

村民参与式村庄规划编制机制与实践路径探索

高永清

山西省忻州市保德县 山西 忻州 036600

摘要: 在全面推进乡村振兴战略和新型城镇化进程的背景下,传统“自上而下”的规划模式往往忽视了村民作为村庄主体的意愿与需求,导致规划成果脱离实际、实施困难。本文聚焦于“村民参与式村庄规划”这一核心议题,系统梳理其理论基础与政策演进,深入剖析当前实践中存在的主要问题,并在此基础上构建以“赋权—协同—反馈”为核心的参与式规划编制机制。文章进一步提出涵盖组织动员、信息沟通、技术支撑、制度保障等维度的实践路径。推动村民实质性参与村庄规划不仅是提升规划质量的关键路径,更是实现乡村治理现代化、激发内生发展动力的重要抓手。未来应通过制度创新、能力建设与多元协同,构建可持续、可复制、可推广的村民参与式村庄规划体系。

关键词: 村民参与; 村庄规划; 参与式规划; 乡村振兴; 乡村治理; 实践路径

引言

随着国家“乡村振兴战略”的全面实施,村庄规划被赋予前所未有的战略地位。2019年,自然资源部发布《关于加强村庄规划促进乡村振兴的通知》,明确提出“坚持村民主体地位,充分尊重村民意愿”,标志着村庄规划从技术导向向治理导向的重大转型。然而,在具体实践中,“规划由专家做、图纸墙上挂、村民看不懂、实施难落地”的现象仍普遍存在。究其根源,在于规划过程中村民参与流于形式,缺乏有效的制度安排与操作机制。以山西省忻州市保德县为例,该县地处黄土高原东部边缘,地形复杂,农村人口分散,村庄经济发展不平衡,这使得村民参与的重要性更加凸显。由于青壮年劳动力大量外出务工,留守群体多为老年人和妇女,如何激发这部分群体的积极性成为当地推进村庄规划的一大挑战。村民作为村庄空间的实际使用者与利益相关者,其对本地资源、文化传统、发展诉求具有最直接的认知。若规划编制脱离村民主体性,不仅难以回应真实需求,更可能因缺乏认同感而导致后续实施阻力重重。因此,如何构建科学、有效、可持续的村民参与式村庄规划编制机制,成为当前乡村规划理论与实践亟待破解的核心命题。

1 村民参与式村庄规划的理论基础与政策演进

1.1 理论基础

村民参与式村庄规划的理论根基深厚,融合了多学科的思想资源。参与式发展理论起源于20世纪70年代的发展实践,强调将受益群体纳入决策过程,认为“参与”不仅是实现发展目标的手段,其本身就是一种发展目标。该理论主张通过赋权提升社区的自主能力,从而实现内生式、可持续的发展。将其应用于村庄规划,意味着必须打破专家主导的传统范式,使村民从被动接受者转变为

主动参与者,真正掌握自身发展空间的话语权。协商民主理论则进一步指出,公共事务的决策应当建立在平等对话与理性协商的基础之上。村庄规划涉及土地使用、公共设施布局、产业发展等复杂利益关系,唯有通过开放、包容的协商机制,才能在多元诉求之间寻求最大公约数,形成具有广泛认同的规划方案。与此同时,空间正义理论提醒我们,空间不仅是物理容器,更是社会关系的产物。长期存在的权力不对等往往导致乡村空间资源分配不公,而村民参与正是对空间话语权的争取,有助于纠正结构性失衡。此外,地方性知识理论强调,村民在长期生产生活中积累的生态智慧、营建经验与文化习俗构成了宝贵的知识体系。若规划忽视此类知识,极易造成“水土不服”。只有将地方性知识与专业规划技术有机融合,才能提升规划的适应性、文化认同感与实施韧性。

1.2 政策演进

2000年代初期,《村庄和集镇规划建设管理条例》等文件主要强调规划的技术规范性与行政指令性,村民参与基本处于缺位状态。进入2010年代中期,随着新农村建设和美丽乡村行动的推进,《美丽乡村建设指南》等政策文本开始提及“尊重农民意愿”,但多停留在原则性倡导层面,缺乏具体操作指引。真正的转折点出现在2018年乡村振兴战略全面实施之后。《乡村振兴战略规划(2018-2022年)》首次将“坚持农民主体地位”确立为基本原则;2019年自然资源部发布的《关于加强村庄规划促进乡村振兴的通知》则系统提出“村民为主体、多方协同”的编制要求,明确规划需“开门编规划”;2023年《关于学习运用“千万工程”经验健全村庄规划管理机制的通知》进一步强调“全过程参与”,推动村民参与

从理念走向制度化、常态化^[1]。这一系列政策演进清晰表明,村民参与已从边缘诉求上升为国家层面的制度性安排,但如何将政策要求转化为基层可操作、可持续的实践机制,仍是当前亟需解决的关键问题。

2 当前村民参与式村庄规划的主要困境

尽管政策导向日益明确,村民参与在实践中仍面临多重结构性障碍。部分村民长期受“等靠要”思维影响,习惯将规划视为政府或专家的专属事务,缺乏主动参与的意识与动力。加之青壮年劳动力大量外流导致村庄“空心化”,留守群体以老人和妇女为主,其表达能力与参与精力有限,难以有效代表全村利益。在保德县,由于大部分年轻劳动力外出务工,村庄内部的信息传递效率低下,许多村民对于规划的意义和自身的权利知之甚少,这进一步加剧了村民参与的难度。现有参与渠道普遍单一且形式化严重,常见的村民代表大会或问卷调查往往沦为“走过场”——会议时间安排不合理、议题预先设定、关键信息未充分披露,导致村民无法真正影响决策。更有甚者,仅在规划成果公示阶段象征性征求意见,实则方案早已定型,村民意见难以被吸纳。信息不对称与技术壁垒构成另一重障碍,规划文本语言晦涩、图纸专业性强,普通村民难以理解其内涵,更无法据此提出建设性意见。缺乏通俗化、可视化工具,使得沟通效率低下,参与流于表面。组织机制缺位导致参与缺乏持续性,多数村庄未建立常设的规划议事平台,参与活动多为一次性、项目制,外部规划团队撤离后,村民参与机制随之瓦解,难以形成稳定互动^[2]。最后,村庄内部利益格局复杂,不同群体对土地用途、产业方向、公共空间分配等存在显著分歧,若缺乏有效的协商调解机制,容易引发矛盾冲突,阻碍共识形成与规划推进。

3 村民参与式村庄规划编制机制构建

3.1 赋权机制:激活村民主体性

赋权机制首先体现在认知层面,通过政策宣讲、案例展示、规划课堂等形式,帮助村民理解村庄规划的意义、自身在其中的权利以及参与的价值,从而扭转“事不关己”的消极心态。在保德县,可以通过举办‘村民规划学堂’,邀请专家讲解村庄规划的基本知识,并结合当地实际情况进行案例分析,提高村民对规划的认识和参与积极性。其次,赋权还应落实到能力提升上,针对村民普遍存在的表达不清、议事无序等问题,开展参与技能培训,例如如何绘制简易地图、如何清晰表达空间需求、如何遵守议事规则等,使其具备有效参与的基本素养。更为关键的是,赋权必须制度化,即通过村规民约、乡镇规划导则或地方性法规,明确村民在规划调研、

方案制定、评审表决及实施监督各阶段的法定参与权利,确保其主体地位不因人员变动或项目结束而削弱,从而实现从“临时赋权”到“制度赋权”的转变。

3.2 协同机制:构建多元共治格局

在村庄内部,应强化村“两委”的统筹协调功能,同时积极培育村民议事会、乡贤理事会、妇女小组等自治组织,构建“党支部领导、村委会组织、村民主体、多元参与”的治理结构,避免参与被少数人垄断。在外部支持方面,可组建由规划师、社会工作者、大学生志愿者等组成的综合服务团队,既提供专业技术支撑,又开展社会工作介入,搭建专业话语与乡土知识之间的对话桥梁,弥合知识鸿沟^[3]。此外,数字技术的融入为协同提供了新可能,通过建立微信群、开发小程序、制作交互式数字地图等低成本工具,可显著降低参与门槛,尤其便于在外务工人员远程参与,实现线上线下融合、全域覆盖的常态化参与网络。

3.3 反馈机制:确保参与实效性

在规划过程中,应建立定期的信息公开与回应机制,例如设立规划进展公示栏、每月召开一次村民议事会,及时通报工作进展并就村民疑问进行解释说明,确保信息透明、沟通顺畅。在保德县的村庄可以建立‘规划信息公开站’,通过公告栏、微信群等多种渠道向村民通报规划进展情况,增强村民的信任和支持。规划成果的表达方式也需彻底革新,摒弃晦涩的专业术语和复杂图纸,转而采用“一图一表一说明”的通俗化形式——即一张直观的彩色总平面图、一张简明的项目清单表、一份口语化的文字说明,确保文化程度不高的村民也能准确理解规划内容。进入实施阶段后,更需建立由村民推选代表组成的规划实施监督小组,对建设项目质量、资金使用、环境影响等进行跟踪评估,并将结果反馈至村“两委”和乡镇政府,从而形成“编制—实施—反馈—优化”的闭环管理,真正实现规划与村民生活的动态契合。

4 村民参与式村庄规划的实践路径

4.1 前期准备阶段:夯实参与基础

乡镇政府应牵头成立由村“两委”成员、村民代表、驻村规划师、社工等共同组成的规划工作坊,形成稳定的协作团队,避免“专家单干、村民旁观”的局面。在此基础上,通过入户访谈、焦点小组讨论、参与式绘图(Participatory Mapping)等方法,深入田间地头收集村民对住房改善、道路硬化、产业发展、环境整治、公共服务等方面的真实需求与痛点,尤其关注弱势群体的声音。随后,应制定详细的参与计划,明确各阶段的目标、参与对象、具体方式、时间节点与责任分工,确保整个参

与过程有章可循、有序推进,为后续深度合作奠定坚实基础。

4.2 方案编制阶段:深化共同设计

规划师需转变角色,从“方案制定者”变为“facilitator”(引导者),借助三维模型、AR/VR场景模拟、手绘草图、沙盘推演等可视化工具,将抽象的空间规划转化为村民可感知、可想象的生活场景,大幅降低理解门槛。可围绕宅基地管理、公共空间营造、产业布局、生态保护等关键议题分组讨论,鼓励村民提出多个初步构想,再通过集体审议、方案比选甚至投票表决等方式,凝聚共识、择优确定^[4]。尤为关键的是,应主动吸纳村民关于本地材料、传统工艺、风水格局、节庆空间、祖坟保护等文化元素的建议,使规划不仅满足现代功能需求,更能延续地域文脉、守护集体记忆,增强文化认同感。

4.3 成果确认阶段:强化共识达成

规划草案完成后,应至少进行两轮公示,每轮不少于15天,并同步开通线上意见反馈渠道,确保信息充分传达。重要规划内容须提交村民(代表)大会审议,并获得三分之二以上同意方可通过,这一程序性要求既是法律保障,也是民意背书。在此过程中,村“两委”应做好解释说明工作,对争议条款进行充分讨论与修改。最终,可由村民代表、村委会与乡镇政府共同签署《村庄规划共建共管协议》,明确各方在后续实施中的责任与义务,将规划从“政府文件”转化为“村民契约”,增强其约束力与执行力。

4.4 实施监督阶段:推动持续参与

应由村民推选产生规划实施监督员,组成监督小组,对建设项目进度、工程质量、资金使用、环境影响等进行日常巡查与记录,并定期向全体村民报告。同时,鼓励村民以“以工代赈”“投工投劳”等方式参与小微公共空间改造,如修建村口小广场、整治房前屋后环境、维

护生态沟渠等,通过亲身参与增强获得感与主人翁意识。此外,应建立规划实施定期评估机制,原则上每两年开展一次系统评估,结合村庄人口变化、产业发展、政策调整等新情况,对规划内容进行动态优化,确保其始终与村庄发展同频共振,避免“一张图纸管二十年”的僵化局面。

5 结语

村民参与必须从“形式参与”走向“实质参与”,其核心在于构建以赋权为基础、协同为支撑、反馈为保障的系统性机制。有效的参与路径需贯穿规划全周期,注重工具创新、组织培育与制度保障的协同发力。深度、持续的村民参与能显著提升规划的认同度、实施率与可持续性,使规划真正成为凝聚共识、引领发展的行动纲领。面向未来,应从多维度深化探索。首先,亟需完善法律保障,推动《村庄规划条例》等专门立法,明确村民参与的法律地位、程序要求与救济机制。其次,应加强能力建设,推广乡村规划师制度,重点培训本土“规划明白人”,提升村庄自我规划能力。再次,应大力推广低成本、易操作的数字参与平台,弥合城乡数字鸿沟,扩大参与覆盖面。最后,可建立激励机制,对村民参与成效显著的村庄在用地指标、财政资金、项目安排等方面给予倾斜支持,形成正向引导。

参考文献

- [1]施阳.我国村庄规划编制中村民参与制度研究[D].海南大学,2022.
- [2]林伟鹏,吴萍,高宁,等.实用性村庄规划编制中村民参与困境与优化策略[J].城市建筑,2022,19(16):31-33+51.
- [3]谢洋.村民参与村庄规划共绘家园蓝图[N].中国青年报,2023-10-23(001).
- [4]姜涛,江明鸣.乡村振兴战略背景下的实用性村庄规划村民参与探究[J].新农业,2023,(17):81-83.