

关于乡村振兴背景下实用性村庄规划编制技术研究

李玲

韶关市城乡规划市政设计研究院

摘要：随着乡村振兴战略的出台，乡村建设发展迎来了历史性机遇。村庄规划作为乡村振兴的重要基础，其重要性不言而喻。本文通过探究实用性村庄规划内涵，实地调查传统村庄规划所存在的具体问题，提出实用性村庄规划的编制策略。为改善乡村人居环境、夯实产业基础、促进乡风文明建设提供参考蓝图。

关键词：乡村振兴；实用性；村庄规划

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2021.21.001

农村地区作为乡村振兴战略的重要一环，农村地区的发展和建设一直受到各行各业的关注。乡村振兴是党的十九大报告中提出的关于解决“三农”问题的重大战略举措，是进一步促进农村政治、经济、社会、文化、生态发展，缩小城乡发展差距的重要战略部署。2019年国家出台了《关于统筹村庄规划工作的意见》，明确指出要将村庄规划作为村庄振兴战略的基础性工作，强调要加强农村地区的管理和建设以及在新时代下村庄规划的重要性。加之当前我国正处于国土规划改革深水区，各个地区的市、县均已完成“多规合一”的规划工作，积累了大批的规划编制技术和经验^[1]。在此大背景下，编制实用性的村庄规划具有充足的政策、技术、经验优势，这也是落实村庄振兴战略、优化村庄布局的重要举措。

一、实用性村庄规划的性质和内涵

（一）实用性村庄规划的性质特点

1. 综合性规划

以往的村庄规划大多依据某个规划政策侧重单一要素进行规划，例如土地利用规划，就是专门针对乡村土地各项指标的调整和落实。再如人居环境整治规划，就是专门针对乡村人居环境基础设施建设，提升村庄的物质空间环境。而实用性村庄规划不同于以往的传统乡村规划，它是集土地利用规划、人居环境整治规划以及村庄建设规划等为一体的综合性规划^[2]。这就要求要在乡村振兴战略的总体布局下，实用性村庄规划尽可能涵盖经济、文化、产业、生态、土地等多方面要素，具有极强的综合性。

2. 精准性规划

根据国家统计局发布的数据显示，2021年我国村庄统计个数为251.3万个，面对如此大的村庄数量，并且各个村庄的环境要素、发展阶段等差异都存在巨大差异。要想实现乡村振兴的总体战略布局，就必须要求实用性村庄规划精准施策，依据各个村庄发展情况，编制实用性村庄规划方案。从具体的规划方式来看，以往的村庄规划大多为政府主导，规划师依据他们的要求落实到具体的乡村规划之中。在这种村庄规划中，村民缺乏

主观能动性，他们的需求没有得到照顾和满足^[3]。而在实用性村庄规划中，强调村民的主体地位，要充分考虑他们的需求，并且参与到规划的各个阶段当中，使得实用性村庄规划的精准性得以更好的实现。

（二）实用性村庄规划的内涵

1. 明确村庄发展定位

国家在《乡村振兴战略规划（2018-2022年）》明确指出，村庄规划要顺应村庄的演变规律，依据不同的村庄发展现状、区位条件、人口数量、资源优势，按照集聚提升、城镇融合、特色保护等方式稳步推进乡村振兴。实用性村庄规划在编制规划方案时，避免一刀切，而是依据村庄在整个镇村规划体系的地位、职能而定。要做到因地制宜，明确村庄发展定位，既要符合实际，又要适度超前。

2. 统筹国土空间

传统的村庄规划过于片面，只注重规范村庄建设和人居环境改善，忽视了山地、水系、森林、湖泊等要素。而实用性村庄规划，更加重视山水林田等要素的融合统一，将村域国土空间作为基础对象，把村庄作为一个生态系统整体进行规划。明确农村产业用地、公用设施用地、农村宅基地等用地布局，注重全域生态保护、乡村文化传承、村庄的可持续发展。

3. 兼顾各方利益

以往的村庄规划流程大多是省、市下达工作方案，拨付资金和工作指标，再由县级部门编制详细的规划方案。在这整个规划流程之中，作为规划村庄的居住主体村民参与程度不高，也只是在规划方案出台后才会公布出来征求村民意见，村民的利益需求没有得到很好的满足。实用性村庄规划它既要求上级拨付资金、技术、政策支持，又要强调村民的广泛参与，充分考虑村民的利益需求，通过自上而下和自下而上相结合的方式编制村庄规划。

4. 注重产业规划

传统的村庄规划主要规划村庄内部的建设，对产业规划思考不足，在许多省市所颁布的村庄规划中都没有涉及产业规划。一个没有产业的村庄，可持续发展的动力不足，缺乏经济基础。实用性村庄规划讲究村庄的产业发展，梳理产业发展思路，明确特色产业发展，鼓励和支持发展乡村旅游、乡村康养、农产品深加工等产业。

二、当前传统村庄规划所存在的问题

（一）村庄发展定位不清晰

从以往公布的各个地区村庄规划方案来看，普遍存在着村庄发展定位不清晰的问题。对于其规划村庄的发展定位大多是一笔带过，或是模糊而论，仅仅用“积

极调整农业产业结构，发展适宜本地的生产作物”描述^[4]。对于村民外出务工，农村产业发展比例都没有明确的说明，缺少村庄主要发展方向的论述和分析。此外各个省市在开展村庄整治中过于急切，广西壮族自治区曾经发布关于印发广西村镇规划集中行动的实施方案，明确指出要在3年内完成将近有一万个村庄的规划。时间紧急、任务重大，往往造成经费、人员不足的问题，导致基础性工作不扎实，村庄发展定位不明确。

（二）村民参与程度不高

传统村庄规划一直延续着由政府主导的自上而下规划的惯性思维，村民的作用仅为提供前期资料或在规划公示阶段补充建议，村民没有深入参与到整个村庄的规划中来，大多是被动参与，村民积极性也不高。其次法律对于村庄规划编制的主体也没有明确说明，各地在实际工作中都是由县级规划部门主持编制。这些编制机构为了节约人力物力，一般也不会深入去了解村民意愿，鼓励村民参与规划编制工作中来。

（三）未结合农业产业化

农业产业化的重要性在于，可以使村庄获得可持续发展的经济基础，解决农村空心化和劳动力外流的问题，之前的政策认识不到位导致传统的村庄规划恰好是忽视了这个方面。另一方面的问题在于农业产业化是需要一定集中规模的土地资源的，然而在许多农村地区，土地难以连片存在，土地碎片化现象严重，这也使得农业产业化之路走得并不顺利。

（四）可实施性不强

以往的村庄规划更多意义上是一种政治任务，各县的规划主管部门将村庄规划编制都交给了第三方编制机构进行，如城乡规划局、设计院等。具体的编制任务就落到这些第三方编制机构的技术人员身上，他们依据政府提供的材料来进行村庄规划方案的编制。由于编制规划人员从部门和乡镇中所获得的为二手资料，对于村庄的实际情况了解的不够深入，这也使得编制出来的规划不够贴合实际，可实施性不强。

三、实用性村庄规划编制策略

（一）全面调查、精确定位

实用性村庄规划编制前要对村庄的资源进行全面调查，包括但不限于人力资源，土地资源，水利资源，旅游资源，产业资源，村庄历史文化和民族特色调查等。通过实地调查走访、召开村民座谈会等多次、多形式的调查，全面、准确地了解村庄发展现状。提前了解村庄的土地利用现状，村庄全域范围湿地、生态公益林、陆地水域、自然保留地等生态用地数量，详细了解农村宅基地、农用地（基本农田）、林地、建设用地、未利用地等面积及边界。分析村庄的自然资源、经济资源，为规划布局提供数据支持。合理确定村庄发展定位，依据村庄的地理位置、资源禀赋、交通条件、产业基础等因素定位村庄的类型，制定因地制宜，符合实际，一村一策的实用性村庄规划。

（二）重视需求、保障利益

村民才是村庄利益的受益主体，编制村庄规划必须要考虑村民的需求。通过广泛发动群众参与，民主投票等方式增强村民的参与感和认同感。例如村内外出务工人员过多，留下大批无人耕种的土地，就应该优先考虑土地流转，整合土地资源，以便外来产业投资；村庄人口数量增长较快，必然会有增修房屋的需求，那就应该提前预留部分建设用地以此来满足村民修建房屋的需求；村庄本身具有较为浓厚的文化传统，文化特色鲜明，规划时就应该考虑凸显民族文化特色等。总之必须要充分考虑村民需求，尊重村民意愿，激发村民参与村庄规划的内在动力。

（三）改善环境、提高收入

以往人们向往城市的生活，就是因为城市可以提供更好的居住环境和生活体验。改善人居环境也是一直被强调的重点，合理规划村庄排水排污设施、拆除破旧禽栏，改造村庄房屋外立面，清理河道，修建广场、公园等公共文化设施，改善居住环境。其次要在村庄内发展适宜产业，大力发展绿色、生态、有机农业，实现产业兴旺，增加村民收入，激发村庄自我造血功能，逐步缩小城乡差距。

（四）成果简洁、重视宣传

规划成果要做到内容全面、简洁易懂、突出重点，可以多加采用规划示意图来进行规划成果的展示，便于村民阅读；采用手绘、索引图等多形式表现宅基地、乡村产业、文体、医疗、卫生、教育等公共服务设施的位置，项目布局等。其次还要重视规划宣传，将规划建设目标，长久规划意向都应该向广大村民宣传到位。除了要公示规划布局外，还要请专业规划技术人员来给村民讲解规划的依据，给村民解答疑惑，争取村民的理解和支持，自发的参与到村庄规划中来。

四、结语

村庄规划虽小，确是实现乡村振兴战略的重要组成部分，更是无数村民赖以生存的生活期盼。当前的村庄规划应该突出实用性特征，转变规划思维，借助标准化调研了解村民主体需求，借助村庄规划给产业发展指明方向，以期保证村庄规划可以平稳发展。

参考文献

- [1]张京祥,张尚武,段德罡,陈前虎,马向明,史怀昱,赵炜,闫海,赵毅.多规合一的实用性村庄规划[J].城市规划,2020,44(03):74-83.
- [2]靳相木,张闯,李乃民.实用性村庄规划的编制实现路径[J].中国土地,2019(10):31-33.
- [3]李荣.基于乡村振兴战略的实用性村庄规划问题思考[J].山西建筑,2018,44(31):24-25.
- [4]李金和.面向可实施的村庄规划编制探讨——再议村庄规划的特殊性、难点与规划方法[A].中国城市规划学会、东莞市人民政府.持续发展 理性规划——2017中国城市规划年会论文集(18乡村规划)[C].中国城市规划学会、东莞市人民政府:中国城市规划学会,2017:10.