

完善国土空间规划体系下的村庄规划编制探讨

宁婷婷

(新疆同绘恒月土地信息咨询有限公司, 新疆 乌鲁木齐 831100)

【摘要】 为了促进我国国土资源的可持续利用, 促进区域经济的良性发展, 必须建立一套完整的国土空间规划体系。村庄规划是城乡统筹发展和乡村生活品质提升的关键环节。本文以改进国土空间规划制度为背景, 从国土空间规划与村庄规划的相互关系入手, 剖析村庄规划编制过程中所面临的问题, 并在此基础上提出村庄规划编制的路径。

【关键词】 国土空间规划; 村庄规划编制; 精细化管理

随着我国城镇现代化快速发展, 城乡发展不平衡、不充分的问题日益突出, 迫切需要破解乡村发展不平衡不充分的问题, 建立并健全国土空间规划体系是推进城乡一体化发展的重要途径。村庄规划编制是国土空间规划中最基础的一项工作, 它关系到乡村社会的可持续发展与人民生活品质的提高。因此, 应立足于国土空间规划系统视角, 不断改进村庄规划的编制, 为农村的可持续发展提供支撑。

一、国土空间规划与村庄规划编制的关系

国土空间规划与村庄规划是紧密联系的, 二者相辅相成, 形成了一个完整的国家规划体系, 以促进国家土地资源的科学开发和区域空间高效开发。首先, 国土空间规划是一种高层次、综合性的规划系统, 其目的在于优化国土空间结构, 促进资源优化分配, 促进区域协调发展。而村庄规划的编制, 是整个国土空间规划系统中最基本的一环, 它的任务就是贯彻落实各项规划, 特别是在乡村发展方面。国土空间规划为村庄规划的编制提供了广阔的背景和指引思路, 为村庄规划的制订提供了战略导向, 保证了村庄规划与总体规划的一致性。其次, 作为国土空间规划的一部分, 村庄规划的制定具有一定的针对性、区域性, 要将乡村的自然资源、社会经济状况、居民需求等因素都纳入其中, 从而能够更加精准的引导乡村发展的方向, 目标国土空间规划是村庄规划编制的基本框架, 但村庄规划编制必须因地制宜。同时, 国土空间规划与村庄规划编制的内在联系也表现为规划的层次性与协同性, 国土空间规划要求对不同层次的规划进行统筹, 而村庄规划作为其中一个环节, 必须与其他规划有机结合, 保证各规划的一致性。同时, 村庄规划的编制

也能给国土空间规划工作提供有效的信息反馈, 有助于其进行修订、完善。

二、村庄规划编制中存在的问题

(一) 重视程度不足, 资源配置不均

在村庄规划编制过程中, 存在着对村庄规划关注不够、资源配置不均等问题, 这在一定程度上制约了乡村的发展。首先, 在国土空间规划中, 乡村是第二位的。随着城市化进程的加快, 乡村区域的空间布局研究相对滞后, 造成乡村区域发展缺少清晰的策略与规划支撑, 资源配置严重不足, 制约了乡村基础设施建设、公共服务与工业发展。其次, 规划制定过程中的透明度不够, 公众的参与程度不高。很多时候, 规划的决策都是由上级政府或者专业的规划部门来做的, 而乡村居民的意见和需要并没有被很好地融入规划之中, 这就造成了村庄规划的针对性、可持续性, 与现实需要不符, 也很难获得农民的支持与参与。

(二) 数据不够准确, 指导作用有限

目前, 我国村庄规划编制过程中普遍存在的数据匮乏和数据质量低下等问题, 制约了其引导功能的发挥。首先, 村庄规划必须依靠精确的资料, 才能为政策的制定提供依据。但在部分农村, 由于数据收集与更新机制的落后, 造成了可获得的资料质量与时效性问题。如人口、土地利用、经济等方面的数据不够精确, 导致了规划编制工作缺少科学依据, 很难真实地反映现实状况与需要。其次, 资料不够精确, 制约了计划的科学与可持续发展。若以不确定资料为基础进行计划, 则会造成资源浪费, 并与计划目标产生偏差。此外, 不精确的数据也会影响到规划评价与监督, 当规划执行效果不能被精

确度量时,就很难对其进行调整与完善,制约了其引导功能与可持续发展。

(三) 土地分类问题,难以有效规划

土地分类问题造成了规划的不准确与不连续。首先,对村庄规划进行分类,是制定村庄规划的依据。耕地、建设用地、生态用地等不同类型的用地对乡村建设用地的影响是不同的。但有些区域的用地划分并不细致,或混淆不清,造成规划的精度不高。其次,在国土资源规划中,还涉及国土资源的保护与可持续发展。不当的土地分类会造成生态用地的过度占用、生态平衡的破坏,严重时会引起一系列的环境问题,从而使规划无法达到可持续发展的目的。另外,农地定级也直接关系到对农地所有权的维护以及农地纠纷的调处。由于土地分类不清,会引发用地争议,增加规划执行的不确定性与风险性。这将使城市总体规划的制定与执行变得更加复杂,影响其效果与可行性。

(四) 缺乏协同指导,规划统筹不足

村庄规划在制定过程中,由于缺少协调引导,或缺少统筹,造成了局部的规划难以与整个国土空间规划的和谐统一。首先,村庄规划编制过程中往往受到多个部门的干涉,缺乏协同性,不同部门或机构可能会分别提出自己的需求与目标,但缺少统一的统筹与引导,造成规划的零散与无序,且相互矛盾,造成资源浪费与规划目标不一致。其次,由于缺少协调的引导,造成了规划协调能力的欠缺。国土空间布局需统筹考虑土地利用、基础设施、工业发展、生态保护等多种要素,缺乏协同引导将造成规划片面,难以达到统筹发展的预期。另外,由于缺乏有效的协作与引导,各部门间的协作与协调受到阻碍,造成了规划执行工作的低效与资源浪费。

(五) 实施存在困难,缺乏群众参与

村庄规划编制完成后,在执行阶段往往会遇到一系列难题,其中最突出的问题就是缺少广大民众的参与。首先,实施乡村规划往往需要庞大的资源与财力支撑,而乡村地区的资源却很难满足规划的需求,这就造成了规划陷入停顿或者只是一张纸,并没有形成具体的计划与措施,同时,由于缺乏足够的资源,使得各部门很难对规划实施进行有效的监管与推进。其次,缺少民众的参与,也是执行难度较大的一大因素。在制定村庄规划时,若不能充分听取并吸纳农村居民的意见和要求,则在执行阶段难以让农民主动参与,并对此持反对态度,从而

导致规划难以推进。另外,我国农村基础设施建设、行政体制等方面存在诸多问题,也将给制定规划带来一定的难度。

三、国土空间规划体系下的村庄规划编制路径

(一) 强调规划重要性,完善村级土地规划

在国土空间规划体系中,村庄规划的制定应从重视规划的角度出发,以优化乡村用地规划为起点。首先,重点阐述了规划的重要意义,这是保证规划得到充分关注的一个重要环节。规划是指导国土空间资源可持续利用、区域协调发展的依据,也是乡村可持续发展的重要手段,相关部门、政策制定者要充分认识到,规划可以引导乡村发展朝着可持续、有序、高效的方向发展,进而提升乡村居民的生活品质,保护生态环境,促进城乡一体化发展。其次,健全农村居民点用地规划体系,是农村居民点用地规划编制工作的重要组成部分。土地是乡村发展的关键,通过土地规划,可以实现对耕地资源的有效利用,实现耕地结构的优化,保证耕地的可持续发展。村集体用地规划要从耕地、住宅用地、工业用地、生态用地等多个方面进行综合分析,并分析其相互关系。同时,在进行土地利用的过程中,要充分利用土地资源,实现农村土地的可持续发展。在改进村集体用地规划时,要让农民积极参加,对农民的意见和需要进行全面的考虑,保证规划与现实情况及农民的期待相一致。

(二) 引入现代化手段,获取精准基础数据

利用现代技术获取精确的基础数据,对于国土空间规划体系下的村庄规划编制具有重要意义。现代科技的运用,极大地提高了资料的质量、时效性和全面性,为规划工作提供了更加科学和精确的保障。首先,通过引进现代方法,如卫星遥感、地学信息系统等,可以获得高精度的地理空间资料。卫星遥感可以获取大面积的土地利用、植被和水资源等,为城市规划编制人员提供了丰富的地学数据依据。地理信息系统(GIS)是一种将各种信息进行空间分析与集成的工具,有助于规划人员掌握国土资源的时空分布与相互联系,从而为政府制定相关政策提供科学依据。其次,将大数据分析 with 人工智能技术相结合,有助于加深对乡村社会发展的认识。通过大范围的数据收集与分析,能够对乡村人口分布、经济状况、社会需求等进行更为精确的了解,从而帮助规划人员更好的制订发展战略与规划,确保规划更符合现实。充分利用移动软件及互联网平

台,增强农民的参与度与反馈能力,利用手机软件或网络平台,了解土地利用、环境问题、基础设施需求等方面的信息,帮助规划者更好地理解村民的需要和意见,增强乡村居民的规划意识,增强对规划的支持力度。

(三) 整合碎片化资源,开展土地综合整治

将零散资源进行综合整治,是国土空间规划体系下村庄规划编制的重要措施,对解决我国乡村资源分散、低效等问题,促进乡村可持续发展具有重要意义。首先,在乡村,土地使用与资源分配往往是分散的。我国农地多为分散经营,大量的耕地和零散的建设用地混杂,造成了资源分配不均、低效的问题。通过土地综合整治,将分散在各地的土地资源加以整合与优化,划分出不同的土地使用范围,提升土地使用效益,降低用地浪费,推动土地资源可持续发展。其次,开展土地综合整治有利于改善农村生态环境。目前,我国已有不少国家对其进行了大规模的开发,但其对农业生产的影响还不够大。在此基础上,提出了一种新的思路,即通过对土地资源的整合,使乡村的生态环境得到更好的保护,从而达到资源与生态的双赢。另外,将分散的资源进行整合,可以提升农村基础设施的效率。

(四) 实施针对性指导,优化村庄整体布局

不同的村落因其资源、产业结构、文化传统及地域环境的差异,对其进行了个性化的规划设计。要做到这一点,就必须对各村的资源、工业潜力、社会需求等进行细致的调查与分析,从而确定各村的发展方向与重点区域。其次,有针对性的引导要求规划出特定的发展战略与政策,规划人员要在调研的基础上,为各村制订适合自身特征的发展战略,确定发展目标与政策取向,即土地使用规划、产业发展方向、基础设施建设规划等具体措施,引导乡村发展。另外,在规划的制定过程中,也要注意村落间的相互配合与融合。村落间的互动与区域协调发展具有十分重要的意义,只有对村落总体布局进行优化,才能保证村落的发展与区域的总体发展有机结合。

(五) 注重规划可行性,完善乡村治理体系

加强对农村基层治理机制的研究,对于指导农村基层组织建设和具有十分重要的意义。这样,就可以确保规划不再仅仅停留在纸面上,而是真正地引导着农村的发展,并且在实践中得到有效的执行。首先,村庄规划是否可行是决定村庄规划成败的一个重要因

素。在制定规划时,要充分考虑乡村地区在资源、资金、技术和管理上的局限性,要根据自己的实际情况,制定出适合自己的发展策略和目标。在进行规划可行性评价时,要充分考虑农村地区的特征,以保证规划不仅具有宏伟的远景,而且可以切实可行、有的放矢地解决问题。其次,健全农村基层管理制度,为城市社区规划的实施提供了坚实的保障。完善的农村管理制度能够有效地协调政府、农户和社会团体等各种资源,促进城乡统筹发展。在农村治理系统中,要明确各个职能部门的责任,制定相应的决策制度,保证政府对其的支持与监督。要充分调动农民群众的积极性,构建村民自治的制度,使城市规划更符合农民的实际需要。另外,要重视项目的可行性评价,在制定计划时,要对农村地区的工业结构以及市场需要进行全面的了解,并有针对性地进行项目计划,以保证项目既能满足规划的总体目标,又能在实践中获得切实的利益。

四、结束语

村庄规划是乡村可持续发展,提升乡村居民生活品质,保护生态环境,推动城乡统筹发展的必然要求。重视规划的重要性,引入现代化手段,整合碎片化的资源,实施有针对性的指导,健全乡村治理机制,是解决乡村治理问题的有效途径。但是,村庄规划的制定是一项长期而又复杂的工作,它要求社会各界通力合作,在实践中不断地积累经验,探索出一条行之有效的途径,才能促进乡村社会的可持续发展。

参考文献:

- [1]于丹,王德康,张伟明,梁团伟,陈春法,王新飞.碳中和背景下清洁供热专项规划编制探讨[J].能源与节能,2021(10):73-76.
- [2]刘鑫,贾安强.河北省保留改善类村庄规划编制探讨--以邢台市任泽区大东吴村为例[J].城乡建设,2021(22):72-74.
- [3]袁源,赵小凤,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(6):43-48.
- [4]何芳,胡意翕,刘嘉容,郭淑红,廖远琴.宅基地人地关系对村庄规划编制与实施影响研究——以上海为例[J].城市规划学刊,2020(4):67-72.
- [5]刘扬,吕佳.村庄规划视角下全域土地综合整治探讨[J].小城镇建设,2021,39(1):32-37.