

基于国土空间规划背景下的村庄规划探思

阎基芳

大余县自然资源局

摘要：我国拥有悠久的历史，疆域十分广阔，拥有多种多样的地质地貌，从而产生了具有不同特点的村庄。在新的发展形势下，城市和乡村加速进行融合，生态文明建设进程迅速推进。因此，村庄空间的规划问题是当前振兴乡村所需面对的重要问题。在传统的村庄规划当中，规划内容主要涉及村庄道路以及用地布局等方面，在实际实施当中并没有很好的执行效果，难以实现规划的目标。本文就村庄规划编制问题展开分析，希望能够解决乡村建设过程当中出现的多种问题，以此解决村民的生活问题，提升村民生活的幸福感。

关键词：国土空间规划背景；村庄规划

【DOI】10.12252/j.issn.2096-627X.2023.10.082

一、引言

近年来振兴乡村的战略已经提出并展现出初步成果，乡村建设已经成为当前管理工作的主要任务之一。在乡村建设的过程中，建设规划问题是极为重要的内容。因为不仅涉及国土空间规划，还是确保乡村振兴的重要保障。在以往的村庄规划建设工作中，由于地方过于重视建设过程，而忽视了保护意识，并没有做到统筹规划，在今后的治理过程当中出现了许多其他问题。因此，为了提升土地的利用效率，解决规划过程中的诸多问题，规划工作要遵循以人为本的理念，切实提升村民的生活质量，推进农村经济的发展。在规划工作开始之前，要首先了解村庄的发展状况，掌握当前农村地区的产业分布情况，提升规划内容的合理化程度。对于乡村的特色产业要进行发展和提升，为村民创造更多发展空间。此外，规划建设过程要重视对乡村环境的保护，避免破坏当地的生态环境，实现农村经济的可持续发展。为了解决城乡之间不平衡和多村发展不充分的问题，党和国家提出多村振兴战略。在这样的背景下，构建符合我国新时期发展要求、彰显乡村发展特征，实现乡村社会、经济和生态可持续发展的村庄规划理论体系具有重要价值，本书以村庄规划为研究对象，着眼于服务国家重大战略需求和解决城乡转型发展进程中乡村地域系统面临的现实困境，通过厘清乡村振兴新形势下的村庄规划编制体系，从土地利用规划、产业发展规划、人居环境建设等三个方面建构了一套城郊乡村转型重构的适宜性规划模式，倡导产田村居一体化的空间管制体系、延链升级相融合的产业振兴路径、诗意栖居多方面的环境提升策略等转型发展路径。进而构建乡村管理信息平台，实现乡村的全域管控。一方面，构建了城乡融合发展背景下，符合多村发展实际的村庄规划编制体系；另一方面，从村庄规划的多维度视角提出相应的规划理论和技术指导。

二、村庄的规划内容当中存在的缺陷

1. 土地规划不能做到协调有序

在当前的发展阶段当中，城市的经济发展提速比较快，在此过程中存在着占用农村土地的情况，因惯性思维，部分单位和部门在进行用地规划时并没有考虑到农村的产业布局，大量占用农村土地，导致农村产业的发展空间遭到限制。这一现象也侧面表现了当前村庄规划当中，规划内容比较混乱，并没有统一的规划方向，究其原因主要是由于：第一，我国城乡规划主管部门主要负责农村规划这一部分的工作内容，而农村土地规划则由原国土资源部门进行管辖，存在管理部门的不统一。同时，由于两个部门在政策内容上可能存在差异，因此其规划内容会存在不同。并且由于两者缺乏有效的沟通交流，因此在用地规划上可能会出现矛盾。除此之外，由于缺乏对农村用地的管理，修建宅基地现象频发，导致违章搭建问题十分普遍，增加了规划难度。并且由于土地所有权的模糊，导致大量的土地被荒废，降低了土地的利用率，土地周转率低也是影响土地规划的一个重要因素。第二 在进行村庄规划时，地图的比例是不一致的。一般来说土地规划的地图比例比较大，会对规划的精准程度产生影响。第三，土地的类型划分比较模糊。在乡村振兴战略被提出以来，为了响应政府的政策，各地区都进行了发展战略的规划工作，比如建立商业机会以及发展观光产业等，都充分体现了当地的文化特色，但是由于缺乏科学规划，导致规划工作比较混乱，土地类型划分较为模糊^[1]。

2. 村庄的土地缺乏统一的分类标准

农村土地的规划过程缺乏统一的分类标准，即使是类型相同的土地，其用地类型也可能存在不同。城乡建设规划部门在进行规划时，一般将土地的属性划分为社会属性以及经济属性，对于建设用地能够将其用地类型详细划分。但是对于用于农业的土地只是将其归为非建

设用地类型，与国土空间规划相违背。农村地区的土地规划内容包括农村的所有土地，但是对于自然属性更为偏重。一旦用地类型划分不仔细，将限制农村的发展，难以充分发挥乡村规划的作用^[2]。农村布局一般散小，建设凌乱，居住环境差，住房功能落后，缺乏给水、排水、道路、绿化、环境卫生等基础设施。其原因是多方面的，既有产业结构特征的影响，也有政策管理方面的因素。在交通等条件未达到一定程度时农民的居住点不可能离工作地点太远。其次，由于实行长期不变的土地承包责任制，集中建设必然带来土地置换问题，解决这一问题需各方面协调，也要求农民自愿，工作比较复杂困难。另外，农村建设长期没有受到重视，管理偏松，随意性大，也是造成这种状况的重要原因之一。散乱建设的后果是用地不经济，基础设施条件差，环境水平低。集中建设可避免这些不利因素。但由于受到现状各种条件的制约，一步到位的集中建设不可能达到。

3. 产业架构不具备多样性

农村的主要产业仍然是农业，其中制造和服务行业仍然处于初级发展阶段。在农业产业当中，主要是以饲养家畜以及种植粮食。农村地区的制造业主要负责对粮食的初加工，并没有涉及其他行业。而服务业在农村产业当中数量寥寥无几。由于农村的产业架构主要是农业生产，但是相当一部分的年轻人去城市发展，导致农业生产过程缺乏充足的劳动力，进而限制了生产能力的发展，不利于乡村经济发展。除此之外，规划布局方面缺乏科学规划，并没有考虑到产业之间的合理性。乡村村民普遍对生态环境缺乏保护意识，在生活和生产当中随意倾倒垃圾，严重影响了乡村环境。

4. 村民并没有真正参与到规划布局当中

随着城市建设规模的不断扩大，更多的企业涌入到城市当中进行生产经营，提供了大量的就业岗位，更多乡村的青年人口被吸引到城市当中，加剧了老龄化程度，造成乡村建设出现劳动力不足的问题。除此之外，村民在参与村庄规划的过程中缺乏目的性，不能清晰地了解村庄的发展方向。同时，较为专业的规划设计团队对当地的情况并不十分了解，如果与当地村民缺乏沟通交流，就不能针对当前的普遍需求进行发展规划。由于难以和外出务工人员保持沟通，导致规划设计内容并不符合乡村的发展状况，降低了村民参与的积极性，不利于提升规划内容的合理性和科学性^[3]。

三、在国土空间规划影响下的村庄规划策略

1. 提升规划布局的科学性

第一，健全体制内容。为了实现村庄规划和土地规划的协调统一，避免多个部门在管理过程中出现矛盾

点，要将两者进行合并，进行统一规划建设。同时，各部门要强化监督力度，构建土地流转体系，落实我国的各项政策，最大限度提升土地资源的利用率。深入贯彻党的十九大提出的实施“乡村振兴”战略，坚持贯彻以人民为中心的发展思路及生态文明建设的理念，牢牢把握生态环境保护、助力脱贫攻坚规范农村各项国土空间利用活动，把握生态环境保护、助力脱贫攻坚、规范农村各项国土空间利用活动等目标，以保障和维护农民宅基地权益为出发点和落脚点，以节约集约利用为导向，以宅基地有偿使用、有序退出为突破口，坚持问题导向和底线思维，以国土空间用途管制为抓手，科学编制村庄规划。

第二，对相关图纸的规格进行统一。为了避免数据上的不同影响最终的规划内容，村庄应以当前最新的土地资源调查的内容为参考标准。通过优化用地现状分类，可以避免由于比例不一致导致后续出现其他问题，符合规划需求。但是第3次国土资源在调查精准度上并不能满足对于居民点的布局。村庄的范围尺度比较小，因此其规划需要较高的精度。所以，规划建设过程要突破以往在规划体系当中的界限，统一技术底图。为了确保各部门都能统一规划，底图应设置比例的最低限度为1:2000。对于需要极高精度的规划内容，可以将比例设置为1:500。

第三，提升土地分类规划的精细化程度。规划内容应尽可能做到节约土地资源，完善留白制度，为农村的农业发展提供足够的空间。同时，规划内容当中也要为农村的文化保护工作做出让步。在土地资源的利用上要做到弹性，对空间格局进行持续优化。

2. 明确分类标准

以往的规划体系当中，其规划内容都难以满足当下国土空间规划在合理性方面的要求。目前在乡村规划当中对于建设用地部分并没有实现有效管理，不能将乡村的土地资源充分地利用起来，造成了土地资源的浪费。同时，城乡规划部门的规划理念更加偏向建设用地，对农业用地存在认知不足的情况，忽视了农业用地的规划过程。因此，要明确分类标准，充分分析乡村地区的自然属性以及经济属性，提升分类标准的合理性。第一，要在农业用地、生态用地和建设用地的分类标准上进行明确。第二，充分结合第3次国土调查所获得的数据，并以此为重要参考依据。我国拥有大量的古镇，其中蕴含了浓厚的历史文化，在进行建设规划时要对其进行保护。

3. 正确引导乡村产业的发展过程

制造业、农业以及服务业都是村庄发展的重要内

容。因此,进行规划时应充分结合乡村当下的发展战略,推进乡村特色产业的发展,逐步构建各产业共同发展的模式,让乡村地区的产业链更加完整。

4. 坚守以人为本的理念,吸引更多村民参与

对农村地区进行规划建设的最终目的是提升村民的生活水平,提高村民的生活满意程度,因此要坚守以人为本的理念,将农村的发展放在规划建设的主体地位上。在当前的规划过程当中,村民普遍对规划内容感知不强,因此并没有很高的参与意愿,对农村的发展规划不清楚不了解,这是主体意识缺乏的表现。所以,村庄规划人员应主动与当地村民进行沟通,了解村民的规划诉求,并总结村民群体的普遍希望,对规划内容进行适当调整。对于外出务工人员而言,要积极与其取得联系,认真听取其对于规划家乡的建议。要开门编制,尊重村民意愿。强化村民主体和村党组织、村委会主导地位充分尊重村民意愿,群策群力共同做好规划编制工作。鼓励引导规划、建筑、景观、市政等各类人才队伍驻村、驻镇进行服务、激励乡贤、能人参与规划编制,支持投资乡村建设的企业积极参与村庄规划工作。

农村土地规划工作并不仅仅是为了改善城乡发展结构,更重要的是出于提升村民生活水平的目的。所以,在规划建设过程中应让村民认识到规划内容关系到自身今后的收入情况,明白规划内容的重要程度,以此充分调动村民参与其中的积极性。除此之外,村庄产业布局的合理规划,能够吸引更多外出务工人员返乡,增添农村的劳动人口,推进农村产业的发展。

5. 实现全面规划,进行科学管控

现如今的村庄规划过程过于重视规划建设内容,反而忽视了对农村地区的生态保护,且众多有关村庄规划的规定无法实现统一。对此,我国政府部门已经发布了有关乡村振兴规划的文件,其内容中指出在进行村庄规划时应实现统筹规划,将规划内容覆盖到设施布局、农田保护、房屋布局、发展空间以及基础设施等方面,实现全面规划。同时,要妥善解决农村发展所引发的环境问题,做好生态保护和修复工作,提升农村地区的环境质量。规划人员要明白良好生态环境所带来的生态效益,不能将发展的目光只放到经济利益上。对于有着悠久历史文化的乡村和古镇,要做好对文化的保护工作,实现历史文化的传承。除此之外,安全和自然灾害等问题也是影响居民生活质量的重要因素,因此要和原住建单位进行统一规划,为村民的生产生活提供基本的保障。农田保护、土地资源的利用率以及生态保护等内容都是村庄规划工作所要重点考虑的内容,应不断深入了

解村庄的发展状况,实现科学管控和科学规划。

6. 进行总平面布局

通过总平面布局,规划设计人员能够充分根据村庄的资源和文化特色进行分析,并结合当前的建设用地分布情况进行统筹规划。在规划当中要坚守生态优先这一原则,确保村庄能够实现自然的格局。综合规划池塘、河流以及农田等土地资源,使规划后的布局更加科学合理,能够满足村民生活生产的需要,为村庄的多产业共同发展创造良好条件。同时,农村土地的合理规划能够让布局更加有序,有助于发展旅游业,为村民带来更多收入。保护优先,节约集约利用。坚持“生态优先、绿色发展”落实耕地和永久基本农田和生态保护红线保护要求,明确底线管控。树立“存量规划”理念,加强国土综合整治,优化乡村建设用地布局,挖掘农村零星分散的存量建设用地资源,实现村庄整体减量化发展,并逐步提高土地使用效率,着重保护自然资源。同时按需编制,分类差异指引。按照因地制宜的原则,聚焦重点,编制能用、管用、好用的实用性村庄规划。根据村庄的资源禀赋、发展诉求,坚持有序推进,按需编制。针对不同类型村庄,合理确定规划内容和深度,因地制宜提出编制基本要求和差异化成果。充分认识乡村地区在国土空间格局中的重要作用,深入挖掘并保护乡村自然山水环境和历史文化资源,传承和彰显乡村特有的农业景观、建筑风貌、乡村文化。村庄规划建设要顺应新时代农民生产、生活习惯和乡风文明建设和变化趋势,体现文化特色、时代特征和地域特点。

四、结语

综上所述,在国土空间规划的背景当中,村庄规划的诸多问题得到了妥善解决,能够统一多种规定,避免在规划过程当中产生各种矛盾。在进行土地规划时,要坚守以人为本的理念,重点突出村民的主体地位,明确以提升村民生活质量水平的规划方向,为农村经济发展创造有利条件。

参考文献

- [1] 吴瀚哲. 国土空间规划视角下的离岛村庄规划编制思路与发展探究——以平潭综合实验区大练岛渔限村为例[J]. 福建建筑, 2021(7): 6.
- [2] 林志强. 国土空间规划背景下村庄规划编制的思考与探究[J]. 建筑与装饰, 2019(24): 2.
- [3] 陈硕, 邓雪梅, 彭攀屹. 落地性乡村国土空间总体规划探索与思考——以白沙镇旧县村为例[J]. 城市建筑, 2020(22): 17.