

国土空间规划体系下的村庄规划编制研究

王亚楠

沈阳祺鹏集团有限公司 辽宁 沈阳 110000

[摘要]在现代化的科技推动下,我国社会经济发生翻天覆地的变化。伴随科学技术的快速发展,建立健全城乡发展一体化机制是城乡发展的必然要求。在新时代的国土工作规划阶段,为深入贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想和实施乡村振兴战略的重要指示精神,落实上位国土空间规划的目标和指标等相关要求,编制好用、管用、实用的村庄规划,本文就国土空间规划体系下村庄规划进行研究,提出规划全域性统筹,进行多方位的空间规划,挖掘村庄特色,因地制宜进行村庄规划编制等解决措施,以致力实施乡村振兴战略,先规划后建设,实现村庄发展有目标、村庄国土用途有管制、农村人居环境有改善,以期相关人员提供参考。

[关键词]国土空间规划;村庄规划

【DOI】10.12252/j.issn.2096-6288.2020.02.204

1 国土空间规划与城乡规划体系比较

1.1 规划编制

城乡规划体系内与村庄规划相关的有县域乡村建设规划、乡镇域村庄布点规划以及村庄规划等。在村庄规划与村庄设计方面,城乡规划体系较为系统、全面,其重点是对物质空间安排作出布局引导,但存在与相关规划的衔接性、协同性不够,图数不统一,可操作性不强,空间管控力度不够,层层传导效应不强等问题,管控体系较为松散。国土空间规划体系中的村庄规划包括村庄规划、村庄设计,不再单独编制县域、乡镇域层面的布点规划,且统一纳入市县及乡镇域国土空间规划,重点关注管控要素的层层落实,且运用管控指标、管控边界、管控坐标等刚性管控方式,自上而下地垂直传导,构建了紧密型的规划管控体系。

1.2 规划管控

城乡规划体系内的村庄规划包括村域总体规划和村庄建设规划2个层次,主要包括生态修复、农房建设、基础设施和公共服务设施配置、产业布局、防灾减灾等,内容偏向弹性引导,边界划定不够精确,管控效果不够显著。国土空间规划体系中的村庄规划是全域、全要素规划,是将上位规划中确定的耕地保有量、永久基本农田指标细化落实到图斑地块,确保了图、数一致,统筹保护了山水林田湖草生态格局,系统开展了生态治理与生态修复,全域优化了村域各类空间布局,对村域空间进行底线管控,自上而下的刚性管控特征突出。

1.3 规划实施

原建设、国土、旅游、环保、农业农村等部门在乡村部署开展了不同类型、各有侧重的规划,包括村庄规划、土地规划、旅游规划、生态环境保护规划、美丽乡村规划等。各规划之间技术标准不统一、管理平台不联通、管控手段不一致,多头管理还造成了效率低、协调少、管控难等问题。国土空间规划基于GIS系统实施了成果汇交,规划编制、规划监管无缝对接,统一纳入国土空间信息平台,通过“一张图”对边界、控制线、图斑等关键要素开展了管控,实现了“一村一图一表”。

2 国土空间规划体系中村庄规划主要特征

2.1 层级特征:多层次村庄规划

2.1.1 村域层面

村庄规划跳出就村论村思维,将临近城市的村庄纳入了城市规划,一体化布局基础设施、公共服务和产业要素,合理规划生态空间、农业空间,对村庄功能配置、基础设施、公共服务设施、产业发展、风貌管控等作出整体安排,并运用数字化、智慧化管理手段,将规划成果转化为管控措施,确保了目标、指标有效地实施落地。

2.1.2 村庄层面

村庄层面重点开展村庄设计,对村庄视线通廊、整体风貌、重点片区整体管控。在延续村庄原有空间格局肌理,保持街道的连续性和韵律感的基础上,打造村庄入口、公共空间以及重要轴线,协调村庄与周边山林、水体、农田等自然景观资源的关系。其中,山地丘陵村庄应依山就势,构建层层叠落的村庄形态;水乡村庄应打通水面沿街巷延伸的视觉走廊,设置亲水空间节点;海岛村庄应利用码头、岸线组织轴线,保障临海视野空间,塑造富有特色的乡村景观风貌。

2.2 类型特色:多类型村庄规划

2.2.1 集聚提升型村庄

规模较大的中心村、现状发展基础较好的行政村可单独编制村庄规划,发挥村庄的集聚效应,推动周边乡村居民向该村集聚,合理安排居民点布局,强化公共服务职能,推动多产发展,增强数字化服务与综合治理水平,打造周边乡村基本公共服务中心。规划编制中进行特色化引导,考虑战略留白,预留5%以内的规划建设机动指标用于乡村新产业、新业态等用地使用。农业特色村庄发展“一村一品”,推动农旅融合,注重打造美丽宜居精品线;工业特色乡村鼓励发展无污染工业或加工业,推动商贸与特色产业结合,增强一、二、三产融合发展。

2.2.2 整治提升型村庄

整治提升类村庄是指特色不明显、发展潜力一般、但仍将长期存续的村庄。该类村庄应精准识别问题,重点补齐村庄设施短板、强化村庄人居环境整治、保障村民合理建房需求、塑造乡村特色风貌,村庄建设以盘活存量用地为主,严控增量。

2.2.3 城郊融合型村庄

城市近郊村庄应纳入城市规划统一考虑。通过城市基

基础设施向乡村延伸,公共服务向乡村覆盖,构建现代化基础设施与优质公共服务体系,促进城市近郊村庄产业融入城市发展体系,发展都市农业、休闲旅游等特色产业,而城市为乡村产业发展提供重要人才、资金和市场支撑,打造个性品牌,整体推动基础设施互联互通、公共服务共建共享以及经济产业融合发展。

3 我国国土空间规划体系下村庄规划现状

3.1 建设内容存在不平衡的现象

尽管国家对村庄规划做了分析,但对于总体的村庄规划大多是建设。虽然在设计中有注重生态环境,但短期内仍是工程项目建设继续领先。各级政府将村庄发展作为政绩。基于农村经济增长,一些地区存在短期目标。在增长方面,以牺牲子孙后代的利益为代价发展经济。这种发展模式与可持续发展的理念有很大的冲突,这也是一个不平衡的重大问题,还有村庄规划的内容和很多类似的问题。绿色是乡村的底色,生态是乡村的优势。为发展乡村振兴,要借助生态文明理念推进乡村建设,从整个发展方式的转型入手,跳出传统发展思维看农村资源,挖掘农村文化、休闲、生态等功能,对这些资源进行综合保护和利用,转变传统的发展模式,让环境发展成为经济发展的基本前提。

3.2 村庄规划与农村实际背离

乡村规划主要是经济和基础设施配套,在实际工作中,一些农村地区在规划工作中没有分析农村发展需求。事实上,农村发展是农民需求的缩影,农村发展不像城市复杂。比如在市政公用基础设施方面,乡村与城镇之间在市政公用基础设施方面差距很大,给水、排水、采暖、燃气等管道的敷设需要大量的资金投入,并且这些基础设施一旦敷设并投入使用,发生变更将会带来巨大的资金浪费。因此,在村庄投入建设之前,首要任务便是要统筹考虑并结合当地实际,制定科学合理、可操作性强的市政公用设施配套规划。像卫生所、垃圾处理站等资金投入较大,一般乡村无法独自健全的配套设施,建议乡村与城市之间、相邻乡村之间联合建设,共用设施。此外,农村地区的人口流失也在逐渐增加。这些原因共同导致了村庄规划和实际农村发展的两极分化。

4 村庄规划编制建议

4.1 坚持生态优先科学规划村庄土地

在我国城乡融合发展进程不断推进过程中,应以生态优先绿色发展为导向开展村庄规划工作。其中,土地利用规划作为村庄规划“多规合一”的重点内容之一,在国土空间规划背景下,应结合当地生态保护要求对村庄土地进行科学规划,从而为编制“多规合一”的实用性村庄规划奠定良好基础。在实际规划过程中,首先,相关单位及工作人员应统一技术底图,即在科学规划指导下以第三次全国国土调查结果作为依据,使用2000国家大地坐标系,整合各类现状与规划空间数据与信息,依托县级国土空间规划“一张图”实施监督信息系统,开展村庄动态监测评估预警工作的同时指导村庄建设;

4.2 坚持村民主体、开门规划

积极运用共同缔造的理念,搭建乡村规划综合服务平台,引导大专院校、规划设计单位下乡开展村庄规划编制服务,积极鼓励有村庄规划管理经验的机构或个人参与村庄规划建设。坚持村民是主体、村党组织和村民委员会主导,充分尊重农民意愿,充分发挥村民主体作用,扎实做好入户调查、村民讨论、集体决策等基础工作,保障村民的知情权、参与权、表达权和监督权,切实维护村民权益。制定符合实际、具有可操作性的规划方案,成果表达简明扼要、通俗易懂。

4.3 完善技术标准体系

国家和各省市均对国土空间规划的编制工作做出了部署,各地也都在国土空间规划框架下开展了村庄规划编制探索,但村庄规划技术标准体系仍不够完善,村庄规划的编制、实施、管理尚缺乏充足的技术指引。为此,应加强顶层设计,持续完善村庄规划技术标准体系,建立包括信息平台、监督实施等方面的技术标准体系,细化技术指导,推动“多规合一”的村庄规划实现规范编制、有序实施、科学监管。

4.4 深化实施操作体系

国土空间规划体系中的村庄规划具有较强的实施操作特征,但尚缺乏对村庄内在经济、人文、治理等内在逻辑的研究,规划编制与监督管理衔接不够顺畅,规划可实施性、可操作性仍需加强。为此,应探索可将村庄规划落实到项目建设的具体操作细则,并将具体管控指标、管控线、管控要求落实到空间坐标,使之融入空间规划“一张图”管理系统,实现可监督、可反馈,认真推敲各类村庄建设项目的科学性、合理性,明确实施重点与实施时序,以实现理想远景目标与近期实施重点的有机结合。

结束语

综上所述,在当前的新时代,按照空间规划进行村庄规划,对于支持社会经济的发展具有重要的推动作用,在规划中应注意生态保护,要遵循农村村民的实际情况,树立乡村建设决策先行的村庄规划,不断创新规划设计理念与方法。同时在现有土地面积的规划和特点的总体布局基础上,做好村庄规划编制工作。加强村庄规划与乡村的整体发展相匹配,进一步推动农村农业经济的整体发展。确保使城乡发展可以取得紧密的联系,使城乡可以一体系统发展,并紧密协调。因此,为实现这一目标,需要针对村庄规划的长远发展,构筑持续的生产空间,优美的生态空间,宜居的生活空间,形成合理高效的乡村发展和建设格局打下基础,为建设美丽乡村贡献力量。

参考文献

- [1] 张巨兴. 国土空间规划环境下利用GIS技术的村庄规划——以赤松村为例[J]. 居业, 2019(12): 64+69.
- [2] 李兵弟. 以生态宜居村庄建设为主体 推进国土空间规划的乡村实施[J]. 城乡建设, 2019(17): 26-27.