

“显性”与“隐性”兼顾的田园综合体规划

——以武汉都市田园综合体为例

□ 张 毅，王智勇

【摘要】在我国深入推进乡村振兴及美丽乡村建设的背景下，田园综合体规划建设成为促进乡村发展的重要举措。文章从田园综合体规划的“显性”与“隐性”维度出发，探讨了田园综合体产生的背景，从建设体制、空间管理、规范标准和乡村事权等方面揭示了田园综合体规划面临的问题，并以武汉都市田园综合体为例，从区域协同、产业发展、“多规合一”、生态保护、旅游策划、体系支撑、效益评估、社会治理和管理经营等角度提出了田园综合体规划的具体对策，明确了区域性、综合性和村民自治等“隐性”规划要素对田园综合体建设发展的重要作用，以期尚处于实验试点阶段的田园综合体规划提供经验借鉴。

【关键词】都市田园综合体；显性；隐性；武汉

【文章编号】1006-0022(2018)08-0024-05 **【中图分类号】**TU984 **【文献标识码】**B

【引文格式】张毅，王智勇．“显性”与“隐性”兼顾的田园综合体规划——以武汉都市田园综合体为例[J]．规划师，2018(8)：24-28．

Practices And Thoughts On "Dominance" And "Recessive" Of Rural Complex Planning: Wuhan Urban Rural Complex/Zhang Yi, Wang Zhiyong

【Abstract】 Under the background of China's further promotion of rural revitalization, the planning and construction of rural complex has also become an important measure to promote rural development. On the basis of the "Dominance" and "Recessive" dimensions, the background of rural complex planning is discussed, and the problems are revealed from the aspect of construction system, space management, standard standards, and rural rights. The paper take the Wuhan urban rural complex as an example, construct specific strategies of regional cooperation, industrial development, multi regulation, social governance, ecological protection, support system, management, benefit evaluation and so on, and clear the important role of the "Recessive" planning elements such as regional, comprehensive and villager autonomy on the development of the rural complex, in order to provide experience for the rural complex planning.

【Key words】 Urban Rural Complex, Dominance, Recessive, Wuhan

1 研究缘起

多学科交叉融合是规划学科的特性之一，“可持续发展”“生态足迹”等耳熟能详的规划概念均借鉴了其他学科的相关概念。本文中关于“显性”和“隐性”的表述，也参考了生物学、心理学等相关学科的基础概念。笔者认为，在城乡规划中，“显性”内容是指明晰的、外显的和易于察觉的内容，通常指与空间形态直接相关的用地、建筑和景观等方面的规划内容；而“隐性”内容是指复杂的、内涵的和不易察觉的内容，通常不直接作用于空间形态，如区域、产业和社会等方面的规划内容。回顾美国等发达国家的规划发展经验，可以比较清晰地看到从空间规划到社区规划，从单一的物质开发到综合考虑社会、经济、政治和环境等相关问题的开发这一发展趋势，简单概括就是发

达国家的规划经历了从关注“显性”内容到关注“隐性”内容的发展过程。

自2017年5月财政部发布《关于开展田园综合体建设试点工作的通知》以来，我国田园综合体相关规划项目相继启动。田园综合体规划成为继美丽乡村规划、特色小镇规划等一批新型规划之后的又一次全国范围的规划。然而，对于尚处于实验试点阶段的田园综合体规划，首先应当关注的问题是如何落实政策初衷、切中规划要害。财政部相关文件中关于田园综合体的表述可归纳为以下三个方面：一是农业或农村产业的表述，包括“农业供给侧结构性改革、农业增效、三产融合、三位一体、新业态”等；二是农村生活生态环境提升的表述，包括“农村增绿、加强基础设施、公共服务、环境风貌建设、三生同步”等；三是农村社会体制方面的表述，包括“农村经济社会全面发展、

【基金项目】 国家自然科学基金项目(51408248)、国家留学基金项目(CSC NO.201706165048)

【作者简介】 张毅，注册城市规划师，规划师，现任职于武汉市规划研究院。

王智勇，王智勇，通讯作者，博士，华中科技大学建规学院讲师，硕士生导师，系主任助理，湖北省城镇化工程技术研究中心讲师，华盛顿大学访问学者

以农民专业合作社为主要载体、让农民充分参与和受益”等。

通过这些表述可以看到，田园综合体设立的初衷在于寻求一种新的发展模式来解决农村的生产、生活、生态和社会组织关系等综合问题，而非简单地发展一类项目以获取经济效益。那么，在田园综合体的相关规划实践中是否也存在这种从“显性”到“隐性”的客观诉求？在现有的规划体系之下又该如何应对？本文将从概念切入，结合现有案例和规划实践，总结田园综合体规划如何兼顾“显性”与“隐性”内容，以期对国内其他田园综合体的规划编制与实施有所借鉴。

2 田园综合体的“显性”与“隐性”规划思考

2.1 田园综合体的产生背景——乡村问题关注点由“显性”向“隐性”的转移

改革开放以来，“三农”问题一直是我国政策关注的焦点，规划作为政策的体现也一直紧跟政策潮流，我国城乡规划政策的发展趋势是逐渐由城到乡的辖域范围扩张的。2005年，十六届五中全会提出建设社会主义新农村，随之便出现了新农村建设规划；2007年，《中华人民共和国城乡规划法》的颁布是一个标志性的节点，其将原有的城市规划更名为城乡规划，完善了农村地区的规划管理体系，也强调了乡村规划的重要性，随之便出现了城乡一体化规划、“多规合一”等规划类型；党的“十八大”提出“全面建设小康社会、城乡一体化、三农工作”等战略方针，明确了农村地区规划建设管理的重要前进方向，随后国家多个部委便分别提出了传统村落、美丽乡村、特色小镇、新型城镇化等较具体的农村地区发展概念和扶持政策，并采取综合试点的形式进行推广，之后与之相关的各种各样的规划层出不穷。

上述产生的各类规划可以分为两大

类型：一是以城镇为核心的城乡空间布局一体化，即将城市规划的理论体系直接运用于乡村规划当中，进行空间规划用地布局、土地指标安排、基础设施配套和空间形象设计等；二是以特定类型的村镇为核心的空间优化，即针对特定资源条件的村镇或村庄，按照相应的政策标准对其进行功能布局、形象整治和产业策划。这些规划的视角和关注点基本可以归纳为“显性”的用地布局、建筑设计和空间景观营造。上述两类规划对于指导农村地区的发展都存在不足，其按照城市的管控思路，难以适应农村的实际发展进程，而将特色村镇的发展经验推广至广大农村地区也存在“水土不服”的问题。

2017年，党的“十九大”的召开为农村地区的发展提供了新的思路，乡村振兴战略以全面实现小康社会及脱贫攻坚为目标，通过加快推进农业农村现代化、土地承包三权分置、一二三产融合发展等，进一步解放了农村地区的发展思路。田园综合体属于乡村振兴战略的一个重要组成部分，其概念中不涉及特定资源的限定条件，而是广泛包容了

以农业为基础的农村地区，与之前出现的传统村落、美丽乡村和特色小镇等政策相比，其关注点逐渐转移到“隐性”的区域发展、产业业态及社会治理方面。

2.2 田园综合体的特征——先发展社会经济、后进行空间管理

2.2.1 围绕乡村振兴的一系列扶持政策的综述与对比

田园综合体政策与新型城镇化、美丽乡村、特色小镇等扶持政策都涵盖了农村地区，都正在通过政策试点在全国推广，其出发点也都是基于全面实现小康社会和供给侧结构性改革等大方针战略（表1）。如何对这些政策和相应的规划目标体系进行区分，以及如何让规划真正具有针对性和可实施性，这需要从政策本身出发。

2.2.2 田园综合体的特征及“隐性”目标

新型城镇化、美丽乡村、特色小镇和田园综合体四项政策针对的内容、涵盖的范围既存在着一定的交织，也存在着差异，本文重点对田园综合体的特征进行分析。田园综合体的核心关注点是

表1 围绕乡村振兴的一系列扶持政策对比一览

政策名称	主导部委	启动时间	主要目标	创建主体	试点个数	相应规划
美丽乡村	农业部	2013年	促进农业生产发展、人居环境改善、生态文化传承、文明新风培育	乡村	1 000个乡村	美丽乡村建设规划
新型城镇化	发改委、中央编办、住房和城乡建设部、农业部、财政部等11部委	2014年	促进农业转移人口市民化、城乡一体化、土地及行政管理创新，完善城市融资机制及出台农村宅基地新政等	省会、地级市、县级市、建制镇	62个城市（镇）	国家及各地区新型城镇化规划
特色小镇	发改委、住房和城乡建设部、财政部	2016年	集聚特色产业、三生融合、新型城镇化建设和经济转型升级	小镇、小城镇	国家级特色小镇为403个，特色小镇总数超2 000个	乡镇规划
田园综合体	财政部	2017年	加强基础设施、公共服务设施和环境风貌建设，强化产业支撑，实现“三生同步、三产融合、三位一体”，探索农村经济社会全面发展的新模式、新业态、新路径	以农民专业合作社为主要载体	在河北、山西等18个省份各选定1~2个项目	尚无成熟形式

资料来源：各部委政府网站

第一产业，即“农业供给侧结构性改革”，通过联合新业态带动文化旅游、民生公益和生态环境等各方面的综合发展，其特征可以概括为三个方面：一是以农业为核心，结合文化旅游、生态产业等各类业态进行综合发展；二是以农民自治为抓手，突出农民合作社的作用；三是区域范围不固定，田园综合体规划既不是建制区划，也没有指导规模，对于土地和空间方面没有具体要求。

与新型城镇化、美丽乡村和特色小镇三类政策相比较，田园综合体政策没有强烈的地域范围和资源特征要求，基于“探索农村经济社会全面发展的新模式、新业态、新路径”这样的表述，可以进一步将其理解为一类对于广大农业支柱地区较普及的综合发展和治理政策。这就要求田园综合体规划采用合理的区域化发展思路，通过区域化发展为田园产业提供更广的发展前景、带来更多的可能性。

2.3 田园综合体规划面临的问题——“显性”体制与“隐性”内涵的冲突

2.3.1 城镇建设体制不能从根本上适应农业地区的发展诉求

人多地少、山多田少的现实状况造成了我国农村居民点分布零散、耕地利用效率低等问题，决定了我国的农业发展不能照搬西方国家的大规模农业工业化生产模式。当前我国城乡规划中对于农村地区通常采取局部建设新城镇、大部地区迁并集中和划定生态控制线的做法。这种方法虽然在空间上优化了城镇结构、节省了用地指标，但是较少考虑农民的意愿及第一产业的发展需求。

2.3.2 以城镇为中心的空间管理方式使田园综合体的空间受到制约

城乡规划确定了城市空间增长边界，将外围的农业地区均划归为生态发展区或生态底线区，其中包含许多小型的村庄居民点、农业设施和旅游设施等。在不改变原有规划的前提下，城乡空间的割裂导致在这些地段建设的田园综合体

难以合法化。此外，当前土地利用规划采取的是指标管控，在整体指标有限的情况下，农业地区通常采取维持现状的管控办法，田园综合体也很难得到有效的用地供给。

2.3.3 以城镇为考量的规范标准难以匹配田园综合体的建设要求

我国现有的用地分类标准中没有对混合功能用地给出明确界定，导致实践中无法找到混合功能用地的管理依据。一方面，田园综合体的“综合性”如何体现，这可能需要经历一个漫长的试错过程；另一方面，在城市地区公共服务设施配套标准较为完善的情况下，农村地区如何进行公共服务设施和基础设施的配套建设，是否能够照搬现有城市标准，这也是规划需要思考和把握的问题之一。

2.3.4 多元的乡村事权机构在田园综合体中的协调亟待探索

我国农村地区存在国有和集体等多种所有制，随着《中华人民共和国物权法》的颁布以及新一轮农村土地制度改革中所有权、承包权、经营权三权分置经营权流转的改革思路的提出，村民群体对自身权益的保护意识也日益强烈。田园综合体政策中提出以农民合作社为主体的建设思路，需要与乡镇政府、基层村民委员会、企业法人主体等进行事权的协调和分割，农业生产用地、宅基地、公益性公共设施用地和村集体经营性建设用地等各类用地如何登记权证和进行交易流转，这些具体内容都需要进一步探索。

2.3.5 小结

综上所述，田园综合体规划需要解决的问题既包含了“显性”的用地功能布局、空间形态设计，也包含了“隐性”的产业业态策划、投资收益管理和实施保障等多方面内容。其中，许多层面的问题需要规划师在现有的城乡规划体系框架内寻求平衡解决方案。

在前期特色小镇的推广建设中已经出现一些问题，《关于规范推进特色小

镇和特色小镇建设的若干意见》提出了“严防政府债务风险、严控房地产化倾向、严格节约集约用地、严守生态保护红线”的四个“严”，客观反映了当下各类政策项目存在的问题和面临的困境。通过前车之鉴，规划师在定位田园综合体规划时需要有更深入的认识，把握好心中的“尺”和手中的“笔”。

3 武汉都市田园综合体规划实践

武汉蔡甸区自古以来就流传着“高山流水遇知音”的传说，“知音文化”的诚信、平等、和谐、感恩等内涵已成为当地特有的人文精神。藉由知音文化的积淀，中法两国元首签署的中法生态城合作项目也已落户蔡甸区，成为新时代“知音文化”的传承。此外，玉贤国家级园艺特色小镇、武汉花博汇特色小镇和黄虎村九如鲤美丽乡村等项目也相继在蔡甸区落地。

武汉都市田园综合体位于蔡甸区东部，北邻中法生态城及蔡甸城关，西邻九真山风景区与索河风景区，南邻常福新城，东邻后官湖生态发展区（图1）。规划范围包含大集、麦山和玉贤3个街，包括26个行政村，总面积约为44km²，现状农村人口为2.1万。该区域处于武汉都市发展区内，拥有良好的交通条件和优质的自然资源，并形成了以传统农业为主要支撑的产业体系，因此武汉市、蔡甸区相关部门提出在该区域打造武汉都市田园综合体。

如上文所述，田园综合体规划面临“显性”体制与“隐性”内涵冲突的客观矛盾，武汉都市田园综合体规划同样遇到了规划对象不明、管控体系不清、用地指标不足、建设标准不适和事权协调不易等相关问题。为找准目标、理清脉络，使规划“真有用”“真管用”，《武汉都市田园综合体总体规划》在落实上层规划要求和地方发展诉求的基础上，以产业发展、农地关系和投资收益等“隐性”问题为出发点，结合“显性”的生

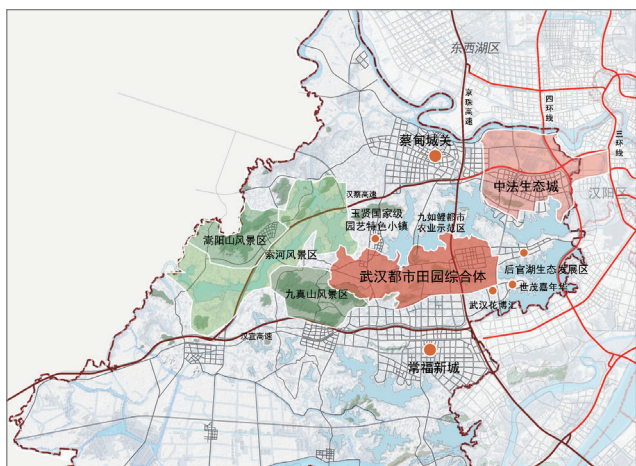


图1 武汉都市田园综合体区位及区域功能分布图

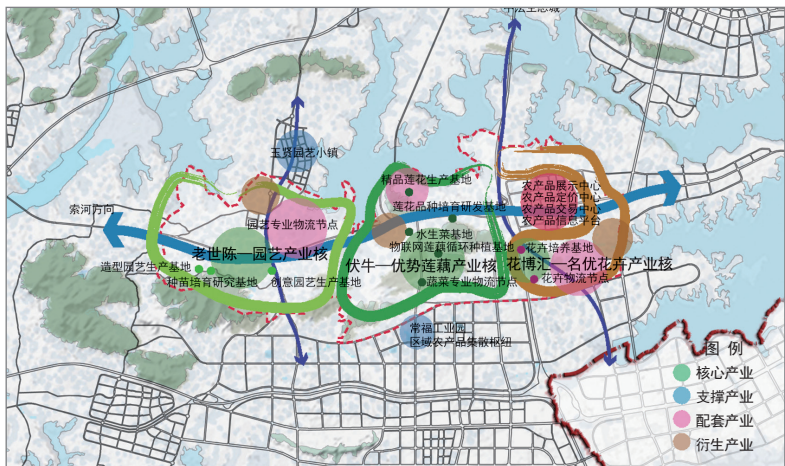


图2 产业空间布局图

态保护、用地规划和设施配套等，在区域空间上提出相应的解决方案和实施保障措施，形成较为明确的田园综合体规划编制模式。

3.1 明确规划对象，优化产业发展的基础条件，成立区域产业发展联合体

3.1.1 区域发展、全区联动——探索田园综合体区域化建设模式

规划经过多角度分析和研判，统筹考量城市格局、生态空间格局、农业空间格局、交通区位、基础设施条件、现有特色小镇和美丽乡村建设基础，以及自然、人文资源禀赋等综合发展条件，同时结合具备一定经验的农业经营主体企业的诉求，最终将武汉都市田园综合体的规模确定为44 km²。在确定选址时，规划不拘泥于行政单元的范围，也不是对一村一镇的小规模试探，而是从田园综合体自身发展的需求出发，结合片区发展资源最终确定的，从而使田园综合体与周边重点功能区、特色小镇、美丽乡村和风景名胜区形成区域化联动发展的态势。

3.1.2 一产为核、多态联动——探索田园综合体产业融合发展模式

规划从产业研究入手，对设定的区域范围内的相关产业基础进行摸底。首先，规划依据设立田园综合体的初衷，提出“锚固农业根本”的产业发展总体思路，巩固现有的莲藕种植、花卉园艺等产业基础；其次，结合全市特色农业、

休闲产业和旅游业等延伸产业的发展趋势分析，形成“莲、花、园”特色产业协作集群；最后，围绕各特色产业协作集群的基础核心产业形成配套产业和衍生产业，打造物流枢纽和专业通道，以提升农业价值，形成三产融合的发展态势（图2）。

3.2 明确管控体系，“多规合一”，落实建设空间用地指标

3.2.1 功能优化、空间落地——功能、空间和土地三者协调落实

规划按照产业协作集群的思路划分综合产业服务核、产村融合服务核、农事体验区和农业生产区等功能区。与之呼应的是，在空间布局规划中，规划划分城镇、村庄、风景旅游设施、农业生产用地、基础设施用地和山水生态保护区等不同类型的用地，并提出不同层级的空间管控要求（图3）。

考虑到全市用地指标紧缺，规划对区域内的建设用地进行整理，将现状840余公顷的建设用地缩减至610余公顷，对接在编的2020年土地利用总体规划；在整体建设用地总量缩减的前提下，加大风景旅游设施用地和其他建设用地等用地的比重，以对接产业发展的需求；同时，考虑到产业转型和村庄集并的趋势，适当降低采矿用地、农村居民点用地等用地的比重，通过空间布局规划和土地利用规划的协调，保障武汉都市田园综合体的用地空间。

3.2.2 尊重自然、绿色发展——提出严格而适用的生态区管控要求

基于生态敏感性分析，规划确定区域内的山、水核心生态要素，严格保护蓝线、绿线范围，并根据全市基本生态线管理条例要求，提出区域内生态底线区的建设项目准入类型为“符合规划要求的农业生产和农村生活服务设施、乡村旅游设施”。该管控要求既满足了田园综合体发展的需要，也限制了高污染和高耗能企业的进入。在项目引进政策方面，规划提出循环产业发展模式，从源头减少环境污染和碳排放。

3.3 基于发展考量，满足多元需求，制定个性化的建设标准

3.3.1 旅游策划、需求分析——摸清配套规模和类型需求

在建设标准方面，规划并非简单提出高规模、高标准的建设要求，而是从未来区域发展的方向进行考虑，从服务对象、服务类型方面着手，提出产业与旅游融合发展的整体思路。规划策划适于多种人群、多个时段的全域旅游发展项目，主要形成依托滨湖区域的后官湖旅游线路、依托山林资源的自然绿色观光线路、依托古文化遗址的知音故里旅游线路及依托宁静氛围的夜景星光旅游线路等。在此基础上，规划综合考虑产业发展和外来旅游人群的需求，分片区制定交通、居住、公共服务和市政设施的各项具体标准。

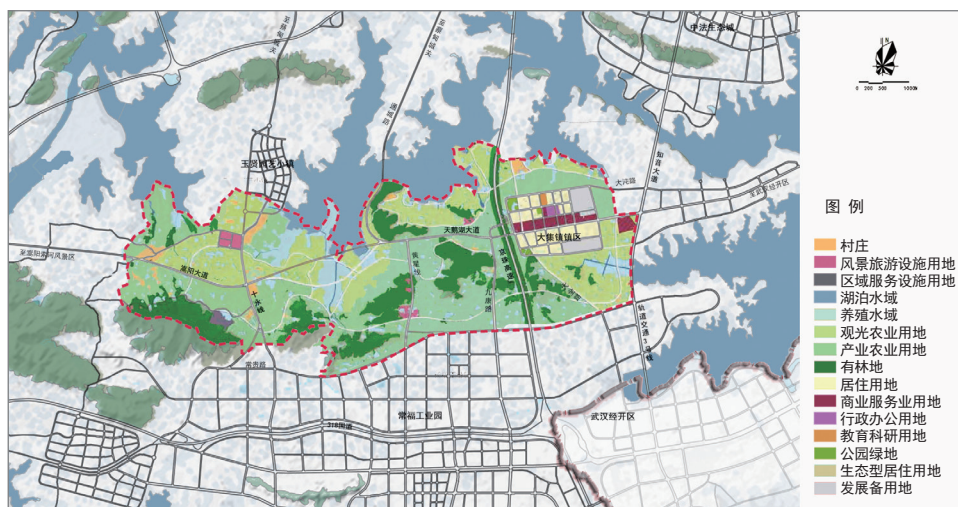


图3 用地规划图

3.3.2 基础支撑、设施完善——构建特色化、服务型的支撑体系

在支撑体系构建方面，规划针对都市农业区的发展特质，结合打造“慢生活”的整体思路，提出“慢行、慢享、慢居”的概念。“慢行”指构建对外、对内和微循环三个层次的道路交通系统，并完善区域山湖绿道、湖面交通、小火车和低空飞行等特色慢行交通，以提升区域交通可达性和便捷性；“慢享”指构建社区服务和旅游服务两类针对不同需求的服务设施体系；“慢居”指针对不同居住人群打造细节化的慢城住区、新农村社区和山水田园居所等，以完善居住配套。

3.4 注重效益，推进社会改革，策划长期实施管理机制

3.4.1 综合效益、多维呈现——客观评估项目实施成本效益

对于田园综合体的实施效益，规划从社会效益、生态效益和经济效益三个维度入手，分析其兴农、富农、惠农的社会效益属性以及优化区域生态格局、改善农业生态环境、优化田园景观资源配置的生态效益属性，并通过对资金成本、资金来源、未来收益等方面的计算和对比，明确成本效益的可实施性，使政府、村集体和投资商等多个群体能够直观看到田园综合体未来发展的前景。

3.4.2 产村融合、惠及民生——以产业发展带动农村社会治理

农业产业的发展离不开村民劳动力的支撑，规划鼓励各村湾充分利用国家农村土地支持政策，通过出租、联营和入股等形式盘活现状村湾用地。在此基础上，规划结合各村落基础条件，以“莲、花、园”农业主导产业为支撑，培育多个专业村，将村民就业、生活品质提升与田园综合体的建设直接关联。

3.4.3 计划行动、保障实施——完善多元合作的管理经营机制

规划提出积极探索“管委会+企业+科研院所+农村集体组织”的经营模式，建议成立“田园综合体建设管理委员会”以集中事权，设置经营平台公司以招商引资，形成“企业+科研”的产业基地，鼓励农村集体和农户个人以合约方式与企业结合，以降低农民自身风险，保障农民利益。同时，规划提出多阶段的行动计划，在区域内形成数十个项目包，将现有项目进展和政府考核任务相关联，逐一落实建设投资意向方案。

4 结语

武汉都市田园综合体规划对区域发展、产业支撑、空间保障、乡村民生、生态保护、设施支撑、经营管理和成本效益等多个方面进行了综合考虑，其区

域范围较广、涉及内容较多，然而其规划内容仍可概括为“显性”及“隐性”两个方面的内容。从重要程度和篇幅看，两方面内容平分秋色，“显性”内容关注田园综合体在现有规划框架下的合法性和合理性问题；“隐性”内容则从多角度分析田园综合体的社会经济发展需求，回应了政策制定的初衷。笔者建议田园综合体规划应在现有城乡规划编制内容的基础上，强化对“隐性”内容的研究。

武汉都市田园综合体规划主要对较宏观的产业、空间和设施等方面进行管控，对于涉及具体规划指标、空间形态和建筑方案等方面的内容尚未全面涵盖，其具体工程实施还需要在此基础上进行深化、细化和完善。参考现有城乡规划体系，为了与总体规划、控制性详细规划等规划进行衔接，笔者建议可以按照总体规划、建设规划和详细规划三级体系形成完善的田园综合体规划编制体系，分别解决田园综合体宏观发展思路、中观管控指标和微观工程设计方面的问题。

[参考文献]

- [1] 王智勇，李纯，杨柳，等. 山区乡镇发展特征、问题及规划对策研究[J]. 规划师，2017(3): 132-138.
- [2] 李凌岚，安诣彬，郭戎.“上”“下”结合的特色小镇可持续发展路径[J]. 规划师，2018(1): 5-11.
- [3] 威廉·洛尔，张纯. 从地方到全球：美国社区规划100年[J]. 国际城市规划，2011(2): 85-98, 115.
- [4] 杨柳. 田园综合体理论探索及发展实践[J]. 中外建筑，2017(6): 128-131.
- [5] 张诚，徐心怡. 新田园主义理论在新型城镇化建设中的探索与实践[J]. 小城镇建设，2017(3): 56-61.
- [6] 马文涵，吕维娟. 快速城镇化时期武汉市“两规合一”的探索与创新[J]. 规划师，2012(11): 79-84.

[收稿日期] 2018-06-01