

多规合一视角下乡村规划研究

——以湖北省襄阳市回龙村为例

汪 颖¹, 黄万梅², 朱桂才^{1*}

(1. 长江大学 园艺园林学院, 湖北 荆州 434000; 2. 湖北省枝江市园林绿化中心, 湖北 枝江 443200)

摘 要:在城乡一体化背景下,作为我国经济的稳定器与蓄水池,乡村振兴是城乡健康发展的关键所在。建立科学合理的乡村规划体系既是落实乡村振兴战略的要求,也是乡村发展建设的前提。以传统农耕型村落襄阳市卧龙镇回龙村为例,基于“多规合一”的视角,从“三生”空间、近期实施、多规融合和规划留白等 4 个方面,尝试探索三生空间优化路径、统一多规技术标准、盘活农村闲置土地、改善农村人居环境等规划编制新思路。保障乡村规划由分散管理转为多规融合,增量规划转为存量更新,从而引导乡村有序建设,推进乡村治理体系的现代化。

关键词:乡村规划;多规合一;空间规划

中图分类号:TU982.29 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-4824(2021)02-0116-07

一、“多规合一”主导下的背景

在城乡一体化背景下,乡村作为我国现代化的稳定器与蓄水池,随着地位不断提升,村庄规划也愈被重视,突出表现在乡村振兴战略实施以来,我国的乡村规划建设取得了巨大的成就,新时代的村庄规划成为学者们研究焦点。现有研究主要偏向于村庄分类^[1]、村镇风貌^[2]、传统村落保护开发^[3]、文化景观^[4]、村庄旅游^[5]、村民治理^[6]等,但各类型村级规划在统筹协调方面存在更加突出的问题,多规并行、重复遗漏现象时有发生,村庄规划往往不能顺利实施。对乡村整体发展建设的系统性理论研究^[7]以及突发性公共安全事件的防御对策研究方面也有待进一步深化与完善。传统基础型规划无法满足乡村对日益增长的现代高品质生活的需求,乡村规划亟待转型。

新世纪以来,我国规划部门一度出现分散管理和沟通缺位现象,导致各类规划冲突对立,诸多弊端使“多规合一”在融合规划方面的作用逐渐得

到国家的重视,成为城乡规划编制发展的新方向。随着 2014 年全国市县试点到 2016 年省级“多规合一”试点工作的展开,“多规合一”的研究日渐广泛深入^[8]。2018 年 3 月自然资源部合并,各部门审批工作精简,“多规合一”发展的进程加快,新的国土空间规划战略应运而生。

二、新时代发展要求

2019 年 5 月,自然资源部发布的《关于加强村庄规划促进乡村振兴的通知》中,明确村庄规划是国土空间规划体系中乡村地区的详细规划^[9]。国土空间规划更强调统筹协调、整体系统的规划思想,因此,强调多部门合作、多行为主体参与的“多规合一”的乡村规划成为现代化乡村国土空间治理的重要手段。现有多规合一研究对象主要分布于省、市(县)一级^[10-13],而对村域级别的“多规合一”问题研究较少。省级的“多规合一”不能解决乡村的“三生”空间的管控失调问题。落实乡村振兴战略,如何编制好“多规合一”的乡村规划是

收稿日期:2021-01-12

基金项目:湖北省科技厅重大公益项目(2014BCA005);荆州市科技局项目(2019EC61-12)

作者简介:汪 颖(1994-),女,湖北孝感人,长江大学园艺园林学院硕士研究生。

朱桂才(1970-),男,湖北仙桃人,长江大学园艺园林学院副教授,本文通信作者。

亟待深入研究的重要问题。

“多规合一”的目的在于探索乡村发展建设的新模式,可对乡村层面各类规划空间治理层面的规划缺失与错位问题进行整合纠正,推动各项规划决策的科学发展,促进生态、粮食安全和人居环境的可持续发展^[14]。乡村“多规合一”的核心任务是提升乡村空间活力,盘活乡村闲置用地,对此,本文从“多规合一”视角出发,以典型农耕型乡村回龙村为例,探索三生空间优化路径,整合多部门基础数据与技术标准,解决多种规划下图斑重叠冲突,责任权属重复等问题,并从规划层面提出提升乡村应对突发公共卫生事件能力的措施,促进农村公共服务体系建设和人居环境改善,推进

乡村空间治理的现代化,全面提升乡村规划和治理的综合发展水平。

三、回龙村“多规合一”的乡村规划实践

回龙村地处襄阳市襄城区卧龙镇的西北部(图1),北临汉江,是武当山旅游与三国旅游经济带以及鄂西生态经济旅游圈的组成部分,地理位置优越,山水林田基底较好,区位优势明显。同时也是卧龙镇粮食主产区,盛产油菜、蔬菜,畜禽养殖业占全镇产量的38%,为典型的城郊农耕型乡村代表。

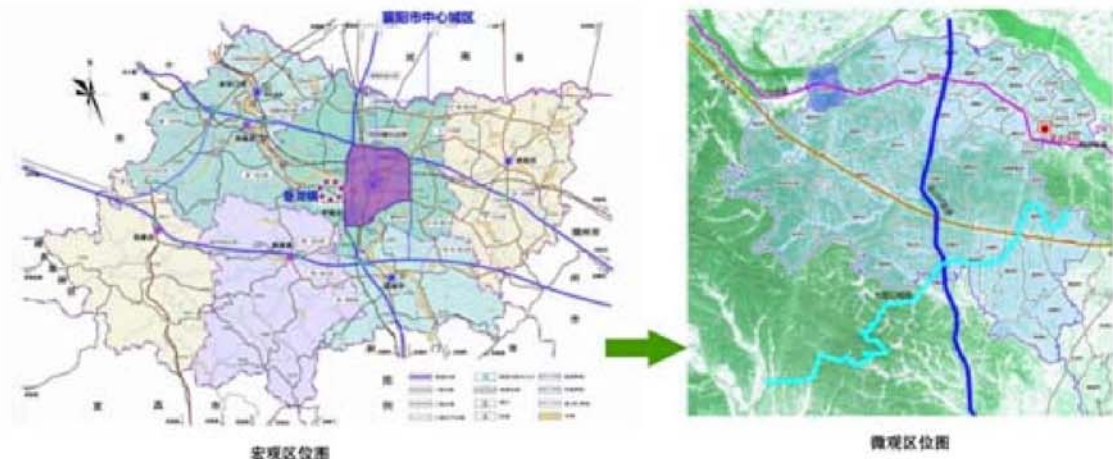


图1 区位图

制约回龙村的限制性因素主要表现在以下三个方面:

第一,产业空间因素。村内曾建设以荷花为特色的休闲农业园,但其旅游发展活力不足,对其他产业的带动收效甚微。

第二,生活空间因素。农村空心化问题严重,建筑风格逐渐西化,公共服务设施的配套标准不高,基层医疗资源不足,应对突发型公共安全卫生事件能力薄弱。道路工程与给排水工程方面欠缺,少部分道路路面状况硬化度低,并一直沿用打井取水与雨污水直排的朴素生活方式,农村人居环境亟待改善。

第三,生态空间因素。生态资源敏感性高且再生能力弱,部分山体裸露明显增加,这也是鄂西地区部分乡村存在的共性问题,回龙村可作为鄂西地区城郊生态休闲旅游农耕型乡村的代表。分析回龙村现状,确立回龙村未来发展目标为:“荷塘月色,清雅回龙”,以荷塘文化为发展引擎、休闲

农业为发展方向的卧龙镇西部生态休闲农业村。

1. 树立底线思维,探索“三生”空间的优化路径。为适应新的发展形势,深化农村“三块地”改革,尝试将基本农田线、乡村开发边界线、生态保护红线作为统筹“三生”空间的抓手,确定回龙村国土空间发展格局。“三线”作为空间治理的主要管控手段一直受到人们关注,但主要关注的是城镇地区的控制,对于乡村地区的发展则缺乏引导。因此,以土地利用现状图为依据(图2),树立底线思维,探索乡村层面“三生”空间(图3)的优化路径,方能优化乡村空间发展格局,保护乡村生态安全格局,守住农业空间质量,避免乡村建设对重要农业空间、生态空间的侵蚀和破坏。

(1)优化永久基本农田保护线,协调乡村“生产”空间。将产业规划、基本农田保护规划整合进乡村生产空间规划,永久基本农田线规划关系到乡村粮食安全的稳定,产业规划的合理布局关系着乡村经济建设的发展,农民收入的提高。结合

当地资源环境,基于产业基础与城乡要素流动时空格局的特点,划定回龙村产业格局图(图4)。

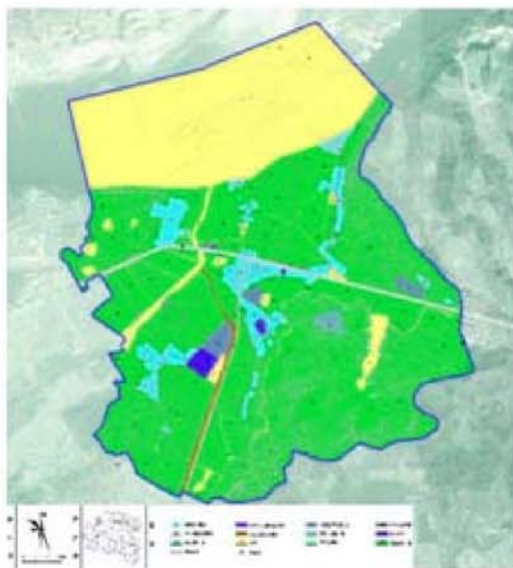


图2 土地利用现状图



图3 “三生”空间图

永久基本农田线的优化方案应通过高精度卫星图比对和现状调查两种方式,通过多规划部门协调商议,将差异图斑中属于村庄建设用地、现状对外交通道路(如 X078 乡道)等乡村已建设空间和低标准农用地予以调出,优化回龙村永久基本农田质量。基本农田线优化微调时应注意衔接农业布局规划,将优质农田区域补划,确保耕地总量动态平衡。

回龙村产业规划以“农业+旅游”为核心,在保证基本农田粮食产量的同时,带动农副产品精深加工,依托襄阳回龙园项目,以荷塘文化为引擎,形成“一心一带四区”的产业格局。规模农业区设置作物科研、农业培训、初步加工、仓储物流等服务功能,提升农产品质量与附加值。集中现有木

材加工企业,研究创意农产品形态精深加工,致力于回龙农副产品品牌建设。发展生态农业旅游,利用河流沟渠进行驳岸生态化改造,形成稻蛙、稻虾,生态循环农业基地。利用王家堰山林湖泊等特色资源及禽畜养殖的优势,将有机原料与卧龙镇传统乡村饮食文化相结合,发展特色民宿。扶持襄阳回龙园等旅游配套产业发展,制定乡村旅游折页,加强荷塘文化宣传,打造特色回龙荷香文化,围绕高附加值“农业+旅游”形成发展特色。

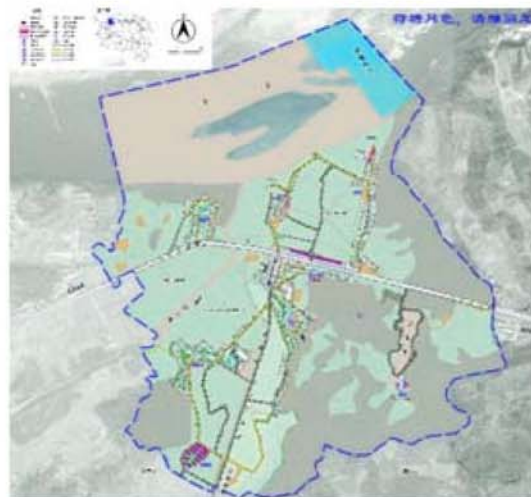


图4 产业规划结构图

(2)优化乡村开发边界线,提升乡村“生活”空间(图5)。为高效利用土地资源,遵循存量更新原则,优化乡镇建设区空间布局。回龙村将基本农田保护区、水源保护区、林地保护区等生态敏感性因素作为空间拓展的限制性因素,以交通规划,重大建设项目规划作为发展性因素,判定乡村未来空间拓展的方向,最终划定乡村开发边界。

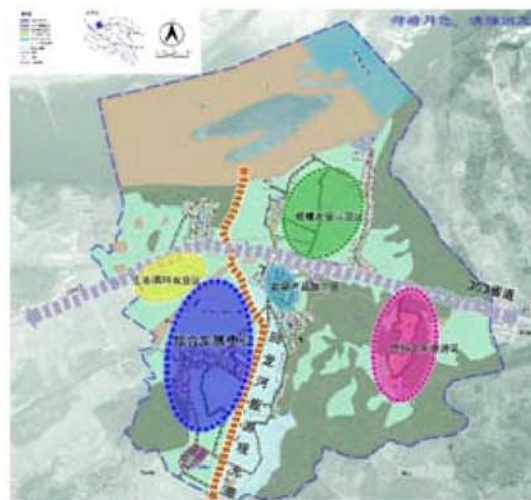


图5 宅基地及公服设施规划图

在城乡土地增减挂钩政策和快速城市化背景

下,城郊乡村需要高效集约型土地资源,为此,通过采取宅基地自愿有偿退出、化零为整的方式,缓解乡村建设用地需求与总量控制的矛盾。回龙村土地利用现状较为粗放,对超标准占用宅基地和一户多宅等情况,探索实行有偿使用以及进城落户农民自愿有偿退出或转让宅基地等方式。对于建筑现状,根据卫星图片、全国第三次国土调查(以下简称三调)数据、宗地权属和土地利用规划等数据进行校对,合理补划建设用地。违法建设,或零散点状远离现居民点的,或村民有分家诉求的,可根据需求自愿有偿腾退闲置宅基地。注重保护传统建筑风貌,并落实土地利用规划的部分新增项目,建设新农村社区,引导新建住宅打造中式特色。

统筹考虑相关规划和村民需求,提升乡村公共服务配置水平,构建乡村基本生活圈。除村委会自有的活动室与卫生室扩建外,另增设集中托儿所、养老服务站、老年活动室等基础保障性设施;新增组内村民活动广场、便民商店、公厕、集中污水处理设施、垃圾搜集站、消防水池器材等提升性设施,提升组团内部活力。新建及修补村内道路,完善道路体系建设,并预留上位规划中新集电站用地规模与指标。规划旨在完善乡村公共服务设施,落实城乡公共服务均等化政策。

(3)优化生态保护红线,保护乡村“生态”空间。回龙村在生态规划方面存在缺位,符合村民保护意愿的具有生态功能的用地也可纳入生态用地保护。^[15]因此“多规合一”规划将生态规划纳入其基本规划要求内。基于地形分析图(图6)细化回龙村生态保护规划,优化生态用地布局和规模。严格保护甬山、凤凰山的丘陵地貌和实行回龙河综合防治。保护林地资源、河沙资源并实施精准灭荒工程。加强污染控制,提倡绿色农业,保护山水林田基底,做好防灾减灾规划,维护生态多样性。汉江沿岸一公里内禁止开发建设,对于回龙村两处沿江废弃采沙场,拆除现有厂房,改造为设施农用地,主要用于沙地种植水果及经济作物。

2. 确保近期建设项目落地。

(1)管控土地用途,确保规划实施落地。为有效控制建设用地的无序增长,回龙村规划结合近远期规划目标,对接土地利用总体规划,以总量控制为前提,优化用地布局,实现乡村建设用地减量化,农业生产与配套设施用地农用化的土地优化目标。回龙村以指标和图斑形式为基准,通过先

拆后建方式,实现建设用地指标与耕地指标的占补平衡。

(2)简化成果,确定近期行动计划。基于公众参与、村民共建共享原则,为便于多主体沟通协商、认识规划,传统的规划语言与表达形式需要变革。因此,应广泛动员群众、邀请专家与社会利益相关主体,参与规划的制定与修改。最终以简本成果的形式提炼为“一书、三图、四表”。在规划指导下,进行分期建设,增强规划的可操作性,并通过村民自筹、政府补贴、公司投资、社会资助等多渠道筹措资金,保障规划实施。

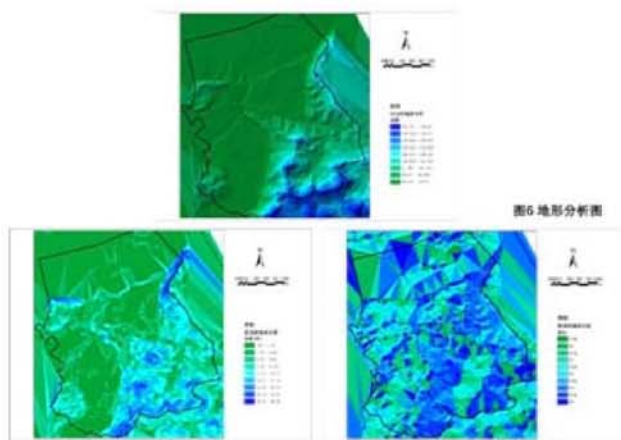


图6 地形分析图

四、特色与亮点

为更好地解决农村居民实际需求,推动“多规”融合共建和城乡关系健康发展,本次规划从建立统一标准、补全规划缺位问题、探索规划留白用地三个方面出发,尝试寻求乡村规划管理和编制上的新方法。

1. 多规融合对话,统一标准体系。为有效落实农村土地用途管制需求,应对比城乡规划,土地利用总体规划、旅游规划、环保规划和林业规划等综合规划或专项规划间的差异(以下简称城规、土规、旅规、环规、林规),尤其是城规与土规两项规划的突出差异,建立统一标准,实现“多规”融合的目标。从双方用地分类标准、冲突图斑叠加分析、管控标准等方面着手,多部门协商处理解决土地调入与调出问题和调整策略,最终信息汇总上传到同一共享信息平台,绘制乡村规划建设一张蓝图。

(1)统一土地分类标准。从用地层面来说,用地分类标准的统一对于实行多规合一的乡村规划

有着重要指导作用,本次规划以三调的土地利用现状数据为基础,进行城规与土规的地类名称对应(表 1)。

表 1 规划分类地类与土地分类地类对应表

规划分类	土地分类	规划分类	土地分类
行政办公用地	机关团体新闻出版用地	水域	河流水面
商务用地	商业服务业		坑塘水面
特殊用地	特殊用地		内陆滩涂
村庄住宅用地	农村宅基地	设施农用地	设施农用地
村庄公共服务设施用地	科教文卫用地		竹林地
村庄公共广场	公园与绿地	其他农用地	茶园
	广场用地		果园
村庄生产仓储用地	工业用地		旱地
	物流仓储用地		水田
村庄道路用地	城镇村道路用地		水浇地
	农村道路用地		人工牧草
村庄公用设施用地	公用设施用地		灌木林地
	水工建筑用地		乔木林地
对外交通设施用地	公路用地		其他林地
	交通服务场站		其他园地
	铁路用地	其他非建设用地	空闲地
国有建设用地	采矿用地		裸土地
	管道运输用地		裸岩石砾地

(2)统一各项要素图斑。为解决多种规划下图斑重叠冲突问题,基于多规用地重点,确立规划优先级处理原则,宏观分空间、微观修边界。

表 2 村级多规重点与核心对比表

	重点	核心
土地利用总体规划	保土地、重管控	保护基本农田和耕地,土地用途管制
城乡规划	优布局、重建设	确定发展目标与布局、统筹两基设施、宅基地建设
旅游规划、林业规划 以及生态环境保护规划	保资源、美环境	加强土地、资源及生态环境的严格保护

从宏观来看,回龙村可以分为建设空间、农业空间和生态空间三大空间图斑。对比村级多规重点与核心,由表 2 可得土规主要强调的是农业空间的管控,因此农业空间冲突处理原则应是以土规为主体,城规、林规、环规辅助协调。城规主要强调对建设空间的重点布局。建设空间应以城规为主体,土规、林规、环规辅助协调。旅游、林规、环规主要强调的是生态空间的约束保护。生态空间应以旅规、环规、林业规划为主体,城规、土规辅助协调。

从微观来看,具体边界调整细则可以建设用地与非建设用地为标准划分出“两者均为建设用地、两者均为非建设用地,城规建设用地超土规建设用地、土规建设用地超城规建设用地”4 类关系。回龙村多规冲突协调表格如表 3 所示,对标生态红线、基本农田线确定调出与调入的土地

斑块。

(3)统一各项管控指标。为保障耕地总量动态平衡和近期项目与重点项目用地的落实,指标协调时要保障乡村用地规模应符合城规和土规的主要目标。落实上位规划提出的空间管控任务,控制回龙村的建设用地规模和边界,利用全域城乡建设用地增减挂钩政策盘活存量土地。构建回龙村村域开发保护格局,对山林采矿与江河采砂行为严格管制,并落实新集水电站等重大基础设施项目。

2.多规查漏补缺,补全规划缺位问题。2020 年的新冠肺炎疫情防控战役暴露出不少城乡公共卫生服务体系的问题,居民的生活与健康受到极大影响。当前,疫情仍在全球蔓延,我国已进入常态化疫情防控阶段,而农村地区应对公共卫生事件的防御机制较城市薄弱,医疗卫生服务资源的

不平衡配置使得乡村地区成为公共卫生事件治理的薄弱地带。“多规合一”的回龙村乡村规划把疫情防控规划纳入其乡村规划体系,补齐规划缺失,旨在提高乡村医疗卫生服务配置与水平,健全完善常态化疫情防控机制。从规划层面上,将空间

规划作为常备化救治设施建设的法理依据,缓解因紧急决策的项目建设出现的安全隐患。^[16]从治理层面上,树立法治思维,重视对村民的科普宣传教育,提升应对重大突发公共卫生事件的能力和水平。

表3 两规与相关矛盾类型冲突协调机制表

两规冲突关系	相关矛盾类型	两规调整措施
两规均为建设用地	涉及生态红线 不涉及生态红线	调整土规和城规 地类对应,边界细微差异由两部门协商
两规均为非建设用地	涉及重点项目 不涉及重点项目	调整土规和城规,落实重点项目 地类对应,边界细微差异由两部门协商
城规建设用地超土规建设用地	涉及永久基本农田线 涉及集中成片基本农田线 涉及零星地块的基本农田线 不涉及基本农田线	按土规落实,调整城规 按土规落实,在保证基本农田总量不变情况下 保证对外交通完整性,两部门协调边界 按土规落实,调整城规 按城规落实,调整土规
土规建设用地超城规建设用地	涉及生态红线 不涉及生态红线	调整土规和城规 按土规落实,调整城规

3. 展望多规未来,探索规划留白用地。“多规合一”的回龙村乡村规划注重考虑规划的前瞻性,探索规划留白用地,预留应急空间。回龙村规划预留5%的建设用地土地指标供村庄后续发展,留白地可用于国有建设用地、农村集体经营用地或临时性救治设施与应急物资仓储准备地等土地利用方式,约1.8公顷。村庄需积极探索新产业和新业态,以应对各种对农业发展、农村建设、农民就业的冲击,促进乡村全方位健康发展。

五、结 语

当前,我国正处于城镇化转型的重要时期,为健全国土空间规划体系,乡村地区的规划和管理不容忽视。“多规合一”视角下的乡村规划具有前瞻性与统筹性。编制“多规合一”的乡村规划,成为解决农村发展问题的一个重要方式。

“多规合一”乡村规划的实现方法就是整合各类村庄规划,协调规划要素冲突,衔接上位国土空间规划,从而逐步实现村庄层面规划成果的统一管理与审批。“多规合一”可提高规划效率,完善规划内容,避免规划遗漏和重复,统筹推进乡村规划建设。

参 考 文 献

- [1] 杨浩,卢新海.基于“三生空间”演化模拟的村庄类型识别研究——以湖南省常宁市为例[J].中国土地科学,2020,34(6):18-27.
- [2] 何冬冬.湖北省孝昌县小河古镇空间形态研究[J].

- 湖北工程学院学报,2018,38(2):119-123.
- [3] 戴晓玲,浦欣成,董奇.以空间句法方法探寻传统村落的深层空间结构[J].中国园林,2020,36(8):52-57.
- [4] 沈校宇,张玉君.乡村规划中文化景观的保护框架研究[J].华中建筑,2020,38(7):123-128.
- [5] 陈鹏.旅游导向下的乡村人居环境提升策略研究——以红河州为例[J].安徽农业科学,2018,46(17):122-124.
- [6] 黄军.村民有序参与村务治理的困境与出路[J].农业经济,2020(5):87-88.
- [7] 舒波,徐晶菁,陈阳.中国乡村规划建设研究进展与展望——基于国家自然科学基金项目成果的文献计量分析[J].规划师,2020,36(4):41-49.
- [8] 李桂媛,刘迪,凌志常.多规合一背景下乡村规划实证研究——以宜昌市车溪村为例[J].华中建筑,2018(10):95-100.
- [9] 蒋方.“多规合一”且实用性强的村庄规划编制方法探索——以泉州市晋安村为例[J].四川水泥,2019(12):342.
- [10] 潘起胜.中美“多规合一”比较研究[J].公共管理与政策评论,2018,7(6):52-67.
- [11] 何安琪,陈澜,宁辉先.基于海南省“多规合一”的市县总体规划调整完善编制方法研究[J].价值工程,2019,38(2):76-78.
- [12] 葛黎佳,范博闻.基于“多规合一”的专项规划编制协调机制的构建研究[J].区域治理,2018(50):29.
- [13] 许景权,沈迟,胡天新,等.构建我国空间规划体系的总体思路和主要任务[J].规划师,2017,33(2):5-11.

- [14] 赵毅,李伟.突发公共卫生事件引发的城市发展思考与规划应对[J].规划师,2020,36(5):42-44.
- [15] 吴政.乡村振兴战略背景下村级“多规合一”编制工作初探[J].南方农业,2018,12(20):105-106.
- [16] 欧阳东,朱喜钢,曹剑,等.临时性到常备化:突发公共卫生事件下救治设施空间规划供给研究[J].规划师,2020,36(5):99-102.

Research on Rural Planning from the Perspective of Multi-plan Integration: Taking Huilong Village in Xiangyang City as an Example

Wang Ying¹, Huang Wanmei², Zhu Guicai^{1*}

(1. School of Horticulture and Gardening, Yangtze University, Jingzhou, Hubei 434000, China;

2. Zhijiang Landscape Center, Zhijiang, Hubei 443200, China)

Abstract: As the stabilizer and reservoir of Chinese modernization, rural revitalization is the key for the healthy development of urban and rural areas in the context of urban-rural integration. The establishment of a scientific and reasonable rural planning system is not only the requirement of implementing the rural revitalization strategy, but also the premise of rural development and construction. Taking Huilong village in Wolong Town in Xiangyang City as an example and from the perspective of “multi-plan integration”, this paper attempted to explore the optimization path of new planning ideas of “production, living and ecological space”, unified multi-plan technical standards, revitalized rural idle land, and improved rural living environment from four aspects such as “production, living and ecological space”, recent implementation, multi-planning integration and planning blank. In order to guide the orderly construction of rural areas and promote the modernization of rural governance system, there is need to ensure that rural planning should be transformed from decentralized management to multi-plan integration and incremental planning to stock updating, which might provide some reference for similar rural planning.

Key Words: rural planning; multi-plan integration; spatial plan

(责任编辑:胡先砚)