
县域乡村建设规划编制要点思考¹

——以歙县县域乡村建设规划为例

曹璐

【摘要】县域乡村建设规划作为全新的规划编制类型，侧重于发挥中观层面的规划统筹与建设指引作用，对推动乡村规划编制体系改革具有重要意义。对于乡村空间聚集模式的研究（镇村体系、公共服务配置等）、对指导乡村建设的关键性技术的研究以及乡村重大建设项目落地问题研究，既是县域乡村建设规划的编制重点，也是其编制技术难点。在空间聚集模式研究方面，歙县县域乡村建设规划尝试从地形、人口密度、客观交通条件约束、人口的迁移愿景等方面出发，强调对乡村空间集聚的趋势性判断，并依托镇村分级和功能类指导乡村各类设施配置。指导乡村建设的关键性技术研究既是县域乡村建设重要的技术创新内容，也是提升规划实施效力的关键环节，其编制深度应达到下位规划编制的前期研究的深度，并辅以一系列的编制指引和技术导则，以增强其解释能力。此外，为了促进乡村地区“多规合一”，支持乡村重大建设项目落地实施，歙县县域乡村建设规划还在“倡导建立统一的综合规划管理信息系统”、编制部门指引强化规划解读、创新地方规划管理政策和管理机制、编制重大建设项目库做出了一定技术探索。

【关键词】县域乡村建设规划；空间集聚模式；乡村建设关键性技术；实施效力

【中图分类号】TU984 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1000-3363(2017)05-0081-08

如果对城市建设管理起指导作用的规划体系可以称之为城市规划体系，那么对乡村地区建设管束到指导作用的规划体系，本文暂且称之为乡村规划体系。国内的城市规划体系历经几十年的发展，相对成熟完整。但是对乡村地区的建设引导与管控问题近几年来才成为关注热点。当前乡村地区建设项目管控不力、彼此冲突，乡村建设决策难、实施更难。乡村规划体系不完整，规划编制技术滞后等问题有目共睹。因此，近几年来，如何改革和创新乡村规划编制技术，以提高乡村地区建设管控力度，尤其是实现多规协调以更好对接国家多个部门的涉农资金投放，已成为当前规划学界研究的热点之一。为了应对诸多现实规划需求，许多全新规划编制类型不断涌现。2015年，住房与城乡建设部发布了《关于改革创新、全面有效推进乡村规划工作的指导意见》，明确提出“确立县（市）域乡村建设规划先行及主导地位。”2016年，住建部全面启动县域乡村建设规划编制工作。这样一种全新的规划类型，是否可以部分地解决当前乡村规划和建设领域的诸多问题？它在当前规划体系中应处于的什么位置？编制内容和深度如何界定？

本文以安徽省黄山市歙县县域乡村建设规划的编制工作为例，对以上问题进行探讨：

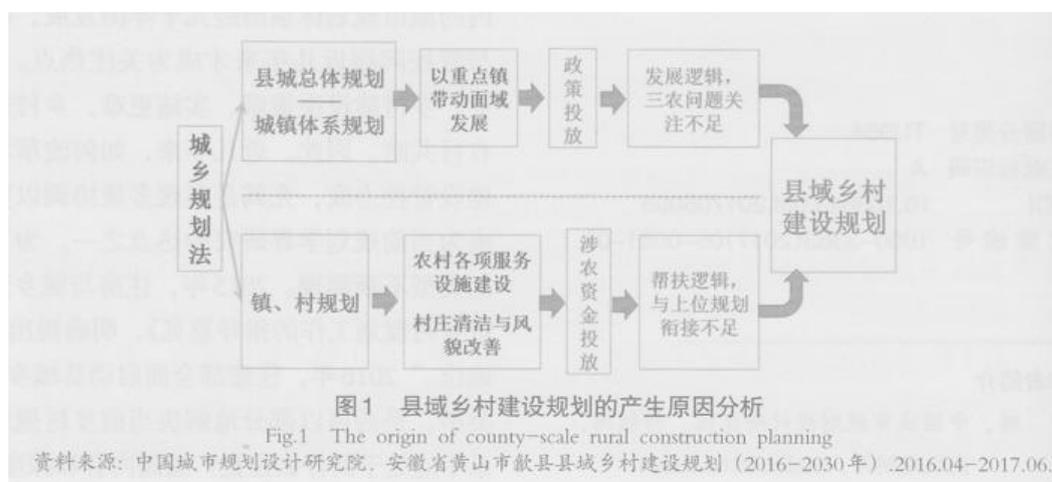
1 为什么要增设县域乡村建设规划

1.1 当前乡村规划体系——缺乏中观层面引导涉农资金投放的规划类型

作者简介：曹璐，中国城市规划设计研究院，村镇所，高级规划师，caoluu@163.com

一般而言，城乡规划体系包含宏观、中观、微观三个层面。如果广义理解乡村规划体系，在宏观层面其可以泛指国家、省、区域或地区规划，包括区域规划、战略规划、城镇体系规划中涉及的与“三农”问题相关的规划内容。中观层面的规划可以泛指市、县、镇域规划中涉及的与“三农”问题相关的规划内容，或者是市、县、镇独立编制的乡村地区规划。微观层面的规划可以指村庄规划或镇驻地规划。以此而论，县域乡村建设规划应属于乡村规划体系中的中观层面规划，在规划体系中起到承上启下的作用。

在县域乡村建设规划出现之前，中观层面的非法定乡村规划包括县域村庄布点规划、县域镇村体系规划等（图 1）。一般而言，非法定规划在项目设定之初大多有目标明确的现实需求。统观当前大量非法定乡村规划，其规划内容多偏重对乡村空间集聚模式的研究，常被用于指导政府推动的镇村撤并等实际工作。这些规划虽然针对性强，便于落地实施，但是常常受短期政府工作导向的约束而缺乏战略统筹，乃至出现对“三农”核心问题关注不够、诠释不足等症结。



比较而言，当前大部分非法定规划更多关注各类乡村发展性问题，而法定规划则需要兼顾发展问题和底线性、公益性问题。因此，法定规划对于指导乡村地区发展具有不可替代的作用。但是，当前乡村各类法定规划的编制层级和编制技术尚不完善。根据城乡规划法，市县城镇体系规划作为总体规划的专项规划，可以覆盖乡村地区，是目前唯一在中观层面对乡村地区起指导作用的法定规划。但是城镇体系规划对乡村地区的核心技术逻辑仍然是发展逻辑，其工作重点是通过识别重点镇并给予特殊扶持政策，最终带动乡村地区发展。由于城镇体系规划在最初的角色设定时，其被赋予的核心职责并非针对乡村，因此难免对于乡村大量“三农”问题关注不够、诠释不足。

2002年以来，自中央至省市各级对农村地区的资金投入逐年增加，需要多级规划相配合以指导大量涉农资金的有效投放。当前，镇总体规划和村庄规划是对乡村地区各类建设行为起重要指导作用的法定规划。特别是村庄规划，因其编制内容更为契合中央制定的“三农”工作思路，而成为当前大量涉农资金投放的主要依据。但是，无论是镇总体规划还是村庄规划，其规划编制单元都偏小。以此直接用于指导乡村地区建设发展，很容易因缺乏中观层面的统筹而造成重复性建设，甚至可能导致总体的方向性错误。综上所述，当前的城乡规划的法定体系之中，缺少一个从农业、农村、农民问题出发，具有承上启下作用，能起到统筹乡村建设发展、指导三农资金整合的中观层面规划。那么，这样一个中观层面规划，又何以选择以县为编制单元呢？

1.2 县域乡村建设规划的角色期许

自古以来，县一直是维持乡村地区管理的重要单元。古代中华帝国地域辽阔，行政管理耗费极大，为了统治的便利，县成为维持中央集权的重要管理单元（万昌华，赵兴彬，2008），县以下的乡村地域以乡绅、氏族自治为主（陈文胜，2014）。司马迁在《史记》中提出“县集而郡，郡集而天下，郡县治，天下无不治。”后人将其总结为“郡县治，天下安”，并成为历朝历代的重要治国理念。近代以来，中央集权管理能力明显提高。建国后，乡镇成为国家行政管理的末梢单元，但是乡镇的行政管理职能并不完整，且至今管理力量薄弱。因此，县仍然是对乡村地区起到最完整管理作用的行政单元。规划事权决定了规划编制的内容与深度（尹强，2004）。县级单元行政管理事权的完整性决定了其作为规划编制单元对乡村地域的指导和管控能力的完整性。而一个以指导乡村地区建设为目的的规划，空间尺度不能太大，否则其对建设行为的实际指导作用必然大幅下降。

因此，以县为基本规划编制单元，以统筹、约束、指导乡村各类建设行为为根本目标的法定规划正是县域乡村建设规划被赋予的角色期许。为此，住建部一直有意将其作为总体规划的专项规划赋予法定地位。2017年中央《一号文件》中明确提出“加快修订村庄和集镇规划建设管理条例，大力推进县域乡村建设规划编制工作。”这样的表述完全可以被理解为：国家相关部门在为其后续成为法定规划预埋伏笔，甚至尝试将其力推为乡村地区的“一张蓝图”。因此，如何更好地“面向实施”、如何能有效辅助决策、如何能将规划语言转化为“行动抓手”等一系列问题将成为县域乡村建设规划的编制技术核心问题。

1.3 县域乡村建设规划的已有实践

2015年，住建部将7个县域乡村建设规划项目列为示范项目。浙江德清、广州增城等县域乡村建设规划项目受到好评。2016年，住建部颁布了《关于改革创新、全面有效推进乡村规划工作的指导意见》（以下简称指导意见），进一步扩大了县域乡村建设规划试点工作的推动范围。根据指导意见，县域乡村建设规划要“明确乡村体系，划定乡村居民点管控边界，确定乡村基础设施和公共服务设施建设项目”，明确“乡村风貌控制要求”，“分区分类制定村庄整治指引”等编制内容，同时需要建立多部门联合参与的编制机制。2017年，住建部将37个县域乡村建设规划列为示范项目，歙县县域乡村建设规划也位列其中。

目前现有县域乡村建设规划的探索包括：浙江德清县域乡村建设规划侧重于在“新型城镇化与人口规模预测、县城镇村体系空间结构识别、县域乡村发展分区、村庄分类、县域乡村用地布局模式、城乡统筹的公共服务设施和基础设施配置模式”等方面进行探索（陈安华，周琳，2016）；广州市增城区县域乡村建设规划侧重于“三生共融”的乡村产业培育、人地挂钩的减量增长模式，共享共建的城乡生活圈构建、岭南特色的乡土风貌整治等编制内容，并在多来源数据梳理、多规合一、一张图管理平台建设等方面做出探索（蒋万芳，袁南华，2016）。广西恭城县县域乡村建设规划侧重讨论不同乡村发展分区空间的体系差异性，结合分区在城乡建设用地指标调整、乡村公共服务配置、乡村风貌整治等方面编制分区指引，并在乡村建设一张图、涉农资金整合、乡村建设项目库衔接等实施机制方面做出创新性探索；河北安新县县域乡村建设规划侧重关注微观规划与中观规划的互动协同问题（赵毅，2016）。

作为全新的规划类型，县域乡村建设规划虽已经进行了若干探索与创新，但总体技术路线尚不清晰，需要依托不同地区的实践成果不断总结完善，方能使其日趋成熟。结合《歙县县域乡村建设规划》的编制工作，笔者认为，规划在编制内容、编制深度方面可以进一步归纳为以下几个方面的工作。

2 县域乡村建设规划的歙县实践

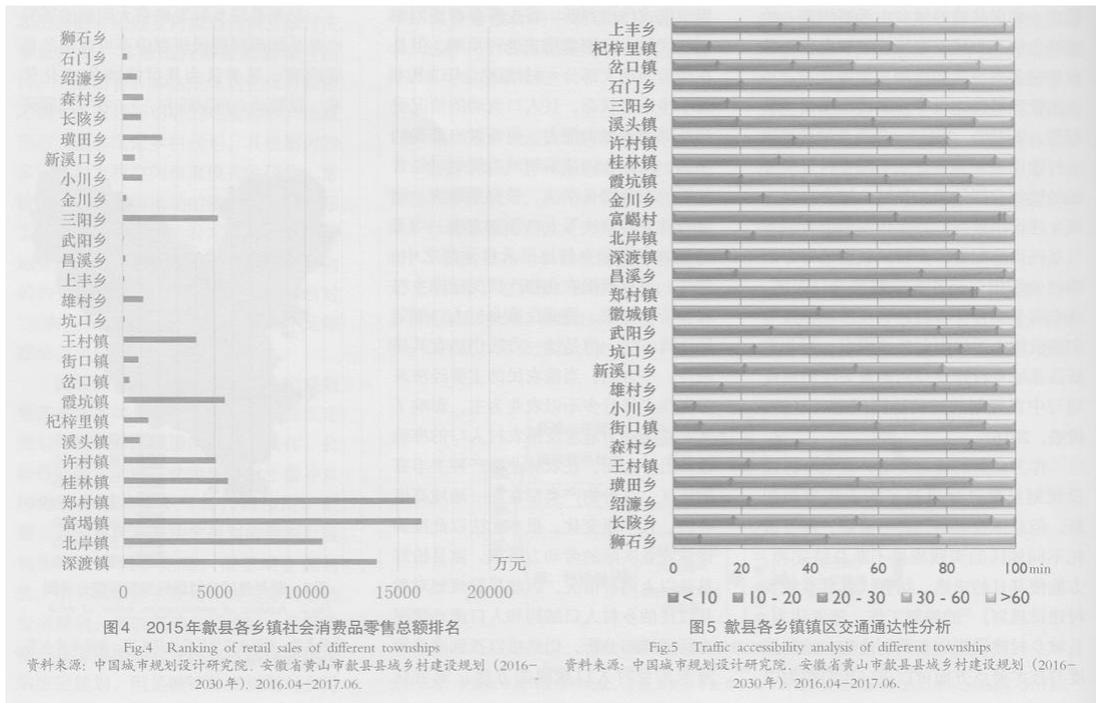
结合歙县实践，笔者认为：县域乡村建设规划作为承上启下的中观层面规划，其编制内容可以进一步明确为四个方面：乡村空间聚集模式研究、乡村发展重大问题研究、乡村建设关键性技术研究和中观层面

重大建设项目落实。由于县域乡村建设规划的核心编制目标在于“如何更好地指导乡村建设发展”，因此前三个方面的研究内容最终应服务于“重大项目落实”。

2.1 乡村空间聚集模式研究

首先，对空间聚集模式的研究是一般中观层面城乡规划的基本任务。对中观层面的乡村规划而言，就是以分区、分级、分类等技术手段对未来乡村地区的镇村等级体系和功能体系进行描述，进而对相关的公共服务设施的配置模式、道路交通组织模式进行研究。按照常规的空间研究手段，要对未来的空间组织模式作出判断，首先需要对规划编制地区的人口聚集模式进行预测。但是在当前的绝大部分乡村地区，人口基本处于净流出状态，且人口流动的情况受到外部因素影响很大，很难做出准确的预测。因此，以往编制城市规划时经常使用的综合增长率法、带着系数法、剩余劳动力转移法等人口预测方法，均无法有效应用于乡村地区人口预测之中。此外，还有根据农业物产情况反推乡村农业劳动需求，进而反推乡村人口规划的计算方法。但是这一方法仍然有其局限性。一方面，当前农民的主要经济来源复杂多样且多不以农业为主，影响了从农业劳动力需求反推农村人口的准确性；另一方面，在农林业物产种类丰富的地区，各种物产类型在同一地域高度叠加，且不断变化，根本无法以此准确推算农业实际的劳动力需求。歙县恰好具备以上两种情况，因此尽管规划对歙县以往的乡村人口结构和人口流动情况进行了详细分析，仍然难以找到准确预测未来乡村人口规模的方法。笔者认为，类似歙县这样的经济欠发达地区，小城镇人口聚集能力弱，一定时期内人口规模不会明显偏离各类设施配置的门槛值。为此，歙县项目组选择放弃预测乡村地区的人口规模，而是从地形、人口密度、客观交通条件约束、人口的迁移愿景等方面出发，仅仅对未来乡村地区不同聚居点的人口流动趋势做出预测(图2-图5)。最终关于镇村体系的表述分为两个方面：一是从小城镇的综合服务能力等角度，划定镇村等级体系，二是从小城镇生产功能组织的角度，对县域小城镇进行功能分类，不同类型的小城镇配套不同的特色化扶持政策，以支持其发展。歙县项目对人口规模的处理方式显然并不适用于部分增长动力强劲的乡村地区，但是笔者认为，既然规划编制中对人口规模的测算从来就是为空间研究服务的技术手段，而非目的。那么当传统规划方法难以应用于乡村地区时，正需要规划师以新的技术研究方法、新的规划编制思路予以回应解决。





2.2 县域乡村发展重大问题研究

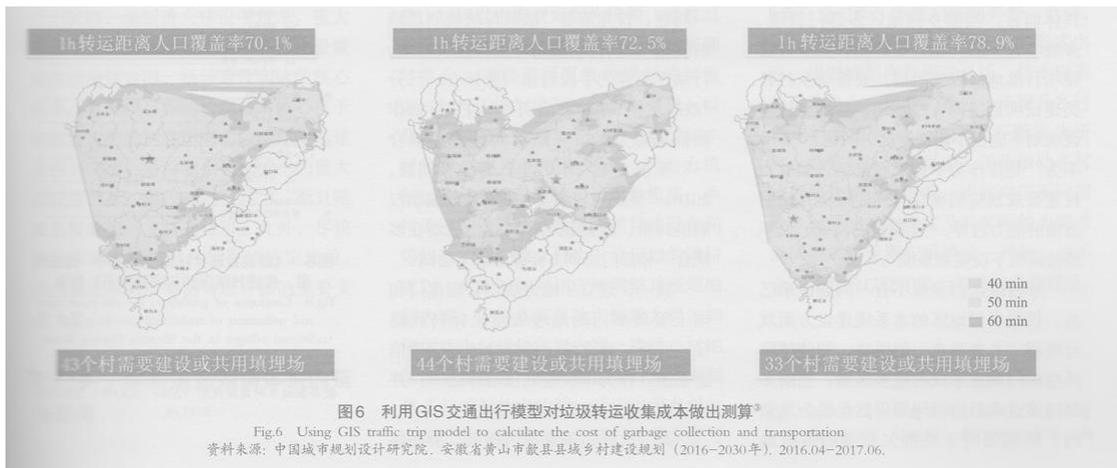
对于县域乡村发展重大问题的研究也是县域乡村建设规划中不可或缺的重要内容，笔者认为其可能涉及：文化传承、发展动力机制研究、“三农”问题研究等多个方面。这些重大问题本应在宏观规划层面就有所涉及，但是当前大部分宏观规划对乡村问题的研究笔墨有限，导致中观层面乡村规划不得不担负起诸多职责。同时，这些研究不属于法定规划的刚性内容，研究方向和研究深度应根据项目特点灵活调度。县域乡村建设规划仍属于空间类规划，其规划事权有限，规划编制内容的选择也应主次分明，有所取舍。

2.3 县域乡村建设关键性技术研究

2.3.1 县域乡村建设关键性技术研究的作用

相比上述软性问题研究，笔者认为，对于指导各类乡村建设行为的关键性技术研究才是县域乡村建设规划中更为重要，也更需要予以创新的规划编制内容，这包括：乡村各类基础设施的核心技术选型，乡村景观风貌的技术管控要点，乡村农房建造技术选型等等。对于城市规划体系中的中观层面规划而言，这一部分并非规划工作的重点内容，鲜有规划会大量涉及。但是对于乡村规划而言，其却成为决定规划编制实施效力的关键性环节。

为了更好地论证“乡村建设关键性技术研究”的重要性，笔者以歙县县域乡村建设规划中涉及的乡村垃圾方术选型问题为例进行说明（图6）。在项目组进入之前，考虑到山区地形条件复杂，转运不便，歙县各乡镇一直“村收集-镇处理”的垃圾转运收集模式，并由专人负责以小型垃圾焚烧炉处理垃圾。但是通过项目组深入研究发现，小型垃圾焚烧炉因焚烧温度不够、技术落后而容易产生二噁英等大量有害气体。为此，项目组利用GIS交通出行模型对垃圾转运收集成本进行了详细测算（图6），同时考虑了垃圾处理运营管理等多方面问题，对歙县乡村垃圾处理方式进行了多轮技术方案比选工作，最终确定采取“大型垃圾焚烧厂+散式填埋”相结合的垃圾处理模式，并提出以PPP模式解决垃圾集运问题、中远期垃圾焚烧并网发电等规划设想。由此可见，中观层面的县域乡村建设规划必须对各类与乡村建设相关的关键性技术进行深入、统筹研究，这一工作所具有的重要作用其他下位规划无法替代的。



2.3.2 县域乡村建设关键性技术研究的规划编制内容界定

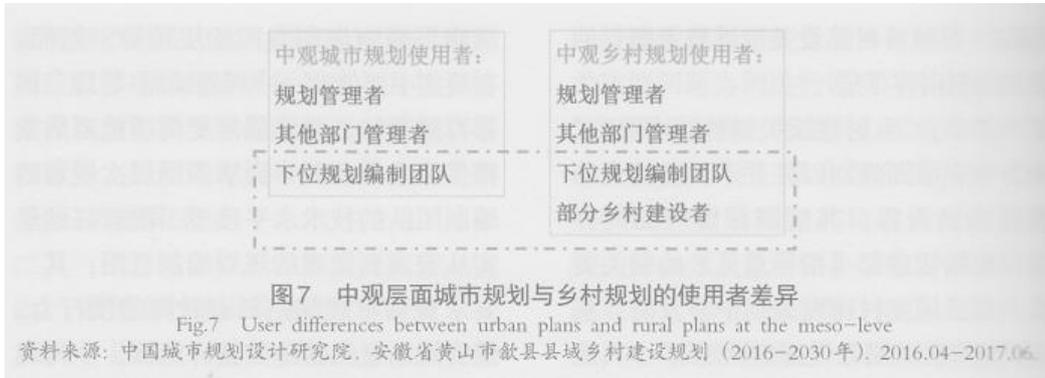
那么,“乡村建设关键性技术研究”作为中观层面规划以往并不涉及的全新规划编制内容,其编制深度应如何界定?根据住建部《指导意见》的相关要求,在县域乡村建设规划中涉及的“基础设施和公共服务设施建设规划”,其编制深度应能“确定乡村供水、污水和垃圾治理、道路、电力、通讯、防灾等设施的用地位置、规模和建设标准”,并可以“依据农民生活圈配置教育、医疗、商业等公共服务设施”。这样的规划编制深度意味着规划可以在一定程度上直接指导实际建设行为,这与常规意义上对于中观规划的理解存在较大的不同。也有规划师对这一部分内容所对应的规划编制的事权界定及其有效性问题提出质疑。那么,我们到底应该如何理解《指导意见》的表述意图?作为以县域为尺度的中观规划,为什么需要对实际建设行为起指导作用?又应如何在其技术可达的范畴内发挥其指导作用?

为了能对此问题有更为清晰的认识,笔者认为有必要首先对“乡村规划实施效力为什么低于城市规划”这一问题进行探讨。

当前的法定城乡规划体系包含“总体规划-分区规划-控制性详细规划-修建性详细规划”四个规划编制层级,构筑宏观到微观、分层细化落实、逻辑的规划编制框架,每一个层次分工清晰,规划编制意图逐层传导。然而,在现实中要使这一“规划编制-管理”体系有效运转,其背后需要两项重要的支撑保障条件。其一要求不同层次规划的编制团队的技术水平接近,能较好地落实从宏观到微观的规划编制意图;其二要求规划管理部门具有较高的执行力,能将规划意图落地实施。然而,乡村规划往往编制经费有限、编制时间紧迫,村镇在规划实施和管理方面的能力也比较薄弱,因此以上两项要求在乡村地区都难以获得保障,从而使原本严密的规划技术逻辑体系在现实中难以有效运转,乡村规划的有效性必然大幅下降。

针对以上两个问题,中观层面的乡村规划必须寻找不同于原有规划体系的创新性的解决方案。首先,针对乡村规划实施和管理力量薄弱的问题,应结合规划编制地区的实际情况,在乡村规划的实施机制创新方面做出探索。其次,针对上下位规划编制意图传导不畅的问题,如果适当增加上位规划对于指导性内容的研究深度,将有助于更好地服务于其潜在的使用者,进而提升规划的传导效力。县域乡村建设规划作为镇村规划的上位规划,其编制深度应受到两方面的因素影响。一方面,规划事权决定规划管控性内容的深度,因此县域乡村建设规划的管控性内容不能背离中观层面规划的可管控深度。另一方面,规划的潜在使用者对于规划的使用需求决定了规划指导性内容的编制深度。由于城市规划与乡村规划的潜在使用者存在差别,其指导性内容的编制深度会因使用者需求的差异而存在差别。当前,中观层面的城市规划的使用者主要为规划管理部门人员、其他相关部门人员和下位规划编制人员,不需要直接面对基层建设者,因此其

编制内容与深度方面不需要考虑对实际建设行为的指导作用。而笔者认为，县域乡村建设规划的潜在使用者除了前三类，还需包含乡村基层建设者，这与常规对中观层面规划的理解是极为不同的（图7）。



对这一问题的探讨需要涉及下位规划、特别是村庄规划的编制内容设定及编制覆盖率问题。曾经，有学者就乡村规划是否需要全覆盖问题几番争论。住建部总经济师赵晖由此提出将“实用性村庄规划”的编制内容分为“ABC”三个不同类型，其中A类村庄规划就是以简单的村规民约的方式指导村庄建设发展，这样的做法无疑是既现实且实用的（赵晖，2014）。但是，由于其涉及的规划内容极为简单，包括基础设施建设与改造技术等必须由规划师进行专业指导的编制内容很难包含在内，因此乡规民约式的规划无法解决所有现实中的规划指引需求。为此，上位规划就需要加强对下位村庄规划的指导作用，从而在一定程度上对下位规划编制内容有所补充。从这样的角度来思考，对“乡村规划是否需要全覆盖”这一问题的回答或许可以表述为：不是所有的村庄都需要编制村庄规划，但是所有的乡村地区都需要对其建设行为进行规划引导。笔者认为，从为下位规划编制团队及乡村基层建设者服务的角度出发，县域乡村建设规划在关键性技术研究等方面的编制深度应达到下位规划编制的前期研究的深度，并辅以一系列的编制指引和技术导则，以增强其解释能力。

2.3.3 歙县县域乡村建设规划中的乡村建设关键性技术研究

歙县是古徽州府衙所在地，属于国家级徽文化保护试验区的核心区，历史底蕴深厚。歙县县域乡村地区区内保存有大量传统村落，因此村镇特色风貌引导与管控问题尤为重要。为此，规划除了在管控机制、管控政策、引导性政策等方面加强研究之外（表1），还根据潜在使用者的需要编制了不同的规划指引：除了服务于规划管理部门和下位规划编制人员的村镇特色风貌分类导引之外，为了在一定程度上服务于乡村基层建设者，规划单独设立了农房修复与建造、传统民居保护利用方式、徽派民居绿色建造技术选择等指引性内容（图8）。

2.4 县域乡村重大建设项目落实问题研究

作为中观层面规划，县域乡村建设规划对重大建设项目的落实方式应坚持“有所为、有所不为”的原则。所谓“有所为”是指应正视乡村地区建设项目落实中存在的现实问题，不应有所回避。具体而言，当前乡村地区多部门管理、多规不合一的问题，是影响各类乡村建设项目落地的极大阻碍。要推动乡村各类建设项目协调有序落地，县域乡村建设规划不应也不能回避这一问题。“有所不为”是指作为中观层面规划，县域乡村建设规划应明确在具体建设项目指引方面的能力边界，“能说清的就说，说不清就留给下位规划来说”。

乡村地区的多规不合一问题由来已久，仅就乡村地区的水系统建设方面就有所谓“九龙治水”的说法。即使排除某些部门刻意形成的壁垒因素，当前多部门建设项目协调问题仍然是极为复杂的。特别是对于经济欠发达的乡村地区，各不相同的基础信息数据库，迥异的规划编制方法与编制语言，自行运转缺乏沟通的建设项目推进方式，五花八门的规划建设与施工验收标准，都是造成乡村地区建设混乱的原因。要破解这一问题，首先需要“破除传统规划思路的桎梏”，以行动规划等更加直接有效、行动性更强的手段直指问题核心。区分“政府主导”和“政府引导”在实际操作层面的差异，并采取针对性“多规合一”实施方案（荆万里，彭俊，刘浩，2010）。受到规划编制时长和规划编制权限的约束，歙县县域乡村建设规划在多规合一和部门协调方面做了以下尝试：

表1 《歙县县域乡村建设规划》传统民居建筑保护利用模式一览表（部分）
Fig.1 Protection and utilization model of traditional residential buildings in Shexian County Rural Construction Plan

	建筑精美及完好程度	可兼容功能	允许的加建或改造行为	申报与审批	建设主体	管理与维护	
祠堂等公共建筑	非保护名单内建筑	精美完好	村史博物馆、村民议事会场	以原样保护维修为主,允许以加固维护为目的的加建	住建局、文物局审批	村集体、设计师、企业	
		相对完好	村民活动中心、图书室、游客服务中心	外部形态不变,维护材料不变,根据修缮需要允许采取新型材料作为支撑结构			
		破损较大		外部形态不变,根据修缮需要允许采用新型材料作为支撑和维护结构以满足功能需要	住建局审批		
	保护名单内建筑	精美完好	村史博物馆、村民议事会场	根据文物保护要求严格维护维修	住建局、文物局及相关部门共同审批	文物局	文物局
破损较大		允许采取临时构筑物支持应急性修缮					
空置民宅	略...	略...	略...	略...	略...	略...	
		略...	略...		略...	略...	

资料来源：中国城市规划设计研究院，安徽省黄山市歙县县域乡村建设规划（2016-2030年），2016.04-2017.06.

《歙县县域乡村建设规划——传统民居、传统村落保护与利用指引》目录

- 一、传统民居保护.....
- 1. 涉及部门.....
- 2. 保护模式.....
- 3. 政策保障.....
- 二、传统民居利用.....
- 1. 涉及部门.....
- 2. 保护与利用模式.....
- 3. 政策保障.....
- 三、传统村落保护.....
- 1. 涉及部门.....
- 2. 保护模式.....
- 2.1 保护对象.....
- 2.2 保护模式.....
- 2.3 保护策略.....
- 3. 传统村落风貌特色保护.....
- 3.1 保护对象、要素.....
- 3.2 村庄风貌管控导引.....
- 4. 政策保障.....
- 四、传统村落利用.....
- 1. 涉及部门.....
- 2. 利用模式分类.....
- 3. 政策保障.....
- 五、非物质文化遗产保护.....
- 1. 涉及部门.....
- 2. 保护与利用模式.....
- 2.1 保护阶段划分.....
- 2.2 非遗活动策划.....
- 3. 政策保障.....
- 六、重点项目库建设指引.....

图8 《歙县县域乡村建设规划——传统民居、传统村落保护与利用指引》目录

Fig.8 Catalogue of guidelines for the protection and utilization of traditional dwellings and traditional villages in the Shexian County Rural Construction Plan

资料来源:中国城市规划设计研究院,安徽省黄山市歙县县域乡村建设规划(2016—2030年),2016.04—2017.06.

其一，建立了地方规划管理部门和国土管理部门的地理矢量坐标转换路径，并将“建立统一的综合规划管理信息系统”作为本次规划项目库之一，并建议纳入十三五项目库之中。

其二，通过编制部门指引，协助各部门更好地解读县域乡村建设规划。乡村建设管理部门多且复杂，尤其是其他相关部门在规划编制方法和编制语言方面习惯各不相同，未必有充分的时间和精力准确解读县域乡村建设规划这样的综合性空间规划。为此，规划针对各部门关注重点差异，将某一重要问题涉及的所有相关内容整合汇总形成部门建设指引，逐条提醒相关部门关注。编制部门指引的方式是歙县县域乡村建设规划基于项目方案空间尺度和当地村镇建设管理特点所做出的尝试，是否能有效提高中观层面乡村规划的实施效率还待验证。

其三，对于地方规划管理政策和管理机制的探讨，强调了以“多规合一”为目标的综合规划管理体系的构建，提出了不同乡村建设部门的建设管理政策边界融合及政策创新的建议，并强调区分“政府主导”和“政府引导”型政策的差异性。例如，村落建筑风貌管控属于政府主导型政策，规划提出“传统村落内新增建设必须符合传统村落建筑风貌指引要求，否则不予发放乡村建设许可证。无乡村建设许可证的房屋不得从事农家乐和民宿旅游接待活动。”再如，不同村庄的特色化景观营造应属于政府引导型政策，规划提出“重要旅游目的地村庄周边，因存在农业抛荒现象的导致大地景观不佳的地区，可考虑以‘以奖代补’的方式鼓励农民从事景观类农作物种植。”

其四，编制重大建设项目库。重大建设项目库是最终落实县域乡村建设规划各项编制意图，指导建设实施的核心抓手。重大项目库的编制技术核心在于如何将规划编制意图切实与部门实际建设行为对接。要编制出切实可行的重大建设项目库，不仅耗时、耗力，而且需要县级政府的支持与认可。此外，尽快促使县域乡村建设规划获得法定地位，也是保证项目库编制有理有据的重要支撑力量。

3 关于乡村规划编制体系的延伸思考

当前，大量蓝图式乡村规划被束之高阁，凸显了传统规划编制技术的乏力。部分中观层面乡村规划编制过深过细；部分镇村规划编制小而全，但对关键性技术选择却考虑得不够深入和精准；部分乡村规划编制照搬城市规划逻辑，却忽视了其实施主体的差异。县域乡村建设规划这一全新规划编制类型的出现，是对当前乡村规划编制体系的极大补充与完善。然而，如果仅仅依赖县域乡村建设规划，并不能实现全面提高乡村规划实施有效性的重任。对于乡村规划编制体系的全方位思考还应继续延伸扩展。

乡村地区空间分散，土地产权、治理模式、生产生活组织方式与城市极为不同。为此，乡村规划必然是综合性规划，不仅涉及多个研究领域而且主体复杂多样。乡村规划重在实施，村民是规划实施主体，尊重村民意愿是规划实施的基本要求。然而，公共导向的规划师“不仅要关注浪费和社会公正，也要关注效率和适度的产出”（孙施文，1999）。因此，一个好的乡村规划还需要兼顾对乡村领域其他参与主体的关系梳理和需求判断。因此即使是中宏观层面的乡村规划，也必须在规划编制中同时秉持自上而下和自下而上的思考方式（张尚武，张佳，2014）。有鉴于乡村规划的这些特点，当前尚有若干重要乡村规划问题亟待探索，这些问题包括：

从创新乡村规划编制体系的角度思考，如何以中宏观规划为统领，通过对不同层级乡村规划编制内容的重新梳理与整合，明确不同层级的规划编制重点，为村庄规划编制减负。如果说，以县域乡村建设规划为代表的中观层面乡村规划应着重研究乡村地区的动力机制、乡村空间组织模式及建设模式、乡村关键性建造技术和重大项目建设布局等问题的话，那么作为下位规划的镇村规划，又应该如何相应地调整其规划编制内容，以提高其落地实施效力呢？如何创新乡村规划编制内容，推动乡村地区的多规融合？如何通过乡村规划编制体系与编制技术改革，呼应当前乡村社会的公共治理需求，形成村民公众参与的意见采纳与反馈机制？笔者认为对以上问题的研究应侧重如下几个切入点。

其一，针对乡村建设管理特点重新梳理不同层级规划对应的事权和使用者，研究规划管理者和其他规划使用者的使用偏好，并以此重新梳理乡村规划体系中不同层级规划的编制深度。

其二，通过调整规划编制技术流程，建立中观层面乡村规划和微观层面乡村规划的协同编制机制，建立村民和乡村基层管理者的意见反馈机制。目前在城乡规划领域已经提出以从宏观到微观的多层次“非法定规划”助力编制“法定规划”的思路（孟江平，孙娟，2012），其对于如何在乡村规划体系中有效搭建中观与微观层面协同编制机制具有重要参考价值。

其三，加强对不同类型乡村地区建设管理模式的研究，加强对结合地方实际的体制机制创新问题研究。当前大量乡村建设项目和乡村规划成为了推动乡村地区治理模式转变的重要动因（申明锐，2015），同时建立合理的乡村地区治理模式正是实现对乡村地区的有效建设管理的重要基石。在这样一种互为促进的演进过程中，必须强调结合地方实际，方能让乡村地区的建设管理模式创新务实可行。

其四，不断探索乡村规划与农学、地理学、社会学、人类学等多专业的合作可能。

对规划行业而言，乡村规划是既“老”又“新”的规划编制类型。当前，各类乡村规划多以非法定规划的形式出现，规划编制内容相对灵活，技术探索也更为自由。但是，要进一步提升乡村规划的实施效力，必须在不断深化研究、总结提炼的过程中，逐步推动乡村规划的法定化。因此，当前对于不同层级乡村规划编制深度及其实施效力等方面问题的讨论都应秉持这一目标，才不会在研究的过程中陷于闻道犹迷的窘境。

参考文献

- ① 万昌华, 赵兴彬. 秦汉以来基层行政研究[M]. 齐鲁书社, 2008. (WANChanghua, ZHAOXinbin. ResearchongrassrootsadministrationsinceQinandHanDynasries[M]. QiluPublishingHouse, 2008.)
- ② 陈文胜. 中国县域发展的基本特征与历史演进[J]. 中国发展观察, 2014(6):30-31. (CHENWensheng. ThebasicfeaturesandhistoricalevolutionofcountydevelopmentinChina[J]. ChinaDevelopmentObservation, 2014(6): 30-31.)
- ③ 陈安华, 周琳. 县域乡村建设规划影响下的乡村规划变革——以德清县县域乡村建设规划为例[J]. 小城镇建设, 2016(6):26-32. (CHENAnhua. ZHOULin. Thecountyruralplanningchangesundertheinfluenceofthecounty—levelruralconstructionplanning:acasestudyofcounty—levelruralconstructionplanningindeqingcounty[J]. EvelopmentOfSmallCities&Towns, 2016(6):26-32.)
- ④ 中国城市规划设计研究院. 安徽省黄山市歙县县域乡村建设规划(2016-2030年)[R]. 2016. 04-2017. 06. (ChinaAcademyOfUrbanPlanning&Design. She—Xiancountyruralconstructionplanning, Huangshancity, Anhuiprovince(2016-2030年)[R]. 2016. 04-2017. 06.)
- ⑤ 荆万里, 彭俊, 刘浩. “三划耦合”方法在欠发达地区行动规划中的应用——以河南省遂平县城区近期行动规划为例[J]. 城市规划学刊, 2010(1):185-190. (JINGWanli, PENGJun, LIUHao. Theapplicationof“planningcoupling”inactionplanning inlessdevelopedareas—experienceinthepreparationofshort-termactionplanforSuipingcity, Henanprovince[J]. UrbanPlanningForum, 2010(1):185-190.)
- ⑥ 蒋万芳, 袁南华. 县域乡村建设规划试点编制方法研究——以广东省广州市增城区为例[J]. 小城镇建设, 2016(6):33-40. (JIANGWanfang, YUANNanhua. Researchoncompilationmethodofthepilotcounty-levelruralconstructionplanning:takeZengchengdistrict, Guangzhoucity, Guangdongprovinceasthecase[J]. DevelopmentofSmallCities&Towns, 2016(6):33-40.)
- ⑦ 孟江平, 孙娟. 融合战略与设计的“县”规划——以浙江省天台县为例[J]. 城市规划学刊, 2012(7):29-33. (MENGJingping. SUNJuan. Acountyplanmodelofcombiningstrategicplanwithurbandesign:thecaseofTian-tai, ZhejiangQ]. UrbanPlanningForum, 2012(7):29-33.)
- ⑧ 孙施文. 寻求真实境况下的规划意义及相应对策——JohnForester《PlanningintheFaceofPower》一书评介[J]. 城市规划汇刊, 1999(1):73-74. (SUNShiwen. Seekrealisticplanningsignificanceandcorrespondingcountermeasures—aookreviewof“PlanningintheFaceofPower”byJohnForester[J], UrbanPlanningForum, 1999(1):73-74.)

⑨ 申明锐. 乡村项目与规划驱动下的乡村治理——基于南京江宁的实证[J]. 城市规划, 2015(10):83-90. (SHENMingrui. Anemergingmodeofgovernancedrivenbypr;-gramandplanning:evidencefr omJiangning.Nanjing[J]. CityPlanningReview, 2015(10):90.)

⑩ 尹强. 冲突与协调: 基于政府事权的城市总体规划体制改革思路[J]. 城市规划, 2004(10):58-61. (YINQiang. Conflictar. icoordination[J]. CityPlanningReview, 2004(10):58-61.)

⑪ 赵毅, 段威. 县域乡村建设总体规划编制方法研究——以河北省安新县域乡村建设总体规划为例 [J]. 规划师, 2016(1):112-118. (ZHAOYi, DUANWei. Countyruralareaconstructionmasterplancompilationmethod:Anxin county, HebeiprovinceQ]. Planners, 2016(1):112-118.)

⑫ 赵晖. 大力推进实用性村庄规划的编制和实施[J]. 小城镇建设, 2014(11):12-13. (ZHAOHui. Drawupandimplementapracticalvillageplan[J]. DevelopmentofSmallCities& Towns, 2014(11):12-13.)

⑬ 张尚武, 张佳, 等. 乡村规划的特点与难点[J]. 城市规划, 2014(2):17-21. (ZHANGShangwu, ZHANGJia, etal. Characteristicsanddifficultiesofruralplanning[J]. C ityPlanningReview, 2014(2):17-21.)