
重庆市九龙坡区村规划编制实践

周顺利 马建忠¹

(重庆市九龙坡区规划和自然资源局, 重庆 400050)

【摘要】: 村规划是城镇开发边界外乡村地区的详细规划, 是实施乡村振兴战略的基础性工作。结合重庆市九龙坡区正在推进的村规划编制工作, 分析实践中存在的问题, 提出相应的对策建议。

【关键词】: 村规划 编制实践 对策 九龙坡区

【中图分类号】: F301.23 **【文献标识码】:** A

1 引言

长期以来, 中国城乡二元体制下的“重城轻乡”, 造成当前城乡差距巨大、农业基础不牢固、“乡村病”日趋严峻等诸多亟待破解的现实问题。2016年中共中央、国务院印发《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》(中发〔2016〕1号), 明确提出加快编制村级土地利用规划。村规划编制成为新时期农业农村发展的迫切需要。党的十九大报告提出实施乡村振兴战略, 指出“三农”问题是关系国计民生的根本性问题。2019年, 国家层面对村规划进行了进一步规范, 明确村规划是详细规划的重要组成部分, 对促进乡村振兴意义重大。中共中央、国务院先后印发《关于坚持农业农村优先发展做好“三农”工作的若干意见》(中发〔2019〕1号)、《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》(中发〔2019〕18号), 要求强化乡村规划引领, 把加强规划管理作为乡村振兴的基础性工作, 特别明确编制“多规合一”的实用性村庄规划, 作为城镇开发边界外的乡村地区的详细规划。

近年来, 重庆市不断探索研究、改革创新, 已逐步建立起较为完善的“多规合一”村规划编制体系。九龙坡区是重庆市主城区之一, 具有内接大城市、外连大农村的显著城乡结合特征。前期城乡规划、土地利用管理、建设用地指标的“重城轻乡”, 导致乡村区域面临发展无序, 土地利用效率低, 基础设施落后, 公共服务水平低等系列问题。本文结合九龙坡区村规划编制工作实践, 分析存在的主要问题, 提出针对性的对策建议, 以期更好推动实用性村规划编制工作, 切实保障乡村发展, 引领乡村振兴、城乡融合。

2 九龙坡区乡村概况

2.1 空间分布特征

九龙坡区位于重庆市主城区西南部, 面积432km², 辖8个街道、11个镇, 共100个行政村。中梁山山脉将九龙坡区分为“东城西乡”两大区域。其中东部为中心城区范围, 已基本实现城市化, 仅有14个行政村。西部处于城乡结合部, 都市乡村特征突出, 地势以低山丘陵为主, 共有9个镇, 86个行政村。全区行政村中, 30%涉及生态保护红线, 25%涉及“四山”管制区。

2.2 社会经济情况

作者简介: 周顺利(1988-), 女, 重庆人, 工程师, 硕士, 主要研究方向: 土地资源管理。

2018年，全区乡村人口总户数9.1万户，户籍总人口21.5万人，常住人口22.4万人，占全区常住人口的18%。人口老龄化严重，常住人口中60岁以上占比19%。乡村经济总量、对全区经济贡献率均较低，总产值59.7亿元，仅占全区经济总量的5%。一、三产业薄弱，三次产业比例结构为11：82：7。农业用地细碎化，农业机械化、规模化程度低。各村之间经济差异明显，三产总产值最高的达11.7亿元，最低的仅10万元。数据来源于九龙坡区村布局规划统计数据。

3 村规划编制实践

3.1 编制进展

2016年开始，重庆市建立起较为完善的“多规合一”的村规划编制体系。2017年，原重庆市规划局、原重庆市国土资源和房屋管理局印发《重庆市村规划编制审批办法（试行）》（渝规发〔2017〕64号），明确了现状分析及规划指引、空间功能布局、土地利用规划、建设规划等村规划具体内容，以及技术标准、图件规范等详细的成果要求。

按照市级统一安排，九龙坡区及时开展村规划编制全覆盖工作。除村域范围大部分位于规划城镇建设用地范围内的行政村外，均以详实的现状调研为基础，根据村域生态控制、用地建设条件、发展需要等情况，对部分行政村单独编制完成村域现状分析及规划指引，其余村均达到城乡规划、土地利用总体规划等“多规合一”的土地利用规划、建设规划深度。2019年，完成全区村布局规划编制，将行政村划分为集聚提升类、城郊融合类、特色保护类、搬迁撤并类四类。当前，正按照实用性村规划编制任务要求，利用村规划编制已有成果，结合农村人居环境整治、乡村振兴建设实际需要，有序推进实用性村规划编制、审查、审批工作。

3.2 存在问题

3.2.1 基础数据与实际存在偏差。村规划将基于“二调”的最新土地利用变更调查成果作为土地利用现状数据基础，但土地利用变更调查成果存在图斑误调、部分行政村的权属名称和界线与实际差异较大等问题。

3.2.2 规划衔接有待加强。全市国土空间规划和重庆科学城规划正在编制阶段，未明确划定城镇开发边界，导致部分村的发展方向存在不确定性，在一定程度上影响到村规划的完善、审批进度。

3.2.3 用地管控要求不够明确。村规划作为详细规划，是核发乡村建设项目规划许可、进行各项建设等的法定依据。原重庆市规划局、原重庆市国土资源与房屋管理局印发的《重庆市村规划编制审批办法（试行）》（渝规发〔2017〕64号）明确农村集中居民点规划人均建设用地标准（主城区内的控制在60m²以内），公共服务设施选址用地应按照《重庆市城乡公共服务设施规划标准》（DB50/T543-2014）确定，但未明确集中居民点、经营性建设用地等的土地开发强度、建筑密度、绿地率等要求，也未明确基础设施规划标准。

3.2.4 乡村景观特色不突出。乡村景观由聚落景观、经济景观、文化景观和自然环境景观构成。九龙坡区村规划编制中坚持因地制宜、因材施教，重视“三生”空间划定、产业发展、公共服务和基础设施配置、用地空间布局，但对乡村景观规划重视程度不足。重视村域文化底蕴、特色资源等的挖掘，但利用和彰显不充分，导致规划乡土味道不浓。

3.2.5 规划实施后评价机制缺乏。规划实施后评价是规划执行阶段的重要环节，需要以近期发展目标为参考，对规划目标的实施、村庄发展的空间结构、功能布局落实的程度，村庄建设项目情况和公众参与等方面开展评价以确定规划的价值。目前，九龙坡区已获批准村规划4个，正全力推进实施中，尚未建立起村规划实施后评价机制。

4 对策建议

4.1 及时启用“三调”成果作为基础数据

与“二调”相比，“三调”采用的遥感影像资料分辨率、调查精度等均有所提高，更能满足村规划编制需要。九龙坡区为“三调”试点区县，乡村区域“三调”调查比例尺由“二调”的1:10000提高到了1:5000,同时“三调”对土地权属进行调查更新,将现状地物全部以图斑化方式进行表达。

4.2 加强规划衔接

强化部门间的沟通协调，及时对拟新增划入城镇开发边界的村,结合地形地貌、环境容量、区域开发条件等进行重点研究。不适宜划入城镇开发边界且有发展需求的村，充分融合重庆科学城规划，加快完善规划成果。

4.3 强化分类指引

建议市级层面对村规划的基础设施规划标准、经营性建设用地控制标准等予以明确。村规划编制过程中，结合村域实际发展需要合理确定各类用地相关控制要求，以增强对集体经营性建设用地入市、人居环境整治等工作空间需求的统筹，增强对建设活动的指导性。

4.4 尊重本土营造特色

按照《重庆市乡村规划设计导则(试行)》(DZ01-2019)要求，加强乡村规划设计相关内容。注重彰显独具魅力的村域文化、自然资源特色，避免“城市手法”。注重“农业+景观”的有机融合，保留“簇状集聚”的原生聚落格局，设立民俗文化展示窗口，选择区域特色乡土植物作为绿化植物，如千年橘乡铜罐驿镇的相关村可选择柑橘作为绿化植物首选。

4.5 建立规划实施后评价机制

建立和完善村规划实施评价机制，明确规划目标的实施、功能布局落实程度、项目建设情况和公众参与等方面为评价重点。实施动态评价，加强规划实施—评价—调整，切实增强规划的科学性、合理性、实用性，保障规划落实落地。

参考文献:

- [1]刘彦随.中国新时代城乡融合与乡村振兴[J].地理学报,2018,73(4):637-650.
- [2]胡长明,张孝成.重庆市村级土地利用规划编制实践探讨[J].中国土地科学,2011,25(12):59-62.
- [3]方波,黎海霞.重庆市法定城乡规划全覆盖村规划编制探索与实践[J].城乡规划(城市地理学术版),2017(6):57-64.
- [4]徐娜,刘方.实用型村规划方法探索及实践——以重庆市金龙村为例[J].小城镇建设,2017(9):34-39.
- [5]朱凯,廖和平,杨伟,等.城乡结合部农村建设用地集约利用评价及空间格局分析——以重庆市九龙坡区为例[J].中国农学通报,2014,30(8):108-115.
- [6]贾丽娟,陈桂斌,周密,等.基层土地变更调查反映的问题及对策研究——以重庆市九龙坡区为例[J].安徽农业科学,2016,44(33):186-188.

[7]郑文俊. 旅游视角下乡村景观价值认知与功能重构——基于国内外研究文献的梳理[J]. 地域研究与开发, 2013, 32(1):102-106.

[8]单美, 王静, 王训, 等. 新农村建设村级土地利用规划研究进展[J]. 地理与地理信息科学, 2011, 27(2):76-79.

[9]祁远晴. 村庄规划实施的有效性研究——以住建部2013年、2014年华东地区试点村为例[D]. 北京: 北京建筑大学, 2017.