

“三农”决策要参

2023 年第 21 期（总第 437 期）

清华大学 中国农村研究院

2023 年 10 月 12 日

乡村规划助力乡村建设： 基于全域土地综合整治的思路*

内容摘要：乡村规划是实施乡村振兴战略的基础性工作，土地综合整治是乡村规划发挥引领作用的重要平台和抓手。基于乡村规划的全域土地综合整治能够有效解决农村土地和空间发展的诸多问题，有助于提升农村的生产、生活和生态空间。广西北流市河村在村庄规划和土地综合整治中积累了丰富经验，形成了具有示范效应的“河村模式”，包括紧抓试点机遇科学规划村庄发展、高度重视规划的民主性和科学性、大力开展全域土地综合整治优化“三生”空间。据此，有如下政策启示：一是加快推进乡村规划“应编尽编”；二是深入推进农村土地制度改革；三是用好土地综合整治的政策工具；四是充分借助技术力量科学规划，创新乡村规划的组织管理。

关键词：乡村规划 土地整治 “三生”空间 乡村建设

*本文为清华大学中国农村研究院 2022 年度重点研究课题“乡村建设行动与加强乡村规划研究”（编号：CIRS2022-9）的部分研究成果。

乡村建设行动内涵丰富、实践路径多元，国土空间规划是一个认识和理解乡村建设的重要视角。乡村建设不是单一的产业提升或者经济建设，而是面向乡村生产、生态和生活的全方位发展，需要以乡村规划为引领协调好生产空间、生态空间、生活空间，促进农村人居、环境、发展格局的完善。习近平总书记指出，“山水林田湖草是一个生命共同体”“要统筹山水林田湖草系统治理”。经过多年实践积累，土地综合整治已成为提升土地利用效率、打造“山水林田湖草生命共同体”的重要手段。基于此，本研究提出了以乡村规划为引领，以全域土地综合整治为抓手，优化“三生”空间，进而助力乡村建设的路径框架，并以北流市新圩镇河村为例介绍该路径的实践过程，总结“河村模式”的经验与成效，提出新时期乡村规划助力乡村建设的对策建议。

一、基于全域土地综合整治的路径框架

下图（虚线框外）呈现了乡村建设目标、当前土地利用存在问题、政策工具和制度环境等之间的联结关系。具体而言，优化“三生”空间（促进生产、改善生活和修复生态）是乡村建设行动的主体目标，也是乡村振兴战略的本质要求。然而，当前农村空间发展和土地利用面临诸如农地非农化、土地闲置废弃、耕地细碎化、宅基地空虚化、土地面源污染等问题。全域土地综合整治是解决农村空间发展问题的重要政策工具。同时，土地综合整治能够有效推行的底层逻辑是土地制度环境的支撑，如农村土地制度“三块地”改革试点等举措。

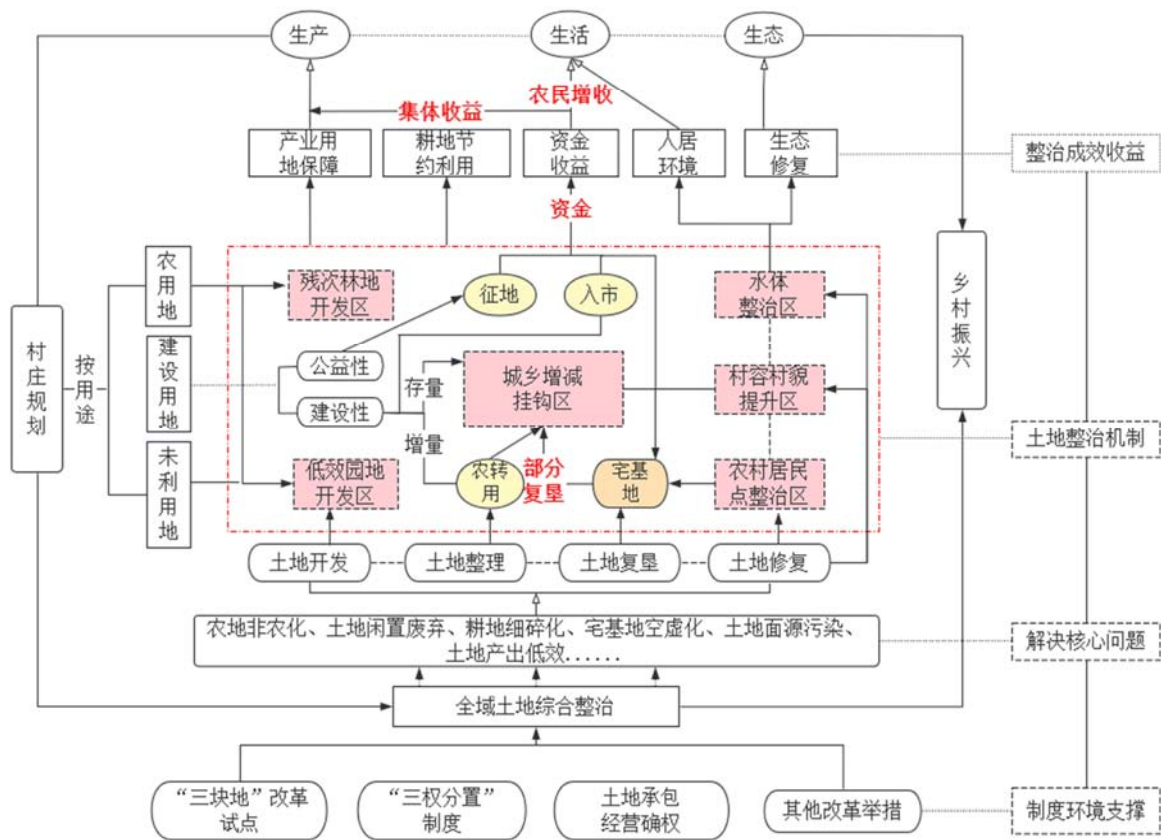


图 土地整治助力乡村建设的逻辑

图中（虚线框内）呈现了土地综合整治的具体机制。首先，根据村庄规划的土地用途分类，农村土地整治可以划分为三类空间类型。一是开发区，包括残次林地开发区、低效园地开发区等。二是整治提升区，包括水体整治区、农村居民点整治区、村容村貌提升区等。通过对以上两类空间进行土地开发、土地整理、土地复垦和土地修复，一定程度上重新塑造了农村土地利用的整体格局。同时，结合存量的农村建设用地、部分宅基地复垦等土地库存，综合形成第三类空间——城乡“增减挂钩”区，进而通过集体经营性建设用地入市等方式实现部分土地的入市利用。

经过土地综合整治，潜在的作用包括三个方面：一是生产空间的扩展，如通过开发得到可供农村进一步使用的产业发展用地，实现耕地保护和集约化利用；二是生态空间的改善，通过农村居民点和水体等的整治、村容村貌的提升，实现农村人居环境的改善和生态的修复；三是生活质量的提升，如通过城乡“增减挂钩”区的土地资源利用，提升土地的资金收益，实现农民增收和村集体增收，从而改善农村居民的经济水平和生活条件。

综上，在农村土地制度环境的支撑下，基于乡村规划的全域土地综合整治能够有效解决农村发展的诸多问题，有助于提升农村的生产、生活和生态空间，推进乡村建设和推动乡村振兴。

二、乡村规划助力乡村建设的“河村模式”

河村位于广西壮族自治区玉林市北流市新圩镇，荣获“2020年中国美丽休闲乡村”“第二批全国乡村治理示范村”，同时入选全国首批村庄规划推荐案例。河村在村庄规划和土地综合整治过程中积累了丰富的实践经验，形成了具有示范效应的乡村建设“河村模式”。

（一）紧抓改革试点机遇，科学系统规划村庄发展

作为全国33个农村土地制度改革（农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革）试点县市之一，北流市的改革试点为河村的村庄规划和土地整治提供了重要的制度环境支撑。基于此，河村按照“宜农则农、宜建则建、宜留则留、宜整则整”的原则，明确全域土地综合整治的目标任务、整治区域、主要内容、空

间布局,组织编制了《北流市新圩镇河村村庄规划(2020—2035年)》,科学制定近期、中期和长期发展目标,重点关注村庄布局、边界、用地结构和动态调整机制等问题,统筹激活全要素资源、全域土地综合整治与生态修复等内容,全面推进乡村振兴战略。

(二) 重视规划的民主性和科学性,明确村庄本底优势和问题

河村在村庄规划制定过程中非常重视决策的民主性和科学性,建立了由乡镇党委政府、县政府自然资源主管部门等有关部门、规划设计单位、村民代表共同组成的村庄规划编制工作组,多次通过实地调查、入户访谈、问卷调查、召开座谈会等方式,对村庄经济、自然环境、土地利用、公共服务与基础设施、产业现状、历史文化和特色风貌等要素进行详细调查,准确定位村庄的本底优势和主要问题,并依托测量测绘技术进行数字化呈现。村庄规划成果编制完成后广泛征求村民意见,依托玉林市城乡规划设计院和北流市达武城市设计院的力量进行专业化提升。

(三) 开展全域土地综合整治,“三生”空间效益提升显著

河村通过一系列土地整治措施,包括低效园林整治、残次林地、城乡建设用地“增减挂钩”拆旧区等改造建设工程,土地改造面积达12.79公顷,土地流转入市指标交易总收益达到2982.57万元,

“三生”空间效益提升显著。具体而言:一是生产方面,河村通过农用地整理、建设用地整合等工作,有效增加项目区耕地面积和提高耕地质量,提升农业生产规模与土地利用效率,为农业机械化、规模化、集约化生产提供良好的条件;二是生活方面,“增减挂钩”

项目指标交易收益直接有利于增加村集体经济收益和村民收入，通过生态空间修复工程，全面提升项目区农村人居环境质量；三是生态方面，改善农村生产生活条件，降低农村生活污染，对项目区生态环境进行有序规治，显著改善了乡村生态环境。

三、新时期乡村规划助力乡村建设的对策建议

（一）加快推进乡村规划“应编尽编”，提供乡村建设方向指引

当前乡村规划推进乡村建设面临诸多问题，如远未达到“应编尽编”的要求、与乡村建设需求存在结构性矛盾、缺乏合适的载体和抓手。各地开展乡村建设行动要做好顶层设计，注重规划先行、目标引路，按照地域特点、乡村特色，摸清村庄家底，挖掘文化特色，下足绣花功夫，编制兼顾当前需求和长远发展、兼具乡土气息和现代理念的实用性乡村规划。

（二）深入推进农村土地制度改革，为乡村振兴提供基础制度支撑

未来要进一步总结和吸收当前农村土地制度改革试点的经验，及时科学评估农村土地制度改革试点成效。同时，要加大乡村发展和土地政策保障，在政策制定上问计于民、聚智成策，增强土地政策的系统性和连贯性，从根本上解决农民土地财产性收入实现不充分、土地增值收益用于“三农”不足、建设用地安排“重城轻乡”等问题。

（三）用好土地综合整治的政策工具，优化农村“三生”空间

要依法依规开展乡村土地综合整治工作，有条件的可以通过低

效园林整治、残次林地、城乡建设用地“增减挂钩”等改造建设工程，增加农民的农业生产收入，提高农民农业生产积极性。同时，基于土地综合整治优化产业发展结构，合理挖潜区域内种植产业、养殖产业、旅游产业、信息产业、物流产业等各类产业。此外，要加快改善乡村生态环境、提升村庄整体风貌，通过生态空间整理工程，在项目区开展农村人居环境整治行动，以建设美丽宜居村庄为导向，突出乡土特色。

（四）充分借助技术力量科学规划，创新乡村规划的组织管理

基于乡村规划的技术基础和监测系统，提高乡村建设数据科学性，科学调整优化农业结构，做好与林地、草地、湿地等资源保护政策衔接，科学划定永久基本农田控制线。同时，要积极探索乡村规划师驻镇村服务合作机制，大力支持“规划下乡”，切实引导城市规划资源向乡村倾斜，如鼓励大专院校和规划设计机构下乡提供志愿服务。与此同时，要进一步重视集体经济组织的作用，特别是在已具备集体经营性建设用地入市条件或积累了产业发展资源的乡村，要摸索建立强有力的组织机构，做实做优乡村集体财产。

清华大学公共管理学院 殷成志 肖建华



清华大学 中国农村研究院

地址：北京·清华大学公共管理学院 612 室（邮编 100084）

电话：86-10-6277 3526

传真：86-10-6279 6949

电子邮箱：cirs@mail.tsinghua.edu.cn

网址：<http://www.cirs.tsinghua.edu.cn>



欢迎关注清华大学

中国农村研究院官方微信

刊号：TH-T-1021

（使用本文需征得清华大学中国农村研究院同意）