

以实用性为导向的村庄规划编制研究

胡滨

山西金瓯土地矿产咨询服务有限责任公司

摘要：全国范围内的乡—城人口迁移与流动在推进我国的城镇化进程不断加快的同时，广大农村则面临着人口大量流出、发展难以为继的窘境。城乡规划的功能在于应对城乡土地与空间利用过程中产生的分配不公平问题，旨在促进公共利益实现。公共利益是不同私人利益相互交错融合后形成的具有趋势性的共同利益。村庄规划在国土空间规划的大语境下有了新的定位，是五级三类国土空间规划体系中的详细规划，相当于乡村地区的控制性详细规划，也是乡村地区开展国土空间开发保护活动、实施国土空间用途管制、核发乡村建设项目规划许可、进行各项建设等的法定依据。村庄规划行政管理部门的变化及其法定地位的上升也对其提出了新的编制要求。随着县、镇级国土空间总体规划的新节点，村庄规划也将迎来全新的发展周期。基于此，本文主要对以实用性为导向的村庄规划编制进行研究，详情如下。

关键词：实用性；村庄规划；编制

【DOI】 10.12254/j.issn.2096-6539.2023.12.010

引言

在我国传统的城乡规划编制过程中，由于数据精度和城镇外部规划不到位等因素，使得每次遇到因建筑工程等施工变动而需要重新规划时，也极易容易造成规划编制不够符合实际、不够及时等现象，导致项目实施难、规划脱离发展等问题。近些年，随着科学技术水平的不断进步，科技化的信息不断发达，数字化技术也渐渐提上日程，并被人们所了解和熟悉。同时，国家也出台了一系列政策文件要促进乡村的规划建设与发展，这就使得数字化的能力和技术在乡村的规划建设与发展中也得到了很好的应用，村庄规划编制的重要性不言而喻。各种具体数据是指导村庄的规划编制的重要依据，数字化技术的应用在一定程度上解决了实际工作中需要的数据处理问题，并且随着科技水平的不断提升，国家乡村振兴战略的提出和国土空间规划编制工作的深入推进，这一技术成了此项工作不可或缺的技术之一，因此，如何利用好大数据规划编制实用好用的村庄规划对接下来乡村发展建设尤为重要。为了让数字检测技术更好的应用于国土空间规划工作中，更应该与时俱进、与时俱进、转变思路，经过详细的调研、分析、编制切实可行的村庄规划，要全面科学管控，分步实施，注重公众参与。整合治理各种资源，全面实施乡村振兴战略，逐步实现村庄和谐治理，优化村庄整体布局，最终实现

村庄规划的整体建设与发展。

一、规划体制改革对村庄规划提出的新要求

村庄规划编制纳入国土空间规划体系，由自然资源管理部门实施全域、全流程、全要素统一管理。由此，各地区相继出台了村庄规划编制指南、村庄优化提升行动计划、全域综合整治、乡村振兴等相关政策，跟踪政策指引，跟踪社会实际发展需求，注重实施、管理，全流程、全域要素在空间上、时序上协调，其编制内容有了众多变化。虽然村情千差万别，但新时期村庄规划必须立足乡村振兴这一目标，侧重农业、文保、旅游、生态、耕保、信息平台与数字化智能化、资产盘活、指标腾挪、细化管理控制编制等内容。在关于《中共中央国务院建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》中指出，国土空间规划是国家空间发展的主体，鉴于我国不断扩大的基建规模和城市化进程，做好空间规划对于我国土地资源的整合和乡村建设的管理具有重要意义，并且新的中央经济工作会议指出，我国将继续扩大建设规模和城市用地审批力度，这也为国土空间规划和村庄规划编制留有充足的发展空间。因此，这作为符合我国国情和民意的一项重要举措，也是规划体制改革对村庄规划的一个新要求，做好城乡规划，实现“多规合一”，可以进一步约束我国的土地使用效率，不断增加空间开发保护力度，实现在新的国土规划体制下村庄发展的新要求，满足生态环保、以人为本、高质量发展的时代需求。

二、国土空间规划体系下村庄规划面临的问题

（一）乡村产业相对薄弱

深入到我国乡村实际当中可以发现，在产业结构方面，以粮食种植、畜牧产业为主，而食品加工、轻工业产品生产制造等产业虽然也有分布，但是却通常在少数乡村中出现。从这一方面可以看出，我国村庄规划面临乡村产业结构不合理的问题。在这一情况之下，很容易增加乡村的建设发展难度。此外，城乡发展不平衡的问题尚未得到根本解决，依旧有大量的青壮年劳动力涌向城市，难以为乡村产业建设发展提供强有力的劳动力支持，降低乡村产业的产能。与此同时，不少工业会在乡村地区进行布局，排放的废水、废气、废料等，不可避免地会对乡村环境造成污染。

（二）规划方式相似度高特色不彰显

在村庄规划中多会提到推动乡村一二三产融合发展，其中乡村旅游已经成为推动村庄发展重要动力，是实现乡村振兴的重要路径之一，但相似的发展旅游促进

村庄发展的方式并不是对所有类型的村庄皆适应。乡村旅游不仅与本村的旅游资源禀赋相关，与本村农户的生计变化也密切相关，农户生计方式趋于多元化，旅游发展应是一个动态调整的过程。而往往在规划中会基于自然人文基础提出发展旅游的思路，忽视发展旅游农村生计这一基础，未对农村农户的需求及发展前景做深刻的研判，导致最终文本千篇一律，村庄发展特色不明显。

（三）资源配置不合理

我国在城市的发展过程中投入了许多的资源，而如今很多地区仍旧保持着重城轻村的现象，让原本倾斜的资源更加不平衡，导致资源的利用极其不合理。对于城市乡村资源不平均的现象进行严格监管，坚持农业农村优先发展，坚持城乡融合发展，避免资源大量向城市倾斜，这样才能推动乡村规划的各项目标稳定和落实，让乡村迎来全新的变革。

三、以实用性为导向的村庄规划编制

（一）注重城乡协调，实现区域化发展

城乡规划的目的是进行城镇化建设，但针对不同的地理特点需要对乡镇做出差异化的设计，比如对风景秀丽的乡镇，需要着重开发旅游产品，使地方的特色更好地保留，成为乡镇建设的特色；对畜牧业经济发展较好的地区，可加强其功能特点，对已发展地区加以适当布局，引入高科技培育技术发展新型农业；对于工业基础设施较为完善的地区，可以统一规划管理策略，调整相应产业结构，合理的建设产业园。总而言之，这是要实现城镇可以更好地展示自己。由于人们明白在没有自己特点的地方是不能良好地发展的，所以要保持特点而不会在城市化建设中被同化，这就需要人们在城乡规划设计上重视城镇内部的特殊性，可以有效地进行城市统筹协调，推动我国发展层次的提高。

（二）面向专项规划，完善公共服务设施

在国土空间规划要求下，要想实现空间资源的有效配置，还应该开放公共空间系统，完善公共服务设施，提供特色化公共服务，对具体设施进行分类布点，形成城市建设风貌，把握整体，在保护历史空间整体格局的前提下，振兴乡村发展。以乡村地区总体发展为指引，推动城乡之间的互通互联，实现农业现代化转型，深度整合农地资源，稳定乡镇特色发展路径，实现城乡之间良性互动，提高农村群众生活水平，尤其对农村道路通达性、村庄集聚性、住房布局安全性、公共服务多元性进行评价。加强农村地区配套服务，以此推动城乡深度融合，在国土资源发展规划下，打造现代化农业康养生态休闲新格局，完善现在农业产业体系，立足于十四五发展规划理念，形成特色产业发展战略，以此不断优化和调控国土空间规划和城乡规划之间的关系，通过上下传导机制，直面空间规划核心诉求，最终真正发挥空间规划体系作用，实现建设目标。

（三）提升村庄规划体系的科学性，保障乡村基本功能

村庄规划是科学推进乡村建设、加强土地利用的重要组成部分，是筑牢乡村产业发展根基，培育农村新产业新业态发展的重要手段。过去的村庄规划主要是以片面地追求经济效益为目标，发展模式大多是以牺牲资源和环境为代价。在全面推进乡村振兴背景下，村庄规划体系构建应坚持统筹城乡、盘活存量、用好增量、提高质量的原则，注重规划的系统性、整体性和科学性。一方面，要基于乡村建设发展趋势，以战略性为引领，提升村庄规划与市县国土空间规划体系衔接；根据乡村产业发展、宅基地、配套设施、生态保护的要求进行规划建设，使规划符合乡村实际，突出地方特色和地域特征，增强村庄规划建设、管理的科学性。另一方面，要探索建立刚性约束和弹性引导相适应的规划传导机制，在不突破永久基本农田、耕地保护红线、生态保护红线等管控要求的前提下，根据不同类型村庄发展需要，结合区位优势和资源禀赋，明确未来乡村建设的发展走向和功能定位，合理规划村庄布局，为乡村建设发展预留充足空间。

（四）强化村庄规划体系的缓冲性，实现土地集约高效

村庄规划在土地划定到启用期间存在一段“缓冲期”。因此，可遵循维持现状、分类推进、存量优先、适度增量的原则，合理安排村庄规划用地。一是加强村庄规划用地的生态禀赋价值。对于暂不明确具体用途的村庄用地，可采取临时绿化的方式改善乡村生态环境，将生态资源转化为发展优势，推进乡村产业发展与生态文明有机结合。二是严控建设增量，强化土地集约利用。对于暂未启用的村庄规划用地，按照强化农田保护、优化土地布局、提高节约集约的原则，在符合现有行政规划许可、不影响乡村建设长远发展前提下维持现状用途，不得随意新建、改建、扩建，并将乡村“三生空间”特征（物质空间、社会空间、文化空间）与“三生空间”体系（生产空间、生活空间、生态空间）相嵌套，创造性转化和创新性发展乡村空间。三是做好管护与临时利用，优化土地资源配置。在村庄规划用地“缓冲期”内，在不破坏农业生产条件及规划用地性质前提下，土地资源可用于保障村民居住、农村公共公益设施及农村新产业新业态建设需求，拓展乡村多元化价值，形成生产空间集约高效、生活空间宜居、生态空间优美的乡村空间格局。

（五）传承历史文化

因受历史文化、地理位置、人文气候等多种因素的影响，每个村庄的生存环境及乡村文化都存在明显差异。这就需要相关人员进行村庄规划时，要以国土空间规划规范为指导，结合村庄的实际情况，对其历史文

化资源进行充分挖掘,赋予乡村文化内涵,凸显乡村特色,提高村庄的整体规划质量。首先,在村庄规划编制时,相关人员进行实地考察,分析村庄的地理位置及历史背景,从自然、历史、人文等多个方面入手,充分挖掘村庄的内涵,对具有文化特征的符号、标志加以有效提炼,将其融入公共基础设施建设环节,提高村庄历史文化的魅力值。其次,要在保护村庄传统形态的基础上,改造不和谐的房屋,继承弘扬优秀传统文化,保留优秀民宅风貌,实现非遗保护与实用性村庄规划的深层次融合。需要说明的是,要尽可能地保留体现村庄所在区域文化特色的景观原貌,避免景观同质化现象的出现。再次,大力挖掘村庄的历史文化资源,强化游客的观光游览体验,活化遗产。最后,要妥善处理好村庄各功能空间之间的关系,提高农业、住房、工业、基础设施等各项资源的利用效率,打造生态保护修复、防震减灾等功能空间。在规划建设的同时,还需要进行适当“留白”,满足未来农村发展、民生工程、基础设施建设、生态环境保护等不确定的用地需求,落实乡村振兴战略,打造宜居宜业的美丽乡村。

(六) 可持续发展规划

现阶段,乡村规划的总体目标更偏向于项目的建设和发展。虽然这种发展模式会为乡村带来一定的经济效益,提高乡村的经济实力,推动乡村经济建设。但是,由于项目建设刚性相对较强,对乡村短期发展有利,却不利于乡村的长期发展。虽然,物质生活的提升是村民的最直接的目标,但是为了实现乡村长远的发展,就必须采取更加韧性的发展手段。就我国现阶段乡村发展的总体情况而言,制定促进乡村发展的规划过程中,就必须以乡村实际需求为依据,制定针对性的政策性规划,并在国家政策的指导下,进行科学、有效的乡村规划。并结合国家各项优惠还需重视培训、组织社区志愿者队伍参与本社区文物和保护重点单位遗址的日常保护与巡察,通过用手机摄像头拍照视频和发送微信、邮件提醒等各种方式,及时向各级文物综合管理部门定期报告全区文物和保护遗址状况,推动辖区形成一套全区域社会文明齐手抓和共管办的文物保护监督管理责任体系,缓解全区基层文保力量比较薄弱面临的管理压力;及时准确向相关文物部门、政府、媒体公众反映各种损坏、损毁、偷盗珍贵文物资料的严重违法与违规违法行为,坚持合法原则、坚守保护底线,切实认真履行有关社会组织应当协助基层政府管理保护辖区文物市场的社会职责。

(七) 站在区域统筹的角度看村庄规划

站在区域统筹的视角编制村庄规划,编制镇域或区域居民点体系规划,统筹优化主要公共服务设施和基础设施的配置,确定村庄等级与功能,通过人居环境的改善、产业和消费的聚集,规划引导农村人口向中心村、镇聚集。多规合一的村庄规划编制前应对原有的所有规

划和建设方案进行评估,并在村庄规划编制及实施过程中动态反推村庄分类,真正做到科学合理确定村庄类型,结合国家乡村振兴战略要求,将村庄划分为集聚提升类、城郊融合类、特色保护类、搬迁撤并类等,合理的分类能够为村庄发展提供重点,并实现区域公共服务与基础设施的共享与合理分配,产业联动或差异性发展。对于人口规模小、被永久基本农田和生态保护红线包围、交通条件差、位于地质灾害隐患点上的小村落,应列入重点搬迁撤并对象,不再新增建设空间,在充分征求村民意愿的基础上,合理引导腾退。

结语

村庄规划是一个具体且细致的工程,在新时期背景下,规划编制过程中应拓宽以往的规划思路,从多角度、多方面考虑规划形式,重视规划的动态调整过程,让更多村民参与规划,在编制过程中增强对规划认知的培训,有序提升推进村民治理体系和治理水平的现代化。

参考文献

- [1] 秦萧,甄峰,李亚奇,陈浩.国土空间规划大数据应用方法框架探讨[J].自然资源学报,2019,34(10):2134-2149.
- [2] 郭炎,许红梅,李志刚,林赛南.多尺度多维度融合视角下县域国土空间规划编制体系探讨[J].上海城市规划,2019,4:70-77.
- [3] 孙明峰.国土空间规划背景下的空间规划既有经验及相关手段研究[J].低温建筑技术,2019(12):12-14.
- [4] 张灵芝,曾毓隽.国土空间规划背景下村庄规划编制的思考与探究[J].城市建筑,2019(19):136-139.
- [5] 鲁雪,李丹,朱萌,张云彬.分类引导,实用为上——安徽省村庄规划编制思路与思考[J].安徽建筑大学学报,2020(5):22-27.
- [6] 臧玲,王兵.乡村治理视角下村庄规划编制问题与改进路径研究——以河南省为例[J].国土资源科技管理,2021(6):54-63.
- [7] 统筹城乡发展有序推进全域全要素村庄规划编制自然资源部办公厅发布《关于进一步做好村庄规划工作的意见》[J].资源与人居环境,2020(12):6.
- [8] 魏智兰,王榆林.说村民听得懂的话画村民看得懂的图——重庆推进实用性村庄规划编制纪略[J].资源导刊,2021(5):56-57.
- [9] 张灵芝,曾毓隽.国土空间规划背景下村庄规划编制的思考与探究[J].城市建筑,2019(19):136-137.
- [10] 翠萍.国土空间规划体系下的村庄规划[J].华北自然资源,2020(3):105-106.