

全面推进乡村振兴中的乡村规划研究

李 珺 陈文胜

摘要: 党的二十大报告提出以中国式现代化推进中华民族伟大复兴,明确“高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务”,要求全面推进乡村振兴。农业农村现代化是一项系统工程,不能一蹴而就,最重要的是坚持规划先行,分阶段、分步骤逐步实施。在全面建设社会主义现代化国家的宏观背景下,迫切要保持高度的历史耐心,遵循乡村发展的规律,不超越历史发展阶段与实践脱节,守住农民利益不受损的底线,确保中国传统文化的最后一道防线,不偏离人的现代化而全面解放农民的主线。通过确定战略定位、强化区域发展目标、发挥土地政策效应、挖掘乡村山水人文资源、优化要素配置、建立乡村规划的正面清单与负面清单等方式,探寻乡村规划与实施的有效路径,确保乡村振兴的顺利实现。

关键词: 乡村振兴 乡村规划 乡村建设

DOI:10.13501/j.cnki.42-1328/c.2023.03.011

基金项目: 国家社会科学基金后期资助项目“推进脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接研究”(22FKSB020)。

作者简介: 李珺,湖南师范大学马克思主义学院博士研究生;陈文胜,湖南师范大学中国乡村振兴研究院教授、博士生导师。

党的二十大报告提出,以中国式现代化推进中华民族伟大复兴,再次强调“全面建设社会主义现代化国家,最艰巨最繁重的任务仍然在农村”的重要判断,明确“高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务”,要求必须全面推进乡村振兴。面向中国全面现代化进程,乡村振兴的深度、广度、难度都不亚于脱贫攻坚,必须加强顶层设计,以更有力的举措、汇聚更强大的力量来推进。^① 农业农村现代化是一项系统工程,不能一蹴而就,最重要的是坚持规划先行,分阶段、分步骤逐步实施。实践中,规划在经济社会发展中的重要作用日益被重视。习近平总书记明确指出,规划科学是最大的效益,规划失误是最大的浪费,规划折腾是最大的忌讳。^② 全面推进乡村振兴,需要根据乡村发展的规律,进行统筹安排的科学规划,才能确保农业农村现代化的顺利推进。

一、乡村规划的演进审视,问题研判与背景

党的十六大首次提出统筹城乡经济社会发展,开启中国城乡关系“工业反哺农业、城市支持农

^① 《中共中央 国务院关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见》,《人民日报》2021年2月22日,第1版。

^② 《习近平在北京考察工作时强调:立足优势 深化改革 勇于开拓 在建设首善之区上不断取得新成绩》,《人民日报》2014年2月27日,第1版。

村”^①的历史性转轨,乡村规划日益成为国内学术界关注的热点。尤其2008年《城乡规划法》的颁布,确立了乡村规划的法定地位,标志着从城市规划向城乡规划的转变。^②2018年印发的《全国乡村振兴战略规划(2018—2022)》明确要求树立城乡融合、一体设计、多规合一理念,抓紧编制乡村振兴地方规划和专项规划或方案。^③《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》(简称“十四五”规划)强调乡村建设的规划引领,统筹县域城镇和村庄规划建设,通盘考虑土地利用、产业发展、居民点建设、人居环境整治、生态保护、防灾减灾和历史文化传承。^④2022年中央一号文件再次提出,要加快推进有条件有需求的村庄编制村庄规划。^⑤随着三农工作的重心已历史性转向全面推进乡村振兴,科学编制乡村规划确保落地实施成为现实迫切需要。

自社会主义新农村建设、美丽乡村建设开展以来,村庄规划的重要性与必要性逐渐成为共识,在实践中不断推进,为乡村可持续发展提供了有力保障,但也出现了一系列问题。一是一刀切的工作方法造成不少“千村一面”的现象。许多地方的乡村建设热衷于一味地“模仿城市”“向城市看齐”,简单地将城市规划理念套用在乡村^⑥,忽略了中国辽阔地域上的乡村在农业资源、区位条件、文化习俗等方面存在的较大差异性,一刀切地将规划标准统一化,导致每个村庄的建筑、布局、风格看上去都是同一的单调,找不到历史文化传承的地方特色元素。二是规划管理滞后导致乡村无序发展。自古以来中国农业社会的乡村都是自然长成的,没有具体的规划指导,依旧与自然和谐相处,留下了丰富的历史文化积淀。^⑦但在工业化、城镇化进程中,长期以来城乡二元结构体制下的城乡规划分治,忽视乡村发展规律的内在要求,使规划管理更加重视运动式的形象效果,各地客观实际与农民意愿未能得到有效尊重,影响了乡村的现代转型进程。三是土地利用碎片化导致乡村建设布局凌乱。由于缺乏科学合理的规划支撑,乡村空间布局多呈现“散、乱、差”的无序状态^⑧,政府不同部门在乡村地区编制的规划可谓“百花齐放”,多种规划同时并存,内容、深度、侧重点、发挥作用各有不同,不可避免地造成土地利用碎片化、规划不一致甚至矛盾的情况出现^⑨,导致乡村规划缺乏统一的战略布局。四是文化保护开发不力使乡村人文特色渐失。受到城市文明的强势冲击,乡村社会的农耕文明曾被视为落后的社会文明,在占有主导地位的现代化价值观念中被日益边缘化^⑩,因此传统的乡村规划普遍存在重物轻文的问题,对乡村文化的保护与传承力度不够,乡村社会的内聚力和群体价值被削弱,严重制约了村庄的可持续发展。五是基础设施重建轻管影响功能发挥。一些地方的乡村规划仅凭借自上而下的大规模、高强度的基础设施和公共服务投入,不仅导致乡村建设高成本、维护难^⑪,而且导致一

① 《十六大以来重要文献选编(中)》,北京:中央文献出版社,2006年,第311页。

② 张尚武《城镇化与规划体系转型——基于乡村视角的认识》,《城市规划学刊》2013年第6期,第19-25页。

③ 《中共中央 国务院印发〈乡村振兴战略规划(2018—2022年)〉》,《人民日报》2018年9月27日,第1版。

④ 《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》,《人民日报》2021年3月13日,第1版。

⑤ 《中共中央 国务院关于做好二〇二二年全面推进乡村振兴重点工作的意见》,《人民日报》2022年2月23日,第1版。

⑥ 张媛媛、王国恩、黄经南等《空间规划背景下我国乡村规划的融合与发展——基于历史和现实的视角》,《现代城市研究》2021年第5期,第64-70页。

⑦ 张尚武《乡村规划:特点与难点》,《城市规划》2014年第2期,第17-21页。

⑧ 龙花楼、屠爽爽《论乡村重构》,《地理学报》2017年第4期,第563-576页。

⑨ 张京祥、张尚武、段德罡等《多规合一的实用性村庄规划》,《城市规划》2020年第3期,第74-83页。

⑩ 陈文胜、李珺《论新时代乡村文化兴盛之路》,《江淮论坛》2021年第4期,第143-148页。

⑪ 姜长云《准确把握乡村振兴战略的内涵要义和规划精髓》,《东岳论丛》2018年第10期,第25-33页。

些基础设施建设与乡村实际需求严重错位。

总体来看,地理学、建筑学、管理学、社会学等领域的研究,基于不同的视角与时空维度,围绕乡村聚落制度的演变规律和发展机制、乡村空间界定与辨析技术、乡村公共服务设施的规划布局以及维护监控、空心村的改造优化、服务系统和管理信息平台的建设、乡村环境整治等方面进行了较为深入的探索,特别是地理学在乡村转型与空间重构等方面做出了突出的贡献,为后续研究奠定了坚实基础。而在全面推进乡村振兴中,乡村的可持续发展问题、乡村的发展目标与方向决定了乡村规划的本质特征,现有文献大多局限于对乡村国土空间规划微观层面的技术和理论探讨,尚未涉及乡村规划的深层宏观问题;把乡村规划置于乡村振兴战略框架中进行系统性研究的成果不多,尤其针对乡村规划实践中遇到的各类现实难题还需提出更切合的解决方案。本文拟在开启全面建设社会主义现代化国家的宏观背景下,通过确定战略定位、强化区域发展目标、发挥土地政策效应、挖掘乡村山水人文资源、优化要素配置、建立乡村规划的正面清单与负面清单等方式,探寻乡村规划与实施的有效路径。

二、立足全面现代化进程 确定战略定位

按照党的二十大报告的要求,坚持以推动高质量发展为主题全面推进乡村振兴,必须解决发展战略定位的问题。不同类型的乡村,必然是不同的发展模式,也就必然是不同的发展方向和发展目标,这就需要建立一个立体坐标定位。

(一) 在历史发展进程中审视自身的发展阶段与水平

习近平总书记指出,要坚持用大历史观来看待农业、农村、农民问题。^①乡村振兴战略是一项长期的历史性任务,不仅伴随全面现代化建设的全过程,更是一个自然的历史发展进程,在不同时期、不同阶段的具体任务、发展思路、实施路径各不相同。^②任何地方都需在历史发展的逻辑中认清发展方位,确定发展主题和发展主线。

中国幅员辽阔,地区间由于地理位置、资源禀赋、历史基础、政策取向等多方面原因,发展不均衡,呈现出多元形态,处于不同的历史发展阶段,存在的主要问题不尽相同。^③既然发展水平不一,处于现代化进程的发展阶段不一,发展的目标、任务、发展形态和发展方式就必然不同,不可能同一个模式同步发展。实践多次提醒我们,要尊重村庄历史变迁逻辑,保持必要的历史耐心,科学编制村庄规划,避免超越历史发展阶段搞大规模的合村并居。^④如果忽略本地自身的发展阶段与水平,盲目将战略远景当成现阶段急需推进的具体工作,将会是“拔苗助长”,严重违背乡村自身的发展规律。

(二) 在资源禀赋与区位的现实中研判自身的发展优势与特色

2018年中央一号文件强调,乡村振兴要坚持科学把握乡村的差异性和发展走势分化特征,做好顶层设计,注重规划先行、突出重点、分类施策、典型引路。不同的资源禀赋与不同区位决定了不同类别发展模式,如集聚提升类、城郊融合类、特色保护类、搬迁撤并类等,必须因地制宜,分类研究。

村庄由自然发展和漫长演化而来,形成了各自独具特色的禀赋与优势,成为与生俱来的个性特

① 《坚持把解决好“三农”问题作为全党工作重中之重 促进农业高质高效乡村宜居宜业农民富裕富足》,《人民日报》2020年12月30日,第1版。

② 陈文胜《农村改革有底线》,《半月谈内部版》2020年第8期,第21-28页。

③ 陈文胜《脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的实现途径》,《贵州社会科学》2020年第1期,第11-14页。

④ 原婷、张学彪、聂凤英《编制村庄规划应把握的四条原则》,《农村工作通讯》2021年第15期,第43-44页。

征,是规划的立足点和发展定位。如果不根据自然禀赋、历史文化所体现的区域差异性和形态多样性来设计,对村庄进行简单“推倒重来”复制城市社区,就没有历史记忆、文化脉络、地域风貌、个体特征,结果是村庄与城镇一个样,南方村庄与北方村庄一个样,中国村庄与外国村庄一个样,城不像城、乡不像乡,这不仅是村庄自我价值的迷失,更是村庄生命价值的消逝。^①因此,一定要全面把握村庄当下拥有的资源禀赋,既包括土地,也包括人才资源。每一个村庄拥有的资源禀赋都是不一样的,有些是生态保护村,有些是文化民俗重点村,有些是城郊融合村,正如没有完全相同的两片树叶,世界上也没有完全相同的两个村庄,本来极具创造性的村庄规划如果只是简单地“抄作业”,将磨灭村庄自身独特的发展优势与特色。

(三) 在区域与社会发展的总体趋势中把握自身发展目标与方向

乡村规划是面向未来,而不仅仅着眼当前;需重视以长远发展目标为基础,合理确定短期发展目标。^②好的规划往往基于未来目标以及当前、未来资源支撑能力的差距,通过切实有效的行动步骤,摆脱资源、要素的制约,不断弥合当前发展水平和未来目标的距离;好的规划,能够唤醒规划实施者、利益相关者为实现规划目标努力奋斗的“热情”,让规划主体跳起来摘苹果,去努力实现未来目标,而不是伸手就可以摘到。^③因此,需要立足于城乡融合发展的时代要求,特别是城镇化、工业化、信息化、全球化的时代背景,在国家战略层面与区域一体化层面把现实与趋势相结合,综合研判发展空间和着力点。要仔细判断每个村庄的发展阶段和发展水平,准确把握其功能定位,不能简单地类比,更不能拍脑袋决定村庄发展目标和任务。

党的二十大提出,统筹乡村基础设施和公共服务布局,建设宜居宜业和美乡村。^④不是每一个村庄都能够振兴,有些村庄会自然消亡,属于国家乡村振兴规划中明确的“搬迁撤并类村”,就不一定要规划过多的土地再造一个“空心村”。在一些城市快成为“空心城”的情况下,是不能用稀缺的土地资源去建设空心“模范村”的。因此,村庄人口不能以户籍人口为规划依据。当下在乡村居住的农民以后不一定还是农民,在外打工的农民工现在不返回乡村但过几年就不一定会回归乡村,有的村庄现在呈现衰落境况未来就不一定会繁荣。所以,整个区域人口向哪里集中,中心村、特色小镇、区域城市中心怎么布局都要深入研究,农村土地改革也要建立在区域发展的规划基础之上。在村庄内,如何统筹布局生活空间、生产空间、生态空间;哪些是非农地,哪些是农地、林地,怎么集中、往哪里集中,怎么进行耕地整理,都需要建立在可持续发展的基础上,不能为了阶段性工作目标迷失了未来的战略远景。^⑤

(四) 在全面现代化的进程中确定自身的发展任务与步骤

乡村振兴不是所有村庄在同一个时间点的同步振兴,要明确各个时期各自不同的任务,确定“路线图”,绘好“时间表”,制定“任务书”,顶层设计阶段性的战略步骤。虽然《乡村振兴战略规划(2018—2022年)》宏观上提出了乡村振兴“三阶段”目标,即到2020年乡村振兴制度框架和政策体系基本形成,2035年乡村振兴取得决定性进展,农业农村现代化基本实现,2050年乡村全面振兴,农业强、农村美、农民富全面实现。但不同类型地区乡村振兴的阶段性目标与路径不尽相同,在不同的发展阶段,乡村面临的主要问题也不一样,绝不能把战略远景当成一蹴而就的当下现实目标。

① 陈文胜《论城镇化进程中的村庄发展》,《中国农村观察》2014年第3期,第52-56页。

② 胡守庚、吴思、刘彦彦《乡村振兴规划体系与关键技术初探》,《地理研究》2019年第3期,第550-562页。

③ 姜长云《关于编制和实施乡村振兴战略规划的思考》,《中州学刊》2018年第7期,第26-32页。

④ 《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》,《人民日报》2022年10月26日,第1版。

⑤ 陈文胜《乡村振兴中农地改革的若干问题》,《毛泽东研究》2020年第3期,第110-114页。

习近平总书记强调,必须从社会主义初级阶段的基本国情出发,遵循经济社会发展规律,因势利导使之成为一个顺势而为、水到渠成的发展进程。“人类社会发展史告诉我们,通过人为强制、超越发展水平和自然禀赋推动的社会进程,最终是要付出代价的。”^①因此,乡村规划如果急于求成搞短期见效的大跃进“跨越工程”,跑步实现乡村振兴,就必然会偏离本地发展阶段的客观要求而导致发展目标的盲目性,应该因地制宜与因时制宜,动态跟进并持续进行适宜性调整,准确聚焦各个时期的目标任务,科学把握发展节奏。

三、强化区域发展目标引领,进行整体规划

现代化进程需要超越农业社会传统村庄自然演化的局限,这才是乡村规划的价值和意义,本质是人类能动地认识世界和改造世界的计划性、主动创造性和自觉选择性。因此,任何乡村都离不开区域发展所赋予的功能定位,区域发展定位决定村庄的发展方向,这也对乡村规划的系统性与整体性提出了要求。必须突出区域发展战略引领乡村发展,形成由点到面的战略布局。乡村振兴不是村村点火、户户冒烟,而要分类推进,并非所有的村庄都需要规划,只有在区域发展目标引领下,进行整体规划才有价值和意义。

(一) 以区域发展战略优化空间布局

中央明确要求,加快县域内城乡融合发展,把县域作为城乡融合发展的重要切入点。^②因此要按照集聚提升类、城郊融合类、特色保护类、搬迁撤并类等不同乡村类型,结合区域内山脉、河流、生态等自然形貌,以城乡融合发展为导向布局区域生态、生产、生活的乡村空间规划,形成“县里大规划、镇里中规划、村里小规划”的总体格局。与此同时,政府各部门在其分管领域进行规划时,亦要为其他部门所主持的规划预留资源和政策空间。

乡村规划不能独立于区域发展战略之外,应与国家区域规划、地区规划定位相统一,国家区域规划、省市规划具有全局性、长期性影响,县域乡村区域规划要在遵循上级规划的基础上擘画蓝图,避免“折腾”“走回头路”后果的出现。城市对乡村辐射带动作用很强,通过城乡一体规划可以重塑城乡关系与空间结构;以提升县城的教育医疗养老等基本公共服务为基础,推动包括户籍制度、土地政策、金融政策等改革,引导特色小镇的打造,规划中心村的布局,在县域层面建立新发展格局的核心和动力。

(二) 以区域功能定位推进“多规合一”

中央明确提出,要积极有序推进“多规合一”实用性村庄规划编制,对有条件、有需求的村庄尽快实现村庄规划全覆盖。对暂时没有编制规划的村庄,严格按照县乡两级国土空间规划中确定的用途管制和建设管理要求进行建设。^③“多规合一”需要顶层设计,从规划建设管理到部门协同和社会参与,把各项工作统筹起来,实现多规合一的规划和运行机制。

不少地方的村庄规划是平面规划而非立体规划,只有经济发展规划、建筑发展规划,没有生态发展规划、环境系统设计规划,严重制约了乡村振兴的全面推进。^④“多规合一”既是要求也是目标和路径,要加强乡村规划与区域空间规划的衔接,推进县域乡村振兴规划、乡镇总体规划、美丽村庄规划、

① 《十八大以来重要文献选编(上)》,北京:中央文献出版社,2014年,第591页。

② 《中共中央 国务院关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见》,《人民日报》2021年2月22日,第1版。

③ 《中共中央 国务院关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见》,《人民日报》2021年2月22日,第1版。

④ 陈文胜《论城镇化进程中的村庄发展》,《中国农村观察》2014年第3期,第52-56页。

富民产业发展规划、乡村旅游规划,与县域城镇建设规划、土地利用规划、生态环保规划等各类规划在乡村层面相互衔接而形成“多规合一”的完整乡村规划体系,确保乡村基础设施建设、住房建设、生态保护、环境美化等有序推进,真正实现“一张蓝图绘到底”。

(三) 以区域规划刚性强化自然风貌与文化景观的保护

《乡村振兴促进法》指出:坚持因地制宜、规划先行、循序渐进,顺应村庄发展规律,根据乡村的历史文化、发展现状、区位条件、资源禀赋、产业基础分类推进。^①要立足区域自然资源禀赋,充分发掘乡村历史文化特色,把保护乡村自然风貌和挖掘乡村人文资源作为区域规划的重要内容,以布局乡村生产、生活、生态空间,顶层设计乡村发展的整体风貌,形成布局合理、成片成景的乡村发展形态。

乡村规划不能只是单一的经济发展目标,区域的空间布局需着眼于人与自然的和谐,绿色是主色调,生态是主旋律,体现以生命为核心的四季变化,体现以人为中心的文化特色。乡村的文化特色是与自然环境优势一样的稀缺资源,如族谱、祠堂、牌坊、民居、祖坟等,不仅是村庄历史和生命的重要载体,而且这些地理标志、物理标志、建筑标志,或是一座山,或是一座祠堂,或是一条小溪,或是一棵古树等,成为村庄独一无二标志。^②因此,要把保护有地域特色的自然风貌、文化景观作为区域规划的刚性要求,不应杀鸡取卵地以攫取资源为目的,需要为生态环境与文化景观保护提供空间,确保人与自然和谐共生、文化传承与创新相互促进的乡村可持续发展。

四、发挥土地政策效应,激活乡村内在动力

土地是农民最宝贵的资产与最根本的生存资源,要发挥好土地资源的关键性作用,用好用活各项土地政策,就能为乡村振兴重构空间环境,包括对水地、林地、旱地、耕地、空闲地、宅基地、公共用地以及生产性、经营性用地等进行全面规划,推动土地这一“沉睡资产”焕发新生机。

(一) 用好耕地占补平衡政策

合理规划农用地、经营性建设用地和宅基地的乡村布局,引导和鼓励用好耕地占补平衡政策,合理规划乡村生活、生态、生产的空间布局,提高乡村发展的前瞻性和可持续性。

值得警惕的是,因为地方政府拥有较多的自由裁量权,一些地方通过增减挂钩、占补平衡就可以改变农地性质,一片良田用一片低质量耕地甚至荒地就置换了。所谓耕地红线就可能只是保护数字上的耕地和名义上的耕地,土地非农化的红利成了一些地方的财政收入以及工业化、城镇化的积累,造成地方政府产生一种通过占补平衡、增减挂钩来实现城镇建设用地无限扩张的激情和积极性。这样会导致农村集体经济发展失去根本支撑,无法把土地资源转变为发展乡村产业的资本,农民乡村创业的意愿与动力不足。^③因此在用好耕地占补平衡政策时,特别要注意守住维护农民利益的底线,让广大农民有更多的获得感,规划土地时要建立与农民的利益共享机制,引导农民入股企业、专业合作社,坚持农民的主体地位,把农民变成土地的主人,让老百姓真正富裕起来,这不仅是盘活土地资源的关键所在,也是乡村振兴的动力所在。

(二) 用好建设用地政策

盘活乡村集体闲置建设用地,有序推进乡村集体经营性土地上市交易,增加乡村建设发展资金。

① 《中华人民共和国乡村振兴促进法》,北京:人民出版社,2021年,第4页。

② 陈文胜《大国村庄的进路》,长沙:湖南师范大学出版社,2020年,第5页。

③ 陈文胜《乡村振兴中农地改革的若干问题》,《毛泽东研究》2020年第3期,第110-114页。

引导有条件的乡村用好城乡建设用地增减挂钩政策、点状供地政策,增加乡村发展建设的资金来源,建立乡村振兴投入的长效机制。

土地是财富之母,劳动是财富之父,这样的人地关系,无论任何时代都不会改变。土地资源是常量,但人才资源是变量,人才的流动会自然带动资金财富的流动。特别是乡村振兴中的新业态发展有着特定的规律,需要特别强调以坚持农业农村优先发展的原则,在乡村规划中优先安排配套用地,并逐步摆脱行政对建设用地配置的新体制模式,使土地作为农村、农业、农民“财富之母”的优势发挥出来;以建设用地为杠杆,撬动其他资源要素如劳动力、科技、资金对农业的积极性与土地进行优化配置,提高土地有效利用率,从而实现土地资源由资产向资本的转变。^①

(三) 用活宅基地“三权分置”政策

在农村土地改革中,中央明确要求地方政府不能强迫农民退出宅基地,必须是自愿有偿,这从根本上保护了农民的利益。^② 要鼓励乡村集体组织对闲置农房资源实行统一收储,通过出租、合作等方式盘活利用空闲农房,推进闲置宅基地与农房多元化使用,形成激活乡村内在发展活力、增加农民收入与提升乡村发展质量的多重效应。^③

近年来,党中央、国务院出台了一系列政策措施,指导各地在依法维护农民宅基地合法权益和严格规范宅基地管理的基础上,探索盘活利用农村闲置宅基地和闲置住宅的有效途径和政策措施。2021年,自然资源部、国家发展改革委、农业农村部联合印发《关于保障和规范农村一二三产业融合发展用地的通知》,提出在符合国土空间规划的前提下,鼓励对依法登记的宅基地等农村建设用地进行复合利用,发展乡村民宿、农产品初加工、电子商务等农村产业。如在浙江省部分地区,已经在探索支持原籍农村人才返乡的相关用地政策,鼓励和引导乡贤回乡支持乡村振兴事业,在坚持宅基地“三权分置”原则下,充分利用闲置农村宅基地,适当放活农村宅基地用途,村级组织将闲置的农村宅基地通过入股方式与乡贤合作开发,用于经营农家乐、民宿、旅游等项目,或在符合规划和用途管制前提下,农村集体经营性建设用地通过出让、租赁、入股等方式,用于解决乡贤住所问题。

五、挖掘乡村山水人文资源 突出地域特色

2021年中央一号文件强调,编制村庄规划要立足现有基础,保留乡村特色风貌,加强村庄风貌引导,保护传统村落、传统民居和历史文化名村名镇,加大农村地区文化遗产遗迹保护力度。^④ 因此,要把保护乡村自然风貌和挖掘人文资源,作为人居环境与村容村貌提升工作的重要内容,留住绿水青山,留住乡愁。

(一) 敬畏乡村历史文化传统

乡村是中国文明发展的根基,大量重要的历史人物和历史事件都跟村庄紧密相连^⑤,承载着一代又一代人留下的文化遗产,作为中华民族优秀传统文化的重要载体和象征,传统村庄的价值绝不亚于万里长城^⑥,一旦被毁掉就可能沦为失去记忆和失去灵魂的国度。一些地方的乡村在大拆大建之后,

① 陈文胜《发挥市场对农村土地资源配置的决定性作用》,《中国乡村发现》2013年第4期,第15-17页。

② 陈文胜《乡村振兴中农地改革的若干问题》,《毛泽东研究》2020年第3期,第110-114页。

③ 陈文胜《大国村庄的进路》,长沙:湖南师范大学出版社,2020年,第171页。

④ 《中共中央国务院关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见》,《人民日报》2021年2月22日,第1版。

⑤ 冯骥才《古村落抢救已到最紧急关头》,《新华日报》2013年6月8日,第3版。

⑥ 陈文胜《论城镇化进程中的村庄发展》,《中国农村观察》2014年第3期,第52-56页。

乡土文化和传统风貌只能摆放在商业化的陈列馆里或复制在景区的建筑物上,这也许是城镇化的方向,但绝不是乡村振兴的方向。因此,在乡村振兴中不能大拆大建、搞形象工程,加强乡村传统建筑、古树、古桥、古井等的保护与修缮,让其成为村庄社会共同体的文化纽带,使乡村成为延续中华文化与历史文脉的有效载体。^①

在中国这样一个具有几千年文明史的传统农业国家,农业发展历史悠久,人多地少,人们习惯以宗族血缘关系为纽带聚族而居,由此形成稳定的村落共同体;集村庄而群居,在村庄内部互帮互助,以顺利进行农业生产。中国村庄的功能远不止限于经济方面,还具有社会、政治、文化、生态等多重功能。因此,在乡村规划中,特别要防止以工业和城市文明为取向,以现代化的名义去改造甚至取代传统的乡村文化,这在认识上是愚蠢的,在做法上可能是灾难性的。城乡只有地域与生活方式之别,但绝无高低优劣之分^②,乡村规划要以尊重传统文化为前提,对农民世代代传承的民俗习惯、乡村历史文化传统时刻存有敬畏之心,而不能简单粗暴地用强制手段过度干预,如果丢失了乡村文化传统,将乡村建成了浓缩版的城市,就等于割断了中华民族的精神命脉。

(二) 在乡村规划中突出地域人文元素

所谓“十里不同音,百里不同俗”,人文环境不同,生活方式和风俗习惯就各有不同,乡村文化因而具有鲜明的地域多元性和差异性特征。^③ 要加强对有地域特色的乡村建筑的研究,把传统乡村建筑艺术融入为村民提供的建筑技术标准之中,倡导打造节约成本、生态环保和具有乡土气息的乡村公共空间,实现保护乡村特色风貌与传承历史脉络、优化乡村环境的有机结合,形成各具特色的乡村地域容貌。

乡村发展的差异性与多元性,不仅体现在自然环境方面,每个村庄具有不同的颜色,具有随四季变化而不同的地域景致;更体现在地域人文元素方面,建立在不同地缘、血缘、亲缘基础上的民居、族谱、祠堂、祖坟、古树、牌坊、石碑、石桥、村道等不同文化元素,形成各自独有而无法逆转的历史记忆,具有不同的过去、不同的现在以及不同的未来。^④ 因此,在规划村庄发展时,要充分尊重村庄的风土人情,突出地域人文元素,保护乡土村落的传统形态,使乡村发展呈现鲜明的特点与个性。

(三) 引导村民传承和创新乡土文化

乡村民俗习惯是构成传统文化的一个重要内容,更是传承数千年的传统文化和乡村社会的精神家园。要加强宣传引导,将保护自然风貌与乡村特色文化纳入村规民约,使各具特色的传统民俗习惯成为乡村振兴的内在动力。

传承和创新乡土文化不能仅停留在规划口号或文化展馆里,更要在落细、落小、落实上下功夫,渗透在衣食住行等日常生活中。习近平总书记指出,一种价值观要真正发挥作用,必须融入社会生活,让人们在实践中感知它、领悟它。^⑤ 乡土文化的传播更应该是一种润物细无声的方式,一个综合完备的体系,而不是简单的几张标牌、几句宣传语。乡村规划要在充分了解把握农民的心理、行为习惯、思维模式、现有价值观念的基础上,采取适合乡村特点的形式,激发农村传统文化活力;要注意把我们所提倡的优秀传统民俗与村民日常生活紧密联系起来,自然而然地融入农民日常的生产生活,使其影响

① 陈文胜《大国村庄的进路》,长沙:湖南师范大学出版社,2020年,第3页。

② 陈文胜《大国村庄的进路》,长沙:湖南师范大学出版社,2020年,第199页。

③ 陈文胜、李珺《论新时代乡村文化兴盛之路》,《江淮论坛》2021年第4期,第143-148页。

④ 陈文胜《论城镇化进程中的村庄发展》,《中国农村观察》2014年第3期,第52-56页。

⑤ 《习近平谈治国理政》第一卷,北京:外文出版社,2018年,第165页。

像空气一样无所不在,无时不有^①,成为百姓生活中的一部分,而不是在舞台上展演、在博物馆里陈列。

六、顺应新发展格局构建,优化要素配置

尽管乡村很多资源要素短缺制约了发展,但也有不少资源要素如土地资源、生态资源、特色文化资源等未能发挥应有作用而处于闲置状态。而高度集中于工业和城市的不少资源要素例如技术、资本等,急需与乡村处于闲置状态的资源进行组合。面向全面现代化的新发展格局,农业农村现代化是主攻方向,无疑给乡村带来了前所未有的机会。因此,在乡村规划中要加快城乡资源要素流动,优化村庄的要素配置,不断加快乡村振兴的进程。

(一) 建立新发展格局,有效畅通国内大循环的关键环节在乡村

党的十九届五中全会明确提出要坚持扩大内需这个战略基点,加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局。^② 构建新发展格局,关键在于进一步畅通国内大循环,国内大循环存在诸多堵点各有其形成原因,但背后均有城乡发展失衡、循环不畅的深刻烙印^③,因而有效畅通国内大循环的关键环节就在乡村。

乡村规划要立足于城乡融合的时代背景,特别是公共设施建设规划和信息化服务规划必须立足于城镇向乡村延伸的规划上,以现代服务体系唤醒乡村;经济发展规划,必须立足于城乡产业发展一体化的规划上,实现城乡产业融合发展。这就需要加快形成摆脱城乡二元的资源配置新模式,以土地资源、生态资源、特色文化资源等城市和工业领域的稀缺资源为杠杆,推动乡村的资源要素与国内国外、省内省外、县内县外的资源要素以及城市和工业领域的资源要素进行重组,促进人才、资本、技术、信息等现代要素与乡村传统要素进行优化配置,以有力地激活内需体系中农村这个最大的难点也是最大的空间。以推进城乡双向开放为切入点,促进城乡人口双向流动,进而带动各类要素双向顺畅流动,采取有力措施缩小城乡发展差距、疏通城乡循环堵点。

(二) 延伸资源要素的流动半径,实现乡村资源要素与大市场直接对接

党的十八届三中全会明确提出,经济体制改革的核心问题是处理好政府和市场的关系,使市场在资源配置中起决定性作用。^④ 这意味着,乡村的各种资源要素都要进入市场,通过市场机制优化配置,以实现应有的价值。用经济学术语来说,资源要素的流动半径有多大,发展的活力和潜力就有多大,发展的水平就有多高。资源配置只有突破现有的地域局限,才能从根本上激发乡村的活力,开发乡村的潜力。这就需要深化改革,简政放权,以适应全球化、信息化背景下国内外大市场的需要。

在“中央—省—市—县—乡—村”的行政架构下,城乡资源要素很难得到有效流动。因此乡村经济发展也必须建立在城乡产业对接的基础上,单独一个村庄难以形成完整的产业体系,产业链条也不可能全部在村庄建立,但如果通过与城市资源相连接,村庄生产的产品可以在县城加工、在省城包装、在一线城市乃至国外销售,就能大大拓展销售半径,助推产业发展。调研发现,一些村庄破解了资源要素在这样一个行政架构内进行配置的局限,从而化解了村庄因处于行政最底层而使资源得不到有效配置的困境,实现了乡村的资源要素与大市场的直接对接,全面提升了发展活力。

① 李珺《在全面推进乡村振兴中传承提升乡村文化》,《农村工作通讯》2021年第1期,第34-35页。

② 《中共十九届五中全会在京举行》,《人民日报》2020年10月30日,第1版。

③ 叶兴庆《在畅通国内大循环中推进城乡双向开放》,《中国农村经济》2020年第11期,第2-12页。

④ 《十八大以来重要文献选编(中)》,北京:中央文献出版社,2016年,第521页。

七、推行规划清单约束机制,严格目标管控

乡村振兴战略中一个很重要的课题,就是明晰“有所为、有所不为”的边界,明确乡村规划中需要大力提倡鼓励支持的正面清单和限制禁止的负面清单,全面建立乡村规划目标清单管理制度,强化规划对乡村振兴的有效规范和引导作用,加快推进乡村规划全覆盖,形成由面到点的战略布局,塑造“看得见山、看得见水、记得住乡愁”的高品质乡村人居环境。

(一) 建立乡村规划的正面清单

要想规划能够真正落地实施,一定要清晰明了、简单有用。建立乡村规划的正面清单与负面清单实际上是以通俗易懂的方式,突出规划的重点内容,有助于形成与村民讨论的平台,使村民真正参与到规划之中。^①对于符合整体规划的列出正面清单,明确可以从事的行为、事项、要求,明确政府予以支持的条件和内容,引导在正面清单范围内创新机制和模式,提高规划对乡村振兴的有效针对性。

通过正面清单的引导作用,符合正面清单的就给予鼓励:或以奖代补、或物质补贴、或给予精神奖励与物质奖励并举,让农民自觉遵守清单中所提倡的各项要求。只有建立了一套完备的正面奖励体系,农民就能在“奖励规则”中进行自由选择,让村民更易接受和实施规划方案,实现农民主体与政府引导的有效结合。

(二) 建立乡村规划的负面清单

为了严格保护生态空间,《国家乡村振兴战略规划(2018—2022年)》明确提出“全面实施产业准入负面清单制度,推动各地因地制宜制定禁止和限制发展产业目录,明确产业发展方向和开发强度,强化准入管理和底线约束。”^②对于不符合整体规划的,列出负面清单,明确禁止、限制和限期整改的行为和事项,以及违反的相应惩处。特别是要划出红线,形成目标监督管控的约束机制,从而保障乡村规划的有效性,避免乡村的无序发展。

负面清单实际上就是一个约束机制,在全国范围内可能无法建立统一的负面清单标准,但某个地区可以先行探索,起到示范效应。清单规定的内容一般都很具体、详细,例如哪些地方禁止建房、哪些垃圾禁止进村、哪些地方禁止倒垃圾等,可操作性一定要强,让农民通过清单就可以直观地了解规划中明确禁止的方面,从而真正推动乡村规划的实施。

(三) 突出乡村规划的农民主体地位

党中央要求坚持农民的主体地位,核心就是在乡村振兴中如何实现农民当家作主,这无疑是乡村规划的本质和核心,也是乡村规划的出发点和落脚点。乡村建设是建设农民自己的家园,需要什么样的规划农民最有发言权。因为乡村规划与农民有着最密切最现实最直接的利害关系,农民不仅是乡村规划的受益者,还是乡村规划的衡量者,理所当然必须尊重农民意愿。如果没有农民的参与,乡村规划就必然难以实施。如韩国在新村运动中,政府只提供乡村规划指导性意见,具体思路和内容主要由农民自己决定。而一些地方在乡村振兴中,乡村规划中没有广泛征求农民的意见和诉求,使农民自己的家园“被做主”,这就偏离了乡村规划的预期目标。^③

从规划编制的可行性来说,乡村规划要把农民的需要放在第一位,在“规划什么”“谁来规划”“怎

① 葛丹东、华晨《论乡村视角下的村庄规划技术策略与过程模式》,《城市规划》2010年第6期,第55-59页。

② 《中共中央 国务院印发〈乡村振兴战略规划(2018—2022年)〉》,《人民日报》2018年9月27日,第1版。

③ 陈文胜《合乡并村改革切忌大跃进》,《光明日报》2015年12月27日,第7版。

么规划”的问题上,不能是政府意志的单一化与行政化,制度安排应突显农民主体地位的立场、站在属于农民的乡村,去确定农民需要什么样的乡村规划,让农民充分参与规划和实施的全过程,以此建立农民对乡村规划编制民主评价与事后评价的决定性程序,确保乡村规划和实施服从农民需要、交由农民决定。只有这样,才能充分依靠农民,发挥广大农民群众自发参与乡村规划的积极性、主动性、创造性,实现乡村规划为农民所需要又为农民所实施,让农民真正成为乡村规划参与者、受益者,从而发挥乡村规划对乡村振兴的引领作用,真正实现乡村建设是为农民而建。

八、结束语

在现代化进程不断加快的背景下,中国乡村形态也在快速演变,乡村人口向城镇集中,乡村空间持续“收缩”,如何顺应“农业强”“农村美”“农民富”的乡村振兴目标导向,在农业农村优先的原则下,重塑城乡关系,重构城乡空间结构、产业结构、要素结构、治理结构,形成有利于城乡融合的发展格局,是乡村规划所迫切需要面对的时代命题。因此,面向全面现代化的乡村规划,关键不是为了追求完美而在于实施,不超越历史发展阶段与实践脱节,守住农民利益不受损的底线,确保中国传统文化的最后一道防线,不偏离人的现代化而全面解放农民的主线,遵循乡村社会变迁的历史逻辑,保持高度的历史耐心,这应该成为乡村规划的客观要求。

Research on Rural Planning in the Process of Comprehensively Promoting Rural Revitalization

LI Jun CHEN Wensheng

Abstract: The report of the 20th National Congress of the Communist Party of China called for the promotion of the rejuvenation of the Chinese nation with the Chinese path to modernization, made it clear that “high-quality development is the primary task of building a socialist modern country in an all-around way” and also called for the comprehensive promotion of rural revitalization. The modernization of agriculture and rural areas is a deliberate endeavor that takes time to complete. The most crucial thing is to follow the rule of planning ahead and implementing it gradually in stages and increments. It is urgently necessary to uphold a high level of historical patience, adhere to the development laws in rural areas, stay within the bounds of historical development and practice, maintain farmers’ interests without compromising other interests, ensure the final defense line of traditional Chinese culture, stay on the main path of human modernization, and fully liberate farmers in the macro context of building a modern socialist country in an all-around way. By determining strategic positioning, strengthening regional development goals, exerting the effects of land policies, making use of rural landscape and human resources, optimizing the allocation of factors, and establishing positive and negative lists of rural planning, effective routes for rural planning and implementation should be investigated to ensure the successful realization of rural revitalization.

Key Words: rural revitalization; rural planning; rural construction

责任编辑: 陈沛照