

# 国土空间规划体系建构下村庄规划编制探索

夏祥

安徽省城建设计研究院股份有限公司

**摘要：**随着乡村振兴这一战略的提出以及不断深入，在为我国农村发展带来创新发展助力、指明发展方向的同时，也对村庄规划编制工作提出更高要求。土地是我国农民赖以发展与赖以生存的基础保障，做好村庄规划，优化村域国土空间布局，可以显著提升我国农村整体经济水平，助力农村实现健康发展与创新发展。但结合目前形势而言，形成好用、管用且实用的“多规合一”的村庄规划编制工作仍然存在些许问题。基于此，本文深度分析国土空间规划这一背景下村庄规划工作现存问题，并且提出相应优化策略，供广大相关从业人员参考。

**关键词：**国土空间规划；村庄规划；乡村振兴

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2022.08.046

村庄规划是国土空间规划体系中乡村地区的详细规划，也是核发乡村建设项目规划许可、开展村域国土空间开发保护活动、实施国土空间用途管制、进行各项建设的法定依据。村庄没有规划导致乱占耕地建房、生态环境破坏、耕地非农化和非粮化等问题一直存在。为助力我国社会实现可持续发展，提升农村土地资源利用质量与利用效率。针对农村发展工作当中的现存问题展开深度分析，有效解决土地资源矛盾问题，做好村庄规划工作与管理工作可谓是势在必行。

## 一、国土空间规划背景下科学开展村庄规划工作的重要性

习近平总书记曾经强调，实施乡村振兴战略要坚持规划先行，缺少规划导致无序建设和盲目大拆大建都不可取。做好村庄规划编制工作，一是有利于理清村庄的发展思路，同时明确乡村振兴各项任务的优先序，二是有利于统筹安排各类资源，从而加快补齐农村发展短板；三是有利于通过科学合理的用地布局，优化乡村的生产生活和生态空间。综上所述，在国土空间规划这一背景下，村庄规划可以推动实现乡村产业兴旺、生态宜居、乡风文明和生活富裕的目标。

## 二、国土空间规划体系建构下村庄规划编制内容

### （一）编制内容

按照村庄近几年的发展趋势，可以将行政村分为搬迁撤并类、集聚提升类、城郊融合类、特色保护类以及其他类共五种类型，结合村庄人口规模、发展水平以及空心化程度等要素，可将居民点分为提升型、稳定型、收缩型和撤并型共四大类。村庄规划的主要内容包含村

庄发展的目标定位、村域国土空间布局及用途管制、国土综合整治和生态修复、基础设施和公共服务设施、产业空间引导、村庄设计、人居环境整治以及近期实施项目等内容，通过村庄规划实现村庄资源高效配置、空间高效融合。

### （二）指标选择

村庄规划编制不仅要让用途管控、约束性指标等方面得到有效凸显，还要以预期目标作为指导，强化规划指标的可操作性以及灵活性，更好地符合村庄的地方特色以及发展中的各种需求。不仅要对上位国土空间规划的各项控制性指标进行贯彻、落实，又要与村庄在发展中的实际情况进行有机结合，针对预期目标展开合理调节，适当增添与地方特点相契合的目标。

#### （1）核心目标

主要包含上位规划所传达的分解性、约束性的目标，如耕地保有量、永久基本农田、生态保护红线以及建设用地指标。

#### （2）重点目标

主要是指各个村庄中的目标体系中所提及的主要指标之外的其他指标，可以在一定程度上对于村庄建设质量、生活品质进行科学反映的目标，如人均村庄建设用地面积、集体经营性建设用地面积以及留白用地面积。

#### （3）特色目标

主要是在不同地区的不同目标体系中产生的，与村庄所处地区发展中的实际特点有密切关系的目标。

### （三）技术路径

村庄规划以促进乡村振兴为目标，梳理村庄现状问题和发展诉求，落实上位规划要求，同时协调各类空间矛盾，以目标和问题导向为主轴，开展“多规合一”实用性的村庄规划编制，形成可实施的“一张蓝图”。

村庄规划应充分利用原有的工作基础和成果，在驻村调查基础上，充分掌握村庄规划所需基础信息，主要包括现状、政策、发展诉求和村民意愿等，驻村调研时间原则上不少于15天。根据调查结果和村庄类型，充分采纳村民的合理意见，合理确定规划内容和编制深度，做到科学编制规划方案。

规划方案编制过程中要组织村民、种植大户、乡贤和相关企业代表等对重要问题和规划方案进行深入的研究和讨论，优化规划方案，提高规划的科学性和可行性。

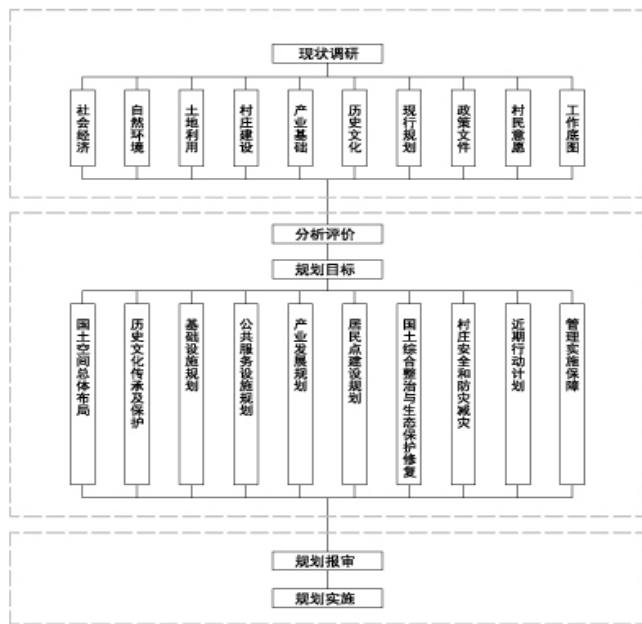


图1 技术路径图

### 三、国土空间规划体系建构下村庄规划编制工作现存问题

#### （一）土地资源过于分散

村庄土地资源呈现碎片化现象，土地资源无法实现集中化耕种与机械化生产，土地流转规模低，土地资源整合度不足，增加大量的农业生产成本，导致农业产品缺乏市场核心竞争力。其次，部分地区仍然采用传统农业生产方式，以家庭为单位开展生产活动，在市场竞争越发激烈的背景下，此种传统生产模式难以满足现代农业领域发展需求，农业生产风险也无法得到科学管控与有效管控。农村地区居民空心化和人口老龄化问题严重，空闲宅基地较多，分布零散无法得到有效利用。

#### （二）村庄发展受到制约

市县级国土空间总体规划在划定三区三线时，在保障城镇用地发展的同时为完成控制性指标如永久基本农田保护任务，同时受限于对接深度，导致将村庄可稳定利用耕地基本全部划为永久基本农田，使得村庄规划编制时无法保障村庄产业发展用地需求和农民建房用地需求，此冲突最为严重的是山区，适宜建设的区域往往位于永久基本农田或者生态保护红线内，村庄发展受到了严重制约。

### 四、国土空间规划体系建构下村庄规划编制工作优化策略

#### （一）结合地区发展需求，科学制定发展目标

在村庄规划编制环节，首先，应当明确农村地区整体发展目标。在正式开展规划编制工作之前，要深入到农村地区做好实地考察工作，对农村当前发展状况以及未来发展前景作出更加科学合理、行之有效分析与评价工作。通过入户调研、驻村实地踏勘、线上线下多途径开展问卷调查等多种方式方法，全面摸清村庄发展现状，准确的把握相关政策要求，做到充分听取村两

委的发展设想，并且深入了解村民各方面的发展诉求。调查应贯穿规划编制全过程，必要时应及时补充完善调查内容，驻村调研时间不少于15天。首先，应当对村庄所处地理位置、当前经济状况、城乡要素供给情况以及市场整体发展需求开展深度分析与综合考虑，同时应当对周围村庄、周围城镇的发展状况开展更加深入了解。不仅如此，还需掌握当地居民经济水平、消费水平以及市场需求结构。其次，在村庄规划形成初步成果时应当广泛征集当地居民的意见，将工作重心放在农村居民更加关心与关注的产业模式以及产业运作模式。最后，要掌握当地资源种类情况、资源分布情况以及资源规模情况，摸清地方产业支持政策、村庄产业基础条件、主导产业的产业类型和产业规模、一二三产业的融合发展等情况，通过科学开展调研工作，做好数据信息分析与评价工作，制定出更加科学合理、行之有效的发展目标。

#### （二）结合地区发展状况，积极创新村庄规划的工作模式

我国国土面积辽阔，因此村庄规划工作也需要面临不同的工作环境。为此，为确保规划工作的科学性与合理性，在面对不同工作环境时，应当秉承因地制宜的原则，科学创新工作模式。由于各个地区的经济发展状况以及自然条件不同，规划编制应充分结合村庄实际发展需求和目前的发展状况，探索更加科学、更加合理的个性化规划方式，并且将有助于凸显当地文化特色、有助于规划工作开展的优质工作模式积累下来，为更深层次的规划编制提供参考依据。例如：针对贫困地区或者地质灾害频发的山区，应当以促进地方经济发展以及防止自然灾害为首要目标，制定优化措施，选择集体搬迁这种方式，在合理的地理位置构建村庄。再如：针对农业生产的重点区域，应当将农田整改作为首要方式，而基础设施建设则应当作为次要方式。在此基础上，需要对土质较好的耕地设置保护区。

因县级国土空间总体规划在划定永久基本农田保护区时的对接深度有限，村庄用地无法得到满足，村庄发展受到永久基本农田的制约，建议以上位规划的永久基本农田控制指标进行约束，在不减少永久基本农田划定面积的前提下，村庄规划允许调整永久基本农田布局，用于保障村庄发展需求。

#### （三）以国土综合整治为抓手，盘活村庄土地资源

根据上位规划确定的国土空间综合整治目标与项目安排，重点围绕耕地、园地和拟整治、搬迁居民点，统筹确定农用地整理、建设用地整理、乡村生态保护修复等整治范围。开展全域土地综合整治的村庄要将整治任务、指标和布局落实到具体地块。落实残次林地和低效园地复垦等农用地复垦项目、城乡建设用地增减挂钩项目、废弃矿山生态修复、高标准农田建设和耕地提质改造以及耕地恢复等相关项目安排。根据村庄自然资源现状，因地制宜制定农用地整理、农村建设用地整理等方案，积极引导社会资本参与国土综合整治，发挥国土整

治平台作用。

(1) 农用地整理。根据农用地的类型和总体分布情况,分析优化调整的合理性和可行性,统筹安排低效林草地和园地整理、农田基础设施建设以及现有耕地提质改造的规模、位置及建设时序等。结合高标准农田建设、中低产田改造等项目完善农田水利设施,改善农业生产条件。

(2) 农村建设用地整理。从村庄类型、发展定位、产业需求、群众意愿等方面,分析建设用地拆旧复垦、盘活、规模减量化的潜力和可行性,梳理闲置低效的农村建设用地,明确农村建设用地结构调整、布局优化的具体安排。按照上位规划的要求,结合村庄建房、村庄人居环境整治和公共设施建设,集中对零散废弃或闲置的宅基地和其他集体建设用进行整治,见缝插针安排新建项目。

(3) 生态修复。结合村庄当前和历史的生态状况,针对突出生态问题,统筹乡村水系、林网、绿道等生态空间格局,明确生态修复的类型、空间范围、修复方式及修复标准。落实上位规划任务,摸清各类生态系统退化和受损程度及空间分布情况,聚焦生态敏感区以及问题突出区域的生态修复需求,保护重要生态空间、修复损毁退化空间以及整治失序低效空间,尽量多的保留村庄原有的自然形态等。

#### (四) 统筹安排产业布局,以产业促振兴

综合运用农村集体产权制度改革,农村土地“三权”分置,新型农业经营主体培育等“三农”支持政策,结合所在地区产业发展策略、产业布局及村庄的特色资源,明确村庄产业发展思路,确定村庄主导产业,提出产业发展策略,统筹安排村域产业布局,推动产业空间复合高效利用。

(1) 特色产业发展。全面落实特色优势产业扶持政策,综合运用农业各类补贴,巩固村庄特色产业基础,按照“一村一品”的思路,引导特色优势产业走现代农业发展之路。

(2) 产业融合发展。以产业功能转型、产业链延伸和产业范围拓展为核心,推动一二三产业融合发展,按照“互联网+”“农业+”等模式,引导乡村旅游和农村电商以及休闲农业等新产业新业态发展,不断拓展农业附加值的空间。

(3) 打造农产品的品牌。规划编制要发挥区域已有的农产品品牌优势,提升品牌溢价效益,引导集体经济组织和新型经营主体开展“三品一标”认证和申请注册商标。

(4) 经营主体培育。通过农村土地经营权入股或托管等方式,发展适度规模经营,促进土地生产要素向现代农业集中,向农业经营主体集中,引导龙头企业、合作社、家庭农场、种养大户不断发展壮大,提高农业的集约化、现代化水平。

(5) 农村集体经济发展。引导农村集体经济组织

盘活村集体水、土等资源,利用未承包到户的集体“四荒”地、果园、养殖水面资源,人文历史资源,各类闲置房产设施及集体建设用地等,发展新业态、新产业,推动农民收入和村集体收入“双增加”。

#### (五) 完善工作机制和管理实施保障

建立县级党委政府主要领导负责的乡村规划编制委员会,切实加强对村庄规划编制工作的领导,定期的听取规划编制工作情况汇报,研究解决规划编制中的矛盾和问题,保障规划工作经费及人员力量,对编制的村庄规划进行科学的论证,确保村庄规划符合实际并能落地实施。要将村庄规划工作情况纳入党政领导班子和领导干部推进乡村振兴战略实绩考核范围,并作为下级党委政府向上级党委政府报告实施乡村振兴战略进展情况的重要内容。

建立乡村服务体系。成立由自然资源管理部门和相关部门组成的村庄建设管理协调小组,对重点项目、资金使用等相关政策进行统筹协调;深化村民自治管理。结合村庄具体情况,提出在生态环境保护、历史文化资源保护、产业协作、住房建设、违建防控、卫生保持等方面写入村规民约的规划内容。村庄规划实施的过程要积极吸收乡贤能人和村民合理诉求和建议,引导选聘“乡村责任规划师”,支持投资乡村建设的企业参与村庄规划,探索乡村规划、建设、运营一体化。

#### 结语:

总而言之,国土空间规划与村庄规划编制工作高度契合,二者之间具有诸多互通之处,村庄规划编制要结合地区发展需求,科学制定发展目标,结合地区发展状况,积极创新各地村庄规划工作模式、开展国土综合整治工作、统筹安排产业用地布局、制定完善的工作机制等方式开展乡村地区的规划工作。要充分意识到村庄规划编制工作的重要价值,将其合理应用、充分应用到国土空间规划当中,推进国土空间规划工作科学化发展、实效化发展,在保证乡村地区的规划编制工作效率的同时,也为国家乡村振兴发展奠定坚实稳固的基础。

#### 参考文献

- [1] 贾镜雪. 国土空间规划体系下碳中和规划路径研究[J]. 智能城市, 2021, 22.
- [2] 靳利飞, 孟旭光, 刘天科. 面向生态文明的国土空间规划关键问题研究[J]. 规划师, 2021, 19.
- [3] 任晓馨, 霍凤莲. 国土空间规划下城市设计在村庄规划中的应用探索[J]. 青海国土经略, 2021, 04.
- [4] 江丽萍. 基于国土空间规划下的城镇低效用地再开发规划分析[J]. 砖瓦, 2021, 12.
- [5] 刘丹, 熊鹰. 国土空间规划体系下的规划教育探索与实践[J]. 安徽建筑, 2021, 12.
- [6] 贾镜雪. 国土空间规划体系下碳中和规划路径研究[J]. 智能城市, 2021, 22.
- [7] 沈惠新, 陈姝冰. 国土空间规划体系下大西村实用性村庄规划探索[J]. 安徽农学通报, 2022, 01.