

# 浅析新时代全域全要素实用性村庄规划 编制要求与影响因素

杨宗豪

黔东南州住房保障中心

**摘要：**新时代国土空间规划体系下的村庄规划作为“五级三类”规划体系的重要组成部分，村庄规划的作用已经从原来的“全能”规划转变为实用性的村庄规划，体现底线思维和全域全要素，符合当前深入推进乡村振兴战略的要求。本文以黔东南州开展实用性村庄规划为例，分析了当前村庄规划编制的基本要求，探讨了分层次开展村庄规划编制的主要影响因素，以期能对当前村庄规划编制工作有所推动。

**关键词：**村庄规划；全域全要素；分类指导；影响因素

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2023.09.039

## 引言

在国家乡村振兴战略和乡村治理过程中，村庄规划作为法定规划，是实施乡村治理、进行各项建设的法定依据。随着乡村振兴战略不断深入推进，乡村地区的发展也承担了更多的职能，对村庄规划也不断提出新的要求，需要持续不断的创新。2021年6月，贵州省出台了《贵州省村庄规划编制技术指南（试行）》，指导各县市区有序推进村庄规划分类，采用“基础内容”+“细化增补内容”分步递进的编制方式开展“多规合一”实用性村庄规划，规划成果要求村民易懂，村委能用，乡镇好管。黔东南州已开展实用性村庄规划编制141个，重点解决了村庄用地报批、合法用地、示范建设，推动乡村振兴有序推进。

### 一、传统村庄规划存在的主要问题

#### （一）多头管理，事权交叉，要素不全

传统村庄规划编制主要针对住宅、道路、供水、排水、供电、垃圾收集、畜禽养殖场等各项建设的用地布局、建设要求做出规划安排，主要事权集中在住房城乡建设部门。政府各职能部门又根据需要编制一系列的专项规划，如交通部门编制乡村道路建设规划，农业部门编制农业产业规划，国土部门编制土地整治和生态修复规划，各部门关注的重点缺少统筹整合，出现重点任务重叠多重规划，边缘工作遗漏不全的现象，深层次原因还是部门村庄多头管理，相互博弈，与新时代全域全要素的村庄规划要求存在差距。

#### （二）规划编制面面俱到，落地性不足

传统的村庄规划编制虽然内容齐全，面面俱到，既包括村庄的总体规划内容，还包含项目建设规划、绿化

景观、风貌设计等，成果形式较为统一，但缺少与土地、农村、交通等部门规划的深度衔接，也没有将村庄按照不同类型进行分类指导编制规划，造成实际落地操作性不强。再加上摸底调查不足，部分村庄规划将耕地、甚至基本农田划为村庄建设用地，相关人员也不甚了解土地使用政策，规划实施遇到诸多困难，导致村庄规划频繁调整，损害了规划的权威性和严肃性。

#### （三）村民参与流于形式，积极性不高

村庄规划编制时，要从农村实际出发，尊重村民意愿，实际编制过程中，多数是政府自上而下的安排编制任务，村集体主动要求编制村庄规划不多，也造成编制人员进村入户的调研流于形式，经常性的“闭门造车”。规划成果也能往往是以通过专家会议审查为前提，村民合理诉求很难在规划中体现，村民参与编制规划流于形式。加上规划成果公示、展示没有使用老百姓通俗易懂的表达方式，部分规划变成了墙上挂挂的图纸。

## 二、新时代村庄规划编制的基本要求

### （一）以人文本、体现村情民意。

新时代，各项工作开展均要求以人民为中心，村庄规划与群众利益息息相关，国土空间规划编制背景下，更是要求提高村民、公众对规划编制的参与程度，体现村民主体地位。要求编制人员要能通过座谈走访、入户调查、沟通宣传、田野踏勘、乡贤访谈、公众参与等工作方式进行深入的驻村调研，充分听取村民诉求和意愿，全面调查和掌握基础资料，摸清家底、找准问题、把握诉求、研究对策。规划送审前，要组织村贤、党员、企业家、致富带头人等积极参与规划评议，并附村民委员会审议意见和村民会议或村民代表会议讨论通过的决议，规划有关内容要纳入村规民约，充分尊重村民意愿，保障村民对规划成果的知情权、参与权、表达权和监督权。

### （二）多规合一、全域全要素。

当前村庄规划要求整合村土地利用规划、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”的实用性村庄规划，范围为村域全部国土空间，可以一个或几个行政村为单元编制<sup>[1]</sup>。规划要充分考虑人口资源、水资源、土地资源，落实生态保护红线划定成果，落实永久基本农田保护，统筹考虑各类产业发展，基础设施和公共服务设施布局

以及防灾减灾布局,最后要落在省级国土空间规划“一张图”上,村庄建设发展的各类要素用地均实行用途管制,充分发挥底线管控作用。

### (三) 分类指导、分层次编制。

各村所在的区位、人口、环境、资源、产业均不尽相同,在编制村庄规划前,应充分衔接村庄类型,放大优势,避免劣势,针对不同的村庄类型因地制宜提出差异化的发展要求和引导策略,对于暂时还不能明确村庄类型的,划归到暂不分类村庄,留出足够的时间进行观察和发展。贵州省针对不同发展阶段的村庄,采用“基础内容”+“细化增补内容”相结合的方式,分步编制基础内容,再根据需要增补个性化内容,结合实际需求分层次、有针对性的细化增补。

### (四) 成果交汇,“一张图”绘到底

村庄规划是实施国土空间用途管制、核发乡村建设项目规划许可的法定依据,实用性村庄规划要求在第三次国土调查的基础上,依据《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南》(试行),采用2000国家大地坐标系和1985国家高程基准,统一底图底数,成果逐

级交汇至省级自然资源部门,实行“一张图”管理。底图清了,数据准了,各项行政审批事项能更快更好的办结,各类红线底线管控要求得到保障,真正做到一张蓝图绘到底。

## 三、全域全要素村庄规划编制实践

### (一) 村庄规划分类指导概况

参照国家《乡村振兴战略规划(2018-2022年)》提出的4大村庄类型基础上,贵州省综合分析村庄自然资源、历史文化、发展条件等,因地制宜的将全省的村庄划分为“集聚发展类村庄”“整治提升类村庄”“特色保护类村庄”“城郊融合类村庄”“搬迁撤并类村庄”和“暂不分类村庄”6种村庄类型<sup>[2]</sup>。

黔东南州根据当前《贵州省村庄规划编制技术指南(试行)》村庄分类要求,将2154个村庄进行了分类(表1),集聚发展类695个,占32.67%;整治提升类623个,占28.92%;城郊融合类281个,占13.05%;特色保护类412个,占19.13%;搬迁撤并类7个,占0.32%;暂不分类136个,占6.31%。

表1 黔东南州各县市村庄分类统计表

县(市)	村庄分类数量(个)	集聚发展类	整治提升类	城郊融合类	特色保护类	搬迁撤并类	暂不分类
凯里市	166	49	58	22	32	0	5
岑巩县	84	22	36	19	5	0	2
台江县	63	8	15	9	25	0	6
黎平县	290	181	15	13	72	3	6
丹寨县	107	7	63	14	21	2	0
黄平县	142	25	25	26	21	1	44
剑河县	164	33	49	17	65	0	0
锦屏县	106	29	50	9	10	0	8
雷山县	154	29	29	14	57	1	24
麻江县	63	14	23	3	19	0	4
镇远县	110	40	47	9	10	0	4
榕江县	219	68	63	27	34	0	27
从江县	214	120	69	21	4	0	0
三穗县	90	27	24	36	3	0	0
施秉县	64	20	13	10	17	0	4
天柱县	118	23	44	32	17	0	2
合计	2154	695	623	281	412	7	136
占比(%)	100	32.67	28.92	13.05	19.13	0.32	6.31

### (二) 不同层次规划的影响因素分析

黔东南州的村庄规划是在分类的基础上,规划内容分为村域规划和自然村(组)规划两个层次,结合不同村庄的发展需求,采用“基础内容”+“细化增补内容”相结合的方式开展村庄规划编制,根据实际需求增加。

#### 1. 村域规划层次

该层次规划主要是对村域范围内的发展目标、空间格局、重大基础设施和公共服务设施布局、防灾减灾、产业发展等内容做出安排部署,主要影响因素有以下几个方面值得关注。

(1) 资源控制底线和约束性指标方面。各类资源是村庄发展的基础,决定了村庄的规模和承载力。国土空间规划自上而下的指标传导机制,要求村庄规划编

制过程中要严格落实生态保护红线、永久基本农田、村庄建设边界三条控制线，重要基础设施廊道控制线等，确定永久基本农田保护面积、生态保护红线面积、耕地保有量、补充耕地面积、建设用地复垦面积、生态修复面积等，划定落实上述指标后，村庄的整体格局基本确定。

(2) 安全和防灾减灾方面。贵州黔东南州属多山地区，山地占全州总面积的87.7%，农村建设用地十分有限，选址和布局需要特别关注，要避开地质灾害、山洪、泥石流等易发区域。规划要根据所处的具体环境，划定灾害影响范围和安全防护范围，明确灾害的预防和应对措施。由于黔东南州木质连片村寨较多，农村火灾的防范和治理是需要特别予以关注，在规划中要提出针对性的措施，如修建常高压给水消防系统、建立消防志愿队伍、改进建筑材料耐火等级、木质房屋涂刷耐火漆、农户室内电改等具体措施。

(3) 产业发展布局方面。乡村的振兴离不开产业的振兴，结合村庄优势产业合理布局产业发展用地，规划要确保农村新产业新业态的发展，同时还有引导工业向城镇和园区集聚功能。如在蔬菜种植较为发达的城郊融合类和集聚发展类村庄，要合理选址仓储保鲜冷链物流等产业配套用地；在特色保护类村庄，特别是旅游基础较好，有发展潜力的村庄，要适当扩大旅游服务设施、公共服务设施用地比例，提高基础设施的服务能力。

(4) 历史文化保护方面。黔东南州历史文化资源众多，有415个中国传统村落，312个少数民族特色村寨，全国重点文物保护单位20处、省级99处。村庄规划要深入挖掘历史文化资源，划定历史文化保护线，提出历史文化景观整体保护措施，保护好历史遗存的真实性<sup>[1]</sup>。涉及传统村落的要划定核心保护区、建设控制地带、环境协调区；文物保护单位的保护范围，应当按照保护的类别、规模、内容以及周围环境的历史和现实情况合理划定，并在文物保护单位本体之外保持一定的安全距离，确保文物保护单位的真实性和完整性。

## 2. 自然村（组）规划层次

该层次规划内容多为落地实施建设内容，与群众当前需求紧密相关，应重点关注以下几个方面影响因素。

(1) 村庄建设边界划定。国土空间规划编制指南中提出的以水定地、以水定人、以水定产的原则放在村庄规划同样适用，在划定村庄建设边界时，要根据村里现状水资源和人口基数合理预测规划期末人口数量，结合村庄实际用地条件，划定与现状村庄联系便捷，相对集中、连片的区域作为村庄建设用地范围。同时还要严格执行“一户一宅”政策，新增宅基地宜安排在住宅较为集中的区域或与老村就近布置。

(2) 农村住宅风貌引导。近年来乡村旅游持续火

爆，黔东南州旅游资源丰富，苗侗村寨独特的吊脚楼、风雨桥、鼓楼等特色鲜明的建筑形式吸引了大量的游客。村庄规划作为法定规划要提出村庄总体风貌管控要求，塑造独特的村庄风貌。为此，黔东南州专门出台了《黔东南州农村住宅风貌导则及指导图集（试行）》来指导农村风貌建设，总结提炼了吊脚楼、穿斗枋、坡屋顶、小青瓦、歇山顶、外挑廊、美人靠、花格窗8大建筑元素，引导村民在新建、改建农房时，要至少保持不少于坡屋顶、小青瓦、穿斗枋、花格窗4种以上的民族建筑元素，以保持整体风貌协调。

(3) 历史环境要素保留。一棵古树、一条小河、一口水井都能深深的唤起美好乡愁，在村庄规划时要遵循尽可能的保留原有的地形地貌，系统保护好乡村自然风光和田园景观，尽量减少村庄建设对自然环境的干扰，慎挖山、不填湖、少砍树，留住绿水青山，留下美好记忆。

(4) 用好规划“留白”机制。新时代村庄规划改革最大的创新就是规划“留白”机制，对一时难以明确具体用途的村庄建设用地，可暂不明确规划用地性质，也为村庄今后的发展预留了空间。“留白”用地的选址也很关键，要选址在基础设施能共建共享、方便群众建设使用的区域，同时作为村庄建设用地的机动指标，实行台账式管理，对村民建房、文旅产业、公益事业等可申请使用，做到实报实销。

## 结束语

实用性村庄规划在乡村振兴战略实施中发挥了重要的作用，有效指导了农村地区的建设，村庄分类指导较好的解决了村庄依据自身资源禀赋选择差异化发展之路。坚持以人为本、因地制宜、因村施策、村民主体地位的原则，制定不同类型村庄差异化管控要求和策略，能有效推动乡村建设。

## 参考文献

- [1] 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[DB/OL]. [http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2019-10/14/content\\_5439419.htm](http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2019-10/14/content_5439419.htm)
- [2] 贵州省第一测绘院，贵州省城乡规划设计研究院. 贵州省村庄规划编制技术指南（试行）[S]. 2021-06.
- [3] 陈树荣. 实用性村庄规划应对策略与差异化指引[J]. 中外建筑, 2022, (10): 98-103.
- [4] 郑爽, 陈慕杭. 国土空间规划中“多规合一”的实用性村庄规划编制与研究——以开化县长虹乡桃源村村庄规划为例[J]. 智慧建筑与智慧城市, 2023, 02, (026): 92-94.
- [5] 李淑雯. 国土空间规划背景下村庄规划编制方法探究——以惠州市L村规划为例[J]. 房地产世界, 2022, (19): 29-31, 59.