

# 国土空间规划体系下的村庄规划探讨

荣燕燕

山东大卫国际建筑设计有限公司

**摘要：**近年来，乡村振兴战略成为我国发展的主要方向，预计到21世纪中叶真正实现乡村的全面振兴。科学的村庄规划是乡村振兴战略实现的重要基础，2019年5月，国务院发布了《中共中央国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》，这一纲领性文件提出了构建“五级三类”国土空间的规划体系，村庄规划属于其中的重要组成部分，同年，自然资源部发布了《关于加强村庄规划促进乡村振兴的通知》，强调村庄规划是法定规划。总而言之，村庄规划是当前乡村振兴战略的主要方向，且现行村庄规划存在比较明显的不足，对其进行研究具有一定的现实意义。

**关键词：**国土空间规划；村庄；规划

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2024.02.046

## 一、国土空间规划管理的原则

### （一）统筹发展原则

国土空间规划管理需要遵循一定的原则，首先就是统筹发展原则。国土空间规划要在资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价的基础上，科学有序统筹布局生态、农业、城镇空间，划定生态保护红线、永久基本农田和城镇开发边界，优化国土空间结构布局，开展好生态保护和治理修复工作，加快基础设施和公共服务设施建设，突出当地的地域特色和历史文脉<sup>[1]</sup>，真正实现在历史传承和资源保护中实现高质量规划和开发。

### （二）循序渐进原则

国土空间规划管理还要遵循循序渐进的原则。国土空间规划是一项系统性工程，不可能一蹴而就，国土空间规划编制要从底层入手，在遵循经济社会发展规律和自然规律的基础上，以层层递进的方式来做出科学的规划编制<sup>[2]</sup>，以更好满足经济社会发展的实际需求，避免出现规划的多次变动，真正实现一张蓝图干到底。

### （三）可操作性原则

国土空间规划管理还要遵循可操作性原则。国土空间规划要想有效的落实落地，就必须要进行充分的前期论证，包括可行性论证和可操作性论证，对于提出的总体规划、详细规划以及专项规划，要结合区域发展目标、要素布局以及实施条件等进行全方位的分析、评价，尽可能减少在后续落实中理论和实践之间的差异，真正做到切实可行和综合施治<sup>[3]</sup>。

## 二、国土空间规划背景下村庄发展与规划面临的新态势与新要求

### （一）集体经营性建设用地入市

集体经营性建设用地入市是乡村国土空间规划相关法规的重要突破。具体包括：（1）明确了集体经营性建设用地入市的基本前提，将集体建设用地入市纳入法定管理，在此基础上，村庄规划也应当建立在确权登记完整的基础上，对村庄建设用地分类进行进一步细化，同时结合自身实际情况，合理规划范围、布局等内容；（2）细化了集体经营性土地入市规则，对村庄规划在统筹建设用地空间布局上提出了更加精细的要求。

### （二）耕地保护要求更突出

耕地保护要求更突出也是乡村国土空间规划相关法规的重要内容。具体而言，在当前国土空间规划领域，相关法律非常明确地强调了国家对于耕地红线的高度重视，对于耕地性质转换的行为高度关注。

### （三）土地征收管理更严格

土地征收管理更严格也是乡村国土空间规划相关法规的重要内容。具体而言，新的法律对可征收土地的范围进行了重新规定，在原来的基础上显著缩小了可征收范围，对于非成片开发的征地行为采取了严格的控制策略。通过对相关法律内容进行深入研究可知，其目的在于促进、引导农村集体用地的开发与利用。

### （四）宅基地保障更明确

宅基地保障更明确也是乡村国土空间规划相关法规的重要内容。具体而言，相关法律对于农民自身拥有的宅基地进行了明确规定，着重强调了宅基地的保障性质，明确提出了村庄规划对于宅基地指标、范围、布局的控制要求，极大提升了村民在乡村规划中的主体地位<sup>[4]</sup>。

## 三、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

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，制订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）积极收集村庄信息

由于发展程度与具体情况不同，各村庄之间的基本信息存在较大差异，这就需要规划部门的工作人员做好实地调查工作，科学收集村庄信息。在信息收集过程中，村庄的区位条件、自然资源、历史文化、人口数量、土地资源、交通情况及生产生活设施等都是重要信息要素。收集与分析各项信息，可以初步判断村庄的发展情况，并为后期的实用性规划工作提供必要的信息支持。在此过程中，工作人员要深入村庄居民，通过实地访谈或调查问卷等形式收集各类信息，保证信息的真实性，并做好相关记录，满足编制实用性村庄规划的需求。

### （三）着重发展地方产业

带动乡村经济发展是实用性村庄规划工作中的重要内容。首先，需要对村庄现有的一、二、三产业的布局及所占比重进行调研，充分了解当地发改委、自然资源、生态环境、农业农村等国家部委和各个部门所发布的产业发展相关政策，并在作出科学研判后对该地区的产业结构进行规划。在此过程中需要注意的是，虽然要重视地区经济的发展，但也要充分考虑村庄的未来发展趋势，不能以破坏生态环境为代价而实现对经济的增长。其次，信息时代的发展为农村地区的第三产业发展带来了较大机遇，规划部门应做到与时俱进，充分挖掘乡村地区的区位优势，大力发展乡村旅游产业，如农家乐、果蔬采摘或花卉市场等，以此提升第三产业在农村经济发展中的比重，科学运用土地资源，进而解决乡村地区产业结构单一的问题，在提升农村地区居民收入的同时，实现可持续发展。

### （四）实行由上到下的精准协调规划模式

区域政府中村庄规划管理人员在执行相关工作内容时，如果村民的实际参与度不足，就会使村庄规划工作在推进的进程中存在许多问题，不仅无法使众多有效的措施顺利进行，还会拖延实现乡村振兴战略目标的进度，无法有效地带动区域经济并提高地方综合发展实力。对此，村庄规划工作中，相关管理人员可以依据实际情况建立由上到下或者由下到上的精准协调规划模式，在该模式实际运行时，管控人员不仅可以将村民作为村庄规划的主体，还能通过与村民之间的积极沟通和交流，了解村民在后续发展过程中的实际所需，以便提升规划方案在应用过程中的针对性和可行性，可以避免规划工作出现村民实际参与度不足的问题，可以让村庄规划工作在村民和相关管控人员的共同努力下快速且高质量地完成。例如，村庄规划管理人员为了使规划模

式运行能更加协调，可以依据实际情况组织当地的规划师参与各项管控工作，当地规划师在工作过程中主要的优势便是可以全面考察和了解村民的日常及工作，还可以借助丰富的机会与村民开展积极的协调沟通，这样不仅可以协助村庄规划管理人员有序开展各方面的规划工作，还能在有效管控措施实际执行的过程中让村庄规划和各方面规划工作得到更好的融合，为提高村庄整体规划效果奠定基础。另外，村庄规划工作中相关管理者也可以组织乡村与规划师加强联合，区域政府可以要求各村庄建立村前小组，并指派村前小组与规划师加强协作，这样不仅可以给政府规划人员及村民之间提供有效的交流平台，还可以让村庄规划方案得到全面的构建和应用提升，使方案在实际执行时满足更多受众村民的发展需求，还可以促使区域村庄规划目标快速实现<sup>[5]</sup>。

### （五）合理优化规划工作中的编制方式

村庄规划管理人员提高个人的工作专业性后，为了确保村庄规划工作顺利编制与实施，也需要依据实际情况利用自身掌握的专业性知识和相关规划技术优化编制方式，这样既可以凸显规划工作中村民的主体地位，又能围绕村民将规划表达方式优化得更加合理，可以使编制更加接地气，以便提高受众村民在接受规划安排过程中的认可度和支持度，可以使村庄规划工作更具实操性。例如，村庄规划工作中的相关管控人员应多开展乡村调查和入户调查工作，这样不仅可以广泛了解村民的发展诉求，还能对提出的规划建议进行细致的总结和归纳，以便让当地村民听得懂和看得懂，在执行村庄规划工作的过程中，将政府力量和社会力量加强结合，可以在齐心合力的作用下让村庄规划工作顺利且高质量地完成。另外，管控人员也需要在优化编制方式的过程中，完善村庄规划编制相关配套文件，完善专项技术指引文件和村庄规划管理机制，这样不仅可以加大土地综合整治力度，还能使乡村生态修复和乡村振兴战略开展得更顺利，在国土空间规划体系下精准完成村庄规划任务。

### （六）提高公众的参与度

村庄规划编制直接关系村民的生产和生活，甚至会对收入产生一定的影响。因此，在村庄规划编制过程中，要重视公众的参与，充分听取公众的建议，保证规划编制的良好效果。村民对村庄的实际情况了解较多。在村庄规划编制过程中，可以与村民深入沟通，从而进一步加深对村庄实际情况的了解，保证各项规划的合理性。例如，在确定村庄土地规划目标时，可以组织村民进行集体讨论，结合村民对村庄实际情况的了解，充分听取合理建议，从而实现村庄土地资源的合理利用。集体讨论还能有效增强村民的凝聚力，提高其配合程度。另外，相关管理人员还可以借助村民参与讨论的机会，对村民进行相关科普宣讲，让他们更好地支持村庄规划工作。另外，在组织村民参与村庄规划的过程中，相关管理人员要有效处理个别村民的诉求，尽量满足村民的

实际需求。一些村民会从自身的利益出发提出不合理要求，管理人员需要对其进行正确引导。总之，在国土空间规划背景下，村庄规划编制的开展离不开公众的积极参与。公众的参与不仅可以使规划更合理、科学，也能提高村民的自觉性。保证良好的村民参与度，既要加强村民对村庄规划的认知，又要充分听取村民的合理建议，突出村民的主体地位，最大限度地满足村民的实际需求。

### （七）将先进的理念和技术应用到村庄规划编制中

在科学技术不断发展的背景下，村庄规划编制工作的开展要重视各种先进技术的应用，借助先进的技术手段不断提高工作效率。相关管理人员要在传统技术的基础上，进行有效改进和创新。村庄规划编制工作不是独立存在的，而是一个系统的工程。政府部门的相关管理人员要站在整体规划的角度，科学规划整个地区的村庄。在规划过程中，充分利用先进的大数据技术有效收集、整理和分析村庄规划的相关数据，为村庄规划编制工作提供更可靠的数据支持，确保村庄规划计划的科学性和合理性。另外，在村庄规划图纸绘制过程中，传统的人工绘制方式已经无法满足现阶段的发展需求。人工绘制既费时又费力，还易出现失误。相关人员可以借助计算机绘图软件绘制规划图纸，确保图纸绘制的准确性，提高图纸绘制的效率。同时，借助先进的计算机技术，进一步优化村庄规划的空间布局，充分发挥不同土地资源的作用，最大化利用各种土地资源。总之，在国土空间规划背景下，村庄规划编制工作的开展要改变传统的技术形式，结合实际发展需求引入各种先进的技术手段，不断优化村庄规划编制工作的流程，提高工作的效率和质量。

### （八）用地布局优化策略

1) 荒废建筑整治，严格落实“一户一宅”制度，对于荒废许久的宅基地，可进行推平整治或者用于建设村庄公共服务设施，一方面可提升村庄风貌、村庄环境和服务水平，另一方面可腾退出建设用地指标用于村庄产业发展。2) 根据村庄特点制定不同的用地优化策略。如对于收缩式的村庄，在人口不断流出、老龄化、空心化的现实条件下，应重点考虑进行人口集聚，可通过流转、置换将需要建设的新房屋建设在居民集聚的区域，将来村庄发展的重点放在提升集聚片区的村庄环境和基础设施配套的完善上；对于撤并类村庄，可进行退宅还耕，将腾退出来的用地用于发展规模化种植，或者发展规模化种植的相关配套产业；对于集聚类、城郊融合类、特色保护类村庄重点优化现有建设用地布局，在保持基本农田数量不减少的基本原则下，对建设用地进行优化，重点提升村庄基础设施和环境美化，可采取连片发展策略，减少投资和管理、运营难度。3) 规划中注意弹性和刚性相结合。国土空间规划作为长期规划，需形成完整的规划体系和有效的传导机制，通过管控性

边界和约束性指标自上而下进行有效传导，这些要求在村庄规划编制的要求中必须得到体现。用刚性性的规划管控底线对基本农田红线、生态保护红线和历史文化保护红线进行约束。

### （九）制定村庄公共服务设施和基础设施建设方案

一要站在倡导绿色环保理念、保持优良生态、保护人民健康的角度，做好规划的全面考察。在掌握村民居住数量，居民点分布，公共社公共服务设施半径、所占区域面积等基础数据之后，合理设置公共设施数量、服务类型、建设标准，通过信息化手段判断居民日常生活应用是否满足，服务单体质量和总体水平是否达到合格标准。二要根据地域经济不平衡、文化地域差异大的特点，合理布局基础设置位置。选择共性的村庄文化活动中心，开展集中农贸市场建设，加速卫生医疗等基础设施建设，推进垃圾分类处理、加强供电、电信等公共设施建设，进行整体布局，切实使公共设施、基础设施建设与村庄服务中心、文化中心、居民活动中心，在建筑总面积、服务工作半径、辐射覆盖范围等方面达到协调统一。三要重点围绕生产、生活、生态三个方面完善基础设施建设，进行农田基本水利建设规划，提高农田质量，增加耕地面积。同时，要将乡村巷道建设、主辅路建设、村村公路相连建设，以及通信基站等服务设施建设相协调，改善居民生活条件。生态类建设的重点要体现在污水排放、环境卫生、垃圾堆放点设置，以及日常生活污水处理、生产废水处理、生活废弃物处理等方面，采取集中收集、集中处理的方式，不断提高乡村生态环境质量。

### 结语

村庄规划工作是乡村振兴战略实现的重要基础，通过结合实际案例进行深入研究，并提出了较为科学合理的村庄规划编制策略。相关单位在实践中可以以此研究内容为参考，充分结合自身的实际情况，仔细研究相关法律法规，协调政府部门、村镇基层、村民等单位，充分调动各单位的积极性，编织出科学性、实用性均较强的村庄规划内容，进而为乡村振兴战略提供必要支持。

### 参考文献

- [1] 马长风, 马长立. 基于国土空间规划背景下的村庄规划编制思考[J]. 房地产世界, 2020(24): 26-28.
- [2] 朱静尔. 国土空间规划体系下的村庄规划的探讨[J]. 房地产世界, 2020(19): 38-39.
- [3] 侯淑珺, 赵梅红. 国土空间规划背景下的村庄规划探析[J]. 农村实用技术, 2020(07): 147-148.
- [4] 宋一楠, 程明. 基于国土空间规划背景下的村庄规划探讨[J]. 园林, 2020(07): 31-35.
- [5] 贾翠萍. 国土空间规划体系下的村庄规划[J]. 华北自然资源, 2020(03): 105-106.