

“三农”决策要参

2022年第7期（总第393期）

清华大学 中国农村研究院

2022年4月6日

以乡村规划为引领扎实稳妥推进乡村建设* ——广西北流模式的经验与启示

内容摘要：乡村规划是实施乡村振兴战略的基础性工作，是乡村建设行动的重要工具与手段。当前乡村规划推进乡村建设面临诸多问题，如远未达到“应编尽编”的要求、与乡村建设需求存在结构性矛盾及缺乏合适的载体和抓手。广西壮族自治区北流市在推进乡村振兴示范点建设过程中创新工作思路，形成了独具特色的“北流模式”，包括创新推进乡村规划体系建设，建立最简化版实用性乡村规划，实现村庄用地有效管控，善用土地整治工具。据此，有如下政策启示：一是明确乡村规划的引领作用，做到“应编尽编”；二是以用地管控为抓手，守住“三区三线”底线；三是做好土地综合整治，实现集体增产农民增收；四是创新乡村规划的组织管理。

关键词：乡村规划 乡村建设 用地管控 土地整治

*本文为清华大学中国农村研究院2021年度重点研究课题“加强乡村规划，推进乡村建设研究”（编号：CIRS2021-11）部分研究成果。

近年来，国家和地方颁布多项政策，大力统筹推进乡村规划，以规划力量加快推进乡村振兴战略。2022年中央一号文件再次强调，要“加快推进有条件的村庄编制村庄规划”。乡村转型—城乡融合—乡村振兴—高质量发展成为未来发展的大逻辑、新常态。传统规划的理念与方法在今天大背景下依然有积极作用，但其主要是作用于县级以上的行政单位，县域以下还缺乏实施规划的能力。同时，村庄的差异性较大，需要站在更高层面认识乡村规划的角色和作用，把握乡村规划面临的复杂问题，科学推进乡村建设，落实乡村振兴战略。

一、乡村规划推进乡村建设面临的问题

传统意义上的村庄规划编制工作具有积极影响，但在建设“多规合一”的国土空间规划体系、全面推进乡村振兴战略的大背景下，乡村规划与乡村建设行动仍然存在诸多问题。

（一）村庄规划与“应编尽编”要求存在较大差距

习近平总书记强调，实施乡村振兴战略要坚持规划先行、有序推进，做到注重质量、从容建设。做好法定的村庄规划，有利于理清村庄发展思路，明确乡村振兴各项任务优先序，优化乡村生产生活生态空间。2019年1月《关于统筹推进村庄规划工作的意见》强调，到2020年底，结合国土空间规划编制在县域层面基本完成村庄布局工作，有条件的村可结合实际单独编制村庄规划，做到“应编尽编”。但是，根据《中国城乡建设统计年鉴》（2010—2016年）数据显示（图1），2016年全国编制村庄规划的行政村占比61.46%，

自然村占比 31.73%，从 2010 年到 2016 年增长趋势平缓。可以发现，在国土空间规划改革前的村庄规划编制比例并不高，若基于当前全面推进乡村振兴战略目标下的村庄规划标准，符合村庄规划编制条件的村庄比例则更低，与“应编尽编”要求存在较大差距，不利于乡村建设行动的科学有序实施。

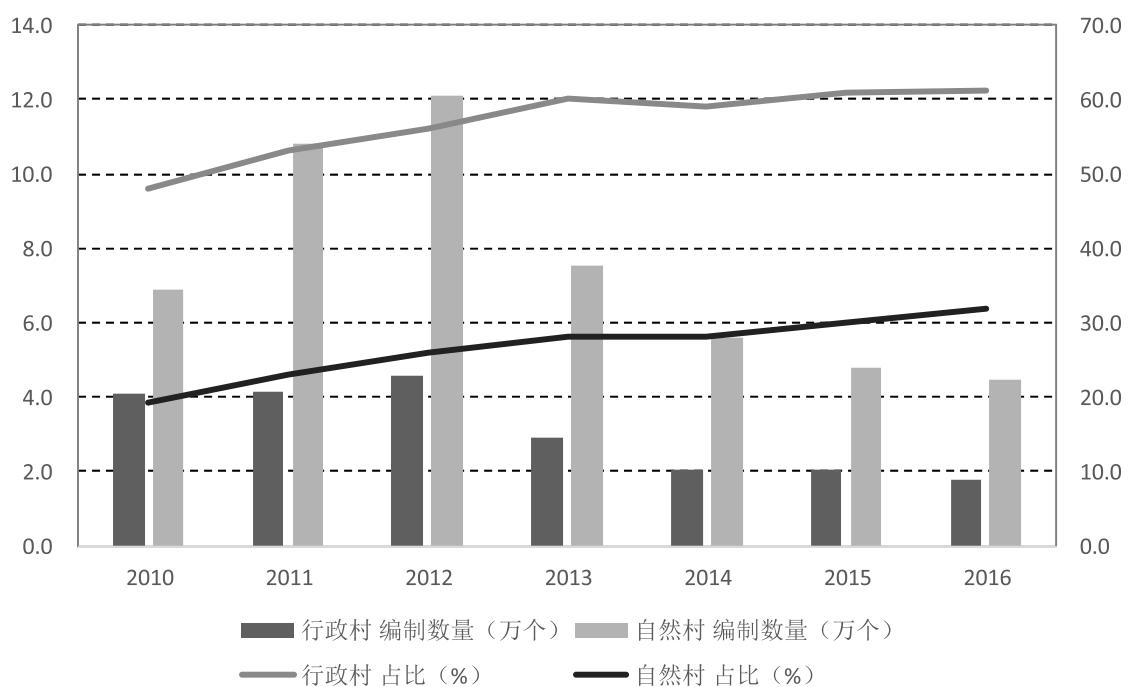


图 1 2010—2016 年全国村庄规划编制情况

数据来源：《中国城乡建设统计年鉴》（2010—2016 年），作者自制。

（二）乡村规划供给与乡村建设需求存在结构性矛盾

乡村地域是一个综合性复杂系统，兼具生产、生活、生态、文化等多重功能，《乡村振兴战略规划（2018—2022 年）》也指明了“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的乡村振兴战略总要求。因此，乡村建设的综合目标必然是促进乡村的全

面发展，且地区间、阶段性差异必然带来多维度的发展目标需求。而客观上乡村规划供给与乡村建设需求存在结构性矛盾。一方面，乡村规划的基本职能、管控权限有限，乡村规划本身不能因外部问题的复杂与多样，“潜意识”地放大职能效力；另一方面，现实中的乡村规划体系庞杂，多头管理问题突出，催生了当下乡村规划的低质供给，大批规划实践沦为对指令的应和。同时，乡村建设行动具有长期性和动态性，而乡村规划更多应用于一定时段较为固定的空间规划安排，乡村规划难以及时捕捉乡村发展变化和形势需求。因此，加强村庄规划作为实施乡村振兴战略的基础性工作，需要认识乡村发展特点和乡村规划局限。

（三）乡村规划推动乡村建设缺乏合适的载体和抓手

乡村规划作为实施乡村振兴战略的基础性工作，兼具技术性和政策性。首先，乡村规划形式上是一项技术性工作，须通过指标设计、空间测绘、专业制图和数据库技术等呈现乡村规划的理念、目标和内容，且乡村与城市的形态结构存在较大差异，城市规划的技术实践方案并不能简单地嫁接到乡村规划，因此当前乡村规划的重难点问题在于“谁来编”“怎么编”，以及如何让村民看得懂、想参与。其次，乡村规划本质上是一项公共政策，乡村规划推动乡村建设的核心在于规划目标的有效落实，即需要一系列能够支撑其落地的政策工具。但是，早期的村庄规划多是对指令的应和，“纸上画画，墙上挂挂”，这也反映了乡村规划缺乏合适有效的载体和抓手，以至于在推动乡村建设行动上力不从心。

二、乡村规划推动乡村建设“北流模式”的经验

广西壮族自治区玉林市北流市在推进乡村振兴示范点建设过程中创新工作思路，打造出一批极具示范效应的精品示范点，其中北流河村的规划成果被自然资源部遴选为全国优秀村庄规划案例，形成了独具特色的乡村规划推动乡村建设的“北流模式”。

（一）推进规划体系建设，支撑乡村建设的长效有序开展

构建政策体系和管理体系。为了给乡村振兴工作开展指明道路、提供制度保障，北流市政府相继印发实施了《北流市农村土地利用和建设规划管理暂行办法》《北流市农村宅基地推出、有偿使用和流转暂行办法》《北流市乡村规划师制度工作方案》《北流市关于编制简易版村庄规划的实施方案》《北流市农村宅基地新村开发建设实施方案》等，推动乡村振兴以及村庄规划工作行稳致远。同时，北流市以“镇小组统筹+乡村规划师引领+村干部配合+村民参与+局小组指导实施”的模式开展村庄规划工作，为北流市村庄规划编制工作的全面扎实开展提供了组织保障。

创新建立配备“乡村规划师”挂点服务。在广西首推为各镇村配备“乡村规划师”挂点服务，面向全国公开招聘 22 名“乡村规划师”，以“1 个规划师+1 个镇”的形式分配到各镇，担当镇规划员、村庄宅基地建设的报建员、乡村建设巡查员或乡村建设宣传员。从项目策划、规划编制、村庄设计、建筑设计、施工管理、工艺培训等方面，实行挂点全程服务，努力实现“让新房子好看、旧房子好住”工作目标。同时，北流市聘请国内知名乡村建设设计团队，对

群众积极性高的行政村进行统一设计建设，发展村庄多样性，做到“一村一品”，避免“千村一面”现象。目前已成功指导规划建设1条北部乡村振兴示范带和新圩镇河村、西埌镇田心村、民乐镇会众村、北流镇中灵村等一批乡村振兴建设示范点，形成完善的乡村建设模式，全力打造全国乡村振兴平台样板。

（二）以用地管控为抓手，为乡村建设空间提供规划保障

明确规划引领地位，逐步推进乡村规划全覆盖。北流市扎实开展乡村规划工作，2020年完成全市乡村规划的20%，2021年完成全市乡村规划的40%，2022年完成全市乡村规划的40%，并计划3年时间实现全市规划全覆盖。截至2021年12月，已开展50个行政村乡村规划简易版式的编制，已分批建设50个行政村乡村振兴示范带，为乡村建设和发展提供了重要保障。

建立最简化版实用性乡村规划，实现村庄用地有效管控。北流市制定了实用性村庄规划编制流程，实施“一张蓝图两张规划建设图”乡村规划编制，强化乡村用地管控效能。其中，一张蓝图：以行政村高清航拍作为工作底图，划定“三区三线”，三区即生态保护区、基本农田保护区、村庄建设区，三线即生态保护红线、基本农田保护红线、村庄建设控制线。规划让群众明白哪些区域和红线不能碰，哪些区域界线可以建。两张规划图：即宅基地预留建设区详细性规划图和村级预留殡葬公墓详细性规划图，规划确定每户宅基地建设占地面积、建筑层数、建筑风貌；每宗殡葬用地面积和使用年限。

（三）善用土地整治工具，推进生产生活生态的融合发展

北流市是全国 33 个试点地区之一，2015 年起开展农村集体经营性建设用地入市改革试点，2016 年底增加了土地征收制度改革试点任务，2017 年底开始统筹推进宅基地改革试点。北流市紧抓“三块地”改革的试点机遇，用好用活土地综合整治的政策工具，推动实现产业发展、农民增收和生态宜居。

显化农村土地资产价值，助力农民增收。为确保农民长远生活有保障，北流市明确入市农民除了获得增值现金收入外，还参照征地补偿标准，安排社保、就业指导等多种收益方式。农民获得的入市现金收益比改革前征地补偿现金收益提高了 41.9%，获得的入市总收益比改革前征地补偿总收益提高了 13.2%。同时，通过产业发展带动农民增收。如梧村花卉世界、现代农业示范区等项目，带动了农用地流转，农民既获得 1000~1500 元/亩·年的农用地租金收入，又可以通过劳动获得 1500~2000 元/月的工资收入。部分农民还通过农家乐等增产增收。

推进乡村产业整合的发展。北流市实施土地整治项目，对闲置的旧村宅基地和闲置农房进行综合整治，腾退多余的村庄建设用地、空闲宅基地，与旅游产业相结合，按照宜建则建、宜垦则垦的原则，宜建部分用于建设民宿、农家乐、乡村农墅等项目和宅基地公开流转，宜垦部分用于观光农耕项目建设，探索了乡村产业发展新路子。如民乐农民工创业园项目，为返乡农民工提供了很好的创业就业环境，也为电子商务等新业态新经济提供了发展平台。

改善人居环境提升乡村风貌。北流市通过土地整治将散乱、闲置、低效利用的农村建设用地复垦为耕地，对村庄、田、林、水、路等进行综合整治改造建设，与“三清三拆”相结合，改善了人居环境，提升了乡村风貌。完善项目区农村基础设施和公共服务，改善农村生产生活条件，降低农村生活污染，提升村庄生态环境。其中，重点建立家庭式农村生活污水处理系统，注重农村“改水改厕”生活污水的处理，可单户也可多户式组建处理，确保农村水源的安全和农民身心健康。

三、“北流模式”的政策启示与建议

北流市坚持“把规划还给乡村，把设计还给农民”的理念，明确规划引领地位，推进规划体系建设，以“用地管控+土地整治”为政策工具，扎实稳妥推进乡村建设。据此，有如下政策启示：

一是明确乡村规划的引领作用，做到“应编尽编”。各地开展乡村建设行动要做好顶层设计，注重规划先行、目标引路，按照地域特点、乡村特色，摸清村庄家底，挖掘文化特色，下足绣花功夫，编制兼顾当前需求和长远发展、兼具乡土气息和现代理念的实用性乡村规划。同时，要深刻认识到乡村建设需求的多元性和乡村规划的有限性，找准算清乡村规划推动乡村振兴的“最优解”，既要做到“应编尽编”，又要实现科学衔接。

二是以用地管控为抓手，守住“三区三线”底线。乡村规划要严格按照“三区三线”确定的范围，有序引导乡村生产生活，有条件的要利用测绘技术手段让村民更清晰、直观、准确地了解建设范

围和底线。特别是强化规划用地管控机制，设立合理的用地管控目标，如通过直接的用地管控确保基本农田数量、质量不受损害，从而起到保护生态空间和农田的作用。

三是做好土地综合整治，争取集体增产农民增收。要依法依规开展乡村土地综合整治工作，有条件的可以通过低效园林整治、残次林地、城乡建设用地增减挂钩等改造建设工程，增加农民的农业生产收入，提高农民农业生产积极性。基于土地综合整治优化产业发展结构，合理挖潜区域内种植产业、养殖产业、旅游产业、信息产业、物流产业等各类产业。同时，要加快改善乡村生态环境、提升村庄整体风貌，通过生态空间整理工程，在项目区开展农村人居环境整治行动，以建设美丽宜居村庄为导向，突出乡土特色。

四是创新乡村规划的组织管理。要积极探索乡村规划师驻镇村服务合作机制，大力支持“规划下乡”，切实引导城市规划资源向乡村倾斜，如鼓励大专院校和规划设计机构下乡提供志愿服务。要重视集体经济组织的作用，特别是在已具备集体经营性建设用地入市条件或积累了产业发展资源的乡村，要摸索建立强有力的组织机构，做实做优乡村集体财产。

清华大学公共管理学院 殷成志 肖建华



清华大学 中国农村研究院

地址：北京·清华大学公共管理学院 612 室（邮编 100084）

电话：86-10-6277 3526

传真：86-10-6279 6949

电子邮箱：cirs@mail.tsinghua.edu.cn

网址：<http://www.cirs.tsinghua.edu.cn>



欢迎关注清华大学

中国农村研究院官方微信

(使用本文需征得清华大学中国农村研究院同意)