

国土空间规划背景下村庄“减量”规划的实施路径研究

陈静

安徽工程大学

摘要：近几年，我国空间规划体制发生了巨大的变革，城乡规划体系转变为自然资源系统主导的国土空间规划体系。村庄土地空间规划系统是村庄规划的一个重要组成部分。在新的土地空间规划中，村庄的规划应以详细规划为准。村庄规划要充分认识到当前村庄建设中存在的各种外在条件，并在一定程度上适应村庄发展的需要。通过对国土空间规划的需求进行了深入的分析，提出在国土空间规划大框架下，必须主动适应多层次统筹、实现“一张图”管控、土地空间集约、生态、农业、城市空间协调、生态环境建设、信息化管理、完善国土空间基础信息平台等新要求；做好村庄规划建设，是推动村庄发展、实现乡村振兴的关键。

关键词：国土空间规划；村庄；减量规划；实施路径

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2022.17.042

新时期，村庄空间规划制度的改革已成为我国村庄建设的一个重大发展趋势。在目前的制度下，要打破“三农问题”的束缚，促进村庄的发展，必须对土地空间规划制度进行新的探索，并积极打破区域界限；实行多项制度，实行土地资源的集约节约、红线管理、生态建设；坚持传统风貌的保存、村落文化的继承、加强信息化管理，逐步构建国土空间基础信息平台；加强控制的准确性和效率。在国土空间规划的大背景下，村庄规划的规划理念、编制方法、新技术的应用还有待进一步的研究。

文章以湖南省长沙市的郭家塘村为研究对象，在实施村庄规划的过程中，对村庄建设进行了初步的探讨，并在实践中不断探索和创新规划方法；在此基础上，结合郭家塘村的特点和文化内涵，探讨了土地利用弹性减量和土地置换的方法，并在此基础上，提出了相应的风貌管控要求；探索符合村庄实际、促进村庄发展的村庄规划路径。

一、研究背景

（一）政策背景

随着我国城市化进程的加快，村庄劳动力的大量流动；农村劳动力的外出就业能力受到限制。“外出打工、回乡建房”已经成了一种常态，农村的建设用地非但没有减少，反而越来越多。农村多元规划整合在深化体制改革的同时，也迎来了一个历史性的契机。随着国家对新农村建设的重视，逐步实现了新的发展。随着我国新农村建设的不断深入，在实际工作中，农村的经济发展还很慢，通过实地走访和实地考察，我们发现目前的村庄居民特别重视宅基地，不太愿意进城，甚至有能

力进城；也不愿转移到城市户口，宁愿保留村庄户口从事自建住房。按照现行政策，符合分户建设条件的村庄户口居民均可按户建屋，但因历史原因，导致村内公共服务设施严重短缺；因此，绝大多数的村庄建设用地都在增加，如何实现减量计划是一个很大的问题。

（二）发展趋势

村庄的经济在城市化的加速下迅速发展。同时，农村的生产方式、生产关系也在发生着改变。一切的空间都是生产的物质和物质。从乡村房屋建筑到室内居住空间的置换，从大范围的拆迁到环境的改善。当前，农村社区建设面临着以下几个问题。在规划设计过程中，开发商常常以“常规”的模板来进行设计，农村规划内容不够突出，这与实际情况不符，忽视了村民的需求；缺少挖掘当地的特点。这就造成了大部分的村庄规划都是走走场。计划的内容不够深入，忽略了村庄的、拓宽和改造、污水治理等领域，忽略了村落内部的自我循环；这就造成了农村的发展滞后。三是缺乏地方特色的规划内容。村庄的治理和城市化改造，使村庄原有的建筑布局、风貌控制、道路亮化等方面失去了原有的生态特性。村庄就像是一座后花园，却没有那种独特的感觉。四是规划的执行与管理机制的缺失。村庄规划与普通的城市规划不同，其实施主体是多元化的，如果采取“统规统建”的办法，将会给规划的执行带来一定的难度。在实施村庄规划中，必须明确规划主体、规划实施方式，以确保村庄规划的可持续发展。

二、“减量化”国土空间规划的重要性

为村庄土地空间规划提供思路。国土空间规划的发展是以基础、约束为核心的，国家发改委将国土空间分为城市化、农业、生态三个层次。国土空间规划从国家层面上对各功能区进行了功能划分，即优化功能、重点开发功能、限制功能和禁止开发功能。国土空间规划不仅为优化城市和村庄建筑、建设、重点开发、限制开发、严禁开发等方面的发展提供了有益的借鉴，而且还提出了优化结构、保护自然、集约开发的原则。

三、研究区域概况

位于湖南省长沙市的郭家塘村，占地6.07平方公里，共有342户，54人在最近5年内实现了“分户标准”。经三次国土资源普查，现已纳入《长株潭城市群生态绿色核心区总体规划（2010-2030年）》的保护范畴。这就给该区的工业发展带来了一些制约。内部有石油、燃气等管线的铺设，保护范围内的居民存在一定的安全风险。目前人民的居住需求以住房和提高生活质量为重点。

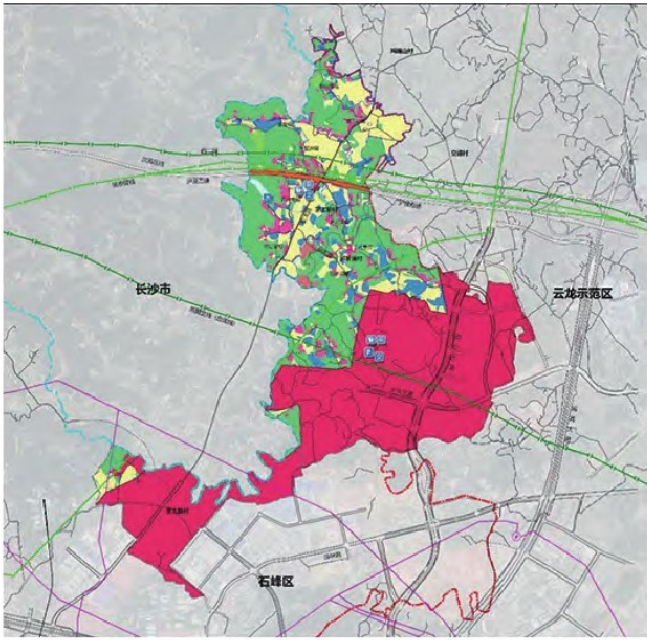


图1 郭家塘村村庄综合现状图

四、郭家塘村减量规划思路

事实上，相对于城镇来说，村庄早已面临“减量”的问题，但是内部的要素却是不同的。城市是指在经济发展迅速、建设用地日益增多、可供使用土地逐渐减少的条件下，所采取的减量规划战略。而农村，自从城市化迅速发展后，就一直面临着“快速增长”带来的“逐渐萎缩”的“减量”问题。农村建设要避免以“村”为单位，而要跳出狭隘的观念，以地区为视角来思考。从整体上看，城镇集聚人口、农村人口不断向城镇人口流动是主要的问题，农村集体建设用地也在逐步下降。

(1) 根据村庄户籍人口的分户要求，对新农村建设规模进行预测，并综合考虑到村内及周围村庄的居民对公共设施的需求确定新增用地的数量。

(2) 以时间为单位，以空间为单位，以“1+X”的村落聚落格局，划定发展界线，指导村民居住，保护耕地；为了增加土地利用的可能性，在村庄建设用地周边设立有条件的建设用地，并通过多种途径保证项目的可行性。

(一) 科学合理、符合村庄土地管理机制的村庄建设规模预测

根据户籍人口的实际情况，严格执行“一户一居”的原则，开展现场调查，杜绝一户两居、多居的现象。郭家塘村5年来符合分户要求的54个村民，计划实施期达到396户。结合道路、基础设施等方面的要求，增加了4公顷的建设用地。根据村民的要求，在村中增加了一所幼儿园、一所养老院，总共需要增加1公顷的土地。

(二) 以生态保护为导向，明确村庄管控空间和减量空间

郭家塘村的西面、北面是一片山地，中间、东面是一片广阔的农田，一条穿过村庄的水系；总体上，山川

河流、森林、农田、生态环境都很好。该方案提出了“以生态为本”的原则，对整个村庄的生态格局、山、林、水、田系统进行保护。对村庄范围内的山、水、林进行分类；根据耕地、生态环境、防洪规划、耕地控制、生态林控制绿线、河道控制蓝线，划定禁建区范围，对耕地、生态林、河道控制蓝线，划定禁建区范围，并提出相应的管控措施。贯彻“减量开发”的要求，与上级规划相衔接，科学制定土地减量化指标，明确土地削减幅度。根据“保障宅基地的合理分配、闲置土地的置换”的原则，对郭家塘村的土地进行了适当的调整，对现有土地的边际、闲置的土地、实际硬化的土地进行了适当的削减。同时，对违规建房、空房、杂房进行清理，并逐步将村庄内受到城市主要道路影响的房屋向集中居住区迁移，对土地进行集约利用，根据目前的建设用地规模，对新建住宅和设施用地进行分类（见图2）。

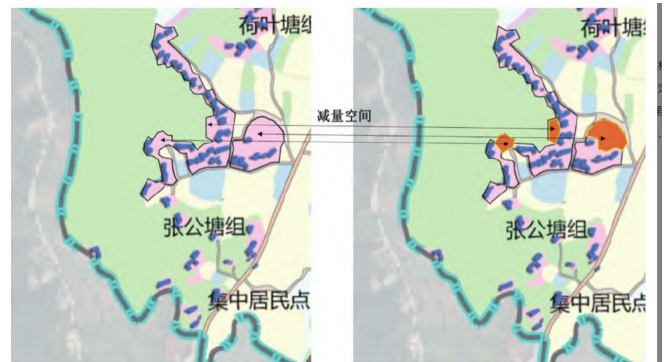


图2 减量空间示意图

(三) 适当增加村庄建设用地的弹性空间

提出在村庄建设用地周边设置留白区，留白区的总量不得超过原计划控制建筑的5%，并可根据村庄的发展情况进行相应的调整，但要严格控制规模，根据新的发展机会和新的项目，经村委同意方可进行。这些调整的总量要与村庄规划中所规定的总用地规模相适应。若要进行较大范围的用地调整，必须按照法定程序对村庄土地使用计划进行部分调整。

(四) 落实减量规划，推进郭家塘村绿色发展

我国第一次在国土空间规划的框架内提出了“减量”的概念，并在规划中要求逐步实施，并将其纳入村庄规划中。“减量规划是一种资源整合、资源集约利用的计划”，它的目标是淘汰高投入、高能耗、高污染的低效工业，强化生态保护，拓展绿色空间，发展适宜村庄发展的新型工业。郭家塘村的土地整理主要是指在区域内的荒废采矿和其他未利用的建设用地，以及基本农田、生态保护红线以及不适宜建设的坡度大的建设用地，采用减量置换的方式进行协调，以达到土地空间的高效集约利用和绿色发展同时，为郭家塘村的发展留有充分的发展空间，“规划探索留白”是指在村庄规划中预留一定的流动用地，以达到一定的功能需求，并可申请使用，并建议“临时不能明确的建筑用地，可以临时决定其性质”。郭家塘村村庄规划，按照现实发展

的需求,把适宜于乡村建设、地势不同的闲置土地,都纳入了“有待深入研究的领域”,以供今后的公共服务设施、乡村文化、旅游、新的工业、土地资源的合理配置。需与高层规划及具体建设项目相结合,对各种用地进行进一步的界定。空间规划既要有刚性,又要有弹性、灵活性“待开发土地”就是这样一个灵活多变的概念,增加这样的土地,可以避免“一刀切”的土地开发和土地减少的矛盾。

(五) 人居环境整治方法

目前,郭家塘村村居环境较差,生活垃圾堆放严重,对村庄的面貌产生了不良影响。要及时清除这些生活垃圾,还村庄一个干净清爽的模样,植树种地,修房造屋,提高村庄景观质量。偶尔有裸露的砖房出现在街道上,会对街道的外观产生不利的影响,对整个建筑的形象造成一定的损害。对整个村庄的建筑进行统一的规划,对裸露的砖墙进行改造,达到统一的布置。对村内杂乱杂草,要改善现状土壤性质,在道路上铺上毛石嵌草,强化原有物种的保护;对耕地进行了整修,使休闲走廊的外观更加美观。提高了休闲走廊的艺术效果,提高整体美感。

(六) 国土综合整治与生态修复总体布局

在对郭家塘村进行调研的基础上,对其进行了生态恢复,并提出了四个方面的改造:一是对旧区的生态环境进行恢复;二是发展可持续发展的后备资源;发展高标准农田;进行土地的恢复和水资源的保护。坚持“水、林、田、湖、草为生命共同体”“全面保护、系统修复、区域协调”;“综合整治”的总体要求是对生态环境破坏严重、生态产品供给能力不断降低的郭家塘村生态环境进行生态恢复,以达到土地空间格局的优化、生态系统稳定、功能提升等方面的目的。

(七) 国土空间的可持续统筹规划

国土空间规划则是国家为促进市场经济的有效发展而进行的一种战略调整。因此,在国土空间规划中,必须坚持生态可持续发展、以人为本、以区域发展、协调总体布局需求;从根本上解决因自然环境日益恶化造成的居住环境变化。在发展农业的过程中,必须统一规划国土空间的开放,以战略眼光和科学手段为指导,长期统筹规划,坚持生态可持续发展。

(八) 发展时序,由刚性约束到渐进调整

村庄规模的缩减计划是有时效性的。在现阶段多数村落的增量发展模式下,应该从短期—中期—长期—循序渐进的方式,由土地规模扩大到对已有建设用地的有效利用,再按村庄的实际需求,逐渐减少土地规模;实现了增量式发展战略的渐进式调整。与此同时,与“无地可用”所带来的“减量发展”相比,农村减量发展不仅要达到建设用地的减量增长,而且要解决增量转化为减量的问题。

在农村建设用地规划中,要考虑到不同的土地使用状况和居住环境,采取“拆、建”并行的原则;新战略,既有控制,也有指导。在距离村庄中心较远、建筑质量较差、多年无人居住的地方,经村民许可,可将其

拆除。对于房屋密集、新旧建筑混合的村庄,有些老建筑不能保存,可以拆建;有历史意义的建筑物将会被保留,而原住民则会按照规划在新的地点建设新的房屋。与农村主要道路相邻、地势平坦、施工无序的建设用地,可以集中规划。

五、结论与讨论

随着改革开放的深入,市场经济的发展速度也在加快,随着工业化和城镇化的推进,国土空间也在发生着翻天覆地的变化。随着我国村庄建设的不断深入,村庄建设用地规模迅速缩小、资源开发过度等问题也随之产生。如生态系统的不平衡和其他问题。因此,国土空间村庄规划必须坚持原则,本文提出了生态空间规划、农业空间规划、建设空间规划等方面的建议;土地综合整治与生态修复,保护和传承历史文化,保留土地使用计划;人居环境整治、居住建筑设计、国土空间可持续发展等多个层面进行设计,为国土空间减量规划提供理论和实践参考。

参考文献

- [1]王宝音.北京昌平区小汤山镇:减量发展背景下乡镇国土空间规划编制要点[J].北京规划建设,2022(05):59-63.
 - [2]张立,李雯骐,张尚武.国土空间规划背景下建构村庄规划体系的思考——兼议村庄规划的管控约束与发展导向[J].城市规划学刊,2021(06):70-77.
 - [3]面向国土空间规划的村庄规划编制方法研究——以北京市小汤山镇大东流村为例[C]//.面向高质量发展的空间治理——2021中国城市规划年会论文集(16村庄规划),2021:412-421.
 - [4]张静宇.县国土空间规划中村庄布局规划的优化策略研究[D].山东建筑大学,2021.
 - [5]季节.以国土空间品质提升为目标的苏州村庄全域土地综合整治及其规划响应研究[D].苏州科技大学,2021.
 - [6]谢丹菁.国土空间规划背景下城郊融合类村庄规划研究[D].长江大学,2021.
 - [7]杨柳.国土空间规划背景下延庆山区乡镇空间优化研究[D].北京建筑大学,2020.
 - [8]裴欣,高宜程.国土空间规划背景下的村庄规划发展方向研究——基于对九个省级村庄规划导则的分析[J].小城镇建设,2020,38(04):25-30.
 - [9]刘佳.产业与空间双路径下的村庄规划思路探索——以北京市片上村为例[J].城市建筑,2019,16(36):38-39.
 - [10]李锋,刘海轩,马远,张益宾.国土空间生态修复研究进展及规划策略[J].北京规划建设,2021(05):5-9.
- 作者简介:陈静(1989-),女,安徽界首人,工程师,硕士,研究方向:城乡规划与管理。
- 基金项目:安徽省哲学社会科学规划项目“高质量发展背景下皖北乡村旅游适应性评价及对策研究”(AHSKQ2021D14)