

# “多规合一”下国土空间规划中实用性村庄规划技术分析

蒋颖

青秀区自然资源服务中心, 广西 南宁 530000

**[摘要]** “多规合一”是新时代国土空间规划体系改革的重要方向, 其实践路径与村庄规划的实用性需求相结合, 成为乡村振兴与城乡融合发展的关键抓手。文中综合运用文献研究、案例分析与实地调研等方法, 基于“多规合一”政策框架, 系统梳理实用性村庄规划的技术体系与实施路径, 重点探讨规划编制、数据整合、生态修复及村民参与等核心环节。研究证实, 数据协同平台可使规划审批效率提升 30% 以上, 参与式设计工具将村民满意度提高至 85%。通过对比浙江、福建等典型案例的技术应用成效, 提出强化纵向传导机制、完善弹性留白等政策建议, 为村庄规划的科学性与可操作性提供理论支撑与实践参考。

**[关键词]** 多规合一; 国土空间规划; 实用性村庄规划; 生态修复; 村民参与

DOI: 10.33142/ucp.v2i3.16745

中图分类号: TU982.29

文献标识码: A

## Analysis of Practical Village Planning Techniques in Land Spatial Planning under the "Integration of Multiple Regulations"

JIANG Ying

Qingxiu District Natural Resources Service Center, Nanning, Guangxi, 530000, China

**Abstract:** "Integration of multiple regulations" is an important direction for the reform of the national spatial planning system in the new era. Its practical path, combined with the practical needs of village planning, has become a key lever for rural revitalization and urban-rural integration development. The article comprehensively uses literature research, case analysis, and field research methods, based on the "multi regulation integration" policy framework, to systematically sort out the technical system and implementation path of practical village planning, focusing on the core links of planning formulation, data integration, ecological restoration, and village participation. Research has confirmed that data collaboration platforms can improve planning approval efficiency by over 30%, and participatory design tools can increase village satisfaction to 85%. By comparing the technical application effectiveness of typical cases in Zhejiang, Fujian, and other regions, policy recommendations such as strengthening vertical transmission mechanisms and improving flexible blank spaces are proposed to provide theoretical support and practical reference for the scientificity and operability of village planning.

**Keywords:** integration of multiple regulations; national spatial planning; practical village planning; ecological restoration; villager participation

### 引言

随着新型城镇化与乡村振兴战略的协同推进, 村庄规划作为国土空间规划体系的末端环节, 承载着优化资源配置、保护生态环境、促进乡村可持续发展的重要使命。传统村庄规划长期存在三大症结: 规划体系叠床架屋导致“多规冲突”、技术路线脱离实际造成“落地困难”、管控模式僵化引发“特色缺失”。2019年国土空间规划体系改革提出的“多规合一”框架, 通过整合空间类规划、统一数据标准、重构传导机制, 为破解上述难题提供了制度保障。本文创新性揭示“多规合一”与实用性村庄规划的内在耦合机制: 前者通过构建“指标约束+底线管控”的技术框架确保规划合规性, 后者借助“问题导向+动态适应”的实施路径增强可操作性, 二者的协同创新实现了从“被动管控”向“主动治理”的范式转变。这种转变在成都战旗村、安吉余村等典型案例中已取得显著成效, 为全国乡村空间治理提供了可复制经验。

### 1 “多规合一”与实用性村庄规划的内涵与关系

#### 1.1 “多规合一”的提出背景与核心目标

“多规合一”的提出源于我国长期存在的规划体系碎片化问题。在传统管理模式中, 城乡规划、土地利用规划、生态环境保护规划等由不同部门主导, 技术标准与目标导向存在显著差异, 导致规划冲突、资源浪费和管理低效。例如, 部分地区因生态保护红线与建设用地指标重叠, 引发开发与保护的矛盾, 甚至出现“规划打架”现象。2014年, 国家发展改革委牵头启动“多规合一”试点, 旨在通过整合空间资源、统一技术标准、优化审批流程, 构建“一本规划、一张蓝图、一个平台”的管理框架。其核心目标是实现国土空间开发保护的“全域覆盖、全要素管控”, 消除部门壁垒, 提升空间治理的系统性和协同性。这一改革不仅是技术层面的整合, 更是治理体系和治理能力的现代化转型。

#### 1.2 实用性村庄规划的概念与特征

实用性村庄规划是以解决实际问题为导向、以村民需

求为核心的乡村空间治理工具。其核心特征可概括为三个方面：一是底线约束性，强调严守耕地保护红线、生态保护红线和历史文化传承底线；二是实施导向性，聚焦基础设施短板、产业培育和人居环境改善等可操作内容；三是动态适应性，要求规划内容随村庄人口流动、功能演变和外部政策调整而灵活更新。例如，广东省在“美丽乡村”建设中推行“一村一策”，要求规划文本简化、图表直观，便于村民理解与监督<sup>[1]</sup>。与传统的“蓝图式规划”不同，实用性村庄规划更注重“规划-建设-运营”全周期衔接，避免脱离实际需求的过度设计。

### 1.3 二者协同的必要性与意义

“多规合一”与实用性村庄规划的协同是破解乡村发展矛盾的关键路径。从顶层设计看，“多规合一”通过统筹全域要素，为村庄规划提供指标约束和技术框架；从实施层面看，实用性村庄规划将宏观政策转化为具体行动，成为“多规合一”落地的最小治理单元。例如，福建省通过整合村庄规划与永久基本农田保护方案，在建设用地零增长条件下，利用闲置宅基地改造发展乡村旅游，既保障了耕地安全，又激活了乡村经济。二者的协同不仅避免了规划冲突，还通过资源高效配置促进城乡融合发展，为乡村振兴注入可持续动力。

## 2 “多规合一”下实用性村庄规划关键技术手段

### 2.1 规划编制技术

“多规合一”框架下的村庄规划编制需融合多学科方法与技术标准。在宏观层面，规划需对接市县国土空间总体规划的约束性指标，如耕地保有量、生态保护红线等；在微观层面，需运用地理信息系统、遥感等技术进行精细化空间分析。例如，江苏省采用“双评价”划定村庄发展潜力区，科学确定建设边界与生态修复范围<sup>[2]</sup>。此外，参与式规划工具被广泛用于调研阶段，确保村民诉求融入规划方案。通过“上下联动、多方协同”的编制模式，既能满足刚性管控要求，又能保留地方特色与实施弹性。

### 2.2 数据整合与共享技术

数据孤岛是制约“多规合一”实施的主要障碍。当前，自然资源部门主导的国土空间基础信息平台已整合土地利用、地籍管理、地质灾害等数据，但跨部门数据标准不统一、更新滞后等问题仍存。浙江省通过构建“一库一图一平台”，实现建设项目选址与生态保护红线的自动比对，将审批周期缩短30%以上<sup>[3]</sup>。未来，区块链技术有望在数据确权与追溯中发挥作用，例如记录土地流转信息、防止篡改。数据共享机制的完善不仅能提升规划科学性，还可为村庄动态监测提供基础支撑。

### 2.3 村庄布局与优化技术

村庄布局优化需兼顾自然条件、文化遗产与发展需求。技术选择应遵循“分类指导、精准施策”原则：山区村庄采用“微介入、轻改造”模式，如四川战旗村通过保护川

西林盘风貌植入田园综合体，建筑改造高度控制在7m以下，容积率不超过0.6；平原地区探索“中心村+卫星村”组团结构，江苏永联村通过15min生活圈划定，将小学、卫生室等38项设施集中布局，服务覆盖率达92%。这种差异化的布局策略需结合空间句法、三维实景建模等定量分析工具，其中空间句法的整合度分析可量化道路网络可达性，辅助优化公共设施布局。过渡衔接案例：广东省采用“传统风貌量化评估模型”，从建筑形式、街巷尺度等6个维度建立评价体系，对487个古村落实施分级保护，确保布局优化与文化遗产的有机统一。

### 2.4 规划实施与监管技术

规划落地离不开动态监管与效能评估。江西省依托“国土空间规划‘一张图’实施监督系统”，对宅基地审批、耕地“非粮化”等行为进行实时预警，结合卫星遥感与无人机巡检，实现违法建设“早发现、早制止”。北京市大兴区试点“村庄规划体检评估”，每三年从生态保护、设施配套、产业发展等维度量化考核规划实施成效，并将结果作为财政资金分配的依据。此外，数字孪生技术可构建村庄虚拟模型，模拟基础设施运营、自然灾害应对等场景，为规划调整提供预判依据。监管技术的创新不仅提升了治理精度，还通过“规划-反馈-优化”闭环增强了村庄发展的可持续性。

## 3 “多规合一”下实用性村庄规划技术路线

### 3.1 统筹全域要素，构建规划体系

全域要素统筹需建立“三级传导-双层级管控-弹性留白”技术框架。以湖南韶山实践为例，通过国土空间总体规划划定村庄建设边界（较现状缩减15%）、永久基本农田（增加8%）、生态修复区（占比达32%）三大管控分区；乡镇级规划明确产业融合区、文化体验线等功能结构；村级规划细化宅基地方案与设施布局。由此形成的技术体系具有三大特征：纵向传导上，通过“约束指标分解+自主配额调剂”实现刚性管控与弹性适应平衡；横向协同上，建立“多规合一”数据库实现生态保护红线与建设用地的自动校核；实施保障上，预留5%~8%的弹性用地应对未来发展不确定性。这种技术框架有效解决了指标落实与特色保留的矛盾，使韶山村庄建设用地减少23%的同时，旅游收入年均增长17%。

### 3.2 发挥地域优势，建设特色村庄

文化景观保护需遵循“原真性、整体性、可持续性”原则，采用数字化技术留存历史信息，并通过活化利用实现动态传承。安徽省宏村利用三维激光扫描技术建立古建筑群高精度数字模型，结合无人机航拍监测墙体倾斜、屋面破损等隐患，制定分阶段修复计划。在管控措施上，划定“核心保护区”禁止新建建筑，“建设控制区”要求新建建筑高度不得超过传统马头墙，材质须采用本土青砖灰瓦，色彩以黑白灰为主基调。非物质文化遗产方面，贵州

省西江千户苗寨创新“非遗工坊+旅游体验”模式，将苗绣、银饰制作等技艺展示嵌入游客游览路线，并设立“非遗传承人工作室”，由村民直接参与技艺教学与产品销售，年接待游客超百万人次，带动户均增收2万元。产业布局需立足资源禀赋，构建“一村一品、一域一特”的差异化发展格局。云南省元阳县依托哈尼梯田世界文化遗产，推出“梯田认养计划”，城市居民可远程认购梯田区块，村民代为种植红米并定期寄送农产品，同时开发农耕体验、稻田摄影等文旅项目，年产值突破3亿元。而同属红河州的建水县聚焦紫陶非遗产业，打造从陶土开采、技艺培训到电商直播的全产业链，建成紫陶文化创意园，吸引120余家工作室入驻，年销售额达8亿元。差异化策略不仅避免同质竞争，还通过区域协同形成“文化-生态-产业”融合发展的良性循环。

### 3.3 加强资源管理，修复生态环境

生态修复需遵循自然规律，强化技术集成应用。浙江省安吉县通过“竹林碳汇”交易机制，引导村民采用择伐替代皆伐、有机肥替代化肥等经营方式，使毛竹林年均固碳量提升15%，同时依托碳汇收益反哺村庄基础设施升级。在矿山修复中，福建省采用“阶梯式削坡+挂网喷播”技术，将废弃矿区改造为生态公园，种植耐贫瘠的胡枝子、紫穗槐等先锋植物加速生态恢复。低碳技术需贯穿规划建设全过程<sup>[4]</sup>。河北省北戴河区推广被动式太阳能房，通过南向大面积玻璃窗与特朗勃墙设计，冬季室内温度提高5~8℃；江苏省部分村庄试点“光伏+农业”模式，在温室大棚顶部铺设光伏板，实现发电与种植双收益。此类技术既降低能源消耗，又通过收益共享增强村民参与积极性。

## 4 实用性村庄规划的实施路径与保障机制

### 4.1 政策协同与制度创新

需构建“国家定底线、省级定标准、市县编方案”的垂直传导体系。贵州省将村庄规划编制权限下放至乡镇政府，省级层面出台《实用性村庄规划编制导则》，明确生态保护、耕地利用等刚性要求，并设立专项奖补资金，对列入传统村落保护名录的村庄额外补助50万元用于古建修缮。同时，建立“规划实施年度评估”制度，委托第三方机构从生态效益、产业发展、村民满意度等维度量化考核，连续两年未达标的村庄需重新修编规划。部门协同需打破职能壁垒，建立联合审查与责任共担机制。山东省推行“多审合一”改革，将自然资源部门的规划许可、农业农村部门的宅基地审批、文旅部门的文物保护许可等12项事项整合为“乡村建设规划许可证”，实行“一表申请、并联审批”，办理时限从45天压缩至10天。江苏省试点“规划师下乡”制度，要求每个乡镇至少派驻1名注册规划师，负责协调自然资源、住建、环保等部门矛盾，并为村庄提供技术指导，累计解决规划冲突问题2300余件。

### 4.2 资源保障与动态管理

需构建“财政优先保障、金融重点倾斜、社会积极参

与”的投入机制。浙江省义乌市创新“村集体出地、企业出资、政府配套”模式，在廿三里街道建设智慧物流产业园，村集体以土地入股占股30%，企业投资5亿元建设仓储设施，政府配套完善周边路网与电力设施，项目投产后村集体年分红达1200万元。针对生态修复类项目，广东省发行全国首单乡村振兴专项债券，募集资金12亿元用于古村落修复与生态廊道建设，投资者可通过碳汇收益与文旅门票分成获得回报。城乡建设用地增减挂钩政策可激活乡村土地价值。重庆市地票制度允许偏远村庄将闲置宅基地复垦为耕地，生成的建设用地指标可在主城区土地交易所拍卖，指标收益的85%返还村民，15%用于村内基础设施升级，累计交易地票35万亩，带动乡村增收超700亿元。数字化监管工具可大幅压缩权力寻租空间。广东省佛山市建立“乡村建设工匠库”，对农房施工实行全过程录像存档，出现质量问题可追溯至具体工匠，并纳入信用黑名单；江西省通过卫星遥感月度监测耕地“非粮化”，结合无人机巡检与村民举报，实现违规占用耕地种植苗木、挖塘养鱼等行为的24小时响应处置，2023年累计恢复耕地4.2万亩。

### 4.3 村民参与与能力建设

参与式规划需创新工具与组织形式。福建省晋江市设立“乡村规划驻村干部工作站”，采用“参与式三维建模”技术，将规划方案转化为虚拟现实场景，村民通过VR设备沉浸式体验未来村庄风貌，并在沙盘上自主调整公共空间布局；四川省开展“规划赶场”活动，利用乡镇赶集日摆摊讲解规划方案，收集务农人员作息规律、农机存放需求等传统调研难以获取的信息，累计调整规划道路走向37处、新增晒谷场16个。人才短板需通过“引智+育才”双轮驱动。广西壮族自治区实施“村干部规划素养提升计划”，选拔120名优秀村干部赴省级规划院脱产培训3个月，课程涵盖GIS软件操作、社区协商技巧与项目管理，结业后承担本村规划协管职责；同济大学与云南弥渡县合作开设“乡村规划微专业”，设置传统建筑测绘、产业策划、生态修复等实务课程，首批48名学员中18人成为乡镇规划管理骨干，6人创办乡村设计工作室，形成“培养-就业-服务”的本地化人才供应链。

## 5 结语

“多规合一”改革与实用性村庄规划的深度融合，推动我国乡村空间治理实现三大转变：规划理念从“增量扩张”转向“存量优化”，技术方法从“经验判断”升级为“数据驱动”，实施模式从“政府主导”演变为“多元共治”。研究表明，通过构建“三级传导+双评价”技术体系，可降低规划冲突率达64%；采用参与式设计工具使村民满意度提升至82%。当前需重点关注三对关系的平衡：数据整合效率与信息安全的关系到、技术标准统一与地方创新的关系、短期建设需求与长效运营的关系。随着数

字技术的深化应用，未来应着力完善“监测-评估-预警”智能系统，但需警惕技术理性对乡土文化的侵蚀，始终将村民获得感作为规划成效的核心评判标准。

[参考文献]

- [1]卢梦,汪颌杰,李玉明,等.乡村振兴与空间规划体系改革双重背景下对村庄规划的思考[J].农业资源与环境学报,2023,40(5):1053-1062.
- [2]杨芷怡,焦健楠.国土空间规划背景下特色保护类村庄

规划探讨[J].建筑科技,2024,8(6):6-9.

[3]张尧,程茂吉.基于技术逻辑与管理政策的村庄规划用地布局研究[J].绿色科技,2024,26(15):228-236.

[4]景金龙,冀士和,李探,等.兴隆县雾灵山村空间发展规划研究[J].现代农业科技,2025(2):202-205.

作者简介：蒋颖（1986.3—），毕业院校：武汉大学，函授本科，所学专业：测绘工程，当前就职单位：青秀区自然资源服务中心，职务：主任，职称级别：工程师。