

国土空间规划体系下村庄规划的协同性分析

刘毅¹, 赵笑峰²

1. 身份证号码: 612525199009021811, 陕西 西安 710077

2. 身份证号码: 410328199106231019, 陕西 西安 710000

摘 要 : 国土空间规划是对一定区域国土空间开发保护在空间和时间上作出的安排, 是国家空间发展的指南、可持续发展的空间蓝图, 是各类开发保护建设活动的基本依据。村庄作为国土空间的重要组成部分, 村庄规划在国土空间规划体系中具有基础性地位。在国土空间规划体系下, 村庄规划的协同性至关重要, 它关系到村庄资源的合理配置、功能的有效发挥以及乡村振兴战略的顺利实施。因此, 本文对国土空间规划体系下村庄规划的协同性进行了分析。

关 键 词 : 国土空间规划; 村庄规划; 协同性

Collaborative Analysis of Village Planning under the National Land Spatial Planning System

Liu Yi¹, Zhao Xiaofeng²

1.ID : 612525199009021811, Xi'an, Shaanxi 710077

2. ID : 410328199106231019, Xi'an, Shaanxi 710000

Abstract : National land spatial planning refers to the spatial and temporal arrangements made for the development and protection of a certain region's land space. It serves as a guideline for national spatial development, a spatial blueprint for sustainable development, and a fundamental basis for various development, protection, and construction activities. Villages, as an important component of national land space, occupy a fundamental position in the national land spatial planning system. Under this system, the collaboration of village planning is crucial, as it relates to the rational allocation of village resources, the effective functioning of villages, and the smooth implementation of the rural revitalization strategy. Therefore, this paper analyzes the collaboration of village planning under the national land spatial planning system.

Keywords : national land spatial planning; village planning; collaboration

一、国土空间规划体系与村庄规划概述

(一) 国土空间规划体系构成与层级关系

国土空间规划体系包括总体规划、详细规划和专项规划。总体规划是对国土空间发展作出的全局性、战略性、系统性安排, 明确国土空间开发保护格局。详细规划是对具体地块用途和开发建设强度等作出的实施性安排, 是开展国土空间开发保护活动、实施国土空间用途管制、核发城乡建设项目规划许可、进行各项建设等的法定依据。专项规划是对特定区域、特定领域的国土空间开发保护作出的专门安排, 如交通、水利等专项规划。各层级规划之间相互关联、层层传导, 上级规划指导下级规划, 下级规划落实上级规划要求。^[1]

(二) 村庄规划在国土空间规划体系中的定位

村庄规划属于详细规划层次, 是国土空间规划体系的重要组成部分。它是对乡村地区国土空间开发保护的具体安排, 以村域为规划范围, 统筹考虑农村生产、生活、生态空间, 对土地利用、产业发展、居民点布局、基础设施和公共服务设施建设等进行综合部署, 是实施乡村振兴战略的法定依据, 也是促进乡村地区高质量发展的重要手段。

二、村庄规划协同性内涵及意义

(一) 协同性内涵

1. 目标协同: 村庄规划的目标应与国土空间规划的总体目标相一致, 同时也要与乡村振兴战略目标相契合。在保障国家粮食安全、生态安全的基础上, 促进乡村经济发展、社会进步和环境改善, 实现农村地区的可持续发展。

2. 空间协同: 实现村庄内部各类空间的合理布局与有效衔接, 包括农业生产空间、农村生活空间和生态保护空间。同时, 也要确保村庄空间与周边城镇空间、生态空间等的协调统一, 避免空间冲突和资源浪费。^[2]

3. 要素协同: 统筹考虑土地、水资源、生态环境、产业、基础设施、公共服务等各类要素, 实现要素之间的相互促进、协同发展。例如, 产业发展要与土地利用、水资源保障相匹配, 基础设施建设要与居民点布局相协调。

4. 部门协同: 村庄规划涉及多个部门, 如自然资源、农业农村、住建、交通等。各部门应打破行政壁垒, 加强沟通协作, 形成工作合力, 共同推进村庄规划的编制与实施。

（二）协同性意义

1. 提高规划科学性：通过协同性分析，能够全面、系统地考虑村庄发展的各种因素，避免规划的片面性和局限性，使村庄规划更加科学合理。2. 促进资源优化配置：实现各类资源的有效整合和优化配置，提高资源利用效率，避免资源的重复建设和浪费，促进农村地区的可持续发展。3. 增强规划实施性：各部门协同参与规划编制与实施，明确各自职责和任务，能够有效减少规划实施过程中的矛盾和冲突，提高规划的实施效果。4. 推动乡村振兴战略实施：协同性的村庄规划能够更好地统筹乡村地区的经济、社会、生态等各项事业发展，为乡村振兴战略的实施提供有力支撑。^[3]

三、村庄规划在不同层面的协同要点

（一）与上位规划的协同

1. 发展目标协同：深入研究上位国土空间规划的发展目标和战略定位，结合村庄实际情况，将上位规划目标细化分解到村庄规划中，确保村庄发展与区域整体发展方向一致。在这一过程中，需对村庄的人口规模、产业基础、资源禀赋等要素进行详细调研。例如，若上位规划将区域定位为生态涵养区并着重发展生态农业，村庄规划就要依据自身的土壤条件、气候特点以及现有的农业生产基础，合理布局粮食种植区、经济作物种植区和特色养殖区等，确定诸如绿色农产品产量增长目标、农业生态环境改善指标等具体发展目标，推动村庄在生态农业方向上稳步发展，实现与上位规划目标的深度融合。^[4]

2. 空间布局协同：严格落实上位规划确定的生态保护红线、永久基本农田保护红线和城镇开发边界，确保村庄空间布局符合上位规划的空间管制要求。在具体操作中，对于生态保护红线内的区域，村庄规划应明确禁止开发建设活动，制定生态修复和保护措施，如植树造林、湿地保护等；对于永久基本农田，要严格保护其数量和质量，防止被随意占用和破坏，同时优化农田水利设施布局，提高农业生产效率；在城镇开发边界方面，村庄规划要预留合理的发展空间，与城镇发展形成有机联系，避免无序扩张。同时，在村庄建设用地规模、布局等方面，与上位规划进行充分对接，根据村庄人口变化趋势、产业发展需求等因素，合理确定建设用地规模，优化居住、产业、公共服务等功能区的布局，实现空间的有序衔接。

3. 重大基础设施和公共服务设施协同：依据上位规划对重大基础设施和公共服务设施的布局安排，合理确定村庄内部基础设施和公共服务设施的配置标准和建设规模。例如，上位规划确定了区域交通干线的走向，村庄规划应考虑如何与交通干线进行连接，通过建设通村公路、设置公交站点等方式，完善村庄内部道路网络，提高村庄的交通可达性。在公共服务设施方面，根据村庄人口规模和分布情况，合理配置教育、医疗、文化等设施。若上位规划要求在一定区域内建设一所中心小学，村庄规划就要结合自身适龄儿童数量，确定学校的规模和选址，确保学校的服务半径能够覆盖村庄内的所有适龄儿童，同时配套建设相应的道

路、水电等基础设施，提高设施的服务效率和覆盖范围。^[5]

（二）与相关专项规划的协同

1. 产业规划协同：结合村庄的资源禀赋和产业基础，与农业产业规划、旅游产业规划等相协同，确定村庄的主导产业和特色产业。在与农业产业规划协同方面，若村庄拥有肥沃的土地和适宜的气候条件，可依据农业产业规划中对优势农产品的布局要求，发展优质粮食、蔬菜、水果等种植产业，同时配套建设农产品加工、仓储物流等设施，延长农业产业链。对于拥有丰富自然资源和历史文化资源的村庄，与旅游产业规划相结合，可打造乡村旅游景点，开发农家乐、民俗体验、农事活动等旅游项目，挖掘村庄的历史文化内涵，修缮古建筑、古遗址等，提升村庄旅游的文化品位，吸引更多游客前来观光旅游，促进村庄经济发展。

2. 生态环境保护规划协同：与生态环境保护规划相衔接，加强对村庄生态环境的保护和修复。明确村庄生态保护的重点区域和措施，对村庄内的河流、湖泊、森林等生态资源进行详细调查，划定生态保护空间，如水源保护区、森林保护区等。在生态保护措施方面，制定严格的污染防治措施，控制农业面源污染，推广绿色农业生产技术，减少化肥、农药的使用量；加强对生活污水和垃圾的处理，建设污水处理设施和垃圾收集站点，实现污水达标排放和垃圾无害化处理；开展生态修复工程，对受损的生态系统进行恢复和重建，如矿山废弃地复绿、水土流失治理等，确保生态功能的完整性。^[6]

3. 基础设施规划协同：与交通、水利、电力、通信等基础设施专项规划相协同，统筹考虑村庄基础设施的建设需求和布局。在交通规划协同上，根据村庄的地形地貌、产业布局和居民点分布，合理规划村庄道路的等级和走向，建设主次干道和支路，形成完善的道路网络，方便村民出行和货物运输。在水利规划协同方面，保障村庄的水资源供应和防洪安全，建设灌溉渠道、蓄水池等水利设施，优化水资源配置，提高水资源利用效率；加强防洪工程建设，加固河堤、建设防洪排涝设施，提高村庄抵御洪水的力量。在电力和通信规划协同上，合理布局变电站、通信基站等设施，确保村庄电力供应稳定、通信畅通，满足村民生产生活和产业发展的需求。

（三）村庄内部各类要素的协同

1. 土地利用协同：统筹安排村庄各类土地利用，实现农用地、建设用地和未利用地的合理布局 and 高效利用。在农用地方面，根据土壤质量、灌溉条件等因素，合理调整农用地结构，保障耕地质量和数量，划定高标准农田建设区域，提高农田的产出能力；发展特色农业，如建设花卉种植基地、中药材种植园等，提高农业经济效益。在建设用地方面，优化建设用地布局，根据村庄产业发展和居民生活需求，合理划分居住用地、产业用地、公共服务用地等功能区，避免功能区混杂，提高土地利用效率。对于未利用地，进行科学评估，在符合生态保护要求的前提下，合理开发利用，如将荒地开发为休闲农业用地或生态旅游用地。

2. 产业发展与居民点布局协同：根据村庄产业发展需求，合理布局居民点。发展农产品加工业的村庄，居民点应靠近加工产业园区，方便村民就业，减少通勤时间和成本，同时配套建设

相应的生活服务设施，如超市、诊所等，提高居民生活便利性。发展乡村旅游的村庄，居民点应考虑游客接待需求，进行合理布局，在旅游景点周边设置民宿集中区，统一规划建筑风格和服务标准，打造具有地方特色的乡村旅游接待区；同时，完善居民点与旅游景点之间的交通连接，提高游客的游览体验。^[7]

3. 基础设施与公共服务设施协同：根据村庄人口规模和分布情况，合理配置基础设施和公共服务设施。学校、医院等公共服务设施应与道路、水电等基础设施相配套，在学校周边建设便捷的交通道路，确保学生上下学安全；保障学校、医院的水电供应稳定，配备应急发电设备和储水设施。在公共服务设施的布局上，充分考虑人口分布的均衡性，对于人口较为集中的区域，增加公共服务设施的数量和规模，提高设施的服务效率和覆盖范围；对于人口分散的区域，通过建设小型服务站点或采用流动服务车等方式，满足村民的基本公共服务需求。

四、提升村庄规划协同性的策略

（一）统一规划理念

加强对国土空间规划体系和村庄规划的宣传和培训，提高各部门和利益主体对规划理念的认识和理解。树立可持续发展理念，坚持生态优先、绿色发展，注重经济、社会和环境的协调统一。通过举办专题讲座、培训课程等方式，让各部门工作人员深入了解国土空间规划的目标和要求，引导他们从全局和长远的角度看待村庄规划。同时，利用通俗易懂的方式，如制作宣传手册、开展乡村规划科普活动等，加强对村民的规划宣传教育，提高村民的规划意识和参与能力。^[8]

（二）建立统一的数据标准

制定统一的数据标准和规范，明确各部门数据的采集、整理、更新和共享要求。建立国土空间规划数据平台，整合各部门的数据资源，实现数据的互联互通和共享共用。在数据采集方面，统一数据采集的指标、方法和频率，确保数据的一致性和准确性。在数据整理环节，制定统一的数据分类和编码规则，便于数据的管理和查询。利用大数据、云计算等技术，建立数据更新

机制，确保数据的时效性。通过数据的统一管理和分析，为村庄规划的协同性提供数据支持。^[9]

（三）完善部门协调机制

建立健全部门协调机制，明确各部门在村庄规划编制和实施中的职责和任务。制定统一的规划编制流程和规范，确保各部门按照统一的标准和要求开展工作。加强部门之间的沟通和协作，建立定期的协调会议制度，及时解决规划过程中出现的问题。例如，每月召开一次部门协调会议，由各部门汇报工作进展和存在的问题，共同商讨解决方案。同时，建立规划实施的监督和评估机制，加强对各部门工作的监督和考核，对工作不力的部门进行问责。^[10]

（四）提高村民参与度

建立有效的村民参与机制，拓宽村民参与渠道。在规划编制前期，通过问卷调查、座谈会等方式，广泛征求村民的意见和建议。设计科学合理的调查问卷，涵盖村民对住房、基础设施、产业发展等方面的需求。在召开座谈会时，合理安排时间和地点，确保更多村民能够参与。在规划编制过程中，邀请村民代表参与规划方案的讨论和制定，让村民充分表达自己的想法。在规划实施过程中，加强对村民的宣传和培训，提高村民对规划的认同感和支持度，如定期组织村民参观规划实施成果，让村民切实感受到规划带来的好处。

五、结论

总之在国土空间规划体系下，村庄规划的协同性是实现村庄可持续发展的关键。通过与上位规划、相关专项规划以及村庄内部各类要素的协同，能够提高村庄规划的科学性、促进资源优化配置、增强规划实施性和推动乡村振兴战略实施。为提升村庄规划协同性，需要统一规划理念、建立统一的数据标准、完善部门协调机制和提高村民参与度。只有这样，才能编制出高质量的村庄规划，实现乡村地区的高质量发展。在未来的国土空间规划工作中，应进一步加强对村庄规划协同性的研究和实践，不断完善村庄规划体系，为乡村振兴战略的实施提供有力保障。

参考文献

- [1] 郭洁. 乡村振兴视野下村庄公益用地法律制度改革研究 [J]. 法学评论, 2020(05): 125-139.
- [2] 何文茜. 国土空间规划体系下的乡村振兴规划初探 [J]. 工程建设与设计, 2020(14): 38-39.
- [3] 林旭. 新形势下村庄规划的变革与思考 [J]. 住宅与房地产, 2020(33): 64-74.
- [4] 李丽娟. 基于国土空间规划的实用性村庄规划探究 [J]. 居业, 2022, (03): 115-117.
- [5] 袁兵. 国土空间规划体系下的村庄规划探析 [J]. 城市建设理论研究(电子版), 2019(18): 17.
- [6] 孙静. 实用性村庄规划的探讨 [J]. 南方农机, 2020, 51(21): 36-37.
- [7] 王祝根, 朱家宁, 刘慧. 城镇开发边界对城郊融合类村庄规划的多维影响与应对策略 [J]. 规划师, 2023, 39(2): 133-138.
- [8] 顾守柏. 上海: 引领郊野单元空间治理精细化 [J]. 资源导刊, 2023(5): 57.
- [9] 陈琳, 沈高洁. 郊野地区空间规划: 面向行动管理的上海创新实践 [J]. 城市规划学刊, 2022(2): 90-95.
- [10] 赵民, 王理. 我国土地发展权与规划控制的关系初探 [J]. 城市规划, 2023, 47(11): 67-76.
- [11] 钟长春. 城乡规划中土地资源管理和资源环境研究 [J]. 居舍, 2023, (25): 142-145.