

乡村规划执行难的原因分析与对策探讨

□ 郭若鸿

[摘要] 随着乡村振兴的提出和推进,科学、合理的乡村规划成为农村发展的必由之路。针对乡村规划执行难的现状,从法律、技术、乡村规划人才与事业匹配、监管与执行等层面进行了原因分析,提出了完善法律体系、优化管理格局、聚集编制重点、提升人才素质和拓展研究体系等对策建议。

[关键词] 乡村规划; 执行; 原因; 对策

1 研究背景与目的

2019年5月,《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》明确了进行国土空间规划的指导思想与目标。意见指出,要落实“多规合一”的村庄规划^[1]。

中共十九大报告提出实施乡村振兴战略。报告为乡村规划指明了原则方向,指出为实现乡村振兴,做好村庄规划应遵循以人为本、因地制宜、生态宜居、“五位一体”等原则^[2]。

2019年全国“两会”期间,习近平总书记在参加代表团审议时指出,“要补齐农村基础设施这个短板,按照先规划后建设的原则,通盘考虑土地利用、产业发展、居民点布局、人居环境整治、生态保护和历史文化传承,编制多规合一的实用性村庄规划”^[3]。

随着乡村振兴的提出与推进,国家在村庄的投资增加,学术界以及各级政府和农村居民对乡村规划重要性的认识逐步提高。学术方面,许多专家对乡村规划的理论与实践展开研究;管理方面,各级地方政府近年重视程度明显提升,例如广西2018年11月出台了《广西壮族自治区乡村规划建设管理条例》、南宁市武鸣区2021年1月出台了《南宁市武鸣区农房建设规划管控办法》等。

良好的乡村规划有助于当地有序发展和可持续发展,这一点已被实践所证明,例如江苏省自20世纪90年代以来已开展的多轮村庄规划研究与编制工作对当地乡村发展起到了积极作用^[4]。

然而,相比于城市规划,目前针对乡村规划的基础研究、规划方法、实施制度、人才支撑均明显不足,村庄规划编制的覆盖率低且实用性差,难以有效指导农村发展^[3]。

前人研究表明,我国50%以上的村庄已经做过规划,但实施的只有10%^[5]。经2021年1月走访广西壮族自治区农业农村部门得知,广西已编制村庄规划的比例占20%~30%,真正能够指导和约束实践的占比很小。2021年3月实地走访广西LP县ST镇,获悉该镇有效期内的村级规划只有1个,占村庄总数的8.3%,且该镇政府受访人认为难以有效实施。

本研究针对乡村规划难执行的情况,检索比对相关材料,走访自然资源、住房城乡建设、农业农村部门相关管理人员,分析寻找乡村规划难执行的主要原因,进而探讨相应的破解对策。

2 乡村规划执行难的原因分析

2.1 法律法则层面的原因

自2008年《中华人民共和国城乡规划法》实施以来,乡村规划在全国的规划体系中有了明确的法定地位。现实工作中,乡村规划实践也迅速兴起。但是,与之配套的规划法规体系尚未完全建立,乡村规划的范畴、方法与成果界定在法律法规方面并不十分清晰^[6]。

当前,我国城乡规划法律法规处于转型完善阶段,存在概念、标准不统一等问题。《中华人民共和国城乡规划法》是城乡规划管理的重要依据,但尚未对村镇规划的具体法定形式及强制性内容做出明确规定。我国乡村规划存在规范标准缺失以及部分主干法内容陈旧等问题。现行一些法规存在冲突,比如,现行的《村庄集镇规划建设管理条例》早于《中华人民共和国城乡规划法》出台15年,已不适应现实需要^[7]。

更为突出的是,乡村规划范畴内的国土包括宅基地、农村集体建设用地和农用地,涉及不同地块的法律非常复杂,特别是作为规划重点之一的宅基地与集体建设用地划定、使用与退出机制尚难同具有长期导向性的

规划完美结合。

对比日本编制乡村规划的法律体系,可以更清晰地看到我们的不足。日本的《村落地域建设法》《综合保养地区建设法》《都市农业振兴基本法》《景观法》等诸多法律被认为是该国二战以来走出一条独具特色的乡村规划与乡村建设成功之路的重要经验^[8],相比之下,我国乡村规划方面的法律规则相对欠缺。

2.2 技术层面的原因

(1) 技术底图不统一。我国以往在村庄规划编制过程中采用1:1000的比例尺为标准,其规划比例精度较高。而村庄土地规划常以遵循乡级土地规划1:10000的比例尺为标准,因为村庄土地规划比例过大,村庄土地分类布局精度必然不够。当前,一些地方国土空间规划下的村庄规划将以第三次全国国土调查数据为基准,采取不低于1:5000比例尺,对于村庄的居民点布局仍然无法精确处理^[2]。

(2) 用城市规划的思维方式编制农村规划。编制方法与技术套用城市规划套路。因为城市规划人员不熟悉农村复杂的用地权属关系和邻里社会关系,无法满足农民在农业生产和日常生活方面的需求。

(3) 基础数据不足。各级行政主管部门在乡村所建立的数据档案仅仅立足于部门需求,不够全面系统。由于部门统计口径不同,乡村各类统计数据难以对接整合使用^[7]。

我国目前的规划编制基本是自上而下模式,缺乏协同、开放、民主、自下而上的乡村规划编制理念与实践^[7]。

2.3 人才与事业匹配层面的原因

(1) 规划专业人才数量不足。乡镇难以吸引专业的规划技术人员就职。乡村规划从业人员中,真正懂“农业、农村、农民”的规划师很少。对规划对象认识陌生,必然导致实践研究的不足,这是当前乡村规划的重要制约因素。

(2) 规划专业人才的知识结构与现实需求不匹配。现在的乡村规划主要邀请从事城市规划的团队来进行,然而,乡村规划应当是致力于追求乡村振兴的发展规划,编制此类规划涉及农村发展、法律法规、建筑、水利等方面的知识,这其中许多知识并不在现有城市规划专业教育体系之中。

2.4 监管和执行层面的原因

监管力量不足。按现有法律和广西等地的地方性法规,“乡镇人民政府负责本行政区域内乡村规划的组织编制、实施以及乡村建设管理工作,具体工作由

乡(镇)规划建设管理机构负责”^[9]。然而,目前乡(镇)政府由于编制所限、待遇不高而招不到专业人员,很难有真正意义的规划建设管理力量。依据2021年3月随机走访广西LP县和JX县的3个乡(镇)的调查,获悉这3个乡(镇)其“四所”(自然资源、住房城乡建设、环保、安监四所合一)工作人员无人能看懂规划图纸。

据第五次人口普查数据,全国乡镇平均规模1万~2万人,乡镇规划管理人员要对应如此规模很难到位^[7]。

乡村地区受多个行政部门管理,一个乡村必须同时接受土地利用规划、乡村建设规划、产业发展规划等多个部门的规划指导和约束。因这些规划编制出发点和时间节点等不同,各部门规划间往往存在冲突。

3 破解乡村规划执行难的主要对策

3.1 完善法律体系

完善立法是编制和执行好乡村规划的基本前提。有冲突的法律法规应尽快修订,使其相互协调。例如,建议修订《村庄集镇规划建设管理条例》,使其与《中华人民共和国城乡规划法》协调。另外对不健全但又急需作为规划依据的应尽快补齐,例如,农房建设质量方面的法规欠缺、农房建设的标准欠缺不利于编制高质量的乡村规划,建议将两层以上农房建设纳入建筑法管理范围。

强化执法是乡村规划执行到位的基本保障。应严格执行《宪法》规定,发挥好村民委员会基层群众自治组织的作用。严格落实《中华人民共和国城乡规划法》规定的“乡、镇人民政府组织编制乡规划、村庄规划,报上一级人民政府审批。村庄规划在报送审批前,应当经村民委员会会议或者村民代表会议讨论同意”的条款。

《村庄和集镇规划建设管理条例》明确由乡镇政府作为农房质量安全监管主体,但是,现阶段乡镇一级并无行政执法队伍,对于规划之外加盖、改扩建的行为无力加以制约,建议县一级的行政执法力量下沉到基层。

3.2 优化管理格局

(1) 发挥村民在规划管理中的主体作用,坚持“政府引导、村民主体”。广东共谋共建共享新农村的经验值得借鉴^[3],该省探索出的共谋以提升村民认识水平、共建以发动村民积极参与、共管以加强农村民主政治建设的做法很具积极意义,其他地方可以学习。建议将村委或村民小组同意的村规民约引入规划执行过程之中,比如,垃圾堆放与清运、污水排放、养殖业选址、住宅高度等事关乡村风貌的重要事项,可以通过村规民约相

[作者简介] 郭若鸿,南宁市城市规划展示馆。

互监督。

(2) 突出规划管理的重点。乡村规划的复杂性在于生产、生活、生态一体考虑,宅基地、集体建设用地、农用地通盘布局,内容非常多。建议现阶段的村庄规划将重点放在产业选择和建设规划上,突出公共设施(比如村部、侗族乡村的鼓楼与风雨桥等)、基础设施(道路、给水、排水、坑塘整治等)、环境整治、住宅安排(宅基地具体布局)、产业用地范围划定及明确禁止行为。

(3) 实现相关部门联动管理。建议自然资源、交通、水利、农业农村、住房城乡建设、环保、教育、卫生、民政等与乡村发展高度相关的部门参与到乡村发展“多规合一”的编制、执行和监管全过程之中。

(4) 建议由乡镇“四所”对乡村规划中的农房、公共建筑等进行档案管理,以便通过档案对比约束建设行为。

(5) 开展乡村规划实施的中期评估。将中期评估作为规划管理的一种手段,邀请村民代表参加,发现偏差后及时纠正。

3.3 聚焦编制重点

(1) 避免“城市性”规划在乡村复制。乡村规划不能模仿城市规划,应当体现农村特点,特别是要注意通过土地混合使用保持社区多样性和生物多样性,满足农民生产、生活和生态协调发展的需要。强调各个建筑相互关联,为居民相互交往创制公共空间,形成更好的社区氛围。注重塑造邻里关系,培育社区感,艺术地创造村庄自然景观和建筑景观。具体工作中,特别注意分类编制规划。旅游村、特色农业村、人文历史保护村、城中村、移民搬迁村应各有侧重,各有不同的目标取向和规划实施路径。

(2) 实行乡村规划编制三级联动,整乡(镇)推进。避免各个村各自为战,独立地以各个村为基本单元编制规划,尽可能做到整个乡(镇)及其管理的村庄同步编制规划。我国乡村原来的村镇规划多采用“集镇—自然村”格局,1980年以后,一些发达地区开始采用“基层村—中心村—集镇”三级结构,将中心村作为规划调控乡村聚落分布的重要手段^[10]。这种做法通过发展集镇与中心村,对腾退及保护耕地面积,提高公用设施的利用率很有帮助,建议推广。

(3) 坚持以近期目标为主的行动导向。我国的乡村在未来几十年将处于人口不断流向城市的大格局之中,这种流动存在很大的不可确定性,因此,建议以近5—10

年的近期目标为主,兼顾未来10—20年的人口走势,提出项目目标,明确投资主体和建设时序。乡村规划应当能够直接指导投资,深度应达到可操作要求,特别是产业发展、农田整治、基础设施、生态修复、公共服务设施、道路和排水、人居环境整治、历史文化保护方面应明确实施主体和方式。

(4) 注重自然灾害防范与响应的区域性研究,以便为乡村规划提供指导。乡村不同于城市,自然灾害更为频繁,对自然灾害的影响也更为敏感。美国等发达国家非常注重通过协调规划行为减少乡村社区自然灾害的不利影响^[11],值得我们借鉴学习。同时,由于自然灾害存在明显的区域性,如西南地区滑坡与泥石流灾害、长江流域洪涝灾害频发等,不同地区应该根据当地实际情况,做好自然灾害风险评估、提出与之对应的自然灾害防范与响应措施,并在乡村规划中予以落实。

3.4 提升人才素质

(1) 政策落地。落实中办国办2021年出台的《关于加快推进乡村人才振兴的意见》。支持熟悉乡村的规划师、建筑师、设计师参与村庄规划设计、特色景观制作、人文风貌引导,统筹推进城乡基础设施建设管护人才互通共享。

(2) 推广乡村规划师制度。四川成都2010年首创的乡村规划师经验对于做好乡村规划工作很有价值,建议在其他地区推广,不断壮大真正懂乡村、爱乡村、能为乡村服务的乡村规划师队伍^[12]。

(3) 实施乡村本土建设人才培育工程。乡村规划不应仅依赖高水平、具有专业资质的外来施工队伍完成,更应力求通过提高当地本土人才的素养来实现。建议通过职业教育,加强乡村建设工匠培训,特别是培育乡村修路工、乡村改厕所专家、乡村水利员、乡村住房建设等专业人才,以此提升乡村规划的执行水平。

(4) 探索乡村建筑工匠资质管理办法。通过建筑资质准入倒逼工匠提高知识和技能修养,使他们真正读懂规划、看得懂图纸、记得住标准,具备将乡村规划蓝图转化为现实合格实物的能力。

3.5 拓展研究体系

深入研究城乡一体化理论的中国实践路径。社会主义现代化进程中,城市和乡村是有机整体,城乡经济、社会、文化相互渗透,人流、物流、信息流相互融合、高度依赖,但城市和乡村在系统中的功能不同。中国过去几十年造成的城乡二元结构如何向未来的城乡一体化转变是做好乡村规划的基础性课题,建议不断加强研究,

唯此,才能让乡村规划与城市规划具备扎实的根基。

深入研究新时代的乡村功能与新价值。过去,人们聚焦于乡村的生产功能,新的城乡格局下,乡村以其独特的社会、文化、生态等特征成为城乡一体中新的消费场所。研究乡村文化与生态,将其视为具有交换价值的产品,已成为当今先进国家和地区编制乡村规划的主要关注点。建议重点研究区位条件好的乡村,将自然景观、生态环境、农事体验、民俗活动等转化为农村发展的高值产品,通过乡村规划创造并实现新价值。

深入研究城市化大背景下未来中国乡村的分化演变。未来的中国乡村振兴与城市化同行,与现代化同步,与乡村人口不断流向城镇相伴。在这个过程中,有的中心村可能集聚更多人口,有的乡村可能同城镇融合,有的村庄可能人口和经济逐渐衰落。建议以发展和动态的视野,研究这些演变与乡村规划的关系,让乡村规划经得起历史的检验。

【参考文献】

- [1]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[EB/OL].(2019-5-23)[2021-3-30].http://www.xinhuanet.com/politics/2019-05/23/c_1124534206.htm.
- [2]侯淑珺,赵梅红.国土空间规划背景下的村庄规划探析[J].农

村实用技术,2020(7):147-148.

- [3]陈鸿,简兴,吴伟东,等.乡村振兴背景下村庄规划编制要点探讨[J].安徽科技学院学报,2019,33(3):80-84.
- [4]赵毅,张飞,李瑞勤.快速城镇化地区乡村振兴路径探析——以江苏苏南地区为例[J].城市规划学刊,2018(2):98-105.
- [5]叶裕民.城乡一体化背景下的乡村规划管理思考[J].小城镇建设,2016(1):30-31.
- [6]龚思思.问题导向的乡村规划体系构建[J].经贸实践,2018(6):107+109.
- [7]曹璐,谭静,魏来,等.我国村镇规划建设管理的问题与对策[J].中国工程科学,2019,21(2):14-20.
- [8]周力行,刘宇.二战后日本乡村规划发展历程对我国的启示[J].安徽农业科学,2021,49(4):209-215.
- [9]广西壮族自治区乡村建设规划管理条例[EB/OL].(2019-1-4)[2021-3-30].http://www.gxzf.gov.cn/zwgk/flfg/dfxfg/20190104-730093.shtml.
- [10]乔鑫,李京生.近现代乡村规划理论的源与流[J].城市规划,2020,44(8):77-89.
- [11]Hyun Kim& David W. Marcouiller. Rural Prospects for Resilience: Planning Sustainable Livelihoods and Coping with Flood Hazards along the U.S.Mississippi River [J].Society& Natural Resources, 2021,34(2):168-187.
- [12]张佳.成都乡村规划师制度的实践与展望[J].上海城市规划,2020(2):104-108.