

# 多维视角下的实用性村庄规划编制探索

刘少盼

久一规划设计有限公司 山西 太原 030000

**摘要:**乡村振兴战略引领中国乡村地区发展进入了一个崭新的时代,当人们把目光聚焦村庄,发现当下中国村庄人口流失、老龄化严重、耕地撂荒、居住环境卫生条件差、公共服务和基础设施薄弱、社会治理乱象丛生等问题十分严重。“多规合一”的实用性村庄规划是实现乡村振兴、解决现实问题的重要方法,目前全国各地均在紧锣密鼓的推进中,然而实用性村庄规划参与方众多,管理者、组织者、编制者、使用者、投资建设方均对村庄规划寄予了很大期望,不同的视角对于村庄规划编制内容的诉求也不同,笔者根据多年来参与村庄规划编制的实践,结合和村庄规划参与方的座谈感想,尝试站在不同参与方的角度,思考新时代村庄规划组织、编制和实施的路径,以期实现村庄规划“好用、实用、管用”,促进乡村振兴战略落地生根。

**关键词:** 多维视角; 管理者; 组织者; 编制者; 使用者; 投资建设方

## 1 多维视角下实用性村庄规划编制的探索思考

### 1.1 管理者视角

村庄规划的管理者一般是县级自然资源部门,村庄规划作为乡村地区开展国土空间开发保护活动、实施国土空间用途管制、核发乡村建设规划许可的法定依据,是自然资源部门行使管理职权的直接依据,因此,作为管理者其核心诉求是“建设管控”,是要求乡村建设按照规划管制规则进行。

#### 1.1.1 承接上位规划,传导和制定“强制性”内容。

村庄规划属于国土空间规划“五级三类”体系下最基层的详细规划层级,一方面需要落实上位规划的战略指引、政策要求、行动计划,更重要的是应站在粮食安全、生态优先保护、集约节约用地、文化基因传承等宏观战略下,落实上位规划确定的约束性内容,例如三区三线、建设用地指标、河流治导线、文物保护范围线等内容。其耕地保有量不能低于县级国土空间规划指标,不允许对永久基本农田保护图斑进行变更,新增建设用地用地指标不能超越乡镇级国土空间规划,在文物保护核心保护区和建筑控制地带内建设均应符合文物保护要求<sup>[1]</sup>。另外,村庄规划本身还应该对村域内的建设项目制定强制性内容,如明确村庄建设的边界,制定公共服务设施、基础设施、产业项目建设应遵守的规划设计条件,同时对于山西省而言,其它基地建设还应符合“四办法一标准”。这些都是村庄规划要落实到图斑和数据的一些强制性内容。

#### 1.1.2 整合多方资源,实现“一张图”管理

当前,自然资源部门、农业农村部门、住房和城乡建设等多部门均在乡村地区实施多项调研和管理工作,

仅自然资源部门就进行有“两权”调查、高标准农田建设、土地综合整治、生态修复、农房一体调查等项目,村庄规划是法定的行政审批依据,作为管理者,需要村庄规划整合现阶段已经开展的各项资源和成果,在村庄规划中统筹综合利用,形成法律条文,纳入“一张图”实施管理系统,实现“多规合一”、“多测合一”,一本规划管理乡村建设。同时也为各部门在乡村地区开展的建设活动提供土地支撑。

#### 1.1.3 体现规划权威性,为乡村建设提供直接依据

在很长一段时间内,村庄建设规划、村庄整治规划、村级土地利用规划、历史文化名村保护规划、美丽乡村规划等不同部门、不同规划方案共同指导村庄发展与建设,多种规划的底层逻辑和实施路径并不同,主管部门也不同,资金来源也不尽相同,常有冲突或者矛盾,致使村庄规划经常进行修改或者各规划自说自话,缺乏统一性和权威性。另外,在国民经济发展迅猛年代,编制的村庄规划多延续城市规划思维方式,采用大拆大建手法,而实际上村庄建设发展缺乏资金支持,大拆大建方式在现实中面临极大不适宜性,致使村庄规划“图上画画、墙上挂挂”。因此,本轮村庄规划面临着重建规划权威,整合多方诉求,统一规划逻辑,体现依法依规治理的政策,为管理者提供执法依据。

### 1.2 组织者视角

村庄规划的法定组织者是乡镇人民政府,乡镇人民政府是我国行政体系中具有执法权的最基层组织,组织者面临着多个“甲方”,管理者、编制者、使用者、投资建设方都是组织者要统筹的对象,其核心工作是协调各方利益,其出发点是实事求是,解决村庄的实际问

题,最关注的是规划编制、实施的过程。

#### 1.2.1 驻场设计,让规划过程“看得见、摸得着”。

由于村庄建设空间形态各异,外围要素也复杂多变,乡土文化区域性强,因此村庄设计不能套用城市“施工图”模板,在地设计已经成为村庄规划的标配,组织者往往希望规划编制者不仅仅是驻场调研,而是全过程驻场规划、设计、指导施工,实时对接各方,现场解决问题。组织者希望能找到一家从组织到施工“一条龙”服务的编制方,在提供规划技术的同时,成为联系管理者、使用者的纽带。

#### 1.2.2 方式多样,让更多人参与互动。

组织者另外一个诉求是想聆听更多人的意见,云南省发文号召领导干部回村参与村庄规划设计就是鲜明的例子,云南省委组织部、云南省自然资源厅等9部门联合印发《关于开展“干部规划家乡行动”的通知》,倡导广大党员干部利用好节假日回乡参与村庄规划,助力乡村振兴。从村庄走出去的知识分子、在外学习的学子、在外务工的流动人口以及村庄的常住人口均可以是村庄规划的参与者,多维度、多角度的思考和意见使得组织者更有成就感和驱动力,组织者往往希望采用座谈会、问卷调查、网上调查、方案公示等方式,使更多人参与村庄规划,满足更广泛的需求。

#### 1.2.3 动态维护,实时更新,体现规划“时效性”。

村庄规划由于受上位约束、审批时限、资金有限等外部因素影响较大,规划成果完成和组织实施之间往往有较长时间跨度,实施时由于实际情况和诉求发生了变化,规划可能会无法指导下村庄工作,因此组织者希望能够建立“动态维护”机制,根据国家政策、市场环境、要素变化实施更新村庄规划,保持规划的“时效性”。

### 1.3 编制者视角

村庄规划的编制者一般是第三方规划设计公司,规划工作的社会属性使得规划师具有乡土情怀和理想主义,编制者最大的希望是让他们放开手脚,擘画美丽乡村蓝图。

#### 1.3.1 给予空间,让“理想”改变“现实”。

理想主义和浪漫主义是规划师与生俱来的“职业病”,规划师在村庄规划中需要的更多是时间和空间,就算是偏远闭塞的小山村,规划师也会认为规划可以创造奇迹,不受现实和多种参与方的约束,随心所欲的按照自我设定的理想空间规划乡村是编制者的第一诉求。这种诉求虽然有一定的不合时宜,但是战略引领是规划的基本内容,规划如果过分拘泥于现实条件,那么美丽中国的蓝图也就无法描绘与实现,规划师的这一特性也

是规则编制中不能抹杀的一部分。

#### 1.3.2 资源共享,让规划有据可依。

当今社会是信息时代,村庄有肉眼可见的“自画像”,也有由各种信息反映的“他画像”,比如“第三次国土调查”中村庄耕地的坡地、地力等属性,就是村庄储存在三调数据库中的现状,还有矿产资源、林地属性等等资料有不同部门掌握,资源共享是规划工作的基本前提,只有掌握更全面的资料,规划师才能更深入地了解村庄,其规划的实施性才更强。编制者需要掌握更多的资料,有助于客观的反映村庄的实际情况,更全面的了解村庄,在此基础上进行资源统筹。

#### 1.3.3 共谋共话,转变规划编制方式。

以往村庄规划的编制者是惟一的乙方,管理者、组织者、使用者、投资建设方都是编制者的甲方,今天的村庄规划是在“共建美好家园”的时代背景下编制,不论是常住于村的村民、外出打工的村里人还是管理者、组织者、使用者、投资建设方都是村庄规划的实际受益者,与规划师共同编制规划是本轮编制者最大的心声,因为“好用、实用、管用”是实用性村庄规划最基本的要求,只有大家共同编制,才能在规划过程中解决实际问题,才能做到“好用、实用、管用”。编制者不只想听到“甲方”的诉求,更像听到甲方的愿景和路径,毕竟大多数“甲方”比乙方在村庄居住的时间更长,心中更有符合当地实际的方案。

### 1.4 使用者视角

村委会、村民是村庄规划的实际使用者,村庄规划的好坏直接关系到村民的生产生活。

#### 1.4.1 方向引领,为村庄发展明确路径

由于长期居住在村庄里,村民实际上是村庄最熟悉的“陌生人”,他熟悉村庄的历史和文化,但是多数又困于其中,对村庄的发展缺乏方向性的认知,许多特色资源在他们眼中也不过是从小看到大的普通物件。因此使用者大多希望“外来人——编制者”为当地提供高大上的、宏观的、能带来高利益的发展方向 and 路径,让村庄恢复往日风光,让村民大幅提高收入。

#### 1.4.2 简明表达,通俗易懂,强化“好用”属性

由于城乡规划一直以来是一门专业性政策性更强的技术,在高校中属于一级学科,也产生了很多专业术语。使用者最现实的问题是读不懂、看不懂规划,规划的实施更是无从谈起。因此接地气是之前规划编制不曾有过的诉求,而在本轮规划中被多次提及,简明扼要表达村庄规划内容,便于使用者操作成为基本要求,因此很多文件将本轮村庄规划直接成为“实用性村庄规

划”，也正是基于此。笔者在山西省古交市龙庄沟村村庄规划中，人居环境整治采用规划图则方式，表明建设项目的位 置、规模、平面方案、施工大样、建筑材质和尺寸、成品效果等内容，直观明了，一目了然。在平遥县宁固镇油房堡村村庄规划采用村民读本形式，用当地方言以对话形式向村民介绍村庄规划主要内容，有趣易懂，百姓喜闻乐见。



图1 村民读本

图2 村民读本

### 1.4.3 切实可行，便于组织实施

村庄规划的实施是村庄规划的难点，编制工作的结束不意味着村庄规划的结束，村庄规划重在实施，因此在村庄规划编制中设定规划实施路径十分重要，关乎规划成败。平遥县宁固镇油房堡村村庄规划提出“共同缔造、就地取材、老少监督员”等规划措施，在实际实施中取得良好成效。

#### (1) 共同缔造

积极整合村庄闲散劳动力，自发组建村民施工队。将村民变成工人，减少外包中间费用，增加村民收入。村民自发创意，就地手画施工图，“共谋、共建、共管、共享”，培育村民的主人翁意识和集体荣誉意识，形成自建自管的村庄建设管理长效机制。

#### (2) 就地取材

村庄环境整治就地采用村民建房剩余砖头、水泥等剩余物料，村庄休憩木凳利用村民自家树干、树根等组合形成，村庄景观借用废旧轮胎、闲置农具等，铺装用的鹅暖石、石材等就近由“施工小队”从汾河河滩捡拾，“变废为宝”，利用村庄现有的各类材料，形成原汁原味的乡土村落景观。

#### (3) 老少监督员

由村庄老年人和小学生组成环境卫生“督查小组”，在每月月底挨家挨户对村庄的环境卫生进行打分，在村庄公共活动场所设立卫生动态评比栏，由村委会根据比分进行奖惩，并制定整改计划和措施，对相关人员进行

家访。

### 1.5 建设投资者视角

村庄规划的建设投资者有可能是村委会、村民，也有可能是外部投资建设者，其主要关注点在资金和收益方面。

#### 1.5.1 结合政策，整合多方资金，助力投资建设。

乡村振兴战略的实施，促进大量资金涌入乡村建设，其中包括上级补助资金和社会资金，在实践中，上级补助资金有财政局的一事一议美丽乡村资金、美丽乡村PPP建设资金，农业农村局的人居环境改善资金，乡村振兴局的示范村创建资金，文旅局的历史文化保护资金等，建设投资者往往希望村庄规划可以积极响应当前政策，对接各部门，统筹各方资金，形成合力，四两拨千斤，吸引更多的资金投入乡村建设中，以期形成规模效应<sup>[2]</sup>。

#### 1.5.2 建立政府主导的长效机制，合理分配营收。

村庄建设的营收分配也是建设投资者的关注点，长效机制的建设是村庄持续发展的保障，建立“政府主导、投资方与村民共建共享”的收益分配制度，促进投资建设方扎根乡村，服务乡村，成为乡村振兴的主力军的有效措施。

结束语：“多规合一”的实用性村庄规划回归规划初心，以实现乡村振兴为目标，以解决现实问题为导向，成为新时代乡村地区开展国土空间开发保护活动、实施国土空间用途管制、核发乡村建设规划许可的法定依据，是依法治国的具体表现。当前，村庄规划显现出“管理者、组织者、编制者、使用者、投资建设方”多方参与的特征，虽然各方的诉求出发点和关注点大相径庭，对规划编制的要求也各不相同，但是笔者认为村庄规划本不应该仅仅是一本规划成果，而是引导各方重新认识村庄、关注关心村庄发展，投身建设美丽乡村的规划过程，参与方越多、关于村庄规划的讨论越多，村庄规划的意义也就越大，只有站在多维的视角下看待村庄规划工作，才能使村庄规划成为各方参与者与乡村振兴的桥梁和纽带，才能更深刻的理解我国正在实施的乡村振兴战略。

### 参考文献

[1]黄晓芬,白鸥,朱铨.我国乡村空间治理研究进展与热点的可视化分析[J].小城镇建设,2021,39(12):8  
[2]杨鹏辉.EPC模式下建设项目工程造价风险防范策略研究[J].装饰装修天地,2021(3):1