

乡村振兴背景下村域尺度国土空间规划：认知、 职能与构建

贾锐阳^{1,2}, 乔伟峰^{1,2,3}, 王亚华^{1,2,3}, 戈大专^{1,2,3}, 黄璐莹^{1,2}

(1. 南京师范大学地理科学学院, 江苏 南京 210023; 2. 南京师范大学乡村振兴研究院, 江苏 南京 210023; 3. 江苏省地理信息资源开发与利用协同创新中心, 江苏 南京 210023)

摘要: 研究目的: 在乡村振兴背景下, 以国土空间规划体系重构为契机, 科学认知村域尺度国土空间规划内涵, 明确其基本职能, 并提出构建路径。研究方法: 文献研究法, 综合分析法。研究结果: 当前乡村面临转型, 而村域规划存在理论认知不深入、技术支撑不足、实施管理困难等问题, 新时期村域国土空间规划应依据外部社会背景及村庄内在条件, 在全面认知乡村价值前提下, 通过空间资源要素配置与用途管制来干预乡村空间重构并服务于乡村治理。研究结论: 乡村振兴背景下村域国土空间规划应当具备指明乡村振兴路径、强化乡村空间治理、行使自然资源监管、尊重多元价值诉求等基本职能, 并基于问题、需求、目标、行动四维导向进行构建。

关键词: 国土空间规划; 村域尺度; 乡村振兴; 乡村价值; 空间治理

中图分类号: F301.23

文献标志码: A

文章编号: 1001-8158(2019)08-0016-08

1 引言

改革开放以来, 国家实施侧重城市的发展战略, 致使乡村各类资源要素不断流向城市, 城市化推进的同时产生了日趋严重的乡村衰退问题^[1], 城乡差异随之扩大。在国际上, 乡村衰落同样是焦点问题^[2], 欧美发达国家在经历过城市化与逆城市化阶段后, 提出了乡村发展的解决方案^[3-4]。国内随着农村空心化现象的不断加剧^[5]和“三农”问题日益突出^[6], 党中央、国务院高度关注农业、农村发展, 依据对新时期社会矛盾的新认知, 在十九大报告中作出了实施乡村振兴战略的重大部署, 对乡村发展提出了“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的目标。在此背景下, 如何有效支撑乡村振兴战略的实施、实现城乡融合的村镇建设新格局, 并提出解决乡村衰落难题的中国方案仍有待进一步探索。

空间规划是国家治理体系的重要组成部分, 党的十八届三中全会提出了“建立空间规划体系”, 以推进国家治理体系和治理能力现代化。2018年初,

国家进行大部制机构改革, 组建自然资源部以统一行使所有国土空间用途管制职责, 负责建立空间规划体系并监督实施。当前, 国土空间规划已成为学界研究的热点问题, 现有的相关学术研究偏重于从理论层面出发, 主要集中于国家、省、市、县、乡5级空间规划的历史演变^[7-8]、内涵认知^[9]、体系构建^[10-11]和编制技术研究^[12]等方面, 也有部分试点经验的总结与思考^[13], 而微观尺度的村域空间规划研究相对匮乏, 空间规划如何落实乡村振兴战略也需系统探索。

2019年国土空间规划相关顶层设计陆续出台, 中共中央、国务院印发《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》, 明确了在城镇开发边界范围外编制村域国土空间规划, 并将其作为法定规划。中央农办等五部门联合发布的《关于统筹推进村庄规划工作的意见》与自然资源部办公厅印发的《关于加强村庄规划促进乡村振兴的通知》明确了村域国土空间规划的要求, 提出划分县域村庄类型、统筹谋划村庄发展、发挥村民主体作用、建立健全相关体制机制。当前亟需在乡村振兴战略的背景下, 以“国土空间规

收稿日期: 2019-05-07; 修稿日期: 2019-07-16

基金项目: 国家自然科学基金项目(41871178, 41671385); 教育部人文社会科学青年基金(19YJCZH036)。

第一作者: 贾锐阳(1996-), 男, 宁夏盐池人, 硕士研究生。主要研究方向为城乡土地利用。E-mail: jiakaiyang96@163.com

通讯作者: 乔伟峰(1975-), 男, 江苏徐州人, 博士, 副教授。主要研究方向为土地资源管理和城乡转型发展。E-mail: qiaoweifeng@njnu.edu.cn

划体系”重构为契机,研究构建适用于乡村地区的村域尺度国土空间规划,作为村域范围内国土空间开发保护利用的依据,这对于推进乡村地域空间重构、提升乡村治理能力和实施乡村振兴战略具有重要的理论价值和现实意义。本文首先针对现行村域规划的现状及存在问题进行分析;其次,在梳理村域尺度空间规划演进历程基础上,明确乡村振兴战略下村域国土空间规划的内涵、基本职能;最后,提出基于问题、需求、目标、行动四维导向的构建路径,以期为村域尺度空间规划实践提供参考。

2 村域规划的现状和问题

2.1 村域规划发展现状

现行乡村规划体系庞杂,并未有清晰明确的规划体系,各地在规划实践中从形式到内容都各不相同^[14]。结合各地实践来看,村域规划的类型主要有村庄规划、村土地利用规划、村庄整治规划等,内容上分别以物质空间营造、土地利用优化配置、人居环境整治改造为主。

村庄规划可追溯至改革开放初期,国家建委、民委等部门提出各村庄必须先有规划,并严格按照规划建设。村庄规划的实践主要随政策焦点进行转移,1993年《村庄和集镇规划建设管理条例》颁布,2003年十六届三中全会提出“统筹城乡发展”后村庄规划内容主要为统筹城乡和农村发展,2005年中共十六届五中全会提出“建设社会主义新农村”,新农村建设规划成为了热点。直到2008年《城乡规划法》颁布才正式赋予村庄规划法律地位,该法主要为解决村庄内部建设的无序混乱,以及统筹城乡之间的协调发展。

村土地利用规划编制启动相对较晚,中国曾完成三轮国家级至乡级五级土地利用总体规划的编制,而村级土地利用规划未全面开展,直到2018年原国土资源部下发《有序开展村土地利用规划指导意见》才鼓励各地开展编制,提出统筹安排村域农业、生态、建设3类空间,做到一张蓝图绘到底。目前,国内学者已基本就村土地利用规划的内容达成共识,将其定位为实施性详细规划,村土地利用规划是土地利用规划体系的完善和深化,以在全域范围内调整用地结构、优化用地布局、保障村域经济、生态、社会等协调可持续发展为主要内容^[15-16]。

2.2 村域规划存在问题

通过梳理中国村域规划的现状,发现村域规划多

为由上而下进行推动,存在问题主要集中于以下几个方面。

(1)村域规划理论认知尚未深入。规划者在编制村域规划时容易忽视乡村的地域特性,对乡村价值认识不足,未能因地制宜结合村民实际需求进行编制。《城乡规划法》中虽然明确了乡、村庄规划的法律地位,但并没有明确具体内容,各地在实践过程中多以地方政策为导向,导致村域规划类型多样、内容深度等的不一致^[14]。

(2)村域规划编制技术支撑不足。自2006年提出新农村建设后,村域规划研究与实践显著增多,但由于起步较晚,相关技术标准出台滞后于规划编制,导致技术支撑不足。在实践过程中,规划编制往往照搬城市规划模式,多是一种基于精英决策的理性规划,忽视乡村人文底蕴、资源禀赋等要素以及村庄与村民间的关系^[17],脱离了村庄实际需求。有学者指出在全国编制规划的村庄不到总数的60%,即使编过规划但是能符合村庄实际、指导村庄建设的不到总数的10%^[18]。

(3)村域规划实施管理困难。在自然资源部成立前,中国空间治理具有“分治”特征,主要以土地利用规划和城乡规划两大体系作为治理工具^[19]。《城乡规划法》规定在乡村地区内进行建设需先申请办理“乡村建设规划许可证”,方可办理用地审批。《土地管理法》确立了最严格的耕地保护制度,规定农用地要转为建设用地必须经过农转用审批。但目前土地利用规划体系并无村域层级,而镇级土地利用总体规划无法精细化管理村庄土地利用,致使与村庄规划之间衔接不足,新产业、新业态落地困难,乡村发展受阻。

综上所述,当前村域规划理论认知、编制技术及实施管理滞后于乡村转型发展及国土空间治理需要,难以支撑乡村振兴与国家治理体系、治理能力现代化的战略目标。考虑到国土空间是包含多元要素的复杂系统,亟需融合各类村域规划,在空间规划体系重构中探索新时期村域尺度规划的内涵、职能及构建导向。

3 村域尺度国土空间规划科学认知

3.1 村域尺度空间规划演进过程

空间是乡村发展的载体,村域空间规划则是在特定社会背景下,依据对当时乡村空间价值认知而进行的资源要素配置,通过人为干预乡村空间从而达成预期目标。本文将乡村发展置于国家发展的宏观背

表1 村域空间规划演进历程

Tab.1 The evolution of village-scale spatial planning

时间	城乡关系	国家战略	乡村价值	规划价值导向	规划类型	村域规划实践
1949—1978年	城乡独立	人民公社运动	提供农副产品	促进农业生产	土地利用规划	国营农场规划
1978—2003年	城乡对立	家庭联产承包责任制	土地、劳动力单向流动	引导住房选址	建设规划	村庄建设规划
2003—2012年	城乡统筹	新农村建设	提供社会保障	改善人居环境	建设规划、整治规划	新农村建设规划
2012—2018年	城乡一体化	美丽中国	乡土文化载体	多元目标综合发展	综合发展规划	美丽乡村规划

景下,就中华人民共和国成立后村域空间规划发展历程进行简要梳理,分析在不同城乡关系下乡村空间价值的认知、相对应的规划价值导向以及具有代表性的规划实践(表1)。

通过不同时期的村域规划比较可以看出:(1)在不同的城乡关系阶段,乡村价值具有不同的体现,由最初的单一农副产品提供,逐渐向多元价值发展,凸显了乡村价值的独特性;(2)村域空间规划多以国家战略实施及乡村价值实现为导向,内容及策略由物质空间营造趋于社会空间、文化空间等整体乡村空间系统的重构。

3.2 村域尺度国土空间规划内涵

随着城镇化、工业化发展,中国乡村常住人口减少,特别是青年劳动力的就业非农化转移导致空心村现象。当前部分地区进入城镇化、工业化后期并开始伴有农村人口回流,乡村已处于转型发展的重要历史阶段,乡村地域的经济形态、空间格局和社会关系的变化给乡村可持续发展带来挑战,亟需通过人为干预引导乡村重构^[20],推进乡村治理现代化。在空间规划体系重构背景下,尽管不同地区乡村发展不一,治理情况复杂,但在规划顶层设计层面具有共性的认识,即村域空间规划不应单纯是物质空间营造的手段,更应作为一种公共政策,既融合国家意志又统筹考虑村民诉求,以此来落实乡村振兴战略,实现国家治理体系、治理能力现代化。

结合新时期的社会背景以及顶层设计要求,作为五级三类规划体系中的详细规划,村域国土空间规划是国土空间规划体系中的底层基石,需要具有前瞻性、科学性、操作性、实施性^[21]。村域国土空间规划应以上位总体规划为依据,落实相关的控制性指标,细化各类红线,引导各类空间用地布局,在此基础上发挥村民主体作用,统筹配置各类要素。主要内容应包括5个方面:第一是目标战略,依据现状分析,统筹谋划村庄发展定位并明确规划目标;第二是总体布局,

衔接各类规划,细化管控红线,明确用地布局,优化生产、生活、生态空间;第三是要素配置,统筹村民诉求,落实产业、文化、人居,生态等各类要素用地;第四是用途管制,明确国土空间用途管制规则与建设管控要求;第五是保障措施,研究适用于乡村基层空间治理的配套政策机制。

简要而言,村域国土空间规划应依据外部社会背景及村庄内在条件全面系统认知乡村价值,以自然资源保护和人文历史传承为前提,承接上位规划的战略安排,统筹配置生态、农业、建设空间资源,推动乡村空间系统重构。以及制定兼顾刚性及弹性的村庄全域空间用途管制规则作为乡村空间治理的权威依据,保障乡村经济、生态、文化协调发展,并达成总体效益的最大化(图1)。

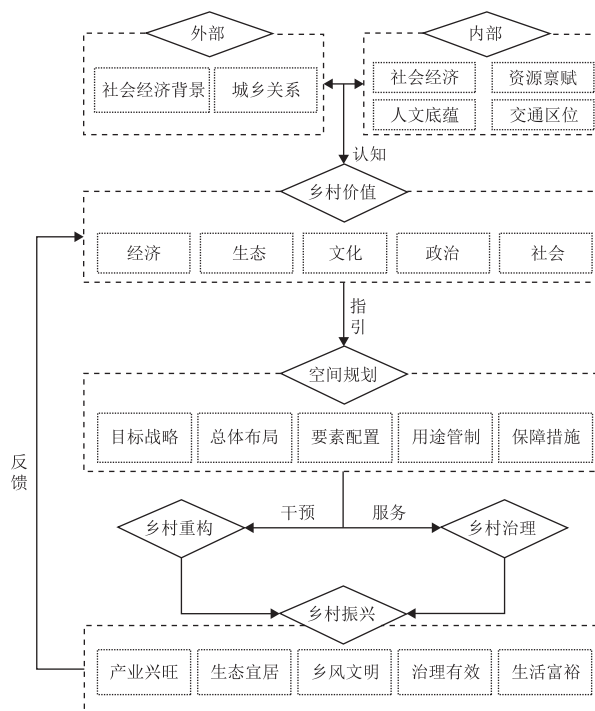


图1 村域空间规划认知框架

Fig.1 Cognitive framework of village spatial planning

4 村域尺度国土空间规划基本职能

近年来村域规划成为研究热点,但是主要以技术方法为主进行讨论^[22-23]。本文将村域规划作为一项公共政策与乡村发展转型及空间治理联系起来,考虑乡村振兴战略背景下的村域国土空间规划应当具备的职能。

4.1 指明乡村振兴路径

目标导向性是规划的重要特征,编制规划的本质即是对未来目标的预测以及对达成目标所做的安排^[24]。村域空间规划应由以往注重物质空间营造转为“物质—社会—文化”的乡村空间系统^[25]的统筹引导。在系统认知乡村价值基础上制定多元化发展目标,在地域空间视角下判别村庄主导功能、明确村庄定位,探索吸纳新要素和寻找村庄可持续发展的动力源泉,提出差异化、多元化的振兴路径。再通过物质空间配置、社会体系建设、乡土文化传承等技术方法为科学实现乡村振兴提供技术支撑。

4.2 强化乡村空间治理

长期以来空间规划已逐渐从治理体系的边缘趋近于中心^[7],当前建立国土空间规划体系的目的即为推进国家治理体系和治理能力现代化。乡村治理作为国家治理体系重要的一部分,同样亟需借助村域空间规划作为治理抓手。首先,村域空间规划为政府主导,属于政府行为,在一定程度上应优先服务于制度与政策,作为村域国土空间开发保护利用的管制依据;其次,应借助村域空间规划探索统一的乡村开发许可及用地审批,盘活村庄存量资产,优先保障新兴产业新业态用地需求,激发村庄活力;最后,村域空间规划作为公共服务产品应体现权威性,加强理念与方法创新,实现一张蓝图绘到底,一本规划管到底。

4.3 行使自然资源监管

长期以来乡村地区村域规划缺位,导致乡村用地无序、粗放,建设用地入侵生态空间,致使生态空间破碎化。部分乡村工业用地布局散乱,更加剧了人地关系恶化。进入生态文明新时代,村域空间规划应当作为城镇开发边界外的控制性详细规划,承担乡村空间的自然资源资产管理职责,落实指标与分区的传导机制,兼顾弹性与刚性^[26],优化村庄聚落形态。在刚性方面,加强对生态用地与基本农田的保护,对全域范围内的“山、水、林、田、湖、草”生命共同体进行最严格的用途管制;在弹性方面,因地制宜细化管制规

则,对农村土地复合利用及新业态发展予以支持。通过规划协调平衡村庄的发展与保护,使乡村成为望得见山、看得见水、记得住乡愁的乡村。

4.4 统筹多元价值诉求

村庄不同于城市,乡村地区存在土地权属类型多样且主体不明晰等难题。规划作为空间发展权的分配,难免会涉及多元的利益主体,包括政府、村委会、村民、社会资本等,因此村域资源要素配置往往是多方利益主体共同博弈决策的结果,需要规划者更多地作为沟通的桥梁相互协调,进行最优配置。相较于城市,村庄环境更为封闭,社会结构相对稳定,村民对于村庄具有强烈的归属感,在规划编制中应真正落实公众参与机制,积极征求村民意见,将碎片化、片面化的征询结果进行整合并达成共识,保障规划的科学编制与顺利实施,并促进村庄关系及组织秩序的构建^[27]。

5 基于四维导向的村域国土空间规划构建

空间规划是在特定社会、经济、政治背景下,依据对空间价值的认知而做出的安排^[28],不同的内因和外因将会造就不同的规划范式^[29],是一个复杂的多要素相互作用的过程。因此尽管空间规划体系中的各级规划具有相同的特性,但考虑到城乡之间存在差异,仍需在共性的基础上,结合乡村地域系统的特殊性进行适当调整,构建适用于乡村地区的空间规划。本文基于问题、需求、目标、行动的四维导向为村域国土空间规划构建提供技术支撑(图2)。

5.1 解决问题导向

吴良镛结合工作经验提出村庄发展最根本的出发点在于关怀村民的生活,让村民更好栖居于田园山水间^[30]。村域空间规划应以突破制约村庄发展的瓶颈和解决村民最关心的问题为导向,加强规划操作性和实用性。

在以解决问题为导向的空间规划构建中,关键在于发现核心问题以及认识问题。长期以来由于传统“自上而下”的规划模式或是基于精英决策的理性规划模式,导致问题往往只停留在政府想解决的“问题”^[31]或是规划者所认为的“问题”层面。同时由于忽略对乡村复杂社会关系、村民行为逻辑^[17]的认知,致使规划往往缺失村民主体性与可操作性。因此系统诊断问题是村域空间规划的重要基础,需要以多元观察视角深入村庄进行体验与感受,系统诊断村庄发展的瓶颈问题,针对关键问题进行专题研究,在此基础

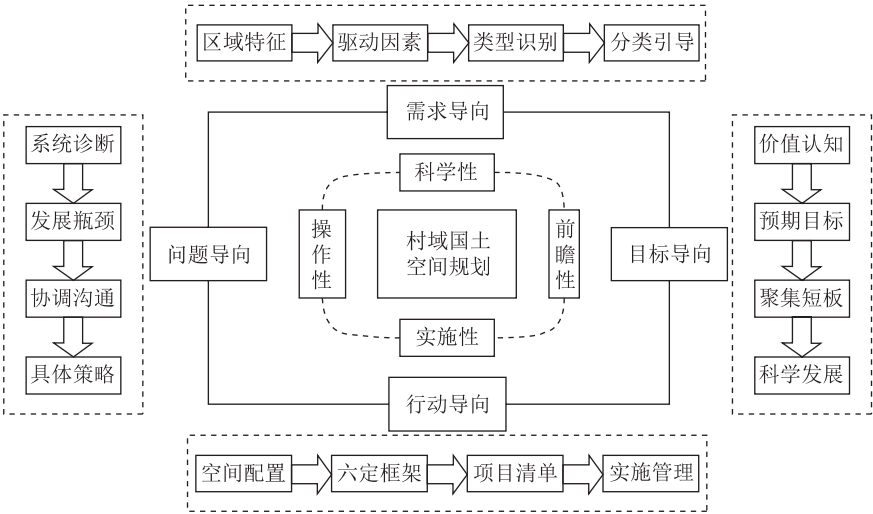


图2 基于四维导向的村域空间规划构建

Fig.2 Construction of village spatial planning based on the four-dimensional orientations

上与村民、政府等利益主体协调沟通,进而制定具体应对策略,以此来强化规划的村民主体意识,提升村庄治理水平。

5.2 抓住需求导向

中国幅员辽阔,乡村数量甚多,其发展情况也是千差万别,乡村振兴并不存在普适性的模式。寻求乡村振兴之路,一定要与乡村历史、地理等因素紧密结合,依托自身经济社会发展、资源禀赋、人文底蕴和交通区位等条件划分为集聚提升型、城郊融合型、特色保护型和搬迁撤并型四类村庄^[32],建立属于各类村庄空间规划的范式。

村域空间规划的构建需要基于一定的共识,切实围绕不同村庄的需求,通过采取差异化的规划思路、设立必选与自选的规划内容,提高规划的科学性。村域空间规划首要应落实耕地保护、生态修复及建设用地集约利用的国家战略需求,制定“两图两表一规则”(现状图与规划图、用地结构调整表与规划目标表、空间管制规则)落实国土空间用途管制,作为国土空间开发保护利用的依据;其次,依据不同村庄的发展驱动因素,采取差异化发展策略,选择相应规划内容,例如人居环境提升、城乡统筹发展、特色风貌塑造等,切实寻找适用于自身可持续发展的乡村振兴之路。

5.3 树立目标导向

规划的实施是不断趋近目标的过程,目标为规划的关键,因此在设立目标时应从多维度、多角度出发,提高规划前瞻性。当前中国乡村正面临转型关键时期,十九大提出的“乡村振兴战略”明确了产业兴旺等五大要求,为村庄发展树立了全方位的目标,强调

经济、生态、文化、政治、社会协同的系统建设。乡村发展不应是追求与城市平等的经济价值,而是通过构建系统性发展规划,达成城乡共同繁荣,同时“各美其美”,发挥有别于城市的乡村独特价值^[33]。

乡村振兴战略是国家大计,非一蹴而就之事。规划常常强调以人为本,这里的人并非抽象的人,而是在现实生活中具有切实诉求的“具体人”^[34]。为有序高效实现乡村振兴,应结合需求层次理论以人为本审视不同村庄发展现状,在协同推进乡村振兴的同时科学调整发展目标的优先性,以突出重点,面对短板准确聚焦阶段任务并分类施策(图3)。首先,应将村民生活保障作为首要目标,助力乡村脱贫攻坚;其次,加强人居环境改善,建设和谐美丽家园;第三,培育文明乡风,传承乡愁文化;第四,提升基层治理能力,尊重村民发展诉求;最后,达成乡村振兴,村民生活富裕,实现城乡融合共同繁荣。

5.4 保障行动导向

加强规划的可实施性是推动乡村治理的关键所在。规划不能只停留于规划思路与内容的展示,应以运行为导向给出实施路径,在期限内将方案变为行动,保障规划有序落地。考虑到乡村规划的实施主体是基层干部,需加强规划实施机制创新,构建适用于基层乡村自治组织的治理工具,使规划变为管用、好用的规划。可尝试探索以项目带动规划的实施,遵循定性(性质)、定用(用途)、定量(规模)、定位(位置)、定序(时序)^[9]、定责(责任)的六定原则,制定项目清单并配以图件,作为保障规划实施的有力工具。尝试通过项目清单界定政府、市场、村委、村民的权责关系,

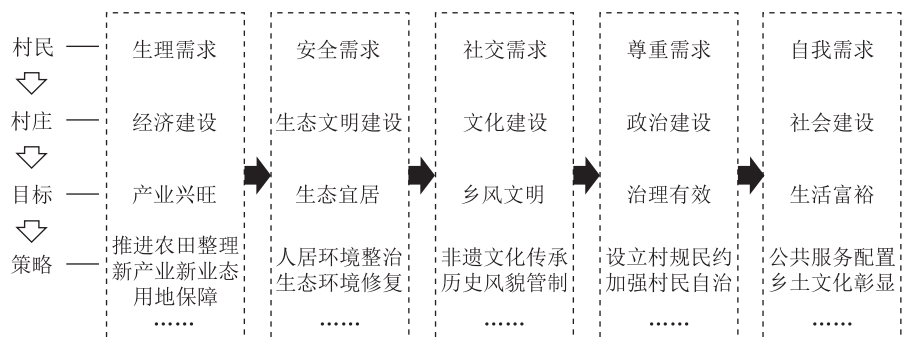


图3 村域空间规划与乡村振兴逻辑关系

Fig.3 The logical relationship between village spatial planning and rural vitalization

统筹协调自然资源、住建、农村农业等多个部门,明确工作时序与资金保障,助力规划按期实施。除此以外,项目清单还可起到宣传作用,可以产业、民生、文化、治理、村建等主题为项目进行分类,使村民切实感受到规划可实施、前景可期,以提高村民参与规划的积极性^[35]。

6 结论与讨论

6.1 结论

美好的乡村田园风光是多数人的向往,但在长期城乡不平衡发展中,乡村各类资源要素不断流向城市,致使乡村逐渐衰落。与此同时,现行的村域规划存在理论认知不深入、技术支撑不足、规划实施管理困难等问题,难以支撑乡村振兴与国家治理体系、治理能力现代化。本文在分析村域规划演进的基础上,在乡村振兴背景下通过剖析村域国土空间规划内涵,界定基本职能,强化了对新时期村域国土空间规划的理论认知,并对村域国土空间规划的构建进行探索,尝试为未来的村域规划编制与实施管理提供支撑,研究结论如下。

(1)村域空间规划的认识应建立于乡村转型的基础上。在不同时期的社会背景下有着对乡村价值的不同认知,致使村域空间规划的价值导向不同。新时期的村域国土空间规划是长期指引乡村发展的控制性详细规划,需在系统认知乡村价值的基础上,衔接各类规划,通过空间资源配置与用途管制来引导乡村空间重构、服务于乡村治理,保障乡村经济、生态、文化等协调发展,达成效益最大化。

(2)村域空间规划的职能应建立于国家发展战略的背景下。治理体系、治理能力现代化及乡村振兴等国家战略的提出给予新时期国土空间规划新的使命,

村域国土空间规划既要革故鼎新,也应传承现行规划的优势之处。规划应具备指明乡村振兴路径、强化乡村空间治理、行使自然资源监管、统筹多元价值诉求的基本职能,以此来引导乡村空间系统重构、统筹村域空间要素配置、落实基层空间资源管制、促进村庄组织秩序构建。

(3)村域空间规划的构建应置于乡村特殊的地域环境中。国土空间规划体系中各级规划虽存在一定的共性,但对于村域尺度和国土空间规划而言,仍需立足于乡村的地域特性构建。本文从问题、需求、目标、行动四维导向出发,探索了摸清制约村庄发展病因、建立因地制宜规划范式、树立多元化发展目标、制定清晰有序项目清单的具体构建路径,以突出村域国土空间规划的操作性、科学性、前瞻性和实施性。

6.2 讨论

乡村地区具有复杂的地域特性,随着城乡关系的演变,未来仍需不断完善村域空间规划理论研究及实践探索。一方面,中国乡村发展条件差异较大,所处发展阶段各不相同,未来需要探索构建县域尺度上的合理高效的村镇建设格局^[36];另一方面,乡村振兴是系统工程,以村域国土空间规划支撑乡村振兴战略,必须系统关注人口、产业、资源、文化等多方面问题。面对包含多元要素的国土空间系统,亟需在规划编制过程中加强地理学、管理学、社会学、规划学等多个学科领域合作,才能使村域国土空间规划为落实乡村振兴战略、实现城乡融合发展提供有效支撑,为世界解决乡村衰落难题提供中国方案。

参考文献 (References) :

- [1] LIU YANSUI, LI YUHENG. Revitalize the world's countryside [J]. Nature, 2017, 548(7667): 275 – 277.

- [2] MARKEY SEAN, HALSETH GREG, MANSON DON. Challenging the inevitability of rural decline: advancing the policy of place in northern British Columbia[J]. *Journal of Rural Studies*, 2008, 24(4): 409 – 421.
- [3] ZASADA I, WELTIN M, REUTTER M, et al. EU's rural development policy at the regional level—are expenditures for natural capital linked with territorial needs?[J]. *Land Use Policy*, 2018, 77: 344 – 353.
- [4] CIAIAN PAVEL, GURI FATMIR, RAJCANIOVA MIROSLAVA, et al. Land fragmentation and production diversification: a case study from rural Albania[J]. *Land Use Policy*, 2018, 76: 589 – 599.
- [5] 刘彦随, 刘玉, 翟荣新. 中国农村空心化的地理学研究 with 整治实践[J]. *地理学报*, 2009, 64(10): 1193 – 1202.
- [6] 陈锡文, 赵阳, 罗丹. 中国农村改革30年回顾与展望[M]. 北京: 人民出版社, 2008: 560.
- [7] 张京祥, 林怀策, 陈浩. 中国空间规划体系40年的变迁与改革[J]. *经济地理*, 2018, 38(7): 1 – 6.
- [8] 顾朝林. 论中国“多规”分立及其演化与融合问题[J]. *地理研究*, 2015, 34(4): 601 – 613.
- [9] 严金明, 陈昊, 夏方舟. “多规合一”与空间规划: 认知、导向与路径[J]. *中国土地科学*, 2017, 31(1): 21 – 27.
- [10] 许景权, 沈迟, 胡天新, 等. 构建我国空间规划体系的总体思路 and 主要任务[J]. *规划师*, 2017, 33(2): 5 – 11.
- [11] 林坚, 吴宇翔, 吴佳雨, 等. 论空间规划体系的构建——兼析空间规划、国土空间用途管制与自然资源监管的关系[J]. *城市规划*, 2018, 42(5): 9 – 17.
- [12] 刘彦随, 王介勇. 转型发展期“多规合一”理论认知与技术方案[J]. *地理科学进展*, 2016, 35(5): 529 – 536.
- [13] 王蒙徽. 推动政府职能转变, 实现城乡区域资源环境统筹发展——厦门市开展“多规合一”改革的思考与实践[J]. *城市规划*, 2015, 39(6): 9 – 13.
- [14] 梅耀林, 汪晓春, 王婧, 等. 乡村规划的实践与展望[J]. *小城镇建设*, 2014(11): 48 – 55.
- [15] 王群, 张颖, 王万茂. 关于村级土地利用规划编制基本问题的探讨[J]. *中国土地科学*, 2010, 24(3): 19 – 24.
- [16] 陈荣蓉, 叶公强, 杨朝现, 等. 村级土地利用规划编制[J]. *中国土地科学*, 2009, 23(3): 32 – 36.
- [17] 王旭, 黄亚平, 陈振光, 等. 乡村社会关系网络与中国村庄规划范式的探讨[J]. *城市规划*, 2017, 41(7): 9 – 15.
- [18] 丁奇, 刘文杰. 改革机制、创新方法, 努力提高村庄规划的实用性对《关于改革创新、全面有效推进乡村规划工作的指导意见》的部分解读[J]. *广西城镇建设*, 2016(5): 36 – 41.
- [19] 桑劲, 董金柱. “多规合一”导向的空间治理制度演进——理论、观察与展望[J]. *城市规划*, 2018, 42(4): 18 – 23.
- [20] 龙花楼, 屠爽爽. 论乡村重构[J]. *地理学报*, 2017, 72(4): 563 – 576.
- [21] 庄少勤. 新时代的空间规划逻辑[J]. *中国土地*, 2019(1): 4 – 8.
- [22] 蔡玉梅, 邓红蒂, 王静, 等. 村尺度空间规划研究综述[J]. *中国土地科学*, 2012, 26(1): 91 – 96.
- [23] 张晓, 王南. 建立基于社区情境的规划: 乡村规划多样性和差异性文献分析[J]. *城市发展研究*, 2018, 25(1): 70 – 76.
- [24] 王万茂. 规划的本质与土地利用规划多维思考[J]. *中国土地科学*, 2002, 16(1): 4 – 6.
- [25] 李红波, 胡晓亮, 张小林, 等. 乡村空间辨析[J]. *地理科学进展*, 2018, 37(5): 591 – 600.
- [26] 严金明, 王晓莉, 夏方舟. 重塑自然资源管理新格局: 目标定位、价值导向与战略选择[J]. *中国土地科学*, 2018, 32(4): 1 – 7.
- [27] 孙莹. 以“参与”促“善治”——治理视角下参与式乡村规划的影响效应研究[J]. *城市规划*, 2018, 42(2): 70 – 77.
- [28] 张京祥, 罗震东. 中国当代城乡规划思潮[M]. 南京: 东南大学出版社, 2013: 4.
- [29] BISHWAPRIYA SANYAL. *Comparative Planning Cultures* [M]. New York: Routledge, 2005: 415.
- [30] 吴唯佳, 吴良镛, 何兴华, 等. 人居科学与乡村治理[J]. *城市规划*, 2017, 41(3): 103 – 108.
- [31] 王晓军, 李新平. 参与式土地利用规划[M]. 北京: 中国林业出版社, 2007: 292.
- [32] 中共中央国务院印发《乡村振兴战略规划(2018—2022年)》[N]. *人民日报*, 2018 – 09 – 27(1).
- [33] 申明锐, 张京祥. 新型城镇化背景下的中国乡村转型与复兴[J]. *城市规划*, 2015, 39(1): 30 – 34.
- [34] 张京祥, 陈浩. 空间治理: 中国城乡规划转型的政治经济学[J]. *城市规划*, 2014, 38(11): 9 – 15.
- [35] 申明锐. 乡村项目与规划驱动下的乡村治理——基于南京江宁的实证[J]. *城市规划*, 2015, 39(10): 83 – 90.
- [36] 刘彦随, 陈聪, 李玉恒. 中国新型城镇化村镇建设格局研究[J]. *地域研究与开发*, 2014, 33(6): 1 – 6.

Cognition, Function and Construction of Village-scale Territorial Spatial Planning against the Background of Rural Vitalization

JIA Kaiyang^{1,2}, QIAO Weifeng^{1,2,3}, WANG Yahua^{1,2,3}, GE Dazhuan^{1,2,3}, HUANG Luying^{1,2}

(1. College of Geography, Nanjing Normal University, Nanjing 210023, China; 2. College of Rural Vitalization, Nanjing Normal University, Nanjing 210023, China; 3. Jiangsu Center for Collaborative Innovation in Geographical Information Resource Development and Application, Nanjing 210023, China)

Abstract: Against the background of rural vitalization and the construction of territorial spatial planning system, the purposes of this paper are to analyze the scientific cognition of territorial spatial planning at the village scale, to clarify the basic functions and propose the construction path. The research methods include literature review as well as comprehensive and comparative analysis. The result shows that: 1)the rural areas are experiencing transformation, while the village-scale planning has problems such as lack of theoretical cognition, insufficient technical support and implementation management; 2)the village-scale territorial spatial planning in the new era should be based on the external social background and the internal conditions of the village, comprehensively and systematically recognize the rural value, and then intervene the rural spatial reconstruction and serve the rural governance through the allocation of resources and control of land space use. In conclusion, the village-scale territorial spatial planning in the context of rural vitalization should have the basic functions of specifying rural vitalization path, strengthening rural space management, exercising the supervision of natural resources, and respecting the multi-value appeals, which needs to be constructed based on the four dimensional orientations of problem, demand, goal and action.

Key words: territorial spatial planning; village scale; rural vitalization; rural value; spatial governance

(本文责编：陈美景)