

乡村振兴视角下村庄层面的国土空间规划

林桂珍

北京世纪农丰土地科技有限公司

摘要：本文以乡村振兴视角为背景，探讨了村庄层面的国土空间规划，针对当前面临的问题，文章提出了一系列策略，通过这些策略，紧密围绕乡村振兴的目标，引导和规范农村土地、资源、环境等方面的可持续发展。

关键词：乡村振兴；村庄；国土空间规划

【DOI】 10.12254/j.issn.2096-6539.2023.03.050

随着国家对乡村振兴战略的不断深化，国土空间规划在村庄层面的实施变得越来越重要。推进乡村振兴需要多方共同努力，政府要加强政策引导和支持，社会各界积极参与，农民要主动融入市场和现代农业，共同推动中国农村实现绿色发展和现代化。

一、乡村振兴背景下的国土空间规划概述

乡村振兴战略的核心目标是实现农村经济、社会、文化和生态环境的全面振兴，促进城乡融合发展。在此背景下，村庄层面国土空间规划需要关注以下几个方面：一是保护和改善农村生态环境，维护生态安全和自然资源的可持续利用；二是优化农村产业布局，发展绿色产业，推动产业结构升级，提高农村经济活力；三是完善农村基础设施建设，提高农村居民生活质量；四是保护和传承农村文化，强化乡村特色和地域文化。五是建立村级管理体系，约束为实现这些目标，国土空间规划需要充分运用规划理论和方法，结合地域特点，制定具有针对性和可操作性的规划方案，将规划理念和方法创新性地应用于农村，引导乡村发展的良性循环。

二、基于乡村振兴理念进行国土空间规划的重要性

（一）保障生态环境，助力乡村转型发展

乡村振兴背景下，保障生态环境对于乡村转型发展具有至关重要的作用。生态环境不仅是传统产业如农业、林业、畜牧业的基础，还能够促进新兴产业如生态旅游、绿色农业的发展，从而带动乡村经济转型升级，提高农民收入。同时，良好的生态环境对于乡村人居环境的改善具有重要意义，国土空间规划中加强农村生态系统的保护、修复和建设，可以有效解决农村水土保持、水资源保护、空气质量等问题，为农村居民提供更优质的生活环境^[1]。此外，保障生态环境还有利于维护国家生态安全与实现可持续发展，国土空间规划应注重生态环境的保护，合理利用资源，防止生态破坏和生态系统退化，为国家可持续发展提供有力保障。

（二）发展乡村特色产业，带动农村增收增色

乡村特色产业的发展在乡村振兴战略中占有重要地

位，这不仅有助于提高农村经济效益，增加农民收入，还能强化地域特色。国土空间规划应充分考虑地域文化特点，合理安排产业布局，充分利用当地资源和区域优势，以推动乡村特色产业的发展。如特色农产品加工、手工艺品制作、乡村旅游等，通常具有较高的附加值，能够带动农村经济增长并提高农民收入。此外，乡村特色产业与地域文化密切相关，如民间手工艺、地方美食、乡土建筑等，不仅为农民提供就业机会，还可以弘扬地域文化，增强乡村地域特色，从而使国土空间规划在乡村振兴中具有更加明确的指导作用^[2]。同时，乡村旅游是乡村振兴的重要途径之一，国土空间规划应结合乡村旅游发展的需要，合理规划乡村特色产业，打造独具魅力的乡村旅游目的地。

（三）优化乡村环境，吸引劳动力回流

美丽整洁完善的乡村环境对外出务工人员回流农村具有较大吸引力，能够为乡村发展提供人力资源保障。考虑农村基础设施的需求，加大基础设施建设投入，提高农村居民的生活水平，使农民能够享受到与城镇居民相近的生活条件，对于留住和吸引劳动力具有重要意义。此外，发展乡村特色产业和乡村旅游也有助于吸引劳动力回流。国土空间规划应加强对乡村特色产业和乡村旅游的引导和布局，为农民提供就业机会，将劳动力留在农村。

三、村庄层面国土空间规划的现状与问题

（一）监管体系混乱与监管力度不足

村庄层面国土空间规划的监管体系尚未完善，对规划实施的监督力度不够，导致违规建设、乱占耕地等现象屡禁不止；执法部门执法不严、执法不公等问题也比较突出。同时，国土空间规划信息系统尚不完善，监管部门难以掌握全面的规划数据和动态信息，信息获取能力不足^[3]；一些地区在国土空间规划编制过程中，存在信息不对称、利益博弈等问题，导致规划编制不够科学、合理。而监管部门在国土空间规划执行过程中的职责不明确，使得监管力度难以到位。一些地方政府在推进经济发展时过分注重经济利益，缺乏对生态环境和资源保护的重视，导致国土空间规划的实施受到干扰和阻碍。这些问题都给国土空间规划监管带来了一定的挑战和困难。

（二）村庄规划发展体系不完善与空间管理混乱

村庄规划发展体系不完善与空间管理混乱的问题主要表现在：①规划制度与实际需求脱节，导致规划目标与农村现实发展状况之间的差距，降低了规划的可操作

性,有关部门应积极探索创新农村村庄规划制度,使其更加符合实际需求。②村庄规划编制过程中往往缺乏充分的民间参与,导致规划内容与农民的实际需求和利益相关性不高。在规划编制过程中应积极推动农村土地规划的民主参与,充分听取农民的意见和建议,提高规划的针对性和实用性。③村庄实施能力不足,受到人力、财力等资源的限制,影响实施效果,各级政府应加大人力、财力投入,提升村庄规划的实施能力。而村庄规划培训与宣传不足导致农民对规划的了解程度较低,应加强村庄规划的培训与宣传工作,提高农民的认识和参与度。

宏观层面,国土空间规划的相关政策法规不健全,导致管理部门在实际工作中难以依法行事。在实际工作中,各级管理部门往往各自为政,缺乏有效的沟通和协调,导致空间管理的混乱;管理部门人员素质参差不齐,专业知识和业务能力不足,导致空间管理的质量和效率难以保障。各级管理部门应加强沟通协作,形成工作合力。

(三) 产业结构单一与乡村特色丧失

乡村经济结构单一和乡村特色的丧失是乡村振兴面临的重要问题。①对传统农业的过度依赖是一个重要原因,在农村地区,传统农业仍然是主导产业,许多农民对传统农业生产方式依赖程度高,这不仅限制了乡村经济的发展,也使得农村地区缺乏创新和多样化的产业发展模式^[4]。②在乡村,新兴产业的发展也面临着诸多问题,尽管在一些地区已经取得了初步的突破,但在大多数乡村地区,新兴产业的发展仍然滞后,缺乏有效的政策支持和投资引导,这使得乡村经济结构难以实现多元化发展,进一步限制了乡村振兴的步伐。③乡村地区的人力资源配置不合理也是一个问题,由于教育水平和人才培养机制的不完善,很多具有创新创业能力的青年劳动力流向城市,这使得乡村地区的产业发展受到限制,乡村经济难以实现转型升级。

这些问题的解决需要通过国土空间规划提出有针对性的引导措施和全社会的共同努力,以推动乡村经济结构优化和乡村特色的重建。

(四) 功能失调与资源配置不合理问题

乡村功能失调、生活空间营造缺失、基础设施不足、农村空心化和资源配置不合理问题影响乡村发展,主要表现在:①部分村庄教育、医疗等公共服务设施缺乏,导致村民上学难、就医难,公共空间少,庭院景观差,村民在劳作之余缺少休闲去处;②基础设施不足,相对于城镇及周边乡村来说,较为偏远的村庄更多存在道路、给水、排水、通信方面的问题;③由于农村人口大量流出及地质灾害原因,部分村庄出现大片空闲宅基地,形成空心村。

通过乡村国土空间规划优化完善资源配置,促进乡

村空间的协调发展。

四、乡村振兴视角下的村庄层面国土空间规划策略

(一) 提高农村用地的集约节约程度与加强土地整治与利用效益

实施乡村振兴视角下村庄层面的国土空间规划,需要提高农村用地的集约节约程度,加强土地整治与利用效益。通过优化土地利用结构,根据区域发展需求和特点,调整土地利用结构,从而促进土地资源的高效利用,重点发展绿色生态农业、特色产业和乡村旅游等产业。

在此基础上,引导农村集约发展对于提高土地利用效率至关重要。这可以通过规划引导和经济激励,鼓励农民集中居住,减少分散型建设,从而提高土地利用效率。同时,完善土地管理制度也是提高农村用地集约节约效果和土地整治与利用效益的关键环节。通过建立健全土地管理制度,加强对农村土地利用的监管,规范农村土地市场,以及整顿和取缔违规建设,可以确保土地资源得到合理利用。此外,积极推进土地综合整治项目,包括旱涝保收、土地平整、农田水利设施建设等,不仅有助于提高农业生产效率,还能够改善农村生态环境,促进乡村经济社会发展,同时加强农村土地综合整治与利用效益的评估与监测,可以确保工程的实施效果。

(二) 国土空间规划与用途管制的有机融合

为实现乡村振兴视角下的村庄层面国土空间规划,国土空间规划与用途管制的有机融合至关重要。这意味着需要在制定和实施规划与管制政策时确保相互衔接和支持,从而实现互相促进的效果。通过加强规划与管制部门的沟通与协作,可以确保在制定国土空间规划时充分考虑用途管制的要求,同时在实施用途管制时也能够遵循国土空间规划的指导。这样的协同作业有助于实现规划目标和管制要求的有效结合,提高整体规划实施效果。

为了进一步提高规划与管制的整体效益,需要加强对规划与管制实施效果的监测和评估。通过建立一套完善的监测和评估体系,可以对国土空间规划和用途管制的执行情况进行实时跟踪,及时发现和解决问题,从而提高规划与管制的有效性和可持续性^[5]。

(三) 根据地区历史文化,构建特色文化产业链及监管体系

在乡村振兴视角下的村庄层面国土空间规划中,充分挖掘和利用地区历史文化资源对于构建特色文化产业链具有重要意义。实现这一目标的关键在于深入研究地区历史文化特色,详细调查和研究各地区的历史建筑、民俗文化、传统工艺等,为特色文化产业链的发展提供可靠的基础。结合地区文化特色和市场需求,可以创新发展特色文化产业,如乡村旅游、非物质文化遗产保护

与传承、特色文化产品开发等。这样的发展策略有助于提升乡村的经济价值和文化影响力，同时带动地区内其他产业的发展。

为了确保特色文化产业链的健康发展，建立健全的监管体系至关重要。这包括制定与实施文化产业相关的法规政策，对特色文化产业的生产、经营和消费环节进行有效监管，以确保产业链的可持续发展。同时，加强对非物质文化遗产的保护，确保这些珍贵的文化资源得到传承和发扬。此外，跨部门合作和公私合营模式在构建特色文化产业链及监管体系中也具有重要作用。通过协调各部门、企业和社会组织的力量，整合资源，共同推动特色文化产业链的发展，可以更好地满足市场需求，提升乡村地区的经济活力和文化魅力。

（四）保护生态空间，维护生态平衡与改善乡村生态质量

在乡村振兴视角下的村庄层面国土空间规划中，保护生态空间、维护生态平衡与改善乡村生态质量是关键环节。为此，需要识别并保护生态敏感区域，通过对生态敏感区域进行详细的评估和划定，制定相应的保护措施，以防止过度开发和破坏生态系统，同时加强对生态保护红线的实施监管，确保生态敏感区域得到有效保护。

面对受到污染和破坏的生态环境，加强生态修复与治理是重要手段，采取有针对性的修复和治理措施，如水土流失治理、水质改善和森林植被恢复等。在实施这些措施时，重视与相关部门和专业机构的合作，确保生态修复与治理的科学性和有效性。此外，加强生态监测和评估，以便及时发现和解决生态环境问题，提高乡村生态质量。

优化乡村绿色基础设施建设也是改善生态环境的重要措施。推动绿色能源、绿色交通和绿色建筑等方面的发展，降低乡村对环境的负面影响。同时，加强对生态农业的支持，提倡循环农业、有机农业等生态友好的农业模式，确保乡村生产活动与生态保护相协调。

（五）产业经济重构，提高乡村经济活力

为实现乡村振兴，村庄层面的国土空间规划需要关注产业经济重构以提高乡村经济活力。在这方面，需要注重发掘和培育乡村特色产业，如绿色农业、特色手工艺、乡村旅游等，形成具有竞争力的产业链条。政府可以通过出台相关政策、提供资金、技术和培训支持，鼓励乡村居民投身于新兴产业和服务业，如电商、物流、文化创意等，从而提高乡村经济活力。在产业发展过程中，加强产业链的整合与协同发展，促进上下游产业的协同发展，降低生产成本，提高产品附加值，有助于推动乡村产业经济的持续增长。

在乡村产业经济重构过程中，人才培养与引进同样至关重要。政府可以通过提供职业培训、优惠政策和人

才引进计划等措施，吸引和培养各类人才投身乡村产业发展。这不仅有助于提高乡村劳动力素质，提升乡村产业竞争力，还有利于吸引年轻人回乡创业，助力乡村振兴。

（六）盘活乡村土地资源，为发展提供支撑

科学规划与整治乡村土地资源是盘活乡村土地资源的有效途径。这可以通过土地整理、土地复垦等措施实现，以使土地资源得到更合理的配置和利用，同时保护生态环境。另外，根据乡村发展需求，调整土地使用结构，合理布局农业、林业、牧业和其他土地用途，以确保土地资源得到合理利用，满足乡村经济和社会发展的需要。土地流转等方式也可实现土地资源的优化配置，从而提高土地的集约化利用水平，降低耕地闲置率，进一步激发土地的生产潜力。政府应积极引导和支持新型农业经营主体参与土地流转，以规模化、现代化的方式提高农业生产效益。同时，加强对乡村土地资源的管理和监管同样至关重要。建立健全土地管理制度，严格执行土地使用规定，防止滥用土地、破坏生态环境和农田质量。此外，加强对土地流转、土地利用等方面的信息化建设，提高土地资源管理的透明度和效率，确保土地资源得到合理、有效的利用。

结束语

综上所述，乡村振兴是实现全面建设社会主义现代化国家目标的重要组成部分。在乡村振兴的进程中，需要全面贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念，秉持人民为中心的思想，科学、合理地编制村庄层面的国土空间规划，注重乡村资源的合理配置和利用，促进乡村经济和社会的持续发展。在各方的共同努力下，通过村庄规划引导和管控，中国的乡村振兴一定能够取得更加显著的成效，让广大农村地区焕发出新的生机和活力。

参考文献

- [1] 张尚武, 李京生, 栾峰, 邹海燕. 乡村振兴的规划议题与学科发展思考[J]. 城市规划, 2022, 46(10): 18-24.
- [2] 刘畅. 国土空间视角下“多规合一”的实用性村庄规划编制初探——以北京市青云店镇东迴城村为例[J]. 建设科技, 2022, (18): 83-86.
- [3] 王凯歌, 张凤荣, 徐艳, 栗滢超, 郝晋珉. 基于乡村历史演进与问题导向的实用性村庄规划编制逻辑探讨[J]. 中国农业资源与区划, 2022, 43(12): 191-201.
- [4] 戈大专, 陆玉麒, 孙攀. 论乡村空间治理与乡村振兴战略[J]. 地理学报, 2022, 77(04): 777-794.
- [5] 宋玢, 王英帆, 赵潇. 国土空间规划背景下市域村庄规划思考与实践——以陕西省渭南市为例[J]. 中国名城, 2022, 36(02): 39-45.