

国土空间规划体系下的村庄规划研究

张迪迪

济宁市土地储备和规划事务中心

摘要：新时期，社会主义现代化建设中，党和国家明确提出了新农村的规划部署，致力于解决“三农”问题，推动农村经济高质量增长。在此背景下，国土空间规划面临着重重挑战，加之目前正处于国家空间规划体系转型完善和乡村振兴的重要阶段，为了最大程度上提高乡村建设质量，落实建设方案，积极优化完善村庄规划是必然选择。文章主要立足于国土空间规划体系，围绕如何优化村庄规划进行分析，以期为新农村建设做出更大的贡献。

关键词：村庄规划；国土空间规划体系；乡村振兴；产业结构

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2024.06.034

国土空间规划是指在国家、区域和城市层面上对土地利用进行系统谋划，以实现经济、社会和环境的可持续发展。随着城市化进程的加速和人口的不断增长，农村地区作为国土空间中重要的组成部分，其规划与发展逐渐受到广泛关注。村庄规划作为国土空间规划的基础，需要在充分考虑农业发展、生态环境保护、农民居住条件改善等方面的因素的基础上，科学制定和实施合理的规划方案。因此，深入研究村庄规划，探索其在国土空间规划体系中的地位和作用，对于促进农村可持续发展、提高农民生活质量具有重要意义。

一、国土空间规划体系下的村庄规划概述

（一）村庄规划背景

首先，农村人口结构的变化和农业生产方式的升级，使得对村庄规划提出了更高的要求。传统的村庄规划已难以适应新时代农民对于居住环境、公共服务设施等方面日益增长的需求^[1]。因此，村庄规划需要与时俱进，更好地融入国土空间规划的整体框架，实现农村社区的可持续发展。其次，村庄规划在面临城市化带来的冲击时，需要平衡农村和城市之间的关系。城市化进程中，农村地区不仅要适应新型城镇化的要求，同时要保持其独特的文化、生态和社会特色。因此，村庄规划不仅要关注基础设施建设和居住环境改善，还需要思考如何在城市化的浪潮中保护和传承农村的传统文化和社会制度。最后，生态环境保护与村庄规划密不可分。国土空间规划体系核心理念之一就是实现生态优先、绿色发展，而村庄规划作为土地利用的重要组成部分，必须与生态环境保护相协调。怎样在规划中合理布局农田、自然景观和生态保护区，成为需要认真思考的问题。

（二）村庄规划内容

村庄规划作为国土空间规划体系的组成部分，大致

可以分为三个步骤，即规划调研——规划布局——规划实施。以现状调研为基础，从自然环境、社会经济、土地利用、历史文化、相关政策、发展需求等方面对四村进行全面分析研究，结合自身资源禀赋和优势特色，全面分析村庄发展面临的主要问题。重点研究土地利用、生态修复、耕地保护、设施配套、农房建设等，围绕产业振兴，加强一产、二产、三产的互动，合理布局产业集聚区；积极对接村民意愿，统筹安排用地布局，积极探索乡村振兴的新模式、新路径和新机制。具体的村庄规划内容主要包括以下几个方面：

1. 土地利用与布局

村庄规划的核心是对土地的科学利用和布局。在国土空间规划体系中，村庄规划应当合理划分不同区域的功能，包括农田用地、生态保护区、建设用地等。科学的土地利用布局不仅要满足农业生产的需要，还要兼顾生态环境的保护，确保农村地区的可持续发展^[2]。

2. 基础设施建设

村庄规划需要关注基础设施的建设，包括道路、水电气等基础设施的规划与建设。良好的基础设施能够改善农村交通状况，提升农民生活水平，促进农村与城市的互联互通，是国土空间规划的一个重要方面。

3. 农村居民点规划

农村居民点规划是村庄规划的关键内容之一。通过科学合理的居民点规划，可以改善农民的居住条件，提高居住环境的质量。而且合理的居民点规划还能促进社区共建共享，形成和谐的社会关系网络^[3]。

4. 生态环境保护

在国土空间规划体系下，注重生态环境的保护是不可或缺的一环。村庄规划应当明确生态保护区，确保农村地区的水土流失得到有效控制，同时加强对自然生态系统的保护，实现农村与自然环境的和谐共生。

5. 农业与农村产业布局

村庄规划需要综合考虑农业和农村产业的发展，制定合理的产业布局。通过科学规划农业用地，优化农业产业结构，推动农业现代化，以实现农民增收、农村经济可持续增长。

二、目前村庄规划中存在的问题

（一）村规划脱离农村居民实际需求

村庄规划作为国土空间规划体系的组成部分，在实践中往往存在一系列问题，其中之一是规划脱离了农村居民的实际需求。这种脱离大大增加了规划的执行难度，影响到农民的生活质量和对规划的认可度。国内某些村庄规划中，缺乏对农村居民实际需求的深入了解和

调研，与农村实际状况脱节。有些规划在推动现代化的同时，忽视了农村居民的文化遗产和社会习惯，造成对传统农村特色的忽视。这种情况使得规划在实施过程中遇到了农民的抵触情绪，影响到规划的总体实施效果。部分村庄规划中，对农村公共服务设施的规划不足，加之规划在基础设施方面考虑不周，导致农村交通、水电气等基础设施滞后，导致农民在医疗、教育、文化娱乐等方面的需求得不到有效满足，不仅影响农村居民的生活品质，制约农村社区的发展。

另外，目前国土空间总体规划刚刚批复，村庄规划作为详细规划，现多处于编制阶段，批复实施相对较少，因此实践经验有所不足，还需要进一步丰富和完善。

（二）村庄规划缺乏足够的社会实践经验支撑

村庄规划的制定和执行过程中，普遍存在着缺乏足够社会实践经验支撑的问题，具体表现在某些村庄规划更偏向于理论研究，却忽略了实践层面的需要，正是由于规划制定的理论框架往往未经实地考察和验证，导致后期实施时面临现实问题时难以应对，缺乏可操作性。尽管不同村庄实际情况有所不同，但在村庄规划中要注重成功经验的借鉴融合，如果盲目规划可能导致走歧路，浪费资源，影响到最终的实施效果。

（三）村庄规划过分集中于工程建设领域

许多村庄规划更注重基础设施的修建，而忽视了社区的文化、教育和卫生等方面的发展需求，规划过于偏重于硬性工程，而忽略了社会软性因素的综合考虑。有些村庄规划过于强调基础设施的改善，缺乏对当地产业结构、农业生产方式的深入分析和规划，使得规划在促进经济增长和农民增收方面的效果受到限制。与此同时，过分集中于工程建设领域的规划，可能忽视生态环境的保护和环境治理，对于水土保持、生态保护区域的划定等方面的规划较为欠缺，可能导致环境问题的长期存在。

（四）村庄产业结构单一化严重

在国土空间规划体系下，一些村庄规划存在明显问题，其中之一是产业结构单一化严重。这一问题导致村庄发展面临风险，难以适应经济多元化和市场变化的需求，限制村庄的可持续发展。国内很多农村地区，农业依然是主导产业，缺乏对其他产业的充分规划，使得村庄对外部市场波动较为敏感。一些规划未能积极引导和培育新兴产业，如现代农业、乡村旅游、文化创意等，使得村庄无法充分利用本地资源，缺乏对未来产业发展趋势的适应性。

三、国土空间规划体系下的村庄规划编制

（一）明确村庄规划编制方向

1. 多规合一型

多规合一型村庄规划强调各类规划的整合，包括国土空间规划、城市规划、农业规划等。这种类型的规划要求各级政府部门协同工作，整合各类资源，形成统一

的规划框架，确保国土空间的合理利用，同时考虑到城市和农村的协调发展。

2. 因地制宜型

因地制宜型村庄规划注重根据不同地域的自然条件、社会经济状况和文化传统，制定相应的规划方案。这种类型的规划要求更加灵活，充分考虑到村庄的地理特点和资源禀赋，制订具有地域特色的规划，以实现最大限度地可持续发展。

3. 多元开放型

多元开放型村庄规划鼓励村庄发展多元化的产业和服务业，使村庄产业结构更为灵活，不再过分依赖于传统农业。这种类型的规划旨在促进农村产业升级，提高农民收入，通过引入多元化的经济活动推动村庄的可持续发展。

需要注意的是，不同类型的规划适用情况不同，为了确保村庄规划符合实际情况，应对区域充分调研，引导公众参与，并且在乡村规划师的支持下编制合理的规划。创新公众参与的方法，提出“参与—反馈—再参与”公众参与机制。前期的现状调研阶段，建立“村民问卷表—实地踏勘—入户调查访谈”的现场踏勘及资料收集机制，切实分析现阶段地方村民的实际需求，尊重村民意愿，响应村民诉求；规划编制阶段，强调以问题为导向，征求村民及村委会的意见，用“村民看得懂的图，村民听得懂的话”向村民展示和解释村庄规划，鼓励村民对规划成果提出建议，当面修改，及时反馈，提高规划成果的科学性，权威性和可操作性。通过广泛参与，增强规划方案的可操作性和认同感，提高村庄发展的水平。除此之外，乡村规划师在村庄规划中发挥着重要作用，他们具备专业知识和技能，能够为村庄规划提供科学合理的建议和方案。同时，乡村规划师还能够为村民提供技术指导和咨询服务，帮助村民更好地理解 and 实施规划。

（二）做好规划纵向传导和衔接

其一，与省级规划的衔接。村庄规划应当与省级规划相衔接，确保村庄规划在整个省级国土空间规划中的合理位置。规划者需要深入了解省级规划的发展方向、政策导向，确保村庄规划与省级规划相一致，有助于实现村庄与整体规划的有机衔接。

其二，与市县级规划的整合。在编制村庄规划时，需要与市县级规划进行深度整合，确保各级规划之间的无缝衔接。特别是要注意市县级规划中的城市边缘区域，需要与村庄规划有机融合，形成统一的发展格局。

其三，制定规划编制标准。为了确保规划的纵向传导和衔接，制定规划编制标准是至关重要的一步。标准应该明确各级规划的层级结构、编制流程、要素考虑等，以指导村庄规划的编制，使其能够更好地与上级规划相衔接。

其四，加强协同沟通机制。建立市县级与村庄规划之间的协同沟通机制，确保信息的及时传递与反馈。定

期召开协调会议，邀请相关部门和专业人士参与，促进各级规划的有效整合，解决规划实施中的交叉问题。

其五，制定统一的规划数据标准。为了实现规划数据的共享和整合，需要制定统一的规划数据标准，其中包括对地理信息系统（GIS）数据、统计数据等的标准化，以确保规划在数据层面的衔接和一致性。

（三）坚持全域管控和全要素统筹

全域管控是指对整个国土范围内的资源、环境、产业等进行综合性的管理和控制，确保各类规划在不同区域之间相互协调，避免过度开发和不合理利用。在村庄规划编制中，应对土地、水资源、生态环境等进行全面评估，优化资源配置，确保合理利用。制定严格的环境保护标准，通过规划来保护生态环境，避免过度开发对自然资源的破坏。在全域管控中，要对基础设施进行整合规划，确保各类设施的合理布局，避免重复建设和浪费资源。

全要素统筹是指在村庄规划编制中，对各种要素如土地利用、基础设施、产业发展、生态保护等进行全面、协调的考虑，确保规划的全面性和协同性。在规划中要统筹土地利用和产业发展，确保土地用途的多样性与产业结构的多元化相匹配，实现土地资源的高效利用。在规划中要平衡生态环境保护与农业发展的关系，通过科学的规划，促进农业现代化，同时确保农村生态环境的持续改善。规划中要将社区建设与文化传承有机结合，通过合理的布局和规划，保护和传承农村的历史文化，提升居民的文化品位。通过全域管控和全要素统筹，村庄规划能够更好地适应国土空间规划体系的要求，实现村庄发展的协调、可持续和全面提升。

（四）增强规划针对性和差异性

据不同村庄的地理、自然、经济等特点，灵活运用因地制宜的原则，制定相应的规划方案，使规划更加符合实际情况。分类编制内容主要包括以下几点：①生态型村庄规划：针对生态脆弱地区，强化生态环境保护，合理布局农田和建设用地，推动农业发展与生态保护相协调。②产业型村庄规划：针对产业发展潜力大的地区，通过分类编制规划内容，推动农村产业结构的优化和多元化发展，提高农民收入。③文化型村庄规划：针对有深厚文化底蕴的地区，强调文化传承和社区建设，通过规划保护文化遗产，提升农村居民的文化品质。④科技型村庄规划：针对科技创新能力强的地区，通过规划促进农业现代化，推动农村科技水平提升，推动数字农业等现代科技的应用。

具体要对不同村庄进行综合评估，制定根据特征分类的标准，将村庄划分为不同类型，为每类村庄明确相应的规划重点和发展方向；针对每类村庄，制定相应的规划方案，强调差异性的发展策略，保障规划更具针对性和实效性；随着村庄发展和外部环境的变化，灵活调整规划内容，确保规划的及时性和适应性。

（五）全面落实以行动为中心的规划

在国土空间规划体系下，村庄规划编制需要注重实施阶段的全面落实，将规划的理念转化为切实可行的行动，以促进村庄的可持续发展。强调规划的实施阶段是规划过程的核心，规划不仅仅是一纸文件，更需要通过实际行动来推动社会经济的发展。在规划编制阶段明确实施的具体目标和任务，确保规划不仅是一个理念的提出，更是实现可行目标的过程。制定明确的实施计划，建立规划的执行机制和责任体系，确保规划能够得到有效推动。

四、村庄规划后期实施中可能遇到的问题和对策

未来村庄规划批复后，具体实施中可能受到多种因素影响，导致规划实施效果不理想。主要问题如下：村庄规划的实施需要资金、人力、技术等多方面的资源支持，如果资源配套不足，可能会导致规划实施进度受阻；如果村民对于规划的实施缺乏参与热情，可能会导致规划的实施效果与预期存在偏差；某些地方性的政策法规可能与村庄规划的实施存在冲突，导致规划难以落地；村庄规划的实施需要有一个明确的主体来负责，如果主体不明确，可能会导致实施过程中的责任推诿。

针对未来村庄规划实施中可能出现的问题，政府应加大对村庄规划实施的资源支持，同时也要引导社会资本进入乡村，共同推动规划的实施；积极开展各种形式的宣传教育活动，提高村民的规划意识和参与度，确保规划的实施能够得到村民的理解和支持；政府应针对村庄规划的实施，制定和完善相关政策法规，为规划的实施提供法律保障；明确村庄规划的实施主体，明确其权利和责任，确保规划的实施能够得到有效的推进；定期对村庄规划的实施情况进行监测评估，及时发现问题并采取措施进行整改。

结论

规划编制和实施是相辅相成、缺一不可的过程。只有在规划编制中充分考虑到因地制宜、差异化和纵向衔接的原则，同时在实施阶段全面落实以行动为中心的理念，才能够实现国土空间规划体系下村庄规划的真正价值，推动村庄可持续发展。

参考文献

- [1]刘姗姗.关于国土空间规划体系下实用性村庄规划的若干思考[J].上海房地,2023,(12):22-25.
- [2]朱力,陈轶.双向视角,实践导向:国土空间规划背景下面向乡村振兴的规划学科建设思考[J].小城镇建设,2023,41(12):38-44.
- [3]孙晨雪,刘榕琦.国土空间规划背景下的“多规合一”实用性村庄规划技术路线研究[J].城市建设理论研究(电子版),2023,(32):4-6.

作者简介:张迪迪(1992.3-),女,汉族,山东金乡,大学本科,济宁市土地储备和规划事务中心,工程师,国家注册城乡规划师,研究方向:国土空间规划、规划管理、不动产登记。