

“底线管控思维”下北京市村庄规划编制若干问题思考

——以北京市X村规划编制为例

田青

北京市市政工程设计研究总院

摘要: 本文以北京市X村的村庄规划编制为例, 浅析新时期国土空间“底线管控思维”下北京市村庄规划编制面临的典型问题及建议, 并重点就村庄建设用地管控的刚性与弹性、村庄产业规划等议题进行深入分析。

关键词: 冲突; 弹性; 产业

0 研究背景

2018年8月, 北京市规土委面向各区政府下发关于北京市村庄布局规划框架的征求意见稿, 拉开了北京市新一轮村庄规划编制的序幕。但基于北京市新版总规发布及国土空间规划改革的双重背景, 以“减量提质”为主要特征的“底线管控思维”成为这一轮村庄规划编制的核心指导思想。

那么, 如何在“底线管控思维”下编好村庄规划, 助力乡村振兴成为业界普遍关心的议题, 本文试图从规划编制过程中存在的典型问题着手, 提供本轮村庄规划的编制思路。

一、X村概况

X村位于北京市东南部, 村庄规模小, 人口少, 村域总用地规模约57公顷, 总人口130人左右。村庄产业发展基础比较薄弱, 主要以农业果木种植为主, 无第二产业、第三产业。

二、X村村庄规划编制面临的典型问题

(一) “规、土冲突”问题凸显, 对规划编制进程产生较大影响

X村规划编制的直接法定依据为镇级相关规划成果, 主要是原国土部门编制的《镇土地利用总体规划》及原城乡规划部门编制的《镇总体规划》。然而, 在规划编制过程中, “规、土冲突”显现, 导致规划编制协调组织困难重重。

《镇土地利用总体规划》规定X村规划期末村庄建设用地规模为5.61公顷, 而《镇总体规划》规定规划期末该村村庄建设用地规模为5.70公顷, 且两个规划在村庄建设用地边界管控上存在较大偏差。这导致村庄规划编制进程迟迟难以往前推进, 规划成果经历多次变更。

(二) 村庄违法建设用地认定标准模糊, “刚性”不足

在“底线思维”指导下, 为贯彻落实“非首都功能”疏解任务, 北京市本轮村庄规划的其中一项重要任务是通过拆除违法建设实现整治目标。但是违法建设认定标准较为模糊, 刚性略显不足。

为配合指导本轮村庄规划编制, 区政府出台了《村庄规划编制要求》, 提出村庄违法建设的认定标准为“现状以2016年土地变更调查为基准, 校核09年二调数据, 认定是否为违法建设用地”。

但不论是“09年二调数据”还是“2016年土地变更调查”, 均不属于我国现行法律法规体系, 不具备法律约束力, 以此来认定村庄建设用地是否违法使得村庄建设管理管控的“刚性”略显不足。

(三) “自上而下式”建设用地规模管控“刚性”过强, “弹性”不足

根据区级出台的村庄违法建设用地认定标准, X村合法村庄建设用地规模为5.53公顷, 其中以村民宅基地为主, 占比高达96%, 仅配有村委会、村庄道路及小型公厕等配套设施。

在规划编制过程中, 通过与村委及村民的多次沟通, 村内尚缺少超市、公共活动中心、健身场所及公共停车场等必要的公益性服务设施, 需要新增至少0.32公顷建设用地指标, 该规模尚不包括未来村民居住及产业发展应该预留的弹性用地指标。

但上位规划《镇总体规划》规定村庄建设用地规模为5.61公顷, 实际新增村庄建设用地0.08公顷; 《镇土地利用总体规划》规定村庄建设用地规模为5.70公顷, 实际新增村庄建设用地0.17公顷。可见, 上位规划给定的建设用地规模既不能满足村庄公益性服务设施的配建要求, 也未考虑未来村庄宅基地增加及农村产业发展的可能性。

因此, 本轮村庄规划在“底线思维”下“自上而下式”指标划定“刚性”过强, “弹性”明显不足, 恐将为未来村庄实际开发建设突破规划埋下“隐患”。

(四) 单个村庄“单打独斗式”编制产业规划缺少实际指导意义

X村本身村庄规模很小, 村内产业发展极其薄弱。根据国家乡村振兴战略, 应加强一产、三产联动合作。但仅依靠X村自身推行产业联动, 制约十分明显: 一是农产品产量极低, 附加值低; 二是缺乏必要的产业用地指标支撑一、三产联动发展。

因而, 单靠X村“单打独斗式”进行产业引导难以实现产业规模集聚效益, 单个村的产业规划实际指导意义十分有限。

三、村庄规划编制建议

(一) 优化规划编制逻辑与顺序, 区级或镇级政府率先完成“规土合一”

“规土冲突”给实际开发建设管理带来诸多不便, 是推动我国推动空间规划改革的一项重要诱因, 也在空间规划改革中率先进行了各种有益尝试和探索^[1]。

本轮村庄规划编制过程中, 各区/镇应率先完成“规土合一”规划, 从源头上避免村庄建设用地管控(边界管控、指标管控)产生差异和冲突。

(二) “上下结合”科学“留白”, 保障村庄建设用地规划弹性

本轮村庄规划既要遵循“底线管控思维”, 也应遵循城镇化的客观规律。宜避免单纯自上而下指令性建设用地管控, 应充分分村基层进行密切沟通, 倾听基层群众生产、生活对建设用地的合理需求^[2], 特别是公益性服务设施用地、宅基地用地及产业用地方面要自上而下、自下而上综合考虑科学“留白”, 保证村庄建设用地指标管控富有弹性, 从根本上避免村庄开发建设违法违规。

(三) 镇政府牵头区政府协调, 跨村跨镇联合编制村庄产业发展规划

由于区位、产业发展基础、资源禀赋等方面存在先天差异, 各村产业发展优势及特色不尽相同。为保证村庄产业发展规划具有可行性和实际指导意义, 镇政府应当牵头组织编制跨村产业发展规划, 挖潜各村的发展优势和潜力, 整合资源, 引导多村协调配合延伸特色产业链条。

区政府应积极对跨镇的村庄联合产业予以营商政策和用地管控方面的支撑和协调, 突破行政管辖边界, 切实推动多村产业联动, 高效发展。

四、结语

村庄规划处于我国空间规划体系的最末端, 上位法定规划的冲突与矛盾沉淀到村庄层面, 矛盾难以调和, 这也是造成村庄违法建设屡禁不止的一项重要诱因。那么, 这就要求在区级/镇级层面应率先实现“规土合一”, 才能将统一的规划管控政策层级传递到村庄层面。

村庄规划是新时期“底线管控思维”下落实国家乡村振兴战略的重要工具, 北京地区的村庄规划更是贯彻实施非首都功能疏解的“重要阵地”。但“底线思维”“减量发展”不宜管控过死, 要保留一定弹性空间, 如果村庄开发建设的合理需求得不到满足, 违法违规开发建设仍将难以实现有效管控。

村庄产业规划不应流于形式, 应遵循产业发展规律, 突破村界甚至镇界, 由区政府组织协调, 实现多村联合产业发展研究, 切实对村庄产业发展形成有益指导。

参考文献

[1] 李靖. 新时代背景下村庄规划存在问题及对策思考[J]. 智能规划, 2019: 132-133.

[2] 刘云刚, 侯璐璐, 杨忍. 基于村庄发展阶段性的村庄规划编制方略探讨——以广州市为例[J]. 城市规划学刊, 2014(7): 52-53.