

国土空间规划背景下村庄规划编制的思考与创新

朱麟毅

莲花县自然资源和规划局自然资源事务中心, 江西萍乡 337100

摘要：作为国土空间规划中的重要内容，村庄规划是实现乡村振兴战略的关键举措。现阶段乡村地区的发展没有明确的规划模式，多数情况下乡村规划是对城镇规划模式的复制，没有突出乡村地区的实际情况与发展优势。村庄规划更关注在已有的布局结构下进行改建、重建设、轻保护、缺乏乡村规划的全局观。据此，对当前村庄规划现状进行深入思考，并在此基础上对村庄未来的规划编制进行探究与创新。在国土空间规划背景下，对村庄规划编制重新进行规划，可将不同导向下的各类村庄规划进行整合，为建设美丽乡村提供参考性的规划方案，对促进乡村经济发展和建设美丽乡村有重要意义。

关键词：国土空间；乡村建设；规划编制；村庄

中图分类号：TU982.29

文献标识码：A

文章编号：2023010208

Reflection and Innovation on Village Planning under the Background of National Spatial Planning

Zhu Linyi

Natural Resources Affairs Center of Lianhua County Natural Resources and Planning Bureau, Pingxiang, Jiangxi 337100

Abstract：As an important part of national spatial planning, village planning is a key measure to achieve the strategy of rural revitalization. At present, there is no clear planning model for the development of rural areas. In most cases, rural planning is a replication of urban planning models, without highlighting the actual situation and development advantages of rural areas. Village planning focuses more on reconstruction, heavy construction, and light protection within the existing layout structure, lacking a global perspective of rural planning. Based on this, conduct in-depth thinking on the current status of village planning, and explore and innovate the future planning formulation of the village on this basis. In the context of national spatial planning, the re-planning of village planning can integrate various types of village planning under different orientations, providing reference planning schemes for the construction of beautiful countryside, which is of great significance for promoting rural economic development and building beautiful countryside.

Key words： national territory and space; rural construction; planning and preparation; village

引言

村庄规划是国土空间规划体系的重要组成部分，是对乡村地区实施乡村振兴战略和推进城乡融合发展的重要依据。村庄规划作为建设用地管控和乡村建设规划的编制基础，既要立足现状，也要放眼未来，既要坚持“多规合一”，也要因地制宜，使村庄规划成为落实乡村振兴战略和推进城乡融合发展的重要举措。

一、国土空间规划背景下村庄规划三个转变

（一）由单一导向型规划转变为统筹型规划

在实现“多规合一”之前，同一乡村空间经常对应不同的规划。这些规划在内容、深度、作用等方面各有侧重，规划之间相互冲突甚至矛盾现象并不鲜见。比如，由住建系统组织编制和实

施的村庄规划更多关注农村居民点在物质层面如何布局发展，侧重于如何升级居民点配套设施、改善农村人居环境。自然资源部《关于加强村庄规划促进乡村振兴的通知》将村庄规划明确为城镇开发边界之外乡村空间的法定规划，是综合统筹乡村生态、生产、生活空间，对乡村全域全要素进行统一安排规划，“有用好用管用”是实用性村庄规划追求的终极目标。

（二）由单纯引导型规划转变为底线思维型规划

生态安全和粮食安全的底线控制观在国土空间规划体系中起“压舱石”的作用。生产力不断发展赋予了人类深刻影响甚至改变自然生态环境的能力。将底线思维纳入国土空间规划内核，就是要彻底摒弃单纯追求经济发展目标的思维惯性，将资源环境保护与开发作为规划设计的核心。国土空间规划背景下的村庄规划不能单纯以农民生活水平和农村地区风貌改善为追求目标，更不能仅仅强调非农产业发展的重要性，而是要树立底线思维观，将生态安全和粮食安全摆在突出位置。

（三）由相对独立的规划编制转变为多维协同规划

过去各类传统村庄规划是专业团队围绕相对单一目标编制完成的，国土空间规划背景下的村庄规划编制则更多体现出多维协同的特征。首先，村庄规划编制是多主体之间的联合。村庄规划编制的过程就是村集体、普通村民、企业和地方政府等不同主体博弈的过程，最终达成的规划方案体现出不同主体之间的利益协同。其次，村庄规划的编制强调与上级规划目标的协同。村庄规划方案不仅承载着乡村的利益，更是国土空间规划体系的一环。因此，村庄规划是在上级规划下达的各项具体指标约束下追求乡村利益最大化的结果。

二、国土空间规划体系中村庄规划主要特征

（一）多层次村庄规划

1) 区域层面：城市开发边界外用地在城乡规划中没有明确要求，国土空间规划体系中郊野单元规划，将郊野地区全域资源要素统筹安排，划定郊野区域具体单元，实现系统修复、综合治理、整体保护为一体，村庄居住地点、空间结构得到有效优化，乡村空间管控效率得到有效提升。2) 村域层面：秉持跳出村庄看规划理念，创新城市周边村庄纳入城市规划，实现公共服务、基础设施、产业要素一体化，科学规划农业、生态空间，充分发挥现代信息技术作用，实现数字化、智慧化，确保规划精准落地实施，保证村庄管理更便捷、有效。3) 村庄层面：注重设计环节，以反映乡村大环境为中心，突出内部细节管理，以及重点片区等内容，实施村庄内部统筹考虑、整体管控，实现村庄层面设计特色化管理。

（二）多类型村庄规划

1) 搬迁撤并型村庄：部分村庄面临发展困境，生态环境较为脆弱，生存条件比较恶劣，村域内人口流失严重，自然灾害难以抵挡。通过搬迁撤并手段，实施村庄居住点严密管理，对扩建、新建进行有效规范，拓宽薄弱村庄发展渠道，引导农村居民进城发展、集中发展。2) 集聚提升型村庄：鉴于村庄各自情况分析，部分中心村庄具有发展优势，可以进行单独编制，发挥中心村辐射带动作用，吸引周围居民前来居住。科学划定居民点，持续提升公共服务水平，实施村庄多产发展模式，不断深化综合治理、数字服务能力，形成中心村公共服务格局。3) 城郊融合型村庄：城市化进程不断加快，村庄融合具有重要价值，城乡结合部位置特殊，纳入城市整体管理势在必行，可以充分拓宽城市服务，

以“城带乡”推动农村享受优质服务，持续增强城市化程度，为城镇化发展体系提速加码。4) 特色保护型村庄：部分村庄历史文化厚重，自然资源优势明显，应着重突出特色资源整合利用，实现文化资源有效传承、利用。村庄规划应以原住居民生活状态为根本，注重整体肌理维护，对历史资源、传统建筑实施有效保护策略，突出环境景观特色化，推动基础设施优质化，持续推动乡村可持续发展步伐。

三、乡村规划现状

（一）村庄用地标准不统一

随着国家经济的发展，乡村规划编制逐步深入。基于国土空间规划背景下的村庄规划应从乡村整体统筹考虑，而非一村一户独自发展，村庄规划是多种标准相统一的结果。现有乡村土地规划模式中村庄用地规划存在诸多问题，人们对建设用地以及非建设用地等土地分类不明确，土地种植类型以及休耕制度等方面缺乏相应的管理制度。村庄规划过程中更加关注土地的经济效益。因此，在村庄的用地分类中，一般建设用地分类更加明确，而农业用地则基本粗略定义为非建设用地，这与新时期国土空间规划体系下全域全要素覆盖的工作要求相违背。村庄土地规划虽然基本包含了所辖区域的全部用地类型，但是对其中的具体用地类型划分不明确，因此，已有的用地规划在指导乡村规划编制中所能发挥的作用有限。此外，乡村振兴战略提出后，所有村庄均在不断进行产业发展。各类新业态发展的用地需求无法得到有效保障，新的用地类型未有效落实到空间布局中，在这一方面，用地管理也需要加强改善。

（二）村庄规划编制公众参与不足

所谓公众参与是指利益相关者在法定程序规范下，通过特定的途径或渠道，在规划编制的不同阶段表达其意愿与诉求的程度。公众参与理念虽得到了社会各界的广泛认可，但在村庄规划编制中却不易得到体现。主要有两方面原因：一是村民认为村庄规划编制是村委会和乡镇政府的工作职责，与普通农民个体关系不大，因此他们对于村庄未来如何发展关注度有限，甚至不愿意参与。二是城市化将多数有知识有文化的农民吸引到大中城市，留守者因个人能力、认知水平差异等限制，无法全面理解村庄规划的重要性，也没有能力真正参与到规划编制过程中。

（三）缺少对生态保护的管控

在国土空间规划体系下，村庄规划是生态保护的底线，在编制过程中要体现“三生”协调，即生产、生活、生态。首先，在国土空间规划体系中，针对生态保护问题，要考虑三条红线：生态保护红线、永久基本农田保护红线和城镇开发边界。目前很多地方都在编制村庄规划，但并没有考虑三条红线的内容，部分村庄规划仅对建设用地和生态用地进行布局，忽略了对耕地、林地等生态用地的保护。其次，目前大部分村庄都是由乡镇政府组织编制的规划。乡镇政府是承担具体管理任务的一级政府，其工作重点在于服务和监督上级政府决策落实情况、统筹城乡发展、解决社会矛盾、保障民生等。

四、国土空间规划过程中村庄规划编制路径

（一）明确村庄规划的整体定位和目标

现阶段，村庄规划方面衔接性不明，对村庄中环境、古建筑文化等没有保护意愿。据此，国家在相关规定中明确指出：在实施乡村规划时，需要明确乡村的发展目标。此外，要将乡村农田保护、耕地保护、历史文物保护、生态环境改善、基础设施建设规划、村庄安全、住宅布局以及近期开展实施的项目等作为规划的主要内容。因此，在开展村庄具体规划建设时，应以上述要求作为乡村规划的出发点和落脚点。根据村庄的具体发展状况、自然资源和人力资源条件制定适宜本地区的规划方案，最大限度地利用好村庄各类条件与资源。在科学的指导下，详细制定出所有规划用地适合从事的农业生产经营活动，明确规划用地性质。

（二）整合专项资金，保障村庄发展建设

一是强化财政资金投入，对村庄进行全面摸底调查，合理确定村庄建设项目库，将各类涉农财政资金纳入统一管理，通过“以奖代补”等方式引导农民自筹和社会资金投入；二是要优化农村金融环境，发挥各类金融机构的职能作用，不断完善农村金融服务体系。三是要积极探索资源变资产、资金变股金、农民变股东的有效实现形式，积极盘活农村集体经营性建设用地、闲置宅基地和农房等资产资源。鼓励村民将闲置农房以入股的形式流转给企业或经营主体发展民宿等特色产业，促进村庄旅游发展。

（三）加强宣传引导，转变村民建房观念

村庄规划应在充分尊重村民意愿的基础上，结合实际，加强宣传引导，提高村民对村庄规划的认识，使其转变传统观念。一方面通过设立宣传栏、召开座谈会、入户宣传等多种形式向村民宣传村庄规划的重要意义以及村庄规划对村民生活品质改善的积极影响；另一方面通过开展专题培训，对村庄规划编制人员进行相关法律法规和技术规范培训等方式，提高村庄规划编制人员对村庄规划重要性的认识，提升其业务能力水平。

（四）加强民主参与

加强民主参与是国土空间规划背景下村庄规划编制工作实施的一个重要原则。民主参与是指在村庄规划中，广泛征求村民、专家和政府等多方面意见，让村民真正成为规划主体，发挥其主动性和创造性，推动规划工作的顺利进行。首先，建立民主参与

机制是实现民主参与的前提。在村庄规划编制过程中，应该建立健全的民主参与机制，明确各方的参与权利和义务，营造良好的沟通氛围，以保证民主参与的顺畅进行。例如，在规划编制过程中可以设置专门的调查研究小组，通过召开村民代表座谈会等形式，鼓励广大村民积极参与村庄规划编制。其次，广泛征求意见是实现民主参与的重要途径。在村庄规划编制过程中，应该广泛征求村民、专家和政府等多方面的意见和建议，以保障规划工作的科学性和民主性。最后，加强监督和评价是保障民主参与的重要手段。在村庄规划编制过程中，应该建立健全的监督和评价机制，提高规划工作的透明度和公信力，同时对规划工作的实施效果进行持续地监测和评估。

（五）重点把握村庄规划的空间价值

进行乡村规划编制时，应重点考虑村庄的增值空间。村庄的规划编制应基于村庄资源的增值发展，才可实现村庄的循环稳定发展和整体结构优化。城乡发展有明显差别。在进行村庄的规划编制时，应以该地区整体的发展情况为基础，保证农业用地的集中连片、生产空间的集约高效、生态环境改善等。通过这一原则制定村庄规划策略可以使村庄的经济效益、社会效益和环境效益在原有的基础上得到显著提高，发挥有限资源的最大价值，这样既保证了村庄规划建设的可持续发展，同时也可以有效提高当地村民的生活质量，进一步推动乡村地区的发展，缩小城乡经济发展差距。

结束语

乡村规划工作对区域协调发展和城乡协调发展具有重要意义，是国家实施乡村振兴战略，促进乡村发展的必然结果。针对目前乡村规划中存在的问题，需要及时总结，吸取经验，同时推陈出新，转变既有的固定思维积极创新。据此，研究提出了村庄规划的5条实施路径，包括明确村庄规划的整体定位和目标，充分利用地理信息技术的优势，重点把握村庄规划的空间价值，优化乡村空间布局以及坚持规划编制开放，充分鼓励公众参与等。此外，在乡村规划过程中，应该做到规划编制合理，科学实施区域管理，强化公众参与，积极吸纳多方力量共同参与乡村规划与治理，以此来优化乡村的整体布局，促进乡村的可持续发展，推动乡村振兴。

参考文献

- [1] 白兰, 霍春竹, 张乃欣, 臧安璐, 刘念. 国土空间规划体系下实用性村庄规划编制实践:以鹤岗市红光村为例[J]. 城市建筑, 2022, 19(16):46-51.
- [2] 王凯歌, 张凤荣, 徐艳, 栗澄超, 郝晋珉. 基于乡村历史演进与问题导向的实用性村庄规划编制逻辑探讨[J]. 中国农业资源与区划, 2022, 43(12):191-201.
- [3] 庞国威, 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.
- [4] 李保华. 实用性村庄规划编制的困境与对策刍议[J]. 规划师, 2020, 36(08):83-86.
- [5] 林伟鹏. 实用性村庄规划编制中村民参与困境与优化策略[J]. 城市建筑, 2022, 19(16):31-34.