

乡村振兴规划的性质及其体系构建探讨

王介勇¹,周墨竹^{1,2},王祥峰^{3,4*}

(1. 中国科学院地理科学与资源研究所,北京 100101; 2. 中国科学院大学,北京 100049;
3. 山东省农业可持续发展研究所,济南 250100; 4. 农业农村部华东都市农业重点实验室,济南 250100)

摘要:实施乡村振兴战略是解决中国新时代社会主要矛盾的必然要求,关系着国家现代化的成败。落实乡村振兴战略需要建立科学合理的乡村振兴规划体系,统筹协调和优化配置城乡要素资源。论文基于地理学综合视角,深入分析乡村概念内涵与乡村发展的基本特征,总结乡村振兴规划的基本性质与存在的主要问题,初步构建了乡村振兴规划体系框架。结果表明:①乡村包含社会文化、政治经济和地理空间多重属性,具有生产、生活、生态、文化等多功能,乡村振兴发展是乡村资源开发利用、经济社会发展和自然人文耦合的综合过程;②乡村系统具有要素分散性和发展自组织性、空间异质性和类型多样性、对区域和城市依赖性与产业发展受自然因素强限制的基本特征;③乡村振兴规划是对乡村空间要素资源配置的统筹协调过程,其本质是以促进公平为导向的规划,应更加强规划参与过程及其统筹协调能力;④当前中国乡村规划尚未形成完整体系,缺少法律基础,规划技术理论发展较滞后,规划边界模糊、规划深度不够,规划实施保障机制不健全;⑤基于上述理论和问题分析,构建了包含主体规划系统、制度保障系统、技术支持系统、多规协调系统和参与反馈系统的“五位一体”乡村振兴规划体系。该体系可以高效配置乡村要素资源,促进城乡融合发展,有利于形成规划合力,增强乡村振兴规划的权威性、可行性和实用性。

关键词:乡村系统;乡村振兴;规划性质;规划体系

改革开放以来,中国工业化、城镇化快速发展,经济增长和社会发展取得了举世瞩目的成就。但是,长期以来城乡二元体制下城市和重工业偏向的发展策略,城乡地域结构、产业结构、就业结构和社会结构发生了显著变化,造成了乡村地区发展的不平衡和不充分问题日益凸显(刘彦随等, 2016; 刘守英等, 2018)。实施乡村振兴战略是解决新时代中国社会主要矛盾的必然要求,是“三农”工作的总抓手。乡村振兴是一项复杂的系统工程,需要建立一套科学可靠的规划体系,才能确保乡村振兴目标的顺利实现。乡村振兴规划是按照乡村发展的基本规律和乡村振兴的目标,对乡村地域的空间结构、社会

结构和经济结构未来发展的谋划与安排(刘彦随, 2018)。长期以来中国乡村规划的理论与技术发展相对滞后,尚未形成有效的规划体系(周游等, 2014; 孙莹等, 2017),乡村规划配置要素资源的能力和效率较低,难以支撑乡村振兴的宏伟战略目标。乡村振兴规划不同于一般的发展型规划或管控型规划,需要深入把握乡村的基本性质和发展实际,客观分析乡村系统的基本属性和乡村发展的一般规律,找准乡村振兴规划的难点与重点,建立科学合理、实用管用的乡村振兴规划体系,才能更好地发挥规划配置资源的作用。乡村振兴战略的提出对乡村规划提出了更高要求,同时以国土空间规划为牵引的“多规

收稿日期:2019-05-05;修订日期:2019-08-19。

基金项目:农业农村部华东都市农业重点实验室开放课题(HD201801);国家自然科学基金项目(41671178)。[Foundation: Open fund of Key Laboratory of Urban Agriculture in East China, Ministry of Agriculture and Rural Affairs, No. HD201801; National Natural Science Foundation of China, No. 41671178.]

第一作者简介:王介勇(1978—),男,山东滕州人,副研究员,主要从事乡村地理与农村土地可持续利用研究。

E-mail: wjy@igsrr.ac.cn

通信作者简介:王祥峰(1978—),男,山东济南人,副研究员,主要从事都市农业研究。E-mail: wangxiangfeng@shandong.cn

引用格式:王介勇,周墨竹,王祥峰. 2019. 乡村振兴规划的性质及其体系构建探讨[J]. 地理科学进展, 38(9): 1361-1369. [Wang J Y, Zhou M Z, Wang X F. 2019. Features and framework of rural revitalization planning system. Progress in Geography, 38(9): 1361-1369.]
DOI: 10.18306/dlkxjz.2019.09.009

合一”规划优化调整政策为建立和完善乡村规划体系提供了窗口和平台。本文基于地理学综合视角,在分析乡村基本概念及其主要特性的基础上,梳理乡村规划存在的主要问题,解析乡村规划的性质,探讨构建新时期合理的乡村振兴规划体系。

1 基本概念认知

1.1 乡村与乡村振兴概念理解

认知乡村振兴规划的性质首先要深入分析乡村振兴的概念内涵及其基本特征。乡村也称农村,不同学科和不同管理部门对乡村概念的认知不同。关于乡村的概念认知主要有3种基本视角:①基于乡村地理空间属性的认知,根据乡村空间和功能的非城市特征来界定乡村,即城市范围之外的地域统称为乡村;②从政治经济学的视角来界定乡村,根据生产方式、生活方式的非城市化特征来区分乡村,服务于农村经济生产与管理,即以农业生产为主的地域就是乡村;③强调乡村的社会文化属性,认为具有乡土文化氛围和农村社会结构特征的社区或区域,称之为乡村。国外学者尝试建立关于乡村性(rurality)评价指标体系来刻画乡村的特征,描述一个地区具有乡村属性的程度(Cloke, 2006)。事实上,城乡边界是渐变的、相对的和动态的(张小林, 1998)。从地理空间视角来认知乡村具有直观性和便于操作性的优势,有利于乡村规划的编制与实施。狭义上可以将乡村定义为以农民为主体、农业为主导、村庄为载体的农村地区,具体是指土地产权为集体所有、居民为农村户籍的行政管理空间单元。从广义上来讲,依据区域城乡二元结构理论,除城市之外的地域均属于乡村,是区域生态空间、农业生产空间和农村生活空间的总和。因此,乡村振兴规划的空间范围应包括除城市之外的所有地区,规划所关注的核心区域应是以村庄为中心的乡村生产、生活和生态空间。

实施乡村振兴战略的根本目的是阻止快速城镇化过程中乡村经济社会衰退,解决农村发展不充分和不平衡问题。进入工业文明以来,快速城镇化进程中的乡村地区经济和社会的衰退是一种普遍现象,无论发达国家还是发展中国家,都经历过乡村衰退的问题(Liu et al, 2017)。乡村的衰退是一种客观现象,是农业文明向工业文明迈进过程的必然结果。工业文明时期的劳动分工和规模化生产使

得人口、资源等要素快速向城镇地区集中,打破了传统农业文明时期乡村价值体系,在工业文明价值体系框架内,乡村生产效率降低、基础设施落后、缺少创新能力,呈现衰退现象。乡村衰退的过程主要表现为人口-土地-产业3个维度:一是乡村地区人口的老弱化。农村人口是乡村经济社会发展的主体,由于青壮年劳动力不断向城镇集聚,乡村地区剩余人口呈现老龄化、受教育水平较低的状态,导致乡村发展丧失活力和创新能力。二是农村土地利用效率降低。土地是乡村发展最基本、最重要的要素,土地开发利用程度的下降和利用效率的降低,是乡村衰退的重要标志。具体而言,村庄呈现空心化态势,农村宅基地闲置或废弃现象较为普遍;农用地利用效率下降,耕地撂荒或种植方式一年多季变为一年一季。三是农村产业效益低、竞争力弱。由于产业效益低,现有产业难以维持农村人口就业和经济增长。

乡村振兴是指通过制度创新、政策支持和工程技术等手段,改变现有制度-环境-技术条件下乡村发展滞后甚至衰退的态势,促进乡村转型和城乡融合发展,推动农业农村的现代化,实现农业强、农村美、农民富(图1)。乡村振兴发展是一个自然经济社会综合的过程,包括资源开发利用、经济社会发展和自然人文耦合过程:①资源开发利用过程,以乡村地域的自然生态资源为本底,进行农业种植和生产活动,是推动“农业强”的主导过程。事实上,乡村发展与变迁就是农村水土资源开发利用的过程,乡村产业竞争力的基础来自其特色资源稀缺程度

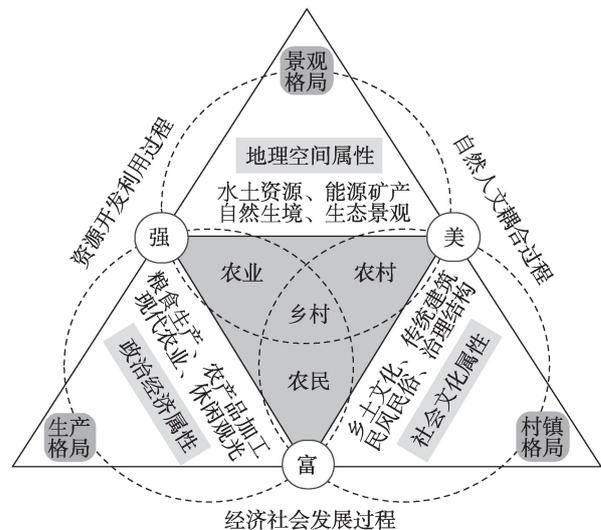


图1 乡村概念及其基本特征

Fig.1 Framework of "rural" definition and characteristics

以及资源开发利用能力。② 经济社会发展过程,乡村振兴发展是农业经济增长、农民收入提高和乡土文化发展、农村治理改善的综合过程,是推动“农民富”的主导过程。③ 自然人文耦合过程,乡村的特质在于自然与人文景观的耦合,形成了独特的乡土文化景观和美学价值,是推动“农村美”的主导过程。乡村发展过程综合性特征,要求乡村振兴规划统筹考虑乡村发展的要素资源,把握乡村发展自然生态和经济社会规律。从政策导向来看,乡村振兴战略提出了“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的20字方针,比2005年十六届五中全会提出的社会主义新农村建设的目标要求更高、内涵更丰富、措施更综合,将乡村振兴战略定位为“三农”工作的总抓手(韩俊,2018)。这要求从更加综合的视角来审视乡村振兴规划,建立完善的乡村振兴规划体系,发挥规划对“三农”工作的统筹引导作用。

1.2 乡村发展基本特征认知

乡村振兴发展遵循其自身的演变与发展规律。把握乡村发展的基本特征,有利于理清乡村振兴规划的基本思路和技术实现路径。乡村发展的基本特征可归纳为以下4个方面:

(1) 乡村要素分散性和发展自组织性。乡村与城市最大的区别是其发展要素的分散性:一是乡村地区居民点分布分散,居民分散居住,服务于居民的公共服务设施难以集中布局;二是农村土地呈现分散细碎化特征,家庭联产承包基本经营制度使得土地承包经营按照土地质量和地块远近分配,导致农业生产难以形成规模,呈分散、小规模的生产格局;三是以小农户经营为主的经营模式,使得农业生产及相关产业呈现分散小规模特征。农村经济社会发展具有很强的自组织性,“理性小农”使得农户尽最大努力去规避风险,因此农户更多地关注可以预期到的近期利益,而对于乡村长远的发展关注较少。乡村要素的分散性和发展的自组织性导致很难准确预测乡村发展的未来格局和趋势,规划难度较大。

(2) 乡村空间异质性和类型多样性。中国约有69.15万个行政村、1.47万个乡、1.95万个镇。受复杂的自然地理条件以及经济社会发展水平影响,不同地区乡村发展的差异化特征显著。宏观尺度上,城市近郊区、平原农区、山地丘陵区乡村发展差异十分显著,不同类型区的乡村发展的阶段和动力机

制不同,实施乡村振兴的路径也不尽相同。微观尺度上,即使同一地域类型区,由于区位条件和经济基础的差异,不同村庄的发展路径和振兴模式也不同。

(3) 乡村发展对区域和城市依赖性。乡村是城市发展的腹地,乡村发展离不开城市的辐射与带动,主要表现为:① 农业因其自然经济的综合性特征,自然风险、市场竞争力差,具有天然的弱质性,及其对城市和工业的依赖,农业受自然灾害风险影响大,比较效益低,其消费主体主要来自城市,农产品的价格受附近城市居民收入水平与消费能力影响显著;② 农民的弱势性及其对非农就业的依赖性。中国有近2.8亿“城乡双漂”的农民工,他们仍然是农民,但依附于城市经济,其70%以上收入来源于城市非农务工收入;③ 村庄建设与发展水平依赖于其周边城镇公共服务和基础设施完备程度。乡村发展从附性特征要求乡村振兴规划应遵循区域城镇化体系、产业体系、交通体系、生态建设的规划布局。

(4) 乡村产业发展受自然因素强约束。乡村地区产业与城市产业不同,农业种植、乡村休闲旅游、观光农业等乡村主导产业受自然因素约束限制强。农业生产是自然再生产和经济再生产的过程,受气候和时间的限制,其不确定性大、生产周期固定,自然灾害风险高。多数乡村休闲旅游、观光农业受季节限制,区分旺季和淡季,难以提供充分就业。

2 乡村规划现状及其存在的主要问题

2.1 乡村规划的主要类型及其现状特征

改革开放以来,为促进乡村经济社会发展和村庄建设,不同部门或地区针对乡村发展实际需求开展乡村规划实践。总体来看,乡村规划可分为4种主要类型:① 乡村建设规划。主要以建设部门颁布的《村镇规划编制办法(试行)》以及修编后的《城乡规划法》为基本依据,由住建部门组织编制实施,侧重乡村建筑设计、景观营造以及公共设施配套(武仁仲等,2016;曹璐,2017),该类规划将乡村规划纳入城乡规划体系,多数规划沿用了城市规划设计的思路与标准。② 乡村产业发展规划。以促进乡村产业发展为主要目标,由农业或相关产业管理部门组织编制和实施,侧重乡村产业选择、培育及其空

间布局,该类规划一般纳入区域经济社会发展规划或产业发展规划体系。③农村居民点规划。该类型规划主要服务于村庄土地整治、迁村并点、易地扶贫搬迁等,多数规划由国土管理部门组织,侧重居民点布局调整与农村建设用地集约利用(沈国平等, 2008; 刘彦随等, 2012)。④乡村旅游规划。随着城镇化水平不断提高和城镇居民消费结构升级,乡村旅游成为全面开发乡村资源、提升乡村功能价值的重要途径(王云才, 2002)。许多乡村地区依托本地民俗文化、特色景观、农业体验等资源,组织乡村旅游和休闲观光农业发展规划,侧重乡村旅游资源开发与田园景观营造。4种主要乡村规划特征总结如表1。

2.2 乡村规划存在的主要问题及挑战

(1) 乡村规划种类多,源自不同部门,难形成有序的乡村规划体系。由于过去部门主导、条块分割的规划管理体系,以及乡村空间异质性、类型多样性、对城市的依赖性等特征,乡村规划类型多样并隶属不同的管理部门,各类规划编制标准与技术方法不同,甚至规划目标与思路相互矛盾,难以形成有序的乡村规划系统。虽然乡村规划的种类较多,但是其覆盖面不高,城镇近郊区、风景名胜景区、特色农业资源地区乡村规划较为完善,而大部分传统农区、山地丘陵地区、贫困偏远地区缺少乡村规划。由于乡村类型多、覆盖面不广、多部门管理,尚难形成有效指导乡村振兴发展的规划体系。

(2) 乡村规划缺少法律基础支撑。乡村振兴战略确定了坚持农业农村优先发展原则,干部配备、要素配置和资金投入优先保障乡村地区,这要求乡村振兴规划必须具有更强的要素资源配置能力。法律法规是规划编制和实施的根本依据,依法编制规划、依法审批规划、依法实施规划是规划的严肃性和强制力所在。然而,乡村振兴规划尚未有法律基础,也不是法定规划。由于缺少法律对规划责任与权力的监督,规划对人才、资金等要素资源配置和管控能力较弱,将很难充分发挥乡村规划的作用。

(3) 乡村振兴规划边界与深度不清晰。由于对乡村概念和发展规律认知不充分,尚未形成乡村振兴规划的标准与规范,对乡村振兴规划的边界和编制深度认知不清晰。主要表现为以下3个方面:①对乡村振兴规划的范围界定不明确,导致有的地方乡村振兴规划比区域发展规划还要复杂,而有的地区乡村振兴规划仅仅对村庄进行规划,忽视乡村振兴发展的宏观要素资源的协调与配置;②将乡村振兴规划看作对上级乡村振兴的政策方案落实,编制乡村振兴行动计划(方案),但规划方案的可操作性不够,难以落地实施;③将乡村振兴规划看作乡村产业发展规划编制,强调农村产业发展和经济增长而忽视乡村公共基础设施和社会文化规划与建设。

(4) 乡村规划技术理论发展较滞后。由于规划技术理论发展相对滞后,难以准确认知乡村经济社会发展规律和预测未来发展趋势,导致规划的前瞻性不够。由于中国处于工业化、城镇化快速发展阶

表1 主要乡村规划类型及其特征

Tab.1 The main rural plans and their characteristics

规划类别	规划的目的与重点	规划组织与实施	相关指导规划
乡村建设规划(村庄建设规划、新农村建设规划、美丽乡村建设规划)	促进乡村人居环境建设,以农房建设、环境整治和公共设施布局为规划重点,统筹考虑村庄建设与经济社会发展,侧重乡村建筑设计、景观营造以及公共设施配套	主要由城乡建设管理部门组织规划,村庄自行实施。规划实施的动力主要来自于国家或地方政府的村庄建设或环境整治计划	乡村建设规划主要以城市总体规划(或城乡总体规划)为上位规划,在城乡总体规划的框架下推进实施
乡村产业规划(农村特色产业发展规划、现代农业发展规划、村镇加工业规划等)	促进乡村产业发展,主要包括乡村现代农业、特色产业和乡村工业。侧重乡村产业选择、培育及其空间布局	主要由农业管理部门组织规划。规划实施的动力主要来自国家或地方政府对乡村产业发展的政策支持,或者龙头企业带动	乡村产业规划主要以区域产业规划或现代农业发展规划为上位指导规划,依托区域产业比较优势进行产业选择及布局优化
乡村居民点布局规划(农村居民点整治规划、村庄迁村并点规划等)	促进优化农村居民点(乡村聚落)空间布局,提高土地集约利用程度,改善乡村人居环境。规划以中心村选址、村庄空间布局优化、农村土地集约节约利用为重点	主要由国土管理部门组织规划。规划实施的动力主要来自于国土部门的城乡建设用地增减挂钩政策,以及生态移民、易地扶贫搬迁、城中村建设等	农村居民点布局规划主要以土地利用总体规划和土地综合整治规划为指导
乡村旅游规划(乡村旅游景观规划、乡村休闲旅游规划等)	以乡村风情民俗、传统文化、田园景观、农业体验为依托,开发乡村旅游价值,支撑乡村经济社会发展	主要由旅游或农业农村管理部门负责组织规划,部分村镇根据自身资源和特色自主开展规划	乡村旅游规划主要以上位区域旅游总体规划或景区规划为指导

段,要素资源快速流动,经济社会快速转型,体制机制不断深化改革,世界上任何一个大国都从未经历过类似的过程。然而,相对于区域经济社会和乡村转型发展的需求,中国乡村规划技术理论发展相对滞后,对乡村未来发展的预期判断缺少先进理论和技术支撑。如未来2.6亿农民工的归宿如何,中国现代农业规模经营的理想预期是怎样?一些地方乡村振兴规划目标虚高,不符合地方经济社会发展实际,拆迁村庄数量大,项目预算投入大,这均将导致规划难以实施。部分乡村规划沿用城市规划技术标准,导致规划过于复杂且难以执行落地(孙莹等,2017)。

(5) 规划实施保障机制不健全。一是规划实施的投入保障机制不健全,乡村振兴需要大规模、持续的财政和社会资金的投入,然而大部分乡村规划缺少资金需求核算与可行性论证,规划实施的资金投入难以得到保障。二是公共参与机制不健全,乡村振兴规划的最终受众是广大人民群众,规划能不能有效实施最终要看群众接不接受。当前绝大多数规划为精英规划模式,政府、科学家、工程师是规划的主导力量和决策者,尤其是政府管理人员中的精英在规划过程中具有绝对的话语权,而规划的受众缺少参与机会和话语权。

3 乡村振兴规划性质与重点

乡村振兴是国家战略,是未来较长一段时间内解决三农问题的总抓手,是建设现代化经济体系的重要基础。乡村振兴规划作为指导和推进乡村振兴的重要依据,应成为国家发展规划的重要组成部分。乡村振兴规划的目标是,落实国家乡村振兴战略,统筹安排乡村各项要素与资源,优化乡村空间布局,促进农业农村优先发展。基于对乡村发展特性的认知和当前乡村规划存在问题的梳理,乡村振兴规划在性质上不同于管控型规划和一般的发展导向型规划,其性质为综合协调型、公平导向型和全社会参与的过程规划。其规划重点在于,建立统筹协调乡村内部及城乡之间要素资源规划协调机制,促进城乡要素资源的有序流动;建立以公平为导向的城市支持乡村、工业反哺农业的规划决策机制,支撑农业农村优先发展;完善全社会参与的过程乡村规划机制,充分尊重村民意愿,保障规划落地实施。

(1) 综合协调型规划。乡村振兴规划是对乡村空间要素资源配置的统筹协调过程。由于乡村发展要素的分散性、类型的多样性以及对城市和区域的依赖性特征,乡村振兴规划的难点在于如何统筹安排异质性的乡村空间、分散的乡村发展要素,以及乡村与城市、乡村与区域的关系。因此,乡村振兴规划是一个多维度、多层次的综合协调性规划。在规划维度方面,包括乡村地区的居住、产业、基础设施、生态保护、文化发展、公共服务、商业服务等多个维度,需要多个部门的协作;在规划层次方面,包括国家、省区、市县、乡镇、行政村、自然村屯等多个层级要素与资源的管理和协调,需要自上而下和自下而上的多级政府协同。

(2) 公平导向型的规划。实现乡村振兴是缩小城乡差距、实现共同富裕的根本保证。乡村振兴规划应正确处理公平与效率的问题。效率和公平是经济社会发展辩证统一的2个方面。长期以来,以效率为主导的重城轻乡的发展模式,由于乡村地区缺少比较优势导致乡村地区的衰退。实施乡村振兴,应建立政府可支配能力范围内的以促进公平为导向的发展模式,改善乡村基本公共服务设施,提高农村产业发展的支持和保障力度,通过政府人力、财力和物力的投入激发乡村发展活力。以促进公平为导向的规划需要3个基本条件:一是政府足够的资金投入和转移支付能力,二是促进公平的制度和法制环境,三是健全的管理和实施机构。这3个方面既是乡村振兴规划的条件,也是其内容。

(3) 全社会参与的过程型规划。乡村振兴规划不仅仅是技术过程,更是一种全社会参与过程,是注重民生的规划。乡村振兴规划应重视乡村发展主体的权益,确保乡村要素资源的公平分配和有效配置,广泛征求各相关利益群体的意见,强化规划的公众社会参与过程。规划的社会参与过程是乡村发展目标协调统一的过程,是多主体利益协调过程,是乡村集体对乡村未来共同选择的过程。这一过程可以增强规划的公平性、实用性、可操作性,提高群众对乡村振兴的满意度和获得感。

4 构建合理的乡村振兴规划体系

建立和完善乡村振兴规划体系,统筹协调当前乡村规划以及乡村规划与其他规划的关系,有利于形成促进乡村振兴的合力。一是乡村振兴上升为

国家战略,农业农村优先发展政策为构建乡村规划体系提供了良好的外部环境;二是新时期“多规合一”国土空间规划将主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划等空间规划融合(刘彦随等, 2016; 程茂吉, 2019),为完善乡村振兴规划体系提供了新平台;三是现代信息技术发展为构建乡村振兴规划体系提供了技术上的可能。快速、实时、精细化的数据获取技术,以及智能互联的城乡大数据管理与决策信息平台,为全面掌握乡村规划要素信息、综合分析乡村发展态势、优化乡村振兴规划决策提供了技术保障。

鉴于上述对乡村规划的性质和规划存在的主要问题分析,本文尝试提出了构建乡村振兴规划体系框架思路。其构建的基本原则有:一是统筹乡村振兴发展的要素资源,确保乡村振兴目标实现;二是充分依托现有规划基础和空间规划平台,构建简洁易行乡村振兴规划的层级体系;三是注重规划的落地实施,建成有用管用的规划体系。合理的乡村振兴规划体系包括5个方面:即主体规划系统、制度保障系统、技术支持系统、多规协调系统和参与反馈系统(图2),5个系统相互支撑、共同作用形成乡村振兴规划合力,统筹配置乡村要素资源。

(1) 主体规划系统。包括3个层面:一是国家和省级乡村振兴战略规划,从宏观上确定乡村振兴的战略目标、阶段和任务,明确乡村振兴的方针政策 and 实现途径。二是市县级乡村振兴建设实施规划,从中观尺度确定乡村振兴与建设的具体目标和实施方案,包括村镇类型划分、空间布局、推进次序、项目安排、资金概算等。中观尺度规划是基于现有空间规划、产业规划、人口规划等基础性规划,按照乡村发展实际和未来发展趋势做出的具体安排。

三是微观层面村庄建设实施方案,根据市县乡村振兴规划和村庄发展的实际,确定村庄建设和产业发展的具体措施和工程设计方案,包括中心村选址、公共设施配置方案、特色产业选址等。村庄建设发展规划按照村庄建设发展的需求,分类分批制定。国家和省级乡村振兴战略规划重点在于通过制度创新和政策支持解决制约乡村振兴发展的制度性难题,市县乡村振兴与建设规划是对乡村发展要素资源的统筹配置,而村庄建设实施规划是对乡村振兴实施方案的具体落实,是乡村振兴规划的核心任务。

(2) 制度保障系统。近十几年来,中国实施了统筹城乡发展、社会主义新农村建设、美丽乡村建设等战略,历年中央一号文件将农业农村发展作为首要任务,农业农村发展受到了足够的重视。然而,农业农村发展仍然是短板,农民增收仍然是难题,其根本原因与农业弱质性、农民弱势性的本质特征有关。以促进公平为导向的乡村振兴规划需要完善的法律和制度政策保障,才能保持其较高的严肃性和权威性。高起点定位乡村振兴规划的法律地位,才能更好地统筹配置各类要素资源,协调激发各部门的能动性,调动地方政府推进乡村振兴事业的积极性,增强乡村振兴投资者和参与者的信心。首先,制定乡村振兴战略实施法案,将乡村振兴战略上升到法律层面,明确各级政府、企业和农民在乡村振兴中的责任与权力;其次,改革和完善支持乡村振兴的制度政策,如农业补贴制度、宅基地退出、财政转移支付以及农村基层管理等;最后建立和完善乡村振兴规划的管理与协调机制,统筹协调不同部门、不同层级政府乡村振兴要素投入和支持政策,形成乡村振兴发展的合力。

(3) 多规协调系统。由于乡村对城市和区域发

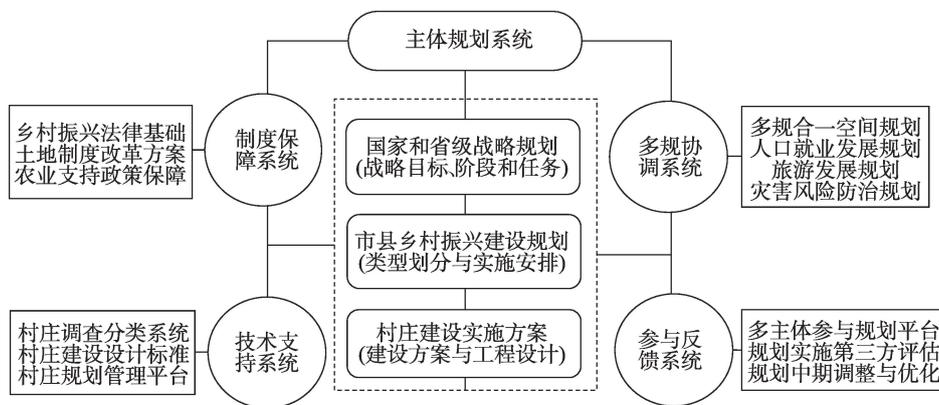


图2 乡村振兴规划体系框架

Fig.2 A framework of rural revitalization plan system

展的从附性特征,乡村振兴规划需要统筹乡村地域可支配、可利用、可依赖的要素资源,综合协调区域多种主导规划,主要包括:①对接国土空间规划。改革后的空间规划体系将国土空间规划作为空间发展依据,国土空间规划应为乡村振兴预留发展空间,建立覆盖乡村地区公共基础设施体系,乡村振兴规划必须按照空间规划划定的类型区和边界线合理安排乡村振兴发展的各项活动。②对接区域人口与产业发展规划。人口是乡村振兴发展的核心问题,乡村地区未来人口格局变化决定着乡村振兴发展的方向,产业发展也是如此。结合人口与产业发展规划,区分乡村未来发展趋向,合理确定乡村振兴路径与措施。③衔接灾害防治规划。乡村地区尤其是山地丘陵区,多为自然灾害频发地区,乡村建设活动必须避开灾害风险区域,防范洪涝、泥石流、滑坡、飓风等自然灾害风险。此外,乡村振兴规划还应与区域旅游发展总体规划、生态建设规划等主要规划协调。通过多规协调,统筹乡村振兴的可拓展空间、可支配要素和可利用资源,为乡村振兴主体规划形成基础规划底图。

(4)技术支持系统。创新乡村振兴规划的理论技术体系,改变过去以城市规划和区域发展规划为理论指导乡村建设发展的思路,建立适应中国农业生产、乡村文明、农民生活的乡村振兴规划的技术支持系统,促进乡村振兴发展规划由技术理性走向社会理性,增强规划的前瞻性和引领性作用。技术支持系统包括:①乡村调查与分类技术体系。乡村调查与分类是乡村振兴规划的基础性工作,建立合理的乡村调查技术体系,制定适应于乡村振兴发展的村庄分类系统,是因地制宜、分类分步实施乡村振兴的基础。②村庄规划与设计标准体系。依据乡村振兴战略的总体目标和地方乡村发展实际,制定不同地域类型区村庄用地、住宅、院落、公共服务设施配置等规划设计标准与规范,形成村庄规划与设计的技术体系。③建立乡村振兴发展大数据平台。乡村信息化管理是实现乡村振兴规划优化决策的前提。以农户为基本单位,以行政村为管理单元,在市县级政府建立乡村振兴大数据平台。大数据平台具体信息包括农户的家庭成员、住房、土地、财产、基本医疗、社会保障、就业状况等基本信息以及村庄基础设施、产业发展、社区管理等信息。大数据平台功能包括乡村人口、土地、产业等各类要素信息管理,乡村经济社会发展监测评估,乡村振

兴规划优化决策等功能。

(5)参与反馈系统。乡村振兴规划必须以乡村发展主体——农民的生活与发展需求为依据,需要强化规划的多主体参与过程,充分尊重村庄主体的选择(葛丹东等,2010)。①建立多主体参与规划的平台与机制,让农民、企业家和其他相关利益者参与规划的全过程,包括参与规划设计、规划方案听证、规划决策投票、规划实施监督等;②建立乡村振兴规划实施第三方评估机制,聘请第三方中立机构,评估规划实施情况,调查乡村居民的满意度和获得感,监测规划实施的效果;③规划实施中期调整与优化。制定乡村振兴规划中期调整与优化的程序,根据乡村发展的实际需求和规划实施的进展情况,调整和优化乡村振兴和村庄建设的方案 and 措施,确保规划目标的实现和乡村居民满意度提高。

5 主要结论与建议

本文从地理学综合视角,深入梳理了乡村概念内涵,分析了乡村发展的基本特征,总结了乡村规划的基本属性及主要问题和挑战,初步构建了乡村振兴规划体系的基本框架,旨在为制定科学合理、实用有效的乡村振兴规划提供依据和参考。主要结论有以下5个方面:①乡村具有社会文化、政治经济和地理空间多重属性,乡村振兴发展是乡村资源开发利用、经济社会发展和自然人文耦合的综合过程。乡村振兴规划的空间范围应包括除城市之外的所有地区,规划的核心区域是以村庄为中心的乡村生产、生活和生态空间。②乡村系统具有其固有的特征和发展规律,其要素分散性和发展自组织性、空间异质性和类型多样性、外部条件的依赖性等特征决定了乡村振兴规划是一项复杂的系统工程。③乡村振兴规划是对乡村空间要素资源配置的统筹协调过程,其本质是以促进公平为导向的规划,强调规划的参与过程。④由于过去对乡村规划的重视不够,中国乡村规划尚未形成完整统一的体系,规划缺少法律基础、技术理论发展较滞后、规划边界模糊与深度不够、实施保障机制不健全。⑤乡村振兴规划是一个综合体系和协调过程。本文构建了包含主体规划系统、制度保障系统、技术支持系统、多规协调系统和参与反馈系统的“五位一体”的乡村振兴规划体系。健全的规划体系有利于提升规划的统筹配置乡村要素资源,形成规划合力,

激活发展活力,有利于增强乡村振兴规划的权威性、可行性和实用性。

乡村振兴规划是一项复杂的、长期的系统工程,不能急于求成。建立健全科学的乡村规划体系,统筹配置乡村要素资源,是成功实施乡村振兴战略的根本保证。做好乡村振兴规划,当前亟需从技术理论、平台建设、规划队伍、管理机制和关键制度改革等方面先行推进:①开展乡村振兴规划理论与技术研究,重点研究乡村人口经济社会发展的预测方法、乡村调查技术与村庄分类体系、参与式乡村规划的技术模式与实现途径等;②建立乡村振兴大数据平台系统,综合管理乡村人口、土地、住房、就业、社会保障、基本医疗等多元信息,构建乡村振兴规划决策与管理的基础信息平台;③完善乡村振兴规划许可与审批管理,建立自上而下与自下而上有机协调的规划体系,探索规划空间管制下的村庄自组织规划路径与模式;④充实规划人才队伍,鼓励相关规划专业人才到乡村地区从事乡村规划实践,有条件地区建立乡村振兴规划人才支持基金;⑤加快推进支撑乡村振兴的制度创新与政策改进,制定并出台乡村振兴发展,完善城乡规划法,深化农村宅基地制度、集体经营性建设用地制度和农业补贴制度的改革,夯实规划的法律基础,放活农村要素资源。

参考文献(References)

- 曹璐. 2017. 县域乡村建设规划编制要点思考:以歙县县域乡村建设规划为例[J]. 城市规划学刊, (5): 81-88. [Cao L. 2017. Rural construction planning at the county scale: Taking Shexian County as the example. Urban Planning Forum, (5): 81-88.]
- 程茂吉. 2019. 关于构建我国新的空间规划体系的建议[J]. 城市发展研究, 26(1): 1-6. [Cheng M J. 2019. Suggestions on constructing a new spatial planning system in China. Urban Development Studies, 26(1): 1-6.]
- 葛丹东, 华晨. 2010. 城乡统筹发展中的乡村规划新方向[J]. 浙江大学学报(人文社会科学版), 40(3): 148-155. [Ge D D, Hua C. 2010. New directions of rural planning: An urban-rural integration perspective. Journal of Zhejiang University (Humanities and Social Sciences), 40(3): 148-155.]
- 韩俊. 2018. 以习近平总书记“三农”思想为根本遵循实施好乡村振兴战略[J]. 管理世界, 34(8): 1-10. [Han J. 2018. Implement the rural revitalization strategy based on general secretary Xi Jinping's thought on agriculture, rural areas and farmers. Management World, 34(8): 1-10.]
- 刘守英, 王一鹤. 2018. 从乡土中国到城乡中国:中国转型的乡村变迁视角[J]. 管理世界, 34(10): 128-146. [Liu S Y, Wang Y M. 2018. The development of Chinese enterprise management in the 40 years of reform and opening up: Situation, process, experience and mission. Management World, 34(10): 128-146.]
- 刘彦随. 2018. 中国新时代城乡融合与乡村振兴[J]. 地理学报, 73(4): 637-650. [Liu Y S. 2018. Research on the urban-rural integration and rural revitalization in the new era in China. Acta Geographica Sinica, 73(4): 637-650.]
- 刘彦随, 王介勇. 2016. 转型发展期“多规合一”理论认知与技术方法[J]. 地理科学进展, 35(5): 529-536. [Liu Y S, Wang J Y. 2016. Theoretical analysis and technical methods of multiple planning integration in the rural to urban transition period in China. Progress in Geography, 35(5): 529-536.]
- 刘彦随, 严镔, 王艳飞. 2016. 新时期中国城乡发展的主要问题与转型对策[J]. 经济地理, 36(7): 1-8. [Liu Y S, Yan B, Wang Y F. 2016. Urban-rural development problems and transformation countermeasures in the new period in China. Economic Geography, 36(7): 1-8.]
- 刘彦随, 朱琳, 李玉恒. 2012. 转型期农村土地整治的基础理论与模式探析[J]. 地理科学进展, 31(6): 777-782. [Liu Y S, Zhu L, Li Y H. 2012. The essential theories and models of rural land consolidation in the transitional period of China. Progress in Geography, 31(6): 777-782.]
- 沈国平, 张思华, 乐晓风. 2008. 城乡一体化背景下的上海郊区农村居民点建设思考[J]. 城市规划学刊, (S1): 94-97. [Shen G P, Zhang S H, Le X F. 2008. The consideration of rural settlements construction in Shanghai suburbs in the background of urban-rural integration. Urban Planning Forum, (S1): 94-97.]
- 孙莹, 张尚武. 2017. 我国乡村规划研究评述与展望[J]. 城市规划学刊, (4): 74-80. [Sun Y, Zhang S W. 2017. A review of rural planning research prospect. Urban Planning Forum, (4): 74-80.]
- 王云才. 2002. 国际乡村旅游发展的政策经验与借鉴[J]. 旅游学刊, (4): 45-50. [Wang Y C. 2002. On the policy experience and reference from the development of international rural travel. Tourism Tribune, (4): 45-50.]
- 武仁仲, 路阳, 刘碧含. 2016. 城乡一体化背景下的县域乡村建设规划编制探索:以贵州省惠水县村寨体系规划为例[J]. 小城镇建设, (6): 46-52. [Wu R Z, Lu Y, Liu B H. 2016. Research on the compilation of county-level rural construction planning under the background of urban-rural integration: A case study in Huishui County village system

- planning of Guizhou Province. *Development of Small Cities & Towns*, (6): 46-52.]
- 张小林. 1998. 乡村概念辨析 [J]. *地理学报*, 65(4): 365-371. [Zhang X L. 1998. On discrimination of rural definitions. *Acta Geographica Sinica*, 65(4): 365-371.]
- 周游, 魏开, 周剑云, 等. 2014. 我国乡村规划编制体系研究综述 [J]. *南方建筑*, (2): 24-29. [Zhou Y, Wei K, Zhou J Y, et al. 2014. A review of Chinese rural planning system. *South Architecture*, (2): 24-29.]
- Cloke P. 2006. *Conceptualizing rurality* [M]// Cloke P, Marsden T, Mooney P. *The handbook of rural studies*. SAGE Publications Ltd: 18-28
- Liu Y S, Li Y H. 2017. Revitalize the world's countryside [J]. *Nature*, 548: 275.

Features and framework of rural revitalization planning system

WANG Jieyong¹, ZHOU Mozhu^{1,2}, WANG Xiangfeng^{3,4*}

(1. Institute of Geographic Sciences and Natural Resources Research, CAS, Beijing 100101, China;

2. University of Chinese Academy of Sciences, Beijing 100049, China;

3. Shandong Institute of Agricultural Sustainable Development, Jinan 250100, China;

4. Key Laboratory of Urban Agriculture in East China, Ministry of Agriculture and Rural Affairs, Jinan 250100, China)

Abstract: Implementing the strategy of rural revitalization is an inevitable requirement for solving the main social conflicts in China in the new era, which is related to the success of the country's modernization. Rural revitalization is a comprehensive process of natural and human systems. To implement the strategy of rural revitalization, it is necessary to establish a scientific and sound planning system of rural revitalization in order to coordinate and optimize the allocation of urban and rural factor resources. Based on the system perspective of geography, this study analyzed the connotation of the "rural" concept and the basic characteristics of rural development. It summarized the basic features and main problems and then preliminarily constructed a framework of rural revitalization planning system. The results show that there are multiple attributes of rural system, which contains social and cultural, political and economic, and geographical space. It also has many functions such as production, living, ecological, and cultural. Rural revitalization is a comprehensive process combining rural resources utilization, economic and social development, and coupling of natural and human systems. Rural system is characterized by decentralization of factors and self-organization of development, spatial heterogeneity and diversity of types, dependence on regions and cities, and strong restriction of industrial development by natural factors. Rural revitalization planning is an integrated and coordinated process of allocation of rural spatial factor resources. Its essence is to promote equity-oriented planning and more emphasis should be placed on the participation process of planning. There are some main problems of rural planning. At present, China's rural planning has not yet formed a complete system. Rural planning lacks legal support and the development of rural planning technology and theory lags behind. The boundary and depth of rural revitalization planning have not been clearly understood. The guarantee mechanism for the implementation of plans needs improvement. Based on the above analysis, a "five-in-one" rural revitalization planning system is proposed, including the main planning system, institutional guarantee system, technical support system, multi-planning coordination system, and participation feedback system. This system can coordinate the allocation of rural factor resources more effectively, integrate into regional and urban development, form planning synergy, and activate development vitality. It will also be helpful for enhancing the authority, feasibility, and practicability of rural revitalization planning.

Keywords: rural system; rural revitalization; features of planning; planning system