

乡村振兴战略背景下广东“多规合一”实用性村庄规划实践探索

江家顺 吴优尤

广东省城乡规划设计研究院有限责任公司

摘要：随着乡村振兴战略深入实施，村庄规划成为村庄发展振兴的基本前提和重要指引，“多规合一”实用性村庄规划是乡村振兴战略背景下为全面实现社会主义现代化、全面创建小康社会作出的统筹部署，本文旨在总结和探讨广东实用性村庄规划的工作思路和编制方法及创新路径，为国内其他地区的村庄规划提供一定的借鉴意义。

关键词：新时期；规划转型；实用性；路径创新

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2021.23.008

一、引言

习近平总书记在十三届全国人大二次会议参加河南代表团审议时提出“编制多规合一的实用性村庄规划”的指示要求，将村庄规划提到了前所未有的高度，作为支撑乡村振兴战略实施的基础性工作。广东通过近两年的探索实践，已初步探索出一套面向乡村振兴、空间治理的实用性村庄规划创新路径。

二、新时期村庄规划的内涵和趋势

（一）新时期村庄规划定位和内涵

村庄规划是实施乡村振兴战略的先导性、基础性工作。在国家国土空间规划体系构建中，村庄规划是乡村地区详细规划的法定规划，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。

（二）新时期村庄规划转型的趋势

1. 从建设引导型到全域全要素管控型

以往的村庄规划过多关注居民点建设引导，侧重于村民住宅、公共服务设施、基础设施建设发展，缺乏全域全要素统筹，无法为乡村振兴战略的实施提供有力支撑。新时期的村庄规划要逐渐向全域化、全要素、全过程的思路转变，以第三次国土调查的行政村界线为规划范围，以突出问题为导向，全域全要素编制规划，对村域内全部国土空间要素作出规划安排，满足“多规合一”实用性要求。

2. 从终极蓝图型到实施导向型

以往村庄规划侧重于村庄发展定位和目标，以蓝图式规划对村庄未来的发展进行引导，与上位规划未充分衔接，普遍突破生态保护红线、永久基本农田等上位规划确定的约束性指标，难以保障宅基地、农村产业项目的落地实施。新时期村庄规划以有效实施为目的，要求以“三调”为底，精准落实底图底数和上位规划约束性控制线和指标要求，将上位规划确定的耕地保有量、永久基本农田指标细化落实到图斑地块，确保图、数、实地相一致。明确规划近期实施项目，综合利用土地管理政策保障规划可落地能实施。

3. 从技术型规划到社会型规划

传统的村庄规划注重技术性、学术性，充满着数据、指标，编制过程缺乏深入调查、缺乏尊重村民的主体地位、缺乏开门编规划的理念。新时期的村庄规划要求开门编规划，强化村民主体和村党组织、村民委员会主导，在规划编制与实施建设全过程中充分听取村民意见，反映村民诉求，充分体现村民的“主体地位”，并开展多方参与的工作模式，鼓励多方社会力量联动介入指导，激发村民的愿景力与行动力。规划成果表达从便于村民使用的角度，采用村民看得懂、接地气的表达方式，提炼出有利于村民认同、便于执行的简易成果。

三、广东“多规合一”实用性村庄规划的总体思路

（一）统一技术标准、分类施策持续推进村庄规划编制

针对原来部分村庄规划不符合乡村振兴背景下“多规合一”实用性村庄规划的要求，无法作为法定规划指导乡村建设等情况，及时转变思路，通过统一技术标准、分类施策等方式持续推进村庄规划编制。为破解原先标准不一的行业规范难以满足新时期村庄规划需求的问题，在全国率先印发《广东省村庄规划编制基本技术指南（试行）》，简化工作流程，体系化规划内容，明确基本成果要求，满足过渡期村庄规划的编制要求。

（二）系统评估村庄规划实用性

按照“多规合一”实用性村庄规划的新要求及乡村振兴战略实施的需求，对村庄规划的痛点、难点进行全面评估。结合新时期乡村振兴战略实施和国土空间规划的新要求，提出以试点引领探索优化提升村庄规划的路径，谋划以国土空间规划体系的构建整体解决村庄规划的突出问题等策略思路。

（三）坚持试点引领，探索村庄规划优化提升路径

基于广东自然地理格局差异大、各区域发展水平不平衡的实际，按照“千村示范、万村整治”示范点、“四沿”区域乡村、省定贫困村、南粤古驿道沿线村、申报全域土地综合整治试点等不同特点开展试点工作，并将试点任务聚焦到优化村庄规划编制方式、提升村庄规划空间响应能力、提升村庄规划特色、优化村庄规划成果表达等四个方面，要求针对乡村振兴中的热点、难点问题，创新性提出解决方案，为乡村振兴战略深入实施提供更有效的空间保障。

（四）立足区域统筹，构建县镇村三级建管格局

通过统筹县域城镇和乡村发展，依据农村一二三产业融合发展和公共资源配置的有关要求，引导县、乡镇、村形成功能衔接互补的建管格局。针对管控底线及村庄布局优化等在村庄规划中难以协调解决的问题，在县、乡镇级国土空间总体规划中统筹解决。

四、广东“多规合一”实用性村庄规划创新路径探索

(一) 保障乡村振兴合理空间需求，做实做底图底数

以“三调”数据为基础，充分利用自然资源管理系统丰富的基础数据，以“房地一体”农村宅基地和集体建设用地权籍调查、农村土地承包经营权确权登记等数据为补充，结合内业数据分析、实地调查，形成精准真实的底图底数（如图1）。通过扎实的外业踏勘、入户调研等方式，理清现状村庄建设用地总量和缺口、存量建设用地分布及农村村民住宅、公共设施等建设需求，并对其必要性、可实施性进行筛查，形成合理有效的需求台账，为编制多规合一村庄规划提供底数清晰、需求明确的工作基础。



图1 村庄规划底图底数构成要素分析图

(图片来源: 作者自绘)

(二) 充分遵循自然地理格局，聚焦优化乡村三生空间格局

为贯彻落实“两山”理论，引导乡村走生态发展、绿色发展、可持续发展之路，尊重乡村自然地理格局，保护延续现有的地形地貌、河湖水系以及农田园地，营造大地景观风貌。按照宜农则农、宜建则建、宜留则留、宜整则整的原则，推进农用地整理、建设用地整理和乡村生态保护修复，探索划定村庄建设用地边界的方法，促进村庄用地节约集约高效、合理有序布局。

(三) 谋划乡村产业发展，保障农村融合产业发展用地

结合村庄资源禀赋和区位条件，谋划符合乡村实际的产业业态，针对不同类型的农村融合发展产业，在规划中做好乡村产业发展空间安排，采取新增建设用地和内部挖潜双路径提供用地保障，制定产业准入指引，高效保障符合地方发展特色的产业项目落地，大幅增加农民收入。

(四) 注重岭南文化传承，构建广东特色的乡村风貌管控体系

注重对乡村历史文化资源的挖掘，对各级历史文化名村、传统村落和不可移动文物、历史建筑以及具有价值的传统建（构）筑构件均提出具体的保护管控要求和活化利用路径。基于自然禀赋、地域文化特色，衔接住房城乡建设部门农房建设要求，在规划中明确建筑高度、风格等整体景观风貌管控要求，塑造村庄景观地域特色和形态美感。初步建立以村庄规划引导空间用地布局优化、以村庄风貌设计塑造村庄景观地域特色、以农房单体设计提升农房建设的安全性和形态美感的乡村风貌管控体系。

(五) 综合运用各类土地政策，多路径保障规划有效实施

结合拆旧复垦、水田垦造政策，修复乡村空间环境、提高耕地质量水平，为村庄未来村民住宅、乡村产业、基础设施建设需要腾挪空间（如图2）；结合点状供地与集体经营性建设用地入市等制度创新，优化乡村旅游和休闲农业用地供给，拓宽存量农村建设用地利用途径，鼓励乡村土地复合利用，强化现代农业产业园建设用地保障，明晰设施农用地的内涵和管理要求等；结合留白机制等政策创新，探索规模与指标双留白模式，为村庄发展预留弹性空间，大大提高村庄规划对乡村振兴的空间响应能力。



图2 土地管理政策分析图 (图片来源: 作者自绘)

五、结语

近年来广东进行的系列村庄规划实践，已初步探索出一套面向乡村振兴、空间治理的实用性村庄规划创新路径。未来在确保村庄规划符合乡村振兴需求、空间治理要求的基础上，需围绕规划动态维护及实施，着力构建村庄“规划-管理-实施”的政策体系，进一步探索全域土地综合整治与村庄规划衔接路径，优化土地资源分配，通过整治优化土地利用布局、调整土地利用结构、消除土地利用障碍因素、补齐生产生活基础设施短板等，提升农村土地使用效益和集约化水平，支持一二三产业融合发展用地，助推乡村实现生态环境改善、农业产业链发展、乡村文化振兴和社会的有效治理。

参考文献

[1] 张志杰, 陈森. 乡村振兴战略背景下北京村庄规划转型的探索[J]. 上海城市规划, 2018, 143 (06): 58-62.

[2] 曹海涛, 姚刘兵, 王果, 等. 乡村振兴战略下乡村规划建设管理一体化研究——以广东省为例[C]// 2019中国城市规划年会. 0.

[3] 靳相木, 张闯, 李乃民. 实用性村庄规划的编制实现路径[J]. 中国土地, 2019 (10).

作者简介: 江家顺, 男, 1988年生, 本科, 工程师, 研究方向: 国土空间总体规划、小城镇及乡村规划、控制性详细规划、城市产业新区发展规划。

吴优尤, 女, 1994年生, 研究生, 助理工程师, 研究方向: 国土空间总体规划、区域规划、村庄规划。