

# 实用型村庄规划编制问题与要点分析

谭献强<sup>1</sup> 赵斐<sup>2</sup>

1. 南宁市勘测设计院集团有限公司; 2. 华蓝设计(集团)有限公司

**摘要:**乡村振兴战略不断推进背景下,村庄规划编制在农村社会经济发展体系中的导向作用不断提升,遵循国土空间规划基本要求,坚持以“实用”理念为基本原则,有效提升规划编制水平,是实际工作开展的基本要求。本文在简要概述实用型村庄规划内涵基础上,明确国土空间规划体系下实用型村庄规划编制的基本要求,分析实际工作面临的现实问题,并结合实际提出对应的工作要点,以此为相关工作开展提供参考,为农村地区科学发展提供思路指引。

**关键词:**实用型;村庄规划编制;国土空间规划

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2021.21.004

随着实用型村庄规划理念的不断成熟,规划分类体系也不断完善,实现不同情形下村庄规划的科学导向。但是在规划编制具体工作开展中,依然存在多方面问题,做好这方面理论研究,对实际工作开展具有重要的促进意义。

## 一、实用型村庄规划的提出和内涵

### (一)实用型村庄规划的提出

2008年《中华人民共和国城乡规划法》的颁布实施,标志着我国村庄规划工作开展进入法治化轨道。实用型村庄规划方面的理论研究起始于2018年,相对于传统村庄规划工作而言,在规划编制过程中,更加侧重于国土规划的指导作用,规划导向则是向实用性转变,在

规划框架内,更加强化动态因素调整,更为充分的考虑村庄建设中不同的主体的现实需求。从时代发展背景角度来说,实用型村庄规划理念的深度落实,有助于乡村振兴战略的推进和实施,有助于新时期“三农”建设水平不断提升<sup>[1]</sup>。受制于农村地区社会经济发展水平限制,实用型村庄规划的具体要求也有明显不同。

### (二)实用型村庄规划的内涵

相对于无序式村庄规划,实用型村庄规划的内涵主要体现在三个方面的“新”:一是规划工作开展承担着新的使命,不仅承担着乡村振兴战略推进和实施的基本保障任务,还在农村基层治理水平提升方面承担着重要任务。二是定位新,实用型村庄规划的编制,实现了村庄规划在国土空间规划内的新定位,通过将农业空间和生态空间要素纳入规划体系,改变了农村地区粗放式发展模式,实现农村规划的精细化方向发展。三是方法新,在国土空间规划明确“多规合一”村庄规划基础上,具体规划编制工作开展更加侧重于新型理念和新型方法的应用,更加注重村庄功能的开发,实现现有资源的统筹利用,也改变了传统规划编制工作中存在的冲突现象。

### (三)实用型村庄规划的一般形式

在当前实用型村庄规划编制理论研究体系中,结合村庄规划的基本要求和我国农村地区社会经济发展现状,提出三种规划形式,这三种形式的具体特征如表1所示。

表1 实用型村庄规划的一般形式

| 形式分类       | 村庄类型        | 规划内容   | 规划要求                        |
|------------|-------------|--|-----------------------------|
| A型村庄规划     | 分散型或规模较小的村庄 | 建筑选址、聚落格局、平面尺寸、建筑高度、建筑外观                     | 主要应用于山区居民点较少的村庄类型           |
| A+B型村庄规划   | 规模较大的村庄     | A部分内容与A型村庄规划相同,B部分主要包括基础设施整治、公共服务设施整治、公共环境整治 | 两部分有机结合,形成具体的规划项目           |
| A+B+C型村庄规划 | 特色村庄(美丽乡村)  | 在A和B规划基础上,更加侧重于特色产业规划和传统村落保护                 | 当前研究相对较少,应用水平低,还需要进一步提升研究水平 |

## 二、实用型村庄规划编制面临的现实问题

### (一)技术融合和应用问题

改革开放之后,我国村庄规划工作发展经历从无到有、从简单到复杂、从无序到法治的发展流程,新时期背景下,实用型村庄规划工作开展首先要遵循“多规合一”的基本要求,也就是要实现村庄建设规划与土地利用规划在技术层面的冲突。村庄建设规划更加侧重于设施建设和环境整治等方面内容,但是对生态空间和农业空间的管控利用重视不足,土地利用规划则更加强化

计划指导与指标的限定作用,但是在具体实施过程中的指导作用无法充分发挥出来<sup>[2]</sup>。如何实现二者高水平结合,确保规划方案具有长期性的指导作用,是规划编制应当解决的首要问题。

### (二)永久基本农田线的优化实现

永久基本农田的红线要求是实用型村庄规划应当坚持的首要原则,也是规划方案成效显现的基本要求。但是在当前实际规划工作开展中,对永久基本农田线划定重要性认识还存在多方面不足,具体划定工作受到人为

因素干扰较为明显。这些问题主要集中于如下方面：一是对总量控制的重视不足，区域范围内统筹协调力度不足，无法实现整体平衡。二是在对非耕地、道路、沟渠及坑塘水面等具体构筑物的具体规划中，还存在明显的虚假瞒报现象，直接造成规划方案不合理、不科学。三是农田利用规划没有能够切实考虑农业资源禀赋的现实要求，土地资源利用水平较低。

### （三）村庄宅基地的有效管控

宅基地规划是实用型村庄规划编制的重点内容，也是当前规划工作开展的难点问题。受制于历史观念及农村社会发展状态影响，农村宅基地管理存在明显的散乱无序状态，外围扩张与中心闲置并存现象突出，空间资源利用浪费严重。一户多宅、面积超标现象较为明显。建设规划布局散乱，道路设施不合理现象突出存在。私下流转和未批先建现象更是广泛存在于各个地区。这种无序发展状态，不仅成为限制村庄规划的重要影响因素，更是造成较为明显的违法现象。因此如何在保障农村居民合理住房要求基础上，有效盘活长期闲置的宅基地，提升美丽乡村建设水平，成为规划编制需要解决的现实问题。

### （四）乡村振兴战略导向的实现

在乡村振兴战略提升至更高层面，不断推动我国农村地区社会经济优化发展的同时，也成为实用型村庄规划编制的基本导向。但是在规划方案具体编制流程中，工作人员对乡村振兴战略的认知水平还有待提升，对相关文件的精神要求认识还不够清晰。这就直接造成部分规划方案编制工作开展脱离农村实际情况，片面追求乡村振兴指标实现和规划长期性，片面拔高规划方案要求，使得实际建设过程中出现劳民伤财现象，对农村社会经济正常发展秩序造成影响，对农村基层治理工作开展造成负面影响。

## 三、实用型村庄规划编制的基本要点

### （一）完善村庄规划编制管控维度

实用型村庄规划的编制，必须要明确其自身所具有的管控效能，科学设定管控维度。在具体编制工作中，首先需要坚持底线思维和保护优先的基本原则，基于上位规划的管控要求，基于“多规合一”的编制方法开展实际工作。在规划体系中，将生态保护红线、永久基本农田保护线和建设用地开发边界线作为刚性管控线，将生态空间和农业空间的优化作为柔性管控线，以此实现刚性管控与柔性管控的有机统一。根据不同村庄地理位置和长期规划发展要求，将村庄具体类型划分为城郊融合类、集聚提升类、特色保护类、搬迁撤并类等具体类型，并对具体规划内容进行细化。

### （二）优化土地综合整治体系

实用型村庄规划编制是以单个村庄为主体的，但是

在具体规划过程中，又必然要考虑到临近区域自然环境和社会经济发展的现实影响，因此规划工作整体上应当以乡镇为基本实施单元，以乡村振兴实施策略为基本导向，全面优化土地综合整治体系。首先来说，应当遵从农村地区各个自然元素发展特征基本要求，做好高标准农田建设、耕地提质增效方面的整治工作。其次是规划方案中，应当更加强化人居环境改善、低效用地开发等方面的整治工作，提升农村用地水平。再次是要注重农村生态环境的整治和修复规划，实现农村生产居住环境的整体改善。

### （三）探索新型宅基地建设模式

针对农村住宅建设方面存在的现实问题，在进行实用型村庄规划编制时，首先应当遵从地方基本法定依据，综合考虑不同地区人文历史发展特色，有针对性的进行规划，坚决避免出现规划“一刀切”现象。例如在某些地区“一宅一户”的界定中，要从实际考虑农村生活传统习俗，对于家庭成员只有一个儿子，而父母或其中一方又具有基本劳动能力的，要按照两户宅基地进行规划，避免由于规划不当造成基层社会矛盾现象。对于多子或女婿入赘等实际情况，也应当根据实际进行规划。但是在宅基地使用面积、超标面积有偿使用和宅基地退出等方面，可以探索更加积极的管理模式，推动村庄规划编制朝向科学方向发展。

### （四）构建村庄规划编制多元参与体系

在村庄规划编制实际工作开展中，必然会涉及农村地区不同主体的实际利益，因此要确保规划方案的科学性、合理性，还需要构建完善的多元参与机制，明确不同群体的现实利益需求。设计团队要强化与村民、村委会、基层政府及社会层面的沟通，深入调研不同方面的利益诉求，充分发挥村民和村委会的主体作用，将各个方面的实际诉求更加合理的融入规划方案中来。在规划方案初步制定后，还要能够让村民和村委会等方面进行审核，综合分析规划方案和不足，促进整体编制水平全面提升。

## 四、结束语

实用型村庄规划方案编制已经成为乡村振兴战略实施和推进的重要工作内容，对于相关设计规划人员来说，必须强化对相关法律法规体系的研读，更加深入的分析农村地区发展现状，更加科学的做好规划方案编制工作，切实体现方案的“实用性”，为乡村战略目标实现起到更加积极的促进作用。

### 参考文献

- [1]王婷.基于国土空间规划的实用性村庄规划分析[J].低碳世界,2021,11(07):118-119.
- [2]周蓓.实用型村庄规划编制探讨——以铜陵市农林村为例[J].安徽建筑,2021,28(03):23+111.