

完善国土空间规划体系下的村庄规划编制探讨

侯秀秀

山西坤盛圆土地咨询服务有限公司

摘要：我国国土面积广大，国土空间规划管理工作也越来越受到重视。实用性村庄规划是国土空间规划体系详细规划层面的法定规划，是推进乡村振兴和建设美丽乡村的重要抓手。文章首先分析国土空间规划与村庄规划编制的关系，其次探讨村庄规划编制中存在的问题，最后就国土空间规划体系下的村庄规划编制路径进行研究，以期编制一套能用、管用、好用并简洁易懂的村庄规划，为农村地区改善人居环境、引导产业发展、促进产业融合、优化村庄布局、引领乡村振兴奠定规划基础。

关键词：国土空间规划；村庄规划编制；精细化管理

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2024.17.043

引言

长期以来，我国城乡发展都处于不平衡状态，城乡差异显著。城乡一体化发展模式和乡村振兴战略目标下，国家加强了对乡村地区的规划与建设。作为国土空间规划中的重要内容，村庄规划是实现乡村振兴战略的关键举措。现阶段乡村地区的发展没有明确的规划模式，多数情况下乡村规划是对城镇规划模式的复制，没有突出乡村地区的实际情况与发展优势。村庄规划更关注在已有的布局结构下进行改建、重建、轻保护、缺乏乡村规划的全局观。据此，对当前村庄规划现状进行深入思考，并在此基础上对村庄未来的规划编制进行探究与创新。在国土空间规划背景下，对村庄规划编制重新进行规划，可将不同导向下的各类村庄规划进行整合，为建设美丽乡村提供参考性的规划方案，对促进乡村经济发展和建设美丽乡村有重要意义。

一、国土空间规划与村庄规划编制的关系

国土空间规划与村庄规划编制的关系密不可分，两者相辅相成，共同构建了国家级规划的整体框架，旨在推动国土资源的科学利用和区域空间的有效发展。首先，国土空间规划是一个高层次的、综合性的规划体系，旨在优化整个国土的空间结构，实现资源的合理配置和区域协调发展。村庄规划编制则是国土空间规划体系的一个基础组成部分，负责落实规划的具体细节，尤其是涉及农村地区的发展。国土空间规划提供了村庄规划编制的大背景和指导思想，为村庄规划的制定了战略性引导，确保了村庄规划与整体规划的一致性。其次，村庄规划编制作为国土空间规划的重要组成部分，具有针对性和区域性，需要综合考虑农村地区的自然资源、社会经济状况、居民需求等因素，因此可以更具体的指

导农村地区的发展方向和目标。国土空间规划为村庄规划编制提供了空间布局的框架，但村庄规划编制需要根据实际情况进行具体的规划设计，以满足农村地区的特殊需求。最后，国土空间规划和村庄规划编制之间的关系还体现在规划的层次性和协同性上，国土空间规划需要协调各级规划的关系，而村庄规划编制是其中的一环，需要与其他规划相互衔接，确保各项规划的协调一致。同时，村庄规划编制可以为国土空间规划提供反馈信息，帮助修正和完善国土空间规划的内容。

二、村庄规划编制中存在的问题

（一）与村庄相关的规划协调性不足

在乡村振兴、美丽乡村建设、人居环境改善和历史文化传承等方面，部分地区在不同时期编制了互不统属的村庄规划。这些规划在编制主体、关注重点、编制理念和覆盖区域等方面都不尽相同，造成不同规划之间协调性不足。在具体推进落实过程中，存在覆盖区域不全、发展方向不明、规划方案冲突等问题。这与国家关于“多规合一”的要求和实用性村庄规划全域全要素管控的目标之间存在一定差距。

（二）“多规合一”的问题

规划目标与指标的冲突。乡村振兴战略和国土空间规划可能存在不同的规划目标和指标，导致在村庄规划编制中难以统一。例如，乡村振兴战略注重农业发展和农民收入增加，而国土空间规划可能更关注土地利用和生态环境保护。这种冲突会导致规划目标的不一致和规划指标的难以衡量。规划内容和要求的重复和重叠。在乡村振兴战略和国土空间规划中，有些规划内容和要求可能存在重复和重叠。例如，两者都提出了关于农村基础设施建设和公共服务配套的要求，但在具体内容和实施路径上可能存在差异。这样就会导致规划编制过程中的冗余和重复劳动。规划标准和流程的不统一。乡村振兴战略和国土空间规划往往存在不同的规划标准和流程，导致在村庄规划编制中难以统一。例如，两者对于土地利用规划的要求可能存在差异，国土空间规划注重统筹布局和资源环境保护，而乡村振兴战略强调农村产业发展和农民收入增加。这样就会给规划编制带来标准和流程上的混乱和困扰。规划政策的矛盾和冲突。乡村振兴战略和国土空间规划可能存在不同的规划政策，导致在村庄规划编制中出现矛盾和冲突。例如，国土空间规划可能要求限制农村建设用地规模，而乡村振兴战略则鼓励农村产业发展和农民住房改善，这就会在规划编制中产生政策的矛盾和冲突。村庄规划编制面临的“多

规合一”问题表现在规划目标与指标冲突、规划内容和要求重复和重叠、规划标准和流程不统一以及规划政策的矛盾和冲突等方面。解决这些问题需要加强协调与沟通，确保各项规划之间的一致性和协调性。

（三）公众参与村庄规划建设的意识有待增强

村民参与度低是一个比较严重的问题。当前的村庄规划项目基本由政府主导把控。调查发现，村民对当地的农业种植及环境整治等问题有一些想法和意见，但得到的重视程度较低或者意见反馈方式单一，从而降低了村民参与的意愿。在征询村民意见时，村民基本针对与自身居住的宅基地或农田等密切相关的领域，对于村庄的规划布局及整体建设等决策参与较少。此外，政府对村庄规划编制的相关内容宣传较少，导致村民对村庄规划的认知不到位，缺乏相应的责任意识和主体意识。村庄规划建设的最终服务群体是当地村民，村庄初期的规划编制完成之后，后续的管理与维护均需要靠村民自己完成。因此，规划得不到村民的支持，不仅会影响整体的村庄规划编制效果与质量，建设后也无法形成长效保护机制。

（四）村庄规划编制公众参与不足

所谓公众参与是指利益相关者在法定程序规范下，通过特定的途径或渠道，在规划编制的不同阶段表达其意愿与诉求的程度。公众参与理念虽得到了社会各界的广泛认可，但在村庄规划编制中却不易得到体现。主要有两方面原因：一是村民认为村庄规划编制是村委会和乡镇政府的工作职责，与普通农民个体关系不大，因此他们对于村庄未来如何发展关注度有限，甚至不愿意参与。二是城市化将多数有知识有文化的农民吸引到大中城市，留守者因个人能力、认知水平差异等限制，无法全面理解村庄规划的重要性，也没有能力真正参与到规划编制过程中。

（五）缺乏协同指导，规划统筹不足

在村庄规划编制中，缺乏协同指导和规划统筹不足会导致规划的片面性和局部性，无法与国土空间规划的整体相协调。首先，村庄规划编制常常收到不同部门的干预，缺乏协同性，不同的部门和机构可能各自提出规划要求和目标，但却缺乏整体协调和指导，导致规划的碎片化和不一致性，同时，这些规划之间可能存在冲突，导致资源的浪费和规划目标的不协调。其次，缺乏协同指导会导致规划统筹不足。农村地区的土地规划需要综合考虑土地利用、基础设施、产业发展、生态保护等多个方面的因素，而缺乏协同指导会导致规划的片面性，难以实现综合发展的目标。此外，缺乏协同指导也影响了不同部门之间的合作和协调，导致规划实施的效率低下和资源的浪费。

三、国土空间规划体系下的村庄规划编制路径

（一）充分认识实用性村庄规划的作用

编制实用性村庄规划，既是落实国土空间规划全域全要素管控要求的需要，也是实现乡村振兴的重要抓手。以吕梁市为例，一些村庄基础设施相对落后但人口较多，亟须改善人居环境和加强基础设施建设；一些村庄发展较好但杂乱无序，亟须优化村庄布局、进行产业规划。这些都需要通过编制村庄规划合理引导。因此，实用性村庄规划在村庄的建设发展中有无可替代的作用。村庄规划的编制和实施，有利于有序改善农村人居环境、优化村庄空间布局和产业结构，完善基础设施和公共服务设施，打造宜居宜业的美丽村庄，推动乡村经济社会的可持续发展，引导和规范农村建设行为，提高农村建设的质量和水平，最终促进农村社会的和谐稳定和全面发展。因此，对于实用性村庄规划，应分批次实施应编尽编。

（二）多规合一

实现“多规合一”需要各级政府、规划部门、农民等相关方面的合作和共同努力。同时，要注重村民的参与，充分了解他们的需求和意见，确保规划的可行性和可持续发展。在乡村振兴战略与国土空间规划双重背景下，村庄规划编制实现“多规合一”是非常重要的；而实现“多规合一”需要遵循一定方法，从关键处着手：统筹协调。在村庄规划编制过程中，需要统筹协调各级规划，包括国家、省、市、县等各级规划要求。对于乡村振兴战略和国土空间规划的要求，要与村庄规划有机结合，确保各项规划目标的协调一致。深入调研。进行充分的实地调研，了解村庄的自然环境、人文资源、产业发展状况等方面的情况，为规划编制提供充分的数据支持和背景信息。制定规划目标。根据乡村振兴战略和国土空间规划的要求，结合村庄的实际情况，制定适应性强、可行性高的村庄规划目标。这些目标应包括经济发展、生态保护、社会事务、文化传承等方面的要求。综合规划编制。在村庄规划编制过程中，要综合考虑土地利用、城乡建设、农业产业、生态环境等多个方面的规划要求。通过各项规划的整合，实现“多规合一”，避免规划之间的矛盾和冲突。优化空间布局。在村庄规划编制中，要优化空间布局，合理规划村庄的建设用地、农田保护用地、生态绿地等空间要素。通过科学的空间布局，实现乡村振兴和国土空间规划的双重目标。加强监管与实施。村庄规划编制完成后，需要加强规划的监管和实施。通过建立有效的规划管理机制，确保村庄规划的实施效果，并及时进行调整和优化。

（三）坚持规划编制开放，充分鼓励公众参与

实现乡村规划，一方面需要规划策略得当，政策支持，更重要的是需要当地村民的理解、接受以及参与村庄规划。达到这一目的，最有效的方法便是吸引村民自主参与，自愿参与乡村规划建设。村庄规划编制的基本流程为：村庄现状分析，明确乡村发展目标→开展调

研, 收集资料→相关规划解读→多规协调差异化处理→空间发展布局规划→土地利用规划→规划实施政策与措施。整个规划流程全过程都需要有村民的参与。通过村民参与整个规划流程, 既可以对规划方案的实施起到很好的宣传作用, 同时还可以为相关工作人员提供参考意见。反之, 相关工作人员也可以为村民传递对村庄资源以及发展模式的科学认知。通过参与规划过程, 可以有效深化村民之间的凝聚力, 实现村民自治。村民在参与规划的过程中, 通过发表自己的想法和建议, 可以形成村民之间相互理解的氛围, 强化村民的主体地位。但是, 在村民参与的过程中, 相关负责人员需要对村民的个体意愿进行合理分析, 基于整个村庄的发展和所有村民的共同利益考虑。村庄规划的最终受益群体是所有村民, 因此, 需要深化村民对整个规划工作的理解与支持。土地规划的流程进度应做到实时公开透明, 内容呈现形式应通俗易懂。

(四) 多管齐下, 提高村民在规划编制中的参与度

村庄规划的编制过程就是规划人员利用专业知识和技能, 将村民对未来发展意愿以规划语言和逻辑全面准确表达的过程。每一个普通村民是村庄规划科学性、实用性的检验者, 更是村庄规划实施效果的承受者和评价者。规划人员应当端正认识, 坚持“以人为本”的原则, 主动利用不同方式和手段, 将村民引入村庄编制的各个环节, 切实提高农民参与度, 保证规划的实用性和可行性。在资料收集阶段, 以集中座谈、入户问卷调查等多种方式拉近与村民关系, 耐心向其讲解村庄规划与生产生活方方面面的联系; 利用线上线下相结合方式, 让那些因各种原因不能到场的乡村贤达有表达想法的途径。在规划成果征求意见阶段, 用村民能够听懂的语言和图件, 讲解清楚规划思路和规划成果, 让村民真正理解村庄规划内容, 鼓励他们为完善村庄规划编制工作建言献策。

(五) 探索社区参与模式

社区参与是指在编制村庄规划时, 村民、规划专家和政府部门等多方共同参与。通过探索社区参与模式, 可以充分发挥村民的主体作用, 充分考虑他们的需求和意愿, 编制出符合实际情况的规划方案。具体来说, 探索社区参与模式的实施方向包括以下几个方面: 一是建立社区参与机制。这是实现社区参与的前提。在村庄规划编制过程中, 应该建立健全的社区参与机制, 明确各方责任、义务和权利, 建立多方沟通协调机制。例如, 在规划编制过程中可以通过召开村民代表会议或者公众听证会等形式, 促进村民与政府部门和规划编制单位的良性互动。二是引导村民参与规划编制。这是实现社区参与的核心。在村庄规划编制过程中, 政府部门和规划编制单位应该积极引导村民参与, 向村民传达信息, 听

取村民意见, 并充分考虑他们的需求和意愿。例如, 在规划编制过程中可以通过座谈会、问卷调查等方式征求村民意见, 发挥村民在规划设计中的主体作用。三是注重专家参与。专家参与是规划编制质量和实用性的重要保证。在村庄规划编制过程中, 应该注重专家参与, 建立专家库, 组织专家评审会议, 对规划方案进行论证和修改。

(六) 结合生产要素优势, 合理谋划产业发展方向

产业发展是村庄规划的重要内容, 如何结合村庄生产要素优势合理谋划产业发展方向是村庄规划必须要思考的问题。农村是农业生产要素聚集的空间, 这些要素又与山、水、林、田、湖、草、沙发生各种关联作用。1) 要确保农业发展的基础地位。对于我国多数农村而言, 种植业和畜牧业是其主导产业, 这构成了国家粮食安全的根基。应将农业发展放在第一位, 以种植业畜牧业为主, 保证食物供给。引进现代农业生产经营方式, 打造知名农产品品牌, 借助于规模化、专业化的农业生产经营来保障粮食和畜产品产量, 提高农民收益。2) 要努力推动三产融合发展。针对农业基础良好的乡村, 可以依靠自身的农业资源优势, 加入农产品加工行业, 拓展传统农业的产业链, 提高产品附加值。针对加工业有一定优势的村庄, 要以村庄自身的特色工艺和手工业为主要资源, 打造多元化产业链条, 加快村庄产业转型和升级。针对生态资源良好、有旅游潜质的村庄, 可以依托休闲农业和文化旅游业做文章, 加快可供游客休闲放松服务产品的开发。

结语

实用性村庄规划是国土空间规划体系的重要组成部分。一套合格的实用性村庄规划, 既要满足政府机关对国土空间用途管制的需要, 又要衔接乡村振兴的相关内容, 还要支撑农村地区高水平保护、高质量发展、高品质生活、高效能治理的可持续发展目标。

参考文献

- [1] 王检萍, 余敦, 孙聪, 等. 国土空间规划背景下村域“三生”空间划定与实证研究[J]. 中国农业资源与区划, 2021, 42(11): 265-275.
- [2] 苏颖异. 国土空间规划背景下村庄“减量”规划的实施路径研究[J]. 建设科技, 2022(21): 89-91.
- [3] 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(02): 42-45.
- [4] 陈嘉敏. 国土空间规划背景下村庄规划编制的思考与创新[J]. 四川建材, 2022, 48(09): 34-35.
- [5] 林伟鹏, 吴萍, 高宁等. 实用性村庄规划编制中村民参与困境与优化策略[J]. 城市建筑, 2022, 19(16): 31-33+51.