

# “多规合一”背景下实用性村庄规划推动乡村振兴的发展路径探索

朱家钰 郭强

山西省城乡规划设计研究院有限公司

**摘要：**“多规合一”实用性村庄规划是指导乡村建设的重要依据，也是有序推动乡村振兴与可持续发展的管理基础与发展前提<sup>[1]</sup>。“多规合一”实用性村庄规划涵盖山水林田湖草等全部国土空间要素，在空间规划、村庄规划、乡村发展方面秉持协调一致的原则，保证村庄规划工作的合理性、实用性<sup>[2]</sup>。本文从村庄发展与规划过程中存在的问题入手，着重探索“多规合一”背景下实用性村庄规划助力乡村振兴的发展路径，以期为后续的乡村发展建设提供指导。

**关键词：**乡村振兴；多规合一；实用性；村庄规划

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2023.02.011

多规合一是有效整合乡村地区土地和空间资源的重要举措，在编制“多规合一”实用性村庄规划时，要全域全要素统筹空间要素，对永久基本农田保护线、生态保护红线、城镇开发边界三条控制线予以落实，进一步强化、统筹村域三生空间布局，节约集约利用村庄建设用地，提升村庄人居环境，完善村庄基础设施布局，助力乡村振兴发展。

## 一、多规合一概述

多规合一背景下，实用性村庄规划在国土空间用途管制的基础之上，将零散的乡村土地资源和乡村空间实现分类整合，统筹村域全要素，明确生产用地、生活用地与生态用地的空间用途，对各项建设项目进行科学规划布局<sup>[3]</sup>，进而实现对乡村空间资源的科学开发与保护。因此在全面贯彻多规合一目标的过程中，部分乡村地区的政府部门需综合不同村庄属地区域内的国土空间资源整合现状，对乡村振兴与发展规划层面上存在的不足和问题进行集中处理，提出科学合理的解决方案。因此，乡村地区在编制实用性村庄规划的过程中，相关部门需全面贯彻保持村庄乡土风貌，在实现生态环境保护的同时，结合村庄发展要素，重点考虑改善基础设施、激活产业发展活力、优化村庄空间布局、改善人居环境，并对村庄中的农业用地、建设用地以及生态用地空间布局进行合理优化，逐步提升乡村振兴与协调发展质量<sup>[4]</sup>。

## 二、多规合一对村庄规划的影响

多规合一是有效指导不同体量村庄的国土空间资源

开发保护工作的关键理念，需逐步明确村庄规划与发展战略的一致性、协调性<sup>[5]</sup>，逐步实现乡村地区的可持续发展目标。

多规合一是有效指导不同地区村庄规划的核心理念，因此需要对国土空间规划体系中的相关规定进行深度解读，才能够动态化平衡和挖掘村庄区域内的生态资源和产业潜力，有效保护村庄中的农田和生态环境，才能优化村庄人居环境的同时，凸显出环境与人类的协调性特征<sup>[6]</sup>。在多规合一模式下，很多偏远地区的村庄能够遵循国土空间资源的科学规划设计原则，对村庄基础设施建设、生态文明建设以及交通水利等基础民生问题进行优化改革，协调提升改善村庄生产生活质量。

## 三、乡村振兴发展与村庄规划存在的问题

### （一）乡村振兴方案不健全

在不同地区的乡村振兴发展以及村庄规划编制中，部分乡村振兴发展方案并不健全，过于偏重生态文明建设或者产业发展，盲目引进了较多基础设施、产业建设项目，并未客观评估后期项目收益和社会效益是否均衡，因此难以提升村庄发展质量，更容易衍生出较多环境污染和村庄安全等问题<sup>[7]</sup>。部分乡镇政府部门在规划设计乡村振兴方案的过程中，与村庄规划编制工作的衔接角度不当，因此对建设用地、农业生产用地和生态用地的分类标准不一致，对乡村振兴相关产业和建设区域的应用质量产生负面影响，还会间接影响乡村地区的各类新兴产业发展和招商引资工作。究其原因，乡村地区的振兴发展方案不健全，与部分乡镇政府编制的规划发展方向不切合实际情况有关，难以深入挖掘村庄规划层面和产业振兴发展层面上的潜在风险因素，部分政策规定在具体落实过程中困难重重，难以保障建设项目与社会经济效益的平衡性，难以体现振兴发展质量以及可持续性特征。

### （二）规划发展定位不明确

村庄规划的发展定位不明确，难以体现乡村的地域性特征是影响村庄发展的主要原因。部分地区在编制村庄规划的过程中，并不能深入到基层一线踏查，难以充分了解与掌握国土空间资源和村庄特色资源，对村庄中居民的文化素质水平提升以及日常生产生活需求并不重视，因此规划确定的乡村定位与发展目标并不合理，不

能从基础层面解决居民的诉求来提升居民的生产生活质量。另一部分村庄的规划发展定位和实施目标不明确，会集中体现在农业、工业、生态产业之间的供给侧结构改革等工作层面之上，部分地区的乡镇政府部门并不能因地制宜制定规划发展目标，对具体改革发展工作的定位并不精准。村庄规划与产业化发展，其定位普遍偏向于某一个产业层面上，难以体现多规合一的村庄规划目标。

### （三）生活规划体系不完善

在对不同规模的村庄进行规划布局设计过程中，部分地区非常容易忽略村庄居民的社会文化生活需求与生活用地、生产用地、生态用地之间的关联性，构建的村庄生活规划体系并不适用于该村庄。乡镇政府在划分不同规模村庄适用的生活规划体系中，如果只单方面关注完善村庄基础设施、提升村庄人居环境，难以体现出乡村振兴发展战略目标的可持续性和高质量特征，难以激发村庄中人民群众对村庄规划发展工作的积极性和参与热情，惠及民生逐步成了空想，因此非常容易形成上行下效的不良规划发展风气。

### （四）生态建设意识薄弱

在部分乡村地区的规划发展中，很多乡村地区的建设发展项目普遍存在环境污染情况，村庄的生态环境功能并不平衡，难以保障村庄周边区域自然生态环境的安全和稳定性，难以形成生态宜居的村落。究其原因，大部分村庄区域产生的生态环境问题，与生态建设意识薄弱、部分村庄的农田区域并未配备全面的防洪涝基础设施、生产用地的规划建设标准不统一、未全面贯彻落实生态保护红线等因素有关，不能平衡规划建设资源和环境资源。

## 四、以多规合一实用性村庄规划推动乡村振兴发展的实施路径

### （一）因地制宜，明确振兴发展定位

在多规合一发展理念的指导之下，全面推行实用性村庄的发展规划编制工作，是有序推动乡村振兴与可持续高质量发展的关键举措，因此政府部门需要因地制宜，逐步明确振兴发展的基本定位和方向目标等核心要素。在乡村振兴战略的发展背景下，村庄规划工作的主要目标集中在农业空间布局、生态环境保护以及乡风文明建设等具体层面上，在因地制宜进行国土空间资源调查工作的基础之上，逐步细化和完善不同村庄的规划发展模式，体现人类与环境和谐共处的宜居状态。为逐步提高乡村振兴与村庄规划发展目标的可执行性，可以从构建层次化规划结构、多元主体参与、差异化发展、引入智慧化管理以及空间精细化治理等具体管理举措入

手，保障不同地区的村庄群落空间资源被高效开发与利用保护。尤其对于具有较多发展薄弱点的村庄，乡镇政府部门需要积极学习先进经验，对金融服务、人才回流等发展模式进行可行性评估，减少盲目生产建设行为。

### （二）不定期调整发展战略与规划目标

不定期调整村庄振兴发展战略与布局规划目标，是保障环境与人类和谐发展的重要举措。地方政府部门需要在确定乡村振兴发展方向的基础之上，不定期调整村庄的战略与发展规划目标，逐步细化在生产、生活以及生态层面上的改革优化工作方向。尤其对于地处偏远的村庄，村庄集约化发展需重点落实一户一宅，优化村域产业布局、村庄空间布局，逐步优化国土空间资源的用途结构，综合开发和利用有限的国土资源。不定期调整战略以及规划目标，需要科学统筹三生空间，对村庄国土资源用途合理划分，有效保护农业用地、生态用地、生活用地，严守控制永久基本农田保护线、生态保护红线、城镇开发边界；不定期调整村庄规划目标和乡村振兴发展战略，更需要切合实际情况，对村庄规划布局层面上凸显的薄弱内容进行深入研讨，并通过市场化招商引资等多种手段，逐步激发实用性村庄规划工作的潜在竞争力。

### （三）全域统筹空间要素，合理划分三生空间

全域统筹空间要素，合理划分三生空间，是基于多规合一理念开展多层次村庄规划工作的创新思路，将生态用地、生产用地与生活用地具体用途管制进行精细化管理，并协同相关部门逐步提升国土资源的精细化整合效率。在对生态用地进行分类的过程中，相关部门需要对村庄管辖区域内的林地、草地以及其他生态用途的用地进行合理分类；在对生产用地进行分层次管理的过程中，需要重点考虑耕地、园地与其他农用地的统筹安排与差异化管理。除此之外，生活空间划分需要以高效利用国土资源为关键规划目标，严格落实一户一宅，鼓励预留5%的村庄建设用地作为村庄新业态产业用地。三生空间的合理分类和发展规划，能够直接影响乡村振兴与村庄规划的实用性、科学性以及规范性，因此地方政府部门还需要充分重视三生空间的规划布局变更和优化调整方向。

### （四）合理规划生产项目，延伸产业链条

对于不同用地规模及人口规模的村庄而言，因地制宜合理规划各项生产项目非常关键，乡镇政府需要在协同开发新型产业链的过程中，兼顾村庄较为离散化的人口分布，对多元化的产业和建设项目进行可行性分析，从科学可持续发展观的视角提高生产项目的落地质量。合理规划乡村地区的各类生产项目非常关键，因此政

府部门还需要定期开展产业发展调研等一线基层工作，在多规合一的实用性村庄规划原则基础之上，深入挖掘村庄所在区域内的乡村振兴发展潜力和前景，协助该地区提升产业发展质量以及可持续性。针对乡村地区的建设用地，政府部门在规划和审批生产项目的过程中，需要以协同资源开发目标为核心，对村庄中的多个产业链构建情况进行定期核查，避免出现违规用地等问题。政府部门的相关工作人员需要具备较强的规划意识，对生产项目的规划与实施工作进行重点监督，协同开发多个新兴产业链，助力村庄可持续以及高质量发展。

#### （五）强化生态建设，减少环境污染

在全面开展乡村振兴发展的过程中，需要逐步强化村庄的生态文明建设力度，以减少环境污染问题。对于国土资源非常丰富但是呈现出分散化特征的村庄群落而言，乡镇政府部门需要深入调研当地生态环境是否存在被破坏等突出问题，并尽最大努力减少环境污染问题，严格控制工业企业进驻村庄周边区域产生过多环境污染源，严格控制管辖区域内的工业企业各项生产活动，有序推进农村工业产业的标准化以及现代化发展进程。相关部门需要严守乡村地区的生态保护红线，逐步强化生态建设力度，结合不同村庄的地理条件和生态环境保护现状，有效减少环境污染源。不同地区的乡镇政府部门，需要采用因地制宜的生态规划发展方案，规范化制定生态建设工作的基本实施流程，对国土空间资源的不同开发利用形式予以保护，避免选用粗放式的乡村生态环境污染监管方式。

#### （六）重视以人为本的生活规划与落地

坚持以人为本，打造宜居乡村国土空间，是平衡村庄规划资源的关键举措。在多规合一的实用性村庄规划发展模式，乡镇政府部门需要充分重视以人为本的生活规划体系构建和落地实施等工作，对建设用地与生活用地的实际比例进行动态化调整。不同村庄地区的生活用地规划工作，还需要建立在以人为本的基本规划原则基础之上，并对该地区颁发的政策通知和规定文件进行规范化管理，对各类乡村生活服务设施对应的国土资源进行重点监督监管。对不同规模村庄的未来人口布局进行动态化预测分析，才能及时确定村庄规划建设方向，逐步提升该区域的生活规划体系构建和落地实施质量。乡镇政府部门需要充分重视各类基础民生问题的解决方案，对多规合一背景下的村庄生活用地划分成果进行全过程跟踪和监督。

#### （七）强化区域专业人才培养

在多规合一的实用性村庄规划建设模式中，强化区域性的专业人才培养力度是非常必要的，因此需要在协同构建乡村振兴发展体系的过程中，凸显新时期农业农村管理人才的协同性以及规划布局能力。尤其在分级规划生产用地、生活用地以及生态用地的过程中，很多偏远地区的村庄群落普遍呈现出非常复杂的发展环境和限制性条件，难以快速整合人才资源，因此强化区域性的专业人才培养力度，可以有效助推乡村振兴的高质量和可持续发展进程。多规合一背景下，实用性较强的村庄规划发展方案编制工作，均需要来源于基层一线，因此需要客观分析乡村地区的基础民生问题 and 经济发展问题，强化区域性农村专业人才培养，还需要对乡村振兴发展模式村庄规划层面上的人才培养、再就业问题进行有序解决。

#### 结束语

综上所述，多规合一是实用性村庄规划的重要指导思想，全面展开“多规合一”实用性村庄规划，落实好乡村振兴的要求，目前仍处于不断探索阶段。因此需要对不同地区的乡村振兴发展模式进行全面评估，因地制宜，不断调整村庄发展定位与目标，全域统筹空间要素，合理划分村域三生空间，坚持重保护、强动力、稳发展的基本原则，逐步构建完善村庄规划发展体系，强化专业人才培养，制定更具有实际性且符合乡村振兴的有效对策，才能助推乡村振兴，走出新时代的新型城镇化道路，建设美丽乡村<sup>[2]</sup>。

#### 参考文献

- [1]田男,方鹏聪.多规合一下的村庄规划思路与方法探究[J].城市建设理论研究:2020(22):12-13.
- [2]熊艳.“多规合一”实用性村庄规划助力乡村振兴探讨[J].四川建材,2021,47(12):232-233.
- [3]钟瑞锋.国土空间规划体系下的实用性村庄规划实践——以英德市石灰铺镇独山村村庄规划为例[J].居业,2022(12):79-81.
- [4]王亚明,秦晓娟.西北地区实用性村庄规划编制探析——以甘肃省白银市会宁县老君坡镇村庄规划为例[J].房地产世界,2022(23):79-83.
- [5]陈树荣.实用性村庄规划应对策略与差异化指引[J].中外建筑,2022(10):98-103.
- [6]吴启翔.国土空间规划背景下实用性村庄规划编制模式分析[J].江西建材,2022(11):149-150+153.
- [7]邱添翼.“多规融合”思路下实用性村庄规划编制的探索与实践——以福安市南岩村为例[J].福建建筑,2022(10):29-33.