

多规合一村庄规划的实用性与有效性

安锦哲

大连大学连大建筑设计研究院 辽宁 大连 116023

[摘要] 随着经济社会的进一步发展, 强化对村庄的科学规划能够提升乡村发展效能, 还能实现产业的转移, 促进经济健康发展。本文以多规合一的意义和作用作为切入点, 对多规合一村庄规划的实用性与有效性策略进行了探讨, 以供参阅。

[关键词] 多规合一; 村庄规划; 实用性; 有效性; 策略

【DOI】 10.12252/j.issn.2096-6261.2021.08.1499

1 多规合一的意义和作用

通常来说, 多规合一指的是将经济社会发展、城乡发展、土地利用、环境保护、人文资源保护、交通等方面的规划工作实现有机整合, 从而使规划工作更加科学、更加可行, 促进国土规划工作的规范性和合理性发展。落实多规合一体系, 一方面能够使国土空间分配合理有效, 另一方面还能促进土地资源的利用效率, 保障政府相关部门的管理效能, 有效解决现阶段国土资源规划工作中存在的阻碍和问题, 使土地规划方案能够不断满足地方政府、企业生产和群众生活的各方面需求, 从而提升建设规划效果。

2 多规合一村庄规划的实用性与有效性策略

2.1 基于国土空间分类建立底线约束的空间指标系统

村庄规划属于法定规划, 又是详细规划, 是用途管控、建设管控的审批依据, 强调实用性。作为法定规划, 国土空间规划体系下法定规划的约束系统在空间层级上刚性传导到乡村地区, 应当充分结合乡村所在的生态空间加以细化优化约束性以及预期性指标; 作为详细规划, 村庄规划要基于村庄分类保持“控制性”和“修建性”两个阶段的管控体制。编制实用性的村庄规划要做到“分级谋划, 分类施策”, 在全面了解生态空间的基础上对不同类型的村庄进行差异化定位, 然后依据其主要特性及管控层次要求匹配相适应的约束指标和弹性指标。

2.2 基于乡村发展多样性建立分类推进的共治策略

村庄治理规划应基于不同类型的乡村发展需求进行分策实施。乡村规划目标不仅要实现“政策共识”, 还要实现“个体共识”, 要对村民的自治因素予以高度重视才能促成村民达成基本共识, 促成其共同选择。所以在村庄治理过程中应该构建“自治发展共同体”, 通过行政属性的法定村庄规划和自治属性的村民规约相互配合, 才能让乡村内外价值和利益再平衡的各种可能性成为现实。

2.3 基于多元规划主体建立价值驱动的共融系统

多规合一的乡村规划应在处理好生态空间基础上更多的关注农民这一主体, 主动发展底线管控逻辑和价值逻辑双路径共生的系统架构, 通过多角度的手段探索规划的共识。基于底线管控逻辑的法定型规划侧重于复合协调, 基于价值主张的引导型规划注重创新, 多类规划通过融合多元主体的价值主张为法定规划提供了重要信息, 有利于针对国土空间管控、社会治理管控以及经济价值管控形成价值驱动的规划共融系统, 从而提高乡村自身组织能力和管理效率, 以应对不同的地域、市场和行政管理条件, 继而让规划实用性得到有效强化。

2.4 纵向传导兼顾刚性管控和弹性指引

村庄规划作为详细规划强调实施性, 要厘清空间规划上位要求与本地诉求的关系, 纵向传导应兼顾刚性管控和弹性指引。空间规划自上而下实现有效传导的方式主要包括规模与结构、空间布局与形态两大类。前者侧重刚性管控, 下位规划服从上位规划的约束性要求, 在规划编制中逐级传导至底层实施性规划, 主要通过“详细规划+规划许可”的管制方式落到实处; 后者侧重弹性指引, 在规模与结构等约束条件基础上强化自上而下的空间传导, 通过以“约束指标+分区准

入”为主体的管制方式, 进行差异化管控和指引。此外, 村庄规划探索的“留白”机制, 通过落实战略留白和预留建设用地指标为村庄发展提供弹性空间, 也是村庄规划弹性指引的一个重要手段。既要落实上位刚性传导, 又要兼顾地域弹性, 才能提高村庄规划的有效性。

2.5 加强公众参与, 建立乡规兼备民约的乡村治理新秩序

村庄规划要实现权威和实效平衡, 就要通过治理合法化与社会动员两大作用机制协调处理好政府、市场和村民的博弈关系, 建立乡规兼备民约的乡村治理新秩序体系, 核心是平衡中央、地方、农民, 以及乡镇政府、村干部、农民三者的关系。基于这种背景之下, 村庄规划要从蓝图式向实施型转变, 从技术思维向治理思维转变: 一是在规划和建设过程中要充分尊重村民意愿, 以及对新型农业经营主体以及服务主体的形成充分重视; 二是加强公众参与, 尝试村民自治、合作共治等多元化治理; 三是倡导参与式、陪伴式的乡村规则组织模式, 构建新时代乡村规划师制度, 以强化规划组织的有效性。

2.6 动态蓝图兼顾行政效率与市场效率

村庄规划作为法定规划对行政效率与市场发展的匹配提出了更高的要求。而现实中其行政效率和市场效率往往不匹配, 无法顺应市场变化, 所以需要规划“既要稳定又要弹性”, 具有依据乡村发展适当动态调整的可能。村庄是动态发展的, 我们要合理编制一张会“动”的蓝图: 一是多规合一, 整合多种相关规划内容, 建立国土空间规划“一张图”, 合理确定村庄发展的预期目标; 二是针对现阶段不少村庄呈现空心化发展的趋势, 要做好减量规划和控制总量; 三是在社会、经济等因素影响下, 不同种类村庄的拆迁撤并并不可能在短期内实现, 要做好动态减量的平衡; 四是通过“留白”机制, 预留建设用地指标为村庄发展提供弹性空间。

3 结束语

村庄规划是国土空间规划的重要组成环节, 是实现乡村产业可持续发展, 促进乡村土地利用效率不断提升的重要保障。乡村的空间多元、价值多元、治理多元, 导致“多规合一”的村庄规划必然面临多元困境。为了避免失实、失效和失衡的规划, 村庄规划必须兼顾实用性与有效性, 保证乡村规划工作的质量得到保障, 从而促进规划工作的不断进步。

参考文献

- [1] 张中强. 绘好发展蓝图助力乡村振兴——河南省“多规合一”适用性村庄规划编制工作综述[J]. 资源导刊, 2021(06): 12-13.
- [2] 林敬祥. 国土空间规划背景下的村庄规划编制方法研究[J]. 福建建设科技, 2021(03): 1-2+7.
- [3] 何璇. 新时代乡村建设的规划策略与方法研究——以郴州市栖凤渡瓦社村、村头村为例[J]. 安徽建筑, 2021, 28(05): 20-21.
- [4] 侯秀娟. “多规合一”的实用性村庄规划工作探索——以安徽省太和县试点村庄规划为例[J]. 华北自然资源, 2021(02): 115-116.