

“多规合一”实用性村庄规划编制思路与方法研究

曾锦升

摘要：村庄规划是法定规划，是国土空间规划体系中的详细规划，是乡村地区开展国土空间开发保护活动、实施国土空间用途管制、核发乡村建设项目规划许可、进行各项建设等工作的法定依据。文章对国土空间规划体系下“多规合一”实用性村庄规划编制进行了研究分析。

关键词：国土空间规划；乡村振兴；多规合一；村庄规划；规划编制

前言

长期以来，我国城乡发展都处于不平衡状态，城乡差异显著。城乡一体化发展模式和乡村振兴战略目标下，国家加强了对乡村地区的规划与建设。作为国土空间规划中的重要内容，村庄规划是实现乡村振兴战略的关键举措。现阶段乡村地区的发展没有明确的规划模式，多数情况下乡村规划是对城镇规划模式的复制，没有突出乡村地区的实际情况与发展优势。村庄规划更关注在已有的布局结构下进行改建、重建设、轻保护、缺乏乡村规划的全局观。据此，对当前村庄规划现状进行深入思考，并在此基础上对村庄未来的规划编制进行探究与创新。在国土空间规划背景下，对村庄规划编制重新进行规划，可将不同导向下的各类村庄规划进行整合，为建设美丽乡村提供参考性的规划方案，对促进乡村经济发展和建设美丽乡村有重要意义。

1 乡村规划现状

1.1 村庄用地标准不统一

随着国家经济的发展，乡村规划编制逐步深入。基于国土空间规划背景下的村庄规划应从乡村整体统筹考虑，而非一村一户独自发展，村庄规划是多种标准相统一的结果。现有乡村土地规划模式中村庄用地规划存在诸多问题，人们对建设用地以及非建设用地等土地分类不明确，土地种植类型以及休耕制度等方面缺乏相应的管理制度。村庄规划过程中更加关注土地的经济效益。因此，在村庄的用地分类中，一般建设用地分类更加明确，而农业用地则基本粗略定义为非建设用地，这与新时期国土空间规划体系下全域全要素覆盖的工作要求相违背。村庄土地规划虽然基本包含了所辖区域的全部用

地类型，但是对其中的具体用地类型划分不明确，因此，已有的用地规划在指导乡村规划编制中所能发挥的作用有限。此外，乡村振兴战略提出后，所有村庄均在不断进行产业发展。各类新业态发展的用地需求无法得到有效保障，新的用地类型未有效落实到空间布局中，在这一方面，用地管理也需要加强改善。

1.2 过于关注产业规划

在村庄规划过程中，除了用地标准不统一之外，部分村庄在规划过程中过于关注产业的规划，将更多的资金与资源投入产业规划从而忽略了其他方面的建设。产业规划是村庄获取经济效益的关键，但是村庄的各方面发展需要协调统一，才能使村庄可持续发展。若是只关注产业规划，则不利于村庄的整体布局与长远发展，导致村庄的规划编制过于受限。在当前的发展要求下，村庄规划编制在关注产业规划的同时，也需要重点关注村庄的生态环境问题，注重环境保护，构建宜居环境。此外，基础设施建设也需同步发展，这样才可使村庄高质量可持续发展。

1.3 公众参与村庄规划建设的意识有待增强

村民参与度低是一个比较严重的问题。当前的村庄规划项目基本由政府主导把控。调查发现，村民对当地的农业种植及环境整治等问题有一些想法和意见，但得到的重视程度较低或者意见反馈方式单一，从而降低了村民参与的意愿。在征询村民意见时，村民基本针对与自身居住的宅基地或农田等密切相关的领域，对于村庄的规划布局及整体建设等决策参与较少。此外，政府对村庄规划编制的相关内容宣传较少，导致村民对村庄规划的认识不到位，缺乏相应的责任意识和主体意识。村庄规划建设的最终服务群体是当地村民，村庄初期的规

划编制完成之后，后续的管理与维护均需要靠村民自己完成。因此，规划得不到村民的支持，不仅会影响整体的村庄规划编制效果与质量，建设后也无法形成长效保护机制。

2 国土空间规划体系下“多规合一”实用性村庄规划编制实践

2.1 明确村庄规划的整体定位和目标

现阶段，村庄规划方面衔接性不明，对村庄中环境、古建筑文化等没有保护意愿。据此，国家在相关规定中明确指出：在实施乡村规划时，需要明确乡村的发展目标。此外，要将乡村农田保护、耕地保护、历史文物保护、生态环境改善、基础设施建设规划、村庄安全、住宅布局以及近期开展实施的项目等作为规划的主要内容。因此，在开展村庄具体规划建设时，应以上述要求作为乡村规划的出发点和落脚点。根据村庄的具体发展状况、自然资源和人力资源条件制定适宜本地区的规划方案，最大限度地利用好村庄各类条件与资源。在科学的指导下，详细制定出所有规划用地适合从事的农业生产经营活动，明确规划用地性质。

2.2 充分利用地理信息技术的优势

想要实现村庄高质量的规划与布局，必须借助地理信息技术（GIS）。通过获取的村庄空间数据对空间规划的位置与属性等进行深入分析，快速解决村庄规划过程中存在的设计和管理等问题。此外，第三次全国土地调查（“三调”）在遥感、地理信息系统以及卫星定位等常规调查技术的基础上，结合了云计算等新技术从而取得了相对成熟的成果，基本可以满足空间规划工作的开展需求。在推动规划时，需要对该区域地图进行统一，同时利用空间规划技术进行相应的指导。相关的空间规划技术主要以“三调”数据和最新的当地土地利用变化数据为基础，然后采用双评价的方式进行校验与核对。通过在核对过程中的多次修改与矫正来保证地图的合理性。“三调”数据和双评价体系可以基本解决工作地图与基础数据之间不匹配的情况。但目前部分乡村地区的“三调”数据精准度有限，无法为后续的规划编制提供更有效的指导，因此，在进行空间规划时需要绘制好地图作为使用“三调”技术的前提，以此来保证整个规划编制的合理性。

2.3 重点把握村庄规划的空间价值

进行乡村规划编制时，应重点考虑村庄的增值空间。村庄的规划编制应基于村庄资源的增值发展，才可实现村庄的循环稳定发展和整体结构优化。城乡发展有明显差别。在进行村庄的规划编制时，应以该地区整体的发展情况为基础，保证农业用地的集中连片、生产空间的集约高效、生态环境改善等。通过这一原则制定村庄规划策略可以使村庄的经济效益、社会效益和环境效益在原有的基础上得到显著提高，发挥有限资源的最大价值，这样既保证了村庄规划建设的可持续发展，同时也可以有效提高当地村民的生活质量，进一步推动乡村地区的发展，缩小城乡经济发展差距。

2.4 优化乡村空间布局

实施村庄规划布局的最终目的是促进乡村的可持续发展，建设和谐美好宜居的乡村环境。但在当前的实际发展中，乡村规划布局大多存在不合理的情况，从而无法提高乡村规划带来的经济效益和社会效益。因此，在进行村庄规划时，以保持良好的生态环境为基础，率先解决乡村交通问题。

结语

乡村规划工作对区域协调发展和城乡协调发展具有重要意义，是国家实施乡村振兴战略，促进乡村发展的必然结果。针对目前乡村规划中存在的问题，需要及时总结，吸取经验，同时推陈出新，转变既有的固定思维积极创新。

参考文献

- [1] 中华人民共和国农业农村部. 中央农办农业农村部自然资源部国家发展改革委财政部关于统筹推进村庄规划工作的意见[EB/OL]. (2019-01-04) [2023-11-01].
- [2] 自然资源部. 自然资源部办公厅关于加强村庄规划促进乡村振兴的通知: 自然资办发[2019]35号[EB/OL]. (2019-05-29) [2023-11-01].
- [3] 自然资源部, 生态环境部, 国家林业和草原局. 自然资源部生态环境部国家林业和草原局关于加强生态保护红线管理的通知(试行)[EB/OL]. (2022-08-16) [2023-11-01].