

新时代国土空间规划体系下村庄规划编制思考

刘佳利

重庆市合川区城乡规画研究服务中心 重庆市 401520

摘要: 村庄规划作为新时代国土空间规划体系的重要, 科学合理的编制好村庄规划对我国实现乡村振兴战略意义重大, 但现阶段国土空间规划体系下村庄规划编制尚处于起步阶段, 缺乏一些成功经验借鉴, 笔者结合自身工作岗位思考。论述了新时代国土空间规划体系下村庄规划编制的一些途径, 希望能为今后的村庄规划编制工作者提供一些有益的参考。

关键词: 新时代国土; 空间规划; 村庄规划

引言

2019年国务院印发的《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》明确了我国“五级三类”的国土空间规划体系, 村庄规划作为城镇开发边界外的详细规划层级纳入体系建设。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》也对村庄规划的地位、村庄规划编制的目标等作了要求。新时代国土空间规划体系下的村庄规划将实现土地利用规划、城乡规划等有机融合, 编制“多规合一”的实用性村庄规划。然而, 新的村庄规划编制思路与技术尚处于起步阶段, 我们暂时还没有太多的成熟经验可以参考借鉴, 也没有标准化的编制导则可以遵循, 所以, 当前国土空间规划体系下的村庄规划依旧存在着一些问题, 加之乡村振兴战略的未来村庄的美好期待提出了更高要求, 也对新时期村庄规划的编制工作提出了巨大调整。

1 过去的村庄规划编制中存在的问题

1.1 单一规划思维模式下的村庄规划

以往的村庄规划或是国土思维或是城规思维, 没有做到真正的“多规合一”思维。一种是存在着过分向城市规划靠拢的误区。没有经过通盘考虑农村土地、产业、人居、生态、文化等综合因素的影响, 一定程度上存在着“重村庄轻全域、重建设轻保护、重设计轻管理”等问题, 侧重村庄的布局安排和建筑形态设计。一种是存在着过分向土地规划靠拢的误区。重视对村庄建设用地指标的统筹平衡, 缺乏村庄建设的统筹规划目标, 不太注重对历史文化和风貌保护、乡村生态保护、交通和基础设施的统筹考虑。在以往的规划中, 也存在着农业规划、水利规划、生态保护规划等各种规划各自为政、九龙治水的情况, 村庄规划的编制同样也存在着这些问题。^[1]在国土空间规划体系下, 以前的土地规划、

城乡规划、各类专项规划都应该要统一的一个层面上来, 村庄规划层面也同样应该如此。

1.2 没有真正做到全域全要素统筹的村庄规划

以往的村庄规划更多注重的是建设用地空间、农业生态空间等等的村庄规划, 但笔者以为国土空间规划体系下的村庄规划也应是全域、全要素的。全域是指空间范围; 全要素是指构成国土空间的各项要素, 包括了山水林田湖草滩漠海岛等自然空间要素以及各类人工环境。正是因为单一的规划思维模式影响了我们对村庄规划范围和要素的统筹, 往往只是单方面的考虑建设、产业、生态等某一方面需求, 很难真正做到所有规划范围、所有空间要素都纳入到一盘棋的统筹考虑, 这就打破了我们的生产、生态、生活系统。无法体现从全局谋划一域、以一域服务全局的规划系统思维, 导致了我们以往的村庄规划编制在系统上不平衡, 在村庄规划的实施中效果不佳。

1.3 没有真正体现“以人民为中心”的村庄规划

编制村庄规划的主要目的单纯是为了解决一些产业用地的需要, 为了解决某些投资项目落地。没有广泛听取村民意见、了解村民需求, 也没有真正的结合当地经济社会发展的实际情况来认真对待村庄规划编制。所以在规划编制成果的指导性、科学性和合理性上就可能大打折扣, 导致规划实施效果不理想。

村庄规划的编制往往是根据上层领导对村庄的向往和意愿而做的, 村庄规划也是按照“蓝图型”规划的思维方式, 没有土生土长的乡村人在社会实践中的经验, 没有村民对未来村庄的期待, 没有对乡村实际发展规律和实际各类需求, 没有乡村人的参与很难做出因地制宜、就地取势、天人合一的村庄规划。在村规组织编制的过程中, 也没有广泛征求意见, 或者因为村庄规划

编制成果的一些规范要求,制作一些村民难以读懂的规划条文、规划图册。因为,我国现状实际乡村大都是60岁以上的老人在务农,中青年出去打工,妇女和儿童也都跟着出村。在村现状人口大多文化程度都不高,可能也存在着一些思想观念陈旧等问题,与现代化社会接触分层。导致在农村实际生活的村民,因为年代思维的差异、因为地域文化的差异、因为地域习俗的差异,或者是综合素质水平的差距,根本没有办法理解规划的真正意图,而得不到正确的规划指引,设计者无法将规划的语言向实际生活村民讲诉清楚,导致了规划编制脱离人民群众,对未来村庄规划的实施也增加了很多阻力。

2 新时代国土空间规划体系下村庄规划的思考

2.1 坚持“多规合一”思维编制村庄规划

新时代国土空间规划体系下的村庄规划,必须要坚持“多规合一”的规划编制思维。坚持“天人合一”的规划编制理念。坚持生态优先、绿色发展,尊重自然规律、经济规律、社会规律和发展规律,因地制宜地开展规划编制。实现未来村庄规划的科学性、前瞻性和操作性。新时代国土空间规划体系下的村庄规划,应该是坚持多规思维的规划,既要保障粮食安全、水安全、生态安全,又要能在乡村振兴中高瞻远瞩为农村后续发展、可持续发展奠定基础的重要前提。不能单纯为了粮食安全、水安全、生态安全而放弃乡村振兴和发展,也不能为了乡村振兴和发展,而放弃粮食安全、水安全、生态安全。统筹安全与发展是我们村庄规划坚持的主旋律,只有把握好了两者的关系我们的村庄规划才能发挥应有的作用。^[2]要发挥国土空间规划对各类规划的引领作用,将农业规划、水利规划、土地整理规划、生态保护修复规划等规划都统一到国土空间规划体系上来,形成国土空间规划“一张蓝图”。

2.2 坚持全域统筹编制村庄规划

村庄规划的编制多是以村行政辖区范围为单元的,但实际上的单一村规划编制很难找准定位,效率低,花费也很大,应该跨行政区域统筹,或以镇为单元编制。村庄规划应该突破行政辖区的范围限制,以真正的物理空间边界划分单位,形成贯通、连续、整合的生态、产业、生活空间单元,解决规划因行政边界受限产生的各类生产、生活、生态的矛盾影响。我国国土辽阔,东西南北区域跨度大,区域与区域之间的自然地理、人文历史、农业生态等等都有着一些关系和差异,但是如何统筹处理好物理边界与行政辖区之间的关系,如何发挥好地区与地区之间的联系,处理好地区与地区之间的差异,就对我们村庄规划的编制要求很高了。正式因为我

国特殊的地理环境,要求我们必须用更广阔的视野来编制村庄规划,也要求我们坚持更大范围的规划统筹来获得更集聚的效益。我国乡村资源多呈现散落而弱小的特征,无法实现集聚效益,也无法突破量变引起质变的规模影响,也呈现着非常不经济的基础设施投入和对生态空间的一些人为分割影响。也不适应现代人的生活,要把散落的乡村资源重新组合在一起,按照现在的生活需求,植入现代元素,进行资源的重构也需要我们更加注重区域和要素的统筹,更注重资源保护、生态环境和农业发展的思路,所以也应该全域统筹。

2.3 坚持“以人民为中心”编制村庄规划

坚持“以人民为中心”编制村庄规划,是实现乡村振兴的思想内涵。在规划编制过程中既要做到充分征求村民意见,尊重村民意愿,也要针对农村居民的文化程度、认知能力和水平等实际因素,简化村庄规划编制成果,真正做到让村民能够看得懂规划、自觉遵守规划的村庄管理模式。让规划思维和规划成果做到不是只有规划专业的人才懂的文化输出水平,而应该是非专业人士也能通俗易懂,也能有参与感、获得感的规划编制输出水平,才是一个真正的好规划。我们的规划从业者往往以高水平、高认知自居,但往往忽视了我们的规划是为各类人群所编制,我们的规划应该要适应所有人群的需求,所有人群的认知水平和能力水平。笔者认为,第一,村庄规划的编制标准应该进行更新。要出台让农村广大人民群众中各个文化层次、各个年龄阶段都能通俗易懂的村庄规划编制要求、村庄规划成果内容,简化村庄规划成果内容。满足各个文化层次、各个年龄阶段、各类人群对村庄规划的理解、需求。第二,村庄规划的编制程序应该更透明。要更大范围的让村民能够参与到村庄规划的编制中来,通过网络、现场等多方式让远在异地的打工人、游子都能够参与到村庄规划的投票、思考中来,让留守老人、留守儿童都提出他们真正想要的未来家园。多渠道的信息公开、多渠道的征求意见,让我们的村庄规划更得人心。第三,村庄规划的编制内容和治理手段要更加的“以人民为中心”。从思想内涵到表现形式都应该更加的接近村民的想法,始终以人的需求为重点,不是单纯的考虑地方利益的博弈,而应该始终站在以人民群众对美好生活的向往、对高品质生活品质的要求上来,村庄规划更要体现新时代背景。新时代背景下的新农村应该是更集聚、更现代化的生活、生产配套,又应该有更先进的生产方式。在此,笔者认为未来新农村的村庄规划以农村全域土地综合整治为治理手段,打造“以人民为中心”的新农村,助推我们的乡

村振兴。重新整合农村生态、生产、生活空间，通过宜机化改造打造集约高效农业生产空间；在生态关键节点和生态断裂点等构建大型植被斑块和林带，形成连续完整的生态网络空间；规划布局适度集中居民点，将零星、分散、闲置、废弃的农村宅基地复垦，整治农村人居环境。让我们的土地更节约高效、人民生活更舒适便捷、生产效益更优异。打开我们新时代新农村的规划建设大门。

结束语：

新时代国土空间规划体系下的村庄规划，是推动乡村振兴战略的重要抓手，是实现乡村精细化管理和可持续发展的重要手段，对我们广阔的农村地区意义重大。

未来山村水秀的乡村地区将迎来都市的旅居生活，越来越多的城市人将选择到山清水秀的乡村地区度假，享受休闲时光。未来的村庄也将迎来新的机遇，未来的村庄规划也将让我们的宁静乡村焕发新的生机。虽然我们现在的村庄规划研究较为薄弱，但笔者相信，未来的村庄规划必然会给我们美好乡村建设起到指导作用，也会为我们的乡村振兴战略做出突出贡献。

参考文献：

[1]方明.乡镇发展模式巨变下的国土空间规划[J].中国国土空间规划2020(9):32-36

[2]孙施文.从城乡规划到国土空间规划[J].城市规划学刊2020(4):54-58