

乡村振兴视角下的实用性村庄规划编制探索

潘锡倩 伍丽娟

广西壮族自治区国土测绘院

摘要：国土空间规划体系中最重要的一环是实用性，村庄规划及规划内容的详细处理也有助于乡村振兴战略的实施效果持续提升，并在乡村建设行动方面也会本着“因地制宜”的规划原则，考虑建设地区实际情况，得到地方政府及各领域高度重视，保证规划方案及各项政策高效实施，也能调动农民积极性，也能对乡村建设工作有较高重视，重新审视新时期发展背景下乡村规划新要求，为乡村建设起到较强的指导作用。

关键词：乡村振兴；实用性；村庄规划；编制要点

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2023.01.011

引言：基于乡村振兴战略发展背景下对实用性村庄规划编制内容的分析，引起地方政府部门的高度重视，依据各项规则与制度全面做好规划工作，强调空间设计规划、技术层面、土地管理等标准性，为村民解决生活、生产等问题，并为村庄未来发展指明方向，全面落实乡村振兴战略，绘制美好蓝图。在此基础上，带动各地区经济发展，也会对现代化社会主义创新成效的提升产生巨大影响，从而实现第二个百年发展目标。

一、实例分析

（一）基本情况

田林县位于广西西北部，地处滇桂黔三省（区）交界，毗邻滇黔，靠近越南，距离南宁市270公里，距离贵阳市430公里，距离昆明市480公里，地处中国-东盟自贸区，是滇、黔、桂三省区交界的商品集散地。

田林县域辖5镇5乡4民族乡共14个乡镇、165个行政村，1337个自然村。田林县乡村经济产业为第一产业，农业生产主要为粮食、油料作物、烤烟、甘蔗、棉花、木薯、蔬菜、瓜果等，并拥有一定规模的水产、畜牧业。

该地区村庄分类是以本地特色为根本，主要类型包括城郊融合类、集聚提升类、特色保护类、搬迁撤并类。其中，城郊融合类有9个与城镇、产业园区联系密切的村庄；集聚提升类有125个规模较大的中心城与发展趋势较好的村庄；特色保护类有19个具有特色资源或保护价值的村庄；搬迁撤并类有12个因避灾避险、脱贫攻坚、生态建设、重大项目和城镇规划建设等需要搬迁撤并的村庄，以及人口流失特别严重的村庄。

（二）现状分析

1、技术标准缺乏统一性

基于新时期发展背景下，村级规划“多规并行”，各部门分别编制了村庄规划、村庄整治规划、村级土地

利用规划、新农村建设规划、旅游规划等方案，整体规划基本指导缺乏综合性^[1]。同时，也会因基础数据分类、标准等不一致，在土地资源利用方面缺乏可靠依据，导致土地资源浪费、利用率不高等问题依然存在。村庄规划范围方面也只局限于建成区，因建设发展需求进行特殊规划，土地利用规划依据往年的土地利用变更调查数据分析，按照1:10000的比例绘制地形图，因调查数据缺乏真实性、时效性，无法为后续工作开展提供具备可靠依据，导致村庄规划方案的编制内容不合理，建设用地界定不明确，关于建设用地及农业用地的分类较笼统。

2、动力不足

乡村振兴中的主要动力是产业振兴，能带动村庄发展。现阶段，大部分地区的农村强调康养农业、观光农家乐等新业态用地，但用地分类方面无法保证用地需求，整体规律性不强，空间布局的规划与用地管控均面临新的挑战。再加上村庄人口外流因素影响，乡村振兴战略的实施不具备充足劳动力，农村经济收入方式单一，经济薄弱，基础设施不完善，使大量中青年外流^[2]。尤其是有专业技术水平的人员不愿意回农村发展，导致农村人口老龄化的情况越来越严重。同时，在规划建设阶段会面临资金紧张问题，村庄规划编制经费紧缺，建设费用缺乏基础保障，集体经济薄弱，无法保障农民生活、生产需求，因资金缺乏导致村庄规划滞后，整体效果不理想。

3、缺乏实用性

村庄规划实用性能够保证各项工作有目的性的开展，并在指标控制方面有较强的约束力。例如：基本农田保护面积、村庄建设用地规模、基础设施配置要求、耕地保有量划入、生态保护红线面积等，约束指标的进一步完善为后续工作开展提供有利条件^[3]。但大部分地区开展规划工作，往往忽视各项约束性指标的分析，在尚未规划方面不具备基础条件，防控要求与各项指标难以落实，也会对后续工作开展造成阻碍。

4、村民参与度不够

村庄规划工作的开展会对村民土地、基础设施、房屋等有一定影响，村民也是村庄形成的重要群体之一，其建议或意见会对村庄规划有极大的影响。但由于村民表达方式、综合能力、职业素养、知识结构等因素限制，往往会忽视村庄规划的参与，在编制过程中自上而下的规则无法保证各项工作有序开展，无法得到全体村民的认可与接受，甚至会在作业过程中因村民阻碍无法

开展实践作业，导致整体规划与建设效果不理想。

二、实用性村庄规划编制要点

（一）耕地保护

我国生态安全、粮食安全会受耕地及生态影响，在政府部门高度重视下，出台各项政策与机制，为决策部署提供可靠依据，应用基础耕地保护制度、生态环境保护制度，进一步地完善村庄规划的组成部分，以永久基本农田保护目标为要点，强化用途管制，避免不合理的开发而面临生态污染问题。同时，生态保护红线的制定也极其重要，关于红线外的其他生态功能区规划也要有明确的清单及要点内容，才能做好村庄生态格局保护工作。

关于耕地保护建议从以下几点入手：

第一，保护力度的加大。以村庄建设活动原则为根本，禁止占用永久基本农田，严格控制优质耕地占用面积，加大土地综合整治力度，实施“占一补一、占优补优、先补后占”的管控机制，避免非农化发展导致农业创新受到阻碍。

第二，耕地质量的提升。要做好实际评价工作，根据评价成果开展实践调查，注重涂层破坏、功能退化、土壤污染、生态环境条件较差的低等耕地的统筹安排，关于高标准农田要加大建设力度，通过综合整治提升耕地质量，恢复生态功能^[4]。

第三，合理开发利用耕地后备资源。以保护生态环境为根本，强调土壤条件的改善，保证水源充足、交通便利，各项工作的基本条件充足且科学、合理，被认定为耕地后备资源，在实用性村庄规划方面也需落实各项机制与政策，强调整体发展的平衡性。

（二）人居环境的整治

乡村振兴战略的实施关键是打造生态宜居环境，村庄规划也是以此为核心目标，在生态宜居美丽乡村构建方面，规划层面要整体把控，突出地域特色，保留传统乡村的特征及地方文化。在此基础上改善人居环境，通过乡村战略实施与全局部署，落实各项重大政策，本着“因地制宜”规划原则，在发展过程中加大生态环境整治力度。

例如：农村生活垃圾集中处理、生活污水治理、卫生厕所覆盖、畜禽粪污综合利用无害化处理等，均能以绿色发展理念为根本，强调人居环境综合治理良好成效，并以可持续发展目标为主，打造绿色产业，注重规划先行，从实际出发，听取村民意见，注意规划内容的调整，整体治理力度增强，维护各方良好关系，始终以目标导向、效果导向为主解决各类矛盾问题，确保有利条件落实，高标准地完成阶段性任务，对乡村的全面发展起到推动作用。

此外，基础设施的建设与完善也能根据村庄发展需求合理布置，重点解决村庄生活垃圾、污水处理、供水

等重点问题，合理衔接对外交通时，村庄内部道路结构全面优化，实现“村村通、组组通”的发展目标。其中，公共服务设施的完善是从县域、乡镇层面统筹考虑，依据村庄发展实际需求，对公共服务设施用地合理布局、全面覆盖及普惠共享，进一步完善城乡一体化发展体系内容^[5]。比如：公共服务设施的完善包括农村综合服务平台、幼儿园、小学、文体活动场地、文体活动室、卫生室、养老服务站、便民超市、电商网点、防灾避灾场所、集中供水等。基础设施有生活污水集中处理、垃圾收集点、公共厕所、快递服务站、通信基站、消防栓、主要道路的路灯等，通过基础设施与公共服务设施的合理布局，在县域内以强调各类资源共享的村庄，应节约资源，降低投资成本；在县域内以旅游发展为根本的村庄，在景区区域方面也会进一步的完善各类基础设施，强调农旅融合成效的良好突出；在县域内属于城郊融合的村庄，应对提高城镇相关设施的充分利用与合理布局，强调置共享率的提升。

或者是对农村居民点进行合理布局，依据保障村民建房合理需求，落实“一户一宅”政策，遵循当地相关政府部门提出的相关规定，重点解决农村建房占用耕地问题。同时，也会重视村民意见，在村民意愿的前提下引导村民集中建房，也会利于村庄统一化管理，为后续生态环境改善、村庄卫生治理等工作开展降低难度，始终都能保证各项工作规划内容全面、实施效果良好，并与乡村振兴战略目标相符。

（三）产业振兴

乡村振兴的基石是产业兴旺，能够深入推动乡村振兴战略，也为实用性村庄规划编制提供有利条件，严格打造产业发展基础，为乡村文明建设、村庄规划等奠定良好基础，各类资源越来越丰富，提高资源利用率，在乡村发展过程中创造更大空间，也能突出产业科学规划的关键性，充分利用本土资源，本着“因地制宜”原则做好布局与规划工作^[6]。

例如：该地区村庄规划产业分区处理包括两个方面：

其一，县域内南部和北部村庄属于典型的山地地区，在林业产业发展方面有良好的基础条件，加大杉木、桉树等林业发展力度，在此基础上强调粗加工、物流，为林产品向外输出提供便捷条件。

其二，县域内沿汕昆高速沿线的村庄位于城镇与产业园的周边，受城镇化发展因素影响，整体力度较强，在规划方面以城乡融合为重点，突出村庄区域优势，强调农产品精加工，以物流为产业发展主体，承接产业园区外溢功能，建设用地、统筹部署的综合成效更突出。

（四）精准定位

乡村振兴背景下，关于村庄规划精准定位，自然资源部对此有较高重视，是强调村土地利用规划、村庄建

设规划等,保证土地资源高效应用,并促进法定规划的有机融合,以“多规合一”原则强调国土空间规划体系内容的进一步完善,也使各类国土空间开发、国土空间用途管制、乡村建设项目规划许可等工作开展有重要依据,根据乡村振兴战略及发展目标全局分析,制定长远化的发展战略,始终坚持“先规划、后建设”原则,强调土地资源利用的良好成效,并改善人居环境,加大生态环境保护力度,编制实用性村庄规划^[7]。同时,还会强化村民在村庄规划编制过程中的主导地位,在乡镇政府、村委会等多方面的宣传下,以印发手册、广播宣传等方式把具体内容进行通俗易懂的处理,向村民讲解相关政策,使村民对乡村发展有新的认识,并建立村民代表参与机制,在村庄规划招标、调查、评审等各个环节中都能征求村民的意见或建议,也使规划内容更详细,把具体成果公开发布,引起更多领域重视,都能参与到实践作业中,根据自身职责与作用提出新的要求及标准。

三、乡村振兴视角下的实用性村庄规划编制注意事项

(一) 明确规划目标

从村庄长远化发展角度分析,“世外桃源”的乡村生活也引起现代人的关注,打造生态、和谐的天然“中国梦”为现代人的生活、生产提供有利条件。同时,在十九大会议召开方面也提出了相关战略要求,全面注重生态发展,以“产业兴旺、生活富裕、乡风文明”的乡村振兴战略与新时代发展为根本,强调实用性村庄规划的合理性、科学性,在产业发展方面也会推动我国乡村经济发展,提升我国经济水平,在乡村发展方面也会通过生态环境的良好改善,为其提供基础保障。建议以乡土文化为传承要点,价值核心与乡村治理的成效更突出,规划目标进一步明确,能为乡村战略高效实施良好成效的提升带来积极影响。

(二) 选择适合的规划方法

实用性村庄规划编制强调以问题为导向,深入村庄内部,通过实际调查与分析获取更精准的信息数据。例如:问卷调查、入户调查、现场勘察等,要求地方政府部门组建专业化的规划小组,参与实践活动与村民密切交流,多方面的收集村民意愿及提出相关建议,了解群众发展现状及未来创新需求,通过目前所存在的关键问题梳理,在调查方面也会做好类型划分工作^[8]。比如:城郊融合类、特色保护类、集聚提升类、搬迁撤并类等,能根据村庄具体类型,提出创新发展目标与方法,精准定位后,提出针对性的解决方案与措施,避免村庄规划工作千篇一律,要以实际需求相符,也是乡村振兴战略实施重点解决的问题之一。

(三) 丰富规划内容

从用地分类的进一步处理角度分析,也能预留建设用地规模,对乡村公共设施产业发展、农村村民住宅、公益事业建设等要点提出,突出国土空间规划的重要性。再加上现代化信息技术的应用,会强调联动机制的高效实施,在乡村规划及管理方面注重乡村建设规划各项程序优化,明确各项标准,竣工规划核实制度的落实,也能突出村庄规划工作的严肃性及影响性,以一张图平台建设保证村庄规划实践成效,并纳入国土空间基础信息平台方面进行统一监管。

比如:生态文化、人与自然、社区资源、土地产业等,尊重村民意愿,围绕空间布局、土地利用、基础设施完善、文化传承等提出针对性的规划方案与管理措施,保证新时代实用性村庄规划贯彻落实。

结语:

乡村振兴战略实施下,关于实用性村庄规划工作的开展要求融入传统村庄规划与土地利用规划内容,按照层次化的指导作用,在实践调查分析过程中了解村庄交通情况、经济发展情况、人口状况、村容村貌、土地利用、地形地貌、人文风俗、基础设施、乡村治理、乡村规划等要点内容,通过全方面的分析,做好数据管理及共享工作,能根据村庄规划实际需求突出村庄的优势与不足,在规划难点与重点方面会有明确依据,乡村振兴战略总体要求切合乡村发展目标,精准定位后与新时代下实用性村庄规划要求相符,强调各类资源的高效配置与融合。

参考文献

- [1]李戈.乡村振兴背景下村庄规划要点分析[J].广西城镇建设,2021,32(12):50-52.
- [2]曾灿,李伯华,李翠菲.欠发达地区村庄发展类型识别与振兴对策——以湘西州凤凰县为例[J].经济地理,2021,41(12):167-176.
- [3]熊艳.“多规合一”实用性村庄规划助力乡村振兴探讨[J].四川建材,2021,47(12):232-233.
- [4]陈友赠.乡村振兴与乡村旅游的实践与探索——以长乐区文岭镇郑朱村村规划为例[J].住宅产业,2021,68(11):110-113.
- [5]胡敏.编制乡村规划 描绘乡村振兴蓝图——关于金华市婺城区村庄规划编制工作的研究[J].浙江国土资源,2021,6(11):34-35.
- [6]梅昌伟.抓好村庄产业规划 服务全面乡村振兴[J].湖南农业,2021,3(11):33-33.
- [7]陈诚,徐本营.乡村振兴战略背景下的全域村庄规划初探——以龙泉驿区全域村庄布局规划为例[J].四川建筑,2020,40(06):4-7.
- [8]林旭.新形势下村庄规划的变革与思考[J].住宅与房地产,2020,11(33):64+74.