

# 国土空间规划体系下村庄规划编制的思考

罗远钊 孙雷

重庆鼎石建筑规划设计有限公司, 中国·重庆 400039

**摘要:**近年来,随着国家对乡村振兴的重视,乡村规划已成为当前城乡规划建设中的重点工作。在国土空间规划体系下,村庄规划是村庄建设发展的重要依据和实施的蓝图,村庄规划编制是开展村庄建设管理工作的基础和前提。如何做好国土空间规划体系下的村庄规划编制工作,值得我们去研究和思考。

**关键词:**国土空间规划;村庄规划;编制

## Reflection on Village Planning Compilation under the National Spatial Planning System

Yuanzhao Luo Lei Sun

Chongqing Dingshi Architecture Planning and Design Co., Ltd., Chongqing, 400039, China

**Abstract:** In recent years, with the country's emphasis on rural revitalization, rural planning has become the key work in the current urban and rural planning and construction. Under the territorial spatial planning system, village planning is an important basis for village construction and development and a blueprint for implementation, and village planning is the basis and premise for village construction and management. How to do a good job of village planning under the land space planning system is worth our research and thinking.

**Keywords:** territorial spatial planning; village planning; establishment

### 1 引言

乡村振兴是新时代中国特色社会主义的发展战略,是中国全面建成小康社会的重要内容,也是中国实现“两个一百年”奋斗目标的必然要求。当前,中国乡村振兴战略不断深入推进,各地开始大力实施乡村振兴战略,但村庄规划工作仍然存在着诸多问题,致使乡村规划无法真正发挥作用。因此,论文通过对国土空间规划体系下村庄规划编制存在的问题进行分析,提出了相应的解决措施,旨在为促进村庄规划编制工作的顺利开展提供参考。

## 2 国土空间规划体系下村庄规划编制的必要性

### 2.1 是统筹和协调乡村各类资源、推进乡村振兴的重要举措

“十三五”期间,中国农村的经济发展取得了显著成就,但农村基础设施建设仍然相对薄弱,资源利用效率偏低,城乡差距仍然较大。而村庄规划的编制与实施,可以充分发挥乡村各类资源的优势和潜力,整合利用各类资源,促进农村发展和农民增收。在编制过程中,村庄规划应根据村庄的资源禀赋、产业发展方向、人口发展趋势等对村庄发展定位进行明确和优化,通过合理配置农业、农村、农民资源要素,合理安排各类设施建设布局,引导土地、资金等要素向优势特色产业集中,提高农村土地利用效率和建设用地集约节约利用水平。在保障乡村生态安全的前提下,科学引导农村生态保护与修复活动,合理安排各项生态建设用地指标和乡村产业发展用地。在此基础上,因地制宜地做好土地整治工作,

为农村发展提供基础支撑和空间保障<sup>[1]</sup>。

### 2.2 是提升村庄规划管理水平的重要抓手

在中国当前的发展阶段,对于国土空间规划体系的建设工作而言,要想从根本上提升其整体水平,就需要将村庄规划作为其重要抓手,将其作为实施乡村振兴战略的重要支撑。通过对乡村发展现状进行分析,明确当前发展过程中存在的问题和不足,并在此基础上进行深入研究和分析,找出乡村地区可持续发展的目标,从而明确未来一段时间内要做什么和如何做。与此同时,还要从各个层面对村庄规划进行编制,确保村庄规划的科学性、合理性以及可行性。与此同时,还需要对规划方案进行严格的审核和把关。在此基础上,还要对乡村地区的未来发展方向进行详细的分析和研究,从而确保规划方案的实施效果。

### 2.3 是规范和引导农村建设发展的重要举措

《中共中央国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》提出,要科学制定村庄布局规划,有序推进村庄规划工作如图1所示。《中共中央国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》明确要求,“在国家、省、市、县、乡五级国土空间规划中统筹划定落实三条控制线”,其中“永久基本农田保护红线”和“生态保护红线”是底线要求。目前,乡村地区存在着大量的村庄建设用地和村庄生态用地,因此要坚持生态优先,统筹考虑生态保护红线、永久基本农田保护线、城镇开发边界三条控制线的衔接。村庄规划编制为解决当前农村建设用地分散等问题提供了有效途径,是规范和引导农村建设发展的重要举措。

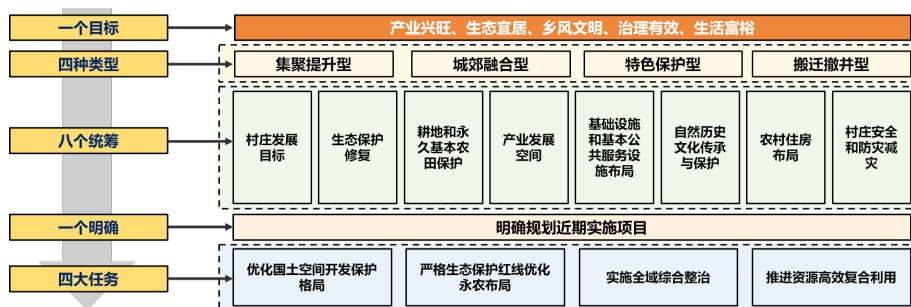


图 1 村庄规划内容体系

### 3 国土空间规划体系下村庄规划面临的问题

#### 3.1 缺少有效的村庄规划编制依据

目前乡村地区的现状是，以发展经济、改善民生为目标的村庄建设活动往往对地形地貌、自然条件等外在条件不加分析，简单套用城市地区的规划要求。而在中国广大乡村地区，由于缺少适宜的自然和社会经济条件，缺少有效的资源和设施条件，对规划编制工作而言难度较大。这就使得村庄规划往往出现了“重编制、轻落实”的问题。虽然在实际工作中也有部分乡村地区已开展了村庄规划试点工作，由于缺少行之有效的村庄规划编制依据，实践中缺乏有效的指导和约束，实施效果不佳<sup>[2]</sup>。

#### 3.2 村庄规划成果缺乏公众参与

村庄规划是以行政村为单位编制，属于多规合一的空间规划体系，村庄规划成果应作为村庄建设管理的依据，为乡村的长远发展提供依据。目前，部分地区对村庄规划认识不足，在编制过程中仅是将上级规划成果简单套改后实施，没有对村庄建设用地、乡村建设空间、农业生产空间等进行合理安排和管控，导致规划成果不符合本地发展实际。另外，由于编制主体、技术人员和乡村居民信息获取渠道等不同，村庄规划成果具有差异性，导致编制过程中村民参与度不高。

#### 3.3 村庄规划的实施机制不健全

当前，中国村庄规划的编制和实施机制都不健全，主要存在以下几方面问题：一是规划编制内容不全，多以宏观、总体的要求为主，与乡村振兴战略需求不相符，尤其是在实施过程中缺乏针对性和可操作性；二是规划的实施主体不明确，当前村庄规划多由乡镇政府负责，但在具体的实施过程中缺乏对村民主体地位的尊重，更多的是上级政府对下级政府进行约束和要求；三是规划编制缺乏灵活性，导致村庄规划无法实现弹性发展，不能充分考虑到乡村经济发展的需求。目前，中国村庄规划主要由县级、乡镇级、村级进行编制，其中乡镇、村级这两级组织编制的村庄规划存在较大差异，难以在短时间内完成全部村庄规划工作。

### 4 国土空间规划体系下的村庄规划编制对策

#### 4.1 明确村庄规划的内容与重点

新一轮村庄规划要解决的问题是：如何把村庄的发展

目标和产业发展规划落到实处；如何通过空间布局优化和资源配置，统筹安排生产、生活、生态等各项建设，实现乡村振兴发展。因此，村庄规划的主要内容应包括：村庄发展目标和产业发展规划；耕地、林地、草地等重要资源保护与利用规划；农村人居环境整治与美丽乡村建设规划；基础设施和公共服务设施配置规划；历史文化保护和历史建筑保护与利用规划；村庄风貌引导和管控规划。从内容上看，村庄规划应全面落实土地利用总体规划、城乡规划要求，实现乡村振兴和国土空间用途管制的要求，并通过统筹各类用地布局，合理安排农村建设用地规模，优化农村人居环境<sup>[3]</sup>。

#### 4.2 强化村庄规划的管控作用

《关于加强村庄规划促进乡村振兴的指导意见》指出：

“加强对村庄建设活动的管控，明确底线要求，防止随意扩大规模和增加数量。优化调整村庄布局，强化村庄分类指导和引导。加强乡村建设风貌管控，保护传统村落和乡村风貌，防止随意增加规模、贪大求洋。”因此，在国土空间规划体系下，应加强对村庄规划的管控作用：一方面，要把村庄规划作为实施土地用途管制、土地用途转用以及编制各类详细规划的依据；另一方面，要强化对乡村建设活动的管控，从全域管控、分区管控、项目落地四个方面，对村庄建设活动进行全过程、全覆盖的管控。

#### 4.3 构建乡村地区的多规合一平台

村庄规划编制要遵循乡村地区发展规律，以农村社会经济发展为基础，以村为单元开展村庄规划编制，在坚持村庄发展和国土空间规划“一张图”的基础上，结合“多规合一”平台，实现“一张蓝图”上的城乡建设、产业布局、土地利用、生态保护等方面的有效衔接。要充分尊重农村地区的社会经济特点和乡村居民生产生活规律，在乡村地区实施“三个集中”战略中实现土地集约利用和优化配置；要充分发挥乡村地区的生态环境优势和自然资源禀赋优势，将生态环境保护与美丽乡村建设有机结合起来。

#### 4.4 强化乡村地区的空间治理能力

要推动乡村地区的空间治理能力，首先要对乡村地区的人口规模和产业进行统计，根据不同区域的特点对人口规模和产业进行合理布局，充分发挥乡村地区的生态、文化和生产等优势，并为农民提供必要的服务。其次，要提高乡村地区空间规划管理能力，将乡镇总体规划作为村庄规划编制

的上位规划，实现乡镇总体规划与村庄规划、土地利用总体规划之间的衔接，实现国土空间整体保护和详细保护相结合。最后，要发挥乡村地区空间治理能力，在进行农村宅基地、农业生产用地等方面的土地整治时要充分考虑到乡村地区的特点，综合考虑不同村庄、不同地块的情况，避免对农业生产产生严重影响。在进行土地整治时要充分考虑到农村地区人口规模和产业发展等情况，提高土地利用效率和产出效益。

#### 4.5 注重生态环境保护 and 乡村特色风貌塑造

在村庄规划中，应重点保护好传统村落和历史文化名村，保留乡土建筑特色，加强对古树名木、古井、古桥等历史文化遗迹的保护。对于存在较大安全隐患的危旧房应进行改造或拆除，避免因危房改造或新建产生新的地质灾害隐患。加强对农村地区生态环境保护和修复的统一规划和管理，制定村庄生态环境保护相关的规定。同时，在乡村特色风貌塑造方面，应重点考虑传统村落、历史文化名村等整体风貌及村庄内建筑布局，采取“整体保护、局部修复”等方法进行控制。

#### 4.6 提高村民参与规划编制的积极性

在规划编制中，要积极调动村民的参与积极性，引导村民参与到规划的编制中来如图 2 所示。一是要建立以村民为主体的规划编制模式。在规划编制过程中，充分听取村民意见，尊重村民意愿，把他们作为规划的主体，提高村民参与规划的积极性。二是要加强对村民进行培训教育。通过培训，让村民了解村庄发展的需要、规划的意义以及规划编制工作流程和方法等，使其能够更好地参与到村庄规划中来。三是要营造良好的工作氛围。通过各种方式宣传村庄规划的意义和作用，宣传乡村振兴战略在农村地区实施的重大意义<sup>[4]</sup>。

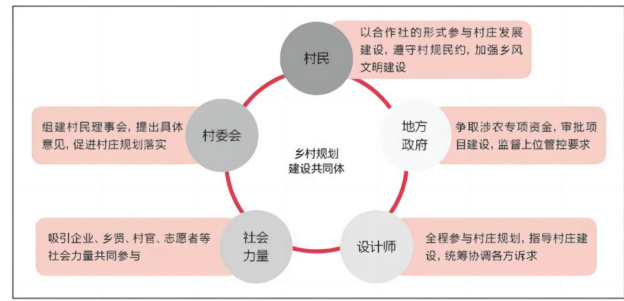


图 2 乡村规划建设共同体

## 5 结语

总之，在国土空间规划体系下编制科学合理的村庄规划，是贯彻新发展理念、实现乡村全面振兴的关键一招。只有统筹兼顾发展和保护，处理好工农城乡关系，坚持生态优先、绿色发展，充分体现乡村价值追求和发展诉求，村庄规划才能真正发挥引领作用，助力美丽乡村建设。

### 参考文献：

- [1] 钟鹏.国土空间规划体系下的村庄规划研究[J].新农民,2024(9):1-2.
- [2] 李振纲.国土空间规划体系下的村庄规划研究[J].城市建设理论研究(电子版),2023(32):28-30.
- [3] 吴其凯.国土空间规划体系下村庄规划编制探索[J].江西建材,2023(10):172-173+176.
- [4] 石磊,付兴旺.国土空间规划体系下的村庄规划探讨[J].住宅与房地产,2023(27):68-70.

作者简介：罗远钊（1983-），男，中国重庆人，本科，高级工程师，从事国土空间规划研究。