

乡村振兴战略背景下国土空间规划现状及对策

张龙

安徽省六安市霍邱县自然资源执法监察大队

摘要：国土空间规划既是乡村振兴战略的重要组成部分，也是推动社会经济发展以及维系社会稳定进步的重要措施。现阶段，国土空间规划主要从全国、省、市、县、乡镇5个层面进行设计。合理保护空间资源和有效利用空间资源是国土空间规划体系的主要内容。应通过国土空间规划的制定、实行、管理和监督，进一步探索“多规融合”模式^[2]。

关键词：国土空间规划；乡村振兴；规划措施

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2021.24.002

一、国土空间规划背景

（一）区域经济成为中国稳增长的唯一亮点

目前，中国区域经济发展成为中国稳增长的唯一亮点。中国区域经济协调发展取得巨大成就，一枝独秀。有些学者甚至把中国区域经济发展概括为“中国模式”或者“中国模式的核心”。中国区域经济发展也存在突出问题，就是发展不平衡不全面。从不平衡的角度来说，主要是东中西差距较大，北中南也出现了区域差距扩大的现象。从不全面的角度来说，中国现在的发展还是经济单向突进，生态环境、社会发展相对显得滞后。

（二）国土空间开发程度还有巨大发展空间

总的来看，和发达国家相比，中国目前国土空间开发程度比较低，有巨大的发展空间。从建设用地占国土面积的比例来看，美国的这一比例是8%，也就是说美国国土有8%的面积是建设用地，开发强度比较高；日本的这一比例是28%，当然日本是因为国家面积相对较小，人口也比较密集，因此国土建设用地开发密度比较高。未来中国国土空间开发的空間非常大。

（三）国土空间规划是区域高质量一体化协调发展的基本内容和保障

新时代，中国区域高质量一体化协调发展新思路已经形成，国土空间规划是其基本内容和保障。目前新的发展战略已经形成，迫切需要国土空间规划加以保障。实际上，国土空间规划也是区域经济高质量一体化协调发展的重要内容和基础。好的国土空间规划可以对保障区域经济协调发展起到一定的支持作用。在这一背景下，国土空间规划的重要性日益突出。

二、农村振兴规划现状

（一）农村的土地资源利用率不高

根据目前的农村经济发展现状，大多数地区的农村的经济主要依靠农耕经济，普遍存在着农村的土地资源总体利用率不高的现象存在。大多数农村土地是由个人根据人口数量划分，土地分布较为分散，单块土地的利

用率不高，仍旧停留于自给自足的现状，严重阻碍了农村的经济发展。另一方面，由于农村的住房比较分散的特点，也导致了整体的土地的利用程度不高，造成了土地资源的浪费。要推动整体的农村经济的进步，要吸取前面国家发现建设的有效经验，实施产业振兴与精准扶贫，发现当地存在的问题并解决问题，才能够推动农村的振兴与发展。

（二）监督不到位，土地资源的破坏严重

由于缺乏政策的导向以及管理方面存在错误的指示，我国存在部分地区为大力的倡导经济发展而忽视了环境保护方面的问题。过度的重视经济的快速发展，以破坏自然资源与自然环境的极度不合理的现象是发展过程中极大的误区。环境的破坏最终影响的还是人类自己，以环境为代价的发展是不可持续性的发展。在国土资源规划的大时代背景下，相关的工作人员体系以及相关的监督体系仍旧存在着职能分布不合理，工作效率低下等现象。由于监督体系和监督效率的不到位让错误的发展方案有机可乘，导致了整体的资源的破坏。这不仅不会拉动经济的发展，还可能会造成农村经济发展停滞。环境破坏所需要的修复成本会远远高于破坏环境所得的利益。

（三）对农村土地规划还未形成健全的规划发展体系

我国当前的国土规划现状，仍旧存在着规划发展体系不健全，人员分配不合理的现象。土地的利用率不高，农村经济发展滞后等问题大多数都是由相关部门的职能分配不合理造成的。相关的土地资源管理局。对国家的整体的国土空间规划目标的提出以及土地规划方案的实施起着重要的推动作用。相关的土地空间资源利用文件和相关规定的健全也可能导致整体的利用效率的低下。相关的规划部门对农村的经济的发展以及土地资源利用现状的把握不准确，会直接导致在制定土地资源发展规划的过程中脱离实际情况，从而使得指定的发展规划存在较大的不可操作性，降低了整体的发展进度，严重阻碍了国家经济的发展和农村振兴规划的效率和可实现性。

三、国土空间规划体系下乡村振兴的规划模式分析

（一）协调整治，因地制宜

针对我国国土空间规划编制工作中经常出现的空间管理不协调、整治重点不统一等问题，在实践中，相关部门必须要统筹协调国家利益和地方利益，结合县城、乡镇地区的实际发展规划情况因地制宜。县级相关部门不仅需要了解国家战略方向，紧紧把握趋势，着眼于统

筹全要素资源，而且要明确县级国土空间规划的目标和要求，结合实际进行县级国土空间规划。

因此，相关部门在进行国土空间规划编制工作中要有重点地对生态系统保护展开部署，从优化整体结构出发，细化编制路径。通过平衡县级地方发展指标和国家总体发展指标的相互制衡和相互协调关系，来实现国家总体布局 and 地方的协调统一发展，不断优化县级国土空间规划编制。

（二）统筹规划，分区管制

对生态保护红线、永久基本农田控制线、城镇开发边界及建设用地、绿地、耕地等不同类型用地等进行总体指标管控，并划分县级区域乡级区域，统筹规划片区的功能导向和用途方向，确定县级整体规划指标，在统筹兼顾的基础上将区域领土规划区分为几个片区，建立相关编制准入原则和控制指南。

另外，县、乡两级的国土空间总体规划应同步编制。这对县级国土空间总体规划提出了更加具体的要求，即空间规划的内容尺度要细化到具体的乡镇。尽管实施起来存在一些难度，但只要不断细化内容、统筹归一，县、乡两级规划也可无缝衔接。这不仅有利于提高国土空间规划效率，而且有利于增强县级国土空间规划的可操作性，进而推进规划的实施进展。当然，在推进过程中也要注重编制规划的区域针对性。例如，研究尺度和管制力度要根据国土空间用途管制对象和管制内容的不同而有所区别，不能一概而论。

（三）科学归类，创新导向

科学合理地对调查结果进行动态管理，以创新为导向，不仅可以有效提高县域国土空间规划编制水平和工作效率，而且有利于打破县级规划的局限性。从长期来看，县级国土空间编制规划的改革创新观念需要不断更新。

在制定具体方案的过程中，有关部门必须加强政府空间规划职责体系的优化落实，对前期调查的基础数据进行科学的分类管理，利用数据处理结果粗略确定县级经济、国家国防和主体发展的需要，顺应现代社会经济的发展。通过运用并不断优化新兴技术，加强编制的技术和法律支撑，树立创新导向的意识，以实现全域全要素统筹规划下的城乡融合发展，充分保证县级国土规划编制的科学可行性和创新发展性，赋予县级国土空间规划编制源源不断的生命力。

（四）以村庄规划指导具体建设项目层级

一是内容上形成详细规划设计指引。这一层级重点是在深度范围上的纵向拓展，根据新《土地管理法》及其实施条例的相关规定，进一步细化宅基地、基础设施与公共服务设施配套用地、集体经营性建设用地的划分并开展详细设计工作，明确地块内建设强度、风貌、模式的指引要求。其核心内容是对各类空间的详细规划设计，提出各个地块的建设管控要求，主要包括：第一，

明确宅基地、基础设施与公服配套设施用地、集体经营性建设用地等的范围、边界、规模；第二，开展总平面详细设计工作，明确居民点与产业用地内各类房屋建筑的详细布局方案，明确基础设施与公共服务设施的建设空间、规模以及建筑形式，结合村庄人口规模对宅基地内农房布局进行详细划分，并编号落实到户；第三，结合总平面详细设计，提出各类用地的建设强度管控要求；第四，依托村庄历史文脉、传统特色、原生风貌，提出农房建设指引要求；第五，结合全域生态空间格局，提出乡村景观风貌控制的相关要求。二是衔接项目许可管理。村庄规划的核心在于深化设计、全面对接规划管理，按照村庄规划作为“核发乡村建设项目许可的依据”这一整体定位，对接落实新《土地管理法》及其实施条例对于宅基地、集体经营性建设用地管理的要求，深化村庄详细规划设计，实现与项目许可管理的充分衔接。

（五）加强体系优化

完善配套支撑体系，提出乡村基础设施、公共服务设施的配套要求，落实配套规模与点位布局。在工作上落实规划实施抓手。村庄规划的横向拓展，使得规划实施操作面对的情景更加多维和复杂，对于建设用地以外的农业与生态空间，规划用途管控的落实需要更详尽的实施方案以及多部门协调机制。因此，应进一步强化与全域国土综合整治的充分对接，以全域国土综合整治作为村庄规划统筹全域空间管控目标实施的抓手。

结束语

国土空间规划要以乡村振兴战略为指导，建立城乡统筹和以人为本的空间规划体系，早日实现城乡经济一体化。国土空间规划在某种程度上决定了乡村建设的好坏，反过来，乡村建设的完整性也间接影响着乡村空间规划的实施。制定国土空间规划可以为乡村产业结构升级奠定基础，巩固农业基础地位，提高国土利用率。科学合理的国土空间规划和布局，可以增加村民的安全感、获得感和幸福感，提高村民的生活质量，促进城乡交流沟通，缩小城乡差距，为建设美丽中国提供更好的发展思路，让中国乡村更有活力、高速发展。

参考文献

- [1] 李彬. 国土空间规划体系下的乡村生态振兴探析[J]. 乡村科技, 2021, 12(33): 28-30.
- [2] 张立, 李雯琪, 张尚武. 国土空间规划背景下建构乡村规划体系的思考——兼议村庄规划的管控约束与发展导向[J]. 城市规划学刊, 2021(06): 70-77.
- [3] 陈海超, 屈传赞. 乡村振兴视角下村庄层面的国土空间规划研究[J]. 住宅与房地产, 2021(31): 58-59.
- [4] 张晔. 乡村振兴背景下的村域尺度国土空间规划[J]. 农业工程技术, 2021, 41(30): 74-77.
- [5] 周学红. 转型期凉山州脱贫县国土空间规划编制工作思考[J]. 资源与人居环境, 2021(10): 24-27.