

国土空间规划背景下的“多规合一”实用性村庄规划编制探讨

——以桐城市大关镇小关村村庄规划为例

文 / 文楠 桐城市规划勘测院

摘要：在国土空间规划体系构建的大背景下，“多规合一”实用性村庄规划成为统筹乡村发展的重要手段。本文通过对相关政策和理论的研究，分析了当前村庄规划中存在的问题，探讨了“多规合一”实用性村庄规划的编制原则与方法，强调以村民需求为导向，注重生态保护、土地资源合理利用和产业发展，加强公众参与和部门协同。同时，结合桐城市大关镇小关村阐述了规划编制的重点内容，旨在为优化村庄规划编制工作提供有益的参考和借鉴。

关键词：国土空间规划；多规合一；实用性村庄规划；小关村

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2025.10.042

引言

国土空间规划体系的建立对村庄规划提出了新的要求，强调“多规合一”，实现土地利用规划、城乡规划、生态环境保护规划等有机融合，以提高规划的科学性、实用性和可操作性。村庄规划作为国土空间规划体系中乡村地区的详细规划，对于推动乡村振兴战略实施、优化乡村空间布局、促进资源合理利用具有重要意义。

一、国土空间规划与“多规合一”的内涵

（一）国土空间规划的内涵

国土空间规划是指国家为实现经济社会可持续发展、资源高效利用和保护、生态环境优化而对国土空间开发保护所作的总体安排，是国家空间发展的指南、可持续发展的空间蓝图，是各类开发保护建设活动的基本依据^[1]。

（二）“多规合一”的内涵

“多规合一”是将国民经济和社会发展规划、城乡规划、土地利用规划、生态环境保护规划等各类规划的目标、定位和布局进行统一，在同一空间范围内将各类规划的主要内容协调一致，对土地利用、产业发展、生态环境保护、基础设施建设等空间布局进行统筹安排，并按照“一张蓝图”实施管理，最终实现“多规合一”。

二、国土空间规划背景下编制“多规合一”实用性村庄规划的重要性

（一）有助于优化国土空间治理

村庄规划作为国土空间规划体系的基础和重要组成部分，是衔接各级各类空间性规划的重要纽带。在“多规合一”实用性村庄规划中，通过梳理各类规划的相关内容，明确国土空间开发保护的重点和底线，合理安排产业发展、土地整治、基础设施和公共服务设施建设等空间布局，对村庄内土地、交通、水利等基础设施和公共服务设施进行统一布局，构建一个科学合理的国土空间开发保护格局，优化国土空间治理^[2]。

（二）有助于促进乡村振兴

在乡村振兴背景下，村庄规划作为乡村建设的基本

依据，可以有效实现村庄的可持续发展。在传统的村庄规划中，农村建设基本上是由政府统一组织完成，村庄建设没有被纳入到长期的发展规划中，导致农村地区经济发展较为落后。同时，在实践中存在着一系列的问题，例如，由于缺乏资金支持和人才资源的匮乏，导致农村地区基础设施建设不完善；农村地区生活水平不高，居民缺乏科学合理的生产和生活方式；农业生产机械化水平较低，劳动力不足等。在“多规合一”实用性村庄规划中，将乡村建设和发展规划、土地利用规划等有机结合起来，可以更好地推动乡村振兴战略的实施。

（三）有助于提升规划质量和实效

在国土空间规划背景下编制“多规合一”实用性村庄规划，是新形势下落实新发展理念，统筹城乡发展、促进乡村振兴的重要举措。通过将多规合一实用性村庄规划编制内容进行细化，并以规划编制为依托，通过合理的规划布局，来明确村庄发展定位和目标、划定村庄建设边界、完善村庄用地布局等，进而指导村庄的空间布局和建设用地的布局。此外，通过将多规合一实用性村庄规划与土地利用总体规划进行有效衔接，从而更好地协调区域内的资源利用，避免出现各种冲突与矛盾。

（四）有助于保护特色资源和生态环境

保护特色资源和生态环境是村庄规划的重要任务，村庄规划应该重视特色资源的保护和生态环境的修复，充分挖掘特色资源，对特色资源进行保护。生态环境保护与村庄的发展具有非常密切的关系，因为生态环境是乡村地区可持续发展的基础，而乡村地区在发展中也会面临生态环境方面的问题。因此，在村庄规划中应该加强对乡村生态环境的保护和修复，使乡村地区的发展不破坏生态环境。另外，在乡村地区开展项目时要注意对自然景观和人文景观的保护，将传统文化与现代文化相结合，使乡村地区不仅具有丰富的自然资源，而且还具有良好的自然生态环境。

三、“多规合一”实用性村庄规划的编制原则

(一) 尊重自然, 保护优先的原则

在新时期国土空间规划背景下, 要坚持“生态优先、保护优先”的基本原则。首先, 要充分结合当地资源环境和自然环境, 做好生态环境评估和分析, 保证对生态环境造成的影响降到最低。其次, 在进行村庄规划时, 要考虑到自然资源的保护问题, 在对村庄进行规划时, 要充分尊重自然, 将保护放在第一位。最后, 在村庄规划的编制过程中要充分考虑当地居民的生活生产条件和需求。针对当地居民生活生产需要以及发展目标, 对村庄空间布局进行合理规划^[3]。

(二) 因地制宜, 突出特色的原则

乡村振兴不能搞“一刀切”, 要结合村庄实际情况, 因地制宜, 以村民为主体, 充分尊重村民意愿。在此基础上, 尊重乡村发展规律和发展特点, 将村庄规划与村庄的生产、生活和生态功能有机结合起来, 体现乡村特色。坚持“宜工则工、宜农则农、宜商则商”的原则, 根据不同村庄的自然条件、产业发展基础等实际情况, 选择适宜的村庄发展模式。坚持“不求大而全、但求精而美”的原则, 合理确定村庄分类和定位, 并在此基础上明确各类型村庄发展的主导产业和特色产业。通过村庄规划的编制引导和实施管理, 带动农村经济发展。

(三) 多规合一, 协调发展的原则

我国现阶段正处于经济转型的关键时期, 而“多规合一”实用性村庄规划的编制目的在于为其未来的发展奠定基础。因此, 在开展“多规合一”实用性村庄规划工作时, 应着重对各相关部门所制定的规划进行衔接。一方面, 应充分发挥各相关部门的职能优势, 实现协调发展; 另一方面, 应依据当地实际情况制定相应的规划内容, 在保证可操作性的前提下尽可能地实现“多规合一”实用性村庄规划中提出的各项目标和要求。

四、国土空间规划背景下的“多规合一”实用性村庄规划的编制方法

(一) 基于国土空间规划的总体目标和定位

基于国土空间规划的总体目标和定位, 根据村庄的实际情况, 划定村庄建设边界与其他边界。村庄开发边界是指允许进行建设的区域, 包括耕地、林地、草地、水域、滩涂等, 不得突破; 村庄保护边界是指禁止建设的区域, 包括耕地、草地等, 不得突破; 村庄建设边界是指允许建设的区域, 包括耕地, 不得突破。在不突破村庄开发边界和保护边界的基础上, 确定村庄规划的性质和目标定位^[4]。

(二) 基于“多规合一”的规划目标和任务

从规划的角度出发, 村庄规划应该在“多规合一”的框架下, 以促进乡村振兴为目标, 以保障发展、优化布局、保护资源和合理利用为核心任务, 从自然生态环境、土地空间资源、人居环境以及社会经济发展等方面综合考虑, 解决目前村庄规划中存在的矛盾和问题, 在有限的空间范围内优化村庄建设用地布局, 确保实现“多规合一”的总体目标。此外, 基于“多规合一”的实用

性村庄规划, 应该建立协调机制, 整合各部门规划和相关专项规划, 明确不同规划在村庄建设中的作用和地位。同时明确村庄规划在国土空间规划体系中的定位, 构建国土空间开发保护制度和用途管制制度。

(三) 基于现状调查和问题诊断的现状分析

通过现状调查和问题诊断, 了解村庄现状的特征, 为后续规划编制提供基础资料。首先进行村庄用地现状的调查, 了解土地利用、建设情况、村民建房情况等。其次对村庄用地存在的问题进行分析, 包括耕地、林地、宅基地使用情况及用地布局、基础设施建设情况、村民建房情况等。最后通过对村庄现状和问题的分析, 制定规划策略和措施。该案例的优点在于能够深入了解村庄实际情况, 总结出村庄用地现状存在的问题及原因, 为下一步的规划编制工作提供了基础资料。

(四) 基于问题导向和目标导向的编制内容

在编制内容方面, 需结合“多规合一”实用性村庄规划编制技术指南的要求, 将上位规划的要求与村庄发展实际情况进行结合, 并结合乡镇发展的新目标和新要求进行规划内容的制定。在此基础上, 根据乡村发展所面临的主要问题, 对村庄规划编制工作的内容进行具体划分, 主要包括: 产业发展、资源保护、设施配套、人居环境整治等内容。在此基础上, 结合村庄自身发展条件和发展需求, 以问题为导向进行进一步的细化分析和研究^[5]。

五、桐城市大关镇小关村“多规合一”实用性村庄规划编制

(一) 小关村概况

小关村全域国土空间总面积约1687.71公顷, 如图1。由于一部分国土面积(26.25公顷)被划入桐城市城镇开发边界内, 故该区域不在本次规划范围内。本次规划范围(未划入城镇开发边界内)总面积约1661.46公顷。

(二) 现状分析

1. 国土空间现状用途

规划范围内现状建设用地以村庄建设用地为主, 少量区域基础设施用地和与其他建设用地。其中, 村庄建设用地约121.70公顷, 占国土总面积的7.32%; 区域基础设施用地约22.00公顷, 占国土总面积的1.32%; 村庄范围内其他用地4.04公顷, 占国土总面积0.24%。

2. 道路交通现状

小关村村域内部道路可分为主干路、次干路。村庄内部主要道路大部分完成硬化, 通达性较好。现状路网已经可以初步满足居民日常出行需求; 部分滨水及入山道路为硬化, 部分道路路面较窄, 错车难度大, 大部分入户路、田埂路未硬化。

3. 公共服务现状

小关村紧邻镇区部分设施与镇区共享, 现状乡村公共服务体系已基本建立。各类公服设施配置已初具规模, 但部分设施种类与覆盖水平仍需提升。

4. 产业经济情况

一产: 一产种养殖为主。传统种植主要为水稻特色

