

# 基于公共政策视角的乡村规划难题破解分析

刘 斌, 周文静, 李敏南

四川开放大学, 四川 成都

收稿日期: 2022年1月19日; 录用日期: 2022年2月21日; 发布日期: 2022年3月1日

## 摘 要

当前我国乡村规划与改革存在诸多难题, 如何打破这一困境对乡村振兴目标的实现具有重要意义。公共政策具有诸多特殊属性和功能, 这种特殊性恰好对解决乡村规划这一公共品改革和建设难题具有破题性的作用, 二者具有自然的耦合和兼容基础, 并且能够在实践中产生良好的同频共振性作用。因此, 基于公共政策的视角探索乡村规划问题具有重要的理论和现实意义, 本文即是通过以上思路和路径来探讨公共政策和乡村规划的兼容性与路径性问题。

## 关键词

公共政策, 乡村规划与改革, 乡村振兴

# Analysis on Solving Difficult Problems of Rural Planning from the Perspective of Public Policy

Bin Liu, Wenjing Zhou, Minnan Li

The Open University of Sichuan, Chengdu Sichuan

Received: Jan. 19<sup>th</sup>, 2022; accepted: Feb. 21<sup>st</sup>, 2022; published: Mar. 1<sup>st</sup>, 2022

## Abstract

At present, there are many difficult problems in rural planning and reform in our country, how to break this dilemma is of great significance to the realization of the goal of rural revitalization. Public policy has many special attributes and functions, which is just to solve the problem of rural planning, which is a difficult problem in the reform and construction of public goods. The two have a natural coupling and compatible basis, and can produce a good effect of the same frequency re-

sonance in practice. Therefore, it is of great theoretical and practical significance to explore rural planning from the perspective of public policy. This paper discusses the compatibility and path of public policy and rural planning through the above ideas and paths.

## Keywords

Public Policy, Rural Planning Reform, Rural Vitalization

Copyright © 2022 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 引言

乡村规划是乡村振兴这一国家发展战略的重要组成部分，如何打破当前我国各个地方面临的乡村规划困境对乡村振兴目标的实现具有重要意义。公共政策具有许多特殊属性和功能，这种特殊性恰好对解决乡村规划这一公共品改革和建设难题具有破题性的作用，二者具有自然的耦合和兼容基础，并且能够在实践中产生良好的同频共振性作用。基于此，我们通过以上思路和路径来探讨公共政策和乡村规划的兼容与路径性问题[1]。

## 2. 几个基础问题的界定

### (一) 公共政策与乡村规划内涵的界定

公共政策是指国家通过对各类资源的战略性管理与运用，以协调经济社会活动及相互关系的一系列政策的总称。公共政策在经济和社会发展过程中主要发挥规范和指导相关主体的行动的作用，其表达形式主要包括法律法规、行政规定或命令、批文或书面的正式指示、政府规划等。

乡村规划是(rural planning)通过规划来使乡村整齐整洁，包括农田规划、道理规划、基础设施设施规划、功能区划、排污规划等。社会、经济、科技等长期发展的总体部署或战略规划，是指导乡村发展和建设的基本依据。乡村规划的主要内容包括以下几个方面：① 乡村自然、经济资源的分析评价；② 乡村社会、经济的发展方向、战略目标及其地区布局；③ 乡村经济各部门发展规模、水平、速度、投资与效益；④ 制定实现乡村规划的措施与步骤。

### (二) 乡村规划问题的提出

我国幅员辽阔，民族众多，各地自然生存环境、社会经济条件、历史文化背景差异巨大，造成各地村庄在结构布局形态、社会经济职能、民俗民风、生产特点乃至建筑风格等多方面呈现多样化的格局。

受历史以及其它主客观因素的制约，我国以往的村庄规划所遇到的村庄建设发展的主要问题较多，主要存在土地浪费严重、资源利用差、基础设施落后、投资环境差、难以培育工商业文明、生产要素市场难以建立、环境污染难以治理和村庄自身特色缺失等八个方面的问题。就乡村规划而言，当前我国乡村规划问题主要表现在以下四个方面：一是乡村规划实用性不高，乡村规划脱离实际，缺乏对乡村基础建设决策和乡村居民诉求的了解，不能对乡村资源禀赋和经济发展进行合理规划。二是乡村规划建设效果差，乡村规划建设管理工作不到位，无法对乡村规划建设行为进行规范，乡村规划中缺乏对乡村建设的指导，在实际建设过程中乡村规划建设常表现出土地空间利用率低，资源开发利用率低等问题；三是乡村规划体系构建不合理，乡村建设规划与总体规划配合度不高、协调性差，存在因经济支持不足、

外在环境条件限制导致乡村建设进度落后于总体规划预期的情况，乡村规划实施效率不高。四是乡村规划缺乏前瞻性，乡村规划缺乏前瞻性，就无法充分发挥规划的指导调控作用，无法与相关部门进行协调配合，导致规划建设过程监管出现漏洞，规划建设具体措施滞后，无法及时叫停乡村违规乱建项目，无法为乡村后续发展提供成长空间。

### (三) 乡村规划与改革的重要性分析

中共中央、国务院连续发布中央一号文件，对新发展阶段优先发展农业农村、全面推进乡村振兴作出总体部署，为做好当前和今后一个时期“三农”工作指明了方向。2018年3月5日，国务院总理李克强在《政府工作报告》中讲到，大力实施乡村振兴战略。农业农村农民问题是关系国计民生的根本性问题，必须始终把解决好“三农”问题作为全党工作的重中之重，实施乡村振兴战略。乡村振兴是一个需要科学规划、系统建设的过程，乡村规划编制是其中非常关键的一环。

乡村产业的发展离不开规划。要“构建现代乡村产业体系”。产业兴旺是乡村振兴的重点，是解决农村一切问题的前提。乡村产业内涵丰富、类型多样，想要充分发挥乡村蕴涵的自然人文资源优势，就需要在充分的研究基础上进行科学合理的规划，乡村里有历史文化、自然山水、大量的建设用地和耕地资源，还有很多社会、文化、行政资源。整体的规划能够为乡村的招商引资提供保障，可以确保招商符合村镇的实际发展需求。有针对性的规划能够帮助不同特色的乡村走出自己的路，能够发展的优势产业也会有所不同，如果缺乏产业规划，盲目向其他地区“抄作业”，很容易造成水土不服或同质化，失去自身的优势。

因此，要“积极有序推进‘多规合一’实用性村庄规划编制，对有条件、有需求的村庄尽快实现村庄规划全覆盖”。乡村的发展需要战略规划与总体性的引领，规划本身要符合乡村实际，也要符合村民需求，更要有利于乡村未来的发展，规划要成为乡村发展的指南针，成为乡村建设的工程图或蓝图。只有做好科学规划，才能助力乡村振兴目标的实现。

## 3. 公共政策在乡村规划与改革中的耦合支撑与兼容性分析

公共政策实现了对国家资源的战略性管理和分配，能够促使经济社会活动满足社会大众和公民的主体需求，尤其是满足最广大人数的最大利益，通过公共政策加强公共必需品的开发和利用效率，通过分配政策再对国家资源进行合理安排部署，能够有效解决公共品投资、使用、分配的难题。因此，公共政策对于以解决公共性问题，保障公共利益具有很大助推作用。因此，在乡村规划与改革中，公共政策能够起到顶层规划和系统推动的作用，并在具体建设过程中促使二者有效兼容和互相促进。

### (一) 公共政策的特性与乡村规划的兼容性分析

当前，在乡村规划与改革中存在主体责任不明确、责权利关系男划分等问题，而公共政策的以下特性恰好有利于破解乡村规划的公共性难题。

具体而言，公共政策的权威性特征为乡村规划与改革提供了基础动力。公共政策通过法定程序确定，具有法律效力。公共政策为实现其保障社会公众利益的总目标，在实施过程中可能会对小部分社会组成利益造成短期影响，公共政策的权威性可以通过相关法律法规制约社会主体行为，落实资源统筹调配措施，保障公众长远利益。根据公共政策落实情况进行政策内容调整，促进政策实施对象发展。权威性特征增强了公共政策执行的可操作性，保障了公共政策实施效果。

公共政策的层次性特性为乡村规划与改革提供了系统化保障。公共政策中各层级政策互相补充，通过协调作用维持公共政策体系的完整性。低层级政策是对高层级政策的具体化，通过对某一问题或领域在实施措施、介入准则和实施边界进行详细规定，通过明确清晰的政策内容，提升政策执行响应效率，增强政策的可操作性。高层级政策具有概括性、总体性和全局性，通过为低层级政策提供总目标和总实

施路径,对低层级政策进行指导。通过高低层级政策配合作用,实现公共政策功能最大化,实现对公共问题进行综合治理。

公共政策的动态化特性为乡村规划提供了与时俱进的动能。公共政策的变动性主要表现在公共政策可以根据社会发展与环境变化的具体情况进行动态调整,按照一定秩序和规则执行政策内容。以家庭联产承包责任制为例,经过实践证明此项政策在一定时期内可以促进生产力发展,调动农民生产经营积极性,创新农村经营管理体制。但随着市场经济体制发展完善,家庭联产承包责任制的边际效用递减,其缺陷阻碍土地资源的合理配置,无法满足现阶段生产发展要求,因此需要对政策进行变动调整以应对时代发展需要。公共政策变动性增强了政策内容与社会发展的适应性,促进政策实施对象的蓬勃发展。

## (二) 公共政策的特殊功能在乡村规划与改革过程中的耦合性分析

乡村规划需要系统布局、顶层设计,乡村本身很难解决这一难题。而公共政策能够填补乡村规划过程中的这一空缺,并且能够为乡村规划和改革提供动能,而乡村规划实践又可以为公共政策的制定提供现实依据和实践经验。具体而言,公共政策能够在乡村规划与改革过程中提供以下支撑和动能,二者能够产生良好的耦合共进关系。

一是通过公共政策的管理功能,解决乡村规划与改革的公共性难题,例如可以实施罚款、奖励、禁闭等规章为重点,保证公众对乡村规划这一公共必需品的平等使用和参与。

二是通过公共政策的分配功能,有利于解决乡村规划的责任难题。通过安排、部署各种公共计划,达到全体公民都能享受使用国家天然资源及智力资源,并通过直接津贴和保险来分配财政资金,进而为乡村规划与投资提供政策保障。

三是通过公共政策的再分配功能,有利于解决乡村规划与建设的资金这一关键难题。通过把各种赋税收入引向各种援助计划,有利于调动各方积极性参与乡村规划和建设,有利于解决资金难题。

四是公共政策的制度与法制化属性,有利于保障乡村规划的顺利推行。公共政策可以运用它的权力和拥有的资源来改变整个环境,进而为乡村规划和改革铺路和清障,政策化、法制化问题的解决时乡村规划与改革的基础。

## 4. 基于公共政策视角的乡村规划与改革路径选择

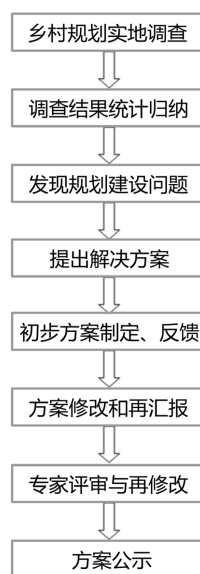
基于公共政策视角下的乡村规划改革策略,要以乡村规划相关法律法规作为指导基础,相关部门需要对乡村规划内容进行合理性和科学性评估[2]。乡村规划方案需要经由主管部门审批,要求下属部门严格按照规划方案进行乡村建设,保证乡村规划内容的权威性。要根据乡村发展实际情况在宏观和微观两个层面进行规划内容制定,增强乡村规划内容的结构性和层次性,增强乡村规划内容的可操作性。乡村规划内容变动修改需要结合乡村规划建设实际情况进行综合考量,根据乡村发展方向和乡村总体规划进行动态调整,向上级主管部门进行汇报。

### (一) 乡村规划与改革的技术路线

乡村规划改革的技术路线要明确规划改革对象,体现规划主体意愿,为规划主体提供优质服务。规划改革具体技术路线如图1所示。

乡村规划改革要对规划区域进行实地调查,调查内容包括以下六个方面:一是了解规划地区居民对规划建设的认知程度以及对规划建设的态度。通过此项调查分析乡村规划建设中的重点问题,对乡村规划改革方向和改革成果进行初步预期,为乡村规划改革措施内容制定打好基础。二是调查规划地区居民对乡村现状如居住条件、村容村貌等的满意程度,通过此项调查为后续乡村基础设施建设和空间土地规划布局提供调整参考依据。三是对乡村规划中公共设施、基础设施情况进行调查,判断乡村建设经费规划合理性。要关注乡村内部商业点规划布局,关注乡村排水系统建设情况,辅助后续乡村建设侧重方面

调整,改善乡村商业环境。四是调查乡村居民家庭经济情况和投资情况,分析乡村经济走向,以此作为乡村经济发展规划调整依据,增强乡村规划改革与乡村发展建设的适应性和协调性。五是调查乡村主导产业发展情况,判断乡村规划中产业选择是否合理,以此制定乡村产业发展政策,实现对乡村经济发展规划改革。六是发散性调查,此部分调查内容主要是居民对乡村未来发展建设提出建议,通过对建议进行综合分析,实现乡村规划人性化改革[3]。



**Figure 1.** Technical route of rural planning reform

**图 1.** 乡村规划改革技术路线

通过统计的调查结果归纳出乡村规划改革工作重点,认识到现阶段乡村规划建设问题并进行深入分析,提出乡村规划改革方案,经由相关部门进行规划改革科学性审查,审批完成后进行规划改革落实。改革方案需要包括以下两个部分:一是在制定规划改革方案时要对规划建设问题提出解决的初步想法,需要规划区域居民和技术人员进行方案反馈,最终确定规划改革方案。例如:在对乡村经济发展规划时,原有规划方案更注重农业基础建设,但在实际调查过程中发现该乡村的旅游资源非常丰富,在村民意见和技术人员专业建议基础上,可以对此规划内容进行调整,增强对旅游资源的开发,促进乡村经济发展。二是对规划改革方案的修改和再汇报。根据乡村规划的总目标和总要求不断完善规划改革方案,提交专家进行方案评估,根据专家意见进行方案调整。要保证规划改革方案解决现阶段乡村规划建设问题,保证规划改革方案的可操作性,保证规划改革方案具有一定前瞻性,可以为乡村未来发展留出成长空间。在进行方案评审时,要根据专家领导对乡村区域发展要求,关注乡村发展定位是否与改革方案一致,在结合乡村居民代表和专家领导的意见进行综合性调整,保证改革方案的针对性。

在评审修改环节结束后,将最终乡村规划改革方案进行公示。通过规划改革方案公示,严格按照规划改革方案进行施工,保障乡村规划改革方案的权威性。通过方案公示还可以增强规划区域居民对规划改革方案的认识,通过居民对公示方案的意见反馈增强乡村规划的公共政策属性[4]。

## (二) 乡村规划与改革的实施路径

乡村规划改革需要明确改革总体思路,需要先明确规划内容和规划预期,明确规划乡村总体特征,明确乡村规划建设过程中的一般性问题和非常规性问题。乡村规划改革总体思路要抓住改革工作重点,

对乡村发展的主要矛盾进行分析,其具体改革实施路径主要包括以下四个方面:

一是明确规划改革总目标,即实现和谐农村建设,推动乡村振兴。通过确定乡村规划改革总目标,为后续乡村规划改革提供方向。乡村规划改革目标要具有层次性,要对规划改革总目标进行细化,设立乡村规划建设阶段性目标,并根据阶段性目标制定乡村规划建设的阶段性发展政策,增强乡村规划改革公共政策属性。在阶段性目标中要对现有规划建设情况提出整改目标,例如:在乡村基础设施规划建设上,就道路硬化率、用电普及率等方面设立整改目标和完成预期,在乡村公共服务设施建设以及生态环境治理上提出相关要求。通过增强规划改革目标的具体化程度,增强改革目标的可操作性。阶段性目标设置要结合乡村规划改革总体方向,分析乡村规划建设的薄弱环节,增强乡村规划改革方案与实际建设的协调性,发挥乡村规划建设作用,保证乡村建设秩序,提升规划质量。

二是明确中心任务,即促进乡村全面发展。为保证乡村全面发展效果,需要打牢乡村经济发展基础,要对现有乡村规划与乡村经济发展的适配性进行分析,邀请专家进行乡村资源开发利用调查,构建新型乡村经济发展模式。以辽宁省数字乡村发展规划为例,为贯彻落实《中共中央办公厅、国务院办公厅关于印发〈数字乡村发展战略纲要〉的通知》(中办发[2019] 31号)文件精神,通过对乡村数字建设情况进行了解,进行信息化基础设施建设推动乡村电子商务发展,提升乡村信息服务水平,通过构建绿色智慧发展方式,加快现代化乡村园区建设,增强乡村绿化美化程度,加强乡村治理能力,提升乡村规划建设质量。我国现阶段乡村经济发展主要模式有以下四种。第一种是苏南模式,通过依托大城市、大工业实现乡村工业发展,通过在乡村规划建设中充分利用城市有利条件如先进工艺设备、技术人才,结合自身区位优势和发展特色,完善自身经济发展模式,为自身经济可持续发展提供不竭动力。第二种是珠江模式,借助地理区位条件和乡村资源发展出口,拓展海外市场,通过规划调整保证经济发展资金、技术投入,实现乡村资本积累,促进经济发展。第三种模式是温州模式,通过加强乡村个体工商业发展,出台扶持政策,推动乡村经济发展,加快乡村工业化发展进程。第四种是海安模式。此种模式以农业发展为基础,通过利用现代生态技术加快乡村农业发展进程,优化乡村农业结构,间接推动“星火计划”工作进程。乡村经济发展要结合自身实际情况进行经济发展模式应用选择,通过打牢乡村经济基础,减轻后续规划改革建设压力,为乡村全面发展提供物质基础[5]。

三是构建主导产业链。要以《全国乡村产业发展规划(2020~2025年)》作为乡村产业链构建指导,通过规划背景和发展现状进行调查了解,关注乡村产业链发展面临的机遇和挑战,加快乡村产业链转型升级。乡村主导产业链要充分发挥地区资源优势,例如:某村属于苹果优生区,在进行主导产业发展时以苹果为中心构建果业产业链条,通过对产业链上下游进行延伸拓展,增强果业产业链的层次性。通过构建果业主导产业链,健全苹果营销服务一体化体系,加快苹果产业化发展步伐,充分发挥本村自然资源优势,突出村庄发展特色,在主导苹果产业链发展壮大过程中优化该村产业结构布局,加快现代化农业发展,实现乡村居民收入提升。

四是打造乡村新面貌。要在乡村物质环境和精神面貌上进行改造,提升乡村规划改革质量,提升乡村居民生活幸福感。乡村物质环境改造要关注以下四点:第一点是要对乡村用地规划进行评估,保证乡村用地规划与乡村未来发展方向一致。第二点是要加强乡村规划中道路交通等基础设施建设,改善乡村生产劳动环境。第三点是加强对乡村公共卫生建设,尤其是乡村卫生、生产、旅游环境,提升乡村经济发展综合竞争力,提高乡村居民生活质量,第三点是要发挥乡村特色自然资源优势,如通过构建乡村特色地理景观和人文景观,统一乡村建筑外观等方式美化乡村环境,通过挖掘旅游文化资源,增强乡村发展多面性。第四点是建立乡村发展管理体制,为后续乡村建设打下组织基础。通过加强乡村物质环境改造,丰富乡村居民生活内容,通过促进乡村经济发展,提升乡村居民获得感和幸福感。在打造乡村新面貌过程中还需要加强对乡村居民的精神文明建设,乡村精神文明建设包括思想建设和文化建设两个方面,

通过精神文明建设转变乡村居民思想观念，积极接受时代发展变化开阔自身视野，通过大力科普文化教育和技术教育，增加乡村文化活动，做好乡村思想政治引领工作，丰富农村文化生活，培养新型乡村居民，打造乡村新风貌。在进行乡村精神文明建设时，要考虑乡村居民文化程度和对精神文明建设的认识程度，进行精神文明建设工作计划制定。

## 5. 结束语

乡村规划改革策略要结合乡村发展具体情况，考虑到地域发展差异化特点，在规划实践中不断调整改革策略，要充分利用乡村现有资源，挖掘乡村内在发展潜力，站在公共政策的角度对乡村规划实施过程进行动态观察，通过制定相关政策，增强乡村规划改革策略的权威性，提高乡村规划改革策略实施效果。

## 参考文献

- [1] 潘琳, 张帆, 李海龙, 等. 国有农场乡村振兴规划策略初探——以陕西省华阴农场为例[J]. 城市发展研究, 2020, 27(8): 14-18.
- [2] 史晓浩, 孙丽华. 乡村劳动力价值萎缩: 现实、固化机制与干预策略——兼论乡村振兴规划的渐进性改革[J]. 中国矿业大学学报(社会科学版), 2019, 21(4): 51-61.
- [3] 周素君. 乡村振兴的现状与规划设计策略探讨[J]. 工程技术研究, 2019, 4(6): 200-201.
- [4] 刘梦欢. “社会动员-权力嵌入”视角下乡镇政府政策执行力提升研究[J]. 经济师, 2021(12): 240-241+245.
- [5] 彭著. 《货殖列传序》对当代公共政策系统改进的启示[J]. 中国管理信息化, 2021, 24(24): 207-208.