

新时期国土空间规划中乡村规划实施问题研究

杨杰

贵州省地矿局测绘院

摘要：在城镇一体化建设及乡村振兴战略深化实施的过程中，衍生出一种新的规划理念，其为乡村规划，作用在于依托新时期国土空间规划体系为未来乡村发展及应对自然灾害而提供保障。在国土空间规划体系中，将乡村规划理念融入其中，促进乡村发展和相关工作的开展。当下，这种规划理念逐渐获得了社会的关注和认可。因此，有关乡村规划理念融入国土空间规划体系此类研究得到了国家及相关政府部门的大力支持，力在探寻乡村规划与国土空间规划体系相融合的作用和效果。本研究围绕新时期国土空间规划中乡村规划实施问题进行研究，总结乡村规划实践经验，做到因地制宜，依托于新时期国土规划体系指导美丽乡村建设与发展，推动我国现代化社会主义强国建设的进程。

关键词：新时期；国土空间规划；乡村规划；实施路径

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2023.10.054

国土空间规划体系中，以新时期为背景，分析乡村规划实施问题是一种新兴研究议题。乡村规划在新时期国土空间规划体系下，应当以什么形式来开展乡村规划工作，如何推动乡村规划和国土规划发展与建设，已成为学术界国土空间领域研究的热门话题。现阶段，国家及政府推出了相关政策，制定了多种规定和条例，目的就是为了使两者能够有效融合，进而形成相互促进，良性发展的关系。所以，为促进城乡一体化建设，缩小城乡经济差距，研究通过明确乡村规划完善国土空间规划体系的内在机制为依托，全面剖析国土空间规划中乡村规划实施存在的问题，并基于新时期国土空间规划为背景，结合相关问题，提出具有指导性、实践性的实施路径，为乡村规划工作合理、规范、有效开展提供依据。在我国发展战略中，国土空间规划是基本属性，在此基础上落实乡村规划，能够有效促进改革与发展的实施，为加强城镇化建设提供参考。

一、乡村规划完善国土空间规划体系的内在机制

在国土空间规划体系下，乡村规划的含义是通过对乡村空间的治理，有效规划乡村土地来促进乡村建设与发展，有助于深化国土空间治理机制，使国土空间规划体系更加完善。乡村规划在具体实施中，不仅要结合乡村发展的实际情况，根据不同地区发展的特殊性，提出科学有效的规划治理方案，还需采取“自上而下”的规划方式，将国土空间规划意志落实到乡村规划实际中，通过逐级传导的方式，以形成阶梯式国土空间开发与利用管理模式。基于现有的国土空间规划政策制度来看，目的是通过空间规划来加强国土空间的控制与治理，但考虑到国土空间囊括的空间范围较大，部分区域存在一

定的差异，较大的空间规划传导维度，难以实现一体化控制和治理。因此，乡村规划在国土空间规划体系中，可视为微观土地的控制和治理，将国土空间规划细分，通过对乡镇、村落土地空间进行合理规划，能够加强对县级以下土地空间管理与控制的有效性，为县级以下的乡镇及乡村土地空间合理开发与有效管控创造有利条件。通过乡村规划的落实，有效管理村域土地和空间尺度，能够提升底层空间运行控制可操作性和实效性，为国土空间规划多层次的传导与管控搭建有效桥梁，从而促进国土空间规划体系的优化与完善。

二、国土空间规划中乡村规划实施的问题

（一）乡村规划与乡镇发展相背离

我国乡村规划实施侧重点在经济、土地及安全等方面，尤其是新时期农村经济建设尤为看重，为构建现代化新农村，推动经济稳步增长，意义重大。但从乡村规划的落实效果来看，由于不同地区对乡村经济发展需求参差不齐，使乡村经济规划与建设流于形式。从乡村发展需求来看，可重复体现为乡村居民的生活需求，但就目前乡镇发展的目标来说，单一的发展目标，使乡镇无法向城市发展一样，注重经济、文化、医疗、教育一体化建设，且难以创造良好的工作机会，就业形势较差，薪资待遇与城市相比，也是“天差地别”。因此，考虑到乡镇发展目标与乡村规划目标相背离的因素，在乡镇发展大环境的影响，导致乡村规划工作无法顺利开展。即便在城镇化发展的推动下，有关乡镇一体化建设方案在具体实施中，具有较大偏差，乡镇各级政府不仅会因地区发展的限制而影响城镇化发展进程，还会受到多种因素的影响，使有关政策功能无法充分发挥，最终导致乡镇人口不断向城市迁移，在人口流失率不断提升的情况下，乡村规划就难以在人力资源紧缺的情况下落实各项建设工作。

（二）规划体系不够科学

乡村规划深受国土规划体系的影响，构建生态乡村，加强环境保护，助力生态环境建设已成为我国国土空间规划的要点，在生态乡村规划中，对乡村经济发展提出了较高的要求。但由于规划体系缺乏科学性，在实际落实中，受到工程施工的局限，难以推动乡村规划更深层次的建设与发展。其次，根据我国乡村发展现状来看，人口流失已成为不可改变的现实，大量年轻劳动力选择进城打工，多数乡村存留的人口均为老年人和留守儿童，在儿童群体和老年群体数量不断增加的趋势下，新时期国土空间规划体系的建设，着重对乡村薪资待遇和就业环境进行了深入思考，以社会发展的角度为切入点，考虑乡村社会经济问题，但从乡村规划工作开展的情况来看，并未融入社会学相关内容，整体规划

中缺乏科学依据，乡村规划并未结合乡村经济发展的实情，导致规划失衡问题日益严重，使乡村人口流失数量不断增加，由于规划体系缺乏科学性，最终引发新的社会矛盾。

（三）乡村空间权属关系不明确

目前，我国国土空间规划体系在实施乡村规划时，并未对乡村空间的权属关系进行明确界定，尤其是远期和近期关系及私有与公共空间关系的界定，定位模糊不清；同时，对国家和群体利益的关系，也没有做出明确界定。最终，由于乡村空间权属关系不够明确，引发了一系列因乡村空间权利与利益分配不均而出现的规划不合理、不规范等问题，产生了较多因公和私有关系界定不清的权属纠纷事件，且由于乡村空间远期与近期目标不够明确，使整体结构出现失衡与不协调的问题。基于乡村规划目前采用的规划方式，三权分置规划的效能仅表现为对近期空间合理规划，对于远期空间规划来说，毫无意义，无法实现物质空间权属与经济权属的有效协调^[1]。所以，权属关系不明确，无法为乡村空间有效规划提供保障，同时还会影响乡村权利分配、权益划分及资源调配，导致乡村规划的价值与意义无法体现，影响国土空间整体规划，使乡村经济发展受阻。

（四）区域发展失调

我国城市与乡镇经济发展水平差异较大，已成为常态化问题，且从我国乡村经济发展全局视角来看，不同区域乡村经济发展水平也存有较大差异，比如西南地区和西北地区的乡村经济发展，无论是增长速率，还是发展水平，都明显低于中部及东部地区。所以，基于区域发展失调的现状来看，导致我国新时期国土空间规划中乡村规划无法实现均衡发展，不利于国土空间规划体系的完善，且会影响国土空间整体规划方案的制定与实施^[2]。基于我国乡村经济发展区域失调的现状来看，在国土空间规划体系的影响下，乡村规划的实施需转变传统的乡村建设与发展理念，不能继续将发展重心放在单一的节点上，而要重视乡村经济建设与发展的整体规划，以全局发展的视角进行统筹规划；否则，不仅会影响乡镇与村庄协调合作，还会出现同质化竞争的现象，使乡镇之间无法开展深入合作，资源抢占现象频发，在恶性竞争的影响下，极易出现乡村脱离所处区域环境的情况。由此来看，乡村规划还需做到因地制宜，要基于不同乡村建设与发展的实际情况，依据新时期国土规划体系，才能为乡村规划有效实施提供保障^[3]。独立存在的乡村，无论是区域经济发展模式、发展条件及体系结构，都存在一定差异，如何在乡村规划中，有效对区域发展失衡的问题，已成为乡村规划实施及完善新时期国土空间规划体系的一大难题。

三、新时期国土空间规划中乡村规划实施的路径

（一）落实乡村振兴战略诉求

乡村振兴战略的提出无疑可对农村集体经济提供有效改善和帮助，使农村经济发展迎来一个时代的新机遇，这一战略不仅能够提升农业机械化以及农业现代化的发展，还能改善农村居民的生活水平和生活环境。在

新时期国土空间规划体系下，为实现乡村规划的有效实施，还需基于乡村振兴战略落实情况，重点落实乡村振兴战略诉求，为加强乡村现代化经济建设创造有利条件^[4]。基于乡村振兴战略发展的理念，从物质空间规划的角度出发，合理分配乡村空间功能及结构，以加强乡村规划的科学性，明确空间权属关系，优化乡村空间价值分配体系，依托于乡村现代化建设与乡村振兴战略落实，释放多元主体参与乡村规划，新型乡村空间运转形式，通过优化乡村空间体系，加强乡村空间治理与控制的有效性，推进城镇化建设与发展进程。此外，要明确乡村规划的目标，通过对乡村物质、组织及权属进行全面治理，以城乡一体化建设为依托，促进乡村空间用途管制，推动乡村振兴战略有效落实^[5]。图1为乡村国土空间规划体系。

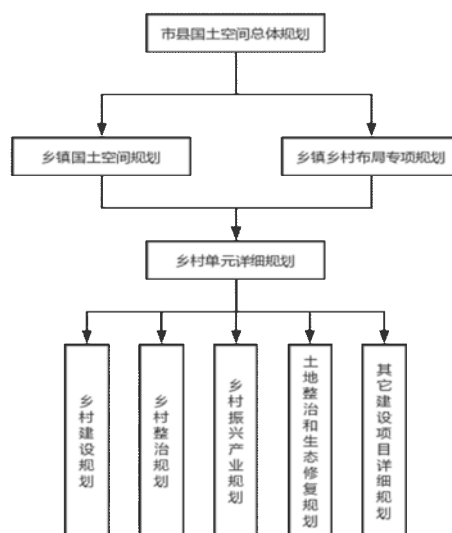


图1 乡村国土空间规划体系

（二）加强乡村空间生产治理

乡村规划在新时期国土空间规划体系影响下，规划建设的工作重心，要向乡村空间生产治理的方向转移，加强对乡村空间生产的治理，重视物质空间建设，协调多方主体行为，以均衡建设、科学发展为准则，落实新时期国土空间规划方案。乡镇各级政府需联合有关职能部门，以协同工作的形式，加强多方合作，引导社会资本，并加强监管，并结合乡村经济发展的实际需求，基于乡村经济发展现状，确立公权力在乡村规划中的核心地位，科学合理的处理公共事务，科学合理的调配社会资源，利用公权力来提高公共利益^[6]。此外，在乡村空间生产治理中，要以多元主体共同参与的治理方式，细化多种工作事项，落实各相关主体责任，以多方协调与合作的形式来提高乡村空间治理的有效性。图2为多元主体的乡村空间治理框架。

（三）合理规划乡村发展政策

政策是推动乡村规划工作开展的关键，乡村规划是否科学合理，关键在于制定的乡村发展政策是否合理、规范。目前，我国乡村规划的要点是以项目建设为主，切实依据新时期国土空间规划体系的要求，从乡村经济发展的角度进行充分考虑，目的是通过落实乡村规划，

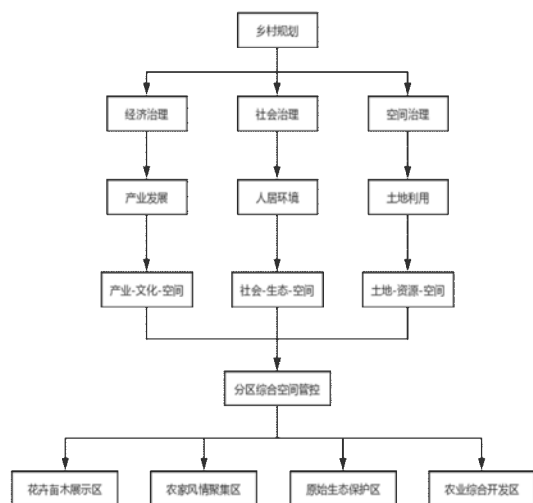


图2 多元主体乡村空间治理框架

加强空间治理，为农村地区带来良好的经济效益，进而推动新时代美丽乡村的构建与发展。但基于项目建设的刚性来看，考虑到农村未来长期性发展，短期提高乡村居民生活水平虽能改善人民生活现状，但大部分居民更加愿意乡村实现长期稳定的发展^[7]。所以，乡村发展政策制度的建立与实施，还需因地制宜，实现合理规划，从我国乡村整体发展全局进行考虑，制定满足乡村发展需求，且具有扶持性的政策制度，以政策扶持联合经济扶持的方式，主导乡村规划，在合理、规范且具有科学性政策的影响下，使乡村规划工作实施更加合理，提高乡村规划效率及质量水平^[8]。

（四）加强网络文化空间建设

在信息化、数字化等多种先进技术大力普及与应用的今天，乡村规划需重视科学技术的应用，基于互联网布局来加强网络文化空间建设。政府部门应加强与网络运营商的交流与合作，基于乡村网络建设情况，投入全新的网络设备，以全面优化乡村网络建设为目标，统筹规划乡村地区网络文化空间建设工作。组织乡村村民进行电商运营教育培训，通过专业培训，加强村民对网络技术的认识，并掌握计算机网络应用的基础知识与操作技能，正确认识电商与网络销售的形式，拓展农产品推广与营销渠道。利用网络文化空间来转变村民对农产品销售与乡村文化推广的传统理念，利用电商销售与网络推广的形式，为乡村带来更多的关注，并实现农民增收与增收，依托于农业现代化发展和网络文化空间的建设，营造良好的网络空间环境，为农村居民就业提供更多的选择，以网络空间规划的形式来促进乡村经济建设与发展，使互联网在乡村地区实现全面覆盖。

（五）小规模渐进式空间行动

乡村规划不仅要依据新时期国土空间规划体系，在政府部门领导的同时，还需更多居民的参与，充分利用乡村人力资源，才能提升乡村规划效率及质量。因此，为提高村民参与乡村规划的自主性与积极性，实现对乡村人力资源的有效调配，要充分考虑村民自身利益，采取小规模渐进式空间行动的方式，使村民在参加乡村空

间行动的过程中，能够从中受益，比如改善村民生活环境，提升生活质量水平等。只有村民生活质量及环境得到改善，才会有更多的村民自主参与到乡村规划中。

结语

现阶段，国际和平发展是主流趋势，乡村规划是每个国家未来发展的核心要素，乡村规划是基于国土空间规划体系下，很长一段时间内要坚持的一种理念，只有将其坚决贯彻到实际工作中，通过推动乡村振兴战略落实与城乡一体化建设，构建美丽、和谐的新农村，才能改善乡村居民生活环境，促进乡村经济发展。新时期国土空间规划中乡村规划的实施，要结合乡村实际发展情况，做到因地制宜，根据乡村地理形势，将规划重点放在农业用地与住房用地中，并从乡村居民生活、生产及空间利用等多个方面着手考虑，合理分配乡村土地资源，依据新时期国土空间规划体系，明确乡村发展目标与方向，基于“绿水青山就是金山银山”的发展理念，将绿水青山作为乡村规划的前提条件，以国土空间规划和乡村规划相互促进为依托，实现共同发展。本文通过指出国土空间规划中乡村规划实施的问题，并基于新时期国土空间规划体系和理念，提出乡村规划实施的有效路径，进一步丰富相关研究理论，有益于完善并优化国土空间开发及保护工作，为后续研究工作的开展提供参考。

参考文献

- [1] 詹智辉. 国土空间规划背景下乡村振兴规划编制方法探索——以广东省惠州市埔罗县公庄镇陂头神村为例[J]. 建设科技, 2023(07): 83-86.
 - [2] 官卫华, 杨梦丽, 朱晨. 乡村振兴战略实施下村庄规划管理制度创新——基于国土空间规划改革的南京实践探索[J]. 现代城市研究, 2023(02): 107-113.
 - [3] 王森, 王颖, 刘甜. 国土空间规划背景下文化旅游型乡村规划探索——以陕西省庙底村为例[J]. 城市建筑, 2023, 20(03): 153-157.
 - [4] 何子张, 邬晓锋. 村庄规划的困境与突破: 重构乡村国土空间详细规划体系[J]. 北京规划建设, 2023(01): 49-53.
 - [5] 范宝昌, 范佳琦. 国土空间规划下的东北地区乡村振兴策略研究[J]. 建筑设计管理, 2022, 39(11): 87-89+96.
 - [6] 侯为. 面向国土空间规划的乡村空间治理机制与路径[J]. 城市建设理论研究(电子版), 2022(33): 34-36.
 - [7] 冯旭, 王凯, 毛其智, 潘传杨. 国土空间规划体系下的乡村空间规划方法——基于规划与治理的一体化视角[J]. 城市规划, 2022, 46(11): 21-31.
 - [8] 付春艳, 宋扬, 高雄. 国土空间规划视角下的美丽乡村规划探析[J]. 美与时代(城市版), 2022(05): 55-57.
- 作者简介: 杨杰, 1988.5.8, 男, 汉族, 甘肃省平凉市, 工程师, 研究生, 研究方向: 国土空间规划、土地整治、生态修复。