

浅谈乡村规划价值和理念的转型策略 ——基于集体建设用地的观察

肖泳 邓罗辰尘 周小敏

中煤科工集团重庆设计研究院有限公司, 重庆 渝中 400042

[摘要]集体建设用地是农村最重要的建设空间资源, 对于农村发展、规划、建设具有决定性作用。基于对集体建设用地占比和总量变化的初步认知观察, 引发对近几年的政策变化趋势和“一号文”解读。剖析政策对乡村集体用地的政策导向, 总结出政策整体导向: 乡村振兴、土地集约利用、产业综合发展、提高农民生活质量等几大重要层面。在观察和政策分析基础上, 分别从土地承包、耕地保护、宅基地管理等方面探索集体建设用地的发展趋势分析, 强调乡村地区人口的非农化远比乡村土地非农化重要性, 结合城乡关系发展趋势及极端导向下城乡发展失衡要素分析, 树立以城乡协同发展、改变城市本位的乡村规划理念, 初步分析得出在农村城镇化的内涵、差异化治理、创新规划方法等层面乡村规划转型的策略建议, 有现实必要性和参考意义。

[关键词]集体建设用地; 乡村规划; 非农化; 规划理念; 转型策略

DOI: 10.33142/ec.v3i1.1344

中图分类号: TU982.29

文献标识码: A

A Brief Talk on the Transformation Strategy of the Value and Idea of Rural Planning-- Based on the Observation of the Collective Construction Land

XIAO Yong, DENG Luochenchen, ZHOU Xiaomin

CCTEG Chongqing Engineering Co., Ltd., Yuzhong, Chongqing, 400042, China

Abstract: Collective construction land is the most important construction space resources in rural areas, which plays a decisive role in rural development, planning and construction. Based on the preliminary cognitive observation of the change in the proportion and total amount of collective construction land, this paper has triggered an interpretation of the trend of policy changes and "No.1 Document" in recent years. This paper analyzes the policy orientation of rural collective land use, and summarizes the overall orientation of the policy: rural revitalization, intensive land use, comprehensive industrial development, and improvement of farmers' living quality. Based on observations and policy analysis, the development trend analysis of collective construction land is explored from the aspects of land contracting, farmland protection and homestead management, emphasizes that the non-agriculturalization of rural populations is far more important than the non-agriculturalization of rural land, combines the development trend of urban-rural relationship and the analysis of unbalanced elements of urban-rural development under the extreme guidance, and establishes a rural planning concept based on the coordinated development of urban and rural areas and change the urban standard. The preliminary analysis shows that the strategic suggestions for rural planning transformation in terms of the connotation of rural urbanization, differentiated governance, and innovative planning methods have practical necessity and reference significance.

Keywords: collective construction land; rural planning; non-agriculturalization; planning concept; transformation strategy

1 引言

农村集体建设用地是指处于广大农村区域, 在农用地和未利用地之外, 由农民集体所有的用于乡镇企业、乡(镇)村公共设施、公益事业、农村村民住宅等乡(镇)村建设的土地。从内涵来看, 农村集体建设用地是具有特殊属性的建设用地: 一是从形成过程来看, 是受制于国家政策的制度产物; 二是从地位和作用来看, 是从属和服务于国家城乡利益格局或城乡关系的, 并伴随城乡关系的变迁而愈发重要。从集体建设用地考察乡村规划, 不局限于用地本身的表象, 更应探究用地背后的政策制度和城乡关系需要。

2 农村建设用地使用现状

根据《中国城乡建设统计年鉴》, 全国村庄户籍人口呈现下降趋势, 除了正常的自然人口下降, 购买城市商品房落户城区, 成为城市户口趋势明显, 但村庄建设用地总量基本保持平稳, 过去两年一度略有增加。同时, 按照户籍人口计算的人均村庄建设用地总体呈现上升态势, 2017 年人均村庄建设用地较 2012 年增加 3.92 平方米; 2013 年农村集体经营性建设用地 3.1 亿亩 (2066 万公顷), 占集体建设用地的 3.5%。

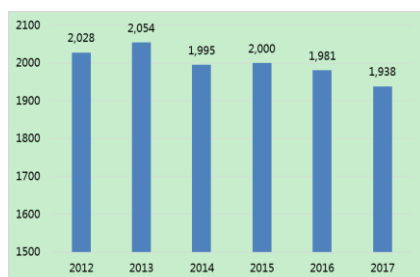


图1 村庄户籍人口变化
(单位: 万人)



图2 村庄建设用地总量变化
(单位: 公顷)



图3 人均村庄建设用地变化
(单位: 平方米)

3 用地政策变化趋势分析

要领会和理解农村用地政策变化,就必须对历年的中央一号文件进行深入学习。进入新世纪以来,中央1号文件几乎全部聚焦“农村、农业和农民”,农村集体建设用地也几乎年年上榜,涉及到与之相关的诸多方面政策和制度,包括:耕地保护、建设用地管理、建设用地流转、宅基地、增减挂钩、用地确权、乡村规划、农民集中居住等。

表1 历年中央一号文件

年份	中央一号文件名称
2019	中共中央 国务院关于坚持农业农村优先发展做好“三农”工作的若干意见
2018	中共中央 国务院关于实施乡村振兴战略的意见
2017	中共中央 国务院关于深入推进农业供给侧结构性改革加快培育农业农村发展新动能的若干意见
2016	关于落实发展新理念加快农业现代化 实现全面小康目标的若干意见
2015	关于加大改革创新力度 加快农业现代化建设的若干意见
2014	关于全面深化农村改革加快推进农业现代化的若干意见
2013	关于加快发展现代农业,进一步增强农村发展活力的若干意见
2012	关于加快推进农业科技创新 持续增强农产品供给保障能力的若干意见
2011	关于加快水利改革发展的决定
2010	关于加大统筹城乡发展力度 进一步夯实农业农村发展基础的若干意见
2009	关于促进农业稳定发展农民持续增收的若干意见
2008	关于切实加强农业基础设施建设 进一步促进农业发展农民增收的若干意见
2007	关于积极发展现代农业 扎实推进社会主义新农村建设的若干意见
2006	关于推进社会主义新农村建设的若干意见
2005	关于进一步加强农村工作 提高农业综合生产能力若干政策的意见

3.1 耕地保护和建设用地规模控制方面

最严格的耕地保护制度不会改变,划定永久基本农田,建设用地总量控制的思路将继续严控,虽然城市大规模增量发展已处于下降趋势,但随着城市配套项目、老城区功能疏解、城市空间品质提升等的用地需求增加,城镇建设用地的在未来较长时间段将不断增长,农村建设用地规模被压缩的需求和动因将长期持续。

3.2 土地承包经营方面

在30年经营产权不变的基础上,稳定农村土地承包关系并保持长久不变,赋予农民对承包地占有、使用、收益、流转及承包经营权抵押、担保权能,允许农民以承包经营权入股发展农业产业化经营,经营产权以更加灵活的多方式参与到乡村建设振兴产业发展中来,从调动资本的参与和农民积极性都起到良好的促进作用。

3.3 宅基地管理方面

在保障农户依法取得的宅基地用益物权基础上,改革完善农村宅基地制度,探索农民住房保障新机制,对农民住

房财产权作出明确界定,探索宅基地有偿使用制度和自愿有偿退出机制,探索农民住房财产权抵押、担保、转让的有效途径。

已出台部分具体措施:如支持鼓励返乡下乡人员依托自有农房院落发展农家乐,下乡人员依托闲置农房院落发展农家乐;如下乡人员和当地农民合作改建自住房。

3.4 集体经营性建设用地方面

允许土地利用总体规划和城乡规划确定为工矿仓储、商服等经营性用途的存量农村集体建设用地,与国有建设用地享有同等权利,在符合规划、用途管制和依法取得的前提下,可以出让、租赁、入股,完善入市交易规则、服务监管制度和土地增值收益的合理分配机制。

3.5 乡村规划管理方面

完善城乡发展一体化的管理体制。加快规划体制改革,构建适应我国城乡统筹发展的规划编制体系,完善各类规划编制、审批和实施监管制度,健全县市域空间规划衔接协调机制。尽快修订完善县乡村建设规划和镇、乡、村庄规划,在乡镇土地利用总体规划控制下,探索编制村土地利用规划,提高规划科学性和前瞻性,强化规划约束力和引领作用。

3.6 失地农民补偿和保障机制

征地补偿、住房和社会保障、就业促进、留地留物业等多种方式,综合保障失地农民。合理确定土地征收补偿标准,安排被征地农民住房、社会保障。加大就业培训力度,将劳动力资源整合利用,符合条件的被征地农民全部纳入养老、医疗等城镇社会保障体系,解决农民后顾之忧,构建稳定社会环境。有条件的地方可采取留地、留物业等多种方式,由农村集体经济组织经营,在盘活资产的同时增加农民收入,提升生活品质。

3.7 城乡关系演变趋势

当前正是我国城乡关系演化的关键时期,面临两种截然不同的发展方向:一是城乡从竞争走向协同发展。通过振兴农业和提升维护乡村地区活力,纾解城乡发展矛盾,实现城乡系统结构的均衡。二是城乡持续恶性竞争。在城乡接近自身发展极限时,仍继续扩大城乡的非平衡发展,导致大城市首位度过高,过度城市化,城乡发展严重失衡、农村严重衰退。省会城市对地级、县级城市优势资源“吸血”式发展,导致其丧失核心发展力,跌入发展困境的恶性循环,乡村发展在上级发展链条的影响下,愈加走向衰落。

在尊重城乡关系自身发展规律的基础上,客观厘清城乡发展平衡要素,通过乡村规划的制定与实施,加以有效的正向干预,才能促进和实现城乡协同发展。

4 乡村规划的转型应对策略

4.1 以城乡协同发展为导向,坚定乡村规划维持和保护农村活力的价值取向

一是充分认识到农村地区是锚固文化根基、传承传统精神的着力点,是实现现代化、城镇化的稳定器。农村地区是中国传统文化根基。千百年来乡村地区传承和体现了中华文明和智慧,自然与人居环境的和谐关系构成了每个地区最具特色地域景观和文化特质,不仅是中华文化的宝贵财富,更是每个地区城镇化进程中的需要保护的重要资源。无论发达国家还是发展中国家,农村地区在城镇化过程中始终处于被动地位,而农村地区一旦失去稳定、城镇化矛盾激化,社会就将失去稳定、发展无从谈起。

二是认识并坦然接受城乡的不同和差异,在规划管理等治理体系设计上做到城乡有别、和而不同。城乡存在差异和城乡二元存在从来就是既是客观事实,同时在社会学和经济学角度来看也是必然的。这是由于农村集体所有制的特殊性、农村产权主体的复杂性、农村山水林田湖草自然资源特殊性等,决定了农村地区空间规划与管理的对象和内容的不同之处。因此,要在空间治理上实现“城乡一体化”发展,就必须明确“城乡分而治之”的管理思路,通过差异化的制度设计,建立体现和尊重规律的城乡分治体制机制,采取不同的政策导向和管理手段,政策的方向和力度也要体现差异性。

三是正确理解维持农村活力的内涵。从世界范围城镇化历程来看,农村人口的总体下降、农村地区的整体衰落是客观规律,是一个不可逆的过程。从尊重规律的角度来看,维持乡村活力、阻止农村衰退,不能片面理解为让农村人口不减少,而是要通过综合手段,做到农村整体环境、生态景观、生活与人文场景等农村代表性特征,不被破坏、不被湮灭。

4.2 以农村地区为主体, 加快改变城市本位的乡村规划理念

传统的城镇化理论建立在城乡对立的基础上, 城市是“推”和“拉”的动力, 乡村地区则扮演被动、弱势的支持者和依附者。西方城镇化基本上走的就是一条乡村破产的道路, 城市发展对农村社会、经济结构大肆瓦解, 随后又用漫长的 200 年的时间来调整、化解城乡发展矛盾, 最终建立起城乡关系的平衡。

对当下的中国而言, 某种程度上有重蹈覆辙的危险, 但是我们没有用来修正的时间。引以为戒, 从新审视和认识城镇化, 建立更为合理的路径才是上策。

因此, 抛弃以城市为主的单一视角, 建立城乡双向、协同的视角, 创造性地探索和实现在城镇化过程中的城乡协同发展, 乃是当务之急。

4.3 以发展农村经济、维持地区活力为目标, 重新认识农村城镇化的内涵

城镇化是城乡自组织发展的阶段性特征, 是以实现城乡资源的高效利用为最终演化目的, 因而不能狭隘地将城市化等同于乡村地区土地的非农化, 以及乡村人口向城市的集聚过程。城镇化的实质是人口、土地等生产资料在三产之间、城乡之间的优化配置过程, 乡村地区人口的非农化远比土地的非农化重要。

非农化的实现应当采取多种形式: 一是通过城市的产业发展, 实现农村劳动力向城市的转移; 二是通过小城镇产业发展, 带动农村剩余劳动力就近转移; 三是通过农业向乡村旅游业、服务业和农产品加工业的转化, 就地实现非农化; 四是通过农业产业化, 提升农业生产效率和农民生活水平, 在不转移就业的情况下实现“非农化”效益。

4.4 以差异化治理为目标, 创新乡村规划的规划方法与内容

乡村本身存在着生长机制、社会组织、地域特征、空间形态、发展诉求等诸多差异, 要实现差异化的治理, 必然要求差异化的管理、差异化的规划。

从规划类型、工作方法、工作内容都应当在一定范式的基础上, 进行差异化的深化和完善。在规划内容上, 由于乡村地区不是以空间扩张和增长为导向, 规划的核心问题不是空间或用地增长的管理与控制, 而是人口下降导致的空间资源需求减少, 与必须维持乡村活力所需空间支撑(基础设施、公共服务设施)之间的矛盾问题。

因此, 乡村规划的在某种意义上, 应当是综合性的空间规划, 内涵上应当兼具发展规划、空间规划、社会规划等的做法和特征。适应农村“上面千条线、底下一根针”的管理实际, 从建设空间管制入手, 跳脱建设为主的藩篱, 把生态空间、农业空间、建设空间三方面充分有机结合, 满足农村发展乃至城乡发展的生态需求、经济需求、文化需求等。

【参考文献】

- [1] 钱征寒, 陈叶龙, 曾祥坤. 基于空间发展权益的乡村空间管理与规划对策[J]. 城市规划学刊, 2014(01): 25.
- [2] 唐燕, 赵文宁, 顾朝林. 我国乡村治理体系的形成及其对乡村规划的启示[J]. 现代城市研究, 2015(4): 188.
- [3] 冯佳光. 公共选择下的山区农村经济协同发展问题研究[M]. 重庆: 西南大学博士论文, 2012.
- [4] 肖泳. 渝东南村规划建设管理核心问题与对策研究[M]. 北京: 2017 中国城市规划年会论文集, 2017.
- [5] 曹璐, 谭静. 我国村镇规划建设管理的问题与对策[J]. 中国工程科学, 2019, 21(02): 22-28.

作者简介: 肖泳(1982.04-), 男, 高级规划师, 毕业院校: 重庆大学, 所学专业: 风景园林规划, 工作单位: 中煤科工集团重庆设计研究院有限公司第五设计院, 职务: 常务副院长。邓罗辰尘, 男, 助理工程师, 中煤科工集团重庆设计研究院有限公司第五设计院。周小敏, 女, 助理工程师, 中煤科工集团重庆设计研究院有限公司第五设计院。