

国土空间规划体系下村庄规划与全域土地整治

杨闯 周慧

沈阳市规划设计研究院有限公司

摘要：当前我国国土空间规划实施进程逐步加快，为村庄规划与全域土地整治带来全新的机遇与挑战。因此，需要结合国土空间规划政策要求，精准界定乡村规划的定位，从整治、融合多个层面出发，将村庄规划与全域土地整治有机整合，围绕生态、村庄、农业与文化等，进行规划与调整，从而可以进一步提升农村发展质量，达成美丽宜居乡村建设目的。

关键词：国土空间规划体系；村庄规划；全域土地整治

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2024.20.050

一、村庄规划与全域土地整治概况

（一）村庄规划概况

村庄规划是我国重点关注的一项任务，一共经历三个发展时期，分别为：早期无序性与自发性建设：以全、大、多为建设目标，农村规划与常规路线偏离；独立规范体系与规划形成时期：1982—2017年，我国印发《村庄规划原则》《城乡规划法》等一系列文件政策，为村庄规划提供一定的法律支持和帮助，使得村庄规划步入正轨；编制与建设“多规合一”实用性村庄时期：2018年至今，我国各个部门先后发布《关于统筹推进村庄规划工作的意见》《乡村振兴战略规划（2018-2022年）》《关于加强村庄规划促进乡村振兴的通知》等一系列政策，明确提出需要深入推进乡村规划统筹开展，建设生态环境与人文环境优美的行政村。

（二）全域土地整治概况

全域土地综合整治主要是由土地整理演变形成，是土地整理的有效延伸，具有涉及范围相对较广、内涵深刻等特征。近年来，伴随着《中国土地综合整治发展研究报告》，全域土地整治理念被社会各界广泛接受，已经从自然性工程朝向综合性社会工程转变，从单纯常规的土地整理，转变成为国土综合整治，成为建设特色农村、精准扶贫、助力农村产业发展的重要举措。可以从两个层面理解其具体意义：一方面综合整治农村的水、路、林、田、房等，改善农村居民居住与生活条件；另一方面组织实施全域土地整治，改善生态环境与生态空间，目前组织实施的土地整治内容包括整治农业用地、整治建设用地、修复乡村生态等。

二、国土空间规划视域下村庄规划与全域土地整治新要求

与传统常规的村庄建设和土地整治模式相对比，国土空间规划体系下，村庄规划与全域土地整治建设面临着全新的挑战与要求，主要表现在资源、生态、项目与

运行等层面。

（一）村庄资源要求新优化

在新时期，国土空间规划进程逐步加快，村庄规划任务以及全域土地整治目标发生一定的改变，不仅需要利用规划与整治活动最大程度保护我国粮食安全，让耕地质量得到有效保障，合理分配与规划土地资源，保证土地具有的集约性、整合性等特征，而且需要逐步提升与强化乡村居民生活质量，让乡村生态环境功能作用、历史文化得到逐步修复和维护，全面凸显“以人为本”概念，打破传统“以地为本”思想方式。在这一背景下，村庄规划与全域土地整治过程中，需要将管控要素、生态治理与土地提升等一系列要素集中整合，从过往整治与利用村庄资源，朝向高效配合村庄空间格局资源、有效调整城乡要素融合，破解乡村振兴要素约束问题。

（二）生态文明新观念

新时期，在国土空间规划体系引领下，国家生态文明建设进程逐步加快，逐步朝向高质量发展、绿色持续发展转变。因此，进一步发挥村庄规划与土地整治的功能作用，节约资源、保护生态环境则十分重要。这不仅需要相关部门以生态文明观念为核心，在村庄规划与全域土地整治中融入“生态文明建设”理念，还需要借助村庄规划和土地综合整治，保护乡村生态与人文环境，弘扬乡村地区珍贵优秀的历史文化与景观文化，构建科学合理的乡村空间使用价值体系，让保护与利用能够协调共生，形成良性关系。

（三）项目布局新方向

乡村地域具有多维性、开放性等一系列特征，不仅会受到经济的影响，而且会受到人口、土地、产业与文化等因素的影响。现阶段，在国土空间规划背景下，乡村规划与全域土地整治，不仅表现在升级公共服务、调整生活环境以及其他层面，还表现在构建有序、稳定规划体系、专属文化等层面。从过往的“潜力”导向朝向“目标”导向转变，以乡村为基本单元，全要素、综合化规划田、水、村、路等，整体保护、综合规划、系统修复山水林田湖草，不断提升与强化乡村地区生态系统具备的服务功能与作用，提升乡村灾害预防抵抗能力，维护生态功能与系统结构发展的稳定性。同时，还需要融合土地、人口与产业等各个要素，整合资本、资源与资产，让乡村发展活力可以逐步增强。

（四）运行模式新业态

村庄规划要求以一个或者多个行政村为单位，以国土空间调查结果立足点，梳理、分析村域土地使用、

环境资源、建设情况等，结合当地整体规划、土地利用规划等一系列规划，在村域范围内针对生态空间、农业空间与建设空间进行建设改造，实现全覆盖。全域土地整治对象是“村、田、水、路、林”，实施模式为全域统筹规划设计、管理，整合化、全面化落实，其与村庄规划具有一定的相似点、融合点、协同点。因此，在组织开展国土空间规划过程中，可以积极将两者融合，以行政村为基本编制，围绕生态、村居、文化、土地等多个要求，协同落实村庄规划与全域土地整治项目与任务。

三、国土空间视域下村庄规划与全域土地整治的策略

（一）村庄规划：优化生存生活空间

村庄规划与全域土地整治组织开展中，需要以国土空间规划为立足点和大框架，以优化与改善乡村居民生产生活空间为任务和目的，逐步健全与优化乡村地区基础生活生产设施，调整和优化乡村地区生活空间结构，让乡村公共服务质量可以潜移默化增强，构建环境优美、交通便利并且设施完善的村庄。

（1）逐步优化村庄布局，综合考量村庄地区土地资源实际运用情况和状态，按照村庄规划建设与土地整治要求，复垦乡村地区的废弃宅基地、工业用地或者其他各种用地等，优化与升级农业产业以及其他产业配套设施，发展乡村特色产业，让乡村用地结构与布局能够得到有效、及时调整。同时，针对乡村区域土地整治过程中土地建设用途进行汇总整理，协调处理城乡建设用地增减政策方针，在最大程度保障乡村地区粮食生产安全、耕地面积的同时，利用土地增减政策，节约村庄建设用地指标，逐步改善乡村地区居民的生活生产形式，为乡村景观项目建设、文化项目建设提供一定的保障。

（2）不断完善村庄基础服务设施，全面改造和升级村庄当中建筑风貌、给排水设施、公共服务设施、环卫系统等，治理房前屋后，破解村庄当中“乱、脏、差”问题，弥补村庄建设与发展中薄弱的环节，让村庄环境管控、建筑风貌优化、绿化美化与道路等可以全面提升，形成舒适优美、整洁干净的村庄环境。（3）优化人居环境，在村庄规划与土地整治背景下，居民生活水平与质量不断提升，对于居住环境将会有更高要求与标准。因此，需要不断优化改造建筑风貌、环境景观，优化配置生产要素、土地要素，进一步提升居民生活品质与质量水平，改善乡村整体形象。同时，为进一步提升乡村规划与土地整治效果，需要做好教育宣传，大力普及环保知识、生态文明理念，引导与带领居民采取生态友好型、科学合理型的生活与生产方式，促进村庄绿色化、系统化发展。

（二）生态保护修复：改善乡村生态空间

（1）优化乡村生态环境。不断强化乡村地区居住环境治理力度，科学合理修复河湖生态系统，优化乡村

绿道与水系等生态空间的布局，恢复与改善乡村原有的生态系统，例如：结合村庄规划，构建沿河岸生态保护红线、生态廊道等，保护与优化村庄水生态环境的基础上，将其当作乡村地区公共生活空间。此外，还需要强化现有资源体系保护力度，在村庄内建立人工湿地、氧化塘等污水处理设施，要求村民科学合理排放生活垃圾与污水，搭建与形成宜居的生活环境。（2）优化乡村生态安全布局。乡村自然空间具备多层次、多维度等各种特征，从宏观层面分析，需要以“双评价”为指标，以“三生空间”为立足点；从微观层面分析，需要以村庄为基础，整合汇总生活、生态与生产等一系列要素，科学合理规划乡村生态安全，做好布局管理。例如：不断缩减乡村工业用地，进行绿化与复垦，让天然林的实际覆盖面积可以不断扩大，在乡村地区构建与形成完整的生态系统，保证生态具有多样性、稳定性等特征；治理裸露的山体，将乔、灌、草等有机整合，改善区域生态氛围，实现水土保持、资源开发、协调生态环境等目标；恢复或者治理非点源污染，维护山地，控制土壤流失与侵蚀。（3）优化生态服务功能。以保护自然景观和生态环境为基础，结合乡村地区土地与水文条件等，借助各种举措，保护与利用水生动物、植物等，维护水土质量。同时，还需要有效保护与管控生态功能区，针对现有的林业资源进行持续的管控，并围绕村庄河流、交通干线两侧等，组织实施造林与林业建设等工作，让乡村地区的林类、树种得到逐步优化，最大程度发挥林业具备的生态服务功能作用。

（三）特色整治：构建亮点名片

我国国土面积十分广阔，不同地区与村域的文化特征、发展历史与产业发展、生态环境各不相同，对于村庄规划与全域土地整治有不同的要求，需要采取因地制宜的原则，针对乡村地区特色文化、特色产业展开规划整治。

（1）传承乡村历史文化。对于历史文化资源丰富的村庄，要采取以下措施：①全面、深入挖掘文化资源与自然资源，保持与维护乡村地区特有、专属的历史文化，包括农耕文化、民族文化。在这一过程中，有关部门可以综合分析、统筹管理文化控制区、文化保护区，制定针对性保护举措与计划，让乡村文化能够得到有效传承；②强化对古建筑、历史文物与遗址的保护管理力度，围绕文化资源构建特色、专属的保护项目，科学合理保护与管控历史文化资源。例如：部分村庄有着一定量的古建筑、宗祠等历史文化资源，针对此类资源需要利用现代新型信息技术进行保护与修复，并打造成为乡村观光项目，实施长效化管控；③科学合理规划村庄历史文化发展空间，减少对文化空间的占用，若是已经被占用，则需要在土地整治基础上，科学合理优化。

（2）促进乡村旅游发展。深入挖掘与开发村庄非物质元素与历史物质，做好自然景观、建筑风貌保护，并利

用历史文化，建设与调整村庄空间布局规划与建筑外观等，打造集文化、农业与旅游、生态一体的乡村环境，构建特色旅游产业。同时，定期、定时组织开展传统文化传承活动、文化宣传活动，将自然、人文有机整合，让乡村旅游吸引力可以持续提升。（3）建设新业态新产业。集中开展“非粮化”规划整治，集中连片整治与处理农村地区的耕地，整合汇总农业用地、零散用地，也可合理导入国内外新型的现代农业设施设备，调整管控农业产业布局结构，逐步延伸乡村特色资源、产业资源，为乡村注入全新的发展活动，提供新业态，让农村生产能力不断提升，使农民可以持续有效增收，带动与促进周围经济进一步发展。

（四）农田整治规划：集中管理生产空间

过往我国农村地区主要实行家庭承包经营责任制，这一制度虽然促使农民生产积极性提升，加快乡村农业发展步伐，缩减城乡之间的差异。但是有一定的不足与缺陷，包括缺乏现代化的基础设备、分散的农田等问题。土地是我国最主要、最核心的资源，可以让农业人口创业就业、养老与生产等一系列需求得到满足。因此，在国土空间规划下，如何进一步落实农村规划与土地整治等各种任务，逐步缩小城乡之间差距，让乡村居民存在的医疗与就业不足之处得到有效改善，是急需解决的问题，也是首要任务，需要针对乡村地区农业污染、土地利用零散等一系列问题进行统筹考虑，整理复垦耕地、集体建设用地与宅基地，逐步提升土地使用集约化程度。

具体可以从以下几个层面出发，展开规划设计：

（1）最大程度保障农田质量和数量。可以综合考量农田数量与耕地质量保障要求，建设数量与质量协调发展的高标准农田、农用地，保障耕地“红线”，进一步维护国家粮食安全与促进农业稳定发展。同时，需要按照省市、国家规定要求等，针对永久基本农田进行调整，提升农田使用质量，一定程度上改善生态布局与环境。并集中连片建设万亩方、百亩方基本农田，不断提升村中基本农田管理与建设效率。（2）调整和优化乡村地区耕地布局。①采取土地整治手段与举措，包括复垦非耕农用地与耕地、改造旱地等，整合连片分散的耕地，解决处理农村耕地利用不到位或者碎片化问题，让农村集体土地流转效率可以提升；②补充耕地资源，围绕耕地数量、质量以及生态生产效益等，针对耕地后备资源进行深入挖掘，做好建设用地挖掘、开发，增加耕地的实际产量与耕地质量水平，让农民农业生产条件得到有效改善，为未来利用“土地整治+”的手段，引进乡村优势产品与特色产品，活化农村集体经济打下坚实的基础；③深入实施治理污染土壤、建设美丽田园等一系列功能，逐步提升土地经营效率与流转力度。同时，借助高标准农田构建工程，建设田间道路、农田水利系统、

林网系统等，让农业生产力与发展力可以不断提升，构建全新的乡村农业生产格局。（3）整治建设用地。建设用地整治是村庄规划、全域土地整治的最主要环节：

①需要基于国土空间规划要求，考察现有的乡村土地资源，把握村庄土地结构使用现状，进一步掌握用地潜力与机遇；②调查分析村庄区域内公共设施用地情况、建设情况，若是存在地块利用效率较低或者建设用地过于零散、重复用地等情况，则需要根据水文地质情况、居民意愿、居民分布格局与生产格局等，针对村庄进行重新规划，建设现代村庄；③调查村庄现有的产业结构、农田条件与风俗资源、自然资源等，明确掌握村庄已有的条件，针对村庄发展方向进行规划，并在产业发展的基础上，调整乡村建设用地。如果村庄内部有特色、个性化种植产业，还可以与乡村用地建设衔接，打造特色采摘园、产业园等，为乡村产业进一步发展提供助力。

四、结语

综上所述，在国土空间规划视域下，深入推进与实施村庄规划与全域土地整治任务是促进乡村经济发展的关键手段，对现代乡村建设有一定的助力，需要对其予以重点关注。同时，遵循生态保护、永久基本农田保护的理念和原则，组织实施村庄规划与全域土地整治活动，不断提升村庄规划效率与针对性，强化耕地与建设用地使用质量，改善乡村生态环境体系，建设优异生态文明，让乡村经济可以纵向深入发展。

参考文献

[1] 骆宇. 国土空间规划体系下村庄规划与全域土地综合整治融合研究[J]. 中文科技期刊数据库(全文版) 工程技术, 2022(4): 4.

[2] 张百灵. 国土空间规划体系下村庄规划与全域土地综合整治研究[J]. 中国科技期刊数据库 工业A, 2023.

[3] 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.

[4] 冉得天. 国土空间规划体系下的乡村振兴规划研究[J]. 居舍, 2022(10): 13-15.

[5] 张冬. 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]. 中国科技期刊数据库 工业A, 2022(6): 3.

作者简介：

杨闯(1991.8—) 性别：男，民族：汉族，籍贯：沈阳市，学历：本科，职称：工程师，研究方向：城乡规划。

周慧(1987.12—) 性别：女，民族：汉族，籍贯：沈阳市，学历：硕士，职称：高级工程师，研究方向：城乡规划。