

在国土空间体系下的村庄规划编制思路转变

——以辽宁省海城市接文镇大桃沟村和三家堡村村庄规划为例

肖宁

辽宁省城乡建设规划设计院有限责任公司

摘要：现阶段乡村振兴战略及新时期国土空间规划要求下的新任务是编制“多规合一”的村庄规划。村庄作为新时代国土空间规划体系中的详细规划，是法定规划，是作为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、进行各项建设的法定依据。村庄规划在规划编制单元、管理控制方面、编制内容方面及村民参与方面均有不同程度的改变，使其更加适应新时期对于村庄规划的需求。

关键词：村庄规划；多规合一；大桃沟村；三家堡村
【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2021.24.060

一、规划背景

2019年5月9日，国务院印发了《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》（中发[2019]18号），《意见》中要求国土空间规划应以生态文明为前提，强化底线安全意识，以“双评价”为基础，以国家发展规划为统领，形成五级（国家、省、市、县、镇/乡）三类（国土空间总体规划、详细规划和专项规划）的规划体系。同时明确村庄规划作为国土空间规划体系中乡村地区的详细规划，是法定规划。村庄规划将作为乡村地区的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、进行各项建设的法定依据。村庄规划是整合原村土地利用规划、村庄建设规划等乡村规划，实现土地利用规划、城乡规划等有机融合，编制“多规合一”的实用性规划，已成为现阶段乡村振兴战略及新时期国土空间规划要求下的新任务。

二、村庄概况

辽宁省海城市接文镇大桃沟村和三家堡村地处省级九龙川自然保护区内，辽宁鞍山海城腹地，大桃沟村和三家堡村距辽宁省沈阳市约155公里。

村庄位于九龙川自然保护区内，生态资源丰富，自然环境优美。辽宁省著名寺院大悲寺的下院道源寺位于村庄南部沟里尽头，是村域内著名的人文资源。村庄三面环山一面傍水，山咀水库位于村庄西入口处，村庄山水汇聚于此，入村需环湖而过，入村之前便能欣赏到水库风光。

村庄产业以蘑菇种植为主，“九龙川”牌香菇获得国家有机食品认证，2016年获得国家地理标志保护性产品，2017年获得国家级生态原产地保护产品。依托蘑菇种植配有少量物流等产业。

总结下来，辽宁省海城市接文镇大桃沟村和三家堡村资源优势未充分利用，九龙川生态保护区优质旅游资源未充分利用，村庄内闲置房屋及用地亟须再开发利用；产业结构发展单一，仅依靠农业种植发展村庄经

济，其他产业发展薄弱，周边村庄也种植蘑菇，蘑菇种植区域特点不突出，需延伸产业链提升农产品附加值，提升村庄产业发展特色；基础设施亟待完善，村庄旅游设施建设空白，缺少旅游接待、旅游标识系统、旅游服务设施等。

三、本次村庄规划主要做法

2021年中央一号文件《中共中央国务院关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见》中提出，2021年基本完成县级国土空间规划编制，明确村庄布局分类，积极有序推进“多规合一”实用性村庄规划编制，对有需求，有条件的村庄尽快实现村庄规划全覆盖。

2021年4月29日，十三届全国人大常委会第二十八次会议表决通过乡村振兴促进法。这部法律为全面实施乡村振兴战略提供了有力法制保障。法律要求整体筹划城镇和乡村发展，科学有序统筹安排生态、农业、城镇等功能空间，优化城乡产业发展、基础设施、公共服务设施等布局。保障乡村产业用地，建设用地指标应向乡村发展倾斜，县域内新增耕地指标应当优先用于折抵乡村产业发展所需建设用地指标，探索灵活多样的供地新方式。

2020年辽宁省发布了《辽宁省自然资源系统助力乡村振兴脱贫攻坚的若干政策》，政策创新主要集中在优化村庄布局、补齐公共卫生设施短板、推进基础设施和促进数字乡村建设上，采用新办法解决问题。

2021年9月，辽宁省结合实际，根据国家相关法律法规、政策文件及技术标准要求，制定了《辽宁省村庄规划编制导则（试行）》，指导全省编制“多规合一”实用性村庄规划。

根据要求，辽宁省海城市接文镇大桃沟村和三家堡村村庄规划在村庄分区引导中属于山地丘陵地区，规划编制中应加强山区农村生态建设和冠军保护，推进山区综合开发，发展山地生态和林下经济，大力发展山地旅游，休闲度假产业，加强村庄布局与山水格局有机融合，新建、扩建的居民住宅应遵从民意，依山就势，建设生态化、小型化、分散化农村基础设施，符合村庄特点。同时根据村庄的人口数量，将村庄定义为集聚建设类村庄。以增量型为主引导村庄建设。加强村庄对周边村庄的辐射带动和示范作用，引导周边零散居民点向本村集聚。

四、规划编制思路转变内容

在国土空间体系下本次村庄规划编制思路转变主要包括以下几个方面：

（一）编制单元方面

村庄规划的编制聚焦点由村庄居民点转向全域，由单个行政村为编制单位转向连片区，逐步形成去行政边

界化的思维，注重区域协同，连片同质化的村庄统筹规划和建设；采用差序化的思维，编制差异化的成果，关联度较高的多个建制村可考虑联合编制。

辽宁省海城市接文镇大桃沟村和三家堡村村庄规划就是以其所在的九龙川自然保护区为基础，去行政边界化，合二为一，共同编制村庄规划。

九龙川保护区周边社区居民的生产、生活对于森林资源依赖性很大，但目前处于一个个村庄各自为政，没有统筹规划，各村发展同质化现象严重。因此规划将海城市接文镇大桃沟村和三家堡村两个村庄合二为一，共同编制村庄规划。

（二）管理控制方面

在当前城乡架构中城市依然占据主导地位的格局下，多数村庄由于内在机制等诸多因素呈现出衰落的表现，增长主义逻辑体系下的村庄增量规划建设，已然不适用于当今的村庄规划。当前村庄由增量规划转向等量或减量规划，满布局规划转为适当留白

减量规划不同于“束缚”式的减量约束，相比城市中采取的划定用地规模增长边界的“终极规模锁定”的方法，来迫使城市减量发展，村庄视角下的减量增长更侧重于由“消极接受”转向“积极应对”。因此，村庄发展应树立以“主导”为核心的减量发展理念，在一系列的控制建设用地无序增长的措施中，应当以渐进式的引导为主、量化指标控制为辅。

辽宁省海城市接文镇大桃沟村和三家堡村村庄规划规划总面积为2530.47公顷。

规划在严格遵守生态红线和基本农田两条底线，调整出生态红线和永久基本农田内的冲突用地。

规划将永久基本农田与三调数据进行叠加分析，得出永久基本农田内有冲突的用地。

本次规划基本农田内的建设用地分情况进行处理：建设用地调整为耕地但保留现状建筑。村道以及其他用地调整为耕地，并在数据库中标出。规划永久基本农田面积为160.33公顷。

规划生态保护红线面积为1981.18公顷，指在生态空间范围内具有特殊重要生态功能、必须强制性严格保护的区域，是保障和维护国家生态安全的底线和生命线。

同时规划根据村庄的发展情况，适当划定村庄建设边界。村庄建设边界指在规划期内指导和约束村庄建设，完善村庄功能和规划集中建设的区域边界。

（三）规划编制内容方面

原来村庄规划强调建设，可归纳由发展建设规划，重点对于居民点内的宅基地、商业服务用地、工业用地、仓储用地、公共设施用地、公园绿地、广场用地等。主要以建设用地管控为主。

本轮村庄规划在国土空间规划体系下，强调山、水、林、田、湖、草全要素规划。把整个村域作为村庄规划范围，用地涉及农用地、建设用地和其他用地三大类。整体村庄形成生产空间、生态空间和生活空间三大空间。

其中生产空间除了落实上位规划确定的永久基本农

田外，规划划定一般农业空间，并对其进行管控要求。允许符合相关政策要求的交通、水利、能源、基础设施、社会公益、农村新产业新业态、农村一二三产业融合、乡村振兴战略、民生、生态旅游等项目落地，由上级政府统筹，采用机动指标方式落实项目审批。规划一般农业空间面积为144.70公顷。

生态空间除了落实上位规划确定的生态保护红线外，规划划定一般生态空间管控，按照保留乡村原有地形地貌，保护乡村自然风光和田园景观的原则，优化乡村水系、林网、绿道等生态空间格局，将村域内重要的林地、草地、湿地、河流水域等。

生活空间主要是居民点空间，与我们熟悉的原村庄规划更加契合。我们应积极引导乡村建设行为向村庄建设用地边界内集聚，同时我们要求村庄建设边界不占用永久基本农田和生态保护红线、不突破国土空间规划建设用地指标等约束条件、不破坏生态环境和乡村风貌。

（四）村民参与方面

原来村庄规划都是以设计者的思路为主导，村民的参与度很低，重点反映出村民对规划不了解，觉得规划离自己很远，跟自己关联度不高，因此不关心，不过问。设计人员觉得村庄规划是专业性很强的一项工作，跟村民的互动较少。导致村庄规划就成了墙上挂挂的事情。

本轮村庄规划，要求我们编制人员，从村民的实际需求出发，了解村民所想，解决村民所需，规划从村庄理念开始，到村庄编制成果，均要采取村民能够理解的形式，深入浅出，让村民从旁观者到参与者。

在编制辽宁省海城市接文镇大桃沟村和三家堡村村庄规划中，前期设计人员进行实地的调研工作，并通过现场踏勘，走访座谈，问卷调查等方式对村庄展开详细调研，利用无人机、规划大数据等技术手段，对村庄进行全面踏勘，全面获取了村庄的基础资料，掌握村庄发展概况、了解乡村发展需求。

在设计方案初期，我们设计人员也是带着设计方案，跟村民有一个面对面的交流，充分理解村民意愿，更加深入完善设计方案，最终我们形成村庄规划的全部内容，并把专业的规划图纸以村民能看懂的形式表达出来。让村庄规划更加接地气，更加贴近村民。

结论

在国土空间体系下的村庄规划要整合原村庄规划、村庄建设规划、村土地利用规划、土地整治规划等形成“多规合一”，真正实现“一张图”指导规划建设管理。村庄规划从“蓝图式规划”转为“陪伴式规划”。应根据村庄发展实际需要，研究确定村庄规划的内容重点、编制深度和实施手段，真正实现村庄规划“有用，好用，管用”。

参考文献

[1]戴林琳,余璇,吕晋美,陆方兰.国土空间规划改革过渡期村庄规划的编制思路与实践探索[J].小城镇建设,2021,03.

[2]侯淑珺,赵梅红.国土空间规划背景下的村庄规划探析[J].农村实用技术;2020,07.