

# 国土空间规划背景下实用性村庄规划编制的探索研究

文 琦<sup>1</sup> 庞 晓<sup>2</sup> 张兰芝<sup>3</sup>

1. 四川八佾工程设计股份有限公司 四川 成都 610095
2. 桂林理工大学旅游与风景园林学院 广西 桂林 541004
3. 桂林理工大学旅游与风景园林学院 广西 桂林 541004

**摘 要:** 土地是人类赖以生存和发展的物质基础,也是农业生产的基本资料。土地资源的利用率和保护程度与城市生活生产水平联系紧密。需要提高对土地资源合理利用的重视,进而提高社会效益。随着城市化进程的不断推进,大量农村年轻人口走向城市,助力城市建设。这就导致农村土地无人耕种、土地资源利用率不高,另外,由于农村留下的大多是老人和儿童,生产能力的下降导致人均粮食逐渐下降。针对这些问题的出现,人们需要意识到土地节约的重要性,合理规划土地、提高土地资源利用率。村庄规划是国土空间规划体系中乡村地区的详细规划,是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、进行各项建设等的法定依据。本文以国土空间背景下实用性村庄规划编制探索为题,从村庄规划的编制问题、编制要点和编制策略提出研究。

**关键词:** 国土空间规划;实用性村庄规划;农民参与

## Exploration and Research on Practical Village Planning under the Background of Territorial Spatial Planning

Wen Qi<sup>1</sup> Pang Xiao<sup>2</sup> Zhang Lanzhi<sup>3</sup>

1. Sichuan Bayi Engineering Design Co., Ltd. Chengdu Sichuan 610095
2. College of Tourism and Landscape Architecture, Guilin University of Technology, Guilin, Guangxi 541004
3. College of Tourism and Landscape Architecture, Guilin University of Technology, Guilin, Guangxi 541004

**Abstract:** Land is the material foundation for human survival and development, as well as the basic means of agricultural production. The utilization rate and degree of protection of land resources are closely related to the level of urban living and production. We need to pay more attention to the rational use of land resources, in order to improve social benefits. With the continuous advancement of urbanization, a large number of young rural populations are moving towards cities to assist in urban construction. This leads to unmanned cultivation of rural land and low utilization of land resources. In addition, due to the majority of elderly and children left behind in rural areas, the decline in production capacity has led to a gradual decline in per capita food. In response to these issues, people need to realize the importance of land conservation, plan land reasonably, and improve the utilization rate of land resources. Village planning is the detailed planning of rural areas in the national land spatial planning system, which is the legal basis for carrying out land space development and protection activities, implementing land space use control, issuing planning permits for rural construction projects, and carrying out various constructions. This article focuses on the exploration of practical village planning in the context of territorial space, and proposes research on the issues, key points, and strategies of village planning.

**Keywords:** Land spatial planning; Practical village planning; Farmers' participation

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指出村庄规划是法定规划,是国土空间规划体系中乡村地区的详细规划,是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、进行各项建设等的法定依据。为实现乡村振兴的总目标,首要任务是做好村庄规划的编制工作,为后续农村发展提供依据和方向,进而

改善农村地区居民的生活条件,实现乡村振兴。随着我国乡村振兴战略的逐步实施、国土空间规划体系的日趋完善,村庄规划编制的必要性和迫切性日益突出。如何发展农村,改善农村人口生活质量,进而建设美丽乡村已经成为我国当前主要发展目标。只有当前农村现存问题得到合理妥善的解决才能够达到预期发展目标、编制出对乡村发展具有实用性和



建设性的意见。

### 1 以前村庄规划存在的问题分析

截止目前,我国国内大部分农村区域缺乏合理性和科学性的村庄规划或者没有规划,尤其是偏远与落后的村庄。一些地区仍然沿用传统的土地利用方案,与现代化农村发展建设要求不相符,另外土地规划内容不够全面,规划中仅仅对常见问题进行了具体的分析和处理,但是不能与时俱进<sup>[1]</sup>。

## 2 国土空间规划背景下实用性村庄规划的编制策略

### 2.1 统一按照国土空间规划的理论编制规划

与城市相比,农村地区生活节奏普遍较慢,以农业生产为主。一些地区的农村具有较强的宗族意识,受生活环境影响,村庄内居民的生产生活习惯与价值理念与城市居民存在较大性差异<sup>[2]</sup>。因此,在进行实用性村庄规划时,虽然需要对城市的发展经验进行分析和借鉴,但是不可以照搬照抄,而是要结合村庄人口的年龄结构以及生活环境有选择性的进行内容的筛选和学习。在以往的村庄规划过程中,过于注重对上级领导的配合,完全按照领导的指示开展工作,忽视了当地村庄的具体发展情况为了改善这种情况,需要相关部门走到一线群众中,了解群众的生活和生产需求,进而从群众的角度出发,改变传统的规划理念、进而进行技术创新和改革<sup>[3]</sup>。如,在建设美丽时,需要结合乡村经济条件和村庄内居民的生活需求,不可过于重视建筑外观,要考虑农民日常在村庄内开展的活动以及人际关系情况,避免出现“面子工程”,在进行农村基础建设服务设施的配置时,需要考虑到农村居民的生产生活时间以及文化需求,农村以农业生产为主,个别经济落后的地区还未能实现机械化生产,仍然是通过手工劳作完成生产任务,工作较为繁重。因此,在服务设施配置时,需要结合农民的需求,不能完全借鉴城市中的设施。另外,不同地区具有不同的发展方向,需要积极挖掘当地农村的特色文化,进而使传统文化得到继承和弘扬;“要想富先修路”,在进行农村道路的铺设时,需要对当地农村常见的交通工具进行了解和掌握,结合村内的人流量和车流量情况进行道路宽度和方向的规划。通过关注村庄本身做到在提高人们生活水平和生活质量的前提下,对农村土地进行科学合理以及充分的利用,提高土地资源的利用率<sup>[4]</sup>。

### 2.2 发挥农民参与,落实上位规划。

新时期下的村庄规划需要遵循“以人为本”的发展理念,需要对实用性村庄规划进行重新认识,村庄中村民是相关制度的使用者和践行者。因此,在农村土地管理过程中,需要突出村民主体地位,引导村民参与到村庄发展的决策中。村庄内的领导者需要及时转变观念,进行自上而下的思想变革,将区域内村民作为规划编制主体,结合村民提出的意见和建议进行科学规划,提高村民参与度。另外,遵循民主管理原则,积极鼓励公众参与到民主决策中<sup>[5]</sup>。一般从两方面入手。第一,在规划前期,需要到村庄内进行实地走访,掌握当地村民的居住环境和主要生活生产需求,通过调

查问卷以及座谈会形式,对村民的想法进行掌握。个别农村老龄化较为严重,为了扩大宣传力度,对于一些年龄较大以及文化素质较低居民,可以进行有针对性的走访,将政策和思想为这类村民进行具体呈现;第二,需要培养村庄内居民的主人翁意识,乡镇政府应引导村党组织和村民委员会认真研究审议村庄规划并动员、组织村民以主人翁的态度,在调研访谈、方案比选、公告公示等各个环节积极参与村庄规划编制,协商确定规划内容。也可以通过纪录片以及电影或者电视节目等宣传方式,帮助村民意识到村庄规划的重要性,进而吸引其主动参与到村庄规划中,在座谈会中积极表达自己的想法,会议主导人对于居民的想法和意见需要进行及时的记录和筛选,进而将其应用到后续村庄规划中,提高村民的积极性。我国近些年开启生态保护贡献战略,在2020年前全国均需要完成生态红线划定,勘界定标,建立生态保护红线制度。下属各村庄需要严格遵守相关规定,避免出现耕地规模锐减情况。由于村庄具有发展性,需要应用弹性管控,提高规划的实用性<sup>[6]</sup>。

## 3 实用性村庄规划编制要点

### 3.1 坚持农民主体定位

在实用性村庄规划过程中,离不开农民的参与。在实用性村庄规划编制中加入农民的意见和建议,实现各部门的科学联动,能够有效提高规划的可行性和科学合理性。与此同时,提高乡镇的地位,将乡村发展与城市发展置于同等地位。乡村发展中村民发挥着主导作用。因此,在乡村规划发展中,需要对村民的想法和诉求进行考虑。经研究表明,当前提高村民自治的方法主要有两种。第一,发挥基层村委的作用,建立起以村委为指挥者,村民委落实者的治理管理组织。这种走向群众的方式能够有效提高规划的合理性。村委作为与村民相处时间最久的基层组织,日常处理村内事务经验较为丰富,与村民关系较为亲近,发挥其作用对村民进行号召和宣传,能够提高工作效率<sup>[7]</sup>。同时由于其亲民性,能够获得村民的信服,进而解决实际问题,帮助规划人员完成规划任务;另一方面,通过村委进行宣传,能够强化村民的责任意识,在规划讨论中内容与村民生活息息相关,为了保护自己的合法权益,村民会积极主动参与到规划中。同样,乡村规划师也要发挥自己的作用,对各项事务进行合理统筹,直接参与到与村民的对接中,不仅能够第一时间掌握村庄的发展情况,同时可以拉近与村民间的关系,有利于后续工作的顺利推进。

### 3.2 因地制宜发展村庄

近些年,我国提出乡村振兴战略。为了切实有效推进该工作,使其顺利进行,需要坚持因地制宜、突出地域特色,防止乡村建设“千村一面”。我国国土面积较大,人口众多,人均土地资源逐渐降低。为了凸显地域性特色,需要对不同地区农村发展情况进行细致研究,积极挖掘当地农村的资源发展潜能,根据自身优势,独辟蹊径,寻找到独属于

本村的发展策略和路径。在进行实用性村庄规划中,需要考虑到两方面的内容。第一是需要结合村庄的发展需求,制定针对性策略。我国村庄数量较多,分布不均匀,具有明显的地域性发展特色,在开展规划工作时,需要对村庄的发展情况进行摸底排查,对村庄的发展进行细致的层次划分,对于不同特色的村庄制定不一样的发展战略,在这个过程中需要统筹历史文化传统和保护,对乡村历史文化资源进行深入挖掘,明确乡村历史文化保护线,做好当地历史景观、村庄特色风貌的保护,避免大拆大建;第二则是需要对规划框架中的引导层内容进行明确。这一层次涉及到内容较多,对规划师专业水平和管理能力要求较高,强调其不仅要具备扎实的技术能力,同时也需要具备条件性知识,如对经济发展形势的了解和掌握、整体规划能力以及历史文化知识等。为了提高自身竞争力、更好应对规划工作。规划师在日常工作中需要不断进行学习新的国土空间规划的体系和实用性村庄的编制要求,提高自身能力和专业技能<sup>[6]</sup>。

### 3.3 加强规划成果的可读性

规划成果要吸引人、看得懂、记得住,能落地、好监督,鼓励采用“前图后则”。因此,作为规划编制的重要内容,在编制时需要结合村民的文化水平和专业能力,保障规划顺利实施。在内容设计中,需要使用通俗易懂的语言,帮助村民能够根据编制文件掌握规划信息,同时也能够提高村民对于村庄规划的重视程度,引导村民主动参与到规划实施的监督中来。提高编制文件的可读性主要从以下几方面入手。第一,对于规划文件中的图片和文字均需要保证精简性,减少村民对于过于专业的文字和图纸产生阅读理解障碍,特别是在一些专业领域的规划中,为了提高规划的专业性,往往会使用大量的专业术语和绘图,对于村民来讲,存在理解障碍,实施过程中难免出现问题。另外,农村地区专业技术人员数量较少,无法准确领会规划中的内容和精神;第二,需要制作简易版规划内容供村民传阅阅读,在图纸中对于重点项目和建设需要做好标注,便于村民体会规划的价

值和意义;第三,鼓励规划师入户指导,在村庄规划出现问题时,能够第一时间寻求规划师的帮助,进而减少规划中出现的误差和问题。

结束语:总之,在国土空间背景下的实用性村庄规划过程中,需要结合区域内村庄实际发展情况,严格落实上位的生态保护红线与永久基本农田,对现存的问题进行整合和分析,突出规划的实用性,统筹历史文化遗产与保护、产业发展空间、基础设施和基本公共服务设施布局、农村住房布局等。乡镇人民政府与县级自然资源部门等需要加强对村庄规划的编制的审核和监督,编制单位需要不断进行创新和发展,进而实现乡村可持续发展、建设美丽乡村的目标。

### 参考文献

- [1]吴启翔.国土空间规划背景下实用性村庄规划编制模式分析[J].江西建材,2022(11):149-150+153.
- [2]何汇域,宋依芸,江汶静等.重庆市实用性村庄规划编制技术探索[J].城市建筑,2023,20(02):34-37.
- [3]彭志刚,邓毅.城乡关系演变进程中的国土空间规划体系转变[J].现代园艺,2022,45(24):186-188.
- [4]吴昊,陈前虎,黄鹏奇等.国土空间规划背景下基于乡村单元的实用性村庄规划编制探索——以杭州灵山乡村单元为例[J].小城镇建设,2022,40(11):41-49.
- [5]汪珠,刘曼.国土空间背景下浙南地区工业主导型村庄规划的困境与实践探索[J].小城镇建设,2022,40(11):50-56.
- [6]李淑雯.国土空间规划背景下村庄规划编制方法探究——以惠州市L村规划为例[J].房地产世界,2022(19):29-31+59.
- [7]刘彦利.国土空间规划体系下实用性村庄规划编制——以壶关县小山南村为例[J].华北自然资源,2022(05):131-134.
- [8]白兰,霍春竹,张乃欣等.国土空间规划体系下实用性村庄规划编制实践——以鹤岗市红光村为例[J].城市建筑,2022,19(16):46-51.

