

东北地区乡村空间精细化治理的规划路径探索

高子钧, 严文复, 李政来, 陈睿, 金河

【摘要】乡村空间精细化治理是构建国土空间现代化治理体系的根本基石,是强化乡村治理能力、推动乡村振兴的重要抓手。立足于全面推进乡村振兴与国土空间规划体系确立的背景,深入分析东北地区乡村空间利用的根本问题,以及现行规划引导管控所面临的瓶颈,结合新时期乡村空间发展需求与国家空间治理要求,从规划治理尺度、体系、方法、路径、保障等方面,提出乡村空间精细化治理视域下的规划体系重构与规划路径。

【关键词】东北地区;乡村空间;精细化治理

【文章编号】1006-0022(2025)04-0107-07 **【中图分类号】**TU984、F323.1 **【文献标志码】**B

【引文格式】高子钧,严文复,李政来,等.东北地区乡村空间精细化治理的规划路径探索[J].规划师,2025(4):107-113.

Exploring the Planning Pathways for Refined Governance of Rural Space in Northeastern China/
GAO Zijun, YAN Wenfu, LI Zhenglai, CHEN Rui, JIN He

【Abstract】 Refined governance of rural space is the bedrock for establishing the modern governance system of territorial spatial planning, and an important approach in strengthening rural governance capabilities and promoting rural revitalization. The fundamental issues in rural space utilization and bottleneck issues in planning governance are analyzed in depth based on the rural revitalization strategy and territorial spatial planning reform. In consideration of the requirements and development trends of rural space and territorial spatial governance, the pathway for planning restructuring towards refined rural space governance is proposed from the aspects of scale, system, method, approach, insurance etc.

【Keywords】 northeastern China; rural space; refined governance

0 引言

《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》确定了建立国土空间规划体系的重大意义和总体要求,明确了将主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划等空间规划融合为统一的国

土空间规划,构建“多规合一”的国土空间规划体系并监督实施。国土空间规划要做到“能用、管用、好用”,就需要在规划编制中与治理体系紧密结合。乡村空间作为空间治理体系的基础单元,是传导、落实国土空间规划的“最后一公里”,因此提升乡村地区空间规划治理效能^[1]是全面建立健全国土空间规划体系、提

【基金项目】 辽宁省科协科技创新智库项目(LNKX2024QN30)、广东省自然科学基金项目(2019A1515010873)、沈阳市社会科学课题项目(SYSK2024-01-092)

【作者简介】 高子钧,注册城乡规划师,沈阳建筑大学建筑与规划学院博士研究生,沈阳市规划设计研究院有限公司城乡规划院主任工程师。664510218@qq.com

严文复,沈阳建筑大学校长、博士生导师。

李政来,注册城乡规划师,沈阳市规划设计研究院有限公司城乡规划院院长。

陈睿,沈阳市规划设计研究院有限公司助理工程师。

金河,通信作者,广州大学建筑与城市规划学院博士后。185661698@qq.com

高国土空间“精治、共治、法治”水平的重要支撑。2024年印发的《自然资源部 中央农村工作领导小组办公室关于学习运用“千万工程”经验提高村庄规划编制质量和实效的通知》进一步强调要通过不同的规划编制方式,实现乡村地区空间规划管理全覆盖,加强规划与土地政策的融合,引导耕地“数量质量生态”系统连片保护、各类建设用地高效集聚。

乡村地区拥有我国95%以上的陆域国土空间^[2],是保障国家粮食安全、生态安全的重要区域,是助力县域经济高质量发展、推动新型城镇化的重要载体,是贯彻国家空间治理理念的关键地区,是城乡开展生态文明建设、存量建设的新阵地、新空间。东北地区乡村空间承载着新时期保障国家粮食安全与助力东北全面振兴的双重使命,但当前面临城乡发展不平衡、乡村人口持续外流,以及乡村空间增量有限、存量利用率不高等问题。

在全面推进乡村振兴、国土空间规划体系确立的背景下,深入探索新时期东北地区乡村空间的规划治理方略,推进乡村空间集约利用、精细化治理,实现“图底反转”式的空间角色转换尤为关键。本文从规划治理尺度、体系、方法、路径、保障5个维度,提出新时期东北地区乡村空间精细化治理的规划路径,以推动东北地区乡村的空间重塑,为乡村振兴提供空间保障。

1 东北地区乡村空间利用的现状问题与治理困境

1.1 现状问题

现状东北乡村地区的农业、生态、建设3类空间存在相互割裂、边界交叠

等问题。其中:农业空间呈现用地细碎割裂、集中连片程度不高的特征,且东北大平原的特色优势未能充分展现,这与其“承载粮食安全使命、发展规模化现代化大农业”的发展目标存在差距;生态空间存在分布零散、价值转化不足、与农业空间边界交叠等问题;建设空间受乡村人口外流、城乡二元结构的影响,大量存量空间被闲置,而乡村振兴增量指标有限,由此引发了“增存”空间矛盾,以及乡村土地配置与人口流动配置失衡的问题,同时乡村居民点空间集聚度较低,不利于公共服务及公用设施的配置。

1.2 治理困境

1.2.1 村庄规划的空间引导管控存在一定局限性

一方面,规划治理尺度存在空间局限性。现行村庄规划多以单个行政村为基础编制单元,覆盖全域全要素,确定发展目标、空间格局、功能分区、边界控制、设施建设等内容,并基于现状基础与发展需求对局部用地空间进行优化。但是对于土地整理、空间集聚集约的规划引导相对保守;对于区域统筹协调与项目落地实施的指导性略弱。另一方面,规划治理效能存在时间局限性。有些地区的村庄规划编制工作启动时,其国土空间规划的编制工作才刚刚起步。随着国土空间规划体系的确立、“三区三线”划定工作的落实,这些村庄规划需与乡镇级国土空间规划衔接,以纠正偏差。

1.2.2 乡村地区现行各类规划尚未完全融合

目前,除了村庄规划,乡村地区的规划还有乡村振兴发展规划、全域土地综合整治规划、乡村建设规划等。由于各类规划的目标不同,其在实施过程中

各有侧重,相互之间缺乏衔接。其中:乡村振兴发展规划以“谋战略、兴经济”为根本,强调乡村发展的方向性引导与产业项目策划;全域土地综合整治规划大多以乡镇或村庄单元为对象、以土地斑块和具体项目为抓手开展土地整理修复工作,强调项目的落地实施;乡村建设规划以优化乡村人居环境、增补生产生活性服务设施和公用设施为核心,强化建设项目的布局与实施。总体上看,目前乡村地区各类规划的编制与实施工作分属不同主管部门,尚未实现规划体系上的全面融合、空间治理上的一体化统筹、规划实施上的协同部署。

2 新时期乡村空间规划治理的趋势

2.1 规划治理体系从空间规划向整治实施延伸

从顶层设计来看,2023年的中央一号文件进一步明确了加强村庄规划建设、推进以乡镇为单元的全域土地综合整治的空间治理要求。2024年的《自然资源部 中央农村工作领导小组办公室关于学习运用“千万工程”经验提高村庄规划编制质量和实效的通知》提出要加强规划和土地政策融合,提高规划的实效性,各地要以村庄规划(或县级、乡镇级国土空间规划)为依据,用好全域土地综合整治、城乡建设用地增减挂钩、主体功能区等政策工具,优化乡村农业、生态和建设空间。这些均体现了贯通规划设计与落地实施的乡村地区空间治理发展趋势。

综观国家出台的《自然资源部关于开展全域土地综合整治试点工作的通知》《自然资源部办公厅关于严守底线规范开展全域土地综合整治试点工作有关要

求的通知》可知，国土空间综合整治已上升为实施乡村振兴的国家战略工程^[3]，国家逐年深化对乡村地区空间治理的指导，更加重视国土空间规划与全域土地综合整治的衔接。

2.2 规划治理尺度从点域向面域转变

国土空间规划体系对乡村地区的空间管控提出了“管控对象全域覆盖、管控措施逐级细化、管控层级呼应事权”的要求。乡村地区规划治理尺度从点域向面域转变是适应新时代发展要求的重要举措。这种转变有利于推动土地空间、基础设施等区域资源的优化配置，推动乡村振兴背景下区域产业的协同发展，有效提高规划治理效能，解决跨村、跨区域的发展问题。

目前，部分省市已开展相关实践：浙江实施了以乡镇为单元的“全域土地综合整治+”的乡村空间治理再创新；上海以镇域为单元统筹编制“郊野单元规划”，实施乡村空间全域管控；武汉以乡带村，以田园功能单元为载体，推进乡村空间治理与管控^[4]；北京在乡镇层面划定乡村功能片区，建立覆盖全域的功能片区空间管控指引。这些均体现了乡村空间治理从点域向面域拓展，从“单一问题”向“全要素统筹”的系统性治理思路的转变^[5]。

2.3 规划治理技术向数字化转型

随着大数据、云计算、物联网等技术的发展，数字化转型成为提升乡村规划治理水平的有效途径。在大数据时代，乡村地区空间的精细化治理必然离不开互联网、大数据分析、GIS 技术等多种技术的支撑。除了立足市县层面的国土空间“双评价”分析，乡村地区还

需建立更为精准的空间利用评估体系。通过建立精准识别、动态跟踪、科学研判、集成共享的数据平台，实现乡村空间信息资源的高效整合、科学分析与共享利用。

2.4 规划治理视角从单一空间向多元需求转变

在全面推进乡村振兴的背景下，乡村地区在产业结构、社会结构、空间需求上呈现出新的特征。首先，按照国家新一轮千亿斤粮食产能提升行动的战略部署，“稳定粮食生产面积、推动农业空间连片提质、为现代化大农业做好空间保障”是乡村空间治理的重要工作内容。其次，随着乡村振兴战略的实施，乡村产业不再仅包括农业，而是融合了三次产业。因此，乡村规划治理需要充分考虑如何应对新产业格局下的产业空间重组，如推进东北大农业的规模化生产，保障农产品加工业、物流仓储生产性配套设施的用地空间等。最后，乡村地区有人口外流，也有返乡人口和社会资本下乡带来的人口，乡村振兴背景下的乡村人口结构重塑，对乡村空间提出了多元化、品质化的需求。

3 面向精细化治理的乡村空间规划路径

3.1 跳出乡村，建立“镇域统筹—村庄管控”的精细化治理体系

从实际的规划治理成效来看，仅从乡村尺度着手不足以解决乡村空间存在的问题。因此，新时期的乡村空间治理问题需要放到城乡发展格局中去思考，不能局限于乡村，应通过“拓广度、增维度”的方式来“破圈”，根据不同层级国土空间规划对乡村地区空间管控传

导体系的指引，立足乡镇层面或结合乡村振兴发展单元，统筹梳理优化全域全要素，推动乡村由“单打独斗”向“联动整合”转变^[6]，促进乡村地区的空间要素集聚、产业要素联动、设施要素协同、生态要素贯通，建立“镇域统筹—村庄管控”的多层级精细化治理体系，以及“点状整治—线状串联—面状提质—全域优化”的多尺度空间引导路径，以实现乡村空间的统筹规划、有序管控与精细化治理。

3.2 塑造“战略引领—空间管控—治理实施”的规划治理逻辑

当前，“就空间论空间”已无法满足乡村发展多元化、复杂化的需求。乡村地区的空间管控与引导重点应该与乡村振兴战略融合、与国土空间规划体系紧密衔接，在底线约束、规模管控的基础上，向上衔接乡村振兴战略统筹、向下指导土地综合整治与项目的落地实施。这也是新时期乡村空间规划治理的重要内容，即充分结合战略思维、底线思维、治理思维，积极探索全流程、全链条、全体系的乡村地区空间规划与治理管控路径，构建以乡村振兴总体发展思路为引领，以优化空间布局、土地赋能为根本，以全域土地综合整治项目实施为抓手的新时代乡村地区空间规划治理体系。

基于上述分析，本文总结了目前乡镇层面对于乡村地区空间规划治理最为关键的3类规划（乡镇级国土空间规划、全域土地综合整治规划、乡镇级乡村振兴发展规划）的核心内容要素，理清3类规划的耦合关系，重组要素模块、重构规划体系，并建立“三规”融合的规划思维模型。在此基础上，重新构建“定向—定量—定形—定质”的空间引

导逻辑,从识别乡村空间治理新需求、探索乡村空间评价新体系、构建国土空间新格局、统筹优化全域空间新底盘、梳理空间治理实施新行动 5 大核心内容着手,建立从关注建设空间转变为重视全域空间、从空间规划向前后两端深度延展的“三规”合一的规划引导框架体系(图 1)。

3.3 构建乡村地区现状土地综合评价体系,做好空间优化预判

乡村空间精细化治理的前提是有精准的空间评价与规划治理预判,即需要在现有乡村空间底图底数的基础上,建立更为全面、精细的乡村地区现状土地综合评价体系,对乡村空间进行精准识别、科学预判。具体方法为:针对农业、生态、建设 3 类空间,结合相关影响因素确定评价因子,构建包含 3 大类、8 中类、25 小类评价指标的乡村空间现状综

合评价指标体系(表 1)。

其中:乡村生态空间评价以用地斑块为对象,从林地、水体两个角度确定 6 项评价因子;农业空间评价从耕地质量、耕作条件两个角度确定 7 项评价因子;乡村建设空间评价以自然村建设地块为对象,从建设空间质量、交通可达性、人口集聚程度、产业发展潜力 4 个方面确定 12 项评价因子。在此基础上,运用层次分析法、德尔菲法等技术方法,对评价因子进行权重赋分以及 GIS 缓冲叠置综合分析,对各类空间进行全域土地综合整治潜力等级划分,最终得到全域土地综合整治潜力评估结果。该评估结果既可作为全域空间优化、土地综合整治,以及各类空间斑块归并整合、腾挪优化的重要依据,又可作为乡镇级国土空间规划对自然村用地空间进行分型管控和确定增量型、等量型、减量型居民点的依据。

3.4 全域统筹精细管控,制定乡村空间集聚集约引导路径

3.4.1 识别主体功能与廊道空间,科学构建空间格局

为进一步增强空间格局规划的科学性,本文以现状空间要素评价为基础,运用形态学空间分析法,识别评估乡村空间要素主体功能,依据主体功能的连续程度,识别潜在廊道结构,以此作为规划格局构建的技术依据。具体方法是:以“三调”数据为基础,划分 100 m×100 m 栅格(可依据规划范围进行调整),通过栅格识别法,识别栅格主导空间,并结合空间类型占比情况确定区域主导空间。通过分析全域空间主体功能,进一步分析空间连片耦合关系,识别潜在廊道结构,同时结合产业、交通等各类发展要素,指导空间格局的构建(图 2)。例如:依据主体功能识别结果与居民点产业发展潜力评价结果,

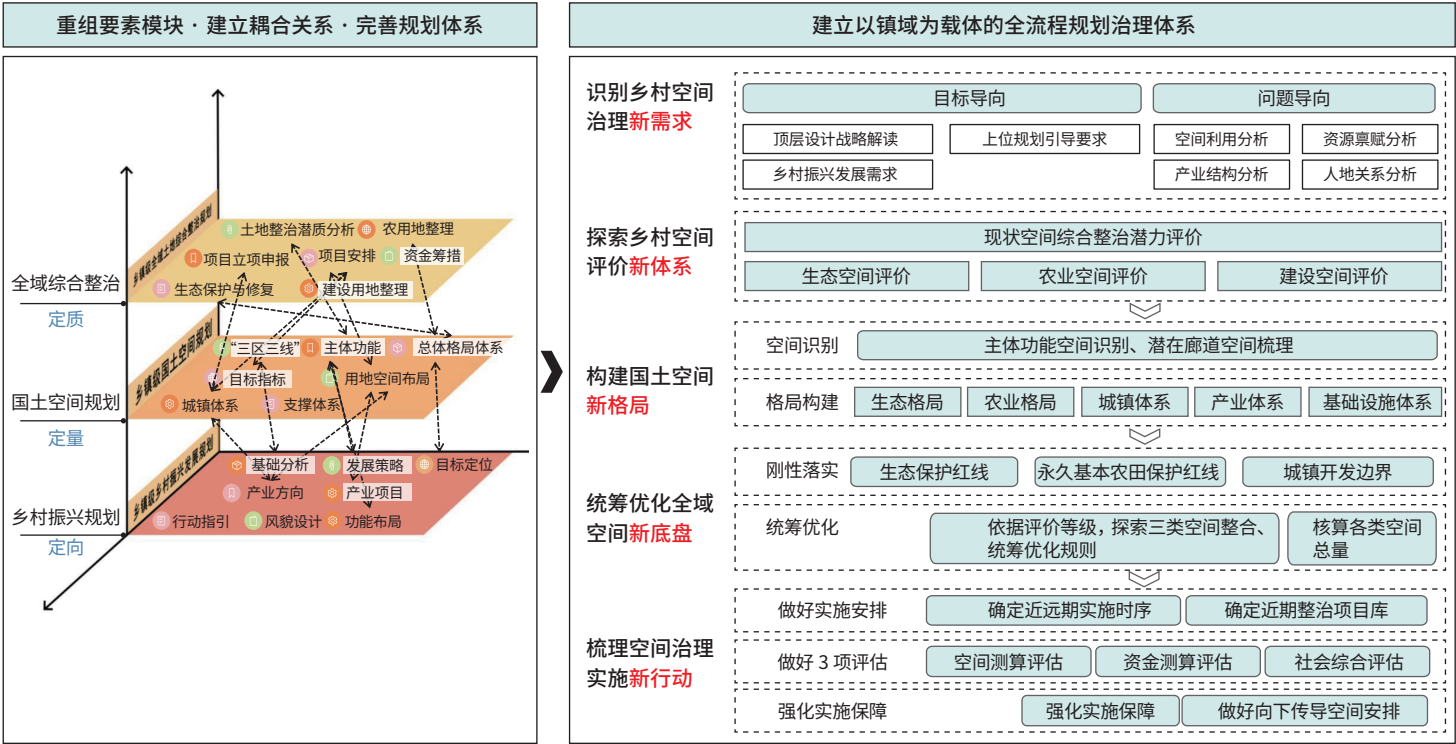


图 1 空间规划治理体系逻辑重构示意图

表 1 乡村空间现状综合评价指标体系

空间类型	评价类别	评价因子	赋分				权重	评价结果
			10 分	7 分	4 分	1 分		等级划分
农业空间	耕地质量	耕地等级	一级	二级	三级	四级	0.15	> 8 分的为优质农田；6 ~ 8 分的为一般农田；4 ~ 6 分的为整治农田；< 4 分的需考虑置换
		耕地等别	一级	二级	三级	四级	0.15	
		土壤沙化程度	普通	轻度	中度	重度	0.27	
	耕作条件 ^[7]	灌溉便利度 /km	< 0.5	0.5 ~ 1.5	1.5 ~ 3.0	> 3.0	0.12	
		坡度 /°	< 2	2 ~ 6	7 ~ 15	16 ~ 25	0.13	
		集中连片规模 /hm ²	> 5	3 ~ 5	1.5 ~ 3.0	< 1.5	0.10	
		交通便利度 /km	< 0.3	0.3 ~ 0.6	0.6 ~ 2.0	> 2	0.08	
建设空间	建设空间质量	设施配置数量 / 个	> 6	4 ~ 6	2 ~ 4	0 ~ 2	0.20	> 7 分的为情况良好；4 ~ 7 分的可自然恢复；< 4 分的需考虑置换
		闲置土地占比 /%	< 20	20 ~ 40	40 ~ 60	> 60	0.40	
		空间零散度 /%	< 3	3 ~ 4	5 ~ 10	> 10	0.40	
	交通可达性	主要道路距离 /km	< 1	1 ~ 2	2 ~ 3	> 3	0.40	> 7 分的为优秀；6 ~ 7 分的为良好；4 ~ 5 分的为一般；< 4 分的为差
		居民出行可达性	优势明显	有一定优势	有潜力	没有优势	0.40	
		交通设施数量 / 个	> 5	3 ~ 5	1 ~ 3	无	0.20	
	人口集聚程度	农村人口规模 / 人	> 500	300 ~ 500	100 ~ 300	< 100	0.40	> 7 分的为优秀；6 ~ 7 分的为良好；4 ~ 5 分的为一般；< 4 分的为差
		农村人口空心率 /%	< 10	10 ~ 20	20 ~ 30	> 30	0.30	
		老龄化率 /%	< 10	10 ~ 20	20 ~ 30	> 30	0.30	
	产业发展潜力	特色作物经济收入占比 /%	> 70	50 ~ 70	30 ~ 50	< 30	0.50	> 7 分的为优秀；6 ~ 7 分的为良好；4 ~ 5 分的为一般；< 4 分的为差
		二产收入占总收入比例 /%	> 70	50 ~ 70	30 ~ 50	< 30	0.30	
		生产型服务设施数量 / 个	> 5	3 ~ 5	1 ~ 3	无	0.20	
生态空间	林地空间	修复难度	普通	轻度	中度	重度	0.55	> 7 分的为情况良好；4 ~ 7 分的为一般修复；< 4 分的为重点修复
		集中连片规模 /hm ²	> 5	3 ~ 5	1.5 ~ 3.0	< 1.5	0.21	
		水源条件 /km	< 0.1	0.1 ~ 0.3	0.3 ~ 0.5	> 0.5	0.24	
	水体流域	水体类别	Ⅱ类	Ⅲ类	Ⅳ类	Ⅴ类	0.27	> 7 分的为情况良好；4 ~ 7 分的为一般治理；< 4 分的为重点治理
		水环境质量	一级	二级	三级	四级	0.30	
		水土流失	普通	轻度	中度	重度	0.43	

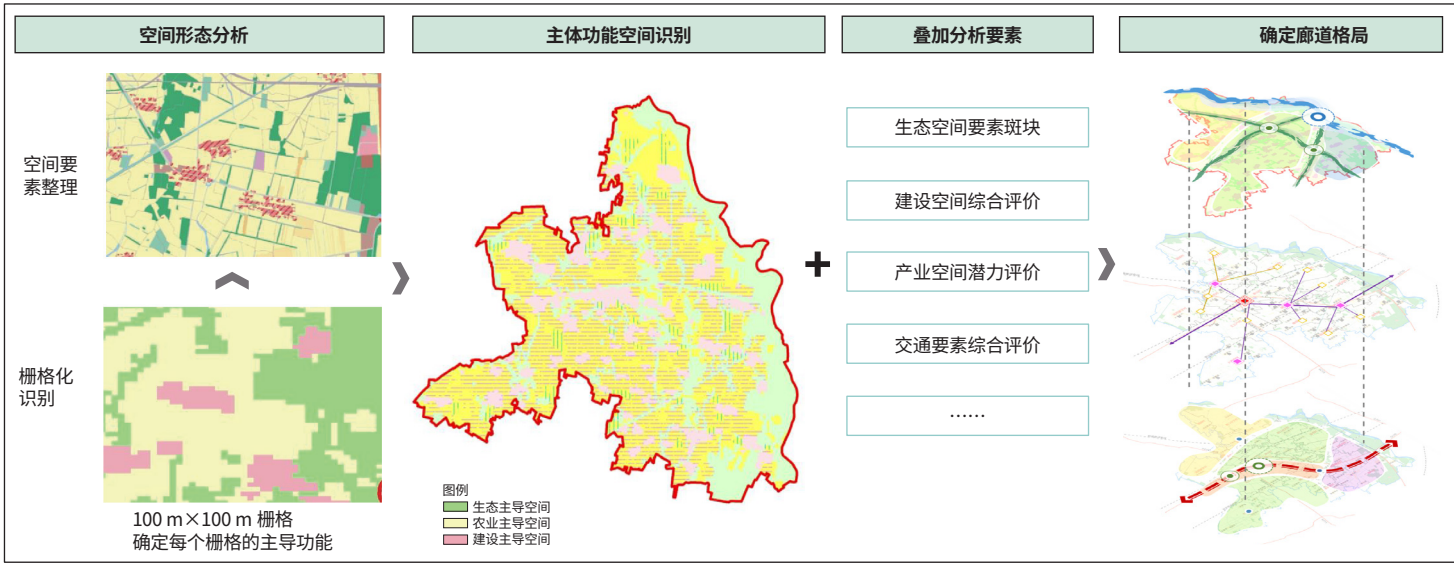


图 2 乡村主体功能与廊道空间识别示意图

叠加乡村振兴重要产业发展要素，确定产业发展体系；通过提取生态主体功能区、识别生态廊道，叠加林地、水系等生态要素斑块，依据区域生态治理需求，构建生态体系格局；通过提取建设主体功能区，结合建设空间综合评价结果，叠加交通要素，确定镇村发展格局。

3.4.2 统筹优化3类空间，推动空间集聚

(1) 制定“三生”融合、刚弹结合、动态实施统合的空间优化路径

以镇域为单元，对农业、生态和建设空间实施一体化规划。具体内容为：以落实永久基本农田保护红线、生态保护红线、城镇开发边界刚性管控要素为基础，以构建乡村振兴产业格局、城镇体系格局、生态廊道格局为引领，依据现状乡村空间评估结果，结合各类空间评价等级结果，建立“点状整合+轴带引领+面域优化+全域协同”的规划引导路径，有效整理“三生”空间要素，制定乡村空间集聚优化方案。最终，总体形成“宏观统筹+微观协调”“集聚

增长+减量控制”^[5]的空间流动态势，通过“刚性控制+弹性引导+提质修复”的空间治理路径，统筹各类资源，促进乡村空间实现“结构—功能—空间—资源—指标”的全体系统优化。同时，坚持目标导向、动态实施的空间引导方式，依托人地关系规模预测方法、城镇体系模型，合理制定近期、远期用地优化方案，明晰空间集聚优化实施路径。见图3。

(2) 精细引导“三量”空间，推动建设空间集约集聚

一是合理配置增量空间。依据现状乡村空间评估结果、城镇发展格局，将镇域内的自然村划分成增量型、等量型、减量型3种类型；将增量指标集中向增量型自然村及镇区投放，引导建设空间集聚集约。二是灵活集聚流量空间。通过整村撤并指标腾退、宅基地渐进式有序退出、整合归并零散建设空间3种方式，推动土地资源集聚集约、高效配置，引导乡村建设空间逐步向增量型村庄集聚。三是以多元途径盘活存量空间。结合乡村振兴产业发展需求，利用宅基地发展

乡村旅游、农产品初加工等产业，积极探索整村开发改造、闲置宅基地改造开发、现有农村建设空间复合利用等多种存量空间盘活模式，有效利用乡村低效闲置建设空间。见图4。

3.5 细化“实施评估+近远结合+向下传导”的实施保障策略

一是“算好两笔账，做好1个评估”，充分考虑耕地保护、经济收益、生态环境、空间品质等方面的要求，评价项目实施的可操作性，建立“评估—优化”的治理机制。“两笔账”即空间账和经济账。空间账主要包含两大方面：是否满足“各类红线不突破、建设用地不增加、耕地增加5%”等刚性指标；是否实现了“空间利用更集聚、空间布局更科学、空间品质有提升、产业空间有保障”的软性提质。经济账即计算分析原土地综合整治的支出经济账与乡村振兴土地资本转化的收益账，比对支出、收益金额，得出项目实施的可行性结论。“1个评估”即规划实施评估，是在规划未

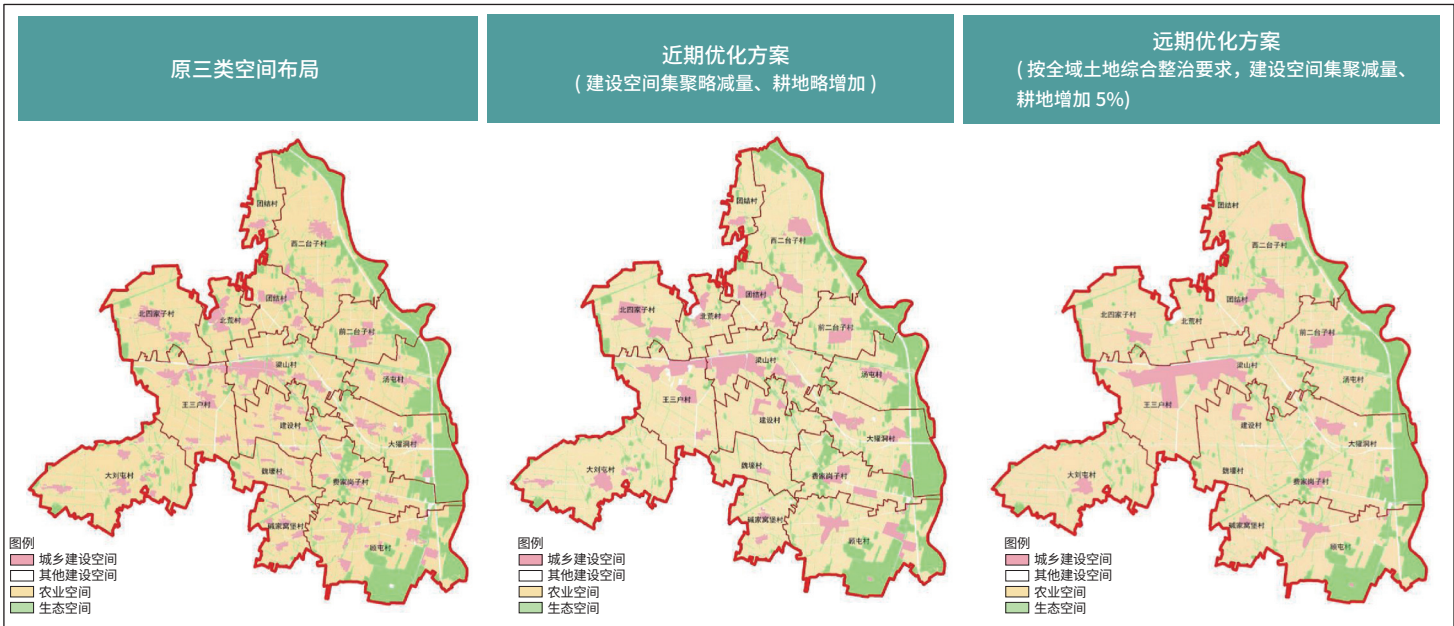


图3 乡村空间统筹优化过程示意图

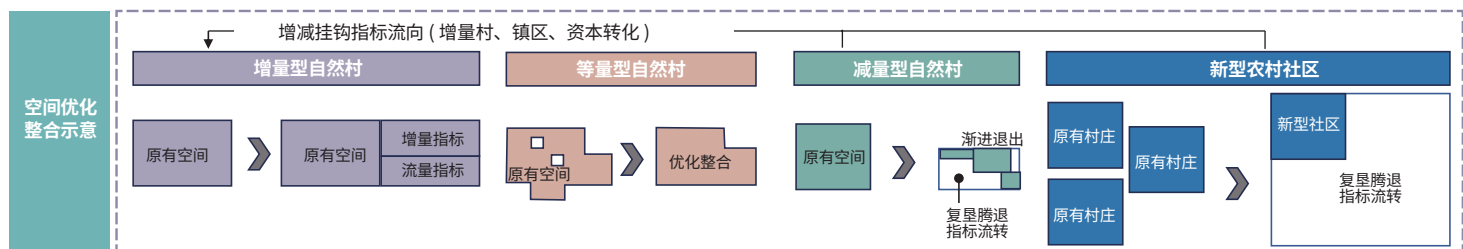


图4 乡村建设空间集集约模式示意图

期对乡村用地优化方案、用地整理合理性和可行性的综合评判，主要包括耕地和永久基本农田保护的影响评估及社会经济和生态环境的影响评估两个方面的内容。

二是做好规划实施的近远期安排。首先，通过划定整治单元，确定规划实施的近远期区域，明确近期整治内容及目标。其次，按照农业项目、建设项目、生态项目分类建立近期建设项目库，确定近期项目区位、规模、建设内容、资金来源等内容，推动项目有序落地。项目建设可按照项目类型分类推进，也可按照划定的整治单元打包完成。

三是强化向下传导与实施保障。首先，强化向下传导，根据乡村空间优化结果，进一步明确和细化对乡村建设的引导要求，对保留改造村庄、新建新型农村社区提出不同的规划引导思路与要求。其次，强化实施保障，完善政策体系保障，积极探索土地改革制度创新方式，推动土地要素的市场化配置，建立精简高效的运行机制。同时，建立以政府为主导、以农民为主体、部门协同、市场运作的多方共赢机制，强化规划的实施与落地。

4 结束语

在乡村振兴战略深入实施、自然资源统一管理、国土空间系统治理的新形

势下，国土空间规划事业进入了关键转折期^[8]，需要加强多学科交叉的方法集成，探索建立从蓝图描绘到空间治理的全生命周期规划治理路径。

本文以乡村空间规划治理困境为导向，分析新时期乡村空间规划治理的趋势，将规划底线管控思维、战略统筹引领思维与土地治理思维有机融合，从识别乡村空间治理新需求、探索乡村空间评价新体系、构建国土空间新格局、统筹优化全域空间新底盘、梳理空间治理实施新行动5大核心内容着手，建立全域谋划、全要素统筹、全流程实施的乡村地区空间规划与精细化治理引导路径，打通乡村空间规划、建设实施、治理管控的各个环节，实现全体系、全链条的有效管控，重绘乡村地区理想空间蓝图，为乡村振兴提供空间保障。

【参考文献】

- [1] 吕晓，薛萍，赵雲泰. 空间治理视域下乡村地区国土空间详细规划：逻辑重塑、体系解构与策略构想[J]. 中国土地科学，2024(1): 45-52, 72.
- [2] 张立，李雯骐，李一姣. 特大城市乡村地区规划编制及管控体系的建构实践与思考[J]. 小城镇建设，2023(9): 5-14.
- [3] 严金明，夏方舟. 国土综合整治研究[M]. 北京：中国人民大学出版社，2020.
- [4] 丁兰，张峥维，杜向. 田园功能单元管控导向下的村庄规划编制方法探索：以武汉市江夏舒安田园功能单元为例[J]. 小城镇建设，2022(2): 107-116.

- [5] 马琰，雷振东，刘加平，等. 面向乡村振兴精细化治理的国土空间综合整治规划研究[J]. 规划师，2023(5): 26-33.
- [6] 刘珺. 基于国土空间规划体系的全域土地综合整治上海实践：以崇明区三星镇为例[J]. 上海国土资源，2021(4): 21-27.
- [7] 卢丹梅，李易燃，赵建华. 全域土地综合整治视角下的乡村高质量发展空间路径研究：以云浮市镇安镇西安村为例[J]. 城市发展研究，2021(11): 3-9.
- [8] 韩博，金晓斌，顾铮鸣，等. 乡村振兴目标下的国土整治研究进展及关键问题[J]. 自然资源学报，2021(12): 3007-3030.

【收稿日期】2024-08-01