

国土空间规划体系中的乡村振兴规划编制方法

张铎严

江苏安地空间信息科技有限公司镇江分公司 江苏 镇江 212000

摘要：本文首先剖析了国土空间规划体系与乡村振兴战略的内在逻辑关联，指出二者在目标导向、空间治理和制度安排上的高度契合。其次，系统梳理了当前乡村振兴规划在融入国土空间规划体系过程中面临的现实困境，包括规划层级衔接不畅、技术标准体系缺失、实施传导机制薄弱以及多元主体协同不足等问题。在此基础上，本文创新性地提出了“全域统筹、分类指引、单元协同、动态适应”的乡村振兴规划编制核心理念，并构建了“战略引领—空间落位—要素配置—实施保障”四位一体的规划编制方法论框架。最后，从完善法规政策、健全技术标准、强化平台支撑和创新治理机制四个维度，提出了保障乡村振兴规划有效融入国土空间规划体系的路径建议，旨在为新时代乡村地区的空间治理与高质量发展提供理论参考与实践指导。

关键词：国土空间规划；乡村振兴；规划编制；空间治理；多规合一

引言

十九大报告明确提出实施乡村振兴战略，将其作为决胜全面建成小康社会、全面建设社会主义现代化国家的重大历史任务。与此同时，为解决长期以来各类空间性规划重叠冲突、部门职责交叉重复等突出问题，国家启动了以“多规合一”为核心的国土空间规划体系改革。2019年《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》的出台，标志着我国空间规划体系进入了一个全新的发展阶段。在这一宏大背景下，乡村振兴规划不再是孤立的专项规划，而是必须置于统一的国土空间规划“一张蓝图”之下进行系统谋划。然而，传统的乡村规划往往存在“就村论村”、视野狭窄、与上位规划脱节、缺乏刚性约束力等问题，难以适应新时代国土空间治理的要求。如何将乡村振兴的战略意图精准、高效地转化为可操作、可监督、可评估的空间行动方案，是当前规划理论与实践亟待破解的核心难题。

1 国土空间规划体系与乡村振兴战略的内在逻辑

国土空间规划体系与乡村振兴战略存在紧密耦合与互促关系。一是目标导向高度一致。国土空间规划旨在优化开发保护格局，促进高质量发展和高品质生活，实现人与自然和谐共生；乡村振兴战略目标是实现“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”。二者都致力于解决发展不平衡不充分问题，尤其是城乡差距问题，都遵循以人民为中心的发展思想和生态文明建设要求。国土空间规划通过划定“三区三线”，为乡村发展提供底线约束和方向指引，确保乡村振兴绿色、可持续。二是空间治理深度耦合。国土空间规划构建

“五级三类”架构，形成全域全要素治理体系。乡村振兴涉及产业、基础设施等多方面，需落实到具体空间。该体系提供统一坐标系、底图和管控规则，整合涉农政策与资源，避免碎片化管理，实现乡村空间资源系统性治理。三是制度安排有机嵌入。村庄规划被明确为详细规划，是乡村开发保护等活动法定依据，提升了乡村振兴规划的法律地位和权威性，要求其遵循上位规划意图，细化落实到地块和项目，形成完整闭环，为规划落地提供制度保障。

2 乡村振兴规划融入国土空间规划体系的现实困境

2.1 规划层级衔接不畅，传导机制失灵

在“五级三类”体系中，乡村振兴的宏观战略意图需要通过省、市、县、乡镇各级总体规划逐层分解，并最终由村庄规划予以落实。然而，现实中普遍存在“上下一般粗”或“上下脱节”的问题。上位规划对乡村发展的定位、规模、结构等战略性内容往往过于笼统，缺乏对不同类型村庄的差异化指引；而村庄规划又常常陷入事务主义，热衷于描绘具体的建筑风貌和景观小品，却忽视了对上位规划核心指标（如耕地保有量、建设用地规模等）的承接与反馈，导致规划的传导链条断裂，战略意图无法精准落地。

2.2 技术标准体系缺失，规划成果异质

国土空间规划强调“一张底图、一套标准”，但针对乡村振兴规划，尤其是在村庄规划层面，尚未形成全国统一、覆盖全域的技术标准和编制规程。不同地区、不同设计单位采用的技术路线、数据标准、成果形式差异巨大，有的偏重产业发展策划，有的侧重空间形态设计，有的则聚焦于环境整治^[1]。这种异质化的规划成果，

不仅难以与上位规划数据库进行有效对接,也给后续的规划实施监督、动态维护和绩效评估带来了极大困难,削弱了规划的整体性和严肃性。

2.3 实施传导机制薄弱,规划效力打折

规划的生命力在于实施。当前,乡村振兴规划的实施面临两大瓶颈:一是“规土分离”问题依然存在,规划确定的项目和用地需求,常常因土地利用计划指标不足或用地报批程序复杂而难以落地。二是缺乏有效的实施评估与动态调整机制。许多村庄规划一经批复便束之高阁,未能根据乡村经济社会发展的实际变化进行及时的监测、评估和优化,导致规划与现实脱节,逐渐丧失指导意义。

2.4 多元主体协同不足,内生动力匮乏

乡村振兴是亿万农民的事业,必须坚持农民主体地位。然而,当前的规划编制过程往往由政府主导、技术团队操刀,村民参与多流于形式,其真实意愿和需求未能得到充分表达和尊重。同时,村集体、新型农业经营主体、返乡创业人才等多元利益相关方之间的沟通协调机制不健全,各方诉求难以在规划中得到有效整合。这种自上而下的单向规划模式,抑制了乡村社会的内生动力和创造力,使得规划缺乏深厚的群众基础和社会认同。

3 国土空间规划体系下乡村振兴规划编制的核心理念

面对上述困境,必须更新规划理念,以适应国土空间治理的新要求。

3.1 全域统筹:打破行政边界,强化区域协同

乡村振兴规划的视野不应局限于单个村庄,而应立足于县域乃至更大尺度的区域单元。要统筹考虑城乡之间、村庄之间在产业链、供应链、基础设施网络、生态廊道等方面的关联性,通过规划引导资源要素在更大范围内优化配置。例如,在县域层面统筹布局农产品加工园区、乡村旅游集聚区和区域性服务中心,避免同质化竞争和重复建设,形成优势互补、协同发展的乡村发展格局。

3.2 分类指引:尊重发展规律,实施精准施策

我国乡村地域广阔,类型多样,发展阶段各异。必须摒弃“一刀切”的规划模式,依据村庄的区位条件、资源禀赋、发展现状、文化特色等因素,科学划分村庄类型(如城郊融合类、特色保护类、集聚提升类、搬迁撤并类、保留改善类等)^[2]。针对不同类型村庄,制定差异化的规划目标、管控规则和发展路径,做到宜工则工、宜农则农、宜游则游、宜迁则迁,确保规划的针对性和有效性。

3.3 单元协同:创新组织模式,整合规划事权

针对单个村庄力量薄弱、难以独立承担规划任务的问题,可以探索以“片区”或“社区”为单元进行联合编制。这种“多村联编”或“镇村统筹”的模式,有利于整合相邻村庄的资源,共同谋划区域性重大项目和基础设施,共享公共服务设施,从而降低规划成本,提升规划的整体效益和实施效率。

3.4 动态适应:建立反馈机制,实现弹性管控

乡村社会经济系统具有高度的不确定性。规划编制应摒弃静态、刚性的思维,引入“留白”机制和动态维护制度。一方面,在规划中预留一定比例的弹性发展空间,用于应对未来不可预见的重大项目或发展机遇;另一方面,建立常态化的规划实施监测评估体系,定期对规划目标的达成度、指标的执行情况进行体检,并根据评估结果依法依规对规划进行局部调整或修编,确保规划始终与乡村发展的脉搏同频共振。

4 国土空间规划体系下乡村振兴规划编制的方法论框架

基于上述核心理念,本文构建了一个系统化的“四位一体”规划编制方法论框架。

4.1 战略引领:锚定发展方向,明确核心目标

此阶段的核心任务是解读和承接上位国土空间总体规划及相关专项规划的战略意图。(1)战略解码:深入分析上位规划对本区域乡村发展的功能定位、发展目标、核心指标(如耕地保有量、永久基本农田保护面积、建设用地总规模、生态保护红线范围等)以及重大空间布局要求。(2)本底诊断:通过详尽的田野调查,全面摸清村庄的自然资源、经济社会、历史文化、基础设施、人居环境等家底,识别发展的优势、短板、机遇与挑战。(3)目标凝练:在战略指引和本底诊断的基础上,结合村民意愿,凝练出符合村庄实际、体现时代特征的乡村振兴总体目标和分项目标(产业、生态、文化、治理、生活等),并将其量化为可考核的规划指标体系。

4.2 空间落位:优化空间格局,划定管控边界

这是将战略目标转化为具体空间安排的关键环节。(1)“三区三线”深化:在上位规划划定的“三区三线”框架下,进一步细化村庄内部的农业空间、生态空间和建设空间,并明确各类空间的管控规则。特别要严格落实永久基本农田和生态保护红线的刚性约束。(2)村庄布局优化:根据村庄分类结果,合理确定村庄的建设边界和发展方向。对于集聚提升类村庄,要预留合理的建设空间;对于特色保护类村庄,要严格控制建设规模,保护好传统风貌;对于搬迁撤并类村庄,则要引导

人口有序转移,逐步缩减建设用地^[3]。(3)全域空间统筹:统筹安排村庄内部的生产、生活、生态空间。优化产业用地布局,保障农村一二三产业融合发展用地需求;完善公共服务和基础设施网络,推动城乡基本公共服务均等化;系统规划生态修复和环境整治项目,提升乡村生态功能。

4.3 要素配置:聚焦关键领域,谋划行动计划

此阶段旨在将空间蓝图转化为具体的项目库和行动计划。(1)产业振兴行动:结合村庄资源禀赋,策划一批具有市场前景和带动效应的产业项目,明确其空间落位、用地需求和实施主体。(2)生态宜居行动:制定人居环境整治提升方案,包括垃圾污水处理、厕所革命、村容村貌提升等,并落实到具体地块和工程。(3)文化传承行动:识别和保护历史文化遗存、传统村落格局和乡土文化,策划文化展示、活化利用的项目。(4)治理提升行动:规划党群服务中心、村民议事场所等治理空间,支持数字乡村建设,提升乡村治理现代化水平。(5)近期实施项目库:筛选出在未来3-5年内具备实施条件的重点项目,明确建设时序、资金来源和责任主体,形成可操作的近期行动计划。

4.4 实施保障:创新体制机制,确保规划落地

规划的最终价值在于实施,必须构建强有力的保障体系。(1)政策集成:梳理整合各级政府关于乡村振兴、土地管理、财政金融、人才引进等方面的扶持政策,形成政策包,为规划实施提供支撑。(2)用地保障:积极探索点状供地、混合用地、存量盘活等灵活的用地政策,破解乡村产业发展的用地瓶颈^[4]。严格落实“增存挂钩”机制,鼓励利用存量建设用地。(3)资金筹措:建立多元化投入机制,整合涉农资金,撬动社会资本和金融资本投入,鼓励村集体和村民以多种形式参与项目建设和运营。(4)监督评估:依托国土空间规划“一张图”实施监督

信息系统,对规划实施情况进行动态监测、定期评估和预警提醒,确保规划不走样、不变形。

5 结语

国土空间规划体系的建立,为乡村振兴规划的编制与实施提供了前所未有的制度机遇。未来的乡村振兴规划,必须彻底摆脱传统乡村规划的窠臼,主动融入国家空间治理的大局之中。这要求我们以系统思维统筹全域空间,以精准思维实施分类指导,以协同思维整合多方力量,以动态思维应对未来变化。通过构建“战略引领—空间落位—要素配置—实施保障”的四位一体方法论框架,可以有效打通从宏观战略到微观实施的路径,使乡村振兴规划真正成为指导乡村建设、保护乡村资源、激发乡村活力的法定蓝图和行动纲领。展望未来,随着相关法规政策的不断完善、技术标准的持续健全以及数字化治理能力的提升,乡村振兴规划必将在国土空间规划体系的沃土中生根发芽、开花结果,为绘就产业兴、生态美、乡风好、治理优、百姓富的现代版“富春山居图”贡献核心力量。

参考文献

- [1]李柏霖.国土空间规划背景下的乡村振兴规划编制探究[J].城市建设理论研究(电子版),2023,(20):8-10.
- [2]唐姍姍.国土空间规划视角下乡村振兴规划编制策略探究[C]//中国国土经济学会,河北大学.“产业链空间配置优化与国土空间规划创新研讨会”暨第三届中国国土经济学会国土空间规划学术年会论文集(一).新华乡乡村建设综合服务中心,2025:148-150.
- [3]赵宏.国土空间规划视角下乡村振兴规划编制策略探究[J].华北自然资源,2024,(06):158-160.
- [4]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(06):139-140.