

基于国土空间规划体系下村庄规划的思考

文 / 李骞 盘锦市自然资源事务服务中心 辽宁盘锦 124000

【摘要】农村土地规划是指农村生产、生活、生态等方面的发展规划。乡村规划的编制，是我国乡村发展的关键，是实现精准扶贫、推进乡村现代化的关键。本文从乡村的规划和分析出发，提出了适合于乡村特色的发展方向，并对其进行科学的管理，以促进乡村整体发展。

【关键词】国土空间；村庄；规划

【DOI】10.12334/j.issn.1002-8536.2022.07.014

引言：

村庄规划建设是各地方政府根据当地的经济、社会、人口、资源状况，采用科学合理的方法，因地制宜地制定出适宜当地经济社会发展的村庄规划建设方案。这种村庄规划建设方案是有计划的、有序地的，通常具有阶段性，时期性。通过分析各时期村庄规划建设发展存在的问题，去其糟粕取其精华，不断制定出完善的村庄规划建设方案，来充分地指导各地新农村的健康、有序发展。

1、我国村庄规划建设的发展历程

我国农村建设初期处于一种杂乱无章的状态，但在改革开放以后，随着经济和社会的发展，各个区域的乡村规划和建设越来越受到重视，其规划的内容也日趋完善和完善。

1.1 我国村庄规划建设的早期阶段

新中国建立以前，农村规划建设处于混乱和停滞状态。在这段时间里，我们的人口和经济在鸦片战争和抗日战争的双重打击下，不断地被削弱，再加上国家政策的缺失，使得我们的传统村落发展计划遭到了严重的战争打击，乡村的规划和建设越来越薄弱，缺少政府的统筹，使得乡村的规划和建设显得杂乱无章。

1.2 我国村庄规划建设的萌芽阶段

从建国到改革开放的这段时间里，我们逐步从战争的阴影中走出来，迫切需要发展工业和提高生产力。在这段时间里，政府的重点是工业，政府的大部分资金都集中在了工业上，但是，农村的发展速度很慢，主要是自发的，没有一个系统的发展计划。大跃进以后，农村规划建设才真正起步，但由于大跃进的影响，规划的主要目标是大、全、多，所制订的规划脱离了现实，对农村的发展没有多大的指导作用。

1.3 我国村庄规划建设的起步阶段

1978年改革开放以来，我国的集体经济得到发展。这期

间推行的家庭联产承包责任制带来了我国改革的浪潮，推进了我国社会的进步，影响了社会各阶层，也开启了村庄规划建设的新篇章。自十一届三中全会以来，我国相继推出了《村镇规划原则》、以及《村庄和集镇规划建设管理条例》（中华人民共和国国务院于1993年6月29日发布）等有关村庄规划建设的相关法律法规，这是一个质的飞跃。到十六届四中全会时期，国家已步入工业发展的中后期，国家的方针从以农业扶持产业为主，向以产业为主导的产业向以产业为导向的转变，从而进一步促进了农村经济的发展。农村的规划和建设也逐步积累了丰富的经验，逐步建立起自己的标准体系。然而，在此过程中，由于农村规划和建设还没有从国家的宏观角度出发，缺少全局的统筹发展规划，使得村庄规划的编制大大超出了规划的范围，造成了城乡二元结构的严重分化，三农问题日益突出。

1.4 我国村庄规划建设的成长阶段

从2005年中央提出“新农村”规划以来，各地都在积极探索符合自己国情、符合地方国情的乡村规划建设实践，积极探索符合国情的乡村发展模式。由此，在这一时期，乡村的规划和建设逐步出现了多样化的特征。在实际探索中，农村规划与建设模式仍有从上到下的单向角度干扰，从而影响到村庄的规划布置。这就造成了村庄在空间、环境、景观等方面没有形成统一的模型，只是一种形式，缺少实用性。但是，在此过程中，乡村规划的建设无论从理论上还是从实践上都取得了很大的进展。

1.5 我国村庄规划建设的完善阶段

自十八大提出建设美丽乡村开始，各地积极响应国家号召，将建设美丽乡村作为崭新的发展方向，多地开始创建适合本地区的省级美丽乡村标准^[3]。逐步实现了省市县政府与村庄规划建设编制协调统筹，村庄规划发展逐渐完善，不断适应各地区村庄的多样化发展，逐步缩短城乡差距，实现

城乡结合，共同发展。

2、新背景下村庄规划的价值取向

国土空间规划背景下，我们有必要重新认识村庄规划的价值取向，包括生态优先、统筹协调、特色传承、村民主体等理念。一是生态优先，强化管控。深入贯彻“绿水青山就是金山银山”的绿色发展理念，坚持生态优先，科学划定各类保护红线，为生产、生活创造优质的生态环境。二是统筹协调，重点突出。统筹安排村域内国土空间，优化用地布局和各类设施，突出解决生态保护与修复、土地用途管制、村民房屋建设等重点问题。三是传承特色，留住乡愁。村庄的特色建筑风貌、自然景观、风土人情是乡村的宝贵财富，必须加以保护传承，留住乡愁。四是以人为本，体现民意。应当对村民进行走访调查，召集村民共同讨论决策，充分发挥村民在村庄规划中的主体作用，切实维护村民权益。

3、村庄规划中的存在问题分析

在细化村庄规划方面的研究内容过程中，需要总结好相关的存在问题，促使后续的处理工作开展更具针对性。在此期间，具体的存在问题包括以下方面：

3.1 规划思路不够清晰

在一些农村规划中，由于缺乏对规划体系的要求和整体规划的整体规划，导致规划的思路不够明确，没有做好规划，影响了规划的使用效果，进而降低了规划的规划水平，影响了规划的使用效果。目前，我国农村规划的执行主要依靠的是农村建设用地指标的执行，而在目前的制度下，土地规划由规划管理部门负责编制和实施。但在这段时间里，由于两者之间的科学规划存在着矛盾，没有对农村土地利用规划进行科学的指导，加之形势变化的分析工作不够及时，导致规划的效能下降，进而对规划工作的质量、规划方案的利用价值等造成了潜在的威胁。

3.2 产业引导不够科学

部分农村在进行规划时，往往只考虑到机械化的空间布置，没有充分考虑到社会、经济、生态环境保护等因素，造成了农村发展过程中缺少科学的指导，导致农村规划出现问题的几率增加，规划实施的质量也不能保证。但在一些村庄规划中，只注重对村容村貌的整治，忽略了对自己的产业导向，没有足够的资金支持，会影响到村民参与规划的积极性，从而降低了村庄规划工作效率，无法满足科学规划方面的实际要求，会影响后续作业计划实施效果。

3.3 其它方面存在问题

村庄规划研究中还存在以下问题：（1）一些规划人员的专业素质和责任意识不强，没有按照村庄的实际和长期发展的要求来进行科学的规划设计，致使村庄的规划工作效率低下，规划方案缺乏针对性，制约了村庄的发展水平；（2）由于对村庄的特色、历史文化等缺乏深入的挖掘，加之规划中的技术含量不够，致使村庄规划的成效不大，从而影响了村庄规划的目标的实现，从而造成村庄规划问题的出现；（3）由于村庄的精细化工作和创新理念缺乏科学的应用，以及编

制体制不健全，使得村庄规划工作机制不完善，具体的工作开展未能达到预期效果，影响着农村经济的可持续发展。同时，由于忽略了生态环境、文化等方面的综合思维，使乡村规划工作的内涵不够丰富，缺乏群众基础，在实施过程中要加强农村建设的支持，必须采取切实有效的对策，保证村庄规划的整体状态。

4、新时代国土空间规划体系下乡村体系规划措施

4.1 制定用地分类标准

目前我国农村土地利用现状和土地利用现状，已有的土地利用现状和土地利用现状，很难适应土地利用的全域、全要素，从而对农村土地制度建设造成一定的负面影响。因此，要建立健全的土地分类标准。

4.2 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。

4.3 明确村庄新兴产业用地分类的定义

从“乡村振兴”的一些比较成功的实例来看，在农村振兴过程中，新的产业类型包括：农家乐、民宿、客栈、宾馆等；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，这些土地可以界定为村庄的公共服务和经营；手工艺品生产、农副产品生产和生产、销售等，可以被界定为农村的工业用地，而电子商务则是农村物流用地。对各种土地进行界定，有利于强化对各种土地的控制，提高农村的规划水平。

4.4 增加乡村历史文化与风貌保护用地

在利用土地利用的同时，还应当增加一些不能形成规模的历史文化和风貌保护用地，使其能够更好地展示村落的发展和风貌，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。因此，除了要加大土地利用的历史、文化、景观等方面的保护，也要尽早出台相应的法律、法规，对这些场所进行严格的控制。

4.5 实现技术底图的统一

技术底图的统一对“一张蓝图干到底”具有重要作用，根据空间规划技术导则，要将第三次全国国土调查数据、最新年度土地利用变更调查数据作为基础，利用“双评价”引导技术底图的绘制，同时还应对技术底图进行综合校验核定，在校验核定过程中，应明确“三区三线”，反馈修正不合理的部分，校验核定以后，可以作为空间规划的底图。第三次全国国土调查数据以及“双评价”体系在技术底图的运用可以解决工作底图不统一的问题。但是对于第三次全国国土调查数据精度还无法对居民点详细规划布局进行指导，因此村庄规划主要以空间规划体系工作底图和第三次全国国土调查数据作为基础，按照不低于 1:2000 的比例进行技术底图的绘制，与此同时还可以通过外业获取更高精度的数据。

4.6 引导村民的积极参与

在农村建设中，要充分调动村民的积极性，以满足村民的需要为其制定村庄规划，以确保村庄的整体规划能够取得较好的效果。因此，在制定村庄规划时，要加强与村民的沟通与协调，根据不同的村落状况，制定相应的村庄规划。在编制条件允许的情况下，可以采取“自上而下”的方式，“自上”是指由“驻村规划师”深入农村，了解当地的居民和生产情况，科学合理的编制村庄规划。同时，村党支部和村委会也在这方面起到了指导作用。“自下”是指由村民与乡贤共同参与，通过对村民的了解，使他们更好地理解村庄的规划，由他们来指导规划。对不具备编制条件的村庄，可以采取“自下而上”的方式，“自上”是指学生可以自愿参加村庄的规划，并在村党支部和村委会的指导下进行。“自下”是指在乡村建设中，由村民与乡贤共同监督，确保规划的科学与合理性。

4.7 明确乡村体系规划在国土空间规划中的作用

乡村体系规划作为一种结构型规划，在宏观上发挥着确定村庄发展方向、优化资源配置、协调城乡关系、划分村庄类型、村庄布局研究等作用，微观上为具体村庄的发展建设制定导则，提出禁止、限制、引导等空间管制策略以引导村庄有序发展。乡村体系规划纳入国土空间规划体系是构建新时代科学规划体系的题中应有之意，一方面，乡村体系规划有助于城乡规划、土地利用规划、环境规划等规划的有机结合，统筹城乡居民生活空间、生产空间、生态空间的一体化建设，另一方面，乡村体系规划中重要空间统筹功能还有利于形成城乡一体化的规划体系，完成更加全面的国土空间规划“一张图”建设。

4.8 重视乡村旅游布局

第一，应以乡村经济建设为核心进行布局。在乡村旅游布局过程中，应将农村院落风光、历史文化景观、田园文化、红色革命文化、自然风光等，与乡村经济建设相结合，以原有村庄格局为基础对农村院落进行整合，调节乡村田园与旅游功能之间的关系，从而保护原有的乡村田园风貌特色，形成居住功能、旅游功能、生产功能以及服务功能为一体的乡村布局体系。第二，在乡村规划过程中，基础设施建设以及旅游功能服务对于乡村的发展至关重要，通过建设基础设施可以改善农民的居住条件和生活条件，为人们的生活提供更好的服务，进而提升人们的生活幸福感。因此，在规划建设过程中，应设计与乡村发展相适应的功能服务设施，重视对公共空间的规划和布局。在乡村规划中，可建设农村综合体、公园、广场、公共娱乐设施等，以改善农民的物质精神生活。

4.9 强化多领域多专业的合作

农村规划是一个十分复杂的课题，涉及到土地规划，城乡规划，地质灾害防治，建筑，景观，生态，工业，社会学，管理学等。目前，农村规划以土地、城乡规划为主，专家参与。虽然城市和全国性的区域规划师往往拥有更宽广的视野和对各种行业的知识，但是仍然存在着一一定的局限性。所以，在制定村庄规划的时候，应组织不同的专业人员，组织一个小组，对不同的学科、领域和学科进行调查。

4.10 村庄规划中制定用地的分类标准

在现有的空间规划体制下，农村和农村用地规划已不能

适应新时期国土空间规划的需要。村庄用地规划不能有效地管理建设用地，不利于村庄的建设与发展，而在城乡规划中，重点是建设用地，而不注重生态用地和农业用地，因此必须建立土地分类标准。通过对农村土地的经济、自然等多个因素的分析，并在此基础上，根据国土空间规划工作的需要，建立了土地利用等级制度。首先，要把土地分为建设用地、生态用地和农业用地三大类。然后，对各种土地进行了界定，并与土地调查的结果进行了联系。另外，历史名村、名镇具有浓郁的农业文化特色，是村庄发展的一个缩影。

4.11 对旧居民点进行改造

首先，要避免大规模的拆迁和建设，这会导致大量的资源和财力的浪费。在农村发展的过程中，不能简单地照搬其它成功的经验和模式，也不能在不具备经济实力的前提下就进行拆迁，这样既避免了巨大的经济负担，又造成了资源的浪费，也会破坏了长期形成的社会伦理结构和邻里空间组织，使得劳动者农耕劳作的场所割裂。其次，以新老相结合的方法进行土地资源的开发。农村的传统布局都是分散的、群体的，规模不大，但是适应地形，种植半径也比较合适。在村庄规划中，要注意保持这一传统的空间格局，并依据原住民的生活特征和结构，将土地资源加以整合，使原有的农舍与新住宅区能够形成一个整体的群落。同时，为了改善居民的居住条件，改善居民的生活质量，使公共设施、交通、空间场所能够互相连接、交流，既能改善居住环境，又能保持原来的生活气氛和社会道德。在村庄的景观设计中，要注意保留原有的部分建筑，使新的房屋和原来的农舍结合起来。在实际开发中，要注意节约用地，保护具有历史意义的房屋。

结语：

总之，通过多种方法的支持，可以使农村规划工作的效率和质量得到改善，并能使相应的规划方案更加完善，符合规划的实施需求，从而为农村建设更好地发展奠定基础。今后，在提高村庄建设水平、保持村庄良好建设条件的同时，必须加强对相关规划工作的及时关注，促使村庄建设中的规划效果更加显著，逐步实现与之相关的规划目标。

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] 陈芳芳. 浅析城镇化进程中的乡村体系规划与设计[J]. 居业, 2018(10):23+28.
 [4] 张婵. 国土空间规划体系下村庄规划转型变革研究——以水环境治理为切入点[J]. 住宅产业, 2020(05):64-67.
 [5] 李蕾. 基于国土空间体系下的村庄规划思考——以金华市金东区为例[J]. 浙江国土资源, 2020(01):21-22.
 [6] 袁源, 赵小风, 赵雲泰, 詹运洲. 国土空间规划体系下村庄规划编制的分级谋划与纵向传导研究[J]. 城市规划学刊, 2020(06):46-51.