

乡村振兴战略背景下北京村庄规划转型的探索

Exploration of Beijing Village Planning Transition under the Background of Rural Revitalization Strategy

张志杰 陈 淼 ZHANG Zhijie, CHEN Miao

摘 要 乡村振兴战略背景下,北京市开展了美丽乡村建设行动,村庄规划在这一新时代下面临着从单一目标到综合目标、从蓝图式规划到实施型规划、从技术型规划到社会型规划转型的新要求。通过不断实践探索,提出北京市美丽乡村建设在村庄规划编制中,应注重落实空间管控目标、激活内生经济动力、修复乡土文化基因、营造乡村风貌特色、推进乡村治理有效等5个方面,使村庄规划打破传统空间规划的束缚,提升村庄软性条件,引导村庄健康发展。

Abstract Under the background of the strategy of rural revitalization, Beijing has carried out beautiful rural construction. In this new era, village planning is facing new requirements of transformation from a single goal to comprehensive goals, from blueprint planning to implementation planning, from technical planning to social planning. Through continuous practice and exploration, it is pointed out that in the compilation of village planning, the construction of beautiful villages in Beijing should focus on the following five aspects: implementing the goal of space control, activating endogenous economic motive force, restoring local cultural genes, creating rural features, and promoting effective rural governance, so as to break the shackles of traditional spatial planning, improve the social environment of villages, and guide their healthy development.

关键词 村庄规划 | 转型 | 乡村振兴 | 北京市

Keywords Village planning | Transition | Villages revitalization | Beijing

文章编号 1673-8985 (2018) 06-0058-05 中图分类号 TU981 文献标志码 A

DOI 10.11982/j. supr. 20180608

作者简介

张志杰

北京北建大城市规划设计研究院
副院长,高级规划师,硕士

陈 淼

北京北建大城市规划设计研究院
规划师,硕士

0 引言

2017年10月,党的十九大报告明确提出“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的20字总体要求^[1],意味着乡村振兴已上升到国家战略层面,乡村发展进入新的历史阶段,成为集生活与生产、社会与文化、历史与政治多元要素为一体的人类文明体^[2]。在这一新背景下,对村庄规划的要求已不仅仅是传统的空间规划,笔者通过在北京地区进行美丽乡村建设的实践,探索在乡村振兴背景下如何编制村庄规划。

1 北京村庄规划编制实践分析

2005年党的十六届五中全会正式提出建

设社会主义新农村的重大历史任务。2006年初,北京市委下发《关于统筹城乡经济社会发展,推进社会主义新农村建设的意见》这一纲领性文件。北京市委、市政府专门成立新农村建设领导小组和办公室,形成了城乡统筹、部门联动的新农村建设工作新机制。为积极推进社会主义新农村建设,自2005年底,北京市规划委员会同北京市农村工作委员会,组织北京市相关部门以及各区、县政府进行了全面系统的新农村规划工作,组织百名规划师下乡,在村庄规划的编制上“一边摸索、一边总结、一边实践”,逐步推进新农村规划的编制工作,出台了《2006年80个试点村村庄规划编制指导意见》和《2008—2011年北京市重点村、一

般村庄规划编制指导意见》，用以指导村庄规划编制工作^[3]。

这一轮新农村规划的特点是自上而下、政府推动、财政支持，以完善公共服务设施、道路交通市政基础设施和环境设施为主。2010年完成了以安全饮水、道路、垃圾、污水、改厕为重点的农村5项基础设施建设工程，所有行政村均实现村村通公交、村村通邮政，农村基础设施条件大大改善。城乡统一的就业服务体系基本建立，率先实现了城乡养老和医疗保障制度全覆盖，开展“科教兴村、送教下乡”工程，实施了农村小学“两免一补”政策，村庄公共服务设施水平得到了提升。各村都根据自身的特点进行了一定程度的村庄绿化美化、环境整治和景观的改造工作，村庄环境得到了改善。

然而，本轮新农村规划也存在一些问题：第一，村庄特点体现不足，规划实践性差。由于村庄规划的理论研究和规划实践不足，编制方法上城市规划的痕迹还是很重，部分村庄规划照搬城市思维，难以指导实施；第二，村庄规划与上位乡镇域规划在人口、用地、设施等方面存在脱节；第三，村民参与程度有限，村民意愿未得到充分体现。在规划师专业设计思维主导的村庄规划中，村民参与规划实践积极性不高，规划可操作性不强，没有充分解决村庄发展的实际诉求。

2 村庄规划的3大转型

2.1 从单一目标到综合目标的转型

以往的村庄规划以空间规划为主，侧重于村庄用地布局、公共服务、道路交通、市政基础设施等硬件建设上，目标单一，实施过程落实难，无法满足村庄发展特色化的需求。

乡村振兴要求创建具有内生动力的健康良性可持续发展的村庄。乡村规划目标不仅仅是对空间内容的单一规划，更应该综合考虑产业、文化、社会治理等各项软件内容，落实多规合一、系统规划的思想。要梳理村庄的发展脉络，修复村庄的文化基因，转变村民贪大求洋的思维，建立村民的文化自信；要建立村庄治理体系，强化村支两委基层治理的能力，建立

村规民约，依靠自治力量对村民进行规范；增强村民特色技艺和旅游服务水平，提高农民收入；完善政策机制，结合各部门配套的政策推动美丽乡村建设，引导社会资本合理介入美丽乡村建设，带动村庄发展。

2.2 从蓝图式规划到实施型规划的转型

传统规划侧重于村庄定位和发展目标，以蓝图式规划对村庄未来的发展进行引导。北京市美丽乡村建设指导下的本轮村庄规划更注重实施性，政府出台了《实施乡村振兴战略扎实推进美丽乡村建设专项行动计划（2018—2020年）》等多个文件，这就要求在村庄规划中增加美丽乡村建设实施方案的内容，重点在拆除违法建设、治理村容乱象、整治农村垃圾、整治生活污水、实施厕所革命、提升村庄绿化美化、提升道路通达水平、提升供给设施配套、提升公共服务水平等方面^[4]，合理引导扶农资金有效落实，转变原有蓝图式的规划理念，以实施有效为目的，为村庄发展提供良好的基础条件（表1）。例如在实施方案中，提升道路通达水平就要求统计不同等级路面破损面积和未硬化的面积规模，梳理村庄现有路灯的种类、数量、使用情况、破损情况等，设计新修道路和修缮道路的效果，合理布置新增路灯的位置，并测算专项行动补贴资金，为下一步施工方案设计提供基础资料。

2.3 从技术型规划到社会型规划的转型

传统规划思维往往是以规划师技术手段

为主导的规划，不知道规划后具体的使用者是谁，是一种在白纸上做规划的思维，只需要考虑空间规划的合理性，并不需要考虑某一社会群体的需要，缺乏社会性思维的考量。

乡村规划的实施主体是多元的，除集体使用的用地外，大部分的宅基地建设主体都是分散的村民。各户的经济条件不同，建设诉求不同，思想认识不同，都会对实施的方式产生影响。乡村的规划和建设是生态文明的结果，因为一开始就是给不同主体量身设计的，乡村的规划设计要更多考虑使用者的意见；村庄的建设不需要严格的资质管理，靠的是家族亲戚的协助，在施工的过程中可根据使用者意见随时调整。

在乡村振兴战略提出“健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系”的新要求下^[5]，要充分尊重村民的意愿。这就要求村庄规划从传统的技术型思维向社会型思维转变，在村庄规划与建设中应充分尊重村民的“主体地位”，激发村民的愿景力与行动力，使村庄规划充分体现村民意愿。

3 村庄规划编制的新探索

乡村振兴战略方针下，农村问题受到空前的重视，村庄规划也面临着新的机遇和挑战。北京市提出了美丽乡村建设专项行动，发布了《北京市村庄规划导则（试行）》和《北京市美丽乡村建设导则（试行）》等标准要求，在此指导下通过不断实践，对村庄规划编制进行了新探索，重点在落实空间管控目标、激活内生经济动力、修复乡土文化基因、营造乡村风貌

表1 北京市美丽乡村专项行动10项工作任务

序号	工作任务
1	编制村庄布局规划、建设发展规划和美丽乡村建设实施方案
2	全面整治农村环境
3	加强村庄绿化美化和生态建设
4	全面开展农村饮用水水质提升和污水有效治理工作
5	实施农村厕所改造，加快实施垃圾分类和废弃物资源化利用
6	加快推进农村地区冬季清洁取暖
7	加强农村基础设施和村庄公共服务设施建设
8	加快农村产业发展，促进农民增收
9	加强农村社会治理，建设乡村文明
10	建立健全长效管护机制

资料来源：《实施乡村振兴战略扎实推进美丽乡村建设专项行动计划（2018—2020年）》。

特色、推进乡村治理有效等5方面内容的研究。

3.1 落实空间管控目标

(1) 落实五线管控的要求

乡村振兴需要规划引导,以资源环境保护利用为前提,通过规土合一,进行全域管控。村庄规划应在上位规划的基础上,合理确定村庄建设用地、非建设用地的范围和规模,落实永久基本农田保护控制线、蓝线、紫线、黄线,制定村庄建设用地控制线,划定5类控制线的管控范围^[6]。从全域规划的角度出发,明确刚性管控的边界,提出保护和控制要求,为村庄可持续发展提供基本保障。

(2) 加强对村庄建设的管控

村庄建设用地现状的认定应以2016年土地变更调查为基准,校核2009年二调数据,认定是否为违法建设用地。超出变更调查范围外的宅基地、公用设施用地和其他用地按照政府程序认定。规划结合北京市用地减量要求,给予落实。村庄规划明确指引村庄建筑的层数、高度、体量、色彩、材质等内容,为下一步乡村建设规划许可管理的实施提供依据。

(3) 注重村域非建设用地的管控

村庄规划应明确村域范围内非建设用地现状的总量和用地构成,落实耕地、园地、设施农业、农村道路和林地的范围和规模,明确村域内基本农田的布局范围和规模,落实2018年新一轮百万亩造林绿化工程的范围和规模,以及村域内原有林地的范围和规模。在村庄规划中,可增加土地用地管理的内容,划定未来基本农田潜力区、复垦潜力区、平原造林工程潜力区的示意范围和规模,为远期全区统筹土地使用提供基础资料。

3.2 激活内生经济动力

乡村振兴,产业兴旺是重点^[1]。产业兴旺位于乡村振兴战略20字的第一位,它为实现可持续发展和乡村振兴的目标奠定了坚实的经济基础。村庄规划应激活村庄内生的经济动力,努力实现一二三产业深度融合,推动农民增收,才有望进一步实现生态宜居、乡风文明、

治理有效、生活富裕的振兴目标。

村庄产业发展首先应符合上位相关规划的要求,由镇级统筹、片区联动,严控非首都功能增量,结合平原造林和现有农林资源,适度发展与集中建设区相匹配、适宜乡村地区特点的“宜农、宜绿”特色产业,把生态环境优势转化为绿色发展优势,挖掘村庄特色产业,激发乡村活力。村庄应符合《北京市新增产业的禁止和限制目录(2018年版)》的要求,结合城乡统筹,乡村作为生态的载体和回忆乡愁的地区,可不局限于民俗旅游的发展。乡村服务业与一产联动发展,鼓励发展乡村休闲旅游,如采摘体验、农家乐等。提升服务水平,改善服务场所环境,组织发展拓展学习基地等。鼓励发展农技推广、住宿和餐饮业等生产生活性服务业,完善服务类型,如设立农村现代商贸综合服务站等。

充分发挥乡村各类物质与非物质资源富集的独特优势,利用“旅游+”、“生态+”等模式,推进农业、林业与旅游、教育、文化、康养等产业深度融合,促进一三产融合发展,利用农村传统体验、田园风光和乡村文化,加快农副产品向旅游商品的转化。促进新型农业经营主体、加工流通企业与电商企业全面对接融合,推动线上线下互动发展,推进“互联网+”现代农业行动。围绕有基础、有特色、有潜力的产业,建设一批农业文化旅游“三位一体”、生产生活生态同步改善、一二三产深度融合的特色乡村。例如大兴区佃子村结合闲置宅基地院落,以佃农文化为载体,利用现有农田资源和闲置民居,规划农耕体验、民俗体验、24节庆等主题活动,因地制宜进行改造利用,提升综合服务功能,体现田园农耕风貌,展现佃农文化特色(图1)。

3.3 修复乡土文化基因

乡村是中华文明的基本载体,许多村庄都有着成百上千年的农耕文明历史,它们有着自身的乡土文化,有着自己的风水格局,有着中华传统的风俗习惯,有着这一代人要留住的乡愁。这就要求在村庄规划编制中,挖掘村庄文化,通过参考村志或镇志,梳理村庄的起源、发

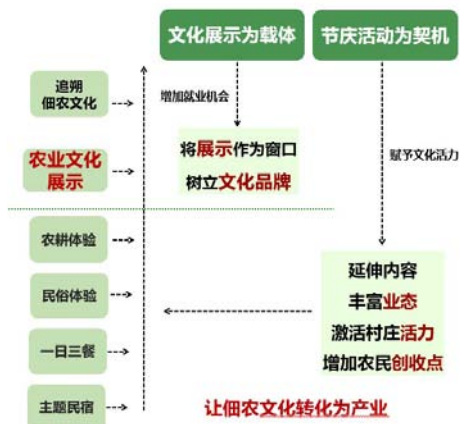


图1 佃子村产业发展模式
资料来源:笔者自绘。

展、演变的过程。第一,梳理村庄历史,包括村庄建制、村名由来、发生过的历史事件、传说故事、村庄历史人物传记、名人故居、抗日事迹等内容。第二,保护物质遗产要素,传承彰显本土特色的传统文化,明确村庄的文物保护单位、历史建(构)筑物、非物质文化遗产及其载体空间的分布情况,保护好文保单位、传统建筑挂牌等物质文化遗存。尊重村庄庙宇、皇家果园、名木古树、古井等历史要素。第三,传承发扬非物质文化遗产,尊重村庄的乡土文化、农耕文化、民俗文化等。融合发展独特的非遗文化活动、民俗活动、特色餐饮、民间技艺、民间戏曲等。如传统口头文学以及作为其载体的语言;传统美术、书法、音乐、舞蹈、喜剧、曲艺和杂技;传统技艺、医药和历法;传统礼仪、节庆等民俗;传统体育和游艺以及其他非物质文化遗产。例如怀柔区范各庄村,所处位置在《怀柔县志》中记载:“怀柔城东北二十里,古燕城地。”明代成村,有古燕城称号。具有特色的历史建筑,其中包括历史石板、门当、古井、古道、关帝庙。村庄民俗活动非常丰富,每年的关帝庙会、太后巡礼、中秋晚会等活动都会吸引大量游客(图2)。

村庄规划中也可将外来文化元素植入村庄,传播具有独特气质的地域文化,将文化元素植入村庄的风貌建设的各个方面,指引建筑、街区、空间、环境等多维度的风貌建设,形成具有文化底蕴的特色风貌,增强文化认同



图2 范各庄村关帝庙及太后巡礼活动
资料来源:网络图片。



图3 半壁店村泰迪熊主题文化
资料来源:笔者自摄。



图4 乡土特色村口标识及健身设施
资料来源:网络图片。

感。例如大兴区半壁店村泰迪熊小镇,引入文创企业,在得到村民认可后,承租村民民居,将村内闲置宅院打造成泰迪熊主题乐园,依托现有民宿村居进行升级改造,保留原有村庄脉络,建设泰迪熊博物馆、泰迪民宿餐饮、星级户外活动区3大主题区,发展特色旅游业,吸引大量游客前来参观,人均纯收入位于镇域前列^[7](图3)。

3.4 营造乡村风貌特色

体现村庄特色,村庄规划编制应避免照搬

城市形式^[8],避免复制城市样式的大广场、宽马路、排排房、欧式建筑等,营造有别于城市的乡村风貌,避免千村一面。特别是对于村域内自然环境,应该注重保护基本农田,规范农田耕种,不可荒废和闲置,化田成景,打造村庄自身特色,保护村庄自然生态格局,保留传统老房子,延续村庄原有特色风貌要素,优先采用地方材料,协调村庄整体风貌。对村庄环境、整体格局、居住街坊、商业服务、街道空间、建筑风貌、绿地广场等风貌要素提出提升整治引导方案。村庄内公共服务设施应小而综,适合村庄

实际情况和本村风貌,建设田园宜居的设施。村庄街巷较窄,巷道应保持原有尺度、比例和步行方式,对小巷及居民内的铺装进行整修、修复。公共空间因地制宜、见缝插绿,合理利用边角地及闲置空地,应考虑下凹绿地和雨水收集。古树名木设立围栏或树池,活动场地可设置座椅或廊架,提高实用性和舒适性。增加房前屋后绿化以此提升环境的美观。设计村庄标志、标识系统,景观小品应结合本村文化特色进行设计。注重对本土文化元素符号、材质的提炼和应用,与村庄整体风貌相协调。例如,村庄入口可标志醒目标识,视具体情况选建村门、柱廊或碑石来题写村名和标定村庄界限。村民健身设施可选用具有乡土特色的木材、石头制作(图4)。

3.5 推进乡村治理有效

乡村振兴要求新时期的村庄规划不仅仅是硬件规划,更强调软性治理,创新乡村治理体系,遵循乡村发展规律,通过政府、企业、村民和社会的多方参与,形成共同谋划、共同建设、共同管理、共同评估和共同享受的“四方五共”新模式^[9]。

在村庄规划与建设中充分尊重村民的“主体地位”,重点分析村民生活需求和亟待解决的问题,通过驻村调研、入户访谈、问卷调查、村民代表大会、微信平台、村民参观学习等多个方面协助村民参与到规划中来,让村民全程参与,发表看法,陪伴村民作为村庄主人翁意识的成长,共同决策,激发村民的愿景力与行动力,使村庄规划充分体现村民意愿,形成自下而上的规划模式。通过带领村民多去建设好的村庄参观学习,与当地村民交流,改变他们对村庄规划建设认识。通过请专家给村民讲课,让他们认清新农村建设的方向;召开村民代表大会,党员代表大会、全体村民会议等,建议搭建微信网络平台,多方征求村民意愿,让村民讨论村庄发展的重大问题,形成共识。例如顺义区董各庄村,在规划编制中搭建微信平台,实时跟踪村庄情况,听取村民意愿,充分尊重村民主体地位,规划成果经过村民代表一致通过(图5)。



图5 董各庄村召开村民代表大会听取美丽乡村规划方案汇报
资料来源:笔者自摄。

走乡村善治之路,复活乡村发展建设的议事规程,复活村规民约的治理作用,将村规民约作为规范村庄发展的重要手段。充分发挥村民主体作用,健全完善美丽乡村规划建设的长效管理机制,进一步完善台账管理,确保乡村社会充满活力、和谐有序。发挥乡贤在村庄发展中的引领作用,乡贤一方面扎根本土,对乡村情况比较熟悉;另一方面具有新知识、新眼界,对现代社会价值观念和知识技能有一定把握。新乡贤文化作为一种“软约束”“软治理”,有利于健全乡村居民利益表达机制,营造新乡贤参与家乡建设的氛围,激发村民参与乡村事务的积极性,建设乡村共同体,并提高其凝聚力和自治能力。新乡贤的示范引领作用,能教化乡民、反哺乡里、涵养文明乡风,使村民遵循行为规范、价值导向。

同时也要抓住设计人员下乡服务,提升乡村规划建设水平有利契机,引导和支持设计师在村庄建设中发挥积极作用。建立村庄责任规划师、建筑师、设计师机制^[9],参与村庄规划建设整治,提供技术指导。建立设计师村级纠错机制,对不符合村庄规划要求的提出改进方案,参与监督、指导实施。建立村庄风貌培训机制,对村镇一级的相关从业人员、相关管理人员、村民进行有计划的培训。建立镇级村庄建设专家委员会机制,对镇辖区内各个村庄的规划、建设项目的成果进行评价、审查,为项目审批提供指导意见,为村庄规划建设质量把关。

4 结论与展望

在全国推行乡村振兴战略的背景下,北京

市积极开展美丽乡村建设行动,面临着村庄规划3大转型的要求,本轮村庄规划对比以往更加强村民的主体地位和规划的可实施性。在规划实践中,提出了落实空间管控目标、激活内生经济动力、修复乡土文化基因、营造乡村风貌特色和推进乡村治理有效这5方面经验,在原有空间规划的基础上,着重增加软性规划内容的研究,为未来乡村振兴战略规划的研究提供多种路径支持。■

参考文献 References

- [1] 中央农村工作会议. 到2050年乡村全面振兴[R]. 2017.
Central Conference on Rural Work. Comprehensive vitalization of rural areas by 2050[R]. 2017.
- [2] 张孝德,丁立江. 面向新时代乡村振兴战略的六个新思维[J]. 行政管理改革, 2018 (7): 40-45.
ZHANG Xiaode, DING Lijiang. Six new thoughts on the strategy of rural revitalization in the new era[J]. Administrative Management Reform, 2018 (7): 40-45.
- [3] 李强,张鲸. 北京市新农村规划: 回顾与反思[J]. 城市发展研究, 2010, 17 (4): 59-60.
LI Qiang, ZHANG Jing. New rural planning in Beijing: review and reflection[J]. Urban Development Research, 2010, 17 (4): 59-60.
- [4] 中共北京市委办公厅,北京市人民政府办公厅. 实施乡村振兴战略扎实推进美丽乡村建设专项行动计划(2018—2020年)[Z]. 2018.

The General Office of the Beijing Municipal Committee of the Communist Party of China, Office of Beijing Municipal People's Government. Implementing the strategy of revitalizing the countryside and firmly promoting the special action plan of beautiful countryside construction (2018-2020) [Z]. 2018.

- [5] 国务院. 中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见[Z]. 2018.

The State Council. Opinions of the State Council of the Central Committee of the Communist Party of China on the implementation of the strategy of rural revitalization[Z]. 2018.

- [6] 北京市规划和国土资源管理委员会. 北京市村庄规划导则(试行)[Z]. 2018.

Beijing Municipal Planning and Land Resources Management Committee. Guidelines for village planning in Beijing (trial implementation) [Z]. 2018.

- [7] 曹晶瑞. 半壁店村“文村”泰迪熊出没[N]. 北京晨报, 2016-06-21.

CAO Jingrui. Wencun, Banbidian Village - Teddy Bear[N]. Beijing Morning Post, 2016-06-21.

- [8] 曹政. 住建部: 村庄建设规划避免照搬城市[N]. 北京日报, 2018-10-26.

CAO Zheng. Ministry of Housing and Urban-Rural Development: avoid copying the city in village construction planning[N]. Beijing Daily, 2018-10-26.

- [9] 北京市规划国土委. 关于征集规划师、建筑师、设计师下乡参与美丽乡村建设的倡议书[Z]. 2018.

Beijing Municipal Planning and Land Commission. Initiative on inviting planners, architects and designers to participate in the construction of beautiful countryside[Z]. 2018.