

# 基于国土空间规划的实用性村庄规划探究

赵志君

山西金瓯土地矿产咨询服务有限公司

**摘要：**村庄规划在国土空间规划的大语境下有了新的定位，是五级三类国土空间规划体系中的详细规划，相当于乡村地区的控制性详细规划，也是乡村地区开展国土空间开发保护活动、实施国土空间用途管制、核发乡村建设项目规划许可、进行各项建设等的法定依据。村庄规划行政管理部门的变化及其法定地位的上升也对其提出了新的编制要求。随着县、镇级国土空间总体规划的新节点，村庄规划也将迎来全新的发展周期。

**关键词：**国土空间规划；实用性村庄规划；规划策略

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2023.05.044

## 引言

在我国传统的城乡规划编制过程中，由于技术的落后和人为操作的误差以及地理环境和气候等因素，使得每次遇到因建筑工程等施工变动而需要重新规划时，也极易容易造成规划编制不够符合实际、不够及时等现象，导致了这一工作经常出现一些问题，尤其是编制不合理的问题。近些年，随着科学技术水平的不断进步，科技化的信息不断发达，数字化技术也渐渐提上日程，并被人们所了解和熟悉。同时，国家也出台了一系列政策文件要促进乡村的规划建设与发展，这就使得数字化的能力和技术在乡村的规划建设与发展中也得到了很好的应用，村庄规划编制的重要性不言而喻。各种具体数据是指导村庄的规划编制的重要依据，数字化技术的应用在一定程度上解决了实际工作中需要的数据处理问题，并且随着科技水平的不断提升，国家乡村振兴战略的提出和国土空间规划编制工作的深入推进，这一技术成了此项工作不可或缺的技术之一，因此，如何利用好大数据规划编制实用好用的村庄规划对未来的乡村建设尤为重要。为了让数字检测技术更好的应用于国土空间规划工作中，更应该与时俱进、与事俱进、转变思路，经过详细的调研、分析、编制切实可行的村庄规划，要全面科学管控，分步实施，注重公众参与。整合治理各种资源，全面实施乡村振兴战略，逐步实现村庄和谐治理，优化村庄整体布局，最终实现村庄规划的整体建设与发展。

## 一、实用性村庄规划内涵

实用性村庄规划中的“实”指的是基于村庄实际情况分析和解决问题，从而满足村庄实际规划及发展需求；“用”指的是通过可以实施的具体操作来实现村庄规划目标，获得理想村庄规划成果。相比较传统村庄规划而言，实用性村庄规划具有注重国土空间规划协调统

筹、维护国土空间开发及保护平衡、统筹村庄自然资源及基本农田开发利用等应用优势，更加符合乡村振兴战略落实需求。在实用性村庄规划体系下，村庄的各项规划能够实现协调统一，不但能够突出综合性和系统性，还能够为空间治理、生态空间发展、村民生活工作等提供有力支撑。具体来讲，想要实现实用性村庄规划，相关部门在村庄开发建设方面，需要重点考虑村庄生产模式及村民生活方式，合理确定建设容量；在空间形态规划方面，需要注重对空间格局及功能的优化。

## 二、国土空间规划背景下的村庄规划编制的重要性及必要性

### （一）乡村振兴战略对村庄规划提出的新要求

乡村振兴是十九大报告中提出的重要战略部署，在党的二十大报告中再次对推进乡村振兴做出深刻论述和全面部署，这是决胜全面建成小康社会、全面建设社会主义现代化国家的重大历史任务。为了推动乡村振兴战略的有效实施和全面贯彻，就必须加强对国土空间的详细规划，尤其是具体到乡镇、村庄的规划编制，村庄规划是事关百姓生活的根本问题，也是一项重要的民生问题，各级政府更需要认真对待这项工作，根据实际情况周密部署，精心安排，稳扎稳打，在全面贯彻国家战略的前提下，持之以恒的推动乡村振兴战略落地，确保乡村规划编制的有序进行。不断树立新的发展理念，使乡村村庄产业兴旺，生态宜居，乡风文明，整洁治理，乡村生活富裕的要求理念，坚持乡镇一体化，有助于推动村庄规划编制工作的健康发展。

### （二）规划体制改革对村庄规划提出的新要求

在关于《中共中央国务院建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》中指出，国土空间规划是国家空间发展的主体，鉴于我国不断扩大的基建规模和城市化进程，做好空间规划对于我国土地资源的整合和乡村建设的管理具有重要意义，并且新的中央经济工作会议指出，我国将继续扩大建设规模和城市用地审批力度，这也为国土空间规划和村庄规划编制留有充足的发展空间。因此，这作为符合我国国情和民意的一项重要举措，也是规划体制改革对村庄规划的一个新要求，做好城乡规划，实现“多规合一”，可以进一步约束我国的土地使用效率，不断增加空间开发保护力度，实现在新的国土规划体制下村庄发展的新要求，满足生态环保、以人为本、高质量发展的时代需求。

## 三、实用性村庄规划现状分析

### （一）缺乏统一规范

虽然我国为了城市与乡村的发展颁布了更多的政策予以支持，但是对于乡村的具体情况却并未全面了解，其原因是乡村改革的整体面貌较为复杂，无法尽善尽美地考虑到每一项措施的执行，这导致乡村规划的编制一直处在初级阶段，很多乡村规划发展过程中存在的固有矛盾得不到解决。随着我国经济增长速度的提升，这些存在于乡村规划中的问题更加突出，为了提高农民生活水平，应当采用更加合理的策略规范乡村的各项制度，让乡村规范与国家所颁布的相关规定进行接轨，适应现代的土地改革需求，满足乡村各级用地划分，对于乡村各个公共服务设施的设置，要根据国家下发的相关文件进行调整，以城市的发展策略为主要的参考凭据，根据乡村的实际情况完善乡村规划编制制度中的各项举措，让各项规范实现统一发展，让存在于各个层级的矛盾更好地协调，完成乡村规划的各项目标。

### （二）规划方向不当

对经济和土地以及乡村安全的规划，是目前我国村庄规划的重要内容，这些规划内容虽然具有一定的实践性，但是未能结合我国乡村的实际发展情况。实际上，农村的发展方向代表着农民自身的生活需求。相对城市，农村发展目标相对简单，提高薪资待遇、保障子女教育、更好的工作机会以及完善的医疗设施是农村发展的主要方向和主要问题，这些问题与农民生活密切相关，关乎农民的切身利益。倘若这些问题不能得到妥善解决，必将给农村振兴带来巨大阻力。虽然近年来随着国家政策的改革以及对农村建设的重视，为缩小城乡差距做出诸多努力，但是由于政策实施受到多种因素的影响，就会在开展乡村建设时出现方案偏差，没有将政策有效落实，再加之，乡村青年劳动力大部分外出打工，导致乡村建设出现人力资与短缺，这都会导致村庄规划偏离实际的农村发展需求，不利于乡村振兴。

### （三）没有多元视角认知村庄规划的角色和作用

乡村是具有自然、社会、经济特征的地域综合体，兼具三生空间及多种功能，是与城镇共生共存的重要空间。解决乡村问题需要将其置于大格局、大系统中，也要有更高的视野。村庄规划以乡村为主要规划对象，上至省市县域层面对乡村发展的宏观引导，下至行政村层面的村庄规划、自然村层面村庄建设规划，不仅是技术层面的工作，更是开展乡村建设、推进乡村治理、实现乡村振兴的重要工具与手段。未来，村庄规划需要有更加丰富多元的视角，更加关注乡村发展根源的经济社会问题。要统筹乡村发展的物质性和社会性，物质空间需求建设仅仅是一方面内容，光靠美丽乡村建设不能真正实现振兴乡村，其经济、社会建设将面临更加长期、动态的挑战，应统筹全方面发展原因做“综合”规划。

（四）村庄规划在推动乡村建设中同质化现象较为严重

我国农村地域辽阔，不同区域农村差异较大。村庄文化差异最典型的表现是南、中、北的差异；其中，南方地区多为团结型村庄，北方多为分裂型村庄，中部多为分散型村庄。而从经济发展水平来看，村庄结构性差异主要表现在东中西的差异。经济的快速增长和发达便利的交通为东部地区农村带来了更多的工业化机会，农民离土不离乡，进厂不进城；而中西部地区农村的典型特征则为工业化不足，经济以农业为主导，并伴随着大量青壮年劳动力的流失。但就目前村庄规划实际来看，并没有因村庄结构性差异而体现出规划的不同侧重点和主要特征，在规划阶段很难做到“一村一品”。使乡村发展模式和建设形式千篇一律，乡村本土特色和自然属性缺失，许多村庄规划呈现雷同化、套路化、形式化，未能全面体现乡村的地域特色、文化特色、经济特色，很大程度上阻碍了乡村建设可持续发展。

### （五）公众参与问题

村庄规划编制工作，虽然不是顶极高层工作，但在解决乡村问题上能够起到促进作用。在村庄规划编制中，村民是规划编制中的主要工作对象，村民的问题的解决也是关键，由比可以看出，村民在规划编制工作中的重要性。在规划编制工作过程中，村民的需求和意见必须要有相关工作人员进行深入了解并加以分析，将村民作为工作重心。但在实际规划编制中，一些村民对村庄规划编制认识不足，缺乏主体意识，并且参与程度较低，严重影响规划编制工作的顺利进行，给乡村的发展造成严重影响。

## 四、基于国土空间规划的实用性村庄规划策略

### （一）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。

## （二）提升村庄规划体系的科学性，保障乡村基本功能

村庄规划是科学推进乡村建设、加强土地利用的重要组成部分,是筑牢乡村产业发展根基,培育农村新业态发展的重要手段。过去的村庄规划主要是以片面地追求经济效益为目标,发展模式大多是以牺牲资源和环境为代价。在全面推进乡村振兴背景下,村庄规划体系构建应坚持统筹城乡、盘活存量、用好增量、提高质量的原则,注重规划的系统性、整体性和科学性。一方面,要基于乡村建设发展趋势,以战略性为引领,提升村庄规划与市县国土空间规划体系衔接;根据乡村产业发展、宅基地、配套设施、生态保护的要求进行规划建设,使规划符合乡村实际,突出地方特色和地域特征,增强村庄规划建设、管理的科学性。另一方面,要探索建立刚性约束和弹性引导相适应的规划传导机制,在不突破永久基本农田、耕地保护红线、生态保护红线等管控要求的前提下,根据不同类型村庄发展需要,结合区位优势和资源禀赋,明确未来乡村建设的发展走向和功能定位,合理规划村庄布局,为乡村建设发展预留充足空间。

## （三）站在区域统筹的角度看村庄规划

站在区域统筹的视角编制村庄规划,在中观层面应编制镇域或区域居民点体系规划,统筹优化主要公共服务设施和基础设施的配置,确定村庄等级与功能,通过人居环境的改善、产业和消费的聚集,规划引导农村人口向中心村、镇聚集。多规合一的村庄规划编制前应对原有的所有规划和建设方案进行评估,并在村庄规划编制及实施过程中动态反推村庄分类,真正做到科学合理地确定村庄类型,结合国家乡村振兴战略要求,将村庄划分为集聚提升类、城郊融合类、特色保护类、搬迁撤并类等,合理的分类能够为村庄发展提供重点,并实现区域公共服务与基础设施的共享与合理分配,产业联动或差异性发展。对于人口规模小、被永久基本农田和生态保护红线包围、交通条件差、位于地质灾害隐患点上、小村落,应列入重点搬迁撤并对象,不再新增建设空间,在充分征求村民意愿的基础上,合理引导腾退。

## （四）引导村庄治理长期有效，助力乡村组织振兴

随着村庄规划的多次演变其重要性更加显著,公众参与村庄规划的热忱和意识也不断加强,新时期村庄规划需结合多元化的社会诉求,重视村庄长期有效治理的引导,以推进乡村治理体系和治理能力现代化,建设治理有效、充满活力、和谐有序的乡村社会。规划结合不同人群在村庄治理过程中的作用,强化平台搭建和职责分工的乡村治理共同体建设。一方面以村两委为代表

大力推进村民说事、乡贤参事、农村集体经济投融资等平台建设,创新乡村治理模式,让村民全面且全过程参与村庄建设的同时带领村民致富,激发村民的自治热情和活力。另一方面注重职责分工,引导村庄长期有效治理,村两委及党员干部要以身作则,做好标杆,筑牢乡村组织振兴的桥头堡;乡贤绅士要发挥先进模范作用,引领以德为先、爱护乡村、保护环境、改善环境的氛围;村民之间要遵守和倡导“村规民约”“乡村环境保护公约”等体制机制,不断提高村民的自律、自治和自我保护能力。

## 结束语

村庄规划作为全面推进乡村振兴,统筹乡村基础设施和公共服务布局,建设宜居宜业和美乡村的重要抓手,对于促进乡村产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕具有重要意义。在“多规合一”的国土空间规划体系、全面推进乡村振兴的大背景下,村庄规划与“应编尽编”的要求还存在较大差距,在乡村产业发展中科学性、实用性、前瞻性不强,与乡村建设需求存在结构性矛盾,缺乏合适的载体和抓手,同质化现象较为严重。因此,村庄规划体系构建要通过提升科学性保障乡村基本功能,加强适宜性提高乡村发展质量,强化缓冲性实现土地集约高效,推动参与性促进乡村均衡发展。在顺应乡村振兴新趋势下,村庄规划体系的优化创新应立足于乡村发展实际,村庄规划布局优化要响应乡村振兴体制机制变革,村庄规划类型优化要适应综合发展条件和多元需求,村庄规划内容优化要耦合乡村建设发展趋势和管治要求,村庄规划方法优化要引入现代技术和协调多元关系。

## 参考文献

- [1]白兰,霍春竹,张乃欣,等.国土空间规划体系下实用性村庄规划编制实践——以鹤岗市红光村为例[J].城市建筑,2022,19(16):46-51.
- [2]李昊.国土空间规划体系下实用性村庄规划编制路径——基于规划从业者视角的系统分析[J].建设科技,2022(12):10-13.
- [3]鲁雪,李丹,朱萌,张云彬.分类引导,实用为上——安徽省村庄规划编制思路与思考[J].安徽建筑大学学报,2020(5):22-27.
- [4]臧玲,王兵.乡村治理视角下村庄规划编制问题与改进路径研究——以河南省为例[J].国土资源科技管理,2021(6):54-63.
- [5]统筹城乡发展有序推进全域全要素村庄规划编制自然资源部办公厅发布《关于进一步做好村庄规划工作的意见》[J].资源与人居环境,2020(12):6.
- [6]魏智兰,王榆林.说村民听得懂的话画村民看得懂的图——重庆推进实用性村庄规划编制方略[J].资源导刊,2021(5):56-57.