

基于国土空间规划的实用性村庄规划浅析

文 / 霍恩宇 山西金瓯土地矿产咨询服务有限公司

摘要：我国国土面积广大，国土空间规划管理工作也越来越受到重视。在国土空间规划体系重构背景下，实用性村庄规划作为乡村地区空间治理的法定依据与实施载体，其“实用性”“落地性”特征成为破解乡村发展碎片化、规划脱节等问题的关键。本文首先分析国土空间规划与实用性村庄规划的衔接逻辑，其次基于国土空间规划的实用性村庄规划现存问题研究，最后就实用性村庄规划实践进行研究，以期为破解乡村空间治理困境提供技术支撑与制度保障，推动规划范式向全周期治理转型。

关键词：国土空间规划；实用性；村庄规划

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2025.23.036

引言

2023年自然资源部印发《关于进一步做好村庄规划工作的意见》，明确要求实用性村庄规划需纳入国土空间规划体系，实现“一张蓝图干到底”。截至2024年底，我国已完成约70%行政村的实用性村庄规划编制，但部分规划仍存在“照搬城市规划模式”“忽视乡村实际需求”等问题——如某平原村庄规划盲目规划多层住宅，未考虑村民农机存放需求；某山区村庄过度强调生态保护，限制合理产业用地，导致规划难以落地。国土空间规划强调“全域统筹、分级管控”，而实用性村庄规划需立足村庄实际，聚焦“产业发展、人居环境、基础设施”等民生关切，两者的有效衔接是解决规划“不实用、难落地”的关键。因此，研究基于国土空间规划的实用性村庄规划，对完善乡村国土空间治理、推动乡村振兴高质量发展具有重要现实意义。

一、国土空间规划与实用性村庄规划的衔接逻辑

国土空间规划为实用性村庄规划提供顶层指引，实用性村庄规划是国土空间规划在乡村层面的具体落实，两者在规划层级、内容体系、管控要求上存在明确衔接关系，构成“全域-局部”“宏观-微观”的协同体系。

（一）规划层级与定位衔接

国土空间规划体系“五级三类”中，国家级、省级国土空间规划明确乡村发展的总体方向（如“三区三线”划定中的永久基本农田、生态保护红线在乡村区域的管控要求），市级、县级国土空间规划细化乡村发展指标（如村庄建设用地规模、产业用地比例），而实用性村庄规划作为“详细规划”层级，需将上级规划的“约束性指标”与“预期性指标”（如乡村旅游发展引导）转化为村庄可落地的具体方案。例如，县级国土空间规划下达某村庄“建设用地规模不超过12公顷”的约束性指标，实用性村庄规划需据此优化宅基地、产业用地布局，确保指标不突破、用途不违规。

（二）用地分类与管控衔接

国土空间规划依据《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南》进行分类，将乡村用地分为“耕

地、园地、农业设施建设用地、居住用地”等类型，实用性村庄规划需严格遵循该分类标准，避免出现“用地分类混乱”导致的规划冲突。例如，国土空间规划中“居住用地”包含“农村宅基地、农村社区服务设施用地”，实用性村庄规划需在该框架下细化各类用地的边界与用途——某村庄规划将闲置校舍改造为乡村电商服务站，需明确其用地性质为“农村社区服务设施用地”，并符合县级国土空间规划中该类用地的规模要求；同时，对国土空间规划划定的“生态保护红线”，实用性村庄规划需明确“生态保护区”的管控措施，严禁违规占用。

（三）目标与指标传导衔接

国土空间规划的核心目标（如“保障粮食安全、改善农村人居环境、推动绿色发展”）需通过实用性村庄规划分解落地。在粮食安全目标下，实用性村庄规划需落实永久基本农田保护任务，明确耕地种植用途；在人居环境改善目标下，需衔接国土空间规划中“农村污水处理、垃圾处理”的设施布局要求，规划建设村级污水处理站、垃圾收集点；在绿色发展目标下，需结合国土空间规划的“生态修复”指标，开展村庄周边荒坡、废弃矿坑的生态治理。例如，某丘陵村庄规划衔接市级国土空间规划“乡村生态旅游发展”的指导性指标，规划“生态采摘园+民宿”的产业模式，既符合上级规划导向，又契合村庄资源禀赋。

二、基于国土空间规划的实用性村庄规划现存问题

（一）规划编制脱离村民需求，“自上而下”与“自下而上”失衡

部分实用性村庄规划编制中，仅注重传达国土空间规划的“自上而下”指标要求，忽视村民的“自下而上”需求表达。例如，某村庄规划按国土空间规划“节约建设用地”要求，强制推行“村民集中居住”，但未考虑村民“庭院养殖、农机存放”的实际需求，导致规划方案遭村民抵触；又如，规划中产业用地布局仅依据上级“乡村振兴产业指标”，未征求村民对“特色种植、乡村手工业”的发展意愿，导致规划产业与村民技能、资源禀赋不匹配，难以形成可持续发展的产业模式。据

2024年乡村规划调研数据显示,约40%的村庄规划未开展村民意愿问卷调查,30%的规划方案因村民反对未能实施。

（二）生态保护与建设发展失衡，国土空间管控要求落地不到位

部分实用性村庄规划在衔接国土空间规划“生态保护”要求时,存在“过度保护”或“保护不足”的极端情况:一方面,某山区村庄规划严格遵循国土空间规划“生态保护红线”要求,将村庄90%区域划定为“生态保护区”,限制了必要的乡村公共设施与产业用地建设,导致村民基本需求难以满足;另一方面,某平原村庄规划为追求“乡村产业发展”指标,违规调整国土空间规划划定的永久基本农田边界,将10亩永久基本农田改造为乡村停车场,违反“永久基本农田”管控要求,被自然资源部门责令整改。

（三）公众参与流于形式，缺乏认同感

（1）参与渠道单一：部分村庄规划仅通过“村民代表大会”形式征求意见,未覆盖老年人、外出务工人员等群体;部分规划采用“书面问卷”形式,因村民文化水平有限,难以准确表达需求,导致意见收集不全面。

（2）参与阶段滞后：多数村民仅在规划方案成型后参与意见征询,而在规划目标确定、用地布局等关键阶段缺乏参与,例如某村规划已确定住宅用地位置,村民提出“应靠近农田”的意见却无法调整,参与流于形式。（3）意见反馈机制缺失：部分规划团队未建立意见反馈机制,村民提出的合理意见未被采纳且无说明,导致村民参与积极性受挫,后续规划实施中出现抵触情绪(如拒绝拆除违规建筑)。

（四）实施保障体系薄弱，规划落地难

（1）资金保障不足：村庄规划实施需大量资金(如基础设施建设、生态修复),但当前资金主要依赖政府财政投入,社会资本参与渠道少(如缺乏“村企合作”机制),导致部分项目因资金短缺无法推进;部分规划未制定资金筹措方案,仅列出项目清单,无具体融资计划,难以落地。（2）政策支持缺失：部分地区未出台与实用性村庄规划配套的政策(如建设用地指标奖励政策、宅基地改革政策),例如某村通过土地整理节约的建设用地指标无法跨村调剂,缺乏激励机制;部分地区规划审批流程繁琐,村庄规划从编制到审批耗时超1年,错过项目建设最佳时机。（3）监督评估机制不完善：部分地区未建立规划实施监督机制,无法及时发现规划实施偏差(如项目建设与规划图纸不符);部分地区缺乏规划实施后评估机制,未定期评估规划目标完成情况(如公共服务设施使用率、产业项目经济效益),无法根据实际情况调整规划。

三、实用性村庄规划实践

（一）规划任务

1) 城乡融合。分阶段推进城乡融合发展需通过挖掘

乡村特色资源,培育特色产业,利用现代农业技术和经营模式,提高农业生产效率和质量,增加农民收入。2) 城乡融合。合理规划乡村生产生活空间,优化乡村生产生活空间结构,建立健全乡村社会保障体系,推动城乡基本公共服务均等化,缩小城乡差距;推广现代农业技术和装备,提高农业生产效率和质量;通过土地流转、股份合作等方式,实现农业规模经营。3) 城乡等值。打破城乡二元结构,构建新型城乡关系,实现城乡融合发展,优化城乡空间布局,形成科学合理的城乡空间格局;利用乡村自然风光和人文资源,如图一,发展乡村旅游和休闲产业,打造具有地方特色的美丽乡村精品线,提升乡村知名度和美誉度;促进城乡人才、资金、技术等要素资源的自由流动和优化配置;加强城乡交流与合作,推动城乡一体化发展。



图一

（二）构建“需求导向”的规划编制机制，平衡“上下”协同

完善村民参与机制：在规划编制初期,通过“村民代表大会、入户调研、线上问卷”等形式,收集村民对“宅基地布局、产业发展、公共设施”的需求;编制过程中,组织村民参与规划方案讨论,对争议问题(如集中居住选址)采用“协商民主”方式达成共识;规划审批前,进行不少于30天的公示,确保村民知情权与监督权。例如,某水乡村庄规划中,通过村民投票确定“保留传统水乡格局、不建高层住宅”的方案,既符合国土空间规划“历史文化保护”要求,又满足村民对传统生活方式的需求。强化“在地化”规划团队组建:鼓励规划团队吸纳“本土专家”与“专业技术人员”,避免“外来规划师”脱离实际的方案设计。

（三）村庄风貌与人居环境整治

村庄风貌是体现村庄特点、突出村庄主题的重要载体,风貌管控应尊重村庄所处区域的生态背景及地形地貌等自然条件,突出村庄与自然相融合的生态环境特色,同时保持村庄的传统建设风格,延续文脉特征。保留原有村庄入口标识,体现人民淳朴的乡风和厚重的历史底蕴,提升村庄入口形象。村庄规划建筑风貌

以晋南建筑风格为主,科学引导村民修建住宅,使住宅达到结构安全、功能完善、布局合理、节能环保、造型统一的要求。独院式住宅建筑一般以2层为主,不得超过3层。

(四) 土地资源优化配置策略

实用性村庄规划中的土地资源优化配置尤为关键,是实现既定规划目标的重要基石,力求通过“多规合一”手段,实现土地资源的最大化、利益化,打破以往规划环节存在的壁垒,统筹划定好村庄建设边界、永久基本农田和生态保护红线,保障农业生产、生态环境保护及乡村建设互相协调,进而实现共赢。对低效建设用地、闲置宅基地进行复垦整治,解决乡村土地资源应用不合理的问题,为公共服务的完善及村庄产业升级释放更多空间。通过对村庄建设、生态保护及农业生产等进行功能区划分,构建布局合理、功能清晰的全新乡村空间格局,从源头避免土地使用的低效和无序现象,为乡村的可持续健康发展奠定良好的空间基础,进而实现土地资源生态效益、经济效益及社会效益三者统一。

(五) 健全实施保障体系,确保规划落地

(1) 多渠道筹措资金:建立“政府+社会+村民”多元资金筹措机制:①政府投入:争取国土空间规划相关专项资金,优先支持村庄规划重点项目;②社会资本:通过“村企合作”模式引入企业投资(如企业投资建设乡村旅游项目,村集体以土地入股分红);③村民自筹:对村民住宅、庭院改造等项目,采用“政府补贴+村民自筹”方式,减轻政府资金压力。(2) 强化政策支持:出台与实用性村庄规划配套的政策:①建设用地政策:允许村庄通过土地整理节约的建设用地指标跨村调剂,调剂收益用于村庄建设;②宅基地政策:探索“宅基地有偿退出”“闲置宅基地盘活”机制,为村庄建设腾出用地;③审批简化政策:优化村庄规划审批流程,对简单村庄规划实行“乡镇初审+县级备案”,缩短审批时间至3个月内。(3) 完善监督评估机制:建立“动态监督+定期评估”机制:①动态监督:由乡镇政府、村委会、村民代表组成监督小组,定期(每季度)检查规划实施情况,发现项目建设与规划不符(如擅自改变用地性质)及时整改;②定期评估:每5年开展规划实施后评估,评估指标包括规划目标完成率(如公共服务设施建成率)、村民满意度、产业项目经济效益(如产业项目带动村民增收情况),根据评估结果调整规划内容,确保规划适应乡村发展变化。

(六) 实施“刚柔并济”的要素管控,衔接国土空间要求

刚性管控核心要素:对国土空间规划划定的“永久基本农田、生态保护红线、村庄建设用地规模”等约束性指标,实用性村庄规划需明确“不可突破”的管控措施——永久基本农田严格禁止“非粮化”,建立“耕地保护台账”;生态保护红线内严禁违规建设,开展

生态修复工程;村庄建设用地规模实行“总量控制”,通过“拆旧建新”(如拆除闲置危房、整合零散用地)节约建设用地,某村庄通过该方式节约用地2.3公顷,用于补充乡村公共设施用地。弹性预留发展空间:在国土空间规划“弹性用地”框架下,实用性村庄规划可预留不超过村庄建设用地总量5%的“留白”用地,用于应对未来产业发展、公共设施新增需求;同时,在弹性预留发展空间的基础上,对乡村产业用地实行“用途弹性”管理,是进一步提升用地适配性与利用效率的关键举措。这种管理模式并非突破国土空间规划的用地性质底线,而是在既定规划框架内,赋予用地功能动态调整的灵活性。

结语

基于国土空间规划的实用性村庄规划,核心通过“衔接逻辑明确化、编制机制需求化、要素管控刚柔化、实施保障协同化”破解“不实用、难落地”问题。其中,衔接强调县域统筹下与县乡级规划联动,编制突出村民全程参与,管控严守“三区三线”底线并预留“留白”机动指标,实施建立多方协同机制。未来需深化两大方向:一是强化数字化支撑,依托国土空间规划“一张图”实现数据实时互通,结合年度变更调查开展实施体检评估,构建全周期管理机制;二是探索“规划—建设—运营”一体化模式,引入专业团队或村集体运营组织,推动规划从“落地”向“可持续运营”转变,为乡村振兴提供长效保障。

参考文献

- [1] 张迪悦,张福东.国土空间规划背景下实用性村庄规划编制的评估[J].安徽农业科学,2024,52(14):169-173.
 - [2] 朱臻,王向彬,司宇倩,等.国土空间规划体系下县域实用性村庄规划编制实践:以宁波市象山县为例[J].建筑与文化,2024(05):58-59.
 - [3] 王妙妙.国土空间规划体系下“多规合一”实用性村庄规划的编制思路与实践[J].青海师范大学学报(自然科学版),2024,40(01):22-31.
 - [4] 庞国彧,王秋敏,童磊.国土空间规划体系下实用性村庄规划编制模式研究:以崇左市保安村为例[J].西部人居环境学刊,2022,37(01):87-93.
 - [5] 陈镇枫.国土空间规划视域下实用性村庄规划编制方案分析:以福建·尤溪县城关镇下村村村庄规划为例[J].居业,2023(10):77-79.
 - [6] 刘彦利.国土空间规划体系下实用性村庄规划编制:以壶关县小山南村为例[J].华北自然资源,2022(05):131-134.
- 作者简介:霍恩宇,1993-01,男,汉,山西省晋中市平遥县,本科,现有职称:国土空间规划工程师,研究方向或主要从事工作:国土空间规划。