

童俊,黄银,肖运来,等.基于底线思维的乡村规划策略探讨[J].华中农业大学学报,2021,40(5):98-107.
DOI:10.13300/j.cnki.hnlkxb.2021.05.013

基于底线思维的乡村规划策略探讨

童俊¹,黄银²,肖运来¹,刘晓飞³

1.农业农村部规划设计研究院,北京 100125;

2.北京市花木有限公司,北京 100000; 3.辽宁省凌源市农业农村局农业区划办公室,凌源 122500

摘要 本文探讨了我国乡村及乡村规划的特征及存在的问题,阐释了基于底线思维编制乡村规划的必要性,简述了底线思维的概念和层次,明确了乡村规划的底线目标和标准,结合案例探索了底线思维在乡村规划中的实现策略。研究结果显示:乡村是中国现代化的稳定器与蓄水池,但其基础差、底子薄、发展滞后的状况尚未根本改变,在产业发展、空间利用、乡村建设、乡村治理等方面亟待规划指引;传统的乡村规划在协调性、实施性、约束性等方面有所欠缺,表现为对乡村发展的客观规律认识不足、基本功能把握不准、空间统筹性和控制性弱,很难引导并驱动乡村自我发展,不足以满足乡村动态复杂的发展需求。研究结果表明,在乡村规划中秉持底线思维方式,能够发现并解决乡村问题,提升乡村规划编制的科学性,推动乡村规划理论和方法创新。破解乡村发展难题,可以采用遵循乡村发展规律、释放乡村基本功能、满足国家战略要求、符合农业农村政策方向、引导乡村坚守空间底线、激活乡村内生动力等基于底线思维的规划方法和策略。

关键词 乡村振兴;乡村规划;规划方法;规划策略;底线思维;乡村建设行动

中图分类号 TU 982.29; TU 981; F 304.5 **文献标识码** A **文章编号** 1000-2421(2021)05-0098-10

2017年10月18日,习近平总书记在党的十九大报告中首次提出实施乡村振兴战略,指出:“要坚持农业农村优先发展,按照产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的总要求,建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系,加快推进农业农村现代化。”这一战略目标和“二十字”总要求将是未来一个时期中国“三农”工作的总纲领。乡村振兴战略在战略属性、总要求、基本原则等方面本身就彰显了“底线思维”^[1],更是强化了农村是中国经济资本化进程的稳定器^[2],是中国现代化的稳定器与蓄水池^[3]的基本属性。实施乡村振兴战略,是要着力为占中国农村和农民大多数的中西部一般农业型农村地区雪中送炭,是要为缺少进城机会与能力的农民提供在农村生产生活保底条件^[4]。编制乡村规划是确保乡村振兴战略落实落地,指导全面推进有序推进乡村振兴的重要依据。因此,将底线思维引入新时代乡村规划既是乡村振兴的战略需求,也是科学规划的基础保障,更是解决乡村问

题的必要思维。

1 我国乡村发展及其规划特征和存在的问题

1.1 我国乡村发展的特征和存在的问题

乡村是指城市建成区以外具有自然、社会、经济特征和生产、生活、生态、文化等多重功能的地域综合体,包括乡(民族乡、镇)、村(含行政村、自然村)等,与城镇互促互进、共生共存,共同构成人类活动的主要空间。乡村为我国能在高度“时空压缩”的背景下取得举世瞩目的发展和进步做出了巨大贡献^[5],为党和国家战胜各种艰难险阻、稳定经济社会发展大局,发挥了“压舱石”作用^[6]。与此同时,我们应当清醒地看到,当前我国乡村基础差、底子薄、发展滞后的状况尚未根本改变,经济社会发展中最明显的短板仍然在“三农”,现代化建设中最薄弱的环节仍然是乡村^[7]。

新时期,我国乡村发展的特征和问题表现如下:

收稿日期:2021-04-16

基金项目:农业农村部规划设计研究院自主研发项目(QX202102)

童俊,E-mail:34207101@qq.com

通信作者:肖运来,E-mail:xylxiaoayunlai@163.com

产业发展方面,传统农业比较效益低、经营风险高,农业供给质量和效益亟待提高。现代农业发展基础薄弱,农村一、二、三产业融合发展深度不够,密切协作的产业链条和高度协同的产业集群数量较少。非农产业发展极度不平衡,近城、有景、藏资源的乡村二、三产业发展的需求大、动力强、人气旺,但广大传统农区和牧区发展机会少、限制多、阻力大,很难有较大突破。

空间利用方面,生产空间不断被压缩,耕地资源持续减少,耕地非粮化、非农化、撂荒化倾向日益明显。生活空间利用率低,宅基地扩张与闲置并举^[5],村落公共空间被挤占严重。生态空间缺乏有效保护,被开发化、被生产化、被旅游化不断发生,环境保护和经济发展矛盾仍然存在。

乡村建设方面,农村基础设施建设仍然滞后,居住条件、公共设施、环境卫生、饮水安全和生态问题比较突出,乡村人居环境亟待改善。城乡基本公共服务差距明显,农村家庭“老龄化”“空巢化”“留守化”程度深、发展速度快、社会风险高,农村养老、医疗、教育设施水平亟待补齐和提升。乡村风貌混杂无序,乡村传统文化影响力日渐衰微,新乡村建筑与优秀传统村落脱钩严重,形式化的乡愁记忆难以维系。

乡村治理方面,乡村社会主体老弱化,农民适应生产力发展和市场竞争的能力不足。农村民生领域欠账较多,乡村建设和管理的政策和资金分散,基层政府管理手段不足,乡村治理体系和治理能力亟待强化。国家支农体系相对薄弱,农村金融改革任务繁重,城乡之间要素合理流动机制亟待健全。

1.2 乡村规划定义、类型和问题

乡村规划是对乡村地区经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设和党的建设在空间和时间上的系统谋划和具体安排,是指导乡村发展建设的重要依据。传统的乡村规划主要包括村镇规划(含镇乡规划和村庄规划)、土地利用规划、农业发展规划、农村建设规划和其他涉及“三农”的规划。

本研究所指的乡村规划主要包括:(1)乡村振兴战略规划、农业农村现代化规划等总体规划;(2)产业发展、园区开发、工程建设等乡村专项规划;(3)县域村庄布局规划、村庄规划等乡村空间规划。以上规划又涵盖宏观(国家、省或自治区、地市州)、中观

(县市、乡镇)和微观(村庄或乡镇驻地)3个层面。

不同类型、不同层次的乡村规划其侧重点和内容均有所不同,但共同点都是为了指导乡村建设与发展,普遍具备了战略性、系统性、创新性等一般规划的特征,唯有底线性容易被忽略,由此造成传统的乡村规划在协调性、实施性、约束性等方面有所欠缺。

空间类规划容易出现的问题主要包括:一是对乡村发展的客观规律认识不足,忽视了乡村人地关系和邻里关系,不尊重农民最基本的生产和生活方式,习惯性地沿用城市规划思路进行机械地功能分区和过渡地集中布局,导致农民生产和生活空间割裂,出现农民不愿弃地上楼、新社区空置率高和老村落拆迁困难的尴尬局面。二是缺乏对生产、生活、生态空间的统筹考虑,片面地关注住宅建筑、景观风貌、基础设施和生活服务设施等生活空间,对种养生产、处理加工、仓储交易、资材存放、生产性服务等基础性的生产功能考虑不足,在用地布局中没有给生产发展预留足够的空间。三是相对单一的物质空间规划手段不足以解决乡村动态复杂的建设引导需求^[5],特别是以人口预测为基础的规模控制在人口急速外流的乡村地区根本无计可施,出现了一边是大量农村住宅闲置,一边是必要的公共服务设施和基础设施建设用地供给不足的现象。

发展类规划容易出现的问题主要包括:一是对乡村的基本功能把握不准,部分规划过分注重强调文化、旅游、康养等功能,特别是全域旅游、特色小镇、田园综合体等概念地兴起,让人误以为乡村发展必靠乡村旅游,将乡村功能本末倒置,让大多数缺乏条件的乡村走了弯路。二是没有很好地将项目落地化,导致部分规划不仅没有用地指标的控制和约束,也没有给空间规划用地指引,发展规划与空间规划“两张皮”的现象仍然突出。三是自上而下的任务式规划很难激活乡村发展的内生动力,特别是产业发展、空间布局、工程项目等核心要素往往都是由政府、企业和规划编制人员商定,很少考虑生产者、经营者和生活者的真实需求,若是没有政府或投资主体持续的资金保障,规划只能纸上谈兵,既无法落实、落地,也无法保障公共权益底线。

1.3 基于底线思维编制乡村规划的必要性

习近平总书记在《关于〈中共中央关于制定国民

经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》的说明》中明确指出：“我们越来越深刻地认识到，安全是发展的前提，发展是安全的保障。当前和今后一个时期是我国各类矛盾和风险易发期，各种可以预见和难以预见的风险因素明显增多。我们必须坚持统筹发展和安全，增强机遇意识和风险意识，树立底线思维，把困难估计得更充分一些，把风险思考得更深入一些，注重堵漏洞、强弱项，下好先手棋、打好主动仗，有效防范化解各类风险挑战，确保社会主义现代化事业顺利推进。”

全面建设社会主义现代化国家，实现中华民族伟大复兴，最艰巨最繁重的任务依然在农村，最广泛最深厚的基础依然在农村^[6]。“三农”本就是中国发展的战略后院，是解决发展不平衡不充分问题、构建新发展格局、应对国内外各种风险挑战的难点、后劲和支撑，所以乡村问题本身需要底线思维解决。现行的乡村规划也未能很好地解决乡村问题，乡村规划要从乡村问题本质着眼，重在底线思维方式。那么如何实现从“底线思维”到“底线规划”的转变，将底线思维融入乡村规划成为现实诉求。因此，基于底线思维视角的乡村规划仍有深入研究的空间。而且，应用底线思维指导乡村规划，有助于“找到底线”、“守住底线”并“优于底线”，最终实现基于底线，促进乡村发展。

2 底线思维在乡村规划中的应用

2.1 底线思维的概念和层次

底线思维是指在充分认识客观现实的基础上，通过科学的逻辑推演，对可能出现的各种问题及其后果即风险做出充分而全面的评估，然后再回过头来，根据风险的评估情况，确定决策底线，坚决防止底线失守的逆向思维方式^[8]。简言之，底线思维就是客观地设定最低目标，立足最低点，争取最大期望值的思维能力^[9]。底线思维是做最坏打算、争取最好结果的思想方法和工作方法^[10]，是边界思维、风险思维、系统思维、战略思维和主动思维的综合表现，本质上是一种带有强烈风险意识、逆向的思维方式，具有预见性、全局性、原则性、主动性等特征。底线思维有 3 个层次：一是问题导向，察觉评估风险，找到底线；二是趋势研判，防范应对风险，守住底线；三是对策措施，主动化解风险，优于底线。

2.2 乡村规划中的底线思维

近期，国家层面和各省市的国土空间规划和村庄规划的编制技术指南不同程度地提及了“底线”。如国家自然资源部印发的《省级国土空间规划编制指南》中 4 次提到安全底线，指出：“在编制原则上，要严守生态、粮食、能源资源等安全底线；在资源利用与保护上，要确定自然资源利用上线和环境质量安全底线；在区域协调与规划传导上，要通过分区传导、底线管控、控制指标、名录管理、政策要求等方式，对下级规划编制提出指导约束要求等”。《贵州省村庄规划编制技术指南》和《江西省村庄规划编制技术指南》在总体要求上都强调了生态优先和底线管控，提出严格落实国土空间规划“三区三线”，坚决遏制耕地“非农化”和农村乱占耕地建设行为。《安徽省村庄规划编制技术指南》在目标上明确了耕地保有量、永久基本农田保护面积、生态保护红线面积、村庄建设用地规模等约束性指标，在空间上提出了保护空间、建设空间和弹性空间的用途管制规则，在产业上制定了负面清单和管控要求。《甘肃省村庄规划编制导则》在规划评估与修改上提出了在不突破约束性指标和管控底线的前提下，鼓励各地探索村庄规划动态维护机制等。

规划的底线或者说风险有哪些呢？2019 年，习近平总书记在参加十三届全国人大二次会议内蒙古代表团的审议时指出：“要坚持底线思维，以国土空间规划为依据，把城镇、农业、生态空间和生态保护红线、永久基本农田保护红线、城镇开发边界作为调整经济结构、规划产业发展、推进城镇化不可逾越的红线，立足本地资源禀赋特点、体现本地优势和特色”。宋晓璐等^[11]认为规划的底线要素包括政策底线和空间底线，特别是“减量发展”政策，底线规划不仅包括底线管控，还有运用底线思维实现弹性管控、多方参与等内容。李宏志等^[12]提出规划控制底线可以划分为政策底线、发展控制底线、生态底线、环境底线、服务底线等。

究竟什么是乡村规划中的底线思维？目前不一而论，没有明确的定义。萧子扬等^[1]提出，在实施乡村振兴战略的进程中要始终坚持“底线思维”的指导，明确经济、生态、文化、政治和民生五大底线，采取系统路径解决所面临的主要现实困境和“底线冲击”。宋晓璐等^[11]以北京市门头沟区马栏村为例探

索了底线思维在村庄规划中的应用,特别是运用底线思维处理村庄规划编制过程中“刚弹结合”“上下协同”等问题。现有底线思维在乡村规划方面的应用较少,但是不少专家学者都认同将底线思维应用于乡村规划的重要性。综上所述,笔者认为,底线思维是融入乡村经济、政治、文化、民生、生态等各方建设之中的,乡村规划应建立在充分认识乡村发展客观现实的基础上,通过系统的分析评估和科学的逻辑推演,找准乡村的时空底线,研判乡村的发展趋势,提出化解风险、优于底线的规划措施,以期指导乡村健康可持续发展。

2.3 乡村规划的底线目标和标准

生产方面,按照习近平总书记关于“牢牢把住粮食安全主动权”的指示,首要目标就是要坚守耕地红线,保障国家粮食安全,实现稳产保粮保供。规划应提出如粮食综合生产能力、肉类总产量、耕地保有量等供给安全和耕地保护方面的标准。在此基础上,可以围绕构建现代农业“三大体系”和提高农业质量效益竞争力,提出产业体系、生产体系、经营体系和绿色发展相关标准。

生活方面,做好脱贫攻坚成果同乡村振兴的有效衔接,在“两不愁、三保障”基础上(“两不愁”是指农村贫困人口不愁吃、不愁穿;“三保障”是指保障其义务教育、基本医疗和住房安全),规划应提出基础设施、人居环境、公共服务等乡村宜居宜业标准和生活富裕、素质提升等农民富裕富足标准,让农民幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶。

生态方面,不仅要严格落实国土空间规划划定的“三区三线”(“三区”是指城镇、农业、生态空间;“三线”是指生态保护红线、永久基本农田保护红线和城镇开发边界),也要明确环境质量底线、资源利用上线和环境准入负面清单。在此基础上,可以提出生态安全、生态承载力、生态完整性、生态功能相关标准。

3 底线思维在乡村规划中的实现策略

3.1 遵循乡村建设和发展的客观规律

乡村规划的前提就是要遵循乡村自然、经济和社会发展规律,做到认清国情、了解社情、怀揣农情,不仅要充分尊重乡村自身特点,更要准确预判乡村

发展趋势。

1)充分尊重乡村自身特点。一是要保持乡村空间的系统和完整性。乡村空间是高度复合化的,生产、生活、生态空间不是割裂存在的,如院落或屋顶的功能不仅能满足闲暇休憩,更能实现养鸡种菜、食材存放、产品晾晒、手作劳动等生产功能,所以乡村规划必须遵守适应生产、方便生活、满足生态3个原则,尽量避免出现程式化的功能分区、远离田地的生活社区、穿衣戴帽式的住宅形式等。

二是需满足低碳纯粹的生活方式。乡村有着纯净的居住环境、健康的的食物供给、符合自然节律的生活节奏、低成本的自给自足生活和群体性强的文化娱乐活动,规划的底线控制一定要保护好乡村这片净土,留足弹性空间,使之成为未来返乡农民养老、养生、养心的宜居家园。

三是要找准符合各自特质的发展路径。乡村发展受资源条件约束极大,不同地域条件、不同资源禀赋、不同产业类型的乡村发展路径差异巨大,规划不能简单照搬浙江模式、苏南模式、珠三角模式等在特殊时代背景下相对成功的经验,简单直接地用于指导广大中西部地区的乡村发展。

四是重视乡土关系和“三农”政策的影响。传统乡土社会的“血缘”“地缘”关系深刻影响了我国村庄的发展,华西村、大寨、乌镇等一批成功的案例表明乡贤和能人能够持续且有效地带动一方百姓的发展,所以乡村规划一定要注重人才和组织建设,另外,恰如其时地抓住政策红利能够加速其发展。

例如浙江省桐庐县在乡村规划方面探索出一条自己的特色:在县域规划层面,确定了“守牢底线、摸清资源、体现通道、突出民生”4个定位,谋划了“诗画山水、古风民俗、产业风情、运动休闲和生态养生”5条特色产业带,强调了“开发边界、生态红线、风貌底线、产业布局和重大项目”五方面管控内容。

在区域规划层面,为最大限度消除以往村镇规划简单复制等现象,采用打破镇域行政边界,以“五带”为单元,分别编制村庄布点规划、乡村建设规划和特色专项规划,并选择了其中58个村作为首批试点示范,不仅提升了县级的统筹力度,而且促进了村庄差异化、错位化和特色化发展。

在村庄规划层面,提出规划和设计融合,形成了以生态红线、开发边界、风貌底线、分类布局线为代

表的村庄控制体系和以产业发展、人居环境、公共服务、乡村文化和乡村治理为代表的村庄发展体系,综合形成适宜乡村振兴的村级规划。如环溪村先是确定了莲花、文旅和民宿三大主导产业,提出了清莲环溪、和美环溪、精品环溪、人文环溪、清洁环溪和富裕环溪六大理念,接着划定了各类管控红线并制定了负面清单,最后明确了富民产业、河道治理、污水处理、人居提升、文化挖掘和惠民服务等六大工程,规划得到有效的实施并取得极好的成效。

2)准确预判乡村发展趋势。一是产业兴旺是乡村振兴的重点,是解决农村一切问题的前提^[13]。随着政策、市场和技术驱动力的增强,农产品加工业、乡村特色产业、乡村休闲旅游业、乡村新型服务业、农业产业化、农村创新创业将进一步加快和扩大,表现出更加注重布局优化、更加注重产业融合、更加注重创新驱动、更加注重品牌引领、更加注重联农带农。

二是乡村的高质量和可持续发展将是关注的重点,随着大健康时代的到来和人口老龄化的加剧,绿色农产品的供给和宜居宜养环境的营建正是当务之急,居村养老、返乡养老、旅居养老、孙辈教育等问题将会备受关注,农业农村绿色发展和养老、医疗、教育、人居环境提升将是未来规划的一大重点。

三是乡村治理和乡愁文化是乡村发展的重要保障,随着城乡关系的演变,乡村管理必将向主体多元、目标多元和投入多元的乡村治理转变^[5],因此,尊重、延续、重塑和弘扬乡村文化将是乡村治理的前提,是乡村发生风险时保持定力,发挥其稳定器和蓄水池作用的重要手段。

四是不同区域的乡村将产生较大分化,如东部沿海发达地区乡村将进入大城市连绵区,分化出二、三产业繁盛的准城市化地区和都市农业发达的非城市化地区。东北、西北和中部平原地区的乡村未来将是农业的主战场,规模化、专业化、科技化水平将大幅提升,特别是中部地区借助着产业转移的机遇,剩余劳动力就地就近的集聚趋势加剧。中高山丘陵区和西南山区人口将持续流出,部分村庄将面临逐渐消亡的威胁,生态有机农业和旅居康养产业的兴起将会给部分自然和人文资源特色突出的乡村带来转机。

3.2 释放乡村承载的基本功能

乡村是人类原生态的地域空间系统,是广大农

民生存和发展的重要场所,拥有城市无法替代的经济、社会、文化、生态等众多功能^[14]。从底线思维出发,乡村的首要功能是确保粮食和重要农产品的供给^[15];其次是为整个国家提供生态屏障和生态产品,再次是传承一个国家、一个民族、一个地域的优秀传统文化;另外还承担着农民居住和市民休闲等生活服务功能;最后作为中国经济发展的稳定器和蓄水池,其承载的政治功能决不能忽视。

乡村规划就是要确保乡村基本功能的层层释放,不可有所偏废,不可本末倒置,包括大都市区的乡村也应如此。以北京为例,笔者梳理了北京市4个“五年”农业农村发展规划,发现规划的思路正是确保生产、生活、生态、文化等基础功能得到回归和释放,印证了底线思维的重要价值。其中,北京“十一五”时期提出开发经济、社会、生态和示范4种功能,发展籽种、循环、休闲和科技4种农业;“十二五”时期强调高端、高效、高辐射,助力绿色北京、人文北京、科技北京;“十三五”时期提出强化生态、生活、生产、示范功能,打造都市农业“升级版”;“十四五”时期则是守住发展空间底线,率先基本实现现代化。作为大都市区的北京,新时期乡村规划的主题和重点从生态功能重新回归了重要农产品保供功能,提出全面提高农业质量效益和竞争力,谋划粮菜、生猪、果品、林下经济和外埠基地5个百万的空间布局,不仅体现了我国发展环境面临深刻复杂变化的时代背景,更加彰显了乡村基础功能对国民经济和社会发展的支撑作用。

那么,如何统筹与协调乡村经济与生态功能就显得格外重要。笔者参与编制的《广东省韶关市生态农业规划》就探索了在区域农业规划中统筹经济发展与生态保护目标的有效做法^[16]。韶关作为广东省典型的山区市和欠发达地区,承担着广东省生态屏障的功能,既要加快发展,又要保护环境,如何走出一条科学发展的新路,对韶关是一个严峻考验。为此,规划组提出将生态农业作为其农业发展的重点,并通过科学的农业发展规划有效地将农业发展的经济目标和生态目标结合在一起,在生态环境保护中促进农业更快发展。

该规划的主要做法:一是确立科学的发展目标,提出在维护良好生态环境、保护水源地不被污染的前提下,发展生态农业,打造粤北农产品生产加工和

物流基地。二是选择适宜的发展模式,宏观层面上以“生产、生活、生态”集成模式谋划农业生产发展、农民生活改善和生态环境保护,微观层面上选择符合韶关实际的生态循环农业模式,既注重种养业内部各环节间的配套和衔接,也注重种养业之间、种养业与加工业之间的协调互补。三是选择适宜的产业载体,确立优质稻、蔬菜、竹子、林木、畜禽、特色精品六大重点产业,培植休闲农业和生物质两大潜力产业。四是制定可行的配套措施,提出并引导政府制定了养殖业规范、循环农业标准、生态公益林建设、生态脆弱地区治理、农业面源污染控制、农业基础设施建设等系列保障规划落地的政策措施。韶关生态农业规划于2008年制定实施后,经过多年的运作,已然成为特色农产品主产区、港澳和珠三角地区优质农产品供应地。

3.3 满足国家发展的战略要求

乡村发展的底线是动态变化的,是随着人们对美好生活需要的日益增长而不断调整的。所以乡村规划需要和国家发展战略保持高度一致,成为有效落实乡村振兴、科教兴国、人才强国、创新驱动发展、区域协调发展、可持续发展等一系列国家发展战略的重要抓手。

全面推进乡村振兴是“十四五”时期国家“三农”工作的总战略,因此在乡村规划中,应当始终坚持底线思维,按照产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的总要求,明确经济、生态、文化、政治和民生底线,提出系统路径以有效解决现实困境和底线冲击。

例如笔者编制的《河南省舞钢市乡村振兴战略规划》围绕五大振兴,明确了5条底线,提出了5条路径。经济方面,明确了粮食和种业安全底线,提出了耕地保护措施,引导国土空间规划划定永久基本农田控制线,并在此基础上,通过调结构、促融合、转方式、育主体、打品牌,促进产业兴旺。生态方面,划定了农业空间内的生态保护红线,并通过保护农村生态环境、改善农民生活环境、治理农业生产环境,打造具有中原特色的现代版“富春山居图”,实现生态宜居。文化方面,明确了农村公共文化基础设施覆盖率和投入比例,提出了文物保护和传承措施,选取了特色保护类村庄,制定了传统村落设计指引原则,并通过巩固思想道德阵地、丰富农村文化生活、

弘扬乡村优秀文化等措施,焕发农村文明新气象,实现乡风文明。政治方面,提出坚持党管农业农村、农村基本经营制度和农村改革3条底线,通过全面加强农村基层党组织建设、提升农村发展、自治、德治能力水平,实现治理有效。民生方面,提出必须坚持“底线公平”和“共同富裕”原则,通过高质量打好打赢脱贫攻坚战、发展农村公共事业、推动农民就业、完善农村基础设施等,实现生活富裕。

3.4 符合农业农村的政策方向

社会资本投资乡村是推动农业农村优先发展的重要支撑,是实施乡村振兴战略的重要力量,但是资本逐利的属性容易导致其在乡村的投资偏离政策方向,触及乡村发展的政策底线,这也需要乡村规划的控制和引导。因此,乡村规划不仅需要明确重点产业和领域,而且要引导社会资本创新投入方式,更要为其构建符合政策的合作平台和载体,这样才能发挥财政政策、产业政策的引导带动功能,才能切实发挥好社会资本投资农业农村、服务乡村振兴战略实施的作用。

近些年,国家现代农业产业园是社会资本投资农业农村重要的合作平台,是新时期中央推进农业供给侧结构性改革、加快农业现代化的重大举措,更是各地争先申创的热门项目。但是各单位在编制创建方案和建设规划等过程中出现诸多问题,主要原因就是对国家有关农业农村的政策底线认识不足。国家现代农业产业园的创建和认定必须坚持姓农、务农、为农和兴农的根本宗旨,必须坚持有基础、上规模、高标准,必须坚持科学规划,必须坚持产业融合和企业聚合,必须坚持政府主导、企业主体、农民参与5项基本要求,必须坚守“三个不能”(不能把产业园办成穿着农业马甲的工业项目;不能把产业园办成为工商企业剥夺农业的项目;不能把产业园办成打着农民旗号、多占农民便宜的项目)的底线要求^[17]。

3.5 坚守乡村发展的空间底线

乡村的空间是有机生长的空间,而不是机械建设的空间,一方面需要严格保护农业生产空间和乡村生态空间,另一方面需要优化布局乡村生活空间。空间底线也是政策底线的延伸,是规划落地的基础保障。宏观来说,需要坚持最严格的耕地保护制度,需要严守18亿亩耕地红线,需要科学划定养殖业适

养、限养、禁养区域等。

乡村的空间底线又包括刚性管控底线和分级管理底线 2 种类型^[11], 其中, 乡村最容易触碰的有永久基本农田控制线、生态保护红线、地表水源和地下水源一级保护区范围线、重点生态公益林范围线、自然保护核心区和缓冲区范围线等刚性管控底线, 特别是永久基本农田控制线。由于刚性管控底线多由县级及以上国土空间规划(原土地利用规划)划定, 乡村规划很少有权划定或调整各类空间控制线, 加之投资和发展主体不愿受约束、基层政府获取国土资料难度大、规划编制人员对土地管理政策不甚了解等众多原因, 导致各类乡村规划频繁出现在永久基本农田上种树、种果、“种畜”、“种房”, 甚至是打着产业园综合体、特色小镇、农业公园等名号, 大搞特搞房地产开发。

近几年掀起的乡村旅游和旅居康养也对乡村的空间底线带来了巨大的风险冲击。虽说乡村或者说永久基本农田的首要任务是保障粮食和重要农产品的生产, 但并不排斥旅游发展, 如果衔接得当, 既可锦上添花, 更可增值增效。

笔者主持编制的《深圳市华侨城光明小镇国家现代农业庄园建设规划》为大都市区乡村发展探索出如何在永久基本农田控制线和生态保护红线底线控制下实现生产和旅游功能的释放, 一定程度上破解了都市农业发展难题。庄园总面积 380.67 hm², 95%以上用地在深圳市生态保护用地红线范围内, 其内拥有深圳市最大的连片永久基本农田(246 hm², 占全市永久基本农田总面积的 11.54%)。

《深圳市华侨城光明小镇国家现代农业庄园建设规划》提出: 空间上借势就势, 遵照不占田、不平丘、不扩塘、不伐林、不毁房的原则, 通过粮、油、蔬、花、果的空间设计和巧妙调配, 洋洒写意出大尺度的农业景观画卷。功能上开放共享, 园区集中精力抓生产、搞农业、构景观, 做到园内生产、园外服务, 园内游赏、园外吃住, 园内创造价值、园外实现价值; 景观上全季营建, 研制了精细的种植模型, 提出了全生命周期的农作安排, 设计了全年轮作模式和空窗期解决方案, 保证了美景四季绵延。土地上全域整治, 按照智慧园区标准, 完成了全域土地平整、土壤改良、综合交通、水利灌排、电讯卫防等全套基础设施设计方案。该规划的实施形成了生态、经济、社会效益

益多赢的良好局面, 引起了广东省和深圳市主要领导的高度重视, 得到了业界的高度认可, 获得了各级媒体的广泛赞誉, 造就了明星景区和网红打卡地, 项目入选“数说深圳 2019 备受关注旅游景点”, 规划成果获 2020 年度全国优秀工程咨询成果奖一等奖。

3.6 激活乡村发展的内生动力

资源要素的流动和乡村主体的激活是乡村发展内生动力的两个主要方面, 涉及人力、土地、资本 3 种核心资源要素和市场主体(农民、工商资本)、政府、社会力量三方配置主体。因此, 乡村规划只有创新机制促进要素自由流动并持续满足乡村主体需求, 才能真正驱动乡村建设和发展。

乡村的核心资源要素可简单概括为“人、地、钱”三方面。人力要素方面, 不仅需通过技能教育和培训等多种方式提升本土农民的综合素质, 更需建立健全城市人力资源下乡的激励机制, 重视新时代乡贤的城乡纽带作用, 鼓励大学生和农民返乡就业、创业, 激励市民下乡旅居、养老。土地要素方面, 应进一步深化农村产权制度改革, 探索建立公平合理的土地入市增值收益分配分享机制, 构建城乡一体的建设用地市场。资本要素方面, 应发挥财政资金的引导作用、工商资本的主导作用和金融资本的杠杆作用, 发展农村一、二、三产业融合来提高产业回报率, 并构建要素主体共享的利益联结机制, 以实现主体间激励相容^[18]。

乡村振兴的主体是农民, 政府、企业和第三方组织机构等利益相关者只构成乡村振兴的外部力量, 其中政府是乡村振兴的主导者, 企业与第三方是乡村振兴的重要参与力量。因此, 乡村发展的内生动力首先来自农民, 而内生动力的激发又源于农民主动性意识和行为的双重自主性觉醒^[19]。所以, 通过农民全面参与, 了解并尊重农民需要, 激活其思想动力和行为活力, 才是底线思维下乡村规划的前提和归宿。

思想动力激活方面, 要培养农民参与规划的积极性和主动性。政府有必要组织规划人员深入农村调查、讲学、指导, 组织规划议会、收集农民意愿、宣扬政策理念、汇报规划成果、传播规划知识, 分享成功经验; 规划人员有必要简化规划表达方式。如借鉴贵州省湄潭县“一图一表一说明”、广州市美丽乡

村“村民版”等生动易读的表达形式,确保农民看得见、读得懂、学得进、用得着。

行为活力激活方面,要让农民全面参与规划、主导规划、决定规划。例如广州市美丽乡村规划采用开放协同的村民参与模式,村民作为主体来主导规划,规划的责任人是村民自己,政府部门主要发挥政策制定与帮助的作用,规划师主要承担沟通协调各方利益的桥梁作用,建设单位主要负责项目建设,专家媒体则负责技术支撑和舆论监督,并考虑农民工群体的需求和建议^[20]。最终,要将农民参与从象征层面上升到权力层面,真正影响规划目标、方案以及实施监督等决策和措施^[21]。

最后,乡村规划还要考虑制定保底式乡村的建设行动,因为亟待规划引导和激活的正是广大一般农业型乡村,那里表现出空心、凋敝和失活,原有的秩序难以维系。贺雪峰^[22]提出维护农村秩序需要保底式乡村建设。所谓保底,就是保住农民进行农业生产和服务生活的最低底线,维持住农村最基本的生产生活秩序。

我们认为县(市)级以上乡村规划一定要在工程项目、资金安排、建设时序、机制创设等方面为广大一般农业型乡村提供雪中送炭式的行动方案,至少做到四点:首先,要为农村提供较为完善的基础设施和基本公共服务;其次,要更加注重乡村产业和文化的服务平台建设;再次,利用制度创新不断提高农民的组织能力和组织化程度;最后,要充分发挥基层党组织和乡贤在乡村建设中的积极作用。

4 结语

当前中国仍然处在快速城市化的阶段,农村发展十分不平衡,农民出现了巨大分化,乡村面临的风险也不断增加,乡村规划作为重要的公共政策,对于乡村合理高效应对突发风险意义重大。在乡村规划中秉持底线思维方式,有助于理顺乡村发展的客观规律,有助于释放乡村承载的基本功能,有助于保障乡村拥有的核心要素,有助于激发乡村发展的内生动力,有助于提供农民生存的基本保障。然而现行的乡村规划方法还不成熟、标准还不完善、体系还不健全、地位还不突出,离真正意义上的确保乡村振兴战略落实落地的目标还有一定距离。

本研究的目的就是希望通过从底线思维视角出

发探讨乡村规划的理念方法,以唤起规划界对乡村规划领域的重视。只有在深入理解我国“三农”的基础上,开展乡村规划理论和方法研究,并将成果运用到规划实践中去,才能推动乡村规划健康发展,才能指导全面有序推进乡村振兴。

致谢:感谢华中农业大学园艺林学院姚崇怀教授和农业农村部规划设计研究院洪仁彪研究员对论文的选题、思路和观点给予的指导,农业农村部规划设计研究院常瑞甫研究员对论文的论证提供的案例,农业农村部规划设计研究院贾连奇研究员对论文的审阅提出的建议!

参考文献 References

- [1] 萧子扬,叶锦涛.乡村振兴战略的“底线思维”逻辑与系统发展路径[J].中国发展,2020,20(2):52-57.XIAO Z Y, YE J T. The “bottom line thinking” logic and system development path of rural revitalization strategy[J]. China development, 2020, 20 (2):52-57(in Chinese with English abstract).
- [2] 温铁军.农村是中国经济资本化进程稳定器[N].第一财经日报,2011-12-30(6).WEN T J. The countryside is the stabilizer of China's economic capitalization process[N].China business news, 2011-12-30(6)(in Chinese).
- [3] 贺雪峰.农村是中国现代化稳定器与蓄水池[N].中国乡村发现,2014-12-01.HE X F. The countryside is the stabilizer and reservoir of China's modernization[N].China's rural discovery, 2014-12-01(in Chinese).
- [4] 贺雪峰.大国之基:中国乡村振兴诸问题[M].北京:东方出版社,2019:3-19.HE X F. Fundamentals of a great power: issues of rural revitalization in China[M]. Beijing: Oriental Press, 2019:3-19(in Chinese).
- [5] 《村镇规划建设与管理》项目组.村镇规划建设与管理(上卷)[M].北京:中国建筑工业出版社,2019: 6-35. Planning and Construction and Management of Towns and Villages project team. Planning, construction and management of villages and towns (Volume 1) [M]. Beijing: China Architecture and Building Press, 2019: 6-35(in Chinese).
- [6] 中共中央国务院.中共中央国务院关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见[M].北京:人民出版社,2021: 1-10. The CPC Central Committee and the State Council. Opinions of the Central Committee of the Communist Party of China and the State Council on comprehensively promoting rural revitalization and accelerating agricultural and rural modernization [M]. Beijing: People's Publishing House, 2021: 1-10 (in Chinese).

- [7] 中共中央国务院.乡村振兴战略规划:2018—2022[M].北京:人民出版社,2018;1-10. The CPC Central Committee and the State Council. Strategic planning of rural revitalization (2018—2022)[M]. Beijing: People's Publishing House, 2018;1-10(in Chinese).
- [8] 钟君.社会之霾:当代中国社会风险的逻辑与现实[M].北京:中国社会科学出版社,2015:91-140. ZHONG J. Social haze: the logic and reality of social risk in contemporary China[M]. Beijing: China Social Sciences Press, 2015:91-140(in Chinese).
- [9] 王小锡.底线思维[M].南京:江苏人民出版社,2015:7-25. WANG X X. Bottom-line thinking [M]. Nanjing: Jiangsu People's Publishing House, 2015:7-25(in Chinese).
- [10] 张琳.习近平“底线思维”重要论述的思想内涵及其双重意义[J].陕西师范大学学报(哲学社会科学版),2020,49(3):14-25. ZHANG L. The ideological connotation and double significance of XI Jinping's “bottom-line thinking”[J]. Journal of Shaanxi Normal University (philosophy and social sciences edition), 2020,49(3):14-25(in Chinese with English abstract).
- [11] 宋晓璐,程艺,王皓宇,等.底线思维在村庄规划中的应用探索:以北京市门头沟区马栏村为例[J].小城镇建设,2019,37(5):33-39. SONG X L, CHENG Y, WANG H Y, et al. Research on village planning based on bottom line thinking: taking Malan village in Mentougou district of Beijing as an example[J]. Development of small cities & towns, 2019, 37(5):33-39(in Chinese with English abstract).
- [12] 李宏志,卢石应,王何王.底线思维:新常态下“三规合一”编制方法的创新实践——以宁夏平罗为例[C]//中国城市规划学会,贵阳市人民政府.2015 中国城市规划年会论文集.北京:中国城市规划学会,2015:13. LI H Z, LU S Y, WANG H W. Bottom-line thinking: Innovative practice of “three rules in one” compilation method under the new normal:a case study of Pingluo, Ningxia[C]//Urban Planning Society of China, Guiyang Municipal People's Government. Proceedings of 2015 China Urban Planning annual conference. Beijing: Urban Planning Society of China, 2015:13(in Chinese).
- [13] 中华人民共和国农业农村部.农业农村部关于印发《全国乡村产业发展规划(2020—2025 年)》的通知[EB/OL].[2020-07-09]. http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2020-07/17/content_5527720.htm. Ministry of Agriculture and Rural Development of the People's Republic of China. Circular of the Ministry of Agriculture and Rural Affairs on issuing the “national rural industry development plan (2020—2025)” [EB/OL].[2020-07-09].http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2020-07/17/content_5527720.htm(in Chinese).
- [14] 刘自强,周爱兰,鲁奇.乡村地域主导功能的转型与乡村发展阶段的划分[J].干旱区资源与环境,2012,26(4):49-54. LIU Z Q, ZHOU A L, LU Q. The transition of rural territorial leading function and the classification of rural development stages[J]. Journal of arid land resources and environment, 2012, 26(4): 49-54(in Chinese with English abstract).
- [15] 陈锡文.乡村振兴过程中应注重发挥好乡村功能[EB/OL].[2021-02-21]. <https://www.zgxcfx.com/sannonglunjian/118462.html>. CHEN X W. In the process of rural revitalization, we should pay attention to the rural functions[EB/OL].[2021-02-21]. <https://www.zgxcfx.com/sannonglunjian/118462.html>(in Chinese).
- [16] 常瑞甫,肖运来,汪凤桂.区域农业规划中经济与生态目标的统筹与协调:韶关生态农业规划的经验与启示[J].南方农村,2009,25(3):40-44. CHANG R F, XIAO Y L, WANG F G. A study on the relationship between ecological planning and economic development in China[J]. South China rural area, 2009, 25(3):40-44(in Chinese).
- [17] 付海英,朱绪荣,朱晓禧.国家现代农业产业园规划与方案编制方法及案例[M].北京:中国农业科学技术出版社,2018:9-11. FU H Y, ZHU X R, ZHU X X. National modern agricultural industrial park planning and program preparation method and case[M]. Beijing: China Agricultural Science and Technology Press, 2018:9-11(in Chinese).
- [18] 王向阳,谭静,申学锋.城乡资源要素双向流动的理论框架与政策思考[J].农业经济问题,2020,41(10):61-67. WANG X Y, TAN J, SHEN X F. Theoretical framework and policy suggestions to the two-way flow of urban-rural elements[J]. Issues in agricultural economy, 2020, 41 (10): 61-67 (in Chinese with English abstract).
- [19] 刘晓雯,李琪.乡村振兴主体性内生动力及其激发路径的研究[J].干旱区资源与环境,2020,34(8):27-34. LIU X W, LI Q. Analysis on subjectival endogenous power and motivation paths of the rural vitalization[J]. Journal of arid land resources and environment, 2020, 34(8): 27-34 (in Chinese with English abstract).
- [20] 李开猛,王锋,李晓军.村庄规划中全方位村民参与方法研究:来自广州市美丽乡村规划实践[J].城市规划,2014,38(12):34-42. LI K M, WANG F, LI X J. Study on approaches of all-round villagers' participation in village planning: a practice of beautiful countryside planning in Guangzhou City[J]. City planning review, 2014, 38(12): 34-42(in Chinese with English abstract).
- [21] 王雷,张尧.苏南地区村民参与乡村规划的认知与意愿分析:以江苏省常熟市为例[J].城市规划,2012,36(2):66-72. WANG L, ZHANG Y. Villagers' cognition and willingness expression of participating in rural planning in south Jiangsu Province: a case study of Changshu City[J]. City planning review, 2012, 36 (2):66-72(in Chinese with English abstract).
- [22] 贺雪峰.维护农村秩序需要保底式乡村建设[J].农村工作通讯,2018(7):52. HE X F. Maintaining the rural order requires the basic rural construction[J]. Rural work bulletin, 2018(7):52(in Chinese).

Discussion on bottom-line thinking based rural planning strategy

TONG Jun¹, HUANG Yin², XIAO Yunlai¹, LIU Xiaofei³

1. Planning and Design Research Institute, Ministry of Agriculture and Rural Affairs, Beijing 100125, China;

2. Beijing Flowers and Trees Co., Ltd., Beijing 100000, China;

3. Agricultural Regionalization Office,

Agricultural and Rural Bureau of Lingyuan City, Liaoning Province, Lingyuan 122500, China

Abstract The concept of bottom-line thinking was introduced into the study of rural planning to provide ideas and references for innovating the theory and method of rural planning, further to ensure the implementation of the rural revitalization strategy, guide the modernization of agriculture and rural development, and scientifically formulate various plans for rural areas. The characteristics and problems of countryside and rural planning in China were analyzed. The necessity of formulating rural planning based on bottom-line thinking was clarified. The concept and level of bottom-line thinking was briefly described. The bottom-line goal and standard of rural planning was determined. The implementation strategy of bottom-line thinking in rural planning was explored with cases analysis. The results showed that the countryside was the stabilizer and reservoir of modernization in China. The poor and weak foundation and lagging development of the rural areas has not been fundamentally changed. Planning guidelines are urgently needed in terms of industrial development, space utilization, rural construction, and rural governance. Traditional rural planning is deficient in coordination, implementation and restraint, with the main manifestations including insufficient understanding of the objective laws of rural development, inaccurate grasp of basic functions, weak spatial overall planning and control, being difficult to guide and drive rural self-development and insufficient to meet the dynamic and complex development needs of rural areas. It is proposed that planning methods and strategies based on the bottom-line thinking including following the laws of rural development, releasing the basic functions of the village, meeting the national strategic requirements, conforming to the agricultural and rural policy direction, guiding the village to stick to the bottom line of space, and activating the endogenous power of the village can be used to solve the problem of rural development. The results showed that applying the bottom-line thinking in rural planning can help to find and solve rural problems, improve the scientific basis of rural planning, and promote the innovation of theories and methods for rural planning.

Keywords rural revitalization; rural planning; planning method; planning strategy; bottom line thinking; rural construction action

(责任编辑:陆文昌)