

基于国土空间规划的实用性村庄规划分析

李珍

山西金瓯土地矿产咨询服务有限公司

摘要：近年来，经济快速发展，社会不断进步，为了实现国土资源高效利用、推动资源可持续发展，党中央、国务院对于国土空间规划体系建设提出了新要求，各级政府需要落实国土空间资源应用体系建设工作，推动国土资源应用高质量发展、国家经济朝着绿色方向发展，这对于实现民族复兴至关重要。在新时期，国土空间规划体系提出了更为详细的村庄规划标准，可以说村庄规划是国土空间开发保护过程中重要的组成。基于此，本文主要探究了国土空间规划体系下村庄规划的策略。

关键词：国土空间规划；实用性；村庄规划

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2021.22.043

引言

近年来我国的国土空间规划体系发生了重大转变，与之相对应的体制也进行了系统化的变革和完善。乡村区域作为国土空间规划的重要构成，对于实现全域土地的综合治理具有重要的战略意义，因此在国土空间规划体系的新背景下，我们需要识别村庄规划中与国土空间规划相矛盾的地方，并更新和完善村庄规划细则，提出与之相对应的规划设计方法。

一、国土空间规划体系现状

新时代下进行新的变革。随着我国城乡融合发展的不断推进，生态文明城市建设的快速提升和空间规划格局的合理优化，如何做好国土空间规划对于国家空间发展有着极为重大的意义。党的十九大报告也首次提出，关于实施乡村振兴战略，聚焦农民农村农业问题，实现乡村人才产业全面发展，实现乡村振兴，做好村庄规划要遵循以下几个原则：首先，要坚持以人民为中心，积极改善人居环境，切实解决农民生活空间、生活环境的问题；其次，要做到因地制宜，从传承历史文化角度发掘并振兴村庄特色产业，带动村庄生产空间的良好建设发展；再次，要结合生态文明建设理念，遵守生态宜居原则，坚实做好村庄建设，以“底线思维”为基础维护村庄生态安全格局；最后，推动“五位一体”建设，坚持“多规合一”的原则，为村庄规划绘制出一幅科学、合理、完善、绿色的蓝图。而目前我国新时代国土空间规划正处于高速的发展时期，同时乡村振兴战略也持续稳定推进，党和政府也将解决村庄规划现存问题，以及将国土空间规划下村庄的科学详细规划作为重点和首要目标开展建设。

二、基于国土空间规划的实用性村庄规划分析

（一）制定符合乡村发展需求的政策规划

目前我国村庄总体规划更倾向于项目的建设，虽然项目规划能够为农村地区带来一定的经济利益，对于村庄经济建设有着推动作用，不过项目刚性较强，从长期发展来看其韧性不足。村民虽然希望物质生活得到提升，但是其更愿意看到村庄长远发展。以现阶段我国村庄总体发展情况来看，制定与乡村发展需求相符的政策性规划较为关键，通过政策主导村庄规划，结合各项优惠政策引导村庄民众参与到村庄建设中，能够使得村庄发展空间得到延伸，这样能够实现“授之以渔”的目标，如果仅仅依靠政府资金的支撑，缺少合理政策的融入，那么村庄整体规划建设的质量很难得到提升。此外，政策性规划应该倾向于促进村庄长远发展，立足于资源应用效率提升上，使得村庄现有的自然资源能够被合理地应用，从根本上解决村庄规划过程中对现有资源滥用的问题，切实将可持续发展理念注入村庄规划之中。

（二）转变规划思维

在国土空间规划背景下，村庄规划应转变传统化思维。①“多规合一”思维。村庄规划需在国土空间规划指导下良好衔接市县级规划方案，整合村庄范围内各类资源，注重“多规合一”，加强生态空间管控，统筹乡村产业、土地资源，突出村庄特色，实现乡村地区的差异化建设；②区域统筹思维。实用性村庄规划需对区域内各居民点体系展开统筹，明确村庄职能，优化公共设施，以此提升村庄宜居性，引导村庄集聚发展，科学规划村庄类型，并以村庄类型为依据带动村庄发展，促进村庄区域性资源分配与共享局面的形成；③实用性规划。村庄所处地区、环境、资源等均有所差异，村庄规划应立足于实际，着眼于未来，在国土空间规划体系框架内做好动态调整规划，尊重村庄主体意愿，提升村庄规划的实用性。实用性面向村庄主体，在村庄规划时需尊重主体需求，在调研、讨论中明确规划重点及手段，使村庄规划真正做到“为民、利民”，为实现该目标，要求村庄规划人员深入调研，激发村庄土地“活性”，综合统筹村庄土地、水利、生态等资源。

（三）乡村空间“物质—组织—权属”综合治理体系构建

乡村空间治理分析框架是对乡村空间治理内涵的具体化和运转机制的深化。从乡村空间开发利用存在的问题出发，结合乡村空间治理的核心目标，搭建具有可操

性的实施路径是乡村空间治理分析框架需深化的内容。关于乡村空间“物质—组织—权属”治理体系的逻辑框架研究已取得了初步进展，从乡村空间治理驱动乡村“人、地、业”转型的视角，分析了乡村发展物质空间受限，组织体系不畅和权属关系不明的内在机制。从乡村空间治理推动城乡融合发展的互动机制出发，探讨了乡村空间综合治理协调城乡关系的作用路径。关于乡村空间“物质—组织—权属”治理在不同尺度上的差异化作用机制，多元主体参与路径及其效应，乡村空间治理落实国土空间用途管制和空间权利重新配置等方面尚缺乏深入分析。

（四）合理引导产业发展

在现行国土空间规划体系背景下，对于村庄整体规划的评价依据主要涵盖资源环境承载力、国土空间开发的适宜性两个方面。我们可以从以下几个方面合理引导产业的发展：①明确农村一二三产业融合发展用地范围。农村一二三产业融合发展用地是以农业农村资源为依托，拓展农业农村功能，延伸产业链条，涵盖农产品生产、加工、流通、就地消费等环节，用于农产品加工流通、农村休闲观光旅游、电子商务等混合融合的产业用地，土地用途可确定为工业用地、商业用地、物流仓储用地等。②大力盘活农村存量建设用地。在充分尊重农民意愿的前提下，可依据国土空间规划，以乡镇或村为单位开展全域土地综合整治，盘活农村存量建设用地，腾挪空间用于支持农村产业融合发展和乡村振兴。探索在农民集体依法妥善处理原有用地相关权利人的利益关系后，将符合规划的存量集体建设用地，按照农村集体经营性建设用地入市。在符合国土空间规划前提下，鼓励对依法登记的宅基地等农村建设用地进行复合利用，发展乡村民宿、农产品初加工、电子商务等农村产业。

（五）落实乡村振兴要求，因地制宜，先分类，后规划

在新时代国土空间规划体系背景下，为了确保能够对村庄进行科学合理的规划编制，就必须做到因地制宜，根据城郊融合实际情况和实际条件，通过制定科学完善的用地分类标准，构建出统一的村级国土空间规划用地分类标准与分类体系，并以此为基础最大限度地促进村庄空间规划工作效率与整体水平的提升，积极推动乡村振兴。实际的分类标准与分类体系的制定必须注意建立在传统分类指南基础上，结合传统分类用地指南实际执行状态，除去传统分类用地指南与当前新时代无法衔接的部分，选取能够适应社会发展的有利条件，并以此为根本依据进行用地分类标准的改进与优化，最大限度地确保村庄用地分类标准的科学性与合理性，尤其要对其中新增的分类、精细化的分类以及扩展定义等进行科学的改进与完善。其中必须注意的是要有效地解决村

庄发展问题，在此基础上要能够更好地凸显区域特色。对具有特色人文环境的村庄要加以保护，并将特色发展带到村庄规划当中来，结合村庄实际发展状态、生活实际、生产需求进行村庄城镇化的合理规划，加强产业发展建设，做好搬迁撤并工作，尤其要注重聚居提升，强化农村环境的宜居性。

（六）构建村庄土地审批标准

开展村庄规划工作时，要求规划人员能够立足于村庄可持续发展的理念制定科学合理的发展规划体系，将村庄生态保护理念体现出来，进一步落实指标管控，使得村庄国土空间价值发挥出来。在开展规划作业时，需要一直秉承设计原则，在现有的发展体系下，将国土空间布局的合理性体现出来，这样才能推动村庄经济进一步发展。首先，应该提出绿色发展理念，针对土地资源的应用制定不同纲要，使得各类别土地应用更为合理，特别是项目建设上，应该取缔传统的以牺牲环境为代价的发展模式；其次，对于村庄居住用地的建设，应秉承宜居、适度的原则，对于宅基地的审批应该更加严格，不允许村庄发展过程中将农业用地当作居住用地使用，而且房屋住宅的数量、面积等应该根据现有人口数量进行规范；第三，对于丧葬用地占用农业用地的行为，应该坚决进行打击，确保农业用地发挥其最大作用，政府应该牵头组织村庄居民共同选定丧葬用地，使得各类土地更为合理；第四，对于工业用地审批应该更为严格，制定风险防范措施，近年来村庄发展过程中大量工业用地被废弃，导致村庄土地资源被大大浪费，这对于村庄整体规划十分不利，而且对于废弃土地处理也是一件十分困难的事情，需要投入大量资金；最后，对于农业用地应该给予更多保护，发展符合当地土地特点的农业生产，做好养地护地工作，使得农业用地资源可持续发展。

结语

综上所述，国土空间规划赋予了实用性村庄规划新使命、新定位、新方法，为确保村庄规划在国土空间规划背景下顺利开展，突出实用性特征，需转变规划思维，借助标准化调研工作了解村庄各主体需求，借助村庄规划对乡村产业提供发展方向，此外，完成实用性村庄规划后需整合成果，突出政策思维与实用性特征，并于规划期间加强民众参与，彰显民众在村庄规划中的主体地位。

参考文献

- [1]林敬祥.国土空间规划背景下的村庄规划编制方法研究[J].福建建设科技,2021(3):1-2,7.
- [2]郑期曦,唐旭,孙业驹,等.“国土空间规划”热点演化及前沿动态分析[J].福建建材,2021(5):13-15.
- [3]季正嵘,李京生.论多规合一村庄规划的实用性与有效性[J].同济大学学报:自然科学版,2021,49(3):332-338.