

论多规合一村庄规划的实用性与有效性

季正嵘, 李京生

(同济大学 建筑与城市规划学院, 上海 200092)

摘要: 乡村的空间多元、价值多元、治理多元, 导致“多规合一”的村庄规划必然面临多元困境。为了避免失实、失效和失衡规划, 在乡村振兴的背景下乡村地区国土空间治理必须兼顾实用性与有效性。实用的村庄规划要做到指标系统实用、治理策略实用和实施路径实用; 有效的村庄规划要做到刚性传导有效、规划组织有效和蓝图动态有效。注重因地制宜的乡村建设实践, 注重因时制宜的乡村治理重构, 注重因人制宜的乡村新型经营组织培育, 建构多元共生的空间系统并为乡村社会注入再生产能力才是注重实效的村庄规划。

关键词: 村庄规划; 多规合一; 规划实用性; 规划有效性

中图分类号: TU982.29

文献标志码: A

Practicability and Validity of Multi-Compliance Village Planning

Ji Zhengrong, Li Jingsheng

(College of Architecture and Urban Planning, Tongji University, Shanghai 200092, China)

Abstract: Due to the diversity of rural space, value, and governance, the multi-compliance village plan is bound to face multiple difficulties. In order to avoid impractical, invalid, and unbalanced planning, in the context of rural revitalization, the spatial planning of national land in rural areas must take into account the practicability and validity. The practical village planning should make the index system practical, the governance strategy practical and the implementation path practical, the valid village planning should be valid rigid conduction, valid planning organization and valid dynamic blueprint. To encourage the practice of rural construction in accordance with local conditions, attention should be paid to the reconstruction of rural governance in accordance with the local conditions, to cultivate new rural management organizations in line with the local conditions, to construct a multi-symbiotic spatial system, and to inject reproduction capacity into the rural society in practical

and valid village planning.

Key words: village planning; multi-compliance plan; practical planning; valid planning

2019年5月23日, 中共中央、国务院《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》(以下简称《意见》)正式对外公布。2019年5月自然资源部在《关于加强村庄规划促进乡村振兴的通知自然资办发[2019]35号》的工作通知中明确规定: 村庄规划是法定规划, 是国土空间规划体系中乡村地区的详细规划。我国村庄规划全面进入了“以生态文明为引领、以乡村振兴为目标、以空间规划为载体”的新阶段。国家从空间治理能力建设的角度提出空间规划体系的改革, 体现了这次空间规划改革的问题导向, 规划要有用、管用、好用, 不是做表面的, 而是要真正地贯彻实施, 能指导规划实践有实用性; 还体现了这次空间规划改革的价值导向, 规划编制成果法定化要有效率, 规划实践要直观、动态、并持续陪伴村庄发展!

1 多规合一的村庄规划面临多元困境

按照国土空间规划体系建设总体要求, 提出了“多规合一”实用性村庄规划的总体定位。然而乡村的空间多元、价值多元、治理多元, 导致多规合一的村庄规划必然面临多元诉求。在乡村地区建立多规合一的规划系统面临着土地指标增转失实、主体权利虚位失效以及乡村治理体制失衡等多元困境。

1.1 乡村保发展和保耕地之指标困境

规划首先应正视乡村“保耕地”的困境。国土空间规划体系中落实的三条刚性控制底线为生态保护红线、城镇开发边界和永久基本农田保护线, 在不同

收稿日期: 2020-07-28

第一作者: 季正嵘(1981—), 男, 高级工程师, 工学博士, 主要研究方向为乡村规划的理论与实践。

E-mail: jzhengrong@qq.com



论文
拓展
介绍

层次的国土空间规划中进行刚性传导。当前国土空间规划全面铺开,市县和镇的国土空间规划尚未确定,导致村庄规划缺乏上位的依据。保护线和规模指标迟迟不能传导下来,即使村庄规划编了也难以法定化。有规划编制需求的村庄,其数量规模不可低估,行政主管部门面临庞大工作任务的挑战。

规划也应该重视乡村在“保发展”的矛盾。农村新产业新业态大量涌现,夹杂着土地利用的冲突与矛盾。土地审批难、项目落地难,制约了农村合理建设用地需求。例如上海国土规划与城乡规划在“两规合一”之后,在指标紧约束的形势下,新城和重要新市镇的土地资源尚且捉襟见肘,村庄发展用地更是处于末位考量^[1]。从转变农村土地使用模式、培育农村产业新业态、增加农民收入、激发农村内生发展动力的角度定位村庄规划,这就要求村庄规划必须摆脱单一空间规划或土地整理规划的技术定位,增加经济和社会属性。

规划权对应着发展权,村庄规划价值的显化会带来更多的关注与争夺。各级地方政府以及各种行政部门的利益诉求往往主导了法定化的村庄规划的形成,城乡土地规划权的不平等又导致乡村规划的价值并没根植于农民集体而是根植于政府。另外,某些地方政府在发展经济的考量下,一般会动用地方政府的规划权,通过农村集体土地直接入市倒逼规划落地。事后按照既成事实确认规划,提供通道补办手续。地方政府与某些经济组织“共谋”通过不完善的乡村规划法定化流程,对各种用地指标进行“圈地”和“勾地”。从而使缺少监督和评价机制的乡村规划又成为利益集团逐利的保护伞,扭曲了其真正的价值和意义,产生了大量背离初心失实的规划。

1.2 乡村多元化主体权利之主体困境

乡村地区的规划主体包括:上级政府、基层干部、村民组织、自治机构、社会企业、投资企业、合作社、本村外出人员、返乡个人、专业人员、志愿者、市民等^[2]。2020年3月农村农业部针对新型农业经营主体和服务主体提出了高质量发展规划,未来家庭农场、农民专业合作社、农业社会化服务组织等新型组织模式将各类主体以新的模式组织起来,因此未来乡村地区的规划主体将更为多元。当前乡村社会的多元主体是乡村发展所广为倡导的,但多元的乡村权利主体又会带来权责限定交叉模糊的弊端,反而造成我国农村土地集体所有权者的“主体虚位”。以自2018年开始的全国“大棚房”问题专项清理整治行动为例。在惊叹耕地被占之严重、肯定这场耕地保卫

战成效的同时,也引发了一系列值得深思的问题:当初村集体什么要鼓励投资?现在乡政府为什么又要求拆除?如果是违法违规的项目,在建设过程中为什么没能制止?“企业花冤枉钱建大棚、政府花巨资拆大棚”的双重浪费导致对休闲农业产业和基层政府公信力的双重损害。是下乡资本绑架成本低廉耕地的贪婪?还是农村合作组织经营不善的无奈?或是乡镇行政与村委自治的觉醒?当前,乡村旅游、共享农业、体验农业、创意农业等农村新产业新业态蓬勃发展。以“大棚房”为典型代表的休闲农业仅是其中一种。仅此一种,就能玩出如此繁多的违规占地花样。当大棚房触碰到底线问题便得到如此力度的纠正,于是不得不担忧:面对农村这一广阔的“投资洼地”,土地的“主人”集体缺位怎么办?

当然,造成大棚房问题的不只有乡村规划缺位的问题,还有土地政策不够细化,土地分类过于笼统、监督和管理缺位等一系列问题,产生了大量前后矛盾失效的规划。但现实的困境在于:村庄的集体土地的所有者并不是村委会,而法定村庄规划的责任主体是县级以上的人民政府。多元主体参与的乡村规划谁来编制、谁来审批和谁来监督?所谓法定的村庄规划能否覆盖乡村发展与保护的所有主体和所有领域?那些不能承担起多元主体利益协调的乡村规划就是失效的规划。

1.3 乡村行政治理与村民自治之体制困境

乡村地区的规划在现实推进中的障碍本质上在于国有土地所有制与农村集体土地所有制并存、行政治理与村民自治的并存,使得国土空间规划管控系统存在根本性冲突。政府利用行政手段对城镇建设用地进行严格管控并统一开发,其相关法规体系已较为完备,而目前基于村民自治针对农村集体所有土地的管控、开发及流转依然缺乏完善和明确的法律规范体系^[3],通过村庄规划这类政府行政强加的手段干预本应由村民自治主导的乡村发展规划。村庄规划过渡行政工具化,违背乡村社会治理机制,导致乡村基层民主形式化,而产生大量流于形式的规划。

基层民主管理、农村土地管理与村庄规划管理是乡村规划过程中关涉到的三类权责。但是现行乡村规范的法律规范体系对这三类权责的限定依然模糊,以对农村集体所有土地的管理最为突出。实际上,解决冲突的主要路径就是划清乡村行政权与村民自治权的界限,加快农村土地确权,明确乡村各权利主体的权责限定落实农村集体土地产权保护,从

而解决集体土地所有者的集体经济组织实体虚化,也即我国农村土地集体所有制的“主体虚位”的问题。2020年颁布新的《土地管理法》补充了集体经营性建设用地出让、出租的规定,但仍然没有根本解决农村集体组织根据规划自由实现土地收益的权利。新《土地管理法》增加了对集体经营性建设用地的统筹。由于我国农村土地实行的是集体所有制,而且农村土地的用途管制出于保护耕地和生态安全的原因,但极大地限制了土地的非农产业发展,造成该集体经济组织的非农发展权利的部分或完全丧失,是不平等的发展权分配制度,因此需要一种补偿来弥补这种权利的失衡以及弥合两种所有权制度的嫌隙。国土空间规划将人地关系协调作为重心解决城乡问题,同时需要重视城乡不同的治理方式和不同性质的土地所有制。那些不能平衡好行政治理和村民自治的乡村规划就是失衡的规划。

综上,村庄规划区别于产业经济规划和社会治理规划在于村庄规划是落实国家自然资源刚性管控的法定化工具。国土空间规划改革所倡导的多规合一村庄规划一定程度上为乡村地区的发展打通了部门和系统的壁垒,并不是各种政策和多类专项规划简单的拼合,而是统筹协调各类政策和治理主体的实用工具,是实现乡村地区的法制化自治化的有效依据。为乡村落实多重空间指标,明晰多元主体权利,促成行政与自治平衡是乡村地区规划的使命。为了避免失实、失效和失衡规划,在乡村振兴的背景下乡村地区国土空间治理必须兼顾实用性与有效性。

2 乡村地区国土空间规划应注重实用性

实用的乡村地区国土空间规划应落实在:基于国土空间分类优化底线约束的空间指标系统,基于国土空间多样性建立分类治理的共治策略,基于乡村多元化主体建立价值驱动的共融系统上。最终理清乡村地区国土空间规划的系统性和多元化的特征,从而理解乡村规划的实用性内涵。

2.1 基于国土空间分类建立底线约束的空间指标系统——指标系统实用

乡村地区的法定规划应承接上位规划并完善底线约束系统。新时代的背景下,国土空间规划体系可以很好地解决在我国长期以来规划编制、实施、管理工作过程中产生的空间规划种类众多、规划内容

交叉重叠、审批流程周期繁琐、规划管理时效性差等问题^[4]。根据《意见》国土空间规划提出未来要建立的开发与保护的制度以及未来富有竞争力和可持续发展的国土空间格局。基于国土空间规划的生态系统理念,对五级和“城镇-乡村-自然”的三类空间进行分析,确立5类不同类型的村庄对应国土空间规划的三区三线,明确不同边界区间内的村庄类型,提出针对性的约束指标和弹性指标,如图1所示。

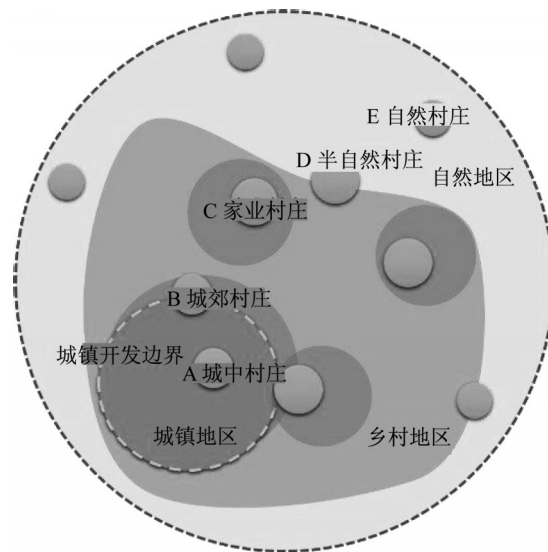


图1 基于国土空间规划的三类空间分析区分5类不同类型村庄

Fig. 1 Five different types of villages based on three types of spatial analysis of land spatial planning

不同类型的村庄除了需要匹配自然资源部的法规外,根据不同空间边界范围和主导功能的不同所涉及的行政部门和相关专业法规也有所不同,编制法定村庄规划需要根据实际情况区分并予以匹配。国土空间规划体系下法定规划的约束系统,在空间层级上刚性传导到乡村地区需要根据乡村所在的生态空间进一步细化优化约束性和预期性指标。基于国土空间规划体系中生态空间的分类,对于这5类村庄进行差异化的定位,并基于空间特征匹配相对应的法律法规,见表1。

2.2 基于乡村发展多样性建立分类推进的共治策略——治理策略实用

在《乡村振兴战略规划(2018—2022年)》^[5]中提出分类推进乡村发展:规划将村庄分为集聚提升类村庄、城郊融合类村庄、特色保护类村庄和搬迁撤并类村庄4种不同类型,并明确要求分类推进,不搞一刀切,为不同类型乡村发展指明了方向。根据张广辉等《乡村振兴视角下不同类型村庄发展困境与实

现路径研究》^[6]一文的内容整理,针对国土空间多样性分类实施乡村治理规划形成不同特色的应对策略,以匹配村庄发展的多样性。村庄治理分类分策如表2所示。

表1 5类不同村庄的约束性和预期性指标表

Tab. 1 Constraint and expectation index of five different villages

类型	定义及空间范围	村庄主导功能	约束性指标	预期性指标
城中村庄	处于城镇开发边界内	文化、生活服务	人均村庄建设用地面积 村庄建设用地规模 生态保护红线面积	户籍人口数 常住人口数 人均村庄建设用地面积 建设用地总规模 村庄绿化覆盖率
城郊村庄	毗邻城镇开发边界	教育、康体服务	村庄建设用地规模 生态保护红线面积 永久基本农田面积	农村卫生厕所普及率 生活垃圾分类减量化处理率 村卫生室数量
农业村庄	农业种植为主	农产、生活服务	生态保护红线面积 永久基本农田面积 生态保护红线面积 永久基本农田面积	人均宅基地 人均耕地面积 林地面积 湿地面积
半自然村庄	毗邻自然保护边界	文旅、保育服务	耕地保有量 林地保有量 生态保护红线面积 永久基本农田面积	公共服务设施用地 基础设施用地 经营性建设用地
自然村庄	处于自然保护边界内	守护、生态服务	耕地保有量 林地保有量	

表2 乡村振兴战略中分类推进村庄治理规划的分策共治策略表

Tab. 2 Classification strategy of classified promotion of village governance planning

类型	村庄特征	发展困境	发展路径	规划应对策略
集聚提升类村庄	规模较大的中心村和其他将存续的一般村	发展规划主导权失落 乡镇产业建立困难 村庄特色整合高难度	做大做强集体经济; 推动“人、钱、物”等要素流动组织	法治政约型规划为主导: 村庄发展在管理和服務上的标准化
城郊融合类村庄	城市近郊区及县城城关镇所在地的村庄	“路径依赖” “服务断裂带” “藏污纳垢”	加快城郊融合类村庄的“发展分区”; 成立环境整治的集中管理部门	自治民约型规划为主导: 培育具有自主能力和规范化的基层组织
特色保护类村庄	拥有自然、历史、民族、文化特色和兼具保护价值的村落	“建设易、发展难” “宣传易、创收难” “千村一面”的同质竞争	注重“留得住、保得深、传得远”; 立足“利益共同体”实现全方位发展	自治民约型规划为主导: 打造“源发式创新”和“内生动能”
搬迁撤并类村庄	因生存环境恶劣、生态环境脆弱造成的“搬迁类”村庄和因人口流失特别严重的“合并类”村庄	地方政府面临财政压力困境 农民面临未来不确定困境 补偿缺失公平	鼓励社会资本参与村庄的搬迁撤并; “一村一策”分层、分类推进搬迁撤并	法治政约型规划为主导: 避免简单的“一刀切”和“一阵风”式解决

精准实用的村庄规划首先要坚持从实际出发,以问题为导向,探索基于构建自我管理、自我服务的基层组织实现“利益共同体”的发展方向迈进,寻求从“单兵作战”向“联动发展”的转变,坚持不同类型村庄分类治理的创新驱动原则。法定的村庄规划是以法治政约为基础保障的,但追求实用的村庄规划,还要兼顾“用”的主体和对象,凸显乡村自治的特征,建立自治民约型的非法定规划,作为村庄规划必然的补充。乡村规划目标实现的是“政策共识”和“个体共识”,如果忽视村民的自治因素必然无法促成村

民达成基本共识促成其共同选择,“自治发展共同体”演绎了乡村内外价值和利益的再平衡的各种可能性。具有自治属性的村民规约与行政属性的法定村庄规划相互配,才能使可能性转化为现实的必然性。

2.3 基于多元规划主体建立价值驱动的共融系统——实施路径实用

“心中有数,心中无人”是很多形式主义的村庄规划的通病,这些问题规划没有关注三农问题的“人”,也就是规划主体的问题上,大多站在“政”、

“地”和“产”的角度对乡村规划。乡村规划必须回归主体,如何将原子化的村民组织化起来是乡村发展和社会进步的标志,因此以乡村主体为分类为乡村建立价值驱动的策划与规划是切中乡村发展要害的。基于乡村多元主体的价值述求可以分为,导

引型规划(自发型、开发型)、基于价值主张的规划和法定型规划(综合型、专项型)、基于治理策略的规划。根据多元主体的组合方式形成不同的规划主导方如表3所示。

表3 不同主体组合形成规划主导方的共融实施模式

Tab. 3 Four modes of planning leading party formed by different subject combinations

发展模式适配	规划主导方	参与组合方式	利弊分析
导引型 (自发型、开发型)	人才带动型发展 乡贤 (本村外出或返乡能人)	专业人员+村民+市民+政府	村民内生动力较强,但统筹协调能力欠缺
	产业项目型发展 社会企业 (村内企业或村外企业)	政府+合作社+村民组织+村民	经营盈利驱动,容易破坏环境冲击朴素的乡风民情
法定型(综合型、专项型)	资源禀赋型发展 政府 (五级书记+基层干部)	企业+专业人员+自治机构+村民+志愿者	强调资源资产变现,容易忽视村民相关利益保护
	政策驱动型发展 政府 (主管部门+基层干部)	政府+专业人员+村民+专业机构	强调资源管控和政策贯彻,容易导致脱离市场,浪费有限资源,难以调动民情。

基于底线管控逻辑形成“研究-规划-评估”的治理策略型规划,基于发展价值逻辑形成“研判-策划-共建”的价值主张型规划的两类乡村规划实施路径。发展价值逻辑和底线管控逻辑的双路径共生系统构架,是尊重多元主体,通过多义和多视角的方法寻找规划的共识。治理策略型规划注重复合协调,价值主张型规划注重创新。多元化的规划模式可以为法定规划提供前期研究,有利于多元主体的价值融合,针对不同的国土空间管控、社会治理管控以及经济价值管控真正形成共治型的规划共融系统。构建规划共融系统是乡村建立和提升自身组织能力的重要工具,以应对不同地域条件、市场发展情况和政策行政管理水平,才能使得乡村组织具有规划能力,规划具有实用性。

3 乡村地区国土空间规划应体现有效性

有效性的乡村地区规划应实现:国土空间规划指标刚性传导的监督;精细化的乡村发展动态空间蓝图;建立尊重村民意愿的陪伴式规划组织;最终理清乡村地区国土空间规划的落地性和组织化的特征,从而理解乡村规划的有效性内涵。

3.1 完善国土空间规划刚性指标兼顾地域公平——刚性传导有效

国土空间规划体系在乡村地区的法定规划是

“村庄规划”,是乡村地区的详细规划,属于国土空间规划体系总体框架“五级三类四体系”中的一类。详细规划强调实施性,是对具体地块用途和开发强度等作出的实施性安排。城镇开发边界内的建设,实行“详细规划+规划许可”的管制方式;在城镇开发边界外的建设,即乡村地区的开发建设,按照主导用途分区,实行“详细规划+规划许可”和“约束指标+分区准入”两种管制方式。但是作为法定规划,村庄规划具有“界外刚性传导”的新特征,必须对接所在乡镇规划备案的刚性指标,包括人口规模、城乡建设用地规模、永久基本农田和耕地保有量等;优化和细化两线三区边界,落实战略留白和预留建设用地指标要求;从村庄规划的现实操作来看,村庄规划承担耕地保护、低效建设用地减量化及生态保护的任务,是各类农村土地整治活动的实施依据。强化监督规划指标的刚性传导应注重法定指标的公平性,也应兼顾地域公平。自2019年5月以来先后有北京、湖南、江西、山东和云南的自然资源部门公布了规划编制大纲、指南、导则等规范性文件以推进村庄规划编制,表4汇总了各省在村庄规划导则中兼顾地域公平设定的约束性指标和预期性指标。

3.2 尊重村民意愿建立乡规兼备民约的乡村治序——规划组织有效

在当前参与主体多元化的趋势下,乡村规划的主角很容易模糊。一方面,缺乏村民参与的传统乡村规划建设容易脱离实际需求,产生规划实效性差

表4 多省公布的村庄规划导则中约束性指标和预期性指标比较表

Tab. 4 Comparison of restrictive indicators and expected indicators in village planning guidelines promulgated by several provinces

序号	具体指标	云南省	山东省	河北省	湖南省	江西省
1	生态保护红线面积	约束性	约束性	约束性		
2	永久基本农田面积	约束性	约束性	约束性	约束性	约束性
3	耕地保有量	约束性	约束性	约束性	约束性	约束性
4	林地保有量		预期性	约束性		
5	村庄建设边界规模	约束性	约束性		约束性	约束性
6	村域建设用地规模	预期性		预期性	预期性	
7	农村居民点建设用地规模	约束性	预期性		预期性	
8	村庄公共服务设施用地规模		预期性	预期性	预期性	预期性
9	村庄基础设施用地规模			预期性	预期性	预期性
10	人均农村居民点建设用地面积	预期性	预期性	约束性	预期性	预期性
11	宅基地面积标准	约束性	约束性	预期性	预期性	

等问题;另一方面,中国乡村地区单一的集体利益逐渐分化,形成了政府、市场和村民三者利益动态博弈的关系^[7]。为此,乡村规划要实现权威和实效的平衡,必须从三者动态博弈关系来解决。村庄规划的主体要素包括行政主管部门、规划编制主体、审批主体以及实施主体等4个主体。对于行政管理部门,多规合一的同时也应“多审合一”以及“多证合一”;对于编制和审批主体而言,规划要实现从蓝图式规划到陪伴实施型规划的转型,通过建立参与乡村建设或者陪伴乡村发展的机制真正编制好用、管用和实用的村庄规划;对于实施主体而言,规划要实现从传统的技术型思维向治理型思维转变,在村庄规划与建设中应充分尊重村民的“主体意愿”,激发村民的愿景力与行动力,达成广泛的共识并付诸行动,实现规划对公共利益的保障作用^[8]。乡村规划是沟通治理中合法化与社会动员两大作用机制的桥梁,充分体现了规划在多元治理中的“共同行动纲领”作用^[9]。构建乡村治理新秩序体系(乡村治序)的核心是调整国家与农民的关系,让中央、地方和农民,以及乡镇政府、村干部和农民三者之间回归到合理的平衡关系。2020年3月农村农业部强调了在优化乡村治理系统的村庄规划中,以尊重村民意愿为基础,应充分重视新型农业经营主体和服务主体^[10]的形成;尝试村民自治、合作治理与共治的多种探索;意愿征集避免流程化;将条块化政务管理融入多元化的村务治理;还应重新审视乡规民约与村庄规划的关系,倡导参与式与陪伴式乡村规划的组织模式创新,培养陪伴乡村成长的乡村规划师。

3.3 多规合一兼顾行政效率与市场效率——蓝图动态有效

多规合一的村庄规划整合了村庄建设规划、土地利用规划、农业发展专项规划、乡村旅游专项规

划、社会治理等多种规划的相关内容,围绕规划管理和项目实施的实际需要确定规划内容,建立统一的底图和统一的编制、管理技术平台。规划成果由县级自然资源主管部门逐级汇交至省级自然资源主管部门,叠加到国土空间规划“一张图”上。法定规划体现了城乡规划的行政权力概念与依法行政的程序概念。法定规划的编制程序应符合权利保护与行政效率的双重要求,而作为规划行政许可依据的法定规划应是确定或稳定的。但法定的城乡规划行政效率往往和市场效率不匹配,导致法定规划跟不上市场变化,规划“既需稳定又要弹性”的双重特性要求规划不仅仅是描绘远景蓝图,还要让规划兼顾行政与市场的效率,使得蓝图能根据乡村发展动态跟进适宜调整。一个村庄规划最多可能有十多个专项进行叠合,并且同时都有动态调整的可能和需求,这对如何编好和如何用好这张会“动”的蓝图提出很高的要求。村庄发展是动态性的,很多村庄现在呈现出空心村的状态,需要做减量规划和控制总量的规划,不同类型的村庄要进行撤并搬迁并不可能短期就实现,在实施过程中如何保障发展的公平就是个动态减量的平衡。因此行政意义上多规合一的村庄规划只是乡村发展的理想目标,多元共治和动态平衡的规划才体现了村庄规划的价值。

4 结语:多规合一村庄规划必须注重实用性与有效性

国土空间规划体系下村庄规划的性质在于:基于村民自治为乡村构建因地因时制宜的空间系统。村庄规划必须注重实效:实用的村庄规划就是要做到指标系统实用、治理策略实用和实施路径实用;有效的村庄规划就是要做到刚性传导有效、规划组织

有效和蓝图动态有效,如图2所示。

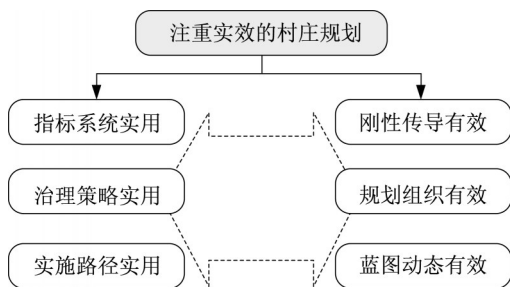


图2 多规合一村庄规划的实用性与有效性

Fig. 2 Practicability and effectiveness of village planning

为乡村建立底线约束的空间指标系统、多样发展的分策共治策略、多元治理的共融实施系统,重新修复乡村的物质和文化生产能力;在乡村强化国土空间规划指标刚性传导的监督、建立尊重主体意愿的陪伴式规划组织、为乡村提出精细化的动态管控空间蓝图,重新建立乡村的内生秩序。这些工作体现了因地制宜的实用和因时制宜的有效。虽然工业化瓦解了乡村的内生秩序,城镇化重构了乡村的空间价值体系,但是在新时代注重生态文明的国土空间规划为修复乡村社会创造了新机遇!注重因地制宜的乡村建设实践,注重因时制宜的乡村治理重构,注重因人制宜的乡村新型经营组织培育,建构多元共生的空间系统并为乡村社会注入再生产能力才是注重实效的村庄规划,真正做到:“心中有人,眼中有数,手中有图”。

作者贡献申明:

季正嵘:提出研究命题,构思并撰写论文,对论文做最后审阅及定稿;

李京生:审阅初稿,提出指导意见。

参考文献:

- [1] 梁印龙,田莉.新常态下农村居民点布局优化探讨与实践——以上海市金山区为例[J].上海城市规划,2016,129(4):42.
LIANG Yinlong, TIAN Li. Discussion and practice of rural residential layout optimization under the new normal—a case study of Jinshan District, Shanghai [J]. Shanghai Urban Planning, 2016,129(4): 42.
- [2] 李京生,张昕欣,刘天竹.组织多元主体介入乡村建设的规划实践[J].时代建筑,2019(1):14.
LI Jingsheng, ZHANG Xinxin, LIU Tianzhu. Planning practice of organizing multiple subjects to participate in rural construction [J]. Times Architecture, 2019(1): 14.
- [3] 戴伟娟.城市化进程中农村土地流转问题研究[D].上海:上海社会科学院,2010.
DAI Weijuan. Research on rural land circulation in the process of urbanization [D]. Shanghai: Shanghai Academy of Social Sciences, 2010.
- [4] 牛帅,孙燕奇.新时代国土空间规划体系发展探究[C]//2019(第十四届)城市发展与规划大会.北京:中国城市科学研究会,2019:784-788.
NIU Shuai, SUN Yanqi. Research on the development of land spatial planning system in the new era [C]//2019 (14th) Conference on Urban Development and Planning. Beijing: China Urban Science Research Association, 2019:784-788.
- [5] 中共中央国务院印发《乡村振兴战略规划(2018—2022年)》[N].人民日报,2018-09-27(1).
The Central Committee of the Communist Party of China and the State Council issued the Strategic Plan for Rural Revitalization (2018—2022) [N]. People's Daily, 2018-09-27(1).
- [6] 张广辉,叶子祺.乡村振兴视角下不同类型村庄发展困境与实现路径研究[J].农村经济,2019,448(8):17.
ZHANG Guanghui, YE Ziqi. Research on development dilemma and realization path of different types of villages from the perspective of rural revitalization [J]. Rural Economy, 2019,448(8):17.
- [7] 王蓉.“主体情怀”视角下的乡村规划设计路径[C]//2018中国城市规划年会.北京:中国城市规划学会,2018:1594-1601.
WANG Rong. The path of rural planning and design from the perspective of "subjective feelings" [C]//2018 China Urban Planning Annual Meeting. Beijing: Urban Planning Society of China, 2018:1594-1601.
- [8] 吕德文.乡村治理法治化的实践过程——基于P县砂石盗采治理的分析[J].华中农业大学学报(社会科学版),2019,140(2):110.
LYU Dewen. The practice process of legalization of rural governance: an analysis based on the control of sand and stone stealing in P County [J]. Journal of Huazhong Agricultural University (Social Science Edition), 2019,140(2): 110.
- [9] 申明锐.乡村项目与规划驱动下的乡村治理——基于南京江宁的实证[J].城市规划,2015,39(10):83.
SHEN Mingrui. Rural governance driven by rural projects and planning: An empirical study based on Jiangning, Nanjing [J]. Urban Planning, 2015,39(10):83.
- [10] 农业农村部关于印发《新型农业经营主体和服务主体高质量发展规划(2020—2022年)》的通知[J].中华人民共和国农业农村部公报,2020(3):16.
Notice of the ministry of agriculture and rural affairs on printing and distributing the high-quality development plan for new agricultural business subjects and service subjects (2020—2022) [J]. Bulletin of the Ministry of Agriculture and Rural Affairs of the People's Republic of China, 2020(3):16.