

# 探究实用性村庄规划编制中村民参与困境与优化策略

郭强 朱家钰

山西省城乡规划设计研究院有限公司

**摘要：**实用性村庄规划编制工作，需要体现多规合一的总目标，并在突出村庄特色的基础之上，坚持环境保护和建设活动并重，坚持以农民为主体，统筹兼顾不同规模村庄中的国土资源、经济资源和环保资源。在规划编制过程中，本地村民的参与困境是严重限制村庄发展的主要影响因素。本文将着重探究实用性村庄规划编制中的村民参与困境与优化策略。

**关键词：**实用性；村庄规划编制；村民参与；困境

**【DOI】** 10.12254/j.issn.2096-6539.2023.01.007

在不同地区的实用性村庄规划编制阶段内，需要涵盖以下程序：工作准备、现状调研及分析评价、规划目标确定、规划方案编制、村民意见征询、规划论证审查以及规划上报。其中村民参与的主要环节为村民意见征询，但是部分村庄普遍呈现强制性规划编制模式，村庄内一言堂现象非常普遍，难以体现村庄规划编制工作的民主性、公开性。

## 一、公众参与与村庄规划的关系

公众参与需要按照法定程序-主体界定-客体选择的思路进行系统化界定<sup>[1]</sup>，对于不同参与主体，其参与方式和途径能够直接影响到公共决策目标的实际落实情况。公众参与按照主体的实际参与程度，可以被划分为无参与、象征性参与与实权参与三类。公众群体普遍呈现广泛性特征，因此需要对不同立场、利益相关者、利益不相关者等参与主体进行科学分类，按照既定程序完成参与目标。尤其对于政府人员、社会组织、民间团体和普通公民而言，其作为公众参与主体时，所履行的监督职能不容小觑，能够保证各项公共决策项目的科学性、合理性和民主性。实用性村庄规划编制工作，其普遍界定在问题解决层面上，因此需要满足各类参与主体的实际需求<sup>[2]</sup>，通过科学合理的途径促进村庄规划工作的落地实施。但是在综合判定公众参与形式和过程时，需要对具体主体角色进行系统化界定，并将其在实用性村庄规划编制工作环节中的具体参与与效果进行重点监督，可以细化具体地域、主体和参与目标，呈现出三位一体的规划编制行动框架。尤其在前期村庄调研和意见征集阶段内，通过比较广泛的公众参与，实用性村庄规划编制的目的性更强，能够对各项实际问题和村民需求进行科学评估，辅助政府部门进行系统化决策。

## 二、实用性村庄规划编制的主要特征

### （一）多规合一

在多规合一的我国村庄规划编制总目标之下，实用

性村庄规划编制工作需要统一设计规划工作底图、技术标准、规划范围、规划指标、规划目标期限以及规划数据库等内容。很多偏远村庄和乡村地区，其三生用地即生态用地、生产用地和生活用地的规划比例<sup>[3]</sup>并不协调，难以体现村庄规划布局模式的科学性、合理性和协调性，因此在确定不同阶段村庄规划目标和期限之后，相关部门需要落地实施各项规划建设工作内容，保障村庄居民和国土资源的相对协调性。在多规合一目标的统领之下，很多村庄规划编制工作逐步呈现有序性，因此还需要对村庄群落中的基本地理地貌特征进行全面统筹兼顾，协助本地村民保留乡土文化和绿化景观。在多规合一的总目标下，部分乡镇政府部门需要对阶段性村庄规划编制工作过程进行重点监督，避免在村庄调研和民意调查阶段内出现一言堂的现象，扰乱规划决策工作进度。多规合一与实用性村庄规划编制工作相辅相成<sup>[4]</sup>。

### （二）民主自治和公平公正公开

在实用性村庄规划编制阶段内，需要遵循民主自治以及公平公正公开等基本原则，并在不同编制工作环节中体现因地制宜方针与村庄群落实际问题的科学解决思路，才能够逐步加强本地村民的参与主体意识，将村庄规划编制目标与具体落实过程进行全面监督和协调配合<sup>[5]</sup>。在体现民主自治特征的过程中，部分具有较强乡土特色的村庄群落，其生产生活以及生态用地的比例并不均衡，但是乡镇政府部门不能实行一刀切的规划编制标准，更需要尊重村庄居民的意愿，对规划指标和编制标准中不科学的内容进行及时改正，避免规划编制工作效果不尽如人意。在公平公正以及公开的村庄规划编制模式中，乡镇政府和其他辅助规划部门，需要以本地村民的实际意见为基础，对片面的意见要求进行深入挖掘，在换位思考的基础之上逐步提升公众参与的决策质量，避免一言堂等问题的产生。

### （三）可持续与高质量并行

在不同地区的基层村庄中，实用性较强的规划编制工作，能够突出以实际问题为导向的基本特征，因此需要将可持续发展与高质量发展模式并行分析，协助本地村庄居民改善生活和生产环境，保留生态资源，创造优质的自然生态系统结构层次。可持续与高质量并行，能够从侧面体现出绿水青山也是金山银山的可持续发展观，还需要逐步优化不同规模村庄的产业发展模式，对完整的产业链与外界市场经济竞争模式实现有效对接，协助本地村民提升经济水平和生产质量，适当扩大农业和其他产业的生产规模。可持续与高质量并行，其对实

用性村庄规划编制工作提出了更高的要求，也是维护村庄居民合法权益的关键。

### 三、实用性村庄规划编制中村民参与的困境与原因

#### （一）调研被动参与，反馈片面影响规划研判

在不同地区的实用性村庄规划编制阶段内，很多村民在前期调研环节中普遍呈现出被动的参与模式，其信息反馈内容比较零散片面，直接影响村庄规划编制工作人员的正确研判结果。大部分本地村民的公众参与意识比较淡薄，调研人员只能通过只字片语收集部分意愿信息，对常驻村民、外出务工人员、老幼妇女以及周边村民的走访调研结果并不重视，难以体现基础民生问题为导向的实用性村庄规划特征。很多偏远地区的村庄普遍呈现出空心化以及两栖化等特征，难以收集外出务工人员的真实意愿信息，因此村庄调研问卷的分析结论难以代表真实的村民需求，对各类村庄实际问题的解决力度不足，规划编制工作效果并不突出。

#### （二）方案比选无话语权，过程偏差导致方案失灵

在大部分偏远村庄的规划方案设计阶段内，很多本地村民对方案比选环节并无话语权，规划设计方案实施过程中的各类偏差问题会直接导致方案失灵，很多本地村民并不配合后期实施工作，难以呈现多数本地村民的民主意愿特征。在进行规划方案比选工作的过程中，设计单位和专业人员只能够对接基层乡镇政府人员、村集体代表人员，对基层村民的走访工作浮于形式，难以提升本地村民的规划参与感。很多本地村民普遍缺乏方案选择的话语权，尤其涉及生产和生活用地规划方案，会触及自身权益的情况之下非常容易产生负面抵触情绪，难以配合设计单位判断规划方案的科学性。村庄规划方案的过程偏差，会集中体现在规划成果与实际需求不符等层面上，因此方案失灵的比例越来越高，难以从根源解决村庄规划编制环节产生的各类问题，以问题和需求为导向的规划编制目标成为一纸空文。

#### （三）规划结果事后告知，形式主义导致象征性参与

很多村庄的规划编制人员，需要根据批前公示、审查报批、批后公告以及成果备案等基本流程，因此批前公示期限一般不少于30日，批后公告时间也不能少于30日，但是部分村庄的规划成果与平面图等文件资料晦涩难懂，事后告知的公示模式普遍存在较多信息差，更趋向于形式化。很多基层乡镇政府部门普遍运用一刀切和形式化的公示流程，不重视本地村民在村庄规划层面上的审查和决策权利，难以代表大多数本地村民的合理权益。尤其在分析村庄规划编制工作环节的过程中，趋向于形式化的事后告知流程，其形式主义特征非常显著，因此本地村民普遍存在象征性参与等情况，突出了村庄规划工作与实际需求不符等问题。村庄规划结果关乎每个本地村民的合法权益，过于形式化的公示形式，其象

征性参与特征会招致本地村民的不满和抗议，难以实施各项规划建设工作。

#### （四）村民意愿缺乏尊重，强势主导缺乏监督

以上困境与当前部分地区的村庄规划编制工作态度不端正、忽略民生民情等情况有关，其背后的主要原因集中在村民意愿缺乏尊重、政府强势主导缺乏过程监督等层面上，难以代表最广大人民群众的根本利益。很多本地村民的公众参与主体地位并不明确，对不同村庄的前期民情调研工作不重视，难以设身处地解决各项基础民生问题，因此会额外浪费村庄规划设计指标，难以统一规划发展实施标准，更容易凸显形式化的规划特征。很多偏远地区的村庄本地村民，对规划编制工作的认知并不全面，因此在反馈意见和问题的过程中，其重点存在较大偏差，并且基层调研人员并不尊重村民意愿，难以深层次挖掘本地村民的核心权益和突出民生问题，容易降低村民意愿的严谨性。政府部门对规划编制工作的强势主导地位，会忽略村民在规划编制环节中的监督审查权利，信息差和资源不对称等现象更加突出，难以呈现公民意见和规划编制的有效衔接。

### 四、实用性村庄规划编制中村民参与的优化策略

#### （一）打通规划编制的民声通道，尊重村民意愿

在不同地区的实用性村庄规划编制工作模式中，相关部门需要逐步打通民声通道，充分尊重不同村民群体所代表的民主意愿，可以对集聚提升类、城郊融合类、特色保护类、搬迁撤并类村庄进行科学的规划编制，避免缺乏科学的统筹规划目标，切实考虑本地村民的合法权益和民主意愿。相关部门在进行顶层规划设计的过程中，还需要结合长期处于一线的乡村规划师等专业人员意见和建议，对本地村民进行集中民情调研，协助乡村规划师收集一线资料和数据信息，从实用性村庄的科学规划发展模式入手，切实保护村民的合法权益。在充分尊重本地村民意愿的基础之上，乡镇政府部门还需要构建多规合一、多维立体的国土空间资源配置发展模式，对本地村民在生产生活和生态保护层面上的认知水平进行客观评估，协助其提出切实可行的意见和建议。打通规划编制的民声通道，能够协助乡村规划师和设计单位选择切实可行的规划设计方案和落实目标。

#### （二）以解决民生问题为设计目标，强化沟通和价值引领

在各地实用性村庄规划编制阶段内，相关部门需要以解决实际民生问题为主要规划设计目标，并逐步强化底层沟通以及价值引领力度，摒弃上传下达的工作作风，切实分析本地村民的实际需求或者关注点，在进行用户画像和价值评估的过程中，突出该村庄规划编制目标的可行性、科学性以及协调性。在进行规划方案设计的过程中，还需要突出当地生态、生产和生活用地的规划目标，对乡土人文特色给予保留，避免在单一固定

的场所进行沟通和信息共享。在逐步强化沟通和价值引领效应的过程中，还需要突出乡村规划师与基层村民之间的价值共通性，为民众谋福祉，将村庄规划目标落实到具体问题解决层面之上，提升本地村民的村庄自治意识，体现实用性村庄规划编制工作的实施价值。强化沟通和价值引领，是立足于村庄本地村民主体和公众参与效应的问题解决机制。

### （三）实施流程标准化，提升信息反馈和共享效率

在不同地区的村庄规划编制阶段内，实施流程的标准化程度，能够直接影响到本地村民参与的具体途径程序和要求等内容，还会对我国大部分乡村地区的空间治理模式产生深远的影响。实施流程的标准化水平，直接决定乡镇和村庄之间的信息反馈和规划方案共享效率，因此需要结合规划编制、公示审议、公告备案等具体环节，合理增设村民意见收集采纳公告等流程，还需要对本地村民的规划参与情况进行量化评估。相关部门需要逐步强化村庄居民的公众参与主体意识，对不同村民群体的反馈意见体现在监督规划审查依据条例之中。大部分村庄的规划编制成果主要涵盖基本和扩展类成果，因此可以将图表和规则文件用于规划审查、报批管理环节之中，扩展成果则涵盖说明文件和图集，协助村民快速理解文字图纸与村庄规划目标之间的关联性。实用性村庄规划编制工作人员，需要依据基本民情民意，对信息反馈和共享过程进行重点监督。

### （四）加强过程监督，广泛宣传规划编制意义

在不同地区的实用性村庄规划编制过程中，逐步强化本地村民参与力度，还需要在加强规划过程监督的基础上，广泛宣传村庄规划编制的理论和实践性意义，引导本地村民积极参与到民情调研环节之中，围绕本村庄的各项实际问题进行规划设计，体现设计单位与基层政府部门的民主性。在强化本地村民规划过程监督意识的过程中，需要突出村庄不同阶段的规划发展目标与实际问题解决思路的关联性，全面贯彻落实多规合一的基本原则和规划目标，将村庄发展途径、国土空间资源利用方式等多重要素进行统筹协调，确定本地村民的合法权益不被侵犯。在基层政府部门广泛宣传村庄规划编制意义的过程中，需要合理运用接地气的举例形式，引导和鼓励本地村民提出合理的意见和建议，协助乡村规划师收集民情数据和本地资料信息。

### （五）分类施策，透明公开规划效果

在我国不同地区的实用性村庄规划编制过程中，需要凸显分类引导、实用为上的主要工作目标，才能够合理编制多规合一的村庄规划方案，对集聚提升类、城郊融合类、特色保护类以及搬迁撤并类村庄的国土资源、经济资源和生态资源进行科学统筹规划。在分类施策的基础之上，相关部门需要及时透明和公开各阶段的规划效果，对审批公示内容进行分批次展示，逐步凸显本地

村民的公众参与主体地位和审查监督职能，协助乡镇政府部门提升规划方案的可行性、准确性和实用性。分类施策，还需要对生产、生活以及生态用地的规划指标进行量化评估分析，协助村庄内本地村民提升生活水平，以问题和村民实际需求为导向，全面跟踪规划方案的编制和实行效果是否一致。分类施策是保证村庄居民提升公众参与效果的关键，也需要对规划效果的公开进程进行全面监督。

### （六）因地制宜，直面村庄实际规划需求

针对不同地区村庄规划编制过程中的村民参与困境和问题，乡镇政府部门需要在因地制宜的基础上，直面不同村庄的实际规划发展需求，对不同居民群体提出的意见和建议进行分类整合，协助村民提高村庄规划编制过程的监督和审查意识。因地制宜是实现实用性村庄规划目标的关键前提，因此需要对本地村民的民情调研和方案比选参与过程进行科学研判，协助本地村民提高信息反馈效率，还需要对规划方案的选择和公示过程进行重点监督。直面不同地区村庄的实际规划发展需求，是避免一刀切以及一言堂等形式化问题的关键前提，但是本地村民也需要提高公众参与主体意识，对设计单位所宣传的规划发展效果进行合理分析，协助相关部门提出一系列亟待解决的规划设计细节问题，才能切实提高本地村庄规划编制方案的可行性。因地制宜是直面不同村庄实际规划发展需求、强化村民公众参与和监督意识的根本。

### 结束语

综上所述，很多地区的实用性村庄规划编制工作，普遍漠视本地村民的公众参与主体地位和监督审查职能，因此规划方案的失灵风险系数非常高，难以从源头解决各类基础民生问题和国土空间资源整合问题，因此需要实施标准化的规划编制流程，强化村民的公众参与主体意识，对村庄规划编制过程进行重点监督。

### 参考文献

- [1] 王亚明, 秦晓娟. 西北地区实用性村庄规划编制探析——以甘肃省白银市会宁县老君坡镇村庄规划为例[J]. 房地产世界, 2022(23): 79-83.
- [2] 黄瑞, 李红. “多规合一”的实用性村庄规划编制实践思考——以腾冲窰龙村为例[J]. 绿色科技, 2022, 24(21): 229-234.
- [3] 邱添翼. “多规融合”思路下实用性村庄规划编制的探索与实践——以福安市南岩村为例[J]. 福建建筑, 2022(10): 29-33.
- [4] 姚通, 王立新. 强化规划引领 助推乡村振兴——河南省“多规合一”实用性村庄规划编制探索[J]. 资源导刊, 2022(09): 20-21.
- [5] 涂晓涛. 浅析“多规合一”实用性村庄规划编制的新路径新探[J]. 居舍, 2022(17): 19-21.