

## 乡村建设

## 乡村规划

## 策略

## 广西乡村规划存在的问题及对策浅析

文\_\_韦 阳（广西崇左市大新县桃城镇乡村建设管理中心，城乡规划师）

乡村规划是城乡体系的重要组成部分，也是乡村地区发展的重要指导框架。广西乡村山地多，平地少，岩石容易风化裸露，生态环境脆弱，可种植和可规划建设区域受到明显限制，村落人口聚集根据地形变化多样。乡村规划面临着独特的问题和挑战，通过科学有效的应对策略，才能实现人与自然和谐共生，促进经济可持续发展。

## 一、乡村规划存在问题

### （一）规划片面，适用性不强

#### 1. 乡村规划以城市规划为主导，靠近城市的区域无序扩张

从城乡二元机制走向城乡一体化过程中，自上而下的编制模式导致乡村规划容易被城镇化建设所代替，出现以城市规划为主、乡村规划为辅的现象。这种规划模式更多地反映了城市的利益，忽视了乡村的发展，不仅缺乏有效解决乡村发展空间和建设问题的理论基础，也缺乏“因地制宜、分类指导”的技术性规划。广西乡村

地区峰林林立，可建设用地面积小，乡村规划受影响。此外，乡村地区在以下几个方面加剧了靠近城市区域成规模违法占地、违法建设无序扩张行为的发生。一是基础服务设施缺乏、就业机会缺少；二是土地产权及征收价格与城市存在明显差异；三是集体土地管理缺失，而集体土地管理缺失主要是由于新建农房审批流程烦琐和宣传力度不足，同时缺乏以村委会为主导的集体土地退出机制导致。

#### 2. 村域产业经济空间规划布局滞后，产业后继发展动力不足

村域产业经济主要表现为农、林、畜牧及在此基础上衍生出来的加工业和服务业。每个地区因气候、水文、地形等因素导致村域产业经济发展形态的不同，规划设计滞后将导致乡村后继发展动力不足。如广西崇左市大新县主要有糖料蔗、优质稻、青梅、苦丁茶等种植项目，农业经济在县域经济中仍然占有相当大的比重。其中起到支柱性作用的是糖料蔗产业，近年来通过“小块并大块”等方式发展“双高”（高糖、高产）基地建设，2022年种植面积达34006.67公顷。“双高”基地依赖水源规划建设，分布不规则，容易与旱改水等其他项目规划产生冲突。林业经济方面，大力发展坚果种植作为继糖料蔗之后的第二大农业支柱产业，2022年种植面积达395.33公顷。在村域产业经济空间规划布局滞后的背景下，规划单一、重点规划糖料蔗和基本农田粮食作物区的特点尤为明显，对其他农林果产业、畜牧业规划指导缺失或较少。

#### 3. 乡村基础设施规划不足，居民点建设规范性不强

乡村基础设施建设由于投资大、欠账多、产出少，一直是乡村建设的薄弱环节。相关规划缺乏针对性和前瞻性，主要表现为侧重外部规划、乱占耕地建房增多、居民点建设规范性不强等现象。一是现有的乡村基础设施规划主要集中在交通、水利、通信等外部规划，对内部的供水、排水、科教文卫等规划建设重视程度不足。二是广西乡村地区受地形地貌及农村人口迁徙影响，居民点建设无序扩张，大量农村建房乱占耕地现象频发。三是居民点内部的建设规划不足、规范性不强。以前乡村地区居民点建设主要依赖传统的村规民约，当前乡村建设则以乡镇规划指导为主。在一户一宅前提下规范可建设用地使用地块、限制使用面积、远离地质灾害点等。而居民点的建筑容积率设计、生态设计、景观化设计和路径设计规划仍停留在理论上，规范性不强。

### （二）生态、文化意识不强，规划缺失

#### 1. 生态环境保护规划不足

当前乡村生态环境治理不力，导致大气污染、固体垃圾污染和水体污染防治效果不明显，生态污染问题时有发生。乡村地区的大气污染与城市相比有所不同，具有季节性和分散性的特点。如大新县乡村地区的大气环境污染主要表现为：一是露天秸秆焚烧问题，除了杂草、树叶焚烧外，季节性的甘蔗叶露天焚烧也是导致PM2.5升高的重要原因；二是烟花爆竹不合理燃放、农村地区焚烧生活垃圾等行为也加重了大气污染；三是广西乡村地区的土壤长时间裸露，在大风天气容易激起扬尘，这也导致了大气污染的加剧。固体垃圾污染方面，靠近城市周边区域统一收集填埋，乡村地区则采取焚烧炉焚烧处理方式。而旧款焚烧炉设计落后、焚烧效率不高的问题一直存在。水体污染的原因主要是由部分乡镇企业工业废水、乡村生活污水污染和禽畜养殖污染引起。因环保措施落实不到位，个别乡镇企业工业废水的排放易引起污染水体事件的发生。生活污水污染主要原因在于农村群众环保意识不强、政府宣传工作不到位及排污设施缺乏，大多数地区仍采取自然排放方式。禽畜养殖污染主要是由于农户随意在河流边养殖鸡鸭、牛羊等牲畜，粪便尿液未经处理直接排放至河流，甚至把死亡的禽畜随意扔进河流中，这也进一步加重了水体的污染。

#### 2. 村落历史文化保护规划欠缺

乡村地区的村落历史文化承载着人们的乡愁，延续着文化脉搏，是传统文化的根。长期的生活积累和传

承，让依赖血缘宗亲等纽带连在一起的乡村社会逐渐形成稳固的生活方式，并创造出璀璨且有特色的村落历史文化。由于规划欠缺及挖掘深度不足，对村落历史的保护仍存在以下问题：一是村落历史文化界线保护范围不清。传统民俗建筑和现代建筑交错布局，缺乏保护措施，影响了历史文化的传承。二是村落历史文化在乡村建设中重视程度不足，导致乡村景观城市化。乡村地区建设容易照搬城市规划的做法，加入各种现代元素，导致村落居民点的风貌改造方式单一，公共建筑和公共服务设施景观城市化，最终影响乡村的可持续发展。三是村落历史文化保护没有形成制度化。由于缺乏相关的制度保护，乡村地区村落历史文化的保护主要依靠的还是传统的村规民约，约束力不强。

### （三）公众参与度低，缺乏人文关怀

公众参与日益在乡村规划中得到重视，但在当前乡村规划过程中公众参与度低，缺乏人文关怀仍是不争的事实，且相关理论和应用于实际的案例较少。由于乡村规划现在仍旧采取自上而下的设计，仅靠政府部门单方推动，大多照搬城市规划，脱离农村实际，在实施过程中容易出现矛盾，导致后续管理不便。个别乡村规划公众参与的案例，调查方法也较为简单，多以问卷调查、座谈等方式进行。村民受限于知识文化水平，在规划实施前、中、后期的参与程度有限，在决策中的意见也仅作参考之用。因乡村规划不能充分反映村民意愿，且实施过程缺乏村民监督及提出合理诉求，规划效果差强人意。

## 二、乡村规划应对策略

### （一）完善乡村规划体系，保证可实施性

#### 1. 以城乡一体化为原则做好乡村规划

以城乡一体化为视角做好统筹是乡村规划的重要指导原则。第一，坚持把城市和乡村作为一个整体，消除二元差距，优化规划布局。城乡在各自原有优势上发展，实现生产要素、资源合理互通，合理配置。乡村地区承载的工商业、服务业和各类社会基础设施建设较少，在中心地理论下可优先考虑在靠近乡村资源的交通要道建设相关基础设施。依靠城市工商服务业的辐射和带动，促进乡村产业经济的发展。同时乡村规划要注重对自然资源、生态环境和耕地的保护，并以此作为优势获得新的发展机遇。第二，坚持土地有效使用原则，保证规划的社会效应。改变以人口规模和人均用地指标规划用地的做法，提高建筑容积率和空间使用效果，避免盲目和重复建设，保证规划产生良好的社会效应。同时，农村土地产权制度的差别是制约村庄规划落地和土地有效使用的重要原因。未来的改革方向，可通过建立统一的建设用地市场来实现。第三，要完善土地管理制度，建立集体土地退出机制。通过“田长制”巡查和监管的工作方式，加强对耕地和基本农田的保护。建立以村委会为主导的集体土地退出机制，在土地增减挂、易地搬迁及乡村振兴拆旧建新工作中，对无人居住的老旧危房及时拆除并复耕复绿。

#### 2. 优化村域产业经济空间规划布局

从商品化小农经济走向农业市场化模式，再到农业企业化模式是现代乡村农业发展的必由之路。优化村域产业经济空间规划布局，第一，要确立产业的发展方向。乡村地区应根据现有地理和资源优势，发展适合的村域产业，在保持传统农业经济发展的同时，加快开发农产品加工业等。根据不同产业发展的特点和要求，规划好用地，规划好空间布局。如大新县在保证糖料蔗优势产业发展的同时，大力发展坚果种植及配套加工。在确立以这两项产业为重点的前提下，规划好其他村域经济的发展空间和产业布局。如崇左市江州区村庄规划作

为自治区村庄规划的新试点，对村域经济的发展空间和产业布局做了详细的规划，可以作为参考借鉴的方向。第二，要与乡村景观融合。村域产业经济空间规划要和乡村景观规划统一布局，融合发展。以协调性、乡土性和生态效益性为原则做好规划，实现国土空间的最大化利用和生态资源价值化。第三，要结合乡村电子商务发展，规划好乡村产业经济服务节点。充分利用电子商务的便利和乡村振兴发展的契机，因地制宜规划好服务节点建设，把乡村产业做大做强。通过优化村域产业经济空间规划布局，进一步带动旅游业的持续健康发展。近年来，大新县通过实施乡村振兴战略，增加休闲农业的资金和人力投入，通过推进景区农宿建设、贫困户入股企业等方式，有效促进乡村旅游产业由观光农业向休闲农业的转变。

### 3. 完善乡村基础设施规划和居民点建设

近年来，广西通过持续开展从“清洁乡村”到“幸福乡村”的乡村建设活动，供水、电力、通讯和“改厨改厕”等各项基础设施建设基本完成，农村人居环境显著改善。要进一步做好乡村基础设施规划和居民点建设，主要侧重以下几个方面。一是要做好供水、排水、科教文卫等内部规划。要提高居民用水质量、保障用水安全，要合理选择水源地和供水方式。如大新县集中式饮用水水源地主要有龙门河、乔苗水库和桃城河等3处。因龙门河受工农业污染，危险性较高，已规划停用并启用其他2处作为在用水源。目前本地常见的用水方式为城镇集中供水、自引山泉水和打井供水等。排水规划方面，提倡采用雨污分流方式避免直排对地下水产生污染。科教文卫方面，根据人口规模和集中状况，充分考虑人民群众在公共服务方面的需求，做好合理的规划布局。二是要加强对农民建房的管控。根据自治区农房管控法律法规及农村建房“八不准”“一户一宅”等政策为依据，严格执行农村建房审批制度。同时做好日常土地巡查和监管工作，杜绝乱占耕地建房现象。三是要规范居民点建设。居民点建筑容积率设计应以科学实用为主，避免盲目建设。以智能生态设计为理论，有效实现节能减排，生态环保的建筑设计目标。对村落中居民点的老旧区域突出景观化和路径设计，利用空间的层次感做好合理规划布局。四是从建筑选址安全考虑，要尽可能远离地质灾害区，还要尽量远离山体附近，减小环境回流量对居民点带来的影响。

### （二）加强对生态环境和村落历史文化保护

#### 1. 划定生态环境保护及管理区域

乡村生态环境保护一直是我国乡村振兴战略里一项重要内容，也是促进乡村经济社会持续稳定发展的一项重要举措。在国土空间规划框架下，对大气污染、固体垃圾污染和水体污染方面做好乡村生态环境保护规划。通过划定秸秆禁烧区、烟花爆竹燃放区、垃圾“村收镇运县处理”区域、基本农田保护区及河流保护区以落实相关管理措施。同时，针对广西地区突出的石漠化环境问题，可通过人工造林和封山育林方式进行生态修复。如近年来大新县成立大气污染防治专项小组，强化“河长制”“林长制”“田长制”等制度，生态环境得到明显改善，2019年森林覆盖率达66.68%。

#### 2. 不断完善对固体垃圾、污水的处理措施

生活垃圾实施“村收镇运县处理”模式，在垃圾分类处理的背景下，建立有示范作用的垃圾处理点。同时，新建新式高效的焚烧炉，提高焚烧效率的同时减轻对环境的污染。工业污水通过完善排污设备及加装在线排污监测系统保证排污达标。生活污水靠近城市区域可并入城市污水管网集中处理，乡村地区则可通过雨污分流方式处理。雨水经明渠或地面，排入沟渠、坑塘。污水通过小型污水处理站处理，利用村庄特有的湿地系统，降低对环境的影响。

### 3. 保留乡村传统风貌，保留村落历史

非物质文化遗产保护有利于旅游体验的开展，带动村落经济发展，更好地保证民族文化遗产。一是明确村落历史文化界线保护范围，合理布局传统民俗建筑 and 现代建筑，落实保护措施。二是在乡村建设中充分体现村落历史文化特征，避免乡村景观化建设。同时提倡新建建筑在三层以下，与传统低矮的民俗建筑形成层次丰富的布局，保证乡村整体具有良好的视野。三是对村落历史文化保护要制定专项保护制度，融入新的村规民约，并做好宣传。

#### (三) 乡村规划要以人为本，提高公众参与度

乡村规划要注重以人为本的科学理念，规划过程因地制宜分好层次，在合理规划范围内满足不同居民的个性化需求，最终促进人居环境的和谐发展。同时要逐步改变“自上而下、照搬城市”的规划模式，以乡村振兴发展为机遇，大力发展乡村本土规划人才，激发公众参与规划的积极性和主动性。除以传统的问卷调查、座谈等方式外，规划过程和结果应以图文并茂、简单易懂的方式对公众做好公示及告知。让公众最大限度地参与到乡村规划过程中，从而保证公众诉求和利益在规划中得以真正落实，提高他们对规划的满意度。

## 三、结语

随着社会经济的不断发展和国家乡村振兴战略工作的持续推进，乡村规划在乡村振兴中的指导作用和重要性越来越明显。伴随着城镇化的发展，乡村地区规划水平也在持续提升，并取得了一定的进步，但与城镇区域相比，规划水平较低，差距明显。规划片面、生态和文化意识不强、公众参与度低是造成广西乡村规划的滞后的原因。因此，应通过完善规划体系、加强对生态环境和村落历史文化保护、提高公众参与度等方式，实现广西乡村规划质量的提升，实现乡村振兴和可持续性发展。 