

国土空间规划体系下的村庄规划分析

毕延旺

青州市自然资源和规划局

摘要：在我国，伴随着经济的稳步发展，各个行业也呈现出蓬勃发展的态势。在国土空间规划工作实施过程中，要将乡村振兴规划与乡村发展建设相联系，并将其实施好，继续挖掘农村发展的优势，继续推进乡村区域的总体发展。为使乡村振兴战略中生态宜居、生活富裕的建设目的得以落实，有关部门要确定乡村规划的定位及发展目标，同时要主动开展对乡村地区专项规划的科学研究，健全乡村规划体系。针对乡村地区在城市建设过程中存在的一些问题，需要进行科学的剖析，并提出相应的应对措施，从而实现乡村地区的协调、稳定发展。

关键词：国土空间；规划体系；村庄规划

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2024.12.036

一、导语

目前，我们已经进入了社会主义的一个新阶段，在这个新的历史阶段里，我们国家的经济状况正在发生着巨大的转变。乡村建设是国土规划管理工作的重点，是促进乡村经济发展的关键。在国土空间规划体系下对村庄进行总体规划，不仅可以达到对村庄资源的高效使用与整合，而且能够极大地推动村庄建设的目的，同时也能在建设过程中促使相应的规划方案得到持续的改进与执行。所以，在国土空间规划系统下对乡村建设方案进行统筹，必须在科学的指导下，主动寻找实施的切实可行的解决办法，推动乡村规划建设朝着更好的方向发展。

二、村庄规划的定位探讨

从实质上来说，村庄规划属于一种空间区域规划，它的对象范围很大，不仅包括了耕地、山林等区域，而且还包括了山、水、湖等区域，所以要区别出更加多元化的区域。相关单位实施乡村规划，可以加速乡村的发展，将整个国家的发展带入一个崭新的时期。在乡村规划过程中，有关部门要有前瞻性，树立整体规划的基础观念，注重产业和乡村的发展，确保各项计划的科学实施。在规划的过程中，要采用统筹的方法，注重乡村的生态保护，乡村的建设和旅游的发展。在推进乡村发展之前，有关部门要充分考虑乡村的现实发展状况，保持乡村特有的价值，寻求乡村的回归，努力发掘乡村的独特价值。只有这样，才能在不使乡村发展过于机械化的前提下，创造出具有地方特点农村发展道路。

三、国土空间规划的需求

按照国土空间规划的规定，在进行村庄规划时，必须将乡村的发展纳入整体规划之中，把土地利用和保护联系起来，评估土地资源、环境、土地使用的适宜性，

然后对既有村庄及有关规划进行评估，并征询村民的意见。其次，在生态红线划定的草原、湖泊、森林等生态空间范围内，严格划定基本农田控制线，对渔区、农林等各类农业发展空间进行统筹，为农业园区和设施农业提供一个合适的发展余地，促进农业的升级。在此基础上，要统筹好产业发展的空间，明确主导产业的发展定位，促进“三产”的结合，促进工业的复兴；要根据一户一宅的基本要求，对已有的空闲宅基地进行合理的开发，实现土地的集约、节约使用。

四、我国国土空间规划体系的发展状况

新时代，必须要有新的变化。在统筹城乡一体化进程、加快生态文明建设进程、构建科学有序的空间布局模式的背景下，开展好国土空间规划工作具有重要的现实意义。在党的十九大报告中，第一次提到了要实施乡村振兴的要求，要把重点放在农民和农村的问题上，要让乡村的人才、产业、文化组织、生态等方面都得到充分的发展。第一，要做好乡村的规划工作，必须要坚持以人民为中心，对人居环境进行主动的改造，让人民的生活空间和生活环境得到真正的改善。第二，应根据实际情况，挖掘和激活乡村的特色产业，以实现村庄的良性发展；第三，是要按照“生态宜居”的要求，坚持“生态宜居”的思想，扎实抓好乡村建设，用“底线思维”构建乡村生态安全的模式；第四，以“多规合一”原则为指导，积极推进“五位一体”的乡村建设，画出一张科学、合理、完善、绿色的乡村发展蓝图。当前，新时代的国土空间规划正在快速发展，在乡村振兴战略不断向前推进的情况下，党和政府也在着力化解村庄规划中存在的问题，并把对村庄进行科学详细的规划，列为优先的目标。

五、国土空间规划体系下村庄规划需要遵循的原则

（一）科学规划原则

按照科学规划原则构建乡村规划系统，要考虑到村庄的生态环境，加强对乡村的天然生态环境的控制，要真正贯彻科学的规划理念，保证村庄的发展因发展不平衡而引起的生态环境退化。为了达到这个目的，可以通过使用功能管控、生态修复等手段来修复乡村的生态环境，并通过综合治理提高乡村的利用效能，这对于乡村生产空间的集中利用具有十分重大的意义，它可以使乡村的居住空间得以优化，在青山绿水之间创建生态乡村，为国家的乡村振兴奠定基础。另外，在保护和修复村庄生态的同时，也要处理由于发展不平衡而导致的乡村资源衰竭的问题，地方政府要构建资源利用系统，统

筹已有的旅游资源、矿产资源和农业资源，构建科学的资源利用模型，实现各种资源的合理利用。

（二）发展村庄第三产业原则

第三产业对乡村的振兴起到了很大的促进作用，它既能促进乡村的经济发展，又能提高农民的总收入，从而彻底地缓解了乡村的贫穷。发展第三产业是一件很繁琐的事情，它要求地方政府要到基层进行调查研究，发掘农村发展中最大的资源优势，并以此为基础制订发展计划。在编制第三产业发展规划纲要的时候，需要地方政府从村庄的特点出发，综合考虑村庄的特点，使村庄的传统特点和新时期新发展的思想相融合，在保证本地的生态环境不受损的前提下，搞好村庄的规划，使村庄更加宜居。

六、国土空间规划体系下村庄规划中面临的问题

在详细研究我国村庄规划方案的内容时，有关部门要搜集、整理目前乡村规划建设中出现的问题，并有目的地进行分析和归纳，以便今后的整治工作更有针对性，推动规划工作有条不紊地进行。特别是，在城市更新改造中，出现了如下问题：

（一）缺乏科学的规划体系

针对目前国内村庄规划的新情况，村庄的规划侧重于构建生态村庄，总体上对村庄的社会发展提出了更为完备的需求，但其实施仍局限在项目建设的范围，缺乏社科型规划的发展空间，制约着村庄的深入发展。近些年来，农村留守儿童的人数越来越多，对于这个问题，大家有很多的想法，焦点都放在了农村工资较少的问题上，却忽视了问题的实质。在新一轮的发展规划中，必须摒弃以往传统规划的种种弊病，站在社会发展的高度审视社会的发展。然而，地方政府在乡村整体规划中缺乏社会学要素，若任由其发展，村庄社会将沦为“空村”，而城市则因承载能力不足而产生更多的问题，从而引发新的社会冲突。

（二）没有明确的规划构想

村庄在进行规划时，由于受国土空间规划系统需求的约束，加之缺少整体的总体布局，致使有关部门编制农村用地的工作计划滞后。由于执行不力，导致部分乡村的总体规划思想不明确，这进一步影响了乡村建设土地的使用效能，导致乡村规划和建设的发展受到极大的制约，因此，与乡村相关的乡村规划和建设用地的使用价值也受到了影响。同时，宅基地的指标在很大程度上会对村庄的规划有很大的影响，但是，现行制度下，乡村规划用地是由原有的国土资源部门进行管理，而乡村规划用地是由当地行政主管部门进行编制和执行，这两个管理部门之间在规划建设上有一些不同，所以在实际执行中无法为乡村土地使用规划提出相关的规划指引。另外，在农村地区，由于社会、经济环境的不断改变和无法对规划工作进行及时、高效的开展，导致了乡村规

划建设工作的质量和相应的计划的使用价值等诸多不利的因素，严重影响了农村土地规划的工作效率。

（三）缺乏对产业导向的科学指导

在村庄规划工作中，有的村庄常常只是按照自己的意愿来进行空间布局的设计和计划，却没有综合考虑到村庄本身的经济环境、环境保护情况、社会历史文化等多个方面，从而使得某些与村庄有联系的产业没有得到有效的指导，在具体的指导上也缺少科学性和合理性，使得村庄规划中的不合理问题频频出现，使得有关村庄规划的规划实施效果无法得到有效的保证。同时，还有一部分村庄在规划过程中仅仅注重环境卫生，忽略了对乡村本身的产业导向，没有给予足够的支持和激励措施来发展乡村经济建设，这极大地影响了村民对乡村的规划和建设的热情，从而导致了乡村规划工作的进程，这与规划工作的目标需求有了很大的偏差，从而一定程度上制约了后续规划执行的成效。

（四）其他相关问题

在国土空间规划体系下，除以上所说的问题外，还存在着一些其他的问题，这就要求我们在具体的规划中进一步认识：一是由于一些参与村庄规划的工作人员，他们的专业水平不高，责任心不强，所以不能根据乡村发展计划的特定问题，对乡村规划工作进行更科学、更合理的设计，这极大地影响了乡村规划工作的工作效率。另外，一些乡村在规划中缺少可操作性，从而制约了乡村地区总体经济发展的总体水平；二是有关部门的规划工作缺少对乡村本身的优势特点和人文历史等方面的潜能进行挖掘，再加上规划者的专业性不高和技术能力不足等原因，使得乡村规划无法取得了较好的成效，阻碍了乡村规划的目的的达成。

七、国土空间规划体系下村庄规划策略

（一）建立乡村土地的审批规范

在进行乡村规划时，需要规划者以乡村可持续发展为基础，制订一套科学、合理的发展计划，反映乡村的生态保护观念，并对各项指标进行严格的控制，让村庄的土地价值得以充分地利用。在进行规划工作时，必须始终坚持设计的基本原则，在当前的发展制度下，充分反映出地域空间布局的合理性，从而促进乡村经济的进一步发展。第一，应当明确提出“绿色发展”的概念，根据土地利用的特点，制订出各种用途的用地，尤其是在项目建设方面，应当禁止以破坏生态平衡为主的传统发展方式；第二，在农村住宅的建造上，要坚持宜居适度的原则，在农村的发展中要更好的管理宅基地，不能让农业用地成为居住的土地，并且要按照目前的人口数量来确定住宅的数量和面积等。第三，对侵占耕地的殡葬活动要采取严厉措施，保证耕地充分利用，由国家主导，并由村民们来选择丧葬用地，这样才能使各种类型的土地更加的科学。第四，应当加强对工业用地的审

核，建立相应的风险预防机制，近几年乡村发展中，出现了许多闲置的工业用地，造成了农村土地资源的极大浪费，这不仅不利于乡村的总体规划，也不利于农村的总体规划，同时，还因为撂荒的土地处置难度很大，所以要投资很多钱。第五，要加强对耕地的保护，开发适合地方特色的农产品，做好“养地护地”工作，实现耕地资源的可持续利用。

（二）科学、合理地进行村庄的规划和布置

为更好地缓解村庄规划和建设用地中存在的无序现象，有关部门要强化村庄总体布局的统筹，重点从3个层面展开：一是健全村庄规划的行政体系。要加强村庄的统筹管理，就必须重视村庄规划与国土规划的衔接问题。为此，有关方面要注意将村庄规划和土地规划“合而为一”。根据目前村庄规划的发展状况，有关部门要想做好这一工作，必须要有一个完善的监督制度，同时要采取主动、有效的手段，与当地居民进行及时的沟通和协商，让村庄的土地流转更加合理和高效，要根据上级有关部门关于“一户一宅”的政策进行严格的审批，从而促进村庄规划的高效执行，防止出现村庄土地资源的不合理的情况。二是制定村庄规划规范。在实施的过程中，有关部门要遵循科学的原则，对村庄进行合理的规划。依据我国第三次国土资源的调查成果，在乡村规划的实际执行中，提出利用2000国家大地坐标系对村庄资源进行调查，并在综合各种数据成果的基础上，构建一个村庄全域的农村信息分析平台，实现对收集到的数据的即时分析，并将其可视化的展现接口，实现对村庄的动态监控，同时还可以在特定地区画出村庄的总体布局，持续推动村庄的规划建设。

（三）强化产业管理，强化科学指导

在国土空间规划系统的支持下，有关部门要对乡村经济中各个产业的发展潜能进行科学评价和预测，同时要在总体布局上考虑村庄的总体布局，从而使得各个产业在规划中得到更加科学、合理的发展，从而推动村庄规划工作的顺利、有效开展。在此基础上，政府有关部门要为乡村经济的整体发展和提高做出积极贡献。毫无疑问，如果相关部门对乡村工业经济发展给予了充分的关注，那么就会让村庄有了更为明确的规划思想，这样才能让村庄的规划工作更有针对性，更好地推动了计划的目标实现，提高了规划的执行效率，进而推动了村庄的经济事业的发展。基于这一认识，有关主管部门应当在村庄规划过程中强化对产业的科学导向，以提高村庄规划的实施效能。

（四）保持明确的规划思想

在国土空间规划系统下，根据村庄建设工程的相关规定，各部门要密切注意村庄的社会、经济状况和政策的变动，在规划中要有明确的规划思想，要将规划的可执行性、规划的合理性、内容的丰富性等都要加以考

虑，再根据规划的需要，进行符合乡村规划的村庄规划，从而为村庄规划的实施工作提供针对性的指引，从而促进村庄规划的总体提升，从而避免由于不良的因素对村庄规划的工业经济效益和发展品质等产生负面的影响。通过对村庄所处区域的风俗文化、经济发展、社会环境等有一个完整的认识，要站在长期发展的角度，对国土空间规划系统下的村庄进行科学规划设计的价值与意义有一个准确的认识，并通过现代化的信息技术对村庄的计划实施过程进行动态的解析与仿真，以此来明确村庄的总体规划理念，持续提升村庄规划的总体水准，促进村庄经济的健康发展，进而实现村庄规划设计的使用价值的最大化。

结束语

总之，在新的历史条件下，搞好农村的国土空间规划工作，关系到整个国家的经济发展，必须特别注重村庄的生态保护。基于这一点，通过对村庄现存的国土空间进行详尽的规划，并根据村庄现存的土地资源特征，将其进行总体布局，实现城乡发展的密切关联，促进城乡发展更加和谐，这能实现乡村土地资源的有效利用。因此，有关部门要从村庄的长期发展出发，不断地改善与改进现存的问题，从而为建设美丽乡村贡献自己的一份力量。

参考文献

- [1] 李蕾. 基于国土空间体系下的村庄规划思考——以金华市金东区为例[J]. 浙江国土资源, 2020(1): 12-13.
- [2] 李慧. 国土空间规划体系下村庄建设用地规模研究[J]. 农村经济与科技, 2021, 32(14): 24-26.
- [3] 刘俊佑. 基于英国乡村规划对我国国土空间规划体系下村庄规划变革的思考[J]. 城市住宅, 2021, 28(10): 186-187.
- [4] 郭伟鹏, 张古月, 黄晓芳. 国土空间规划背景下的村庄规划编制[J]. 中国土地, 2022, 2: 42-45.
- [5] 袁源, 赵小风, 赵云泰, 等. 国土空间规划体系下村庄规划编制的分级谋划与纵向传导研究[J]. 2020, 6: 43-48.
- [6] 匡文慧. 新时代国土空间格局变化和美丽愿景规划实施的若干问题探讨[J]. 资源科学, 2019, 41(01): 23-32.
- [7] 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.
- [8] 鲍镇, 王成华. 国土空间规划体系下村庄规划与全域土地综合整治刍议[J]. 房地产世界, 2022(1): 43-45.

作者简介：毕延旺，1983年10月，男，山东省青州市，汉，大专，现有职称：助理工程师，研究方向：国土空间规划。