

规划引领到整治落实视角下的美丽乡村建设

□ 李少帅 邓超源 黎明

美丽乡村是美丽中国的底色，建设美丽乡村是全面推进美丽中国建设的重要内容。2025 年，生态环境部等九部门联合印发了《美丽乡村建设实施方案》（以下简称《实施方案》），明确了重点任务和重要举措，为推进美丽乡村建设提供了遵循。本文依据《实施方案》，结合自然资源部有关职责，从空间规划优化乡村格局、空间设计提升乡村景观风貌、全域土地综合整治推动落实的视角，探索美丽乡村建设的空间治理路径。

一、村庄规划：构建美丽乡村格局的基础

村庄规划是国土空间规划体系中乡村地区的详细规划，是开展国土空间开发保护活动、实施国土空间用途管制、核发乡村建设项目规划许可、进行各项建设等的法定依据，对于乡村建设活动至关重要。

党中央高度重视村庄规划，2019 年到 2025 年的中央一号文件连续 7 年对村庄规划作出明确

部署。2023 年的中央一号文件提出，扎实推进宜居宜业和美乡村建设，加强村庄规划建设，合理确定村庄布局和建设边界。

自 2019 年建立“多规合一”的国土空间规划体系以来，自然资源部先后出台多个文件规范村庄规划工作，统筹土地利用、产业发展、居民点布局、人居环境整治、生态保护和历史文化传承；坚持农民主体地位，尊重村民意愿，回应村民诉求；坚持节约优先、保护优先，实现绿色发展和高质量发展。为更好地引领宜居宜业和美乡村建设，整体优化宜居宜业和美乡村布局，2024 年印发的《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》提出加强县域统筹，在县级总体规划明确县域范围内重点发展区域，引导空间资源、项目向优势地区集中，带动人口、产业向优势地区集聚。在此背景下，一些地方积极创新，以片区为单元进行整体谋划，如四川省绵竹市突出片区特色，推进关联度较高的产业连线成片、规模发

展，划定了蕴含酒文化、年文化、德孝文化的孝德片区，自然本底、生态优势突出的汉旺片区，以及工业基础较强的新市片区。

二、空间设计：塑造乡村特色风貌

美丽乡村离不开具有地域特色的景观风貌，空间设计是提升乡村景观风貌的重要手段。《中共中央 国务院关于全面推进美丽中国建设的意见》提出坚持要素统筹、城乡融合，一体开展美丽乡村建设，这为乡村空间设计提供了根本遵循。按照全域全要素的要求，乡村空间设计需从大地景观、村庄风貌、重要建筑等不同层次、不同侧面体现不同村庄的特点，实现各美其美、美美与共的目标。

当前，自然资源部正在组织编制乡村空间设计行业标准，其核心是通过提供系统性的乡村空间设计指导，统筹优化乡村生产、生活、生态空间布局，保护乡村自然生态与历史文化风貌，塑造宜居宜业和美乡村特色格局。一

方面,注重分层指引,从市县、乡镇、村域和建筑层面提出乡村空间设计的要素和方法。另一方面,注重差异引导,立足本地资源禀赋特点和资源资产权属关系,深入挖掘村庄自然资源和历史文化内涵,突出地域特色和比较优势,不简单套用城市设计方法,避免造成“千村一面”,因地制宜开展乡村空间设计,塑造美丽乡村特色风貌。

与此同时,各地积极探索开展乡村空间设计实践。如上海市印发《上海市特色村落风貌保护传承专项规划》,首次提出“沪派江南”概念,聚焦20个乡村风貌单元试点,将视野从村庄设计延伸到更为广阔的自然基底、悠久的历史脉络以及深厚的非物质文化遗产,并提出到2027年年底,营造一批具有示范引领作用的风貌保护传承样本。浙江省绍兴市出台了《绍兴市乡村空间设计导则》,针对绍兴乡村空间特征,将全域全要素概括为“田、水、路、山、林、村”,并对各类要素及要素之间的关联进行设计引导。广州市规划和自然资源局发起“粤美乡村”风貌设计作品征集活动,聚焦环南昆山—罗浮山县镇村高质量发展引领区规划建设,面向规划师、建筑师、景观设计师及高校师生征集“实用、管用、好用”的乡村规划建筑设计作品,旨在提升区域乡村风貌品质。

政策工具箱（注重系统性、协同性）：

- ◆ 耕地占补平衡
- ◆ 城乡建设用地增减挂钩
- ◆ 农村集体经营性建设用地入市
- ◆ 低效用地再开发
- ◆ 生态保护修复
- ◆ 国土空间规划
- ◆ 不动产确权登记
- ◆ 其他部门：农村人居环境整治、高标准农田建设、历史文化保护、产业发展……

主要实施内容：

- ◆ 落实村庄规划等空间规划
- ◆ 农用地整治
- ◆ 建设用地整理
- ◆ 生态保护修复
- ◆ 特色整治：产业导入、历史文化遗产保护等

美丽乡村建设：

- ◆ 构建美丽乡村格局
- ◆ 改善农村生态环境质量
- ◆ 推进农业绿色低碳发展
- ◆ 提升农村幸福宜居品质
- ◆ 促进县域产业发展，补足空间短板

图1 全域土地综合整治助力美丽乡村建设路径

三、全域土地综合整治：助力美丽乡村建设

全域土地综合整治是以国土空间规划为依据,在一定区域范围内,统筹推进农用地整治、建设用地整理、生态保护修复等工作,优化生产、生活、生态空间布局,提升空间功能和价值,强化耕地保护和土地节约集约利用,改善生产生活条件和生态环境,助推乡村全面振兴、城乡融合发展等战略落地实施的一项空间治理活动。全域土地综合整治源于“千万工程”。早在2005年,时任浙江省委书记的习近平同志在“千万工程”嘉兴现场会上强调,要鼓励各地借鉴土地整理的政策,开展“村庄整理”,把村庄集聚与土地资源的节约利用有机结合起来。自此,土地整治与“千万工程”便紧密结合起来。

全域土地综合整治是一个平台和政策工具箱,集成了耕地占补平衡、城乡建设用地增减挂钩、农村集体经营性建设用地入市等

用地政策,并整合运用其他部门农村人居环境整治、高标准农田建设等有关政策,在优化空间布局的基础上,统筹相关财政资金投入,引导社会资本,以渠道不乱、各记其功、各记其效为原则,形成“1+1>2”的政策叠加效应。全域土地综合整治通过实施空间治理,提升空间价值,客观上推动构建美丽乡村格局、改善农村生态环境质量、推进农业绿色低碳发展、提升农村幸福宜居品质等美丽乡村建设四大重点任务的落实(图1)。详细路径如下:

(一) 农用地整治：实施农田生态化改造，促进农业绿色发展

在农用地整治中,全域土地综合整治注重农田的生态化改造。一是开展生态化的基础设施建设,对排灌沟渠采用生态化护坡等措施,对田间道路采用泥结石、砂石等材料,减少水泥等材料使用,保护农村地区生物多样性;二是在田块周边合理设置生态缓冲带,

以利于生物栖息和迁徙,控制面源污染;三是保护农田周边林草湿地等半自然生境,合理处理农田与周边环境的关系,保障耕地永续利用。此外,实施“小田并大田”,配套建设农田基础设施,结合土地权属调整,推动农业生产规模化发展。如广西板岭乡永仁村通过全域土地综合整治,将767块地归并整理为176块,推进耕地“百亩方”和“千亩方”建设。浙江宁海县在耕地连片整治中嵌入基础设施配套建设,建成“千亩方”耕地,在此基础上引入农业企业、科技工作者,构建利益联结机制,注重人的价值实现,使群众从旁观者变成全域土地综合整治的参与者与现代农业种植的受益者,通过全域土地综合整治实现投资于物与投资于人相结合。

（二）建设用地整理：为产业发展腾空间，为宜居建设筑基础

全域土地综合整治结合城乡建设用地增减挂钩政策和农村集体经营性建设用地入市政策,实施村庄建设用地整理。一方面,积极推动村庄集聚发展建设,针对具备较好自我发展能力、辐射带动作用较强的中心村,或区位条件较好、毗邻中心城镇的村庄,通过建设用地整理,建设新型住宅,完善配套基础设施和公共服务设施,改善人居环境,强化村庄功能。另一方面,实施旧村改

造更新,开展空心村、废弃地、危旧房改造和整理,盘活内部废弃道路、废弃公路设施等低效建设用地,有序推进村庄更新建设。如陕西省仓上镇对3个村476户旧宅基地进行拆除复垦,将原有居民搬迁至集中安置点,实施城乡建设用地增减挂钩项目420.4亩,既解决了旧宅基地闲置废弃造成的一户多宅问题,改善了居住条件,又为天宝村4A级旅游景区民宿、配套设施及公共服务设施建设等腾挪了空间。

（三）生态保护修复：改善农村生态环境质量

全域土地综合整治在实施生态保护修复过程中,要求维护村庄原有肌理,注重保护山体田园、河湖湿地等自然肌理的原真性、完整性和连贯性,因地制宜保留传统村落原有塘堰、溪流等水系结构,保护乡土植物种质资源。有的地方探索生态保护修复与土地用途管制、乡村风貌提升等协同治理。例如,上海市松江区泖港镇全域土地综合整治项目位于黄浦江水源保护区内,承担着保障城市生态安全的重要功能。松江区通过全域土地综合整治启动了泖港镇浦江源河道水质提升与农业面源污染生态阻控项目,在协同开展水环境治理的同时,推动区域内实施工矿用地退出和农民集中安置,并在开放林地布置慢行通道,配套简易休憩点,提升了生态用地的游憩价值。

（四）特色整治：保护历史文化，赋能产业发展

一方面,全域土地综合整治结合当地的历史文化特色资源,协同开展历史文化保护;另一方面,全域土地综合整治以乡村优势资源禀赋为基础,在协同开展农用地整治、建设用地整理和生态保护修复等空间治理基础上,提升乡村空间价值,导入产业实现产业升级。例如,浙江绍兴通过全域土地综合整治,结合城乡建设用地增减挂钩政策,在建新区引入一电航空华东总部基地,促进了地区产业升级。

从规划引领到设计塑造,再到整治落实,美丽乡村建设是一个系统推进、久久为功的过程。它不仅是空间的优化与形态的提升,更是生态、生产、生活的深度融合,是乡土文化传承与现代治理协同的生动实践。未来,应继续坚持以人民为中心,尊重乡村发展规律,提升规划与设计的科学性和在地性,发挥全域土地综合整治的平台作用,推动美丽乡村从“蓝图”走向“实景”,为美丽中国筑牢乡村底色,谱写人与自然和谐共生的新时代乡村篇章。

（李少帅，自然资源部国土整治中心研究员；邓超源，自然资源部国土空间规划研究中心工程师；黎明，自然资源部国土整治中心高级工程师。邓超源为本文通讯作者）