

# 国土空间规划体系下的县域村庄布局规划思考

## ——以琼海市为例

陈伟钢

雅克设计有限公司

**摘要：**在充分认识国土空间规划改革与村庄布局规划的基础上，通过研究村庄布局规划的概念界定和新的规划编制背景下的思路转变，分析乡村地区的发展困境，提出其结构优化、分级分类推进村庄发展和管控，以及完善布局和促进城乡公共服务均等化等策略，本文以琼海市为例，探索村庄布局规划的路径、思路和方法。

**关键词：**村庄分类；布局策略；国土空间规划

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2023.04.051

**引言：**2019年，自然资源部发布加强村庄规划促进乡村振兴的通知，明确了村庄规划是法定规划，是乡村地区规划管理的法定依据<sup>[1]</sup>，同年，国家五部委发布统筹推进村庄规划工作的意见，指出要结合国土空间规划的编制，完成县域层面的村庄布局规划工作。村庄布局规划作为“五级三类”规划体系中的专项规划或总体规划的重要专题，承担着从总体规划层面的规划分区和用途管制到详细规划层面的传导和协调功能，同时也是协同推进乡村发展、建设和治理的重要基础<sup>[2]</sup>。

### 一、国土空间规划体系下村庄布局的转变与要求

通过研究分析不同学者对于村庄布局规划的研究，其概念理解是对乡村地区进行的结构管控探索，在县域层面明确村庄分类和功能定位，并统筹协调各类用地的传导和分配，对村庄用地、公共设施、产业和管理配置等在空间上的合理分配，以指导详细规划的编制，是一个承上启下的规划。目前国家对于村庄布局规划还没有明确的定位，本文认为村庄布局规划属于国土空间规划体系中的专项规划，是国土空间总体规划的重要组成部分，同时也是各个详细规划之间的统筹者和协调者<sup>[3]</sup>。

国家推进全域国土空间用途管制和空间规划体系改革的政策是成体系的，从2013年中共中央提出的深化改革到2015年的生态文明体制改革，以及2019年出台的若干意见，都强调三生空间的统筹布局。在此背景下，导致国土空间规划体系下的村庄布局规划发生了重大转变，从原来更多的注重居民点建设和村庄居民点撤并，到现在的建设、生态、农业空间三者并重的新时代。

在新的政策背景下，村庄布局规划必须树立“绿水青山就是金山银山”的理念，统筹山水林田湖草沙，严守三区三线，以绿色发展引领乡村振兴，落实全域统筹发展思路，乡村地区不再是独立的发展单元，要统筹城镇与乡村的关系，强化县域规划体系的构建和引领作用，做好村庄布局 and 分类工作。同时落实主体功能，并

做好与总体规划的分区协调、衔接县域城镇体系和发展格局、科学利用乡村的资源特征和发展差异，分类施策，有效引导村庄良性发展。

### 二、研究对象选择及规划概况

本次研究选择的对象是海南省琼海市，琼海市位于海南省东部，万泉河中下游，是年轻而富有魅力的东部中心城市。近年琼海积极探索具有地域特色的新型城镇化道路，打造田园城市，推进各项事业快速发展。琼海市域现状12个镇、189个行政村、2698个自然村；还包括琼海市2个国营农场，1个国营林场，1个华侨经济区，共157个生产队，5个作业区。

随着城乡统筹、乡村振兴等战略的提出，琼海市村庄规划也经历了多次编制工作，从2012年以卫星图为底图的村庄规划（主要编制依据为《海南省村镇规划编制工作方案》）；到2017年以美丽乡村建设为主要内容的村庄规划（主要编制依据为《海南省美丽乡村规划建设技术导则》），总体来看，在建设管控上起到了一定作用，也引领了一定时期的乡村建设，但实用性有待加强；2020年海南省出台地方性法规《海南省村庄规划管理条例》、规范性文件《海南省村庄规划编制审批办法（试行）》，和海南省首版体现“多规合一”的实用性村庄规划编制要求技术指导文件《海南省村庄规划编制技术导则（试行）》，在法规和规范上统一了编制思路和方法、编制内容和深度、编制审批程序、规划政策的集成和创新，总体上实现了农村地区发展建设依规可依、有据可循的要求。

2020年，琼海市启动了新一轮国土空间总体规划的编制，并同步启动《琼海市乡村振兴和村庄布局专题研究》，希望在县域层面提出村庄格局、分类和分布的方案，以此指导实用性村庄规划的编制和有效引导与管控。

### 三、琼海市乡村地区发展困境

系统化分析了琼海乡村的现状问题—主要表现为：农村发展生态占补落实难度大；高价值产业融合发展乏力，缺少产业空间载体，人口城镇化空置乡村资源，乡村设施配置水平低且供需不平衡。

#### （一）村庄数量繁杂、资源差异明显

村庄数量繁杂、差异明显。各类村庄/生产队在人口、经济产业、对外交通、田园风貌、历史文化等方面呈现空间的差异性，在乡村振兴中，需采用分类管控方式对村庄进行指引，切忌一刀切式的发展思路。

#### （二）用地拓展粗放，建设用地紧张与闲置并存

因区位交通、地形地貌、产业发展等因素，在市域范围内人口分布差别大，未呈现以等级、资源为驱动的集中布局，各类空间资源浪费。国家多项政策支持乡村发展，大项目植入促使农村面貌变化，目前乡村空间过于粗放，用地低效不集约（零星散碎用地及乡村闲置低效利用土地尚存），导致乡村建设用地紧张与闲置并存，乡村产业用地需求难以保障。

### （三）农业现代化发展不足

缺乏以园区化为方向的现代农业，琼海市第一产业在全市生产总值中占有重要地位，农业基础良好，热作产业蓬勃发展，但缺乏具备规模的现代农业产业园，制约了琼海市热带高效农业及现代农业发展。

### （四）生态问题突出，缺乏有效机制

乡村发展与生态保护矛盾突出，缺乏有效机制管控。琼海市人口规模较大的村庄聚集在万泉河两岸，河岸生态保护区与乡村边界冲突，一方面限制乡村经济发展，同时由于保护不足，河岸生态也易受村庄规模自然拓展破坏，缺乏有效机制管控缓解冲突问题。

### （五）公共设施配置偏低，城乡差异较大

乡村公共设施配置水平较低且布局不精准。乡村公共基础设施供给水平普遍偏低，城乡设施配套水平存在较大差距，乡村尤其缺少学前教育，中小学教育设施有待提升。

## 四、琼海市村庄分类布局策略

### （一）因地制宜，构建城乡融合的空间结构

在生态文明背景的国土空间规划体系下，统筹考虑城镇与乡村地区的发展关系，强化县级国土空间规划的战略引领和指导约束作用，衔接县域城乡发展格局，落实国家主体功能区战略，协调生态空间和农业空间，梳理村庄空间结构，做好分类管控，把握不同村庄的基础特征和差异化发展。

本次琼海依托、构建区域城乡融合，依托美丽乡村打造，形成“一心携五区，一环联五带”的乡村空间格局。

### （二）优化分级，统筹全市镇村体系

统筹城乡空间发展布局，强化城乡网络体系建设，推进城乡均衡发展，实现“琼海一盘棋”发展。统筹城市组群协调发展，发挥以城带乡的核心引领能力，加快特色小镇和美丽乡村等空间载体建设，不断提升人口集聚功能，推进城乡人口有序流动，促进乡村全面振兴，打造琼海乡村振兴发展新格局。

统筹全市镇村体系，构建“中心城市联动区—重点镇—中心村—基层村”五级城乡体系，形成“组群引领、多点支撑、城乡融合、全面振兴”的城乡发展新格局。

### （三）合理分类，差异化推进村庄发展及管控

按照国家相关文件要求及海南省关于村庄规划编制的意见，将琼海市域范围内的村庄分为“基础整治类、城郊融合类、特色保护类、集聚提升类、搬迁撤并

类、”五大类型，对暂时看不准、发展前景不明确的村庄，暂不分类。

本次研究，采用自下而上和自上而下两种方式相结合的方式，对189个建制村，进行分类发展指引。

#### （1）自下而上分类方法

自下而上的方式，是指对琼海市市域范围内现状189个行政村的区位条件、人口规模，建设用地规模，基础及公共服务配套，交通条件、产业条件、资源条件、历史文化特色、生态限制10个评价因子，通过定性评价和定量打分的方式，首先，借助 arcgis进行区域面积分析，将村庄范围主要分布在开发边界、开发区范围内或村域范围包含城镇开发边界的村庄识别为城郊融合类村庄；其次，采用层次分析方法核定10个评价因子权重，再次，对每个行政村进行指标权重的加权计算，测算出每个行政村的综合因子得分；最后，根据综合因子得分划分类型。

1) 将得分小于50分，人口规模较小、居民点散布的行政村列为搬迁撤并类村庄。

2) 得分大于50分且具有独特文化资源和特色产业的村庄（国家级传统村落或海南星级美丽乡村、或具有国家省级文物古迹、或具有特色产业）列入特色保护类村庄。

3) 将得分大于50分，发展条件优良、基础设施完备及具有发展潜质，但村庄特色不明显的村庄归为集聚提升类村庄。

#### （2）自上而下分类方法

自上而下的方式，是指结合《琼海市国土空间总体规划2020-2035》及其他相关专项内容、禁限建区划定等范围等，将村庄的建成区域全部或绝大部分位于禁建区的行政村确定为搬迁撤并类村庄，根据村民意愿，确定搬迁类型为进城上楼与异地安置、修建新型社区两种方式；对少部分位于禁建区的村庄，将涉及部分村民住宅进行搬迁安置后，根据村庄现状及发展禀赋，确定其为集聚提升类或特色保护类；对于村庄位于开发边界外，但与其相邻的村庄，确定为城郊融合类村庄。

最终通过自下而上和自上而下两种方式相结合，将琼海市域范围内的建制村分为以下类型：

189个建制村，包括城郊融合类村庄31个，集聚提升类村庄101个，基础整治类村庄42个，特色保护类村庄11个，搬迁撤并类村庄3个，东屿村已无村庄居民点不予分类。

### （四）完善布局，促进城乡公共服务均等化

基于农村居民的出行距离、使用频率、设施服务半径构建乡村生活圈，乡村地区按照“建制镇（含农场居）—中心村—基层村”三级划定“乡集镇层级—中心村/组层级—基层村/组层级”三级生活圈层体系。

全市乡村地区共形成17个乡集镇层级生活圈，59个中心村/组生活圈，130个基层村/组生活圈。按照“乡集镇层级生活圈—中心村/组层级生活圈—基层村/组层

级生活圈”分级配置公共服务设施。

**乡集镇层级生活圈：**规划布置于镇区和农场居内形成服务核心，统筹布局满足村民日常生活、生产活动的各类服务设施，服务范围为特色小镇及周边乡村地区。在完善自身服务的基础之上，增加相应的公服补充以提升周边乡村地区的发展需求。该服务半径4-8公里，中学生或居民徒步1.5小时或自行车40分钟。包括塔洋镇、万泉镇、龙江镇、潭门镇、石壁镇、阳江镇、东平居、东太居、南俸居、东升居、东红居、彬村山华侨经济区等17个乡集镇层级生活圈，其服务重点更倾向较高级的广域综合服务设施。

**中心村/组层级生活圈：**规划布置于中心村内，服务范围为中心村及其周边临近居民点，服务半径2-4公里，小学生徒步30分钟左右距离。包括联先村委会、孟里村委会、沙美村委会、青葛村委会等59个建制村。

**基层村/组层级生活圈：**规划布置在乡村基层村居民点内，服务范围乡村基层居民点。该服务半径为1-1.5公里，幼儿和老人徒步30分钟距离。包括勇敢村委会、迈汤村委会、礼昌村委会、溪仔村委会等130个建制村。

#### （五）以共享农庄为抓手，构建“共享农庄+”大产业集群

发挥共享农庄项目的龙头引领作用，形成“双核引领，两区联动，两带串联，多点支撑”的发展新格局。

**抓龙头。**建设大路世界热带水果之窗，打造农业对外开放合作试验区重点项目；建设留客村国际乡村会客厅，活化下南洋历史文化博览馆，建设海南最顶端的共享农庄。

**铸链条。**串联大路镇、嘉积镇至博鳌镇共享农庄轴线，构建集万泉文化主题、热带樱花主题以及田园花海主题为主的共享农庄发展轴。

**建集群。**建设3大“农业+、旅游+”产业集群，划分滨海三镇（博鳌、长坡、潭门镇）、乡趣五镇（嘉积、塔洋、中原、万泉、大路）以及山野四镇（石壁、阳江、龙山、会山）。

#### （六）因地制宜，保护乡村景观建筑风貌

坚持“小尺度、融自然、承乡愁”重点管控目标，延续村庄山、水、田、居的整体格局，引导乡村就地美化提升，形成全域乡村四大风貌区。

**山水景观风貌区。**主要包括沐塘村、溪仔村、三洲村等17个行政村。空间格局顺应等高线依山就势布局，扩建新建应与原有村庄格局形成良好的过渡关系，体现自然生态特色，保护丰富多样的自然景观，对已遭到破坏的环境进行生态修复。

**田园生态景观风貌区。**主要包括龙寿村、大路村、烟塘村等110个行政村。建筑风貌应以质朴田园为主题，农业大棚应相对集中连片布置；新建及扩建应保持并顺应村庄原有肌理，保护原有水塘，塑造田园宜居生活氛围。

**传统风貌集中区。**主要包括莫村、博文村、雅洞村等40个行政村。博鳌滨海区域的历史建筑集中风貌区以南洋风情为主要脉络，深入挖掘其文化底蕴，并将特色渗透至村庄建设及村庄产业发展中；其他区域以琼北民居青砖灰瓦、坡屋顶为主要建筑形式，使用传统木门窗或塑木门窗。

**滨海渔乡风貌区。**主要包括潭门村、草塘村、青葛村等22个行政村。注重美化村庄滨水空间，保障滨海空间公共开发及安全实用，岸线绿化采用彰显热带滨海风光的本地植物，发展独具特色的沿海民俗文化，打造趣味性的民俗体验。

#### （七）差异化推进村庄发展及管控导则

顺应琼海市的乡村发展规律和演变趋势，针对琼海市的乡村面貌，探索适宜性路径，实施“三步走”战略，每五年一个大台阶，到2025年，琼海市的和美乡村建设取得重大进展，50%的乡村基本实现农业农村现代化；到2030年，实现80%的乡村基本完成农业农村现代化；到2035年，市域范围内的所有乡村基本实现农业农村现代化。

以“小尺度、融自然、承乡愁”为基本原则，分类引导乡村改造提升，传承民俗民族和传统文化特色，处理好乡村建筑与自然环境之间的关系，针对基础整治、城郊融合、特色保护、集聚提升、和拆迁撤并等五种类型的村庄，差异化的进行分类管控引导。

#### 五、结语

村庄布局规划是统筹各级各类乡村规划的重要途径和手段，本文通过研究村庄布局规划的概念界定和新的规划编制背景下的思路转变，以琼海为例，分析琼海乡村地区的发展困境，提出其结构优化、分级分类推进村庄发展和管控，以及完善布局和促进城乡公共服务均等化等策略，旨在为优化县域村庄布局规划的编制、推动国家乡村振兴战略的实施提供参考<sup>[4]</sup>。未来，在县级国土空间规划如何实现规划指标的有效传导，仍有待进一步研究。

#### 参考文献

[1] 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[J]. 中华人民共和国国务院公报, 2019(16): 6-9.

[2] 中央农办 农业农村部 自然资源部 国家发展改革委 财政部关于统筹推进村庄规划工作的意见[J]. 中华人民共和国农业农村部公报, 2019(02): 21-23.

[3] 程永辉, 张锋, 扈茗. 国土空间规划体系下村庄布局规划编制变革探索——以定边县为例[C]//中国城市规划学会, 成都市人民政府. 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乡村规划). 中国建筑工业出版社, 2021: 606-616.

[4] 张立. 我国乡村振兴面临的现实矛盾和乡村发展的未来趋势[J]. 城乡规划, 2018(01): 17-23.