

国土空间规划体系下村庄规划思考

——以靖江市村庄规划为例

尤勇

江苏省规划设计集团有限公司城规院

摘要：中国作为农业大国，村庄的历史发展悠久，历经了不同的发展阶段。本文通过梳理各个时期村庄的规划发展历程及特征，明确当前村庄规划存在的问题，针对当前全面开展国土空间规划编制的背景下，提出村庄规划策略，结合村庄规划编制实践，明确规划的实施路径。

关键词：国土空间规划；实用性；多规合一；村域统筹

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2021.21.062

村庄，亦为“村落”，是伴随着人类从狩猎文明进入农耕文明而出现的，在中国社会发展的漫长历史中，始终占据着重要的地位。随着工业文明向生态文明的转型，村庄的发展与规划也在不断的展现出多元需求与趋势。

一、村庄规划的发展历程及特征

（一）城乡二元结构下的村庄建设1.0时代

新中国成立之初，百废待兴，国家提出积极推进工业化方针，出现“重工业、轻农业”，“重城市、轻农村”现象，城乡二元结构特征形成并逐渐突出。乡村地区无规划、自主建房、环境凌乱、随意占用耕地等现象较为普遍，在这种背景下，国家建委等部门先后两次召开全国农村房屋建设工作会议，村庄规划于全国农村房屋建设工作会议被正式提出^[1]。

时代特征：规划体系不健全。乡村地区实现“无规划、自主建房”到“先有规划，再进行建设”的转变，但由于规划体系不健全，农房在选址和面积比较随意，村庄建设蔓延，浪费大量耕地。

（二）以集镇建设为中心的村庄规划2.0时代

为改变村庄建设无法可依的局面，进一步改善农村生活环境，促进农村经济和社会发展，90年代以后，《村庄和集镇规划建设管理条例》《村镇规划标准》的相继颁布出台，填补了村庄规划建设管理在法律上的空白，促进了村庄规划建设的规范化和法制化。

时代特征：规划重视程度不足。由于受同时期《城市规划法》规划思想和方法的影响，村庄和集镇规划的重心主要放在集镇规划建设上，村庄规划内容没有过于被重视，对村庄的基础设施、公共服务及生态环境等方面没有进行统筹安排。

（三）城乡统筹模式下的村庄规划3.0时代

2003年，中共十六大首次提出统筹城乡经济社会发展，并将统筹城乡发展置于“五个统筹”首位，开启了破除城乡二元体制的历史新进程，2007年，体现从城市到城乡，从二元到统筹的《城乡规划法》发布，全国各地陆续开展了包括社会主义新农村建设、美丽乡村建设

在内的各种类型的村庄规划编制工作。

时代特征：规划实用性不强。村庄规划被真正赋予法律地位，打破了城乡二元格局，带来了城乡融合互动。但一波接一波“运动式”的村庄规划，使得村庄出现千村一面，过分的强调规划内容“高大上”而脱离了村庄发展实际，实用性大打折扣^[2]。

（四）迈向新征程的实用性村庄规划4.0时代

随着《中共中央 国务院下发关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》^[3]，标志着国土空间规划体系构建工作正式全面展开，村庄规划也被赋予新的职能，即城镇开发边界外乡村地区的详细规划，是整合原村庄规划、村庄建设规划、村土地利用规划、土地整治规划等形成的“多规合一”的法定规划，是乡村地区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，这为村庄规划的进一步发展完善明确了方向。

二、当前村庄规划存在的主要问题

（一）底图底数待完善

按照村庄规划指南的相关要求，村庄规划的工作底图是以第三次全国国土调查为基础，年度土地利用现状变更调查、农村建设用地调查数据为补充，现阶段三调数据还没有形成最终成果，相关基数转换工作还在进行中，底图底数存在一定需完善空间。

（二）与上位规划衔接不足

目前各级国土空间规划正在编制过程中，相关建设用地规划指标分解情况尚未形成，耕地与永久基本农田保护要求也有待进一步明确，村庄规划缺少上位规划的传导。

（三）实施主体参与度不高

目前村庄规划的编制主体是乡镇人民政府，实施主体主要是村级，村民对整个规划编制过程往往缺少参与感，处于被动接受状态，导致村庄规划的思路及内容过于主观，缺少对规划实施主体意愿和诉求的反映，实施性不强。

（四）内容贪大求全

当前村庄规划过多的追求内容的大而全，面面俱到，向城镇规划思路靠拢，缺乏对村庄根本性问题的解决，指导性不强，同时也忽略了对村庄自身资源禀赋和特色的深入分析，导致规划成果缺乏个性，过于雷同。

三、新时期村庄规划策略

（一）由单纯建设空间到全域统筹，以一张蓝图引导村庄发展

全域全要素空间统筹是本次空间规划改革的核心，作为国土空间规划体系中的重要组成部分，村庄规划是以行政村为对象的全域规划，在全面摸清资源家底的基

基础上，划定生态保护红线、永久基本农田，明确村庄建设空间，在有效接收自上而下的管控要求的基础上进一步细化用途管制措施。结合土地复垦和生态修复，强化对全域自然资源的保护和综合利用，构建山水林田湖草的生命共同体，形成全域规划一张蓝图。

(二) 由“刚性管控”到“刚柔结合”，体现“管用”

采用管控与引导相结合的“刚弹”兼顾用地管理模式，刚性管控方面严格落实上位规划“三区三线”，明确村庄分类、村庄建设用地规模，通过建设用地增减挂钩政策，完善土地流转，强化空间和土地的精细化管理。弹性引导方面包括对道路交通、公共服务设施、农房建设等提出布局引导，同时结合村庄自身急需改善的问题统筹安排村庄规划建设时序，针对未来发展的不确定性布局战略“留白”用地。

(三) 由“吃瓜群众”到“参与互动”，凸显“好用”

转变长期以来照搬城市建设模式而忽视农耕生活模式的村庄规划思维，改变自上而下的规划方式，发挥村民的主体作用，积极引导参与规划，让村民明确哪些地方能建设，建什么，要尊重村民的意愿和发展诉求，从区域视角统筹乡村地区产业、基础设施、公共服务设施，最大限度的实现城乡产业协调发展及设施的共建共享。

(四) 由“千村一面”到“因村制宜”，留住“乡愁”

美丽中国离不开美丽乡村建设，要使乡村成为看得见山、望得见水，留得住乡愁的美丽家园，因地制宜是根本。村庄风貌建设应体现自然乡土风情，与山水文化、村庄经济发展水平相协调，村庄文化建设应注重特色的传承，营造村庄的可识别性，村庄生态环境建设应减少外部活动干扰，保持村庄天蓝、水绿、空气清新。

四、村庄规划实践

(一) 以问题和诉求为导向的规划思路

规划充分调研现状村庄发展情况，吸纳村集体和村民的诉求，以现状问题和实际发展诉求为导向，明确村庄发展定位，以实用为目的，制定“多规合一、弹性适度、城乡互动、安全共享、生态人文”的村庄发展思路，并落实具体的实施措施（见图1）。

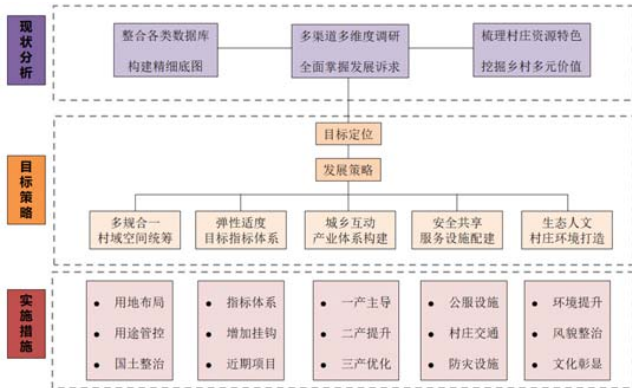


图1 规划编制思路框架

(二) “多规合一”的村域空间统筹

以底线思维引导用地布局：规划坚持底线思维，以最新“三调”作为基础底图，细化用地分类，与现行土地利用总体规划衔接，通过全面梳理底线，明确村域内永久基本农田分布、生态保护红线范围，综合分析村庄自然资源、历史文化资源、交通区位等因素，合理划定村庄建设用地边界，构建村域三区三线，形成村庄规划“一张蓝图”。

以用途管控细化“三区”空间：国土空间用途管控作为生态文明建设的重要手段，是国土空间开发与保护的核心，规划结合村庄的实际情况，主要对农业、建设空间进行管制，引导各类土地合理开发利用。农业空间管控中强化上位规划传导要求，重点明确村域内永久基本农田保护范围、边界，对一般农业空间按照“占补平衡”原则，补充数量和质量相当的耕地；建设空间管控，通过对低效用地拆除、腾挪置换等，优化村庄建设用地。村庄建设控制区以一般村为主，远期作为国土空间综合整治、城乡建设用地增减挂钩等工作的重要区域。

以国土综合整治推动土地集约利用：通过整治，实现结余的建设用地指标按照增减挂钩政策，在市域范围内流转。村域北部以农用地为主，重点对耕地进行保护和提质，整治产生的土地资源，优先作为耕地使用。村域南部临近城区，建设用地较为集中，整治以工业用地整治及宅基地调整为主，实现村庄与城区协调，经土地综合整治实现耕地数量增加和闲置低效宅基地的腾退（表1）。

表1 国土综合整治和生态修复项目表

项目类型	项目名称	项目任务
农用地整治	友仁新村林地调整	调整为农村公共服务设施用地
	季家埭北侧耕地	调整为农村公共服务设施用地
农村建设用地整治	朱家场南侧工业用地整治	建设综合商业
	朱家场北侧工业用地整治	建设城镇居住用地
生态修复	石西埭工业用地修复	土地复垦
	朱家场北侧工业用地修复	土地复垦

(三) 弹性适度的目标指标体系

构建切合实际的目标定位和村庄分类方式：通过分析村庄自身资源优势，抓住靖江乡村振兴、城乡高质量发展等战略机遇，以统筹村域空间、协调产业发展、完善设施配建，优化生态人文环境为目标，确定“城西商贸门户，智慧农业乡村”的村庄发展定位。规划将传统以自然村为基本单位的村庄分类方式调整为以用地图斑为单位进行村庄分类，强化可操作性，对目前分类暂不确定的其他一般村庄明确管控措施，待分类明确后再按照相应村庄分类进行规划。为避免大拆大建，增加村民及政府财政负担，拆迁撤并类村庄主要针对村域内零散分布的农房，综合考虑耕地保护目标、基础设施配建等因素，结合国土空间综合整治，进行规划引导，逐步有

序拆迁复垦。

制定刚柔结合的指标体系和适应发展的建设项目库：严格落实上位规划确定的指标分解要求，明确村庄耕地保有量、永久基本农田保护面积等刚性指标，同时对村庄建设用地规模采取弹性控制的方式，并预留一定比例的机动指标，规划指标实现“一减一增”。同时对近期项目为抓手，结合村庄急需发展的现实诉求，对村庄规划内容分期逐步实施，并结合实际建设情况实时对

分期项目动态调整。

（四）城乡互动的产业格局构建

产业兴旺是乡村振兴的基础和前提，也是村庄发展的重要保障，规划村庄临近城区，产业以融合发展、延续城市功能、服务城市经济为目标，积极落实村庄发展诉求，形成一产主导、二产提升、三产优化的模式，构建城乡互动的产业体系（见图2）。

延续城市功能：整合既有家私、建材商贸产业，集

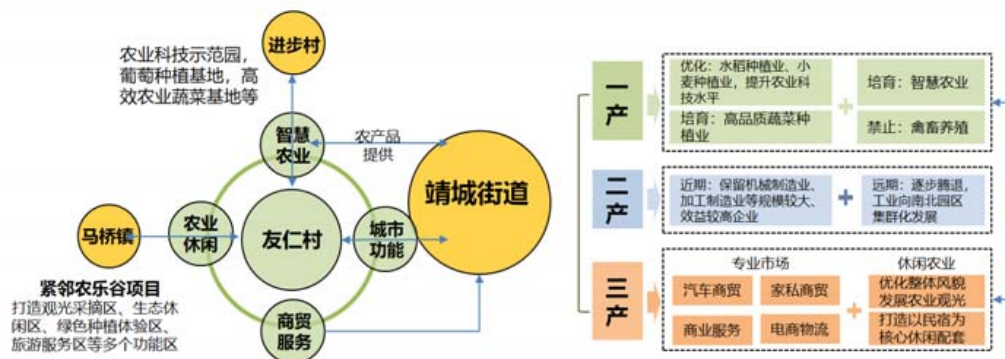


图2 城乡产业融合发展示意

聚发展面向中端商贸服务的专业市场，打造中端家私建材商贸中心；整合既有汽车销售服务业，提升整体形象；保留现状规模较大、效益较好制造业，未来逐步向城北园区集中，优化城市西大门形象。服务城市经济：延伸农业产业链条，与周边进步村、龙王村共同打造高效农业生产基地，提升既有种植业科技水平，培育无公害蔬菜种植，为城区提供高品质农产品。增加农业休闲功能，结合马桥镇农乐谷项目，错位发展相应的餐饮、民宿等配套服务。

（五）安全共享的村庄配套设施

南北差异化的公共服务设施：为确保村级公益设施发挥长期效益，规划北部地区以农业功能为主，重点结合周边村民诉求，增加老年活动中心等公服设施配套，并与北侧进步村、东侧龙王村实现资源共享。南部按照城市功能区完善配套服务设施，包括新增幼儿园、垃圾收集点等，满足村民服务需求。优化完善村庄交通体系：重点通过优化道路网结构解决现状村域东西向交通不顺畅的问题，同时合理布局机动车停车场及农用车停车场地，满足村民多维度的停车需求。打造村庄安全新格局：村庄南部临近城区，建设用地密集，重点结合公园、广场、停车场地等设施完善避难场所布局；北部以农业空间为主，重点强化防洪排涝及抗旱设施的布局，结合河流设置排涝泵站及防洪闸，确保农业生产的安全，减少灾害带来的损失。

（六）生态人文的村庄环境打造

环境质量提升是美丽宜居乡村建设的突破口，规划重点采取村庄生活污水处理、河道整治、村容村貌引导等措施实现环境提升。结合村庄内不同区位采取连入城

市污水管网和集中设置小型污水处理设施两种方式，有效推进农村污水整治。通过恢复水生态消除农村黑臭水体，通过内外河流的贯通，改善河流水质。加强江平路沿线和城西大道两条城市主干道沿线的建筑风貌整治，统一建筑风格，提升城市西大门的形象。

结合村庄文化底蕴，强化文化特征的植入，包括在村庄入口处设置文化标识，在村庄内布置文化符号等，做到文化与村庄实际相结合，与自然景观相结合，实现“一主题、一文化”。为进一步弘扬传统文化，宣扬本村道德文明新风，规划设置村庄“仁孝大讲堂”，定期开展系列主题讲座，提高村庄知名度。

五、结束语

村庄规划经历的1.0-4.0时代，是城乡关系由分到合、由二元结构到城乡融合不断调整和演变的结果，也是社会不断进步的体现。新时期实用性村庄规划在积极落实与乡镇级国土空间规划衔接，实现国土空间规划“一张图”，促进乡村全面振兴等方面都具有十分重要的意义。随着村庄规划体系的不断完善，未来的村庄也将逐步实现“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的目标。

参考文献

- [1]王立权.全国农村房屋建设工作会议在青岛召开[J].农业工程,1980(01):31-32
- [2]李宝华.实用性村庄规划编制的困境与对策刍议[J].规划师,2020(8):83-86
- [3]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[OL]网站http://www.gov.cn/zhengce/2019-05/23/content_5394187.htm