

基于国土空间规划体系的乡村规划

林冬梅

(成都市彭州市规划和自然资源局 成都市彭州市 611900)

DOI:10.12238/jpm.v3i3.4707

[摘要]目前,在进行空间治理的过程之中,空间规划尤为关键,其可以显著提高国土空间治理水平与质量的关键政策工具。乡村区域空间规划是乡村区域空间发展权的安排,这是乡村空间治理的根本准则。如今,新型化的国土空间规划体系也在紧锣密鼓的构建之中,乡村区域的空间规划怎么更好的支撑乡村空间治理,随即来更好的为乡村区域空间发展奠定基础。鉴于此,本文主要分析基于国土空间规划体系的乡村规划。

[关键词]国土空间;规划体系;乡村规划

中图分类号:F301 文献标识码:A

Rural planning based on land spatial planning system

Lin Dongmei

(Chengdu Pengzhou planning and natural resources bureau Chengdu Pengzhou 611900)

[Abstract] at present, in the process of spatial governance, spatial planning is particularly critical. It is a key policy tool that can significantly improve the level and quality of land spatial governance. Rural regional spatial planning is the arrangement of rural regional spatial development right, which is the fundamental criterion of rural spatial governance. Nowadays, the new land spatial planning system is also under construction. How can the spatial planning of rural areas better support the rural spatial governance, and then better lay the foundation for the spatial development of rural areas. In view of this, this paper mainly analyzes the rural planning based on the land spatial planning system.

[Key words] land space; Planning system; Rural planning

Chinese Library Classification No.: F301 document identification code: a

1、引言

国土空间规划体系下乡村振兴的规划模式应符合乡村振兴的一般原则,并在“以人为本”发展理念的倡导下,将此发展模式落实到乡村群众的实际生产建设和发展过程中。其间,乡村振兴规划工作者应将乡村振兴规划精细化、精准化,将乡村群众的实际诉求与乡村振兴规划的内容和形式有机结合起来,在符合国土空间规划体系基本原则的基础上,做好乡村振兴土地治理工作、资源整合工作、单一乡村振兴精细化工作和多乡村联合规划治理工作。

2、乡村规划背景

近些年来随着我国经济的快速发展,城镇化水平的不断提高,城市居民的生活得到了有效的保障,然而城乡两级发展不平衡的问题越发突出,为了解决乡村的各类实际问题,亟需编制落实新时期的乡村规划,统筹乡村特色发展和保护的同步推进。自然资源部组建之后,工作职能从土地规划上升为国土空间规划,而乡村规划也是国土空间规划“五级三类”体系中的重要组成部分,是与广大农村地区最贴近的,也是农民群体最为关心的。长期以来,我国的乡村建设比较落后,尤其是西部

地区的乡村,与东部沿海地区差距较大,与欧洲发达国家差距更为明显。

在农村现代化进程中以乡村规划为依托,解决乡村人居环境长期落后、基本公共服务不平衡、基础设施缺乏等实际问题,对改善生活环境和生活舒适度起着重要的影响。随着乡村居民经济收入水平的提高,对农村居住环境和公共服务设施的要求也越来越高。然而,以往的乡村建设只简单的追求了居住属性,对乡村整体规划建设的合理性、科学性估计不足,存在无规划、乱规划等问题。乡村空间规划要充分落实“绿水青山就是金山银山”的思想,将乡村经济发展与乡村生态环境保护统一起来,既要利用乡村的特色产业发展经济,又要保护生态环境。结合国土空间规划研究方法,借鉴东部沿海发达地区,发挥乡村自然环境的天然优势,以接地气的乡村规划促进乡村发展,打造田园综合体、特色农业、康养基地等产业。

3、国土空间规划与乡村体系规划的关系

3.1、新时期的乡村体系规划

2013年12月中央城镇工作会议提出探索主体功能区、国土资源利用、城市规划、社会经济发展、生态环境保护与基础

设施建设等规划的“多规合一”；2018年4月随着自然资源部成立，在全国范围内历时四年多的“多规合一”试点工作基本完成，“多规合一”的国土空间规划体系框架基本确立，在全国范围内开展国土空间规划的前提已经具备；2019年5月《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》发布，由此开启全国范围内的国土空间规划工作，《若干意见》明确指出，“在城镇开发边界外的乡村地区，以一个或几个行政村为单元，由乡镇政府组织编制‘多规合一’的实用性村庄规划，作为详细规划，报上一级政府审批。”在新的规划体系中对国土空间发展与保护的指导性得到显著加强，对于广大乡村地区来说，乡村体系规划是协调国土空间上位规划和村庄详细规划的重要手段。区别于传统“一村一规”的编制理念，在新的规划体系下，要求规划编制中充分考虑村庄之间的联合规划、保证规划融合的科学性、协调好“山水林田湖草村”之间的关系、统筹城乡发展空间、明确村庄等级规模和空间结构，为村庄布局制定原则性管控标准等，乡村体系规划应该作为村庄发展的总纲，对上明确村庄发展诉求为村庄发展谋求有利条件，对下认清区域发展本底条件，结合国土空间资源环境承载力评价和国土空间开发适宜性评价为村庄发展划定“棋盘”，因地制宜结合现有资源优势充分挖掘潜在发展条件制定发展目标，为村庄发展落定“棋子”。

3.2、国土空间规划体系中的乡村体系规划定位

县区发展阶段，要建立一套科学完善的乡村发展规划，并以此为地区国土专项规划的重点来进一步研究。乡村规划是新型结构体系，从大局来看，可以为村庄指明正确的发展方向，实现资源的合理分配，促进内部机构的协调运作，打造有地方特色的新兴乡村经济等，都发挥不可替代的作用。具体而言，乡村规划也是地区建设的重要参考依据，可为其提供多种发展方案，发挥着重要的引领作用。新时代的经济建设中，乡村体系已成为国土空间规划的重要组成部分。①乡村体系更符合当前社会的城乡用地、环境保护等相关政策需求，我国人口数量多，空间用途广泛，在居民生活、工业生产、园林建设发展方面，都是必不可少的资源；②乡村体系建设汇总融入统筹规划，对于打造一体化的新型城镇，制定统一标准的空间规划图有重要的作用。

4、乡村地区规划面临的主要问题和挑战

4.1、如何建构规划传导体系

长期以来，我国国土空间保护管理体制管制形成了纵向分级管理、横向部门管理相结合的方式。不同层次规划之间的纵向传递机制主要依托行政管理体系，落实规划编制和实施责任主体。但在开发边界划定前的乡村地区，基础数据的精细化管理任重而道远，权责对应的规划传导体系和传导单元并不清晰。一是由于城乡管理边界的不确定、规划编制和实施责任主体不对等，使规模管制、指标分解等空间治理工具缺少清晰的可落地的传导体系，导致规划统筹引领不足、用地供需重城轻乡等问题；二是局限于以行政村或单个项目区为主的（详细）规划编制，由于村级主体统筹力度有限，使规划用地指标、布局安排、政策供给等方面滞后于实际需求，难以有效指导实施。

4.2、如何实现全域全要素管制

国土空间规划编制的基础、乡村振兴战略实施的关键是要素（包括劳动力、土地、资金、技术、人才、信息等）的合理优化配置。其中土地是空间规划配置和管制的主要对象，但过去的各类规划和用途管制未能真正实现国土空间的全部覆盖及有效管理，在土地用途管制制度中，对建设用地与农用地间转换管制较为严格，但针对具有生态属性的未利用地缺乏管制设计；在城乡规划体系中，相对建成区内而言，城市建成区之外的空间管制流于粗放；在自然资源中，对于耕地、生态公益林的管控要求明确，但对于低等级的耕、园、林、草、水及其周边空间地带管制不足、利用随意。如何建构覆盖全域、全要素的国土空间（特别是非建设空间）用途管制制度并保障其有效实施，是乡村地区国土空间资源利用和管制的难题。

5、国土空间规划体系下乡村振兴的规划模式分析

5.1、乡村振兴规划精细化

乡村振兴的现实需求和我国经济发展的现实要求决定了乡村振兴工作不能“单线程”，应“多线程”，在促使单一乡村振兴规划工作精细化的同时，应促使各乡村联合起来，在资源上共享，在发展上共谋，在空间上共合，在振兴上共进。在开展乡村振兴工作时，乡村振兴工作者应全面了解我国国土空间规划体系的一般建设要求，并在此基础上深入贯彻乡村振兴规划的一般原则，将乡村群众的生活需求、发展要求和发展期待与乡村振兴规划办法结合起来，在空间上联合不同乡村，在特点上结合不同乡村，在振兴规划上统筹不同乡村。乡村振兴应走“以点带面”的道路，先促使单一乡村振兴规划精细化。为此，相关工作者应积极考察、分析、总结美丽乡村建设、美丽村庄建设、美丽田园建设、美丽庭院建设的一般要求，并将此要求细致化，进而规范化、合理化。从此角度分析，精细化的乡村振兴规划策略可有效调动乡村群众的积极性，进而促使乡村振兴工作更具目标感和方向感。但必须要注意的是，乡村振兴精细化规划与多乡村联合振兴规划应“齐头并进”“双管齐下”“兵未动，草先行”，乡村振兴工作要有全局意识，更要有“未雨绸缪”的规划意识。“备豫不虞，为国常道”，更是乡村振兴规划基本思想的重要内容，在满足国土空间规划体系的一般要求下，分析总结不同乡村的特点，为乡村振兴规划提供独特的内容和形式，同时在空间上将不同乡村的振兴规划策略联合起来，是乡村振兴规划实现功能上精准适配、空间上精准定位和文化内涵上精准发扬的关键一步。

5.2、优化乡村项目审批流程，提高行政效能和治理水平

以“放管服”行政审批改革为契机，建立城乡一体的、从规划设计、用途管制准入条件、用途管制许可、施工许可到竣工验收等全流程的规划审批和管理机制，推进多规合一、多审合一、多证合一。以上海为例，通过出台乡村建设项目审批制度改革实施细则，将原选址意见书、规划条件核定、用地预审等整合为“规划土地意见书”审批事项；将农转用和供地审批并联或合并办理；将建设用地批准书、建设工程设计方案和乡村建设规划许可证整合为“乡村建设规划许可证”审批事项；优化简化乡村建设项目开工复验和竣工验收事项；将乡村振兴

重点项目纳入建设工程实施库管理，依托“多规合一”政务管理平台开展多部门会核会审和意见征询服务，建立绿色通道，对综合的项目实施方案开展审批提前服务。将按阶段管理变为按项目管理，将多部门审批变为一个部门统筹负责和全过程管理。将乡村建设项目审批事项接入“一网通办”，与上海市统一受理平台对接，提高行政效能。

5.3、完善实施主体体系，建构多主体多维度的公众参与制度

应充分发挥各级党委书记的战略谋划和利益协调能力，促进资源要素向乡村流动，对关键问题进行把控判断。应进一步强化乡镇政府的实施主体地位和组织协同作用，促进城乡要素双向流动。应进一步发挥各级集体经济组织的能动性，鼓励引导社会企业在乡村振兴中发挥积极作用，通过探索社会企业和集体经济组织双层开发运营模式，为农村集体经济注入新动力，为乡村打造可持续性资产。应让农民真正参与到规划建设各个环节，激励引导熟悉镇村情况的乡贤、能人参与乡村规划建设，使规划从结果导向转为过程导向，成为实现农民意愿、培育新型生活方式的载体和平台。

5.4、凸显土地整治工作

土地整治效果对国土空间规划体系的建立健全具有较为关键的影响，也是乡村振兴规划策略能否正确凸显土地整治工作重要性的关键。在制定乡村振兴规划模式时，乡村振兴工作人员应全面调查乡村土地资源整体情况，坚持生态优先和可持续发展的乡村振兴规划原则，并严格遵守当地的耕地保护制度。此间，乡村振兴工作者应积极主动地调研乡村宅基地整治的基本情况，综合不同乡村宅基地整治办法的一般特点，总结其中的主要矛盾和问题，进而提出更具针对性的意见和建议。在此方面，乡村振兴规划工作者在确定乡村振兴规划的具体模式时，应兼顾乡村中田地种植情况、水资源分布特点、道路建设维护情况、山林面积特点以及村庄体制建设特点，将乡村振兴规划模式的内容和形式与乡村土地资源利用的现实情况深度结合起来。

5.5、建立乡村发展综合评价体系

建立乡村发展综合评价体系的意義在于：第一，结合国土空间规划中“双评价”内容，客观有效地认识村庄自然本底条件；第二，通过对村庄各项指标进行“体检”式的分析处

理，有利于及时发现村庄发展的潜在风险；第三，为村庄发展变迁提供客观记录，是村庄发展纠偏的有力证据；第四，能够极大补充国土空间规划一张图的数据库。除资源环境承载力评价和国土空间开发适宜性评价之外，在乡村体系规划中主要评价因子还包括区位与交通条件、建设与人口规模、传统风貌、产业发展、产值变化、人才与人口吸引力、基础设施建设与公共服务配套情况等。

基于“双评价”结果的村庄发展与保护评价体系。“双评价”在乡村体系规划中的运用可以分为基础性功能与非基础性功能，基础性功能指评价结果直接反应的客观情况，如国土空间的自然条件与宜居度等。非基础性功能，如以发展适宜性和环境承载力为主要判断依据的乡村格局优化、乡村国土空间发展保护的风险分析与防控、乡村发展潜力分析与发展情景模拟等。除此之外，基于“双评价”，还可以探索“双评价+”的分析与决策模式，例如双评价+乡村文化、双评价+乡村经济、双评价+乡村保护等模式。“双评价”在作为一种乡村本底条件认识工具的同时，也可作为不同专业的乡村建设目标的统一口径。

6、结束语

传统乡村规划和建设重点关注居民住房和耕种问题，而在新时期国土空间规划体系下实施乡村规划，统筹考虑乡村地区生活、生产、生态空间等整体布局，实现“以人为本、生态保护、科学规划”，严格落实“三线划定”中的生态保护红线和永久性基本农田。找准村域发展方向，走集约节约用地的路线，打造生态优美的乡村环境，独具特色的乡村文化，增加了居民幸福感和安全感。在以后的研究中，会将乡村和城市有机结合，使乡村成为城市居民的理想居住之地。

【参考文献】

[1]侯梅.国土空间规划体系下的乡村振兴规划初探[J].华北自然资源,2021(06):119-121.

[2]彭震伟,高璟.国土空间规划体系下生态敏感地区的乡村空间规划——以长白县为例[J].规划师,2021,37(03):58-63.

[3]杨秋惠,顾守柏.新时代改革背景下乡村地区国土空间规划体系构建[J].上海国土资源,2020,41(03):6-11+38.