

# 城乡统筹背景下村镇建设规划管理的实践探析

王芳

河南省南阳市南召县城郊乡人民政府 河南 南阳 474650

**[摘要]**随着城镇化快速推进,农村的生活水平迅速提高。与此同时,村镇建设活动出现了严峻形势,呈现出自发和随意的状态。具体表现为:村镇建设缺乏科学规划,基础设施滞后,生活环境恶化,建筑风格混乱,规划技术力量薄弱,村镇建设管理法规、技术标准等立法工作相对滞后。要针对村镇建设规划管理中的问题进行分析,并针对性地提出了一些建议。

**[关键词]**村镇建设; 规划管理; 城乡统筹

**【DOI】**10.12252/j.issn.2096-6261.2021.12.412

## 引言

现代城市的工业化水平迅速提升,在发展具有现代化特点的城市的同时,建设者也不能忽略对村镇的建设工作,村镇的构建规模一般比较小,经济状况也无法比拟城市,很多村镇都存在产业结构不合理的情况,而村镇的规划人员需要在现有的村镇建设问题加以掌握,在规划工作中将村镇建设问题解决,借助有效的建设工作来完善现代村镇。城乡统筹发展工作已经取得了一定的建设成果,因此规划人员需要吸收先进规划理念,了解管理与规划村镇的正确方法。

### 一、城镇建设规划管理的实践意义和价值

#### (一) 有利于提高城镇经济发展能力

城镇建设中最主要的目标就是进行经济发展水平的提高。正所谓“经济基础决定上层建筑”,只有有效和全面提高了经济发展水平,才有机会进行城镇建设中的其他升级性的内容和项目。城镇建设中赋予了经济发展需要的道路通畅条件和基础设施完备的条件。尤其是针对经济发展中的物流需求方面,道路建设是起到很大作用的一项内容。而道路发展更助力于乡村农产品的生产和销售。一般来说,农产品往往面临着时效性的销售障碍,这主要是由于在闭塞的小城镇和乡村中道路建设十分不利,导致无法及时将生产地的农产品运往具有农产品需求的城市。这样不利于小城镇和乡村中经济的发展和人民生活水平的提高。从这个角度讲,城镇建设规划管理的实践对提高城镇经济发展能力有着巨大的意义和价值。

#### (二) 有利于缩小城乡之间的发展差距

城市与乡村的经济发展水平的差距一直以来都是和谐发展中的一个重要问题,这与重视城市发展和忽视乡村发展的思维有关,一旦形成优先发展城市的想法就会导致城市与乡村的发展起跑线不一致的情况,这是社工公平发展中不被允许的想法。而城镇规划建设则是弥补这一差距的有效方式,以发展小城镇的基础设施和经济水平为基础,来合力发展乡村建设,或者大力进行新农村建设。只有将一部分重点放在对小城镇的建设规划管理上,才有机会提升新农村的经济发展水平,才有机会实现城乡一体化的发展目标,并且从一定程度上缓和城乡发展之间的矛盾。

### 二、当前村镇建设工作的基本实践情况

村镇的发展需要在保障生态环境的基础上实行经济的发展与社会的进步。只有不断完善基础设施的建设,促使经济的发展与文明的进步才会让当地村庄的居民具有良好的收入,健康的生活,自觉的参与到保护自然生态环境的活动中。而发展经济的方式有许多种,其中,一个重要的举措是

进行完善基础设施的配套建设,使其成为推进村镇经济发展与社会文明进步的重要保障。规划应先行,一张高标准的科学规划编制蓝图是做好各村庄试点工作的基础,在村镇规划与开发中需要充分的考虑并保障当地良好的自然生态环境。具体来讲,应充分的保障当地水土资源清洁与卫生、保障森林资源的完整性或者是尽量减少对原始森林资源的破坏,充分高效的应用村镇的土地资源,实现其应用的价值,避免应用效率的低下,而对当地的自然生态环境造成严重的破坏。保障村镇居民的生活幸福与身体健康有利于村镇居民在建设,保持自己良好的生活习惯与民俗文化。因此,无论是从政府规划的角度,还是从具体执行新时期村镇规划与建设的人员来讲,都需要加快美丽乡村的建设以保障居民的生活幸福指数,充分尊重当地居民的生活习惯与民俗文化传统,使得他们在新的发展过程中始终保持传统、优良的地方民族特色。

### 三、村镇规划存在的问题

#### (一) 村庄规划在管理中失效

从规划实施的情况来看,实施效果不理想,村庄规划往往在实际管理中失效。究其原因,一是村庄建设规划与土地利用规划不衔接,有规划的用地没指标,有指标的用地没规划,导致规划失效;二是农村宅基地绝大多数未实现“三统一”,能建房的土地还在农户手中,村民委员会没法调配。三是行政执法管理不到位,大量的违章建设,建筑移位,造成规划难以继续实施。四是紧缩的土地管理政策不利于旧村庄的成块搬迁改造,旧村改不了,新村不能建。五是村庄规划缺乏简明的调整修改程序,未能应对一些细小的村情做出适时的应变。六是对村庄规划的重要性认识不足,村庄规划经费不足,导致设计门槛低,智力投入少,质量低,指导性差。

#### (二) 村镇发展规划与产业发展规划不配套

产业发展是影响村镇发展的关键性因素,发展好村镇的产业规划是解决农村人口外流的主要解决思路。当前,很多村镇发展规划大多是依靠当地城市政府部门的意见进行的,因某些政府部门的管理人员对当地农村未来10年、20年发展的需求变化情况在未作细致了解的基础上,就开展当地村镇的发展规划工作,这导致了这些规划内容并不能满足当地农村人口的需求以及对未来产业规划的需求。以三圣花乡的村镇规划为例,三圣花乡位于四川成都地区,为响应国家号召以及当地村镇发展需求,当地政府规划了以旅游为主导的村镇建设。在产业发展过程中,受上下游用水问题的影响,每到枯水季节,生活用水一度出现断水情况;另外过渡的项目

建设工作，土地征用、烂尾工程建设项目，为当地的生态环境造成了巨大的影响；同时受当地村镇产业规划的影响，一些工矿企业在该地区开工建设，也使得大部分的水流存在污染、无法直接饮用的情况；一些有重要文化价值、生态价值的古建筑、古建筑群、自然生态山体被夷为平地。这些问题的产生究其原因，就是其村镇发展规划与产业规划不配套造成的。

### 四、有效的规划方法

#### （一）村镇建设规划管理对策

创新村镇建设规划编制体系，细化村镇规划分级，实现管理重心下移将村庄规划的编制进行细分，分为村庄总体规划 and 村庄建设规划。村庄总体规划从细碎的各家各户的住房落点的工作中解脱出来，重点研究道路网、市政设施、公共服务设施、乡镇企业布局等；而村庄建设规划在村庄总体规划所确定的住宅用地的基础上，充分发扬民主，实行村民参与，公平、公正、公开地安排各户住房用地或住房位置，经村民签字认可，便于相互监督。通过细化村镇规划分级，县级城乡规划主管部门可以只审批总体规划，作为法定管理依据，而村庄建设规划则可以下放，由村委会组织编制，乡镇政府审批，报县级城乡规划主管部门备案即可。将村庄规划的编制修改调整权力下放到村委会，如需修改调整，村委会就可以结合四周邻里意见做出调整，经公示后，到县级城乡规划部门进行备案。权力的下放能进一步提升村民的能动性，强化参与机制。通过备案机制，则强化了后期的监管。强化管理体系，明确管理职责。新的城乡规划法及条例对村镇规划管理的重心从县级主管部门下移到了乡镇人民政府，并对乡村建设规划许可的核发以及批后管理等管理权限预留了进一步下放的空间。做好权力下放的文章，能极大的加强村镇规划管理力量。乡镇人民政府只需要明确村民委、办事处及镇政府的职责和权限，就能组建一支新的村镇规划管理队伍，才能把矛盾消除在基层，消除在萌芽状态。

#### （二）做好产业规划和布局工作

产业发展是新农村建设的主要发展方向，也是未来实现减少城乡差距的关键性因素，因此做好产业规划和产业布局工作是保证该地区村镇发展的主要决定性因素。村镇的产业发展规划工作应重在结合当地农村农作物、畜牧业发展的要求，以积极引导当地农村居民的种植热情为出发点，保障农村居民能稳定提高收入、产业满足国家环保政策、其产品实现高附加值为目的，实现带动农村居民创收、奔小康的目标。

#### （三）加强基础设施建设促进村镇经济发展

为了促进村镇的经济发展，带动社会的进步，必须加强村镇的基础设施建设。主要包括，第一，开展村镇网络通信设施的建设；让村民了解外面的世界，通过网络进行学习，在信息上与世界接轨，带动村民的思想进步。第二，加强村镇交通设施的建设；国家要加强对村镇地区的公路、铁路的建设，有利于村民的出行方便，也有利于村镇地区的物流畅通，让村里的农作物销售到外地，将外地的货物引入到村里，从而促进了村镇经济的快速发展。第三，开展村镇的基础设施建设；在村镇大力开展学校、医院、休闲娱乐场所

等基础设施的建设，为带动村镇经济发展创造有利条件。第四，开展建设有村镇特色的文化产业和生态环境；发展旅游业，引入外来资源，推进村镇经济的发展、进步。

#### （四）做好长期规划

无论是村镇建设还是城镇建设工作都是一种既漫长又具有反复性的工作，即使村镇的规模相对比较小，但是其建设时期仍旧比较漫长，因此负责规划村镇发展方案的政府人员需要在规划初期，坚持综合规划的工作理念，考虑村镇内部的多种构成要素，设计出长期发展规划方案。充分利用村镇具有的乡土风貌，在村镇建设出现代社区，在村镇范围之中，将现代建设风格与乡土风格加以融合，使村镇成立起的现代化社区更具特色。不同区域的村镇的地貌特点也不同，建设者需要对村镇的自然性的建设条件进行了解，确保村镇规划方案具有更高的针对性。

#### （五）完善村镇环境规划工作

在长期规划方案之中，首要工作就是对村镇的生态环境进行保护，村镇的主要产业就是农业，现有的一些不合理的农业生产方式已经使村镇的环境承受了相对比较大的压力，因此规划人员需要将绿色农业发展理念带入到村镇之中，在获取农业经济收益的同时也要对农业生产环境进行保护，在村镇建设处文明的农业生产系统。为了提升村镇经济增长速度，建设者还需要在村镇之中发展村镇特色新型旅游业，开展村镇环境调研活动，开发旅游业，比如村镇内部有河流，建设者就需要完善水库建设，保持水体环境，对生态化的旅游产业进行构建，在借助环境优势的同时，还可以应用村镇的特色文化，将生态旅游模式与文化旅游模式结合在一起，如果村镇之中有特殊的旅游景点，规划人员需要对景点加以保持，对文化元素进行保持。

#### （六）确保村镇与城市共同发展

在现代城乡统筹理念的引导下，村镇的规划人员已经认识到了城市对于村镇是具有带动作用的，因此村镇建设工作可以积极地依靠临近城市的力量，追随城市的发展脚步，与城市保持协调发展，村镇依托城市进行发展可以共享城市的资源。受到经济规模的限制，很多村镇都会存在规划资金不足的情况，而借助城市的资金援助，村镇可以更加迅速地发展，除了资金这种物质资源之外，规划者还可以引进城市的先进人才与科学技术。同时规划者也要认识到，依托城市进行发展，规划者要认清城市在规划工作之中的地位，借助城市的发展力量的同时，村镇同时也要保持自主发展能力，应用多种方式进行发展。

### 结束语

为了实现社会的进步，促进村镇经济的发展，我们要利用科学的手段创建出适合城乡统筹发展的村镇规划管理新模式，制定出城乡统筹发展的总体的可持续发展计划。让村镇的发展与城市接轨，提升村民的生活质量，带动村镇的经济发展，为城乡统筹全面、深入的发展带来了充分、有利的条件，并推进了我国建设“新型化城镇”的快速发展。

### 参考文献

[1]王鹏皓.浅谈对城乡规划建设管理工作实践的思考[J].城镇建设,2020(1):1.