

# 国土空间规划体系下的美丽乡村规划探讨

付文清

安义县自然资源局

[摘要]在全国推进国土空间规划背景下,村庄规划编制面临重大转变。本文简单探讨了在乡村振兴战略下村庄规划的地位与作用方向,以期对村庄规划编制提供思路与参考。

[关键词]国土空间规划;乡村振兴;村庄规划

【DOI】10.12252/j.issn.2096-6288.2021.10.518

2018年,《国务院机构改革方案》出台,由土地、林业和规划等部门联合组成了自然资源部,管理和组织土地利用规划和城乡规划等各类空间规划的编制。村庄规划是国土空间规划体系中的详细规划,是乡村地区开展国土空间开发与保护活动、实施国土空间用途管制和进行各项建设等的法定依据。中央农村工作领导小组办公室于2018年提出《国家乡村振兴战略规划》,村庄规划也是实施乡村振兴战略的重要前提、指导乡村发展建设的基本依据。在2021年这个关键发展节点,把握好十四五规划新时期乡村振兴工作方向,编制具有指导性和实用性的村庄规划,是服务乡村建设的需要。

## 一、国土空间规划体系与乡村振兴战略

我国的空间规划类型有很多,如:主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划、环境保护规划等,各类各级空间规划之间协调度不足,规划侧重的指导方向不同,有时候会出现交叉重叠的现象。国土空间规划就是将各种各样的空间规划融合为一个统一的底图,实现“多规合一”“一张底图”。国土空间规划已经明确形成“五级三类”的框架体系。

我国提出实施乡村振兴发展战略,为贯彻落实中央经济工作会议、中央农村工作会议精神和政府工作报告要求,强化规划的引领作用,科学有序推动乡村产业、人才、文化、生态和组织振兴,根据《中共中央、国务院关于实施乡村振兴战略的意见》,编制了《乡村振兴战略规划》。实施乡村振兴战略是建设现代化经济体系的重要基础。解决“三农”问题是城乡一体化发展与乡村振兴的重中之重。农业是国民经济的基础,农村经济是现代化经济体系的重要组成部分。农民是实现我国粮食安全的经济主体与核心力量。乡村振兴,产业兴旺是重点,增加农民收入是根本。实施乡村振兴战略,需不断的深化农业供给侧结构性改革,构建现代化农业产业体系、生产与经营体系,最终实现农村一二三产业深度融合,增强我国农业创新力和竞争力,为现代化经济体系的建立奠定坚实基础。

## 二、国土空间规划体系下美丽乡村规划存在的问题

### (一)用地分类问题

#### 1. 缺乏统一的用地分类标准

村庄规划属于城镇边界之外的详细规划,主要涉及两项问题:①村级土地利用规划;②村庄规划合一问题。目前用地分类还存在缺乏统一的用地分类标准问题,具体主要表现在以下几个方面:村庄规划对土地的使用,将重点放在了其经济以及社会属性:粗略的将村庄农用地定义为“非建设用地”,不符合国土空间体系的要求,也不利于村庄建设发展:在用地分类的不足对村庄规划“多规合一”的实施产生了不利影响。

#### 2. 未明确乡村振兴工作带动新兴产业用地类型

乡村振兴发展战略部署提出以后,我国乡村振兴工作的顺利实施,带动了乡村新兴产业的发展,大大改善了农村居民的生活。对于这样新兴产业具有一定的复合性,集观光旅游、酒店以及农家乐等为一体,因此这提高了新兴产业用地类型的划分提供了难度,未明确乡村振兴工作带动新兴产业用地类型,同时也难以保证此类用地的需求,因此还需要进一步完善此方面的更新以及完善。

#### 3. 缺少对历史文化与风貌保护用地

历史文化遗产和保护工作是建设美丽乡村的一项重要工作,在最新的村庄规划工作中,也明确提出了要保护具有文化遗产或者特色风貌的村庄。但是在实际工作开展过程中,虽然能够落实“特色保护型”村庄这一要求,但是对村庄局部存在的历史文化及风貌保护的不够,例如种植已久的梯田、传统农耕文明留存下的老磨坊、古树下的百年老井等等,对此用地类型缺少定义,未划定历史文化保护线,不利于历史文化遗产与保护工作的开展。

### (二)技术底图不统一

目前村庄规划技术底图的编制主要采用AutoCAD中dwg格式的数据,一般按照1:1000进行绘制,具有较高的精度。村土规编制主要采用以ArcGIS地理信息系统,一般按照1:10000进行绘制。而国土空间规划数据以第三次全国国土调查为基础,调查比例尺不低于1:5000,其精度难以为居民点布局提供指导。村庄规划空间尺度较小,对精度的要求较高,为此还应统一技术底图,才能实现“多规合一”的目的。

### (三)公众参与度低

美丽乡村规划的建设不仅仅是各级政府的工作,也是要村民积极参与,才能保证美丽乡村规划效果。但是从目前的村庄规划现状来看,虽然村庄规划紧紧围绕村民需求开展,但是村民对村庄规划编制参与度较低,对村庄规划编制的目的、作用以及内容了解的不够,这对村庄工作规划开展产生了不利影响。

## 三、村庄规划的地位和作用

### (一)村庄规划的地位

2019年3月8日,习近平总书记在参加全国两会河南代表团审议时指出“要补齐农村基础设施这个短板。按照先规划后建设的原则,通盘考虑土地利用、产业发展、居民点布局、人居环境整治、生态保护和历史文化传承,编制多规合一的实用性村庄规划……”。国务院印发的《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》中将村庄规划定位为农村地区的详细规划,自然资源部《关于加强村庄规划促进乡村振兴的指导意见》要求各地做好新时代村庄规划编制和实施管理工作。由此可见,村庄规划是国土空间规划的重要

组成部分,是乡村振兴的先决条件,为解决“三农”问题提供方向与思路。

## (二) 村庄规划的作用

首先,村庄规划是实施国土空间用途管制,核发乡村建设项目规划许可的依据。依法依规编制村庄规划,是构建国土空间规划开发保护制度的前提,是保护村域范围内自然资源可持续利用管制的依据。村庄规划是在市级国土空间规划确定的空间用途及开发利用限制条件的基础上,通过对规划许可、用途变更审批和开发利用等环节的监管,对山水林田湖等所有空间要素进行分区、分类用途管制。其次,村庄规划能够更好的挖掘村庄历史文化、民族特色等特色资源,规划的合理引导、科学管控,有利于村庄健康快速发展。在村庄规划编制实践中,因村施策,因地制宜,最大限度突出村庄特色。

## (三) 村庄规划编制面临的问题

很多村庄规划编制的比较粗略,或者照搬照抄相似村庄的规划,造成村庄规划的千篇一律,缺乏特色。村庄规划的实用性难以实现。大多村庄规划只注重村民住宅与基础设施建设,对人居环境和生态环境保护缺乏重视。

## 四、关于村庄规划编制的思考

要实现乡村振兴,必须规划先行。村庄规划是乡村振兴工作的重要环节。村庄规划要解决制约乡村发展的问题。发现问题,解决问题,是村庄规划的最终目的。编制村庄规划要转变思想,学习新技术新方法,并能够活学活用到规划中,以新型信息模拟技术助力村庄规划。村庄规划编制重点应从单一的村庄内部扩大到村域范围,注重村域空间结构与环境保护,以“三调”数据为基础,合理划定三区三线范围。同时逐渐强调人在村庄规划编制过程中的重要作用。注重村庄规划的实用性。运用最新的理念,即“三生融合”、“两山”理论、“共同缔造”三大理念,把村庄建设规划与村庄土地利用规划等形成多规合一的“一张图”为基础,明确村庄发展定位,形成“一张蓝图”,指导村庄未来的保护开发和建设。

## 五、新时代国土空间规划体系下美丽乡村规划措施

### (一) 制定用地分类标准

现有的村庄规划以及村土规用地分类还存在问题,难以满足国土空间规划全域全要素的要求,对美丽乡村规划产生了不利影响。为此应制定完善的用地分类标准,具体主要包括以下几个方面:

#### 1. 建设用地分类体系

根据国土空间规划体系以及城乡一体化发展原则,从社会属性、经济属性、自然属性等多个方面,健全完善用地分类体系。首先应将村庄用地分类分为三种,即建设用地、农用地以及生态用地。其次应对各类用地进行详细划分,具体各类用地的具体定义:最后与最新的第三次全国国土调查数据进行衔接细化。

#### 2. 明确村庄新兴产业用地分类的定义

通过对“乡村振兴”较为成功的案例分析,乡村振兴带来的新型产业形式主要由农家乐、民宿、客栈酒店等,该用地可以定义为村庄居住用地;农村合作社、文化活动室、

养老医疗中心、美食街、游客服务中心等,该用地可以定义为村庄公共服务与管理用地;工艺品生产、农副产品生产加工等,可以定义为村庄工业用地;电子商务可以定义为村庄物流用地。这样明确定义各类用地,可以加强各类用地的管控,促进村庄规划水平。

#### 3. 增加乡村历史文化与风貌保护用地

在乡村历史文化与风貌保护用地方式,还应增加构成规模的历史文化和风貌保护用地,这样可以充分展现村庄发展历史和风貌,对我国建设美丽乡村,推动生态文明建设具有至关重要的作用。为此不仅要增加乡村历史文化与风貌保护用地,还应尽快出现相关的法律法规,加强对此类空间的管控。

## (二) 引导村民的积极参与

建设美丽乡村,还应让村民积极参与,围绕村民的需求进行村庄规划,这样才能保证村庄规划达到良好的效果。为此在村庄规划编制过程中,应加强与村民的沟通协调,针对不同的村庄情况,编制不同的村庄规划。对于有条件进行编制的村庄,可以采用“自上而下”的协调模式,“自上”是指“驻村规划师”,深入村庄了解居民以及生产实际情况,科学、合理的编制村庄规划。同时由村党组织以及村委会对此项工作进行引导。“自下”是指村民和乡贤,从村民了解乡村情况,并加强对村庄规划的认识,乡贤可以为规划师出某策,从而能够更好进行村庄规划。对于没有条件进行编制的村庄,可以采用“自下而上”的协调模式,“自上”是指要强高校学子自愿参与到村庄规划编制过程中,同时由村党组织以及村委会对此项工作进行引导。“自下”是指村民和乡贤,由村民和乡贤对规划规划工作进行监督,保证村庄规划编制的科学性以及合理性。

## 六、小结

村庄规划是国土空间规划中城镇边界之外的详细规划,同时受到上层规划中“五级”国土空间规划的层层管控。因此,编制村庄规划,要以“多规合一”与“乡村振兴”为要求,以空间布局和土地利用为重点内容,明确村庄土地利用开发保护格局,挖掘村庄特色产业、特色文化、特色资源等,指导村庄土地合理有序开发利用。提高村庄规划编制工作者的技术水平。打造“特色小镇”“美丽村庄”等,都需要高水平、高质量的规划设计支持,需要规划行业从业者要用新理念、新思路、新方法持续提升空间设计水平。充分合理利用互联网、人工智能、大数据等高科技技术,解决村庄规划一直以来的短板,即信息化程度低、缺少数据库等问题。建立村庄规划的跟踪体检、评估与反馈平台和规划预警评估监测信息系统,健全村民民主管理制度和社会监督体系。

## 参考文献

- [1]张灵芝,曾毓隽.国土空间规划背景下村庄规划编制的思考与探究[J].城市建筑,2019,7(16).
- [2]葛利玲.基于国土空间规划背景下的村庄规划探索[J].内蒙古科技与经济,2020,1(1).
- [3]安国强,何欢乐,曲卫东.新形势下的中国农村翻新整治理论框架和案例分析[J].山东国土资源,2018(11).