in Five Countries[J]. Land Use Policy, 2019(81): 644-656.
 - [11] Jeon J S. How Housing Market Responds to Greenbelt Relaxation: Case of Seoul Metropolitan Area, South Korea[J]. Land Use Policy, 2019(84): 328-334.
 - [12] Li N, Vyn R J, McEwan K. To Invest or Sell? The Impacts of Ontario's Greenbelt on Farm Exit and Investment Decisions[J]. Applied Economic Perspectives and Policy, 2016(3): 389-412.
 - [13] 李玟, 刘家明, 宋涛, 等. 北京市绿带游憩空间分布特征及其成因[J]. 地理研究, 2015(8): 1507-1521.
 - [14] Feng C C, Zhang H, Xiao L, Guo Y P. Land Use Change and Its Driving Factors in the Rural-Urban Fringe of Beijing: A Production-Living-Ecological Perspective[J]. Land, 2022(11): 314.
 - [15] Yang J, Zhou J X. The Failure and Success of Greenbelt Program in Beijing[J]. Urban Forestry & Urban Greening, 2007(4): 287-296.
 - [16] 杨小鹏. 北京市区绿化隔离地区政策回顾与实施问题[J]. 城市与区域规划研究, 2009(1): 171-183.
 - [17] 吴纳维. 北京绿隔产业用地规划实施现状问题与对策——以朝阳区为例[J]. 城市规划, 2014(2): 76-84.
 - [18] 曾赞荣, 王连生. “绿隔”政策实施下北京市城乡结合部土地利用问题及开发模式研究[J]. 城市发展研究, 2014(7): 24-28.
 - [19] 石晓冬, 杨明, 和朝东, 等. 新版北京城市总体规划编制的主要特点和思考[J]. 城市规划学刊, 2017(6): 56-61.
 - [20] 谭求. 北京市第一道绿化隔离地区规划反思和探索[D]. 北京: 清华大学, 2009.
 - [21] 文萍. 北京城市绿隔的绩效评价[C]// 城乡治理与规划改革——2014中国城市规划年会论文集, 2014.
 - [22] 高娜, 李智勇, 樊宝敏. 北京市绿化隔离带近自然景观规划[J]. 中国城市林业, 2009(2): 36-39.
 - [23] 韩昊英, 龙瀛. 绿色还是绿地?——北京市第一道绿化隔离带实施成效研究[J]. 北京规划建设, 2010(3): 59-63.
 - [24] 李海琳. 北京第一道绿化隔离地区城市化建设试点新机制研究[J]. 北京规划建设, 2015(5): 118-122.
 - [25] 孙喆. 北京市第一道绿化隔离带区域热环境特征及绿地降温作用[J]. 生态学杂志, 2019(11): 3496-3505.
 - [26] 杨天蛟. 北京市历版总规与绿化隔离地区空间演进研究[C]// 活力城乡 美好人居——2019中国城市规划年会论文集, 2019.
 - [27] 谢欣梅. 绿隔十年谈——记朝阳区绿隔实施情况调研[J]. 北京规划建设, 2008(5): 112-115.

[收稿日期] 2022-01-26

[参考文献]

- [1] 徐勤政, 石晓冬, 胡波, 等. 利益冲突与政策困境——北京城乡结合部规划实施中的问题与政策建议[J]. 国际城市规划, 2014(4): 52-59.
- [2] 吕斌, 江南, 胡映洁. 北京市城乡结合部拆迁安置政策评议[J]. 中国土地, 2015(6): 15-18.
- [3] 吴纳维, 张悦, 王月波. 北京绿隔乡村土地利用演变及其保留村庄的评估与管