

# 国土空间规划背景下国外乡村规划的思考

杨墨泉

北京建筑大学 北京 100044

**摘要:**我国是发展中大国,互联网时代的迅速发展推动了乡村建设正以不同于城市的方式快速发展。在实施国土空间规划体系构建与乡村振兴战略这两大背景的叠加作用下,村庄规划编制的思路、理念、技术路线等也必然发生相应改变。本文选取国外一些国家的乡村建设发展为例,结合国土空间规划的需求,为我国乡村规划提供一些思路和启发。

**关键词:**乡村建设;国土空间规划

21世纪以来,中央一号文件都会针对“三农”工作提出指导,凸显了新阶段新形势下党中央对农村工作的高度重视。2022年,党的二十大报告更是提出了“坚持农业农村优先发展;统筹乡村基础设施和公共服务布局”等一系列措施,为全面推进乡村振兴指明方向。由此可见,在新时代发展的背景下,乡村振兴是必不可缺的,是中国全面发展的重要环节。乡村建设的不断完善,成为统筹城乡协调发展、全面振兴的重要举措。

本文通过分析国外乡村发展的先进经验,研究国土空间规划下村庄规划的特点,2019年自资部印发相关通知要求全面开展国土空间规划工作,全面考虑村庄发展的各种物质与非物质环境,优化村庄布局,编制实用性的村庄规划。面对多项规划冲突、部门职能不协调、缺乏连接等问题,国土空间规划提供了解决途径。在此背景下研究学习其他国家的乡村规划发展进程,总结经验,为我国的实用性村庄规划提供一些启发。

## 1 国土空间规划

### 1.1 国土空间规划的概念

国土空间规划是对我国空间资源合理安排的计划,是国土空间开发的行动指南,对各专项和详细规划起指导作用。通过对国土空间进行科学规划,一方面可以满足我国开发治理的需要,促进经济发展和进步;另一方面可以引领国土开发相关政策的制定,利于资源合理配置。目前我国规划工作正处于变革的关键时期,国土空间规划作为全面深化改革的重要部分,在规划中承上启下,是变革时代推动质量发展的空间引擎,对我国将来发展具有关键作用。

### 1.2 国土空间规划形成过程

国土空间规划的多规合一萌芽于我国“十五”规划期间,钦州市首次提出三规合一的规划理念,我国开展了一系列多规合一试点工作。由最初的“两规合一”到现在的多规合一,逐步深化各规划间协调统一的广度。自2003年起,我国开展空间规划改革试点工作(“多规合一”试点),该试点工作可分为第一段的探索阶段(2003年-2004年)、第二段试点阶段(2004年-2013年)和第三段全面提速阶段(2014年至今)三个发展阶段。学术界对于多规合一概念的主要有两种观点:第一,大部分学者认为多规合一是空间规划的协调,重点是推动各种规划的衔接,主要任务是协调城建部门的城规、发改委的经规、国土部门的土规等各类在土地资源上的矛盾与对立,不产生新的规划类别,通过现有各规划协调提高政府行政管理的措施。第二,部分学者认为多规合一是指突破现有法规框架以及规划体系,创造新的类型,建立新的层次,作为现有各类的上位规划,进行统一指导。本文将采用第一种解释,这是将包含经规、土规、城规等多个规划到一个规划区域上,而解决各类规划自成体系等问题,合理配置土地资源,推进城乡统筹发展,提高空间治理能力和管控水平,并运以此解决村庄规划面临的问题。

自此国土空间规划总体分为“五级三类”,既国家、省、市、县、乡镇五个等级,各等级又分为总体规划、详细规划以及相关专项规划三种类别。国土空间规划背景下的实用性村庄规划,是对村庄全域土地利用、生态资源、产业发展等进行的综合部署与规划安排,从规划范围上包含村庄全域空间,是对以往村级土地利用规划和村庄规划的系统整合。

## 2 国外村庄规划研究

### 2.1 德国村庄更新规划

德国村庄更新起源于20世纪八十年代,随着工业化水平的提升村庄人口减少,农业生产也逐渐下降,但其居住环境和自然景观水平却在不断提升。在郊区化过程中,越多的城市人口迁移至农村,这使乡村不仅作为居住空间、农业生产空间,还承担起了休闲旅游服务的功能。但由于缺乏相应规划及法规的引导,造成村庄自然环境的破坏,在此背景下学者们提出村庄更新计划,规划目的以保护自然景观、传统风貌、村庄肌理、文化传统为主,并提出完善村庄设施建设,实现村庄自治与经济提升等一系列措施。

由于德国是地方分散型联邦制国家,城市与乡村二者属于平级的关系,村庄规划也就不从属于城市规划,是与城市规划平级。在法规上,法律规定城市规划工作属于地方自治型工作,上级政府不能直接随意干预,村庄规划作为与城市平级的规划类型,也不受州政府的直接管控,因此德国村庄更新规划在编制层面有着相对独立的地位。针对农业用地的建设活动安排,德国还出台有《田地重划法》,对规划区域的水资源、各项农业基础设施和自然景观等进行管理,有权对规划中农业用地进行调整,同时负责处理侵占农田的补偿协商事务等。

### 2.2 英国村庄发展政策与规划

英国是世界上较早进行规划研究的国家,也较早提出将城市与乡村作为整体进行研究,其村庄规划经历了耕地保护、自然景观保护、综合发展规划三个阶段:①耕地保护阶段:二战原因致使德国对英国实行贸易封锁,面临粮食短缺的农业危机,这让依赖农产品进口的英国意识到农业经济的重要性,为证粮食生产,英国提出村庄发展政策促进对耕地的保护,这时期的村庄规划也是以农田的保护为主;②自然景观保护阶段:1970年代,“逆城市化”现象导致大量人口迁入农村,村庄自然景观遭到破坏,传统的肌理与结构面临威胁,这一时期村庄政策提出应合理平衡自然景观与乡村发展之间的关系,村庄规划既要满足人们增长的休闲娱乐需求,也要对自然景色的保护;③综合发展规划阶段:21世纪之后,有学者提出集经济、环境于一体的村庄综合性发展规划,规划内容包括了基础设施、住房、农业、交通和生态空间多方面,目的是在指导乡村经济发展,同时改善居民的居住环境。

英国的村庄规划是其空间规划的重要组成部分,英国在法律层

面上的明文规定,突出了村庄规划的重要作用对城乡融合起到了促进作用。在英国“国家—区域—地方”的三级规划体系结构中,村庄规划包括保护与发展两种,针对保护型空间规划,依据《乡村地区利用规划》等法律规定,对非农业开发建设活动进行限制,并提出了不同空间保护规划方式;针对发展型规划,其编制与管理的主要法律依据是《第7号规划政策文件》。英国乡村地区能够呈现出完整的传统肌理,与政府对乡村地区的管理与保护密不可分。

### 2.3 法国村庄开发与村庄建设

二战结束后,法国虽然没有遭遇粮食危机,但其城乡都遭到严重破坏,迫切需要进行村庄建设。其村庄规划可以分为四个阶段:第一阶段为振兴时期,重点推进农业发展与基础设施建设完善上,目的是疏解城市人口;第二阶段是整治时期,这一时期“逆城市化”和“土地荒漠化”突出,整治的目的是防止居民对传统村落格局的破坏,保护农村自然景观;第三阶段是复兴时期,随着城镇化水平的提升,乡村的功能也在逐渐转变,提供休闲娱乐乡村旅游等多功能产业空间,这在乡村复兴理念下产生许多新型村庄;第四阶段是分类发展时期,这个时期根据不同地区农村特点制定政策,引导村庄分类发展。

在行政体制上,法国行政区划分为“国—大区—省—市镇”四个层级,在每个层级都涵盖城市地区与乡村地区,实行一体化管理。法国还一直沿用“中央与地方”分权的管理制度,在规划体制上也是如此,各级政府有着明确的任务与要求,国家层面制定全国土开发战略与发展计划、大区层面编制和实施区域性规划、省级层面负责行政区内的农业用地调整规划与自然空间规划、市镇层面则主要在上位发展要求的基础上,进行规划的细化与落实。

### 2.4 日本村庄建设与规划

二战之后,日本将重心放在粮食生产与耕地保护上,村庄建设主要集中在农业基础设施建设方面,还没有正式意义的村庄规划。随着城市化工业化的发展,导致农村地区开始出现过疏化现象,针对这一问题,日本政府提出乡村经济振兴政策,制定《农振法》等相关法律,探索利实现乡村复苏的发展路径。对于农业应该怎么发展,日本从两方面进行了研究,一方面政府制定强调村庄建设要可持续发展,注重人居环境的改善,以及村庄魅力的塑造,推进“村镇综合建设示范工程”,并成立日本农村规划一级学会;另一方面,民间逐渐展开“一村一品”等乡村运动,深入挖掘村庄特色与优势,实现“文化传承、特色引领、生态保护、提高收入、振兴经济”的村庄发展目标。

日本有很强的地方自治权,国家行政机构由中央政府与地方团体两级构成,地方团体分为“市、町、村”与“都、道、府、县”两级,在行政级别上没有从属关系,各级别均为平级关系。在规划体系上,分为国家层面与地方层面,涉及村庄规划的为地方层面的综合计划,按照内容可分为与土地利用、设施建造相关的具象计划和与农村人口、组织制度相关的抽象计划两类。在管理上,日本的村庄工作主要由农林水产省规划部门和国土交通省的规划部门两个机构负责,前者负责产业的发展与振兴,以及农业用地的合理发展主要,而后者负责空间建设与土地利用相关事宜。在法律法规上,日本还未形成成熟的法律体系,只是提出将综合规划作为村庄编制依据,对于过程中涉及的农业用地与非农业用地的调整,还需符合相关法律的规定,这些法律会根据需求补充,满足发展的需求。

日本村庄规划的特点是注重村民参与,以保护日本传统乡村的“造町运动”就是村民自发组织的标志性运动;“一村一品”运动更是取得了效果并对很多国家乡村发展有借鉴意义;80年代开始,日本的村庄规划就逐渐转变为村民主导,村民参与规划的方式不仅

参与审批,还自己动手做规划,并且在建设过程中出钱出力,参与规划方案的制定,保证规划成果的落实。

### 3 对我国村庄规划的启发

通过上述各国村庄规划发展历程的系统分析,编制国土空间规划下的村庄规划,需要在顶层设计树立意识并做到保障:

#### 3.1 城乡统筹的规划发展理念

国外大多数国家在行政体制上并无城、乡之分,城市与农村是平级关系,仅在产业类型等方面存在区别。在规划层面,积极推进村庄规划的研究与探索,规划范围覆盖行政管理全域,努力实现村庄与城镇均化发展。各国针对城乡一体、城乡统筹的研究,也符合我国当前村庄规划、农村工作、农村资源配置的需求。

#### 3.2 全面系统的村庄空间规划体系

系统全面的规划体系是各层级规划依序编制的前提,多数国家建立了完善的城市规划体系,但对乡村地区还处于摸索阶段。日本在多年乡村空间规划探索中,建立全面系统的村庄空间规划体系,覆盖国土利用、自然生态、经济产业、物质建设等,为村庄空间规划提供了制度基础。

#### 3.3 单一目标向综合目标转变

过去的村庄规划,重点在于安排村庄建设用地,对居民点用地进行规划布局;而土地利用规划中的规划,强调耕地保护,非建设用地的管控。之前无论哪一种规划,其目标都较为单一,即便内容能落地实施,也很难实现可持续发展。国土空间规划背景下强调将多种类型规划进行融合,涉及了空间、土地、产业、建设等多方面内容。

#### 3.4 部门合作是规划编制协调手段

乡村相比城市地区而言,还涉及农田用地等多种非建设用地,这要求进行多部门之间的协调合作,按照各部门规定对全域空间统筹安排。德国的土地利用部门主要负责外部广阔农业生产用地的开发,城市规划部门主要负责居民点建设用地的调整。日本需要在农林水产省与国土交通省两部门的意见下编制规划,以便实现农村地区经济的全面发展。

#### 3.5 自下而上的村民民主方式

乡村地区作为社会关系复杂、发展历史悠久、处于动态变化的地区,在规划中难以靠短时间的调研判断村庄发展的问题,这就更加需要从村民自身的角度看待村庄问题,国土空间规划背景下的村庄规划需要村民主动参与规划,以人为本,提出规划建议。例如日本、韩国,都有过村民的自下而上的村庄建设活动,并且都取得了相当成功的效果。

因此,国土空间规划背景下的村庄规划有着综合性、约束性的特点,在编制时要遵循以人为本、因地制宜、城乡统筹、生态优先的原则。应充分研究国外各国关于村庄规划的先进经验,总结各国的不足之处,树立以解决村庄问题为基础、以实现村庄发展为本、以满足村民需求为前提、以保障成果实施为目的的工作思路,科学合理编制村庄规划。

### 参考文献:

- [1]周彦珍,李杨.英国、法国、德国城镇化发展模式[J].世界农业,2013(12).
- [2]丁声俊.德国小城镇的发展道路及启示[J].世界农业,2012(2).
- [3]贺贤华,毛熙彦,贺灿飞.乡村规划的国际经验与实践[J].国际城市规划,2017,(05)
- [4]王兵.如何做好乡村振兴背景下的“多规合一”村级规划[J].资源导刊,2018(08).

作者简介:杨墨泉,北京建筑大学硕士研究生,研究方向:工程与项目管理。