

# 乡村振兴背景下村庄规划编制中问题的思考

丛芳 杨支金

(常德市建筑设计院有限责任公司, 湖南 常德 415000)

**【摘要】**现代农村建设进程中,村庄规划是一项基础性内容,其规划的科学性、合理性与可操作性直接关系到村庄的建设与发展,因此需要从长远角度出发做出合理规划,这对于乡村振兴目标的实现至关重要。本文阐述了村庄规划编制的政策背景、特点与核心内容,就乡村振兴背景下村庄规划编制中的问题进行具体分析,进一步探究村庄规划编制中问题的可行解决路径,旨在立足实际推动乡村的振兴与发展,促进整个社会的不断进步。

**【关键词】**乡村振兴;村庄规划编制;思考

在新时代下,党的十九大将乡村振兴战略这一历史任务提出,这是“三农”发展进程中浓墨重彩的一笔。乡村属于地域综合体,具有经济、社会与自然的特征,所具备功能多样,包括生产、生活、生态与文化等,与城镇共同构成了人类活动主要空间。乡村振兴则国家振兴,如今优质资源大多集聚于城市,乡村与城市之间差距拉大。为促进伟大复兴中国梦的实现,必须重视乡村振兴,做好村庄规划编制这一基础性工作。

科学规划是建设社会主义新农村的基础,特别是规划还决定着农村新社区发展的方向和建设的标准。建设应该讲成本,规划必须高要求。新农村建设的具体规划要按照统筹城乡发展的思路,对推进新型城市化和建设新农村进行统筹安排,对城市发展建设规划和新农村建设规划进行统筹考虑,特别是要充分体现出农村社区的区域特点、文化特征、形成特色、注重品味、突出魅力。

## 一、村庄规划编制的政策背景

1980年建房热潮兴起,这与全国区域经济发展以及新农村建设的基本形势存在密切关联,为满足新农村建设的需求,村庄规划雏形得以形成,村庄规划的推进必须要保证新型农村住宅设计方案的科学性。但就实际情况来看,村庄规划能够立足建设需要确定具体规划内容,但实际规划内容统筹缺乏宏观层面的支持,进入到20世纪90年代后,理论与实践层面均逐步得到完善,村庄规划得以在2006年进入高潮。国务院在2014年5月出台《关于改善农村人居环境的指导意见》,强调到2020年打造特色化美丽宜居村庄;中共中央、国务院在2018年9月出台《乡村振兴战略规划(2018—2022年)》要求,强调部署乡村振兴战略首个五年工作,各地区及部门应当在这一规划的指导下有序推进乡村振兴;五部门于2019年1月联合发布《关于统筹推进村庄规划工作的意见》,指出乡村振兴战略的实施必须要以村庄规划的强化为基础,结合地区实际制定策略,村庄发展应符合地区经济,详略

得当且满足群众需求;在党的十九大报告中明确标识,国土空间规划大背景下,乡村振兴的实现离不开村庄规划的支持,可以将其看作是一项基础工作与重要举措。中央到地方应集中力量推进村庄规划编制工作,保证村庄规划相关政策、规范及标准的实用性,实现多规合一,明确村庄规划编制的目的、原则及意义,城乡一体化目标也得以顺利实现。2018年湖南省各地区大力推进示范村庄规划工作,2019年村庄规划编制工作得以落实,村庄规划编制得以有序推进,且规范化程度更高。《湖南省村庄规划编制工作指南(修订版)》和《湖南省村庄规划编制技术大纲(修订版)》形成于2021年5月,是经实践而不断完善的,为村庄规划编制提供了指导。

## 二、村庄规划编制的特点与核心内容

### (一) 特点

乡村振兴背景下,村庄规划编制的特点主要体现在两个方面:

其一,时代性。在乡村振兴背景下,以可持续发展为基本原则,基于创新、绿色、开放、共享等发展理念出发,可推进村庄规划编制工作,保证其质量、效率、环保的水平逐步提升,以促进村庄发展中生态环境问题的有效解决。

其二,综合性。以乡村振兴为背景,村庄规划编制的推进,应当科学利用土地资源,就村庄产业发展、经济建设、土地利用、生态保护等体系内容开展综合分析,并作出科学规划与安排。村庄规划编制应当整合经济、环境、空间、土地、人口等因素,重视人口发展需求的发展,确保发展的协调性。

### (二) 核心内容

以《湖南省村庄规划编制技术大纲(试行)》为参考,村庄规划编制具有一定复杂性,所涉及内容众多,包括发展定位与目标确定、国土空间布局与用途管制、产业发展、道路交通、公共基础设施、防灾减灾等,涉及十余个方面,村庄规划目标的实现,应重视多规

合一，结合各村庄实际开展村庄规划，保证策略实施的精准化，充分凸显村庄特色，统筹协调发展的同时，对民意加以尊重，对其需求加以满足，保证近期行动计划制定的科学性，真正落到实处，促进乡村振兴目标的实现。

中国仍处于城市化过程中，人口布局仍将出现较大变化，真正以农业为主的人口规模还将收缩，真正以农业为主业的居民点还会减少，一大批村庄或者转变为新型小城市，或者连片发展为大中城市的一部分。道路、饮水、通信、垃圾和污水处理等基础设施建设都有规模经济。因此，实施乡村振兴战略应分类进行。在保证教育、医疗、养老、低保等基本公共服务均等化的前提下，道路、饮水、通信、垃圾和污水处理等基础设施建设可优先建在人口比较集中的村镇，从而提高利用效率。在政府财力有限的情况下，可通过创新合作方式，降低准入门槛，引导社会资本投入道路建设、垃圾处理以及教育、医疗、养老等服务产业。

### 三、乡村振兴背景下村庄规划编制中存在的问题

#### （一）村庄规划认识存在偏差，重视程度不足

就当前村庄规划编制的实际情况来看，部分主管责任人和村民对新一轮的村庄规划的重要性认识不够，还以为只是纸上画画墙上挂挂的无实际指导意义的规划。村庄规划编制具有阶段性，比如自美丽乡村规划到乡村振兴规划，再到村庄规划，尽管数次编制，但实用性不足，此类人员将村庄规划看作是完成上级任务，并不重视编制质量，形式主义问题严重，存在敷衍了事的思想。村庄建设中村庄规划的重要性并未得以真正凸显，各级部门及编制单位重视程度有限，导致随意建房现象普遍，缺乏敬畏土地之心，村庄规划编制中甚至存在编制造假的情况。

#### （二）基础数据成果滞后，指标分解不合理

如今村庄规划编制逐步推进，但缺乏完善的基础资料支持，并未确定三调最终数据、生态保护红线等，并且村庄规划目标缺乏合理的分解指标。目标性指标的分解指标是从上到下的，这就使得难以真正落实关键性指标，就部分基本农田保护线来看，其对耕地以外区域加以覆盖，或部分村庄中实际耕地面积无法覆盖基本农田目标总用地面积的情况，诸多问题的存在都会对目标指标的合理性产生影响，导致村庄规划编制工作质量较低。

#### （三）规划编制依据单一，同质性明显

村庄规划编制方面，编制单位所承接编制任务众多，编制完成时间有限，大多依照《湖南省村庄规划编制技术大纲（试行）》进行编制，模式统一，方法简单。但实际上，各村庄发展存在差异，阶段各有不同，实际编制中难以将各自特色展现出来，存在鲜明的同质性，村庄规划相对空洞化，毫无指导性与可操作性可言。村庄规划编制难以在“广度”和“深度”中找

到一个平衡点。

#### （四）编制深度不够，土规与城规缺乏融合

村庄规划编制大多采取批量规划方式，编制成果有着相同的格式和相近的内容，但深度有所不足。《综合现状图》和《综合规划图》方面普遍侧重土规内容而缺乏城规内容，整体来看比较单一，图中并未体现出对外交通、内部交通体系、公共服务体系等。《住房选型》规划方面，大多不考虑地区及地形而完全套用相同样式进行成批量编制，《生态修复和综合整治规划图》中大多为同类型意向图片，《近期行动计划》中项目库不够完善，年度计划、投资估算及资金来源明显缺失。《规划示意图》大多为意向环境整治图片。审查阶段中编制与审查具有批量化特征，内容审查侧重于完整性，往往忽视可行性与可操作性。

#### （五）用地分类不明确，操作中难于区分

《湖南省村庄规划编制技术大纲（试行）》中，《村庄规划用地分类》实现了国土用地分类与城乡建设用地分类的融合，但其中不免存在类别交叉的情况，比如农用地中的“农村道路”，其为田间道路、林道等；建设用地中的“村庄道路”为村内不同类型道路用地。实际村庄规划中难以进行准确区分，农村宅基地大多临路修建，进而转变为村庄道路，很多事情难以准确区分农村道路及村庄道路。这两种类型用地从性质上来看比较矛盾，农村道路为农用性质，属规划指标中不可减少的部分，而村庄道路性质上为建设用地，属减量规划指标，村庄发展中难以对用地指标管控性加以准确把握。

#### （六）规划编制与建设引导脱节，村民诉求难以及时解决

从普遍来看，在村庄规划方面村民的认识存在偏差，其大多将村庄规划看作是村庄建设，以住宅和基础设施建设为基本诉求，但实际上，为保证村庄规划设计的合理性，需要将土地管控、用地布局、公共服务设施、基础配套布局等加以凸显，尤其是要解决村民所关心的问题，比如住宅、公共服务设施、路灯、环境建设等，但就当前村庄规划编制实际来看，并未在这一方面进行设计和引导，村民的诉求难以得到及时有效的解决，甚至存在规划编制与建设引导相脱离的情况，村民合理且紧迫的诉求解决缺乏时效性。

### 四、乡村振兴背景下村庄规划编制中问题的解决路径

#### （一）普及村庄规划编制重要性，提升个体认识

为促进村庄规划编制的顺利进行，应加大宣传力度，就村庄规划编制的重要性进行普及，以提升个体认识。规划工程师作为村庄规划编制的主体，应明确这一内容的重要价值，掌握具体编制方法，依照规范对村庄规划进行编制，保证所应用文本的规范性，村庄规划内容宣传可依托法规性和通俗性方式来实现，促使每个人都能

够明确村庄规划编制在村庄建设中的实际作用,能够就村庄规划做出认真思考,保证所提出建议的建设性,以促进村庄规划编制工作的高质量推进。

#### (二) 调动村民参与性,满足村民基本诉求

乡村振兴大背景下,村庄规划宣传的重要性受到了全体人员的高度重视,湖南省下发《关于做好村庄规划编制促进乡村振兴的通知》,其中明确阐述,编制必须具有规范性,这是村庄规划编制的一项基本要求。在村庄规划编制之前,结合村庄规划需求召开动员大会;在村庄规划编制期间深入村庄开展调查研究;初步成果编制完成后,应广泛收集各方信息数据,获得相关意见,村委支委进行讨论研究,以得出结论;以村民代表大会为支持,审议所完成成果,落实技术层面审查,待公示后进行批复,并满足公告等相关要求。此种方式下村民规划编制过程中村民的参与性得到充分调动,也能够对村民的基本诉求加以满足。

#### (三) 核实基础数据,合理分解目标指标体系

乡村振兴背景下村庄规划工作的开展,为基本数据核实的落实提供了契机,以《村庄规划用地分类》标准为参考,结合《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南》了解不同类型用地的具体情况,就指标体系进行核实,保证其明确化,比如建设用地总规模、村庄绿化覆盖率、生活垃圾分类减量化处理率等,结合实际实时化更新原有数据,逐级上报,确保指标体系的完善化,把握村庄具体情况,由上到下合理分解目标指标体系。

#### (四) 深度融合土规与城规,协调规划编制的“深度”与“广度”

以《湖南省村庄规划编制技术大纲(试行)》要求为依据,对村庄规划进行编制,深度融合土规与城规,将用地图斑与指标体系加以深度落实,在用地图斑内容方面,依托《用地现状图》和《用地规划图》独立化呈现《综合现状图》和《综合规划图》中用地图斑内容,为数据上传提供载体,保证操作的便捷性,综合图内容包括道路交通系统、公共服务配套系统、公用设施配套系统等,各内容应当翔实化。土规与城规的融合,以产业规划为主要体现,因此产业用地的布局应当科学合理,建设用地估摸管控方面应体现集约化,保证农用地利用的合理性,村庄规划中应做深产业发展,协调村庄规划编制的“深度”与“广度”,保证村庄规划编制的科学性。

#### (五) 深入调研近期行动计划项目,提高项目可行性与可操作性

土地出让、开发与建设的推进离不开近期行动计划的支持,这就需要确保近期行动计划编制的科学性,坚持实事求是的原则对建设项目及建设时序做出安排,项目可行性与可操作性得到保证,这是村民的关注点。以项目库为主要形式,能够对近期行动计划项目进行

表达,结合项目实际确定项目建设地点、规模、投资估算、资金来源等,在此基础上开展深度调查研究,并系统论证,确保项目建设方具备优良条件,项目建设也得以高质量推进。

#### 结束语:

为全面建成小康社会,应当高度重视村庄建设在新时期下的重要性。村庄建设发展中,应当以乡村振兴为背景,将“三农”基础夯实,尊重村庄之间的差异性,科学编制村庄规划,保证其简洁化、实用性与深入化,为村庄建设发展提供有效指导。农村与城市之间存在差异,未来村庄规划建设应当在物质空间改善的基础上,将农业产业发展纳入,重视生活基础保障的不断强化,实施乡村振兴战略,要按照产业兴旺、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。产业兴旺,就是要紧紧围绕促进产业发展,引导和推动更多资本、技术、人才等要素向农业农村流动,调动广大农民的积极性、创造性,形成现代农业产业体系,促进农村一二三产业融合发展,保持农业农村经济发展旺盛活力。生态宜居,就是要加强农村资源环境保护,大力改善水电路气房通讯等基础设施,统筹山水林田湖草保护建设,保护好绿水青山和清新纯净的田园风光。乡风文明,就是要促进农村文化教育、医疗卫生等事业发展,推动移风易俗、文明进步,弘扬农耕文明和优良传统,使农民综合素质进一步提升、农村文明程度进一步提高。在实践中,推进乡村振兴,必须把大力发展农村生产力放在首位,支持和鼓励农民就业创业,拓宽增收渠道;打造农业特色品牌,尽可能缩小城乡差距,顺应市场规律,促进农村产业化发展,建设美丽乡村,打造现代化特色强国。

#### 参考文献:

- [1] 姚尚建.城市权利的解锁—基于乡村振兴的视角[J].治理研究,2019,35(01).
- [2] 百度百科.学术网文《国家乡村振兴战略规划2018—2022年》
- [3] 刘倩.基于城乡统筹规划的村庄用地分类研究—以成都市为例[D].西南交通大学,2014
- [4] 徐文洁.国土空间规划背景下村庄规划编制探讨—以山东省为例[J].小城镇建设,2020,38(07).
- [5] 蒋丹.国土空间规划背景下实用性村庄规划编制研究—以眉县金渠镇河底村为例[D].西北大学,2020

**作者简介:** 丛芳(1981.10.15—),女,民族:汉族,籍贯:湖南常德,研究方向:城乡国土空间规划设计,聚焦乡村振兴理念,乡村规划现实问题研究与解决路径探索。