

乡村振兴视角下村庄层面的国土空间规划探究

苟泰国

息烽县自然资源局

摘要：合理的乡村国土空间规划是实现乡村振兴的重要手段和途径，由于农村地区经济发展较为落后，国土空间规划未形成完整体系，表现出空间混乱、结构失衡以及功能分区不合理等问题，这在很大程度上限制了农村地区的发展，是影响乡村振兴战略实施的重要阻碍。本文简要分析村庄层面的国土空间规划的功能，探讨乡村振兴视角下村庄层面的国土空间规划目标以及应遵循的基本原则，着重从空间管制规划、用地规划、产业发展规划以及基础设施建设规划四方面研究村庄层面的国土空间规划。

关键词：乡村振兴；规划目标；功能；基本原则；国土空间规划

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2022.15.016

现阶段，我国城乡二元结构的问题更加突出，城乡地区发展严重失衡，城市地区呈现超前发展的状态，而农村地区的发展则明显滞后，这已经成为当下社会的主要矛盾之一。我国实施乡村振兴战略的根本目的就在于改变以往重城市、轻乡村的发展思路，推动乡村地区社会、经济、产业、生态以及文化发展，破解城乡二元结构，全面改善乡村地区的面貌。国土空间规划作为推动乡村振兴战略实施的重要手段与途径，通过对乡村地区空间结构、产业结构、文化结构以及社会结构等诸多要素进行统筹规划，能够促进乡村地区资源优化配置，推动国土空间规划体系化和系统化。要实现乡村振兴战略“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的要求，合理的国土空间规划是必不可少的一环。

一、村庄层面的国土空间规划功能分析

（一）强化乡村地区空间管理

从当前乡村地区空间管理的现状来看，总体上表现出混乱、无序的问题，这也是当前乡村治理面临的主要问题之一。而通过国土空间规划可以从根本上解决空间管理混乱无序的问题，同时也能为乡村治理提供有力支撑。村庄层面的国土空间规划也是由于政府主导进行，其本质上是政府行为，主要服务于政府相关政策或者制度，但同时这也能作为乡村地区空间保护、开发以及利用等管理活动的重要参考依据^[1]。此外，国土空间规划本身具有权威性、科学性的特征，可以借助其制定科学合理的用地规划，有助于全面盘活村庄的存量资产，激

发村庄的内生动力。总的来说，合理的国土空间规划能够强化乡村地区空间管理，同时对于提升乡村治理水平也具有积极作用。

（二）兼顾多元化利益诉求

乡村地区的土地权属问题复杂，并且部分土地的主体不明晰，因此在土地开发利用过程中往往会涉及多元利益主体，包括政府、村民、村集体以及社会主体等，一旦无法协调好各方利益主体，则土地开发利用就会陷入停滞，进而影响到村庄的发展^[2]。村庄层面的国土空间规划作为政府部分提供的公共服务内容，在规划过程中以政府为主导，这有助于加强不同利益主体之间的沟通，协调好各方的利益，在充分保障各方利益的前提下，最大限度优化配置各项资源要素。通过村域国土空间规划，能够兼顾多元化利益诉求，从根本上解决影响乡村地区发展的障碍，推动乡村地区土地的合理开发利用。

二、乡村振兴视角下村庄层面的国土空间规划目标与基本原则

（一）规划目标

乡村振兴背景下，村庄层面的国土空间规划目标应包括四个层面，分别是农村产业发展、乡村文化发展、基础设施建设以及生态环境保护。关于农村产业发展方面，要重视提升农业综合生产能力，突出以市场为导向，积极发展经济效益和生态效益显著、具有地域特色的农业，建立起现代化的农业生产经营体系，推动产业结构完善^[3]。同时也要重视农产品加工、乡村旅游业的发展，促进乡村地区产业结构平衡，推动第一、二、三产业融合发展，全面提升农村经济发展水平^[4]。乡村文化发展方面，要重视乡村地区卫生医疗、文化娱乐、教育等公共服务设施建设，实现城乡一体化发展，丰富农村居民的社会活动，为农村居民提供更多便利。同时要积极推动乡村地区民俗文化遗产与发扬，改善乡村地区整体风貌，建设文化广场、便民书屋以及文化舞台等服务设施，为乡村地区文化发展注入新的活力^[5]。基础设施建设方面要重视交通、给排水、电力通信、垃圾和污水处理等设施建设，推动城乡互联互通，立足村庄实际以及长远发展需求，补齐基础设施建设方面的短板，达到与当前城镇地区相当的水平^[6]。生态环境保护方面，要重视乡村地区林地、湿地、河流等资源的保护，开展

河流湖泊清污、堤坝建设、退耕还林等治理活动，同时加强预防地质灾害工程建设，如洪涝灾害、泥石流、地震等，加强村庄绿化建设，合理利用道路、房前屋后等闲置土地，营造生态宜居的美丽乡村。

（二）基本原则

1. 因地制宜原则

村庄层面的国土空间规划是一项具有复杂性、艰巨性的工程，必须要充分把握不同村庄的差异与发展方向，立足村庄实际，突出地域特征，从而实现人与自然、资源与环境、环境与经济的和谐发展。因地制宜原则要求村域国土空间规划必须进行适宜性评价，避免出现“一刀切、同质化”的问题，要科学规划村庄建设用地、林地、耕地以及产业用地，合理规划布局居民建筑，避免对村庄原有地理结构造成破坏。

2. 生态优先原则

村庄层面的国土空间规划必须要将生态文明放在首要位置，坚持适度开发、生态优先的基本原则。具体而言，应当包括以下几方面：一是对村庄自然资源进行统一规划，尤其是林地、湿地资源，对已经遭到破坏的山体、森林等进行整治修复；二是坚守十八亿亩耕地红线，保护永久基本农田，严禁建设用地侵占耕地资源；三是注重保护村庄的特色景观、特色建筑、古树名木等，营造具有地域特色和独特风险的居住空间。

3. 以人为本原则

村庄层面的国土空间规划本质上是为了服务于乡村振兴战略的实施，根本目的是改善乡村地区的生产、生活以及生态面貌，因此国土空间规划必须充分尊重乡村居民的主体地位，广泛听取乡村居民的意见和建议^[7]。以人为本原则就是让乡村居民广泛参与到村域国土空间规划当中，从乡村居民的现实需求出发，从而制定出具有适宜性、可操作性以及村民广泛认可的国土空间规划，这样才能保障国土空间规划的实施。

三、乡村振兴视角下村庄层面的国土空间规划研究

（一）空间管制规划

空间管制的目的在于为乡村地区生产、生活、生态空间有序管理以及产业协同发展创造良好基础。关于乡村空间管制规划方面，首先要结合乡村地区资源分布以及生态环境的特点，综合土地开发利用适宜性评估、减灾防灾等多种因素，明确划分发展建设区、生态保育区以及生态协调区，明确各功能区的管制边界。严格执行不同功能区用地要求，包括十八亿亩耕地红线、生态保护控制线以及其他用地要求等，严禁建设用地侵占其他用地。其次要结合乡村地区生态环境调查结果以及政府相关规划，精准识别生态协调区内林、草、山、水等

要素，根据实际情况对不同资源实施保护、开发、修复等措施，在此基础上充分利用乡村地区的空间优势，开发多重样态的服务和产品，以提升利用效益^[8]。此外，要尝试引导乡村生态空间与生活空间相互渗透融合，营造生产、生活、生态有机融合的格局，构建合理的乡村格局。最后要结合乡村地区产业发展现状，合理规划发展建设区，明确各产业发展区的边界，实现集约化、组团化发展，同时合理规划发展建设区各项基础设施和公共服务，优化发展格局。以贵州省息烽县石硐镇大洪村为例，村庄按照国土空间规划以及村庄发展需求划分三生空间，生活空间、生产空间与生态空间的占比分别为3%、37%和60%，区域边界明晰，生活空间主要为村民生活、休闲娱乐的区域；生产空间主要为生产用地，包括水田、旱田、茶园、果园以及经济林带等；生态空间主要为自然保护、防止水土流失和地质灾害为主的林区，包括自然水域、一二级保护林地等。

（二）用地规划

村庄用地规划主要包括村庄总体上用地布局规划和居住区建设规划，关于用地布局方面，应当在落实生态优先原则的基础上，以村庄内永久基本农田、道路交通设施等为框架，结合村庄发展需求、耕作半径以及生产、生活需要等方面，对村庄农业生产用地、居民生活用地、产业发展用地以及生态保护用地等进行合理规划调整。在确保不同用地边界明晰的基础上，加强不同功能区的有机联系，从而形成各方面协调发展的良好格局。关于居住区建设规划方面，由于农村地区的生产生活特点，导致居住区的聚集性不强、建设不规整，相对较为分散，因此在居住区规划中要着重解决这一问题^[9]。首先，以村委会为核心点，对周围居民居住区进行集中规划，确保布局有序、建设规整；对远离村委会的居民点应结合地域特征和生产生活需求，在适度分散的基础上确保枢密有序，避免过于混乱。其次，针对居住区的低效用地或者闲置土地，遵循精准利用的原则应进行改造，包括旧村居改造、拆旧复垦、老旧设施改造以及老旧厂房改造等，盘活村庄的存量资源，用以支撑村庄农业、生态旅游业以及农产品加工业等产业发展。以贵州省息烽县石硐镇大洪村为例，通过国土空间规划，将村庄用地规划为居住用地、工矿用地、公共管理和公共服务用地、耕地、草地以及公用设施用地，经过土地流转、优化调整后，村庄宅基地用地增加0.28公顷；村庄道路建设用地增加1.58公顷；公路建设用地增加7.45公顷，主要是贵金古高速公路；生态水域面积增加8.38公顷，主要是建设龙滩水库用地；公共管理和公共服务用地增加0.23公顷，主要是建设观景台用地和广

场建设用地；产业留白地为2.0公顷，主要用于发展森林康养产业。

（三）产业发展规划

产业发展规划需要根据村庄的资源、生态以及劳动力等条件，确定村庄的产业结构以及发展战略，结合产业功能划分土地空间，构建适宜性的村庄产业发展体系。关于产业发展选择方面，一方面要考虑村庄各项资源要素、区域适宜性以及现有基础；另一方面也要考虑产业的综合效益、发展潜力等，合理规划村庄各项产业发展的方向。应当以农业为出发点和支撑点，发展生态农业、乡村旅游业、农产品加工业，同时也可以结合区域文化要素，鼓励发展文化产业，从而形成多元化发展格局，避免出现同质化、平均化的问题。关于产业空间规划方面，应当对村域内的土地资源重新进行规划调整，鼓励土地流转，以提升土地连片度，推动土地资源由家庭小规模经营向大规模集中经营发展，以推动现代化农业发展。针对零散的土地在发展小农经济的同时要积极对土壤进行改良，支持发展特色农业^[10]。以贵州省息烽县石硐镇大洪村为例，其主导产业空间布局呈现“一心两带四片区”的格局，其中“一心”为乡村振兴服务中心；“两带”为以天然奇特景观落水洞与正在建设的龙滩水库沿线为核心，利用水天一色的美丽景观打造的传统农业观光体验带和以村口寨门-村委会-到林场沿线，融合布依族民族文化，结合民族文化园、文化墙、紫薇、月季长廊打造的现代高效农业休闲康养体验带；“四片区”为森林康养与共享农业片区、布依民族文化与田园观光片区、大洪扶贫自强故事暨乡风文明片区、现代高效农业示范片区。

（四）基础设施建设规划

基础设施建设规划是国土空间规划的重要内容，包括公共服务设施与基础设施两方面，关于公共服务设施建设规划方面，主要是文化体育、商业、卫生医疗以及教育等设施，在规划过程中要结合村庄发展需求、村民出行特征、居住区分布以及地形条件等多重因素，合理进行规划，以改善乡村居民生活条件。一般来说，乡村公共服务设施应包括幼儿园、小学、便民书屋、文化活动广场、便民商店、卫生室、养老服务中心、农业科技服务中心等，具体建设规模和建设标准应结合村庄实际而定。以贵州省息烽县石硐镇大洪村为例，在村庄原有基础上，增加4条机耕硬化道路，总里程约7.0km，改建1条串户路，总里程0. km，在村庄内部形成两条道路环线，串联了村庄生活区、观光片区。教育设施方面村庄建设幼儿园、小学各座，均位于中坝村；文化体育设施方面新建2处活动广场，改造5处活动广场，新建一座老

年活动中心；商业设施方面增加5处乡村小超市，新建1处电商服务点；公共设施方面，新建2处停车场。整体而言，村庄形成了涵盖文化、娱乐、体育、商业、公共服务、公共管理等多方面的完善的配套设施体系。

结语

综上所述，村庄层面的国土空间规划对于乡村振兴战略的实施具有重要作用，在具体规划过程中，要结合村庄实施做好空间管制、用地布局、基础设施建设以及产业布局等多方面规划，以实现村庄生产、生活、生态空间协同建设发展。

参考文献

- [1] 杨贵庆. 乡村振兴视角下村庄规划工作的若干思考——《关于统筹推进村庄规划工作的意见》再读[J]. 小城镇建设, 2019, 37(4): 85-88.
 - [2] 袁敏. 新时代国土空间规划体系下美丽乡村规划探析[J]. 建材与装饰, 2020(10): 57-58.
 - [3] 吕兆群, 王方民, 杨旭, 杨朝现, 信桂新. 基于村级尺度的重庆荣昌区村庄发展潜能评价与类型划分[J]. 中国农业资源与区划, 2022, 43(04): 248-258.
 - [4] 郭园庚, 鲁俊辉. 准确把握当前乡村发展难题深刻理解乡村振兴战略的目标和任务[J]. 经济论坛, 2018(2): 74-78.
 - [5] 赵龙英. 农村图书馆助推乡村文化振兴的路径创新研究——以贵州农村图书馆建设项目为例[J]. 岭南学刊, 2022, (04): 116-122.
 - [6] 陈秀丽, 沈丽贤. 乡村振兴下的农村人居环境治理规划研究——以厦门市二农社区埭溪桥社为例[J]. 《规划师》论丛, 2021(00): 579-588.
 - [7] 袁立坤, 郝国安, 尚改珍, 高冰洁. 乡村振兴战略视角下山区村庄空间规划研究——以阜平县不老台村为例[J]. 林业与生态科学, 2019, 34(02): 228-234.
 - [8] 李晓春. 新时代基于国土空间规划体系视角下的美丽乡村规划研究[J]. 中国房地产业, 2020(13): 59.
 - [9] 贾铠阳, 乔伟峰, 王亚华, 等. 乡村振兴背景下村域尺度国土空间规划: 认知、职能与构建[J]. 中国土地科学, 2019, 33(8): 16-23.
 - [10] 邹雯茜, 曹福存, 王曼琦, 等. 乡村振兴背景下“田园综合体”总体规划设计研究——以大连市大刘家街道磨盘屯为例[J]. 绿色科技, 2021, 23(14): 177-180, 183.
- 作者简介: 苟泰国(1985年3月), 男, 汉族, 贵州省贵阳市, 助理工程师, 大学本科。主要研究方向: 城乡规划。