

乡村振兴背景下县域村庄布局规划的若干思考

■ 张勇

(湖南省建筑设计院有限公司)

摘要: 党的十九大提出乡村振兴战略,对于现阶段广大乡村地区的发展具有重大历史意义。2019年1月五部委联合发布《中央农办 农业农村部 自然资源部 国家发展改革委 财政部关于统筹推进村庄规划工作的意见》,明确提出村庄类型划分、时间安排等要求,然而作为村庄类型划分重要抓手之一的县域村庄布局规划却一直未被重视。本文立足于乡村振兴大背景,分析了县域村庄布局规划在村庄规划基础数据收集、体现村庄发展意愿、推动村庄规划转型发展三个方面的意义;同时提出了县域村庄布局规划编制过程中与相关规划建立协调联动机制、科学分类及规划建设时序、全过程公众参与几个方面的思考,以期为县域村庄布局规划提供参考。

关键词: 乡村振兴战略;村庄规划;国土空间规划;公众参与

DOI编码: 10.3969/j.issn.1002-5944.2019.18.062

1 引言

党的十九大报告提出乡村振兴战略,标志我国对乡村地区规划建设进入了一个新阶段。相关的配套政策文件也在紧锣密鼓地制定和发布之中,尤其是2019年1月由五部委联合发布《中央农办 农业农村部 自然资源部 国家发展改革委 财政部关于统筹推进村庄规划工作的意见》(下称《意见》)为村庄规划中可能出现的难点提出了指导,明确了村庄规划的方向,体现了国家对村庄规划的重视和务实态度。《意见》明确合理划分县域村庄类型,到2019年底在县域范围内基本明确集聚提升类、城郊融合类、特色保护类等村庄分类;2020年底,结合国土空间规划编制在县域层面基本完成村庄布局工作。

然而县域村庄布局规划作为村庄规划的重要抓手,其常作为县域村镇体系规划的子项或者专项,并未得到充分重视。在“重城轻乡”的观念下,县域村庄布局规划也常被弱化。在乡村振兴战略的背景下,面对建设美丽乡村的要求,考虑到村庄规划涉及面广、数量大、历史欠账多、“乡村病”突出、需要统筹解决的问题难度大等情况,在全面推进村庄规划编制前,有必要强化县域村庄布局规划研究、探讨,对潜在的难点进行预判,以利于村庄规划有效、有序、有力开展。

2 乡村振兴背景下县域村庄布局规划若干思考

2.1 县域村庄布局规划的意义

2.1.1 有利于村庄规划基础数据收集

对县域范围内村庄进行充分详实的基础资料收集是县

域村庄布局规划的重要工作内容之一。科学规划的基础是客观数据和充分调查研究。在县域村镇体系规划中,往往面临基础资料不全的困难,尤其是在村镇一级。2017年启动的第三次全国土地调查,至2019年3月已取得了阶段性进展,全国范围的实地调查也已全面启动,其成果将为村庄规划提供了空间数据上的有利条件。但是不同村庄具有很大的差异,不同地域、不同民族在文化传统、景观特征、生活习惯等方面都具有不同的属性。如川西的林盘、太湖周边的溇港、贵州的屯堡等。这些属性与村庄、村民相互依存,只有通过走访、问卷、座谈等多方式的调查分析才能有效的展现到村庄规划中来,而县域层面的村庄布局规划介于宏观战略性规划和微观建设性规划之间,有利于村庄基础资料的收集。

2.1.2 有利于体现村庄发展意愿

传统城镇体系规划自上而下可划分为:全国城镇体系规划——省域城镇体系规划——市域城镇体系规划——县域村镇体系规划。上述规划主要由相应的人民政府组织编制,重点从宏观层面对全国、省、市、县域内的生产力布局、城镇职能分工、城镇人口规模、发展方向等内容予以明确,具有较强的政策性。而县域村镇体系规划作为最低一级的城镇体系规划,既要落实上位规划的内容,也要研究县域内的村镇等级、职能定位、建设规模、发展方向等,难以全面考虑村庄自身发展意愿及诉求。县域村庄布局规划则立足于村庄,打开自下而上途径进行规划布局,利于充分体现乡村的切实需要,是城镇体系规划的重要补充。

2.1.3 有利于推动村庄规划转型发展

本轮村庄规划正值规划改革之际,新的机构、新的理

念、新的规划类型都要求村庄规划由单一型向多元型、由理想型向实施型转变。然而按照《意见》要求，县域村镇体系规划难以直接引导村庄规划转型发展，只有通过编制县域村庄布局规划，综合考虑社会经济发展、国土空间、功能区划分、生态环保等方面因素，跳出乡镇为单元的村庄布局规划思维，在县域范围内统筹协调形成村庄布局“一盘棋”，有利推动村庄规划成功转型。

2.2 建立联动机制，与相关规划协调

现阶段规划正处改革之初，为了适应新机构、新工作任务的要求，许多规划法律法规、规范制度、办事流程面临调整。在众多事项未明确之前，县级村庄规划委员会与自然资源部门应建立联动机制，协调相关规划与县域村庄布局规划的关系，做好顶层设计，可采用定期与不定期会商的形式，促进各项规划及时衔接，互通有无。着重注意：①国土空间规划。作为新的规划类型，其编制内容、编制深度还在探索期，很多县、市未能及时开展并取得有效成果。县域村庄布局规划与国土空间规划同期进行，势必在某些关键内容上产生偏差，如：基本农田保护、林地保护、生态红线、开发边界、城镇建设区、生态功能区等；②总体规划。在国土空间规划出台前，上一轮县城市总体规划、乡镇总体规划依然具有法定指导作用。现有村庄大多融入在现有城镇体系内，依托现有的城、镇发展，县域村庄布局规划、村庄规划则应参考、延续城市总体规划、乡镇总体规划中村镇体系的部分内容，使规划具有相应的延续性和整体性；③村庄规划。对已进行村庄规划编制的应对规划内容进行评估，符合乡村振兴战略背景下的村庄规划要求的，在完善成果内容后反馈到县域村庄布局规划当中，对不符合要求的应按重新编制。

2.3 科学合理分类，明确规划时序

县域村庄布局规划关键在分类。《国家乡村振兴战略规划（2018-2022年）》中将村庄划分为：集聚提升类村庄、城郊融合类村庄、特色保护类村庄、搬迁撤并类村庄，在〔2019〕1号《意见》中提出对看不准的村庄，可暂不做分类，留出足够的观察和论证时间，力争在2019年完成集聚提升类村庄、城郊融合类村庄、特色保护类村庄分类工作。划分村庄不同类型时，应当加入不同分类间的强弱关系。如特色保护类村庄>城郊融合类村庄>集聚提升类村庄>搬迁撤并类村庄，当特色保护类村庄与其它村庄分类重叠时可按照上述顺序进行分类工作，不同地区亦可根据自身特点来制定类型间强度关系。同时建设美丽乡村并非一朝一夕可以实现，尤其村庄规划本身期限较也较为灵活，在县域村庄布局规划当中则应明确规划时序，对于不同类型的村庄要有序分阶段进行，与《国家乡村振兴战略规划（2018-2022年）》相匹配，以点带面、先易后难，慎重规划搬迁撤并类村庄，有效促进村庄规划进程。同步建立空间规划与村庄规划相结合的数据库，分年度对村庄规划数据进行静态评估和动态更新维护，在技术层面上提供“一张蓝图干到底”的基础。

2.4 坚持全过程公众参与，做好规划宣传

乡村振兴战略背景下村庄规划编制应坚持公众参与。县域村庄布局规划更是要将这一思想贯穿规划调研、规划编制、规划评审、规划公示的全过程，最大限度地保证群众的知情权、参与权。只有做好最广泛、最客观的公众参与，才能让村庄规划真正落地实施。首先公众参与的人群应以涵盖各个年龄、学历层次本地村民为主，辅以政府公务人员、规划设计专业人员、规划专家等，以便能较为客观、全面表达本村发展意图；公共参与方式应多样化，初期采用问卷调查、走访座谈、网络调查、驻村回访等方式，中期、后期通过项目汇报、下乡宣讲、专家会议等方式进行；其次，公共参与需要加强县域村庄布局规划的宣传工作，向群众普及相关政策、知识，宣传工作需摒弃传统“高音喇叭式”的灌输，而采用更为形象方式以便村民理解和接受；同时，规划编制成果除了用于评审、存档的“专业版”外，应增加面向普通群众的“乡村版”，将规划中的核心、重点内容制作成知识卡片或宣传手册，以利于规划的普及宣传。通过以上公众参与确保群众能想法意见说得出、规划过程听得见、专业成果看得懂。

3 结语

过去几十年，乡村地区为我国城镇地区的高速发展提供了大量人口、资源、空间要素，成就了我国城镇化的奇迹。然而也正是因为要素的流出，让环境污损化、建设空废化、人口老弱化非农化、乡村贫困化等“乡村病”现象日益凸显。目前乡村地区仍然承载着我国一半的人口，仍是我国粮食安全、生态安全的基础，仍是我国经济社会稳定的压仓石，所以乡村地区亟需得到发展提升。在乡村振兴战略的历史大背景下，建设美丽乡村需要我们组织整合力量，集中人才、知识、资金、资源等回流乡村，在这个过程中会出现各种各样新的挑战、困难，唯有树立坚持不懈、久久为功建设美丽乡村的思想，未雨绸缪提前思考县域村庄布局规划中可能存在的问题，并作出应对，才能让乡村地区更快振兴起来。

参考文献

- [1] 刘彦随. 中国新时代城乡融合与乡村振兴[J]. 山西建筑, 2018(11).
- [2] 黄璜, 杨贵庆, 菲利普·米塞尔维茨, 汉内斯·朗古特. 后乡村城镇化_与乡村振兴——当代德国乡村规划探索及对中国的启示[J]. 国外规划研究, 2017(11).
- [3] 赵晖. 说清小城镇全国121个小城镇详细调查[M]. 中国建筑工业出版社, 2017.
- [4] 赵国亮. 乡村建设发展的实践与思考[J]. 山西建筑, 2018(11).
- [5] 慕良泽. 村民自治研究40年: 理论视角与发展趋向[J]. 中国农村观察, 2018(06).

作者简介

张勇, 本科, 注册规划师, 研究方向: 城市规划。