

公众参与在实用性村庄规划全过程中的应用

——以太原市水沟村实用性村庄规划为例

安芸睿

太原市城乡规划设计研究院

摘要：在国土空间规划体系及乡村振兴战略背景下，实事求是、有序推进实用性村庄规划是各地规划工作中的重要任务，提高村庄规划的实用性及地域特色离不开公众参与。但目前村庄规划中的公众参与尚存在一些问题，如缺少法律规范指导使公众参与不受重视、公众参与阶段及形式单一、参与结果实用性不强等等。本文以太原市水沟村实用性村庄规划为例，分析了公众参与在村庄规划全过程中的应用，包括调研阶段的村庄访谈与问卷发放、规划编制阶段的征求意见及编制完成后的贯彻执行与公众监督，通过各阶段公众参与的应用，使水沟村产业更具活力，布局更合理、风貌更有特色。进而提出完善法律规范、提高多方全过程参与、新技术新方法应用等公众参与的策略。

关键词：公众参与；实用性村庄规划；全过程；规划策略

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2024.21.001

一、背景

近年来，各地实用性村庄规划广泛开展，但随着编制工作的火热进行，逐渐发现编制工作存在盲目追求全覆盖、成果质量不高、实施性不强等问题，规划过程忽略村民诉求与公众参与，难以推动村庄发展。根据2024年中央一号文件精神，村民的意愿和想法对于规划实施至关重要。据此，自然资源部、中央农村工作领导小组办公室联合印发《关于学习运用“千万工程”经验提高村庄规划编制质量和实效的通知》，强调因地制宜、分类施策，强化县域层面统筹、提升编制成果质量、加强土地政策融合，引导农民广泛参与，解决村庄规划编制工作存在的片面追求“全覆盖”、成果质量不高、实用性不强等问题，更好地支撑宜居宜业和美乡村建设。因此，在村庄规划编制中规划人员要做好全过程的公众参与，充分尊重村民意愿，科学有序推进村庄规划编制。

二、村庄规划中公众参与现状及意义

（一）公众参与的现状

1. 缺少法律规范指导

法律法规中多次强调了规划中的公众参与。如《城乡规划法》提出乡规划、村庄规划应当从农村实际出发，尊重村民意愿，体现地方和农村特色。村庄规划在报送审批前，应当经村民会议或者村民代表会议讨论同意。《中共中央、国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》提出坚持上下结合、社会协同，完善公众参与制度。

但法律法规仅强调了规划中公众参与的重要性，对

公众参与的具体形式、内容、方法、流程等尚缺乏明确的规定。关于村庄规划编制中的公众参与更是缺乏法律约束与规范指导，且由于规划过程中公众参与缺乏责任主体，使村庄规划对公众参与不够重视，公众参与难以有效执行。

2. 参与阶段及形式单一

目前，村庄规划中的公众参与并非全过程参与，主要存在于规划前期的调研及规划审批前针对成果征求专家和公众意见两个阶段。且公众参与的形式较为单一，规划编制前的公众参与多为调研阶段中调查问卷的发放与收集，征求意见阶段主要为成果展示与村民会议或者村民代表会议讨论审议的形式。因此，公众参与村庄规划并不能做到全面全过程参与，仅通过调研问卷及规划成果公示等单一的参与形式也难以全方位了解村庄的情况及每个村民真正的利益与想法。

3. 公众参与多流于形式

村民是村庄规划实施最直接的受益者，但在村庄规划调研中发现公众参与难以传达到大部分人群，如太原市内大多数村庄老龄化严重，年轻人多外出打工，村庄内常年居住的多数为老年人及学龄前儿童，在进行村庄调研时，村内老年人由于专业和知识水平的限制，理解和认识程度有限，参与规划的意愿和配合度不高，因此公众参与只有少数村干部和村委成员进行配合。导致规划调研结果仅为少数村委成员的想法，调研问卷的填写也多数情况成了走形式，缺失了其真正的意义。

（二）加强公众参与的重要意义

1. 公众参与能有效提升村庄规划实用性

实用性村庄规划是国土空间规划体系重要的组成部分，该规划以实用性为导向。编制能用、好用、管用的实用性村庄规划，离不开广大村民的理解与接受，离不开村两委的协调与支持。只有开门编规划，充分吸纳公众参与，积极引导村民献计献策、共商共议，才能因地制宜，凸显村庄个性与特色，避免千村一面，使规划更贴近村庄实际需求。唯有突出村民主体地位，让村民全过程参与，才能确保规划“接地气”“真管用”，有效提升实用性，有助于后续规划落地。

2. 公众参与有助于平衡各方主体利益

村庄规划与建设的主体是多元的，不仅涉及村民，还涉及政府、村两委领导、相邻村庄及外部社会、经济等各方主体。各方诉求和在村庄规划建设中的作用不尽相同，村庄发展既需要政府的引导，村民的认同与支持，也需要社会资本注入。外来主体支持的村庄规划建设往往强调短期利益，政府引导的村庄建设往往忽视

经济发展，而村民自身又缺乏一定的专业性。因此，需要规划编制者在规划中平衡各方诉求，既要注重经济发展，又要注重文化延续及村民归属感、获得感的提升，这就需要村庄规划全过程的公众参与，使规划内容公开透明，便于各方利益博弈。

3. 公众参与能提升村民主人翁意识

村民是村庄的主体，是村庄规划和建设的直接获利者。只有让村民在规划中积极建言献策，发挥主体作用，才能让他们意识到规划的重要性，提升其建设家乡的使命感。村民的意见和想法能落实到规划和最后的家乡建设中，能有效提升其主人翁意识，使其在建设美丽乡村的幸福事业中，不做旁观者，而做建设者，以实际行动支持家乡规划建设。此外，公众参与能进一步提升村庄凝聚力，通过村民合力建设家乡，积极改善农村人居环境，使村民的生活有盼头，进而能有效吸引外出务工的年轻人回家乡发展，村庄建设越来越好，也让越来越多的村民自愿主动加入到乡村振兴行动中。

三、太原市水沟村实用性村庄规划公众参与全过程应运

(一) 水沟村概要

水沟村隶属于太原市杏花岭区中涧河镇，该村紧邻中心城区，交通便利，距离太原市政府直线距离约11公里。水沟村地处太原东山区域，项目周边东山城郊休闲项目环绕，为太原休闲旅游的后花园。水沟村因其自身的自然生态资源与现状休闲产业（采薇庄园）优势，曾获得山西省级美丽休闲乡村（省农业厅）、中国旅游模范村（国家旅游局）、山西最美旅游村（省旅游局）等称号。在《太原市村庄布局专项》等各类上位规划中，水沟村被定为特色保护类村庄。

(二) 现状调研阶段的公众参与——村庄访谈与问卷发放

1. 调研准备工作

村庄规划编制前期，对村庄现状进行现场调研，走村入户，收集详细的现状数据和资料。接到工作任务后，水沟村村庄规划成立了6人工作小组，包括3名规划人员和3名市政人员。我们提前准备了调研相关的调查问卷、村庄信息调查表、村庄地形图、卫星影像图、现状三调图等，准备好调研所需的无人机、相机、笔记本等所需设备，在与村委约好时间后就入场开展了现状调研。

2. 村庄访谈

对村两委进行访谈工作，规划小组先介绍本次规划的目的、规划内容、工作安排等，让村委和村民充分理解并积极配合规划编制工作。在了解了编制目的后请村委成员介绍村庄的现状情况，填写村庄现状调查表，此外，在访谈时还需要了解村委对村庄未来发展的意向和建设想法。村庄访谈后，由村委成员带领我们在实地踏勘，在实地踏勘过程中利用无人机对村庄进行全面航拍。通过和村委的现场访谈及实地踏勘，编制小组充分了解了水沟村的现状产业、公共设施、市政设施、宅基地、农业设施、历史文化、道路交通等现状条件。

3. 问卷发放

我们针对水沟村特点选取不同的人群发放问卷，分别为村民、采薇庄园游客与经营者、杏林学校的师生及家长，发放问卷60份，按照人群比例，村民发放30份，采薇庄园与杏林学校各15份。在问卷调查的同时进行现场访谈，了解不同人群对村庄的印象及对村庄发展的建议。通过访谈和问卷收集，了解到水沟村最大的特点是采薇庄园的四季游玩的特点。

4. 现状小结

通过现状调研，了解到水沟村依山秀美，四季皆景，乡情浓郁，条件优良，产业富集。村内的休闲产业初具规模，有采薇庄园、波波房车、马术俱乐部。采薇庄园经过十余年发展，形成春踏青、夏音乐、秋采摘、冬滑雪为特色的四季型生态田园综合体。村内的教育产业很好的为村庄吸引了人流，杏岭北校2019年启用，每年招生2000余人，生源大，人流量多。水沟村有水果之乡、蔬菜之乡著称。水沟村葡萄历史悠久，品种繁多，龙眼葡萄最为著名。在产业的带动下，水沟村现状发展条件良好，但从调研和村委的介绍中也了解到存在的一些问题，如村庄年轻人多进城，村庄缺少发展动力；农业种类繁多，品种齐全，但未形成规模；一二三产未融合发展形成合力，与区域联动发展少。

(三) 编制过程中的村民参与——征求意见

1. 村民参与使产业规划更具活力

针对水沟村现状休闲产业特点，在编制产业章节时我们在不同时间对不同人群进行了调研，包括村民、村委、采薇庄园经营者及游客、杏林北校师生及家长。采薇庄园的经营者希望在现有滑雪产业的基础上扩展冰雪事业，规划中找出合适的地来建设室内滑冰场。杏林学校和村委领导希望在现有中学的基础上扩展教育事业，将杏林北校建设成九年一贯制学校，规划增加一处小学用地。村民希望利用村内水果种植及采薇庄园等优势，发展农业采摘。游客希望增强其村庄四季游玩的特点。此外，我们还调研了太原周边其他滑雪场（曦岭、九龙、五龙等），将其与采薇庄园进行对比，通过案例比较发现，水沟村产业最大优势为具有四季性游玩的特点。因此，我们将水沟村定位为“四季水沟，休闲胜地”。产业规划时对四季产业类型进行了策划。



图：产业规划图

2. 村民参与使村庄布局更合理

在村庄布局规划中应落实各参与方的意见和想法，让村民和采薇庄园等各利益相关方作为用地规划者，规划人员的作用则是为公众参与方提供技术指导和用地保障。在用地布局时，村委希望水沟村在现状村庄建设用地北侧依托现有产业拓展一些民宿旅游项目，需要腾挪一些宅基地建设民宿，使部分村民集中安置，通过征求村民意见，大部分村民愿意在新建多层住区内居住，因此，该想法可用于村庄总平面布局中。大部分村民认为村庄缺少养老设施，村委也积极支持建设，并提出在现状教堂一侧新建1处村级幸福院，依托良好的资源打造新型养老康养的模式。此外，公众对于产业的想法也基本落实在用地布局中，如在满足用地条件的情况下，在规划中增加了一处教育用地用来建设小学；把采薇庄园内一处闲置交通场站用地调整为商业用地，用于扩展滑冰产业，提升冰雪活动魅力。

3. 村民参与使村庄风貌更具特色

为了避免村庄建设千村一面，在不破坏现有教堂、村庄自然风貌的情况下，我们在村庄风貌整治中除了满足城市设计、自身地域特色等景观要求外，还充分征求了村民对村庄风格样式等风貌改造的意见，将需要改造的农房与街道进行了统计，将村民喜好的风格进行了收集，按照村民的意见在开敞空间里用当地特有的葡萄进行绿化美化，在传统宅院附近的巷道采用青石板铺装，通过采纳村庄的意见和专业的规划，将水沟村打造为四季有景村景相融的村庄。

（四）编制完成后贯彻执行，公众监督

1. 编制后公示征求意见

目前，水沟村村庄规划初步成果已经编制完成，在规划审批前，应经村民会议或村民代表会议审议，以简单易懂的方式向村两委和广大村民进行汇报并公示，充分征求村庄意见，并采纳合理意见对规划成果进行修改完善，确保规划符合村民意愿，且在后续愿意主动实施规划。

2. 增强编制后的可操作性

为了增加规划后的可操作性，让村庄能够按照规划进行管理与建设，就要让村民和村委了解如何运用图纸，规划编制人员应以简单的方式介绍村庄的三线管控，让村委按照划定的村庄建设边界进行用地管理，了解建设用地图则的作用，让村民、村委领导懂规划、用规划，提升规划编制后的操作性。

四、提高公众全过程参与村庄规划的策略

（一）完善法律规范等相关制度

村庄规划作为法定规划，公众参与在提高规划编制的科学性和保障规划实施的顺利进行过程中作用重大，需要出台相应的法律、法规、规章等对规划中公众参与的程序、方法、操作流程等进行明确规定，避免公众参与流于形式。地方可以针对当地村庄规划编制的实际情况出台相应的法规及规范。村庄应实行村级的规范管

理，积极制定村规民约，将公众参与的形式与方法写入村规民约，并明确奖惩措施，村委应加强政策宣传解读，引导村民积极参与村庄规划编制。

（二）强调多方、全过程的公众参与

公众参与涉及政府、村委、村民、社会等多方利益主体，贯穿村庄规划编制、审批、实施全过程，建立完整的公众参与制度有助于村庄规划的建设实施。政府参与应加强编制过程中的决策统筹，做好村庄规划的工作部署与统筹协调，充分保障规划编制经费和实施资金，协调好各方主体工作任务。村民、村委参与主要在于为规划出谋划策，提供有助于村庄发展的切实意见。社会参与主要针对社会群体进行意见收集，如水沟村采薇庄园经营者及游客的意见建议、杏林学校师生及家长对村庄规划的建议等。因此，需要根据不同的参与方，不同的规划阶段制定相应的公众参与方式，有效做到多方、全过程的公众参与。

（三）强调新技术新方法的应用

公众参与的方式多种多样，除了传统的问卷调查、村民访谈、投票表决外，还可以运用一些新技术新方法提高公众参与的效率与深度。可增加微信参与，创建村庄规划微信公众号及公众参与APP，即时向村民推送规划进度，向村民展示规划效果，也可以通过微信创建不同阶段的问卷调查，包括现状调查、规划意向调查、规划满意度调查等，村民可以通过网络填写问卷调查表并提交规划人员，这能进一步提升工作效率。此外，可以运用无人机、三维展示平台等向村民展示村庄建设情况，无人机可以对村庄现状及规划实施情况进行全面跟踪，三维平台展示能向村民展示村庄建成实景效果，让村民更直观了解村庄规划。

五、结语

新时代的村庄规划要做到以民为本，就要不断尝试新方法、新途径，提高公众参与的程度。规划人员和政府决策者应正确引导村民参与村庄规划，提升村庄规划的实用性和可操作性。本文通过太原市水沟村实用性村庄规划的编制，介绍了调研访谈、问卷发放、规划方案建言纳策、方案公示、意见采纳等各阶段的公众参与，在全过程的公众参下，使本次规划编制内容更贴合实际，符合民意，最后提出提高公众全过程参与村庄规划的策略。

参考文献

- [1] 太原市村庄规划编制导则[S]. 太原: 2023年修订.
- [2] 公众参与村庄规划创新性方法思考. 中策资讯中策评估微信公众号, 2021.
- [3] 王国强. 公众参与视角下的村庄规划策略初探. 北斗城乡规划微信公众号, 2016.
- [4] 温锋华, 沈体雁, 崔娜娜. 村庄规划: 村域国土空间规划原理[M]. 北京: 经济日报出版社, 2020.