

国土空间规划背景下村庄规划实施的评估实践

王宇

张家口市自然资源和规划局桥西分局国土资源服务中心

摘要：随着城市化进程的加速，国土空间规划变得越来越重要。村庄规划作为国土空间规划的重要组成部分，其实施效果直接关系到农村地区的发展和农民的生活质量。为了更好地了解村庄规划实施情况，本文将重点探讨评估实践的内容和实施效果。

关键词：国土空间规划；村庄规划；评估实践

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2024.02.044

一、国土空间规划概念

国土空间规划是指对国家陆地国土空间进行合理规划、综合利用和开发，以实现国家经济社会的可持续发展和人民群众的福祉。国土空间规划是国家空间发展的指南，是各类开发保护建设活动的基本依据，是实现生态文明建设的重要手段。国土空间规划的出台背景是国家经济社会的快速发展和人民群众对生活环境的日益关注。其目的是通过对国土空间的合理规划，实现国家资源的优化配置，促进经济社会的可持续发展，提高人民群众的生活质量。国土空间规划的基本原则是科学性、前瞻性、公平性和可持续性。

首先，国土空间规划是保障国家安全的重要手段，通过对国土空间的合理规划，防止敌对势力的渗透和破坏，保障国家的政治安全和军事安全。其次，国土空间规划是促进经济社会可持续发展的重要手段，通过对土地、水、矿产等自然资源的合理利用和开发，保障经济的持续发展。最后，国土空间规划是保障人民群众切身利益的重要手段，通过对公共设施、生态保护、文化保护等方面的规划，提高人民群众的生活质量。

国土空间规划的流程包括规划的前期工作、规划方案的制定、规划方案的评估、规划方案的批准实施等。前期工作主要包括对国家经济社会发展的调查和分析，对自然资源的调查和评估等。规划方案的制定包括制定土地利用规划、基础设施建设规划、生态保护规划、文化保护规划等。规划方案的评估主要包括技术评估、经济评估、社会评估等。规划方案的批准实施主要包括对规划方案的审批、实施监督等。

国土空间规划的内容主要包括土地利用规划、基础设施建设规划、生态保护规划、文化保护规划等。土地利用规划主要包括对各类用地的布局、规模、结构等进行规划，以实现土地资源的优化配置。基础设施建设规划主要包括对交通、水利、能源等基础设施进行规划，

以实现基础设施的完善和升级。生态保护规划主要包括对自然保护区、生态修复区等进行规划，以实现生态环境的保护和修复。文化保护规划主要包括对历史文化名城、名镇等进行规划，以实现文化遗产的保护和传承。

二、国土空间规划中村庄规划的内容

国土空间背景下的村庄规划内容包括整体统筹规划及明确近期建设两大方面。整体统筹方面涵盖统筹村庄安全和防灾减灾、村庄发展目标、产业和建设空间、历史文化的传承保护、耕地以及永久基本农田保护等。而需要明确的主要是近期有待实施的项目，总结起来，包括以下几个方面：第一：村庄总体规划，村庄总体规划是村庄发展的战略性规划，旨在明确村庄的发展方向和目标，优化村庄空间布局，提升村庄整体发展水平。该规划需结合村庄的区位、资源、人口、经济等因素，制定科学合理的发展策略，并对村庄内部各要素的配置进行全面规划；第二，村庄建设规划，村庄建设规划是对村庄基础设施、公共服务设施和村民住宅等进行建设和改造的规划。该规划需以村庄总体规划为指导，合理安排各项建设用地和空间，提高土地利用效率，同时注重传统文化的传承和保护；第三：村庄产业规划，村庄产业规划是根据村庄的资源、区位、人口、经济等因素，合理规划村庄产业布局，包括第一产业、第二产业、第三产业等。

该规划需注重协调各产业间的关系，促进村庄产业融合发展，提高村庄经济实力；第四：村庄土地利用规划，村庄土地利用规划是以土地利用规划为手段，加强对村庄土地资源的保护和合理利用。该规划需遵循可持续发展的原则，确保土地资源的可持续利用和各项建设的需要；第五：村庄环境保护规划，村庄环境保护规划旨在加强对村庄环境的保护和治理，制定各项环境保护措施。该规划包括垃圾分类、污水处理、环境保护设施建设等，以保障村庄环境质量，维护生态平衡；第六：村庄历史文化保护规划，村庄历史文化保护规划是为了保护村庄的历史文化，制定历史文化保护措施。

该规划需防止历史文化资源遭到破坏，同时促进历史文化遗产，提升村庄的文化底蕴；第七：村庄公共服务设施规划，村庄公共服务设施规划是为完善村庄的公共服务设施，提高村庄的服务水平而制定的规划。该规划包括文化教育、医疗卫生、社会福利等公共服务设施的建设，以保障村民的基本生活需求；第八：村庄交

通规划,村庄交通规划是对村庄的交通进行全面规划,包括陆地、水上、空中等不同方式,构建便捷的交通网络,方便村民出行。该规划需结合村庄的实际情况,优化交通布局,提高交通效率;第九:村庄水利规划,村庄水利规划是对村庄水利事业进行规划,包括农田水利、水系、泵站等。该规划需以提高村庄防洪抗旱能力为目标,保障村民生命财产安全,同时促进水资源的合理利用;第十:村庄能源设施规划,村庄能源设施规划是规划建设能源设施,包括太阳能、风能、水能等可再生能源设施,为村庄提供稳定的能源供应。该规划需注重传统能源的改造和利用,提高能源利用效率。

三、村庄规划实施评估体系构建

(一) 评估对象

对A区284个已批复村庄规划的行政村实施评估,整体的评估区面积为1099km²,占据A区土地面积的67%;评估区人口约46万人,占A区常住人口的33%。

(二) 评估体系

A区目前实施的村庄规划为一轮“全覆盖式”,完整的规划体系表现出围绕实施目标进行规划的特点。因为A区目前的村庄规划内容体系庞大,在构建评估体系指标时,核心基础就是对村庄规划内容体系的覆盖,根据国家、省、市、区最新的发展规划,充分结合所在区域村庄规划编制与实施的需求,联合应用不同类型技术,通过“从上到下”和“由下到上”的彼此补充方式来确定评估指标。首先应用“从上到下”的评估模式展示规划意图和效果,然后再通过“由下到上”的评估模式对实施成效进行反馈。以“符合性内容评估、成效评估、合理性评估、公众参与评估”的评估方式为核心,构建可以表现乡村发展质量和成果的创新型规划实施评估体系,如图1所示,可以对规划实施成效和存在的问题进行全面展现,为相关部门今后对村庄规划编制与实施提供决策依据。

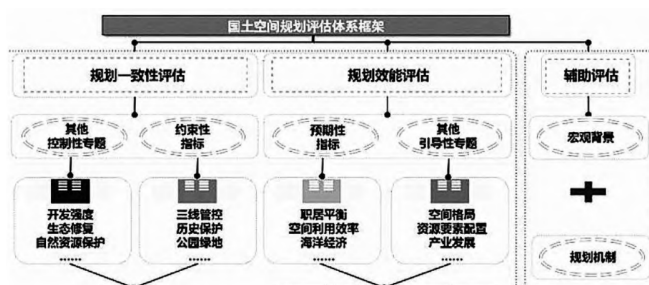


图1 国土空间规划背景下村庄规划实施评估框架图

四、村庄规划实施的评估实践

(一) 符合性内容评估

(1) 生态空间控制方面

根据A区生态红线和编制村庄规划建设用地要求,在2019~2022年的美丽村庄规划中,在45个规划编制的村庄中有17个达不到生态保护空间控制评估的标准,另外28个符合控制评估的标准。

(2) 永久基本农田空间控制方面

已经列入编制的村庄规划,都已经完全对接土地总体利用规划,在45个规划的村庄中有3个村庄规划与永久基本农田空间控制评估标准不符。

(3) 历史文化保护空间控制方面

在国土空间规划背景下的村庄规划过程中,有些历史文化没有纳入规范的范围,无论纳入与否,都要提出对应的保护或者发展的方案。评估结果显示,在45个列入规划编制的村庄中全部能够满足历史文化保护空间控制的评估标准。

(4) 灾害因素和安全防护控制方面

已经列入规划编制的村庄多数都可以知晓本地极易发生的自然灾害,并制定了防灾的安全预案和行之有效的措施,只有少部分村庄的调查研究程度不够深入。评估显示,列入编制的45个村庄的规划完全可以满足灾害因素以及安全防护空间控制评估的要求。

(二) 合理性内容评估

合理性评估主要包括两个方面的内容:村庄规划指标合理性评估和村庄建设用地空间布局合理性评估。其中,村庄建设用地空间布局合理性评估,主要评估村庄的建设用地有无侵占林业用地、一般农业用地,是否避开了国防光缆、高压电线、输油管道、长输天然管道等特殊的设施,在与上述设施不发生冲突的前提下,与公用设施、饮用水源地、易燃易爆场所、历史建筑、有污染隐患的工业企业、公路、铁路、电力线路、村庄道路等保持安全的距离;村庄规划指标合理性评估,主要是评估绿地覆盖率、人均道路面积、公用设施用地面积、人均公共服务等指标是否合理。评估的要点是对村庄规划合理性内容进行明确,针对规划不存在很大难度的村庄,可以优先对村庄规划进行修改;针对村庄规划修改难度较大的村庄,有必要对违背土地总体利用规划的地方,遵循综合国土空间规划实施和完善。

(三) 实施成效评估

本文详细梳理了目前村庄用地布局和规划项目,并进行物质空间的落实,对建设项目和用地布局进行评估,客观分析实施效果并进行说明。针对规划建设层面,该区的284个行政村共有1717个村庄规划项目,项目实施率达到48%。其中,有59%实施率为环境整治类项目、55%的实施率为道路建设类项目,达到了良好的实施效果;涉及新农村和美丽乡村建设项目实施率高达

100%。实施效果评估一般包括对村民住宅、经济类等建设用地的规划落实情况的评估。除了村庄规划的建设项目之外，该区的四个镇区域内有大规模产业平台和重要的产业园区，因为出让的土地面积在不断增加，该区域的土地价值达到最高，也将成为广州市典型的土地出让核心区，原有的村庄规划模式已经不适合某些村庄。同时，要实施最新土地利用状况的评估分析，村庄的建设用地中还没有建设的规划用地为8.84km²，其中批复后没有建设的土地为1.17km²，没有批复也没有建设的土地为7.67km²。可以在国土空间规划中，保证已有的建成用地规模，之后利用新模式以及通过区域用地规模腾挪，让村庄规划更有力度，推动乡村振兴的步伐。

（四）公众参与评估

针对村庄规划编制和实施中存在的各种问题，可以利用管理、实施、公众参与等进行评估，调查村民对于规划的满意度、认知度和参与度。既有的村庄规划的公众参与工作体现在全过程的规划编制中，具备灵活、多样化的形式。同时，协同参与的各方包括镇政府相关部门、村屯规划编制单位等。该调查结果表明：村民能够了解村庄规划编制过程的比例为67%，可以亲身参与规划编制的比例为75%；各级干部很满意村庄规划的实施效果，广大村民对村庄规划的满意度、认知度和参与度都很高。在未来的村庄规划中，有必要尝试多元化的参与方式。

五、对村庄规划优化和管理的建议

（一）创新规划思路

科学的规划思路可以为规划工作的开展提供理论指导，因此，规划部门必须从思路着手，对其进行优化，以实现实用性村庄规划工作的创新。首先，村庄规划要与上位规划相互协调，并参照上一级国土空间规划方案对现有的乡村规划方案进行灵活调整，对乡村现有的土地资源与产业结构进行统筹，并实现合理规划。其次，要着重提升乡村居民的公众参与度，并以提升居民生活水平作为规划工作的出发点在开展规划过程中，要优先对村庄地区现有的基础设施进行完善，明确村庄职能，并实现聚集式发展。通过发展第三产业，促进对乡村地区产业结构的优化升级，进而充分挖掘乡村地区的经济发展潜力。最后，在实用性村庄规划过程中，要根据不同地区村庄的实际需求，对当地的自然环境与资源进行合理规划，并在充分遵循当地居民意愿的前提下，制定符合村庄发展规律的规划方案。这就需要规划人员做到因地制宜，在规划方案制定前，要深入当地进行实地调研，充分考察自然环境及民风文化等要素，为后续的规划思路创新与方案优化打下坚实的基础。

（二）可持续发展规划

近年来，随着环保意识的不断增强，人们对居住环境提出了更高的要求。但部分地区存在经济发展需求与环境保护工作之间的矛盾，一些乡村为了发展经济，盲目引进对环境污染较大的工业企业，虽然短期内提升了经济效益，但从长远角度看对自身的发展十分不利。首先，在实用性村庄规划理念下，规划部门要在经济发展与环境保护之间找到平衡点，在不对生态造成较大影响的前提下，评估入驻企业，选择污染小、经济效益理想的企业。此外，可持续发展的实现还必须以乡村实际需求为依据，制定针对性的政策性规划，并在国家政策的指导下，进行科学、有效的乡村规划。各政府部门也要积极参与，制定出符合乡村地区实际情况的激励政策，进而提升乡村居民的参与度，加快规划战略的实施。最后，要做到立足乡村自身资源优势，合理利用村庄资源，提高资源使用效率，从根本上避免村庄资源浪费，真正意义上实现乡村振兴建设的可持续发展。

（三）加强集体经营性建设用地的合理使用

土地资源是农村地区居民生产生活的基础性资源，因此，提升对土地资源规划的合理性对于实用性村庄规划工作的顺利开展具有十分重要的意义。目前，我国在对土地的使用和规划中，已将集体经营性建设用地入市作为乡村土地的建设目标之一。在具体的规划工作中，要明确入市的土地资源，并实施科学的规划管理，最后以文件形式，对土地的使用性质与开发指标以文件形式进行公示，加强监管，坚决杜绝滥用土地资源的行为。

六、结语

综上所述，在国土空间规划的背景下，村庄规划实施评估是一项重要的任务。通过评估实践，我们可以更好地了解村庄规划实施的情况，发现的问题，提出改进措施，为未来的村庄规划提供参考，希望未来更多的学者和实践者能够关注和研究这一领域，为推动我国村庄规划事业的发展作出贡献。

参考文献

- [1]刘俊杰.国土空间规划体系下的乡村振兴规划探讨[J].智能建筑与智慧城市,2023(09):54-56.
- [2]陈前虎,章建明,李筱曼等.杭州市乡村地区国土空间规划的传导及协同策略探索[J].小城镇建设,2023,41(09):22-29.
- [3]黄凯迪,许旺土,张薇.交通规划与国土空间规划的协同发展思路——基于事权协调视角[J].城市规划,2023,47(09):96-107.
- [4]黄陈勤,生辉,郭生彦.国土空间规划背景下“多规合一”实用性村庄规划的编制[J].中国住宅设施,2023(08):129-131.