

国土空间规划背景下实用性村庄规划编制探索

——以修文县Z村为例

曹丹¹ 温珍灵²

1. 贵州地矿测绘院有限公司; 2. 贵州省第二测绘院

摘要: 机构改革成立自然资源部, 国土空间规划体系随之逐步建立, “三区三线”划定成果启用, 在乡村振兴战略的支持下, 村庄规划编制工作也面临巨大的挑战和改革。村庄规划作为详细规划是国土空间规划体系中的一部分, 它为国土空间开发保护、国土空间用途管制、乡村建设规划许可和各项建设提供必要的指引和依据, 其“实用性”异常重要。本文聚焦于村庄规划的“实用性”, 对国土空间规划体系下村庄规划编制的实际应用进行考虑和探讨, 以期对村庄规划编制提供有益的指导。

关键词: 国土空间规划; 村庄规划; 实用性

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2023.10.053

一、村庄规划研究综述

(一) 村庄规划编制发展历程

1979年开展的农房建设工作是我国村庄规划项目的开端。1993年11月正式实施的《村庄和集镇规划建设管理条例》规定了村庄规划所需要编制的相关内容。我国村庄建设在进入21世纪后, 经历了新农村建设、美丽乡村建设和乡村振兴三个阶段^[1-2]。这几个阶段主要是由住房与城乡规划部门牵头开展的美丽乡村建设等以村庄建设区域为主的村庄规划及原国土部门开展的村级土地利用总体规划编制工作。自然资源部于2018年成立, 已初步建立了国土空间规划体系。中共中央和国务院发布了《建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》, 确定了“五级三类”的国土空间规划体系; 对于城镇开发边界外的乡村地区, 要求由乡镇政府组织以一个或几个行政村为单元编制“多规合一”实用性村庄规划^[3-4]。同年5月, 自然资源部发布文件《关于加强村庄规划促进乡村振兴的通知》(自然资办发〔2019〕35号), 明确了编制村庄规划的总体要求及工作任务, 要求将土地利用规划和城乡规划融合起来, 编制实用的“多规合一”村庄规划^[5-7]。自然资源部办公厅2020年12月发布了一份名为《关于进一步做好村庄规划工作的意见》(自然资办发〔2020〕57号)的文件, 其中提出了要综合考虑城乡发展, 按照第三次全国国土调查所确定的行政村界线全域全要素编制村庄规划^[8-11]。

(二) 村庄规划编制存在的问题

1. 缺少理论基础

我国自改革开放以来, 逐步转向市场经济, 城市化水平不断提高, 但这也导致了城乡发展不均衡的问题, 重视城市而轻视乡村。城市规划水平相对较高, 而乡村地区的规划与建设则相对滞后, 尤其在法规制定、规划理论、编制方法和实践等方面都还在探索阶段^[11]。

2. 规划实施存在矛盾

规划实施过程中, 一是农村地区经过长期发展历程, 积累一些优势资源, 也存在一定的历史遗留问题, 规划人员在短时间的现状调研下难以做到深入了解村庄发展历程, 不能有效解决村庄存在的问题, 也不能为村庄未来发展作出正确引导。二是村民作为规划实施的主要人员, 看不懂、读不通按照村庄规划相关技术规范编制的具有一定专业性的成果^[12]。

3. 政策法规宣讲不到位

规划编制及实施过程中, 政策法规宣讲不到位。从乡镇领导到村委班子, 以及村民对编制技术要求、涉及相关法规政策不了解, 出现要求规划建设占用基本农田、在村庄规划中调整基本农田保护线、在规划中处理违法用地等不合理的规划编制要求。

4. 村民参与不强, 主体地位不突出

过去的村庄规划编制主要是规划人员根据现状调查及分析, 按照相关技术规程规划相应缺乏的配套设施, 明确村庄发展布局。缺少村民参与, 规划成果与村庄实际发展需求相差巨大, 未突出村民主体地位。

二、国土空间规划体系下的村庄规划

(一) “实用性”村庄规划的职能

机构改革是为了更好的实现国家治理能力现代化, 而建立国土空间规划体系并加强其监管实施则是提高国土空间治理能力和水平的重要行动。若将全国国土空间分为城市和乡村两个层次, 那么乡村地区就是一个远大于城市的广阔空间。乡村治理对于国家治理具有重要的基础作用, 其重要性不仅仅在于推动农村改革和发展, 也直接影响着党在农村的执政根基, 进而影响着整个农村社会的稳定。在此背景下, 以实用性村庄规划为治理抓手, 在农村治理中将村庄规划作为的平台与手段, 促进农村地区早日实现治理能力现代化^{[11][13-14]}。

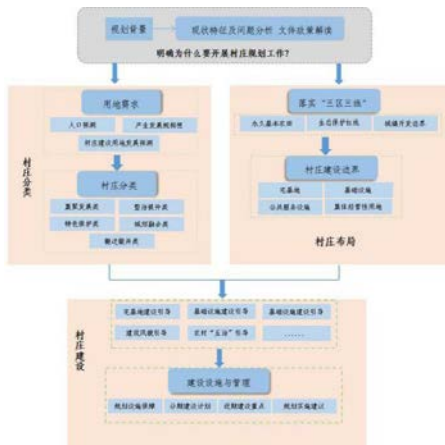
(二) “实用性”村庄规划的地位

建立国土空间规划体系后, 相关文件明确了村庄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、实施国土空间用途管制、核发乡村建设规划许可、进行各项建设等的法定依据^[15]。

三、“实用性”村庄规划编制的思路及探索

(一) 村庄规划技术路线

村庄规划的重点为“实用性”, 其最大的体现是实用、好用和管用。本文的技术路线从规划给谁用, 怎么用出发探索, 明确了规划的“实用性”就是要做到“政策要承接、技术要衔接、表达要直接”。技术路线从现状特征和问题分析、村庄分类、村庄布局及村庄建设四个方面开展。



图一 村庄规划技术路线图

(二) 村庄规划创新方法

1. 多手段深入调研，收集基础资料

资料收集过程中，一是按照不同部门、镇村两级的原则有针对性制定资料收集清单，并制定专人负责对接沟通制度，确保各部门及镇村两级为村庄规划编制工作提供详细的资料文件。二是全面进行调研，通过发放问卷调查、实地走访、查阅统计资料等方式全面了解村庄各类现状。三是开展实地考察，采用无人机进行全村风貌拍摄，走访考察地形地貌及现状生产生活区域布局。

2. 充分尊重农民意愿，发挥村民主体作用

规划全过程充分尊重广大农民意愿，同时要激发他们的积极性、主动性和创造性，激活乡村振兴内生动力^[16]。编制前期收集村民对村庄发展的意愿和诉求，编制过程中同步沟通县直各部门对村庄发展的规划要求，反复征求镇村意见，形成共识，充分突出村民主体意识。编制成果鼓励以村民为主体、村委会为主导的形式开展讨论，保障规划切实符合村民诉求，真正达到村庄规划“以人为本”的目的。

3. 驻村规划，政策宣讲

在规划编制中采用编制技术单位及县级自然资源管理部门或者乡镇各选派一名技术人员作为驻村规划师，在编制规划的村庄中组织“坝坝会”对耕地和永久基本农田保护、生态保护红线、宅基地申请、集体经营性建设用地等相关政策进行解读。在后期公示中，图纸采用简单通俗易懂的“图+文+表”形式表达，并对村民版规划成果召开村小组座谈会，对图纸的表达及涉及的相关政策进行讲解。

(三) “实用性”村庄规划编制探索

1. 现状特征及问题

Z村村域约10.13平方公里，辖22个村民组，全村人口3505人，总户数1101户，村内主要民族为汉族。产业类型主要为种养殖业，主要种植猕猴桃、李子、生态蔬菜及养殖生猪、羊、兔、牛等。山多地少，水资源匮乏，是一个传统农业村落。

通过走访调研及相关资料分析，Z村基础设施相对完善，但是需要新增通信设施、高位水池保障供水；其次，为了保障农作物生产，需要新建及维修产业路及沟渠；再次，部分自然村组受地灾影响，需引导尽快搬

迁；最后，历史遗留的无房户及未来成年村民结婚分户对宅基地的需求。

2. 重点规划内容

(1) 村庄规划目标及分类

至2025年，初步实现村庄生态良好、产业发展基础牢固、人居环境优美、设施配套完善的宜居田园乡村，全村人均纯收入稳定在10000元/年。至2035年，形成村庄生态文明建设和产业发展高质量融合、内生动力强劲、地域特色明显的田园乡村，全村人均纯收入稳定在15000元/年。行政村分类为集聚发展类。

(2) “三线”情况落实

底线管控是国土空间规划的核心，必须得到落实。也是村庄规划要优先考虑的任务^[17]。根据上位县级国土空间规划，Z村落实永久基本农田保护任务250公顷，占村域面积的25%。根据上位县级国土空间规划，Z村生态保护红线为陆域，落实生态保护红线30公顷。占村域面积的3%。Z村无城镇开发边界，就不做讨论。

(3) 村庄建设边界及自然村庄建设布局

通过组织村民会议、发放问卷调查、召开村民代表大会、逐个村民组走访等方式充分吸纳村民意见和建议，结合村庄实际用地条件合理预测村庄规模，划定相对集中的村庄建设边界共28公顷，其中宅基地1.6公顷，划定规模可满足未来规划期内村民对宅基地的需求。同时探索建设用地留白机制，以台账管理的方式在规划中预留不超过5%的村庄建设用地的机动指，允许以下情形申请使用：村民居住、农村公共公益设施、零星分散的乡村文旅设施及农村新产业新业态等^[18]。

各自然村组规划新增户数共计88户，规划新增宅基地1.6公顷，主要进行宅基地、现有村室改造、公用设施建设、移动塔基、高位水池等建设。

(4) 农村“五治”

本次规划中融入了农村“五治”工作，治房方面引导全村对310处房屋进行风貌整治。治水方面规划新增500m³水池提供饮用水，规划1000米沟渠整治维修，供污水排放。治垃圾在现有基础上增加一辆垃圾转运车和50个垃圾转运箱，设置垃圾分类宣传栏，加强垃圾分类宣传，提高村民垃圾分类意识。治厕方面采用三格化粪池+净化槽式、沼气池式、卫生旱厕等方式进行改造，规划旱厕改造60户，新增公厕一处。治风方面积极推进乡风移风易俗，培育乡风文明、良好家风、淳朴民风，不断提高村民精神风貌和乡村社会文明程度。

(5) 全域土地综合整治及生态修复

规划期内在村域范围内进行耕地提质改造项目，完善农业基础设施，道路硬化及沟渠维修，规划整修（土路硬化）产业道路14条，共长7000m；原土沟改造3条，共长1000m。

按照“全要素整治村庄山水林田湖草”的原则对生态修复项目进行梳理，开展3个生态修复项目，提升村庄生态环境，保护生态多样性。完成生态修复空间面积48.7765公顷。对村庄内废弃宅基地进行整理，腾退建设用地面积0.05公顷。

(6) 产业规划及布局

该村产业发展采取“农业+”的模式。有序发展农业+旅游、农业+公司、农业+互联网、农业+养殖+互联网、农业+旅游等类型的新型农村，并利用本村丰富的农田资源和猕猴桃资源发展与之相关的一些农家乐等。规划形成“一心一轴三区多点”的产业发展空间格局。

一心：在村委处建立产业发展综合服务中心，为全村产业发展

指导、协调与帮扶等，促进“农业+”的模式的发展；

一轴：依托贵毕公路形成产业对外融合发展轴，与周边实现联动发展。

三区：保供蔬菜区、玉米种植区、稻油轮作区。

保供蔬菜区：主要种植茄子和辣椒，以松一组、松二组、松三组、

中六组、中五组作为蔬菜生产外销的主要区域，利用良好的交通条件对外销售。

玉米种植区：全村玉米种植率高，遍布村域每一个组，主要位于

松五组、松六组、松七组、松八组、松九组、松十组、松十一组、新一组、新二组、新三组、新四组

稻油轮作区：油菜和水稻，以中一组、中二组为主要种植区域。

多点：牲畜养殖点（羊、猪、兔、牛）、水果采摘点（李子、猕猴桃）、矿山开采、小作坊点。

3. 村域空间用途管制

对村域内所有土地实施分区分类用途管制，该村没有城镇开发边界，不讨论开发边界的用途管制。按照主导用途分区的原则，在城镇开发边界外的建设需要遵守“详细规划+规划许可”和“约束指标+分区准入”的管制方式^{[4][19]}。

将耕地及永久基本农田和生态保护红线管理的法律法规纳入村规民约中，并在村委会、各自然村组公示栏公布，驻村规划师结合村庄规划成果开展用途管制规则宣传讲解。



图一 村域国土空间规划图



图二 村域鸟瞰图

结语

庞国戩等说“实用性”是村庄规划的生命力所在^[18]。本次探索一是落实“三线”划定内容，划定村庄建设边界和宅基地集中建设区，规范农村用地行为，为减少违法用地现象打下基础。二是规划逐步实施农村“五治”内容，包括环境、卫生、水利、道路和管理等方面，以改善农村人居环境和提高村民的幸福感^[20]。三是强调村民主体地位，鼓励他们积极参与规划，提高了村民对规划的满意度。四是驻村规划师制度助力村民对

政策法规的理解，编制成果得到村民广泛认可。

参考文献

- [1] 何天明. 基于国土空间规划的实用性村庄规划探究[J]. 模型世界, 2022(12): 22-24.
 - [2] 黄生. 国土空间规划背景下山区实用性村庄规划探究——以十堰市茅塔乡坪子村为例[D]. 长江大学, 2022.
 - [3] 中华人民共和国自然资源部. 国土空间规划城市设计指[Z]. 2021.
 - [4] 陈俊松. 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[EB/OL]. <http://blog.sciencenet.cn/blog-300405-1199484.html>. 2019.
 - [5] 汪珠, 刘曼. 国土空间背景下浙南地区工业主导型村庄规划的困境与实践探索[J]. 小城镇建设, 2022, 40(11): 50-56.
 - [6] 马泽江. 创新城市建设理念着力推进城市建设[J]. 长江论坛, 2015(2): 27-30.
 - [7] 徐文洁. 国土空间规划背景下村庄规划编制探讨——以山东省为例[J]. 小城镇建设, 2020, 38(7): 36-40.
 - [8] 秦良. 国土空间用途管制下武川县马铃薯产业空间布局合理化途径研究[D]. 内蒙古财经大学, 2022.
 - [9] 自然资源部发文要求进一步做好村庄规划工作[J]. 农民致富之友, 2021(16): 1.
 - [10] 自然资源部. 关于进一步做好村庄规划工作的意见(自然资办发〔2020〕57号)[Z]. 2020.
 - [11] 蒋丹. 国土空间规划背景下实用性村庄规划编制研究——以眉县金渠镇河底村为例[D]. 陕西: 西北大学, 2020.
 - [12] 孟丽明. 浅谈幸福乡村规划[J]. 河南建材, 2015(1): 147-148.
 - [13] 南方日报. 湛江匠心描绘乡村振兴新画卷[N]. 2022.
 - [14] 陆学. 村民自治视角的乡村规划模式创新探讨[J]. 城乡建设, 2019(20): 51-56.
 - [15] 魏梦瑶. 乡村振兴背景下村庄人居环境整治研究——以河南省豫北地区为例[D]. 长江大学, 2022.
 - [16] 艾鸣阳. 常熟市农村住房建设管理的问题与对策研究[D]. 江苏: 苏州大学, 2022.
 - [17] 庞国戩, 王秋敏, 童磊. 国土空间规划体系下实用性村庄规划编制模式研究——以崇左市保安村为例[J]. 西部人居环境学刊. 2022, 37(01): 87-93.
 - [18] 陕西农村报. 咸阳市推进村庄规划编制工作[N]. 2020-09-02(版次: 02版).
 - [19] 祝文明, 李立峰. 县镇国土空间规划核心指标传导研究——以浏阳市国土空间总体规划为例[C]. //2020中国城市规划年会论文集. 2021: 1-9.
 - [20] 刘宇宁. 佛山市三水区乡风文明建设的研究[D]. 湖北: 华中科技大学, 2019.
- 作者简介: 曹丹, 1994年8月, 女, 汉, 贵州兴仁, 本科学士, 沈阳农业大学土地资源管理, 助理工程师, 主要从事土地规划、国土空间规划工作。