

国土空间规划体系下实用性村庄规划策略探讨

严莉莉^{1*} 任洋波²

1. 绍兴市上虞区规划管理服务中心 浙江 绍兴 312300

2. 浙江佳汇建筑设计股份有限公司 浙江 绍兴 312300

摘要: 三农问题是当前中国最重要、最复杂的社会经济问题之一,也一直是我们关注的热点问题。从某种意义上说,村庄规划是解决三农问题的重要组成部分。2019年5月,中共中央、国务院发布《关于建立和监督实施国土空间规划体系的若干意见》,明确提出要编制国土空间规划体系下的多规融合的实用村庄规划。这意味着中国在探索农村规划道路上迈出了一大步。新时期倡导实用的村庄规划,对农村整体振兴具有极其重要的指导作用。也标志着我国村庄规划进入了以生态文明为导向,以乡村振兴为目标,以国土空间规划体系为载体的新阶段。本文主要分析了国土空间规划体系下实用性村庄规划策略。

关键词: 村庄规划,实用性,策略

DOI: <https://doi.org/10.37155/2717-5162-0312-13>

引言: 长期以来,村庄规划一直被纳入城乡规划系统,但其基本逻辑是以城市规划理论、方法和系统为基础的,可视为城市规划的简化版本。当前,中国村庄规划建设具有明显的城市化意图。随着农村发展,传统的村庄规划逐渐暴露了许多弊端。村庄规划是保护土地规划、监测使用和指导村庄建设的法律基础,加强我们村庄的规划改革在新时代尤为重要。

1 乡村规划编制的政策背景分析

第十九届全国代表大会的报告中提出了乡村振兴战略,国家在发展进程中不断努力振兴乡村。实现真正乡村复兴的最重要手段之一是村庄规划,这在一定程度上决定了以后的总体发展趋势,如果不实现,在以后阶段采用多样化的发展模式就毫无意义^[1]。2019年,作为国家农村发展政策的重要部分,有人建议,国土空间规划体系下的村庄规划应是强制性的,并应成为村庄地区建设、保护和发展的基础。农村地区往往位于城市发展的边缘,规划工作通过政府进行,政府有关部门制定更切实可行的村庄计划,并向上级当局提交详细的规划报告供批准。在一个新的时代,原先的土地规划概念已不能满足当前的发展需要。最初的规划概念是以递增为主,主要是硬件;现在需要从以人为本、以生态为中心和以保护为中心的办法转变为更科学、更合理的村庄规划和更好地发展农村地区。

2 村庄规划编制中存在的问题

2.1 缺乏整体性谋划

从目前的发展状况来看,现阶段的村庄规划概念正在从最初的村庄生活规划和水生活规划转变为中等规模的规划,后者更有利于建设生态村,有助于村庄的迅速发展。尽管规划概念正在改变,但在具体实施规划方面仍然存在各种挑战。一些规划只考虑到村庄的建设和发展,而没有在设计中进行全面计划,导致村庄缺乏全面规划。如果你想为村庄做更科学合理的规划,你必须考虑指挥高度问题如果只规划发展,就很难提高村庄发展速度,同时也会导致村内公共设施的混乱和一定程度的公共设施的误用^[2]。

2.2 村庄规划难以指导实施建设

建设用地指数限制了乡村规划的实施。近年来,中国不断加大对建设用地的监管力度,采用了自上而下的建设用地指数分配方法。许多村庄例如大西村无法获得建设用地指数,使规划无法实施。村庄规划质量不高,规划和执行资金有限。一方面,村庄规划的准备工作的比较广泛,村庄规划的质量不高,因此难以发挥指导作用。另一方面,与城市

*通讯作者: 严莉莉, 1986年2月, 汉族, 女, 浙江省绍兴市, 绍兴市上虞区规划管理服务中心, 一般工作人员, 工程师, 硕士, 研究方向: 城市规划。

相比,乡村和城市的地方供资有限,乡村规划确定的建设项目通常需要足够的财政支助,而乡村和城市无力承担财政负担也给执行规划带来困难。

2.3 实用性村庄规划策略的探讨

2.3.1 不断明确村庄规划的定位

国土空间规划体系下的村庄规划是一种空间规划。在寻求规划取向时,我们必须坚持全球空间和各种要素的思想。只有坚持统筹兼顾的思想,才能更好地利用农村土地资源,充分发挥空间资源的效益。此外,在村庄规划中,需要高度整合各种要素,对与村庄发展有关的要素进行分类,然后加以调整,这不仅可以突出农村的特点,而且有利于村庄发展。概括地说,村庄规划十分系统规范,因此需要在规划前明确定位,立足全局,紧密整合所有要素,不断提高村庄规划的效果,确保村庄规划的科学合理性。在此基础上,中国农村经济生态文明发展将更快^[3]。

2.3.2 全域全要素规划,科学管控

目前,村庄规划中仍存在问题,如规划合作薄弱和保护不足。鉴于上述问题,国家在有关安排中明确指出,村庄规划需要明确界定村庄建设目标,把基本景观保护、古迹保护、环境保护和土地保护、文化保护、基础设施设计、村庄安全、农村住房设计和当前项目规划作为主要规划内容。规划内容体系较为全面,有效地落实了上级管理和控制的要求,指导了村庄的发展和保护。利用空白规划机制在村庄规划过程中预留建设用地^[4]。

具体要求不得超过5%。保留地可用于工业设施的新建、公共设施的建设、村民住宅和文化旅游设施的建设等。如果存在无法确定实际使用情况的空间,则无法标识已规划空间的类型。在计划确定程序中,有必要明确机动指标,详细确定所有计划区域的类型,并在批准后更新数据库。

2.3.3 完善村庄规划编制体系,强化规划许可依据地位

发展城市一级的村庄设计,应加强以社区行政居民为中心的农村生活圈建设,将村庄带入城市,规定了城市框架内基础设施和公共设施的整体组织。根据村庄的发展水平、地点条件和资源配置,对城乡结构体系进行分类和优化。全面规划农村土地和所有要素,在城市一级落实乡村空间规划的要求,实现城市详细规划的深度,对规划内容进行创新探索,有效领导农业非建设用地和建设用地的整体土地要素的可持续发展,并为农村土地利用控制和建设许可证的实施奠定基础。编制国土空间规划体系下的行政村及自然村的村庄规划,则是需要编制行政村及自然村的详细规划方案对村庄建设项目进行详细规划,以达到指导实施建设的深度,为深化设计建设施工提供指导,并在微观层面制定建设指导方针^[5]。

2.3.4 互联互通,融入区域发展

村庄今后不会是分散和独立的封闭个体。互联网思想应引入村庄规划,村庄时空限制应通过高信息打破,以缩短网络中各个端点之间的距离;构建区域发展平台,实现区域联网,克服信息不对称,影响区域发展一体化;提高村民网络知识的广度和深度,提高他们对网络信息的认识。当前,中国已将农村建设和发展提升到前所未有的高度。为了满足中国农村发展转型的需要和国家农村复兴战略,相关国内学者和研究机构也在探索适合中国国情、适合农村可持续发展的新型农村规划理论体系^[6]。但是,由于过去历史条件下规划建设中长期存在突出城市和忽视村庄现象,农村地区缺乏科学规划、有效规划管理体系和机制以及规划建设的资金来源。面对这种情况,村庄规划应以乡村振兴框架内的国土空间总体规划设计为基础,通过试点+推广模式逐步推进实施,首先积累可重复的经验,然后加以推广;充分发挥村庄建设在后期发展中的优势,积极利用先进的网络连接技术,从下而上构建跨越行政边界、范围等因素的浅村镇体系,最终实现美丽景观的发展目标。

2.3.5 生态优先,因地制宜分类规划

绿水青山就是金山银山,是新时期习近平总书记对生态城市化规划建设的指导思想,也是优美景观建设的指导思想,是以往快速发展经验教训的总结。与城市地区不同,农村的发展在很大程度上取决于其良好的生态基础^[7]。只有优先重视生态,才能为农业生产、农村旅游和项目投资奠定良好的基础。不同的村庄有不同的特点,田关镇王营村村庄规划应根据各自的资源状况进行分类和发展。按照《国家乡村振兴战略计划》(2018-2020年)的精神,中央农业局农业和农村事务部、自然资源部和国家发展和改革委员会财政部关于促进村庄规划工作的要求正在发生改变。在乡村振兴的发展背景下,村庄规划应尊重村民的发展愿望,根据分类要求,结合具体资源条件建设,以利于区域整体发展,制定准确战略,避免千村一面。

2.3.6 推行村庄长效管理机制, 提倡多方合作

关于管理模式, 他主张建立村民作为主体、政府作为主要因素、部门协调和社会参与的工作机制。河南省固始县红花村村庄规划由村庄委员会领导, 规划委员会充当技术支持, 社区代表协助参与规划, 共同谈判发展计划。作为规划工作的一部分, 将实施部门间联合机制, 协调所有相关部门(如土地、农业、交通等部门), 参与计划的实施, 明确各部门的职责, 并为各项建设项目的及时、优质实施作出总体安排^[8]。村民、政府工作人员、规划单位和社会力量参与村庄建设的机制在村庄建设过程中逐步实施, 形成了多维的国土空间规划下的村庄建设体系, 使规划能够得到政治、人才、技术和手段的最有效指导和支持。建议设立国土空间村庄规划委员会, 加强规划管理系统, 量化建设指标的要求, 并在实施期间和之后设立检查和评价任务; 对管理和保护项目以及管理和保护团队进行特殊管理。村民应有专业队伍和维修队伍。负责管理和保护的专业人员对道路、桥梁等管理和保护项目以及其它大型建设项目有技术要求。对于一般维修项目, 可以实行门前三项保障制度, 各户管理自己房屋前后的环境改造。关于村内公共空间的维护, 鼓励村民设立自己的管理和保护小组, 负责公共厕所的清洁、垃圾的处理和运输、绿化和维护以及村内形象的清洁和秩序。监督制度应加强村委会与村民的联合监督, 同时注重村民的教育^[9]。建立明确的奖惩政策, 加大对违法行为的处罚力度。

3 结束语

综上所述, 国土空间规划制度下的多规实践村庄规划是实施国土空间规划的详细规划, 也是实施乡村振兴战略和空间规划制度改革的重要措施。村庄规划研究存在一些常见问题, 经验值得借鉴。但是, 在从中学学习的同时, 我们应该根据中国的实际国情、社会制度和时代背景来审视, 认识到各国农村经济社会发展存在差异。不同地区村镇的开发建设规划处于不同的发展阶段, 因此应该根据自身的发展需要和当地条件, 为中国建立特色的国土空间村庄规划。

参考文献:

- [1]沈惠新,陈姝冰.国土空间规划体系下大西村实用性村庄规划探索[J].安徽农学通报,2022,28(01):7-9+14.
- [2]刘浩,窦琪玉,陈琢,董菲菲.国土空间规划背景下实用性村庄规划策略研究——以田关镇王营村为例[J].居舍,2021(33):106-108.
- [3]陈燕燕,陈甲飞,李伟,顾亚男.国土空间规划体系下的实用性村庄规划编制探讨——以河南省固始县红花村为例[C]//面向高质量发展的空间治理——2020中国城市规划年会论文集(16乡村规划),2021,895-901.
- [4]杨骏.国土空间规划体系下实用性村庄规划编制探索——以安徽省绩溪县尚村为例[J].住宅科技,2021,41(04):44-47.
- [5]华乐.国土空间规划体系下实用性村庄规划策略探讨[J].城乡规划,2021(Z1):69-81.
- [6]刘宏鹏.国土空间规划导向下实用性村庄规划编制策略研究[D].青岛理工大学,2020.
- [7]李俊青,许计平,王富佳,皮银姣.国土空间规划背景下实用性村庄规划方法探索[C]//面向高质量发展的空间治理——2020中国城市规划年会论文集(16乡村规划),2021:1579-1589.
- [8]蒋丹.国土空间规划背景下实用性村庄规划编制研究[D].西北大学,2020.
- [9]王恺蓬.浅谈国土空间规划下的生态环境保护[J].测绘与空间地理信息,2022,45(01):118-120+124.