

# 国土空间规划背景下乡村振兴战略实施路径研究

厉 剑

仪征市自然资源和规划局开发区分局 江苏 扬州 225000

**摘要:**乡村振兴要遵循“产业兴旺、生态宜居、乡风文明”等多方面的要求,全方位、多角度进行考虑三农问题,对乡村的空间进行科学合理的规划建设,切实解决土地利用和开发建设之间的矛盾,优化乡村空间布局,促进乡村现代化建设的有效推进。文章立足国土空间规划背景,聚焦乡村振兴战略,并提出具有较高可行性的实施路径,以促进乡村振兴,实现城乡可持续健康发展。

**关键词:**国土空间规划;乡村振兴战略;实施路径

## 引言

实施乡村振兴战略,是党的十九大作出的重大决策部署,是决战全面建成小康社会、全面建设社会主义现代化国家的重大历史任务,是新时代“三农”工作的总抓手。乡村振兴战略坚持农业农村优先发展,是解决“三农”问题最直接最有效的方式。这一政策的实施,必将进一步推动城乡融合发展。建设乡村“青山绿水”的同时,快速发展农业农村现代化,是我国实现全面小康的必经过程,也是推动农业全面升级、农村全面进步、农民全面发展,全面实施乡村振兴战略的重要途径<sup>[1]</sup>。

## 1 乡村层面国土空间规划现状

### 1.1 管理缺乏统一性

当前,我国乡村国土空间规划存在一定的问题,具体表现在管理缺乏统一性方面。首先,各个管理部门各自发展,经济发展没有与社会发展规划、城乡规划以及土地利用规划等进行有机地结合,难以形成互为补充的多元化发展格局。各个管理部门自成立以来,一直处于各自为政的工作状态,不同部门之间缺乏科学完善的合作管理机制,缺乏良好的交流与沟通,在一定程度上不能很好地推动城乡空间规划工作进行。其次,每个管理部门都具备自己的编制标准,在实施过程中与国土空间规划得不到有序衔接,导致社会资源大量浪费、国土空间资源得不到科学合理的配置。

### 1.2 监督工作没有高效到位

因为缺少政策方面的导向和管理上出现错误的指示,我们国家有的地区因为极力进行经济建设而疏忽了生态环境保护上的问题。过于注重经济发展,进而严重破坏了自然生态环境。生态环境被破坏最后影响的还是人们自己,以破坏环境作为代价来发展并不是可持续发展。在国土空间规划体系下,有关的工作系统和监督系统仍然出现了职能分布不科学,工作成效低下等问

题。因为监督系统与监督成效的不到位使发展方向出现了一定的偏差,进而破坏了自然生态资源。这不但无法推动经济的发展,而且可能会导致农村地区经济发展出现停滞现象。因为修复被破坏的生态环境破坏需要的资金会远多于因破坏生态环境取得的经济利益<sup>[2]</sup>。

### 1.3 国土空间规划传导性不足

但由于目前中国国土空间规划发展阶段还处于探索摸索阶段,各部分间的相互制约效应尤其突出。国土空间规划虽然需要由国家和省市从多个层次共同统筹,但因为各个单位之间的功能联系有限,又缺少相应的统筹协调性,职责分工也不清楚,往往会产生权责交叉、责任孤立等多个问题,使得国土总体规划的整体效益无法充分发挥,缺乏有效的协调性与互动性。国土空间规划发展必须由上层建筑结构加以制约,但目前国土空间规划相关规范内涵相对欠缺,组织及编制机关的协调合作能力水平也较低,导致国土空间规划在乡村层面开展落实不到位。

### 1.4 乡村缺乏专业规划人才

长期以来,由于城乡二元体制结构的制约,我国规划行业只重视城市而忽视了农村,致使乡村规划沉疴痼疾。随着全面实施乡村振兴战略,各地各有关部门为了补齐乡村规划的“历史欠账”,盲目推进乡村规划工作,导致乡村规划乱象丛生。全国很多地区编制的乡村产业规划忽略了农业生产规律、农业经济发展规律和地区差异性,千村一面的规划不仅没能凸显出乡村特色,反而毁坏了乡土风貌、生产空间和自然生态。农业农村“乱规划”背后,折射出的是乡村规划人才奇缺的现实。懂农业的人不懂规划,懂规划的人不懂乡村。其主要原因是规划行业长期以来以城市规划体系教育为主,缺乏专门针对乡村规划的教育专业和课程体系以及市场培训主体,导致乡村规划人才培养缺乏通道。此外,大

部分乡镇基层干部缺乏规范的乡村规划教育,对乡村规划的理念、方法和路径如何落实到工作中缺乏认知,导致“一村一名规划师”在实施层面面临无人可用的尴尬。

## 2 国土空间规划背景下乡村振兴战略实施路径

### 2.1 坚持因地制宜的规划编制原则

首先,我国乡村都具有独特的地域特色,因此在进行国土空间规划时必须坚持因地制宜的原则。在规划过程中需要将乡村发展与存在的问题作为重点观察的内容,对出现的矛盾进行针对性的处理。因地制宜的实用性规划可以将规划目标、当地设施配套标准、经济发展水平以及群众实际需求等进行适应性的调整,确保规划设计与当地的特色、风貌、民俗等互相匹配。其次,我国乡村的自然生态环境优良,在规划过程中必须严格控制生态保护的合理范围,生态空间的布置也必须具备科学性和合理性,加大对乡村原有生态肌理的保护力度。农业发展空间的规划需要确保农民核心权益,并不断促进生态农业健康、绿色、可持续发展。农业的配套设施需要更换成现代化的先进设备,以此为推动现代化农业发展,并提供空间、技术、设备等强有力的支撑。最后,国土空间规划最重要的就是统筹协调好各个方面,特别是对村庄用地布局、设备安放、生态保护修复以及村民自建房屋的布局等进行科学合理的规划,贯彻落实一户一宅的规划制度<sup>[3]</sup>。

### 2.2 加强实地调研,明确工作职责

目前我们国家的农村经济和空间规划、土地资源运用效率不高等问题依旧存在,出现这些现象从根本上而言是有关职能部门并不了解农村地区的具体情况,没有掌握农村目前经济的发展情况,也没有准确地把握农村地区的发展进程和目前农村地区的发展特征,而导致有关部门编制的最终的发展规划与政策无法适应目前的经济发展状况,继而对农村地区的经济发展造成不良影响。所以,有关的管控部门要构建的实地调研小组,深入了解农村地区经济发展的实际情况,成立专门负责小组,深入农村地区进行调查,了解农民群体的诉求,和地区发展出现的问题,调查所得写成报告同时进行分析,为编制政策和发展规划提供可靠的依据,进而提高规划的可操作性,处理现实出现的一系列的问题,从根源上促进农村地区经济的发展<sup>[4]</sup>。此外,自然资源部门要科学地进行人员调配,内部之间要相互沟通和协商,明确各个职能科室之间的分管控职责,清晰划分每位工作者的责任,提高个人的工作的责任意识与任务性。

### 2.3 健全相关法律法规,做好立法相关工作

对新时代的国土空间规划来说,要想科学有效实施

相关规划编制工作,一定要有健全的规章制度为基础,对有关规划编制工作实施全方位监测和控制。要明确国土空间规划在法制系统所处的重要地位,按照新时代的国土空间规划工作内容,进一步完善相对应的立法内容与法规规定,建立具备支撑全局力量的完善法制系统,不管从横向视角还是从纵向视角,才能使法制发挥出相应的权利界定、法律责任界定等功效,这样还可以从侧面凸显国土空间规划的重要价值。

### 2.4 以再开发为规划重点,推动空间结构治理

以农村地区国土空间再开发作为基础的规划重点,能有效推动农村地区国土空间结构治理工作的有序开展。结合当前我国农村地区国土空间资源的分布状况以及开发利用情况进行科学调整,进一步深化国有空间的规划工作,结合城镇化发展的实际情况,对农村地区的国土资源进行再开发,既能强化资源整治工作的有序开展,也能形成城乡空间的综合治理格局,进而有效地改善农村地区的人居环境,缩短城镇和农村地区的发展差距。国家和相关部门在对农村地区的资源进行再开发的过程中,可以将农村地区的国土空间资源类型划分为禁止类和淘汰类等各个种类,将农村地区的土地资源和产业资源进行集中化的整治和改造,既能实现国土资源的合理和规范化开展,也能在推动乡村振兴战略的过程中实现城乡一体化发展<sup>[5]</sup>。

### 2.5 建立部门联动新机制

乡村振兴是一项系统工程,在加快推进新时代乡村振兴战略下,应进一步增强各级各类规划的协同性,坚持一张蓝图绘到底。为促进乡村振兴,国家相关部门相继推出了扶持乡村振兴的政策和帮扶资金,有力地促进了乡村振兴进程。但在实施过程中,各部门行业分头管理和投入,有些项目虽然重合,但不能集中力量办大事。因此,在乡村振兴投入上应以县域为基本单元,整合财政、农业、民政、自然资源和规划、水利、住建、公路交通、环保、电力等诸多部门单位的相关资金、政策,在涉及农村脱贫攻坚、农田整治、饮水安全、道路建设、电网改造、环境生态、安全环保等配套政策上,整合各部门力量,严格执行村庄空间规划,确保规划的严肃性和权威性,循序渐进,补齐短板,有序推进乡村振兴。

### 2.6 增强乡村文化特质的表现力

乡村作为传承历史文化最好的载体,国土空间规划需要充分保护村庄的总体格局与环境风貌,禁止大拆大建,必须保护和修复原有的乡村特色及文化景观。首先,需要将乡村文化独有的特质充分表现出来。一般情

况下,管理人员可以对村庄现有的建筑物进行科学合理的划分,从建筑风格、建筑质量两个方面进行针对性的规划,同时充分了解和掌握乡村历史环境的各个要素,利用针对性的整治措施予以保护。其次,对乡村每家每户进行宅基地归属权现状调查,严格落实一户一宅的管控制度,在充分了解每家每户人口数量及未来需求后,保留未来发展可能需要用到的建设用地。最后,当地政府需加大管控力度,积极引进社会资本来提高村民的生活质量:一是建设乡村学校,推动当地的教育发展;二是建设完善的医疗设施,为村民改善当地的医疗卫生环境;三是完善公园基础服务设施,增加一些篮球场、广场、公园等,让村民可以在劳动一天后到广场或公园散步,小孩可以在篮球场上玩耍等,以此提升村民生活的幸福感。

### 2.7 建立乡村规划师制度体系

乡村振兴,规划先行。符合乡村实际、符合村民需求的乡村规划,既能成为乡村发展方向的指南针,又能成为乡村建设的工程图。科学合理地制定乡村发展规划关键在于人,培养一支既懂农业农村,又懂规划的人才队伍对于推动乡村振兴,实现农业农村现代化至关重要。打造规划人才摇篮,支持企业开展规划人才培养。鼓励专业从事乡村规划设计的龙头企业举办面向乡镇干部、大学生村官和返乡创业人员开展乡村规划师人才培养。研定出台支持政策,从资金、师资、税费和市场推广等多方面对乡村振兴规划师人才培养机构给予有效扶持。支持企校协作发展,推进乡村规划纳入高校专业。支持企校开展乡村规划人才联合培养和定向培养工作,共同举办乡村规划师职业技术教育,建立培养培训基地,逐步推进将乡村规划师纳入涉农高校重点专业建设。推动行业相关主管机构与乡村规划师人才培养机构及高校共同研定推出一批具有国内影响力的专业标准、课程标准和教学资源。加强舆论宣传,构建良好发展环境和氛围。强化舆论宣传,为乡村规划师职业技术教育发展创造良好的政策环境和社会氛围<sup>[6]</sup>。

### 2.8 加强公众参与程度,吸收公众智慧

在进行规划时,还需要注重各方参与者的利益诉求,积极建立公众参与的反馈机制,村民可以在方案意见征集会议上尽情提出自己的建议,大家共同进行探讨

和选择。一是广泛参与。不仅保障本地户籍居民广泛参与,也应保障在本区域工作、生活的非户籍居民参与。二是有序参与。公众应有组织按程序参与,以保证公众意见表达清晰完整、参与过程顺畅高效。三是全程参与。规划制定全过程都应实行公众参与,并建立有效机制,对公众提出的意见、建议进行分析采纳。四是有效参与。规划制定机关在听取公众意见后,应认真研究规划草案中是否存在问题、自身工作还存在哪些不足。当反对意见超过一定比例时,应考虑调整方案或等条件成熟时再行提起新的规划,从而切实发挥公众参与的作用。以此确保规划过程中社会参与的公平性、有效性及落实性,提升规划方案的科学性、合理性,不断加强村民参与村庄规划的获得感和幸福感。

### 3 结束语

总而言之,国土空间规划与乡村振兴战略是相辅相成、紧密相连的,国土空间规划对乡村振兴有积极的引领作用。通过对国土空间规划的科学管控,可以加强对土地资源的合理利用,提高我国空间的使用效率,实现资源的可持续利用,也必将构建起乡村振兴的新格局,助力第二个百年奋斗目标顺利实现。

### 参考文献

- [1]林银大,王清华.乡村振兴战略背景下的农村“三生”空间协调整合策略[J].安阳工学院学报,2022,21(1):59-61.
- [2]罗维成.国土空间规划背景下的乡村振兴实施路径[J].福建建材,2020(11):31-33.
- [3]杨因因,臧玉珠,李进涛.基于城乡转型功能分区的京津冀乡村振兴模式探析[J].地理研究,2019,38(03):228-242.
- [4]张永强,吕祥宝.“整”出乡村振兴新天地:固始县实施全域土地综合整治工作纪略[J].资源导刊,2019:125-156.
- [5]陈诚,徐本营.乡村振兴战略背景下的全域村庄规划初探[J].四川建筑,2020,40(6):198-199.
- [6]陈赞.新时代国土空间规划体系下美丽乡村规划探析:以甘肃省天水市秦州区玉泉镇李官湾村为例[J].城市建筑空间,2022,29(2):201-203.