

国土空间规划体系下的乡村振兴规划初探

曹爽

广东省城乡规划设计研究院有限责任公司深圳分院 广东 深圳 518040

摘要:“三农”问题是事关国计民生的基础问题,国家强,乡村必须强;国家要好,乡村也必须好;国家要富,乡村也要富。当前,我国最大的发展不均衡是城市发展不均衡,我国最大的发展不充分是农业发展不充分。我国乡村振兴战略,也就是中央着眼“两个一百年”奋斗目标指向城市和农业,乡村短板的问题为导向而进行的战略部署。

关键词:国土空间规划;乡村振兴;村庄规划

引言

2019年,国务院办公厅印发的《中共中央、国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》、自然资源部发布的《自然资源部办公厅关于加强村庄规划促进乡村振兴的通知》,也就乡村规划编制工作做出了具体的规定,对乡村振兴工程的实施进行了重点指引。土地空间规划所形成的“五级三类”构建系统,对村庄规划实施层层管控,实现对乡村保护性开发,贯彻落实“一张蓝图绘到底”原则,这对我国的可持续发展有着重大作用。

1 乡村振兴规划的战略背景与意义

“三农”问题,长期以来一直是我国农民较为关心的话题之一,从改革开放至今,我国农业活力已有所释放,农业机械化规模也有所不断扩大,新乡村基本建设富有明显成效,农民收入节节增加,这些成果都为美好乡村建设和新城乡振兴奠定了扎实的物质基础。与此同时,必须意识到我国乡村地区所面临的各种困难,乡村青壮人才越来越大规模的涌入县城,而乡村人才的不断外流也使得我国乡村经济日渐不景气,而城乡经济的失调现象也日益凸现。没有乡村复兴就不会城市复兴,唯有乡村的复兴才能让大量优秀人才走进乡村,也才能活跃着我国广大乡村的经济发展,从农业产业向景观农业、生态农业和绿色农产品的提升才是我国乡村经济社会产业升级的必然趋势。建设美好乡村必须进一步的提升乡村景观风貌,改善乡村生活环境,保护好乡村地区传统民俗文化,发展壮大乡村旅游经济,从而促进乡村变美、乡村变富、乡村经济逐渐壮大^[1]。

2 乡村振兴规划的任务

2.1 制定长远发展目标

编制乡村振兴规划前,要确定乡村振兴规划的任务,在土地空间规划的基础上,根据乡村的资源,如人口数量、经济社会发展状况、现有生态资源环境条件

等,制订好乡村振兴计划的任务,并把任务层层分解到位。同时,村庄的复兴与建设一定要服从于土地空间规划,要充分考虑自然生态环境文明,而不要以牺牲自然生态环境文明为代价谋求村庄的复兴,而应当以人与自然和谐发展为基础,寻求更为长久的可持续规划,以防止短期行为追逐眼前效益^[2]。

2.2 乡村振兴规划与地区自然资源充分结合

和城镇化规划不相同,乡村振兴规划应该立足在当地的资源环境进行实施,要根据乡村地区独特的水林田湖草等元素加以设计,保持一些乡村的天然格局,促使不同的乡村业态,特别是农业产业进行合理的设计,建立独特的乡村经济空间布局,既实现乡村繁荣建设的目的,又维护其生态环境,减轻乡村振兴规划建设给自然环境带来的损害。

2.3 乡村振兴规划与乡村文化资源结合

村庄复兴计划中,自然条件是重要的依据,除自然环境之外,村庄中历经长期积淀下的人文特色资源也是设计的重心。乡村振兴规划要充分发挥好本身拥有的文化资源,特别是一些文化景点、红色革命场所及具有特点的少数民族传统文化资源,对这些文化资源要加以了解维护与研究,使之形成乡村复兴计划中特有的一部分^[3]。

2.4 统筹乡村基础设施及公共服务

乡村振兴规划中往往会强调公共服务的一致性,例如为了改善生态环境减少污染,乡村的公共卫生服务统一由乡村集体建设部门处理,对于村民的公共基础设施进行统筹安排,例如规划便民健身设施、篮球场等场地,尤其是针对老年人和儿童的娱乐设施,都应该有统一的筹建与安排。

2.5 优化集中乡村产业结构,明确产业等空间用地规划

乡村经济振兴计划中对产业结构的优化一般都是以农业产业发展为主,但由于在乡村的自然环境中农业资

源比较多,很容易产生相应的特殊农业产业,因此当栽培某一类植物比较出色时,也可以很有特色地开展特殊农业的加工。所以乡村振兴计划中应该按照当地的乡村经济特点规划产业发展,另外,根据有利于自然保护的原则,乡村振兴规划上不能以产业开发为主,土地空间中也不能增加过多的工业用地。乡村经济振兴计划进行时,要对耕地使用有明确要求,对农业产业土地和乡村居民住房用地合理规划,在使用上不得轻易改变,尤其是对农田的针对性保护,而住房用地则应有整体规划,以提高其合理科学的效益^[4]。

3 乡村振兴与驱动力为主导的县域乡村发展规划

3.1 产业发展驱动力

乡村振兴规划的经济基础是生产兴旺,以调整产业结构、发展各种生产要素的协调发展为指导,推动工业综合发展与改造提升,提高生产价值,打造工业多功能型。差异化的农业产业结构意味着乡村地区土地利用方式差异,而带有差异化的农业土地利用方式则意味着差异化的农业产出效率。所以,产业发展对乡村区域布局调整有着直接的作用,产业开发是区域城乡空间规划的主要推动因子之一^[5]。

3.2 生态修复驱动力

乡村复兴规划的主要目标是环境宜居,围绕自然修复、保护为主的开发原则,统筹水林田湖草协同化管理,因地制宜地建设绿色生态发展区域。生态恢复投资的多寡决定了区域条件的改变与生态效益的提高,对生态恢复的关注程度对乡村区域不均衡建设产生了推动作用,通过重大自然功能区退耕还林还草等恢复性项目,权衡环境保护和建设造成的人地冲突和促进人与自然和谐共存的基础所在,从而缓解城乡的不均衡现象。所以,环境恢复对乡村区域布局调整产生直接的作用,环境恢复是区域城乡空间规划的重要推动原因之一。

4 国土空间规划体系下乡村振兴规划存在的问题

4.1 乡村振兴的专业人才较为紧缺

随着城市发展不均衡,乡村人员不断投身城市建设中,务农人才构成比例严重失调,使得乡村振兴缺少人才基础,怎样补充乡村生产性、技能型、经营性人员成为目前乡村复兴的关键问题^[1]。在未来城市化建设进程中,需要考虑怎样形成完善的人才资源制度,通过各种资源形式的开发,吸纳更多人员自愿参与到乡村复兴行列当中。怎样利用政府导向,协调和维护好新进人员与原有居住居民的权力与利益,完善城乡振兴的框架,促进城乡复兴,成为未来城市化建设进程中的当务之急。

4.2 土地要素活力尚未充分释放

当前我国大部分的乡村区域都面临城乡建设用地无序发展、乡村区域内人均城乡建设用地普遍不够的一系列困难问题,在我国新一轮的国土发展总体规划中要求建设用地集约开发,在生态环境与土地资源严格保障的条件下,乡村区域的用地集约有效开发将作为我国乡村经济振兴的重要环节,继续盘活乡村土地资产,为我国城乡产业的一体化发展创造良好土地保证条件,为新吸纳来的企业资金、人力、科技和项目下乡创造新通道和新机会,进一步推动乡村要素和都市人力资源的有效整合,进一步促进城乡主导产业重构、城乡发展格局重构和城乡治理方式重构^[2]。

4.3 乡村公共服务供给不足

在我国城市化的高速发展进程中,因为追求城市化发展,将很多的公共资源被投入到都市之中,而忽视了乡村区域的资源配置,包括了工业配套、住宅配套和交通设施等。乡村公共服务提供缺失主要体现在乡村医疗保障公共服务提供缺失、乡村义务教育问题凸显、乡村基础设施建设滞后等方面。完备的乡村公共服务关乎到市民家庭的幸福与满意度,也是乡村如何留住人才并吸引人才的基础^[3]。

4.4 在规划设计中忽略了科学性

当前我国城乡规划设计中的美丽城市化设计仍面临着一些亟待解决的困难,限制了乡村的开发,首先是在设计时忽视了科学性的问题,影响了美丽城市化设计的开展。科学的规划设计能够使美丽乡村建设真正的服务于村民群体,但是在现实的规划设计中还是出现了不能实现科学规范的局面。产生这些情况的主要因素是在进行规划设计以前并未对农民的现实状况作出详尽的认识,建设人员只不过是针对当前农民的普遍状况对当地作出了规划设计,只是顾及到普遍性问题而忽略了个性问题。还存在着部分规划人员将与该乡村地域范围相近的美丽城镇化规划总体设计方案直接进行生吞活剥如章,这样就使得该地方的美好城市化规划设计方案成为一张空谈。不经过具体的研究与思考是不会制定能够切实推动乡村经济建设的计划的。除此之外,还存在着一些设计人只关注于眼前利益和近些年的利润而忽略了长远的效益,这正是由于不能考虑可持续规划而导致的^[4]。

5 国土空间规划体系下乡村振兴规划的策略

5.1 制定用地分类标准

5.1.1 建设用地分类体系

根据我国目前的国土管理政策和全国城镇经济与社会发展战略分析,按其与发展关系,国民经济和自然生态环境建设需要,逐步建立科学系统化的土地划分

制度。①按应用分成三种：建筑应用、农业应用和自然生态环境应用；②对国土用途划分，确定了分级准则；③与我国的最新国土资源数据，进行衔接与配合^[5]。

5.1.2 明确村庄新兴产业用地分类

结合以往在乡村发展中比较突出的情况并加以研究，新型乡镇经济发展将以观光旅游为主，而民俗、乡村旅馆等也属于新兴产业，并建议政府根据当地居民用地规划而乡村经济合作生产、休闲娱乐场所、衣食住行供给用房和公共服务性质的社会机构等，也可划分为基础建设与公共服务用地；土特产和手工艺品的制造用地等分为生产用地；也包括货物生产加工和运输用的企业土地和物流类。这种划分方法更加细致，生产控制也更加方便，而且整体规划质量更高。

5.1.3 增加乡村历史文化与风貌保护用地

就乡村地方风情和历史传统等内容的保存来说，必须加以严格划分，加强地方的保存工作。通过建设具有地域特点的现代新型乡镇，保存中华民族深厚的历史文化底蕴，推动魅力乡镇打造，支持自然界生态文明建设。对于提高乡土文化的保存质量，相关主管部门应及时制定相应的管理条例，有效地支持乡镇经济建设^[1]。

5.2 从单一的村庄规划到多方位的空间规划转变

在新型的社会经济体制下，乡村工业经济发展速度将有明显改善。如果对乡村市场经济体系不进行优化与创新，则终将在剧烈的市场竞争中遭到淘汰。在城市规划中，应及时发现存在结构上不规范的现象，并进行积极正向的改变，以使得城市现有的运行方式更加适应于现阶段的乡村经济社会发展要求，进一步增强了乡村发展的综合竞争能力所以，整体规划应重视整体和细部对各项工作的整体考核，本着城乡的稳步发展的原则，并对乡村的振兴给予充分的关注，共同制定最优化的方案。对于空间建设中的层次设计要强调计划的切实可行性，对合理使用的空间，进行了合理规划。打好稳固的经济基础，建设先进的乡镇，健全设施，搞好服务建设，提高管理水平，乡村建设必须本着不断开发的心态进行全面规划^[2]。

5.3 因地制宜进行村庄规划编制

新时期的研究与开发要全力搞好空间规划建设，促进本土发展的稳步发展。准确找出发展振兴中的所有问

题，在科学上位规划的指引下，坚定地走可持续发展路。及时规避乡村存在问题，重新确定发展方向，逐步形成科学规范的编制系统，为当前乡村经济社会的发展提供了合理的道路。建议选取若干发展环境较为良好的乡镇进行发展试验，进一步分析当地的发展情况，在相关政策指导下，进行整体规划，对试验区域进行民意调查，及时查找潜在问题。确定了建设任务后，在最终规划思想的指引下，进行了全局把握，发展地方产业经营，保护地区生态平衡，合理使用地域自然资源，保存地方文化底蕴，保护乡村本土景观。在不损害已有农田和森林的前提下，保护乡村基本环境，提供相应防范措施，为地方的发展打下坚实的基础。坚持走可持续发展的建设路线，持续改善本地市民的生存质量，促进乡村本土经济的繁荣，对今后的乡村发展振兴形成一个完整规范的标准框架^[3]。

结语

土地空间规划下的新乡村振兴规划，应该在土地空间规划需求引导下对新乡村的地域空间结构做出有针对性的规划，在规划时还应该充分整合地方资源因素，发掘乡村独特资源优势，特别是发现了乡村中的农业产业特点、地方文化资源特点、自然生态环境等的共同特点后，并形成了有效的开发机制，在推动乡村农业产业开发的同时带动悠闲文化旅游开发，以进一步提升乡村的经济社会发展能力。通过整合公共服务和设施、对居住基地整体规划建设，改善乡村居民居住条件等，提升市民生活品质，总体上完成乡村振兴计划。

参考文献

- [1]符娟林.国土空间规划体系下的“乡村规划”课程的教学实践探讨[J].教育现代化, 2019, 6(95):167-168.
- [2]王岳.重庆空间规划体系构建理论探索与实践研究[D].重庆大学, 2019.
- [3]张世昌, 宋云鹏.新时代国土空间规划体系下美丽乡村规划探析[J].城市建设理论研究(电子版), 2019(11):6.
- [4]蒋伯诺.乡村振兴战略下的美丽乡村空间布局规划探析[J].低碳世界, 2019(8): 186-187.
- [5]田椿椿.乡村振兴背景下县域乡村规划编制与实践——以青岛西海岸新区为例[J].城乡规划, 2020(03): 116-124.