

“精明收缩”理念下收缩型乡村规划策略

张长城

【摘要】梳理我国乡村收缩现状，结合国外应对乡村收缩的经验，提出国土空间规划体系下实用性村庄规划要从规划理念转变、规划体系完善、治理模式创新等3个方面应对乡村收缩，并提出“精明收缩”理念下3种匹配收缩趋势的差异化规划模式：对于半主动收缩型村庄，要浓缩精华、精致提升，建立“反磁力”型乡村；对于主动收缩型村庄，要约束发展、保障民生，打造宜居型村庄；对于被动收缩型村庄，要拆除合并、置换土地，实现乡村居住用地的收缩。

【关键词】乡村收缩；精明收缩；主动收缩；被动收缩；半主动收缩

【文章编号】1006-0022(2023)12-0139-06 **【中图分类号】**TU984 **【文献标识码】**A

【引文格式】张长城.“精明收缩”理念下收缩型乡村规划策略[J].规划师,2023(12):139-144.

Shrinking Rural Planning Strategy under the Smart Shrinkage Concept/ZHANG Changcheng

【Abstract】The current situation of rural shrinkage in China is organized, and combining the experience of foreign countries in dealing with rural shrinkage, it is put forward that practical village planning under the territorial space planning system should address rural shrinkage from three aspects: changing planning concepts, improving planning systems, and innovating governance models. Then, three different planning models matching the shrinking trend under the concept of "smart shrinking" are put forward: for semi-active shrinking villages, it is necessary to concentrate essence, make refined improvement, and establish "anti-magnetic" villages; for active shrinking villages, it is necessary to constrain development, ensure people's livelihoods, and create livable villages; for passive shrinking villages, it is necessary to demolish and merge, replace land, and achieve the shrinkage of rural residential land.

【Keywords】rural shrinkage; smart shrinkage; active shrinkage; passive shrinkage; semi-active shrinkage

1 我国乡村收缩的现状与作用机制

1.1 乡村收缩现状

改革开放以来，我国经济社会快速发展，经历了世界历史上规模最大、速度最快的城镇化进程^[1]。资源大量向城市集中，导致城乡差距不断加大，城市在生活环境、服务设施、社会保障等方面的便利性与乡村的衰败、落后形成强烈的对比，城市的“拉力”和乡村的“推力”导致乡村人口大量向城市迁徙。2012—2022年10年间，乡村人口减少了23%，减少将近1.5亿人，乡村空间大

量闲置荒废，空心村、老龄化等问题严重，这些现象无不体现着乡村收缩的实质，并且造成大量收缩型乡村的出现。

为了更好地对乡村收缩的状况进行识别和评价，结合国内外专家学者的研究，可采用人口收缩度的指标作为评判乡村收缩水平的标准。人口收缩度表示已经连续数年处于收缩阶段的乡村，在整个收缩时期平均每年人口流失的速度^[2]。人口收缩度 $\leq 2\%$ ，为轻度收缩； $2\% < \text{人口收缩度} < 5\%$ ，为中度收缩；人口收缩度 $\geq 5\%$ ，为重度收缩^[3]。对我国近10年的乡村人

【基金项目】住房和城乡建设部城市建设司科技计划项目(2018-K6-006)、浙江大学—上海城建城乡发展与规划创新联合研究中心课题项目

【作者简介】张长城，工程师，注册城乡规划师，现任职于上海市城市建设设计研究总院(集团)有限公司。

口进行测算,可知 2012—2022 年我国乡村人口收缩度为 3.0%,属于中度收缩阶段。乡村收缩在未来一个阶段内长期存在甚至加剧,因此构建收缩型乡村规划体系尤为重要。

1.2 乡村收缩的作用机制

乡村收缩是外部政策、社会发展等外部因素和乡村内部因素共同作用的结果。基于收缩机制的要素构成和作用属性,乡村收缩的动力因子可分为外源性因子和内源性因子^[4]。

1.2.1 外源性因子

外源性因子包括宏观外部政策和社会经济状况。近 20 年来,我国城镇化率提高约 26%,2022 年城镇化率已达到 65.22%,与之相对应,数以亿计的乡村人口进入城市,乡村收缩速度加快,收缩进程被压缩,导致了一系列的乡村问题。然而,近些年的乡村收缩研究聚焦于乡村居民点空间上的迁并,对村民“上楼”后的生产生活问题考虑较少,乡村的社会功能已在一定程度上消亡^[5]。

1.2.2 内源性因子

内源性因子主要包括乡村生产生活方式的变化和农民的自发迁移。我国乡村农业生产多为“靠天吃饭”,农民收入较低且不稳定,导致大量农村青壮年外出务工,形成了代际分工、“候鸟式”迁徙等现象。另外,乡村收缩呈现出人口减少但空间不减甚至增多的趋势,究其原因,主要是农民较难融入大城市,而乡村的建设成本较低,推动了很多流动人口务工人员、在外定居人员将积累的财富通过空间建设的方式转移回故乡。

2 收缩型乡村的国际应对经验

2.1 从“增长干预”到“适应收缩”的转变

在国外,传统增量型规划仍被使用以抵抗乡村收缩。例如:英国坚持增长

导向,严重依赖移民(主要来自东欧地区)来维持农村工业的模式与服务;德国以增强和培育收缩地区为目标,在试点项目“聚焦乡村行动”中制定了以增长为重点的振兴政策。实践证明,这些路径短期内虽然能在一定程度上促进乡村地区的复兴,但是不能实现乡村地区的可持续发展,收缩作为乡村发展的模式之一,与增长并驾齐驱,收缩并不等同于不发展,而是应该构建适应收缩现状的乡村规划体系。

2.2 从“自上而下”到“自下而上”的转变

乡村收缩现象出现初期,国外多通过“自上而下”的政府干预来恢复乡村的活力,如日本的合村运动、韩国的新村运动均试图通过政府的积极干预改善乡村居住条件、增加基础设施和公共服务设施,试图扭转乡村收缩的趋势,但这反而加剧了乡村对政府控制的公共工程的依赖。因此,需要从“自上而下”的政府干预转向“自下而上”的村民行动,以唤醒村民对地方规划和建设的参与热情,自己动手建设自己的家园,提高收缩型乡村规划的科学性。例如,荷兰诺戴克村民通过自组织和倡议建设体育中心,并成功向地方政府申请了特殊补贴,推动了乡村的复兴发展。

2.3 从“空间导向”到“人文导向”的转变

推动乡村规划从“空间导向”向满足文化、生活、地方归属感等多元需求的“人文导向”转变,成为应对乡村收缩的重要考量。例如,日本开展了“一村一品”运动,诸多村庄得以充分发挥自身优势,打造了越后妻有大地艺术节、雪子寿司等地方特色品牌,在体现文化创意的同时,提升了村民的生活水平。可见,通过价值观念转变、组织方式更新等策略建立起社会生活与精神生活的关系网络,

可以促进乡村社会功能的可持续发展,从而打造独具特色和魅力的乡村。

3 “精明收缩”的乡村发展理念

我国乡村规划存在被动面对收缩甚至抵制收缩的误区。增长其实只是特定时期乡村发展的表现形式,并不等同于发展,从目前我国乡村发展的脉络来看,稳定或是收缩都应该成为推动乡村发展与质变的范式。在经历了乡村人口快速减少的这一收缩阶段后,试图“阻止”乡村收缩的规划策略已经不再有效,对于收缩型乡村,急需从被动应对转变为积极治理,树立“精明收缩”的乡村发展理念,并采用正确有效的治理模式来扭转乡村“衰亡”的命运。

根据“精明收缩”的乡村发展理念,应顺应乡村整体收缩趋势^[6],明确收缩不代表不增长,而是要精明辨识乡村的发展基础和潜力,制定差异化的村庄发展策略,以最小的阻力促推乡村整体的“精明收缩”。同时,要更加注重人的需求,通过村民自治、多方共治等手段,激发乡村的内生动力,实现进一步的、精明的收缩治理。见图 1。

4 “精明收缩”理念下收缩型乡村的规划应对策略

4.1 精准衔接,构建收缩型乡村规划体系

乡村规划作为国土空间规划的“细胞单元”,只有每一个“细胞”都健康,才能让乡村焕发活力,但传统乡村规划存在多种误区:①“就村论村”,没有与周边村庄规划以及县域、镇域总体规划相衔接,出现规划“打架”的现象;②“就空间论空间”,过分关注空间和物质层面的建设,忽视乡村社会功能式微的潜在风险,同时忽略了乡村发展和村民的实际需求,导致乡村规划成为政

府和设计师的“一言堂”^[7]；③“见地不见人”，主要依靠村庄的拆迁和村民的“上楼”来实现乡村的“挤压式”收缩。因此，传统乡村规划改革势在必行，特别是在面对乡村人口、空间、产业多层次收缩带来的严酷挑战时，传统乡村规划暴露出的不适应和弊端更加显著，亟待构建收缩型乡村规划体系（图2）。收缩型乡村规划体系的“精明”之处在于精辨潜力和精准衔接。

4.1.1 精辨潜力——在国土空间规划中加强对收缩型乡村的识别

在国土空间规划体系下，在对体现收缩现状的现状人口流向、经济社会状况等进行调查的基础上，在市县级国土空间规划编制中，通过生态敏感性评价、用地适宜性评价、村庄发展潜力评价“三评价”，对乡村发展的现状和潜力进行分级，预测乡村发展的趋势，识别收缩型乡村，筛选出发展潜力较好的“预增长型”乡村，进而制定差异化的村庄发展策略。

4.1.2 精准衔接——对接相关规划

收缩型乡村规划应跨越行政边界的界限，主动寻求与县域总体规划、镇域总体规划、周边村庄规划的协调，并与文物保护、水利设施、重大基础设施等专项规划相衔接，形成以乡村可持续发展为目的、各规划协调一致的规划体系。

4.2 分类分策，选择适应收缩型乡村发展的规划模式

乡村收缩作为乡村发展的一种普遍过程，在下一步的发展中既要避免消极抵制收缩的发展思路，也要避免陷入“一刀切”式的促增长的误区，应该转“被动收缩”为“主动发展”，顺应乡村收缩的大趋势和大背景，立足地区的资源禀赋和发展状况，结合村庄收缩的动力机制和表现特征，合理划分村庄类型，将其划分为半主动收缩型、主动收缩型、被动收缩型等3种类型（表1），并进行



图1 “精明收缩”理念下乡村规划转变示意图

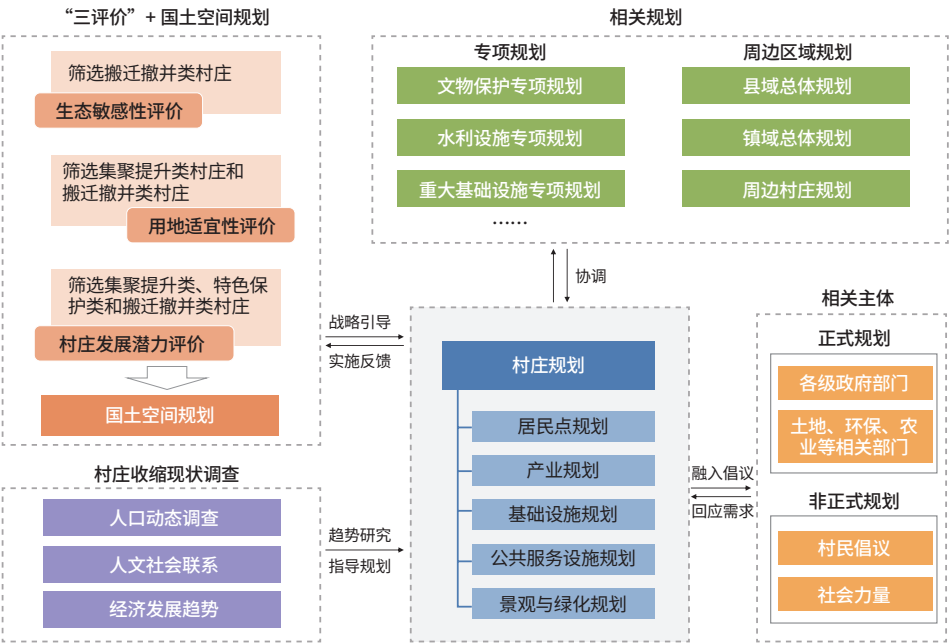


图2 收缩型乡村规划体系构建示意图

表1 “精明收缩”理念下不同类型村庄对比

对比项	半主动收缩型	主动收缩型	被动收缩型
现状特征	人口有轻度流失，有一定的产业基础，发展状况相对良好	人口流失严重，空心村现象突出，产业基础薄弱	结合政策需要撤并、搬迁的村庄、居民点
收缩路径	增长培育（动态式发展）	存量收缩（存量集约提质）	减量收缩（规模直接减小）
收缩策略	生活空间优质化、生产空间复合化、生态空间多元化	生活空间高效化、生产空间宜居化、生态空间有农化	生活空间分化化、生产空间聚合化、生态空间提质化
人口变化	可结合发展状况适度增加	严格限制人口增加	人口迁出，农民“上楼”
空间变化	可结合发展需求适度增加	严格限制用地增加	用地置换或清退
产业变化	培育特色产业，加大一二三产的融合力度	强化现状产业特色，提升村民的收入水平	不考虑
设施变化	完善生产生活设施	满足村民的生活需求	不考虑
发展趋势	人增地增，产业转型	人口稳定或减少，用地集约	村庄撤并，人口迁出
乡村类型	村企联动型、特色带动型、城镇集聚型、强村集聚型	内部整理型、限制发展型	拆迁合并型、异地搬迁型、城中村型

分类分策引导，实施差异化的收缩模式（图3），以保障乡村的可持续发展。

4.2.1 半主动收缩型村庄——浓缩精华、精致提升，建立“反磁力”型乡村

乡村收缩并不是所有乡村均质同等地收缩，因此需要通过现状评价和发展趋势研判，将资源和要素向具备地方特色、发展潜力好的乡村倾斜，并以此为基础打造“反磁力”型乡村。这类村庄既是乡村地区的“增长极”，也是乡村能够持续发展的“引爆点”^[8]，可结合产业升级、特色培育推动乡村发展，实现人口和空间的增长。这类村庄主要包括村企联动型、特色带动型、城镇集聚型、强村集聚型等4大类。见表2。

(1) 村企联动型村庄——工业集聚，空间高效

村企联动型村庄一般具备良好的产业基础，乡村工业用地所占比例较高。但是由于前期缺乏统筹规划，这类村庄的工业用地一般相对分散，集聚效益相对较低。对于这类村庄，规划重点是促进工业集聚，主要有两条发展路径：①对于距离城镇工业园区较近、乡村工业体量相对较小的村庄，为村镇工业制定科学合理的退出路径，开展适度化和渐进式的“退村进园”工作；②对于工业体量较大、发展较好的村庄，可以在甄别现状工业空间布局的基础上，合理确定工业集聚区的选址，促进乡村工业集聚、高效布局。

(2) 特色带动型村庄——产业融合，特色培育

特色带动型村庄一般有一定的农业基础、文化基础等，可结合村庄特有的现状资源进行特色培育。具体而言，可延伸产业链，发展第三产业，促进农业附加值的提升，并结合乡村的特色资源，打造文化体验型、现代农业体验型、特色景观体验型等不同类型的村庄，以提升乡村的竞争力和综合实力。

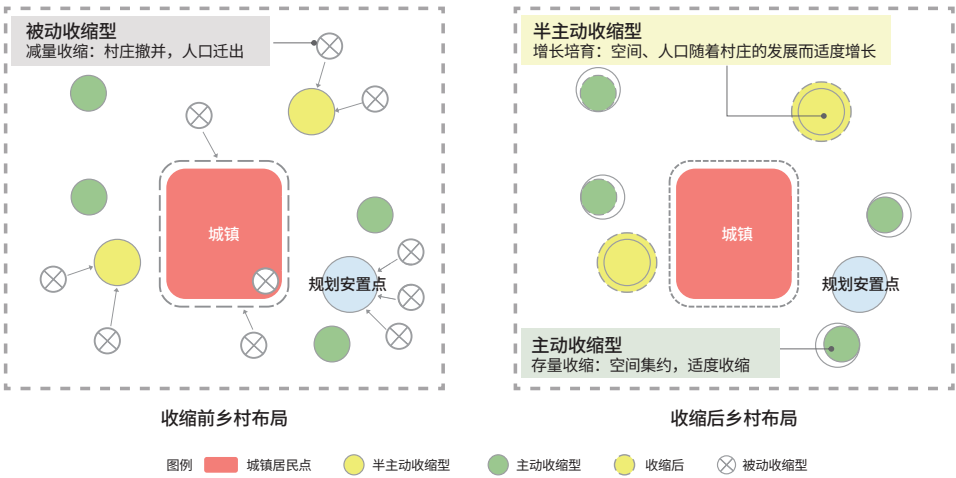


图3 差异化乡村收缩模式示意图

表2 “精明收缩”理念下半主动收缩型村庄分类引导

类型	村庄特征	空间发展模型	规划模式引导
村企联动型	村庄有一定的乡镇企业，能带动村民就业，产业基础较好		工业集聚，空间高效：①“退村进园”，建立适度化和渐进式的退出机制；②工业向集聚区集中，促进空间集约化、高效化 完善区域主要功能：工业企业、服务设施
特色带动型	村庄在农业、文化等方面有较好的资源禀赋，发展潜力较大		产业融合，特色培育：延伸产业链，发展第三产业，提升农业附加值，发展乡村旅游、农业观光等 完善区域主要功能：特色产业、服务设施
城镇集聚型	离城镇地区较近，具有良好的区位和交通优势		城乡共生，以城带乡，共享资源：邻近城镇划定新型社区，实现城乡基础设施的互联互通和公共服务设施的共建共享 完善区域主要功能：新型社区、服务设施
强村集聚型	村庄发展状况较好，多为中心村，周边有一些规模较小的居民点待迁并		建设新型农村社区，完善配套：在村庄附近划定合适的区域建设新型农村社区，满足周边拆除村庄的安置需求，并完善相关配套设施 完善区域主要功能：新型社区、服务设施

注：在空间发展模型中，表示城镇集聚区，表示乡村服务空间，表示乡村工业空间，表示特色产业空间，表示乡村居住空间，表示增长空间。

(3) 城镇集聚型村庄——城乡共生，以城带乡，共享资源

城镇集聚型村庄一般紧邻城市或镇区，具有良好的区位和交通优势。因此，城镇集聚型村庄具备建设新型社区的条件，在规划时应强化城市公共服务设施和市政设施的辐射影响，实现城乡基础

设施的互联互通和公共服务设施的共建共享^[9]。

(4) 强村集聚型村庄——建设新型农村社区，完善配套

对于强村集聚型村庄，主要是结合迁村并点、乡村振兴等政策基础，在中心村或发展状况良好的村庄附近，经过

合理评估划定一定范围的用地来建设新型农村社区，以满足周边拆除村庄的安置需求，并完善相关配套设施，满足村民的生活需求。

4.2.2 主动收缩型村庄——约束发展、保障民生，打造宜居型乡村

主动收缩型村庄主要是发展潜力一般、不宜进行扩建的村庄，以及位于保护区内部、被限制发展的村庄，包括内部整理型和限制发展型两大类。见表 3。

(1) 内部整理型村庄——存量挖潜，完善配套

对于内部整理型村庄，应该在保留的基础上限制其人口和用地的进一步增长。这类村庄提质发展的根本是进行存量挖潜，对于村庄内利用能效较低的建设和用地，结合村民对于生活品质提升的需求度分析，有针对性地配建商业、文化活动等服务设施，改善村庄内部的公共环境，提升村庄的宜居性^[10]。

(2) 限制发展型村庄——以保护为主，统筹周边

限制发展型村庄主要是指各种保护区内部的村庄，由于保护区的特殊生态属性，村庄的增量发展受到限制，需要重点统筹保护、利用与发展的关系，将村庄自身的发展融入保护区的整体保护和发展中，综合统筹保护区、村民住宅建设和产业发展等用地的关系，在用地限制的基础上实现村庄的保护和发展。

4.2.3 被动收缩型村庄——拆除合并、置换土地，实现乡村居住用地的收缩

被动收缩型村庄主要包括城中村型、撤并安置型两大类，其中撤并安置型村庄又可分为拆迁合并型和异地搬迁型两种类型。对于这类村庄，需要通过集聚点的建设满足村民的居住需求，实现乡村居住用地的收缩。见表 4。

(1) 城中村型村庄——合理选址，完善配套

城中村型村庄是指用地位于城区范

表 3 “精明收缩”理念下主动收缩型村庄分类引导

类型	村庄特征	空间发展模型	规划模式引导
内部整理型	区位和交通条件一般，特色不突出，发展潜力一般		存量挖潜，完善配套：对现状建设情况进行评价，对于村庄内利用能效较低的建设和用地，结合村民的需求度分析，配建商业、文化活动等服务设施，改善村庄内部的公共环境
限制发展型	位于各类保护区内，需根据保护需求限制其人口和用地的增加		以保护为主，统筹周边：重点统筹保护、利用与发展的关系，应将村庄自身的发展融入保护区的整体保护和发展中，综合统筹保护区、村民住宅建设和产业发展等用地的关系，在用地限制的基础上实现保护和发展

注：在空间发展模型中， 表示保护区， 表示乡村服务空间， 表示乡村工业空间， 表示特色产业空间， 表示乡村居住空间， 表示闲置空间。

表 4 “精明收缩”理念下被动收缩型村庄分类引导

类型	村庄特征	空间发展模型	规划模式引导
城中村型	位于城区范围内，由于城镇发展需要进行拆除或改造		合理选址，完善配套：建设新型社区，应服从国土空间规划，在城市居住组团范围内选址；基础设施和公共服务设施应按照城市居住区标准，结合城市现有资源和城市相关规划进行建设
撤并安置型（拆迁合并型）	现状规模较小，空心村、老龄化现象严重		选择交通方便、用地充足、多居民点交界处新建农村新型社区，对拆迁村庄进行搬迁安置 收缩路径：分期分区、渐进引导 保障机制：环境引导、政策倒逼 生态修复：土地复垦、潜力挖掘
撤并安置型（异地搬迁型）	现状村庄位于矿产资源压覆区、风景区、水源地保护区、黄河滩区、地质灾害易发区等不适宜居住的地区		将村庄搬迁至安全地域，并组建农村新型社区，完善配套设施和服务 收缩路径：分期分区、渐进引导 保障机制：环境引导、政策倒逼 生态修复：土地复垦、潜力挖掘

注：在空间发展模型中， 表示城镇集聚区， 表示特色产业空间， 表示乡村居住空间， 表示增长空间， 表示不适宜居住区域。

围内、结合城市发展需要对其进行更新拆除以促使用地能级提升的村庄。这类村庄已经实现“村改居”，传统的乡村社会已经消亡，下一步的工作重点应该是保障村民“上楼”后的生产生活和就

业等需求，结合城市相关规范建设安置社区和配套服务设施^[11]。

(2) 撤并安置型——分期推进，渐进收缩

在撤并安置型村庄中，拆迁合并型

村庄的现状规模较小，建设用地浪费较严重，需要在考虑用地集约的基础上对多个村庄进行拆除、合并、安置；异地搬迁型村庄一般位于矿产资源压覆区、风景区、水源地保护区、黄河滩区、地质灾害易发区等不适宜居住的地区，应选择合适区域进行搬迁。对于撤并安置型村庄，应充分考虑村民意愿，采用分期分区、渐进引导的收缩路径，并通过环境引导、政策倒逼等措施保障撤并工作的推进，对置换出来的土地进行复垦还林、还耕等，以改善区域生态环境。

4.3 多方共治，构建“自下而上”的乡村治理模式

有效的乡村治理能够保障乡村聚落的“精明收缩”。与城市不同，乡村具有显著的在地属性和强烈的亲缘、地缘等社会文化属性，更需要形成以村民为主体、村民意愿得到更广泛表达的“自下而上”的乡村治理体系。收缩型乡村的规划建设与日常运行关乎村民生活、村庄发展、社会稳定，急需在政府、乡村、社会之间建立起多方协调机制，从当下的“政府治理”模式转向“多方共治”模式，以村民的需求和发展为出发点，充分尊重村民意愿，从而使乡村收缩更有温度。

首先，政府作为乡村收缩的管控主体，应该加强政策引导，探索适应收缩情境的乡村治理体系。可建立乡村规划师制度，乡村规划师既参与乡村规划的决策和编制，也参与乡村各项事务的协调和落实，是乡村规划中沟通政府与村民等多元主体的桥梁和纽带。其次，企业、高校、专家等社会团队是乡村发展的支持者和监督者，应发挥这些社会团队的作用，为乡村的稳定持续发展保驾护航。最后，应充分发挥村民尤其是乡村精英的主体带动作用，将村民倡议等非正式规划内容嵌入正式规划体系，让村民共同参与乡村事务的决策并监督落实情况，为乡村收缩问题的解决出谋献策。见图4。

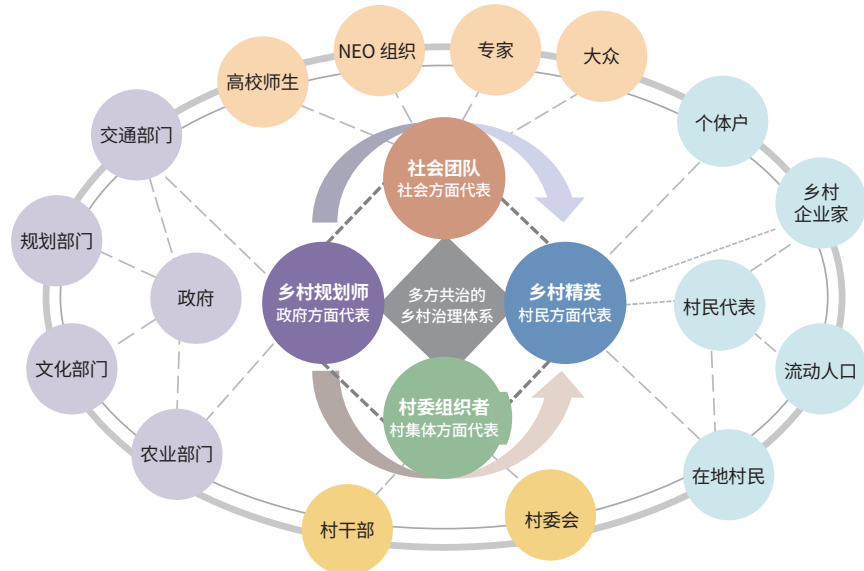


图4 “自下而上”的乡村治理模式示意图

5 结束语

随着城镇化进程的加速，乡村收缩不可逆转，但收缩并不代表衰败，如何实现收缩基础上的复兴，落实乡村振兴战略，探索适合我国国情的“中国式收缩路径”尤为重要。本文基于“精明收缩”的乡村发展理念，从规划体系构建、规划模式选择、乡村治理模式构建等方面探索收缩型乡村的规划策略，以期为乡村发展提供经验借鉴。

[参考文献]

[1] 徐娜. 国土空间规划体系下的重庆市乡村振兴分级规划要点探讨[J]. 规划师, 2021(16): 42-46.
[2] 刘春阳, 杨培峰. 中外收缩城市动因机制及表现特征比较研究[J]. 现代城市研究, 2017(3): 64-71.
[3] 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): 9-18.
[4] 曾鹏, 王珊, 朱柳慧. 精明收缩导向下的乡村社区生活圈优化路径: 以河北省肃宁县为例[J]. 规划师, 2021(12): 34-42.
[5] 焦林申, 张敏. 收缩乡村的空废成因与精明收缩规划策略: 基于豫东典型乡村的田野调查[J]. 经济地理, 2021(4): 221-

232.
[6] 樊倩苗. 精明收缩视角下恒口示范区乡村聚落空间优化研究[D]. 西安: 长安大学, 2021.
[7] 王雨村, 王影影, 屠黄桔. 精明收缩理论视角下苏南乡村空间发展策略[J]. 规划师, 2017(1): 39-44.
[8] 岳晓鹏, 钱子萱, 丁潇颖. 精明收缩视角下的天津农村空间优化策略[J]. 规划师, 2021(10): 59-66.
[9] 陈玉娟, 吴洋阳, 林姗姗, 等. 基于精明收缩视角的温岭市乡村居民点空间优化研究[J]. 现代城市研究, 2021(11): 57-64.
[10] 马琰, 雷振东, 刘加平, 等. 面向乡村振兴精细化治理的国土空间综合整治规划研究[J]. 规划师, 2023(5): 26-33.
[11] 谢正伟, 李和平. 论乡村的“精明收缩”及其实现路径[C]// 城乡治理与规划改革: 2014 中国城市规划年会论文集, 2014.

[收稿日期] 2023-07-07;
[修回日期] 2023-09-21