

基于国土空间规划的实用性村庄规划探究

朱安宁

江苏省城镇与乡村规划设计院有限公司

摘要：在乡村振兴战略背景下，乡村地区的发展建设已得到了社会各界的重点关注。村庄规划是实现乡村振兴、村民脱贫的重要途径，然而以往各类规划的主体复杂，导致村庄规划常出现诸如土地资源利用率低、资源破坏严重、与村民需求偏差大等问题。因而在基于国土空间规划背景下，亟须编制一份以实用性为主要特征的村庄规划模式，以适应我国乡村的复合发展需求。

关键词：国土空间规划；实用性村庄规划；乡村振兴；方法

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2023.06.007

引言：我国以往的土地空间规划体系，整体为多部门、多规划并行的模式，彼此间存在关联性但也各自独立。“多规”问题是我国目前村庄规划缺乏实用性的重要原因，需要以“多规合一”的理念完成国土空间规划，以实用性为主要需求完成村庄规划，同时满足达到乡村振兴的硬性指标，和村民对于良好居住条件的需求，综合实现提升我国乡村经济与民众幸福水平的双重目的。

一、现阶段村庄规划问题分析

（一）土地资源利用率低

由于“多规并行”所造成的村庄规划繁杂性问题，土地资源划分常出现不够精准的问题，规划结果与预期要求间的差异巨大，如在进行基本农田的划分时，将高质量的农田土地用于其他方面使用，而未能将低质量的农田进行重新分类，致使村庄的土地资源利用缺乏足够的合理性；其次是在《城乡规划法》中，要求将村庄规划纳入城乡规划编制体系中，而在实际操作中关注重点只是城市规划，仅将村庄规划仅视为是城市规划的补充，导致进行村庄规划时缺乏对于村庄实际情况的了解，常出现诸如实际农田范围超出规划范围等情况，使得土地资源的开发不够合理，利用率不甚理想；以及对于乡村地区的宅基地管控力度不足，村民私自新建民居的问题时有发生，许多老宅的占地面积过大，挤占了村庄规划的土地，与《土地管理法》所要求的一户一宅模式差距较大。许多村庄的公共服务设施设置同样不足，无法满足全部村民的休闲娱乐方面的生活需求，后续也缺乏明确的设施更新管理。

（二）村庄规划较为单一

以往的村庄规划多为地方政府统一主导的，对于所有村庄均期望采用相同的规划模板，未能考虑到每个村庄的特殊情况，同时在期望通过村庄规划实现乡村振兴的过程中，也频繁出现未考虑村庄现实情况设置硬性的计划或指标的问题，缺乏基于村庄个性情况的建设性指导思想。在实际规划中过度追求强制的工整布局，导致不同的村庄在表现上缺乏特征性，呈现“千村一面”的形式。该问题导致许多村庄本身具备的自然环境价值、旅游经济价值无法得到充分发挥，同时缺乏村庄特色的问题也体现在公共服务设施的建设上，不同村庄由于环境的差异，对于文化娱乐服务的需求也有所差异，选择在所有村庄建设相同的公共服务设施，可能会出现闲置适配公共服务的土地环境资源未得到充分利用，而在低回报处投入过多资源的情况，不利于乡村振兴目标的实现。

（三）生态资源保护不足

以往在进行村庄规划编制时，对于生态环境方面的关注程度相对不足，村民的居住环境水平相对较低且持续恶化，常出现村庄建设较为完全，但村民的生活质量和幸福感却并不高的问题。导致其产生的原因是规划的主导方向考虑不够全面，片面地认为保护生态环境，设置村庄规划的生态限制不利于乡村经济发展，因而将重点均放在了村庄建设的相关内容上，加之对特定村庄的实际情况考虑不足，导致破坏生态环境用于建筑建设的情况时有发生。需要明确的是，保护生态资源同样是实现乡村振兴的重要前提，村庄建设不应以大幅度破坏现有生态资源为前提，而是需要对生态资源进行合理利用来完成设施建设，提高土地资源的整体利用率^[1]。

（四）缺乏村民主体参与

在许多的村庄规划编制过程中，村民的整体参与度相对较低，其需求难以对村庄规划决策产生切实影响。地方政府的过度行政干预是导致该问题产生的重要原因，许多村庄规划行为本质是地方政府自上而下的硬性要求，而村民期望的却是自下而上的自治管理，该冲突客观导致了大部分村民仅能通过参与座谈会或进行意见反馈的方式，来表达自己的观点，缺乏影响决策的足够能力。并且在此过程中，地方的乡镇政府的政绩需求和村民的未来发展需求是存在客观差异的，然而乡镇政府是投入资金的主体部分，通常是村庄规划的主导者，导致产生了实际规划决策者不了解村庄情况、了解村庄情

况的村民不参与决策的特殊状况。此外村民的参与积极性相对较低也不容忽视，前期许多村庄规划开展时，对于当地村民的宣传工作较为不到位，较多村民主观认为村庄规划和自身的关系不大，规划者在进行实地调研时未能与村民进行充分沟通，最后导致规划结果与村民预想差异较大。

二、实用性村庄规划的原则

（一）以人为本，公众参与

村民是村庄的实际主人，以往的村庄规划中村民的整体参与度过低，导致了许多规划成果偏离实际需求的问题发生。因而在进行实用性村庄规划时，需要坚持以人为本，公众参与的原则，尊重村民在此过程中的主体地位，在正式进行村庄规划前的调查阶段，要与村民进行充分交流了解其需求；在关乎村庄未来发展的重要项目落地时，要保证村民在参与人员中的所占比例；在正式进行规划前，要将规划方案向村民进行公示，并安排专门人员对村民的疑惑进行解答，以保证村民能全程参与到村庄规划过程中，使规划的所有部分均是满足村民实际需求的。

（二）因地制宜，发挥特色

乡村并非一个模板化的概念，即便是同一区域的若干村庄，彼此间也可能存在经济状况和文化风俗的差异，单一模板化的村庄规划是无法满足实用性需求的。因而在进行村庄规划时，应坚持因地制宜，发挥特色的原则，需要提前调查村庄的特色，对于存在相应自然人文方面特色内容的村庄，需要在规划编制时对其进行重点保护，以保证该类特色不会在村庄规划过程中被破坏。同时也应当积极挖掘村庄的特色资源，如主导将其中的旅游资源进行提取，在村庄规划中将其整合为旅游景点，从而吸引游客来促进村庄未来的经济发展^[2]。

（三）综合考虑，多规合一

以往的村庄规划体系中，村庄建设用地的规划是绝对主体，规划目标过于单一，不利于村庄未来的可持续发展。因而在实用性村庄规划的背景下，应当坚持综合考虑，多规合一的原则，将以往复杂的各类指标需求进行整合分析，建立多部门的协调机制，应用同一平台完成全部村庄规划工作，避免出现一类规划对另一类规划实现造成负面影响的问题，如永久基本农田和生态环境保护应当并重，整合分析出合理的分配方案。实现对土地资源的最大程度利用。

（四）突破形式，注重本质

形式主义是导致许多村庄规划缺乏实用性的关键，许多乡镇政府在主导村庄规划时，过于重视硬性的指标要求，而忽略村庄现实情况与村民的实际需求，为满足形式上的要求而将资源投入到较多低回报部分中。因

此在进行实用性村庄规划时，应当遵循突破形式，关注本质的原则，将硬性指标用于诸如“三条红线”的监督上，而对于其余的具体部分则应用弹性管理，结合村庄实际情况进行诸如耕地整治、生态保护的工作，对于具体情况要具体分析。通过立足于村庄实际，对本质部分进行深入探讨，来维持村庄规划的实用性基础。

三、实用性村庄规划的方法

（一）创新改变规划思维，坚持多规合一原则

在进行实用性村庄规划时，应当认识到当前时代形式是高速变化的，许多传统的规划思维已无法适用于现实环境，需要充分考虑到村庄的当前情况及未来发展，坚持“多规合一”的原则，结合村庄实际情况进行村庄规划的编制，杜绝使用高度一致化的规划模板，而是通过实际调研对村庄综合情况进行实际了解，以村民的具体需求为主导完成实用性规划。在此过程中应当合理对硬性指标和弹性要求进行管控，在坚持生态保护红线、永久基本农田和城镇开发边界的基础上，对村庄具体功能的建设进行弹性控制，允许村民根据自己的需求，参与公共服务区域的建设^[3]。

在实际编制过程中，首先需要明确可持续发展的重要性，不能为了短期较小的经济效益，而对村庄的生态环境进行过度破坏，在保证基本区域后尽量不要砍树拓展土地，维持林地区域的生态红线，对于山脉、湖泊等自然景观，在规划时也不要对其进行破坏，而是在其他方面满足基本农田和建筑区域的要求，即对每块土地进行深入分析，判断其进行哪方面的应用性价比更高。如对现有耕地质量进行调查，对于低质量的耕地应当用于村庄建设等其他方面，并且将高质量的土地作为耕田进行应用，通过真正实现“因地制宜”，来保证村庄规划的实用性价值；其次是要对村庄的特色生态资源环境进行合理利用，在保证低投入的情况下获取较高收益，为实现乡村振兴打下良好基础，如建设公园等公共服务设施时，相较于在平地区域凭空完成区域构建，可以选择利用村庄的生态资源优势，建设诸如湖边公园、森林公园等公共服务设施，无须投入过多时间和资源即可完成建设，从而高效满足村民在放松娱乐方面的需求。

（二）强化调研讨论价值，提高村民的参与度

为满足村庄规划的实用性，村民的积极参与是不可或缺的，需要从调研和讨论两个角度进行革新，充分了解村民的未来发展需求，坚持以人为本完成具体的村庄规划。在调研方面需要拓展范围和深度，不能只依靠调研人员的主观感知，还需要额外了解村民的实际需求，作为长期居住于此的本地人，村民对于村庄未来发展的认知通常较为准确且全面，能显著提升村庄规划的具体执行效果；在讨论方面，既要保证尽可能多的村民参与

到讨论中,使所有人的意见均能得到探讨,也要保证村民意见的有效性,不能只是在形式上满足村民参与到要求^[4]。

在实际进行村庄规划调研时,调研人员首先需要从专业能力角度,对村庄规划的预期形式进行判断,坚守村庄规划的相应底线,在后续收集调研资料时再对框架进行填充与适度优化,要坚持村民自主性和规划科学性的平衡,不能出现完全遵循村民需要而导致基本目标无法实现的情况。具体的调研方式应包括实地踏勘、发放问卷、村民访谈等,主要的调研目标包括了解村庄的整体概况,重点收集调研人员作为外来者难以主要到的部分,从而保证后续村庄规划的实用性价值。在与村民进行多维度沟通时,要充分了解其发展诉求和民情民意,重点关注在经济发展、提升生活质量等常规内容外存在的村庄特色内容;在进行具体讨论时,需要强化对座谈会的重视程度,积极对村民进行宣传,鼓励村民主动参与到村庄规划之中,并对村民的意见进行深入讨论,对于可行意见要实际应用到村庄规划编制中,对于不可行的意见要以科学合理的方式进行解读以说服村民。在制定完成初步的村庄规划后,要以村民能理解的方式进行公示,以保证最后所有的内容均是满足实用性要求与村民具体需求。

(三) 挖掘村庄特色文化,实现未来稳定发展

所有村庄均不是凭空诞生的,而是均有自己的特色环境与文化,包括但不限于传统建筑、自然景观等,若是在村庄规划中未能注重对这些部分的保护,则可能会引起当地村民的不满,并造成我国宝贵历史文化资源的损失。因而在进行实用性的村庄规划时,应当积极挖掘村庄的特色文化,将其提取出来后应用到具体的规划中,不仅能提升民众的未来居住生活质量,亦能通过对特色文化进行合理利用,来为村庄带来独特的经济价值。

在进行村庄规划时,不应过多采用“推平重建”的模式,而是尽量保留村庄的传统形态,在不对框架进行过多改变的前提下,提升村庄的整体功能质量。如村庄的民宅具有鲜明的文化价值,则在后续进行建设时应当延续该风格,保留村庄的历史文化气息,只对过度不和谐的房屋进行拆除,其余尽量以原样改造为主。对于诸如古树等村庄的历史文化符号,则可以在进行主动保护的基础上,利用该文化符号完成相应服务设施的建设,如围绕古树建立公园等。同时在进行村庄规划时,也需要判断村庄的自然环境或民俗文化,是否能整合为吸引游客的旅游资源,若可行则需要在村庄规划的过程中,推广吸引游客体验特色风俗文化或自然景观,来为村庄

创设足够的旅游价值,从而利用旅游收益完成乡村振兴目标。

(四) 指明未来发展道路,提升乡村经济水平

进行实用性村庄规划的重要目的,正是为了实现乡村振兴的目标要求,目前我国的较多乡村地区,仅承担单一的农产品生产加工职能,所能创造的经济价值相对有限,而其结构特征也不支持仿照城市模式进行聚集经济发展,在国土空间规划的背景下,村庄规划应当承载为村庄指明未来发展的重要责任,从而达到提升乡村经济水平的根本目的^[5]。

农产品在可见的未来范围内,均应当是大多数村庄实现经济水平提升的主要手段,在以实用性目的进行村庄规划时,需要提升对于土地的利用效率,围绕农产品生产建立符合村庄特征的经济模式。目前部分村庄经济发展受阻的原因,是缺乏农产品的完整销售渠道,多只停留在生产加工环节,在销售流通时仅能依托不固定的收购商,经济效益较差。因此在进行实用性的村庄规划时,应当对村庄的农产品销售流通进行方向上的指引,如利用当今的互联网平台优势,在规划过程中设置电子商务区域,由村民利用互联网渠道完成农产品的销售,以获取更多的经济效益,为未来乡村振兴的实现提供重要辅助。

结束语

综上所述,以往“多规并行”的村庄规划模式缺乏足够的实用性基础,在国土空间规划,为实现乡村振兴的核心目的,应当创设实用性村庄规划编制,遵循以人为本、多规并行、因地制宜、注重本质的原则,来提升村庄规划的具体效果,以保证在有限的资源投入下,获取尽可能多的经济效益回报。

参考文献

- [1]刘畅.国土空间视角下“多规合一”的实用性村庄规划编制初探——以北京市青云店镇东迴城村为例[J].建设科技,2022(18):83-86.
- [2]李昊.国土空间规划体系下实用性村庄规划编制路径——基于规划从业者视角的系统分析[J].建设科技,2022(12):10-13.
- [3]朱晓清.国土空间规划背景下实用性村庄规划编制的对策[J].房地产世界,2022(08):41-44.
- [4]庞国戩,王秋敏,童磊.国土空间规划体系下实用性村庄规划编制模式研究——以崇左市保安村为例[J].西部人居环境学刊,2022,37(01):87-93.
- [5]于敬,杨俊峰.国土空间规划体系下实用性村庄规划的编制研究——以河北省邯郸市永年区为例[J].小城镇建设,2022,40(07):73-83.