

国土空间规划视角下村庄规划存在的问题及优化

文 / 王靖杰 孝义市自然资源局

摘要：村庄规划是国土空间规划体系中乡村地区的详细规划，对于提升农村发展质量、优化空间布局，具有重要意义。本文围绕国土空间规划视角下村庄规划展开讨论，从国土空间规划视角下村庄规划的重要性入手，分析存在的问题，给出了详细的优化策略，以期为相关人员提供参考。

关键词：国土空间规划；村庄规划；优化

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2025.20.046

引言

在城乡发展过程中，村庄作为农村居民的基本生活单位，承载着农业生产、生态保护和社会文化等多重功能。近年来，随着对村庄规划的重视程度不断加深，尤其是在国土空间规划体系下，村庄规划是国土空间规划体系中乡村地区的详细规划，是开展国土空间规划开发保护活动、实施国土空间用途管制、核发乡村建设项目规划许可、进行各项建设等的法定依据。然而，现实中部分村庄规划在实际编制和实施中与初衷存在差距，亟需深入分析其中的问题，并探索相应的优化措施。

一、国土空间规划视角下村庄规划的重要性

（一）促进乡村振兴

村庄规划在乡村振兴战略中发挥着基础性作用。有效的村庄规划能够通过合理配置土地、资源和产业，推动农业现代化与乡村经济的多样化发展。例如，科学的村庄规划有助于改善农村基础设施，如交通、供水和电力等公共服务的完善，从而提升农村居民的生活质量与社会福祉。此外，清晰而切实可行的规划可以吸引外部投资，促进农村产业和劳动力的转型升级，并实现生产、生活与生态的良性循环。通过对特色产业的深入挖掘与培育，村庄可以形成独具地方特色的经济模式，增强乡村的自主发展能力与竞争力，最终实现可持续的乡村振兴目标。

（二）保护生态环境

在当前生态文明建设的背景下，村庄规划不仅要兼顾经济发展，还必须重视生态环境的保护。合理的村庄规划能够严格落实上位规划确定的生态空间和生态保护红线，限制有害开发活动，以保护生物多样性和自然资源。通过优先发展生态农业、建设绿色基础设施等措施，村庄可以将生态保护与经济发展相结合，推动资源的循环利用与废物的减量化。此外，村庄规划还应规划污水处理设施，以提升污水处理的效率，减少对自然水体的污染。通过强化生态意识与保护措施，村庄规划不仅提升了生态环境的承载能力，也为乡村的可持续发展奠定了坚实的生态基础。

（三）优化空间布局

优化空间布局是村庄规划的重要功能之一。科学合

理的空间布局能够提高土地的利用效率，最大化地发挥各类资源的潜力。在村庄规划中，应综合考虑居住、农业、商业和公共服务功能，确保不同功能区块之间的协调与互补。通过明确结合点、交通流线与服务设施位置，可以降低农民的出行成本，提高服务的可达性，进一步改善村庄居民的生活条件。此外，有效的空间布局还可以推动农村内部的产业集聚，形成产业链条，提升农业的规模经济和竞争力，达到区域经济的协同效应^[1]。

二、国土空间规划视角下村庄规划存在的问题

（一）空间尺度与衔接问题

村庄规划如果是基于局部利益进行的，就会缺乏与乡镇级、县级及专项规划有效对接；如果上位规划中的宏观目标、政策框架与具体实施措施未能有效转化为村庄层面的具体行动，可能导致村庄在发展过程中无法充分利用上位规划提供的资源和政策支持，进而造成目标与现实间的脱节。空间尺度的不匹配加重了村庄发展的任意性，产生了依赖传统思维的规划方式，不利于协调不同乡村与区域的经济与生态关系，影响了整体发展的有效性与可持续性^[2]。

（二）空间布局与用地效率低

部分村庄在空间布局上缺乏统筹规划，常常存在用地分散、功能区不清晰的问题，基础设施建设重复投资与公共服务覆盖不足，加重了资源的浪费。同时，农业用地与居住生活区未能形成合理的空间关系，使得农村发展难以形成规模效应，经济效益降低。农村地区普遍存在宅基地、工业用地闲置现象，未能实现集约利用，土地的价值未能充分体现。此外，由于缺乏科学的布局与合理的规划，村庄内部的交通流线也不够顺畅，增大了出行成本与时间，降低了村庄的整体用地效率，阻碍了农业发展与乡村经济的提升。

（三）生态环境保护薄弱

在部分村庄规划的实施中，生态环境保护措施处于边缘状态，未能成为规划的核心内容。虽然强调生态保护，但在具体执行中，缺乏必要的监测与评估机制，生态红线政策的落地不够严格。此外，在追求短期经济利益时，忽视生态保护的重要性，导致生态敏感区的开发不可控，造成水土流失、生物栖息地破坏等问题，不仅危害了生

态平衡，还会影响农民的生活质量和生产条件，增加了农村可持续发展的风险。生态保护意识淡薄的现状，对村庄的长远发展构成了严峻挑战。

（四）产业融合不足与经济韧性弱

当前，村庄的产业结构如果仍以单一的传统农业为主，就会缺乏多样化与融合发展的能力。在面对市场波动、自然灾害或其他突发事件时，乡村经济的抗风险能力不足，导致收入波动较大，农民经济保障面临巨大压力。由于缺乏有效的产业链整合与协同，村庄内的农业、商业、服务业等不同产业之间的联系脆弱，无法实现资源的优化配置和规模效益。产业的单一化导致了农村经济的脆弱性，使村庄在社会与经济转型中面临一系列挑战。提升农村的经济韧性，亟需推动产业的深度融合与创新，以增强乡村经济的稳定性和可持续性。

（五）资金与技术支撑不足

村庄规划在实际实施过程中，资金保障和技术支撑的不足，制约了其发展。如果对农村基础设施的投资有限，就会难以满足村庄发展与更新的需求，导致规划落实困难。此外，人才和技术支撑的缺乏使得村庄在规划编制、实施及监测过程中缺乏科学依据，影响了规划的执行力与效果^[3]。

三、国土空间规划视角下村庄规划的优化

（一）构建多规合一、分级联动衔接机制

多规合一、分级联动衔接机制是优化村庄规划的重要策略，旨在通过整合不同层次和类型的规划，确保各项政策和行动方案在实施过程中的协调一致性。首先，制定统一的规划标准、指标和审批流程，实现政策内容与目标的一致性，从而消除在空间布局、资源配置和政策执行中的矛盾与冲突。例如，通过明确农田保护区（如图1所示）和乡村发展区，确保在村庄发展中不侵占重要生态区域与优质农田，让生态保护与经济发展实现双赢。



图1 农田保护区

其次，建立上下级之间的信息交流与反馈机制，使基层村庄规划能够充分反映上位规划的目标与要求，同时，确保上级政策能够有效服务于基层发展的实际需求。通过定期召开多层次协调会、交流会，能够确保各级政府、

专家和村民的声音被听见，使决策更加科学和民主。最后，借助决策支持系统，将各种数据与信息进行整合分析，能够为管理者提供实时、客观的决策依据，提升管理的透明度与责任感^[4]。

（二）推行村庄分级分类与差异化策略

村庄分级分类与差异化是根据不同村庄的特性与发展潜能，制定更具针对性和可操作性的规划方案。首先，分级分类策略基于对村庄的综合评估，考虑诸如人口规模、经济基础、资源禀赋、生态环境和文化特色等多重因素，将村庄划分为不同类型，如集聚提升类、城郊融合类、特色保护类、搬迁撤并类等，明确其定位，了解自身的优势与短板。例如集聚提升类村庄（如图2所示），通常是交通便利、资源丰富的区域，可以重点发展现代农业、服务业和乡村旅游；而特色保护类村庄则更适合以保护生态与环境和文化历史为目标，发展生态农业、林业经济和旅游，提升生态服务和旅游功能和。其次，差异化策略强调根据村庄类别的不同，制定相应的政策措施与发展目标。对于经济基础较好的村庄，可以鼓励其吸引外部投资，推动高附加值产业的进驻，以强化其经济活力和区域影响力。对于发展潜力较大的村庄，可以通过提供资金、技术和培训等支持，加速其基础设施建设，促进产业结构的调整。最后，特色保护村则应注重保护其文化传统和自然资源，实现可持续发展。通过这种差异化的政策支持，能够最大限度地发挥各类村庄的优势，推动其独特的发展路径。



图2 集聚提升类村

（三）从实际出发，分类有序推进村庄规划编制

推进有需求、有条件的村庄编制村庄规划、不下达完成指标和完成时限，不盲目追求村庄规划“全覆盖”，不要求编制工作进度“齐步走”和成果深度“一刀切”。对没有需求、不具备条件的村庄可暂不编制。其他村庄可制订“通则式”规划管理规定，明确村庄建设边界以及“三区三线”、自然灾害风险防控线、历史文化保护线和风貌特色等控制引导要求，纳入县乡及国土空间规划，依法报批后作为乡村规划建设管理依据。

（四）促进土地集约利用与宅基地制度改革

土地集约利用与宅基地制度改革，可以提升土地使用效率、确保农业可持续发展。首先，优化土地配置和提高土地使用效率，引导农民合理利用现有土地，避免土地闲置和浪费，尤其是在宅基地问题上。通过政策引导，推动宅基地的集中居住模式，鼓励农民在村庄内部集中建设住宅，从而释放出更多的耕地和建设用地，降低基础设施建设的重复性投资，还能提高公共服务的覆盖率，使村庄的整体空间布局更为合理（如图3所示）。其次，对宅基地的分配、使用和流转机制进行系统性改革，以确保宅基地能够在农民之间进行合理的流转。在推动宅基地流转的过程中，需要确保农民的合法权益，减少因政策实施可能带来的不公平现象。通过设立宅基地使用权的抵押、担保机制，可以为农民提供融资渠道，从而促进家庭经济的发展。在制定土地流转政策时，各级政府应与村民展开充分的沟通与协商，尊重农民的意愿，使宅基地的使用与流转兼顾公平与效率。最后，通过数字技术，如地理信息系统（GIS）和大数据分析，可以实现对土地使用状况的实时监控与评估，从而为土地管理提供科学依据。



图3 村庄内部集中建设住宅

（五）强化生态保护与绿色基础设施建设

生态保护与绿色基础设施建设是在发展与保护之间找到平衡，实现乡村经济的可持续发展。首先，生态保护应作为村庄规划的核心内容，通过科学的规划设计明确生态红线，界定生态敏感区域和重要生态功能区，阻止对环境具有潜在破坏性的开发活动，保障水源地、湿地和生物栖息地不受侵扰。同时，建立生态监测系统，定期评估生态状态，确保生态保护政策的落实，能够实时反馈生态变化，以便及时采取保护措施，维护生态平衡。最后，村庄规划还应鼓励生态农业的发展，推动农村经济与生态保护的有机结合。通过推广有机农业、循环农业及保护性耕作，减少化肥和农药的使用，不仅可以降低农业对土壤和水体的污染，还能提高土地的生产力。

（六）促进产业与空间深度融合

产业与空间深度融合，可以提升村庄经济活力、推动农业现代化与乡村振兴。首先，产业与空间深度融合的关键在于合理规划产业功能区，使各类产业在空间上形成良好的互动与协同。在村庄规划中，考虑农业生产区，还要科学配置商业、服务和环境保护等功能区域。例如，可以在农业生产区附近设立农产品加工厂，形成农业与加工业的互补关系，通过产业链的延伸提高产品附加值。同时，依托生态环境优势，发展生态旅游和乡村休闲产业，不仅为农民提供了新的收入来源，还能够吸引外部游客，增强村庄活力。其次，提升村庄空间的承载能力，优化基础设施布局，改善交通、物流和通信等条件，可以实现产业集聚和区域经济的联动发展，如建设现代化的物流中心和综合服务设施，缩短农产品从生产到市场的时间，提高市场竞争力。最后，鼓励农村集体经济组织的形成与发展，村民可以通过合作社和集体经济组织，共同开发特色产业，如地方特产、手工艺品和乡村旅游等，实现规模化经营，降低单个农户的经营风险，还能够集中资源进行市场推广和宣传，增强整体市场竞争力^[5]。

结语

综上所述，国土空间规划视角下，科学、合理的村庄规划，利于乡村振兴。通过对村庄规划问题的深入分析及优化建议的提出，旨在推动村庄规划更加科学、合理、可行，实现乡村的可持续发展，促进农村经济的振兴与生态环境的改善。未来，需继续探索与完善各种措施，确保村庄规划能够更好地服务于广大的农村地区及其村民。

参考文献

- [1] 官卫华, 杨梦丽, 朱晨. 乡村振兴战略实施下村庄规划管理制度创新——基于国土空间规划改革的南京实践探索[J]. 现代城市研究, 2023(2): 107-113.
- [2] 黎玉璞, 许继清. 国土空间规划背景下的特色保护类村庄规划编制探索——以河南省登封市郭店村为例[J]. 城市建筑, 2024(7): 72-75.
- [3] 唐嗣彪. 数字技术赋能乡村振兴村庄规划与国土空间规划管理[J]. 智能建筑与智慧城市, 2025(6): 65-67.
- [4] 孔默佳, 朱唐兵, 汪斐, 唐玲. 国土空间规划体系下城郊融合类村庄规划重点内容分析——以广德市新杭镇路东社区为例[J]. 安徽建筑, 2024(2): 28-29.
- [5] 朱新敏. 浅谈国土空间规划背景下村庄规划编制——以界岭口村庄规划为例[J]. 四川建筑, 2024(1): 15-16.

作者简介：王靖杰（1989-10），男，汉，山西孝义人，大学本科，中级经济师，研究方向：国土空间规划。