

# 基层视角下乡村国土空间规划编制痛点、要点与落地保障对策

梁斐斐

四川省建筑设计研究院有限公司 四川 成都 610000

**【摘要】**：国土空间规划体系改革推动村庄规划进入全域统一管控轨道。然而，当前村庄规划实践中存在“上层推力强、基层落地难”的突出矛盾，规划方案与基层实际需求脱节、技术标准适配性不足、村民参与尚不充分等问题普遍存在。本文立足基层实操视角，系统剖析村庄规划编制与实施中的现实痛点，明确分类编制、数据支撑、多元参与、底线管控四大核心要点，并从技术标准适配、数据协同治理、参与制度完善、资源精准保障、监管考核压实五个维度提出可落地的保障对策，旨在提升村庄规划的实用性与可操作性，为基层规划工作提供理论参考与实践指引。

**【关键词】**：基层视角；村庄规划；国土空间规划；落地保障；多规合一

DOI:10.12417/2705-0998.26.08.025

## 1 引言

国土空间规划体系改革重构了我国空间治理的基本框架，村庄规划作为详细规划层级的法定文件，正式纳入全域统一管控体系。自然资源部明确要求村庄规划应具备可操作、可实施、可监管的基本特征，工作重心从“编出好图”转向“落地见效”。然而，当前学术研究与技术规范多聚焦于顶层制度设计与宏观技术体系，针对基层实操困境、规划与民意的适配机制、资源匮乏条件下的保障路径等问题的专项研究相对薄弱，难以为一线规划人员提供有效指导<sup>[1]</sup>。为此，本文从县、乡、村三级基层实践视角出发，系统梳理村庄规划编制与落实中的突出问题，提炼核心编制要点，构建多层次落地保障体系，以期弥补现有研究在基层适配性方面的不足，推动村庄规划回归服务乡村发展的本位。

## 2 基层视角下乡村国土空间规划编制现存痛点

### 2.1 规划技术门槛偏高，基层适配性不足

“多规合一”后的村庄规划整合了土地利用、生态保护、产业发展、设施配套等多元内容，涉及空间分区、指标管控、用地平衡、风险评估等专业环节，技术标准严格、编制逻辑复杂。现行全国技术规范主要面向县级以上层级编制需求制定，各地基于实际情况出台乡镇与行政村层级的编制办法或编制指南，但受限于不同管理层级对规划专业性内容理解存在差异，往往在落实阶段存在“编用分离”的现实困境。

### 2.2 基础数据体系不完善，县乡协同机制缺位

准确、统一的基础数据是村庄规划编制的根基。当前“三调”成果及年度变更数据由县级自然资源部门统一管理，乡镇及村级缺乏便捷的查询与调用权限；同时，土地、农业、水利、交通等职能部门之间的数据壁垒尚未完全打通，存在信息孤岛现象。更关键的是，基层缺乏专业技术人员对数据进行处理分析，导致基础数据理解转化与现实情况存在一定脱节，影响方案的准确性。

### 2.3 村民参与机制虚化，规划民意契合度偏低

规划编制前期阶段，基层政府大多采取公告张贴、会议宣讲的方式公示规划相关的内容，信息传播范围小，中老年村民、偏远村落村民较难充分接收及理解相关信息。方案编制阶段，规划团队多面向村干部沟通收集信息，存在获取信息渠道不广泛或无法覆盖多数村民意见，同时存在收集信息可用度参差不齐的情况，由此方案所确定的宅基地布局、公共服务设施选址、垃圾处理点设置等具体内容可能同村民实际需求相脱离，将严重影响规划的落实。

### 2.4 人才资金双重短缺，基层保障能力薄弱

村庄规划编制经费主要依赖县级财政专项拨款，对于欠发达地区，县级财政难以覆盖多数行政村规划编制及规划内容实施费用。同时，乡镇层面缺乏具备国土空间规划基本素养的专职人员，规划编制与后期监管难以有效落实，乡镇政府难以对规划方案进行实质性审查，也无法在实施过程中进行有效监督。<sup>[2]</sup>人才与资金的“双重洼地”已成为制约村庄规划落地的根本性瓶颈。

## 3 基层乡村国土空间规划编制核心工作要点

### 3.1 分类编制规划，适配差异化发展需求

基层规划编制要抛弃同质化编制模式，根据乡村发展类型的不同实行分类施策、精准编制，避免一刀切的规划造成资源浪费和落地困难。

城郊融合类村庄：靠近城区，区位优势明显，规划编制重点对接城区国土空间布局，统筹城乡产业配套、交通路网、公共服务资源，优化商住用地、产业用地比例，承接城区产业外溢和人口疏解，打造城乡一体化发展节点。

集聚提升类村庄：是区域乡村发展的核心，具有一定的产业基础和人口规模，以永久基本农田保护、居民点适度集聚、产业提档升级为核心，整合零散耕地与闲置宅基地，集中配套教育、医疗、养老设施，培育特色种养与加工产业。

特色保护类村庄：把文化资源、生态资源保护当作底线，严格控制开发建设强度，科学划分保护区域和开发区域，有序开发文旅产业，协调好资源保护和经济发展之间的关系。<sup>[3]</sup>

搬迁撤并类村庄：统筹地理条件、人口分布、生态承载力等各方面，对搬迁范围进行科学划定，制定人口安置和资产处置方案，并且同步优化新安置区域的空间布局。

### 3.2 夯实数据基础，搭建基层共享数据库

基层政府要牵头破除部门间的数据壁垒，整合全域各类空间资源数据，创建乡镇级统一的乡村国土空间规划数据库，达成各部门数据互通、实时更新。数据库建设分为基础数据整合和本土化数据采集两个部分，基础数据由自然资源、农业农村、生态环境等有关部门统一报送，土地性质、生态红线、交通线路、水利设施、产业布局等宏观数据以及统一的数据统计口径和格式标准。

本土化微观数据由乡镇工作人员、村干部、责任规划师共同进行实地调研采集，主要对宅基地现状、闲置资源分布、村民发展诉求、民俗文化资源等进行摸排，形成农户需求台账和资源清单。完善数据库动态更新机制，按照乡村建设进度以及用地变更状况定期更新数据，保证规划编制、后期监管全过程中数据准确有效，给规划方案的优化调整赋予数据支撑。

### 3.3 强化主体参与，构建全过程协同模式

根据基层治理的特点来创建政府主导、技术团队协助、村民全程参与的多元协同编制方式，激发基层主体参与的积极性，从源头上解决规划和民意相脱离的问题。规划筹备阶段，扩大信息宣传渠道，采取线下村民大会、入户宣讲、线上社群推送三种方式，对全体村民进行规划编制意义、编制流程、相关政策的宣传，提高村民的认识度。<sup>[4]</sup>

方案编制阶段选择村干部、老党员、种养大户、返乡创业者为村民议事组成员，经常性同规划编制小组交流沟通，把基层发展的需求传递给规划编制小组，参与用地布局、设施选址、产业规划等重要环节的协商之中。方案定稿后适当延长公示期，充实公示内容，用简单易懂的语言解释专业规划的内容，建立线下信箱、线上热线双向沟通的渠道，听取村民的意见并加以完善，使规划方案更加符合基层发展、村民生活。

### 3.4 平衡多元目标，坚守规划管控底线

村庄规划应统筹生态保护、粮食安全、民生保障三大目标。生态底线：生态保护红线内禁止新增不符合管控要求的建设项目，既有违规建筑逐步退出。粮食安全底线：永久基本农田不得随意改变用途，推进高标准农田建设，整合细碎耕地。民生底线：合理预留宅基地、公共服务、应急避险用地，优先补齐供水、排污、垃圾处理、村内道路等基础设施短板，实现近期民生改善与远期发展规划的协调。

## 4 乡村国土空间规划落地保障对策

### 4.1 优化技术标准，健全基层适配指引

省级自然资源主管部门应针对村庄规划制定简化版技术导则，区分不同类型村庄的编制深度要求，删除县级及以上规划中才适用的冗余指标，突出用地布局、设施配套、风貌管控、防灾减灾等实用内容。推广辅助踏勘与沟通工具（如移动端调查APP、三维实景模型），降低基层参与的技术门槛。全面推行责任规划师制度，每个乡镇配备一名专职或兼职责任规划师，全程指导规划编制、审查与实施调整。对欠发达地区，由市级自然资源部门组织技术帮扶小组，开展定点指导。

### 4.2 完善数据共享，实现数据协同赋能

县级自然资源主管部门牵头，建立覆盖全县的村庄规划数据管理平台，整合“三调”、变更调查、生态红线、基本农田、地质灾害、水利道路等矢量数据，向乡镇开放只读与查询权限，确保基层管理及编制人员获取准确底图。

各地根据管理实际制定相关国土空间数据共享管理办法，明确各部门数据报送责任与更新频率，纳入年度绩效考核。对村级采集的本土化数据，由责任规划师或第三方团队进行标准化处理后录入平台，实现“县级底图+基层台账”的双轨协同。<sup>[5]</sup>

### 4.3 创新参与制度，深化基层共治格局

修订完善村庄规划编制规程，明确村民参与的法定环节与操作流程，设定量化标准。将规划协商小组的讨论纪要和村民代表大会表决意见等作为规划成果附件，上报审批时一并提交。建立规划执行反馈机制，在项目实施过程中，每季度召开一次村情沟通会，协调解决规划落地中的纠纷（如边界争议、设施位置微调）。设立规划参与激励，对主动配合用地调整、拆违复垦、风貌改造的农户给予政策性奖励（如优先安排宅基地、物资补贴），提升村民参与积极性。依靠制度化、常态化的参与方式来推进基层共治格局的构建，让村民成为规划落地的参与者、受益者。

### 4.4 拓宽资源供给，破解人才资金瓶颈

人才保障：实行“本土培育+定向引进”双轨制。一方面，依托县级党校或职业中专开设村庄规划实务培训班，面向乡镇自然资源所、村两委干部开展月训；另一方面，出台基层规划人才专项补贴政策，鼓励高校规划专业毕业生报考乡镇岗位，在职称评定、住房保障等方面予以倾斜。资金保障：建立“省级奖补+县级配套+村集体自筹+社会资本补充”的多元投入机制。省级财政按村庄类型和县域经济水平实行差异化的规划编制奖补；县级财政将村庄规划经费纳入年度预算；村集体通过盘活闲置资产、开展土地综合整治等方式自筹部分资金；对产业发展类设施，可吸引社会资本按规划条件投资建设。同时，探索多个村庄打包编制、相邻村庄联编等方式，降低平均编制

成本。

#### 4.5 健全监管考核，压实层级落实责任

构建“县级抽查、乡镇主责、村级协管”的规划实施监管体系。县级自然资源部门每年对不少于30%的行政村进行规划实施评估，重点核查用地合规性、指标使用情况；乡镇政府作为第一责任主体，负责日常巡查、项目选址合规审查、违法建设制止；村委会协助做好信息报送与村民协调。<sup>[6]</sup>优化考核指标，将规划实施率、村民满意度、违法用地数量等纳入乡镇年度绩效考核，考核结果与财政奖补、干部任用挂钩。建立规划实施社会监督机制，每半年公示一次规划执行进度和项目资金使用明细，接受村民和社会舆论监督。

#### 参考文献：

- [1] 自然资源部国土空间规划局.国土空间规划体系下村庄规划编制指南[M].北京:地质出版社,2023:45-67.
- [2] 张晓玲,李裕瑞.乡村振兴背景下实用性村庄规划的编制逻辑与路径优化[J].自然资源学报,2024,39(2):321-335.
- [3] 王勇,罗彦.多规合一视角下村庄规划村民参与机制研究——以浙江省为例[J].城市规划学刊,2023,(5):88-96.
- [4] 刘彦随,周扬.中国乡村国土空间治理的转型与创新[J].地理学报,2024,79(1):3-18.
- [5] 陈诚,张京祥.国土空间规划体系中村庄规划的技术逻辑与基层适配[J].国际城市规划,2025,40(3):55-63.
- [6] 庞晓辉.村庄规划落地难的原因分析与对策探讨[J].农村经济,2024,(8):34-40.

## 5 结论

村庄规划是统筹乡村空间资源、破解基层发展难题、推进乡村振兴的关键抓手。在国土空间规划全面落地的新阶段，提升基层规划编制与实施能力已成为治理效能提升的核心任务。本文从基层视角出发，系统分析了村庄规划在技术门槛、数据基础、村民参与、资源保障等方面的痛点，明确了分类编制、数据协同、多元参与、底线管控四大编制要点，并从技术标准适配、数据治理协同、参与制度完善、资源精准保障、监管考核压实五个维度构建了全方位的落地保障体系。唯有尊重基层实际、回应村民诉求、压实各级责任，才能推动村庄规划从“纸上图景”转化为“地上实景”，真正服务于乡村生态、产业与民生的高质量发展。