

华南地区实用性村庄规划编制思路的对比与思考

刘海斌 刘海

广东国地规划科技股份有限公司

摘要：实用性村庄规划在国土空间规划背景下，为适应华南地区各地的不同地情特点，各地的编制思路存在一定程度的差异。本文通过横向对比华南地区广东、广西、江西、海南、贵州五省村庄规划的创新编制思路和优秀经验，总结值得借鉴的规划路径。

关键词：村庄规划；华南地区；农村用地管控；农房报建

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2022.15.010

引言

乡村振兴战略是习近平同志2017年10月18日在党的十九大报告中提出的战略。十九大报告指出，农业农村农民问题是关系国计民生的根本性问题，必须始终把解决好“三农”问题作为全党工作的重中之重，实施乡村振兴战略。2019年1月4日五部委联合发布关于统筹推进村庄规划工作的意见，要求全面落实《乡村振兴战略规划（2018-2022年）》《农村人居环境整治三年行动方案》部署和全国实施乡村振兴战略工作推进会议要求，深入学习推广浙江实施“千村示范、万村整治”工程经验，推动各地加强村庄规划工作领导，科学有序引导村庄规划建设，促进乡村振兴。2019年5月10日《中共中央 国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》正式印发，国土空间规划正式正名，标志着我国空间发展和空间治理进入了生态文明新时代、规划体制改革进入了建立空间规划体系的新时期。而在国土空间规划体系的改革时期，实用性村庄规划作为国土空间规划体系下乡村振兴的重要支持。

我国地域辽阔，各个省市的在地特征与发展状况千差万别，在如今“多规合一”的规划编制技术和国土空间规划体系下，各省市出台了适用于其地情条件的村庄规划编制指引。

本文通过梳理2020年以来，笔者下国土空间规划背景下亲身参与过的村庄规划项目，横向对比华南地区广东、广西、江西、海南、贵州五省村庄规划的创新编制思路和优秀经验，总结值得借鉴的规划路径。

一、国土空间规划体系下村庄规划的任务

根据自然资源部办公厅《关于加强村庄规划促进乡村振兴的通知》“村庄规划是法定规划，是国土空间规划体系中乡村地区的详细规划，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”。

一方面，村庄规划作为法定规划，其作用是对国土空间“山水林田湖草”的开发保护和村庄各项建设活动的权利和义务进行界定。而只有摸清村庄现状的底数，整合多源数据，确保成果底数一致，才能准确实现“一本规划、一张蓝图管到底”。从实践上看，难点在于衔接“一户一宅”的政策和处理违法占用永久基本农田两大问题。

另一方面，村庄规划又是国土空间规划体系中的一部分，规划内容与国土空间总体规划紧密衔接，严格落

实各类上位的管控要求和发展需求，衔接重大设施规划、国土综合整治与生态修复内容、村庄增加挂钩和农村集体经营性用地入市项目。做好规划的向下传导，指引下一阶段的项目详细规划和项目建设，最终形成多规合一与建设规划“一张图”。

二、广东省村庄规划编制的特点

笔者参与了5个广东省廉江市的村庄规划。目前，《广东省村庄规划编制技术指南（试行）（修订征求意见稿）》是最主要的编制指引。由于广东省村庄规划编制起步较早，如广州市早在2001年10月就已公布《广州市村庄规划管理规定》。在二十多年的村庄规划迭代更新后，如今广东省的村庄规划的逻辑严丝合缝，内容面面俱到。

（一）发挥村庄规划承上启下的作用

由于村庄规划类型迭代更新时间跨度长、版本多，导致广东省的村庄编制比较注重规划的上下传达。往上，除“三区三线”等管控要素的衔接外，规划还要求在成果中评估现行村庄规划的实施效果。内容包括村庄规划阶段性目标的落实情况、建设布局落实情况、公众参与运行情况等方面。通过分析以往村庄规划本身和规划实施中存在的问题，研究提出村庄规划优化提升建议，最终落实到新编制的村庄规划中。往下，谨慎严格划定村庄新增项目和新增宅基地的图斑，通过管理图则的形式，在规划层面做好图斑与下一步项目工程实施的衔接。

如笔者参与的《廉江市石岭镇塘甲村村庄规划（2022-2035）》则是结合村民意愿，通过规划划定村庄新建篮球场、广场、文化室、污水处理池等设施的准确位置。待村庄规划批复实施后，下一步的工程设计和工程施工将严格按照项目的位置进行实施。

（二）法定文件鼓励采用“前图后则”的成果表达

规划成果分成行政管理版成果和村民使用版成果。其中，行政管理版成果的构成与控制性详细规划类似，由法定文件和技术文件组成。法定文件鼓励采用“前图后则”（即规划图表+管制规则）的成果表达形式，包括“一图一表一库一规则”，分别为村庄规划总图、近期实施项目表、规划数据库和规划管制规则。这种成果形式一方面提高了规划成果的规范性，让成果更接近传统的法定文件形式；另一方面“较薄”但规划信息更集中的成果，也更便于行政部门管理使用。

（三）提出村庄建设用地兼容性，弹性管控用地

《技术指南》借鉴了控制性详细规划的做法，提出了村庄规划中各种不同性质用地之间兼容的可能性，并形成村庄建设用地兼容性一览表。这为后续村庄用地的发展和工程项目的实施提供了较好的弹性机制，有利于村庄的长远发展。

三、广西壮族自治区村庄规划编制的特点

笔者参与了5个广西壮族自治区鹿寨县的村庄规划。目前，《广西壮族自治区村庄规划编制技术导则（试行）》是最主要的编制指引。该指引结合广西本土的地理与文化特征，并糅合了广东、湖南、黑龙江、四

村庄建设用地兼容性一览表

用地类别 兼容用地	农村宅 基地	农村社区服 务设施用地	农村公共管理与 公共服务用地	农村绿地与 开敞空间用 地	农村商业服务 业用地	农村工业 用地	农村仓储 用地	村庄内部交 通设施用地	农村公用 设施用地
农村宅基地	—	○	○	○	○	○	○	×	×
农村社区服务设施用地	●	—	●	○	●	○	○	×	×
农村公共管理与公共服务用地	○	●	—	○	○	○	○	×	×
农村绿地与开敞空间用地	×	●	●	—	●	○	○	○	×
农村商业服务业用地	○	○	○	○	—	○	○	×	×
农村工业用地	○	○	×	×	○	—	—	×	○
农村仓储用地	○	○	×	×	○	—	—	×	○
村庄内部交通设施用地	○	●	○	●	●	○	○	—	○
农村公用设施用地	○	○	○	○	○	○	○	○	—

注：

- 1.横向的为村庄用地类别，纵向的为可与之相兼容的村庄用地。
- 2.●为允许设置，×为不允许设置，○为视具体情况而定。
- 3.兼容面积的比例以地方规划技术标准或管理规定为依据。

川等省经验做法。

(一) 按需选择简易版或完整版规划

《技术导则》提出了简易版和完整版两种规划。鼓励对于建设需求小的村庄提交简易版规划，对于开发建设或整治修复等规划内容丰富的村庄，在基础工作扎实、时间经费充足的前提下，可编制完整版规划。一方面提高了规划成果编制的效率，另一方面也减少了社会资源的浪费。

(二) 创新农村居民点建设导控

根据实践情况，借鉴控制性详细规划分图则的表达形式，创新性提出农村居民点建设导控要求，要求完整版规划应编制农村居民点建设导控图，对农村居民点的规划建设提出具体要求，增加了导则的可操作性。

如笔者参与的《鹿寨县中渡镇福龙村庄规划（2020-2035）》对于自然村的农村居民点建设导控图中，按照技术导则的要求，在与村民充分沟通的基础上，提出现状农房整改的方向。在规划中确定村域内每个农房“拆、改、留”的方向，确保农村宅基地未来的整改有据可循。

四、江西省村庄规划编制的特点

笔者参与了江西省南昌县2个村庄规划，鹰潭市3个村庄规划。江西省村庄规划最主要的编制指引是《江西省“多规合一”实用性村庄规划编制技术规程（试行）》，该指引曾经过多轮的修订，逻辑严谨且特点鲜明。

(一) 村庄建设用地总量控制

《技术规程》提出要以2020年国土变更调查成果以及下发统计口径“203”数据图层为基础制作规划底图，原则上规划期末村庄建设规模不得超过下发统计口径“203”数据图层的总规模，并且需以下发统计口径“203”数据图层为基础，划定村庄建设边界。这一定程度上衔接了原版土规的规模，同时又限定了村庄发展的总量。

为更好的实现该规划思路，《技术规程》梳理了一

套行之有效的编制方法。首先，结合村庄经济发展趋势、人口变化趋势、资源要素配给，理清村庄发展的方向与路径。然后再以“三调”为基础的现状用地上，一方面挖掘空闲用地和闲置用地，另一方面把灾害风险控制线、河湖划界管控线等范围内不适宜未来村庄发展的区域调出建设用地，并将该部分建设用地指标量调入到新增宅基地和新增设施上，从而保障规划的村庄建设用地总量不突破“203”的总量。

(二) 精准预测村庄新增分户

《技术规程》指出，要根据房地一体数据、村情普查、户籍及其他调查数据，在已有的农村宅基地基础数据库的基础上，合理预测分户带来的新增宅基地规模，要为农村村民住宅建设用地预留空间，切实保障“户有所居”。

笔者参与的《江西省鹰潭市龙虎山风景区口上村村庄规划（2021-2035年）》中，借鉴借鉴《南昌县农村集体经济组织成员资格认定实施意见》中关于分户资格的认定方法，预测出至2035年年满22岁男丁且符合分户资格的具体户主名单。

(三) 在村庄规划中的应用农村宅基地制度改革成果

《技术规程》要求严格落实《江西省实施〈中华人民共和国土地管理法〉办法》第四十一条规定，提出农村村民一户只能拥有一处宅基地，凡地少人多的地方，住宅用地必须从严控制，标准就低不就高。

笔者参与的《江西省鹰潭市龙虎山风景区口上村村庄规划（2021-2035年）》中，在新增分户预测名单的基础上，结合村庄的《户籍信息表》识别一户一宅、一户多宅、有户无宅、无户有宅四种情况。在分户资格名单中筛选出一户一宅、有户无宅两种情况作为新增宅基地的数量依据。现状宅基地则按照建议保留宅基地、建议拆旧建新宅基地、建议有偿使用宅基地、建议退出宅基地等方式进行逐一安排。而新增宅基地的位置则优先使用村庄存量用地解决，存量用地余量不足的前提下，

方可新增居住用地。

（四）衔接农村集体经营性建设用地入市

规划将村域范围内批而未供、农转用等用地落实到村庄规划中，并逐一编制管控图则。图则对每个地块规划控制指标，为后续的农村集体经营性建设用地入市做好前置准备。

五、海南省村庄规划编制的特点

笔者参与了海南省海口市3个村庄规划。目前，《海南省村庄规划编制技术导则（试行）》是海南省主要的村庄规划编制指引。在华南地区，海南省村庄规划的进度较快，

（一）“《多规》”提前确定多项控制指标，让规划指标有据可依

类似江西省的统计口径“203”数据图层，海南省编制了《海口市总体规划（空间类2015—2030）》，该规划简称《多规》。在本轮的村庄规划中，耕地保有量、林地保有量不应低于《多规》对应的指标量，村庄建设用地总量则不得突破《多规》村庄建设用地总规模。一定程度上提高了村庄规划的严谨性，也保障了村庄规划能顺利与国土空间总体规划对接。

（二）20天的驻村工作日志，确保与村民充分沟通

海南省村庄规划强调规划与村民的充分沟通，要求规划师在规划编制的过程中，通过现场踏勘、走访座谈、问卷调查等方式进行深入的驻村调研，充分听取村民诉求，全面掌握当地社会经济、自然环境、历史文化、土地利用、建设需求和相关政策等基础资料，摸清家底、找准问题、把握诉求、研究对策。驻村工作时间累计不低于20天，驻村工作期间应详细填写驻村工作日志，工作日志需作为成果附件之一在规划成果中体现。同时，驻村工作日志也是成果审查的重点之一。

（三）规划为农房报建“零跑动”打好基础

海南省的村庄规划成果要求比较完善，且注重规划与新增宅基地之间的衔接关系。规划要求在成果中精准落位新增宅基地并编号。并严格落实“一户一宅”，按照各村明确的宅基地分配面积标准，结合地形地貌，将新增宅基地精准划定落实到具体地块并进行编号，为下一步开展农房报建“零跑动”工作打好基础。

如笔者参与的《海口市琼山区甲子镇益新村村庄规划（2021-2035年）》中，规划对益新村居住用地严格按照户均及人均指标进行安排，并在图上划定新增分户具体的长方形宅基地，经村民同意后落实宅基地位置。同时，对新增宅基地逐一编号，并与琼山区农房报建系统无缝对接。村民的新建住房选址与房屋报建位置只需在系统上对应的长方形宅基地上选取具体的编号地块即可，大大提升了报建程序的效率。

（四）同步开展数据库编制，规范规划数据成果

与华南地区大多省份编制村庄规划的模式不同，海南省村庄规划成果需同步编制标准村庄规划数据库。在村庄规划在报送审批前，需对村庄规划数据库进行质检，规划数据取得质检通过报告后，作为报送审批材料一并提交。该模式很大程度上规范了村庄规划数据的准确性，大大提高了村庄规划的可实施性。

六、贵州省贵阳市村庄规划编制的特点

笔者参与的贵州省贵阳市8个村庄规划。目前贵州省贵阳市最主要的村庄规划编制指引是《贵阳市村庄规划编制技术导则（试行）》。

（一）村民版与备案版两套规划成果，易懂易管理

规划成果分为村民版与备案版。村民版成果包含“2图1表1书”，成果简要且通俗易懂，便于村民了解村庄的规划情况。备案版成果则符合贵州省自然资源厅备案要求，成果包括说明书、文本、图件、图标、附件、数据库等，成果严谨，便于行政部门日后管理实施。

（二）农村“五治”融合到村庄规划成果中，让规划更有针对性

2021年11月2日，贵阳提出了深入开展以农村治房、治水、治垃圾、治厕、治风“五治”工作为主抓手助推乡村振兴的决策部署。“五治”的核心思想与村庄规划成果深度融合，在规划中重点梳理五个方面近期拟实施的项目。

其中，“治房”则核查摸清村庄闲置宅基地和闲置住宅、无人居住房、“一户多宅”、农村危房（含“建新未拆旧”）等情况，分类梳理历史遗留问题，提出解决措施建议、风貌提升方向以农民集中居住为导向，选择基础设施完善、公共服务设施齐全、产业发展有基础的区域，布局相对集中、连片的村庄集中居住区；“治水”则摸清村庄供水工程现状、污水治理现状，排放去向，污水处理设施运维情况、治理效果；“治垃圾”则建立“村收集、镇转运、县处理、市统筹”的垃圾处理体系，根据实际需求设置惰性垃圾村级临时堆存点；“治厕”则结合村庄发展等级、自然村组分类与所处区位，因地制宜选择“接入乡镇污水处理、一体化小型人工湿地、三格化粪池处理就近还田还土”的分类整治模式；“治风”则根据《贵阳贵安农村“五治”工作行动方案》，充分发挥党员干部带头示范效应和村规民约（居民公约）红白理事会规范教化促进作用。

结语

在当前乡村振兴战略和国土空间规划体系的背景下，村庄规划编制的探索一直没有停止，而且村庄规划坚持村民主体、强调实用性、突出村庄特色等核心原则一直没有改变。各地也根据地方的实际情况出台具有针对性的村庄规划编制指引。在村庄规划编制中应多结合优秀的案例经验，从做好现状调查与分析开始，因地制宜确定村庄目标和规模，科学布局国土空间，让发展和保护相结合，引导村庄的专项设计，合理安排农村宅基地，并提出近期重点项目，促进地方乡村振兴。

参考文献

- [1] 叶红. 珠三角村庄规划编制体系研究[D]. 华南理工大学, 2015.
- [2] 张尚武, 李京生, 郭继青, 叶红, 何兵, 杨军, 朱伟, 王竹, 陈雯, 施通才, 杨贵庆, 栾峰. 乡村规划与乡村治理[J]. 城市规划, 2014, 38(11): 23-28.
- [3] 梅耀林, 许珊珊, 杨浩. 实用性村庄规划的编制思路与实践[J]. 规划师, 2016, 32(1): 119-125.
- [4] 袁源, 赵小凤, 赵雲泰, 等. 国土空间规划体系下村庄规划编制的分级谋划与纵向传导研究[J]. 城市规划学刊, 2020(6): 43-48.
- [5] 陈美球, 郭熙. 提高村庄规划实用性的思考[J]. 中国土地, 2020(2): 20-23.
- [6] 张涛, 杨颖, 张新丽. 如何编制“多规合一”的实用性村庄规划: 以焦作为例[J]. 资源导刊, 2020(2): 25.