

乡村振兴视角下基于“多规合一”的村庄规划编制实践

——以怀化市辰溪县村庄规划为例

王颖靓

(湖南省农林工业勘察设计研究总院, 湖南 长沙 410000)

摘要: 随着乡村振兴战略的实施及各部门对“多规合一”规划编制的试点要求, 村庄规划的编制将逐步向落实宏观战略整合多平台信息发展。文章以湖南省怀化市辰溪县村庄规划为例, 从用地分类标准的选择、基础资料整合、空间布局、产业布局规划等多方面探讨宏观新形势下村庄规划的工作思路和实践方法, 并在进行技术方案上的总结和概括, 为村庄规划现状描绘不准确、方案落地性不强等问题提供解决方案, 期望对类似项目有着参考和示范作用。

关键词: 多规合一; 村庄规划; 乡村振兴

DOI:10.19301/j.cnki.zncs.2019.07.044

1 编制背景

乡村振兴战略要在2050年完成“乡村全面振兴, 农业强、农村美、农民富全面实现”的总目标, 其中首要任务就是解决村庄规划的问题。

2014年, 国家发展和改革委员会等四部委联合发布《关于开展市县“多规合一”试点工作的通知》, 其中“多规合一”的思想为村庄规划多规混杂的状况提供解决方案^[1]。

1.1 政策背景

“十九大”报告明确提出实施乡村振兴战略, 农业农村农民问题是关系国计民生的根本性问题。2018年2月4日, 《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》发布, 着眼新时代实施乡村振兴战略的重大意义和总体要求、乡村振兴的重点任务、乡村振兴的保障措施, 强调坚持和完善党对“三农”工作的领导并作出全面部署。

2017年10月, 省住建厅公布了《湖南省村庄规划编制“全覆盖”工作方案》, 要求到2019年底完成村庄规划编制, 为落实乡村振兴战略提供有力保障。同年11月发布的《湖南省村庄规划编制导则(试行)》是国内首个提出将村庄划分为四类, 进行差异化的编制方案的导则。

1.2 现实需求

一段时间以来, 村庄规划编制呈现出多规冲突的状态, 首先, 缺乏针对性的用地分类标准, 其次编制内容也偏向城市化。其次, 各部门编制的规划有冲突, 导致实施性不强。生态与环境问题缺乏控制与指引也是村庄规划的短板。中国共产党十八大提出要将生态文明建设放在突出位置。村庄规划应当与时俱进, 紧密结合地域生态资源条件, 协调人与自然的相互关系, 将生态文明建设落到实处^[2]。

2014年, 28个市县开展“多规合一”试点。随着国务院机构改革方案的确定, 标志着“多规合一”模式下的规划编制必将推行至各个层次。村庄规划编制涉及生态环境、基本农田、土地利用、林地保护等, 且农村生产生活的特殊性需在规划中考虑生态环境、农业产业、村庄发展等问题。所以基于“多规合一”编制村庄规划是必然趋势, 也是规划可实施性的必要保障。

2 编制工作总体技术路线

村庄规划要充分体现乡村振兴战略中的产业发展、生态环境的管控和精神文明建设等内容。同时, 整合其他计划, 确保政策指导落实。本次村庄规划按照“问题研究——发展定位——规划布局——综合整治”的思路进行。从乡村振兴战略出发, 突出空间管制和用地布局, 在统一协调基础数据的基础上, 完成多个规划数据的整合及差异性图斑的处理, 最终完成用地布局规划。同时将规划所涉及的要素进行空间管控, 再以建筑外部、庭院空间等元素进一步推动典型居民点的综合整治(见图1)。

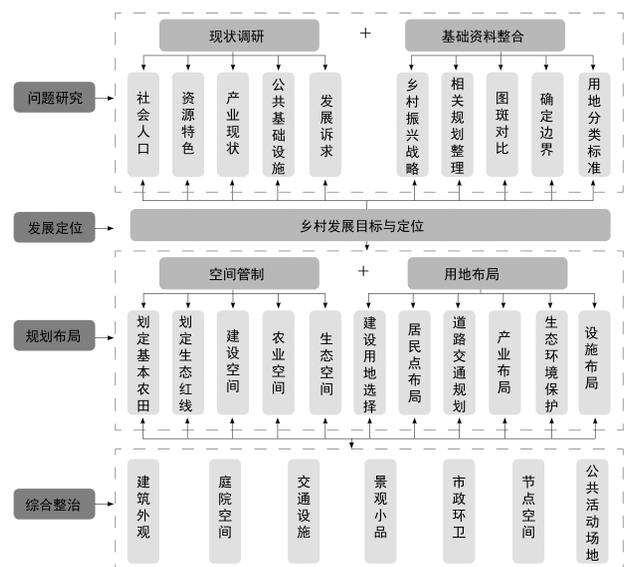


图1 总体技术路线

3 规划工作重点

3.1 用地分类标准的确定

确定用地分类标准是进行规划现状描绘的基础。长期以来, 村庄规划参考城市用地分类标准, 导致村庄建设用地功能表达与现状不符。非建设用地分类少, 耕地林地合为一类, 不能反映土地的真实用途。2014年, 住房和城乡建设部发布了《村庄规划用地分类指南》改变村庄规划用地标准缺乏的现状。2017年, 湖南省住建厅发布了《湖南省村庄规划编制导则(试行)》, 《导则》在《指南》基础上进行了调整。例如, 《指南》中将村民住宅用地的划分从住宅用地和混合

式住宅用地调整成为原住宅用地和新增住宅用地,强调对新建住宅的管控。而土规对非建设用地分类清晰,村庄建设用地不划分具体功能,不能良好反映村庄现状。综合考虑,本次规划以《湖南省村庄规划编制导则(试行)》技术要点中列举的“村庄用地分类和代码”作为标准。

3.2 基础数据的整合研判

3.2.1 数据整合

基础资料数据的整合涉及国土、基本农田、生态红线、林地保护等多项内容,之间有冲突,且自成体系归属不同坐标系,整理利用起来十分烦琐。本次规划数据整合的工作流程:(1)将所收集的GIS数据转换成为CAD文件,便于后期在CAD中作图。若工作平台以GIS为主,此步骤可忽略。(2)将西安80坐标系的矢量数据转换成为2 000国家大地坐标系。本次收集的基础数据除1:2 000的二调影像图是2 000国家大地坐标系的,其他数据均为80坐标。但由于影像图文件较大,转换坐标系耗时长,所以,以影像图为准,转换80坐标系数据至2 000坐标系。(3)将转换到一个坐标系的数据整合叠加形成综合现状汇总图。

3.2.2 数据研判

在综合现状“一张图”中,有众多差异性图斑,以林地和基本农田、村庄建设用地为主。差异化图斑的冲突判断是规划布局的先决条件,因此在本次规划中设定了差异性图斑的优先级别。优先级顺序为:基本农田范围线>林地保护范围线>现状建设用地范围。即当基本农田范围线与其他两者发生交叠时,会保持基本农田范围线完整,当林地保护线与现状建设用地范围重叠时,将维持林地保护范围线的完整。生态红线与基本农田范围线冲突时,按照是否属于核心区分别采取措施,但当建设用地与生态红线重叠时,要保持生态红线完整。

3.3 空间布局

依据综合现状“一张图”,考虑各类数据的优先级和相关规划,合理布局三类空间。三类空间的布局是村庄用地布局的基础,也是空间管制的综合概括。

3.3.1 农业空间

村庄的农业空间主要存在于农田和山林中,农田以种植水稻等经济作物为主,山林中以油茶、水果种植为主。这些空间分别对应着基本农田范围线以及林地保护范围线,其他农业空间还包括一般耕地及用于生产养殖的坑塘沟渠等。

3.3.2 建设空间

建设空间主要包括村庄建设空间及非村建设空间。村庄建设空间主要包括基础设施、村民住宅和村庄产业等用地。非村建设用地主要在近镇区的村庄,村庄承担部分镇区功能,或布局了区域性的基础设施。建设用地空间布局主要引导村民集中居住,合理配置村庄公共服务及基础设施,引导产业发展,完善村庄用地布局。现状建设用地侵占基本农田及林地保护范围线时,需在用地布局规划中将该建设空间腾让出来,严格管控。

3.3.3 生态空间

生态空间主要包括林地保护规划中划定的生态涵养林、水土保持林等,自然保护区、水库、水源保护地以及生态红

线划定的区域范围等。将村内生态环境良好和生态脆弱区域划定为生态空间保护起来,禁止进行建设活动。

3.4 产业布局规划引导“产业兴旺”

合理的产业布局规划推动乡村产业振兴,改善农村产业结构,带动农民脱贫增收,实现生活富裕。基于村庄的自然条件和传统优势,通过发掘优势品种和控制上市时间等手段,获取更高的经济收益。自然环境优越的村庄可适当开展旅游接待,通过三产带动农民增收,拉动农副产品销售,一三产业联动,农旅融合推动乡村振兴。村庄发展第二产业应谨慎视本底条件而定,杜绝污染大的产业在村内发展。同时,产业发展配套建设用地避免侵占生态红线、基本农田等保护范围。

3.5 生态环境保护规划引导“生态宜居”

生态环境保护规划加强生态建设和环境保护,实现生态宜居目标。重点保护山、水、林、田4个方面。严禁改变山体形状、破坏山体地貌和山体轮廓、砍伐森林、凿山采石等行为。加强河流水系综合整治,对河流进行疏浚,确保畅通。对污染严重河段进行综合治理,增加过水断面,增强水体自净功能。确保基本农田面积不变,加强耕地整理,推进土地流转,实行规模经营。严格保护林地资源,积极拓展绿色生态空间,重点保护生态区位和生态脆弱区内的林地。全面控制污染物的排放,加大农业清洁生产示范力度,提升绿色农业生产技术,加强生活生产污染防治,控制农业面源污染。

4 结语

落实乡村振兴战略的村庄规划是贯彻落实建设生态宜居美丽乡村指示精神的重要落脚点。“多规合一”的村庄规划是具体实施乡村振兴战略的重要依据,是建设生态宜居村落的重要指引。两者相结合是未来乡村规划发展的必由之路。

本文是在乡村振兴视角下基于“多规合一”的村庄规划编制实践的经验总结,为今后编制“多规合一”的村庄规划提供可参考的规划重点和工作思路,提出的编制思路和差异性图斑处理方案有较强的借鉴意义。

参考文献

- [1] 任梗睿,周小伟,郝一龙.“多规合一”背景下村规划编制实践——以重庆市某村规划为例[J].中外建筑,2017(8):141-145.
- [2] 宁曦,王立舟,谢新明,等.新时期“多规合一”村庄规划编制办法探索——以武汉市童周岭村为例[C]//共享与品质——2018中国城市规划年会论文集(18乡村规划).中国城市规划学会、杭州市人民政府:中国城市规划学会,2018:14.

作者简介:王颖靓,工程师,研究方向为城乡规划。