

村庄蓝图如何绘就

——广西玉林北流市探索低成本实用性村庄规划调查

本报记者 童政

开展国土空间开发和经济建设活动,科学编制是前提。建设宜居宜业和美乡村,寄托着亿万农民对美好家园、美好生活的期盼,这样的乡村建设,也需要规划先行。

今年中央一号文件指出,加强村庄规划建设。在实际操作中,我们看到广大农村点多面广,自然条件和社会经济发展水平迥异,如何立足乡土特征、地域特点和民族特色,提升村庄风貌,促进乡村发展?为了解这道难题,广西想了不少办法。

村庄规划是乡村开展国土空间开发保护和各项建设活动的法定依据。科学编制“多规合一”的实用性村庄规划,是统筹引领乡村基础设施和公共服务布局、建设宜居宜业和美乡村的关键性工作,是激发乡村振兴内生动力的重要手段。

然而,在数量庞大的村庄面前,传统村庄规划编制成本很高。据统计,广西共有约1.4万个行政村,目前只有3400多个完成村庄规划编制,若剩余的约1.06万个村庄要编制村庄规划,200个4人规划团队需耗时8年左右才能完成,按平均每个村庄规划编制费用20万元计,广西还需投入21.2亿元。除了降成本,提高村民参与度、增强村庄规划实用性也是待解的难题。

近年来,广西持续试点推进村庄规划编制。记者近日前往广西玉林北流市部分试点村庄展开深入采访。据统计,北流市累计编制完成村庄规划118个,覆盖率42.4%,位居广西前列,预计2023年底实现有条件、有需求的村庄规划全覆盖。

靠科技手段降成本

初到北流市,记者对这个县级市的整体印象是规划好、活力足。道路笔直宽敞,两旁绿树成荫,产业园区里厂房连片,大型运输车辆川流不息。

走进北流市新圩镇河村,古色古香的房屋映入眼帘,三角梅在路旁怒放,小河流潺潺,微菜园、中草药基地郁郁葱葱,呈现一派诗意田园的景象。

河村如今的面貌,得益于村庄规划的科学编制。“村庄规划是我们建设家园的美好蓝图,有了目标,大家就有了方向和动力。”新圩镇河村党委书记、村委会主任陈家平说。

2019年起,北流市以实施全国农村土地制度改革试点为契机,试点推进村庄规划编制。2019年11月,河村编制了村庄规划,成为首批“吃螃蟹”的村庄之一。

河村村庄规划带来了很好的成效,编制成本怎么样?据广西壮族自治区自然资源厅国土空间规划处副处长叶科峰介绍,河村村庄规划编制费用约40万元,对于大多数地处偏远、产业基础差的村庄而言,这是一笔巨大的开支。

村庄规划编制成本高的原因在哪里?工作人员对前期开展试点的村庄进行分析后,找到答案。广西壮族自治区自然资源调查监测院利用评价分院院长游裔芳说:“规划编制成本高的原因主要在于数据获取难、进村入户调研难。”

村庄规划需要的数据不仅来自约22个部门,涉及100多类,而且村庄基础数据质量参差不齐,很多村庄甚至没有符合规划编制要求的基础地理信息数据。

“数据种类多、格式多样、标准不统一,整理起来耗费大量的时间和精力。同时,传统入户调研方式实施起来也很困难,费时费力。”游裔芳说。

问题症结找到了,怎么解

今年的中央一号文件提出
扎实推进宜居宜业和美乡村建设

- 加强村庄规划建设
- 扎实推进农村人居环境整治提升
- 持续加强乡村基础设施建设
- 提升基本公共服务能力

广西玉林北流市
累计编制完成村庄规划118个
覆盖率 42.4%

▶ 位居广西前列

决?广西决定向现代技术手段寻求帮助。为解决数据获取难、入户调研难的现实问题,广西研发了集测绘、调研、编制、审查、入库等功能于一体的村庄规划信息系统和编制辅助软件,2022年开始,在全区开始试运行,有效降低了村庄规划成本。

在位于广西自然资源数据基地的联动服务平台,游裔芳轻轻一按,电子屏幕上立即呈现出广西全区的村庄规划编制情况。

村庄规划信息系统实现了基础数据的快速统一获取、整理和共享,规划编制辅助软件则实现了规划工作的智能化。科技赋能,让“规划师出智慧,软件干苦活”成为现实。

在创新村庄规划编制技术手段后,2022年8月,广西又选取57个村庄开展试点,其中北流市有6个村庄作为低成本实用性村庄规划编制试点,成效显著。结果表明,4人团队16天可做出一个完整的村庄规划,比传统规划方式节省了29天,规划编制费用可控制在10万元以内。

村庄规划成本下降让更多村庄获益,北流市山围镇山围村就是其中之一。

山围镇党委宣传委员蒙泳蓉拿着《山围村乡村规划图》一页页地给记者展示。“山围村低成本实用性村庄规划编制试点通过询价招标方式开展,8万元就做出了一个这么好的规划。规划成本降下来,村里就可以拿出更多的钱投入到基础设施建设。”蒙泳蓉说。

北流市塘岸镇塘肚村的村庄规划编制也只花费了8万元。塘肚村几十亩见方的池塘波光粼粼,池塘旁的古村落意境悠远,让人感觉仿佛穿越了几百年。“有了村庄规划,我们村里对古村落的保护和利用就有了依据,这里是我理想中的运动休闲场所的位置。”塘岸镇塘肚村第11组组长刘国新指着图纸介绍。

“通过应用现代村庄规划编制技术,实现村庄规划编制流程标准化,成果输出‘一键化’,大大降低了规划编制成本,节省规划编制时间,提高规划编制质量。”北流市自然资源局局长蒋享福说。

参与式规划易落地

村民参与度不高,是推进村庄规划编制试点需要解决的又一难题。大家都知道充分听取村民诉求、获取村民支持对村庄规划编制的重要性,但实践起来并不容易。

叶科峰认为,建设什么样的乡村,村里人最有发言权。发挥农民的主体作用,让农民真正参与进来描绘家园蓝图,是推进村庄规划中要解决的问题。

村庄规划如果不能充分体现村民意愿,就会与实际脱节,难以落地实施。“由于农村大多数青壮年劳动力外出打工,难以联系到本人直接参与,再加上很多村民看不懂规划,传统调研方式下村民参与度不高,有的村庄参与规划调研人数仅占村庄总人数的千分之一。”游裔芳说。

对此,北流市西琅镇木棉村党委书记梁崇伟也深有同感,“第一次召集村民开会讨论规划时来了几

十个人,第二次来了十几个人,第三次来了几个人,后面没办法,只好一户一户去敲门做工作”。

为让更多村民参与到村庄规划编制中来,广西借助移动通信技术,研发了一款用于收集规划调研信息的APP。

“这款APP能够提升调研的信息化水平,拓宽各方参与渠道,确保调研信息更精准。在外务工人员也可通过APP提意见。针对部分村民文化程度不高的实际情况,APP还推出了语音提意见功能。”游裔芳说。

以前的村庄规划只能在职能部门看到,有了这个APP,村庄规划真正做到了村民触手可及,让更多村民为建设家园出谋划策。

可以想到村庄规划,又能很便捷地提出意见的APP什么样?山围村村民冯际坤拿出手机,点开规划调研APP介绍:“我不仅能在上面找到我家的房子,还能给规划部门提出具体意见。比如,我们想在这里规划建设一个老人运动场所,还想规划建设观光步道……”

村庄规划除了做到方便村民查看,还要做到让村民看得懂。2019年以来,北流市经历了完整版、简易版、低成本实用性村庄规划的探索过程。低成本实用性村庄规划呈现方式,有别于传统规划复杂的专业绘图及表格,是以高清实景影像为底图,以“一村一图一表一册”为核心成果要求。“这让群众一目了然,明白哪些区域和红线不能碰,哪些区域可以建、怎么建。”塘岸镇镇长叶枝锋说。

“把规划还给乡村,把设计还给农民”,在引导村民线上参与的同时,北流市规划编制团队还以问卷调查、入户访谈、微信互动等多种形式听取村民意见和诉求。

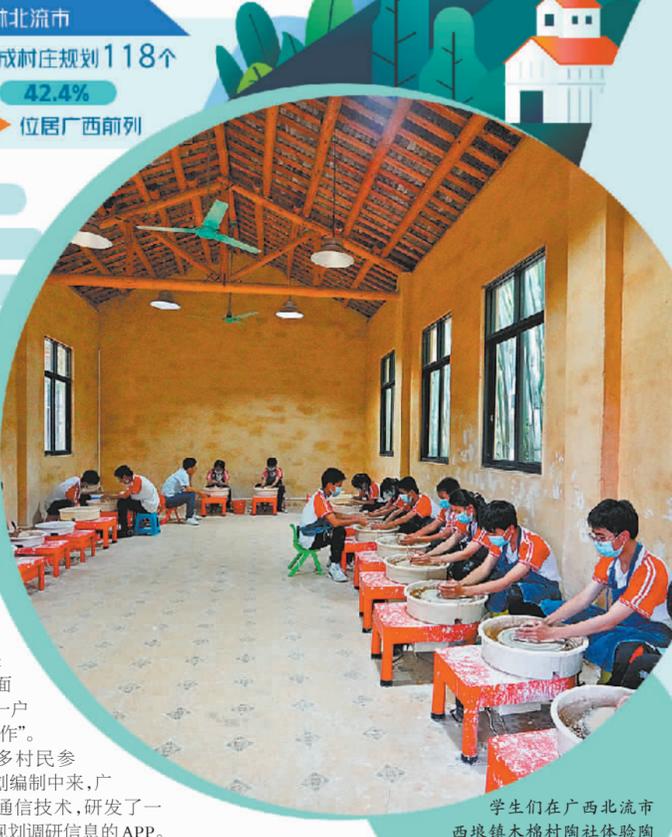
“设计师和我们同吃同住,充分了解村民想法。虽然村民们不懂设计,但是我们知道,利于景观打造、发展旅游的要保留,对村民来说实用的也应保留。”陈家平说。

为形成“人人主动参与规划编制,自己动手改造家园”的局面,规划成果还须经村民会议或村民代表会议审议通过。

“部分村庄规划经大家同意后,就贴在祠堂墙上作为共同的行为准则,这对约束农村违法建房、保护生态环境、促进风貌提升有很好的效果。”广西美丽乡村设计院院长鲍国志说。

村庄规划怎样影响村庄的建设发展,木棉村的竹林是很好的例证。在木棉村有一片竹林,现已被打造成清廉文化的网红打卡地。当时,村民巫光想把这片竹林砍掉做自己8台挖掘机的存放地。由于这一做法违背了村庄规划,村民极力反对。

“通过做工作,巫光不仅想通了不再砍掉竹林,还将自己的挖掘机无偿



学生们在广西北流市西琅镇木棉村陶社体验陶艺制作。李洪健摄

投入到村庄建设中,他后来还当选了乡村振兴理事会会长。”梁崇伟说。

“根据村民意愿形成的村庄蓝图,自然会得到大家的共同维护。这样的规划不仅更加科学、合理,还能增强村民的获得感和幸福感,也更容易落地实施。”玉林城乡规划设计院河村规划设计人员蓝乾说。

增强实用性是关键

编制村庄规划不是为了出图上墙,而是要在指导村庄建设、促进乡村振兴上发挥支撑作用,切实增强村庄规划的实用性。在具体实践中,一些村庄规划方法不利于其真正落地实施,存在村庄特色不突出、成果质量参差不齐、实用性不高等问题。“不少村庄以发展‘农业+文化+旅游’为主,但对村庄是否适合发展旅游业未作深入考虑。”游裔芳举例说。

为提高村庄规划的实用性,广西在规划编制试点中细化村庄分类,从固边兴边、集聚提升、城郊融合、特色保护等四大类延伸到11个二级分类。游裔芳认为,细化分类,因地制宜编制村庄规划,更利于突出村庄特色。

在试点中,北流市重点关注村庄布局、边界、用地比例结构和动态调整机制等问题,统筹激活全要素资源、全域土地综合整治与生态修复等相关内容,注重延续村庄的传统肌理和脉络。

例如,通过集成利用农村集体经营性建设用地入市、全域土地综合整治等自然资源政策,河村被打造成了宜居宜游宜业的现代新型农村。“2019年以来,河村已实施土地整治面积179亩,村集体收入600多万元。2022年收取‘宅改’有偿使用费65万元,大幅提高了村集体收入。”陈家平说。

为加快推进和支持试点工作,广西壮族自治区自然资源厅组织了7家事业单位作为指导试点工作的技术支撑单位,同时面向广西国土空间规

我国村庄点多面广,类型不一。村庄规划编制不能照搬城市规划的思路,要采取有效措施解决编制数量大、基础数据收集难、各方参与深度不够、编制费用高、实用性不足等问题。向科技借力,积极应用新技术、新方法去量身定制村庄规划。

提升效率,需要科技赋能整理数据、共享数据。数据是编制村庄规划的基础资源,只有高效、快捷地获取高质量数据,才能提高村庄规划编制效率。传统村庄规划编制方式靠人工去搜集、整理来自多个部门的多类数据,耗费大量的时间和精力。利用新技术提升基础数据整理的效率和质量,可通过搭建数据共享服务平台,统一收集数据并进行标准化处理,然后基于大数据管理中心进行统一管理分发,从而实现数据快捷获取。

提升质量,需要科技赋能规划编制。在提升效率的同时保证质量,也是村庄规划需要解决的问题。当前规划编制软件类型很多,但缺乏统一高效的服务村庄规划编制软件,难以实现规划成果编制的标准化,成果输出的自动化、规范化。因此,要以标准化、智能化、易操作为原则,有针对性地开发村庄规划辅助编制软件,借助软件技术大幅减少规划技术人员的重复性工作。同时,通过软件互联,实现与手机APP互联互通、空间分析智能化、编制流程标准化,成果输出“一键化”,并与国土空间规划“一张图”监督系统无缝衔接。

除了效率和质量,村庄规划从编制到实施过程想要更接地气,同样离不开科技支撑。例如,为解决规划调研和村民参与的问题,开发的村庄规划APP重点面向村民;为更直观地向村民呈现规划成果,基于“互联网+”思维研发应急测绘联动服务平台,可为村庄规划编制提供实景高清影像底图。此外,还要动员社会力量,构建多层次的技术服务体系,为村庄规划编制和实施开展精准技术指导服务。

划技术联盟和公众平台招募了19支队伍共50人组成乡村规划师志愿服务团队,采用“1个试点村+1个技术支撑单位+1个乡村规划师志愿服务团队”的模式对试点开展精准技术指导服务。

在技术团队指导下,河村在村庄房屋布局上,按照“修旧如旧、就地取材”方式,共修缮了40栋老房子,改造美化了503栋新房子,修复和新建景观13个。修缮好的部分房屋打造成共享农庄、民宿、艺术工作室和图书馆等。

在让村庄留住乡愁、变得更美的同时,北流市的试点还充分发挥规划引导、促进产业发展作用,进一步体现了实用性。

按照规划方向发展产业,河村不仅吃上了“旅游饭”,更是端稳了产业饭碗。目前已建成超级水稻种植示范基地1000亩、番石榴种植基地600亩、砂糖桔种植基地600亩、百香果种植基地100亩、蔬菜种植基地100亩,农民人均纯收入达1.3万元。河村还通过招商引资办起了箱包厂,吸纳该村和周边近80人就业,村集体每年获得超过10万元分红。

在木棉村,村民在设计团队指导下建起木雕工作室、陶瓷手工课堂、农家野菜餐馆等,使村庄布局与产业融为一体。目前,该村已引进北流市圭江陶社乡村旅游开发有限公司,发动80%的村民入股参与经营,培育形成了旅游、餐饮、电商等乡村特色产业。木棉村的“又见炊烟”食堂,由一个普通农家小院改建而成,圭江陶社与木棉村村民共同参股经营。去年虽受新冠疫情影响,但食堂营业额仍有近200万元。

木棉村青年邱强辞去星级酒店工作,和村民一起创办了“又见炊烟”食堂;河村青年杨兴武返乡开展电商业务,2022年番石榴、百香果销售额超过1亿元;山围村村民冯际坤和同村几个青年决定不再外出打工,留下来发展,为建设家乡出力……看到了规划蓝图,就看到了未来。活跃起来的村庄经济吸引了越来越多的年轻人回乡,寂静的村庄又充满生机活力。

“北流市通过在村庄规划中合理安排各用地空间,有效破解了乡村振兴‘人、钱、地’问题,发展壮大村集体经济。2022年,北流市行政村村级集体经济总收入达1.89亿元,平均每村收入达68.15万元。”蒋享福说。

叶科峰表示,在总结试点经验向全区普及推广低成本实用性村庄规划的同时,广西壮族自治区自然资源厅正与乡村振兴部门携手,充分发挥村庄规划在项目安排、资金投入、产业扶持等方面的引领作用,以村庄规划统筹引领乡村基础设施和公共服务布局,推动农村一二三产业融合发展,建设宜居宜业和美乡村。

本版编辑 王薇薇 于浩美 编 倪梦婷