

# 国土空间规划体系下的实用型村庄规划简析

## ——以辽宁省三家堡村、大桃沟村为例

高阳

辽宁省城乡建设规划设计院有限责任公司

**摘要：**目前，村庄规划的编制面临着“多规合一”的具体改制，原规划体系不能有效指导村庄建设发展，国土空间总体规划尚未完成，村庄规划缺乏上位指导和约束，各省市分别出台村庄规划编制导则，用以指导村庄规划的编制，以实现村庄规划对于村庄建设的有效管控，并通过“多规合一”实现村庄建设一张蓝图的目标，用以指导村庄更好的发展建设。

**关键词：**“多规合一”；实用性村庄规划；国土空间规划

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2021.24.058

随着我国全面推进生态文明建设，特色社会主义进入新时代，全面建立适合中国国情的国土空间保护机制和国土空间规划体系，这是在国务院新一轮机构改革的大背景下，在步入新时代时期所承担的重要任务。而村庄规划作为整个国土空间规划体系的一部分，既承担着国土空间规划的落实，也是国土空间规划改革对广大人民影响最直接的体现。

### 一、空间规划改革对村庄规划影响变化分析

#### （一）国土空间规划体系下的村庄规划定位的改变

2008年，《中华人民共和国城乡规划法》正式将村庄规划纳入法定规划体系，村庄规划成为法定规划。2019年1月，中央全面深化改革委员会第六次会议审议通过了《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》。会议指出，将主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划等空间规划融合为统一的国土空间规划，实现“多规合一”。此后，村庄规划纳入五级三类中的详细规划中，村庄规划为详细规划。

#### （二）国土空间规划体系下实用性村庄规划的内涵

村庄规划是城市开发边界以外的乡村地区实施各项规划管理的法定依据，新的村庄规划怎么编，更多要从将来乡村地区怎么进行规划管理来理解。

首先，多规合一，体现在规划内容上就是要整合原来的村庄建设规划、土地利用规划、产业发展规划等多种规划的相关内容，围绕规划管理和项目实施的实际需要确定规划内容，建立统一的底图和统一的编制、管理技术平台。

其次，实用性体现在按需编制，一方面分类编制，根据村庄特点和实际需要弹性选择编制的内容；另一方面可以分时编制，在村庄发展过程中根据实际项目建设需要分时滚动编制相关内容，最终叠加成为“一张蓝图，一本规划”。

此外，村庄规划成果要深浅适度，面向不同的主体选择不同的表达方式。同时，针对乡村发展的不确定性，规划要预留一定的弹性，探讨规划留白机制。

#### （三）实用性村庄规划成果的变化

国土空间规划体系下实用性村庄规划编制成果不仅

要体现实用性，还要通过成果的简化让村民看的懂。村庄规划成果中，基本内容方面，辽宁省是分为管理版和村民版，其中管理版包括文本、图集、说明、附件以及数据库，对应的规划成果包括目标定位、边界划定与管控、居民点用地规划、公共服务设施规划、道路交通规划、公用设施规划、安全防灾减灾规划、历史文化保护规划、土地综合整治规划、村庄建设规划和近期行动计划等等。同时，要建立村庄规划成果数据库，纳入国土空间规划“一张图”统一管理。村民版包括规划读本以及村规民约。

### 二、实用性村庄规划编制的困境

#### （一）上位规划不明确

国土空间规划作为村庄规划的上位规划，相关的用地指标以及管控条件传导到村庄规划层面，而国土空间规划尚未完成，会导致村庄发展的定位、用地指标以及管控措施等不明确。

#### （二）产业落地性差

乡村产业发展方面，目前大多为泛旅游化、一二三产融合等，同质化较为严重，尤其在北方，现状产业基础薄弱、特色产业不突出的村庄，其产业落地性差，乡村产业的发展研究深度不足。

#### （三）图斑重叠问题处理模糊

“多规合一”下的村庄规划，在基于第三次国土调查上，规划确定村庄土地用途以及落实永久基本农田、生态保护红线等，存在永久基本农田内存在大量非农用地图斑，生态保护红线内存在建设用地以及农用地等情况，在规划过程中这类问题处理模糊。

#### （四）规划实施落地性差

在规划的编制中，村民的参与度差，规划实施落地性弱。村民是村庄规划编制的主体，而规划编制人员深入乡村调研，但并未融入乡村生活中去，规划与村庄实际发展存在偏差，规划内容难以落地。

### 三、“多规合一”下对村庄规划的影响

2019年5月10日，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》，《意见》提出“在陈真开发边界外的乡村地区，以一个或几个行政村为单元，由乡镇政府组织编制‘多规合一’的实用性村庄规划”。

#### （一）“多规合一”实用性村庄规划更实用

实用性村庄规划是法定规划，是通过对村庄全要素进行管控来实现村庄的建设，同时也是对村域内各种自然资源的管控依据。“多规合一”下的村庄规划亦是避免村庄“违法”建设的重要依据，为避免村庄随便建、“违规”建，对农村宅基地合理管理。

村庄规划为村庄治理、农村宅基地以及集体建设用地确权等提供相关依据。

#### （二）村庄规划是保护村庄特色资源、合理发展产

### 业的保障需要

随着城镇化进程的发展,我国大面积出现“千村一面”以及空心村的情况,其原因主要是缺少村庄特色。村庄规划成为法定规划后,能进一步深入挖掘村庄特色资源,包括历史文化、民俗特色、古树传说等资源,避免村庄同质化发展。同时依托特色资源进行产业构建,切合村庄实际发展,避免一厢情愿追求“全产业链”,打造个性化气质型村庄。

#### (三) 村庄规划探索用地弹性问题及留白机制

2019年,自然资源部发布《关于加强村庄规划促进乡村振兴的通知》中,提出“探索规划‘留白’机制”。“留白”机制是通过划定空间但不确定土地具体用途,为村庄未来建设发展以及项目落地预留建设空间。

通常在规划编制中,留出建设用地斑块,确定位置跟图斑位置,但不明确给出用地性质,待村庄在实际发展中根据需求确定。另外一种通常为预留指标,但是不给出图斑,参照原土规清单管理的方式,预留建设用地指标不落图,明确列出建设项目负面清单,在实际建设中,根据项目需求,以满足村庄建设需求。

#### 四、三家堡村、大桃沟村实用性村庄规划探索

三家堡村、大桃沟村位于辽宁省海鞍山市海城市境内,两村相邻,处于辽宁省九龙川生态保护区内,三面环山,仅西侧一条路通向外面,为口袋型村庄,两村产业发展类似。根据相关文件要求,结合乡镇以及村民代表意见,以三家堡村为单元,合并编制实用性村庄规划。

三家堡村为与九龙川生态保护区内,生态环境非常好,以种植蘑菇产业为主,初具规模化,但尚未形成独立品牌,同时村庄内尚未发展加工业及旅游业。

#### (一) 三家堡村发展面临的问题及村民诉求

(1) 村庄位于辽宁省九龙川生态保护区,生态资源优质,但尚未进行旅游开发,且生态保护红线范围大,旅游开发受制约。

(2) 村庄内部分村民房屋闲置,急需开发利用。

(3) 村庄内蘑菇种植初具规模,以农业种植为主,产业结构单一,而周边村庄也在种植蘑菇,特色不突出,发展遇瓶颈。

#### (二) 边界管控划定

边界管控划定包括生态空间、农业空间以及村庄建设空间的控制线划定。其中生态空间主要包括生态保护红线以及一般生态空间,农业空间主要包括永久基本农田以及一般农业空间。在实用性村庄规划中,生态保护红线以及永久基本农田的划定为对其控制线进行转落,并确保落地准确、边界清晰。而一般生态空间是在生态保护红线以外,将村域内重要的林地、草地、湿地、河流水域等划入一般生态空间,实行重点保护。一般农业空间是在永久基本农田以外,将村域的内有农业生产功能的用地划入一般农业空间。

三家堡村村庄建设边界内分为现状保留区、规划新增区和弹性发展区。在划定规划新增区时,尽量占用未利用地或其他农用地,不占或少占耕地。因三家堡村耕地面积少,新增区划定占用多以草地以及设施农用地为主。村庄项目避免在村庄建设边界以外进行安排,同时,在边界管控原则上,进行边界内以及边界外分别管

理。

#### (三) 做足蘑菇产业,延伸产业链,三产融合落地发展

三家堡村依托现状蘑菇种植产业优势,明确农业的主导产业地位,拓展发展加工业及服务业,构建一二三产融合的产业体系,形成“优一、拓二、联三”的产业发展思路。“优一”即以农业为基础,优化农业种植业,在传统种植业基础上,拓展种植业品类,提高农业附加值,适当发展养殖业。“拓二”即针对特色蘑菇进行分拣包装,拓展发展蘑菇产品加工业,提高蘑菇的产出效益,实现“产品-礼品”的升级。“联三”即利用生态环境资源、文化资源以及特色农业资源,联动一产、二产,发展“旅游+”模式乡村田园旅游。

三产融合将种植生产、加工、流通、销售一体化,打造完整“农旅产业链”。并以拓展二三产业为重点,延伸产业链条,开发特色化、多样化产品,提升乡村特色产业的附加值,促进农业多环节增效、农民多渠道增收。

#### (四) 补齐公服设施,配建公用设施,增加旅游服务设施

(1) 依托“10分钟乡村生活圈”,合理配置三家堡村内各类设施,包括村民健身广场、便民服务中心、卫生室、文化活动室、老年活动室、便民商店以及快递点等。在配置过程中优先利用现有建设用地以及空闲地,尽量盘活闲置宅基地,提升土地利用效率。

(2) 因村庄要发展旅游服务业,故公用设施的配建要较一般村庄完善一些,包括给水设施、污水处理设施、边沟及排水管线设施、环保环卫设施、防灾疏散场地规划等,此外还要注重5G信号覆盖与应用,智慧旅游服务等。

(3) 在旅游服务方面,三家堡村配建服务设施包括旅游服务中心一处,急救中心一处,村庄旅游标志标识系统以及村庄慢行驿站,此外,还配置了村庄游览电瓶车等设施,完善村庄服务设施功能。

#### 五、总结与思考

村庄规划作为法定规划,不仅要向上级规划指标进行传导与控制,还要指导村庄的实际建设,在国土空间规划体系中,侧重实施性。

本文借由三家堡村村庄规划,结合《辽宁省村庄规划导则(试行)》编制要求,对“多规合一”实用性村庄规划进行了分析与实践总结,具有地域局限性,要结合村庄实际发展情况深入研究,才能更好的编制真正的“实用性”村庄规划,为我国乡村振兴战略贡献规划师的一份力量。

#### 参考文献

- [1] 吕迪. 实用型村庄规划理念与方法[J]. 科技资讯, 2018, 16(32): 253-254.
- [2] 陈友赠. 新时期国土空间规划背景下村庄规划编制实践[J]. 房地产世界, 2021(23): 16-18.
- [3] 咸宁市精准施策编制实用型村庄规划[J]. 小城镇建设, 2020, 38(05): 119.
- [4] 屈雯, 雷振东, 宋帅振, 曹晓腾. 基于在地性的西部农业生产型村庄规划编制探索——以陕西敬母寺村为例[J]. 规划师, 2021, 37(17): 45-51.