

国土空间规划体系下安徽省村庄 规划编制经验和未来探索

焦科文

安徽省国土空间规划研究院

摘要：为深入贯彻落实国家乡村振兴战略、习近平总书记关于村庄规划工作重要论述，安徽坚持问题导向、目标导向、实施导向相结合，积极探索符合省情实际的“多规合一”实用性村庄规划编制方法和规划实施管理机制。本文在前期多次深入基层调研的情况下，结合安徽省村庄规划编制情况和试点实施经验，提出目前存在的问题，并提出未来可能改进的方向，为提高村庄规划编制质量和探索未来发展方向提供建议。

关键词：村庄规划编制；试点经验；未来探索

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2023.14.036

一、引言

村庄规划是实施乡村振兴战略的一项基础性工作，对于理清村庄发展思路、统筹安排各类资源、优化乡村地区生产生活生态空间等，都具有重要意义。为积极有序推进“多规合一”村庄规划工作，国家层面多次发文，安徽省自然资源厅等五部门也结合安徽实际，制定了《安徽省村庄规划三年行动计划（2021—2023年）》等措施，在全省范围内大力推进村庄规划编制工作。本文在深入县、乡调研的基础上，着重研究村庄规划编制情况、实施经验、存在问题及未来探索等方面内容。

二、安徽省村庄规划编制情况

安徽省共约1.59万个行政村，21.7万个自然村，平均每个行政村有自然村14个，行政村数量较为适中，但由于地形地貌、历史文化、资源禀赋等原因，自然村数量较多。各市中，阜阳和六安的行政村数量最多，淮北数量最少。总结我省的村庄规划编制经验做法主要有以下几点。

（一）指南引领，规范编制要求。安徽省自然资源厅先后印发《安徽省村庄规划编制工作指南（试行）》《安徽省村庄规划编制技术指南（试行）》《安徽省村庄规划编制指南（2022年版）》等文件指导各市加强村庄规划编制和管理，要求各地做到“四个坚持”：一是坚持“多规合一”，通盘考虑土地利用、产业发展、居民点布局、人居环境整治、生态保护和历史文化遗产，合理确定生态、农业、农村住房、产业、基础设施和公共服务设施等各类用地布局，提出各类开发建设、修

整治等的管控和引导要求，为乡村建设提供规划保障。二是坚持节约优先、保护优先，落实生态保护红线和永久基本农田等划定成果，强化底线约束，实现绿色发展和高质量发展。三是坚持农民主体地位，要求要详细了解村庄现状、政策、相关规划和村民意愿，并在规划编制的各个环节充分听取村民意见，保障村民的知情权、参与权、表达权和监督权，确保规划符合村民意愿。四是坚持因地制宜、突出地域特色，加强各类建设的风貌规划和引导，保护乡村特有的村庄肌理、建筑风貌、农业景观和乡村历史文化资源，营造具有地方特点的人居环境，避免简单套用城市规划手法设计乡村。

（二）试点先行，探索编制经验。2020年开展省市县村庄规划编制试点415个（省级试点16个），为村庄规划编制探索了方法、技术路线和工作经验。在创新工作机制方面，巢湖市烔炀镇歧阳村结合全域土地综合整治开展村庄规划编制，为激活农村发展动力提供了途径；明光市采取规划、设计同步编制，探索了规划落地机制。在创新规划内容上，宁国市南极乡龙川村对古树采用清单式保护，为历史文化及特色风貌保护提供有效的管控途径；创新成果表达方面，合肥市8个试点村、芜湖县花桥镇九十殿村复兴村构建了面向政府、村民和市场的多样化成果形式。改进编制方式，按需确定规划内容，不搞“大而全”，发展建设任务重的编制综合性规划，对人口少建设少的村庄，可编制简单性村庄规划；搬迁撤并类村庄原则上不单独编制村庄规划，纳入乡镇国土空间规划明确管控规则。

（三）县域统筹，创新联编（合编）模式。合肥、滁州、宣城等市由县自然资源局统筹，将村庄规划与乡镇国土空间总体规划编制打包招标，使村庄规划能够与乡镇国土空间规划上下协调、有序衔接。金寨县创新性地提出“1+1+N”特色村镇体系（1个特色小镇或微型产业集聚区、1个特色村庄、N个村庄组团），充分挖掘和利用域内各类特色资源，以相毗邻的几个村庄为基础，打造规划设计一体化、设施布设系统化、建设发展连片化。通过镇村联编和多村合编的模式，可以缩短规划编制周期，节约规划编制成本，提高规划编制效率^[1-2]。

（四）因地制宜，突出地域风貌。各地在村庄规划

编制过程中，都很重视历史文化资源的保护和乡村风貌建设引导^[2]。合肥市建中村作为环湖村庄，识别村庄历史文化要素，采用了“保护区划”+“保护清单”的方式，制定保护与传承措施，尊重和挖掘村庄传统元素和特色。宿州市建立乡村风貌管控的长效机制，分不同区域设计具有皖北乡村特色、符合现代生活需求、农户高度认同，安全、实用、经济、美观的农房建设实用图集和旧房风貌改造技术导则、图集。六安市霍山县通过编制《霍山县村庄风貌及农民建房图册》，对村庄的总体布局、建筑户型、建筑样式、环境空间、设施小品等具体建设方案把关。做好乡村风貌指引，突出地域村貌特色，才能留住乡愁乡情^[3-4]。

（五）村民参与，规划易懂好用。各地逐渐树立起“把规划还给乡村，把设计还给农民”的理念^[5]。合肥市、六安市部分县（区）探索建立驻村规划师机制，与大专院校、规划设计单位签订合作协议，鼓励符合要求的规划师下乡服务，提供技术指导，并规定每月驻村时间不少于15天。滁州、宿州、芜湖等市要求基层干部充分利用各种新闻媒介，加强村庄规划政策解读和宣传，开展规划大讲堂和乡村规划流动讲堂为村民和基层管理人员答疑解惑，坚持“听民声、汇民智、重民意”，积极引导村民主动参与村庄规划编制。为了让规划成果表达更亲民，合肥市制定“一则三册”实用成果体系，将与村民切身利益相关的规划内容采取图表结合、图文结合的形式表达，内容直观，通俗易懂，极大地提高了规划的可读性和可视实用性，让村民“看得懂、易理解”^[6]。

（六）技术赋能，保障成果质量。自然资源专网已延伸到市、县（区）级，目前各地信息专员在前期培训指导下能够熟练操作国土空间规划“一张图”信息系统查阅村庄规划上图情况。合肥市、滁州市、六安市充分发挥直属单位市规划信息中心技术支撑作用，利用厅信息中心下发的村庄规划质检软件审查村庄规划数据库，确保入库上图数据位置准确、规模可靠，符合三区三线 and 上位规划管控要求。部分地区的信息专网已经延伸到乡镇，泾县蔡村镇、肥东县古城镇等地利用试点村的优势，积极对接县信息系统网络接口，在“一张图”平台进一步精细化村庄规划管理。实施全流程规划信息化管理，能够为村庄规划编制、审批、实施和监督提供技术支持和保障^[7-8]。

三、存在的问题

（一）缺乏上位规划支撑和科学指导。目前各市县国土空间总体规划正编制待审批，大部分镇国土空间规

划尚未完成编制，各村庄建设用地总规模均没有县、镇级规划层面的控制指标，各个村庄只能结合自身村庄发展定位、人口、产业等情况，分析现状建设用地使用情况和村庄发展用地需求，规划成果存在一定的不确定性。在村庄规划缺少上位规划的支撑和指导的情况下，大面积铺开编制容易产生质量不高等问题。

（二）村庄规划编制和实施资金保障不足。村庄规划以行政村为单元编制，覆盖行政村全域。编制前需要进行大量的村民意愿调查、基础数据收集以及地形图测绘工作。村庄规划编制费用约20-30万/个，省级层面没有统筹筹措用于村庄规划的专项资金，主要依靠各县、镇自筹，各县村庄数量多，经费需求大，县区政府财政压力大。如果大幅度压低编制经费，可能导致村庄规划调研不深入、问题梳理不透彻、规划方案脱离实际缺乏可操作性，与“实用性村庄规划”要求不符，难以指导村庄未来发展。

（三）基层规划管理力量薄弱。村庄规划编制、实施、监管的主体主要是乡镇，目前安徽省基层规划管理人员普遍短缺，部分乡镇存在无规划专业管理人员的情况，无法支撑乡村规划管理需求。而且许多基层管理人员和技术人员的规划建设管理能力和水平不足，缺少专业技术培训，短期内无法适应国土空间规划的新政策新要求。根据“放管服”改革要求，将乡村建设规划许可赋予乡镇审批后，基层规划管理人员更加短缺，无法适应管理需要。

（四）信息系统平台建设较为缓慢。一是自然资源专网延伸到乡镇的进度不快，目前能使用信息系统的乡镇数量较少，对逐步全面推进村庄规划审批权下放造成阻碍。二是“一张图”系统对业务办理需求的支撑不足，部分市县反映目前系统平台在村庄规划的入库审查、成果报批、数据更新、动态调整、实施监管等方面都存在一定短板，亟须优化完善。

四、未来探索

（一）加快村庄规划编制速度。目前安徽省的“三区三线”划定成果已经通过自然资源部质检并正式启用。这为编好我省各级规划包括村庄规划提供了坚实基础。一是对已经编好的村庄规划开展“回头看”，依据“三区三线”划定成果进行修改完善，防止空间布局与“三区三线”划定成果不一致；二是依据村庄规划三年行动计划，以集聚提升类村庄为重点，加快推进村庄规划编制。

（二）改进村庄规划编制方法。一是进一步完善省级村庄规划编制指南，为规划设计单位编制好村庄规划

提供引导。在试点村庄工作的基础上，总结经验和不足，探索2.0版村庄规划，明确村庄规划自身属性，厘清上位空间规划内容，有效衔接传导，实现村庄规划的瘦身。以乡镇为基本单位，结合地形地貌、产业发展等差异条件，划分乡村单元，逐步实现镇域详细规划单元全覆盖；根据不同乡村单元特征，提出不同的菜单式编制内容要求；结合全过程动态管理要求，明晰动态调整的简易流程和调整内容成果要求。二是进一步探索镇村联编和多村合编模式，将乡村融入更大的区域发展格局，依据县级国土空间总体规划，构建开放式、集约型、网络化的镇村空间总体布局。推进乡镇国土空间总体规划、村庄规划协同编制，充分发挥乡镇级国土空间规划“全面统筹”和“承上启下”作用，将“统筹考虑乡镇全域发展和各村诉求”贯穿规划编制全过程。

（三）加强乡村风貌特色研究。加强在村庄规划中乡村风貌的规划指引，结合村庄规划编制要求及村庄地形地貌和聚落特征，按照村庄类型，对空间形态风貌、道路风貌、建筑风貌、节点风貌、绿化风貌等进行控制和引导。尽快出台省级乡村风貌规划和管控指南，对空间格局风貌（整体布局、空间形态等）、空间要素风貌规划指引（山体、水体、田园、林地、道路以及建筑等）、分区域风貌（皖北、皖中、沿江、皖南、皖西等）以及分类型风貌（城郊融合类、集聚提升类以及特色保护类等）等做出规划指引和管控要求。

（四）拓展村庄规划资金筹措渠道。建议建立以县级投入为主，省、市财政配套支持的乡村规划编制资金保障制度，将村庄规划编制费用纳入省市县三级乡村振兴资金、美丽乡村建设资金等涉农资金奖补范围，加大省、市财政对村庄规划的支持力度。

（五）增强基层规划管理力量。一是充实人员力量。创造条件引进或招录一批专业化、年轻化人员，充实规划、执法、管理人员力量。也通过购买服务的方式聘请专业能力过关、能力强的人员参与乡村规划工作。二是推动建立乡村规划师制度，研究制定乡村规划师制定，聘请专业技术人员担任驻乡（镇）规划师，并与其所在单位签订合同，明确工作内容、时限和报酬，确保每个乡镇都有一位驻乡（镇）规划师指导乡村建设。三是加强业务培训，开展定期培训度，省级选定授课专家库，通过省、市、县三级组织的基层人员培训，提升基层规划工作人员的业务能力。

（六）提高村民参与程度。设计下乡作为伴随式、全过程工作形式，是最适合乡村地区的，通过实施优秀设计作品引导村民对村庄规划编制的认知，激发村民主

动参与规划设计的热情^[9]。在对村庄规划“塑形”的同时，更加注重“塑魂”，通过加强宣传力度、乡村教育，唤醒村民的主体责任意识、传承优秀乡土文化，不断提升村民的审美水平、专业技能，从源头确保乡村风貌品质提升的理念在村民中“内化于心、外化于形”，促使村民自主推动乡村发展。

（七）推动村庄规划全生命周期管理。持续提高村庄规划管理的数字化水平。依托国土空间规划“一张图”实施监督信息系统，通过两个传导实现对规划成果审查与管理、国土空间规划监测评估预警等的全生命周期管理。面向规划编制的传导，将规划成果的数字化作为目标，实现数据体系的自身提升；面向规划实施的传导，将行政许可的监测作为核心，进行监督、分析研判和反馈，实现乡村的科学治理。

参考文献

- [1] 汤晨苏. 基于县域村庄布局的近郊镇镇村联编实践探索——以福鼎市贯岭镇为例[J]. 中外建筑, 2023(02): 77-82.
 - [2] 陈友赠. 镇村联编模式下的实用性村庄规划探索——以玉田镇坑田村为例[J]. 建设科技, 2023, No. 469(02): 85-87.
 - [3] 高宜程, 周俊含. 乡村振兴战略背景下村庄风貌设计的八项基本原则[J]. 城乡建设, 2021, No. 606(03): 65-68.
 - [4] 胡玉洁, 刘星. 实用性乡村风貌规划策略研究——以山东省烟台市为例[J]. 小城镇建设, 2020, 38(04): 39-46+87.
 - [5] 骆岩岩. 从“台下看戏”到“台上唱戏”[N]. 中国自然资源报, 2022-11-28(002).
 - [6] 林伟鹏, 吴萍, 高宁, 程亮. 实用性村庄规划编制中村民参与困境与优化策略[J]. 城市建筑, 2022, 19(16): 31-33+51.
 - [7] 余果, 雷志刚, 黄灿. 基于村庄规划的村级管理信息系统建设探析[J]. 现代农业科技, 2022, No. 820(14): 202-204+208.
 - [8] 殷俊. 实用性村庄规划信息系统构建方法研究[J]. 地矿测绘, 2021, 37(01): 57-59.
 - [9] 陈芳, 刘龙. 乡村振兴战略背景下高职建筑规划类专业“设计下乡”实践探索[J]. 经济师, 2022, No. 405(11): 179-180.
- 作者简介: 焦科文(1995-), 男, 安徽合肥人, 硕士, 安徽省国土空间规划研究院助理工程师, 主要研究方向为国土空间规划。