

实施导向的县域村庄分类与布局规划技术要点思考

——以滑县村庄分类与布局规划为例

李华宇 李飞 周星宇

中规院（北京）规划设计有限公司

摘要：村庄分类与布局规划是生态文明建设背景下关于统筹县域村庄发展建设、土地集约利用的规划，是推进乡村振兴发展的关键措施。本研究以滑县村庄分类与布局规划实践为例，以实施为导向，积极探索县域尺度下统筹村庄分类与布局规划的编制要点，对村庄分类方法、村庄用地布局模式、发展建设指引等方面进行深入研究；因地制宜地构建村庄分类总体思路，综合评价村庄发展潜力，并在此基础上提出村庄用地布局、公共服务设施与基础设施配置、产业振兴发展、人居环境建设等方面的规划管控要求与发展建设指引，对于规范与指导村庄的规划建设管理、提升乡村的建设水平，从而促进乡村地区可持续发展具有重要意义。

关键词：村庄分类；布局优化；发展建设指引；实施导向

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2022.11.006

县域自古以来就是相对独立的地域经济单元，是我国新型城镇化与高质量发展的重要载体。随着我国工业化和城市化进程的加快，农村生产生活发生了巨大变化，传统弱组织性的村庄建设方式已不能适应农业农村现代化的要求。为深入贯彻落实乡村振兴战略的重要指示精神，科学有序引导村庄规划建设，2019年中央农办等5部门联合印发了《关于统筹推进村庄规划工作的意见》（农规发〔2019〕1号），明确提出各地要结合乡村振兴战略规划编制实施，逐村研究村庄人口变化、区位条件和发展趋势，明确县域村庄分类。因此，为适应新时期新农村发展建设需要，以县域为单位统筹确定村庄分类，优化村庄空间布局、促进乡村建设转型，对于推动乡村振兴、实现高质量发展意义重大。

一、村庄分类与布局规划的意义

（一）顺应新时期新型城乡关系，引领乡村转型发展

随着全国城镇化率超过60%，城乡人口和要素逐步由乡村向城镇的单向流动转向城乡间的双向流动。在国家政策的支持和城乡发展规律的双重驱动下，打赢了脱贫攻坚战的乡村地区价值不断凸显，迎来了振兴发展的历史性机遇，以村庄分类与布局规划为引领，有利于推动乡村由单一的农业生产功能向多元的休闲旅游价值、传承文化价值、诗意栖居价值甚至是创新功能价值拓展，实现转型发展、振兴发展。

（二）统筹乡村建设项目与涉农资金投放，提高资源利用效率

传统农村的基本印象是“肮脏、凌乱和贫穷”，为了改变乡村落后面貌，推动“三农”建设，近年来，从中央到地方各级各部门对乡村地区政策支持和资金投入不断加大。然而推动乡村振兴是一项系统工程，由于缺乏统一的依据，过去涉农资金、涉农项目“九龙治水”的问题普遍存在，各类涉农资金往往使用分散、交叉重复；且条块化管理之下，部门各自为政，很难统筹协

调。开展村庄分类工作，科学合理地推动村庄分类与集聚，搭建一个从农业、农村、农民问题出发，统筹乡村发展建设的规划，有利于明确各类村庄涉农项目和涉农资金的优先顺序和投入力度，实现支农项目与支农资金最大效益化的同时兼顾社会公平。

（三）补充完善县域国土空间规划体系，支撑和指引相关规划编制

在我国原城乡规划中，对于城市的规划经过多年的发展形成了相对完整成熟的体系，而对于对广大乡村地区的规划则存在显著不足；原土地利用规划中，突出保护和用地管控，对于对城乡人居环境的精细化、差异化建设、管理考虑不足。当前，村庄地区普遍存在规划引领不足，进而导致出现了大量重复、无序的建设活动。县域村庄分类与布局规划，对于补充完善县域国土空间规划体系，指导乡村发展建设具有重要意义：首先，它是县级国土空间总体规划的重要支撑，包括支撑城乡建设用地调整分配、设施配置、“三线”划定、产业振兴等方面的内容；其次，它是各乡镇级国土空间总体规划的重要指引，包括指引镇村体系的构建、村庄布局调整、设施布局、建设用地增减挂钩等；最后，它是乡镇推进村庄规划的重要前提，从全局的角度规范和指引村庄发展建设，推进村庄建设用地整治，协调农业生产空间与生态保护空间，从而构建山清水秀、集约高效、宜居舒适的美丽乡村新格局。（如图1所示）

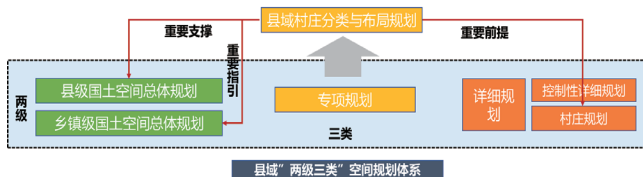


图1 县域村庄分类与布局规划在县域国土空间规划体系中的关系示意图

资料来源：笔者自绘

二、村庄分类方法研究

为保证本研究的科学性与可实施性，村庄分类方法应以村庄发展潜力评价为基础，综合分析自然地理禀赋、社会经济水平、历史文化资源、乡村风貌特色等特征，并对其他诸如村庄建设用地集中连片布局情况、重大不利因素等特殊因素综合进行考虑。因此，在滑县村庄分类方法研究中，运用了“多因子综合评价法+特殊因素校核法”的综合研究方法（如图2所示）：第一，通过构建科学的村庄发展潜力评价体系得到县域村庄的发展潜力分值，并以此作为村庄分类的基础；第二，针对评价结果无法准确反映的特殊性情形，如独特的自然景观及历史文化特色、村庄建设用地集中连片布置等，通过单独的特殊因素校核；第三，充分对接各乡镇分类意愿，进一步修正村庄分类结果。

（一）因地制宜，构建评价指标体系

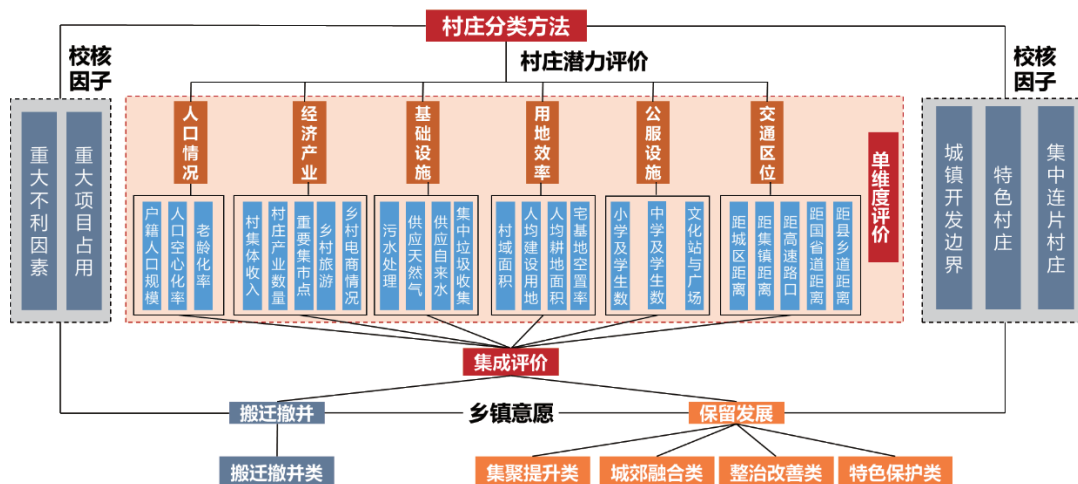


图2 村庄发展潜力综合评价体系示意图

资料来源：笔者自绘

为保障村庄分类的科学性，需要将抽象的将乡村发展潜力解构成若干评价指标，实现潜力的量化分析。为强化指标体系的综合性、层次性和科学性，在滑县村庄分类研究过程中，深入研究村庄现状特征，综合选取了人口情况、经济产业、基础设施、用地效率、公厕设施以及交通区位等影响村庄分类的六大维度，共计24个指标单因子，并对每个指标赋予相应权重。评价中将单维度的评价指标值量化为三至五个等级，计算得出单维度评价的分值，加权综合得出各个村庄综合发展潜力评价结果。

（二）实事求是，修正特殊因素影响

充分考虑指标评价无法体现的特殊影响因素，对评价结果进行修正。首先，识别自然景观与历史文化特色突出村庄，包括省级传统村落、全国重点文物保护单位与省级文物保护单位所在村庄、乡村特色旅游村、A级景区所在村庄等，统一归类为特色保护类村庄。其次，延续地方村庄建设工作基础，优先将省级乡村振兴示范村确定为集聚提升类村庄，省级人居环境整治示范村确定为集聚提升类村庄或整治改善类村庄。再次，滑县地处平原，存在多个行政村村庄建设用地集中连片分布共同构成一个自然村，此类自然村规模大、人口多，研究优先将这些相关的行政村修正为集聚提升类村庄。最后，开展重大不利因素影响分析，如自然灾害频发、生态环境恶劣等，滑县主要受滞洪区的影响，因此将部分村庄确定为整治改善类村庄。

（三）上下联动，凝聚各方广泛共识

实施导向的乡村建设行动，既要政府推动，也要群众参与。因此，在构建科学合理的村庄分类方法的同时，应充分争取各级主体的意见建议：一方面，对接落实滑县县委、县政府及各乡镇政府的村庄分类意向，以及县直相关部门关于村庄发展建设的相关安排；另一方面，充分尊重农村基层组织和农民意愿，尊重农民生产生活习惯以及乡风民俗，广纳民意、集中民智、凝聚民心，采用村民调查问卷、实地走访调研等形式广泛征求村民意见，充分反映各利益主体的意愿，推动上下联动、协同编制。

（四）综合评价，形成村庄分类结果

通过基础性综合发展潜力评价、叠加特殊因素修正、对接各级主体意愿，最终确定滑县全域713个村庄的分类。其中：集聚提升类村庄213个、城郊融合类村

庄38个、特色保护类村庄23个、整治改善类村庄439个，无搬迁撤并类村庄。

三、村庄建设用地布局优化与发展建设指引

本研究在结合村庄分类结果的基础上，通盘考虑县域一盘棋，分类提出村庄建设用地布局、村庄发展建设的相关指引要求。在滑县村庄分类实际工作中，为突出规划实施需要，在省级指南确定的五种村庄分类基础上，密切衔接县域国土空间总体规划，将其中四类又进一步细分为“集聚提升-中心服务类、综合提升类，城郊融合-城镇集中建设区内类、城镇集中建设区外类，特色保护-历史文化特色类、自然景观特色类，整治改善-整治改善一类、整治改善二类”等八类，更加便于差异化地指引村庄规划建设管理。

（一）村庄建设用地布局优化

当前我国土地利用已步入存量时代，转变土地利用模式、盘活低效土地资源、提高土地利用效率，是推动乡村振兴发展的必由之路，也是保障国家粮食安全的必然要求。在滑县村庄布局优化中，贯彻落实“一户一宅”的政策：一方面，加强农村居民点改造，鼓励和引导新农村社区建设，分类指导村庄发展减量化，明确村庄建设要点，严格管控村庄建设用地规模和村庄建设用地边界范围（如表1所示）；另一方面，加强对零星建设用地斑块的整治，促进村庄建设用地的集中分布，减少零星建筑用地斑块，推动配套设施提升规模效益、降低维护成本、减小服务半径，同时提升平原农田集中连片度，助力农业现代化、机械化发展。

（二）村庄发展建设指引

1. 提升公共服务设施与基础设施配置水平

完善和提升村庄公共服务设施与基础设施配置，是实现乡村振兴发展的关键。如何科学合理地确定各类设施空间布局、因地制宜地确定配置标准，既关系到有限的资金投入、项目投入能否发挥最大的效益和惠及更多的村民，也关系到各类设施后期的维护成本和使用便捷性。因此，本研究统筹对接相关部门，提出构建“镇、社、村”三级生活圈，明确不同类型村庄设施配置标准和配置时序；同时，依据不同生产生活空间场景提出其他设施配置建议，如在以特殊工业和手工制造为核心资源的集聚提升类村庄设置农民技术培训中心、乡村振兴

表1 村庄建设用地布局优化分类指引表
资料来源：笔者自绘

村庄分类		村庄建设要点	村庄建设用地规模	村庄建设用地边界范围
城郊融合类	城镇集中建设区内类	允许原拆原建，通过存量挖潜的方式补齐民生设施。	不变	不变
	城镇集中建设区外类	紧邻城区和镇区，发展条件好，保证基本民生设施基础上重点发展都市休闲农业，适当给予一定的新增村庄建设用地指标，提高村民收入水平。	微增	微调
集聚提升类	中心服务类	综合发展条件好，中心服务类村庄肩负中心村职能；	微增	微调
	综合提升类	在保留现有村庄建设用地规模的基础上，适当给予一定的新增村庄建设用地指标，重点提升村庄公共服务建水平、保障乡村振兴项目建设需求，推动乡村一二三产融合发展。	不变	不变
特色保护类	历史文化特色类	适当增加建设用地，重点用于发展乡村旅游业和保证民生设施；	微增	微调
	自然景观特色类	村庄规划建设不得破坏村庄风貌。		
整治改善类	整治改善一类	重点保障基本民生设施，以及亟须的危房改造需求；	逐步缩减	逐步缩小
	整治改善二类	允许原地翻建住房，不允许新增宅基地；综合运用“指标置换、资产置换、货币补偿”等方式逐步腾退村庄建设用地，积极引导村民向集聚提升类村庄、镇区或城区搬迁、集聚。	逐步缩减	择机搬迁

产业学院；在历史文化或自然风光突出的特色保护类村庄设置游客服务中心、非遗、民俗陈列馆等。

2. 促进产业振兴发展

乡村振兴依赖于产业振兴，滑县作为传统农业大县与河南省第一产粮大县，优先保障粮食安全是根本使命，在此基础上，结合村庄特色推动一二三产融合发展。本研究重点指引特色农业资源突出地区将农产品初级加工引入集聚提升类村庄，结合发展农商旅、农科旅游，提升农产品附加值；指引特色保护类村庄着重发展深层次的“旅游经济”，促进农业旅游和体验旅游发展；创新乡镇利益分配机制，指引村办企业逐步迁入乡镇工业园区，提高土地利用效率。

3. 整治改善人居环境

改善农村人居环境，建设美丽乡村，是实施乡村振兴战略的重点任务，也是实现美丽中国的建设目标的重要内容。如何改善乡村人居环境，本研究提出主要开展三个方面的工作。一是开展农村危旧房整治，为乡村增“美”添“绿”，推进土地综合整治，消减零碎土地，拓展农村耕地资源；二是重点针对畜禽粪污、秸秆、废弃农业设施等，指引建立集中回收-就地处置-就近利用的分布式资源化利用体系；三是强化农村风貌管控，注重协调村庄与水、林、田之间的关系，从而塑造“沃野平畴、阡陌纵横”的自然田园风貌，“村林掩映、规则有序”的村落空间格局，“尊重传统、干净整洁”的建筑单体等。

(三) 规划实施传导

实现乡村振兴任务艰巨、任重道远，必须持续突破、久久为功。为突出规划引领作用，本研究提出了三个实施传导内容：第一，加强规划传导以及对具体项目的实施指引，以乡镇、街道为单元，规划建立“一表+一图”的乡村建设管理机制，明确村庄分类、所属生活圈、村庄建设导向、具体设施配置要求、产业发展指引等，作为乡村地区规划和建设的重要依据和指引，并建议纳入县域国土空间规划“一张图”实施监督信息系统。第二，强化政府统筹作用与多方参与的规划实施路径，提出“政府主导-部门协调-村民参与”的农村规划建设管理机制，从组织领导、公众参与、资金保障、规划法规、政策创新等方面提出规划实施策略。第三，谋

划近期建设重点，有序推进村庄规划与建设，坚持分级分类、逐步推进总体原则，明确各类村庄近期建设重点，以村庄人居环境改善行动为例，建议优先特色保护类村庄，沿高速、国道等主要道路的集聚提升类村庄，打造试点示范，以点带面、逐步提升。

四、结束语

县域村庄分类与布局规划作为国土空间规划体系的重要组成部分，是支撑和指导全县各级各类规划编制重要依据，也是县域村庄开发建设的重要指南。村庄分类的科学性、村庄布局的合理性、发展建设指引的针对性，直接关系到规划实施的成效。本研究重点围绕村庄分类与布局规划中三个技术要点，突出实施导向，探索基于地方特色的村庄分类技术方法，分类指导村庄布局优化、建设用地集约节约利用、设施配置、产业发展和人居环境改善等内容。总体上看，本研究意图在国家全面转向乡村振兴和推进国土空间治理现代化的背景下，为提升乡村规划建设管理水平，投放好各类涉农资金和项目，助力新时期乡村振兴发展提供一些借鉴和思路。

参考文献

[1] 孙瑞, 赵世娇, 闫琳, 王月波, 陈琳. 新城乡关系下县域村庄布局规划方法初探[J]. 小城镇建设, 2021, 39(02): 48-56.

[2] 陈小卉, 闫海. 国土空间规划体系建构下乡村空间规划探索——以江苏为例[J]. 城市规划学刊, 2021, (01): 74-81.

[3] 褚书顶, 张乐益, 黄文圣. 国土空间规划体系下村庄分类研究——以“开化县村庄规划编制路径研究”为例[J]. 浙江国土资源, 2020, (S1): 91-94.

[4] 曹璐. 县域乡村建设规划编制要点思考——以歙县县域乡村建设规划为例[J]. 城市规划学刊, 2017, (05): 81-88.

[5] 张京祥, 张尚武, 段德罡, 陈前虎, 马向明, 史怀昱, 赵炜, 闫海, 赵毅. 多规合一的实用性村庄规划[J]. 城市规划, 2020, 44(03): 74-83.

作者简介: 李华宇(1989.12-), 男, 湖南浏阳, 硕士研究生, 汉族, 规划师, 研究方向: 国土空间规划。