

国土空间规划背景下村庄规划策略研究

杜威

安徽省国土空间规划研究院

摘要：本文主要简单介绍了国土空间规划的相关内容，阐述了加强村庄规划的必要性，通过对现阶段村庄规划中存在的问题进行分析，来探讨国土空间规划背景下村庄规划的有效策略，旨在加强对国土空间规划背景下村庄规划的研究，改变传统的村庄规划方式，顺应国土空间规划趋势，提高村庄规划水平，创新村庄规划理念，促进农村土地资源利用率的提升。

关键词：国土空间规划；农村；土地规划；有效策略

【DOI】 10.12254/j.issn.2096-6539.2024.15.055

近年来，我国一直致力于新农村建设中，村庄规划是新农村建设中的重要组成部分，必须予以高度重视，不容忽视，科学的村庄规划有利于提高土地资源利用率，拉动农村经济发展。现如今，农村大批的青年劳动力都涌入城市中，农村的大部分耕地、土地都处于荒废状态，这影响了农村农作物的种植产量，不利于农村经济的发展。基于此，应当充分认识到村庄规划的必要性，在国土空间规划背景下积极开展村庄规划工作，创新村庄规划策略，以减少农村土地资源浪费，有效利用农村土地，从而提升农村经济发展水平。

一、国土空间规划的相关内容

国土空间规划是在新时期下从长远角度出发，来优化布局各类空间，并找出其中的关联性。在进行国土空间开发的同时，还需要把控好开发力度，实施统筹规划，提高顶层设计水平，以保证国土空间规划质量。国土空间规划的意义在于进一步优化国土空间，提高国土空间利用率，而不只是安排空间要素。高质量的国土空间规划工作，要利于引导各类空间的使用行为。国土空间规划是对未来发展的预测，是基于未来发展需求的整体部署，一定程度上约束了人类的开发保护活动。国土空间规划具有综合性，其以区域为单位，强调土地资源规划的同时，也重视生态环境保护。需要通过对某一区域的地貌测绘来获取相关信息，并针对该区域的土地资源利用情况进行合理规划，精确划分^[1]。

二、加强村庄规划的必要性

加强村庄规划十分有必要，具有重要意义，主要体现在以下几个方面：一是有利于提高农村土地管理质量，贯彻落实可持续发展观。村庄规划强调整体布局，其在实际工作中需要综合考虑多方因素，而且也与农村产业发展相联系，合理的村庄规划能够提高农村土地资源利用率，而且可满足农村产业发展、人口增长的需

求，获取更多的社会效益，大幅提升了农村土地管理水平。

二是有利于盘活农村建设用地，避免农村土地资源闲置。基于国土空间规划背景下的村庄规划，强调空间规划、新农村建设的结合，其在保护耕地的同时，也提高了土地建设用地的利用率，能够避免农田被过度开发，也符合相关部门的政策要求，减少了农村土地的闲置量，充分发挥了农村土地资源的优势。而且高适用性的村庄规划，还有利于深入挖掘农村的发展潜能，展现农村建设中的优势，促进各类空间要素的共同发展。与此同时，这也在一定程度上改善了农村人民的居住环境，提高了农村人民的生活质量。

三是有利于贯彻落实乡村振兴战略。农村土地资源的规划和利用，一定程度上影响了农业生产水平，关系着农村经济发展。合理的村庄规划，有利于进一步开发农村土地资源，为农村产业发展提供更多的支持。可改变传统的农业生产模式，调整农村产业结构，这拉动了农村经济增长，提高了农村生产效率，有利于实现乡村振兴^[2]。

三、现阶段村庄规划中存在的问题

现阶段，在村庄规划中仍然存在着一定的问题，还有待于进一步解决，其问题主要表现在以下几个方面：一是未集中管理闲置土地规划。改革开放初期大部分农村的生产都是以家庭为单位，实施的是集体组织承包生产资料责任制，可有效解决当时粮食短缺的问题，但是这也给村庄规划遗留了问题，不利于集中管理村庄规划，农村闲置土地较为分散，管理方式处于碎片化状态，这难以提高土地资源利用率。而且传统的农业生产模式已经无法适应当下的农村发展需求，土地流转改革未能支撑系统化的机械生产建设，土地资源优势得不到发挥。

二是目前村庄规划还存在着滞后性。部分地区在实施土地规划的时候，并没有做好前期的准备工作，其未能按照科学的土地整治顺序来进行规划治理，这不仅影响了土地治理效果，而且降低了农村建设规模。村庄规划工作跟不上农村建设的速度，所采用的土地规划形式缺乏实效性和适用性，而且也在一定程度上增加了项目治理时间，村庄规划治理成效达不到预期。

三是部分村庄规划工作中忽视了生态环境效益，其只关注于农村的经济效益、社会效益，以至于在规划的时候未能注意对周围环境的把控。而且一些农民缺乏环

保意识，过度使用农药、化肥，导致土地资源被污染，容易引发自然灾害，也威胁了耕地资源的可持续利用性^[3]。

四、国土空间规划背景下村庄规划的有效策略

（一）遵循三大原则

在国土空间规划背景下，实施村庄规划应当遵循以下原则：第一，要遵循可持续性原则。村庄规划工作的目标在于提高土地资源利用率，实现土地资源的社会价值、经济价值，这就需要进一步优化配置农村土地资源，在实际规划过程中不可局限于眼前利益，而是要将眼光放长远，贯彻落实可持续发展观，以提高村庄规划的合理性。一方面，在进行村庄规划的时候要考虑社会效益。对于农村土地来说环境效益是其基础，而社会效益则表明了其在多方面的发展中都取得了均衡的发展，社会效益的提升，也促进了环境效益的提升，这也符合国土空间规划要求。社会效益受区域经济发展影响较大，因此相关部门在规划农村土地的时候，不可忽视农村地区当下的经济发展状况，需结合其特点，从多维度进行全面分析，以寻找社会效益中的不足，并以此为突破口来优化村庄规划方法。另外，村庄规划还要符合时代发展趋势，与相关规划政策相符，以便于获取更高的社会效益，推动农村土地资源的可持续发展；另一方面，要考虑村庄规划的生态环境效益。在对农村土地进行规划的时候，可能会对周围的环境造成一定的影响，因此其需要在可持续发展原则的基础上，减少农村土地的过度开发，不可以环境为代价来发展农村经济，降低对生态环境的破坏程度，从而把控好土地规划和生态效益之间的平衡点。

第二，要遵循因地制宜原则。在国土空间规划背景下进行村庄规划应当遵循因地制宜原则，这是因为我国不同农村地区的土地规划要求有所不同，其所处的环境情况也存在差异，土地资源的合理利用不可脱离农村地区的实际情况及其需求，这就需要根据农村地区的特点来进行相应的规划，以充分发挥农村地区的土地资源优势，使村庄规划工作更加合理。在规划农村土地的时候要考虑其适用性，要结合过往经验，通过对相关数据的分析，来制定完善的土地规划方案。新时期下部分农村地区的物资相对匮乏，自身不具备较好的独立性，缺乏现代技术的支持，而且人才流失现象格外严重，这就使得该区域的经济发展滞后，村庄规划水平偏低。因此在遵循因地制宜原则的基础上，规划农村土地的时候可突破原有的局限性，结合区域发展优势后可实现土地资源利用最大化，利用土地资源的合理规划推动农村经济发展。可引入应用型资源来拓展土地资源的利用范围。与此同时，在实施村庄规划的时候，还应当考虑人力资源、现代发展要素之间的联结，需从整体出发，进一步

强化农村内部驱动力，这有利于为农村土地资源规划奠定基础。

第三，遵循公平性原则。国土空间规划背景下，实施村庄规划工作应当遵循公平性原则，指的是村庄规划的初衷是公平公正对待每一个参与者。不同的群体之间在利益方面有一定的差异性，比如说对于贫困区域来说其可支配的土地资源十分有限，其生活水平偏低，通过合理规划土地资源能够推动区域经济发展，改善其生存环境；而对于富裕地区的人来说，其选择权更多，所享受的服务、设施也更加完善，对于土地资源的利用和规划有着不同的需求。因此，在实施村庄规划的时候要在公平基础上，根据区域人民的需求来进行合理规划。

（二）明确规划目标，制定用地分类标准

基于国土空间规划，在实施村庄规划的时候应当明确其目标，为实际规划工作的开展提供重要指导，以保障村庄规划质量。要先全面了解相关规划政策的要求，并关注政策落实的实际情况，需据此来实施相应的调控措施，以便于科学规划农村土地，提高农村土地资源开发效益，同时有效治理农村土地，加强对农村土地资源的保护。村庄规划目标应当包含以下内容：一是要从节约土地资源的角度出发，将实现农村土地资源最大化作为村庄规划目标，旨在一定程度上缓解人口增长和土地资源匮乏之间的矛盾；二是从农村经济发展角度出发，以促进农村经济发展，优化农村产业结构改革作为村庄规划目标，通过农村土地改革和规划来创新农村产业发展模式，拉动农村经济增长；三是从环境保护角度出发，在村庄规划过程中要将为农民创造绿色健康生活环境作为目标，以改善农民的生活条件，使之愿意参与到农村建设中，增加其归属感。

除此之外，在国土空间规划背景下进行村庄规划，还要制定用地分类标准。需进一步细化用地分类标准，指导村庄规划工作的开展。制定用地分类标准，有利于充分发挥不同土地资源的功能，使土地分类体系更加健全，在推动农村经济增长的同时，加强生态环境保护。用地分类标准设计过程中要做到统筹兼顾，既要从整体上来思考，又要把控好局部问题，所设计的用地分类指标要合理、科学。根据国土空间调查数据可对农村土地面积、人口数量有一定的了解，这就可以计算出农村的人均用地，结合农村发展规划，来对农村各类土地资源进行有效管控。需按照所制定的用地分类标准来审查用地项目，符合要求的予以通过，不符合标准的拒绝申请，这种精细化管理有利于提高土地资源利用率。还有一些农村区域有着悠久的历史，颇具地方历史文化特色，因此在进行土地规划的时候，还需要保留传统文化载体，可将其作为农村旅游资源，用于弘扬传统文化。

（三）严控新增建设用地，转变空间规划对象

在新农村建设过程中，必然会增加新的建设用地，以促进农村经济发展，这就需要处理好经济建设和耕地保护之间的关系。国土空间背景下实施村庄规划工作，要求在提高农村土地资源利用率，推动农村经济发展的同时，加强对耕地的保护，这给村庄规划人员带来了一定的挑战。基于此，土地规划人员可引入价格机制，非必要情况下不可占用耕地，如若在某些开发过程中不得不占用耕地，那么可采用高价保护方式来补偿农民，或者给农民更换同质量的耕地。与此同时，必须予以违法占用耕地行为处罚，加强对新增建设用地的管控，以确保村庄规划和开发的合理性。

另外，基于国土空间规划背景，在实施村庄规划的时候要转变空间规划对象，需从长远角度来看待问题，把控好整体，淘汰落后的发展理念，科学转变规划对象，以便于推动农村地区的全区域发展。村庄规划的对象并不只是农村土地资源，还包括了空间要素使用行为，这要求规划人员在实际工作中将城市和乡村进行有效衔接，将其看作是一个整体来统筹规划，找准区域和区域之间的关联性。

（四）完善村庄规划体系，实现城乡一体化

在国土空间规划背景下实施村庄规划的时候，不可只关注于某一个区域的规划，需要从整体出发来优化土地规划。这要求规划人员贯彻落实城乡一体化政策，逐步完善农村基础设施建设，合理应用土地资源，充分发挥土地规划功能。实际工作中应当注意以下几点：一是村庄规划部门，可以某一村庄为切入点，围绕其发展需求，结合农村发展实际情况来进行合理规划，但需要将其融入城乡一体化建设中，从整体进一步深入了解乡村的发展基本需求，以提高土地规划的适用性，走长远发展道路；二是村庄规划部门要把土地规划和农村建设需求相结合，既要满足农村建设的土地资源需求，又要保护农村种植土地资源，以促进农村社会效益的提升，获取更多的生态环境效益；三是在选择村庄规划方式的时候，还要考虑城乡一体化建设的需求，重点分析城乡一体化建设目标，并据此来融合农业、工业的共同发展，制定出科学的土地规划方案，提高土地规划工作的实效性。与此同时，还要考虑人力资源方面的问题，城乡一体化建设会一定程度上增加农村人口，吸引更多年轻人回村，在进行土地规划的时候便要考虑农村常住人口的居住需求、教育需求，要满足于人口流动基本需求。

（五）平衡规划，加强环境保护

国土空间规划背景下的村庄规划工作，并不是一项单独的工作，其应当和农村整体发展战略相结合，考虑乡村建设工作的内容，积极响应我国三农发展政策。与农村建设有关的各项工作，都要能够推动农村区域发展，同时还要提升农村的发展思想。因此，在实施村庄

规划的时候，相关部门应当平衡城镇、农业、生态空间，需对农民参与这些工作可能遇到的问题进行分析，并将问题和土地资源规划方式相联系，考虑影响土地资源规划形式的各项因素。土地规划管理部门要基于农村居民的发展需求，结合其当地的资源特点，来制定适宜的土地资源应用形式，可以是打造乡村旅游产业园区，也可以是发展特色农业。与此同时，在进行村庄规划的时候，还要考虑乡村医疗建设、教育科技、道路交通等各方面的发展要求，合理规划其所需要的土地资源。需加强对环境的保护，不可破坏农村自然环境。

（六）实施个性化土地规划模式，加强人才培育

在国土空间规划背景下实施村庄规划，应当采取个性化的规划模式，需根据农村地区所处环境，以及其发展过程中形成的民俗风情、文化习俗等来合理规划农村土地。结合农村区域的经济水平，制定科学的土地规划方法。例如，对于一些经济水平较低的农村区域，在进行土地规划的时候应当以拉动经济增长，改善农民生活环境为主要目标，扶持该区域的地方产业发展；对于一些容易发生地质灾害的农村区域，则要以治理土地环境，防范自然灾害为主，或是组织群众集体搬迁，选择新的住处建设村庄；对于粮食重点生产区域，则要设立农田保护区，加强对耕地的保护，加大农业生产技术开发。

除此之外，要重视对土地管理人才的培育。一方面，要加强对农村土地管理人员的专业培训，使之树立终身学习意识，不断地学习新知识、新技术，掌握雷达、卫星航片判读能力。可与相关学校合作，壮大土地管理后备人才库；另一方面，要鼓励农民的积极参与，提高农民的参与度。可加大村庄规划宣传力度，进一步了解农民群众的需求，使之参与到村庄的设计和规划中。

五、结束语

总而言之，在国土规划背景下实施村庄规划工作十分有必要，需要根据当前村庄规划中存在的问题，实施有效的措施来改善土地规划方式。要建立健全的村庄规划体系，明确村庄规划目标，从各方面着手提高农村土地资源利用率。

参考文献

- [1]管立春.关于国土空间规划背景下农村土地规划策略探究[J].城市建设理论研究(电子版),2023,(31):7-9.
- [2]崔子琴.国土空间规划背景下农村土地规划策略研究[J].智慧农业导刊,2023,3(04):13-16.
- [3]徐晓莉.国土空间规划背景下农村产业发展规划的应对策略[J].山西农经,2022,(09):27-29.