

新型城镇化背景下国土空间规划编制探究

——以渭南市韩良村为例

文 / 魏 涛 国昇设计有限责任公司

摘要：结合新时期村庄规划编制工作基本要求，开展实际工作过程中需要对开展建设工作给予高度重视，并严格遵循耕地规划标准，以及严格遵守永久基本农田保护红线、城镇开发边界、生态保护红线等，有效解决后续编制多规合一实用性村庄规划能够有效解决新环境下村庄建设存在的问题。基于此，本文分析了目前村庄规划编制工作面对的困境，提出多规合一的实用性村庄规划编制工作的实施策略，有效推动农村经济发展建设发展，并提供不竭动力支持。

关键词：实用性村庄规划编制；国土空间规划；新型城镇化

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2025.07.053

引言

长期以来，分析我国各类空间实际情况，普遍存在主体功能不明确，不协调、互动性较弱的问题，直接出现生态无法进行有效保护、实际耕地、永久性农田不断减少的问题，并严重阻碍城镇无序扩张。统一国土空间用途管制，是2018年机构改革成立自然资源部的一个重要原因，也是自然资源部的一项重大历史任务。自然资源部成立以来，在扎实开展第三次国土调查，查清各种现状地类的基础上，三调成果为基础，从全面性、整体性角度出发开展村庄规划编制工作。

一、村庄背景

韩良村位于陕西省渭南市高塘镇，西与临渭区崇凝镇隔榆蓝高速相望，东接堡里村，南毗邻胡磊村，北与南候、江村相邻，位于高塘镇政府西南5公里处，距华州区20.7公里。地处秦岭北坡箭峪河西岸，村庄整体地势由秦岭北坡山地向北部倾斜，北侧地形坡度较缓，南侧地形坡度较大。村庄整体呈北高南低、西高东低的地形格局。属温带大陆性季风气候，但是由于自然地理因素影响，小气候比较明显，夏季不太热，冬季偏寒冷。

韩良村现状

（如图1）农业种植面积2200余亩，农作物主要以玉米、小麦为主，经济作物以花椒和猕猴桃种植为主，现有花椒1200余亩，猕猴桃350余亩，经济股份合作社（调料加工厂）一处，其次兼有零散养殖产业（牛、羊、猪）及劳务输出。第三产业明显匮乏，只有少量的商业服务设施，主要为村民结合自家房屋设施的小型商店、电信业务等，服务于本村村民。科学合理设计规划方案的根本目的，



图1 现状照片

是为村庄发展提供全新的建设发展目标及方向，在原有规模基础上有序推进建设更新工，保障产业活力、更新村庄内部环境、树立目标鼓舞士气、注入更多新鲜活力。而后，还要保留乡村风貌结合建设发展目标，创建宜居宜业的美丽村庄。

二、实用性村庄规划编制中遇到的问题

（一）规划体系复杂限制了村庄规划工作

在新的多规合一的国土空间规划体系建立前，不同部门对乡村地区编制的规划较多，同一区域不同的规划也普遍存在。规划内容和侧重点不同，最终达成的成果也存在一定的差异性。因此不同的规划编制内容之间也会存在矛盾冲突。旅游规划更侧重于旅游和发展，建设规划更倾向于项目建设，专项规划更倾向于特定体系的设计，国土空间规划则更倾向于对土地资源的整治、基本农田保护与生态环境保护等方面。由于规划内容与目标不同，最终呈现的规划成果重点也不同，出现规划打架的现象。

（二）建设用地不足

由于韩良村自然环境优美，环境优越。村组分布较为分散，在本次村庄规划编制中，需要充分考虑现有土地资源的利用和合理规划确保满足村庄居民的基本需求，如住宅、道路、公服设施及基础设施配套等。同时在规划的编制过程中，需要平衡基本农田的保有量和建设用地的指标之间的冲突及生态环境保护的冲突问题，合理规划建设用地，化土地节约集约利用，盘活村庄存量建设用地，解决新增建设用地不足，优化村庄建设用地布局，采取多项举措挖掘农村建设用地存量。

（三）基础配套设施不完善

韩良村存在道路、供水、排水、电力、电信等市政基础设施方面的问题，在规划编制的过程中，需要考虑社区的基础设施配套改善，提升村民的生活品质和便利性，要将村庄规划底图打造成乡村振兴蓝图，构建兴旺的产业圈、便捷的生活圈、完善的服务圈，让农民过上更好的生活。

（四）村庄规划脱离实际、难以起到指导作用

现在和村庄规划出现好多脱离实际，比如会出现无法提供真实可行的指导性意见，以及严重的水土不服问题严重阻碍其发展。进行详细分析主要分为三种情形：第一，设定的规划编制未科学合理考虑土地实际利用效果、产量增长变化趋势、村庄基本风貌、环境资源保护等多项工作内容及发展要求。在具体开始工作过程中有时候还会出现“打架”情况，导致规划建设出现两种；第二，一直以过度规划及覆盖为主，一直以照搬照抄城市建设发展方案作为主要载体。因方案、计划不符合村庄实际发展情况、无法满足建设发展需求，直接出现建设规划质量不高的情况；第三，村民参与积极性普遍偏低，调查分析主要原因没有深入体会村民基本需求及诉求，在严重时还会出现“换一任领导，换一套规划”的发展情况不利于开展后续工作。

三、多规合一的实用性村庄规划编制的具体方法

（一）梳理优势资源，科学制定规划

制定建设规划方案过程中，应充分保障实际规划方案的科学性、前瞻性。并且，还要充分保证城镇建设发展与规划建设目标可以保持一致，顺应乡村发展演变规律。例如，在城镇化工作中，大部分村庄发展比较迅速，其中有部分村庄会融入城镇或搬迁撤并。此时，村庄自身需要及时结合社会发展情况、自身需求合理制定规划方案，还要充分了解人口基本结构、社会形态、生产生活等呈现的新变化情况。在发展过程中可能会出现不同类型问题，村庄还要根据实际情况进行明确划分，避免资源浪费。又如，每个村庄对实际生产、生态环境、生活空间需求并不相同，在实际规划过程中需要将功能定位、发展引导、设施配置等方面融入其中凸显其协同性。

在韩良村的多规合一实用性村庄规划编制过程中，需要从多角度、多方面出发完成规划发展整合工作，并设计出实用性更强的村庄规划方案（如图2）。而后，还要将多规合一的实用性体现在村庄规划中，需要依靠国土空间规划体系作为主要载体，运用科学合理的方法将原有的村土地利用规划、村庄建设规划、土地整治规划等乡村规划进行整合，形成一个统一的规划体系，以解决以往多种规划并存导致的矛盾和冲突，确保规划的实用性和可操作性。要根据韩良村的实际情况和发展需求，制定出切实可行、符合实际的村庄规划方案。在规划的编制过程中，要整合原有规划，将土地利用规划、村庄建设规划、土地整治规划等整合到一个统一的规划体系中。统一规划地图底数，统一工作平台和数据库，保证各规划及地块之间的协调性和一致性。规划编制的过程中，先要对韩良村的自然环境，现状人口分布，产业发展等了解详实，然后确定村庄发展目标 and 规划方向，根据村庄发展目标，制定出韩良村的规划设计方案，其中包含合理利用土地资源、制定产业规划本质方案、设置交通规划标准、创建公共设施管理计划等提前做好严格管理及部署工作，对人居环境进行提升改造。规划设计方案将各个要素进行整合，形成多规合一的实用

性村庄规划。通过多规合一的实用性村庄规划，可以有效提升韩良村的经济水平和发展水平和居民生活质量，促进经济社会环境可持续发展。

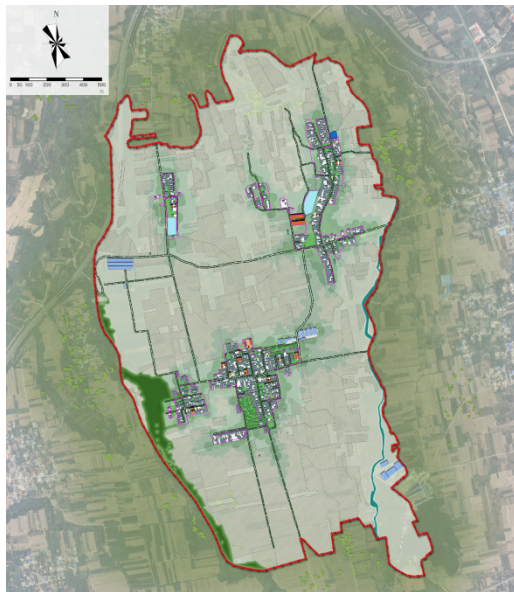


图2 规划方案（总平面图）

（二）对现状用地进行重新整合调整

在尊重三调统计数据的基础上，结合韩良村实际及村庄发展的需求，合理布局村庄各类空间，并提升村庄土地利用效率。按照《陕西省实用性村庄规划编制技术要点》和关中院落住宅布局特征规划新建房屋户型图（如图3）。对于空闲地，即村庄建设用地中未进行利用的空闲地可以新增村民住宅，增设广场、游园等，挖掘建设用地中可利用的土地，提升村庄环境；对于空心房，可对现状空心房等破旧建筑拆除重建，盘活村庄存量建设用地；对于已拆除房屋的闲置宅基地进行宅基地复垦，宅主要以依靠宅基地的复垦方式来进行农村耕地红线保护工作，同时复垦的宅基地原则



图3 新建户型图

是将实际使用权交给农民，并给予一定的补偿；而针对于出现的空闲或房屋坍塌、拆除两年以上未恢复使用的宅基地，如果一直无法确定实际土地使用权，农村集体组织可以直接将此部分土地做收回处理；而对于出现宅基地转让情况，可以充分将农村地区部分闲置的宅基地资源进行合理运用、增加实际效益。并且，还可以将原本多余的宅基地资源出售给其他成员，以此获得一定的经济回报，针对性提高农村地区宅基地的使用效率及增加经济效益。

按照“宜耕则耕、宜绿则绿、宜用则用”原则和“规范有序、干净整洁、和谐宜居”的要求，对用地进行重新整理和整合。

（三）加强产业的提升，振兴乡村

根据韩良村现状花椒、猕猴桃及养殖产业特点及发展定位，规划产业功能分区图（如图4）。村域产业功能分区分为六大产业片区，包括综合服务区、生态涵养区、花椒产业区、农产品加工区、猕猴桃产业发展区及粮油作物种植区。依据“一体化、融合化、联动化”的产业发展战略，以农业产业群为基础，改变村庄农业种植结构，积极谋求村庄第二产业转型发展，丰富村庄产业结构。根据村庄原有自然地理环境、经济发展现状，在产业定位分析的基础上，构建产业发展要求：以提高现代农业产业化水平为重点，做优一产；以提高农产品质量为重点，做优二产；以发展农业新业态为重点，提高三产实际产量及增强经济效益。

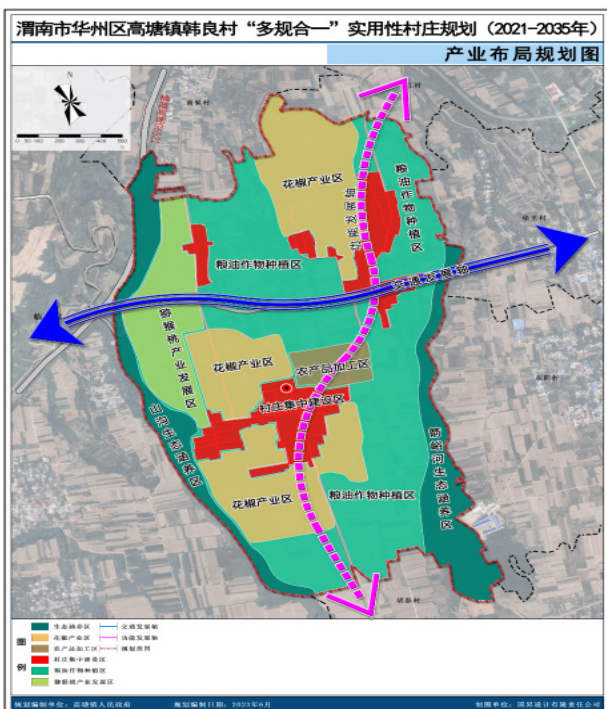


图4 村庄产业功能分区图

以粮食种养、特色干杂果及猕猴桃种植、养殖为主导产业，延伸产业链，发展牛羊养殖加工、果蔬等，农产品加工；引入电子商务物流仓储进行产业转型；构建以农业生产为基底、工业加工为延伸的发展模式，引领一二三产融合发展，壮大韩良村产业经济。

（四）加强农村人居环境的整体提升

结合韩良村实际情况，提出“承接村庄传统脉络，整合村庄整体空间，提升人居环境品质”的整治方法思路，逐步实现生态宜居，美丽乡村的目的。通过美化、绿化、亮化和净化等方法完成主要街道、巷道、广场、门前屋后的环境整治。建设“山水田园、生态原乡”的韩良村。

（五）加强乡村建设的数字化应用

农业生产上，进一步深化物联网、人工智能技术将其广泛应用于农业生产领域，需要充分将养殖数字化、现代设施农业需要求、绿色农业发展趋势等进行结合，并以全新的规划方向和目标有序推进工作。同时实现农

产品加工领域的数字化和智能化，提升农业生产环节的效率；农业经营上，进一步发挥“互联网+”优势，提升农村电商作为农产品出村进城和工业品下乡重要渠道的作用，借助直播带货等手段形成农产品营销新模式，促进农产品的标准化、品牌化和价值化；农业服务上，可以充分运用信息技术、网络技术，积极开拓宣传渠道将政策、科技、市场等相关信息精准地传达给农民群众；而后，还要对农村产业新业态发展情况给予高度关注，具体应用过程中应积极挖掘：互联网、大数据、人工智能等数字技术优势，汲取更多养分为乡村建设发展提供助力，其中还要包含智慧乡村旅游、安全保障等内容。

（六）生态保护修复与国土综合整治规划

强化生态系统保护和修复，需要严格做好山水林田湖草一体化保护及修复统筹工作。并且，在进行具体修复过程中，还需要深入分析农村基本生产建设情况、生活、生态等空间变化进度，提前做好区域化优化布局发展情况。此外，还要对土地整理、复垦、开发等工作给予高度重视，为更好地推动城乡建设工作提供更真实可行性依据，创建以增减挂钩为管理目标的现代化平台，完成村镇整合管理工作，针对性提高乡村空间重构、产业重整、环境重生的发展速度。对规划为集中连片发展的农业空间内的即可恢复属性地类、工程恢复属性地类和其他宜耕农用地，可以以开发“非农化”“非粮化”整治规划工作为主，并积极采取先进的清理计划、方案提高工作热情和积极性。同时，还要对原本平整的土地进行严格处理，提前做好覆盖耕作层表土工作，冲发挥实际耕地功能。合理利用荒地、盐碱地、沙地等未利用地，结合流域水土治理、农村生态建设与环境保护、滩涂及岸线资源保护等，因地制宜确定其用途和管控措施。具有耕种潜力的土地，进行土地整治，完成开发、补充工作，满足耕地占补平衡。

结语

在新的国土空间规划体系建立前，同一区域的村庄规划存在多种规划同时存在的情况，还要从整体、深度、优势多个方面进行分析，查看其异同点。因此难免造成各种规划之间存在矛盾的现象。因此，为了解决规划之间矛盾冲突的问题，需要实现多规合一的实用性村庄规划的编制，在尊重现状和村民的诉求的基础上，多元化的角度编制多规合一的村庄规划方案，提高村民对规划的支持和参与度，从而确保规划的落地和村庄的可持续发展。

参考文献

- [1] 宋宽. 国土空间规划背景下的“多规合一”实用性村庄规划编制探索[J]. 住宅与房地产, 2024, (21): 80-82.
 - [2] 李希军. 国土空间规划背景下“多规合一”实用性村庄规划的技术路线研究[J]. 住宅与房地产, 2024, (15): 77-79.
 - [3] 江本川. 空间规划体系下“多规合一”实用性村庄规划研究[J]. 新城建科技, 2024, 33(05): 67-69.
- 作者简介：魏涛（1987—04），男，汉族，宝鸡眉县，大学本科，城市规划中级工程师，研究方向：城市规划。