

国土空间规划下的村庄规划方法分析

杨汉祺

南昌市城市规划设计研究总院集团有限公司

摘要：乡村振兴的推进务必遵循规划引领和渐进实施的原则，强调品质保障与稳健建设。当前，随着各地乡村振兴策略的深入，一些乡村地区在发展过程中遭遇了规划混乱，既有盲目扩展的误区，也有急于求成导致的拆建失序。为了重塑乡村风貌，地方政府需采取明智的村庄规划策略，以优化空间布局，为乡村振兴的长远蓝图打下坚实基础。为此，相关管理部门不仅需制定清晰的村庄规划蓝图，作为村庄有序发展的行动指南，而且要坚持实用、有效且持久的规划理念，整合各方资源，凝聚共识。因此，如何科学有效地进行村庄规划，已成为决策者们密切关注的核心议题。基于此，本文首先分析国土空间规划体系下村庄规划的背景及意义，讨论村庄规划工作存在的不足，重点探究国土空间规划下的村庄规划方法，以供参考。

关键词：国土空间；规划；村庄规划；方法

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2024.23.046

引言

乡村规划在整体国土空间规划架构中占据核心地位，它对推动乡村振兴和促进城乡一体化发展起着关键的指导作用。作为控制建设用地和指导乡村建设的基础，这样的规划既要基于当前实际情况，也要前瞻性地考虑未来发展。同时，规划需秉持“多规合一”理念，结合各地具体条件，确保村庄规划能有效地服务于乡村振兴战略，并积极推动城乡和谐共生。

一、国土空间规划体系下村庄规划工作概述

国家乡村振兴策略明确强调了“坚持农业农村优先发展”的核心原则。遵循“多规合一”的理念，目标在于构建一个高效运作的村庄规划编制体系，其路径遵循规划先行、农田保护优先的策略，进一步细化村庄规划的制定和管理措施。规划过程中，乡村振兴的愿景需全面融入，通过整体性和多元性考量，优化村庄的空间布局设计。同时，强调村民的积极参与，推动农村环境的全面提升，界定了村庄建设的明确界限，合理设定建设规模和地域范围，这标志着在新的国土空间规划框架下，村庄规划的需求已超越了传统的“多规合一”模式，转向更为精细和系统性的管理。首先，要坚决执行“多规合一”的原则，确保乡村振兴战略与国土空间规划体系的无缝对接。同时，强调策略的针对性，针对乡村区域实施差异化引导策略，尽管各地村庄规划的推进如火如荼，但受地域特性和其他因素影响，规划实施的成效并不尽如人意，内容和手法上存在诸多挑战。规划

过程中，由于各村庄的发展愿景各异，导致规划内容和方法的多样性，使得规划在满足地方特色上显得力不从心，规划成果往往难以契合实际需求。村庄规划的编制通常以乡镇为单位，然而这往往暴露了乡镇编制资源的不足，许多乡镇缺乏专门的规划团队，直接导致村庄规划的完整性、深度以及实用性大打折扣，这种城乡发展的失衡现象尤为明显，不少村庄，尤其是在城市边缘或大型城镇周边，沦为“空心村”“空巢村”，亟待更为精细且符合当地实际的规划策略来重塑^[1]。

二、国土空间规划体系下实施村庄规划的意义

当前，各个地方行政机构正在充分利用国土空间规划框架来推进村庄规划，承担起新的历史任务，坚定不移地推动乡村振兴与精准减贫策略的实施。他们巧妙地通过调整部分村庄的经营性土地使用方式，如实行有偿转让和租赁，这一创新举措不仅顺应了新时代的发展理念和目标，驱动乡村从单一的产业发展迈向全面繁荣，而且使得乡村地区得以在社会变迁的大背景下，成功实现深刻的转型和改革愿景。同时，各地方政府需在国土空间规划框架内，创新村庄规划策略，以重塑地区发展方向，推动由乡村空间管控转向全面区域整合管理，从而激活区域经济活力并提升综合竞争力。比如，村庄规划执行者应视其为开展国土空间开发与生态保护的核心指引，审慎运用规划许可制度，识别传统方法在实践中的局限。在新时代全方位国土空间管理的大潮中，他们应精确管控非建设区域，协同推进乡村土地整治和耕地保护，同时注重生态修复，避免宝贵资源的无谓消耗。通过细致挖掘乡村详规的潜力，这些举措将有力驱动整个区域的经济的发展，迈向更全面的空间管理格局^[2]。

三、村庄规划工作存在的不足

（一）规划理念滞后

在当前国土空间规划的新体系中，部分乡村规划工作显然滞后于时代潮流，这些地区的规划思维并未与时俱进，缺乏创新驱动动力，依然拘泥于传统的土地利用管控模式，未能充分响应乡村振兴和强村富民的崭新目标。村庄规划在宏观设计和全局规划上显得不足，缺乏对长远发展和前瞻布局的深入考量，无法有效引领村庄未来的路径选择。许多地方的规划更像是现有状态的静态复制，缺乏创新元素，未能充分展现新农村建设的现代化愿景。特别是，在推动农村产业提升、优化居住环境以及传承文化遗产等方面，规划的系统性和前瞻性明显受限。

（二）规划思路不够清晰

在国土空间规划框架中，村庄规划的编制思路呈现出多元化的探索：一是从宏观层面出发，遵循“战略先行，策略随后，指标随之”的原则，称之为自上而下的模式；另一种则是从基层实践出发，强调“指标为本，战略随后，策略跟进”，即自下而上的思路。然而，无论选择哪一方法，规划逻辑的模糊不清往往制约了村庄规划的实际实施。实际上，我国不少地区的村庄规划过程常常融合了这两种理念的交融运用。这两种方法各有利弊，值得深入剖析。自上而下的规划策略优势在于：首先，它从宏观视角明确了国家级的乡村振兴蓝图，为村庄规划奠定了坚实的战略基础；另外，它为村庄指明了方向，设定了明确的发展界限，提供了明确的操作指南；再者，通过设定规划的强制性和导向作用，确保了村庄建设的规范性。然而，这种方法也存在一些挑战：一方面，上级机构在承载繁重任务时，可能难以实现全面而细致的协调管理；另一方面，上级部门对于村庄的具体需求和潜力可能缺乏深入理解；最后，由于信息传递的失真，下级部门可能会对上级的意图解读不准确，导致规划实施缺乏清晰的执行路径^[3]。

（三）资金投入不足

“桃花源记”所描绘的理想之地，象征着人们对宁静乡村生活的深深向往。如今的村庄不再仅仅是居民的居所，而是各领域参与者共同的舞台。在乡村振兴战略的驱动下，大量企业积极投身乡村建设，以其产业导向为村庄规划注入活力。然而，在持续的实践过程中，资金短缺的问题仍然突出。（1）资金投入有缺口。随着乡村振兴战略的全面推进，尽管国家对农业和农村提供了大规模的资金支持，但受疫情和国际形势等多重因素影响，财政压力增加，导致对农业和农村建设的投资有所缩减。与此同时，农村建设的需求却在持续增长，因此村庄的资金供应出现了缺口。（2）社会资本引入不足。土地流转的复杂性、高投入和长周期、政策扶持的不足以及低回报率等因素，尤其是对于小型企业来说，这些都削弱了他们对农村产业的信心，降低了投资意愿，进而限制了社会资金对农村发展的注入^[4]。

四、国土空间规划下的村庄规划方法

（一）转变理念，强化顶层设计

以创新视角重塑规划理念，是村庄规划蓝图成功构建的核心要素。首要任务是坚定地践行以人为本的发展路径，把提升民众生活质量和推动全面乡村复兴设定为行动的原动力和终极目标，确保规划的每一步都紧密围绕着人民对理想生活的追求。在规划编制的全过程中，强调顶层的全局思考与长远规划，从宏观层面统筹村庄的未来发展蓝图，要深刻认识到村庄规划在乡村振兴中的不可替代作用，将其提升至国家战略层面，融入各地的土地利用规划体系，作为引导村庄发展的核心指南，以此形成全方位的规划导向。同时，确保规划与各个专

项计划无缝对接，形成协调并进的规划网络。在实施阶段，倡导开放式的决策模式，积极寻求公众智慧，鼓励政府、村民、专业人才等多元力量的深度参与，共同塑造共识性的规划方案。根据不同村庄的特性和条件，灵活制定发展规划，明确发展目标，优化功能布局，珍视和传承地方文化，使规划更具适应性和可操作性，确保每个村庄都能在其独特性中焕发新的生机^[5]。

（二）明确村庄规划定位，充分发挥规划引领作用

村庄规划作为乡村振兴的关键推动，其核心价值在于通过精准设计来驱动空间管理与发展，明确规划的导向性，确保其在实现乡村振兴大计中扮演关键角色，这意味着规划的编制必须紧密围绕国家总体策略和地方发展目标，深度融入乡村振兴的宏大愿景。首先，村庄规划应以全局视角和多元要素为依托，切实承载和推进战略任务。规划的编制应当积极响应上层和地方领导的决策，将乡村振兴的总体理念和具体行动纲领深度嵌入其中，使之成为规划的核心基石。此外，规划还需特别关注并细致描绘乡村产业的繁荣、人才的培育、文化的传承以及生态环境的提升，这些都应被视为规划编纂中的核心议题，共同构建起乡村振兴的坚实框架。另外，强调产业驱动和民生福祉，着力于环境品质的改善与社区构建。在推进乡村振兴大计的过程中，村庄规划应以增进村民的日常生活和生产效率为关键导向，提倡通过重新布局产业结构，强化公共设施的完善，来优化村庄的生活环境。同时，通过挖掘和培育地方特色经济，以及提升公共服务设施的配套水平，确保村民的基本生活权益得以充分满足。同时，实施因村施策，有针对性地推动乡村的振兴进程。乡村振兴战略的核心理念围绕“产业繁荣、环境优美、文明乡风、治理有序、生活富足”展开。各个村庄需依据自身的独特性，通过产业驱动实现村庄建设和进步。对于位于城镇开发边界内的村庄，其策略重心在于提升城市化建设，强化居民生活环境的优化；对于那些在城镇开发边界外的村庄，尤其是生态保护区和易损地带，应强化生态保护，维护其自然价值；至于远离城市中心和生态敏感区的乡村，规划上应注重保持乡村特性，传承乡土文化，同时确保乡村景观的原貌。在推进过程中，务必平衡城乡关系、工农之间的关系，并兼顾各利益相关方的需求，以此为据，灵活实施乡村振兴战略^[6]。

（三）多元化引入资金

随着乡村建设资金需求的急剧增长，寻求适应性的投资策略和结构优化显得尤为重要，以激活多元化的资金来源，包括财政和社会资金的投入。正如陶怀颖司长所强调：“社会资本在农业固定资产投资中占据了高达80%的份额”。（1）创建多方合作模式。需要强化多元主体间的协同投资平台，通过金融的力量驱动农业经济进步，优化针对农民的金融服务产品，并强化农业保

险的服务功能。同时，引导社会资本更深入地投入到农村，挖掘土地整合、生态恢复、乡村环境改善、物流仓储设施以及现代农业前沿领域的潜力。这涉及策划那些具有长远影响、基础稳固和战略导向的大规模项目。在此过程中，需遵循法规，积极推动政府与社会资本的深度合作，以此激发社会资本对乡村投资的热情和积极性。（2）设立合作共赢机制。强化企业的社会责任感，倡导村民和集体经济以创新的联合方式参与，如股权合作、租赁协议和劳动力投入，形成“社区（村民自治组织）-合作社-企业”的复合经营模式，确保共享利润并实现共同繁荣。（3）打造投资信息合作平台。通过优化农村发展规划、搭建农业投资综合平台以及推动产业数据的开放共享，打造社会资本投资合作的全方位支持系统。这个平台旨在为投资者提供明确的投资导向，共享关键信息，确保在风险可控的前提下降低成本，提升收益，这一模式促进了政府、农户和企业之间的多赢局面，从而驱动乡村的全面发展。

（四）加强生态保护

在村庄规划的构建过程中，乡村生态保护被视为至关重要的议题，它需紧密契合可持续发展与国土空间规划的准则。关键在于均衡乡村区域的建设与非建设地带，坚决避免无序地占用农田来构筑住宅，以维护农业生产的根本基石。在建设农业设施的过程中，应严格依据田地规模设定工程占地规模和位置，旨在提升土地资源的有效利用率，同时最大限度地减少对生态环境的潜在影响，确保农业活动的节能和长远可持续。此外，推进退耕还林还草策略，积极拓展绿色地带，此举不仅美化了村庄环境，提供了丰富的自然景观和休闲空间，而且有助于强化生态环境的自我修复能力，增强抵抗自然灾害的能力，满足生物多样性的保护需求，为动植物的生存繁衍提供了优良条件。为了确保这些生态保护政策的有效实施，村庄规划中引入经济激励机制，如针对土地权益持有者给予合理的补贴，这不仅提升了村民对生态保护政策的理解和支持，也激发了他们积极参与乡村环境治理的积极性，共同塑造一个宜居宜业的美好家园。

（五）增强村庄规划布局

在国土空间战略规划指引下，乡村规划的科学合理性至关重要。首先，需强化村庄规划体系的构建，确保其与土地规划无缝对接，这是实施全面村庄规划并使之落地的关键。各相关部门对此务必给予充分的重视和关注，在规划实施阶段，要同步考虑村庄的现实条件，并引入严格的监督与管理机制，以构建一个完整且动态的规划蓝图，有效防止耕地滥用和资源低效利用现象的出现。村庄建设应遵循严谨的科研路径，针对中国的具体国情，对每一个村落进行深度剖析，通过详尽的数据收集和分析，结合大数据技术的强大处理能力，将繁杂的数据转化为直观易懂的可视化报告，从而实现从村庄

发展状况的实时跟踪和灵活调控，这样的方法旨在提升规划效率，确保每一寸土地都能得到合理有效的利用。

（六）传承历史文化

我国源远流长的农耕传统孕育了辉煌璀璨的中华文明，各地乡村的文化特色鲜明且丰富多样。乡村的建筑艺术，见证了地域文化的演变历程，承载着丰富的文化遗产。在村庄规划中，应珍视并保护那些蕴含深厚历史文化价值的建筑，倡导保留原汁原味的乡村风貌和传统生活习俗，这对于传承乡村历史文脉、推动可持续发展具有深远影响。以国土空间规划为依托，村庄规划需深入挖掘乡村建筑中的文化精髓，通过对建筑元素的深入剖析，揭示乡村历史文化的深层内涵，优化不协调的建筑，推动乡村建筑风格的和谐统一，让每座村庄都独具特色，如诗如画，从而提升游客的游览体验，增强乡村景观的独特魅力，吸引更多的访客。同时，规划也要兼顾生态修复和防震减灾的需求，打造多功能的空间布局，以满足居民和游客日益多元化的活动需求，使乡村不仅成为历史文化的宝库，也成为宜居宜游的生活空间，这样的举措，无疑将乡村的魅力推向新的高度。

结束语

综上所述，在当今社会变迁的大潮中，村庄规划面临着前所未有的挑战，亟须创新科学的国土空间规划框架来驱动。有效实施村庄规划，不仅能够激活乡村振兴的引擎，稳固农村经济根基，而且能带来深远的推动力。因此，应当提升对此议题的深度关注，通过对现有国土空间规划体系的深入剖析，清晰揭示村庄规划的现状瓶颈与难题，要有针对性地设计出前瞻性的策略，重塑产业布局和发展模式，确保规划制定的每一步都严谨有序，提升村庄规划方案的可行性和合理性，只有这样，才能实实在在地推动乡村振兴愿景的逐步实现。

参考文献

- [1] 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, 15(1): 43-45.
- [2] 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.
- [3] 艾玉红, 董文, 吴思, 高翔. 国土空间规划体系下村庄建设用地规模研究[J]. 小城镇建设, 2021, 39(1): 24-31.
- [4] 彭志刚, 邓毅. 城乡关系演变进程中的国土空间规划体系转变[J]. 现代园艺, 2022, 45(24): 186-188.
- [5] 刘晓路. 国土空间规划体系下的村庄规划研究[J]. 城市建筑空间, 2022, 29(S2): 130-131.
- [6] 王亚飞. 新时期国土空间规划体系下的村庄规划策略研究[J]. 住宅产业, 2022, 3(09): 120-123.