

“县镇村高质量发展与规划建设”论坛暨 《规划师》·广佛论坛(2024)召开

本刊编辑部

群贤毕至，盛幕再启。2024年6月27日，“县镇村高质量发展与规划建设”论坛暨《规划师》·广佛论坛(2024)在广东省佛山市召开。此次论坛由广东省建筑设计研究院集团股份有限公司、《规划师》编辑部主办，广西城衡文化传播有限公司承办，华蓝集团股份有限公司、佛山市城乡规划协会、佛山市自然资源局南海分局协办。论坛开幕式由华侨大学原副校长、教授刘焯主持，广东省建筑设计研究院集团股份有限公司总经济师、董事会秘书、规划设计研究院院长李鹏，《规划师》杂志理事长、编委会副主任、雅克设计有限公司董事长侯百镇，华蓝集团党委副书记、华蓝集团股份有限公司总经理莫海量出席并致辞。来自全国60家规划设计单位、高校的近200位专家、学者参加了此次论坛。

此次论坛特别邀请了住房和城乡建设部村镇建设司原司长李兵弟、中山大学地理科学与规划学院教授李郁、西安建筑科技大学建筑学院教授段德罡、广东省建筑设计研究院集团股份有限公司顾问(原党委书记、董事长)曾宪川、湖南省国土资源规划院高级工程师李霞、北京清华同衡规划设计研究院有限公司项目经理张兆欣、广州市城市规划勘测设计研究院副总工程师王建军、浙江工业大学之江学院讲师邱翔、长安大学乡村振兴研究院教授余侃华、华蓝设计(集团)有

限公司副总经理欧阳东、长春市规划编制研究中心(长春市城乡规划设计研究院)主创规划师何晓妍、厦门市城市规划设计研究院有限公司主创规划师蔡莉丽作学术报告。其中，上午的论坛由华侨大学原副校长、教授刘焯主持，下午的论坛由佛山市城市规划设计研究院有限公司董事长李汉飞主持。现将各报告内容简要摘编如下。

对全面乡村振兴中深化城乡管理体制改革的思考

李兵弟，教授级高级规划师，住房和城乡建设部村镇建设司原司长

在全面建成社会主义现代化强国的战略安排下，应紧扣推进中国式现代化主题，进一步全面深化改革，全面学习领悟习近平总书记关于“三农”工作的重要论述，全面把握新时期农村工作视野、格局、目标、方法、责任的新进展，从统筹新型城镇化和乡村全面振兴的视角把握农村改革的方向、重点和节奏。

(1) 形成以县城和重点建制镇为重要载体的城镇化高质量发展的政策环境。以城乡融合发展为实施路径，以宜居宜业和美村庄建设为切入点，以公共服务的优化为突破口，以乡村地区的基础设施建设为基础，以党建和农村基层组织建设为抓手，实现乡村现代化发

展；农业强国必须构建以现代农人就业为导向、以县城为中心的现代乡村产业体系；政府施政的重点是加快城郊与县域内的城乡融合发展，在新型城镇化进程中要推动镇一级的规建管运维一体化改革；将共同富裕作为城乡融合发展的长期目标。

(2) 构建农村住房制度，完善国家住房制度体系(图1)。构建农村住房制度的3个基本点是两个制度不要独立推动、3个制度方案要并行设计与推动、抓住“宅地剥离”这个核心。完善国家住房制度体系还需设立农村宅基地土地使用税征收制度，对非农人征收农村宅基地土地使用税。

(3) 探索县域层面混合土地使用制度的改革。研究县域层面混合用地制度改革，弱化所有权、强化使用权；全面认识当前农村宅基地制度改革，对农村宅基地跨村组、跨镇域、跨县(区)转移使用进行探索；探索多种农村闲置宅基地的利用方式。

(4) 将现行的城市维护建设税改革为城乡维护建设税。拓展乡村地区现代化发展的政府财政资金渠道，将城市维护建设税改革为城乡维护建设税；创新农村公共产品的投融资支持模式，降低政府债务风险；开发支持农村多元发展的专项金融产品。

(5) 组建国家农村集体资产管理委员会，研究建立农村集体资产国家管理制度。

美丽乡村 共同缔造——共建共治共享理念下的乡村规划设计

李 郇，中山大学中国区域协调发展与乡村建设研究院院长，中山大学地理科学与规划学院教授、博士生导师

乡村是在人与自然环境互动的过程中形成的。人们通过设计、利用和改造来构建宜居的生活环境，乡村的各类要素都是在人发挥主观能动性的基础上形

成的。乡村规划设计以人为核心，人在其中既是设计者、建设者，也是使用者。人们在认识与利用自然的过程中，依托山水格局和大地景观，适应自然、融入自然，结合生活需求、社会文化因素形成聚落并建设房屋等建筑物。

建设和谐有序的人居环境是人们共同的向往。乡村建设(规划设计)基于人们对美好生活的向往，凝聚智慧，推动个体行动转变为集体协作，村民在其中发挥了积极性、主动性、创造性。面对社会转型与规划变革，应运用共建共治共享理念，以“向村民学习、向本地学习、向历史学习”为规划原则，从共同参与出发开展乡村规划设计。美好环境和幸福生活共同缔造是在党建引领下，以自然村为单位，以村民的日常生活空间为切入点，将规划设计与治理相结合，发动群众、组织群众，通过“共谋、共建、共管、共评、共享”，发挥村民的主体性和创造性，建设宜居宜业和美乡村，共同缔造美好环境与幸福生活。

以广东省云浮市新兴县云吟村和云南省凤庆县塘房村为例展开探讨。广东省云浮市新兴县云吟村公共服务设施不足，人居环境有待提升。规划通过创建云吟村共同缔造工作坊，采用多种方式进行调研，对乡村进行再认识；发挥村庄能人作用，盘活农村闲置资源，如创新党群参与机制、组建合作社、成立乡贤理事会、组织尊老爱幼活动等；让村

民共同参与“云吟公约”的制定和村庄规划设计，培育村民对乡村的认同感和归属感。云南省凤庆县塘房村是中国传统村落，在规划过程中设计团队逐一入户访谈，了解村民关系、经济情况等，梳理村落发展历史和村民真实需求，发现村落存在农房内部环境较差、传统和现代化冲突严重等问题。设计团队将农房改造设计纳入乡村保护和发展工作，并开展厨房改造、客厅改造、书房改造试点工作，取得了一定成效。

“千万工程”经验解析及乡村规划建设实践

段德罡，西安建筑科技大学建筑学院教授、博士生导师

新中国成立后，在改革开放和现代化建设的背景下，浙江省走出了以乡镇企业发展为主要特征的农村工业化道路，推动了浙江省农村城镇化发展，促进了全省从传统农业经济社会向现代工业经济社会转变，但也带来了城镇化滞后于工业化、社会发展滞后于经济的问题。为解决这些问题，2003年浙江省启动了“千万工程”(图2)，为中国式现代化提供了“三农”领域的实践范例。

20多年来，“千万工程”历经“千村示范、千村精品、千村未来”3个阶段，已然从一项乡村建设与人居环境整治工程发展成破解城乡二元结构难题、探索新型城镇化与乡村现代化路径的系统工

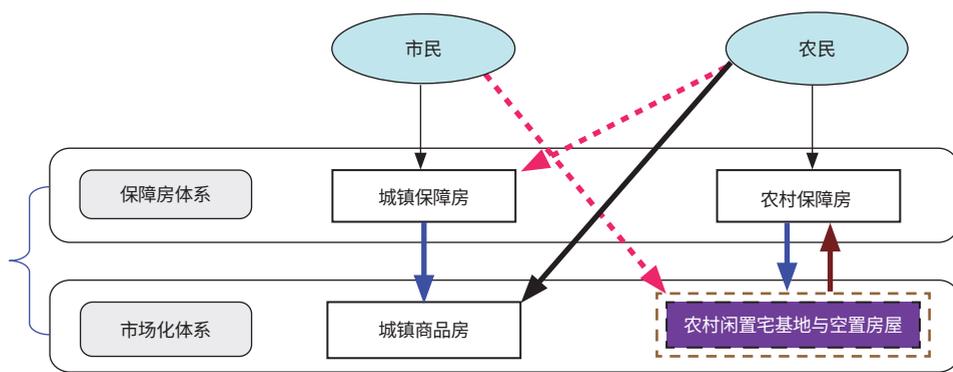


图1 城乡融合的国家住房制度体系框架图

程。①坚持“两山”转化之路。利用“绿水青山”的环境优势发展“生态经济”和乡村旅游、养生养老、文化创意等“美丽经济”；推进生态“坡地村镇”建设，实行精细用地、点状布局、垂直开发，助推生态经济和农旅融合发展。②城—镇—村协同发展，推动城乡一体化建设。以“千万工程”为抓手解决“三农”问题，以“强镇扩权”改革推动小城市、小城镇发展，以城乡空间统筹共谋提升城镇化发展质量。③分级引导，分类发展。坚持“巩固一批、创建一批、培育一批”，分梯次统筹推进全域乡村建设；各地立足自身优势资源，“量体裁衣”制定发展模式，通过差异化的分类发展路径做长短板。④坚持就地城镇化。以物质空间品质提升促进城乡各类要素流通，引导乡村就地城镇化；政—企—村多方主体共建，助力乡村空间全面提质；基本实现乡村就地城镇化，营造现代乡村社区场景。⑤推进要素流通、服务均等，构建城乡等值的美好生活。创新体制机制、治理尺度，打开城乡要素平等交换、自由流动的通道，盘活乡村资源价值，提升乡村能级；坚持农村和城市地位平等，不断缩小城乡差距，使居民在城、乡均能享受到高品质的基本公共服务与有差异、无差距的基础设施。

从现实看，全国各地发展基础和资

源禀赋差异巨大，学习“千万工程”必须学习其内在逻辑而非照搬表象成果，只有将城乡视为一个统一体，理解“乡村与城市拥有同一个未来”，结合地方实际活学活用浙江经验，才有可能找到乡村振兴的有效路径。面向未来，应树立大乡村观，营造和于时代、和于自然、和于城乡、和于近邻、和于百业、和于乡党“六和并举”的乡村场景。

高水平规划设计助力广东省“百千万工程”的实践与思考

曾宪川，广东省建筑设计研究院集团股份有限公司顾问（原党委书记、董事长）

“百千万工程”是广东省高质量发展的头号工程，而高水平规划设计正是“百千万工程”顺利实施的重要支撑和保障。

针对城乡区域发展不平衡问题，广东省提出了“高品质、高质量、高标准”的县镇村一体化发展的破题思路（图3）。

①高品质。从“颜值”到“价值”，形成全要素管控体系。从顶层设计指引、总体城市设计、重点地段品质提升、城市设计导则4个层面提升县镇村的功能空间品质；结合现状问题与规划目标，提出城市设计的总体技术路线，融入景区的理念，重存量、找增量，促进“颜值”“产值”“价值”的整体提升。②高质量。从“输

血”到“造血”，通过产业空间一体化全链条专业服务助力产业升级。通过理念转变，以“五步协同、全链条专业服务”为抓手，推动产业高质量持续快速发展。

③高标准。以全流程服务支撑县镇村建设，从“蓝图”到“落地”，助力人居环境的全面提升。

结合项目实践，主要有以下3个方向的思考：①从城市体检到县镇村一体化体检。县镇村一体化体检更注重对建设问题与问题治理，提出特色方向的引导，增强体检工作效能。在具体指标方面，建议从空间、要素、考核3个方面考量指标的设置。在空间指标上，需考虑圩镇住房、公共空间、街道等不同尺度的建设问题；在要素指标上，研究设置建设型指标与可持续发展型指标；在考核指标上，构建明确的评估体系，加强技术指导与培训，制定奖励举措。②从未来城市到未来乡村。结合现代化、人文化及生态化要求，未来乡村应突出数智化、乡土化、可持续化等特征，通过建设未来乡村场景，促进资源跨界整合，彰显文化特色与品牌，建立长效治理机制。在农房方面，则结合装配式农房、光伏农房，提升乡村建设品质与整体风貌，促进乡村绿色低碳发展。③从规划蓝图到实施总师。以实施总师参与“策划—规划—设计—实施—运营”全流程，解决“规划”与“实

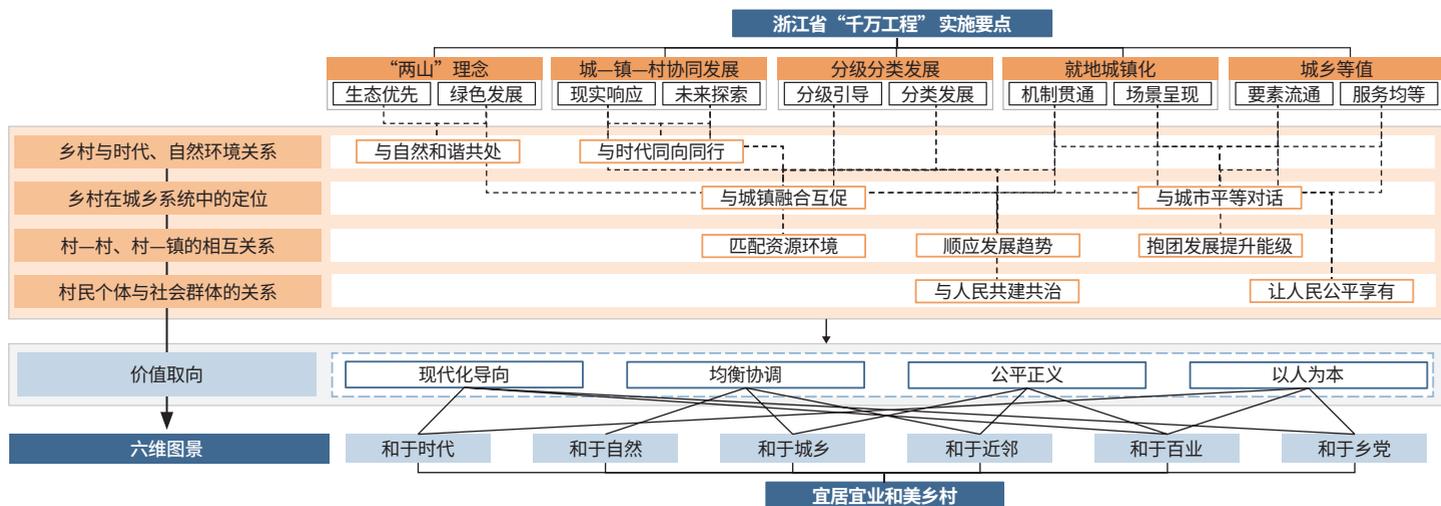


图2 浙江省“千万工程”实施要点示意图

施”脱节的问题。作为“规划总统筹、技术总咨询、实施总把控”的关键角色，实施总师通过搭建多方合作平台，链接政府、企业、村民等不同利益主体，提供全流程陪伴式咨询服务，保障县镇村规划的実施品质与成效。

县域主导功能类型划分及其国土空间规划策略研究——以湖南省为例

李霞，注册城乡规划师，湖南省国土资源规划院高级工程师

自然本底、产业发展、地理区位及资源环境是影响县域主导功能类型划分的主要因素。湖南省结合土地利用、经济社会和资源环境情况，将县域划分为生态主导型、农业主导型、资源主导型、服务业主导型、工业主导型、均衡发展型等6类，并针对不同类型县域的发展特征提出相应的规划策略。针对生态主导型县域生态产品价值较高、生态经济优先的特征，应坚持生态优先、结构优化，制定差别化的绩效考核评价体系，注重生态产品价值转化提升。针对农业主导型县域农业体量较大、农业品牌化凸显的特征，应实施农业特色化、品牌化发展战略，创新土地利用方式。针对资源主导型县域产业相对单一、资源依赖性较强的特征，应分类引导发展，对矿产资源型和旅游资源型产业进行分类引导，提升服务设施与城市品质，并针对性地探索用地政策。针对服务业主导型县域第三产业比重较高、服务业引领作用明显的特征，应优化产业结构，做大做强第三产业；提升城市活力、提高居民收入；完善配套设施，提升综合发展实力。针对工业主导型县域园区支撑引领作用强、用地发展需求高的特征，应注重人地协调发展，优化土地利用结构；充分利用湖南省“土地超市”平台功能，提高用地供应效率。针对均衡发展型县域特色产业不明显、各项发展相对均衡的特征，

应挖掘特色，发挥比较优势，寻找新的增长点；优化规划结构，前瞻布局；大力推进新型城镇化。

下一步将进一步加强城乡融合背景下县域的城镇和乡村发展研究，对标全国其他省份强县，加强对湖南省县域的动态追踪研究，每1~2年聚焦自然资源领域研究发布湖南省县域经济高质量发展蓝皮书，构建数据库、案例库、报告库，打造综合智库。

高质量发展背景下县级国土空间规划方法探索——以贵州湄潭县国土空间总体规划为例

张兆欣，工程师，注册城乡规划师，北京清华同衡规划设计研究院有限公司项目经理

国土空间规划是国家空间发展的指南、可持续发展的空间蓝图，是各类开发保护建设活动的基本依据。在“五级三类”国土空间规划体系中，县级国土空间总体规划是承上启下的关键一环（其细化落实了上级规划的各类要求），也是体现地方发展战略性、协调性、实施性的重要载体。

贵州湄潭县是典型的西部山区农业县，山水资源丰富，生态本底优良，是黔北遵东的生态宝地；多元文化交融，“三军”文化凸显，拥有多张特色名片和“国家级”名片；产业特色突出，连续多年位列全国茶叶百强县第一；城乡

融合发展成效显著，最美乡村不断升级，素有“茶城、烟县、酒乡、粮仓和云贵小江南”的美誉。其优势可总结为5点：区位优势凸显、人文生态独特、产业特色突出、城乡融合显著和基础设施齐全。当前，湄潭县的发展仍存在一系列问题，亟须抓住国土空间发展前景持续向好、地缘优势突出、城镇空间格局优化逐渐明晰的机遇，实现高质量转型发展。

湄潭县的发展定位为打造国家级“绿水青山就是金山银山”实践创新基地、国家农业高新技术产业示范区、中国乡村休闲游首选地、全国重要茶叶生产加工与贸易基地。其发展策略如下：

- ①“融区域”战略，即针对区域竞争激烈、产业发展同质化等问题，突出区域协同，形成与遵义市一体化的空间发展框架；
- ②“强产业”战略，即针对产业结构不优、发展动力弱、县域经济待激活等问题，突出聚能提升，构建“优农、强工、特旅”的产业体系（图4）；
- ③“塑格局”战略，即针对发展路径不明、过于依赖传统生产方式等问题，突出全域统筹，构建国土空间开发保护总体格局；
- ④“促融合”战略，即针对空间资源分布不均、乡村领域存在短板等问题，突出城乡融合，促进城乡资源要素共生共荣；
- ⑤“提品质”战略，即针对县城规模小、集聚能力弱等空间问题，突出品质塑造，加强

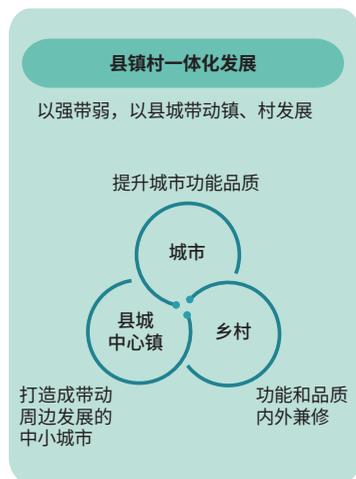


图3 广东省县镇村一体化发展思路图

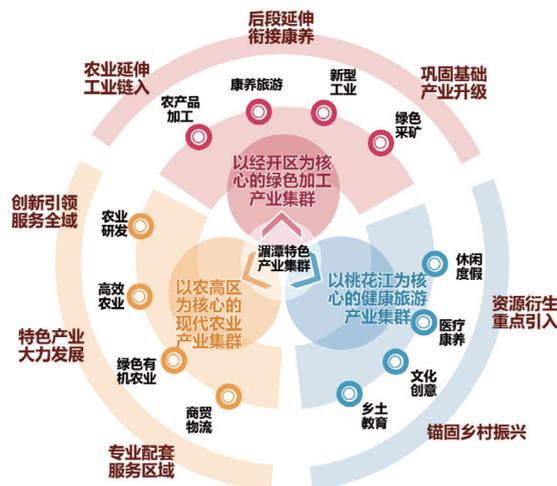


图4 “优农、强工、特旅”的产业体系示意图

中心城区建设，营造舒适宜居的环境。

2023年召开的中央经济工作会议强调“必须把坚持高质量发展作为新时代的硬道理”。对于中西部地区广大的山地农业县来说，应立足地方发展的独特性与阶段性，坚持“问题+目标”双导向，将战略思维与法定规划充分融合，推进国土空间规划的高质量编制，探索地方高质量发展路径。

高度城镇化地区转型发展的空间路径——南海区国土空间总体规划编制探索

王建军，教授级高级规划师，广州市城市规划勘测设计研究院副总工程师

以国土空间规划为引领，推动空间结构性调整，不仅是当前城镇化进程中一项具有深远意义的举措，还是实现高质量城镇化转型的核心途径。

增量时代下的城镇化呈现效率优先、以经济发展为重、规模扩张与就地化并存的特征，而存量时代下的城镇化则呈现从规模扩张转向质量提升的特征，强调推进“以人为本”的高质量城镇化。当前，城市近远郊、乡镇、村等地区已经成为城镇化新阶段的重要战场。与此同时，低成本要素投入式的发展模式见顶，新产业、新动能亟待强化，如何创新驱动、以高品质建设吸引人口流入，土地与空间治理如何从“保增长”转向支撑高质量发展、高品质生活，是亟待

探讨的问题(图5)。以国家县域城镇化发展典范——佛山南海区为例，南海区在快速城镇化过程中积累的经济、产业、土地、资源等方面的问题逐渐暴露，其城镇化发展关系到粤港澳大湾区建设的“基本面”，需要破解空间难题，提升城市品质；重塑发展格局，引导空间集聚；强化底线约束，维系绿水青山；优化存量结构，提升用地效率；以人民为中心，建设有温度的城市。

南海区国土空间总体规划首先基于当前南海区高质量发展面临的关键问题，提出“四集中”的空间规划策略，分别为农业空间集中连片、生态空间织补成网、城镇空间强心聚轴、产业空间集聚提质，形成“一带、五区、多园”的农业空间格局，引导农业集中连片布局，保障粮食安全；其次，构建“一山三江、一环多园”的生态安全格局，再现山秀林美、河畅水清的生态空间；再次，构建“一主一副、两轴多片”的城镇空间格局，结合人群特征与需求差异，打造有温度的社区生活圈与有品质、高颜值的城镇空间；最后，集聚提质，优化多层次、高韧性、高质量的产业空间。

南海区根据“四集中”的空间规划策略，展开规划实施路径探索。一是服务构建区域新发展格局。南海区是粤港澳大湾区西部枢纽地区，应链接湾区东岸与大西南“双扇面”，推进与环湾城市的高效互联；共同打造“一带一廊一

核”，形成广佛全域同城样板；以广佛高质量发展融合试验区建设为重点，激发广佛全域同城发展动力。二是促进全域整治的“以图促流”。以全域土地综合整治推动“四集中”规划蓝图；整合建设全流程空间数据“一张图”；建立腾退“一张图”，推动产业用地整备和产业保障房建设；重点推进20个产业社区连片示范项目、72个村园改造提升试点项目。三是品质示范，极点带动。重点打造“七湖三湾一站一园”的城市战略新空间。四是政策创新，保障落地。以国土空间总体规划统筹各类空间性规划，健全规划政策保障体系。五是“一张蓝图”绘到底，强化规划实施动态监测和预警；建立定期评估制度；完善规划动态调整机制；严格执行规划实施监督考核制度。

高质量发展背景下村镇工业用地转型的规划策略与台州实践

邱翔，工程师，注册城乡规划师，浙江工业大学之江学院讲师

乡村工业化地区村镇工业空间作为地域产业经济和社会发展的产物，其高质量发展转型需要综合考虑“空间—产业—社会”3个维度的协同发展和良性循环(图6)。村镇工业空间规划不仅仅是空间维度上的城镇发展战略，还要关注如何适应产业和社会发展。

台州的经济社会发展模式具有典型



图5 城市空间供给逻辑转变示意图

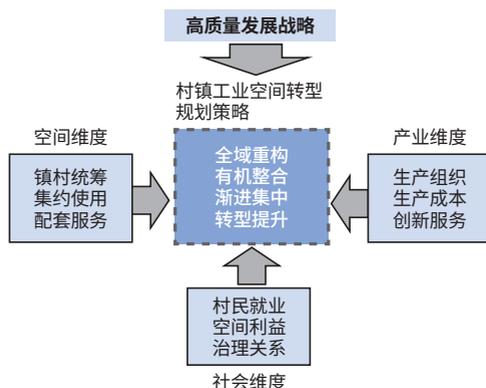


图6 高质量发展背景下村镇工业用地转型的维度示意图

的“温州模式”特点，但与温州相比，其工业化更加依赖自身的资本积累和制造业发展路径的选择。基于台州市域层面 24 个工业型小城镇的调研，根据其城镇国土空间规划以及近年工业类项目实践，可将其村镇工业空间高质量发展转型的规划策略归类总结为 4 类：①全域重构策略，包括城镇化发展策略、建设产业园区、促进产住功能分离、增加公共产品供给、进行全域空间重构。由于全域空间重构尺度和建设规模较大，重塑了镇—村的社会空间，这一策略的实施需要关注原有村社的发展和经济效益补偿。②渐进集中策略，即推动村域内分散的工业空间逐渐向镇级工业园区（点）集中发展。这一策略的实施要考虑产业类型和发展模式，综合考虑村庄发展实际情况和就业人口的职住平衡等问题。对于产业型村庄，其工业空间的整体迁移难度较大，宜近远期结合。③有机整合策略，即对分散的村庄工业点进行整合，部分进行保留或拆除重建，对于面积较小、零散的低效用地则实施腾退还耕，并将其用于目标园区建设。④转型提升策略，即针对存量工业用地实施“腾笼换鸟”、退二优二或者退二进三改造。这一策略面临的关键问题是存量再开发涉及镇企之间的产权、补偿安置和开发机制等方面的博弈，其中园区的成片改造尤为复杂。

台州的村镇工业空间再开发过程是为适应乡村产业经济发展转型的修复过程，4 类不同的规划策略旨在促进工业用地的集中和集约式发展转型，进而提升生产效率。根据实际发展水平、区位特征、产业发展阶段、产业类型及社会治理情

况的不同，台州各地在工业用地转型的规划实践中因地制宜地采取相应的规划策略，如横峰街道全域改造实验区规划实践、篷街镇渐进集中的镇域工业用地再开发实践、大溪镇有机整合的村镇小微园区建设实践、峰江街道转型提升的存量工业用地再开发实践。

新质生产力赋能乡村产业振兴机理与规划应对探究——以陕西多地乡村规划实践为例

余侃华，长安大学乡村振兴研究院副院长、教授、博士生导师

2023 年 9 月，习近平总书记在黑龙江考察调研期间首次提出“新质生产力”，这为我国乡村产业发展提供了新的指引。新时代，要想实现乡村全面振兴，就要去解决乡村如何实现高质量发展这一问题，“发展新质生产力是推动高质量发展的内在要求和重要着力点”，作为先进生产力的最新质态，新质生产力有助于推动乡村实现高质量发展，赋能乡村全面振兴。

乡村产业是乡村全面振兴的最基本要素，无产业就无“质”的存在。新质生产力赋能乡村产业振兴的作用机制包括 3 个方面（图 7）：①内外动力机制激发乡村产业潜力。通过激发乡村内生动力（农业新质力+文化新质力）和外生动力（政策驱动力+资本驱动力），实现区域协调联动，形成合作共赢机制。②绿色循环机制释放绿色生产力。以生态环境保护为前提，依托现有生态资源优势，围绕乡村产业发展的“特色化、精品化、新质化”做文章，构建“环境共生型、

产业友好型、生态可持续”的绿色循环产业体系，培育乡村绿色产业经济新动能。③数智创新机制驱动产业转型升级。以“数智+”为契机，推动区域产业经济的升级，打造绿色生态经济内核；围绕农业生产，构建包括农资供应、农业金融、农业生产以及农产品的流通、加工、消费等环节，物质流、资金流及信息流贯穿其中的农业产业链系统，打造农业智能生态圈。

以陕西三地（陕南、陕北、关中）为例探讨新质生产力赋能乡村产业振兴的实践。①陕南地区：柞水县石瓮子社区。一是通过内外互动，推动绿色产业链发展；二是以数智驱动，培育产业新业态；三是通过多元参与，重塑产业新保障。②陕北地区：延川县乾坤湾镇刘家山村。该村以市场需求为导向，注入新型功能，发展以有机设施农业、果类种植、农业示范园、农副产品加工园为主的一体化的新型技术加工生产线，提升农产品附加值。③关中地区：陕西郿邑区美丽村庄片区（石井）建设项目。该项目通过调“优”生产方式、调“顺”产业板块、调“高”产业效益，用一条新产业线，实现共同富裕，推动高质量发展。同时，以大数据助力文旅产业精细化运营，通过数字科技建设智慧文旅。

延伸空间价值：南宁市南国乡村社区营造实践

欧阳东，教授级高级工程师，华蓝设计（集团）有限公司副总经理、总规划师

社区是城市结构与居民生活的基本单元，也是社会治理的基本单元。好社

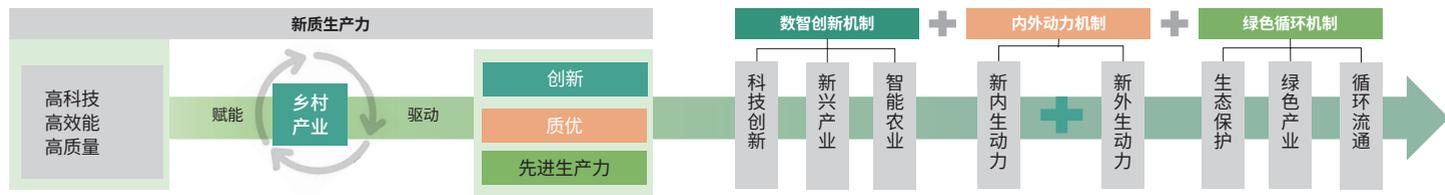


图 7 新质生产力与乡村产业关联作用机制示意图

区既包括好的硬件又包括好的软件，是一个“完整社区”的概念，要求社区营造实现从建造物理空间到营造场景空间、从实现功能价值和审美价值到实现情绪价值的转变，为此需要推进整体性的社区营造工作。社区营造是从社区生活出发，集合各种社会力量与资源，通过社区中人的行动，促使社区完成自组织、自治理和自发展的过程。当前，社区营造业务已成为规划、建筑设计机构新的服务领域。

南国乡村社区营造规划项目肩负着实践、展示新型地域建筑、绿色建筑、智能建筑的使命。规划遵循“以人为中心、以文化为魂、以地域为本底、以景观为载体、以产业为支撑、以治理为保障”的理念，形成5大发展策略：①建立多主体协同机制，推动多方力量共创共赢；②创新社区工作推进模式，强调居民决策权力；③营造和谐社区氛围，促进新旧居民互帮互助；④弘扬社区人文内涵，推进“两区”共建共享；⑤发挥本土资源优势，实现价值最大化。通过挖掘优势资源，因地制宜，形成了“1+2+7”的项目结构(图8)。“1”指1个主体——社区营造联合办公室，由政府部门、社会组织、企业及研究机构组成，主要服

务内容包括理论指导、技术支持、培训辅导、资金投入。“2”指2个计划——老友议事会和大朋友计划，前者以新老村民为依托，下设新村民老友议事会和老村民老友议事会，通过发挥新村民的组织及技术能力、老村民的实践及动手能力，推进社区营造项目顺利实施，增强社区居民的话语权与凝聚力；后者主要是挖掘新村民及华蓝集团的人才优势，招募他们作为志愿者，以“一对一结对子”的形式来引导、帮助社区内的青少年更好地成长。“7”指7大项目，即SCA社区支持农业、非遗传承计划、智力运动计划、建造师计划、研学基地、康养基地和南国乡村市集，通过这些项目发挥南国乡村的在地优势，打造社区营造项目的亮点。

镇村共建共治共享：美丽乡村建设的规划联编体系探析

何晓妍，长春市规划编制研究中心(长春市城乡规划设计研究院)主创规划师

在“五级三类”的国土空间规划体系中，乡镇国土空间总体规划作为最后一级总体规划，发挥着传导落实上位规划发展和管控要求，统筹引导城镇、乡村详细规划编制的作用。村庄规划是乡

村地区的详细规划，对各类用地布局做出安排，是核发乡村建设规划许可、进行各项建设的法定依据。

共建共治共享是以镇村联编规划推进美丽乡村建设的核心路径。其中：共建是基础，就是要坚持人民主体地位，充分发挥全体人民的智慧和优势，激发全社会活力，人人参与、人人负责、人人奉献；共治是关键，就是要坚持“创新、协调、绿色、开放、共享”的新发展理念，使政府有形之手、市场无形之手、村民勤劳之手同向发力，加快形成绿色生产方式和生活方式，实现高质量发展和高品质生活；共享是目标，就是要确保全体人民共同享有美丽中国建设成果，增强人民群众的获得感、幸福感、安全感。

同时，实施镇村联编规划需要明确其承担的统率、统筹、统管3个角色，即：统率各项建设活动，发挥领导功能；统筹各类发展资源，发挥协调功能；统管各类建设问题，发挥保障功能。

最终，通过多元主体的协商、协作、协理，实现共建共治共享。①协商指构建民主协商体系，形成共谋发展的共建格局。协商的本质是共谋，而共谋能有效促成共建。值得注意的是，在协商过程中政府、市场、村民等主体拥有平等

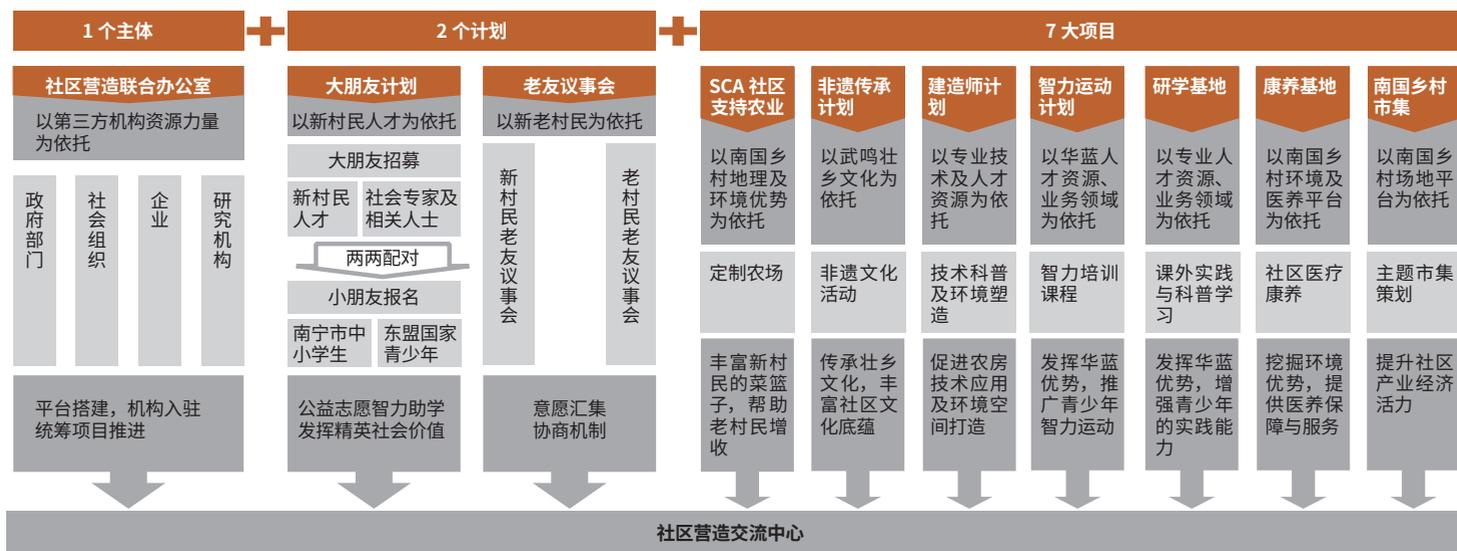


图8 南国乡村“1+2+7”的项目结构示意图

的地位，协商有效促进了各类主体的合法性参与。平等地位和合法性也会激发潜在利益相关者的参与意愿，有助于促使各方达成一致意见。②协作指建立规划协作平台，形成协同有力的共治格局。镇村联编规划的编制与实施需要依靠多元主体的协作。同时，多元参与应注重协同乡村治理，尊重农民意愿、贴近农村实际，以村民为本体，切实考虑村民利益。③协理指完善发展协理机制，形成保障有效的共享格局。协理主要针对镇村联编规划的编制与实施过程，由多元主体共同监督、管理，确保镇村联编规划合法、合理实施。完善规划决策体制和制度，建立重大问题的政策研究机制和专家论证制度，完善重大建设项目的公示制度，提高决策的科学性，推动政府有形之手发挥重要作用。强化村民的监督力量，选举村民代表协助管理乡村规划项目，包括项目的立项、进度跟踪、质量监控等，确保规划项目能够按照既定的目标和要求顺利实施。增强规划管理力量，推行乡村规划师制度，拉动市场主体参与镇村联编规划管理，协同市场无形之手参与美丽乡村建设共管。

面向高质量发展的村庄规划传导、编制与实施机制探索——以厦门市为例

蔡莉丽，厦门市城市规划设计研究院有限公司主创规划师

当前我国村庄规划存在以下问题：规划统筹不足，缺少协同的传导体系；技术规范不完善，缺少适应实际的编制方法；动态管理不足，缺少适应发展的动态优化机制。基于此，厦门市村庄规划在规划传导、编制、实施方面探索了新路径。

在编制传导体系方面，首先加强总体规划的指引传导，明确不同层级国土空间总体规划对村庄的指引（图9）。其次，完善专项规划管控，加强对自然村

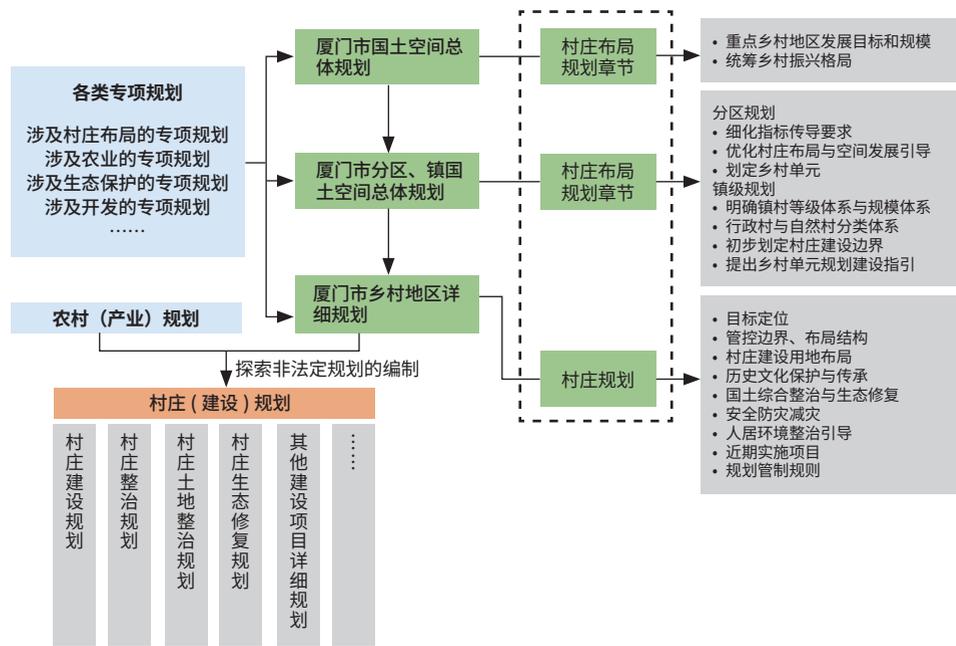


图9 不同层级国土空间总体规划对村庄的指引与传导要求示意图

的分类管控。最后，推动详细规划协同，构建全域全要素覆盖、全生命周期、全时空传导的详细规划体系架构，同时加强技术标准的衔接，形成了互有差异、相互协同的“1+N”详细规划编制技术体系。

在编制技术指引方面，主要采取以下举措。①分类编制。一是明确不同资源条件的行政村的规划重点、规划方向；二是将村庄规划内容分为基本内容和可选内容，促使村庄根据自身条件选择性地开展规划编制；三是对于建设需求小的非重点发展村庄，可简化编制，明确管控边界、用地布局、整治修复等基本内容即可，成果以“一图一表一库一规则”的形式表达。②全域统筹。一是对全域用地用海的布局提出要求，并提出国土整治与生态修复要求；二是选取生态管控单元中地理空间、生态系统和产业发展关联性较强的多个村庄进行联编。③激活产业。一是加强对村庄产业发展的引导，并提出一二三产发展总体思路、发展策略，明确项目内容、位置和规模；二是强化村庄规划与乡村产业空间布局专项规划等的衔接。④注重适用性。一是提高村庄规划的弹性，以应对未来发展的不确定性；二是结合厦

门市实际，优化地方管控要求；三是鼓励村民参与村庄调研，提升公众参与度。⑤强化技术审查。在村庄规划草案编制完成后，由市自然资源和规划部门对镇街提交的规划草案成果进行初核；在公示结束后，由市自然资源和规划部门对镇街提交的规划成果进行技术复核。

在实施管理机制方面，厦门市主要采取了开展规划体检评估、提供驻村责任规划师技术服务、实施动态更新维护3项措施。例如，2023年厦门市发布《厦门市国土空间专项规划、详细规划技术审查和体检评估标准（试行）》，要求厦门市规划编制研究中心对法定规划进行定期评估，在批复后进行近期评估和年度体检。

此次论坛以学习运用“千万工程”经验为引领，从多个角度对“县镇村高质量发展与规划建设”的理论和实践进行了广泛交流，为县镇村的高质量发展与规划建设注入了新的动力与活力，为实现乡村全面振兴、绘制宜居宜业和美乡村新画卷提供了学术支撑。