

国土空间规划体系村庄规划编制单元划定研究

史尚存

陕西自然资源勘测规划设计院有限公司

DOI:10.12238/btr.v7i5.4513

[摘要] 国土空间规划是国家在发展过程中进行资源配置优化、促进区域协调发展的关键措施,村庄规划作为国土空间规划体系中的重要组成部分,不仅会影响农村地区的经济社会发展水平,更是实现城乡融合、推进乡村振兴的重要抓手。为助力农村地区更好的适应日新月异的发展态势和多元化、复杂化的规划需求,本文围绕村庄规划编制单元划定思路与协调机制展开深入研究,旨在为相关人员提供参考。

[关键词] 国土空间规划; 乡村规划; 规划编制单元

中图分类号: U13 文献标识码: A

Research on the delineation of village planning compilation units in the national territorial spatial planning system

Shangcun Shi

Shaanxi Natural Resources Survey, Planning and Design Institute Co., Ltd

[Abstract] Territorial spatial planning is a critical measure for a country to optimize resource allocation and promote regional coordinated development during its development process. As an important part of the territorial spatial planning system, village planning not only affects the economic and social development level of rural areas but also serves as a significant lever for achieving urban-rural integration and promoting rural revitalization. To help rural areas better adapt to the ever-changing development trends and diverse, complex planning needs, this paper conducts an in-depth study on the delineation ideas and coordination mechanisms of village planning units, aiming to provide a reference for relevant personnel.

[Key words] Territorial Spatial Planning; Rural Planning; Planning Compilation Unit

村庄,作为连接城市与乡村的纽带,承载着丰富的历史文化和生态价值,是乡村振兴战略实施的基本单元。但在快速城镇化的进程中,很多村庄都存在规划缺失、发展无序、资源浪费等问题,严重制约了其内在潜力的发挥与整体面貌的提升。因此,有必要构建一套系统、科学、可操作的村庄规划编制单元划定思路与协调机制,推动村庄有序发展,真正落实乡村振兴战略。

1 研究区概况

府谷县,位于陕西省榆林市北陲,地处陕、晋、蒙三省(区)的交汇地带,享有“一鸡鸣三省”的美誉。该县行政区划内设有14个镇,下辖共计172个行政村,地域层次性十分丰富^[1]。

在人口结构方面,府谷县户籍人口总数达到约25万余人,其中城镇人口占比显著,约为17.9万人,乡村约8.5万人。县域总面积广阔,达3,201.39平方公里,自然与人文景观交相辉映。

在土地利用格局方面,府谷县的农村村庄布局呈现出良好的均衡态势,农村区域虽仅占全县总面积的3.09%,但其分布广泛,覆盖了约6.37%的地域,体现了人与自然和谐共生的

理念^[2]。“村庄”单元规模多样,既有横跨10至20平方公里的广阔村落,也有精致小巧、不足10平方公里的66处聚落,以及更为紧凑的28处10平方公里以内的村落,展现了多样化的乡村风貌。

在行政组织层面,府谷县下辖的96个行政村中,不乏规模宏大的村落,其中超过500户的大型行政村有38个。

2 研究区村庄规划编制存在的主要矛盾

2.1 详细规划全覆盖与村庄规划全覆盖之间的矛盾

府谷县的城市发展路径独特,呈现出“矿区-园区-城区-乡村”的多元融合态势,但其地理特征显著,尤其是10亩以下地块多以点状分布为主,这直接限制了“矿区-园区-城区-乡村”这一理想空间格局的顺畅构建。作为陕北地区的重要交通枢纽,府谷县在“西煤东运”、“西电东送”及“西气东输”战略中占据关键位置,至2020年底,全县已建成多座矿区、园区,勘探范围广泛,总面积达184.51平方公里。这一过程中发生了大规模的村庄搬迁与整合,原有村落格局深刻变革。

府谷县特有的“川道”地貌,即“沟谷交错、梁峁起伏”,加之G336、G338等公路的贯穿,将皇甫川、清水川、孤山川、石马川等五大川道紧密相连,构成了以经济走廊与交通干线为纽带的“镇”与“路”相结合的独特经济形态^[3]。在此背景下,《陕西省实用性村庄规划编制技术要点》所倡导的“因地制宜、灵活施策”原则,虽为规划工作提供了指导方向,但在实际操作中,村落作为最基础的规划单元,其发展边界往往相互交织,难以简单划一,导致详细规划与实现村庄全面覆盖之间产生了显著的矛盾。

2.2 村庄规划与园区发展布局的冲突

府谷县作为全国石油、天然气及化学工业的重要基地,拥有多个重点发展的工业园区,如府谷新区、清水川、皇甫川、富谷工业园区(涵盖郭家湾、庙沟门等)以及板墩、高山、新尧等多个产业集聚区,如图1所示。这些园区的设立极大地推动了县域经济的发展,但同时也带来了村庄规划与园区规划之间的显著矛盾^[4]。如77个工业园区与村庄区域存在不同程度的重叠或邻近现象,尤其是清水镇,其44.77%的面积被工业园区所覆盖,加剧了土地利用与空间布局上的冲突。

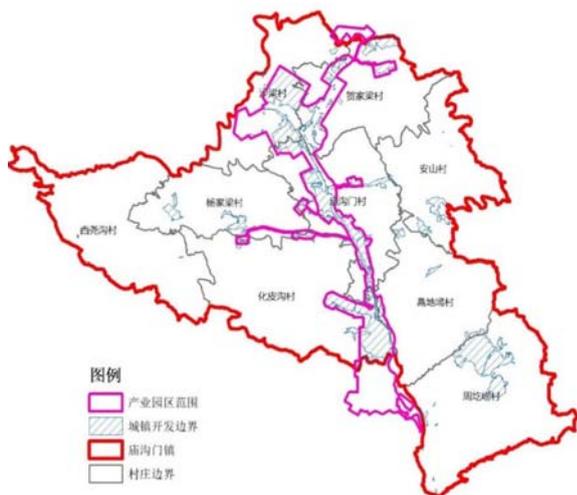


图1 庙沟门镇村庄与产业园区、城镇开发边界的关系示意图

2.3 规划实施精度与底图基础数据的脱节

当前,我国城市与乡村用地规划面临着制图精度不足、地形地貌复杂多变、权属界限模糊等挑战,难以支撑精细化的城乡边界划定。府谷县作为资源型城镇,其开发对区域经济发展至关重要,但规划体系尚不完善,尤其是镇级层面的控制性详细规划缺失,导致规划传导实施受阻^[5]。尽管县国土空间总体规划工作已开展大量调研与咨询,受限于行政层级、编制周期等因素,部分乡镇仍面临发展方向不明的问题,需转变规划思维。因此,在详细规划延伸至城镇开发边界之外时,常出现区划界限模糊、乡镇发展秩序混乱等问题,严重制约了规划的有效实施。

3 研究区村庄规划编制单元划定思路与协调机制分析

3.1 构建以乡镇或片区为引领的多层次规划编制单元体系

为优化国土空间布局,可通过建立“县级-乡镇(片区)-村庄”三级联动的“多规合一”系统,旨在通过精细化分区与层级划分,实现规划编制的全面覆盖与高效协同。如根据府谷县的地理特征与发展需求,将全县划分为若干关键区域,包括东北部(古城镇、哈镇)、东区(清水镇、海泽寺便民服务站、皇甫镇等)、西北区(庙沟门镇、大昌汗镇等)、西部(府谷镇、磻圪农场)、南部(武家庄镇)等,确保每个区域都能得到针对性的规划指导。

以此为基础,进一步细化规划编制单元的类型,识别出39个郊区集群、74个集聚增强区、9个特色保存区、49个集中居住区以及1个其他类型乡镇,充分考虑了村镇级别与园林城市间的内在联系及村庄的特殊属性。对于那些位于城乡边缘、易受城市扩张或工业发展影响的村庄,特别是那些村民委员会坐落于城市或工业区附近,且处于采矿区管控范围内的村庄,提出了谨慎的规划策略,避免采用城乡融合型、流动型或简单集聚型的规划模式,而是鼓励这些村庄根据自身条件,选择性地与邻近村落联合规划,或纳入更大范围的区域规划中^[6]。在详细规划层面,特别注重城区、园区与镇区的空间布局优化,同时兼顾各类村落的集聚与特色保存需求。通过划分11个功能区,应对不同区域的发展挑战。

3.2 精准对接规划边界,细化编制单元划分逻辑

针对“整村整治”实施过程中边界碎片化与整治需求之间的矛盾,笔者认为可通过构建一个集成乡村规划与详细规划于一体的综合规划体系。该体系通过综合考虑区位特征、城镇开发边界的离散程度与占比、园区规划布局、生态修复需求、国土综合整治目标等多重因素,并与“集聚强化”战略及“特色村庄”保护规划相衔接,从而精确界定规划编制单元的边界,明确其功能定位与责任分工,实现规划管理的统一性与高效性。

3.2.1 能化园区整合策略: 在能化园区及其周边,依据安全保护间距要求,将园区外符合条件的区域纳入统一管理范畴,对园区内50%以上的耕地实施集中整治,并明确这部分区域不纳入村庄总体规划范畴,以确保园区发展的连续性与安全性^[7]。

3.2.2 村域分类细化: 针对乡村人口覆盖率低于50%且已纳入详细规划编制单位的乡镇与村庄,实施差异化处理。一类村庄继续沿用行政区域划分进行规划,但需在规划文本与图纸中明确标注其非核心乡村地位;另一类则通过剔除能化产业园区影响,将剩余乡村区域重新划分为若干“新村”,并与邻近的一个或多个镇共同构建新的规划组织单元,以促进资源的高效整合与利用。

3.2.3 乡镇层面聚焦点: 在乡镇层面,以“村”为基本单位,特别关注煤炭工业广场、垃圾处理设施及城市发展边缘区域等关键地带,通过精细化规划确保这些区域的发展符合整体战略要求,同时减少对周边环境的负面影响。

3.2.4 川道与城乡建设用地优化: 针对府谷县城乡建设用地分散的特点,借鉴其他乡镇开发经验,将承担重要公共服务与基

基础设施功能的开发区域纳入城市建设用地管控范畴^[8]。对于此类区域,采用开放式院落布局模式,依据实际开发界限进行划定,并在村庄规划中明确其用地性质与建设规模,具体细节由后续详细规划进一步细化。

3.2.5零星发展区域整合:对于村域内存在零星发展界限且面积大多在10亩以内的区域,或不符合上述整合条件的区域,建议纳入乡镇规划编制机构的统一管理范畴,通过灵活多样的规划手段,促进这些区域的有序发展与整合。

3.3强化规划顶层设计,促进空间协同与过程精细化管理

以县级自然资源主管部门为核心驱动力,深化区域(乡镇级)土地规划的战略布局,精准定位并合理配置各类土地资源,确保各类用地布局要素间既相互衔接又互不重叠,有效规避冲突。建立健全体制机制保障,强化资源规划管理组织对村庄规划编制与实施的全过程跟踪监督。在规划编制初期即明确并公开村庄规划的范围与底图信息,将规划核心要点融入项目申报材料,增强规划透明度与公众参与度。

4 结束语

综上所述,在国土空间规划体系的引领下,村庄规划编制单元的划定工作不仅是对土地资源的精细化配置,更是推动乡村振兴、实现城乡融合发展的重要基石。通过强化规划统筹、促进空间协同、深化过程管控,构建更加科学、合理、高效的规划体系,可为村庄的可持续发展奠定坚实基础。

[参考文献]

- [1]蔡敏.基于国土空间规划的实用性村庄规划浅析——以会昌县筠门岭镇羊角村为例[J].华北自然资源,2024,(5):150-153.
- [2]邢维津.浅谈国土空间规划体系中“多规合一”的实用性村庄规划编制方法与经验——以编制澄迈县村庄规划为例[J].城市建设理论研究(电子版),2024,(24):40-42.
- [3]张芷玲.国土空间规划视阈下乡村规划的思路转变与技术应对策略[J].城市建设理论研究(电子版),2024,(23):16-18.
- [4]郑晴文,刘婷,曾祥超.国土空间规划背景下建构乡村规划体系的思考分析[J].乡镇企业导报,2024,(15):24-26.
- [5]宋宽.国土空间规划背景下的“多规合一”实用性村庄规划编制探索[J].住宅与房地产,2024,(21):80-82.
- [6]杨帆.乡村振兴战略背景下的村庄规划策略探讨[J].住宅与房地产,2024,(21):86-88.
- [7]江光光,程潇菁,杨武亮,等.对乡镇级国土空间总体规划编制指南的研究[J/OL].自然资源情报,1-6[2024-09-06].
- [8]庄琳.浅析国土空间规划体系下的村庄规划编制探究——以古铺镇梅花村为例[J].建设科技,2024,(14):48-50+54.

作者简介:

史尚存(1991--),男,汉族,陕西志丹人,本科,工程师,项目经理,研究方向:国土空间规划与乡村振兴。