

# 国土空间规划背景下村庄规划编制的思考与创新

舒于

平湖市新埭镇事业综合服务中心

**摘要：**在国土空间规划体系基本建立的背景下，村庄规划作为“多规合一”指导乡村地区的详细规划，需要加强对发展现状、问题及趋势等相关基础性问题的研究。要坚持农业农村优先发展，按照“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的要求，建立健全城乡融合发展的体制机制和政策体系，推进农业农村现代化。在此过程中，按“多规合一”要求编制村庄规划，统筹村庄的山水林田湖草等全域空间布局，对乡村振兴的全局工作起到良好的引导作用。通过对国土空间规划背景下村庄规划编制工作的梳理，总结了规划发展历程、存在的问题，探讨了村庄规划编制的应对策略。

**关键词：**国土空间规划；村庄规划编制；创新

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2023.03.048

## 一、国土空间规划背景下的村庄规划编制的重要性和必要性

### （一）丰富村庄功能

在展开村庄规划的过程中，国土空间规划体系需要集合村内和村外各种设施、建筑的建设行为，进行系统合理的编制。可以以单个村为单位，也可以由区域内的多个行政村作为整体进行编制，使该区域的农村设施得到有效的协调。在确保区域土地合理利用的情况下，还需要确保城乡有效的融合，从而实现该区域经济要素的流动，使村庄的功能更加丰富，从而满足未来区域经济发展的实际需求。

### （二）解决乡村问题

从村庄规划定义的角度上来讲，在国土空间规划的指导下，可以有效保障现有的村庄自然资源，结合传统村庄与生态村庄的特点，对农村的生产空间、生活空间、生态空间进行合理的规划和管控，并借助村庄功能来促进三生空间的整治和保护。从而在村庄的有效规划中实现精细化管理。

### （三）村庄规划是促进生态宜居的坚实保障

建设生态宜居的现代农村是全面推进乡村振兴的一项重要任务。村庄规划通过引导城乡功能布局和优化空间结构，有效改善了空间的连通性和可达性，促进了乡村宜产、宜业、宜居。村庄规划不仅能有效调节乡村生产、生活、生态之间的结构关系，而且还能通过规划设计将乡村独有的自然资源价值和比较优势实现最大化发挥，为美丽乡村建设提供支撑。此外，通过科学编制村庄规划能更好地将乡村舒适性资源环境延伸，推动农业

农村转型升级，为乡村地区社会经济形态和地域空间结构带来优化。首先，村庄规划在乡村发展布局方面，可利用城市强大的辐射带动作用拓展乡村生产、生活、生态领域，走出一条生产发达、生活美好、生态美丽的转型升级道路，这与生态宜居发展理念相得益彰，也为乡村生态优势转化为经济优势提供了保障。其次，村庄规划在空间功能布局上促进了乡村经济价值、生态价值、社会价值、文化价值的日益显现，并形成以特色产业、特色生态、特色文化为载体的“农创+文创+智能园区”的综合发展新模式，为乡村营造良好的生产、生活、生态环境提供了更为广阔的空间。最后，村庄规划依托乡村山水林田湖草沙独特的自然资源，以及乡愁文化和价值观的多重功能，对科学推进乡村建设提出了更高的要求，更好地实现了乡村产业发展与自然环境的连续性、统一性，这也为打造生态宜居的美丽乡村创造了良好条件。

## （四）转变村庄单一的规划模式，推动村庄全要素内容规划发展

通过上文叙述可知，原本单一的村庄规划模式已经难以满足当前村庄发展的需求。以往在进行村庄规划时，大多注重村庄空间的建设和发展，虽然有效完善了村庄住房建设、道路交通等公共服务设施内容，为村庄生产生活带来了极大的便利。但这种单一层次的村庄规划建设无法解决村庄生态保护、民俗文化保护及产业可持续发展等方面的问题。尤其在部分村庄，空间规划建设盲目扩张，导致生态环境遭受严重破坏，耕地、林业资源减少，压缩了村庄产业发展空间。因此，新时期的国土空间规划体系要求转变村庄以往单一的规划模式，推动村庄全要素内容规划发展。在实际规划时，不仅要考虑村庄建设空间，还应提高对村庄生态空间、产业发展空间、历史文化发展空间的保护，最终推动村庄全要素内容的协调规划，实现村庄生产、生活、生态空间的综合布局优化，助力村庄未来有一个更大的发展空间。

## 二、我国传统村庄规划编制存在的问题

### （一）多规并行，资源浪费

村庄建设备受各级政府部门关注，由各部门分别编制了村庄建设规划、土地利用规划、美丽乡村规划以及新农村建设规划等规划成果。由于村庄内的空间规模较小，多规并行，不易实施，造成各种资源的浪费。

### （二）村庄规划内容与村民意愿不符

村民意愿主要分为村庄发展意愿、村民生产意愿、村民生活意愿、村民资产意愿。由于当前的村庄规划大

多是政府主导的，是“自上而下”的，政府出资请规划师设计，绝大多数规划师是“外来人口”，没有在村庄长时期生活过，仅仅只是对村庄进行表面的调研，对村庄不了解，没有和村民进行充分的沟通交流，不了解村庄的发展历程与现状以及村民的发展期望，不尊重村民的意愿，从而导致出现规划内容与村民意愿不符的现象。比如部分地区通过合村并居，“逼迫”村民上楼，使农民农耕器具无地可放，庭院经济无以为继。

### （三）用地分类问题

村庄规划用地分类问题也是影响村庄规划、制约村庄发展的一个老问题，究其根源是村庄规划中“多规合一”问题。在规划过程中用地分类问题会涉及许多不同问题，如：无法保证用地分类标准的统一性，无法保证用地编码的一致性。从中可以看出，城乡规划中的村庄规划工作，能够引起关注与重视的是对于土地经济性问题以及社会属性问题。村庄建设的用地分类划分较为详细，相较而言农用地的定义较为粗略，将其划分为非建设用地。明显这一定义与当今我国国土空间规划体系发展情况不相符，会很大程度上制约村庄区域的健康发展。

### （四）村庄规划难以落地

随着“社会主义新农村”建设、“美丽乡村”建设、乡村振兴战略等乡村建设的开展与实施，我国已编制村庄规划的村庄数量逐年提升。但由于村庄数量庞大、地域差异明显，村庄规划编制质量良莠不齐，并且规划项目缺乏落实的监管机构；规划完成后，由于村民对规划不了解，对规划落实不配合；规划落实过程中缺乏资金、资源等各种各样的原因导致，无法对所有编制了规划的村庄实施全过程管理，导致很多规划编制后并没有得到很好的实施，存在规划完成后被束之高阁的现象。

## 三、村庄规划编制措施的思考与创新

### （一）创新和完善城乡规划编制和审批管理制度

制度作为一个行业的行为准则和规范要求，必须不断更新及时完善，以保证行业能够持续有效的高速运转，在城乡规划和建设的管理过程中，各个部门和体系之间人员的及时沟通、信息共享十分重要，每一次规划都需要大家制定方案，把规划图纸全面的分析和掌握之后再次梳理，然后和相关设计、审批单位一起交接，制定出科学合理的方案，并形成书面设计文件。这样就避免了大家在工作中因为制度不合理导致出现的管理偏差问题，必须将责任落实到具体部门和个人，避免出现相关责任人互相推诿、不负责任、不办实事的现象。因此，城乡规划审批管理制度，作为城乡精细化管理中的一项重要影响因素，必须及时完善、不断改进。

### （二）实用性规划成果编制

编制村庄规划，需要在成果层面体现其实用性，简

明、准确地阐述规划意图和任务，满足不同主体使用需求，体现以人为本的原则。从总体上来看，村庄规划包含多层主体：（1）政府负责国土空间规划的核心部分，包含市、县、镇街乡三级规划部门，根据地方管理水平确定管控要素及其要求；（2）村级主体，包含村委会和村民，由于负责实施规划内容，要求保证村民可以看懂规划；（3）负责规划编制的团队，属于第三方主体，需要根据村庄实际情况进行分类分级规划，合理确定内容深度。因此在成果编制上，应根据多元主体需求生成不同版本成果，并提供相应的展示界面。

结合实践经验，应根据不同群体的认知水平，给出专业版和村民版的村庄规划成果。专业版追求详细、全面，给出完整的图件、附表等；而村民版需要对成果内容进行精简，仅提供必要的图文、附表等内容，突出内容重点，为村民查阅和实施规划监督提供支持。首先，应包含村域综合规划图，在村域图中呈现山水、人居空间等各种地理单元，以矢量数据形式存储于“一张图”平台，展现村庄规划控制线、土地利用规划、产业等信息。其次，应包含居民点导控图则，对村民建设活动提出相应导控图则，通过可视化表达加强各类建设项目管理。此外，应包含近期实施项目表、空间管控规则文本等，确保将村庄规划和空间管理规则等紧密结合。在平台界面上，可以查阅各种格式的成果文件，针对重点项目则结合示意图帮助村民读懂规划成果，如项目选择、规模等信息，将村规村约嵌入空间帮助村民理解。

### （三）创新规划思路

在现阶段的乡村规划过程中，需要结合时代形势创新规划思路。首先，从村庄规划的方案上需要与上位规划进行有效的协调和衔接，也就是需要与市县级的国土空间总体规划等规划方案进行有效的整合，并根据村庄实际的产业、土地资源、传统文化等发展需求，进行统一、完善的管控与统筹，确保村庄的规划方案能够满足村庄的实际发展与生活需求。其次，为了确保村庄居民的支持度，应加强公众参与，并以提升村庄居民生活水平与质量为主要目标，对各个居民点进行有效的统筹，在明确村庄职能的基础上，对村庄居民点的公共设施、配套设施进行有效的优化，从而确保村庄的聚集式发展效应，并以村庄的职能和类型来带动该区域的产业链发展，使村庄的资源得以合理地分配和共享，确保区域经济具有良好的发展潜力。此外，还需要根据村庄不同的地质条件、自然环境、资源等条件，立足于村庄的实际发展，在国土空间规划体系的框架内进行合理的设计。在此过程中一定要尊重村庄的主体意愿，使村庄规划能够满足村庄居民的实际发展需求，在满足其实际发展需求的基础上，使村庄具有明确的功能和规划重点。因此，在展开规划工作之前，需要进行充分的调研，灵活和综合地应用该区域的水利、土地、环境等资源，确保

规划方案的合理、实用与落地。

### （四）村庄规划分类编制

村庄现状千差万别，不同类型的村庄有不同的发展困境，通过根据总体的村庄分类探索编制村庄规划的路径。例如城郊融合类村庄通常具有人口流动性强、治理混乱的问题，村庄规划可以理清人口现状、外来人口治理为主要目标；搬迁撤并类村庄的振兴路径主要在于让村民愿意搬迁以及让村民搬迁后能够发展，前期村庄规划的工作在于消除村民不愿搬迁的顾虑，以及根据搬迁地村民的特点、发展意愿对迁入地做产业规划。

### （五）在编制以及审批工作中充分利用新兴的科学工具

村庄规划最终成果的管理与使用时体现在“一张蓝图”的数据库平台上，这是一种新型的、科学的大数据平台，利用好这个大数据可以让工作效率提升数倍。大数据作为时代的新兴产物，出现即合理。它是基于计算机互联网的一种新形式，它的发展与国家超级计算机中心的成立有着密不可分的关系。超级计算机具有每秒千万亿次已上浮点运算能力和高效可信的超级计算机系统。新一代服务器系统开发、新体系结构、海量存储系统等关键技术随着超级计算机项目正式提上日程。超级计算中心为互联网、云计算等新一代信息技术的应用提供了平台支撑，是大数据快速发展的重要表现。一个城市的相关管理水平和设施等都将在新一代信息技术即大数据的基础上有一个快速的发展。随着我们国家提出“富强、民主、文明、和谐”的社会主义现代化复兴之路，我们的城市就必须建设。城乡建设作为城市建设的一部分，必须要充分利用好大数据技术，将城乡规划发展成为一个具有全面透彻、深入感知、广泛互联和智能融合应用的板块，让信息化城市发展变得更加高级。

### （六）村庄规划方法优化要引入现代技术和协调多元关系

村庄规划方法优化主要在于规划的实施方法、评价方法和编制方法。首先，在优化村庄规划实施方法中，数字信息技术是村庄规划有效实施的重要支撑。因此，应大力提升物联网、大数据等信息技术在村庄规划中的应用，进一步加强数字技术向村庄规划前期数据分析和后期实施监管的延伸覆盖。此外，在“多规合一”背景下，多源数据融合将推动村庄规划从编制到实施的全周期管理，应从数据采集、治理、应用等多方面完善乡村信息化数据管理技术，促进地域空间信息全流程与村庄空间规划全过程耦合。其次，在优化村庄规划评价方法中，应在遵循价值规律和市场供求关系基础上，建立“刚性与弹性相结合”的动态评价体系，进行全员、全过程、全方位评价，发挥村民在村庄规划中的主体作用，确保规划评价数据和结果全面而又真实。最后，在优化村庄规划编制方法中，构建多元主体有效协作机

制，让规划编制主体“下沉”进村，深入调研，立足农村实际，紧扣农民需求，引导各主体以多样化方式参与村庄规划编制，合力打造共编共建共享共管的乡村国土空间治理新格局。

### （七）村庄规划机制

为确保村民参与到村庄规划编制中，规划提出了实施的管理架构与制度建设。具体分为村两委落实项目、协调实施，加强政府行政管理、用地报批政策支持，积极推进民主管理等三方面。其中，两委落实项目协调实施的主要措施为：将村两委将规划成果中管制规则要求的主要内容纳入村规民约，方便村民掌握、执行和监督；各类空间开发利用活动必须严格执行村庄规划，接受全体村民监督，任何单位和个人不得随意修改、变更规划。用地报批政策支持主要措施为：县级自然资源主管部门和乡镇人民政府应加强村庄规划监督、评估和检查，及时跟踪规划实施情况，完善规划动态。村庄规划如遇重大调整，应按照原程序进行审批，修改后的村庄规划应当依法依规重新公布。积极推进民主管理措施，建立健全村民代表大会制度，完善村民自治机制，落实村民的知情权、参与权、管理权、监督权。引导村民自主开展农村公益性设施建设。坚持民主集中制和群众路线，充分听取群众意见，建立重大土地利用问题村民代表讨论制度。对于集体经济收益的土地承包、宅基地处理、集体经济承包等问题，应广泛听取群众意见。

### 结论

随着国土空间规划体系的不断完善，对村庄规划提出了更高的要求。传统的方式已经不能满足时代发展的需求，存在各种各样的问题和阻碍。因此必须探索新的村庄规划策略，以更好地满足新时期国土空间规划的要求。如何探索新的村庄规划策略，成为当前亟待解决的问题。深刻认识国土空间规划要求的内容，了解当下规划存在的问题，是推动村庄规划建设实现更好发展的基础。新时期下村庄规划的发展面临着巨大的挑战，但也同时蕴含着巨大的机遇。只有深刻认识国土空间规划要求的内容，探索新的村庄规划策略，提出有针对性的建议，才能推动村庄规划建设实现更好发展。

### 参考文献

- [1] 秦萧, 甄峰, 李亚奇, 陈浩. 国土空间规划大数据应用方法框架探讨[J]. 自然资源学报, 2021, 34(10): 2134-2149.
- [2] 郭炎, 许红梅, 李志刚, 林赛南. 多尺度多维度融合视角下县域国土空间规划编制体系探讨[J]. 上海城市规划, 2021, 4: 70-77.
- [3] 孙明峰. 国土空间规划背景下的空间规划既有经验及相关手段研究[J]. 低温建筑技术, 2021(12): 12-14.
- [4] 张灵芝, 曾毓隽. 国土空间规划背景下村庄规划编制的思考与探究[J]. 城市建筑, 2021(19): 136-139.