

乡村振兴视角下村庄层面的国土空间规划探讨

沈羽宽 王一龙

浙江大学城乡规划设计研究院有限公司

摘要：乡村振兴战略是现阶段中国解决三农问题的关键举措，也是中国实现生态振兴的核心战略。尤其在现阶段，城乡二元矛盾问题的日益突显，乡村的生存状况和未来发展受到政府及人民群众的广泛关注。乡村空间是中国最广泛的国土空间，但由于早期建设发展侧重于城市建设，缺少对乡镇和农村政策支持，导致乡村发展起步较晚，发展水平相对较低。随着国家对国土资源的合理配置和对相关规划的日益重视，可利用资源和相关生态建设的问题越来越严重。因此国家需要给予乡村发展及乡村空间足够的重视，需要根据实际情况进行规划，在保障有效实施乡村振兴战略空间的同时，能够提高乡村空间的利用率，促进城乡融合全面发展。

关键词：乡村振兴视角；村庄层面；国土空间规划

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2022.08.044

引言

在国民经济快速发展、百年未有之大变局的背景下，人民生活水平不断提高，人们对生活质量的要求越来越高，也促进了人各种行业不断发展，发展规模越来越大。为提高我国国土资源的利用效率，应该越来越重视国土空间的保护与利用。特别是对于乡村发展空间来说，需充分发挥乡村国土资源优势，科学规划乡村K国土资源，有效促进乡村经济发展，乡村全面振兴。基于此，本文首先分析国土空间规划体系中乡村振兴规划的相关概述；其次，分析乡村振兴视角下村庄层面的国土空间规划问题；最后，总结乡村振兴视角下村庄层面的国土空间规划应对策略，希望能为相关工作者提供一些参考。

一、国土空间规划与乡村振兴的概念

国土空间规划是指对一个区域内的国土空间进行开发和保护，通过科学管理和精准实施，对不同区域的空间布局和功能结构进行有效的优化和保护，不仅为各项建设活动的高效开展提供重要保障，还可以为区域发展有序实施提供稳定的三生环境。总体而言，国土空间规划是国家空间发展的重要指南，有利于促进我国社会、经济、生态的可持续发展。乡村振兴战略是全面建设小康社会实现共同富裕的重要举措，不仅可以推动新时期新阶段新理念背景下三农工作的顺利实施，还可以促进城乡融合，工农互补。实施乡村振兴战略，在提高农村地区产业经济过程中具有重要的价值，能有效地保护和开发乡村的国土资源，构建乡村版的双碳经济链，以产

业振兴为基础，从生活富裕走向农村地区生态、文化、制度和治理体系的持续完善和优化，进而推动农村地区协调发展和可持续发展。在乡村振兴的过程中，强化国土空间规划的引领作用，主要是在综合考虑农村地区的人口分布以及产业布局的环境因素基础上，将生态环境的发展作为基础要求，对未来一段时间内乡村地区的国土空间进行科学合理的开发以及保护。这种方式既有利于促进乡村振兴新格局的完善构建，也能提升乡村的空间治理格局。通过实施整体性规划使乡村地区的生产和生活空间朝着更加合理和完善的方向发展，也能在农村生产的过程中形成生态绿色发展模式，加快推动我国社会主义农村地区的生态文明建设，加快农村治理的现代化步伐，从而实现城乡一体化发展。

二、乡村振兴视角下村庄层面的国土空间规划问题

（一）农村土地规划发展系统不完善

在我国目前的国土规划形势下，还存在着规划发展体系不完善、管理实施不合理等问题。土地资源利用率低，农村经济发展落后，大多是相关部门职能分配不科学造成的。有关的土地空间资源运用文件与相应规定的不完善也可能造成土地资源运用成效低下。规划部门并不能准确把握农村地区经济发展和土地资源运用状况，会直接造成在编制土地资源发展规划和具体情况不符，进而导致指定的发展规划缺乏可操作性，妨碍了整个规划的发展，进而对我国经济发展与农村地区振兴规划的落实造成不良影响。

（二）缺乏完善的法律保障体系

目前，国土空间专项立法和相关文件是国土空间规划的主要准则和规范性文件，但专项立法和相关文件在具体形式和内涵上仍存在较大缺陷，仍无法构成完善的法律法规质量保障机制。主要缺陷在于目前没有专门的国土空间规划主干立法，其他的国土空间规划专项立法无法进行；目前的立法层面，在国土空间规划方面还缺乏具体配套模式，在立法层面也没有实际操作的可行性；目前制定的立法规定的具体内容太过笼统，所体现的规范要求内容也不够全面、具体；关于国土空间规划的法律体系还不全，具体规范的实施也需要全部依赖于地方行政机构等。而根据目前的土地管理法，关于国土利用法律方面的规定与条文也不能进行具体的细化，使得在国土利用方面的管理工作也无法获得良好的结果。

（三）功能结构失调，生活空间营造不足

一直以来，中国在发展上一一直偏向城市化，对城市

的基础设施建设和重工业的相关政策也有较大的偏向度，导致中国农村发展被轻视。此外，长期的优惠政策多偏向于城市建设，导致乡村振兴战略的具体发展存在诸多障碍，尤其是现阶段，农村人口流失严重，农村层面频繁出现不合理的土地和空间规划，也在一定程度上阻碍了农村的具体发展。虽然中国现阶段为农村发展提供了新的路径，但在一定程度上缓解了农村发展进度缓慢、相关技术设施建设不安全、缺乏政策支持等问题，但是，城乡发展不平衡的现象，仍然是现阶段我国在发展方面所面临的难题之一。而且相关政府部门对于乡村发展建设的干预过强，导致公众乡村建设的自主性降低，这也就在一定程度上影响了乡村发展战略方案的制定，政府及相关职能部门的过度干预也会导致具体方案在实施过程中并没有根据实际情况进行调整，也就使得乡村空间活力降低，具体建设进程被拖慢。

（四）产业结构单一

一些农村规划在编制过程中没有考虑到未来的发展趋势，没有为其他产业的发展预留足够的空间，也没有科学地划分区域。他们只是按照固定的模式开始了单要素计划的编制，造成了农村的发展不灵活，逐渐固化，进而制约了农村的发展。目前，我国大多数村庄主要发展农业，包括种植业和畜牧业，其次是少量的第二产业，如食品加工业，最不发达的是服务型的第三产业，缺乏合理规划乡村，会始终是这种比较单一的产业结构，但是这种以单一的产业结构为主来发展的乡村出现了一系列问题：第一，种植业为主，创造的收入很低，产能也很低，导致大量农村剩余劳动力涌向城市，造成乡村地区缺少建设需要的资源，乡村逐步走向消亡；第二，因为长时间缺少乡村全要素发展规划，村民缺少环保意识，导致乡村环境因为生产与生活而日趋恶化；第三，太过注重经济效益，而疏忽了社会和生态价值，造成乡村地区失去持续发展的资源。

三、乡村振兴视角下村庄层面的国土空间规划应对策略

（一）加强国土空间规划与用途管制之间的融合

规划与用途管制的结合主要是指强制性方法和柔性手段的有机结合。国土空间规划的编制应在合理评价生态区、生产区、生活区的基础上，划定相应的生态红线、永久基本农田和城市开发边界控制线。土地规划重视对某一特定资源的保护和利用，目的是提高区域经济发展水平，进而创造经济效益。空间规划更加注重统筹协调，旨在促进高效科学发展，加强发展过程的合理性和可持续性。土地用途管制是土地利用规划的一种方式，具有强制性，对土地利用起着严格的管控作用。是保证底线的重要手段。把空间规划和用途管制有机地结

合起来运用，能够充分发挥二者的优势与作用，推动土地优化运用与持续发展。二者互相衔接能够使灵活与强制有机地结合起来，不但有强力保护，而且也能够科学发展，进而强化发展的可持续性。与此同时，促进乡村的振兴发展也要正视城镇与乡村发展之间的差异，显示出乡村的多元价值，确保乡村地区的健康发展。

（二）加强生态空间保育

目前我国农村在整体布局上是分散的。此外，由于过去城市建设对农村空间的占用，农村原有的生态空间格局被打破，导致农村生态环境日益严峻。从农村层面的空间规划来看，在推进相关建设的同时，要保证生态文明建设的顺利进行，以保证农村的发展，同时改善城市规划用地对农村生态环境破坏的状况。在乡村空间规划过程中，需要对现阶段乡村的生态保护与环境建设工作进行重新规划，实现进一步优化内部生态空间格局的目的。而且需要针对现阶段乡村在生态环境方面的实际情况，进行资源重组和整体改造，确保在提高乡村国土资源利用率的前提下，实现生态经济发展的进一步提升。除此之外，相关部门也需要加强对乡村地区生态的管控治理。

（三）优合理化布局乡村空间，整合促进产业发展

根据乡村振兴体制下村庄规划框架中的“八个统筹”，在“摸清家底”和“双评”的前提下，公共服务设施和基础设施在乡镇一级土地空间总体规划中统筹配置，优化整体布局，完善农村基础设施和公共服务设施，在空间配置中优化提升乡村发展，有效促进乡村振兴。在实际的村庄规划中，应本着因地制宜的规划原则，挖掘村庄背景，充分发挥村庄的自然生态、历史文化和特色产业优势，优化村庄布局，对村内各类建设活动进行合理引导，提升人居环境；融合一二三产业，重点发展特色产业，提升产业创收能力，让农民的生活富起来；国土空间规划体系在村庄的发展中注重“招贤纳士”（乡村规划师等），为村庄的发展出谋划策，使国土空间规划的结果能够展现出村庄特色历史文化与独特魅力，让农民的生活多姿多彩，乡村最终成为宜居、宜乐、宜游的乐土，成为人们更加向往的地方，吸引外部活力源源不断的注入，从而促进乡村振兴。

（四）健全相关法律法规，加强立法相关工作

对于新时期的国土空间规划，要想科学有效地实施相关规划工作，就必须有健全的规章制度作为基础，并对相关规划工作实施全方位的监控。要明确国土空间规划在法律体系中的重要地位，遵循新时期国土空间规划的工作内容，进一步完善相对应的立法内容与法规规定，建立具备支撑全局力量的完善法制系统，不管从横向视角还是从纵向视角，使法制发挥出相应的权利界

定、法律责任界定等功效，这样还可以从侧面凸显国土空间规划的重要价值。

（五）积极引进先进的技术手段

国土资源规划管理必须与社会市场经济发展相结合，实现管理科学技术的创新发展。只有采用新的管理方法，才能真正提高国土空间规划的管理水平，从而减少城市规划管理中存在的问题和因素。在新时代的历史背景下，国土空间规划必须引入更先进的科技管理手段。比如，既可以利用网络技术对有关城市规划建设的信息系统加以梳理，从而便于及早发觉和了解有关问题。还可以利用高度自动化的监测技术，对国土资源规划进行实时监测与管理，既可以及时发现城市规划建设工作中问题，并适时地进行合理的处理，还可以针对某些环境不利的因素作出合理的优化。

（六）结合地区的历史文化构建特色文化产业链，加强监管工作

每个地区都有自己独特的历史和文化，以及自己的文化渊源。在规划整个乡村振兴的过程中，要注意挖掘区域的历史文化资源，形成自己的文化认同。同时，要加强对文化工作流程的监管。与土地规划相关的监管机构和监管政策不完善，也会成为阻碍土地规划和农村经济发展的原因。因此，国土空间规划主管部门应安排和控制国土空间规划和乡村振兴的监督系统，以促进整个农村地区的经济发展。一是组建专门的监督检查团队来实时控制与监督工作进度，确保工作的规范性，要求有专门的监督检查团队，可以科学地管控整个工作流程，进而确保工作者在现实工作中的效率，从根源上调控整个国土空间规划工作的质量。并且能够监督工作全部程序，确保整个程序的规范性，进而提高整个工作成效。二是要明确监督管控体制。国土规划部门要编制监督工作的政策与方针，这样能够给监督小组的工作提供可靠的参考标准与凭据。

（七）提升规划要求标准为规划，推动乡村土地整治

现阶段，在实施乡村振兴战略的过程中，强化国土空间规划的引领作用，可以通过高标准的规划要求和建设原则，促进农村土地整理有序发展，从而促进农村现代化，提高农村经济发展水平。在土地空间规划过程中，有关土地管理部门可以结合农村地区的水源地、生态区、灌区等进行总体土地空间规划，从而对乡村地区的全域资源进行有效调整和分类，将高标准农田建设作为国土空间规划工作的重要方向，积极改善农村地区的土壤环境。通过开发农村地区的建设用地等方式来对贫瘠土地以及闲置的土地进行二次开发和利用，这样既能提升国土空间规划的引领作用，实现农村地区土地资源

的科学合理布局，也能强化农村地区的土地整治工作，促进农村地区的产业化发展。

（八）运用信息化方式推行多规融合举措

多规融合发展的重大实践措施应建立在网上平台的条件下，否则会造成国土空间规划信息系统的内容在相关监管人员之间的混乱，不利于国土空间规划决策的高准确性。另一方面，多学科融合开发的线上平台，可以全面采集国土空间规划的大数据体系，运用大数据分析的关键技术支撑手段，梳理现有的国土空间规划重要数据，避免国土空间规划重要数据的遗漏。互联网的数字化技术正在被纳入多规融合发展的实施措施，最基本的进步思想就是基于大资料平台上的进一步调适和丰富。基本资源平台同时承担着国土资源监督管理与国土空间规划工作的核心内容，而这些基本网络资源信息平台一旦没有完善，将会使得国土资源监督管理工作和城市规划的总体执行与有效性遭受负面影响。所以，国家国土空间规划主管部门的业务工作人员就必须用统筹视角来充实基本资源信息库，以进一步拓展已有的基本资源内容。

结束语

总之，国土空间规划体系中乡村振兴的规划模式应遵循乡村振兴发展的主要原则。在强调以人民为中心的发展理念的背景下，这种发展模式应该在农村人民的实际生产、建设和发展中付诸实践。在这一过程中，乡村振兴规划人员要将乡村振兴规划细化，将农村群众的实际需求与乡村振兴规划的内容和形式有机融合，在遵循国土空间规划体系主要原则的前提下，实施乡村振兴土地整治与资源整合、单一乡村振兴细化工作和多乡村综合规划整治工作。

参考文献

- [1] 汪素平. 国土空间规划背景下乡村振兴规划编制方法探索[J]. 城市住宅, 2020, (6): 139~140.
- [2] 付诗帆. 国土空间规划体系下的乡村振兴规划探讨[J]. 城市住宅, 2021, 28(S1): 56-57.
- [3] 侯梅. 国土空间规划体系下的乡村振兴规划初探[J]. 华北自然资源, 2021(06): 119-121.
- [4] 张学富. 国土空间规划背景下村镇体系空间优化研究[D]. 昆明理工大学, 2021
- [5] 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.
- [6] 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.
- [7] 徐衡衡. 乡村振兴视角下村庄层面的国土空间规划探讨[D]. 江西师范大学, 2020.