

乡村振兴视角下乡村国土空间规划编制实践研究

热万·杰恩斯

新疆建筑设计研究院股份有限公司 新疆 乌鲁木齐 830000

【摘要】：乡村振兴战略对乡村国土空间规划提出了统筹发展与保护、优化空间格局、提升治理能力的新要求。当前乡村国土空间规划编制面临上位传导不足、村民参与弱化、用途管制落地难等现实困境。本文从乡村振兴的视角出发，系统分析了乡村国土空间规划的核心目标与编制逻辑，探讨了底线约束与弹性发展、全域管控与分类施策、自上而下与自下而上相结合等关键编制原则，提出了“调查评估—目标定位—空间布局—用途管制—实施保障”的全流程编制框架。在此基础上，结合规划实践，从村庄分类引导、产业空间保障、人居环境整治、生态空间保护等方面阐述了规划编制的重点内容与技术方法。研究表明，构建以村民发展需求为导向、以空间资源优化配置为核心的乡村国土空间规划体系，是推动乡村振兴战略落地实施的重要路径。

【关键词】：乡村振兴；国土空间规划；村庄规划；空间治理；编制实践

DOI:10.12417/2811-0528.26.15.066

1 引言

国土空间规划是国家空间发展指南，是各类开发保护建设活动的基本依据。在乡村振兴战略全面推进的大背景之下，乡村国土空间规划属于国土空间规划体系中的重要组成，它肩负起统筹乡村资源保护和开发利用、改善乡村生产生活生态空间、推进城乡融合发展的重任^[1]。2019年中共中央、国务院印发的《中共中央国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》提出，要编制“多规合一”的实用性村庄规划，给乡村振兴提供空间保障^[2]。

2 乡村振兴对乡村国土空间规划的新要求

2.1 从单一管控到综合统筹的转变

传统的村庄规划大多把建设用地控制当作主要目标，重视宅基地管理、村庄建设边界划定等事情，对于农业生产空间、生态保护空间、产业发展空间的统筹安排欠缺^[3]。乡村振兴战略提出“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的全面发展目标，要求乡村国土空间规划要由原来的单一用地控制转变为全域全要素的综合统筹。规划要统筹考虑耕地和永久基本农田保护、生态保护红线管控、村庄建设边界划定、产业发展用地安排、基础设施和公共服务设施布局、历史文化保护、地质灾害防治等各个方面的内容，形成一张图的管理体系^[4]。

2.2 从静态蓝图到动态实施的过程推进

传统的村庄规划更多地关注最终成果的“蓝图”性质，重视远期目标的确定以及空间形态的呈现，而对于规划怎样一步一步落实、怎样适应村庄的发展变化等问题则有所忽视。乡村振兴是长期的、逐步推进的过程，乡村发展具有不确定性、多样性，因此规划要留有余地。因此乡村国土空间规划要由原来

的静态的“终极蓝图”转变为动态的“过程管控”。规划不能只是提出长远的发展愿景，还要制订出分阶段、可执行的行动计划和项目清单^[5]。

2.3 从技术理性到多方协商的范式转换

传统的规划编制大多采取的是以专家为主导、自上而下的技术路线，规划人员依靠专业知识和规程规范来开展方案的设计工作，村民以及基层干部的参与程度较低。乡村振兴是以农民为主体，尊重村民意愿，保障村民知情权、参与权、监督权的一种方式。这就促使乡村国土空间规划由原来的纯技术性工作变成社会治理的工具。规划编制已经从原来单一的“技术输出”变成了现在多方主体共同参与、平等协商、达成一致的过程。规划师要成为协调者和翻译者，把技术语言变成村民易懂的日常语言，把村民零散的利益诉求整理成系统的规划方案。这种范式的转变给规划编制方法、工作组织形式和规划师的能力提出了新的要求。

3 乡村国土空间规划编制的核心原则与技术框架

3.1 底线约束与弹性发展相结合的原则

乡村国土空间规划首先要按照上位规划所确定的刚性管控要求来划定永久基本农田、生态保护红线、村庄建设边界等控制线，并且明确禁止建设和限制建设的区域。底线是保证粮食安全、生态安全、村民居住安全的前提，不能随意突破。但是过度的刚性管制也会抑制乡村发展的活力。因此规划要以底线为原则，在保证乡村产业、建设、村民建房等留有余地的基础上进行规划。具体做法有，在村庄建设边界内设置留白区，应对未来的不确定建设需求，在正负面清单中规定用地功能可以兼容转换，在规划调整时规定调整的条件、程序和权限。底线约束和弹性发展之间的关系，就是乡村国土空间规划编制的

难点，也是评价规划是否科学的标准。

3.2 全域管控与分类施策相结合的原则

乡村国土空间包含农用地、建设用地、生态用地等许多种，各类用地的管理重点和方式也有所不同。全域管控是指规划要覆盖村域范围内全部的国土空间，不能只重视村庄建设用地而忽略农业生产空间和生态空间。分类施策就是针对不同的空间采取不同的管理措施。对耕地和永久基本农田主要落实保护责任，防止非农化、非粮化，推进高标准农田建设与土地综合整治；对生态空间主要是保护自然生态本底，控制开发建设活动，实施生态修复；对村庄建设空间主要是盘活存量用地，控制新增用地，改善人居环境质量。

3.3 自上而下与自下而上相结合的原则

乡村国土空间规划要实现国家、省市层面战略意图和管控要求，也要体现村庄发展实际需要和村民意愿。自上而下传导机制主要是落实主体功能区定位，承接县级国土空间总体规划下达的约束性指标，执行上位规划确定的控制线划定方案，遵守相关技术标准和规范。自下而上的反馈机制指的是在规划编制过程中，广泛听取村民的意见，使村民参与进来，设立规划公示制度、意见征集制度等。将两种机制结合起来，既可以满足国家、区域宏观的要求，也可以适应地方的实际。

3.4 乡村国土空间规划编制的技术框架

根据以上原则，本文提出了一个以调查评估、目标定位、空间布局、用途管制和实施保障为内容的规划编制技术路线。第一阶段就是对现状进行详细的调查和问题评估，即自然资源本底、土地利用现状、人口和社会经济、设施配套情况、村民发展意愿等的调查，摸清“家底”。第二步，根据上位规划的要求和村庄发展的实际情况来确定规划目标、定位和发展策略，明确村庄的类型（集聚提升类、城郊融合类、特色保护类、搬迁撤并类等）。第三步为全域空间布局，即对农业空间、生态空间、建设空间进行统筹规划，确定各用地规模、界限及布局。第四步是制定用途管制规则，对不同的功能分区提出不同的管控要求，即允许、限制、禁止的行为清单。第五步编制近期实施项目库，确定各项建设任务的时序、投资估算和资金来源，提出规划实施保障机制，具体如下表1所示。

表1 乡村国土空间规划编制主要技术流程与工作要点

阶段	核心任务	主要工作内容	成果形式
调查评估	摸清现状、识别	自然资源、土地利用、人口产业、设施配套、村民意愿	现状分析报告

	问题	调查	
目标定位	明确发展方向	村庄分类、发展目标、规划指标确定	规划目标与指标体系
空间布局	优化空间结构	“三区三线”划定、用地布局方案、产业与设施落位	空间布局规划图
用途管制	细化管控规则	分区管制要求、正负面清单、建设边界管控	用途管制规则
实施保障	确保规划落地	近期项目库、资金估算、实施机制	实施计划与保障措施

4 乡村国土空间规划编制的重点内容与关键技术

4.1 村庄分类引导与差异化发展策略

不同村庄的资源禀赋、区位条件、发展基础存在较大差别，乡村国土空间规划首先要对村庄进行科学分类，制定差异化的引导策略。集聚提升类村庄是乡村振兴的主战场，规划要优先保证其发展空间，完善基础设施和公共服务配套，促进产业集聚、人口集中。城郊融合类村庄要积极承接城市功能外溢，加强与城区的交通联系和设施共享，促进城乡一体化发展。特色保护类村庄要对历史文化资源、传统村落风貌、自然景观进行严格的保护，不能破坏其核心资源，但可以在不破坏其核心资源的基础上适度发展文化旅游。搬迁撤并类村庄要严格控制新建、扩建活动，有计划地引导村民向中心村或者城镇转移，做好土地复垦和生态修复。村庄分类不是一成不变的，规划要建立动态调整机制，根据村庄发展实际情况及时调整分类和策略。

4.2 乡村产业空间保障与用地安排

产业兴旺是乡村振兴的经济基础。乡村国土空间规划要统筹安排产业发展用地，给现代农业、乡村旅游、农产品加工、农村电商等新产业新业态留出空间。在农业空间上要落实永久基本农田保护任务，保证粮食生产用地，按照农业结构调整的需要，合理安排设施农业用地、养殖用地等。在产业用地上，对已有的乡村闲置土地进行盘活利用，鼓励发展乡村产业，重点是利用存量建设用地建设乡村产业。对确实需要新增的产业用地，尽可能使用荒坡、荒滩等未利用地，不得占用优质耕地。规划还要考虑到产业用地的弹性需求，设置一定的机动指标来应对不可知的产业项目落地。同时要防止以乡村振兴之名圈占土地、搞大规模房地产开发的行为，保证产业用地真正服务于农业农村发展。

4.3 农村人居环境整治与设施配套

改善农村人居环境是乡村振兴的第一场硬仗。乡村国土空间规划要把人居环境整治当作重要内容,对农村生活垃圾治理、污水治理、厕所革命、村容村貌提升等工程的空间布局及实施方案加以统筹安排。生活垃圾治理方面合理设置垃圾收集点、转运站、处理设施,推行垃圾分类、资源化利用。根据当地实际选择纳管处理、集中处理或者分散处理的方式,并确定污水处理设施的位置及服务范围。在村容村貌改善方面,对村庄建筑风貌、道路景观、公共空间等加以引导与控制,守护乡村特色风貌,防止出现“千村一面”的现象。规划要统筹安排教育、医疗、文化、体育、养老等公共服务设施与道路交通、供水供电、通信网络等基础设施的建设布局,根据服务半径和服务人口规模合理分配,提高设施利用率和服务质量。

4.4 乡村生态空间保护与修复

良好的生态环境是乡村最大的优势、最大的财富。乡村国土空间规划要重视生态空间的保护与修复,筑牢乡村生态屏障。首先必须把生态保护红线落实到位,禁止在生态保护红线内开展破坏生态的开发活动。其次就是对一般生态空间进行分类管理,林地、草地、水域湿地等分别制定保护措施。对于生态退化区要进行生态修复工程,即水土流失治理、矿山环境修复、河湖湿地修复等。规划还要重视提高乡村生态系统服务功能,建设农田林网、生态廊道、小微湿地等来改善生态空间的连通性、稳定性。生态保护的同时可以发展生态农业、生态旅游等绿色产业,探索生态产品价值实现机制,使保护生态的人

得到合理的回报。

4.5 村民参与与规划落地机制

村民是乡村国土空间规划的直接利益相关者、最终实施主体。提高村民参与度是保证规划“能用、管用、好用”的关键。在规划编制时应该采取入户访谈、问卷调查、村民代表会议、规划公示等手段,充分听取村民的意见。就村民的切身利益而言,如宅基地分配、公共设施的选址等事项要协商一致。规划成果要制成村民版读本,用图表、简明的语言解释规划的内容,便于村民理解和监督。规划批准之后,要将主要内容及管制要求纳入村规民约当中,加强规划的约束力。同时要建立规划实施的监测评估制度,定期对村庄的发展进行评价,根据村庄的发展变化情况来决定是否需要修订。

5 结论

乡村振兴战略给乡村国土空间规划赋予了新的需求,促使规划由单方面的管控转向综合统筹,由静态的蓝图变为动态的实施,由技术理性的治理方式转向多方协商的治理方式。本文创建起“调查评价—目标设定—空间安排—用途管控—落实保证”这五个步骤的规划编制架构,提出底线约束和弹性发展、全域管控与分类施策、自上而下与自下而上相融合这些主要的编制准则。在具体的编制实践中要突出村庄分类引导、产业空间保障、人居环境整治、生态空间保护等内容,并加强村民参与和规划落地。高质量的乡村国土空间规划不是停留在图上、墙上的一种摆设,而是推动乡村振兴的行动指南。

参考文献:

- [1] 朱唐兵,孔默佳.乡村振兴战略背景下的乡镇国土空间总体规划实践分析——以宿松县千岭乡国土空间总体规划为例[J].安徽建筑,2026,33(1):37-39.
- [2] 周慧,张弛,刘一鸣.乡村振兴战略下乡镇国土空间规划编制研究——以沈阳市平罗街道为例[J].安徽建筑,2025(8).
- [3] 韩二飞.乡村振兴战略背景下对国土空间规划的探讨[J].安家,2025(3):0298-0300.
- [4] 刘红梅.基于乡村振兴战略背景的国土空间规划探讨[J].安家,2025(9):0064-0066.
- [5] 严小玉,喻本钱.国土空间规划与乡村振兴双重背景下村庄分类研究——以雷山县为例[J].农村经济与科技,2025,36(1):51-54.