

国土空间规划体系下的乡村振兴规划研究分析

杨柳

阳朔县国土空间规划服务中心

摘要：我国国土空间规划体系不断健全，但在乡村振兴的大背景下，乡村规划的编制和实施仍面临着诸多问题，并且在新时期，随着我国城镇化进程的加快以及城市居民生活水平的不断提高，农村地区人口流失、资源浪费现象日趋严重。因此，文章针对这些问题，从国土空间规划体系的角度出发，通过对目前我国乡村振兴规划存在的问题等进行研究，以期为我国国土空间规划体系下的乡村振兴提供一定借鉴和参考。

关键词：国土空间规划；乡村振兴；问题；策略

【DOI】 10.12254/j.issn.2096-6539.2023.15.032

一、国土空间规划体系基础上乡村振兴规划的实施原则

（一）秉承着可持续发展原则

在我国目前的国土空间规划体系中，乡村振兴是最重要的组成部分，在这一基础上，要对乡村振兴的发展目标、实施规划以及工作计划进行统一的管理和规划。在开展乡村振兴工作的过程中，一定要对各个规划区域进行整体化的把控，不能单纯地对某一个区域进行重点规划，而是要将所有区域进行有效联系，实现各区域间的相互协作。另外在对乡村振兴开展规划的过程中，一定要充分结合我国当前发展现状，合理分析国家所给予乡村振兴发展的扶持力度，然后制定出详细的实施规划和战略目标等内容，进而实现资源和资金的有效整合。

（二）秉承着因地制宜发展原则

在我国乡村发展过程中，在国家的整体规划下，因地制宜是非常关键的内容，其是国土空间规划体系下实现乡村振兴的主要途径。通过在实际工作中不断实践，在乡村地区对自然资源进行科学地整合，进一步提升乡村发展水平和质量，为实现乡村振兴提供了重要的基础保障。

在国土空间规划体系基础上对乡村振兴进行规划，应当坚持因地制宜的原则，结合当地实际情况对自然资源进行有效地整合和科学的规划，制定出具有科学性和合理性的方案。这样做的目的在于可以将自身区域内农业发展、生态保护以及区域经济等方面相结合，可以全面提升当地农村建设水平和质量。

（三）秉承着以人为本的发展原则

在乡村振兴规划中，需要将人的因素作为重点，将农村居民的生活质量、幸福指数作为重点进行考虑，在进行乡村振兴规划中，需要将乡村居民的生活质量、幸

福指数等因素作为重点考虑对象。

（1）在乡村振兴规划中，要对农民群众进行一定的调查分析，了解农村地区的主要人口以及生活水平，为保障农村人口能够有效地参与到乡村振兴规划中提供一定的数据支撑。

（2）在进行乡村振兴规划时，需要对当地的发展水平和人均收入进行一定的分析和评估，综合考虑当地土地、气候、自然条件等因素，为农村地区制定合适的发展计划。

二、国土空间规划体系下的乡村振兴规划中存在的问题

（一）农村用地缺乏集约化，严重破坏土地资源

（1）在土地利用方面，由于在以往的农村地区用地规划中，缺少对土地利用集约性的引导，导致农村地区建设用地没有形成规模效益。由于土地资源缺乏集约化，农村地区的建设用地分布散乱，使城镇周边农村的土地资源被大量占用，导致部分耕地面积被闲置。在农村地区进行土地规划时，由于对农村地区建设用地缺乏集约化和科学的管理，使得农业用地和建设用地之间存在严重的矛盾。在部分农村地区，由于缺少对土地规划和管理等工作的开展，导致其建设用地大量减少，部分农民只能靠外出务工来维持基本生活。在部分乡村地区，甚至出现了“空心村”的情况。

（2）在建设用地方方面，由于缺乏对土地资源集约利用意识和规划引导、不合理开发等问题，导致农村地区建设用地大量集中到城镇周边地区，这一情况不仅影响到了农村地区的土地利用效率，同时也严重影响了土地资源的可持续发展。在当前乡村振兴战略实施中，农村地区建设用地的集约化利用成了十分重要的问题，也是目前农村地区进行乡村振兴规划工作中存在的主要问题之一，这一问题在很大程度上影响了农村地区土地资源的集约利用。

（二）监督不到位，土地资源的破坏严重

国土空间规划体系下的乡村振兴规划在执行过程中，存在监督不到位、监管不力的情况，部分地区规划部门不能严格履行工作职责，农村土地资源被严重破坏，一些违规建设和违章建筑的现象屡见不鲜。在监管过程中，应加大监督力度，进一步规范和约束农村的土地利用行为。此外，一些地方政府对乡村振兴规划不够重视，缺乏对乡村振兴规划的监管能力，这也导致了农村土地资源被破坏。此外，相关部门应加强对国土空间

规划体系下的乡村振兴规划的监督力度，保证土地资源得到有效利用，实现城乡一体化发展。

从现实情况来看，我国的乡村振兴规划编制质量差，主要表现在以下几个方面：第一，部分地区没有开展详细的调研工作，只是对乡村现状进行了大致的了解，而对于乡村未来发展趋势、乡村经济、农民生活、乡村建设等内容并不了解，甚至缺乏对农村居民的调研；第二，部分地区没有充分结合当地的实际情况进行规划工作，部分地区只注重对城市建设进行规划，没有充分结合当地的实际情况和特色进行乡村振兴规划；第三，在编制过程中没有对乡村建设用地进行严格管理，这也导致了部分农村地区出现了违规建设或者违章建筑等现象。

（三）产业结构较为单一，规划链条不完整

从目前我国的乡村振兴规划来看，大多数乡村的经济发展仍然较为单一，其主要是以第一产业为主，其他的产业发展较为薄弱，缺乏与社会经济发展相适应的产业结构。同时，由于我国大部分地区的城市化进程较为缓慢，导致城市和乡村之间存在较大的差距。很多地区农村的现代化水平仍然相对落后，与城市相比存在较大的差距。由于城市在经济发展过程中更具有优势性，因此会导致部分乡村地区的经济发展较为缓慢。从国土空间规划来看，许多村庄缺乏足够的土地资源和丰富的生态资源，因此在未来的发展过程中将面临着产业结构较为单一、资源利用效率低下等问题。

同时，一些乡村地区的地理位置相对较好，但是由于缺乏产业的支持和技术支持，因此在发展的过程中存在诸多问题。从国土空间规划体系来看，农村地区缺乏完善的产业链，一些地区的经济发展严重依赖于农业发展，无法实现多元化发展。因此，需要进一步优化产业结构，实现经济产业和生态环境的协调发展。从目前我国的乡村振兴规划来看，很多地方在进行乡村振兴规划时仅仅考虑到了经济和生态环境的发展，并没有考虑到农村居民的实际需求，导致产业结构较为单一、资源利用效率较低、农业种植比较粗放等问题存在很大程度上，对乡村振兴规划的效果产生了较大的影响。

三、国土空间规划体系下的乡村振兴规划优化策略

（一）加强农村用地的集约节约利用效率

国土空间规划体系下，在对乡村土地资源进行统筹整合的过程中，要注重对乡村土地资源的集约节约利用，要综合考虑乡村发展与农村土地资源之间的关系，在保证乡村土地资源不被过度开发的前提下，全面提高乡村建设用地的集约利用效率。例如在对农村建设用地进行整理、归并、置换时，要严格控制农村建设用地总量，提高土地利用效率，尽可能地减少占用耕地面积。

在对农村建设用地进行整治过程中，要充分考虑到对周边生态环境和生态系统的影响，合理布局乡村产业结构和功能分区，同时还要做好农用地转用审批、征地管理等工作。

在开展农村土地整治时，要深入挖掘乡村闲置土地资源，通过采取退耕还林、退耕还草、退耕还林工程等方式，将废弃和荒废的土地利用起来，尽可能地提高耕地使用率，实现农村土地资源的可持续利用。在对乡村建设用地进行综合整治时，要充分考虑到农村居民生活环境的实际需要，尽量做到拆旧建新、分散安置、集中居住等，通过合理规划、合理布局、科学编制土地利用总体规划，提高土地利用效率，更好地促进乡村振兴建设。

此外，在进行乡村建设用地的整理和归并过程中，要严格控制建设用地总量，合理布局乡村产业结构和功能分区，尽量减少占用耕地面积。同时还要结合乡村不同地区的实际情况，对土地利用结构进行合理优化，充分利用现有农村闲置建设用地，对城镇周边或交通便利地区的村庄，进行“拆旧建新”或“拆旧建新+村庄整治”等方式来提高土地利用效率。

同时在进行农村建设用地整治过程中，还要深入挖掘乡村闲置建设用地资源，充分利用废弃或荒芜的农村土地资源，并对其进行综合开发利用，通过将闲置资源转化为建设用地来改善乡村人居环境。

（二）加强国土空间规划与用途管制的融合监管

为了有效解决乡村振兴中的土地资源利用问题，可借助“多规合一”的模式，结合乡村振兴规划的发展目标，来强化国土空间规划和用途管制的融合监管，制定完善的土地管理政策，加强对土地使用情况的监督检查，确保土地资源得到高效利用。

首先，要加强对国土空间规划中用地规模、结构、布局等方面的监管，确保各类土地资源的合理分配与利用。同时还应注重对空间和结构管理监督。空间和结构管理监督是指对空间利用情况进行监督，检查各类用地的结构是否合理；在空间和结构管理监督中，要加强对建设用地总量、占用耕地数量以及耕地质量等的监管，确保各类用地能够满足乡村振兴规划的发展目标。

其次，要严格控制各类建设用地数量和规模，加强对建设项目用地使用情况的监管与审查。对于未落实规划指标、用途管制以及违规使用土地等问题都要严格审查，并根据审查结果采取相应措施。

最后，要结合乡村振兴规划，优化农村土地利用结构，减少土地浪费和不合理用地现象。对建设用地使用情况进行定期监测和检查，防止出现违法违规用地行为。期间需要落实以下要点：

(1) 优化建设项目用地审批程序, 简化建设项目的用地审批手续, 降低建设项目用地审批成本。同时, 要加强建设项目用地批后监管, 加强对建设用地使用情况的跟踪检查, 对于违法违规用地行为要及时处理。此外, 还要严格查处违反土地管理法律法规的行为, 严厉打击非法买卖土地以及违法违规占地等行为。

(2) 加强对“三旧”改造和城市更新的管理, 优化土地开发利用方式和布局。例如, 在编制农村土地整治规划时, 要科学确定整治目标, 确定整治的范围、规模以及时序等; 还要完善配套设施, 制定好乡村振兴规划与土地整治规划之间的衔接策略, 确保二者能够实现有机融合, 合理有效利用土地资源;

(3) 对农村存量建设用地进行整合利用和整理盘活, 结合乡村振兴规划的发展目标来引导建设项目选址与布局。例如, 在规划建设农村公路时, 可将农村闲置用地的整合利用纳入进来, 将其作为道路建设用地指标, 并将其纳入年度计划中来。此外, 还应加强对存量建设用地的整合盘活工作, 提高土地利用效率。

(4) 制定科学合理的土地利用总体规划, 提高土地使用效率, 来落实城乡建设用地增减挂钩制度。科学编制土地利用总体规划, 做好用地规模的控制, 进一步优化建设用地结构, 合理安排城乡建设用地规模。同时, 要严格控制建设用地增量, 对占用耕地、基本农田、生态保护红线以及城镇开发边界等都要严格把关。

(三) 构建地区特色历史文化产业链

乡村是中华优秀传统文化的重要组成部分, 是民族文化的历史积淀。从产业发展角度来看, 乡村产业要有地域特色, 文化是产业发展的灵魂。因此, 在国土空间规划体系下要加强对历史文化资源的保护和开发, 构建地区特色历史文化产业链, 提高地区经济效益和社会效益。

首先, 从产业定位方面来看, 乡村历史文化资源是乡村产业发展的重要依托。在产业发展中要重视对乡村历史文化资源的开发利用, 将其与其他类型资源进行合理整合, 推动乡村地区产业结构调整; 其次, 在地域文化定位方面要注重乡村地区特色旅游产业的开发和利用, 将乡村地区旅游资源与历史文化进行有机结合; 再次, 在地域文化开发方面要注重对乡村历史文化的传承与发展, 注重对乡村地区历史文化资源的保护, 确保乡村历史文化资源的可持续发展;

最后, 在地域产业开发方面要注重对乡村历史文化资源的保护与利用, 在尊重当地传统民俗及民风民情的前提下进行合理开发与利用。

在产业布局方面, 要科学选择适宜于乡村发展的产业类型, 大力推动农旅融合、文旅融合等新兴业态发展, 实现产业融合发展; 在产业布局方面要根据不同类

型区域制定不同的发展策略, 实现差异化发展; 在产业特色定位方面要注重对区域历史文化资源的传承与发扬, 促进乡村地区历史文化与旅游、农业等产业的有机融合。

结束语

总而言之, 乡村振兴的推进需要国家政策的大力支持和鼓励, 而规划正是实现乡村振兴的重要手段, 也是推进乡村振兴战略顺利实施的基础和前提。因此, 在国土空间规划体系下, 必须要转变观念, 提升认识, 立足于新时期农村发展的现状, 进一步优化乡村规划, 加大对农村地区资源的整合力度, 这样才能为乡村振兴战略的顺利推进提供更加有效、可靠的保障。本文从国土空间规划体系下的乡村振兴规划要点、存在的问题以及解决措施等方面进行了详细探讨, 为今后乡村振兴战略实施提供参考。

参考文献

- [1] 赵立滨. 国土空间规划背景下乡村振兴战略实施途径[J]. 城市建筑空间, 2022, 29(S2): 146-147.
- [2] 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.
- [3] 冯旭, 王凯, 毛其智等. 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.
- [4] 冉得天. 国土空间规划体系下的乡村振兴规划研究[J]. 居舍, 2022(10): 13-15.
- [5] 李彬. 国土空间规划体系下的乡村生态振兴探析[J]. 乡村科技, 2021, 12(33): 28-30.
- [6] 常鹏君. 国土空间规划背景下的乡村振兴发展模式研究[J]. 冶金管理, 2021, No. 421(11): 167-168.
- [7] 陈小卉, 闰海. 国土空间规划体系建构下乡村空间规划探索——以江苏为例[J]. 城市规划学刊, 2021, No. 261(01): 74-81.
- [8] 李开明, 岳丽莹, 李开顺. 国土空间规划体系下乡村空间规划框架的优化策略[J]. 规划师, 2020, 36(24): 28-34.
- [9] 冀秀娟. 国土空间规划背景下乡村振兴发展模式研究[J]. 华北自然资源, 2022, No. 110(05): 118-121.
- [10] 邹克润. 国土空间规划体系下实用性村庄规划编制方法研究[D]. 东华理工大学, 2022.
- [11] 蒋琼玉, 吴明哲, 吴俊安等. 国土空间规划体系对乡村振兴战略的影响研究[J]. 资源与人居环境, 2022, No. 279(03): 33-36.