

【城市经济研究】

# 乡村振兴背景下村庄规划体系构建与 优化探索\*

刘依杭

**摘要:**村庄规划作为国土空间规划体系的重要组成部分,对全面推进乡村振兴,走好中国式现代化道路具有重要意义。当前,村庄规划与“应编尽编”的要求还存在较大差距,在指导乡村产业发展中的科学性、实用性、前瞻性不强,与乡村建设需求还存在结构性矛盾,村庄规划落地缺乏合适的载体和抓手,且同质化现象较为严重。在全面推进乡村振兴大背景下,村庄规划体系构建应坚持科学性、适宜性、缓冲性、参与性的原则,按照新阶段新理念新格局要求,准确把握村庄自身发展规律,积极引入现代规划设计理念,重点从村庄规划布局、规划类型、规划内容、规划方法上明确优化思路,推进乡村建设高质量发展。

**关键词:**乡村振兴;村庄规划;乡村建设;国土空间规划

**中图分类号:**F301.2 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766(2023)02-0099-09 **收稿日期:**2022-08-17

**\*基金项目:**国家社会科学基金一般项目“粮食主产区耕地生态保护多元主体协同及实现机制研究”(22BJY063)。

**作者简介:**刘依杭,男,河南省社会科学院农村发展研究所助理研究员(郑州 451464)。

## 一、引言

规划是行动的先导,习近平总书记指出:“规划科学是最大的效益,规划失误是最大的浪费,规划折腾是最大的忌讳。”党的二十大报告明确提出:“统筹乡村基础设施和公共服务布局,建设宜居宜业和美乡村。”这为新时代新征程建设什么样的乡村、怎样规划村庄发展指明了前进方向,擘画了美好蓝图。村庄规划作为推进乡村振兴的重要基础,是指导乡村建设行动的基本依据。2019年,中共中央、国务院印发《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》,提出在城镇开发边界外的乡村地区,以一个或几个行政村为单元,由乡镇政府组织编制“多规合一”的实用性村庄规划。为此,自然资源部办公厅也先后发布《关于加强村庄规划促

进乡村振兴的通知》和《关于进一步做好村庄规划工作的意见》等重要文件,指导各地优化完善村庄规划编制工作。2022年5月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《乡村建设行动实施方案》,首次明确了乡村建设行动的路线图与时间表,并强调要加强乡村规划建设管理,积极有序推进村庄规划编制。以往传统的村庄规划主要是以政府为主导由多部门协同制定的建设性规划,规划的侧重点更偏向于各部门管理范围,其规划的协同性、统筹性与村庄实际结合度不足。在新的国土空间规划体系下,村庄规划的定位与要求也随之发生了较大转变。主要表现在:一方面,村庄规划是实现土地利用规划、城乡规划等“多规合一”的实用性规划;另一方面,国土空间规划体系中乡村地区的详细规划是实施国土空间用途管制,核发乡村建设项目规划许可的法律依据。

新时期,如何充分发挥村庄规划在乡村振兴中的支撑作用,确保乡村建设行动取得实效,已成为学术界关注的热点。张京祥等(2022)在国土规划改革背景下对村庄规划发展方向进行了探索,提出村庄规划设计应以县域为单元完成村庄布局,并结合人口、用地、产业、设施四大要素编制有效管用具有建设性的村庄规划。顾朝林等(2016)认为村庄规划编制应围绕县、乡、村三个层级展开,其中县域村庄分类和布局规划是指导村庄规划编制的核心。张立(2022)将自上而下的空间管控诉求与乡村建设有机结合,提出纵向的“层级传导”与横向的“区分管控”村庄规划体系。袁源等(2020)基于新时代国土空间规划体系下村庄规划的编制要求,提出“县—乡镇—村”三级规划纵向传导机制。就当前村庄规划存在的问题,学者们通过理论与实践相结合对其路径进行了探索性研究。在村庄规划与上位规划衔接问题上,靳相木等(2019)认为村庄规划编制应强化与市域统筹、县域协同,形成上下联动机制,实现后续村庄规划编制、审批、实施与上位规划的有效衔接。何芳(2020)等在参与上海村庄规划工作过程中,认为做好村庄规划编制需要加强总体规划和土地利用规划的衔接,并从新时代村庄规划定位、技术支撑精明收缩评估、规划安置补偿配套、实施机制等四个层面提出建议。针对村庄规划的实用性问题,学者们普遍认为配套制度建设、村民参与机制及组织方式、村庄发展定位等是科学编制村庄规划的重要手段。

全面推进乡村振兴既是我国经济社会发展的必然趋势,也是新时期走好中国式现代化、实现经济高质量发展的根本要求,这与深入实施区域协调发展战略、区域重大战略、主体功能区战略、新型城镇化战略密切相关、相辅相成。随着我国对“多规合一”实用性村庄规划的重视,编制“能用、管用、好用”的村庄规划,发挥其示范和引领作用愈发重要。近年来,学界重点从功能定位、空间格局、用途管制、产业发展等多个方面提出了针对性建议。但是,在全面推进乡村振兴背景下,乡村发展也日趋多元复杂,难以用一个规划来同时实现管理、发展和建设乡村,在积极推动村庄规划编制的同时,需要树立体系思维。因此,本文基于乡村振兴背景,系统分析了村庄规划体系构建的必要性及存在的主要问题,并提出适应于乡村振兴的村庄规划体系

构建原则和优化思路,以期科学编制村庄规划做出有益探索。

## 二、乡村振兴背景下构建村庄规划体系的必要性

全面推进乡村振兴,要坚持规划先行,把农业现代化和农村现代化一体设计,一并推进。村庄规划作为全面推进乡村振兴,统筹乡村基础设施和公共服务布局,建设宜居宜业和美乡村的重要抓手,对于走好中国式现代化道路具有重要意义。因此,要立足村庄规划体系建设,以科学的规划思维促进乡村产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕。

### 1. 村庄规划是推动产业兴旺的重要基础

产业兴旺是乡村振兴的重点也是核心,是推动农业全面升级、农村全面进步、农民全面发展的物质基础。村庄规划在统筹谋划乡村产业布局中发挥了重要基础性作用,村庄规划在推动乡村产业发展中主要体现在三个方面:一是有利于土地利用集约化。2021年,第三次全国国土调查数据显示,我国村庄用地总规模达3.29亿亩,总量较大、布局不尽合理<sup>①</sup>,推动乡村土地集约利用和高效发展是未来乡村产业发展的着力点。村庄规划通过组织调控和建立健全体制机制,推动乡村土地与多产业、多元素跨界融合发展,从而壮大优势产业集群,促进土地资源节约集约和高效利用。二是有利于产业发展融合化。随着现代科技水平快速发展,乡村产业结构需要不断优化升级,而村庄规划作为国土空间规划体系中的详细规划,需要统筹设计农业种植、农产品制造、乡村旅游等发展布局,引导农业产业链从上游向中下游扩展,价值链从低端向中高端延伸,从而推动了农村一二三产业融合发展。三是有利于社会主体多元化。村庄规划在布局乡村产业发展中,要以城乡要素互联互通、资源共享、良性互动为有机整体进行构建,从而带动了不同主体的合力支撑和新要素的流动,推动了乡村产业高质量发展,激发了乡村资源要素活力和内生动力,实现了乡村产业发展社会主体多元化的新局面。

### 2. 村庄规划是促进生态宜居的坚实保障

建设生态宜居的现代农村是全面推进乡村振

兴的一项重要任务。村庄规划通过引导城乡功能布局和优化空间结构,有效改善了空间的连通性和可达性,促进了乡村宜产、宜业、宜居。村庄规划不仅能有效调节乡村生产、生活、生态之间的结构关系,而且还能通过规划设计将乡村独有的自然资源价值和比较优势实现最大化发挥,为美丽乡村建设提供支撑。此外,通过科学编制村庄规划能更好地将乡村舒适性资源环境延伸,推动农业农村转型升级,为乡村地区社会经济形态和地域空间结构带来优化。首先,村庄规划在乡村发展布局方面,可利用城市强大的辐射带动作用拓展乡村生产、生活、生态领域,走出一条生产发达、生活美好、生态美丽的转型升级道路,这与生态宜居发展理念相得益彰,也为乡村生态优势转化为经济优势提供了保障。其次,村庄规划在空间功能布局上促进了乡村经济价值、生态价值、社会价值、文化价值的日益显现,并形成以特色产业、特色生态、特色文化为载体的“农创+文创+智能园区”的综合发展新模式,为乡村营造良好的生产、生活、生态环境提供了更为广阔的空间。最后,村庄规划依托乡村山水林田湖草沙独特的自然资源,以及乡愁文化和价值观的多重功能,对科学推进乡村建设提出了更高的要求,更好地实现了乡村产业发展与自然环境的连续性、统一性,这也为打造生态宜居的美丽乡村创造了良好条件。

### 3.村庄规划是引领乡风文明的有力抓手

党的二十大报告首次提出“和美乡村”,从美丽乡村到和美乡村,并不仅仅是一字之差,更是物质文明向精神文明的迈进。乡风文明塑造了乡村振兴的主体价值,为实现乡村全面振兴提供了精神源泉。村庄规划作为乡村地区的法定规划,既要有乡村建设方面的布局,还要有乡风文化、农耕文化的传承性。因此,村庄规划具有发扬乡村文化内涵的新特征,将有助于推进文明乡风、良好家风、淳朴民风的发展。一方面,在农业农村现代化发展中,村庄规划将乡村深层次乡规民约的文化特征和市场化条件下的现代正式制度有机衔接,从而促进乡村文化传承功能与现代化发展有效运转,推进乡风文明更加符合新时期现代化发展要求。另一方面,随着村庄规划体制机制不断完善,村庄基本公共服务和基础设施体系不断健全,使乡村基础性、先导性和服务性布局进一步优化,更加丰富了广大农民的

精神文化生活,实现了乡愁文化与现代文明更好地有机融合。

### 4.村庄规划是提升治理有效的内在动力

乡村治理有效是国家治理体系的重要组成部分,实现乡村振兴,必须要完善和推进乡村治理体系和治理能力现代化。村庄规划作为乡村治理的重要依据和行动指南,为提升乡村治理水平,推进乡村治理能力现代化提供了内在动力。首先,在乡村产业布局方面,通过“产权、聚人才、兴产业”相关规划,不仅对农村集体产权结构、经营体制产生直接影响,也对乡村治理的组织基础、结构功能及运行方式产生深刻影响,促进了乡村治理能力向现代化治理体系转型。其次,村庄规划作为“多规合一”的实用性规划,离不开社会各界的广泛参与和大力支持,这为乡村治理多元化发展模式的有效实施提供了良好环境。最后,村庄规划强调的是农业农村高质量发展,其目标是实现农民增收致富、乡村生产生活条件明显改善和城乡融合发展。因此,需要形成政府、市场和社会组织共同参与、相互协作的多元共建共治共享社会治理格局,这为乡村自治、法治、德治“三治结合”提供了组织载体和有效平台。

### 5.村庄规划是实现生活富裕的有效载体

生活富裕既是乡村振兴的根本所在,也是实现全体人民共同富裕的必然要求。而实现生活富裕这个目标,离不开以组织制度化、市场机制化为载体的村庄规划布局,需要围绕乡村振兴“人、地、钱”等要素进行规划部署,促进人才、土地、资金的强化衔接和高效配置,带动农民增收致富。首先,在“人”这一核心要素方面,通过积极鼓励和引导人才返乡创业,促进各路人才“上山下乡”投身乡村建设、激发乡村发展活力,为凝聚实现乡村振兴的人才力量提供了条件,有力带动了当地村民增收致富。其次,在“地”这一重点要素方面,通过不断完善乡村建设用地,以及农村“三块地”规划布局,充分发挥了土地要素在乡村产业发展中的高效参与,最大限度地挖掘了乡村发展的内在潜力和农民致富渠道。最后,在“钱”这一关键要素方面,通过规划引导“资源变资产、资金变股金、农民变股东”等一系列措施,规划涉农资金统筹整合长效机制,吸引社会资本为乡村建设赋能增效,从而形成财政优先保障、金融优先服务、社会积极参与的多元投入格局,为提升农民生活水平发挥了巨大作用。

### 三、乡村振兴背景下村庄规划存在的主要问题

党的二十大报告明确提出,促进区域协调发展,构建优势互补、高质量发展的区域经济布局和国土空间体系。村庄规划作为国土空间体系的重要组成部分,对乡村建设行动的有效落实具有积极影响,但在构建“多规合一”的国土空间规划体系、全面推进乡村振兴的大背景下,村庄规划还远未达到“应编尽编”的要求,在指导乡村产业发展中的科学性、实用性、前瞻性不强,与乡村建设需求存在结构性矛盾,缺乏合适的载体和抓手,同质化现象较为严重。

#### 1.村庄规划与“应编尽编”要求存在较大差距

2019年,中央农办等五部委联合发布《关于统筹推进村庄规划工作的意见》,强调有条件的村可结合实际单独编制村庄规划,做到应编尽编。但是,根据《中国城乡建设统计年鉴(2010—2016年)》数据显示(见图1),2016年全国编制村庄规划的行政村占比61.46%,自然村占比31.73%,从2010年到2016年,增长趋势相对平缓。由此可见,国土空间规划改革前村庄规划编制的比例并不高,若基于全面推进乡村振兴目标下的村庄规划编制标准,符合其编制条件的村庄比例则更低,与“应编尽编”确保到2025年乡村建设取得实质性进展的要求存在较大差距,不利于乡村建设行动的科学有序实施。

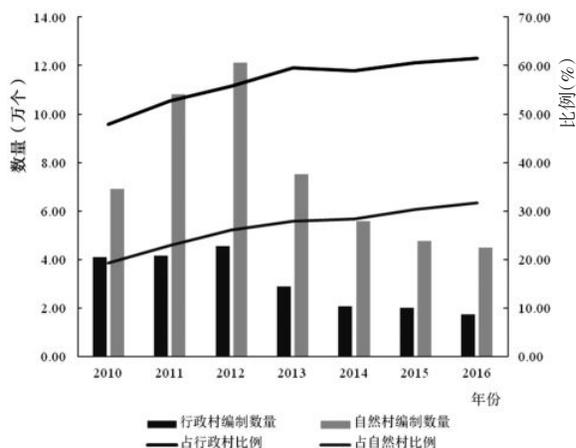


图1 2010—2016年全国村庄规划编制情况

数据来源:《中国城乡建设统计年鉴(2010—2016年)》

数据。

2.村庄规划在指导产业发展中的科学性、实用性、前瞻性不强

村庄规划作为指导乡村产业发展的重要抓手,

为推进农村一二三产业融合发展,促进产业振兴奠定了坚实基础。但目前村庄规划质量不高问题比较突出。首先,一些地区主要采用城市规划的思路和理念来编制村庄规划,对乡村产业自身发展特点不够重视,导致部分村庄规划的“城市味道”过重,不能科学指导乡村产业发展和布局。其次,一些地区涉及乡村产业发展的规划数量较多,存在不同部门对乡村产业发展制定的规划并行,尚无“多规合一”的实用性村庄规划。最后,随着新业态、新模式的快速发展,乡村产业结构也在不断转型升级,但部分村庄在进行规划编制时对当前新技术、新模式考虑不周,使得村庄规划在布局乡村产业发展中缺乏前瞻性。

3.村庄规划供给与乡村建设需求存在结构性矛盾

乡村作为复杂的地域系统,兼具生产、生活、生态、文化等多重功能,党的二十大报告也明确指出要扎实推进乡村产业、人才、文化、生态、组织振兴。因此,乡村建设的综合目标必然是促进乡村的全面发展,且地区间、阶段性差异必然带来多维度的发展目标需求。但实践中,村庄规划供给与乡村建设需求仍然存在结构性矛盾。一方面,村庄规划的基本职能、管控权限有限,村庄规划本身不能因外部问题的复杂与多样,“潜意识”地放大职能效力;另一方面,现实中的村庄规划体系庞杂,多头管理问题突出,催生了当下村庄规划的低质量供给,大批规划实践沦为对上级指令的应和。同时,乡村建设行动具有长期性和动态性,而村庄规划更多地应用于一定时段较为固定的空间规划安排,村庄规划难以及时捕捉乡村发展变化和形势需求。因此,加强村庄规划作为推进乡村振兴的基础性工作,需要认识乡村发展特点和村庄规划的局限性。

4.村庄规划推动乡村建设缺乏合适的载体和抓手

村庄规划作为推进乡村振兴的基础性工作,兼具技术性和政策性。首先,村庄规划形式上是一项技术性工作,须通过指标设计、空间测绘、专业制图和数据库技术等呈现村庄规划的理念、目标和内容,且乡村与城市的形态结构存在较大差异,城市规划的技术实践方案并不能简单地嫁接到村庄规划。因此,当前村庄规划的重点难点问题在于“谁来编”“怎么编”,以及如何让村民看得懂、想参与。

其次,村庄规划本质上是一项公共政策,村庄规划推动乡村建设的核心在于规划目标的有效落实,需要一系列能够支撑其落地的政策工具。但是,早期的村庄规划多停留在“纸上画画,墙上挂挂”的表面工作,村庄规划具体落实缺乏合适有效的载体和抓手,以至于在推动乡村建设行动上力不从心。

#### 5.村庄规划在推动乡村建设中同质化现象较为严重

我国农村地域辽阔,不同区域农村差异较大。村庄文化差异最典型的表现是南、中、北的差异;其中,南方地区多为团结型村庄,北方多为分裂型村庄,中部多为分散型村庄。而从经济发展水平来看,村庄结构性差异主要表现在东中西的差异。经济的快速增长和发达便利的交通为东部地区农村带来了更多的工业化机会,农民离土不离乡,进厂不进城;而中西部地区农村的典型特征则为工业化不足,经济以农业为主导,并伴随着大量青壮年劳动力的流失。但就目前村庄规划实际来看,并没有因村庄结构性差异而体现出规划的不同侧重点和主要特征,在规划阶段很难做到“一村一品”。使乡村发展模式和建设形式千篇一律,乡村本土特色和自然属性缺失,许多村庄规划呈现雷同化、套路化、形式化,未能全面体现乡村的地域特色、文化特色、经济特色,很大程度上阻碍了乡村建设可持续发展。

### 四、乡村振兴背景下构建村庄规划体系的基本原则

2019年,中共中央、国务院发布《关于建立国土

空间规划体系并监督实施的若干意见》,将主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划等空间规划融合为统一的国土空间规划,实现“多规合一”。从规划层级和内容类型来看,可划分为国家、省、市、县、乡镇五级和总体规划、详细规划、专项规划三类(见图2)。在全面推进乡村振兴背景下,村庄规划体系构建应坚持科学性、适宜性、缓冲性、参与性原则,实现乡村空间布局全面优化。

#### 1.提升村庄规划体系的科学性,保障乡村基本功能

村庄规划是科学推进乡村建设、加强土地利用的重要组成部分,是筑牢乡村产业发展根基,培育农村新产业新业态发展的重要手段。过去的村庄规划主要是以片面地追求经济效益为目标,发展模式大多是以牺牲资源和环境为代价。在全面推进乡村振兴背景下,村庄规划体系构建应坚持统筹城乡、盘活存量、用好增量、提高质量的原则,注重规划的系统性、整体性和科学性。一方面,要基于乡村建设发展趋势,以战略性为引领,提升村庄规划与市县国土空间规划体系衔接;根据乡村产业发展、宅基地、配套设施、生态保护的要求进行规划建设,使规划符合乡村实际,突出地方特色和地域特征,增强村庄规划建设、管理的科学性。另一方面,要探索建立刚性约束和弹性引导相适应的规划传导机制,在不突破永久基本农田、耕地保护红线、生态保护红线等管控要求的前提下,根据不同类型村庄发展需要,结合区位优势和资源禀赋,明确未来乡村建设的发展走向和功能定位,合理规划村庄布局,为乡村建设发展预留充足空间。

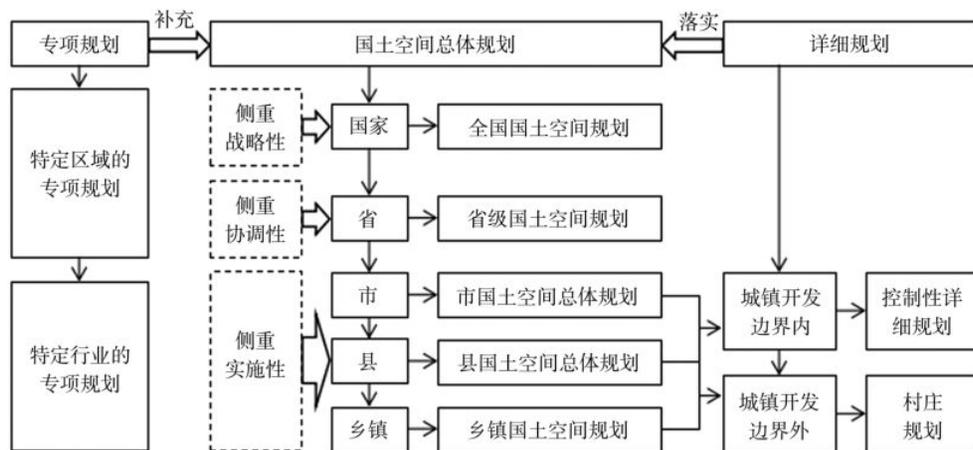


图2 “五级三类”国土空间规划体系

资料来源:作者绘制。

2.加强村庄规划体系的适宜性,提高乡村发展质量

村庄规划编制能否适应乡村振兴的发展需要,关键取决于选址环境的稳定性和资源条件的适宜性。一方面,在空间布局过程中要以村庄用地适宜性评价为基础,按照市、县、乡镇国土空间规划要求,立足乡村发展实际,根据生态优先、全域管控、精明增长的规划逻辑,优化村庄用地布局结构。如节余的农村集体建设用地,可通过全域土地综合整治方式优先用于发展乡村产业,以此扩大村庄建设用地,为未来乡村建设发展提供保障。另一方面,要以多种功能用途为导向,由于不同类型的村庄规划用地启用时间不同,以及农村一二三产业发展定位不同,会对村庄规划用地的需求产生差异。因此,村庄规划编制应在设施分类、选址布局、配置标准、规划指标控制等方面予以系统化统筹,结合乡村产业多元化发展特点,充分发挥土地利用的机会成本,提升村庄规划体系的适宜性。如对农村集体建设用地价值评估,应优先考虑用地限制少,易于规划及适用于不同功能需求的地块,从而优化乡村产业空间结构,推进乡村建设发展。

3.强化村庄规划体系的缓冲性,实现土地集约高效

村庄规划在土地划定到启用期间存在一段“缓冲期”。因此,可遵循维持现状、分类推进、存量优先、适度增量的原则,合理安排村庄规划用地。一是加强村庄规划用地的生态禀赋价值。对于暂不明确具体用途的村庄用地,可采取临时绿化的方式改善乡村生态环境,将生态资源转化为发展优势,推进乡村产业发展与生态文明有机结合。二是严控建设增量,强化土地集约利用。对于暂未启用的村庄规划用地,按照强化农田保护、优化土地布局、提高节约集约的原则,在符合现有行政规划许可、不影响乡村建设长远发展前提下维持现状用途,不得随意新建、改建、扩建,并将乡村“三重空间”特征(物质空间、社会空间、文化空间)与“三生空间”体系(生产空间、生活空间、生态空间)相嵌套,创造性转化和创新性发展乡村空间。三是做好管护与临时利用,优化土地资源配置。在村庄规划用地“缓冲期”内,在不破坏农业生产条件及规划用地性质前提下,土地资源可用于保障村民居住、农村公共公益设施及农村新产业新业态建设需求,拓展乡村

多元化价值,形成生产空间集约高效、生活空间宜居、生态空间优美的乡村空间格局。

4.推动村庄规划体系的参与性,促进乡村均衡发展

由于乡村地域差异明显、基层治理能力相对薄弱,决定了村庄规划工作是一项综合复杂的系统工程,需要采取系统化的方法引导村民主体参与,形成多元共治格局。随着乡村振兴的深入推进,村庄规划正从“单一导向型规划”向“统筹型规划”转变,乡村建设和乡村治理“转型、融合、并进”已成为必然趋势。因此,构建多元主体协同参与的村庄规划体系,既是统筹协调各方利益的客观要求,也是推动村庄规划“自上而下”和“自下而上”相结合的重要支撑。在村庄规划编制过程中,要在遵循资源环境承载力和国土开发空间适宜性的基础上充分尊重村民意愿,形成上下联动、社会协同、村民参与的组织方式科学编制村庄规划。在用地启动开发建设机制上,应坚持村民的主体地位,合理确定土地利用战略目标。同时,通过多方主体参与充分吸收政府、市场、社会、村民等多方力量,形成“上下联动、多元驱动”的村庄规划新格局,推进乡村发展形成多方共识和利益均衡,提升乡村治理能力现代化水平。

## 五、乡村振兴背景下构建村庄规划体系的优化思路

村庄规划体系构建要积极顺应乡村振兴新趋势,将乡村空间扩大到物质空间、社会空间、文化空间三个维度,以乡村全面振兴和村庄现实发展为导向,切实发挥村庄规划对乡村建设行动中的引领支撑作用。在具体思路和方法优化上,村庄规划体系构建应符合新阶段新理念新格局要求,准确把握村庄自身发展规律,积极引入现代规划设计理念,重点从村庄规划布局、规划类型、规划内容、规划方法上明确优化思路。

1.村庄规划布局优化要响应乡村振兴体制机制变革

建立健全乡村振兴制度框架和政策体系,是党中央做出的重大战略决策部署。在全面推进乡村振兴背景下,优化村庄规划布局要以《中华人民共和国乡村振兴促进法》《中华人民共和国国土管理

法》等法律为基础,以相关的行政法规、规章制度和政策措施为支撑,围绕乡村振兴的重大决策部署,编制出可行性与实用性兼具的村庄规划。具体而言,村庄规划功能布局不能仅停留在村庄的管控建设微观层面上,还需要结合村域实际,统筹户籍制度改革、宅基地制度改革和相关经济社会领域改革,重点关注“人、财、物、地、权”在乡村建设中的核心作用,使乡村生产生活生态空间得到优化,资源要素利用效率大幅提升。此外,要进一步强化村庄土地利用管理和用途管制,以土地整治为基础,以节约集约高效用地为导向,以生态保护修复为重点,创新混合用地制度,优化生态空间布局,为培育农村新产业新业态,激发乡村持续发展活力提供用地保障和规划引导。

## 2.村庄规划类型优化要适应综合发展条件与多元需求

我国农村地域辽阔,不同的自然条件、资源禀赋、区位等要素差异决定了村庄地域的复杂性与多样性。明确村庄的功能分类,对于科学编制村庄规划,理清村庄发展思路,助力乡村振兴具有重要现实意义。2018年,中共中央、国务院印发《乡村振兴战略规划(2018—2022年)》,并根据不同村庄的发展现状、区位条件、资源禀赋等,将村庄划分为集聚提升、城郊融合、特色保护、搬迁撤并四种不同类型(见图3)。但目前在具体实践中还存在一些问题和不足,需要结合村庄经济发展以及资源环境禀赋进一步优化村庄规划分类。在有序推动村庄规划分类编制基础上,可适当拓展村庄规划的主要类别,

如围绕粮食安全和生态环境,可增加农业发展类和生态保护类。此外,还可在每个村庄类别的基础上进一步展开细化,如城郊融合类村庄可划分为城中村和城边村两种类型;根据乡村二元结构和转型情况,可分为刚性二元村、弹性二元村和一般远郊村。在优化村庄规划类型及实践路径上,要明确村庄规划编制的科学理论与现实依据,坚持系统性、科学性、可行性分类原则和乡村自然、社会、经济特征,构建村庄类型指标体系,优化村庄规划分类实施的操作流程。同时,在村庄规划过程中还存在不同类型主体需求层次多元化,因此村庄规划分类指标构建应根据社会多元化主体意愿,结合村庄发展实际进行动态调整和完善。

## 3.村庄规划内容优化要耦合乡村建设发展趋势和管治要求

村庄规划体系的构建要建立在以尊重乡村发展规律、提升乡村价值为目标,发挥其在乡村振兴中的凝聚作用。因此,村庄规划内容可从传导性、传承性、创新性方面加以优化。

一是侧重村庄规划的传导性。健全规划实施的传导机制,加强总体规划刚性内容的有效传导,按照“以国土空间规划为依据分区分类实施用途管制”的要求,把“三区三线”划定作为村庄规划的统一框架,实现管控要素自上而下传导落实。此外,村庄规划在刚性要求得以落实的基础上,要合理布局村庄生产、生活、生态用地,以科技创新平台为引领促进乡村基础设施和公共服务发展,提升乡村建设的资源整合效率。



图3 乡村振兴背景下村庄规划体系框架

资料来源:作者绘制。

二是强化村庄规划的传承性。2021年,自然资源部、国家文物局联合印发《关于在国土空间规划编制和实施中加强历史文化遗产保护管理的指导意见》,提出对历史文化遗产及其整体环境实施严格保护和管控。在科学编制村庄规划过程中,要把村庄历史文化资源与乡村建设有机结合起来,将历史文化保护纳入到村庄规划编制和实施中,在保护整体空间形态及传统建筑风貌特色基础上,综合考量乡村建设发展,统筹推进村庄物质空间整体协调性与非物质文化遗产的传承性,促进乡村建设的灵活性与多样性发展。

三是凸显村庄规划的创新性。首先,创新乡村产业规划。以发展现代农业为抓手推进特色农业建设,促进农业与文旅、康养等多产业深度融合;结合农业科技创新方向梳理产业空间需求,以优化区域分工和产业布局为重点,形成功能定位与产业配置相互支撑、相互融合、相互促进的产业空间布局。其次,创新乡村景观规划。以统筹山水林田湖草沙系统治理为主线,依托自然禀赋和特色资源,加强对乡村风貌特色的规划和引导,打造传承乡村精神的田园景观空间体系,形成具有乡土文化、保持乡村建筑特色的景观格局。最后,创新乡村社会治理规划。构建新型村庄治理共同体,凝聚乡村发展社会共识,拓展乡村社会治理空间,形成“外源推动”与“内源驱动”相结合的体制机制,共同推进乡村治理模式变革。

4.村庄规划方法优化要引入现代技术和协调多元关系

村庄规划方法优化主要在于规划的实施方法、评价方法和编制方法。首先,在优化村庄规划实施方法中,数字信息技术是村庄规划有效实施的重要支撑。因此,应大力提升物联网、大数据等信息技术在村庄规划中的应用,进一步加强数字技术向村庄规划前期数据分析和后期实施监管的延伸覆盖。此外,在“多规合一”背景下,多源数据融合将推动村庄规划从编制到实施的全周期管理,应从数据采集、治理、应用等多方面完善乡村信息化数据管理技术,促进地域空间信息全流程与村庄空间规划全过程耦合。其次,在优化村庄规划评价方法中,应在遵循价值规律和市场供求关系基础上,建立“刚性 with 弹性相结合”的动态评价体系,进行全员、全过程、全方位评价,发挥村民在村庄规划中的

主体作用,确保规划评价数据和结果全面而又真实。最后,在优化村庄规划编制方法中,构建多元主体有效协作机制,让规划编制主体“下沉”进村,深入调研,立足农村实际,紧扣农民需求,引导各主体以多样化方式参与村庄规划编制,合力打造共编共建共享共管的乡村国土空间治理新格局。

## 六、结论与讨论

村庄规划作为全面推进乡村振兴,统筹乡村基础设施和公共服务布局,建设宜居宜业和美乡村的重要抓手,对于促进乡村产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕具有重要意义。在“多规合一”的国土空间规划体系、全面推进乡村振兴的大背景下,村庄规划与“应编尽编”的要求还存在较大差距,在乡村产业发展中科学性、实用性、前瞻性不强,与乡村建设需求存在结构性矛盾,缺乏合适的载体和抓手,同质化现象较为严重。因此,村庄规划体系构建要通过提升科学性保障乡村基本功能,加强适宜性提高乡村发展质量,强化缓冲性实现土地集约高效,推动参与性促进乡村均衡发展。在顺应乡村振兴新趋势下,村庄规划体系的优化创新应立足于乡村发展实际,村庄规划布局优化要响应乡村振兴体制机制变革,村庄规划类型优化要适应综合发展条件和多元需求,村庄规划内容优化要耦合乡村建设发展趋势和管治要求,村庄规划方法优化要引入现代技术和协调多元关系。

区域是一个开放的特殊复杂巨系统,村庄规划作为一个长期发展过程,受自然条件、经济发展以及社会、文化等因素综合影响。本文通过基础理论分析探讨了村庄规划在乡村振兴中的作用及关系,但对于村庄规划的效应影响的研究尚未涉及,需要在后续研究中进一步深化和拓展。新时期,如何科学编制村庄规划有效指导乡村建设发展,是一个需要系统思考的问题。在当前乡村转型、城乡融合、乡村振兴、高质量发展的大背景下,“双碳”目标和双循环新发展格局的构建进一步加大了村庄规划编制的复杂性和艰巨性。作为“多规合一”的实用性村庄规划,其规划性质、规划体系、规划内容、实施机制等方面的完善也是一个长期过程,需要不断的实践和探索。此外,乡村聚落空间是各要素集聚的组织节点,村庄规划要注重乡村聚落空间的演变

特征和发展趋势,以适应乡村多功能演化与乡村聚落转型发展的需要,对乡村聚落布局形态进行优化研究,支撑乡村建设高质量发展,最终实现乡村全面振兴。

### 注释

①数据来源:2021年8月25日国务院第三次全国国土调查领导小组办公室、自然资源部、国家统计局发布的《第三次全国国土调查主要数据公报》。

### 参考文献

- [1]张京祥,张尚武,段德罡,等.多规合一的实用性村庄规划[J].城市规划,2022(3).
- [2]顾朝林,张晓明.论县镇乡村域规划编制[J].城市与区域规划研究,2016(2).
- [3]张立.理想空间:镇村国土空间规划[M].上海:同济大学出版社,2022.
- [4]袁源,赵小凤,赵雲泰,等.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).
- [5]靳相木,张闯,李乃民.实用性村庄规划的编制实现路径[J].中国土地,2019(10).
- [6]何芳,胡意翕,刘嘉容,等.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).
- [7]陈美球,郭熙.提高村庄规划实用性的思考[J].中国土地,2022(2).
- [8]张立,李雯琪,张尚武.国土空间规划背景下构建乡村规划体系的思考:兼议村庄规划的管控约束与发展导向[J].城市规划学刊,2021(6).
- [9]谭肖红,袁奇峰,吕斌.城中村改造村民参与机制分析:以广州市猎德村为例[J].热带地理,2012(6).
- [10]李开猛,王锋,李晓军.村庄规划中全方位村民参与方法研究:来自广州市美丽乡村规划实践[J].城市规划,2014(12).
- [11]郭海军,李海波.《黑龙江省村庄规划编制导则》编制思考[J].规划师,2019(S2).
- [12]周国华,吴国华,刘彬,等.城乡融合发展背景下的村庄规划创新研究[J].经济地理,2021(10).
- [13]陈小卉,闫海.国土空间规划体系构建下乡村空间规划探索:以江苏为例[J].城市规划学刊,2021(1).
- [14]赵广英,李晨.国土空间规划体系下的详细规划技术改革思路[J].城市规划学刊,2019(4).
- [15]程茂吉.基于详细规划定位的村庄规划土地用途管制方式和管控重点研究[J].城乡规划,2021(6).
- [16]范颖,苟建汶,李果.城乡融合引领下乡村空间生产与“乡村+”发展路径探讨:成都公园城市城乡融合乡村振兴典型案例的启示[J].农村经济,2021(7).
- [17]贺雪峰.论中国村庄结构的东部与中西部差异[J].学术月刊,2017(6).
- [18]吴方兴,吴铠甫,谢婷.以“多规合一”村庄规划为抓手探索乡村振兴困境和对策[J].国土资源导刊,2022(1).
- [19]刘依杭.村庄规划的“留白”思考[N].河南日报,2021-06-09.
- [20]文剑钢,文瀚梓.我国乡村治理与规划落地问题研究[J].现代城市研究,2015(4).
- [21]刘彦随.中国新时代城乡融合与乡村振兴[J].地理学报,2018(4).
- [22]张磊,叶裕民,孙玥,等.特大城市城乡结合部村庄分类研究与特征分析:以广州市农村地区为例[J].城市规划,2019(6).

## Construction and Optimization of Village Planning System under the Background of Rural Revitalization

Liu Yihang

**Abstract:** As an important part of the territorial spatial planning system, village planning is of great significance to comprehensively promoting rural revitalization and taking the road of Chinese-style modernization. At present, there is still a big gap between village planning and the requirements of “planning as much as possible”, and the scientificity, practicality and forward-looking nature in the development of rural industry are not strong, there are still structural contradictions with the needs of rural construction, lack of suitable carriers and grasps, and the phenomenon of homogenization is more serious. In the context of comprehensively promoting of rural revitalization, the construction of village planning system should adhere to the principles of scientificity, suitability, buffering and participation, accurately grasp the development law of the village itself in accordance with the requirements of the new stage, the new concept and the new pattern, actively introduce modern planning and design concepts, focus on village planning layout, planning type, planning content, planning method to clarify optimization ideas, and promote the high-quality development of rural construction.

**Key Words:** Rural Revitalization; Village Planning; Rural Construction; Land and Space Planning

(责任编辑:文 锐)