

# 空间规划体系下“多规合一”实用性村庄规划的思考

骆亦翎

华蓝设计(集团)有限公司

**摘要:**为了全面实施乡村振兴战略部署任务,落实空间规划体系的新要求,在村庄规划中应积极结合“多规合一”的理念进行优化。有效的发挥出规划的作用,多方面来落实规划工作。并借助国家部署和安排,推进实用性村庄规划的实施。基于此,本文通过对空间规划体系下“多规合一”村庄规划背景的阐述;分析村庄规划现状;提出“多规合一”实用性村庄规划措施,使村庄规划达到更好的效果。

**关键词:**空间规划体系;“多规合一”;村庄规划;乡村振兴战略

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2022.13.032

## 引言

村庄规划的“多规合一”是将城乡规划、土地利用规划、生态环境保护规划以及村庄建设规划等规划相互融合,并在一张图上表示,从而使得村庄规划建设目标的实现,它是加强村庄的实用性,以使村庄规划中缺少衔接性的问题得到解决,是推动当地快速发展的最佳方式,也是相关部门现阶段重点关注的问题。当前的乡村规划也正处在空间规划体系改革的大环境中,为了更好的贯彻落实乡村振兴发展战略部署工作,应以空间规划体系为基础,参考“多规合一”理念来进行村庄规划,保证规划符合实际情况。基于此,本文将立足于村庄规划使用功能性内涵为前提,提出相应增强村庄规划使用性的对策建议,希望能够为村庄的建设发展提供良好的条件。

## 一、空间规划体系下“多规合一”村庄规划背景

结合我国的国土空间规划体系及实施要求来看,自然资源部门发布了国土空间规划工作的相关规定,该规定也是为我国的国土空间规划实施“多规合一”的村庄规划工作提供了更好的条件。在规划过程中,以整体性及全局性为目标,进一步优化村庄整体规划,实现发展村庄经济、改善城乡空间布局以及优化产业结构等目标,进而有效提升国土空间开发保护的质量。同时,村庄规划应根据县及乡级国土空间规划编制,对村庄布局进行优化并考虑到土地利用、产业发展以及生态保护等需求,根据应编尽编的原则来编制“多规合一”实用性规划。使空间规划体现出地方特色,实现对自然保护地体系及历史文化保护体系的完善,并使乡村振兴目标实现。加强规划引领及统筹部署,进一步发挥出乡村的优势,使乡村建设发展的问题得到解决。因此,“多规合一”的实用性村庄规划是乡村建设的主要规划。

## 二、多规合一实用性村庄规划与传统村庄规划之间的联系

### (一)实用性村庄规划与传统村庄规划在编制上的区别

结合传统的村庄规划特点分析,多规合一实用性村庄规划与其存在以下几方面不同,第一,在思维理念上,多规合一实用性村庄规划建设向着底线思维管控转变,使生态文明建设作用更加突出。第二,在编制基础方面,规划从地形图向着地理图斑、地理数据的转变,这使规划的准确性得到了保障。第三,在用途管控上,规划从刚性转向了弹性特点,这使村庄的建设具备了更多灵活的条件。第四,在编制成果方面,可将蓝图规划作为基础,建立全域空间数据库,并且使其实现动态化更新,可有效匹配其他规划内容。因此,多规合一实用性村庄规划的实施有着更多优势。

### (二)实用性村庄规划与传统村庄规划在整合上的区别

多规合一是使国民经济与社会规划、土地使用规划、环境保护规划等方面规划有效融合,使其在同一区域之内发挥相应的作用,并且全面考虑全空间综合性要素,得到完善的规划体系。在我国国土空间规划体系中多规合一实用性村庄规划可使乡村地区的规划变得更加详细,使乡村地区规划得到进一步优化,同时,该规划使原本的发展、建设及土地利用等内容得到整合。多规合一实用性村庄规划可使我国的居民点建设及空间开发、区域治理等得到支持,满足乡村地区发展的需求,可为国土空间使用及开发等活动的实施提供所需参考依据。因此,多规合一实用性村庄规划的进行可改变传统的村庄规划的效果,使规划水平得到有效提升。

## 三、村庄规划现状

### (一)村庄规划不实用问题—以西林县那卡村为例

第一,公共空间存在着不足的问题,这使乡村的整体发展受阻,在其建筑的分布设计上缺少统一性,风貌不协调,不具备地域特色,同时村容景观建设存在较大的缺陷,环境治理达不到实际要求,这使环境整体缺少整洁性,也无法体现出当地的环境独特性。第二,在公共设施中存在着不完善的问题。比如公共服务设施中虽然包括综合服务中心,在周围布置了篮球场及儿童游客设施等,同时在标识牌附近布置了小卖部,但是其中缺少卫生室及公共座椅等设施。在给排水设施中缺少排水管渠,主要使用明沟排水方式,这对当地生态环境产生了不良的影响。电力电信设施建设中虽然设置了变电

设施及移动基站，但是村屯中电线乱搭乱拉现象比较常见，安全风险增加。再比如，在村屯中缺少垃圾桶设施，导致垃圾乱堆乱放现场严重，对内部景观环境产生了影响。同时其他公共服务设施没有得到落实，这使当地人的生活增加了较多的不便。第三，乡村精神文明建设需进一步加强，在当地还存在着陈规陋习，对人们的精神思想产生了不利的影 响，同时对于一些不良的风俗习惯缺少有效的管理，不利于当地的全面发展。

## （二）村庄规划不实用的原因

### 1. 规划人员缺少专业性

为了从根本上实现村庄的全方位规划目标，在更大的范围内开展村庄规划工作，应发挥出规划工作人员的作用。但是在各地方政府以及村委会组织层级中明显存在缺乏专业的管理规划人才的情况，其中乡村规划师以及驻村规划师队伍的建设水平有待提高，难以发挥其有效作用。在美丽乡村建设以及新农村建设规划编制期间，多数参与村庄规划的群众还是由乡村本身的村民自发组成，考虑到上述工作内容具有显著的技术性要求，村庄以及乡镇街道规划工作需要能深入了解村庄规划图的专业人士，这种问题在一定程度上影响了村庄规划工作的实施和落实效果。

### 2. 部门分治，多规合一

在乡村建设和发展的过程中，实施村庄规划工作设计多个领域，比如：水利、林业、农业、国土、交通、环保等管理部门，因此，在具体实施“多规合一”乡村规划工作期间，容易出现部门分割、多头管理的客观性问题，加上部门之间分属职责的不同，使得不同管理部门制定了具有较大差异性的管理目标，因此加重了村庄规划的“混乱”现象，严重影响了乡村规划的实用性。

### 3. 村民没有参与村庄规划

乡镇人民政府是我国最基层的行政机关，与村党组织和村民委员会可以实现近距离的对接，因此，推动实施“多规合一”村庄规划工作必须要象征人民政府与村党组织、村民委员会展开仔细、全面的研究，在经过长时间的研究与讨论后才能明确村庄规划工作并形成具体的编制方案，同时应做好村民的动员工作，确保自上而下落实与执行“多规合一”村庄规划部署工作。但是结合实际情况来看，当前在实施村庄规划工作过程中村民的参与度不高，采取这种政府带动机制难以保证“多规合一”村庄规划工作的落实效果，难以确保整体规划工作能够与乡村实际情况“严丝合缝”，容易出现规划师眼中的“村庄未来蓝图”。同时，由于缺少村民的参与，使得村庄规划编制工作存在脱离实际的现象，村民无法全方位了解村庄规划工作实施的具体内容和要求，进而造成了村庄规划“华而不实”的问题，导致村庄规划无法落地实施，也难以满足村民的实用性需求。

### 4. 规划师不够了解村庄

在空间规划体系下，“多规合一”的村庄规划编制

工作需要规划师的合理参与，但是在实际进行乡村规划工作期间，部分规划师对于乡村实际情况没有进行深入的调研，因而对于乡村治理模式、利益主体、村民真实需求、土地权属、发展诉求等方面都存在不同程度的忽视，容易使规划师片面依据空间规划体系的宏观要求展开“多规合一”村庄规划工作，没有真正实现从乡村发展视角进行村庄规划的建设目标，并且过于重视物质空间，沿用城市规划模式的问题，此种规划设计方式，不仅与乡村实际相互脱离，同时也无法有效体现乡村的资源优势、文化底蕴以及村庄与村民之间的友好关系。可以说，规划师的规划行为实际上是一厢情愿的“蓝图式村庄规划”，因而增加了村庄规划工作的落实难度。另外，“多规合一”村庄规划工作还涉及经济学、农学、会计学、历史学、文学等多方面内容，这对规划师提出了更高的要求，还需对人员编制以及整合技术力量等多项工作进行不断优化。

### 5. 与上位规划衔接不足

乡村规划相关工作在我国整体起步较晚，因此规划体系还不够完善，在实施空间规划体系改革前，与村庄规划权责匹配的规划传导体系仍然存在不完善之处，进而增加了规划传导难度。同时，村级统筹力度难以保证乡村规划编制工作的实施和落实效果，上位规划相关细则容易出现缺位、多规混乱的问题。这在一定程度上表明，村庄的实际规划与上位规划之间并没有形成多规对接，因此加重了村庄规划不实用的现象。但是，绝大多数空间尚未规划还处于编制期间，内容以及体系方面还不够具体和完善，因而弱化了上位规划对村庄规划的指导效果。

## 四、“多规合一”的实用性村庄规划优化对策

### （一）加强政府及相关部门工作落实效果

应以国土空间规划体系为基础，结合相关规定内容，由乡镇政府组织编制村庄规划，并且通过上一级人民政府负责审批工作，同时，应将村庄规划纳入国土空间规划之中。在村庄规划编制中应结合“村主导、镇组织、县批准、市统筹、省备案”要求，根据各省市的情况进行分析，使各级政府部门做好配合工作，为村庄规划编制工作的实施提供所需条件。还需组织将组织准备、技术准备、实地调查、方案编制等工作落实，使规划编制具备完善的基础。在规划编制中应根据当地政府的意见及要求来实施，保证各环节工作实施的效果，提高政府执行力。要求各个相关部门之间应结合规划编制涉及的工作做好协调，使规划工作得到有效支持，发挥出各部门的辅助作用。

### （二）做好村庄调研工作

提前做好村庄现状的调研与勘察工作，是确保村庄规划工作实用性的基础。要想保证多规合一实用性村庄规划的科学性，应使规划工作人员充分了解当地的实际情况。首先，要求相关规划部门制定相对完善且具有

针对性特点的调研计划，结合调查问卷以及访谈大纲等形式，加强设计干工作的针对性；其次，需要规划部门深入农村内部，通过贮存调研的形式，了解村民的真实需求，同时面向全体村民进行资料收集工作；再次，进一步分析总结村庄特色、资源、真实诉求等方面内容，并以此为基础撰写相关村庄现状评估报告。另外，应使规划人员自身具备专业的能力，使其获取充分的参考资料，结合国土空间规划发展现状及村庄发展需求来明确规划思路及要点，使规划编制更符合实际情况，保证规划的效果，为村庄区域发展提供所需的条件。

### （三）完善乡村规划体系

基于乡村振兴战略部署要求，要求相关规划部门不仅要全面考虑村庄产业发展与建设需求，同时还需要做好区域发展经济与城乡发展之间的协调工作，由于乡村规划实际上属于规划体系，是由分属于不同层级的空间规划所组成，而村庄规划知识是乡村规划中的行政村层面规划内容，所以规划管理体系的构建情况也会影响到村庄规划的实用性。这就要求规划部门需要深度厘清村庄规划的工作层次，并进一步完善乡村规划体系。结合城乡统筹发展理念，做好村庄的分类工作，使村庄各项资源得以整合和利用。并且为了进一步增强村庄规划的可实施性，还需要按照实用为先的原则，针对村庄规划进行分类编制。

### （四）预留规划弹性空间

村庄规划工作在我国几经波折，逐渐在国土空间规划体系的影响下，计划建立长期的发展规划，但是目前仅通过村庄规划调研知识反映最近几年的村民诉求，难以满足对未来发展的有效规划需求。因此，相关规划部门应该预留规划弹性空间，遵照自然资源部的明确规定，聚焦村庄规划重点，确保规划内容详略得当。同时，建立建设用地留白机制，并将其作为公共服务设施用地。另外，进一步完善村庄规划的动态修改机制，进而有效应对发展过程的不确定性。

### （五）分类推进村庄规划工作

结合乡村振兴战略部署，为了满足村庄发展实际，要求规划部门选择恰当的村主分类法，将村庄类型做细分处理，结合而其中重点要素，将村庄细分成产业发展型、功能提升型、环境整治型这几大类；结合产业结构特色，将其划分为工业集聚提升型、农业集聚提升型以及生态集聚提升型这三类；结合村庄与城区的关系，将其细分成城中村、城边村等等。应考虑到不同分类依据，村庄各类型具有一定的差异性，但是无论是何种村庄形式，在其进行村庄规划期间，都需要重点关注其长期性、系统性特征，通过规划部门建立与之类型相适应的动态调整机制，推进村庄规划编制工作的有序进行。

### （六）加强村庄规划与政策法规之间的有效衔接

村庄规划实施的有效性不仅仅依赖于规划本身，同

时也离不开相应政策法规做支撑，因此加强村庄规划与政策法规之间的有效衔接是保证村庄规划实用性的基础，通过充分土地综合整治，有效优化村域的空间布局结构。同时，在进行“多规合一”实用性村庄规划工作期间，需要确保村庄规划与农村土地制度改革政策的衔接无误。比如：设施农用地管理政策、农村集体经营性建设用地入市等相关政策，利用上述政策可以有效提升乡村价值。最重要的是，在乡村振兴战略部署要求下，进行村庄规划应该确保其与乡村振兴战略相关政策的有效衔接，只有这样才能够有效地提高村庄规划的实用性，加强村庄规划与实际村庄发展需求之间的适配性，吸引更多的政策资金作为支撑，进而在规划部门与其他部门通力合作的基础上，实现乡村振兴战略。

### （七）根据村民意愿开展工作

在多规合一实用性村庄规划中应尊重村民的意愿，激发村民的积极性，使其参与到村庄规划建设中，使公共利益得到全面的保障。应使沟通治理在乡村规划中发挥有效作用，建立多元治理体系，使乡村治理秩序得到创新，为国家与农民之间的关系的调整带来保障，并且使中央、地方及农民之间建立平衡的关系，同时使乡镇政府、村干部及农民之间建立良好的联系。结合我国的农村农业部门规定来看，对于乡村治理的村庄规划，应结合村民意愿来开展工作，考虑到新型农业经营主体及服务主体的需求，可尝试村民自治、合作治理共治体系的实施。还需优化意愿征集的流程，使条块化政务管理能够融入多元化村务治理中，并且对乡规民约与村庄规划之间的关系进行调整，实现对乡村规划组织模式的创新，提升村庄规划的水平，发挥出规划的优势。

### 结语

在目前的村庄产业发展规划推进背景下，结合“多规合一”理念来对村庄规划进行优化，使村庄的规划满足实际发展需求。应结合当地的实际情况来开展村庄生态空间规划、村庄居住空间规划、村庄基础公共设施规划、村庄产业体系规划，使规划更加全面有效。通过对“多规合一”实用性村庄规划的落实，可使我国的乡村经济建设发展速度加快。

### 参考文献

- [1] 许乐平. “多规合一”背景下的实用性村庄规划的探索[D]. 中国矿业大学, 2021.
- [2] 汪颖. “多规合一”视角下村庄规划编制研究[D]. 长江大学, 2021.
- [3] 季正嵘, 李京生. 论“多规合一”村庄规划的实用性与有效性[J]. 同济大学学报(自然科学版), 2021, 49(03): 332-338.
- [4] 肖永安. 基于“多规合一”的实用性村庄规划编制研究[D]. 新疆农业大学, 2020.