

国土空间规划体系中的乡村规划实施路径研究

张雅丽

(怀仁市国土空间综合治理服务中心, 山西 怀仁 038300)

【摘要】本章概述了国土空间规划体系中乡村规划实施路径的研究目的、意义、方法和主要结论。研究旨在剖析乡村规划实施的现状与问题,探索适应新时代乡村振兴的规划实施策略,为我国乡村规划实践提供理论指导和借鉴。通过对乡村规划实施路径的深入研究,有助于提高乡村规划的科学性、合理性和可操作性,推动乡村振兴战略的全面实施。

【关键词】国土空间; 规划体系; 乡村规划; 实施路径

引言:

随着我国新型城镇化进程的推进,乡村地区面临着前所未有的发展机遇和挑战。国土空间规划体系作为国家空间发展的基础性和战略性规划,对乡村地区的可持续发展具有重要意义。乡村规划作为国土空间规划体系的重要组成部分,其实施路径的研究具有现实意义和理论价值。

一、国土空间规划体系概述

(一) 国土空间规划体系的涵义

1. 国土空间规划的定义。国土空间规划是指对国家、地区或特定区域内土地、水域、地下空间等自然资源进行合理配置、优化布局 and 有效利用的规划活动。它是构建现代国土空间管理体系、实现国土空间整体合理开发利用的重要手段和基础性工作。2. 国土空间规划体系的含义。国土空间规划体系是指在国土空间规划基础上建立的一整套包含各类规划、政策、法律、制度等要素的体系。它以国土空间规划为核心,涵盖了国土空间管理相关的各个方面,包括国土空间开发利用规划、生态环境保护规划、区域经济发展规划等。国土空间规划体系是一种综合性的规划体系,它旨在实现国土空间的整体优化和有效管理,以促进经济发展、环境保护和社会进步的有机结合。它是国家层面对国土空间进行整体规划和管理的基本框架,是指导和调控国土空间开发利用的重要依据。

(二) 国土空间规划体系的构成

国土空间规划体系主要由以下几个组成部分构成:国土空间规划、区域发展规划、城乡规划、生态环境保护规划和土地利用规划。这些规划相互关联、相互依存,共同构成了国土空间规划体系。1. 国土空间规划。国土空间规划是国土空间管理的总体性规划,是国土空间整体开发利用和优化布局的基础和框架。它包括国土空间开发利用战略、总体布局、基本

条件、保护红线、功能定位、重点区域布局等内容,为其他规划提供了指导和依据。2. 区域发展规划。区域发展规划是对区域内各类资源和空间开发利用的整体规划,包括经济发展、社会建设、环境保护等方面的目标和措施。它是国土空间规划体系中的重要组成部分,与国土空间规划相互交融、相互补充。3. 城乡规划。城乡规划是对城市和农村发展的整体规划,旨在实现城乡的协调发展、优化布局和提高居民生活质量。它包括城市总体规划、农村规划和城乡融合发展规划等,为城市化进程和乡村振兴战略提供了重要支撑。4. 生态环境保护规划。生态环境保护规划是对生态系统和环境资源的整体保护与恢复的规划,包括生态保护与修复、环境治理与保护、资源合理利用等方面的目标和措施。它是国土空间规划体系中的重要组成部分,与其他规划相互协调、相互促进。5. 土地利用规划。土地利用规划是对土地资源的合理开发与利用的规划,包括土地利用总体规划、功能区划和用地管制等内容。它是国土空间规划体系中的基础性规划,为其他规划的实施提供了土地资源支持。

(三) 国土空间规划体系的目标和原则

国土空间规划体系的目标是实现国土空间整体优化和有效管理,促进经济发展、环境保护和社会进步的有机结合。为了实现这一目标,国土空间规划体系遵循以下几个基本原则:1. 可持续发展原则:国土空间规划体系要坚持生态文明建设,注重环境保护和资源节约利用,促进经济社会可持续发展。2. 综合协调原则:国土空间规划体系要注重协调不同区域、不同领域和不同利益主体之间的关系,促进协作发展和共享资源。3. 公平公正原则:国土空间规划体系要坚持公平公正原则,注重资源的合理配置和社会公众的参与,促进社会公平和公正。4. 依法管理原则:国土空间规划体系要依法管理,加强规划

的法治化建设，规范规划的制定、实施和监督。5. 灵活适应原则：国土空间规划体系要注重适应不同阶段和不同地区的实际情况，灵活调整和优化规划，保持规划的持续性和适应性。

二、国土空间规划中的要求与挑战

（一）国土空间规划中的乡村规划的内容和要求

国土空间规划中的乡村规划主要包括以下内容和要求。乡村规划要明确农村的发展定位和目标。根据国土空间发展战略和地方实际情况，明确乡村的发展定位，确定乡村规划的总体目标和发展方向。乡村规划要注重提高农村经济的发展质量和效益，促进乡村产业的升级和转型，提高农民收入水平和生活质量。乡村规划要合理布局农村空间。根据不同地区的自然和人文条件，合理布局农村产业、农村生活设施和公共服务设施，推动乡村空间的统筹发展和优化布局。乡村规划要注重保护农村生态环境，增强农村生态系统的稳定性和可持续性。此外，乡村规划要加强农村土地利用规划。根据农村的土地资源状况和农业生产需要，合理规划农村土地利用结构，推动农村土地资源的合理配置和高效利用。乡村规划要注重保护农村耕地和农村生态空间，促进农村土地资源的可持续利用。乡村规划要注重农民的主体地位和参与。乡村规划要充分调动农民的积极性 and 创造性，加强农民的参与和意见反馈，形成农民和政府共同参与的乡村规划实施机制。乡村规划要注重提升农民的规划素养和能力，推动农民和农村社会的全面发展。国土空间规划中的乡村规划要明确农村的发展定位和目标，合理布局农村空间，加强农村土地利用规划，注重农民的主体地位和参与，为农村经济发展和农民生活改善提供科学的规划支撑。

（二）国土空间规划中的乡村规划的实施难点和挑战

国土空间规划中的乡村规划在实施过程中面临着一些难点和挑战。了解和解决这些问题，对于推动乡村规划事业发展具有重要意义。乡村规划的实施受到政府主导能力和农民参与意愿的制约。由于政府在乡村规划中的主导作用不够明显，导致乡村规划的实施难以获得有效的推动。同样，由于农民参与意愿不足和参与能力不强，乡村规划的实施也面临一定的难度。乡村规划的实施受到机制体制不完善和利益分配不均的影响。由于乡村规划的实施需要跨部门的协调和合作，目前的机制体制往往存在分工不明确、责权不清和协调机制不完善等问题。同时，乡村规划的实施过程中，不同利益主体之间的利益冲突常常存在，导致规划落地和实施困难。此外，乡村规划的实施面临的还有资金投入不足和技术支持不足等挑战。由

于乡村规划的实施需要大量的资金投入和技术支持，目前往往存在资金缺口和技术瓶颈等问题。这给乡村规划的实施带来一定的压力和困境。解决这些问题，需要加强政府主导、提高农民参与、完善机制体制、优化利益分配、增加资金投入和加强技术支持，以推动乡村规划的实施和农村经济的发展。

三、乡村规划实施路径研究

（一）乡村规划实施路径的要素和方法

乡村规划实施路径的要素包括政府主导、农民参与、产业发展、基础设施建设等。首先，政府主导是乡村规划实施路径的重要因素。政府在乡村规划的制定、实施和监督过程中扮演着核心角色，需要充分发挥政府的引导和推动作用。其次，农民参与是乡村规划实施路径的必要要素。农民作为乡村规划的主体和直接受益者，应充分参与决策过程，发表自己的意见和建议，促进规划实施的民主参与和社会共治。再次，产业发展是乡村规划实施路径的核心要素。通过发展农村产业，可以提高乡村经济效益，增加农民收入，促进乡村可持续发展。此外，基础设施建设也是乡村规划实施路径的重要因素。健全的基础设施可以为乡村发展提供支撑，提高农民生活水平和乡村生产力水平。乡村规划实施路径的方法包括调研分析、问题诊断、制定规划、监督评估等。首先，调研分析是乡村规划实施路径的基础工作。通过对乡村资源、环境、经济、社会等方面的调查和分析，可以全面了解乡村发展的状况和问题，为规划实施提供科学依据。其次，问题诊断是乡村规划实施路径的核心环节。通过对乡村发展中存在的问题进行深入剖析，可以确定解决问题的关键点和路径选择。再次，制定规划是乡村规划实施路径的核心工作。根据调研分析和问题诊断的结果，制定具体、可行的乡村规划方案，明确规划目标和措施。最后，监督评估是乡村规划实施路径的重要环节。通过对规划实施过程的监督和评估，可以及时发现问题和不足，及时调整规划措施，确保规划实施的效果。

（二）纵向传导，明确各级乡村规划重点

就乡村空间而言，国土空间规划的每一个空间层次都承载着城乡内涵，不同的空间层次也就对应着不同的规划重点。在宏观层次上分为国、省、市三类：在国家规划中，统一部署乡村振兴的总体战略和重要方针政策；在省级规划中，制定乡村政策，明确村庄分类标准和规划导向，提出优化居民点布局的纲领性要求；在市级规划中，突出空间引导和分区管控，提出村庄布局总体原则，优化乡村建设用地资源，布局差别化乡村战略，激发乡村公共服务活力。从实际

需要看，县、乡（镇）、村三级联动是乡村规划体系的核心。县级规划在中观层面发挥作用，主要内容是引导镇村空间布局优化、划定各类空间底线、优化乡村地区布局、统筹各类用地规模。在生态空间方面，明确保护修复格局，划定生态保护红线、生态空间管控区等生态空间，分解生态保护修复指标和项目；在农业空间方面，明确农业产业定位，划定永久基本农田和一般农业空间，分解永久基本农田和耕地保有量指标；在建设空间方面，要明确村庄发展方向，划定村庄发展空间，分解村庄建设用地规模。乡镇级规划立足镇域统筹视角，划定生态、农业、建设用地各类用途单元，落实上位规划确定的约束性指标，统筹安排村庄建设用地各项指标。传导至乡村层面，需明确用途管制空间和具体管控措施，系统谋划乡村振兴行动、明确村庄发展目标，指导项目建设，保障乡村规划实施。具体而言，在生态空间层面，要划定生态地块图斑，明确生态地块控制指标，平衡保护和开发的需求；在农业空间层面，要划定农业地块图斑，明确农业地块控制指标，拓展农业附加功能；在建设空间层面，要划定建设地块图斑，完善建设地块控制指标，并结合村民需求细化。

（三）乡村规划实施路径探索

规划与政策工具的耦合，为乡村规划的实施提供了理论支撑，本文在乡村全域规划要求与各级各类规划在三大空间的传导基础上，建立了全域布局优化、整体发展谋划的总体实施路径和分空间落实、统筹协调的分项实施路径。在总体实施路径中，利用“全域土地综合整治”和“特色田园乡村建设”工具在用地和发展方面提供规划落地条件，两者相互衔接，实现用途管控与发展谋划的双向反馈。在分项实施路径中，生态空间按照单要素治理和综合整治落实规划内容；农业空间按照提质、利用、保护进行分类，在“土地综合整治”进行田、水、路、林、村工程设计后，结合“高标准农田建设”进行农业空间整体提质，在设施农业用地利用和土地流转政策支持下对农业空间的利用进行规划落实，保障农业产出水平，为村民生活富裕奠定农业基底，当然，为守住 18 亿亩耕地红线，乡村规划层面最重要的是统筹耕地和永久基本农田的保护，“耕地占补平衡”和“耕地进出平衡”工具从建设空间和农业空间本身的转用方面为耕地保护提供了支持，“耕作层剥离再利用”从耕地质量保障方面为规划落地增加了保障；建设空间按照优化布局、提升质量、开发利用进行了工具箱的对应，促进了发展谋划内容的落地实施。在政策工具的支持下，规划的顺利实施离不开村民的参与建设。根

据是否能给村庄带来经济效益，将政策工具分为增收类和建设类两大类，其中集体经营性建设用地入市、宅基地利用、城乡建设用地增减挂钩、土地流转、乡村旅游项目点状供地属于增收类，从指标交易、拉动就业等方面给村庄带来经济收益，其余政策工具属于建设类。分类明确后，从项目计划、土地计划、资金计划三个要素入手，制定管理方案，按照不同的项目，明确其责任主体、投资额和资金来源或收益额和资金使用说明，录入空间基础信息：如项目位置、用地面积等，并建立项目从规划、立项、设计、报批、建设的标准化流程，推动项目落地实施。

（四）乡村规划实施路径的案例分析

乡村规划实施路径的案例分析可以从具体的乡村规划项目中获取实践经验和启示。通过对乡村规划实施路径案例的分析，可以总结出一定的规律和经验教训，为后续的乡村规划实施提供参考和借鉴。例如，某个乡村规划项目在政府主导下，通过优化土地利用结构和发展农村产业，成功实施了乡村振兴战略。该案例表明政府主导、产业发展是乡村规划实施的重要路径。又如，某个乡村规划项目在农民广泛参与的基础上，通过改善基础设施和提供公共服务，实现了农村生活质量的提高。该案例表明农民参与、基础设施建设是乡村规划实施的重要路径。通过对这些案例的研究和总结，可以为今后的乡村规划实施路径提供科学指导和借鉴。

结语：

乡村规划实施路径的研究，有助于提高乡村规划的科学性、实用性和可操作性。通过优化土地空间布局、落实生态保护红线和永久性基本农田、划定历史文化保护线、明确各类用地等关键环节，可为乡村发展提供有力支撑。同时，加强组织协调、完善法规政策、提高规划编制水平、加大资金投入和加强监督检查等保障措施，有利于确保乡村规划的有效实施，推动乡村振兴战略的实施。

参考文献：

- [1] 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).
- [2] 范宝昌, 范佳琦. 国土空间规划下的东北地区乡村振兴策略研究 [J]. 建筑设计管理, 2022(11).
- [3] 罗思华, 邓婷, 苏少青, 吴家龙. 全域土地综合整治助推乡村康养产业发展路径探究 [J]. 农业与技术, 2022(21).
- [4] 李媛. 国土空间规划背景下乡村振兴战略实施路径研究 [J]. 山西农经, 2022(10).