

浙江省乡村规划专项行动政策分析框架研究 ——基于S-CAD方法

A Study on Policy Analysis Framework of Rural Planning Action in Zhejiang Province Based on S-CAD Method

钱家滩 QIAN Jiawei

摘要 政策推动对于空间规划工作的开展具有重大影响。应用S-CAD分析框架,探讨《浙江省村庄规划“一评估两覆盖三提升”专项行动计划》政策设计及推进过程。首先,解析政策设计的要素设置;其次,讨论政策内容的逻辑、效率,结合阶段进展与政策相关者反馈,分析政策可行性;最后,基于分析结论探讨对策方向,以期政策优化调整和深化推进提供参考。研究主要结论包括:(1) 基于对以往规划的评估,推进规划管控覆盖的政策设计思路清晰、逻辑性强;(2) 政策目标及预期涉及多部门、多主体权责,政策手段设计的充分性有待进一步强化;(3) 政策实施中,垂直管理的执行者态度积极,而争取政策参与者、影响者的支持仍有待强化。展望未来乡村地区创新发展需求,初步讨论规划管控体系构建、部门政策协同、创新政策与技术供给等优化完善方向。

Abstract The purpose of the study is to conduct a policy analysis framework discussing the policy design and implementation of the "Rural Planning Action" in Zhejiang Province. Firstly, the policy elements setting is analyzed. Secondly, the logic, efficiency and dependency of policy content is reviewed based on stage progress and feedback from policy stakeholders. Finally, the countermeasures are discussed according to the problems. The results show that: (1) the translation of relevant policies into actions of planning control coverage is logically clear. (2) The policy goals and expectations involve rights and responsibilities of multiple departments and subjects, while the adequacy of policy strategies is insufficient. (3) In the implementation of the policy, the local departments of natural resources as the implementers have a positive attitude, while it is still necessary to further strengthen the coordination with relevant departments and mobilize the collective support of villagers. In conclusion, it is still necessary to deepen the construction of a spatial planning control system and strengthen the supply of policy innovation in planning implementation, departmental work coordination, and spatial resource allocation.

关键词 政策分析;乡村地区;国土空间规划;S-CAD法;浙江省

Key words policy analysis; rural area; spatial planning; S-CAD method; Zhejiang Province

文章编号 1673-8985 (2023) 06-0084-07 中图分类号 TU984 文献标志码 A

DOI 10.11982/j. supr. 20230611

作者简介

钱家滩

浙江省城乡规划设计研究院

高级工程师, 172975449@qq.com

0 引言

2021年,《中共中央 国务院关于支持浙江高质量发展建设共同富裕示范区的意见》对浙江提出“着力在统筹城乡区域发展、创新社会治理等方面先行示范”的要求^[1];之后,浙江省第十五次党代会提出,要全域推进国土空间治理现代化^[2](以下简称“空间治理现代化”),乡村地区正是“全域全要素”空间治理对象

的重要组成部分。自国土空间规划体系建立以来,关于乡村地区的空间规划工作,从中央到部委、省市及相关部门,出台了一系列政策文件和技术标准,涵盖了乡村地区空间发展的方方面面,也反映了乡村地区的诸多现实问题。如何统筹相关政策要求、技术标准及各方主体利益诉求,提升乡村地区空间治理水平,是值得不断探索和深入研究的重大问题。

浙江省乡村地区创新发展活跃,未来乡村建设、宅基地改革、集体经营性用地入市、一二三产融合发展、城乡风貌整治提升等各类改革试点和建设行动丰富多元,对乡村地区空间发展和规划管控提出较高的要求。2022年3月,浙江省自然资源厅制定印发《浙江省村庄规划“一评估两覆盖三提升”专项行动计划》(以下简称“《浙江省乡村规划行动》”),在全国率先探索开展覆盖省域范围19 875个行政村现行空间性规划的评估工作^[3],同时也探索集成现行乡村地区国土空间规划工作的相关政策^①要求,将之转化为行动计划,推进乡村地区规划管控覆盖^②。

本文尝试应用S-CAD分析框架,对《浙江省乡村规划行动》进行政策分析。一方面,探讨集成现有相关政策要求推进乡村地区规划管控覆盖的政策要素设置思路,审视其逻辑和效率;另一方面,结合各市县自然资源部门阶段工作和政策影响者的反馈信息,讨论政策实施推进的可行性。本文的研究意义在于:一是探讨规划政策“实施过程中的分析”学理方法;二是基于《浙江省乡村规划行动》实例,探索在政策实施过程中开展政策分析的框架研究,在当前各项改革试点工作快速推进中及时反馈政策制定效果;三是展望推进乡村地区规划管控政策设计优化的方向,以期为其他地方乡村地区规划工作提供参考借鉴。

1 研究基础、方法与论文结构

1.1 文献综述

1.1.1 关于乡村地区规划管控

目前,关于国土空间规划体系下的乡村地区规划管控研究,主要基于先行地区实践经验讨论相关策略和体系构建。如耿慧志等^[5]基于上海市的经验,提出“空间分区—用途单元—地块图斑”“结构管控—用途管控—要素管控”“基础要素逐级传导、附加要素分类叠加”分别细化管控对象、明确管控层级任务、制定分类管控措施等策略;陈小卉等^[6]以江苏乡村地区的实践为例,提出建立镇村布局规划和村庄规划的乡村地区空间规划体系,并讨论

以政策管理工具推动规划实施。总体而言,现有研究理论构建较为充分。然而国土空间规划体系下对乡村地区规划管控政策制定、执行及实施反馈的研究并不多。

1.1.2 关于公共政策分析

按照美国学者威廉·邓恩所著《公共政策分析导论》的定义,公共政策分析(public policy analysis)是理解和改善政策的过程,依托各类政策信息(如政策问题信息、预期结果信息等)进行创造、批判和讨论^[7]。随着我国空间性规划(包括城乡规划、土地规划)理论研究和实践的发展,空间规划的本质即制定与空间发展及空间资源使用相联系的公共政策^[8]已成为共识,规划实施评估得到广泛深入的研究,而对“推进规划工作开展”的政策分析相对较少。在“多规合一”改革持续推进的背景下,有必要探讨政策设计和实施过程中的政策分析,结合政策执行者、相关者和影响者的反馈,不断优化完善政策。

1.2 研究基础与方法

《浙江省乡村规划行动》目前已全面开展乡村地区既有空间性规划的评估,初步制定了乡村地区规划管控覆盖的工作计划。同时,各级自然资源部门也提出当前工作中存在的问题与建议,呼吁探索适应地方实际的创新工作方法。可以认为,现有的评估结果、工作计划、问题与建议等,对浙江省当前阶段乡村地区国土空间规划工作做出了初步反馈,为政策分析研究奠定了基础。基于此,笔者尝试应用加拿大大学者梁鹤年提出的S-CAD(Subjectivity-Consistency, Adequacy, Dependency, 即

“主观—一致、充要、依赖”)政策分析方法。该方法围绕政策制定和执行的主导观点,同时也重视政策执行中多元主体的相关观点影响,为政策执行过程中相关情况的研究提供一个分析框架^[9-10]。

1.3 论文结构安排

应用S-CAD分析框架,以浙江省级自然资源部门推进乡村地区规划工作作为“主导观点”,解析《浙江省乡村规划行动》这一带有“集成政策”性质的文件,将之分解为政策前提立场、目标、手段及预期结果4部分要素;然后对各要素的逻辑和效率,即一致性、充要性进行分析,并结合浙江全省各市县评估报告反馈的信息,分析政策的依赖性,即实施的可行性;最后探讨优化完善对策建议(见图1)。

2 主导观点下的政策要素解析

按照S-CAD方法,将《浙江省乡村规划行动》分解为前提立场(Premises & Stances,以下简称“PS”)、政策目标(Goal,以下简称“G”)、手段(Strategy,以下简称“S”)、预期结果(Result,以下简称“R”)4大部分进行分析(见图2)。

2.1 政策前提立场

《浙江省乡村规划行动》根本的前提立场在于贯彻习近平总书记关于乡村振兴和抓好浙江共同富裕示范区建设重要指示精神,全面落实《中共中央 国务院关于支持浙江高质量发展建设共同富裕示范区的意见》。基于主导观点及其工作职能,笔者将政策的前提立场

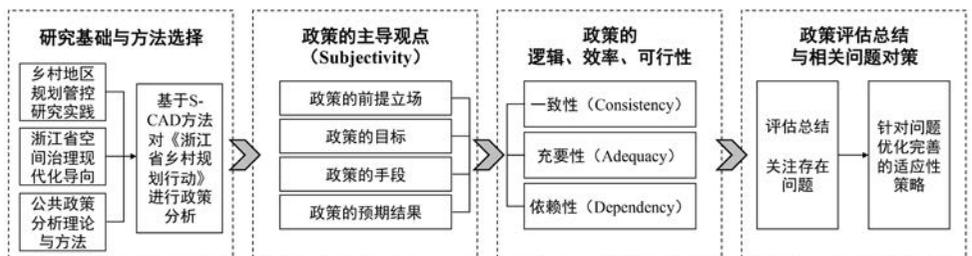


图1 论文结构安排
Fig.1 Structure arrangement of the paper

资料来源:笔者自绘。

注释: ① 本文所指的“政策集成”包含以政策文件形式印发的相关技术标准,如《浙江省乡村规划行动》要求相关工作遵循村庄规划编制技术要点、村庄规划评估工作方案、村庄规划数据库标准等。
② 乡村地区规划管控覆盖并非指在乡村地区全覆盖村庄规划,指的是结合县、乡镇级国土空间总体规划编制工作,针对乡村建设实际需要,按照重新编制、调整完善、通则管理、控制覆盖等方式,对现有村庄规划进行分类优化提升,逐步实现乡村地区国土空间规划管控的覆盖。

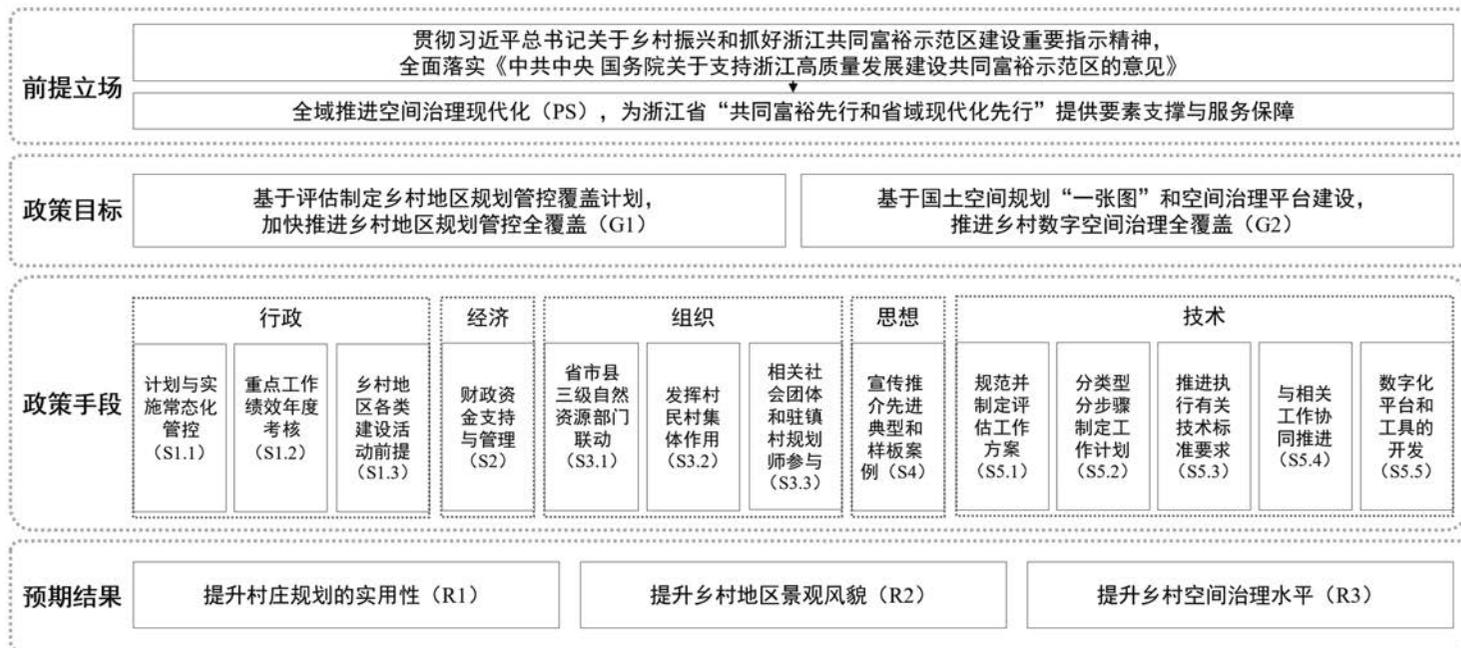


图2 《浙江省乡村规划行动》主导观点下的政策要素分析

Fig.2 Policy elements of the rural planning action in Zhejiang Province based on S-CAD method

资料来源：笔者自绘。

进一步具体化为“全域推进空间治理现代化（PS）”，即从浙江省自然资源主管部门的职责出发，以“多规合一”为引领、保护优先为前提、高效利用为重点、安全韧性为保障，为浙江省“两个先行”（即共同富裕先行和省域现代化先行）提供要素支撑与服务保障^[1]。

2.2 政策目标

政策目标是从前提立场出发，设定具体的目标任务，也是政策手段及其资源调动的出发点。《浙江省乡村规划行动》中的政策目标主要可以概括为两方面，即“两覆盖”：一是基于评估，推进乡村地区规划管控覆盖（G1），通过对乡村地区原有空间性规划相对客观的专业评估，结合各级各类国土空间规划工作，推进乡村地区“分类分期”的管控覆盖；二是基于规范乡村地区国土空间规划“一张图”、浙江省域空间治理数字化平台的建设，推进乡村数字空间治理全覆盖（G2）。“两覆盖”目标的设置重视空间治理方式的转变，重视以精细化的治理方式代替传统粗放“一刀切”式的管理模式，以数字化改革推动空间治理转型。

2.3 政策手段

政策手段主要包括对资源进行调配所运用的技术或行政等方法。《浙江省乡村规划行动》尝试集成行政、经济、组织和思想等一系列政策手段，调动多元主体参与，并探索一系列技术手段，规范规划管控工作相关要求。

2.3.1 行政手段（S1）

行政手段包括颁布行政命令、指示、规定等，即通过行政机构使用行政权力。行政手段对乡村地区规划工作起到强制性、高效性的推进作用。《浙江省乡村规划行动》中的行政手段主要包括：乡村地区规划覆盖计划与监督实施常态化管控及定期通报（S1.1）；将其作为地方自然资源主管部门的重点工作进行绩效年度考核（S1.2）；规定规划覆盖工作作为乡村地区各类改革试点和建设活动的前提条件（S1.3）等。由此，不仅调动了作为政策执行者的市县自然资源部门的积极性，也引导了涉及乡村地区管理的相关部门的重视和参与。

2.3.2 经济手段（S2）

经济手段主要依据客观经济规律，调动或激励政策执行过程中相关参与者的支持。

《浙江省乡村规划行动》中的经济手段主要为加强财政资金的管理，即可以委托专业机构协助开展工作，为调动相关专业技术团队参与工作提供经济保障。

2.3.3 组织手段（S3）

组织手段包括一系列的组织形式、指令、规范、措施等，对政策执行者、参与者产生约束作用。《浙江省乡村规划行动》中的组织手段主要有：省市县三级自然资源主管部门联动（S3.1）；在工作组织上要求村民作为规划编制、审批、实施的参与者（S3.2）；组织相关行业学会、协会、社会团体和驻镇村规划师积极参与（S3.3）等。可以认为是进一步尝试调动自然资源系统之外相关主体的一种探索。

2.3.4 思想手段（S4）

思想手段通常没有强制性、约束力和惩罚机制，主要通过宣传、教育、协商对话等非强制性方式，引导或激励政策执行者、政策参与者或政策对象自觉主动实施政策。《浙江省乡村规划行动》中的思想手段主要为挖掘提炼先进典型和样板案例，通过网络、电视、报纸等媒体开展形式多样的宣传推介活动，尝试调动

市场和社会多方力量参与。

2.3.5 技术手段 (S5)

《浙江省乡村规划行动》集成化考虑了一系列技术手段,主要包括:一是规范浙江省村庄规划评估工作方案 (S5.1),重点围绕发展趋势、保护任务、治理需求、改革试点等开展现行规划的适应性评估^[12];二是根据评估结果和村庄定位分类,探索按照重新编制、规划调整、通则管理、控规覆盖等多元路径分类分期推进乡村地区规划管控覆盖 (S5.2);三是推进试行浙江省村庄规划编制技术要点及规划成果数据库标准要求 (S5.3);四是探索与市县乡镇国土空间总体规划、乡村地区各类改革试点、乡村设计等工作的技术衔接与协同推进 (S5.4);五是强化数字化管理平台和工具开发建设 (S5.5) 等。

2.4 政策预期结果

《浙江省乡村规划行动》中的预期结果可概括为“三提升”:一是提升规划实用性 (R1);二是提升乡村地区景观风貌 (R2);三是提升乡村空间治理水平 (R3)。可以认为,预期结果的设置很大程度反映了空间治理内容从物质空间向内涵空间的转变:政策预期不仅关注物质空间和空间规划工作本身,还关注物质空间与社会经济的耦合关系、空间价值的提升、空间权益的保护等。

3 政策的逻辑、效率和可行性分析

在解析政策要素设置的基础上,进行一致性 (consistency)、充要性 (adequacy)、依赖性 (dependency) 的分析。其中,一致性分析关注政策要素内部的逻辑关系;充要性分析聚焦政策手段对于实现目标和结果的效率;依赖性分析则关注政策参与者和受影响者的立场,以及其对政策核心链条的影响,反映政策的可行性。

3.1 一致性分析

检验政策目标是否代表政策立场、手段是否能追求目标、结果是否是手段的体现。

3.1.1 目标和前提立场的一致性

从逻辑关联来看,《浙江省乡村规划行动》的前提立场与目标具有高度的一致性。要求各地开展评估且根据评估结论制定乡村地区规划管控覆盖计划 (G1),并在后续规划编制及实施中加强国土空间规划的“一张图”建设,推进乡村数字空间治理全覆盖 (G2) 是“全域推进空间治理现代化”(PS) 过程中的重要目标任务,有利于为浙江省“共同富裕先行和省域现代化先行”提供要素支撑与服务保障,即政策目标G1、G2逻辑追随政策前提立场PS。

3.1.2 手段和目标的一致性

相关政策手段在逻辑上追求目标,并为目标服务。

一是作为具有垂直管理特性的自然资源部门,运用行政手段推进政策目标的实现。如对乡村地区规划覆盖计划与监督实施进行常态化管控及定期通报 (S1.1),并将其作为地方自然资源部门的重点工作年度考核绩效 (S1.2),在逻辑上可以认为较好地追求了乡村地区规划管控覆盖 (G1) 和乡村数字空间治理全覆盖 (G2) 目标。

二是集成相关经济、组织、思想手段,有利于调动多元主体与社会多方力量共同推进“两覆盖”目标的实现。如加强财政资金管理 (S2) 用于委托专业技术团队参与、省市县三级自然资源主管部门联动 (S3.1)、发动相关社会团体和驻镇村规划师参与 (S3.3)、宣传推介先进典型和样板案例 (S4) 等也在逻辑上追求“两覆盖”目标。

三是一系列的技术手段也指向为“两覆盖”目标服务。如制定和印发村庄规划评估工作方案,以规范评估工作 (S5.1)、按一定的标准因地制宜、分期分类地推进工作 (S5.2)、制定并执行 (试行) 相关技术要点 (S5.3)、强化与总体规划及乡村设计等工作的协同 (S5.4) 等逻辑上直接指向乡村地区规划管控覆盖 (G1);明确村庄规划数据库标准 (S5.3)、强化数字化管理平台和工具开发建设 (S5.5) 等,在逻辑上也较好地追求了乡村

数字空间治理全覆盖 (G2) 目标。

3.1.3 预期结果和手段的一致性

政策的预期与政策手段的一致性较高。

一是与村庄规划的实用性提升 (R1) 预期结果逻辑关联较强的主要是技术手段,如按照一定标准及计划分期分类推进 (S5.2)、与浙江省涉及乡村地区各相关工作和改革试点协同推进 (S5.4),以及组织手段要求村民作为规划编制、审批、实施的参与者 (S3.2) 等。

二是与乡村地区风貌提升 (R2) 预期结果有直接逻辑关联的主要为技术手段,如通过村庄规划编制技术要点等标准中的风貌引导 (S5.3)、在规划编制中探索乡村设计等工作 (S5.4) 实现乡村地区风貌提升,以及通过经济手段 (S2) 和组织手段 (S3) 在资金和人力上予以支撑等。

三是与乡村地区空间治理能力和水平有效提升 (R3) 预期结果有逻辑关联的,涵盖了行政、资金、组织、思想、技术等所有手段。特别是结合浙江数字化改革要求,充分开发利用数字化管理平台和工具 (S5.5),明确省市县三级自然资源部门的相关职责 (S3.1) 提升管理能力;同时鼓励调动多方参与 (S3.2、S3.3) 及宣传先进典型和样板案例 (S4) 等均指向空间治理能力和水平提升。

3.1.4 一致性分析小结

就政策文本表述而言,《浙江省乡村规划行动》各政策要素之间的逻辑一致性较强,政策设计推进思路清晰。

3.2 充要性分析

检验政策目标对于前提立场、政策手段对于目标,以及政策预期结果对于手段的充要性,考察政策实施推进中调动各类资源的效率。

3.2.1 政策目标对于前提立场的充要性

政策目标的设置主要体现了充分性。推进乡村地区规划管控覆盖 (G1)、推进乡村数字空间治理全覆盖 (G2)“两覆盖”目标有利于落实《中共中央 国务院关于支持浙江高质量发展建设共同富裕示范区的意见》提出的

乡村地区工作要求。然而,虽然浙江省较早地开始探索谋划空间治理数字化工作,但将空间治理数字化落实应用于乡村地区仍是需要持续推进、不断迭代的过程,需要进一步厘清乡村数字空间治理的内涵、对象及目标,联合相关职能部门、村民村集体及有关主体进行深入探索。

3.2.2 政策手段对于目标的充要性

在部门权责范围内,政策手段设计较好地体现了必要性。在规定时间内完成评估并制定“两覆盖”目标,带有较强的行政指令特征,即逻辑追求目标的行政手段(S1),如实行计划与监督实施管控及定期通报、年度考核等,以及配合经济、组织、思想、技术等相关政策手段(S2-5)等在很大程度上具有较强的必要性。但是,涉及跨部门、其他主体的目标内容,政策手段的充分性还可以进一步加强。目前,乡村地区规划管控及空间治理工作仍需要多部门、多主体协同解决。基层自然资源部门在政策实施中反馈的问题主要包括以下方面。

(1) 上位规划对乡村地区空间要素的约束传导尚未完全明确。在国土空间规划体系下,各级规划约束传导、压茬推进路径基本明确。但总体规划向详细规划的约束传导要求,如乡村地区建设用地等核心指标的分解分配,还有待进一步明确深化。特别是基于浙江省人多地少、城乡空间一体化的现实条件,在永久基本农田划定并严格管控的背景下,面向未来乡村地区现代农业规模化、机械化和产业创新发展,在落实底线约束下进一步优化耕地、乡村建设用地等空间要素布局是地方普遍期待需要进一步研究的重要问题。

(2) 乡村地区规划管理的人力、技术及资金相对缺乏。浙江乡村地区的规划管理工作主要传承于原国土资源系统乡镇土地管理所工作人员、原城乡规划系统的乡镇规划员。据浙江省自然资源厅2020年的调查研究,全省乡村规划人才不足3 000人,40岁以下人员比例不足50%,平均每个设区市不到300人^[13];在田野调查中,实际下沉到乡村地区工作的专业人才比统计数据更少。相对全

省近2万个行政村而言,在基层具备“多规合一”专业知识的规划技术和管理人员十分缺乏。同时,乡村地区规划经费客观上也有限。

(3) 因乡村地区集体土地属性,乡村地区各类建设活动的规划管控和空间治理相对城市来说更为复杂。不同于城镇地区国有土地可以在规划条件、建设用地规划许可、建设工程规划许可证等环节传导落实规划管控要求,乡村地区的规划实施管控客观上较难管理。其中,农民建房管控是较为突出的难题。虽然,浙江省近年来由农业农村、自然资源、城乡建设等部门联合探索了“农民建房‘一件事’”全过程的服务和管理,但在农民实际的自建房屋过程中仍存在诸多不可控因素,使得实际建设情况仍常出现偏离规划许可、工程设计要求(政府提供的设计图纸)等管控的现象。

3.2.3 政策预期结果对于手段的充要性

《浙江省乡村规划行动》中“三提升”政策预期的充分性较高。然而,如何用较高的政策预期有效指导、约束及考核政策实施任务则有待进一步探讨。

一是关于提升村庄规划的实用性(R1),在满足上位规划和相关规定要求的同时,还需要适应乡村地区生产生活发展的实际需求,争取村民村集体及相关社会团体的认同和参与。这一预期如何指导、约束现有以行政、技术为主的政策手段,其作用机制和实现途径仍有待探索。

二是关于提升乡村地区景观风貌(R2),参照《浙江省城市景观风貌条例》及地方实践,现有主要的政策手段为组织编制和实施景观风貌规划设计,并向各类建设工程传导。然而,考虑到乡村地区各类建设工程实施的复杂性,特别是对以村民为主体的建设行为管理难度较大,编制和实施乡村地区的景观风貌规划设计不一定能达到政策预期结果。

三是关于提升乡村空间治理水平(R3),涉及规划实施中的诸多现实事务,需要的政策手段不仅限于自然资源主管部门权责范围,还需要各级政府和各职能部门以及其他政策参与主体的共同参与。

3.2.4 充要性分析小结

就省级自然资源主管部门权责而言,政策目标及预期结果设置的充分性较高,对政策手段的指导、约束及考核作用则需要进一步探讨。特别是尝试在“一张图”建设的基础上,进一步设置了调动多部门、主体共同努力的乡村数字空间治理全覆盖目标;而目前政策设计中的政策手段能有效约束、调动下级自然资源部门,对相关需要协同工作的职能部门和社会主体的作用影响机制尚未完全明确,因此政策手段设计的充分性相对不足。

3.3 依赖性分析

按照《浙江省乡村规划行动》阶段工作任务要求浙江全省各市县自然资源主管部门于2022年完成现行乡村地区空间性规划的评估,对村庄发展分类和定位进行较全面的梳理,也初步制定了乡村地区规划管控覆盖的推进计划,同时对任务部署一年多来工作中存在的问题及建议做了不同程度的反馈。以各地评估报告为基础,结合调研座谈等,回顾审视政策主导观点下的关键目标、手段和预期结果链条,分析政策执行者、参与者和受影响者的相关观点等,探讨相关主体对政策实施的影响。

3.3.1 关键链条分析

确保乡村地区各类改革试点、建设活动“有规可依”,是《浙江省乡村规划行动》政策设计及国土空间规划工作最为紧迫的现实任务之一。在“多规合一”改革和国土空间规划体系建设持续深化推进的背景下,加快推进乡村地区规划管控全覆盖(G1)是《浙江省乡村规划行动》的关键目标所在,需要具有一定强制性、高效率的行政手段(S1)和相应的技术手段(S5)做好关键支撑,从而提升村庄规划的实用性(R1)。因此可以认为,《浙江省乡村规划行动》政策设计的关键链条为“G1(乡村地区规划管控覆盖计划)—S1+S5(行政手段+技术手段)—R1(提升村庄规划的实用性)”。

3.3.2 相关观点分析

在政策核心链条实施中,涉及多层次多

元主体,主要包括作为政策的执行者的市县自然资源部门、作为政策的参与和相关者的市县乡镇政府及其相关职能部门,以及作为政策影响者的村民和村集体及相关专业技术团队等。基于评估资料归纳和重点市县部门、典型村庄村民的调研座谈,相关主要观点概括如下。

(1) 政策执行者

一方面,市县自然资源主管部门积极尝试推进规划管控覆盖工作。自然资源系统有较强的垂直管理属性,在一系列行政、组织及思想手段的激励下,结合市县自然资源部门的职责,推进政策实施的动力相对充足。另一方面,在上位规划仍在不断深化推进、相关约束传导机制及后续管控政策尚未完全明确的情况下,全面实现乡村地区规划管控覆盖仍存在一定困难。面向浙江省城乡空间高度融合的特点,如何在乡村地区有效传导落实耕地保护任务、建设用地规模等核心约束指标的同时,满足乡村地区各类改革试点、新兴创新产业发展及村民各类合理建设的需求,仍有待进一步深入探索。此外,“多规合一”实用性村庄规划技术要求比以往更高,人力和资金的调配等也存在一定困难。

(2) 政策的参与者和相关者

在空间治理现代化导向下,乡村空间治理及规划管控有多元的参与者和相关者。目前,浙江乡村地区各类改革试点和建设行动对应或涉及发展改革、环境保护、城乡建设、农业农村、文化旅游和文物保护等有关部门,以及自然资源系统内的开发利用、用途管制、生态修复、耕地保护等条线的工作职责。在国土空间规划体系建立前,各职能部门根据各自条线的工作特点,在乡村地区编制并实施各类规划、行动计划等。随着“多规合一”改革的深入推进,因国土空间的唯一性,有关工作将受到一定程度的空间约束。在省级层面,浙江省近年探索了多部门协同的“专班化”工作机制,并开始思考将国土空间规划和治理涉及的各项工作专班贯通融合、系统集成;而在基层,乡村地区的空间治理及规划管控工作仍需进一步加强部门协同。

(3) 政策影响者

浙江乡村地区较早开启了工业化、市场化等发展进程,村民对参与乡村开发建设规划的热情较高。就目前发展阶段而言,浙江各地村民较关注乡村地区的产业发展和建设管控,特别是涉及旅游民宿、二三产融合等乡村创新产业空间的发展。乡村地区的规划管控特别是特定功能用地空间的划定必然会对乡村发展和建设空间产生影响。面对浙江乡村普遍存在的农业、生态和建设空间高度交织的空间基础,在耕地、生态等保护要求趋于“刚性管控”的要求下,村民对空间布局优化决策的参与程度并不理想。在坚守底线的基础上,如能进一步“可参与式”地调配核心空间要素,支撑各类创新发展建设活动,将有利于进一步争取村民等相关主体的参与和支持。

3.3.3 依赖性分析小结

作为具有较强垂直管理属性的规划主管部门,以行政手段配合一定技术、资金等手段推进政策执行,无疑具有较强的可行性。然而,面向管控具有“唯一性”的国土空间,仍需进一步统筹协调各部门、条线、主体对于乡村地区的空间需求,提升规划的实用性。

4 结论与讨论

从“千村示范、万村整治”到美丽乡村建设,浙江省一直积极探索乡村地区适应时代发展需求的规划引领路径,也积累了一定的经验和教训。《浙江省乡村规划行动》仅仅是推进乡村地区规划及空间治理现代化发展过程中的一次尝试探索。应用S-CAD分析框架,对政策文本及当前阶段实施等情况的分析结论如下。

(1) 就政策文本而言,政策前提立场、目标、手段、预期结果具有高度一致性,政策要素设置的逻辑性较强,探索集成现行有关政策要求,并将之转化为推进乡村地区规划管控覆盖的专项行动,其政策设计思路清晰。

(2) 从自然资源部门权责出发的主导观点来看,政策目标和预期“两覆盖、三提升”,即“乡村地区规划管控覆盖、乡村数字空间治

理全覆盖”“提升村庄规划的实用性、提升乡村地区景观风貌、提升乡村空间治理水平”在客观上具有较高的要求,政策手段设计很大程度上均具有必要性,但是其充分性有待进一步加强,需要深化和创新探索有效触及国土空间治理核心问题的政策供给。

(3) 面向政策实施,带有“垂直管理”属性的自然资源部门作为政策执行者态度积极,同时面临一定困境,特别是规划核心指标传导、后续管控政策的不明朗导致一定的观望情绪;政策相关者、政策影响者的支持有待进一步争取,特别是可以在工作协同、创新发展机制方面进一步调动相关部门和主体的积极性。

毋庸讳言,本文仍处于应用一种主观政策分析方法的框架研究阶段,面向乡村地区规划管控及空间治理的发展,还需要从多方面深化对相关问题的研究。针对本阶段分析指向的问题,初步探讨4个方面的政策优化及后续工作推进的对策方向。

一是深化规划传导研究,加强规划管控体系构建。在上位规划底线约束的基础上,深化构建规划传导和管控体系,明确要素传导及管理单元,推进规划核心指标(如耕地保护、建设用地规模等)在乡村地区的分解;针对浙江省普遍存在的城乡融合的空间发展特点,充分发挥乡镇级总体规划和详细规划的组合作用,实现符合乡村地区实际需求的规划管控覆盖。

二是加快制定乡村地区用途管制等后续管控政策。面向乡村振兴创新发展,特别是针对市场化项目不确定性的特点,应尽快明确包容性的规划实施和管控政策。鼓励各地探索和创新乡村地区用途管制方法,可以考虑结合地方乡村地区实际,因地制宜地探索“约束指标+分区准入”与“详细规划+规划许可”相结合的国土空间用途管制。

三是加强乡村地区相关政策和部门工作的协同性。参照浙江省国土空间规划工作联席会议制度,在乡村地区深化部门协同工作机制的建设。自然资源部门可以进一步发挥“空间协调”作用,联合有关部门加强空

间资源要素的统筹管理;相关职能部门则需要进一步加强对相关行业、领域涉及空间布局相关工作的协同,形成乡村地区国土空间治理的工作合力。

四是不断创新支持空间布局优化的政策技术供给。积极关注相关理论研究进展和实践动态,例如上海的郊野单元规划建设用地“减量化”^[14]、浙江省土地综合整治^[15]等空间布局优化实践与“土地发展权与国土空间规划”等理论研究。在理论和实践互动的启示下,不断创新能够调配乡村地区空间资源的有效政策和技术供给。

(感谢浙江省自然资源厅空间规划局一级调研员钟天明、四级调研员何丰的帮助和指导。)

参考文献 References

- [1] 中共中央 国务院. 关于支持浙江高质量发展建设共同富裕示范区的意见[Z]. 2021.
CPC Central Committee, State Council. Opinions on supporting Zhejiang's high-quality development and construction of common prosperity demonstration zone[Z]. 2021.
- [2] 中国共产党浙江省第十四届委员会. 在高质量发展中奋力推进中国特色社会主义共同富裕先行和省域现代化先行[Z]. 2022.
The 14th Zhejiang Provincial Committee of the Communist Party of China. Striving to promote the common prosperity of socialism with Chinese characteristics and the modernization of provinces in high-quality development[Z]. 2022.
- [3] 浙江省自然资源厅. 2022年全省自然资源工作总结[Z]. 2023.
Department of Natural Resources of Zhejiang Province. Summary of natural resources work in the province in 2022[Z]. 2023.
- [4] 浙江省自然资源厅. 浙江省村庄规划“一评估两覆盖三提升”专项行动计划[Z]. 2022.
Department of Natural Resources of Zhejiang Province. Special action plan of "one assessment, two coverage and three improvement" of village planning in Zhejiang Province[Z]. 2022.
- [5] 耿慧志,李开明. 国土空间规划体系下乡村地区全域空间管控策略——基于上海市的经验分析[J]. 城市规划学刊, 2020, 258(4): 58-66.
GENG Huizhi, LI Kaiping. Spatial management and control strategy of rural areas under land and spatial planning system: based on the empirical analysis of Shanghai[J]. Urban Planning Forum, 2020, 258(4): 58-66.
- [6] 陈小卉, 闫海. 国土空间规划体系建构下乡村空间规划探索——以江苏为例[J]. 城市规划学刊, 2021, 261(1): 74-81.
CHEN Xiaohui, LYU Hai. Exploration of rural spatial planning under the construction of land and spatial planning system: a case study of Jiangsu[J]. Urban Planning Forum, 2021, 261(1): 74-81.
- [7] 威廉·邓恩. 公共政策分析导论(第四版)[M]. 谢明,等,译. 北京:中国人民大学出版社, 2011.
DUNN W. Public policy analysis: an introduction (4th Edition)[M]. XIE Ming, et al., translate. Beijing: Chinese Renmin University Press, 2011.
- [8] 赵民. 在市场经济下进一步推进我国城市规划学科的发展[J]. 城市规划汇刊, 2004(5): 29-30.
ZHAO Min. Further promoting the development of urban planning discipline in China under market economy[J]. Urban Planning Forum, 2004(5): 29-30.
- [9] 梁鹤年. 政策分析[J]. 城市规划, 2004(11): 78-85.
LEUNG Hok-lin. Policy analysis[J]. Urban Planning Review, 2004(11): 78-85.
- [10] 梁鹤年. 政策规划与评估方法[M]. 丁进锋,译. 北京:中国人民大学出版社, 2009.
LEUNG Hok-lin. Towards a subjective approach to policy planning & evaluation: common sense structured[M]. DING Jinfeng, translate. Beijing: China Renmin University Press, 2009.
- [11] 陈龙. 加快推进省域国土空间治理现代化[N]. 中国自然资源报, 2022-12-14(001).
CHEN Long. Accelerate the modernization of provincial land and space governance[N]. China Natural Resources News, 2022-12-14(001).
- [12] 浙江省自然资源厅. 浙江省村庄规划评估工作方案[Z]. 2022.
Department of Natural Resources of Zhejiang Province. Zhejiang Province village planning evaluation work plan[Z]. 2022.
- [13] 浙江省自然资源厅. 浙江省乡村规划人才发展状况及土地要素供给对策研究[R]. 2020.
Department of Natural Resources of Zhejiang Province. Research on the development of rural planning talents and land factor supply countermeasures in Zhejiang Province[R]. 2020.
- [14] 钱家滩. 基于上海郊野单元规划实践的土地集约利用模式研究[D]. 北京:清华大学, 2015.
QIAN Jiawei. Research on exploring the mode of land intensive utilization based on the practice of countryside unit planning in Shanghai[D]. Beijing: Tsinghua University, 2015.
- [15] 浙江省政府办公厅. 关于实施全域土地综合整治与生态修复工程的意见[Z]. 2018.
General Office of Zhejiang Provincial Government. Opinions on the implementation of comprehensive land consolidation and ecological restoration project in the whole area[Z]. 2018.
- [16] 浙江省人民政府. 关于跨乡镇开展土地综合整治试点的意见[Z]. 2022.
People's Government of Zhejiang Province. Opinions on the pilot project of comprehensive land consolidation across townships[Z]. 2022.