

基于农村集体经营性建设用地入市背景下的村庄规划

——以郫都区德源街道禹庙村、东林村为例

彭盛状¹ 俞俊霞² 贾霞³

1. 浙江大学城乡规划设计研究院有限公司；2. 杭州惠嘉空间规划科技有限公司；3. 浙江省测绘科学技术研究院

摘要：本文以郫都区农村集体经营性建设用地入市试点工作为重要背景，以郫都区德源街道禹庙村、东林村为例，分析了研究区两村的现状情况，村庄规划编制的主要思路与内容，探索“多规合一”村庄规划编制如何在用地空间上保障集体经营性建设用地入市政策的落地。重点研究村庄建设用地的布局优化和结构调整，通过土地适宜性评价初步划分保留用地和开发用地，根据村庄定位、总体功能布局和产业发展，明确各类用地规划用途，引导农户集中安置，推动集体经营性建设用地入市，促进乡村振兴和共同富裕。

关键词：农村集体经营性建设用地入市；村庄规划；用地布局；禹庙村；东林村

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2023.14.001

一、研究背景

研究区域位于成都市郫都区德源街道，是有天府水源地、电子信息城之称的成都市郫都区，是郫都区南大门，与城区仅一河之隔，区位优势。郫都区作为国家城乡融合发展试验区^[1]，承担重点探讨农村集体经营性建设用地入市制度、搭建城乡产业协同发展平台等任务。因此研究区禹庙村、东林村作为承担国家战略试验任务区域，村庄发展迎来重大机遇。但是，新一轮村庄规划要求进一步优化村域空间布局，强化规划对村域生态空间、生产空间和生活空间的统筹和管控^[2]。研究区两村目前现状问题突出。

研究区紧抓国家城乡融合发展试验任务的发展契机，以土地入市改革为动力，盘活闲置资源，推动土地节约集约化利用^[1]。以城乡产业协同发展引擎，推动区域一体化发展，推动城乡融合发展。以活化川西林盘文化特色，美化人居环境，推动生产生活空间品质提升。以场景营造为路径，实现农民增产增收，推动乡村共同富裕。

二、德源街道禹庙村、东林村现状情况

(一) 研究区概况

研究区禹庙村、东林村位于德源街道南部，是郫都区南部门户，具备良好的都市近郊优势。郫温路和南北大道贯穿，其中南北大道道路等级较高，道路通达性良好。

研究区两村常住人口9112人，户籍人口8545人。两村林盘居住人口总数为6710人，占常住总人口的73.64%。其中东林村林盘居住人口2922人，禹庙村林盘居住人口3788人。林盘文化动力足。人口结构上看，老龄化较为严重，从事农业人口比重较大。从人口布局上看，人口聚集度不高，较为均衡。目前人均收入较低，低于成都市、郫都区的农村居民人均收入，且远低于东部农业发达地区农村居民人均收入。

(二) 现状用地情况

两村土地总面积900.1232公顷，农业用地685.1731公顷，占土地总面积的76.12%，其中耕地面积466.8867公顷。建设用地208.8874公顷，占土地总面积的23.21%，其中农村宅基地169.4574公顷；生态用地6.0627公顷，占土地总面积的0.67%，其中陆地水域3.5986公顷（主要为桫木河水面用地面积），公益林0.3753公顷。

从用地结构来看，农村宅基地和工业用地比例偏高，内部用地结构待优化。建设用地集聚程度较低，沿主要农村道路分布。农村居民点以川西林盘为主，形状不规则导致资源利用效率较差，且“一户多宅”现象依然存在，由于居住条件较为简陋，村民搬出林盘沿路自建农房，但林盘用地未盘活使用；产业用地分布无序，部分企业存在一定生态环境问题；公共配套设施用地占比低，有待进一步增配。

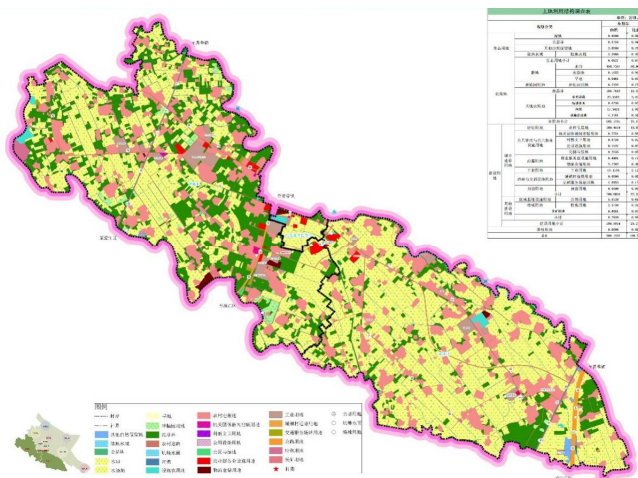


图1 村庄国土空间利用现状图

三、村庄规划实践

(一) 村庄发展思路

(1) 营场景、建机制—带领两村共同富裕

积极探索农村集体经营性建设用地入市改革。结合区域设施配套完善提升，加快打造高品质科创服务生态圈和生活消费场景，通过场景营造提升土地附加值。以出让、租赁、入股等形式将闲置资源资产投入交易市场，通过科学管理实现资源资产最大化，结合产业共融、产权共有、村民共治、发展共享的村庄产业经营模式返利于民，实现共同富裕。

(2) 科学算、多联动—深挖盘活资源资产

基于集约节约用地准则，盘活存量，优化结构，科学配置各类用地空间。经过土地综合整治和生态修复，整治及恢复耕地223.79公顷，结合宅基地集约利用、规

划用地预留、低效工业用地及物流仓储用地腾退、机关团体用地调整，盘活东林村和禹庙村建设用地76公顷。通过两村联动、上下协同、多专业结合，最大限度发掘和整理资源与资产存量。

(3) 护林盘、提品质-文脉传承幸福升级

两村范围内树林、竹林围合居民点，形成了“宅-林-田”独特的川西林盘生态田园风貌。东林村和禹庙村54%以上的林盘具有较好的开发潜力，涉及林盘的建设用地面积1791亩。通过整理和生态修复等措施，改善原有林盘采光差、设施不足等问题，打造新型社区提升生产生活环境品质，发展特色林盘产业，充分保留川西林盘特有的文化传统风貌。

(4) 同生活、大公园-共享共融城乡一体

积极推动产业园及农村基础设施融合发展，推进德源街道东林村、禹庙村水、电、路、网、气等实现城乡一体化发展，实现基础设施统一规划、统一建设、统一管护，打造共建共享、提高标准、全域覆盖、智慧多元的服务配套设施。依托“公园+”的理念，在成都公园城市的整体目标下，完善乡村景观，推动区域公共开放空间建设，天府绿道区域一体化建设，补强区域生态休闲网络，为城市建设高品质公共空间。

(二) 总体功能布局

规划依托试验区两个试验重点，紧紧锚定郫都区农商文旅体融合发展创新实践区、城乡融合发展的宜居示范区、市民乐至的农业休闲大公园、桫木河科技创新服务功能区四大定位，通过成都西控战略、农村用地入市、城乡融合发展、农商文旅体融合发展、公园城市先行五大外力，区位力、生态力、农业力、土地力、文化力五大内力融合分析，创造性的提出“林盘+”和“公园+”的发展模式。重点打造田园总部、企创商服、农业科创、文旅度假、乐活乡旅五大区块，以及总部企创、文旅休闲、农业科创、产园商服四大核心，构建一轴双带、五区四核的总体功能结构。



图2 五大外力、五大内力图



图3 总体功能布局图

(三) 建设用地布局

1. 居住用地布局

研究区内树林或竹林围合居民点，形成“宅-林-田”独特的川西林盘田园风貌。通过对研究区林盘开展适宜性评价，主要从景观、区位、土地开发条件三大方面进行综合评价，其中景观方面包括竹景观潜力、水景观潜力以及田园景观潜力，土地开发条件方面包括林盘建筑质量、林盘形状规则程度以及林盘用地集约度，区位条件方面包括林盘交通便捷性、林盘进入便捷性以及林盘近郊程度。根据以上指标进行综合评价，判断研究区内林盘的开发适宜度，根据评价结果对现状林盘布局

进行调整。

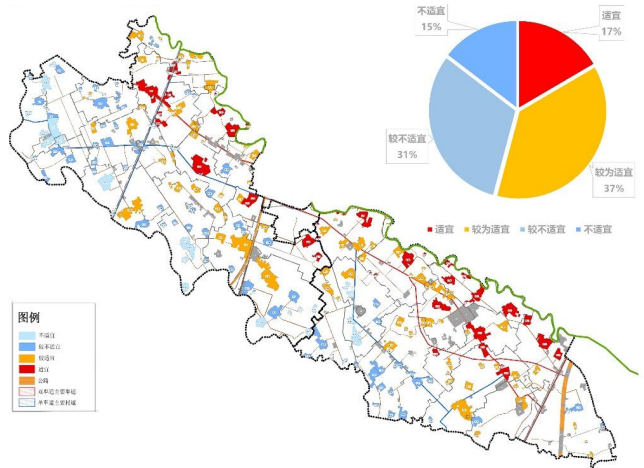


图4 林盘开发适宜性评价结果图

(1) 保留改造

根据评价结果，对研究区现状住房整体条件较好的居住林盘予以保留，例如，林盘内村民房屋建筑质量较好，周边设施配套完善，出行交通便利等，可将其归类为保留改造类住房。对该类型居住点的布局方式采取控制其规模，允许部分村民进行符合条件的原址拆建。本规划中总体功能结构布局通过相应的路径将各个片区串联。

(2) 置换搬迁

根据评价结果对部分农村住宅进行置换搬迁，通过宅基地的复垦，为规模化的现代农业生产奠定基础，有序推进宅基地的置换和村民住房集聚。该类居民应严格按照当地村规民约和建房管控政策，避免农民重复性建房，造成资源浪费。当然，若有村民有迫切需求，则尊重民意。

(3) 盘活利用

根据评价结果，部分居住点不具备开发潜力，其现状房屋居住条件较差，不符合居住条件，该类型的居住点将根据总体功能布局情况进行盘活再利用，充分利用郫都区农村集体经营性建设用地入市制度试点政策，将宅基地腾退用作商服用地，活化研究区内土地指标。

(4) 建新安置

安置点主要考虑选址方面，首先，要毗邻原居住区，主要便于公共服务设施和基础设施的配置；其次，安置点的选址要有较强的可实施性和可操作性，在用地条件选择上，需要避开永久基本农田等刚性管控区，尽量选择存量建设用地；最后，也需要考虑村民的安置意愿。

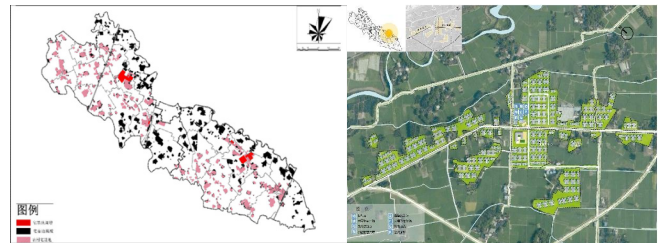


图5 村庄居住宅基地变化图 图6 安置区布局（东林村安置片区一）

2. 产业用地布局

(1) 产业发展思路

率先探索郫都区特色、时代特质的城乡融合发展新模式，重点依托电子信息产业功能区的大生态，立足桫木河南岸大美田园绿色生态本底优势，着力塑造科学研究、科技研发、总部经济、生产性服务业、新经济应用等产业发展科创空间新形态，精心营造高品质生活消费场景新业态，打造促进乡村生态价值转化、推动城乡融合发展的区域经济增长极。

(2) 部署重点项目

田园总部基地：围绕电子信息产业功能区，集中吸引相关企业在沿桫木河一带的林盘院落内建设科创空间，推荐“田园总部+产业总部”模式。将科创空间与田园乡村有机融合，形成企业自成一体的特色生态总部基地（EOD）。

田园消费聚落：重点在核心区桫木河沿岸、桫木河与平东路的东翼发展带、郫温路两侧，规划建设满足高端消费人群的田园消费场景聚落，满足高端人才的家庭关系基本保障需要。

生产性服务业聚落：规划在东林村蒜香路沿线规划建设一个服务于电子信息产业功能区内企业为主的生产性服务业聚落。

农业科创服务平台：围绕蒜稻种业产业链的全景图，实施“郫都农业科创服务平台+种源基地+下游种植及加工基地”的联动模式，建成全产业链共同体，在功能区内建成农业科创服务平台。

(3) 用地布局配套

重点项目落位主要通过商业服务业设施用地、工业用地以及物流仓储用地布局调整实现。规划以农村宅基地用途转化为经营性集体土地，通过探索郫都区农村集体经营性建设用地入市制度试点政策，将存量宅基地作为产业发展的重要用地来源。为保障村民长远利益，规划选取村域内区位条件良好，形状较为规则，靠近集中安置区的建设用地作为村庄集体预留产业用地。

(四) 用地指标对比

通过规划用地调整，研究区的用地布局更为合理，同时村庄宅基地做了有效的集聚撤并，有效明确了研究区内建设用地的用途，耕地和永久基本农田数量得到有效保障。农民宅基地从现状169.46公顷降到93.21公顷，节约76.25公顷；商业服务业设施用地从现状6.44公顷增加到59.32公顷，物流仓储用地和工业用地降低，增加2.85公顷的预留用地。通过建设用地的调整，研究局布局得到优化，为产业发展创造了条件，同时研究区内基础设施和公共服务配套等均得到了改善。

表1 规划与现状主要用地对照表

用地名称	现状 (公顷)	规划(公顷)	增减情况 (公顷)
耕地	466.89	684.13	217.24
永久基本农田	612.44	612.44	0.00
农村宅基地	169.46	93.21	-76.25
商业服务业设施用地	6.44	59.32	52.88
物流仓储用地	2.74	0.00	-2.74
工业用地	19.12	1.33	-17.79
预留用地	0.00	2.85	2.85

四、村庄规划实施

在城乡产业协同发展平台试点方面，完成有偿腾退宅基地的拍租，投用于安置房建设；国盾融合创新中心、奥邦医药电商基地等科创林盘空间加快打造，并配套会议中心等功能业态，打造集乡村民宿、文化创意、科技创新于一体的现代田园综合体，实现乡村休闲文旅、都市产业反哺以及城乡生态循环的有机结合和链式发展。

在农村集体经营性建设用地入市试点方面，灵活运用农村集体经营性建设用地政策，将集体建设用地和林盘院落挂牌上市，积极推进城乡要素顺畅流动。依托科技园和农业综合体，打造“蒜香稻米”、“优质仙米”等农产品品牌，配套电子商务服务平台建设，实现农文旅融合、城乡产业发展融合，助力发展成果更好地惠及广大城乡群众。

在农用地整治方面，完成土地平整、灌溉与排水、田间道路、农田防护与生态环境保持等多项整治提升工程，并重点打造图案化的特色农田景观；以袁隆平国际杂交水稻种业硅谷项目为核心，新建现代农业产业基地、稻蒜双创中心、农事服务中心，为村民及农业新型经营主体提供专业便利的农事服务。

五、结语

郫都区农村集体经营性建设用地入市试点是推进乡村振兴、共同富裕进程中的一次重大尝试，以城乡产业协同发展引擎，盘活闲置资源，推动土地节约集约化利用，为区域一体化发展提供前提条件。

在此背景下，本文以郫都区德源街道禹庙村、东林村村庄规划为例详细介绍了规划编制的思路、方法、内容，阐述了农村集体经营性建设用地入市背景下村庄规划编制及实施后的实际成效。当然，每个村庄规划都存在自己的特殊性、片面性和局限性，因此在相关政策的引导下，如何针对不同地区、不同类型的村庄，因地制宜的编制合理的科学村庄规划将是城乡统筹新形势下我们需要持续关注和思考的问题^[3]。

参考文献

[1]陈春,蒲倩华,翁顺灿.基于多源时空数据的村镇聚落等级规模研究——以重庆永川为例[J].农业与技术,2023,43(03):78-84.

[2]张珣,张晓婷,胡晓双,张展豪,王婷,罗芬.实用性村庄规划编制探析——以安岳县卧佛村和金线村规划单元为例[J].现代农业科技,2022(15):215-218.

[3]陆勇峰.集体建设用地流转试点背景下的村庄规划实践——以浦东新区合庆镇春雷村规划为例[J].城市发展研究,2012,19(09):125-128.