

# 国土空间规划体系下的乡村振兴规划探讨

张龙

安徽省六安市霍邱县自然资源执法监察大队

**摘要：**新世纪以来，我国经济总量不断增长，已经成为世界第二大经济体。但与此同时，我国国土空间开发面临的资源浪费、环境污染、生态退化等问题却日益加剧，亟须完善国土空间治理体系，提升国土空间治理能力，建立高质量的国土空间开发保护新格局。

**关键词：**乡村振兴；国土空间规划；规划目标

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2022.01.023

## 一、国土空间规划体系下乡村振兴规划概述

国土空间规划体系顾名思义就是对我国的已有的土地等自然资源进行发展规划，合理的平衡不同功能区之间的占地比例，提升土地的利用效率，避免资源的浪费。我国在快速发展及全面建成小康社会的时代背景下，国家和社会各界越来越重视乡村振兴的战略规划，乡村的显著特点就是土地资源较为丰富，如何有效提升农村已有的空间资源，拉动农村的经济发展是当前急需解决的问题。我国仍然是农业大国，农民的数量占据我国的一大部分，因此农村的经济发展直接关系到我国总体的经济发展与进步。目前我国仍旧在农村的经济发展策略的探索方面存在着诸多待解决的问题，这是新时代对国家和整体社会提出的必然要求。

## 二、国土空间规划的目标及任务

### （一）目标体系

总体目标是由“一个7%、两个70%”构成的。“一个7%”是指国土开发强度（建设用地占比）占7%。“两个70%”，一是工业化率达到70%，这里的工业化率主要是指服务业，包括工业服务业和生产性服务业、消费性服务业、生产要素性服务业等；二是城镇化率达到70%。全面现代化是对高度城镇化的要求，西方国家城镇化率一般都在80%以上而且仍在提高，中国城镇化率达到70%是一个可实现的目标。

### （二）具体任务

1. 从供给侧看，需要构建城乡区域分工协作新体系

新体系的基本思路是在明确“点线面”和县域基本区域单元的基础上，以城乡分工协作为起点，以都市县和现代农业县分工协作为主线，以都市圈和城市群为依托，按照城乡区域分工与协作的基本原则，构建多层次城乡区域分工协作新体系。具体来看，区域分工协作新体系由4个层次构成。

2. 从需求侧看，要构建空间市场一体化新框架

区域经济一体化是由内在动力决定的。区域一体化是市场机制的内在要求，也是区域经济规模扩大的要

求。企业发展的内在动力要靠政府提供相关条件，即硬件条件和软件条件。区域一体化内在动力很强，但仍需要外在动力，需要政府给予援手，才能真正构成区域互联互通的体系。区域一体化、空间一体化的完善程度和发展水平，直接决定了各地区企业规模、经济规模、发展速度和发展程度。

3. 从市场失灵看，要促进区域协调和可持续发展

从区域经济角度分析，区域经济失灵包括两个方面的内容。一是区域差距扩大，涉及协调发展问题。二是经济发展和生态环境之间的关系发生了冲突矛盾，涉及可持续发展问题。这两个方面都要靠区域经济来协调。

就差距而言，中国区域差距最大的问题是区域相对差距在缩小、绝对差距在扩大。中国要继续保持区域之间相对差距的缩小，用更大力度和更有力的政策解决绝对差距扩大的问题。

4. 从运行机制看，要构建市场经济条件下区域分工协作体系

一是明确市场主体。建立以企业为主体（政府有效引导）的区域经济运行市场机制，从“行政性放权”转向“市场性放权”。二是构建国土空间市场化配置新体系。可以按照所有权和使用权分开原则，对土地进行分工。三是加强政府对土地管理、土地用途管制的职能。从根本上解决区域经济运行中的体制性问题。

## 三、国土空间规划实践困境

首先，主体功能判断的科学支撑不充分。主体功能区战略的核心是对区域主体功能的判定，然而判断过程中指标选取和评价体系构建往往存在科学性不足的问题，有些甚至直接依靠行政决策来判断，导致主体功能区战略“重政策轻空间”。第一，区域主体功能判断的评价指标体系，虽然综合考虑了自然资源要素和人口、社会经济要素等，但是大多依赖于行政区内指标统计结果，忽视了空间结构对地域功能影响的重要性。第二，区域主体功能判断背后的逻辑忽视了国土空间开发与保护现状问题，缺少科学的中微观空间评价作支撑。第三，区域主体功能的判别指标常为统计数据，与主体功能动态变化适应性不足，缺少精细防控未来风险的能力。国土空间是一个复杂巨系统，科学认知与系统把握国土空间系统的组织规律，是建立国土空间开发保护基本格局的前提，更是彰显主体功能区战略价值的关键。

其次，主体功能区战略在空间治理上的尺度不精细。高质量发展背景下，国土空间高效率开发和高标准保护具有更精细化的要求。然而行政单元越大，区域内

部功能差异就越明显，“一刀切”在统一的行政单元上来确定主体功能，是背离地域空间分异规律和地域空间多样性、复合性和复杂性的客观实际的，应当寻找高效空间治理和地域多功能复合性之间的一种平衡。尤其是在经济发达、人类活动密集地区，城乡界限模糊，以区县为单元进行主体功能判定常出现功能偏差，也难以以为促进区域经济发展和引导人口集聚的高效率开发提供支撑。相应地，高标准保护则基于“生态优先、底线思维、生命共同体”等生态文明价值观，对有力、有度、有序地调整优化农业空间和生态空间结构与规模提出了更高要求，同样需要在更精细的尺度上划分主体功能区。

最后，在实施上，还存在主体功能战略不落地的的问题。在国际“百年未有之大变局”和国内发展“不平衡、不充分”背景下，区域发展不再是资源单向集聚，而是不同尺度的资源和人口要素向区域内部城市群、都市圈、城市中心集中布局过程。空间发展的复杂性、不确定性、动态性不断加剧，导致主体功能定位难以反映区域发展的多元综合性特征。这意味着区域承担新型城镇化、发展现代农业、保护生态环境等任务也是多维的，区域越大内部异质性越强，主体功能弱化，最终引致主体功能区相关政策难以精准落地。这一问题与我国长期以来空间治理的行政结构有密切关系，过去由发改部门牵头确定不同区域的主体功能和管控规则，但实际落地的项目审批却由原国土部门负责，二者脱节限制了主体功能区战略的实施。

#### 四、国土空间规划体系下的乡村振兴规划策略

##### （一）加强农村用地的集约节约利用效率

发展振兴农村经济，减少农村用地的零碎化分布，实行土地的集中管理，实行生态化可持续性的建设。作为国土规划空间的团队要完善国土资源管理的内部的机制与政策。分管农村土地资源相关的国土构要进行合理的规划，通过团队协商的方式，制定和完善相关的国家空间管理政策，明确各个部门之间的分工管理工作，将责任明确到个人，提升个人的工作的职责感和任务性。对于国土资源尤其是农村的经济发展振兴的规划制定更加详细的发展规划，设立专门的分管部门，专项负责农村的经济方案管理，能够最大程度上提升农村发展的效率。由于当前我国的农村经济以及空间规划和土地资源利用率不高等现象的存在，完成这一系列现象的根源在于相关职能部门没有深入农村的实际，不了解农村现有经济的发展状况。对乡村振兴的发展进程以及当前农村的发展特点把握不准确，而致使相关部门制定的最终的发展规划和政策不能够适应当前的经济发展现状，阻碍了农村的经济发展水平。因此，相关的管理部门应该成立专门的实地调研小组，对农村的经济发展现状进行深入的了解。专项负责小组，通过深入农村内部建设，了解农民的发现需求，以及当地发展的阻碍问题，将调查

所得写成数据报告并进行分析，为政策制定以及发展的规划提供具体的可参照的现实数据，增加规划实施的可操作性，解决实际的问题，从根本上拉动农村的经济发展与进步。

例如，要对本地方的整体规划，要对本地的地形及结构进行考察。在进行某一村镇的国土空间资源规划的过程中，负责本区域的规划管理者要成绩专项的实地调查小组，实地的调查小组通过走访，实地观察，借助无人机航拍等设备设施，对需要改进和规划的乡镇区域的现有的土地资源的利用状况进行调查评估。调查人员同样需要走访当地的乡镇官员，通过政府机关的相关规划和政策，了解当地发展的基本的经济现状，并且充分的把握当地发展的局限性因素。

##### （二）优化导向，科学布设

县级国土空间规划要紧扣空间优化的最终目标，坚持空间规划先行，做到注重质量、有序推进、从容实施建设。在进行规划编制时要以问题为导向，对县级国土空间进行科学规划。顺应经济社会协同发展对国家和区域生态安全和空间格局的要求，积极发挥“三线”（生态保护红线、永久基本农田红线、城镇开发边界）的作用，结合国家“乡村振兴”政策，不仅要要对土地利用、产业发展、居民点布局、人居环境整治通盘考虑，还要进行生态保护和历史文化遗产，编制“多规合一”的实用性县级或村庄国土空间规划。

科学限制县级国土开发，降低县级区域发展中出现生态问题的可能性，并且通过对“三线”重新划定，不断优化县级国土空间规划的管理和编制工作。由于各县级区域的实际可用空间有限，因此需要在“双重评价”的基础上识别县区的具体功能定位，进而初步制定县级空间国土规划编制。

##### （三）村庄规划编制工作重点的转变

从单一导向规划向统筹型规划的转变。传统的村庄规划大体上可以划分为三种类型：体系划定类规划、产业发展类规划、空间建设类规划。这三类村庄规划虽然侧重点和主要目的有所不同，但每类规划均以单一导向为主，重点解决某一类单项问题。结合新《土地管理法》及其实施条例的要求，村庄规划编制工作将更为复杂，需要全面统筹空间、产业、布局等各项内容，且从对接管理的角度，对村庄规划的精细程度提出更高要求。

从着重居民点规划向全域空间管控转变。传统村庄规划更加关注农村居民点在物质空间上的规划，无论是布局规划还是建设规划，往往以偏向于城镇化、单一化的思维开展工作，整体上以加速城镇化为主要目标，重点完善农村居民点的设施配套与环境提升。自2017年党的十九大提出乡村振兴战略以来，村庄规划开始逐步向更为广域的范围和系统化的思维转变，内容上也逐步向

村庄居民点以外的生态、生产空间聚焦。国土空间规划体系进一步明确了村庄规划应面向全域全要素统筹。从新《土地管理法》及其实施条例的视角来看,村庄规划也应当向全域空间管控转变,并作为乡村地区开展各类建设活动、审批管理与行政许可的规划依据。

从引导建设活动向协调保护开发转变。国土空间规划体系以凸显生态安全、底线管控的价值观为内核,正在从传统拓张式发展规划的思维向协调保护与发展的内生式思维转变。作为国土空间规划体系中乡村地区的详细规划,村庄规划也将关注点向生态与底线要素保护进行转变。新《土地管理法》及其实施条例对于耕地保护的严格管理,对于建设用地产业准入与生态环境保护要求,均反映出这一思维转变的方向。因此,村庄规划一方面要强化对乡村地区风貌改善与农村生活水平的提升,从乡村振兴的角度保障产业发展所需的空間;另一方面,也要高度重视生态资源的保护,落实永久基本农田的底线要求,实现保护与开发的协调统一。

从独立项目编制向多维协同规划转变。传统村庄规划往往是在特定建设诉求下,作为独立项目为解决对应建设问题而开展的规划编制工作,通常以乡镇甚至单个行政村为主开展编制。这其中,以相关职能部门或建设方的单一意志表达为主,缺乏了多维度的协同,导致很多地区存在村庄规划难以实施或重复编制的现象。在国土空间规划体系下,村庄规划需要向多维协同的思维转变,包含如下内容。一是参与主体的协同。村庄规划涉及多方主体的参与和利益平衡。一方面,《若干意见》提出村庄规划的编制应由乡镇政府组织开展;另一方面,新《土地管理法》及其实施条例中对乡村地区的管理要求特别是土地征收与宅基地保障的相关要求,清晰地表达出对村民主体地位的坚持。实践中,在村庄规划编制过程中涉及包括乡镇政府、村民以及社会资本多方主体,应充分考虑各方因素与发展诉求,在坚持底线的基础上,尽可能实现各个主体之间的利益平衡与协同。二是部门事权的协同。从目前乡村地区既有项目来看,自然资源管理部门编制镇村体系规划、村庄布局规划以及居民点建设规划;农业部门编制美丽乡村建设规划、产业发展规划以及田园综合体规划;文旅部门编制旅游发展规划;住建部门编制特色小镇规划等。三是规划传导的协同。传统村庄规划编制工作中,布局与体系性规划通常以乡镇总体规划为上位依据,对于乡村地区多以底线管控与战略引导为主,向下传导的内容与指导意义具有一定的局限性。在国土空间规划体系下,村庄规划需要更多的上下层面的协同。

#### (四) 规划与保护相得益彰,助力乡村振兴

新时代在农村国土规划和农田保护工作中,必须全面分析农村各部分土地资源空间规划的长处和短处,按照功能分配来进行规划。贯彻落实国家乡村振兴相关政

策的同时,通过环境保护评估,规划合理有效的土地利用,可以先规划农村合作社、蔬菜批发市场、养殖场,确定适合的农村合作社、蔬菜批发市场等龙头产业种类,使其带动周边的农户、种植户,打造一个乡村振兴的经济圈,同时解决各农村区域之间资源配置相对平衡的问题,以实现共同发展,并对其进行常态化的自然资源规划和农田保护监管,持续引进计算机工程领域科学、优化团队工作技术和能力,提高乡村振兴幅度,实现农村区域经济和土地资源的互补,使资源能够获得更加合理的分布,科学低碳绿色保护耕地,退耕还林造就绿水青山,融入乡村规划,从而推动农村区域经济的可持续高质量发展。这既保障了14亿中国人的吃饭问题,又实现了乡村振兴,城市还能得到持续建设发展空间。

#### 结束语

随着我国生态文明建设的不断发展,县级国土空间规划编制进程也随之加快。在编制县级国土空间规划过程中,相关部门需要做到了解时代需求并紧跟时代潮流,统筹全要素资源,明确县级国土空间规划的目标和要求;坚守工作职责,结合以往的工作经验积极思考并探索县级国土空间规划编制的关键节点,对规划编制工作进行控制、反馈和调整,保证其规划质量和可实施性;依托新的规划理念,不断提高县级国土空间规划编制的整体效率和质量,保证县级区域国土编制高效有序发展,创造一个传承千年的生态新格局。

#### 参考文献

- [1] 刘晓靓,暴向平.乡村振兴背景下的国土空间总体规划课程教学改革研究——以集宁师范学院为例[J].集宁师范学院学报,2021,43(05):21-24.
- [2] 赵奎.国土空间总体规划背景下乡村振兴规划的思考——以炉霍县为例[J].资源与人居环境,2021(09):34-39.
- [3] 杜津桥.基于乡村振兴视角的村镇国土空间规划编制路径探析[J].南方农业,2021,15(26):122-124.
- [4] 徐娜.国土空间规划体系下的重庆市乡村振兴分级规划要点探讨[J].规划师,2021,37(16):42-46.
- [5] 黄慧茵.国土空间规划背景下乡村振兴实施路径研究[J].城市住宅,2021,28(07):139-140.
- [6] 戈大专,陆玉麒.面向国土空间规划的乡村空间治理机制与路径[J].地理学报,2021,76(06):1422-1437.
- [7] 常鹏君.国土空间规划背景下的乡村振兴发展模式研究[J].冶金管理,2021(11):167-168.
- [8] 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(03):1-2+7.
- [9] 杨骏.国土空间规划体系下实用性村庄规划编制探索——以安徽省绩溪县尚村为例[J].住宅科技,2021,41(04):44-47.