

国土空间规划中“多规合一”的实用性村庄规划编制与研究

王丽

(浙江大学城乡规划设计研究院有限公司, 浙江 杭州 310013)

【摘要】本文针对村庄规划编制过程中存在的多规合一现象进行了深入探讨。村庄规划编制是推进国土空间规划落实和实施的重要环节,但由于规划体系复杂、部门利益交织等原因,不同类型规划在编制过程中往往出现内容重复、目标矛盾等问题。为此,文章首先剖析了村庄规划“多规合一”面临的困境,包括规划编制主体分散、利益诉求多元、协调难度大等。其次,总结了实现“多规合一”的可行策略,如理顺规划编制体制机制、加强规划间沟通协调、完善法律法规支撑等。最后,阐述了强化乡村“多规合一”理念的现实意义,以期为破解乡村治理中的规划协同难题提供借鉴。

【关键词】国土空间规划;村庄规划;多规合一;规划编制;协调机制

引言:

党的二十大报告提出,坚持农业农村优先发展,坚持城乡融合发展,畅通城乡要素流动。发展乡村特色产业,统筹乡村基础设施和公共服务布局,建设宜居宜业和美乡村。这为新时代乡村振兴和国土空间规划提出了新的更高要求。作为国土空间规划的重要组成部分,村庄规划是落实和实施空间规划与乡村振兴战略的关键一环。如何实现“多规合一”,做到规划之间统筹兼顾、相互促进,是当前急需解决的一个难题。

一、国土空间规划中存在的问题

(一) 规划编制主体分散,缺乏统一指挥

村庄规划编制涉及国土、农业、水利、自然资源、林业等诸多部门和领域,不同主管部门在法定职责范围内分别制定发展规划,缺乏统一协调。规划编制时容易“各唱各的调”“自成体系”,忽视了其他部门和地区的意见,导致规划存在交叉重叠、目标矛盾等问题。

(二) 不同主体利益诉求多元,协调难度大

乡村经济社会发展与生态环境保护之间存在在的利益矛盾,农业生产与资源开发活动往往对生态环境造成一定压力和破坏。在规划编制中,不同主体对农业发展、生态保护等利益诉求不尽相同,容易产生目标和主导理念上的分歧。如果缺乏充分的沟通协调和利益平衡机制,就难以实现规划的统一衔接。

(三) 法律法规缺位,规划执行具有一定盲目性

目前我国村庄规划法律制度比较薄弱,现有的

法律法规对不同层级、不同类型村庄规划之间如何统筹衔接缺乏明确规定。在规划执行过程中,缺少操作指引和约束,容易出现简单划片、生搬硬套等断层现象。如何构建统一规范的规划法制体系,规范不同层级和类型规划之间的衔接关系,是解决“多规合一”问题的法治基础。

(四) 规划协调机制缺失,统筹力度不足

村庄规划涉及众多利益主体,单一的行政调节机制已经难以适应实践需求。现有专家论证、公众参与等机制在运作中存在诸多问题,如科学性不足、形式主义流于形式等,难以真正激发协同精神。加之缺少规划统筹管理的新型协调机制,规划之间衔接不畅、合力不足,影响了规划落地效果和实施质量。

二、国土空间规划中“多规合一”的实用性村庄规划编制与研究对策

(一) 理顺规划体制机制,强化“多规合一”理念

实现“多规合一”,首要任务是理顺村庄规划编制体制机制,统一不同主体的认知。一是要在规划编制前期就确立“多规合一”的总体导向,从顶层设计上统一发展理念和目标价值取向。充分认识到村庄规划在落实国家重大发展战略中的关键作用,将国家主导规划作为规划编制的重要依据。二是要健全规划编制协调机制,搭建多部门、多主体协同的统一决策平台,力求做到规划编制无缝对接。统一工作节奏,实行滚动编制、同步申报审批。三是要建立规划内容统一标准和审查制度。规定基础

数据获取渠道、规划语言符号、空间单元划分等内容标准，统一评估标准和技术路线。通过严格的审查监督，保证规划内容高度协调一致。

各类规划之所以出现矛盾分歧，根源在于缺乏统一的顶层设计，囿于条块分割的狭隘视野。一定要坚持从全局出发，统一思路行动，在发展理念、指导思想、范畴界定等方面达成高度共识。以此来指导下位规划的制定，既不违背上级规划的总体部署，又有利于充分发挥具体规划在战略实施层面的纲领作用，从而达到上下贯通、协调一致。以陕西省宝鸡市为例，该市在乡村振兴战略规划编制过程中，就在前期工作谋划环节就确立了“一个蓝图、五个衔接”的工作体系，即以国土空间规划为总蓝图，做到与国家乡村振兴相衔接、与省市县村庄规划相衔接、与相关专项规划相衔接、与发展规划相衔接、与改革政策相衔接。为规划编制统筹了思路，对破解“多规合一”难题发挥了引领作用。如图：



如图：“多规合一”建设目标

（二）加强规划间沟通协调，化解重大利益分歧
实现“多规合一”，不可回避的一个重点就是如何处理不同主体之间由于利益诉求分歧所带来的矛盾冲突。统一标准和口径，是村庄规划的基础性要求。一方面要采取利益协调机制，主动对话、化解分歧，形成利益平衡。一方面要发挥第三方作用，引入中立力量，为矛盾调解提供专业支撑。

首先，要建立规划间定期沟通对话机制。各类规划应在编制初期就相互衔接，就发展方向、规划目标进行充分沟通协商。应当成立专业化的协调机

构或工作组，把不同利益诉求主体拢在一起，在统一的议事框架内展开讨论。笔者团队在岱山县村庄规划过程中，各方部门围绕规划框架内容、发展目标及计划项目等展开热烈讨论，同时多次参与由“乡镇牵头、县直部门参与、专家评审、社会公示”的编制历程研讨会。例如关于现状用地，基于最新国土变更调查数据，通过土地转换，形成符合规定要求的现状用地图斑，在与各部门讨论衔接时，明确工作基础性内容，做好规划编制和实施管理的初步工作。在规划中，将底线、用地、国土整治与生态修复项目、产业项目、基础设施等集成展现，通过一张图的表达将多规合一落到实处。其次，要健全规划间利益平衡协调机制。坚持以人民利益为最高价值追求，在经济发展、生态保护、社会公平三大诉求间寻求最佳平衡点，最大限度调节各方利益诉求。可通过利益补偿或灵活调整政策措施的方式化解矛盾。例如大连市在资源型城市转型过程中，为解决经济、社会、环境三大需求的矛盾，采取“生态修复与工业发展并重、异地搬迁与就业安置并举”的复合式调节政策，较好地实现了可持续发展目标。最后，要发挥第三方中立力量的参与调节作用。邀请中立的专家学者、社会公众等参与规划编制、审查和调解，发挥其对规划的审视和监督职能。通过引入第三方评估机制，由中立专业力量对规划进行评估，对调节利益分歧、消除利益固化提供决策支撑，避免规划流于形式和徒劳。例如济南市对14个乡镇所出台的村庄规划实行现场勘查评估，充分听取基层群众意见，并结合卫星遥感监测数据，科学评估规划编制质量，对一些存在侵占基本农田和生态用地的规划进行纠偏。发挥了第三方监督的独立公正作用。

（三）完善法律法规支撑，确保规划有序衔接

法律是规划编制和实施的根本保障，缺乏完善的法制支撑，必然导致规划荡漾无序。因此，加强法律法规建设，严格执法，是实现“多规合一”的法治支撑。一是推动出台专门法律法规，明确不同主体规划在内涵、权责、程序等方面的衔接关系。二是完善规划实施监督机制，消除体制化障碍，调动各方参与实施的积极性。三是加大执法力度，提高违法成本，促进规划落实落地。

第一，要加快村庄规划专门法律法规的制定进程。目前我国村庄规划发展还缺乏统一的立法保障，各类规划之间关系模糊、经常出现矛盾重叠现

象。因此需要专门立法,对各类规划的定位和相互关系作出明确规定,明确统一的规划范畴和权责边界。为实现部门规划和区域规划有机衔接划定管理规则。同时还要系统梳理目前已有的相关法律法规,修订其中存在的体制性障碍条款,构建系统完备的农村规划法律制度体系,为规划合一化编制奠定坚实的法治根基。第二,要建立健全规划实施监督考核机制。一方面在编制程序上加强事先约束,细化规划编制环节、条件、时限等具体要求。比如规定规划前应该先进行评估论证,对于规划底线开发区进行边界划定。另一方面要加大事后监督检查力度,科学评价规划实施绩效,对规划效能差、落实不到位的依法依规进行问责。农业农村部派出的乡村振兴监察专员就可以发挥这方面的作用,由专员负责开展规划实施情况监察,跟踪解决实施过程中的重大问题。第三,要严格落实生态环境损害追究制度。对生产生活方式和开发建设行为造成的生态破坏进行严惩重罚,提高违规成本,引导全社会形成自觉遵守规划的意识。可以进一步完善天然林资源资产离任审计、长江经济带生态环境损害赔偿等相关制度,对关系国计民生的重点领域加大惩处力度。对一些规划中涉及粗放式经济作风和破坏环境的违法行为开展严肃查处,维护规划实施的严肃性。对规划实施中存在的不符合现有法定规定的行为,一经发现依法予以纠正和处罚。

(四) 建立新型规划协调机制,增强规划合力

村庄规划体系涉及的领域广泛、主体多元、利益链条庞大、目标取向多样,单一的行政调节机制很难满足实际需求。因此,要创新协调机制,为不同主体规划提供对接平台,增强规划合力。

首先,可尝试建立跨部门的规划协调委员会。该委员会由相关部门组建,定期召开会议,研究解决规划衔接中的重大问题。它可作为规划编制的顶层设计平台,统一发展理念、统筹规划体系、协调发展策略。同时还可发挥监督把关作用,对规划编制质量和实施进展情况进行审查,避免重复工作和资源浪费。四川省已组建了全省国土空间规划协调委员会,由省政府负责同志任主任,涵盖发改、自然资源、生态环境等20多个相关部门,定期研究协调规划重大问题,取得了较好效果。其次,可建立政府购买服务机制,借助社会专业力量参与规划协调。通过公开招标方式,聘请具备公信力的第三方咨询机构,负责规划统筹协调和评估论证工作。这些机构能够利用专业的工作模

式和研判能力,及时发现规划协调中的障碍和矛盾,提出可行化解措施,助力形成高质量、协同一致的规划成果。江苏省即聘请专业公司为经济社会发展和乡村振兴等多项规划编制提供协调服务,克服了单打独斗的弊端,促进了规划间的高效对接。再次,要加强规划公众参与和社会监督。普及规划编制知识,推广线上线下参与渠道,听取社会各界的意见建议,吸纳社会力量参与规划编制监督。通过接受全社会监督,及时发现规划内容中的矛盾和漏洞,有利于主动调整和优化。如安徽省就在乡村振兴规划编制过程中,采取了走村入户听取基层意见,组织线上线下意见征集等方式,多角度了解民意诉求,及时消除了一些观念陈旧、政策滞后等问题。此外,还要加强规划人才队伍建设。通过培养一批通晓各类规划的复合型人才,提高规划编制人员的协调统筹能力,增强对不同规划间关系的把握程度。同时,畅通多规划间的人员流动机制,促进优秀人才在不同规划领域间合理流动,实现规划专业资源共享,为规划协同提供智力支撑。

可以说,构建新型规划协调机制,打破单一行政调节的局限,有利于从体制机制层面增强村庄规划合力,化解规划分散、矛盾重叠等顽疾,推动乡村振兴战略规划高效统一实施。只有敞开大门,充分吸纳政府、专家、社会等多方合力,才能为乡村建设绘制精准科学、高效衔接的施工图纸。

结语:

总之,推进村庄规划多规合一,是破解乡村治理的一把金钥匙,传统和现代、发展与保护、利益平衡等问题通过合理规划可以得到较好解决。我们要立足国情乡情,统筹谋划、协调推进,让各类规划能够相互补充、良性互动,形成强大合力,为乡村振兴描绘出美好蓝图。

参考文献:

- [1] 陈菲.国土空间规划背景下“多规合一”实用性村庄规划编制研究——以都匀市双新村为例[J].智慧农业导刊,2023,3(19):106-109.
- [2] 黄陈勤,生辉,郭生彦.国土空间规划背景下“多规合一”实用性村庄规划的编制[J].中国住宅设施,2023(08):129-131.
- [3] 郑爽,陈慕杭.国土空间规划中“多规合一”的实用性村庄规划编制与研究——以开化县长虹乡桃源村村庄规划为例[J].智能建筑与智慧城市,2023(02):92-94.