

美丽乡村“一张蓝图绘到底”

——来自重庆市的调查

本报记者 吴陆牧

我国乡村地域辽阔、禀赋各异，面对千差万别的乡村实际，因地制宜编制乡村规划，对于优化乡村空间、激活产业动能、推进乡村全面振兴意义重大。近年来，重庆市积极探索村庄规划分类治理改革，从“村村编规划”的粗放模式，到“精准分类”的精细治理，为破解乡村规划建设管理难题进行了有益尝试。

党的二十届四中全会提出，加快农业农村现代化，扎实推进乡村全面振兴。乡村振兴，规划先行。建设宜居宜业和美乡村，建什么、怎么建，离不开村庄规划的指引。一个能用、管用、好用的村庄规划，对优化乡村生产生活生态空间、促进城乡融合发展、推进乡村全面振兴具有重要意义。

2024年以来，重庆市积极探索村庄规划分类治理改革，打破原有“村村编规划”的粗放模式，紧扣实用化、特色化、协同化、共享化四个方向，迭代优化村庄规划编管体系，有效破解了乡村规划建设管理中的难题。村庄规划对乡村建设的统筹引领和支撑保障作用显著增强，巴渝和美乡村建设不断取得新进展。

重庆推进村庄规划分类治理改革有哪些创新做法？给乡村面貌带来了什么新变化？

分类施策求实效

晨光照落，重庆白象山上云雾消散，层峦叠翠。山腰处的巴南区惠民街道胜天村，农家小院错落有致，乡村公路蜿蜒纵横，数百亩茶园如绿绸般在山间铺展，美丽乡村画卷让人眼前一亮。“过去可不是这样的。”胜天村党支部书记聂青说：“前些年，村子发展定位不清，产业无序，道路坑洼，不少土地长期撂荒，看着都急！”

改变源于“一纸规划”。2024年初，重庆启动村庄规划分类治理改革，巴南区把胜天村列为重点规划类村庄，为其编制全域全要素的村庄规划。“我们从区位优势、资源禀赋、产业基础、发展诉求等多重维度，对村庄开展综合评估和考量。”巴南区规划和自然资源局村镇科科长肖邱瑞说，新规划确立了胜天村“梨韵胜天、至美茶乡”的发展定位以及三大功能建设布局，统筹城乡空间、乡村产业、闲置资源、乡村风貌以及治理机制，实现产业策划与用地布局精准匹配。

在规划引领下，胜天村发展不断取得新成果。27公里土路实现水泥硬化，串联起家家户户；600多平方米的茶叶加工厂建成投用，村集体经营性收入突破110万元；月儿弯弯自然营地提档升级，全村年接待游客超5万人次，农文旅融合从“点上开花”迈向“全域铺开”。“规划清、方向明，发展有保障，乡亲们更有盼头了。”聂青说。

重庆乡村地域广、面积大、人口多，行政村和涉农社区超过9000个。这些村庄禀赋不同，各有各的特点。记者调查了解到，过去由于村庄分类不精准、规划实用性不强等原因，有些地方出现资源错配、建设浪费等问题。

面对千差万别的乡村实际，重庆深入学习运用“千万工程”经验，以改革创新为动力，按照“多规合一”思路，采取“分类施策、按需编制”策略，不断提高村庄规划编制质量和实效，推动村庄规划从一刀切向精准化转变。

重庆市规划和自然资源局科技处（乡村规划处）处长董大法介绍，2024年以来，综合考量区位、人口、产业及资源禀赋等因素后，重庆市所有行政村和涉农社区重新划分为重点规划、特色规划、稳定发展、自然收缩4种类型，初步构建符合重庆乡村实际的村庄规划分类治理机制，明确了不同类型村庄的规划编制要求。

具体来看，针对村庄规模大、产业基础好、有全面建设需求的重点规划类村庄，编制全域全要素村庄规划，整体优化村域生产、生活、生态空间；对于有点状建设需求的特色规划类和稳定发展类村庄，按项目范围编制项目式村庄规划，更加精准保障项目空间；对于仅有零星村民建房需求的自然收缩类村庄，则单独编制村庄规划，引导其用好乡村规划管理规则，为农房建设提供规划依据。

在铜梁区围龙镇龙湖村，曾经的一片荒山上，如今建成占地约50亩的水云居温泉民宿项目。“得益于村庄规划的保障，结合集体经营性建设用地入市政策，这个项目才顺利落地。”龙湖村党支部书记罗献平说，被列入重点规划类村庄后，村子瞄准“小而优、小而美”乡村休闲旅游目的地定位发力，整合文旅、住建、农业等部门的政策和资金，精准匹配重点工程项目。去年，龙湖村新开业民宿10家、农家乐5家，全年旅游收入近1000万元。

目前，像龙湖村这样的重点规划类村庄，铜梁区有7个。铜梁区规划和自然资源局局长高志刚说，新的分类既有利于优化资源要素配置，又能破解规划周期较长、成本较高的问题，推动走好各具特色的乡村全面振兴之路。

政策融合破壁垒

这段时间，璧山区七塘镇将军村3.5公里长的七将路正加紧拓宽。将军村是全国乡村旅游重点村，这条乡村公路串联着七塘镇场镇和村里

的旅游核心区，是产业路、民生路。

“别看路不长，作用却不小。”将军村党支部书记向兰说，七将路沿线分布着众多农业产业基地和农文旅项目，拓宽后将进一步促进产业发展，破解交通瓶颈。

公路拓宽既要资金，也要用地指标，怎么办？“我们对村庄规划和全域土地综合整治方案进行同步编制、深度融合，联合璧山区交通运输局把七将路拓宽工程列入全域土地综合整治项目，统筹盘活建设用地20多亩，获得了390万元政策资金支持。”七塘镇镇长叶盛说，村庄规划与土地政策紧密衔接，有效提升了乡村空间价值和资源利用效率。通过盘活存量集体建设用地，将军村建成集艺术展览、餐饮住宿、研学培训等功能于一体的江家坪艺术创新区，带动社会投资超2亿元，村集体收益从2023年的40万元增长到2024年的60万元。

深化政策融合是重庆提升村庄规划实施效果与引领效能的重要抓手。“过去，一些地方的村庄规划与土地政策融合不深、与建设实际脱节，对产业项目落地缺乏有效指引和保障。”董大法说，重庆建立村庄规划与全域土地综合整治、集体经营性建设用地入市等政策的动态衔接机制，形成“规划引领整治、整治支撑规划”的协同路径，打通了规划落地“最后一公里”。

在长寿区石堰镇高庙村，一幢幢白墙黑瓦的农家小院掩映在青山绿水间。“过去环境又脏又乱，经过改造后，各家房前屋后都干净整洁，生活安逸得很。”74岁的村民黄海明说。去年以来，高庙村通过协同编制实施村庄规划和全域土地综合整治方案，统筹整合多个部门的涉农项目和资金，对基础设施、公共服务设施及乡村风貌进行了整体改造提升。

村庄规划与土地政策的深度融合，加速了乡村建设步伐，美了村子，也火了乡亲们日子。石堰镇镇长杨杰告诉记者，他们在高庙村建设2500多亩高标准农田，整治盘活了100多亩低效园林地，引进社会资本，以“村集体+企业+农户”模式发展起蔬菜、沃柑、血橙、杂柑等农业产业，带动农民增收。

在村庄规划分类治理改革中，重庆还探索实施留白机制，通过“用途、点位、指标”留白，适当增加规划弹性，保障一时难以定点定位的点状项目用地需求。高庙村在规划中预留了8.29公顷产业用地和4.54公顷弹性用地。“这既能为产业项目落地提供土地保障，也给乡村未来发展保留了更多可能性。”重庆市长寿勘测规划院规划师赵毅说。

连片发展聚合力

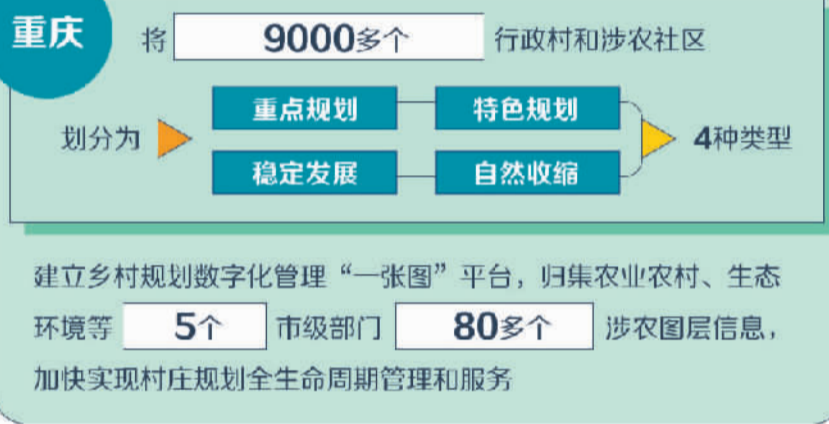
在推进乡村全面振兴的当下，村庄发展如果只靠“单打独斗”，容易陷入“各自为政”的困境，出现产业同质化、重复建设等问题，制约乡村能级进一步提升。如何让乡村从“各美其美”走向“美美与共”？在重庆，跨边界连片规划成为破题的关键一招。

在九龙坡区铜罐驿镇英雄湾村，重庆徽渝盛生态农业科技有限公司投资建设的食用菌基地项目一期已建成投用，20个智能化食用菌大棚整齐排列。“项目总占地120亩，规划建设40个大棚，全部投产后年产值将超过2000万元。”公司总经理冯展说，得益于充足的土地保障，该项目从落户到投产不到5个月。



重庆市潼南区大安镇蛇形村一角。

黄益远摄



今年以来，像食用菌基地这样的建设项目，英雄湾村已经落地10多个。这样的发展速度，英雄湾村党总支书记王速明以前想都不敢想，“过去，村里可利用的土地有限且零碎，要路设路，要产业没产业，村民纷纷外出务工，经常面临有项目想来却无地可用的困境。”

转机出现在2024年。这一年，九龙坡区打破传统“单打独斗”的思维定式，审批实施了跨村域的片区村庄规划，对铜罐驿镇英雄湾村、新合村、大碑村、观音桥村4个毗邻村庄的土地、生态、产业等资源要素进行整合和优化布局，通过资源共享、优势互补、差异化协同发展，打开了发展新局面。

铜罐驿镇党委书记李志伟说，跨村域的片区村庄规划有效破解了空间资源碎片化问题，放大了区域整体价值和规模效应。新规划实施以来，该片区的耕地破碎度从62%降低至38%，道路通达度从50%提高至93%，经营性建设用地集中布局从5.74公顷增加至13.59公顷，完成了28个建设项目的用地保障。

规划不仅跨村，还跨镇。重庆高新区曾家镇虎峰村、农安村、白林村、清明村和金凤镇九凤村、海兰村这“两镇六村”集中分布在缙云山乡村旅游带上，肩负着彰显生态价值、推动城乡融合发展的共同使命。去年以来，重庆高新区从区域发展实际出发，组织两镇六村联合编制村庄规划，在更大地域范围内统筹空间利用、优化资源和功能布局。

金凤镇九凤村里，由老旧民房改造而成的特色民宿吸引了不少游客入住体验。“规划实施以来，一条25公里长的旅游环线公路串联起了两

镇六村，村村之间相互借力，实现了差异化发展。”九凤村党总支书记张明跃说，村里重点布局旅游民宿

布局等各类规划要素。依托实景三维技术，大足区构建起“一图统管”的乡村治理数字底座，整合村庄规划、全域土地综合整治、建设项目等核心数据，进一步提升了村庄规划编制和实施的质效。

大足区规划和自然资源局副局长罗燕说，三维实景的数据化、可视化特点能让村民更直观清晰地了解村庄整体情况，引导村民深度参与村庄规划和治理。同时，部门、镇街、村委村组及村民也可以通过数字模型及时对照分析相关意见和各自需求，现场作出有效回应，降低前期实地调研的时间和成本，提高服务效率。

在数字重庆建设的引领带动下，数字技术正加速融入村庄规划编制、管理和服

务的全过程，提升了规划的科学性、管理的精准性和服务的便捷性。铜梁区开发移动端小程序，全面整合乡村空间与资源数据，村民和企业通过扫码即可轻松找到农房、土地、项目等关键信息；石柱县开发村庄规划编制系统，及时更新乡村产业、服务设施的实时动态，服务产业能力显著提升。

重庆市规划和自然资源局调查监测院空间规划监测所所长郭欢说，一方面通过制作村庄规划“村民手册版”，以问答形式让村民“看得懂、用得上”；另一方面建立乡村规划数字化管理“一张图”平台，归集农业农村、生态环境等5个市级部门80多个涉农图层信息，加快实现村庄规划全生命周期管理和服

务。规划为笔，山乡为卷。在村庄规划指引下，一个个宜居宜业和美乡村正在巴山渝水间焕发新颜，乡村全面振兴的壮阔画卷在山城大地上徐徐铺展。

数字赋能提质效

村庄规划怎么编、编得好不好，农民最有发言权。过去，有的村庄规划成果表达过于专业，影响村民参与和监督。近年来，为提高村庄规划的实用性和可执行性，重庆坚持将村民主体作用贯穿于规划编制全过程，通过规划宣讲、规划师下乡、建设数字化应用等方式，积极引导村民共绘乡村美好蓝图。

2024年，大足区棠香街道和平村开展村庄规划修编。“为了听取乡亲们的意见和诉求，不知开了多少次院坝会，走访了多少户村民。”棠香街道和平村党总支书记、村委会主任邱志洪说，通过召开院坝会、村民代表会及入户走访等方式，他们广泛征求村民想法，不断优化改进方案，把村民实际需求融入规划。

记者在和平村村委会会议室看到，大屏幕上的实景三维模型地图直观展示出村庄现状、用地

在推进乡村全面振兴过程中，村庄规划的重要性愈加凸显。村庄规划不是简单的屋舍排列与道路硬化，而是对乡村发展空间的战略性布局、对各类资源要素的科学性整合优化，直接关系到乡村发展的方向、质量和成色。好的规划应基于对村庄自身优势与短板的深刻洞察，能够明确其产业方向、功能定位和发展路径，从而引导各方力量共同朝着目标迈进，实现可持续发展。

我国地域广阔，村庄之间千差万别。有平原村落、丘陵山村，也有水乡渔村、草原牧区；有的靠近城市充满活力，有的身处偏远亟待发展；有的以特色种植养殖见长，有的具备发展乡村旅游潜力……巨大的差异性，决定了村庄规划不能“一刀切”。倘若不顾实际，过于追求整齐划一，其结果很可能是“千村一面”，丧失原有的地域、资源、文化特色。一些地方出现的“规划打架”“墙上挂挂”等现象，根源往往在于脱离村庄实际，未能做到精准画像、分类施策。

因村制宜编制好村庄规划，使其真正发挥

引领乡村有序建设、激发内生动力、保护文化根脉作用，是一项紧迫而关键的基础性工作。要深入调研、精准定位。规划编制者要沉下去，用脚步丈量土地，与村民深入交流，全面摸清村庄的自然禀赋、产业现状、人口结构、文化底蕴、村民诉求以及面临的机遇挑战。在此基础上，找准功能定位，做到“一把钥匙开一把锁”。

坚持“多规合一”与保护优先。将土地利用、产业发展、居住布局、环境整治、生态保护和历史文化传承等各项内容统筹纳入一本规划、一张蓝图，确保各项措施相互协调、彼此支撑。要始终将耕地保护、生态治理放在突出位置，保护好绿水青山和田园风光，推动乡村绿色发展。

坚持“人民至上、共建共享”的工作方针。乡村全面振兴是为农民而兴，乡村建设是为农民而建。规划编制过程中，应把发挥农民主体作用作为一项重要原则，贯穿于规划始终。只有得到村民认同，才能变“要我做”为“我要做”，汇聚规划实施的强大合力。

重庆市长寿区石堰镇高庙村。李辉摄

调查手记

力求一把钥匙开一把锁

在推进乡村全面振兴过程中，村庄规划的重要性愈加凸显。村庄规划不是简单的屋舍排列与道路硬化，而是对乡村发展空间的战略性布局、对各类资源要素的科学性整合优化，直接关系到乡村发展的方向、质量和成色。好的规划应基于对村庄自身优势与短板的深刻洞察，能够明确其产业方向、功能定位和发展路径，从而引导各方力量共同朝着目标迈进，实现可持续发展。

我国地域广阔，村庄之间千差万别。有平原村落、丘陵山村，也有水乡渔村、草原牧区；有的靠近城市充满活力，有的身处偏远亟待发展；有的以特色种植养殖见长，有的具备发展乡村旅游潜力……巨大的差异性，决定了村庄规划不能“一刀切”。倘若不顾实际，过于追求整齐划一，其结果很可能是“千村一面”，丧失原有的地域、资源、文化特色。一些地方出现的“规划打架”“墙上挂挂”等现象，根源往往在于脱离村庄实际，未能做到精准画像、分类施策。

因村制宜编制好村庄规划，使其真正发挥

引领乡村有序建设、激发内生动力、保护文化根脉作用，是一项紧迫而关键的基础性工作。要深入调研、精准定位。规划编制者要沉下去，用脚步丈量土地，与村民深入交流，全面摸清村庄的自然禀赋、产业现状、人口结构、文化底蕴、村民诉求以及面临的机遇挑战。在此基础上，找准功能定位，做到“一把钥匙开一把锁”。

坚持“多规合一”与保护优先。将土地利用、产业发展、居住布局、环境整治、生态保护和历史文化传承等各项内容统筹纳入一本规划、一张蓝图，确保各项措施相互协调、彼此支撑。要始终将耕地保护、生态治理放在突出位置，保护好绿水青山和田园风光，推动乡村绿色发展。

坚持“人民至上、共建共享”的工作方针。乡村全面振兴是为农民而兴，乡村建设是为农民而建。规划编制过程中，应把发挥农民主体作用作为一项重要原则，贯穿于规划始终。只有得到村民认同，才能变“要我做”为“我要做”，汇聚规划实施的强大合力。