

基于国土空间规划的实用性村庄规划探究

秦玉华

安徽省六安市霍邱县不动产登记中心

摘要：国土空间规划可以为国家与社会发展提供源动力，同时还能够为多种类型的空间规划开发提供参考依据，进而为强化空间利用率奠定基础。针对国土空间规划背景下的实用性村庄规划来讲，在过程中应在村庄现有的结构框架中进行动态化的调整，并且还需要思考和探索村庄各主体的实际需求，使村庄规划可以做到实用性的提升，通过实用性村庄规划的落实就可以实现乡村振兴与乡村发展。为此，本文以国土空间规划为视角，对村庄规划措施进行细致地分析，以期对相关规划人员提供参考。

关键词：国土空间规划；实用性；村庄规划

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2022.06.031

一、新时期村庄规划的涵义与定位

村庄规划是实现我国乡村振兴战略的重要抓手，承担着精准扶贫和全面建成小康社会的重要历史使命，是解决三农问题、缩小城乡差距、实现乡村地区生态文明建设与高质量发展的主要途径之一。空间规划背景下的实用性村庄规划，注重对国土空间的统筹安排，整合山水林田湖草等国土空间要素的用途管控，统筹村域内国土空间的保护与利用，通过建设用地布局、基础设施和生活服务设施的合理配置，加快对乡村人居环境的改善，满足村民的生产、生活需求，同时通过保护历史文化、挖掘特色资源、融合产业发展等，增强村庄的自我造血功能和自我管理能力，最终实现乡村地区经济水平和生活质量的全面提高。

村庄规划在我国国土空间规划中，属于“五级三类四体系”里城镇开发边界外的详细规划，上位规划为乡镇级国土空间规划。村庄规划是乡村地区建设与管控的主要抓手，是开展国土空间开发保护活动、实施国土空间用途管制、核发乡村建设项目规划许可和进行各项建设活动的法定依据。实用性村庄规划着眼于壮大乡村产业、建设生态宜居的美丽乡村、繁荣发展乡村文化、健全现代乡村治理体系，为乡村地区实现产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效和生活富裕的目标提供了实施蓝图。

二、国土空间规划特征

（一）国土空间规划是促进生态文明建设的规划

自从第一次工业革命到来之后，大量的矿产资源开发以及煤炭资源燃烧，在世界范围之内，很多生态资源都受到了破坏，现有的生态系统不断退化的情况下，已经没有办法满足当前人们日益增长的生活需求，因此对

乡村国土规划体系进行构建和优化，也是生态文明建设的推动因素。除此之外，国土空间规划中，针对资源的有效利用，也能够优化当前的生态系统，为生态文明建设奠定坚实的政策环境基础。

（二）村庄土地利用规划

土地利用规划是根据国家经济可持续发展战略的具体要求，针对当前城市化进程的不断加快，城市周边地区以及乡村部分地区的土地资源被占用、耕地资源的减少等问题，使得乡村地区的经济发展受到阻碍，而且区别于城市收入，乡村地区的人民收入主要来源于耕地，过多土地资源的占用，使得农村收入锐减，人口流失严重。因此，针对国土空间规划体系构建与乡村振兴战略结合，能够有效推动乡村发展，改变当前由于土地资源占用过多而出现的乡村发展滞后的局面。

三、实用性村庄规划编制存在的常见问题

（一）缺少整体谋划

结合当前实用性村庄规划时，最为显著的问题便是缺乏整体村庄统筹。很多时候都只是实施单一化的村庄发展规划，未重视提升村庄规划编制工作，导致村庄规划经常出现一些不良问题，如生活配置设施与公共设施缺少顺序或利用效率低下等。

（二）过度注重产业规划

在进行实用性村庄规划时，很容易过度注重产业规划，从而对人、地、钱等要素的统筹配置较少，甚至忽视了村庄的生态环境。主要表现为诸多村庄规划在实际开展的过程中过分重视产业规划，将关注点放在了产业蓝图发展规划中，虽然这一点较为重要，但针对实用性村庄规划来讲，切不可只重视产业规划，应为其发展提供用地，并且还需要保障为村民构建出适宜的生态居住环境并实现统筹配置，这样才可以全面实现规划目标。

（三）缺少系统性思维

系统性思维要求实用性村庄规划的过程中，应该对生态系统、生活系统、产业系统等各个环节进行科学合理统筹。但是在实用性村庄规划建设中，经常出现村庄环境治理与农田建设以及自然资源整治等多项工作脱节严重，没有从全局角度进行整治，进而造成村庄规划的实用性较低。

（四）村庄规划布局混乱

第一，在农村区域的规划布局中严重缺失科学合理的管理体制，这一点在村庄的规划布局原隶属于所在地方的住建部门，而村庄的土地资源规划属于原国土资源部门，很容易在对乡村区域整体进行规划设计时造成矛

盾，因此对于乡村区域的规划建设困难重重；第二，部分地区未能及时编制村庄规划，存在无“规”可依的情况，且村民法律意识不强，随意搭建，导致土地资源利用率低、建设用地零星，严重影响村庄可持续发展。

（五）村民对村庄规划的参与度不高

城市化进程的不断加快在很大程度上促进了我国经济建设的长期繁荣发展，但也造成了诸多问题。在城市化进程不断加快的背景下，大量的农村青壮年劳动力开始涌入城市务工，导致乡村区域老龄化问题不断加重，而这就使村庄的规划布局缺乏活力。来自乡村外部的规划设计团队在对乡村进行规划设计时也无法在短时间内全面深入地了解当地村庄的生活习惯，因此设计人员也就容易在进行设计和规划过程中忽视当地村民重要性，未能考虑村民的意见及建议，导致村民对村庄规划的参与度与积极性较低，在这种情况下设计而成的乡村规划成果也难以获得当地生活居民的认同。

四、增强村庄规划实用性的对策

机构部门改革和“多规合一”的国土空间规划重构，在一定程度上打破了乡村规划与管理部門的分割壁垒，从而为村庄规划“多规合一”提供了契机。基于对村庄规划实用性内涵的解析，笔者认为规划部门需要从以下几个方面出发，增强村庄规划的实用性。

（一）做好调研工作，深入了解村庄现状

做好调研与勘察工作，是深入了解村庄现状的前提。首先，规划部门不仅需要制订全面的、有针对性的调研计划，还需要做好调查问卷、访谈大纲等设计工作。另外，规划部门还需要下到农村，开展驻村调研工作，并且走访村庄农户，了解不同年龄文化程度的村民的真实需求。其次，规划部门需要全面收集村庄各方面的基础资料，例如经济、人口、地理、地形地貌、村庄的发展历史、村庄的民俗风情、村民的就业与婚嫁、村规民约等。再次，在调研的基础上，规划部门需要分析和总结村庄的资源、问题、特色、诉求等。最后，规划部门还需要撰写村庄现状评估分析报告。规划部门可以借鉴浙江省村庄规划调研工作经验。为了做好村庄规划调研工作，浙江省自然资源厅在《浙江省自然资源厅关于印发〈浙江省村庄规划编制技术要点（试行）〉的通知》（浙自然资厅函〔2021〕345号）中设计了12个调查问卷来辅助调研。

（二）分级分类推进村庄规划编制工作

各地按照国家乡村振兴的工作部署，将村庄分为“集聚提升类”“城郊融合类”“特色保护类”“搬迁撤并类”“不确定”等类型，以此来统筹推进村庄规划编制工作。然而，我国不同区域的村庄发展情况千差万别，这种分类法存在过于粗放、标准模糊、不适应村庄动态发展、无法体现地区特色等问题。因此，规划部门需要选择符合当地实际的村庄分类法。以上五种乡村类

型属于政策性分类，其关系到国家乡村振兴政策资源的投放。因此，笔者建议在此基础上，规划部门应根据实际需要进一步细分村庄类型：按照重点提升要素类型，将集聚提升类村庄细分为功能提升型、产业发展型和环境整治型；按照产业结构和特色，将村庄分为农业集聚提升型（都市农业类、传统农业类、经济农业类）、工业集聚提升型（工矿发展类）、生态集聚提升型（生态保育类）；按照村庄与城区的关系，将城郊融合型村庄细分为城中村和城边村；按照特色类型，将特色保护类村庄细分为历史文化特色保护型和自然景观特色保护型；等等。

乡村振兴不仅是一项长期性的工作，还是一个动态发展的过程，因此规划部门应建立村庄类型动态调整机制。规划部门可以每3~5年调整一次村庄类型，并且上报备案。另外，规划部门还需要分类推进村庄规划编制，因村施策、分类指导，确定村庄规划的内容与深度。

（三）完善乡村规划体系，完善纵向传导机制

想要搞好乡村振兴，规划部门不仅需要考虑到村庄层面产业发展与建设需求，还需要考虑区域发展与城乡发展之间的关系。乡村规划是一个规划体系，其由不同层级的国土空间规划组成，而村庄规划只是乡村规划体系中的最微观的行政村层面的详细规划。规划管理体系的构建也会影响村庄规划的实用性，因此，规划部门有必要厘清村庄规划工作层次，完善乡村规划体系。在国土空间规划体系中，县、乡镇、村三级是乡村规划体系传导的核心，三者均属于乡村规划体系。

在县级层面，规划部门需要完成村庄布局规划、科学划分村庄类型。在乡镇层面，规划部门不仅需要明确村庄国土空间用途管制规则和建设管控要求，还需要基于区域统筹的视角，根据村庄规划的具体任务，明确各层级中关于乡村规划的编制要点，并且完善规划传导体系。规划部门还应统筹城乡发展，做好村庄分类、总体目标和资源整合等工作；同时需要重视村庄规划的可实施性，落实约束性指标。在村庄层面，规划部门需要按照实用为先的原则，分类编制村庄规划。

（四）预留规划弹性空间，应对未来发展的不确定性

我国村庄规划先后经历了新农村规划、新型农村社区规划、美丽乡村建设、迁村并点规划、农村三年环境整治到“厕所革命”等阶段，但每次规划都是短期运动式的。在国土空间规划体系下，村庄规划属于长期性法定规划，但是村庄调研往往只反映了近1~5年的诉求，无法应对未来发展的不确定性。因此，规划部门需要预留规划弹性空间。（1）预留规划内容弹性空间。中华人民共和国自然资源部明确要求，村庄规划要求聚焦重点，内容深度详略得当。因此，规划部门需要根据村庄

类型灵活确定规划内容。例如：对于集聚提升类村庄，规划部门可以编制综合性村庄规划；对于人居环境整治类村庄，规划部门可以将国土空间用途管制规则、建设管控和人居环境整治要求作为主要规划内容。（2）建立建设用地留白机制。规划部门需要预留一定比例的建设用地，并且将其作为经营性用地或公共服务设施用地。另外，规划部门还应按照定量不定位、定位不定类的原则，待建设项目落地后再确定建设用地的具体用途，并且在此基础上更新用地布局。（3）规划部门需要完善规划的动态修改机制，以应对发展的不确定性和满足动态调整需求。（4）村庄分类的弹性。乡村振兴规划要求把村庄分成五类，但村庄的分类具有阶段性。因此，规划部门需要建立村庄分类的调整机制，以方便村庄接受国家政策资源投放。

（五）弹性引导探索村庄规划

“留白”机制弹性引导是增强规划实用性的有效手段，乡村因受到城乡交流、政策变动等因素的影响，其发展前景中的不确定性比较大，因此需要在规划中设置“留白”机制，灵活应对规划实施中可能遇到的变动：一是在内容上“留白”，主要是用地方面的指标和用途，可根据村庄类型进行灵活处理，比如集聚提升类村庄，可预留一定比例的建设用地机动指标，不定位置、不定范围，当村庄未来需要发展新产业新业态，或因人口增长超出预期而需要增加基础设施和服务设施用地时，再重新布局这部分预留的用地指标；二是在时序上“留白”，将村庄规划的开发建设项目分为近期、中期、远期等类别，分步报批、逐一实施，对于中期和远期的项目，不用规划得过于详细，通过预留一定的操作空间，方便项目在有变动时，进行内容修改和重新报批。

（六）简化村庄规划成果表达，满足实用需求

村庄规划成果必须清晰、简单、有用，它是乡镇规划管理部门的有力抓手。另外，村庄规划成果不仅要吸引人、让人看得懂，还要切实有效地引领村庄的发展。规划部门不应盲目追求大而全和高大上的成果表达，而应简化成果表达，并且建立实用性村庄规划成果表达体系。因此，规划部门应从村庄规划“谁来编、谁来管、谁来用”的角度出发，编制实用性的村庄规划。规划部门既要规划编制单位提出相应的规范要求，又要将村庄规划作为重要抓手。为保证村民能看得懂实用性村庄规划成果，规划部门可以借鉴其他省市的工作经验。例如，广东省要求村庄规划成果应包括“一图一表一规则”，分别为村庄规划总图、近期建设项目表、村庄规划管制规则。再如，浙江省从管理者和村民两个层面出发，简化了村庄规划成果表达：在管理者层面，村庄规划成果应包括“文本+管制规则+数据库+图纸（9+1）”；在村民层面，村庄规划成果应包括“一图

一书”，分别为村庄规划图、村规民约。

（七）加强村庄规划与若干乡村规划政策法规体系之间的衔接

在新时期，村庄规划是推进乡村振兴战略和实现乡村治理现代化的政策工具。乡村治理是国家治理的基石之一，它能够推动我国生态文明体制构建。因此，规划部门不能只把村庄规划当作技术层面的问题。村庄规划的有效实施，不仅依赖于规划本身，还离不开完善的乡村政策法规体系的支撑。因此，实用性村庄规划需要与当前的政策法规体系充分衔接。首先，实用性村庄规划需要与全域土地相关政策衔接。全域土地整治试点村必须编制村庄规划，并且充分利用土地综合整治，优化村域空间布局。其次，实用性村庄规划需要与农村土地制度改革相关政策衔接，例如农村集体经营性建设用地入市、一二三产业融合发展经营性土地政策、设施农用地管理政策、宅基地“一户一宅”政策等。另外，在村庄规划中，规划部门需用利用土地管理相关政策来提升乡村价值。再次，实用性村庄规划需要与“非农化”“非粮化”政策衔接。规划部门应切实落实“市、县、区—乡镇—村—村民小组”四级“田长制”，从而严格保护耕地。最后，实用性村庄规划需要与乡村振兴战略相关政策衔接。规划部门需要加大政策资金支持力度，并且与其他部门合力推进乡村振兴战略。

五、结语

在国土空间规划背景下，实用性村庄规划工作的开展十分重要，在规划阶段，需要转变思维，实现创新，在细致且全面分析的基础上再开展规划，需要重视的是应做到科学管控和科学编制，积极引导村民参与其中。这样多方整合不仅可以实现村庄和谐整治，同时还可以进一步优化村庄的布局，进而促进乡村振兴。

参考文献

- [1] 马长凤, 马长立. 基于国土空间规划背景下的村庄规划编制思考[J]. 房地产世界, 2020(24): 26-28.
- [2] 罗维成. 国土空间规划背景下的乡村振兴实施路径[J]. 福建建材, 2020(11): 31-33.
- [3] 吴伟国. 基于国土空间规划背景下的村庄规划编制思考[J]. 工程建设与设计, 2020(19): 236-237+243.
- [4] 朱静尔. 国土空间规划体系下的村庄规划的探讨[J]. 房地产世界, 2020(19): 38-39.
- [5] 侯淑珺, 赵梅红. 国土空间规划背景下的村庄规划探析[J]. 农村实用技术, 2020(07): 147-148.
- [6] 宋一楠, 程明. 基于国土空间规划背景下的村庄规划探讨[J]. 园林, 2020(07): 31-35.
- [7] 贾翠萍. 国土空间规划体系下的村庄规划[J]. 华北自然资源, 2020(03): 105-106.