

国土空间规划背景下村庄规划编制的思考与研究

张 启^{1,2}, 杜明凯^{1,2}

¹国家建筑工程技术研究中心, 北京

²中国建筑科学研究院有限公司城乡规划院, 北京

收稿日期: 2022年10月3日; 录用日期: 2022年11月1日; 发布日期: 2022年11月10日

摘 要

想要解决我国的“三农”问题, 实施乡村振兴战略发展目标, 需要基于乡村规划着手。2019年5月, 国务院颁布《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》, 其中基于新时期、新发展理念针对空间规划体系作出了全新的标准及要求, 其中以村庄规划为代表, 指明了未来的规划方向, 代表着对原有规划体系的一次全新变革。同年5月, 我国自然资源部颁布并落实《自然资源部办公厅关于加强村庄规划促进乡村振兴的通知》, 其中指出, 在村庄规划过程中需要实现多规合一, 以实现乡村地区山林水湖草的全域空间布局体系, 以实现对我国乡村振兴的推动和引导。基于此, 文章针对国土空间规划背景下的村庄规划编制展开相应的探讨和研究, 并提出规划编制策略, 以供参考。

关键词

国土空间规划, 村庄规划, 规划编制, 空间管理

Thinking and Research on Village Planning Preparation under the Background of National Land Space Planning

Qi Zhang^{1,2}, Mingkai Du^{1,2}

¹National Architectural Engineering Technology Research Center, Beijing

²Urban and Rural Planning Institute, China Academy of Building Research Co., Ltd., Beijing

Received: Oct. 3rd, 2022; accepted: Nov. 1st, 2022; published: Nov. 10th, 2022

Abstract

In order to solve the “three rural” problems in my country and implement the development goals of the rural revitalization strategy, it is necessary to start based on rural planning. In May 2019, the State Council promulgated the “Several Opinions of the Central Committee of the Communist Party of China and the State Council on Establishing a Territorial Spatial Planning System and Supervising the Implementation”, which made new standards and requirements for the spatial planning system based on the new era and new social development concepts. Village planning as the representative points out the future planning direction and represents a brand-new change to the original planning system. In May of the same year, the Ministry of Natural Resources of my country promulgated and implemented the “Notice of the General Office of the Ministry of Natural Resources on Strengthening Village Planning and Promoting Rural Revitalization”, which pointed out that in the process of village planning, it is necessary to realize the integration of multiple plans to realize the realization of mountains, forests, waters and lakes in rural areas. The overall spatial distribution system of grass is to realize the promotion and guidance of rural revitalization in my country. Based on this, this paper conducts corresponding discussions and researches on the preparation of village planning under the background of national land space planning, and proposes planning preparation strategies for reference.

Keywords

National Land Space Planning, Village Planning, Planning Preparation, Space Management

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

近些年在我国城市化建设速度日渐加快的社会背景下, 城市经济发展水平得到明显提升, 逐步走向高质量发展之路。但与其相反的是, 乡村建设仍未达到理想目标, 偏远地区建设水平较为滞后, 人才大量流失, 乡村耕地面积日渐减少, 与城市发展出现不均衡脱节。关于空间规划背景下的实用性村庄规划, 近些年已经获得了较多研究成果。如刘彦随(2020)基于乡村地域多体系统理论和乡村发展多级目标, 提出了“三主三分”的村庄规划方法; 袁源等人(2020)提出了“宏观-中观-微观-行业”的分级谋划与“县-乡镇-村”三级纵向传导机制; 贾铠阳等人(2019)在梳理了目前村庄规划在理论认知、编制技术和实施管理上存在的问题后, 提出了基于四维导向的村庄规划体系。但前人研究多集中在土地的规划, 与国土空间规划、多规合一、乡村振兴、保护生态自然环境等涉及内容较少。因此, 文章将站在国土空间规划的新历史背景下, 在加强村庄土地规划的同时, 基于保障乡村振兴战略的精准落实等角度, 加强对村庄规划发展关注的重视, 通过科学合理的规划手段, 合理分配乡村地区空间资源, 加强重点保护, 修复生态环境, 同时, 综合农村已有资源情况, 以实现农村地区的产业融合、城乡之间的协调发展[1]。因此, 新时期, 农村地区的国土空间规划需要将村庄规划作为其中的基础和重点, 以提高农村经济, 创造出更为生态宜居的乡村环境, 为建设美丽新农村提供强有力的保障。

2. 新时期村庄规划的新要求

中共中央国务院印发《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》(中发[2019] 18号), 将村庄规划定位为农村地区的详细规划。其中“详细”, 主要指的是基于国土空间这一背景下, 村庄规划需贯彻落实“实用为先”这一基础原则, 也就是在开发村庄土地资源、空间的同时, 兼顾服务村民和服务管理, 重视全域规划、底线管控、尊重民意。其中新要求, 主要表现在多规合一、服务乡村振兴、坚守保护底线、统筹全域要素、尊重农民意愿。

2.1. 推行多规合一

在我国进行国土空间资源开发保护、深入贯彻落实用途管制以及对村庄建设进行指导时, 村庄规划作为其中的重要参考依据, 具有一定的法律效力。因此, 在村庄规划过程中, 需要深入贯彻落实多规合一这一发展理念, 在其中融入产业发展、旅游行业开发、农村路网建设、生态环境资源保护以及新农村建设, 确保城乡规划和农村土地利用的规划有机整合, 形成在乡村地区产业发展、经济发展、空间规划的统一蓝图。

2.2. 服务乡村振兴

在村庄进行规划时, 需要实现和乡村振兴战略发展规划的有机融合, 以推动乡村振兴这一战略得以落地。通过科学合理的村庄规划和布局建设, 以实现城镇服务向农村地区的全面延伸, 推动城乡融合发展速度加快。尤其是在村庄规划编制工作完成之后, 在未来一段时间内将会稳定落实, 因此, 新一轮的村庄规划工作是否完善, 是否可以保障其合理性, 将会对乡村振兴的推进速度带来直接影响。

2.3. 坚守保护底线

村庄规划需要时刻坚守底线, 全面落实国土用途管制机制, 明确生态保护红线, 尤其是对永久基本农田储备和基本农田规划成果要永久保护。并保护农村地区的水源涵养地、耕地、生态保护用地, 修复其中的山水林田湖草, 确保村庄规划走向绿色高质量的发展之路[2]。

2.4. 统筹全域全要素

在村庄规划过程中, 保障多规合一性, 其规划范围将会从传统的关注村庄转换为当前地区全域, 除涉及农村用地、农民用房之外, 还涉及周边浅山区、偏山区, 从简单的乡村建设规划转变为全域管控规划。针对全域范围内的国土空间进行科学合理的统筹规划, 实现产业、农房、道路、基础设施、公共服务、生态环境修复、土地整治以及历史文化之间的有机统筹。

2.5. 充分尊重农民意愿

村庄规划需要凸显出农民在其中的主体角色, 关注农民的参与度, 提高其在其中的参与地位, 转变农民在村庄规划中的角色定位, 从传统的旁观者, 转变为决策者、支持者和监督者。在规划时, 相关规划工作人员需要深入一线, 到田间地头进行调查, 保障规划工作的接地气, 不论是耕地规划还是建设农民用房, 都需要充分征求广大农民群众的意见, 展现出农民群众的主体作用, 确保空间规划农民的充足知情权、监督权以及参与权, 保障村庄规划让人民群众满意, 提升乡村地区农民居住生活的幸福感, 以满足他们日益增长的美好生活需求。

3. 国土空间规划背景下村庄规划编制现状

目前, 我国各省市在持续推进乡村振兴的发展过程中, 村庄规划虽然已经获得了突出成果, 但是其

中存在的不足之处也不容忽视。由于我国乡镇政府机构的新一轮改革规划体系出现重大转变, 村庄规划依据也从传统的总体规划转变为国土空间规划, 技术规范等细则规范及要求都出现了颠覆性改变。

由于村庄规划覆盖面有所不足, 未能突出核心要素, 个别村庄在进行规划时, 过度关注项目建设, 忽视空间规划, 这些问题仍未得到根源性解决; 村庄规划应该进行统筹规划, 全盘考虑, 基于全局角度进行考量, 但规划活动变成了简单地拆房子、建房子、拆房子、建房子, 忽视了村庄规划过程中与人口、产业、空间、生态、自然环境之间的有机协调; 在我国城市化建设速度日渐加快、城市就业条件越发吸引人的社会背景下, 农村大量人口转移到城市, 人口流失速度日渐加快, 空心村问题突出, 大量的老龄村、儿童村成为制约乡村经济发展的重要因素。乡村面积、人口不断缩减, 导致农村地区空间空巢问题较为突出; 劳动力的大量缺失, 青壮年人口的不断向城市流入, 导致产业发展能力下降; 目前在农村用地上, 多是零散性用地, 未能发挥出土地资源的最大价值和优势, 土地管理也较为粗放化; 农村用房的居住空间布置不够科学合理, 存在着大量的农民随意建房问题, 占用了大量的农耕用力; 生态环境保护意识和生态环境修复意识有所不足, 农村生态环境恶化问题也较为突出, 需引起相关工作人员关注; 作为我国国土空间规划背景下村庄规划的重要编制主体, 乡镇政府有时过度强调政绩, 重视从上到下的单向推动, 却脱离了农村以及农民的主体情况, 未在村庄规划中进行合理的指导, 未给村庄的实践建设发挥出力量, 导致村庄面貌被严重破坏, 在空间规划上却未获得有效成果[3]。村民接连抱怨, 抵触情绪突出, 主要就是由于在进行村庄规划时, 未充分尊重农民意愿, 未能展现出以农民为核心的规划原则和规划理念。

4. 国土空间规划背景下村庄规划编制的策略

4.1. 坚持分类指导, 优化布局形态

综合各地区在乡村振兴战略发展规划推进过程中的战略标准及要求, 村庄可以划分为五种类型, 分别为城郊融合、集聚提升、特色保护、拆迁撤并以及其他。其他主要是指缺乏产业优势、特色不足、发展前景不清晰的村庄。在通过相应的考察论证之后, 依照村庄的未来发展情况进行村庄分类时, 需始终秉承分类施策的原则。对于集聚提升类村庄规划, 需界定农村用房的建设模式, 加速公共服务和基础设施的建设速度; 对于城郊融合型村庄, 同时已经基本完成社区建设的, 可以将其目标放置在环境整治上; 对于马上要进行拆解或者进行撤并的村庄, 同时其规模面积较小、短期内不会展现出多大的发展效益的, 无须做出详细编制规划, 制定出短期的规划编制即可; 对于具备较强发掘潜力和发展需求的村庄, 则需要对村庄规划进行优先编制。

4.2. 坚持土地综合整治, 解决农村土地碎片化

必须始终将生态文明和绿色环保理念作为导向, 优化土地综合整治的系统性水平。并通过对土地资源整体保护、系统性修复、全面治理, 多措并举, 改善农村的土地碎片化问题。依照不减少耕地保有量、不降低供地质量、不破坏自然生态环境、不随意增加用地规模的条件, 对农田、渔业、牧业、林业等有机协调、合理统筹、有效规划。同时对各种与农业发展相关的资金进行有机整合, 建设针对性的土地整治平台, 以推动农业走向规模化发展之路。同时在整个过程中, 不忘修复生态自然环境, 整治农村发展面貌, 优化乡村景观发展水平[4]。对于在村庄规划范围内的建设用地来说, 需要进行精细化把控, 明确建设用地的具体标准以及建筑物建设的层数要求, 制定出更为完善的用地整治方案, 保障农村宅基地和存量用地的建设工作有序开展。与此同时, 需要运用各地的建设用地增减挂钩政策、补贴, 为发展农村的新业态提供在土地要素上的物质保障, 确保农村发展的资金来源充足。

4.3. 强化产业支撑, 提高农村自身造血能力

对于在村庄规划过程中, 将社区作为单元的规划编制, 需要综合村庄已有资源优势和所在地理位置条件, 严格依照“宜农则农, 宜工则工, 宜商则商, 宜游则游”的发展理念, 依照上层规划标准及要求, 明确在村庄空间规划中的产业发展标准及方向。若是当前村庄其主要产业以农业为主, 则需要将重点放在土地流转、土地规模化经营上, 加速现代化农业高质量农业的建设水平, 培育出更多的新型职业农民。同时适当延伸农产品产业链, 将农产品加工、运输、存储作为农业发展重点, 形成更为现代化的产业发展体系, 帮助农民增加收入; 对于特色资源类村庄规划来说, 需在其中加入农业观光产业, 发展乡村体验和休闲度假, 将重点放置在农村电商和乡村旅游等新业态的发展上。另外还需要探索留白机制, 在全方位规划村庄空间的同时, 保留一定的产业用地, 为未来的村庄发展提供充足的土地要素。

4.4. 强化设施支撑, 提升村庄便利水平

对于在村庄规划时, 以社区为单元的规划编制, 需要加强对交通系统规划的关注及重视。尤其是需要与城市周边浅山区路网衔接, 明确村庄规划过程中不同交通道路等级、具体宽度和面积, 同时合理安排交通附属设施[5]。若是当前村庄规划有着较强的发展需求, 则需要首先建设公共交通路线、大型站点以及停车设施。除此之外, 还需要完善各类基础设施的建设情况, 例如建设垃圾处理厂、污水处理厂、供水设施, 加强水利项目的建设, 设置一定的通讯和防灾设施。对于位于浅山区、城市郊区地区的村庄, 规划编制需要建设城乡一体化基础设施网络, 以确保城乡可以在基础设施上实现互联互通、有机共享。对于存在特色资源, 同时有保护需求的村庄规划编制, 需要将其基础设施补齐, 完善道路硬化, 改进卫生设施, 并发展村庄绿化, 实现人居环境的全面整治。除此之外, 还需要建设针对性的农村社区服务中心, 综合农村地区的年龄人口特征, 增设更多面向老年人、残疾人及儿童的公共基础服务设施, 以创造出老中青不同群体都满意的宜居新农村。

4.5. 突出乡土特色, 留住村庄自然风貌

需要综合各村庄的实际条件, 在发展农村经济的同时, 还需要保留村庄的特有特色, 深入挖掘不同村庄的文化特点、资源特色、历史底蕴, 寻找出不同乡村独具特色的乡愁和记忆。在充分考量乡土性的条件下, 将当地村庄的特色提炼出来。除此之外, 作为城市休闲娱乐的延伸以及城市文化公共服务空间的重要补充, 村庄规划工作需要展现出不同地区的自然文化、特色风貌。对于身处于山区的村庄来说, 需要对公共建筑和住宅外观进行合理设计; 对于具有保护价值特色的村庄规划, 需要将其中的传统建筑符号集中提取, 适当融入新中式元素以及独具本土特色的风土人情; 对于在水边、湖边这类水系资源较为发达的村庄, 需要展现出水乡韵味; 对于处于平原地区的村庄, 则需要造林成网、造田成方, 塑造几许立体平原美景; 对于地处丘陵地区的村庄, 需要创造出独具特色的乡村风貌; 对于沿海地区的村庄, 需要展现出海洋之情[6]。因此需要基于村庄的实际发展特色, 既需要确保村庄规划承载乡愁, 又需要为其赋予独特的地域特色, 成为具备我国现代文明及社会主义现代化建设风情的美丽新农村。

5. 结论

综上所述。基于国土空间规划、乡村振兴这一大背景展开村庄规划编制, 是村庄规划的大前提。文章在分析新时期村庄规划新要求的前提下, 指出目前村庄规划不足之处, 创新之处在于融合分类指导、土地整治、产业支持、基础设施建设、乡土特色五大方面, 旨在实现村庄全域性规划。但由于我国各地区经济发展水平存在差异, 村庄数量庞大, 区域发展有所不同, 加之研究时间、研究精力存在限制, 文章对于村庄下的细分小类、是否能推动乡村振兴, 还需要时间和理论研究去检验, 未来可依照各地区村

庄发展实例展开差异对比研究,丰富规划框架(特别是引导层)的内容。作为我国国土空间规划体系的重要环节之一,村庄规划编制是否科学合理,是直接决定是否可解决“三农”问题、推进乡村振兴战略的重要保障。综合实践,目前我国在村庄规划上方兴未艾,仍存在一定的缺陷和不足,需相关工作人员进行不断探索、不断实践,才可为我国城乡统筹发展、建设美丽新农村作出贡献。

基金项目

中国建筑科学研究院有限公司科研基金资助项目“国土空间规划背景下的村镇浅山区保护与利用方法研究”(编码:20201201331030004)。

中国建筑科学研究院有限公司科研基金资助项目“美丽宜居村镇关键技术与示范”(编码:20190106330730003)。

参考文献

- [1] 敖佩. 国土空间规划背景下村庄规划实施评估实践探索——以广州市白云区为例[J]. 乡村科技, 2022, 13(12): 129-133.
- [2] 江舒媛. 国土空间规划背景下的村庄“精明收缩”规划实践探索——以福州市寿山乡叶洋村为例[J]. 福建建筑, 2022(5): 18-21.
- [3] 伊克拉木·特勒瓦尔迪, 黄建云. 国土空间规划背景下村庄空间格局研究——以赣江源镇为例[J]. 城市建筑, 2022, 19(7): 127-129.
- [4] 段琳琼, 陈亚南. 国土空间规划背景下的村庄分类研究[J]. 农村经济与科技, 2022, 33(5): 45-48.
- [5] 龚政. 国土空间规划背景下的乡村振兴发展模式——以义乌地区多规合一村庄规划为例[J]. 城市建筑空间, 2022, 29(2): 216-218.
- [6] 张堂基, 师小燕, 殷倩, 刘辉, 穆园园. 国土空间规划背景下村庄规划“双评价”应用研究——以广安区大龙镇生态适宜性评价为例[J]. 城市建筑, 2022, 19(2): 1-4+22.