

乡村振兴背景下村庄规划编制策略研究

董艳霞

北京舜土规划顾问有限公司 北京 102442

摘要：新时期的乡村振兴背景是全域管控、统筹兼顾、科学指导村庄未来发展建设的实用型村庄规划。本文通过分析乡村振兴背景下村庄规划的价值取向，总结归纳了传统村庄规划不实用的原因，结合乡村振兴背景下村庄规划编制的探索与实践，只有通过乡村振兴引导，才能有效编制一个能协同多方参与、共谋共建共管且能保障规划实施的实用型规划。

关键词：乡村振兴背景；村庄规划；编制探索；规划实践

引言

村庄规划的编制是实施乡村振兴战略的前提要求，特别是推进生态宜居的美丽乡村建设，更需要注重农村人居环境的显著改善和土地资源的合理配置使用。科学合理编制村庄规划，就是编制实用性的、符合民心乡情的、能够真正落地实施的规划，所以村庄规划的编制必须理清相关政策要求和发展需求。鉴于此，本文聚焦全面实施乡村振兴战略背景下对村庄规划编制作出的要求，分析现行村庄规划编制存在的问题，提出相关策略建议，以期为政府部门提供决策参考。

1 乡村振兴背景下村庄规划的价值取向

在空间规划下，对于村庄规划编制需要结合多方发展因素和建设条件。认识乡村规划的价值，包括统筹协调和乡村民主等概念。坚持生态优先，坚持村庄规划发展理念，深入贯彻农村经济的绿色发展，科学划定不同红线，营造生态环境。统筹村庄发展规划，统筹村落用地面积，优化土地利用设施布局，突出生态保护、土地利用和建设等问题。延续特色农村建筑风格、景观和传统，这些深厚的乡土气息是乡村的宝贵财富，在村庄规划中必须加以传承。反映民意，进行走访研究，邀请村民讨论村庄规划过程，充分发挥村民主体作用，充分参与村庄规划，保障并维护村民利益^[1]。

2 传统村庄规划编制存在的问题

2.1 村庄建设多规并存，村庄规划管理混乱缺位

在新的国土空间规划体系建立之前，政府不同部门针对村庄建设分头编制了村庄建设规划、村级土地利用规划、美丽乡村规划等，这就意味着在尺度较小的村域空间存在多种部门规划，且不同规划的内容、目标、深度等都有所不同，不仅造成大量行政资源的浪费，而且不同规划间不可避免地存在一些矛盾和冲突。此外，由

于村庄规划的“多规并行”，目前村庄规划管理存在着“多龙治村”的局面，各个部门的管理职责难以协调，造成村庄规划管理混乱甚至缺位。因此，亟须整合原来的多个村庄规划，解决多种规划间存在的各种差异和矛盾，统一编制“多规合一”的实用性村庄规划。

2.2 规划意识不强，没有严格的规划制度和标准

村庄规划流于形式，很多的村庄为了统一规划，仅对村庄的某一部分或者表面实行整改，在进行整改的过程中仅注重区域化明显的房屋结构，在外表上，也无非是象征性的涂涂画画，甚至有些地区只对房屋进行简单的遮盖，不仅美观程度不够，人们的积极也不高，村庄规划止于表面^[2]。

2.3 忽视村民主体参与，规划成果难以落地实施

目前国内许多地方对村庄规划的法律地位和作用还认识不足，导致全国还有许多村庄至今尚未编制村庄规划。与此同时，在编制村庄规划时，很多地区由于过多的政府干预主导，未能向村民及时公开征求意见，使其参与村庄规划深度不够，最终编制的规划难以顺应村集体和村民的意愿，导致规划流于形式，起不到引领和指导村庄建设的作用。此外，村庄规划在编制后宣传不到位，使得村民对村庄规划的作用认知不多，对规划方案的理解不足，对规划的参与热情不高，使得规划成果难以落地实施，部分村民甚至认为村庄规划可有可无，严重影响了规划的公信力和权威性。

3 乡村振兴背景下村庄规划编制策略研究

3.1 明确规划权责，提高管理效率

(1)提高管理效率，解决以往规划工作中权责不明确的问题。管理层面需调动更多的专业人才参与其中，增加村庄规划工作管理活力，淘汰不符合岗位要求的人员，激发内部管理效能，同时加大力度吸纳外部资源。(2)从业人员

需了解村庄规划管理的实际情况,着重分析村庄规划所在地的人口、土地、文化及产业等资源特征,并根据实际情况,对资源进行优化配置和高效利用,使资源的利用率能够达到最大化,切实提高管理效能,促进实用性村庄规划建设工作有效落实。实用性村庄规划不只是简单地对村庄进行规划布局,还需有配套的管理制度作为保障。管理人员需制订出专业性、针对性更强的方案,解决目前村庄规划只关注硬件建设、不关注软件文化建设的问题,这也是提高实用性村庄规划工作管理效率的有效举措。尤其在当前实用性村庄规划编制中,需要从业人员做好软实力和硬件的权责划分,既要关注村庄的硬环境和设施,又要加强对人文社会软环境的了解,真正由内到外共同提升规划编制工作的质量^[9]。

3.2 村庄建设边界有效集约划定

虽然村庄普遍存在人口流出的问题,但是村民建房意愿有增无减,主要原因是:许多村民存在“家”“祖宅”的传统观念以及逢年过节回乡探亲的实际需求。这种现象在很大程度上导致村庄减量规划难以落实。本轮村庄规划强调入户调研,利用现有地籍与户籍资料,合理分析村庄实际新增宅基地需求,结合村庄发展产业确定建设规模,应用现有技术手段,通过资源环境承载力评价与国土开发适宜性评价(双评价),结合主体功能、地方特点以及空间发展战略,形成以城镇、农业、生态功能为主导的互不重叠的空间,对以往土地利用规划中零散分布的允许建设区与集中的有条件建设区进行等量置换,实现村庄建设用地集约节约利用。

3.3 村庄规划内容体系划分与管控要求

域尺度的县域乡村振兴战略规划是县级乡村振兴背景与乡村地区管控发展对接的部分,属于立足长远、具有战略意义的规划门类,也是面向乡村地区的系统规划,这个层级的规划既要具有足够的高度与广度以保证覆盖面,又要有足够的深度确保规划落地实施。县域乡村振兴规划作用于县域行政辖区内,应制定县域范围内村庄的管控要求,如生态保护修复、耕地和永久基本农田保护、自然历史文化遗产与保护、村庄安全和防灾减灾、县域村庄分级分类、基础设施与公共服务设施,这些应为强制性内容,既可采取文本陈述形式,也可采取图则形式。此外,在县域乡村振兴战略规划中,还应对县域乡村发展总体定位、乡村发展总体构架、乡村产业融合发展、乡村社区建设、乡村体制改革及治理体系的建构、乡村人才培养等内容做出指导。

中观层面的乡、镇域乡村建设控制规划作用于乡、

镇域行政辖区内,是对县域乡村振兴战略规划的深入、细化和落实,并直接指导实用性村庄规划的编制,是一种“管控+发展”相结合的规划类型。县域乡村振兴战略规划确定的强制性内容、基础设施与公共服务设施的布局及配置水平、宅基地面积、建筑限高等,应作为乡、镇域乡村建设控制规划的强制性内容,既可采取文本陈述形式,也可采取图则形式。乡、镇域建设控制规划应在管控允许范围内鼓励多种方式的乡村土地利用,并对乡、镇域乡村发展战略,目标、产业融合发展,发展措施等做出指导。

微观层面的实用性村庄规划应定义为一种简单、实用、易懂的建设性规划,是对乡、镇域乡村建设控制规划的细化和落实,是一种保护与建设并重的规划门类。为了详略得当、时序清晰、有重点、有区别地推进村庄规划,应在微观层面构建实用性村庄规划编制体系的横向序列,既确保上一层级规划的管控要求得以落地,防止“建设性破坏”和“破坏性建设”的发生,又能结合村庄实际情况,在保护资源和环境的基础上谋求村庄的发展。因此,微观层面的实用性村庄规划内容不能“面面俱到”,更不能追求以量取胜,而应分级、分类施策^[9]。

3.4 以人为本,有效提高村民参与度

在农村土地规划制定中,必须强调发挥农村主体作用,完善土地利用机制,满足农村人口实际生活生产需要。在实际规划研究中,村民对村庄规划的参与度较低,对村庄规划的内容和目标不完全了解,认识不够明确,对规划的课题不了解,这不利于村庄规划工作的开展。因此,在村庄的规划和建设中,要始终与村民保持联系。有关部门、单位、农民工要多沟通,深入了解村民的真实需求,让村民与村民沟通,让其可以参与村庄的设计和施工。村庄的设计和施工要遵循以人为本的规划原则,科学规划农村,积极改善基础设施建设,营造生态宜居的环境,增强乡村发展活力^[9]。

3.5 深化土地制度改革,实现城乡统筹规划一体化发展

在全面振兴乡村发展的背景之下,要实现城乡一体化发展,必须在顶层设计上深化土地制度改革,推进城乡统筹规划。新《土地管理法》虽然对集体土地管理作出了七项重大突破,但在具体实施时还是困难复杂的,其关键在于城乡土地制度的二元结构。近几十年来,随着经济社会的高速发展和城乡社会的高度融合,作为集体土地所有权模糊主体的村集体,不仅难以代表农民行使土地所有权主体的权利,也没有运营和管理土地的能

力，难以承担集体土地所有权的主体责任，要“解放土地”，可以考虑在充分保障农民土地使用权的基础上，将集体所有制土地统一归并为国有制土地，建立一元化的土地国家所有权制，真正实现“同地、同权、同价”。同时，在统一的国有土地制度下，可以充分发挥市场机制在资源配置中的决定性作用，大大激活农村土地经营权流转市场，城乡统筹规划才能具有有效实现的基础和根本条件。

4 结束语

村庄规划是实践性和综合性极强的一项工作，我们要根据村庄规划的原则，因地制宜、循序渐进的去改造、提高农民的生产发展，但在村庄规划编制的过程中仍存在一定的弊端，我们要认真分析对待，找出解决方案，合理统筹地完善村庄规划，实现乡村振兴的发展目

标，推动社会经济的可持续发展！

参考文献

- [1]叶红. 珠三角村庄规划编制体系研究[D]. 华南理工大学, 2020,41(3):38-39.
- [2]甄峰, 翟青, 陈刚, 等. 信息时代移动社会理论构建与城市地理研究[J]. 地理研究, 2012, 31(02): 197-206.
- [3]王旭, 黄亚平, 陈振光, 等. 乡村社会关系网络与中国村庄规划范式的探讨[J]. 城市规划, 2019, 41(7): 9-15, 41.
- [4]杨秋惠, 顾守柏. 新时代改革背景下乡村地区乡村振兴背景体系构建[J]. 上海国土资源, 2020, 41(3): 6-11, 38.
- [5]赵民. 乡村振兴背景体系建构的逻辑及运作策略探讨[J]. 城市规划学刊, 2019(4): 79-80.