

乡村振兴战略背景下我国村庄规划面临的问题及改进建议

殷雨佳

上海市岩土工程检测中心有限公司 上海 200436

摘要:党的十九大提出了乡村振兴战略,村庄规划作为乡村振兴战略中的重要一环,对引导农村地区生产生活、居住环境、产业发展、交通及基础设施建设等方面具有重要作用。本文主要阐述我国村庄规划现状特征,并分析总结我国村庄规划面临的主要问题,并针对问题给出对于我国村庄规划编制的改进建议。

关键词:乡村振兴;村庄规划

The Problems and Lmprovement Suggestions of Village Planning in China under the Background of Rural Revitalization Strategy

Yin Yujia

Shanghai Geotechnical Engineering Detecting Centre Co.,Ltd

Abstract: The 19th National Congress of the Communist Party of China put forward the strategy of rural revitalization.Village planning as an important part of rural revitalization strategy,is important to guiding production and living, living environment, industrial development, transportation and infrastructure in rural areas.This paper mainly expounds the current characteristics of village planning in China,and analyze the main problems faced by village planning,and give some suggestions for improvement of village planning.

Keywords: Rural revitalization; Village planning

在乡村振兴战略背景下,村庄规划作为国土空间规划的重要组成部分,对优化配置乡村资源、完善村庄产业发展和人居环境等方面具有重要作用。当前我国各地正大力开展村庄规划编制工作,但目前仍然存在一些问题,为顺利实现乡村振兴目标,有必要紧扣乡村振兴主要方针,从产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的角度,全方位对农村地区进行合理的规划。

一、我国村庄规划发展历程

改革开放以来,我国村庄规划共经历了探索阶段、发展阶段、城乡一体化阶段和美丽乡村及乡村振兴阶段。

(一) 探索阶段(1978—1984年)

十一届三中全会提出了家庭联产承包责任制,这一时期我国开始关注农业农村发展,乡村规划的工作也在探索之中。在1981年召开的第二次全国农村房屋建设工作会议中,提出乡村规划要将村庄与其周边环境进行综合考虑,意味着我国对乡村规划已经有了一定的理念和想法,但缺少相关的

技术标准和理论基础。

(二) 发展阶段(1985—2002年)

该阶段首次提出了市场经济的概念,农村的产业发展和经营体制也开始创新。该阶段对村庄规划开始有明确的规范和标准文件,包括1993年由国务院颁布的《村庄和集镇规划建设管理条例》、1994年发布的我国第一个关于乡村规划的国家标准《村镇规划标准》^[1]、1995年由建设部发布的《建制镇规划建设管理办法》、2002年由国家环境保护总局和建设部发布的《小城镇环境规划编制导则(试行)》等,同时,各省市也开始组织编制村庄规划,这一时期我国村庄规划处于大力发展阶段。

(三) 城乡一体化阶段(2003—2012年)

该阶段是我国现代化和城市化发展的重要阶段,通过一系列体制改革措施,促进城市与乡村在规划建设、产业发展、政策措施、生态环境保护等方面的一体化发展我国在该阶段完善和健全了一系列的农村制度,掀起了一股新农村建

设浪潮。2007年10月28日第十届全国人民代表大会常务委员第三十次会议通过了《城乡规划法》，村庄规划也正式得到了法律层面的认可。

（四）美丽乡村及乡村振兴阶段（2013年至今）

国家农业部于2013年启动了“美丽乡村”创建活动，并于2014年正式发布了美丽乡村建设十大模式，即产业发展型模式、生态保护型模式、城郊集约型模式、社会综治型模式、文化传承型模式、渔业开发型模式、草原牧场型模式、环境整治型模式、休闲旅游型模式和高效农业型模式，为乡村规划编制工作提供了新的指引和思路。住房与城乡建设部在2015年出台的《关于改革创新、全面有效推进乡村规划工作的指导意见》中，提出要确立乡村建设规划先行及主导地位，在五年内实现村庄规划的“全覆盖”。2017年提出“乡村振兴”战略，对村庄规划的编制工作也有了新的要求，2021年中央一号文件明确提出要加快村庄规划工作，探究并总结“多规合一”的实用性村庄规划编制的思路与方法，强调村庄规划编制的实用性和可操作性。

二、村庄规划的意义

在乡村振兴战略背景下，对村庄规划的完善和落实十分必要。一方面村庄规划有利于缓解当前城乡生活水平差距大、基础设施和公共服务设施不完善等问题，提高农民经济收入和生活质量^[2]；另一方面村庄规划为村庄建设提供了积极指引，防止村庄建设过程中出现侵占基本农田和触及生态红线等问题；此外，村庄规划有利于乡村文化和村庄历史建筑，使得乡村特殊文化能够顺利地传承下去，从而实现精神文明和物质文明的共同发展^[3]。

三、当前我国村庄规划面临的主要问题

（一）村庄规划的实用性不强

虽然现行村庄规划在编制过程中会进行实地考察调研，逐步考虑到村庄自身实际情况和乡村地理环境条件，但仍然存在规划方案无法适应乡村实际发展需求的情况。如村庄规划中给出的土地相关指标、用地性质、规模等，可能在实际发展建设时，无法满足乡村发展需求；农民宅基地拆旧及安置等布局完善，却不符合村民意愿等问题^[4]。

（二）农村人口与产业发展需求不匹配

农村人口和农村产业发展需求不匹配是限制村庄规划工作的重要因素之一。随着城市化进程的不断加快以及工业的快速发展，许多农村青壮年选择外出打工，农村多为留守老人和儿童。随着农业农村现代化推进，农村产业结构调整，农村一二三产融合发展，农村对于青壮年劳动力的需求也逐步增大，因此产生了农村现状人口无法满足村庄产业发展劳动力需求的矛盾^[5]。

（三）村庄规划政策依赖性较强

随着我国乡村政策、措施不断完善，多层次的政策制度框架逐步确立。全国各地均颁布了相应的村庄规划建设技术标准、导则或指引文件。在地方性政策的探索和实施下，国家村庄规划建设的政策体系也得到了发展和完善。然而，这种对政策的依赖也导致了一些问题。随着国家对于“三农”政策和城乡关系政策的逐渐转变，村庄规划政策的长效性受到挑战，且村庄规划的组织编制容易演变为政策应对的模式，其科学性及其合理性易受到质疑^[6]。

（四）受制于城市规划编制理念，缺乏一定的乡村视角

从编制方法上看，部分村庄规划长期沿用城市规划编制方法^[7]。由于农村地区所处的地形地貌、地理区位及历史发展情况等于城市不同，村庄规划更应强调农村地区的特色。如果采用城市规划的方法引导各类村庄规划，容易形成“千村一面”的复制性效果，难以体现乡村地区特色。

从技术手段上看，城市规划侧重于公共空间的建构，并重视不同层级、规模和形态的公共空间体系框架构建^[8]；而乡村地区功能特征受土地属性影响较大，如集体土地所有权权属不完整、生产布局受耕地与永久基本农田限制等。因此，村庄规划的编制在技术手段上应尊重农村地区集体土地的特殊性^[8]。

（五）农民参与度不足

村庄规划在编制和实施过程中，受城市规划方法模式的惯性影响，村民参与大多流于形式，村庄规划编制成果容易忽视村民文化和知识背景。随着规划图纸和文本编制的技术体系日趋复杂，未充分考虑村民的认知能力，常导致村民反映看不懂的情况，规划内容的技术性对于村民的接受程度较低，导致村民实际参与度不足^[9]。

四、乡村振兴战略背景下村庄规划改进建议

（一）加强乡村资源的开发与利用

部分乡村地区有着丰富的自然资源，但由于基础设施不完善、产业结构落后等限制，这些资源无法得到全面开发和利用。加强乡村资源的开发与利用能够在一定程度上拓展乡村的发展空间，为当地产业发展尤其是乡村旅游业的发展提供便利条件。在村庄规划工作中，建议调查和分析各项乡村资源，通过充分利用乡村地区现有资源，对其进行开发与利用，以创造更多的经济效益。此外，从规划角度对乡村地区的非耕地资源展开合理规划，制订有效的资源开发和应用计划，有利于形成完整的产业结构^[10]。

（二）促进产业转型，鼓励人口回流

农村人口和产业发展需求不匹配的问题需要得到相关部门的关注与重视，在村庄规划过程中，通过实地调查来掌握农村现状的人口分布及产业发展情况，积极制定产业结

构调整方案,推动产业转型升级,结合当地村庄发展状况和环境条件等因素开发出相应的农副产品,引进先进生产技术和设备使村庄逐渐形成自己的产业链,提高村庄整体的经济发展水平。同时积极做好农民职业教育培训工作,鼓励农民留在本村工作,积极鼓励农村青壮年在城市学成后回乡创业或工作。

(三) 切忌急于求成, 重视发展过程

在开展村庄规划编制的工作中,很多相关部门只关注村庄规划成果,缺乏对相应发展过程的重视,可能会导致规划编制单位急于应对从而使得村庄规划成果急于求成。因此,在村庄规划工作过程中,应加强对农村自然资源条件、产业发展状况、人口结构与发展需求等方面的重视,转变以往目标导向模式,着力打造符合当地自然地理状况、人文产业现状及历史文化特色的美丽乡村,将当地资源切实转变为农村发展致富的主要来源,实现农村区域可持续发展^[1]。

(四) 注重差异化编制各地村庄规划

在经济发展的不同阶段,乡村所需解决的问题也不尽相同,村庄规划的内容也存在一定差异。城镇化初期重点关注乡村基础设施建设等问题,快速发展时期需要关注乡村衰落问题,注意引导人口回流、振兴乡村产业发展以及复兴乡村文化,城镇化后期则需解决城乡一体化发展等问题。当前,我国正处于城镇化快速发展阶段,由于我国东西部经济发展差异较大,所处的城镇化发展阶段也不同,因此,要根据不同地区经济社会发展阶段的实际情况,编制差异化的村庄规划。

(五) 重视公众参与度

为进一步推动村庄规划工作的有效落实,应充分调动村民积极性,鼓励村民参与到村庄规划工作中,促进村庄的有序发展。要提高村民对村庄规划工作的认知,设计科学合理的村民参与方式,使村民真正能够参与到村庄规划工作中。

五、结束语

综上所述,在乡村振兴战略背景下,村庄规划逐步发展成为我国农村地区建设发展的重点内容之一。针对当前村

庄规划存在的问题,提出在新时期村庄规划发展过程中,应重点关注当地特色资源,推动农村地区产业融合创新发展;优化人口结构和产业结构调整;注重规划方案编制的科学性、实用性及地区差异性;调动农村地区村民积极性,重视提升农村公众参与程度。

参考文献:

- [1] 孙晓倩. 乡村振兴规划编制特征与体系探索——以云南大理州永平县为例[J]. 城乡规划, 2019(02): 87-95.
- [2] 熊艳. “多规合一”实用性村庄规划助力乡村振兴探讨[J]. 四川建材, 2021, 47(12): 232-233.
- [3] 陈贤, 李娜, 朱丽鹏. 乡村振兴背景下村庄规划要点分析[J]. 南方农机, 2022, 53(08): 107-109.
- [4] 张文, 赖艳. 乡村振兴背景下的实用性村庄规划研究: 以醴陵市隆兴坳村为例[J]. 小城镇建设, 2021, 39(11): 43-49.
- [5] 赵科科, 杨猛, 冯新刚. 参与式规划的乡村实践与探索: 以福州市晋安区九峰村为例[J]. 小城镇建设, 2021, 39(3): 48-56.
- [6] 杨亚楠, 苑惠丽. 我国村庄规划发展面临的问题及治理策略[J]. 中国土地, 2022(04): 30-32.
- [7] 范菽英, 刘鹏, 王武科. “后城市化时代”宁波乡村发展建设转型方向研究[J]. 小城镇建设, 2018(06): 5-10.
- [8] 杨帆, 周天扬, 朱结好. 当前乡村规划问题反思与策略——以乡村规划设计竞赛为剖析对象[J]. 规划师, 2019, 35(16): 68-73.
- [9] 李燕飞, 刘文俊, 杨浩. 新时期实用性村庄规划成果表达探索——基于不同参与主体的需求[J]. 规划师, 2016(1): 119-125.
- [10] 王东霞. 基于乡村振兴战略的实用性村庄规划问题思考[J]. 中国住宅设施, 2019(9): 21-22.
- [11] 刘慧玲, 李爽. 乡村振兴战略背景下农村村庄规划发展研究[J]. 南方农机, 2022, 53(09): 126-128.

作者简介:

殷雨佳(1993.1.3—),女,汉族,籍贯:江苏省常州市,硕士研究生,研究方向:土地规划。