

国土空间导向下村庄规划编制方法研究

王春阳¹ 谢忠鹏²

1. 辽宁斯瑞规划设计有限公司; 2. 沈阳众灿建筑规划设计有限公司

摘要: 各地在编制村域国土空间规划时, 应按照实施乡村振兴战略的要求, 提升农业发展质量, 推进乡村绿色发展, 繁荣兴盛农村文化, 提高农村民生保障水平, 强化乡村振兴制度性供给, 构建“望得见山、看得见水、记得住乡愁”, 人与自然和谐共生发展新格局。

关键词: 国土规划; 多规合一; 村庄编制方法

前言

经过多年发展, 我国广大农村地区的发展已经进入深化调整、深度变革、深入转型阶段。村域空间在土地利用上, 农村地区和农业生产用地配置存在小、散、不专的问题, 制约着农业现代化发展。党的十九大报告提出实施乡村振兴战略, 指出农业农村农民问题是关乎国计民生的根本性问题, 要坚持农业农村优先发展, 按照产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的总要求, 加快推动农业农村现代化。

一、村庄规划编制的意义

(一) 完善体系

我国的国土空间规划分为五级和三类, 五级分别是国家、省(自治区、直辖市)、市(地区、自治州、盟)、县(区、旗、县级市)和乡(镇、街道), 三类分别是总体规划、专项规划和详细规划。其中, 乡(镇)级国土空间规划对农村各种土地利用活动进行了总体安排, 而村庄规划则是一项法定计划, 是国土空间规划体系中乡村地区的详细规划, 是开展国土空间开发和保护活动、实施国土空间用途管制、核发乡村建设项目规划许可、乡村地区进行各项建设等的法定依据。

(二) 改革之大势所趋

党的十八大以来, 党中央、国务院对做好新时期农业和农村工作做了一系列重要部署, 提出深入推进农业供给侧结构性改革、深化农村土地制度改革、赋予农民更多财产权利、维护农民合法权益以及实现城乡统筹发展等重大决策。

(三) 具有现实的紧迫性

我国农村地区正在进行农村征地、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点和社会主义新农村(美丽乡村)建设等工作, 对村庄土地使用提出了许多新的要求。制订村庄规划, 精细合理安排土地利用, 以适应农业和农村的改革和发展是当务之急。

(四) 贯彻新发展观的需要

为了优化农业产业体系、生产体系、经营体系, 提高土地产出率、资源利用率、劳动生产率, 促进农业农村发展由过度依赖资源消耗、主要满足量的需求, 向追求绿色生态可持续性、更加注重满足质量需求转变, 推动农业和农村发展, 需要加强农村土地供应供给的精细化管理。

二、新时期村级国土空间规划编制思路与创新

(一) 采用大比例尺基础数据为底图, 实现用地安排精细化

村级国土空间规划由于空间尺度变小, 其底图应采用比例尺更大的基础数据。包括村土地利用规划图、土地利用现状图以及其他相关规划图等村级规划图件, 适宜选用1:2000比例尺或精度更高的基础数据, 实际操作可根据规划对象的行政区域面积大小适当调节。具备条件的村庄, 如城乡接合部地区、城市郊区和经济发达的村庄可采用1:500比例尺基础数据。

(二) 以资源环境承载力评价为基础, 实现国土资源空间布局优化配置

资源环境承载力决定着国土空间规划的科学界限。土地资源开发利用如果忽视资源环境承载力评价, 不尊重资源环境的客观要求, 将严重影响国土资源空间规划的可行性、合理性和科学性, 最终会破坏环境和资源, 阻碍土地利用的可持续发展。因此编制村级国土空间规划要以资源环境承载力评价为基础和前提, 适当安排调整区域内资源开发活动和环境整治活动的强度与深

度, 使其控制在资源环境可承载的合理范围内。

(三) 完善村级国土空间规划用地分类标准, 规范编制规程的统一化

建立统一的村级国土空间规划用地分类体系, 是提升村级空间规划质量的重要举措。在现行《村庄规划用地分类指南》的基础上, 需要针对性地进行新增分类、细化分类、扩展定义等合理优化。优化过程须要注意: 一是保持三大类用地不变, 以保证协调各层次空间规划和管理不受影响; 二是所采用的分类标准要考虑用地性质、建设情况、产权情况等因素的影响; 三是根据村庄具体情况, 面向土地开发治理优化分类, 提高用地分类细化程度, 全面考虑特殊用地和新功能用地。

(四) 村级国土空间规划要真正实现“多规合一”

村级国土空间规划并非一项独立的规划, 而是涵盖文化、产业、生态、土地、交通、历史等领域十分广泛的“多规融合”, 与其他层面规划相比, 村级国土空间规划表现得更为微观细致、更加多元。因此, 须将村级国土空间规划纳入国家空间规划体系, 相关部门协同推进, 强化技术研究, 优化村庄资源配置, 最终实现“多规合一”。

(五) 公众深度融合参与, 提高规划成果的可实施性

农民既是规划对象也是规划受益者, 村级国土空间规划编制过程中, 要充分征求村民的意愿, 积极推进自下而上的共同规划模式, 这不仅使村庄将来的发展更切合村民的意愿, 也会大大提高规划成果的可实施性。

三、相关思考与建议

(一) 完善村级国土空间规划的法律地位

目前我国关于村级规划类的相关法律法规较少, 致使村级国土空间规划的编制和实施规范性不足。因此必须梳理现阶段的相关法律法规, 并通过设立如《国土空间规划法》等法律明确国土空间规划的法律地位, 各级政府出台相应的配套法律制度, 建立完整全面的空间规划法律体系, 保证村级建设和发展有法可依。

(二) 注重区域特色, 兼顾统筹发展问题

村级国土空间规划在解决村庄发展问题的同时, 还须体现区域特色性, 延续本村独具特色的人文环境。当下越来越多文化村、休闲村、旅游村、生态村、民俗村等特色元素结合到规划之中, 但规划不能生搬硬套, 应以村庄实际生活和生产需求为导向, 综合研究村庄城镇化程度、产业发展情况、区位特征等发展条件来组织规划内容, 避免“千村一面”的现象。

(三) 注重景观设计, 以详细性规划引导用地空间布局

随着村庄发展模式逐渐从传统的经济增长带动型, 转变为以产业升级、文化提炼以及环境优化等多驱动因素推进型。作为乡村发展驱动的重要载体, 乡村景观设计通过对乡村建设、文化、生态等各景观元素进行全面、综合塑造, 可升华乡村的精神风貌和文化底蕴, 创造出优质的村庄景观, 最终实现村庄的协调、健康发展。因此编制村级国土空间规划应充分考虑景观设计等详细规划, 清晰其结构布局, 确立村庄发展目标, 引导村级空间用地布局安排。

四、结束语

村庄规划是国土空间规划的延伸及细化, 是开展国土空间的开发和保护活动、实施国土空间用途管制等各项乡村建设活动的法定规划。编制好村庄规划, 是一项“功在当代, 利在千秋”的伟业。

参考文献

[1] 自然资源部. 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[EB/OL]. [2019-05-29]. http://gi.mnr.gov.cn/201906/t20190606_2440234.html.

[2] 冯健, 钟奕纯. 乡镇级“规土融合”实现路径与技术创新——基于武汉乡镇总体规划实践的探讨[J]. 地域研究与开发, 2016, 35(06): 161-168.