

# 国土空间规划背景下乡村振兴实施路径研究

尚兆珊\*

机械工业勘察设计研究院有限公司 陕西 西安 710000

**摘要:**我国乡村地区具有明显错综复杂的地域特性,面临着发展和转型的难题,国土空间规划工作的开展和实施,在合理规划乡村土地利用、优化配置乡村地区空间资源要素、城乡一体化建设、解决乡村建设和发展中的难题、应对乡村发展与建设中出现的生态环境问题等方面发挥着重要作用,在构建乡村振兴新格局、重构乡村空间、强化乡村空间治理等方面作用突出。因此,需要对国土空间规划有全面、深入的了解和认知,促使其在乡村振兴规划建设和实施中有效地发挥作用。

**关键词:**国土空间规划;乡村振兴;实施路径

**DOI:** <https://doi.org/10.37155/2717-5162-0312-12>

**引言:**在新时期国土空间规划背景下,我国乡村面临转型发展难题,同时村庄规划也存在理论认知层面的不够深入与技术支撑不到位等问题。因此,目前国内各个地区也希望通过空间资源要素合理配置与全域管控来深层次干预乡村空间重构,持续强化乡村空间治理、行使自然资源监管职能、尊重多元价值诉求等重要内容。从多个方面思考解决问题,其有利于从源头上扭转生态环境恶化趋势,能够从根本上实现优化开发、重点开发、限制开发和禁止开发,明确国土开发的主要目标和战略格局,甚至是对于我国未来的经济格局具有奠基作用。

## 1 国土空间规划与乡村振兴相关概述

乡村振兴战略是我国现阶段全面建成小康社会的重要举措,是新时代乡村地区战略规划与战略发展的重要手段。乡村振兴工作开展和实施要求发展和提高乡村地区产业经济,合理开发和保护乡村资源和环境,实现乡村地区生态、文化、制度和治理体系的不断完善和优化,推进乡村协调发展、可持续发展。国土空间规划在乡村振兴实施中的应用,主要是在综合考虑和分析当前乡村地区人口分布、国土利用、经济布局和生态环境保护等因素的基础上,对未来一段时间内乡村地区国土空间开发、保护,乡村振兴新格局构建乡村空间治理等实施整体性的谋划和规划,使乡村地区的生产、生活和生态空间更为合理,更好地实现绿色生产、绿色生活和生态文明建设目标,更快完成乡村治理现代化、建设美丽中国、中华民族伟大复兴的目标。

## 2 空间规划在乡村振兴中的必要性

### 2.1 空间规划的内涵

空间规划顾名思义就是展开对空间内的资源的合理规划配置,达到空间资源“一加一大于二”的效果。在乡村振兴空间规划中要求能够科学进行土地资源的利用,实现对所有资源的协调发展,满足环境需求,实现人与自然、人与环境资源的协同发展。当前在乡村振兴计划中,空间规划要求能够对空间资源进行保护性开发,实现乡村经济产业的发展<sup>[1]</sup>。

### 2.2 乡村振兴空间规划的作用

党的十八大以来,推进空间规划改革正式成为国家治理和建设核心策略。当前实现“多规合一”的政策工作进一步完善了空间规划的内容目标。在国家治理层面上,要求能够全面提升对空间规划工作的重视程度,要求能够立足实践,围绕区域空间特色,进行科学部署,从而创造出具有中国特色的区域空间规划体系。

## 3 乡村振兴现状和面临的问题

### 3.1 地方特色不足

在推进乡村建设和发展过程中,很多乡村特色也在逐渐消失。很多地区乡村规划和建设缺乏对自身实际情况、当

\*通讯作者:尚兆珊,女,汉族,1989年4月1日,陕西省安康市,本科,工程师,研究方向:风景园林、城乡规划。

地资源状况、文化特色、自然风貌等方面因素的综合化考虑和分析,几乎所有乡村都在朝着一个方面转变,即积极推进乡村工业化建设、推进城镇化建设和发展。这就导致很多乡村规划建设针对性不强、地方特色不足,既影响各项资源作用和价值最大化发挥,也影响规划目标的实现,甚至还会导致传统村落消亡、历史文化消失、生态环境破坏等一系列问题。

### 3.2 农村空心化,人口流失严重

农村空心化是我国乡村振兴亟待解决的首要问题。据有效数据统计,目前我国乡村消亡数量约为80个/d。截至2019年年底,我国常住人口城镇化率首次突破60%,自此之后,该数字一直呈加速增长的趋势<sup>[2]</sup>。经济的不断发展进步促使农村人口逐渐流向城镇,造成农村人口大量流失,产生空心化问题。针对该现象,目前尚无较好的解决办法。解决农村空心化问题是耗时长、成效缓慢的动态过程,在此过程中还会出现各种问题。因而,实现乡村振兴,地方政府应加强组织建设,建设好基层党组织、村民自治组织等,实现乡村自治。

### 3.3 内生动力不足问题

我国农村乡村振兴建设正处于精准扶贫、决战决胜的关键时期,但在精准扶贫过程中明显存在由资源匮乏、政府政策执行力度不到位所导致的内生动力不足问题,它严重影响了农村贫困群体快速发展,不利于乡村的全面振兴。简而言之,乡村振兴还必须结合更深层次的教育培训、精准扶贫工作有效开展,实施技术共建工程,积极组织开展新型职业农民教育等。

### 3.4 政策及资金配套不足

政策及资金配套不足也是影响和制约乡村振兴实施和目标实现的主要因素之一。当前,农村土地综合整治工作开展和实施,主要还是依靠国家财政专项投入与涉农资金整合,前期一般需要政府垫付,但是这部分资金很多时候都无法及时回笼。如果某一政策实施急需资金支持,但是资金又不能及时到位,则严重影响政策落实和作用的发挥,影响乡村建设进一步推进。

### 3.5 乡镇定位不明确

大部分县级部门提不出自己的产业发展方向及用地需求,而一旦城镇开发边界在国土空间规划中被确定下来,后续再拓展的可能性微乎其微,即使有可能增加空间的可能性那难度也是极大的。就目前到各乡镇调研的情况来看,各乡镇对国土空间规划的认识不够。对提出自己乡镇的未来定位、发展战略、空间开发和保护格局等意识不强。对划定“三区三线”,制定管制要求和标准等方面更是认识不够,并对回应全县战略及重点项目作出空间安排的主动性不强。

## 4 国土空间规划助推乡村振兴的有效路径

### 4.1 确定农村产业发展目标

提升村庄“造血”功能,积极整合利用村内各类资源,因地制宜地引导产业发展,依托自身优势带动产业的良性循环发展,进而实现村庄产业可持续发展;增加农民与村集体收入,通过加强现代农业建设,促进村庄产业融合互动,创造更多就业机会,创新更多增收渠道,从根本上带动村民提升生活质量;提高农业综合生产力水平,通过积极融入区域产业分工,加快农业生产方式转型,促进产业结构调整,并依托既有产业基础大力发展特色产业,同时不忘推进生态农业、品牌农业的建设,以多元手段促进农业综合生产力不断上升。

### 4.2 打造全面振兴的乡村发展空间

新经济在乡村振兴中起到补充的作用,乡村乃至乡镇的发展主要还是一二产业,其迫切需要的是国土空间,“三区三线”的划定在空间上对乡村振兴规划起到了指导与限制的作用,尤其是永久基本农田保护红线和生态保护红线的划定,在后续的乡村功能单元规划和村庄规划中必须严格遵循<sup>[3]</sup>。“三区三线”一经划定,后面调整可能性难度很大,所以在前期就要做充足的评估。特别是城镇开发边界是重中之重,要针对客观的土地、草地调查数据为基础,结合当地农民的生活习惯、未来生产空间等做为划定考虑因素。通过积极推进土地开发整理复垦等有效措施,来实现有效增加高质量耕地面积作为补充。

### 4.3 准确把握规划要求,保证空间规划的有效性

(1)充分体现战略性,要基于国家发展规划相关要求,自上而下编制各乡村地区国土空间规划,并在综合考虑和分析乡村特点、乡村地区人口分布、国土利用、经济布局和生态环境保护等因素基础上系统规划,以保证城镇化

格局、生态保护格局、农业生产格局、空间发展等更优化。(2)充分体现科学性,所有规划布局工作开展和实施都需要坚持生态优先、绿色发展理念,要做到尊重自然、经济和社会发展规律,要坚持“因地制宜、以人为本”思想,在此基础上对乡村地区生态、农业、城镇等功能空间进行合理布局与规划,促使区域协调、城乡融合等目标更好地实现<sup>[4]</sup>。(3)加强协调性,其最终目标是要保证人与自然和谐、经济发展和生态建设和谐、乡村地区发展的可持续性。(4)注重操作性,明确乡村振兴战略下乡村规划建设重点、管理要点、发展和建设方向,在此基础上制定详细规划要求和计划,保证规划布局能用、管用、好用。

结束语:乡村地区本身具有错综复杂的地域特性,因此伴随当前城镇化背景下城乡演变现状,我国乡村国土空间规划工作必须起到重要作用,注重在乡村发展条件差异巨大的大背景下追求乡村振兴各方面要素全面发展,建立村庄层面国土空间规划支撑体系,关注人口产业与资源文化变化,实现乡村国土空间规划工作整体发展,构建乡村振兴新格局。

#### 参考文献:

- [1]李大勇.乡村振兴空间规划的分析与思考[J].智能城市,2019,5(23):110-111.
- [2]廖丽霞.新时代下的乡村振兴空间规划问题研究[J].住宅与房地产,2019,(27):227-228.
- [3]汪素平.国土空间规划背景下乡村振兴规划编制方法探索[J].城市住宅,2020,27(6):139-140.
- [4]张勇.乡村振兴背景下县域村庄布局规划的若干思考[J].中国标准化,2019(18):136-137.