

乡村振兴战略视角下成都村镇规划体系建设研究

●陈 运

始终坚持以人民为中心,这是党的十九大报告的突出特色。围绕镇村的长远发展,党的十九大站在新的时代条件下,不失时机的提出实施乡村振兴战略。这就要坚持农业农村优先发展,按照产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的总要求,建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系,加快推进农业农村现代化。要达成这一目标,对于成都这座特大中心城市而言,必须提高站位,立足于建设全面体现新发展理念的国家中心城市,善做谋划,坚持规划先行,建设完整的村镇规划体系,为乡村振兴战略的实施奠定坚实基础。

近年来,随着经济的发展,很多村镇规划建设得到较快发展,村镇面貌发生了较大的变化。但由于村镇规划建设管理工作基础薄弱、规划工作相对滞后、管理机构和机制不健全等原因,村镇规划建设相对缺乏主动性、创新性,土地资源浪费、环境脏乱差、开发建设成本增加等问题突出。怎样构建科学合理的村镇规划体系日益成为成都建设国家中心城市、促进城乡均衡发展过程中需要解决的问题。

一、乡村振兴战略的实施需要加强村镇规划建设

党的十九大部署乡村振兴战略时,紧紧围绕产业兴

旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的总体要求展开。从实践经验来看,要实现乡村发展过程中经济、社会、文化、生态环境各方面的均衡增长,必定离不开乡村发展规划的引导和规范作用。就城市规划所发挥的作用而言,如果重视城市发展规划,并且严格按照城市发展规划来部署城市发展,那么这样的城市不仅发展得快而且发展潜力也更足、更可持续。比如,杭州馒头山社区,曾经是杭州历史上的“城中村”,社区面貌老旧,社区发展与治理的问题十分突出。馒头山社区就是通过加强规划的协调与规范作用,大力度保护历史文脉,使老旧城区的社区充分获得了源源不断的发展活力。规划者做到了能够保护的文物决不拆除、能够记住的城市片断一定还原复出、能够安置的原住居民一定留在城市的记忆空间。在这样的规划建设理念指引之下,馒头山社区通过“共驻共建共享、互助互爱互动”,打造出了具有深厚历史人文底蕴的馒头山文化街区。科学合理的规划让一个“城中村”焕发出勃勃生机。

就乡村振兴而论,保护好乡村风貌特色和历史文化资源,最大限度地发挥乡村优势,离不开科学合理的村镇规划建设。村镇规划让乡村振兴和发展具备了更加长远的考量。村镇规划与城市规划最大的差异在于,前

中图分类号:TU984 文献标识码:A 文章编号:1008-5947(2017)06-0009-03

[收稿日期]2017-11-22

摘要:党的十九大报告明确提出实施乡村振兴战略。这是坚持新发展理念,决胜全面建成小康社会的重大战略选择。分析成都村镇发展面临的问题,目的在借鉴江浙发达地区乡村发展的经验和优势基础上,突出党的十九大精神在成都建设中的落地落实。围绕建设产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的乡村振兴战略总要求,提出规划先行、站高谋远的成都村镇规划建设的具体对策与思路。

关键词:乡村振兴战略;村镇规划

作者简介:陈运,中共成都市委党校社会建设教研部讲师。(四川 成都 610110)



成都行政学院
JOURNAL OF CHENGDU INSTITUTE
OF PUBLIC ADMINISTRATION



者不是工业时代的规模化复制,更不是大拆大建过程中的城市“克隆”,而是让村镇规划尽可能保存其乡村风貌与特色,甚至乡土文化各种遗存都应当从长远的角度加以保护、开发和运用。浙江桐庐的荻浦村就是一个善于保护村落文脉与乡村风貌的成功典型。荻浦村运用规划手段,加强基础设施改造升级,从基础工作着眼,精致地实现了既保护村落基本格局,又实现村落功能的现代提升。规划在这里不是简单的刷墙粉饰,而是村落的品质提升。规划后,乡村还是那个乡村,但却有了城市的便利;文脉还是这里的文脉,但却拓宽了外向与共享的格局。如今,荻浦村已经成为国家级历史文化名村。孝义文化、古戏曲文化、古造纸文化、古树文化依然是这个村的四大特色文化。生长于此的“牛栏咖啡”与“猪栏酒吧”创新项目,已经成为着眼于乡村长远发展、保护乡村风貌特色的典型。

二、乡村振兴战略背景下成都村镇规划建设面临的问题

推动乡村振兴,必须补足规划短板。由于历史的原因,成都村镇规划工作过去基础比较薄弱,其村镇规划建设过程中确实面临一些共性问题。

(一)村镇规划工作定位不清、指导性不强

尽管近年来成都市在村镇规划发展方面创造性地引入了乡村规划师的工作机制,但从实际的运行效果来看,村镇建设还未能完全摆脱自然演进的模式。主要体现在:缺乏有效的分类指导和区域协调政策与措施,各类村镇的职能和目标定位不够明确,发展重点不突出,存在基础设施、公用设施建设各自为政、小而不全现象。一些地方的村庄布局缺乏规划指导和约束,农民建房缺乏科学设计,有新房无新村、环境脏乱差等现象普遍存在,农村精神文明建设、社会事业发展相对滞后。规划管理存在薄弱地带和薄弱环节,农村违法、违章建筑在一定程度上还有蔓延的趋势。

(二)村镇规划科学性不足、针对性不强

由于缺乏科学规划理念,村镇规划空间上缺乏整体性,大部分都是就村镇论村镇,缺少城镇体系规划和村镇规划指导,而且存在衔接不协调等问题。村镇规划与其他相关规划的协调性和本身的质量、深度还有欠缺。一是已完成的村镇规划对各具文化、地域特点的村镇缺乏细化的规划分类指导标准,较少考虑农业经济和经营需

要,针对性不够强;二是规划体系尚未完全相互配套。有效衔接,单元控规、农居建设规划与土地利用总体规划等相关规划存在一定矛盾。村镇规划实施的配套措施还需与现行的土地制度等加强协调配合。三是经济相对落后的村庄,部分村镇规划的目标任务,如村庄布局规划确定的撤村并点等完成难度较大,规划实施的积极性有待通过针对性较强的政策扶持来提高。

(三)村镇规划创新不足、时代性不强

过去搞的村镇规划很多都是立足于工业化和城市化进程来设定的,对于村镇本身的内在机理和发展规律认识把握不充分,创新力度不足,特色不多,规划优势没有突显出来。村镇规划搞得好不好,直接关系到村镇总体功能能否有效发挥,关系经济、社会、人口、资源、环境能否协调发展。更为关键的是,村镇规划是一项全局性、综合性、战略性的工作,涉及政治、经济、文化和社会生活等各个领域。村镇规划是实行宏观调控的重要手段,也是未来村镇走上特色发展之路的关键依托。用规划的手段谋划村镇可持续发展,无论是杭州近年来推进的一村一品、一镇一特色发展要求,还是着力于打造长三角地区生态旅游与休闲产业基地,背后都融入了与时俱进的规划创新思维,成都的村镇规划也必须主动创新,增强对村镇未来发展趋势的前瞻性把握。

(四)村镇规划缺口明显、保障性不足

近年来,一些区(市)县由于财政资金紧张,对村镇建设规划经费投入较少甚至没有安排,造成村镇规划编制进度缓慢,与省加快村镇规划编制要求严重不符。村镇规划存在资金缺口,导致整个乡和村庄的布局缺乏有力的制度约束和政策指导,房子都是各家各户自行设计,缺乏合理性和科学性。另一方面是村镇基础设施和公共服务设施建设资金短缺,基础设施和服务设施的严重缺位,已经成为了制约村镇健康有序发展的瓶颈。

(五)村镇规划治理缺位、参与度太低

共建共享是现代村镇治理的基石。从目前成都村镇规划的实际情况来看,规划工作往往由政府主导,社会力量参与不足。虽然成都各处基层单位都建立了“一核多元”的基层治理体制机制,但是在村镇规划建设中倾听群众声音少,多元主体参与不充分的问题客观存在。成都未来的村镇规划工作可以借鉴浙江省的做法,鼓励社会参与,挖掘社会潜力,让本土历史文化资源的富矿得到充

分开发与运用,同时还可以减少村镇规划发展过程中对政府过强的路径依赖。

三、在乡村振兴战略指引下加强村镇规划的对策思考

实施乡村振兴战略,是破解城乡二元结构难题、促进城乡均衡发展的正确抉择。在乡村振兴战略指引下,成都必须有条不紊地加强村镇规划体系建设。建设全面体现新发展理念的国家中心城市,成都必须紧扣建设产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的乡村振兴战略总要求,坚持规划先行、谋定而动、破解难点、站高谋远,以科学合理的村镇规划推动乡村振兴和永续发展。

(一)村镇规划必须以人为本、保护文脉

村镇规划要坚持以人为本的规划理念,因地制宜、符合每个村镇的地理、历史、社会、经济、风俗、气候等要求,把局部规划与长远规划结合起来,把规划的科学与有效性结合起来,让村镇规划建设有针对性;同时,要积极发动村民,让村民参与到村庄的规划中来,从而使规划符合实际,科学可行。许多村镇历史悠久,文化丰富,包括村镇的格局、建筑文化、古树名木、民俗风情。保存和继承这些文化脉络,可以保留村镇的历史文化底蕴和氛围,丰富和发展村镇的内涵,提高村镇的档次。

(二)村镇规划必须借鉴“两山”理论,加强乡村生态环境保护

习近平总书记提出的“两山”理论给我们最大的启示在于,环境保护是一项功在当代、利在千秋的社会系统工程,村镇规划建设需要环保内容充实,只有全面落实“保护优先、预防为主、防治结合”的生态环境保护和建设的工作方针,村镇的规划建设才是立足于长远的科学考量。任何脱离保护环境、保持生态平衡的规划,都不利于经济社会的和谐发展,都是失败的规划。所以,在村镇规划、决策时,务必把环境保护放在第一位,做到社会、经济、生态三大效益的统一;新上马的项目,要严格执行“三同时”即是环保设施同时设计、同时施工、同时投入生产使用。企业要节能减排,严格执行废弃物达标排放。居民要提高环保意识,自觉维护公共卫生,生活垃圾在规定时段放到指定地点。

(三)村镇规划必须补足缺口、完善保障

要尽快补齐各区(市)县在村镇规划中的短板,加强村镇规划的编制工作。建议由市上抓统筹,区(市)县抓

部署,镇(街)抓落实,上下同心协力,尽快补足村镇规划上的缺口。一方面要保证规划编制经费,加强村镇规划编制经费投入。建议每年预算一定的编制经费,争取在近几年内完成全市所有村镇的规划编制。另一方面要完善村镇规划管理机构建设。可以加大力度引进村镇规划专业技术人员,完善村镇规划管理机构。经常送专业技术人员参加规划培训,接受知识更新,从而提高规划技术人员的业务素质。完善城乡一体规划建设管理与服务体制。通过充分调动规划专业技术人员的积极性,促进村镇规划水平的整体提升。

(四)村镇规划必须坚持与时俱进是规划创新的灵魂
实践表明,村镇规划的生命力在于其与时俱进、源源不断的创新活力。当浙江已经在全省推广美丽乡村规划的总体要求时,不难发现:以科学发展观成为村镇规划的战略统领,全面建成惠及全体人民更高水平的小康社会成为村镇规划的追求目标,整体推进农村的政治建设、经济建设、文化建设、社会建设和生态建设成为村镇规划的全局考量,着力打造“规划科学布局优美、生产发展产业精美、创业增收生活甜美、村容整洁环境秀美、乡风文明社会和美、民主管理服务完美”的社会主义新农村成为村镇规划的源头活水。那么,立足于建设全面体现新发展理念的国家中心城市的成都,在村镇规划上更应当着眼于时代发展的新要求,与时携行,既能够不断创新创造,获取新的源头活水,又能够彰显巴蜀底蕴与天府文化,让世界历史文化名城建设点亮成都的村与镇。

参考文献:

- [1]谢伟英.城乡统筹背景下村镇建设规划管理的实践与思考[J].江西建材,2017(9).
- [2]苏卫哲等.生态优先 绿色发展 美丽乡村建设的生动实践——基于浙江安吉、平湖的调查报告[J].江苏农村经济,2017(8).
- [3]孙志超.生态文明时代的村镇规划与建设[J].科技创新与应用,2016(10).
- [4]张佳鑫.新时期村镇规划建设问题探讨[J].黑龙江社会科学,2016(3).
- [5]郑甲苏.新农村建设中村镇规划之探讨[J].建筑科学,2007(1).

责任编辑 冯凌宇



成都行政学院
JOURNAL OF CHENGDU INSTITUTE
OF PUBLIC ADMINISTRATION

