

探析乡镇国土空间规划中的乡村建设用地布局

李蒙莎 贺雪会

河南省地球物理空间信息研究院 河南 郑州 450000

[摘要]十九大后各项措施的落实推动了我国国土空间规划工作的开展,取得了极好的成果并且整体规划水平明显提升,各项制度和体系的建设也不断完善。当前,国土空间规划秉承着多规合一的原则,国土空间规划就是进行主体功能区的划分并且加强功能区的设施建设,是我国国土空间开发模式的一大转变,也是我国区域调控管理手段的巨大创新,对促进我国科学技术、社会经济发展都有积极的影响。多规合一的实施方案,也就是将划分主功能区、土地利用规划、城乡规划集于一体的国土空间规划,在乡镇规划中具有指导的作用。本文针对某乡镇的乡村建设用地布局情况进行分析,发现其中存在的问题,制定有效的解决对策。

[关键词]国土空间规划; 乡镇地区; 乡村建设用地布局; 改善对策

【DOI】10.12252/j.issn.2096-6261.2021.12.1773

从2015年开始在某省市试点到2019年开始全国范围内的国土空间规划改革,一直秉承着多规合一的原则开展乡镇地区的土地规划工作。针对乡村建设用地建设布局存在的问题进行分析,从多个角度制定改善对策,为国土空间规划的进一步改革奠定基础。中央农办、农业农村部等部门联合颁发的《关于统筹推进村庄规划工作的意见》中,表示要坚持县域一盘棋,促进各项规划在村域方面做到多规合一的要求。各地要在推动乡村振兴战略的基础上开展规划编制工作,了解村庄人口变化、区位条件变化等,针对乡镇的村庄类型进行不同的划分。在新时期下,各村庄要采用规划先行、因地制宜、因村施策的方式制定合理的优化方案。

一、工程概况

本文以河南梨林镇为例,该镇位于济源市东部,总面积有56.5km²,耕地面积为3842.2hm²,地势平坦、呈西高东低走势,土壤主要为两合土和红黏土,保水和保肥性较好。城镇中有一条专门农业灌溉的广利渠。

二、分析乡村建设用地中存在的问题

当前,随着城乡一体化建设进程的加快,乡村的土地资源受到极大的关注,不过,针对乡村土地资源的布局现状分析依然存在很多的问题。

(一) 人均建设用地不平均

受到历史遗留问题的影响,我国乡村地区还留有很多的土地资源,不过一些地区的土地资源也非常紧张,甚至连人口紧张住房用地都解决^[1]。

(二) 建设用地无法与乡村发展相匹配

首先,农村违法用地的情况较为突出,因此导致一些有潜力开发的乡村无法提供用于建设的土地。其次,一些能够提供建设用地的乡村却没有开发的價值。

(三) 乡村建设用地分布与生态、灾害之前的矛盾

当前,我国一些乡村建设都在较为偏远的地区,甚至一些村庄位于自然灾害严重的地区,容易受到自然灾害等因素的威胁,为了避免村民出现安全事故,那么就要进行乡村的迁移却无法找到合适的土地资源^[2]。

(四) 乡村建设用地与公共设施配套不完善

要提高农民的居住条件、改善居住环境、构建文明的生活方式,就必须先进行当地的公共服务建设,但是却没有多余的建设用地用于这一建设。

三、乡村建设用地的调配思路及发展方向

(一) 土地资源的调配思路

根据中央农办、农业农村部等部门联合颁发的《关于统筹推进村庄规划工作的意见》中,要求各地市的规划要秉承着多规合一的原则。从相关文件的解读中可以发现,乡村建设用地的规划要秉承着合理分配土地资源的原则,争取将我们建设用地规划与实际需求结合起来,因地制宜的进行乡村的发展^[3]。针对规划的整体角度分析,要根据乡村发展现状、建设条件等实施评估,对行政村的建设用地总量进行管理,然后用于指导其他村庄的规划,在其他村庄规划中也要结合实际情况明确自然村建设用地的边界。要保证规划有序开展,乡村建设规划需要按照自上而下、自下而上结合的手段,从整体和下位村庄两个角度进行乡村建设用地的规划。

(二) 乡村建设用地的调配指引

建设用地规划对乡村建设产生极大的影响,直接关系到乡村土地的利用率。要促进城乡一体化建设,就要结合乡村建设用地的实际情况进行全面分析,从而才能对乡村地区的用地进行合理的调配和指引,需要按照以下几点要求实施:第一,朝着具有良好发展潜力、经济发达的中心村镇进行引导、中心村作为村落的中心位置,人口比较集中,公共设施都非常完善,因此相比周围的自然村庄来说,建设用地的用量会更大。第二,针对规模小、位置偏的村庄进行集中引导。通过对规模较小的村庄进行引导,实现了对农田、生活居住点、生态保护区以及产业聚集区等空间布局的优化。第三,对公路沿线较为分散的居民点进行引导。通过引导能够有效降低公路周围的建设用地,对实现土地的集中利用、改善对公路带来的影响有重要意义。第四,尽可能的提高闲置土地的利用率。将一些闲置的建设用地向设施配套区进行调配,例如某地区的中心为规划的次级中心,具有一定的建设需求,不过按照多规合一的建设用地要求却有一定的不足,无法满足次中心用地的需求,因此要针对其实施重点的调配

和引导^[4]。

四、乡村建设用地布局的改善对策

编制县级国土空间规划方案的阶段，统一协调乡镇级的建设用地指标，实现对建设用地整体的管控。县级通过双评估模式，划分城镇区、农业区和生态区；明确城镇开发边界、永久基本农田保护红线、生态保护红线作为乡村建设用地合理布局的基础。针对农村人口外流导致的用地闲散的问题，可以促进相关制度的落实予以改善，提高农村地区人民的经济收益。将空间出来的建设用地规划到产业建设中，以此来推动农村经济的发展。结合乡村振兴战略，通过国家推进的各项乡村振兴战略的举措，将其各项开发活动的建设用地纳入到整体土地规划中。

（一）关于布局规划方面的改善对策

第一，要按照整体国土空间规划标准进行县级国土空间规划，乡镇地区的建设用地的指标也要进行全面的协调统筹安排，根据不同乡镇地区的发展情况促进乡村建设用地的分类，并且还要对土地的总量进行掌控。第二，对市县地区来说，要积极的对国土空间资源承载力和国土空间开发适宜性进行评估，加强对特定地区、特定界限的整体管控和统筹安排，将其作为乡村建设用地布局的基础，同时也能够成为乡村生态文明建设的基石。第三，乡镇级建设用地的规划阶段，需要按照国土空间规划用地的相关指标，在特定区域规划、特定界限范围确定上吸取各方的意见，对乡村建设用地的边界进行不断的优化，优化后的乡村建设用地边界也要在整体方案中呈现出来，与当地的林地、耕地进行协调。

（二）乡村建设用地布局规划的政策性对策

乡村建设用地布局规划阶段，不仅要考虑当地经济的发展需求，还需要考虑生态环境保护的要求，推动经济和生态的双发展。第一，我国城市化发展进程的加快，农村人口大量涌入城市中，因此农村地区缺少耕作和建设的主要劳动力，也失去了建设的闲置土地。关于这一问题，要提高土地利用效率就要在国土空间规划的情况下，促进关于乡村建设用地制度的落实：集体经营性建设用地入市制度、限制建设用地有偿退出制度等^[5]。第二，重视提高农村产业发展的便利程度。乡村地区要针对闲置的土地进行统一管理，在国土空间规划的情况下将闲置土地作为产业建设用地，能够促进当地经济的发展。并且还要制定建设用地的供应机制，保证各种新型项目开展时的用地需求，从而进一步提高当地的经济效益，还能促进各项工程项目的落实。第三，在整体国土空间规划的基础上要提高乡村建设用地指标。近几年来，我国致力于发展乡村建设，从而也推出了美丽乡村、共享农庄等一系列发展政策，在这些政策发展中极易受到当地建设用地局限的影响而无法拓展落实。要解决这一问题，相关部门就要将休闲农业、旅游业及配套基础设施建设需要的建设用地

纳入到整体用地规划中，并且这些项目的建设用地要优先协调。

（三）加强对建设用地用途的监督管理

用地规划一旦批准就必须严格落实。乡村建设等各种开发建设活动，要按照乡镇规划的法律法规来进行规划许可的管理^[6]。需要占用农田的，可以统筹农用地专用审批和规划学科，减少了繁琐的申请环节也要优化了办理的流程。需要进行规划方案修改的，要按照要求到原规划审批单位进行修改。国家自然资源监督机构也要重视对村庄的规划编制进行监督，及时检查违反要求的行为并且给予惩罚。各地也可以构建农民自治的管理制度，让每个村民都能参与到规划编制审批、实施的过程监督中。

五、小结

我国近几年来致力于促进国土空间规划的发展，以往重视城镇而忽略乡村的规划模式已经无法满足国土空间规划的新要求，随着国土空间规划的发展，我国经济的实际发展现状也发生了巨大的变化。要推动国土空间规划工作的健康、持续发展，那么就要重视乡镇国土空间规划中乡村建设用地的布局情况。国土空间规划秉承着多规合一的原则，在规划阶段要进行主体功能区的划分并且加强功能区的设施建设，这是我国国土空间开发模式的一大转变，也是我国区域调控管理手段的巨大创新，对促进我国科学技术、社会经济发展都有积极的影响。本文针对乡村建设用地目前存在的问题进行分析，探讨了关于乡村建设用地的调配思路，并且对乡镇国土规划中的建设用地的布局和规划提出了政策性的意见，对促进乡村建设用地布局的合理性有积极的影响，能够提高城乡综合治理能力，推动城乡一体化发展，在国土空间规划方案的基础上明确乡村用地规划的优化方案，并且给予一定的政策建议，为我国实现城乡和谐发展提供助益，也对促进我国社会经济的发展奠定基础。

参考文献

- [1] 李升松. 国土空间规划下村庄空间评价与优化策略研究[D]. 广西大学, 2020.
- [2] 孟浩伟. 北京市提升改造型村庄建设用地整理潜力及整理策略研究[D]. 北京建筑大学, 2020.
- [3] 赵博超. 国土空间规划体系下村庄规划编制方法研究[D]. 江西师范大学, 2020.
- [4] 鄢儒. 乡镇国土空间规划中的乡村建设用地布局研究——以临高县多文镇为例[J]. 城市建设理论研究(电子版), 2020(05): 7
- [5] 崔雨. 乡村振兴背景下金寨县县域乡村建设规划研究[D]. 安徽建筑大学, 2019.
- [6] 李国宁. 临沂市城乡建设用地结构与布局优化研究[D]. 河北师范大学, 2007.