

# 国土空间规划背景下乡村振兴战略实施路径研究

章来芳

贵池区城镇规划管理处

DOI: 10.12238/jpm.v4i3.5746

**[摘要]** 中国幅员辽阔,是一个以农业为主的国家,独特的地理条件决定了农业生产的强大潜力。推进农村建设是十九届全国人大的重要决定,是全面建设小康社会,建设社会主义现代化强国的重要历史使命,是新时期“三农”工作的重要组成部分。乡村振兴战略必然会促进我国的城乡一体化发展。在农村“青山绿水”的基础上,加快农业农村的现代化进程,是全面推进农业全面升级、农村全面进步、农民全面发展的重要路径。

**[关键词]** 国土空间规划背景;乡村振兴;战略;实施路径

## Research on the implementation path of rural revitalization strategy under the background of territorial spatial planning

Zhang Laifang

Guichi District Town Planning and Management Office, Anhui Chizhou 247100

**[Abstract]** China is a vast and agriculture-oriented country. Its unique geographical conditions determine the strong potential of agricultural production. Promoting rural construction is an important decision of the 19th National People's Congress, an important historical mission of building a well-off society in an all-round way and building a modern socialist country, and an important part of the work related to agriculture, rural areas and farmers in the new era. The rural revitalization strategy will inevitably promote the integration of urban and rural areas in China. On the basis of "green mountains and clear waters" in rural areas, accelerating the modernization of agriculture and rural areas is an important way to promote the comprehensive upgrading of agriculture, comprehensive progress of rural areas and comprehensive development of farmers.

**[Key words]** national spatial planning background; rural revitalization; strategy; implementation path

### 引言

近代以来,我国开始了从农业国家向工业化国家的转变,这一时期对乡村发展方式的认识和实践从未停止。在快速城市化的过程中,城市作为发展的重心,而村庄总是作为城市发展的辅助区域,其产业结构较为单一、经济发展动力不足、土地碎片化、城乡二元化等问题成为东北地区乡村振兴、乡村发展的主要障碍。随着“乡村振兴”的进一步落实,乡村地区正处于发展、变革的时期,而乡村规划作为“乡村振兴”的重要辅助工具在一定程度上决定了乡村地区的发展方式与方向。同时,“多规合一”的国土空间规划逻辑逐渐完整,在新的规划体系中编制适合当地实际发展情况的乡村规划,对于指导乡村地区发展有着重要作用。所以本文将在国土空间规划的全新视角下对东北地区的乡村振兴策略进行分析研究,以探索全新的乡村发展道路。

## 1 国土空间规划背景下的乡村振兴

### 1.1 国土空间规划背景

城市规划和土地管理机构的主要职能是实现城市土地资

源的可持续利用,但是由于在实施过程中不是一个管理系统,管理系统的独立性以及各部门之间长期缺乏有效的沟通,最终导致很难形成土地利用与城市规划协同共进的发展局面,进而制约我城市土地资源的开发利用与保护。为了改善这一局面,基于“多规合一”理论提出国土空间规划,是对一定地区范围内的国土空间资源的保护与开发利用所做的长远谋划和安排,是在解决以往空间规划中存在的一系列问题而提出的空间规划改革方案,在传统的城乡规划基础上对土地利用、主体功能规划等空间规划的融合统一。

### 1.2 乡村振兴背景

在我国,农业一直主导着国民经济,农村作为农业的重要载体,具有生产、生活、生态等多种功能,其发展也是国家重要关注点之一。“三农”问题在根本上是关系到我国国民生计的本质问题,而乡村振兴战略是针对“三农”问题提出的有效的、有针对性的解决乡村问题的战略方针,其最根本的目标是提高农民的收益、彻底解决农民的就业问题,确保农民安居乐业。

## 2 国土空间规划中农村发展的问题

### 2.1 空间利用率低

近年来,由于我国农村工业化、城市化进程加快,农村青年劳动力出现了“空心化”现象和大量流动,导致农村的公用空间利用率下降,农村的公用空间也在逐步丧失生机;村庄搬迁和农村住宅改造,多采用由国家主导的政策,仅重视住宅外部的美化,却没有重视农村的空间结构,仅仅是模仿了城镇的建筑形态,却忽视了居民的居住需要,导致农村社区的居住环境质量得不到提升,使得农村的社区生活时间和空间变得越来越少。

### 2.2 乡村规划体系不明确

农村复兴的最初始阶段,农村规划方案未能完全结合不同地理区域农村发展的实际情况来规划方案,导致了农村规划实施不完整、制度不明确、管理机制不健全等问题。原本的乡村规划未能完全明确相关的规划实施细节,使得乡村发展过程中存在着很多较为模糊的规定;乡村功能的缺失和结构体系的不完整,使得很难对乡村发展给予科学合理的指导;乡村规划相关政策未能得到有效落实,使得一直以来乡村振兴实施效率低下,成果不显著。

### 2.3 缺乏乡村核心文化

由于城镇化、旅游业的发展,农村居民的生活休闲由集体文化向个人化的休闲形式过渡,而农村的各类婚礼等礼仪也逐步简化,使得农村出现了“文化缺位”、“认同感下降”的尴尬局面。由于时间的流逝,现在的村庄已经不能适应居住和游人的需求,村落空间改造是当务之急。

## 3 国土空间规划背景下乡村振兴战略路径

### 3.1 城乡一体化发展的模式

为了适应农村产业的多元化发展,特别重视农村旅游、农村娱乐业等盈利性产业。位于郊区的城乡结合部具有明显的优势:具有良好的经济基础;社会福利设施更加完善;农村地区的交通比较方便,农村工业总体上具有高度的集中度和规模经营的趋势;我国的人均耕地面积占比较大的比重,农民的经济状况也比较好。郊区农村是一个非常关键的农业生产基地,例如蔬菜水果等,可以通过产业结构的变化来适应市场的需要,可以发展高技术园区,也可以通过食品加工来实现工业化。从这一点可以看出,城市郊区在农业生产、经济发展态势、人文等方面都是多方面的功能。

### 3.2 田园综合体发展模式

田园情结是一种全新的农村发展模式,是在农业现代化的基础上,休闲、现代发展和农村集中发展相结合的发展模式。这种模式的建立不仅为村庄的可持续发展提供了新体系,同时可在乡村工农业现代化基础上打造“科技+网络+旅游”的综合性乡村发展模式。田园综合体发展模式既适应了农村的集中管理,又对乡村的交通、科技、文化等发展具有极大的促进作用,为后期乡村全面完成现代化建设打下坚实基础。

## 4 国土空间规划背景下乡村振兴战略实施路径

### 4.1 优化产业布局,推进农村一二三产业融合发展

农村建设规划中构建现代农村产业体系的目的是坚持农

民为农民,拓宽农民增收渠道。因此,在村庄建设规划中,必须充分考虑到构建以增加农民就业收入为农村产业发展基本导向的现代农村产业体系的必要性,加快农村一二三产业融合发展,把就业机会和产业链增值收益留给农民。优化乡村产业体系布局,原则上宜以县域为单元进行统筹考虑,以稳定扩大县城就业岗位、增强县城产业支撑能力为目的,坚持突出特色、错位发展的原则,做好发展比较优势明显、带动农业农村能力强、就业容量大的产业规划。基于国家对健全乡村产业体系的整体要求,重点是以农业农村资源为依托,做好现代种养业、乡村特色产业、农产品加工流通业、乡村休闲旅游业、乡村新型服务业、乡村信息产业等的布局,形成特色鲜明、类型丰富、协同发展的乡村产业体系规划。以拓展二三产业为重点,纵向延伸产业链条,横向拓展产业功能,多向提升乡村价值。

### 4.2 建立健全相关制度

根据我国经济发展的实际要求,乡村复兴应在原有的基础上,结合多线发展,结合国家空间一体化的相关内容进行。从“以人为本”出发,以乡村经济发展为立足点,坚持乡村振兴规划的发展原则,将居民需求、发展需要和相关管理办法相结合,体现三区三线的空间规划指导作用,确保乡村振兴战略有效落实。在此基础上,建立健全相关监管制度,制定精细化乡村规划方案,确保规划方案得到更大程度的落实,也有利于提升乡村发展的方向感。

### 4.3 推动乡村经济转型

农村地区在我国长期发展过程中一直占有重要地位,农村经济转型和空间布局优化是空间规划优化土地总体布局的关键。东北地区农村经济的转型,首先需要转变传统农业村的发展理念,积极发展多元化、高品质的新农业模式,持续壮大乡村振兴产业基础。建立健全村民利益共同体,增加村民收益渠道,从而进一步提高乡村经济收入。通过推进农业与旅游业、文化产业的深度融合,优化农村产业结构。建立健全乡村基础设施,培育多元化农业产业经营主体,推动乡村经济由单一化向多元化的转变,发挥龙头企业的引领示范作用。

### 4.4 提高空间布局合理性

受长期传统耕作模式的影响,东北地区村庄的空间布局具有随机分布的特点,因为近年来农村人口大量外流,导致空心化问题日益严重。大量村庄存在闲置宅基地,因长期无人居住打理,这些房屋大部分成为危房,极大程度上影响了村庄整体环境提升和公共设施的建设。因此,实现国土空间规划体系下的乡村振兴要把乡村建设重心放在空间合理布局和土地资源整合上,应优先考虑村庄中存量资源的盘活、完善道路交通网、健全公共服务设施,进一步明确乡村不同用地类型,结合实际情况进行规划,从而实现有针对性的科学管理、提高空间布局的合理性。

### 4.5 乡村景观更新设计

乡村景观的要素包括提供生产、生活服务功能的建筑、分散式农场、生产性农田、乡村道路、天然山脉水系、植物树等。乡村景观广义上被定义为城市以外的处置,有人类居住活动的

村落、街道和生产性行为等发生的空间。人们经常会简单的将乡村景观划分为自然景观及人文景观,也被称为是有形景观和无形景观。所涉及的对象涵盖一个维度:生活、生产、生态,即村落建筑景观、农耕生产类景观和山水自然类生态景观。并且与乡村的社会、经济、文化、习俗、精神、审美密不可分。乡村景观更新是在原有的乡村景观的基础上,通过设计使其变得更具有功能性、和谐性等。在乡村振兴的战略促进下,乡村景观的发展越来越引起人们的关注,它会随着社会进步和文明程度的提高越来越凸显其重要。乡村景观更新应以当地乡民为主要视角,从当地乡民的日常生活起居、当地环境特色出发进行规划,满足乡民对生存、生活、娱乐、审美的需求。乡村景观更新设计是对乡村经济、地域、文化、社会等综合表示,应充分考虑当地的自然及文化特征。同时还应该对乡村景观的可持续发展做好预判及长期规划。

#### 4.6 以特色小镇为主导的农村经济发展

“特色小镇”是国家发改委、住房和城乡建设部和财政部为促进农村经济发展提出的一个新概念。构建具有地域特色的农村发展模式,既是一种理论性的尝试,也是促进城乡融合、缩小城乡发展差异的有效途径。通过创建具有特色的城镇,把农村与城镇联系起来,实现农村与城镇发展的因素重组,实现城乡发展的有机统一。农村能够吸引城市投资,吸引人才,城市能够优先利用农村的高质量的土地,给城市的人们一个释放的机会。两者结合发展,将会大大推动农村与城镇的发展。在农村的有利位置建设有特色的乡镇,既可以充分利用农村已有的大量资源,又可以推进农村工业、农村的近代化、文化、旅游、交通等方面的发展,从而在切实改善农民的收入结构、提高农民收入的同时为乡村振兴战略实现铺平道路。

#### 4.7 推动乡村旅游发展

目前,许多地区正在制定大型旅游开发计划,对世界各地的旅游资源进行深入研究,但总体而言,还没有为公众吸引旅游资本的详细设想。许多农村地区的设计应充分利用国家政策,支持发展旅游业的成熟旅游项目,利用相关企业的旅游投资促进当地的基础设施建设,增加农村就业,依托互联网推动全国旅游营销活动,组织奇特的山水景观旅游,以便取得别的地区所没有的优势。除了自然景观,许多地区还拥有先进的农业用地,这些景观具有更好的旅游潜力,因为很多城市居民也对农村的耕地景色感到好奇。旅游规划进程的重点是建设景观旅游线路和规划服务,实现农村旅游资源之间的有效连接,提供优质旅游服务,促进交通便利,明确地区旅游相关企业的发展。

#### 4.8 农村电商助力模式

中国农村电子商务的集约化发展主要表现为基层、家庭运营形式,需要积极配合农村的资源优势,进一步完善电商乡镇服务网络建设,促进农村电子信息商业集团的发展壮大,为实现农村社会主义市场经济的可持续性提供有效路径。电子商务向农村延伸,推动农村地区工业化直接进入信息技术领域,给农村带来跨越式发展的动力和就地城镇化的契机。互联网具有扁平

化、透明化的特点,能够解决传统农产品销售中信息不对称、供应链短路等问题。基于物流电子商务化,实现交易双方物流资源共享和优化配置,疏通农村电商物流各类制约瓶颈,优化供应链,使货物在途时间、第三方储存时间、基础设施劳动生产率等方面均有较大改善和提高。电商交易平台为企业创造大量贸易机会,农产品依托互联网平台,借助电商交易优势,使生产者和消费者直接交易变为现实,减少了人力、物力,降低了成本。

#### 4.9 加强乡镇国土空间规划队伍

乡镇建设应以本轮村庄规划工作为契机,通过招聘或引进空间规划专家等方式,进一步加强空间规划管理队伍建设,充实规划管理的力量。乡镇政府还要探索村庄规划“陪伴式”服务的实现路径。对于一些有产业基础、有资源条件的村庄,当地乡镇政府可与高水平的规划设计团队签订“陪伴式”服务合同,以获取其提供的“规划—设计—实施—运营—维护”全周期服务,其间,镇村干部还可以全程联动。另外,相关部门还要推广责任规划师制度,即从高校、规划设计单位、政府部门等企事业单位选聘村镇责任规划师,并将其派驻到各个乡镇和有需求的建制村。村镇责任规划师主要服务于镇、村,并接受市、县(区)自然资源部门的业务指导及统一管理,其主要职能包括宣讲解读乡村规划政策,提供乡镇规划发展咨询、指导并审核村庄规划编制等

#### 结束语

“乡村振兴”是一项可持续发展战略,旨在促进农村居民点的环境保护和经济发展、农民的生活福祉,既可以改善农村地区的生活条件,也可以促进农村的基本生活条件,也可以促进农村社区的公共生活,特别是室外活动,通过适当的布局,既可以吸引更多的人来利用,从而促进农村社区更好地交流,增强居民的幸福感和自豪感。

#### 【参考文献】

- [1]蒋琼玉,吴明哲,吴俊安,宋宽,张健一.国土空间规划体系对乡村振兴战略的影响研究[J].资源与人居环境,2022(03): 33-36.
- [2]王量量,王珺.国土空间规划、乡村振兴的认知与重构——以漳州市东厝村乡村规划为例[C]//.面向高质量发展的空间治理——2021中国城市规划年会论文集(16乡村规划),2021: 699-707
- [3]蒋杏雨.乡村振兴战略下的村庄规划编制研究[J].国土资源情报,2021(08): 39-43.
- [4]王婷.基于国土空间规划的实用性村庄规划分析[J].低碳世界,2021,11(07): 118-119.
- [5]黄慧茵.国土空间规划背景下乡村振兴实施路径研究[J].城市住宅,2021,28(07): 139-140.
- [6]戈大专,陆玉麒.面向国土空间规划的乡村空间治理机制与路径[J].地理学报,2021,76(06): 1422-1437.
- [7]杜娜.国土空间规划背景下的乡村振兴实施路径分析[J].南方农业,2021,15(14): 180-181.