

国土空间规划体系下实用型村庄规划编制的方法与经验

——以海南省村庄规划编制为例

程龙

海南省设计研究院有限公司

摘要：在新的国土空间规划体系下，村庄规划作为乡村区域的法定规划，是乡村地区进行各项建设的法定依据。村庄规划编制是否实用直接关系到乡村振兴和全面建成小康社会目标的实现，文章以实用、好用、管用为核心论述实用型村庄规划编制的意义，结合海南村庄规划的实践，提出实用型村庄规划的特征、类别以及规划编制方法与海南实践案例，总结海南村庄规划编制的经验，探索可复制、可推广的实用性村庄规划的方法。

关键词：村庄规划；实用型；编制方法；实践经验

【DOI】 10.12254/j.issn.2096-6539.2023.12.043

一、引言

村庄规划的实用性一直是各方努力追求的目标，也是规划界一直在讨论的热点，是我们在村庄规划的编制过程中要特别关注的一个重点，也是规划能否落地的关键所在。海南省探索实用型村庄规划追溯到2012年社会主义新农村建设规划开始，到2017年美丽乡村建设规划，再到2021年国土空间体系下实用型村庄规划的全覆盖，笔者全程参与近十年村庄规划的编制，在实用型村庄规划的编制方法上积累了一定的经验。

本文从实用型村庄规划编制意义、实用型村庄规划特征与类型、村庄规划的方法与实践案例、海南实用型村庄规划编制经验等几个方面进行阐述。

二、村庄规划编制的意义

（一）乡村振兴战略赋予村庄规划的新使命

党的二十大明确提出：“全面推进乡村振兴，全面建设社会主义现代化国家，最艰巨最繁重的任务仍然在农村；深化农村土地制度改革，赋予农民更加充分的财产权益”^[1]。在2019年修订的《土地管理法》首次提出：“集体经营性建设用地出让、出租等，应当经本集体经济组织成员的村民会议三分之二以上成员或者三分之二以上村民代表的同意。”^[2]这一重大改革对农村土地的使用具有跨时代的意义，是实现乡村振兴的重要举措。

新一轮“乡村振兴”背景下的村庄规划与上一轮“社会主义新农村”背景下村庄规划对比发现，在发展理念、建设目标、村庄治理等方面是一次全方位的提升，从“生产发展”到“产业振兴”，从“村容整洁”到“生态宜居”，从“管理民主”到“治理有效”，从“生活宽裕”到“生活富裕”，村庄规划作为实施乡村振兴战略的重要抓手，承担着乡村振兴战略赋予的新使命。

（二）国土空间体系赋予村庄规划的新定位

2019年5月，自然资源部办公厅下发《关于加强村庄规划促进乡村振兴的通知》明确“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”^[3]。上一轮社会主义新农村背景下村庄规划编制内容主要集中在对乡村建设空间的规划引导，而不涉及农业空间、生态空间等的管控与整治内容。

在新的国土空间体系下，村庄规划强调乡村地区生态、生产、生活空间全要素管控与治理，统筹乡村全域土地整治、耕地保护、生态修复、防灾减灾、人居环境整治，乡村风貌的塑造等工作，改变过去仅聚焦乡村建设引导的规划模式，从点到面的转变，最终实现从乡村建设空间管控向统筹乡村地区全域空间要素管控的转变。

（三）高质量发展背景下村庄规划的新要求

2019年5月，自然资源部办公厅下发《关于加强村庄规划促进乡村振兴的通知》提出“村庄规划的编制因地制宜、分类编制，编制能用、管用、好用的实用性村庄规划”^[4]。过去的村庄规划编制是以政府管理部门为主导，采用“自上而下”的编制模式，导致乡村规划内容、村庄建设、属地管理三者相互脱节，规划编制全程无村民参与，规划脱离村庄的实际，形成了“规划规划，墙上挂挂”。

高质量发展背景下要求编制实用型村庄规划，强调村庄规划编制过程中的“上通下达”，既要传导上位规划意图，落实上位规划的管控要求，又要体现村民意愿，反映基层声音，坚持村民的主体地位；编制规划成果“政府管用、村委好用、村民实用”^[5]，既要满足政府规划主管部门的管理要求，也要便于村委的管理实施，还要落实村民的合理诉求。

在高质量发展背景下村庄规划的编制，需要转变编制方式，由传统的“自上而下”政府主导向自下而上、上下结合的“实用型”模式转变，以村庄建设的实际需求为导向，统筹协调好乡村地区规划、建设、管理三者之间的关系，编制高质量的实用型村庄规划。

三、实用性村庄规划特征与类型

村庄规划的政策文件强调了村庄为什么需要规划，村庄需要什么样的规划、什么样的规划对乡村低下的发展和建设才实用、好用、管用确鲜有论述。笔者结合海南村庄规划的实践总结实用型村庄规划的特征与类型。

（一）实用型村庄规划特征

按照村庄实际需求，结合村庄本底特征，能够解决

村庄发展和建设过程中的问题，让政府管用，村委会好用、村民看得懂的规划才是实用型村庄规划，据此总结实用型村庄规划的4个特征：

一是村民认可性，村庄规划编制过程中坚持村民的主体地位，村民全程参与其中，在调研访谈、方案比选、公示公告等各个环节，让村民要积极参与其中，协商确定规划内容。规划编制人员深入村小组了解村民的实际需求。在合理、合规的前提下反映村民的真实意愿，村民是否同意村庄规划，是村庄规划能否实施的关键，如若村民不同意的规划也没用。

二是管理有效性，村庄规划是自然资源规划主管部门和乡镇政府进行规划许可和土地用途管制的重要法定依据。村庄规划要从管理的有效性出发，简单明了的反应那些是内容刚性管控要素，那些内容当保持适度的弹性，让管理着一目了然，以此来体现村庄规划在管理上的有效性。

三是内容实用性，村庄规划不要一味追求成果的完整性与内容的全面性。村庄规划受经济、政策影响较大，远期十年、二十年村庄会是什么样，要干什么，说不准也看不清，因此村庄规划重点解决村庄3-5年的发展建设需求，远期内容可以适当引导，以保障村庄规划内容的实用性。

四是成果简明性，村庄规划成果应该简明、易懂，首先，在编制内容上要守底线、抓重点，根据村庄的规模、区位条件、资源禀赋来分类编制规划内容；规划成果形式上应注重实用性而非工作量，避免走入内容求全、深度过大、成果过厚的误区，以保证成果的简洁。

（二）实用型村庄规划分类

根据实用型村庄规划的特点，结合村庄规模、区位条件以及资源禀赋的差异，可将村庄分为三种类型。

第一类是基础型，村庄规划较小，交通不便、资源禀赋较差的村庄，村庄主要建设需求为村民房屋报建，规划应聚焦农房建设规划和指引方面，包括新增宅基地的位置、面积、分配原则以及新建、改建民居建筑高度、屋顶形式、建筑色彩、建筑体量和建筑风格等方面的引导；第二类是提升型，村庄较大、交通相对便捷、资源禀赋一般的村庄，承担周边几个村庄公共服务职能的一类村庄，规划重点完善村庄公共服务、基础设施和环境整治提升方面，包括明确公共服务设施与基础设施的建设位置、规模与服务的范围以及村庄环境整治的项目与投资建议；第三类是特色型，村庄规划较大，交通便利、资源禀赋较好的村庄，规划聚焦村庄特色的塑造，科学制定村庄发展方向，鼓励发展特色产业，推动村庄一二三产融合发展。

村庄发展和建设的实际需求决定了实用型村庄规划的内容，村庄有什么需求规划就编什么内容，形成需求与规划内容相对应。因为这种类型所对应三种不同村庄规划的需求。在海南省实用型村庄规划的实践中可以概括为基础型、基础+提升型、基础+提升+特色型三种组合类型，具体来讲，村庄发展和建设的需求本身的逻辑顺序和它的规划类型是对应的。一般来讲，海南岛腹地

区域村庄规模较小、交通不便、资源禀赋不高的村庄主要是房屋建设的需求，规划类型基础型；承担着周边村庄服务职能、规模较大、交通相对便利一类村庄为基础+提升型；村庄规模较大、区位优势明显，资源禀赋较好的一类村庄为基础+提升+特色型，也是乡村振兴重点区域。

四、实用型村庄规划编制方法与实践

（一）基础型村庄规划

海南基础型村庄主要分布在腹地的山地区域，如：白沙黎族自治县、五指山市、保亭黎族苗族自治县、琼中黎族苗族自治县，这些市县受自然山体、河流等自然条件的影 响，交通不便，村庄分布较为分散，村庄规划较小，加上生态保护严格控制的村庄。

以白沙黎族自治县红茂村为例，对基础型村庄规划的编制方法进行论述。红茂村下辖方什村、红新村、道龙村、其托村、什列村5个自然村，全村户数不足150户，平均每个自然村不足30户，有的自然村不足10户。全村总用地835.17公顷，纳入生态保护红线面积640.97公顷，村庄将近75%以上的区域纳入生态保护红线范围。这种类型村庄按照《海南省村庄规划编制技术导则》编制一套完整的规划内容意义不大。只需要一个用于管理农房建设的村庄规划就可以了，这种村规划成果可以采用图文并茂的形式形成3张图与1个管制规则，第一村域生态保护红线与永久基础农田落位图，明确四至界限与管控要求；第二新建房屋引导图，注明新增宅基地位置、大小、数量与分配原则，明确建筑选型以及建筑的风格、体量、材质、高度提出管控要求以及农房报建所需资料与程序；第三房屋整治引导图，主要针对村内现有建筑的整治引导，包括门、窗、屋顶等房屋构件的整治引导，最终形成“三图一则”的简明性规划。

（二）提升型村庄规划

海南提升型村庄主要分布在省道、县道、乡道沿线，交通相对便捷，村庄规模较大，村庄资源禀赋一般，现状存在一定的公共服务设施基础，承担着周边村庄的服务职能，对应一类村庄。

以乐东黎族苗族自治县西黎村为例，西黎村乐东县中部，承担着周边礼乐村、只朝村、南木村服务职能。省道314从村域的西部穿过，向南连接乐东黎族苗族自治县主城区，向北连接大山镇镇区。西黎村下辖西黎村、头壁村、保初村、三末村、孔常村、保古村共5个自然村1830人，498户，村民以农业和外出务工为主，人居环境一般、各村现有服务设施参差不齐。村庄规划在解决农房报建的基础上完善村庄公共服务和基础设施，在农房报建方面与基础型村庄规划一样，可以采用图文并茂的形式形成3张图；在村庄公共服务与基础设施以及环境整治方面，规划主要内容为：依据服务范围、人口和服务半径，按照《社区生活圈规划技术指南》的要求完善村庄公共服务设施，明确公共服务设施的类型、位置、规模、控制指标等，形成公共服务设施规划图；明确道路、给水、污水、电力、电信等基础设施的来源、供应方式以及配套设施建设等，形成基础设

施规划图；针对村庄公共区域（村庄入口、滨水、公共活动区域）进行环境整治提升，明确村庄环境整治项目、措施等具体建设内容，形成村庄环境整治规划图；制定村庄公共服务与基础设施和环境整治项目表，明确行动计划，最终形成“六图一表一则”的简明性规划。

（三）特色型村庄规划

海南特色型村庄为村庄规模较大，区位优势明显（如：临近高速公路出入口或靠近国道、省道等交通要道以及大型旅游区周边的村庄），同时村庄具备较好的资源禀赋的一类村庄，包括历史文化名村、传统村落、少数民族村寨需要保护的村庄，也就是乡村振兴重点村庄。

以澄迈县金江镇杨坤村为例，杨坤村位于澄迈县的东北部，距离中线高速美向互通约5公里，下辖万昌村、杨坤村、美榔村3个自然村，共计1900人，380户，是海南省第三批列入中国传统村落名录的村庄，村庄物质和非物质文化遗产丰富如火山石民居、美榔双塔、古石桥、古井、古墓、宗祠、古树以及美食、民俗等，这一类村庄规划因按照《海南省村庄规划编制技术导则》《传统村落保护发展规划编制基本要求（试行）》（建村[2013]130号）的要求编制综合性村庄规划，在解决村庄建设需求的基础上，重点研究村庄历史文化遗存的保护与利用，最终按照《海南省村庄规划编制技术导则》综合性规划成果的要求，完成村庄规划的编制。

五、海南实用性村庄规划经验

从近十年海南村庄编制情况看，村庄规划主要受政策的影响变化较大，通常的变化周期为3-5年，也就是村庄规划近期，规划近期主要建设内容也是村庄发展与

建设实际需求的集中体现，远期规划对村庄的建设没有太大实际指导意义，也就是实用性村庄规划能够真正的解决村庄3-5年的实际需求。

海南省村庄3-5年实际需求集中在4各方面，首先村民建房的刚需，包含4种，第一村庄内符合宅基地划分原则尚未划分的；第二村庄集中建设区外涉及土地整治需要搬回村庄集中建设区的；第三规划期内需要分户而新增宅基地；第四提升居住条件及村庄环境整治需置换宅基地；其次完善村内公共服务与基础务设施的建设需求，按照乡村生活圈的要求，构建村/组级生活圈需要建设的村庄公共服务设施（如：村卫生室、老年活动室、文化活动室、健身广场、便民农家店等），基础设施建设主要是满足村民日常生活所需的道路、给水、排水、电力、电信、燃气等基础设施的建设需求；再次改善人居环境的建设需求，主要为村庄入口及主要节点美化；最后有一定资源禀赋、区位较好村庄，需要引进社会资本，用于发展乡村振兴产业，促进一、二、三产融合发展需要建设用地。总体上看无外乎上述5类中的几类，主要取决于村庄规模的大小、区位的优劣、资源禀赋的富集程度。

海南省村庄规划的编制以村庄实际建设需求为导向，根据村庄规模的大小、区位的优劣，资源禀赋优劣，分类编制村庄规划，形成简明性规划综合性规划，其中简明性规划可以分为“三图一则”和“六图一表一则”两种类型，综合性规划按照《海南省村庄规划编制技术导则》的要求编制村庄规划，力求村庄规划的简洁实用性。

规划类型与村庄规模、区位、资源对应表

类型	简明性规划（三图一则）	简明性规划（六图一表一则）	综合性规划
村庄规模 区位条件 资源禀赋	规模小区位差资源禀赋差	规模大区位良资源禀赋良	规模大区位优资源禀赋优
	规模小区位良资源禀赋差	规模大区位差资源禀赋差	
	规模小区位差资源禀赋良	规模大区位良资源禀赋差	规模大区位优资源禀赋良
	规模中区位差资源禀赋差		
	规模中区位良资源禀赋差		
规模中区位良资源禀赋良	规模大区位差资源禀赋良		

结语

乡村地区国土空间广阔，涉及问题复杂多样。本文对国土空间规划改革背景下海南省村庄规划的编制经验进行总结。新时代对村庄规划提出了新要求，需要新的理念指导村庄规划的编制，国体空间体系下实用性村庄规划在保障落实上位规划意图的前提下，以村庄建设和发展的实际需要出发，聚焦重点问题，简化村规划内容，防止村庄规划追求面面俱到、大而不当，脱离村庄发展的实际，让村庄规划切实能用、好用、管用，以期达到村庄规划真正的发挥详细规划作用，成为管控乡村地区重要的依据，为乡村振兴战略的实施奠定良好的基础。

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]. 吉林农业, 2019, No. 460 (19): 6-8.

[2] 郭维维, 徐晓东, 李云飞等. 乡村振兴战略背景下的“实用性”乡村人居环境规划——以海南省东方市布套村庄规划为例[J]. 热带农业科学, 2023, 43 (04): 104-112.

[3] 白正盛. 实用性村庄规划理念与方法[J]. 城市规划, 2018, 42 (03): 59-62.

作者简介: 程龙(1989年09月), 男, 汉族, 湖北安陆人, 职称: 规划师, 本科, 单位: 海南省设计研究院有限公司, 研究方向: 村庄规划。